

地方分権に関する基本問題についての 調査研究会報告書

(座長：堀場 勇夫)

平成30年3月

一般財団法人 自治総合センター

はしがき

第1次・第2次地方分権改革では、国と地方の関係を対等・協力の関係に変えるという理念の下、地域が自らの創意と工夫により課題を解決するための制度的基盤の構築が図られてきた。

平成25年6月に「第3次一括法」、平成26年5月に「第4次一括法」が成立し、地方公共団体に対する事務・権限の移譲や義務付け・枠付けの見直し等が進められてきた。

さらに、地方の発意に根ざした取組を推進する新たな手法として、個々の地方公共団体等から地方分権改革に関する提案を広く募集し、それらの提案の実現に向けて検討を行う「提案募集方式」が平成26年から導入された。

「提案募集方式」による地方公共団体等からの提案等を踏まえ、事務・権限の移譲や義務付け・枠付けの見直し等を一層推進するため、平成27年6月に「第5次一括法」、平成28年5月「第6次一括法」が成立し、平成29年4月には「第7次一括法」が成立した。

このような地方分権に関する種々の改革の進展や課題を視野に入れながら、地方分権に関する基本問題について先進的かつ実践的な調査研究を実施するため、平成16年度に本研究会を設置し、検討を重ねてきた。平成29年度においては4回の研究会を開催しており、本報告書は、その成果をとりまとめたものである。

本報告書が、我が国の地方税財政を考える上での一助となれば幸いである。

なお、本研究会は、一般財団法人全国市町村振興協会と一般財団法人自治総合センターが共同で実施したものである。

平成30年3月

一般財団法人 全国市町村振興協会
理事長 山野岳義
一般財団法人 自治総合センター
理事長 梶田信一郎

地方分権に関する基本問題についての調査研究会

委員名簿

座長	堀場 勇夫	青山学院大学名誉教授
座長代理	中井 英雄	大阪経済法科大学経済学部教授
	赤井 伸郎	大阪大学大学院国際公共政策研究科教授
	金崎 健太郎	関西学院大学法学部教授
	木村 俊介	明治大学公共政策大学院教授
	國崎 稔	愛知大学経済学部教授
	齊藤 慎	大阪学院大学経済学部教授
	佐藤 主光	一橋大学国際・公共政策研究部教授
	中里 透	上智大学経済学部准教授
	西川 雅史	青山学院大学経済学部教授
	橋本 恭之	関西大学経済学部教授
	花井 清人	成城大学経済学部教授
	林 正義	東京大学大学院経済学研究科教授
	福重 元嗣	大阪大学大学院経済学研究科教授
	藤本 正樹	近畿大学経済学部准教授
	御船 洋	中央大学商学部教授
	望月 正光	関東学院大学経済学部教授

目 次

第1章 平成29年度調査報告

○ 地方分権論の再検討 ······	3
○ 事業者免税点制度による産業別・売上高階級別の税収効果 －『中小企業実態基本調査』データに基づく実証分析－ ······	28
○ GST改革の政治経済学的考察 ：連邦国家オーストラリアを事例に～ ······	40
○ 地方基金について ······	65

第2章 参考資料

○ 平成30年度地方財政措置についての各府省への申入れ について ······	87
○ 地域医療の確保と公立病院改革の推進に関する調査研究会 報告書（案） ······	98
○ 平成30年度地方税制改正（案）について ······	129
○ 地方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果のポイント 及び分析 ······	141

第1章

平成29年度調査報告

地方分権論の再検討

2017年7月14日
中央大学商学部
御船 洋

1

報告の内容

- 1 地方分権改革の流れ
- 2 地方分権推進の目的・基本理念
- 3 平成の大合併の経緯・背景
- 4 道州制に関する最近の主な動き
- 5 道州制推進論と慎重論
- 6 地方分権擁護論
- 7 地方分権懷疑論
- 8 Treisman(政治学者)の地方分権懷疑論
- 9 地方分権論への素朴な疑問

2

1 地方分権改革の流れ

◆第一次分権改革

年	月	主な経緯
1993	6	地方分権の推進に関する決議（衆参両院）
	10	臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）最終答申
1994	2	今後における行政改革の推進方策について（閣議決定）
	5	行政改革推進本部地方分権部会発足
	9	地方分権の推進に関する意見書（地方6団体）
	12	地方分権の推進に関する大綱方針（閣議決定）
1995	5	地方分権推進法成立
	7	地方分権推進委員会発足（→2001年7月解散） ※1996年3月中間報告、1996年12月第1次勧告、1997年7月第2次勧告、 1997年9月第3次勧告、1997年10月第4次勧告、1998年11月第5次勧告、 2001年6月最終報告
1998	5	地方分権推進計画（閣議決定）
1999	7	地方分権一括法成立 （475法律の一括改正） →機関委任事務制度の廃止、国の関与の新しい ルールの創設、権限移譲等

◆三位一体の改革（2004～2006年度）

年	月	主な経緯
2001	7	地方分権改革推進会議発足（→2004年7月解散） ※2003年6月三位一体の改革についての意見
2002	6	骨太の方針（閣議決定）（毎年） （～2005年6月） → <ul style="list-style-type: none">① 国庫補助負担金改革（約4.7兆円）② 税源移譲（約3兆円）③ 地方交付税改革（約△5.1兆円）
2005	11	政府・与党合意

◆第二次分権改革

年	月	主な経緯
2006	6	地方分権の推進に関する意見書（地方6団体）
	7	骨太の方針（閣議決定）
	12	地方分権改革推進法成立
2007	4	地方分権改革推進委員会発足（→2010年3月解散） ※2007年5月 地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方 2008年5月 第1次勧告、2008年12月 第2次勧告、2009年10月 第3次勧告、 2009年11月 第4次勧告
2009	12	地方分権改革推進計画（閣議決定）
2011	4	第1次地方分権一括法成立（42法律を改正） 国と地方の協議の場法等成立
	8	第2次地方分権一括法成立（188法律を改正）
2013	3	地方分権改革推進本部発足（本部長：内閣総理大臣）
	4	地方分権改革有識者会議発足
	6	第3次地方分権一括法成立（74法律の改正）
	12	事務・権限の移譲等に関する見直し方針について（閣議決定）
2014	5	第4次地方分権一括法成立（63法律を改正）
2015	6	第5次地方分権一括法成立（19法律を改正）
2016	5	第6次地方分権一括法成立（15法律を改正）
2017	4	第7次地方分権一括法成立（10法律を改正）

義務付け・枠付け
の見直し
事務・権限の移譲
(国から地方、都
道府県から市町
村)など

5

2 地方分権推進の目的・基本理念

①地方分権の推進に関する決議

（衆議院本会議、1993年6月3日、参議院本会議、1993年6月4日）

今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除して、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い合わせ直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。

このような国民の期待に応え、国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等**地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り**、二十一世紀に向けた時代にふさわしい**地方自治を確立することが現下の急務である。**

したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである。

右決議する。

6

②地方分権推進法(1995年5月19日)

第一章 総則

(目的)

第一条

この法律は、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することの緊要性にかんがみ、地方分権の推進について、基本理念並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、地方分権の推進に関する施策の基本となる事項を定め、並びに必要な体制を整備することにより、地方分権を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。

(地方分権の推進に関する基本理念)

第二条

地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえつつ、各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする。

(国及び地方公共団体の責務)

第三条

国は、前条に定める地方分権の推進に関する基本理念にのっとり、地方分権の推進に関する施策を総合的に策定し、及びこれを実施する責務を有する。

2 地方公共団体は、国の地方分権の推進に関する施策の推進に呼応し、及び並行して、その行政運営の改善及び充実に係る施策を推進する責務を有する。

3 国及び地方公共団体は、地方分権の推進に伴い、国及び地方公共団体を通じた行政の簡素化及び効率化を推進する責務を有する。

7

②地方分権推進法(1995年5月19日) <つづき>

第二章 地方分権の推進に関する基本方針

(国と地方公共団体との役割分担)

第四条

地方分権の推進は、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、地方公共団体においては住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理するとの観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うべきことを旨として、行われるものとする。

(地方分権の推進に関する国の施策)

第五条

国は、前条に定める国と地方公共団体との役割分担の在り方に即して、地方公共団体への権限の委譲を推進するとともに、地方公共団体に対する国の関与(地方公共団体又はその機関の事務の処理又は管理及び執行に関し、国の行政機関が、地方公共団体又はその機関に対し、許可、認可等の処分、届出の受理その他これらに類する一定の行為を行うことをいう。)、必置規制(国が、地方公共団体に対し、地方公共団体の行政機関若しくは施設、特別の資格若しくは職名を有する職員又は附属機関を設置しなければならないものとすることをいう。)、地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務及び地方公共団体に対する国の負担金、補助金等の支出金の地方自治の確立を図る観点からの整理及び合理化その他所要の措置を講ずるものとする。

8

③地方分権推進委員会「中間報告－分権型社会の創造－」(1996年3月29日)

第1章 総論 － 地方分権推進の趣意

1. 何故にいまこの時点で地方分権か － 地方分権推進の背景・理由

1. 中央集権型行政システムの制度疲労

明治維新以来徐々に形成されてきた中央集権型行政システムは戦時体制の下で一段と強化された。戦後改革はこの戦前のシステムを大きく変革するものであったが、機関委任事務制度の踏襲と拡張にみられるように、それは中央集権型行政システムを完全に払拭するものではなかった。そしてその後の高度成長期の行政活動の発展と膨張の流れのなかで、通達行政の濃密化と補助金行政の拡大にみられるように、新しい形態の集権化が積み重ねられてきた。この明治期以来の中央集権型行政システムは、限られた資源を中央に集中し、これを部門間・地域間に重点的に配分して効率的に活用することに適合した側面をもち、これが当時はまだ後発国であったわが国の急速な近代化と経済発展に寄与し、比較的短期間のうちに先進諸国との水準に追いつくことに大きく貢献してきた事実は、否定できないところである。

しかしながら、中央集権型行政システムにはそれなりの弊害も伴う。すなわち、国民国家の統一のために地域社会の自治を制約し、国民経済の発展のために地域経済の存立基盤を掘り崩す。権限・財源・人間、そして情報を中央に過度に集中させ、地方の資源を収奪し、その活力を奪う。全国画一の統一性と公平性を重視するあまりに、地域的な諸条件の多様性を軽視し、地域ごとの個性ある生活文化を衰微させる。それは、脳神経ばかりが異常に肥大しその他の諸器官の退化した生物にも比せられる。

このように、中央集権型行政システムには功罪両面があるのであるが、わが国の政治・行政を取り巻く国際・国内の環境はこここのところ急速に大きく変貌してきている。そしてその結果として、今日では中央集権型行政システムが新たな時代の状況と課題に適合しないものとなって、その弊害面を目立たせることになったのではないか。言い換えれば、旧来のシステムは一種の制度疲労に陥り、新たな状況と課題に的確に対応する能力を失っているのではないかと考える。(以下略) 9

③地方分権推進委員会「中間報告－分権型社会の創造－」(1996年3月29日) <つづき>

2. 変動する国際社会への対応

冷戦の終結に伴い、国際社会の枠組みは大きく変動した。経済活動のボーダレス化が急速に進み、政府レベルの国際交流のみならず、地域レベル・市民レベルの国境を越えた交流が活発を極め、政治・経済・社会をめぐる新たな国際秩序の模索が続いている。このような国際情勢の下で、国が担うべき国際調整課題があらゆる行政分野にわたって激増している。にもかかわらず、この種の国際調整課題に対する国の各省庁の対応は決して十分に迅速かつ的確であるように見えない。

そこでこの際、国にしか扱い得ない国際調整課題への国の各省庁の対応能力を高めるためにも、地方分権を推進し、国の各省庁の国内問題に対する濃密な関与に伴う負担を軽減することを通して、これを身軽にしその役割を純化し強化していくべきである。

3. 東京一極集中の是正

国内の社会経済構造に目を転ずれば、まず産業の海外進出に伴う国内産業の空洞化現象を深刻に受け止めるべきであるが、純粹に国内の現象にかぎってみても、人口・産業・金融・情報・文化等の東京圏への過度の集中に依然として歯止めがかかるない。そこで、東京圏における超過密の弊害は住民の生活環境のあらゆる側面に及んでいるとともに、この巨大都市圏は地震等の大規模災害に対してきわめて脆弱になってしまっている。そして地方圏では過疎化が進み、地域社会の活力が低下し、ところによっては崩壊の危機にさらされている。

そこでこの際、多極分散型の国土形成を実効あるものにするためにも、地方分権を推進し、まずは政治・行政上の決定権限を地方に分散し、これによって東京一極集中現象に歯止めをかけ、地域の産業・行政・文化を支える人材を地方圏で育て、地域社会の活力を取り戻させる必要がある。(以下略)

③地方分権推進委員会「中間報告－分権型社会の創造－」(1996年3月29日)＜つづき＞

4. 個性豊かな地域社会の形成

わが国は高度成長によって世界有数の経済力を有する国に発展して、先進国の仲間入りをはたした。そしてこの間に、多くの行政分野でそのナショナル・ミニマムの目標水準を達成し、平和で安全な社会を築き上げた。にもかかわらず、国民の多くはその日常生活の場で真の安らぎと豊かさを実感できないでいる。その原因の少なくとも一端は、中央集権型行政システムの下で全国画一の統一性と公平性が過度に重視され、地域社会の諸条件の多様性が軽視されてきたことにある。ナショナル・ミニマムが概ね達成されたことによって、行政サービスに対する国民のニーズは多種多様になってきた。こうした国民の多様化した価値観に対して全国画一の統一性と公平性の価値基準を押し付けようとすることは、もはや時代錯誤になってきている。(以下略)

5. 高齢社会・少子化社会への対応

わが国では今日、他国に類例をみない急激なテンポで人口の高齢化が進み、その反面では少子化が進んでいる。そこで、この人口構成の急激な変動に対応する各種サービスの供給体系の構築が急務になってきており、高齢者に向けては保健・医療・福祉及び生涯学習関連のサービス相互の緊密なる連携が、幼児児童に向けては保育・教育関連のサービスの再編成が要請されている。

また、それは地方公共団体職員による行政サービスの供給だけで対応できるものではなく、各種の公益法人、NPO、ボランティアなどの協力をはじめ、場合によっては民間企業の参入を得て、公私協働のサービス・ネットワークを形成する必要がある。

この種の総合行政と公私協働の仕組みづくりは、国の各省庁別の、さらには各局別の縦割りの行政システムをもってしては到底実現できない。この種の仕組みづくりは地方公共団体のなかでも、住民に身近な基礎的地方公共団体である市町村の創意工夫に待つほかはない。(以下略)

11

③地方分権推進委員会「中間報告－分権型社会の創造－」(1996年3月29日)＜つづき＞

2. 目指すべき分権型社会の姿 — 地方分権推進の目的・理念と改革の方向

地方分権の推進が求められるに至った上記の背景・理由から明らかなように、地方分権推進の目的・理念を簡潔に要約して言えば、「国と地方」、「国民と住民」、「全国と地域」、「全と個」の間の不均衡を是正し、地方・住民・地域・個の側の復権を図ることを目的に、全国画一の統一性と公平性を過度に重視してきた旧来の「中央省庁主導の縦割りの画一行政システム」を、地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革することである。これを分解してもう少し詳しく説明すれば、以下のとおりである。

1. 自己決定権の拡充 — 規制緩和と地方分権 (本文略)

2. 新たな地方分権型行政システムの骨格

では、地域住民の自己決定権を拡充するためには、どのような点を改めるべきなのか。新たな地方分権型行政システムの骨格とは何か。

まず第一に、国と地方公共団体の関係を現行の上下・主従の関係から新しい対等・協力の関係へと改めなければならぬ。それには、国と地方公共団体を法制面で上下・主従の関係に立たせてきた機関委任事務制度を、この際廃止に向けて抜本的に改革する必要がある。

第二には、この新しい対等・協力の関係を実のあるものにするために、これまで国の各省庁が包括的な指揮監督権を背景にして地方公共団体に対し行使してきた関与、なかでも事前の権力的な関与を必要最小限度に縮小し、国と地方公共団体の間の調整ルールと手続きを公正・透明なものに改める必要がある。なお、この新しい調整ルールと手続きを構築するにあたっては、官と民の関係を公正・透明なものにすることを目的にして制定された行政手続法の考え方を参考にすべきである。

第三に、このことは、法令に明文の根拠をもたない通達による不透明な関与を排除し、「法律による行政」の原理を徹底することを意味する。国による地方公共団体の統制は、国会による事前の立法統制と裁判所による事後の司法統制を中心にするものとし、各省庁による細部にわたる行政統制を可能な限り縮小することである。

12

③地方分権推進委員会「中間報告－分権型社会の創造－」(1996年3月29日)＜つづき＞

3. 地方公共団体の自治責任(本文略)

4. 地方分権型行政システムに期待される効果 — 分権型社会の姿

では、国・都道府県・市町村の関係が上下・主従の関係から対等・協力の関係に変わり、「中央省庁主導の縦割りの画一行政システム」から「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に転換したならば、その帰結としてどのような効果を期待できるのか。

第一に、知事・市町村長が、「国の機関」たる立場から解放され、「地域住民の代表」であり「自治体の首長」であるという本来の立場に徹しきりができるようになるので、知事・市町村長はこれまで以上に地域住民の意向に鋭敏に応答するようになる。地方議会にとっても、その権能が強化され、知事・市町村長に対する監視・牽制・批判機能の重要性が増す。そしてこのことは、地域住民による各種の新しい運動の展開を促し、自治への住民参画を促すことになるはずである。すなわち、民主主義の徹底である。

第二に、それぞれの地方公共団体による行政サービスが、地域住民の多様なニーズに即応する迅速かつ総合的なものになるとともに、地域住民の自主的な選択に基づいた個性的なものになる。このことは、他面では地方公共団体が相互にその意欲と知恵と能力を競い合う状態を創り出すことになり、そのことがまた地方公共団体の自己改善を促す効果をもつはずである。それぞれの地方公共団体が優先して推進する政策にはこれまで以上に大きな差異が生じることとなり得るが、それは究極においては地域住民自らによる選択の帰結なのであって、これを不満とする地域住民は批判の矛先を自らが選出した地方議会と首長に向けなければならない。すなわち、地方自治の本旨の実現である。

第三に、これまで国・都道府県・市町村の間で行われていた報告・協議・申請・許認可・承認等の事務が大幅に簡素化され、この種の「官官折衝」のために浪費されてきた多大の時間・人手・コストを節約し、これで行政サービスの質・量の改善に充てることができる。すなわち、公金の有効活用の促進であり、国・地方を通ずる行政改革の推進と国民負担増の抑制である。

13

④地方分権推進計画(閣議決定)(1998年5月29日)

第1 地方分権推進の基本的考え方

地方分権の推進は、国と地方公共団体とが共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係であることを踏まえつつ、地方公共団体の自主性及び自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図るため、各般の行政を展開する上で国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、住民に身近な行政をできる限り身近な地方公共団体において処理することを基本として行われなければならない。

このため、政府は、地方分権推進法(平成7年法律第96号)に定める基本方針に即しつつ、地方分権推進委員会勧告を最大限尊重して、地方分権の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、以下のとおり必要な法制上又は財政上の措置その他の措置を講ずるほか、関係地方公共団体に対し必要な要請を行うものとする。

また、本計画を着実に実施するとともに、地方分権の一層の推進に向けて、今後とも積極的に取り組んでいくこととする。

14

⑤地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律 (地方分権一括法)(1999年7月16日)

(地方自治法の一部改正)

第一章 共通関係(第一条・第二条)

第一条の二を第一条の三とし、第一条の次に次の二条を加える。

第一条の二 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たつて、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

15

⑥地方分権改革推進法(2006年12月15日)

第一章 総則

(目的)

第一条

この法律は、国民がゆとりと豊かさを実感し、安心して暮らすことのできる社会を実現することの緊要性にかんがみ、旧地方分権推進法(平成七年法律第九十六号)等に基づいて行われた地方分権の推進の成果を踏まえ、地方分権改革(この法律の規定に基づいて行われる地方分権に関する改革をいう。以下同じ。)の推進について、基本理念並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、地方分権改革の推進に関する施策の基本となる事項を定め、並びに必要な体制を整備することにより、地方分権改革を総合的かつ計画的に推進することを目的とする。
(地方分権改革の推進に関する基本理念)

第二条

地方分権改革の推進は、国及び地方公共団体が共通の目的である国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係にあることを踏まえ、それぞれが分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性及び自立性を高めることによって、地方公共団体が自らの判断と責任において行政を運営することを促進し、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として行われるものとする。

16

⑥地方分権改革推進法(2006年12月15日) <つづき>

(国及び地方公共団体の責務)

第三条

国は、前条に定める地方分権改革の推進に関する基本理念にのっとり、地方分権改革を集中的かつ一体的に推進するために必要な体制を整備するとともに、地方分権改革の推進に関する施策を総合的に策定し、及びこれを実施する責務を有する。

2 地方公共団体は、国の地方分権改革の推進に関する施策の推進に呼応し、及び並行して、その行政運営の改善及び充実に係る施策を推進する責務を有する。

3 国及び地方公共団体は、地方分権改革の推進に伴い、国及び地方公共団体を通じた行政の簡素化及び効率化を推進する責務を有する。

(国と地方公共団体との連絡等)

第四条

国は、地方分権改革の推進に関する施策の推進に当たっては、地方公共団体の立場を尊重し、これと密接に連絡するとともに、地方分権改革の推進に関する国民の関心と理解を深めるよう適切な措置を講ずるものとする。

17

⑦地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方 ー地方が主役の国づくり(地方分権改革推進委員会、2007年5月30日)

1 地方分権改革の目指すべき方向性

(分権型社会への転換)

国が地方のやることを考え、押し付けるという中央集権型のシステムは、もはや捨て去るべきである。明治維新以来の中央集権型のシステムは、近代化と経済発展を効率的に達成することに大きな成果をあげてきた。しかし、経済の高度成長の時代を終え、国・地方を合わせた未曾有の債務残高という負の遺産を抱えるなか、21世紀の人口減少社会においていつそう加速する少子高齢化やアジアにおける競争激化などの大きな変化に的確に対応していくためには、地方の多様な価値観や地域の個性に根ざした豊かさを実現する住民本位の分権型社会へ、抜本的な転換をはからなければならない。

そのためには、国と地方の役割分担を徹底して見直すことにより、行財政をめぐり国と地方の不明確な責任関係がもたらす両者のもたれ合い状態から、早急に脱却する必要がある。国は、国が本来やるべき仕事のみに専念して、国民・住民に最も身近なところで、行政のあり方を国民・住民がすべて自らの責任で決定・制御できる仕組みを構築しなければならない。このためにも、住民に身近な基礎自治体について、さらなる体制の充実強化が必要である。

それとともに、情報共有と住民参加の促進を通じて、多様性と創造性にあふれた住民本位の地域づくりを進めることが必要となる。これにより、真の民主主義の確立とともに、国民がゆとりと豊かさを実感し安心して暮らすことができる、確かな持続可能性を備えた社会を実現することができる。

18

⑦地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方 一地方が主役の国づくり（地方分権改革推進委員会、2007年5月30日）<つづき>

(地方の活力を高め、強い地方を創出) (本文略)

(地方の税財政基盤の確立)(本文略)

(簡素で効率的な筋肉質の行財政システム)(本文略)

(自己決定・自己責任、受益と負担の明確化により地方を主役に)

地方分権改革においては、「自己決定・自己責任」、「受益と負担の明確化」により「地方を主役に」の確立を目指すべきである。「地方が主役」とは、地方が総体として国から自立するとともに、各地域が相互に連帯しつつ個々に自立する姿である。条例制定権を拡大して、首長・議会を本来あるべき政策決定機関に変え、自主経営を貫き、地方が主役となる。地方が主役の国づくりを実現するには、自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する必要がある。

以上の方向性を目指す地方分権改革の推進は苦難の道程が予想されるが、行政運営の失敗の影響は住民に及ぶことを踏まえ、住民・首長・議会が自治の担い手としての意識改革を行い、その下で職員も自らの使命をしっかりと自覚して、それぞれが確固たる意志と責任を持って進んでいかなければならない。この歩みが、国と地方の真の対等協力関係を構築し、総合行政の名にふさわしい住民本位の豊かな行政の実現として結実するのである。

19

⑦地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方 一地方が主役の国づくり（地方分権改革推進委員会、2007年5月30日）<つづき>

2 地方分権改革推進のための基本原則

(1)基礎自治体優先

補完性・近接性の原理にしたがい、ニアイズベターの観点に立って地方自治体、とくに基礎自治体を優先する。

(2)明快、簡素・効率

明快な国と地方の役割分担を確立するとともに、「官から民へ」の考え方にもとづき、国・地方を通じ、無駄と重複を排除した、簡素で効率的な行政を実現する。

(3)自由と責任、自立と連帯

地方の行政及び税財政の基盤を確立し、自由度を拡大して、地方自治体が責任をもって行政を実施するとともに、自立した自治体が国に依存せず、相互の連携・連帯によって支え合う仕組みを実現する。

(4)受益と負担の明確化

(3)とあわせて、受益と負担の明確化により、住民が主体的に政策の選択と決定を行うようにする。

(5)透明性の向上と住民本位

情報公開を徹底して、行政の透明性を向上させるとともに、首長と議会がそれぞれの機能を十分に発揮することでガバナンスを強化し、また住民参加の促進やNPOなどとのパートナーシップを確立して、真に住民のための地方分権改革を実現する。

20

⑧地方分権改革推進計画(閣議決定)(2009年12月15日)

(前文)

地域主権の確立は、鳩山内閣の「一丁目一番地」である重要課題であり、明治以来の中
央集権体質から脱却し、この国 の在り方を大きく転換する改革である。国と地方自治体の関
係を、国が地方に優越する上下の関係から、対等の立場で対話のできる新たなパートナ
ーシップの関係へと根本的に転換し、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めるこ
のできる活気に満ちた地域社会をつくっていかなければならぬ。

このため、地域主権改革の第一弾として、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡
大、国と地方の協議の場の法制化、今後の地域主権改革の推進体制について、以下のと
おり所要の取組を推進することとする。

なお、本計画が定める取組のうち、法律の改正により措置すべき事項については、必要
に応じて一括して所要の法律案を平成22年通常国会に提出することを基本とする。

21

3 平成の大合併の経緯・背景

市町村数の推移

年	市	町	村	合併件数	合併関係市町村数	合計
1998	670	1,994	568	0	0	3,232
1999	671	1,990	568	1	4	3,229
2000	671	1,990	568	2	4	3,229
2001	672	1,987	567	3	7	3,226
2002	675	1,981	562	6	17	3,218
2003	677	1,961	552	30	110	3,190
2004	695	1,872	533	215	826	3,100
2005	739	1,317	339	325	1,025	2,395
2006	779	844	197	12	29	1,820
2007	782	827	195	6	17	1,804
2008	783	812	193	12	28	1,788
2009	783	802	192	30	80	1,777
2010	786	757	184	0	0	1,727
2011	786	754	184	6	14	1,719
2012	788	747	184	0	0	1,719
2013	789	746	184	0	0	1,719
2014	790	745	183	1	2	1,718
2016	791	744	183	0	0	1,718
計				649	2,163	

(注)4月1日現在の数値。ただし、2007、2009、2010年は3月31日、
1998、2012年は10月1日、2011年は11月11日、2013年は1月1日、2014年は4月5日、
2016年は10月10日現在の数値。

(出所) 総務省資料。

22

◆平成の大合併に至る経緯

- 1995年7月 「市町村の合併の特例に関する法律」
・自主的な市町村合併推進
・合併協議会設置に係る住民発議制度の創設 → 現実の動きなし
- 1995年7月 地方分権推進委員会が発足
- 1996年3月 中間報告…道州制や市町村合併等の分権推進の「受け皿論」棚上げ
- 1996年12月 第1次勧告…機関委任事務の全面廃止
「市町村の自主的合併を一層強力に推進する」
- 1997年1月 市町村合併等を念頭に置いた「地方行政体制等検討グループ」設置
- 1997年7月 第2次勧告…「今まで以上に積極的に自主的な市町村合併を推進する」
「都道府県は市町村合併のパターンを提示する」
「国は必要な指針を策定する」
- 経緯: 機関委任事務の全面廃止 → 都道府県の権能強化 → 基礎自治体である市町村こそ強化されるべき → 小規模町村では権能強化に限界あり → 市町村合併を推進すべき
・1995-96年頃は、自治省内にも、地方分権の受け皿は都道府県であって市町村では難しいとの雰囲気があった。
- 1998年5月 地方分権推進計画(閣議決定)
- 2000年7月 与党(自民・公明・保守)行財政改革推進協議会
「基礎自治体の強化の観点で、市町村合併後の自治体数を1,000を目標にする決定」をするよう政府に求める。

23

◆市町村合併推進を後押しした要因

- ① 西尾私案(地方制度調査会副会長の西尾勝氏が提示した今後の基礎自治体に関する案) 2002年11月
(1)基礎自治体のあり方…市町村合併によって、基礎自治体を現在市がやっている事務ができるくらいの規模にする。
(2)合併ができない小規模自治体(町村)は基本的な一部の窓口業務を残して、その他業務は都道府県がやる制度(特例町村制)を設ける。… 全国町村会、全国町村議会議長会等、町村関係者大反対。
- ② 「地財ショック」…2004年度予算において、一般財源が2兆9,000億円(12%)減る。
総務省が合併のために地方交付税を絞り込んで来たと解釈される。
- ③ 住民発議の市町村合併の仕組みが使われるようになった。

◆平成の大合併を促進するためのアメとムチ

アメ…「合併算定替」と「合併特例債」の設定。

ムチ…普通交付税の「段階補正」の削減、地方交付税の削減。補助金の削減。

24

人口規模階級別市町村数および人口(2000年と2010年の比較)

市	2000年			2010年			2000年			2010年		
	市の数(20.8%)			市の数(45.5%)			市の人口(78.7%)			市の人口(90.7%)		
人口階級	団体数	割合(%)	累積割合(%)	団体数	割合(%)	累積割合(%)	人口(千人)	割合(%)	累積割合(%)	人口(千人)	割合(%)	累積割合(%)
100万以上	12	1.8	1.5	12	1.5	1.5	26,852	26.9	26.9	28,827	24.8	24.8
50～100万	11	1.6	3.4	17	2.2	3.7	6,810	6.8	33.7	11,641	10.0	34.8
30～50万	43	6.4	9.8	43	5.5	9.1	16,728	16.8	50.5	16,691	14.4	49.2
20～30万	41	6.1	15.9	39	5.0	14.1	10,131	10.1	60.6	9,775	8.4	57.6
10～20万	122	18.2	34.1	157	19.9	34.1	16,487	16.5	77.1	21,845	18.8	76.4
5～10万	217	32.3	66.4	266	33.8	67.9	15,108	15.1	92.2	18,567	16.0	92.4
3～5万	152	22.6	89.0	178	22.6	90.5	6,004	6.0	98.3	7,006	6.0	98.4
3万未満	74	11.0	100.0	75	9.5	100.0	1,746	1.7	100.0	1,804	1.6	100.0
合計	672			787			99,865			116,157		

25

人口規模階級別市町村数および人口(2000年と2010年の比較) <つづき>

町村	町村数(79.2%)			町村数(54.5%)			町村人口(21.3%)			町村人口(9.3%)		
	人口階級	団体数	割合(%)	累積割合(%)	団体数	割合(%)	累積割合(%)	人口(千人)	割合(%)	累積割合(%)	人口(千人)	割合(%)
3万以上	117	4.6	4.6	72	7.7	7.7	4,406	16.3	16.3	2,749	23.1	23.1
2～3万	199	7.8	12.4	105	11.2	18.8	4,811	17.8	34.1	2,537	21.3	44.4
1～2万	686	26.8	39.2	283	30.1	48.9	9,609	35.5	69.6	4,151	34.9	79.3
5千～1万	833	32.6	71.8	244	25.9	74.8	6,025	22.3	91.9	1,792	15.1	94.4
5千未満	723	28.3	100.0	237	25.2	100.0	2,209	8.2	100.0	672	5.6	100.0
合計	2,558			941			27,061			11,901		

26

人口規模階級別市町村数および人口(2000年と2010年の比較) <つづき>

◆市町村全体 2000年

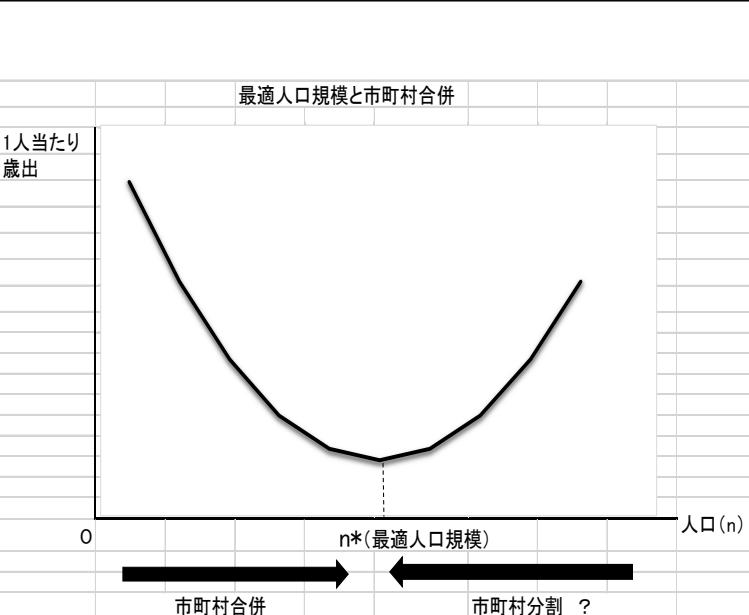
2010年

2000年

2010年

人口階級	団体数	割合 (%)	累積割合 (%)	団体数	割合 (%)	累積割合 (%)	人口 (千人)	割合 (%)	累積割合 (%)	人口 (千人)	割合 (%)	累積割合 (%)
100万以上	12	0.4	0.4	12	0.7	0.7	26,852	21.2	21.2	28,827	22.5	22.5
50～100万	11	0.3	0.7	17	1.0	1.7	6,810	5.4	26.6	11,641	9.1	31.6
30～50万	43	1.3	2.1	43	2.5	4.2	16,728	13.2	39.7	16,691	13.0	44.6
20～30万	41	1.3	3.3	39	2.3	6.4	10,131	8.0	47.7	9,775	7.6	52.3
10～20万	122	3.8	7.1	157	9.1	15.5	16,487	13.0	60.7	21,845	17.1	69.3
5～10万	217	6.7	13.8	267	15.5	31.0	15,108	11.9	72.6	18,617	14.5	83.9
3～5万	269	8.3	22.2	249	14.4	45.4	10,410	8.2	80.8	9,705	7.6	91.4
3万未満	2,515	77.9	100.0	944	54.6	100.0	24,401	19.2	100.0	10,956	8.6	100.0
合計	3,230			1,728			126,926			128,057		

27



最適人口規模に関する推計結果	
研究者	最適人口規模
中井(1988)	全市町村(決算) 12.8万人 641都市(基準財政需要) 25.3万人 全市町村(基準財政需) 29.6万人
吉村(1999a)	全市市・特別区 約21.6万人 大都市圏・特別区 18.2万人 地方圏 18.1万人
吉村(1999b)	全市・特別区 20.9万人 * 27.1万人 全市町村 157.3万人 * 245.1万人
横道・沖野(1996)	* 面積を説明変数に含む場合 面積10m ² の地域 9.1万人 面積100m ² の地域 13.6万人 面積500m ² の地域 約18.1万人 面積1000m ² の地域 約20.5万人
林正寿(1999)	11.8万人
西川(2002)	17.0万人
林正義(2002)	31～46万人
古川章好(2004)	全国 19万人 北海道 30万人 関東などの大都市圏 17～24万人 東北、中国、九州 15～17万人
古川彰(2006)	621市 議会費 617万人 対象 総務費 63万人 民生費 48万人 衛生費 17万人 商工費 27万人 消防費 35万人 教育費 67万人

(出所)林正義(2002)等による。

28

4 道州制に関する最近の主な動き

2012年12月 衆議院選挙(公示12月4日、投開票12月16日)のマニフェスト

- ・民主党:中長期的な視点で道州制を検討する。
- ・自民党:道州制基本法を早期に制定、制定後5年以内に道州制の導入を目指す。
- ・公明党:早期に道州制基本法を制定、道州制推進本部と道州制国民会議を設置し、約3年で議論を集約、その後2年間をめどに法的措置を講じる。

2012年12月 第2次安倍内閣発足 道州制担当大臣(総務大臣兼務)を置く。

2013年1月 自民党道州制推進本部の今村本部長が、「道州制基本法案」を次期通常国会に議員立法で提出する方針を示す。

2月 自民党道州制推進本部総会、道州制基本法案を今通常国会に提出する方針を確認(公明党、日本維新の会、みんなの党との共同提出を目指す)

4月 自民党・公明党の「道州制に関する立法ワーキングチーム」が道州制推進基本法案(骨子案)をとりまとめ全国町村議会議長会が道州制の導入に反対する緊急声明を発表

5月 自民党道州制推進本部が地方六団体から道州制(推進基本法)に関するヒアリングを実施

6月 与党が道州制推進基本法案の通常国会提出を見送り。

29

4 道州制に関する最近の主な動き <つづき>

2013年7月 参議院選挙(公示7月4日、投開票7月21日)のマニフェスト

- ・自民党:道州制推進基本法を早期に制定、5年以内に道州制の導入を目指す。
- ・公明党:道州制基本推進法を制定、道州制国民会議で3年間かけて制度設計を議論、その答申後2年を目標に必要な法的措置を講じる。
- ・民主党:言及なし。

7月 自民党道州制推進本部が道州制推進基本法案(骨子案)の修正を検討。

2014年1月 自民党道州制推進本部の磯崎事務局長代理が、平成26年(2014年)通常国会に道州制推進基本法案を出し成立を目指す考えを表明。

2014年12月 衆議院選挙(12月2日公示、12月14日投開票)

- ・自民党的マニフェスト(重要政策集):「道州制の導入に向けて、国民的合意を得ながら進めてまいります。導入までの間は、地方創生の視点に立ち、国、都道府県、市町村の役割分担を整理し、住民に一番身近な基礎自治体(市町村)の機能強化を図ります。」



2017年7月現在 道州制推進基本法案は国会に提出されていない。

30

5 道州制推進論と慎重論

◆道州制推進論の根拠

(1)都道府県制度の限界の克服

- (i)都道府県の区域を越える広域行政課題の増加
- (ii)市町村合併の進展に伴う都道府県の役割の変化

(2)地方分権の一層の推進

(3)地方の活性化、地域間格差の是正

(4)国と地方の行財政改革の進展

31

5 道州制推進論と慎重論 <つづき>

◆道州制慎重論の根拠

(1)既存制度の活用で十分

広域行政需要などの課題に対しては、まずは現行の広域連合制度等の既存制度を活用すべきではないか。

(2)国の調整機能の低下のおそれ

道州知事を直接公選とした場合、知事の権限や権力は強大なものとなる。巨大州の知事と中央政府の意見が対立した場合、その調整が極めて困難になる。

(3)集権的な道州制になってしまうおそれ

道州に国の事務を大幅に移譲することが想定されているが、それら事務の執行に対する国の指揮監督権等の関与を認めるのであれば、集権的な道州制となる可能性がある。

(4)道州間格差、道州内の一極集中のおそれ

道州間に税負担や行政サービスの格差が生じる。財政調整が必要となるが、各道州の自立性や自己責任とどう両立させるか。また、道州内においても、いわゆる州都への一極集中が進む。

(5)市町村合併の促進の可能性

多くの道州制案において、都道府県の事務を市町村に移譲していくことが想定されている。その受け皿として、市町村の体制整備、特に小規模自治体のあり方が課題となる。そのためにさらなる市町村合併が推進される可能性がある。

32

6 地方分権擁護論

- (1) **足による投票**
- (2) **分権化定理**
- (3) **競争市場類推論**: 供給者の多い完全競争市場の方が、独占や寡占市場よりも厚生損失が小さくなるのと同じように、公共財の場合にも政府の数が多い方が厚生損失が少ない。
- (4) **住民監視**: 政府規模が小さいほど、住民による政府の監視が容易となるから、政府が非効率的な政策を行いにくくなる。
- (5) **政策実験**: 数多くの地方政府が存在し、それぞれが異なった政策を展開していれば、リスク分散を通じて優れた政策が安価に開発されることになる。もし失敗しても、中央政府が失敗するよりも損失は小さい。
- (6) **ヤードステイック競争**: 住民が自分の住んでいる地方の政府の政策を、近隣の地方政府と比較して評価するので、近隣の地方政府が優れた政策をとると、その政策を当該地方政府も真似をするので、政策が改善される。質の悪い首長は選挙で落とされるので、首長はがんばる。

33

7 地方分権懐疑論

【効率性の観点からの批判】

- (1) **スピルオーバー効果**
公共財・サービス便益の範囲と行政区域の不一致が起きる。(例: 感染症予防、環境政策等)
- (2) **移住外部性**
財政的分権のもとで各地域間を人々が自由に移動している場合、地域人口の配分は最適ではなくなる。
(生産量を最大化する人口配分にはならない)
- (3) **租税外部性**
 - ① **水平的租税外部性**: 各地域間を課税ベース(資本や住民)が移動する場合、地方の税率は過小となる。
(“底辺への競争”(race to the bottom)、「近隣窮乏化効果」、「パイの奪い合い」)
 - ② **垂直的租税外部性**: 国と地方が同一の課税ベースを共有している場合、双方とも独立して税率を決定すると国と地方の税率は過大となる。
- (4) **福祉の磁石(welfare magnet)**
受給者は給付条件の良い地域を選ぶ。各地域が独立して社会保障政策を行うと、高福祉サービスを提供している地方に福祉ニーズが集まり、福祉費用が増大する。その結果高所得者や企業が高負担を嫌ってその地方から逃げ出すこととなり、財政が悪化する。

【公平性の観点からの批判】

- (5) 地方分権は地方間の**財政力格差の拡大**をもたらす。

34

7 地方分権懐疑論 <つづき>

【地方分権の「誤解」(佐藤(2004)]

- ① 分権化すれば、地域のニーズに即した公共サービスが提供される。
- ② 分権化による地方政府間競争の促進は財政の効率化を促す。
- ③ 分権化は地域経済を活性化させる。
- ④ 分権化すれば、政府のアカウンタビリティは改善する。
- ⑤ 分権化は地方を切り捨てる。
- ⑥ 分権化は中央政府の権限を縮小させる。

«説明»

- ① Oatesの「分権化定理」…情報の非対称性により、地方政府の方が中央政府よりも住民のニーズを的確に把握
→ 中央政府の公共サービス供給は画一的、というロジックだが……
→ 「プリンシパル-エージェント理論」によれば、プリンシパル(中央政府)がエージェント(地方政府)に対して正確な情報を提供するような制度設計は可能 → 分権化しなくても、中央政府が地域のニーズに即した公共サービスの提供は可能
- ② 地域間競争 → 住民の監視の強化 → 無駄の削減 → 財政規模の縮小、というロジックだが……
→ 「良い競争」(足による投票、ヤードスティック競争等)と「悪い競争」(租税競争(税率引き下げ競争)、租税輸出(ホテル税等)、財政的外部効果の放置等)があるので、一概には言えない。
- ③ 地方分権 → 地域資源の有効利用 → 地域経済の発展、というロジックだが……
→ 地方分権と経済成長の関係は必ずしも明確ではない。

35

7 地方分権懐疑論 <つづき>

- ④ 地方分権 → 住民の監視の強化 → アカウンタビリティの改善、というロジックだが……
→ アカウンタビリティの改善は、住民が政府の行動にどの程度関与できるか、と、住民が地方政府の情報をどこまで正確に知っているか、に依存して決まる。
- ⑤ 地方分権 → 国庫支出金や地方交付税の廃止 → 地方の切り捨て、という心配だが……
→ 地域間所得再分配システムの矛盾…地域単位で所得再分配を行えば、地域の低所得者のみならず地域の中高所得者も恩恵に与るので、所得再分配効果が減殺される。一方で、たとえば、地方交付税制度の下では、不交付団体である東京都の低所得者にはその恩恵は及ばない。所得再分配は個人(世帯)単位で行うべき。補助金(給付)を個人に対して行い、地方政府はその給付に課税する仕組みにすればよい。
- ⑥ 国は国防や外交に特化し、地方はその他の公共サービス提供に当たれば、小さな中央政府となる、というロジックだが……
→ 分権化は地方への無条件な権限移譲を意味しない。状況に応じて、中央と地方の機能の弾力的な変更を担保しておく方が望ましい(危機管理等)。
中央政府は地方政府のモニタリング機能、レフェリー機能を果たすべき。

「地方分権に対する過信」「バラ色分権論」の横行には注意すべき。(伊藤(2009))

36

8 Treisman(政治学者)の地方分権懐疑論 (地方分権擁護論への反論)

地方分権擁護論の根拠1: 地方政府は地域住民の意向によりセンシティブだ。

Treismanの反論1: 例えば、大きく意見が分かれるイシューについて、中央集権の下で全国民が投票すると多数決で賛成されるが、地方分権の下で地域住民が投票すると多数決で反対されるとする。この場合、中央集権の下では、全国の多数派が自ら選好する政策を、意見を異にする地方の多数派に押し付けることとなる。一方、地方分権の下では全国的に見ると少数派が支持する政策が採用されることとなる。どちらの多数決結果を採用するかは多分に価値判断の問題であり、その意味で、地方政府の決定が常に妥当だとする見解には留保が必要である。

根拠2: 地方分権により、住民が公務員をより適切に監督することができる。

反論2: 住民数が数百人を超えると、自発的な協力は起こらなくなる。また、住民の協力は新聞、政党、他の組織が積極的に活動しなければ、得られない。つまり、地方分権化したからと言って住民の監督能力が高まる保証はなく、その点、住民の中央政府に対する監督能力と地方政府の監督能力の間にはさしたる違いはない。

根拠3: 地方分権は地方政府の責任を明確化する。

反論3: 中央集権の下では地方政府の責任は不明確となるが、地方分権の下では地方政府の責任が明確になる、という見解だが、必ずしもそうは言えない。地方分権の下でも地方政府の責任が曖昧になるケースが起こりうる。地方分権下で複数層の政府が機能をシェアしている場合、住民は地方政府を評価しづらくなる。すなわち、どんな小さな村政府でも、多機能を果たしていると、村人は評価に困る。

37

8 Treisman(政治学者)の地方分権懐疑論 <つづき>

根拠4: 地方分権は、政府を人々に近づける。

反論4: 地理的な話ならば然りだが、地方有権者の政策選好ならば、然りではない。中央政府の政策と地方政府の政策のどちらに地方有権者は関心を持っているか、あるいは地方選出の国会議員と地方議員とは、有権者にどちらが近いか、を考えると、地方分権だから住民は地方政府に近いとは一概に言えない。また、中央集権下では、中央政府の政策決定が官僚に左右されるという批判があるが、地方分権下でも事情は同じである。

根拠5: 地方分権を自由競争になぞらえ、望ましいとする。

反論5: 地方分権の下では地方政府間競争が起こり、住民移動や企業の移動が誘発されて地域が活性化し、住民の便益が増大する、という見解だが、地方分権は必ずしも地方政府間競争を引き起こさないし、たとえ、地方政府間競争が起きたとしても、住民の便益向上よりも住民に害を与える競争になる可能性がある。また、住民や企業を誘致するために減税政策を行ってもその効果は疑わしい。

根拠6: 地方分権は市民意識を涵養する。

反論6: 公務員として地方政府に入って働くのは住民全体のうち、ほんの一握りの人たちである。政治参加の方式は間接参加方式であり、この点は中央集権でも地方分権でも同じである。地方分権化したからと言つて、それだけで市民意識が涵養されると考えるのは早計である。

38

8 Treisman(政治学者)の地方分権懐疑論 <つづき>

根拠7: 地方政府の方が地方の条件についてよく知っている。

反論7: 情報収集にはコストがかかる。その点で比較すると、中央政府に比べて地方政府に優位性はない。中央政府には情報収集と分析に規模の経済がある。また、住民や企業の情報を地方政府だから容易に聞き出すことができると考えるのは安易である。地方政府に住民情報を獲得する強い動機があるというのは明確でなく、また住民に情報を顯示させる優れた能力があるとは限らない。

根拠8: 地方分権は個人の自由を守る防波堤になる。

反論8: 地方分権を行うと、民族間の緊張を和らげ、マイノリティに政治特権を与え、独自の教育政策や宗教政策を選ばせることができるとなる。確かにこの点はメリットとなるが、その反面、党派的な地域リーダーにマイノリティの迫害や暴力的な分離運動を誘発する権限を与えてしまい、却って民族対立を煽ることもある。その結果、中央政府の民族融和政策の邪魔をすることになり、この点はデメリットだ。

根拠9: 地方分権は財政的インセンティブを与える。

反論9: 地方分権を行うと、地方の経済成長が促進され、地方税の増収につながる。また地方政府も歳入増を図り財政規律を高めようとするだろう、という見解である。確かに地方分権により地方政府の財政インセンティブは向上するだろう。しかし、その反面で、中央政府の財政インセンティブが低下する恐れがあり、もしそうなれば、ネットの効果は不明となる。

39

9 地方分権論への素朴な疑問

(1) 最適人口規模の議論への疑問

① 最適人口規模より少ない人口規模の自治体は市町村合併を行った方が効率的観点から望ましい、という議論はわかりやすい。
しかば、最適人口規模より多い人口を抱える自治体は分割するべきだろうか。

例えば、人口100万の都市は人口20万人の都市5つに分割すべきなのか。

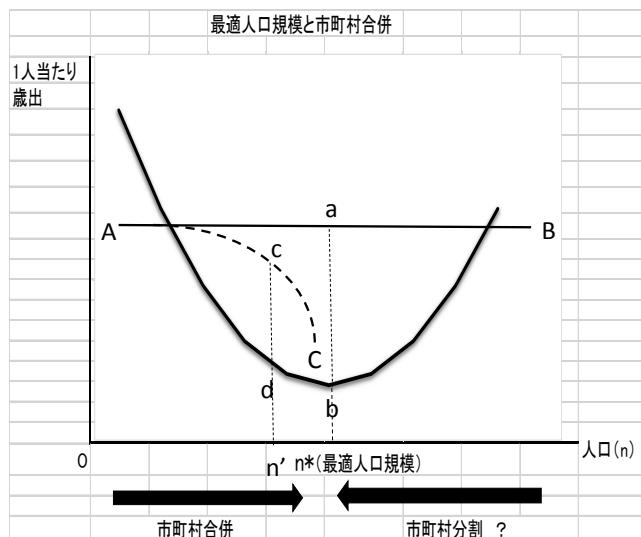
市町村合併については盛んに議論されるが、「大都市の分割」について全く議論されないのはなぜか。

40

9 地方分権論への素朴な疑問 <つづき>

(1) 最適人口規模の議論への疑問 <つづき>

②最適人口規模の議論においては、(住民1人当たり歳出を描いた)便益は特段明示されていないが、公共財の等量消費の性質により、住民1人当たりの便益は同一である(図のan*)との仮定が置かれていると解釈できる。しかし、人口規模によって住民一人当たりの便益が変化する場合もあり(図のAC線)、その場合最適人口規模は n' となる。住民の便益曲線を考慮しなければ、最適人口規模は決められない。

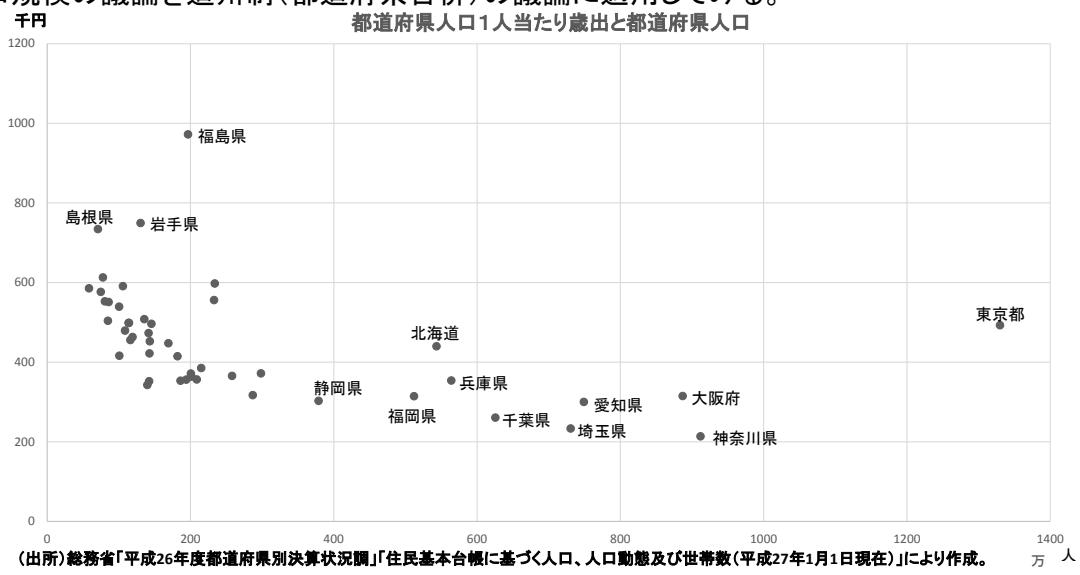


41

9 地方分権論への素朴な疑問 <つづき>

(1) 最適人口規模の議論への疑問 <つづき>

③最適人口規模の議論を道州制(都道府県合併)の議論に適用してみる。



42

9 地方分権論への素朴な疑問 <つづき>

(1) 最適人口規模の議論への疑問 <つづき>

○ 人口1人当たり歳出額が最小の県……神奈川県(21.4万円)。次いで埼玉県(23.4万円)、千葉県(26.1万円)。ちなみに、東京都は49.3万円。人口1人当たり歳出額が最大の県……福島県(97.2万円)。

○ 市町村合併の場合と同じロジックを使えば、道州の人口規模は神奈川県(912万人(2015年))や埼玉県(730万人(同))と同じ規模にすればよいということになる。

○ 「東北州」(東北地方6県の合併)の人口……約915万人

「中国州」(中国地方5県の合併)の人口……約753万人

「九州州」(九州地方7県の合併)の人口……約1,322万人

「近畿州」(近畿2府3県の合併)の人口……約2,091万人

「北海道」の人口……約543万人

「沖縄州」の人口……約145万人

→ 1人当たり歳出が低下する可能性あり。

→ 1人当たり歳出の低下効果は期待薄。

43

9 地方分権論への素朴な疑問 <つづき>

(2) 足による投票理論への疑問

Tieboutモデルにおける7つの前提が非現実的。

- ①住民の地域間移動は完全に自由であり、住民は自己の選好を最も満足させる地域に移動する。
- ②住民は地域ごとの公共支出や課税のパターンの差異について完全な知識を持ち、それに応じて行動する。
- ③住民が選択できる地域の数は非常に多数である。
- ④雇用機会に基づく居住場所の制約はない。あるいは、住民は配当所得(dividend income)によって生計を立てる。
- ⑤各地域において供給される公共財は他地域に外部効果(外部経済・外部不経済)をもたらさない。
- ⑥各地域において供給される公共財のパターンは一定に決められており、そのための費用を最小にするような人口としてその地域の最適規模が定義される。
- ⑦最適規模以下の地域の政府は人口を増加させようと努め、最適規模以上の地域の政府は人口を減少させようと努める。

44

9 地方分権論への素朴な疑問 <つづき>

(3)「分権化定理」への疑問

○「分権化定理」の前提…各地方政府は自地域の公共財需要曲線を正確に把握しているが、中央政府は各地域の公共財需要曲線を正確に把握していない。そこで、中央政府が公共財を供給する場合には、各地域の需要曲線がわからないので、適当な量を各地域に一律に供給する。

○「分権化定理」への疑問…上記と同じことは、地方分権下で地方政府が地方公共財の供給を担う場合にも起きる。それは、地方政府が住民の地方公共財に対する需要曲線を正確に把握できないときだ。いま、各地域がいくつかの「町」で構成されているとしよう。そして各町の住民組織を「町会」と呼ぼう。そして、町会はその町の住民の地方公共財に対する需要曲線を正確に把握しているとする。

45

9 地方分権論への素朴な疑問 <つづき>

(3)「分権化定理」への疑問 <つづき>

○地方政府は各町の地方公共財に対する需要曲線を正確に把握できないので、適当な量の地方公共財を各町の住民に一律に供給してしまう。その結果、各地域内において地方公共財供給に伴い厚生上のロスが発生する。つまり、地方公共財の供給を地方政府に委ねた場合にも、厚生上のロスは発生するのである。そこで、結論としては、地方公共財の供給は地方政府ではなく、各「町会」に委ねた方が望ましい、ということになる。

○さらに、「町会」も町の住民の地方公共財の需要曲線を正確に把握できないかもしれない。各町がいくつかの「集落」から成り、各集落の住民組織（「集落会」と呼んでおく）は各住民の需要曲線を正確に把握できているとする。この場合、地方公共財の供給は「町会」ではなく、「集落会」に委ねた方が望ましい。

…… ➡ 「分権化定理」は「地域内分権化定理」なのか？

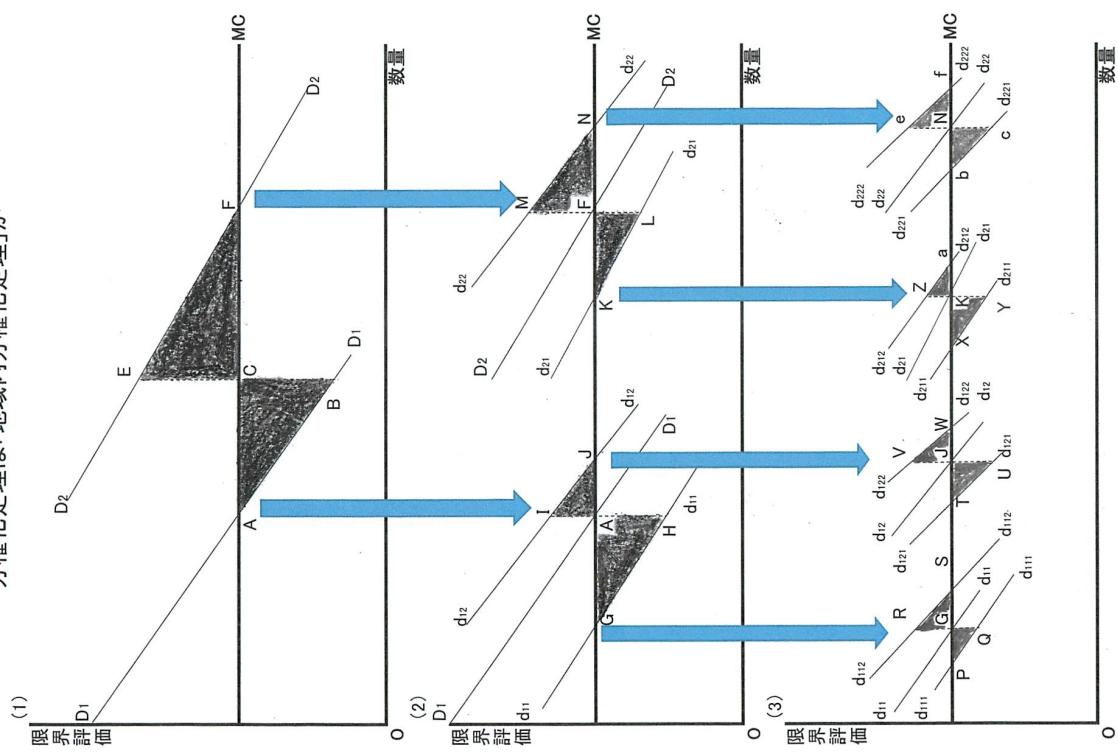
46

まとめ

- (1) 基礎自治体の最適人口規模をどのように決めればよいのか。
- (2) 地方分権化が望ましいとする経済学的説明は説得的か。
- (3) 道州制が望ましいとする経済学的根拠は何か。
- (4) 国と地方の役割分担の境界線を決める要因は何なのか。あるいは、最適な地方分権度(または中央集権度)を見出すための評価基準は何か。
- (5) 今後、経済学、地方財政学は、どのような地方分権化の道筋を主張するべきか。

47

分権化定理は「地域内分権化定理」か



ご清聴ありがとうございました。

地方分権に関する基本問題についての調査研究会

「事業者免税点制度による産業別・売上高階級別の税収効果—『中小企業実態基本調査』データに基づく実証分析—」

関東学院大学経済学部

望月 正光

2017. 9. 8

1

報告の目的

事業者免税点制度における税収効果の推計

- ・ 事業者免税点制度は、免税事業者に仕入税額控除を認めないことから政府に税収をもたらす制度であることを明らかにすること。(ゼロ税率制度との相違)
- ・ 仕入税額控除の否認から、仕入率が異なることによって免税事業者に異なる税収効果を与えることを明らかにすること。
- ・ 仕入率は産業別・売上高階級別に異なることから、事業者免税点制度が適用される中小企業間に異なる税収効果を与えることを明らかにすること。
- ・ 仕入率は個人企業・法人企業間でも異なることから、事業者免税点制度が個人・法人企業間においても異なる税収効果を与えることを明らかにすること

2

1. 先行研究

- European VAT Model(old model)
税率: 基本税率、軽減税率(ゼロ税率)
課税ベース: 課税、非課税(①金融、土地、政府等、
②免税事業者)



非効率、不公正

- New Zealand VAT/GST Model(new model)
税率: 基本税率
課税ベース: 課税(原則)



効率、公正

3

非課税制度

①金融、土地、政府等

- Aujean,M., Jenkins,P. and S. Poddar(1999)
- Poddar, S. (2005)
- Gendron,P.-P. (2005)、(2010)
- 望月正光(2012)

②免税事業者

- Keen,M. and J.Mintz(2004)
- Onji,K.(2009)
- Crawford,I., Keen,M. and S. Smith(2010)
- Harju,J., Matikka,T. and T.Rauhan(2015)

※本報告では、②免税事業者の税収効果について分析

4

2. 事業者免税点制度の課税モデルと税収効果

(1) 標準税率課税ケース

- ・第k事業者の付加価値税額(消費税額)

$$T_k = t_k(p_k X_k) - [p_1, p_2, \dots, p_k, \dots, p_n] \begin{bmatrix} t_1 & & & \\ & t_2 & & \\ & & \ddots & \\ & & & t_k \\ & & & & t_n \end{bmatrix} \begin{bmatrix} X_{1k} \\ X_{2k} \\ \vdots \\ X_{kk} \\ \vdots \\ X_{nk} \end{bmatrix} \quad (2-1)$$

: (アウトプットVAT) – (インプットVAT)

5

(2) 免税事業者ケース

- ・第k事業者の付加価値税額(消費税額)

$$T_{k(E)} = t_k p_k(0) - [p_1, p_2, \dots, p_k, \dots, p_n] \begin{bmatrix} t_1 & & & \\ & t_2 & & \\ & & \ddots & \\ & & & t_k \\ & & & & t_n \end{bmatrix} \begin{bmatrix} 0 \\ 0 \\ \vdots \\ M \\ 0 \\ \vdots \\ 0 \end{bmatrix} \quad (2-2)$$

$= 0$

$$TD_{k(E)} = [p_1, p_2, \dots, p_k, \dots, p_n] \begin{bmatrix} t_1 & & & \\ & t_2 & & \\ & & \ddots & \\ & & & t_k \\ & & & & t_n \end{bmatrix} \begin{bmatrix} X_{1k} \\ X_{2k} \\ \vdots \\ M \\ 0 \\ \vdots \\ X_{nk} \end{bmatrix} \quad (2-3)$$

(2-3)式: インプットVATの控除不可税額(税収額)

6

(3) 事業者免税点制度の税収効果

- ・免税事業者からの増減収(ΔT_k) :

$$\Delta T_k = [p_1, p_2, \dots, p_k, \dots, p_n] \begin{bmatrix} t & & & \\ & t & & \\ & & O & \\ & & & t \\ & & & O \\ & & & & t \end{bmatrix} \begin{bmatrix} X_{1k} \\ X_{2k} \\ M \\ 0 \\ M \\ X_{nk} \end{bmatrix}$$

$$-t(p_k X_k) + [p_1, p_2, \dots, p_k, \dots, p_n] \begin{bmatrix} t & & & \\ & t & & \\ & & O & \\ & & & t \\ & & & O \\ & & & & t \end{bmatrix} \begin{bmatrix} X_{1k} \\ X_{2k} \\ M \\ X_{kk} \\ M \\ X_{nk} \end{bmatrix} \quad (2-4)$$

: (免税事業者ケース) - (標準税率課税ケース)

7

- ・自家供給が過少で、仕入税額がほぼ同一なら、(2-4)は、

$$\Delta T_k = 2[p_1, p_2, \dots, p_k, \dots, p_n] \begin{bmatrix} t & & & \\ & t & & \\ & & O & \\ & & & t \\ & & & O \\ & & & & t \end{bmatrix} \begin{bmatrix} X_{1k} \\ X_{2k} \\ M \\ X_{kk} \\ M \\ X_{nk} \end{bmatrix} - t(p_k X_k) \quad (2-5)$$

∴ (i) 減収のケース

$$\frac{\sum_i p_i X_{ik}}{p_k X_k} < \frac{1}{2} \text{ の場合、} \Delta T_k < 0$$

(ii) 増収のケース

$$\frac{\sum_i p_i X_{ik}}{p_k X_k} > \frac{1}{2} \text{ の場合、} \Delta T_k > 0$$

8

2. 事業者免税点制度の税収推計

(1) 税収の推計

[分析データ]

中小企業庁『中小企業実態基本調査』(2005–2010)

[分析対象企業]

表1 売上高階級別の中小企業数(2010年度)

区分	個人企業		法人企業		小計	合計
	企業数	%	企業数	%		
500万円以下	722 571	93.5%	50 467	6.5%	773 038	1 384 117
~1千万円	512 659	83.9%	98 420	16.1%	611 079	37.9%
~3千万円	538 556	60.5%	351 203	39.5%	889 759	
~5千万円	122 295	34.3%	233 972	65.7%	356 266	34.1%
5千万円超~	90303	8.8%	934021	91.2%	1 024 323	28.0%
計	1 986 383	54.4%	1 668 082	45.6%	3 654 465	3 654 465

(出所) 中小企業庁(2011)、平成23年度版より作成。

9

表2 産業別・売上高階級別の個人・法人企業数(2010年度)

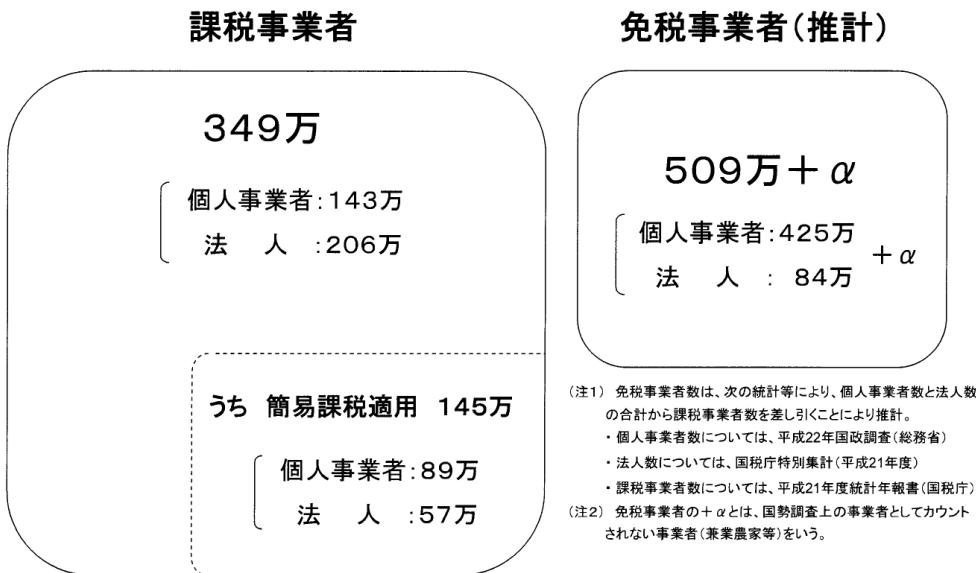
区分	建設業	製造業	情報通信業	運輸業、郵便業	卸売業	小売業	不動産業、物品賃貸業	学術研究、専門・技術サービス業	宿泊業、飲食サービス業	生活関連サービス業、娯楽業	サービス業(注1)	(単位 上段:企業数、下段:%)	
												企業数	%
個人企業	34 787	63 876	956	13 746	6 130	152 220	79 523	24 617	124 578	209 631	12 506	722 571	100.0%
	4.8%	8.8%	0.1%	1.9%	0.8%	21.1%	11.0%	3.4%	17.2%	29.0%	1.7%		
	40 584	40 386	786	5 381	7 445	108 448	38 091	19 735	164 348	74 944	12 511	512 659	100.0%
	7.9%	7.9%	0.2%	1.0%	1.5%	21.2%	7.4%	3.8%	32.1%	14.6%	2.4%		
法人企業	96 889	46 994	939	2 510	31 102	221 238	42 747	59 929	181 366	44 277	23 162	751 153	100.0%
	12.9%	6.3%	0.1%	0.3%	4.1%	29.5%	5.7%	8.0%	24.1%	5.9%	3.1%		
	172 260	151 257	2 681	21 637	44 677	481 906	160 361	104 280	470 293	328 852	48 179	1 986 383	100.0%
	8.7%	7.6%	0.1%	1.1%	2.2%	24.3%	8.1%	5.2%	23.7%	16.6%	2.4%		
法人企業	2 964	7 492	2 110	807	2 529	6 311	17 108	4 509	2 066	2 667	1 904	50 467	100.0%
	5.9%	14.8%	4.2%	1.6%	5.0%	12.5%	33.9%	8.9%	4.1%	5.3%	3.8%		
	10 268	15 206	3 688	1 119	3 231	14 755	22 274	9 234	6 490	6 548	5 605	98 420	100.0%
	10.4%	15.5%	3.7%	1.1%	3.3%	15.0%	22.6%	9.4%	6.6%	6.7%	5.7%		
法人企業	307 599	241 230	43 086	53 713	176 681	247 304	142 980	81 572	82 401	54 706	87 923	1 519 195	100.0%
	20.2%	15.9%	2.8%	3.5%	11.6%	16.3%	9.4%	5.4%	5.4%	3.6%	5.8%		
	320 831	263 927	48 884	55 640	182 441	268 370	182 362	95 316	90 957	63 922	95 432	1 668 082	100.0%
	19.2%	15.8%	2.9%	3.3%	10.9%	16.1%	10.9%	5.7%	5.5%	3.8%	5.7%		
計	493 091	415 184	51 565	77 277	227 118	750 275	342 724	199 596	561 250	392 774	143 610	3 654 465	100.0%

(出所) 中小企業庁(2011)、平成23年度版より作成。

個人企業数上位:宿泊業・飲食サービス業、生活関連サービス業等、小売業
法人企業数上位:不動産業・物品賃貸業、製造業、小売業

10

(付表1) 消費税の課税事業者数等



(出所)「税調懇談会資料(平成23年12月14日)」より。

11

(付表2)全事業者数に占める免税事業者数の割合等について

○ 事業者数の比較

(単位: 者、社)

全事業者数の状況		割 合	
課税事業者数 (推計) 免税事業者数	個人	1,433,507	16.7%
	法人	2,059,819	24.0%
	個人	4,250,893	49.5%
	法人	836,913	9.8%
	合計 数	8,581,132	100%

○ 課税売上高(課税標準額)の比較

(単位: 億円)

課税売上高(課税標準額)の状況		割 合	
(課税標準額) 免税事業者 (推計) 課税売上高	個人	352,743	2.8%
	法人	11,870,906	95.5%
	個人	130,414	1.1%
	法人	78,659	0.6%
	合計 額	12,432,722	100%

(備考) 1 課税事業者数及び課税事業者における課税標準額は、平成21年度消費税申告処理・状況表(国税庁)による。

2 免税事業者数については、平成22年国勢調査(総務省)及び国税庁特別集計(平成21年)により推計。

3 免税事業者の課税売上高については、免税事業者数(推計)に平均売上高(平成21年)と平均課税売上割合(平成12年)を乗じることにより試算。

4 免税法人数(約84万社)は全法人数(約290万社)の3割程度。

(注) 平成23年度改正における事業者免税点制度の見直しについては考慮していない。

(出所)「税調懇談会資料(平成23年12月14日)」より。

12

[税収推計式]

(法人企業データ)

$$\begin{aligned} \text{付加価値額} = & \text{労務費} + \text{売上原価の減価償却費} + \text{人件費} + \text{地代家賃費} + \text{販売費} \\ & + \text{一般管理費の減価償却費} + \text{従業員教育費} + \text{租税公課} \\ & + \text{支払利息・割引費} + \text{経常利益} \end{aligned} \quad (3-1)$$

$$\text{経常利益} = \text{売上高} - \text{売上原価} - \text{販売費} + \text{一般管理費} + \text{営業外損益}$$

(3-2)

$$\begin{aligned} \therefore \text{付加価値額} = & \text{売上高} - (\text{商品仕入原価} + \text{材料費} + \text{外注費} + \text{その他の売上原価} \\ & + \text{水道光熱費} + \text{運賃荷造費} + \text{販売手数料} + \text{広告宣伝費} + \text{交際費} \\ & + \text{その他の経費}) - (\text{営業外費用のその他の費用} - \text{営業外収益}) \end{aligned} \quad (3-3)$$

①標準税率課税ケース

$$\text{消費税額} = \text{売上高} \times \text{税率} - \{ (\text{商品仕入原価} + \text{材料費} + \text{外注費} + \text{その他の売上原価} + \text{水道光熱費} + \text{運賃荷造費} + \text{販売手数料} + \text{広告宣伝費} + \text{交際費} + \text{その他の経費}) - (\text{営業外費用のその他の費用} - \text{営業外収益}) \} \times \text{税率} \quad (3-4)$$

13

②事業者免税ケース

$$\text{仕入に係る税額} = \{ (\text{商品仕入原価} + \text{材料費} + \text{外注費} + \text{その他の売上原価} + \text{水道光熱費} + \text{運賃荷造費} + \text{販売手数料} + \text{広告宣伝費} + \text{交際費} + \text{その他の経費}) - (\text{営業外費用のその他の費用} - \text{営業外収益}) \} \times \text{税率} \quad (3-5)$$

∴事業者免税点制度の税収額推計式

$$\begin{aligned} \text{税収額} = & 2 \times \{ (\text{商品仕入原価} + \text{材料費} + \text{外注費} + \text{その他の売上原価} + \text{水道光熱費} + \text{運賃荷造費} + \text{販売手数料} + \text{広告宣伝費} + \text{交際費} + \text{その他の経費}) \\ & - (\text{営業外費用のその他の費用} - \text{営業外収益}) \} \times \text{税率} - \text{売上高} \times \text{税率} \end{aligned} \quad (3-6)$$

(個人企業データ)

法人企業と同様に推計

※売上原価の商品仕入額、材料費、外注費について、法人企業と同一比率適用、また営業外損益データの記載なしのため、推計から除外。

14

(2) 推計結果

表3 個人企業における税収効果の推計(2005-2010年度)

年度	建設業			製造業			情報通信業			運輸業、郵便業			卸売業			小売業		
	500万円超 以下		500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下											
	500万円超 以下	1千万円	500万円超 以下	1千万円	500万円超 以下	1千万円	500万円超 以下	1千万円	500万円超 以下	500万円超 以下	1千万円	500万円超 以下	500万円超 以下	1千万円	500万円超 以下	500万円超 以下	1千万円	
2005	-496	-2970	-1329	-3814	-7	2	-937	-1100	39	1107	5609	23679						
2006	424	-280	-447	-2794	5	-17	-312	-473	71	1113	8702	21818						
2007	-207	231	-1727	-2200	31	19	-651	-833	438	1317	8126	20398						
2008	343	-471	-1644	-3082	-12	-43	-620	-682	264	990	7976	16511						
2009	357	999	-749	-1683	10	-25	-400	-500	501	1136	8967	19721						
2010	-651	-2123	-3455	-3634	-30	-125	-1118	-1028	311	774	6130	15617						
不動産業、物品販賣業	学術研究、専門・技術サービス業	宿泊業、飲食サービス業	生活関連サービス業、娯楽業	サービス業(注1)			合計											
500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	
-4955	-7124	-	-	2858	-147	-	-	-	-9193	-15937	-8411	-6303						
-3241	-5580	-	-	3801	4374	-	-	-	-6418	-11576	2585	6584						
-3176	-6514	-	-	4622	9685	-	-	-	-8196	-11710	-739	10394						
-3118	-6904	-24	-1730	5000	4295	-6578	-11489	174	-143	1761	-2749							
-3765	-4197	84	-1212	5930	5279	-5218	-8804	-2	-272	5715	10442							
-4428	-6186	-1463	-3365	3976	1535	-9924	-12326	-546	-770	-11198	-11629							

注1) 2005-2007年度はサービス業合計、2008-2010年度は他に分類されないサービス業の合計。

(出所) 中小企業庁(2007-2012)、各年度版より作成。

税収増: 小売業、宿泊業・飲食サービス業、卸売業

税収減: 生活関連サービス業等、サービス業、製造業、不動産業等

15

表4 法人企業における税収効果の推計(2005-2010年度)

年度	建設業			製造業			情報通信業			運輸業、郵便業			卸売業			小売業		
	500万円超 以下		500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	
	500万円超 以下	1千万円	500万円超 以下	1千万円	500万円超 以下	1千万円	500万円超 以下	1千万円	500万円超 以下	500万円超 以下	1千万円	500万円超 以下	500万円超 以下	1千万円	500万円超 以下	500万円超 以下	1千万円	
2005	709	7073	138	290	37	-48	0	-38	134	815	239	1938						
2006	51	641	108	65	27	18	50	-9	158	417	760	1850						
2007	321	972	426	210	47	-8	14	-1	155	666	1078	1524						
2008	791	645	281	733	58	86	228	10	162	587	787	2815						
2009	271	919	1050	1787	33	65	59	-21	174	920	866	3027						
2010	814	2302	603	1418	53	-135	59	-14	331	638	1143	3040						
不動産業、物品販賣業	学術研究、専門・技術サービス業	宿泊業、飲食サービス業	生活関連サービス業、娯楽業	サービス業(注1)			合計											
500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	500万円超 以下	
15	-625	-	-	133	411	-	-	59	-671	1462	9145							
31	-915	-	-	156	169	-	-	145	-668	1485	1568							
126	-876	-	-	119	271	-	-	68	-863	2356	1894							
505	-2272	50	-281	115	474	53	-228	145	-110	3174	2459							
533	-1988	126	-24	190	787	32	-191	129	-119	3463	5163							
205	-1913	97	-247	221	640	-4	-182	22	390	3543	5936							

注1) 2005-2007年度はサービス業合計、2008-2010年度は他に分類されないサービス業の合計。

(出所) 中小企業庁(2007-2012)、各年度版より作成。

税収増: 建設業、小売業、製造業、卸売業、宿泊業・飲食サービス業

税収減: 不動産業等(500~1千万円)、生活関連サービス業等(500~1千万円)、サービス業、製造業(500~1千万円)

16

(3)要因分析

表5 個人企業における仕入率(2005－2010年度)

年度	建設業		製造業		情報通信業		運輸業、郵便業		卸売業		小売業	
	500万円以下	500万円超 ↓ 1千万円										
	2005	0.44723	0.416321	0.419597	0.398427	0.41239	0.50605	0.318149	0.325587	0.526717	0.687669	0.690211
2006	0.548144	0.490949	0.466611	0.425448	0.525561	0.457899	0.399662	0.373729	0.597668	0.72149	0.761559	0.732716
2007	0.476234	0.507127	0.396808	0.431068	0.59716	0.529291	0.351366	0.359483	0.755004	0.726998	0.724867	0.736228
2008	0.534275	0.485147	0.393197	0.405421	0.448901	0.424726	0.359125	0.379748	0.625756	0.664927	0.71901	0.753832
2009	0.540155	0.531638	0.459172	0.445863	0.533258	0.456284	0.405241	0.362317	0.742887	0.693336	0.762729	0.737995
2010	0.426813	0.432808	0.311655	0.383154	0.395734	0.285037	0.235085	0.217163	0.650765	0.631785	0.679596	0.688468
不動産業、物品販賣業 學術研究、専門・技術サービス業												
宿泊業、飲食サービス業 生活関連サービス業、娯楽業 サービス業(注1)												
500万円以下	500万円超 ↓ 1千万円											
0.228305	0.251719	—	—	0.587975	0.499001	—	—	0.342059	0.341262			
0.299668	0.286491	—	—	0.593333	0.535833	—	—	0.381851	0.36953			
0.33007	0.266888	—	—	0.624116	0.561627	—	—	0.364034	0.369438			
0.287311	0.271491	0.495804	0.372422	0.618566	0.536921	0.358356	0.311872	0.556395	0.484111			
0.280497	0.32721	0.512853	0.404413	0.641663	0.551174	0.383043	0.353017	0.499398	0.467516			
0.241866	0.245335	0.276945	0.234492	0.59499	0.514877	0.277551	0.294235	0.330174	0.407929			

注1) 2005-2007年度はサービス業合計、2008-2010年度は他に分類されないサービス業の合計。

(出所) 中小企業庁(2007-2012)、各年度版より作成。

仕入率1/2以上:宿泊業・飲食サービス業、小売業、卸売業

仕入率1/2以下:生活関連サービス業等、サービス業、製造業、不動産業等

17

表6 法人企業における仕入率(2005－2010年度)

年度	建設業		製造業		情報通信業		運輸業、郵便業		卸売業		小売業	
	500万円以下	500万円超 ↓ 1千万円										
	2005	0.621134	0.603539	0.591418	0.539402	0.694448	0.45098	0.500993	0.42648	0.500993	0.730431	0.700279
2006	0.574549	0.625015	0.589719	0.510113	0.638203	0.520895	0.886543	0.483134	1.040439	0.75507	0.883321	0.762291
2007	0.983187	0.719179	0.829216	0.533729	0.669973	0.491085	0.608599	0.4989	1.031964	0.826257	1.063847	0.785581
2008	1.606601	0.682841	0.682475	0.575358	0.814039	0.543472	1.664458	0.514015	0.948327	0.774853	0.919409	0.782305
2009	0.887098	0.665157	0.95924	0.652344	0.581743	0.524665	0.823799	0.478117	0.819358	0.818707	0.923817	0.818264
2010	2.006781	0.816015	0.748224	0.625204	0.570724	0.449645	0.733064	0.482609	0.91358	0.785978	0.897509	0.785987
不動産業、物品販賣業 學術研究、専門・技術サービス業												
宿泊業、飲食サービス業 生活関連サービス業、娯楽業 サービス業(注1)												
500万円以下	500万円超 ↓ 1千万円											
0.506437	0.424637	—	—	0.766387	0.603348	—	—	0.538038	0.428854			
0.520596	0.388233	—	—	0.780471	0.55254	—	—	0.58486	0.423774			
0.548669	0.400029	—	—	0.800702	0.582409	—	—	0.537477	0.418663			
0.607344	0.364947	0.543477	0.458377	0.819007	0.665596	0.588658	0.449943	0.72431	0.472093			
0.604518	0.386433	0.573735	0.496518	0.795361	0.666378	0.550444	0.455782	0.698165	0.471047			
0.527302	0.380079	0.578259	0.464992	0.832063	0.631155	0.496985	0.462698	0.539835	0.596302			

注1) 2005-2007年度はサービス業合計、2008-2010年度は他に分類されないサービス業の合計。

(出所) 中小企業庁(2007-2012)、各年度版より作成。

仕入率1/2以上:建設業、製造業、卸売業、小売業、宿泊業・飲食サービス業

仕入率1/2以下:不動産業等(500～1千万円)、生活関連サービス業等(500～1千万円)、サービス業、製造業(500～1千万円)

18

報告の結論

- (1)事業者免税点制度は、免税事業者に仕入税額控除を認めないことから、政府に税収をもたらす制度である。(ゼロ税率制度との相違)
- (2)仕入税額控除の否認から、仕入率の相違によって免税事業者に異なる税収効果を与える。仕入率が1/2以上であるなら増収、1/2以下であるなら減収の効果となる。
- (3)仕入率は産業別・売上高階級別に異なることから、事業者免税点制度が中小企業間に異なる税収効果を与える。特に、卸売業、小売業、宿泊業・飲食サービス業には増収効果となる。
- (4)仕入率は売上高階級別にもことなることから、事業者免税点制度が適用される売上高階級別にも異なる税収効果を与えるけれども、税収効果にほとんど相違はないようである。
- (5)仕入率は個人企業・法人企業間でも異なることから、事業者免税点制度が個人・法人企業間においても異なる税収効果を与え、とりわけ仕入率の高い法人企業には増収効果となる。

19

【参考文献】

- [1] Aujean, M., Jenkins , P. & S. Poddar (1999), "A New Approach to Public Sector Bodies," *International VAT Monitor*, Vol.10, No.4, pp.144-149.
- [2] Cnossen,S.(2003),"Is the VAT's Sixth Directive Becoming an Anachronism?",*European Taxation*,Vol.43, No.12,pp.434-442.
- [3]Crawford,I.,Keen,M.&S.Smith(2010),"Value Added Tax and Excises," in Mirrlees,J.,(ed.) *Dimensions of Tax Design:The Mirrlees Review*, Oxford ,Oxford University Press,pp.275-362.
- [4] Gendron, P.-P.(2005), "Value-Added Tax Treatment of Public Sector Bodies and Non-Profit Organizations: A Developing Country Perspective," *ITP Paper* ,No.0514, pp.1-39.
- [5] Gendron, P.-P.(2010), "How Should the United States Treat Government Entities, Nonprofit Organizations, and Other Tax-Exempt Bodies Under a VAT?," *Tax Law Review* ,Vol.63, No.2, pp.477-508.
- [6] Harju,J., Matikka,T.& T.Rauhanen(2015), "The Effect of Threshold on the Behavior of Small Firms",IIPF 71th Annual Congress,pp.1-38.

20

- [7] Keen,M.,& J.Mintz(2004),“The Optimal Threshold for a Value-Added Tax,”Journal of Public Economics, Vol.88,pp.559-576.
- [8] Krever,R.&D.White(2007),GST in Retrospect and Prospect, Wellington,Brokers.
- [9] Mirrlees,J.,(chair)(2010),Dimensions of Tax Design:The Mirrlees Review,Oxford, Oxford University Press.
- [10] Mirrlees,J.,(chair)(2011), Tax by Design:The Mirrlees Review, Oxford,Oxford University Press.
- [11] Onji,K.(2009),“The Response of Firms to Eligibility Threshold: Evidence from the Japan,”Journal of Public Economics, Vol.93,pp.766-775.
- [12] Poddar, S. (2005), “Application of VAT to Public Bodies,” Present at the VAT Conference, International Tax Dialogue, Rome, March, sheet1-25.
<http://www.itdweb.org/VATConference/documents/presentations/>
- [13] 西山由美(2011)「EU付加価値税の現状と課題—マーリーズ・レビューを踏まえてー」『フィナンシャル・レビュー』第102号、pp.146-165.

21

- [14] 望月正光(2012)「オールドVAT、ニューVAT:付加価値税理論の新潮流」『地方財政』第51巻、第8号、pp.4-13.
- [15] 望月正光(2016)「事業者免税点制度による産業別・売上高階級別の税収効果—『中小企業実態基本調査』データに基づく実証分析—」『経済学論纂』第56巻、第3・4合併号、pp.195-209.

22

ご清聴ありがとうございました。

23

GST改革の政治経済学的考察： 連邦国家オーストラリアを事例に

花井 清人
成城大学

2017年11月17日（金）
第3回総務省基本問題研究会報告

報告内容

- I. 26年間不況知らずのオーストラリア経済
- II. 構造改革としてのオーストラリア租税システム見直しの必要性
- III. オーストラリアGST改革の可能性とその政治的制約
- IV. GST交付金改革に関する課題と近年の動向：『水平的財政平衡原則に関する生産性委員会ドラフトレポート』2017年10月 に着目して

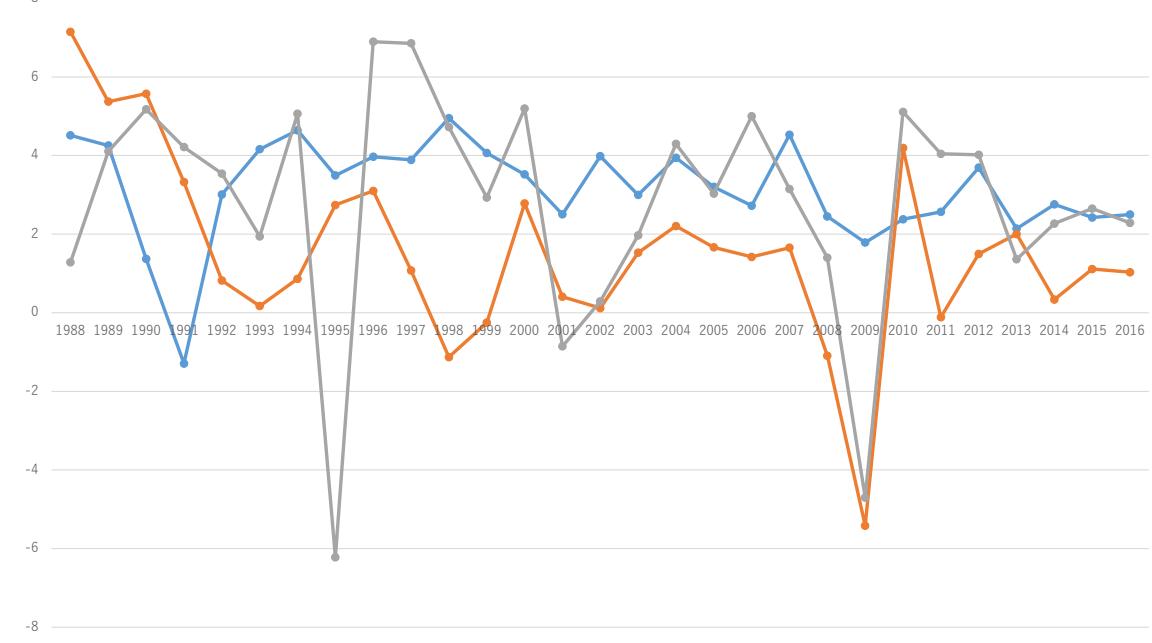
I. 26年間不況知らずのオーストラリア経済

成長の背景

- 構造改革の継続
 - 1995年に実施された国家競争政策（National Competition Policy）に遡る
 - 特徴として、連邦政府のイニシアティブで進められるものの、政府間評議会での議論などを通じて連邦・州政府間で政府間で協調がとられる形で進められた。
- 2008年のリーマンショックでの連邦政府による素早いマクロ政策対応
 - 課題としてその後も続く歳出拡大と財政赤字の累積
- 資源ブームとその終焉
 - 産業構造の合理化/競争改革の徹底とイノベーション政策の提案 など

日 豪 墨 実質経済成長率（1988-2016） OECD

Figure 1



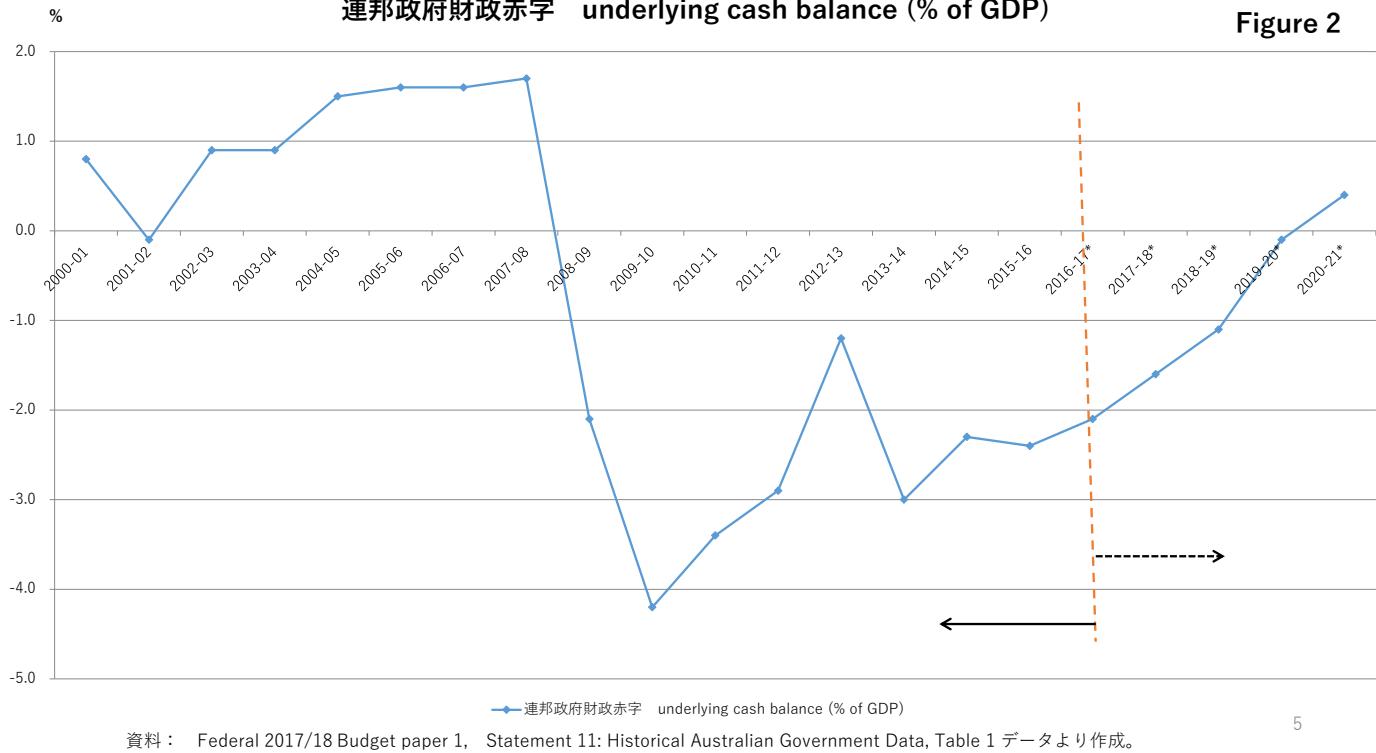
Data source:

Quarterly National Accounts : Quarterly Growth Rates of real GDP, change over same quarter, previous year

<https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=350#>

連邦政府財政赤字 underlying cash balance (% of GDP)

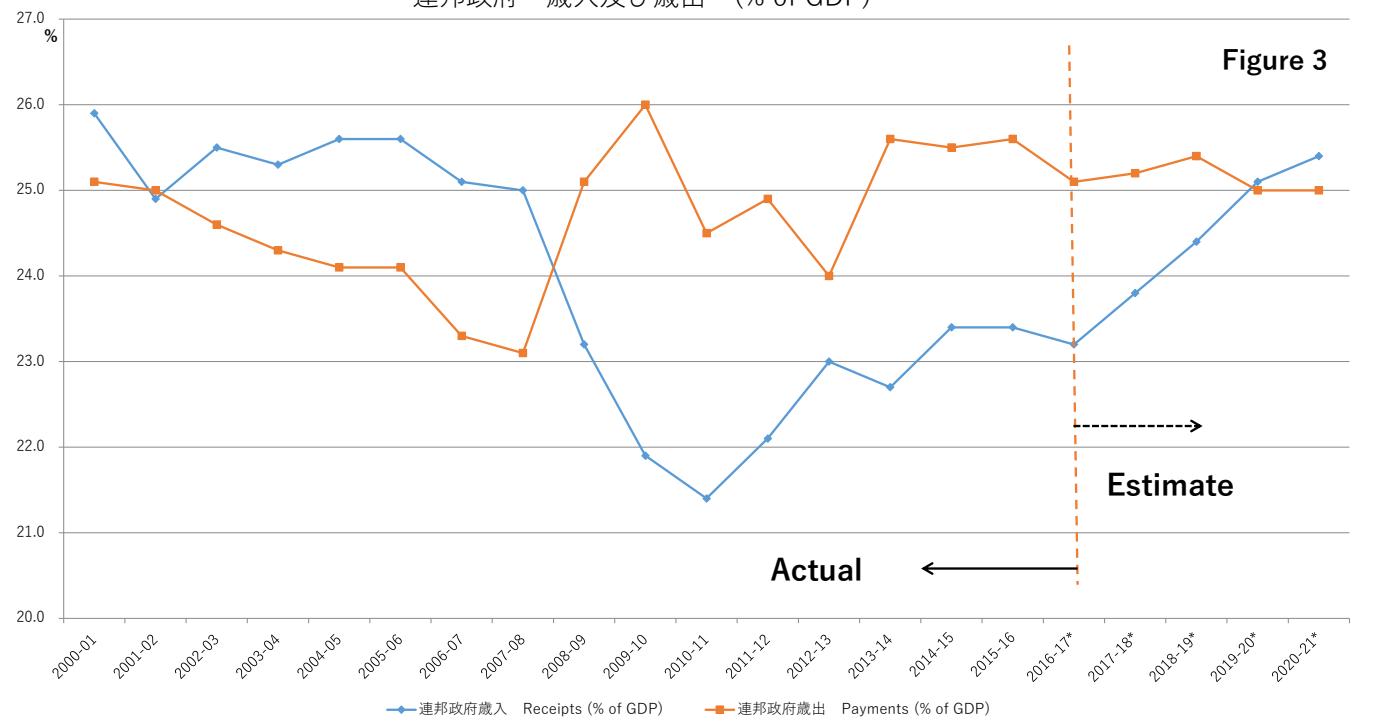
Figure 2



5

連邦政府 帳入及び歳出 (% of GDP)

Figure 3



6

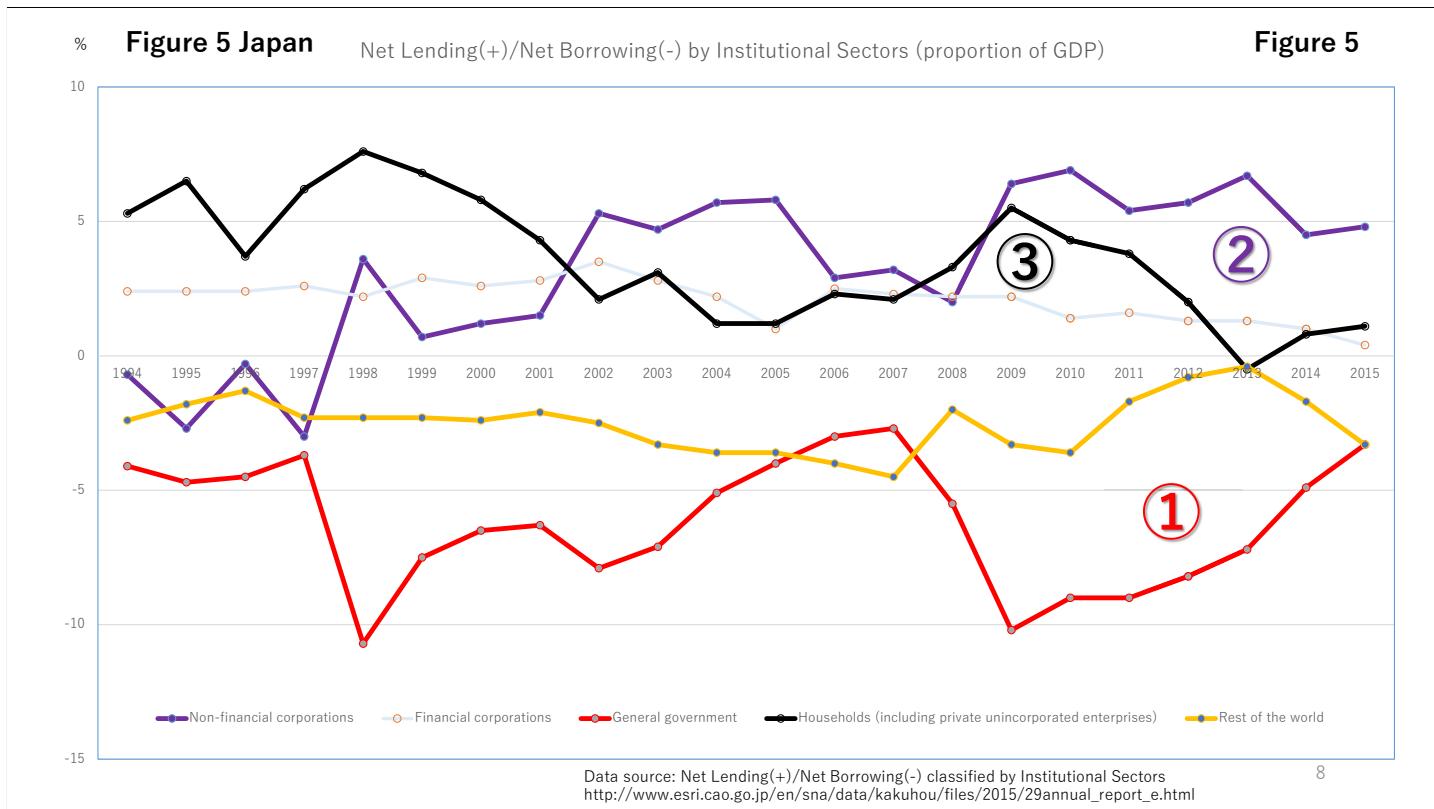
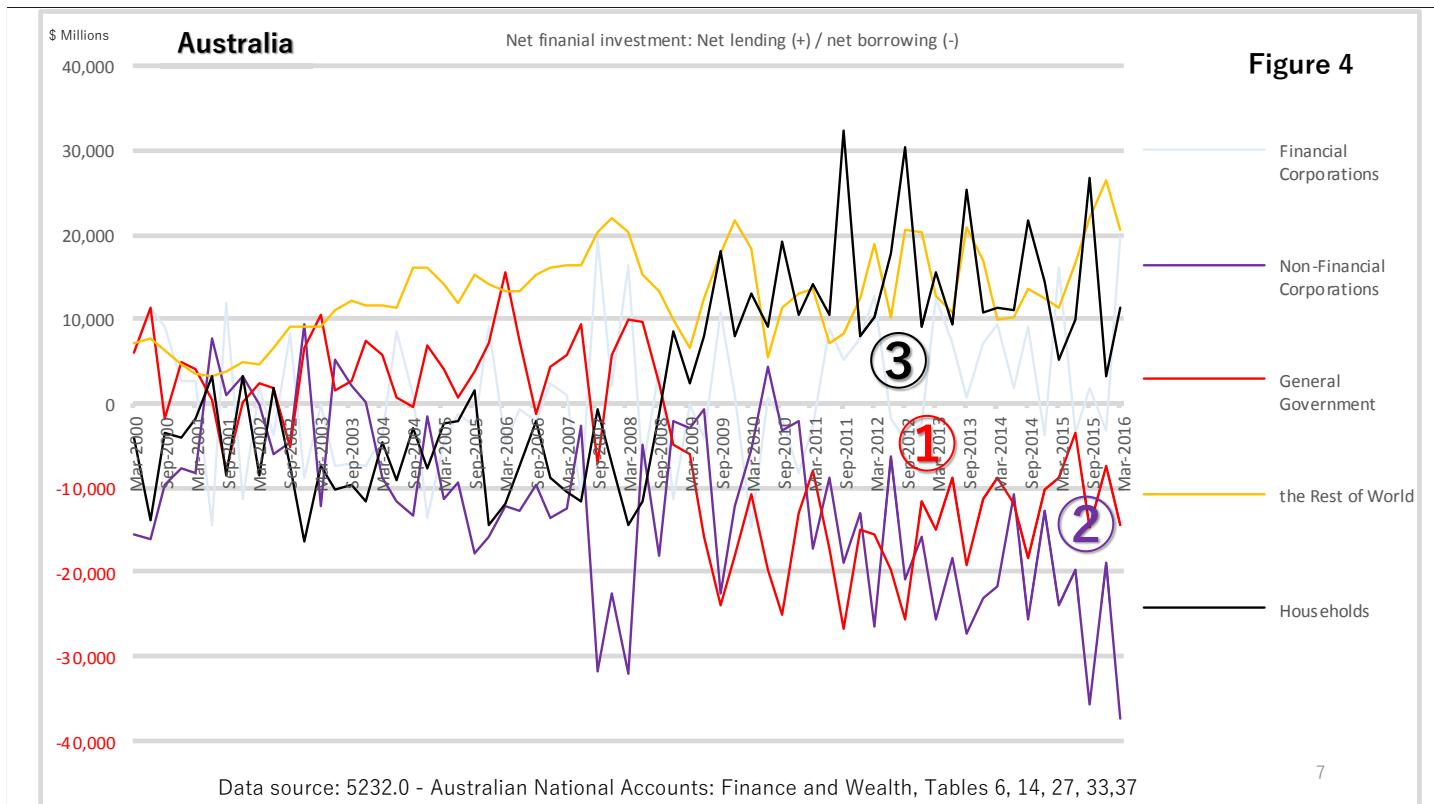


Table 1

Table A1: Estimates of large measured tax expenditures		Estimate \$m			
Tax expenditure		2016-17	2017-18	2018-19	2019-20
Large positive tax expenditures					
E6	Capital gains tax main residence exemption — discount component	30,000	30,500	30,500	30,500
E5	Capital gains tax main residence exemption	24,500	25,000	25,000	25,000
C3	Concessional taxation of employer superannuation contributions	16,200	16,850	18,750	19,900
C6	Concessional taxation of superannuation entity earnings	14,100	15,350	18,050	20,850
H28	GST - Food	7,000	7,300	7,600	8,000
E11	Capital gains tax discount for individuals and trusts	6,840	7,600	8,570	9,090
H16	GST - Education	4,550	4,950	5,350	5,800
H19	GST - Health - medical and health services	4,000	4,250	4,550	4,900
H2	GST - Financial supplies - input taxed treatment	3,450	3,650	3,850	4,050
A35	Exemption of Family Tax Benefit payments	2,220	2,220	2,230	2,180
C5	Concessional taxation of non-superannuation termination benefits	1,950	1,900	1,900	1,900
A19	Medicare levy exemption for residents with taxable income below the low-income thresholds	1,960	2,040	2,130	2,230
B13	Exemption from interest withholding tax on certain securities	1,730	1,730	1,730	1,730
A17	Exemption of the Private Health Insurance Rebate	1,610	1,690	1,770	1,910
D10	Exemption for public and not-for-profit hospitals and public ambulance services	1,550	1,650	1,750	1,850
D14	Exemption for public benevolent institutions (excluding public and not-for-profit hospitals)	1,500	1,600	1,650	1,700
A24	Exemption of Child Care Assistance payments	1,550	2,185	2,210	2,240
H5	GST - Child care services	1,390	1,670	1,840	2,020
A49	Philanthropy - deduction for gifts to deductible gift recipients	1,230	1,280	1,330	1,370
F7	Concessional rate of excise levied on aviation gasoline and aviation turbine fuel	1,240	1,310	1,390	1,460
H20	GST - Health - residential care, community care and other care services	1,180	1,260	1,350	1,450
B73	Capital works expenditure deduction	1,035	1,070	1,105	1,145
H6	GST - Water, sewerage and drainage	1,040	1,140	1,240	1,360
B78	Research and development - non-refundable tax offset	850	860	850	850
Large negative tax expenditures					
F11	Higher rate of excise levied on cigarettes not exceeding 0.8 grams of tobacco	-2,140	-2,235	-2,290	-2,375
F23	Customs duty	-1,620	-1,340	-1,450	-1,540

9

Source: Commonwealth of Australia (2016) Budget Paper 2016-17, No. 1

オーストラリア経済政策の残された課題： 構造改革

- 規制改革および競争政策
- イノベーション政策：アイデアブーム
- 財政健全化：歳出合理化と税制改革(国及び州政府双方)

II. 構造改革としてのオーストラリア租税システム見直しの必要性

- ・オーストラリア租税システムの特徴： **GST改革の可能性**に着目して
- ・租税システムの構成での変化→ 所得ベース課税から消費ベースの課税へ
- ・GST改革による財源はどこに？

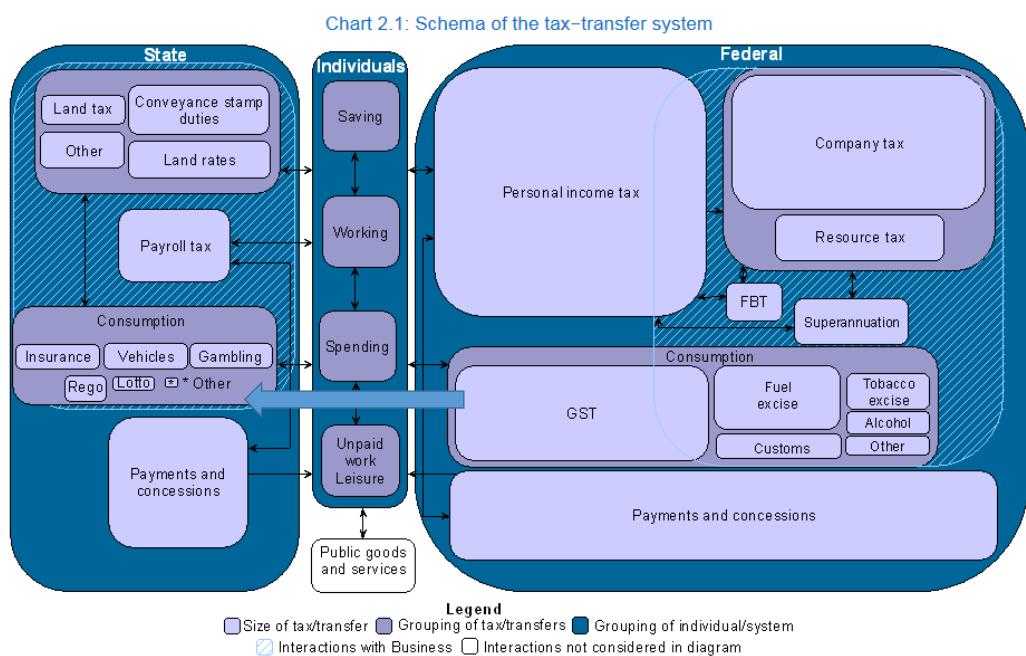


Figure 6

Source: Architecture of Australia's tax and transfer system
http://taxreview.treasury.gov.au/content/Paper.aspx?doc=html/publications/papers/report/section_2-01.htm より

Table 2

連邦・
州・地方
税収の構
成

	実績（2015/16年度）
連邦税（百万豪ドル）	
個人所得税	187,101
フリンジベネフィット税	4,368
法人税	62,897
年金税(スーパー・ニュエーション税)	6,834
石油資源レン特税	741
財・サービス税	57,457
個別消費税	35,424
その他	7,140
連邦税収総額	361,962
州税（百万豪ドル）	
給与所得税	22,695
土地税	7,237
その他不動産への課税	3,224
金融取引への印紙税等	22,504
ギャンブル税	6,053
保険への課税	5,718
自動車への課税	9,903
その他	1,719
(地方税)	
レイト	16,620
州・地方税収総額	95,673

出所：連邦税に関しては、Budget Strategy and Outlook 2017-18 (Budget Paper No. 1) 第5章歳入 表9 Australian Government general government (cash) receiptsのデータより、州・地方税に関しては、5506.0 - Taxation Revenue, Australia, 2015-16のデータより作成。

Figure 7

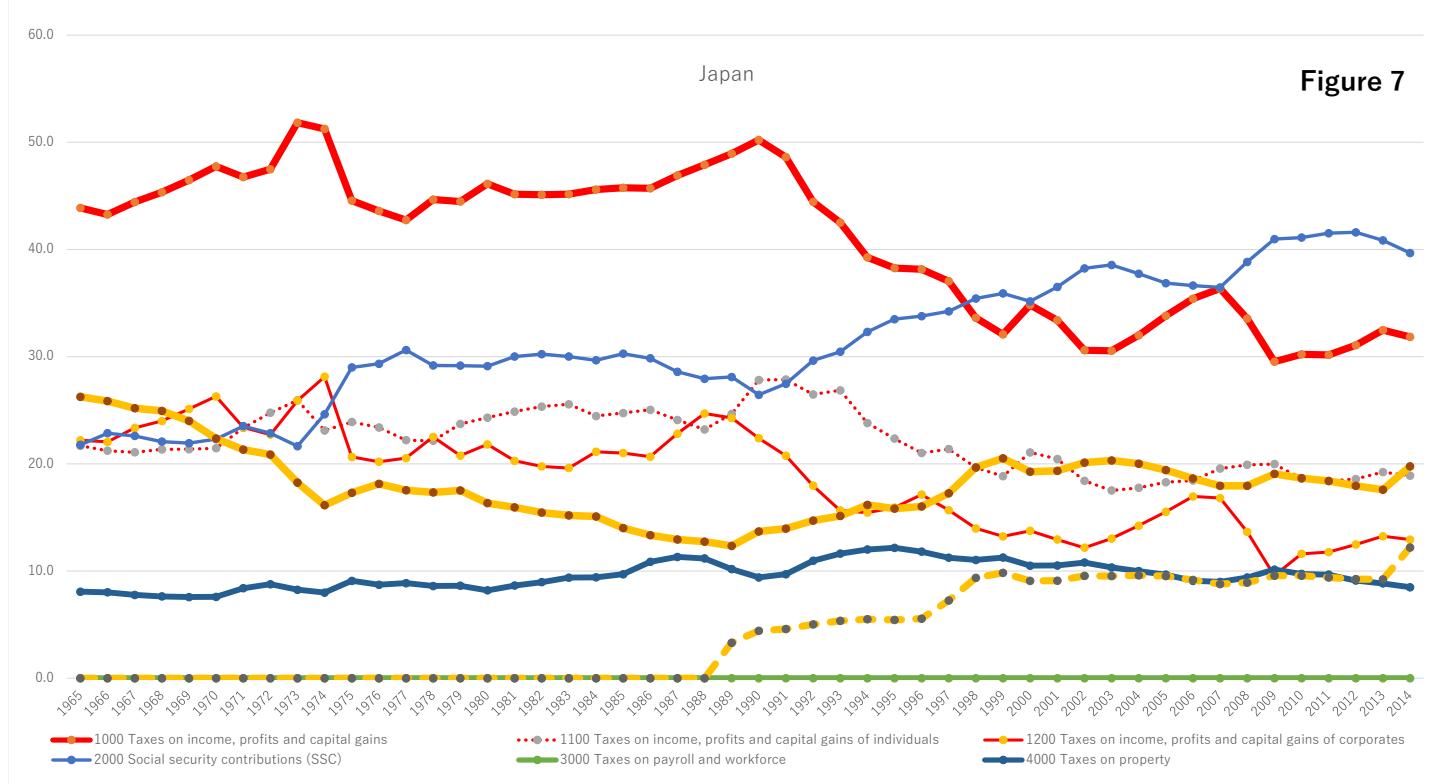
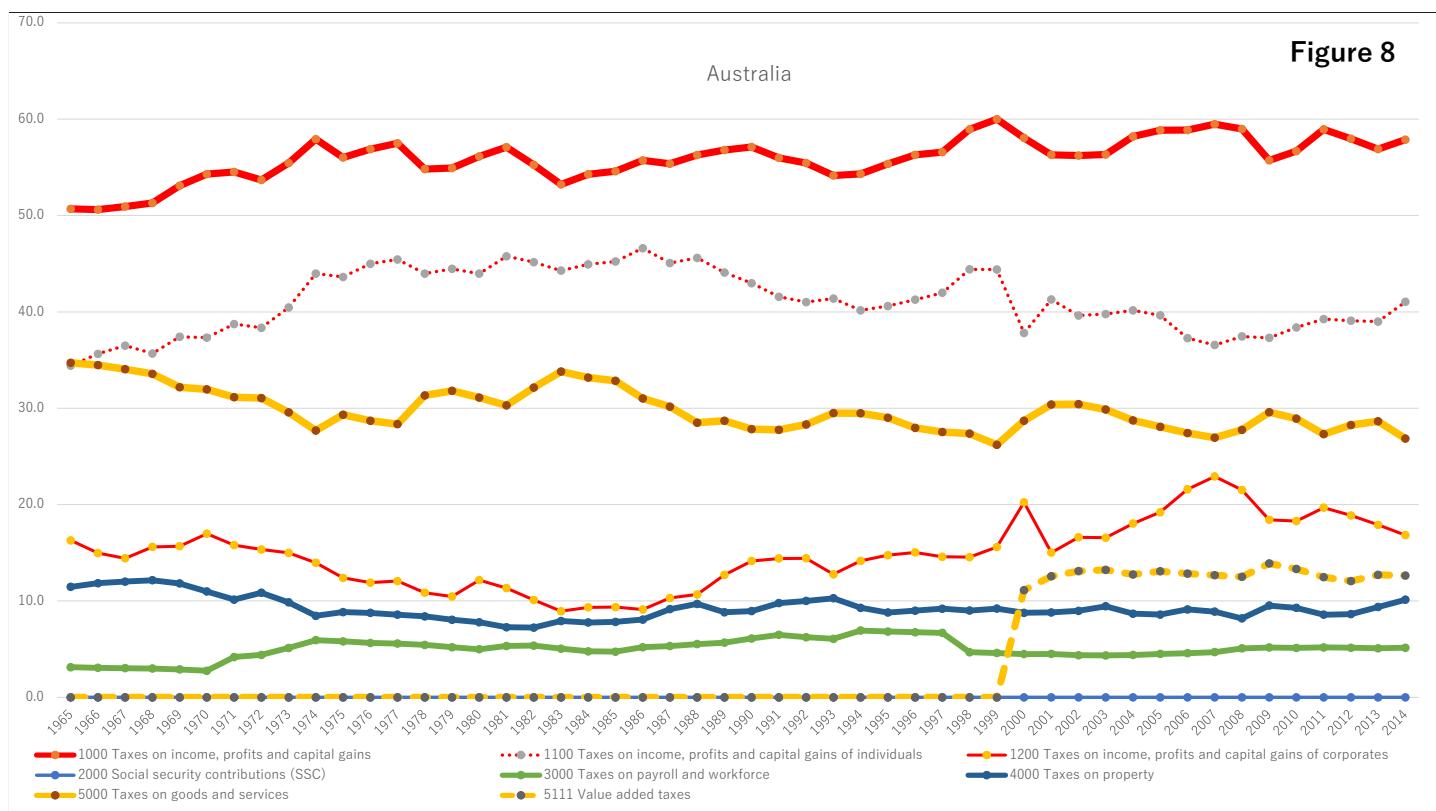


Figure 8



税制改革へのチャレンジ：労働党政権下での鉱物資源利用税の失敗

労働党政権下での税制改革レポートの提示(2010年)

財務長次官 (Secretary to the Treasury) Ken Henryを座長とし、10年ないし20年後を見据え効率・公平的な租税システム構築するとあわせ、生産性の向上かつ成長促進的な税制改革シナリヲを提示

ヘンリーリビュー：報告の特徴

- ① GST改革はTORとして取り上げない。
- ② 138の点でレコメンデーションを提示

特にその中でも租税政策の点から重要な提案としては以下の点が挙げられよう。

- (1) 当時資源ブームに沸いていた資源部門に40%の資源レント課税を行う。
- (2) それとあわせて法人所得税を30%から25%に引き下げる。
- (3) 個人所得税については、25,000ドルの課税最低限を引き上げる。その他の税についてはフラット化を図る。
- (4) 家族給付を資産テスト支払いに組み込む他、低所得者にも退職年金(Superannuation)制度を広げる。
- (5) 州税については、給与所得税(payroll tax)などを課税ベースの広い消費税に置き換える。
- (6) 環境税を導入する。など

税制改革へのチャレンジ：労働党政権下での鉱物資源利用税の失敗(続き)

労働党政権下でのMRRT導入

- ①資源ブーム終焉というタイミングを逸した形での税制の導入
- ②結果として予想された税収を大きくした回る税収にとどまる。
- ③産業界への理解が十分に得られず、政治的妥協を余儀なくされ、経済学的見地からは、課税ベースが限定され、きわめて非効率な形での課税となつた。
- ④課税の実施にあたって、課税ベースがオーバーラップする州政府のロイ・ヤリティとの政策調整がきちんとなされず、結果として州政府との課税競争が生じてしまったことなどの課題を残したままのスターとなつた。

政権交代 自由党・国民党連合下での炭素税・MRRT税の廃止（2014年7月1日より）

17

税制改革へのチャレンジ：労働党政権下での鉱物資源利用税の失敗(続き)

- 税収が確保できない

2014/15年度予算書 (p. 5-16) によると、MRRTの税収は、2012-13年度は当初の歳入予測の5%の\$200millionの、2013-14年度については当初の歳入予測のわずか2%の\$100millionの税収しか確保できなかつた。そこでは多くの企業で過去の年度からのMRRT過剰支払い控除がかさんだことなどが理由として挙げられている。

- Henry自身は「the rate of the mining tax, a rent tax could be raised 99 per cent and it wouldn't make a jot of difference to mining investment in this country」と述べている。(Reference: Judith Sloan, “Are Economists Useful? A question to tax the brain’ *The Australian*, 21 November 2015)

18

オーストラリア租税システム：OECD比較考察

- オーストラリア政府の租税構造(2012-13)
- OECD Taxation data に基づく国際比較から見たオーストラリア租税システムの特徴 【OECD (2014) Revenue Statistics 1965-2013 に基づく考察】
 - GDP比でのオーストラリアの租税負担率は低い
 - 税収総額・GDPに占めるオーストラリアの個人所得税税収額の比率は高いが、個人所得税税収額+社会保険料合計の対GDP比を見るとオーストラリアの比率は低い（オーストラリアでは社会保障で社会保険料方式を取っていないため、）
 - 税収総額・GDPに占めるオーストラリアの法人税額への依存度が高い（インピュテーション方式: franking creditsが取られているが、外国投資家には適用されない。）
 - 税収総額・GDPに占める付加価値税税収比は低い
- 付加価値税について 【OECD (2014) Revenue Statistics 1965-2013 に基づく考察】
 - 付加価値税税率が低い
 - VRR比率が低い（ゼロレート、免税項目などが多い）

19

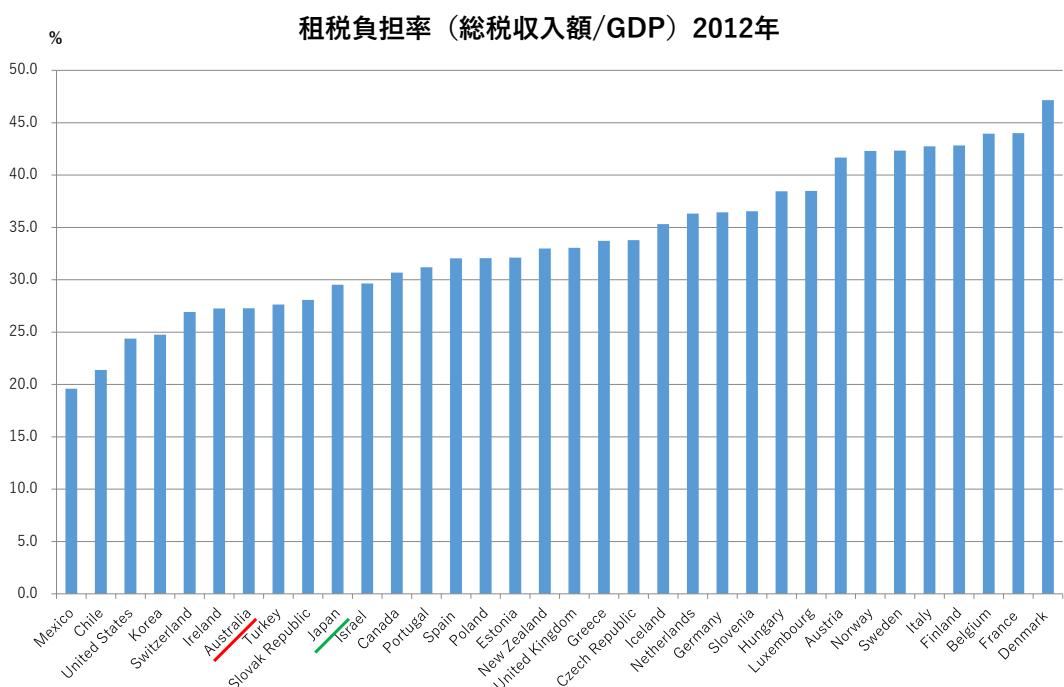


Figure 9

資料：OECD (2014) Revenue Statistics 1965-2013, OECD, Table A. Total tax revenue as percentage of GDPデータに基づき作成 花井(2016)より

20

Table 3

	個人所得税(PIT)税収					法人所得税(CIT)税収			
	PIT 税収総額比		PIT GDP比		個人所得税・社会保険料合計額対GDP比		CIT 税収総額比		CIT GDP比
Hungary	17.1	Slovak Republic	2.6	Korea	9.8	Greece	3.3	Greece	1.1
Slovak Republic	18.4	Czech Republic	3.6	Israel	10.6	Hungary	3.4	Slovenia	1.2
Slovenia	19.0	Korea	3.7	Australia	10.7	Slovenia	3.4	Hungary	1.3
Czech Republic	20.5	Turkey	4.0	Turkey	11.5	Estonia	4.5	Estonia	1.4
Poland	20.6	Poland	4.5	New Zealand	12.4	Germany	4.8	Germany	1.8
Estonia	20.9	Estonia	5.3	Ireland	13.3	Finland	4.9	Iceland	1.9
Turkey	21.8	Hungary	5.3	Portugal	14.6	Netherlands	5.1	Netherlands	1.9
France	23.7	Israel	5.5	United States	14.6	Austria	5.3	Spain	2.0
Greece	24.3	Japan	5.5	Slovak Republic	14.9	Iceland	5.4	Turkey	2.0
Netherlands	25.3	Slovenia	5.7	Switzerland	15.2	France	5.6	Finland	2.1
Mexico	26.3	Portugal	5.8	United Kingdom	15.4	Sweden	6.1	Poland	2.1
Portugal	27.2	Greece	7.0	Canada	16.0	Denmark	6.3	Austria	2.2
Austria	29.2	Spain	7.2	Estonia	16.6	Spain	6.4	Ireland	2.3
Korea	29.9	Netherlands	7.3	Poland	16.6	Italy	6.5	Slovak Republic	2.4
Spain	29.9	France	7.9	Iceland	16.9	Poland	6.6	France	2.5
Germany	30.4	Luxembourg	8.4	Greece	17.8	Belgium	6.8	United States	2.5
Israel	30.8	Switzerland	8.5	Japan	17.8	Turkey	7.4	Sweden	2.6
Japan	31.1	Ireland	9.1	Hungary	17.9	United Kingdom	8.1	Israel	2.7
Italy	32.8	United Kingdom	9.1	Czech Republic	18.3	Ireland	8.4	Portugal	2.7
Finland	34.2	United States	9.2	Spain	18.7	Slovak Republic	8.4	United Kingdom	2.7
Sweden	34.3	Germany	9.3	Norway	19.5	Portugal	8.7	Italy	2.8
Belgium	34.7	Austria	9.5	Luxembourg	19.7	Israel	8.9	Switzerland	2.8
Luxembourg	35.3	Norway	9.9	Slovenia	20.6	Canada	9.5	Canada	2.9
United Kingdom	35.6	Australia	10.7	Sweden	21.9	Czech Republic	9.9	Belgium	3.0
Chile	39.0	Canada	11.2	Netherlands	22.3	United States	10.2	Denmark	3.0
Ireland	41.7	Italy	11.6	Germany	23.2	Switzerland	10.5	Czech Republic	3.3
Iceland	45.2	Sweden	11.9	Austria	23.7	Japan	12.5	Japan	3.7
Switzerland	45.6	Belgium	12.2	France	24.4	Luxembourg	13.4	Korea	3.7
Canada	47.2	New Zealand	12.4	Italy	24.6	New Zealand	14.1	New Zealand	4.7
United States	47.9	Finland	12.6	Denmark	24.8	Korea	14.9	Australia	5.2
Norway	48.2	Iceland	13.2	Finland	25.3	Australia	18.9	Luxembourg	5.2
New Zealand	55.5	Denmark	23.9	Belgium	26.3	Norway	24.8	Norway	10.5
Australia	58.1	Chile	-	Chile	-	Chile	-	Chile	-
Denmark	61.9	Mexico	-	Mexico	-	Mexico	-	Mexico	-

資料：OECD (2014) Revenue Statistics 1965-2013, OECD データ c を基に作成 花井(2016)より

21

Table 4

	一般消費税 税収/税収総額		一般消費税 税収/GDP
United States	8.0	United States	1.9
Japan	9.2	Japan	2.7
Australia	12.4	Australia	3.4
Switzerland	13.0	Switzerland	3.5
Italy	13.8	Mexico	3.7
Canada	14.6	Korea	4.3
Belgium	15.9	Canada	4.5
France	16.1	Spain	5.3
Spain	16.6	Turkey	5.8
Korea	17.2	Italy	5.9
Netherlands	17.9	Ireland	5.9
Luxembourg	18.2	Slovak Republic	6.0
Norway	18.2	Netherlands	6.5
Austria	18.6	United Kingdom	6.9
Mexico	19.0	Belgium	7.0
Germany	19.4	Luxembourg	7.0
Denmark	20.6	Germany	7.1
United Kingdom	20.8	Czech Republic	7.1
Turkey	20.8	France	7.1
Czech Republic	20.9	Poland	7.1
Finland	21.1	Greece	7.5
Slovak Republic	21.3	Norway	7.7
Sweden	21.4	Austria	7.8
Ireland	21.7	Slovenia	8.0
Slovenia	22.0	Iceland	8.1
Poland	22.1	Chile	8.1
Greece	22.2	Portugal	8.2
Iceland	22.8	Estonia	8.6
Portugal	26.4	Israel	8.9
Estonia	26.7	Finland	9.0
Israel	30.0	Sweden	9.0
New Zealand	30.0	Denmark	9.7
Hungary	30.0	New Zealand	9.9
Chile	37.7	Hungary	11.5

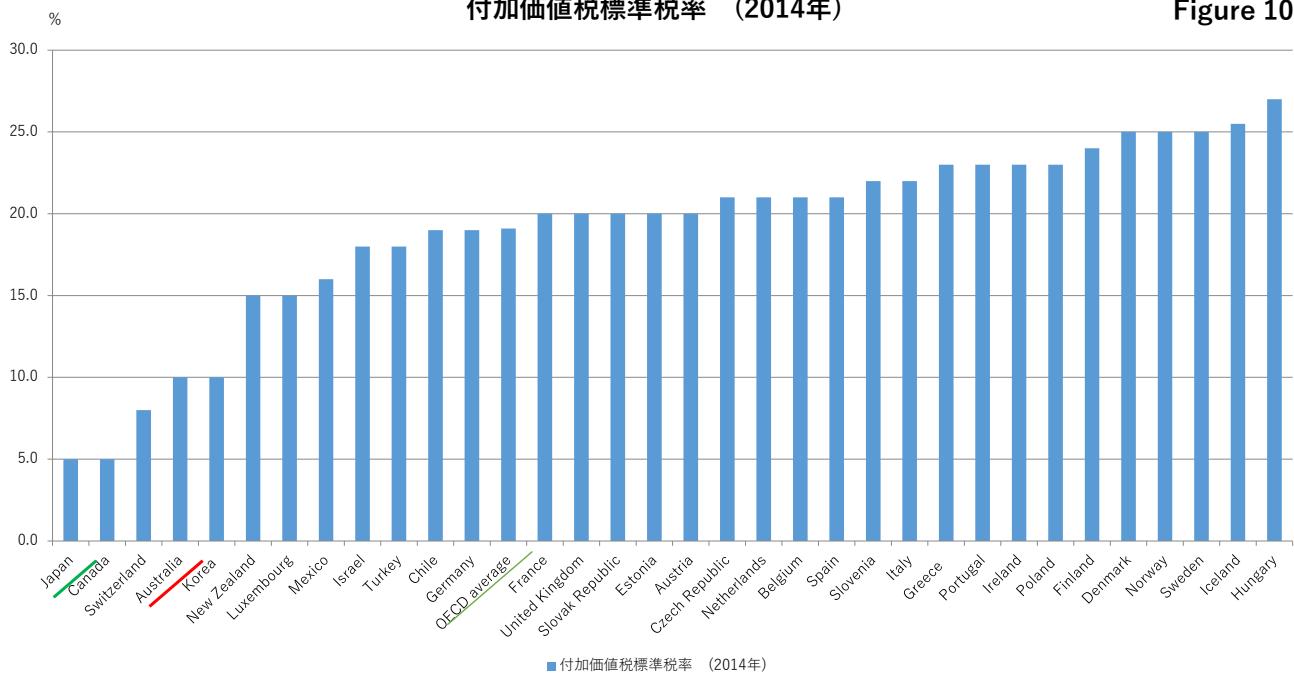
資料：OECD (2014)
Revenue Statistics
1965-2013, OECD
(データ2012年)を
基に作成

花井(2016)より

22

付加価値税標準税率（2014年）

Figure 10



資料：OECD (2014), Consumption Tax Trends 2014, OECD Publishing データを基に作成

23

オーストラリアの租税システムの特徴

- GDP 比で見た租税負担率は低く、税収確保にあたって所得課税への依存がみられる。
- オーストラリアの個人所得税は対税収総額・対GDP 比の双方で比率は高いが、個人所得税収額+社会保険料合計で見た場合、対GDP 比の比率はさほど高くはない（オーストラリアでは社会保険料方式がとられていないため）。
- 法人税税収が税収総額やGDP に占める比率は高く、企業収入に頼る構造になっている。財産税がGDP に占める比率は相対的に高く、その財源はもっぱら州・地方の財源として活用されている。税収総額やGDP に占める付加価値税税収比は低い。」などの特徴を有している。
- 付加価値税としての財・サービス税に関しては、オーストラリアでの標準税率の低さと合わせて、ゼロレート、免税項目などが設けられることで付加価値税課税ベースの適用範囲が狭くなっている。

Reference: 花井 (2016)

III オーストラリアGST改革の可能性（マクロ的視点） とその政治的制約

GST改革の可能性：OECD比較を踏まえ

- GSTに焦点を置いた税制改革への期待
課税ベースの拡張
税率の引き上げ の両面で

⇒ 付加価値税が相対的に有する経済効率を活用して経済成長、経済効率の改善できる可能性

25

付加価値税に関するVRR (VAT Revenue Ratio) とは

$$\bullet \text{VRR} = \frac{\text{actual VAT revenue}}{\text{Potential tax base} \times \text{standard VAT rate}}$$

「実際の付加価値税の徴収額」を「標準税率」を「潜在的（免税項目などのない形で）課税ベース」に適用して求めた付加価値税税収理論値で割ることによって得られる比率

26

Table 5

国名	付加価値 税標準税率 (2014年)	VAT Revenue Ratio (VRR)
Mexico	16.0	0.31
Greece	23.0	0.37
Italy	21.0	0.38
Turkey	18.0	0.40
Spain	18.0	0.41
Poland	23.0	0.42
Slovak Republic	20.0	0.43
United Kingdom	20.0	0.44
Ireland	23.0	0.45
Iceland	25.5	0.45
Portugal	23.0	0.47
Australia	10.0	0.47
Belgium	21.0	0.48
France	19.6	0.48
Canada	5.0	0.48
Hungary	27.0	0.52
Netherlands	19.0	0.53
Germany	19.0	0.55
Unweighted average	18.7	0.55
Finland	23.0	0.56
Sweden	25.0	0.56
Norway	25.0	0.57
Czech Republic	20.0	0.57
Slovenia	20.0	0.58
Denmark	25.0	0.59
Austria	20.0	0.59
Chile	19.0	0.64
Israel	16.0	0.64
Korea	10.0	0.69
Japan	5.0	0.69
Estonia	20.0	0.70
Switzerland	8.0	0.71
New Zealand	15.0	0.96
Luxembourg	15.0	1.13

資料：OECD
(2014),
Consumption
Tax Trends
2014, OECD
Publishing
データを基に
作成

27

各税税収の伸び

Figure 11

Source: ABS, 5506.0 - Taxation Revenue, Australia, 2013-14, Table 1データに基づき作成。

28

GST改革でどのくらい税収はどのくらい増えるのか？

- CPA(2015)による四つの選択肢に関する税収予測
- Daley, John and Danielle Wood (2015) Gratten Instituteによる推計
- 2015年12月COAGsでの八つの選択肢の提案など

→ GST改革の目的？

- 財政再建
- 租税システムの効率化
- 政府間財政関係での財源確保

29

Table 6

2014年度	最終消費支出額	標準税率	VRR 2012 47%を適用	2014年度税収推計額 (million \$A)	税収増分
実際の税収(2013/14年度)				55,517	
税率10% (現行の課税ベース)	1,160,997	10%	47%	54,567	
税率12.5% (現行の課税ベース)	1,160,997	12.5%	47%	68,209	13,642
税率15% (現行の課税ベース)	1,160,997	15%	47%	81,850	27,283

Source: 5204.0 Australian System of National Accounts および資料：OECD (2014), Consumption Tax Trends 2014, OECD Publishing データを基に筆者計算 花井(2016)より

30

Table 7

2015年12月COAGsでの八つの選択肢の提案

	COAG December 2015: "Reform of the Federation" Eight options for tax reform							
提案	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
提案内容	proposal increasing the GST tax rate to 15 percent	proposal increasing the GST tax rate to 12.5 percent and expand the tax to include all food and non-alcoholic drinks	proposal increasing the Medicare Levy from 2 percent to 4 percent	proposal increasing the GST tax rate to 15 percent and also broadening the base to include food and non-alcoholic drinks, water and severage	proposal increasing expanding the GST to take in health	proposal increasing expanding the GST to take in education services	proposal introducing a GST-equivalent financial sector tax	proposal doubling the Medicare Levy to 4 percent over eight years
増収額(年間)	\$32.5 billion	\$25 billion	\$15 billion	\$45 billion	?	?	?	?

Source: 9 News Finance "GST set for hefty rise, secret documents reveal
Read more", December 9th 2015 URL: <http://www.ninemsn.com.au/article/9062498> および "15 % and counting: GST, Medicare Levy in Treasury's sights", The Sydney Morning Herald, 9 December 2015 を参考に作成

31

オーストラリア政府間財政関係でのGSTの位置付け

- 税率10%、ゼロレート項目（保健、医療、教育、基本食料品、輸出：仕向け地原則など）、免税項目（金融取引、住宅の賃貸、中古住宅の売却など）
- 2013/14年度のGST税収額は 55.5\$billion (ABS, 5506.0 - Taxation Revenue, Australia, 2013-14より)
- 連邦が連邦税としてGSTを徴収するも、税収全額が州財政に交付金として移転される（100%交付金のfunding pool）。
- 移転額の配分は水平的財政調整（HFE）制度が採られている（配分額の算定作業は政府から独立した連邦交付金委員会が担当）。

GSTに焦点をおいた税制改革は、連邦・州財政間での財源割り当て問題として捉える必要がある。

- 連邦および州政府財政収支改善
- 州税システムの課題： 増加する医療、教育支出を支える上で州政府財源の必要性が認められるものの、実態において州政府は効率性の低い州税を多く抱えている点は見直す必要がある(Stamp duties, Payroll tax etc.)
- GST交付金の州政府間配分方法のあり方
- 特定目的補助金の近年の推移

⇒ オーストラリアでの三位一体改革（州税改革、交付金配分改革、特定目的補助金改革）を進める必要がある。

さらに、リーマンショック後、資源ブーム終焉後のオーストラリア経済がおかれた状況を考えると、連邦・州経済を通じる経済成長との結びつき強化が求められることはいうまでもない。

連邦・州政府間財政関係での税制改革を進める必要性

財・サービス税自体の改革

- GST税率の見直し
- GST課税ベースの拡張：NZを参考に
- GST逆進性の問題の検討（労働党提案のタバコ税よりはより公平であるとの指摘もある）

連邦税の見直し

- 所得税・法人税依存の限界

州税改革（非効率なもの）

- 非効率な印紙税
- 給与所得税（雇い主employersが該当する従業員の賃金を課税ベースとして源泉徴収）
 - 雇用促進、イノベーション、jobs and growthの目的につながらない。
- 土地税改革 をセットに考える必要

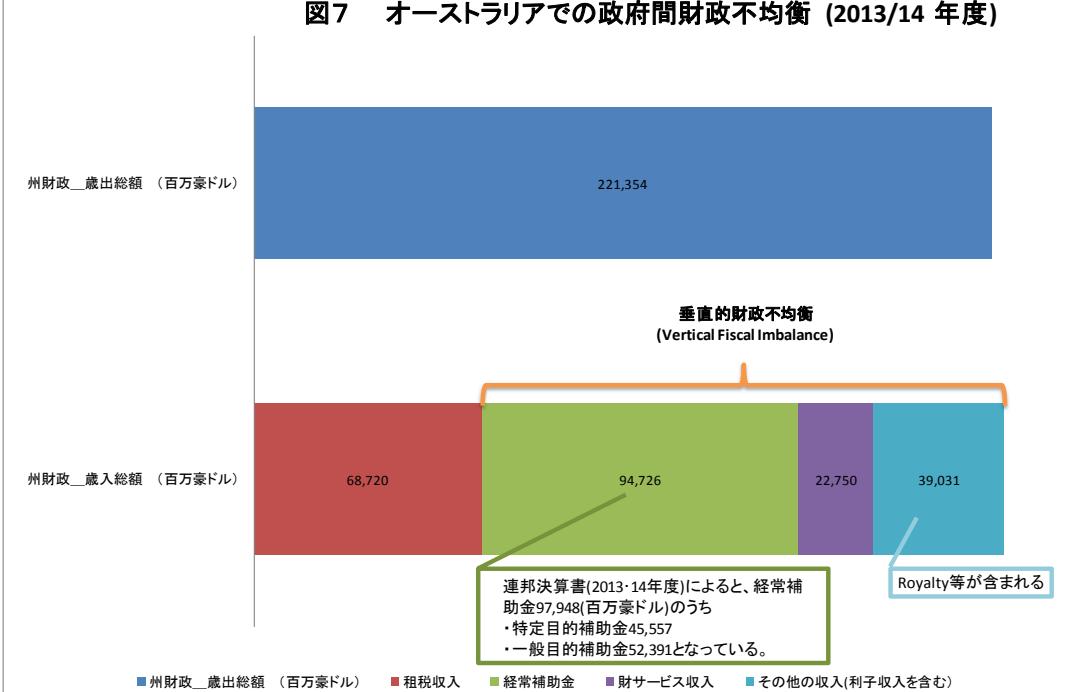
交付金・補助金改革

- 特定目的補助金の見直し
- 交付税（GST交付金）配分の簡素化
- GST増税(交付金)の代わりに州政府による所得税課税を認めるかどうか（連邦所得税収の分与を含め：南オーストラリア Weatherill 首相、NSW州の昨今の提案）

33

図7 オーストラリアでの政府間財政不均衡 (2013/14 年度)

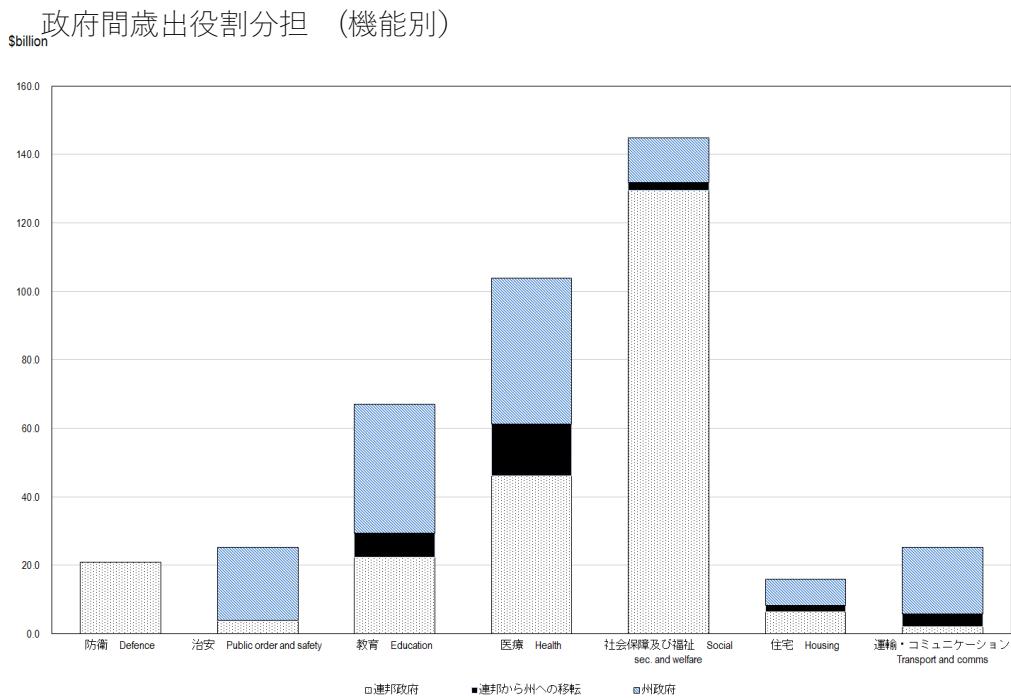
Figure 12



Source: ABS, 5512.0 Government Finance Statistics, Australia, 2013-14 Table 239 およびFinal Budget Outcome 2013-14データより作成

34

Figure 13



Source: OECD (2014) *Economic Surveys Australia* Figure 17 データより作成

35

GST改革：税率・課税ベースの変更は誰がどう決める？

参考 ABC HP Fact check: Do the states and territories need to agree to change the GST?

<http://www.abc.net.au/news/factcheck/2015-04-02/fact-check3a-do-the-states-and-territories-need-to-agree-to-ch/6359212>

- A NEW TAX SYSTEM (GOODS AND SERVICES TAX) ACT 1999 GSTの税率および課税ベースについては1998年11月13日キャンベラで開催された特別首相会議で**政府間合意**に基づき設定されている。GST法については連邦議会上院、下院で了承されている。

Q. 州政府の合意なしには税率および課税ベースの変更ができないのか？：改革手続きに関して：IGAは法的制約なのか政治的制約なのか？

● GST改革と選挙

- GSTの導入にあたっては、1998年連邦選挙において自由党・国民党連合（ハワードが率いる）が公約として掲げ、勝利することで国民に承認されている。
- 2016年選挙に見られる連邦政府のスタンス： 選挙公約からGST改革提案の取り下げ
- 2017年西オーストラリア州選挙での与党自由党・国民党連合の敗北

IV GST交付金改革に関する課題と近年の動向：『水平的財政平衡原則に関する生産性委員会ドラフトレポート』に着目して（GST交付金配分のミクロ的課題）

財政調整制度の基礎理論

- Buchanan, J. (1950) and (1952)

水平的公平性、効率性の観点から地域間で個人のNet Fiscal Benefitの均等化（地域間財政力の公平化を図るために財政調整制度の構築の必要性）

→ 公共サービスの財政力格差により人や資源の移動を歪めない

- 理論的発展としてBroadway, R. and Flatters, F. (1982) 等による議論などがある。

オーストラリアの水平的財政調整制度

【1】連邦交付金委員会による水平的財政調整(HFE)の定義

"State governments should receive funding from the pool of GST revenue such that, after allowing for material factors affecting revenues and expenditures, each would have the fiscal capacity to provide services and the associated infrastructure at the same standard, if each made the same effort to raise revenue from its own sources and operated at the same level of efficiency."

- 連邦交付金委員会は、各州の標準経常支出およびインフラ支出をまかなうための各州の標準財政力（各州政府が一人当たりで見て同じ歳入確保努力を維持することを前提）を見積もり、財政力の低い州政府の財政力向上を図るためにGST交付金の配分を連邦政府に勧告する作業を行う。
- 具体的には、ミクロのGST交付金配分作業のための配分係数（一人当たり相対係数 relativities）の算定作業を担っている。

【2】交付金の原資はGST歳入全額

【GST交付金配分に関する既存の検討レポート】

- Garnaut, R. and FitzGerald, V. (2002)
- Brumby, J., Carter, B. and Greiner, N. (2012) の他、
- 連邦交付金委員会による5年後とのReviewおよび毎年のUpdate

【生産性委員会がなぜGST交付金配分に関するレポート作成に取り組むのか？】

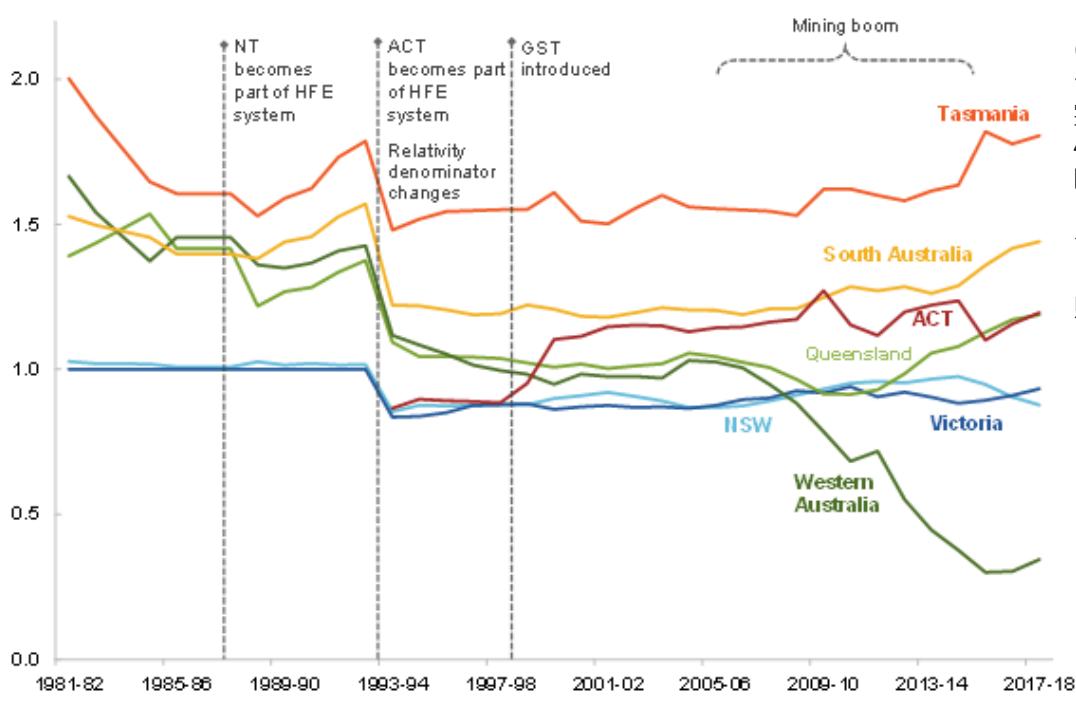
- 調査では、現行のHFE制度が①オーストラリア経済の生産性、効率性、経済成長、②州政府の政策：税制改革や財政改革に取り組みインセンティブ、③毎年の州政府予算編成におよぼす影響などを明らかにする。
- 最終報告書は2018年1月31日提出予定。

【なぜ今、このような検討がなされるのか？】

- WA outlier shock: 資源ブーム・その終焉を経験した西オーストラリア政府（現在、財政力が一番あるとされる）の相対係数の顕著な低下、特にその背景にあるHFE制度での資源収入の扱いやインフラ支出政策の扱い、算定方法での現状からの大幅乖離（contemporaneity：2年間のラグをおいた上で、過去3年分遡り平均して算定データを利用）などに関する問い合わせが引き金となっていると考えられる。長期的にHFE制度が経済全体の生産性に及ぼす可能性などを検討。

GST交付金配分にあたっての相対係数の時系列的変化（WA outlier shock）

Figure 14

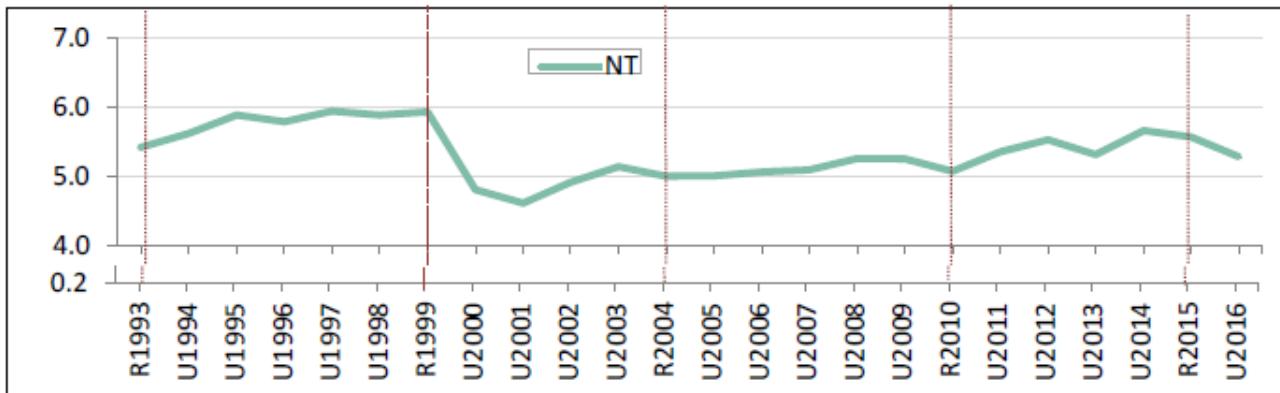


(注) 北部特別地域については、相対係数が突出して高い（最低値4.02から最大値5.91 between 1988-89年から2017-18年の期間）ため、図には含まれていない（次頁スライド参照）。

出所：Productivity Commission 2017, Horizontal Fiscal Equalisation, Draft Report, Canberra. P. 35

Figure 1 State per capita relativities, 1993 Review to 2016 Update

Figure 15



Note: The vertical lines indicate the years in which the Commission reviewed its assessment methods (for example, the 1999 Review). In the intervening years, the Commission updated the relativities using the same assessment methods as the preceding review.

Source: Commonwealth of Australia's Final Budget Outcome for 1993-94 to 2014-15 and Commission's 2016 Update Report on GST revenue sharing relativities. Relativities from 1993-94 to 2008-09 were adjusted to be consistent with a pool comprising general revenue grants only.

出所：The Commonwealth Grants Commission 2016, Trends in HFE, INFORMATION PAPER CGC 2016-01, Canberra. P. 2

州政府間での鉱物資源産出の偏り

Table 8

Table 1 State shares of value of production and mineral royalties, 2013-14

	NSW	Vic	Qld	WA	SA	Tas	ACT	NT	Royalty revenue
	%	%	%	%	%	%	%	%	\$m
Iron ore	0.0	0.0	0.0	96.6	2.2	0.4	0.0	0.8	5 516
Coal	40.9	1.2	57.1	0.7	0.1	0.1	0.0	0.0	3 213
Gold	11.4	1.9	10.1	69.6	3.6	0.5	0.0	2.8	326
Onshore oil and gas (a)
Copper	18.3	0.0	30.1	21.3	27.8	2.4	0.0	0.0	240
Bauxite	0.0	0.0	27.3	45.2	0.0	0.0	0.0	27.5	165
Nickel	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	88
Other minerals (a)	5.0	5.2	33.6	18.6	24.6	3.2	0.0	9.7	687

(a) For confidentiality reasons we are not able to publish onshore oil and gas data. The combined result for onshore oil and gas and other minerals is shown as other minerals.

Source: Commission estimates using ABS data and State data.

資料： CGC (Commonwealth Grants Commission) (2015b), Volume 2 — Assessments of State Fiscal Capacities, Report on GST Revenue Sharing Relativities: 2015 Review, Canberra, p. 108

【現行制度の評価すべき点】（レポート193頁参照）

- ・公平性：OECD諸国の比較で見ても、オーストラリアでの水平的財政平衡化原則は徹底度は高い（almost complete degree of equalisation）。
- ・政府から独立した専門機関として連邦交付金委員会（CGC）が制度の運営および見直し、諮問機関として重要な役割を果たしてきた。
- ・結果として、州財政の運営にあたり、GST交付金は安定的な財源保障機能を果たしてきた。

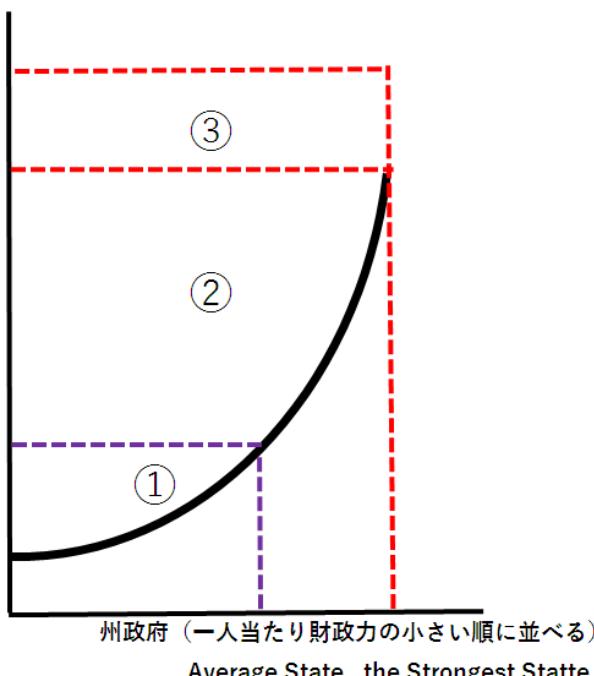
【レポートでの課題の指摘】（レポート193頁参照）

- ・制度を通じる水平的財政調整の徹底度に関して：調整しすぎ(equalisation is taken too far) のでは？
 - ・不交付団体なし（すべての州が交付団体として財政調整制度に組み入れられている）
 - ・財政力が一番高い州に足並みをそろえた現行の財政調整のあり方
- ・制度と州経済政策の中立性に関して：現行のHFEシステムが州経済政策の中立性を歪めている可能性？
 - ・州税システム改革（土地取引印紙税 → 土地税への移行、混雑税の導入など）
 - ・鉱物資源やエネルギー資源開発（ロイヤリティの設定および採掘に関する規制などの面で）
- ・制度の簡素性および包括性に関して：算定の精緻化に伴い、制度の複雑性が増している。国民および政府関係機関にとってもわかりづらい制度となっている。

財政調整水準設定のベンチマーク：豪州での現行GST交付金 ①+②+③

Figure 16

1人当たり州政府財政力



財政調整機能によるカバレッジ
① + ②

現行のようにStrongest Stateの水準までそろえる必要があるのか？

【選択肢】

(1) 不交付団体を認める、(2) Second Strongest Stateの水準、(3) Average Stateの水準にとどめる？

Productivity Commission (2017),
Horizontal Fiscal Equalisation, Draft Report, Canberra, 8ページ概念図に基づき
筆者作成

州税税率引き上げがGST配分に及ぼす影響
(Dahlby=Warren 2003 等、既存研究での指摘)

【1】標準税率（平均税率の適用）を通じる効果（average-rate effect）

税率の引き上げは

- 他州と比べて相対的に課税ベースが大きい場合：財政力アップと算定され、**GSTの配分（受け取り）が減ること**になる。
- 他州と比べて相対的に課税ベースが小さい場合：財政力ダウンと算定され、**GSTの配分（受け取り）が増えること**になる。

【2】税率引き上げは課税ベース変化（減）を通じる効果（elasticity effect）
ももたらす

- 課税ベースの減少が財政力ダウンと算定されると**GSTの配分（受け取り）が増えること**になる。
→ 実際は【1】+【2】となる。

レポートでは、州税税率引き上げがGST配分に及ぼす影響について

- 資源収入（ロイヤルティ）でのGST配分への影響：西オーストラリア州での資源開発政策の歪みにつながる可能性
- 州政府による抜本的税制改革（州政府が歳入中立を保ちつつ、租税システムのオーバーホールを試みるようなケース）への取り組みを歪める可能性

などを指摘している。

連邦交付金委員会（CGC）の役割について

- 連邦交付金委員会（CGC）の機関として役割に関して、中立的立場を維持するのは好ましい。それと合わせて政府間調整役・教育的役割（public dialogue）などが期待される？

参考文献

- Australian Treasury (2015), *Re: think*, Tax Discussion Paper (March).
- Australian Government (2010), *Australia's Future Tax System Review (Henry Tax Review)*, Australian Government
- Australian Government (various years), *Budget paper 1*, Australian Government
- Australian Government (various years), *Mid-year Economic and Fiscal Outlook*, Australian Government
- Boadway, R. and Flatters, F. (1982), 'Efficiency and equalization payments in a federal system of government: A synthesis and extension of recent results', *Canadian Journal of Economics*, vol. 15, no. 4, pp. 613–633.
- Buchanan, J. (1950), 'Federalism and fiscal equity', *American Economic Review*, vol. 40, no. 4, pp. 583–599.
- (1952), 'Federal grants and resource allocation', *Journal of Political Economy*, vol. 60, no. 3, pp. 208–217.
- CPA Australia (2015), *Tax Reform in Australia - The Facts*, CPA Australia commissioned study on the impacts of GST reform and tax simplification, February 2015, CPA Australia
<http://www.cpaustralia.com.au/documents/tax-reform-in-australia.pdf>
- Daley, John and Danielle Wood (2015), *A GST reform package*, Grattan Institute, December 2015
<http://grattan.edu.au/report/a-gst-reform-package/>
- Dahlby, B. and Warren, N. 2003, 'Fiscal incentive effects of the Australian equalisation system', *Economic Record*, vol. 79, no. 247, pp. 434–445.
- Eccleston, Richard (2007) *Taxing reforms : the politics of the consumption tax in Japan, the United States, Canada and Australia*, Cheltenham : E. Elgar
- PWC Australia (2015), *Protecting our Prosperity: We can afford GST reform*
<https://pwc.docalytics.com/v/pwc-protecting-our-prosperity-we-can-afford-fair-gst-reform>

OECD報告書

- OECD (2014a), *Consumption Tax Trends 2014*, OECD, Paris
- OECD (2014b), *OECD Economic Surveys: Australia 2014*, OECD, Paris
- OECD (2014c), *Revenue Statistics 1965-2013*, OECD, Paris

オーストラリア財政調整制度見直しを唱える既存の報告書

- Productivity Commission (2017), *Horizontal Fiscal Equalisation, Draft Report*, Canberra.
- Brumby, J., Carter, B. and Greiner, N. (2012), *GST Distribution Review, Final Report*, Australian Government, Canberra.
- Garnaut, and FitzGerald, V. (2002), *Review of Commonwealth-State Funding, Final Report*, Melbourne.

連邦交付金委員会による報告書

- CGC (Commonwealth Grants Commission) (2015a), *Volume 1 — Main Report, Report on GST Revenue Sharing Relativities: 2015 Review*, Canberra.
- — (2015b), *Volume 2 — Assessments of State Fiscal Capacities, Report on GST Revenue Sharing Relativities: 2015 Review*, Canberra.
- — (2017), *Report on GST Revenue Sharing Relativities: 2017 Update*

日本語文献

- 中井 英雄, 花井 清人, 齊藤 慎 「オーストラリア州間財政調整と先住民への全体責任 - 財源保障型の相対係数による協調的連邦主義 -」, 近畿大学経済学会『生駒経済論叢』7巻 2・3号, 2010年03月, 1~37頁
- 花井 清人「オーストラリア税制改革の残された課題：財・サービス税改革と政府間財政関係に着目して」, 成城大学『経済研究』, 第212号, 2016年03月, 25~58頁など

地方基金について

佐藤主光 一橋大学

1

地方の基金

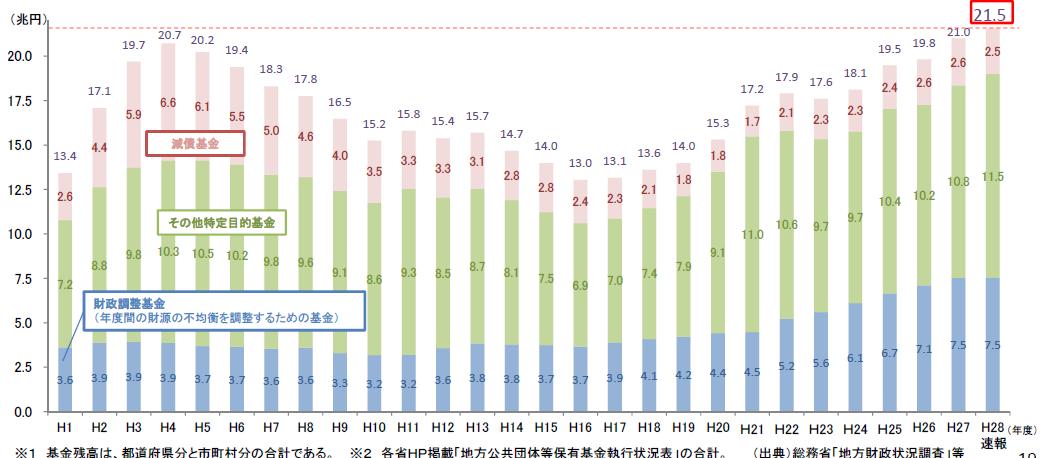
- ・ 特定目的基金＝大型公共施設の整備など、特定の目的を計画的に実施できるよう資金を積み上げたもの。自治体が条例で設置
- ・ 財政調整基金＝自治体が財源に余裕がある年に積み立て、不足する年に取り崩すことで財源を調整し、計画的な財政運営を行うための貯金
- ・ 減債基金＝債券の償還にそなえて、債券を発行しているうちから一定の金額を積立てるもの

出所;「コトバンク」

2

地方の基金残高の推移(通常収支分)

- 地方の基金残高は、21.5兆円と過去最高。
 - その内訳を見ると、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、現在、7.5兆円と過去最高水準。
 - 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、現在、11.5兆円と過去最高。なお、同基金の中には、設置目的が「地域振興を図るため」、「産業振興を図るため」など、実質的に幅広い歳出に充てることが可能な基金があることに留意する必要。
- (参考1) 地方債の償還のための「減債基金」には、満期一括償還のために基金に積み立てられているものは含まれていない。
- (参考2) 国庫支出金に伴い設置される基金の残高は平成27年度において1.3兆円(国費相当額は0.8兆円)。(※2)



出所:財務省財政制度等審議会資料

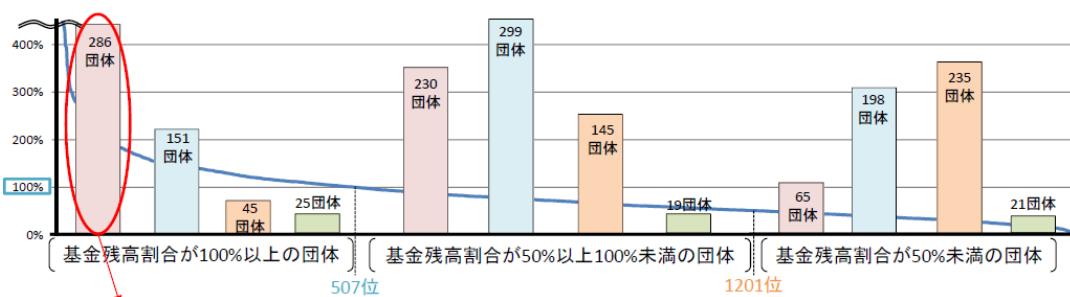
19

3

個々の市町村の「基金残高割合」と財政力指数との関係(平成27年度)

- 財政力指数の低い団体(交付税が主たる財源となる団体)は、基準財政需要額に対して高い割合で基金残高を保有。中でも、財政力指数0.33未満であって、基金残高割合(基準財政需要額に対する基金残高の割合)が100%以上の団体を見てみると、基準財政需要額に占める「まち・ひと・しごと創生事業費」等の割合が相対的に大きい傾向にある。
- 小規模な団体が「まち・ひと・しごと創生事業費」等として配分された財源を使いこなせておらず、結果として基準財政需要額が過大となっている可能性があり、詳細を分析する必要があるとともに、必要に応じ、地方公共団体の広域的な連携や合併等の更なる推進、「まち・ひと・しごと創生事業費」等の水準の妥当性等を検討・検証すべきではないか。

【凡例】 ■ 財政力指数0.33未満 ■ 財政力指数0.33以上0.66未満 ■ 財政力指数0.66以上1.0未満 ■ 財政力指数1.00以上



- ・基準財政需要額の平均額: 約30億円(全国平均: 約140億円)
- ・基金残高の平均額: 約50億円
- ・基準財政需要額に占めるまち・ひと・しごと創生事業費及び歳出特別枠の割合の平均: 11.4%(全国では3.3%)

出所:財務省財政制度等審議会資料

23

4

地方財政計画と基金

- 地方の基金残高は、21.5兆円と過去最高となっており、交付団体・不交付団体の別によらず、近年増加傾向にある。仮に基金への積立てを一切行わず、過去最高額での取崩しのみを続けた場合でも、現在の基金残高は約7年分に相当する。
- 毎年度、赤字国債を発行して地方交付税を措置している現状を踏まえれば、各団体の基金残高の増加要因等を分析・検証し、国・地方を通じた財政資金の効率的配分に向け、地方財政計画への反映等につなげていく必要。
- また、個々の団体ごとに見てみると、財政力指数0.33未満であって、基金残高割合（基準財政需要額に対する基金残高の割合）が100%以上の団体については、基準財政需要額に占める「まち・ひと・しごと創生事業費」等の割合が相対的に大きい傾向にある。小規模な団体が「まち・ひと・しごと創生事業費」等として配分された財源を使いこなせておらず、結果として基準財政需要額が過大となっている可能性があり、詳細を分析する必要があるとともに、必要に応じ、地方公共団体の広域的な連携や合併等の更なる推進、「まち・ひと・しごと創生事業費」等の水準の妥当性等を検討・検証すべきではないか。

出所：財務省財政制度等審議会資料

5

1. 調査対象

(1) 団体

都道府県、市町村及び一部事務組合等（一部事務組合及び広域連合をいう。以下同じ。）

(2) 基金

財政調整基金、減債基金※¹及びその他特定目的基金※²（以下、特定目的基金という。）

<基金の種類>

- ①財政調整基金（年度間の財源調整のために設置される基金）
- ②減債基金（地方債の償還を計画的に行うために設置される基金）
- ③特定目的基金（①、②の目的以外の特定の目的のために設置される基金）

2. 調査内容

- ・全基金共通：平成18年度末と平成28年度末の残高の状況、今後の中期的（3～5年）な増減見込み、積立ての方策
- ・財政調整基金：積立ての理由、積立ての考え方
- ・特定目的基金：基金の使途、基金の財源（国費、合併特例債 等）

※1 満期一括償還地方債の償還財源に充てるために積み立てた額を除く。

※2 定額運用基金を除く。

6

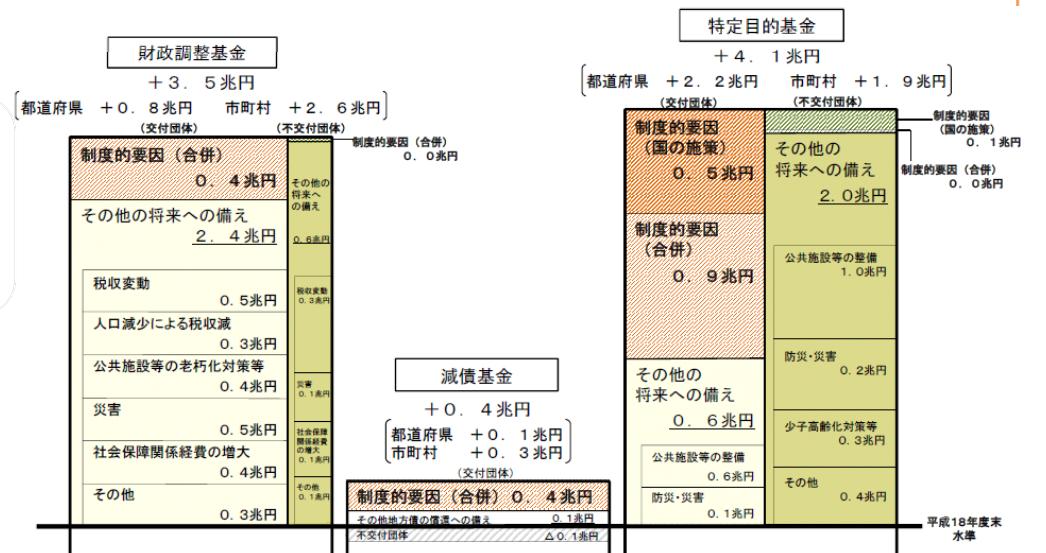
(1) 総括

- 7.9兆円の増加のうち、国の施策や合併といった「制度的な要因」による増加額が2.3兆円、景気の動向による法人関係税等の変動、人口減少による税収減、公共施設等の老朽化対策等、災害、社会保障関係経費の増大といった「その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え」による増加額が5.7兆円となっている。
 - 交付団体の増加額は5.3兆円であり、このうち「制度的な要因」による増加額が2.1兆円、「その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え」による増加額が3.1兆円となっている。
 - 不交付団体の増加額は2.7兆円であり、このうち「制度的な要因」による増加額が0.1兆円、「その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え」による増加額が2.5兆円となっている。

※ 要因ごとの基金増加額は、調査

- ・財政調整基金については
調査結果における積立理由の順位を基に、特定目的基金については調査結果における使途区分を基に試算

出所: 総務省



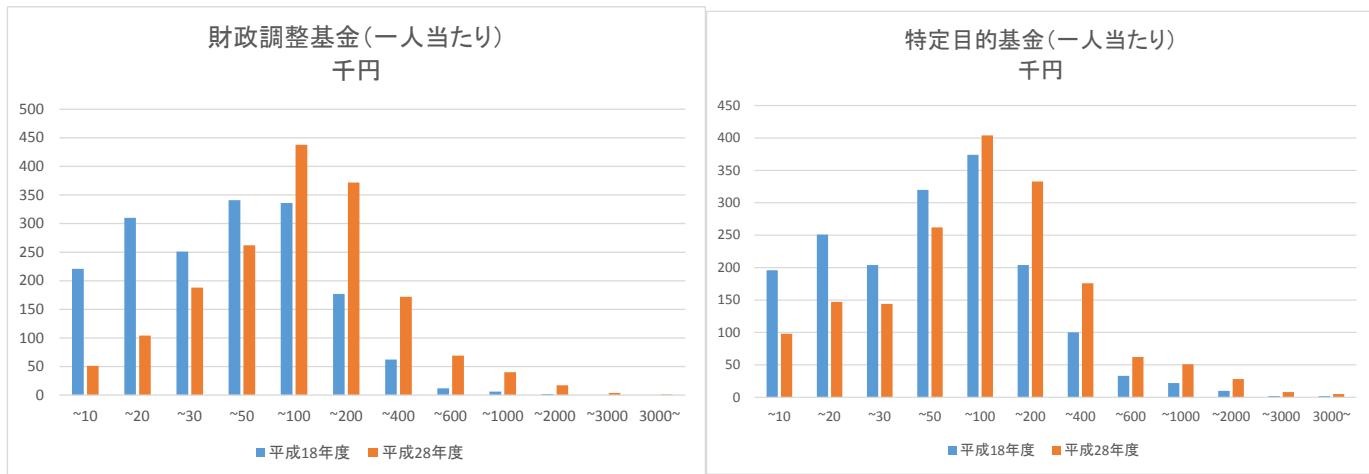
分析の対象

- ・「地方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果」のデータを活用して基金増・地域差の要因を分析

- ・分析対象
 - 平成18年度⇒平成28年度の変化額
 - 平成28年度基金残高
 - ✓ 人口一人当たり; 対標準財政規模; 対基準財政需要

- ・サンプル＝全国市町村（東京都23区を除く）

一人当たり基金残高は全体的に増えている
=分布は右ヘシフト



注:市町村レベル

注2:東京都23区は含まれない

注3:東日本大震災対策分は入らない

9

平成18年度

千円 人口一人当たり	特定目的基金	財政調整基金	減債基金	合計	特定目的基金					
					防災対策/災害対応	地方創生	子育て・少子化対策/高齢化対策/障害者施策	教育振興/文化振興	商工業振興/農林水産業振興/まちづくり推進	庁舎以外の公共施設の整備
平均	95	60	26	181	5	6	18	8	32	27
標準偏差	213	96	87	335	51	54	66	29	120	81
最小	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
最大	3114	1969	2156	4983	1353	1288	1632	518	2675	1435
標本数	1718	1718	1718	1718	1718	1718	1718	1718	1718	1718

↓

平成28年度

千円 人口一人当たり (平成28年度)	特定目的基金	財政調整基金	減債基金	合計	特定目的基金					
					防災対策/災害対応	地方創生	子育て・少子化対策/高齢化対策/障害者施策	教育振興/文化振興	商工業振興/農林水産業振興/まちづくり推進	庁舎以外の公共施設の整備
平均	171	146	41	358	12	12	27	18	58	53
標準偏差	373	244	95	597	102	84	163	143	210	124
最小	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0
最大	6908	4065	1943	7866	2441	2569	5586	5590	5587	1632
標本数	1718	1718	1718	1718	1718	1718	1718	1718	1718	1718

注:東京都23区は含まれない

注2:東日本大震災対策分は入らない

10

基金の変化額(平成18年度⇒平成28年度)

千円	特定目的基金	財政調整基金	減債基金	合計	特定目的基金					
					防災対策/災害対応	地方創生	子育て・少子化対策/高齢化対策/障害者施策	教育振興/文化振興	商工業振興/農林水産業振興/まちづくり推進	庁舎以外の公共施設の整備
人口一人当たり										
平均	76	86	15	177	7	6	10	9	26	26
標準偏差	267	181	53	366	74	58	144	139	156	79
最小	-1015	-505	-884	-370	-278	-847	-859	-163	-445	-299
最大	6826	2560	495	7301	1632	1282	5583	5590	5585	1093
標本数	1718	1718	1718	1718	1718	1718	1718	1718	1718	1718

注:東京都23区は含まれない

注2:東日本大震災対策分は入らない

11

特定目的基金の使途区分

- ① 防災対策
- ② 災害対応
- ③ 地方創生
- ④ 人材育成
- ⑤ 子育て・少子化対策
- ⑥ 高齢化対策
- ⑦ 障害者施策
- ⑧ 教育振興
- ⑨ 文化振興
- ⑩ 国際交流
- ⑪ スポーツ振興
- ⑫ 大規模イベント
- ⑬ 環境保全
- ⑭ 商工業振興
- ⑮ 農林水産業振興
- ⑯ まちづくり推進
- ⑰ 庁舎以外の公共施設の整備
- ⑱ 庁舎整備
- ⑲ 退職手当対策
- ⑳ 東日本大震災分（復旧・復興事業分及び全国防災事業分）
- ㉑ その他の財政需要等に備えるためのもの

4タイプに特定基金に着目

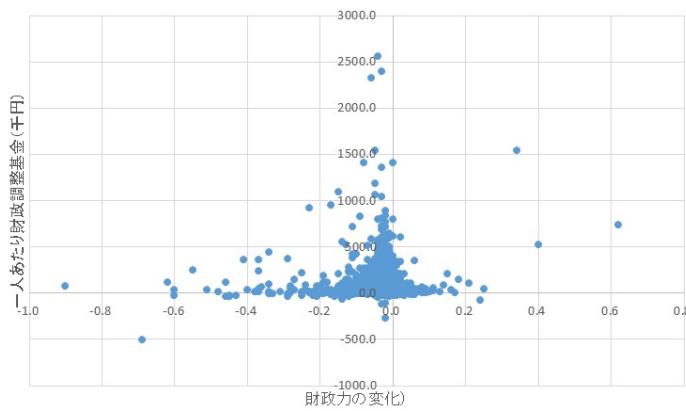
12

参考：データの出所

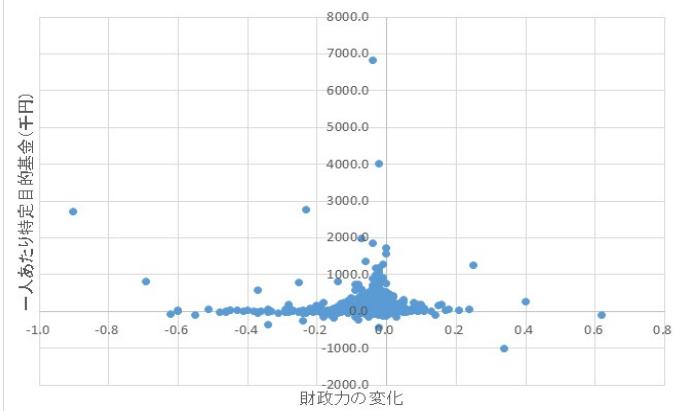
	データ	年
65歳以上人口比率	見える化データベース	2005 2010
人口		2005 2014
課税所得		2006 2014
可住面積		2006 2014
第一次産業比率	市町村決算状況調	2015
第二次産業比率		2015
公債残高		2006 2013
財政力指数	見える化データベース	2006 2015
歳出改革指標		
実質公債費比率		2015
将来負担比率	市町村決算状況調	2015
標準財政規模		2015
基準財政需要	交付税関係資料	2016

13

財政力と財政調整の変化額
2006年→2016年



財政力と特定目的基金の変化額
2006年→2016年

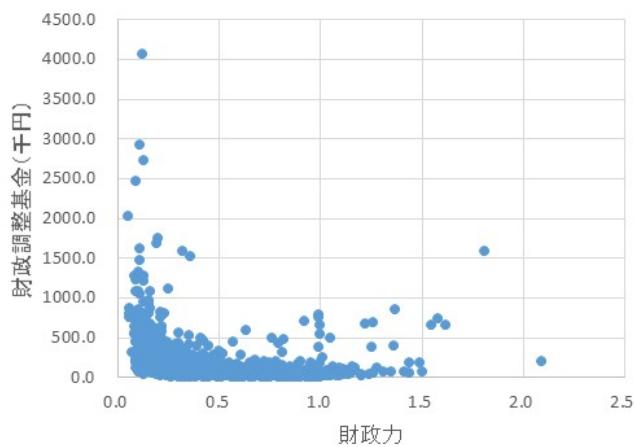


注：東京都23区は含まれない

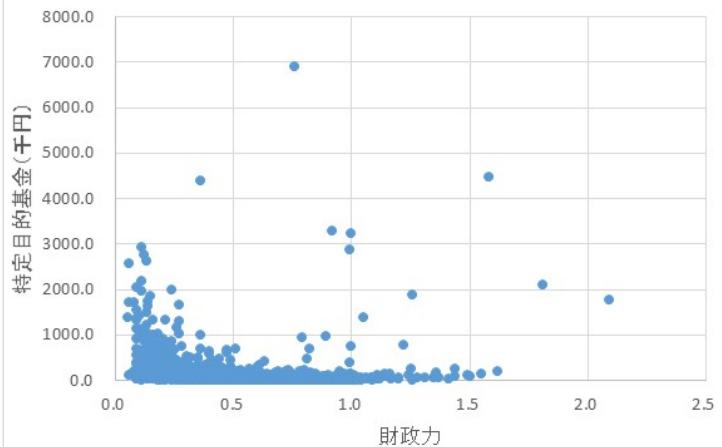
注2：東日本大震災対策分は入らない

14

財政力と財政調整基金(一人あたり)



財政力と特定目的基金(一人あたり)



注1:データは平成28年度

注2:東京都23区は含まれない

注3:東日本大震災対策分は入らない

15

積立の理由について(財政調整基金)

- ① 景気の動向による法人関係税等の変動
- ② 巨額の特定の償却資産に係る固定資産税の償却進行による税収遞減
- ③ 人口減少による税収減
- ④ 地方交付税額の推計が困難
- ⑤ 臨時財政対策債の増大
- ⑥ 社会保障関係経費の増大
- ⑦ 地方創生に係る経費の増大
- ⑧ 公共施設等の老朽化対策等に係る経費の増大
- ⑨ 災害
- ⑩ 普通交付税の合併算定替による特例措置の適用期限終了
- ⑪ その他（具体的に記入）

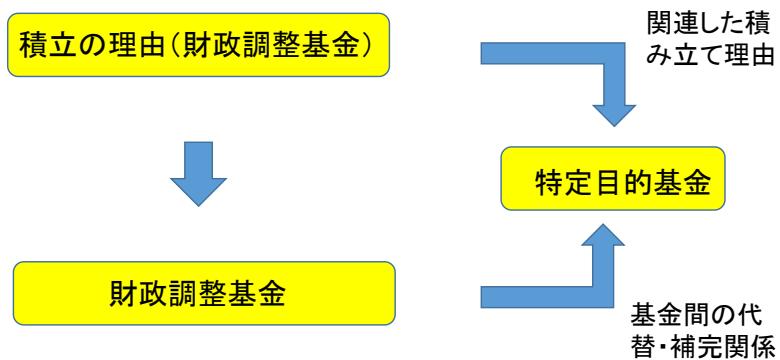
ダミー	積立理由
収入変動ダミー	①
人口減少ダミー	③
交付税ダミー	④
社会保障ダミー	⑥
公共施設ダミー	⑧
災害ダミー	⑨



特定目的基金の分析にも「援用」

16

積立の理由について:其の2



17

グループ別平均基金(一人あたり)

人口一人当たり	特定目的基金	財政調整基金			基金総額					
		2006	2016	変化	2006	2016	変化	2006	2016	変化
公共施設等の老朽化対策等に係る経費の増大	Y	95	163	69	67	172	105	187	376	189
	N	95	178	83	53	123	70	175	342	167
社会保障関係経費の増大	Y	81	143	62	51	117	66	158	298	140
	N	108	198	90	67	173	106	203	415	212
災害	Y	81	169	87	52	118	67	156	321	165
	N	103	173	70	64	162	98	196	380	184
人口減少による税収減	Y	98	193	95	66	170	104	194	412	218
	N	93	158	65	56	132	76	173	327	154
景気の動向による法人関係税等の変動	Y	67	92	25	43	79	36	123	190	67
	N	103	193	90	64	165	101	197	406	208
地方交付税額の推計が困難	Y	147	283	136	84	233	149	279	585	306
	N	79	137	58	52	119	67	151	288	138

注1:単位は千円

注2:東京都23区は含まれない

注3:東日本大震災対策分は入らない

18

グループ別平均基金(一人あたり)：其の2

		防災対策/災害対応			子育て・少子化対策/高齢化対策/ 障害者施策			庁舎以外の公共施設の整備		
		2006	2016	変化	2006	2016	変化	2006	2016	変化
公共施設等の老朽化対策等 に係る経費の増大	Y							26	48	22
	N							28	57	29
社会保障関係経費の増大	Y				14	18	3			
	N				21	36	15			
災害	Y	4	12	8						
	N	5	12	6						
人口減少による税収減	Y				19	36	17			
	N				17	22	5			

注1:単位は千円

注2:東京都23区は含まれない

注3:東日本大震災対策分は入らない

19

一人当たり基金の変化(H18年度⇒H28年度)

元々(H18年度)基金の多
い自体が更に増やしている

特定目的基金	係数	標準誤差	P値	元々(H18年度)基金の多 い自体が更に増やしている		
				係数	標準誤差	P値
一人あたり基金(平成18年度)	0.25	0.10	0.02	0.23	0.10	0.02
変化						
65歳以上人口比率						-787.22
一人あたり課税所得						-0.06
公債残高						-0.06
人口						-852.97
財政力指数	-192.63	218.39	0.38	-216.65	219.64	0.32
公共施設ダミー				-0.44	10.46	0.97
交付税ダミー				71.59	24.19	0.00
災害ダミー				41.70	19.13	0.03
人口減少ダミー				34.18	15.63	0.03
歳出改革指標						-2.81
改革で財源ねん出ダミー						-32.11
定数	45.06	11.35	0.00	1.04	15.68	0.95
						38.53
						29.28
						0.19

注1:東京都23区は含まれない

注2:標準誤差は頑健(ロバスト)な標準誤差

20

一人当たり基金の変化(H18年度⇒H28年度):其の2

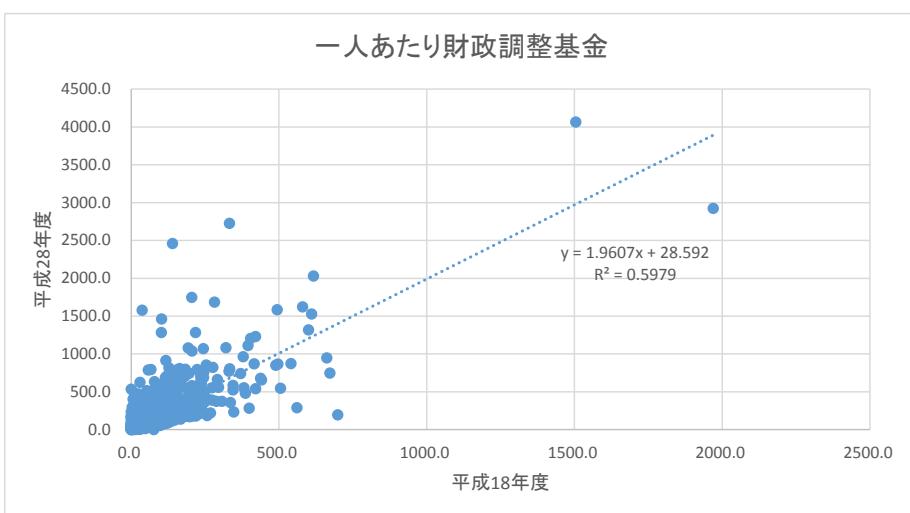
財政調整										
	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値	
一人あたり基金(平成18年度)	1.02	0.18	0.00	0.97	0.18	0.00	0.76	0.13	0.00	
変化	65歳以上人口比率						-63.72	572.26	0.91	
	一人あたり課税所得						0.03	0.07	0.64	
	公債残高						-0.18	0.04	0.00	
	人口						-818.03	116.06	0.00	
	財政力指数	348.82	94.30	0.00	319.08	95.43	0.00	177.98	89.45	0.05
	公共施設ダミー				22.99	7.59	0.00	7.95	7.43	0.29
	交付税ダミー				47.83	11.55	0.00	14.36	9.54	0.13
	災害ダミー				-3.52	7.16	0.62	-8.47	6.51	0.19
	人口減少ダミー				15.92	8.34	0.06	-5.61	7.96	0.48
	歳出改革指標						-3.22	1.51	0.03	
	改革で財源ねん出ダミー						17.14	7.14	0.02	
	定数	39.51	9.45	0.00	14.55	10.93	0.18	8.11	21.03	0.70

注1:東京都23区は含まれない

注2:標準誤差は頑健(ロバスト)な標準誤差

21

基金残高の比較



注:東日本大震災対策分は入らない

注2:東京23区は含まない

22

一人当たり基金の変化(H18年度⇒H28年度) : 其の3

		特定目的基金			財政調整基金			減債基金			人口一人あたり	
SUR推計		係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値		
一人あたり基金(平成18年度)		0.17	0.03	0.00	0.73	0.04	0.00	-0.13	0.01	0.00		
変化	65歳以上人口比率	-819.06	544.35	0.13	-97.11	294.06	0.74	-353.85	103.45	0.00		
	一人あたり課税所得	-0.06	0.08	0.46	0.03	0.04	0.45	0.03	0.02	0.05		
	公債残高	-0.06	0.03	0.04	-0.18	0.02	0.00	0.02	0.01	0.01		
	人口	-854.87	134.19	0.00	-822.04	72.91	0.00	-334.62	24.98	0.00		
	財政力指数	-277.61	79.50	0.00	170.69	44.80	0.00	-1.49	15.50	0.92		
	公共施設ダミー	-10.56	12.80	0.41	9.27	6.95	0.18					
	交付税ダミー	44.14	15.49	0.00	14.35	8.41	0.09					
	災害ダミー	41.05	13.53	0.00	-7.30	7.34	0.32					
	人口減少ダミー	15.04	13.55	0.27	-4.78	7.36	0.52					
	歳出改革指標	-2.85	3.20	0.37	-3.27	1.74	0.06	-0.65	0.62	0.30		
	改革で財源ねん出ダミー	-32.55	13.26	0.01	16.82	7.19	0.02	3.95	2.57	0.12		
	定数	38.28	23.70	0.11	8.89	12.83	0.49	18.41	3.92	0.00		
	決定係数		0.09			0.4121			0.1317			

Breusch-Paganテスト chi2(3) = 25.698, Pr = 0

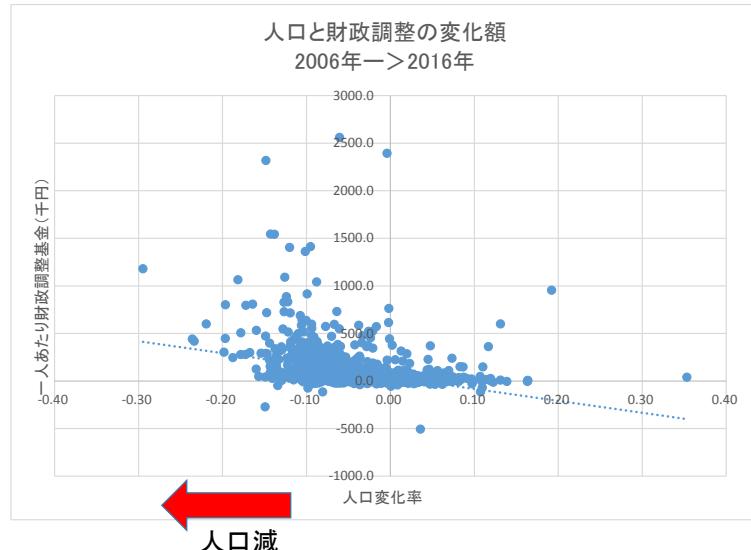
注1: 東京都23区は含まれない

注2: 東日本大震災対策分は入らない

23

基金と人口変化

人口減少した
自治体で一人当たり基金
残高が増えている
⇒基金の積み残し?



注: 東日本大震災対策分は入らない

注2: 東京23区は含まない

24

一人当たり基金の変化(H18年度⇒H28年度)其の4

	SUR推計	防災			公共施設			子育て支援			まちづくり		
		係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値
一人あたり 基金(H18)	災害(H18)	0.43	0.03	0.00									
	公共施設(H18)				0.12	0.02	0.00						
	子育て支援							-0.18	0.03	0.00			
	まちづくり										0.07	0.02	0.00
変化	65歳以上人口比率	-63.82	142.90	0.66	-373.27	155.27	0.02	-86.68	295.98	0.77	-319.75	316.21	0.31
	一人あたり課税所得	0.01	0.02	0.52	0.05	0.02	0.04	-0.04	0.04	0.34	-0.08	0.05	0.11
	公債残高	-0.05	0.01	0.00	-0.04	0.01	0.00	-0.01	0.02	0.52	-0.03	0.02	0.05
	人口	-90.65	33.64	0.01	-265.63	36.87	0.00	-142.67	70.32	0.04	-217.93	75.55	0.00
	財政力指数	-16.70	21.46	0.44	-66.58	23.58	0.01	-40.76	44.50	0.36	-0.01	47.53	1.00
	公共施設ダミー				-8.87	3.47	0.01						
	交付税ダミー	1.58	4.12	0.70	12.29	4.44	0.01	17.07	8.46	0.04	21.71	9.03	0.02
	社会保障ダミー							-1.82	3.59	0.61			
	災害ダミー	3.29	3.46	0.34									
	人口減少ダミー										3.67	4.04	0.36
	定数	-1.02	4.61	0.83	23.08	5.01	0.00	1.75	9.13	0.85	11.09	9.64	0.25

注1: 東京都23区は含まれない

注2: 東日本大震災対策分は入らない

Breusch-Paganテスト chi2(6)=1576.032, Pr=0.0000

25

基金と財政力指数(平成28年度)

							人口一人あたり		
	モデル1			モデル2			モデル3		
特定目的基金	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値
65歳以上人口比率	945.90	221.66	0.00				570.82	370.01	0.12
一人あたり課税所得	0.13	0.05	0.01				0.00	0.09	1.00
人口密度	-2.20	0.72	0.00				-2.27	0.71	0.00
可住面積	-0.01	0.00	0.00				0.00	0.00	0.00
第一次産業比率	5.16	1.64	0.00				2.80	2.13	0.19
第二次産業比率	-2.99	1.67	0.07				-2.56	1.78	0.15
一人あたり公債残高									
財政力指数				-1598.79	191.66	0.00	-993.41	362.50	0.01
財政力指数(2乗)				1136.53	174.73	0.00	866.48	217.87	0.00
実質公債費比率									
将来負担比率									
定数	-142.72	107.14	0.18	593.03	44.66	0.00	317.22	187.60	0.09

注1: 基金のデータは平成28年度

注2: 東京都23区は含まれない

注3: 標準誤差や頑健(ロバスト)な標準誤差

基金と財政力指数: 其の2(平成28年度)

	モデル1			モデル2			モデル3			人口一人あたり
財政調整基金	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値	
65歳以上人口比率	936.51	211.04	0.00				180.96	334.50	0.59	
一人あたり課税所得	0.14	0.04	0.00				0.17	0.07	0.01	
人口密度	-2.23	0.61	0.00				-1.80	0.47	0.00	
可住面積	-0.01	0.00	0.00				0.00	0.00	0.00	
第一次産業比率	3.19	1.04	0.00				-1.17	1.42	0.41	
第二次産業比率	-1.71	0.86	0.05				-0.34	0.88	0.70	
一人あたり公債残高										
財政力指数				-1285.61	164.05	0.00	-1298.27	310.55	0.00	
財政力指数(2乗)				836.79	141.57	0.00	803.31	187.64	0.00	
実質公債費比率										
将来負担比率										
定数	-188.83	75.56	0.01	510.47	40.11	0.00	370.58	155.80	0.02	

注1: 基金のデータは平成28年度

注2: 東京都23区は含まれない

注3: 標準誤差や頑健(ロバスト)な標準誤差

27

基金と財政力指数: 其の3(平成28年度)

財政調整基金	人口一人あたり			対標準財政規模			対基準財政需要		
	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値
65歳以上人口比率	-3.00	325.23	0.99	0.17	0.27	0.52	0.22	0.30	0.47
一人あたり課税所得	0.03	0.06	0.63	0.00	0.00	0.70	0.00	0.00	0.25
人口密度	-1.70	0.43	0.00	-0.003	0.00	0.00	-0.004	0.00	0.00
可住面積	-0.003	0.00	0.00	0.000	0.00	0.00	0.000	0.00	0.00
第一次産業比率	-2.12	1.26	0.09	0.00	0.00	0.54	0.00	0.00	0.45
第二次産業比率	0.56	0.78	0.47	0.002	0.00	0.04	0.00	0.00	0.07
一人あたり公債残高	0.25	0.04	0.00	0.000	0.00	0.04	0.00	0.00	0.11
財政力指数	-604.88	272.64	0.03	-0.58	0.25	0.02	-0.83	0.37	0.03
財政力指数(2乗)	436.92	153.03	0.00	0.44	0.16	0.01	0.81	0.28	0.00
実質公債費比率	-7.57	2.49	0.00	0.00	0.00	0.94	0.00	0.00	0.70
将来負担比率	-0.74	0.13	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
定数	268.89	147.81	0.07	0.50	0.14	0.00	0.63	0.18	0.00
決定係数	0.42			0.31			0.31		

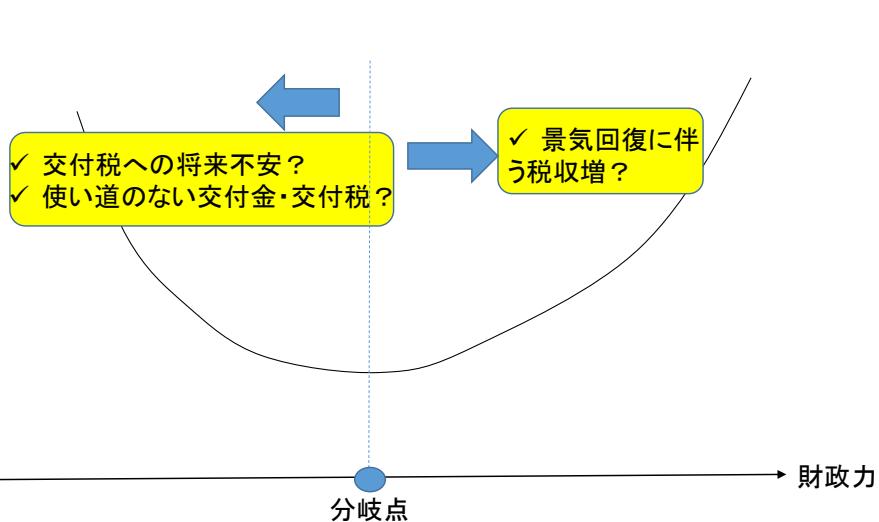
注1: 基金のデータは平成28年度

注2: 東京都23区は含まれない

注3: 標準誤差や頑健(ロバスト)な標準誤差

28

財政調整基金

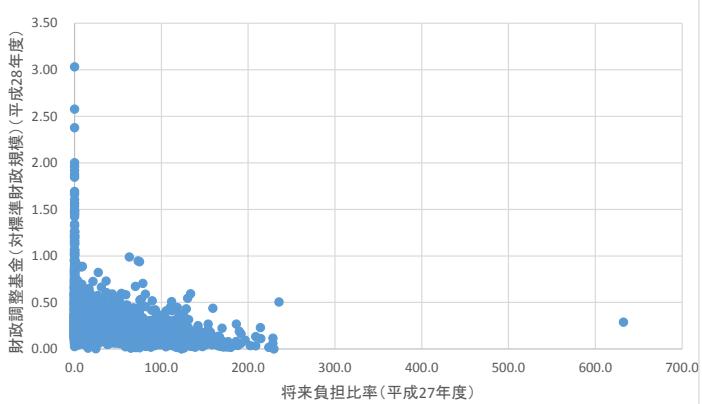


一人あたり	0.69
対標準財政規模	0.66
対基準財政需要	0.51

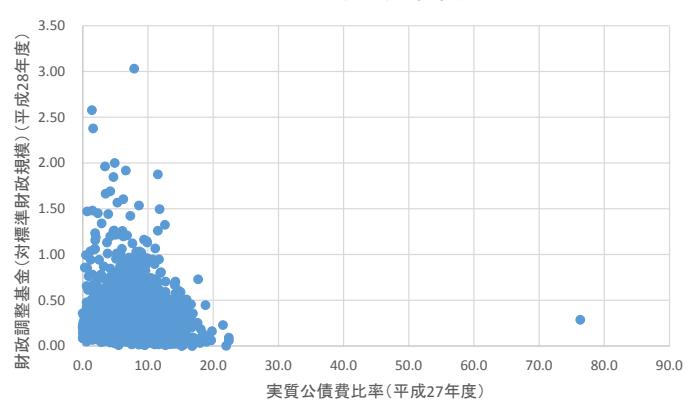
29

財政調整基金と財政健全化

財政調整基金と将来負担比率



財政調整基金と実質公債費比率



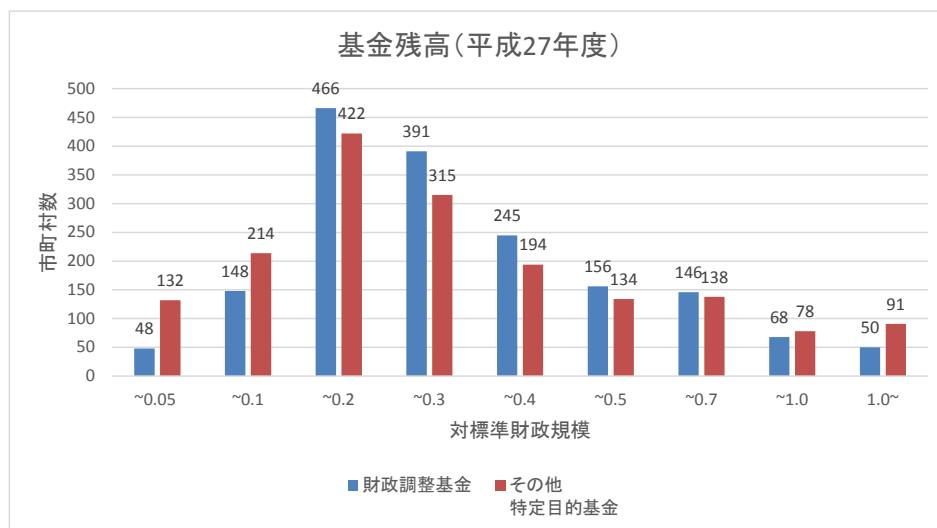
注1: 基金のデータは平成28年度

注2: 東京都23区は含まれない

注3: 東日本大震災対策分は入らない

30

参考:基金残高分布



注:東京都23区は含まれない

31

(2) 財政調整基金の積立ての考え方

- 財政調整基金の規模の考え方として、都道府県では「過去の取崩実績（災害等）から必要と考えられる額」、「決算状況を踏まえ、可能な範囲での積立て」、「標準財政規模等の一定割合」が多く、市町村では「決算状況を踏まえ、可能な範囲での積立て」、「標準財政規模等の一定割合」、「過去の取崩実績（災害等）から必要と考えられる額」が多かった。
- 「標準財政規模等の一定割合」と回答した団体のうち、都道府県・市町村ともに「標準財政規模の一定割合」が最も多く、その具体的水準としては、都道府県では「5%以下」、「5%超10%以下」、市町村では「5%超10%以下」、「10%超20%以下」が多かった。

<「標準財政規模等の一定割合」として回答のあった具体的な積立ての水準>

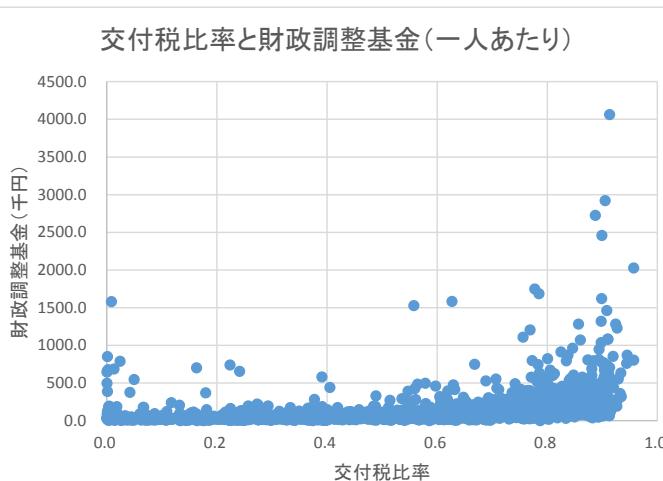
割合	回答数 (構成比)					
	標準財政規模に対する比率		予算規模に対する比率		一般財源に対する比率	
	都道府県	市町村	都道府県	市町村	都道府県	市町村
5%以下	10 (71.4%)	20 (5.3%)	1 (100.0%)	4 (7.0%)	0 (0.0%)	1 (11.1%)
5%超10%以下	4 (28.6%)	147 (39.1%)	0 (0.0%)	27 (47.4%)	0 (0.0%)	2 (22.2%)
10%超20%以下	0 (0.0%)	142 (37.8%)	0 (0.0%)	15 (26.3%)	0 (0.0%)	4 (44.4%)
20%超30%以下	0 (0.0%)	33 (8.8%)	0 (0.0%)	2 (3.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
30%超50%以下	0 (0.0%)	28 (7.4%)	0 (0.0%)	7 (12.3%)	0 (0.0%)	2 (22.2%)
50%超100%以下	0 (0.0%)	6 (1.6%)	0 (0.0%)	2 (3.5%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
合 計	14	376	1	57	0	9

(注) 市町村は一部事務組合等を含まない。複数選択可。

出所: 総務省

32

基金と財政力指数: 其の4(平成28年度)



注1: 基金のデータは平成28年度

注2: 東京都23区は含まれない

注3: 東日本大震災対策分は入らない

人口一人あたり		
財政調整基金	係数	標準誤差
65歳以上人口比率	619.87	310.43
一人あたり課税所得	0.20	0.07
人口密度	-1.66	0.44
可住面積	0.00	0.00
第一次産業比率	0.35	1.20
第二次産業比率	-1.27	0.90
交付税シェア	274.37	141.73
公共施設ダミー	20.41	9.35
交付税ダミー	33.77	15.44
実質公債費比率	-3.63	2.97
将来負担比率	-0.82	0.16
定数	-262.87	95.08
決定係数		0.24

注1: 東京都23区は含まれない

注2: 標準誤差や頑健(ロバスト)な標準誤差

33

基金の増減見込み

Number of obs	=	1,718
Wald chi2(24)	=	90.35
Prob > chi2	=	0

- ① 増加見込み
- ② 減少見込み
- ③ 分からない

財政調整基金増減 見込み	1. 増加見込み			2. 減少見込み			3. 分からない		
	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値
65歳以上人口比率	-0.11	1.66	0.95				-1.00	0.99	0.31
将来負担比率	0.00	0.00	0.01				0.00	0.00	0.24
人口密度	0.01	0.00	0.11				0.00	0.00	0.19
可住面積	0.00	0.00	0.00				0.00	0.00	0.02
第一次産業比率	0.01	0.01	0.21				-0.01	0.01	0.15
第二次産業比率	0.00	0.01	0.71				-0.02	0.01	0.00
財政力指数	-2.10	1.20	0.08				-3.88	0.89	0.00
財政力指数(2乗)	1.94	0.80	0.02				2.93	0.65	0.00
公共施設ダミー	-0.40	0.14	0.00				-0.28	0.09	0.00
交付税ダミー	-0.18	0.17	0.30				0.14	0.11	0.21
収入変動ダミー	0.17	0.17	0.32				0.01	0.12	0.94
人口減少ダミー	0.11	0.14	0.43				-0.02	0.10	0.81
定数	-1.26	0.87	0.15				1.81	0.53	0.00

ベースケース

注1: 東京都23区は含まれない

注2: 標準誤差や頑健(ロバスト)な標準誤差

34

基金(一人あたり)と市町村合併

合併自治体は優先的に
減債基金を積み増し…

						千円			
変化額(一人あたり)				特定目的基金		財政調整基金		減債基金	
市町村合併(平成11年度以降)		あり		61.44		60.57		18.88	
		なし		83.87		99.88		12.52	
減債基金		係数	標準誤差	P値	係数	標準誤差	P値		
一人あたり基金(平成18年度)		-0.09	0.09	0.32	-0.12	0.07	0.12		
市町村合併(平成11年度以降)		4.71	2.39	0.05	1.06	2.84	0.71		
変化	65歳以上人口比率				-369.36	152.08	0.02		
	一人あたり課税所得				0.03	0.02	0.11		
	公債残高				0.02	0.02	0.35		
	人口				-342.29	45.45	0.00		
	財政力指数				-2.04	14.22	0.89		
	定数	15.43	2.55	0.00	18.63	5.55	0.00		
	決定係数		0.02			0.13			

注1:変化額は2006年度⇒2016年度

注2:東京都23区は含まれない

注3:標準誤差や頑健(ロバスト)な標準誤差

35

② 減債基金について

- 減債基金の増加額は0.4兆円であり、増加要因としては、「合併の特例措置に関連する増加」が0.4兆円となっている。
- 交付団体の増加額は0.5兆円であり、増加要因としては、「合併の特例措置に関連する増加」が0.4兆円となっている。
- 不交付団体は0.1兆円の減少である。

増加要因	増加額	交付団体	道府県	市町村※1				不交付団体	うち東京都・特別区
					うち政令指定都市・中核市	うちその他の市	うち町村		
合併の特例措置に関連する増加※2	3,940	3,891	一	3,891	316	2,996	579	49	一
その他地方債の償還への備え	102	899	631	268	▲557	356	480	▲797	▲688
合 計	4,042	4,790	631	4,159	▲ 241	3,352	1,059	▲748	▲688

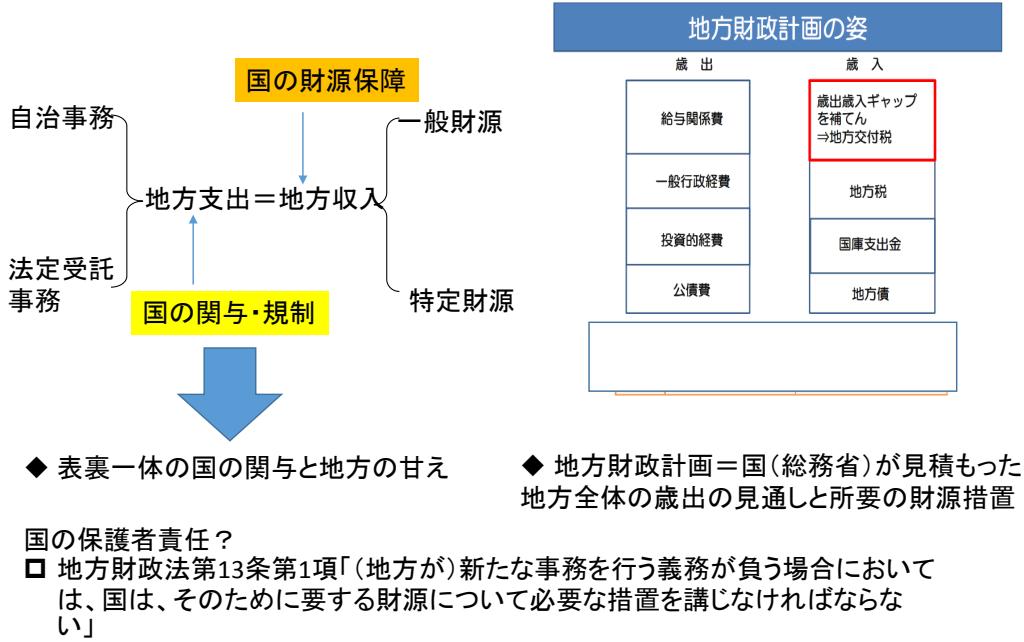
※1 一部事務組合等の基金残高については、交付団体の市町村に計上しているため、政令指定都市・中核市、その他の市及び町村の合計額は、市町村の合計額と一致しない。

※2 合併の特例措置に関連する増加は、3,940億円と試算している（合併団体で減債基金が特に増加している団体の多くが、普通交付税の合併算定替の財源を活用して積立てを行っていることを踏まえ、合併団体全体の基金残高の伸率（H28/H18）87%が非合併団体全体の基金残高の伸率（H28/H18）2%を上回る部分の額3,940億円を合併の特例措置に関連する増加と試算。）。

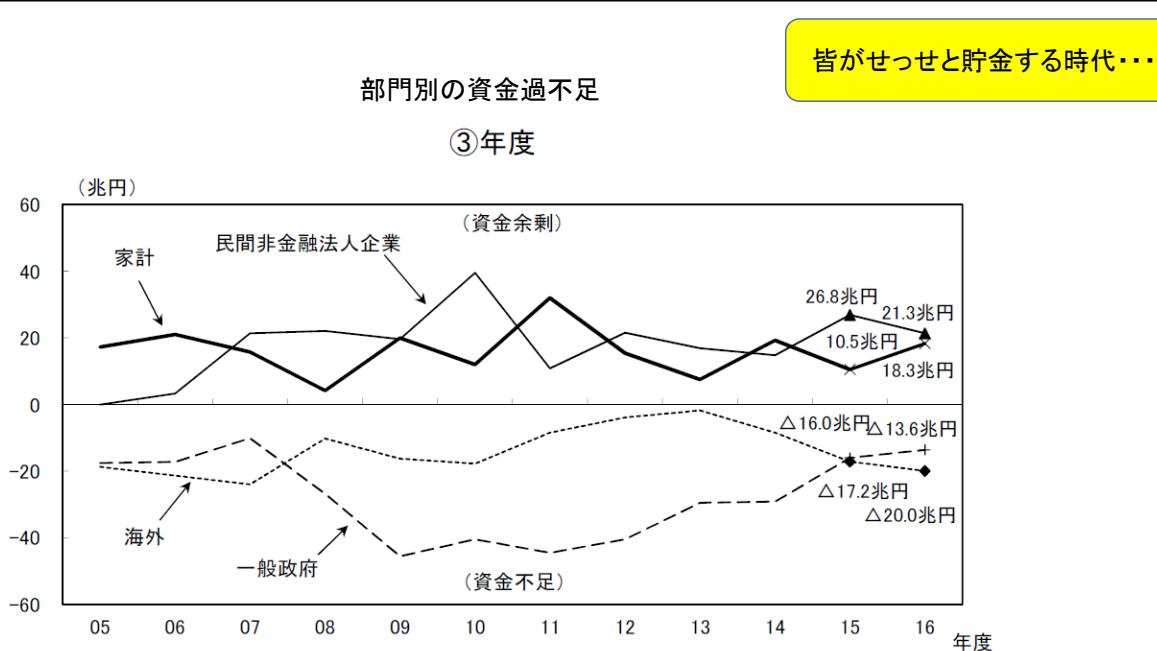
出所：総務省

36

参考:国にとっての地方と財源保障



37



出所:日本銀行「資金循環統計」(2017年6月27日)

38

第 2 章

参 考 资 料

平成30年度地方財政措置についての 各府省への申入れについて



平成29年9月
自治財政局

平成30年度の地方財政措置について(各府省への申入れ)の概要

趣旨

- 毎年度、概算要求基準の閣議了解時に、各府省に対し、地方財政措置について申入れ
(地方財政に影響を及ぼす施策・事務事業について適切な措置を要請)
- 申入れ項目・内容は、地方公共団体の意見も踏まえて選定

※平成30年度の申入れは平成29年7月20日に実施

【参考】地方財政法(昭和二十三年法律第百九号)(抄)
(地方公共団体の負担を伴う法令案)

第二十一条 内閣総理大臣及び各省大臣は、その管理する事務で地方公共団体の負担を伴うものに関する法令案について、法律案及び政令案にあつては閣議を求める前、命令案にあつては公布の前、あらかじめ総務大臣の意見を求めなければならない。

2 (略)

(地方公共団体の負担を伴う経費の見積書)

第二十二条 内閣総理大臣及び各省大臣は、その所掌に属する歳入歳出及び国庫債務負担行為の見積のうち地方公共団体の負担を伴う事務に関する部分については、財政法(昭和二十二年法律第三十四号)第十七条第二項に規定する書類及び同法第三十五条第二項に規定する調書を財務大臣に送付する際、総務大臣の意見を求めなければならない。

2 (略)

平成30年度の主な申入れ項目

- ① 震災の復旧・復興の推進等に関するもの
- ② 子ども・子育て支援に関するもの
- ③ 社会保障制度改革に関するもの
- ④ その他

平成30年度の各府省への申入れの主な内容

1 震災関連

東日本大震災の復興の推進	復興・創生期間の事業が円滑に推進されるよう、引き続き、国庫補助負担金等の交付の早期化及び被災地方公共団体の事務負担の軽減を図ること
熊本地震の復旧・復興の推進	復興計画に基づく事業が早期かつ円滑に推進されるよう、必要な財政措置を講じるとともに、国庫補助負担金等の交付の早期化及び被災地方公共団体の事務負担の軽減を図ること

2 子ども・子育て支援関連

幼児教育・保育の早期無償化及び待機児童の解消に係る財政措置	人材投資の抜本強化のため、幼児教育・保育の早期無償化や待機児童の解消に向け、安定的な財源確保の進め方を検討するに当たっては、地方の意見を十分に踏まえること
子ども・子育て支援に係る財政措置等	子育て安心プランに基づく取組を着実に推進できるよう、地方負担分も含め、所要の安定財源を確保すること

3 社会保障制度改革関連

国民健康保険新制度への円滑な移行及び財政支援の拡充の確実な実施等	・平成30年度から都道府県が財政運営の責任主体となる新制度へ円滑に移行できるよう、財政支援の拡充を確実に実施すること ・普通調整交付金の算定方法について、所得調整機能を維持しながら、医療費適正化のインセンティブを効かせる観点から、見直しを検討するに当たっては、地域差に関する調整・配分の在り方を検証し、新制度への円滑な移行に配慮するとともに、地方の意見を十分に踏まえること
介護保険制度の安定的な運営の推進等	保険者機能の強化に向けた財政的インセンティブ付与の在り方について、自立支援と介護の重度化防止に向けた取組を推進するに当たっては、新たな交付金の早期の制度の具体化を図った上で、所要の国費を確保するとともに、調整交付金の活用を検討するに当たっても、地方と十分に協議すること
生活保護制度及び生活困窮者自立支援制度の見直し	医療扶助費の適正化や就労支援の推進等の制度の見直しに当たっては、地方の意見を十分に踏まえながら検討を進め、自立促進等に向けた適切な措置を講じること

4 その他

社会資本整備総合交付金制度の改善等	地方の意見を十分に踏まえつつ、引き続き、政策的に優先すべき事業に交付金を重点配分する取組を進めるとともに、老朽化対策も含めた必要な事業を円滑に実施できるよう、所要の国費を確保すること
-------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------

平成30年度の各府省への申入れ事項一覧

1 共通事項

- I 震災の復旧・復興の推進等
 - 1 東日本大震災の復興の推進
 - 2 熊本地震の復旧・復興の推進
 - 3 地域強靭化及び防災・減災対策の推進
- II 地方分権改革の推進及び国・地方を通ずる財政健全化
 - 1 地方歳出に対する国の関与の廃止・縮減等
 - 2 地方公共団体の自主的な行財政改革への協力及び財政負担増等を伴う施策の抑制等
 - 3 国庫補助負担金の整理合理化等
- III 国・地方公共団体間の財政秩序の確立等
 - 1 国庫補助負担金等に係る超過負担の解消等
 - 2 国庫支出金の性格に応じた改革の推進等
 - 3 国と地方公共団体の財政負担の適正化
 - 4 国の施策に関連して設立された第三セクター等の経営健全化の取組への協力

2 個別事項

- <内閣官房・内閣府>
 - ・ 地方創生推進交付金制度の改善等
- <内閣官房・内閣府・文部科学省・厚生労働省>
 - ・ 社会保障制度の更なる改革等

<内閣府>

- ・ PPP/PFIの推進

<内閣府・文部科学省・厚生労働省>

- 1 幼児教育・保育の早期無償化及び待機児童の解消に係る財政措置
- 2 子ども・子育て支援に係る財政措置等

<文部科学省>

- ・ 教職員定数の増加の抑制

<厚生労働省>

- 1 医療・介護サービスの提供体制改革等
- 2 国民健康保険新制度への円滑な移行及び財政支援の拡充の確実な実施等
- 3 介護保険制度の安定的な運営の推進等
- 4 生活保護制度及び生活困窮者自立支援制度の見直し

<農林水産省・国土交通省>

- 1 直轄事業の見直し
- 2 後進地域の開発に関する公共事業の補助率差額の交付方法の改善

<林野庁>

- ・ 林業公社の抜本的な経営対策等の推進

<林野庁・経済産業省・環境省>

- ・ 地球温暖化対策の推進

<国土交通省>

- ・ 社会資本整備総合交付金制度の改善等

参考資料

総務省自治財政局調整課

経済財政運営と改革の基本方針2017（平成29年6月9日閣議決定）【抜粋】

第2章 成長と分配の好循環の拡大と中長期の発展に向けた重点課題

1. 働き方改革と人材投資を通じた生涯現役社会の実現

（2）人材投資・教育

①人材投資の拠本強化

その第一歩として、幼児教育・保育の早期無償化や待機児童の解消に向け、財政の効率化、税、新たな社会保険方式の活用を含め、安定的な財源確保の進め方を検討し、年内に結論を得、高等教育を含め、社会全体で人材投資を拠本強化するための改革の在り方についても早急に検討を進める。

②教育の質の向上等

教育へのアクセス向上のため、幼児教育について財源を確保しながら段階的無償化を進めるとともに、高等教育について、進学を確実に後押しする観点から、新たに導入した給付型奨学金制度及び所得連動返還型奨学金制度の円滑かつ着実な実施、無利子奨学金や授業料減免等、必要な負担軽減策を財源を確保しながら進める。

（3）少子化対策、子ども・子育て支援

社会保障における世代間公平の確保を目指し、全世代型社会保障の実現に取り組む。そのため、待機児童解消や子供の貧困対策を含め、少子化対策・子育て支援を拡充する。

引き続き企業主導型保育事業の活用等も図りつつ、多様な保育の受け皿を拡充し、待機児童の解消を目指すとともに、各自治体における状況等も踏まえて子育て安心プランに基づき、安定的な財源を確保しつつ、取組を推進する。

保育人材を確保するため、保育士の待遇改善に加え、多様な人材の確保と人材育成、生産性向上を通じた労働負担の軽減、さらには安心・快適に働く環境の整備を推進するなど総合的に取り組む。また、子ども・子育て支援の更なる「質の向上」を図るため、消費税分以外も含め、適切に財源を確保していく。

「子育て安心プラン」

平成29年6月2日
第9回経済財政諮問会議
塙崎臨時議員提出資料

【待機児童を解消】

国としては、東京都をはじめ意欲的な自治体を支援するため、**待機児童解消に必要な受け皿**

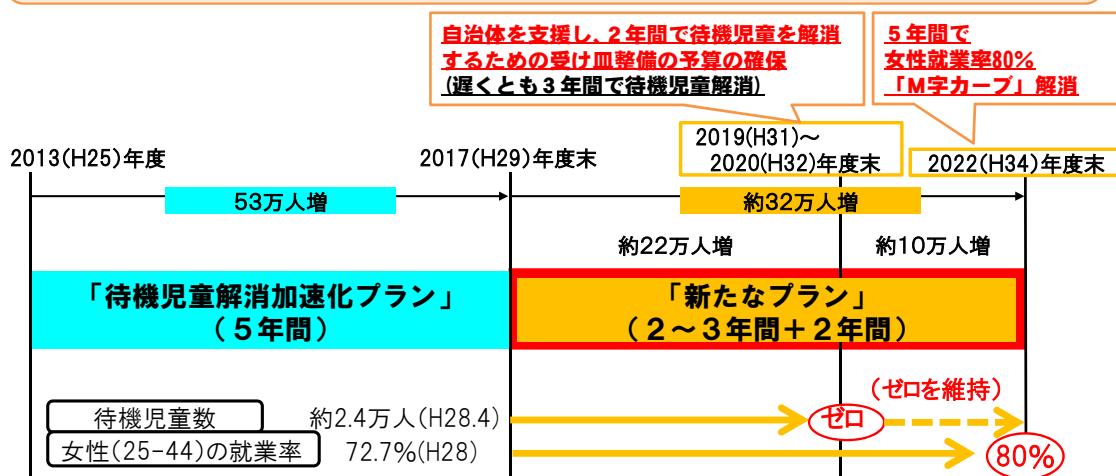
約22万人分の予算を平成30年度から平成31年度末までの**2年間で確保。**

(遅くとも平成32年度末までの3年間で全国の待機児童を解消)

【待機児童ゼロを維持しつつ、5年間で「M字カーブ」を解消】

「M字カーブ」を解消するため、平成30年度から平成34年度末までの**5年間で女性就業率80%**に対応できる**約32万人分**の受け皿整備。

(参考)スウェーデンの女性就業率:82.5%(2013)



2

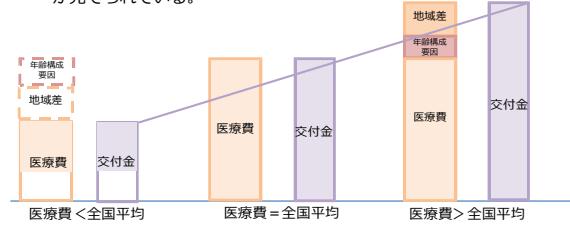
普通調整交付金の配分方法の見直し

財政制度等審議会 財政制度分科会
(平成29年4月20日) 財務省資料

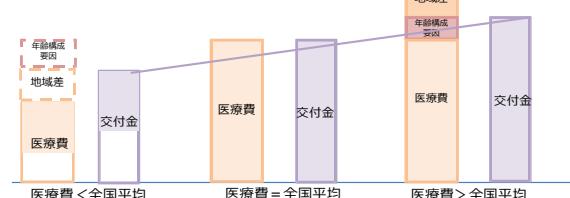
【論点】

- 国民健康保険の給付のうち前期高齢者調整分を除く5割超は公費で賄われており、このうち6,100億円は、**自治体間の財政力の格差（所得水準）を調整するため、普通調整交付金として国から自治体に配分されている。**
- 地域間の医療費の差は、高齢化など年齢構成により生じるものと、いわゆる「地域差」（年齢構成では説明できないもの）があるが、**現行制度では、理由にかかわらず、医療費に応じて普通調整交付金が増減額される仕組み。**

現行では、年齢構成では説明できない地域差の部分にも、国庫負担が充てられている。



年齢構成では説明できない地域差には、普通調整交付金を充てない仕組みとすることで、地域差は正に向けたインセンティブを強化。



◆国民健康保険の財政（29予算）

保険料 (29,200億円)	調整交付金（国） (9%) 7,700億円	普通調整交付金 6,100億円 特別調整交付金 1,700億円
法定外一般会計繰入 約3,500億円	定率国庫負担 (32%) 23,400億円	
	都道府県調整交付金 (9%) 6,600億円	

【改革の方向性】(案)

- 国保の普通調整交付金の配分にあたっては、実際の医療費ではなく、各自治体の年齢構成のみを勘案した標準的な医療費水準を前提として交付額を決定する仕組みに改めるべき。

3

介護保険の調整交付金の配分方法の見直し

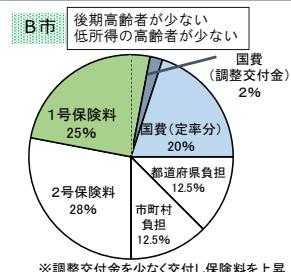
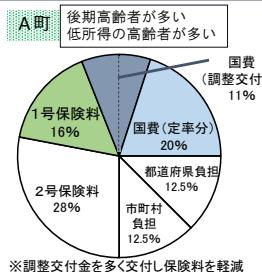
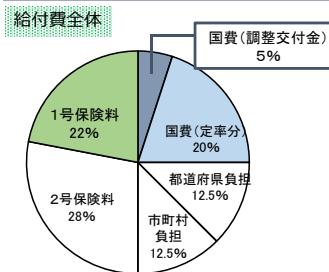
財政制度等審議会建議
(平成29年5月25日)
参考資料を一部加工

<平成29年4月20日 財政制度等審議会財政制度分科会 財務省資料(抜粋)>

- 市町村(保険者)による介護費の適正化に向けたインセンティブを強化するため、具体的かつ客観的な成果指標(例:年齢調整後一人当たり介護費の水準や低下率等)に応じて、調整交付金(介護給付費の5%)の一部を傾斜配分する枠組を導入すべき。

現行制度の概要

国庫負担金25%のうち5%分を用いて、市町村間の「後期高齢者比率が高いことによる給付増」と、「被保険者の所得水準が低いことによる収入減」を財政調整している。これにより、市町村の責によらない、市町村間の財政力の差を解消。



平成29年度 生活困窮者自立支援法等関係予算 事業別の詳細

厚労省資料を一部加工

(単位:億円)

	事業名 (補助率)	平成28年度 予算額	平成29年度 予算額	増▲減額	備考
必須事業 (負担金)	自立相談支援事業(3／4)	136 (182)	136 (182)	0 (0)	
	住居確保給付金(3／4)	17 (23)	17 (23)	0 (0)	
	被保護者就労支援事業(3／4)	64 (86)	64 (86)	0 (0)	生活保護法関係
	小計	218 (290)	218 (290)	0 (0)	
任意事業 (補助金)	就労準備支援事業(2／3)	35 (53)	19 (29)	▲16 (▲24)	
	被保護者就労準備支援事業(2／3)	29 (43)	29 (43)	0 (0)	生活保護法関係
	一時生活支援事業(2／3)	23 (34)	23 (34)	0 (0)	
	家計相談支援事業(1／2)	19 (39)	11 (21)	▲9 (▲17)	
	子どもの学習支援事業(1／2)	33 (66)	35 (70)	2 (4)	
	その他の生活困窮者の自立促進事業(1／2)	44 (87)	66 (115)	23 (28)	
	小計	183 (322)	183 (312)	0 (▲10)	
合 计		400 (612)	400 (603)	0 (▲10)	

※ 数値は国費ベース。()書は地方負担も含めた事業費ベース。

社会資本整備総合交付金の概要

概要

- ◇社会資本整備総合交付金は、国土交通省所管の地方公共団体向け個別補助金を一つの交付金に原則一括し、地方公共団体にとって**自由度が高く、創意工夫を生かせる総合的な交付金**として平成22年度に創設。
- ◇活力創出、水の安全・安心、市街地整備、地域住宅支援といった政策目的を実現するため、**地方公共団体が作成した社会資本総合整備計画**に基づき、目標実現のための**基幹的な社会資本整備事業**のほか、**関連する社会資本整備やソフト事業**を総合的・一体的に支援。

＜従前の補助金＞



特長（従前の補助金との違い）

- ◇これまで事業別にバラバラで行ってきた関係事務を一本化・統一化
- ◇計画に位置付けられた事業の範囲内で、地方公共団体が国費を自由に充当可能
- ◇基幹となる社会資本整備事業の効果を一層高めるソフト事業についても、創意工夫を生かして実施可能

6

[共通事項]

項目	目	頁
I	震災の復旧・復興の推進等	1
1	東日本大震災の復興の推進等.....	1
2	熊本地震の復旧・復興の推進.....	1
3	国土強靭化及び防災・減災対策の推進.....	1
II	地方分権改革の推進及び国・地方を通ずる財政健全化	1
1	地方歳出に対する国の開口の禁止・縮減等.....	1
2	地方公団体の自主的な行政改革への協力及び財政負担増等を伴う施策の抑制等.....	1
3	国庫補助負担金の整理合理化等.....	1
III	国・地方公共団体間の財政秩序の確立等	2
1	国庫補助負担金等に係る超過負担の削減等.....	2
2	国庫支出金の性格に応じた改革の推進等.....	2
3	国と地方公団体の財政負担の適正化.....	2
4	国との施設にて設立された第三セクター等の経営健全化の取組への協力.....	2

[個別事項]

省庁名	項目	頁
内閣官房	1 社会保障制度の更なる改革等..... 2 地方創生推進交付金制度の改善等.....	3 3
内閣府	1 幼児教育・保育の早期無償化及び待機児童の解消に係る財政措置..... 2 子ども・子育て支援に係る財政措置等..... 3 社会保障制度の更なる改革等..... 4 地方創生交付金制度の改善等..... 5 P P P / P F I の推進.....	3 3 3 4 4
文部科学省	1 幼児教育・保育の早期無償化及び待機児童の解消に係る財政措置..... 2 子ども・子育て支援に係る財政措置等..... 3 社会保障制度の更なる改革等..... 4 教職員定数の増加の抑制.....	4 4 4 5

省庁名	項目	目 次	頁 数
厚生労働省	1 幼児教育・保育の早期無償化及び待機児童の解消に係る財政措置等 2 子ども・子育て支援に係る財政措置等 3 社会保障制度の更なる改革等 4 医療・介護サービスの提供体制改革等 5 国民健康保険新制度への円滑な移行及び財政支援の拡充の確実化実施等 6 介護保険制度の安定的な運営の推進等 7 生活保護制度及び生活困窮者自立支援制度の見直し等	5 5 5 5 6 6 6	
農林水産省	1 直轄事業の見直し 2 後進地域の開発に関する公共事業の補助率差額の交付方法の改善等	7 7	
林野庁	1 林業公社の抜本的な経営対策等の推進 2 地球温暖化対策等の推進	7 7	
経済産業省	1 地球温暖化対策の推進	7	
国土交通省	1 直轄事業の見直し 2 後進地域の開発に関する公共事業の補助率差額の交付方法の改善等 3 社会資本整備総合交付金制度の改善等	8 8 8	
環境省	1 地球温暖化対策の推進	8	

【共通事項】
「経済財政運営と改革の基本方針2017」（平成29年6月9日閣議決定）及び「経済・財政再生計画」（「経済財政運営と改革の基本方針2015」（平成27年6月30日閣議決定）第3章）等を踏まえ、以下の事項について所要の措置を講じられたい。

I 震災の復旧・復興の推進等

- 1 東日本大震災の復興の推進等
東日本大震災から復興支援については、「『復興・創生期間』における東日本大震災からの復興の基本方針」（平成28年3月11日閣議決定）に基づく復興・創生期間の事業が円滑に推進されるよう、引き続き、国庫補助金等の交付の早期化及び被災した地方公共団体の債務負担の逓減を図られたいこと。
熊本地震の復旧・復興の推進
熊本地震から復興支援については、被災した地方公共団体の意見を十分に踏まえ、各地方公共団体の復興計画に基づく事業が早期かつ円滑に推進されるよう、必要な財政措置を講じられたいこと。
また、国庫補助金等の交付の早期化及び被災した地方公共団体の債務負担の逓減を図られたいこと。
- 2 地震強震化及び防災・減災対策の推進
国土強震化に関する施策及び南海トラフ地震や首都直下地震等に関する防災・減災対策について、国として、その責務に応じ、所要の財源を確保されたいこと。
- 3 國土強震化及び防災・減災対策の推進
国土強震化に関する施策及び南海トラフ地震や首都直下地震等に関する防災・減災対策について、国として、その責務に応じ、所要の財源を確保されたいこと。

II 地方分権改革の推進及び国・地方を通ずる財政健全化

- 1 地方公団に対する国の関与の廃止・縮減等
地方公団の自由度を拡大・自主性・自立性の強化を図る見地に立つて、地方分権改革の推進が地方創生における重要なテーマに位置づけられていくとともに十分に踏まえ、國から地方への見直し等を積極的に行われたいこと。
地方公団の見直し及び義務付け、地方公団の見直し等を進めたいこと。
地方公団の見直し及び義務付け、地方公団の見直し等を徹底して行われたいこと。
その際、地方の意見を十分に踏まえられたいたいこと。
なお、事務事業の廃止・縮小等を行ふ場合には、その旨が明らかになるよう法令等により所要の措置を講じられたいこと。
- 2 地方公共団体の自主的な行政財政改革への協力及び財政負担増等を伴う施策の抑制等
組織・機構の簡素合理化等の地方公共団体の自主的・主導的な行政財政改革の取組に積極的に協力するとともに、地方公共団体の財政負担の増加及び職員数の増加を伴う施策については、常に抑制されたいこと。
やむを得ず、法令の改正等に伴い事務量・職員数の増加が見込まれる場合においても、他の施策で必ず減員措置を講じ、地方公共団体の適正な定員管理に支障を来すことのないようにされたること。
- 3 國庫補助負担金の整理合理化等
國庫補助負担金については、整理合理化や補助条件の見直し等を積極的に推進し、地方公共団体の自由度の拡大に努められたいこと。

【個別事項】

1 社会保険制度の更なる改革等（同旨内閣府、文部科学省、厚生労働省）

「持続可能な社会保険制度の確立を図るために、社会保険制度の改革に関する法律」（平成25年法律第112号）に基づき、社会保険制度の更なる改革推進会議において、その完全解消等を実現するための具体的な措置を講じ、その完全解消等に際の努力を払われたいこと。

2 地方創生推進交付金制度の改善等（同旨内閣府）
地方創生推進交付金については、地方の意見を十分に踏まえ、更に対象事業の要件の緩和や交付の早期化、事務手続きの簡素化・合理化等を図らたいこと。
また、地方公共団体が安定的・継続的に事業を執行できるよう、引き続き、所要の国費を確保されたいこと。

（内閣府）
1 幼児教育・保育の早期無償化及び待機児童の解消に係る財政措置（同旨文部科学省、厚生労働省）
人材投資の抜本強化のため、幼児教育・保育の早期無償化や待機児童の解消に向け、財政の効率化、税、新たな社会保障制度の活用を含め、安定的な財源確保の進め方を検討するに当たっては、幼児教育・保育における地方公共団体の役割は大きいことから、地方の意見を十分に踏まえられたいこと。

2 子ども・子育て支援に係る財政措置等（同旨文部科学省、厚生労働省）
子ども・子育て支援について、待機児童の解消に向け、引き続き企業主導型保育事業の活用等も図りつつ、地方公共団体において、子育て安心プランを確保されたいこと。
あわせて、子ども・子育て支援の更なる「質の向上」を図るため、地方負担分も含めて、消費税率以外にも、所要の財源を確保されたいこと。
また、子ども・子育て支援新制度について、国として、引き続き、利用者や事業者等の関係者に対するきめ細かな広報・周知により新制度の理解促進に努め、制度の定着を図らたいこと。
このほか、幼児教育の段階的無償化に当たっては、新制度の施行の状況やシステム改修等、地方公共団体における実務も踏まえ、その仕組みを早期に示すとともに、地方負担分も含めて、所要の安定財源を確保されたいこと。

3 社会保険制度の更なる改革等（同旨内閣官房、文部科学省、厚生労働省）
「持続可能な社会保険制度の確立を図るために、改革の推進に関する法律」（平成25年法律第112号）に基づき、社会保険制度の改革推進会議において、平成37年を展望した社会保険制度の更なる改革を検討する際には、子育て、医療、介護等の社会保険の多くが地方公共団体を通じて提供されており、地方公共団体の役割も極めて大きいことから、地方の意見を十分に踏まえられたいこと。

III 国・地方公共団体間の財政秩序の確立等

1 国庫補助負担金等に係る超過負担の解消等
国庫補助負担金等に係る地方公共団体の超過負担に際しては、実態の把握を行い、これに基づき具体的な措置を講じ、その完全解消等に際の努力を払われたいこと。

2 国庫支出金の性格に応じた改革の推進等
国庫支出金のペフォーマンス指標について、指標設定の促進に当たっては、国庫負担金に付けることとから、引き続き、指標の対象から除外することも、国庫負担金の経費であることに付けることから、引き続き、指標の対象から除外すること。また、地方公共団体における行政サービスの効率化・重点化に向け、インセンティブ強化に資する国庫補助金・交付金の配分を促進するに当たっては、社会保障の実施計画を進めることによる行政サービスの効率化・重点化に向け、インセンティブ強化に資する行政サービスの扱い手である地方の意見を十分に踏まえられたいこと。

3 国と地方公共団体の財政負担の適正化
地方公共団体に権限及び責任のない事務事業に係る経費については、国と地方公共団体との間の財政秩序を維持する見地から、地方公共団体に財政負担を求めることがないようにされたいこと。

4 國の施策に關連して設立された第三セクター等の経営健全化の取組への協力
土地開発公社、地方道路公社及び地方住宅供給公社並びに林業公社等の国の施策に關連して設立された第三セクターは、地域において住民の暮らしを支える重要な役割を担っているが、経営が悪化した場合には、地方公共団体の財政に影響を及ぼすおそれがあるため、その効率化・経営健全化の取組に対しては、適切な支援を行う等、積極的に協力されたいこと。

- 4 教職員定数の増加の抑制
教職員定数については、国・地方を通じた厳しい財政状況や「経済財政運営と改革の基本方針2011」等を踏まえ、教職員数の増加を伴う施策について、改めて、教職員の適正な定員管理及び人件費の抑制に支障を来たすことのないように、厳に抑制されたいこと。
(厚生労働省)
- 1 幼児教育・保育の早期無償化及び待機児童の解消に係る財政措置（同旨内閣府、文部科学省）
人材投資の抜本強化のため、幼児教育・保育の早期無償化や待機児童の解消に向け、財政の効率化、税、新たな社会保障方式の活用を含め、安定的な財源確保の進め方を検討するに当たっては、幼児教育・保育における地方公共団体の役割は大きいことから、地方の意見を見ながら、地方公共団体が適正な定員管理及び人件費の抑制に支障を来たすことのないように、厳に抑制されたいこと。
- 2 子ども・子育て支援に係る財政措置等（同旨内閣府、文部科学省）
子育て支援について、待機児童の解消に向け、引き続き企業主導型保育事業の活用等も図りつつ、地方公共団体において、子育て安心プランに基づく取組を着実に推進できるよう、地方負担分も含めて、所要の安定財源を確保されたいこと。
あわせて、子ども・子育て支援の更なる「質の向上」を図るため、地方負担分も含めて、消費税分以外にも、所要の財源を確保されたいこと。
また、子ども・子育て支援新制度について、国として、引き続き、利用者や事業者等の関係者に対するきめ細かな広報・周知により新制度の理解促進に努め、制度の定着を図られたいこと。
さらには、認定こども園の施設整備補助は一元化されておらず、交付事務が煩雑である等の課題について、引き続き、実効性のある運用改善措置を講じられたいこと。
このほか、幼児教育の段階的無償化に当たっては、新制度の施行の状況やシステム改修等、地方公共団体における実務への影響も踏まえ、その仕組みを早期に示すとともに、地方負担分も含めて、所要の安定財源を確保されたいこと。
- 3 社会保障制度の更なる改革等（同旨内閣官房、内閣府、文部科学省）
「持続可能な社会保障制度の確立を図るためにの改革の推進に関する法律」（平成25年法律第112号）に基づき、社会保険制度改革推進会議において、平成37年を展望した社会保障制度の更なる改革を検討する際には、子育て、医療、介護等の社会保障の多くの地方公共団体を通じて国民に提供されおり、地方公共団体の役割も極めて大きいことから、地方の意見を見ながら、地方の意見を十分に踏まえられたいこと。
なお、社会保障の充実施策については、その実施に支障が生じることのないよう、所要の財源を確保されたいこと。
- 4 医療・介護サービスの提供体制改革等
医療・介護サービスの多くは地方公共団体を通じて提供されるものであることから、その提供体制の改革を推進するに当たっては、地方の意見を見ながら、その実効性のあるものとされたいこと。特に、地域医療構想の実現に向けて、適切な支援を行われたいこと。
さらに、医療・介護サービスの提供体制改革のための地域医療介護総合確保基金については、必要な事業を円滑に実施できるよう、引き続き、所要の国費を確保されたいこと。

- 5 PPP/PFIの推進
PPP/PFIの推進について、経済財政運営と改革の基本方針2017等を踏まえ、地方公共団体における多様な選択、実効ある優先的検討の運用や地域プラットフォームの形成、案件発掘支援の拡充等の適切な支援を行わみたいこと。
(文部科学省)
1 幼児教育・保育の早期無償化及び待機児童の解消に係る財政措置（同旨内閣府、厚生労働省）
人材投資の抜本強化のため、幼児教育・保育の早期無償化や待機児童の解消に向け、財政の効率化、税、新たな社会保障方式の活用を含め、安定的な財源確保の進め方を検討するに当たっては、幼児教育・保育における地方公共団体の役割は大きいことから、地方の意見を見ながら、地方の意見を十分に踏まえられたいこと。
2 子ども・子育て支援に係る財政措置等（同旨内閣府、厚生労働省）
子ども・子育て支援について、待機児童の解消に向け、引き続き企業主導型保育事業の活用等も図りつつ、地方公共団体において、子育て安心プランに基づく取組を着実に推進できるよう、地方負担分も含めて、所要の安定財源を確保されたいこと。
あわせて、子ども・子育て支援の更なる「質の向上」を図るため、地方負担分も含めて、消費税分以外にも、所要の財源を確保されたいこと。
また、子ども・子育て支援新制度について、国として、引き続き、利用者や事業者等の関係者に対するきめ細かな広報・周知により新制度の理解促進に努め、制度の定着を図られたいこと。
このほか、幼児教育の段階的無償化に当たっては、新制度の施行の状況やシステム改修等、地方公共団体における実務への影響も踏まえ、その仕組みを早期に示すとともに、地方負担分も含めて、所要の安定財源を確保されたいこと。
- 3 社会保障制度の更なる改革等（同旨内閣官房、内閣府、文部科学省）
「持続可能な社会保障制度の確立を図るためにの改革の推進に関する法律」（平成25年法律第112号）に基づき、社会保険制度改革推進会議において、平成37年を展望した社会保障制度の更なる改革を検討する際には、子育て、医療、介護等の社会保障の多くの地方公共団体を通じて国民に提供されおり、地方公共団体の役割も極めて大きいことから、地方の意見を見ながら、地方の意見を十分に踏まえられたいこと。
なお、社会保障の充実施策については、その実施に支障が生じることのないよう、所要の財源を確保されたいこと。
- 4 地方創生推進交付金制度の改善等（同旨内閣官房）
地方の意見を見ながら、地方公共団体における多様な選択、実効ある優先的検討の運用や地域プラットフォームの形成、案件発掘支援の拡充等を図らたいこと。
また、地方公共団体が安定的・継続的に事業を執行できるよう、引き続き、所要の国費を確保されたいこと。

- 5 「国民健康保険新制度への円滑な移行及び財政支援の並重の確実な実施等に関する法律」(平成27年法律第31号)に基づき、平成30年度から都道府県が国民健康保険の財政運営の責任主体となる新制度へ円滑に移行できるよう、「今後の社会保障改革の実施にについて」(平成28年12月22日社会保険制度改革推進本部決定)に沿った財政支援の拡大を確実に実施するとともに、制度及び運用並びに保険者努力支援制度等の財政支援について、地方と十分に協議を行わなければならぬこと。
- 6 介護保険制度の安定的な運営の推進等
 平成30年度介護報酬改定及び第7期(平成32年度～平成32年度)の介護保険事業(支援)計画の実施に当たっては、介護給付費の動向や被保険者の負担等をより適切な措置を講じらねばならないこと。
 特に、保険者機能の強化に向けた財政的インセンティブの付与の在り方にについて、自立支援と介護の重度化防止に向けた取組を促進するに当たっては、「地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」(平成29年法律第52号)に基づき創設される交付金の早期の制度の具体化を図った上で、所要の国費を確保されたいこと。あわせて調整交付金の活用を検討するに当たっては、地方と十分に協議を行わねばならないこと。
 さらに、乳幼児医療費の自己負担の在り方に、重症化予防等の取組を推進する地方公共団体への適切な支援を行われたいこと。
 さらに、平成29年度末までに予防給付から移行することとされたる介護サービスに、平成29年度末までに実施状況を十分に把握し、市町村が地域の実情に応じ、多様な主体を活用することにより、効果的かつ効率的にサービスを提供できること。
 7 生活保護制度及び生活困窮者自立支援制度の見直し
 生活保護制度について医療扶助費を適正化し、就労支援を推進するとともに、生活困窮者自立支援制度について自立相談支援及び就労準備支援を推進する等、両制度の見直しを行いうに当たっては、地方の方の意見を十分に踏まえながら検討を進めたいこと。
 特に、「生活困窮者自立支援法」(平成25年法律第105号)に基づくこととする生活保護制度の見直しを行いう際には、地方公共団体が実施する事務を円滑に実施できるよう、必要な財政措置を講じられたいこと。

- 1 (農林水産省)
 直轄事業の見直し(同旨国土交通省)
 「直轄事業については、地方分権改進委員会の「国直轄事業負担金に関する意見」(平成21年4月24日)及び「事務・備附の移譲等に関する見直し方針について」(平成25年12月20日閣議決定)
- また、地方公共団体に対する説明責任の観点から、現行の直轄事業の計画・実施・変更に係る地方公共団体との事前協議については、地方の意見を十分反映できるよう、協議の方法や回数等の工夫によりそのためとどもに、あらかじめ十分な時間の余裕をもつて行われるといふこと。
- さらには、当初計画における工工期限及びコスト縮減を意識せざれたいこと。
- 2 後進地域の開発に関する公共事業の補助率差額の交付方法の改善(同旨国土交通省)
 後進地域における開発指定事業に係る国の負担割合の特例に関する法律施行令(昭和36年政令第258号)第3条第2項の規定により例外的に認められる翌々年度交付が常態化していることから、事業実施主体の財政運営に支障を生じないよう、原則である事業年度の翌年度に交付されたいこと。
- (林野庁)
 1 林業公社の抜本的な経営対策等の推進
 林業公社の経営対策については、引き続き、不採算分取林の契約解除に向けた取組への継続的な支援により義務的繰上償還(補償金なし)を推進する等、一層の債務超過が図られるよう取り組むとともに、より効果的な対策を検討されたいこと。
 特に、林業公社の更なる経営改善のため、利子負担削減対策として、利率の高い日本政策金融公庫資金の繰上償還(補償金なし)や無利子である森林整備活性化資金の拠出等について、引き続き、その道府県が受け努力されたいこと。
 あわせて、林業公社の廃止等により、林野庁が引き受けた債務についても、一層の債務返済及び利子負担削減が図られるよう効果的な対策を検討されたいこと。
- 2 地球温暖化対策の推進(同旨経済産業省、環境省)
 地球温暖化対策の推進に向けて、エネルギー起源CO₂の排出抑制のための木質バイオマスのエネルギー利用や木材のマテリアル利用を普及していくことは、森林吸収源対策の推進にも寄与することから、「経済財政運営と改革の基本方針2017」等を踏まえ、経済産業省、環境省、林野庁の3省庁において連携し、地球温暖化対策のための税について、その本格的な普及に向けたモデル事業や技術開発、調査への活用の充実を図られたいこと。
- (経済産業省)
 1 地球温暖化対策の推進(同旨林野庁、環境省)
 地球温暖化対策の推進に向けて、エネルギー起源CO₂の排出抑制のための木質バイオマスのエネルギー利用や木材のマテリアル利用を普及していくことは、森林吸収源対策の推進にも寄与することから、「経済財政運営と改革の基本方針2017」等を踏まえ、経済産業省、環境省、林野庁の3省庁において連携し、地球温暖化対策のための税について、その本格的な普及に向けたモデル事業や技術開発、調査への活用の充実を図られたいこと。

(国土交通省)
1 直轄事業の見直し (同旨農林水産省)
直轄事業については、地方分権改革推進委員会の「国直轄事業負担金に関する意見」(平成21年4月24日)及び「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」(平成25年12月20日閣議決定)を踏まえ、その縮減に取り組まれたいこと。
また、地方公共団体に対する説明責任の観点から、現行の直轄事業の計画・実施・変更に係る地方公共団体との事前協議については、地方の意見を十分反映できるよう、協議の方法や回数等の工夫によりその内容を充実させることともに、あらかじめ十分な時間的余裕をもって行われたいこと。
さらには、当初計画においては、事業費を超えて事業が行われることがないよう、効率的な事業執行及びコスト縮減を徹底されたいこと。

2 後進地域の開発に関する公共事業の補助率差額の交付方法の改善 (同旨農林水産省)
後進地域における開発指定事業に係る補助率差額については、「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施行令」(昭和36年政令第258号)第3条第2項の規定により例外的に認められる翌々年度交付が常態化していくことから、事業実施主体の財政運営に支障を生じないよう、原則である事業年度の翌年度に交付されたいこと。

3 社会資本整備総合交付金制度の改善等
社会資本整備総合交付金制度について、地方の意見を十分に踏まえつつ、引き続き、政策的に優先すべき事業を明確化した上で重点的に交付金を配分する取組を進めることともに、地方公共団体が老朽化対策も含めた必要な事業を円滑に実施できるよう、所要の国費を確保されたいこと。

(環境省)
1 地球温暖化対策の推進 (同旨林野庁、経済産業省)
地球温暖化対策の推進に向けて、エネルギー起源CO₂の排出抑制のための木質バイオマスのエネルギー利用や木材のマテリアル利用を普及していくことは、森林吸収対策の推進にも寄与することから、「経済財政運営と改革の基本方針2017」等を踏まえ、経済産業省、環境省、林野庁の3省庁において連携し、地球温暖化対策のための税について、その本格的な普及に向けたモデル事業や技術開発、調査への活用の充実を図られたいこと。

平成 29 年 月

報 告 書
(案)

地域医療の確保と公立病院改革の推進に関する
調査研究会

地域医療の確保と公立病院改革の推進に関する

はじめに

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が、依然として医療需要を踏まえてもなお医師不足の地域がある等の厳しい環境が続く中、持続可能な経営を確保しきれていない病院も数多く見られる。また人口減少や少子高齢化が急速に進展する中で、医療需要が大きく変化することが見込まれており、国が進め医療提供体制の改革と連携し、地域ごとに適切な医療提供体制の再構築に取り組んでいかなければならない。

このうち、総務省では平成27年3月に「新公立病院改革ガイドライン」を示し、各地方公共団体に対して平成28年度中に新公立病院改革プランを策定の上、経営改革に取り組むよう要請したところである。この要請を受け、平成28年度末現在、全公立病院の約9割（92.7%）に当たる800の病院が同プランの策定を終えており、今後、地域医療構想調整会議における議論と並行して経営改革に向けた具体的な取組を進めることとなる。これらの動きを背景として、地域における医療提供体制の確保や公立病院の更なる経営改革を推進する観点から、総務省では平成28年9月より「地域医療の確保と公立病院改革の推進に関する調査研究会」を開催し、学識経験者や公立病院の経営に携わる者などに意見を伺いつつ、公立病院に対する施策の在り方等について検討を行ってきた。

本報告書は、今後、各地方公共団体において公立病院改革を推進する中で、その方向性の検討や具体的な取組の参考となるよう、各委員からの意見や指摘等を提言の形に取りまとめたものである。

地域医療の確保と公立病院改革の推進に関する調査研究会報告書 目次

はじめに……………1

第1部 公立病院の現状と課題

1. 地域医療を取り巻く環境の変化及び公立病院の現状……………3
 - (1) 地域医療を取り巻く環境の変化……………3
 - (2) 公立病院の現状……………5
2. 地域医療における今後の役割を念頭に置いた公立病院の位置づけ……………7
 - (1) 病床規模別の公立病院の現状……………7
 - (2) べき地などでの地域における公立病院の位置づけ……………9
 - (3) べき地などでの地域以外における公立病院の位置づけ……………10
 - (4) 地域医療構想を踏まえた機能分化、再編・ネットワーク化の必要性……………11
3. 地域医療の確保と公立病院改革を進めていく上で4つの視点から見た課題……………11
 - (1) 地域医療構想を踏まえた役割の明確化……………11
 - (2) 経営効率化……………12
 - (3) 再編・ネットワーク化……………14
 - (4) 経営形態の見直し……………16

第2部 今後の公立病院経営に向けた提言

1. 病院マネジメントの観点からの経営手段の充実……………21
 - (1) 公立病院の事務局の強化、経営人材の確保・育成……………21
 - (2) 公立病院の経営指標の「見える化」と地域における経営展望の理解促進……………23
 - (3) 経営指標の分析に基づく取組、PDCAサイクルの展開……………25
 - (4) 総括……………27
2. 公立病院に対する財政的・制度的支援……………28
 - (1) 地域医療確保のための財政的支援……………28
 - (2) 地域医療構想を踏まえた多様な形態の再編・ネットワーク化の推進……………30
 - (3) 経営形態の見直しを支援する制度運用上の対応……………33

おわりに……………35

1. 地域医療を取り巻く環境の変化及び公立病院の現状

(1) 地域医療を取り巻く環境の変化

① 人口減少、高齢社会の到来

我が国の人口は、減少局面を迎えている。少子高齢化の進行により生産年齢人口は1995年（※）をピークとして減少に転じ、総人口も2008年をピークに減少している。総務省の「国勢調査」による2015年の総人口は1億2,520万人（年齢不詳人口を除く）、生産年齢人口（15歳～64歳）は7,592万人となっている。14歳以下の推計人口は1982年から連続して減少が続き、1,586万人となる一方、65歳以上の高齢者人口は年々増加し、3,342万人となり高齢化率は27%となっている。

※ 出典データが西暦を用いているため、本項は西暦にて表記している。以下、本項において同じ。

国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口（平成29年推計）」（平成29年4月公表）によると、総人口は2040年には1億1,092万人、2065年には8,808万人（2015年人口の30.7%減）まで減少すると見込まれており、生産年齢人口は2040年には5,978万人、2065年には4,529万人（同41.4%減）まで減少する一方、高齢者人口は2042年の3,935万人をピークに減少に転じるが、人口減少が続く中で2065年には高齢化率が38.4%に達すると見込まれている。

また、同研究所が示した直近の地域別データである「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」によると、高齢者人口は、首都圏をはじめとする都市部を中心増加が見込まれる（2010年から2025年までの高齢者人口の増加数は、東京都、大阪府、神奈川県、埼玉県、愛知県、千葉県、北海道、兵庫県、福岡県で約60%を占める）。

人口減少や高齢化の状況は地域によって大きく異なるため、一律に論じることはできないものの、これらの動向が地域の医療需要に与える影響は無視できない面があり、個々の地域においては人口の変化に伴う将来的医療需要を見据えた医療提供体制の構築が求められる。

→ 以上、「本文参考資料」資料1、2参照。（詳しくは文間間に挿入か要検討。以下同じ。）

② 国の医療提供体制の改革

（これまでの経緯）

・医療制度は、社会保障制度改革の重要な柱として議論されてきた。平成24年8月にはいわゆる「社会保険・税一体改革関連法」が成立し、翌25年8月には社会保障制度改革国民会議の報告書が取りまとめられた。

・この報告書では、「病院完結型」医療から「地域完結型」医療への転換、医療提供体制の改革とそのための地域医療ビジョン策定の必要性、都道府県の役割強化と国民健康保険の財政運営責任主体の都道府県への移行、医療と介護の連携と地域包括ケアシステムの構築など、将来にわたって目指すべき改革の方向性とその考え方が示されている。

・その後、この報告書の実現のために平成25年12月に制定された「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」に基づき、平成26年6月には「地域における医療及

- ・一方で、県立病院を設置する都道府県においては、当該病院の経営を通じて、民間医療機関では提供が困難な医療提供を直接担う立場もある。
 - ・今後、これらのバランスをどのようにとって医療政策を展開していくかが都道府県に課せられた大きな課題であると考えられ、都道府県の病院事業担当部局のみならず財政担当部局、市町村担当部局及び医療政策担当部局、保健福祉担当部局並びに介護保険部局はこれまで以上に認識の共通と連携した取組が必要となること留意すべきである。
- (市町村の担う役割とその課題)
- ・市町村は、地域住民に最も身近な行政機関として、地域の実情に応じて予防・保健・医療・介護等の総合的な対策を実施している。
 - ・また、今後、都道府県との適切な役割分担の下、国民健康保険の安定運営や医療費適正化、地域包括ケアシステムの構築に向けた取組が求められており、加えて、市町村立病院を設置する市町村にあっては、地域医療構想の達成に向けた取組が求められる。
 - ・それらの取組における課題を総合的に勘案しながら、市町村内部の関係部局間及び都道府県関係部局との間で連携をとり、今後の施策の方向性等を十分に検討することが必要である。
- 以上、「本文参考資料」資料3～5参照。
- ③ 医療と介護の連携
- ・医療介護総合確保推進法においては、地域包括ケアシステムの構築を目的の一つに掲げており、医療と介護が総合的に確保されることを求めている。
 - ・平成29年5月には、「日常的な医学管理」や「看取り・ターミナル」等の機能と、「生活施設」としての機能とを兼ね備えた、新たに介護保険施設（介護医療院）を創設するなどを盛り込んだ「地域包括ケアシステム強化のための介護保険法等の一部を改正する法律」が成立しており（平成30年4月1日施行予定）、これにより、今後、増加が見込まれる慢性期の医療・介護ニーズへの対応や各地域での地域包括ケアシステムの構築に向けた新たな動きが進められている。
 - ・また、「経済財政運営と改革の基本方針2017」においても、「地域医療構想の実現に資するよう病床の機能分化・連携を更に後押しするため、患者の状態像に即した適切な医療・介護を提供する観点から、報酬水準、算定期間、算定期間の在り方や介護医療院の介護報酬・施設基準の在り方等について検討し、介護施設や在宅医療等への転換などの対応を進めること」とされている。
- 以上、「本文参考資料」資料6～8参照。
- (2) 公立病院の現状
- ① 公立病院改革ガイドライン及び新公立病院改革ガイドライン
- ・地域や特定の診療科で医師が不足している現状や、厳しさを増す地方財政を背景に、公立病院の経営状況は悪化し続け、医療提供体制の維持が危ぶまれるような状況であった。このため、公立

- び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律」（以下、「医療介護総合確保推進法」という。）が成立し、同年10月から、医療機関が都道府県知事に病床の医療機能を報告する制度が開始されるとともに、厚生労働省が策定した地域医療構想策定ガイドラインなどを踏まえて、都道府県知事は二次医療圏等の構想区域における2025年の医療機能ごとの医療需要と必要病床数を推計し、地域の医療提供体制の目指すべき姿を明らかにすることとした。これが「地域医療構想」であり、都道府県はその達成に向けて医療機能の分化・連携を進めるための諸施策を講じることとされ、都道府県知事の新たな職責として、医療機関への要請、指示、命令等の権限が付与されており、この一連の改革を通じて、都道府県の役割・権限・責任が大幅に強化されている。
 - ・平成27年度には、「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」により「国民健康保険法」が改正され、平成30年度から都道府県が国民健康保険の財政運営の責任主体となるとともに、基本的に地域ごとの医療費水準を反映した「標準保険料率」を設定することとされた。合わせて、「高齢者の医療の確保に関する法律」が改正され、都道府県が策定する「医療費適正化計画」について、地域医療構想と整合的な形で策定することとされた。
 - ・地域医療構想は平成28年度末までに全ての都道府県において策定済みとなつており、今後は構想区域ごとに都道府県が設置する地域医療構想調整会議において、個々の医療機関の機能分化・連携を促進するための協議が行われる。
 - ・また、「経済財政運営と改革の基本方針2017」（H29.6.9閣議決定）においては、「地域医療構想の実現に向け地域ごとの「地域医療構造調整会議」での具体的な議論を促進する。病床の役割分担を進めるためデータを国から提供し、個別の病院名や転換する病床数等の具体的対応方針の速やかな策定に向けて、2年間程度で集中的な検討を促進する。これに向けて、介護施設や在宅医療等の提供体制の整備と整合的な慢性期機能の再編のための地域における議論の進め方を速やかに検討する。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、権限の在り方にについて、速やかに関係審議会等において検討を進めること」とされている。
 - ・このような経緯を経て、本年度においては、平成30年度から実施される第7次医療計画、第3期医療費適正化計画（以上、都道府県が策定する「都道府県介護事業計画（都道府県が策定する「都道府県介護保険事業支継計画」と市町村が策定する「市町村介護保険事業計画」をいう。）の策定作業が進められ、また国においても平成30年度から適用される診療報酬、介護報酬の同時改定作業が行われており、節目に当たる重要な時期となっている。
- (都道府県の担う役割とその課題)
- ・先に述べたとおり、都道府県にあつては、地域医療構想を策定するとともに、地域医療構想調整会議を設置して個々の医療機関の機能分化・連携を促進するための協議を進め、これを実現する役割を担う（そのための、医療機関への要請、指示、命令等の権限が付与されている）。
 - ・加えて、平成30年度から国民健康保険の財政運営の責任主体となり、国保財政の「入り」と「出」を管理するとともに、医療費適正化計画の策定・実施を通じての医療費適正化について推進する役割も担っている。

が約8割を占める。

・公立病院の経営状況を見ると、公立病院改革開始前の平成20年度決算における経常損益で1,829億円のマイナスであったものが、平成22年度から24年度にかけて全体で黒字化を達成しており、これは経営効率化への取組等の成果であると考えられる一方で、診療報酬の増改定も影響していると考えられる。

・しかし、平成25年度においては電気料金の値上げ等の影響もあって再び赤字に転じ、以降、赤字幅が余々に大きくなり、平成27年度決算における経常損益は542億円のマイナスとなっている。・病院の病床規模別で見ると、400床以上の病院は平成22年度から25年度までは黒字経営を達成している一方で、400床未満の病院は赤字のまま推移しており、中小規模の病院の経営状況が大変厳しいものであることが読み取れる。

・公立病院の病床規模別の100床当たり医師数の推移を見ると、300床以上の病院は平成20年度以降、増加傾向にあるが、300床未満の病院では、(ほぼ)横ばいの状態にある。

→ 以上、「本文参考資料」資料1-1～15参照。

2. 地域医療における今後の役割を念頭に置いた公立病院の位置づけ

(1) 病床規模別の公立病院の現状

・当研究会には、公立病院を直接経営する立場の者に委員として参加いただき、それぞの病院の現状等を聴取した。

・その概要是次のとおりであり、病院の規模や立地によって、それぞれの病院が担っている役割・機能等に違いが見受けられた。

【静岡県立総合病院のケース】

1) 病院の概要

開設者：地方独立行政法人 静岡県立病院機構 理事長

経営形態：地方独立行政法人

診療科目：内科、救急科、心療内科、精神科、循環器内科、心臓血管外科、糖尿病・内分泌内科、神経内科、脳神経外科、消化器内科、腎臓内科、泌尿器科、婦人科、小児科、整形外科、リハビリテーション科、眼科、耳鼻咽喉科、皮膚科、形成外科、歯科口腔外科、麻酔科、放射線科、病理診断科（31科）
病床数：712床（一般 662床、結核 50床）
職員数：1,682人（うち医師 270人、看護師 869人、准看護師 5人、事務職員 205人、医療技術者 232人、助手 92人、医療ソーシャルワーカー 6人）

2) 医療圈における役割

静岡県における中核的医療施設として先進的医療に取り組むとともに、医師・薬剤師・

病院の経営改革に係る初めての指針として、平成19年12月に、総務省から地方公共団体に「公立病院改革ガイドライン」（以下、「前ガイドライン」という。）が示された。
・前ガイドラインにおいては、数値目標を伴う経営の効率化、公立病院間の再編・ネットワーク化、民間的経営手法の導入の観点からの経営形態の見直しの三つの視点から「公立病院改革プラン」（以下、「前プラン」という。）の策定が求められている。

- ・この前ガイドラインを受けて、地方公共団体が設置するほぼ全ての公立病院において前プランが策定され、改革に取り組まれた結果、経常収支が黒字である病院の割合が取組前に比べて3割程度（平成20年度29.7%）から5割程度（平成25年度46.4%）まで改善したほか、再編・ネットワーク化（平成25年度までに策定された計画に基づくもの 65ケース、162病院）、経営形態の見直し（平成25年度までの見直し実施227病院、うち地方独立行政法人53病院、指定管理者制度の導入16病院）への取組など、一定の成果があつたものと考えられる。
- ・しかしながら、依然として公立病院の中には中小規模の病院を中心とした医療需要を踏まえてもなお医師不足等の厳しい環境が続いているところがあり、また半数以上の公立病院が一般会計の繰入を含めても赤字経営の状況にあって、なお安定的経営の確立に至っていないと考えられ、公・民の適切な役割分担の下、地域において必要な医療提供体制の確保を図りつつ持続可能な経営を確保していくために、不斷の改革努力が求められているところである。
- ・こうした公立病院の現状と課題、前述した国の進める医療提供体制の改革の動向を踏まえ、総務省は平成27年3月に「新公立病院改革ガイドライン」（以下、「新ガイドライン」という。）を示し、地方公共団体に対し「新公立病院改革プラン」（以下、「新プラン」という。）の策定及び新たな改革の取組を求めたところである。
- ・新ガイドラインにおいては、前ガイドラインの基本的な考え方を踏襲しつつ、それまでの経営の効率化・再編・ネットワーク化、経営形態の見直しの三つの視点に、都道府県の策定する地域医療構想を踏まえた役割の明確化を加えた四つの視点から新プランを策定するよう要請している。
- ・新プランは、平成28年度中に策定することとされており、平成29年3月末現在で、全公立病院の約9割（92.7%）にあたる300病院が策定を終え、改革への取組を開始している。
- ・今後、総務省において、新プランを通じて、新プランの具体的な内容を把握するとともに、その取組の状況に応じて必要な助言を行っていくこととしており、未策定の公立病院においては、早期の策定が求められるところである。

→ 以上、「本文参考資料」資料9、10参照。

(2) 公立病院の現状、経営状況の推移 ※H28決算情報に今後データを置き換える。

- ・平成27年度末における公立病院は 886 病院（地方独立行政法人へ 81 病院を含む。）、病床数では 212,606 床となっており、病院数、病床数ともここ 10 年間で約 10% の減と、減少基調で推移している。
- ・公立病院の立地状況を見ると、その約 7 割は 10 万人未満の市町村に、約 3 万人未満の市町村に所在している。また、病院の規模を病床数（100 床単位）で区分すると 400 床未満の病院

- ・24時間365日の診療体制（特に小児救急は二次医療圏で担当のみ）
- ・地域の医院・病院への病院長・部長が訪問
- ・ICTを用いた基幹4病院と開業医の連携
- ・病院ニーズを地域医療機関や市民向けに発行
- ・緩和ケア病棟退院患者の連携ケア
- ・松方コソーシアム事業（市内の病院・大学との共創事業）

4) 今後の課題等

- ・病床稼働率の向上
- ・緩和ケア担当医の負担軽減
- ・レスパイド入院（在宅重症難病患者一時入院）の導入
- ・入院診療単価、外来診療単価のアップ
- ・新病院建設に伴う建物、医療機器に係る償還金の一時的な増大

【平戸市民病院のケース】

1) 病院の概要

開設者：平戸市長

経営形態：地方公営企業法全部適用

診療科目：内科、外科、小児科、整形外科、眼科、放射線科、リハビリテーション科、救急科（8科）

病床数：100床（一般58床、療養42床）

職員数：88人（うち医師7人、看護師56人、准看護師2人、事務職員4人、医療技術員19人）

2) 医療圏における役割

平戸市中南部地域において、病床機能を有する唯一の医療機関であり、救急告示病院として、この地域の保健・医療・福祉のすべての分野にサービスを提供している。
地域医療構想による今後の医療需要の推移を考慮し、回復期を担う病床への転換や長期療養患者に対応する在宅医療の充実などニーズに応じた医療提供体制の構築に取り組む。

3) 特色ある取組

- ・元気老人の創出（地域包括ケアシステムの構築）
- ・出張健診、在宅ケア
- ・出前講座

4) 今後の課題等

- ・医師（総合診療医）、看護・介護要員の確保
 - ・医師の高齢化
- (2) へき地などの地域における公立病院の位置づけ
・山間へき地・離島など民間医療機関の立地が困難な過疎地等の条件不利地域（以下、「へき地など」という。）に医療を提供している公立病院（不採算地区病院）

看護師などの教育研修施設および臨床研究施設としてその役割を果たしている。
地域医療構想を踏まえ、引き続きこれまでの役割を果たすとともに、地域包括ケアシステムの構築に向けて、地域医療を支える中心的機能を担う立場から、地域の医療機関との相互連携や機能分担を進めていく。

3) 特色ある取組

・ふじのくにバーチャル・メガ・ホスピタル（地域医療連携）

・バーチャル・メディカル・カレッジ（仮想医科大学：医師確保策）

・医師確保に向けた大学との協定の締結

・地方独立行政法人化による柔軟で弾力的な病院運営

〔迅速な意思決定が可能
・医師、看護師を確保しやすい
職員の雇用に縛られない〕

・プロペー職員の確保が可能

〔様々な規則を主体的に変えることが可能〕

4) 今後の課題等

- ・他病院への常勤医師の派遣
- ・病院間ネットワークのIT化
- ・県を超えたニーズへの対応

【市立ひらかた病院のケース】

1) 病院の概要

開設者：枚方市長

経営形態：地方公営企業法全部適用

診療科目：内科、循環器内科、消化器内科、小児科、消化器外科、乳腺・内分泌外科、形成外科、整形外科、産婦人科、脳神経外科、心臓血管外科、呼吸器外科、皮膚科、泌尿器科、歯科口腔外科、麻酔科、救急科、病理診断科（23科）
放射線科、歯科口腔外科、眼科、耳鼻咽喉科、リハビリテーション科、

病床数：335床（一般327床、感染8床）
職員数：427人（うち医師49人、看護師268人、准看護師9人、事務職員26人、医療技術員75人）

2) 医療圏における役割

幅広い疾患に対して効率的な医療を提供する急性期病院の役割を担うとともに、北河内医療圏における唯一の市立病院として、救急医療や災害時医療、小児・周産期医療などの政策的医療を担う。

地域医療構想を踏まえ、今後、地域包括ケアシステムが構築されていく中で、急性期と在宅をつなぐ病床としての地域包括ケア病棟の導入や在宅医療を支える訪問看護や訪問リハビリテーションの実施についても調査、検討を行う。

3) 特色ある取組

該地域の医療需要に照らしつつ、民間医療機関をはじめとする他の医療機関との適切な役割分担の観点も含め、十分に検討することが必要である。

・以上のとおり、べき地などの地域以外の公立病院においては、現在においても様々な役割を担っていると考えるが、地域医療構想を踏まえ、各病院が医療圏において果たす役割を明確にしていくことが求められている中にあって、医療需要を踏まえた病床規模や医療機能の見直しはもとより、地域の実情を勘案して公立病院でなければ担えない分野への重点化や、隣接する他の医療機関との役割分担が必要である。

(4) 地域医療構想を踏まえた機能分化、再編・ネットワーク化の必要性

・新ガイドラインにおいては、公立病院に期待される主な機能として、①山間へき地・離島など民間医療機関の立地が困難な過疎地等における一般医療の提供、②救急・小兒・周産期・災害・精神などの不採算・特殊部門にわたる医療の提供、③県立がんセンター、県立循環器病センター等地域の民間医療機関では限界のある高度・先進医療の提供、④研修の実施等を含む広域的な医師派遣の拠点としての機能などが挙げられている。

・これを踏まえて、現在の公立病院の機能を見ると、次表のとおり、べき地医療や救急・災害・周産期などの不採算・特殊部門に係る医療の相当部分を公立病院が占めていることがわかる。

※ (本文挿入資料) 資料1の点線赤枠部分を挿入。

・また、新ガイドラインにおいて、新プランの策定にあたっては、構想区域（原則二次医療圏）における病床機能の将来の病床数の必要量等が示される地域医療構想と整合性のとれた形で、当該公立病院の将来の病床機能の在り方を示すなどの具体的な将来像を示さなければならないとしている。

・更に、1) 新設・建替等を行う予定の公立病院や、2) 病床利用率が特に低水準の公立病院（過去3年連続して70%未満のもの）に加え、3) 地域医療構想等を踏まえ医療機能の見直しを検討することが必要である公立病院については、新プランの策定のタイミングを捉え、再編・ネットワーク化の必要性について検討を行うことが求められている。

3. 地域医療の確保と公立病院改革を進めていく上で4つの視点から見た課題

(1) 地域医療構想を踏まえた役割の明確化

・平成28年度以降、構想区域ごとに都道府県が設置する地域医療構想調整会議において、都道府県医療政策担当部局、区域内の医療機関や地元医師会等の医療関係者等によって、個々の医療機関の機能分化・連携を促進するための協議が進められている。

・地域医療構想調整会議の場では、公立病院に関し、構想区域の民間医療機関をはじめとする他

その地域に必要とされる医療に加え、医療と密接に関連する保健、福祉の事業に関与している実態があり、地域の暮らしのものを支える役割が求められている。今後、こうした地域においては、地域医療構想の実現や地域包括ケアシステムの構築が求められていく中において、健康政策・予防対策・介護福祉施策との有機的な連携の必要性は更高まるに考えられる。

・また、べき地などの地域における医療は、診療所をはじめとする病院以外の医療提供施設により担われている場合も多いが、そうした施設の後継者不足により、それらが担っていた在宅医療をも公立病院がカバーするケースもあり、公立病院とそれ以外の医療提供施設との連携や機能分担も重要な要素となる。

・加えて、このような地域の医療を支えるためには、病院設置自治体のみならず、その病院がカバーする医療圏の自治体とも連携協力して、地域医療を支える体制の構築が求められる。

・更に、周囲に他の民間病院等がなく、公立病院が医療提供の中心とならざるを得ない地域において、公立病院については、医療機能そのものに対する評価のほか、医療サービスの提供を通じた居住可能地域の確保や地域の社会経済システムを支える拠点として、地域における生活や産業の持続可能性に対する貢献があるといった側面も評価すべきである。

(3) べき地などの地域以外における公立病院の位置づけ

・べき地などの地域以外における公立病院は、当該地域の実情に応じて規模や機能も異なり、地域医療において基幹的な役割を果たしているものや、他の基幹的医療機関の補完的役割を果たすものの、特定の医療機能に特化したものなど様々なケースが考えられる。

・そのため、一律に類型化することは困難であるが、現在担っている役割や今後担うべき役割といった観点から整理することは、今後の公立病院の進むべき道を検討する上で参考になるものと考え、以下のとおりまとめた。

ア) 県庁所在地において基幹病院となる公立病院や県立中央病院の中には、べき地医療を支える他の病院や診療所、その他医師確保に悩む病院への医師派遣を行っているものがある。

・そうした先行事例を踏まえ、今後これらの中の病院においては、地域医療支援センターや医科大学等の医師派遣機関等と連携の上（更に可能であれば、他の公的・民間医療機関とも協力し）、医療需要に応じた医師の派遣機能や人材育成機能（特にべき地や不採算地区の病院で求められる総合診療専門医の育成）などを新たな役割と位置づけていくことが重要である。

イ) その他の公立病院においては、災害時ににおける医療支援（災害拠点病院やその後方支援を担う病院）や、新型インフルエンザ等への対応（感染症予防や拡散対策を講じている病院や国際空港周辺において防疫対策を行っている病院）など突発的な事態へ対応しているものもある。また、国外からの観光客が増加している中、観光地においては、公立病院においては国内観光客の他、外国人観光客などへの対応を行っているものもあり、こうした地域の特性に応じた役割は、病床機能の観点のみでは語られない側面があることにも留意すべきである。

ウ) 病床規模や機能の面で大きな差がない公立病院が同一医療圏内で接している場合がある。このような場合、設立時ににおける設置目的が現在においてもそれ維持されているか、当

供する医療サービスの質や採算性の向上といった感覚の持ち難さにもつながるものである。

- ・このため、公立病院の経営改革を進めるためには、事務処理に関する知識や能力の蓄積以上に、当該病院に所属する全職員の意識を変えていくことが大きな課題と考える。
- ・なお、小規模な地方公共団体や公立病院にあっては、そもそも人的資源が限られ、職員個々の意欲はあっても、絶対的なマンパワー不足が課題となるケースもある（小規模な地方公共団体でなくとも、人事部局が定数抑制を意識するあまり、十分な職員配置が行われない場合にも同様の課題が生じる）。

・このマンパワー不足に関しては、病院マネジメント上の課題という以上に、当該地方公共団体の政策として病院事業をどのように評価しているのかという課題を含んでいる。

- ・病院事業は、人的サービスの提供により対価を得る事業モデルである。このため、公・民の役割分担に留意しつつ、地域の医療需要に照らして必要が認められる場合には、人材を適切に雇用、配置することで収益増につながる場合があることを理解すべきである。一方、激しい人口減少下にあって、将来も含めた医療需要を踏まえ、見直しを行う場合には、事務の効率化・合理化を図ることにより経費を削減する方法が有効であることも指摘されている。

③ 住民、首長、議会等に対する理解促進

- ・公立病院の経営改革を進める上で、事業管理者や病院長などがしっかりと目的意識を持ち、病院内の医療スタッフや事務職員との意識の共有を図ることが重要である。
- ・その上で、当該病院と地方公共団体の長、議会や関係部局との間ににおいて地域医療の在り方や持続可能な病院経営についての認識を共有し、医師確保対策や健康・予防施策なども含めた効果的な連携が図られることが重要である。

- ・そのためにも、病院サイドからは、当該病院の経営状態や将来的な経営展望について、経営指標等を用いた経営分析や客観的なデータ等により、誰にでもわかりやすく、適切な説明をすることが必要である。

- ・一方で、人口減少・高齢社会が到来し、過疎化が進む中において、地域づくり政策の中に保健医療や介護その他の福祉施策をどう位置づけていくかは各地方公共団体にとって大きな政策課題となっている。特に公立病院を設置・運営している地方公共団体にとって、目指すまちづくりを進めいくためには、当該病院の現状を的確に把握するとともに、公・民の役割分担を踏まえた上で、当該病院に求められる役割とそれに必要な規模や機能、立地、更には公共交通の整備や周辺の社会福祉施設等との連携も視野に入れてまちづくり計画等を立案すべきである。

- ・以上のような地域政策の側面から自治体と事業管理者や病院長との認識の共有を図り、経営に対してコミットしていくことが公立病院の役割の明確化にもつながるのではないかと考える。
- ・合わせて、公立病院改革を進める上で、地域住民の理解は必要不可欠である。当該病院の医療機能や病床規模の見直し、他の医療機関との機能分担や連携、統合再編が必要となる場合もあるが、そうした場合に突然、改革内容を説明しても理解は得られない。そのため、日頃から、当該病院の経営状況や提供される医療と負担の関係、更には医療の質やサービスを測る指標であるクリニックインディケーター（臨床指標）などの情報開示や説明を丁寧に行い、地域に開かれた病院と

の医療機関との間のミッション（使命、任務、活動目標）やポジショニング（位置づけ）の相違といった点が議論されるものと思われる。そのため、公立病院としてのミッションやポジショニングを踏まえた役割を明確化しておくことが重要である。

- ・また、新ガイドラインにおいては、地域医療構想調整会議の合意事項と齟齬が生じた場合には速やかに新プランの見直しをすることとしており、当該見直しによって、地域の医療体制に大きな変更が生じる場合には、関係する地域住民等に対してても丁寧に説明し、その理解を得つつ進めていくことが重要である。

（2）経営率化

① 事業管理者や事務局に求められる資質、能力

- ・地方公営企業法全部適用の病院においては、事業管理者には、医業と経営の双方への理解のみならず、医療スタッフと経営事務スタッフの相互理解や意思疎通を円滑にする役割も求められる。
- ・また、病院経営の現状把握、課題の抽出からその対応策の検討と実施、目標設定、成果の検証・評価など高いマネジメント能力が求められる他、地方公共団体の長や議会、都道府県医療政策担当部局や地域の医療関係者等との調整能力が求められる。
- ・加えて、必要となる医師の安定的な確保を図るために医科大学等医師派遣機関とのネットワーク構築能力も重要な要素である。
- ・以上のとおり、病院事業管理者には高い知見と経営意識、能力が求められるが、これを地方公共団体幹部の定期異動の一ボストと捉えてしまえば、任職者は育たないものと考えられる。
- ・一方、地方公営企業法一部適用の病院においては、地方公共団体の長が病院経営の責任者となるが、公務多忙な地方公共団体の長がこれらの役割を全て担うことは事实上困難な場合もあり、病院長と事務長とが適切に役割分担をしていくことが重要となる。
- ・また、いずれの場合においても、責任者の下で病院経営を直接担うこととなる事務局には、診療報酬制度をはじめとする医療制度・実務の理解や経営指標を活用した経営分析が求められる。

② 具体的なマネジメント上の課題

- ・病院経営には、先に述べたとおり専門的な知識や経営能力が求められるが、これを事務局に配属された職員（以下、「事務職員」という）が地方公共団体全体の（比較的短期間での）人事異動サイクルの中で、業務だけで身につけることは難しく、十分な知識や能力を事務局に蓄積できないことが課題となっている。
- ・また、事務職員は、人事異動の中の一時的なボストとしての認識から、在籍期間中、前例に従い無難な対応をとりがちだという指摘がある。それでは組織はもとより、当該職員の能力向上にもつながらず、地方公共団体全体の業務改善をも阻害する要因ともなる。
- ・この課題は、医師、看護師をはじめとする医療スタッフにもあてはまると考えられる。公立病院であるが故に公金をもって経営が支えられている安心感（不採算医療を担っているのがから赤字が出ても仕方がないといった感覚）は、提

して住民の理解を醸成しておくことが必要である。

- (3) 再編・ネットワーク化
- 前ガイドラインは公立病院の経営改善を主眼としたものであり、その手法としての再編・ネットワーク化の取組も、原則として公立病院間を想定したものであったが、現在の医療提供体制の改革は、地域医療構想を踏まえ、医療圏内の全ての医療機関の機能の分化・連携が求められている。このため新ガイドラインにおいては、「地域医療構想や地域医療構築調整会議等も活用しつつ、他の医療機関との統合・再編や事業譲渡等にも踏み込んだ改革案についても検討の対象とすべき」とされているところである。
 - 以上のことから、今後の再編・ネットワーク化の取組には、更に多様な形態に関する検討が想定されるとともに、またそした取組が求められていることに留意すべきであり、地域医療の確保を優先課題とし、医療サービスの供給者である病院側のみならず、受給者である地域住民・受診者の視点に立った検討が求められる。

(3) 医療と介護の連携の必要性

- 1（1）③で述べたとおり、医療介護総合確保進歩法においては、医療と介護が総合的に確保されることを求めている。また、新ガイドラインにおいても、地域包括ケアシステムの構築に向けて、公立病院が果たすべき役割について明らかにするよう要請しているところである。
- また、2（2）でも述べたとおり、べき地などでの地域では、公立病院がその地域における医療のみならず保健・福祉や予防を含めた介護の事業にも関与している実態があり、また近年では、地方公共団体の施策として、公立病院の空き病床をサービス付き高齢者住宅に転換するなどの取組事例も出てきている。

- このような状況から、今後、地域医療構想の実現や地域包括ケアシステムの構築に向けて、公立病院がその中核として、訪問診療など在宅生活者を支える役割を果たしていくとともに加え、医療間の連携のみならず病院事業と介護施設事業等の連携や、民間事業ではサービス提供が困難な場合には、病院事業から介護事業等への転換などについても検討する必要がある。

以上、〔本文参考資料〕資料16、17参照。

(4) 再編・ネットワーク化を検討するまでの課題

- 再編・ネットワーク化は、その相手となる医療機関との合意形成が不可欠である。費用負担の在り方やどういった機能をどちらが担うかといった利害調整は相当の時間と労力を伴うものとなる。状況によっては当該病院間で、医師の派遣元が異なることから医師派遣機関との調整が必要となることもある。
- 更には、病院を再編する場合、地域によつては「病院がなくなる」「診療所になつてしまふ」ということを理由に、地域住民からの反対が生じ、最悪の場合、再編・ネットワーク化計画が頓挫することもある。
- このため、再編・ネットワーク化の実現に向けては、再編・ネットワーク化する当事者間はもとより、自治体内・関係自治体間・地域の医療関係者等でしっかりと認識を共有するとともに、地域

(3) 再編・ネットワーク化

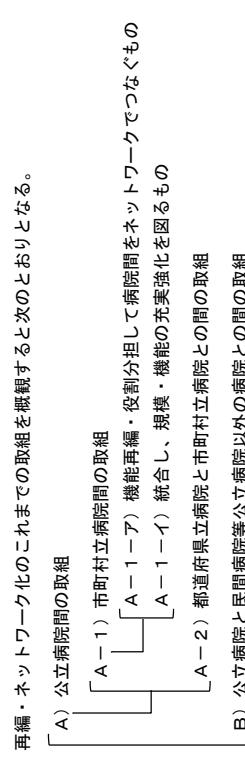
- ① 公営企業の抜本的改革における「再編・ネットワーク化」の位置づけ
- 「経済財政運営と改革の基本方針2016」(H28.6.2閣議決定)においては、公営企業の抜本的な改革（事業廃止・民営化・広域的な連携及び民間活用）の推進を着実に進めることとされており、また、「経済・財政再生アクション・プログラム2016」(H28.12.21経済財政諮問会議決定)において、「公営企業（水道事業・下水道事業・事業・病院事業）の広域化等については、新たにKPIを設定して進歩の検証を行うこととし、独立した改革工程を明記して取り組む（例えば、下水道事業の都道府県構想、新公立病院改革プラン、経営戦略など地方団体の策定する各種計画での具体化を促す。）」こととされた。

- ・公立病院改革における再編・ネットワーク化は、「広域化等」の取組と位置づけられ、経済・財政再生計画改革工程表の第一階層KPIにおいて「再編・ネットワーク化に係るプランを策定した病院数」が設定されている。各地方公団体においては、公営企業の抜本的改革の観点からも公立病院の再編・ネットワーク化の取組が注目されていることにして留意すべきである。
- ・更に、「経済財政運営と改革の基本方針2017」においては、「公営企業の経営戦略や新公立病院改革プランの策定を促すとともに、抜本的な改革の検討を推進し、進捗状況と効果をチェックする。更に、事業体間の経営状況の違いを乗り越えて事業統合・再編を進めるなどの先進事例の横展開…（中略）…等により、事業統合・再編を含む広域化等の検討の加速に向けた支援を強化する。」とされ、再編・ネットワーク化の取組の加速化が指摘されている。

→ 以上、〔本文参考資料〕資料16、17参照。

② 前ガイドラインに基づく取組事例と新ガイドラインに基づく取組事例の概要

- ・再編・ネットワーク化は、前公立病院改革の視点の1つとして前ガイドラインに位置づけられ、平成25年度までに策定された再編・ネットワーク化計画に基づき、65ケース、162病院が検討・再編などに取り組んできた。
- ・再編・ネットワーク化のこれまでの取組を概観すると次のとおりとなる。



※ (本文挿入資料) 資料2、3の点線赤枠部分を挿入。

- 住民への丁寧な説明を行い、理解を得ることが重要である。
- なお、再編・ネットワーク化の検討に当たっては、対象となる病院間の距離や立地、交通条件などを考慮せず、地理的に無理がある再編に取り組む場合には、結果として地域医療を崩壊させかねないリスクがあることに留意すべきである。

- ※ (本文挿入資料) 資料6、7 (図①②④) の点線赤枠部分を挿入。
- 更に、地方独立行政法人への移行年度別に病院をグループ化し、各グループの経営状況を確認したところ、一部であるが特に医業収支が悪化している病院があり、全体の経常収支比率の低下傾向には、病院固別の要因も考えられることが確認できた。
- ※ (本文挿入資料) 資料7 (図⑥) の点線赤枠部分を挿入。
- 以上のことから、経営形態の見直しを行えば直ちに経営状態が改善するものではないことが読み取れる結果となっている。
- また、①で述べたとおり、それぞれの経営形態によって様々な効果や留意点があつて、一概にどの形態が最優とは言えないものであるが、例えば地方独立行政法人へ移行した病院からは、職員の彈力的な採用やガバナンスの觀点から意思決定の迅速化に効果があつたといったメリットが挙げられるところである。その一方で、病院と自治体との距離感が遠くなること（自治体の意向を踏まえた政策医療の実施が果たせなくなるのではないか等）を懸念する声もある。
- このことから、経営形態については、それ自体が目的ではなく、その先に何を目指すのか、それは現在の形態でも達成ができないのかどうかといつたことも含めて、それぞれの効果や留意点等を踏まえ、先行する取組事例なども参考にしつつ、病院関係者や自治体において地域の実情に応じて最もふさわしいと考えられるものを検討すべきである。
- ※ (本文挿入資料) 資料7の点線赤枠部分を挿入。
- 公立病院の経営形態を見直す場合には、新ガイドラインに基づき、その移行時・移行後の施設・設備等や退職手当、債務整理に対する地方財政措置が講じられる。主な地方財政措置は次表のとおりである。
- ※ (本文挿入資料) 資料8 (図⑦) の点線赤枠部分を挿入。
- このことから、経営形態の見直しについては、それ自体が目的ではなく、その先に何を目指すのか、それは現在の形態でも達成ができないのかどうかといつたことも含めて、それぞれの効果や留意点等を踏まえ、先行する取組事例なども参考にしつつ、病院関係者や自治体において地域の実情に応じて最もふさわしいと考えられるものを検討すべきである。
- ※ (本文挿入資料) 資料8の点線赤枠部分を挿入。
- 公立病院の経営形態の見直しに当たっての課題については、総務省において実施した「地方公営企業の抜本的な改革等に関する取組状況調査（平成28年3月31日現在調査）」の結果が参考となる。当該調査から、各公立病院が経営形態の見直しに当たって課題と考へている主なものを抜粋した結果は次表のとおりである。
- ※ (本文挿入資料) 資料9 (図⑧) の点線赤枠部分を挿入。
- 経営形態を見直した病院の経営上の効果の検証に際し、特に地方独立行政法人の経営状況について、他の経営形態に比べて経常収支比率が大きく低下傾向にある状況から、その要因を分析した（分析結果の詳細は、第6回研究会資料1-①を参照）。
- その結果、地方独立行政法人の経常収支比率が低下傾向となっている収入面の要因は、経常収益に占める設立自治体からの運営費賃入金の割合が減少したことであった（この要因は他の経営形態との間で大きな差異となっている）。また、費用面の要因は、職員給与比率、材料比率が上昇したこと（この要因は他の経営形態との間で大きな差異はないこと）であったことが確認できた。

※ (本文挿入資料) 資料9の点線赤枠部分を挿入。

- ・以上の調査結果から、経営形態の見直しに当たつて主な課題は次の2つに集約される。
 - ア) 住民説明や組織内の合意形成、利害関係者との調整に多くの時間や労力を要すること
 - イ) 自治体が短期的に多額の財政的負担を要すること（退職給付引当金の計上方法、債務超過の解消や退職手当の負担）
- ・以上のうち、ア)に関しては時間や労力を有するものの自治体が自らの取組で解決できるものと考えられる一方で、イ)に関しては自治体の財政力等の事情によっては自らの取組のみでは解決が難しい場合もあると思われ、制度的な課題と考える。

1. 病院マネジメントの観点からの経営手段の充実
(1) 公立病院の事務局の強化、経営人材の確保・育成

① 事業管理者のあり方

・公立病院の経営効率化を図ることで、事業管理者や病院長、事務長をはじめとする事務局には専門的な知識や能力が求められること、その一方で、地方公共団体の一組織であるが故の課題があることを第1部の3（2）①②で述べた。

- ・地方公営企業法全部適用の場合、事業管理者に対し、人事・予算等に係る権限が付与され、より自立的な経営が可能となることが期待されるものであるが、制度運用上、事業管理者の権限と責任が明確化されなければ、その効果は十分に發揮されない。加えて、当該権限と責任を認識し、積極的にその役割を果たす人材でなければ、その効果は期待できない。
- ・こうしたことから、事業管理者には高い知見と、経営意識、業務能力を有する者を選定すべきであり、過去苦しくは現在も病院経営に携わり、知識と経験の蓄積がある者から選用することが望ましい。

・また、現在、地方公営企業法一部適用の病院にあつては、地方公営企業法全部適用への経営形態の見直しにより、知見のある現在の院長を事業管理者とし、若手の副院长を院長に登用することと、早い時期から経営者としての人材育成を図るという考え方もある。
・なお、平成29年4月からスタートした、地方公営企業連絡協議会調査研究事業研究会¹においては、「公営企業における管理者を中心とした経営システム」に関する議論が行われており、その動向についても留意されたい。

② 事務局の強化とその方策

・地方公営企業法全部適用と一部適用のいずれの場合も、事業管理者又は病院長の下で直接の経営実務を担うこととなる事務長及び事務職員に関する基本的な考え方は、上記事業管理者と同様に、経営意識、実務能力を有する者を選定することが重要である。
・また、それらの事務職員の人事異動サイクルを見直すとともに、医療制度や病院経営に関する研修体制を構築する。そして、それらの人事配置・人事サイクル・研修体制が相互により効果的に機能するような仕組みとすることが、事務職員の医療や介護制度における専門性を高め、知識や経験が蓄積されるとともに、個々の職員の能力向上が事務局の強化につながるものと考える。

・更に、経営効率化の観点から事務の外部委託化が進められている事例も多いと考えられるが、病院経営が高度専門化している中において、医事業務などに關して全てを外部委託化するのではなく、を中心となる人材に継続的に事務職員を配置し、診療報酬やDPCなどの制度変更に的確に対応することが必要と考える。

・合わせて、既に専門的な知識、技術、経験等の蓄積のある外部人材の事務長及び事務職員への登用も検討すべきである。

¹ 地方公営企業連絡協議会（46都道府県19指定都市4企業団の管理者で構成）において、公営企業におけるガバナンスなどの管理者を中心とした経営システムとして実施されている調査研究事業であり、平成29年度は、公営企業におけるガバナンスなどの研究を行っている。

第2部 今後の公立病院経営に 向けた提言

(2) 公立病院の経営指標の「見える化」と地域における経営展望の理解促進

① 「経営比較分析表」の導入

- ・個人々の職員の知識、意欲が十分であり、かつ、当該病院の立地する地域の医療需要（将来推計を含む）等に照らして当該病院の機能や規模が適切であるにも関わらず、職員配置に係る課題により、経営改善効果が十分に生じていない状況にある場合には、事業管理者や病院長、事務長と当該地方公共団体の長や人事部局との間で協議の上、組織・定員の適正化を検討し、必要な職員配置に努めるべきである。仮に、当該病院の機能や規模が適切でも、当該地方公共団体の定員や財政力等の事情により十分な職員配置や人事運用等が困難な場合は、地域医療を確保する観点からもそれを可能なとする経営形態の見直しや、周辺病院との再編・ネットワーク化を検討すべきである。
- ・合わせて、人材の有効活用の観点から、看護師その他の医療職員で経営感覚や改革意欲に富む人材を事務局に配置するなど、人事運用の弾力化も検討すべきである。また、病院経営を戦略的に考え、実効性のある改善策を検討するための専門的な部門を開設し、意欲や能力に富む職員を配置するなどの組織改革についても、事務局強化の観点から重要である。
- ・一方、当該地域の医療需要に照らして、当該病院の機能や規模が過大である（その結果、相対的に職員が不足している状況）ならば、その是正を検討すべきである。

これまで、病院事業の決算については、地方公営企業決算状況調査（以下、「公営企業決算統計」という。）をまとめて公営企業年鑑として公表されてきた他、個々の病院毎の決算情報は「病院事業決算状況」として、また同様に、収益や費用に関する指標等の経営指標は「病院経営分析比較表」として、合わせて総務省HPに公表されている。しかし、この病院経営分析比較表は、多くの経営指標を繩羅的にまとめたものとなっているため、複雑さを指摘する声が上がっている。

※ (本文插入資料) 資料 100 細赤柱部分參照。

（本文挿入資料）資料10の点線赤枠部分参照。

公立病院の経営改革を進めるには、当該病院の経営状況や将来的な経営展望について、病院内部の職員はもとより自治体内部や議会、地域住民の理解を得ることが不可欠であり、そのためには客観的なデータや経営指標等を用いた経営分析等により誰にでもわかりやすく適切な説明すること、つまりは公立病院の経営指標の「見える化」が求められる。

病院事業への、経営比較分析表の導入後は、当該病院の経営指標については、経年比較や類似団体との比較、複数の指標を組み合わせた分析を行うことにより当該病院の経営の現状及び課題を的確かつ簡明に把握することができるとともに、新プランの進捗状況等を把握、確認する上でも有益な情報が得られると考えられ、それらをもつて関係者、地域住民等への説明に有効活用できるものである。

※ (本文挿入資料) 資料 1-1 の点線赤枠部分参照。

最初に、地方公営企業法の法適用区分（一部適用か全般適用か）、病院区分（一般病院か特定の機能に特化した病院か）、病床数、建物面積、標榜する診療科目の数、DPC 対象病院か否かといった基本情報が表示される。

・また、若手医師が勤務するためには、何よりも研修体制を充実させることが重要である。総合診療医を始めとする病院独自の専門医プログラムをつくること、初期研修の1か月の地域医療研修を受け入れること、地域枠などの医学生の実習を受け入れること、研修受け入れについて良い指導者を招くこと、必要により研修日を作り外部の医療機関で研修を行えるような仕組みをつくることが望ましい。

- ・加えて、地域における住みやすさ・暮らしやすさの向上といった居住環境の整備など生活面でのバッカアップ体制を整えることや、地域住民との意見交換やコミュニケーションの場を整えるなど医師の業務以外の面に係る地域連携した取組により、医師自身が、その地域の暮らしを支えている。必要とされていると実感できるような方策を考えることも有効である。

・加えて、地域住民の目線で当該病院の総合的な評価や理解を得るために、経営状況が住民一人当たりの現在負担や将来負担にどのように影響するのかといった観点での分析や、現在の病院の提供する医療の質を量るためのクリニックインティケーター（入院患者数・外来患者数、診療科別手術件数、紹介・逆紹介患者率、患者・家族の満足度等）等を必要に応じて組み合わせつつ、できるだけ誰にでもわかりやすい説明を行うべきである。

（3）経営指標の分析に基づく取組、PDCAサイクルの展開

① PDCAサイクルの展開

・病院マネジメントの觀点から、公立病院の経営改革を進めていくためには、特に病院経営や改革の陣頭指揮に当たる事業管理者や病院長、事務長など病院幹部がまず自身の意識を改革することが重要である。その上で、事務職員・医療職員との対話の機会を通じて、病院の置かれた現状を共有し、病院の戦略を明確に示すとともに、現場の意見を踏まえた数値目標を設定し、現場とともに組織全体で課題解決に取り組むことが可能となるものである。

・そのための基礎として、経営比較分析表による客観的・定量的なデータを用いた現状分析が有効であるが、単なる現状分析に終わらせないためには、それを実効性のある取組につなげていくことが重要であり、分析結果から課題の抽出、その改善に向けた目標の設定と具体的な対応策の検討及び実行、その取組結果の分析・評価、それらを踏まえた当該取組の継続または更なる改善策の検討といった、いわゆるPDCAサイクルを確立する必要がある。

②目標・経営指標と日常業務とを結びつけるプロセス

・病院幹部等の経営層が考える目標の達成に向けて、経営指標を念頭に置いて取組を日常業務に関連づけることで、多数存在する経営指標を具体的な改革につなげていくことができる。

・この経営改革のため、目標設定とその経営指標への落とし込みから対象とする業務ターゲットの設定、それを日常業務に結びつけるプロセスを整備することが必要であり、そのイメージは次図のとおりである。①まずは病院幹部が目標を設定する（ここでは、収支改善等の経営目標の他、コンプライアンスや公立病院として果たすべき役割に関する目標なども考えられる）、②目標達成のための具体的な手法や行動を検討する、③それらを日常業務に結びつけるため、組織や構造の主体別に検討していく。

・この際、組織・構造については、狭い範囲では病院内部、広い範囲では地域の医療関係者や地域全体といったレベルが考えられる。

※（本文挿入資料）資料1-2の点線赤枠部分参照。

・以上の考え方を更に具体的な流れ、イメージにしたものが次の資料となる。

指標) の他、③医業収支比率、④病床利用率といった病院事業固有の 6 指標を加えた 8 指標が表示される。また、表下段の「2. 老朽化の状況」欄には、①有形固定資産減価償却率（共通指標）の他、②機械備品減価償却率、③1 床当たり有形固定資産の計 3 指標が表示される。

・これらの指標は、当該病院データが青い棒グラフ、類似団体の平均データが赤い折れ線グラフにより過去 5 年間分の推移が表示され、視覚的にその経営状態が理解できるようになっている。

・なお、老朽化の状況の 3 指標について、①は、病院施設の建替は病院経営の中少なからず影響を与えること、②は、それら施設設備への投資規模の適切性を判断する指標として重要なことから導入しているものである。

・また、表の右側には、病院事業のみに掲げた項目である「I 地域において担っている役割」欄を設けている。これは、公立病院が地域医療確保のため、民間病院の立地が困難なへき地における医療や、救急、周産期、小児医療等の不採算・特殊部門に係る医療などを担うことにより経営指標が悪化することもあるなど、経営指標の数値だけでは判断できない部分もあることから、当該病院持有的役割を踏まえた比較・分析が可能となるよう設けた欄である。

・以上に加え、「II 分析」欄において、当該病院の役割等を踏まえ、経営指標の推移と合わせて当該公立病院の経営状況を適切に分析し、課題等を抽出してこれに対応した対策や今後の病院の進むべき道筋を明らかにしていくことが、病院経営や改革の必要性に対する理解の促進につながるものと考えており、経営効率化のための第一歩ともいうべき病院経営の「見える化」に向けて、この経営比較分析表が有効活用されるよう期待するものである。

② 個々の病院に応じた分析や部門別の分析の必要性、住民目線に立った説明

・経営比較分析表は、先に述べたとおり、公立病院の経営状況について主要な経営指標の推移や類似団体との比較、更には当該自治体が経営する他の公営企業全体を俯瞰する観点から、統一的なオーマットで作成されるものである。このため表中の経営指標も、公営企業決算統計から得られる情報の一部であるが、個々の病院によっては、それまでの経営上、注力している事項や課題と考える事項を表す経営指標もあると考えられる。

・従って各病院においては、経営比較分析表に限らず、個々に重視する経営指標の分析に加え、公営企業決算統計では把握されないデータ（例えば個々の診療報酬算定の取得状況やDPC導入病院における機能評価係数等）について分析の上、収益の確保と財務の効率化とを組み合わせて説明することも重要である。

・更に、病院全体の経営状況は当然のこと、部門別の状況について経営面から把握し、関係職員と共に有するためにも、例えば外来・入院別の経営分析や原価計算を行うことも考えられる。

・これは、もとより不採算部門を切り捨てるためのものではなく、今後の病院経営や、公・民の適切な役割分担を踏まえ、その地圖におけるポジションをどう担っていくのかを検討する上で、どこが強く、どこに課題があるのかという当該病院の全体像を正確に把握の上、必要な対策に取り組んでいくことが、結果として病院の経営力を高めることにもつながるものと考える。

よりも職員給与費対医業収益比率が高いという例であるが、必ずしも類似団体との比較だけではなく、当該病院の経営指標の経年変化を見ても同様の判断ができる。例えば、医業収支比率が前年度よりも下がつたとするならば、その原因は、医業収支を構成する医業収益が下がったからなのか、医業費用が上がったからなのか、後者が主な原因となるならば、医業費用を構成する物件費と人件費とのうちいずれが上がったのか、人件費が上がったことが要因で、かつ、これを安易に下げられないであれば、他方の物件費を下げるにはどうすればよいかといった検討方法である。

・経営指標に現れる結果は、必ず原因を伴っている。参考までに、公営企業決算統計による経営指標の相関関係を整理すると次表のとおりとなる。個々の経営指標の年次変化を、その構成要素となつている経営指標に纏つて、結果と原因との関係を分析し、その要因を追っていくことで、それを改善するための具体的な対応策が見えてくるものと考える。

※ (本文挿入資料) 資料 1-5 の点線赤枠部分参照。

(3) チェックの重要性

・以上の P（業務目標の設定 現状分析による改善策の日常業務への関連づけ）、D（改善策の実行）、C（取組の結果の検証）、A（改善策の見直し）という PDCAサイクルを確立する上では、特に C のチェックが重要であり、D の取組結果を適切に検証・評価するためにも、できる限り定量的な指標や KPI（Key Performance Indicators：重要業績評価指標）を設定の上、経営改善の度合いを客観的に測定していくことが重要である。そして、それら取組の成果を明らかにし、適切に評価することが、職員の自信にもつながり、モチベーション向上にも寄与するものと考えられる。

(4) 総括

・本章においては、病院マネジメントの観点から公立病院の経営改革を進めていくために、(1)において、当該病院に所属する全職員の意識を変えていくこと、そのためには責任となる事業管理者や事務長の選定、事務職員の適切な配置、人事サイクルの適正化や研修体制の強化、外部人材の登用など人事の戦略的な運用、専門部門の設置などの事務局強化が必要なことを述べた。

・また(2)において、当該病院の現状認識・課題の共有や今後の方向性の検討、地域住民等による理解の必要性と、そのためのツールとして経営比較分析表の導入や個々の病院の状況に応じた分析の必要性、更には地域住民への経営状況のわかりやすい説明が必要なことを述べた。

・更に(3)において、目標設定、経営分析から課題の抽出とその対応策、具体的な行動、その結果について述べた。

・これらの取組については、公立病院の現状（病床規模や立地条件、担っている役割や機能の違い等）から、全ての病院に一律に導入できるものではないと考えられる。既にこれら全てに取り組んでいた病院もあれば、こうした課題に気がついていない病院や、課題と認識していても諸事情により実

※ (本文挿入資料) 資料 1-3 の点線赤枠部分参照。

・この例では、病院幹部が収支の改善を図ることを経営目標として設定している((1))。それを受け、次のステップとして、経営目標の経営指標やデータへの落とし込み作業を行う((2))。ここでは、経営比較分析表の活用やその他の経営指標等の分析を行い、改善すべき経営指標の洗い出し作業となる。具体的には、総収支の改善という大きな目標から、類似団体より医業収支比率が低いというデータを元に、医業収支の改善という目標に絞り込み、更には、類似団体に比べて職員給与費対医業収益比率が高いというデータを元に、同比率の引き下げという目標を立てることになる。

・次に、設定した業務目標の改善につながる業務上のターゲットを設定する((3))。ここで、この選択肢については、職員給与費の削減、または収益の増加が考えられるが、病院事業の場合は、人的投資の増加で収益の増をを得られる場合があり、必ずしも職員数の削減が妥当ではないことから、収益の増加につながる方策を採用し、更に、効果的かつ効率的な医療スタッフの業務をターゲットに設定する(なお、本例では採り上げないが、診療報酬の高い診療業務にスタッフを投下するという手法もある。)。

・更に、部門別の具体的なアクション、現場を巻き込んで日常業務に関連づけた取組等を設定している((4))。例えば、医師については、初診や所見時間を効果的かつ効率的に設定するために所見目標時間を見直す。加えて、手術件数や外来・入院比率を調整するためには手術開始時間を厳守することとする。また看護師については、個々の業務に関する時間の効率化を図るために、バーコード管理による定型的な看護行為の時間データの分析を行う。加えて、病棟内の業務量に見合った看護師配置するために、看護必要度と看護実施データを用いた業務量の比較などを行う。

・それらの取組の結果について、部門ごとの進捗状況の確認や病院全体での改善状況の共有を行い、部門ごとのフィードバックを行う((5))。これにより④のアクション設定を見直して、目標が達成されるまで更なる改善に取り組むという流れになる。

・次の資料は、以上の例によって、どの指標に影響が生じるかを示したものである。ここでは④の部門別の具体的なアクションの例として、医師について初診や所見時間を効率的かつ効果的にするために、目標時間を設定することを探り上げ、その Input と Output を記載している。システムや業務フローの導入によって、図中の丸印を付している様々な指標に影響が及び、その結果として、医業収益の向上と職員給与費の適正化が図られ、職員給与費対医業収益比率の低下につながっているという状況を示している。

※ (本文挿入資料) 資料 1-4 の点線赤枠部分参照。

・なお、この例については、その分析の中で、類似団体よりも医業収支比率が低い、同様に類似団体

確認できるとともに、近年はその乖離が広がる傾向にある。

- 2) 公立病院の実態調査の結果、「全体的に医師不足」と「病院内の6割以上が非常勤医師」となっている不採算地区病院の割合は、それぞれ不採算地区以外の病院の割合を大幅に上回っている。
- 3) また、「全体的に医師不足」、「病院内の6割以上が非常勤医師」及び「非常勤医師が常勤医師の1.5倍以上の給与」となっている病院について、それぞれ不採算地区病院と不採算地区以外の病院における経営指標を比較しても、不採算地区病院の方が厳しい経営状況にある。ただし、常勤医師の確保が困難な不採算地区病院においては、より給与が割高となる非常勤医師であっても、医療需要に応じた医師の確保を図ることができれば、医業収益の改善に寄与するものと考えられる。

・なお、当研究会における議論を通じ、不採算地区病院に限るものではないが、医師確保の取組には、下記の経費が生じている場合が確認できた。

- ア) 医療需要はあるものの医師が確保できず、診察室の維持費等の費用負担が重くなっているケース
- 例) 診療科の未開設による診察室の未活用及び病床の空きスペース、着任に備え整備した公舎の空室の維持、院内の勤務環境の整備・充実等 など
- イ) 医師確保のために講じている環境整備に係る経費
- 例) 公舎の生活環境の整備・充実等 など

ウ) その他医師確保に要する経費

- 例) 医師招聘活動、ドクターハンクなど医師の求人・求職の斡旋事業の活用、医師募集サイト等への広告 など

・以上の状況から、不採算地区病院が、不採算地区以外の病院と比較してより厳しい経営状況にあることを踏まえ、総務省は不採算地区病院に対する財政支援を充実する方向で検討すべきである。

・合わせて、医師確保に係る取組に対して、その重要性を認識した上で措置の検討が必要である。

② 近年の資材単価等の動向を勘案した、公立病院の施設整備に関する措置

- ・近年における資材単価等の高騰が、公立病院の施設整備を進める上で大きな負担となっているため、地方交付税措置の単価(36万円／m²)を引き上げて欲しいといった要望(宮崎県、島根県大田市等)がある。そこで当研究会において、実態を調べた結果、次の状況が確認できた。

※ (本文挿入資料) 資料17の点線赤枠部分参照。

- ・分析結果を概括すれば、次のとおりとなる。
 - 1) 直近5年間の経営指標を踏まえると、不採算地区病院と不採算地区以外の病院では、医業収支比率及び職員給与比率に比率に大きな乖離があり、不採算地区病院はより厳しい経営状況にあることがピークとして、平成28年度には下落している状況である。これと同じ傾向として、公的病院等につ

行できていない病院もあると想定される。

- 重要なのは、病院の現状や課題をまずは病院内でしつかり認識共有するとともに、自治体内関係部局とも共有し、連携・協力した取組をできることから始めである。その際、既に先行した取組を行っている病院の手法などを収集したり、公立病院間で情報を共有したりすることが、個々の病院の取組の参考に資すると考えられる。

2. 公立病院に対する財政的・制度的支援

(1) 地域医療確保のための財政的支持

- ① 不採算地区における医療を確保するためには必要な措置
 - ・前章は、主に公立病院や当該病院を設置する地方公共団体に対して取組を促すものであるが、本章では、総務省が講じている地方財政措置その他の制度的な課題に向けたものとなる。
 - ・人口減少・高齢社会が急速に進展し、医療需要は、これから先も大きく変化していくことが見込まれる。その中にあって、公立病院は、国の医療提供体制の見直しを踏まえた公立病院改革を通じて、地域ごとの適切な医療提供体制の再構築が求められている。以上のような環境変化に対応し、引き続き公立病院が、公・民の適切な役割分担の下、地域において必要な医療提供体制の確保を図るとともに、持続可能な病院経営を目指すため、限られた地方交付税財源を地域の実情等に応じて、より効果的に配分することが必要である。
- ・これまで、本研究会委員から公立病院に対する財政的支援のあり方については、公立病院が地域医療の確保のため果たすべき役割を踏まえ、地方公共団体において適切な報出が確保されるよう留意すべきとの意見や、単に金を配るというのではなく、構造的にコストがかかる部分に対して公的支援がなされることにより、医療アクセスへの公平性が確保されることが必要といった意見、不採算地区病院を抱える地方公共団体は地域医療を確保するため、多額の報出を余儀なくされている実態があり、不採算地区医療への重点的な支援を含めてメリハリの効いた支援が必要ではないかといつた意見があった。また、全国自治体病院協議会からも、非常勤医師の派遣を受けている場合、当該医師の給与に関する嵩高経費が負担となっているなど、地方財政措置の充実を求める要望があつた。
- ・以上の意見や要望を踏まえ、当研究会において、不採算地区病院と不採算地区以外の病院との経営状況の比較分析を行った。その結果は、次のとおりである。

※ (本文挿入資料) 資料16の点線赤枠部分参照。

- ・分析結果を概括すれば、次のとおりとなる。

- 1) 直近5年間の経営指標を踏まえると、不採算地区病院と不採算地区以外の病院では、医業収支比率及び職員給与比率に比率に大きな乖離があり、不採算地区病院はより厳しい経営状況にあることが

いても、公立病院と同様の動きとなっている。一方、国立病院機構については平成28年度まで上昇し続けているが、36万円に収まっている。

・次に、平成28年度着工事業における建築単価の分布を見てみると、公立病院は非常に幅広く分布しており、一番低くて25万円以下のものから一番高くて60万円を超えるものがある。整備する施設の内容によって一定の幅が生じているものと考えられるが、公的病院等に比べて全体的に高くなっている傾向が確認できている。

※ (本文挿入資料) 資料1-8の点線赤枠部分参照。

- 1) 再編・ネットワーク化に伴う新たな経営主体の設立等に際し、病院の経営基盤を強化し健全な経営を確保するために使う出資（不良債務額を限度とする。）について、病院事業債（一般会計出資債）を措置
 - 2) 医療提供体制の見直しに伴い不要となる病院等の施設の除却等に要する経費に対する一般会計からの繰出金の一部を特別交付税により措置
 - 3) 病院施設の診療所化、介護施設等への転用に際しては、既往地方債の繰上償還措置が必要な場合に償換債を措置するとともに、経過年数が10年以上の施設等の財産処分である場合には從来の元利償還金に対する普通交付税従属性による措置
 - 4) 指定管理者制度の導入等に際し必要となる公営企業職員の退職手当の支給に要する経費について、必要に応じて公営企業退職手当債による措置
- が講じられている。これらを合わせて活用することにより、公立病院及び設置自治体にとっては、財政負担の軽減につながるため、再編・ネットワーク化を検討する際には、これらの措置についても活用の有無を確認すべきである。また総務省においても、病院事業債（特別分）の更なる活用と合わせて周知すべきである。
- ・また、今般の地域医療構想は公立病院だけでなく、公的病院、民間病院を含め、地域の医療提供体制の目指すべき姿を示すものであることから、地域医療構想を踏まえて当該公立病院の役割を検討した結果、公的病院、民間病院等との統合・再編であっても、統合・再編後も公立病院として事業を継続していく場合は、必要となる施設・設備については病院事業債（特別分）の対象としている。このような多様な取組に対して、より有効な措置となるよう今後の事例を踏まえて制度の見直しも検討することが望ましい。
- ・また、総務省では、「集約とネットワーク」の考え方方に基づき、中心市における暮らしに必要な都市機能の集約的な整備とともに、近隣市町村における必要な生活機能の確保について、中心市と近隣市町村が互いに連携・協力することにより、団塊全体の活性化を図ることを目的とする「定住自立團塊想」や、地域において相当の規模と中核性を備える団塊において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、活力ある社会経済を維持するための拠点を形成することを目的とする「連携中枢都市團塊想」を推進している。
- 以上、[本文参考資料] 資料1-9、2-0参照

- ・このように、資材単価等はその時々の状況により増減するものであり、今後も、固定的に基準単価が据え置かれる場合、施設整備の年度の違いにより地方公共団体間で大きな負担差が生じるおそれがある。
 - ・以上のことから、総務省は、今後、公立病院の施設整備に係る地方交付税措置の単価について、公的病院等の建築単価の実勢を踏まえ、定期的な見直しの仕組みを検討すべきである。
 - ・その際、公立病院の建築単価が公的病院等と比べてなぜ割高となるのか、また、公立病院の中でもなぜ建築単価に幅が生じるのか、それらの要因分析と、対応する抑制策等についても合わせて検討すべきである。
- (2) 地域医療構想を踏まえた多様な形態の再編・ネットワーク化の推進
- ① 多様な再編に向けた病院事業債（特別分）の活用促進
 - ・公立病院が再編・ネットワーク化の取組を進める場合、通常の施設・設備の整備を上回る増加経費が見込まれることから、総務省では、再編・ネットワーク化に伴う病院事業債の活用にあつてはその元利償還金の40%を地方交付税措置することとし（通常は25%）、病院事業債（特別分）として、重点的に支援することとしている。
 - ・この病院事業債（特別分）は、病院施設・設備の新築、建替、改築等を伴う再編・ネットワーク化を計画している公立病院及びその設置自治体にとつては有効なツールとなり得る。地方財政が厳しい中、再編・ネットワーク化推進のために活用できるツールは積極的に活用すべきである。一方で、これまでの再編・ネットワーク化の取組の中には、現施設を有効活用することにより可能な限りコストを抑えた事例もあり、本事業債の活用に際して、そのニーズや有効性を十分に検討する必要がある。更に、地方財政措置の手厚さを求める、対象となる病院間の距離や立地、交通条件などを考慮しない再編・ネットワーク化は地域医療の崩壊につながるリスクがあることは第1部の3（3）④で述べたとおりである。
 - ・病院事業債（特別分）の対象となる再編・ネットワーク化の要件は次のとおりである。

・これらの取組と公立病院の再編・ネットワーク化は、一定の圏域や区域における生活機能等の確保、社会経済の維持のため、必要な医療提供体制の確保を図るという目的においては共通する面があり、その圏域や区域での検討も重なりあうことが考えられる。これまでの各地域における再編・ネットワーク化の事例でも「定住自立圏構想」や「連携中枢都市圏構想」に位置づけた上で取組を進めているものが一定数存在している。

・総務省では、引き続き、「定住自立圏構想」、「連携中枢都市圏構想」による連携等の観点も踏まえ、公立病院の再編・ネットワーク化を推進していくことが必要である。

・更に、平成27年9月に公布された「医療法の一部を改正する法律（平成27年法律第74号）」により医療法が改正され、「地域医療連携推進法人」制度が平成29年4月から施行されている。地域医療連携推進法人は、医療機関の機能の分担及び業務の連携を推進し、地域医療構想を達成するための一つの選択肢としての新たな法への認定制度とされているが、複数の医療機関等が法人に参画することにより、競争よりも協調を進め、地域において質が高く効率的な医療提供体制を確保するものとされている。

・現在は、医療・介護従事者の相互派遣・共同研修、医薬品等の共同購入、医療情報の共有等が進められているが、将来の統合再編を目指した病院間の業務連携として行われている事例もあることから、再編・ネットワーク化を推進する上でも有効な取組であると考えられるため、総務省と厚生労働省とで連携して取組の推進方策を検討すべきである。

→ 以上、「本文参考資料」資料2-1 参照

② 医療と介護等の連携のために必要な措置

・国は、地域包括ケアシステムの構築やそのための医療と介護等の連携に向けた取組を推進しており、医療療養病床を介護施設等に転換する場合や介護療養病床を介護施設等に転換した場合の財政支援措置（国庫補助）が講じられている。また、平成30年度からは、日常的な医療管理や取り扱い・ターミナル等の機能にあわせて生活施設としての機能を備えた新たな介護施設施設である「介護医療院」が創設される。

・新ガイドラインにおいても、地域包括ケアシステムの構築に向けて公立病院が果たすべき役割について明瞭にすることを要請しているが、べき地などの地域に医療を提供している公立病院では、現在も医療に加え、医療と密接に関連する保健・福祉の事業に開いている実態がある。

・一方、地方財政措置においても、病院から介護施設等への複合化、転用については既に一定の措置が講じられている。このうち、公立病院間の再編・ネットワーク化の取組については病院事業費（特別分）が有効なツールとなり得ることは先に述べたとおりである。また、病院と介護施設を複合化する場合、介護施設を病院の附帯事業（本来の事業と事業の性格上密接な関係にある場合等、経営に相当因果関係を持つ附帯して経営される事業）と位置づけて実施する場合には、病院事業費により措置することが可能となつていて、更に病院事業から介護施設等に転用する場合、転用後の施設形態に応じ介護サービス事業費、公共施設等適正管理推進事業費、公営住宅建設事業費が講じられている。

※ （本文挿入資料）資料2-0の点線赤枠部分参照。

・病院事業費（特別分）の対象となる再編・ネットワーク化は、複数病院における統合又は相互の医療機能の再編を行ふものとされており、その対象は病院間で行われる取組を想定しているが、今後介護ニーズの高まりに応じて病院と介護施設等の双方が関係する再編・ネットワーク化の取組が増加することが考えられる。

・以上の状況を踏まえ、総務省は、複数の病院と介護施設等との再編・ネットワーク化についても、民間企業も多数存在することから当該地域における民業圧迫とならないよう、これを含む再編・ネットワーク化を検討する際には配慮が必要である。その一方で、民間企業の参入が見込めないため公算により実施せざるを得ない地域も存在している。このため、地域医療構想調整会議での議論や当該地域における住民の介護サービスに対するニーズ、既設の介護施設等の状況等を踏まえつつ検討すべきである。

（3）経営形態の見直しを支援する制度運用上の対応

・経営形態の見直しとしての、地方独立行政法人への移行や指定管理者制度の導入、事業の民間譲渡等については、公営企業の根本的な改革として位置づけられており、現在の経営の効率化・健全化と、将来にわたる安定的な経営の継続のため、その取組を推進していくこととされている。

・公立病院の経営形態の見直しに当たっては、地域における医療を提供する公立病院としての役割と経営形態を見直すことのメリット等を十分に勘案しつつ、現在の課題や財務状況だけを見て判断するのではなく、地域医療構想を踏まえ、将来における公立病院としての果たすべき役割を見据えた長期的な判断が必要となる。

・その際、今後の地域医療を取り巻く厳しい環境の元で、経営形態の見直しの有無に関わらず、地域の実情に応じて迅速な意思決定ができるような体制とすることが、病院マネジメントの觀点から大変重要である。

・一方、現在は医療・介護制度の大きな転換点を迎えており、めまぐるしく変わるものもしつかりおさえつつ、将来の見通しを立てることが必要である（そのためにも国は制度改革の方向性を可能な限り早期に情報提供することが望まれる。）。

・経営形態の見直しに当たっては、3（4）②述べたとおり新ガイドラインに基づき地方財政措置が講じられているが、公立病院と公立病院以外の病院との統合等により、公営企業を廃止する場合には、不良債務等に対する地方債や退職手当債を発行することは現行制度ではできない。

・新ガイドラインにおいても、再編・ネットワーク化や経営形態の見直し等に伴う精算等に要する経費については、今後の各地方公共団体の取組内容等を踏まえ、その財政措置の方針を検討するとしている。

おわりに

地域医療を取り巻く環境が大きく変化する中で、今後、公立病院がどのような役割・機能を担っていくのかが問われている。地域医療構想を踏まえ、病床規模の見直し、病床機能の転換、周囲の病院との再編・ネットワーク化、更には地域の医療需要に応じて機動的に経営を行っていくため必要に応じて経営形態の見直しを検討すべきことは、既に新ガイドラインによつて要請されている。

一方、立地や規模、機能などにより、公立病院がこれまで地域において担つてきた役割や経営状況は様々であり、公立病院改革に向けた取組についても、既に相当先進的な取組を進める病院がある一方で、なかなか取組が進まない病院もあるものと考えられる。

そうしたことを探査として、本研究会においては、特に病院マネジメントの観点に立脚して、病院経営を改善する方策や安定的な経営体制を構築するための方策を検討してきた。

検討内容を個別に見れば、前ガイドラインや新ガイドライン等により財に指摘を受けてきた事項も多く、例えは今回示した経営比較分析表で用いている経営指標も新しいものではない。一方で、総合的な経営改革の指針が新ガイドラインであるとするならば、本研究会の提言では、主として病院マネジメントの観点から事務局強化や経営分析の手法に基づき具体的な取組につなげていく考え方など、取組の組み合わせや方法論を提示することによって、経営改善が進まない病院に対し、考え方等を変えるきっかけを提示することになると考へている。

また、総務省に対しても、公立病院が今後、経営改革を進めていく上で支撑となる制度的課題の解決策の検討や、地域医療を確保するために必要な財政措置の検討を求めている。

本提言は、総務省をはじめ国の関係機関、都道府県や市町村の公立病院の職員や設置自治体の長、議会はもとより人事・財政・医療政策・保健福祉・介護・地域政策など、地域医療に関する全ての部局、更には地域の医療関係者や地域住民などにも広く説んでいただきたい。それぞれの立場で気がつくことがあるのではないかと考えている。

本研究会においては、平成28年9月より約一年にわたり、7回の検討を重ね、本報告書に本研究会の調査にご協力いただいた公立病院・地方公共団体の皆様方に、心から御礼申し上げる。

- ・また、経営形態見直しのうち、地方独立行政法人への移行に際しては、退職給付引当金の計上方法の相違が課題に挙げられる。
- ・すなわち、退職給付引当金については、退職手当の支給に要する経費負担を各年度に分担させることが望ましいものであるという考え方に基づき、将来の退職手当の支払いに備えて所要額を計上するものである。この点に関して、公営企業においては、平成26年度度決算から適用された公営企業会計基準見直しによりその計上が義務化された時点において、一括して特別損失に計上することを原則としつつ、当該公営企業の財政状況及び経営状況等を勘案し、その事業運営上必要と考えられる場合には、最大15事業年度以内に均等に分割して計上することが認められてきた。
- ・これに対し、公営企業型地方独立行政法人会計基準においては、同様に分割計上が認められているものの、その期間は地方独立行政法人に移行した当初の中期目標期間内（3～5年間）に限られているところであり、公営企業と公営企業型地方独立行政法人とで、制度的にその期間に差が生じている。
- ・また、地方独立行政法人の設立認可を受けるための要件として、債務超過がないこととされており、債務超過となっている病院が移行しようとする場合、当該債務超過の解消のため、設立団体となる自治体からの多額の出資等が必要となる場合があるが、自治体の財政力等の事情によっては出資等が困難なために、経営形態の見直しが進まないとの報告もある。
- ・以上を踏まえ、公営企業の廃止に関する制度を所管するとともに、新ガイドラインにおいて経営形態の見直しの検討を要請している総務省として、現に経営形態の見直しを進めようと考えている地方公共団体に対し、これらの制度の見直しも含めた課題の解決策を検討し、提示すべきである。
- ・この場合、公営企業を廃止する場合の不良債務等の処理や退職手当の財源に対する措置の必要性は病院事業に限った課題ではないと考えられることから、現在進められている公営企業の根本的な改革の取組の中で、公営企業全体の課題として検討すべきである。

地域医療の確保と公立病院改革の推進に関する調査研究会報告書

資料編 目次

〔本文参考資料〕

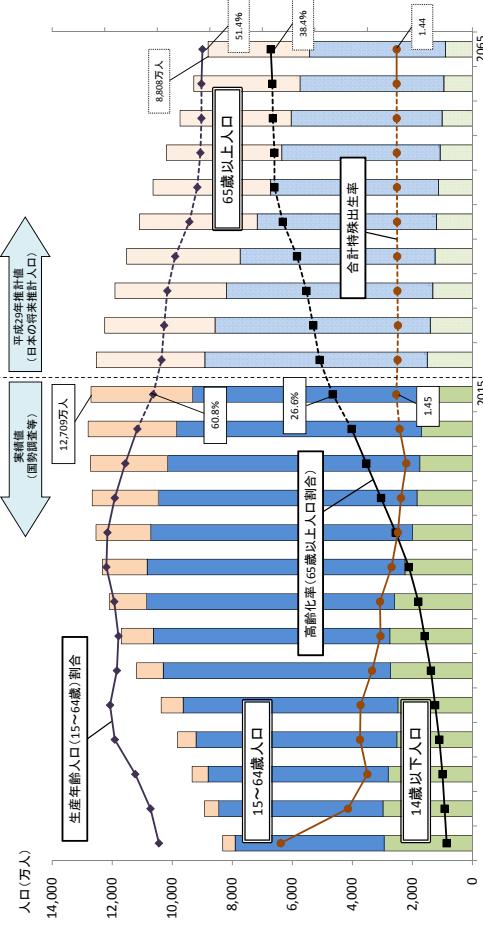
○資料1～資料21

〔巻末資料〕 ※添付省略

日本の人口の推移

資料1

- 日本の人口は近年横ばいであり、人口減少局面を迎えている。2065年には総人口が9000万人を割り込み、高齢化率は40%近い水準になると推計されている。

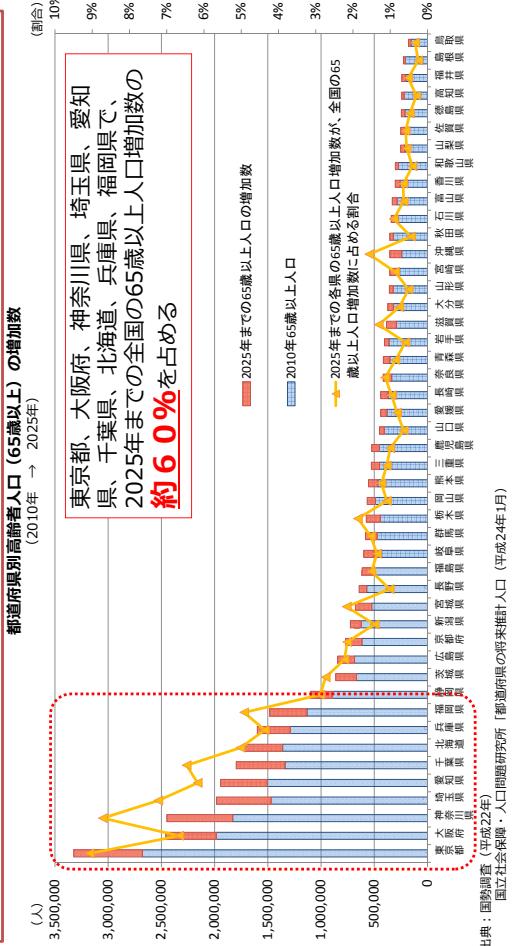


〔本文参考資料〕

〔本文参考資料〕

厚生労働省資料 資料2 高齢者数増加の地域差について

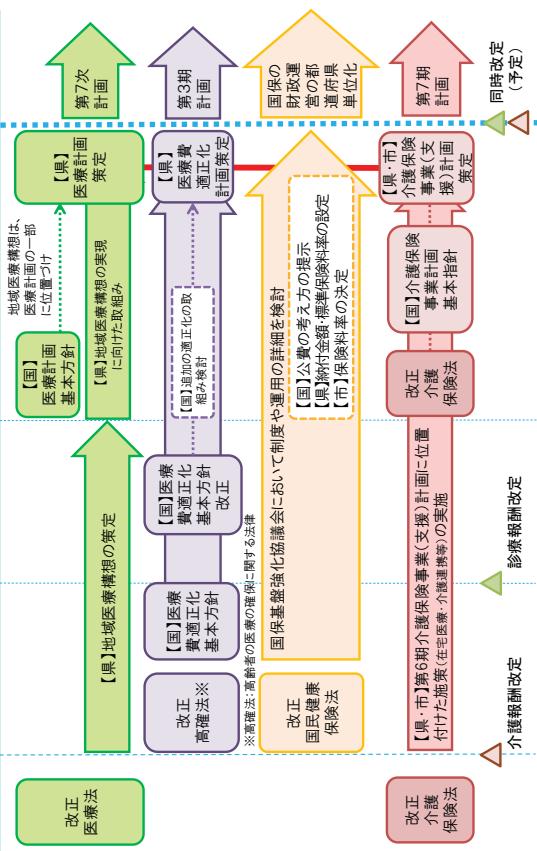
- 高齢化の進展には地域差
- 首都圏をはじめとする都市部を中心に、高齢者数が増加
- （既に人口減少が始まっている都道府県も）



夏生学勵省資料

地域医療構想について

資料5



平成29年3月22日第18回社会保障

三歳上令譲の一件改善に係る市が取組のノルマ一覧

1000

卷之三

資料3
厚生労働省資料
地域医療構想にいたる

資料3

- ```

graph TD
 A["○「医療介護総合確保推進法」により、平成27年4月より、都道府県が「地域医療構想」を策定。平成28年度中に全都道府県で策定済み。
※「地域医療構想」は、二次医療圏単位での策定が原則。"] --> B["○「地域医療構想」は、2025年に向け、病床の機能分化・連携を進めるために、医療機能ごとに2025年の医療需要と病床の必要量を推計し、定めるもの。"]
 B --> C["○都道府県が「地域医療構想」の策定を開始するに当たり、厚生労働省で推計方法を含む「ガイドライン」を作成。平成27年3月に発出。"]
 C --> D["1. 2025年の医療需要と病床の必要量
・高度急性期・慢性期・回復期・慢性期の4機能ごとに医療需要と病床の必要量を推計
・在宅医療等の医療需要を推計
・都道府県内の医療圈が基本単位で推計"]
 D --> E["2. 目次すべき医療体制を実現するための施策
例) 医療機能の分化・連携を進めるための施設設備、在宅医療等の充実、医療従事者の確保・養成等"]
 E --> F["○機能分化・連携については、「地域医療構想調整会議」で議論・調整。"]
 F --> G["○「医療機能の現状と今後の方向を報告」(毎年10月)"]
 G --> H["○「病床機能報告」"]
 H --> I["○「都道府県医療機関」"]
 I --> J["○「機能が見えない」"]
 J --> K["○「医療機能を自主的に選択」"]
 K --> L["○「高度急性期機能」(赤線)"]
 K --> M["○「急性期機能」(青線)"]
 K --> N["○「回復期機能」(緑線)"]
 K --> O["○「慢性期機能」(オレンジ線)"]

```

宣牛总集少深训

地域医療構想の実現プロジェクト

- まず、医療機関が「地域医療構想調整会議」で協議  
窓口総合確保基金を活用。
  - 地域医療構想調整会議での協議を踏まえた自主的に  
医療法に定められた都道府県知事の役割を適切に

经济 A

卷之六

- |                                                                                                                                                                          |                                                                                               |                                                   |                                                                    |                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>1. まず、医療機関が「地域医療構想調整会議」で協議を行い、機能分化・連携を進める。都道府県は、<b>地域医療構想調整会議基金</b>を活用。</p> <p>2. 地域医療構想調整会議での協議を踏まえた自主的な取組だけでは、機能分化・連携が進まない場合には、<b>医療法に定められた都道府県知事の役割</b>を適切に発揮。</p> | <p><b>STEP1 地域における役割分担の明確化と将来の方向性の共有を「地域医療構想調整会議」で協議個々の病院の再編に向け、各都道府県での「調整会議」での協議を促進。</b></p> | <p>① 救急医療や小児・周産期医療等の政策医療を担う中心的な医療機関の役割の明確化を図る</p> | <p>② その他の医療機関について、中心的な医療機関が担わない機能や、中心的な医療機関との連携等を踏まえた役割の明確化を図る</p> | <p><b>STEP2 「地域医療介護総合確保基金」により支援</b></p> <p>都道府県は、「<b>地域医療介護総合確保基金</b>」を活用して、病床機能の転換等に伴う施設整備・設備整備の補助医療機関の機能分化・連携を支援。</p> |
|                                                                                                                                                                          |                                                                                               |                                                   |                                                                    |                                                                                                                         |
|                                                                                                                                                                          |                                                                                               |                                                   |                                                                    |                                                                                                                         |
|                                                                                                                                                                          |                                                                                               |                                                   |                                                                    |                                                                                                                         |

冒牛学社之流

卷之三

- 地域包括ケアシステムの姿**

○ 団塊の世代が75歳以上となる2025年を目前に、重度な要介護は状態などとも住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることができるよう、「住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムの構築」を実現していきます。

○ 今後、認知症高齢者の増加が見込まれることから、認知症高齢者への生活を支えるためにも、地域包括ケアシステムの構築が重要です。

○ 人口が働きはじめてから75歳以上人口が急増する大都市部、75歳以上人口の増加は緩やかだが人口は減少する町村部等、**高齢化の進展状況には大きな地域差**が生じています。

○ 地域包括ケアシステムは、**保険者である市町村や都道府県が、地域の自主性や主体性に基づき、地域特性に応じて作り上げていくこと**が必要です。

**※ 地域包括ケアシステムは、おおむね30分以内に必要なサービスが提供される日常生活機能(具体的には中学校区)を単位として地元で定めます。**

## 公立病院改革ガイドライン（平成19年12月通知）の概要

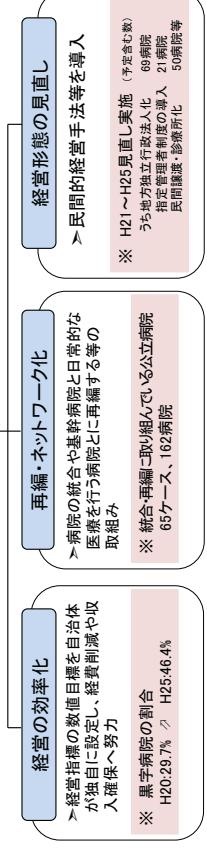
### 公立病院改革の目的・必要性

- 公・民の適切な役割分担の下、地域において必要な医療提供体制を確保
- その中で、公立病院が安定的に不採算医療や高度・先進医療などの重要な役割を担っていくことができるようになります

### 公立病院改革プランの策定

- 地方公共団体は、平成20年度内に公立病院改革プランを策定
- （経営効率化は5年、再編・ネットワーク化、経営形態見直しは5年程度を標準）
- 当該病院の果たすべき役割及び一般会計負担の考え方を明記
- 改革の視点

### 3つの視点に立って、公立病院改革を推進



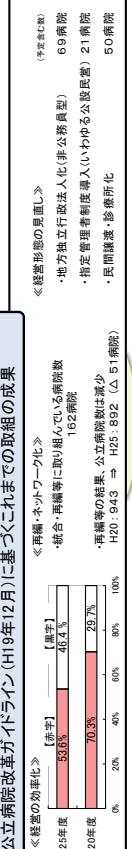
### 公立病院改革プランの点検・評価・公表の状況

- ほぼ全ての公立病院において公立病院改革プランを策定
- 都道府県関係では37団体、市町村等関係では35団体、合計376団体（92.4%）が点検・評価を実施済み又は実施予定
- ※ 公立病院改革プランの対象期間が平成25年度以降にわたるものについてのみ計上

## 医療提供体制の改革と連携した公立病院の経営効率化・再編等の推進

### 「新公立病院改革ガイドライン」（平成27年3月）に基づき新公立病院改革プランの策定を要請。

#### 公立病院改革ガイドライン（H19年12月）に基づくこれまでの取組の成果



#### 新公立病院改革ガイドライン（H27年3月）に基づく更なる改革の推進

##### 1. 新公立病院改革プランの策定を要請

- （1）策定期間：地域医療構想の策定状況を踏まえつつH27年度又はH28年度中
- （2）内容：以下の4つの視点に立って取組を明記

##### ・経営の効率化

##### ・再編・ネットワーク化

##### ・経営形態の見直し

##### ・地元独立行政法人化等を推進

##### 2. 都道府県の役割・責任を強化

##### ○ 再編・ネットワーク化への財政措置の重視

##### 3. 地方財政措置の重視

##### （1）再編・ネットワーク化への財政措置の重視化（H27年度～）

##### （2）特例交付税措置の重視化

##### ○ 携帯電話料金の導入、都道府県の役割・責任の強化、財政力に応じた算定

## 厚生労働省資料 地域包括ケアシステムの強化のための介護保険法等の一部を改正する法律案のポイント

### 資料7

高齢者の自立支援と要介護状態の重複化防止・地域共生社会の実現を図るとともに、制度の持続可能性を確保することに配慮し、サービスを必要とする方に必要なサービスが提供されるようにする。

#### I 地域包括ケアシステムの深化・推進

- 目立支撑・重複化防止に向けた保険機能の強化等の取組の推進（介護保険法）
  - 全市町村が保険者機能を発揮し、自立支援・重複化防止に取り組む事業者支援・計画策定・評議会の付与の規定の整備
  - ・認知症施策の推進（新オレンジプランの基本方針）（普及・啓発等の周知徹底の仕組みの導入）
  - （その他）
- 地域包括センターの機能強化（市町村による評議会の義務づけ等）
  - ・認知症事業者の指定期定による保険からの支給額の考え方（普及・啓発等の周知徹底の仕組みの導入）

- 医療・介護の連携の推進等（介護保険法、医療法）
  - ① 日常的・連続的医療としての機能などを兼ね備えた、新たなる保険施設を創設
  - （その他）
- 医療・介護の連携の推進等（介護保険法、医療法）
  - ② 医療・介護の連携等（市町村に対する必要な情報の提供その他の支援の規定を整備）
  - ③ 地域共生社会の実現に向けた取組の推進等（社会福祉法、介護保険法、障害者総合支援法、児童福祉法）
    - ・努力義務化
    - ・高齢者と障害者が同一事業所でサービスを受けやすくなるため、介護保険と障害福祉制度に新たに共生型サービスを位置付ける
    - （その他）
    - ・有料老人ホームの居民が保健委託契約の施設・専門の完全個別の施設の登録（登録料大等）
    - ・障害者支援施設等を所蔵しての場合は保険の見直し（障害者支援施設等に入所する前の出向料を保険者とする。）

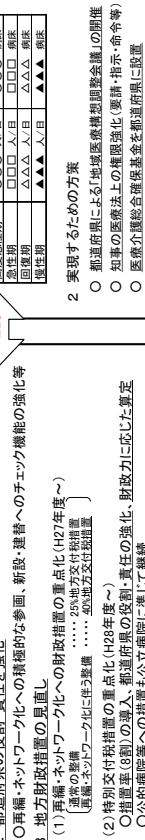
#### II 介護保険制度の持続可能性の確保

- 2割負担者のうち持て所居の高い層の負担割合を3割とする。（介護保険法）
- 介護報酬への経費削減の導入料（介護保険法）
  - （その他）

※ 平成30年4月1日施行。（I 5は平成28年8月分の介護報酬金から適用、II 4は平成30年8月1日施行）

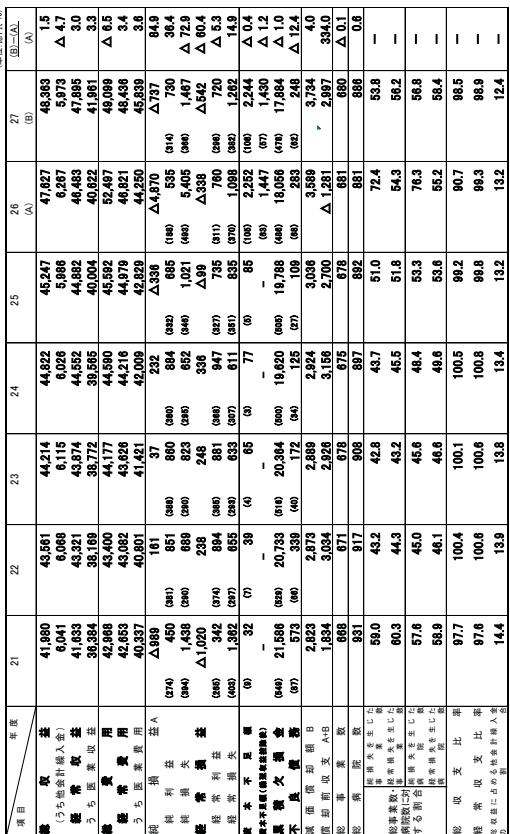
## （参考）経済財政運営と改革の基本方針2017（抄）

- 第3章 「経済・財政一体改革」の進捗・推進
3. 主要分野ごとの改革の取組
  - (1) 社会保障
  - ② 地域医療構想の実現、医療計画・介護保険事業計画の整合的な策定等
  - 地域医療構想の実現に向けた地域ごとの地域医療構想調整会議での具体的な議論を促進する。病床の役割分担を進めるためデータを国から提供し、個別の病院名や転換する病床数等の具体的な対応方針を速やかに策定する。地域医療機能の充実化に向けた検討を促進する。これに向け、介護施設等や在宅医療等は供給体制の整備と合わせて慢性的な慢疾患機能の再編のための地域における議論の進捗を進めよう。権限の在り方に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發揮できるよう、権限の在り方にについて、速やかに関係審議会等において検討を進める。
  - ⑤ 平成30年度診療報酬・介護報酬改定等
  - 地域医療構想の実現に資するよう病床の機能分化・連携を更に後押しするため、患者の状態像に即した適切な医療・介護を提供する観点から、報酬水準、算定要件など入院基本料の在り方や介護施設や在宅医療等への転換などの対応を進めること
- ⑥ 地域医療構想を策定（H27年度～）
- ※ イメージ
- 医療介護総合推進法（H27年4月施行）
- に基づく取組（厚生労働省）
- 1 医療提供体制の改革（新医療機能の分化・連携）
- 都道府県が、2025年の機能別医療需要、必要病床数と目指すべき医療提供体制等を内容とする地域医療構想を策定（H27年度～）
- 2 実現するための方策



## 公立病院収益の状況（地方独立行政法人を含む）

公立病院損益収支の状況（地方独立行政法人を含む）



注1) ( )内は事業数である。  
注2) 総事業数及び総病院数には、建設中のものを含んでいない。

※出典：地方公営企業決算（病院事業）に関する法規

資料 14

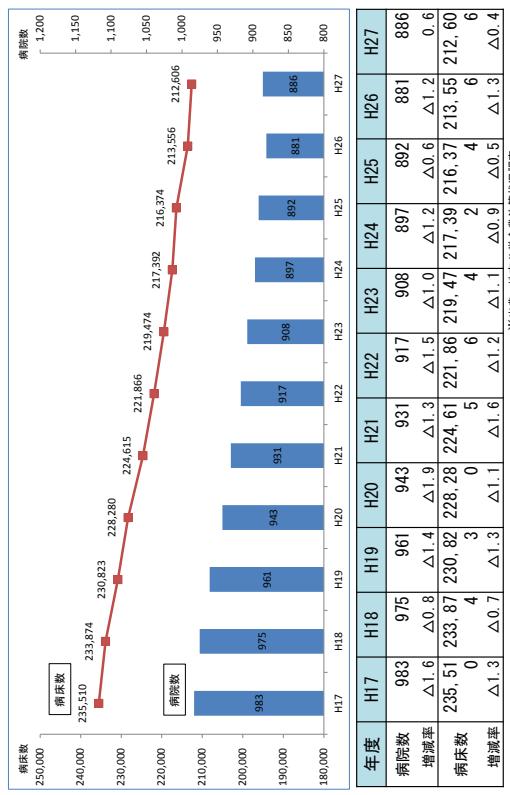


| 年次        | 経常収支比率 |       |       |       |       |        |       |      |       |       | 他会計繰入金比率 |       |      |      |      |        |      |      |      |      |      |
|-----------|--------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|------|-------|-------|----------|-------|------|------|------|--------|------|------|------|------|------|
|           | (単位:%) |       |       |       |       | (単位:%) |       |      |       |       | (単位:%)   |       |      |      |      | (単位:%) |      |      |      |      |      |
|           | H21    | H22   | H23   | H24   | H25   | H26    | H27   | H21  | H22   | H23   | H24      | H25   | H26  | H27  | H21  | H22    | H23  | H24  | H25  | H26  | H27  |
| 実績        | 99.6   | 103.7 | 102.2 | 103.6 | 101.4 | 100.9  | 100.0 | 97.2 | 100.8 | 101.2 | 101.7    | 100.0 | 99.3 | 98.7 | 95.0 | 98.1   | 99.1 | 99.2 | 98.4 | 97.7 | 97.6 |
| 前年同期実績    | 99.6   | 103.7 | 102.2 | 103.6 | 101.4 | 100.9  | 100.0 | 97.2 | 100.8 | 101.2 | 101.7    | 100.0 | 99.3 | 98.7 | 95.0 | 98.1   | 99.1 | 99.2 | 98.4 | 97.7 | 97.6 |
| 前年実績      | 99.6   | 103.7 | 102.2 | 103.6 | 101.4 | 100.9  | 100.0 | 97.2 | 100.8 | 101.2 | 101.7    | 100.0 | 99.3 | 98.7 | 95.0 | 98.1   | 99.1 | 99.2 | 98.4 | 97.7 | 97.6 |
| 前年実績(単位%) | 99.6   | 103.7 | 102.2 | 103.6 | 101.4 | 100.9  | 100.0 | 97.2 | 100.8 | 101.2 | 101.7    | 100.0 | 99.3 | 98.7 | 95.0 | 98.1   | 99.1 | 99.2 | 98.4 | 97.7 | 97.6 |

Table 2

公立病院数と病床数の推移（地方独立行政法人を含む）

公立病院数と病床数の推移（地方独立行政法人を含む）



※出典：地方公営企業決算状況調査  
※出典：地方独立行政法人（病院事業）に関する決算状況調査

資料12

公立病院の立地

○ 公立病院の約7割は10万人未満市町村に、約3割は3万人未満市町村に所在

## 【公立病院の病床数の割合が高い都道府県】



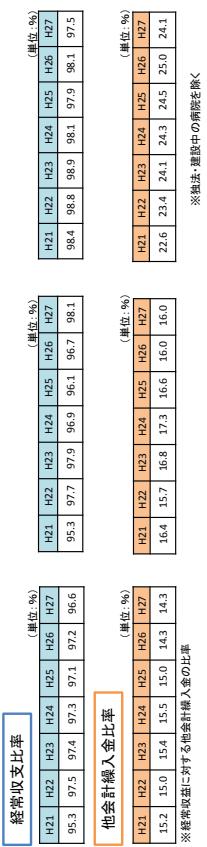
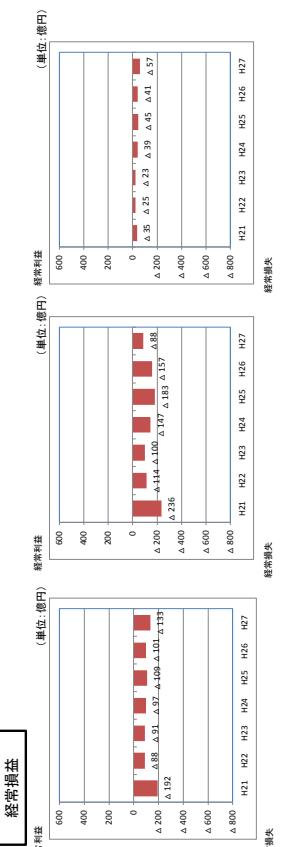
|                                 | 東京都  | 大阪府   |
|---------------------------------|------|-------|
| (参考)                            | 8.2% | 11.4% |
| ※1 素の病院数は、平成27年度における地方公営企業の一級病院 |      |       |
| ※2 地方公営企業法適用病院で複数の病院を除く         |      |       |

## 経済・財政再生計画 改革工程表

資料16

| 集中改革期間                             | 2017年度                                        |                                      | 2019年度                     | 2020年度～                        | KPI<br>(第一階層)                                                                                     | KPI<br>(第二階層)                                                                                     |
|------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                    | 「当直当府省等」                                      | 年次                                   |                            |                                |                                                                                                   |                                                                                                   |
| <b>&lt;④公営企業、第三セクター等の経営の改革&gt;</b> |                                               |                                      |                            |                                |                                                                                                   |                                                                                                   |
| 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          | 2016年度                                        | 2018年度                               | 2019年度                     | 2020年度～                        | KPI<br>(第一階層)                                                                                     | KPI<br>(第二階層)                                                                                     |
| ○公営企業の抜本的改革(広域化等)の検討の推進            | 各都道府県における機関体の構造を推進                            | 広域化等の検討結果の経営戦略への反映を推進                | 改革期間を通じ、同様の取組を実施           | 改革期間を通じ、同様の取組を実施               | 水道<br>(公営水道等に係る施設の改修等にかかる費用のうち、基盤化計画策定等のための費用を含む)、電気事業の広域化推進                                      | 水道<br>(公営水道等に係る施設の改修等にかかる費用のうち、基盤化計画策定等のための費用を含む)、電気事業の広域化推進                                      |
| ○生産基盤の整備強化                         | 左記交付金を通して水道事業の広域化推進を推進                        | 左記制度改正を踏まえ、広域化推進を推進                  | 左記制度改正を踏まえ、広域化推進を推進        | 左記交付金の取組<br>左記制度改正を踏まえ、事業費等の取組 | 水道<br>(公営水道等に係る施設の改修等にかかる費用のうち、基盤化計画策定等のための費用を含む)、電気事業の広域化推進を推進                                   | 水道<br>(公営水道等に係る施設の改修等にかかる費用のうち、基盤化計画策定等のための費用を含む)、電気事業の広域化推進                                      |
| ○2015年度                            | 都道府県における公営会員の規制緩和、基盤化計画策定等に係る制度改正を踏まえ、事業費等の取組 | 左記交付金を踏まえ、事業費等の取組                    | 左記制度改正を踏まえ、広域化推進を推進        | 改正下水道法による検討・協議を推進              | 改正下水道法による検討・協議を推進                                                                                 | 下水道<br>(公営下水道等に係る施設の改修等にかかる費用のうち、基盤化計画策定等のための費用を含む)、排水管工事、下水道と並行して雨水排水管工事を踏まえ、広域化の推進についての検討・協議を推進 |
| ○2016年度                            | 各都道府県において特徴的な見直しの中立派化を検討                      | 各都道府県において特徴的な見直しの中立派化を検討             | 見直し後の形態に基づき広域化を推進          | 見直し後の形態に基づき広域化を推進              | 水道<br>(公営水道等に係る施設の改修等にかかる費用のうち、基盤化計画策定等のための費用を含む)、電気事業の広域化の推進                                     | 水道<br>(公営水道等に係る施設の改修等にかかる費用のうち、基盤化計画策定等のための費用を含む)、電気事業の広域化の推進                                     |
| ○2017年度                            | 関係省庁において特徴的な見直しの中立派化を検討                       | 関係省庁において特徴的な見直しの中立派化を検討              | 検討手法を把握                    | 検討手法を把握                        | 水道<br>(公営水道等に係る施設の改修等にかかる費用のうち、基盤化計画策定等のための費用を含む)、電気事業の広域化の推進                                     | 水道<br>(公営水道等に係る施設の改修等にかかる費用のうち、基盤化計画策定等のための費用を含む)、電気事業の広域化の推進                                     |
| ○2018年度                            | 新公営病院改修プログラムのアンケート調査、公表掲載等に係る制度改正を実施          | 新公営病院改修プログラムのアンケート調査、公表掲載等に係る制度改正を実施 | 上記を踏まえ、広域化の推進についての検討・協議を推進 | 改正下水道法による検討・協議を推進              | 下水道<br>(公営下水道等に係る施設の改修等にかかる費用のうち、基盤化計画策定等のための費用を含む)、排水管工事、下水道と並行して雨水排水管工事を踏まえ、広域化の推進についての検討・協議を推進 | 下水道<br>(公営下水道等に係る施設の改修等にかかる費用のうち、基盤化計画策定等のための費用を含む)、排水管工事、下水道と並行して雨水排水管工事を踏まえ、広域化の推進についての検討・協議を推進 |
| ○2019年度                            | 新公営病院改修プログラムのアンケート調査、公表掲載等に係る制度改正を実施          | 新公営病院改修プログラムのアンケート調査、公表掲載等に係る制度改正を実施 | 上記を踏まえ、広域化の推進についての検討・協議を推進 | 改正下水道法による検討・協議を推進              | 水道<br>(公営水道等に係る施設の改修等にかかる費用のうち、基盤化計画策定等のための費用を含む)、電気事業の広域化の推進                                     | 水道<br>(公営水道等に係る施設の改修等にかかる費用のうち、基盤化計画策定等のための費用を含む)、電気事業の広域化の推進                                     |

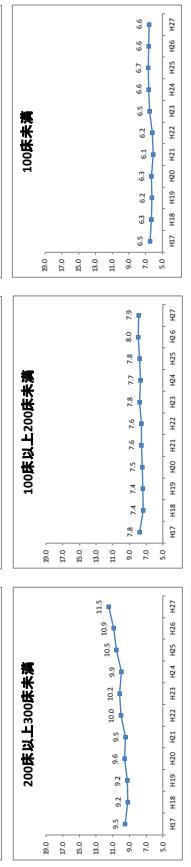
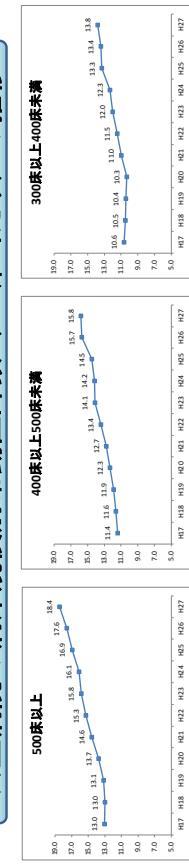
## 規模別の公立病院の経営状況（一般病院）



※他法: 調査中の病院を除く

## 公立病院の病床規模別 常勤医師数（100床当たり）の推移

資料15



※出典：地方公営企業会計実績(年次報告書)  
※指定期間(監査報告書提出期日)に関する決算状況を監査

資料17

## 経済財政運営と改革の基本方針2017(平成29年6月9日閣議決定)(抄)

### 第3章「経済・財政一体改革の進捗・推進」

#### 3. 主要分野ごとの改革の取組

##### (3) 地方行財政等

- ③ 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
  - 地方公営企業について、マネジメントの向上の観点から、管理者の設置などの経営体制や経営状況の「見える化」、公営企業会計の適用及び外部の知見の活用を推進する方策を講じる。また、公営企業の経営戦略や新公立病院改革の策定を促すとともに、事業体間の経営状況の違いを乗り越えて事業統合・再編を進めることで、事業の活性化を図る。さらに、事業体例の横展開、将来予測のための簡易支援ツールの活用や試算結果の公表の推進等により、事業統合・再編を含む地域化等の検討に向けた支援を強化する。

## 経済財政運営と改革の基本方針2017(平成29年6月9日閣議決定)(抄)

資料17





#### ④離島における地域の多数の診療所の業務連携

名称：奄美南部メディカルケアソーシエーション（ANMA）

法人認定日：平成29年4月2日

連携推進区域：鹿児島県大島郡瀬戸内町、宇椄村

参加法人：瀬戸内町

宇椄村

宇椄国民保険診療所

医療法人磐和会

いづはら医院（19床）

業務連携の内容：

- ・休日平日の夜間の急病診療体制の当番体制の確立
- ・へき地医療を担う医療研修制度の確立
- ・医療介護情報の連携基盤構築の推進
- ・医師の重配属を行い、地域の診療内容の重点化及び無医地区の解消を図る
- ・病床融通を行い、適正な病床配置に向けた協議の実施
- ・地域包括ケアの推進

#### ②統合再編成を目指した病院間の業務連携

名称：(は)りま姫路総合医療センター 整備推進機構

法人認定日：平成29年4月3日

連携推進区域：兵庫県西播磨医療圏・中播磨医療圏

参加法人：兵庫県 県立姫路循環器病センター（350床）

社会医療法人 製鉄記念広畑病院（392床）

業務連携の内容：

- ・安定的な医療スタッフの確保を図り、医療連携推進区域において質の高い医療提供体制の整備
- ・統合再編新病院と地域の医療機関との相互理解を深め、患者紹介等患者への医療提供をスムーズに行うことができる仕組みの構築
- ・両病院による医療情報の共有により、継続性のある適切な診療体制の確保
- ・各種研修を共通のプログラム等で実施し、両病院職員のレベルアップを図ることともに一体感を高める
- ・統合再編新病院で円滑な組織運営が可能となるよう、医療スタッフの人材交流の実施
- ・積極的な情報発信
- ・医療スタッフの計画的な採用
- ・医療提供体制の統一化
- ・両病院の経営の効率化 等

#### ③中山間地域における市立病院等の業務連携

名称：偏北メディカルネットワーク

法人認定日：平成29年4月2日

連携推進区域：広島県三次市・庄原市

参加法人：三次市 市立三次中央病院（350床）

一般社団法人三次地区医師会 医師会立三次地区医療センター（150床）  
庄原市 庄原市立西城市民病院（54床）

業務連携の内容：

- 1.医療従事者を確保・育成する仕組みづくり  
・中山間地域において安定期に医療サービスを提供するために、地域全体で医療従事者を確保・育成する仕組みを構築する。
- 2.地域包括ケアの推進  
・医療・介護・介護予防・住まい・生活支援サービス等のサービスを包括的に提供できる地域包括ケアシステムの構築に向けた地域の取組を支援する。
- 3.共同購買の仕組みづくり  
・医薬品、診療材料、医療機器等の購入に際して、参加病院が共同で価格交渉等を行うことにより、スケールメリットを活かしたコスト削減を図る。
- 4.共同研修の仕組みづくり  
・各病院が実施している各種研修を参加病院で共同で実施することにより、研修効果の向上、受講機会の拡大、経費の削減、業務量の超過を図る。
- 5.介護事業その他の地域包括ケアの推進に資する事業に関する事項  
・地域包括ケアシステムの構築に向けた地域の取組を支援

## 2 地方消費税の清算基準について

地方消費税の清算基準について、社会経済情勢や統制制度の変化等を踏まえ、  
地方消費税の税収をより適切に最終消費地に帰属させるため、抜本的な見直しを行なう。

- 小売年間販売額及びサービス業対個人事業収入額の算定に用いる統計データのうち、以下のとおり、統計の計上地と最終消費地が乖離しているもの、非課税取引に該当するものを除外。

- ・ 商業統計の「百貨店」、「家電大型専門店」、「衣料品専門店」、「衣料品中心店」、「自動販売機による販売」及び「医療用医薬品小売」
- ・ 経済センサス活動調査の「建物売買業」、「娯楽に附帯するサービス業」、「社会通信教育」、「不動産賃貸業」、「医療・福祉」及び「火葬・墓地管理業」
- 上記に伴い、統計カバー率を現行の 75%から 50%に変更し、統計カバー率(50%)の代替指標を人口とする。

## 3 固定資産税等

### ○ 土地税制

- 固定資産税等（土地）の負担調整措置
  - ・ 現行の仕組みを 3 年延長。
  - ・ 税負担の公平性や市町村の基幹税である固定資産税の充実確保の観点から、固定資産税の負担調整措置のあり方にについて引き続き検討を行う。

- 不動産取得税の特例税率等
  - ・ 住宅及び土地に係る税率の特例措置（4%→3%）を 3 年延長。
  - ・ 宅地評価土地に係る課税標準の特例措置（2 分の 1）を 3 年延長。

### ○ 生産性革命の実現に向けた中小企業の設備投資の支援

- 生産性革命集中投資期間中における臨時、異例の措置として、地域の中小企業による設備投資の促進に向けて、生産性向上の実現のための臨時措置法（仮称）の規定により市町村が主体的に作成した計画に基づき行われた中小企業の一定の設備投資について、固定資産税を 2 分の 1 からゼロまで軽減することを可能とする 3 年間の特限的な特例措置を創設。
  - ※ 平成 28 年度に創設した現行の特例措置は、上記措置の創設に伴い期限到来をもつて廃止。
  - 固定資産税が市町村財政を支える安定した基幹税であることに鑑み、償却資産に対する固定資産税の制度は堅持。

## 平成 30 年度地方税制改正(案)について

総務省  
平成 29 年 12 月  
平成 30 年度の与党税制改正大綱（12 月 14 日決定）のうち、地方税関係（概要）は以下のとおり。

### 1 森林環境税（仮称）等の創設

- パリ協定の枠組みの下におけるわが国の温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止等を図るために必要な地方財源を安定的に確保する観点から、次期通常国会における森林関連法令の見直しを踏まえ、平成 31 年度税制改正において、森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）を創設する。

#### ○ 森林環境税（仮称）の創設【平成 36 年度から課税】

- 納税義務者等：国内に住所を有する個人に対して課する国税  
税率：1,000 円（年額）  
賦課徴収：市町村が個人住民税と併せて賦課徴収  
国への払込み：都道府県を経由して全額を国の譲与税特別会計に払込み  
その他：個人住民税に準じて非課税の範囲、減免、納付・納入、罰則等  
に關して所要の措置

#### ○ 森林環境譲与税（仮称）の創設【平成 31 年度から譲与】

- 譲与総額：森林環境税（仮称）の収入額（全額）に相当する額  
譲与団体：市町村 及び 都道府県  
用途：（市町村）間伐や人材育成・担い手の確保、木材利用の促進や普及啓発等の森林整備及びその促進に関する費用  
（都道府県）森林整備を実施する市町村の支援等に関する費用  
譲与基準：（市町村）総額の 9 割[1]に相当する額を私有林人工林面積(5/10)、林業就業者数(2/10)、人口(3/10)で按分  
※ 私有林人工林面積については、林野率により補正  
(都道府県)総額の 1 割[1]に相当する額を市町村と同様の基準で按分  
使途の公表：インターネットの利用等の方法により公表

#### ○ 制度創設時の経過措置

- 平成 35 年度までの間ににおける譲与財源は、暫定的に譲与税特別会計における借入れにより対応。市町村の体制整備の進捗に伴い、徐々に増加するようには譲与額を設定しつつ、借入金は、後年度の森林環境税（仮称）の税収の一部をもつて確実に償還。
- 制度創設当初は、都道府県への譲与割合を 2 割とし、段階的に 1 割に移行。

## 5 地方のたばこ税

### ⑤ たばこ税の見直し

- たばこ税率の引上げ  
国と地方のたばこ税の配分比率1：1を維持した上で、地方のたばこ税率を平成30年10月1日から3段階で引上げ（国と地方あわせて1本当たり1円ずつ計3円）。

|             | 現 行    | 改正案             |
|-------------|--------|-----------------|
| 地方のたばこ税     | 6,122円 | H30.10.1 6,622円 |
| 道府県たばこ税     | 860円   | 7,122円          |
| 市町村たばこ税     | 5,202円 | 1,000円          |
| (参考) 国のたばこ税 | 6,122円 | 6,622円          |
|             |        | H33.10.1 7,622円 |
|             |        | 1,070円          |
|             |        | 6,552円          |
|             |        | 7,622円          |

- 加熱式たばここの課税方式の見直し

国と「価格」を紙巻たばこの本数に換算する方式とし、平成30年10月1日から5年間かけて段階的に移行。※ 地方法人二税、個人住民税（特別徴収分）等について、平成31年10月から導入。

## 6 地方税の電子化

### ⑥ 共通電子納税システム（共同収納）の導入

- 様々な地方公共団体への納税を一度の手続で可能とするため、全地方公共団体が加入・運営している電子情報処理組織（eTAX）を活用して、共通電子納税システムを導入。

※ 地方法人二税、個人住民税（特別徴収分）等について、平成31年10月から導入。

### ⑦ eTAXの安全かつ安定的な運営のための措置

- eTAXの運営主体について、①組織運営のガバナンスの確立、②国の監督権限、③秘密保持義務を制度上措定するため、法律に設置根拠・組織運営が規定される法人（地方共同法人）として地方税法に位置付け。

### ⑧ 大法人の法人住民税等に係る電子申告の義務化（平成32年度～）

- 国税と同様に、資本金1億円超の普通法人等に対して、法人住民税、法人事業税及び地方消費税の電子申告を義務付け。

## 4 個人所得課税の見直し

（平成33年度分個別住民税～）

- 働き方多様化を踏まえ、特定の働き方だけでなく、様々な形で働く人を応援し、「働き方改革」を後押しする観点から、所得税と同様、給与所得控除・公的年金等控除の制度の見直しを行つて、一部を基礎控除に振り替えるなどの対応を行う。

### ⑨ 給与所得控除・公的年金等控除から基礎控除への振替

- 給与所得控除・公的年金等控除の引下げとともに、基礎控除を同額引上げ。

| 給与所得控除・公的年金等控除 | ▲10万円                |
|----------------|----------------------|
| 基礎控除           | +10万円（控除額：33万円→43万円） |

### ⑩ 給与所得控除の見直し

- 給与所得控除が上限となる給与収入を1,000万円から850万円に引下げ。
  - ・ 控除の上限額：220万円→195万円（上記振替に伴う10万円引下げ分を含む。）
  - 子育てや介護を行っている者（※）には負担増が生じないよう措置。  
(※) 22歳以下の扶養親族や特別障害者控除の対象となる扶養親族等が同一生計内にいる者

### ⑪ 公的年金等控除の見直し

- 給与所得控除が上限となる給与収入を1,000万円から850万円に引下げ。
  - ・ 控除の上限額：195.5万円（上記振替に伴う10万円引下げ分を含む。）
  - 公的年金等収入以外の所得金額が1,000万円超の場合、控除額を引下げ。
    - ・ 他の所得が1,000万円超：▲10万円、2,000万円超：▲20万円

### ⑫ 基礎控除の見直し

- 合計所得金額2,400万円（給与収入2,595万円）超の納税義務者に係る基礎控除について、控除額が遞減・消失する仕組みを設ける。
  - ・合計所得金額2,400万円超2,450万円以下（給与収入2,595万円超2,645万円以下） 控除額：29万円
  - ・合計所得金額2,450万円超2,500万円以下（給与収入2,645万円超2,695万円以下） 控除額：15万円
  - ・合計所得金額2,500万円超（給与収入2,695万円超） 適用なし

## 7 主な税負担軽減措置等

### ◎ 固定資産税等の特例措置

- 首都圏のデータのバックアップのため首都圏以外に整備したデータセンターの設備に係る課税標準の特例措置を創設。(固定資産税)
- バリアフリー改修が行われた劇場や音楽堂に係る税額の減額措置を創設。  
(固定資産税・都市計画税)
- 津波避難施設に係る課税標準の特例措置について、対象施設等を追加した上、3年延長。(固定資産税)
- 新築住宅に係る税額の減額措置を2年延長。(固定資産税)

### ◎ ガス中小事業者に係る法人事業税の収入金額課税方式の見直し

- ガス中小事業者（規制料金の対象外で、大規模なLNG基地を保有していないい、中小規模の事業者）が行う製造及び小売に係る事業について、従来の収入金額課税から通常の課税方式に見直し。

## 8 検討事項等

### ◎ 都市・地方の持続可能な発展のための地方税体系の構築

- 地方創生を推進し、一億総活躍社会を実現するためには、税源の豊かな地方公共団体のみが発展するのではなく、都市も地方も支え合い、連携を強めることが求められる。また、各地方において生き生きとした生活が営まれることは、都市が将来にわたり持続可能な形で発展していくためにも不可欠である。このためには、偏在性の小さい地方税体系の構築に向けて、新たに抜本的な取組みが必要である。

- こうした観点から、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。

### ◎ 特別徴収税額通知（納稅義務者用）の電子化

- 給与所得に係る個人住民税の特別徴収税額通知（納稅義務者用）について、eTAXにより特別徴収義務者を経由し、送付する仕組みを、地方公共団体間の取扱いに差違が生じないよう配慮しつつ検討する。

# 参考資料

## 〔 平成30年度地方税制改正（案）関係 〕

総務省自治税務局

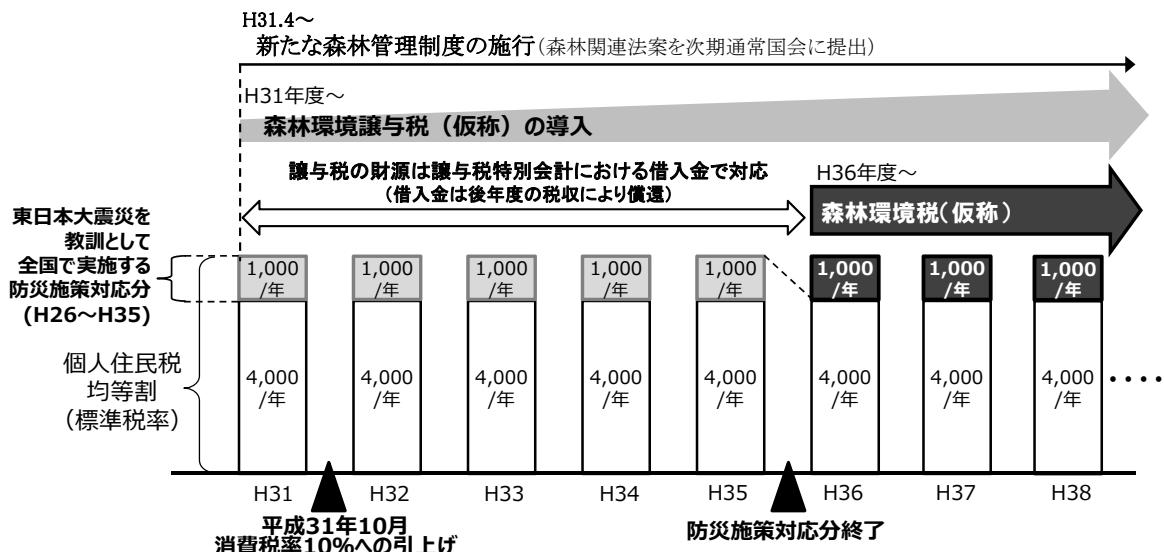
## 目 次

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| [森林環境税（仮称）等の創設] | ➤ 森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）の創設フレーム（案） . . . . .<br>➤ 各年度の譲与額と市町村及び都道府県に対する譲与割合及び譲与基準（案） . . . . .<br>➤ 森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）の制度設計イメージ（案） . . . . .<br><br>➤ 地方消費税の清算基準の抜本的な見直し<br>➤ 地方消費税の清算基準の抜本的な見直し（案） . . . . .<br><br>➤ 固定資産税等<br>➤ 固定資産税の課税の仕組み（平成30年度～平成32年度）（案） . . . . .<br>➤ 条例減額制度について（案） . . . . .<br>➤ 平成30年度税制改正大綱（負担調整措置関係部分抜粋） . . . . .<br>➤ 不動産取得税の税率の特例措置・宅地評価土地の課税標準の特例措置の適用期限の延長（案） . . . . .<br>➤ 生産性革命の実現に向けた償却資産の特例措置について（案） . . . . .<br><br>➤ 個人所得課税の見直し<br>➤ 個人所得課税の見直し（案） . . . . .<br><br>➤ 地方のたばこ税<br>➤ 地方のたばこ税の見直しについて（案） . . . . .<br>➤ （参考）地方のたばこ税の見直しの全体像（案） . . . . .<br><br>➤ 地方税の電子化<br>➤ 共通電子納税システム（共同収納）の導入（案） . . . . .<br>➤ eTAXの安全かつ安定的な運営のための措置（案） . . . . .<br><br>➤ 主な税負担軽減措置等<br>➤ データのバックアップを行う事業の用に供する設備に係る課税標準の特例措置の創設（案） . . . . .<br>➤ バリアフリー改修が行われた主に実演芸術の公演等の用に供する家屋に係る税額の減額措置の創設（案） . . . . .<br>➤ 津波避難施設に係る課税標準の特例措置の拡充及び延長（案） . . . . .<br>➤ 新築住宅に係る税額の減額措置の適用期限の延長（案） . . . . .<br>➤ ガス中小事業者に係る課税方式の見直し案（法人事業税の収入金額課税） . . . . .<br><br>➤ 検討事項等<br>➤ 都市・地方の持続可能な発展のための地方税体系の構築 . . . . .<br>➤ 特別徴収税額通知（納稅義務者用）の電子化（案） . . . . .<br> |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）の創設フレーム（案）

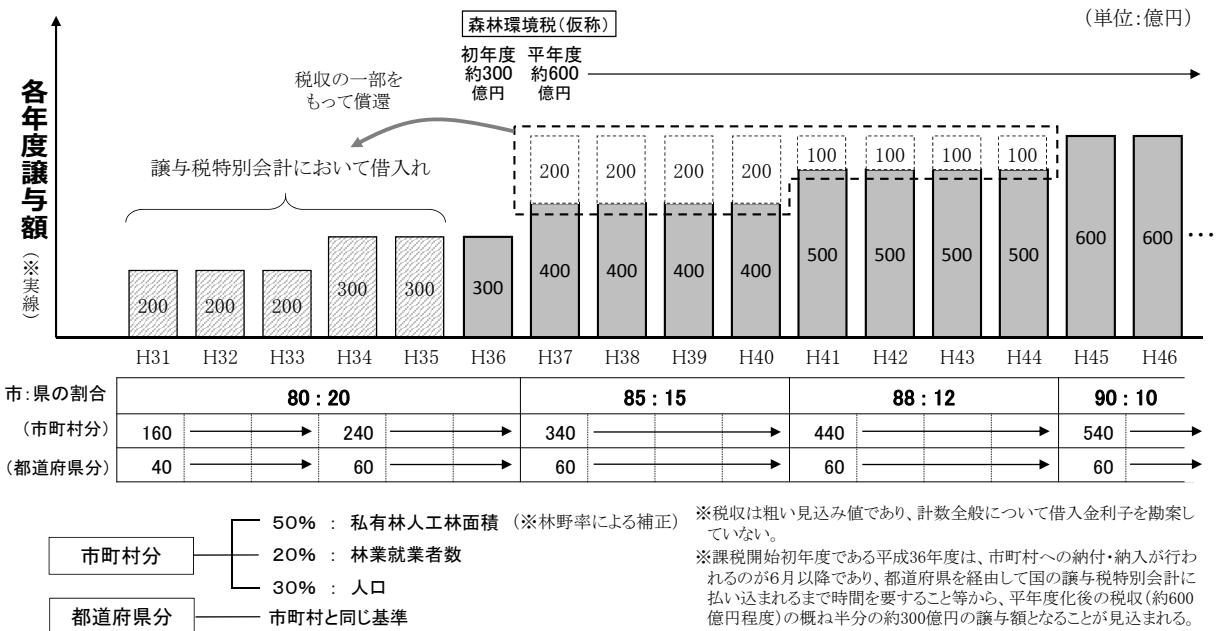
- 平成36年度から森林環境税（仮称）の課税を開始し、国民の負担増を伴わずに、森林整備等に要する財源を確保。
- 一方で、新たな森林管理制度の施行とあわせ、森林環境譲与税（仮称）は、平成31年度から譲与。
- 平成35年度までの間における譲与財源は、後年度における森林環境税（仮称）の税収を先行して充てるという考え方の下、暫定的に譲与税特別会計における借入れにより対応。借入金は、後年度の森林環境税（仮称）の税収の一部をもって確実に償還。

**※次期通常国会における森林関連法令の見直しを踏まえ、森林環境税（仮称）の創設を含め、以上の内容を一体として法案化し、平成31年通常国会に提出。**



## 各年度の譲与額と市町村及び都道府県に対する譲与割合及び譲与基準(案)

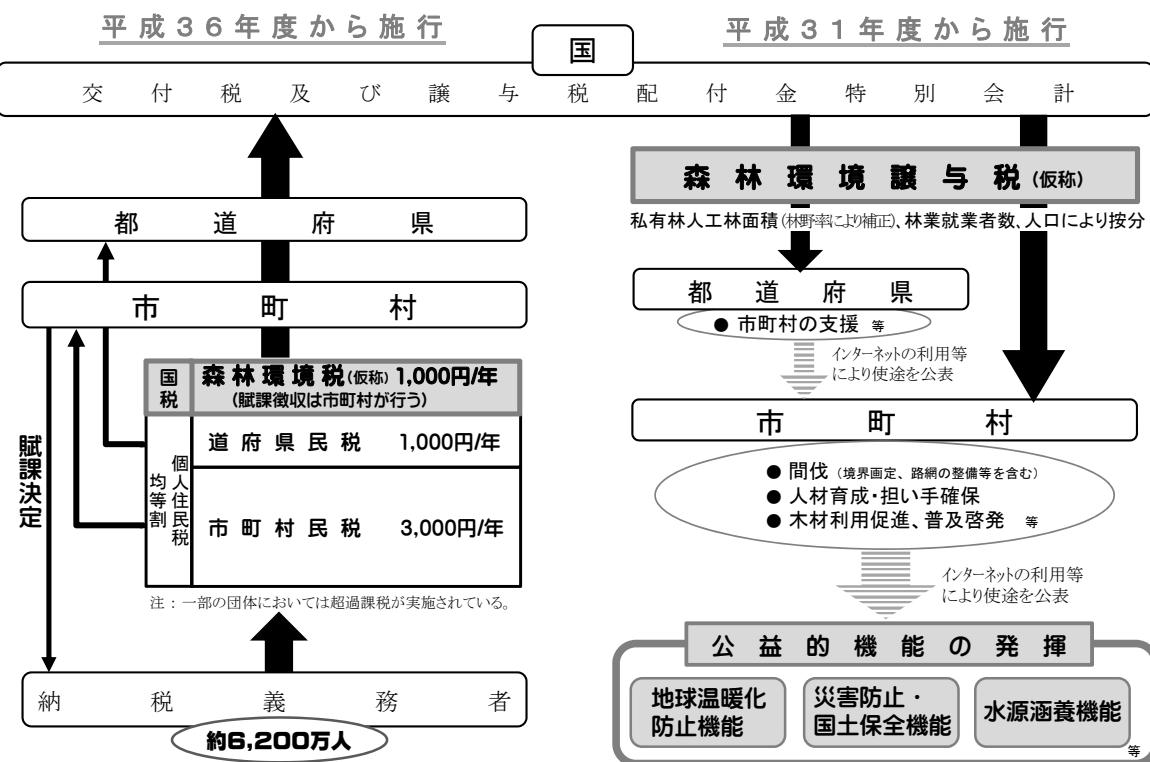
- 市町村の体制整備の進捗に伴い、譲与額が徐々に増加するように借入額及び償還額を設定。
- 森林整備を実施する市町村の支援等を行う役割に鑑み、都道府県に対して総額の1割を譲与。  
(制度創設当初は、市町村の支援等を行う都道府県の役割が大きいと想定されることから、譲与割合を2割とし、段階的に1割に移行。)
- 用途の対象となる費用と相関の高い客観的な指標を譲与基準として設定。



2

## 森林環境税(仮称)及び森林環境譲与税(仮称)の制度設計イメージ(案)

森林整備等のために必要な費用を、国民一人一人が広く等しく負担を分担して森林を支える仕組み



3

## 地方消費税の清算基準の抜本的な見直し(案)

### 〈見直し案〉

- ① 清算基準に使用する統計データのうち、以下のものを除外する。

|                  | 除外する統計データ            | 除外の理由        |
|------------------|----------------------|--------------|
| 小売<br>(商業統計)     | 百貨店(※) [4.9兆円]       | 持ち帰り消費等が多い   |
|                  | 家電大型専門店(※) [4.4兆円]   |              |
|                  | 衣料品専門店(※) [2.4兆円]    |              |
|                  | 衣料品中心店(※) [3.1兆円]    | 売上額を本社等に一括計上 |
|                  | 自動販売機による販売 [1.2兆円]   |              |
|                  | 医療用医薬品小売 [5.5兆円]     | 非課税取引に該当     |
| サービス<br>(経済センサス) | 建物売買業 [2.9兆円]        | 売上額を本社等に一括計上 |
|                  | 娯楽に附帯するサービス業 [0.8兆円] |              |
|                  | 社会通信教育 [0.005兆円]     |              |
|                  | 不動産賃貸業 [0.4兆円]       | 非課税取引に該当     |
|                  | 不動産管理業 [1.8兆円]       |              |
|                  | 医療・福祉 [31.1兆円]       |              |
|                  | 火葬・墓地管理業 [0.04兆円]    |              |

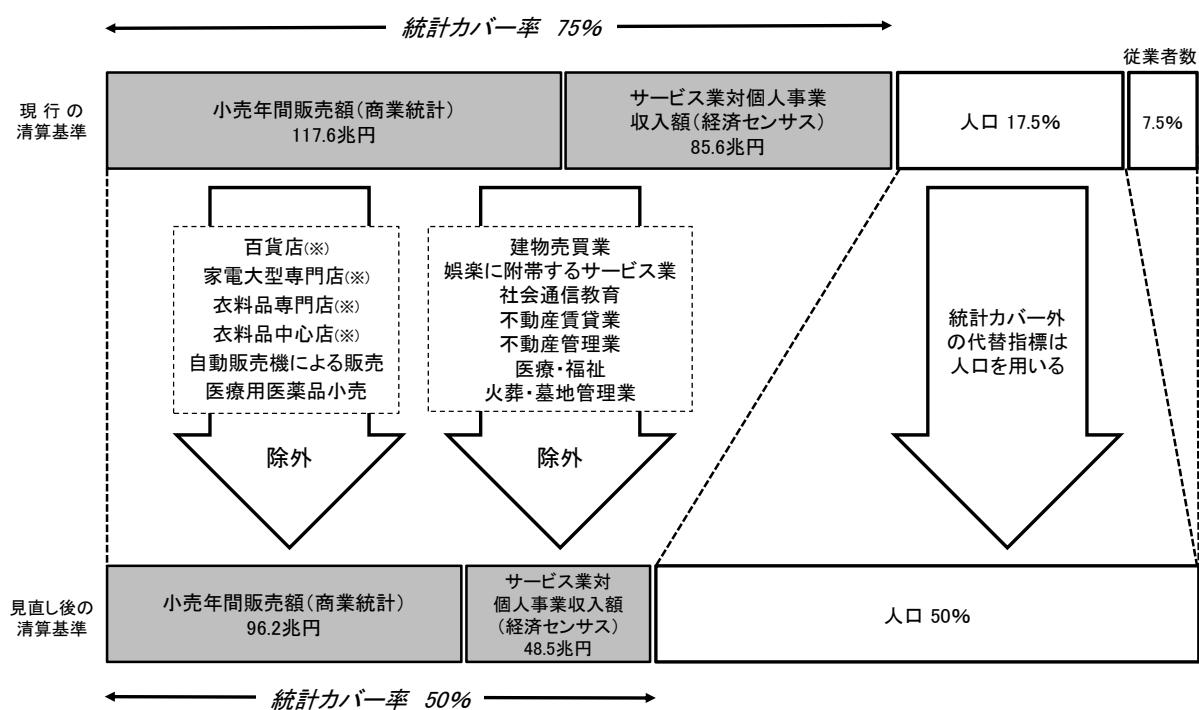
※ 「通信・カタログ販売」(H29改正で除外済み)、「インターネット販売」(H29改正で除外済み)、「自動販売機による販売」によるものを二重に除外することのないよう調整。

- ② 統計カバー率を75%から50%に変更する。 (参考) 見直し後の統計データに基づく消費額:148.5兆円(年度間調整後)  
消費税の課税ベース:295兆円

- ③ 統計カバー外(50%)の代替指標は人口とする。

4

## 地方消費税の清算基準の抜本的な見直し(案)

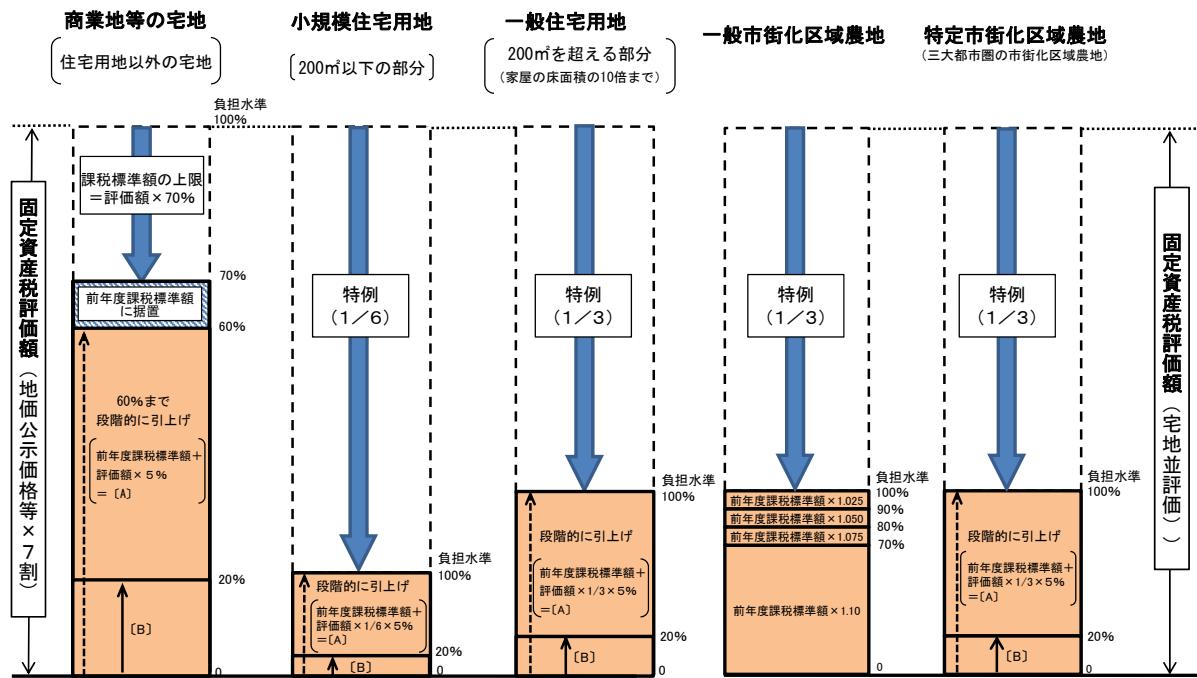


※ 「通信・カタログ販売」(H29改正で除外済み)、「インターネット販売」(H29改正で除外済み)、「自動販売機による販売」によるものを二重に除外することのないよう調整。

5

## 固定資産税の課税の仕組み（平成30年度～平成32年度）（案）

- 土地に係る負担調整措置の適用期限を3年延長する。



※ 「雑種地・一般山林等」及び「一般農地」についても同様に延長

※ 負担水準：評価額に対してどの程度負担しているかの割合（負担水準＝前年度課税標準額/当該年度評価額（×住宅用地特例率））

※ [A] が「評価額（×住宅用地特例率）×20%」を下回る場合は、「評価額（×住宅用地特例率）×20%」に引上げ（＝[B]）

6

## 条例減額制度について（案）

- 「税負担急増土地に係る条例減額制度」及び「商業地等に係る条例減額制度」の適用期限を3年延長する。

### 【税負担急増土地に係る条例減額制度】

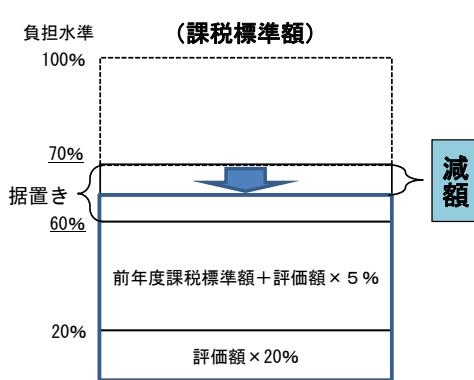
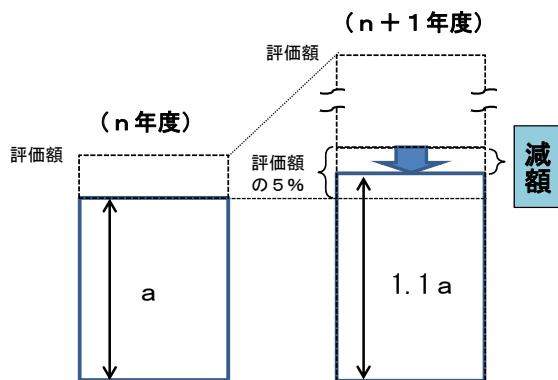
住宅用地、商業地等及び特定市街化区域農地に係る固定資産税額等が、特例税額（注1）を上回る時は、当該上回る税額を減額。

（注1）前年度課税標準額 × 1.1以上で条例で定める率 × 税率

### 【商業地等に係る条例減額制度】

商業地等に係る固定資産税額等が、特例税額（注2）を上回る時は、当該上回る税額を減額。

（注2）評価額 × 60～70%の範囲で条例で定める率 × 税率



7

## 平成30年度税制改正大綱（負担調整措置関係部分抜粋）

平成29年12月14日  
自由民主公明党

### 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

##### (2) 土地に係る固定資産税の負担調整措置

固定資産税は、市町村財政を支える基幹税であり、今後ともその収支の安定的な確保が不可欠である。

土地に係る固定資産税については、平成9年度から負担水準の均衡化を進めてきた結果、平成29年度の商業地等における負担水準は、据置特例の対象となる60%から70%までの範囲（据置ゾーン）内にほぼ収斂するに至っている。

現下の商業地の地価の状況を見ると、三大都市圏では4年連続の上昇、地方圏では下落幅は縮小しているものの下落傾向が続いている。

そのため、平成30年度評価替えにおいては、大都市を中心に、地価上昇の結果、負担水準が下落し据置ゾーンを下回る土地が生ずる一方で、地方では、地価下落の結果、負担水準が70%を超えて上昇する土地が数多く生ずると見込まれるところであり、まずは、こうした土地の負担水準を据置ゾーン内に再び収斂させることに優先的に取り組むべきである。

このような状況及び現下の最優先の政策課題はデフレからの脱却を確実なものとすることであることを踏まえ、平成30年度から平成32年度までの間、土地に係る固定資産税の負担調整の仕組みと地方公共団体の条例による減額制度を継続する。

一方、据置特例が存在することで、評価額と税額の高低が逆転する現象が生じるなど、据置ゾーン内における負担水準の不均衡が解消されないという課題があり、負担の公平性の観点からは更なる均衡化に向けた取組みが求められる。

これらを踏まえ、税負担の公平性や市町村の基幹税である固定資産税の充実確保の観点から、固定資産税の負担調整措置のあり方について引き続き検討を行う。

## 不動産取得税の税率の特例措置・宅地評価土地の課税標準の特例措置の適用期限の延長（案）

### 特例の内容

下記の特例を3年間延長（平成33年3月31日まで）

- 住宅・土地に係る税率の特例（4%→3%）
  - 宅地評価土地（住宅用地・商業地等）に係る課税標準の特例（評価額を1/2に圧縮）
- ※いずれも、平成30年3月31日までの措置

### 【税率の特例】

- 本則税率 4%（昭和56年度から）
- 特例税率
  - ・住宅（家屋）については3%に引き下げ（昭和56年度から）
  - ・土地については3%に引き下げ（平成15年度から）

※ 住宅用地については昭和56年度から平成14年度まで税額の減額特例により実質3%

### 【宅地評価土地（住宅用地・商業地等）の課税標準の特例】

- 宅地評価土地の課税標準は、平成6年は1/2、平成7年は2/3、平成8年以降は1/2

（参考）宅地評価土地に係る税額の算定方法

$$\boxed{\text{税額}} = \boxed{\text{固定資産税評価額}} \times \boxed{\text{(課税標準の特例)}}_{1/2} \times \boxed{\text{(税率の特例)}}_{3\%}$$

## 生産性革命の実現に向けた償却資産の特例措置について（案）

集中投資期間中における中小企業の生産性革命を実現するための臨時・異例の措置として、  
償却資産に係る固定資産税の特例措置を講じる。

### 特例措置の内容

- 以下の要件を満たす設備投資を対象
  - ① 市町村計画に基づき中小企業が実施する設備投資
    - ・ 中小企業は商工会等と連携し、設備投資計画を策定
    - ・ 企業の設備投資計画が市町村計画に合致するかを市町村が認定
  - ② 真に生産性革命を実現するための設備投資  
(導入により、労働生産性が年平均3%以上向上する設備投資)
  - ③ 企業の収益向上に直接つながる設備投資  
(生産、販売活動等の用に直接供される新たな設備への投資)
- ※ ②及び③の要件を満たすことにより、単純な更新投資は除外される
- 特例率は、3年間、ゼロ以上1／2以下で市町村の条例で定める割合とする。
- 当該特例措置は、集中投資期間(平成30年度～32年度)に限定

※ 平成28年度に創設した現行の特例措置については、上記措置の創設に伴い、期限の終了をもって廃止するため、規定を削除。(削除規定は平成31年4月1日施行)

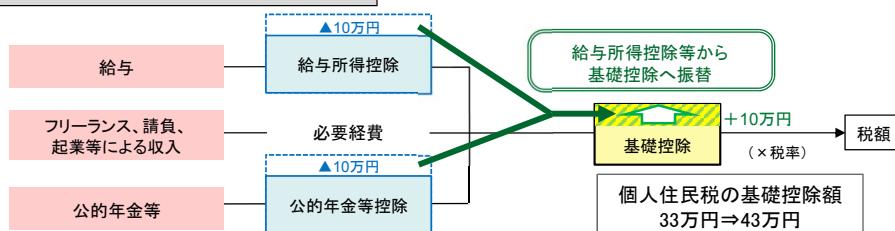
10

## 個人所得課税の見直し(案)

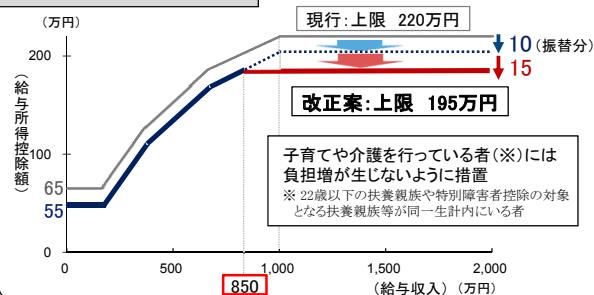
〔平成33年度分以後の  
個人住民税について適用〕

- 働き方の多様化を踏まえ、特定の働き方だけでなく、様々な形で働く人を応援し、「働き方改革」を後押しする観点から、給与所得控除・公的年金等控除の制度の見直しを図りつつ、一部を基礎控除に振り替えるなどの対応を行う。

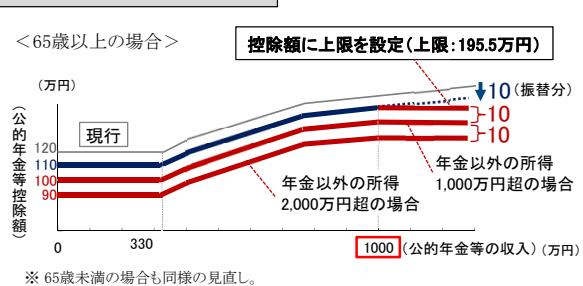
### 給与所得控除・公的年金等控除から基礎控除への振替



### 給与所得控除の見直し



### 公的年金等控除の見直し



### 基礎控除の見直し

- 基礎控除について、合計所得金額2,400万円超から控除額が遞減、2,500万円超から消失する仕組みを設ける。

※「給与所得控除・公的年金等控除から基礎控除への振替」に伴い、合計所得金額を基準としている配偶者控除における配偶者の所得要件や非課税限度額における基準額等について、給与収入換算で要件等が変わらないよう所要の整備を行う。

11

## 地方のたばこ税の見直しについて(案)

- たばこ税の見直しを以下のとおり実施する。
- ① たばこ税の税率を平成30年10月1日から段階的に引き上げる。
  - ② 加熱式たばこについて
    - ・喫煙用の製造たばこの区分として、新たに「加熱式たばこ」の区分を創設する。
    - ・紙巻たばこの本数への換算方法について、「重量」と「価格」を紙巻たばこの本数に換算することとし、平成30年10月1日から段階的に実施する。

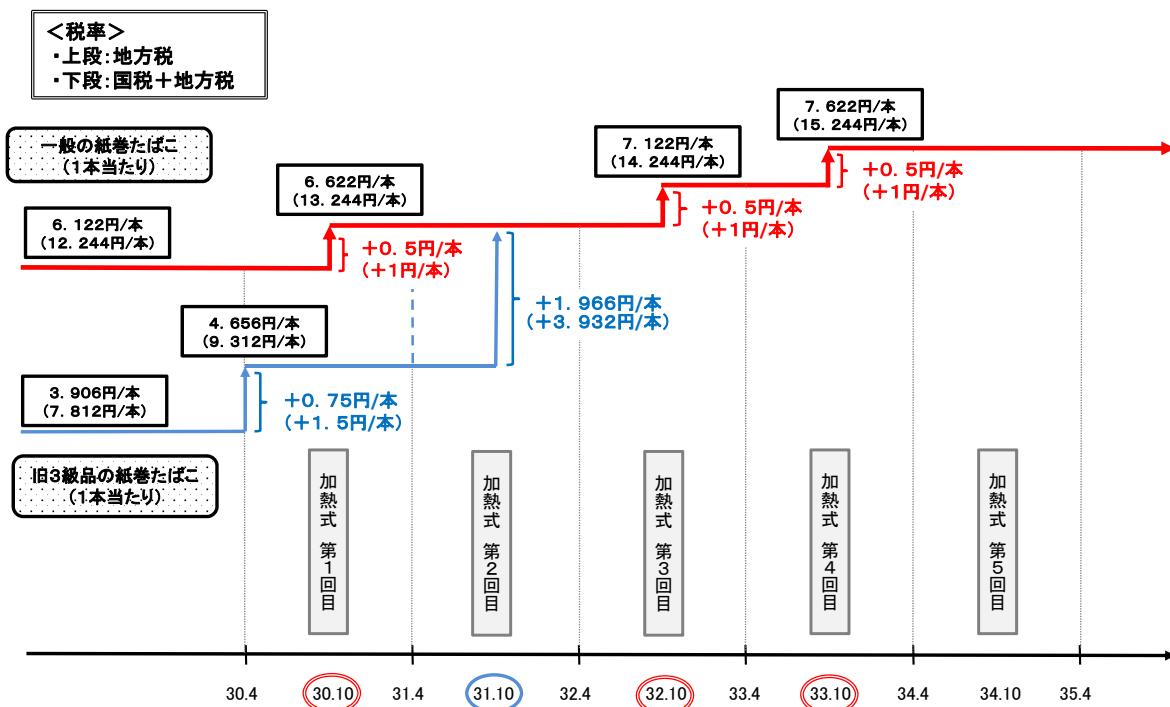
| ①:税率の引上げ                                                                 |        |             |             |                           | ②:加熱式たばこの課税方式の見直し                                           |  |  |  |  |
|--------------------------------------------------------------------------|--------|-------------|-------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------|--|--|--|--|
| ○ たばこ税の税率を平成30年10月1日から以下のとおり3段階で引き上げる(国と地方あわせて1本当たり1円ずつ計3円)。             |        |             |             |                           | ○ 地方税法において、「加熱式たばこ」の課税区分を新設した上で、加熱式たばこの製品特性を踏まえ、以下の課税方式とする。 |  |  |  |  |
| (税率:1.000本あたり)                                                           |        |             |             |                           | 新課税方式                                                       |  |  |  |  |
| 実施時期等                                                                    | 合計     | 道府県<br>たばこ税 | 市町村<br>たばこ税 | (参考)<br>国たばこ税<br>※たばこ特別税む |                                                             |  |  |  |  |
| 現行                                                                       | 6,122円 | 860円        | 5,262円      | 6,122円                    |                                                             |  |  |  |  |
| 平成30年10月1日                                                               | 6,622円 | 930円        | 5,692円      | 6,622円                    |                                                             |  |  |  |  |
| 平成32年10月1日                                                               | 7,122円 | 1,000円      | 6,122円      | 7,122円                    |                                                             |  |  |  |  |
| 平成33年10月1日                                                               | 7,622円 | 1,070円      | 6,552円      | 7,622円                    |                                                             |  |  |  |  |
| (注) 平成31年4月1日に予定されている旧3級品の紙巻たばこに係る税率の引上げ(平成27年度税制改正)を、平成31年10月1日実施に延期する。 |        |             |             |                           |                                                             |  |  |  |  |

<税率引上げに伴う所要の措置>

1. たばこ税率の引上げに際し、手持品課税を実施する。
2. 市町村たばこ税都道府県交付金制度について、所要の措置を講ずる。

12

## (参考)地方のたばこ税の見直しの全体像(案)



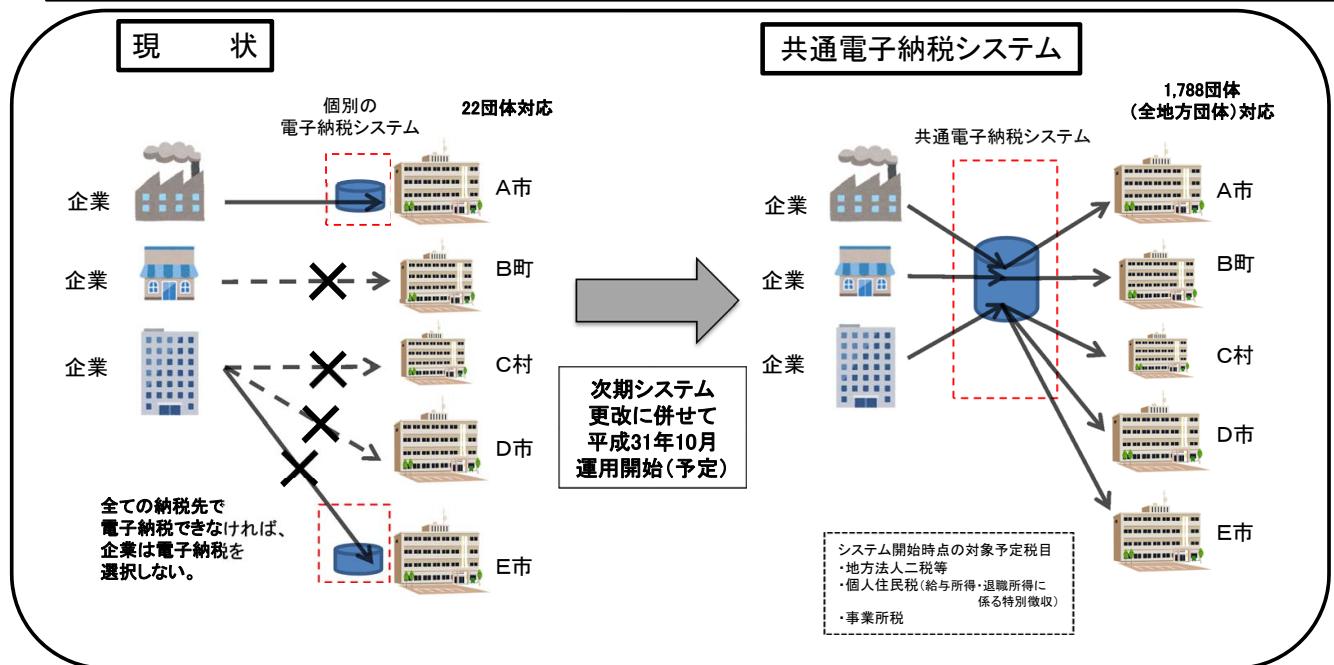
※1 平成31年4月に予定されている旧3級品の紙巻たばこに係る税率の引上げ(平成27年度税制改正)を、平成31年10月実施に延期する。  
 ※2 加熱式たばこの経過期間中の課税標準は、新たな課税方式による紙巻たばこへの換算を1／5ずつ増やしていくこととする。

13

## 共通電子納税システム(共同収納)の導入(案)

全地方団体が加入・運営しているeLTAX(地方税のオンライン手続のためのシステム)を活用して、共通電子納税システムを導入するとともに、システム運営主体が公金を取り扱うための法令上の規定を整備する。

- ・企業は、全地方団体に対して電子納税可能に。
- ・複数の地方団体への納税についても、一度の手続きで可能に。



14

## eLTAXの安全かつ安定的な運営のための措置(案)

共同収納の実施等、今後eLTAXの役割が拡大することを踏まえ、eLTAXが安全かつ安定的に運営されるよう、eLTAXの運営主体について以下の措置を講ずる(平成31年4月より施行)。

### ①組織運営のガバナンスの確立

- 地方の代表による意思決定機関の設置
- 組織運営の基本的事項(業務内容・業務方法書)を規定
- eLTAXの運営主体の役職員について、刑法の適用上、公務員とみなすことを規定 等

### ②国の監督権限

- eLTAXの適正な運営のために必要な総務大臣による報告・立入検査、違法行為等の是正要求、命令 等

### ③秘密保持義務

- eLTAXの運営主体の役職員に対し、秘密保持義務を規定
- 情報管理のための規程作成の義務づけ
- 上記を担保するための罰則を規定

①②③を制度上措置するため、eLTAXの運営主体を、法律に設置根拠・組織運営が規定される法人(地方共同法人)として地方税法に位置づけ

<地方税共同機構(仮称)の組織運営>

- 代表者会議【意思決定機関】: 地方三団体が選任する首長・学識経験者により構成され、定款変更、予算・決算、事業計画等を議決とともに、役員の任免、違法行為等の是正要求等により執行機関を監督。
- 執行機関: 理事長、理事(又は副理事長)、監事により構成され、業務執行、職員の任命、業務監査等を実施。
- 運営審議会【審議機関】: 代表者会議が任命する学識経験者により構成され、予算・決算、事業計画等について、執行機関に意見具申。
- 地方三団体が選任する設立委員が、総務大臣の認可を得て設立(これに伴い、一般社団法人地方税電子化協議会は廃止)。
- 電子申告システム等の運営、共同収納関係事務、地方税に関する調査研究・広報・地方団体職員向け研修等を実施。

※上記の他、地方税共同機構(仮称)が行う事務の規定整備等の所要の措置を講ずる。

15

## 首都圏のデータのバックアップのため首都圏以外に整備したデータセンターの設備に係る課税標準の特例措置の創設（案）

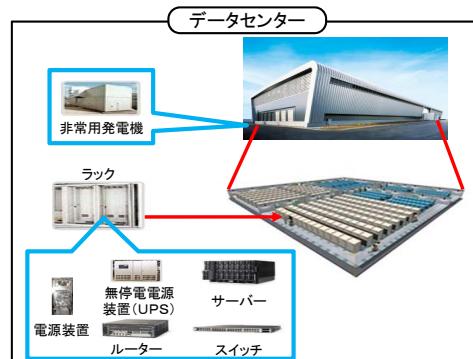
### 特例の概要（創設）

- 特定通信・放送開発事業実施円滑化法に基づき、総務大臣から実施計画について認定を受けた電気通信事業者が、その認定に係る実施計画に記載された首都直下地震緊急対策区域※1内のデータセンターのバックアップのための一定の設備※2を取得し、同区域外において専らバックアップの事業の用に供した場合には、当該設備に係る固定資産税について、課税標準を最初の3年間価格の3／4とする措置を平成32年3月31日まで講ずる。

※1 首都直下地震緊急対策区域 …… 埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県の全域、茨城県、群馬県、山梨県、長野県、静岡県の一部

※2 電気通信設備 ……………… ①サーバー  
②ルーター、スイッチ、電源装置  
(直流に限る)、無停電電源装置、  
非常用発電機（①の設備と同時に  
設置されるものに限る。)

（対象設備イメージ）



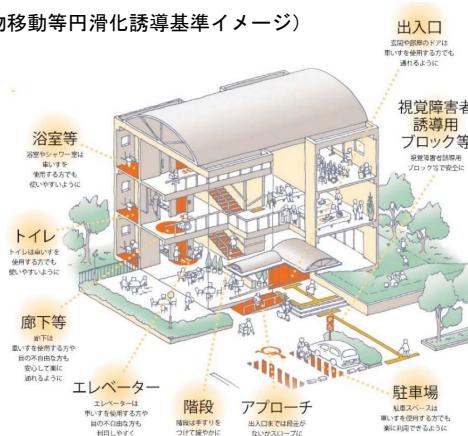
## バリアフリー改修が行われた劇場や音楽堂に係る税額の減額措置の創設（案）

### 特例の概要（創設）

- 特別特定建築物に該当する家屋のうち主に実演芸術の公演等を行う一定のもの※について、建築物移動等円滑化誘導基準に適合させるよう改修工事を行った場合、当該家屋に係る固定資産税額及び都市計画税額の1／3に相当する金額（改修工事費の一定割合を上限とする）を2年度分減額する措置を平成32年3月31日まで講ずる。

※ 一定の家屋 ……… 高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律に規定する特別特定建築物のうち劇場、演芸場、集会場又は公会堂であって、主に実演芸術の公演等を行うことにつき文部科学大臣の認定を受けたもの

（建築物移動等円滑化誘導基準イメージ）



## 津波避難施設に係る課税標準の特例措置の拡充及び延長（案）

### 特例の概要（現行）

- 都道府県知事が指定する津波災害警戒区域において、市町村との管理協定の対象となった津波避難施設のうち、避難の用に供する部分並びに当該避難施設の敷地内において新たに設置された誘導設備（誘導灯・誘導標識）及び自動解錠装置について、固定資産税の課税標準を、5年度分価格の1／2（参酌基準）とする。

### 改正の内容

- 対象資産に市町村が指定した避難施設及び一定の避難の用に供する償却資産を追加し、特例率（参酌基準）を下記のとおりとした上、適用期限を3年間延長する。

| 対象資産               |                                            | 期間   | 価格に乘じる割合                        |
|--------------------|--------------------------------------------|------|---------------------------------|
| 家屋                 | 償却資産                                       |      |                                 |
| 協定避難施設（避難の用に供する部分） | 誘導灯、防災用倉庫<br>誘導標識、防災用ベンチ<br>自動解錠装置、非常用電源設備 | 5年度分 | 1／2を参酌して1／3以上2／3以下で市町村の条例で定める割合 |
| 指定避難施設（避難の用に供する部分） |                                            |      | 2／3を参酌して1／2以上5／6以下で市町村の条例で定める割合 |

※追加された対象資産は太字下線。

※「協定避難施設」及び「指定避難施設」は、津波の発生時における円滑かつ迅速な避難に資する施設であるが、「協定避難施設」は市町村が施設所有者等に代わり管理することが可能であるのに対し、「指定避難施設」は施設所有者等が自ら管理するものである。

18

## 新築住宅に係る税額の減額措置の適用期限の延長（案）

### 特例の概要（現行）

| 住宅の種別           | 軽減期間 | 軽減割合 | 対象床面積                                                                               |
|-----------------|------|------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| ① 一般の住宅（②以外）    | 3年度分 | 1／2  | 居住部分に係る床面積で、120m <sup>2</sup> が限度（120m <sup>2</sup> を超えるものは120m <sup>2</sup> 相当分まで） |
| ② 3階建以上で耐火構造の住宅 | 5年度分 |      |                                                                                     |

※ 床面積要件 居住部分の床面積が50m<sup>2</sup>（戸建以外の賃家住宅の場合は40m<sup>2</sup>）以上280m<sup>2</sup>以下

※ 居住割合要件 居住部分の床面積が当該家屋の床面積の1／2以上

### 改正の内容

適用期限を2年延長

19

## ガス中小事業者に係る課税方式の見直し案（法人事業税の収入金額課税）

平成29年度税制改正大綱（抄）

現在、電気供給業、ガス供給業及び保険業については、収入金額による外形標準課税が行われている。（中略）また、これらの業に係る中小法人については、近年における事業環境や競争状況の変化を踏まえつつ、課税のあり方について検討を行う。

### 見直し(案)

#### (見直しの対象)

- ・施設・設備の規模が相対的に小さい（20万㎘以上のLNG基地を有しない）事業者

※ガス事業法の経過措置（競争が不十分として規制料金を存置）の対象事業者は、今回の見直し対象から除外。

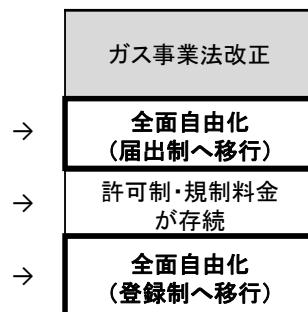
※ガス事業法上、20万㎘以上のLNG基地を有する事業者は、ガス製造事業の届出義務・LNG基地の第三者利用に関する法的規制の対象となっている。

#### (見直しの内容)

- ・資本金1億円以下の事業者：所得課税
- ・資本金1億円超の事業者：外形標準課税＋所得課税

#### (現行)

| ガス中小事業者 | 課税方式 |
|---------|------|
| 製造部門    | 収入金額 |
| 導管部門    |      |
| 小売部門    |      |



#### (見直し案)

| 20万㎘以上のLNG基地保有なし |          |
|------------------|----------|
| 資本金1億円超          | 資本金1億円以下 |
| 外形＋所得            | 所得       |
| 収入金額             |          |
| 外形＋所得            | 所得       |

20

## 都市・地方の持続可能な発展のための地方税体系の構築

### 平成30年度税制改正大綱(抜粋)

（平成29年12月14日）  
（自由民主公明黨）

少子高齢化が加速する中、地域の実情に応じたきめ細かな行政サービスを地方公共団体が安定的に提供していくための基盤として、偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系を構築することはますます重要性を増している。こうした観点から、消費税率引上げに併せ、法人住民税法人税割の地方交付税原資化を段階的に進めるなど、地方税源の偏在を是正に取り組んできたところである。

近年、経済再生への取組みにより地方税収が全体として増加する中で、地域間の財政力格差は再び拡大する傾向にある。地方交付税の不交付団体においては、財源超過額が拡大し、その基金残高も大きく増加している。一方、交付団体においては、臨時財政対策債の残高が累増するなど、厳しい財政運営が続いている状況にある。

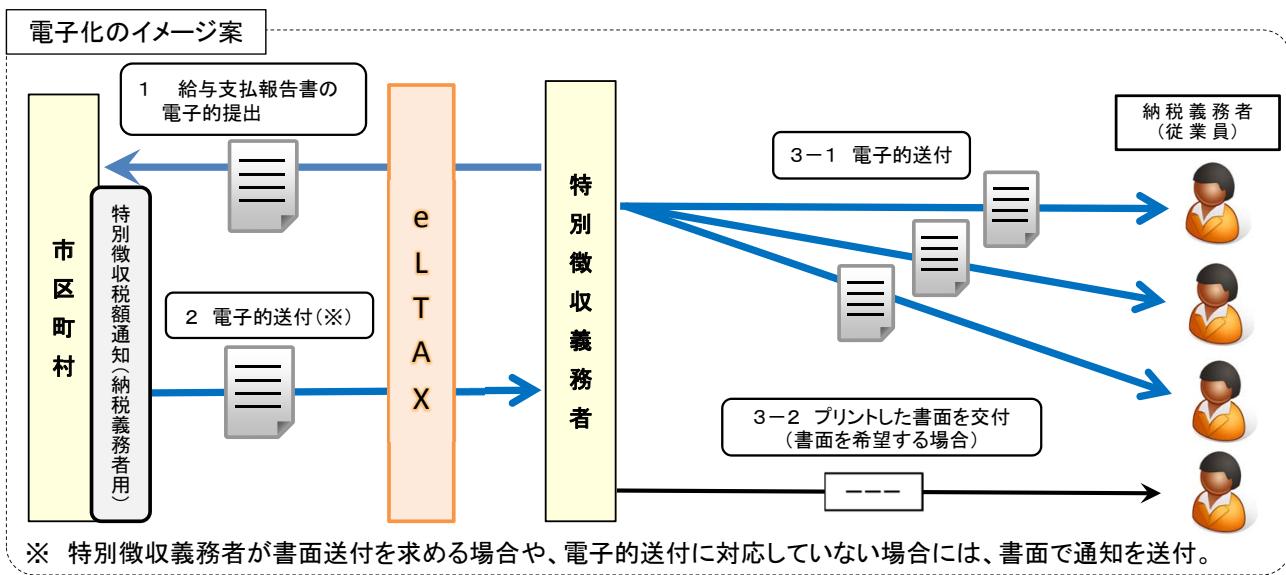
地方創生を推進し、一億総活躍社会を実現するためには、税源の豊かな地方公共団体のみが発展するのではなく、都市も地方も支え合い、連携を強めることが求められる。また、各地方においていきいきとした生活が営まれることは、都市が将来にわたり持続可能な形で発展していくためにも不可欠である。このためには、偏在性の小さい地方税体系の構築に向けて、新たに抜本的な取組みが必要である。

こうした観点から、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。

21

## 特別徴収税額通知(納税義務者用)の電子化(案)

給与所得に係る個人住民税の特別徴収税額通知(納税義務者用)について、電子情報処理組織(eLTAX)により特別徴収義務者を経由し、送付する仕組みを、地方公共団体間の取扱いに差違が生じないよう配慮しつつ検討する。



# 地方公共団体の基金の積立状況等に関する 調査結果のポイント及び分析



総務省

平成29年11月

総務省自治財政局

## 目次

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 1. 基金の積立状況等に関する調査について | 2  |
| 2. 基金残高の変動状況          | 3  |
| (1) 総括                | 3  |
| (2) 団体区分別等の状況         | 4  |
| 3. 基金残高増加の要因分析        | 5  |
| (1) 総括                | 5  |
| (2) 基金の種類別の分析         | 6  |
| ① 財政調整基金について          | 7  |
| ② 減債基金について            | 8  |
| ③ 特定目的基金について          | 9  |
| 4. 基金積立ての方策等          | 10 |
| (1) 基金積立ての方策          | 10 |
| (2) 財政調整基金の積立ての考え方    | 11 |
| 5. 中期的（3～5年）な増減見込み    | 12 |

## 1. 基金の積立状況等に関する調査について

- 毎年度実施している「地方財政状況調査」とあわせ、地方公共団体の基金の積立状況等に関する調査を実施。

### 1. 調査対象

#### (1) 団体

都道府県、市町村及び一部事務組合等（一部事務組合及び広域連合をいう。以下同じ。）

#### (2) 基金

財政調整基金、減債基金※1及びその他特定目的基金※2（以下、特定目的基金という。）

##### <基金の種類>

- ①財政調整基金（年度間の財源調整のために設置される基金）
- ②減債基金（地方債の償還を計画的に行うために設置される基金）
- ③特定目的基金（①、②の目的以外の特定の目的のために設置される基金）

### 2. 調査内容

- ・全基金共通：平成18年度末と平成28年度末の残高の状況、今後の中期的（3～5年）な増減見込み、積立ての方策
- ・財政調整基金：積立ての理由、積立ての考え方
- ・特定目的基金：基金の使途、基金の財源（国費、合併特例債 等）

※1 満期一括償還地方債の償還財源に充てるために積み立てた額を除く。

※2 定額運用基金を除く。

2

## 2. 基金残高の変動状況

### (1) 総括

- 平成18年度末と平成28年度末※1の地方公共団体の基金残高（東日本大震災分※2を除く。）を比較すると、平成18年度末は13.6兆円、平成28年度末は21.5兆円であり、7.9兆円の増加となっている。このうち財政調整基金は3.5兆円、減債基金は0.4兆円、特定目的基金は4.1兆円の増加となっている。

|      | 平成28年度末    | 平成18年度末    | 増加額       | 増加率   |
|------|------------|------------|-----------|-------|
| 基金総額 | 21兆5,461億円 | 13兆6,022億円 | 7兆9,439億円 | 58.4% |
| 都道府県 | 6兆9,772億円  | 3兆8,768億円  | 3兆1,004億円 | 80.0% |
| 市町村  | 14兆5,690億円 | 9兆7,254億円  | 4兆8,435億円 | 49.8% |

（内訳）

|        | 平成28年度末    | 平成18年度末   | 増加額       | 増加率    |
|--------|------------|-----------|-----------|--------|
| 財政調整基金 | 7兆5,241億円  | 4兆720億円   | 3兆4,521億円 | 84.8%  |
| 都道府県   | 1兆5,592億円  | 7,315億円   | 8,277億円   | 113.1% |
| 市町村    | 5兆9,649億円  | 3兆3,404億円 | 2兆6,245億円 | 78.6%  |
| 減債基金   | 2兆5,440億円  | 2兆1,398億円 | 4,042億円   | 18.9%  |
| 都道府県   | 1兆1,344億円  | 1兆713億円   | 631億円     | 5.9%   |
| 市町村    | 1兆4,096億円  | 1兆686億円   | 3,410億円   | 31.9%  |
| 特定目的基金 | 11兆4,781億円 | 7兆3,904億円 | 4兆876億円   | 55.3%  |
| 都道府県   | 4兆2,836億円  | 2兆740億円   | 2兆2,096億円 | 106.5% |
| 市町村    | 7兆1,945億円  | 5兆3,165億円 | 1兆8,780億円 | 35.3%  |

（注）市町村は特別区及び一部事務組合等を含む。特記がある場合を除き、以下同じ。

図表中の数値については、表示単位未満四捨五入の関係で、合計が一致しない場合がある。以下同じ。

※1 平成28年度末の基金残高は、「平成28年度普通会計決算の概要（速報）における積立金現在高の状況」による。以下同じ。

※2 東日本大震災分には、平成28年熊本地震分（平成28年度：518億円）を含む。以下同じ。

平成28年度末の東日本大震災分の基金残高は、都道府県9,932億円、市町村1兆940億円の合計2兆872億円となっている。

3

## (2) 団体区分別等の状況

- 平成18年度末と平成28年度末の地方公共団体の基金残高を比較すると、都道府県は3.1兆円、市町村は4.8兆円の増加となっている。市町村のうち政令指定都市・中核市0.5兆円、その他の市2.5兆円、町村1.3兆円、特別区0.7兆円の増加、一部事務組合等0.1兆円の減少となっている。
- 交付・不交付団体別に比較すると、交付団体は5.3兆円、不交付団体は2.7兆円の増加となっている。不交付団体のうち東京都・特別区は2.5兆円、その他の市町村は0.2兆円の増加となっている。
- 合併・非合併団体別に比較すると、合併団体は2.8兆円、非合併団体は1.5兆円の増加となっている。

|            | 平成28年度末    | 平成18年度末    | 増減額       | 増減率      |
|------------|------------|------------|-----------|----------|
| 基金総額       | 21兆5,461億円 | 13兆6,022億円 | 7兆9,439億円 | 58.4%    |
| 都道府県       | 6兆9,772億円  | 3兆8,768億円  | 3兆1,004億円 | 80.0%    |
| 市町村        | 14兆5,690億円 | 9兆7,254億円  | 4兆8,435億円 | 49.8%    |
| 政令指定都市・中核市 | (68団体)     | 2兆1,246億円  | 1兆6,665億円 | 27.5%    |
| その他の市      | (723団体)    | 6兆6,356億円  | 4兆962億円   | 62.0%    |
| 町村         | (927団体)    | 3兆746億円    | 1兆7,778億円 | 72.9%    |
| 特別区        |            | 1兆7,448億円  | 1兆906億円   | 60.0%    |
| 一部事務組合等    | (1,320団体)  | 9,893億円    | 1兆943億円   | ▲1,050億円 |
|            |            |            |           | ▲9.6%    |

### 【交付・不交付団体別】

|                    |            |           |           |        |
|--------------------|------------|-----------|-----------|--------|
| 交付団体※1             | 16兆3,362億円 | 11兆760億円  | 5兆2,601億円 | 47.5%  |
| 道府県<br>(46団体)      | 4兆3,993億円  | 3兆1,605億円 | 1兆2,388億円 | 39.2%  |
| 市町村※2<br>(2,962団体) | 11兆9,369億円 | 7兆9,155億円 | 4兆214億円   | 50.8%  |
| 不交付団体※1            | 5兆2,100億円  | 2兆5,262億円 | 2兆6,838億円 | 106.2% |
| 東京都※3・特別区          | 4兆3,227億円  | 1兆8,069億円 | 2兆5,158億円 | 139.2% |
| その他の市町村<br>(76団体)  | 8,873億円    | 7,193億円   | 1,680億円   | 23.4%  |

### 【合併・非合併団体別※4 (市町村のみ)】

|                    |           |           |           |       |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|-------|
| 合併団体<br>(588団体)    | 6兆5,624億円 | 3兆7,561億円 | 2兆8,063億円 | 74.7% |
| 非合併団体<br>(1,130団体) | 5兆2,725億円 | 3兆7,844億円 | 1兆4,880億円 | 39.3% |

※1 交付団体・不交付団体は、平成28年度普通交付税算定による。以下同じ。

※2 一部事務組合等は、交付団体の市町村に計上している。以下同じ。

※3 東京都の基金残高は、平成28年度末で2.6兆円、平成18年度末で0.7兆円、増加額は1.9兆円、増加率は259.9%となっている。

※4 合併・非合併団体別の基金残高の合計額は、特別区及び一部事務組合等を含まないため、市町村の合計額と一致しない。

4

## 3. 基金残高増加の要因分析

### (1) 総括

- 7.9兆円の増加のうち、国の施策や合併といった「制度的な要因」による増加額が2.3兆円、景気の動向による法人関係税等の変動、人口減少による税収減、公共施設等の老朽化対策等、災害、社会保障関係経費の増大といった「その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え」による増加額が5.7兆円となっている。
- 交付団体の増加額は5.3兆円であり、このうち「制度的な要因」による増加額が2.1兆円、「その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え」による増加額が3.1兆円となっている。
- 不交付団体の増加額は2.7兆円であり、このうち「制度的な要因」による増加額が0.1兆円、「その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え」による増加額が2.5兆円となっている。

※ 要因ごとの基金増加額は、調査結果に基づいて、一部前提を置いて機械的に試算。

### <要因ごとの基金増加額の試算>

(単位:兆円)

| 増加要因                         | 増加額 | 交付団体 | うち都道府県 |       | 不交付団体 | うち東京都・特別区 |
|------------------------------|-----|------|--------|-------|-------|-----------|
|                              |     |      | うち都道府県 | うち市町村 |       |           |
| (1) 制度的な要因                   | 2.3 | 2.1  | 0.4    | 1.7   | 0.1   | 0.1       |
| ① 国の施策に基づく特定目的基金※1の増加        | 0.6 | 0.5  | 0.4    | 0.1   | 0.1   | 0.1       |
| ② 合併に伴う特例措置の終了に備えているもの等の増加※2 | 1.7 | 1.7  | —      | 1.7   | 0.0   | —         |
| (2) その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え※3   | 5.7 | 3.1  | 0.8    | 2.3   | 2.5   | 2.4       |
| 歳入                           |     |      |        |       |       |           |
| ① 景気の動向による法人関係税等の変動          | 0.8 | 0.5  | 0.3    | 0.3   | 0.3   | 0.3       |
| ② 人口減少による税収減                 | 0.3 | 0.3  | 0.0    | 0.3   | 0.0   | 0.0       |
| ③ 公共施設等の老朽化対策等               | 2.0 | 1.0  | 0.1    | 0.8   | 1.1   | 1.0       |
| ④ 災害                         | 0.9 | 0.6  | 0.2    | 0.4   | 0.3   | 0.3       |
| ⑤ 社会保障関係経費の増大                | 0.7 | 0.3  | 0.0    | 0.3   | 0.4   | 0.4       |
| ⑥ その他                        | 0.8 | 0.4  | 0.2    | 0.2   | 0.4   | 0.5       |
| 合 計                          | 7.9 | 5.3  | 1.2    | 4.0   | 2.7   | 2.5       |

※1 地域医療介護総合確保基金、後期高齢者医療財政安定化基金等、国の施策に基づき設置された基金。

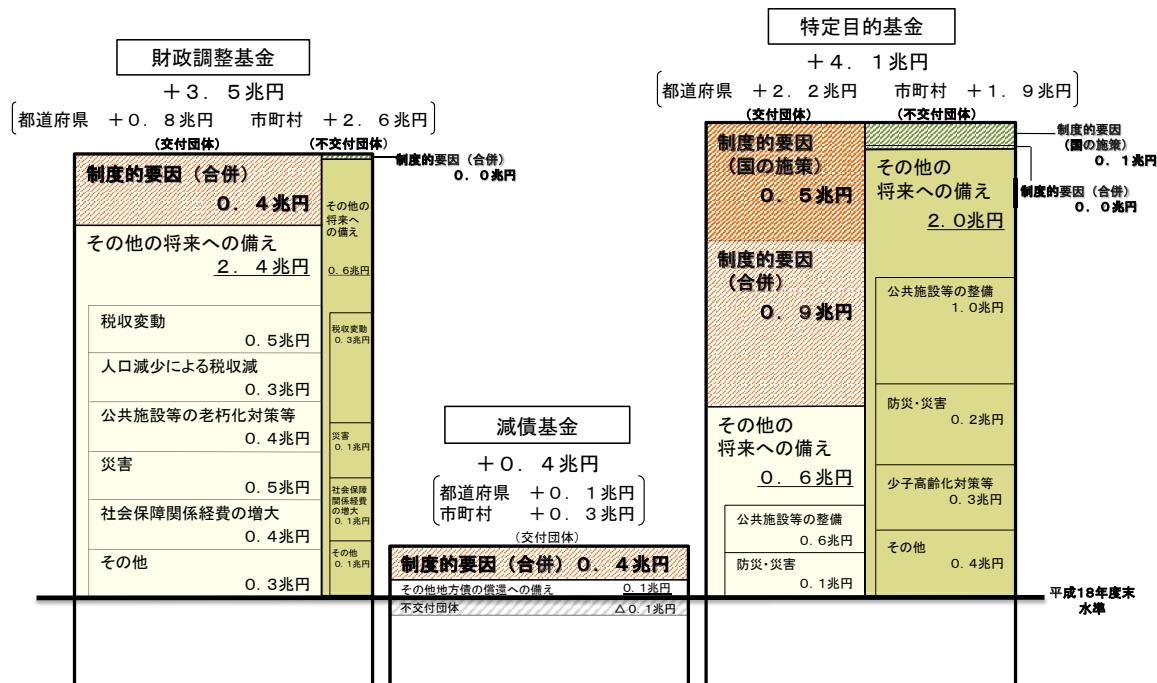
※2 調査結果及び合併団体と非合併団体の基金残高の伸び率の差を基に試算。

※3 財政調整基金については調査結果における積立理由の順位を基に、特定目的基金については調査結果における使途区分を基に試算。

5

## (2) 基金の種類別の分析

- 基金残高の増加要因を基金の種類別に整理すると以下のとおりとなる。



6

### ① 財政調整基金について

- 財政調整基金の増加額は3.5兆円であり、増加要因としては、市町村のみの要因である「合併算定替の適用期限終了への備え」が0.4兆円、「その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え」が3.0兆円となっている。
- 交付団体の増加額は2.8兆円であり、増加要因としては、「合併算定替の適用期限終了への備え」が0.4兆円、「その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え」が2.4兆円となっている。  
このうち道府県の増加額は0.6兆円であり、その主な要因は、「景気の動向による法人関係税等の変動」0.3兆円や「災害」0.2兆円である。また市町村の増加額は2.2兆円であり、その主な要因は、「合併算定替の適用期限終了への備え」0.4兆円や「公共施設等の老朽化対策等に係る経費の増大」0.4兆円である。
- 不交付団体の増加額は0.6兆円であり、増加要因としては、「その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え」が0.6兆円となっている。  
その主な要因は、「景気の動向による法人関係税等の変動」0.3兆円や「社会保障関係経費の増大」0.1兆円である。

| 増加要因                          | 増加額    | 交付団体   | 道府県   | 市町村*   | うち<br>政令指定都市<br>・中核市 |          |       | 不交付<br>団体 | うち<br>東京都・<br>特別区 |
|-------------------------------|--------|--------|-------|--------|----------------------|----------|-------|-----------|-------------------|
|                               |        |        |       |        | うち<br>その他市           | うち<br>町村 |       |           |                   |
| 普通交付税の合併算定替による特例措置の適用期限終了への備え | 4,157  | 4,119  | —     | 4,119  | 9                    | 3,184    | 927   | 38        | —                 |
| その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え          | 30,364 | 24,108 | 6,334 | 17,774 | 3,770                | 9,337    | 5,790 | 6,256     | 5,178             |
| 景気の動向による法人関係税等の変動             | 8,476  | 5,498  | 2,855 | 2,643  | 1,369                | 996      | 266   | 2,978     | 2,580             |
| 災害                            | 6,267  | 5,207  | 1,616 | 3,591  | 1,107                | 1,761    | 734   | 1,060     | 914               |
| 社会保障関係経費の増大                   | 4,809  | 3,712  | 301   | 3,410  | 469                  | 2,039    | 901   | 1,098     | 926               |
| 公共施設等の老朽化対策等に係る経費の増大          | 3,951  | 3,658  | 10    | 3,648  | 267                  | 1,921    | 1,404 | 293       | 188               |
| 人口減少による税収減                    | 2,817  | 2,668  | 110   | 2,557  | 136                  | 1,467    | 948   | 150       | 138               |
| その他                           | 4,043  | 3,366  | 1,442 | 1,924  | 421                  | 1,153    | 1,536 | 677       | 432               |
| 合計                            | 34,521 | 28,227 | 6,334 | 21,893 | 3,778                | 12,520   | 6,716 | 6,294     | 5,178             |

\* 一部事務組合等の基金残高については、交付団体の市町村に計上しているため、政令指定都市・中核市、その他の市及び町村の合計額は、市町村の合計額と一致しない。  
(試算方法) 各地方公共団体の平成18年度末から平成28年度末までの財政調整基金の残高増加額について、調査結果における積立理由の1位：2位：3位=3：2：1とし、理由を2つ選択している場合は1位：2位=2：1とし、理由を1つ選択している場合は、当該積立理由に全てを分類。

7

## ② 減債基金について

- 減債基金の増加額は0.4兆円であり、増加要因としては、「合併の特例措置に関連する増加」が0.4兆円となっている。
- 交付団体の増加額は0.5兆円であり、増加要因としては、「合併の特例措置に関連する増加」が0.4兆円となっている。
- 不交付団体は0.1兆円の減少である。

(単位:億円)

| 増加要因             | 増加額   | 交付団体  | 道府県 | 市町村※1 |              |         |       | 不交付団体 | うち東京都・特別区 |
|------------------|-------|-------|-----|-------|--------------|---------|-------|-------|-----------|
|                  |       |       |     |       | うち政令指定都市・中核市 | うちその他の市 | うち町村  |       |           |
| 合併の特例措置に関連する増加※2 | 3,940 | 3,891 | —   | 3,891 | 316          | 2,996   | 579   | 49    | —         |
| その他地方債の償還への備え    | 102   | 899   | 631 | 268   | ▲557         | 356     | 480   | ▲797  | ▲688      |
| 合 計              | 4,042 | 4,790 | 631 | 4,159 | ▲ 241        | 3,352   | 1,059 | ▲748  | ▲688      |

※1 一部事務組合等の基金残高については、交付団体の市町村に計上しているため、政令指定都市・中核市、その他の市及び町村の合計額は、市町村の合計額と一致しない。

※2 合併の特例措置に関連する増加は、3,940億円と試算している（合併団体で減債基金が特に増加している団体の多くが、普通交付税の合併算定替の財源を活用して積立てを行っていることを踏まえ、合併団体全体の基金残高の伸率（H28/H18）87%が非合併団体全体の基金残高の伸率（H28/H18）2%を上回る部分の額3,940億円を合併の特例措置に関連する増加と試算。）。

## ③ 特定目的基金について

- 特定目的基金の増加額は4.1兆円であり、増加要因としては、「制度的な要因」が1.5兆円、「その他の将来の歳出増加への備え」が2.6兆円となっている。
- 交付団体の増加額は2.0兆円であり、増加要因としては、「制度的な要因」が1.3兆円、「その他の将来の歳出増加への備え」が0.6兆円となっている。  
このうち道府県の増加額は0.5兆円であり、その主な要因は、「制度的な要因」のうち「国の施策に基づく特定目的基金の増加」0.4兆円、「その他の将来の歳出増加への備え」のうち「公共施設等の整備」0.1兆円である。また市町村の増加額は1.4兆円であり、その主な要因は、「制度的な要因」のうち「合併の特例措置に関連する増加」0.9兆円、「その他の将来の歳出増加への備え」のうち「公共施設等の整備」0.5兆円である。
- 不交付団体の増加額は2.1兆円であり、増加要因としては、「制度的な要因」が0.1兆円、「その他の将来の歳出増加への備え」が2.0兆円となっている。その主な要因は、「公共施設等の整備」1.0兆円や「少子高齢化対策等」0.3兆円である。

(単位:億円)

| 増加要因                | 増加額    | 交付団体   | 道府県   | 市町村※1  |              |         |       | 不交付団体  | うち東京都・特別区 |
|---------------------|--------|--------|-------|--------|--------------|---------|-------|--------|-----------|
|                     |        |        |       |        | うち政令指定都市・中核市 | うちその他の市 | うち町村  |        |           |
| 制度的な要因              | 14,692 | 13,349 | 3,907 | 9,442  | 924          | 6,812   | 1,703 | 1,343  | 889       |
| 国の施策に基づく特定目的基金の増加※2 | 5,647  | 4,571  | 3,907 | 664    | 108          | 355     | 198   | 1,076  | 889       |
| 合併の特例措置に関連する増加※3    | 9,045  | 8,778  | —     | 8,778  | 816          | 6,457   | 1,505 | 267    | —         |
| その他の将来の歳出増加への備え     | 26,184 | 6,235  | 1,516 | 4,719  | ▲255         | 1,845   | 3,052 | 19,949 | 19,780    |
| 公共施設等の整備            | 16,170 | 5,912  | 1,199 | 4,714  | 299          | 2,314   | 1,766 | 10,258 | 9,597     |
| 防災・災害               | 3,221  | 1,137  | 538   | 599    | ▲81          | 102     | 172   | 2,084  | 2,063     |
| 少子高齢化対策等            | 2,646  | ▲554   | ▲295  | ▲259   | ▲164         | ▲167    | 71    | 3,200  | 3,208     |
| その他                 | 4,146  | ▲261   | 73    | ▲334   | ▲309         | ▲404    | 1,044 | 4,407  | 4,911     |
| 合 計                 | 40,876 | 19,584 | 5,423 | 14,162 | 669          | 8,656   | 4,755 | 21,292 | 20,669    |

※1 一部事務組合等の基金残高については、交付団体の市町村に計上しているため、政令指定都市・中核市、その他の市及び町村の合計額は、市町村の合計額と一致しない。

※2 主な要因としては、地域医療介護総合確保基金（H26～）+2,958億円〔うち国費1,969億円〕、後期高齢者医療財政安定化基金（H20～）+1,488億円〔うち国費503億円〕、安心こども基金（H20～）+879億円〔うち国費876億円〕、国民健康保険財政安定化基金（H27～）+600億円〔うち国費600億円〕がある。

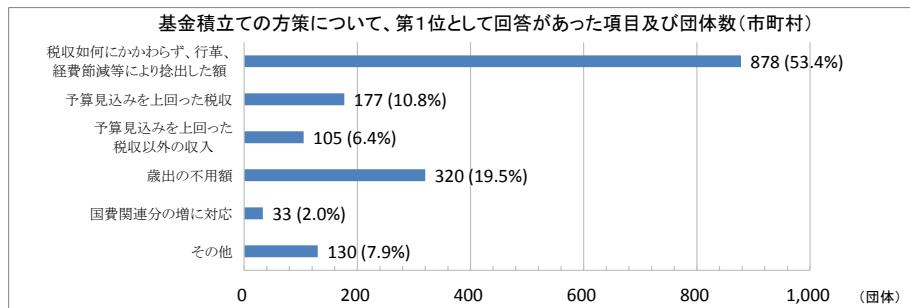
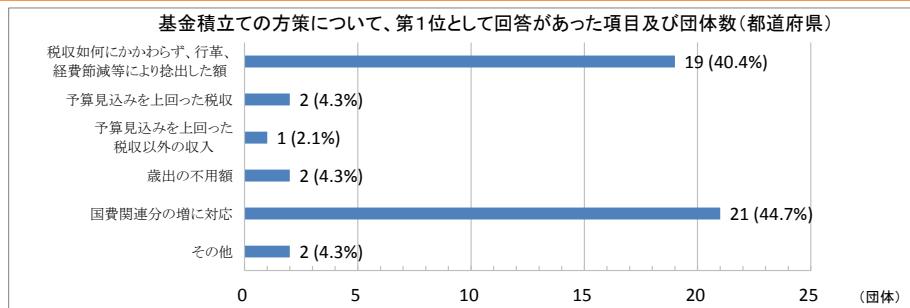
※3 合併の特例措置に関連する増加は、9,045億円と試算している（合併特例債を原資とする基金の増加額5,007億円及び合併団体と非合併団体の基金残高（合併特例債を除く。）の伸率の差を用いて試算した額4,038億円（合併団体で特定目的基金が特に増加している団体の多くが、普通交付税の合併算定替の財源を活用して積立てを行っていることを踏まえ、合併団体の基金残高の伸率（H28/H18）37%が非合併団体の伸率（H28/H18）13%を上回る部分の額を合併の特例措置に関連する増加と試算。）を合算した額である。）。

（試算方法）各地方公共団体の平成18年度末から平成28年度末までの特定目的基金の残高増加額について、調査結果における基金の使途区分に基づき集計（使途区分が複数存在する場合は均等に按分。）。

## 4. 基金積立ての方策等

### (1) 基金積立ての方策

- 基金積立ての方策として、その財源をどのように確保したかについては、都道府県では「国費関連分の増に対応」及び「行革、経費節減等により捻出した額」、市町村では「行革、経費節減等により捻出した額」及び入札差金など事業執行で発生した「歳出の不用額」との回答が多かった。



(注) 市町村は一部事務組合等を含まない。

10

### (2) 財政調整基金の積立ての考え方

- 財政調整基金の規模の考え方として、都道府県では「過去の取崩実績（災害等）から必要と考えられる額」、「決算状況を踏まえ、可能な範囲での積立て」、「標準財政規模等の一定割合」が多く、市町村では「決算状況を踏まえ、可能な範囲での積立て」、「標準財政規模等の一定割合」、「過去の取崩実績（災害等）から必要と考えられる額」が多かった。
- 「標準財政規模等の一定割合」と回答した団体のうち、都道府県・市町村ともに「標準財政規模の一定割合」が最も多く、その具体的な水準としては、都道府県では「5%以下」、「5%超10%以下」、市町村では「5%超10%以下」、「10%超20%以下」が多かった。

| 考え方区分                           | 回答数 (構成比)  |               |
|---------------------------------|------------|---------------|
|                                 | 都道府県       | 市町村           |
| 標準財政規模等の一定割合                    | 15 (31.9%) | 421 (24.2%)   |
| 標準財政規模の一定割合                     | 14 (29.8%) | 376 (21.6%)   |
| 予算規模の一定割合                       | 1 (2.1%)   | 57 (3.3%)     |
| 一般財源の一定割合                       | 0 (0.0%)   | 9 (0.5%)      |
| 過去の取崩実績（災害等）から必要と考えられる額         | 16 (34.0%) | 279 (16.0%)   |
| 合併算定額による普通交付税措置額を踏まえて必要とと考えられる額 | 0 (0.0%)   | 174 (10.0%)   |
| 決算状況を踏まえ、可能な範囲での積立て             | 16 (34.0%) | 1,324 (76.0%) |
| その他                             | 16 (34.0%) | 200 (11.5%)   |

(注) 市町村は一部事務組合等を含まない。  
複数選択可であるため、市町村の標準財政規模、予算規模及び一般財源の一定割合の合計と標準財政規模等の一定割合の数値は一致しない。

<「標準財政規模等の一定割合」として回答のあった具体的な積立ての水準>

| 割合         | 回答数 (構成比)    |             |            |            |            |           |
|------------|--------------|-------------|------------|------------|------------|-----------|
|            | 標準財政規模に対する比率 |             | 予算規模に対する比率 |            | 一般財源に対する比率 |           |
|            | 都道府県         | 市町村         | 都道府県       | 市町村        | 都道府県       | 市町村       |
| 5%以下       | 10 (71.4%)   | 20 (5.3%)   | 1 (100.0%) | 4 (7.0%)   | 0 (0.0%)   | 1 (11.1%) |
| 5%超10%以下   | 4 (28.6%)    | 147 (39.1%) | 0 (0.0%)   | 27 (47.4%) | 0 (0.0%)   | 2 (22.2%) |
| 10%超20%以下  | 0 (0.0%)     | 142 (37.8%) | 0 (0.0%)   | 15 (26.3%) | 0 (0.0%)   | 4 (44.4%) |
| 20%超30%以下  | 0 (0.0%)     | 33 (8.8%)   | 0 (0.0%)   | 2 (3.5%)   | 0 (0.0%)   | 0 (0.0%)  |
| 30%超50%以下  | 0 (0.0%)     | 28 (7.4%)   | 0 (0.0%)   | 7 (12.3%)  | 0 (0.0%)   | 2 (22.2%) |
| 50%超100%以下 | 0 (0.0%)     | 6 (1.6%)    | 0 (0.0%)   | 2 (3.5%)   | 0 (0.0%)   | 0 (0.0%)  |
| 合計         | 14           | 376         | 1          | 57         | 0          | 9         |

(注) 市町村は一部事務組合等を含まない。複数選択可。

11

## 5. 中期的（3～5年）な増減見込み

- 財政調整基金の増減見込みの回答については、都道府県では「わからない」が51.1%、「減少見込み」が48.9%、「増加見込み」はなかった。市町村では「減少見込み」が52.6%、「わからない」が41.4%、「増加見込み」が6.0%であった。
- 減債基金については、都道府県では「わからない」が51.1%、「減少見込み」が48.9%、「増加見込み」との回答はなかった。市町村では「わからない」が53.3%、「減少見込み」が32.9%、「増加見込み」が13.8%であった。
- 特定目的基金については、都道府県では「わからない」が48.9%、「減少見込み」が46.5%、「増加見込み」が4.5%であった。市町村では「わからない」が61.6%、「減少見込み」が29.6%、「増加見込み」が8.8%であった。
- 「増加見込み」又は「減少見込み」とされた9,434基金のうち、具体的な増減見込額の回答があったのは6,098基金であり、その額を合計すると2.6兆円の減少見込みとなつた。

### <増減見込みの基金数>

( ) 内は構成比

| 区分    | 財政調整基金     |             | 減債基金       |             | 特定目的基金      |                |
|-------|------------|-------------|------------|-------------|-------------|----------------|
|       | 都道府県       | 市町村         | 都道府県       | 市町村         | 都道府県        | 市町村            |
| 増加見込み | 0 (0.0%)   | 105 (6.0%)  | 0 (0.0%)   | 229 (13.8%) | 58 (4.5%)   | 1,595 (8.8%)   |
| 減少見込み | 23 (48.9%) | 915 (52.6%) | 23 (48.9%) | 544 (32.9%) | 595 (46.5%) | 5,347 (29.6%)  |
| わからない | 24 (51.1%) | 721 (41.4%) | 24 (51.1%) | 882 (53.3%) | 626 (48.9%) | 11,134 (61.6%) |
| 合 計   | 47         | 1,741       | 47         | 1,655       | 1,279       | 18,076         |

(注) 市町村は一部事務組合等を含まない。

(参考) 平成28年度末時点の地方公共団体の基金数（東日本大震災分として設置された314基金を除く）は、一部事務組合等の基金数1,598を含め、24,443となっている。

### <増減見込額（増加・減少見込額の合算額）>

「増加見込み」又は「減少見込み」の9,434基金のうち、具体的な増減見込額の回答があった6,098基金（回答率：64.6%）の増減見込額  
(単位：億円)

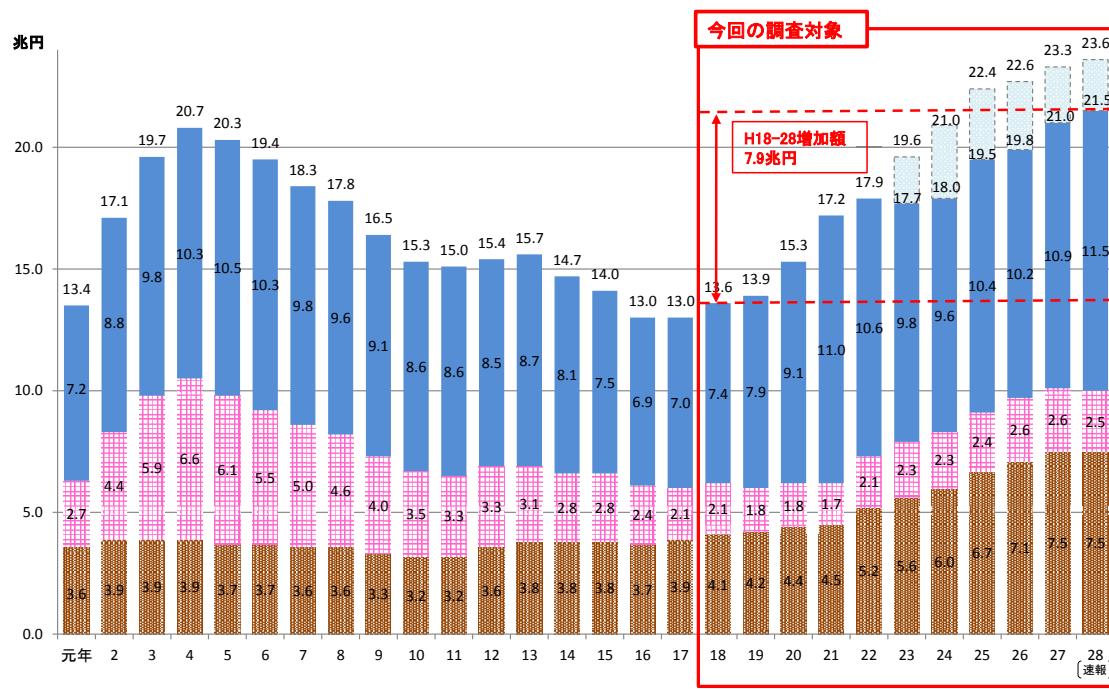
| 区分     | 都道府県   | 市町村     | 合計      |
|--------|--------|---------|---------|
| 財政調整基金 | ▲2,122 | ▲8,852  | ▲10,974 |
| 減債基金   | ▲2,646 | ▲1,840  | ▲4,486  |
| 特定目的基金 | ▲3,532 | ▲7,113  | ▲10,644 |
| 合 計    | ▲8,299 | ▲17,805 | ▲26,104 |

(注) 市町村は一部事務組合等を含まない。

12

## (参考) 基金残高の推移

- 平成18年度末と平成28年度末の基金残高を比較すると、7.9兆円増加している。

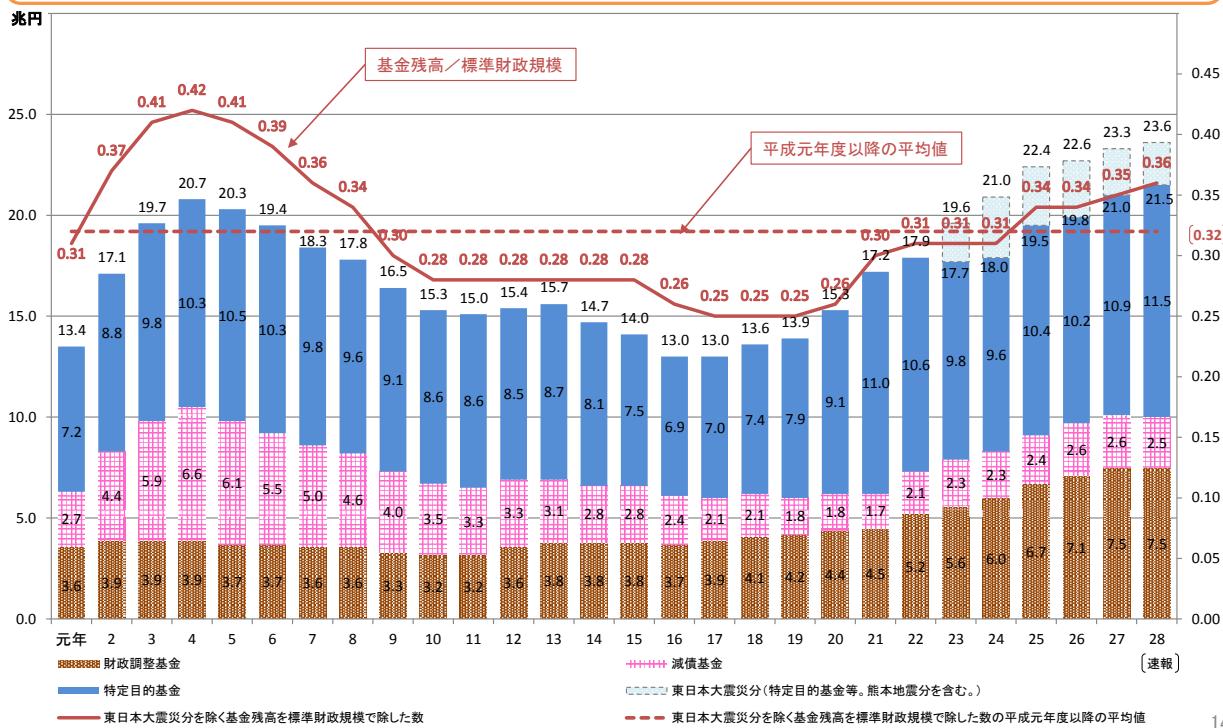


■ 財政調整基金 ■ 減債基金 ■ 特定目的基金 ■ 東日本大震災分(特定目的基金等。平成28年熊本地震分を含む。)

13

## (参考) 地方財政における基金残高のウェイトの推移①

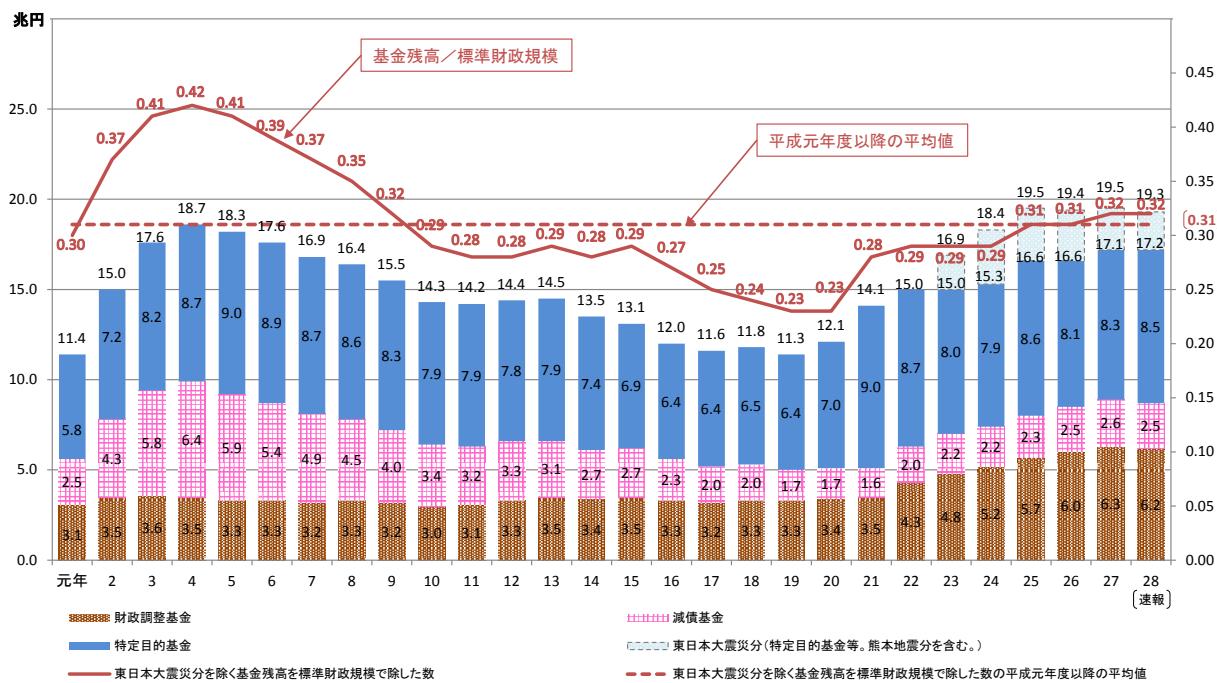
○ 地方公共団体の基金残高の標準財政規模に対する比率については、バブル期のピーク以降、低下傾向にあったが、平成18年度以降、上昇傾向にある。



14

## (参考) 地方財政における基金残高のウェイトの推移② (東京都・特別区除き)

○ 東京都及び特別区を除く基金残高の標準財政規模に対する比率については、バブル期のピーク以降、低下傾向にあったが、平成20年度以降、上昇傾向に転じ、近年はほぼ横ばいで推移している。



15

## (参考) ふるさと納税を財源とした基金への積立てについて

「基金の積立て状況等に関する調査」において、地方公共団体の任意記載などでのふるさと納税を財源として積み立てている例が確認されたため、補足的にふるさと納税の基金への積立て額等を把握した。

- 平成28年度末においてふるさと納税を財源に基金に積み立てられていた額は、把握できたもので1,987億円（1,207団体）であった。  
※平成28年度中に積み立てた額は1,803億円、取り崩した額は909億円であり、894億円の増加となっている。
- ふるさと納税については、受け入れた年度に活用した残額を基金に積み立てた上で、翌年度又は翌年度以降に取り崩して活用するのが、一般的な運用である。

(北海道上士幌町の例)

ふるさと納税のみを受け入れる「上士幌町ふるさと納税・子育て少子化対策夢基金」等へ積み立てた上で、寄付者の指定した用途（子育て支援及び少子化対策のための事業等）に沿った事業に充当。

〈「上士幌町ふるさと納税・子育て少子化対策夢基金」の直近三年の積立額、取崩額及び残高〉

(単位：億円)

|      | H26 | H27 | H28 |
|------|-----|-----|-----|
| 積立額  | 2.5 | 5.8 | 1.5 |
| 取崩額  | 0.2 | 0.5 | 2.3 |
| 基金残高 | 3.3 | 8.7 | 7.9 |

(北海道夕張市の例)

ふるさと納税のみを受け入れる「幸福の黄色いハンカチ基金」へ全額積み立てた上で、寄付者の指定した用途（夕張市の地域再生及び住民の福祉の増進に必要な事業、子どもたちの健全な育成に関する事業等）に沿った事業等に充当。

〈「幸福の黄色いハンカチ基金」の直近三年の積立額、取崩額及び残高〉

(単位：億円)

|      | H26 | H27 | H28 |
|------|-----|-----|-----|
| 積立額  | 0.9 | 2.1 | 3.1 |
| 取崩額  | 0.4 | 0.9 | 0.9 |
| 基金残高 | 1.9 | 3.1 | 5.3 |

(参考) 全国のふるさと納税の受入額の推移

(単位：億円)

|     | H20  | H21  | H22   | H23   | H24   | H25   | H26   | H27     | H28     |
|-----|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|---------|
| 受入額 | 81.4 | 77.0 | 102.2 | 121.6 | 104.1 | 145.6 | 388.5 | 1,652.9 | 2,844.1 |

16

平成29年第15回経済財政諮問会議 野田議員提出資料(抜粋)

## 2. 地方における行政サービス改革の推進と安定的な税財政基盤の確保 ②

### <(3) 基金の調査結果の概要>

#### 残高増加(H18年度-H28年度 7.9兆円)の要因

(単位：兆円)

| 増加要因             | 交付団体 | 不交付団体 |
|------------------|------|-------|
| 制度的要因            | 2.1  | 0.1   |
| 国の施策に基づく基金の増加    | 0.5  | 0.1   |
| 合併に伴う特例措置終了への備え等 | 1.7  | 0.0   |
| 将来の歳入減少・歳出増加への備え | 3.1  | 2.5   |
| 法人関係税等の変動        | 0.5  | 0.3   |
| 人口減少による税収減       | 0.3  | 0.0   |
| 公共施設の老朽化等        | 1.0  | 1.1   |
| 災害               | 0.6  | 0.3   |
| 社会保障経費の増大        | 0.3  | 0.4   |
| その他              | 0.4  | 0.4   |
| 計                | 5.3  | 2.7   |

#### ○ 基金積立ての方策

→ 多くの団体が、行革、経費節減により捻出

#### ○ 現在の基金残高の水準（残高／標準財政規模）

→ 東京都及び特別区を除き、平成に入ってからの平均とほぼ同じであり、近年は横ばいで推移

#### ○ 中期的(3~5年)な増減見込

→ 具体的な回答のあった基金で、△2.6兆円

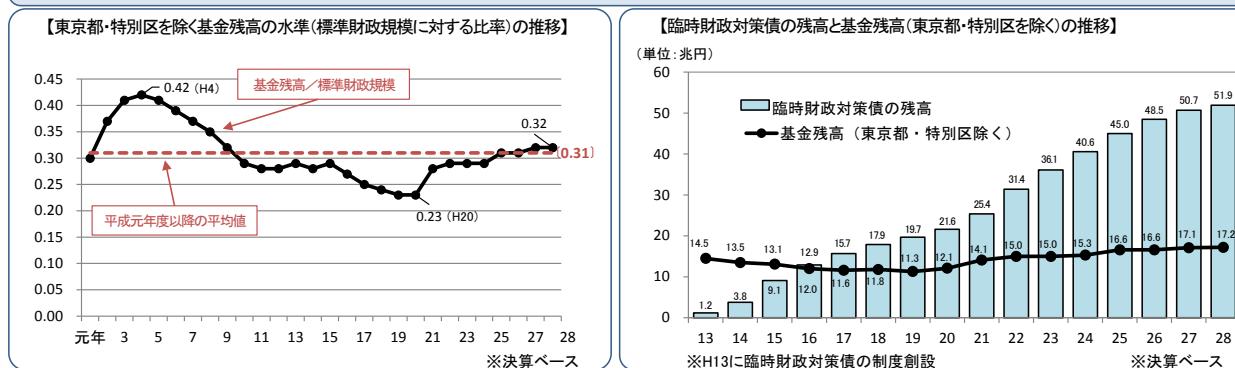
### 今後の方向性

- 地方団体は、行革努力を行いつつ、様々な地域の実情を踏まえて、基金を積み立てており、**基金残高を理由に、地方財源を削減することは妥当ではない。**
- 基金の調査結果を踏まえ、以下の対応を推進。
  - ◆ 地方の将来不安を取り除くためには、本来的には、法定率の引上げなどによる**地方税財源の安定化**が望ましい。
  - ◆ 不交付団体の増加額が全体の1/3を占めており、**偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系**を構築。
  - ◆ 交付団体においても、**老朽化対策など真に必要な事業は、適宜、適切に実施していく環境**を整備。
- 地方における行政サービス改革を推進するとともに、重要課題に適切に対応しつつ、内政を安定的に運営していくため、**一般財源総額の確保をはじめ、地方の安定的な税財政基盤を確保。**

## 地方団体の基金について（11月16日提出資料の補足）

### <基金残高の水準>

- 地方交付税により財源保障されている地方財政においては、**赤字地方債は例外的に認められている範囲内でのみ発行が可能。歳入・歳出の変動は、基金で対応することが制度上の前提であり、一定水準の基金の確保が必要。**
  - 基金残高が最低レベルであった時期(平成17~19年度頃)は、**半数以上の地方団体が給与カットを実施してまで基金を確保。**多くの地方団体にとって、**この時期の基金残高は必要最低限又は過小との認識。**
  - **現在の水準は、東京都・特別区を除き、平成に入ってからの平均程度であり、近年は横ばい。**
- <臨時財政対策債との関係>
- 臨時財政対策債は、**地方交付税の代替措置としての一般財源**であり、臨時財政対策債と地方交付税は一体のもの。
  - 多くの地方団体は、**当初予算の段階において例年7月に決定される地方交付税と臨時財政対策債の見込額を所与の歳入として計上**した上で、年度を通じての**財政運営**を実施。
  - 一方、基金の最終的な積立て・取崩しの額は、**財政運営の結果としての年度末の歳入・歳出全体の見込みを踏まえて決定されるもの**(**基金残高と臨時財政対策債の発行額に直接的な関連はない**)。



### 平成30年度の地方財政の見通し・予算編成上の留意事項等について（H30.1.25 自治財政局財政課通知）

- 5 (中略) また、公共施設等総合管理計画について、個別施設計画策定の際の点検・診断等により得られた施設の現状、対策費用等や固定資産台帳から得られる情報を反映し、中長期のインフラ維持管理・更新費の見通し等を精緻化するなど、不断の見直しによる充実化を図るとともに、充当可能な財源として地方債や基金等を的確に見込み、計画的に活用することで、適時適切な対策に努めていただきたい。(以下略)
- 16 予算計上及び予算執行については、関係法令に則り適正に行う必要があるが、特に以下の点についてご留意いただきたい。
- (1) 地方公共団体の基金については、その規模や管理などについて十分検討を行った上で、それぞれの基金の設置の趣旨に即して、確実かつ効率的な運用を行いつつ、優先的に取り組むべき事業への活用を図るなど、適正な管理・運営に努められたいこと。また、基金の考え方・増減の理由・今後の方針等の基金の積立状況等については、平成29年度に実施した「基金の積立状況等に関する調査Ⅰの内容を参考に、公表情報の充実を図るよう努められたいこと。

※「平成30年度の地方財政の見通し・予算編成上の留意事項等について」

地方公共団体の予算編成作業の状況に鑑み、1月下旬の時点で、翌年度の地方財政の見通し及び地方公共団体における予算編成上の留意事項について、事務連絡として発出しているもの。