

# 自治研究 かながわ

2012 **2** No.132  
(通算 196号)

## CONTENTS

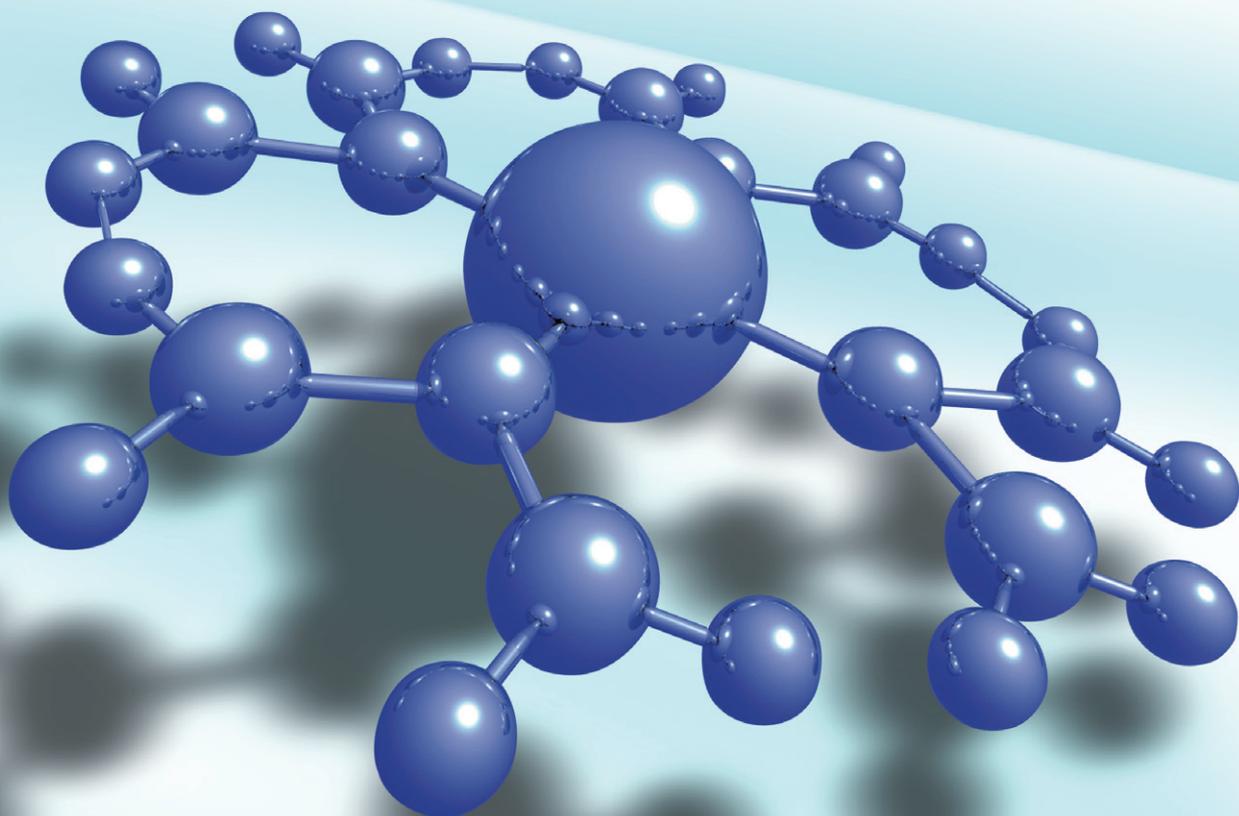
**巻頭言「東日本大震災を超える巨大災害への想像力」**

**2012年度地方財政計画の特徴を読む**

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター 理事長 上林 得郎 . . . . . 1

**横浜サンプラザプロジェクトの開催報告**

特定非営利活動法人アクションポート横浜 理事 土屋真美子 . . . . . 23



公益社団法人 **神奈川県地方自治研究センター**

東日本大震災を超える巨大災害への想像力

佐藤孝治（神奈川県大学教授／神奈川県地方自治研究センター理事）

巨大津波や原発事故による広域複合災害としての東日本大震災が発生して約 11 ヶ月が過ぎようとしている。その死者・行方不明者は約 19,100 人、被害額は約 17 兆円、津波被害によって発生したガレキは約 2,300 万トンという戦後最悪の被害が生まれた。東北 3 県の自治体だけではガレキ処理は到底できず、全国の自治体の支援が必要となっている。しかし、福島第一原発事故による放射性物質の拡散によって、ガレキ処理の問題は極めて複雑な様相を呈している。

政府や被災 3 県の要請を受けて、東京都はガレキ受け入れを開始した。神奈川県、埼玉県、静岡県などもガレキ受け入れ処理の意向を表明したが、地域の住民団体などには不安に基づく根強い反発がある。民主党政権の不適切な対応などによって、それは単なる風評被害とは言えない側面もある。ガレキの受け入れにあたっては、放射性物質が基準値以下であることは言うまでもないが、焼却した灰の安全性も証明される必要がある。そして、もっとも大事なことは住民に対する情報開示が徹底されなければならないということである。

東日本大震災で被災した地域に連帯の意思を表明し、具体的な支援や協力を行うことは東日本復興の重要な前提である。そして、首都圏に居住する私たちにとっては、予想される首都直下地震や東海・東南海・南海地震などの巨大災害の発生による被害とそれらへの対応を想定しなければならない。特に、東大の研究グループが首都直下地震の発生確率が高まったと発表したことは深刻な意味を持っている。

政府の中央防災会議が数年前に発表した首都直下地震の被害想定として、死者約 11,000 人、負傷者約 20 万人、ガレキの量約 8,300 万トンから 9,600 万トンという数字が示されている。おそらく神奈川県だけでも東日本大震災に匹敵する約 2,000 万トン程度のがレキが発生する可能性が大きい。これは神奈川県内の自治体で処理できる能力をはるかに超えている。近隣の東京、千葉、埼玉などの自治体も同じような被害を受け、大量のがレキが発生するだろうから、ガレキ処理には全国の自治体の協力なしには対応できないことは自明である。

放射性物質への不安を除去し、住民への情報開示を確実なものにしながら、東日本大震災の被災地のがレキ処理に協力していくことは道理にも適っている。首都直下地震によって発生する大量のがレキによって、神奈川県だけでも東京湾にどれだけ多くの新たな「山下公園」をつくらなければいけないのかに思いを馳せる必要がある。そのようなことは実現不可能である。私たち首都圏に住む人間には、東日本大震災を超える巨大災害への想像力が求められるし、「困ったときはお互い様」という人として当たり前助け合い精神も問われるのである。（2012 年 2 月 6 日記）

（資料写真 27 頁参照）

## 2012 年度地方財政計画の特徴を読む

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター  
理事長 上林 得郎

### はじめに

2011 年 12 月 24 日に 2012 年度の国の予算が閣議決定されたのを受けて、「地方財政への対応の概要―平成 24 年度地方財政対策―」が総務省から発表された。

2012 年 1 月 25 日、総務省主催の都道府県・指定都市財政担当部長会議が開かれ、「平成 24 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」の事務連絡が出された。これは、政権交代前は総務省財政課長の「課長内翰」と呼ばれていたが、2010 年から「事務連絡」に変更されたものである。各自治体の予算編成にあたっての国としての地方財政の見通し、予算編成上の留意事項について詳細に示してある。

その後、1 月 31 日に 2012 年度の地方財政計画（正式には「平成 24 年度地方団体の歳入歳出総額の見込額」）が閣議決定された。この今年度の地方財政計画のポイントを要約すると次の通りとなる。

### 2012 年度地方財政計画のポイント

今年の特徴は、通常地方財政計画の部分「通常収支分」と、昨年の 3.11 東日本大震災に対する復旧・復興事業と、緊急防災・減債事業について、通常収支分と別枠で「東日本大震災分」として整理されていることである。

通常収支分については、地方財政計画の規模が 81 兆 8,647 億円で、前年より 6,407 億円 0.8%の減少であるが、一般財源総額は 59 兆 6,241 億円で昨年とほぼ同額に近い 1,251 億円の増加となった。これは、政府が 2010 年 6 月に閣議決定した財政運営戦略に基づき毎年半ばに中期財政フレームの改訂を行うとされており、2011 年 8 月に中期財政フレーム（平成 24～26 年度）が改訂され、「地方の一般財源の

総額については」「平成 23 年度の地方財政計画と同水準を確保する」とされていたことが実行されたのである。

東日本大震災分は、地方の復旧・復興事業費とその財源について、通常収支とは別枠で整理した上で事業規模で 1 兆 7,788 億円、そのうち震災復興特別交付税を 6,855 億円確保している。これは、災害復興事業に関わる国直轄・補助事業の地方負担分（3,384 億円）と、災害による地方税の減収分（1,271 億円）、さらに地方単独事業分（2,200 億円）を全額補填するために充当される。さらに国庫支出金が 1 兆 772 億円と地方債 127 億円が計上された。また、全国的に緊急に実施する防災・減債事業として

6,329 億円が計上され、全国防災対策費にかかる直轄・補助事業の地方負担分と地方単独事業費に充てることを予定している。

通常収支分と東日本大震災分を合わせると、84 兆 2,764 億円となり、前年より 1 兆 7,710 億円程度増加することになる。

## I 地方財政計画・通常収支分の特徴

2012 年度の通常収支分地方財政計画の歳入・歳出総額は、81 兆 8,647 億円となった。地方財政計画の総額は 2001 年度の 89.2 兆円をピークに毎年減少を続け 2007 年に 83.1 兆円まで下がり、2008 年にわずか 2,753 億円が増加したものの 2009～10 年にかけて引き続き減少し、昨年 3 年ぶりに増加に転じたものの、また今年微減したのである（図 1）。

地方財政計画は、正式には「地方団体の歳入歳出総額の見込額」と呼ばれ、全国の自治体における当該年度当初の歳出入見込額である。多種多様な地方自治体の財政をひとつにまとめ、地方財政の規模や収支見通しを全体として捉えたものである。その役割は、その年度の国の地方財政運営の指針を示すとともに、地方交付税や地方債などにより地方財源の保障を行うなど財源措置をする機能を持っているのである。以下、この計画に盛り込まれた地方財源の確保の状況を見ることにする。

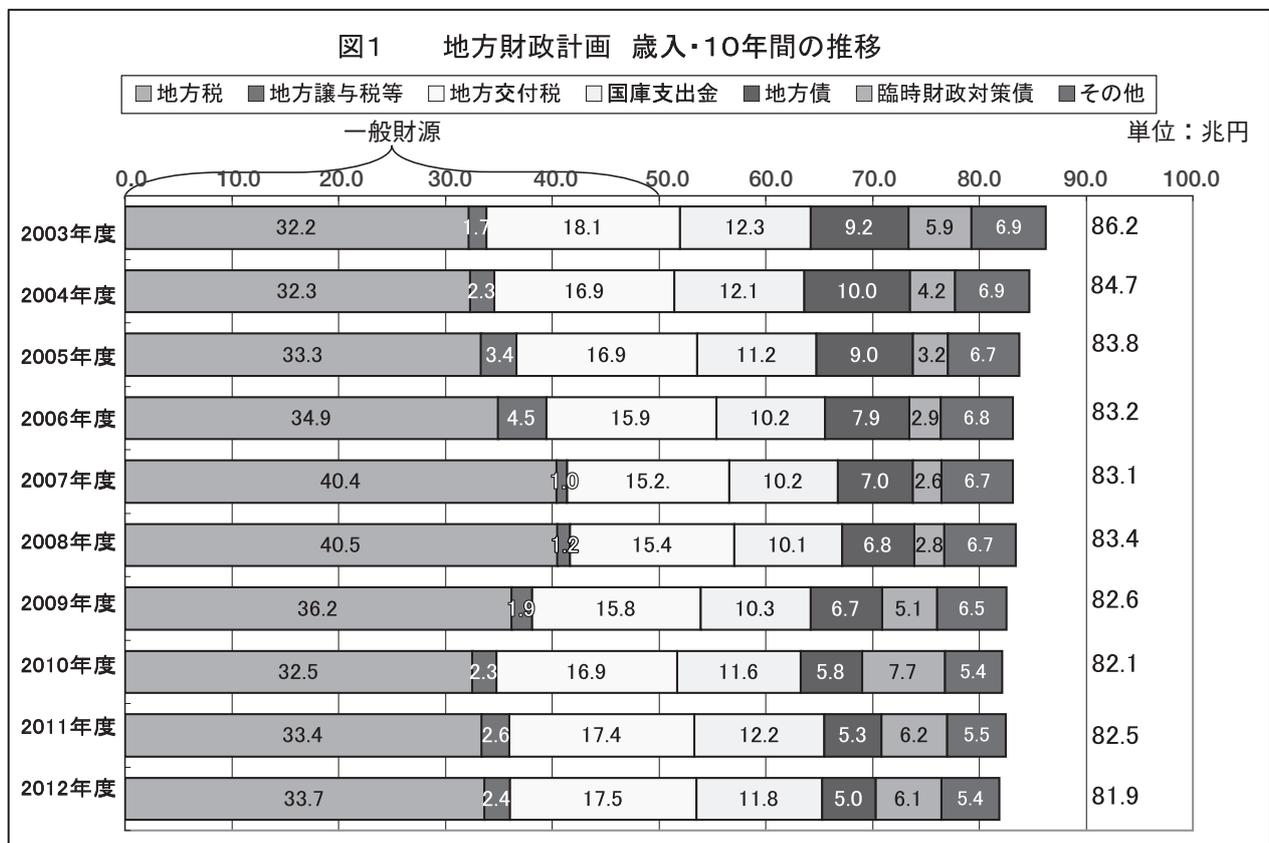
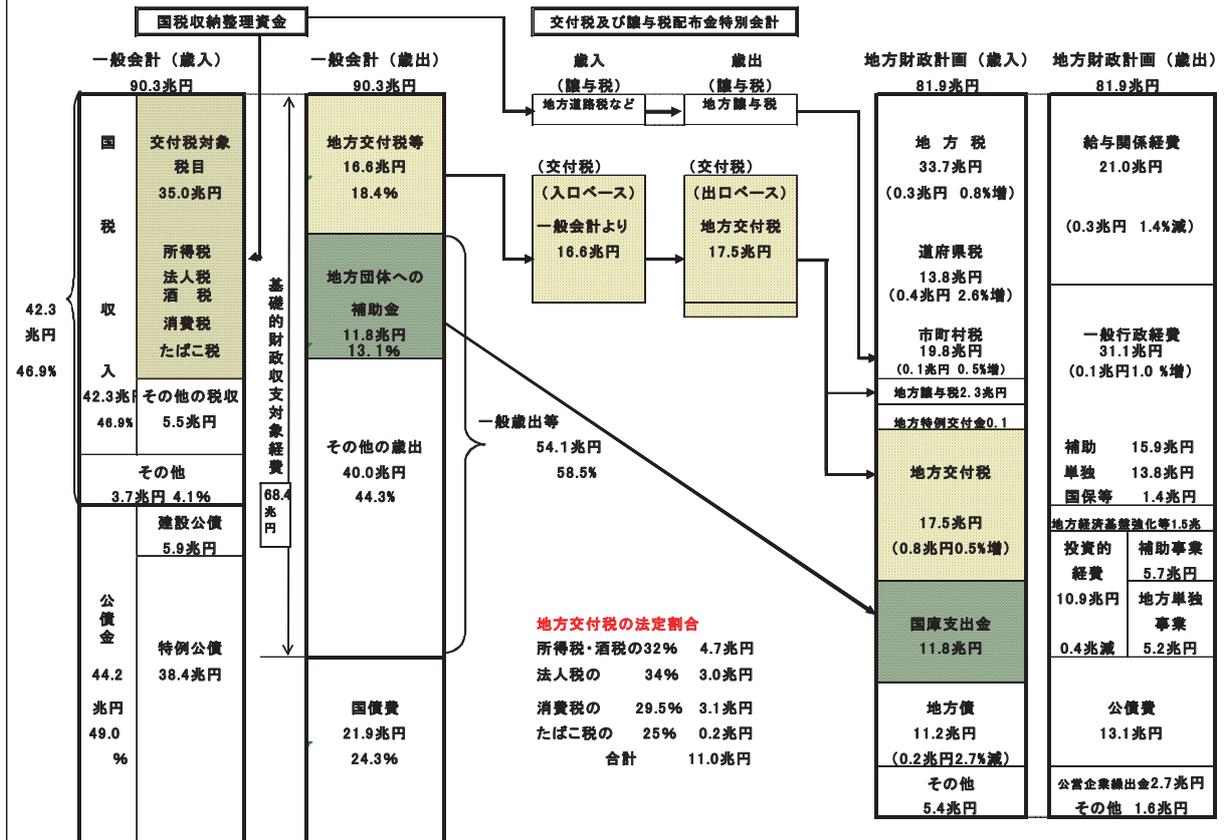


図 2

国の予算と地方財政計画との関係（2012/平成24年度）



## 1. 地方財源の確保の状況（歳入）

### (1) 地方交付税の増額確保

地方交付税については、17兆4,545億円で前年度より811億円0.5%の微増となった。

国の一般会計からの繰入をみると、まず企業業績の若干の向上が見られることから国税の増収が見込まれ、国税5税（所得税・法人税・消費税・酒税・たばこ税）の法定率分が前年度より4,415兆円増加し11兆517円になる。これに一般会計が負担するものと法定化されている加算分9,752億円と、後述の「別枠による加算」が1兆500億円加算される。

これらの措置を行ったあと、「中期財政フレーム」の対象期間である2011年から2013年度までは地方財源の不足額を国と地方が折半で負担するという「折半ルール」を引き続き適用することとなって3兆8,361億円が加

算される。これにより国の一般会計からの繰り入れる交付税額（交付税特別会計の「入口ベース」）は合わせて16兆円4,665億円となり、昨年度より697億円の微増となった。

交付税特別会計では、一般会計からの繰り入れ16兆4,665億円に、交付税特別会計の剰余金5,200億円が加わる。さらに財源不足を補うため地方公共団体金融機構（後述）の公庫債権金利変動準備金から3,500億円を繰り入れることとした。この金額から、特別会計借入金（残高33.6兆円）の利子支払い2,428億円と、2011年度から開始した交付税特別会計借入金の償還金1,000億円などを差し引いたものが、交付税特別会計から地方へ交付される額（出口ベース）となり、17兆4,545億円となった（図2）。

「別枠による加算」とは、2011年度に特別枠として加算された「地方再生対策費」

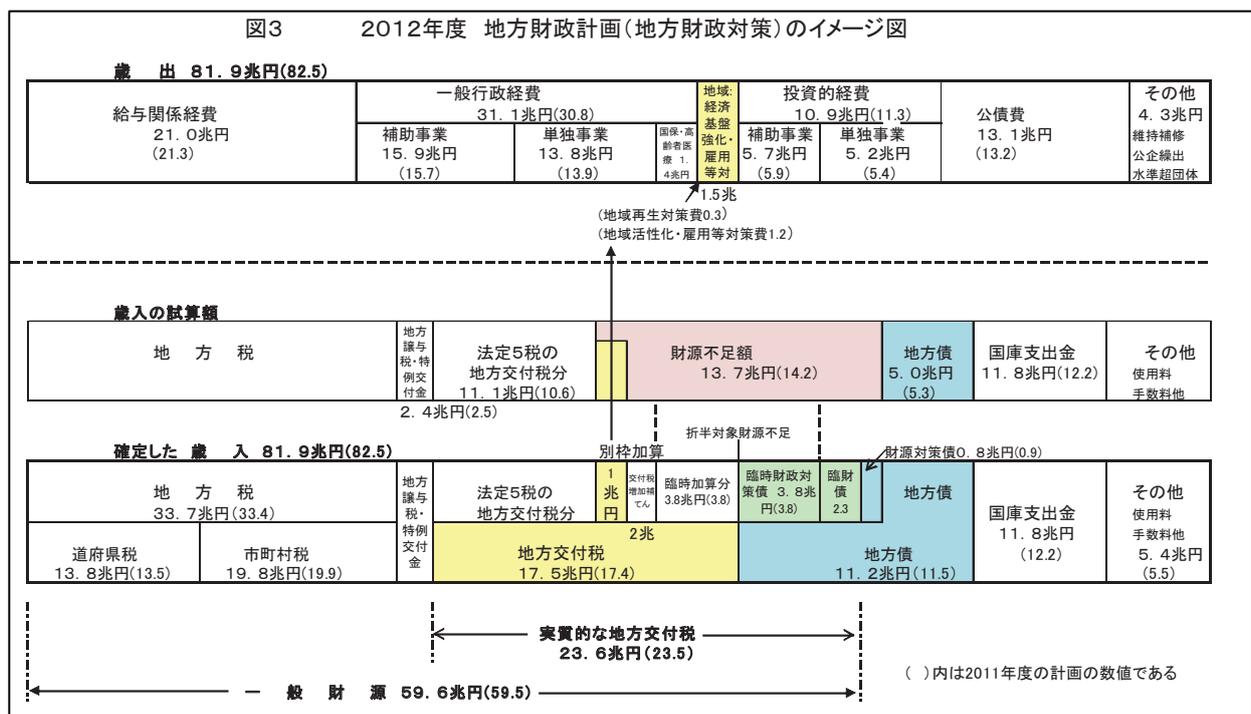
「地域活性化・雇用等対策費」を一定の縮小を行った上で、地方の財源不足の状況を踏まえて加算されたものである。これまでの「地方再生対策費」「地域活性化・雇用等対策費」については「地域経済基盤強化・雇用等対策費」として整理統合され、地域経済を取り巻く環境が激変する事態に対応して地域が緊急に実施する事業に対応する緊急枠（1,750億円）を含めて歳出に1兆4,950億円が計上されることになったものである。「中期財政フレーム」と今回の措置により、地方交付税はとりあえず安定した方向が見えたものといえる。

また、地方公共団体金融機構とは、2008年6月に地方公営企業金融公庫が地方債資金の共同調達機関として全国の自治体の出資により改組されたもので、これまでの金融公庫の資産・債務を引き継いで、自治体の一般会計も貸出対象となったものである。この公庫から引き継いだ公庫債権金利変動準備金（金利変動リスクに備えるための準備金）については、機構の経営に影響がないと見込まれる

場合に国に帰属させることができると定められていることから、準備金の一部を国に帰属させ交付税特別会計に繰り入れることになったものである。前年度決算で約3兆円程あったことから、中期財政フレームの3年間（2012～14年）、総額1兆円を目途に活用を図ることとなった。2012年度は3,500億円であり、このことにより次に見る国と地方の折半対象財源不足が3,500億円減ることになり、折半ルールにより、交付税が1750億円の増、臨時財源対策債が1750億円減少することになった。

## (2) 地方財源不足への対応—地方財源対策

こうした措置は地方財源の不足に応じた対応策であり、これらが通常「地方財政対策」と呼ばれるものである。今年の地方の歳出見込額に対して歳入見込額が不足する額＝財源不足額は、昨年度の14兆2,452億円から5,606億円減少し13兆6,846億円になった。この財源不足額を埋めるために、①財源対策債（建設地方債）8,200億円の発行、②一般



会計による既往法定分の加算 9,752 億円と別枠加算（前述） 1 兆 500 億円、③交付税特別会計剰余金の活用 5,200 億円、④地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用（前述） 3,500 億円、⑤既に発行済み臨時財政対策債の元利償還分 2 兆 2,972 億円について新たに臨時財政対策債を発行して対応する。以上で 6 兆 124 億円となる。残り 7 兆 6,722 億円を国と地方で 3 兆 8,361 億円ずつ折半して負担する。国は一般会計で臨時財政対策特別加算として負担し、地方は各自治体が臨時財政対策債を発行して埋めることになる（図 3）。

複雑なやりくりの中で主要な地方財源である地方交付税がとりあえず確保されたわけである。また、交付税特別会計が 2000 年度までに地方財源不足を埋めるために借り入れていた借入金残高が 2010 年度末で 33 兆 6,173 億円にのぼり、本来は毎年償還することになっていたのが財源不足のため償還を延期していた。それを昨年度から毎年 1,000 億円を償還し始めることとし、毎年償還額を増加させながら、「財政運営戦略」の「2021 年以降において、国・地方の公債等残高の対 GDP 比を安定的に低下させる」方針に沿った償還を進めることにした。

なお、地方交付税は、普通交付税が 94%（今年度 16 兆 4073 億円）、特別交付税が 6%（1 兆 0473 億円）となっているが、この配分が変更される。算定基準の簡素化・透明化の取り組みの一貫として、特別交付税の割合を 2014 年度に 5%、2015 年度以降は 4%に段階的に引き下げ、その部分を普通交付税に移行させることになった。これは、当初 2011 年から始めることとされていたのだが、東日本大震災により特別交付税の需要が高まったため 3 年間延期されたものである。

### (3) 一般財源など地方財源の確保

2012 年度の国税収入について財務省の見込みでは、所得税は 13 兆 4,910 億円ではほぼ変わらず、法人税が 2011 年度より 13.0%増の 8 兆 8,080 億円、消費税が 2.2%増の 10 兆 4,230 億円、租税全体では 3.5%の増加で 42 兆 3,450 億円となっている。

地方税も同様の傾向とみられ、前年度より 2,532 億円 0.8%増の 33 兆 6,569 億円となっている。内訳は、都道府県税が 13 兆 8,479 億円で 3,527 億円 2.6%の増加となり、法人 2 税（法人県民税と法人事業税）が 7.2%増加するものと見込んでいる。市町村税は 19 兆 8,090 億円で 995 億円 0.5%の減だが前年とほぼ変わらず、固定資産税に 4.7%減少が見られるものの、住民税の伸びはほぼ前年並みの 3.6%の増となっており、税収は横ばいとなっている。しかし、住民税の増加には、2010 年の税制改正による扶養控除（年少・特定）の廃止・縮小に伴う増収（後述する）が今年度から 5,050 億円と見込まれていることからすると、実質的な増加は見込まれていないことになる。

地方譲与税は 2 兆 2,615 億円で、前年度より 866 億円 4.0%の増加であり、これは東京都などの地方法人特別税が伸びることに伴い地方法人特別譲与税が増加するためである。地方特例交付金は、個人住民税における住宅借入金等特別控除による減収分を補てんするのが主なものである。子ども手当特例交付金（児童手当の制度拡充に伴う地方負担増分と地方公務員の子ども手当分 1,353 億円）が子どものための手当に制度改正されたことにより一部整理されて 412 億円に減額され、自動車取得税のエコカー減税による減収を補う分として 500 億円が措置されるものの、昨年度より半減し 1,275 億円となる。

これに地方交付税 17 兆 4,545 億円、臨時財政対策債 6 兆 1,333 億円を加えた一般財源は 59 兆 6,241 億円となり、前年度より 1,251

億円 0.2%の微増となった。これにより、昨年度以来の財政フレームに基づき今後3年間は安定した地方の一般財源の確保が図られる見通しとなった。

地方財政にとって使途が特定されない一般財源は特に重要なものである。2004年から始まった三位一体改革により、2006年度までに補助金が4.7兆円削減されたのに対して所得税から個人住民税へ税源が3兆円移譲されたものの、実質的な交付税が4年間で5.1兆円(交付税2.2兆円、臨時財源対策債2.9兆円)減額され、2004年には一般財源が55.6兆円にまで下がってしまっていた。2007年に59.2兆円に回復し、政権交代後の2010年度予算からは中期財政フレームにより一般財源が前年度並みに確保されるようになったものである(文末表1)。

#### (4) 地方債総額の減少

地方債総額は、11兆1,654億円で前年度より3,118億円2.7%の減少となった。これは公共事業の建設地方債が5兆0,321億円(財源不足に当てる財源対策債8,200億円を含む)と2,858億円減少したことによるもので、交付税の不足分を補うために発行する臨時財源対策債は6兆1,333億円とほぼ昨年並みとなっている。昨年度に臨時財源対策債は縮減されたものの2010年度に7.7兆円を発行して以来、建設地方債よりも上回る状態が続いている。なお、一般市町村の臨時財源対策債は、全額公的資金が配分されることになっている。

またこれまで、交付税の不交付団体にも臨時財源対策債の発行が認められてきていたが、13年度に増発分の発行可能額について不交付団体には認めないこととした。2011年度からは、財政力の弱い自治体に配慮し、財政調整機能を強化するため、今後3年間で不交付団体には配分しない方式(各自治体の

財源不足額を基礎として算出する)に改めることとなった。

この結果、2012年度末には地方債残高は144兆2,075億円(うち臨時財源対策債の残高40兆7,844億円)を超えることが見込まれている。これに合わせて、交付税特別会計の借入金残高が33兆4,173億円、地方公営企業の企業債残高53.2兆円のうち普通会計負担分22兆8,677億円であり、普通会計の負担すべき地方の借入金残高は200兆4,926億円となる模様である。

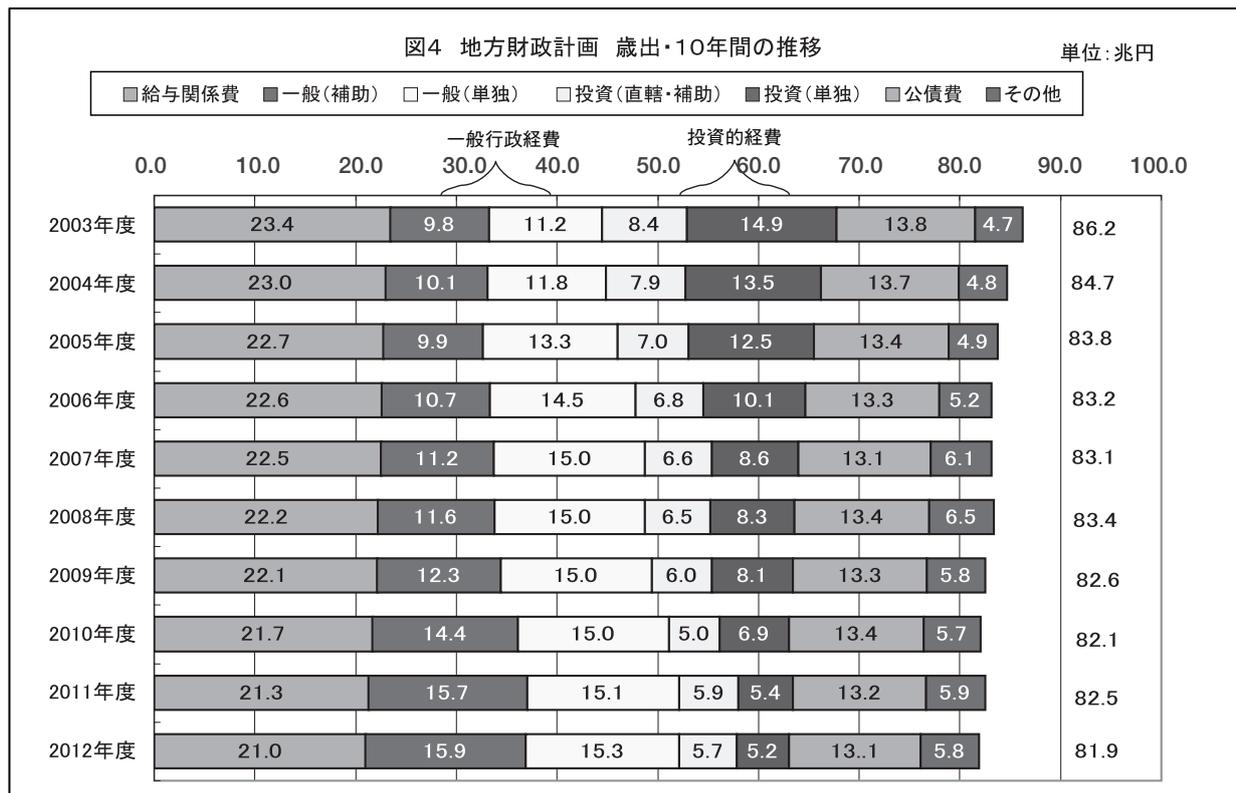
国の長期債務残高は2011年度末より34兆円増え725兆円となり、これを加えると国と地方で925兆円、GDP比193%にのぼる見込みである。この残高は、国民1人当たり約724万円の借金となる。

## 2. 歳出経費の特徴

地方財政計画の歳出の特徴は、国の社会保障関係の自然増を受けて、地方の生活保護、医療、介護などの経費の増加が見込まれることから、一般行政経費の大幅な増加が予想される。その反面で、給与関係経費については20兆9,760億円で前年度より約2,934億円1.4%の減少し、公債費が13兆790億円で約1,633億円1.2%減少する。投資的経費は10兆8,984億円で前年度より4,048億円3.6%の減少で、うち補助事業(国直轄事業負担金を含む)は5兆7,354億円で2,120億円の減少で、単独事業は5兆1,630億円で1,929億円3.6%の減少となっている。一般行政費を除く主要経費の減少が見込まれている(図4)。

### (1) 給与関係経費

給与関係経費は、人事院勧告による給与引き下げ勧告があったものの国は公務員改革の関連で勧告を実施していないため、各県の人



事委員会勧告による給与の引き下げを見込み、20兆9,760億円、前年より2,934億円(1.4%)の減少となった。

職員数については、一般職員の9,511人削減をはじめとする定員純減の実績を見込み、小学校児童数の減少などに伴う義務教育教職員の減少2,036人を見込むことにより、警察官の626人の増加などを加え10,908人の純減としている。

国家公務員制度改革により公務員給与を7.8%削減する法案が国会で宙に浮いている状況にあるが、この法案の内容は、今年度の計画には見込まれていない。仮に法案が成立した場合でも具体的な対応は自治体の自主的判断に委ねるものとしている(1月13日総務省自治財政局のヒアリング)。

## (2) 一般行政経費

一般行政経費の総額は、31兆1,406億円で、前年度より3,180億円(1.0%)増加して

いる。国庫補助事業では、生活保護費をはじめとする社会保障関係費が7,700億円ほど増えているが、他の経費の削減があり1,339億円(0.9%)の増加となった。

地方単独事業では、13兆8,095億円で506億円(0.4%)減少している。これは、震災復興特別交付税により別枠で措置することとされている地方税等の減収分(震災関連)1,271億円を減額計上しており、これを除いた場合は、13兆9,366億円であり、前年度に比し、765億円(0.6%)増加していることになる。

## (3) 地域経済基盤強化・雇用等対策費

既に見たとおり、「地方再生対策費」及び「地域活性化・雇用等対策費」については、一定の縮減を図った上で、「地域経済基盤強化・雇用等対策費」として整理・統合されることとなった。歴史的円高等の地域経済を取り巻く環境が激変する中であって、海外競争

力強化等のため、地域が実施する緊急事業に対応するための緊急枠（1,750 億円）を含めて1兆4,950億円が計上されている。

#### (4) 公債費

公債費＝地方債の元利償還金は、13兆790億円（元金償還金10兆8,297億円、利払費2兆2,493億円）であり、1,633億円（1.2%）減少している。

なお、既に見たように年度末の地方債現在高は144兆2,075億円と見込まれ、7,657億円（0.5%）増加する見込みである。

また地方債の発行が11兆1,654億円で、地方債の元利償還金である公債費が13兆790億円と地方債発行額を上回ったことから、地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス）は引き続き黒字となることが見込ま

れている。地方のプライマリーバランスは、2004年度に地方債の発行額を公債費が上回って以降、決算ベースでは黒字で推移している。

#### (5) 投資的経費

投資的経費は、10兆8,984億円であり、4,048億円（3.6%）減少している。

国の補助事業である公共事業費は、5兆1,478億円で1,581億円（3.0%）減少している。このうち、普通建設事業費は5兆901億円で1,505億円（2.9%）減少しており、災害復旧事業費は577億円で76億円（11.6%）減少している。

国庫補助負担金を伴わない地方単独事業費は5兆1,630億円を計上しており、1,928億円（3.6%）減少している。

## II 2012年度の特徴的な施策

### 1. 税と社会保障の一体改革への対応

社会保障費が毎年増加の一途を辿る中で、社会保障制度のあり方とその負担のあり方を抜本的に見直す必要があることは、つとに多くの識者から指摘されてきたことである。民主党政権になっての最大の課題である社会保障と税の一体改革について、昨年12月27日に政府と民主党内のとりあえぬ意見一致をみた。そのうえで2012年1月6日に、政府・与党社会保障改革本部において「社会保障・税一体改革素案」が決定された。現在、法案化の作業を行い、3月までには国会提出するものとされている。

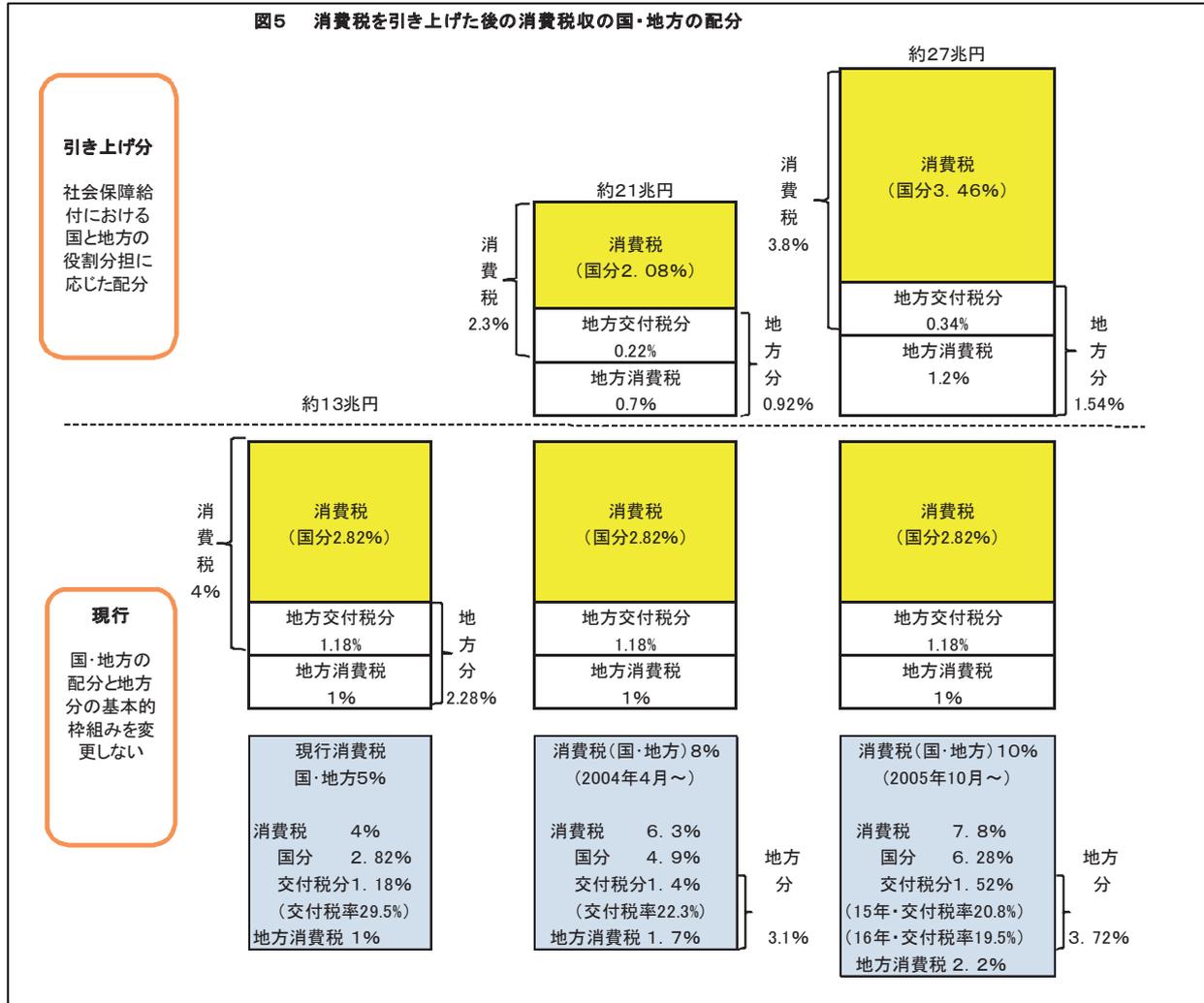
この社会保障と税の一体改革については、2011年6月に基本的な考えが政府内部でまとめられていた。その中で、「税制抜本改革については、政府は日本銀行と一体となって

デフレ脱却と経済活性化に向けた取組みを行い、これを通じて経済状況を好転させることを条件として遅滞なく消費税を含む税制抜本改革を実施するため、平成21年度税制改正法附則104条に示された道筋に従って平成23年度中に必要な法制上の措置を講じ」とされていた。

これを受けて、昨年9月に発足した野田政権の「基本方針」（平成23年9月2日閣議決定）では、「社会保障・税一体改革成案を早急に具体化する」こととされ、12月5日の政府・与党社会保障改革本部で野田総理から「年内目途に、6月の『成案』を具体化した『素案』とりまとめ」との指示がなされ、この総理指示を受け、議論が進められてきたものであった。

「社会保障・税一体改革素案」によれば、「国民の自立を支え安心して生活ができる社

図5 消費税を引き上げた後の消費税収の国・地方の配分



会基盤を整備する、という社会保障の原点に立ち返り、社会保障の機能強化を確実に実施するとともに社会保障全体の持続可能性の確保を図ることにより、全世代を通じた国民生活の安心を確保する「全世代対応型」社会保障制度の構築を目指すものである。

また、社会保障は、子育て、医療、介護などの多くが地方自治体を通じて国民に提供されており、地方自治体の役割も極めて大きいことから、国と地方が一体となって、安定的に実施していくことが重要であり、今回の改革は、国・地方双方が協力しながら推進していく必要がある。」とされている。

そのうえで、消費税の社会保障財源化、税制全体を通じた改革を行いながら、消費税の

税率を次のとおり引き上げることとしている。引き上げる税率は、①2014（平成26）年4月1日6.3%（地方消費税と合わせて8%）、②2015（平成27）年10月1日7.8%（地方消費税と合わせて10%）と、2段階での引き上げをめざしている。

また、「消費税に係る地方交付税率（現行29.5%（消費税率換算1.18%））については、平成26年度から22.3%（消費税率換算1.40%）、平成27年度から20.8%（消費税率換算1.47%）、平成28年度から19.5%（消費税率換算1.52%）とする」とされた。

具体的には図5の通りの引き上げが行われ、引き上げ分の消費税収5%について国と地方の配分が「国3.46%、地方1.54%（地方

## 社会保障改革のポイント

2012年1月20日関係5大臣会合

### ◎ 社会保障の充実と安定化

(1) 社会保障の充実 +2.7兆円程度(消費税込の1%程度)

(充実:~3.8兆円程度-重点化・効率化~1.2兆円程度)

- 子ども・子育て対策 0.7兆円程度
- 医療・介護の充実 ~1.6兆円程度
- 年金制度の改善 ~0.6兆円程度
- 貧困・格差対策の強化(低所得者対策等) 再掲~1.4兆円程度

(2) 社会保障の安定化 : 今の社会保障制度を守る

10.8兆円程度(消費税込4%程度)\*財政健全化にも一定の寄与

- 年金国庫負担2分の1(年金交付国債の償還費用含む) 2.9兆円程度
- 後代への負担のつけ回しの軽減 7.0兆円程度
- 消費税率の引き上げに伴う社会保障支出の増 0.8兆円程度

### ◎ 国・地方を通じた社会保障財源の確保

国の制度と地方が自主的に実施する事業の2つのセーフティネットが組み合わさることによって社会保障制度全体が持続可能となっている。

これを踏まえ、引き上げ分の消費税込5%の配分については、社会保障4経費に則った範囲の社会保障給付における国と地方の役割分担に応じ

国3.46%、地方1.54%(地方消費税1.2%、交付税0.34%)とする。

### ◎ 消費税の用途の明確化

増税分は、全額社会保障財源化し、国民に還元。官の肥大化には使わない。

消費税1.2%、交付税0.3%)とする」と明示された。

2012年1月20日にまとめられた関係5大臣会合で合意された「社会保障改革のポイント」では、消費税引き上げによる増収の用途について上記の内容が示されている。それによれば、①「社会保障の充実」に7兆円程度(消費税込の1%程度)、具体的には、子ども・子育て対策に0.7兆円程度、医療・介護の充実に1.6兆円程度、年金の改善に0.6兆円程度、貧困・格差対策の強化(低所得者対策等)1.4兆円程度(再掲)、②「社会保障の安定化-今の社会保障制度を守る」に10兆円程度(消費税込4%程度)、具体的には、年金国庫負担2分の1(年金交付国債の償還費用含む)2.9兆円程度、後代への負担のつけ回しの軽減7.0兆円程度、消費税率の引き上げに伴う社会保障支出の増0.8兆円程度、となっている。

法案提出を前にして、既に社会保障の将来像をめぐってすでに与野党での駆け引きが始

まっており、消費税増税をめぐる世論の賛否の動向も拮抗しており、国民の中での本格的な議論がなされようとしている。消費税を提案する内閣は、歴代倒閣の憂き目にあう状況ではあったが、1,000兆円にもなろうとする国・地方の長期債務残高を考え、ヨーロッパの金融危機も考慮したときに、将来を見据えた広範な論議を積み重ね、成案を見ることを期待したい。

## 2. 子ども手当から子どものための手当へ

### (1) 子ども手当の法制化ならず

2010年度、中学生までの子ども1人当たり1万3,000円でスタートした子ども手当は、2011年度に3歳未満の子ども1人に月額20,000円を、3歳以上中学校修了までの子ども1人13,000円を支給すべく制度改正を国会に提出したが、法案の成立が難航した。2011年3月に、2010年と同額を6ヶ月

だけ延長する「つなぎ法案」が成立した。この後、与野党協議が続けられたが、その結果「平成 23 年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法」が成立した。これにより、2011 年度 10 月から支給額を減らした暫定措置をとり、2012 年度以降は新しい法律で対応することになった。

特別措置法による支給額は、①3歳未満の子ども一人につき月額 15,000 円、②3歳以上小学校修了までの子ども（第1子・第2子）一人につき月額 10,000 円、③3歳以上小学校修了までの子ども（第3子以降）一人につき月額 15,000 円、④小学校修了後中学校修了までの子ども一人につき月額 10,000 円を支給する、というものであった。そして2012 年度以降には、恒久的な子どものための金銭給付のための制度について、この手当額を基にして、所得制限を行うなど児童手当法に所用の改正を行うこととされた。

新年度予算編成に合わせて、2011 年 12 月 20 日には「平成 24 年度以降の子どものための手当等に関する 4 大臣及び民主党政調

査会合」において合意が取り付けられた。4 大臣とは総務・財務・厚生労働大臣と官房長官である。

その内容は、①支給額は、特別措置法（上記の通り）と同額とする。②所得制限は 960 万円（夫婦、子ども 2 人）とし、2012 年 6 月分から適用する。所得制限以上のものについては、中学校修了まで子ども 1 人につき 5,000 円を支給する。③所得制限未満の被用者に対する 3 歳未満の子どもに係る手当の費用の 15 分の 7 を事業主が負担し、その他の子どもに係る手当の費用を国と地方が 2 対 1 の割合で負担する仕組みとする。なお、都道府県と市町村の負担割合は、1 対 1 とする。④公務員については、所属庁から支給する。⑤特別措置法で設けられた、保育料の手当からの直接徴収、学校給食費等の本人同意による手当からの納付、子どもの国内居住要件、施設入所子どもの施設の設置者への支給等については、同様の仕組みを設ける、となっていた。これに基づく、国・地方・事業主の負担は図 6 のとおり変更される。

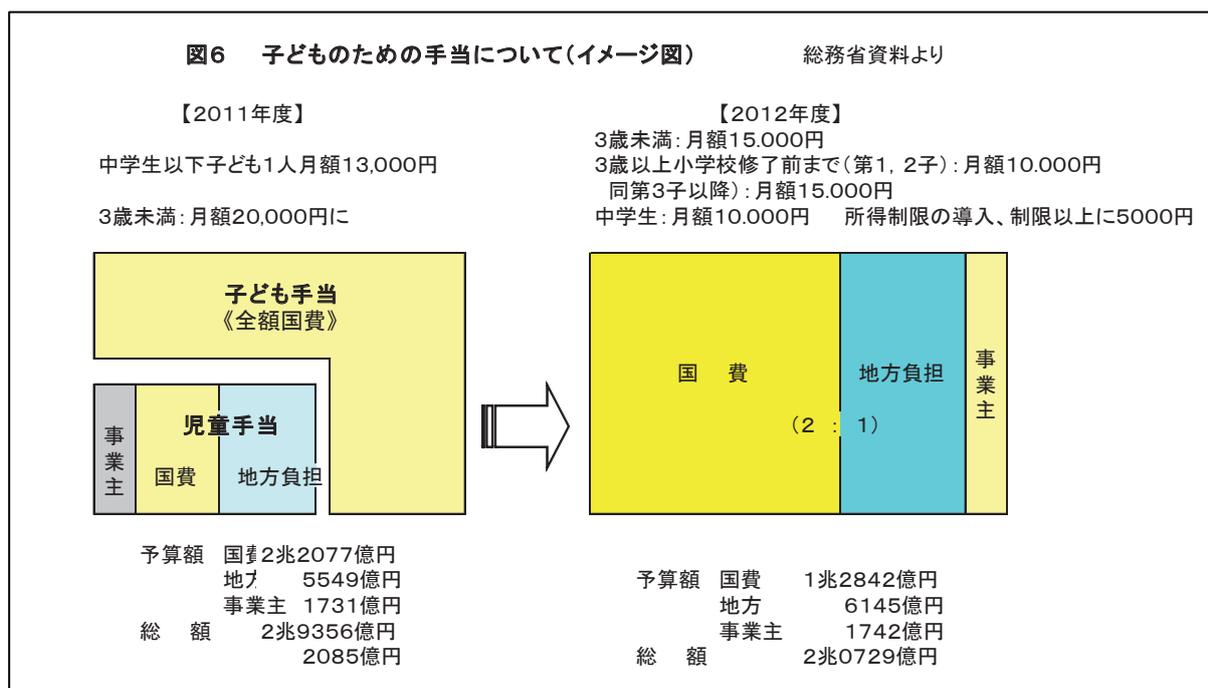
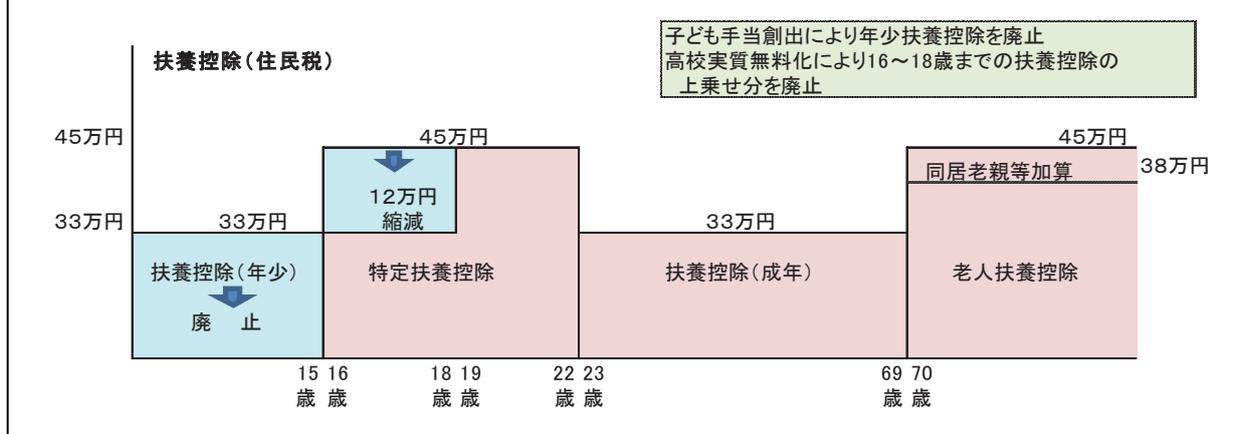


図7 2010年度税制改正による扶養控除の見直し 2012年度分から適用



## (2) 年少・特定扶養控除の廃止・縮減による増収の使途

2010年度からスタートした子ども手当は、参議院選挙の結果によるねじれ現象により大きく後退を余儀なくされたことになる。制度の開始にあたって、2010年度税制改正により所得税・住民税の年少扶養控除の廃止及び特定扶養控除の縮減が行われたが(図7)、この影響は2012年度から生じることになっており、これによる地方財政の増収分は、5,050億円と見込まれている。

この地方増収分について、上記の4大臣会合の合意により次のような使途が決められた。

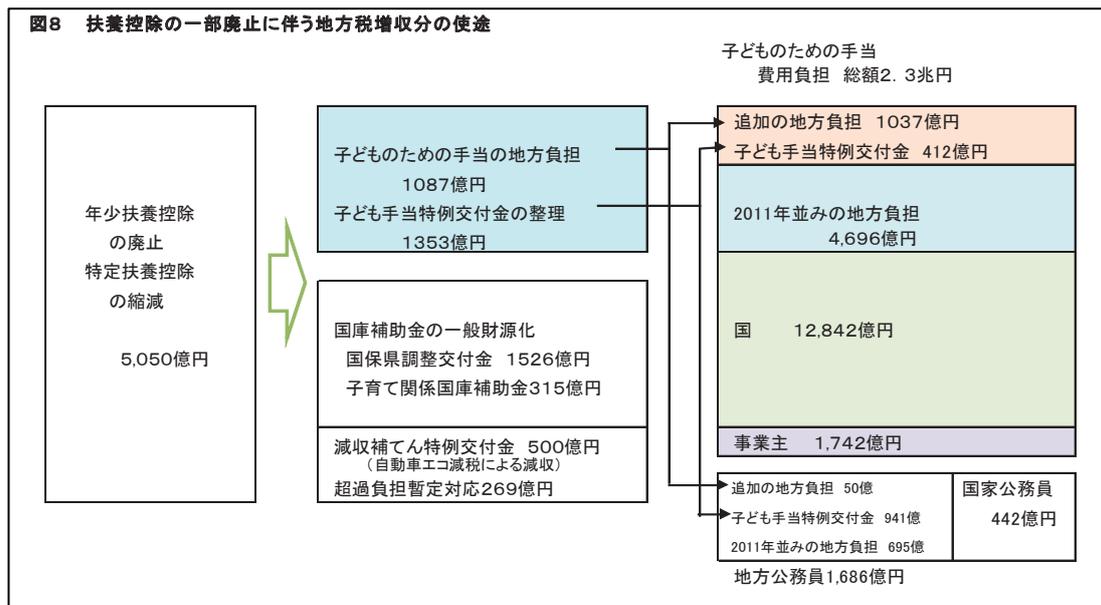
①2012年度の子どものための手当の地方負担分(1,087億円)については、地方負担分1,037億円、地方公務員の子ども手当財源に50億円。②子ども手当創設による地方の負担軽減のための特例交付金(1,353億円)については、特例交付金412億円、地方公務員の子ども手当財源に941億円。③2012年税制改正により自動車取得税のエコ減税が継続されるが、この減収の一部を地方特例交付金で補てんされる500億円について、国費から地方財政の増収分に振り替える。④地方の自由度の拡大に合わせ、次の国庫補助負担金を一般財源化する。ア.子育て関係の国庫補

助負担金 315億円、イ.国民健康保険都道府県調整交付金1,526億円、ウ.特定疾患治療研究事業に関する地方の超過負担の財源として活用する269億円などである(図8)。

なお、これらの措置は、児童手当法の一部を改正する法律として国会審議にかけられ、題名を「子どものための手当の支給に関する法律」と改めることになっている。

さらに、子どもの施策に関連して、「子ども・子育て新システム」が本格的実施に向けて今年度中に成案を得ることとされた。「子ども・子育て新システム」とは、2010年6月29日に政府の少子化社会対策会議が決定した内容を具体化することになる。「新システム」とは、「子ども・子育てを社会全体で支援する」方針の下に、子育て関連の国庫負担金・補助金・事業主等からの拠出金を一本化して、交付金として実施主体である市町村に交付し、市町村で子ども・子育て支援の給付・サービスを包括的・一元的に実施しようとするものである。「政府の推進体制・財源を一元化し」「社会全体(国・地方・事業主・個人)による費用負担」「基礎自治体(市町村)の重視」「幼稚園・保育所の一体化」「多様な保育サービスの提供」がその柱とされる。税制抜本改革とともに、通常国会に法案を提出し、2013年度からの実施をめ

図8 扶養控除の一部廃止に伴う地方税増収分の使途



ざすこととなっている。

### 3. 一括交付金化＝「地域自主戦略交付金」の拡充

民主党のマニフェストにあった「ひも付き補助金を廃止して一括交付金に」改めることができるかどうか地方財源対策と合わせて大きな課題であった。2010年10月に「地方の自主性を確立するための戦略的交付金（地域自主戦略交付金）」の大枠についての案が決定された。それには、第一段階として「投資補助金を所管するすべての府省が平成23年度から、投資補助金の一括交付金化に取り組む」とされ、その規模は投資関係の「1兆円強（初年度はその半分程度）」とし、「都道府県分は平成23年度から、市町村分（政令市を含む）は平成24年度から導入」するものとされた。「地域自主戦略交付金」は、対象となる各補助金を内閣府に一括予算計上したうえで、各自治体の事業選択に基づき事業の実施計画を内閣府に提出し、内閣府は予算を各府省に移し替えたうえで一括交付金として交付する仕組みとなった。

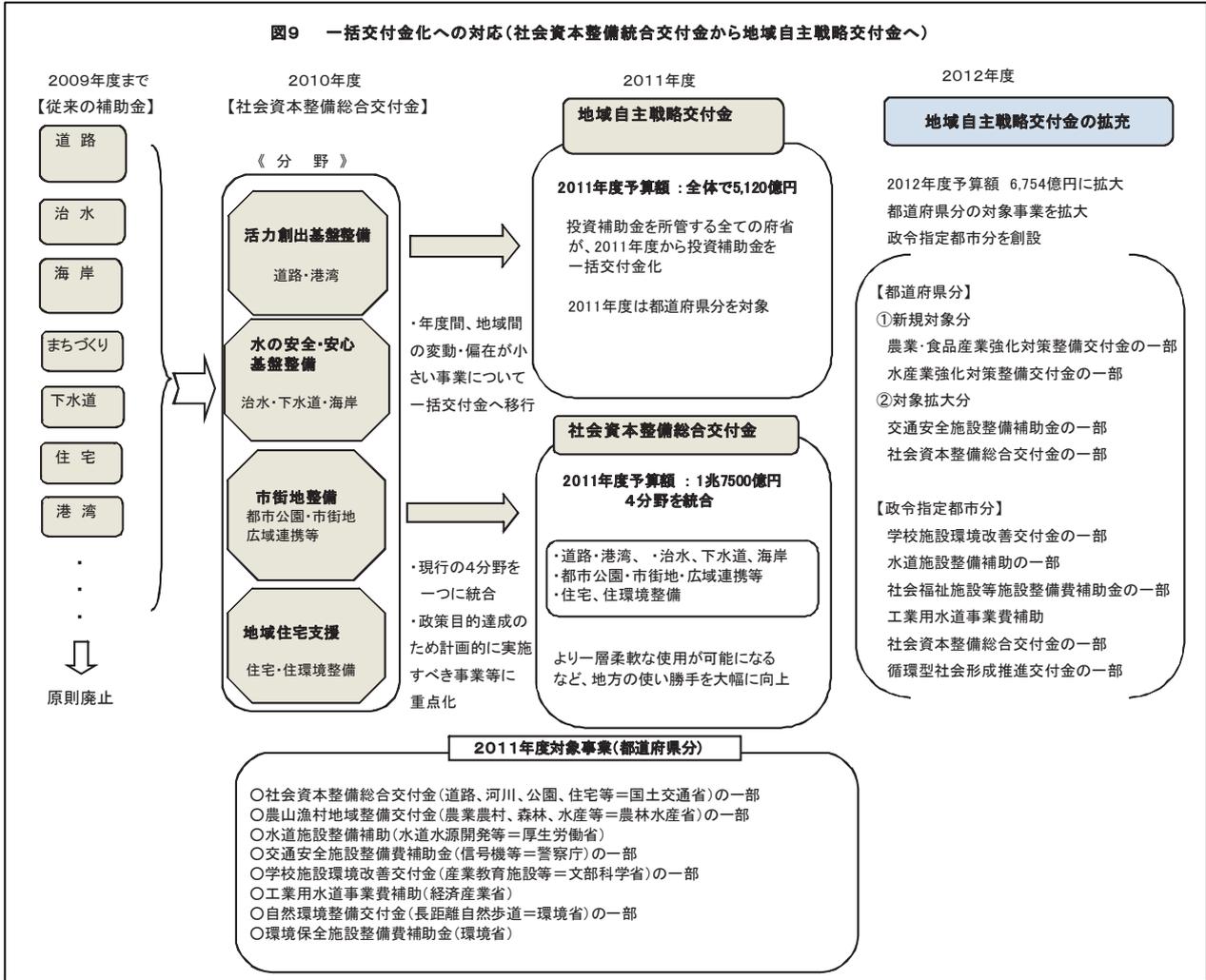
こうして、補助金の一括交付金化は、2011年には都道府県の投資的事業の補助金からスタートすることになった。「地域自主戦略交付金」は5,120億円が予算化され、いち早く補助金をメニュー化している国土交通省の「社会資本整備総合交付金」が3分の2を占めている。続いて農林水産省が昨年度メニュー化した「農山漁村地域整備交付金」、文部科学省の「学校施設環境改善交付金」などが金額の大きい補助金であった。

2012年には、予算額を6,754億円に拡大し、都道府県分の対象事業を拡大するとともに、政令指定都市分を創設した。

都道府県分の新規対象分としては、農業・食品産業強化対策整備交付金の一部、水産業強化対策整備交付金の一部など、対象拡大分としては交通安全施設整備補助金の一部、社会資本整備総合交付金の一部などである。

創設された政令指定都市分には、学校施設環境改善交付金の一部、水道施設整備補助の一部、社会福祉施設等施設整備費補助金の一部、工業用水道事業費補助、社会資本整備総合交付金の一部、循環型社会形成推進交付金の一部などとなっている（図9）。

図9 一括交付金化への対応(社会資本整備総合交付金から地域自主戦略交付金へ)



また、2011年度については、沖縄振興自主戦略交付金が総枠の中に含まれていたが、2012年度には沖縄振興一括交付金制度が創設され、経常的経費や市町村事業を含む沖縄独自の新たな制度で、これまで地方単独で行っていたソフト事業なども対象とされること

になった。沖縄振興予算 2,937 億円のうち一括交付金は 1,575 億円で、沖縄振興特別推進交付金 803 億円、沖縄振興公共投資交付金 771 億円が予算化された。沖縄に対するせめてもの政府の配慮か、自由度の高い交付金となっている。

### Ⅲ 東日本大震災関係予算の概要

東日本大震災の復旧・復興に向けて、政府は 2011 年度予算について第 1 次から第 4 次までの補正予算を組み、それぞれ原案通り成立させてきた(文末表 2)。

また、復興に要する財源を確保するための

法律(「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法」通称・復興財源確保法)も、野党から多くの修正を求められたものの成立を見ている。さらにこの法律に基づき、2012

年度政府予算は、復興に関する予算について「東日本大震災復興特別会計」を組むことになった。それに伴い、既に見たとおり、地方財政計画においても通常収支とは区分して東日本大震災分を計上している。

以下、4次にわたる2011年度補正予算と、新年度予算の東日本大震災復興特別会計、そして地方財政計画の東日本大震災分の概要についてみることにする。

## 1. 2011年度一般会計の補正予算

### (1) 第1次、第2次補正予算

東日本大震災の復旧・復興にむけて、2011年度当初予算が3月29日に成立したのを受けて、まず補正予算での対応が始まった。現地での仮設住宅の建設やがれきの撤去などを行うための当面の措置をとるため、緊急に必要な経費を第1次補正予算で組んだ。災害救助関係4,829億円、いわゆるがれき処理費である災害廃棄物処理事業費3,519億円、災害復旧事業などの公共事業費1兆2,019億円、施設災害復旧費4,160億円などを中心にして、復興関係経費4兆152億円が盛り込まれた。この財源は、基礎年金国庫負担金の特別会計繰入を2.5兆円削減し、経済危機対応・地域活性化予備費から8,100億円充当するなど、予算化されていた経費を削減することにより捻出し、公債の発行は抑えられた。緊急対応として野党からの賛成も得られ、5月2日にこの補正予算は成立を見た。

震災復興計画の基本構想を定めるため、首相の諮問機関として東日本大震災復興構想会議がつけられ、5月10日には復興7原則が打ち出されるとともに、6月25日に復興ビジョン「復興への提言～悲惨のなかの希望～」がまとめられた。一方、政府の震災復興基本法は、5月13日に国会提出されたものの野党の合意を得られず、衆議院東日本大震

災復興特別委員会の委員長の発議による「東日本大震災復興基本法案」がまとめられ、6月20日に成立を見た。それらを受けて、政府が「復興の基本方針」を決定したのが7月29日であった。

この間、内閣不信任案をめぐって「政争」が続き、菅首相の退陣時期をめぐっての混乱が続いた。本格的な復興対策経費を盛り込んだ大規模な補正予算を組むことが予定されていたが、これも政局がらみで先送りになった。そのため、第1次補正の不足を補うために、第2次補正予算が組まれることになった。第2次補正予算は、①原子力損害賠償のためにつくられる原子力損害賠償支援機構への出資金や交付国債償還のための利子など2,754億円、②被災企業の二重ローン問題への対応と被災者生活債権支援金の支払など3,774億円、③被災した自治体への特別交付税を中心とした地方交付税5,455億円が中心であった。総額1兆9,988億円の財源は、2010年度決算の剰余金を充てることとなり、地方交付税財源5,455億円と一般会計の剰余金1兆4,533億円が充てられ、公債は発行しないこととした。7月25日に第2次補正予算は成立した。

菅政権における最後の難関が、特例公債法案の成立であった。一般会計における経常経費の財源を税収でまかなえず、その経常経費不足を埋めるために特例公債の発行が必要になるが、毎年の予算関連法案として特例公債法改正が必要とされている。2011年度予算は前年度内に成立していたが、特例公債法案が成立していなかった。特例法が成立しないと9月以降の政府予算の執行ができなくなるおそれも出てきた。それを打開するため、前章で見たように、民主党のマニフェストの目玉であった「子ども手当」を縮減し、所得制限の導入などを盛り込んだ児童手当法の改正によって与野党合意が成立し、これに伴い特

例公債法の成立を見た。この法案成立をみて菅総理の退陣となった。

## (2) 第3・4次補正予算と復興財源確保法

東日本大震災からの復興の基本方針が、7月29日にまとめられた。基本方針は「復興期間は10年間とし」「復興需要が高まる当初の5年間は『集中復興期間』と位置づける。また、一定期間経過後に事業の進捗等を踏まえて復旧・復興事業の規模の見込みと財源について見直しを行」う。「集中復興期間（5年間）の復旧・復興対策規模（国・地方の公費分）全体の推計は19兆円程度」としたうえで「①救助・復旧事業にかかる規模10兆円程度、②復興に向けた事業にかかる規模、少なくとも9兆程度」と見込んでいる。この復旧・復興対策の規模には、原子力損害賠償法などに基づき事業者が負担すべき経費は含まれていない、とされ原発補償関係費用は除かれていた。

震災復興に向けた本格的予算を確保するために第3次補正予算が組まれたのは、野田政権になってからであった。また復旧・復興の財源には復興債の発行が必要となり、その償還期間や償還財源を暫定的に増税でまかなうことになるため、その財源確保の方法が焦点となった。政府は「東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法（通称・復興財源確保法）」を国会に提出したが、与野党協議の結果、大幅な修正を経て次のような内容で成立を見た。

### ①税外収入に係る措置

ア.財政投融资特別会計財政融資資金勘定から、国債整理基金特別会計に繰り入れることができる。

イ.日本たばこ産業株式会社の株式の所要数を国債整理基金特別会計に所属替をする。

ウ.東京地下鉄株式会社の株式の所要数を国

債整理基金特別会計に所属替をする。

### ②復興特別所得税

所得税額に対して2013（平成25）年1月から2037（平成49）年12月まで25年間、2.1%の時限的な付加税を創設する（政府原案は10年間、4%）。

### ③個人住民税均等割の増額

個人住民税の均等割を2014（平成26）年度分から2023（平成35）年度分まで10年間、都道府県民税の1,000円を1,500円に、市町村民税の3,000円を3,500円に引き上げる（政府原案にはなかったが、衆院修正で5年間、500円とされていた）。

### ④復興特別法人税

2011年度税制改正に盛り込んでいた法人税減税（30%から25.5%に）と課税対象の拡大を行った上で、法人税額に対して2012（平成24）年度から2014（平成26）年度までの3年間、10%の時限的な付加税を創設する。

### ⑤措置復興債の発行等

集中復興期間の5年間に復興に要する費用の財源は、予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で復興債を発行する。復興債は、2037（平成49）年度まで25年間に償還する（原案は償還期間10年）。

なお、当初政府案にあったたばこ税の増税は見送ることになった。この復興増税により、所得税で7.5兆円、法人税で2.4兆円、住民税で0.6兆円の合計10.5兆円程度が見込まれており、復興経費（復興債の償還を含む）に充てられることになった。

第3次補正予算は、復興財源確保法とともに国会に提出され、復興債11兆5,500億円を主な財源として、総額12兆1,025億円の規模となった。災害廃棄物処理事業費3,860億円、災害復旧事業費など公共事業の追加1兆4,734億円、災害関係融資関係経費6,716億円、地方交付税1兆6,635億円、東日本大

震災復興交付金 1 兆 5,612 億円、原子力災害復興関係経費 3,558 億円、全国防災対策費 5,752 億円、その他東日本大震災関係経費 2 兆 4,631 億円などを合わせた震災関係経費が 9 兆 2,438 億円となる。これに、第 1 次補正で補正財源に充当した年金臨時財源削減を補てんする費用 2 兆 4,897 億円などが加わり 11 兆 5,686 億円となっていた。さらに、台風 12 号関係災害対策費と B 型肝炎関係経費を加えたものが、第 3 次補正予算の主な経費である。

このうち、地方交付税(震災復興特別交付税) 1 兆 6,635 億円は、通常の特別交付税とは別枠で、個々の被災自治体における負担をゼロとするように、3 月末までに、事業の実施状況に合わせて決定・配分されることになった。この特別交付税は、第 3 次補正予算に伴う地方負担分として 7,322 億円、第 1 次 2 次補正予算に伴う地方負担分として 6,313 億円、地方税法の改正等に伴う地方税等の減収

分として 3,000 億円などに充てられることとなっている。

また、大震災復興交付金 1 兆 5,612 億円については、復興事業に充てられるもので、復興事業は国の負担割合を通常の補助事業より大幅に増やし、国費 80%、地方負担が 20% としており、その国負担分を復興交付金で充てることになっている。また、地方負担分は、前述のように災害復興特別交付税を充てることになっている(図 10)。

この第 3 次補正予算の成立によって、第 1 次の 4 兆円、第 2 次の 2 兆円、第 3 次 9.2 兆円(年金財源補てんを除く)を合わせると 15 兆 2 千億円になり、復旧・復興費用を 19 兆円程度と見込んでいた額の約 8 割が確保されたことになる。

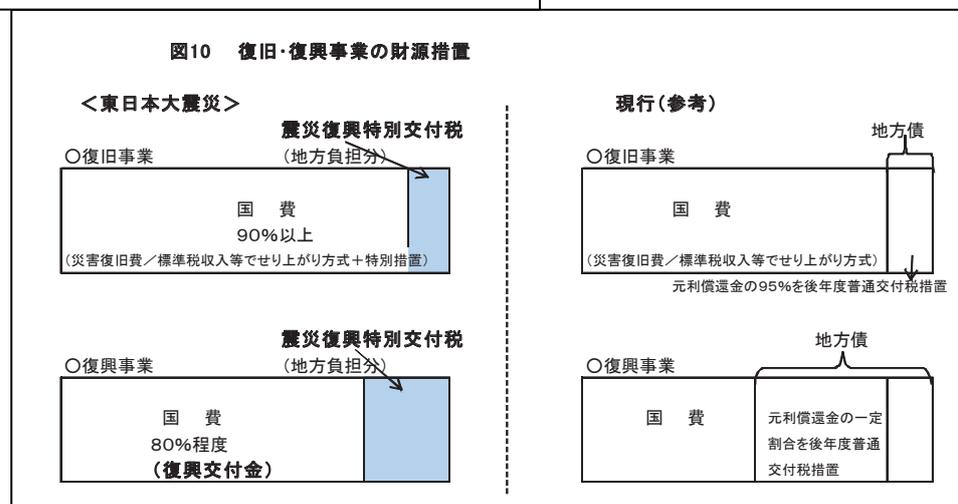
なお、2011 年度の第 4 次補正予算が組まれたが、生活保護費など義務的経費と経常経費の追加補正が中心であり、震災復興関係の経費は含まれていない。

**2011年度地方交付税(震災復興特別交付税)の増額 第3次補正**

◎東日本大震災からの復旧・復興事業にかかる地方負担について  
1兆6,635億円地方交付税を増額(第3次補正予算)

①第3次補正予算に伴う地方負担	7,322億円
②第1第2次補正予算に伴う地方負担	6,313億円
③地方税法の改正等に伴う地方税等の減収分	3,000億円

◎この増額については、通常の特別交付税とは別枠で個々の被災団体における負担をゼロにするように、事業実施状況に合わせて決定・配分予定



## 2. 2012 年度東日本大震災復興特別会計

2012 年度の政府一般会計予算は、前年度当初予算より約 2 兆円少ない 90 兆 3,339 億円となった。税収が 42 兆 3,460 億円で前年より 1 兆 4,190 億円の増、公債金が 44 兆 2,440 億円でほぼ前年と変わらず、その他収入が前年より半減し 3 兆 7,439 億円であった。これは通常収支部分にあたり、国債の償還金である国債費を除く基礎的財政収支対象経費は、前年度より 2 兆 473 億円少ない 68 兆 3,897 億円となり、2009 年なみの水準となった。しかし、公債金収入を除く税収などの収入はわずか 46 兆 899 億円であり、基礎的財政収支（プライマリーバランス）は 22 兆 2,998 億円の大きな赤字となっている。

そして、復興財源確保法は、その付則の中で「政府は、東日本大震災からの復興に係る国の資金の流れの透明化を図るとともに復興債の償還を適切に管理するため、復興事業に係る歳入歳出を経理する特別会計を平成 24 年度において設置すること」とされていたことから、2012 年度予算において一般会計とは別に、震災復興関係の経費については特別会計が組まれた。

この特別会計は、総額 3 兆 7,754 億円で、財源は復興債が 2 兆 6,823 億円で、復興特別所得税・法人税の収入と一般会計からの繰入となっている。一般会計からの繰入は、子ども手当の見直し、高速道路無料化の見直しなどで経費が削減された分を復興財源に充てるものである。歳出は、災害廃棄物処理事業費 3,442 億円、復興関係の公共事業の追加 5,091 億円、地方交付税（復興特別交付税）5,490 億円、震災復興交付金 2,868 億円、原子力災害関係経費 4,811 億円などが主な経費となっている。

### 2012年度東日本大震災復興特別会計

億円

	項目	2012(H24)年度	
		金額	構成比
歳入	税収	5,305	14.1%
	復興特別所得税	495	1.3%
	復興特別法人税	4,810	12.7%
	一般会計より受入	5,507	14.6%
	復興公債金	26,823	71.0%
	公共事業負担金等	118	0.3%
	合計	37,754	100.0%
歳出	災害救助等関係経費	762	2.0%
	災害廃棄物処理事業費	3,442	9.1%
	公共事業等の追加	5,091	13.5%
	災害関連融資関係経費	1,210	3.2%
	地方交付税交付金（復興特別交付税）	5,490	14.5%
	東日本大震災復興交付金	2,868	7.6%
	原子力災害復興関係経費	4,811	12.7%
	全国防災対策費	4,827	12.8%
	その他復興費	3,999	10.6%
	国債整理基金特別会計へ繰入	1,253	3.3%
	予備費	4,000	10.6%
	合計	37,754	100.0%

## 3. 地方財政計画・東日本大災害分

一方、地方財政計画において別枠とされた東日本大災害分は、東日本大災害復旧・復興事業が 1 兆 7,788 億円であり、全国で行われる緊急防災・減災事業分が 6,329 億円となっている。

東日本大災害復旧・復興事業の歳入の内訳を見ると、1 兆 772 億円が国庫支出金、震災復興特別交付税が 2011 年度に予算化した 1,365 億円を含めて 6,855 億円などである。この国庫支出金は、災害等廃棄物処理事業補助金 2,958 億円、東日本大災害復興交付金 2,842 億円、いわゆる除染費用として放射線量低減対策特別緊急事業 1,043 億円が大きなものである。また、震災復興特別交付税は、国直轄事業負担金と補助事業の地方負担分として 3,384 億円、地方単独事業分として 2,200 億円、地方税等の減収分の補てんに 1,271 億円が当てられることになる。

## 2012 年度地方財政計画（東日本震災分）

### 1 東日本大災害復旧・復興事業

億円

	項目	2012(H24)年度	
		金額	構成比
歳入	震災復興特別交付税	6,855	38.5%
	国庫支出金	10,772	60.6%
	うち東日本大震災復興交付金	2,842	16.0%
	地方債	127	0.7%
	雑収入	34	0.2%
	合計	17,788	100.0%
歳出	給与関係経費	145	0.8%
	一般行政経費	9,496	53.4%
	補助事業	6,805	38.3%
	単独事業	2,691	15.1%
	公債費	33	0.2%
	投資的経費	8,091	45.5%
	直轄事業負担金	555	3.1%
	補助事業費	6,836	38.4%
	単独事業費	700	3.9%
	公営企業繰出金	23	0.1%
	合計	17,788	100.0%

### 2 緊急防災・減債事業分

歳入	一般財源充当分	96	1.5%
	国庫支出金	2,059	32.5%
	地方債	4,173	65.9%
	雑収入	1	0.0%
	合計	6,329	100.0%
歳出	一般行政経費	120	1.9%
	補助事業	70	1.1%
	単独事業	50	0.8%
	公債費	30	0.5%
	投資的経費	5,743	90.7%
	直轄事業負担金	195	3.1%
	補助事業費	4,198	66.3%
	単独事業費	1,350	21.3%
	公営企業繰出金	436	6.9%
	合計	6,329	100.0%

### 2012年度地方財政計画 単位:億円

通常収支分	818,647
東日本大災害分	24,117
合計	842,764
2011年度(前年比)	825,054
増減額	17,710

歳出では、一般行政経費が 9,496 億円で、このうち国庫補助事業は 6,805 億円であり、がれきの処理費（災害等廃棄物処理事業）3,536 億円（地方負担 578 億円を含む）、国が全額負担する除染費用（放射線量低減対策特別緊急事業）1,043 億円が大きなものである。投資的経費は 8,091 億円であり、補助事業費（公共事業費）が 6,836 億円を占め、東日本大災害復興交付金 3,553 億円（地方負担 711 億円を含む）、河川等災害復旧事業費補助 1,070 億円などが大きな事業となっている。国直轄事業と国庫補助負担金などに基づく経費の内容と費用負担の割合を整理したのが図 10 の通りとなっている。

緊急防災・減債事業については、東日本大震災の教訓を踏まえて全国的に緊急に実施される防災・減債事業について、地方債と国庫補助金を中心的な財源として地方財政計画に組

み込まれたものである。総額 6,329 億円のうち地方債 4,173 億円、国庫支出金 2,059 億円が主な財源である。歳出では、投資的経費 5,743 億円が主要な事業費で、河川・道路・港湾などの国直轄事業に 1,098 億円、学校施設環境改善交付金 1,184 億円、社会資本整備総合交付金 2,132 億円などの補助事業費（公共事業費）が 4,198 億円などとなっている。

こうした復旧復興予算ができあがっているが、これを被災地の現地の実状に合わせた執行がいかに行えるかが問われることになる。被災自治体における復旧復興計画の策定の遅れも見られ、復興に予算が集約されるとはいえ復興計画の実施にあたっては各省庁に関係を持つことから、各省庁からさまざまな関与があるといわれている。被災地の求める事業執行にいかに対応できるかが課題である。

図 10

2012 年度復興特別交付税と復旧・復興事業経費の内訳

2012(H24)年度 震災対策特別交付税	
震災復興特別交付税 6,855億円	直轄・補助事業 の地方負担金 3,384億円
〔うち2011年度震災復興特別交 付税にかかる年度調整分〕 1,365億円	地方単独事業分 2,200億円
	地方税等の減少分 1,271億円

\* 直轄・補助事業費は、直轄事業にかかる国費2,259億円  
を含み 1兆2,125億円  
\* 震災特別交付税の2011,12年度分の累計は2兆2,125億円

国直轄事業費・国庫補助負担金等に基づく経費の内訳			
区 分	国庫負担	地方負担	合計
国直轄事業費			
河川改修費	94	45	139
地域連携推進事業費	1,088	312	1,400
港湾改修費	143	98	241
河川等差以外復旧費	542	44	586
その他	392	56	449
直轄事業合計	2,259	555	2,814
国庫補助事業			
災害救助費等負担金	493	55	548
災害等廃棄物処理事業費補助金	2,958	578	3,536
河川等災害復旧事業費補助金	988	81	1,069
社会資本整備総合交付金	267	242	509
循環型社会形成推進交付金	176	325	501
東日本大震災復興交付金	2,842	711	3,553
放射線量低減対策特別緊急事業 費補助金	1,043		1,043
中小企業協同組合等共同施設等 災害復旧事業費補助金	500	250	750
その他	1,504	1,271	2,775
合 計	10,772	3,512	14,284

## むすびにかえて

2012 年度政府予算における地方財政への対応を中心に見てきた。「財政運営戦略」に基づき「中期財政フレーム」を見直し、それが中心的な柱となり、曲がりなりにもその枠内で政府予算と地方財政対策が進められたことは評価されて良い。しかし、政府予算は、90 兆 3,339 億円の総額で、前年当初より 2 兆円の減少となっているものの、3.11 の東日本大震災により、大幅な復興・再生予算が一般会計とは別枠で復興特別会計として計上され、3 兆 7,754 億円が予算化されている。復興予算を合わせると前年度より 1 兆 7 千億円増えることになる。

地方財政計画でも、既に見たとおり、経常収支分と東日本震災復興を別枠で計上しており、両者を合わせると前年より 1 兆 7,710 億円程度増加となっている。災害からの早期復興を願えば、やむを得ないことといえよう。

地方財政対策では、2004 年度から「三位一体改革」で地方交付税が大幅に削減された「地財ショック」の借りを返すために、「別枠加算」として 1 兆円あまりを回復させ、地方交付税が総額で維持・定着されたことは、評価されて良い。また、「別枠加算」を含めて一般財源の総枠が 3 年間安定的に保障されたことは地方財政の安定化に役立つものといえる。

こうした側面は、マスコミ評論には出てこないものの政権交代による成果として改めて位置づけたい。しかし、政治的には衆参ねじれ国会を前に、野田内閣の政治理念の不鮮明さをつかれて、マスコミの評価はあまり見られない。そのなかでも、社会保障と税の一体改革に大きく踏み込み、社会保障財源化を明確にしての消費税引き上げを提起していることは、不安定な政権内部を抱えながらも、勇気ある決断と言えよう。現実の経済状況は極めて厳しく、やや回復しつつあるかに見える税収増も政策展開の財源不足を補いきれてはいない。

東日本大震災の復興は待たなしの状況にある。復興と合わせて国民が必要とする社会保障・医療・福祉サービス・教育を充実強化させること、そこに需要と雇用が生まれてくる。社会保障と税の一体改革と、新成長戦略を基本に据えて経済政策の強力な推進を行うための政策展開、その実行を着実に進めることがまさに求められている。

地方財政計画 歳入歳出 4年間の推移

単位: 億円、%

歳入	2009(H21)年度			2010(H22)年度			2011(H23)年度			2012(H24)年度		
	金額	増減額	構成比%	金額	増減額	構成比%	金額	増減額	構成比%	金額	増減額	構成比%
a 地方税	361,860	△ 42,843	39.6	325,096	△ 36,764	10.2	334,037	8,941	2.8	336,569	2,532	0.8
b 地方譲与税	14,618	7,591	2.3	19,171	4,553	31.1	21,749	2,578	13.4	22,615	866	4.0
c 地方特例交付金等	4,620	△ 115	0.5	3,832	△ 788	△ 17.1	3,877	45	1.2	2,602	△ 67.1	0.2
d 地方交付税	158,202	4,141	20.6	168,935	10,733	6.8	173,734	4,799	2.8	174,545	811	0.5
e 国庫支出金	103,016	2,185	14.1	115,663	12,647	12.3	121,745	6,082	5.3	117,604	△ 4,141	△ 3.4
f 地方債	118,329	22,274	16.4	134,939	16,610	14.0	114,772	△ 20,167	△ 14.9	111,654	△ 3,118	△ 2.7
g 地方債	66,843	△ 880	7.0	57,840	△ 9,003	△ 13.5	53,179	△ 4,661	△ 8.1	50,321	△ 2,858	△ 5.4
h 臨時財政対策債	51,486	23,154	9.4	77,069	25,583	49.7	61,593	△ 15,476	△ 20.1	61,333	△ 260	△ 0.4
i 使用料手数料	15,859	△ 361	1.6	13,126	△ 2,733	△ 17.2	14,279	1,153	8.8	14,037	△ 242	△ 1.7
j 雑収入	49,053	△ 1,329	4.9	40,506	△ 8,547	△ 17.4	40,861	355	0.9	40,444	△ 417	△ 1.0
k 合計	825,557	△ 8,457	100.0	821,268	△ 4,289	△ 0.5	825,054	3,786	0.5	818,647	△ 6,407	△ 0.8
一般財源 (a~d+h)	590,786	△ 8,072	72.3	594,103	3,317	0.6	594,990	887	0.1	596,241	1,251	0.2
実質的な地方交付税(d+h)	209,688	27,295	30.0	246,004	36,316	17.3	235,327	△ 10,677	△ 4.3	235,878	551	0.2

歳出	2009(H21)年度			2010(H22)年度			2011(H23)年度			2012(H24)年度		
	金額	増減額	構成比%	金額	増減額	構成比%	金額	増減額	構成比%	金額	増減額	構成比%
l 給与関係経費	221,271	△ 800	26.4	216,864	△ 4,407	△ 2.0	212,694	△ 4,170	△ 1.9	209,760	△ 2,934	△ 1.4
m 一般行政費	272,608	7,144	35.8	294,331	21,723	8.0	308,226	13,895	4.7	311,406	3,180	1.0
n 一般(補助)	122,887	7,227	17.6	144,313	21,426	17.4	157,481	13,168	9.1	158,820	1,339	0.9
o 一般(単独)	138,285	△ 11,519	16.8	138,285	0	0.0	138,601	316	0.2	138,095	△ 506	△ 0.4
p 国保高齢医療等	11,436	42	1.4	11,733	297	2.6	12,144	411	3.5	14,491	2,347	19.3
q 地方再生対策費	4,000	0	0.5	4,000	0	0.0	3,000	△ 1,000	△ 25.0	3,000	△ 3,000	△ 100.0
r 地域雇用創出推進費	5,000	5,000	0.0	5,000	△ 5,000	皆減	0.0	0.0	皆減	0.0	0.0	0.0
s 地域活性化・雇用等臨時特例費	0	0	0.0	9,850	9,850	皆増	9,850	9,850	皆増	9,850	9,850	皆増
地域経済基盤強化・雇用等対策費(名称・内容変更)	140,617	△ 7,534	14.5	119,074	△ 21,543	△ 15.3	113,032	△ 6,042	△ 5.1	108,984	△ 4,048	△ 3.6
t 投資的経費	59,809	△ 5,035	6.1	50,391	△ 9,418	△ 15.7	59,474	9,083	18.0	57,354	△ 2,120	△ 3.6
u 投資(直轄・補助)	80,809	△ 2,498	8.4	68,683	△ 12,126	△ 15.0	53,558	△ 15,125	△ 22.0	51,630	△ 1,928	△ 3.6
v 投資(単独)	132,955	△ 841	16.3	134,025	1,070	0.8	132,423	△ 1,602	△ 1.2	130,790	△ 1,633	△ 1.2
w 公費費	9,678	△ 2	1.2	9,663	△ 15	△ 0.2	9,612	-51	△ 0.5	9,667	55	0.6
x 維持補修費	26,628	276	3.3	26,961	333	1.3	26,867	△ 94	△ 0.3	26,590	△ 277	△ 1.0
y 公営企業繰出金	17,616	△ 476	2.1	17,454	△ 162	△ 0.9	17,118	△ 336	△ 1.9	16,824	△ 294	△ 1.7
z うち企業債還負担分	12,800	△ 11,700	0.8	6,500	△ 6,300	△ 49.2	7,200	700	10.8	6,500	△ 700	△ 9.7
aa 不交付団体水準超経費	825,557	△ 8,457	100.0	821,268	△ 4,289	△ 0.5	825,054	3,786	0.5	818,647	△ 6,407	△ 0.8
k 合計	662,186	4,560	80.8	663,289	1,103	0.2	668,313	5,024	0.8	664,533	△ 3,780	△ 0.6
地方一般歳出 (k-w-z-aa)												

	2010(H22)年度										2011(H23)年度										2012(H24)年度		
	当初予算額		補正第1号補正額		最終予算現額		当初予算額	当初比較	補正第1号補正額	補正第2号補正額	補正第3号補正額	補正第4号補正額	最終予算現額	当初予算額	対前年当初比較	伸び率%	構成比%						
	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	金額	率%	率%						
(歳入)																							
租税及び印紙収入	373,960	22,470	396,430	409,270	35,310							420,300	423,460	14,190	3.5	46.9							
その他収入	106,002	21,822	127,824	71,866	△ 34,136	3,051	19,988	1,332	88	0	11,030	96,325	37,439	△ 34,427	△ 47.9	4.1							
公債金	443,030	0	443,030	442,980	△ 50	0		115,500				558,480	442,440	△ 540	△ 0.1	49.0							
建設公債	63,530	125	63,655	60,900	△ 2,630	12,200						83,680	59,090	△ 1,810	△ 3.0	6.5							
特例公債	379,500	△ 125	379,375	382,080	2,580	△ 12,200						359,300	383,350	1,270	0.3	42.4							
復興公債金								115,500				115,500											
歳入(補正)合計	922,992	44,292	967,284	924,116	1,124	3,051	19,988	116,832	11,118	1,075,105	903,339	903,339	△ 20,777	△ 2.2	100.0								
補正後の予算総額		967,284				927,167	947,155	1,063,987	1,075,105	1,075,105													
(歳出)																							
一般歳出	534,542	35,297	569,839	540,780	6,238						1,406	542,186	512,450	△ 28,330	△ 5.2	56.7							
地方交付税	174,777	13,126	187,903	167,845	△ 6,932	1,200	5,455	16,635	3,608		3,608	194,743	165,940	△ 1,905	△ 1.1	18.4							
国債費	206,491	△ 4,131	202,360	215,491	9,000							215,491	219,442	3,951	1.8	24.3							
決算調整資金繰戻	7,182		7,182	0	△ 7,182						0	0											
東日本大震災関係経費						26,934	11,774	82,408				121,116	5,507	5,507		0.6							
災害対応公共事業費						12,020		14,734				26,754											
原子力災害関係経費							2,754	3,558				6,312											
東日本大震災経費小計						40,154	19,983	117,335	3,608		3,608	564,416											
その他の経費						4	5	3,690	20,331		20,331	24,030											
既存の経費						△ 37,107		△ 4,193	△ 14,227		△ 14,227	△ 55,527											
補正額合計						3,051	19,988	116,832	11,118		11,118	150,989											
歳出合計	922,992	44,292	967,284	924,116	1,124	927,167	947,155	1,063,987	1,075,105	1,075,105	903,339	903,339	△ 20,777	△ 2.2	100.0								
基礎的財政収支対象経費	709,319			708,625	△ 694							683,897	△ 24,728										
閣議決定	2009.12.25	2010.10.26		2010.12.24		2011.4.22	2011.7.5	2011.10.21	2011.12.20				2011.12.24										
国会提出	2010.1.22	10.29		2011.1.24		4.28	7.15	10.28	2012.1.24				2012.1.24										
予算成立	3.34	11.26		3.29		5.2	7.25	11.24	2.8														

## 横浜サンタプロジェクトの開催

特定非営利活動法人アクションポート横浜理事 土屋真美子

2011年12月10日、「横浜サンタプロジェクト--サンタが街にやってくる2011」が、パシフィコ横浜で開催された。今回、サンタとして集まったのは500人！子どもから「生サンタ」に見える年齢の人まで多世代の方々、そして属性も学生から企業人、NPOの人、行政マン、これも多様な人たちがボランティアとして集合し、パシフィコ横浜円形広場は真っ赤に染まった。

横浜サンタプロジェクトは3回目であるが、初年度は130人、2年目は300人と参加人数は年々増え、3年目となる2011年は遂に500人の大台にのった。

### 1. サンタプロジェクトができるまで

もともと、横浜サンタプロジェクトは、マツダ株式会社のスポーツカーである「ロードスター」愛好者が始めたものである。彼らは毎年、オープンカーという車の特性を生かし、車を櫛に見立ててサンタクロースに扮し、養護施設の子どもたちにプレゼントを届ける、というボランティア活動を長年続けていた。

ところが、続けるうちに、問題が出てきた。一つはプレゼントが集まらなくなってきたこと。もう一つは、「芸が無いので、行っても間が持たない」とプログラムの限界を感じはじめたことである。この二つの課題を解決しつつ、サンタプロジェクトを広げたい、という相談が、NPOの中間支援組織であるアクションポート横浜に寄せられた。

もともとアクションポート横浜の活動ミッションは「異なるセクター間の連携」である。企業が社会貢献活動をする際の支援も、活動の柱になっている。サンタプロジェクトは比

較的気軽に参加でき、プレゼントを貰う人もサンタ側もハッピーになれるという企画である。これはぜひ横浜に広げたいと考え、アクションポート横浜は、多くの企業、NPOに声をかけ、多様な人たちによる「横浜サンタプロジェクト実行委員会」を構成し、主催団体をつくっていった。

### 2. サンタプロジェクト概要

サンタプロジェクトは訪問サンタ、広場サンタ、ドライブサンタ、清掃サンタにわかれている。訪問サンタはその名の通り、サンタクロースがプレゼントをもって様々な施設に訪問するという、サンタプロジェクトの中核事業である。訪問する施設は養護施設以外に、障害者施設や高齢者施設など、2011年度は6施設を訪問した。

プレゼントは各施設約50は必要なので、300近くのプレゼントを用意する。しかし、マツダのボランティアが悩んだように、プレ

ゼント集めは結構大変である。一年目は「店頭で差し上げていたお絞りと」か「イベントで余ったティッシュ」「余ったストラップ」など、いかにも余りモノばかり集まってきて、「これじゃ、粗品だよな？」と悩んだ。しかし、横浜グッズ 001 のような横浜産品を扱っている企業が協力してくれるようになって、徐々にプレゼントは増えていった。特に、実行委員会メンバーが、取引先などにも働き掛けてくれるようになり、質・量ともに充実していった。2011 年はフェイスブックなどで PR した結果、「プレゼントを寄付したい」というありがたい申し出も増えたのである。

もう一つのマツダボランティアたちの課題「芸が無いので間が持たない」については、横浜市内の各区市民活動支援センターの協力を得た。センターには一芸自慢が登録されているので、ピエロやマジックなどを披露する方々が各コースに参加してくれることで、プレゼント以外でも子どもたちを楽しませることが出来るようになった。

広場サンタはもともと「訪問に行った後、せっかく広場を借りているので、帰ってくるまでの場つなぎ」という消極的な理由で、2 年目から始めた。しかし、八景島のマスコット「シーパラシー太」や本物のペンギンが参加してくれるようになり、手話ダンスなど子どもたちと一緒に楽しめるプログラムが増えていった結果、広場イベントとしても充実していった。特に、最初の年には手作りテントが風に飛ばされたりといった事故もあったが、2011 年にはボランティアとして参加のイベント会社がしっかりしたテントを設置し、事故はなくなった。

広場サンタは訪問サンタに比べると、当日でも参加できるという利点はあるが、訪問サンタのように、子どもたちに笑顔をプレゼン

ト、という趣旨が弱い。そこで、実行委員会で知恵を絞った結果、「子どもたちに一日ボランティアをしてもらって、自分で笑顔になろう！」というコンセプトを打ち出した。「被災地の物品を売るお店の手伝いをする」あるいは「ステージで芸を披露」と言う形での子どものボランティアプログラムを用意した。それによって 2011 年はフラダンスやキッズダンスなどの子どもたちのサークルが多数参加。その可愛さに、子どもたちに大人が笑顔をもたらう形になった。

ドライブサンタは普段車に乗る機会の少ない、母子家庭の子どもたちを対象に、ロードスターでミニドライブするものである。オープンカーに多くの子どもは大興奮。とても人気のあるプログラムになっている。この担当は、ロードスター愛好者で、遠い人は静岡や長野などから参加して、運転手として活躍してくれる。

清掃サンタは、もともとサンタのコスプレで 12 月に清掃していた I Love Yokohama 等の団体と連携している。これは当日だけでも参加できるボランティア活動なので、子どもたちもサンタのコスプレで参加する。

### 3. サンタプロジェクトの成果

この 3 年間の成果は、以下のとおりである。

#### ①実行委員会の広がりー多様な企業のネットワーク

実行委員会に 11 企業、5 団体が参加し、企画から参加する企業や団体のすそ野が広がっている。企業は社会貢献活動の一環として参加し、自分たちのスキルを持ち寄る。チラシの版下をつくるのはソフト会社、印刷するのは印刷会社、イベント会社は機材を出し、営業が活躍する会社はプレゼント集めにまわ

る。最後は監査法人が会計する。

自分たちのスキルを持ち寄り、金銭的負担も少ないので、負担感は大きくない。とはいえ、1年かけて企画を練り上げていくので、それなりに時間もかかるが、そのプロセスで参加企業同士が顔見知りになり、仕事上の付き合いに発展することもある。

また、プレゼントを協力してくれる協力企業は約30で、これも着実に増えている。

### ②企業の中で社会貢献活動が根付いてきた

社員が始める社会貢献活動は、必ずしも企業の賛同を得られるとは限らない。サンタプロジェクトに参加している企業も、最初は社員がボランティアとして関わり、徐々に社内に浸透していく、という形が多い。

ある企業も一部の有志社員がはじめ、最初は上司の理解を得られなかった。それを根気よく説得したり、折を見て社長に直訴したりという努力を重ね、社内のコンセンサスを徐々に獲得していった。その結果、2011年のサンタプロジェクト当日は、社長も参加してくれたのである。

こうしたプロセスを実行委員は共有し、自分の会社でもトライしてみるなど、参加企業の社会貢献活動は着実に進んでいる。

### ③企業のエンゲージメントが高まった

企業が社会貢献活動に参加する理由はいくつかあるが、大きな理由に「社員のエンゲージメントを上げる」ことがある。社会貢献活動をする中で、会社を見直し、会社の忠誠度が高くなる、というものである。

これは着実に成果があり、参加企業のいくつかからは「辞めたいと言っていた社員が、もうちょっと頑張ってみる、と言いだした」あるいは、「参加した社員から、自分の会社の

ことを見直したと言われた」というような報告が上がってくる。

以前のように社員旅行に行ったり、企業スポーツで盛り上がる、という機会が減っている今、サンタと言うコスプレで一体感を持つ活動は、社員同士のつながりをつくることに大いに貢献している。

### ④「当事者」が増えた

企業の社会貢献の目的が社員のエンゲージメントアップにあるなら、NPOが企業と連携する目的は、「当事者を増やす」ことにある。NPOの取り組む課題に共感し、共有する「当事者」として動いてくれる人を、一人でも増やすことが、NPOの目的である。

参加企業の一つは、事前に施設と調整する中で、施設の持ついくつかの課題に気づいた。施設の予算では棚や道具箱がつかれないというので、訪問当日に材料を用意し、日曜大工が得意な社員とともに、子どものための道具箱を作ったのである。この企業はクリスマスだけでなく、一年を通じてその施設とお付き合いが続いている。これは、まさにその施設の持つ課題に共感し、一緒に課題を解決しようとする「当事者」になったことであるが、他にもそうした企業は多い。

### ⑤地域に根付いてきた

1年目の参加者は実行委員中心であったが、2年目以降は横浜地域の大学生、地元の中小企業、みなとみらいの映画館、小学校の参加など、みなとみらい地域を中心に横浜地域の参加者が増え、地域に根付いてきた。みなとみらい地区の住民の方にも徐々に浸透し、「是非参加したい」という声を準備段階から聞くようになった。当日の参加者や実行委員の参加に限らず、プレゼント提供などにおいても

地域企業の参加が増え、徐々に「みなとみらいの冬のイベント」の一つとして根付いてきたように感じている。

#### 4. 課題と解決の方向性は？

このように、3年目まで順調に発展してきたサンタプロジェクトであるが、課題もまたある。最も大きな課題は「資金」。企業が参加しているのだから、企業に負担してもらえば良い、と考えがちだが、これが結構難しい。というのも、企業によっては「お金は出せな

いが、社員は出す」というところもあるからである。実行委員会を組んでいる以上、参加企業がすべてクリヤーできる条件が必要になる。そうなると、企業からは拠出金を得るのは難しく、他の財源を考えざるを得ない。

これまでは、助成金やフリーマーケットなどで何とか資金をひねり出してきたが、きちんとした財源が必要だ、と実行委員それぞれが考えている。2012のサンタプロジェクトまでには知恵を絞って、財源をひねり出し、さらにバージョンアップしたサンタプロジェクトを実現するのが、今後の目標である。



当日の様子は……

下記ウェブサイトもご覧ください！



<横浜サンタプロジェクトのHP>

[http://actionport-yokohama.org/  
action/santa/2011.html](http://actionport-yokohama.org/action/santa/2011.html)



パシフィコ横浜での活動の様子



岩手県大槌町がれき置き場の状況（2012年2月佐藤教授撮影）

#### 編集後記

昨年12月から、原子力発電所の是非を問う住民投票の実施を目指して、市民グループによる直接請求の署名集めが東京都と大阪市で展開されている。大阪では条例制定請求に必要な法定の署名数を上回り、市長に対して投票実施の条例制定請求が行われた。東京でも21万人を超える署名が集まり、必要数を越えたことが市民グループから発表されている。

利害関係が複雑に絡み合う原子力発電所の必要性についてイエスかノーかという単純な解を出すことは難しい問題であり、住民投票になじむテーマかどうかについては一考の余地もある。しかし、東京都でも署名数が必要数を越えたことは、自治法改正による要件緩和の効果もあったとはいえ、大都市住民にも無関心でいられないテーマとなったことを示している。

翻って、たとえば沖縄の米軍基地再編問題に私たちはどれだけの関心を抱いているだろうか。わずか1年前までは、原子力発電所の問題も同じくらいの関心程度であったはずである。「気づかない」「知らない」ことの悔いを再び経験しないために、アンテナを張りめぐらすことを忘れずにいたい。

（谷本有美子）

2012年 2月20日

#### 自治研かながわ月報第132号(2012年 2月号, 通算196号)

発行所	公益社団法人	神奈川県	地方自治研究センター	
発行人	上林得郎	編集人	勝島行正	定価1部500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3		神奈川県地域労働文化会館4F	
	☎045(251)9721(代表)		FAX 045(251)3199	
	<a href="http://kjk.gpn.co.jp/">http://kjk.gpn.co.jp/</a>		E-mail:kjk@gpn.co.jp	

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申しこみください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 800 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。