

## 2020 年度地方債計画

## —地方債の円滑消化、防災・減災、地方創生等がテーマに—

江夏 あかね

## ■ 要 約 ■

1. 2020 年度の地方債計画や地方財政対策では、地方債の市場における円滑な消化、近年の自然災害の激甚化を踏まえた防災・減災、地方創生等に関する対応が重層的に示され、地方公共団体が行財政運営の持続可能性を確保すべく、国が地方公共団体に良好に関与・支援するスタンスを改めて確認する内容となった。
2. 2020 年度の地方債市場を見据えた場合、市場環境の先行きを見通すのが困難な状況が続くと想定される。そのため、地方債に対する投資需要を適切に把握することに加え、金利変化に備えて各団体における最適調達年限構成の再考や、調達年限多様化の検討を進めることが中長期的な資金調達の安定性を享受する一助になると考えられる。
3. 地方財政の観点からは、地方公共団体が財政規律を維持しながら、地方が抱える課題、すなわち地方創生や持続可能な開発目標（SDGs）達成に向けた取り組みを進めることが重要になろう。各地域によって事情は異なるものの、少なくとも自然災害への対応は、全国的に対応が求められる課題であり、気候変動対応を踏まえたレジリエントなまちづくり、すなわち安全かつ回復力のある持続可能なまちづくりが今後より重要になると考えられる。
4. 地方創生や SDGs に関する取り組みを、地方公共団体のみで進めることは、限られた財源や人的資源の現状や財政規律の維持の観点を踏まえると、困難とみられる。特に、今後税収が大幅に伸びるシナリオを描くのは困難であることから、地方公共団体が担うことが不可欠な分野を精査した上で、地域金融機関、地元企業、非営利機関、住民等を含めた地域経済・社会の担い手と連携し、民間セクターが持ちうる技術、ノウハウ、資金等も活用しながら、地方が抱える課題を解決していくことが重要と言える。

## 野村資本市場研究所 関連論文等

- ・岩崎俊博編・野村資本市場研究所著『地方創生に挑む地域金融—「縮小」阻止へ金融・資本市場からのアプローチ』金融財政事情研究会、2015 年。
- ・水口剛編著・野村資本市場研究所「ESG 債市場の持続的発展に関する研究会」著『サステナブルファイナンスの時代—ESG/SDGs と債券市場』金融財政事情研究会、2019 年。

## I. はじめに

総務省は2019年12月20日、「2020年度地方債計画」を公表した<sup>1</sup>。地方債市場関係者にとって、地方債の発行予定額や内訳が含まれる地方債計画は、次年度の市場の方向性を見極める上での重要な材料となっている。

2020年度地方債計画及び同日に公表された地方財政対策においては、地方債の市場における円滑な消化、近年の自然災害の激甚化を踏まえた防災・減災、地方創生等に関する対応が重層的に示されたことが注目される<sup>2</sup>。

本稿では、2020年度地方債計画及び地方財政対策に関する主な論点を分析した上で、2020年度の地方債市場や地方財政をめぐるテーマを論考する。

## II. 地方債の円滑消化等に関する論点

地方債の円滑消化等に関する主な論点としては、(1) 臨時財政対策債の発行予定額の減少、(2) 公的資金の割合増加と銀行等引受資金の割合減少、(3) 市場公募地方債の年限構成とネット・ベースの発行額、(4) 共同発行市場公募地方債の魅力を高めるための取組の推進、が挙げられる。

### 1. 臨時財政対策債の発行予定額の減少

2020年度の地方債計画の合計規模（通常収支分と東日本大震災分）は、前年度比2,725億円減（同2.3%減）の11兆7,360億円となった（図表1左上参照）。計画規模の減少は、(1) 防災・減災・国土強靱化緊急対象事業債の発行予定額（前年度比1,306億円減〔同21.5%減〕の4,778億円）、(2) 臨時財政対策債の発行予定額（前年度比1,171億円減〔同3.6%減〕の3兆1,398億円）、の減少が主因である。

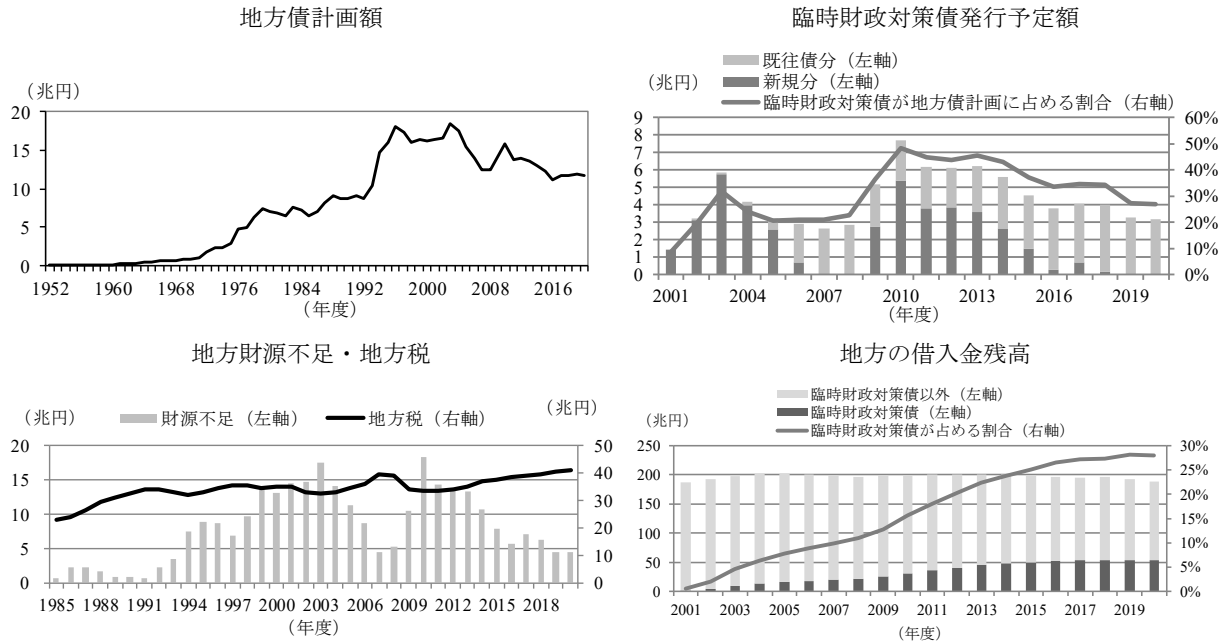
臨時財政対策債は、地方一般財源の不足に対処するため、投資的経費以外の経費にも充てられる地方財政法第5条の特例として発行される地方債であり、2001年度から発行されてきたものである。財源不足額に充当する地方交付税の財源（国税の一定割合）が不足する場合、国と地方で折半し、地方分は臨時財政対策債として発行することとなり（折半ルール<sup>3</sup>）、臨時財政対策債の元利償還金は、全額交付税措置される（後年度の基準財政需要額に算入される）。

<sup>1</sup> 総務省「令和2年度地方債計画」2019年12月20日。

<sup>2</sup> 総務省「令和2年度地方財政対策の概要」2019年12月20日。

<sup>3</sup> 国と地方の折半ルールは、2001年度以降続いている仕組みで、総務・財務両大臣の合意に基づく地方財源不足の補填ルールである。基本的には、地方の財源不足額のうち、財源対策債の発行や、国の一般会計加算（既往法定分）等を除いた残余の財源不足額（折半対象財源不足額）を国と地方が折半して補填する仕組みとなっている。これに基づき、国は折半対象財源不足額の2分の1を一般会計から加算（臨時財政対策特例加算）することにより地方交付税を増額し、残り2分の1は特例地方債（臨時財政対策債）を発行することにより補填する。（三角政勝「財源不足が拡大する中で一般財源総額の確保—平成29年度地方財政対策—」『立法と調査』第385号、参議院事務局、2017年2月、40頁）

図表1 地方債計画額等の推移



(注) 地方債計画額及び臨時財政対策債発行予定額は、当初ベース（通常収支分と東日本大震災分の合計）。  
地方の借入金残高は、2019～2020年度については年度末見込み。

(出所) 総務省「地方財政計画」及び「地方債計画」各年度、総務省「地方財政の借入金残高の状況」、より  
野村資本市場研究所作成

臨時財政対策債が前年度比減少となった背景は、以下のとおりである。地方税収については、地方消費税率引き上げ等も背景に、前年度比7,744億円増（同1.9%増）の41兆122億円とされた。しかし、幼児教育の無償化、待機児童の解消、高等教育の無償化、私立高等学校の授業料の実質無償化、介護人材の処遇改善等の施策を推進する人づくり革命に係る事業費が前年度比1兆1,018億円増（同約3.3倍）の1兆5,857億円とされたこと等を背景に、財源不足額の増加（前年度比1,183億円増〔同2.7%増〕の4兆5,285億円）が見込まれた。とはいえ、国と地方の折半ルールの対象となる折半対象財源不足は、前年度に引き続きゼロとなったため、新規分の臨時財政対策債もゼロとなり、2020年度の臨時財政対策債は既往分（既発の臨時財政対策債の元利償還金分）のみとなった。その既往分についても、前年度比1,171億円減（同3.6%減）の3兆1,398億円とされた（図表1右上参照）。

臨時財政対策債の発行予定額の減少は、発行可能額の割り当てが比較的多い普通交付税の交付団体で財政規模が大きい道府県や政令指定都市にとって、起債総額の抑制につながる可能性があると考えられる<sup>4</sup>。そして、地方財政全体の観点からも臨時財政対策債が創設されて以降、一貫して増加傾向にあった残高が、2019年度末に引き続き2020年度末も減少

<sup>4</sup> 臨時財政対策債の発行可能額は、財源不足額基礎方式に基づき、財政力に応じて逡増するものの、原則的には普通交付税の配分額が大きい団体ほど多く割り当てられる。財源不足額基礎方式は、人口基礎方式（すべての地方公共団体を対象とし、各団体の人口を基礎として算出）による臨時財政対策債発行可能額を振り替えたときに、財源不足額が生じている計算となる地方公共団体を対象とし、当該不足額を基礎として算出（財政力に応じて逡増）するものである。（総務省「平成25年度臨時財政対策債発行可能額について」）

(前年度比 0.5 兆円減〔同 0.9%減〕の 53.3 兆円) することが見込まれたことも、健全化の観点から評価される。しかしながら、臨時財政対策債の発行抑制は、消費税率の引き上げ等による影響も一定程度あると想定される上、これまでの発行額の推移を踏まえると、経済状況等の影響を受けやすい傾向となっている。そのため、税制改正等を通じて国税・地方税が本格的に増加しない限り、臨時財政対策債の発行額や発行残高が再び増加に転じる可能性が否めない。

## 2. 公的資金の割合増加と銀行等引受資金の割合減少

地方債の資金を調達先の観点からみると、国内資金と国外資金に分けられる。また、国内資金は、公的資金（財政融資資金と地方公共団体金融機構資金）と、民間等資金（市場公募資金と銀行等引受資金）に分類することができる。

資金区分の観点からは、公的資金対民間等資金は、前年度とほぼ同水準の約 4 : 6 となった。公的資金対民間等資金の割合は、財政投融资改革や地方分権の流れの中、2000 年代前半から半ばにかけて、それまでの約 6 : 4 から約 4 : 6 に転換し、基本的には同様の割合が継続されている。ただし、2020 年度地方債計画の資金区分においては、地方債計画額の規模縮小を受けて全ての資金区分で前年度比減となる中、公的資金の減少幅が小さかったため、同資金の割合が前年度比 0.6%ポイント増の 40.5%、民間等資金の割合が同 0.6%ポイント減の 59.5%となった（図表 2 参照）。

図表 2 2020 年度地方債計画の資金内訳（億円）

区分	2019 年度計画		2020 年度計画		差引 (B-A) (C)	増減率 (C) / (A)
	(A)	構成比	(B)	構成比		
公的資金	47,920	39.9%	47,571	40.5%	-349	-0.7%
財政融資資金	29,527	24.6%	29,346	25.0%	-181	-0.6%
地方公共団体金融機構資金	18,393	15.3%	18,225	15.5%	-168	-0.9%
(国の予算等貸付金)	(286)	-	(249)	-	(-37)	(-12.9%)
民間等資金	72,164	60.1%	69,789	59.5%	-2,376	-3.3%
市場公募	39,400	32.8%	38,500	32.8%	-900	-2.3%
銀行等引受	32,764	27.3%	31,289	26.7%	-1,475	-4.5%
合計	120,084	100.0%	117,360	100.0%	-2,725	-2.3%

(注) 1. 市場公募地方債については、借換債を含め 7 兆 900 億円（前年度同額）を予定している。  
2. 国の予算等貸付金の括弧書は、災害援護資金貸付金などの国の予算等に基づく貸付金を財源とするものであって合計には含めていない。

(出所) 総務省「令和 2 年度地方債計画」2019 年 12 月 20 日、8 頁

([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000660576.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000660576.pdf))

資金区分で最も減少幅が大きかったのは、銀行等引受資金である。銀行等引受地方債の中心的な引受先である地域金融機関では、昨今の金利水準の低下継続等の中で経営環境の厳しさが増す傾向が見られている。例えば、地方債協会が 2018 年度に実施したアンケート調

査結果<sup>5</sup>に基づく、一部の指定金融機関からは条件決定に関して指定金融機関業務の手数料等も加味して検討してもらいたいといった声が上がっているほか、一部の地方公共団体では指定金融機関が対応可能な金額・金利・期間への条件調整等の対応が行われる状況となっており、地方公共団体と指定金融機関が良好な関係を維持するために苦悩するケースがあることが浮き彫りとなっている<sup>6</sup>。

その意味で、公的資金の割合増加に加え、銀行等引受資金が他の区分に比して最大の減少幅とされたのは、地方債の市場における円滑消化に一定程度寄与する可能性がある。

### 3. 市場公募地方債の年限構成とネット・ベースの発行額

2020 年度地方債計画の資金区分の中で最もシェアが高い市場公募資金は、構成比では横ばいとなった。市場公募資金のシェアが最大であるのは、地方公共団体の間でも財源確保の自己責任の重みが増加する中、資金調達手段を多様化し、透明性が高くかつ安定的で有利な資金調達を目指す一環で、市場のニーズが底堅く流動性が比較的高い市場公募債の発行を選択する動きが増加していることを反映しているとみられる。一方、全国型市場公募地方債発行団体に関して、2020 年度地方債計画には特に新規団体は示されていない<sup>7</sup>。ちなみに、例年のスケジュールでは、総務省は例年 4 月頃に、借換分を含めた団体別の翌年度の全国型市場公募地方債発行額を発表している。

なお、地方債計画における 2020 年度の市場公募地方債発行予定額は、前年度比 900 億円減（同 2.3%減）の 3 兆 8,500 億円となっているが、これは新規事業に対する地方債のみの合計である（図表 2 参照）。借換分を含めた 2020 年度の市場公募地方債発行額については、新規発行分に 3 兆 2,400 億円を上乗せした 7 兆 900 億円（前年度と同額）が見込まれている。

借換分を含めた 2020 年度の市場公募地方債発行額の年限別構成においては、定時償還債を中心に堅調な需要が観察される超長期（20 年債及び 30 年債等）が前年度比 0.1 兆円程度増（同 5.9%程度増）とされた他は、横ばいとなった（図表 3 参照）。住民参加型市場公募地方債については、2016 年 2 月からの日本銀行によるマイナス金利政策が継続する中、住民等の投資家に対して魅力ある商品性を維持できない等の理由により起債を見送る団体が散見されており、2020 年度は前年度比 200 億円程度減（同 40.0%程度減）の 300 億円程度が見込まれている。

なお、野村資本市場研究所の試算によると、2020 年度のネット・ベース（発行額－償還額）の市場公募地方債発行予定額は、前年度比 915 億円減（同 8.4%減）の 9,961 億円が見込まれる（図表 4 参照）。地方債市場の需給の観点からは、引き続き良好に推移する可能性がある。

<sup>5</sup> 地方債協会『平成 30 年度「地方債に関する調査研究委員会」報告書 今後の地方債市場の発展に向けて～地方債市場・制度の変遷と今後の課題～』2019 年、71-72 頁。

<sup>6</sup> 詳細は、江夏あかね「地方公共団体と地方銀行—指定金融機関制度の変遷と今後の展望—」『野村資本市場クォーターリー』第 23 巻第 3 号（2020 年冬号）、を参照されたい。

<sup>7</sup> ただし、総務省によると、2020 年度に鳥取県の市場公募化が予定されているほか、他団体（4 団体）にも市場公募化に向けた具体的検討を進める動きがみられる。（総務省「地方財政の現状」2020 年 1 月 27 日、21 頁）

図表 3 2020 年度市場公募地方債発行予定額（借換分含む、兆円）

年度	2019	2020	前年度比
全国型市場公募地方債	7.0	7.1	1.4%
内訳	10年個別発行	2.7	0.0%
	10年共同発行	1.2	0.0%
	中期債（5年債等）	1.4	0.0%
	超長期（20年債及び30年債等）	1.7	5.9%
住民参加型市場公募地方債	0.05	0.03	-40.0%
合計	7.1	7.1	0.0%

- (注) 1. 上記数値は、表示数値未満を四捨五入したものであるため、合計と一致しない場合がある。  
 2. 上記の発行予定額は変更される可能性がある。  
 3. 2019年度の数値は2019年度計画ベースの数値。

(出所) 総務省「令和2年度地方債計画」2019年12月20日、12頁  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000660576.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000660576.pdf)

図表 4 2020 年度 市場公募地方債発行予定額（億円）

年度	2018	2019	2020	前年度比	
発行額	63,119	70,900	70,900	0	0.0%
償還額	55,148	60,023	60,939	915	1.5%
ネット発行額	7,971	10,877	9,961	-915	-8.4%

- (注) 2018年度の発行額と償還額は、日本証券業協会の統計に基づく実績。2019～2020年度の発行額は、地方債計画に基づく予定。2019～2020年度の償還額は日本証券業協会の統計に基づく予定。  
 (出所) 総務省「令和2年度地方債計画」2019年12月20日、8頁、日本証券業協会「公社債発行額・償還額等」（日本証券業協会）、日本証券業協会「公社債便覧（第166号、2019年3月末現在）」、より野村資本市場研究所作成（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000660576.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000660576.pdf)、<http://www.jsda.or.jp/shiryoshitsu/toukei/hakkou/index.html>、[http://www.jsda.or.jp/shiryoshitsu/toukei/saiken\\_kousyashi/binran166.html](http://www.jsda.or.jp/shiryoshitsu/toukei/saiken_kousyashi/binran166.html)）

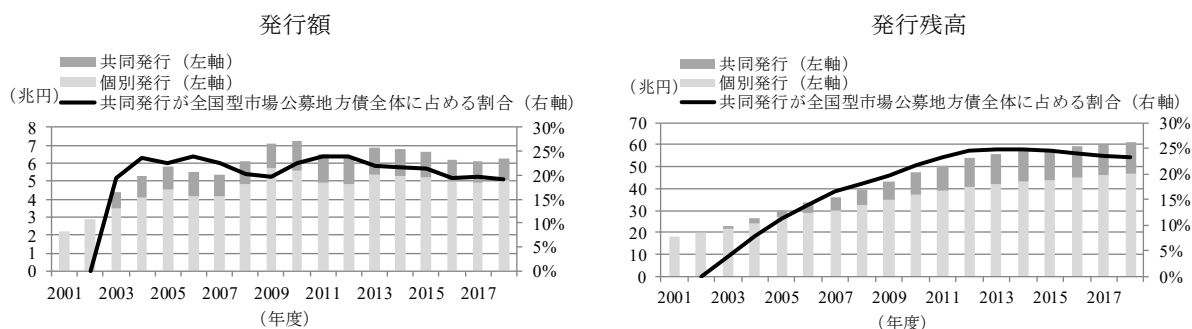
#### 4. 共同発行市場公募地方債の魅力を高めるための取組の推進

2020年度の地方債計画には、従来の計画にはなかった項目として、共同発行市場公募地方債の魅力を高めるための取組の推進が挙げられた。共同発行市場公募地方債は、全国型市場公募地方債を発行する地方公共団体が共同して地方財政法第5条の7に基づき発行する地方債で、2003年度から毎月発行されている<sup>8</sup>。地方債市場では、最大の発行額を誇る銘柄で、ベンチマーク債としての機能を発揮してきた（図表5参照）。

今般示された取り組みは、近年の市場環境や地方金融を取り巻く状況が変化していることも踏まえて、発行団体と協議の上、参加団体の要件の見直し等（図表6参照）を行うとともに、共同発行団体連絡協議会において検討会を設けて議論を行い、充実に取り組んでいくとしている。

<sup>8</sup> 共同発行地方債にはこのほか、共同発行方式を採用している住民参加型市場公募地方債や、1962～1965年度にかけて大阪府と大阪市が共同発行方式で発行した政府保証外債がある。

図表5 共同発行市場公募地方債発行額及び発行残高推移



(出所) 地方債協会『地方債月報』及び『地方債』各号、より野村資本市場研究所作成

図表6 共同発行市場公募地方債の魅力高めるための見直し等

項目	詳細
参加団体の要件の見直し	・ 非公募団体の調達手段の多様化を図るため、共同発行市場公募債の参加要件を緩和し、市場公募の経験がない団体においても、一定の要件を満たす場合に参加を可能とする。
国内外の投資家との対話の拡充	・ 変化局面における共同発行市場公募債の円滑な発行及び発行コスト低減を図るため、投資家動向やニーズを的確に把握し、投資家層の多様化を推進する。
起債運営にかかる事務の効率化	・ 参加団体及び市場参加者の負担を軽減し効率的な起債運営を図るため、共同発行市場公募債における毎月の発行条件の決定を迅速化する。

(出所) 総務省「令和2年度地方債計画」2019年12月20日、12頁

([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000660576.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000660576.pdf))

共同発行市場公募地方債は、参加団体にとって、(1) 発行コストの低減（発行ロットの大型化を通じた流動性の向上や、連帯債務方式での発行や流動性補完措置としてのファンドの設置を通じた信用リスクの低減及び優れた商品性の実現）、(2) 市場評価に対するセーフティネットの形成（個別の地方公共団体にネガティブな影響が起きた場合でも、セーフティネット機能を果たし、安定調達の一助になること）といったメリットがある。一方、投資家にとっては、市場公募地方債の中では最大の発行額を誇る銘柄である共同発行市場公募地方債は、毎月発行の上、発行額が比較的大きいため、投資家にとって運用計画に組み入れやすい商品としての位置付けを有している。その一方で、共同発行市場公募地方債は、発行額が大きいために地方債市場全体の需給環境の影響を受けやすいことから、過去においては、一時的に需給バランスが崩れ、クレジット・スプレッドが拡大圧力に晒される局面も観察されている。

共同発行市場公募地方債は、創設後17年を経過しているが、今後も地方債市場のベンチマーク銘柄としての位置付けを担い、地方公共団体にとって安定的な資金調達ツールかつ投資家にとって魅力的な投資対象であり続けるためには、(1) 商品性の向上・拡充、(2) 投資の魅力及び利便性の向上、が求められよう。その意味で、2020年度地方債計画に、共同発行市場公募地方債の魅力高めるための取組の推進が示されたのは評価される。特に、2019年度時点の共同発行市場公募地方債発行団体は36団体だが、この度、参加団体の要件の見直しとして、非公募団体も一定の要件を満たせば参加可能とされたため、今後参加団体がどの程度増えるかが注目されることである。

2020 年度地方債計画に掲げられた項目以外で、金融商品としての共同発行市場公募地方債の魅力向上の選択肢としては、(1) 年限、金利等の発行条件の多様化、(2) 発行計画の柔軟性の確保（フレックス枠の導入等）、(3) 格付取得、(4) リオープン方式の導入、(5) 流動性補完措置の補強、等が考えられる<sup>9</sup>。

### Ⅲ. 自然災害の激甚化を踏まえた防災・減災等に関する論点

自然災害の激甚化を踏まえた防災・減災に関する主な論点としては、(1) 緊急<sup>しゅんせつ</sup>浚渫推進事業費（仮称）の創設、(2) 森林環境譲与税の増額、(3) 緊急防災・減災事業費の対象事業の拡充等、(4) 自然災害等を踏まえた技術職員の充実等、が挙げられる。

#### 1. 緊急浚渫推進事業費（仮称）の創設

全国知事会等の地方六団体は2019年10月31日、国と地方の協議の場で、国に対して「近年の豪雨災害を踏まえ、治水対策、土砂災害対策の抜本的強化を図ること。特に、今月の台風19号による記録的な大雨により各地で堤防の決壊が引き起こされていることから、堤防強化対策や河川の浚渫等への財政支援の拡充を図ること」といった抜本的な対策を講じることを求める声を上げていた<sup>10</sup>。

このような状況を受けて、2020年度地方債計画及び地方財政対策では、地方団体が単独事業として緊急的に河川等の浚渫を実施することを可能とすべく、新たに「緊急浚渫推進事業費（仮称）」を地方財政計画に計上すると示された。同時に、地方財政法を改正し、緊急的な河川等の浚渫経費について地方債の発行を可能とするとした。新たに発行される予定の地方債は、2020年度の地方債計画に900億円と計上された。日本の地方財政制度において、地方債は、建設公債原則に基づき、原則として投資的経費の一定部分に充てられる。同地方債は、建設公債原則の対象外と解釈されるが、充当率100%、交付税措置率70%とされた（図表7参照）。

これまでに、建設公債原則の対象外であるものの創設された地方債としては、例えば、2014年度に創設された公共施設等の除却費用に充当する地方債（公共施設等適正管理推進事業債〔2017年度以降〕）があるが、その際には資金手当のみで交付税措置はなかった。緊急浚渫推進事業費（仮称）に充てる地方債については、地方公共団体が取り組む必要のある喫緊の課題であること等を踏まえて、70%という高い交付税措置率が示されたと考えられる。地方公共団体は、堆積土砂率や人家への危険度に応じて、対策の優先度の高い箇所を河川維持管理計画等に位置付け、緊急的に実施することが想定されている。

<sup>9</sup> 江夏あかね「2016年度地方債計画と『アベノミクス』4年目の地方債の総合管理」『野村資本市場クォーターリー』2016年冬号（ウェブサイト版）、14-17頁。

<sup>10</sup> 地方六団体「地方創生及び地方分権改革の推進等について」2019年10月31日、7頁。



図表 7 緊急浚渫推進事業費（仮称）の創設（抜粋）

項目	詳細
対象事業	各分野での個別計画（河川維持管理計画等）に緊急的に実施する必要がある箇所として位置付けた河川、ダム、砂防、治山に係る浚渫 ※1 浚渫には、土砂等の除去・処分、樹木伐採等を含む ※2 河川、ダム、砂防、治山に係る浚渫について、国土交通省等より対策の優先順位に係る基準を地方団体に対して示した上で、各地方団体において各分野の個別計画に緊急的に実施する箇所を位置付け
事業年度	2020～2024 年度（5 年間）
地方財政措置	充当率：100% 元利償還金に対する交付税措置率：70%
事業費	900 億円（2020 年度） ※2020～2024 年度の事業費（見込み）：4,900 億円

（出所）総務省「令和 2 年度地方債計画」2019 年 12 月 20 日、9 頁

([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000660576.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000660576.pdf))

## 2. 森林環境譲与税の増額

2020 年度地方財政対策においては、災害防止・国土保全機能強化等の観点から、森林整備を一層促進すべく、森林環境譲与税の増額が掲げられた。

森林環境譲与税とは、2019 年 3 月に成立・公布された「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」に基づくものであり、森林環境税が原資となる。森林環境税は、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の森林整備等に必要な財源を確保する目的で、2024 年度からの課税が予定されている。一方、森林環境譲与税は、森林現場の課題に早期に対応する観点から、2019 年度から譲与が開始されており、市町村や都道府県に対して、私有林人工林面積、林業就業者数及び人口による客観的な基準で按分して譲与されている。森林環境譲与税は、（1）市町村では、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、（2）都道府県では、森林整備を実施する市町村の支援等に関する費用、に充てられる。また、森林環境譲与税の用途について、市町村等は用途を公表することが求められている。

森林環境譲与税をめぐっては従来、2024 年度からの森林環境税の課税に先行して譲与するための原資について、交付税及び譲与税配付金特別会計（交付税特別会計）からの借入により対応し、後年度の森林環境税の税収の一部をもって償還することとされていた。しかし、2019 年の台風 15 号において倒木による停電被害が拡大したこと等をはじめ、森林の保水力の低下により、洪水氾濫、山腹崩壊、流木被害等の甚大な被害が発生しており、森林整備の促進が喫緊の課題とされた。そのため、地方公共団体金融機構の金利変動準備金の 2,300 億円（2020～2024 年度）を活用し、交付税特別会計における譲与税財源の借入れを行わずに、森林環境譲与税の譲与税を前倒しで増額して、地方公共団体に配分し、森林整備等を一層促進するとした。

地方公共団体金融機構の金利変動準備金は、旧・公営企業金融公庫から承継した債権等について、借入期間の中心が 10 年である一方、最長で 30 年の貸付を行っているために、金利変動リスクに対応すべく設定されているものである。近年は、承継した債権を分別管理している管理勘定の縮小や償還年限の短期化を通じてリスクが減少する傾向にある。そのため、

地方公共団体金融機構法附則第 14 条に基づき、一部を国庫に帰属させることとなった<sup>11</sup>。金利変動準備金をめぐっては、2020 年度地方財政対策に示された森林環境譲与税の増額を目的とした帰属のほか、2018 年度から上下水道コンセッションに係る補償金免除繰上償還の財源確保を目的とした帰属（2018～2023 年度、総額 15 億円以内）も行われている<sup>12</sup>。今回示された措置は、森林環境税法の改正を元に行われるが、交付税特別会計における譲与税財源の借入れを行わないで財源を確保するという意味で、地方行財政全体の持続可能性の確保に寄与する内容と解釈される。

### 3. 緊急防災・減災事業費の対象事業の拡充等

地方公共団体が引き続き喫緊の課題となる防災・減災対策として、指定避難所や災害拠点施設等の浸水対策や防災インフラの整備の推進のため、緊急防災・減災事業及び緊急自然災害防止対策事業の拡充等が行われた（図表 8 参照）。

図表 8 緊急防災・減災事業費の対象事業の拡充等

項目	緊急防災・減災事業債	緊急自然災害防止対策事業債
対象事業	東日本大震災を教訓として、全国的に緊急に実施する必要性が高く、即効性のある防災・減災等のための事業のうち、住民の避難、行政・社会機能の維持及び災害に強いまちづくりに資する地方単独事業	安心して暮らせる地域をつくるため、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止することを目的として、地方自治体が策定する緊急自然災害防止対策事業計画に基づき実施される地方単独事業
対象事業の拡充	<ul style="list-style-type: none"> <li>指定避難所や災害対策の拠点施設等の浸水対策（電源設備等の嵩上げ・上層階への移設、機械施設等への止水版・防水扉の設置等）</li> <li>洪水浸水想定区域等からの消防署の移転</li> </ul>	道路防災（法面、盛土対策、冠水対策等）、急傾斜地崩壊（市町村分）、農業水利施設（安全対策〔用水路・ため池の防護柵等〕） ※ 2019 年度から適用 ※ 災害の発生予防、拡大防止を目的として、地方公共団体が策定する緊急自然災害防止対策事業計画に基づき実施される地方単独事業が対象
事業年度	2013～2016 年度→2020 年度まで（4 年間延長）	2019～2020 年度（「防災・減災、国土強靱化のための 3 か年緊急対策」の期間）
経過措置	2020 年度までに建設工事に着手した事業については、2021 年度以降も現行と同様の地方財政措置を講じる ※事業年度終了後の本事業費の在り方については、期間終了時の地方団体における防災・減災対策に関する取組や地域の実情、課題等を踏まえて検討	2020 年度までに建設工事に着手した事業については、2021 年度以降も現行と同様の地方財政措置を講じる ※事業年度終了後の本事業費の在り方については、「防災・減災、国土強靱化のための 3 か年緊急対策」動向等を踏まえて検討
2020 年度地方債計画計上額	5,000 億円	3,000 億円
地方財政措置		
妥当率	100%	100%
元利償還金に対する交付税措置率	70%	70%

（出所）総務省「令和 2 年度地方債計画」2019 年 12 月 20 日、10 頁、財務省理財局「財政制度等審議会 財政投融资分科会説明資料（地方公共団体）」2019 年 11 月 6 日、22 頁、より野村資本市場研究所作成  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000660576.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000660576.pdf),  
[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_filp/proceedings/material/zaitoa011106/zaitoa011106\\_all.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_filp/proceedings/material/zaitoa011106/zaitoa011106_all.pdf)

<sup>11</sup> 地方公共団体金融機構法附則第 14 条では、機構の業務が円滑に遂行されていると認められる場合に、公庫債権金利変動準備金等が公庫債権管理業務を将来にわたり円滑に運営するために必要な額を上回ると認められる際に国に帰属させる旨が規定されている。

<sup>12</sup> 地方公共団体金融機構「令和 2 年度政府予算案関連事項について」2019 年 12 月 20 日。

このように 2020 年度地方債計画及び地方財政対策では、対象事業の拡充が示されたものの、各事業の地方債（緊急防災・減災事業債、緊急自然災害防止対策事業債）の 2020 年度地方債計画の計上額は、前年度比横ばいとなっている。ただし、例えば、従来、治山、砂防、地すべり、河川等が主な対象とされていた緊急自然災害防止対策事業については、道路防災に範囲が広がり、さらに 2019 年度の事業にも遡って適用されることになる。そして、緊急防災・減災事業債、緊急自然災害防止対策事業債ともに充当率 100%、交付税措置率が 70% となっており、地方公共団体の負担感が一定程度緩和され、防災・減災対策をさらに進めやすくなることが想定される。

#### 4. 自然災害等を踏まえた技術職員の充実等

地方公共団体が自然災害への対応や、公共施設の老朽化に伴う適正管理を行う際、専門知識のある技術職員は不可欠である。しかし、公共事業の減少や行財政改革等に伴い、職員数は減り、恒常的に不足している状況である。そこで、2020 年度地方財政対策においては、都道府県等が技術職員を増員し、平時に技術職員不足の市町村を支援するとともに、大規模災害時の中長期派遣要員を確保する場合に、増員された職員人件費に対して、地方財政措置が講じられる旨が示された（図表 9 参照）。

図表 9 技術職員の充実等

項目	詳細	
制度概要	都道府県等	技術職員（※1）を都道府県等（※2）で増員し、新たな技術職員群として、まとめて確保
	(A) 技術職員不足の市町村支援（平時）	都道府県等（※2）が ① 技術職員を増員し、 ② ①の範囲内で、市町村支援業務（※3）のための技術職員を配置 ③ ②の配置職員数の範囲内で、「中長期派遣可能な技術職員数」を総務省に報告
	(B) 中長期派遣要員の確保（大規模災害時）	① 地方 3 団体等と総務省で構成する「確保調整本部」を設置 ② 同本部において、中長期派遣調整の全体を総括 (1) 新規分（(A) ③）：確保調整本部で協議して決定 (2) 現行スキーム分：被災自治体からの派遣要請と全国からの派遣申出を踏まえ決定
地方財政措置	※1 土木技師、建築技師、農業土木技師、林業技師 ※2 市町村連携として、他市町村の支援業務のために技術職員を増員・配置する市町村を含む ※3 市町村の公共施設管理等に対する支援、災害査定・復旧事業等に対する支援 など 偏在是正措置により生じる財源を活用し、総務省に報告した職員数（(A) ③）に係る人件費について、普通交付税措置（「地域社会再生事業費（仮称）」において、報告数に応じて算定） ※ 市町村分については特別交付税措置	

（出所）総務省「令和 2 年度地方財政対策の概要」2019 年 12 月 20 日、11 頁

([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000660553.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000660553.pdf))

これまで、地方公共団体間の連携としては、地方公共団体独自のものとして、奈良県及び県下の市町村が取り組む「奈良モデル」のような仕組みがあった<sup>13</sup>。奈良モデルは、「地域

<sup>13</sup> 「奈良モデル」のあり方検討委員会「奈良モデル 人口減少・少子高齢社会に立ち向かう県と市町村との総力戦」2017 年 3 月。

の活力の維持・向上や持続可能で効率的な行財政運営を目指す、市町村同士または奈良県と市町村の連携・協働の仕組み」と定義付けられ、県と市町村は、それぞれが有する資源（職員、予算、土地、施設）を県域資源と捉え、県全体で有効活用する等の基本的な考え方の下、消防の広域化、道路インフラの長寿命化に向けた支援等の取り組みが行われてきた。そして、同モデルの導入を通じて、(1) スケールメリットによる経費削減、(2) 行政サービスの向上、(3) 職員の能力向上、といった効果が発現している。これ以外にも、2011年に発生した東日本大震災や2016年に発生した熊本地震等においても、他の地方公共団体から職員が派遣される等の各種支援が行われてきた経緯がある。

全国の地方行財政運営の持続可能性に鑑みると、職員を含めた限られた資源を効果的・効果的に活用可能となる上、地方財政措置を通じて連携に対する財政面でのハードルもある程度緩和される見込みであることから、より多くの地方公共団体がこの仕組みを活用する可能性があると思定される。

## IV. 地方創生に関する論点

地方創生等に関する主な論点としては、(1) 地域社会再生事業費（仮称）の創設、(2) ICTインフラ整備の推進、(3) 地域医療の確保、が挙げられる。

### 1. 地域社会再生事業費（仮称）の創設

2020年度の地方財政対策では、歳出の新たな項目として「地域社会事業費（仮称）」を創設することが謳われ、4,200億円が計上された。これは、地方法人課税の偏在是正措置で生じる財源を活用して、地方公共団体が地域社会の維持・再生に向けた幅広い施策に自主的・主体的に取り組むため、新たに創設されたものである（図表10参照）。すなわち、地方法人課税の偏在是正措置を通じて、特別法人事業税として分離される分と特別法人事業譲与税として譲与される分のネット・ベースで見た不交付団体における歳入が減少することになり、減少分を交付団体に配分するというものであり、地方財政計画においては、不交付団体の水準超経費<sup>14</sup>が同程度抑制されることから、歳出全体では増加とはなっていない。

<sup>14</sup> 水準超経費は、地方財政計画の歳出に計上される経費。地方財政計画において、歳出は標準的な行政水準を想定して積算し、歳入のうち地方税収は不交付団体を含む全ての地方団体の標準的な地方税収を計上している。このため、不交付団体の財源超過に相当する地方税収に見合う歳出を別立てで計上しなければ、歳出と歳入が均衡しないことによる不都合が生じる。この別立てで地方財政計画の歳出に計上されるのが水準超経費である。（鎌田素史「国家財政健全化と地方財政充実の相克—財政制度等審議会と地方財政審議会の議論から—」『立法と調査』第414号、参議院事務局、2019年7月、129-130頁）

図表 10 地方法人課税における新たな偏在是正措置（抜粋）

地域間の財政力格差の拡大、経済社会構造の変化等を踏まえ、県内総生産の分布状況と比較して大都市に税収が集中する構造的な課題に対処し、都市と地方が支え合い、共に持続可能な形で発展するため、特別法人事業税及び特別法人事業譲与税を創設する。

特別法人事業税の創設	
消費税率 10%段階において復元後の法人事業税（所得割・収入割）の一部（法人事業税の約3割）を分離し、特別法人事業税（国税）とする。	
課税標準	法人事業税（所得割・収入割）の税額（標準税率分）
賦課徴収	都道府県（法人事業税と併せて実施）
国への払込み	税収の全額を交付税及び譲与税配付金特別会計に直接払込み
適用期日	2019年10月1日以後に開始する事業年度から適用
特別法人事業譲与税の創設	
譲与額	特別法人事業税の税収（全額）を都道府県に譲与
譲与基準等	「人口」を譲与基準とし、不交付団体に譲与制限の仕組み（注）を設ける
譲与開始時期	2020年度
その他	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都道府県の財政運営に支障が生じないよう、新たな偏在是正措置により減収が生じる場合に、地方債の発行を可能とする措置を講じる</li> <li>・ 経済社会情勢の変化に対応できるよう、法の施行後における検討に係る規定を設ける</li> <li>・ 新たな偏在是正措置により生じる財源は、必要な歳出を地方財政計画に計上するなど、その全額を地方のために活用する</li> <li>・ 市町村に対する法人事業税交付金について、交付水準に変動が生じないよう交付率を引き上げる（5.4%→7.7%）等の措置を講じる</li> </ul>	

（注） 当初算出額の25%を保障し、残余の75%を譲与しない（財源超過額を上限）。

（出所） 総務省「平成31年度地方税制改正（案）について」2018年12月、1頁、より野村資本市場研究所作成（[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000589630.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000589630.pdf)）

同事業費は、地方公共団体に地方交付税を通じて配分されるが、地方交付税の算定<sup>15</sup>において、測定単位に人口構造の変化に応じた指標及び人口集積の度合いに応じた指標を用いて算定し、全国平均を上回って人口減少・少子高齢化が進行している団体や人口密度が低く持続可能性の深刻な危機に直面している地域の人口が多い団体の経費を割り増しすることとされた（図表 11 参照）。地域社会再生事業費（仮称）の計上額は、地方交付税の総額（16兆5,882億円）の僅か2.5%程度ではあるものの、人口問題を抱える地方公共団体にとっては、地方創生推進に向けた大切な財源になることが想定される。加えて、地方公共団体の財政力の格差是正を通じて、地方公共団体セクター全体の信用力のさらなる均衡化が進むことが見込まれる<sup>16</sup>。ただし、地方公共団体が税源涵養努力を継続し、新たに配分される財源を効果的に活用しない限り、再び財政力格差が広がることも想定されるため、今後も各団体の行財政運営の状況を注意深くモニタリングし、適宜制度を見直すことも必要と考えられる。

<sup>15</sup> 各団体の普通交付税は、基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いて算出される。基準財政需要額は、単位費用（法定）×測定単位（国調人口等）×補正係数（寒冷補正等）で求められる。基準財政収入額は、標準的税収入見込額×基準税率（75%）で求められる。（総務省「地方交付税制度の概要」）

<sup>16</sup> 依頼格付けを取得している日本の地方公共団体の格付水準の差は2019年12月末現在、AA～A格にとどまっている。

図表 11 地域社会再生事業費（仮称）の創設—地方交付税における算定—

項目	詳細	
算定項目	新たな基準財政需要額の算定項目「地域社会再生事業費（仮称）」を創設し、地域社会の維持・再生に必要な取組に要する経費を算定	
算定額	地域社会再生事業費（仮称）4,200 億円 （うち、道府県分 2,100 億円程度、市町村分 2,100 億円程度）	
算定方法	測定単位を人口とした上で、地域社会の維持・再生に取り組む必要性が高い団体に重点的に配分を行う観点から、以下の2つの視点による指標を反映	
	① 人口構造の変化に応じた指標 人口構造の変化によって全国で生じる課題に対応  (算定に用いる指標) ・人口減少率 ・年少人口比率 ・高齢者人口比率 ・生産年齢人口減少率  全国平均を上回って人口が減少し、少子高齢化が進行している団体の経費を割増し	② 人口集積の度合いに応じた指標 人口集積の度合いが低い地域で、生活を支えるサービスの提供コストが拡大し、持続可能性が低下することに対応  (算定に用いる指標) ・非人口集中地区（人口密度 4,000 人未満）の人口を基本とした指標〔特に人口密度の低い地域の人口を割増し〕  人口密度が低く持続可能性の深刻な危機に直面している地域の人口が多い団体の経費を割増し
	※ 上記算定とは別途、都道府県が実施する技術職員の充実等（市町村支援及び中長期派遣体制の強化）に要する経費について、総務省に報告した増加職員数に応じて算定	

(出所) 総務省「令和2年度地方財政対策の概要」2019年12月20日、8頁

([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000660553.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000660553.pdf))

## 2. ICT インフラ整備の推進

日本政府は現在、科学技術政策の一環として、Society5.0 を提唱している。Society5.0 は、サイバー空間（仮想空間）とフィジカル空間（現実空間）を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会（Society）と定義付けられている<sup>17</sup>。狩猟社会（Society 1.0）、農耕社会（Society 2.0）、工業社会（Society 3.0）、情報社会（Society 4.0）に続く、新たな社会を指すもので、第5期科学技術基本計画（2016～2021年度）において日本が目指すべき未来社会の姿として提唱された。

Society 5.0 で実現する社会は、(1) IoT (Internet of Things) で全ての人とモノがつながり、様々な知識や情報が共有され、従来にない新たな価値を生み出すことで、これらの課題や困難、(2) 人工知能 (AI) により、必要な情報が必要な時に提供されるようになり、ロボットや自動走行車などの技術で、少子高齢化、地方の過疎化、貧富の格差等の課題、が克服されることが期待されている。

2020年度地方債計画及び地方財政対策では、Society5.0の実現に向けて、その基盤となる光ファイバ等の整備状況の地域間格差の是正等を目的として、(1) 地域活性化事業債の地域情報通信基盤整備事業の拡充、(2) 過疎対策事業債における「光ファイバ等整備特別分」の創設、が謳われた（図表12参照）。これは、ICTのハード分への対応だが、2020年度地方財政対策では、ICTのソフト分への対応として(1) 条件不利地域における第5世代移动通信システム(5G)、IoT、AI等の先端的な情報通信技術の導入の推進、(2) 自治体行政のスマート化の実現のための取組の推進、を目的とした地方財政措置も挙げられている。

<sup>17</sup> 内閣府「Society5.0」。(https://www8.cao.go.jp/cstp/society5\_0/index.html、2020年1月10日閲覧)

ICT をめぐっては、地域の社会課題解決に寄与することが期待されており、2017 年度より各地で様々な種類の実証試験が実施されている（図表 13 参照）。これらの事例等も踏まえて、各地方公共団体が抱える社会課題の解決の一助として、今般示された各種措置も活用しながら取り組むことが各団体の持続可能性を確保する上でも重要になると考えられる。

図表 12 ICT インフラ整備の推進（抜粋）

1. 地域活性化事業債の「地域情報通信基盤整備事業」			
対象団体	条件不利地域（※）又は民間事業者による整備が見込めない地域を有する市町村 ※離島振興法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法、沖縄振興特別措置法、豪雪法、返地法、山村振興法、半島振興法、特定農山村又は過疎対策法において規定される条件不利地域		
対象事業の 拡充	地方団体が単独事業として実施する以下の事業（下線部分）を対象に追加		
	対象事業		充当率
	① 光ファイバの新設	90%	30%
	② 光ファイバの高度化を伴う更新		
	③ ケーブルテレビの光化		
④ ケーブルテレビの光ファイバの高度化を伴う更新			
2. 過疎対策事業債における「光ファイバ等整備特別分」の創設			
過疎対策事業債（充当率 100%、元利償還金に対する交付税措置率 70%）のハード事業のうち、光ファイバ等の整備に関する事業を「光ファイバ等整備特別分」と位置付け、他の事業に優先して同意等予定額を確保 ※ 対象事業は上記 1. (2) ①～④と同じであり、地方単独事業のみならず、国庫補助事業についても対象 (出所) 総務省「令和 2 年度地方債計画」2019 年 12 月 20 日、11 頁 ( <a href="https://www.soumu.go.jp/main_content/000660576.pdf">https://www.soumu.go.jp/main_content/000660576.pdf</a> )			

図表 13 地域の社会課題及び ICT ソリューション例（抜粋）

項目	課題	ソリューション
労働力	地域の若年労働力が都市部へ流出	テレワークの活用
	都市への労働力集中による、人材交流機会の減少	サテライトオフィスの設置
地場産業	農業就業人口の高齢化、地域農業の生産力低下	センサー等によるスマート農業
	若者にとっての酪農畜産業などの魅力低下	センサー等によるスマート畜産業
観光	観光客向け情報発信ノウハウの不足	・ Wi-Fi 整備による観光客の利便性向上 ・ SNS 等による観光情報・クチコミ情報等の発信
教育	通学等の理由により、高校等入学を機に地域外に転出	遠隔教育による教育機会の確保
モビリティ	公共交通機関の縮小のため、買い物難民が発生	・ ICT を利用したライドシェア等の提供 ・ ICT に習熟した高齢者のネットスーパー利用支援
		遠隔医療による高度な医療の提供
医療介護	医師の全国的な偏在	クラウド上での要介護者等の健康情報等の関係者間での共有
	予防医療・予兆検知の重要性増加	センサー等による土砂災害等の予兆検知
防災・減災	森林の水源かん養機能低下による流域の災害リスク	住民ポータルサイト等による地域情報等の配信・提供
	・ 圏域住民に必要な情報の適切かつ、わかりやすい伝達 ・ 地域の賑わいや活気の減退	
マイナンバーカード利活用	人口減少社会における行政コスト削減の必要性	マイナンバーカードによる行政支援受給資格等の確認
	救急搬送中における適切な救急医療提供の必要性	救急車内でマイナンバーカードによる病歴・投薬歴等を確認

(出所) 総務省「ICT インフラ地域展開戦略検討会 最終取りまとめ概要」2018 年 8 月、11 頁

([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000569744.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000569744.pdf))

### 3. 地域医療の確保

全国の病院に占める公立病院の割合は2018年3月末現在、病院数で約10%、病床数で約14%を占めている<sup>18</sup>。公立病院は、民間病院の立地が困難なへき地等における医療や、救急・小児・周産期・災害・精神等の不採算・特殊部門に係る医療に加え、民間病院では限界のある高度・先進医療の多くを担っている。このような状況の下、公立病院の経営状況は厳しく、全体の約6割の病院が経常損失を計上している。

2015年3月に総務省が地方公共団体宛てに通知した「新公立病院ガイドライン」では、新公立病院改革プランの策定や都道府県の役割の強化を要請している。特に、新公立病院改革プランにおいては、地域医療構想を踏まえた役割の明確化、経営の効率化、再編・ネットワーク化、経営形態の見直し、といった項目が挙げられている。このうち、地域医療構想は、2014年6月に成立した医療介護総合確保推進法により制度化され、将来人口推計をもとに、団塊の世代が75歳以上になる2025年に必要となる病床数を4つの医療機能(高度急性期、急性期、回復期、慢性期)ごとに推計した上で、地域の医療関係者の協議を通じて病床の機能分化と連携を進め、効率的な医療提供体制を実現することを目指しているものである。

一方、2019年6月21日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2019」においては、「地域医療構想の実現に向け、全ての公立・公的医療機関等に係る具体的対応方針について診療実績データの分析を行い、具体的対応方針の内容が、民間医療では担えない機能に重点化され、2025年において達成すべき医療機能の再編、病床数等の適正化に沿ったものとなるよう、重点対象区域の設定を通じて国による助言や集中的な支援を行うとともに、適切な基準を新たに設定した上で原則として2019年度中<sup>19</sup>に対応方針の見直しを求めると記された。

これらの流れの中で、2020年度の地方財政対策では、(1)地域医療構想の更なる推進に向け、過疎地等で経営条件の厳しい地域における二次救急や災害時等の拠点となる中核的な公立病院について、機能維持のための繰出しに対する地方財政措置、(2)周産期医療・小児医療など、特に公立病院が役割を果たすことが期待される分野に関する地方財政措置の拡充、が掲げられた(図表14参照)。地域医療は、地方の持続可能性を確保する上で不可欠な分野であるが、真に公立病院として担うことが必要な部分を効率的・効果的に運用することを目指すべく、今般挙げられた地方財政措置も活用しながら、各地方公共団体が迅速かつ適切に地域医療構想の実現に向けた取り組みを進めることが望まれる。

<sup>18</sup> 総務省自治財政局準公営企業室「公立病院改革の取組について」2019年8月2日、1頁。

<sup>19</sup> 医療機関の再編統合を伴う場合については、遅くとも2020年秋ごろまで。



図表 14 地域医療の確保（公立病院に対する地方財政措置の見直し）

1. 不採算地区の中核的な公立病院に対する特別交付税措置の創設	
対象要件	不採算地区（※）に所在する 100 床以上の公立病院であって、次の i) 及び ii) を満たすこと ※当該病院から最寄りの一般病院までの移動距離が 15km 以上となる位置に所在していること 又は 直近の国勢調査に基づく当該病院の半径 5km 以内の人口が 10 万人未満であること i) 都道府県の医療計画において、二次救急医療機関又は三次救急医療機関として位置付けられていること ii) へき地拠点病院又は災害拠点病院の指定を受けていること
地方財政措置	要件に該当する中核的病院の機能を維持するために特に必要な経費（医師確保に要する経費、災害拠点等としての機能維持に要する経費等）に係る繰出しに対し、特別交付税措置を講ずる 地域医療構想の更なる推進に向け、2020 年度に「新公立病院改革ガイドライン」を改定し、2021 年度以降の更なる公立病院の改革のプランの策定を要請することとしており、不採算地区の中核的な公立病院に対する地方財政措置については、この更なる改革プランの算定を要件とする。（現行の不採算地区の公立病院に対する地方財政措置についても同様）
2. 周産期医療・小児医療等に対する特別交付税措置の拡充	
周産期医療、小児医療、小児救急、救命救急センター及び不採算地区の病院（100 床未満）に対する特別交付税措置を拡充 ※ 上記 1. 2. のほか、公立病院等に対しても上記の措置に準じた措置を講ずる	
(出所) 総務省「令和 2 年度地方財政対策の概要」2019 年 12 月 20 日、15 頁 ( <a href="http://www.soumu.go.jp/main_content/000660553.pdf">http://www.soumu.go.jp/main_content/000660553.pdf</a> )	

## V. 2019 年の回顧と 2020 年度のテーマ—財政規律と地方創生・SDGs 達成に向けた取り組み

### 1. 2019 年度の地方債市場の回顧

全国型市場公募地方債市場では、日本銀行による 2019 年 4 月の「強力な金融緩和の継続に資する諸措置」決定に加え、米国連邦準備制度理事会（FRB）による 2019 年 7 月の政策金利引き下げの決定や欧州中央銀行（ECB）による 2019 年 9 月の金融緩和方針の公表等に伴い、一層の金利低下が進むとともに、2019 年 9 月頃からは 5 年債と 10 年債の金利水準がほぼ同程度となる状況が観察された。日本の債券市場では、国債や政府保証債に続き、財投機関債セクターにおいて、日本学生支援機構の 2 年債（ソーシャルボンド）が 2019 年 8 月に同セクター初となるマイナス利回りにおける条件決定を実現し、地方債セクターにおいても適正な金利水準を探る動きが一時期観察された。とはいえ、多くの団体は目先の需給環境に捕らわれず、投資家との対話も通じて適正水準を慎重かつ随時模索する姿勢を維持する傾向が見られた。このような背景の下、近年底堅い需要を集めていた超長期債や定時償還債のみならず、中長期年限の地方債の投資家層も拡大するなど、地方債市場は全般的に良好な需給環境が続いている。

一方、地方公共団体が資金調達手段の多様化を目指す動きも見られた。2018 年度から取り組んでいる静岡県に次ぎ、2019 年 8 月には神戸市、同年 12 月には川崎市がドル建て国内債を条件決定した。国内外貨建て公募地方債は、国内外の金利環境によっては有利な資金調達となり得る上、国内法に基づくため、外貨建てであっても海外市場で起債する際に必要な英文目論見書の対応等が不要など円建て債と近い事務負担で発行が可能といったメリットが期待される。

## 2. 2020 年度の地方債市場・地方財政のテーマ—財政規律の維持と地方創生・SDGs 達成に向けた取り組みがカギに

2020 年度の地方債計画や地方財政対策では、地方債の市場における円滑な消化、近年の自然災害の激甚化を踏まえた防災・減災、地方創生等に関する対応が重層的に示され、地方公共団体が行財政運営の持続可能性を確保すべく、国が地方公共団体に良好に関与・支援するスタンスを改めて確認する内容となった。

2020 年度の地方債市場を見据えた場合、地方債セクターに関するネガティブなヘッドラインは、現時点では特に想定されていない。しかし、金利水準は引き続き、国内外の中央銀行の金融政策や政治動向等の影響を受ける可能性が大きいとみられ、市場環境の先行きを見通すのが困難な状況が続くと想定される。そのため、投資家向け広報（IR）活動等を通じて、地方債に対する投資需要を適切に把握することに加え、金利変化に備えて各団体における最適調達年限構成の再考や、調達年限多様化の検討を進めることが中長期的な資金調達の安定性を享受する一助になると考えられる。

一方、東京オリンピック・パラリンピック競技大会が 2020 年 7～9 月に開催予定であるが、それ以降の日本の経済・社会の持続可能性が議論される機会が増え、地方も焦点の 1 つになることが想定される。地方財政の観点からは、地方公共団体が財政規律を維持しながら、地方が抱える課題、すなわち地方創生や持続可能な開発目標（SDGs）達成に向けた取り組みを進めることが重要になる。

地方創生は、少子高齢化に歯止めをかけ、地域の人口減少と地域経済の縮小を克服し、将来に渡って成長力を確保することを目指すものである。一方、SDGs は、2015 年の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための 2030 年アジェンダ」に記載された、2016 年から 2030 年までの国際目標である。「だれ一人取り残さない」持続可能で多様性と包摂性のある社会の実現のため、2030 年を年限とする 17 のゴール、169 のターゲットで構成されている。SDGs における多様な目標の追求は、日本の各地域における諸課題の解決に貢献し、地方の持続可能な開発に資するという点で地方創生の推進につながると考えられている<sup>20</sup>。

日本固有の地方創生・SDGs 関連課題としては、人口減少・少子高齢化、地方経済の停滞と東京一極集中、脱炭素化とエネルギー問題、自然災害への対応等が挙げられる<sup>21</sup>。各地域によって事情は異なるものの、少なくとも自然災害への対応は、全国的に対応が求められる課題であり、気候変動対応を踏まえたレジリエンなまちづくり、すなわち安全かつ回復力のある持続可能なまちづくりが今後より重要になると考えられる。日本は諸外国に比して台風、大雪、洪水、土砂災害、地震、津波、火山噴火等の自然災害が発生しやすい国土である。例えば、国連大学が世界 171 ヶ国を対象にまとめた世界リスク報告書 2016 年版では、日本について自然災害の影響を受けるリスクが世界第 4 位とされている<sup>22</sup>。また、内閣府に

<sup>20</sup> 内閣府地方創生推進室「自治体 SDGs とは」。(http://future-city.jp/sdgs/)、2020 年 1 月 15 日閲覧)

<sup>21</sup> 江夏あかね「日本における ESG 課題」水口剛編著・野村資本市場研究所「ESG 債市場の持続的発展に関する研究会」著『サステナブルファイナンスの時代—ESG/SDGs と債券市場』金融財政事情研究会、2019 年、210-221 頁。

<sup>22</sup> United Nations University, *World Risk Report 2016*, 24 August 2016.

よれば、世界の災害被害額（1984～2013年）のうち、日本が占める割合は約17.5%に当たる4,209億ドルに上っている<sup>23</sup>。さらに、地球温暖化等の影響を受け、近年の自然災害の被害はより深刻になる傾向が観察されている。

甚大な自然災害が発生した場合には、基本的には国・地方の補正予算によって対応しているが、東日本大震災でも見られたように、自然災害は近年の国の財政悪化の一因にもなっている。今後については、地方公共団体の行財政運営においても、自然災害への対応の重要性はさらに増すことが想定される。

地方公共団体は現在、地方創生や公共施設等の適正管理等を通じて、中長期的な将来を見据えた各地域の姿を念頭に各種政策を講じている。レジリエントなまちづくりに当たっても、中長期的な各地域の人口動態や地域経済・社会の構造の変化を踏まえたグランドデザインを描き、限られた財源を効率的かつ効果的に活用すべく、準備を進めることが望まれる。そして、レジリエントなまちづくりを進める場合、ハード事業（防災・減災施設等）とソフト事業（防災・減災活動）をバランス良く組み合わせることが求められる。

ハード事業の実施に当たっては、国からの財政移転や典型的な一般財源と共に、地方債を始めとした自助努力による財源調達により大切になると思われる。例えば、地方債については、(1) 緊急防災・減災事業債、公共施設等適正管理推進事業債、防災・減災、国土強靱化緊急対策事業債、緊急自然災害防止対策事業債、緊急浚渫推進事業債等の国が近年創設した地方債、(2) 住民が身近に感じるような充当事業がある場合、住民参加型市場公募地方債、(3) 気候変動対応を充当事業としたグリーンボンド、といった選択肢が考えられる。

また、地方債以外では、米国のワシントンDC（コロンビア特別区）のDC上下水道公社が2016年9月に公表した、雨水流出防止に係る環境インパクトボンド（EIB）による資金調達が注目される<sup>24</sup>。同公社は、激甚化する降雨に対し、雨水処理・排水能力に欠けるワシントンDCにおいて、同公社が新たな貯水槽・下水処理設備に投資する代わりに、街中の20エーカー超の土地を緑地化することで、植生・土壌の雨水吸収・貯留・排水能力活用で追加的投資の圧縮を計画した。その際に、ソーシャルインパクトボンド（SIB）に類似したEIBを活用し、雨水流出の減少量の成果に応じて、投資家に対して支払いが行われるといった仕組みとし、成果を意識した運営を行っている。

ただし、地方創生やSDGsに関する取り組みを、地方公共団体のみで進めることは、限られた財源や人的資源の現状や財政規律の維持の観点から踏まえると、困難とみられる。特に、今後税収が大幅に伸びるシナリオを描くのは困難であることから、地方公共団体が担うことが不可欠な分野を精査した上で、地域金融機関、地元企業、非営利機関、住民等を含めた地域経済・社会の担い手と連携し、民間セクターが持ちうる技術、ノウハウ、資金等も活用しながら、地方が抱える課題を解決していくことが重要と言える。

<sup>23</sup> 内閣府『平成26年版 防災白書』2014年、附属資料1。

<sup>24</sup> 江夏あかね「ソーシャルインパクトボンドの発展と今後の課題—地方公共団体の財源調達手段多様化の可能性—」『野村資本市場クォーターリー』第23巻第1号（2019年夏号）、101-102頁。