

2017年度政府予算と地方財政計画

其田茂樹

1 はじめに

二〇一七年度政府予算については、予算案は二〇一六年一月二二日に閣議決定され、現在国会において審議中である（二〇一七年一月二〇日提出）。また、予算案閣議決定の同日には、二〇一七年度地方財政計画について、その前提となる地方財政政策の概要等が公表されている。

政府予算関連では、これも二〇一七年度予算閣議決定の同日であるが、二〇一六年度第三次補正予算が閣議決定されている。同補正予算は、二〇一七年一月三十一日に政府案のとおり可決・成立しているが、補正予算をめぐる新たな動きが見受けられることから注目する必要があると思われる。そこで、まず、この二〇一六年度第三次補正予算から検討をはじめたい。

図1は、二〇一六年度第三次補正予算の概要である。不安定な天候により引き起こされた災害も多く、図1の(1)については、補正予算を作成する理

由があると思われる。

一方、装備品の更新・購入等を含む自衛隊の増強については、本来、当初予算に計上しておくべきものであったといえよう。図1の(2)については、記載されていない金額が大きく説明として不親切であると思われる。

そもそも、財政法第二十九条によれば、「法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足を補うほか、予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出（当該年度において国庫内の移換えにとどまるものを含む）又は債務の負担を行なうため必要な予算の追加を行なう場合」、「予算作成後に生じた事由に基づいて、予算に追加以外の変更を加える場合」、「に限り、予算作成の手続に準じ、補正予算を作成し、これを国会に提出することができる」性質のものである。

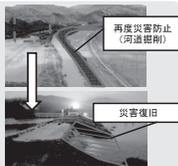
図1のうち、特に(3)は、これらの法律の規定のいずれに該当するものか、疑問が残る。しかし、このような「補正回し」と呼ばれるような手法は、今回に限らず用いられてきた。

二〇一六年度第三次補正予算がより問題となる

図1 2016年度一般会計補正予算(第3号)の概要

(1) 災害対策費 1,955億円

- 本年8月末の北海道・東北の豪雨・台風災害等への対応として、災害復旧や、農業支援等を実施。
 - ・公共土木施設等の災害復旧等 [1,093億円]
 - ・集出荷場や畜舎・ハウス等の再建支援、次期の作付け支援等 [61億円]
- 熊本地震からの復旧・復興に対して、災害廃棄物の処理費用の不足分等を追加。
 - ・災害等廃棄物処理 [281億円]
 - ・グループ補助金の実施 [183億円]



(2) 国際機関分担金及び拠出金等 1,685億円

- 本年度中に実施することが判明した、国際機関等に対する分担金や拠出金を負担（国連PKOや難民支援等）。
 - ・国連PKO分担金 [360億円]
 - ・中東における人道・テロ対策・社会安定化支援 [590億円]
- テロ情勢の悪化を受け、国際機関等を通じて、アジア諸国のテロ対策能力向上の支援を実施。
 - ・国連薬物・犯罪事務所拠出金 [14億円]
 - ・世界税関機構拠出金 [9億円]



(3) 自衛隊の安定的な運用態勢の確保等 1,706億円

- 弾道ミサイル攻撃への対応や警戒監視態勢の強化等、自衛隊の安定的な運用態勢の確保。
 - ・哨戒機、潜水艦等の装備品の更新・購入等 [1,131億円]
 - ・装備品の維持整備に必要な部品・修理費等 [464億円]



(出所) 財務省ウェブサイト。

のは、歳入面である。端的にいうと、税収が一兆七四四〇億円の減収となることから、それを補う特別公債（赤字公債）を発行することとしている（二兆七五二億円）。税収の減少に伴って、地方交付税交付金の原資も浸食されるため、この補正予算においてはその分の地方交付税交付金を減額した上で、全額を補填している。すなわち、地方交付税交付金の不足部分は、全額赤字公債によって賄われていることになる。このことは、税収の減収分と発行する赤字公債との差額七二億円が、地方法人税の税収減に伴う地方交付税原資の減額の補填として計上された金額と一致することからも明らかであろう（財務省「平成二八年度一般会計補正予算（第三号）フレーム」参照）。

このように年度途中で赤字公債を増発するのは、リーマン・ショック以来、七年ぶりのことである。野田佳彦民進党幹事長の談話によると、「過去の財政史を見ても、そんなにあるわけではない。近年では七年前のリーマン・ショック。その前はプラザ合意とかオイルショック。今回は大きなショックがあったわけではない。にもかかわらず税収の見直しを誤って赤字国債を発行せざるをえなくなったのは、アベノミクスが行き詰まっているから。予算や決算という公会計が信用されなくなったなら、古今東西の歴史をみても、国が危うくなる。亡国への道だ。重く受け止め、しっかりと予算を吟味していきたい」（『朝日新聞』二〇一七年一月三十一日「税収見誤り赤字国債、亡国への道だ」民進・野田氏」とのことであり、予算の信頼や信頼にかかわる重要な問題であると思われる。

今後の議論との関係で、二〇一六年度補正予算により減収が見込まれた主な国税をここに挙げておこう。すなわち、源泉所得税が当初予算額から四〇三〇億円の減（所得税全体では、二六五〇億円の減）、法人税が同じく一兆九七〇億円の減、消費税が三八四〇億円の減である（財務省「平成二八年度租税及び印紙収入補正後予算額概算」より）。以下では、主として、二〇一六年度政府予算案の概略、地方財政計画の姿について検討し、特に地方行財政運営に関連する課題を導き出してみたい。結論を若干先取りすれば、二〇一七年度において全ての自治体に関連するような大きな制度の変更は予定されていない。したがって、各自治体における地方交付税算定の結果や決算等に基づいて予算編成等が行われれば、大きな影響を受けることも少ないのではないかと思われる。しかし、国と地方の財政関係をめぐって制度そのものの意義を問い、あるべき姿を追求する必要性は高まっていると思われる。これらについては、本稿に与えられた課題を超えるため、多くは言及しないが、筆者自身の課題として常に意識しておきたい。

2 2017年度政府予算

(1) 「骨太方針」と概算要求基準

二〇一六年八月二日に閣議了解された「平成二九年度の概算要求にあたっての基本的な方針について」（以下、概算要求基準という）は、次のような書き出しとなっている。すなわち、「平成二

九年度予算は、「経済財政運営と改革の基本方針2016」（中略、ここでは、以下「骨太2016」という）を踏まえ、引き続き、（中略）「経済・財政再生計画」の枠組みの下、手を緩めることなく本格的な歳出改革に取り組み」とされている。

「経済・財政再生計画」は、骨太2016の前年版に記載されていたものであり、その内容は、昨年度の本稿において紹介したところである。とりわけ、重要と思われるところを再度記しておく、「歳出改革等の考え方・アプローチ」として、公的サービスの産業化、インセンティブ改革、公共サービスのイノベーションが掲げられ、大胆な外部委託や、コンセンション方式の拡大を含むPPP/PFI手法の導入拡大、地方交付税算定の際の「トップランナー方式」の導入、マイナンバー制度やITを活用した業務の簡素化・標準化などが盛り込まれたものとなっている。

これらの施策方針が骨太2016においてどのように展開しているかについては、骨太2016全体の体系でいうと、第三章に「経済・財政一体改革の推進」が設けられていることから、そこに言及されているものと思われる。したがって、ここでは、この第三章を中心に簡単に触れておきたい。

第三章で強調されているのは、先進・優良事例の展開促進、国と地方の連携強化、「見える化」の徹底・拡大を通じて、国・地方を通じたボトムアップの改革を推進する、ということである。とりわけ、先進・優良事例の展開促進においては、「自治体の公共サービス」という項目を立てて「ITC T化・業務改革及び自治体間の境界を越えた広域

化・共同化を、強力に推進すると言及されている。
二〇一六年度より新たに導入され、地方自治体において関心が高かった「トップランナー方式」については、第三章の第五節「主要分野ごとの改革の取組」(3)「地方行財政改革・分野横断的な課題」に「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」という項目が設けられている。

後に触れるように、二〇一七年度において新たに「トップランナー方式」の対象となるのは2つの業務にすぎない。しかし、骨太2016では、「トップランナー方式」の残る検討対象業務について、関係府省庁の協力も得て、先進自治体の実態把握や課題の整理等を行い、「早期の導入を目指す」とあることから、二〇一八年度以降、さらに導入される業務が増加していくものと見込まれる。

なお、同じく「骨太2016」には、「先進的自治体の経費水準の基準財政需要額算定への反映(いわゆるトップランナー方式)」の導入に際し、その趣旨、経費の算定基準、今後のスケジュールをホームページで公表し、「周知を図る」とあるが、これに類したものは、内閣府、総務省、いずれのウェブサイトにおいても本稿執筆段階では見受けられない。

ここでの留意点につて、二つ挙げておきたい。

① **先進・優良事例とトップランナー方式のズレ**
一点目は、先進・優良事例の展開促進と「トップランナー方式」との微妙なズレである。すなわち、前者は、「公的サービスの在り方を改革している事例」であり、後者は、「経費水準の基準財

政需要額への反映」である。もともと、いずれも歳出カット以外の目的は持たないとする見解もあり得ようが、前者は、経費水準に関わらずサービスの在り方として「先進・優良」なものというニュアンスを残すことが可能であるが、後者にはその余地はない。

骨太2016で具体的に言及しているわけではないが、二〇一六年度より導入された地方創生推進交付金(地方創生の深化ための新型交付金)では、対象事業として①先駆性のある取組、②既存事業の隘路を発見し、打開する取組、③先駆的・優良事例の横展開が挙げられている。この③と「トップランナー方式」とを混同して解釈することによって、「民間委託をすればお金ももらえない」という誤解が一定程度浸透したのではないかと想像する。もともと、うまくいっているもののみなどで共有しようという話と、委託が進んでいくから委託したものと見なして単位費用を計算しようという話を同じ「先進・優良事例」であるかのように語ることで自体が問題ではあるが、このような誤解に基づいて性急に民間委託が進められるべきではない。

なお、地方交付税は一般財源であり、行政サービスをどのように提供するかについて、「トップランナー方式」が規定するものではない点は、例えば、二〇一六年二月二十四日の衆議院総務委員会における総務省自治財政局長の答弁「地方交付税は一般財源でございまして、各地方公共団体が対象となる業務をどのように実施するかは、地域の実情等を踏まえて自主的に判断されるものでござ

います。／結果といたしまして、民間委託等が進み、職員が減少するということはあり得るものがあるととは思っておりますが、どのような対応をすべきかということはあくまで各地方公共団体が判断すべきものと考えているところでございます」等により明確である。

② 窓口業務の地方独法への委託の危惧

二点目は、窓口業務についてである。現時点で、窓口業務は「トップランナー方式」の対象とはなっていない。しかし、先に紹介した「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」において、先に引用した部分の前に「窓口業務のアウトソーシングについては、都道府県の協力も得ながら全国展開を進める」という文章が添えられ、「これを含めトップランナー方式の…」と続いているのである。

窓口業務は、二〇一六年一月二七日の経済財政諮問会議において高市大臣が示した資料によると、「平成二九年度以降導入を検討するもの」としてもつとも下の欄に記載されており、その表における「業務改革の内容」は、「総合窓口・アウトソーシングの活用」とされている。この動きと呼応するように、総務省では、第一九三回国会に地方自治法の一部を改正する法律案が準備され、三月上旬にも提出予定である(総務省ウェブサイト参照)。その要旨は、「地方公共団体等における適正な事務処理等の確保並びに組織及び運営の合理化を図るため、地方公共団体の財務に関する事務等の適正な管理及び執行を確保するための方針

の策定等、監査制度の充実強化、地方公共団体の長等の損害賠償責任の見直し等を行うとともに、地方独立行政法人について、その業務への設立団体である市町村等の申請等関係事務（仮称）の処理業務の追加及び適正な業務を確保するための規定の整備を行う等の措置を講ずる」というものである。

これは、窓口業務を引用部の「申請等関係事務（仮称）」としたうえで、地方独立行政法人に委託可能とし、その際には、当該独立行政法人設立市町村以外でも運営費等を交付することで委託可能となり、民間委託が禁止されている審査や交付決定に関しても当該独立行政法人で行えることとなる見込みである（「読売新聞」二〇一七年一月二十八日、夕刊）。

法案が提出され、具体的にどのような制度設計になっているかを確認する必要があるが、トップランナー方式の検討対象業務としての「窓口業務」は、「戸籍業務、住民基本台帳業務、税証明業務、福祉業務等」とされている。これらが、独立行政法人とはいえ「外部化」されることの意味については慎重な検討を要するように思われる。

というのは、福祉の分野における「トップランナー」である自治体では、窓口における相談業務をアウトリーチのアンテナとして活用しているような事例が見受けられるが、独法化によってそのアンテナの感度が鈍ることはないだろうか。くり返すが、地方交付税は一般財源であるので、独法設置が可能になったところでそれが義務付けられるわけではないはずだが、一方で、アウトリーチ

の強化をと検討していた中に、「トップランナー対象業務の独法」が登場した際「アナウンス効果」に感わされてしまう首長は出てこないだろうか。以上のような危惧がつきまとう。

③ 概算要求基準と公的サービス・資産の民間開放
前置きが長くなったが、概算要求基準について言及しておこう。

図2は、毎年度示されるものであるが、「新しい日本のための優先課題推進枠」は、前年度においては、「骨太の方針、日本再興戦略等を踏まえた諸課題」について要望するものであったが、二〇一七年度はそれに「ニッポン一億総活躍プラン」も含むこととなっているため、「一億総活躍社会の実現に向けた施策を含め」という文字が付け加わっている。

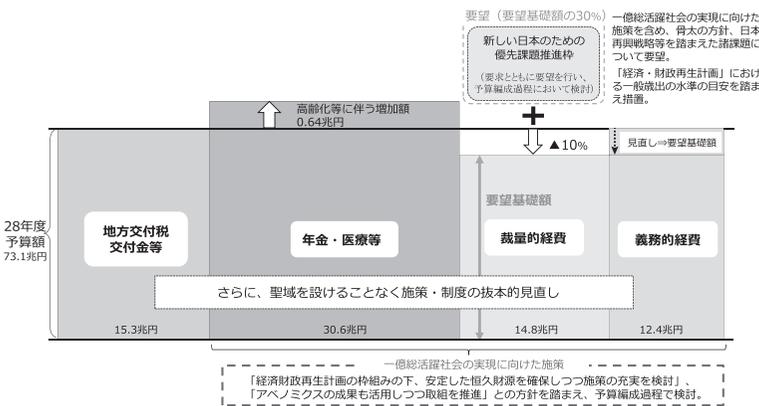
ただし、骨太2016及び日本再興戦略2016等を踏まえた課題として、「公的サービスの産業化」、「インセンティブ改革」、「公共サービスのイノベーション」を中期的に進めていくことを含むという文言は、図2からは落とされたものの、二〇一六年八月二日に閣議了解された文書には明記されている。

ニッポン一億総活躍プランは、「成長と分配の好循環メカニズムの提示」、「働き方改革」、「子育ての環境整備」、「介護の環境整備」、「すべての子供が希望する教育を受けられる環境の整備」、「希望出生率1・八」に向けたその他取組、「戦後最大の名目GDP六〇〇兆円」に向けた取組」の八項目

からなるが、本項として特に注目しておくべきは、「戦後最大の名目GDP六〇〇兆円」に向けた取組の一八番目（全二二項目）、「公的サービス・資産の民間開放」であろう（図3参照、なお、地方創生の推進は二〇番目である）。

さしあたりは、厚生労働省水道事業の維持・向上に関する専門委員会報告書「国民生活を支える水道事業の基盤強化等に向けて講ずべき施策について」の内容等に注目する必要があると思われる。

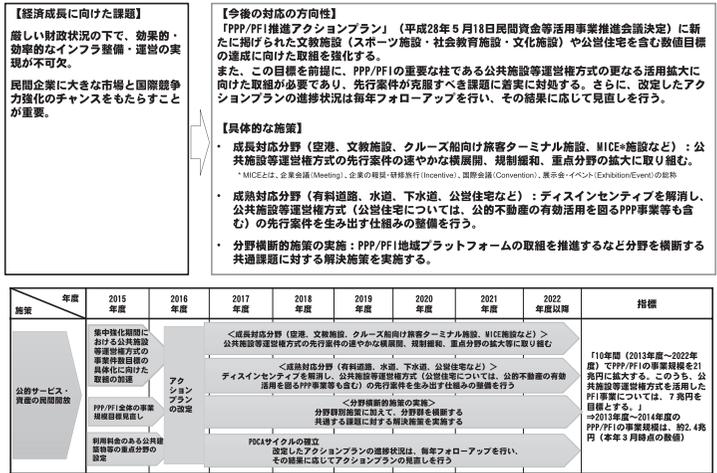
図2 2017年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について



※1 地方交付税交付金等については「経済・財政再生計画」との整合性に留意しつつ要求。義務的経費については、平成28年度の参議院議員通常選挙に必要な経費の減等の特殊要因について追加減額。※2 消費税増徴に伴う増行する充実に伴う増減率・税制改革と一体的な経費については、社会保険改革プログラム法26条に規定する増減率・地方交付税の収入及び社会保険の給付の重点化・制度の効率化の動向等を踏まえ、予算編成過程で検討。

（出所）財務省ウェブサイトより引用。

図3 公的サービス・資産の民間開放



(2) 二〇一七年度政府予算の概要

まず、二〇一七年度予算の主要経費別内訳から見てみよう（表1参照）。

二〇一六年度予算と比較すると、社会保障関係費の伸びが若干拡大し（+1.4%→+1.6%）、地方交付税交付金等については、減少から増加に転じている（▲1.8%→+1.9%）。公共事業費は、前年度比+0.0%である点のみならず、

増加額の二六億円まで二〇一六年度予算と同様となつている点は興味深い。

注目しておくべき点としてエネルギー対策費を挙げておきたい。二〇一六年度予算の段階では十三・六%（三三三億円増）から二〇一七年度予算においては十三・五%（三二七億円増）となっており、大きな変化がないように見受けられるが問題は増加分の内容である。それは、備考欄に明らかであるが、二〇一六年度予算の段階では、「温対税増税を踏まえた省エネ・再エネ等予算の増十五八五億円」を踏まえての三三三億円増だったものが、表1からわかるように、「原子力損害賠償支援助定への繰入れ四〇〇億円（皆増）」を踏まえての三二七億円増となつている。原子力損害賠償支援助定とは、文字からおおむね想像はつくところであると思われるが、原子力損害賠償支援機構法（現在は、原子力損害賠償・廃炉支援機構法）の規定に基づき二〇一一年に設置されたものであるが、ここへの支援を一般会計から行うというものである。支援の内容としては、機構に交付した交付国債の金利負担を支援するものと思われるが、こうして、原子力発電所の事故に際して生ずる損害賠償等を一般会計から支えることになるならば、稼働している原子力発電所がある限り、こうした財政リスクを全国民に負わせているということになる。その点は、他の発電方法とコスト比較する際に正確に反映されているのだろうか。

地方交付税交付金等の増加についても言及しておこう。とはいふものの、この金額そのもの持つ意味はそれほど大きくない。この一五兆五六七

一億円は、入口ベースの地方交付税一五兆四三三億円と地方特例交付金一三二八億円とに分かれる。前者は、いわゆる法定率分（所得税・法人税の三三・二%、酒税の五〇%、消費税の二二・三%）がベースとなるが、二〇一七年度は、過年度の精算のため、三八〇〇億円余りが減額、そこに、法定加算、特例加算等を行い、最終的には前年度よりも増加することとなったものである。後者は、住宅ローン減税による地方税の減収分に関して措置されるものである。

二〇一六年一月二二日に閣議決定された税制改正大綱において、配偶者控除及び配偶者特別控除の見直しが行われ、所得税については二〇一八年分以後、地方税（個人住民税）については、二〇一九年度分以後にそれぞれ適用されることとなる。この際、「今回の配偶者控除・配偶者特別控除の見直しによる平成三一年度以降の個人住民税の減収額については、全額国費で補填する」（税制改正大綱）とあるが、この補填の方法として、地方特例交付金が活用される可能性が高いと思われる。

防衛関係費は、前年度の十一・五%から今年度も十一・四%と徐々にはあるが着実な伸びを示している。表1の備考欄に対名目GDP比が記載されたが、1%突破が目前となつていることがわかる。

財務省によると、二〇一七年度政府予算は、「経済・財政再生計画」二年目の予算として、経済再生と財政健全化の両立を実現する予算であるとい

表1 2017年度予算 主要経費別内訳

主要経費	2016年度予算 (当初)	2017年度予算	増減額	増減率	備 考
国債費	236,121	235,285	▲ 836	▲ 0.4%	
一般歳出	578,286	583,591	5,305	0.9%	
社会保険関係費	319,738	324,733	4,997	1.6%	
文教及び科学振興費	53,580	53,567	▲ 13	▲ 0.0%	義務教育費国庫負担金の自然減等 ▲ 18億円
うち科学技術振興費	12,930	13,045	116	0.9%	
思給関係費	3,421	2,947	▲ 474	▲ 13.9%	
防衛関係費	50,541	51,215	710	1.4%	中期防対象経費 +389億円(+0.8%)、SACO・米軍再編経費等 +321億円 対名目GDP比:防衛関係費0.926%(中期防対象経費0.885%)
公共事業関係費	59,737	59,763	26	0.0%	
経済協力費	5,161	5,110	▲ 51	▲ 1.0%	
【参考】ODA	5,519	5,527	8	0.1%	一般会計全体のODA予算は2年連続の増
中小企業対策費	1,825	1,810	▲ 14	▲ 0.8%	景気回復を反映した信用保証制度関連予算(日本政策金融公庫出資金)の減 ▲ 32億円
エネルギー対策費	9,308	9,635	327	3.5%	原子力損害賠償支援協定への繰入れ 400億円(皆増)
食料安定供給関係費	10,282	10,174	▲ 108	▲ 1.0%	米・畑作物の収入減少影響緩和対策に係る一般会計所要額の減 ▲ 97億円
その他の事項経費	61,193	61,098	▲ 95	▲ 0.2%	
予備費	3,500	3,500	-	-	
地方交付税交付金等	152,811	155,671	2,860	1.9%	地方債・地方交付税等の地方の一般財源総額について28年度と実質的に同水準を確保
合 計	967,218	974,547	7,329	0.8%	

(注1)2016年度予算は、2017年度予算との比較対象のため、組替えしてある。
 (注2)国債費は、それぞれ国債五人に上っているもので、増減については合計は一致しないものがある。
 (注3)一般歳出とは、一般会計歳出総額から国債費及び地方交付税交付金等を除いたもの。
 (出所)財務省「平成29年度予算のポイント」より作成。
 (出所)財務省ウェブサイトより引用。

経済再生については、まず、「誰もが活躍できる一億総活躍社会を実現し、成長と分配の好循環を強化」ということで、保育士・介護人材等の処遇改善、待機児童解消加速化プランに沿った保育の受け皿拡大、年金の受給資格期間の短縮、育児休業制度の拡充、雇用保険料の軽減、給付型奨学金の創設等が謳われている。
 次に、「経済再生に直結する取組を推進」として、官民一体となつての日本経済の成長力を高めるような施策への重点配分、科学技術振興費の伸長、

第四次産業革命の推進、公共事業関係費の成長分野への重点化等が盛り込まれている。

さらに、「働き方改革を推進」として、賃金アップを図る企業への助成、勤務間インターバルを導入する中小企業への支援、非正規労働者の正社員転換や待遇改善に取り組み企業の支援等が挙げられている。

財政健全化としては、一般歳出や社会保障費の伸びについて「経済・財政再生計画」の「目安」にしたがつてそれぞれ抑制している。後者について、具体的には、負担能力に応じた公平な負担、給付の適正化などの観点から、高額療養費/高額介護サービス費の見直し、後期高齢者医療保険の保険料軽減特例の見直し、介護納付金の総報酬割の導入などの改革を推進することとしている。

また、国債発行額については、前年度より発行額を六二二億円減らし、三四兆三六九八億円としている。国債発行額が前年度より下回るように外国為替資金特別会計の運用益を全額一般会計に繰り入れるなどしたため、「国債減額に『奥の手』」(『日本経済新聞』二〇一六年一月二三日)との報道も見受けられた。記事には、「はっきりしたのは税収増や国債減に対する政府の強いこだわり」との記述もある。

税収増に対する「こだわり」については「税収見通し『作作的』」との見出しも見受けられるほどであった(『毎日新聞』二〇一六年一月二三日)。表2は、「麻生太郎財務相は税収見通しについて『甘いとは思っていない』と強調するが、複数の官庁幹部から『作作的』との指摘が相次ぐ」(『毎

表2 2017年度の主要な国税の収入概算

税 目	2017年度 概算額	補正後 →17年度	2016年度 補正後	当初→補正後	2016年度当初
源泉所得税	148,740	2,180	146,560	△ 4,030	150,590
申告所得税	30,740	200	30,540	1,380	29,160
(所得税計)	179,480	2,380	177,100	△ 2,650	179,750
法人税	123,910	12,550	111,360	△ 10,970	122,330
相続税	21,150	50	21,100	1,890	19,210
消費税	171,380	3,370	168,010	△ 3,840	171,850
酒 税	13,110	△ 480	13,590	0	13,590
たばこ税	9,290	60	9,230	0	9,230

(出所)財務省ウェブサイトより作成。

日新聞』前掲)という租税及び印紙収入概算の一部を時系列がわかりやすく並べ替えたものである。ここに掲げた税目のうち、源泉所得税、所得税計、法人税、消費税は、二〇一六年度当初から補正にかけて減収が見込まれているが、それら全ての税目は、二〇一七年度には税収を回復するという見通しとなっている。これを「作作的」とまで呼べるかどうか筆者には定かではないが、少なくとも強気であることには違いないだろう。麻生氏の「甘くない」との認識は、補正後よりは回復するものの、法人税を除けば、二〇一六年度当初予算の税収には至らないとの概算結果からであろうか。しかし、この税収が二〇一七年度の途中で減収

となることが見込まれば、表2中の数字についてはすでに紹介しているように、年度途中での赤字公債の増発につながり予算の信認に悪い影響を与えるのはいうまでもない。

3 二〇一七年度地財計画と地方財政

二〇一六年二月二日に「平成二九年度地方財政対策のポイント及び概要」が公表された。また、飛田博史「二〇一七年度地方財政対策と地方財政の展望」『月刊自治研』二〇一七年二月号において端的に解説されているため、ご参照いただきたい。

読者には周知のことだが、地方財政計画（地財計画）と地方財政対策（地財対策）の関係について整理しておこう。

地財対策とは、見込まれる地方税、法定率分（後述）の地方交付税、国庫支出金、建設地方債等を積み上げてもなお不足する財源をどのように手当てするかについて財務大臣と総務大臣の折衝によって決定されるものである。

もう少し具体的にいうと、地方自治体の財源不足額を保障する際に主に活用されるのが地方交付税である。地方交付税法に定める地方交付税の総額は、国税の一定割合（所得税・法人税の三三・一％、酒税の五〇％、消費税の二二・三％、地方法人税の全額）である（地方交付税法第六条）。これらのうち、地方法人税の税収を除いた額によつて地方自治体全体の財源不足額を充足できない場合には、交付税及び譲与税配付金特別会計（交

付税特会）から借り入れる等して最終的に財源保障するための原資を確保することとなる。なお、地方法人税については、交付税特会に「直入」されており、あらかじめ地財対策の原資となることが織り込まれているといえる。

以前は、法定率を形成する国税にたばこ税も含まれ、所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税で「国税五税」とし、これらはいずれも地方財政対策が施される前（法定率分、入口ベースの交付税と表現されることも多い）の原資を意味していたが、現在は、「国税五税」という場合には地方交付税法第六条に規定されたものを意味し、実質的に異なることに留意しなければならない。

「平成二九年度地方財政対策の概要」をみると「地方交付税の法定率分」という項目においては、「所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分」についての金額が書き込まれ、地方法人税については、当然触れられていない。

「法定率分」という表現を用いながら、「法定」されているものの一部しか含まないというのは、法律における規定の仕方等に再検討の余地を残すと思われる。

地財対策に沿つて地財計画が確定するが、その過程において全国都道府県財政課長・市町村担当課長合同会議が開催され、総務省から「平成二九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」（かつては「地方公共団体の予算編成に係る財政課長内かん」と呼ばれていた）が提示されるのが通例である。

地財計画の根拠は、地方交付税法第七条にある

とされている。そこには、「内閣は（中略）翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類を作成し、これを国会に提出するとともに、一般に公表しなければならない」と定められているのである。

高市早苗総務相は、二〇一六年二月一九日に麻生太郎財務相と合意した地財対策について「前年度からの繰越金がないため、近年にない大変厳しい状況」、「概算要求時点で見込まれた地方交付税の減と臨時財政対策債の増を可能な限り抑制するとともに、一般財源総額を確保することを使命として」取り組んだと記者会見で述べている。

二年目となる「経済・財政再生計画」には、「歳出全般にわたり、安倍内閣のこれまでの取組を強化し、聖域なく徹底した見直しを進める。また、地方においても、国の取組と基調を合わせ徹底した見直しを進める」とあるが、「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と歩調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について二〇一八年度（平成三〇年度）までにおいて、二〇一五年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」との注記がなされており、地財計画の総額が大きく削減される可能性は低くなっていた。しかし、骨太2016では、これまで、計画の途中の年次においても一般財源総額確保に関する文言が盛り込まれていたのに対し、そうした記述が見受けられなくなっていることから、場合によつては、一般財源総額確保が厳しいのではないかとこの見方もあった。おそらくは、そうした

厳しきの反映として高市大臣の記者会見や「地方財政対策のポイント」等において概算要求時点への言及や金額の比較の掲載があったのではないかとと思われる。

表3は、総務省の国会提出用資料より作成した通常収支分に関する歳入・歳出の一覧である。地財対策が地財計画になる際には、国庫支出金や使料及び手数料、雑収入等の見通しが示されるとともに、億円単位の細かい金額が書き込まれる。「月刊自治研」二〇一七年二月号三四頁に示された資料と比較するとわかりやすいだろう。

(1) 歳入面からみた地財計画の特徴

二〇一七年度地方財政対策における歳入面での最大のトピックスは、やはり、財源不足への対応であろう。それは、二〇一七年度政府予算の編成において外国為替資金特別会計の運用益を全額一般会計に繰り入れつつ国債の新規発行を予算上抑制したのに似た印象がある。具体的に大きな役割を果たしたのは、地方交付税の増額による補填のうち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と交付税特別会計借入金償還繰延べにより、臨時財政対策債の発行額を抑制している。前者は、二〇一七年度に活用することとしていた一〇〇〇億円に加え、二〇一九年度までの三年間で八〇〇〇億円以内を新たに活用することとし、二〇一七年度には四〇〇〇億円を活用する。ということは、二〇一八年度と二〇一九年度においては更なる活用を行わないとすれば二〇一七年度の

ような規模での活用は望めない。ただし、格付投資情報センターの奥村信之主任格付アナリストによれば、「地方公共団体金融機構の準備金は潤沢だ。管理勘定で発生する利益相当額を公庫債権金利変動準備金に繰り入れているが、低金利の恩恵で借換益が生じており、繰入額は毎年一〇〇〇億円超になっている。機構発足から二〇一五年度末までで累計一・六兆円を国庫納付してきたが、同準備金の残高は同年度末で約一・六兆円ある。これ以外に、一般勘定の金利変動準備金は同年度末で約一・八兆円ある。／三年間で総額九〇〇億円を国庫に納付しても、金利変動のリスクを十分吸収できるだけの財務基盤を確保していける見通しだ。また、納付に必要な資金は政府保証債を発行して充てられる予定だ。今回の措置が信用力に与える影響は極めて限定的で格付に響かない」（同社のニュースリリースより）とのことであるため、この公庫債権金利変動準備金の活用については、問題ないと評価されているようだ。

表3 地方財政計画歳入歳出一覧(通常収支分)

区 分		2017 年 度	2016 年 度	増 減 額	増 減 率
歳 入	地方 税	390,663	387,022	3,641	0.9
	地方 譲 与 税	25,364	24,322	1,042	4.3
	地方 特 例 交 付 金	1,328	1,233	95	7.7
	地方 交 付 税	163,298	167,003	△ 3,705	△ 2.2
	国 庫 支 出 金	135,386	132,184	3,202	2.4
	地 方 債 権	91,907	88,607	3,300	3.7
	うち 臨 時 財 政 策 債	40,452	37,880	2,572	6.8
	うち 財 源 対 策 債	7,900	7,900	0	0.0
	使 用 料 及 び 手 数 料	16,184	16,247	△ 63	△ 0.4
	雑 収 入	42,370	41,643	727	1.7
	復 旧 ・ 復 興 事 業 一 般 会 計 充 当 分	△ 77	△ 79	2	△ 2.5
	全 国 防 災 事 業 一 般 会 計 充 当 分	△ 225	△ 589	364	△ 61.8
	計	866,198	857,593	8,605	1.0
	一 般 財 源 (水 準 超 経 費 を 除 く)	620,803	616,792	4,011	0.7
	602,703	602,292	411	0.1	
歳 出	給 与 関 係 経 費	203,209	203,274	△ 65	△ 0.0
	退 職 手 当 以 外	186,737	185,807	930	0.5
	退 職 手 当	16,472	17,467	△ 995	△ 5.7
	一 般 行 政 経 費	365,590	357,931	7,659	2.1
	補 助 費	197,809	190,004	7,805	4.1
	単 独 費	140,213	140,374	△ 161	△ 0.1
	国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費	15,068	15,053	15	0.1
	まち・ひと・しごと創生事業費	10,000	10,000	0	0.0
	重点課題対応分	2,500	2,500	0	0.0
	地域経済基盤強化・雇用等対策費	1,950	4,450	△ 2,500	△ 56.2
	公 債 償 還 費	125,902	128,051	△ 2,149	△ 1.7
	維 持 補 修 費	12,621	12,198	423	3.5
	投 資 的 経 費	113,570	112,046	1,524	1.4
	直 轄 ・ 補 助 単 独 費	57,273	57,705	△ 432	△ 0.7
	うち緊急防災・減災事業費	5,000	5,000	0	0.0
	うち公共施設等適正管理推進事業費	3,500	2,000	1,500	75.0
	※2016年度は公共施設等最適化事業費				
	公 営 企 業 操 出 金	25,256	25,143	113	0.4
	企 業 償 還 費 普 通 会 計 負 担 分	15,863	15,905	△ 42	△ 0.3
	そ の 他	9,393	9,238	155	1.7
不 交 付 団 体 水 準 超 経 費	18,100	14,500	3,600	24.8	
計	866,198	857,593	8,605	1.0	
(水 準 超 経 費 を 除 く)	848,098	843,093	5,005	0.6	
地 方 一 般 歳 出	706,333	699,137	7,196	1.0	

(出所) 総務省国会提出資料より作成。

交付税特別会計借入金償還繰延べについては、二〇一七年度に予定していた償還のうち一〇〇〇億円を繰延べ、本来五〇〇〇億円の予定を四〇〇〇億円としたものである。償還計画が見直され、二〇一七年度から二〇一九年度までは四〇〇〇億円、以降は一〇〇〇億円ずつ増額し、二〇二五年度以降は、一兆円を基本とすることとなった。

このような財源対策の推移は、単年度分の地方財政計画からはなかなかわかりにくい。『月刊自治研』二〇一七年二月号二九頁の表を見れば、近年の主な財源対策の推移が一覧できる。例えば、公庫債権変動準備金に関しては、全く活用されていない年度もあれば二〇一七年度以上に活用した年度もあることがわかるし、借入金償還の推移をみれば順調に一〇〇〇億円ずつ償還を増加させてきたものが二〇一七年度に「まずく」ことになった点がよくわかる。

今回の公庫債権変動準備金の活用が機構の信用や格付に影響がなからしいことを確認したが、活用しても問題ない資金が存在しつづつも一方では、借入金の償還計画を見直すというのが、効率的なのだろうかという疑問も残る。当然、市場の動向を正確に予測することは不可能であろうが、活用できるものは早期に思い切って活用しつづ、より安定的な財源確保の仕組みを確立することが求められているのではないだろうか。

(2) 公共施設等適正管理推進事業の拡大など

表3からもわかるとおり、二〇一六年度におい

ては、公共施設等最適化事業費として計上されていたものに、対象となる事業を新たに追加して増額、名称も改めたものである。対象事業等は、表4のとおりである。実施期間は二〇一七年度から二〇二一年年度までの五年間とされている。

新規の事業は、長寿命化、立地適正化、市町村役場緊急保全の各事業である。また、除却事業については、現行の七五％から地方債の充当率が九〇％に引き上げられている。

事業の要件は、いずれも公共施設等総合管理計画に基づいて実施される事業であることが求められる。それに加えて、①～③については、個別施設ごとの長寿命化計画（個別施設計画）において、①～③の各事業類型に明確に位置づけられているものであることが要件となる。このほか、④については、立地適正化計画に基づく事業であること、⑤については、個別施設計画に基づく事業であつて、建替え後の庁舎を業務継続計画に位置づけるものであること等が要件とされている。また、⑤に関して「地方債の充当残については、基金の活用が基本」との注が付されているが、これは、財政制度等審議会が二〇一六年一月一七日に出した「平成二九年度予算の編成等に関する建議」において、地方の基金残高の状況から「この背景として、地方公共団体における将来不安への備えや節約による部分もあり、多面的な見方が必要である一方、真に必要な額を超える財源保障が行われていた可能性があることも否めない」とした言及に対応したものと考えるのは、邪推だろうか。

節の表題では「など」に該当する部分である

表4 公共施設等適正化事業債の対象事業等

	対象事業	(新規)	概要	地方債の充当率
①	集約化・複合化事業		延床面積の減少を伴う施設の集約化・複合化事業	充当率90% 交付税措置率50%
②	長寿命化事業	○	(公共用建物):施設の使用年数を法定耐用年数を超えて延伸させる事業 (社会基盤施設(道路・農業水利用施設))所管省庁が示す管理方針に基づき実施される事業	充当率90% 交付税措置率30%
③	転用事業		施設の他の用途への転用事業	
④	立地適正化事業	○	コンパクトシティの形成に向けた長期的なまちづくり	
⑤	市町村役場緊急保全事業	○	1981年の新耐震基準導入前に建設され、耐震化が未実施の市町村の本庁舎の建て替え事業等	充当率90%(交付税措置対象75%)、交付税措置率30%
⑥	除去事業		—	充当率90%

(出所)総務省国会提出資料より作成。

iが追加になり、全国瞬時警報システム(Jアラート)について、情報伝達手段の多重化が対象となり、高機能消防指令センターの整備について、消防の共同化に伴うものが対象となることとなった。

(3) 地財計画その他の歳出の特徴

まず、本稿では具体的に取上げしていない、歳

が、緊急防災・減災事業の拡充・延長についてここで触れておこう。

これも、公共施設等適正管理推進事業同様、投資的経費の内数であるが、期間を二〇二〇年度まで継続することとし、内容も若干拡充している。例えば、指定避難所における避難者の生活環境の改善のための施設としてWi-Fi

出特別枠（地域経済基盤強化・雇用等対策費）削減の影響、社会保障の充実に関しては、『月刊自治研』二〇一七年度二月号の解説に譲りたい。特に、歳出特別枠から一般行政経費へと財源そのものは維持されていても、手厚い段階補正を失うことで、交付税算定においては、小規模自治体に影響が大きい可能性がある点は注目すべきである。

また、トップランナー方式について、新たに追加される二つの事業（公立大学運営、青少年教育施設管理）は、実施自治体数もそれほど多くないと思われるし、すでにそれぞれ法人化や指定管理者制度の活用が進んでいると思われるため、二〇一六年度以上に影響は小さいものと思われる。しかし、冒頭に触れたように、窓口業務に関する地方独立行政法人の動向（地方自治法の改正）には、注目しておく必要がある。

その他の主な歳出項目についても若干のコメントを加えておきたい。

まず、給与関係経費であるが、表3より全体ではほぼ横ばい（約六五億円の減）を見込むが、主な減少要因は退職手当であり、それを除くと九三〇億円の増額となっている。この傾向は例年通りであるが、今年度は、特筆すべき変化が現れた。それは、地財計画上の給与関係経費計画人員に関する変化である。表5は、当該人員の前年度と比較した増減を表にしたものである。これを見ると、二〇一七年度においては、一般職員がわずかながら増加していることが確認できる。

表5からは、消防職員の計画人員が全く変動していないことも読み取れるが、この間多発した災

表5 給与関係経費計画人員の推移

	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度
一般職員	△ 27,444	△ 9,511	△ 10,305	△ 9,577	△ 1,555	△ 2,637	128
消防職員	0	0	0	0	0	0	0
警察官	833	626	545	0	1,020	994	986
非義務教育教員	△ 609	13	△ 830	254	△ 700	△ 115	△ 2,053
義務教育教員	1,597	△ 2,036	△ 2,253	△ 3,639	△ 2,785	△ 3,142	△ 1,961
計	△ 25,623	△ 10,908	△ 12,843	△ 12,962	△ 4,020	△ 4,900	△ 2,900

（出所）各年度の地方財政計画資料より作成。

害等への対応が不十分ではないだろうか。これ以外にも合計では大きく減少していることには変わりがないなど批判すべき点は挙げられるが、いずれにしても、計画とはいえ、一般職員の削減が限界に達したとの認識は共有しても良いのではないだろうか。

また、『月刊自治研』二〇一七年度二月号においてもトップランナー方式による基準財政需要額の減少に関する試算に疑義が呈されているが、単に、地方交付税が一般財源であることに加えて、トップランナー方式をも規定しているはずである地方財政計画において計画人員が増加したということは、安易な民営化・民間委託化の是非を検討する格好の材料であると思われる。

4 むすびに代えて―「一般財源」の再考を

地方財政計画を見るときに注目するポイントとして一般財源総額が挙げられる。たとえば、「地方財政計画の歳出のうち、地方の裁量権が比較的

広くある一般行政経費の単独分の動きが注目されます。地方自治体の予算編成の自由度に直結するからです」（小西砂千夫「平成二九年地方財政・総額確保に関する想定問答」『地方財務』二〇一七年二月号）などと解説される。

マクロでの総額確保の重要性はいうまでもないが、総額確保に策を弄するあまり、一般行政経費の単独分に「それなりに義務的な」経費が増加傾向にあるのではないだろうか。その典型なのが、「地方創生」関連の予算であろう。努力義務である地方版総合戦略を策定し、さらに、地域再生計画が認められて交付金への挑戦権を得る。一方で、交付税措置されたまち・ひと・しごと創生事業費にしても、従来からの事業を衣替えしなければ、新たな一般財源が措置されるわけではない。真剣に人口増加等を議論するよりも、名産品を集めて「ふるさと納税」を募る方が生産的であると考える自治体が生まれても不思議ではない（決して望ましい姿ではないが）。

現状の一般財源総額確保は、堅持しつつ、使い勝手のいい財源とそれでどのような事業を実施するのが自治体にとってベストかを考える人材が保障されるための制度設計を検討する段階に入っているのではないかと思われる。

△そのだ しげき・公益財団法人地方自治総合研究所研究員

本稿は、二〇一七年度二月二日、札幌で開催した「自治体財政セミナー」の講演をまとめたものです。 文責・編集部