

# 財源不足が拡大する中での一般財源総額の確保

## — 平成 29 年度地方財政対策 —

総務委員会調査室 三角 政勝

### はじめに

近年の地方財政対策については、緩やかな景気回復が続く中、リーマンショック後の「危機対応モード」から「平時モード」への切替えを進めていくこととされ、また、平成 28 年 6 月 2 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2016」（いわゆる「骨太方針 2016」）において、平成 30 年度までの一般財源の総額は、平成 27 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ことの方針が維持されることとなった。

しかし、平成 28 年度においては、円高を背景とした企業収益の鈍化等に伴い、法人税を始めとした国税収入が予算額を下回る見込みとなり、同年度の地方交付税法定率分が減少することとなった。このような状況において、平成 29 年度予算編成に際し、地方が必要とする一般財源総額をいかに確保していくのかが注目される中、平成 28 年 12 月 19 日、総務大臣及び財務大臣により平成 28 年度の地方財政補正措置及び平成 29 年度の地方財政対策に関する合意がなされた。

平成 29 年度においては、地方税及び国税は前年度当初予算に対して増加が見込まれるものの、地方交付税に関して、交付税及び譲与税配付金特別会計（以下「交付税特別会計」という。）における前年度からの繰越金（平成 28 年度約 1.3 兆円）が見込めなくなったことなどから、地方の財源不足額は 6 兆 9,710 億円（対前年度約 1.4 兆円増）と、平成 22 年度以来 7 年ぶりの拡大となった。

これに対し、総務・財務両大臣の合意により、交付税特別会計剰余金の活用（約 0.3 兆円）、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（0.4 兆円）などの特例措置を行うとともに、こうした特例措置及び既往の臨時財政対策債の元利償還（約 3.4 兆円）などを除いた財源不足 1 兆 3,301 億円（対前年度約 0.8 兆円増）については、従来どおり国と地方で折半することとされ、国は地方交付税の増額（6,651 億円）、地方は臨時財政対策債の発行（6,651 億円）により対応することとなった。これらの結果、地方交付税は 16 兆 3,298 億円（対前年度約 0.4 兆円減）となり、地方の一般財源総額として 62 兆 803 億円（同約 0.4 兆円増）が確保されることとなった。

本稿では、地方財政計画の策定を通じた財源調整・財源保障の仕組み及び近年の動向を踏まえつつ、平成 29 年度地方財政対策の内容を紹介するとともに、主な論点等を考察することとする。

## 1. 近年の地方財政対策

### （1）地方財政対策

地方公共団体は、教育、警察、消防など国民生活に密接に係る行政サービスを一定の水準で提供しており、その事務の多くは法令の規定によって基準が設定されていたり、実施が義務付けられたりしている。そこで国として、全ての地方公共団体が法令によって義務付けられた事務事業等を円滑に実施するための財源を保障するため、毎年度、翌年度の地方公共団体の標準的な行政水準に係る歳入歳出総額の見込額（いわゆる「地方財政計画」）が策定されている<sup>1</sup>。

国の予算編成において、各府省は翌年度の予算要求を財務省に提出するとともに、地方公共団体の負担を伴うものについては総務省に調書を提出する。これを受け、総務省は国の予算編成作業に並行して地方財政計画の策定作業に入る。その過程において翌年度の地方財政全体の収支見通しが行われ、所要の財源との間に過不足が発生する場合、それが均衡するように行う財源対策が「地方財政対策」であり、国の予算の決定に先立ち、総務省と財務省の折衝が繰り返された後に決定される。

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

## （２）地方財源不足に関する地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項の対応

地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項は、地方交付税の原資となる国税収入の法定率分（所得税の 33.1%、法人税の 33.1%、酒税の 50%、消費税の 22.3%<sup>2</sup>、地方法人税の全額<sup>3</sup>）が、必要な地方交付税総額と比べ著しく異なることとなった場合には、「地方行財政の制度改正」又は「法定率の変更」を行うこととしている。

総務省によれば、①地方財政対策を講じる前に、通常の例により算出される歳入歳出におけるギャップ（財源不足額）があり、②その額が法定率分で計算した普通交付税の額の概ね 1 割程度以上となり、③その状況が 2 年連続して生じ、3 年度以降も続くと見込まれる場合に、地方行財政の制度改正又は法定率の引上げを行うとしている<sup>4</sup>。

近年の地方財政は、景気の低迷、社会保障関係費の自然増、公債費の増加等を主な要因として、巨額の財源不足が恒常的に発生しており、平成 8 年度以降、連続して地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項の規定に該当する財源不足が生じている。

しかしながら、国も厳しい財政状況にある中、法定率の引上げは困難である等の理由か

<sup>1</sup> 地方交付税法第 7 条の規定により、内閣は、毎年度、地方財政計画を作成して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。

<sup>2</sup> 平成 26 年 4 月から消費税率（国・地方）が 8% に引き上げられたことに併せ、消費税に係る地方交付税法法定率は 29.5%（消費税率換算 1.18%）から 22.3%（同 1.40%）に変更された。また、平成 29 年 4 月に予定されていた消費税率の 10% への引上げについて、平成 31 年 10 月まで延期されたことに伴い、平成 31 年度の法定率は 20.8%（消費税率換算 1.47%）、平成 32 年度からは法定率 19.5%（同 1.52%）に変更することとされている。

<sup>3</sup> 地域間の税源の偏在を是正し、財政力格差の縮小を図るため、平成 26 年度税制改正において法人住民税法人税割の税率を合計 4.4%（都道府県分：1.8%、市町村分：2.6%）引き下げるとともに、その引下げ分相当（4.4%）を税率とし、各課税事業年度の基準法人税額を課税標準とする地方法人税（国税）が創設された。地方法人税の税収全額は、一般会計を経由せず交付税特別会計に直接繰り入れ、地方交付税の原資とされる。

<sup>4</sup> 第 19 回国会参議院地方行政委員会会議録第 32 号 18 頁（昭 29.5.4）等

ら、同規定における「地方行財政の制度改正」に該当する措置が講じられてきており、平成 13 年度以降は、「国と地方の折半ルール」（以下「折半ルール」という。）に基づく財源対策が行われている。これは、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り、基本的な形は、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<sup>5</sup>）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というものである。

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 は地方が特例地方債（臨時財政対策債<sup>6</sup>）を発行することにより補填する。平成 13 年度に折半ルールが制度化された当初は 3 年間の臨時措置とされていたが、その後も基本的に 3 年間の措置が継続されている（図表 1）<sup>7</sup>。

図表 1 地方財源不足に関する地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項の対応

年度	対 応 の 内 容
平成 8	単年度の措置として、財源不足額のうち地方交付税対応分について、国と地方が折半して補填することとし、臨時特例加算及び国負担分の借入金の償還財源の繰入れを法定。
9	単年度の措置として、平成 8 年度と同様の対応。
10～12	平成 10～12 年度に予定されている交付税特会借入金の償還を平成 13 年度以降に繰り延べるとともに、財源不足は特別会計借入で補填。借入金償還は国と地方が折半して負担する等の措置。
11	恒久的な減税の補填措置として、たばこ税の移譲、交付税率引上げ、地方特例交付金の創設等を行うとともに、その他の財源不足のうち交付税対応分について平成 10 年度の制度改正に沿って財源不足は特別会計借入で補填。借入金償還は国と地方が折半して負担する等の措置。
13～15	折半対象財源不足の 1/2 は、国が一般会計から加算し、残りは地方が特例地方債（元利償還金の全額を基準財政需要額に算入）を発行することにより補填する等の措置。
16～18	
19～21	
22	
23～25	
26～28	※ 平成 13、14 年度は特会借入金方式をそれぞれ 1/2、1/4 併用
27	地方交付税原資の安定性の向上と充実を図るため、所得税、法人税及び酒税の地方交付税率を見直すとともに、たばこ税を地方交付税の対象税目から除外。
29～31	折半対象財源不足の 1/2 は、国が一般会計から加算し、残りは地方が特例地方債（元利償還金の全額を基準財政需要額に算入）を発行することにより補填する等の措置。

（出所）総務省資料より作成

平成 27 年度地方財政対策では、地方交付税原資の安定性の向上及びその充実を図る観点から、法定率の見直しが行われ<sup>8</sup>、所得税分及び酒税分の引上げ並びに法人税分の引下げ

<sup>5</sup> 過去の地方財政対策に基づき地方交付税法附則の定めるところにより国の一般会計から加算される額。

<sup>6</sup> 地方の一般財源の不足に対処するため、地方財政法第 5 条の特例として、投資的経費以外の経費にも充てられる地方債である。地方公共団体の実際の借入れの有無にかかわらず、その発行額に係る元利償還金相当額を後年度の基準財政需要額に算入することとされている。

<sup>7</sup> ただし、平成 22 年度は単年度の措置。

<sup>8</sup> 法定率は、地方財源不足に対処するため制度発足時から順次引き上げられたが、昭和 41 年度に法定 3 税（所

のほか、たばこ税を繰入れの対象税目から除外することとされた。これにより、法定率分は約 900 億円増加したものの、なお約 7.8 兆円の財源不足が見込まれたことから、折半ルールによる補填が行われた。

平成 28 年度は現行の折半ルールの最終年に当たり、翌平成 29 年度からどのような対応とするのか注目されていたが、後述 3. (1) のとおり、平成 29 年度から平成 31 年度までの 3 か年は従来と同様の折半ルールが継続されることとなった。

### (3) 歳出特別枠等の経緯

地方財政計画における「歳出特別枠」は、平成 20 年度に地域間の税源偏在是正策として、法人事業税の一部を国税化し、その全額を譲与税として地方に配分する「地方法人特別税・譲与税」が創設された際、これによって生じる財源（不交付団体水準超経費の減少分）を活用して、地方が自主的・主体的に取り組む地域活性化施策に必要な経費として「地方再生対策費」（4,000 億円）が計上されたことが始まりである。

平成 21 年度には、「地方再生対策費」が維持されるとともに、リーマンショックにより急速に悪化しつつあった雇用情勢を踏まえ、雇用創出につながる地域の実情に応じた事業を実施するために必要な経費として特別枠「地域雇用創出推進費」（5,000 億円）が創設された。平成 22 年度及び 23 年度においても「地方再生対策費」等の特別枠が維持される中、平成 24 年度において、これらは「地域経済基盤強化・雇用等対策費」（1 兆 4,950 億円）として整理統合された。同経費は、規模の変動を経つつ、その後も継続されており、平成 27 年度は 8,450 億円、28 年度は 4,450 億円となり、29 年度においてはその存続が注目された。

また、地方が自主性・主体性を最大限発揮して地方創生に取り組み、地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から平成 27 年度に 1 兆円が計上された「まち・ひと・しごと創生事業費」については、平成 28 年度も引き続き 1 兆円が計上された。

なお、リーマンショックに伴う景気悪化により、地方税収や地方交付税の原資となる国税収入が急速に落ち込む中、平成 21 年度に既定の一般会計加算等とは別枠で、国の一般会計から地方交付税の総額に 1 兆円加算したことに始まる地方交付税の「別枠加算」は、翌平成 22 年度には約 1.5 兆円が計上されたが、近年の地方財政対策において徐々に縮小され、平成 28 年度に廃止されている。

## 2. 平成 29 年度地方財政計画策定の経緯と議論

### (1) 「経済・財政再生計画」

平成 27 年 6 月 30 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（骨太方

---

得税、酒税、法人税）が 32.0% となってからは据え置かれ続けてきた。なお、平成 11 年度、12 年度、19 年度に法人税の法定率の変更されたが、これらは地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項によるものでなく、法人事業税の減税への対応として交付税財源を確保するために行われた。また、平成元年度に消費税とたばこ税が対象税目に加わったのは、それぞれ税制の抜本改革等、国庫補助負担率の見直し等が契機である。したがって、地方財源不足に対応した平成 27 年度における法定率の見直しは、昭和 41 年度以来 49 年ぶりのこととなった。



針 2015) において、平成 32 年度に国・地方の基礎的財政収支を黒字化するという財政健全化目標を実現するため、平成 28 年度から平成 32 年度までを対象とした「経済・財政再生計画」<sup>9</sup>が定められた。

同計画では、地方の歳出水準について、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、平成 30 年度までにおいて、平成 27 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こととされた。一方、別枠加算や歳出特別枠といったリーマンショック後の歳入・歳出面の特別措置については、経済再生に合わせ、危機対応モードから平時モードへの切替えを進めていくこととされた。

また、人口減少などの社会構造の変化を踏まえ、歳出増加を前提とせず、国・地方ともに徹底的な抑制や債務の圧縮に取り組む必要があるとするとともに、頑張る地方を支援できるよう地域の活性化、歳出改革・効率化及び歳入改革などの行財政改革、人口減少対策等の取組の成果を一層反映させる観点から計画期間中のできるだけ早期に地方交付税を始めとした地方財政制度の改革を行うなどとされた。具体的な取組としては、先進的な自治体が達成した経費水準の内容を地方交付税の単位費用の積算に反映させる「トップランナー方式」の導入や I T 活用による業務改革、アウトソーシングの活用などが示された。

翌年の平成 28 年 6 月 2 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2016」(骨太方針 2016) では、上記の「経済・財政再生計画」に掲げる歳出改革等を着実に実行し、国・地方を通じたワイズ・スペンディングを徹底するとし、地方財政に関しては、平成 30 年度までの一般財源の総額は、平成 27 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いう方針が維持されることとなった。

## (2) 平成 29 年度予算の概算要求と予算編成の基本方針

平成 29 年度予算編成のための総務省の概算要求(平成 28 年 8 月)においては、「経済・財政再生計画」を踏まえ、地方の一般財源総額について、平成 28 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して、地方交付税を 16.0 兆円要求するとともに、地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項の規定に基づく交付税率の引上げを事項要求することとした。

この総務省の概算要求の算定基礎によれば、税収の鈍化を背景として、平成 28 年度には約 1.3 兆円あった前年度からの繰越金が平成 29 年度には見込めなくなること等により、出口ベースの地方交付税総額は前年度より約 0.7 兆円減額の 16.0 兆円と見込んでいる。これを前提に必要な一般財源総額を確保するためには、臨時財政対策債を前年度よりも約 0.9 兆円増発しなければならない見込みとされた。このため、平成 29 年度地方財政対策の策定に当たっては、地方交付税の減少と臨時財政対策債の増発を最小限に抑制しつつ、いかに必要な財源を確保していくかが課題となった。なお、総務省による概算要求時における平成 29 年度地方財政収支の仮試算では、先述の「まち・ひと・しごと創生事業費」及び

<sup>9</sup> 計画期間の当初 3 年間(平成 28~30 年度)は「集中改革期間」と位置付けられ、「経済・財政一体改革」を集中的に進めることとされている。

「地域経済基盤強化・雇用等対策費」は前年度と同額が仮置きされている。

平成 29 年度予算については、平成 28 年 11 月 29 日、「平成 29 年度予算編成の基本方針」が閣議決定された。同方針においては、アベノミクスの成果を十分に実感できていない地域の隅々までその効果を波及させ、生まれはじめた好循環を腰折れさせることのないように施策を実施していく必要があるとした上で、平成 29 年度予算は「経済・財政再生計画」の 2 年目に当たり、同計画に掲げる歳出改革等を着実に実行するとしている。また、地方においても国の取組と基調を合わせ徹底した歳出の見直しを進めるとしている。

なお、平成 28 年度の国税収入は、年度前半における円高傾向などを背景に法人税を始めとした税収が予算額を下回ることが見込まれることとなり、政府は、平成 29 年 1 月に召集される常会において、平成 28 年度第 3 次補正予算及び同補正予算を実施するための地方交付税法改正案を提出し、同年度の地方交付税法定率分の減少額 5,437 億円と同額を一般会計から補填することとしている。ただし、この補填額の 2 分の 1 は地方負担分として、翌平成 29 年度から平成 33 年度までの地方交付税の総額から減額することとしている。

### （3）審議会等における議論

平成 29 年度地方財政対策の策定に先立ち、財政制度等審議会及び地方財政審議会並びに地方側の団体において、地方財政制度の在り方や特別枠の「平時モード」への移行等をめぐって、以下のような議論がみられた。

#### ア 財政制度等審議会

平成 28 年 11 月 17 日、財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会は、「平成 29 年度予算の編成等に関する建議」を取りまとめた。

同建議においては、平成 32 年度までの基礎的財政収支の黒字化が財政健全化目標として掲げられる中、基礎的財政収支対象経費である地方交付税交付金等は社会保障関係費に次ぐ規模となっており、地方財政計画上の歳出・歳入の水準を適正なものとしていくことが、国・地方を通じた財政健全化のために重要であるとしている。こうした中、近年の地方財政計画の歳出額とそれに対応する調整後決算額を比較すると、継続的に 1 兆円前後、計画額が調整後決算額を上回っているとする試算が示された<sup>10</sup>。リーマンショック以降、地方では平均して毎年度約 1 兆円基金残高が増加しており、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、地方財政計画を通じた財源移転の適正規模について、より一層の精査が必要と指摘している。また、地方税収等については、リーマンショック以降、地方財政計画の見込みに対して決算での上振れが続いており、地方財政計画において精算する仕組みを導入すべきとしている。

「枠計上経費」とされる「まち・ひと・しごと創生事業費」（1.0 兆円）については、人口増減率等の指標を用いて配分されているが、各地方公共団体における具体的な使途を含め実績等は不明であるとし、事業の実績・成果を把握し、計上の合理性の検証を行

<sup>10</sup> 一方、総務省による試算では、近年では地方財政計画の歳出規模が決算額を 1 兆円程度下回っているとしており、地方財政計画と決算との関係については、財務省と総務省で異なる見解が示されている（第 192 回国会参議院総務委員会会議録第 5 号 20 頁（平 28. 11. 17）等）。

う必要があるとしている。

また、「歳出特別枠」についても、実際にどのような事業に使われているのかを含め、実績等は不明であり検証することもできない。経済・財政再生計画においては、危機対応モードから平時モードへの切替えを進めていくとされており、継続する理由がないため、廃止することが適当であると指摘している。

## イ 地方財政審議会

平成 28 年 12 月 14 日、総務省の地方財政審議会は「今後目指すべき地方財政の姿と平成 29 年度の地方財政への対応についての意見」を取りまとめた。

同意見において、地方財政計画と決算との関係については、地方財政計画に決算の状況を反映させることは重要としつつも、地方財政計画は国が地方自治体の標準的行政を保障するために策定するものである以上、客観的に推測される標準的な水準における地方自治体の歳入歳出総額を適切に見込むことが必要であり、決算額をそのまま基礎として地方財政計画を策定することは適当ではないとしている。

地方税収等の決算額と計画額の乖離については、中長期的には過大・過小は概ね相殺されている。また、地方税収が計画を上回った場合であっても、個々の地方自治体における税収の状況は様々であり、年度間調整については、個々の地方自治体がそれぞれの財政の実態に応じて自主的に行うことが適当であるとしている。

歳出特別枠に関しては、経済再生に合わせ、危機対応モードから平時モードへの切替えを進めていく必要があるとしつつ、これまで対応してきたように、喫緊の課題等に対応するための経費を別途確保することにより、歳出特別枠分の歳出を実質的に確保する必要があると指摘している。また、枠計上された経費について、具体的内容や実績等が明らかではないとの議論に対しては、これらの経費はそれぞれの地方自治体において、住民のニーズに基づき主体的に地域課題の解決を行うために枠として計上されているものであり、国が一義的にその実績や効果を判断することは、地方自治体の自主性・自立性を損なうものであるとしている。

## ウ 地方六団体

地方六団体は、平成 28 年 10 月 27 日に開催された「国と地方の協議の場」（平成 28 年度第 2 回）において、「平成 29 年度予算編成等について」とする資料を提出し、国側と議論を行っている。

同資料においては、地方の安定的な財政運営に必要な一般財源総額を確保することを求めた上で、地方の財源不足の補填に関しては、臨時財政対策債の廃止や地方交付税の法定率の引上げを含めた抜本的な改革等を行うことを求めている。

地方財政計画の策定に当たっては、「高齢化に伴う社会保障関係費の自然増や人口減少・少子化対策への対応、地域経済・雇用対策に係る歳出を特別枠で実質的に確保してきたこと等を踏まえ、歳出特別枠を実質的に確保し、必要な歳出を確実に計上すること」とともに、地方創生の実現に向け、「まち・ひと・しごと創生事業費」については、拡充・継続することを求めている。

なお、平成 29 年 4 月に予定されていた消費税率引上げの延期に関しては、地方団体に

においては既に子ども子育て等を始めとする社会保障の充実のための施策に取り組んでいるところであるとし、これらの施策の推進に支障が生じることのないよう求めている。

### 3. 平成 29 年地方財政対策及び財政収支見通しの概要

#### (1) 通常収支分の財源不足額への対応

以上のような経緯及び議論を経て、冒頭に述べたとおり、平成 29 年度地方財政対策に関しては、総務大臣及び財務大臣による合意が行われた。

平成 29 年度の通常収支分<sup>11</sup>の地方財源不足額は、地方交付税に関して、交付税特別会計における前年度からの繰越金（平成 28 年度約 1.3 兆円）が見込めなくなったことなどから、前年度に比べ約 1.4 兆円増加の 6 兆 9,710 億円となり 7 年ぶりの増加となった。地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項の規定に該当する財源不足は、平成 8 年度以降連続して生じているが、概算要求において事項要求されていた法定率の引上げは見送られることとなった。

このため、平成 29 年度においては、地方財源不足額に対して、次のような補填策が講じられることとなった。

#### ア 財源対策債の発行 7,900 億円

財源対策債とは、地方財源不足を補填するため、地方債充当率の臨時的引上げにより増発される建設地方債（地方財政法第 5 条の地方債）である。

#### イ 地方交付税の増額による補填 1 兆 3,707 億円

##### ・ 一般会計における加算措置（既往法定分等） 6,307 億円

一般会計加算（既往法定分等）は、過去の地方財政対策に基づき、後年度の地方交付税総額に加算することが地方交付税法附則に定められている額等である。

##### ・ 交付税特別会計剰余金の活用 3,400 億円

交付税特別会計における剰余金について 3,400 億円を活用しようとするものである。

##### ・ 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 4,000 億円

公庫債権金利変動準備金とは、平成 20 年に地方公営企業等金融機構（平成 21 年に地方公共団体金融機構に改組）が設立され、旧公営企業金融公庫から承継した資産・債務に係る金利変動リスクに対処するために設けられたものである。地方公共団体金融機構の業務が円滑に遂行されており、公庫債権金利変動準備金等が旧公庫の債権管理業務の円滑な運営に必要な額を上回ると認められる場合には、当該上回る金額を国に帰属させるものとされている（地方公共団体金融機構法附則第 14 条）。

平成 27 年度地方財政対策においては、平成 29 年度までの 3 年間で総額 6,000 億円の範囲内において、公庫債権金利変動準備金の一部を財政投融资特別会計に帰属させ、当該帰属させた額を交付税特別会計に繰り入れることとされた<sup>12</sup>。これに基づき、平成 27 年度は 3,000 億円、平成 28 年度は 2,000 億円が計上された。

<sup>11</sup> 平成 24 年度から、通常収支分と東日本大震災分を区分して整理されている。

<sup>12</sup> なお、平成 24 年度地方財政対策において、平成 24 年度から平成 26 年度までの 3 年間で、総額 1 兆円を目途として公庫債権金利変動準備金の一部を国に帰属させることとされ、その全額が交付税特別会計に繰り入れられた。平成 24 年度に 3,500 億円、平成 25 年度に残り 6,500 億円全額が活用された。



今後については、平成 27 年度地方財政対策に基づき平成 29 年度に活用することとしていた 1,000 億円を含め、平成 31 年度までの 3 年間で総額 9,000 億円の範囲において公庫債権金利変動準備金の一部を帰属させることとし、平成 29 年度においては 4,000 億円を活用することとなった。

#### ウ 交付税特別会計借入金償還繰延べ 1,000 億円

過去の地方財政対策においては交付税特別会計の借入れにより財源不足の補填が行われ、その償還は国と地方で折半することとされていた。この地方負担分の借入金残高 32.4 兆円は平成 62 年度までに償還される予定とされていたが、償還期限を平成 64 年度まで延長することとし、平成 29 年度については 5,000 億円とされていた償還額を 4,000 億円とすることにより、1,000 億円を後年度に繰り延べることとされた。

#### エ 臨時財政対策債の発行（既往債の元利償還金分等） 3 兆 3,802 億円

既往の臨時財政対策債の元利償還金相当額等は、折半対象財源不足額には含めず、全額を臨時財政対策債の発行により対応することとされている。

図表 2 平成29年度における地方財源不足の補填

(単位:億円)

平成29年度における 財源不足  69,710	【折半対象以外の財源不足】  56,409	ア 財源対策債の発行	7,900
		イ 地方交付税の増額による補填	13,707
		・ 一般会計における加算措置 (既往法定分等)	6,307
		・ 交付税特別会計剰余金の活用	3,400
		・ 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	4,000
		ウ 交付税特別会計借入金償還繰延べ	1,000
	エ 臨時財政対策債の発行 (既往債の元利償還金分等)	33,802	
【折半対象財源不足】  13,301	【国負担分】 地方交付税の増額による補填 (臨時財政対策特例加算)	6,651	
	【地方負担分】臨時財政対策債の発行 (臨時財政対策特例加算相当額)	6,651	

(出所)総務省資料より作成

総務・財務両大臣による合意においては、平成 29 年度から平成 31 年度までの間、引き続き国と地方の折半ルールにより対処することとされ、平成 29 年度においては、上記の ア からエまでの対応の合計額 5 兆 6,409 億円を、地方財源不足額 6 兆 9,710 億円から控除した 1 兆 3,301 億円が折半対象財源不足額となる。これに対して、国は一般会計からの臨時財政対策特例加算による地方交付税の増額 (6,651 億円)、地方は臨時財政対策債の発行 (6,651 億円) により対応することとされた (図表 2)。

## (2) 平成 29 年度地方交付税総額（通常収支分）

以上を踏まえ、一般会計から交付税特別会計に繰り入れる入口ベースの地方交付税は、所得税、法人税、酒税及び消費税の法定率分 14 兆 5,195 億円、国税決算当該年度精算分 ▲1,455 億円、国税減額補正精算分（平成 20、21、28 年度分）▲2,355 億円、一般会計加算（既往法定分等）6,307 億円及び臨時財政対策特例加算 6,651 億円を合算した 15 兆 4,343 億円（対前年度約 0.3 兆円増）とされた。

地方交付税総額（出口ベースの地方交付税）は、交付税特別会計において、入口ベースの地方交付税に、地方法人税の法定率分 6,439 億円、地方法人税決算当該年度精算分 ▲64 億円、交付税特別会計借入金償還額 ▲4,000 億円、交付税特別会計借入金支払利子 ▲820 億円、交付税特別会計剰余金の活用 3,400 億円及び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 4,000 億円を加算した 16 兆 3,298 億円（対前年度約 0.4 兆円減）となった。

## (3) 平成 29 年度地方財政収支の見通し

次に、上記の財源対策を前提とした平成 29 年度の地方財政全体の姿を示す地方財政収支の見通しを概観する（図表 3 及び 4）。ただし、計数は平成 28 年 12 月 22 日時点の概数である。

### ア 通常収支分

平成 29 年度の通常収支分の地方財政の歳入・歳出規模は、約 86 兆 6,100 億円（対前年度約 0.9 兆円増）となった。なお、歳出総額から公債費、企業債償還費普通会計負担分及び不交付団体水準超経費を除いた「地方一般歳出」は約 70 兆 6,300 億円となった。

一般行政経費は、社会保障関係費の自然増等を背景として、約 36 兆 5,500 億円（対前年度約 0.8 兆円増）となった。このうち、地方公共団体が自主性・主体性を発揮して地方創生に取り組み、地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から平成 27 年度に創設された「まち・ひと・しごと創生事業費」は、引き続き 1 兆円が計上された。さらに、地方の重点課題である高齢者支援や自治体情報システム改革等に取り組むために必要な経費として平成 28 年度から一般行政経費に創設された「重点課題対応分」は、前年度と同額の 2,500 億円が計上された。

一般行政経費とは別枠の歳出特別枠「地域経済基盤強化・雇用等対策費」については 1,950 億円（対前年度 2,500 億円減）が計上された。この減額について、総務省は、地方公共団体が公共施設等の適正管理（後述の「公共施設等適正管理推進事業費（仮称）」）や一億総活躍社会の実現に取り組むための歳出（保育士や介護人材等の処遇改善）を同額確保した上で行ったとしている。

投資的経費は約 11 兆 3,600 億円（対前年度約 0.2 兆円増）となり、このうち単独事業分は約 5 兆 6,300 億円（対前年度 0.2 兆円増）の計上となった。単独事業のうち、「緊急防災・減災事業費<sup>13</sup>」は、平成 28 年度までの措置とされていたが、対象事業を拡充した

<sup>13</sup> 平成 25 年度に給与の臨時特例対応分として単年度限りの措置として計上されたが、平成 26 年度以降も地方公共団体が引き続き喫緊の課題である防災・減災対策に取り組んでいけるよう、平成 26 年度地方財政対策に

上で、東日本大震災の復興・創生期間である平成 32 年度まで 4 年間延長することとされ、前年度と同額の 5,000 億円を計上している。また、地方において公共施設等の老朽化対策が喫緊の課題となっていることを踏まえ、公共施設の集約化・複合化、転用、除却のために必要な経費として平成 27 年度に創設された「公共施設等最適化事業費」（平成 28 年度 2,000 億円）については、長寿命化対策や、コンパクトシティの推進（立地適正化）、熊本地震の被害状況を踏まえた庁舎機能の確保など内容を拡充し、「公共施設等適正管理推進事業費（仮称）」として 3,500 億円が計上された。

図表 3 平成29年度地方財政収支見通しの概要（通常収支分）

(単位:億円、%)

項 目		平成29年度 (見込)	平成28年度	増減率 (見込)
歳 入	地 方 税	390,663	387,022	0.9
	地 方 譲 与 税	25,364	24,322	4.3
	地 方 特 例 交 付 金	1,328	1,233	7.7
	地 方 交 付 税	163,298	167,003	▲ 2.2
	地 方 債	91,907	88,607	3.7
	うち 臨時 財政 対策 債	40,452	37,880	6.8
	復旧・復興事業一般財源充当分	▲ 77	▲ 79	▲ 2.5
	全国防災事業一般財源充当分	▲ 225	▲ 589	▲ 61.8
	歳 入 合 計	約 866,100	857,593	約 1.0
	「 一 般 財 源 」 ( 水 準 超 経 費 を 除 く )	620,803 602,703	616,792 602,292	0.7 0.1
歳 出	給 与 関 係 経 費	約 203,200	203,274	約 ▲ 0.0
	退 職 手 当 以 外	約 186,700	185,807	約 0.5
	退 職 手 当	約 16,500	17,467	約 ▲ 5.7
	一 般 行 政 経 費	約 365,500	357,931	約 2.1
	うち 補 助 分	約 197,700	190,004	約 4.1
	うち 単 独 分	約 140,200	140,374	約 ▲ 0.1
	うち まち・ひと・しごと創生事業費	10,000	10,000	0.0
	うち 重点 課題 対応 分	2,500	2,500	0.0
	地域 経 済 基 盤 強 化 ・ 雇 用 等 対 策 費	1,950	4,450	▲ 56.2
	公 債 費	約 125,900	128,051	約 ▲ 1.7
	維 持 補 修 費	約 12,600	12,198	約 3.5
	投 資 的 経 費	約 113,600	112,046	約 1.4
	うち 直 轄 ・ 補 助 分	約 57,300	57,705	約 ▲ 0.7
	うち 単 独 分	約 56,300	54,341	約 3.6
	うち 緊急 防災 ・ 減 災 事業 費	5,000	5,000	0.0
	うち 公共施設等適正管理推進事業費(仮称)	3,500	2,000	75.0
	公 営 企 業 操 出 金	約 25,300	25,143	約 0.4
	うち 企業 債 償 還 費 普 通 会 計 負 担 分	約 15,900	15,905	約 ▲ 0.3
	水 準 超 経 費	18,100	14,500	24.8
歳 出 合 計	約 866,100	857,593	約 1.0	
( 水 準 超 経 費 を 除 く )	約 848,000	843,093	約 0.6	
地 方 一 般 歳 出	約 706,300	699,137	約 1.0	

(注) 1. 公共施設等適正管理推進事業費(仮称)は、平成28年度は公共施設等最適化事業費。

2. 計数は精査の結果、異動する場合がある。

(出所)総務省資料より作成

において、平成 28 年度まで継続することとされた。

歳入では、地方税が 39 兆 663 億円（対前年度約 0.4 兆円増）、地方譲与税が 2 兆 5,364 億円（同 0.1 兆円増）といずれも増加の見込みとなった。

地方交付税については、先述のとおり、入口ベース 15 兆 4,343 億円に、地方法人税収や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等による加算の結果、出口ベースで 16 兆 3,298 億円（対前年度約 0.4 兆円減）となった。

地方債については、地方財政計画に計上される普通会計分が 9 兆 1,907 億円<sup>14</sup>となり、前年度よりも約 0.3 兆円の増加となった。地方債依存度<sup>15</sup>は前年度の 10.3%から 10.6%程度に上昇した。地方債のうち、臨時財政対策債の発行は、既往債の元利償還金分等 3 兆 3,802 億円と折半対象財源不足への対応（臨時財政対策特例加算相当額）のための発行 6,651 億円を合わせた 4 兆 452 億円（対前年度約 0.3 兆円増）となった。

以上の結果、地方一般財源総額<sup>16</sup>は 62 兆 803 億円（対前年度約 0.4 兆円増）となり、平成 28 年度の水準を上回る額が確保されることとなった。

地方六団体は、こうした地方財政対策の結果について、「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、国において可能な手段を最大限活用して抑制しながら、地方の一般財源総額について、前年度を 0.4 兆円上回る 62.1 兆円が確保されたことは評価できる」と指摘している<sup>17</sup>。

## イ 東日本大震災分

「東日本大震災分」は、東日本大震災の被災団体が復旧・復興事業に着実に取り組めるようにするとともに、被災団体以外の地方公共団体の財政運営に影響を及ぼすことがないようにするため、平成 24 年度から通常収支分とは別枠で整理されている。

なお、平成 23 年度から平成 32 年度までの復興期間 10 年間のうち、前半 5 年間の「集中復興期間」が平成 27 年度で終了し、後半 5 年間は「平成 28 年度以降の復旧・復興事業について」（平成 27 年 6 月 24 日復興推進会議決定）において「復興・創生期間」と位置付けられている。

### ・ 復旧・復興事業

平成 29 年度における東日本大震災分の復旧・復興事業の歳入・歳出規模は、約 1 兆 2,800 億円（対前年度約 0.5 兆円減）となっている。

歳出では、直轄・補助事業費が約 1 兆 1,400 億円（同約 0.5 兆円減）、地方単独事業費が 1,231 億円（同 23 億円減）といずれも減少している。

これらに対応する歳入には、震災復興特別交付税 4,503 億円、国庫支出金約 8,100 億円、地方債 161 億円、一般財源充当分 77 億円が計上されているが、いずれも前年に比べ減額とされている。

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

<sup>14</sup> 通常収支分の地方債計画総額（普通会計分と公営企業会計等分の合計）は、11 兆 6,257 億円である。

<sup>15</sup> 歳入総額に占める地方債の割合。

<sup>16</sup> 地方税、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税及び臨時財政対策債の合計額から、復旧・復興事業一般財源充当分及び全国防災事業一般財源充当分の合計額を控除したもの。

<sup>17</sup> 地方六団体「平成 29 年度地方財政対策等についての共同声明」（平 28.12.22）



次補正予算で創設されたものである。平成 29 年度の震災復興特別交付税 4,503 億円（年度調整分 1,039 億円を除いた予算額は 3,464 億円）のうち、直轄・補助事業の地方負担分が 3,272 億円、地方単独事業分が 842 億円、地方税等の減収分が 389 億円となっている。なお、平成 23 年度から 29 年度分までの累計額は 4 兆 4,536 億円となる。

#### ・ 全国防災事業

平成 29 年度における東日本大震災分の全国防災事業の歳入・歳出総額は、947 億円となっている。全国防災事業は平成 27 年度限りで終了したため、新規事業は計上されておらず、これまで実施してきた全国防災事業に係る公債費（地方債の元利償還金）として 947 億円が計上されている。

これに対応する歳入には、地方税 721 億円、一般財源充当分 225 億円、雑収入 1 億円が計上されている。

図表 4 平成29年度地方財政収支見通しの概要（東日本大震災分）

(1) 復旧・復興事業		(単位:億円、%)		
項目		平成29年度 (見込)	平成28年度	増減率 (見込)
歳入	震災復興特別交付税	4,503	4,802	▲ 6.2
	国庫支出金	約 8,100	12,528	約 ▲ 35.7
	地方債分	161	331	▲ 51.4
	一般財源充当分	77	79	▲ 2.5
計		約 12,800	17,799	約 ▲ 27.8
歳出	直轄・補助事業費	約 11,400	16,338	約 ▲ 30.2
	地方単独事業費	1,231	1,254	▲ 1.8
	うち地方税等の減収分見合い歳出	389	361	7.8
	計	約 12,800	17,799	約 ▲ 27.8

  

(2) 全国防災事業		(単位:億円、%)		
項目		平成29年度 (見込)	平成28年度	増減率 (見込)
歳入	地方税	721	720	0.1
	一般財源充当分	225	589	▲ 61.8
	雑収入	1	1	0.0
計		947	1,310	▲ 27.7
歳出	公債費	947	1,310	▲ 27.7
	計	947	1,310	▲ 27.7

(注) 計数は精査の結果、異動する場合がある。

(出所) 総務省資料より作成

## 4. 主な論点等

### (1) 平成 29 年度における財源確保策と財政健全化

これまで概観したとおり、平成 29 年度地方財政対策は、これまで続いてきた税収の伸びが鈍化し、国税収入の減少に伴う地方交付税への影響が危惧されたが、結果として一般財源総額は前年度を上回ることとなった。

一方、7年ぶりに拡大した地方財源不足を補填するために、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拡大や、交付税特別会計借入金の償還繰延べなどの特例的な対応が行われ、さらに、臨時財政対策債の新規発行も増額に転じることとなった。

特に、臨時財政対策債は、平成 13 年度からの 3 年間の臨時措置として創設されたものであるが、今日に至るまで延長が繰り返された結果、その残高は平成 28 年度末で約 52 兆円と近年の地方交付税の約 3 年分に相当する規模にまで増加している。公庫債権金利変動準備金の活用や交付税特別会計借入金の償還繰延べ等も含め、このような特例措置の持続可能性が問われており、平成 29 年度にとどまらず今後の地方財源不足への対応の在り方が議論されるべきであろう。

また、平成 29 年度の地方財政対策においては、社会保障の充実に関して、子ども・子育て支援新制度の実施や医療・介護等の地方財政負担について約 0.8 兆円が措置されている。なお、消費税率（国・地方）の 10%への引上げ延期に伴う地方財政への影響については、国会審議においても地方交付税も含め平年度で約 1.7 兆円の減収になると見込まれることが示されていた<sup>18</sup>。これについて地方六団体は、「国と地方の協議の場」において、税率引上げ延期によっても、既に取り組んでいる社会保障の充実のための施策の推進に支障が生じることのないようにすることを要請している<sup>19</sup>。平成 31 年 10 月の税率引上げに向けて、社会保障の充実と財源の在り方について、引き続き議論の焦点になるものと考えられる。

## （２）「特別枠」等の計上

平成 29 年度の地方財政対策における「歳出特別枠」については、「地域経済基盤強化・雇用等対策費」が前年度に比べ 2,500 億円減額となったが、公共施設等の適正管理や一億総活躍社会の実現に取り組むための歳出として同額を確保したとされている。

これについては、「平時モード」への移行を進めるとされる一方で、7 年ぶりに地方の財源不足額が拡大し臨時財政対策債が増発される地方財政の状況との関係において、歳出特別枠の規模、あるいは特別枠縮小の実質的な見合いとして措置された「公共施設等適正管理推進事業費（仮称）」及び一億総活躍社会の実現に取り組むための事業（保育士や介護人材等の処遇改善）の位置付けについて議論されるものと考えられる。

また、平成 27 年度に 1 兆円が計上された「まち・ひと・しごと創生事業費」については、地方六団体側から拡充・継続の要請が行われる中、平成 28 年度に引き続き 29 年度においても 1 兆円が計上されることとなった。平成 28 年度においては、1 兆円のうち 4,000 億円程度を「地域の元気創造事業費」、6,000 億円程度を「人口減少等特別対策事業費」とし、人口増減率等の様々な指標を用いて地方交付税における算定が行われている。地方財政審議会は、今後は「取組の必要度」に応じた算定から「取組の成果」に応じた算定へ段階的にシフトしていくことが望ましいとする一方、条件不利地域等の実情を踏まえることや、地方創生の成果が生じるには一定の期間が必要であるとしている。こうした論点を踏まえつつ、平成 29 年度において、どのような算定方法により配分していくのが注視される。

<sup>18</sup> 第 192 回国会参議院総務委員会会議録第 4 号 2 頁（平 28.11.10）等

<sup>19</sup> 地方六団体「平成 29 年度予算編成等について」（平 28.10.27）

### (3) トップランナー方式の導入

「骨太方針 2015」で示されたトップランナー方式の導入については、地方行政サービス改革に係る調査によって把握することとしている地方公共団体の業務改革のうち、単位費用に計上されている全ての業務（23 業務）を検討対象とし、このうち、平成 28 年度から一般ごみ収集や学校給食、公園管理など 16 業務に着手することとされ、平成 29 年度以降は、図書館管理や博物館管理、公立大学運営など 7 業務について検討することとされた。

地方財政審議会においては、業務改革が多くの団体で取り組まれており、その経費が合理的かつ妥当な水準における標準的な経費と考えられる業務についてはトップランナー方式を導入することが可能と考えられるとした一方、定型的業務と異なり、教育、調査研究、子育て支援といった政策的な役割を有しており、民間委託等の業務改革が進んでいない業務については、導入は適当ではないとしている。

地方六団体においても、地方交付税はどの地域においても一定の行政サービスを提供するために標準的な経費を算定するものであるという本来の在り方を十分に踏まえた上で、条件不利地域等、地域の実情に配慮するとともに、住民生活の安心・安全が確保されることを前提とした合理的なものとし、交付税の財源保障機能が損なわれないようにすることを求めている。

トップランナー方式については、導入の意義及び対象業務の範囲の妥当性等に関して、上記の論点を踏まえつつ、これまでの導入事例の検証も含め議論されるものと考えられる。

### (4) 持続可能な地方行財政基盤の確立

地方財政については、「経済・財政再生計画」で定められた平成 32 年度に国・地方の基礎的財政収支を黒字化する財政健全化目標を実現するために、歳入・歳出両面にわたる改革を進め、持続可能な行財政基盤を確立していくことが求められている。

これまで、地方公共団体においては、社会保障関係費の増加等に対応しつつ、地方財政の健全化を進めるため、主に職員の削減等による行政経費の効率化、投資的経費の抑制等によって対応してきたところであるが、臨時・非常勤職員の増加に伴う諸課題や公共施設の老朽化の問題等も顕在化する中、これらによる対応は困難さが増しており、持続可能な行財政基盤の確立に向け、どのように対応していくのかが大きな課題となっている。

なお、平成 29 年度の予算編成の過程においては、地方財政計画と決算との乖離に関して、審議会等を通じて総務省と財務省の間で議論が行われた結果、実質的な乖離の把握に引き続き努め、必要な措置を講ずるとされたところである。これについては、地方交付税の財源保障機能という制度本来の役割及び地方財政の実態を踏まえ、適切な分析や検証が行われることにより、国民に対する説明責任の向上が図られることが期待される。

(みすみ まさかつ)