

11年ぶりに折半対象財源不足が解消した 平成31年度地方財政対策

— 地方財政の健全化と今後の課題 —

吉田 博光

(総務委員会調査室)

1. はじめに
2. 近年の地方財政対策
3. 平成31年度地方財政対策策定までの経緯
4. 平成31年度地方財政対策及び財政収支見通しの概要
5. 平成31年度地方財政対策から浮かび上がる諸課題
6. おわりに

1. はじめに

平成31年度地方財政対策は、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（以下「骨太方針2018」という。）の閣議決定（平成30年6月15日）、平成31年度予算の概算要求の後、国と地方による議論や総務大臣と財務大臣の合意を経て、平成31年度予算政府案の閣議決定（平成30年12月21日）によりその枠組みが決まった¹。

平成31年度地方財政対策では、地方税が対前年度で約0.7兆円増加するとともに、地方交付税総額が7年ぶりに増加するなどした結果、一般財源総額は対前年度で約0.6兆円増加した。地方財源不足額は同約1.8兆円縮小し、平成30年度に約0.3兆円あった「折半ルール」²対象の財源不足は11年ぶりに解消された。また、特例地方債である臨時財政対策債の発行額は対前年度で約0.7兆円減少することとなった。このような平成31年度地方財政対策について、地方六団体からは、高く評価するとの共同声明が発表されている。

他方、臨時財政対策債の残高が平成28年度末の実績値で約51.9兆円となっている状況

¹ 平成31年1月18日には、平成31年度予算政府案の概算の変更が閣議決定されたが、地方財政に係る金額の変更は示されなかった。

² 折半ルールについては、2.(2)参照。なお、折半ルールの導入に伴って臨時財政対策債の発行が始まった。

に鑑みれば、骨太方針 2018 で示された「臨時財政対策債等の債務の償還」に向けて課題が残されていると言える。本稿では、このような背景も踏まえつつ、平成 31 年度地方財政対策が策定されるまでの経緯とその概要を紹介するとともに、財政健全化に向けた道筋、税源の偏在是正措置、幼児教育無償化の財政負担などに関する諸課題についても言及することとしたい³。

2. 近年の地方財政対策

(1) 地方財政対策の役割

地方公共団体は、教育、警察、消防など国民生活と密接に関係する行政サービスを一定の水準で提供しており、多くの事務において、法令による基準の設定や実施の義務付けがなされている。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、内閣によって、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に関する書類（いわゆる「地方財政計画」）が策定されている⁴。

国の予算編成において、各府省は財務省に対して翌年度の予算を要求するとともに、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と並行して地方財政計画の策定作業を進めることとなる。その過程において翌年度の地方財政全体の収支が算定され、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財源対策が行われる。この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確保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 項では、地方交付税の原資となる国税収入の法定率分（現行法上、所得税及び法人税の 33.1%、酒税の 50%、消費税の 22.3%⁵（平成 31 年度は 20.8%）、地方法人税の全額）が、必要な地方交付税総額と比べて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」を行うと規定している。

これについて総務省は、①地方財政対策を講じる前に、通常の場合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⁶。

³ 本稿は平成 31 年 1 月 22 日までの情報に基づいて執筆している。

⁴ 地方交付税法第 7 条では、内閣は、「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。」と規定している。

⁵ 現行法において、消費税の法定率は、平成 30 年度までが 22.3%（消費税率換算 1.40%）、平成 31 年度が 20.8%（同 1.47%）、平成 32 年度以降が 19.5%（同 1.52%）と定められている。

⁶ 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）等より。

近年の地方財政は、景気の低迷、社会保障関係費の増加、高水準で推移する公債費などの複合的な要因により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、国の財政も厳しい状況にあり、法定率の引上げは困難である等の理由から、同規定による対応としては、地方行財政の制度改正が講じられてきた。平成13年度には、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⁷等）など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ことを基本的な形とする新たなルール（以下「折半ルール」という。）が制度化された。

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⁸）を発行することにより補填してきた。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⁹が続けられている（図表1）。

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	折半対象財源不足額の1/2は国が一般会計から加算し、残り1/2は地方が特例地方債（元利償還金の全額を後年度の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。ただし、平成13、14年度は特別会計借入での補填をそれぞれ1/2、1/4併用。なお、平成19、20年度には、折半対象財源不足が解消している。
16～18	
19～21	
22	
23～25	
26～28	
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、法人税及び酒税の法定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	折半対象財源不足額の1/2は国が一般会計から加算し、残り1/2は地方が特例地方債（元利償還金の全額を後年度の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年度には、地方交付税原資の安定性の向上と充実を図るため、地方交付税法第6

⁷ 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。

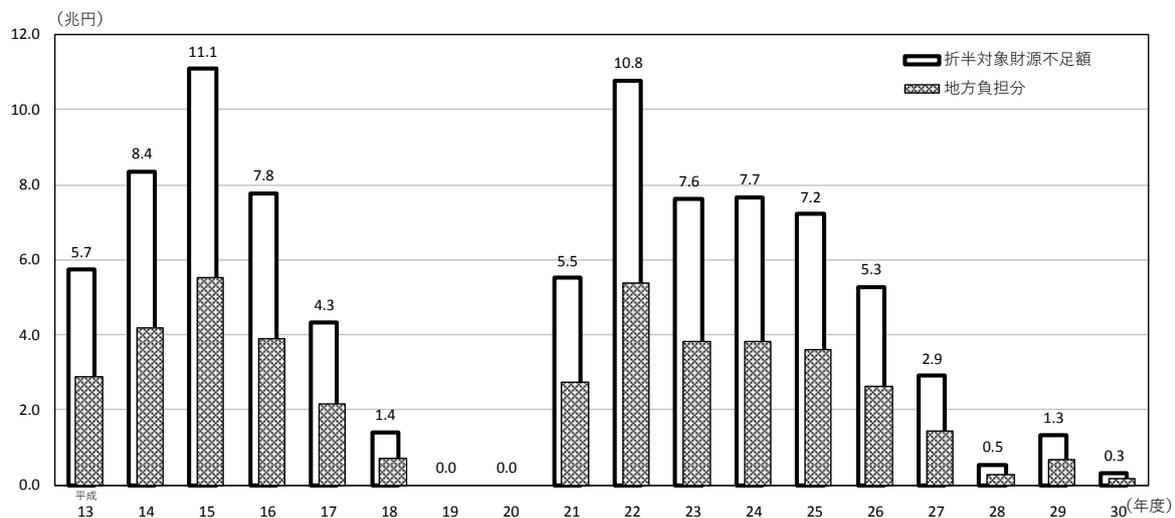
⁸ 地方の一般財源の不足に対処するため、地方財政法第5条の特例として発行され、投資的経費以外の経費にも充てられる地方債である。地方公共団体の実際の借入れの有無にかかわらず、その発行額に係る元利償還金相当額を後年度の基準財政需要額に算入することとされている。

⁹ ただし、平成22年度は単年度の措置。

条の3第2項に基づく法定率の変更が行われたが¹⁰、法定率分の増は900億円程度（平成27年度当初ベース）とされており、折半ルールによる補填も行われた。また、平成29年度の地方財政対策においても、平成31年度までの3か年は従来と同様の折半ルールを継続することとされた。

以上のとおり、地方財源不足に関する地方交付税法第6条の3第2項の対応が行われてきたが、図表2で折半対象財源不足額の推移を見ると、平成15年度に約11.1兆円まで増加した後、平成19及び20年度は当該不足額が発生せず、平成20年（2008年）にリーマンショックが起きると、平成21年度に5.5兆円、22年度に10.8兆円へと急増するなど、その規模は増減し、平成30年度は約0.3兆円まで縮小した。

図表2 地方財政対策におけるこれまでの折半対象財源不足額



(注) 平成21年度は、国が負担した特別交付金（2,000億円）、臨時財政対策債への特別交付金相当額の上乗せ分（地方負担分）を含んでいる。この特別交付金は、「恒久的減税」による減収を補填する制度であった「減税補てん特例交付金」が平成18年度をもって廃止されたことに伴う経過措置として設けられたものである。

(出所) 各年度の地方財政対策に係る総務・財務両大臣覚書より作成

(3) 歳出特別枠、まち・ひと・しごと創生事業費及び防災・減災等の状況

ア 歳出特別枠の推移

平成20年度から29年度まで、地方財政計画には、諸課題に対応するための「歳出特別枠」が計上されてきた。

平成20年度については、地域間の税源偏在是正策として「地方法人特別税・譲与税」

¹⁰ 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（所得税、酒税、法人税）が32.0%となってからは据置きが続いてきた。なお、平成11年度、12年度、19年度に法人税の法定率に変更されたが、これらは地方交付税法第6条の3第2項によるものではなく、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ものである。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、同規定に基づく平成27年度の見直しは、昭和41年度以来49年ぶりのことである。

が創設された際に生じる財源（不交付団体水準超経費の減少分）を活用して「地方再生対策費」（4,000億円）が計上された。平成21年度には、リーマンショックの影響により急速に悪化しつつあった雇用情勢を踏まえて「地域雇用創出推進費」（5,000億円）が計上された。平成24年度には「地方再生対策費」と「地域活性化・雇用等対策費」¹¹を整理・統合して「地域経済基盤強化・雇用等対策費」（1兆4,950億円）が設けられた。同経費は平成26年度から徐々に縮小され、29年度には1,950億円となり、30年度は、公共施設等の老朽化対策・維持補修のための経費や社会保障関係の地方単独事業費の増に対応した歳出を確保（1,950億円）した上で、「歳出特別枠」が廃止された。

イ まち・ひと・しごと創生事業費の創設と普通交付税での算定

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年度には「まち・ひと・しごと創生事業費」として1兆円が計上され、平成28年度以降も同額が維持されてきた。

同事業費は、地方財政計画の一般行政経費に計上されており、平成30年度普通交付税の算定に当たっては、「地域の元気創造事業費」として4,000億円程度（うち100億円程度は特別交付税）、「人口減少等特別対策事業費」として6,000億円程度算定するとされている。このうち「地域の元気創造事業費」については、「行革努力分」として2,340億円程度、「地域経済活性化分」として1,560億円程度を算定するとされ、「人口減少等特別対策事業費」については、「取組の必要度」に応じて4,340億円程度、「取組の成果」に応じて1,660億円程度を算定するとされた。

ウ 防災・減災等への対応

平成23年3月に発生した東日本大震災等を踏まえ、平成25年12月には、議員立法により、「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法」（平成25年法律第95号）が制定された。同法の規定に基づき、平成26年6月には「国土強靱化基本計画」が閣議決定され、「国土強靱化に関する施策を策定・推進し、政府一丸となって強靱な国づくりを計画的に進めていく」こととされた。

平成30年には、大阪府北部を震源とする地震、7月豪雨と度重なる台風、北海道胆振東部地震など、全国各地で大規模な災害が発生した。これを受け、政府は「重要インフラの緊急点検」を行い、11月には「重要インフラの緊急点検の結果及び対応方策」が取りまとめられた。同年12月には、国土強靱化基本計画が見直されるとともに、「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」が閣議決定され、「防災のための重要インフラ等の機能維持」や「国民経済・生活を支える重要インフラ等の機能維持」の観点から、3年間で集中的に対策を実施することとされた。

平成24年度から通常収支分と東日本大震災分に区分して整理されている地方財政計画での対応としては、通常収支分において、平成25年度に「緊急防災・減災事業費」が4,550億円計上され、平成26年度からは5,000億円が計上されてきた¹²。また、東日本

¹¹ 平成22年度には、「地域活性化・雇用等臨時特例費」の創設に伴って「地域雇用創出推進費」が廃止され、平成23年度には、「地域活性化・雇用等臨時特例費」が「地域活性化・雇用等対策費」に改められた。

¹² 平成25年度の地方公務員給与費削減に見合った事業費を平成25年度限りの措置として歳出に計上したが、

大震災分では、平成 24 年度に「緊急防災・減災事業」、平成 25 年度から 27 年度までは「全国防災事業（直轄・補助事業）」が実施されている。

3. 平成 31 年度地方財政対策策定までの経緯

(1) 骨太方針 2018 の閣議決定と地方財政への言及

骨太方針 2018 の閣議決定に先立つ平成 30 年 5 月 23 日、財政制度等審議会は「新たな財政健全化計画等に関する建議」を公表した。この中では、「地方税収等が増加し、地方交付税等及び臨時財政対策債が減少している。(中略) 毎年度、国において赤字国債を発行して地方の一般財源総額を確保していることを踏まえれば、各年度の地方財政計画の歳出規模、すなわち各年度に必要となる国による財源保障（移転）の適正規模については、より一層の精査が必要である」とされた。

一方、5 月 25 日に総務省の地方財政審議会から公表された「誰もが希望を持てる地域社会に向けた地方税財政改革についての意見」では、「必要な一般財源総額を安定的に確保すべきである」とされ、「折半対象財源不足が解消された場合には、過去に発行された臨時財政対策債の元利償還に係る臨時財政対策債の発行額を縮小し残高の圧縮に取り組むとともに、交付税特別会計借入金の更なる償還等に取り組む必要がある」としている。また、同月 29 日に開催された「国と地方の協議の場」では、野田総務大臣（当時）が地方交付税の総額確保に言及したほか、臨時財政対策債に頼らない財務体質を目指すと発言している。

骨太方針 2018 は 6 月 15 日に閣議決定され、このうち第 3 章として盛り込まれた新経済・財政再生計画では、2019 年度から 2021 年度までを「基盤強化期間」と位置付け、その期間中、「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、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、2018 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。」とされた。また、「臨時財政対策債等の発行額の圧縮、さらには、臨時財政対策債等の債務の償還に取り組み、国・地方を合わせた P B 黒字化につなげる。」とされた。さらに、地方交付税については、「まち・ひと・しごと創生事業費について、地方創生の取組の成果の実現具合に応じた算定へのシフトを進める」としている。

骨太方針 2018 では、「新しい経済政策パッケージ」（平成 29 年 12 月 8 日閣議決定）で掲げられていた幼児教育の無償化について言及しており、「幼児教育無償化を一気に加速する」とし、幼児教育の無償化を消費税率の引上げに合わせて実施することを目指して、「消費税率引上げによる経済的な影響を緩和することとする。」とされた。また、平成 30 年度税制改正において方針等が示されていた地方法人課税の偏在是正措置については、「地域間財政力格差の拡大に対しては、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築する。地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について検討し、平成 31

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おいて、平成 28 年度まで継続することとされた。その後、平成 29 年度地方財政対策において、対象事業を拡充した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た。

年度税制改正において結論を得る。」との言及がなされた。

（２）平成 31 年度予算に係る地方交付税の概算要求等

平成 30 年 7 月 10 日に閣議了解された「平成 31 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」では、「地方交付税交付金及び地方特例交付金の合計額については、「新経済・財政再生計画」との整合性に留意しつつ、要求する。」とされた。

総務省による平成 31 年度地方交付税の概算要求では、骨太方針 2018 で示された新経済・財政再生計画を踏まえ、「一般財源の総額について、平成 30 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」することとし、「地方交付税については、本来の役割が適切に発揮されるよう（中略）15.9 兆円を要求するとともに、交付税率の引上げを事項要求」することとされた¹³。

総務省が平成 30 年 8 月 31 日に公表した「平成 31 年度地方交付税算定基礎」によると、国税収入の法定率分は対前年度で約 0.5 兆円増加しているものの、国の一般会計における「臨時財政対策特例加算」が同約 0.1 兆円減少したほか、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が同 0.3 兆円減少するなどした結果、地方交付税総額（出口ベース）は、同 734 億円減の約 15.9 兆円を見込んでいる。

なお、総務省の「平成 31 年度地方財政収支の仮試算【概算要求時】」では、地方税が対前年度で約 0.5 兆円増加しているが、これには、消費税率引上げに伴う影響は含まれていない。また、歳出面では、一般行政経費に計上されている「まち・ひと・しごと創生事業費」及び「重点課題対応分」は前年度と同額が仮置きされた。

（３）国と地方の協議の場、財政制度等審議会、地方財政審議会における議論

平成 31 年度地方財政対策の決定に先立ち、国と地方の協議の場、財政制度等審議会、地方財政審議会では、一般財源総額の確保等、地方財政をめぐる諸課題について議論が行われており、それぞれの考え方が示されている。

ア 国と地方の協議の場における地方六団体の主張

地方六団体は、平成 30 年 10 月 15 日に開催された国と地方の協議の場において、「地方創生及び地方分権改革の推進等について」とする資料を提出し、国側と議論している。

同資料では、「地方創生の実現に必要な地方の安定的財源の確保」として、①「2019 年度（平成 31 年度）以降の地方財政計画の策定に当たっても地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源総額を確保・充実すること」、②地方交付税の「総額を確保するとともに、財源保障機能と財源調整機能の維持・充実を図ること」、③「累増する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い、臨時財政対策債に頼らずに安定的に交付税総額の確保を図ること」、④「いわゆるトップランナー方式を含む地方の歳入歳出の効率化を議論する場合には、条件不利地域等、地域の実情を配慮すること」、⑤「「まち・ひと・しごと創生事業費」（1 兆円）を拡充・継続し、地方の

¹³ 総務省「平成 31 年度総務省所管予算概算要求の概要」（平成 30 年 8 月）より。なお、交付税率は法定率のこと。

安定的な財政運営に必要な一般財源を十分に確保すること。また、その算定が「取組の必要度」から「取組の成果」に段階的にシフトしていくことについて、努力している条件不利地域や財政力の弱い団体において、地方創生の目的を達成するには長期にわたる取組が必要であることを考慮すること」、などを求めている。

また、「幼児教育・高等教育の無償化などの施策には、地方が重要な役割を担う取組が含まれていることから、国と地方の役割分担や負担の在り方を早急に示した上で、地方と十分協議するとともに、国の責任において、必要な地方財源を確実に確保すること」としている。さらに、「地方法人課税の偏在是正措置については、2019年10月1日の消費税・地方消費税率引上げと併せて実施することとされており、この措置により生じる財源については、必要な歳出を地方財政計画に確実に計上するとともに、地方の経済や財政の状況等にも留意して、実効性のある偏在是正措置とすること」を求めている。

イ 財政制度等審議会

財政制度等審議会が平成30年11月20日に取りまとめた「平成31年度予算の編成等に関する建議」では、「地方財政計画と決算の歳出額を比較すると、計画への計上額が決算の額を継続的に上回る試算結果となる」とし、「決算を踏まえた地方財政計画上の精算が行われていない」ことから、「これらは結果として、地方財政計画に計上されていない経費に係る財源まで国が保障していることを意味している。計画への計上額が恒常的・構造的に決算の額を上回っている経費については、真に必要な財源保障の水準について検討する必要がある。」と指摘している。また、「地方財政計画には内訳や積算が明らかでない、いわゆる「枠計上経費」が多額の規模で存在しており、これらについてはそもそも計上水準の必要性・適正性が検証できるようになっていない。」としている。

さらに、地方公共団体が保有する基金にも言及し、「平成29年度(2017年度)には22.0兆円と過去最高となっている」点を捉え、「地方全体で見れば、基金を取り崩しながら何とかやりくりしているといった財政状況にはなっていない。」と指摘している。その上で、「こうした状況にも関わらず一般財源総額の増額が必要と主張するのであれば、その前に、計画における歳出の計上額が真に必要な財源保障の水準となっているかの検証が求められることは言うまでもない。」としている。

ウ 地方財政審議会

地方財政審議会は、平成30年12月11日に「今後目指すべき地方財政の姿と平成31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。

同意見では、国と地方の長期債務残高が1,000兆円を超えるような状況にある中、臨時財政対策債の残高が巨額となっており、状況改善に向けた時間的猶予は残されていないとの認識を示し、「臨時財政対策債等の発行額の圧縮などに取り組むことが、平成に続く新たな時代を生きる世代に向けた現在の世代の責務といえよう。」との見解を述べている。また、「少子高齢化・人口減少により生じる様々な課題を乗り越え、持続可能な地域社会を構築していくための取組を進めていくことが求められる」ことから、「地方税や地方交付税等の一般財源の総額を適切に確保していく必要がある。」としている。さらに、「地方税の一層の充実を図るとともに、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税

体系の構築を目指すべきである」としており、「その上でなお生じる税源の偏在に関しては、(中略) 地方交付税の機能が、引き続き適切に発揮されることが必要である。このため、地方交付税の総額を適切に確保すべきである。」としている。

平成 31 年度については、教育無償化を含む人づくり革命、社会保障制度改革、地方創生、防災・減災対策、公共施設等の適正管理など増大する行政需要に対し必要な歳出を適切に地方財政計画に計上し、財源を確実に確保すべきであり、一般財源総額について、平成 30 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が必要であるとしている¹⁴。

同審議会は、平成 30 年 11 月 20 日に「平成 31 年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見」を取りまとめており、「地方税の充実確保」と「偏在性が小さい地方税体系の構築」は、「最も重要な二本の柱、言い換えれば車の両輪と位置づけて、その実現を図っていくべきである。」としている。

(4) 平成 31 年度税制改正及び平成 31 年度予算政府案の決定と地方側の評価

ア 平成 31 年度与党税制改正大綱における偏在是正措置等への言及

平成 30 年 12 月 14 日、与党（自由民主党・公明党）は「平成 31 年度税制改正大綱」（以下「平成 31 年度与党税制改正大綱」という。）を決定した。地方税関係については、地方法人課税における新たな偏在是正措置や車体課税の見直しなどが盛り込まれている。

新たな偏在是正措置については、「都市と地方が支え合い、共に持続可能な形で発展していくため、(中略) 法人事業税の一部を分離して特別法人事業税（仮称）及び特別法人事業譲与税（仮称）を創設する。」とされた。そして、「この偏在是正措置により生じる財源（不交付団体の減収分）は、地方が偏在是正の効果を実感できるよう、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。」としている。

車体課税の見直しについては、「消費税率 10%への引上げにあわせ、自動車の保有に係る税負担を恒久的に引き下げる」とし、「平成 31 年 10 月 1 日以後に新車新規登録を受けた自家用乗用車（登録車）について、小型自動車を中心に全ての区分において、自動車税の税率を引き下げる。」とされた。さらに、自動車取得時の負担感を緩和する観点から、「平成 31 年 10 月 1 日から平成 32 年 9 月 30 日までの間に取得した自家用乗用車に係る環境性能割について、(中略) 税率 1%分を軽減する特例措置を講ずる。また、この措置による減収については、全額国費で補填する。」としている。

なお、「消費税率の引上げに伴う対応等」の一環として実施される住宅ローン控除の控除期間延長については、「この措置による個人住民税の減収額は、全額国費で補填する。」とされた。

イ 平成 31 年度予算政府案の閣議決定と地方側の評価

平成 31 年度与党税制改正大綱の決定を受け、平成 30 年 12 月 18 日には、平成 31 年度地方財政対策に関して、総務大臣と財務大臣の間で合意がなされた。同月 21 日には、

¹⁴ 地方財政審議会「今後目指すべき地方財政の姿と平成 31 年度の地方財政への対応についての意見（概要）」（平成 30 年 12 月 11 日）より。

平成 31 年度予算政府案が閣議決定され、平成 31 年度地方財政対策の枠組みが決定された¹⁵。

平成 31 年度予算政府案の閣議決定と同日、地方六団体からは、「平成 31 年度地方財政対策等についての共同声明」が公表され、「地方税が増収となる中で、地方交付税について前年度を上回る 16.2 兆円を確保するとともに、地方の一般財源総額について前年度を上回る 62.7 兆円を確保し、臨時財政対策債を前年度から 0.7 兆円抑制したことは、地方六団体の提言に沿ったものであり高く評価する。」とされた。

なお、平成 31 年度予算の編成過程では、幼児教育の無償化について、国と地方の財政負担をめぐって意見が対立したが、最終的には、新たに無償化の対象となる認可外保育施設等に対する国の負担割合を 2 分の 1 とし、幼児教育無償化に係る地方負担の全額を基準財政需要額に算入するとともに地方消費税増収額の全額を基準財政収入額に算入することで個々の団体に必要な財源を確保するとされた。ただし、平成 31 年度については、地方消費税の増収分が僅かであることを踏まえ、必要となる地方の一般財源所要額について、その全額を国が負担するとされた。

4. 平成 31 年度地方財政対策及び財政収支見通しの概要

(1) 総務・財務両大臣合意を経て決定された地方財政対策の概要

平成 31 年度地方財政対策については、平成 30 年 12 月 18 日付けで総務・財務両大臣の覚書が交わされており、このうち通常収支分¹⁶の財源不足額への対応等は以下のとおりとされている。

平成 31 年度通常収支分の地方財源不足額は 4 兆 4,101 億円となり、地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項の規定に該当する状況は平成 8 年度以降連続して生じているが、地方税収の増加等を背景にその不足額は前年度から約 1.8 兆円縮小した。この地方財源不足額に対しては、以下ア、イ、ウのとおり補填措置を講ずるものとされており（図表 3）¹⁷、臨時財政対策債の新規発行に結び付く折半対象財源不足は 11 年ぶりに解消された。このような地方財政対策が策定される中、概算要求で事項要求されていた法定率の引上げは見送られた。

なお、平成 31 年度与党税制改正大綱で言及された事項については、車体課税の見直しに伴う国費での全額補填措置について、平成 31 年度は、自動車税減収補填特例交付金（仮称）として 225 億 7,500 万円、軽自動車税減収補填特例交付金（仮称）として 23 億 700 万円を交付するとされ、住宅ローン控除の控除期間延長に係る国費での全額補填措置については、個人住民税減収補填特例交付金（仮称）を交付するとされた。

ア 財源対策債の発行 7,900 億円

財源対策債は、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

¹⁵ 前掲注 1 参照。

¹⁶ 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するとされたため、それ以前については、両者の区分はなされていない。

¹⁷ 平成 28 年 12 月 19 日付け総務・財務両大臣覚書では、平成 29 年度から平成 31 年度までの間については、従前と同様、国と地方の折半ルールにより対処することとしているが、平成 31 年度においては、地方財源不足額の全額が折半対象以外の措置で補填されることとなった。

法第5条の地方債)であり、平成31年度は前年度と同額の7,900億円とされた。

イ 地方交付税の増額による補填 3,633億円

・ 一般会計における加算措置(既往法定分等) 2,633億円

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。平成31年度は、①地方交付税法附則に基づき加算することとしている額(2,461億円)、②平成29年度税制改正における配偶者控除等の見直しによる個人住民税の減収額を国費で補填する措置(172億円)の合計額となる。

・ 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 1,000億円

公庫債権金利変動準備金は、平成20年8月に設立された地方公営企業等金融機構(平成21年6月に地方公共団体金融機構に改組)が、業務開始時に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。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公庫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ときは、当該上回ると認められ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29年度地方財政対策では、平成31年度までの3年間で総額9,000億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。)に繰り入れることとされた¹⁸。これに基づき、平成29年度及び30年度にそれぞれ4,000

図表3 平成31年度における地方財源不足額の補填措置

		(単位:億円)	
平成31年度における 地方財源不足額	44,101 (58,472)	ア 財源対策債の発行	7,900 (7,900)
		イ 地方交付税の増額による補填	3,633 (12,362)
		・ 一般会計における加算措置 (既往法定分等)	2,633 (5,367)
		・ 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	1,000 (4,000)
		ウ 臨時財政対策債の発行	32,568 (38,210)
	【折半対象財源不足額】		
	-	(3,311)	

(注) 括弧内は平成30年度の金額である。

(出所) 総務省資料より作成

¹⁸ 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27年度地方財政対策においても、平成29年度までの3年間で総額6,000億円について同様の措置が講じられ、平成27年度は3,000億円、平成28年度は2,000億円が活用された。なお、平成27年度地方財政対策において平成29年度に活用することとしていた1,000億円については、平成29年度地方財政対策において、平成31年度までの3年間で活用することのできる9,000億円に含まれることとされた。

億円、計 8,000 億円が活用されており、平成 31 年度の金額は 1,000 億円とされた。

ウ 臨時財政対策債の発行 3兆2,568億円

平成 31 年度地方財政対策では折半対象財源不足額が生じなかったため、新たな財源を確保するための臨時財政対策債は計上されなかったが、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まないとされており、平成 31 年度はこれに係る臨時財政対策債が計上されている。

(2) 平成 31 年度地方交付税総額の状況（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 15兆5,232億円、国税減額補正精算分（平成 20、21、28 年度分）▲2,355億円及び一般会計における加算措置（既往法定分等）2,633億円を合算した 15兆5,510億円（対前年度約 0.2兆円増）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 6,876億円、交付税特別会計借入金償還額▲5,000億円、交付税特別会計借入金支払利子▲792億円、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 1,000億円及び平成 30 年度からの繰越金 4,215億円を加減算した 16兆1,809億円（対前年度約 0.2兆円増）となり、7年ぶりの増加となった。

(3) 平成 31 年度地方財政収支の見通し

上記の財源対策を前提とした平成 31 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 4 及び図表 5）。ただし、計数は平成 30 年 12 月 21 日に公表された概数であり、精査の結果、異動する場合がある。

ア 通常収支分（歳出及び歳入の概要）

平成 31 年度通常収支分の規模は、歳出・歳入共に約 89兆2,500億円（対前年度約 2.4兆円増）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の水準超経費を除いた「地方一般歳出」は約 73兆7,700億円となった。

歳出では、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 38兆800億円（対前年度約 1.0兆円増）となった。このうち、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、森林吸収源対策等の推進に取り組むための経費として平成 28 年度に創設された「重点課題対応分」は、森林環境譲与税（仮称）を財源として実施する森林整備等の 200億円が追加され、2,700億円となった。

投資的経費は約 13兆200億円（対前年度約 1.4兆円増）の計上となった。このうち直轄・補助事業分については、「防災・減災、国土強靱化のための 3か年緊急対策」に基づく財政需要の拡大に対応するため、直轄事業負担金及び補助事業費として 1兆1,518億円が計上された。単独事業分については約 6兆1,100億円（同約 0.3兆円増）が計上され、このうち「緊急防災・減災事業費」は、これまでと同額の 5,000億円が計上された。また、「公共施設等の老朽化対策をはじめ適正管理を推進するため、「公共施設等適正管

理推進事業費」について、橋梁、都市公園等の長寿命化事業を対象に追加¹⁹し、4,800億円（対前年度同額）を計上した。さらに、「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」に基づく事業と連携しつつ、地方が単独事業として実施する河川、治山、農業水利施設等の防災インフラの整備を推進するため、新たに「緊急自然災害防止対策事業

図表4 平成31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31年度 (見込)	平成30年度	増減率 (見込)
入	地方税	401,633	394,294	1.9
	地方譲与税	27,123	25,754	5.3
	地方特例交付金等	4,340	1,544	181.1
	地方交付税	161,809	160,085	1.1
	地方債	94,282	92,186	2.3
	うち臨時財政対策債	32,568	39,865	▲18.3
	復旧・復興事業一般財源充当分	▲90	▲77	16.9
	全国防災事業一般財源充当分	▲312	▲306	2.0
	歳入合計	約 892,500	868,973	約 2.7
	「一般財源」 (水準超経費を除く)	627,072	621,159	1.0
	606,772	602,759	0.7	
出	給与関係経費	約 203,300	203,144	約 0.1
	退職手当以外	約 187,700	187,313	約 0.2
	退職手当	約 15,600	15,831	約 ▲1.5
	一般行政経費	約 380,800	370,522	約 2.8
	うち補助分	約 211,400	202,356	約 4.5
	うち単独分	約 141,800	140,614	約 0.8
	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	2,700	2,500	8.0
	公債費	約 119,100	122,064	約 ▲2.4
	維持補修費	約 13,500	13,079	約 3.2
	投資的経費	約 130,200	116,180	約 12.1
	うち直轄・補助分	約 69,100	58,104	約 18.9
	うち単独分	約 61,100	58,076	約 5.2
	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	4,800	4,800	0.0
	うち緊急自然災害防止対策事業費	3,000	-	皆増
	公営企業繰出金	約 25,400	25,584	約 ▲0.7
	うち企業債償還費普通会計負担分	約 15,400	15,846	約 ▲2.8
	水準超経費	20,300	18,400	10.3
	歳出合計	約 892,500	868,973	約 2.7
(水準超経費を除く)	約 872,200	850,573	約 2.5	
地方一般歳出	約 737,700	712,663	約 3.5	

(注) 計数は精査の結果、異動する場合がある。

(出所) 総務省「平成31年度地方財政対策の概要」(平成30年12月21日)より作成

¹⁹ 総務省「平成31年度地方財政対策の概要」(平成30年12月21日)より。

費」が3,000億円計上された。

歳入では、地方税が40兆1,633億円（対前年度約0.7兆円増）、地方譲与税が2兆7,123億円（同約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、既述のとおり、入口ベースの15兆5,510億円に対し、出口ベースは16兆1,809億円（同約0.2兆円増）となっている。

地方特例交付金等（地方特例交付金及び臨時交付金）は、前年度の1,544億円から約0.3兆円（181.1%）増加して4,340億円の計上となった。これは、環境性能割の臨時的軽減に伴う自動車税減収補填特例交付金（仮称）等が新たに計上されたほか、平成31年10月から実施する幼児教育の無償化に係る経費について、平成31年度に限って措置する「子ども・子育て支援臨時交付金（仮称）」（2,349億円）が計上されたことで大幅に増加したものである。

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9兆4,282億円²⁰（対前年度約0.2兆円増）となり、地方債依存度²¹は前年度と同水準の10.6%程度となった。なお、地方債のうち、臨時財政対策債の発行は、既述のとおり3兆2,568億円となり、対前年度で7,297億円減少している。

以上の結果、地方一般財源総額²²は62兆7,072億円（対前年度約0.6兆円増）となり、平成30年度の水準を上回る額が確保されることとなった。こうした地方財政対策については、既述のとおり、地方六団体から「高く評価する」との共同声明が発表されている²³。

イ 東日本大震災分（復旧・復興事業及び全国防災事業）

「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31年度における東日本大震災分の復旧・復興事業は、歳入・歳出規模が約1兆1,000億円（対前年度約0.01兆円減）となっている。

歳出では、直轄・補助事業費が約1兆円（対前年度約0.02兆円増）、地方単独事業費が853億円（同約0.02兆円減）となった。

²⁰ 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、12兆56億円である。

²¹ 歳入総額に占める地方債の割合。

²² 地方税、地方譲与税、地方特例交付金等、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。

²³ 地方六団体「平成31年度地方財政対策等についての共同声明」（平成30年12月21日）より。なお、平成30年度地方財政対策に係る共同声明（「平成30年度地方財政対策等についての共同声明」）では、「地方六団体の提言に沿ったものであり評価する。」との記述となっていた。

これらに対応する歳入には、震災復興特別交付税 4,049 億円、国庫支出金約 6,800 億円、地方債 12 億円、一般財源充当分 90 億円が計上されている。

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ため、平成 23 年度第 3 次補正予算で創設されたものである。平成 31 年度の震災復興特別交付税 4,049 億円（年度調整分 799 億円を除いた予算額は 3,250 億円）により措置する財政需要のうち、直轄・補助事業の地方負担分が 3,197 億円、地方単独事業分が 497 億円、地方税等の減収分が 356 億円となっている。なお、平成 23 年度から 31 年度分までの予算額の累計額（不用額を除く）は 5 兆 163 億円となる。

・ 全国防災事業

平成 31 年度における東日本大震災分の全国防災事業は、歳入・歳出総額が 1,058 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 1,058 億円が計上されている。

これに対応する歳入には、地方税 745 億円、一般財源充当分 312 億円、雑収入 1 億円が計上されている。

図表 5 平成 31 年度地方財政収支見通しの概要（東日本大震災分）

		(単位:億円、%)		
		平成31年度 (見込)	平成30年度	増減率 (見込)
(1) 復旧・復興事業				
歳 入	震 災 復 興 特 別 交 付 税	4,049	4,227	▲ 4.2
	国 庫 支 出 金	約 6,800	6,688	約 1.7
	地 方 債	12	32	▲ 62.5
	一 般 財 源 充 当 分	90	77	16.9
	計	約 11,000	11,079	約 ▲ 0.7
歳 出	直 轄 ・ 補 助 事 業 費	約 10,000	9,817	約 1.9
	地 方 単 独 事 業 費	853	1,026	▲ 16.9
	うち地方税等の減収分見合い歳出	356	403	▲ 11.7
	計	約 11,000	11,079	約 ▲ 0.7
(2) 全国防災事業				
		平成31年度 (見込)	平成30年度	増減率 (見込)
歳 入	地 方 税	745	728	2.3
	一 般 財 源 充 当 分	312	306	2.0
	雑 収 入	1	1	0.0
計		1,058	1,035	2.2
歳 出	公 債 費	1,058	1,035	2.2
	計	1,058	1,035	2.2

(注) 計数は精査の結果、異動する場合がある。

(出所) 総務省「平成 31 年度地方財政対策の概要」(平成 30 年 12 月 21 日) より作成

5. 平成31年度地方財政対策から浮かび上がる諸課題

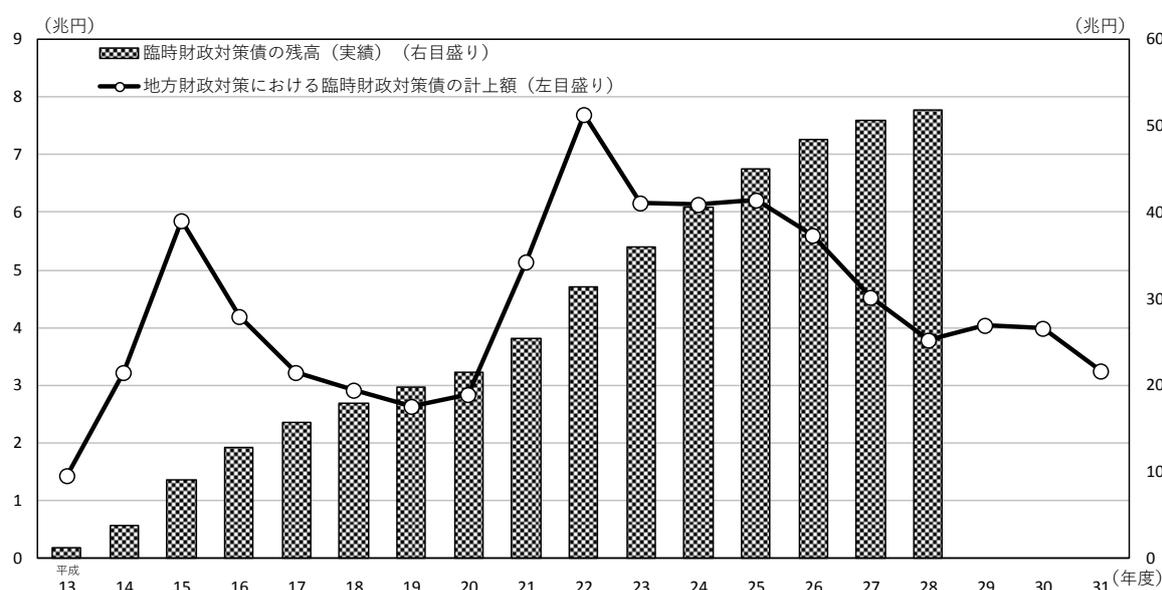
(1) 平成31年度における財源確保策と財政健全化に向けた道筋

平成31年度地方財政対策では、地方税収が増加するとともに地方交付税総額が7年ぶりに増加するなどした結果、前年度を上回る一般財源総額が確保された。地方財源不足額が前年度から約1.8兆円減少するとともに、折半対象財源不足は11年ぶりに解消された。折半対象財源不足額の2分の1を補填するために発行する臨時財政対策債の計上がなくなり、平成31年度の臨時財政対策債は既往債の元利償還に起因する計上のみとなっており、その額は前年度から約0.7兆円抑制された(図表6)。

他方、地方財政をストックベースで見ると、図表6のとおり、臨時財政対策債の残高は増加を続け、平成28年度末の実績値で約51.9兆円となっている。臨時財政対策債の元利償還金相当額は、その全額を後年度地方交付税の基準財政需要額に算入するとされているが、臨時財政対策債の残高は地方交付税の3年分にも上り、交付税特別会計借入金残高(地方負担分)を含めれば約5年分の規模となる。

今後の地方財政については、新経済・財政再生計画で示された「臨時財政対策債等の債務の償還」に向け、単年度の収支のみならず、巨額に上る債務残高について、長期的な視点で償還の道筋を描き、取組を進めていく必要がある。

図表6 臨時財政対策債の発行額(地方財政対策計上額)及び残高(実績)の推移



(出所)「地方財政計画」(各年度)、「地方財政の状況」(各年度)等より作成

(2) 地方法人課税の偏在是正措置と地方交付税の枠組みから見た課題

地方法人課税の偏在是正に関しては、平成26年度税制改正で導入された法人住民税法人税割の交付税原資化が、平成31年10月の消費税率10%段階で拡大されることとなっている。また、平成31年度与党税制改正大綱では、新たな偏在是正措置として特別法人事業税(仮称)を創設するとされ、平成31年10月以後に開始する事業年度から適用される。

これらの偏在是正措置に対して、小池東京都知事は、法人住民税法人税割の交付税原資化で約 5,000 億円、特別法人事業税（仮称）の創設で約 4,000 億円の財源が吸い上げられると主張している²⁴。他方、石田総務大臣は新たな偏在是正措置について、「経済社会構造の変化等を踏まえて、県内総生産の分布状況と比較して、大都市部に地方法人課税の税収が集中する、その構造的な課題に対処する」ものであり、「都市・地方を通じた安定的な地方税財政基盤の構築に資する措置であって、非常に意義のあるもの」であるとしている²⁵。

このような偏在是正措置の制度設計に当たっては、財源調整機能と財源保障機能を合わせ持つ地方交付税との関係も踏まえてあるべき姿を検討する必要がある。また、我が国の状況に鑑みれば、今後とも偏在是正を求める意見が出される可能性があるが、その一方で、都市部における高齢化の進展や経済状況の変化に伴う税収の下振れリスクも想定する必要がある。本来望まれる法定率の引上げといった総務省の対応を含め、慎重な検討が求められよう。

（3）幼児教育無償化に係る地方負担と国による財源保障の在り方

平成 31 年度予算の編成過程で注目を集めた幼児教育無償化の地方負担については、平成 31 年度のみ全額を国費で対応することとされ、その後については、地方消費税の増収で対応することとなり、増収額が地方負担額に満たない団体は地方交付税で措置される。したがって、幼児教育無償化の地方負担は、地方消費税の引上げで対応する形となっており、地方側にとって十分な財源が確保されたとは言い難い。

そもそも、国による財源措置については、地方自治法において、「法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体に対し事務の処理を義務付ける場合においては、国は、そのために要する経費の財源につき必要な措置を講じなければならない。」（第 232 条第 2 項）とされている。当該措置については、地方税収の拡充や交付税措置、国庫支出金での対応などが想定されているが、「法令によって義務付けられた事務事業や、国の予算に計上された施策が着実に行われるとともに、地域住民の福祉を増進するための一定水準の行政活動が実施されるよう、行政サービスの担い手である地方自治体に対する財源保障が不可欠である」²⁶とされているところである。

幼児教育の無償化に限らず、今後とも、国が法令によって地方に義務付けを行うに当たっては、国による財源保障が欠かせない。他方、国が十分な財源保障を行う前提として、財源保障の実情を常に把握しておくことも必要ではなかろうか。かつて、総務省は、地方の裁量度合いに着目した「義務的経費」を算出したことがあり、平成 18 年 4 月 14 日の「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」で説明を行っている。当時の資料によると、「義務的経費」の割合は、都道府県で 91.5%、市町村で 81.4%であった。こうした基礎データを継続的に

²⁴ 小池知事による記者会見（平成 30 年 12 月 14 日）〈<http://www.metro.tokyo.jp/tosei/governor/governor/kishakaiken/2018/12/14.html>〉（平 31.1.22 最終アクセス）より。

²⁵ 石田総務大臣閣議後記者会見の概要（平成 30 年 12 月 18 日）〈http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/01koho01_02000761.html〉（平 31.1.22 最終アクセス）より。

²⁶ 地方財政審議会「今後目指すべき地方財政の姿と平成 30 年度の地方財政への対応についての意見」（平成 29 年 12 月 12 日）より。

調査することによって国による義務付けの実態を把握するとともに、財源保障の実情を調査することにより、国による財源保障について議論を深めることができるのではなかろうか。

（４）地方公共団体の基金に対する考え方

地方公共団体の基金は、平成 29 年度に過去最高の 22.0 兆円になったとされている。このため、財政制度等審議会からは、「地方全体で見れば、基金を取り崩しながら何とかやりくりしているといった財政状況にはなっていない。」²⁷との指摘がなされている。

他方、地方財政審議会は、「基金は、年度間の財源調整や、特定の事業の複数年度にわたる安定的な運営等のために設けられるものである。（中略）歳入・歳出の変動は、基金で対応することが地方財政制度上の前提であり、一定水準の基金の確保は、財政運営上当然に必要なものである。（中略）公共施設等の老朽化対策や災害対応など様々な将来への備えとして基金の積立てを行っている。」²⁸との認識を示している。

このように、財政制度等審議会と地方財政審議会では、基金に対する考え方に相違が見られる。地方公共団体の基金については、それぞれの団体が目的を持って積み立てているのであり、財政制度等審議会のように収支の観点を強調することについては議論の余地があるのではないか。他方、骨太方針 2018 では、「基金の考え方・増減の理由・今後の方針に関し、統一的な様式での公表を促すとともに、容易に比較できるよう検討し、一覧化を目指す。」とされているところであり、透明性の向上といった観点から議論を深めていくことが求められよう。

6. おわりに

平成 31 年度地方財政対策は、地方交付税総額が 7 年ぶりに増加し、折半対象財源不足が 11 年ぶりに解消され、臨時財政対策債が抑制されるなど、地方六団体から高い評価を受ける内容となった。他方、幼児教育の無償化に係る地方財源の確保では、国による財源保障の在り方として課題が残る結果となった。また、地方法人課税の偏在是正措置では、更なる偏在是正が求められる可能性や地方交付税との関係といった課題が残されている。

「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」（地方自治法第 1 条の 2 第 1 項）であり、その重要な役割に鑑みれば、国による十分な財源保障が不可欠である。今後については、巨額に上る地方の債務残高も踏まえ、「地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮される」（同条第 2 項）ための環境整備に向け、幅広い議論を期待したい。

（よしだ ひろみつ）

²⁷ 平成 29 年度の基金残高を含め、財政制度等審議会「平成 31 年度予算の編成等に関する建議」（平成 30 年 11 月 20 日）より。

²⁸ 地方財政審議会「今後目指すべき地方財政の姿と平成 31 年度の地方財政への対応についての意見」（平成 30 年 12 月 11 日）より。