

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 —

鎌田 素史

(財政金融委員会調査室)

1. はじめに
2. 地方交付税の総額の決定に関する制度等
 - (1) 地方財政計画
 - (2) 国と地方の折半ルール
 - (3) 一般財源総額実質同水準ルール
3. 「建議」と「意見」の主張の整理
 - (1) 国と地方の財政状況に対する認識
 - (2) 地方財政計画と決算の乖離
 - (3) 枠計上経費
 - (4) 地方単独事業
 - (5) 給与関係経費
4. おわりに

1. はじめに

毎年度大量の赤字国債の発行を余儀なくされている国家財政にとって、予算編成に当たり、歳出改革とりわけ歳出削減により財政健全化をいかに推進するかは重要な課題である。中でも、国の一般会計歳出において、政策的経費（基礎的財政収支対象経費）のうち社会保障関係費に次いで規模の大きい項目である地方交付税交付金¹をいかに抑制するかは、歳

¹ 国の一般会計の歳出には、国税4税（所得税、法人税、酒税及び消費税）に法定率を乗じて得た額に、前年度以前の年度における過不足分（精算額）を加減算し、これに一般会計加算を行ったものが地方交付税交付金として計上される。これが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。）に歳入として繰り入れられる（入口ベースの地方交付税）。交付税特別会計では、入口ベースの地方交付税に、地方法人税の全額や返還金、剰余金等を加算し、交付税特別会計借入金の元利償還分を減算したものが地方交付税交付金として歳出に計上される（出口ベースの地方交付税）。出口ベースの地方交付税の金額が、地方財政計画の歳入に計上される地方交付税の額となる。

出削減における中心的議題の一つである。一方、地方財政の立場からすると、地方団体間に税収格差がある中、各地方団体が法令により実施を義務付けられた事務事業等を安定的かつ確実にを行うため、また、各地方団体が直面する行政課題に対応するためには、地方交付税は必要不可欠な財源である。したがって、毎年度の地方財政対策及び地方財政計画において、必要な地方一般財源総額²、とりわけ地方交付税の総額が確保されるかが重要な関心事となる。

上記のように立場によって地方交付税に対する姿勢は対照的であるが、その相違が如実に表れるのが財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会（以下「財政審」という。）の「建議」³と総務大臣の諮問機関である地方財政審議会（以下「地財審」という。）の「意見」⁴である。建議及び意見は、毎年度、「経済財政運営と改革の基本方針」（以下「骨太方針」という。）と予算政府案とが閣議決定される前の時期にそれぞれ提出されており、建議及び意見に表れる地方交付税や地方財政計画に関する見解の対立を読み解くことは、骨太方針及び予算政府案の理解に資することになる。

そこで本稿では、両審議会における地方財政に対する認識や、地方交付税の総額確保に関わる地方財政計画の歳出の在り方に関する見解のうち主要なものを取り上げて、それぞれの主張を整理することとしたい。なお、本稿では、令和元年と平成30年に提出された建議⁵及び意見⁶を基に整理するものとする。

2. 地方交付税の総額の決定に関する制度等

地方交付税法第6条第2項は、毎年度の地方交付税の総額は、国税5税（所得税、法人税、酒税、消費税及び地方法人税）の収入見込額の一定割合（この割合を「法定率」⁷という。）に、前年度以前の年度における地方交付税の精算額を加減算した額（この額を「法定率分」という。）としている。しかし実際には、法定率分だけでは財政需要を賄うことができないため総額の特例措置が様々講じられており、その内容は地方交付税法附則第4条に規定されている。両審議会の主張を理解するためには、そもそもなぜ国が地方の財源を保

² 年度により地方一般財源総額に含まれる費目が異なる場合があるが、令和元年度の地方財政計画（通常収支分）ベースでは、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算額から、復旧・復興事業一般財源充当分と全国防災事業一般財源充当分を控除した額となる。

³ 財政制度等審議会は、財務省設置法に基づき財務省に設置され（第6条）、財務大臣の諮問に応じて「国の予算、決算及び会計の制度に関する重要事項」等について調査審議し（第7条第1項）、財務大臣に意見を述べることとされている（同条第2項）。

⁴ 地方財政審議会は、総務省設置法に基づき総務省に設置され（第8条第1項）、地方交付税法等の規定によりその権限に属させられた事項及びこれに影響を及ぼす制度に関し、関係機関に対し、意見を述べることができるとされている（第9条第3項）。

⁵ 財政制度等審議会「令和時代の財政の在り方に関する建議」（令元.6.19）、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30.11.20）、財政制度等審議会「新たな財政健全化計画等に関する建議」（平30.5.23）。以下、3建議を指す場合には「財政審の建議」という。

⁶ 地方財政審議会「時代を越えて多様な地域を支えるための地方税財政改革についての意見」（令元.6.10）、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30.12.11）、地方財政審議会「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」（平30.5.25）。以下、3意見を指す場合には「地財審の意見」という。

⁷ 法定率は、所得税及び法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の20.8%（令和元年度）、地方法人税の全額とされている。消費税の法定率は、予定どおり消費税率が引き上げられる場合、令和2年度以降19.5%となる。

障する必要があるのか、地方交付税の総額がどのように決定されるのかを理解する必要がある。そこでまずは、地方交付税の総額の決定に関する制度等を確認することとしたい。

(1) 地方財政計画

行政事務は国と地方に分担され、執行されている。これを国・地方を通じる歳出純計から確認すると、国と地方の歳出割合の比率はおおむね4対6となっている⁸。多くの行政分野においては国と地方の役割分担等が法令により定められており、地方に支出が義務付けられている。特に地方は住民生活に密着した事務事業を幅広く担任しており、毎年度継続的に支出しなければならない経費が多い。また、法令による義務付けがなされていない場合でも、国が地方に実施を期待する事務事業への対応や、各地域が直面する様々な行政課題に対する独自施策の展開が求められており、これらは法令に基づく事務事業と相まって住民福祉を増進している。このような事務事業を全ての地方団体が一定の水準で実施できるよう、国として地方の財源を保障する必要がある⁹。

このため国の予算編成と並行して策定されるのが地方財政計画¹⁰である。地方財政計画は、翌年度における地方財政全体の標準的な歳出と歳入を一定の方法で積算してその収支を明らかにするものであり、収支に不足が見込まれる場合には、これが均衡するよう財源措置を講じることによって、地方の財源を保障している。敷衍すると、地方財政計画の策定過程では、法令で実施を義務付けた事務事業等や地方団体が独自施策を展開するための経費、現下の課題に対応するための特別の経費を歳出として見積もるとともに、経済見通しや税制改正を踏まえた地方税、地方交付税の法定率分や、国の予算編成を踏まえた国庫支出金や地方債等を歳入として見積もることによって財源の過不足を算定する。財源に不足（これを「地方財源不足」という。）が生じる場合には、財源を確保するための措置を講じる。この財源措置を一般に地方財政対策と呼んでいる。

地方財政対策の内容はその時々状況により様ではないが、代表的な手法としては、

図表1 地方財源不足額の推移

(単位:兆円)

年度	地方財源不足額 (通常収支分)	
		うち折半対象
8	57,533	37,233
9	46,544	26,644
10	46,462	21,100
11	103,694	68,969
12	98,673	64,892
13	105,923	57,594
14	106,650	83,537
15	134,457	110,832
16	101,723	77,752
17	75,129	43,282
18	57,044	14,058
19	44,200	-
20	52,476	-
21	104,664	55,106
22	182,168	107,760
23	142,452	76,308
24	136,846	76,722
25	132,808	72,091
26	105,938	52,877
27	78,205	29,059
28	56,063	5,494
29	69,710	13,301
30	61,783	3,311
元	44,101	-

(出所)総務省資料より作成

⁸ 総務省『地方財政の状況』（平成31年3月）4頁。他方、歳入の中心となる租税収入の割合については、国税と地方税とでおおむね6対4となっており、歳出割合と逆転している（総務省『地方財政の状況』（平成31年3月）38頁）。

⁹ 国にとっては、法令で実施を義務付けた事務事業や国庫補助事業の地方負担分に要する財源を保障することで、国の予算の正当性を得られるとともに、地方による行政執行を財政面で担保することにより国家統治を円滑に行うことができるようになる。

¹⁰ 地方交付税法第7条に規定する「地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類」であり、毎年度、内閣は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されている。

国から地方への税源移譲、地方交付税の一般会計加算、地方債の増発などが挙げられる。後述のとおり、現状では国と地方の折半ルールに基づき地方財政対策が講じられている。

地方財政対策の結果、地方交付税の総額を含め翌年度の地方一般財源総額が確定し、これを踏まえて地方財政計画が策定される。

(2) 国と地方の折半ルール

国・地方ともに厳しい財政状況にあるため、地方財政の収支には巨額の財源不足が発生しており、平成8年度からは毎年度連続して、地方交付税法第6条の3第2項に規定する財源不足が生じる事態となっている。当該財源不足に対して、同項では地方行財政の制度改正又は法定率の変更を行うものとされており¹¹、地方財政対策においては、地方行財政の制度改正として「国と地方の折半ルール」（以下「折半ルール」という。）に基づく財源措置が講じられている¹²。

折半ルールは、地方財源不足額から、建設地方債である財源対策債の増発や、国の一般会計加算（既往法定加算）等により賄われる金額を控除した残余の地方財源不足額（これを「折半対象財源不足額」という。）を国と地方が折半して負担することを基本的枠組として財源措置を講じるものである。現在の折半ルールでは、折半対象財源不足額を、国は一般会計加算（臨時財政対策特例加算）、地方は特例債（臨時財政対策債）の発行によりそれぞれ補填している。この方式は平成13年度に制度化され¹³、この基本的枠組を維持しながら現在に至るまで継続している¹⁴。

一般会計加算とは、法定率分に加算して入口ベースの地方交付税を増額することであり、過去の地方財政対策に基づき後年度における加算額が法定されている既往法定加算、地方財政計画の歳出と決算との一体的乖離是正に関連する乖離是正分加算、折半対象財源不足額を補填するための臨時財政対策特例加算、これらとは別枠で加算する別枠加算などの種類があるが、国税収入が十分でない状況の下では、いずれも赤字国債の増加要因となる。

また、臨時財政対策債は地方交付税の代替財源として投資的経費以外の経費にも充てる

¹¹ 政府の国会答弁（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）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地方財政の収支に不足額（地方財源不足額）があり、②その額が、地方交付税の法定率分で計算した普通交付税の額の約1割以上となり、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は、地方行財政の制度改正又は法定率の変更を行うものとしている。バブル経済崩壊後、当初ベースで通常収支分の地方財源不足額が発生したのは平成6年度であり、2兆9,886億円であった。平成7年度には4兆2,572億円が発生し2年連続して大幅な地方財源不足となり、3年度目の平成8年度からは地方交付税法第6条の3第2項に該当するに至っている。

¹² 法定率の見直しは、国の財政事情が恒久的な法定率の引上げを行える状況にないこと等の理由から、地方交付税法第6条の3第2項の規定に基づくものとしては昭和41年度以降行われてこなかった。平成27年度には、国・地方の税財源配分等を踏まえた交付税原資の安定性の向上及びその充実の観点から、同項に基づく見直しが行われている。

¹³ 平成12年度までは折半対象財源不足額について交付税特別会計借入金で対応し、その償還を国と地方が折半して負担することとしていた。なお、平成13・14年度においても、交付税特別会計借入金方式を一部併用している。なお、交付税特別会計の借入金残高は、令和元年度末で31.1兆円となっている。

¹⁴ 財源措置の内容は総務大臣と財務大臣の間で交わされる覚書に記される。また、覚書においては、折半ルールは基本的に3年間の枠組みとされる例であり（平成22年度は単年度）、3年ごとに見直しが行われる。現在の折半ルールは平成29年度地方財政対策において令和元年度までの措置とされており、令和2年度は折半ルールの見直しの年に当たる。

ことができる、いわゆる赤字地方債である（地方財政法附則第 33 条の 5 の 2）。その総額は毎年度の地方財政対策において決定され、個々の地方団体の発行可能額は普通交付税の算定と併せて決定される。臨時財政対策債発行可能額の元利償還金相当額は後年度に地方財政計画に計上され、全額が地方交付税措置される。ただし、地方財政対策を講じるに当たり、既往の臨時財政対策債の元利償還に起因する地方財源不足額については、国と地方の折半対象とはされず、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¹⁵。

令和元年度においては、引き続き地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項に該当する財源不足が発生しているものの、地方税収入や地方交付税の原資となる国税収入の増加等を背景に地方財源不足額が縮小し、折半対象財源不足額が解消された。折半対象財源不足額の解消は平成 19・20 年度以来のことである。もっとも、地方財源不足額は、依然として 4 兆円を超える規模で発生し、臨時財政対策債の発行等により対応している。また、今後経済状況が悪化した場合には、折半対象財源不足額が発生する事態に至ることも十分想定される。

（3）一般財源総額実質同水準ルール

我が国の財政は、国と地方の長期債務残高が 1,122 兆円（令和元年度末見込み）となるなど引き続き深刻な状況にあり、財政健全化が課題となっている。骨太方針 2018（平成 30 年 6 月 15 日閣議決定）の新経済・財政再生計画では、2025 年度の国・地方を合わせた基礎的財政収支の黒字化を目指す、同時に債務残高対 GDP 比の安定的な引下げを目指すことを堅持するとの財政健全化目標が掲げられ、2021 年度（令和 3 年度）までの財政運営の方針（目安）が示されている。この中で地方財政に関しては、いわゆる「一般財源総額実質同水準ルール」が盛り込まれている。

同ルールは、新経済・財政再生計画の記述により確認すると、「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。」というものである。同ルールは、民主党政権下の「財政運営戦略」（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定）で導入されたものであり、その考え方は、その後の自公政権下における骨太方針等でも維持されてきた¹⁶。

同ルールの記述からすると、地方一般財源総額やこれを構成する地方税や地方交付税等の増減に目が向けられる。ところで、巨額の地方財源不足額が発生する中、上記の折半ルールの適用がある場合、地方税や地方交付税の法定率分が増加するとその分だけ折半対象財源不足額が減少し、この減少額の半分ずつ、地方交付税の一般会計加算と臨時財政対策債とが減少することになる。したがって、個々の一般財源の増減は、地方債か地方税・地方交付税か、依存財源か自主財源かという意味での財源の質には関わりがあるものの、地方一般財源総額の増減には影響しない。また、折半対象財源不足額が解消しているときには、

¹⁵ 既往の臨時財政対策債の元利償還、交付税特別会計借入金の元利償還、臨時財政対策債振替加算に係る後年度減額については、これらに起因する財源不足額は折半対象財源不足額には含めず、地方の負担として臨時財政対策債により賄うこととされている。

¹⁶ 「平成 25 年度予算編成の基本方針」（平成 25 年 1 月 24 日閣議決定）、「当面の財政健全化に向けた取組等について－中期財政計画－」（平成 25 年 8 月 8 日閣議了解）、骨太方針 2015（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）

既往の臨時財政対策債の元利償還等に係る臨時財政対策債が縮小し、財政健全化に資することにはなるが、やはり地方一般財源総額の増減には影響しない。

そこで、財源の質や財政健全化の観点からすると個々の一般財源の増減はもちろん重要ではあるが、安定的な財政運営に必要な地方一般財源が確保されているか否かにおいてより注目されるのは、地方の歳出水準である。地方財政

計画において必要な歳出が適切に積算されず、そのため地方財源不足額の算出が適切に行われなければ、これに財源措置が講じられ従前と同額の地方一般財源総額となったとしても、実際には安定的な財政運営に必要な地方一般財源総額の水準が確保されているとは限らなくなる。したがって、地方一般財源総額がどのような歳出との見合いで確保されているのかがより重要となり¹⁷、地方財政計画の歳出の各項目について、何をもって標準的な歳出とするのか、適正な規模となっているか、計上の方法が適当であるかなどが、財政健全化の推進と地方財政の充実のそれぞれの立場から主張され、論争になるのである。

なお、「交付団体をはじめ」とされているのは、地方団体には地方交付税の交付団体と不交付団体¹⁸とがあることを考慮したものである。仮に、地方財政全体として地方税収が増加し、これに伴い地方交付税の総額が減少した場合、地方一般財源の構成比は変化するが総額には変化がない。しかし、この状況を個別団体に引き直して考えると状況は異なる。地方団体間で税源が偏在していることから、大都市の地方団体に地方税収の増加分が集中する一方、他の地方団体では税収がさほど増加せず、しかも地方交付税の交付額が減少するため、地方団体間の財政力格差が拡大する結果となってしまう。そこで、地方財政計画の歳出に計上されている「地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費」¹⁹に

図表2 地方一般財源総額の推移

(単位:億円、%)

年度	地財計画	地方一般歳出		地方一般財源総額		地方一般財源総額 (水準超経費除く)	
	A	B	B/A	C	C/A	D	D/A
21	825,557	662,186	80.2	590,786	71.6	577,986	70.0
22	821,268	663,289	80.8	594,103	72.3	587,603	71.5
23	825,054	668,313	81.0	594,990	72.1	587,790	71.2
24	818,647	664,533	81.2	596,241	72.8	589,741	72.0
25	819,154	664,200	81.1	597,526	72.9	590,026	72.0
26	833,607	677,430	81.3	603,577	72.4	594,277	71.3
27	852,710	693,151	81.3	615,485	72.2	601,685	70.6
28	857,593	699,137	81.5	616,792	71.9	602,292	70.2
29	866,198	706,333	81.5	620,803	71.7	602,703	69.6
30	868,973	712,663	82.0	621,159	71.5	602,759	69.4
元	895,930	741,159	82.7	627,071	70.0	606,771	67.7

(注)平成24年度以降は通常収支分である。
(出所)「地方財政計画(各年度)」より作成

¹⁷ 財政審の建議(令元.6)は、一般財源総額実質同水準ルールが歳出面における財政規律としても機能しており、同ルールに基づき、地方一般財源総額が不交付団体水準超経費や消費税率の引上げに伴う社会保障の充実等に相当する分を上乗せした水準で維持され、その結果として見合いの歳出も同じく実質同水準となっていること、税収が増加した分、地方交付税の一般会計加算と臨時財政対策債が減少し、地方財政の健全化が進んでいることを指摘している。

¹⁸ 地方交付税のうち普通交付税の交付を受ける団体を「交付団体」、交付を受けない団体を「不交付団体」という。地方交付税法に基づき算定した基準財政需要額が基準財政収入額を超えるのが「財源不足団体」、基準財政収入額が基準財政需要額を超えるのが「財源超過団体」であり、原則として、財源不足団体が交付団体となる。

¹⁹ 一般に「不交付団体水準超経費」あるいは単に「水準超経費」と呼ぶ。地方財政計画においては、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て計上し

相当する金額を地方一般財源総額から控除した、「水準超経費除きの一般財源総額」が確保されていれば、交付団体ベースの地方一般財源総額が確保されていると考えられることになる。これが「交付団体をはじめ」との記述に込められた意味である。

以上の（１）から（３）で確認したことを簡単にまとめると、次のとおりである。

全ての地方団体が一定の水準で事務事業を実施するため、国が地方の財源を保障することが求められており、そのため地方財政計画が策定される。その策定過程において地方財政全体の歳出・歳入の見通しが立てられ、地方財源不足が生じる場合に地方財政対策が講じられる。地方財政対策は折半ルールに基づいて行われ、折半対象財源不足額について、国は一般会計加算、地方は臨時財政対策債の発行によりそれぞれ補填している。

国家財政の立場からすると、地方財政計画の歳出が抑制されれば地方財源不足額が縮小し、これにより一般会計加算を回避したり後年度に先送りしたりすることができる。さらに、地方財政に「財源余剰」が生じ地方交付税の特例減額²⁰を講じることができれば、赤字国債の発行を抑制することができる。このため、地方財政計画の歳出規模が適正であるか、計上されている歳出が標準的であると評価できるのか、計上方法を含めて厳しく検証を求めることになる。

他方、地方財政の立場からすると、地方一般財源総額を構成する財源の質を高めるとともに、53.7兆円（令和元年度末見込み）にも累増した臨時財政対策債の残高を更に増加させないようにするためには、地方財源不足額を縮小する必要がある。ただし、これは地方財政計画の歳出が適切な水準で計上されていることが前提であり、安定的な財政運営に必要な地方一般財源総額の確保に支障が生じかねない歳出抑制は、当然ながら容認できないということになる。

3. 「建議」と「意見」の主張の整理

（１）国と地方の財政状況に対する認識

2019年度の基礎的財政収支対GDP比は、国は▲2.8%、地方は0.3%、国・地方は▲2.6%と見込まれている。国の基礎的財政収支は今後も赤字が続くことが見込まれている一方、地方の基礎的財政収支は2005年度から黒字が続いている。また、国と地方の長期債務残高は、2019年度末で国は928兆円、地方は194兆円と見込まれている。これを平成後半期に入った15年前の状況とそれぞれ比較すると、国は397.1兆円の増、地方は7.7兆円の減となっており、国の長期債務残高が顕著に増加している。

財政審の建議が国と地方の財政状況についてこのような現状認識を示しているのに対し、地財審の意見では、地方はそれぞれ事情の異なる地方団体の集合体であり、国と対比し得る単一の財政主体と認識するべきではなく、金融・経済政策、税制等の権限の差異からも、

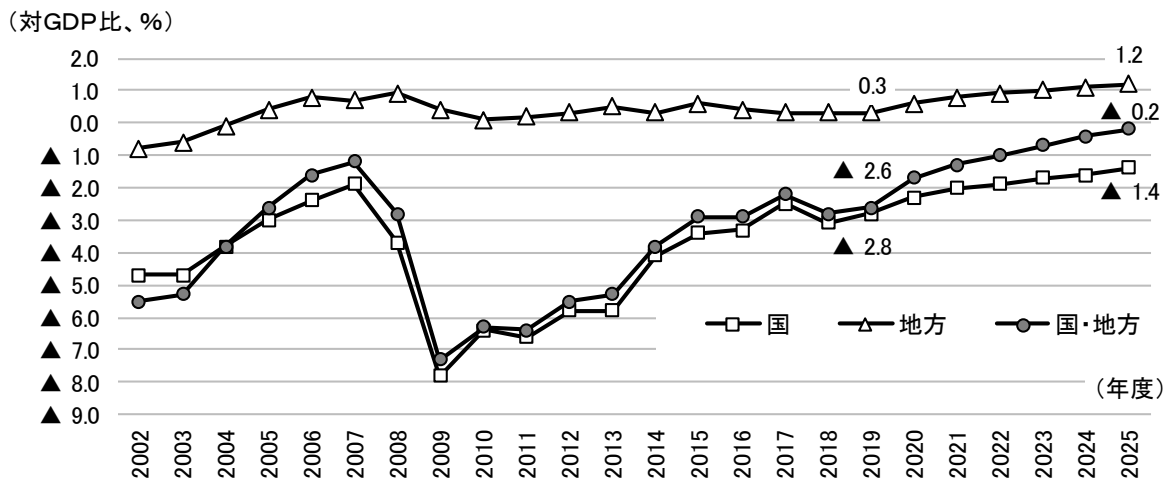
なければ、歳出と歳入が均衡しないことによる不都合が生じる。この別立てで地方財政計画の歳出に計上される経費が水準超経費である。

²⁰ 特例減額とは、地方交付税の総額に余裕がある場合に、現年度の総額を減額して後年度の総額に加算するという特例措置を講じる年度間調整の手法である。収収が好調で交付税特別会計の借入金残高が少なかった平成3年度から平成5年度にかけて行われたことがある。

国と地方団体の財政状況を単純に比較することは不適當である旨指摘している。

なお、財政審の建議が示すような地方財政の現状に対する認識に基づき、地方財政には余裕があるとし、地方交付税の総額を削減するべきとの主張が展開されることがある。国がこれまで地方財源を保障するため赤字国債を発行するなどして臨時財政対策特例加算や別枠加算を行ってきたことを踏まえると、地方財政に「財源余剰」が発生した場合には、地方交付税の特例減額を行うことで赤字国債の発行の縮小に充て、将来的な国民負担を軽減するべきであるとの主張である。これに対し、地方はいわゆる赤字地方債を自由に発行することはできず、収支を均衡させるためには主に歳出削減で対応するほかないためこのような基礎的財政収支となっていること、地方全体としての基礎的財政収支が黒字化しているとしても、個別の地方団体について見れば基礎的財政収支に格差があるため、地方交付税総額の削減は財政力の弱い団体に国の借金を付け替える結果となり得ることといった反論があり得る。類似の議論はこれまでも行われており、歳出・歳入一体改革²¹においては大きな論争に発展したが、当時と同様に折半対象財源不足額が解消した現状においては、また同様の議論が起こり得るものである。

図表3 基礎的財政収支の推移



(注)復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベースであり、成長実現ケースの計数である。

(出所)内閣府「中長期の経済財政に関する試算」(平成31年1月30日)より作成

(2) 地方財政計画と決算の乖離

ア 総論

地方財政計画は、地方団体の現実の歳入・歳出を積み上げて策定するものではなく、地方団体の財政運営の指針として、国の予算や各種計画等との整合性を図りながら、標準的な地方財政の歳入・歳出の状況を積算し、地方団体の標準的な行政に要する財源を

²¹ 平成23年度に国・地方の基礎的財政収支を黒字化するため、同年度までの5年間で徹底して歳出削減を行い、歳出削減では要対応額(16.5兆円程度)に満たない場合には歳入改革による増収措置で対応するというもの。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(平成18年7月7日閣議決定。以下「基本方針2006」という。)において各歳出分野の具体的改革方針等が定められた。

保障するものである。地方財政計画のこのような性質を踏まえれば、地方財政計画に計上する歳入・歳出は、地方団体の実際の歳入・歳出行動の結果とは一致せず、計画と決算の間に乖離が生じること自体は当然であるとも言える。他方、この乖離が大きい場合には、地方財政計画の積算に問題があり、国が過剰に財源を保障する結果となっているのではないかと、あるいは、地方にとって必要な歳出に必要な財源が保障されていないのではないかと疑念を招くことになる。したがって、国家財政と地方財政のどちらの立場からも、計画と決算の大幅な乖離は望ましいものではない。

図表4 地方財政計画の歳出と決算の乖離

(単位:兆円)

年度	修正後 計画額 A	財政制度等審議会		総務省			※Cの平均
		実質的な 歳出決算額 B	差額 C=B-A	修正後 決算額 D	差額 E=A-D	差額 (年度内貸 付金除き) F	
19	83.6	82.7	▲ 0.9	85.4	1.8	▲ 1.2	平24~28 : ▲0.9兆円
20	87.2	86.4	▲ 0.9	89.0	1.8	▲ 1.4	平19~28 : ▲1.0兆円
21	89.2	88.4	▲ 0.8	92.6	3.4	▲ 0.8	
22	84.9	83.8	▲ 1.2	90.4	5.5	1.3	※Eの平均
23	83.4	81.9	▲ 1.5	88.9	5.5	1.4	平24~28 : 4.2兆円
24	86.2	84.6	▲ 1.6	90.1	4.0	0.4	平19~28 : 3.9兆円
25	84.1	83.1	▲ 1.1	88.3	4.2	1.0	
26	84.2	83.5	▲ 0.7	89.5	5.4	2.1	※Fの平均
27	86.6	86.1	▲ 0.6	90.3	3.7	1.2	平24~28 : 1.2兆円
28	89.0	88.4	▲ 0.6	92.7	3.7	1.4	平19~28 : 0.5兆円

(出所)財政制度等審議会資料、総務省資料より作成

計画と決算の乖離について近年で大きな論争となったのは「三位一体の改革」²²においてであり、平成17年度から平成19年度にかけて、地方財政計画の投資的経費(単独)を削減して一般行政経費(単独)を増額する一体的乖離是正が行われた²³。また、国の「事業仕分け」においても計画と決算の乖離が議論の俎上に載り、追加財政需要額や歳出特別枠とこれに伴う地方交付税の別枠加算などについて見直しが行われてきた。

このような改革のほか、毎年度の地方財政計画の策定に当たっては決算の状況が踏まえられているため、計画と決算の乖離の是正に向けた取組は随時進められているとも言

²² 国庫補助負担金の改革、税源移譲、地方交付税総額の抑制を同時一体的に行う改革であり、平成16年度から平成18年度にかけて、国庫補助負担金の改革(税源移譲に結びつく改革、スリム化の改革、交付金化の改革)4.7兆円、所得税から個人住民税への税源移譲3兆円、地方交付税及び臨時財政対策債の抑制5.1兆円が行われた。

²³ 投資的経費の計画額が決算額を大幅に上回る一方、一般行政経費の決算額が計画額を大幅に上回っていたため、投資的経費の過大計上を一般行政経費に流用しているとの指摘がなされた。これに対し、この乖離は地方団体の提供する行政サービスが施設整備等のハード事業から社会福祉等のソフト事業へと重点移動した結果であり、むしろ一般行政経費が適切に計上されていないことが問題であるなどの反論がなされた。大きな論争の末、投資的経費と一般行政経費の乖離を一体的に是正することとし、平成17年度から平成19年度までの3年間の合計で、投資的経費(単独)を総額3兆9,000億円削減する一方、一般行政経費(単独)を1兆9,500億円増額する対応がとられた。

える²⁴。しかし、財政審の建議は、計画が決算を継続的に1兆円前後上回っているとの試算を示している。他方、地財審の意見は、決算が計画を1～2兆円程度上回っているとの総務省試算を示しており、両者には真逆とも言える隔たりが存在する。

両者はともに計画額²⁵については同じ計数を用いているようであるため、比較する決算額の考え方に隔たりの要因があるように思われるが、試算の手法等について統一的な見解は得られていない²⁶。議論をより進展させるためには、乖離額に係る認識を整理する必要があるように思われる²⁷。

以上で概観した計画と決算の乖離について、これが生じる要因として財政審がここ数年の建議で繰り返し指摘しているのは、国庫補助事業の不用の地方負担分と追加財政需要額である。国家財政の立場からすると、地方財政計画への計上額が結果的に過大である状況が続いているのであれば、精算制度を導入するなどして計上額を抑制するべきであるとの発想になろう。どのような指摘であるのか、以下で概観する。また、乖離に関連して、地方税収の上振れの取扱いについても指摘しているので、併せて確認する。

イ 国庫補助事業の不用の地方負担分

地方財政計画では、一般行政経費と投資的経費のそれぞれにおいて、国の予算を基礎として、法令又は予算に定める国庫補助負担率等によって算定した国庫補助事業費（国庫補助負担額と地方負担額の合計）が計上されている（一般行政経費（補助）、投資的経費（補助））。補助事業の不用について、国負担分は精算の上、決算剰余金として処理される一方、地方負担分は精算する取扱いとはなっていない。

財政審の建議（令元.6）は、国庫補助事業の地方負担分の不用額が過去5年間の平均で毎年度1,700億円を超えて発生しているところ、これが地方財政計画において精算されず、他の経費に充てられていることを指摘している。これに対し地財審の意見は、財源の年度間調整については、経済的・社会的諸条件がそれぞれ異なる地方団体がその財政の実態に応じて自主的に行うべきものである旨指摘している。

ウ 追加財政需要額

追加財政需要額は、地方公務員の給与改定に係る一般財源所要額や国の補正予算に伴う地方負担のうち地方債の対象とならない経費など、年度途中において発生する追加需要に対応するため、国の予備費と同様の性格を持った経費として昭和43年度から一般行政経費（単独）に計上されている。個別の地方団体に対しては普通交付税の算定にお

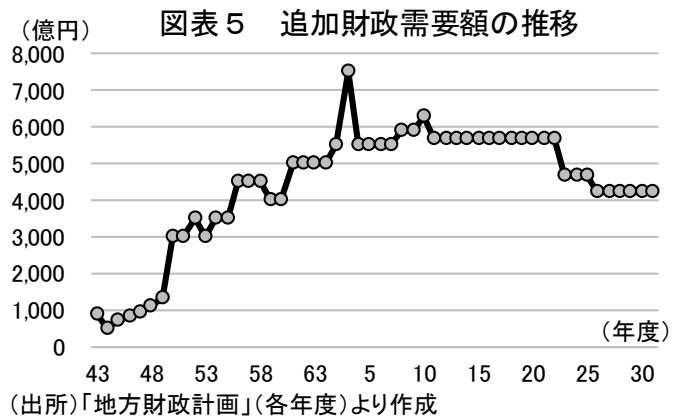
²⁴ 地方財政対策に係る総務大臣・財務大臣覚書では、平成22年度地方財政対策以降、「地方財政計画の総額及び各項目について、地方財政計画における歳入・歳出の適切な計上を図るため、地方財政計画と決算の実質的な乖離の把握に引き続き努め、必要な措置を講ずるものとする。」との項目が盛り込まれている。

²⁵ 決算との比較のため国の補正予算に伴う調整などを行った修正後計画額である。

²⁶ 財政審の建議（平30.11）では、「地方財政計画と決算が比較可能になるよう、補正予算等の影響を加味するとともに、地方税収等の決算上振れや基金の取崩しなど、計画上予定されていない歳入等を財源とした歳出を決算の額から控除するといった処理を行ったもの。結果についてはある程度の幅をもって見る必要がある。」とされている。また、総務省試算は、修正後計画額と修正後決算額の双方の一般行政経費から年度内貸付金を除いて乖離額を算出しているようである。

²⁷ 関連して、骨太方針2018では、「地方財政計画と決算について、よりわかりやすく比較が可能となるよう、基盤強化期間中に、地方財政計画上の各歳入・歳出項目と決算との差額及び対応関係について見える化する。」とされている。

いて、いわゆる包括算定経費により措置されている。地方財政計画に計上された追加財政需要額が、追加財政需要額により対応することとされた額を上回る場合であっても、後年度の地方財政計画で精算することは行われておらず、未使用に相当する普通交付税の額を国に返還するような取扱いもなされていない。



追加財政需要額は昭和43年度に計上されて以降、増額され続けてきた。平成11年度に5,700億円が計上されてからしばらくの間は同額が続いたが、活用状況等を踏まえ、平成23年度には4,700億円、平成26年度には4,200億円へと減額されている²⁸。

財政審の建議(令元.6)は、追加財政需要額の主な使用額は3,000億円前後に留まっており、用途が不分明のまま地方に「渡しきり」となっていることを指摘している。

エ 地方税収

地方税収について、地方財政計画額と決算額(決算額から超過課税や法定外税等を除いた地方財政計画ベース)を比較すると、決算額が1兆円以上上振れすることがある一方、最近の2年度では下振れしており、年度により様々である。

乖離の累計額について、財政審の建議(平30.11)が指摘する一般財源総額実質同水準ルール導入以降の状況では、確かに累計は上振れとなる。一方、平成15年度から平成29年度までの15年間で見ると上振れはしているものの累計額は減少し、平成20年度から平成29年度までの10年間で見ると累計額は下振れする。地財審の意見(平30.12)は、中長期的には上振れ・下振れがおおむね相殺されている旨指摘しているが²⁹、どのように期間を取って評価するのが適当であるのかは一概に決定し難い。

財政審の建議(平30.11)は、地方税収等の決算額が地方財政計画額よりも上振れした場合には、地方の追加歳入となっていると指摘している。この指摘の背景には、上振れした場合は当初見積もった地方財源不足額が過大であったことになり、結果として本来は必要のなかった赤字国債を発行していたことになる、したがって精算制度を導入して地方交付税の総額の削減につなげるべきとの考えがあるものと思われる。他方、地財審の意見(平30.12)は、地方税収の見積りの基礎となる国税の見積りや経済見通しを的確に行うことが地方税収の的確な見積りに直結すると指摘した上で、個々の地方団体

²⁸ 事業仕分けにおいて地方財政計画への計上額と決算額との間に乖離があるとの指摘があり、近年の追加財政需要額の活用状況等を踏まえて平成23年度に1,000億円減額された。また、平成24年度と平成25年度の各年度の地方財政対策に係る総務大臣・財務大臣覚書に追加財政需要額の活用状況等を踏まえて地方財政計画への計上額を適切に見直す旨が盛り込まれ、これに基づき、平成26年度に500億円が減額されている。

²⁹ 地方税収及び地方譲与税収の合算額について、地財審の意見(平30.12)では、平成9年度から平成28年度までの20年間では▲1.2兆円の下振れ、平成19年度から平成28年度までの10年間では▲0.8兆円の下振れとされている。なお、地財審の意見(平30.5)では、平成8年度から平成27年度までの20年間では▲0.1兆円の下振れ、平成18年度から平成27年度の10年間では0.6兆円の上振れとされている。

により税収状況は様々であることから、年度間調整は地方団体が自主的に行うことが適当である旨主張している。

図表6 地方税収の地方財政計画額と決算額の乖離

(単位:億円)

年度	地方財政計画額		決算額		計画と決算の乖離	
	A	B	C	D	E=C-A	F=D-B
15	321,725		321,892		167	
16	323,231		329,969		6,738	
17	333,189		341,942		8,753	
18	348,983		358,008		9,025	
19	403,728		395,272		▲ 8,456	
20	404,703		388,567		▲ 16,136	
21	361,860	(369,956)	339,969	(346,374)	▲ 21,891	▲ 23,582
22	325,096	(338,032)	336,561	(350,721)	11,465	12,689
23	334,037	(349,678)	335,477	(350,905)	1,440	1,227
24	336,569	(353,133)	337,978	(354,687)	1,409	1,554
25	340,298	(357,941)	346,892	(366,694)	6,594	8,753
26	350,806	(372,635)	360,498	(384,377)	9,692	11,742
27	375,627	(396,861)	383,023	(404,050)	7,396	7,189
28	387,742	(406,493)	385,561	(403,337)	▲ 2,181	▲ 3,156
29	391,383	(411,270)	390,568	(409,019)	▲ 815	▲ 2,251
30	395,022	(415,233)				
元	402,378	(423,729)				

※Eの累計額

平23～29 : 2.4兆円

平20～29 : ▲0.3兆円

平15～29 : 1.3兆円

※Fの累計額

平23～29 : 2.5兆円

平21～29 : 1.4兆円

(注)1. 決算額は地方財政計画ベースである。

2. 平成25年度以降の地方財政計画額は東日本大震災分(全国防災事業)への計上額を含む。

3. ()は地方法人特別譲与税を加算した場合の金額である。

(出所)総務省資料より作成

(3) 枠計上経費

地方財政計画の歳出には、個々の事業に係る経費を特定して積み上げるのではなく、経費の総額を「枠」として計上するものがある。これを枠計上経費と呼んでいる。令和元年度の地方財政計画では、一般行政経費の中に計上されている「国庫補助負担金を伴わないもの」(一般行政経費(単独))14.2兆円³⁰、まち・ひと・しごと創生事業費1兆円³¹、重点課題対応分0.3兆円³²が該当する。

³⁰ 地域振興等のような地方団体が独自の判断により実施する施策に係る経常的経費である旨の説明がなされることがあるが、警察、消防、清掃、戸籍、住民基本台帳、高等学校等といった、国が法令で地方団体に実施を義務付けたり実施体制の標準を定めたりしている経費が多く含まれており、自由度は必ずしも高いとは限らない。また、いわゆる継ぎ足し単独事業等の補助事業を補完するための事業も含まれている。これらを積み上げるのではなく「枠」として計上しているため総額の内数は明らかでないが、地方財政計画では、貸付金(令和元年度は1兆9,178億円)と追加財政需要額(同4,200億円)の金額は明らかにされている。

³¹ まち・ひと・しごと創生総合戦略(平成26年12月27日閣議決定)を踏まえ、平成27年度地方財政対策において、一般行政経費に設けるものとされた。毎年度の地方財政計画の計上額は地方財政対策において協議して定める額とされているが、創設以来、毎年度1兆円が計上されている。個別の地方団体に対しては、普通交付税の算定において、「地域の元気創造事業費」と「人口減少等特別対策事業費」の各費目において措置されている(一部は特別交付税措置)。

³² 平成28年度地方財政対策において、地方における現下の喫緊の重点課題に対応するための経費として、当面、一般行政経費に設けるものとされた。地方財政計画の計上額は毎年度の地方財政対策において決定され

財政審の建議は、多額の規模で存在する枠計上経費の内訳や積算が明らかではないため、実際にどのような事業が実施されたのか、成果はどうか、計上水準は適正であるか等の検証ができないことを指摘している。地財審の意見は、枠計上経費は各地方団体が地域の実情を踏まえて自主的・主体的に課題解決に取り組むためのものであり、国が一義的にその実績や効果を判断するようなことは、地方団体の自主性・主体性を損なうものであり、地方分権や地方創生の趣旨にも反するとしている。

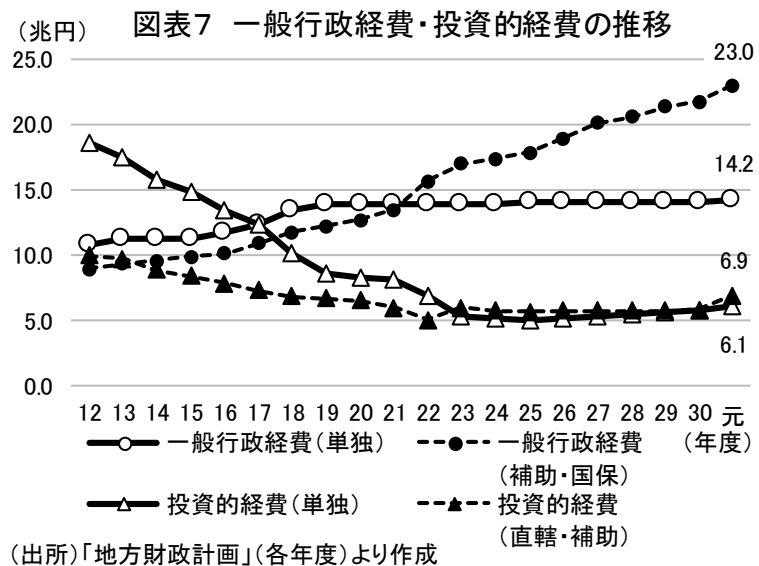
なお、この点に関連して、骨太方針 2018 では、「地方財政計画の一般行政経費（単独）と対応関係にある地方単独事業（ソフト）について、実態を定量的なデータで把握するとともに、法令との関係を含めて見える化する。」とされ、総務省の検討会が平成 29 年度決算を基に一般行政経費（単独）との比較分析を行った報告書を公表している³³。

（４）地方単独事業

地方単独事業は、地方団体が国から国庫補助負担金等を受けずに独自の経費で実施する事業である。地方単独事業はこれまで、上述した計画と決算の乖離の問題とも関連付けられながら、総額の水準が議論の対象とされてきた。

投資的経費（単独）は、バブル経済崩壊後の景気対策等のため拡大されたが、平成 9 年度をピークにその後は財政健全化等のため抑制されてきた。

令和元年度の規模は 20 年前の平成 12 年度と比較すると、約 3 分の 1 である。一方、一般行政経費（単独）は横ばいが続いている。これは、一般行政経費（単独）には国が法令で地方団体に実施を義務付けるなどしている経費が多く含まれており、安定的かつ継続的な支出が求められるため削減し難いという事情があるものと考えられる。もっとも、内訳として少子高齢化対策等の社会保障関係費が増加しているとする、他の経費は年々圧迫されていることになる。



ており、平成 28 年度から平成 30 年度は 2,500 億円、令和元年度は森林環境譲与税を財源として実施する森林整備等の経費 200 億円を上乗せして、2,700 億円が計上されている。個別の地方団体に対しては、普通交付税の算定において、重点課題に位置付けられた施策に関連する費目の中で措置されている。

³³ 総務省「地方単独事業（ソフト）の「見える化」に関する検討会」報告書（平 31.3）。同報告書では、早ければ令和 3 年度に行う令和 2 年度決算調査から決算統計システムによる調査を実施する方向で検討を進めるべきとしている。また、「今回の「見える化」の取組を通じて国が個別の地方単独事業の適否を判断し、地方財政計画の一般行政経費を圧縮するといったこととならないようにすべきである。」としている。他方、財政審の建議（令元.6）は、「見える化」の取組を進め、地方単独事業の計上水準が適正か否かを検証できるようにすることで、計画と決算の乖離の解消につなげていく必要があると指摘している。

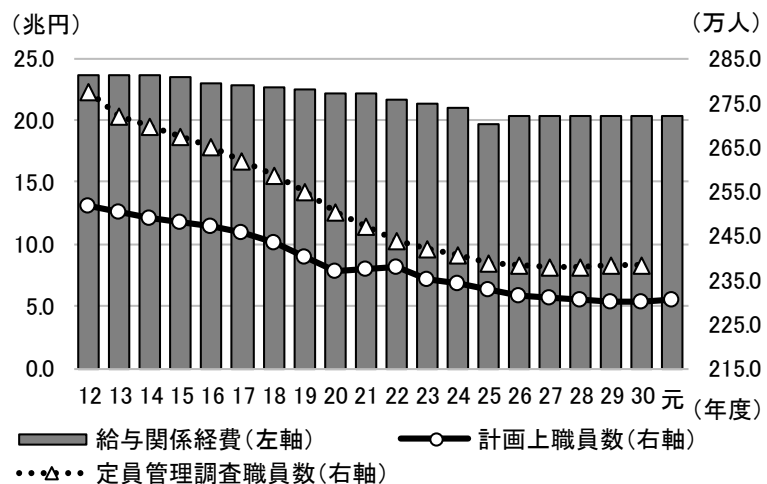
地財審の意見（平 30.12）は、一般行政経費（単独）は地方団体が自主性・主体性を発揮して地域の課題解決に取り組むための必要経費であり、少子高齢化や人口減少により地域社会に生じる様々な課題に対応するため、重要性は一層高まっている旨指摘している。他方、財政審の建議（令元.6）は、地方の決算を見ると民生費³⁴に係る地方単独事業の増加の大宗は児童福祉費であること、令和元年 10 月から消費税増収分を用いた幼児教育の無償化が実施されることにより、従来地方単独事業として実施していた同様の施策に係る財源が不要となることから、この財源を地方財政の健全化に活用すべきである旨指摘している。

ここで一般財源総額実質同水準ルールを振り返ると、同ルールには「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」とある。この記述に従うと、例えば、国の一般歳出において社会保障関係費が増加する場合には、これと基調を合わせて地方の歳出でも社会保障関係費を伸ばすことになると考えられる。この点は地方単独事業費の水準について議論する際にも留意する必要がある³⁵。

（５）給与関係経費

給与関係経費は、投資的経費（単独）と並び、地方財政計画の歳出規模を抑制する際に削減対象とされる費目である。給与関係経費は、単純化して考えると、給与単価に職員数を掛け合わせることで算出される。地方財政計画上の職員数は、三位一体の改革や歳出・歳入一体改革のように地方財政計画の歳出に厳しい姿勢で改革が求められている期間は殊更であるが³⁶、そうでない期間においても、民間委託

図表8 給与関係経費及び職員数の推移



(注) 定員管理調査職員数は全団体の普通会計の職員数。
 (出所) 「地方財政計画」(各年度)、総務省「平成30年地方公共団体定員管理調査」(平31.3)より作成

³⁴ 地方の歳出決算を支出の対象となる行政の目的に従って分類する際の費目の一つであり、社会福祉の充実を図るための経費が計上される。

³⁵ 地方単独事業には、三位一体の改革などの補助金改革により補助金が一般財源化されたことに伴い補助事業から地方単独事業へと転換された事業が含まれている。一般財源化は、当該補助事業が地方にとって同化・定着しており、当該補助金の所管府省としても引き続き地方により確実に実施されるとの認識に基づき行われるものであると思われるが、このような事業も地方単独事業が圧縮されれば影響を免れないことを併せて考慮する必要がある。

³⁶ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」（平成 15 年 6 月 27 日）では、地方財政計画上の職員数を 4 万人以上純減、投資的経費（単独）を平成 2～3 年度の水準を目安に抑制、一般行政経費（単独）を現在の水準以下に抑制するとされた。これに基づき策定された平成 16 年度地方財政計画では、地方交付税総額と臨時財政対策債の合計額が前年度比▲12.0%に抑制され、予算編成に支障を来す地方団体が出る事態に発展した（いわゆる「地方財政ショック」）。また、基本方針 2006 では、5 年間で「国家公務員の定員純減（▲5.7%）と同程度の定員純減」を行うとされ、政権交代するまでの 3 年間で 8.7 万人純減している（平成 21 年度の公立保育所保育士人件費を一般行政経費（単独）から移し替えた 2.5 万人を除く）。

の推進等によるものも含め、基本的に削減が続けられている。令和元年度とその20年前の平成12年度を比較すると、計画上職員数は約21万人の減、給与関係経費は約3.3兆円の減となっている³⁷。

地財審の意見（令元.6）は、民間委託や Society5.0 の技術の活用等による行政の合理化・効率化の努力が求められるとした上で、既に相当の職員削減が行われてきた中で、災害対応、防災力強化、地方創生推進、高齢化対応、子ども子育て支援の充実、児童虐待防止対策など政府決定に基づき実施する施策など、行政需要の増加に適切に対応する必要性等を指摘している。財政審の建議（令元.6）は、今後、人口減少が更に加速し、地方団体においても労働力不足が最大の制約要因となることを踏まえ、AI活用や業務の標準化・広域化等の取組を進め、地方団体の業務・体制を抜本的に見直していくことで、より少ない職員数で住民ニーズに応えられる体制の構築が必要である旨指摘している³⁸。

4. おわりに

以上、財政審と地財審の見解を併記し、両者の主張にどのような相違があるのか整理してきた。この作業を通じ、現在挙げられている論点の多くは過去にも類似の議論が行われており、一見すると新たな論点のようであっても発想の根幹は従前の議論に根ざしていることが少なくないことを確認した。過去の議論を十分に踏まえることが現在の議論の理解に資するという当然のことが改めて認識されよう。また、両者の主張を理解するには、前提として、地方交付税及び地方財政計画に関する制度理解が不可欠である。地方交付税の総額の決定に関する制度等は複雑で分かりにくいと言われることがあると承知しており、本稿では紙幅を多く割いて解説を試みたところである。

国家財政と地方財政を対立した存在と捉えると不毛で終わりの見えない論争に陥りかねないが、国家財政と地方財政は、本来、車の両輪として、国民・住民の福祉の増進に取り組むべきものである。長い年月をかけて制度の運用を積み重ねる中で、現在の視点からすると必ずしも十分に説明責任を果たせない等の問題を抱えている部分があるかもしれないが、これをもって制度に欠陥があると対立をあおるのではなく、漸進的にでもよりよい制度となるよう、財政運営の実態を勘案しながら丁寧に主張をすり合わせていくべきであろう。本稿が地方交付税及び地方財政計画に関する議論の理解の一助となれば幸いである。

【参考文献】

黒田武一郎『地方交付税を考える』（ぎょうせい 平成30年）

（かまた もとふみ）

³⁷ なお、総務省が実施している定員管理調査における普通会計の職員数と地方財政計画上の職員数との間には乖離がある。

³⁸ これに関し、財政審の建議（令元.6）の参考資料では、一般行政部門の職員について、人口当たりの職員数を一定にすると、令和7年までに約3万人効率化できるとの試算を示している。