

[各論V] 厳しさを増す地方財政

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

行政は民間との競争をたえず意識し、そうした緊張感は地方財政健全化法という形で数字の中にも表れ、自治体自ら点検が進められてきたが、近年では、地方交付税のもつ地方財政調整機能が、国税である地方交付税から地方税自体にも求められるようになった。法人事業税の一部国税化・譲与税化、法人住民税の一部交付税化など、地方自治体間で財政調整をする。地方財政として国からの自立が求められるようになった。また、ローカル・アベノミクスによる地方財政改革は、地方財政の「見える化」を進めるとともに、交付税のリストラを進めつつある。

2017年度地方財政計画の概要

2017（平成29）年度地方財政計画（通常収支分）の規模は、86兆6,100億円程度（前年度比＋8,500億円程度、＋1.0%程度）、地方一般歳出70兆6,300億円程度（同＋7,100億円程度、＋1.0%程度）である。

(1) 一般財源総額

一般財源総額は、初の62兆台、過去最高の62兆803億円（同＋4,011億円、＋0.7%）、水準超経費除くと60兆2,703億円（同＋411億円、＋0.1%）となる。地方交付税の総額は16兆3,298億円、前年度比で3,705億円、2.2%の減少で、前年度比の減少は5年間継続である。そのため、赤字地方債である臨時財政対策債は、4兆452億円確保、前年度比で2,572億円、6.8%の増となる。

地方税及び地方譲与税が41兆6,027億円、前年度比4,683億円、1.1%増となる。地方債総額は、9兆1,907億円（前年度比＋3,300億円、＋3.7%）、このうち臨時財政対策債4兆452億円（同＋2,572億円、＋6.8%）、臨時財政対策債以外が5兆1,455億円（同＋728億円、＋1.4%）である。

(2) 地方交付税

地方交付税総額（出口ベース）16兆3,298億円の内訳は、一般会計に計上する国税の法定率、すなわち所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分が14兆5,195億円、一般会計における加算措置は1兆2,958億円、このうち折半対象以外の財源不足における補填（既往法定分等）6,307億円、臨時財政対策特例加算6,651億円となる。また、特別会計に直入される地方法人税の法定率分は6,439億円、特別会計における加算措置等として交付税特別会計剰余金の活用3,400億円、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で4,000億円確保の一方、交付税特別会計借入金を4,000億円償還し、借入金利子は820億円支払うことになる。

2017年度に予定していた交付税特別会計借入金の償還については、償還計画を見直し、1,000億円を後年度に繰り延べ、4,000億円償還する。17～19年度4,000億円、以後1,000億円ずつ増額、2025年度以降は1兆円が基本となる。地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金

図表1 2017年度地方財政収支見通しの概要(通常収支分)

	項目	平成29年度 (見込)	平成28年度	増減率 (見込)
歳入	地方税	390,663億円	387,022億円	0.9%
	地方譲与税	25,364億円	24,322億円	4.3%
	地方特例交付金	1,328億円	1,233億円	7.7%
	地方交付税	163,298億円	167,003億円	▲2.2%
	地方債	91,907億円	88,607億円	3.7%
	うち臨時財政対策債	40,452億円	37,880億円	6.8%
	復旧・復興事業一般財源充当分	▲77億円	▲79億円	▲2.5%
	全国防災事業一般財源充当分	▲225億円	▲589億円	▲61.8%
	歳入合計	約 866,100億円	857,593億円	約 1.0%
	「一般財源」 (水準超経費を除く)	620,803億円 602,703億円	616,792億円 602,292億円	0.7% 0.1%
歳出	給与関係経費	約 203,200億円	203,274億円	約 ▲0.0%
	退職手当以外	約 186,700億円	185,807億円	約 0.5%
	退職手当	約 16,500億円	17,467億円	約 ▲5.7%
	一般行政経費	約 365,500億円	357,931億円	約 2.1%
	うち補助分	約 197,700億円	190,004億円	約 4.1%
	うち単独分	約 140,200億円	140,374億円	約 ▲0.1%
	うちまち・ひと・しごと創生事業費	10,000億円	10,000億円	0.0%
	うち重点課題対応分	2,500億円	2,500億円	0.0%
	地域経済基盤強化・雇用等対策費	1,950億円	4,450億円	▲56.2%
	公債費	約 125,900億円	128,051億円	約 ▲1.7%
	維持補修費	約 12,600億円	12,198億円	約 3.5%
	投資的経費	約 113,600億円	112,046億円	約 1.4%
	うち直轄・補助分	約 57,300億円	57,705億円	約 ▲0.7%
	うち単独分	約 56,300億円	54,341億円	約 3.6%
	うち緊急防災・減災事業費	5,000億円	5,000億円	0.0%
	うち公共施設等適正管理推進事業費(仮称) ※平成28年度は公共施設等最適化事業費	3,500億円	2,000億円	75.0%
	公営企業繰出金	約 25,300億円	25,143億円	約 0.4%
	うち企業債償還費普通会計負担分	約 15,900億円	15,905億円	約 ▲0.3%
	水準超経費	18,100億円	14,500億円	24.8%
	歳出合計	約 866,100億円	857,593億円	約 1.0%
	(水準超経費を除く)	約 848,000億円	843,093億円	約 0.6%
	地方一般歳出	約 706,300億円	699,137億円	約 1.0%

(注) 本表は、地方公共団体の予算編成のための目安として作成したものであり、計数は精査の結果、異動する場合がある。

(出所) 総務省「平成29年度地方財政対策の概要」

の活用とは、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の一部を国に帰属させ、その全額を交付税特別会計に繰入れ、まち・ひと・しごと創生事業費を中心とした財源に活用するものである。

国税ベースで国の一般会計に計上する交付税対象税目4税の法定率分から14兆5,195億円、地方税から逆税源移譲によって国税となった地方法人税の法定率分6,439億円。水平調整的な方向は進むようである。

(3) まち・ひと・しごと創生事業費の確保

地方公共団体が自主性・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2015(平成27)年度に創設された「まち・ひと・しごと創生事業費」について、2017(平成29)年度においても引き続き1兆円を確保する。

2016年度は、6,000億円は「人口減少等特別

図表2 地方公共団体が自主性・主体性を最大限発揮できるようにするための地方財政措置

【施策概要】

○地方公共団体が自主性・主体性を最大限発揮して地方創生に取り組み、地域の实情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から、地方財政計画の歳出に「まち・ひと・しごと創生事業費(仮称)」(1.0兆円)を計上

1. まち・ひと・しごと創生事業費(仮称) 1.0兆円の財源

- | | |
|--|---|
| <p>(1) 既存の歳出の振替(0.5兆円)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域の元気創造事業費(②6.035兆円)の全額 ・地域経済基盤強化・雇用等対策費(②6.1.2兆円)の一部(0.15兆円) | <p>(2) 新規の財源確保(0.5兆円)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・法人住民税法人税割の交付税原資化に伴う偏在是正効果 0.1兆円 ・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 0.3兆円 ・過去の投資抑制による公債費減に伴い生じる一般財源の活用 0.1兆円 <p>※今後、偏在是正を更に進めること等により恒久財源を確保する方針</p> |
|--|---|

2. 地方交付税における算定

- ・普通交付税において、各地方公共団体がまち・ひと・しごと創生に取り組むための財政需要を、既存の「地域の元気創造事業費」(②6創設)及び新たに創設する「人口減少等特別対策事業費(仮称)」により算定
- ・「人口減少等特別対策事業費(仮称)」の算定に当たっては、人口を基本とした上で、まち・ひと・しごと創生の「取組の必要度」及び「取組の成果」を反映
- ・「地域の元気創造事業費」については、現行の算定方法を基本的に継続

(「人口減少等特別対策事業費(仮称)」の算定に用いる指標案)

取組の必要度 (現状の指標が悪い団体に割増し)	取組の成果 (指標を改善させた団体に割増し)
・人口増減率	・人口増減率
・転入者人口比率	・転入者人口比率
・転出者人口比率	・転出者人口比率
・年少者人口比率	・年少者人口比率
・自然増減率	・自然増減率
・若年者就業率	・若年者就業率
・女性就業率	・女性就業率
・有効求人倍率	
・一人当たり各産業の売上高(*)	

(*) 第一次産業(農業)産出額、製造品出荷額、小売業年間商品販売額、卸売業年間商品販売額の合計

(出典) まち・ひと・しごと総合戦略における総務省の主な施策(参考資料)、2017年1月

対策事業費」として、転入者人口比率など取り組みの「必要度」で5,000億円、人口増減率など取り組みの「成果」で1,000億円算定されたが、今後3年間かけて、必要度で4,000億円、成果で2,000億円へと、頑張り期待へのウェイトを高めることになる。

地方交付税改革

これまで、地方交付税等地方財政調整財源不足分の確保は、資金運用部借り入れや臨時財政対策債の発行で対応してきた。また、地方財政調整機能を、国税を財源とする地方交付税を抑える中で、法人関係地方税にも国を経由した上で担わせる方向で進んできている。

さらに、財政健全化目標の中でもう一步進んで、近年は水準超経費削減にも目が向けられている。財政制度等審議会では、独自試算の上、地方財政計画の実質的な計画額歳出が決算額歳出を継続的に1兆円前後上回っているとして、地方財政計画の適正化を提案している。国債の発行が伸びている一方で地方債は横ばいであり、自治体の積立金残高の増加を生じているというのである。国の財政再建のためにも交付税の抑制を進めるということで

ある(「自治日報」2016年11月4日付)。

「経済財政運営と改革の基本方針2015 について」においては、歳出の効率化を推進する観点から、歳出効率化に向けた業務改革で他団体のモデルとなるような先進的取組を地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する方向が提示された。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)がいわゆる「トップランナー方式」の検討対象とされた。つまり、委託、指定管理等、コスト削減努力をしたものとして需要算定されるということになる。

トップランナー方式の対象業務については、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こととされ、2016年度16業務を対象とした。さらに、17年度に7業務を検討対象とするとされていたが、この中で公立大学運営について地方独立行政法人化を、青少年教育施設管理について指定管理者制度の導入を基準財政需要額の算定基礎とする業務改革内容とする、ということで2つ追加となった。一方で、図書館や児童館、博物館、公民館管理への指

定管理者制度導入については、司書等は自治体職員として配置することが適切とする自治体の意見を踏まえ、トップランナー方式導入は見送りとなった。「総合窓口・アウトソーシングの活用」についても、第31次地方制度調査会における「公権力の行使を含む窓口業務に地方独立行政法人を活用する等の答申」後の状況を注視しつつ、今年は見送りとなった（「自治日報」2016年12月2日付）。

また、基準財政収入額の算定に用いる徴収率の見直しが進められている。地方税の実効的な徴収対策を行う地方自治体の徴収率を標準的な徴収率として基準財政収入額の算定に反映する。2016年度から実施され、地方自治体への影響等を考慮し、5年間で段階的に反映されるものとなる。

これまで、全国の平均的な徴収率を標準的な徴収率として算定していたものを、上位3分の1の地方自治体が達成している徴収率（過去5年平均）を標準的な徴収率として算定するということである。つまり、税徴収に熱心でない自治体の場合、熱心でないために集められなかった金額も税収があると計算されるということになる。

基準財政需要額を削減、基準財政収入額を増やし、結果として不交付団体を増やす方向である。財政健全化の中で財源保障、水準超経費を減らしてその部分を交付団体に、ということになるとメリハリが必要になり、どこをコスト削減対象にし、どこを手厚くするかも重要になる。今後、これが拡大し、地方では直営しかないような分野、福祉分野まで削減対象にならないよう、段階補正も含め対応が必要となる。

ただ、より根本的課題としては、人口減少の中の高齢化であることから、どのような形で税源確保していくかが、より重要である。

「見える化」と国庫支出金

2016年6月の「経済財政運営と改革の基本方針2016について」では、「経済再生と財政健全化の二兎を追いながら、改革の成果を活かして更に改革を推進していく」として、「歳出改革に当たっては、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。あわせて、国庫支出金や義務的経費を含め、歳出全般について経済再生と財政健全化に資するよう、ワイズ・スペンディングの仕組みの強化を進める。」としている。

国が地方自治体に対して支出する国庫支出金については、地方財政に占める割合が相当規模になっていることや最終的な予算執行までの資金の流れが多段階になるため、国の支出段階のみでのP D C Aだけでは、実際の予算執行の現場に手の届くものとはならない。成果の向上と「見える化」に一段の工夫として、国庫支出金の性格に応じ、その政策目的が実現したかどうかを地方自治体ごとに評価する指標（国庫支出金のパフォーマンス指標）の設定・評価のための分野横断的仕組みを構築する。国庫支出金のパフォーマンス指標の設定等に当たっては、行政事業レビューの成果指標（国レベルのアウトカム指標）と整合的かつ一体的に行うとする。

所管府省庁は、地方の裁量度の高い分野について、国庫支出金のパフォーマンス指標の設定を求めるとともに、その配分に当たっては、地方自治体ごとの取組状況や達成度合い等に応じてメリハリをつける。あわせて、国庫支出金ごとに、地方自治体への交付状況や達成状況の評価について「見える化」するとともに、データに基づく自治体間の比較により、先進・優良事例の積極的な展開を図るものとされる。

おわりに

トップランナー方式と「見える化」を進める地方財政改革の推進にあたっては、地方自治体の意見を聞きながら丁寧に議論を進め、その内容について地方自治体の理解と納得を得ることが必要である。今年に限って言えば、なんとか踏みとどまっているように見えるが、どこまでが構造的な要因として生じたものなのか確認することは重要である。一自治体に限ったことであれば、すなわち頑張ればなんとかなる範囲のことであれば、自治体のお尻を叩くことも必要かもしれないが、多くはそうは見えないのである。

（ほしの いずみ）