

二〇一五年度地方財政計画と地方財政

問われる一般財源確保の「フレーム」

其 田 茂 樹

1 二〇一五年度地財計画の背景

周知の通り、本稿でいう「地財計画」とは「地方財政計画」の略称であり、この地財計画は、地方交付税法第七条に基づき作成される地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類である。

地財計画では、見込まれる歳出に見合うだけの地方団体の歳入を確保する必要がある。地方財政全体としての財源保障の機能を地財計画が担っているのである。個別の地方自治体の財源不足については、地方交付税制度により財源保障されるが、この地方交付税の総額を実質的に決定するのも地財計画である。

現在では、恒常的に財源不足（見込まれる地方税、地方交付税（法定率分）、国庫補助金、建設地方債などを積み上げてもおお不足する財源）が生じているが、それについては、「地方財政対策（地財対策）」と呼ばれる財務・総務両省による折衝によりどのように手当てするかが決定される。その際、地方の歳入のうち地方債については地方

債対策が策定され、翌年度の発行予定総額及び事業ごとの予定額が計上されることとなる。

したがって、地財対策が明らかになった段階で次年度の地方財政の姿はおおむね見えてくることとなり、その結果が地財計画に反映されることとなる。どのような姿が見えてきそうかは次節以降で述べるとして、ここでは、二〇一四年度の地財計画をめぐる議論に触れておきたい。

二〇一四年五月三〇日、財政制度等審議会は、「財政健全化に向けた基本的考え方」において、「給与関係費、一般行政経費単独事業、歳出特別枠などで年間二・二兆円以上の節減が可能な状況となっている」と指摘し、地財計画の歳出見積等の「適正化」の必要性を述べている。これに対して、地方財政審議会では、「地域の元気づくりに向けた地方税財政改革についての意見」において、具体的に反論を展開している。双方の主張を展開したうえで詳細に論じている紙幅はないが、私見によれば、財政制度審議会の指摘は、地財計画歳出総額をはじめとする地方財政総体を圧縮する「ためにする」指摘である感が強い。

この例に漏れず、地方財政関係経費は「適正化」という名の削減圧力に常にさらされているということをまず認識しておく必要がある。そのうえで、「中期財政フレーム」（二〇一二年八月三十一日閣議決定）の最終年度となる二〇一五年度については、二〇一三年度の地財計画の水準を下回らないように地方の一般財源の総額が実質的に確保されることとなっている点も留意しておきたい（この「中期財政フレーム」は、民主党政権下で決定されたものであるが、政権交代後の二〇一三年八月に閣議了解された「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」においても、「地方の一般財源の総額については、平成二六年度及び平成二七年度において、平成二五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」とされており、実質的に維持されていると考えられる）。

現に、二〇一五年一月四日に閣議決定された「平成二七年度予算政府案」に先立つ「平成二七年度予算編成の基本方針」（二〇一四年一月二七日閣議決定）では、地方財政について「経済再生の

進展を踏まえて、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るため、地方の税収動向等も踏まえ歳出特別枠や地方交付税の別枠加算を見直すなど、歳入面・歳出面における改革を進め、できる限り早期に財源不足の解消を目指し、「財政の健全化を図る」という「適正化」の方向性がまず打ち出されている。

その一方で、「国の歳出の取り組みと基調を合わせ、地方財政計画の計上の見直しを行いつつ、必要な課題の財源を確保することでメリハリを効かせ、歳出の効率化・重点化を図るとともに、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要な地方の一般財源の総額については、平成二六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、中期財政計画（＝「中期財政フレーム」）を上回る水準が確保されることとなっている。

逆にいえば、二〇一六年度からは「中期財政フレーム」の文字通り「枠外」となるため、さらなる地財計画歳出総額の削減が強く求められる可能性が高いと思われる。

以上からは、二〇一五年度地財計画は、削減圧力のもとでかろうじて二〇一四年度水準が確保されるかの印象を受けるが、実際には、規模において前年度を一九一兆円程度上回るものとなっている（通常収支分の規模）。この結果に大きく影響しているのが、「地方（まち・ひと・しごと）創生」である。本稿では、第三節において若干言及するが、その前に、二〇一五年度地方財政計画の全体像を簡単に把握しておこう。

2 二〇一五年度地方財政計画の概要

二〇一五年度の地財計画は、二〇一五年二月七日に閣議決定され、同日公表された。地財対策から新たに明らかになった主な点は、「まち・ひと・しごと創生事業費」における算定方式等である（詳細は後述）。ここでは、全般的に言及しておこう。

通常収支分の規模は八五兆二七一〇億円（前年度比約二・三％増）、東日本大震災分の規模は復旧・復興事業が二兆六〇億円（同約二・三％増）、全国防災事業が三九二二億円（同約一・二八・二％増）となっている。

通常収支分の八五兆二七一〇億円の大きな内訳は表1のとおりである。まず、歳入面から検討してみよう。

地方税は、増加する二兆四七九二億円のうち、道府県税の増加が二兆三七二二億円、市町村税が一〇七〇億円となっている。道府県税の増加分のほとんどは、事業税と地方消費税の増加分である（それぞれ七八・三億円、一兆五五二五億円）。市町村税では市町村民税の増加分（九五二億円）が最も大きくそのうちの大部分は所得割（七八七億円）の増加分である。

地方譲与税の減少については、見込まれる七一〇億円の減少のうち五九五億円が地方法人特別譲与税の減少によるものである。

地方特例交付金は、個人住民税における住宅借入金等特別税額控除による減収を補填するために必要な額を計上したものである。

次に、歳出面に目を向けると、交付税の不交付

表1 2015年度地方財政収支見通しの概要(通常収支分)

(単位:億円、%)

| 歳入 | 2015年度 | 2014年度 | 増減率 | | 2015年度 | 2014年度 | 増減率 |
|---------------|---------|---------|-------|-----------|---------|---------|-------|
| 地方税 | 374,919 | 350,127 | 7.1 | 給与関係経費 | 203,351 | 203,414 | -0.03 |
| 地方譲与税 | 26,854 | 27,564 | -2.6 | 一般行政経費 | 350,589 | 332,194 | 5.5 |
| 地方特例交付金 | 1,189 | 1,192 | -0.3 | 地域経済基盤強化費 | 8,450 | 11,950 | -29.3 |
| 地方交付税金 | 167,548 | 168,855 | -0.8 | 雇用対策費 | 129,512 | 130,745 | -0.9 |
| 国庫支出金 | 130,733 | 124,491 | 5.0 | 維持補修費 | 11,601 | 10,357 | 12.01 |
| 地方債 | 95,009 | 105,570 | -10.0 | 投資的経費 | 110,010 | 110,035 | -0.02 |
| 使用料及び手数料 | 16,044 | 15,862 | 1.1 | 営企業繰出金 | 25,397 | 25,612 | -0.8 |
| 雑収入 | 40,689 | 40,059 | 1.6 | 不交団体費 | 13,800 | 9,300 | 48.4 |
| 全国防災事業一般財源充当額 | -275 | -113 | 143.4 | 水準超過経費 | | | |
| 歳入合計 | 852,710 | 833,607 | 2.3 | 歳出合計 | 852,710 | 833,607 | 2.3 |

(出所)「平成27年度地方財政計画関係資料」より作成

団体全体における基準財政需要額を超過する部分の基準財政需要額であるところの水準超経費が大きな伸びを示している。その一方で歳出特別枠として計上されている地域経済基盤強化・雇用等対策費は大きく減少している。この減少分の一部は、後述する「まち・ひと・しごと創生事業費」の既存財源の振替えとして二〇〇億円計上されて

いる。このほか、維持管理費の増額分などによって実質的には前年度並みの水準を確保したことになる。

一般行政経費についてみてみよう。地方創生に必要な歳出として、地財計画には一兆円の歳出が一般行政経費の「まち・ひと・しごと創生事業費」を新設することにより計上されている。一方、詳しくは次節に述べるが、当該事業の歳出額一兆円のうち、半分に当たる五〇〇〇億円については既存の歳出を振り替えることによって調達することとなっている。また、「財政健全化と地方創生の両立に配慮」した結果、新規分の財源は、「地方の努力により捻出」することとなっている。なお、二〇一四年度に計上されていた「地域の元気創造事業費」は皆減（し、まち・ひと・しごと創生事業費に振替えを）することとなる。

表1にもあるように、維持補修費も増加しているが、これは、公共施設の老朽化対策のための経費を充実させる一環で、前年度に比して一二四億円程度増額されているためである。公共施設等総合管理計画に基づき実施する公共施設の集約化・複合化、転用、除却のために必要な経費として地財計画の投資的経費に「公共施設等最適化事業費」として新たに一〇〇〇億円計上されることとなった。

この経費に対しては、地方債措置がなされている。具体的には、(1)集約化・複合化事業に係る地方財政措置（公共施設最適化事業債）の創設、(2)転用事業に係る地方債措置の創設（地域活性化事業債の拡充）、(3)公共施設の除却についての地方債の特別措置である。

(1)については、公共施設等総合管理計画に基づ

いて実施される既存の公共施設の集約化・複合化事業であって、全体として延床面積が減少するものが、(2)については、同計画に基づいて実施される既存の公共施設の転用事業が、(3)については、公共施設等の除却がそれぞれ対象となるが、(1)(2)（転用後の施設）は、庁舎等の公用施設、公営住宅、公営企業施設等である場合を対象外としている。また、(3)は、二〇一四年度に創設された地方債措置の継続である。

地方債計画をみると、一般会計債の一般単独事業に区分され(1)は二〇一五年度に新設、地域活性化事業債が(2)発行予定額分だけ計画額が増額されているが、(3)については、発行額ベースでは二〇一四年度より四〇億円増額となっているが、一般単独事業（一般）全体の計画額としては四億円の減少となっている。

その他、社会保障の充実として、消費税・地方消費税の引き上げによる増収分を活用して、子ども・子育て支援新制度の実施、地域医療介護総合確保基金の増額及び介護報酬の見直しによる介護職員の処遇改善、国民健康保険の財政基盤強化のための保険者支援の拡充などの措置を講じることとし、当該措置に係る地方負担について地方財政措置を講じることとしている。

東日本大震災分については、復旧・復興事業の規模は二兆一〇〇億円程度、全国防災事業が四九〇〇億円程度となっている。

前者は、地方の復旧・復興事業費及びその財源を通常収支とは別枠で整理することにより確保するもので、国庫支出金のほか、震災復興特別交付税が主要な財政措置となるが、その震災復興特別

交付税は、五八九八億円（前年度比三・一％増）を確保している。

後者は、東日本大震災の教訓を踏まえて実施する当該事業について三九二二億円計上されている。

3 まち・ひと・しごと創生事業費の概略

地財計画の規模が、「中期財政フレーム」等によって削減圧力が歯止めがかけられてきたことは、冒頭で述べた。しかし、国・地方とも税収が上振れする中、いわゆるリーマンショック後の「危機対応モード」から「平時モード」への転換や、「頑張る地方に対する支援」の取組強化が強く求められていることも事実である。

そのため、地財計画においては、特に後者について「地域の元気づくり事業費」（三〇〇〇億円、給与の臨時特例対応分の一部として）二〇一三年度、「地域の元気創造事業費」（三五〇〇億円、一般行政経費として）二〇一四年度と歳出に計上すること等に対応してきた。

「平成二七年度地方財政計画の概要」（以下、「概要」という）では、「地方が地方創生に取り組みつつ、安定的に財政運営を行うことができるよう、（中略）一般財源総額について、地方創生のための財源等の上乗せして、平成二六年度の水準を相当程度上回る額を確保」とある。したがって、総額確保に貢献したのが「中期財政フレーム」等であるとすれば、増額に貢献しているのは「地方創生」ということができよう。

二〇一五年度地財計画においては、一般行政経費の中に「まち・ひと・しごと創生事業費」（一兆

円)を設けることとしている。再び「概要」を見ると、「まち・ひと・しごと創生事業費」は、「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やかな施策を可能にする観点から」創設されたものである。

その内容としては、まず、大きく既存の歳出の振替えと新規の財源確保(各五〇〇〇億円)に分けることができる。前者については、先述の地域の元気創造事業費の全額(三五〇〇億円)と歳出特別枠の一部(一五〇〇億円)、後者は、住民税法人税割の交付税原資化に伴う偏在是正効果(一〇〇〇億円)、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(三〇〇〇億円)、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(一〇〇〇億円)である。

前者の動きは「危機対応モード」から「平時モード」へと転換するなかで、歳出特別枠については解消に向けた削減を行いつつ、地域活性化などの財源は確保するという動きの一環としてみてもよいであろう。繰り返しになるが、歳出特別枠として計上される地域経済基盤強化・雇用等対策費は減額されるものの、前述の老朽化対策とこの地方創生関連の経費とによって実質的に前年度の水準を維持しようとするものである。これは、危機であろうが平時であろうが、老朽化対策等は当然に必要なこととなることを考えると、結局「危機対応モード」といいつつ、「平時モード」に必要な財源まで一般行政経費として計上しなかったことにはかならず、単純に歳出特別枠等を削減するだけでは、平時未満の「別モード」に突入すること

意味すると考えられる。

後者について、住民税法人税割の交付税原資化とは、道府県民税法人税割の税率を一・八%、市町村民税法人税割の税率を二・六%それぞれ引き下げたうえで、同率分を「地方法人税」として国税化し、その全額を地方交付税の原資とするものである。端的に言えば、不交付団体の減収分が水準超経費を除いた一般財源の充実につながることとなる。「概要」では、「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」とされている。

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は、地方公共団体金融機構法附則第一四条を根拠とするものである。そこでは、総務大臣及び財務大臣が機構の経営状況を踏まえ、機構の業務が円滑に遂行されていると認められる場合において、公庫債権金利変動準備金を国に帰属させることができる旨が定められている。ここでいう「公庫」とは、機構の前身である公営企業金融公庫を指す。特殊法人改革・政策金融改革の流れの中で、国の特殊法人であった公庫から全都道府県・市町村の出資により設立された機構へ資産・債務の承継が行われた際に、公庫から承継した貸付債権や既往の債券を適切に管理し、政府保証債等の借換えリスクに備えるために管理勘定として設置されたのが公庫債権金利変動準備金で、これは、公庫債権管理業務が終了する段階で廃止されることとなっているものである。同法において、国に帰属させた際の使途等は定められていないが、これを二〇一五年度から三年間で六〇〇〇億円以内を地方創生に活用することとしたものである。

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は、投資を抑制してきたことにより建設地方債の発行が抑えられた結果、本来であれば元利償還として必要となっていた公債費に相当する金額が、一般財源として活用できることとなったことを指す。

以上のように財源が確保された「まち・ひと・しごと創生事業費」であるが、地方公共団体への配分は、地方交付税の算定により行われる。その際の財政需要は、既往の「地域の元気創造事業費」及び新たに創設される「人口減少等特別対策事業費」によって算定される。つまり、「一般行政経費」の歳出項目としての地域の元気創造事業費は皆減するものの、基準財政需要額の算定項目としては継続することとなっているのである。

二つの算定方式の規模の内訳や新設される「人口減少等特別対策事業費」の具体的な指標については、地財対策の時点では明らかにならなかった。地財対策の時点における情報によれば、「人口減少等特別対策事業費」の算定においては、「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」を反映することとしている。

「取組の必要度」とは、現状の指標が悪い団体の基準財政需要を割り増すもので、指標案としては、人口増減率、転入者人口比率、転出者人口比率、年少者人口比率、自然増減率、若年者就業率、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)が挙げられている。

「取組の成果」とは、指標を改善させた団体に割り増すもので、指標案としては、「取組の必要度」において挙げられた指標のうち、有効求人倍率、一人当たり各産業の売上高を除く指標が挙げられている（表2参照）。

表2 「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 |
| 転入者人口率 | 転入者人口率 |
| 転出者人口率 | 転出者人口率 |
| 年少者人口率 | 年少者人口率 |
| 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
(出所)平成27年度地方財政計画の概要より作成。

既往の「地域の元気創造事業費」については、行革努力分の指標として、職員削減率、ラスパイルス指数、人件費削減率、人件費を除く経常的経費の削減率、地方債残高の削減率が、地域経済活性化分として第一次産業産出額(道府県)・農業産出額(市町村)、製造品出荷額、小売年間商品販売額、若年者就業率、従業員数、事業所数、延べ宿泊者数(道府県)・転入者人口比率(市町村)、一人当たり県民所得(道府県)・一人当たり地方

税収(市町村)が指標とされている。

地財計画公表後に明らかになったのは、まず、「地域の元気創造事業費」と「人口減少等特別対策事業費」は、それぞれ、四〇〇〇億円程度、六〇〇〇億円程度配分されること、前者のうち、行革努力分は、三〇〇〇億円程度(前年度と同額)、地域経済活性化分は一〇〇〇億円程度(前年度比五〇〇億円増)となり、地域経済活性化分のうちの一〇〇億円程度は特別交付税により配分されること等である。

次に、人口減少等特別対策事業費については、二〇一五年度に配分される六〇〇〇億円程度のうち、取組の必要度により五〇〇〇億円、取組の成果により一〇〇〇億円配分されること、各指標の算定上のウェイトについては、「人口増減率」とその他の指標を四・六で設定、その上で、その他の指標については、個々の指標のウェイトを均等に設定することも明らかになった。

地域の元気創造事業費の地域経済活性化分と人口減少等特別対策事業費については、指標において重複するものも少なくないことがわかる。新たな指標案と照らし合わせると、人口に関する指標が豊富化され(「ひと」に対応)、有効求人倍率が盛り込まれる(「しごと」に対応)など「まち・ひと・しごと創生」の色合いをより濃くしたほか、女性就業率を盛り込むなど若年女性の減少に警鐘を鳴らした日本創成会議のいわゆる「増田レポート」への対応も意識したものと思われる。

以上から、「まち・ひと・しごと創生事業費」について簡単にまとめておくと、財源において偏在是正をさらに進めること等による恒久財源を確

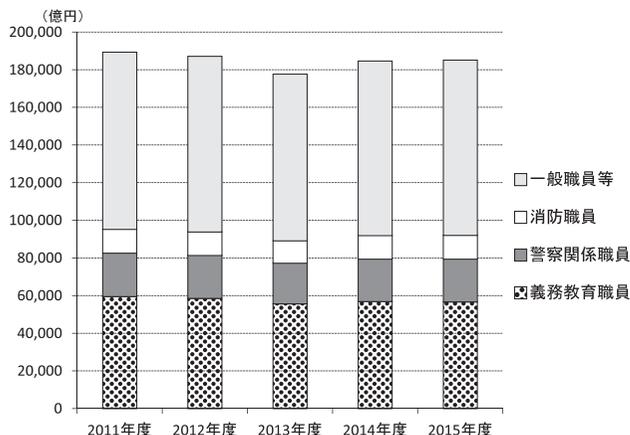
保すること、また、算定において「取組の必要度」と「取組の成果」をそれぞれ設けること(つまり、当初は「取組の必要度」により算定し、後に「取組の成果」により算定することとする)として地方創生を恒久的な事業として位置付けようとしていることがうかがえる。

ただし、課題を挙げるとすれば、「地域の元気創造事業費」における行革努力分の算定が依然として「まち・ひと・しごと創生事業費」における算定に盛り込まれている点である。行革努力は、普遍的で不断の取り組みが必要なものではあるが、人口対策や地域活性化を目指す事業費の算定としてふさわしいか否かについて十分な検討が必要であるといえよう。残念ながら、総務大臣の最近の発言などによれば、「行革による地域の元気創造」という矛盾した構図は継続しそうである。

4 給与関係経費の動向

表1にあるように、二〇一五年度地財対策において給与関係経費は、約二〇兆三三三億一億円が見込まれている。ほぼ前年度と横ばい(六三億円減)となっているが、内訳を見ると、給与費が前年比五・一三億円増の二〇兆三三三億一億円、退職手当が五・一億円減の一兆八〇六億円、恩給費が二五億円減少の一四六億円となっている。給与費について個別にみると、義務教育教職員の給与費は五兆六六五九億円(前年度比一八六億円減)、警察関係職員の給与費は二兆三〇四五億円(同二〇四億円増)、消防職員の給与費は一兆二九八億円(同二〇〇億円増)、一般職員等の給与費は九兆三三四

図1 近年における給与費の推移(通常収支分)



(出所)各年度地方財政計画より作成。

(注)「一般職員等」は、一般職員及び義務制以外の教員並びに特別職等のことである。

三億円(同三九五億円増)となっている。計画人員の増減を確認すると、義務教育教職員が二七八五人の減少と大きくなっているほか、非義務教育教職員は七〇〇人の減、警察官は一〇二〇人の増、消防職員は増減なし、一般職員は一五五五人の減となっている。

給与関係経費の増減事由は、五一三億円の増のうち、増加要因となったのは給与改定(二一三億八千円)、減少要因になったのは昇給・新陳代謝等(一六二億八千円)、級別職員構成は正(三三八億八千円)、職員数(三三八億八千円)などである。

給与費の推移を、過去の地財計画に照らし合わせると、図1のようになる。周知のとおり、二〇

一三年度に給与費が落ち込むのは、「公務員の給与改定に関する取扱いについて」(二〇一三年一月二四日閣議決定)において、「平成二五年度における地方公務員の給与については、国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律(平成二四年法律第二号)に基づく国家公務員の給与減額支給措置を踏まえ、各地方公共団体において速やかに国に準じて必要な措置を講ずるよう要請することとなったのを受け、この要請を受け入れたものとして給与関係経費が算定されたこと起因する。

二〇一三年度から二〇一四年度にかけて、給与削減措置の復元については全額(総額八三五億九千円、地方費七七一億四千円)行われたが、給与削減措置を実施した年度以上に昇給等による給与費の減少があったことを受けて、二〇一二年度の給与費の水準に復元しないばかりか、給与削減措置がなかったと仮定して、二〇一一年度から同様の推移で減少したとき以上に給与費が減少していることになる。

5 消費税増税延期と社会保障

二〇一四年一月二二日の衆議院解散にともない、一月四日に実施された第七七回衆議院議員総選挙は、「大義なき解散」などと批判を受けたが、その「大義」として主張されたのが、二〇一五年一〇月に予定されていた消費税の引き上げを延期したことであった。

「予定通りの増税によって個人消費を再び押し下げ、デフレ脱却も危なくなる」、「デフレから脱

却し経済を成長させるアベノミクスの成功を確かなものとする」という説明がなされたところである。

もともと附則一八条に景気条項を有する消費増税法であるため、そもそも増税停止に総選挙を要するか否かが疑問であることから、「アベノミクス」は成功を確かにする段階では未だなく、そもそも成長戦略の妥当性や、租税政策として、消費税の八%への増税段階でその規模やタイミングが適切であったかが問われるべき段階にあるように思われる。

ローカル・アベノミクス、地方創生といった新たな成長戦略を打ち出したのは、成功した成長戦略を地方へ波及するためではなく、都市部の企業中心の成長戦略が限界に達し、そこに地方も動員する必要に迫られたことと、統一地方選挙に向けた地方へのアピールとして捉えた方がより理解しやすいように思われるのである。

ところで、消費増税法の正式名称は、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律」である。ここでは、消費税法の用途について「地方交付税法に定めるところによるほか、毎年度、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費」に充てるものとする旨定められている。したがって、景気対策としての消費増税の是非とは別に、消費増税分によって行われるはずであった社会保障の充実が停滞する可能性があるという点も認識しておく必要がある。

二〇一五年一月一三日に開催された社会保障制

度改革推進本部の配布資料によれば、最も影響を強く受ける見込みなのが年金である。所得額が一定の基準を下回る国民年金の受給者に支給される「年金生活者支援給付金」と年金受給資格期間の短縮（現行二五年から一〇年へ）は、消費税増税の延期とともに延期されることとなった。

一方、子ども・子育て支援新制度は、予定通り二〇一五年四月から実施される。これは、都市部における待機児童の解消、子どもの数が減少傾向にある地域における保育機能の確保に対応するなどの制度である。

二〇一五年度においては、二〇一四年四月の消費税税率八％への引き上げにともない、国・地方合わせて八兆円程度の増収のうち、一兆三五〇〇億円程度を社会保障の充実に、さらに、そのうちの五一〇〇億円程度が子ども・子育て支援の充実に活用されることとなっている（内閣府子ども・子育て支援新制度施行準備室他「平成二七年度予算編成における子ども・子育て支援新制度関連予算について」（事務連絡、二〇一五年一月十五日）参照）。

「地方負担分に必要となる財源については、地方消費税等の増収分も含め、総務省において適切に地方財政措置を講じる方針であることを確認」（前掲、事務連絡参照）していることから、このような経費については一般行政経費の中に盛り込まれることとなる。

「概要」をみると、子ども・子育て支援新制度における「量的拡充」（待機児童解消加速化プランの推進等）に一八二〇億円、「質の改善」（職員配置の改善、職員給与の改善等）に九七一億円な

ど、地方負担額六五五四億円について地方財政措置を講じる旨の記載がある。

冒頭述べたように、この一般行政経費単独事業は、財政制度等審議会において「削減可能」とされた費目のひとつであるが、このように重要な施策の地方負担分の財源として機能している側面が強く、財政制度等審議会で指摘されたような一般行政経費単独事業が伸びたからといって、地方の余裕を示すものではない場合が多いのである。

その一方で、このように不可欠な単独事業については、計画算定上現状以上に明示する方法を検討する余地はあるように思われる。

6 地方交付税原資の算定方法の変更

表3 交付税原資の法定率の見直し

| | 所得税 | 法人税 | 消費税 | 酒 税 | たばこ税 | 地方法人税 |
|-----|-------|-------|-------|-----|------|-------|
| 現 行 | 32% | 34% | 22.3% | 32% | 25% | 100% |
| 改正案 | 33.1% | 33.1% | 22.3% | 50% | — | 100% |

（出所）「平成27年度地方財政計画の概要」より作成。

今回の地財計画に盛り込まれる交付税原資の法定率の変更は、地方交付税制度にとって重要な意味を持つ可能性がある。具体的には表3の通りであるが、この法定率の変更の意味するところはどこにあるのだろうか。「概要」には、「交付税原資の安定性の向上・充実を図るために地方交付税の法定率を見直した上で、総額を適切に確保」とある。

地方交付税法第六条の三第二項は、毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き地方団体の財源不足額

の合算額と著しく異なることとなった場合においては、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は地方交付税率の変更を行うものとされている（石原信雄「新地方財政調整制度論」ぎょうせい、二〇〇〇年）。

この制度の改正と税率の変更のどちらがより重視されるべきかについては論者によって見解が分かれるようであるが、国税として徴収しているものの「地方の固有財源」である地方交付税原資の不足について、地方自らが臨時財政対策債により負担をするという制度が長期にわたり継続されるのは不自然であると言わざるを得ない。

今回の見直しにより九〇〇億円ほど法定率分が増えることになる（「概要」参照）が、いわゆる「折半ルール」には手が付けられていない。入口ベースと出口ベースで一兆三三七九億円の乖離がある地方交付税において、入口ベースにおける九〇〇億円の増加をもって「安定性の向上・充実」が図られたとは思われない。

また、法人税について法定率を引き下げながら、「まち・ひと・しごと創生事業費」においては、法人住民税法人税割の交付税原資化にともなう格差是正効果による恒久財源の確保を企図している点などは、交付税原資として国税の法人税は見限りつつ、その法人税が課税標準である法人税割について、特別区などの富裕な団体の財源を活用して「地方創生」を進めようとすることになり、地方団体間の「分断」にもつながりかねない制度設計である。

今回の変更については、地方交付税制度をどのような原資の構成と地方財政・地方行政の制度に

よって運営していくのがよいかという問題提起と受け止め、引き続き様々な観点から検討していく必要がある。

7 むすびにかえて

例年の地財計画においても同様であるが、二〇一五年度の地財計画を見て自治体等の予算編成上何を留意するかについては、明確な回答はできないというのが誠実なところであろう。すなわち、地方法人税のように自治体によって利害が対立するものが制度化されているし、二〇一五年度における基準財政需要額においても二〇一四年度同様の行革算定が行われるが、行革が「地域の元氣」や「まち・ひと・しごと創生」につながるものではないことは周知の事実であろう。

第二回経済財政諮問会議（二〇一五年三月二日）において、民間委員の新浪剛史は、歳出の無駄を削減するために「見える化」が必要であると、「国民は、消費税の話は大変重要視しているが、健康保険のことにもっと関心を持つべきである。それは、イコール社会保障の無駄、ジェネリックの活用、病床の再編などが重要だということである。そういう意味では、自治体に競争してもらうことが必要だと思う」と発言したとされている（同会議の議事要旨より）。また、介護や医療の分野等に産業化が必要であるとの認識を示している。

地方財政についても、「ここも見える化が必要だと思う。どのように交付税交付金が決まっているのか、国民が理解するように、もっと適時のデー

タの開示をしていくことが必要なのではないか。そして、頑張ったところには、きちんとインセンティブが行く。頑張らないところには行かない。総務省にきくと、これは実際に存在するということだが、インセンティブをもっと大きくすることによって、自己努力をするところが交付税交付金をもたらえるということになると思う」（引用は、議事要旨より）と発言しているようである。

介護保険は、日本の社会保障制度の中で最も「産業化」を前提として創設された制度であつて、そうした制度設計のもとで民間企業が収益を上げられず自ら撤退してきたと筆者は現状を理解しているのだが、見解は違つても、企業活動を代表する立場として民間の収益活動の余地を公的分野に求めることは理解できなくもない。しかし、地方財政、少なくとも、交付税についてこの発言はまったく制度を理解していないように思われる。

この新浪氏の発言に対し、高市早苗総務大臣は、「民間産業化、アウトソーシングを相当進めていくことが重要である。」として、相当にアウトソーシングが進んでいる現状を説明するとともに「まだまだ改善の余地はある」としている（引用はいずれも議事要旨）。さらに、交付税について、「まち・ひと・しごと創生事業費」について挙げ、「行革努力や地域産業活性化の成果、まち・ひと・しごと創生の取組の必要度や成果などをしっかりと勘案しながら算定をしていく」（議事要旨）と述べるにとどまり、交付税制度についての基本的な説明は議事要旨を見る限り、行われていない。

中期財政計画の最終年度となる二〇一五年度については一般財源の総額は確保された、次年度以

降はその枠組みから外れることとなり、その分、さまざまな歳出削減圧力に直面することが予想される。

そのような歳出削減圧力への対応として、前にも若干触れた地方単独事業の内容について各自治体でより明示化していくことが、次の「フレーム」づくりにおいて有効ではないかと思われる。それぞれの自治体において、本来は全国的に保障されるべきセーフティネットを地方単独事業が担っていることが明らかになった場合、それは、やみくもな削減圧力とは区別する必要があるからである。

交付税制度についても同様で、今回、唐突に原資の変更が提起されたが、原資となる各税の性格や地方交付税の性格、租税原則や地方税原則など様々な観点から、必要な経費が必要に応じて確保される財政調整制度の「フレーム」を確立していくことが求められていると思われるのである。

さらに、地財計画や地方交付税を通じる財源保障の制度が現在日本における政策の根幹を方向付けるメンバー等に理解されていない可能性が高いという現状を改める必要も大きいと思われる。

△そのだ しげき 公益財団法人地方自治総合研究所研究員▽

本稿は二〇一五年二月二四日、札幌市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