

# 二〇一六年度政府予算と地方財政計画を読む

其田茂樹

## 1 はじめに

二〇一六年度政府予算については、予算案が二〇一五年十二月二四日に閣議決定され、現在国会において審議中である（二〇一六年一月二二日提出）。また、予算案閣議決定の同日には、二〇一六年度地方財政計画について、その前提となる地方財政政策の概要等が公表されている。

政府予算関連では、二〇一五年度の補正予算が二〇一六年一月二〇日に、参議院本会議で可決、成立している。補正予算は総額三兆三二一三億円の規模で、そこには、1 一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策等として一兆一六四六億円、2 TPP関連政策大綱に向けた施策として三四〇三億円、3 災害復旧・防災・減災事業として五一六九億円、4 復興の加速化等として八二一五億円、5 その他喫緊の課題への対応として三〇三七億円、等がそれぞれ計上されている（図1）。

図1 2015年度補正予算の概要

### 1 一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策等 1兆1,646億円

#### (1) 「希望出生率1.8」及び「介護離職ゼロ」に直結する緊急対策等 3,951億円

- 「希望出生率1.8」（第2の矢）関連
  - 保育所等の整備 [511億円]
  - 保育所等におけるICT化推進等事業 [148億円]
  - 地域における結婚に向けた活動の支援等 [36億円]
  - ひとり親家庭等の支援 [117億円]
  - 保育士修学資金貸付等事業 [566億円]
  - 三世代同居・近居の推進 [161億円]
  - 公立学校等施設整備 [438億円]
  - 児童虐待防止対策の強化 [91億円]
- 「介護離職ゼロ」（第3の矢）関連
  - 介護基盤の整備加速化事業 [922億円]
  - サービス付き高齢者向け住宅の整備 [189億円]
  - 介護人材の育成・確保・生産性向上 [444億円]

#### (2) アベノミクスの果実の均てんによる消費喚起・安心の社会保障 3,624億円

○年金生活者等支援臨時福祉給付金 [3,390億円] (別途事務費234億円)

#### (3) 投資促進・生産性革命 2,401億円

- ものづくり・商業・サービス新展開支援補助金 [1,021億円]
- 中小企業等の省エネ・生産性革命投資促進補助金 [442億円]
- 国・自治体・独法等のサイバーセキュリティ強化 [520億円]
- 住宅省エネリノベーション促進事業 [100億円]

#### (4) 地方創生の本格展開等 1,670億円

- 地方創生加速化交付金 [1,000億円]
- 海外展開戦略等支援事業 [60億円]
- 訪日外国人の受入環境整備（外航クルーズ船の急増、宿泊施設のインバウンド対応支援等） [41億円]
- 訪日プロモーション [42億円]
- 地域発コンテンツ海外流通基盤整備事業 [67億円]
- 宿泊施設のインバウンド対応支援等 [41億円]
- 出入国管理体制の整備 [27億円]

### 2 TPP関連政策大綱実現に向けた施策 3,403億円\*

※地方創生の本格展開等の再掲事業1,472億円を含めると4,875億円

#### (1) 攻めの農林水産業への転換（体質強化対策） 3,122億円

- 畜産クラスター事業 [610億円]
- 農産物の産地パワーアップ事業 [505億円]
- 農地の更なる大区画化・汎用化等（農業農村整備事業） [940億円]
- 革新的技術開発・緊急展開事業 [100億円]
- 担い手経営発展支援金融対策 [100億円]
- 木材産業・水産業の体質強化 [515億円]

#### (2) TPPの活用促進・TPPを通じた「強い経済」の実現 280億円\*

※地方創生の本格展開等の再掲事業1,472億円を含めると1,753億円

- (再掲)
  - 地方創生加速化交付金 [1,000億円]
  - 海外展開戦略等支援事業 [60億円]
  - 地域発コンテンツ海外流通基盤整備事業 [67億円]
  - 日本製機材の海外展開・投資環境整備等（無償資金協力・技術協力等） [229億円]
  - 対日直接投資促進 [13億円]
  - 放送コンテンツの海外展開支援 [12億円]

### 3 災害復旧・防災・減災事業 5,169億円

- 災害復旧
  - 公共土木施設等の災害復旧等 [1,032億円]
  - 学校施設等の災害復旧等 [92億円]
- 防災・減災事業
  - 自然災害リスク回避等のための防災・減災対策 [2,642億円]
  - 循環型社会形成推進交付金等 [473億円]
  - 矯正施設等の耐震化等 [148億円]
  - 鉄道施設の安全対策、緊急的な火山観測体制の強化等 [99億円]
  - 農山漁村の防災・減災対策 [308億円]
  - 水道施設の耐震化対策等 [285億円]
  - 大学・研究開発法人等の防災対策等 [89億円]

#### 4 復興の加速化等 8,215億円

○26年度決算剰余金等の一部を活用した東日本大震災復興特別会計への繰入 [7,935億円]  
○廃炉・汚染水対策事業 [156億円] ○原子力発電所周辺地域における防災対策の充実・強化等 [124億円]

※復興特別会計において、除染事業の追加783億円、福島12市町村の被災事業者の自立支援228億円等を計上。

#### 5 その他喫緊の課題への対応 3,037億円

##### (1) 国民生活の安全・安心の確保 2,285億円

○テロ対策・サミット対応経費 [144億円]  
○自衛隊の災害対処能力・安定的な運用態勢の確保 [979億円]  
○戦略的海上保安体制の構築等 [255億円] (\*再掲29億円を含む)  
○情報収集衛星・国産ロケット高度化等 [421億円]  
○マイナンバーカードの製造・発行等 [283億円]

##### (2) 中小事業者・農林漁業者等の支援 752億円

○相談窓口等(軽減税率) [170億円] ○高速道路料金割引 [256億円]  
○水田活用の直接支払交付金 [160億円] ○さけ・ます産し網漁禁止緊急対策 [100億円]

#### 6 その他 3,560億円

○国連分相金・国際機関拠出金等 [1,853億円] ○米軍再編に係る経費等 [757億円]  
○特定B型肝炎ウイルス感染者給付金 [295億円] ○すまい給付金 [200億円]

(注1) 上記のほか、地方交付税交付金の増加 [1兆2,651億円] を計上。

(注2) 財政投融资計画において、日本私立学校振興・共済事業団に対し361億円を追加。

(出所) 財務省「平成28年度予算のポイント」より引用。

「二億総活躍社会」には、アベノミクスの「新三本の矢」のうちの第二・第三の矢に関連するものとして三九五一億円が、地方創生の本格的展開等として一六七〇億円がそれぞれ計上されているほか、アベノミクスの果実の均てんによる消費喚起・安心の社会保障として、年金生活者等支援臨時福祉給付金が三六二四億円計上されている。これは、六五歳以上の年金受給者で、住民税非課税世帯が主な対象となるものであるが、国会の審議におい

ては、参議院選挙に向けた「バラマキ」であると批判を受けた。

TPP関連は、主に攻めの農林水産業への転換(体質強化対策)として三二二億円が計上されるもので、そのうち最も額が多いのは、農地の更なる大区画化・汎用化等(農業農村整備事業)の九四〇億円であった。

この他、喫緊の課題への対応では、国民生活の安全・安心の確保として、テロ対策・サミット対応経費(一四四億円)、自衛隊の災害対処能力・安定的な運用態勢の確保(九七九億円)、マイナンバーカードの製造・発行等(二八三億円)等が計上されている。

この補正予算については、先に挙げた臨時福祉給付金のほか、農林水産業への支援であれ、子育て支援であれ施設整備等が目立つことから、その意味でも「バラマキ」であるとの批判があるほか、自衛隊の増強に関しては、突発的事項への対応や経済対策といった多くの補正予算が編成される目的から逸脱しているのではないかと懸念も示されている。

以下では、主として、二〇一六年度政府予算案の概略、地方財政対策から読み取れる地方財政計画の姿について検討し、特に地方行政運営に関連する課題を導き出してみたい。結論を若干先取りすれば、二〇一六年度において大きな制度の変更は予定されていないため、各自自治体における地方交付税算定の結果や従来の決算に基づいて予算編成等が行われれば、大きな影響を受けることも少ないのではないかと思われる。

## 2 二〇一六年度政府予算

### (1) 「骨太」と概算要求基準

二〇一五年七月二四日に閣議了解された「平成二八年度の概算要求にあたっての基本的な方針について」(以下、概算要求基準という)は、次のような書き出しとなっている。すなわち、「平成二八年度予算は、『経済財政運営と改革の基本方針2015』(中略、ここでは、以下「骨太」という)で示された「経済・財政再生計画」の初年度の予算であり、…」とされている。

このことから、まず、「骨太」に示された「経済・財政再生計画」の内容に着目する必要があると思われる。「経済・財政再生計画」は、「骨太」の第3章に位置づけられ、1 経済財政の現状と課題、2 計画の基本的考え方、3 目標とその達成シナリオ、4 歳出改革等の考え方・アプローチ、5 主要分野ごとの改革の基本方針と重要課題から構成されている。特に重要と思われるのは、4と5であろう。

「4 歳出改革等の考え方・アプローチ」では、「I」公的サービスの産業化、「II」インセンティブ改革、「III」公共サービスのイノベーションに区分され、考え方・アプローチが列挙されている。以下、一例を引いておきたい。

#### ① 公的サービスの産業化

「I」公的サービスの産業化では、「企業等が医

療機関・介護事業者、保険者、保育事業者等と連携して新たなサービスの提供を拡大することを促進する」、「窓口業務などの専門性は高いが定型的な業務について、官民が協力して、大胆に適正な外部委託を拡大する」、「上下水道、公営住宅、空港などの社会資本整備や公共施設の整備・運営に関しては、公費負担の抑制につながる場合には、多様なPPP/PFI手法について、地域の実情を踏まえ、導入を優先的に検討することにより、民間の資金・ノウハウの活用を大幅に拡大する」等が掲げられている。

「企業が活躍しやすい国」（第一八三回国会施政方針演説（二〇一三年二月二八日））づくりのために、企業の活動領域をより広げるための規制緩和を進めていくという方針が見て取れる。PPP/PFIについては、5において「国や例えば人口二〇万人以上の地方公共団体等において、一定規模以上で民間の資金・ノウハウの活用が効率的・効果的な事業については、多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するよう促す仕組みを構築するとともに、その状況を踏まえつつ、適用拡大していく」とある。

一応、「公費負担の抑制」や「地域の実情」という留保条件をつけているようではあるが、原則、PPP/PFI手法により事業を進めようとしている姿勢が見て取れる。最近のPFI法の改正では、公務員が空港等のコンセッション事業を実施する法人に一度退職して赴任後、再び公務員に復帰した際の退職手当等が公務員を継続した場合と比較して不利にならないようにすると言う内容が

盛り込まれており、むしろ、国や自治体の持つノウハウを企業側に提供してもPPP/PFI手法を進めようとしている印象である。

なお、「骨太」には、随所に「エビデンスに基づくPDCA」の徹底が求められているが、PFI事業に関する検証は不足しているのではないだろうか。

## ②インセンティブ改革—トップランナー方式

「II」インセンティブ改革では、「インセンティブが十分働く仕組みとするため」以下のような改革が提示されている。

「頑張る者を支える仕組みへのシフト、ニーズに適合した選択肢の提供」として、「後発医薬品の利用率向上などの保険者の努力に応じその負担すべき金額や交付を受ける金額を増減させることや、健康づくり等を行う個人に対するヘルスケアポイント付与等により、保険者、医療保険制度加入者双方の合理的行動を促し、頑張りを引き出す仕組みを拡充・強化する」。

「地方自治体が自ら行政の無駄をなくし、創意工夫を行うインセンティブを強化することで、財政健全化の取組や地方創生に向けた取組を従来以上に支援する仕組みとする。こうしたことを踏まえ、地域経済の再生など頑張る地方の取組を支援する仕組みの強化、民間活力の活用による効率化等の観点から地方交付税をはじめとした地方財政制度の改革を進める」等とした上で、「トップランナー方式等を採用し、個人、企業、自治体等の意識と行動の変化を促進」として、「自治体につ

いては、自治体間での行政コスト比較を通じて行政効率を見える化し、自治体の行政改革を促すとともに、例えば歳出効率化に向けた取組で他団体のモデルとなるようなものにより、先進的な自治体が達成した経費水準の内容を、計画期間内に地方交付税の単位費用の積算に反映し（トップランナー方式）、自治体全体の取組を加速する。集中改革期間において、早急に制度の詳細を具体化し、導入時期を明確にするとともに自治体に準備を促す」としている。

とりわけ、関心が集まるのは、「トップランナー方式」であろう。地方自治体は「自治体間での行政コスト」競争に晒されることとなる。もつとも、そもそもこの「比較」がどのように行われるかが不透明であるし、地方交付税本来の役割からすれば、コスト競争によって下げられた単位費用は、条件不利な自治体には補正係数で割り戻されて財政運営に支障がないようにするべきものであるが、その補正係数にも「まち・ひと・しごと創生事業費」のようないわゆる「行革算定」が入り込むため、ここにも、競争原理による行革圧力が存在することになる。

地方の固有財源であつて、財源保障機能と財政調整機能を有するとされる地方交付税にこのようなインセンティブによる算定項目が盛り込まれることや、その原資にもとは地方税であった法人住民税法人税割を国税化して、事実上の水平的財政調整機能を盛り込むことは、その性格を大きく変えるものであるから慎重な検討が必要である。ただし、直近の算定結果等に大きな影響を与え

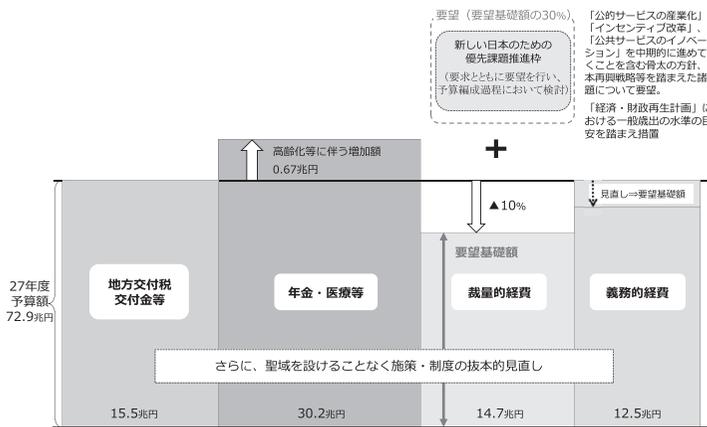
るものとはならないと思われる。地方自治体においては、こうした制度変更があるということのみで行政運営を判断するのではなく、実際に当該自治体にどのような行政需要があるかを冷静に見極める必要があると思われる。

### ③公共サービスのイノベーション

「Ⅲ」公共サービスのイノベーションでは、「公共サービスの徹底した見える化（現状、コストと政策効果）」、「エビデンスに基づくPDCAの徹底」、「マイナンバー制度の活用やITを活用した業務の簡素化・標準化」が三本柱とされている。このうち、「見える化」について、「現状では、データ情報の制約等から行政コスト等について予算・決算ベースでの横断的分析や時系列的分析を行うことが困難なものもある。各府省庁、各自治体の行政経費やストック情報等を比較できるよう、誰もが活用できる形で情報開示を集中改革期間内に抜本的に拡充する」とある。

地方自治体レベルでこうした動きと対応しているのが、地方公会計の整備等の動きであると思われる。総務省の通知「統一的な基準による地方公会計の整備促進」（二〇一五年一月二三日）の別紙2で、「地方公共団体における財務書類等の作成に係る統一的な基準を設定することで、①発生主義・複式簿記の導入、②固定資産台帳の整備、③比較可能性の確保を促進する」とあり、「見える化」による「比較可能性」を重視しているように思われる。しかし、「統一した基準」に沿って財務書類を作成する過程で、自治体によって保有

図2 平成28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



※1 地方交付税交付金等については「経済・財政再生計画」との整合性に留意しつつ要求。義務的経費については、参議院議員通常選挙に必要な経費の増等の特殊要因について加減算。東日本大震災復興特別会計への繰入は、「平成28年度以降5年間の含む復興期間の復興・復興事業の規模と財源について」に従って所要額を要求。  
 ※2 消費税率引上げと併せ行う充実等その他社会保障・統一税改革と一体的な経費については、社会保障改革プログラム及び28年に規定する消費税・地方消費税の収入及び社会保障の増徴効果の算定・制度の効率化の動向等を踏まえ、予算編成過程において検討。

(出所) 財務省ウェブサイトより引用。

ストックの把握状況に差があることが知られていることから、他自治体との比較可能性については、注意が必要であると思われる。また、PFI事業において、コストの積算根拠が必ずしも明らかにされないままVFM (Value For Money) が算定されているケースも見受けられ、「見える化」していないのは、行政サービスばかりでないことも明確にしておく必要があると思われる。

図2にあるように、ここに引用した「骨太」の

内容は、概算要求基準において「新しい日本のための優先課題推進枠」として確保されることとなっている。

これらは、要求基準額の三割の範囲内で要求することができるが、歳出改革の反映に取り組み、改革の効果に関する定量的試算・エビデンスを明らかにすることも求められている。

## (2) 二〇一六年度政府予算の概要

まず、二〇一六年度予算の主要経費別内訳から見てみよう(表1)。

二〇一五年度予算と比較すると、社会保障関係費の伸びが抑制され(三・三%増→一・四%増)、地方交付税交付金については、減少幅が縮減している(三・八%減→一・八%減)。三・九%の減少であった科学技術振興費はプラスに転じ、〇・二%の増加であった中小企業対策費は、マイナスに転じている。補正予算に三二・四億円計上された年金生活者等支援臨時福祉給付金が、「アベノミクス」の果実の均てん化による消費喚起・安心の社会保障」とされてきたことを考えると社会保障関係費の伸びを抑制し、中小企業対策費を減少させるには違和感がある。防衛関係経費は、順調な伸びを示している。

ここでは、論点をいくつか絞って検討するが、地方財政関連については次節において言及することとし、まず、「地方創生」に次ぐ新たなスローガンとして打ち出された感のある「一億総活躍」に着目してみよう(表2)。

表1 2016年度予算 主要経費別内訳

(単位:億円、%)

主要経費	2015予算	2016予算	増減額	増減率	備考
社会保障関係費	315,326	319,738	4,412	1.4	2015年度予算の一時的歳出の影響額等 ▲585億円
文教及び科学振興費	53,584	53,580	▲4	▲0.0	新型交付金への拠出 ▲120億円
うち科学技術振興費	12,857	12,929	72	0.6	
恩給関係費	3,932	3,421	▲511	▲13.0	受給者の減少に伴う自然減等 ▲511億円
地方交付税交付金等	155,357	152,811	▲2,547	▲1.6	地方税収の伸び率等を反映。地方税・地方交付税等の地方の一般財源総額について2015年度と実質的に同水準を確保。
防衛関係費	49,801	50,541	740	1.5	中期防対象経費の増 +386億円(+0.8%) SACO・米軍再編関係経費等の増 +354億円
公共事業関係費	59,711	59,737	26	0.0	
経済協力費	5,064	5,161	97	1.9	
(参考)ODA	5,422	5,519	98	1.8	
中小企業対策費	1,856	1,825	▲31	▲1.7	景気回復に伴う信用補完関連予算の減 ▲18億円 新型交付金への拠出 ▲51億円
エネルギー対策費	8,985	9,308	323	3.6	温対税増税を踏まえた省エネ・再エネ等予算の額 +585億円
食料安定供給関係費	10,417	10,282	▲135	▲1.3	収入減少影響緩和対策移行円滑化交付金の減 ▲385億円
その他の事項経費	61,379	61,193	▲186	▲0.3	
予備費	3,500	3,500	—	—	
合計	728,912	731,097	2,185	0.3	

(注1)2015年度予算は、2016年度予算との比較対象のため、組み替えてある。

(注2)計数は、それぞれ四捨五入にしているため、端数において合計とは一致しないものがある。

(出所)財務省「平成28年度予算のポイント」より作成

この「一億総活躍の実現」については、財務省「平成二八年度予算のポイント」においても、「経済再生と財政健全化の両立する予算」として、「希望出生率一・八」、「介護離職ゼロ」に直結する「子育て支援や介護サービス等の充実を図るほか、教育費の負担軽減等を進める。また、地方創生の本格展開を図る」と、最初の項目に挙げられている。

表2 「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」関連予算

＜「希望出生率1.8」に直結する施策＞

主な施策	概要	充実額
保育の受け皿の拡大(平成29年度末までの整備目標+40万人→+50万人)	子ども・子育て支援新制度における保育サービス量の拡大(+45万人程度)等(社会保障・税一体改革財源)	+356億円 (27:2,392→28:2,748) 公費:+817億円 (27:3,189→28:6,006)
	新たな企業主導型保育施設の整備等(+5万人程度)(事業主拠出金引上げによる財源を充当)	+835億円
保育人材の確保	保育士の勤務負担軽減を図るための保育補助者の配置に必要な費用の支援 保育士等の待遇の改善(人事院勧告に連動した給与水準の引上げ+1.9%)	+118億円 +177億円
ひとり親家庭・多子世帯への支援(幼児教育無償化を含む)	勤続年数が長い施設に保育士1人分の加配を可能とするチーム保育推進加算の創設 児童扶養手当の機能の拡充(多子加算の倍増(第2子月額+5,000円、第3子以降同+3,000円)、養育費確保の促進等)	+43億円 +28億円 (初年度)
教育費の負担軽減	低所得のひとり親家庭・多子世帯に係る保育料負担等の軽減(子ども同時就園要件の撤廃)	+126億円
三世帯同居の推進	大学生等向け無利子奨学金の充実(新規貸与枠6,000人増、37億円)など教育に係る負担軽減を推進 ・ 建築:補助限度額100~165万円/戸に30万円/戸を加算(110億円の内訳) ・ リフォーム:補助限度額100万円/戸に50万円/戸を加算(40億円の内訳)	+197億円 (27:1,219→28:1,417)

＜「介護離職ゼロ」に直結する施策＞

主な施策	概要	充実額
介護サービス基盤の確保	介護施設・在宅サービスの整備の加速化(2020年代初頭までに約50万人分以上)	423億円(対前年度増額) 公費:634億円(対前年度同額)
介護人材の確保	賃金制度の整備を行った介護事業主を支援(労働保険特別会計)	+12億円
仕事と介護の両立支援	夜勤等が多い介護職員に対する幼児預かりサービス(ベビースイッチャー派遣等)利用負担の軽減	+20億円
	介護休業の分割取得を可能とする制度改正、給付水準の育児休業給付と同水準への引上げ(40%→67%)(労働保険特別会計)	+23億円

＜投資促進・生産性革命＞

主な施策	概要	充実額
I o T (Internet of Things) やロボット、人工知能の技術開発や実証等の支援	I o T を活用した様々なビジネスモデルの実証を新たに実施 中小企業などのロボットの導入実証を新たに実施 次世代人工知能・ロボットの技術開発の拡充等	+20億円 +23億円 +21億円 (27:10→28:31)
先端的な省工設備や省工住宅等の導入支援	工場や事業場等における先端的な省工設備の導入支援の強化 省工住宅(ゼロ・エネルギー・ハウス)の普及や省エネルギー(ゼロ・エネルギー・ビル)の開発の促進	+105億円 (27:410→28:515) +102億円 (27:8→28:110)

＜地方創生の本格展開等＞

主な施策	概要	充実額
新型交付金(地方創生推進交付金)	地方の自主的かつ先端的な取組を支援する「新型交付金」を創設	+1,000億円 (公費:+2,000億円)
観光立国の推進	訪日外国人年間2,000万人の目標達成が視野に入る中、受入環境整備や地方への誘客を加速し、訪日外国人数の更なる増加を図るため、観光庁予算を倍増	+101億円 (27:99→28:200)

※ このほか、地方創生の取組のために地方財政計画に計上する「まち・ひと・しごと創生事業費」は、1兆円

(注1)「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」関連予算は、国費ベースで対前年度+0.5兆円(平成27年度:1.9兆円→平成28年度:2.4兆円)、公費ベースで対前年度+0.8兆円(平成27年度:3.4兆円→平成28年度:4.2兆円)。

(注2)計数については精査中であり、今後異動が生じる可能性がある。

(出所)財務省「平成28年度予算のポイント」より引用。

まず、「希望出生率一・八」に直結する施策として、保育の受け皿の拡大、保育人材の確保等が、「介護離職ゼロ」に直結する施策として介護サービス基盤の確保、介護人材の確保等が挙げられている。表2からこの両者の内容について若干触れると、「企業主導型保育施設の整備等」が保育人材の確保に挙げられた三項目よりも金額が大きく、同様に、

介護サービス基盤の確保が、介護人材の確保よりもはるかに金額が大きくなっている。施設・人材ともに確保されなければ充実したサービス供給は難しいと思われるが、施設整備偏重の傾向にある。さらに、投資促進・生産性革命、地方創生の本格的展開等が措置されている。表2に注記されているように、地方財政計画には、まち・ひと・し

こと創生事業費が措置されるものの、財務省「平成二八年度予算のポイント」において、地方創生に関する言及は、一億総活躍に係る事業の一環として地方創生交付金に触れているのみである。

財務省「平成二八年度予算のポイント」では、「経済・財政再生計画」の実現に向けた改革工程表の概要も示されている。分野別に簡単に触れると、社会保障分野では、地域医療構想の前倒し策定や、医療費適正化計画の早期策定、保険者や個人の取組を促すインセンティブのある仕組みの構築、薬価、調剤等の診療報酬及び医薬品に係る改革についての対応の明確化等が挙げられている。

診療報酬改定については、診療報酬本体は〇・四九%引き上げられるものの、薬価等に関しては引き下げられ、さらに、診療報酬・薬価等に関する制度改革事項により主に薬価に関連して引き下げが実施されている。

社会資本整備等に関しては、「公共施設等総合管理計画」や「立地適正化計画」の策定を促進すること、教育に関しては、少子化の進展、エビデンス（研究者等による検証）等を踏まえ、教職員定数の中期見通しの提示に向けた教育研究に関する実証的研究を開始、国立大学・応用研究への民間資金の導入促進、研究の質の向上の観点からKPI（重要業績評価指標）を設定、等により効率化を進めていくこととしている。

社会保障に関連して、二〇一四年度から消費税増収分等を活用した財政支援制度（地域医療介護総合確保基金）が創設され、各市町村・都道府県が作成した計画に基づいて、地域医療構想の達成

に向けた医療機関の施設又は設備の整備に関する事業、居宅等における医療の提供に関する事業、介護施設等の整備に関する事業（地域密着型サービス等）、医療従事者の確保に関する事業、介護従事者の確保に関する事業に対して基金（国三分の二、都道府県三分の一）から交付されるものである（二〇一四年度は医療を対象とした事業のみ、二〇一五年度から全事業）。

二〇一六年度については、二〇一五年度の当初予算と同じく、介護分七二四億円（うち、国分四八三億円）、医療分九〇四億円（うち、国分六〇二億円）が措置されている。しかし、二〇一五年二月には、基金の執行状況について社会保障審議会（医療部会）において、早期・適正な執行が求められている。二〇一四年度の執行状況について、現時点で確認できていないが、軽減税率等の導入によりさらなる消費税増収については規模が不確定な要素もあるため、今後の動向を注視する必要がある。

### 3 二〇一六年度地財計画と地方財政

二〇一五年二月二四日に「平成二八年度地方財政対策のポイント及び概要」が公表された。

読者には周知のことだが、地方財政計画（地財計画）と地方財政対策（地財対策）の関係について整理しておこう。

地財対策とは、見込まれる地方税、法定率分（後述）の地方交付税、国庫支出金、建設地方債等を積み上げてもなお不足する財源をどのように手当

てするかについて財務大臣と総務大臣の折衝によって決定されるものである。

もう少し具体的に言うと、地方自治体の財源不足額を保障する際に主に活用されるのが地方交付税である。地方交付税法に定める地方交付税の総額は、国税の一定割合（所得税・法人税の三三・一%、酒税の五〇%、消費税の二二・三%、地方法人税の全額）である（地方交付税法第六条）。これらのうち、地方法人税の税収を除いた額によって地方自治体全体の財源不足額を充足できない場合には、交付税及び譲与税配付金特別会計（交付特会）から借り入れる等して最終的に財政保障するための原資を確保することとなる。なお、地方法人税については、交付税特会に「直人」されており、あらかじめ地財対策の原資となることが織り込まれていると言える。また、二〇一六年度税制改正により地方法人税率の引き上げ（道府県民税法人税割・市町村民税法人税割の引き下げ）が予定されているが、これについては後述する。

以前は、法定率を形成する国税にたばこ税も含まれ、所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税で「国税五税」とし、これらはいずれも地方財政対策が施される前（法定率分、入口ベースの交付税と表現されることも多い）の原資を意味していたが、現在は、「国税五税」と言う場合には地方交付税法第六条に規定されたものを意味し、実質的に異なることに留意しなければならない。

「平成二八年度地方財政対策の概要」を見ると「地方交付税の法定率分」という項目においては、「所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分」に

ついでに金額が書き込まれ、地方法人税については、当然触れられていない。

「法定率分」という表現を用いながら、「法定」されているものの一部しか含まないというのは、法律における規定の仕方等に再検討の余地を残すと思われる。

地財対策に沿って地財計画が確定するが、その過程において全国都道府県財政課長・市町村担当課長合同会議が開催され、総務省から「地方財政の見直し・その他留意事項等」(二〇一五年度の名称、それ以前は、「地方財政の見直し・予算編成上の留意事項」と呼ばれることが多く、さらに以前は「地方公共団体の予算編成に係る財政課長内かん」と呼ばれていた)が提示されるのが通例である。地財計画の根拠は、地方交付税法第七条にあるとされている。そこには、「内閣は(中略)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。」と定められているのである。

高市早苗総務相は、二〇一五年一月二二日に麻生太郎財務相と合意した地財対策について「地方が自由に使える一般財源総額をしっかり確保するとともに、地方財政の健全化を進める内容」であると記者会見で述べている。

二〇一五年度までは「中期財政フレーム」の中にあつて地方の一般財源総額の実質的確保が約束されていたが、二〇一六年度からは、新たな計画のもとで地財計画の削減圧力がより強まる可能性が指摘されてきた。

新たな計画として、「経済財政運営と改革の基本方針2015」(二〇一五年六月三〇日閣議決定)の第三章に「経済・財政再生計画」が盛り込まれている。そこには、「歳出全般にわたり、安倍内閣のこれまでの取組を強化し、聖域なく徹底した見直しを進める。また、地方においても、国の取組と基調を合わせ徹底した見直しを進める」とあるが、「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と歩調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額について二〇一八年度(平成三〇年度)までにおいて、二〇一五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」との注記がなされたことから、地財計画の総額が大きく削減される可能性は低くなっていた。

実は、総額の動向が把握できれば二〇一六年度の地財計画においてはそれほど大きな制度変更等は予定されておらず、むしろ、二〇一七年四月に予定されている消費税の増税や軽減税率の導入を控え、それが地方財政に与える影響等に多くの関心が注がれている。

以下では、現時点で明らかになっている地財計画の姿を見通しつつ、別枠加算の廃止や創設された重点課題対応分等いくつかの論点について言及していく。なお二〇一六年度の地方財政計画は、二〇一六年二月九日に閣議決定している。

### (1) 歳入からみた地財計画の概要

地方財政の収支見直しを通常収支分と復旧復興

事業についてまとめたものが表3である。「経済・財政再生計画」の注記により維持されることとなった一般財源の総額は六一兆六七九二億円(〇・二%増)、水準超経費を除くと六〇兆二九二億円となる。水準超経費とは、不交付団体の財源超過額を地財計画の歳出に計上することによって歳入と歳出のバランスを確保するものである。

「平成二八年度地方財政計画のポイント」によれば、総額を確保した上、「地方税が増収となる中で、地方交付税総額については、前年度とほぼ同程度の額を確保しつつ、赤字地方債である臨時財政対策債の発行を大幅に抑制」と「質の改善」がアピールされている。

この表現を見る限り、臨時財政対策債の発行は地方財政の健全性にとつて望ましくないように見受けられる。ところが、総務省ウェブサイトの地方債に関するQ&Aを見ると、そこには、「赤字地方債」と言う表現はなく、「その元利償還金相当額については、全額を後年度地方交付税の基準財政需要額に算入することとされ、各地方公共団体の財政運営に支障が生ずることのないよう措置されてい」るため、「臨時財政対策債の増発によって、各地方公共団体の財政の健全性が損なわれることは」ない旨の説明がなされている。臨時財政対策債とは、健全性は損なわれないが質はよくない財源確保の措置と言うことであろうか。

二〇一六年度に発行される見込みの臨時財政対策債三兆七八〇億円のうちのいわゆる「折半ルール」に基づいて発行されるのは、二七四七億円に過ぎず、残りは、既に発行した元利償還分に充て

るために発行されるものである。できる限り早期に「折半ルール」そのものを見直し、元利償還を加速させた後に、臨時財政対策債を廃止することが次の段階の「質の改善」と言えよう。

いわゆる「危機対応モード」から「平時モード」への動きとして、リーマンショック後の二〇〇九年度より設けられてきた地方交付税の「別枠加算」が二〇一六年度より廃止されることとなった。これは、「折半ルール」とは「別枠」で国が地方交付税に上乗せをするものである。地方税収等がリーマンショック以前の水準にまで回復したことを踏まえると廃止の方向となるのは理解できるが、本来の「平時モード」、やはり「折半ルール」によらず財源不足は国の責任で充当されることであろう。

地方税は、一兆二一〇三億円の増収が見込まれている。この数値は、二〇一五年度地財計画と比較すると伸びが小さくなっている。

二〇一五年度地財計画において増収を見込んだ税目は、道府県税では、道府県民税の均等割、所得割、株式等譲渡所得割、事業税、地方消費税等で、市町村税では、市町村民税の均等割、所得割、法人税割、軽自動車税等であった。

同じく減収を見込んだ税目は、道府県税では、道府県民税の法人税割、利子割、配当割、不動産取得税、道府県たばこ税、ゴルフ場利用税、軽油引取税、自動車税等で、市町村民税では、市町村民税の法人均等割、固定資産税の土地分、家屋分、市町村たばこ税等であった。

地方譲与税については、二五三二億円の減収が

表3 2016地方財政計画歳入歳出一覧

(歳入歳出通常収支分)			(単位:億円、%)		
項目	歳入額	増減率	項目	歳出額	増減率
地方税	387,022		給与関係経費	203,274	▲ 0.0
地方譲与税	24,322	▲ 9.4	一般行政経費	357,931	2.1
地方特例交付金	1,233	3.7	まち・ひと・しごと創生事業費	1,000	0.0
地方交付税	167,003	▲ 0.3	重点課題対応分	2,500	皆増
国庫支出金	132,184	1.1	地域経済基盤強化・雇用等対策費	4,450	▲ 47.3
地方債	88,607	▲ 6.7	公債費	128,051	▲ 1.1
うち臨時財政対策債	37,880	▲ 16.3	維持補修費	12,198	5.1
復旧・復興事業一般財源充等分	▲ 79		投資的経費	112,046	1.9
全国防災事業一般財源充等分	▲ 589		公営企業繰出金	25,143	▲ 1.0
その他	57,890	1.4	水準超経費	14,500	5.1
合計	857,593	0.6	合計	857,593	0.6

(東日本大震災復旧・復興事業)

項目	歳入額	増減率	項目	歳出額	増減率
復旧復興特別交付税	4,802	▲ 18.6	給与関係経費	104	▲ 5.5
一般財源充等分	79	皆増	一般行政経費	5,464	▲ 4.5
国庫支出金	12,528	▲ 8.7	公債費	60	▲ 33.3
地方債	331	▲ 6.8	投資的経費	12,024	▲ 13.3
雑収入	59	▲ 34.4	公営企業繰出金	147	▲ 44.1
合計	17,799	▲ 11.3	合計	17,799	▲ 11.3

[出所]総務省「平成28年度地方財政計画資料」より作成。

地方単独事業の災害復旧事業や中長期職員派遣等、減免等によって生じた地方税等の減収分を措置する震災復興特別交付税であり、一八・六％減の四八〇二億円となっている。

全国防災事業については直轄・補助事業は皆減しており、公債費負担の一三・一〇億円が主に一般財源充当によって措置されている。

## (2) 重点課題対応分の創設

次に、地財計画に計上される歳出のうち、二〇一六年度に創設されることとなった重点課題対応分について検討する。

表3からもわかるように、重点課題対応分として計上されるのは二五〇〇億円である。その内訳は、一、自治体

見込まれている。二〇一五年度地財計画においても減収が見込まれていたが、これは、地方法人特別譲与税の減収によるものが主であった。

二〇一六年度の税制改正大綱には、国税の地方法人特別税の増税も予定されており、詳細な試算が待たれている。

ここまで、通常収支分について取り上げてきたが、東日本大震災分にも言及しておこう。

復旧・復興事業については、規模を二兆六〇億円から一兆七九億円に減少させている。主に減少しているのは、直轄・補助事業の地方負担分、

情報システム構造改革推進事業(一五〇〇億円)。

二、高齢者の生活支援等の地域のくらしを支える仕組みづくりの推進(五〇〇億円)。

三、森林吸収源対策の推進(五〇〇億円)である。

「自治体情報システム」は、自治体クラウドの推進、情報セキュリティ構築改革、マイナンバー制度の基盤になる住基ネット等の運用、地方公会計システムの整備・運用、デジタル方式に移行した消防救急無線システムの運用に関する経費を措置するものである。

「高齢者の生活支援等」の五〇〇億円は市町村

に対して措置され、「地域運営組織」の運営に係る所要の経費が計上されるほか、地域における住民同士の支え合いによる高齢者支援の取組（高齢者交流、声かけ・見守り、買物支援、弁当配達・配給食、雪下ろし等）に係る所要の経費が計上される。

「森林吸収源対策」は、森林台帳整備の推進、森林所有者の確定・境界の明確化・施行の集約化の促進、林業の担い手対策、間伐等により生産された木材の利用等、市町村が主体となった森林整備等が円滑に実施されるよう、森林整備の実施に不可欠な地域の主体的な取組に要する経費として、従来の森林・林業振興対策に加えて措置されることとなったものである。

自治体情報システムについては、自治体ごとの所要額等が比較的わかりやすいと思われるが、高齢者の生活支援等、森林吸収源対策については、現段階で不明確な点も多い。そこで、以下にこの二項目についてさらに言及しておきたい。

### ①高齢者の生活支援等の地域のくらしを支える

#### 仕組みづくり

高齢者の生活支援等における「地域運営組織」とは、「平成二八年度地方財政計画の概要」によれば、「地域の生活やくらしを守るため、地域でくらす人々を中心となつて形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた指針に基づき、地域課題の解決に向けた取組を持続的に実践する組織」であつて、「地域課題の多様化・広域化により、自治会・町内会では対応が困難な課

題について、既存の自治会・町内会を補充しつつ、住民自治を充実させるための新たな仕組みとして」であると説明されている（「地域運営組織」についてさらに詳細には、総務省地域力創造グループ地域振興室「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書 二〇一五年三月」を参照されたい）。

現段階で、こうした「地域運営組織」が全ての地方自治体に存在しているわけではないであろうから、この運営に係る経費が措置されるためには、まず、組織を持つことが必要になってくる可能性がある。

また、前年度と同程度の額が確保されることとなったまち・ひと・しごと創生事業費との関係にも留意する必要がある。まち・ひと・しごと創生事業費の交付税算定には、「行革算定」が用いられたことは周知の通りであるが、政府の「まち・ひと・しごと創生総合戦略（特に二〇一五改訂版）」や「まち・ひと・しごと創生基本方針二〇一五」を見ると、「小さな拠点」形成が求められている。

「地域運営組織」とこの「小さな拠点」との関係は現段階では不明確だが、「地域運営組織」の運営に係る所要の経費に関しては重点課題対応分として措置しつつ、「小さな拠点」と同様に「地域運営組織」の設立等が地方版の総合戦略にKPI（重要業績評価指標）として組み込まれたり、将来的には、まち・ひと・しごと創生事業費の「成果指標」に取り入れられたりする可能性も指摘できよう。

### ②森林吸収源対策等

森林吸収源対策は、COP21（第二回国連気候変動枠組条約締約国会議）において採択された「パリ協定」等が背景にあるが、より重要なのは、国税の「森林環境税」導入をめぐる動きであろう。

二〇一六年度において具体的な法律改正等が予定されていないため、二〇一五年一月二四日に閣議決定された税制改正大綱には盛り込まれていないが、与党の税制改正大綱には、「森林整備等に関する市町村の役割の強化や、地域の森林・林業を支える人材の育成確保策について必要な施策を講じた上で、市町村が主体となった森林・林業施策を推進することとし、これに必要な財源として、都市・地方を通じて国民に等しく負担を求め、市町村による継続的かつ安定的な森林整備等の財源に充てる税制（森林環境税（仮称））等の新たな仕組みを検討する」と位置づけられている。こうした国税の導入は、全国町村会等によつて要望されてきた経緯もある。

「継続的かつ安定的な森林整備等」は、導入された後の国税「森林環境税」を充てるがそのために必要な施策についてその経費を措置するという位置づけである。住民税の超過課税による都道府県単位の「森林環境税」（呼称は各地で異なる）は、すでに三〇を超える県で導入されており、京都府・大阪府においても二〇一六年度から導入の動きがある。

都道府県単位の「森林環境税」には市町村向けの補助事業を実施している事例も見受けられる。今後、森林吸収源対策等により措置される事業と

重複することにより、都道府県単位の「森林環境税」対象事業の変更を迫られる等の影響を受ける可能性がある。

### (3) 地財計画のその他の歳出

その他の主な歳出項目についても若干のコメントを加えておきたい。

まず、給与関係経費であるが、全体ではほぼ横ばい(約七七億円の減)を見込むが、主な減少要因は退職手当であり、それを除くと五〇〇億円余りの増額となっている。ただし、定数との関係も検討しなければならぬが、「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)より大きく給与費が落ち込む以前の水準には回復してないと思われ、改善の余地は大きいと思われる。

公共サービスの民営化や民間委託化によって、あるいは、地方自治体職員の定数削減によって生み出されているのは不安定雇用である。それでいて、地方自治体の業務そのものが定数の削減ほどには減っていないことが多い。すでに、給与関係経費の枠外で生計を立てている存在によって自治体の主要な業務が担われつつあることにも注目すべきであろう。

一般行政経費のうち、重点課題対応分については既に述べた。まち・ひと・しごと創生事業費について一兆円が確保されたことも既に述べたが、これとは別に地方創生の深化のための新型交付金の地方負担分に対する措置が講じられる見込みで

ある。

歳出特別枠として設定されている地域経済基盤強化・雇用等対策費については、大きく減額しているように見えるが、減少した四〇〇〇億円のうち二五〇〇億円分については、一般行政経費として重点課題対応分を措置することにより、残る部分は、維持補修費、投資的経費に設けた公共施設等最適化事業費を増額することによって実質的な水準を確保した上での減額であるとの説明がなされている(特に後者は、倍増の二〇〇〇億円が措置されている)。このような「実質的確保」(歳出特別枠として計上した事業を一般行政経費に新たに計上した上で減額する)という動きは、地方の実情を反映する手法として望ましい側面もあるものの、特定の施策へと地方自治体を誘導する可能性も考えられるため慎重な評価が必要なものと思われる。

### (4) 二〇一七年度に向けた課題

二〇一六年度の税制改正によって、地方法人税の増税(同時に住民税法人税割の減税)が二〇一七年度より予定されている。これは、地方法人課税の偏在是正を目的として行われ、地方法人税の税率を四・四%から一・三%に引き上げ、市町村民法法人税割(標準税率、以下同じ)を九・七%から六・〇%に道府県民法法人税割を三・二%から一・〇%にするものである。端的に言えば、企業の負担については変更せずに法人税割を国税化する部分を拡大する措置である。本来、このような

水平的財政調整の色彩の強い措置については、利害を異にする地方自治体相互の理解・納得が不可欠であり、地方交付税とは別の制度を創設して検討されるべきものではないかと思われる。

同じく、二〇一七年度に予定されている消費税の増税に伴う軽減税率の導入についても地方消費税や地方交付税の原資に影響する大きな課題である。軽減税率導入に伴う地方財政の影響額は三〇〇億円超(二〇一五年一月一日の高市早苗総務相記者会見による)が見込まれており、引き上げにより充実されるはずの社会保障への影響が懸念される。

そもそも、消費税五%段階で計画された「社会保障と税の一体改革」においては、社会保障の充実に用いられるのは(増税分の)一%相当で残りの四%相当は社会保障の安定化に、さらに、その安定化のうちの大半が「後代への負担の付け回しの軽減」で、「高齢化等に伴う増(自然増)や安定財源が確保できていない既存の社会保障費」に用いられることになっている。軽減税率の導入により受ける影響額と併せて使途についても再検討が必要になるのではないかと思われる。

△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、二〇一六年二月一七日、札幌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