

二〇一八年度政府予算と地方財政計画

其田 茂 樹

1 はじめに

二〇一八年度政府予算は、政府予算案が二〇一七年二月二日に閣議決定され、現在国会において審議中である（二〇一八年一月二二日提出）。また、予算案閣議決定の同日には、二〇一八年度地方財政計画について、その前提となる地方財政対策の概要等が公表されている。

二〇一八年二月六日、地方財政計画が閣議決定されたが、執筆段階で把握できている数値は概数であるためずれを生じる場合も多い。

政府予算関連では、二〇一八年度予算の閣議決定の同日に二〇一七年度補正予算が閣議決定され、新年度予算の国会提出と同日に国会に提出されている。この二〇一七年度補正予算と二〇一八年度予算は一体のものとして編成され切れ間なく執行することができるため、こうした予算編成の手法を「二五方月予算」などと呼ぶことがある。

このような手法は、景気対策などの面で有効であるとの評価がある一方で、本来、通常の予算として盛り込むべきものを比較的低い補正予算として計上することにより必要な議論を避けているのではないかという批判もできうる。

そこで、二〇一八年度予算の検討に入る前に、二〇一七年度の補正予算に目を通しておこう。

なお、一年前の二〇一六年度補正予算においては、税収が当初の見積もりよりも大きく下ぶれしたため、歳入を減額補正するという事態に立ち至ったが、今回の補正予算ではそれは見られない。この補正予算における追加歳出額は、二兆七〇七三億円である。

財務省のウェブサイトに公開されている補正予算の概要をみると、後に触れる二〇一八年度予算と一体として執行される部分として、「1 生産性革命・人づくりに革命」（四八三二億円）がある。これは、（1）生産性革命（三九三二億円）、（2）人づくり革命（八九一億円）にそれぞれ分類され、前者は、ものづくり・商業・サービス経営力向上支援（二〇〇〇億円）、生産性革命に資する地方創生拠点整備交付金（六〇〇億円）、IT導入支援やAIシステム共同開発支援による企業の生産性向上（五二四億円）など、後者は、「子育て安心プラン」前倒しのための保育の受け皿整備（保育所、認定こども園等）（八〇八億円）、地方公共団体が行う少子化対策等に係る取組への支援（二八億円）などとなっている。

政府の補正予算について定めた財政法第二九条には、「内閣は、次に掲げる場合に限り、予算作成の手續に準じ、補正予算を作成し、これを国会に提出すること

ができる。」とした上で、そのひとつは、「法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足を補うほか、予算作成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費の支出（当該年度において国庫内の移換えにとどまるものを含む。）又は債務の負担を行なうため必要な予算の追加を行なう場合」、もうひとつは、「予算作成後に生じた事由に基づいて、予算に追加以外の変更を加える場合」である。

事実上の次年度予算の前倒し執行が、「法律上又は契約上国の義務に属する経費の不足」や「予算編成後に生じた事由に基づき特に緊要となった経費」と言えるだろうか。景気対策のために事業を実施する必要性からこれらを厳密に問わず容認してきたのだとすれば、地方財政対策等において、地方への財政措置を削る文脈で多用される「平時モード」への転換が必要であると思われる。

補正予算の概要に戻ろう。次に掲げられているのは、「2 災害復旧等・防災・減災事業」（一兆二五六七億円）である。これは、（1）災害復旧等（三四三六億円）と（2）防災・減災事業（九二二一億円）に分類され、前者は、公共土木施設等の災害復旧等（二九〇七億円）、災害救助費等負担金（二六八億円）、被災者生活再建に向けた支援金の支給（二四三億円）など、後者は、自然災害リスク回避等のための防災・減災対策（特に「中小河川の緊急点検」を踏まえた緊急措置等）（四八二二億円）、学校施設等の防災・減災対策（八六二億円）などである。災害復旧事業等は、もともと補正予算の対象として想定されているものであるが、防災・減災については、議論の余地が残される可能性がある。

「3 総合的なPPP等関連政策大綱実現に向けた施策」（三四六五億円）については、農地の更なる大区

画化、水田の畑地化等の農業農村整備事業（九八四億円）、畜産クラスター事業（五七五億円）、農産物の産地パワーアップ事業（四四七億円）などである。これらについて補正予算として計上することをどのように説明できるであろうか。さらに問題なのは、「4その他喫緊の課題等への対応（六二二九億円）である。これは、（1）国民生活の安全・安心の確保（三〇六四億円）と（2）その他（三二五四億円）に分類されるが、前者は、一層厳しさを増す我が国周辺の安全保障環境等に対応するための自衛隊の運用体制の確保（一三六六億円）、弾道ミサイル攻撃への対応（六二二億円）、戦略的海上保安体制の構築等（二八七億円）など、後者は、国際情勢変化に喫緊に対処するための国際機関拠出金等（一四七〇億円）、すまい給付金（四九七億円）、東京パラリンピック競技大会開催準備（三〇〇億円）である。

自衛隊の運用体制については、「緊要」であるとの認識であると思われるが、本来は、補正を要さない体制を本予算で議論されるべきものではないか。また、二〇一六年度の補正予算の概要を振り返ると、そこにも「自衛隊の安定的な運用体制の確保等」（一七〇六億円）、「国際機関分担金及び拠出金等」（二六八五億円）が計上されており、これらが常態化しないように予算の監視を強める必要があると思われる。

以下、検討を加えていくが、二〇一八年度の地方財政計画は、比較的特筆すべき制度変更等の少ないものであると思われる。また、これらの論点について取り上げる『月刊自治研』二〇一八年二月号、「特集 どう変わる？二〇一八年度予算」も併せて参照されたい。本稿の結論をやや先取りするならば、二〇一九年度以降の国と地方の財政関係がどのように規定されるかに

ついて何らかの方針が示されると思われる『経済財政運営と改革の基本方針二〇一八』に注目する必要があるということになる。

2 二〇一八年度政府予算

(1) 二〇一八年度税制改正と歳入

予算案の内容に入る前に二〇一七年一月二二日に閣議決定された二〇一八年度の税制改正大綱の一部について簡単に整理しておく。

個人所得課税については、給与所得控除・公的年金控除から基礎控除への振替、給与所得控除・公的年金控除・基礎控除の見直しとして、給与所得控除については、給与収入が八五〇万円を超える場合の控除額を一九五万円に引き下げる（ただし、二三歳未満の扶養親族や特別障害者である扶養親族等を有する者等に負担増が生じないように措置を講ずる）などが決定した。

法人課税については、賃上げ・生産性向上のための税制として、所得拡大促進税制を改組し、①平均給与等支給額が対前年度比三%以上増加、②国内設備投資額が減価償却費の総額の九〇%以上等の要件を満たす場合に、給与等支給増加額について税額控除ができる制度とした。また、地域拠点強化税制の見直しとして地域再生法の改正を前提に、準地方活力向上地域とされた近畿圏中部や中部圏中心部を、移転型事業の対象地域とする等の見直しを行うことが決定した。

消費課税の面では、国際観光旅客税（仮称）として二〇一九年一月七日以後の出国旅客に定額・一律（一〇〇〇円）の負担を求めることとした。また、たばこ税が見直され（税率を一本あたり三円引上げ）、二〇一八年一月一日より一本あたり一円ずつ三段階に分

けて実施するほか加熱式たばこの課税区分を新設した上で、その製品特性を踏まえた課税方式に見直すことが決定した。

消費課税で重要なのは、地方消費税の清算基準の抜本的な見直しである。これは、高利年間販売額及びサービス業対個人事業収入額の算定に用いる統計データのうち、統計の計上地と最終消費地が乖離しているもの、非課税取引に該当するものを除外する。これに伴い、統計カバー率を現行の七五%から五〇%に変更し、統計カバー外（五〇%）の代替指標を人口とするというものである。

税制改正大綱では「備考」とされているが、森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）の創設にも触れておきたい。これは、通常国会における森林関係法令の見直しを踏まえ、二〇一九年度税制改正において森林環境税（仮称）（二〇二四年度から年額一〇〇〇円を課税）及び森林環境譲与税（仮称）（二〇一九年度より譲与）を創設するというものである。

北海道においては検討はされたものの、都道府県単位でのいわゆる「森林環境税」は導入されていない。私見によれば、自治労本部において、『人口減少時代の自治体財政構想プロジェクト報告書』が公表されているが、自治体単位での超過課税により行う森林整備等は、同報告書に言うところの「コモン・ニーズ」の当該自治体内版である。財源保障の枠を超えた需要に対して地方が自ら汗をかきという姿勢が重要である点も同様であると思われるが、自治体によっては、近隣自治体の導入を横目で見ながら安易に導入されたと思われるものも見受けられる（「コモン・ニーズ」の内容等については、同報告書を参照されたい）。

これらを見ると、地方消費税の清算基準の見直し、

図表1 2018年度租税及び印紙収入概算

税目	2018年度		2017年度		2017年度当初
	概算額	補正後 →18年度	補正後	当初→補正後	
源泉所得税	157,250	4,150	153,100	4,360	148,740
申告所得税	32,950	300	32,650	1,910	30,740
(所得税計)	190,200	4,450	185,750	6,270	179,480
法人税	121,670	4,900	116,770	△ 7,140	123,910
相続税	22,400	10	22,390	1,240	21,150
消費税	175,580	4,360	171,220	△ 160	171,380
酒税	13,110	△ 20	13,130	20	13,110
たばこ税	8,740	△ 10	8,750	△ 540	9,290
揮発油税	23,300	▲ 400	23,700	△ 240	23,940
石油ガス税	80	0	80	0	80
航空機燃料税	520	▲ 10	530	10	520
石油石炭税	7,090	▲ 50	7,140	260	6,880
電源開発促進税	3,230	0	3,230	100	3,130
自動車重量税	3,950	120	3,830	130	3,700
国際観光税(仮称)	60	60	-	-	60
関税	10,220	90	10,130	600	9,530
とん税	100	0	100	0	100
印紙収入	10,540	10	10,530	△ 390	10,920
一般会計分計	590,790	13,510	577,280	13,670	577,120

(注) 計数整理の結果、異同を生ずることがある。
(出所) 財務省ウェブサイトより作成。

(単位: 億円)

たばこ税などが二〇一八年度中に実施される。その他の改正については二〇一九年度以降に実施されるものが多い。改正の是非を端的に評価するのは難しいが、所得課税であれ、消費課税であれ、森林環境税であれ個人や地域の間に分断線を増やす措置であるように思われる。

増税延期が繰り返されている消費税も含めて、今後の動向を注視する必要がある。

図表1によれば、二〇一八年度の租税等についても堅調に推移する見通しであると思われるが、法人税収は二〇一七年度の当初予算を下回る実績が見込まれ、二〇一八年度の概算においても二〇一七年度当初予算額を下回るものとなっている。好調である企業業績が税収に反映しなければ、当然国の財政状況も改善しな

い。法人税制のあり方について再検討を要するのではないか。

(2) 「骨太方針」と概算要求基準

二〇一七年七月二〇日に閣議決定された「平成三〇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」によれば、「平成三〇年度予算は、「経済財政運営と改革の基本方針二〇一七」を踏まえ、引き続き、「経済財政運営と改革の基本方針二〇一五」で示された経済・財政再生計画」の枠組みの下、手を緩めることなく本格的な歳出改革に取り組む。」(一部省略)とある。この「経済・財政再生計画」は、二〇一六年度から二〇二〇年度までの財政健全化に向けた基本計画であり、そこには、公的サービスの産業化、インセンティブ改革、公共サービスのイノベーションが掲げられ、大胆な外部委託や、コンセプション方式の拡大を含むPPP/RFI手法の導入拡大、地方交付税算定の際の「トップランナー方式」の導入、マイナンバー制度やITを活用した業務の簡素化・標準化などが盛り込まれている。計画当初の三年間(二〇一六年度～二〇一八年度)は、「集中改革期間」と位置づけられており、二〇一八年度はその「集中改革期間」の最終年度にあたるが、この間矢継ぎ早に導入され、展開されてきた「トップランナー方式」についても二〇一八年度については新たに導入される動きはなく、後述するが、二〇一九年度以降に向けた施策が準備されつつある段階である。

また、「経済・財政再生計画」においては、「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、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、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。」とされており、地方財政対策においても一般財源総額が確保されることが前提となっているために地方財政全体としては大きな影響を受けないようになっている。

この、「集中改革期間」を終えた後の地方自治体に対する財源保障については不透明であり、二〇一八年六月に閣議決定されるであろう「経済財政運営と改革の基本方針二〇一八」の内容に多くの関心を払う必要がある。経済財政諮問会議や財務省は地方の基金残高の増加に着目し、それに対して総務省が反論を展開してきているのは、こうした地方の一般財源総額をめぐる「前哨戦」といってもよい。この点についても本稿を小括に代えて後述する。

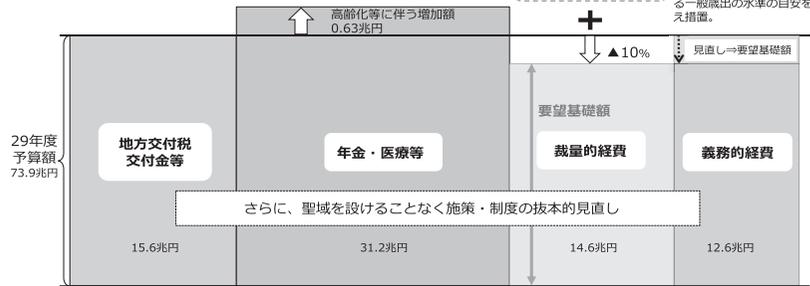
図表2は、毎年度示されているものであるが、「新しい日本のための優先課題推進枠」としてここに示されたのは、「人づくり革命」の実現に向けた人材投資や地域経済・中小企業・サービス業等の生産性向上に資する施策をはじめ骨太の方針二〇一七、未来投資戦略二〇一七等を踏まえた諸課題となっている。

未来投資戦略二〇一七は、「健康寿命の延伸」、「移動革命の実現」、「サプライチェーンの次世代化」、「快適なインフラ・まちづくり」、「FinTech」の五つの分野を中心に我が国の政策資源を集中投入し、未来投資を促進するというものである。テクノロジを駆使して便利で快適な国づくりを進めるように見えるが、一方で、「健康管理と病氣・介護予防、自立支援に軸足を置く」ために要介護者に対するサービスが低下していないか、これらの施策を進めるために緩和される規制によって不利益を受ける人がでないか、など

○〇年時代を見据え、社会保障制度を全世代型社会保障の集中改革期間の最終年度の予算として、経済再生と財政健全化を両立するため、「人づくり革命」（人生二〇一八年度政府予算は、「経済・財政再生計画」）

検証が必要と思われる点も少なくない。

図表2 2018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、平成30年度の衆議院議員総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年間を含む復興期間の復旧・復興事業の規模と財源について」に従って所定額を要求。
 ※2 「幼児教育・保育の早期無償化や待機児童の解消に向け、財政の効率化、税、新たな社会保障方式の活用を含め、安定的な財源確保の進め方を検討し、年内に結論を得、高等教育を含め、社会全体で人材投資を抜本強化するための改革の在り方についても早急に検討を進める」との方針を踏まえた対応については、財源と合わせて、予算編成過程で検討。
 (出所)財務省ウェブサイトより。

二〇一七年度予算と比較すると、社会保障関係費の伸びが若干抑えられ(十一・六%↓十一・五%)、地方交付税交付金等については、増加から減少に転じている(十一・九%↓▲〇・三%)。公共事業費は、前年度比+〇・〇%である点のみならず、増加額の二六億円まで二〇一七年度予算と同様となっており、これは、二〇一六年度予算とも同様である。エネルギー対策費は、二〇一七年度予算で原子力損害賠償支援勘定への

障へ転換し、人への投資を拡充)、「生産性革命(持続的な賃金上昇とデフレからの脱却につなげるため、生産性向上のための施策を推進)、「財政健全化」(着実に進展)が柱となっている。
 具体的には、人づくり革命については、保育の受け皿拡充、保育士の処遇改善、幼児教育の段階的無償化、給付型奨学金の拡充等。生産性革命については、地域の中核企業や中小企業による設備・人材への投資の促進、賃上げや生産性向上のための税制上の措置の実施、産学官連携での研究開発等の支援、生産性向上のためのインフラ整備への重点化等である。しかし、柱というには小ぶりの施策が目立つ。
 また、財政健全化については、一般会計、社会保障関係費の伸びについて「経済・財政再生計画」の「目安」を達成したこと、安倍内閣発足以来、国債発行額を六年連続で縮減したこと、一般会計プライマリーバランスも改善したことを挙げているが、「経済・財政再生計画」において二〇二〇年度の黒字化を目指したプライマリーバランスは、二〇一七年度の一〇・八兆円の赤字を二〇一八年度には一〇・四兆円の赤字に縮減したとはいえ、「着実」というにはやや無理があると思われる。

次に、図表3から主要経費別内訳を確認しておこう。
 二〇一七年度予算と比較すると、社会保障関係費の伸びが若干抑えられ(十一・六%↓十一・五%)、地方交付税交付金等については、増加から減少に転じている(十一・九%↓▲〇・三%)。公共事業費は、前年度比+〇・〇%である点のみならず、増加額の二六億円まで二〇一七年度予算と同様となっており、これは、二〇一六年度予算とも同様である。エネルギー対策費は、二〇一七年度予算で原子力損害賠償支援勘定への

障へ転換し、人への投資を拡充)、「生産性革命(持続的な賃金上昇とデフレからの脱却につなげるため、生産性向上のための施策を推進)、「財政健全化」(着実に進展)が柱となっている。
 具体的には、人づくり革命については、保育の受け皿拡充、保育士の処遇改善、幼児教育の段階的無償化、給付型奨学金の拡充等。生産性革命については、地域の中核企業や中小企業による設備・人材への投資の促進、賃上げや生産性向上のための税制上の措置の実施、産学官連携での研究開発等の支援、生産性向上のためのインフラ整備への重点化等である。しかし、柱というには小ぶりの施策が目立つ。
 また、財政健全化については、一般会計、社会保障関係費の伸びについて「経済・財政再生計画」の「目安」を達成したこと、安倍内閣発足以来、国債発行額を六年連続で縮減したこと、一般会計プライマリーバランスも改善したことを挙げているが、「経済・財政再生計画」において二〇二〇年度の黒字化を目指したプライマリーバランスは、二〇一七年度の一〇・八兆円の赤字を二〇一八年度には一〇・四兆円の赤字に縮減したとはいえ、「着実」というにはやや無理があると思われる。

次に、図表3から主要経費別内訳を確認しておこう。
 二〇一七年度予算と比較すると、社会保障関係費の伸びが若干抑えられ(十一・六%↓十一・五%)、地方交付税交付金等については、増加から減少に転じている(十一・九%↓▲〇・三%)。公共事業費は、前年度比+〇・〇%である点のみならず、増加額の二六億円まで二〇一七年度予算と同様となっており、これは、二〇一六年度予算とも同様である。エネルギー対策費は、二〇一七年度予算で原子力損害賠償支援勘定への

障へ転換し、人への投資を拡充)、「生産性革命(持続的な賃金上昇とデフレからの脱却につなげるため、生産性向上のための施策を推進)、「財政健全化」(着実に進展)が柱となっている。
 具体的には、人づくり革命については、保育の受け皿拡充、保育士の処遇改善、幼児教育の段階的無償化、給付型奨学金の拡充等。生産性革命については、地域の中核企業や中小企業による設備・人材への投資の促進、賃上げや生産性向上のための税制上の措置の実施、産学官連携での研究開発等の支援、生産性向上のためのインフラ整備への重点化等である。しかし、柱というには小ぶりの施策が目立つ。
 また、財政健全化については、一般会計、社会保障関係費の伸びについて「経済・財政再生計画」の「目安」を達成したこと、安倍内閣発足以来、国債発行額を六年連続で縮減したこと、一般会計プライマリーバランスも改善したことを挙げているが、「経済・財政再生計画」において二〇二〇年度の黒字化を目指したプライマリーバランスは、二〇一七年度の一〇・八兆円の赤字を二〇一八年度には一〇・四兆円の赤字に縮減したとはいえ、「着実」というにはやや無理があると思われる。

図表3 2018年度予算 主要経費別内訳

主要経費	2017年度予算(当初)	2018年度予算	増減額	増減率	備 考
国債費	235,285	233,020	▲2,265	▲1.0%	金利低下による利払費の減等
一般歳出	583,591	588,958	5,367	0.9%	
社会保障関係費	324,735	329,732	4,997	1.5%	
文教及び科学振興費	53,567	53,646	79	0.1%	
うち科学技術振興費	13,045	13,159	114	0.9%	
恩給関係費	2,947	2,504	▲443	▲15.0%	
防衛関係費	51,251	51,911	660	1.3%	中期防費+392億円(+0.8%)、SACO・米軍再編経費等+268億円(前年自GDP比、防衛関係費0.320%(中期防費対象経費0.875%))
公共事業関係費	59,763	59,789	26	0.0%	
経済協力費	5,110	5,089	▲21	▲0.4%	
(参考)ODA	5,527	5,538	11	0.2%	一般会計全体のODA予算は3年連続の増
中小企業対策費	1,810	1,771	▲39	▲2.2%	景気回復を反映した信用保証制度関連予算の減等(▲42億円)
エネルギー対策費	9,635	9,186	▲449	▲4.7%	29年度予算で措置された原子力損害賠償支援勘定への繰入れ(400億円)の削減
食料安定供給関係費	10,174	9,924	▲250	▲2.5%	米の直接支払交付金の廃止(▲714億円)、水田活用交付金の増(+144億円)、収入増進加算の創設(280億円の増額)等
その他の事項経費	61,098	61,904	806	1.3%	
予備費	3,500	3,500	-	-	
地方交付税交付金等	155,671	155,150	▲521	▲0.3%	地方債の伸び等と反映。地方債・地方交付税等の地方の一般財源総額について29年度と実質的に同水準を確保
合計	974,547	977,128	2,581	0.3%	

(注1) 計数は、それぞれ四捨五入によっているので、差数においては合計とは一致しないものがある。
 (注2) 一般歳出とは、一般会計歳出総額から国債費及び地方交付税交付金等を除いたもの。
 (出所)財務省「平成30年度予算のポイント」より作成。

繰入れ(四〇〇億円)を実施した増加分を除けば四八億円の減少となっている。防衛関係経費は、二〇一七年度の十一・四%から伸び率はやや鈍化した十一・三%となっているが、これは、備考欄にあるSACO・米軍再編経費等の伸びが二〇一七年度の十三・二億円から二〇一八年度は十二・八億円に減少しているのも影響していると思われる。
 財務省が歳出分野ごとにその特徴をまとめたのが図表4(略)である。また、調達改革や仕組みの見直し

によるインセンティブ付けによる予算の「質の向上」もアピールされている。

高端正幸・埼玉大学准教授は、これらの予算案を評して、「世代間の対立をおおつて医療・介護の利用者負担を増やす一方で、現役世代にも気づかれにくい保険料増で負担させる。賃金向上をアピールして生活不安にあえぐ「苦しい多数派」をなだめつつ、「より苦しい少数派」のための生活保護の削減を強行する。福祉を担う自治体の財政難は放置される。」「不安と分断が支配する社会で、為政者が政権の維持を最大目的化すると、このような予算案になる」としている（東京新聞二〇一七・一一・二三）。

これからみる地方財政対策においても、大規模な制度の変更等は見受けられないものの、ただ一般財源総額確保を喜んでばかりもいられない状況が見受けられる。

3 二〇一八年度地方財政対策の概要（通常収支分）

(1) 地方財政対策と地方財政計画の規模と一般財源総額等

「平成三〇年度地方財政対策の概要」「平成三〇年度地方財政対策のポイント」は、二〇一七年一月二二日に公表されている。

地方財政対策とは、見込まれる地方税、法定率分の地方交付税、国庫支出金、建設地方債等を積み上げてもお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。ただし、法定率分の地方交付税のうち、地方人税（全額が地方交付税の原資となる）は、あらかじめ地方財政対策の原資となることが織り込まれてい

る点については留意する必要がある。

その後、各省から支出される国庫支出金などの詳細も含めた形で地方交付税法第七条（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ぬ。）を根拠に閣議決定され、国会に提出されるのが地方財政計画である。地方財政計画策定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「平成三〇年度の地方財政の見通し・予算編成状況の留意事項等について」（かつては「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り、二〇一八年一月二五日に開催された。

「平成三〇年度の地方財政の見通し・予算編成状況の留意事項等について」には、「現在平成三〇年度の地方財政計画の策定を急いでいるところであり、現時点においては細部にわたり確定を見るに至っておりませんが、地方公共団体の予算編成作業の状況に鑑み、さしあたり現段階における地方財政の見通し・予算編成上の留意事項等について、別紙の通りお知らせいたします。」とある。

野田聖子総務大臣は、地方財政関係の記者会見において、概算要求時点で、地方交付税は〇・四兆円の減、臨時財政対策債は〇・五兆円の増となり、大変厳しい状況からのスタートとなったこと、地方団体の基金の増加についても、財政制度等審議会や経済財政諮問会議等において、様々な議論もあつたことに冒頭触れている。

地方財政関係の資料をみても、近年においては、概算要求時点との比較が提示され、そこからいかに地方交付税の減少や臨時財政対策債の増加を抑えたかが強調されているように見受けられる。

地方財政計画の規模については八六兆九〇〇億円程度（二〇一七年度比十二八〇〇億円程度、+〇・三〇程度）、地方一般歳出については七一兆二七〇〇億円程度（同十六四〇〇億円程度、〇・九〇程度）、一般財源総額については六二兆一一五九億円（同十三五六億円、+〇・一〇）、うち、水準超経費（不交付団体における基準財政収入額の基準財政需要額からの超過分を地方財政計画上の経費に計上してバランスさせている）を除くと六〇兆二七五九億円（同十五六億円、+〇・〇〇）となっている。このように、地方財政計画全体の規模や一般財源等については前年度を上回るものとなっている（図表5）。

一方、地方交付税については、一六兆八五億円（二〇一七年度比▲三三・一三億円、▲二・〇〇）と減少している。これは、地方税及び地方譲与税が四二兆八四億円（同十四〇二二億円、+一・〇〇）と増加していることが反映しており、原則として、基準財政需要額が一定であれば地方税及び地方譲与税が増加すれば地方交付税は減少するものである。このこと自体は大きな問題ではない。財源不足額は六兆一七八三億円（二〇一七年度比▲七九二七億円、▲一・四〇）と大きく減少し、臨時財政対策債も三兆九八六五億円（同▲五八七億円、▲一・五〇）となっている。

枠としての総額は、「経済・財政再生計画」において確保されることとなっていたものであるが、概算要求時点で地方交付税は一五・九兆円、臨時財政対策債は四・六兆円となっていたものを地方交付税の減少を抑え、臨時財政対策債の発行について増加が見込まれていたものを減少させるために、二〇一六年度の国税減額補正精算を繰延べ（二二四五億円）や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（四〇〇

図表5 地方財政計画歳入歳出一覧（通常収支分）

		(単位:億円、%)			
区 分		2018年度	2017年度	増減額	増減率
歳 入	地方	394,294	390,663	3,631	0.9
	地方譲与税	25,754	25,364	390	1.5
	地方特例交付金	1,544	1,328	216	16.3
	地方交付税	160,085	163,298	△ 3,213	△ 2.0
	国庫支出金	136,512	135,386	1,126	0.8
	地方債	92,186	91,907	279	0.3
	うち臨時財政対策債	39,865	40,452	△ 587	△ 1.5
	うち財源対策債	7,900	7,900	0	0.0
	使用料及び手数料	16,091	16,184	△ 93	△ 0.6
	雑収	42,890	42,370	520	1.2
	復旧・復興事業一般会計充等分	△ 77	△ 77	0	0.0
	全国防災対策事業一般会計充等分	△ 306	△ 225	△ 81	36.0
	計	868,973	866,198	2,775	0.3
	一般財源	621,159	620,803	356	0.1
(水準超経費を除く)	602,759	602,703	56	0.0	
歳 出	給与関係経費	203,144	203,209	△ 65	△ 0.0
	退職手当以外	187,313	186,737	576	0.3
	退職手当	15,831	16,472	△ 641	△ 3.9
	一般行政経費	370,522	365,590	4,932	1.3
	補助単独	202,356	197,809	4,547	2.3
	国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費	140,614	140,213	401	0.3
	まち・ひと・しごと創生事業費	15,052	15,068	△ 16	△ 0.1
	重点課題対応分	10,000	10,000	0	0.0
	地域経済基盤強化・雇用等対策費	2,500	2,500	0	0.0
	公債償還費	0	1,950	△ 1,950	皆減
	維持補修費	122,064	125,902	△ 3,838	△ 3.0
	公債償還費	13,079	12,621	458	3.6
	投資的経費	116,180	113,570	2,610	2.3
	直轄・補助単	58,104	57,273	831	1.5
	うち緊急防災・減災事業	58,076	56,297	1,779	3.2
	うち公共施設等適正管理推進事業費	5,000	5,000	0	0.0
	営企業繰出金	4,800	3,500	1,300	37.1
	企業債償還費不通会計負担分	25,584	25,256	328	1.3
	その他	15,846	15,863	△ 17	△ 0.1
	不交付団体水準超経費	9,738	9,393	345	3.7
計	18,400	18,100	300	1.7	
計	868,973	866,198	2,775	0.3	
(水準超経費を除く)	850,573	848,098	2,475	0.3	
地方一般歳出	712,663	706,333	6,330	0.9	

(出所)総務省「平成30年度地方財政計画の概要」より作成。

○億円)等が行われた。

総務省が公表している「平成三〇年度地方財政政策のポイント」をみると、これらについて、「地方交付税の原資をできる限り確保し」とあるが、「地方交付税の原資」は本来、地方法人税を除いた国税の法定率分であり、これらの対策は、臨時財政対策債の増加に対して有効であったとしても、原資が確保されたとの印象は持てない。地方交付税の増加は、十分な需要が算定され法定率が充実することで測れるべきものであると思われる。

また、総務省「平成三〇年度地方財政政策の概要」においては、「地方交付税等について、地方の基金残高の増加は影響していない」との記述が付されている。本来、地方財政計画や地方交付税に基金は影響しない

ものであるにもかかわらず、このような記述を付したものは、経済財政諮問会議や財務省において基金残高に関心が集まっていることへの反映であると思われる。先に挙げた記者会見においても触れられている。さらには、地方自治体の首長や職員、議員にも地方交付税制度に対する正確な理解を促す意図があった可能性もある。

(2) 地方税収への影響

財源不足への対応についてはすでに述べたので、ここでは、地方税収等を中心に簡単に整理しておく。二〇一七年一月二二日に公表された「平成三〇年度地方税及び地方譲与税収入見込額（未定稿）」をみると、地方財政収支の伸びは、十三六三九億円となっている。地方財政収支では十三六三一億円と若干のずれを生じて

いるが、これは、地方財政政策が通常収支分のみであるのに対し、「平成三〇年度地方税及び地方譲与税収入見込額（未定稿）」では東日本大震災分も合算していることによる。ここで留意しておきたいのはその内訳である。

具体的には、所得割に関して道府県は四二九億円の減少となっているのに対して、市町村は五八二億円の増加となっているが、これは、二〇一七年度税制改正で決定された県費負担教職員の給与負担事務の道府県から指定都市への移譲に伴う税源移譲によるものである。すなわち、二〇一八年度の個人住民税から指定都市に住所を有する者の個人住民税所得割の標準税率については、道府県民税は二%（四%からの減税）、市民税は八%（六%からの増税）とすることによるものである。これらによって、指定都市の教育行政を中心にどのような影響が出てくるかについて注視する必要があると思われる。

また、地方消費税の清算基準の変更により東京都をはじめとする大都市圏の税収減がもたらされる見込みであるが、これによる地方財政政策への影響についても検討する必要があると思われる。不交付団体であるところの大都市圏において税収が減少すると、水準超経費の減少が地方全体の需要の減少を招くことから、一般財源総額確保にあたって、より多くの財源を必要とした可能性が考えられる、等である。

これらは、実際の影響額はあつたとしてもごく小さいと思われるが、地方の税源の偏在性を国が変更することにより大都市圏とそれ以外の地方における分断を招く可能性があり、本来であればこれらは地方交付税制度の充実により対応するべきであると思われるが、それが難しいのであれば、地方の税源総体をどのよう

に配分するかについて、より主体的に地方自治体が関与できる仕組みが必要となる可能性もある。

このことは、地方法人税等にもいえるし、導人が予定されている国税、森林環境税（仮称）についてもいえる。この森林環境税（仮称）は、個人住民税の均等割に国税として千円上乘せするもので、それを森林面積等に応じて譲与税として配分する仕組みとなる。報道等をみると、すでに三七府県と一市で実施している個人住民税の超過課税を活用した税制との二重（三重）課税が問題視されているが、問題の本質はそこではないと思われる。

すなわち、森林面積の大きい市町村はほとんど交付団体といっても過言ではないことを前提とすれば、基準財政需要額の個別算定経費において財政措置すればよく、そのための原資の不足は地方交付税の法定率を引き上げればよいのである。新たな税を課して譲与税とする場合でも、国民のほとんどが負担している消費税や所得税などを用いてその一部を森林環境に充当すればよいのではないかと思われる。

(3) 歳出特別枠の廃止と公共施設等適正管理推進事業費の拡充

話題を歳出に移そう。歳出面での最大のトピックは、この歳出特別枠の廃止であると思われる。歳出特別枠それ自体は、リーマンショック時の地方財政対策において創設され、二〇一二年度からは「地域経済基盤強化・雇用等対策費」として計上されてきたものである。

この歳出特別枠は、リーマンショックに対する「危機対応モード」において創設されたものである。景気回復局面を迎えるなかで「平時モード」への回帰が主張され、二〇一四年度からは段階的に縮小されて

きている。縮小に際しては、それに見合う財政需要を投資的経費や一般行政経費に措置することで総額の減少につながることを避けてきた。

その最終局面において歳出特別枠を代替する行政需要として算定されたのが主として公共施設等適正管理推進事業費の増である。公共施設の老朽化対策をはじめ適正管理を推進するため、河川、港湾等の長寿命化事業やユニバーサルデザイン化事業を対象に追加するなど内容を拡充するとともに、事業費を一三〇〇億円増額したものである。なお、これに関連して公共施設等の維持補修費についても二五〇億円増額している。

図表6をみると、具体的な拡充の内容が把握できるが、対象事業としては、長寿命化事業に追加さ

図表6 「公共施設等適正管理推進事業債」の対象事業及び地方交付税措置の拡充

対象事業	充当率	交付税措置率
① 集約化・複合化事業 ・ 延床面積の減少を伴う集約化・複合化事業	90%	50%
② 長寿命化事業【拡充】 【公共用建物】 ・ 施設の使用年数を法定耐用年数を超えて延伸させる事業 【社会基盤施設】 ・ 所管省庁が示す管理方針に基づき実施される事業 (道路、農業水利施設、河川管理施設、砂防関係施設、海岸保全施設、治山施設、港湾施設、漁港施設、農道)	90%	30%
③ 転用事業 ・ 他用途への転用事業		財政力に応じて 30～50%
④ 立地適正化事業 ・ コンパクトシティの形成に向けた事業	90%	【拡充】
⑤ ユニバーサルデザイン化事業【新規】 ・ バリアフリー法に基づく公共施設等のバリアフリー改修事業 ・ 公共施設等のユニバーサルデザイン化のための改修事業		交付税措置 対象分 75%の30%
⑥ 市町村役場機能緊急保全事業 ・ 昭和56年の新耐震基準導入前に建設され、耐震化が未実施の市町村の本庁舎の建替え事業等	90%	—
⑦ 除却事業	90%	—

※ 公共施設等総合管理計画に基づく個別施設計画等に位置づけられた事業が対象(出所)総務省「平成30年度地方財政計画の概要」より作成。

れ、新規にユニバーサルデザイン化事業として、バリアフリー法に基づく公共施設等のバリアフリー改修事業等が計上されている。

さらに、長寿命化事業、転用事業、立地適正化事業、ユニバーサルデザイン化事業については、交付税措置率が、これまで一律三〇％だったものを財政力に応じて三〇～五〇％と拡充している。ここに、この公共施設等適正管理推進事業費（債）が歳出特別枠の代替財源であることが反映されているように思われる。

歳出特別枠（地域経済基盤強化・雇用等対策費）は、交付税算定にあたって、段階補正などにより小規模自治体に有利な財源となっていたところ、公共施設等適正管理推進事業費では、そのような算定が用いられないので、起債に対する交付税措置率を財政力に応じて変える（財政力の弱い団体の交付税措置率を高くすると思われる）ことで、ある程度小規模自治体に配慮したものである。

しかし、そもそもこれらの事業を実施しなければ起債もできず、また、当該事業は図表6にあるように公共施設等総合管理計画が策定されており、それに基づく個別施設計画等に位置づけられた事業であることが必要となる。

小規模団体にとっては、事業を実施するにしても全額起債はできないため、行革等により財源を基金に積み上げ、事業実施に備えざるを得なくなっている可能性も考えられる。

公共施設等適正管理推進事業費（一三〇〇億円）の増、公共施設等の維持補修費（二五〇億円）の増以外の代替需要として、社会保障関係地方単独事業費（四〇〇億円）の増が計上されている。ただし、一般行政経費（単独）の増は、全体で四〇一億円である。とす

ると、財源確保されたといえるかどうか、慎重な検討を要する。また、扶助費単独事業の決算の伸びに比して地方財政計画の単独事業は伸びておらず、財源の実態を反映していない可能性があるという指摘もある。

(4) その他の歳出項目

ここでは、地方財政計画の歳出項目のうち、給与関係経費と一般行政経費について簡単に確認しておこう。

給与関係経費は、全体としては二〇一七年度と比較して約〇・〇％の減となる約二〇兆三一一〇億円となつてはいるが、退職手当以外でみると約〇・三％の増となる約一八兆七三〇億円となる見込みである。「平成三〇年度の地方財政の見通し・予算編成上の留意事項等について」をみると、地方財政計画上の定数は、義務教育諸学校教職員は一三八一人の減、公立高等学校、公立大学の教職員は二三五二人の減、一般職員（教職員、警察官、警察事務職員及び消防職員を除く職員）は三一九四人の増、消防職員は五〇〇人の増をそれぞれ見込み、八四人の純減を見込んでいる。

一般行政経費は、全体で二〇一七年度比約一・三％増の約三七兆五〇〇億円で、うち補助分は約二〇兆二四〇〇億円、単独分は約一四兆六〇〇億円（それぞれ十二・三％、十〇・三％）となつている。なお、単独分のまち・ひと・しごと創生事業費と重点課題対応分については、二〇一七年度と同額のそれぞれ一兆円、二五〇〇億円が措置されている。「平成三〇年度の地方財政の見通し・予算編成上の留意事項等について」をみると、国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費について、国民健康保険の保険基盤安定制度（保険料軽減分）四四九四億円、都道府県繰入金六四六九億円、国保財政安定化支援事業一〇〇〇億円、後期高

齢者医療制度の保険基盤安定制度（保険料軽減分）三〇八九億円を合算した一兆五〇五二億円が計上されている。

4 二〇一八年度の留意点―むすびに代えて

(1) 自治体の基金をめくって

二〇一八年度は大きな制度変更等が行われず、比較的穏やかな年度といつてもよいかも知れないが、二〇一八年度において歳出特別枠を廃止したことで、「平時モード」に至り、また、「集中改革期間」の終了に伴い一般財源総額についてもその確保が約束されないという局面を迎える。したがって、「経済財政運営と改革の基本方針二〇一八」の内容が重要となることはすでに述べた。また、経済財政諮問会議や財務省が地方自治体の基金に関心を寄せていることも述べてきた。基金と財源保障や財政調整を関連づける制度設計について、具体的に思いつくことはできないが、そうした関心に対して総務省がどのように回答しているかを二〇一七年一月七日に公表された「平成二八年度地方財政状況調査における基金の積立状況等に関する調査結果」により確認しておこう。

まず、基金の種類は、①財政調整基金（年度間の財源調整のために設置される基金）、②減債基金（地方債の償還を計画的に行うために設置される基金）、③特定目的基金（①、②の目的以外の特定の目的のために設置される基金）に分類される。

図表7は、当該調査結果による基金残高の推移であるが、これをみると、近年の増加傾向は確かに見受けられるものの、際だって高い水準ともいえないと思わ

れる。

同調査における結果の読み取りは、「平成一八年度末と平成二八年度末の地方公共団体の基金残高を比較すると、都道府県は三・一兆円、市町村は四・八兆円の増加となっている。」「市町村のうち政令指定都市・中核市〇・五兆円、その他の市二・五兆円、町村一・三兆円、特別区〇・七兆円の増加、一部事務組合等〇・一兆円の減少となっている。」「交付・不交付団体別に比較すると、交付団体は五・三兆円、不交付団体は二・七兆円の増加となっている。不交付団体のうち東京都・特別区は二・五兆円、その他の市町村は〇・二兆円の増加となっている。」「合併・非合併団体別に比較すると、合併団体は二・八兆円、非合併団体は一・五兆円の増加となっている。」「というものであった。

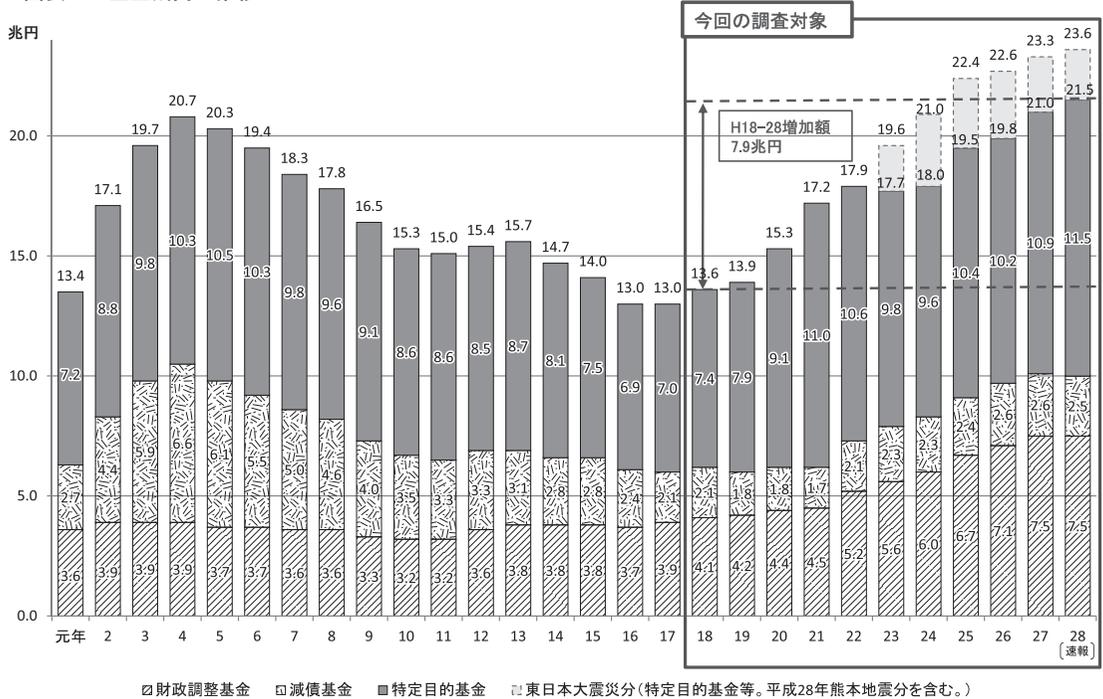
野田総務大臣は、基金残高を理由とした「地方財政余裕論」への反論として、地方での「見せ方」や「いいプロモーション」を考える必要があるとの認識を示したという（『自治日報』二〇一七年二月二二日・二九日号より、一月一四日地方六団体の各会長との会合において）。

各都道府県や都道府県内市区町村によって基金の推移等もまちまちなはずであり、当該自治体において住民や議会に説明できる限りにおいて国が介入するような性格のものではないと思われるが、たとえば、財政調整基金が標準財政規模等に比して一定の割合を超えた自治体に対しては積極的な事業実施を促すといった指針が示される可能性があると思われる。

(2) トップランナー方式の動向―窓口業務をめくって

二〇一八年度においては、新たに導入されることの

図表7 基金残高の推移



(出所) 総務省「地方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果のポイント及び分析」(2017.11)より。

なかったトップランナー方式であるが、経済・財政再生計画改革工程表二〇一七改訂版(二〇一七年二月二日)によれば、「窓口業務の委託について、地方独立行政法人の活用や標準委託仕様書の作成・全国展開などの取組を強化し、その状況を踏まえ、トップランナー方式の二〇一九年度の導入を視野に入れて検討」とある。

私見によれば、地方交付税法本体の改正がなければ不可能である。

引用部分にある地方独立行政法人法は、二〇一八年四月に施行されるもので、二〇一七年一二月四日に「地方独立行政法人法別表及び地方独立行政法人施行令第五条第一項の総務省令で定める事務を定める省令」が公布されたことにより、ようやくどのような事務についてどの部分を地方独立行政法人が担うことになったかが明らかになりつつある段階である。

標準委託仕様書は、今年度中に整備され公表される見込みであるが、その仕様書をも

とに委託契約が結ばれるのは当然二〇一八年度以降である。

とすれば、二〇一九年度からトップランナー方式を導入しようとしても、二〇一八年度時点で一年度を通して業務を実施できる団体が存在しないのである。地方交付税法第二条六は単位費用について、「道府県又は市町村ごとに、標準的条件を備えた地方団体が合理的、かつ、妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準」とすることを定めているが、事業を実施した団体が

ないなかで「合理的、かつ、妥当な水準」を判断し得ないものである。

ただし、導入される可能性はもちろんある。そして、その可能性は、標準委託仕様書に基づくものであると思われる。というのは、仕様書そのものが、現在民間委託している各団体のそれを参考として作成されるものであるから、この仕様書に基づき以前から民間委託を実施している団体を「トップランナー」と見なすという発想が想定できるからである。

二〇一八年度はこれらの動向を注視する必要があると思われる。

△そのだ しげき・公益財団法人地方自治総合研究所研究員

本稿は二〇一八年二月二日、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