

# 2016年度 地方財政計画の概要と 地方財政の展望

公益財団法人 地方自治総合研究所 研究員 飛田 博史



発行所  
三重県地方自治研究センター  
三重県津市栄町2丁目361番地  
(一)三重県地方自治労働文化センター内  
TEL059-227-3298  
FAX059-227-3116  
http://www.mie-jichiken.jp/  
info@mie-jichiken.jp

はじめに  
2016年2月9日に、今年度の地方財政見直しである地方財政計画(以下「地財計画」と呼ぶ)が閣議決定された。  
地財計画は、地方交付税法第7条にもとづき国会の予算審議の参考資料として政府が策定する新年度の普通会計ベースの地方収支見直しである。その役割は歳出見直しに必要な地方交付税総額およびこれを含む一般財源総額を決定し、地方全体の歳出に対するマクロの財源保障を講じることにある。  
本稿では新年度の地財計画を概説するとともに、そこに見出される地方財政の課題について述べたい。

1. 地方財政計画歳入歳出一覧(通常収支分) (単位: 億円、%)

区分	平成28年度(A)	平成27年度(B)	増減額(A-B)	増減率(C/B)
地方税	387,022	374,919	12,103	3.2
地方譲与税	24,322	26,854	△ 2,532	△ 9.4
地方特例交付金	1,233	1,189	44	3.7
地方交付税	167,003	167,548	△ 546	△ 0.3
国庫支出金	132,184	130,733	1,451	1.1
地方債	88,607	95,009	△ 6,402	△ 6.7
うち臨時財政対策債	37,880	45,250	△ 7,370	△ 16.3
うち財源対策債	7,900	7,800	100	1.3
入使用料及び手数料	16,247	16,044	203	1.3
雑収	41,643	40,689	954	2.3
復旧・復興事業一般財源充当分	△ 79	-	△ 79	-
全国防災事業一般財源充当分	△ 589	△ 275	△ 314	114.2
計	857,593	852,710	4,883	0.6
一般財源	616,792	615,485	1,307	0.2
(水準超経費を除く)	602,292	601,685	607	0.1
給与関係経費	203,274	203,351	△ 77	△ 0.0
退職手当以外	185,807	185,291	516	0.3
退職手当	17,467	18,060	△ 593	△ 3.3
一般行政経費	357,931	350,589	7,342	2.1
補助	190,004	185,490	4,514	2.4
単	140,374	139,964	410	0.3
国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費	15,053	15,135	△ 82	△ 0.5
まち・ひと・しごと創生事業費	10,000	10,000	0	0.0
重点課題対応分	2,500	-	2,500	皆増
地域経済基盤強化・雇用等対策費	4,450	8,450	△ 4,000	△ 47.3
公債	128,051	129,512	△ 1,461	△ 1.1
維持補修費	12,198	11,601	597	5.1
投資的経費	112,046	110,010	2,036	1.9
直轄・補助	57,705	57,252	453	0.8
単	54,341	52,758	1,583	3.0
うち緊急防災・減災事業費	5,000	5,000	0	0.0
うち公共施設等最適化事業費	2,000	1,000	1,000	100.0
公営企業繰出金	25,143	25,397	△ 254	△ 1.0
企業債償還費普通会計負担分	15,905	16,247	△ 342	△ 2.1
その他の	9,238	9,150	88	1.0
不交付団体水準超経費	14,500	13,800	700	5.1
計	857,593	852,710	4,883	0.6
(水準超経費を除く)	843,093	838,910	4,183	0.5
地方一般歳出	699,137	693,151	5,986	0.9

※ 地方税等の減収分(震災関連) 見合い歳出分919億円を控除した額である。(資料) 総務省 2014年度地方財政計画資料より抜粋

1 2016年度地財計画の概要 (図表1参照)  
◆ 計画規模  
国の地方に対する財源保障の大枠ともいえる計画規模(東日本大震災分除く)は、85兆7593億円(前年度比0.6%増、以下カッコ内は伸び率)と4年連続で前年度比増となった。また、公債費を除く一般歳出総額では69兆9137億円(0.9%)と3年連続で増加した。  
自治体の財政担当者が最も関心を寄せる一般財源総額も61兆6792億円(0.2%)と7年連続で増加し、過去最高の水準となっている。

一般財源総額をめぐっては昨年6月30日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015」、いわゆる骨太方針2015において、「2018年度までにおいて、2015年度地方財政計画の水準を下回らないように実質的に同水準を確保する」と明記されていたことから、新年度の水準は既定路線といえる。  
ところで、地財計画における一般財源総額というのは地方税、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税、臨時財政対策債(以下「臨財債」と呼ぶ)の合計額のことである。  
図表1でみるように、2016年度は地方税が3.2%伸び財源不足が圧

縮されるなかで、地方交付税総額を微減にとどめ、臨財債をマイナス16・3%と圧縮した。

これについて高市総務大臣は国会答弁などで、前年度を上回る一般財源総額を確保しつつ、「赤字地方債の発行額を前年度から大幅減とするなど、一般財源の質を高めます」（2月18日衆議院総務委員会）と評価している。

そもそも臨財債は、地方交付税総額の確保のために講じられてきた交付税特別会計借入に代わる財源対策として、2001年度に臨時的に創設されたものである。その仕組みは財源不足の一部をいったんは臨財債として地方が借金をし、その元利償還金の全額を後年度地方交付税で措置するものであり、いわば地方交付税の振替財源としてみなされてきた。

ところが政府側の答弁として、臨財債が「赤字地方債」であり、この縮小が「質」の改善だと強調しているということは、この一般財源を消極的に評価していることになる。

ちなみに国会の議事録で検索すると、政府側答弁として初めて「赤字地方債」と呼んだのは2013年2月8日（衆議院総務委員会）のことであり、また、一般財源の「質」については2015年3月26日（参議院総務委員会）に言及されている。地方自治体の財政運営では臨財債を地方交付税と同様の財源として扱っており、自治体の財政健全化指標でも同様の扱いで計算されている

わけだが、どうやら自治体はいつの間にか質の悪い財源をつかまされていくらしい。

◆財源不足と地財対策

財源不足とは計画上の歳出に対し、通常見込まれる地方税、地方交付税（国税5税の法定率分といわれるルール分）、国庫支出金、地方債（臨財債除く）などの歳入を積算したうえで、なおも足りない額である。

この財源補てん対策を地方財政対策（以下「地財対策」と呼ぶ）という。財源不足は5兆6063億円（マイナス28・3%）と大幅に縮小し、財源不足がピークとなった18兆2200億円以来6年連続で減少している。

これには、地方税および地方交付税原資である国税の増収見込みを中心とする通常歳入の伸びが寄与している。ただし、これらの前提となる2016年度の名目経済成長率は3.1%と、90年初頭のバブル経済以来達成したことのない伸び率であり、財源不足の過小評価が懸念される。

図表2は具体的な地財対策を過去2年分も含めて表したものである。それぞれの対策の内容は表中の備考に記述してあるの

で参照されたい。地方交付税の増額等では、別枠加算が廃止されたことが注目される。これはリーマンショックによる地財対策として2009年度から講じられた措置で、財源不足のうち国と地方

で折半して負担する以外に、国が別枠で加算するものであった。ここ数年、財務省がリーマンショックの危機モードから平常モードへの回帰として別枠加算の廃止を主張していたが、結果的にその通りになった。

また、国と地方の折半分のうち国負担となる臨時財政対策特別加算も2747億円と前年度から大幅減となり、地方の負担となる臨時財政対策債の新規発行も同様の減少となっている。

この限りでは「質の悪い」といわれる赤字地方債の新規発行は、ほぼ解消に近いといえるが、一方で、過去の臨財債の元利償還分に対応する発行は3兆5133億円と年々増大しており、事実上、地方が臨財債で

2016年度地方財政対策の内容

地財対策の内容		2014	2015	2016	備考
地方交付税の増額等	一般会計加算（小計）	41,186	21,155	8,283	
	既往法定分	8,648	4,326	5,536	公共事業等臨時特別債の利子負担等（過去の対策補てん）
	臨時財政対策特別加算	26,438	14,529	2,747	財源不足に対する国と地方の折半分のうちの国負担当
	別枠加算	6,100	2,300		財源不足状況を踏まえた国と地方折半外の加算（臨時措置）
	その他（小計）	1,000	4,000	2,000	
	地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金活用		3,000	2,000	旧公庫債権の貸借金利差補てんの準備金活用
交付税特別会計剰余金活用	1,000	1,000		地方交付税特別会計の過去の借入金の利子予算の不用額	
地方債の増発	地方債増発（小計）	63,751	53,049	45,780	
	臨時財政対策債の発行（既発債）	29,513	30,720	35,133	既発臨時財政債の元利償還相当
	臨時財政対策債の発行（新規）	26,438	14,529	2,747	財源不足に対する国と地方の折半分のうち臨時財政債の新規発行分
	財源対策債の発行	7,800	7,800	7,900	建設地方債の充当率引き上げ
合計（財源不足額相当）	105,938	78,205	56,063		

\*表示未満四捨五入の関係で合計が一致しない場合がある  
（資料）総務省ホームページ 地方財政対策関連資料より作成

図表2

2 歳出の特徴

参議院総務委員会の総務省官僚の答弁（3月23日）によれば、剰余金が活用されなかったのは1995年度以来のことであり、地方交付税が概ね前年度並みに確保されたことから、あえて活用しなかったということであるが、本来、活用できるのであれば臨財債の圧縮に回すべきであろう。また、そもそも、その運用基準や剰余金の残高などが不透明であることも問題である。

◆全般

次に財源保障の具体的な内容を歳出からみてみよう。再度、図表1を参照されたい。主要な経費のうち給与関係経費や投資的経費はほぼ前年度並みで近年横ばいで推移している。一方、一般

借り換える額は増加している。臨財債はあくまで臨時的な地方の立替払いであり、本来、地方交付税で確保されるべき財源でありながら、借り換えによる自治体負担が常態化しつつあることは問題である。別枠加算の解消よりもむしろ臨財債の解消が優先されるべきである。このほか、額はわずかであるが交付税特別会計剰余金の繰入がなかったのも今年度の特徴である。同剰余金は、過去の交付税特別会計が行った借入金に対する利払い差額などが原資で、毎年度、1000億円から2000億円程度が地財対策に活用されている。

行政経費は前年度比2.1%の伸びである。

給与関係経費は退職手当分を除けば微増となっている。同経費は地方公務員給与実態調査や各自治体の人事委員会勧告などを参考に見積もられるが、今年度は直近の国の人事院による引き上げ勧告がなされたことを背景に増額された。

この点では人件費の財源保障は安定確保といえるが、積算の基礎となる地財計画上の地方公務員人員は前年度の23万1千577人から23万5千257人へと4,900人削減されており、このなかには民間委託推進分として201人が含まれている。これは後述するトップランナー方式の導入と関係していると思われるが、いずれにしても人員数では引き続き削減傾向が続いている。

公共事業関係経費である投資的経費は単独事業を中心に長年減少傾向にあったが、近年は緊急防災・減災事業や公共施設等最適化事業が計上され歯止めがかかっている。

なかでも公共施設等最適化事業は、公共施設の老朽化等にとともなう最適配置に関する経費であるが、今年度はこれを1000億円から2000億円に増額している。投資的経費といえば、従来、施設等の新設経費が主流であったが、こうした集約化や複合化などの経費が計上されるようになってきたことは、新たな経費算定の特徴とみることができ

る。一般行政経費は生活保護、介護な

どの社会保障関連の補助事業を中心に増加している。また、後述する単独事業の重点課題対応分2500億円の別枠計上も寄与している。

◆地域経済基盤強化・雇用等対策費

同経費は、リーマンショックにもなう地財対策として、2009年度以来、項目名や金額の見直しを経て計上されてきたもので、財源保障枠の拡充を目的とする包括的項目である。これも前述の別枠加算同様に平時モードへの移行にともない年々削減されており、今年度は前年度比で4000億円削減された。

同経費は、地方交付税算定において地域経済・雇用対策費として算定され、そのほかでは土木費や教育費などの通常の基準財政需要額でも、単位費用の包括加算として寄与しており、その削減は各項目の基準財政需要額の減少要因となっている。

◆まち・ひと・しごと創生事業費

安倍政権のいわゆる地方創生事業推進を受けて、2015年度から一般行政経費の内数として1兆円が計上されているもので、今年度も同額となっている。

同経費も単独事業として包括的に計上されているが、国が掲げる、しごとづくり、ひとづくり、まちづくりにかかる政策経費が対象となるとみなされる。

地方創生では、政府が例示する対策の一つに結婚紹介があげられているが、かつて小泉政権下では、地財計画の無駄な単独事業として政府が批判した事業である。まち・ひと・

しごと創生事業費の計上は、安倍政権における無反省かつ場当たり的な財源保障の性格を象徴するものといえるだろう。

すでに地方創生から一億総活躍へと政策のスローガンが変わるなかで、こうした不安定な経費ではなく、各自治体の地域政策を持続的に支える通常の単独事業の充実を図ることが必要である。

◆重点課題対応分

今年度、一般行政経費単独分として重点課題対応分2500億円が新たに計上された。

これは情報セキュリティ構造改革やデジタル消防救急無線システムの運用などの「自治体情報システム構造改革推進事業」1500億円、地域運営組織の運営支援などの「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」500億円、林野台帳の整備の推進などの「森林吸収源対策等の推進」500億円の3つの柱からなる。

これらのなかには、一定期間に事業を終えそうなもの、今後国が取組を期待するもの、経常的に取り組まれるものなど、多様な性格の事業が混在している。標準的行政に対する財源保障を目的とする地財計画の性格からして違和感がある。

また、政府答弁では、これらを「当分の間」の措置としているが、少なくとも消防救急無線システムや森林吸収源対策のような経常的あるいは継続的な事業経費は、このような不安定な経費に計上すべきものではない

いだろう。

地域経済基盤強化・雇用等対策費の削減にともなう、地財規模確保のための振替経費という見方もできるが、いずれにしても安定的な財源保障という点からすれば、筋の悪い対応である。

3 トップランナー方式 (図表3参照)

今年度の地方交付税算定から、自治体の歳出効率化を推進すべく、民間委託等が進んでいる自治体をモデルとして基準財政需要額に反映させる、いわゆるトップランナー方式が導入される。

基準財政需要額のうち小中学校費や清掃費などの単位費用に含まれる16業務(学校用務員事務、一般ごみ収集等)について、3~5年程度で民間委託等を前提とした経費算定に引き下げていく。さらに2017年度以降、7業務を追加することが予定されている。

これらは対象項目の単位費用の減少要因となるが、そもそも各項目の単位費用は各種経費の積算から決定され、また、実際の算定では補正係数の影響もあるため、一義的に影響を結びつけることはできない。なお、人口10万人未満で割増補正となる段階補正については、この方式の導入にあわせて拡充する予定である。

これを機に、自治体によっては行革に安易に着手する動きが出てくる

図表3 トップランナー方式の導入について

- 基本方針2015に基づき、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ものを地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する取組を推進
- その際、財源保障機能を適切に働かせ、住民生活の安心・安全を確保することを前提として取り組む。

取組の概要

- 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)についてトップランナー方式の検討対象とする。  
※ 法令等により団体が基準を定めている業務や産業振興・地域振興等の業務はトップランナー方式になじまないことから対象としない。
- このうちできるだけ多くの業務(16業務)について平成28年度に着手。地方団体への影響等を考慮し、複数年(概ね3～5年程度)かけて段階的に反映。  
※ 地方団体の人口規模の違い等の地域の実情を踏まえて算定。  
※ 残る業務について、平成29年度以降、課題等を検討し、可能なものから導入。

【平成28年度に着手する取組】

対象業務	基準財政需要額の算定項目		基準財政需要額の算定基礎とする業務改革の内容
	都道府県	市町村	
○ 学校用務員事務 (小学校、中学校、高等学校、特別支援学校)	高等学校教員費 特別支援学校教員費	小学校教員、中学校教員、 高等学校教員	民間委託等 (銀行、直営、 一部民間委託等)
○ 道路維持補修・清掃等	道路積りよう費	道路積りよう費	
○ 本庁舎清掃 ○ 本庁舎夜間警備 ○ 案内・案内	包括算定経費	包括算定経費	
○ 一般二方費	-	清掃費	
○ 学校給食(調理) ○ 学校給食(運搬)	-	小学校費、中学校費	
○ 体育館管理 ○ 競技場管理	○ プール管理 その他の教育費	その他の教育費	
○ 公園管理	その他の土木費	公園費	
○ 庶務業務 (人事、給与、旅費、福利厚生等)	包括算定経費	包括算定経費	
○ 情報システムの運用 (住民情報、税務、福祉関連等の情報システム)	-	戸籍住民基本台帳費、 徴収費、包括算定経費	
		情報システムのクラウド化	

※ 下線の項目については、既に業務改革を前提とした経費水準としており、平成28年度から経費区分を給分費から委託料等に異直し。  
(資料) 2016年1月25日全国都道府県財政課長・市町村担当課長合同会議配布資料より抜粋

おわりに

井手英策は、現代社会を所得、地域、世代など間で分断化が進む社会ととらえている。こうした分断は単なる格差にとどまらず、相互の対立を生み社会経済財政システムを弱体化させていく。

所得格差は持つ者と持たざる者との対立を生み、持たざる者は税制で優遇される者を批判し、持つ者は弱者が受ける社会保障のモラルハザードを批判する。地域格差は都市と地方の対立を生み、地方は都市のヒト・モノ・カネの集中を批判し、都市は政府による地方優遇策をムダと批判する。世代格差は高齢者と子育て世代の対立を生み、高齢者は少子化・教育対策に抵抗感を覚え、子育て世代は高齢者の福祉や医療の拡大を過剰だと批判する。

社会経済財政システムは、人々の相互の結びつきで機能しうるものであり、対立の先鋭化はその機能不全を高めるだけである。翻って、近年の地財計画、地方交付税制度をみても地方間の分断を生み出す構造が見て取れる。すなわち、地財計画において地域経済基盤強化・雇用等対策費やまち・ひと・しごと創生事業費のような包括経費をつかみで計上し、これで拡充した地方交付税を地域活性化や行革の努力に応じて地方に配分する。国の政策に従順で、かつ、他の自治体を蹴落と

した自治体が交付税を有利に獲得するのである。しかし、ここで地方交付税制度の原点に立ち返るべきである。地方交付税法の第2条の1では地方交付税を「地方団体がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように国が交付する税」であるとし、同条の6では「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」として交付税を算定するとしている。

つまり、普通の自治体が通常の行政を行うことができるように財源保障するのが制度の目的であり、特定の自治体の特別な取組を算定するものではない。その点ではトップランナー方式のような算定基準は法律違反である。

地財計画や地方交付税の本来の目的は、まさに自治体間の財政的分断を断ち切ることであり、競争や対立を促すことではないことを再確認する必要がある。

地方六団体は今年度も「一般財源総額確保」を評価しているが、分断を内包した今日の財源保障についてより慎重になるべきである。

参考文献

井手英策 他『分断社会を終わらせろ』だれもが受益者』という財政戦略』筑摩書房、2016年

菅原敏夫「2016年度地方財政計画と自治体財政」『埼玉自治研 2016年3月号』

其田茂樹「2016年度地方財政計画と地方財政」『月刊自治研 2016年2月号』

就任の挨拶

主任研究員 栗田 英俊

このたびは人事異動により、津市から三重県地方自治研究センターに派遣され、地方自治の現状に正面から向き合うことができる貴重な機会をいただいたことを、大変光栄に感じております。

自分は採用以来、積極的に市民活動に参加しており、多くの方と出会う機会に恵まれ、様々なご意見を聞かせていただいています。どなたも地域を愛し、熱い想いを語ってくれます。

さて、平成の大合併と呼ばれる時代から十年ほどが経過し、これまではそれぞれの自治体が新たな公共の形を模索した期間であったと感じています。そして、今後は取り残された課題解決に向け取り組む時代を迎えようとしています。

当センターの設立以来、諸先輩方が記録されてきた膨大な報告書からは、そのわずかでも課題解決の足掛かりとなればという想いが感じ取れます。

自分もよりよい地域づくりのため、微力ではありますが地方自治の一助となるよう研究活動に取り組んでいきたいと思っておりますので、皆様のご指導ご鞭撻を賜りますようよろしくお願い申し上げます。