

## 地方単独ソフトと地方財政計画

星野 菜穂子<sup>†</sup>

### はじめに

地方単独事業ソフト（以下、単独ソフト）は、投資的経費（単独）に比べ研究は十分といえず、日本の地方財政システムにおける位置づけは重要な論点といえる。これまで単独ソフトについては、主に実態面から検討を進めてきた<sup>(1)</sup>。他方、これを財源保障の観点から検討することも重要な課題である。実際、国の基準で対応できない地方団体の普遍的なニーズ、対人社会サービスに対して、それを賄う財源確保策を提言した報告書もある<sup>(2)</sup>。背景にはこのような行政サービスに対する地方財政計画の財源保障への問題意識があると考えられる。

本稿では、単独ソフトの財源保障の観点から、まずは現状の単独ソフトの地方財政計画（以下、地財計画）上の位置づけを確認することを課題とする。具体的には、地財計画上に計上されている単独ソフトに相当する歳出、すなわち一般行政経費（国庫補助負担金を伴わないもの）（以下、一行単独）と実質的に単独ソフトとみなすことのできる歳出の特定費目<sup>(3)</sup>を地財計画上の単独ソフトと定義し、その内容と推移に注目する。さらにそれらの一般財源総額確保との関係に着目しながら、単独ソフトの地方財政システムにおける位置づけについて考察を加える。

先行研究は、制度解説以外のものでは、中島（2013）が「分権の実態」を把握する観点から、地方財政計画上の「自由度」の高い経費として80年代後半以降の一般行政経費単独

---

<sup>†</sup> 本稿は筆者の個人的意見にもとづくものであり所属する組織の見解を示すものではない。

(1) 星野（2020）では単独ソフトの統計上の整理を行い、星野（2021 a）は、県を事例に単独ソフトがどのように運用されているか実態を分析し、単独ソフトとしての県の市町村補助にも注目している。また星野（2021 b）では市町村の単独ソフトの実態調査・分析を行い、財源措置の異なることによる留保財源率の影響の違いについての示唆を得た。

(2) 全日本自治団体労働組合（自治労）（2017）、全国市長会（2018）など。

(3) 枠計上経費とされることもあるが、本稿では特定費目とした。

分の推移を検証している。その結果、90年代後半には財政構造改革の影響を受けて、社会福祉関連経費増嵩のなかで地域づくり推進の経費等が縮小し、単独事業のための財源が縮小したと指摘している。本稿は主に2000年代後半以降を対象とすることから一行単独に実質的な単独ソフトを加えるほか、一般財源総額との関係を考察することでも先行研究との違いがある。

構成は、1節で地方財政計画の役割を確認し、2節で地方財政計画の歳出を、全体動向および単独ソフトの動向について確認する。また、財政制度等審議会における地財計画上の単独ソフトに係る主張を概観する。3節は一般財源総額の動向と単独ソフトの関係をみた上で、最後に地財計画上の単独ソフトについて考察する。

## 1 地方財政計画の役割

地方財政計画の役割は、①地方団体が標準的な行政水準を確保できるよう地方財源を保障、②国家財政・国民経済等との整合性の確保、国の毎年度の予算編成を受けて、予算に盛り込まれた施策を具体化するとともに、地方財政との調整を図る、③地方団体の毎年度の財政運営の指針、と記されている<sup>(4)</sup>。

その役割については、以下、黒田（2018）からもみておく。同著によれば、地方財政計画は「交付税法に基づく歳入歳出総額の見込みであり、地方税収入を補完する交付税総額を確保する観点から、租税で賄う一般会計等のベースで策定されるもの」である（p.29）。「一般財源総額は、地方財政計画に計上される歳出の総額で決まり」、これは「言い換えると、「標準的な歳出」をどのように設定するかで、一般財源総額の水準が決まるということ」である（p.21）。

地方団体の財政運営に一定の自由度を確保するためには、それに見合った「標準的な歳出」をできる限り計上して、一般財源総額を確保すべきとの主張となる。一方、極めて厳しい財政状況にある国の財政当局の立場からは「標準的な歳出」もできるだけ限定的に解釈して計上し、一般財源総額を抑制すべきとなる（p.21）。「標準的な歳出」は、法令や国の予算において水準が定められた経費についてはそれほどの意見の相違は生じないものの、それ以外の経費については、どのような水準をもって「標準的な」経費であるかにつ

---

(4) 地方交付税制度研究会編「地方交付税のあらまし」

いては、議論が分かれる（p. 21）ともされる。

こうしたなか、単独事業の地財計画への計上については具体的に次のような考え方が示されている。標準的な歳出水準を交付税制度により財源保障するということが地方財政計画の目的である。そのため、「歳出の見積もりにおいては、国で定められる行政水準を超えないことが前提」となるが、「単独事業については、決算の動向も踏まえながら、国の経済政策や予算編成方針とも整合性をとりつつ計上」される（p. 38）。

単独事業の内訳をみると、国が法令で義務づけているもの、実施体制の標準などを定めているものが多くある。また補助対象であったものを一般財源化したものもある。これらについて国の財政状況を理由に計画への計上額を削減することは、サービスを提供する現場に混乱をもたらすことになる（p. 39）。このほか、地方団体が独自に実施する子育て支援策、健康づくり、地域振興等の事業もある。地方団体が必要に応じて様々に実施している単独事業については、「その内容、優先順位等は、地方議会のチェックを経た予算に計上され、実施されるもの」であり「その内容を国が改めてチェックするということは、地方団体における選挙で選ばれた首長と議会による意思決定の仕組みに信頼を置かないということ」となり、「これらを踏まえて、現在の地方財政計画においては、単独事業は、個々の事業の積上げにより計上するのではなく、総額ベースでの決算と計画の比較分析も踏まえ、いわば「枠」として計上するという方式」（p. 40）としている。

また地方団体が独自の事業を行う上では、自助努力で超過課税等を行って財源を確保すべきとの指摘については、「財政的に余裕のない地方団体は担税力が弱く、「そのような対応が担税力の弱い地域の住民負担増をもたらす（略）地方が疲弊することになったために現在の財政調整制度が発達してきたという歴史的経緯も思い返す必要」があるとしている（p. 43）。

以上のように、いわゆる単独ソフトについて、地財計画に計上する必要性が述べられているが、国庫補助事業の地方負担分の計上については議論の余地は少ないものの、地方のいわば裁量的経費について地財計画上の「標準的な」経費とするのは相対的に難しいことが示唆されるものとなっている。

## 2 地方財政計画歳出と単独ソフト

### 2.1 全体動向

次に、地財計画歳出の全体動向を確認しておく。1990年代以降、中長期でその推移をみたのが図表1-1である。歳出全体は、2000年代以降、90年代に比べ伸びが停滞していたが、2014年度以降は消費税率の引き上げもあり緩やかに拡大している。歳出内訳は、投資的経費が減少傾向のなかで社会保障関係経費増大を反映して一般行政経費、とくに一般行政経費（国庫補助負担金等を伴うもの、以下、補助）の増加が顕著である。他方、一行単独はほとんど増加がみられず、2000年代以降は人件費や公債費の伸びもみられていない。

近年の動向は、地財計画の地方費の前年度増減額でみると（図表1-2）より明確である。一般行政経費（補助）は一貫して増額を続けており、歳出全体額の減額が続く2013年度までの間は、給与関係経費と投資的経費の減で賄われていた。2014年度以降、歳出全体額が増額する間は、景気拡大による地方税収増を受けて水準超経費の増額もあるが、それまでの投資的経費減が増に転じ、給与関係経費の減額幅も縮小するなか、一般行政経費（補助）の増額は公債費減によって賄われている構図となっている。社会保障関係経費増大を反映して、一般行政経費（補助）が増額しつづけるなか、90年代のように歳出全体が増大する環境にない下では、他の経費の抑制により経費増が賄われている。また特定費目については（同表①～⑩）、歳出特別枠として計上されたものもあれば一般行政経費における特定費目もあるが、年度により増減を繰り返しつつ水準を維持している。

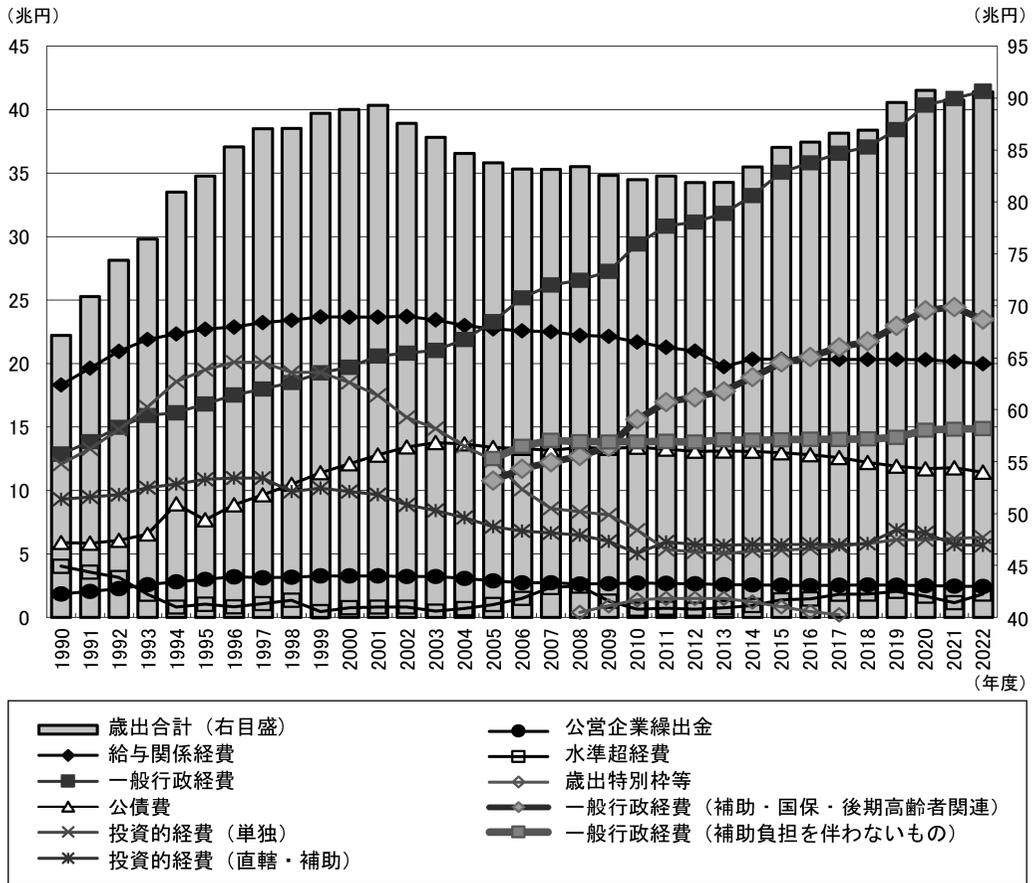
### 2.2 一般行政経費

#### 2.2.1 概要

一般行政経費については、従前より「国庫補助負担金等を伴うもの」「国庫補助負担金を伴わないもの」という区分が行われている。後者がいわば単独ソフトに相当する。

一行単独は<sup>(5)</sup>、内部管理的経費や社会福祉関係経費、私学の経常費助成、国土保全対策に要する経費、国際化推進対策、環境保全対策、中小企業等に対する貸付金等地方団体が独自の立場で行う一般行政事務費が計上されるが、その算定は包括的に行われている。国庫補助負担金の一般財源化に伴い、従前の地方負担額をあわせた所要経費が計上される。また2005年度からは、三位一体改革の国庫補助負担金改革のうち、一般財源化されることになった国民健康保険の保険基盤安定制度（保険料軽減分）、新たに創設された都道府県財政調整交付金、国保財政安定化支援事業について新たに「国民健康保

図表 1-1 地方財政計画（通常収支分）歳出の推移



(出所) 総務省「地方財政計画」各年度より作成。

(5) 以下の説明は石原 (2016) 。

図表 1-2 地方財政計画地方費の前年度増減額の推移

(単位：億円)

(年度)	平20 2008	平21 2009	平22 2010	平23 2011	平24 2012	平25 2013	平26 2014	平27 2015	平28 2016	平29 2017	平30 2018	平31 2019	令2 2020	令3 2021	令4 2022
歳出増減額の合計	3,351	△7,968	△16,473	△9,742	△2,433	△468	7,730	13,465	3,326	5,291	1,636	16,210	6,321	△4,976	6,606
給与関係経費	△3,177	△490	△3,857	△3,891	△2,840	△11,576	5,480	△18	△67	△42	△44	227	△457	△1,261	△1,744
一般行政経費	3,069	4,770	4,468	5,596	6,388	1,932	9,556	12,351	5,847	4,352	4,393	7,355	14,001	5,017	4,025
国庫補助負担金を伴うもの	2,776	4,853	4,171	4,869	4,547	3,180	5,676	5,470	3,019	4,498	4,008	6,169	6,762	2,200	3,578
国庫補助負担金を伴わないもの	△1,100	△125	0	316	△506	1,898	△457	428	410	△161	401	1,190	3,006	786	371
国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費	1,393	42	297	411	2,347	△146	537	△47	△82	15	△16	△204	33	31	76
①地方再生対策費	4,000			△1,000											
②地域雇用創出推進費		5,000	△5,000												
③地域活性化・雇用等臨時特別費			9,850												
④地域活性化・雇用等対策費				2,150											
⑤地域経済基盤等強化・雇用等対策費					△50		△3,000	△3,500	△4,000	△2,500	△1,950				
⑥地域の元気創造事業費							3,500	△3,500							
⑦まち・ひと・しごと創生事業費								10,000							
⑧重点課題対応分									2,500				200	△2,700	
⑨地域社会再生事業費														4,200	
⑩地域デジタル社会推進費															2,000
公債費	2,300	△841	1,070	△1,602	△1,633	288	△333	△1,233	△1,461	△2,149	△3,838	△2,976	△2,109	820	△3,540
維持補修費	△86	△2	△15	△51	55	222	468	1,244	597	423	458	412	978	225	254
投資的経費	△2,856	△4,981	△17,022	△11,550	△3,376	△2,047	1,450	336	1,964	1,494	1,989	9,482	△2,140	△3,965	692
公営企業繰出金	△897	276	333	△94	△277	△837	△141	△215	△254	113	328	△190	△452	△512	△81
水準超経費	1,000	△11,700	△6,300	700	△700	1,000	1,800	4,500	700	3,600	300	1,900	△3,500	△5,300	7,000
水準超経費を除く歳出増減額	2,351	3,732	△10,173	△10,442	△1,733	△1,468	5,930	8,965	2,626	1,691	1,336	14,310	9,821	324	△394

(出所) 総務省「地方財政計画」各年度より作成。

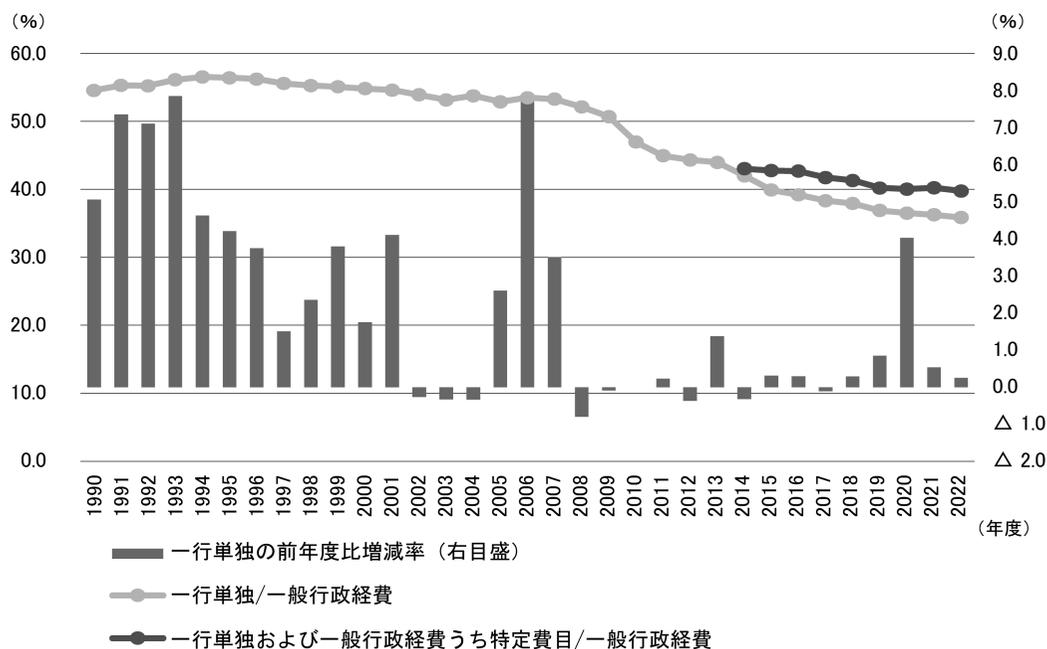
「関関係事業費」の区分が設けられ、所要額が計上されることになった。2008年度からは名称が「国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費」に変更され、後期高齢者医療制度の保険基盤安定制度（保険料軽減分）の所要額が計上されている。

このほか、一般行政経費には、2014年度「地域の元気創造事業費」、2015年度以降「まち・ひと・しごと創生事業費」、2020年度以降「地域社会再生事業費」、2021年度以降「地域デジタル社会推進費」（図表1-2の⑥～⑩、重点課題対応分は後に一行単独に統合）も加わることになったが、これらは次項（2.3）で詳述する。

### 2.2.2 一行単独の推移と内容

図表2は、1990年代以降の一行単独の推移を、前年度比増減率および一般行政経費に占める割合でみたものである。全体的にみると、90年代に比べ2000年代に入ると、2005～2007年度や2020年度を例外として伸び率は低調である。地財計画の歳出全体の伸びも反映されているといえる（図表1-1）。2000年代以降の一行単独に関しては、前半についてはその動向に影響を与えたと考えられる政府方針等に言及し、後半以降は、具体的に一行単独の内訳をみていくことにする。

図表2 一行単独増減率および一般行政経費に占める割合の推移



(出所) 地方財務協会『改正地方財政詳解』各年度より作成。

## (1) 基本方針と一行単独

### ① 一行単独水準の抑制

一行単独の動向には以下のような政府方針も影響を与えたと考えられる。まず小泉政権下の経済財政運営と構造改革に関する基本方針（以下、基本方針）2002では、三位一体改革の検討が言及され、改革案は今後1年以内を目途にとりまとめることとされた。また地方における約14兆円の財源不足について、歳出削減や地方税の充実によりできるだけ早期に解消し、その後は交付税による財源保障に依存せず、真の地方財政の自立を目指すこととされた。

続く基本方針2003において、「国の歳出の徹底的な見直しと歩調を合わせつつ、（中略）、地方財政計画の歳出を徹底的に見直す」「これにより、地方交付税総額を抑制し、財源保障機能を縮小していく」とされる。さらに具体的に、国庫補助負担金の廃止、縮減による補助事業の抑制、地方財政計画計上人員を4万人以上純減、投資的経費（単独）を平成2～3年度の水準を目安に抑制、一般行政経費等（単独）を現在の水準以下に抑制、することが示されている（下線、筆者）。同様に、基本

方針2006においても、「地方単独事業については、「選択と集中」の視点に立って、国の取組と歩調を合わせ、過去5年間の改革努力（5年間で▲5兆円超）を基本的に継続することとするが、地域の実情に配慮し、今後5年間については、地方単独事業全体として現在の水準以下に抑制することとし、投資的経費は国の公共事業と同じ改革努力を行い、一般行政経費は2006年度と同程度の水準とする」（下線、筆者）とされた。

このように基本方針において、地方財政計画歳出見直しの観点から、一行単独の抑制が明示されている。

## ② 計画と決算の乖離

他方、基本方針2005では、地方財政計画の透明性・予見可能性を高めるために、「地方財政計画の計画と決算の乖離の是正を図り、重点強化期間内に解消の目途をつけるよう努める。このため、おおむね今後1年以内を目途に、経済財政諮問会議において解消に向けての選択肢、方法等について、議論し、整理する」（下線、筆者）とし、計画と決算の乖離是正が目指される。

この是正に関しては、ハードからソフトへと政策転換を進める地方の実情に応じ、投資的経費（単独）を減額し、一行単独を増額することにより、地方財政計画と決算の一体的乖離是正が図られることとなった<sup>(6)</sup>。2005年度以降の3年間で1兆9,500億円規模の投資的経費（単独）に係る決算乖離解消が行われ、2005～2007年度の一行単独増はこうした一体的乖離是正の影響を受けている。

## ③ 三位一体改革に伴う国庫補助負担金の一般財源化

三位一体改革に伴う国庫補助負担金の一般財源化については、2004年度は、通常分の一行単独とは別に「国庫補助負担金を伴わないもの（一般財源化分）」を計上することで対応された。従前の一般行政経費の「国庫補助負担金等を伴うもの」

「国庫補助負担金を伴わないもの」という区分において、一般財源化分を後者に含ませると「三位一体の改革」における交付税改革の位置づけでは一般行政経費（単独）については前年度以下の水準に抑制することとされていることから、一般

---

(6) 2005年度には投資的経費（単独）を7,000億円（一般財源ベースで3,500億円）減額する一方、一行単独を3,500億円増額している。2006年度は投資的経費（単独）2兆円（一般財源ベースで1兆円）減額、一行単独1兆円増額、2007年度は6,000億円増額。この乖離是正分の地方財源不足分は、他の財源不足と同様、国と地方で折半され、2005年度は全額臨時財政対策債、その後5年で段階的に通常の財源不足の補填措置に移行することとされた。

財源化されたものをいきなり削減するか、あるいは、従前より計上されてきた一般行政経費（単独）を大きく削減することが必要となり、いずれにしても適当なものではない<sup>(7)</sup>と判断されたためである。2006年度以降は「国庫補助負担金を伴わないもの」に一本化され組替え作業が行われるなど、技術的な対応がなされたが、基本方針の一行単独抑制指針の影響が表れたものといえる。

以上の①基本方針による一行単独水準の抑制、②計画と決算の乖離是正、③国庫補助負担金の一般財源化は、いずれも一行単独の計上に影響を与えたものである。ただしその方向は異なる。基本方針は一行単独の抑制に影響を与えたと考えられるが、一行単独には一般財源化等の経費計上も求められるなか、国の財政状況を理由に一律に水準抑制していく考え方は限界のあることも示唆される。

## (2) 一行単独の内容

次に、一行単独の内容について『改正地方財政詳解』や『地方財政』の記述をもとにみていくことにする。一行単独には「社会保障、教育、治安、防災、環境対策、産業振興等」「追加財政需要」「特定行政経費（国と協調経費）」「地方税等の減収分（震災関連）見合い歳出」の内訳区分がある<sup>(8)</sup>。規模で見れば「社会保障、教育、治安、防災、環境対策、産業振興等」がほとんどを占める（**図表3**）。その内訳については、確認される限り、2005年度までは「社会保障、教育、治安、防災、環境対策、産業振興等」の各項目別の計画額についても一覧表で公表されていたが、それ以降は**図表3**のような合算表記となり公表内容は簡素になっている<sup>(9)</sup>。

---

(7) 『地方財政』、2004年3月、p.77

(8) 2022年度地方財政計画時点。「追加財政需要」は現年発生災害等年度途中における追加財政需要の発生に備えるための経費、「特定行政経費（国と協調経費）」は国と協調して行う独立行政法人、基金等に対する出資金・貸付金・補助金等、「地方税等の減収分（震災関連）見合い歳出」は震災復興特別交付税により別枠で措置することとしている地方税等の減収分（震災関連）見合い歳出である。

(9) 2005年度までは産業振興等の代わりに、地域活性化・都市再生事業と情報化・科学技術振興対策の項目になっている。当時のおおよその構成比は社会保障が全体（貸付金、追加財政需要、特定行政経費を除く）の5割を超え、地域活性化・都市再生事業が1割程度であった。また教育の主要な内容は、私学振興対策であった。2000年代以降、1) 社会保障、地域活性化等の個別経費が増大するなかで、その他経費等が抑えられ財源の重点化を図ることで全体額が抑えられている、2) 各項目は、社会保障であれば子ども・子育て応援プランや、介護保険制度支援対策、地域活性化には市町村合併推進事業など、国の施策が反映されたものとなっている。なお2010年度までは主要な増加経費についての記述がみられた。

同表で2007年度以降の状況をみれば、年々の変動はあるが「社会保障、教育、治安、防災、環境対策、産業振興等」が増加傾向にあるのに対して、他項目の減少によって財源の重点化が図られ全体額が抑えられている。「追加財政需要」も財政制度等審議会からは国の予備費との比較で渡し切りとの批判があるが、計上額は減少している。

『改正地方財政詳解』『地方財政』の記述にもとづき内容をみると（一行単独の内容一覧（図表4）で記載）、一行単独には1）国庫補助負担金の一般財源化の経費が含まれている、2）社会保障・税一体改革における社会保障充実や人づくり革命の単独分が含まれている、3）前年度比増額幅の大きい年度は、重点課題対応分の統合等もあるが、社会保障改革や人づくり革命にともなう地方単独事業の増分によるところが大きい、こと等が確認される。また2020年度には会計年度任用職員制度施行の増額

図表3 一般行政経費（国庫補助負担を伴わないもの）の内訳推移

(年度)	(単位：億円)							
	平19 2007	平20 2008	平21 2009	平22 2010	平23 2011	平24 2012	平25 2013	平26 2014
1 社会保障、教育、治安、防災、 環境対策、産業振興等	118,784	117,569	119,752	129,835	131,259	132,136	134,669	133,914
2 追加財政需要	5,700	5,700	5,700	5,700	4,700	4,700	4,700	4,200
3 特定行政経費（国と協調経費）	3,324	3,492	3,207	2,750	2,642	2,530	1,519	2,341
4 平15～18一般財源化	11,702	11,649	9,626					
5 地方税等の減収分（震災関連） 見合い歳出						△ 1,271	△ 895	△ 919
合計	139,510	138,410	138,285	138,285	138,601	138,095	139,993	139,536
前年度比（1 社会保障等）	4,889	△ 1,215	2,183	10,083	1,424	877	2,533	△ 755
前年度比（合計）	4,725	△ 1,100	△ 125	0	316	△ 506	1,898	△ 457
	平27 2015	平28 2016	平29 2017	平30 2018	平31 2019	令2 2020	令3 2021	令4 2022
1 社会保障、教育、治安、防災、 環境対策、産業振興等	134,637	134,714	134,709	135,124	136,262	142,613	143,127	143,399
2 追加財政需要	4,200	4,200	4,200	4,200	4,200	4,200	4,200	4,200
3 特定行政経費（国と協調経費）	1,857	1,821	1,693	1,693	1,698	1,541	1,421	1,436
4 平15～18一般財源化								
5 地方税等の減収分（震災関連） 見合い歳出	△ 730	△ 361	△ 389	△ 403	△ 356	△ 394	△ 452	△ 368
合計	139,964	140,374	140,213	140,614	141,804	147,510	148,296	148,667
前年度比（1 社会保障等）	723	77	△ 5	415	1,138	5,901	964	272
前年度比（合計）	428	410	△ 161	401	1,190	5,706	786	371
重点化分を加えた合計		142,874	142,713	143,114	144,504			

(注) 2015年度までは「社会保障、教育、治安、防災、環境対策、産業振興等」と「貸付金」が分かかれていたが、2016年度以降に合算し「社会保障、教育、治安、防災、環境対策、産業振興等」とした。

(出所) 地方財務協会『改正地方財政詳解』各年度より作成。

経費も含まれている。図表2では2020年度に高い伸びがみられるが、会計年度任用職員制度のほか幼児教育無償化や重点課題対応分の統合、森林環境譲与税を財源とする経費増などが反映されていたことがわかる。

このように一行単独は「地域において必要な行政課題に対して適切に対処するための経常的経費の単独事業分」とされ、「地方団体の独自の判断により実施する施策」<sup>(10)</sup>とされながらも、近年は、国の社会保障政策や会計年度任用職員制度等のような制度変更に影響を受けた経費も含まれており、地方団体にとっては義務付けのあるものも多く自由度の高い経費ばかりではないことがわかる。

図表4 一行単独の内容一覧

2007年度 前年度差（以下同） +4,725億円	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成19年度においては、投資的経費（単独）との一体的な分離は正分として6,000億円増額計上。前年度比+3.5%のうち、これを除くと△0.9%。</li> <li>地方団体の自助努力を促す観点から既定の行政経費を縮減する一方、地域において必要な行政課題に対して適切に対処するため、活力ある地方を創るための施策に財源の重点配分を図ることとしている。</li> </ul>
2008 △1,100億円	<ul style="list-style-type: none"> <li>一行単独においては「基本方針2006」に沿って既定の経費の縮減を図る一方、地域において必要な行政課題に対して財源の重点的配分。</li> <li>投資的経費と経常的経費の一体的な分離は正は平成19年度までで平成20年度は行われていない。</li> <li>社会保障・教育・治安・防災・環境対策・地域活性化等の主な増加経費は、①私学振興対策に要する経費5215億円、高校以下の私立学校に対する助成の地方費に相当する歳出を単独分として計上、②「特別支援教育の充実」は360億円（特別支援教育支援員配置増）、③地域の医師不足等について医師確保に要する経費106億円、④平成20年度から実施の後期高齢者医療制度の施行準備に要する経費170億円、⑤「子育て支援事業」について730億円（児童虐待防止対策の重点的な取組、妊産婦健診費用の助成、地域における子育て力の強化、少子化対策推進本部の設置等、地方団体が地域の実情に応じて実施する総合的な少子化対策事業に要する経費）、⑥平成20年度から開始する「子ども農山漁村交流プロジェクト」の推進のため、国においてモデル事業を実施することとしているが、地方団体が地域の実情に応じて実施する、事業の推進体制及び受入体制の整備並びに宿泊体験活動に要する経費25億円、⑦いわゆるニート等の若者の就労支援等を行う「地域若者サポートステーション」について、地方団体が地域の実情に応じて実施する取組に要する経費12億円。</li> </ul>
2009 △125億円	<ul style="list-style-type: none"> <li>「基本方針2006」の抑制方針を踏まえ、既定の経費の縮減を図る一方、地域の元気回復に向けて地方が自主的・主体的に取り組む地域活性化施策、定住圏自立構想の推進、医療・少子化対策等に財源の重点配分を図ることとしている。</li> <li>三位一体改革による国庫補助負担金の一般財源化経費の計上（公立保育所</li> </ul>

(10) 『地方財政』、2008年3月、p. 63

	<p>運営費のうち保育士人件費の一部は給与関係経費に移し替え)。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・主な増加経費は、①「集約とネットワーク」の考え方にもとづき、定住自立圏の取組に要する経費の計上50億円、②私学振興対策に要する経費5321億円(助成単価増の反映、私立高等学校生徒授業料軽減費補助金に要する経費)の計上、③「消費者行政推進基本計画」等を踏まえ、消費者行政の充実に要する経費180億円、④教材整備緊急3ヵ年計画に基づき、教材の更新に必要な経費等、「IT新改革戦略」にもとづくパソコン整備等の必要諸経費2,516億円、⑤特別支援教育支援員配置に必要な経費387億円、⑥「認定こども園」整備促進のための経費18億円、⑦地域医療提供体制確立のための医師確保対策等の推進に要する経費234億円、⑧「子どもと家族を応援する日本」重点戦略等を踏まえ、地方公共団体が地域の実情に応じて実施する少子化対策等に要する諸経費860億円、⑨新型インフルエンザ対策として130億円計上。</li> </ul>
2010 横ばい	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方団体の自助努力を促す観点から既定の行政経費を縮減する一方、地域主権の確立に向けて地方が自主的・主体的に取り組む地域活性化施策等に財源の重点配分を図ることとしている。</li> <li>・三位一体改革の国庫補助負担金改革の一般財源化経費の計上(保育士人件費は前年度に続き移し替え)。</li> <li>・主な増加経費は、①定住自立圏構想に関する経費100億円、②私学振興対策に要する経費5,392億円、③特別支援教育支援員配置に必要な経費435億円、④外国人住民を住民基本台帳法の適用対象に加えるための経費333億円、⑤地域医療提供体制確立のための医師確保対策等の推進に要する経費268億円。</li> </ul>
2011 +316億円	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方団体における行政改革の状況等を踏まえ行政経費の縮減を行う一方、社会保障関係費の増加を適切に反映した計上を行うことにより、財源の重点配分を図る。</li> </ul>
2012 △506億円	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会保障関係費の自然増を増額計上する一方、社会保障関係費を除くその他経費について、財政運営戦略を踏まえ国の歳出の取組と基調を合わせて取り組む観点から、平成24年度予算の概算要求基準を踏まえて減額。</li> <li>・うち315億円は、年少扶養控除の廃止等に伴う地方増収分の取扱いとして、以下の国庫補助負担金について一般財源化を実現することとしている。 ア子育て支援交付金(次世代育成支援対策推進事業の一部、地方独自の子育て支援推進事業及び子育て支援環境整備事業に限る)93億円 イ地域子育て創生事業(地方独自の事業へ補助)124億円 ウ子ども手当事務取扱交付金98億円。</li> <li>・震災復興特別交付税により別枠で措置する地方税等の減収分(震災関連)見合い歳出を減額。</li> </ul>
2013 +1,898億円	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会保障関係費の自然増を増額計上する一方、地方団体における行政改革の状況等を踏まえ行政経費の縮減。</li> <li>・うち886億円については、住民税の年少扶養控除等の廃止等による追加増収分等の取扱いとして、以下の国庫補助負担金について一般財源化を実施。 ア子宮頸がん等ワクチン接種緊急促進臨時特例交付金522億円 イ妊婦健康検査臨時特例交付金364億円</li> </ul>
2014 △457億円	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方団体における行政改革の状況等を踏まえ行政経費の縮減を行う一方、社会保障関係費の増加を適切に反映した計上を行うこととしている。</li> </ul>
2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会保障の充実分等を適切に反映した計上を行うことにより、財源の重点的</li> </ul>

+428億円	配分を図ることとしている。
2016 +410億円	社会保障の充実分等を適切に反映した計上を行うことにより、財源の重点的配分を図ることとしている。
2017 △161億円	社会保障の充実分等を適切に反映した計上を行うことにより、財源の重点的配分を図ることとしている。
2018 +401億円	・障害児保育の充実に係る経費（+400億円）を計上するなど社会保障関係費の増等を適切に反映した計上を行うことにより、財源の重点的配分を図ることとしている。
2019 +1,190億円	・平成31年度10月から実施される予定の幼児教育の無償化について、公立保育所の無償化に係る地方負担分（766億円）を新たに計上するなど、社会保障関係費の増等を適切に反映した計上を行うことにより財源の重点配分を図ることとしている。
2020 +5,706億円	・幼児教育の無償化等の社会保障関係費の増や会計年度任用職員制度の施行に伴う経費の増加（1,690億円）、森林環境譲与税を財源として実施する森林整備等に係る経費の増等のほか、重点課題対応分を統合したことを反映して計上を行うことにより、財源の重点的配分を図ることとしている。
2021 +786億円	・社会保障関係費の増加や会計年度任用職員制度の平年度化に伴う経費の増加等を適切に反映した計上を行うことにより、財源の重点的配分を図る。
2022 +371億円	・社会保障関係費の増加や森林環境譲与税を財源として実施する森林整備等に係る経費の増加等を適切に反映した計上を行うことにより、財源の重点的配分を図る。

（出所） 地方財務協会『改正地方財政詳解』『地方財政』各年度より筆者作成。

## 2.3 特定費目

一般行政経費に計上される特定費目については2.2.1でも言及したが、地財計画上に計上される特定費目は歳出特別枠等も含めると、**図表1-2**の①～⑩に相当する。改めてこれらの具体的な計上額を示すと**図表5**のとおりである。特定費目は一行単独に比べれば、多くともその13%程度であり、単独ソフトの中心は一行単独である。しかしながら、地財計画上に計上される地方単独ソフトが、一行単独と特定費目の双方の計上となっていることが、現状、地財計画の特徴といえる。

各事業がどのような目的や内容をもつのか、『改正地方財政詳解』および『地方財政』の記述を抜粋したのが以下の一覧（特定費目の内容一覧）である。なお財源との関係については節を改めて後述する。

図表5 地方財政計画上の特定費目の計上額の推移

(単位：億円)

(年度)	2008 平成20	2009 平成21	2010 平成22	2011 平成23	2012 平成24	2013 平成25	2014 平成26	2015 平成27	2016 平成28	2017 平成29	2018 平成30	2019 平成31	2020 令2	2021 令3	2022 令4
一般行政経費(国庫補助を伴わない)	138,410	138,285	138,285	138,601	138,095	139,993	139,536	139,964	142,874	142,713	143,114	144,504	147,510	148,296	148,667
特定費目合計	4,000	9,000	13,850	15,000	14,950	14,950	15,450	18,450	16,950	14,450	12,500	12,700	14,200	16,200	16,200
① 地方再生対策費	4,000	4,000	4,000	3,000											
② 地域雇用創出推進費		5,000													
③ 地域活性化・雇用等臨時特別費			9,850												
④ 地域活性化・雇用等対策費				12,000											
⑤ 地域経済基盤強化・雇用等対策費					14,950	14,950	11,950	8,450	4,450	1,950					
⑥ 地域の元気創造事業費							3,500								
⑦ まち・ひと・しごと創生事業費								10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000
⑧ 重点課題対応分									2,500	2,500	2,500	2,700			
⑨ 地域社会再生事業費													4,200	4,200	4,200
⑩ 地域デジタル社会推進費														2,000	2,000
前年度差															
一般行政経費(国庫補助を伴わない)	△1,100	△125	0	316	△506	1,898	△457	428	410	△161	401	1,190	5,706	786	371
特定費目合計	-	5,000	4,850	1,150	△50	0	500	3,000	△1,500	△2,500	△1,950	200	1,500	2,000	0

(注) シャドウは歳出特別枠。

(出所) 総務省「地方財政計画」

### 特定費目の内容一覧

#### ① 地方再生対策費(2008～2010年度4,000億円、2011年度3,000億円)

2008年度「地方再生対策費」創設には、次のような背景があった。三位一体の改革における交付税等の抑制が結果として急激であったこともあり、特に財政力の弱い地方団体を中心として、厳しい財政運営を強いられている。こうした財政力格差の問題に対してきめ細かく対処することが必要であるとの認識の下、特に財政状況の厳しい地域の財源の充実・確保が必要があると考えたところである<sup>(11)</sup>。

喫緊の課題である地方の再生に向けた総合的な戦略と連携した地方税財政上の対応として、「地方と都市の共生」の考え方の下、地方税の偏在是正により生じる財源を活用して、地方財政計画の歳出に、地方が自主的・主体的に取り組む地域活性化施策に必要な特別枠「地方再生対策費」を創設している。「地方再生対策費」は、平成19年11月8日の経済財政諮問会議において増田総務大臣から提案された「地方と都市の共生」プログラムを具体化するものである。「地方再生対策費」は、財政健全化方針を維持しつつ必要な歳出を計上するための工夫として、地方税の偏在是正により生じる財源を活用することとしている。すなわち、地方税の偏在是正により生じる財源を活用すれば、東京都等の不交付団体の歳出が減少して他の団体の歳出に振り替わるものであり、地方全体の歳出は増加せず、また、プライマリーバランスの改善にもマイナスの影響を与えない<sup>(12)</sup>。「地方再生対策費」は2011年度まで継続している。

(11) 『地方財政』、2008年3月、p. 36

(12) 『地方財政』、2008年3月、p. 68

② 地域雇用創出推進費（2009年度5,000億円）

2009年度「地域雇用創出推進費」は、「生活防衛のための緊急対策に基づき、麻生総理の指示を踏まえ、既定の加算とは別枠で地方交付税を1兆円増額するとともに、これにあわせて、地方財政計画の歳出に地方公共団体が雇用創出等を図るとともに、「生活者の暮らしの安心」や「地方の底力の発揮」に向けた事業を実施するために必要な経費として1兆円を追加計上することとした<sup>(13)</sup>。増額される1兆円のうち、5,000億円は特別枠「地域雇用創出推進費」として新たに計上されている。これは地方交付税の算定を通じて雇用情勢や経済・財政状況の厳しい地域に重点的に配分されることになっている。

③ 地域活性化・雇用等臨時特例費（2010年度9,850億円）

2010年度、「コンクリートから人へ」という国の予算の基本的な方向性を踏まえ、地方財政計画においても投資的経費（単独）が大幅に減少した一方で、当面の地方単独事業等の実施に必要な経費を確保する観点から、特別枠「地域活性化・雇用等臨時特例費」9,850億円を新たに計上している<sup>(14)</sup>。なお、これに伴い、既往の「地域雇用創出推進費」は廃止となっている。

④ 地域活性化・雇用等対策費（2011年度1兆2,000億円）

前年度の「地域活性化・雇用等臨時特例費」に代えて、子どもに対する現物給付等の子育て施策、住民生活に光をそそぐ事業、地球温暖化対策暫定事業等を勘案した2,150億円を上乗せした歳出の特別枠「地域活性化・雇用等臨時特例費」が計上されている。なお同経費は3年間継続することとされており、次年度以降の計上額は、2011年度の規模を一つの基準として、各年度において総務大臣と財務大臣が協議して定めることとされている。

⑤ 地域経済基盤強化・雇用等対策費（2012、2013年度1兆4,950億円、2014年度1兆1,950億円、2015年度8,450億円、2016年度4,450億円、2017年度1,950億円）

前年度までの特別枠「地方再生対策費」及び「地域活性化・雇用等対策費」については一定の縮減を図った上で「地域経済基盤強化・雇用等対策費」に整理・統合し、歴史的円高等の地域経済を取り巻く環境が激変する中、海外競争力強化等のため、地域が実施する緊急事業に対応するための緊急枠（1,750億円）を含めて1兆4,950億円が計上されている。このように歳出特別枠の整理・統合を行ったのは、いずれも地域活性化に着目したものであり、また「提言型政策仕分け」において歳出特別枠の効率化等の指摘を受けていたこと等による。「地域経済基盤強化・雇用等対策費」は、「財政運営戦略」に基づき定める「中期財政フレーム（平成24年度～平成26年度）」

---

(13) 『改正地方財政詳解』、2009年度、p. 4

(14) 『改正地方財政詳解』、2010年度、p. 161

を踏まえ、その期間まで設けるものとされており、2013年度以降の各年度の計上額は総務大臣と財務大臣が協議して定めることとされている<sup>(15)</sup>。

2018年度には、危機対応モードから平時モードへの切替を進めるため、公共施設の老朽化対策・維持補修費のための経費や社会保障関係の地方単独事業費の増に対応した歳出を同額確保した上で廃止している<sup>(16)</sup>。

#### ⑥ 地域の元気創造事業費（2014年度3,500億円）

2013年度において給与の臨時特例対応分として計上していた「地域の元気づくり事業費」について、地方団体の取組を息長く支援する観点から、当分の間の措置として一般行政経費に「地域の元気創造事業費」として改めて計上している<sup>(17)</sup>。地域経済活性化に取り組むために必要な経費について3,500億円計上している。

#### ⑦ まち・ひと・しごと創生事業費（2015年度以降1兆円）

2014年9月に安倍総理を本部長とする「まち・ひと・しごと創生本部」が設置され、「まち・ひと・しごと創生法」が成立した。同法は人口減少に歯止めをかけるとともに、東京一極集中の是正、活力ある日本社会の維持のため、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施することを目的としている。国は「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定、都道府県及び市町村は「地方版総合戦略」の策定に努めることが盛り込まれている。国の総合戦略では、地方大学等の活性化、空き家対策、連携中枢都市圏の形成の促進等の施策とともに、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として、地方財政計画の歳出に経費を計上するとともに一般財源総額を確保することが明記された<sup>(18)</sup>。

それを受け、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、1兆円を計上している。歳出特別枠については、メリハリを効かせた歳出の重点化・効率化を図る中で見直しを行った。具体的には、地方の喫緊の課題であるまち・ひと・しごと創生及び公共施設の老朽化対策のための経費に係る歳出を重点的に確保した上で、同額を歳出特別枠から減額し、歳出特別枠は実質的に同水準を確保している<sup>(19)</sup>。

(15) 『改正地方財政詳解』、2012年度、pp. 207－208

(16) 『改正地方財政詳解』、2018年度、p. 134

(17) 『改正地方財政詳解』、2014年度、p. 81

(18) 『改正地方財政詳解』、2015年度、p. 15

(19) 『改正地方財政詳解』、2015年度、p. 24

⑧ 重点課題対応分（2016～2018年度2,500億円、2019年度2,700億円）

地域経済の基盤強化や雇用創出を図りつつ、地方創生の推進、個性と活力ある地域社会の構築、住民に身近な社会資本の整備、災害に強い安心安全なまちづくり、総合的な地域福祉施策の充実、農山漁村地域の活性化等を図ることとし、財源の重点配分を行う<sup>(20)</sup>。この一環として、地方の重点課題に取り組むために必要な経費として新たに「重点課題対応分」を2,500億円計上している。内訳は①自治体情報システム構造改革推進事業1,500億円、②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、③森林吸収源対策等の推進500億円である。2019年度、森林環境譲与税を財源として実施する森林整備等の経費200億円を新たに計上、全体で2,700億円としている<sup>(21)</sup>。重点課題対応分は、2020年度には一行単独に統合されている。

⑨ 地域社会再生事業費（2020年度以降4,200億円）

地方法人課税の偏在是正措置により生じる財源を活用して、地方団体が地域社会の維持・再生に向けた幅広い施策に自主的・主体的に取り組むため、新たに「地域社会再生事業費」4,200億円を計上している<sup>(22)</sup>。偏在是正財源の活用については、その一部を臨時財政対策債の縮減に充てるべきとの指摘もあったが、一方で、地方からは、都市と地方が支え合う持続可能な社会の構築に向けて、偏在是正財源の全額を歳出に計上し、より実効性のある措置となるよう提言がなされていた。地域社会の維持・再生に取り組む必要性が高い地方部の団体においては、近年、税収の伸び悩みなどにより一般財源の伸びが弱くなっており、こうした財政需要に対する財源を安定的に確保する必要がある<sup>(23)</sup>。これらの状況が総合的に勘案されたものである。

⑩ 地域デジタル社会推進費（2021年度、2022年度、各2,000億円）

すべての地域がデジタル化によるメリットを享受できる地域社会のデジタル化を集中的に推進するため、地方財政計画に新たな歳出として、令和3年度及び令和4年度に限り、地域デジタル社会推進費を2,000億円計上する。各地方公共団体において、地域の実情を踏まえ、デジタル社会の恩恵を高齢者など多くの住民が実感できるためのデジタル活用支援や、地域におけるデジタル人材の育成・確保、条件不利地域等におけるデジタル技術を活用したサービスの高度化などに取り組むことを期待している。

以上のように、それぞれの費目の内容はいずれも地方団体の自主性・主体性を発揮す

---

(20) 『改正地方財政詳解』、2016年度、p. 89、p. 155

(21) 『改正地方財政詳解』、2019年度、p. 136

(22) 『改正地方財政詳解』、2020年度、p. 126

(23) 『改正地方財政詳解』、2020年度、p. 59

ることを期待したものとなっているが、各費目の設置目的は偏在是正のほか、リーマン・ショックからの経済回復、地方創生、デジタル化等々、その時々々の国の重要施策を色濃く反映している。ただし義務付けがあるわけではないことから、地方団体の財政運営の観点からは、一行単独より自由度の高い経費となっているという見方も可能である。

## 2.4 財政制度等審議会建議における単独ソフトに係る主張

これまで地財計画上の単独ソフトの現状をみてきたが、ここでは、単独ソフトに限定して財政制度等審議会建議（以下、財政審建議）の主張を概観する。財政審建議においては、従前より、地方財政計画歳出適正化の観点から一行単独を問題視してきた。

これまでの主張は、以下のように要約されよう。一つには、地方財政計画上に計上される地方単独事業等の歳出は、国税と赤字国債で賄われる地方交付税によりどの水準・範囲まで保障すべきかとの観点に立って精査されるべきであり、標準を超えて地方団体が地域の実情に応じた行政サービスを提供する場合には、地方団体が課税自主権の発揮など地方の受益と負担のなかで決めていくべきというものである。もう一つは、一行単独の具体的内容や決算額についての開示が行われていないため、決算追認となっており地財計画上の適正規模の歳出計上ができないというものである。この点については、地方財政の「見える化」の取組をさらに加速化させることが急務ともしていたが、総務省が地方単独事業（ソフト）の決算額の内訳を調査・公表したことについて、「見える化」の進展にとって重要な一歩と評価できるとしている。

また計上見直しの一つとして、一行単独のうちの「追加財政需要」が国の予備費と異なり決算で精算されておらず、地方に「渡しきり」となっているため、使用実績を踏まえた計上の適正化や不用額の精算を図るよう検討する必要があるとしている。

他方、特定費目に関しては、歳出特別枠について、当時、「ここ数年については、地方財政対策の仕組みそのものが根本的にゆがめられつつある」とし、嵩上げされた地方交付税総額により「歳出特別枠がもたらす地方単独事業の肥大化にも留意する必要がある」としていた。またリーマン・ショック時の危機モードから平時モードへの切替が進むなかで、歳出特別枠の早期廃止も唱えられていた。このほか特定費目についても、一行単独同様、例えばまち・ひと・しごと創生事業費など「地方創生という政策目的に沿った使い方がなされているか事後的にフォローアップし、当該措置の必要性・適正性の検証を行っていく必要がある」とし、地財計画計上経費の水準適正化の観点から実績

の検証を求めている。

先述の基本方針と同様に、財政審においても地方財政計画歳出の見直しの観点から、一行単独は抑制圧力がかけられ、近年は実績検証が求められてきている。特定費目についても、実績検証が求められている点は同様である。こうした状況において、同費目は一般財源総額からの影響も受けていると考えられ、この点は次節でみていくことにする。

### 3 一般財源総額の動向と単独ソフト

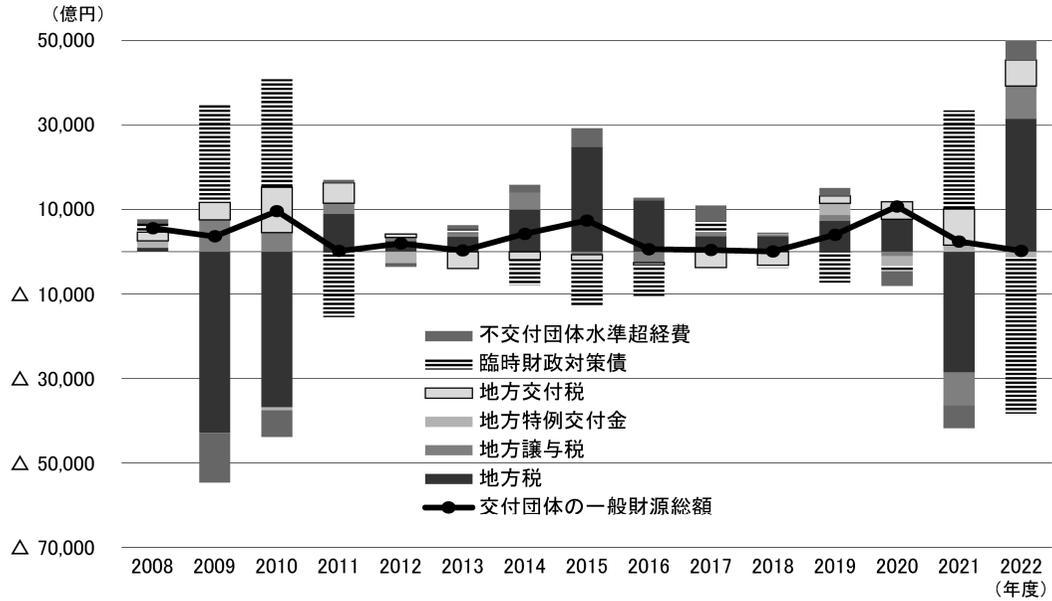
本節では、一般財源総額確保の観点から単独ソフトについて考察を加える。まずは一般財源総額等の動向をみていく。図表6は、近年の地財計画上の一般財源総額の推移をみたものである。地方税が2011年度から2020年度まで前年度比増加、またコロナ禍の2021年度を挟んで2022年度には再度増加するのに伴い、水準超経費が増加するが、水準超を除く一般財源等は微増にとどまっている。この間は、一般財源総額実質同水準ルールが適用されている。

一般財源総額実質同水準ルールは、2010年の「財政運営戦略」（2010年6月22日閣議決定）において確認されたものである<sup>(24)</sup>。その後は、3年おきの中期財政計画の策定時に同ルールが確認され、地方の歳出水準も国の一般歳出の取組と基調を合わせ、一般財源総額について前年度を下回らないよう実質的に同水準を確保する運営がなされてきている。このルールの下、不交付団体の水準超経費、消費税率引き上げに伴う社会保障の充実に相

---

(24) 同戦略における財政健全化に向けた具体的な取組として、財政運営の基本ルールの一つである「財源確保ルール」（「ペイアズユーゴー原則」）では「歳出増又は歳入減を伴う施策の新たな導入・拡充を行う際は、原則として、恒久的な歳出削減又は恒久的な歳入確保措置により、それに見合う安定的な財源を確保するものとする」（p.8）、「地方財政の安定的な運営」では「地方公共団体に対し、上記の国の財政運営の基本ルールに準じつつ財政の健全な運営に努めるよう要請するとともに、国は、地方財政の自主的かつ安定的な運営に配慮し、その自律性を損ない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない」（p.9）としている。さらに2011（平成23）年度から2013（平成25）年度を対象とする中期財政フレームにおいて、「基本ルールを踏まえ、地方歳出についても国の歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体始め地方の安定的な財政運営に必要となる地方の一般財源の総額については、上記期間中、平成22年度の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する。歳出増につながる施策を新たに実施又は拡充しようとする場合には、当年度当初予算の「基礎的財政収支対象経費」の規模が（略）「歳出の大枠」の範囲内となるよう、恒久的な更なる歳出削減により、これに要する財源を賄うこととする」（pp.10-11）とされたものである。

図表6 一般財源総額の推移（前年度差）



(注) 2021年度猶予特例分除く。

(出所) 総務省「地方財政計画」より作成。

当する分以外は、歳出の伸びを抑制することとなり、消費税率引き上げ分以外にも新たな財源を見出すことができた場合には歳出増加につなげることができるという財政運営が行われるものと解釈される。

ただし、実質同水準ルールの解釈は様々である。歳出抑制により財政健全化を担保するとの立場がある一方、同ルールによって一般財源総額の安定が保たれると解釈する立場もある。また厳格な歳出抑制の立場に対抗し、同水準ルールの下にあっても、必要な財政需要のための財源確保が阻害されることを意味しないとの考えもある。

この間、一般財源総額に関しては、①地方交付税法定率の見直し（2015年度）が行われた<sup>(25)</sup>。また②消費税率引き上げに伴う地方税改正（地方法人特別税及び地方法人特別譲与税の創設（2008年度）、特別法人事業税及び特別法人事業譲与税の創設（2019年度））が行われたほか、地方法人税も創設（2014年度）され、法人住民税（法人税割）税率引き下げに伴う当該税収は全額交付税原資化された。これらは交付税原資に影響をもたらすも

(25) 所得税が32%→33.1%、法人税が34%→33.1%、酒税32%→50%、たばこ税25%→除外、消費税22.3%、地方法人税全額。

のであると同時に、水準超経費にも影響を与えるものである。ただし財源不足は生じたままであり、一般財源総額は**図表7**のように財源補填されている。この間の補填措置は、通常ルール以外では、③別枠加算、④地方公共団体金融機構の発足以来、公庫債権金利変動準備金（以下、機構資金）の活用、⑤その他（特別会計における償還繰延、前年度からの繰越金、剰余金活用等）などがある。

こうした動向を背景に、一行単独については、一般行政経費（補助）が顕著な増加を示すなか、抑制されることになっていった。実質同水準ルールの解釈によっては、一行単独の抑制は必ずしも同水準ルールを直接的要因とするものではないとの見解にもなるが、財政審の意見でみたとおり、かつての基本方針のように個別にキャップをかけるものではないにせよ、一行単独には抑制圧力もある。一行単独の歳出拡大が国庫補助事業の地方負担分に比して容易とは思われない。一行単独のうちでも義務づけのあるもの以外は、歳出拡大に慎重な財政運営の影響を否定することはできないであろう。こうしたなか、地財計画上、一行単独抑制の下で特定費目創設が単独ソフトの経費として対応しているという基本的な構図がある。

特定費目については、『改正地方財政詳解』『地方財政』の記述にもとづき財源との関係をみたのが下記一覧表（**図表8**）である。

これをみると、一般財源総額確保のうちの別枠加算、地方税改正（2008年度、2019年度）にともなう偏在是正財源、機構資金という財源創出策は地財計画上の実質的な単独ソフト創出と結びついていることがわかる。なかには、新たな財源確保を歳出増につなげるため地方行政課題に対応した特定費目が創出されたといわれるものもある<sup>(26)</sup>。勿論、厳密には新たな財源すべてが特定費目に結びついているわけではなく、他経費に振り向けられたものもある。また「まち・ひと・しごと創生事業費」も導入当初は新規財源確保と相対していたものが、経過とともに通常財源に溶け込み、「地域デジタル社会推進費」は当初、機構資金が充当予定であったものが、税収増に伴い、機構資金活用が先送りされたという事例もある。その時々々の財源の事情や特定費目の内容や定着度による柔軟な運営がなされているということであろう。しかし基本的な枠組みとしては、一般財源総額抑制が求められるなかでの財源確保策と結びついたかたちで実質的な単独ソフトが生み出されてきていると考えられる。

---

(26) 新たな財源確保は歳出増ではなく臨時財政対策債の償還に充てられる選択肢もあり得る。

図表 7 財源不足の補填措置

(単位：億円)

(年度)	平19 2007	平20 2008	平21 2009	平22 2010	平23 2011	平24 2012	平25 2013	平26 2014	平27 2015	平28 2016	平29 2017	平30 2018	平31 2019	令2 2020	令3 2021	令4 2022
財源不足額	44,200	52,476	104,664	182,168	142,452	136,846	132,808	105,938	78,205	56,063	69,710	61,783	44,101	45,285	101,222	25,559
折半対象以外の財源不足額	44,200	52,476	49,558	74,408	66,144	60,124	60,717	53,061	49,146	50,569	56,409	58,472	44,101	45,285	66,884	25,559
・財源対策債の発行	15,900	15,400	12,900	10,700	9,400	8,200	8,000	7,800	7,800	7,900	7,900	7,900	7,900	7,700	7,700	7,600
・一般会計における加算措置(既往法定分等)		6,744	7,231	7,561	8,062	9,752	8,231	8,648	4,326	5,536	6,307	5,367	2,633	5,187	2,246	154
・臨時財政対策債の発行(既往債の元利償還金分等)	26,300	28,332	23,933	23,189	23,439	22,972	26,086	29,513	30,720	35,133	33,802	38,210	32,568	31,398	37,627	17,805
・別枠の加算				5,000	12,650	10,500	9,900	6,100	2,300							
・「地域活性化・雇用等臨時特別費」の創設による別枠の加算				9,850												
・一般会計における加算措置(寛書加算の前倒し)															2,500	
・交付税特別会計剰余金の活用				3,700	5,000	5,200	2,000	1,000	1,000		3,400	750		1,000	1,500	
・繰越分															2,500	
・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						3,500	6,500		3,000	2,000	4,000	4,000	1,000		2,000	
・交付税特別会計借入金償還繰延べ					7,812	7,593					1,000				6,000	
・国税決算精算繰延べ			4,994	6,596								2,245			4,811	
・特別交付金	2,000	2,000														
・減収補てん特別交付金			500													
折半対象財源不足			55,106	107,760	76,308	76,722	72,091	52,877	29,059	5,494	13,301	3,311			34,338	
・地方交付税の増額による補填(臨時財政対策特別加算)			27,553	53,880	38,154	38,361	36,045	26,438	14,529	2,747	6,651	1,655			17,169	
・臨時財政対策債の発行(臨時財政対策特別加算相当額)			27,553	53,880	38,154	38,361	36,045	26,438	14,529	2,747	6,651	1,655			17,169	
地方財政計画歳出総額(通常収支)	831,261	834,014	825,557	821,268	825,054	818,647	819,154	833,607	852,710	857,593	866,198	868,973	895,930	907,397	898,060	905,918
財源不足額の地財計画規模比(%)	5.3	6.3	12.7	22.2	17.3	16.7	16.2	12.7	9.2	6.5	8.0	7.1	4.9	5.0	11.3	2.8

(出所) 総務省「地方財政計画」より作成。

図表 8 特定費目と財源との関係一覧

年度	特定費目等	金額	財源との関係
2008 平20	地方再生対策費	4,000億円	地域間の税源偏在の是正により生ずる財源を活用して、地方の自主的・主体的な活性化施策に必要な歳出の特別枠(地方再生対策費)を地方財政計画に計上。偏在是正の効果が現れない初年度は、臨時財政対策債により特別枠の所要額を確保 地方法人特別税の偏在是正効果分。ただし偏在是正効果が生じるまでの間は、つなぎ措置として、臨時財政対策債の発行による財源確保
2009 平21	地方再生対策費	4,000億円	地方税偏在是正による財源活用。景気の悪化に伴い地方税の偏在是正効果額は縮小が見込まれるが、景気の動向に合わせて地方再生対策費の計上額を変動させることとなれば、地方公共団体の財政運営の安定を損なうこととなるので、前年度と同額を計上 地方法人特別税の偏在是正
	地域雇用創出推進費	5,000億円	「生活防衛のための緊急対策」に基づき、既定の加算と「別枠」地方交付税1兆円増額。 ・地域雇用創出推進費の創設5,000億円 ・地方財政計画の歳入歳出の見直しを通じた地方財源の充実5,000億円 ・「地域の元気回復」に向けた地域活性化のための財源確保(一般行政経費)1,500億円 ・公立病院に対する財政措置の充実など医療・少子化対策の充実(一般行政経費・公営企業繰出金)1,500億円 ・最近の金融情勢を踏まえた公債費の償還期限の見直し(公債費)2,000億円 別枠1兆円地方交付税増額

2010 平22	地方再生対策費	4,000億円	地方税偏在是正による財源活用。景気低迷に伴い地方税の偏在是正効果額は縮小が見込まれるが、景気の動向に合わせて地方再生対策費の計上額を変動させることとなれば、地方公共団体の財政運営の安定を損なうこととなるので、前年度と同額を計上	地方法人特別税の偏在是正
	地域活性化・雇用等臨時特例費	9,850億円	「コンクリートから人へ」という国の予算の基本的な方向性を踏まえ、地方財政計画においても投資的経費（単独）を大幅に減少した一方で、当面の地方単独事業等の実施に必要な経費を確保する観点から、特別枠「地域活性化・雇用等臨時特例費」の創設による別枠の加算9,850億円を計上。既存の地域雇用創出推進費を廃止	「地域活性化・雇用等臨時特例費」の創設による別枠の加算9,850億円
2011 平23	地方再生対策費	3,000億円	地方税偏在是正による財源活用。景気の低迷等により、地方税の偏在是正による効果額が、当初見込まれた4,000億円を著しく下回り、2～3,000億円で推移してきたため、不足額において、臨時財政対策債を増発することにより、地方再生対策費の規模を維持してきたところであるが、地方財政の健全化の観点から臨時財政対策債をできる限り縮減すべきとの要請があることや、事業仕分けにおける決算と地方財政計画との乖離についての議論等を踏まえ、臨時財政対策債により財源措置されている部分を縮減し、実力ベースの偏在是正効果額の推移を勘案しつつ、安定的な計上額となるよう、1,000億円減額	地方法人特別税の偏在是正
	地域活性化・雇用等対策費	1兆2,000億円	2010年度の「地域活性化・雇用等臨時特例費」9,850億円に代えて、子どもに対する現物給付等の子育て施策、住民生活に光をそそぐ事業、地球温暖化対策暫定事業等を勘案した2,150億円を上乗せした特別枠計上	歳出特別枠上乗せ分に対応した別枠加算
2012 平24	地域経済基盤強化・雇用等対策費	1兆4,950億円	2011年度の「地方再生対策費」（当年度地方法人特別税の偏在是正効果見込額△600億円、2,400億円）と「地域活性化・雇用等対策費」（裁量的経費等の概算要求組替え基準により△10%、△1,200億円、1兆800億円）整理統合を行った上（合計1兆3,200億円）で、歴史的円高等の地域経済を取り巻く環境が激変する中、海外競争力強化等のため、地域が実施する緊急事業に対応する緊急枠（1,750億円）を含めた計上	地方法人特別税の偏在是正、別枠加算、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金（以下、機構資金）3,500億円のうち1,750億円
2013 平25	地域経済基盤強化・雇用等対策費	1兆4,950億円	前年度と同額計上。2012年度の地方財政計画において創設され、2014年度まで設けるものとされており、2013年度以降計上額については総務大臣と財務大臣が協議して定めることとされている	地方法人特別税の偏在是正、別枠加算、機構資金

2014 平26	地域経済基盤強化・雇用等対策費	1兆1,950億円	歳出特別枠は、地域の元気創造事業費への振替分(3,000億円)を含め実質的に前年度水準を確保	別枠加算
	地域の元気創造事業費	3,500億円	2013年度は給与の臨時特例対応分として単年度限りの措置として計上	
2015 平27	地域経済基盤強化・雇用等対策費	8,450億円	歳出特別枠や交付税の別枠加算については、「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」とされており、その方向を踏まえた見直し。地方の喫緊の課題である「まち・ひと・しごと創生」及び公共施設の老朽化のための経費に係る歳出を確保(3,500億円)した上で前年度から3,500億円減額。実質的に前年度水準確保	別枠加算
	まち・ひと・しごと創生事業費	1兆円	既存の歳出振替5,000億円は、地域の元気創造事業費(3,500億円)、歳出特別枠の一部(1,500億円) 新規の財源確保5,000億円は、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(1,000億円)、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金(3,000億円)、過去の投資抑制による公費費減に伴い生じる一般財源の活用(1,000億円)	
2016 平28	地域経済基盤強化・雇用等対策費	4,450億円	経済再生に合わせ危機対応モードから平時モードへの切替を進めていく観点から、歳出特別枠については、重点課題対応分及び公共施設の老朽化対策に必要な歳出を4,000億円確保した上で同額を減額。実質的に前年度同水準を確保	別枠加算の廃止。偏在是正、機構資金
	まち・ひと・しごと創生事業費	1兆円	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(2,000億円)、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金(2,000億円)、他の財源については2015年度と同様	
	重点課題対応分	2,500億円	①自治体情報システム構造改革推進事業1,500億円、②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、③森林吸収源対策等の推進500億円	
2017 平29	地域経済基盤強化・雇用等対策費	1,950億円	いわゆる歳出特別枠であり平時モードへの切替を進めるため、地方公共団体が公共施設等の適正管理や一億総活躍社会の実現に取り組むための歳出(2,500億円)を確保した上で、同額を歳出特別枠から減額	機構資金
	まち・ひと・しごと創生事業費	1兆円	機構資金を交付税特別会計に繰り入れ、「まち・ひと・しごと創生事業費」を中心とした財源に活用。2017年度に元々活用することとしていた1,000億円に加え、2017年度から2019年度までの3年間で8,000億円以内(総額としては9,000億円以内)、2017年度は4,000億円を繰り入れることとした	

	重点課題対応分	2,500億円	2016年度と同	
2018 平30	まち・ひと・しごと創生事業費	1兆円	地方創生の成果が現れるまでには一定の期間が必要であるため、期間については「まち・ひと・しごと総合戦略」の期間である5年間は継続し、1兆円同額が計上。 機構資金の一部を、これまで「まち・ひと・しごと創生事業費」を中心とした財源に活用してきたところであり、2018年度は4,000億円を活用	歳出特別枠の廃止（歳出規模を確保した上で廃止）公共施設等適正管理推進事業費及び維持補修のための経費増分、一般行政経費（単独）の障害児保育の充実。 機構資金の活用
	重点課題対応分	2,500億円	中期的な観点に立って重点的に取組を続ける必要があることから、2018年度においても事業費を確保することが課題となったが、同額計上	
2019 令元	まち・ひと・しごと創生事業費	1兆円	機構資金は、これまで「まち・ひと・しごと創生事業費」を中心とした財源に活用。これまで、2017年度4,000億円、2018年度4,000億円、2019年度は1,000億円（2017年度地財対策における3ヵ年9,000億円の範囲内で活用）	機構資金
	重点課題対応分	2,700億円	森林環境譲与税を財源として実施する森林整備等の経費を新たに200億円計上、前年度から200億円増	
2020 令2	まち・ひと・しごと創生事業費	1兆円	2015年度に創設された「まち・ひと・しごと創生事業費」（1兆円）について、地方創生の成果が現れるまでには一定の期間を要することから、2020年度からの第二総合戦略の下においても地方団体が取組を推進できるよう令和2年度においても事業費を確保する必要	機構資金は森林環境譲与税の増額に活用のため、活用は予定していない
	地域社会再生事業費	4,200億円	地方では、地域社会の持続可能性の確保が急務。しかし地方部の団体においては、一般財源は減少又は小さな伸びとなっており、このような財政需要に対する財源を安定的に確保する必要。 令和2年度の地方財政計画において、偏在是正措置により生じる財源の全額を活用し、地方団体が地域社会の維持・再生に向けた幅広い施策に取り組むための経費として計上	特別法人事業税の偏在是正
2021 令3	まち・ひと・しごと創生事業費	1兆円	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年度に創設された「まち・ひと・しごと創生事業費」について、前年度同額を計上	
	地域社会再生事業費	4,200億円	地方公共団体が地域社会の維持・再生に向けた幅広い施策に自主的・主体的に取り組むため「地域社会再生事業費」について、前年度同額を計上	特別法人事業税の偏在是正
	地域デジタル社会推進費	2,000億円	すべての地域がデジタル化によるメリットを享受できる地域社会のデジタル化を集中的に推進するため、地方公共団体金融機構	機構資金

			の公庫債権金利変動準備金を活用し、新たな歳出として計上	
2022 令4	まち・ひと・しごと 創生事業費	1兆円	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年度に創設された「まち・ひと・しごと創生事業費」について、前年度同額を計上	
	地域社会再生事業費	4,200億円	地方公共団体が地域社会の維持・再生に向けた幅広い施策に自主的・主体的に取り組むため「地域社会再生事業費」について、前年度同額を計上	特別法人事業税の偏在是正
	地域デジタル社会推進費	2,000億円	すべての地域がデジタル化によるメリットを享受できる地域社会のデジタル化を集中的に推進するため、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金を活用し、新たな歳出として計上	2021年度当初は機構資金充当が予定されていたが2022年度当初では活用見直し

(注1) 太字は歳出特別枠。

(注2) 2021(令和3)年度の地域デジタル社会推進費に機構資金を充当することは令和3年度中の地方交付税法定率分の増収見込みにより変更されることになった。

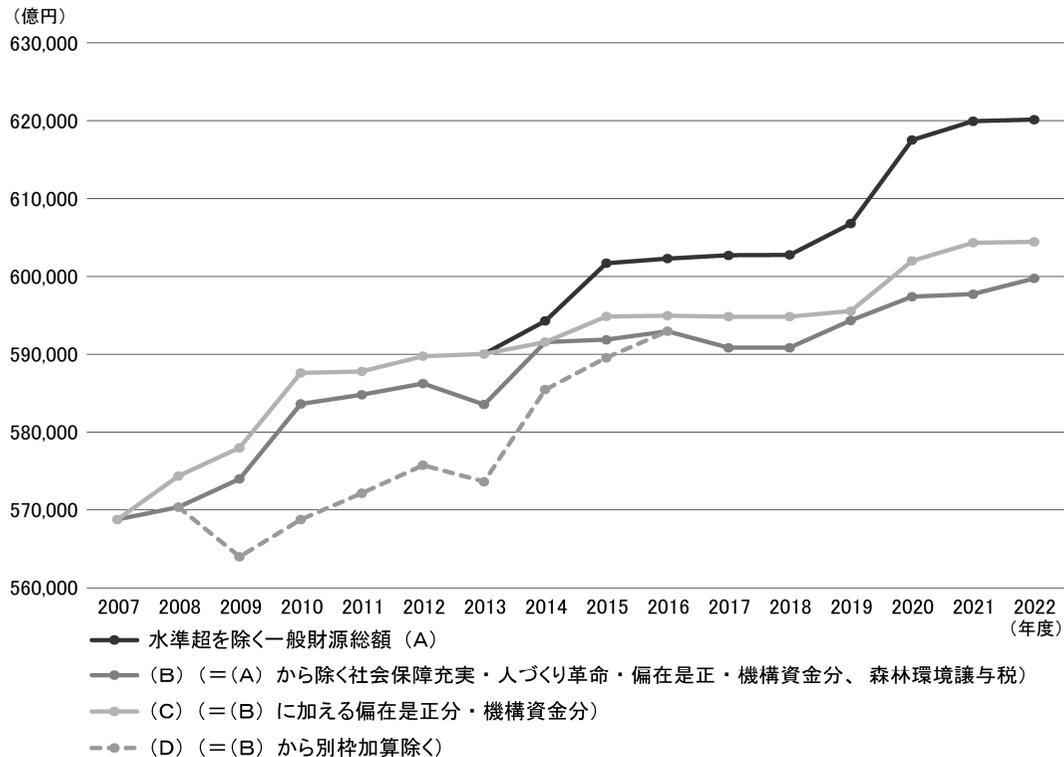
(出所) 地方財務協会『改正地方財政詳解』、総務省「地方財政計画」より筆者作成。

一方、改めて一般財源総額実質同水準ルールを踏まえて、この間の一般財源総額の推移をとらえ直したのが図表9である。水準超経費を除く一般財源総額(A)から、新たな歳入確保策がなされた分として社会保障充実・人づくり革命の地方負担分、偏在是正策による経費、機構資金、森林環境譲与税を除いた額を(B)で示している。つまり「概ね」実質同水準ルール分と解釈される<sup>(27)</sup>。ただし、本稿で検討している単独ソフトの観点からは、消費税率引き上げ分の社会保障・人づくり革命に充当される財源、森林環境譲与税は見合いの歳出が決まっており、地方団体の自由度の高い財源とはいえない。そこでそれらと区別して、自由度の高い財源である偏在是正分、機構資金分を加えて示したのが(C)である。実質同水準ルール適用は2011年度以降となるが、(B)と(C)の差額は、地方団体が自由に使用できる財源として新たに確保されたとみることができる。また(D)は実質同水準ルール分である(B)から別枠加算を削除した額である。別枠加算分は財源として大きいとその廃止後も大きく落ち込むことなく水準は維持されている。

こうしてみると、財源確保を歳出増につなげるための特定費目とされるものもあるが、実質的な単独ソフトは一般財源総額確保のための経費になっているようにもみえる。同水

(27) 公表資料により把握可能な財源分を差し引いた額のため、厳格な意味で実質同水準ルール分と位置づけられるかは検討の余地がある。

図表9 実質同水準ルール下での一般財源総額の推移（実額）



(注) 2021(令和3)年度の地域デジタル社会推進費に機構資金を充当することは令和3年度中の地方交付税法定率分の増収見込みにより変更されることになった。しかし当初を扱う図表9では機構資金を含めている。

(出所) 総務省「地方財政計画」および内閣官房「社会保障の充実・安定化等について」各年度より作成。

準ルールの解釈は様々あるとしても、歳出拡大に慎重な財政運営とそれに対応した一般財源総額確保が背後にあることに変わりはないといえよう。

## むすびにかえて

地財計画上の地方単独ソフトに相当する経費は、一行単独が中心ではあるが、近年、実質的な単独ソフトとして特定費目も計上されている。

本稿での検証の結果、一行単独は、「地方団体の独自判断による施策」のための経費とされながらも、社会保障充実や人づくり革命の単独分、近年では会計年度任用職員のため

の経費も計上されている。国庫補助負担金の一般財源化分も計上されることを加味すると、義務付けのある単独事業が含まれており、一行単独は必ずしも地方団体にとって自由度の高い経費ばかりではない。また近年は、一行単独のうちでも社会保障関係経費の増加のなかで全体が抑制的に推移している。義務付けのある事業が増えるなかで全体が抑制的であれば、地方団体にとっての財源の自由度は限られてくることになるだろう。使途自由な財源へのしわ寄せとなる。

他方、特定費目は、税源偏在是正分を反映した事業費のほか、リーマン・ショック後の経済回復、地方創生、デジタル化等々、その時々々の国の重点施策をより明示化したものになっている。但し、国の重点施策を目的としながらも義務付けがあるわけではないことからすれば、地方団体の財政運営の観点からは、一行単独より自由度の高い経費となっているという見方も可能である。

一方、単独ソフトは一般財源総額確保という財源問題と密接に関係しているといえる。現状では一般財源総額実質同水準ルールが適用されている。その解釈は様々とはいえ、財政健全化を重視する立場からは、歳出の伸びが抑制されるなかで、新たな財源を見出した場合は歳出増につなげることができるという、歳出拡大に慎重な財政運営と解釈されるものになっている。現状では交付団体一般財源総額は微増に推移するなか、社会保障関係費を反映した一般行政経費（補助）の顕著な増加のある一方、一行単独の歳出拡大は抑えられている。他方で特定費目は、国の重点施策に関連して計上され、別枠加算を除いては国の歳出によらないかたちでの財源ねん出（偏在是正、機構資金）を当該事業の財源に充当させ一般財源確保につなげている。

問題は、特定費目がそのときどきの国の施策の反映されたものが多く、その財源も含め、持続的な地方の財源確保につながるのか不透明な側面もあるということである。また特定費目は義務付けのない点では地方団体の財政運営上は自由な経費であるが、基準財政需要額の臨時費目として算定され地方団体に配分されている。この意味では地財計画の単独ソフトの意義については需要額算定にまで広げた検討も必要である。

日本の地方財政システムのなかで、地方団体にとって自由な財源につながる単独ソフトを「標準的な」経費として地財計画に計上していくことは財政審等の主張にもみられるとおり、議論のあるところである。現状の単独ソフトの有り様は、地方財政計画の役割のうち、国家財政等との整合性の確保に依拠しているものが多く、地方の標準的な経費として単独ソフトをどのような範囲や水準で捉え位置づけていくかということには検討の余地が残されている。地方団体の財政需要が多様化・複雑化していくなかで地方財政計画に単独

ソフトをどのように取り込んでいくかは日本の地方財政システムにおける課題と思われる。

(ほしの なほこ 地方財政審議会委員)

キーワード：地方財政計画／単独ソフト／一行単独／一般財源総額

#### 【参考文献】

- 石原信雄（2016）『新地方財政調整制度論 改訂版』ぎょうせい
- 鎌田素史（2019）「国家財政健全化と地方財政充実の相克 — 財政制度等審議会と地方財政審議会の議論から —」『立法と調査』2019. 7. No.414、pp. 124-138
- 黒田武一郎（2018）『地方交付税を考える』ぎょうせい
- 全国市長会政策推進委員会・（公財）日本都市センター（2018）「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会報告書」
- 全日本自治団体労働組合（2017）「人口減少時代の自治体財政構想プロジェクト報告書」
- 飛田博史（2019）「地方財政計画の歳出特別枠等の10年 — 特別枠の経常経費化と地方創生への質的变化 —」『地方財政レポート2018』第7章、pp. 111-126
- 中島正博（2013）「地方財政計画と地方自治体の自由度」和歌山大学経済学会研究年報(17)、pp. 63-84
- 星野菜穂子（2020）「地方単独事業の統計に係る整理 — 社会保障関係の地方単独事業を中心に —」『地方財政』59巻第7号、pp. 17-35
- 星野菜穂子（2021 a）「高知県を事例とした地方単独事業の考察 — ソフト事業を中心に」『地方財政』第60巻第6号、pp. 4-20
- 星野菜穂子（2021 b）「地方単独事業（ソフト）の分析 — 平成29年度歳出小区分決算額調査をもとに —」『自治総研』第517号、pp. 41-63