

地方交付税法等の一部を改正する法律 (平成29年3月31日法律第3号)

其 田 茂 樹

はじめに

地方交付税法等の一部を改正する法律は、2017年2月7日に第193回国会に提出されたものである。この法改正は、毎年度策定される地方財政対策と地方財政対策に基づいて策定される地方財政計画を踏まえて立案されたものである⁽¹⁾。

本法改正と関連のある地方財政計画の詳細な分析については、飛田（2017）等を参照されたい⁽²⁾。

本稿の課題は、本法改正の概要や制定過程、地方自治体への影響等を整理することであるため、地方財政計画等への言及は最低限度にとどめるが、地方交付税制度とともに地方財政計画が日本の政府間財政関係の根幹を支えていることは論を俟たない。本稿では、法改正された部分と地方財政計画等に基づいて導入された制度とについて若干の考察を付け加えたい。

1. 法律改正の概要

本法改正において改正されたのは、地方交付税法、特別会計に関する法律、地方財政法、地方特例交付金等の地方財政の特別措置に関する法律、である。

このうち、地方財政法の一部改正は、時限的に発行できることとしてきた臨時財政対策債を2017年度から2019年度まで発行できるように改めたものである（同法附則第33条の5

(1) 地方財政計画は、地方交付税法第7条に規定される「翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込み額に関する書類」にあたるものである。

(2) 飛田博史「2017年度地方財政計画の概要と地方財政の展望」『自治総研』2017年2月号。

の2)⁽³⁾。地方特例交付金等の地方財政の特別措置に関する法律の一部改正は、地方特例交付金の総額を各都道府県、市町村の住宅借入金等特別税額控除見込額により按分した額とすることが盛り込まれたものである。地方交付税法の一部改正、特別会計に関する法律の一部改正については、策定された地方財政計画に基づいて決定される2017年度の地方交付税の総額に合わせて必要となった改正が実施されたものである。

このうち後者については、地方財政対策において、2017年度に予定していた交付税及び譲与税配付金特別会計（以下、交付税特会という）借入金の償還について、5,000億円を4,000億円とした上で、交付税特会借入金の返還スケジュールにも変更が加えられている。具体的にいうと、2017年度から2019年度までは、各年度において4,000億円を償還、以後、2024年度までの償還額は毎年度1,000億円ずつ増額、2025年度から2051年度までは各年度1兆円、2052年度は7,173億円を償還するというものである。これによって、1,000億円の財源不足が手当てされたことになる。このほか、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4,000億円などにより臨時財政対策債の増加を避けながら財源を手当てしようとしたものである。

こうした特別会計に関する法律の改正は、2017年度分の地方交付税の総額確保に係る改正であるが、当然、地方交付税法も当該年度の地方交付税総額確保に必要な改正が行われている。地方交付税の総額の特例は、毎年度の地方財政対策に基づいて定められ、当該年度の地方交付税法附則第4条において規定される。

このほか、地方交付税法の一部改正には、基準財政需要額⁽⁴⁾の算定方法の改正を反映させる必要がある。このため、基準財政需要額の測定単位及び単位費用について定めた第12条、同じく補正係数について定めた第13条が改正対象となる。

(3) もともと、臨時財政対策債は、2001年度から2003年度までの臨時的措置として導入されたものが、発行期間を延長する法改正がくり返されている。

(4) 地方交付税法において、基準財政需要額は、「測定単位の数値を第十三条の規定により補正し、これを当該測定単位ごとの単位費用に乗じて得た額を当該地方団体について合算した額とする。」（第11条）と定められている。なお、第12条は、「地方行政に要する経費のうち各地方団体の財政需要を合理的に測定するために経費の種類を区分してその額を算定するもの（次項において「個別算定経費」という。）の測定単位は、地方団体の種類ごとに次の表の経費の種類欄に掲げる経費について、それぞれその測定単位の欄に定めるものとする。」（以下略）、第13条は、「面積、高等学校の生徒数その他の測定単位で、そのうちに種別があり、かつ、その種別ごとに単位当たりの費用に差があるものについては、その種別ごとの単位当たりの費用の差に応じ当該測定単位の数値を補正することができる。」（以下略）とそれぞれ規定している。

なお、地方交付税法第2条において、基準財政需要額は「各地方団体の財政需要を合理的に測定するために、当該地方団体について第11条の規定により算定した額をいう。」

(第3項)、測定単位は、「地方行政の種類ごとに設けられ、かつ、この種類ごとにその量を測定する単位で、毎年度の普通交付税を交付するために用いるものをいう。」(第5項)、単位費用は「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し、補助金、負担金、手数料、使用料、分担金その他これらに類する収入及び地方税の収入のうち基準財政収入額に相当するもの以外のものを財源とすべき部分を除いて算定した各測定単位の単位当たりの費用(当該測定単位の数値につき第13条第1項の規定の適用があるものについては、当該規定を適用した後の測定単位の単位当たりの費用)で、普通交付税の算定に用いる地方行政の種類ごとの経費の額を決定するために、測定単位の数値に乗すべきものをいう。」(第6項)とそれぞれ定義づけられている。

したがって、基準財政需要額の算定方法の改正については、具体的に制度の変更を伴うものもあれば、上に挙げた法律の規定に則して定期的に見直されている項目⁽⁵⁾も数多くあるため、改正箇所は多岐にわたることになる。

第12条3項の規定のうち、福祉事務所設置町村における生活保護の実施や児童扶養手当の支給等の経費については、これまでの特別交付税ではなく2017年度からは普通交付税により措置されることとなったため、道府県、市町村において測定単位が変更されることとなっている。

また、特例的に設けられた基準財政需要額に算入される地方財政計画上の経費等についても本法改正に盛り込まれている。

まず、2016年度に続く地方財政計画における「まち・ひと・しごと創生事業費」の計上に対応した措置については、附則第5条の2、3の年次を更新している。

次に、2016年度地方財政計画における「地域経済基盤強化・雇用等対策費」の一部を基準財政需要額に算入するため、地方交付税に「地域経済・雇用対策費」を設けていた(附則第6条)が、その取り扱いについて2017年度においては、歳出特別枠としては見直しが見直しが実施され減額されたうえで、一般行政経費が増額されることとなった⁽⁶⁾ため、それに伴い「地域経済・雇用対策費」の単位費用を減額する改正が実施された。

(5) 第12条、第13条、別表第一(第12条第4項関係)、別表第二(第12条第5項)に係る改正の多くはこれにあたるといってもよいと思われる。

(6) 詳細は、前掲飛田論文を参照されたい。

2016年度から導入された、いわゆる「トップランナー方式」や市町村合併により広域化した行政区域を反映した算定については、本法改正において具体的な改正項目として取り上げられていないが段階的に実施されている⁽⁷⁾。

ここで、地方税制改正の影響について、2017年度の地方交付税の基準財政需要額算定において重要と思われる点に触れておこう。それは、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関連するものである。具体的には、事務負担の移譲に伴って「地方税法及び航空機燃料譲与税法の一部を改正する法律」により、指定都市における個人住民税所得割の標準税率を道府県民税は2%（現行4%）、市民税は8%（現行6%）とするものである。これに伴って、基準財政需要額の面では、指定都市における給与負担事務の標準的な経費を全額基準財政需要額に算定することとなっている。

当然、この改正は、基準財政需要額の変更のみならず基準財政収入額についても算定方法が変更される必要が生じる。すなわち、県費負担教職員の事務の移譲に伴う税源移譲（所得割の2%分）については、その影響額の全額を基準財政収入額⁽⁸⁾に算入することとしている（附則第7条の2）。

このほか、基準財政収入額に関する改正項目を整理しておこう。附則第7条において、指定都市を包括する道府県と指定都市における基準財政収入額の算定方法の特例を定めている。具体的には、地方交付税法第14条第1項において算定した基準財政収入額から分離課税所得割交付金について、その交付見込額全額を当該道府県については控除し、指定都市については加算するものである。これは、県費負担教職員の給与負担事務の移譲による税源移譲において分離課税に係る税率や税額控除の割合等も原則として改めることとしているが、当分の間、税率変更せず退職所得にかかる税率2%分に相当する分離課税所得割交付金を、指定都市を包括する道府県から指定都市に交付することとしているためである。

附則第7条の4は、東日本大震災に関連する地方税の減収に関してその減収見込額の

(7) 「トップランナー方式」は、民間委託等を前提として単位費用の金額や経費区分を見直す（対象業務によって異なる）ものであるが、2017年度には、都道府県における青少年教育施設管理（指定管理者制度の導入による算定基礎の見直し）、都道府県・市町村における公立大学運営（地方独立行政法人化による算定基礎の見直し）に対して新たに同方式が導入されることとなった。市町村の広域化については、2014年度より5年程度の期間で支所に関する経費の算定、人口密度等による需要の割り増し、標準団体の面積の見直しといった基準財政需要額の算定を見直すこととなっている。

(8) 基準財政収入額は、地方交付税法第2条において「各地方団体の財政力を合理的に測定するために、当該地方団体について第14条の規定により算定した額をいう。」と定義づけられている。

75%を基準財政収入額に算定するもので、2012年度限りの措置として同年度から創設されたものであるが、2017年度においても継続されるものである。

以上のほか、特定被災地方公共団体に係る基準財政需要額及び基準財政収入額の算定方法の特例の改正（附則第9条の2関係）、震災復興特別交付税に関する特例の改正（附則第11条から第15条）が本法律改正に盛り込まれている。前者は、規定中の文言のうち年度を改めることによって継続、後者は、現行法の措置内容を基本的に踏襲しつつ所要の整理を行って2017年度の震災復興特別交付税を交付するための措置である。

2. 法案提出から成立までの経過⁽⁹⁾

地方交付税法等の一部を改正する法律案は、2017年2月7日に衆議院に提出された。同月16日に総務委員会に付託され国会における議論が始まることとなる。

前項において、概要はすでに述べているため重複する部分も多いが、高市早苗総務大臣による提案理由の説明は、「地方財政の収支が引き続き著しく不均衡な状況にあること等に鑑み、地方交付税の総額の特例等の措置を講ずるため、本法律案を提出した次第であります。

以下、法律案の内容について、その概要を御説明申し上げます。

その1は、地方交付税の総額の特例であります。平成29年度分の通常収支に係る地方交付税の総額は、地方交付税の法定率分に、法定加算額、臨時財政対策のための特例加算額及び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等による加算額を加え、交付税特別会計借入金償還額及び同特別会計における借入金利子支払い額等を控除した額16兆3,298億円とすることとしております。また、交付税特別会計借入金について、各年度の償還額を見直し、平成64年度までに償還することとするほか、平成30年度から平成44年度までの間における国の一般会計から交付税及び譲与税配付金特別会計への繰り入れに関する特例を改正することとしております。

その2は、地方交付税の単位費用等の改正であります。各種の制度改正等に伴って必要となる行政経費の財源を措置するため、平成29年度分の普通交付税の算定に用いる単位費用を改正するほか、県費負担教職員の給与負担に係る改正に伴う道府県から指定都市への

(9) 質問者の所属政党等は、いずれも委員会等の開催当時のものである。

個人住民税の税源移譲に対応した基準財政収入額の算定方法の特例等の措置を講ずることとしております。

その3は、東日本大震災の復旧復興のための財源となる震災復興特別交付税の確保であります。平成29年度分の震災復興特別交付税については、新たに3,464億円を確保することとし、総額4,503億円としております。

そのほか、平成29年度から平成31年度までの間に限り、地方財政法第5条の規定により起こす地方債のほか、適正な財政運営を行うにつき必要とされる財源に充てるため、地方債を起こすことができることとする旨の特例を設けることとしております。

以上が、この法律案の提案理由及び内容の概要であります。」となっている。

国会における議論は、地方交付税法等の一部を改正する法律案と地方税法及び航空機燃料譲与税法の一部を改正する法律案がセットで議題となる中で、前者の税制改正関連は若干の議論⁽¹⁰⁾が見受けられるものの、後者に関しては、地方交付税法等に対してというよりは、地方財政計画に関するものが圧倒的に多い。その中で、あえて地方交付税法等に関連が深いと思われるものを取り上げると、まず、トップランナー方式に関するものがある⁽¹¹⁾。

輿水恵一委員（公明党）

「総務省において、地方交付税の算定において、28年度よりトップランナー方式を導入し、29年度においては新たに2業務を対象に追加することとしておりますが、このトップランナー方式というのは、トップランナーという言葉が他の追随を許さないような誤解を招くんですけれども、そうではなくて、他の団体がまねできない業務ではなくて、ちゃんとまねができる、一緒にできる、多くの団体が民間委託等の業務改革に取り組んでいる業務について、地方交付税の算定に反映させるものと認識しているのですが、このような理

(10) 配偶者特別控除等に関する議論が中心であったように思われる。

(11) このほか、トップランナー方式については、衆議院において、民進党の鈴木克昌委員から2017年度に導入された2業務についてその理由を問う質問がなされたほか、日本共産党の田村貴昭委員からトップランナー方式による基準財政需要額の減少額についての質問、社会民主党の吉川元委員からトップランナー方式は、コストカットのみを目的としているのではないかという指摘がなされ、参議院においては、民進党の森本真治委員からトップランナー方式が、各自治体に民間委託を押し付けるといった政策誘導に利用するものではなく、地方交付税は自治体の一般財源であることへの確認等がなされ、日本共産党の山下芳生委員からは、トップランナー方式は地方交付税制度をゆがめるものでありやめるべきであるとの批判が、社民党の又市征治委員からは、トップランナー方式は総務省による地方自治への介入であるとの批判がなされるなどしたが、一方で、日本維新の会の高木かおり委員からは、地方行政サービスに係る経費削減の努力が始まったことについて評価するとともに行革に向けて努力する先進的で意欲ある自治体を後押しする制度をさらに充実すべきとの見解が示された。

解でよいのか、見解をお伺い申し上げます。」

黒田武一郎政府参考人

「御指摘のように、行政の効率化については不断の取り組みを進めていく必要がございます。総務省におきましてもその推進をしてまいりました。

この中、平成27年8月には、総務大臣通知としまして、『地方行政サービス改革の推進に関する留意事項』を发出しまして、民間委託等の積極的な活用等によるさらなる業務改革の推進に努めるよう、各地方団体に要請してまいりました。

こうしたことを踏まえまして、地方交付税の算定におきまして、平成28年度からトップランナー方式を導入することといたしまして、道路の維持補修、清掃、あるいは体育館、公園管理など、既に多くの団体が民間委託等の業務改革に取り組んでいる16業務につきまして、業務改革を行っている団体の経費水準を基準財政需要額の算定基礎としたところがございます。

さらに、平成29年度におきましては、青少年教育施設管理及び公立大学運営の2業務につきまして、それぞれ、指定管理者制度を導入、地方独立行政法人化等の業務改革にこれもまた同様に多くの団体が取り組んでいることを踏まえまして、新たにトップランナー方式の対象としているものでございます。」⁽¹²⁾

このほか、交付税特会の剰余金に関する指摘がある。

奥野総一郎委員（民進党）

「これについて、概算要求当初はそもそも上がっていなかったんですが、どういう経緯でこれが使われることになったのか。そもそも、特会の剰余金というのは、残高が今どのくらいあって、そのうち、今回、3千幾らかな、幾ら使ったのかも含めて伺いたと思います。」

黒田武一郎政府参考人

「交付税特別会計におきましては、この特別会計の借入金の利払い費を毎年度計上しておりますけれども、実際の利払い費が予算計上額を下回った場合に剰余金が発生いたします。

この剰余金の活用につきましては、これまで、毎年度の地方財政対策におきまして、この剰余金の額の状況、あわせまして、借入金利の変動に伴う利払い費の変動に備える必要性、これらを踏まえながら、地方交付税総額の確保、臨時財政対策債の抑制の観点から、

(12) 第193回国会衆議院総務委員会第4号（2017年2月21日）。

その活用の必要性を総合的に検討しております。

29年度の概算要求の時点におきましては、今後の金利動向が不透明であったことなどから交付税特会剰余金の活用は見込んでおりませんでした。年末の地方財政対策におきましては、9月に日本銀行が政策を発表したこと等を踏まえまして、平成28年度において歴史的な低金利が継続したことなどによりまして、3,400億円強の交付税特会剰余金が見込まれること、そういうことから、平成23年度以来、交付税総額の確保に活用していた前年度からの繰越金がない中で、臨時財政対策債ではなく、地方交付税総額を確保するよう、あらゆる手段を講じる必要があることを踏まえまして、この特会剰余金を活用しまして、交付税総額の確保と臨時財政対策債の抑制を図らせていただけたところでございます。」⁽¹³⁾

なお奥野氏はここで、公庫債権金利変動準備金についても質問しているが、地方交付税法等の改正には直接関わらないため本稿では割愛する⁽¹⁴⁾。しかし、財政調整のあり方についての考えを質した点は、地方交付税法にも関係が深いと思われるため答弁のみを引用しておこう。

高市早苗総務大臣

「毎回お答えしていることでございますが、やはり、本来は臨時財政対策債のような特例債による対応ではなく、法定率の引き上げによって地方交付税を安定的に確保することが望ましい方向でございます。ですから、29年度の地方財政においても、交付税率の引き上げを事項要求しておりました。

なかなか、国、地方とも巨額の債務残高、財源不足を抱えているということ、29年度においては国、地方の役割分担に係る大きな制度改正がなかったこと、そして、先ほど委員もおっしゃっていただいたとおり、国債発行額を引き続き抑制するという中で、国の一般会計から交付税特別会計への繰入額を前年度から0.3兆円増額して確保することができたということなどから、今回は、法定率の引き上げによらず、折半ルールを3年間延長した上で、国は一般会計からの地方交付税の特例加算、地方は臨時財政対策債の発行によって対処することといたしました。

しかしながら、先ほど来申し上げておりますとおり、やはり国の制度そのものの見直しということも一つは大切なポイントであり、そしてまた、これから地方が自分で税収を生み出していける、その環境づくりに総務省の政策資源を総動員していくことも重要であり

(13) 第193回国会衆議院総務委員会第4号(2017年2月21日)。

(14) 公庫債権金利変動準備金については、参議院においても日本維新の会の片山虎之助委員が質疑の対象としている。

ます。

そしてさらに、今後も、法定率の見直しということについては粘り強く政府内で主張してまいります。」

法定率の引き上げをめぐっては同じく民進党の高井崇志委員もその必要性を指摘している。また、高井委員は、自治体クラウドの推進における交付税措置について次のように指摘している。

高井崇志委員（民進党）

「この地方財政措置というものは、その仕組み上、必ずしもこの予算に使うわけじゃない。交付税の算定基準として積み上げられているだけで、交付されてしまえば、それぞれの自治体は自由に使える。私も自治体で働いた経験がありますけれども、このICTというのはどうしてもやはり先の投資なので、なかなか自治体の判断で投資が向きにくい。

こういうものは、やはり国が、政府がある程度誘導していかないと進まない分野だと思うんですが、この地方財政措置というやり方が、本当に、自治体クラウドのような、あるいはICT、教育の情報化なんかもそうなんです、教育の情報化も地方財政措置をやっていますという説明なんです、一向に進んでいかない。こういったものをやる方法として、この地方財政措置というやり方がいいのかどうか、ぜひお聞きしたいと思います。」

これに対する具体的な回答はなかった。

県費負担教職員の給与負担事務に関しては、日本共産党の田村貴昭委員から臨時教員の空白期間に関する問題、県単加配に関する問題についての指摘があった。これに対して後者に関する点への回答は、

高市早苗総務大臣

「県単加配など地域の実情に応じて実施されている施策に係る財源措置については、教育水準の低下につながらないように、これは関係道府県と指定都市に設置されている協議会でよく御議論いただきたいと思っております。」というものであった⁽¹⁵⁾。

社会民主党の吉川元委員からは、臨時財政対策債について、発行額の抑制への努力を認めつつ国からの加算額が減少したことに関する苦言が呈されている⁽¹⁶⁾。

地方交付税の人口減少等特別対策事業費における算定の取組の必要度から取組の成果へのシフトについて日本共産党の梅村さえこ委員から質問があった。

(15) 第193回国会衆議院総務委員会第4号（2017年2月21日）。

(16) 臨時財政対策債については、参議院において、山下芳生委員から、これを廃止し、法定率を引き上げるべきとの指摘があった。

梅村さえこ（日本共産党）

「今回、地方交付税の人口減少等特別対策事業費は、取り組みの必要度から、取り組みの成果に応じた算定へさらにシフトしていくとされています。

地方六団体から、シフトは、努力している条件不利地域や財政力の弱い団体が地方創生の目的を達成できるよう長期の取り組みが必要としていますが、短期間に成果が出るとは言えない状況があることが指摘をされているかと思います。

また、人口増減率などを成果の指標にしています。知事会議の中で紹介されたアンケートでも、成果には、対策により改善が困難な人口の自然増減率などが指標となっている、財政力の弱い地方圏においては努力しても成果が上がらないなど、取り組みの成果として指標を反映させることがふさわしくない状況も生じ得るとの声も出ているかと思います。

一層のシフトはこのような点からやめるべきだと考えますが、総務大臣の御見解を伺いたいと思います」

高市早苗総務大臣

「平成27年度に創設しました人口減少等特別対策事業費につきましては、まち・ひと・しごと創生の取り組みの必要度により5,000億円を、取り組みの成果により1,000億円を算定してきております。

現在、各地方団体において地方創生の取り組みが進められて、経済、雇用や出産、子育てに関する指標が改善傾向にございます。つまり、成果があらわれつつあるということ踏まえまして、地方創生の取り組みを一層推進するために、平成29年度から3年間かけて段階的に、取り組みの必要度に応じた算定から、取り組みの成果に応じた算定にシフトすることとしています。

また、取り組みの成果にシフトするに当たりましては、地方団体の御意見もしっかり伺い、財政力が低く過疎法などの対象となっている団体について算定額の割り増しを行うなど、条件不利地域に配慮した算定を行うこととしております。」⁽¹⁷⁾

衆議院では、以上のような議論を経て2017年2月27日総務委員会において賛成多数で可決され、同日の本会議においても委員会報告のとおり可決されている。民進党の逢坂誠二議員は、経済見通しを名目2.5%、実質1.5%という極めて甘い経済成長を前提にして地方交付税の原資が見積もられていること、中央集権的にトップランナー方式によって過度な行革を誘導することは、自治体の自立性を大きく毀損させること等から反対の立場で、日

(17) 第193回国会衆議院総務委員会第5号（2017年2月23日）。

本維新の会の足立康史議員からは、我が党は、本来地方交付税制度の廃止と消費税の地方税化等を提案する立場であり、今回の政府案はびぼう策に過ぎないが、よくできたびぼう策であることから賛成の立場で、日本共産党の梅村さえこ議員は、トップランナー方式の拡大は、地方交付税を利用して国民のいのちと最低限の生活を保障するナショナルミニマムの放棄につながる改革を推進するものであること、地方交付税の法定率を引き上げ、地方財政に対する国の責任を果たすべきであることなどとして反対の立場からそれぞれ討論が行われた⁽¹⁸⁾。

同日参議院に送られ、3月10日に総務委員会に付託された。参議院の質疑において、法案と直接関連する部分について、衆議院では取り上げられなかった論点が新たに提起されることはなかったと思われる。

3月27日に参議院総務委員会及び本会議において可決している。総務委員会においては、山下芳生委員、又市征治委員から反対討論が行われた。委員会可決後、江崎孝委員から「自立した安定的な財政運営を実現するための地方税財政制度の構築及び東日本大震災への対応に関する決議（案）」が提出され、全会一致で採択された。なお、参議院本会議においては、討論等は実施されず、委員長の報告に続いて採決が行われた。

なお、衆議院、参議院ともに委員会等の議題として、地方財政計画についての報告、地方税法及び航空機燃料譲与税法の一部を改正する法律案と同時に取り上げられ、質疑が行われていることから、質疑の内容が具体的に何を対象としたものかが判然としないものも少なくない。例えば、本稿で取り上げた県費負担教職員の問題は、地方交付税法との関連も当然あるが、主として地方税法改正の課題である。

次節においては、直接地方交付税法の改正と関連するとは限らない部分も若干含めながら、地方自治体への影響を検討したい。

3. 地方自治体への影響等

地方自治体への具体的な影響については、法改正そのものというよりも地方財政計画の

(18) 第193回国会衆議院本会議第7号（2017年2月27日）。なお、本会議に先立つ衆議院総務委員会第6号においては、民進党の奥野総一郎委員が法案に反対の立場で、公明党の輿水恵一委員が賛成の立場で、日本共産党の田村貴昭委員が反対の立場で、日本維新の会の足立康史委員が賛成の立場で、社会民主党の吉川元委員が反対の立場でそれぞれ討論を行っている。

動向が注視されているところである。

もっとも、例年のことではあるが、このように国と地方の財政関係を基本的に規定している地方財政計画の根拠法が地方交付税法第7条であることに、また、地方財政計画に基づいて決定された地方交付税の総額等に対応した法改正のみが行われているという点に違和感を禁じ得ない。これは、単に、地方財政計画それ自体を法律のように議決すれば良いというものではなく、予算でも決算でもない地方財政計画のあり方をどのように考えるかによって制度設計のイメージも大きく異なってくるため、概念的にどのように整理したらよいかについては、慎重な議論が必要であると思われる。

国会の質疑では、地方交付税法等よりも地方財政計画に力点が置かれるものの、やはり、地方財政計画が概念としては、地方交付税法等よりも上位のものとなっている現状に法律の規定ぶりを合わせていく必要があるのではないかと思われる。

今回の国会においてもトップランナー方式が議論になっているが、これ自体は、法律に規定されたものではない。例年の地方交付税法改正によって単位費用や測定単位は数値が更新されているため、もし、地方において民間委託等が進み、それに伴って職員数や人件費等に変化が生じているならば、トップランナー方式などとわざわざ呼称しなくてもそれが反映された単位費用や測定単位に毎年度改正されているはずである。

しかし、あえて、同方式を導入して単位費用の算定方法に変更を加える必要があるならば、それは、地方交付税法第2条第6項にいう「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」という規定のうち、合理性や妥当性に何らかの変更を伴うものではないかと思われる。したがって、本来は、これらの規定を含めた見直しが必要なのであったのではないかと思われるのである。

トップランナー方式については、2017年度に青少年教育施設管理、公立大学運営の2分野に導入され、検討された業務のうち導入が未決定であるのは窓口業務のみとなった⁽¹⁹⁾。窓口業務をめぐっては、国会での議論においても「窓口業務の民間委託は、トップランナー方式の導入が見送られたものの、引き続き検討とされています。一方、第31次地方制度調査会の答申を受け、自治体窓口業務の地方独法化を可能とする関連法案が上程される見込みであり、導入を見送ったものとも思いますが、これには問題があると思います」等

(19) 2018年度においては、トップランナー方式の新たな導入はない。窓口業務地方独立行政法人については、其田茂樹「地方自治法等の一部を改正する法律（平成29年法律第54号）——地方独立行政法人法改正部分に焦点を当てて」『自治総研』2017年12月号を参照されたい。

の指摘がなされている⁽²⁰⁾。ここで問題視されているのは、「確かに、大都市を中心に窓口の受付等の民間事業者への委託は進んできました。しかし、窓口は住民と向き合う自治体の最前線です。窓口に来庁したことをきっかけに、就労相談や住宅支援給付、多重債務解決などの複合的かつ多様な問題解決につなげる取組も進んでいます。単なる窓口業務ではなく、窓口をアウトリーチのアンテナとし、包括的なサービス体制をつくっていくことも自治体の重要な業務です。窓口業務の独法への包括委託は、そうした取組にマイナスになる危険性をはらんでいます」という問題意識からである⁽²¹⁾。

こうした質疑に対し、答弁は、「窓口業務を行う地方独立行政法人の設立についてそれぞれの市町村が選択できることとするものであり、御指摘のとおり、市町村の選択肢の一つとして整備するものでございます」とのことであるが、こうした法整備やトップランナー方式の導入が自治体への「アナウンス効果」を持ち、必要政党の吟味が不十分なまま導入が加速されないようにする必要があると思われる⁽²²⁾。

日本の財政調整制度や財源保障のあり方については、地方財政計画や地方交付税が大きな役割を担っていることはすでに述べたが、それらがどのように法律に規定され、また、どのような点に関して政令等に委託されるべきかについては、現状の制度を維持することを前提としても、再検討を要す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)

(20) 第193回国会参議院本会議第8号(2017年3月30日)。民進党の森本真治委員の発言。

(21) 同上。

(22) 第193回国会参議院本会議第8号(2017年3月30日)における高市早苗総務大臣の答弁。