

地方交付税法及び特別会計に関する 法律の一部を改正する法律

(平成30年3月31日法律第4号)

森 稔 樹

1. はじめに

本稿は、第196回国国会会期中の2018（平成30）年2月6日に内閣提出法律案第9号として衆議院に提出され、3月27日に参議院本会議で原案通りに可決・成立し、同月31日に内閣により法律第4号として公布され、4月1日に施行された「地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律」（以下、地方交付税法等一部改正法）について、概観および検討を試みるものである⁽¹⁾。

地方交付税法第7条は、内閣が毎年度、同第1号および第2号に掲げられた「事項を記載した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

(1) 地方交付税法等一部改正法に関する文献として、衆議院調査局総務調査室『第196回国会（常会）地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律案（内閣提出第9号）について（平成30年2月）』、地方財務協会編『平成30年度改正地方財政詳解』（地方財務協会、2018年）、菊池善信「平成30年度地方交付税法の改正について」地方財政2018年5月号56頁、地方交付税制度研究会編『平成30年度地方交付税制度解説（単位費用篇）——含 地方特例交付金制度解説——』（地方財務協会、2018年）、地方交付税制度研究会編『平成30年度地方交付税制度解説（補正係数・基準財政収入額篇） 地方特例交付金制度解説——含 臨時財政対策債 発行可能額制度解説——』（地方財務協会、2019年）、高橋直人「『地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律』の解説」地方財務2018年6月号65頁（以下、高橋・地方財務）、総務省自治財政局調整課「第196回国会で成立した地方財政関係法律等の概要」地方財政2018年7月号76頁、84頁、高橋直人「（法令解説）平成30年度の地方交付税法等の改正」時の法令2057号（2018年）32頁（以下、高橋・時の法令）がある。また、2018年度の地方税制改正については拙稿「地方税法等の一部を改正する法律（平成30年3月31日法律第3号）」自治総研478号（2018年）33頁（加筆修正の上で本集67頁以下にも収録）を参照。

なお、本稿においては、紀年法につき引用、法律の公布年月日などを除き、原則として西暦で記す。

出するとともに、一般に公表しなければならない」と定める。ここにいう「書類」が地方財政計画である。その地方財政計画は、毎年度の「予算編成の基本方針」を受けて決定される地方財政対策を踏まえた上で策定される。そして、地方財政計画に基づき毎年制定される地方交付税法の一部改正法律は、地方財政計画、および地方税法の一部改正法律とともに国会に提案され、議決を受けて制定されるものである。

今回の地方交付税法等一部改正法は、後に概観するように、第1条において地方交付税法の一部改正を、第2条において特別会計に関する法律（以下、特別会計法）の一部改正を定め、2018年度における地方交付税の総額についての特例、基準財政需要額の算定方法の改正、震災復興特別交付税に関する特例の改正を主な内容とする⁽²⁾。

なお、地方交付税法等一部改正法的前提である2018年度地方財政対策および2018年度地方財政計画については、既に飛田博史氏による詳細な分析が自治総研472号に掲載されているが⁽³⁾、本稿においても必要な範囲において扱うこととする。

2. 法律案が提出されるまでの動向

第二次安倍内閣の成立以後、翌年度の経済、財政などに関する政策の基本方針は、いわゆる「骨太の方針」に示されることが多くなっている。2018年度についても同様であり、国の税財政制度はもとより、地方税財政についても例に漏れない。

2017年6月9日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017～人材への投資を通じた生産性向上～」(以下、「骨太の方針2017」)は、地方行財政に関する「基本的

(2) ちなみに、第198回国会召集日である2019年1月28日に「平成30年度分として交付すべき地方交付税の総額の特例に関する法律」の案が内閣提出法律案第1号として衆議院に提出され、2月7日に参議院で可決され、法律として成立した。この法律は同月14日に法律第1号として公布されている(即日施行)。

(3) 飛田博史「2018年度地方財政計画について」自治総研472号(2018年)82頁。その他、同「2018年度普通交付税算定の検証」自治総研483号(2019年)54頁、君塚明宏・乾隆朗「平成30年度地方交付税の概算要求及び地方債計画(案)について」地方財政2017年10月号13頁、西崎吏「平成30年度地方財政措置——概算要求に当たっての各府省への要請事項」地方財務2017年10月号104頁、小西砂千夫「平成30年度仮試算と近年の地方財政の動向」地方財務2017年11月号2頁、君塚明宏・瀬戸隆之「平成30年度地方財政の課題——平成30年度地方交付税の概算要求及び地方債計画(案)を中心に」同17頁、大沢博「平成30年度の国の予算と地方財政対策」地方財政2018年2月号17頁、君塚明宏「平成30年度地方財政計画について」地方財政2018年3月号13頁、赤坂貴幸「平成30年度地方財政対策等の概要」地方財務2018年3月号61頁も参照。

な考え方」として「『経済・財政再生計画』の下、国・地方を通じた経済再生・財政健全化に取り組み、全ての改革項目を改革工程表に従って着実に進める」とともに「地方行政サービスの地域差の『見える化』とそれを通じた行財政改革の推進、先進・優良事例の全国展開、地方公共団体の境界を越えた広域化・共同化、国及び地方のIT化・業務改革を軸に、地方の頑張りや工夫を引き出しつつ、以下の項目について重点的に取り組み、2020年代を見据えた地方行財政の構造改革を推進し、財政資金の効率的配分を図ることを検討する」ことを掲げる⁽⁴⁾。ここにいう「先進・優良事例の全国展開」は、地方交付税制度における「トップランナー方式」の適用拡大を示唆するものである⁽⁵⁾。

経済財政諮問会議においては、高橋進氏（株式会社日本総合研究所理事長）⁽⁶⁾より、地方公共団体の基金の積立残高が21兆円に達しており、「基金の積立て水準が高い自治体では、財政力が弱く、65歳以上の人口比率が高いという特徴がある」、「地方自治体も将来の社会保障やインフラ老朽化対策の経費増大に備えているとも考えられるが、そうであれば、そうした不安解消のためには各歳出分野の将来見通しと各自治体への影響を正確に見積もり、適正な予算としていく必要がある」、「基金積立残高21兆円というのは、新たな埋蔵金と言われかねない状況ではないか。必要なものはしっかりと支出し、必要のないものは効率化する。顕著に増加している自治体については、実態と背景を分析し、自治体が説明責任を果たすよう促すとともに、国・地方を通じた地方財政計画への反映等の改善方を講じるべきではないか」という問題提起がなされ、議論がなされた⁽⁷⁾。その結果、

(4) 「骨太の方針2017」39頁。

(5) 「平成29年第7回経済財政諮問会議議事要旨（平成29年5月11日）」（<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2017/0511/gijiyoushi.pdf>）5頁によると、高橋氏は、介護保険給付事務に関する町田市取り組みを例に挙げて、次のような趣旨の提案を行った。

「特定の課題に取り組む複数の自治体のプラットフォーム形成を支援し、当該自治体間で課題や工夫などを共有し、得られた知見、ノウハウを地域類型別に標準化、全国展開を図るべきである。また、これまでトップランナー方式を通じて、3年間で1,380億円の経費削減効果が見込まれている。優良事例、先進事例を拡大していく中で、中間評価に向けて、その成果の活用の在り方、地方財政計画へのフィードバックの在り方を明確化すべきである。例えば、民間事業者を活用したデータヘルス等の保険事業の実施、先端技術を活用したインフラの維持管理など、優良事例、先進事例を拡大していく中で、地方交付税制度におけるトップランナー方式の適用拡大も検討すべきではないか。」

(6) 以下、職名、所属政党（会派）、政党（会派名）については、本稿執筆時においてその職または政党（会派）に留まる者も含め、原則として当時のものである。

(7) 「平成29年第7回経済財政諮問会議議事要旨」5頁。衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)2頁、地方財務協会編・前掲注(1)9頁も参照。

「骨太の方針2017」においては「地方公共団体の基金について、総務省は、各地方公共団体における財政状況の調査の一環として調査し、団体による積立金の現在高や増加幅の程度の差異を含め、その増加の背景・要因を把握・分析する。（中略）総務省は関係府省と地方単独事業の実態把握と『見える化』に早急に取り組む」とともに「国庫支出金のパフォーマンス指標について、指標設定の促進とともに達成状況等の『見える化』を推進する。地方公共団体における行政サービスの効率化・重点化に向け、類似団体間でのコスト等の地域差の要因の分析、インセンティブ強化に資する補助金・交付金の配分を促進することとされた⁽⁸⁾。したがって、地方交付税法等一部改正法には生かされていない。

また、「骨太の方針2017」は「地方交付税に関し、まち・ひと・しごと創生事業費について、地方創生の取組の成果の実現具合等を踏まえ、『人口減少等特別対策事業費』における『取組の成果』に応じた算定へのシフト、『地域の元気創造事業費』における『地域経済活性化分』の算定へのシフト等を進める」とともに「重点課題対応分に関連する諸施策について、地方公共団体による前年度の取組の成果を把握、『見える化』し、翌年度以降の施策の在り方について検討した上で、所要の措置を講じる」、「社会保障や社会資本整備分野を含め、歳出効率化に資する様々な取組の先進・優良事例の拡大に向け、事例の普及状況に応じ、取組の促進に向けた効果的な方策について、幅広く検討する」と述べる⁽⁹⁾。

「見える化」が何度も繰り返されるとともに、地方交付税の算定に成果主義および活性化の観点を取り入れることを強調し、「トップランナー方式」をさらに進めることを提言するものとなっている。

7月に入り、財務省は、5日に2016年度決算概要（見込み）、31日に2016年度決算概要を公表した。11月21日に国会に提出された2016年度決算によれば「租税及印紙収入」は2016年度補正予算に比して3,913億円の減少となり、地方交付税法定率分については2,245億円の減少となった⁽¹⁰⁾。また、7月20日の閣議において「平成30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」が了解された。

これを受けて、総務省は8月31日に地方交付税および地方特例交付金の概算要求を行った。同省の一般会計に係る要求額は16兆2,836億円（前年度比+1,063億円）であり、このうち「地方交付税等財源繰入れ」は15兆5,995億円（前年度比+324億円）であるとともに

(8) 「骨太の方針2017」39頁。飛田・前掲注(3)472号83頁も参照。

(9) 「骨太の方針2017」39頁。

(10) 「平成28年度決算の説明」のうち「(B)歳入」(https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2016/kessan_28_19.pdf)。地方財務協会編・前掲注(1)10頁、33頁も参照。

「事項要求」も行っている。但し、地方交付税については、一般会計からの繰入額15兆4,454億円など2017年度より増額となった部分もあるが、財政投融资特別会計からの繰入額3,000億円（前年度比▲1,000億円）および「剰余金の活用」0円（皆減）と前年度より減額となった部分もあるため、全体としては15兆9,264億円となり、前年度より4,034億円の減少となっている。これに対し、地方特例交付金（一般会計からの繰り入れ）が1,541億円（前年度比+213億円）となった。また、臨時財政対策特例加算として7,000億円を要求するとともに、1996年度より23年度も連続して地方交付税法第6条の3第2項にいう「毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第10条第2項本文の規定によって各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなった場合」に該当することが見込まれるとして「同項に基づく交付税率の引上げについて事項要求する」ものとした⁽¹¹⁾。

臨時財政対策特例加算は、同項にいう「地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正」として2001年度地方財政対策により採用されたもので、「折半ルール」とも言われる。国は財源不足額の半分を一般会計から加算して地方交付税を増額することによって負担する。一方、地方は、残りの半分につき、地方財政法第33条の5の2（本則ではなく、附則である）および地方交付税法附則第4条の3により、「平成29年度から平成31年度までの間における地方債の特例等」として、地方財政法「第5条ただし書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、地方交付税法附則第6条の2第1項の規定により控除する額についての同項の規定に従って総務省令で定める方法により算定した額の範囲内で」臨時財政対策債の起債が認められるとともに、「元利償還金に相当する額については、地方交付税法の定めるところにより、当該地方公共団体に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる基準財政需要額に算入する」こととされる。これにより、地方公共団体の財源不足については国と地方公共団体とが「折半」で補填することとなる⁽¹²⁾。

2000年度までは、地方の財源不足について交付税及び譲与税配付金特別会計における借入金により対応していた。臨時財政対策特例加算が2001年度から始められたのは「国と地

(11) 以上、総務省「平成30年度総務省所管予算概算要求の概要（平成29年8月）」（http://www.soumu.go.jp/main_content/000504904.pdf）による。

(12) 三角政勝「財源不足が拡大する中での一般財源総額の確保——平成29年度地方財政対策——」立法と調査385号（2017年）40頁の説明がわかりやすい。

方の責任の明確化・借り入れの透明化の観点」によるものと説明されており⁽¹³⁾、実際上は国の財政難を考慮した措置と言いうる。しかし、国の負担分についてはともあれ、地方の負担分は、いかに元利償還金相当額が基準財政需要額に算入されるとしても借金によることには変わりはなく、根本的な解決策とは言い難い。地方交付税法第6条の3第2項の趣旨は「地方行財政制度の改正によって財源不足が解消されることがのぞまし」く、「これによっては地方財源の過不足が恒久的に解消されない場合に、交付税率の変更を行うことになる」と説明されることもあるが⁽¹⁴⁾、実際には交付税率の変更を行っても臨時財政対策特例加算は行われてきた。その例として、「地方交付税法等の一部を改正する法律」（平成26年3月31日法律第5号）第2条による交付税率の見直し（地方交付税の原資に地方法人税の収入見込額を追加）、「地方交付税法等の一部を改正する法律」（平成27年3月31日法律第3号）第1条による交付税率の見直し（たばこ税を除外するとともに、所得税および酒税について交付税率を引き上げ、法人税について引き下げた）をあげることができよう。

さて、2017年9月28日の衆議院解散、10月22日の衆議院議員総選挙を経て、11月1日に第四次安倍内閣が発足する。同月7日、総務省は「基金の積立状況等に関する調査結果」を公表した⁽¹⁵⁾。これについては検討を控えるが、財政制度等審議会「平成30年度予算の編成等に関する建議（平成29年11月29日）」（以下、「財政制度審議会建議」）が「平成29年度において、国は、PBは20.7兆円の赤字、財政収支は27.9兆円の赤字と、ともに大幅な赤字であるのに対し、地方はPBも財政収支も黒字となっている」、「地方の基金残高は、平成28年度末において21.5兆円と過去最高となって」おり、「毎年度、国が赤字国債の発行や特別会計における財源捻出によって地方交付税を措置している現状を踏まえれば、各地方公共団体の基金残高の増加要因等を分析・検証し、国・地方を通じた財政資金の効率的配分に向け、地方財政計画への反映等につなげていく必要がある」と指摘したこと⁽¹⁶⁾、および、地方六団体「平成30年度予算・地方財政対策等について（平成29年12月

(13) 地方財政審議会「今後目指すべき地方財政の姿と平成30年度の地方財政への対応についての意見（平成29年12月12日）」15頁。

(14) 遠藤安彦『地方交付税法逐条解説』〔第3版〕（ぎょうせい、1996年）94頁。高橋・地方財務73頁、高橋・時の法令40頁も参照。

(15) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)105頁に掲載されている。なお、飛田・前掲注(3)472号83頁を参照。

(16) 「財政制度等審議会建議」40頁。

14日)」⁽¹⁷⁾が「近年の地方における積立金の増加は、国を大きく上回る行財政改革や歳出抑制の努力を行うなかで、災害や将来の税収の変動等に備えた財政運営の年度間調整の取組の現れであり、「地方の基金残高が増加していることをもって地方財政に余裕があるかのような議論は断じて容認できない」と述べていることを取り上げておく。

「財政制度審議会建議」は、地方の基金や積立金の他に、地方税財政について意見を呈示している。本稿との関係では、次の点を紹介しておく⁽¹⁸⁾。

- 「地方税収等の計画（― 当該年度の地方財政計画。引用者注）からの上振れ分については、上振れの有無・規模が判明した段階で後年度の地方財政計画において精算を行い、地方交付税総額に反映させるべきである」。
- 地方財政計画に存在する「枠計上経費」（内訳や積算が明らかでない経費）について「計上水準の必要性・適正性について説明責任を果たす観点から、当該財源を活用した事業の実績・成果を把握し、検証する必要がある」。
- 「まち・ひと・しごと創生事業費」のように「特定の政策目的をもって地方財政計画に計上している経費については、当該財源を活用した事業の実績・成果を把握し、計上の合理性の検証を行う必要がある」。
- 「『歳出特別枠』は、リーマンショック後、雇用対策等のために設けられた臨時異例の危機対応措置であり、「地方税収は過去最高の状況となっていることを踏まえれば、（中略）平時モードへの切替えの中で、廃止するべきである」。
- 国庫補助事業について毎年度生ずる不用に係る地方負担分について「決算を踏まえた精算が行われておらず」、「結果として、本来必要なかった赤字国債の発行を国の側で行っていることを意味し、是正策を検討する必要がある」。
- 2016年度におけるトップランナー方式の対象経費は「全基準財政需要額のうち3.5%程度に止まるものと推定されることから、23業務以外も含め、トップランナー方式の更なる拡充を目指すべきである」。また、「トップランナー方式については、現状では、基準財政需要額の単価の見直しが行われるのみとなっている。財政健全化目標の実現に向けては、トップランナー方式、先進・優良事例の横展開、自治体クラウドの

(17) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)127頁に掲載されている。地方六団体「平成30年度地方財政対策等についての共同声明（平成29年12月22日）」も同旨。地方財政審議会・前掲注(13)7頁も地方六団体への支持につながる見解を示し、「地方交付税の特例加算を地方基金残高と関連づけて議論すること」および「基金残高と臨時財政対策債の発行残高」の「両者を関連づけて議論すること」のいずれも「不適當である」と評価する（同8頁、9頁）。

(18) 「財政制度等審議会建議」42頁。

導入による効率化等の効果（基準財政需要額の減少額）を地方財政計画に反映し、財政資金の効率的配分が図られるよう、計画策定を工夫する必要がある」。

一方、地方財政審議会は、地方交付税制度については次のような意見を呈示しており、とくにトップランナー方式については「財政制度審議会建議」と異なる（部分的には反対の）見解を示している⁽¹⁹⁾。

- 「地方交付税の安定性と地方自治体の予見可能性を高めるため、（中略）地方交付税法の本来の姿に立ち戻り、地方交付税の法定率を引上げ、臨時財政対策債の発行を抑制すべきである」。
- 「国税4税の法定率分を、地方法人税と同様に、国の一般会計を通さず、交付税特別会計に直接繰り入れることとすべきである」。
- トップランナー方式を導入するとされた23業務のうち、なお導入されていない窓口業務については「審査・決定など公権力の行使にわたる事務を除く必要があること等から、民間委託が進んでいない状況である」から「国において、地方自治体が民間委託等を行うための環境整備の取組を強化することが重要であり、その状況を踏まえて、トップランナー方式の導入を検討すべきである」。
- 「トップランナー方式の導入に当たっては、まずは、国等による地方自治体への業務改革の取組の普及があり、その上で、地方自治体の取組状況等を踏まえ、地方交付税法の趣旨に沿って対応することが重要である」。
- 「基準財政需要額は、合理的かつ妥当な水準における標準的な経費を基準にする等の地方交付税法の規定を踏まえてトップランナー方式になじまないと考えられる経費（教育・警察や社会保障など法令等で国が基準を定めている経費、産業振興・地域振興等の経費、公債費等）が多くを占めている」ので「基準財政需要額に占める割合に着目することは合理性を欠いており、適切ではない」。

以上の経過、議論などを経て、2017年12月18日、2018年度地方財政対策について総務大臣と財務大臣とが合意し、22日に2018年度予算および2018年度地方財政対策が閣議決定された。さらに、2018年2月6日、2018年度地方財政対策を踏まえた地方交付税法等一部改正法および2018年度地方財政計画が閣議決定され、内閣より国会（衆議院）に提出された。

概算要求の時点においては2018年度地方交付税の総額が15兆9,264億円とされていたが、結局、2018年度地方財政対策における2018年度地方交付税の総額は16兆85億円に落ち着い

(19) 地方財政審議会・前掲注(13)16頁。

た。2017年度と比較すると3,213億円の減少、率にして2%の減少となった。

ここで、2018年度地方財政対策に示された地方交付税の総額などについて図示しておく。

表1 2018年度地方交付税

〔一般会計〕		15兆3,606億円
地方交付税の法定率分等		14兆6,583億円
	所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分	14兆8,938億円
	国税減額補正精算分（2008年度、2009年度および2016年度）	▲2,355億円
一般会計における加算措置		7,022億円
	折半対象以外の財源不足における補填（既往法定分等）	5,367億円
	臨時財政対策特例加算	1,655億円
〔特別会計〕		6,479億円
地方法人税の法定率分		6,533億円
交付税特別会計借入金償還等		▲4,054億円
	交付税特別会計借入金償還額	▲4,000億円
	交付税特別会計借入金支払利子	▲804億円
	交付税特別会計剰余金の活用	750億円
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
地方交付税		16兆 85億円

（出典）総務省自治財政局「平成30年度地方財政対策の概要（平成29年12月22日）」3頁を基に、筆者が作成。

3. 地方交付税法等一部改正法（案）の概要

地方交付税法等一部改正法は、名称が示す通り、第1条において地方交付税法の一部改正を、第2条において特別会計法の一部改正を定め、2018年度における地方交付税の総額についての特例などを定める。このうち、地方交付税法等一部改正法第1条は、地方交付税法の第12条、第13条、同法の附則第4条、第4条の2、第4条の3、第5条の3（改正により第6条。旧第6条は削除）、第6条の2、第7条の4、第9条の2、第11条ないし第15条、別表第一および別表第二を改めるものである。但し、中心となるのは附則の改正であると考えてよい。また、地方交付税法等一部改正法第2条は、交付税特別会計におけ

る特例を定める特別会計法附則第4条、第5条、第9条および第10条を改めるものである。

地方交付税法等一部改正法の内容は、2018年2月20日の衆議院総務委員会における野田聖子総務大臣の説明によると、大きく三点にまとめられる⁽²⁰⁾。

第一に、地方交付税の総額の特例である。2018年度分の通常収支に係る地方交付税の総額は16兆85億円である。これは、地方交付税の法定率分に、法定加算額、臨時財政対策特別加算額およ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て得られた額から、交付税特別会計借入金償還額および同特別会計における借入金利子支払額等を控除して得られた額である。

第二に、地方交付税の単位費用の改正である。

第三に、震災復興特別交付税の確保である。2018年度分の総額は4,227億円であり、このうち、新たに確保するものとされる額は3,257億円である。なお、2018年度地方財政対策によれば、2018年度分の総額は、2017年度分の総額よりも276億円、率にして6.1%の減少である。

〔1〕地方交付税の総額の特例

(1) 地方交付税法附則第4条の改正

地方交付税法等一部改正法第1条により改正された地方交付税法附則第4条は、2018年度における地方交付税の総額に関する規定である。条文上は第1号ないし第4号に掲げられる額の合算額に6,750億円を加算した額（甲）から、第5号ないし第7号に掲げられる額の合算額（乙）を減額して得られた額に震災復興特別交付税として新たに確保するものとされる3,257億3,704万円を加算した額が総額とされる。

甲 第1号 地方交付税法第6条第2項により算定した額：15兆5,471億3,100万円

第2号 地方交付税法等一部改正法第1条による改正前の地方交付税法附則第4条の2第2項により2018年度分の地方交付税の総額に加算されることとされていた3,367億円

第3号 臨時財政特例加算額：1,655億3,450万円

第4号 2018年度における借入金の額に相当する額：31兆6,172億9,540万円8千円

(20) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第2号（平成30年2月20日）」36頁（平成30年度地方財政計画の概要についても同頁）。「第196回国会参議院総務委員会会議録第2号（平成30年3月20日）」29頁（平成30年度地方財政計画の概要については同28頁）も参照。

6,750億円：かい離是正分加算、交付税特別会計剰余金の活用および機構準備金の活用の合算額

合計：48兆3,416億6,090万8千円

乙 第5号 2017年度における借入金の額に相当する額：32兆172億9,540万8千円

第6号 2018年度における特別会計法第15条第1項の規定による交付税及び譲与税配付金特別会計の一時借入金に係る利子、および同附則第4条第1項の規定による借入金に係る利子の支払に充てるために必要な額：804億円

第7号 地方交付税法等一部改正法第1条による改正前の地方交付税法附則第4条の2第3項により2018年度分の交付税の総額から減額することとされていた2,354億8,440万円

合計：32兆3,331億7,980万8,000円

(2) 地方交付税法附則第4条の2の改正

同条は「平成31年度から平成64年度までの各年度分の交付税の総額の特例等」を定める。この規定については、旧第4項が新第5項となり、新第4項が追加された。

前述のように、2016年度決算において「租税及印紙収入」が同年度補正予算における見込額よりも減少した。そのため、本来であれば地方交付税法定率分の減少額である2,245億円を2018年度の地方交付税の総額から控除しなければならないが、この控除を2022年度ないし2026年度の5年度分に繰り延べることとする。したがって、2022年度ないし2026年度の各年度については地方交付税の総額が449億円（厳密には449億172万円）ずつ減額される。これを定めるのが新第4項である。しかし、内容自体が地方財源の充実確保という要請に反する上に、前々年度決算における国税収入の実績次第では地方交付税の大幅な減額を招きかねない。短期間での改正（さらなる繰延または削除）も考えられるところであろう。

(3) 地方交付税法附則第4条の3の改正

同条は「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）第1条により追加された規定で、前述の「折半ルール」を定めるものの一つである。この規定の改正は年次進行によるものであり、2019年度において臨時財政特例加算を行うことを明定した。

(4) 特別会計法附則第4条の改正

地方交付税法等一部改正法第2条により改正された特別会計法附則第4条は、交付税特別会計における借入金の特例を定める規定である。改正前は、2017年度ないし2019年度の各年度に4,000億円を償還し、2020年度ないし2024年度においては年度毎に1,000万円を増額して償還する趣旨を定めていた。改正後も基本は変わらず、2018年度に係る部分が削除された程度に留まっている。

(5) 特別会計法附則第5条の改正

同条は、同第15条第1項による（交付税特別会計における）一時借入金の支払に充てるために必要な場合に、予算で定める限度額の範囲内において一般会計から交付税特別会計に繰り入れることができる旨を定める。改正は年次進行の形をとっている。

(6) 特別会計法附則第9条の改正

同条は、同第24条による一般会計から交付税特別会計への繰入金の額の特例を定める。改正前は2017年度から2032年度までの繰入金の額を定めていたが、改正により、2017年度に関する部分が削除された。また、2018年度についてはかい離是正分加算額の加算も定めている。

(7) 特別会計法附則第10条第3項の改正

同条は、第1項において地方特例交付金（地方特例交付金等の地方財政の特別措置に関する法律第3条第1項）の総額を、第2項において反則金収入相当額（道路交通法第128条第1項・第130条の2第3項）などの総額を、一般会計から交付金特別会計に繰り入れることを定めるとともに、第3項において、公庫債権金利変動準備金のうち財政投融资特別会計の投資勘定に帰属させた部分（地方公共団体金融機構法附則第14条）を投資勘定から交付金特別会計に繰り入れる旨を定める。改正前の第3項は2017年度に限って適用されることとされていたが、改正により、2018年度に限って適用されることとなった。なお、これは2018年度地方財政対策において、公庫債権金利変動準備金が「まち・ひと・しごと創生事業費」の財源、および地方の財源不足の補填のために活用されるものとされたことを受けている。

〔2〕単位費用の改正（基準財政需要額の算定方法の改正）

（1） 地方交付税法附則旧第6条の削除

同条は、2017年度地方財政計画に計上された歳出特別枠である「地域経済基盤強化・雇用等対策費」の一部を地方交付税の基準財政需要額に算入することとして「地域経済・雇用対策費」を設け、単位費用、測定単位などを定めていた。しかし、2018年度地方財政計画において歳出特別枠が廃止されたことに伴い、同条は削除された。

（2） 地方交付税法附則旧第5条の3→新第6条への改正

附則旧第5条の3は、人口減少等特別対策事業費を基準財政需要額へ算入する旨を定めていたが、旧第6条の削除に伴い、新第6条に移行した。

（3） 地方交付税法別表第一および別表第二の改正

別表第一は同第12条第4項に基づいて個別算定経費に係る単位費用の金額を定める。今回の改正により、道府県分については「地域振興費（人口）」、「道路橋りょう費（道路の面積）」、「労働費（人口）」、「その他の土木費（人口）」および「商工行政費（人口）」が減額され、「その他の教育費（人口）」、「社会福祉費（人口）」、「河川費（河川の延長）」、「高齢者保険福祉費（65歳以上人口）」および「特別支援学校費（学級数）」が増額される。また、市町村分については「その他の土木費（人口）」、「道路橋りょう費（道路の面積）」、「林野水産行政費（林業及び水産業の従業者数）」、「清掃費（人口）」および「港湾費（漁港における外郭施設の延長）」が減額され、「商工行政費（人口）」、「中学校費（学級数）」、「徴税費（世帯数）」、「社会福祉費（人口）」および「小学校費（学級数）」が増額される。

別表第二は、同第12条第5項に定められる包括算定経費（新型交付税とも称される）の単位費用を定める。改正内容は次に示す通りであり、いずれも減額となっている。

表2 地方交付税法別表第二の改正

地方団体の種類	測定単位	30年度単位費用	29年度単位費用	増減率
道府県	人口	9,310円/人	9,800円/人	▲5.0%
	面積	1,163,000円/km ²	1,219,000円/km ²	▲4.6%
市町村	人口	17,500円/人	18,380円/人	▲4.8%
	面積	2,343,000円/km ²	2,426,000円/km ²	▲3.4%

出典：地方交付税法別表第二、および衆議院調査局総務調査室・注(1)52頁より、筆者が作成。

(4) 地方交付税法附則第6条の2の改正

同条は同附則第4条の3と関わる規定であり、改正前は2017年度ないし2019年度の3年度分における基準財政需要額の算定方法の特例を定めていた。改正によって2017年度に関する部分が削除されるとともに、臨時財政対策債の発行可能額に変更を加える。具体的には、道府県については2兆2,174億8,588万6千円（2017年度）から2兆1,852億9,545万5千円（2018年度）に、市町村については1兆8,277億5,631万4千円（2017年度）から1兆8,012億2,344万5千円（2018年度）に改める。

前述のように、臨時財政対策特別債は借金である。臨時財政対策特別加算制度が「臨時」としながら2001年度より20年近くにわたって続いていることは、到底正常な状態とは言えない。地方財政審議会も、地方の債務残高が約200兆円規模で推移していることを指摘して「本来のあるべき地方財政の姿は、臨時財政対策債のような特例的な地方債に依存せず、かつ、巨額の債務残高により圧迫されていない状態である。特例的な地方債への依存を改善するとともに、極めて大きな地方の債務残高の計画的な引下げに向けて取り組んでいくことが必要である」と指摘するのは当然であろう⁽²¹⁾。地方六団体も「地方の財源不足の補填については、地方交付税の法定率の引上げを含めた抜本的な改革を行い、臨時財政対策債に頼らず、安定的に交付税総額の確保を図ること。加えて、臨時財政対策債の償還額が累増していることを踏まえ、その発行額の縮減に努めるとともに、償還財源を確実に確保すること」を求めている⁽²²⁾。地方交付税法等一部改正法が臨時財政特別債の発行可能額を減じたことに対しては評価す

(21) 地方財政審議会・前掲注(13)4頁。

(22) 地方六団体「平成30年度予算・地方財政対策等について（平成29年12月14日）」。

べきであろうが、今後もさらに縮減を進めることが求められよう⁽²³⁾。

(5) トップランナー方式

本稿において度々登場するトップランナー方式は、2015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～経済再生なくして財政健全化なし～」において「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」するものであり⁽²⁴⁾、2015年12月24日の経済財政諮問会議「経済・財政再生アクション・プログラム——“見える化”と“ワイズ・スペンディング”による『工夫の改革』——」において導入の検討対象が「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自治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）」とされている⁽²⁵⁾。このうち、実際にトップランナー方式が導入されたのは18業務である⁽²⁶⁾。

地方交付税法等一部改正法には、同方式に直接関係する規定がない。また、2018年地方財政対策においても、新たに同方式の対象となる業務は設定されなかった。一方、

(23) 地方六団体「平成30年度地方財政対策等についての共同声明（平成29年12月22日）」も「臨時財政対策債を対前年度0.1兆円の減まで抑制したこと」を評価しつつ、「今後も臨時財政対策債の残高の増加が見込まれることから、地方交付税法の本来の姿に立ち戻り、地方交付税の法定率の引上げや臨時財政対策債の廃止など特例措置に依存しない持続可能な制度の確立を目指していただきたい」と述べる。

(24) 「経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～」28頁。経済財政諮問会議「経済・財政再生アクション・プログラム——“見える化”と“ワイズ・スペンディング”による『工夫の改革』——」4頁、16頁も同旨。飛田博史「2016年度地方財政計画について」自治総研448号（2016年）21頁、同「地方交付税算定におけるトップランナー方式の概要と課題」自治総研456号（2016年）35頁、黒田武一郎『地方交付税を考える 制度への理解と財政運営の視点』（ぎょうせい、2018年）118頁、金目哲郎「ナショナル・ミニマム概念と地方交付税制度」門野圭司編『生活を支える社会の仕組みを考える 現代日本のナショナル・ミニマム保障』（日本経済評論社、2019年）118頁も参照。

(25) 経済財政諮問会議・前掲注(24)17頁。

(26) 2016年度にトップランナー方式が導入された業務は16〔学校用務員事務（小学校、中学校、高等学校および特別支援学校）、道路維持補修・清掃等、本庁舎清掃、案内・受付、公用車運転、本庁舎夜間警備、電話交換、一般ごみ収集、学校給食（調理）、学校給食（運搬）、体育館管理、プール管理、競技場管理、公園管理、庶務業務（人事、給与、旅費、福利厚生等）および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）〕、2017年度にトップランナー方式が導入された業務は2（青少年教育施設管理および公立大学運営）である。

単位費用に計上されている23業務のうち、5業務⁽²⁷⁾については導入に向けての検討が続けられる。また、2016年度および2017年度にトップランナー方式が導入された18業務については、2017年度に見直しが行われており、2018年度中にも見直しが行われることとなっている。

(6) 地方交付税法附則第7条の4および第9条の2の改正

附則第7条の4は地方税の課税免除措置等によって生ずる東日本大震災にかかる減収見込額の75%を基準財政収入額に算入する旨の規定であり、附則第9条の2は特定被災地方公共団体（東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律第2条第2項）に対して交付すべき普通交付税の算定について総務省令により特例を定めることができる旨の規定である。これらの改正は、いずれも2018年度に適用されるように改めるものであり、内容などの変更はない。

〔3〕震災復興特別交付税

震災復興特別交付税は「東日本大震災に対処する等のための平成23年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律」（平成23年5月2日法律第41号）により創設されたものであり、これを受ける形で地方交付税法附則第11条ないし第14条に震災復興特別交付税の総額などに関する特例が定められ、同第15条に震災復興特別交付税の加算、減額および返還に関する特例が定められる。地方交付税法等一部改正法による改正は、2018年度においても震災復興特別交付税が継続することに伴って行われるものである。このうち、地方交付税法附則第11条は、前述のように震災復興特別交付税として新たに確保する金額として3,257億3,704万円を示している。2017年度においては3,463億5,258万3千円とされていたので、206億1,554万3千円の減少となる。それ以外の内容について変更はなされていない（適用年度の変更のみである）。

(27) 図書館管理、博物館管理、公民館管理、児童館・児童遊園管理および窓口業務（戸籍業務、住民基本台帳業務、税証明業務、福祉業務等）である。

4. 国会における法律案の審議状況

前記のような内容の地方交付税法等一部改正法について、衆参両院において審査・審議がなされた。その様子を、項目毎に概観する。紙数等の関係により、基本的に、法律案の内容に関する質疑応答に絞る。なお、便宜のため、法律案の提出から公布までの経過について概略を示す。

●地方交付税法等一部改正法

衆議院議案受理年月日	2018年2月6日
衆議院付託年月日	2018年2月15日（総務委員会）
衆議院審査終了年月日	2018年2月28日（可決）
衆議院審議終了年月日	2018年2月28日（可決）
参議院予備審査議案受理年月日	2018年2月6日
参議院議案受理年月日	2018年2月28日
参議院付託年月日	2018年3月16日（総務委員会）
参議院審査終了年月日	2018年3月28日（可決）
参議院審議終了年月日	2018年3月28日（可決）
公布年月日	2018年3月31日（法律第4号）

〔1〕衆議院総務委員会

地方交付税法等一部改正法案に対する審査は2月22日および28日に行われ、武内則男議員（立憲民主党・市民クラブ）、奥野総一郎議員（希望の党・無所属クラブ）および丸山穂高議員（日本維新の会）による賛成討論、原口一博議員（無所属の会）、本村伸子議員（日本共産党）および吉川元議員（社会民主党・市民連合）による反対討論を経て、賛成多数で可決された。なお、採決の後、武内議員、橘慶一郎議員（自由民主党）外5名から、自由民主党、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブ、公明党、無所属の会、日本維新の会および社会民主党・市民連合の共同提案による「持続可能な地方税財政基盤の確立及び東日本大震災等への対応に関する件」が提案され、賛成多数で可決された⁽²⁸⁾。

(28) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成30年2月28日）」15頁、17頁。

(1) 交付税率の引き上げ

今回の改正には含まれていないが、原口議員、本村議員、井上一徳議員（希望の党・無所属クラブ）が交付税率の引き上げについて質した。これに対し、野田総務大臣は、地方交付税の「財政調整機能については今後ともしっかりと堅持する必要があるということは変わりありません」としつつ、「地方財政の健全な運営のためには、本来的には、今お話がある法定率の引上げ等により地方交付税を安定的に確保することが望ましい」、「法定率の引上げは容易ではありません」が「今後とも、法定率の見直し等による交付税総額の安定的確保に向けては、粘り強く主張して、政府部内で十分に議論していきたい」と答弁した⁽²⁹⁾。

(2) 臨時財政対策債

原口議員は「臨財債を出せば、その分、行財政努力とかインセンティブは見えにくく」なるので「一定の抑制が働くべきである」と質し、吉川議員は「これだけ長期にわたってこの臨財債の発行が続いていくということ」が続くとは思えないとした上で「出口」について質した。野田総務大臣は「概算要求時点では対前年度0.5兆円の増と見込まれていたところですが、可能な限り、今御指摘のように抑制をして、0.1兆円減の4.0兆円とするなど、地方財政の健全化に今努めています」が「臨時財政対策債の発行残高というのは増加して、平成30年度末には54兆円程度になる見通しであり、「本来的には、臨時財政対策債のような特例債に頼らない財務体質を確立することが重要である」、「今後とも、歳入面では、地域経済の好循環を一層拡大することなどにより地方税等の増収を図るとともに、歳出面では、国の取組と基調を合わせて、メリハリをつけて歳出構造を見直すことで財務体質の強化を図ってまいりたい」と答弁した⁽³⁰⁾。

(3) 交付税特別会計からの借入金の償還額

吉川議員が財源の確保の見通しについて質したのに対し、奥野信亮総務副大臣は、

(29) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」2頁、9頁、10頁、42頁。吉川議員の質疑に対する野田総務大臣の答弁（同24頁）も参照。

(30) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」3頁、26頁。引用は原口議員に対する野田総務大臣の答弁からであるが、吉川議員に対する答弁も同旨である。務台議員の質疑、およびこれに対する野田総務大臣の答弁（「第196回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成30年2月28日）」2頁）も参照。

平成「31年10月実施予定の消費税率10%への引上げや地方法人税の税率引上げに伴って、平年度で1兆円を上回る地方交付税法定率分の増が見込まれている」、「地方税収の増収を図るとともに、歳出面でも、国の取組と基調を合わせて、めり張りをつけて歳出構造を見直すことで、財務体質の強化を図り、着実にこの償還計画が実行できるように努めてまいりたい」、「地方は国の下請かというような感覚ではこれはだめであって、お互いが努力しながら経済を持ち上げていくような政策を積極的に進めていくということがこれからの鍵だろう」と答弁した⁽³¹⁾。

(4) 公庫債権金利変動準備金

吉川議員は、3年度で総額9,000億円の金利変動準備金のうち、2017年度に4,000億円、2018年度に4,000億円を活用するとなれば2019年度には1,000億円しか残らないが「今後、この金利変動準備金をどのようにしていくのか」と質したのに対し、政府参考人の黒田武一郎総務省自治財政局長は「平成31年10月から消費税率の引上げが予定されていること、政府としては経済再生に向けた取組を着実に進めることとしていることなども踏まえたもので」あり、「活用額の拡大につきましては、現時点では考えておりません」と答弁した。これを受けて、吉川議員が「ゼロ金利、異次元緩和によって、近年、借りかえ収益はふえていると聞いておりますが、金利変動準備金の残高は直近でどの程度の額に達しているのでしょうか」と質したのに対し、黒田総務省自治財政局長は「地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の直近の残高につきましては、平成29年度中間決算時点、これは29年の9月末になりますが、約1兆2千億円となっております」と答弁した⁽³²⁾。

(5) 基金の積立残高

結局は地方交付税法等一部改正法の内容に取り入れられることはなかったが、経済財政諮問会議において議論となった基金の積立残高の問題についても質疑応答がなされた。

務台俊介議員（自由民主党）は、1995年度には地方の歳出が国より3割多かったの

(31) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」26頁。小川淳也議員（希望の党・無所属クラブ）の質疑、およびこれに対する野田総務大臣の答弁（同38頁）も参照。

(32) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」25頁。

に対して2016年度には100.6%、2017年度見込みでは88.8%となって「地方歳出の相対的な減少傾向」がみられるという趣旨の指摘を行った上で、「一時は事業費の減少とともに基金残高も減っていたんですが、最近では、事業費が停滞する中で、基金残高はどんどんふえている、こんなことがあります。歳出を締めることで、歳入、基金が増加している、このようなコントラストのように思われたいような、住民のためになる仕事をしっかり出していく、そういう観点も必要だと思います」と述べる⁽³³⁾。

一方、本村議員は、財政調整基金の残高（地方交付税交付団体。特別区および一部事務組合を除く）について「2006年度から2016年度の比較では、（中略）都道府県で2.13倍、市で1.89倍、町で2.05倍、村で2.33倍と」なっており、「村や町は、こうした将来不安に備えて財政調整基金を積み立てる傾向が強く出ているのではないかと質したのに対し、野田総務大臣は「平成28年度末の財政調整基金の残高を平成18年度末と比較すると、市が89%増加しているのに対して、町村では109%増加して」いることを指摘した上で、「町村については、公共施設等の老朽化など、さまざまな将来不安が要因となって基金を積み立てていることが、総務省の調査結果からもわかっており、「総務省では、地方公共団体の財政面での将来不安を取り除くことが重要であると考えております」、「町村においては、公共施設等の老朽化対策の備えが基金積立での大きな要因となっていることから、公共施設等適正管理推進事業債について、来年度からは、長寿命化事業等の交付税措置率を財政力に応じて引き上げるなど、財政力が弱い団体であっても必要な取組を着実に推進していただけるよう、環境整備を図ってまいります」と答弁している⁽³⁴⁾。

また、吉川議員は、基金の積立残高問題について財務省の「根拠薄弱な言いがかりだというふうに思う」と述べた上で、「そもそも、合理的かつ妥当な行政を維持する責任、これが自治体に課せられている一方で、その裏付けとなる財政の規模あるいは財源の確保」が経済財政諮問会議において「決まっていくというのは、ちょっとおかしいのではないかと。最終的には、総務大臣、財務大臣の間での折衝に委ねられることになりますけれども、これも、自治体の声が直接反映をされていないのではないかと」、「経済財政諮問会議の議事録等々を読みますと、地方自治が何たるか、地方自治の本旨は何たるか、そういう基本的な認識に欠けているというような議論がいろいろされ

(33) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成30年2月28日）」2頁、3頁。

(34) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」9頁。長尾議員の質疑、ならびにこれに対する黒田総務省自治財政局長および野田総務大臣の答弁（同35頁）も参照。

る」と批判する⁽³⁵⁾。同会議は諮問機関とされながらも内閣総理大臣が議長を務め、財務大臣、内閣官房長官、経済財政政策担当大臣、総務大臣および経済産業大臣が名を連ねる点、および事実上の政策決定機関と化している点からしても異質であり、吉川議員の批判には妥当性があるものと考えられる。

(6) トップランナー方式

長尾秀樹議員（立憲民主党・市民クラブ）が2018年度以降におけるトップランナー方式の取組予定を質したのに対し、黒田総務省自治財政局長は「平成30年度におきましては、新たな業務への導入は行わず、平成28年度及び平成29年度に導入しました本庁舎の清掃や情報システムの運用などの18業務につきまして、段階的な反映の一環として、2年目又は3年目の見直しを実施することとしております」、「今後は、窓口業務の委託につきましては、地方独立行政法人の活用、また標準委託仕様書の作成、全国展開などの取組を強化することとしておりまして、その状況を踏まえまして、トップランナー方式の平成31年度の導入を視野に検討していくこととしております」と答弁した。

これを受けて、長尾委員は「交付税法の第2条の6（— 第2条第6号のこと。引用者注）、いわゆる単位費用の定義では、標準的条件を備えた地方団体が合理的かつ妥当な水準で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としております。また、逐条解説では、行政の規模や内容が自治体の平均的レベルに近い、通常自治体の必要経費を単位費用に設定すべきとして」と指摘した上で、「既に委託率が高い業務にトップランナー方式を導入することは一定考えられなくもない」が「窓口業務につきましては、いまだそういう状態にないのではないかと質した。これに対し、政府参考人の山崎重孝総務省自治財政局長は「平成29年4月1日現在速報値での窓口業務の民間委託導入率は、全市区町村で17.3%（中略）指定都市では80%、中核市では68.8%となっている一方、委託可能な業務量が少なく、民間事業者等の担い手の確保が難しい町村では4.3%となって」と答弁した。黒田総務省自治財政局長も「平成30年度におきましては、窓口業務の委託につきまして、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することとしまして、窓口業務へのトップランナー方式の導入は見送る」と答弁した。これ

(35) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」24頁。

らを受けて、長尾議員は、2019年度に窓口業務へのトップランナー方式の導入は無理ではないかと述べている⁽³⁶⁾。

一方、奥野議員は「トップランナーもいいんですが、例えば、窓口について言えば、もうやっても余り意味がないんじゃないか、もうやれるところはやってしまっている」、「大事なことは、きちんと一般財源総額を確保していただく、ことしで切れますけれども、きちんと財源総額を確保していただく。そうしないと、トップランナーというのは単に地方の財源を削る道具にしかありませんから、財源総額をきちんと確保していただく」と質したのに対し、野田総務大臣は「トップランナー方式に関しては、（中略）改革意欲を損ねないように、改革することでその分が地方団体に還元するということが大事なんだと思います」、「これまでも地方単独事業等の経費の増に充ててきておりますので、引き続き、そういうことに取り組んで、地方のやる気を減じないように応援してまいりたい」と答弁した⁽³⁷⁾。

〔2〕衆議院本会議（2018年2月28日）

地方交付税法等一部改正法および「地方税法等の一部を改正する法律」（平成30年3月31日法律第3号。以下、地方税法等一部改正法）は一括して議題とされた。古屋範子総務委員長の報告の後、長尾議員、森夏枝議員（日本維新の会）および奥野議員による賛成討論、金子恵美議員（無所属の会）および本村議員による反対討論を経て、地方交付税法等一部改正法は賛成多数で可決された⁽³⁸⁾。賛成会派は自由民主党、公明党、立憲民主党・市民クラブ、希望の党・無所属クラブおよび日本維新の会、反対会派は無所属の会、日本共産党、自由党および社会民主党・市民連合である⁽³⁹⁾。

〔3〕参議院総務委員会

地方交付税法等一部改正法案に対する審査は3月20日、23日⁽⁴⁰⁾および28日に行われ、山下芳生議員（日本共産党）および又市征治議員〔希望の会（自由・社民）〕に

(36) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」35頁。

(37) 「第196回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成30年2月22日）」48頁。

(38) 「第196回国会衆議院議録（官報号外）第7号（平成30年2月28日）」21頁、24頁。

(39) 菊池・前掲注(1)58頁による。

(40) 参議院総務委員会は、2018年3月19日、2018年度一般会計予算、2018年度特別会計予算および2018年度政府関係機関予算のうち公害等調整委員会を除く総務省所管につき、参議院予算委員会から審査の委嘱を受けた。これを受けて、23日に委嘱審査が行われた〔「第196回国会参議院総務委員会議録第3号（平成30年3月23日）」1頁〕。

よる反対討論を経て、賛成多数で可決された。なお、採決の後、吉川沙織議員（民進党）より、自由民主党・こころ、民進党・新緑風会、公明党、日本維新の会、希望の会（自由・社民）および立憲民主党の各派共同提案による「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等への対応に関する決議」の案が提出され、賛成多数により可決された⁽⁴¹⁾。

（１） 交付税率の引き上げ

山下議員が、臨時財政対策債の問題と絡める形で交付税率の引き上げについて質したのに対し、今枝宗一郎財務大臣政務官は「国の財政は引き続き厳しく、長期債務残高が915兆円に達するなど、大きなリスクを抱えている状況にあり、法定率の引上げは容易なものではないと考えております」と答弁し、野田総務大臣も「法定率の引上げは容易ではないんですが、今後とも、法定率の見直し等による交付税総額の安定的確保については粘り強く主張し、政府部内で十分に議論をしてみたい」と答弁した⁽⁴²⁾。

また、片山虎之助議員（日本維新の会）が「地方財政についての認識」を質したのに対し、野田総務大臣は「地方財政を豊かにするためにやっぱり法定率の引上げというのがこれ非常に重要なんですけど、残念ながら国と地方はそれぞれ財政難を抱えているので、地方だけが法定率を上げるわけにいかないというジレンマの中で、さはさりながら、やはり各党、法定率を引き上げていこうという意思統一はできていると思うんですね。それで、国とその調整を粘り強くやっていくというのが今の総務大臣としての務めだと思っています」と答弁した⁽⁴³⁾。

さらに、江崎孝議員（立憲民主党）が「一般財源総額が確保されていると言いますが、国の一般会計からの交付税特会に、今言っているとおり入口ベースの交付税は減少しています。総務省はもっとこの入口ベースの交付税を増やすように本来なら努力すべきだと思う」と質したのに対し、野田総務大臣は「一般会計から交付税特会への繰入額、入口ベースの地方交付税は、私どもは0.1兆円というふうに言っているんですが、減少しています。これは、地方税の増収等により国と地方が折半して補填する財源不足が縮小して、国の一般会計による特例加算が縮小したことなどによる

(41) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成30年3月28日）」15頁、16頁。

(42) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成30年3月28日）」2頁。

(43) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」10頁。

ものです」、「総務省としては、平成28年度の国税決算に伴う、先ほどもお話がありましたけれども、精算減の0.2兆円を繰り延べることによって、いわゆる入口ベースでの地方交付税をできる限り確保をするとともに、地方公共団体金融機構の準備金の更なる活用等により、地方団体に交付する地方交付税総額を16.0兆円確保したところ」と答弁した⁽⁴⁴⁾。

(2) 臨時財政対策債

まず、古賀友一郎議員（自由民主党）は臨時財政対策債の償還年数、および元利償還費の交付税措置状況について質した。これに対し、黒田総務省自治財政局長は「地方債の償還年限につきましては、公的資金における償還年限との均衡等を踏まえまして、地方債同意等基準におきまして原則として30年以内とすることが適当としておりまして、御指摘の臨時財政対策債の償還年限につきましても、こうした原則の下で、資金を供給する側の貸付条件を前提にそれぞれの地方団体において設定されている」、「公的資金、民間資金を合わせました実際の償還年限につきましては、直近の平成28年度実績では、都道府県と政令指定都市においては約7割が30年、約3割が20年となっており」、「その他の市町村においては9割超が20年という状況で」と答弁した。また、黒田総務省自治財政局長は、「臨時財政対策債の元利償還金に係る地方交付税の算定におきましては、（中略）例えば平成29年度から算定しております平成28年度同意等債につきましては、その標準的な償還年限としまして、政府資金は20年、地方公共団体金融機構資金は道府県と政令指定都市については30年、その他の市町村については20年、民間資金のうち市場公募資金は8割を30年、2割を20年、銀行等引受資金は20年と設定した上で、これらにつきまして、道府県と市場公募債を発行している都市、それからその他の市町村のそれぞれにおきまして、発行状況を踏まえて加重平均して得た償還額に基づいて全額を措置すべく算定している」と答弁した。これを受けて、古賀議員は臨時財政対策債の発行の「常態化」を指摘した上で償還年数の長期化について質した。これに対し、奥野総務副大臣は「地方債の償還年限については原則として30年以内とされている中で、臨時財政対策債の償還年限についても、おおむね20年又は30年となっている」、「現在のように巨額の財政不足が生じて多額の臨時財政対策債を発行せざるを得ない中では、原則に基づく償還年限とせざるを得な

(44) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」13頁。

い」と答弁した⁽⁴⁵⁾。

次に、片山議員は、自らが自治大臣であった2000年に3年の期限を想定して臨時財政対策債の制度を作ったと述べた上で「その累積の借金が、償還の話が出ましたけれども、今53、4兆になっている。元々の交付税特会の借金をまだ払い切っていないのが32兆あるんですよ。それが全部交付税特会に借金で残っている」、「これの今の例えば臨時債や交付税特会の借金の残りや、こういうものを消す方法を考えてもらわないかぬ」と質した。これに対し、野田総務大臣は「健全化を考えるときには、この臨時債に頼らない、やっぱりそういう財務体質をつくらなきゃいけない」としつつ「私たちとすると、歳入面で今地方、地域経済は少し強くなっている中で、しっかりとその好循環を拡大させることを応援すること、また地方税で増収を図っていくこと、まあ地道ですけども、そういうことをやりつつ、歳出においてはやっぱり国との基調を合わせてメリ張りのある歳出改革をしていくと、そういうことで取り組んでいきたい」と答弁したが、片山議員は「交付税特会に金を持ってくるしかない」と応じている⁽⁴⁶⁾。

また、山下議員が臨時財政対策債を起債していない地方公共団体の数を質したのに対し、黒田総務省自治財政局長は「直近の平成28年度決算で見えてまいりますと、臨時財政対策債発行可能団体数が1,701団体となっております、そのうち実際に発行している団体が1,645団体ですから、56団体が発行していないという状況でございます。基本的には、この発行可能額となっているものについて発行していない団体がほとんどでございます」と答弁した。これを受けて、山下議員は「2018年度の地方財政計画では、2016年度の国税決算で税収見込みが下回ったことに伴う精算額2,245億円について、2022年度以降の5年間、449億円ずつ精算するとされておりますが、この2022年度以降、具体的にどのように対応することになるのでしょうか」と質した。これに対し、黒田総務省自治財政局長は「平成30年度の地方財政対策におきましては、臨時財政対策債を可能な限り抑制するとともに、交付税総額を確保する観点から、財政当局との協議によりまして精算を後年度に繰り延べることといたしました」と述べるとともに「平成30年度から平成38年度までの精算額見えてまいりますと、平成30年度から

(45) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」2頁、3頁。

(46) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」10頁。又市議員の質疑、および黒田総務省自治財政局長の答弁〔「第196回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成30年3月28日）」9頁〕も参照。

33年度までは2,355億円ずつ、それから平成34年度から平成38年度までは2,260億円ずつ各年度で償還ということになりますので、これからの税収見通し等々勘案しまして、これについては対応できるのではないかというふうに考えております」と答弁した⁽⁴⁷⁾。

(3) 交付税特別会計からの借入金の償還額

この問題についての質疑応答はなされなかった。

(4) 公庫債権金利変動準備金

片山議員が、2017年度に4,000億円、2018年度に4,000億円使い、2019年度に1,000億円しか活用できない旨を質したのに対し、野田総務大臣は「平成31年の10月から消費税率の引上げが実施されること、また政府として経済再生に向けた取組を着実に進めることとして、こういうことを踏まえたものである」と答弁した⁽⁴⁸⁾。

また、江崎議員は「経済財政諮問会議で地方の根幹であるこの地方財政計画の一部を決められるというのはどうしても納得いかない」と述べた上で「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」について質した。これに対し、黒田総務省自治財政局長は「今の地方公共団体金融機構につきましては、かつて公営企業金融公庫と言われておりましたものを政策金融改革の中で廃止しまして、新しい地方共同法人としてつくりました。そのときに、公営企業金融公庫の債権債務関係につきましてはこの金融機構の方に引き継ぎまして、そこで管理勘定で管理をしております。最終的に、その管理が終わりましたときに、そこに残った金利変動準備金につきましては清算して国庫に帰属させるということになっておりますが、そこに至る途中におきましても、その機構の安定的な経営を阻害しない範囲において国庫に納付するという規定がありますので、それを活用しながら交付税原資に使わせていただいている」と答弁した⁽⁴⁹⁾。

(5) 基金の積立残高

この問題については、島田三郎議員（自由民主党）も「平成18年から28年度の調査というのは意図的なものだと思っております。（中略）それぞれ各町村は自主的な判

(47) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成30年3月28日）」1頁。

(48) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」11頁。

(49) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成30年3月28日）」12頁、13頁。

断に基づいて財政運営を行っているわけであります。そして、これはまさに尊重されるべきものであります。基金残高の増加を理由として交付税を削減してはならない」と述べており⁽⁵⁰⁾、与党内にも経済財政諮問会議における議論に対する反感が少なくないことをうかがわせる。

一方、森本真治議員（民進党・新緑風会）が「もうこの地方交付税の議論と基金の残高のことというのは、もうリンクをさせるということは諦めたということで理解をしてよろしいですね」と質したのに対し、長峯誠財務大臣政務官は「地方自治体の基金残高の増加が続いており」、「地方の財源不足の半分については毎年度赤字国債を発行して地方交付税を手当てしている現状でございますので、このことを踏まえますと、国、地方を通じた財政資金の効率的な配分につなげていくことが重要であるというふうに考えております」と答弁した。また、長峯財務大臣政務官は「リーマン・ショックが起こったにもかかわらず、基金はどんどんどんどん増えてきている」として「基金の積立てが全て真に必要なものなのかといった論点はある」と述べている。他方、黒田総務省自治財政局長は「リーマン・ショック後の地方団体の基金のうち、この財政調整基金が確かに増え」たのは「当時、先行きが極めて厳しいと、さらに先行きが見えないような状況の中でできるだけ基金を確保しておきたいということで、使える手段を全て使って基金を確保したというのはございます」、「法人関係税の減収につきましては、減収補填債という仕組みがございますので、これを最大限活用して基金残高の取崩しを抑制しております。それから、各地方団体におきまして職員の給与を独自に削減したことなどによりまして積み増しが可能になったという状況もございます。あと、当時、補正予算で国の経済対策が行われまして、その中で地方団体に基金を設置するための交付金がかかりございました。そういうことも原因になりまして基金が増えているという状況でございます」と述べている⁽⁵¹⁾。

(6) トップランナー方式

まず、江崎議員は、窓口業務の民間委託にトップランナー方式を導入することが決められているが2018年度の導入が見送られたことの原因を質したのに対し、黒田総務省自治財政局長は「窓口業務につきましては、審査、決定など公権力の行使にわたる

(50) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第2号（平成30年3月20日）」31頁。

(51) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」26頁、27頁。

事務を除く必要がありますので、現時点では民間委託はまだ進んでいない状況であり、「平成30年度におきましては、窓口業務の委託につきまして、地方独立行政法人の活用であるとか、標準委託仕様書の作成、全国展開などの取組を強化する」ことから「平成31年度の導入を視野に入れて検討することと」したと答弁した。また、山崎総務省自治行政局長は「窓口で住民の方々の多様な相談を受けて住民のニーズを吸い上げる、これは自治体の重要な役割の一つだ」が「質の高い公共サービスを効率的、効果的に提供する」ことも大事であり、「外部資源を活用しながら業務改革を進めて、いろんな新しい試みをしながら物事を進めていく。それから、そこで捻出された人的資源を本当にまた必要な相談に応じることに対応していく」ことも大事であると述べた上で「窓口業務の民間委託を含め、どのように業務改革を進めるか、これこそ各自自治体の知恵が必要なところだと思いますし、地域の実情に応じて適切に判断されるべきだというふうに考えております」と答弁した⁽⁵²⁾。

これを受け、江崎議員は「窓口業務というのは、定型業務であれ何でもあれ、そこはもう全ての相談窓口」であるから「単にその民間業務の一つの窓口という発想」をやめて欲しい旨を述べ、さらに非正規雇用に言及して「自治体がそのような雇用の仕方を広げていっているということ自体が、自分たちで自分たちの首絞めるような世界になって」おり、「トップランナー方式という規制緩和というのは、どこかで歯止めを掛けない限りは地方創生なんてとてもじゃないけどできない」、「トップランナー方式というのは、これ、もっとやれ、もっとやれ、そうしないともっと交付税を削減するぞという、追い込んで追い込んで追い込んで自治体を追い込んでいくという話ですから、果たしてこのやり方というのが本来の行政改革につながっていくかというのは、僕は到底そうはならないと思う」と述べている⁽⁵³⁾。また、江崎議員は「トップランナー方式をやればやるほど基準財政需要額は減っていくわけでしょう。減る方向に持っていかれるわけですよ。窓口の民間委託もそうなんです。これ、絶対にこれ以上トップランナー方式をやっちゃ駄目だし、逆にトップランナー方式はもう排除して、もっと違う基準財政需要額の算定方法を研究していただきたいと思います」とも

(52) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」14頁。

(53) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第3号（平成30年3月23日）」14頁。

述べている⁽⁵⁴⁾。

次に、山下議員は「基準財政需要額の算定の経費水準の見直しがされるわけですが、これまで減額された総額は幾らになるのでしょうか」と質したのに対し、黒田総務省自治財政局長は「平成28年度から30年度までの基準財政需要額の累計での減少額は1,387億円となる見込みでございます」と答弁した。これを受けて、山下議員は「学校用務員の事務がトップランナー方式によりまして算定減額されて」いるが「今回の法案では幾ら削られるのか」、「5年間で削減される学校用務員の算定の減額の総額」は何円となるかと質した。これに対し、黒田総務省自治財政局長は「一校当たりで、市町村分の小学校費と中学校費につきましては370万7千円から292万7千円に、高等学校費は735万3千円から615万2千円に、また、道府県分の高等学校費につきましては719万6千円から615万2千円に、特別支援学校費は573万1千円から505万1千円になる見込みで」あり、「基本的には、これ5年間で分割して減額してまいります」、「基準財政需要額の減少額につきましては、5年間の累計で282億円と見込んでおります」と答弁した。また、山下議員が学校用務員の民間委託化の進捗状況を質したのに対し、山崎総務省自治行政局長は「平成29年4月1日現在で、全団体を母数とした場合の学校用務員事務の民間委託を実施している団体の割合は、都道府県で34.0%、指定都市で35.0%、市区町村では22.2%となっております」と答弁した。これを受けて、山下議員は「民間委託が大半の自治体でやられている業務はトップランナー方式になったところもありますけど、民間委託が二割とか三割なのに、非常勤が広がっているからといってトップランナーにしたところはないんですよ、ほかに業務は。そんなことやっていいのかと。トップランナーの悪用ですよ、これはと私は言わざるを得ない」と反発している⁽⁵⁵⁾。

〔4〕参議院本会議（2018年3月28日）

地方交付税法等一部改正法および地方税法等一部改正法は一括して議題とされた。竹谷とし子総務委員長の報告の後に採決が行われ、地方交付税法等一部改正法は、投

(54) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成30年3月28日）」15頁。又市議員も「本当に窓口そのものは、何か事務を単にやるのではなくて、いろんな悩みを聞くということなどを含めて大変大事な仕事をやっているわけですし、そういうこと自体反対でありますから、廃止を強く求め、地財計画に反映することのないように強く求めておきたいと思います」と述べている（同11頁）。

(55) 「第196回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成30年3月28日）」2頁、3頁、4頁。

票総数239、賛成174、反対65で可決された⁽⁵⁶⁾。賛成会派は自由民主党・こころ、公明党、日本維新の会、立憲民主党、希望の党、無所属クラブおよび国民の声、反対会派は民進党・新緑風会、日本共産党、希望の会（自由・社民）および沖縄の風である⁽⁵⁷⁾。

5. おわりに

財政調整（Finanzausgleich）という概念がいかなるものであるかについては議論の余地があるものの⁽⁵⁸⁾、地方交付税制度が財政調整の代表的存在であるということはできる。少なくとも、地方交付税制度は、税財政制度における国と地方との権限配分を前提としつつ、地方公共団体間に存在する財政力格差の是正および地方財源の保障を図るものでなければならないであろう。

しかし、現在、地方交付税制度が財政調整の機能を何処まで果たしているかについて、少なからぬ疑問が残るところであろう。前述のように、1996年度から2018年度まで23年度も連続して地方交付税法第6条の3第2項にいう「毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第10条第2項本文の規定によつて各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなつた場合」に該当する状況となっており⁽⁵⁹⁾、本来は交付税率の引き上げなどの変更を初め、税源再配分などの改革を行わなければならなかったはずである。もとより、様々な政治的事情、経済的事情が存在するので容易ではないことは認めるものの、2001年度より臨時財政対策特例加算および臨時財政対策債の制度が続いてきたことは、地方交付税制度の意義を改めて問い質すべきものとしている。地方交付税の財源

(56) 「第196回国会参議院会議録第9号（平成30年3月28日）」8頁。

(57) 菊池・前掲注(1)58頁による。

(58) この点については、拙稿「アルベルト・ヘンゼルの財政調整法理論——ドイツ財政法理論史研究序説——（一）」早稲田大学大学院法研論集第81号（1997年）245頁、「ヘンゼルの地方財政調整法制度論」日本租税理論学会編『相続税制の再検討（租税理論研究叢書13）』（法律文化社、2003年）167頁、同「地方税立法権」日本財政法学会編『財政法講座3 地方財政の変貌と法』（勁草書房、2005年）29頁などにおいて論じたことがある。

(59) 2019年度についても事情は同様である。そのため、1996年度から2019年度まで24年度も連続して、地方交付税法第6条の3第2項にいう「毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第10条第2項本文の規定によつて各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなつた場合」に該当することとなつた（高橋大樹「平成31年度地方財政対策等の概要」地方財務2019年3月号38頁を参照）。地方交付税法第6条の3（第2項）の解釈についての再検討が必要とされるところであろう。

として2014年度税制改正において地方法人税⁽⁶⁰⁾が導入されるなどの動きもあったが、臨時財政対策特例加算および臨時財政対策債は存続した。また、第198回国会に内閣提出法律案第5号として「特別法人事業税及び特別法人事業譲与税に関する法律」の案が提出され、2019年3月27日に参議院において可決・成立し、同月29日に法律第4号として公布されたが、この法律は税源の偏在性の是正に主眼を置くものであるから、地方交付税法第6条の3第2項に示される状況が大きく変わることはないものと考えられる。

観点などは異なるものの、既に国会における質疑を概観したところから明らかであるように、トップランナー方式も、地方交付税が果たして財政調整の機能を果たすべき制度であるのかという疑念を強くするものである。歳出および業務の効率化が行われなければならないのは当然であり、それが改革の目的であるとしても、直ちに民間委託等につながるものではない。地方交付税法第1条が同法の目的として「地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障すること」をあげ、同第2条第1号が地方交付税を「第6条の規定により算定した所得税、法人税、酒税及び消費税のそれぞれの一定割合の額並びに地方法人税の額で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をいう」と定義していることからすれば、むしろ民間等への委託を進める地方公共団体には地方交付税の交付額を減らすのが筋であるとも考えられる。また、地方交付税には中立性が求められるのであって、国が何らかの政策に地方公共団体を誘導するための道具ではないはずである。

第二次安倍内閣発足以来、地方税財政制度も成長戦略の一環として位置づけられているものと考えられるが、地方創生とともに、憲法第92条にいう「地方自治の本旨」に沿うものであるかと問われるならば、完全に肯定することは難しいであろう。地方交付税制度の根本的な見直しが必要とされる時期に到来していると言っているのではないだろうか。

(もり としき 大東文化大学法学部教授)

(60) 拙稿「税源の偏在と地域間格差～地方法人税法（平成26年3月31日法律第11号）～」自治総研434号（2014年）81頁、85頁も参照。