

# 地方交付税法等の一部を改正する法律 (平成31年3月29日法律第5号)

森 稔 樹

## 1. はじめに

本稿は、第198回国国会会期中の2019（平成31）年2月8日に内閣提出法律案第7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29日に内閣により法律第5号として公布され、4月1日に施行された「地方交付税法等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<sup>(1)</sup>。

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、地方交付税法、「特別会計に関する法律」（以下、特別会計法）および「地方特例交付金等の地方財政の特別措置に関する法律」（以下、地方特例交付金法）の一部改正を定める<sup>(2)</sup>。その主な内容は、

- 
- (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198回国会（常会）地方交付税法等の一部を改正する法律案（閣法第7号）について（平成31年2月）』、地方財務協会編『令和元年度改正地方財政詳解』（地方財務協会、2019年）、地方交付税制度研究会編『令和元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、2019年）、地方交付税制度研究会編『令和元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）などがある。また、2019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31年3月29日法律第2号）」自治総研494号（2019年）19頁、同「税源の偏在は何処まで是正されうるか～特別法人事業税及び特別法人事業譲与税に関する法律（平成31年3月29日法律第4号）～」自治総研495号（2020年）21頁、および本集掲載の「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律（平成31年3月29日法律第3号）」を参照。
- (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）。

2019年2月19日の衆議院総務委員会における石田真敏総務大臣（当時。以下、職名、所属会派、政党などについて同じ）の説明によれば、次の通りである<sup>(3)</sup>。

- ① 「地方交付税の総額の特例」。2019年度分の通常収支に係る地方交付税の総額を16兆1,809億円とする。
- ② 「地方交付税の単位費用の改正」。
- ③ 「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」。2019年度分の震災復興特別交付税を4,049億円とする（このうち、新たな確保の額は3,250億円）。
- ④ 自動車税減収補填特例交付金および軽自動車税減収補填特例交付金の創設。

また、2019年度においては、2001年度地方財政対策より採用されていた臨時財政対策特例加算<sup>(4)</sup>が行われなかったが、1996年度以来24年連続で地方交付税法第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<sup>(5)</sup>。

なお、地方交付税法等一部改正法的前提である2019年度地方財政対策および2019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484号に掲載されているが<sup>(6)</sup>、本稿においても必要な範囲において扱うこととする。

---

(3) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成31年2月19日）」47頁。2019年度地方財政計画の趣旨説明については同46頁を参照。

(4) 拙稿「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）」下山憲治編『地方自治関連立法動向第6集』（地方自治総合研究所、2019年）103頁も参照。

(5) 高橋大樹「平成31年度地方財政対策等の概要」地方財務777号（2019年）38頁。なお、地方交付税法第6条の3第2項については拙稿「地方交付税法第6条の3第2項の解釈と運用」早稲田法学95巻3号第2分冊（2020年）717頁において検討などを行った。

(6) 飛田博史「2019年度地方財政計画について」自治総研484号（2019年）49頁。この他、地方財務協会編・前掲注(1)26頁、高橋・前掲注(5)37頁、前田努「平成31年度地方財政対策について」ファイナンス54巻11号（2019年）15頁、飛田博史「2019年度普通交付税算定結果の検証」自治総研494号（2019年）50頁、星野菜穂子「標準財政規模の格差分析——2000年代以降の都道府県を対象に」自治総研495号（2020年）1頁も参照。

## 2. 法律案が提出されるまでの動向

### 〔1〕2019年度予算概算要求まで

毎年6月に経済財政諮問会議によりまとめられ、閣議決定される「経済財政運営と改革の基本方針」は、内閣にとっての基本政策（方針）を示すものであり<sup>(7)</sup>、地方税財政（または地方行財政）についても参照しておくことが有益である。その2018年版である「経済財政運営と改革の基本方針2018～少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現～」（以下、「骨太の方針2018」）は2018年6月15日に閣議決定された。

「骨太の方針2018」は「地方創生の推進や東京一極集中の是正により、東京から地方への人・モノ・金の流れを促進することで、個性と活力ある地域経済に再生し、同時に、次世代に持続可能な地方財政制度を引き渡していくことが重要である」として「少子化・人口減少の中にあって、地方歳出についても、国の取組と基調を合わせて歳出改革等の加速・拡大に取り組む中で、臨時財政対策債等の発行額の圧縮、さらには、臨時財政対策債等の債務の償還に取り組み、国・地方を合わせたPB黒字化につなげる」とする<sup>(8)</sup>。ここで、本稿の主題に直接関わる訳ではないが「行政コストの効率化に向け、全ての行政分野において、多様な広域連携を推進する。また、人口規模が小さく、行財政能力の限られる地方自治体と周辺の中核的な都市や都道府県との間の連携・補完に係る制度の活用等を推進する。地方公共団体の実情に応じ、市町村合併の進捗状況が地域ごとに異なることを踏まえ、現行の合併特例法が平成31年度末に期限を迎えることへの対応を検討するとともに、公共サービスの広域化・共同化の取組を着実に推進する」と記されている点には、注意を向けておく必要がある<sup>(9)</sup>。

そして、地方交付税については「地方の安定的な行財政運営を確保しつつ、地方の実情を踏まえて補助金の自由度を高めるほか、地方交付税について改革努力等に応じた配分の強化について検討する。基準財政需要額の在り方を含め、将来の人口構造の

---

(7) 内閣府のサイトにおいて「経済財政運営と改革の基本方針」の英訳はBasic Policy on Economic and Fiscal Management and Reformとされている。

(8) 「骨太の方針2018」63頁。

(9) 「骨太の方針2018」64頁。引用文中にある「現行の合併特例法」は「市町村の合併の特例に関する法律」（平成16年5月26日法律第59号）である。なお、第201回国国会会期中の2020年2月4日に同法律の改正法律案が衆議院に提出され（内閣提出法律案第8号）、2020年3月27日に参議院本会議において可決され、法律として成立した（令和2年3月31日法律第11号）。

変化に対応した地方団体の行財政制度の在り方を検討する。また、地方の独自財源の確保とそれによる地方独自の行政サービスの向上への取組を促進する」、「頑張る地方の取組を支援する仕組みの強化の観点から、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に応じた算定へのシフトを進める。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まで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」、「先進的な業務改革の取組等の拡大を図りつつ、地方公共団体における歳出効率化効果等を改革工程表に沿って定量的に把握する。窓口業務の委託について、地方独立行政法人の活用や標準委託仕様書等の拡充・全国展開などの取組を強化し、その状況を踏まえ、トップランナー方式の2019年度の導入を視野に入れて検討する。その際、業務改革は、より質の高い行政サービスを効率的・効果的に提供していくために行うものであることに留意する。地方創生推進交付金について、各事業及び事業全体の効果を検証して効果向上を図る。地方公共団体の改革意欲を損ねないようにしつつ、業務改革の取組等の成果を、地方財政計画及び基準財政需要額の算定基礎へ適切に反映する」としている<sup>(10)</sup>。

また、2017年の経済財政諮問会議において問題とされた地方公共団体の基金の積立については「地方自治体の基金の考え方・増減の理由・今後の方針に関し、統一的な様式での公表を促すとともに、容易に比較できるよう検討し、一覧化を目指す」とされた<sup>(11)</sup>。

2018年7月に入り、財務省は4日に2017年度決算概要（見込み）、31日に2017年度決算概要を公表した。同年11月20日に（第197回）国会に提出された2017年度決算によれば、「租税及印紙収入」は58兆7,874億8,909万2,546円であり、2017年度予算（57兆7,120億円）に比して約1兆755億円の増加となり、地方交付税法定率分につい

---

(10) 「骨太の方針2018」64頁。同65頁においては「地方財政計画と決算について、よりわかりやすく比較が可能となるよう、基盤強化期間中に、地方財政計画上の各歳入・歳出項目と決算との差額及び対応関係について見える化する。また、地方財政計画の一般行政経費（単独）と対応関係にある地方単独事業（ソフト）について、実態を定量的なデータで把握するとともに、法令との関係を含めて見える化する」とも記されている。「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～」(「骨太の方針2017」)においても繰り返された「見える化」が、2018年においても度々強調されている。

(11) 「骨太の方針2018」66頁。この問題については、拙稿・前掲注(4)101頁も参照。

ては約2,684億円の増加となった<sup>(12)</sup>。一方、2018年7月9日には、内閣府が経済財政諮問会議に「中長期の経済財政に関する試算」を提出し、その翌日には「平成31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」（以下、「基本的方針」）が閣議了解される。「基本的方針」は「骨太の方針2018」において示された「『新経済・財政再生計画』の枠組みの下、引き続き手を緩めることなく本格的な歳出改革に取り組む」、「歳出全般にわたり、平成25年度予算から平成30年度予算までの安倍内閣の歳出改革の取組を強化するとともに、施策の優先順位を洗い直し、無駄を徹底して排除しつつ、予算の中身を大胆に重点化する」としつつ、「地方交付税交付金等地方交付税交付金及び地方特例交付金の合計額については、『新経済・財政再生計画』との整合性に留意しつつ、要求する」ものとした<sup>(13)</sup>。

2018年8月31日、総務省の2019年度予算概算要求が公表された。同省の2019年度一般会計に係る要求額は16兆4,645億円（前年度比+3,675億円）であり、このうち「地方交付税等財源繰入れ」を15兆8,111億円（前年度比+2,962億円）とし、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15兆6,398億円（前年度比+2,793億円）および地方法人税の法定率分6,742億円（前年度比+209億円）と2018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1,000億円（前年度比▲3,000億円）および「剰余金の活用」0円（前年度比▲750億円）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15兆9,350億円となり、前年度より734億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）は1,713億円（前年度比+169億円）となった。また、臨時財政対策特例加算として1,000億円を要求するとともに、さらに「平成31年度において、引き続き巨額の財源不足が生じ、平成8年度以来24年連続して地方交付税法第6条の3第2項の規定に該当することが見込まれることから、同項に基づく交付税率の引上げについて事項要求する」、「東日本大震災に係る地方の復旧・復興事業等に係る財源の確保については、事項要求とする」とした<sup>(14)</sup>。2018年度の地方交付税の総額は約16兆

---

(12) 「平成29年度決算の概要」（第197回国会提出資料）1頁、財務省「平成29年度歳入・歳出の概要」（[https://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/account/fy2017/ke3011c.html](https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/account/fy2017/ke3011c.html)）、地方財務協会編・前掲注(1)13頁。

(13) 「基本的方針」1頁、2頁。

(14) 総務省「平成31年度総務省所管予算概算要求の概要」1頁。また、総務省による「平成31年度地方交付税の概算要求の概要」が、地方財務協会編・前掲注(1)37頁以下に掲載されている。進龍太郎・織田知裕「平成31年度地方財政の課題——平成31年度地方交付税の概算要求及び地方債計画（案）を中心に」地方財務773号（2018年）28頁も参照。

85億円であったので（事項要求を考慮に入れなければ）約734億円の減少となる。

## 〔2〕財政制度等審議会（財務省）の見解

2018年11月20日、財政制度等審議会が「平成31年度予算の編成に関する建議」（以下、「建議」）をまとめた。「建議」は、2011年度予算において導入され、「骨太の方針2018」においても維持するものとされた「一般財源総額実質同水準ルール」<sup>(15)</sup>をあげ、次のように指摘する。

- ・「一般財源総額実質同水準ルール」の下で「地方財政計画における一般財源総額は平成23年度（2011年度）以降、不交付団体の水準超経費や消費税率の8%への引上げに伴う社会保障の充実に相当する分等を踏まえた上で、60兆円前後の水準で維持されてきている。この間、景気動向や消費税率の引上げにより地方税収等の増加が続き、地方財政計画における歳出歳入ギャップが縮小してきた結果、地方交付税の総額及び臨時財政対策債の新規発行額が減少して」おり、「地方の債務残高は名目額では平成26年度（2014年度）以降5年連続、対GDP比では平成25年度（2013年度）以降6年連続で減少している」<sup>(16)</sup>。
- ・「一般財源総額実質同水準ルール」が導入された2011年度から2015年度までの決算において「税収等の上振れが続いており、（中略）累計で2.6兆円の増収となっている」が「地方税収等の地方財政計画への計上額と決算額との乖離については、上振れ・下振れとも精算が行われて」いない<sup>(17)</sup>。
- ・「地方財政計画と決算の歳出額を比較すると、計画への計上額が決算の額を継続的に上回る試算結果とな」り、その原因の一つが「国庫補助事業の不用分と『追加財政需要』の未使用分の取扱いである」。国庫補助事業の「地方負担分については決算を踏まえた地方財政計画上の精算が行われておらず、地方に『渡しきり』となっている」などの結果として「地方財政計画に計上されていない経費に係る財源まで国が保障していること」になるので、「計画への計上額が恒常的・構造的に決算の額を上回っている経費については、真に必要な財源保障の水準について検討する必

---

(15) 「骨太の方針2018」53頁は「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、2018年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」ことを提唱しており、これを「建議」35頁が「一般財源総額実質同水準ルール」と称している。

(16) 「建議」35頁、36頁。

(17) 「建議」36頁。

要がある。また、計画への計上額の適正性について精査するためにも、計画と決算を分かりやすく比較できるようにすることが重要である<sup>(18)</sup>。

- ・「地方財政計画には内訳や積算が明らかでない、いわゆる『枠計上経費』が多額の規模で存在しており、これらについてはそもそも計上水準の必要性・適正性が検証できるようになっていない」ので、「国民への説明責任を果たす観点から、これらの経費により実施された事業の実績や成果等を把握し、検証する必要がある<sup>(19)</sup>。
- ・「地方の基金残高は一般財源ルールを導入後も増加を続けており、平成29年度（2017年度）には22.0兆円と過去最高となって」おり、「こうした状況にも関わらず一般財源総額の増額が必要と主張するのであれば、その前に、計画における歳出の計上額が真に必要な財源保障の水準となっているかの検証が求められることは言うまでもない。真にPDCAサイクルが機能するよう、改革工程表の見直しを含め、着実に取り組んでいくことが求められる<sup>(20)</sup>。2017年の経済財政諮問会議以来問題とされる地方公共団体の基金積立が2年連続して財政制度等審議会においても問題として記されていることは、総務省による地方交付税法第6条の3第2項に基づく事項要求を拒絶することの理由の一つとなっているものと推測される。

なお、トップランナー方式について「建議」は2017年11月29日の「平成30年度予算の編成等に関する建議」ほど積極的に言及していないが、国民健康保険を例として「施設の運営・管理や窓口業務をはじめとする地方公共団体の行政サービス」の「更なる効率化・広域化を促す仕組みを検討していくべきである<sup>(21)</sup>」と述べている。

### 〔3〕地方財政審議会（総務省）の見解

一方、「建議」から3週間後の2018年12月11日に、地方財政審議会は「今後目指すべき地方財政の姿と平成31年度の地方財政への対応についての意見」（以下、「地財審意見」）をまとめた。

まず、「地財審意見」は「建議」において示された財政制度等審議会における議論を「地方自治体が住民と向き合って自主的・自律的に財源を調達するとの理想的な姿から遠い地方税財政の実情が、財源を補填する国の財政負担に影響をもたらしている

---

(18) 「建議」37頁。

(19) 「建議」37頁（「骨太の方針2018」66頁が参照されている）。

(20) 「建議」38頁。なお、この後に「地方財政における社会保障費抑制の必要性」が続くが、紙数の関係もあるので本稿においては検討を控える。

(21) 「建議」41頁（「骨太の方針2018」64頁が参照されている）。

との議論」とまとめた上で「国が主導して地方自治体が負担する政策を決定し、地方自治体に歳出を義務付けている分野が極めて大きいことを忘れてはならない」と反論する<sup>(22)</sup>。これを始めとして、「地財審意見」には「建議」を意識しつつ反論する旨の記述が多い。その若干の例をあげておく。

- ・「地方を国と対比しうる単一の財政主体として認識すべきではない。金融・経済政策、税制等の権限の差異からも、国と地方自治体の財政状況を単純に比較することは不適當である。」<sup>(23)</sup>
- ・「地方の努力による財政健全化の成果を、国の財政収支の改善に用いるような考え方は、地方が行財政改革を進める意欲を削ぐことになりかねず、適當ではない。」<sup>(24)</sup>
- ・「歳入・歳出の変動は、基金で対応することが地方財政制度上の前提であり、一定水準の基金の確保は、財政運営上当然に必要なものである」。また、「基金の積立てに当たっては、基金設置に係る条例の制定や、毎年度の議会における予算・決算の審議を経ることにより、各地方自治体において説明責任が果たされた上で、それぞれの判断で行われるものであり、「基金残高の増減の状況は地方自治体によって様々であり、各地方自治体の自主的な判断に基づく健全な財政運営の結果として、尊重されるべきである」から、「地方全体として基金の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や、地方の財源を削減するような議論は不適當である」<sup>(25)</sup>。
- ・「地方財政計画に現実の財政運営の実態である決算の状況を反映させることは重要であるが、一方で、地方財政計画は、国が地方自治体の標準的な行政を保障するために作成する歳入・歳出総額の見込額であることから、決算額をそのまま基礎として計画を作成することは適當ではない。計画と決算は、ある程度の幅をもって考えられるべき関係にある。」<sup>(26)</sup>

そして、「地財審意見」は、地方交付税法第6条の3第2項を引用しつつ、「地方が標準的な行政サービスを行うための財源を保障することは、地方交付税法上の国の責務であり、本来、地方交付税の法定率の引上げ等により、その全額について国が対処すべきものである」が「国の財政状況を踏まえ、いわば次善の策として、国と地方

---

(22) 「地財審意見」7頁（「建議」4頁が参照されている）。

(23) 「地財審意見」7頁。

(24) 「地財審意見」8頁。

(25) 「地財審意見」8頁。

(26) 「地財審意見」12頁。



の折半により対処してきて」おり、2001年度から発行が繰り返されている臨時財政対策債のために「地方の借入金残高が約200兆円規模で推移しており、地方財政の健全化の観点から課題となっている」として、「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き上げ、臨時財政対策債の発行を抑制すべきである」、「地方の固有財源としての性格をより明確にするため、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」と述べる<sup>(27)</sup>。

他方、「地財審意見」は、トップランナー方式を窓口業務について導入することについて「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してきたところであるが、地方交付税の算定の基礎とできるほど、地方団体における業務改革は進んでいない。今後も取組を進め、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」、「業務改革の推進に当たっては、あくまで業務改革は、より質の高い行政サービスを効率的・効果的に提供していくために行うものであることに十分留意が必要である」と述べる<sup>(28)</sup>。「骨太の方針2018」や「建議」に対して抑制的な、あるいは対抗的な見解ではあるが、以前に比較すればトーンダウンしたとの印象は否めない。地方財政審議会は、2017年12月12日の「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」において、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」と述べていたからである<sup>(29)</sup>。

#### 〔4〕2019年度地方財政対策、2019年度地方財政計画、地方交付税法等一部改正法案の提出

2018年12月18日、石田真敏総務大臣と麻生太郎財務大臣が2019年度地方財政対策に

---

(27) 「地財審意見」14頁。

(28) 「地財審意見」15頁。

(29) 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）」16頁。拙稿・前掲注(4)106頁も参照。

ついて合意し<sup>(30)</sup>、同月21日に2019年度予算が閣議決定された。さらに、2019年2月8日に地方交付税法等一部改正法案、2019年度地方財政計画などが閣議決定され、同日に衆議院に提出された。

概算要求の時点においては2019年度地方交付税の総額が15兆9,350億円となっていたが、結局、2019年度地方財政対策における2019年度地方交付税の総額は16兆1,809億円となった（2019年度地方財政計画も同旨。なお、〔4〕においては億円を単位としているので、合計数等が一致しない箇所がある）。2018年度と比較すると1,724億円、率にして1.1%の増加である（〈表1〉を参照されたい）。地方交付税の総額は2013年度から減少を続けてきたので、前年度より増加したのは2012年度以来のこととなる（〈表2〉を参照されたい）。

なお、前述のように、2019年度においては臨時財政対策特例加算が行われなかったこととなった。これは、地方税の増収などによって地方の財源不足額が2018年度の6兆

〈表1〉 2019年度地方交付税（単位：億円）

〔一般会計〕	15兆5,510億円
地方交付税の法定率分等	15兆2,877億円
所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分	15兆5,232億円
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（既往法定分等）	2,633億円
〔特別会計〕	6,299億円
地方法人税の法定率分	6,876億円
交付税特別会計借入金償還額	▲5,000億円
交付税特別会計借入金支払利子	▲792億円
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	1,000億円
平成30年度からの繰越金	4,215億円
地方交付税	16兆1,809億円

（出典） 総務省自治財政局「平成31年度地方財政対策の概要」（地方財務協会編・前掲注（1）49頁以下）および同「平成31年度地方財政計画の概要（平成31年2月）」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000599203.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000599203.pdf)）を基に、筆者が作成。

(30) 地方財務協会編・前掲注（1）43頁に2019年度地方財政対策の全文（覚書を含む）が掲載されている。また、同47頁に総務省自治財政局「平成31年度地方財政対策のポイント」、同49頁に総務省自治財政局「平成31年度地方財政対策の概要」が掲載されている。なお、同書においてはいずれも「平成31年1月」付とされているが、総務省のサイトにおいてはいずれも「平成30年12月21日」付となっている。

1,783億円より1兆7,681億円、率にして28.6%も減少して4兆4,101億円となり、折半対象財源不足（2018年度は3,311億円）が解消したことによる。また、臨時財政対策債の発行額も、2018年度の3兆9,865億円から7,297億円、率にして18.3%減少して3兆2,568億円とされた。2018年度までは臨時財政対策債の発行額が増えていたので、2019年度に初めて減少に転ずることとなり、一応は抑制が図られたこととなる<sup>(31)</sup>。他方、交付金特別借入金の償還は、2018年度の4,000億円から1,000億円、率にして25%増加して5,000億円とされた（以上については<表3>を参照されたい）。減少したとはいえ地方の財源不足額は残るのであるが、その補填は<表4>に示したよう

<表2> 2010年度から2019年度までの地方交付税の推移（単位：兆円）

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
16.9	17.4	17.5	17.1	16.9	16.8	16.7	16.3	16.0	16.2

（出典） <表1>に同じ。

<表3> 2019年度地方財政の「健全化」（単位：億円）

	2019年度	2018年度	増減額
地方財源不足の額	4兆4,101億円	6兆1,783億円	▲1兆7,681億円
折半対象財源不足の額	皆減（0円）	3,311億円	▲3,311億円
臨時財政対策債発行額	3兆2,568億円	3兆9,865億円	▲7,297億円
交付税特別会計借入金の償還	4,000億円	5,000億円	+1,000億円

（出典） <表1>に同じ。

<表4> 2019年度における財源不足額の補填（単位：億円）

財政対策債の発行	7,900億円	
地方交付税の増額による補填	3,633億円	
	一般会計における加算措置（既往法定分等）	2,633億円
	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	1,000億円
臨時財政対策債の発行（既往債の元利償還金分）	3兆2,568億円	

（出典） <表1>に同じ。「一般会計における加算措置」には、2017年度税制改正における配偶者控除・配偶者特別控除の見直しによる個人住民税の減収額を補填するために地方交付税の総額に加算する172億円を含む。

(31) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)16頁。

に行われることとされる。

### 3. 地方交付税法等一部改正法の概要

#### 〔1〕地方交付税法等一部改正法の全体構造

今回の地方交付税法等一部改正法は、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、そして第3条において地方特例交付金法の一部改正を定める。

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1項、第13条第4項および第5項、同法の附則第4条、第4条の2、第6条の2、第7条の4、第9条の2、第11条、第12条、第13条第1項、第14条、第15条ならびに別表第一を改めるとともに、附則第4条の3を削除し、附則旧第6条の3を第6条の4に改めた上で新たに第6条の3を追加する旨の規定である。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条は特別会計法の附則第4条第1項、第5条、第9条および第10条を改める旨の規定である。

そして、地方交付税法等一部改正法第3条は地方特例交付金法の第1条、第2条、第3条、第4条、第5条および第8条を改めるとともに、第3条の次に第3条の2および第3条の3を追加する旨の規定である。

#### 〔2〕地方交付税法および特別会計法の改正

##### (1) 地方交付税法附則第4条および特別会計法附則第9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、2019年度における地方交付税の総額に関する規定である（「平成30年度」から「平成31年度」に変更）。同条柱書は、第1号ないし第3号に掲げられる額の合算額に1,172億円を加算した額（甲）から、第4号ないし第6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3,249億9,897万8千円を加算した額を地方交付税の総額と規定する。

甲 第1号 地方交付税法第6条第2項により算定した額：16兆6,323億円

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2019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2,461億円

第3号 2019年度における借入金の額に相当する額：31兆1,172億9,540万円8千円

乙 第4号 2018年度における借入金の額に相当する額：31兆6,172億9,540万8千円

第5号 2019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およ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：792億円

第6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2019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

なお、地方交付税法附則第4条柱書にある1,172億円のうち、1,000億円は公庫債権金利変動準備金の活用額であり<sup>(32)</sup>、残る172億円は、**<表4>**において示したように、2017年度税制改正において個人住民税の配偶者控除・配偶者特別控除が改められたことに伴う減収を2019年度において補填するものと位置づけられている<sup>(33)</sup>。

また、地方交付税法等一部改正法第2条により特別会計法附則第9条に追加された第1項および第2項（従来の第9条は第9条第3項となる）は、地方交付税法附則第4条および第4条の2の改正に対応する規定である。このうち、地方交付税法附則第4条に対応するのが特別会計法附則第9条第1項であり、同項は「平成31年度における第24条の規定による一般会計からの繰入金の額は、同条の規定により算定した額に地方交付税法附則第4条第2号に掲げる額を加算した額に172億円を加算した額から同条第6号に掲げる額を減額した額とする」と定める。ここで加算額とされる172億円は、やはり個人住民税の配偶者控除・配偶者特別控除の改正に伴う減収分の補填額である。

---

(32) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)39頁。

(33) 地方財務協会編・前掲注(1)192頁。自由民主党・公明党「平成29年度税制改正大綱（平成28年12月8日）」4頁、19頁、「平成29年度税制改正の大綱（平成28年12月22日閣議決定）」4頁、拙稿「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（平成29年3月31日法律第2号）」下山憲治編『地方自治関連立法動向第5集』（地方自治総合研究所、2018年）198頁、207頁、211頁も参照。

## (2) 地方交付税法附則第4条の2（および特別会計法附則第9条）の改正

地方交付税法附則第4条の2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」を定めていたが、地方交付税法等一部改正法第1条によって見出しが「平成32年度以降の各年度分の交付税の総額の特例等」に改められるとともに、「平成32年度以降の各年度分の交付税の総額は、当分の間、第6条第2項の規定により算定した額に154億円を加算した額とする」と定める新第1項が追加された。また、地方交付税法等一部改正法第2条により追加された特別会計法附則第9条第2項は「平成32年度以降の各年度における第24条の規定による一般会計からの繰入金額は、当分の間、同条の規定により算定した額に154億円を加算した額とする」と定める。

地方交付税法附則第4条の2新第1項および特別会計法附則第9条第2項にある154億円は、やはり個人住民税の配偶者控除・配偶者特別控除の改正に伴う減収分の補填額である。

また、今回の改正において、2020年度から2032年度までの各年分の地方交付税の総額を定める地方交付税法附則第4条の2新第3項（旧第2項）および特別会計法附則第9条第3項の表などにおける金額が改められており、2025年度および2026年度における地方交付税の総額への加算額が250億円ずつ増額されている。これは、2019年度地方財政対策および2019年度地方財政計画において2019年度の地方交付税への加算額を2,961億円から2,461億円に減額したこと（地方交付税法附則第4条第2号の改正）に伴うものである。

なお、2018年度改正において追加された地方交付税法附則第4条の2旧第4項は新第5項となって残存する。同項は、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ことにより、本来であれば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2,245億円（地方交付税法定率分の減少額）を、2022年度ないし2026年度の5年度分に繰り延べる旨の規定である<sup>(34)</sup>。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449億172万円ずつ減額される。

## (3) 地方交付税法附則第4条の3の削除

同条は2019年度における臨時財政対策特例加算を定めていたが、前述のように2019

---

(34) 拙稿・前掲注(4)109頁を参照。

年度においては臨時財政対策特例加算が行われないこととなったため、削除された。

#### (4) 地方交付税法附則第6条の2の改正

附則第6条の2は2018年度分および2019年度分に係る基準財政需要額の算定の特例を定めていたが、改正により2019年度分のみとされるとともに、第2項に新第1号が追加されるなどの改正を受けた。とくに重要であるのは第1項各号に示される臨時財政対策債の発行可能額であろう。今回の改正により、都道府県の臨時財政対策債の発行可能額は、都道府県が1兆7,863億474万1千円（同第1号。改正前は2兆1,852億9,545万5千円）、市町村が1兆4,715億3,225万9千円（同第2号。改正前は1兆8,012億2,344万5千円）である。

#### (5) 地方交付税法附則への第6条の3の追加

2019年度地方財政対策および2019年度地方財政計画は「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策の推進」として、地方公共団体が単独事業として実施する防災インフラ整備の推進のためとして緊急自然災害対策事業費を計上し、同緊急対策に基づく直轄事業負担金および補助事業費として1兆1,518億円、緊急自然災害防止対策事業費として3,000億円を計上する旨を示す。これに対応する形で、地方交付税法附則に第6条の3が追加された。

同条は「国土強靱化施策に係る地方債の元利償還に要する経費の基準財政需要額への算入」という見出しの下に「地方団体が平成31年度において実施する施策のうち全国的に、かつ、緊急に実施する国土強靱化のための施策に要する費用に充てるために平成31年度に起こした地方債で総務大臣が指定したものに係る元利償還に要する経費は、平成32年度以降において、この法律の定めるところにより、当該地方団体に対して交付すべき普通交付税の額の算定に用いる基準財政需要額に算入するものとする」と定める。これは「東日本大震災全国緊急防災施策債や緊急防災・減災事業債の例になら」うものであるが<sup>(35)</sup>、地方債の起債という方法としての妥当性が問われるところであろう。また、「将来的な一般財源総額の伸びが不透明な状況では、必ずしも交付税措置が見合いの一般財源を実額で保障するものではないことに留意すべきである」という指摘もなされている<sup>(36)</sup>。

---

(35) 地方財務協会編・前掲注(1)198頁。

(36) 飛田・前掲注(6)484号57頁。

#### (6) 地方交付税法附則第7条の4の改正

同条は、個人住民税（道府県および市町村）の所得割に係る基準財政収入額の算定方法の特例として、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る。地方交付税法等一部改正法第1条による改正は大掛かりなものであるが、基本的には年次進行によるものであり、算定の根拠となる法律の追加・変更に留まる。但し、地方交付税法附則第7条の4第2号に「へ平成31年地方税法等改正法の施行による地方税法第177条の6の規定により市町村に対し交付するものとされる環境性能割に係る交付金に係る平成31年度の東日本大震災に係る減収見込額として総務省令で定めるところにより算定した額」が追加されている。これは、後に概観する地方特例交付金法の改正に対応するものである。

#### (7) 地方交付税法附則第9条の2の改正

同条は、特定被災地方公共団体に係る基準財政需要額および基準財政収入額の算定方法の特例として、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。今回の改正は年次進行によるものであり、内容に変更はない。

#### (8) 地方交付税法附則第11条ないし第15条の改正

地方交付税法附則第11条は、普通交付税および特別交付税の総額の特例として、震災復興特別交付税額を定める規定である。今回の改正により、2019年度の震災復興特別交付税額は3,249億9,897万8千円となり、2018年度の3,257億3,704万8千円より7億3,807万円の減少となっている。但し、附則第11条に示された額は年度調整分の799億円が含まれていない予算計上額となっており、2019年度地方財政対策および2019年度地方財政計画においては所要額が4,049億円（前年度比▲178億円、▲4.2%）とされている<sup>(37)</sup>。

また、地方交付税法附則第12条ないし第15条は、震災復興特別交付税の交付などに

---

(37) 総務省自治財政局「平成31年度地方財政対策の概要」（地方財務協会編・前掲注(1)49頁以下）および同「平成31年度地方財政計画の概要（平成31年2月）」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000599203.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000599203.pdf)）による。



関する規定であり、これらの規定の改正は年次進行によるものである。

#### (9) 地方交付税法第12条、第13条第4項および第5項、ならびに別表第一の改正

地方交付税法第12条は経費および測定単位を定める。今回は、年次進行による改正の他、第1項の表における道府県の項の第13号（臨時税収補填償還費）、市町村の項の第14号（臨時税収補填償還費）、および第3項の表における第48号（「臨時税収補填のため平成9年度において特別に起こすことができることとされた地方債の額」）が削除され、他方で第3項の表における第22号（高等学校の生徒数）を「最近の学校基本調査の結果による当該地方団体立の高等学校（中等教育学校の後期課程を含む。）の全日制の課程又は定時制の課程に在学する生徒の数」に改められた（下線部が追加された部分である）。

また、測定単位の補正を定める第13条の第4項および第5項についても、年次進行による改正の他、第4項については表現の改正、第5項については表における道府県の項の第3号「2 河川費」の「態様補正」が「密度補正及び態様補正」に、同第5号「2 林野行政費」の「段階補正」が「段階補正、密度補正及び態様補正」に改められるとともに、同第13号（臨時税収補填償還費）および市町村の項の第13号（臨時税収補填償還費）が削除された。

そして別表第一である。改正は次の通りである。

- ・市町村の分のうち、第3号の「1 小学校費」、「2 中学校費」など、「3. 高等学校費」が増額された。これは、小学校等の冷房設備の光熱水費への措置と説明される<sup>(38)</sup>。
- ・道府県の分のうち、第4号の「2 社会福祉費」が、人口一人当たり15,700円から16,300円に増額された。これは、児童虐待防止対策の強化のために、標準団体において42名の配置となっている児童福祉司を58名に、18名の配置となっている児童心理司を22名にそれぞれ増員することに伴うものである<sup>(39)</sup>。
- ・市町村の分のうち、第4号の「2 社会福祉費」が、人口一人当たり23,400円から24,300円に増額された。これは、子ども家庭総合支援拠点および要保護児童対策協議会に配置する職員を標準団体に1名配置することに伴うものである<sup>(40)</sup>。

---

(38) 地方財務協会編・前掲注(1)193頁。

(39) 地方財務協会編・前掲注(1)193頁。

(40) 地方財務協会編・前掲注(1)193頁。

・道府県の分のうち、第5号の「2 林野行政費」が、公有以外の林野の面積1ヘクタール当たり5,020円から5,150円に、公有以外の林野の面積1ヘクタール当たり15,300円から15,400円に増額された。また、市町村の分のうち、第5号の「2 林野行政費」が、林業および水産業の従業者一人当たり285,000円から338,000円に増額された。これらは森林環境譲与税を財源として行われる森林整備等への措置と説明される<sup>(41)</sup>。

なお、経費および測定単位と関係があるトップランナー方式であるが、2018年度において導入が見送られた5業務（窓口業務、図書館管理、博物館管理、公民館管理および児童館・児童遊園管理）については、2019年度においても導入が見送られることとなった。

#### (10) 特別会計法附則第4条および第5条の改正

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」に関する規定であり、改正前には2018年度から2051年度までの各年度における借入金限度額を定める。地方交付税法等一部改正法第2条による改正により、2019年度は31兆1,172億9,540万8千円を限度額とするとともに、2020年度以降の限度額も引き下げられている。

なお、特別会計法附則第4条は、地方交付税法等一部改正法第2条による改正のみならず、森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律（平成31年3月29日法律第3号）附則第17条による改正も受けている。特別会計法附則第4条に追加された新第2項ないし新第4項がそれであり（旧第2項は第5項、旧第3項は第6項に繰り下げ）、これらの規定により、2019年度以降に森林環境譲与金を支弁するため、または森林環境譲与金に係る一時借入金の償還および利子の支払いのために「交付税特別会計の負担において、借入金をすることができる」とされる（勿論、予算の定めるところに従う）。第1項による借入金と新第2項ないし新第4項による借入金とは別枠とされており<sup>(42)</sup>、「交付税特別会計における一時借入金利子の繰入れの特例」を定める附則第5条は森林環境譲与金に適用されない旨の改正を受けた。

---

(41) 地方財務協会編・前掲注(1)193頁。

(42) 衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)45頁。

## (11) 特別会計法附則第10条の改正

同条は「交付税特別会計における繰入れの特例」を定める。今回の改正は年次進行、および地方特例交付金の改正に伴う修正に留まっている。

### 〔3〕地方特例交付金法の改正

地方交付税法等一部改正法第3条による地方特例交付金の改正は、2019年10月1日に実施された自動車取得税（地方税法第113条以下）の廃止、自動車税（同第145条以下）および軽自動車税（同第442条以下）への環境性能割の導入などに合わせたものであり<sup>(43)</sup>、これらによる税収の減少を補填するために国から地方公共団体に交付されるものと考えてよい（改正後の地方特例交付金法第1条）。

地方交付税法等一部改正法第3条により改正された地方特例交付金法の規定は既に示したが、重要なのは第2条の改正ならびに第3条の2および第3条の3の追加である。

まず、地方特例交付金法第2条に第2項以下が追加された。これらは、次に示すものである。

地方特例交付金法第2条第2項：「地方特例交付金の種類は、個人住民税減収補填特例交付金（個人の道府県民税の所得割及び個人の市町村民税の所得割の住宅借入金等特別税額控除による減収額を埋めるために当分の間の措置として交付する交付金をいう。以下同じ。）、自動車税減収補填特例交付金（自動車税の環境性能割の自動車税税率特例等による減収額を埋めるために平成31年度及び平成32年度において交付する交付金をいう。以下同じ。）及び軽自動車税減収補填特例交付金（軽自動車税の環境性能割の軽自動車税税率特例等による減収額を埋めるために平成31年度及び平成32年度において交付する交付金をいう。以下同じ。）とする。」

同第3項：「毎年度分として交付すべき地方特例交付金の総額は、当該年度における次条第1項に規定する個人住民税減収補填特例交付金総額（平成31年度及び平成32年度の各年度にあつては、当該個人住民税減収補填特例交付金総額に当該年度における第3条の2第1項に規定する自動車税減収補填特例交付金総額及び当該年度における第3条の3第1項に規定する軽自動車税減収補填特例交付金総額を加算した額）とする。」

---

(43) 自動車取得税の廃止などの経緯について、拙稿・前掲注(1)494号25頁も参照。

同第4項：「毎年度分として各都道府県又は各市町村に対して交付すべき地方特例交付金の額は、当該年度において次条第2項の規定により交付すべき個人住民税減収補填特例交付金の額（平成31年度及び平成32年度の各年度にあつては、当該額に当該年度において第3条の2第2項又は第3項の規定により交付すべき自動車税減収補填特例交付金の額及び当該年度において第3条の3第2項の規定により交付すべき軽自動車税減収補填特例交付金の額を加算した額）とする。」

続いて、追加された第3条の2である。同条は「自動車税減収補填特例交付金の額」という見出しの下、次のように定める。

同第1項：「平成31年度及び平成32年度の各年度分として交付すべき自動車税減収補填特例交付金の総額は、各都道府県における当該年度の自動車税の環境性能割の自動車税税率特例等による減収見込額の合計額に相当する額として予算で定める額（以下「自動車税減収補填特例交付金総額」という。）とする。」

同第2項：「平成31年度及び平成32年度の各年度分として各都道府県に対して交付すべき自動車税減収補填特例交付金の額は、自動車税減収補填特例交付金総額を、総務省令で定めるところにより、各都道府県の自動車税減収見込額（自動車税税率特例等による当該年度分の自動車税の環境性能割の収入の減少の見込額として総務省令で定めるところにより算定した額をいう。）により按分した額（次項各号において『各都道府県按分額』という。）から同項の規定により算定した当該都道府県の区域内の各市町村に対して交付すべき自動車税減収補填特例交付金の額の合計額を控除した額とする。」

同第3項：「平成31年度及び平成32年度の各年度分として各市町村に対して交付すべき自動車税減収補填特例交付金の額は、当該市町村に係る第1号に掲げる額（指定市（道路法（昭和27年法律第180号）第7条第3項に規定する指定市をいう。以下この項において同じ。）にあつては、当該額に当該指定市に係る第2号に掲げる額を加算した額）とする。

一 当該市町村を包括する都道府県に係る各都道府県按分額に地方税法第177条の6第1項に規定する政令で定める率を乗じて得た額の100分の47に相当する額を、総務省令で定めるところにより、当該都道府県内の各市町村が管理する市町村道の延長及び面積（同項に規定する市町村道の延長及び面積をいう。）により按分した額

二 当該指定市を包括する都道府県に係る各都道府県按分額に地方税法第177条の6第2項に規定する政令で定める率を乗じて得た額の100分の35に相当する額に、総

務省令で定めるところにより、当該都道府県の区域内に存する一般国道等の延長及び面積（同項に規定する一般国道等の延長及び面積をいう。以下この号において同じ。）のうちに占める当該指定市の区域内に存する一般国道等の延長及び面積の割合を乗じて得た額」

そして、第3条の3である。同条は「軽自動車税減収補填特例交付金の額」という見出しの下で、次のように定める。

第1項：「平成31年度及び平成32年度の各年度分として交付すべき軽自動車税減収補填特例交付金の総額は、各市町村における当該年度の軽自動車税の環境性能割の軽自動車税税率特例等による減収見込額の合計額に相当する額として予算で定める額（以下『軽自動車税減収補填特例交付金総額』という。）とする。」

第2項：「平成31年度及び平成32年度の各年度分として各市町村に対して交付すべき軽自動車税減収補填特例交付金の額は、軽自動車税減収補填特例交付金総額を、総務省令で定めるところにより、各市町村の軽自動車税減収見込額（軽自動車税税率特例等による当該年度分の軽自動車税の環境性能割の収入の減少の見込額として総務省令で定めるところにより算定した額をいう。）により按分した額とする。」

なお、2019年地方財政対策および2019年地方財政計画によれば、自動車税減収補填特例交付金の総額は226億円、軽自動車税減収補填特例交付金の総額は23億円である<sup>(44)</sup>。

#### 〔4〕その他

地方交付税法等一部改正法には直接反映されているとはいえないが、2019年度地方財政対策および2019年度地方財政計画には、「幼児教育の無償化に係る財源の確保」として「子ども・子育て支援臨時交付金（仮称）」のための2,349億4,567万9千円<sup>(45)</sup>、まち・ひと・しごと創生事業費（「地域の元気創造事業費」、「人口減少等特別対策事業費」など）としての1兆円、社会保障の充実および「人づくり革命」に係る経費（「社会保障の充実分の事業費」として2兆1,930億円、「幼児教育の無償化等に係

---

(44) 総務省自治財政局「平成31年度地方財政対策の概要」（地方財務協会編・前掲注(1)49頁以下）および同「平成31年度地方財政計画の概要（平成31年2月）」（[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000599203.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000599203.pdf)）による。

(45) 「子ども・子育て支援臨時交付金（仮称）」は2019年度限りのものとされる。また、この臨時交付金に関しては基準財政需要額に算入されない。地方財務協会編・前掲注(1)196頁を参照。

る事業費」として4,839億円)などがあげられている<sup>(46)</sup>。

ここで「幼児教育の無償化等に係る事業費」に関連する事柄を記しておく。

幼児教育の無償化等は、2017年9月25日の経済財政諮問会議（第13回）において同会議議長の安倍晋三内閣総理大臣より、消費税・地方消費税による税収の一部を財源とすることを含めて提示された<sup>(47)</sup>。2017年12月8日の「新しい経済政策パッケージ」（閣議決定）において幼児教育の無償化等が提唱され、「骨太の方針2018」において確認された上で<sup>(48)</sup>、2018年12月28日の「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」（関係閣僚合意。以下、「無償化方針」）において相当に具体化されたものである。「無償化方針」は、財源について次のようにまとめている。

まず、幼児教育の無償化（保育を含む。以下同じ）に係る国または地方の負担に関して「2019年10月に予定される消費税率10%への引き上げによる財源を活用する。国負担分については社会保障関係費として内閣府に予算計上する。また、地方負担分についてもこの消費税の増収分を活用する。費用負担の在り方については、地方自治体の負担軽減にも配慮しつつ、国と地方で適切な役割分担をすることを基本とし、国と地方へ配分される消費税の増収分を活用することにより、必要な地方財源を確保する」と述べる<sup>(49)</sup>。

次に、高等教育の無償化に係る国または地方の負担に関しても「2019年10月に予定される消費税率10%への引き上げによる財源を活用する。国負担分については社会保障関係費として内閣府に予算計上し、文部科学省において執行する。また、地方負担分についてもこの消費税の増収分を活用する。費用負担の在り方については、地方自治体の負担軽減にも配慮しつつ、国と地方で適切な役割分担をすることを基本とし、国と地方へ配分される消費税の増収分を活用することにより、必要な地方財源を確保する」と述べる<sup>(50)</sup>。

以上は（「無償化方針」において全く言及されていないが）2012年6月の「三党合意」において示された方針を変更するものである。すなわち、同月15日、民主党（当時の与党）、自由民主党（当時の野党）および公明党（同）の「三党実務者確認書」、

---

(46) これらについては、衆議院調査局総務調査室・前掲注(1)50頁、地方財務協会編・前掲注(1)194頁を参照。

(47) 「平成29年第13回経済財政諮問会議議事要旨（平成29年9月25日）」13頁。

(48) 「新しい経済政策パッケージ」2-1頁、「骨太の方針2018」9頁。

(49) 「無償化方針」5頁。

(50) 「無償化方針」12頁。

「社会保障・税一体改革に関する確認書」および「税関係協議結果」により<sup>(51)</sup>、「社会保障給付に要する公費負担の費用は、消費税収（国・地方）を主要な財源とする」（「社会保障・税一体改革に関する確認書」）、「国分の消費税収の用途のうち年金、医療、介護にかかるものについては、平成11年度以降、国分の消費税収は高齢者3経費に充当されてきた経緯等を踏まえるものとする」（「税関係協議結果」）などとされた。「無償化方針」は、少なくとも部分的に消費税収の用途を変更するものである。

一方、幼児教育の無償化に係る費用の負担割合に関して、「無償化方針」は、子ども・子育て支援法に「基づく施設型給付・地域型保育給付の対象施設については、現行制度の負担割合と同じ負担割合である国1/2、都道府県1/4、市町村1/4、公立施設17は市町村等10/10」、「新制度の対象とならない幼稚園については、現行の段階的無償化に係る負担割合も含め、国1/2、都道府県1/4、市町村1/4」、「新たに無償化の対象となる認可外保育施設、預かり保育、ファミリー・サポート・センター事業等の負担割合について、子ども・子育て支援は全ての構成員が各々の役割を果たすことが求められるという支援法の基本理念を踏まえ、国1/2、都道府県1/4、市町村1/4とする」と述べた上で、「消費税10%への引上げに伴い地方へ配分される地方消費税の増収分が2019年度（初年度）は僅かであることを踏まえ、幼児教育の無償化の実施に当たって、初年度に要する経費について全額国費による負担とする」と述べる<sup>(52)</sup>。

また、高等教育の無償化に係る費用負担の割合に関して、「無償化方針」は「給付型奨学金の支給（学生個人への支給）については、国が全額を負担し、日本学生支援機構が学生に直接支給する」、国公立大学等の「授業料等減免（大学等が実施する減免に対する機関補助）」については「国公立大学等は、設置者である国又は地方公共団体が全額負担し、各学校に交付する」、私立大学、短期大学および高等専門学校については「所轄庁である国が全額負担し、各学校に交付する」、私立専門学校は「国と都道府県が1/2ずつ負担し、所轄庁である都道府県が各学校に交付する」などと

---

(51) 本文に示した2012年6月15日の三文書、および同月21日の「三党確認書」は、いずれも民主党のサイトにおいて閲覧可能およびダウンロードが可能である（<https://www.dpj.or.jp/tag/3党合意?page=1>）。

(52) 「無償化方針」5頁。

述べる<sup>(53)</sup>。

## 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、論点を絞る。重要なものであっても取り上げることができなかつた項目があることをお断りしておきたい）。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	2019年2月8日
衆議院付託年月日	2019年2月15日（総務委員会）
衆議院審査終了年月日	2019年3月1日（可決）
衆議院審議終了年月日	2019年3月2日（可決。賛成会派：自由民主党、公明党、日本維新の会、希望の党。反対会派：立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、日本共産党、社会保障を立て直す国民会議、社会民主党・市民連合、未来日本）
参議院予備審査議案受理年月日	2019年2月8日
参議院議案受理年月日	2019年3月2日
参議院付託年月日	2019年3月13日（総務委員会）
参議院審査終了年月日	2019年3月27日（可決）
参議院審議終了年月日	2019年3月27日〔可決。投票総数：237、賛成：165（自由民主党、公明党、日本維新の会・希望の党、無所属クラブ）、反対：72（立憲民主党・民友会・希望の会、国民民主党・新緑風会、日本共産党、沖縄の風） <sup>(54)</sup> 〕

---

(53) 「無償化方針」12頁。

(54) 衆議院本会議、参議院本会議ともに、賛成会派および反対会派は、地方財務協会編・前掲注(1)189頁による。



**〔1〕衆議院総務委員会**

石田総務大臣による2019年度地方財政計画ならびに地方交付税法等一部改正法、「地方税法等の一部を改正する法律」（内閣提出法律案第4号、平成31年3月29日法律第2号。以下、地方税法等一部改正法）、「特別法人事業税及び特別事業譲与税に関する法律」（内閣提出法律案第5号、平成31年3月29日法律第4号。以下、特別法人事業税法）および「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」（内閣提出法律案第6号、平成31年3月29日法律第3号。以下、森林環境税法）の4法律案の趣旨説明は2019年2月19日に行われ、2月21日、2月26日および3月1日に審査が行われた。その後、地方交付税法等一部改正法については、高井崇志議員（立憲民主党・無所属フォーラム）、日吉雄太議員（国民民主党・無所属クラブ）、本村伸子議員（日本共産党）および吉川元議員（社会民主党）による反対討論、足立康史議員（日本維新の会）による賛成討論を経て採決が行われ、賛成多数で可決された。なお、採決の後、自由民主党、立憲民主党・無所属フォーラム、国民民主党・無所属クラブ、公明党、日本維新の会および希望の党の六派共同提案による附帯決議「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」が提出され、賛成多数で可決された<sup>(55)</sup>。

**(1) 2019年度地方財政対策・地方財政計画****① 歳入歳出総額など**

石田総務大臣は、2019年度地方財政計画について「歳入歳出総額の規模は、通常収支分については、前年度に比べ2兆6,957円増の89兆5,930億円、東日本大震災分につきましては、復旧復興事業が、前年度に比べ92億円減の1兆987億円などとなって」と説明した<sup>(56)</sup>。また、長坂康正議員（自由民主党）の質疑に対し、石田総務大臣は「平成31年度の地方財政対策におきましては、一般財源総額の確保、その中でも地方交付税総額の確保、臨時財政対策債の抑制、さらには幼児教育の無償化等の新たな政策に係る財源の確保、そして相次ぐ災害に対応した防災・減災対

---

(55) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第6号（平成31年3月1日）」8頁、10頁、11頁。

(56) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成31年2月19日）」46頁。

策の強化といったことが最大の課題で」あり、「これらにつきましては、一般財源総額は前年度から0.6兆円増となる62.7兆円を確保する中で、地方交付税総額を0.2兆円増の16.2兆円確保するとともに、臨時財政対策債を0.7兆円減の3.3兆円と大幅に抑制することができた」、「幼児教育の無償化の財源につきまして、平成31年度は臨時交付金を創設して全額国費により対応するほか、防災インフラの整備に係る事業費及び地方財政措置を拡充することと」したと述べた<sup>(57)</sup>。

一方、吉川議員は、2018年度補正予算（一般会計、特別会計ともに2019年2月7日可決）において「4,215億円が来年度交付税原資として繰り越されました。昨年夏の概算要求段階では、交付税は今年度比マイナス734億円というふうな要求になっておりまして、今回の地財計画ではプラス1,724億円というふうになっております」、「概算要求時点から見るとマイナス734とプラス1,724ですから、その差は2,453億円ということになります。繰り越されたのは4,025億円ですから、1,757億円足りない」と質したのに対し、林崎理政府参考人（総務省自治財政局長）は「あの段階、仮試算の段階で一定の前提を置いて計算したものですけれども、今般、先日も御審議いただいた補正に関しましては、これは、国の決算も確定し、かつ、国の補正予算後の交付税額、これも確定したものですから、それを前提に地方財政対策ということになりまして、今ごらんいただいているような数字になっているということでございます」と答弁した<sup>(58)</sup>。

## ② 一般行政経費

日吉議員は、一般行政経費のうちの「その他の一般行政経費は、前年比で約4,474億円増加になって」いることについて質した。林崎政府参考人は「低所得者・子育て世帯向けプレミアムつき商品券事業というのが1,707億円増、子育てのための施設等利用給付交付金というのが1,426億円増」となったと答弁した。また、日吉議員が「公共事業費」のうちの項目「文教施設」が「前年比で約2,680億円増加していることを質したのに対し、林崎政府参考人は「今年度、全体としては1兆円ほどふえているかと思えますけれども、防災・減災、国土強靱化のための三カ年緊急対策によりまして、各事業、増加傾向にあ」り、「文教施設の事業費」の「増額の大きな要因としまして、公立文教施設整備費、これが2,722億円の増ということに

---

(57) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第3号（平成31年2月19日）」2頁。

(58) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」40頁。

なっております。このほか、認定こども園施設整備交付金、16億円増といったようなものもございまして、これらが要因となっている」と答弁した<sup>(59)</sup>。

### ③ 臨時財政対策債

小倉将信議員（自由民主党）は「臨財債の残高は依然として50兆円を超えておりまして、先ほど申し上げました交付税特会の借入金の償還予定額も今後は増加をしていって、平成37年度には1兆円に達する」、「単年度の収支を見ましても、高齢化やインフラの老朽化に伴う構造的な歳出増が見込まれます」と指摘し、「平成32年度以降も、地方一般財源総額の安定的な確保に向けて、総務省の強い覚悟と決意が必要だと思」うと質した。これに対し、古賀友一郎総務大臣政務官は「平成31年度の地方財政対策におきましては、地方税の増収等によりまして、折半対象財源不足が平成20年度以来11年ぶりに解消いたしまして、臨時財政対策債が0.7兆円減少するなど、地方財政の健全化を進めることができた」が「折半対象財源不足は財源不足の全体の一部でしかございまして、地方の財源不足は来年度も4.4兆円と巨額でございまして。また、平成31年度末で臨時財政対策債の残高は53.7兆円、そして交付税特別会計借入金の残高も31.1兆円に上る見通しであるなど、地方の借入金残高は約200兆円規模で推移をいたしてございまして、地方財政は引き続き厳しい状況にある」ので「平成32年度以降につきましても、昨年閣議決定されました新経済・財政再生計画に沿いまして、地方団体が安定的な財政運営を行うことができるよう、必要な一般財源総額をしっかりと確保してまいりたい」と答弁した<sup>(60)</sup>。

### ④ 消費税

吉川議員は「現行8%の消費税率時、交付税部分の法定率は22.3%ですが、10%時には、これは平年化すると19.5%にまで低下をする。なぜ法定率を下げるのか」と質した。これに対し、林崎政府参考人は「社会保障・税一体改革におきまして、消費税を5%から10%に5%分引き上げる、この引上げ分につきまして、国と地方の配分ということが議論になったわけでありまして、社会保障四経費に沿った範囲の社会保障給付における国、地方の役割分担に応じた配分を行うという観点

---

(59) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」18頁。日吉議員は、地方消費税のうちの貨物割による収入が前年度比で2,900億円の増加であるのに対し、譲渡割が1,344億円の減少となっていることについても質している（同19頁）が、紙数の関係で省略する。

(60) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」29頁。

から、引上げ分の5%分につきましては、国分が3.46%、地方分が1.54%とした」、  
「その地方分1.54%ですけれども、そのうち、地方消費税を1.2%とした上で、交付税法定率分は0.34%とした」、「消費税に係る法定率分は、量的には、消費税率に換算しますと0.34%分ということでございまして、それを順次充実してきているわけでありまして、法定率そのものは、これは、根っこの国税である消費税率の方が引き上げられたので、それに合わせて法定率そのものは引き下がってくる」と答弁した<sup>(61)</sup>。

また、吉川議員は、2019年「10月以降、10%へと2ポイント税率がアップをするわけですが、この2%分の国と地方の増収分の配分割合と、社会保障制度充実分の国と地方の負担割合はどういうふうになっているのでしょうか」と質した。これに対し、林崎政府参考人は「社会保障の充実と人づくり革命を合わせまして、消費税充当合計額の負担割合を、充当されるものの負担割合を比較しますと、国の方が62.9%、地方の方が37.1%」、「増収分につきましては、(中略)国と地方で7対3、おおむね7対3ということになってくる」と答弁した。これを受ける形で、吉川議員は「ギャップが生まれる、国と地方、それぞれ消費税を増税したときに、7対3と5対5、以前は5対5、今度は6対4程度の割合で、実際には7対3ではないと。その間のギャップを、これまで、今年度以前は臨時財政対策特例加算で埋めてきたわけですね。これが次年度はないということもあって交付金で対応した」が、「その次の年度以降の補填のあり方というのは、今、総務省としては検討されているんですか」と質した。これに対し、林崎政府参考人は、2020年度以降については「今後検討していくということになります」と答弁した<sup>(62)</sup>。

## (2) 幼児教育の無償化等

幼児教育の無償化等はそれ自体で重要な課題の一つであり、両院の総務委員会においても質疑応答が盛んになされたが、本稿においては地方交付税法等一部改正法、2019年度地方財政対策および2019年度地方財政計画に直接関係すると思われる質疑応答に絞って取り上げることとしたい<sup>(63)</sup>。

---

(61) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号(平成31年2月21日)」41頁。

(62) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第6号(平成31年3月1日)」6頁、7頁。

(63) この問題については、本集421頁に掲載される上林陽治氏の「子どもの貧困対策の推進に関する法律の一部を改正する法律(令和元年6月19日法律第41号)」も参照されたい。

## ① 消費税・地方消費税の税率引き上げとの関連

稲富修二議員（国民民主党・無所属クラブ）は、幼児教育の「無償化についてはある意味国がトップダウンで決めたことであるということから、（中略）当初予定していた社会保障の充実のところができなくなるんじゃないか」、「当初予定していた社会保障の充実がおくれるということがないか」と質した。これに対し、古賀総務大臣政務官は「今般の幼児教育の無償化につきましては、消費税率10%への引上げによる増収分の使い道を見直すことにより実施することといたしているわけですが、従前より消費税率10%引上げ時に実施することとされておりました、介護保険の一号保険料の低所得者軽減強化などの社会保障の充実につきましては、消費税の使い道の見直し後においても予定どおり実施をされるということになっており」、「平成31年度につきましては、消費税率引上げに伴う地方の増収がわずかであるという、こういった事情から、幼児教育の無償化に係る地方負担分を措置する子ども・子育て支援臨時交付金を創設をいたしまして、これは全額国費により対応をいたします」、「平成32年度以降につきましては、幼児教育の無償化に係る地方負担分を地方財政計画の歳出に全額計上いたしまして、一般財源総額を増額確保をした上で、個別団体の地方交付税の算定に当たりまして、地方負担分を基準財政需要額に全額算入することによりまして、必要な財源をしっかりと確保してまいる所存でございます」と答弁した<sup>(64)</sup>。

## ② 国と地方の費用負担割合

山花郁夫議員（立憲民主党・無所属フォーラム）が、全国市長会が2018年12月10日に行った「地方自治の趣旨を踏まえた国と地方の協議のあり方に関する決議」<sup>(65)</sup>を引用して質疑を行ったのに対し、川又竹男政府参考人（内閣府子ども・子育て本部審議官）は、幼児教育・保育の無償化にあたっての「費用負担割合や財政措置につきましては、昨年末、少子化対策担当大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、総務大臣、それから地方の三団体の代表者とで成ります教育の無償化に関する国と地方の協議を二回開催するなどによりまして、国から提案した内容で合意に至った」と

---

(64) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」17頁。本村議員の質疑ならびに林崎政府参考人および石田総務大臣の答弁（「第198回国会衆議院総務委員会議録第6号（平成31年3月1日）」5頁）、吉川議員の質疑および林崎政府参考人の答弁（同7頁）も参照。

(65) [http://www.mayors.or.jp/p\\_opinion/documents/301210rijihyo-ketsugi02.pdf](http://www.mayors.or.jp/p_opinion/documents/301210rijihyo-ketsugi02.pdf)

答弁した。これを受けて、山花議員が「今回、4分の1ということで、交付税で、初年度はまだ国費でということですが、そもそも今回の無償化というのは、国による政策ということですので、本来であれば財政的な責任は国でやるべきではないか」、「不交付団体については持ち出しになっちゃうんじゃないか」と質したのに対し、川又政府参考人は「今般の幼児教育、保育の無償化の財源につきましては、消費税率引上げに伴って国と地方へ配分される増収分を活用するという事としておりまして、国の責任において必要な地方財源を確保するという方針で」あり、「初年度に要する経費につきましては、不交付団体も含めまして全額国費による負担とすること、あるいは、初年度の導入時に必要な事務費、システム開発費等につきましても全額国費による負担とすることなどの措置を講じております」と答弁した<sup>(66)</sup>。また、本多則恵政府参考人（厚生労働省大臣官房審議官）は、待機児童の解消と幼児教育・保育の関係について「今現在、基本的に、既にほとんどの子供が認可施設を利用できている3歳から5歳児を対象としておりますこと、また、ゼロ歳から2歳児については住民税非課税世帯に無償化の対象を限定していることから、無償化をいたしましても保育の潜在的ニーズへの影響は限定的というふうに考えております」、「子育て安心プランによる必要な保育の受皿32万人分につきましては、25歳から44歳までの女性の就業率が2022年度末に他の先進国並みの8割まで上昇しても大丈夫なように、必要な整備量を推計したものでございます。したがって、今後さまざまな要因によって保育ニーズの増大があったとしても十分対応可能なものとなっております」、「保育の受皿整備につきましては、各市町村が主体となって取り組んでいただく必要があり、引き続き、子育て安心プランに基づいて、2020年度末までに待機児童を解消できるよう全力で支援してまいります」と述べた<sup>(67)</sup>。

さらに、山花議員が保育料の設定における（市民税などの）負担能力の考慮をあげて無償化の是非を質したのに対し、川又政府参考人は「今回の幼児教育無償化というものの基本的な考え方といたしまして、国として、子育て世代あるいは子供た

---

(66) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」3頁。国、都道府県および市町村の費用負担については、稲富議員の質疑に対する川又政府参考人の答弁において「幼稚園、保育所、認定こども園のほか、新たに無償化の対象となります幼稚園の預かり保育、認可外保育施設等もあわせまして、その負担割合を国2分の1、都道府県4分の1、市町村4分の1とし、既に一般財源化されております公立施設につきましては市町村等が10分の10ということになっております」と言明されている（同16頁）。

(67) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」4頁。

ちに大胆に政策資源を投入して、社会保障制度を全世代型へと変えていく、そういった基本的な考え方に基きまして、これまでも段階的に実施をしてきました幼児教育の無償化というものを一気に進めて、3歳から5歳については所得制限を設けることなく実施するというにいたしましたところでございます」と答弁した。また、矢野和彦政府参考人（文部科学省大臣官房審議官）は「今般の幼児教育の無償化は、幼児教育の質が法律的、制度的に担保された幼稚園、保育所、認定こども園に通う子供を対象とするとともに、待機児童対策の観点から、認可外保育施設や幼稚園の預かり保育等を利用する子供のうち保育の必要性のある子供についても対象としているところであるために「幼稚園に通う子供のうち保育の必要性のある子供につきましては、幼稚園が実施する預かり保育についても月額1万1,300円を上限といたしまして無償化されているということで」あり、「各幼稚園が預かり保育事業を充実させ、在籍園児の保育ニーズに適切に応えていくということにより、幼稚園の利用を希望する保護者が保育所に移っていくということは必ずしも生じないものと考えて」いると述べている<sup>(68)</sup>。

### ③ 保育需要

稲富議員が「今回の無償化によって保育需要が拡大をする、あるいはそれによって地方の財源負担がふえるということは想定していないのか」と質したのに対し、藤原朋子政府参考人（厚生労働省子ども家庭局児童虐待防止等総合対策室長）は「幼児教育、保育の無償化による保育の潜在的なニーズへの影響につきましては、既にほとんどのお子さんが認可施設を利用できている3歳から5歳児を対象としていること、0歳から2歳児につきましては住民税非課税世帯に限定をしていることから、その影響は限定的だろう」、「子育て安心プランによる必要な保育の受皿32万人分につきましては、女性の就業率が2022年度末に他の先進国並みの八割まで上昇するというを想定して、必要な整備量を推計しているものでございます。したがって、保育のニーズの増大があったとしても、十分対応可能であるというふうに考えております」と答弁した<sup>(69)</sup>。

---

(68) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」4頁、5頁。

(69) 「第198回国会衆議院総務委員会議録第4号（平成31年2月21日）」17頁。この点は山花議員の質疑および本多政府参考人の答弁においても言及されている（同4頁）。

### (3) まち・ひと・しごと創生事業費

本村議員は、2019年2月15日の衆議院本会議における石田総務大臣の「児童虐待防止対策体制総合強化プランに基づき児童相談所の体制強化を行う必要があること等を踏まえ、職員数削減率を用いた算定につきましては、平成32年度算定以降、見直しを行う予定でございます」という答弁<sup>(70)</sup>を踏まえ、「このまち・ひと・しごと創生事業費1兆円の中の地域元気創造事業費にある行革努力分のことをおっしゃっているんだというふうに思うんですけども、児童相談所の体制強化を図り、児童福祉司、児童心理司などの職員を増員するという取組にとっては行革努力分の算定の仕組みが逆行するから見直すということを考えているのか」と質した。これに対し、石田国務大臣は「まち・ひと・しごと創生事業の地方交付税算定におきましては、職員数の削減率といった指標を用いて行政改革の取組を算定に反映をしているところであり」、「まち・ひと・しごと創生事業費の地方交付税の算定につきましては、地方版総合戦略に基づく取組の成果の実現ぐあい等を踏まえまして、平成32年度に見直しを検討することといたしております。その中で、行政改革の取組を反映する算定についても、算定に用いる指標など算定方法について検討を行う予定であります」と答弁した。林崎政府参考人も「児童虐待防止対策体制総合強化プランに基づく児童相談所の体制強化といったようなもの、これは大変重要なことでございますので、これと、御指摘のような職員数削減率を用いた算定等につきましては、これはもう明らかに調整をしなければならぬということでございますので、その影響がほうっておけば出てまいります平成32年度の算定ということになりますので、そこに向けて見直しを行っていく予定ということでございます」と答弁した<sup>(71)</sup>。

## 〔2〕衆議院本会議

2019年3月2日の本会議において、地方交付税法一部改正法、特別法人事業税法、地方税法等一部改正法および森林環境税法の4法律案は一括して議題とされた。地方交付税法等一部改正法について反対討論を行ったのは山花議員、稲富議員、重徳和彦議員（社会保障を立て直す国民会議）および本村議員であるが、4法律案は賛成多数で可決された<sup>(72)</sup>。

---

(70) 「第198回衆議院会議録第6号（平成31年2月15日）」11頁。

(71) 「第198回国会衆議院総務委員会会議録第4号（平成31年2月21日）」36頁、37頁。

(72) 「第198回国会衆議院会議録情報第9号（平成31年3月2日）」4頁、8頁。



### 〔3〕参議院総務委員会

石田総務大臣による2019年度地方財政計画、ならびに地方交付税法等一部改正法、地方税法等一部改正法、特別法人事業税法および森林環境税法の4法律案の趣旨説明は2019年3月14日に行われた<sup>(73)</sup>。4法律案は一括して議題とされ、同日、3月19日、20日に審査が行われた。同月27日に、地方交付税法等一部改正法については、森本真治議員（国民民主党・新緑風会）、山下芳生議員（日本共産党）による反対討論を経て採決が行われ、いずれの法律案も賛成多数で可決された。なお、採決の後、自由民主党・国民の声、立憲民主党・民友会・希望の会、国民民主党・新緑風会、公明党および日本維新の会・希望の会の五派共同提案による附帯決議「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」が提出され、賛成多数で可決された<sup>(74)</sup>。なお、質疑および答弁の内容により、「〔1〕衆議院総務委員会」におけるのと異なる整理を行ったことを記しておく。

#### （1）地方交付税の法定率の引き上げ

又市征治議員（立憲民主党・民友会・希望の会所属の社民党）が「なぜ法定率の引き上げが実現をしないのか、地方財政の現状に対する認識に違いがあるのかどうか、また事項要求にしている理由は何なのか」と質したのに対し、石田総務大臣は「平成31年度の概算要求におきましては、引き続き巨額の財源不足が生じ、地方交付税法第6条の3第2項の規定に該当することが見込まれたことから、同項に基づきまして交付税率の引き上げを事項要求し、財政当局と折衝を重ねてきた」が「平成31年度の地方財政対策におきましては、国、地方共に巨額の債務残高や財源不足を抱えていること等から、結果として法定率の見直しは行わず、従前と同様の方式で財源不足額を補填することとした」、「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粘り強く政府内で十分に議論してまいりたい」と答弁した<sup>(75)</sup>。

また、杉尾秀哉議員（立憲民主党・民友会・希望の会）が「現状について見ますと、地方交付税法第6条の3第2項、国税収入の法定率分が必要な地方交付税総額と比べて著しく異なる場合に当たると、こういうふうに思われます。その場合は、地方行財

---

(73) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」1頁。2019年度地方財政計画については鈴木淳司総務副大臣による補足説明も行われた（同2頁）。

(74) 「第198回国会参議院総務委員会会議録第7号（平成31年3月27日）」1頁、3頁。

(75) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」12頁。

政の制度改革又は法定率の引上げ等を行うこととされております。これに従いますと、大臣は、法定率の引上げは喫緊の課題と、こういう認識はございますでしょうか」と質したのに対し、石田総務大臣は「法定率の引上げ、重要だと考えております」が「一方で、やはり、国、財政を通じて財政状況が非常に厳しいという現実もあるわけですから、そういう中で財政当局と議論をしているというところであります」と答弁した<sup>(76)</sup>。

## (2) 臨時財政対策債

又市議員が「明確な国の責任の問題について御確認をいただきたい」と質した。これに対し、石田総務大臣は「平成31年度におきましては、臨財債を大幅に抑制することによりまして元利償還金の財源の一部を地方税及び地方交付税により確保したことから、平成31年度末の臨財債の残高を前年度から0.2兆円圧縮することができたところでございまして、今後とも、臨財債の元利償還金につきましては、その全額を地方財政計画の歳出に計上いたしまして適切に財源を確保するとともに、臨時財政対策債の抑制に努め、償還財源としてできる限り地方税及び地方交付税を確保するよう努めてまいりたい」と答弁した<sup>(77)</sup>。

一方、片山虎之助議員（日本維新の会）の質疑に対し、石田総務大臣は、臨時財政対策債の発行残高が「平成30年度末には53.9兆円となる見込みで」あり、「今後の見通しということにつきましては、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、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政府部内で十分議論してまいりたい」、「歳出面では、例えばソサエティー5.0の技術を活用した行政の合理化を目指すなど、めり張りを付けて歳出構造を見直していく、これらの取組によりまして、臨時財政対策債を抑制し、残高の更なる圧縮に向けて努力してまいりたい」と答弁した<sup>(78)</sup>。

## (3) トップランナー方式

又市議員が「民間委託等の業務改革がどのような影響を住民サービスに与えているかの検証というのは総務省行われているのか、行われていればその結果、状況につい

---

(76) 「第198回参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」3頁。

(77) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」13頁。

(78) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」26頁。

て簡潔に御説明いただきたい」と質したのに対し、北崎秀一政府参考人（総務省自治行政局長）は「総務省では、毎年度、民間委託等の状況について各都道府県、指定都市の行革担当課及び各都道府県市町村担当課を対象としてヒアリングを行ってきており」、2018年12月に「窓口業務の民間委託による効果についての参考事例を公表」と答弁した。これを受けて、又市議員が「骨太の方針2018」における主張に対して総務省が「どのように評価をし、今後、この業務改革による節減成果を地財計画にどのように反映をするのか、交付税の減額に充てることも選択肢として考えているのか」と質した。これに対し、林崎政府参考人は「トップランナー方式など地方団体の行財政改革により生み出された財源につきましては、その改革意欲を損ねないように地方団体に還元をする、これが重要だというふうに私ども考えております」、2019年度「地方財政計画におきましては、トップランナー方式に着目した減額は行わないということにしておりまして、トップランナー方式による経費の減額分につきましては、これは地域課題等に対応するための地方単独事業などに要する経費の増に充ててきた」、「31年度におきましても、新たに110億円程度の影響額が生じることが見込まれるわけでございますけれども、これにつきましては、教育情報化対策でありますとかあるいは特別支援教育支援員の配置といったような経費の増に充てることとしている」と答弁した<sup>(79)</sup>。

さらに、又市議員が、窓口業務の委託について「取りあえずは地方独立行政法人の活用であるとか標準委託仕様書等の拡充、全国展開などの取組を強化をして、その状況を踏まえるということで、来年度は導入を見送ったということのようで」あるが、「これは具体的にどういうことを行おうということなのか」と質した。これに対し、北崎政府参考人は、2018年4月施行の地方独立行政法人法の一部改正によって「地方独立行政法人の業務に公権力の行使を含めた一連の窓口関連業務を追加」したことなどをあげ、「窓口関連業務への地方独立行政法人の活用については、本年度、私ども、予算事業であります業務改革モデルプロジェクトにおきましてもモデル自治体で検討を進めておりまして、今後、地方自治体向けの説明会や講演会等においてその成果を紹介させていただきたい」、「地方自治体は、それぞれ置かれております規模でありますとか、あるいはその個別の業務などは、状況は様々でございますので、総務省として一律に民間委託や地方独立行政法人の導入を地方自治体に強制する考えは持って

---

(79) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」13頁。

おりませんで、各地方自治体において地域の実情を踏まえて自主的、主体的に民間委託等に取り組んでいただきたいと考えている」と答弁した<sup>(80)</sup>。

#### (4) 幼児教育の無償化等

この点については又市議員、若松謙維議員（公明党）、片山虎之助議員（日本維新の会）、杉尾議員および小林正夫議員（国民民主党・新緑風会）が質しており、石田総務大臣、川又政府参考人、本多政府参考人および林崎政府参考人の答弁は、衆議院総務委員会におけるものと同旨である<sup>(81)</sup>。本稿においては、いくつかの答弁を紹介しておく。

まず、国と地方との関係についての石田総務大臣の答弁は、次のとおりである。

「国におきましては、地方自治体に対しまして、新たに事務又は負担を義務付ける施策を立案する場合には、事前に地方に対し情報提供をし、国と地方とが十分に協議することが重要であると認識いたしております。この観点から、幼児教育の無償化に関しまして、平成30年7月10日付けで、制度所管府省に対しまして、制度の詳細を検討するに当たっては、制度の円滑な運用が可能となるよう、地方の意見を十分に踏まえることにつきまして、総務大臣名で要請を行ったところでございます。／今般の幼児教育の無償化における国と地方の財源負担の在り方については、地方の皆さんから様々な御意見をいただいたところでございますが、昨年11月及び12月には、国と地方のトップレベルによる教育の無償化に関する国と地方の協議が開催されまして、私自身参画をさせていただきました。最終的には、国と地方の財源負担の在り方について御了解をいただけたものと認識をいたしております。／制度を所管する国と実務を担う地方が意見交換し、合意形成できたことは、有意義であったと考えておるところであります。」（／は原文改行箇所。以下同じ。）<sup>(82)</sup>

「本年10月から実施をいたします幼児教育の無償化の財源につきましては、これは、消費税率10%への引上げによる増収分のうち、元々臨時財政対策債の縮減や国債の発

---

(80) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」13頁、14頁。

(81) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」14頁、15頁、23頁、「第198回参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」2頁、3頁、14頁、「第198回参議院総務委員会会議録第6号（平成31年3月20日）」10頁、11頁。

(82) 「第198回参議院総務委員会会議録第4号（平成31年3月14日）」14頁（又市議員の質疑に対して）。「第198回参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」2頁（杉尾議員の質疑に対して）も同旨。

行抑制等に充てることとしていたものの一部の使い道を見直すことにより確保することといたしております。さらに、国と地方の財源負担の在り方については地方の皆様から様々な御意見をいただいたところでございますが、先ほども申し上げましたように、二度にわたる国と地方のトップレベルによる教育の無償化に関する国と地方の協議を経て、最終的には地方三団体の皆さんにも御了解をいただけたものと認識をいたしております。／このような経緯を踏まえますと、今般の幼児教育の無償化という施策により地方財政の自由度を不当に狭めるものではないと認識をいたしております。」<sup>(83)</sup>

次に、2020年度以降の財源に関する林崎政府参考人の答弁である。

「幼児教育の無償化の財源、31年度分については先ほど来お話があったとおりです。32年度以降、御懸念の部分だと思えます。この点につきまして、消費税率の引上げに伴う地方の増収分が平年度化していくということで、基本としては、幼児教育に係る国と地方の適切な役割分担、それぞれが負担を行っていくということになってくるわけでありましてけれども、その際に、ここで生じます幼児教育の無償化に係る地方負担の全額を地方財政計画の歳出に計上いたしまして、一般財源総額は増額確保する、こういったことは昨年末の関係閣僚合意文書にも明記しております。その際に、これも何度もこの委員会でお話しておりますけれども、新経済・財政再生計画におきまして、一般財源総額については平成30年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保することとしているところでございます。、（中略）しっかりと私どもの方でも一般財源総額を確保してまいりたいと、こう考えているところでございます。」<sup>(84)</sup>

#### 〔４〕参議院本会議

2019年3月27日の本会議において、地方交付税法一部改正法、特別法人事業税法、地方税法等一部改正法および森林環境税法の4法律案は一括して議題とされた。地方交付税法等一部改正法については杉尾議員、森本議員および山下議員が反対討論を、

---

(83) 「第198回参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」2頁（杉尾議員の質疑に対して）。

(84) 「第198回参議院総務委員会会議録第5号（平成31年3月19日）」14頁（小林議員の質疑に対して）。「第198回参議院総務委員会会議録第6号（平成31年3月20日）」10頁（片山議員の質疑に対する林崎政府参考人の答弁）も参照。

行田邦子議員（日本維新の会・希望の党）が賛成討論を行い、4法律案は賛成多数で可決され、成立した<sup>(85)</sup>。

## 5. おわりに

前述のように、2019年度の地方交付税の総額は16兆1,809億円で前年度よりも1.1%増となった。また、2019年度において折半対象財源不足が解消され<sup>(86)</sup>、臨時財政対策特例加算が行われないこととなり、地方交付税法附則第4条の3が削除されるとともに、臨時財政対策債の発行額も減少に転ずることとなった。第二次安倍内閣の発足以降、各年度の地方財政対策における財源不足額および折半対象財源不足は減少の傾向を見せていたが、地方交付税の総額も減少を続けていた。その意味においては、2019年度の地方交付税制度は多少なりとも地方財源の充実確保という観点に沿うものと考えられるであろう。

しかし、地方財政の財源不足が完全に解消された訳ではない。むしろ、2019年度も地方交付税法第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った場合」に該当するという状況から脱却できなかった。地方財政の悪化は1994（平成6）年度以降にみられる<sup>(87)</sup>。その概況を示したのが<表5>である。

---

(85) 「第198回国会参議院会議録情報第10号（平成31年3月27日）」7頁以下。

(86) 内山裕貴「令和2年度地方財政対策の概要と主な論点——財政需要が増加する中での一般財源総額の確保——」立法と調査420号（2020年）51頁によると、折半対象財源不足が解消されたのは2008年（平成20年）度以来のことである〔2007（平成19）年度にも折半対象財源不足が解消されていた〕。

(87) 小西砂千夫『日本地方財政史——制度の概要と文脈をとらえる』（有斐閣、2017年）59頁、74頁、113頁。石原信雄『新地方財政調整制度論』〔改訂版〕（ぎょうせい、2016年）117頁、164頁も参照。この点については、拙稿・前掲（5）717頁、732頁においても論じた。

<表5> 1994年度以降の財源不足額（当初予算）の推移（単位：兆円）

年度	通常収支不足額	通常収支以外の不足額（不足原因）	財源不足額合計
1994	3.0兆円	2.9兆円 特別減税分	5.9兆円
1995	4.3兆円	2.7兆円 特別減税分	6.9兆円
1996	5.8兆円	2.9兆円 特別減税分	8.6兆円
1997	4.7兆円	1.2兆円 地方消費税未平年度化分	5.9兆円
1998	4.6兆円	0.8兆円 特別減税分	5.4兆円
1999	10.4兆円	2.6兆円 恒久的な減税分	13.0兆円
2000	9.9兆円	3.5兆円 恒久的な減税分	13.4兆円
2001	10.6兆円	3.6兆円 恒久的な減税分	14.2兆円
2002	10.7兆円	3.5兆円 恒久的な減税分	14.1兆円
2003	13.4兆円	3.9兆円 恒久的な減税分、先行減税分	17.4兆円
2004	10.2兆円 〔交付税特別会計借入金償還額（2兆807億円）繰延べ後の額〕	4.0兆円 恒久的な減税分、先行減税分	14.1兆円
2005	7.5兆円	3.6兆円 恒久的な減税分、先行減税分	11.2兆円
2006	5.7兆円	3.0兆円 恒久的な減税分	8.7兆円
2007	4.4兆円	－	4.4兆円
2008	5.2兆円	－	5.2兆円
2009	10.5兆円	－	10.5兆円
2010	18.2兆円	－	18.2兆円
2011	14.2兆円	－	14.2兆円
2012	13.7兆円	－	13.7兆円
2013	13.3兆円	－	13.3兆円
2014	10.6兆円	－	10.6兆円
2015	7.8兆円	－	7.8兆円
2016	5.6兆円	－	5.6兆円
2017	7.0兆円	－	7.0兆円
2018	6.2兆円	－	6.2兆円
2019	4.4兆円	－	4.4兆円

（出典） 衆議院調査局総務調査室・前掲注（1）15頁を基にして、筆者が作成。なお、単位の関係で合計数等が一致しない箇所がある。

以上のような状況は、2020（令和2）年度においても変わらない。詳細な検討は機会を改めて行うこととしたいが、総務省は2019年8月30日に「令和2年度において、引き続き巨額の財源不足が生じ（4.7兆円）、平成8年度以来25年連続して地方交付税法第6条の

3第2項の規定に該当することが見込まれることから、同項に基づく交付税率の引上げについて事項要求する」としており<sup>(88)</sup>、四半世紀にわたって同項に該当する状況が続いている。2020年度地方財政対策および2020年度地方財政計画においても折半対象財源不足額が0円となり、臨時財政対策債の発行額も減少したとはいえ<sup>(89)</sup>、新型コロナウイルス感染症の拡大によって、国・地方の財政が打撃を受ける蓋然性を否定することはできない。現に、2020年度一般会計補正予算（第1号）、同年度特別会計補正予算（特第1号）および同年度政府関係機関補正予算（機第1号）は、2020年4月29日に衆議院本会議において全会一致で、翌30日に参議院本会議において賛成多数で可決され、成立した<sup>(90)</sup>。また、2020年度一般会計補正予算（第2号）、同年度特別会計補正予算（特第2号）および同年度政府関係機関補正予算（機第2号）は、2020年6月10日に衆議院本会議で、同月12日に参議院本会議で、いずれも賛成多数で可決され、成立した<sup>(91)</sup>。今後の日本社会の動向によってはさらなる補正予算（など）の編成もありうるのみならず、2021年度地方財政対策および2021年度地方財政計画の策定にも深刻な影響が及ぶであろう。

そのようになれば、現在の地方交付税制度をどの程度まで維持しうるかという難問が待ち受けることとなる。地方税財政の在り方が根本的に見直されるべき時期が到来したと考えるべきであろう。

（もり としき 大東文化大学法学部教授）

---

(88) 総務省「（報道資料）令和2年度の地方財政の課題（令和元年8月30日）」2頁、同「令和2年度地方交付税の概算要求の概要」地方財政58巻9号（2019年）311頁。内山・前掲注(86)55頁、拙稿・前掲注(5)718頁およびそこに掲げた文献も参照。

(89) 飛田博史「2020年度地方財政計画について」自治総研496号（2020年）98頁、内山・前掲注(86)51頁。

(90) <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/201/meisai/m201150201007.htm>、  
<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/201/meisai/m201150201008.htm>、  
<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/201/meisai/m201150201009.htm>

(91) <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/201/meisai/m201150201010.htm>、  
<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/201/meisai/m201150201011.htm>、  
<https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/gian/201/meisai/m201150201012.htm>