第二　平成30年度の地方財政への対応

1．地方一般財源総額の確保等

(1)　一般財源総額の確保

①　地方の役割を踏まえた一般財源総額の確保

地方自治体が行政サービスを安定的に供給していくためには、人口減少・少子高齢化への対応など、増大する行政需要に対して必要な歳出を適切に地方財政計画に計上することが必要である。

特に、地方自治体が、働き方改革や人材投資、子ども・子育て支援等に適切に対応するとともに、地域の実情に応じて地方創生等を推進するための事業費及びその財源は、確実に確保すべきである。さらには、喫緊の課題である公共施設等の老朽化対策等の事業費及びその財源についても、重点的に確保すべきである。

また、安定的な行政サービスを提供するためには、安定的な財政運営が確保されなければならない。このため、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総額について、平成29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べきである。

②　地方の歳出構造

ⅰ）地方の歳出構造

地方財政計画における近年の歳出の推移を見ると、国の制度に基づく社会保障関経費の増を、給与関係経費や投資的経費（単独）の減で吸収してきたため、歳出総額は、歳出特別枠を含めてもほぼ横ばいで推移してきた（資料３）。

しかしながら、給与関係経費、投資的経費ともに、ピーク時から大幅に減少しており、喫緊の課題への取組も求められる中、これまでと同様の対応を続けることは困難な状況となってきている。

地方歳出の大半は、小中学校教職員・警察官等の人件費や社会保障関係経費など、国の法令や制度等に基づく経費である（資料４）。地方の歳出の抜本的な見直しを行うためには、まずは、国の制度の見直しを行わなければならない。

ⅱ）国と地方の財政の違い

国と地方の基礎的財政収支の動向の比較や、地方の基金残高が増加していることを挙げつつ、各年度の地方財政計画を通じた財源移転の適正規模について、より一層の精査が必要との議論[1]がある。

そもそも、地方は、国と異なり、金融・経済・税制等の広範な権限を有していないことから、国と地方の財政状況を単純に比較することは不適当である。地方は、小さな町村も含め1,788のそれぞれ事情の異なる自治体の集合体であり、国と対比しうる単一の財政主体として認識すべきものではない。

地方自治体は、例外的に認められている範囲内でしか赤字地方債を発行することはできないことから、収支均衡を図るためには、歳出を削減せざるを得ない。地方の財政赤字や債務残高の数値が国と比べて良くなっているのは、住民合意の下、地方自治体が歳出抑制に努力してきた結果である。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、地方が改革を進める意欲を削ぐことになりかねず、不適当である。

また、地方交付税を含む国から地方への財源移転（中間支出）の見直しは、国・地方を通じた基礎的財政収支に影響を与えるものではない（資料５）。このため、財政収支及び債務残高に係る国と地方の財政状況の比較をもとに、国から地方への財源移転の水準の在り方を論じることは、国の負担を地方にしわ寄せするものに過ぎない。これは、国・地方を通じる真の財政健全化の道を放棄し、今後の国・地方の相互理解に基づく財政健全化の取組に影響を及ぼすものである。

③　地方自治体の基金

ⅰ）各地方自治体の基金積立て

近年、財政調整基金をはじめとする基金残高が増加していることから、各地方自治体の基金残高の増加要因を分析し、国・地方を通じた財政資金の効率的配分に向けて、地方財政計画への反映につなげていくべきとの議論[2]がある。

地方自治体の基金は、年度間の財源調整や、特定の事業の複数年度にわたる安定的な運営等のために設けられるものである。各地方自治体においては、長期的視野を持って財政運営を行う中で[3]、それぞれの地域の実情も踏まえ、景気の動向による法人関係税等の変動、人口減少による税収減、公共施設等の老朽化対策等の推進、災害への対応、社会保障関係経費の増大など、将来の歳入減少や歳出増加への備えとして基金の積立てを行っている（資料６）。また、多くの地方自治体において、その財源は、行政改革や経費削減等により捻出されている[4]。

基金の積立てに当たっては、基金設置に係る条例の制定[5]や、毎年度の議会における予算・決算の審議[6]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る。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。

ⅱ）基金残高の水準

地方自治体は、例外的に認められている範囲内でしか赤字地方債を発行することはできないため、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。

基金残高の総額の推移を見ると、平成元年度以降で基金残高が最低水準であった平成17年度においては、半数以上の地方自治体が給与削減を実施しつつ[7]、基金残高を確保している状況にあった（資料７）。

平成18年度から平成28年度にかけて基金残高は増加しているものの、全体の増加額の１／３程度は不交付団体の増加額である（資料６）。東京都及び特別区を除いた平成28年度の基金残高の標準財政規模[8]に対する割合は、平成元年度以降の平均と同程度で、近年はほぼ横ばいの状況にある（資料８）。

ⅲ）基金残高と地方交付税の特例加算

毎年度、国が赤字国債の発行等によって地方交付税を措置している現状を踏まえ、地方財政計画への反映につなげていくべきとの議論[9]がある。

地方財政に毎年度巨額の財源不足が生じている中、本来、地方の財源不足については、地方交付税法第６条の３第２項の規定により、地方交付税の法定率の引上げ等により対処すべきである。しかしながら、国の厳しい財政状況を踏まえ、いわば次善の策として、国と地方とで折半し、国の地方交付税の特例加算及び地方の臨時財政対策債の発行で対処している。

そもそも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が地方交付税法上の国の責務であり、国の責務として対応している地方交付税の特例加算を地方の基金残高と関連付けて議論することは、地方の理解を得ることはできず、不適当である。