

[各論V] 地方創生と地方交付税

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

2015（平成27）年度地方財政対策の特徴は、地方創生関連支出と地方交付税改革ということになる。地方創生というものが戦後長く続いてきた多様な地域開発構想、地域活性化策とどこが違うのか。地方交付税改革は、地方創生に対応する部分、税収の動向や財源確保の要請から生じた部分に分けられるが、今後、地方財政調整制度のあり方にまで影響していくかどうか。この2点をみていくべきだろう。

2015年度地方財政対策から

本年度の地方財政計画は、通常収支分、東日本大震災分合わせて87兆7,700億円（前年度比+2.6%）。通常収支分については85兆2,700億円、東日本大震災分2兆5,000億円となった。

(1) 地方創生に必要な歳出を1兆円計上

地方創生に取り組むために必要な経費について地方財政計画の歳出に計上し、新規分の財源は、地方の努力により捻出、財政健全化と地方創生の両立に配慮される。

「まち・ひと・しごと創生事業費(仮称)」は、1.0兆円計上され、既存の歳出の振替えから0.5兆円（昨年度の地域の元気創造事業費0.35兆円の全額、地域経済基盤強化・雇用等対策費1.2兆円の一部0.15兆円）、そして新たな財源として0.5兆円確保される。新たな財源は、法人住民税法人税割の交

付税原資化に伴う偏在是正効果0.1兆円、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0.3兆円、過去の投資抑制による公債費減に伴い生じる一般財源の活用0.1兆円で、今後、偏在是正を更に進めること等により恒久財源を確保する方針となっている。

なお、すでに、2014（平成26）年度補正予算において、地域商品券発行助成などの「地域消費喚起・生活支援型」とまち・ひと・しごとの創生に向けた「総合戦略」の先行実施として人口減少対策を行う「地方創生先行型」、2つの「地域住民生活等緊急支援のための交付金」が予算計上されている。

(2) 一般財源総額を1.2兆円増額、その質も改善

一般財源総額は、地方創生のための財源等を上乗せして、2014（平成26）年度の水準から1.2兆円増額するとともに、地方税が増収となる中で、地方交付税の減少を最小限にとどめ、赤字地方債である臨時財政対策債の発行を大幅に抑制することにより、一般財源の質も改善する。

一般財源総額は61.5兆円（前年度比+1.2兆円）、水準超経費を除くと60.2兆円（前年度比+0.7兆円）となる。地方税は37.5兆円（前年度比+2.5兆円）、地方譲与税・地方特例交付金2.8兆円（前年度比▲0.1兆円）、地方交付税16.8兆円（前年度比▲0.1兆円）、臨時財政対策債4.5兆円（前年度比▲1.1兆円）である。

表1 新しい地方交付税対象税目と法定率

	所得税	法人税	消費税	酒税	たばこ税	地方法人税
現行	32%	34%	22.3%	32%	25%	100%
改正案	33.1%	33.1%	22.3%	50%	—	100%

出典：「2015年度地方財政政策の概要」。

(3) 歳出特別枠を実質的に維持

歳出特別枠や交付税の別枠加算について解消の議論もあったが、なんとか経済再生に合わせて整理しつつ金額を維持する方向となった。

地方の喫緊の課題であるまち・ひと・しごと創生及び公共施設の老朽化対策のための経費に係る歳出を0.35兆円確保した上で、同額を歳出特別枠（前年度1.2兆円）から減額（2015年度0.85兆円）し、実質的に前年度水準を確保する。交付税の別枠加算、前年度の0.61兆円については、地方税収の状況を踏まえて、一部を縮小しつつ、今年度0.23兆円を確保する。

(4) 地方交付税原資の安定性の向上・充実を

図るため法定率を見直し

昨年度、国税6税（国税5税+地方法人税の交付税特会直入）となっていた地方交付税原資は大幅に見直しがあり、法定率がそれぞれ所得税33.1%、法人税33.1%、消費税22.3%、酒税50%となり、たばこ税は原資から外れた。たばこ税は、地方税に税収がたばこ税と同水準の地方たばこ税があるため法定率を0%とし、酒税はたばこの税源配分に合わせ、法定率を50%とする。結果、原資は、再び国税5税となる。見直しによる法定率分の増加は900億円程度となる見通しである。

(5) 公共施設の老朽化対策のための経費を充実

公共施設等総合管理計画に基づき実施する公共施設の集約化・複合化、転用、除却のために必要な経費として、本年度、地方財政計画の投資的経費に新たに「公共施設等最適化事業費（仮称）」を0.1兆円計上、さらに公共施設等の維持補修費を前年度より0.1兆円増額し本年度1.2兆円とな

る。これらに対応した地方債の交付税措置が創設及び継続、拡充が進められる。

(6) 東日本大震災分

この他、東日本大震災分としては、直轄・補助事業費1兆8,000億円を含み復旧・復興事業に2兆100億円計上する。財源として、復旧・復興事業の地方負担分、地方税の減収分等を全額措置するため震災復興特別交付税で0.6兆円、国庫支出金で約1兆3,700億円確保される。全国防災事業は、全国防災対策費に係る直轄・補助事業費3,900億円と公債費983億円で、約4,900億円（前年度比+94.6%）となる。

地方交付税制度の変化

地方交付税総額は、1989（平成元）年の消費税導入前まで所得税、法人税、酒税、いわゆる国税3税の一定割合であったが、その後、消費税導入と国庫支出金の簡素化に伴い、消費税と国税のたばこ税が加えられ、国税5税にリンクするものとなってきた。総額算定上の割合である法定率については、地方交付税導入後最初の10年である昭和30年代は、平衡交付金のなごりがあり、毎年のように法定率を動かすことによって対応された。その後、1966（昭和41）年以来、消費税導入前の1988年まで国税3税の32%に固定され、1989年から1996年までは国税3税の32%および消費税の24%、たばこ税の25%に固定された。1997年以降は、国税の税率変更に伴い適宜法定率変更が進められた。一方、交付税の財源不足に対しては、地方財政対策の枠組みの中で、かつては交付税特会の借入、今世紀に入っては臨時財政対策債の発

行によってきたが、財政再建の観点からこれらのし
くみの縮小が課題となってきた。

昨年度の地方税制改正においては、地域間の税
源の偏在性を是正し、財政力格差の縮小を図るた
め、法人住民税法人税割の一部を国税化し、地方
交付税原資化、交付税特会直接繰り入れとなった
ところである。法人住民税の税率引下げ分相当
分は、国税として創設される地方法人税（仮称）に
振り替わった。地方法人税は、法人税額を課税標
準とし、税率は4.4%。この偏在是正により生じる財
源（不交付団体の減少分）を活用し、地方財政計画
に歳出を計上する。地方税としてみると、法人住民
税減税による減収は平年度ベースで4,908億円と
見積もられ、法人事業税の復元では、6,728億円
となり、プラスの方が大きい。この改正による偏在
是正の効果は本年度からである。さらに、本年度の
地方交付税改正は、交付税原資の安定性の向上・
充実を図るため、法定率が大幅に見直しされてお
り、久方ぶりの大きな改革といえる。

地方交付税法第6条の3、第2項には、普通交
付税の総額（法定率を掛けたもの）と財源不足額が
「引き続き」「著しく」異なる場合には、地方財政
若しくは地方行政に係る制度の改正又は交付税
率の変更を行うものとなっている。それが継続す
る場合は財源保障機能を果たさなくなるためである。
「引き続き」とは、2年度間過不足の状態が続き3
年度以降もその状態が続くもの、「著しく異なる」と
は、過不足額が交付税額の1割程度以上になる場
合とされている（岡本全勝『地方交付税—仕組みと機能—』大蔵省印刷局、1995年）。しかし、実際には交付
税率の変更は伴わず、毎年の地方財政対策で対応
されてきたところである。

本年度の改正で、所得税と酒税の法定率が増
加、法人税とたばこ税が縮小ということで、それほ
ど大きな影響がないにしても、税の特徴からみれ
ば、概して安定性が高まり、伸張性が落ちたといえ
る。しかしながら、そもそも税源配分論として、安定
的で地域格差の少ない税を地方税とすべきという
ことであれば、（すべての税が安定的という特徴を持
たない限り）残りの交付税源となる国税は安定的でな

く地域格差も大きい税とならざるをえない。ここに
安定性の向上を期待していいものかどうか。ただ、
このように、単年度の財源不足を正確に把握して
法定税率中心に原資を確定していき、特会での調
整を少なくしていく方向であれば望ましい方向であ
る。こうしたことが、毎年、行えるかどうか。一時的な
ものであるかどうか。

「地方創生」対策

1月9日の石破地方創生担当大臣「地方創生の
推進について」においては、人口減少問題の克服、
成長力の確保を2060年に向けた長期ビジョンと
し、当面、5か年の総合戦略の後2020年度の基
本目標を、地方における安定した雇用創出、地方へ
の新しいひとの流れ、若い世代の結婚・出産・子育
ての希望に対応、地域の連携推進にしている。本
年度の地方財政対策における「まち・ひと・しごと
創生事業費（仮称）」1兆円についても、これに対応
したものである。

普通交付税において、各地方公共団体がまち・
ひと・しごと創生に取り組むための財政需要を、既
存の「地域の元気創造事業費」及び新設の「人口
減少等特別対策事業費（仮称）」により算定される。
「地域の元気創造事業費」については、現行の算
定方法を基本的に継続し、人口減少等特別対策
事業費（仮称）の算定については、人口を基本とし
た上で、まち・ひと・しごと創生の「取組の必要度」
及び「取組の成果」を反映する。新設分は、地方の
努力により捻出し、財政健全化と地方創生の両立
に配慮するものとされる（表2、表3参照）。

2つ、資料を紹介しておこう。一つは、地域の人口
構成と雇用について。

日本とスウェーデンの総人口に占める65歳以上
高齢者比率（2012年）を都道府県単位で比較して
みると、日本の場合、沖縄県の17.7%から島根県
の30.7%までとなるが、スウェーデンの場合、スト
ックホルムの15.2%からカルマルの23.0%までのば
らつきにとどまる。市町村単位で見ても、高齢者が
30%を超える市町村はほんのわずかである。総人

表2 2014年度導入の「地域の元気創造事業費」算定指標

		都道府県分	市町村分
地域経済 活性化の 成果	産業関係	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第一次産業産出額 ・ 製造品出荷額 ・ 小売業年間商品販売額 ・ 延べ宿泊者数 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農業産出額 ・ 製造品出荷額 ・ 小売業年間商品販売額
	雇用関係	<ul style="list-style-type: none"> ・ 若年者就業率 ・ 従業者数 ・ 事業所数 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 若年者就業率 ・ 従業者数 ・ 事業所数
	その他	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一人当たり県民所得 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一人当たり地方税収 ・ 転入者人口比率
行革努力の取組		<ul style="list-style-type: none"> ・ 職員数削減率 ・ ラスパイレス指数 ・ 人件費削減率 ・ 人件費を除く経常的経費*削減率 ・ 地方債残高削減率 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 職員数削減率 ・ ラスパイレス指数 ・ 人件費削減率 ・ 人件費を除く経常的経費*削減率 ・ 地方債残高削減率

*物件費、補助費、繰出金の合計

出典 2014年度地方財政対策の概要

口に占める20-64歳生産年齢人口比率も県単位で比較すると、カルマルの55.7%からストックホルムの60.7%まで。市町村単位でも、50%を切っている自治体は少なく、極端な年齢構成比の地域格差は見られない。

その大きな要因は公共部門にある。全雇用者に占める公共部門雇用者比率(2012年)をみると、日本に比べれば全国的に公共部門で働く者が多く、457万雇用者の約3割が国、県、市町村など公共部門で働く。市町村単位でみるとさらに明確であり、北部では女性労働者の約6割が公共部門、男性を含めてみても4割弱が公共部門で働いている。一方、大都市部では民間部門中心の雇用となる。こうした傾向は日本でもあるが、傾向はより顕著である。

地方自治体の主な仕事は、市町村は高齢者・児童などの福祉と教育、県は医療。これらに従事する生産年齢人口がいるから、高齢者ばかり居住の地域にならず、地域格差の是正に寄与しているのである。一方で、日本の就業者に占める公務員比率(2010年)は各県毎に3%から5%ほどで平均3.4%。雇用者に占める比率でなく就業者に占める

比率であること、労働力調査における各都道府県別産業別就業者数の統計では「サービス業(他に分類されないもの)」の中に公務労働の一部が含まれているが、それを加味しても極めて少ない。

もう一つは大都市部への人口の集中について。国連は世界の都市化推計(World Urbanization Prospects)を公表しているが、この中で、世界の都市化、都市圏人口について整理している。ここで用いられる都市圏とは、必ずしも行政区域としての都市を示しているわけではなく、人口集中地域としての都市圏を意味している。

都市圏人口を大きい順に10位までみると、1950年時点では1位がニューヨーク、2位が東京、3位がロンドン、4位がパリ、そして9位にシカゴと、良く知られた先進国の大都市圏も上位に名を連ねていた。それらの都市の多くは次第に順位を下げ、東京以外では、中国、インド、南米などの大都市が上位を占めるようになってきた。2014年では、東京圏、つまり東京以外に埼玉や神奈川を含んだ圏域が3,783万人と圧倒的な大ききで、続いてデリーの2,495万人、ニューヨークが8位で1,859万人。ロサンゼルスは20位、パリは25位、ロンドン

表3 2015年度新設「人口減少等特別対策事業費(仮称)」の算定に用いる指標案

取組の必要度 (現状の指標が悪い団体に割増し)	取組の成果 (指標を改善された団体に割増し)
<ul style="list-style-type: none"> ・人口増減率 ・転入者人口比率 ・転出者人口比率 ・年少者人口比率 ・自然増減率 ・若年者就業率 ・女性就業率 ・有効求人倍率 ・一人当たり各産業の売上高* 	<ul style="list-style-type: none"> ・人口増減率 ・転入者人口比率 ・転出者人口比率 ・年少者人口比率 ・自然増減率 ・若年者就業率 ・女性就業率

*第一次産業(農業)産出額、製造品出荷額、小売業年間商品販売額、卸売業年間商品販売額の合計
出典 2015年度地方財政対策の概要

が27位となっており、年々順位を下げている。このように、東京圏への一極集中の異常性が目立つ。大都市集中という日本の傾向は今後も続くと考えられ、2030年推計でも、人口減少は始まるものの変わらず東京がトップで3,700万人を維持する。上位10都市圏では、東京以外すべて途上国、新興工業国の大都市圏となる。こうした国々は、国として人口爆発という途上国的人口増加とともに大都市圏も人口増となるが、日本の場合は、少子高齢化という先進国の人口問題が生じ、人口減さえ生じてくる中で東京圏への人口集中である。このことは一方で過疎化の急激な進行を意味する。

これまで、東京のような大都市を都市の活力の観点から肯定的に評価し、様々な都市問題を再開発や建蔽率・容積率の緩和等、器を大きくすることで対処してきた。経営規模としての、すなわち行政区域としての都市規模については議論されるが、住みよい規模として、すなわち、人口集中地域としての都市圏規模の議論は少ない。

合併市町村の人口や面積等、実情を反映した地方交付税算定のため、本年度から標準面積の基準や補正などの見直しが進められる。統廃合が困難な消防施設、移動距離が大きくなったごみ収集費などが考慮され、概ね合併の算定特例の7割くらいが永続化される。合併の経済効果を過大評価してきた部分に修正を行うこととなった。

昨年度創設の「地域の元気創造事業費」は地域経済活性化の成果と行政改革の取組、本年度新設の「人口減少等特別対策事業費(仮称)」は取組の必要度及び取組の成果を反映し、地方の努力により捻出し、財政健全化と地方創生の両立に配慮するものとされる。しかし、地方が現在の状態になっているのは多様な結果であり、自治体や住民の頑張りがかりに期待するのは酷である。臨時職員でない公務員雇用に目を向けるべきである。

おわりに

今のところ地方創生の取り組みにはあまり期待できるものを感じとれないが、地方交付税については、期待しつつ今後の動向に注目したい。少子高齢化対策としては、もう一つ、労働時間短縮もあげておきたい。児童手当や保育所増設もいいが、基本的には両親が働きすぎているのは、うまく機能しない。公務員の雇用条件を民間並みにではなく、民間の雇用条件を公務員並みに。女性の働き方を男性に近づけるのではなく、男性の働き方を女性並みに近づけることである。そうでない方向に来てしまった今日では、かつての女性並みにといった方が正確であるが。

(ほしの いずみ)