

[各論V] 財政調整財源化が進む地方税

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

平成30年の自治体戦略2040構想研究会の第一次、第二次報告は、OS、アプリ、プラットフォーム(ビルダー)という用語を用い、人口減少傾向、団塊ジュニア世代が高齢者となる2040年頃の世代バランスの傾向、それも地域格差があるという現状を見据え、中期的に限られた財源の中で何ができるか、公共部門をどう削れるかについて模索した。こうした議論もあつてか、平成31年度の地方財政は、地方交付税のもつ財源保障機能、自主財源としての地方税の機能がまた一步後退していくのではとの心配が垣間見える。改めてビジョン的な改革プランの必要性が求められるところである。

平成31年度地方財政対策から

本年度地方財政計画の規模は、東日本大震災分の復旧・復興事業費1兆1,000億円と全国防災事業費1,058億円を加えると、90兆4,600億円となった。通常収支は89兆2,500億円程度(前年度86兆8,973億円、+2兆3,600億円程度、+2.7%程度)、伸び率は平成8年度、3.4%を記録して以来の大きさである。地方一般歳出は73兆7,700億円程度(前年度71兆2,663億円、+2兆5,100億円程度、+3.5%程度)で、地方税は40兆1,633億円(前年度比+7,339億円、+1.9%)、地方交付税16兆1,809億円(同+1,724億円、+1.1%)いずれも前年度を上回る。地方債9兆4,282億円(前年度比+2,096億円、+2.3%)の内訳は、臨

時財政対策債が3兆2,568億円(前年度比▲7,297億円、▲18.3%)、それを除く部分は6兆1,714億円(同+9,393億円、+18.0%)で、通常債5兆3,814億円(同+9,393億円、+21.1%)、財源対策債7,900億円(同0億円、0.0%)で構成される。

(1) 通常収支における一般財源総額の確保と質の改善

一般財源総額は、前年度を5,913億円上回る62兆7,072億円を確保するとともに、地方税が増収となる中で、地方交付税総額について前年度を1,724億円上回る16兆1,809億円を確保した。臨時財政対策債を前年度から大幅に抑制し、3兆2,568億円(同▲7,297億円、▲18.3%)となった。一般財源総額は、水準超経費除くと60兆6,772億円(同+4,013億円、+0.7%)である。

(2) 幼児教育・保育の無償化に係る財源の確保

平成31年10月から実施する幼児教育・保育の無償化については、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、必要な財源を確保するものとされる。ただし、平成31年度(初年度)は、消費税率引上げに伴う地方の増収が僅かであることから、地方負担分(2,349億円)を措置する臨時的な、子ども・子育て支援臨時交付金(仮称)を創設し、全額国費により対応する。平成32年度(2年目)以降の幼児教育・保育の無償化に係る地方負担については、地方財政計画の歳出に全額計上し、一般財源総額を増額。その上で、個別団

表 幼児教育・保育の無償化に係る国と地方の財源負担割合及び平成31年度所要額

(単位：億円)

法律上の位置づけ (予定)	区分		財源負担割合			平成31年度所要額			
			国	都道府県	市町村	国	都道府県	市町村	
施設型給付 (地域型保育給付含む)	〈新制度〉 保育所・幼稚園等	私立	1/2	1/4	1/4	2,059	1,030	515	515
		公立	—	—	10/10	818	0	0	818
子育て支援施設等 利用給付 (仮称)	〈旧制度〉 私立幼稚園等		1/2	1/4	1/4	696	348	174	174
	認可外保育施設		1/2	1/4	1/4	153	77	38	38
	預かり保育、一時預かり、ファミリー・サポート・センター、病児保育		1/2	1/4	1/4	155	78	39	39
合計						3,882	1,532	766	1,584

※平成31年度の幼児教育・保育の無償化に係る地方負担分（上表太線枠囲み部分：2,349億円）については、臨時交付金を創設し、全額国費で対応。

(注) 四捨五入の関係で合計と内訳が一致しない場合がある。

(出典) 総務省「平成31年度地方財政対策の概要」。

体の地方交付税の算定に当たっても、地方負担の全額を基準財政需要額に算入するとともに、地方消費税の増収分の全額を基準財政収入額に算入することになる。

また、幼児教育・保育の無償化の実施に当たって、平成31年度(初年度)及び平成32年度(2年目)の導入時に必要な事務費については、全額国費による負担とする。度々引き伸ばされた消費税率の引上げ、負担緩和措置の多様化を見守る中で、消費税の新たな使い道となった幼児教育・保育の無償化については、財政的な裏付けに不安を感じさせるところである。

(3) 環境性能割の臨時的軽減に係る財源の確保

消費税率引上げに伴う需要の平準化のための自動車税環境性能割及び軽自動車税環境性能割の臨時的軽減による減収について、地方特例交付金により全額補填される。

(4) 防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策の推進

緊急対策に係る事業費1.2兆円を計上するとともに、これと連携しつつ、地方が単独事業として実施する防災インフラの整備を推進するため、新たに緊

急自然災害防止対策事業費0.3兆円を計上する。

(5) 公共施設等の適正管理の推進

公共施設等の老朽化対策をはじめ適正管理を推進するため、「公共施設等適正管理推進事業費」について、橋梁、都市公園等の長寿命化事業を対象に追加する。これには、昨年度と同額の公共施設等適正管理推進事業費4,800億円が確保される。

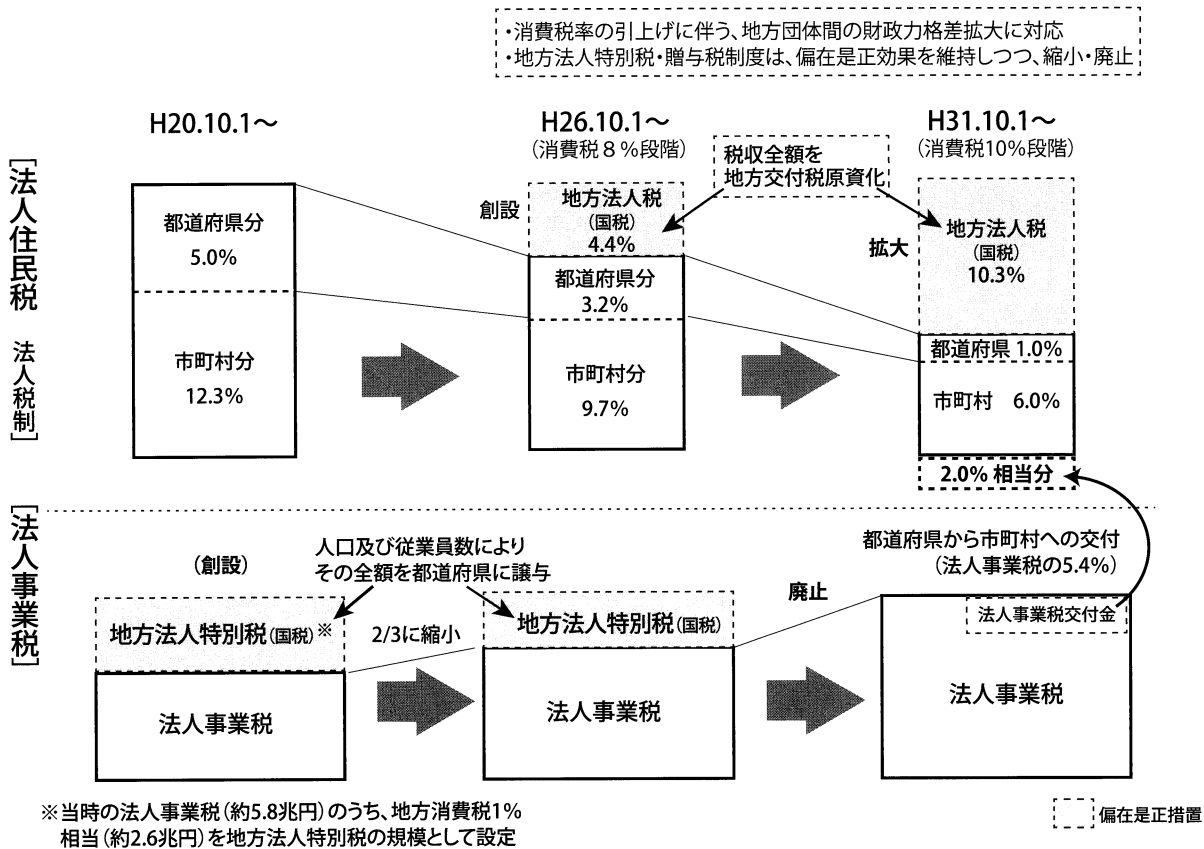
(6) まち・ひと・しごと創生事業費の確保

地方公共団体が自主性・主体性を最大限発揮して地方創生に取り組み、地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から、平成27年度に創設された「まち・ひと・しごと創生事業費」について、平成31年度においても引き続き1兆円を確保する。

(7) 社会保障の充実及び人づくり革命

社会保障・税一体改革による社会保障の充実に及び人づくり革命等に係る経費について、国、地方合わせ、社会保障の充実分の事業費2兆1,930億円(⑩1兆8,659億円)と人づくり革命に盛り込まれた幼児教育・保育の無償化等に係る事業費4,839億円(皆増)が計上される。

図 地方法人課税の偏在是正のしくみ



(出典) 総務省「平成31年度地方財政対策の概要」。

(8) 水道・下水道事業の広域化等の推進

人口減少や施設の老朽化等に伴い、水道・下水道事業を取り巻く経営環境が厳しさを増す中、持続的な経営を確保する観点から、広域化等の推進及び着実な更新投資の促進を図るため、地方財政措置を講ずる。

偏在是正と地方財政

(1) 地方法人課税に関して

地方法人課税改正については、消費税10%引上げの際に実施とされてきた改正が、10月に引上げがあった場合を前提として、実施されるとみられる。

法人住民税法人税割の税率の引下げに伴う地方法人税(国税)の税率引上げ、地方法人特別税及び地方法人特別譲与税の廃止が実施される。これは、消費税率10%段階において、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

あり、法人住民税法人税割の一部をさらに交付税原資化することになる。法人住民税法人税割の税率は、道府県民税が3.2%から1.0%(制限税率2.0%)、市町村民税が9.7%から6.0%(制限税率8.4%)に引き下げられる一方、国税としての地方法人税の税率は、4.4%から10.3%に引き上げとなる。この偏在是正により生じる財源(不交付団体の減収分)を活用して地方財政計画に歳出を計上する。

暫定措置とされてきた地方法人特別税・譲与税は廃止、法人事業税に還元され、これに伴う市町村の減収補てん、税源偏在対策として、法人事業税額の一部(約3割)を分離し、国税の特別法人事業税(仮称)となる。この税収の全額は交付税及び譲与税配付金特別会計に直入し、全額、人口を基準として都道府県に譲与する特別法人事業譲与税(仮称)とする。不交付団体には譲与制限のしくみを設け、当初算出額の25%を保障し、残余の75%を譲与しない。ただし、財源超過額が上限となり、

譲与開始は32年度となる。従業者数を基準として都道府県が市町村に交付する法人事業税交付金については、交付水準に変動が生じないように交付率が5.4%から7.7%に引き上げられる。

(2) 地方消費税に関して

平成30年度税制改正論議の際には、消費税10%への地方消費税清算基準について、人口基準の比率を大幅に高める(財政制度等審議会)、一部業種を統計から除外し人口比率を高める方向(地方財政審議会)などの議論があり、前者をベースとした財務省案では、経済統計や従業員数を廃止してすべて子供と高齢者の人口で配分する案も出てきた。結局これは採用されなかったものの、この場合、東京都の試算では、都税収入への影響が年間2,000億円減とされた。採用となった人口比率を高め人口と経済統計を半々とする場合でも、年間の減少金額は1,000億円とされたところである。統計による部分については、インターネット販売など地域性のないものについては今後とも見直し対象となり、清算基準改正論は、今後とも同様の方向に進む可能性がある。

(3) 森林環境税・譲与税に関して

温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止等を図るため、森林整備等に必要な地方財源を安定的に確保する観点から、森林関連法令の見直しを踏まえ、森林環境税(仮称)及び森林環境譲与税(仮称)が創設される。

平成36年度から課税される森林環境税(仮称)は、国内に住所を有する個人に対して課する税率1,000円(年額)の国税で、市町村が個人住民税と併せて賦課徴収、都道府県を経由して全額を国の交付税特別会計に払い込む。この全額が、平成31年度から譲与される森林環境譲与税(仮称)となり、市町村及び都道府県に譲与される。用途は、市町村で間伐や人材育成・担い手の確保、木材利用の促進や普及啓発等の森林整備及びその促進に関する費用に、都道府県で森林整備を実施する市町村の支援等に関する費用となる。譲与基準は、市町村では、総額の9割に相当する額を私有林人工林面積(5/10)、林業就業者数(2/10)、人口

(3/10)で按分、都道府県では、総額の1割に相当する額を市町村と同様の基準で按分される。

制度創設時の経過措置として、平成35年度までの間における譲与財源は、暫定的に交付税特別会計における借入れにより対応する。借入金は、後年度の森林環境税(仮称)の税収の一部をもって償還することになる。制度創設当初は、都道府県への譲与割合を2割とし、段階的に1割に移行される。

(4) 地方交付税の確保

地方交付税は、出口ベースで16兆1,809億円(前年度比+1,724億円、+1.1%)である。このうち一般会計部分の15兆5,510億円は、所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分15兆5,232億円から国税減額補正精算分▲2,355億円、一般会計における加算措置(既往法定分等)2,633億円で構成される。特別会計分は6,299億円で、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4,215億円で構成される。

平成31年度における財源不足額4兆4,101億円が前年度比▲1兆7,681億円と大幅に減少し、平成30年度3,311億円あった折半対象財源不足が解消された。臨時財政対策債も前年度から0.7兆円抑制されている。

地方財政にヴィジョン型の議論を

昨年12月、外国人労働者受け入れ拡大のため、在留資格を新設する入管難民法(出入国管理及び難民認定法)が改正がされた。これまでは高度な専門的人材の受け入れに限っていたところであるが、単純労働分野でも就労可能となる。国会審議では、移民政策ではないとされるが、受け入れ側の日本政府、自治体、財政の覚悟が問われるところとなる。

日本の就業者は2017年6,530万人から2040年5,245万人へ、1,285万人減になるという(ゼロ成長ケース、厚生労働省)。15歳～64歳の生

産年齢（労働年齢）人口を分母として65歳以上高齢者人口を分子とする老年人口指数（elderly dependency rate）でみても、OECD 諸国平均は2015年、28%であるのに対し、日本は46%。2位のイタリアを8ポイントも上回ってトップである。国連資料をもとにしたOECD将来予測では、6年後、2025年の日本は54%（OECD平均は35%）、2050年予測でも78%。世界一のままである。2015年、スウェーデンは34%、OECD平均を若干上回るが、50年には46%、75年には52%とそ

の伸びは小さく、50年にはOECD平均を下回るようになる。

効果の明らかでない地方創生、ふるさと納税、地方自治から遠ざかる地方財源。地方自治と地方財政の観点から制度の整備をするとともに、財政の規模論、租税体系の再構築などヴァイジョン型の議論も必要である。それがあってこそ、中長期的政策の優先順位をつけることができるのである。

(ほしの いずみ)

