

[各論V] 揺らぐ地方財政調整のあり方

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

本年度の地方財政対策から読み取れることは、他の予算分野と同様、地方財政全体として、民主党政権前の制度や状況にほぼ戻ってきたということである。子ども手当（児童手当）・高校無償化は所得制限付きに、一括交付金（地域自主戦略交付金）は廃止、地方交付税は圧縮の方向など、普遍主義から選別主義へ、地方分権から中央集権への流れがみられている。

2014（平成26）年度地方財政対策から

はじめに、年末の12月24日に発表された2014年度の「地方財政対策の概要」から大枠をみると、地方財政計画の規模は、通常収支分で83兆3,700億円程度（前年度比+1兆4,500億円程度、+1.8%程度）、地方一般歳出67兆7,500億円程度（同+1兆3,300億円程度、+2.0%程度）、そして別枠となっている東日本大震災分では、復旧・復興事業規模が1兆9,600億円程度（同▲3,700億円程度、▲16.0%程度）、全国防災事業が2,500億円（同+500億円、+24.1%程度）となっている。合わせて85兆5,800億円、前年度を約1.3%上回るものとなった。

通常収支分から、内容を見てみよう。ここでは、地方が地域経済の活性化に取り組みつつ、安定的に財政運営を行うことができるよう、2014（平成26）年度においては、地方交付税等の一般財源総額について、社会保障の充実分等を含め、

前年度の水準を相当程度上回る額を確保するとされた。

財源確保の中身をみると、一般財源総額は60.4兆円、前年度を0.6兆円上回るということになる。地方税が前年度より1兆円増えて35兆円、地方譲与税・地方特例交付金が0.4兆円の増で2.9兆円と、景気上昇に伴う税収増を見込んで合わせて1.4兆円の増加となるが、地方交付税については16.9兆円と前年度を0.2兆円下回り、臨時財政対策債も0.6兆円削って5.6兆円となるため、一般財源総額としては0.6兆円増にとどまることになる。地方債総額は、臨時財政対策債以外の通常債と財源対策債がほぼ横ばいのため、臨時財政対策債の削減分0.6兆円が減って10.6兆円となる。このように、地方交付税については、前年度を下回る16.9兆円であるが、国税5税分の法定率分については、国税の税収増を見込んでほぼ1兆円の増加となる。これに、地方法人税の法定率分3億円が追加される。支払い分としては、交付税特別会計借入金償還額は前年度の1,000億円から2,000億円となり、国税決算精算分、交付税特別会計借入金利子の支払いを含め、計約7,000億円がある。これに、補正予算から生じた2013年度からの繰越金1兆1,349億円が追加される。

一般会計における加算措置等は4兆2,186億円となり、前年度、前々年度を大幅に下回る。折半対象以外の財源不足における補填（既往法定分

表1 2014(平成26)年度地方財政収支見通しの概要(通常収支分)

項目		平成26年度 (見込)	平成25年度	増減率 (見込)
歳入	地方税	350,127 億円	340,175 億円	2.9 %
	地方譲与税	27,564 億円	23,470 億円	17.4 %
	地方特例交付金	1,192 億円	1,255 億円	▲5.0 %
	地方交付税	168,855 億円	170,624 億円	▲1.0 %
	地方債	105,570 億円	111,517 億円	▲5.3 %
	うち臨時財政対策債	55,952 億円	62,132 億円	▲9.9 %
	全国防災事業一般財源充当分	▲113 億円	▲130 億円	▲13.1 %
歳入合計		約 833,700 億円	819,154 億円	約 1.8 %
「一般財源」 (水準超経費を除く)		603,577 億円 594,277 億円	597,526 億円 590,026 億円	1.0 % 0.7 %
歳出	給与関係経費	約 203,400 億円	197,479 億円	約 3.0 %
	退職手当以外	約 184,800 億円	177,892 億円	約 3.9 %
	退職手当	約 18,600 億円	19,587 億円	約 ▲5.0 %
	一般行政経費	約 332,300 億円	318,257 億円	約 4.4 %
	うち単独分	約 139,600 億円	139,993 億円	約 ▲0.3 %
	うち地域の元気創造事業費	3,500 億円	— 億円	皆増
	地域経済基盤強化・雇用等対策費	11,950 億円	14,950 億円	▲20.1 %
	公債費	約 130,700 億円	131,078 億円	約 ▲0.3 %
	投資的経費	約 110,000 億円	106,698 億円	約 3.1 %
	うち単独分	約 52,300 億円	50,030 億円	約 4.5 %
	うち緊急防災・減災事業費	5,000 億円	— 億円	皆増
	給与の臨時特例対応分	— 億円	7,550 億円	皆減
	緊急防災・減災事業費	— 億円	4,550 億円	皆減
	地域の元気づくり事業費	— 億円	3,000 億円	皆減
	公営企業繰出金	約 25,600 億円	25,753 億円	約 ▲0.5 %
	うち企業債償還費普通会計負担分	約 16,100 億円	16,376 億円	約 ▲1.5 %
	水準超経費	9,300 億円	7,500 億円	24.0 %
歳出合計		約 833,700 億円	819,154 億円	約 1.8 %
(水準超経費を除く)		約 824,400 億円	811,654 億円	約 1.6 %
地方一般歳出		約 677,500 億円	664,200 億円	約 2.0 %

(注) 本表は、地方公共団体の予算編成のための目安として作成したものであり、計数は精査の結果、異動する場合がある。

(出典) 『平成26年度地方財政対策の概要』12頁。

等、剰余金の活用) 9,648 億円、別枠の加算 6,100 億円(前年度 9,900 億円)、臨時財政対策特例加算 2 兆 6,438 億円にとどまった。この結果、地方交付税の、交付税特会出口ベースで見れば、2 年連続の減少で、2010(平成 22)年度水準となり、

民主党政権前の水準に戻ったことになる。前年度 1.5 兆円であった歳出特別枠については、地域の元気創造事業への振り替え分(0.3 兆円)を含めて実質的に前年度水準を確保することとされ、2014 年度は地域経済基盤強化・雇用等対策費

として1.2兆円となる。

2014(平成26)年度の財源不足としては、前年度を3兆円弱下回り、10兆5,938億円となる。このうち、折半対象以外の財源不足は5兆3,061億円で前年度比約7,000億円縮小する。主に、地方交付税増額による補填が約1兆円減少していることによっている。また、折半対象財源不足は5兆2,877兆円で前年度を約2兆円下回る。地方交付税の増額による補填(臨時財政対策特例加算)、臨時財政対策債の発行(臨時財政対策特例加算相当額)ともにそれぞれ1兆円の減となる。

新たな試みは地方法人税の交付税原資化である。これは、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税率を引き下げるとともに、当該引下げ分に相当する、課税標準を法人税額とする地方法人税を創設するというもの。地方法人税の全額を交付税特別会計に直接繰り入れ、地方交付税原資化することになる。

また、緊急防災・減災事業費、地域の元気創造事業費の増額確保として、緊急防災・減災事業費0.5兆円(前年度0.45兆円)、地域の元気創造事業費0.35兆円(同0.3兆円(地域の元気づくり事業費))を設定する。これは、交付税の算定にあたり、各地方公共団体のこれまでの行革努力や地域経済活性化の成果を反映して配分するものとなる。2013年度は、国家公務員給与と同様、地方公務員給与費を8,500億円削減し、この削減分に相当する額を防災・減災事業、地域の活性化等の緊急課題へ対応するため歳出の特別枠として設定した。算定にあたっては、各地方公共団体のこれまでの人件費削減努力を反映しつつ配分したが、1年限りの措置である。2014年度については、地方財政対策上で地方公務員の給与削減は実施されない。2015年度以降、地域の元気創造事業費については、地方法人課税の偏在是正により生じる財源を活用して増額することが検討されるようである。

地方財政健全化策としては、一般財源総額を確保した上で、赤字地方債である臨時財政対策

債を抑制するものとされ、臨時財政対策債が0.6兆円削られ5.6兆円(前年度6.2兆円)となる。また、交付税特別会計借入金を前年度の2倍、2,000億円返還する。

社会保障充実に向けた財源確保としては、地方消費税の引上げにより4,696億円、消費税の交付税法定税率分の充実で2,334億円。この他、社会保障の充実分等の地方負担額としては社会保障の充実分で2,713億円、社会保障4経費の公経済負担増分で778億円が計上される。

また、公共施設等の総合的かつ計画的な管理による老朽化対策等の推進策として、公共施設等の大量の更新時期に対応し、地方公共団体における公共施設等の総合的かつ計画的な管理を推進するため、公共施設等総合管理計画の策定を要請することとされ、これに伴う地方財政措置を講じる。総合管理計画作成経費は特別交付税で措置され、計画に基づく公共施設等の除却については地方債の特例措置によって対応する。また、第三セクター等改革推進債の起債は2013年度が期限であるが、2013年度末までに抜本的改革に着手していながらその完了が間に合わなかった地方公共団体については、2016年度まで起債を可能とする経過措置を講じることになる。

東日本大震災分については、地方の復旧・復興事業費及びその財源について、通常収支とは別枠で震災復興特別交付税として5,723億円(前年度比▲475億円、▲7.7%)確保される。この震災復興特別交付税により措置する財政需要は以下の通りとなり、震災復興特別交付税の2011～2014年度分の累計額では3兆4,835億円ということになる。

- ① 直轄・補助事業の地方負担分 3,719億円、
- ② 地方単独事業分 1,085億円(単独災害復旧事業 380億円、中長期職員派遣、除染等 705億円)
- ③ 地方税等の減収分 919億円(地方税法等に基づく特例措置分 819億円、条例減免分 100億円)

また、全国防災事業としては、東日本大震災の教訓を踏まえて実施する全国防災事業(直轄・補助事業)を1,700億円程度計上する。

表2 平成26年度税制改正による事項別増減収見込額（地方税関係）

（単位：億円）

改正事項	初年度			平年度			
	道府県税	市町村税	計	道府県税	市町村税	計	
1 法人住民税 法人税割の一部交付税原資化(国税化) (法人税割の税率の引下げ)	△ 0 △ 0	△ 1 △ 1	△ 1 △ 1	△ 1,965 △ 1,965	△ 2,943 △ 2,943	△ 4,908 △ 4,908	(※1)
2 法人事業税 地方法人特別税から法人事業税への一部復元 (所得割及び収入割の税率の引上げ)	1 1		1 1		6,728 6,728	6,728 6,728	(※2)
3 不動産取得税 (1) 子ども・子育て支援新制度の施行に伴う幼保連携型 認定子ども園等に係る非課税措置の創設	△ 11 △ 5		△ 11 △ 5	△ 18 △ 5		△ 18 △ 5	
(2) 老朽化マンション再生(認定建替事業・認定建物敷 地売却)により施行者が取得する不動産に係る非課税 措置の創設	△ 1		△ 1	△ 1		△ 1	
(3) 全国新幹線鉄道整備法に基づき指名された中央新幹線 の建設主体が取得する不動産に係る非課税措置の創設	△ 4		△ 4	△ 11		△ 11	
(4) その他	△ 1		△ 1	△ 1		△ 1	
4 自動車税 グリーン化特例の拡充				10 10		10 10	
5 自動車取得税 (1) 税率の引下げ	△ 900 △ 806		△ 900 △ 806	△ 900 △ 806		△ 900 △ 806	
(2) エコカー減税の拡充	△ 94		△ 94	△ 94		△ 94	
6 固定資産税 (1) 耐震改修が行われた既存家屋に係る税額の減額措置の創設		8	8		△ 61	△ 61	
(2) 浸水防止用設備に係る課税標準の特例措置の創設					△ 51	△ 51	
(3) ノンフロン製品に係る課税標準の特例措置の創設					△ 1	△ 1	
(4) 排出ガス規制に適合した特定特殊自動車に係る課税 標準の特例措置の創設					△ 5	△ 5	
(5) 子ども・子育て支援新制度の施行に伴う幼保連携型 認定子ども園等に係る非課税措置の創設					△ 2	△ 2	
(6) 移行一般社団法人等がその業務の用に供する固定資 産に対する非課税措置の廃止		9	9		△ 12	△ 12	
(7) 成田国際空港株式会社が事業の用に供する固定資産 に係る課税標準の特例措置の縮減		1	1		9	9	
(8) 地方独立行政法人に係る非課税措置の拡充		△ 2	△ 2		1	1	
(9) 一般放送事業者が新設した高度テレビジョン放送施 設に係る課税標準の特例措置の廃止					△ 2	△ 2	
7 軽自動車税 (1) 四輪車等の標準税率の引上げ (H27.4.1以降に新規取得される新車のみ)					307 60	307 60	(※3)
(2) 四輪車等の経年車重課の導入					116	116	
(3) 二輪車等の標準税率の引上げ					131	131	
8 都市計画税 (1) 子ども・子育て支援新制度の施行に伴う幼保連携型 認定子ども園等に係る非課税措置の創設		1	1		△ 2 △ 3	△ 2 △ 3	
(2) 移行一般社団法人等がその業務の用に供する固定資 産に対する非課税措置の廃止		1	1		1	1	
合 計	△ 910	8	△ 902	3,855	△ 2,699	1,156	
国税の税制改正に伴うもの 個人住民税	△ 283	△ 188	△ 471	△ 702 109 (45)	△ 215 163 (68)	△ 917 272 (113)	(※4)
法人住民税	△ 77	△ 188	△ 265	△ 125	△ 378	△ 503	
法人事業税	△ 189		△ 189	△ 708		△ 708	
地方消費税	△ 17		△ 17	22		22	
再 計	△ 1,193	△ 180	△ 1,373	3,153	△ 2,914	239	
地方譲与税							
地方法人特別譲与税 地方法人特別税から法人事業税へ一部復元 国税の税制改正に伴うもの	△ 211 △ 1 △ 210		△ 211 △ 1 △ 210	△ 7,100 △ 6,728 △ 372		△ 7,100 △ 6,728 △ 372	(※2)

(※1) 地方法人税(仮称)(国税)を創設して対応することとしており、その増収額は、初年度3億円、平年度4,845億円と見込まれる(財務省試算)。

(※2) 地方法人特別税の規模を1/3縮小し、法人事業税に還元することとしている。

(※3) 平成27年度以降に新規取得される四輪等の新車に引上げ後の税率が適用されることから、平成28年度以降の各年度の増収見込額。

(※4) 「給与所得控除の見直し」の増収見込額は平成30年度分以降の増収見込額(平年度)であり、カッコ書きは平成29年度分の増収見込額である(平成29年度の給与所得に係る特別徴収は平成29年6月から実施されるが、その影響は考慮せず通年ベースとして算出している。)

本年度地方財政にみられる変化

本年度の新たな方向性を一つ上げるとすれば、国の財源で地方財政調整を行ういわゆる垂直的調整から、地方財源内で地方財政調整を行う水平的調整への変化である。これまでも、地方交付税の不交付団体であることを理由とする財源調整措置はあったから、その傾向がより大きくなったということである。たとえば、地方揮発油譲与税（旧地方道路譲与税）等地方譲与税の譲与制限、国有提供施設等所在市町村助成交付金の減額、国庫支出金における財政力に応じた調整措置・補助率の割落とし（義務教育費国庫負担金の補助率割落とし等）、法人事業税の分割基準設定とその見直し、臨時財政対策債の不交付団体不適用等である。2005（平成17）年度の分割基準見直しの際には、改正後の東京都の場合、以前の数百億単位から一挙に2,000億円を超える減収が生じるものとなった。

2004（平成16）年度には、法人事業税の一部外形標準化が盛り込まれたが、資本金1億円以上の企業に限定されたため、それほど影響はでなかった。全面的あるいはそれに近い外形標準化への制度変更があれば、利益ベースが資本金や付加価値ベースに代わることで、ある程度地域格差是正に貢献できたと思われるが、そういうこともなく、この部分では地域格差是正にはほとんど影響がでていない。

地方税の地域格差対策としては、2008年度予算を前に、税源交換論がでてきた。これは、地方消費税を拡充する代わりに地方法人2税を国税としていくべきというものであった。地方交付税が削減傾向にある中、偏在性の小さい財源を地方に、大きい財源を国におくことにより、地方税全体としての偏在性を小さくし、交付税の必要性も減らしていくというものであった。安定性、負担分任性、普遍性など地方税原則からすれば妥当なことであるが、東京など大都市部から農村部への税源配分の変化を意味し、地方財政の枠内で水平的調

整機能を強めたものとなる。ようやく法人課税が回復してきた中で、大都市部を抱える都府県からの批判は大きかった。政府部内でも、安定的な消費税に関する信頼度は今や国際競争の中で減税に向かう傾向のある法人税より大きく、実現可能性は小さかった。

そして、当面、「喫緊の政治課題である地域間の税源偏在の是正に早急に対応するため、消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの間の暫定措置として、法人事業税の一部を分離し、地方法人特別税及び地方法人特別譲与税を創設することにより、偏在性の小さい地方税体系の構築を進める」こととして、あくまで暫定措置としての側面を強調しつつ、新たな仕組みが導入された。

2008年度の税制改正、地方税制改正では、地域間の財政力格差の縮小を目指すことになり、地方税たる法人事業税（所得割及び収入割）の税率をほぼ半分程度とし、結果税収も半分ほどとした。法人事業税減税で減った部分を国税である地方法人特別税で徴収することになるが、申告納付と賦課徴収は、都道府県が法人事業税と併せて行うこととなった。地方法人特別税の収入額は、用途を限定しない一般財源として都道府県へ譲与する地方法人特別譲与税により配分されるが、譲与基準は2分の1を人口で、他の2分の1を従業者数で分するものとされた。ただし、地方交付税算定における財源超過団体に対しては、改正による減収額として算定した額が財源超過額の2分の1を超える場合、減収額の2分の1を限度として、当該超える額を譲与額に加算することとした。当時、この財政力格差是正策について、総務大臣は、法人事業税を2兆円以上国税、譲与税化したことで、ほぼ消費税1%、税源交換と同様の効果とみていたところであり、一定の格差是正効果はあった。

ただし、この効果については、2008年秋に起きたリーマンショックの影響の方が大きいようである。人口一人当たり法人2税税収額の指数（全国平均を100とする都道府県単位の指数）をみると、2010年以前と2011年以後を比べると、東京の

250 前後でトップという状況は変わらなかったが、全国 2 位であった輸出型製造業に頼る愛知県はそれまでの 160 前後から 110 前後までとくに大きく減少した。2013 年度決算では 115 程度で、126 の大阪府を下回る。指数だけでみれば、愛知は福井、山梨、滋賀の 110 前後とそう変わらなくなった。

さらに、本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、地方交付税原資化し、交付税特会に直接繰り入れとなる。

法人住民税法人税割の税率の改正 は次のようになる。[] 内は制限税率である。

道府県民税：5.0% [6.0%] → 3.2% (△1.8%) [4.2%]

市町村民税：12.3% [14.7%] → 9.7% (△2.6%) [12.1%]

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）に振り替わる。地方法人税は、法人税額を課税標準とし、税率は 4.4% である。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ことになる。また、国税である地方法人特別税の規模は 1/3 縮小し、法人事業税に還元される。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、法人事業税の還元では、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 2015 年以降になる。大阪のように、個人住民税は低い水準にある一方、法人住民税に頼る部分が多い地域ではそれなりのダメージになるようである。

消費税率（国・地方）10% への引き上げに際しては、法人住民税法人税割の交付税原資化をさらに進めるようである。今後、地方法人特別税・

譲与税を廃止するとともに現行制度の意義や効果を踏まえて他の偏在是正措置を講ずるなど、関係する制度について幅広く検討するとされる。

この他の地方税改正では、自動車取得税引き下げ分の一部代替財源として、軽自動車税が引き上げられることがあげられ、今後、環境税制との関連で自動車関連税制改正が進むものとみられる。

おわりに

東京都猪瀬前知事の不適切な献金受領、知事辞任までの過程で都政の動きが停滞し発言力が低下したため、という訳でもないだろうが、東京都が議論に積極的に参加できないまま水平調整の新たな仕組みが置かれることになった。三位一体の改革に伴う 3 兆円の税源移譲実施後、国税と地方税の規模は 1 対 1 に近づきつつあり、国際的にみても地方への税源配分は大きい部類に属している。その点からは、税源交換か水平調整のしくみが検討されることは理解できるものであるが、あまりに部分的な変更で体系的なものとはなっていないようである。今後、垂直調整に水平調整を組み入れていくのであれば、ドイツ、スウェーデン、フィンランド等他国の例、身近なところでは東京都特別区財政調整制度等にあるように、より体系的なものを考えていく必要があるだろう。水平調整を入れる中でも地方交付税の財源保障機能をどこまで維持できるかが注目点であろう。

また、特別枠における財政措置について、がんばった自治体、指標に合致した自治体等行政裁量の部分が増加したこと、地域自主戦略交付金の廃止はしても沖縄振興自主戦略交付金は実質的に残すとみられること等、子ども手当廃止以外でも選別主義的傾向が増してきている。

（ほしの いずみ）