

# [各論V] 地方財政と地方創生

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

2016年度予算における地方財政は、地方税増収に伴い、国による地方財政調整から自治体同士による地方財政調整へ、すなわち国から地方への垂直調整から自治体同士による水平調整へと一層変化がみられること、そして地方創生策の継続ということに特徴がある。税収はアップしても国家予算として相変わらずプライマリーバランスが維持できず、地方にしわ寄せがきている。地方自治の将来的方向性、地方創生の政策効果と将来的継続性には不安がつのるばかりである。

## 1 2016年度地方財政対策の概要

### (1) 一般財源総額の確保と質の改善

地方税が増収となる中で、地方交付税総額については、前年度とほぼ同程度の額を確保しつつ、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なった。一般財源総額について、2015年度を0.1兆円上回る61.7兆円、水準超経費除くと60.2兆円となる。地方税 38.7兆円(前年度比+1.2兆円)、地方譲与税・地方特例交付金 2.6兆円(同▲0.2兆円)、地方交付税 16.7兆円(同▲0.1兆円)、臨時財政対策債 3.8兆円(同▲0.7兆円)。これらの増減状況をみれば、地方税が増えた部分について臨時財政対策債の削減をすることで、一般財源を横ばいにするよう対応したことがわかる。地方交付税は、2012年度の17.5兆円をピークに4年連続の減少となる。

### (2) 重点課題対応分(仮称)の創設等

地方の重点課題である高齢者支援や自治体情報システム改革等に取り組むために必要な経費を重点課題対応分(仮称)として2,500億円を地方財政計画の歳出に計上している(自治体情報システム構造改革推進事業 1,500億円、高齢者の生活支援等の地域のくらしを支える仕組みづくりの推進 500億円、森林吸収源対策等の推進 500億円)。

また、まち・ひと・しごと創生事業費は今年度も1兆円を確保、公共施設等の老朽化対策のための経費を充実(+1,500億円)させている。

### (3) 地方財政の健全化

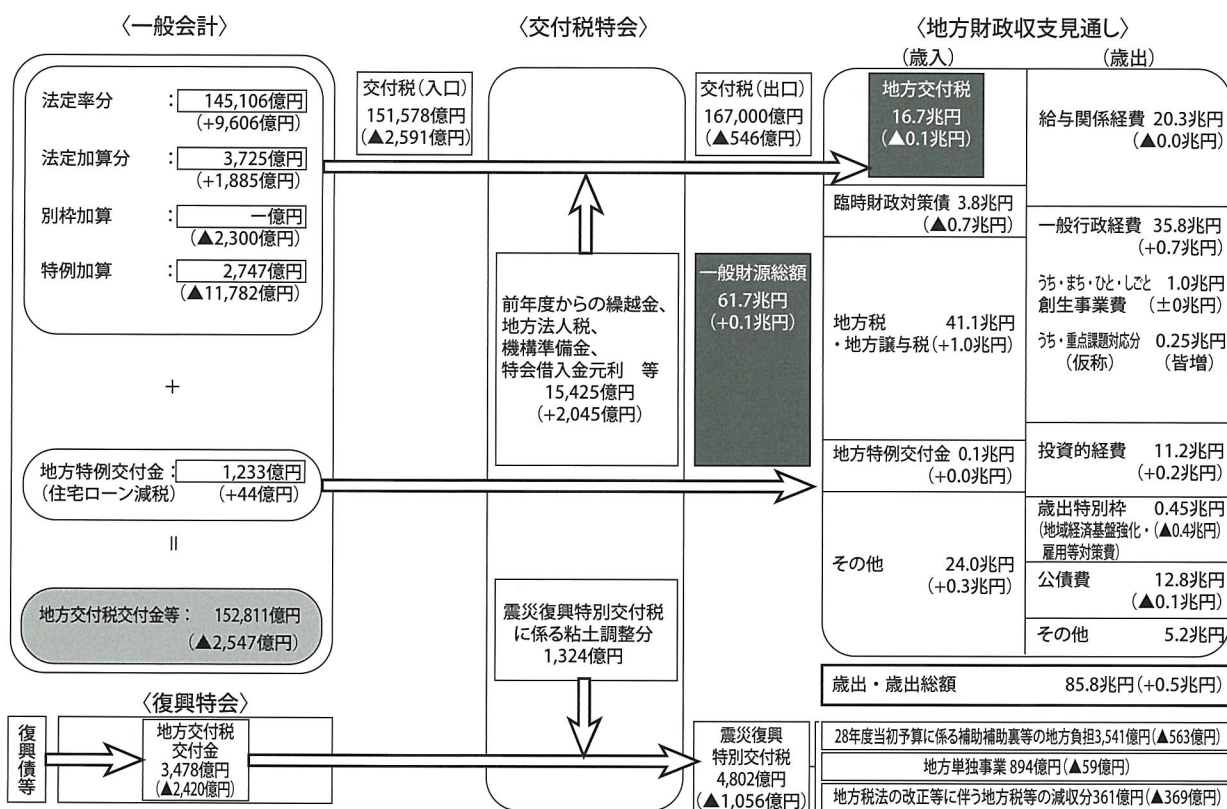
地方税・地方譲与税等が大きく伸び、リーマンショック以前の水準にまで回復したことに伴い、折半対象財源不足が大幅に減少し0.5兆円(同▲2.4兆円)、臨時財政対策債の発行も抑制される。特会借入金についても、本年度は昨年度より1,000億円多い4,000億円の償還を実施する。

平時モードへの切替えを進めるため、歳出特別枠については、必要な歳出を4,000億円確保した上で、同額を減額。リーマンショック後の危機対応策措置として7年間続いた別枠加算(前年度2,300億円)についても、前年度とほぼ同程度の交付税総額を確保した上で、廃止となる。

### (4) 東日本大震災分

復興・創生期間においても、復旧・復興事業等に

図1 2016年度における国・地方の財政関係



出典：平成28年度総務・地方財政、財務係関係予算のポイント。

ついて通常収支とは別枠で整理し、地方の所要の事業費及び財源を確実に確保するため、震災復興特別交付税は、4,802億円計上している。これは、直轄・補助事業の地方負担分、地方単独事業分、地方税等の減収分に充てられる。

## 2 地方税制の改正

地方交付税や臨時財政対策債など、国の財源による地方財政調整に限界がみられてくる中で、地方税を利用して格差是正をする取り組み、すなわち地方法人課税の偏在是正が一層拡大される。

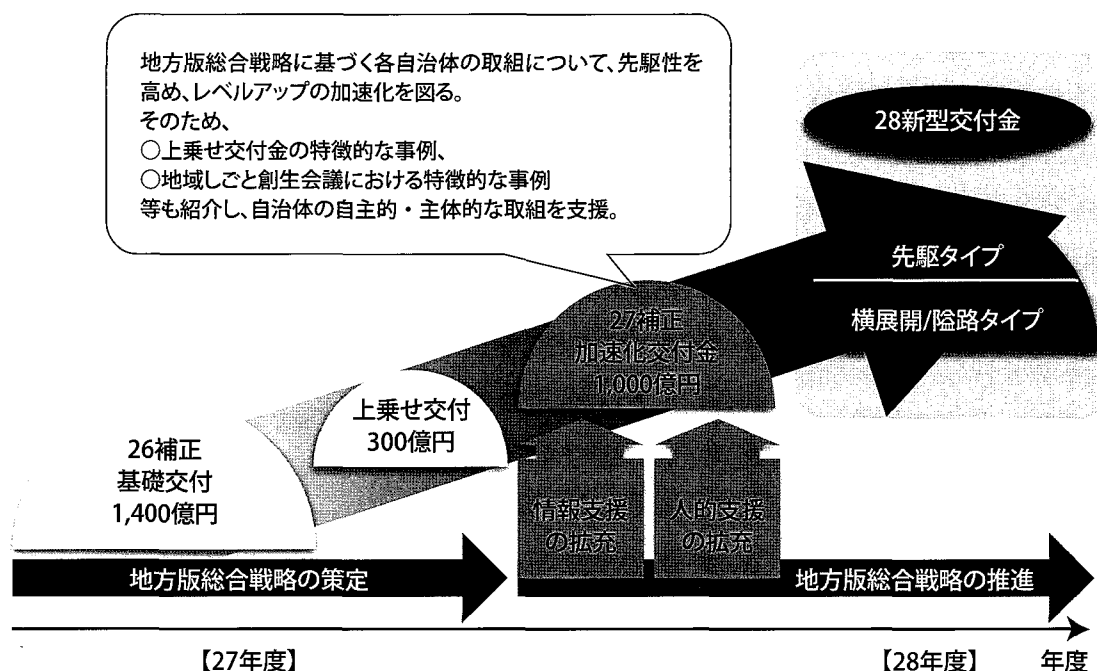
国・地方を通じた法人実効税率が34.62% (2014年度)、32.11% (2015年度)そして本年度29.97%に引き下げられる。引き下げ分の多くは法人事業税所得割7.2% (2014年度)、6.0% (2015年度)を3.6% (2016年度)に引き下げることによる。また、資本金1億円超の普通法人に係る所得割の割合が引き下げられ、外形標準課税部分(付加価値割、資本割)の割合がさらに拡大し、2014年度

2/8、2015年度3/8、そして2016年度5/8に引き上げられる。

2017年度より、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であり、法人住民税法人税割の一部を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%に引き上げられる。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・譲与税については、2017年度に廃止、全額法人事業税に還元されることとなる。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

図2 地方創生加速化交付金の概要(イメージ)



出典：地方創生加速化交付金概要。

部を都道府県が市町村に交付する法人事業税交付金を創設する。交付額は法人事業税額の5.4%で、交付基準は従業者数となる。

また、個人に実施されてきたふるさと納税の企業版を設け、地方創生応援税制を創設する。これは、地域再生法の改正を前提に、地方公共団体の行う同法の認定計画に記載された一定の事業に関連する寄付金を支出した場合の税額控除である。現行の寄附金の損金算入措置に加え、法人事業税・法人住民税及び法人税から税額控除する。

その他、地域の中小企業による設備投資の促進を図るため、中小企業者等が新規取得した生産性向上に資する一定の機械及び装置の固定資産税の課税標準の特例措置（最初の3年間価格の1/2）を創設する。また、農地の積極利用を促すため、農地保有に係る課税を強化、及び軽減する。農業委員会から農地中間管理機構との協議の勧告を受けた遊休農地について、通常の農地より固定資産税の評価額を引き上げる。一方で、所有する全農地を農地中間管理機構に10年以上貸し付けた場合には、固定資産税等の課税標準を最初の3年間、価格の2分の1等とする特例措置を設ける。

車体課税の見直しも実施される。来年4月に予定される消費税率10%への引き上げ時に、自動車取得税を廃止するとともに、自動車税及び軽自動車税において、自動車取得税のグリーン化機能を維持・強化する環境性能割を導入する。合わせて本年度の自動車税・軽自動車税におけるグリーン化特例（軽課）の見直し・延長を行う。

また、森林吸収源対策・地方の地球温暖化対策に関する財源確保が検討事項として取り上げられている。森林整備等に関する市町村の役割の強化や、地域の森林・林業を支える人材の育成確保策について必要な施策を講じた上で、市町村が主体となった森林・林業施策を推進することとし、これに必要な財源として、都市・地方を通じて国民に等しく負担を求め、市町村による継続的かつ安定的な森林整備等の財源に充てる税制等の新たな仕組みが検討される。なお、検討課題となっていたゴルフ場利用税については、現行制度のまま残される。

### 3 地方創生対策

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2015年度に創設された「まち・ひと・しごと創生事業費」について、2016年度においても引き続き1兆円が確保されている。

すでに、2014年度補正予算で、地方創生先行型交付金として、都道府県及び市町村による地方版総合戦略の早期かつ有効な策定とこれに関する優良施策等の実施に対し国が支援してきたが、この使い道の一つに、日本版CCRC (Continuing Care Retirement Community / 継続介護付きリタイアメント・コミュニティ)があり、その後も地方創生の目玉となっている。この日本版CCRC構想は、「東京圏をはじめとする高齢者が、自らの希望に応じて地方に移り住み、地域社会において健康でアクティブな生活を送るとともに、医療介護が必要な時には継続的なケアを受けることができるような地域づくり」を目指すものである。笠間市(茨城県)、南魚沼市(新潟県)、都留市(山梨県)、長崎県などで地方移住を促すしくみの検討が進んできている。

2015年度補正予算では、地方創生加速化交付金として1,000億円確保されている。これは、一億総活躍社会の実現に向けた緊急対応として、「希望を生み出す強い経済」を実現するため、また、「子育て支援」や「安心につながる社会保障」も含め「新・三本の矢」の取組に貢献するため創設されるものであり、地方版総合戦略に基づく各自治体の取組について、上乘せ交付金等での特徴的な事例も参考にしつつ、先駆性を高め、レベルアップの加速化を図るとされている。各事業毎に、具体的なKPI (重要業績評価指標)を設定し、PDCAサイクルの整備、事業終了後に外部有識者や議会の関与等も含め効果検証を行い、その結果について、公表するとともに、国への報告を行うとされている。

2016年度当初予算では、地方創生の深化のための「新型交付金」を創設する。これは、地方創生の深化を図る先駆的・優良な取組を支援するためのもので、具体的な「成果目標の設定」と「PDCAサイクルの確立」が必要とされ、従来の「縦割り事業」を超えた取組を支援する。「新型交付金」

の支援対象としては、先駆性のある取組(例日本版CCRC、日本版DMO、小さな拠点等)として、官民協働や地域間連携などの新たな「枠組みづくり」、地方創生の事業推進主体の形成、中核的人材の確保・育成、などの新たな「担い手づくり」を実施。既存事業の隘路を発見し、打開する取組(政策間連携)として、既存制度に合わせて事業を行うのではなく、地方公共団体自身が既存事業の隘路を発見し、打開するために行う取組。先駆的事例・優良事例の横展開として地方創生の深化のすそ野を広げる取組を行うものとされる。なお、地方創生の深化のための新型交付金(地方創生推進交付金)については、まち・ひと・しごと創生事業費とは別に同交付金の地方負担に応じて地方財政措置を適切に講じるものとなる。

## 4 地方創生の可能性

こうした、矢継ぎ早の地方創生策、交付金であるが、なかなか持続可能な地方創生策が見えてこない。

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、予定通り人口減少に歯止めがかかり、2040年までに合計特殊出生率が2.07まで回復した場合、2060年には総人口1億人程度を確保し、2090年頃には人口が定常状態になると見込んでいる。「人口の安定化」とともに「生産性の向上」が図られ、2050年代の実質GDP成長率は、1.5～2%程度が維持されるとみている。国の長期ビジョンを受け、各自治体で2019年度まで5か年の政策目標・施策を策定する地方版総合戦略づくりが進んだ。しかし、出生率の将来目標を、2を大きく超えるありえないレベルに設定する自治体が出現するなど、数値に裏付けが乏しく十分な検証が行われていないケースが多く、付け焼刃の感は免れない。

2011年OECDの資料によれば、出生率が2程度ある先進国は、ニュージーランド、フランスなどほんのわずか。北欧4カ国も1.8～1.9の水準。多くは世界でも特に高負担の国々である。第二次大戦の枢軸国で家族主義的結びつきが比較的強いド

イツ、イタリア、日本はいずれも1.4。途上国とされる国々でさえ、産業の発展に伴い、かなり下がってきている事実を見ておく必要がある。家族支援策と女性活躍により出生率が増加に転じ、人口増を維持しているスウェーデンでも、2014年に、全290自治体のうち40自治体は人口減少である。また、移民の流入がなければ人口減少自治体は過疎地域や工業地域など168自治体に及ぶ。

安倍首相は、移民受け入れより女性活用で対応するとしているが、現実はかなり厳しい。広範な育

児休暇、多民族化など、多様性に対し寛容さをもつ北欧福祉国家を目指すのか、家族・親族重視の途上国型に逆戻りさせるのかの選択は、政府だけでなく国民に問いかけられている大きな課題である。3世代同居に対応した住宅リフォームの所得税税額控除制度導入、社会保障のための消費税引き上げをしながら一方で法人税率引き下げを実施するなど、家族重視型を目指しているように見える。社会保障と地方創生に関する根本的な議論が望まれる。  
(ほしの いずみ)

