

# 地方創生の取組への財政支援

## — 新型交付金とまち・ひと・しごと創生事業費—

総務委員会調査室 鎌田 素史

### 1. はじめに

人口減少・少子高齢化の進展により、地方公共団体の消滅可能性が指摘され<sup>1</sup>、「経済財政運営と改革の基本方針 2014」（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定。以下「骨太方針 2014」という。）において、地域の活力を維持し、東京への一極集中傾向に歯止めを掛けるとともに、少子化と人口減少を克服することを目指した総合的な政策を推進すること、その司令塔となる本部を設置することが掲げられた。これを受け、平成 26 年 9 月 3 日には、「まち・ひと・しごと創生本部」<sup>2</sup>が閣議決定により内閣に設置され、さらに、11 月 21 日には、まち・ひと・しごと創生<sup>3</sup>に関する施策を総合的かつ計画的に実施するための「まち・ひと・しごと創生法」（以下「創生法」という。）が成立した。同法に基づき、12 月 27 日、国は「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（創生法第 8 条。以下「国の総合戦略」という。）を策定し、人口減少克服と地方創生のため、平成 27 年度を初年度とする今後 5 か年の政策目標や施策の基本的方向、具体的な施策を取りまとめた。都道府県及び市町村は、国の総合戦略を勘案して、それぞれ「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略」及び「市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「地方版総合戦略」という。）の策定に努めなければならない（同法第 9 条及び第 10 条）<sup>4</sup>、多くの地方公共団体において平成 27 年度中の策定が見込まれている<sup>5</sup>。

国の総合戦略及び地方版総合戦略に基づく地方創生の具体的事業を本格的に推進するための財源として、地方は、新型交付金の創設や地方交付税の充実確保を求めている。本稿では、地方創生のための新型交付金や、地方財政計画におけるまち・ひと・しごと創生事業費と地方交付税上の対応について、経緯と内容を概観するとともに、課題を考察したい。

---

<sup>1</sup> 日本創成会議・人口減少問題検討分科会「成長を続ける 21 世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」（平 26. 5. 8）

<sup>2</sup> まち・ひと・しごと創生本部は、内閣総理大臣を本部長、地方創生担当大臣と内閣官房長官を副本部長、その他の全ての国務大臣を本部員とする。創生法の施行に伴い、平成 26 年 12 月 2 日からは、同法に基づく法定の本部となっている。

<sup>3</sup> 「国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成」（まち）、「地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保」（ひと）、「地域における魅力ある多様な就業の機会の創出」（しごと）を一体的に推進すること（創生法第 1 条）。

<sup>4</sup> 国の総合戦略において、平成 27 年度中に、平成 27 年度から平成 31 年度の 5 年間を対象期間とした地方版総合戦略を策定するよう求めている。これに関し、国から、「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について（通知）」（平成 26 年 12 月 27 日付閣副第 979 号）、「地方版総合戦略策定のための手引き」（平 27. 1）などが示されている。

<sup>5</sup> 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方版総合戦略の進捗状況」（平 27. 11. 10）によれば、全都道府県が平成 27 年度中に策定完了の見通し、市町村（特別区を含む。）は 1, 741 団体中 3 団体を除いて平成 27 年度中に策定完了の見通し。

## 2. 新型交付金

### (1) 国の総合戦略策定までの動き

地方創生が政府の主要課題となる中、地方においても、地域の実情に応じ、地方の責任と創意による対策を講じる必要性の認識が高まり、そのための財源として、新型交付金の創設を求める声が次第に強まっていった。

国と地方の協議の場（平成 26 年度第 1 回）（平成 26 年 6 月 11 日）では、地方六団体は、「地方から大都市圏への人口移動を食い止め、地域社会を持続可能なものとしていくことが、喫緊の課題であり、そのためにも、地域経済の再生には一刻の猶予も許されない。」とするとともに、「少子化の要因や課題は地方ごとに大きく異なり、抜本的な対策の強化に向けては、地域の実情に応じた取り組みが何よりも重要」との認識を示した上で、「地域少子化対策強化交付金を発展的に拡充し地方が主体的に取り組む少子化対策に必要となる自由度の高い安定した恒久財源を大幅に充実・確保すべき」とし<sup>6</sup>、新型交付金の創設を直接的には言及していないものの、既存交付金の発展的拡充による財源確保の必要性を指摘した。その後、全国知事会「地方税財源の確保・充実等に関する提言」（平成 26 年 7 月 16 日）では、「地方において、結婚から子育てまでのライフステージに応じた施策はもとより若者や女性の雇用環境の改善や産業振興等の人口減少対策に総合的かつ主体的に取り組むために、新たな交付金の創設など自由度が高く安定した恒久財源の十分な確保を図る」べきであるとし、「新たな交付金の創設」を明示した。これらを経て、地方六団体は、平成 26 年 8 月 27 日、「地方創生・人口減少克服のための幅広いソフト事業に活用できる」包括的な交付金として、「まち・ひと・しごと創生推進交付金（仮称）」の創設を要望した<sup>7</sup>。

そのような中、第 2 次安倍改造内閣（平成 26 年 9 月 3 日発足）において地方創生担当大臣に就任した石破大臣は、就任から比較的早い段階で新型交付金を検討する姿勢を示し<sup>8</sup>、創生法の衆議院における本会議質疑（平成 26 年 10 月 14 日）に際しては、今般の地方創生における財政支援策について「物や人の流れ、産業構造等の地域特性の客観的な分析を地方みずから行って政策目標を設定し、政策目標の達成に向けた厳格な効果検証もみずから行う、やる気のある地方の提案を競い合っていただくことを前提に、使用目的を狭く縛らない交付金等を検討することが考えられます。」と答弁した。また、これに先立ち、安倍

<sup>6</sup> 地方六団体「これからの国・地方を通じた課題について」（平 26. 6. 11）（国と地方の協議の場（平成 26 年度第 1 回）提出資料）

<sup>7</sup> 地方六団体「地方創生の推進に向けて」（平 26. 8. 27）（自由民主党総務部会関係合同会議提出資料）。なお、地方創生のための新たな交付金の呼称について、地方六団体の主張・要望等の資料においては、平成 26 年度中は「まち・ひと・しごと創生推進交付金（仮称）」、平成 27 年度からは「新型交付金」とされているように見受けられる。

<sup>8</sup> 『読売新聞』（平 26. 9. 22）、『日本経済新聞』（平 26. 9. 26）。

なお、内閣府は、平成 27 年度予算概算要求において「地方創生と人口減少の克服について、総合的に推進するための交付金の創設」を事項要求し、新藤地域活性化担当大臣は、記者会見（平 26. 8. 29）において、初年度 2,000 億円、5 年で 1 兆円とし、事業費の 2 分の 1 は交付金、残り 2 分の 1 は地方交付税で措置するといった構想を明らかにし、これは関係方面との調整をした上で提案しているとした。ただし、直後の内閣改造により地方創生担当大臣となった石破大臣に対して安倍総理大臣が指示したまち・ひと・しごと創生の推進に当たっての基本方針（平 26. 9. 9）には、「人口減少の克服と地域経済の成長に資する歳出・税制・地方交付税・社会保障制度などの制度改革について検討・実行すること」という項目はあるが、「交付金」との文言を含む項目は見当たらない。

総理大臣は、地方が新型交付金の創設を求めていることについて「今後、地方の主体的な取り組みを基本とする観点から、個別補助金のように使用目的を狭く縛ることは避ける一方で、効果の高い政策を集中的に実施するため、地方みずからが客観的な分析に基づき政策目標を設定し、政策目標の達成に向けた厳格な効果検証のみずから行うとともに、やる気のある地方の提案を競い合っていただくことを前提に、必要な支援策を検討してまいります。」と答弁した<sup>9</sup>。

新型交付金の創設に対する政府の前向きな姿勢に地方の期待が高まる中、地方六団体はさらに、新型交付金を平成 27 年度から継続的に「大胆な規模」で設けることを要望した<sup>10</sup>。

このような状況の下で策定された国の総合戦略においては、新型交付金について、「使途を狭く縛る個別補助金や、効果検証の仕組みを伴わない一括交付金とは異なる、第三のアプローチを志向する」としつつ、『地方版総合戦略』を策定・推進する地方公共団体に対し、自主的・主体的な事業設計と併せて、明確な政策目標の下、客観的な指標の設定や P D C A サイクルの確立を求める新しいタイプの交付金について先行的な仕組みを創設するとともに、2016 年度からの本格実施に向けて検討し、成案を得る。」と記載された。

## (2) 「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015」の決定までの経緯

国の総合戦略において、新型交付金の創設は平成 28 年度に持ち越されることとなったが、「先行的な仕組み」として、国の総合戦略と同日に閣議決定された「地方への好循環拡大に向けた緊急経済対策」の中に、「地域住民生活等緊急支援のための交付金」の「地方創生先行型」が盛り込まれた<sup>11</sup>。地方創生先行型の交付金は、地方版総合戦略の円滑な策定とこれに関する優良施策の実施を支援することを目的とするものであり、平成 26 年度補正予算に 1,700 億円が計上された<sup>12</sup>。地方六団体は、同交付金を「真に評価する」としつつ、「地方創生関連事業への財政措置が今回限りの措置となることなく、地方一般財源の確保を含めて引き続き十分に講じられることが、地方創生の成功には不可欠」との声明を発した<sup>13</sup>。

新型交付金創設に向けた検討が次の段階に進み、地方からの要望<sup>14</sup>もより具体的になっていった。その要点は、おおむね以下のとおりである。あわせて、新型交付金の創設は、地方一般財源総額の確保に加えて行うべきである旨が同時に主張されている。

- ・単なる既存補助金の振替によることなく、縦割りの個別補助金ではない包括的な交付金とすること

<sup>9</sup> 第 187 回国会衆議院本会議録第 5 号 10 頁（平 26.10.14）

<sup>10</sup> 例えば、地方六団体「平成 27 年度予算概算要求等について」（平 26.10.21）（国と地方の協議の場（平成 26 年度第 2 回）提出資料）、地方六団体「地方創生の推進に向けて」（平 26.11.12）（第 2 回地方創生担当大臣と地方六団体の意見交換会提出資料）。

<sup>11</sup> 同交付金には、緊急経済対策の速やかかつ着実な実施を図ることを目的とする「地域消費喚起・生活支援型」もあり、平成 26 年度補正予算には 2,500 億円が計上された。

<sup>12</sup> 平成 27 年 2 月 10 日に示された交付金の制度要綱における名称は、「地域活性化・地域住民生活等緊急支援交付金（地方創生先行型）」である。

<sup>13</sup> 地方六団体「まち・ひと・しごと創生総合戦略等の決定について」（平成 26 年 12 月 27 日）

<sup>14</sup> 地方六団体「地方創生のさらなる推進に向けて」（平成 27 年 5 月 26 日）（第 3 回地方創生担当大臣と地方六団体の意見交換会提出資料）、地方六団体「地方創生、地方分権改革の推進に向けて」（平成 27 年 6 月 17 日）（国と地方の協議の場（平成 27 年度第 1 回）提出資料）など。

- ・地方創生先行型の交付金を大幅に上回る規模とすること
- ・目標管理等に地方公共団体が責任を負う一方、対象分野、対象経費の制約を大胆に排除した自由度の高い弾力的な交付金とすること
- ・少なくとも当面の5年間を見据えて施策展開を図れるよう、継続的な交付金とし、見通しを示すこと
- ・迅速かつ手戻りのない、分かりやすい説明や情報提供を行うこと<sup>15</sup>
- ・申請手続等の簡素化を図ること
- ・制度設計に当たってはあらかじめ地方の意見を聴くこと
- ・各省庁の実施する地方創生関連事業についても上記と同様の配慮を行うとともに、手続のワンストップ化を行うこと

政府においても検討が進められ、第5回まち・ひと・しごと創生本部会合（平成27年4月3日）においては、安倍総理大臣から、平成27年6月を目途に「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」（以下「創生基本方針2015」という。）を取りまとめること、地方主体の取組を更に推し進めるため、平成28年度からの新型交付金の検討を行い、創生基本方針2015に盛り込むこと等が指示された。

また、平成27年第8回経済財政諮問会議（平成27年6月1日）における石破大臣提出資料では、新型交付金にはKPI<sup>16</sup>を設定し、PDCAサイクルを組み込むこととともに、支援対象は、地方の自由度を高めるため、特定の政策分野を国が指定することは避けるとし、①先駆性のある取組<sup>17</sup>、②既存事業の隘路を発見し、打開する取組（政策間連携）<sup>18</sup>、③先駆的事例・優良事例の横展開<sup>19</sup>を挙げた。

国と地方の協議の場（平成27年度第1回）（平成27年6月17日）においては、新型交付金について地方から上記のような要望がなされたのに対し、石破大臣は、「補助金ではない、交付税ではない、『新型交付金』なるものを使って何をやるのだということがないと、結局お金の財源探しの辻褃合わせになりますので、その概念をきちんと確立したい」との発言とともに、地方版総合戦略策定への取組に地方公共団体間で歴然たる差がつきつつあり、どのような地方版総合戦略ができるのかが新型交付金に直結する議論となることを指摘した。

以上の議論を経て、「経済財政運営と改革の基本方針2015」（平成27年6月30日閣議決定。以下「骨太方針2015」という。）においては、地方版総合戦略の円滑な実行を支援するため、「財政支援については、『地方版総合戦略』の取組へのインセンティブを強化する。

<sup>15</sup> この点に関連し、全国知事会「地方創生に係る制度設計について」（平27.3.16）では、平成26年度補正予算に計上された地域住民生活等緊急支援のための交付金について、「協議段階で、事後的に数次にわたって国のご指摘を受けることとなり、事業内容の変更を余儀なくされるなど、対応に苦慮した自治体も生じております。」と指摘している。

<sup>16</sup> Key Performance Indicator の略であり、政策ごとの達成すべき成果目標とされる。

<sup>17</sup> 「新たな『枠組みづくり』：官民協働や地域間連携」、「新たな『担い手づくり』：地方創生の事業推進主体の形成、中核的人材の確保・育成」と説明されている。

<sup>18</sup> 「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」と説明されている。

<sup>19</sup> 「地方創生の深化のすそ野を広げる取組」と説明されている。

このため、先駆性のある取組や、地方自らが既存事業の隘路を発見し打開する取組、先進的・優良事例の展開を積極的に支援していくため、統一的な方針の下で関係府省庁が連携し、地方創生予算への重点化により財源確保を行い、従来の縦割りの事業を超えた財政支援を行う新型交付金を創設する。」「国庫支出金等を見直すとともに、地方創生予算への重点化を行うことにより新型交付金を創設・活用し、地方創生の深化を図る。」などの記述が盛り込まれた。

さらに、同日に閣議決定された創生基本方針 2015 においては、新型交付金について、国の総合戦略、上記経済財政諮問会議提出資料、骨太方針 2015 の内容が盛り込まれたほか、「政府における新型交付金の交付対象とする個別事業の選定・検証については、関係各省庁の参画を得ながら内閣府において対応する。」「財政健全化との整合性を確保するため、概算要求段階から、統一的な方針の下で関係府省庁が連携し、地方創生予算への重点化により財源確保を行い、新型交付金を創設する。」と記載された。

### （3）「地方創生の深化のための新型交付金の創設等について」の決定及び平成 28 年度概算要求

骨太方針 2015 及び創生基本方針 2015 において、新型交付金の創設に当たっては関係府省庁が統一的な方針の下連携するとされたことを受け、平成 27 年 8 月 4 日、まち・ひと・しごと創生本部は、「地方創生の深化のための新型交付金の創設等について」（以下「統一的な方針」という。）を決定した。

統一的な方針では、新型交付金に係る平成 28 年度予算の要求及び要望においては、総額で 1,000 億円を超える予算規模、事業費ベースでは 2,000 億円超の規模とした<sup>20</sup>。その財源は、内閣府所管の「地域再生戦略交付金」と「地域再生基盤強化交付金」を再編することで 580 億円程度を確保するとともに、関係府省において地方創生関連予算以外の裁量的経費について合理化・効率化を行い、地方創生関連予算に重点化する中で新型交付金のための要求及び要望を行うことで 500 億円程度を確保するとした。また、新型交付金に係る要求及び要望は関係府省において行い、平成 28 年度予算編成過程を経て、総額を内閣府に計上するとした。なお、統一的な方針においては、「公共事業関係費及び施設整備費のうち、地方創生に密接に関連するものについても対象とする。」との記述も加えられ、対象事業をソフト事業に限定しないことが明らかにされた。

あわせて、地方創生関連補助金等について、適切な K P I や P D C A サイクルの整備や手続のワンストップ化等による「縦割り」の弊害防止等の見直しを行うとされた。また、「『地方版総合戦略』に沿った施策を今後着実に実行できるよう、地方創生予算全体を安定的に確保することが必要である」との認識を示した上で、「新型交付金の創設に際しては、地方創生関連補助金等や地方財政措置との役割分担を明確にし、平成 28 年度予算に向けて、概算要求段階から関係府省が連携・協働することが重要である。」とされた。

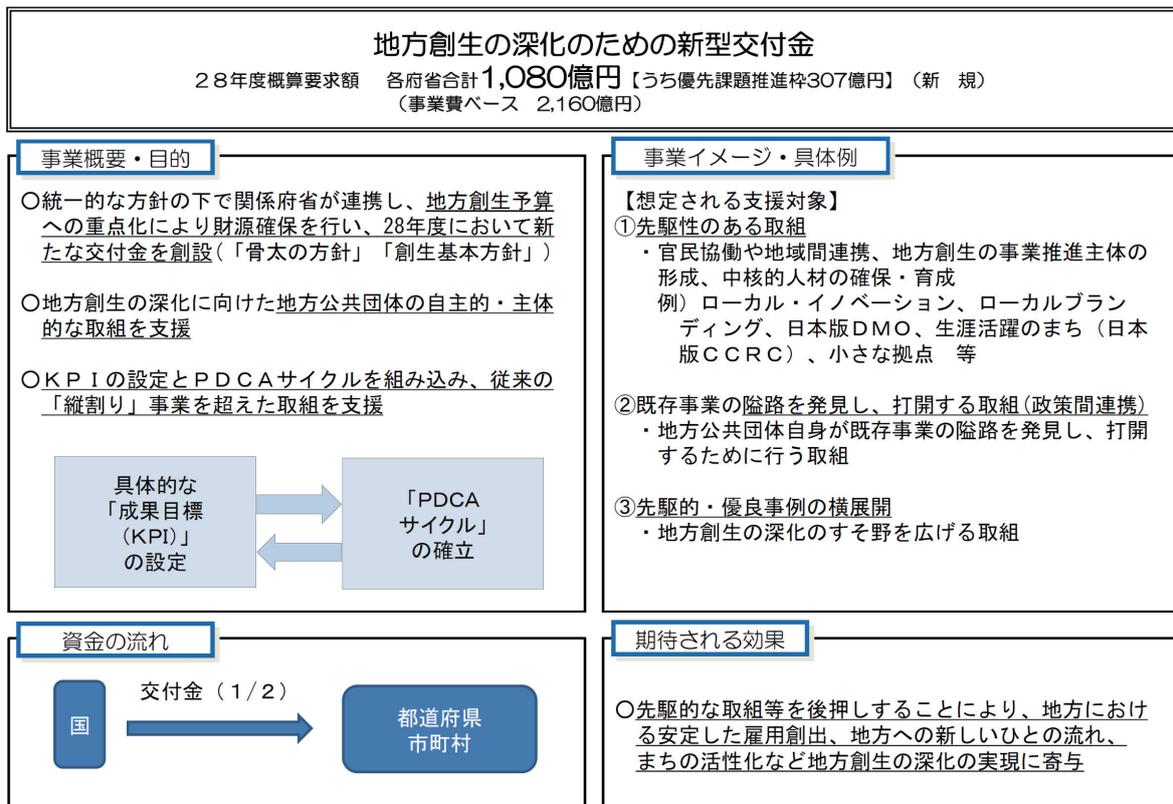
地方六団体としては、事項要求ではなく金額を明記して要求及び要望する方針が示され

<sup>20</sup> したがって、補助率は 2 分の 1 で、新型交付金と同額の地方負担を想定していることが明らかになった。このことは、後に、図表 1 の資料で明示された。

たことを評価しつつ<sup>21</sup>、今後の制度設計等に当たり、内容や規模について地方の意見等を十分に踏まえる形でさらなる検討を進めること、新型交付金に係る地方負担については、地方財政計画の「まち・ひと・しごと創生事業費」1兆円とは別に地方財政措置を講じるべきことを指摘した<sup>22</sup>。

統一的な方針を踏まえて行われた平成28年度概算要求においては、新型交付金は、関係府省の連携により1,080億円が要求及び要望され<sup>23</sup>、事業費ベースでは2,160億円とされた。

図表1 地方創生の深化のための新型交付金



（出所）内閣官房・内閣府「地方創生、地方分権改革の推進について」（平 27.10.14）（国と地方の協議の場（平成27年度第2回）石破大臣提出資料）

### 3. まち・ひと・しごと創生事業費

#### （1）まち・ひと・しごと創生事業費の創設

平成27年度概算要求に際して、総務省は「平成27年度の地方財政の課題」（平成26年8月29日）を公表し、この中で「地方の創生と人口減少の克服」を挙げた。地方創生と人

<sup>21</sup> 地方六団体「新型交付金の創設について」（平27.8.5）

<sup>22</sup> 地方六団体「自由民主党総務部会関係合同会議 主要要望項目」（平27.8.26）、地方六団体「地方創生、地方分権改革の推進に向けて」（平27.10.14）（国と地方の協議の場（平成27年度第2回）提出資料）

<sup>23</sup> このうち663億円は内閣府が要求及び要望を行っており、他省庁分と合わせて政府全体で1,080億円となっている。

口減少の克服のために必要な対応は地域ごとに異なることに鑑み、地方公共団体が自主性・主体性を最大限に発揮できるようにするための地方財政措置を検討する必要があるとの認識の下、そのための歳出を地方財政計画にどのように計上し、また、財源をいかに確保するかが地方財政上の重要な課題となった<sup>24</sup>。

地方から、新型交付金の創設と併せ、「地方創生・人口減少の克服のための地方政策を拡充・強化する歳出を地方財政計画に計上し、地方交付税を充実すること」が要望<sup>25</sup>される中、国の総合戦略においては「地域の実情に応じたきめ細やかな施策を可能にする観点から、地方創生の取組に要する経費について、地方財政計画の歳出に計上するとともに、地方交付税を含む地方の一般財源を確保する。」とされ、地方財政全体としての対応が明記された。さらに、「地方財政計画に計上した地方創生の取組に要する経費については、地方交付税の算定において、地方公共団体が地方創生や人口減少の克服に取り組むための財政需要を的確に反映するための指標を用いた算定を行う。」と記載され、各地方公共団体に対しては地方交付税により対応することとされた。

以上を踏まえて策定された平成 27 年度地方財政計画においては、国の総合戦略に記載された「地方創生の取組に要する経費」として、歳出の一般行政経費の中に「まち・ひと・しごと創生事業費」が創設され、1 兆円が計上された。その財源は、既存の歳出の振替 5,000 億円と新規の財源確保 5,000 億円により賄われている。具体的には、既存歳出の振替としては、趣旨が重複する「地域の元気創造事業費」3,500 億円の全額を吸収するとともに、歳出特別枠である「地域経済基盤強化・雇用等対策費」から 1,500 億円を減額することで、合わせて 5,000 億円が確保された。また、新規の財源確保としては、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 1,000 億円<sup>26</sup>、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 3,000 億円<sup>27</sup>、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 1,000 億円を合わせた 5,000 億円が捻出された。なお、地方法人課税の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こととしている<sup>28</sup>。

まち・ひと・しごと創生事業費 1 兆円に対応する地方交付税の算定については、既存の算定費目である「地域の元気創造事業費」<sup>29</sup>を増額して 4,000 億円程度を算定するとともに、新たに「人口減少等特別対策事業費」を創設して 6,000 億円程度を算定することとさ

<sup>24</sup> 梶元伸「平成 27 年度地方交付税の概算要求について」『地方財政』53 巻 10 号（平 26.10）46 頁

<sup>25</sup> 地方六団体「地方創生の推進に向けて」（平 26.10.21）（国と地方の協議の場（平成 26 年度第 2 回））ほか。

<sup>26</sup> 平成 28 年度には偏在是正効果が平年度化し、2,000 億円となる見込みとされる（内藤尚志「平成 27 年度の国の予算と地方財政対策」『地方財政』54 巻 3 号（平 27.3）116 頁）。

<sup>27</sup> 公庫債権金利変動準備金については、平成 27 年度地方財政対策において、平成 27 年度から平成 29 年度までの 3 年間で総額 6,000 億円を目途に交付税財源として活用することとされた。平成 28 年度地方交付税の概算要求においては、2,000 億円の活用が見込まれている。

<sup>28</sup> この点、平成 26 年度与党税制改正大綱（平 25.12.12）では、「消費税率 10%段階においては、法人住民税法人税割の地方交付税原資化をさらに進める。また、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を行う。」とされ、平成 27 年度与党税制改正大綱（平 26.12.30）では、「平成 26 年度与党税制改正大綱における消費税率 10%段階の地方法人課税の偏在是正については、平成 28 年度以後の税制改正において具体的な結論を得る。」とされている。

<sup>29</sup> 地方財政計画の歳出費目としての「地域の元気創造事業費」はまち・ひと・しごと創生事業費に吸収されたことにより消滅したが、地方交付税の算定費目としての「地域の元気創造事業費」は引き続き存続している。

れた<sup>30</sup>。地域の元気創造事業費の算定は、人口を基本とした上で、各地方公共団体の行革努力や地域経済活性化の成果が反映される<sup>31</sup>。人口減少等特別対策事業費の算定は、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」が反映される<sup>32</sup>。なお、平成 27 年度においては、人口減少等特別対策事業費 6,000 億円について、取組の必要度分が 5,000 億円、取組の成果分が 1,000 億円という配分になっている<sup>33</sup>。

まち・ひと・しごと創生事業費が創設されたことについて、地方六団体は、「新規財源を 0.5 兆円確保し、地方創生元年にふさわしい 1 兆円が計上されたことを歓迎する。」と評価しつつ、算定に当たって「地方創生に取り組む地方の個性・自主性を尊重していただくようお願いしたい。」とした<sup>34</sup>。

高市総務大臣は、まち・ひと・しごと創生事業費の規模及び期間について、少なくとも国の総合戦略及び地方版総合戦略の期間である 5 年間は継続する必要がある、継続的に 1 兆円程度の額を確保することが必要であるなどの認識を国会で示した<sup>35</sup>。また、地方版総合戦略に基づく取組の成果が徐々に現れてくることが想定されることから、これを反映するべく、人口減少等特別対策事業費の算定に当たっては、取組の必要度から成果へと配分額を段階的にシフトすることを検討する旨を明らかにした<sup>36</sup>。

## （2）平成 28 年度地方財政計画の策定に向けた議論

上述のとおり、地方財政計画におけるまち・ひと・しごと創生事業費に対応した地方交付税の算定においては、地域経済活性化やまち・ひと・しごと創生の取組の成果が反映されている。この点、平成 27 年第 8 回経済財政諮問会議（平成 27 年 6 月 1 日）において、高市総務大臣は、今後の対応として、『「まち・ひと・しごと創生事業費」の地方交付税の算定において地域の活性化等の取組の成果を一層反映』するとし、人口減少等特別対策事業費の算定に当たり取組の必要度から成果へと配分額をシフトして、地域の頑張りや努力の成果を一層反映していくことを改めて表明した<sup>37</sup>。

これを踏まえて策定された骨太方針 2015 においては、「頑張る地方を支援できるよう、地域の活性化、歳出改革・効率化及び歳入改革などの行財政改革、人口減少対策等の取組の成果を一層反映させる観点から計画期間中のできるだけ早期に地方交付税をはじめとした地方財政制度の改革を行う。」などとされた。また、創生基本方針 2015 においては、「(骨

---

<sup>30</sup> 人口減少等特別対策事業費の創設等を内容とする「地方交付税法等の一部を改正する法律」が平成 27 年 3 月 31 日に成立している。

<sup>31</sup> 単位費用×測定単位（人口）×段階補正×（経常態様補正Ⅰ《行革努力分》+経常態様補正Ⅱ《地域経済活性化分》）として求められる。

<sup>32</sup> 単位費用×測定単位（人口）×段階補正×（経常態様補正Ⅰ《取組の必要度分》+経常態様補正Ⅱ《取組の成果分》）として求められる。

<sup>33</sup> 各地方公共団体に対する平成 27 年度の普通交付税については、平成 27 年 7 月 24 日に決定され、同日、閣議報告された。

<sup>34</sup> 地方六団体「平成 27 年度地方財政対策についての共同声明」（平 27. 1. 14）

<sup>35</sup> 第 189 回国会参議院総務委員会会議録第 4 号 12 頁（平 27. 3. 26）

<sup>36</sup> 第 189 回国会参議院本会議録第 9 号 18 頁（平 27. 3. 25）

<sup>37</sup> まち・ひと・しごと創生事業費を国の総合戦略及び地方版総合戦略の期間である 5 年間は継続し、1 兆円程度の額を維持できるよう努めることについても、改めて表明している。

太方針 2015 に記載された)『地方財政については、国庫支出金等を見直すとともに、地方創生予算への重点化を行うことにより新型交付金を創設・活用し、地方創生の深化を図る。地方交付税制度において頑張る地方自治体を支援する算定を強化・推進する。』という基本方針を踏まえ、地方創生に取り組むものとする。」とされた。

地方六団体は、地方がその実情に応じた息の長い取組を継続的かつ主体的に進めていくため、まち・ひと・しごと創生事業費を拡充すること、まち・ひと・しごと創生事業費に係る地方交付税の算定に当たって、「成果指標に徐々にシフトしていくことについて、努力している条件不利地域や財政力の弱い団体が、地方創生の目的を達成できるよう長期にわたる取組が必要であることを考慮すること」を要望している<sup>38</sup>。

図表 2 地域の元気創造事業費及び人口減少等特別対策事業費の指標

地域の元気創造事業費の指標(平成27年度)	
(i) 行革努力分(3,000億円)	(ii) 地域経済活性化分(900億円)
<ul style="list-style-type: none"> <li>・職員数削減率</li> <li>・ラスパイレス指数</li> <li>・人件費削減率</li> <li>・経常的経費削減率</li> <li>・地方債残高削減率</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・第一次産業(農業)産出額</li> <li>・製造品出荷額</li> <li>・小売業年間商品販売額</li> <li>・延べ宿泊者数</li> <li>・一人当たり県民所得(地方税収)</li> <li>・若年者就業率</li> <li>・女性就業率(※)</li> <li>・従業者数</li> <li>・事業所数</li> <li>・転入者人口比率</li> </ul>
(注)地域経済活性化分については、上記のほか、特別交付税で100億円程度を配分	
人口減少等特別対策事業費の指標(平成27年度)	
(i) 取組の必要度(5,000億円)	(ii) 取組の成果(1,000億円)
(以下の指標について、現状の数値が悪い団体の需要額を割増し)	(以下の指標について、全国の伸率との差に応じて需要額を割増し)
<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口増減率</li> <li>・転入者人口比率</li> <li>・転出者人口比率</li> <li>・年少者人口比率</li> <li>・自然増減率</li> <li>・若年者就業率</li> <li>・女性就業率</li> <li>・有効求人倍率</li> <li>・一人当たり各産業の売上高(※)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口増減率</li> <li>・転入者人口比率</li> <li>・転出者人口比率</li> <li>・年少者人口比率</li> <li>・自然増減率</li> <li>・若年者就業率</li> <li>・女性就業率</li> </ul>
(※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)	

(出所) 平成 27 年第 8 回経済財政諮問会議(平成 27 年 6 月 1 日) 高市議員提出資料より作成

<sup>38</sup> 地方六団体「平成 28 年度予算概算要求等について」(平 27. 10. 14) (国と地方の協議の場(平成 27 年度第 2 回) 提出資料)

## 4. 考察

以上、新型交付金とまち・ひと・しごと創生事業費の経緯と内容を概観したが、これを踏まえ、若干の考察を行いたい。

### (1) 新型交付金

新型交付金の制度設計は今後本格的に行われるものであり、現時点では統一的な方針などから推し測るほかないが、時事通信社が都道府県知事に行った新型交付金の評価に係るアンケート<sup>39</sup>では、「全く評価できない」が2人、「あまり評価できない」が23人となっている一方、「評価できる」は0人、「ある程度評価できる」は12人という結果であった。消極的な評価としては、新型交付金の規模に対する不満を指摘するものが多く、既存補助金の振替により財源確保をしていること、新型交付金と同額の地方負担が求められること等も理由に挙げられている。なお、積極的な評価においても新型交付金の規模拡大を期待するものがある。また、地方の工夫が生きる自由度の高い仕組みとすること、新型交付金に係る地方財政措置は、まち・ひと・しごと創生事業費とは別に講じるべきことなどが求められている。今後行われる制度設計に当たっては、同アンケートでの指摘事項や地方六団体からの要望事項をどう踏まえるのかも課題である。

新型交付金の規模は、平成28年度概算要求で1,080億円、事業費ベースで2,160億円が要求及び要望されている。地方創生先行型の交付金1,700億円を大幅に上回る規模を要望してきた地方からすると、見劣りするよう感じられるのも事実であろう<sup>40</sup>。他方、新型交付金は、他の地方創生関連補助金等の交付対象事業とはならない事業を国が財政支援するものであり、財政支援の必要があると判断される事業が全国でどの程度となるのかは、地方版総合戦略が出そろってみなければ分からない。このように、国として推進するため財政支援すべき事業がどのように地方から発案されるか、その数と内容が先にあるのが制度趣旨であるとの理解に立つならば、概算要求の規模の適否は、現状では直ちには判断できず、地方創生の具体的事業が本格化する中で論じられる方が、より実際的な議論を展開することが可能となるように思われる。なお、統一的な方針の枠組みに従いつつ、地方創生関連補助金等の振替によらないで新型交付金のための財源を増額確保するには、地方創生関連予算以外の裁量的経費を更に縮減して財源を捻出しなければならないという、大きな課題に直面することになると思われる。

新型交付金の補助率は2分の1と想定されていることから、各地方公共団体は、新型交付金を活用する事業の実施に当たって、新型交付金と同額の一般財源を用意しなければならない<sup>41</sup>。一般に、脆弱な財政力の地方公共団体においては、補助事業の実施に当たって地方負担を賄うための一般財源の確保がネックとなり、小規模な事業しか実施できなかった

<sup>39</sup> 平成27年9月2日付け「官庁速報」。アンケートは8月上旬から下旬にかけて実施し、全知事が回答。

<sup>40</sup> 全国知事会「平成28年度税財政等に関する提案」(平27.10)では、「補正予算での対応を含めて」更なる検討を進めることが要望されている。

<sup>41</sup> 統一的な方針においては、「公共事業関係費及び施設整備費のうち、地方創生に密接に関連するものについても対象とする」とされており、こういったハード事業であれば通常は地方債を起すことが可能と考えられ、その場合には地方負担分の全額を一般財源で賄う必要はない。

たり、事業の実施を断念したりすることがある。このような構図が、新型交付金を活用した事業においても当てはまる懸念はないだろうか。財政力の格差が地方創生の取組の格差とならないよう、何らかの手当が必要ではないか。

地方は、新型交付金の自由度を確保するよう求めている。新型交付金は、地方交付税のような使途の自由な財源ではなく、国が定める制度の枠組みの中で使途が限定される。新型交付金の交付対象となる事業は、先駆性のある取組<sup>42</sup>や、地方自らが既存事業の隘路を発見し打開する取組などが想定されているが、具体的にどの事業が該当するのかを最終的に判断するのは国である<sup>43</sup>。その意味で、新型交付金は、制度上、政策誘導の要素を具備するのであって、地方の自由度の確保は一定の限界があると言わざるを得ない。これを前提とした上で、国が国として推進したい事業のみを一方向的に地方に押し付けることなく、地方の意向も十分に踏まえて柔軟に対応することが望ましく、また、新型交付金の交付に当たっては、地方の自主性・主体性を阻害したり、差別的取扱いが行われたりすることのないよう、制度面・運用面で十分に配慮した制度設計とすべきである。この点、国と地方の協議の場を活用して協議することも一案である。地方においては、新型交付金があくまでも特定財源であり、政策誘導となり得ることを認識し、新型交付金の対象となる事業が本当にその団体にとって必要な事業であるのか、要綱の枠組みに沿うことがその団体における地方創生に資する結果となるのかを十分に検討する必要があるだろう。

## (2) まち・ひと・しごと創生事業費

まち・ひと・しごと創生事業費については、平成28年度地方交付税の概算要求に当たっては平成27年度と同額の1兆円が見込まれている<sup>44</sup>。地方からはその拡充が求められているほか、新型交付金に係る地方負担との関係や、地方交付税上の対応について要望が出されている。

まち・ひと・しごと創生事業費に対応する財源は一般財源ではあるものの、仮に新型交付金に係る地方負担をまち・ひと・しごと創生事業費の中で賄うことになれば、その部分は、新型交付金の地方負担に充てるという使途が事実上限定された財源になることになる。その意味で、地方にとって裁量性の高い財源は、1兆円から1,080億円目減りすることになる<sup>45</sup>。地方は、新型交付金に係る地方負担については、まち・ひと・しごと創生事業費

<sup>42</sup> まち・ひと・しごと創生会議（まち・ひと・しごと創生本部の下に設置）の第7回会議（平27.10.30）にまち・ひと・しごと創生本部事務局が提出した資料によれば、先駆的な事業例として、ローカルイノベーション、ローカルブランディング/DMOを核とした観光振興、サービス生産性の向上等、地方創生推進人材の育成・確保、生涯活躍のまち（日本版CCRC）/移住促進、地域ぐるみの働き方改革、「小さな拠点」等によるコミュニティビジネスの活性化、コンパクト化と公共交通ネットワークの形成等が挙げられている。

<sup>43</sup> 上述のとおり、統一的な方針においては、「新型交付金の交付対象とする個別事業の選定・検証や先駆的・優良事例の提案等については、関係各省庁の参画を得ながら内閣府において対応する。」とされており、各省庁の主張が取り入れられ得る点が既に明確化されている。

<sup>44</sup> 総務省「平成28年度の地方財政の課題」（平27.8.28）の「平成28年度地方財政収支の仮試算【概算要求時】」による。

<sup>45</sup> なお、国・地方ともに社会保障関係費が増嵩している中、各年度の地方財政計画において、一般行政補助が増加する一方、一般行政単独はほぼ横ばいで据え置かれていることから、社会保障関係費以外の一般行政単独については、事実上、地域の元気創造事業費や歳出特別枠で確保されている側面があることには留意する必要がある。

とは別に地方財政措置を講じるべきであると主張しており、当該地方負担に対する地方財政措置の行方についても注視する必要がある。

まち・ひと・しごと創生事業費に対応した地方交付税の算定のうち人口減少等特別対策事業費については、国の総合戦略及び地方版総合戦略に基づく取組の初年度である平成 27 年度においては、取組の必要度と成果の割合は 5 対 1 と、必要度の配分が多くなっている。この割合を段階的にシフトさせるという方針に従うと、取組の結果が統計上の数値として判明する数年後からは、徐々に必要度分が減少して成果分が増えていくことになると考えられる。もっとも、人口減少等特別対策事業費の各指標は人口減少対策の取組を表すものであるが、いずれも短期的に状況が改善されるものではない。財政力がある又は特段の措置を講じなくても人口増加する条件にある等により取組の成果を上げる団体がある一方、条件不利地域や財政力が弱いなどの理由で、努力はしているものの取組の必要度が引き続き高いままの団体があるという状況が今後生じた場合において、上記の方針に従うと、取組の必要度が高い団体に対する交付税算定額も減少し、取組の成果を上げた団体との財政力格差が拡大するという懸念はないか。もちろん、取組の成果を上げた団体においては、それに伴い相応の財政需要が高まると考えられるので、成果分全体の配分額が増え、各団体に対しても割増し算定されるということ自体は、地方交付税の基本的な考え方に沿うものではある。その上で、地方版総合戦略の内容や進捗状況なども十分に踏まえ、財政力格差拡大への懸念が払拭されるよう丁寧に対応する必要があるのではないか。

平成 28 年度からは、地方創生の具体的な事業が本格的に推進される。各地方公共団体が抱える課題は千差万別であり、また、構造的なものも多い。国・地方を通じて厳しい財政状況にある中、新型交付金やまち・ひと・しごと創生事業費による財政措置においては、生じる懸念や問題点を丁寧に克服し、各地方公共団体における地方創生の取組を息長く支援できるよう、期待したい。

(かまた もとふみ)