

# 歳出特別枠・別枠加算の見直しと地方法人税の交付税原資化

## — 平成 26 年度地方財政対策 —

総務委員会調査室 安藤 範行

### はじめに

我が国経済は、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の「三本の矢」の効果もあり、実質GDPが4四半期連続でプラス成長となるなど、着実に上向きつつある。しかしながら、景気回復の実感は、地域経済にまだまだ十分浸透していない状況にあり、地域経済の活性化を実現し、日本経済全体の再生につなげることが期待されている。地方公共団体には、住民サービスを安定的に提供し、地域経済活性化に取り組むなどの役割を果たしていくことが求められるが、地方財政は平成26年度においても、引き続き巨額の財源不足が生じることが見込まれており、必要な歳出総額及び一般財源総額を安定的に確保することが重要な課題となっている。

こうした中、政府は「経済財政運営と改革の基本方針」（平成25年6月14日閣議決定。以下「基本方針」という。）や「当面の財政健全化に向けた取組等について—中期財政計画—」（同年8月8日閣議了解。以下「中期財政計画」という。）において、経済再生と財政健全化の両立を目指し、国・地方を合わせた基礎的財政収支の改善に向けた財政健全化目標を掲げた。そして、地方一般財源総額については、平成25年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保するとして一方、地方財政について、経済再生に合わせ、歳出特別枠等のリーマンショック後の危機対応モードから平時モードへの切替えを進めていく必要があり、歳入面・歳出面における改革を進めるとしたことから、リーマンショック後の景気対策として、地方の税収不足を補うため導入された「別枠加算」や地方財政計画に設けられた「歳出特別枠」の扱いが焦点となり、平成26年度地方財政対策における対応が注目された。

また、平成20年度税制改正で、地方公共団体間の財政力格差を是正する観点から、消費税を含む税制抜本改革までの暫定措置として地方法人特別税・譲与税が創設され、その後の社会保障・税一体改革により地方消費税の充実が図られることになった。これを踏まえ、地方法人特別税・譲与税の廃止を求める声上がる一方、地方消費税率引上げに伴い、地方団体間の財政力格差が拡大することから、税源偏在是正に向けた地方法人課税の在り方に関する検討が進められ、地方法人税の交付税原資化が図られることになった。

本稿ではまず、地方財政計画による財源保障の仕組みを踏まえた後、平成26年度地方財政対策で焦点となった「歳出特別枠と別枠加算」及び「地方法人税の交付税原資化」をめぐる経緯を概観し、平成26年度地方財政対策の概要を紹介する。

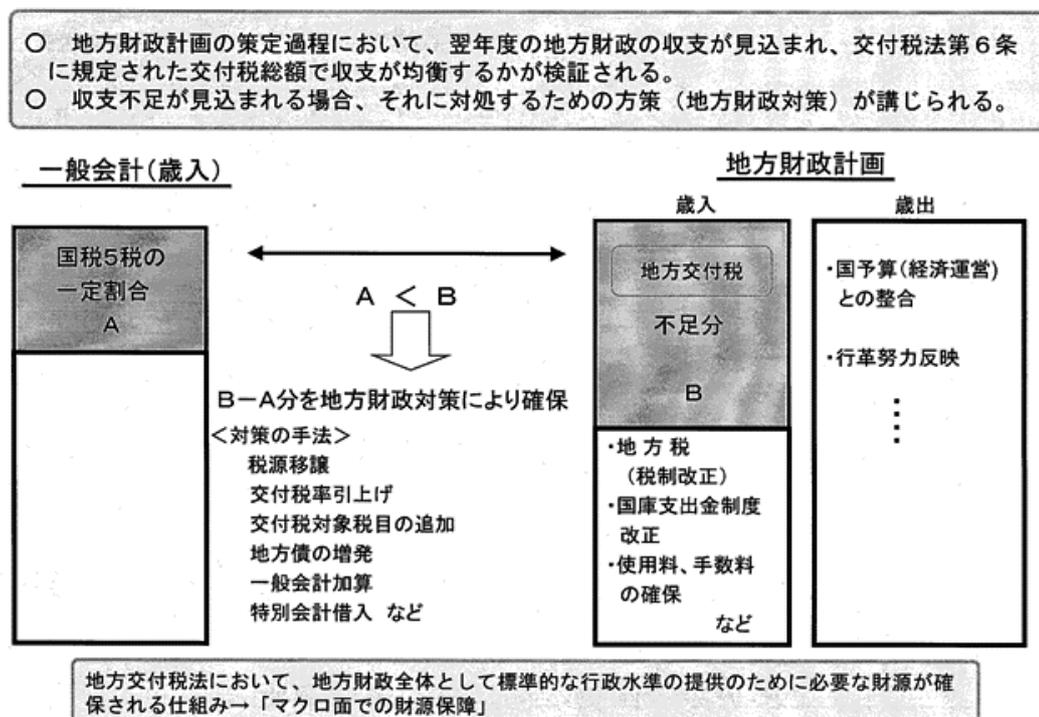
# 1. 近年の地方財政対策

## (1) 地方財政対策とは

国や地方公共団体は、国民の福祉の増進を図るために行政を行っている。地方公共団体が提供する行政サービスは、全国的に一定の規模・水準が求められるが、行政事務の多くは、法令の規定によってその実施が義務付けられている。そこで国として、全ての地方公共団体が、法令によって義務付けられた事務事業を円滑に実施できるよう財源を保障するため、毎年度、翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類（いわゆる「地方財政計画」）が策定される<sup>1</sup>。

国の予算編成では、各府省は翌年度の予算要求を財務省に提出するとともに、地方団体の負担を伴うものについては総務省に調書を提出する。これを受け、国の予算編成作業に並行して地方財政計画の策定作業に入り、その過程において翌年度の地方財政全体の収支見通しが行われ、地方交付税法第6条に規定された地方交付税総額(国税5税の一定割合)で収支が均衡するかが検証される。その結果、収支に過不足が発生する場合、それが均衡するよう行う財源対策が「地方財政対策」であり、財源不足分を地方債の増発、一般会計加算等により確保する。地方財政対策の決定とこれを踏まえた地方財政計画の策定を通じ、地方財政全体として標準的な行政水準を提供するために必要な財源が保障される仕組みになっている。

図表1 国の予算と地方財政計画について



(出所) 総務省資料

<sup>1</sup> 地方交付税法第7条の規定により、内閣は毎年度作成して国会に提出するとともに、一般に公表しなければならない。

## （２）地方財源不足に関する地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項の対応

近年、地方財政は、景気の低迷に加え、社会保障関係費の自然増及び減税や景気対策など国の施策に地方が協力してきたことによる公債費の増嵩等を主な原因として、毎年度巨額の地方財源不足が発生しており、平成 8 年度以降は毎年度連続して、地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項に規定する財源不足が生じている。同規定は、地方交付税の原資となる国税 5 税の税収の法定率分（所得税及び酒税の 32%、法人税の 34%、消費税の 22.3%<sup>2</sup>、たばこ税の 25%）が、必要な地方交付税総額と比べ著しく不足する場合には、地方行財政の制度改正又は法定率の引上げにより、必要な総額を確保するとしている。

政府の国会答弁<sup>3</sup>によれば、①地方財政対策を講じる前のマクロの財源不足があり、②その額が地方交付税の法定率分の約 1 割以上となり、③その状況が 2 年連続して生じ、3 年度目以降も続くと見込まれる場合に、「地方行財政の制度改正」又は「法定率の引上げ」を行うとしている。しかしながら、国も厳しい財政状況にある中で、法定率の引上げは行えない等の理由から、同規定に該当する場合、近年は法定率の引上げ<sup>4</sup>ではなく、「地方行財政の制度改正」に当たる措置が講じられてきている。そして平成 13 年度以降は、「国と地方の折半ルール」（以下「折半ルール」という。）に基づく財源対策が行われている。これは、総務・財務両大臣の折衝における取決めに基づく地方財源不足の補填ルールであり、基本的な形は、地方財源不足額のうち、財源対策債<sup>5</sup>の増発や、国の一般会計加算（既往法定分<sup>6</sup>）等を除いた残余の財源不足額（折半対象財源不足額）を国と地方が折半して補填するというものである。これを踏まえ、国は折半対象財源不足額の半分を一般会計から加算（臨時財政対策特例加算）して地方交付税を増額し、残り半分は地方が特例地方債（臨時財政対策債<sup>7</sup>）を発行することにより補填する。平成 13 年度に折半ルールが制度化された当初は 3 年間の措置とされていたが、平成 16 年度及び平成 19 年度の見直しにおいても、それぞれ 3 年間の措置として継続され、民主党への政権交代後の平成 22 年度は単年度の措置として、平成 23 年度は平成 25 年度までの 3 年間の措置として継続された。平成 26 年度は折半ルールを見直す年度であり、対応が注目されたものの、結果的には、平成 26 年度から平成 28 年度までの 3 年間の措置として折半ルールが継続されることになった。

<sup>2</sup> 平成 26 年 4 月から消費税率（国・地方）が 8%に引き上げられることに併せ、消費税に係る地方交付税率は、29.5%（消費税率換算 1.18%）から 22.3%（消費税率換算 1.40%）に変更。

<sup>3</sup> 第 19 回国会参議院地方行政委員会会議録第 32 号 18 頁（昭 29.5.4）ほか

<sup>4</sup> 法定率は、地方財源不足に対処するため制度発足時から順次引き上げられ、昭和 41 年度に法定 3 税（所得税、酒税、法人税）の 32%となつてからは据え置かれた。平成 11 年度、12 年度、19 年度に法人税の法定率が変更されたが、これらは地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項によるものでなく、国税の減税等への対応として交付税財源を確保するために行われた。なお、平成元年度に消費税とたばこ税が対象税目に加わったのは、それぞれ税制の抜本改革等、国庫補助負担率の見直し等が契機。消費税の法定率については脚注 2 参照。

<sup>5</sup> 地方財源不足額を補填するために増発される建設地方債（地方財政法第 5 条の地方債）。

<sup>6</sup> 過去の地方財政対策に基づき地方交付税法の定めるところにより国の一般会計から加算するとされている額。

<sup>7</sup> 地方一般財源の不足に対処するため、投資的経費以外の経費にも充てられる地方財政法第 5 条の特例として発行される地方債である。地方公共団体の実際の借入れの有無にかかわらず、その元利償還金相当額を後年度の基準財政需要額に算入することとされている。

図表2 地方財源不足に関する地方交付税法第6条の3第2項の対応

| 年度    | 対応の内容  |
|-------|--|
| 昭和52  | 単年度の措置として、財源不足額を交付税特別会計借入金で補填し、その償還時に元金の1/2相当額を臨時地方特例交付金として国が負担することを法定。  |
| 53    | 当分の間の措置として、財源不足額を交付税特別会計で補填した場合、その償還時に元金の1/2相当額を臨時地方特例交付金として国が負担することを法定。   |
| 59    | 昭和53年度創設の制度を廃止し、地方交付税法附則第3条（交付税の総額についての特例措置）を創設。   |
| 平成8～9 | 単年度の措置として、財源不足額のうち地方交付税対応分について、国と地方が折半して負担することとし、臨時特例加算及び国負担分の借入金の償還財源の繰入れを法定。   |
| 10～12 | 3年間の措置として、財源不足額を交付税特別会計借入金で補填し、借入金の償還は国と地方が折半して負担する等の措置。   |
| 13～15 | 3年間の措置として、財源不足額のうち1/2は国が一般会計から加算し（臨時財政対策加算）、残りは地方が臨時財政対策債（元利償還金相当額を基準財政需要額に算入）を発行することにより補填するとともに、予定されている交付税特別会計借入金の償還を繰り延べる。<br>（ただし、平成13、14年度は特別会計借入金方式をそれぞれ1/2、1/4併用。） |
| 16～18 | 3年間の措置として、財源不足額のうち1/2は国が臨時財政対策加算、残りを地方が臨時財政対策債を発行することにより補填するとともに、同期間中に予定されている交付税特別会計借入金の償還を平成22年度以降に繰り延べる。   |
| 19～21 | 3年間の措置として、財源不足額のうち1/2は国が臨時財政対策加算、残りを地方が臨時財政対策債を発行することにより補填する。<br>平成18年度補正時から交付税特別会計借入金の償還が開始されたが、その後、平成19～21年度に予定されていた償還は、それぞれ平成25年度以降に繰り延べられた。                          |
| 22    | 単年度の措置として、財源不足額のうち1/2は国が臨時財政対策加算、残りは地方が臨時財政対策債を発行することにより補填する。<br>平成22年度に予定されていた交付税特別会計借入金の償還は平成28年度以降に繰り延べられた。   |
| 23～25 | 3年間の措置として、財源不足額のうち1/2は国が臨時財政対策加算、残りは地方が臨時財政対策債を発行することにより補填する。<br>なお、交付税特別会計借入金については、新たな償還計画を策定した上で償還を開始。   |
| 26～28 | 3年間の措置として、財源不足額のうち1/2は国が臨時財政対策加算、残りは地方が臨時財政対策債を発行することにより補填する。  |

（出所）総務省資料より調査室作成

## 2. 基本方針と中期財政計画

### （1）基本方針

平成25年6月14日に閣議決定された基本方針は、停滞の20年を踏まえれば、「再生の10年」に向け、「大胆な金融政策」、「機動的な財政政策」、「民間投資を喚起する成長戦略」の「三本の矢」が不可欠であること、「三本の矢」が一体的でなければならないことを明確にし、今後の経済財政運営及び基本戦略を提示した。そして、三本の矢が持続的に効果を発揮するためにも、財政健全化への取組が極めて重要であることを強調し、経済再生と財政健全化の両立に向けた取組の下、国・地方を合わせた基礎的財政収支について、①2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比を半減、②2020年度までに黒字化、③その後の債務残高の対GDP比の安定的な引下げを目指すとの財政健全化目標を掲げ、目標達成に向けた取組を着実に進めるため、基本方針等を踏まえて今後の取組内容を具体化した

「中期財政計画」を早期に策定するとした。

また、日本経済の再生と財政健全化の両立を実現するためには、地方財政を健全化し自立を促進すること、地方自治体が経済社会構造の変化に円滑に対応できるよう環境整備することが極めて重要との認識を示した上で、「地方税収は未だ十分な水準まで回復しておらず、緊急的に創設された歳出特別枠等も存置されているなど、地方財政は、リーマンショック後の経済危機の影響を引き続き受けている」としながらも、「必要な財源を確保しながら、経済再生に合わせ、こうした危機対応モードから危機以前の状況、すなわち平時モードへの切替えを進めていく必要がある」とし、経済再生に合わせて歳出特別枠等の見直しを行う必要性に言及した。そして、地方財政を健全化し自立を促進するため、「地方税収を増やすなど歳入を充実し、国の取組と歩調を合わせて歳出抑制を図るなど、歳入・歳出両面の改革に取り組むとともに、地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額を確保する。また、不交付団体数をリーマンショック以前の水準にすることを目指す」とした。

## (2) 中期財政計画

8月8日に閣議了解された中期財政計画は、基本方針の財政健全化目標を踏襲しつつ、平成27年度(2015年度)の目標達成に向け、当面は平成26年度及び平成27年度の基礎的財政収支の改善に注力するとしているが、そのためには、国・地方を合わせた基礎的財政収支を平成25年度から17兆円程度も改善する<sup>8</sup>必要があることを指摘した。

地方財政については、「国の歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要な地方の一般財源の総額については、平成26年度及び平成27年度において、平成25年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」こと、「経済再生に合わせ、歳出特別枠等のリーマンショック後の危機対応モードから平時モードへの切替えを進めていく必要があり、歳入面・歳出面における改革を進めるほか、頑張る地方に対する支援を進める」ことが示された。

## 3. 平成26年度地方財政対策における焦点

### (1) 歳出特別枠と別枠加算の見直し論議

#### ア 歳出特別枠と別枠加算

地方財政計画の「歳出特別枠」は、平成20年度に地域間の税源偏在是正策として、法人事業税の一部を国税化し、全額を譲与税として地方に配分し直す「地方法人特別税・譲与税」が創設された際、これによって生じる財源(不交付団体水準超経費<sup>9</sup>の圧縮分)を活用して、地方が自主的・主体的に取り組む地域活性化施策に必要な特別枠とし

<sup>8</sup> 中期財政計画の「基礎的財政収支の見通し」によれば、平成25年度(2013年度)の国・地方の基礎的財政収支は▲34.0兆円であり、目標達成のためには、平成27年度(2015年度)に▲17.1兆円程度へ改善する必要がある。

<sup>9</sup> 地方財政計画の歳出に計上される「地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費」である。地方財政計画の歳出は、標準的な行政水準を想定して積算されているが、歳入の地方税については、不交付団体を含む全地方公共団体の標準的な地方税収が計上されている。このため、単純に歳入・歳出を均衡させると、不交付団体の財源超過額に相当する地方税収分が、交付団体の財源不足額の補填財源に充当される形になってしまう。このような不合理を避けるため、調整的な項目として「水準超経費」が計上されている。

て「地方再生対策費」(4,000億円)が新たな歳出項目として計上されたのが始まりである。

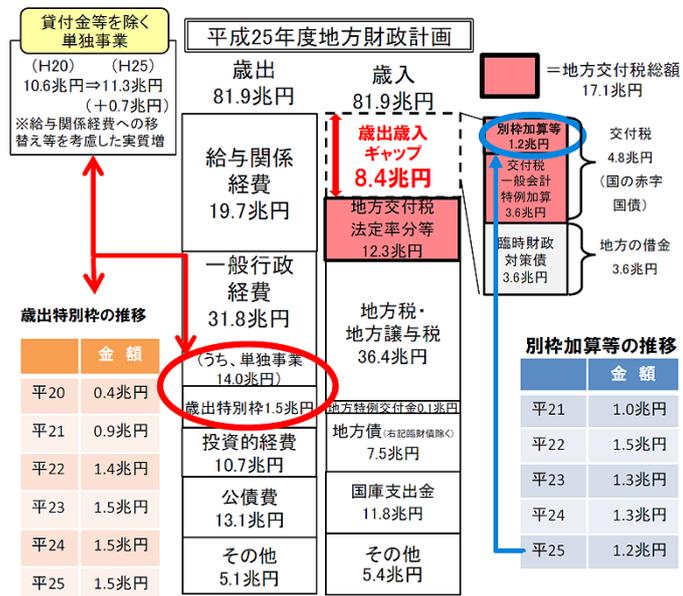
そして、平成20年秋のいわゆる「リーマンショック」に伴う景気後退等に伴い、地方税収入や地方交付税の原資となる国税収入が急激に落ち込む中、政府は「生活防衛のための緊急対策」に基づき、平成21年度地方財政計画の歳出に1兆円追加計上することとした。具体的な対応としては、既定の加算とは「別枠」で地方交付税を1兆円増額し、増額分の地方交付税は、「雇用創出」や「地域の元気回復」のための財源(①特別枠である「地域雇用創出推進費<sup>10</sup>」の創設(平成21年度・22年度)5,000億円、②地方財政計画の歳入歳出の見直しを通じた地方財源の充実5,000億円)とするものであった。この結果、平成21年度の地方財政計画では、「地域雇用創出推進費」(5,000億円)及び前年度同額計上された「地方再生対策費」を合わせ、「歳出特別枠」が9,000億円に増額され、一方では、既定の加算とは別枠で交付税を1兆円増額する「別枠加算」がなされた。その後も、「歳出特別枠」と「別枠加算」による対応は継続され、平成25年度地方財政計画では、歳出特別枠の「地域経済基盤強化・雇用等対策費」に1兆4,950億円が計上され、「別枠加算」として1兆2,050億円(財源不足の状況等を踏まえた加算(9,900億円)及び特別枠の上乗せ分に対応した加算(2,150億円<sup>11</sup>))が交付税に加算されている(図表3参照)。

図表3 リーマンショック後の地財計画

イ 歳出特別枠と別枠加算の見直しをめぐる論議

(ア) 経済財政諮問会議

平成25年11月29日に開催された経済財政諮問会議において、地方財政について議論が行われた。民間議員は、経済危機対応措置として導入された「歳出の特別枠」について、経済再生の進捗に合わせて早期に削減するとともに、交付税の「別枠加算」については、速やかに通常ルール(折半ルール)に戻すべきと主張



(出所)『平成26年度予算の編成等に関する建議』(平25.11)(財政制度等審議会)

<sup>10</sup> 雇用創出につながる地域の実情に応じた事業の実施に必要な経費。

<sup>11</sup> 平成23年度の地方財政対策では、歳出特別枠として地域活性化・雇用等対策費が創設されるのに対し、地方交付税において、①財源不足の状況等を踏まえた別枠加算、②歳出特別枠の上乗せ分見合いの別枠加算を行うとされた。うち②は、平成23～25年度まで各年度2,150億円とされた。

した。

これに関し、新藤総務大臣からは、国の取組と基調を合わせ、メリハリを効かせて歳出を抑制するとともに、地域経済活性化等の財源は重点的に確保し、アベノミクスの効果を着実に日本全国に波及させた成果を踏まえ、危機対応モードから平時モードへの切替えを経済再生に合わせ進めるべきとした。一方、麻生財務大臣は、平成 26 年度はアベノミクスによる景気回復等により、地方の財源不足が大幅に縮小する見込みであり、別枠加算を解消しても、地方の借金は減額できるとの認識を示し、平時モードへ切り替えるタイミングは今だと主張した。

すなわち、総務大臣と財務大臣の間では、平時になった場合に、危機対応モードから平時モードへ切り替えることは共通認識としてあるものの、いつの時点で平時とするかについて、認識の違いが浮き彫りとなった。

#### (イ) 財政制度等審議会

財務大臣の諮問機関である「財政制度等審議会」は 11 月 29 日、「平成 26 年度予算の編成等に関する建議」を取りまとめた。この中で、「歳出特別枠」と「別枠加算」に関し、リーマンショック後の危機的な経済状況の中で、地方単独事業や歳出特別枠により地方歳出を大きく増やす一方、歳出歳入ギャップを補填するため、通常の折半ルールを超えて国による別枠加算を行って地方交付税を増額してきたことが、最近の国の基礎的財政収支の大幅な悪化と借金累増の一因になっているとの認識を示し、今後は、地方歳出の抑制と別枠加算の速やかな解消を行い、赤字国債の縮減につなげていく必要があるとした。さらに、歳出特別枠については、雇用対策・地域活性化等の名目で 1.5 兆円が計上されているが、実需に基づく積算を伴わない臨時異例の対応として実施されたものであり、平時の対応に戻すべく、その解消を図る必要があるとし、別枠加算については、折半ルールを基本としてきた中では臨時異例の措置であるが、臨時異例の措置を講じる契機となった危機的な経済状況は脱しており、地方の歳入の水準で見ても、平成 26 年度には地方の基礎的財政収支が黒字化した平成 17 年の水準に回復する見込みであることから、別枠加算等を速やかに解消するよう求めた。

#### (ウ) 地方財政審議会及び地方六団体

総務省の「地方財政審議会」は、12 月 16 日に取りまとめた「今後目指すべき地方財政の姿と平成 26 年度の地方財政への対応についての意見」において、リーマンショック前の平成 20 年度と平成 25 年度の地方歳出について、水準超経費を除く地方財政計画ベースで比較すると、歳出特別枠を含めてもほぼ横ばいであるとし、「歳出特別枠で住民への基礎的なサービスがようやく支えられているのが実態である。歳出特別枠を一方向的に減額することは、地方歳出の大幅な減少をもたらす、住民へのサービスに大きな影響を与えることとなるので、適当ではない」との認識を示した。さらに、別枠加算については、「巨額の財源不足に対し法定率の引上げで対応できない中で講じられてきた措置であることに留意が必要である」とし、巨額の財源不足の継続が見込まれる中で、「仮に法定率を見直せないのであれば、少なくとも別枠加算は継続する必要がある」とした。

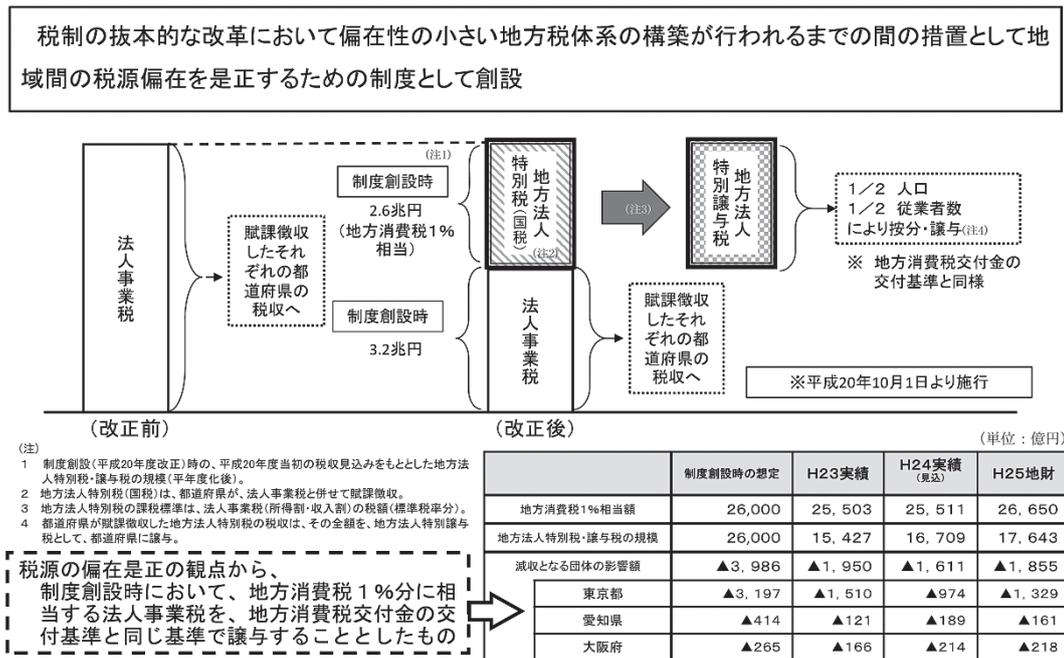
また、地方六団体は、12月12日に開催された「国と地方の協議の場」において、地方の中小企業を取り巻く経済環境が依然として厳しいことに加え、安定的な雇用も十分確保されておらず、地方税収もリーマンショック前の水準には回復していないため、地方財政計画の「歳出特別枠」とこれを受けた地方交付税の「別枠加算」は堅持し、これまで地域経済を支えてきた地方交付税総額を必ず確保するよう強く求めた。

## (2) 地方法人税の創設と交付税原資化

### ア 地方法人特別税・譲与税

平成20年度税制改正において、地方法人二税（法人事業税、法人住民税）の急速な回復に伴い地域間の税収格差が拡大したことから、地方税の偏在是正が重要な課題となった。そこで、税制の抜本的な改革において偏在性が小さく安定的な地方税体系の構築が行われるまでの暫定措置として、法人事業税の一部を国税化（地方法人特別税）し、その全額を地方法人特別譲与税として配分し直す「地方法人特別税・譲与税」が創設され、平成20年10月1日に施行された（図表4参照）。

図表4 地方法人特別税・譲与税について



（出所）『地方法人課税のあり方等に関する検討会報告書』（平25.11）

その後、社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指す社会保障・税一体改革の議論が進められ、「社会保障・税一体改革大綱」（平成24年2月17日閣議決定）では、地方法人特別税・譲与税について、「一体改革に併せて抜本的に見直す」と明記された。しかしながら、地方法人特別税・譲与税については最終的に結論を得るに至ら

ず、平成 24 年 8 月に成立した税制抜本改革法<sup>12</sup>の第 7 条において、消費税及び地方消費税の税率引上げ等の税制の抜本的改革に併せて検討すべき事項が列記されているうち、地方税制については、第 5 号で次のとおり規定された。

#### 第 7 条

5 地方税制については、次に定めるとおり検討すること。

イ 地方法人特別税及び地方法人特別譲与税について、税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置であることを踏まえ、税制の抜本的な改革に併せて抜本的に見直しを行う。

ロ 税制の抜本的な改革による地方消費税の充実と併せて、地方法人課税の在り方を見直すことにより税源の偏在性を是正する方策を講ずることとし、その際には、国と地方の税制全体を通じて幅広く検討する。

### イ 地方法人課税の在り方に関する検討

#### (ア) 地方財政審議会

税制抜本改革法第 7 条第 5 号の規定を踏まえ、消費税及び地方消費税の第一段階の税率引上げ時（平成 26 年 4 月）までに、地方法人特別税・譲与税制度及び地方法人課税の在り方等の見直しを行うための考え方をまとめるべく、平成 24 年 9 月地方財政審議会に「地方法人課税のあり方等に関する検討会<sup>13</sup>」が設置された。同検討会では、法人事業税（都道府県）より法人住民税（都道府県、市町村）の方が偏在性が高いことを踏まえ、法人住民税の一部を交付税原資化する方向で議論が進められ、平成 25 年 11 月 6 日に報告書が公表された。概要は以下のとおりである。

#### 〔地方法人課税のあり方等に関する基本的な認識について〕

- 地方自治の原則は「税」であること、受益と負担の関係等から、偏在性が小さく税収が安定した地方税体系の構築が原則。その上でなお存在する地方団体間の財源の不均衡の調整は、地方交付税制度で対応することが原則。
- 地方法人特別税・譲与税制度は、将来的な消費税 1 %相当額との税源交換等を念頭に置きつつ、税源偏在・財政力格差を早急に是正するために「偏在性の小さい地方税体系を構築するまでの間」の暫定措置として創設された異例の措置。
- 地方法人課税は、受益に応じた負担を法人の事業活動に求めるためにも引き続き重要な役割を担うべき。
- 地方法人所得課税は、税収の偏在性が大きく年度間の税収の変動が大きいこと等から、
  - ・法人住民税法人税割→ 都道府県分及び市町村分の交付税原資化
  - ・法人事業税所得割→ 外形標準課税の拡充（付加価値割の充実等）を目指すべき。

#### 〔地方法人課税のあり方等に関する見直しの方策について〕

- 地方消費税の引上げにより、不交付団体の財源超過額は拡大し、不交付団体と交付団体

<sup>12</sup> 「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」（平成 24 年法律第 68 号）

<sup>13</sup> 検討会の委員は、地方財政審議会委員に、関連する分野の学識経験者や地方公共団体関係者を「特別委員」として加え、構成された。

間の財政力格差が拡大することから、偏在是正のための措置が必要。

- 地方消費税の充実又は消費税に係る地方交付税法定率分の地方消費税化と、法人住民税法人税割の地方交付税原資化による税源交換を基本的な目標とすべき。
- 今回の税制抜本改革においては既に地方消費税の税率引上げが決定していることを踏まえ、税制抜本改革法第7条第5号ロの規定に基づき、法人住民税法人税割の一部の交付税原資化を図ることを検討すべき。
- 地方法人特別税・譲与税制度については、異例の暫定措置であることから、廃止の上、法人事業税に復元することを基本に検討すべき。法人住民税法人税割の交付税原資化の規模が一定の範囲内にとどまる場合には、暫定措置として、現在と同様の偏在是正制度を補完的に措置せざるを得ない場合もあるのではないかと。

図表5 法人課税の概要

| 法人税 (国)                      |                  | 所得                          |       | 税率                     | =       | 法人税額  |
|------------------------------|------------------|-----------------------------|-------|------------------------|---------|-------|
| 8.7兆円                        |                  |                             |       | 25.5%                  |         |       |
| ※ 税収はH25収入見込額                |                  |                             |       |                        |         |       |
| ※ 税収の34%は地方交付税の原資            |                  |                             |       |                        |         |       |
| 法人住民税 (県・市)                  | 2.5兆円            | 法人税割                        | 市     | 法人税額                   | × 12.3% | 1.4兆円 |
|                              |                  |                             | 県     | 法人税額                   | × 5%    | 0.5兆円 |
|                              |                  | 均等割                         |       |                        |         | 0.5兆円 |
| 法人事業税 (県)                    | 4.1兆円<br>(1.8兆円) | 【資本金1億円超の普通法人】 2.4兆円        |       |                        |         |       |
|                              |                  | 所得割                         | 所得    | × 7.2%                 | 1.7兆円   |       |
|                              |                  | 外形標準課税                      | 付加価値割 | 付加価値額<br>(収益配分額+半年度利益) | × 0.48% | 0.5兆円 |
|                              |                  |                             | 資本割   | 資本金等の額                 | × 0.2%  | 0.2兆円 |
|                              |                  | 【資本金1億円以下の普通法人・公益法人等】 1.4兆円 |       |                        |         |       |
| 所得割                          | 所得               | × 9.6%                      | 1.4兆円 |                        |         |       |
| 【電気供給業・ガス供給業・保険業を営む法人】 0.4兆円 |                  |                             |       |                        |         |       |
| 収入金額課税                       | 収入金額             | × 1.3%                      | 0.4兆円 |                        |         |       |

(出所) 総務省資料

同検討会の報告書を受け、地方財政審議会が同月22日に取りまとめた「平成26年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見」では、地方法人課税の在り方について以下のような考え方が示された。

○消費税率引上げにより財政力格差が拡大することから、偏在是正のための措置が必要。

○法人住民税法人税割の一部の交付税原資化を検討すべき。

○地方法人特別税・譲与税制度は、異例の暫定措置であることから、法人事業税に復元することを基本に検討すべき。法人税割の交付税原資化の規模が一定の範囲内の場合は、補完的に措置せざるを得ない場合がある。

#### (イ) 地方法人税収の多い地方団体からの反発

こうした地方法人課税見直しの方向性に対し、地方法人税の収入が多い東京都を始めとする都府県は強く反発した。11月15日に東京都、神奈川県、愛知県、大阪府が総務省に対して行った「地方法人課税の見直しに関する緊急共同要請」では、消費税を含む税体系の抜本的改革までの暫定措置として創設した地方法人特別税・譲与税は、当然に撤廃して地方税として復元すべきとし、また、法人事業税に加えて法人住民税をも一部国税化しようとする現在の議論は、①受益と負担という税負担の原則に反し、地方分権改革の流れに逆行する、②地方の企業誘致、地域経済活性化へのインセンティブを損ない、地方の自主的な努力を阻害するとし、到底受け入れられないと主張した。

また、指定都市市長会も同月21日の緊急要請<sup>14</sup>において、法人住民税の一部の交付税原資化が検討されていることに関し、法人住民税は応益負担であり、市町村の基幹税目として重要な役割を果たしているとした上で、受益と負担の関係に反し、真の分権型社会の実現の趣旨にも反するものであり、到底容認できるものではないと主張した。

### 4. 予算編成の基本方針と税制改正大綱

#### (1) 平成26年度予算編成の基本方針

政府は平成25年12月12日、「平成26年度予算編成の基本方針」を閣議決定し、中期財政計画に基づきながら、平成26年度は国の一般会計の基礎的財政収支について、4兆円を上回る改善を図る方針を示した。

地方財政の関係では、歳出特別枠及び別枠加算の扱いについて、「経済再生に合わせ、リーマンショック後の危機対応モードから平時モードへの切替えを進めていく必要がある。このため、歳出特別枠や地方交付税の別枠加算を見直すなど歳入面・歳出面における改革を進めていく」とした。

また、地方法人課税については、「地方法人課税の在り方を見直し、地方公共団体の財政運営に配慮しつつ、地域間の税源偏在の是正の方策を講じる」としている。

そのほか、①地方一般財源総額は実質的に前年度同水準を確保、②頑張る地方を息長く支援する地域経済の活性化に資する交付税算定を導入、③定住自立圏構想を強力に推進し、自治体間の柔軟な連携を可能とする仕組みを導入、④老朽施設の解体撤去のための財政措置を含めた支援を検討といった内容が盛り込まれた。

#### (2) 平成26年度与党税制改正大綱

自由民主党及び公明党は平成25年12月12日、平成26年度与党税制改正大綱を決定した。地方法人課税の偏在是正に関し、消費税率(国・地方)8%段階(平成26年4月)では、地域間の税源偏在性を是正し、財政力格差の縮小を図るため、法人住民税法人税割の

<sup>14</sup> 「平成26年度税制改正に関する指定都市市長会緊急要請」(平25.11)。自由民主党・公明党税制調査会役員等に対して要請。

一部を「地方法人税（仮称）<sup>15</sup>」として国税化し、その税収全額を交付税及び譲与税配付金特別会計（以下「交付税特会」という。）に直接繰り入れ、地方交付税原資化するとした。そして、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とした。また、地方法人特別税・譲与税の規模を3分の1縮小し、法人事業税に還元するとした。

さらに、消費税率（国・地方）10%段階（平成27年10月予定）では、法人住民税法人税割の地方交付税原資化を更に進め、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した。

この地方法人課税の偏在是正を受け、全国知事会は一定の評価を示す一方、地方税の偏在是正により生じる財源は、地方の自主的・主体的施策に活用すべきだとし、必要な歳出を地方財政計画に計上するよう求めた。そして、法人住民税の一部交付税原資化と同時に別枠加算を廃止することは、地方税を活用した国の赤字解消にほかならないとし、歳出特別枠と別枠加算の堅持と地方交付税総額の確保を求めた<sup>16</sup>。また、全国市長会も、法人住民税の一部交付税原資化が国の歳出削減目的でないことを明確化するとともに、別枠加算の維持等による必要な地方交付税総額の確保を求めた<sup>17</sup>。

## 5. 平成26年度地方財政対策の概要

以上の経緯を踏まえ、平成26年度地方財政対策において、歳出特別枠・別枠加算及び地方法人税の交付税原資化については次のとおり決まった。

歳出特別枠については、地域の元気創造事業への振替分（3,000億円）を含めて実質的に前年度の水準が維持され、「地域経済基盤強化・雇用等対策費」として1兆1,950億円（平成25年度1兆4,950億円）が計上された。一方、交付税の別枠加算については、地方税収の状況を踏まえ一部縮小され、6,100億円（平成25年度9,900億円）とされた。

また、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」（国税化）が創設されることになった。地方法人税は全額交付税特会に直接繰り入れ交付税原資化されることになり、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が計上<sup>18</sup>されることになった。

これらを含め、平成26年度地方財政対策で行われる措置について、以下に概観する。なお、平成24年度より、通常収支分と東日本大震災分を区分して整理している<sup>19</sup>。

<sup>15</sup> 法人税額を課税標準とし、税率は4.4%（法人住民税の税率引下げ分相当）。

<sup>16</sup> 『「平成26年度与党税制改正大綱」について』（平25.12）（全国知事会）

<sup>17</sup> 『平成26年度与党税制改正大綱について』（平25.12）（全国市長会）

<sup>18</sup> 実際に偏在是正効果が生ずる平成27年度以降に措置。

<sup>19</sup> 被災団体が東日本大震災からの復旧・復興事業に着実に取り組めるようにするとともに、被災団体以外の地方団体の財政運営に影響を及ぼすことがないようにするため。

### (1) 通常収支分の財源不足額への対応

平成26年度の通常収支分の地方財源不足額は、対前年度比▲20.2%(▲2兆6,870億円)と大幅に減少するものの、なお10兆5,938億円に上り、地方交付税法第6条の3第2項の規定に該当する財源不足が平成8年度以降連続して生じている。この地方財源不足については、平成25年12月21日付け総務・財務両大臣覚書において、平成26年度から平成28年度までの間、国と地方の折半ルールに基づき対処することとされており、まず以下の財源補填策が講じられる。

#### ア 財源対策債の発行 7,800億円

財源対策債とは、地方財源不足を補填するため、地方債充当率の臨時的引上げにより増発される建設地方債である。

#### イ 一般会計加算(既往法定分等)による地方交付税の増額 8,648億円

一般会計加算(既往法定分等)は、過去の地方財政対策に基づき、後年度の地方交付税総額に加算することが地方交付税法附則に定められている額等である。

#### ウ 別枠加算 6,100億円

平成25年12月21日付け総務・財務両大臣覚書に基づき、地方の税収の状況を踏まえ、イの額とは別枠で加算が行われる。なお、平成27年度以降の取扱いは、地方の税収の動向等を踏まえ、総務大臣及び財務大臣が協議して定める。

#### エ 交付税特別会計剰余金の活用 1,000億円

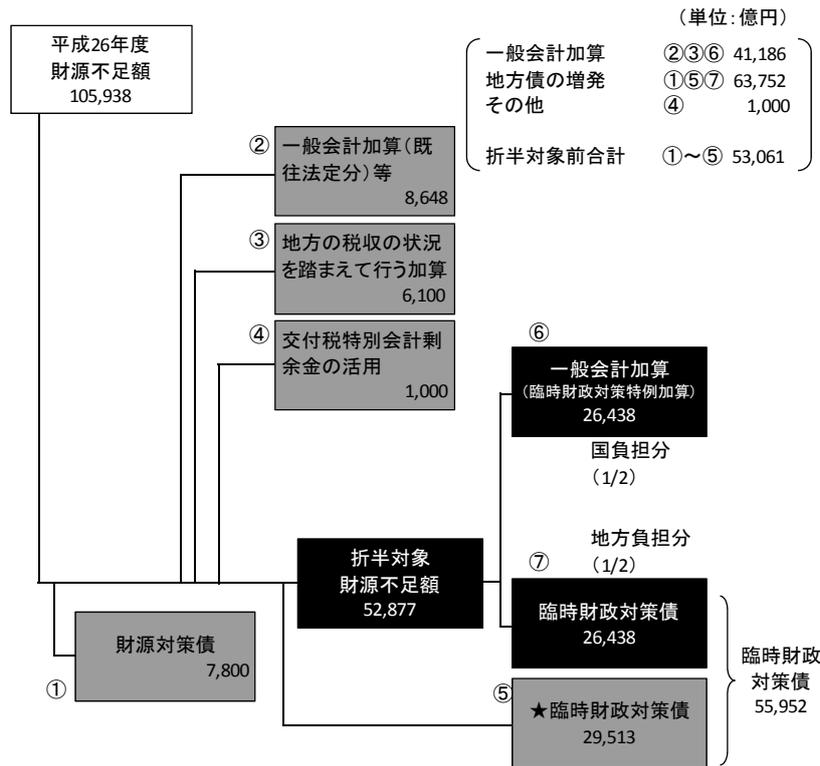
交付税特会は、地方交付税等の資金を整理するために設けられた特別会計であり、地方交付税について、一般会計からの繰入金(国税5税法定率分及び一般会計加算の合算額等)を受け入れ、これらを地方団体に配分する。そして近年まで、地方財源不足の補填等のために交付税特会で借入れが行われており、その利子相当額について、予算計上額と利子支払実績との間に差が生じることにより、剰余金が発生している。この剰余金については、特別会計に関する法律第8条及び第25条に基づき、翌年度の交付税特会の歳入に繰り入れられ、地方交付税総額の財源として活用されている。

#### オ 臨時財政対策債(既往臨時財政対策債元利償還充当分等) 2兆9,513億円

臨時財政対策債の元利償還金相当額は、折半対象財源不足額には含めず、全額を臨時財政対策債により対応するとされている。

以上のア～オの合計額5兆3,061億円を、地方財源不足額10兆5,938億円から控除した5兆2,877億円が折半対象財源不足額となる(対前年度比▲1兆9,214億円)。これを国と地方が折半して負担し、国は一般会計からの臨時財政対策特例加算(2兆6,438億円)、地方は臨時財政対策債の発行(2兆6,438億円)により対応するとされた(図表6参照)。

図表6 平成26年度地方財源不足額の補填



★の臨時財政対策債は、既往臨時財政対策債の元利償還充当分など

(出所) 調査室作成

## (2) 東日本大震災分

### ア 震災復興特別交付税

震災復興特別交付税は、被災自治体における復旧・復興事業経費の地方負担分や、地方税の減収分を国が全額措置するものであり、平成23年度第3次補正予算において創設された。

平成26年度は、5,723億円(対前年度比▲7.7%)が盛り込まれており、平成23～26年度の累計額は3兆4,835億円となった。震災復興特別交付税により措置する財政需要の内訳は、直轄・補助事業の地方負担分で3,719億円、地方単独事業分で1,085億円、地方税等の減収分で919億円となっている。

### イ 全国防災事業

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)に1,700億円程度が計上されている。

## (3) 平成26年度地方交付税総額

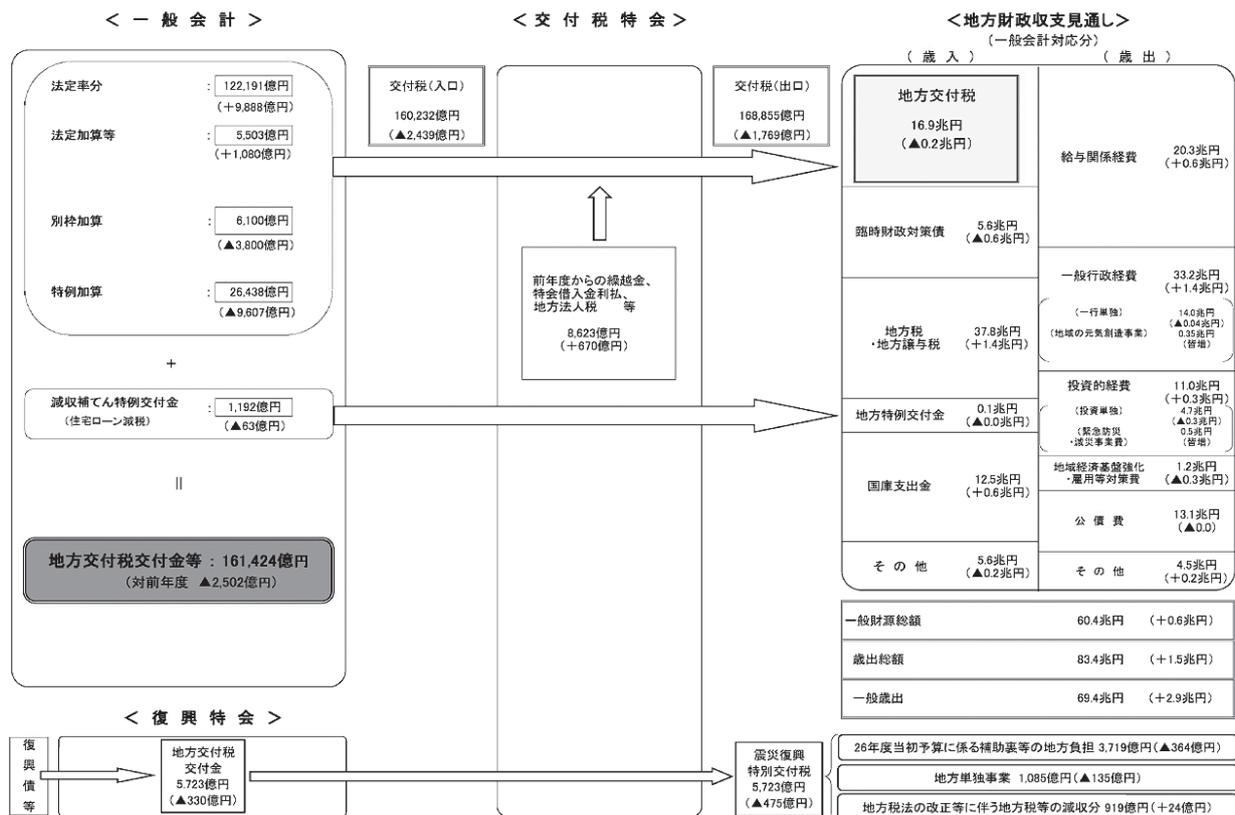
以上の地方財政対策を踏まえ、通常収支分の入口ベースの地方交付税は、国税5税分の法定率分12兆2,191億円、国税決算精算分(平成19・20年度分)等▲3,145億円、一般会計加算(既往法定分)等8,648億円、別枠加算(地方の税収の状況を踏まえた加算)6,100億円、臨時財政対策特例加算2兆6,438億円を合算した16兆232億円(対前年度比▲2,439

億円) とされた。

通常収支分の地方交付税総額(出口ベースの地方交付税)は、入口ベースの地方交付税に、交付税特会借入金償還額▲2,000億円、交付税特会借入金支払利子▲1,729億円、平成25年度からの繰越金1兆1,349億円<sup>20</sup>、交付税特会剰余金の活用1,000億円、地方法人税の法定率分3億円を加算し、16兆8,855億円(同▲1,769億円、▲1.0%)となっている。

臨時財政対策債は5兆5,952億円(同▲6,180億円、▲9.9%)であり、平成23年度～平成25年度はほぼ横ばいだったが、平成26年度は前年度より1割減少した。

図表7 平成26年度地方交付税資金の流れ



(注) ( )内は対前年度増減  
(注)精査中のものであり、今後、異動する場合がある。

(調査室注)「地方財政収支見通し」の東日本大震災分は約2兆2,100億円  
(出所)財務省資料

#### (4) 平成26年度地方財政収支の見通し

「平成26年度予算編成の基本方針」(平成25年12月12日閣議決定)において、地方財政については、「国の歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要な地方の一般財源の総額については、平成25年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する。」とされた。こうした方針の下で取りまとめられた平成26年度の地方財政収支の見通しを概観する。ただし、計数は概数である。

<sup>20</sup> 平成25年度補正予算に係る財政措置として、平成26年度分の地方交付税総額に加算するとされた。

## ア 通常収支分

平成26年度の通常収支分の地方財政の歳入・歳出規模は、約83兆3,700億円（対前年度比約+1兆4,546億円、約+1.8%）となった。水準超経費は9,300億円（同+1,800億円、+24.0%）であり、これを除くと約82兆4,400億円（同約+1兆2,746億円、約+1.6%）となる。

地方一般歳出<sup>21</sup>は、約67兆7,500億円（同約+1兆3,300億円、約+2.0%）である。先述したとおり、歳出特別枠は「地域経済基盤強化・雇用等対策費」として1兆1,950億円計上し、3,000億円を地域経済活性化に取り組むための「地域の元気創造事業費」に振り替える形で実質的に前年度水準（1兆4,950億円）を確保。なお、地域の元気創造事業に係る財政措置は、人口を

基本に各自自治体の行革努力や経済活性化の成果指標<sup>22</sup>を反映して算定する。自治体の取組成果が指標に表れるまで時間が掛かることもあるため、一定程度の期間、息長く支援することとし、平成27年度以降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を検討する。社会保障費を中心とする一般行政経費は、約33兆2,300億円（同約+4.4%）と大幅に増加しているが、①平成26年度において、消費税・地方消費税の引上げによる増収分を活用して社会保障の充実に向けた措置を講じるに当たり地方負担額（2,713億円）等<sup>23</sup>を地方財政措置していること、②平成25年度は給与の臨時特例対応分に「地域の元気づくり事業費」を計上していたが、平成26年度は一般行政経費に「地域の元気創造事業費」（3,500億円）として計上したことなどが影響している。また、地方公務員の給与

図表8 平成26年度地方財政収支見通しの概要  
(通常収支分)

(単位: 億円、%)

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

(注) 計数は精査の結果、異動する場合がある。

(出所) 総務省資料より作成

<sup>21</sup> 地方財政計画において、歳出総額から公債費、企業債償還費普通会計負担分、不交付団体水準超経費を除いたものを「地方一般歳出」としている。

<sup>22</sup> 人件費削減率、製造品出荷額など、全国的かつ客観的な統計データが存在する指標を幅広く選定。

<sup>23</sup> その他、社会保障4経費の公経済負担（消費税率引上げに伴う支出）増分に係る地方分（778億円）がある。

削減が平成 25 年度末で終わり、復元する<sup>24</sup>給与関係経費が約 20 兆 3,400 億円（同約＋3.0%）に増加。投資的経費のうち単独事業分は約 5 兆 2,300 億円（同約＋4.5%）に増加している。平成 25 年度に給与の臨時特例対応分として単年度限りの措置として計上された「緊急防災・減災事業」については、平成 26 年度以降も地方公共団体が、引き続き喫緊の課題である防災・減災対策に取り組んでいけるよう、緊急防災・減災事業債による措置を平成 28 年度まで継続<sup>25</sup>することとし、平成 26 年度は前年度同水準の 5,000 億円を計上している。

歳入は、地方税で 35 兆 127 億円（同＋9,952 億円、＋2.9%）、地方譲与税で 2 兆 7,564 億円（同＋4,094 億円、＋17.4%）であり、地方税・譲与税の増加は計 1 兆 4,046 億円になっている。こうした影響により、地方交付税は 16 兆 8,855 億円（同▲1,769 億円、▲1.0%）に減額している。

地方債については、地方財政計画に計上される普通会計分が、10 兆 5,570 億円（同▲5,947 億円、▲5.3%）に減少し、地方債依存度も前年の 13.6%から約 12.7%へと低下している。この要因には、臨時財政対策債が、5 兆 5,952 億円（同▲6,180 億円、▲9.9%）と前年より 1 割減少したことがある<sup>26</sup>。

以上の結果、地方一般財源総額<sup>27</sup>は 60 兆 3,577 億円（同＋6,050 億円、＋1.0%）、水準超経費除きで 59 兆 4,277 億円（同＋4,250 億円、＋0.7%）となり、平成 25 年度の水準を相当程度上回る額が確保された。

## イ 東日本大震災分

### （ア）復旧・復興事業

平成 26 年度の東日本大震災分の復旧・復興事業の歳入・歳出規模は、約 1 兆 9,600 億円（対前年度比約▲3,700 億円、約▲16.0%）に減少している。歳出では、直轄・補助事業費が約 1 兆 7,400 億円（同約▲17.6%）が大幅に減少、地方単独事業費も 2,004 億円（同▲5.2%）に減少している。

歳入には、震災復興特別交付税 5,723 億円（同▲475 億円、▲7.7%）、国庫支出金 約 1 兆 3,400 億円（同約▲21.0%）、地方債 455 億円<sup>28</sup>（同＋95.3%）が計上されている。

<sup>24</sup> 平成 25 年度における地方公務員給与については、国家公務員の給与減額支給措置を踏まえ、国に準じて必要な措置を講ずるよう要請することとなった（「公務員の給与改定に関する取扱いについて」（平成 25 年 1 月 24 日閣議決定）。これを踏まえ、平成 25 年度地方財政計画では、7 月からの地方公務員給与費を削減（▲8,504 億円）し、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、給与削減額に見合った事業費を歳出に特別枠を設定して計上する対応を行った。

国家公務員の給与減額支給措置については、平成 25 年度末をもって終了するものとされた（「公務員の給与改定に関する取扱いについて」（平成 25 年 11 月 15 日閣議決定）。これを踏まえ、平成 26 年度の地方公務員給与に関しては、減額要請を新たに行うことはしない旨の通知がなされている（「地方公務員の給与改定等に関する取扱いについて」（総行給第 79 号平成 25 年 11 月 15 日））。

<sup>25</sup> 平成 29 年度以降の取扱いについては事業の実施状況等を踏まえて検討。

<sup>26</sup> 通常収支分の地方債計画総額（普通会計分と公営企業会計等分の合計）は、12 兆 8,301 億円である。

<sup>27</sup> 地方税、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税、臨時財政対策債、全国防災事業一般財源充当分の合計額。

<sup>28</sup> 復旧・復興事業の地方債計画総計は 543 億円である。

(イ) 全国防災事業

平成 26 年度の東日本大震災分の全国防災事業の歳入・歳出規模は、約 2,500 億円(対前年度比約+469 億円、約+24.1%)となっている。歳出には、全国防災対策費に係る直轄・補助事業費約 1,700 億円、公債費 802 億円が計上されている。

歳入には、地方税 679 億円、一般財源充当分 113 億円、国庫支出金約 700 億円、地方債 983 億円、雑収入 10 億円が計上されている。

むすび

平成 26 年度地方財政対策では、歳出特別枠・別枠加算の扱いが焦点となったが、歳出特別枠については実質的に前年度水準が確保され、別枠加算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必要な額が措置された。地方の経済環境が依然として厳しいことから、歳出特別枠等の堅持を訴えた地方に配慮する内容に収まったと言える。ただし、議論の過程では、平時になった場合に危機対応モードから平時モードへ切り替えることが、総務大臣及び財務大臣の共通認識となっており、今後も経済状況次第で、歳出特別枠等の廃止に向けた圧力が強まると考えられる。

そもそも歳出特別枠については、財政制度等審議会の答申で、リーマンショックに伴う著しい景気後退等を受け、実需に基づく積算を伴わない臨時異例の対応として実施されたものであると指摘されているように、根拠の弱い不安定な費目であり、廃止・縮小の対象となりやすい性質がある。しかしながら、多くの地方公共団体は、年々増加する社会保障経費を賄うために投資的経費や給与関係経費を削減するなど行財政改革の努力を重ねており、厳しい財政運営を続けている。そうした中で、臨時的措置である歳出特別枠等によって、雇用対策や地域経済基盤強化のみならず、老朽化する社会資本の維持管理、空き家対策などの新たな行政需要をも含めた必要な財源をどうにか賄い、住民の生活を支えてきたと考えられる。また、今後は景気回復の実感を地域経済に浸透させるため、より一層地方団体が雇用対策、地域経済活性化等に取り組むことが期待されている。こうした状況において、1兆円以上の歳出特別枠等を廃止・縮小し、歳出規模が縮小するようなことになれば問題であろう。ただし、現在のような不透明・不安定な措置も続けるべきではなく、実需に基づく必要な経費を具体的に積み上げ、一般行政経費に算定するといった恒久的な対

図表 9 平成 26 年度地方財政収支見通しの概要 (東日本大震災分)

(1) 復旧・復興事業 (単位: 億円、%)

| 項目 |               | 平成26年度<br>(見込) | 平成25年度 | 増減率<br>(見込) |
|----|---------------|----------------|--------|-------------|
| 歳入 | 震災復興特別交付税     | 5,723          | 6,198  | ▲ 7.7       |
|    | 国庫支出金         | 約 13,400       | 16,895 | 約 ▲ 21.0    |
|    | 地方債           | 455            | 233    | 95.3        |
|    | 計             | 約 19,600       | 23,347 | 約 ▲ 16.0    |
| 歳出 | 直轄・補助事業費      | 約 17,400       | 21,090 | 約 ▲ 17.6    |
|    | 地方単独事業費       | 2,004          | 2,115  | ▲ 5.2       |
|    | 地方税等の減収分見合い歳出 | 919            | 895    | 2.7         |
|    | 計             | 約 19,600       | 23,347 | 約 ▲ 16.0    |

(2) 全国防災事業 (単位: 億円、%)

| 項目 |                    | 平成26年度<br>(見込) | 平成25年度 | 増減率<br>(見込) |
|----|--------------------|----------------|--------|-------------|
| 歳入 | 地方税                | 679            | 123    | 452.0       |
|    | 一般財源充当分            | 113            | 130    | ▲ 13.1      |
|    | 国庫支出金              | 約 700          | 800    | 約 ▲ 8.0     |
|    | 地方債                | 983            | 973    | 1.0         |
|    | 雑収入                | 10             | 5      | 100.0       |
|    | 計                  | 約 2,500        | 2,031  | 約 24.1      |
| 歳出 | 全国防災対策費に係る直轄・補助事業費 | 約 1,700        | 1,773  | 約 ▲ 3.0     |
|    | 公債                 | 802            | 258    | 210.9       |
|    | 計                  | 約 2,500        | 2,031  | 約 24.1      |

(注) 計数は精査の結果、異動する場合がある。  
(出所) 総務省資料より作成

応が求められよう。

また、別枠加算については、毎年度巨額の財源不足が発生し、地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額確保が重要な課題となる中、法定率の引上げで対応できないため講じられてきた措置である。財源不足への対応として、折半ルールに基づき財政運営されているが、別枠加算することによって折半対象財源不足額が減るため、臨時財政対策債を減少させる効果があり、交付税財源の「質」という点で重要な意義を持っている。臨時財政対策債の累積残高は45兆円に上っており、地方交付税の法定率の引上げを含めた抜本的な改革が求められているものの、折半ルールは平成28年度まで延長されることとなった。法定率の見直しによる交付税原資の確保が困難である以上、別枠加算の縮減・廃止には慎重な対応が求められる。

また今回、地方消費税の充実により交付団体と不交付団体の財政力格差が拡大する中、地方法人特別税・譲与税を廃止すれば格差が更に拡大するため、地域間の税源偏在性の是正、財政力格差縮小の観点から、地方法人税が創設され、交付税原資化されることになった。不交付団体にとっては地方税収を一方的に削減されることになり、地方分権改革の流れに逆行し、地方の自主的な努力を阻害するといった反発も呼んだ。

偏在是正策については、従来から税源交換、すなわち、国の消費税の一部を地方消費税にする一方で、地方法人二税の一部を同額国税化することが提言されている<sup>29</sup>。税源交換を行った場合、地方法人二税の税収が多い地方公共団体では地方法人二税の税収が減少する一方、地方消費税が充実するため、全体として偏在度が小さく安定的な地方税体系が構築される。ただ、国の財政状況も厳しいため、重要な財源として税率引上げの可能性がある消費税と、税率の引下げに向けて検討が進められる法人課税を交換するのは困難を伴うが、今回、地方消費税の税率引上げが決定していることを踏まえ、法人住民税法人税割の一部の交付税原資化が図られたことは、一定の評価が与えられよう。偏在是正策は利害が激しく衝突するものではあるが、地方公共団体は地方財政計画という枠組みの中で、一種の共同体を形成しており、共同体における分かち合いの論理が偏在是正の唯一のよりどころとの指摘もある<sup>30</sup>。地方消費税のような偏在性の少ない税源を充実させていくことと併せ、地方全体で税源を活用していくことに理解を得ていく努力が重要であろう。地方税の充実強化とともに、今後も偏在度が小さく安定的な地方税体系の構築に向けた取組を進めていくことが求められる。

(あんど う のりゆき)

<sup>29</sup> 『地方公共団体間の財政力格差の是正についての意見』（平19.11）（地方財政審議会）

<sup>30</sup> 小西砂千夫「26年度地方税改正の苦心」『自治日報』（平25.12.20・27）