

地方創生・財政健全化の両立と地方一般財源総額確保

— 平成 27 年度地方財政対策 —

総務委員会調査室 小島 功平

はじめに

平成 27 年度地方財政対策は、平成 27 年 1 月 12 日に高市総務大臣・麻生財務大臣合意により決着した。今回の地方財政対策では、国政の最重点課題となっている「地方創生」への対応が注目されるとともに、「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—」（平成 25 年 8 月 8 日閣議了解。以下「中期財政計画」という。）や「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「基本方針 2014」という。）において、経済再生の進展を踏まえ、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るとされていることから、リーマンショック後の景気対策として導入された「別枠加算」や地方財政計画における「歳出特別枠」の取扱いが前年度に引き続き焦点となった。結果として、平成 26 年度を 1.2 兆円上回る一般財源総額が確保され、地方税収の伸び等を背景に地方財源不足額は大幅に減少することとなった。また、地方創生については、一般行政経費に「まち・ひと・しごと創生事業費（仮称）」として 1 兆円が計上された。あわせて、歳出特別枠は実質的に前年度水準が維持、別枠加算も継続（一部縮小）されたほか、地方交付税法定率の見直しが行われた。地方六団体は、今回の地方財政対策について、前年度を上回る一般財源総額が確保されたなどとして評価する¹としているが、今後、地方は、増大する社会保障関係費に対応しつつ、地域活性化の取組が求められるほか、国の財政健全化目標に向けて、徹底した歳入面・歳出面の改革も求められると考えられる。

本稿では、地方財政計画による財源保障の仕組み及び近年の地方財政対策を踏まえた上で、平成 27 年度の地方財政対策を紹介するとともに、若干の考察を加えることとしたい。

1. 近年の地方財政対策

（1）地方財政対策とは

地方公共団体は、教育、警察、消防など国民生活に密接に関係する行政サービスを提供しており、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、翌年度の地方公共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²。

¹ 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）

² 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。

国の予算編成過程において、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、地方公共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、所要の財源との間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、国の予算編成に先立ち、総務省と財務省の折衝が繰り返された後に決定される。具体的には、地方債の増発、一般会計加算等の財政措置が講じられ、これを踏まえた地方財政計画の策定を通じて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。

(2) 地方財源不足額に関する地方交付税法第6条の3第2項の対応

地方交付税法第6条の3第2項は、地方交付税の原資となる国税の税収の法定率分（所得税及び酒税の32.0%、法人税の34.0%、消費税の22.3%³、たばこ税の25.0%、地方法人税の全額⁴）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⁵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。

近年、地方財政は、景気の低迷、社会保障関係費の自然増、公債費の増高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いる。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おり、平成22年度には過去最大の18.2兆円に上るなど厳しい地方財政状況が続いている。

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⁶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おり、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（後掲（4.（3）ア）参照）の増発や、国の一般会計加算（既

³ 平成26年4月から消費税率（国・地方）が8%に引き上げられたことに併せ、消費税に係る地方交付税法法定率は、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。

⁴ 地域間の税源の偏在を是正し、財政力格差の縮小を図るため、平成26年度税制改正において、法人住民税法人税割の税率を合計4.4%（都道府県分：1.8%、市町村分：2.6%）引き下げるとともに、同引下げ分相当（4.4%）を税率とし、各課税事業年度の課税標準法人税額を課税標準とする地方法人税（国税）が創設された。地方法人税の税収全額は交付税及び譲与税配付金特別会計に直接繰り入れ、地方交付税原資化とすることとされた。

⁵ 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

⁶ 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32.0%となっ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である。消費税の法定率については脚注3、地方交付税法法定率の推移については図表2（後掲）参照。

往法定分⁷⁾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。これに基づき、国は折半対象財源不足額の半分を一般会計から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。）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⁸⁾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、民主党を中心とする政権が発足した後の平成 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。その後、平成 26 年度においても、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（図表 1 参照）。

図表 1 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。 （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。 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。 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。 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。

（出所）総務省資料より作成

⁷⁾ 過去の地方財政対策に基づき地方交付税法附則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。

⁸⁾ 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、その発行額に係る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。

2. 中期財政計画と基本方針 2014

(1) 中期財政計画

平成 25 年 6 月 14 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」(以下「基本方針 2013」という。)において、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、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された。

これを踏まえ、平成 25 年 8 月 8 日に閣議了解された「中期財政計画」では、「基本方針 2013」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されたが、あわせて、国・地方を合わせた基礎的財政収支を平成 25 年度から 17 兆円程度改善する必要があるとされた。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となる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る、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。

(2) 基本方針 2014

「基本方針 2014」においては、経済再生と財政健全化の好循環が不可欠であるとの認識の下、財政健全化目標(上記①～③)が改めて示された上で、「『中期財政計画』にのっとった歳出の徹底した重点化・効率化などの収支改善努力を継続し、まずは 2015 年度目標の着実な達成を目指す。」「2020 年度の基礎的財政収支の黒字化に向けては、2015 年度予算編成等を踏まえ、具体的な道筋を早期に明らかにできるよう検討を進める。経済再生の進展を確かなものとしつつ、収支改善が可能なきにはできる限りの改善を図る」とされた。

また、地方行財政制度の「基本的な考え方」として、「経済再生の進展を踏まえて、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」ことが示された上で、「『中期財政計画』に定められた方針に基づき、必要な地方の一般財源総額を確保しつつ、地方の税収動向等も踏まえて、できる限り早期に財源不足の解消を目指し、地方財政の健全化を図る」とされた。歳入については、「地域再生の進展を確かなものとしながら、地方税の増収を図る。また、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を進める」とされ、歳出については、「国の取組と基調を合わせ、地方財政計画の計上の見直しを行いつつ、必要な課題の財源を確保するなどメリハリを効かせて重点化・効率化を図る」とされた。

3. 消費税率引上げ延期と平成 27 年度予算編成の基本方針

安倍総理大臣は、平成 26 年 11 月 18 日、税制抜本改革法⁹に基づき経済状況等を総合的に勘案した結果、平成 27 年 10 月から予定されていた消費税率 8%から 10%への引上げを平成 29 年 4 月まで延期する方針を示すとともに、同引上げ延期及び経済政策・成長戦略の是非を問うなどして、衆議院を解散する意向を表明した。その後、11 月 21 日に衆議院が解散され、12 月 14 日に執行された第 47 回衆議院議員総選挙の結果、同月 24 日に第 3 次安倍内閣が発足した。平成 27 年度は、国・地方の基礎的財政収支赤字対 GDP 比の半減目標の達成年度とされていたところ、消費税率引上げの延期により、平成 27 年度に想定していた消費税率 10%への引上げに伴う増収分（1.5 兆円程度）が見込めなくなり、同目標が維持されるかが注目された。

こうした中、政府は 12 月 27 日に「平成 27 年度予算編成の基本方針」を閣議決定した。同基本方針では、「消費税率の 10%への引上げは平成 29 年 4 月に確実に実施する。（中略）国と地方を合わせた基礎的財政収支を 2020 年度（平成 32 年度）までに黒字化するという目標を堅持する」「平成 27 年度の国と地方を合わせた基礎的財政収支赤字対 GDP 比半減目標を着実に達成するよう最大限努力する」ことが示された¹⁰。また、地方財政の関係では、「経済再生の進展を踏まえて、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るため、地方の税収動向等も踏まえ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、できる限り早期に財源不足の解消を目指し、財政の健全化を図る」ことが示されるとともに、「交付団体をはじ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」された。

4. 平成 27 年度地方財政対策の概要

平成 27 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 年度から、通常収支分と東日本大震災分を区分して整理している¹¹。

（1）地方交付税法定率の見直し

地方交付税原資の安定性の向上・充実を図るため、地方交付税法定率の見直しを行うこととし、具体的には、所得税の 33.1%（現行 32.0%）、法人税の 33.1%（同 34.0%）、酒税の 50%（同 32.0%）を交付税特会に繰り入れることとするとともに、たばこ税（同 25.0%）を繰入れの対象から外すこととする（図表 2 参照）。

⁹ 「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）附則第 18 条第 3 項及び「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地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律」（平成 24 年法律第 69 号）附則第 19 条第 3 項において、（消費税率及び地方消費税率の）「引上げに係る改正規定のそれぞれの施行前に、経済状況の好転について、名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、前 2 項の措置を踏まえつつ、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずる」と規定。

¹⁰ なお、「平成 27 年度予算政府案」（平成 27 年 1 月 14 日閣議決定）において、基礎的財政収支赤字対 GDP 比半減目標が達成される見込みとなった。

¹¹ 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公共団体の財政運営に影響を及ぼさないようにするため。

図表2 地方交付税法定率の推移

(単位:%)

年度	所得税	法人税	酒税	消費税	たばこ税	地方法人税
昭和29年度 [本則] [当初予算] [補正予算]	22.0 19.66 19.874	22.0 19.66 19.874	22.0 20.0 20.0			
30		22.0				
31		25.0				
32		26.0				
33		27.5				
34		28.5				
35・36		28.5+0.3 (注1)				
37～39		28.9				
40		29.5				
41～63		32.0				
平成元～8		32.0		24.0 (注2)	25.0	
9・10		32.0		29.5	25.0	
11	32.0	32.5 (注3)	32.0	29.5	25.0	
12～15	32.0	35.8 (注3)	32.0	29.5	25.0	
16～18	32.0 (注4)	35.8 (注3)	32.0	29.5	25.0	
19～25	32.0	34.0 (注5)	32.0	29.5	25.0	
26	32.0	34.0	32.0	22.3 (注6)	25.0	全額 (注7)
改正案	33.1	33.1	50.0	22.3	0	全額

- (注) 1. 0.3%は臨時地方特別交付金である。同交付金は、昭和34年度に所得税を中心とする700億円の国の減税政策が実施されたことに伴い、その一環として、昭和35年度において地方でも住民税減税が行われたことに対する減収補填のため創設された。
2. 平成元年度から抜本的税制改革の一環として消費税が導入された。その際、消費税と地方の個別消費税との調整に伴う減収額の補填及び個人住民税等の減税財源の確保の必要性等から消費税の一部を地方の間接税とすることも検討されたが、消費税の一部を地方独立税とすることについては、制度の簡素化の要請、納税者等の事務負担等の理由から見送られ、他の方法として、消費税の地方公共団体への配分は、消費譲与税の創設及び地方交付税の対象税目への追加により措置された。そこで法定率は消費譲与税に係るものを除いた部分に対する率とされた。
3. 恒久的な減税が実施されたことに伴う減収補填措置として、経過的に上乘せされている。
4. 平成16～18年度における「三位一体の改革」として暫定的に創設された所得譲与税に係るものを除いた部分に対する率である。
5. 恒久的な減税のうち個人住民税に係る定率減税が廃止されることに伴い、平成19年度以降は減収規模が縮小することなどを踏まえ、34.0%に恒久化された。
6. 社会保障・税一体改革において社会保障4経費に則った範囲の社会保障給付における国・地方の役割分担等を勧告して、法定率が決められた。
7. 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創設された地方法人税の全額を地方交付税の原資とすることとされた。

(出所) 総務省資料より作成

また、消費税率の引上げの施行期日の変更に伴い、消費税に係る地方交付税法定率を平成27年度及び平成28年度は現行の22.3%とし、平成29年度以降は19.5%とすることとした¹²。

この見直しによって、法定率分は900億円程度増加することとなる。

¹² なお、現行では「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地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律」(平成24年法律第69号)第3条～第5条の規定により、平成27年度は20.8%、平成28年度以降は19.5%とすることとされている。このため、平成27年常会において、同法改正案を含む地方税法等改正案が提出される見込みである。

（２）地方創生への対応

今回の地方財政対策では、地方創生が最重点課題となっていることを踏まえ、これにどのように対応するかが注目された。地方六団体は、地方創生のための施策を拡充・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を求め¹³、地方財政審議会も、同様の観点から意見を提示した¹⁴。これに対し、財政制度等審議会は、具体的な計画や積算のないまま、自由度の高い財源を求める声が上がっていることは大いに問題であると指摘した¹⁵。

結果として、地方財政計画に、地方創生に必要な歳出として「まち・ひと・しごと創生事業費（仮称）」を創設し、1兆円を計上することとされた。このうち、5,000億円の財源は、既存の歳出の振替により確保することとされ、具体的には、平成26年度に計上された①「地域の元気創造事業費」の全額（3,500億円）、②歳出特別枠の一部（1,500億円）が充てられた。これら振替分に加え、新規の財源として、③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）、④地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金（後掲（４．（３）オ）参照）の活用（3,000億円）、⑤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）により確保することとされた。なお、今後、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方針である。

（３）通常収支分の財源不足額への対応

平成27年度の通常収支分の地方財源不足額は、対前年度比▲26.2%（▲2兆7,733億円）と大幅に減少するものの、なお7兆8,205億円に上り、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、まず以下ア～カ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（地方財政法第5条の地方債）である。

イ 一般会計加算（既往法定分等） 4,326億円

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 地方の税収の状況を踏まえて行う加算（別枠加算） 2,300億円

「中期財政計画」や「基本方針2014」において、経済再生の進展を踏まえ、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るとされていることか

¹³ 地方六団体「平成27年度予算・税制等について」（平26.10.29）

¹⁴ 地方財政審議会「今後目指すべき地方財政の姿と平成27年度の地方財政への対応についての意見」（平26.12.26）10頁

¹⁵ 財政制度等審議会「平成27年度予算の編成等に関する建議」（平26.12.25）14頁

ら、別枠加算の取扱いが昨年度に引き続き焦点となった。財政制度等審議会は、平成 27 年度の地方税収については、リーマンショック前とほぼ同水準となることを見込まれることから、即座に廃止すべき¹⁶とする一方、地方六団体は継続を求めた¹⁷。また、地方財政審議会は、消費税率引上げによる増収分は、社会保障に充てるものであることから、経済再生とは別に考えるべきであるとし、当該増収分を除いた地方税収は、リーマンショック以前の水準まで回復していないとして、別枠加算の確保を提示した¹⁸。

平成 27 年度においては、地方の税収の状況を踏まえ、イの額とは別枠で 2,300 億円が加算されることとなった（平成 26 年度は 6,100 億円）。なお、平成 28 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

交付税特会における剰余金 1,000 億円を活用する。

オ 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

公庫債権金利変動準備金とは、平成 20 年に地方公営企業等金融機構（平成 21 年に地方公共団体金融機構に改組。）が設立され、公営企業金融公庫の資産・債務を引き継いだ際に、公営企業金融公庫の債権の管理に当たり金利変動リスクに対処するために設けられたものである¹⁹。地方公共団体金融機構の業務が円滑に遂行されており、公庫債権金利変動準備金等が公営企業金融公庫の債権管理業務の円滑な運営に必要な額を上回る場合には、当該金額を国庫に帰属させるものとされている（地方公共団体金融機構法附則第 14 条）。これに基づき、平成 27 年度は、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金のうち 3,000 億円を財政投融资特別会計に帰属させた上で、交付税特会に繰り入れることとされた²⁰。なお、この措置は、平成 27 年度から平成 29 年度の 3 年間で、総額 6,000 億円の範囲内において行うこととされた²¹。

カ 臨時財政対策債（既往臨時財政対策債元利償還充当分等） 3 兆 720 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～カの合計額 4 兆 9,146 億円を、地方財源不足額 7 兆 8,205 億円から控除した 2 兆 9,059 億円が折半対象財源不足額となる（対前年度比▲ 2 兆 3,818 億円）。これを国と

¹⁶ 前掲注 (15) 35 頁

¹⁷ 前掲注 (13)

¹⁸ 前掲注 (14) 9 頁

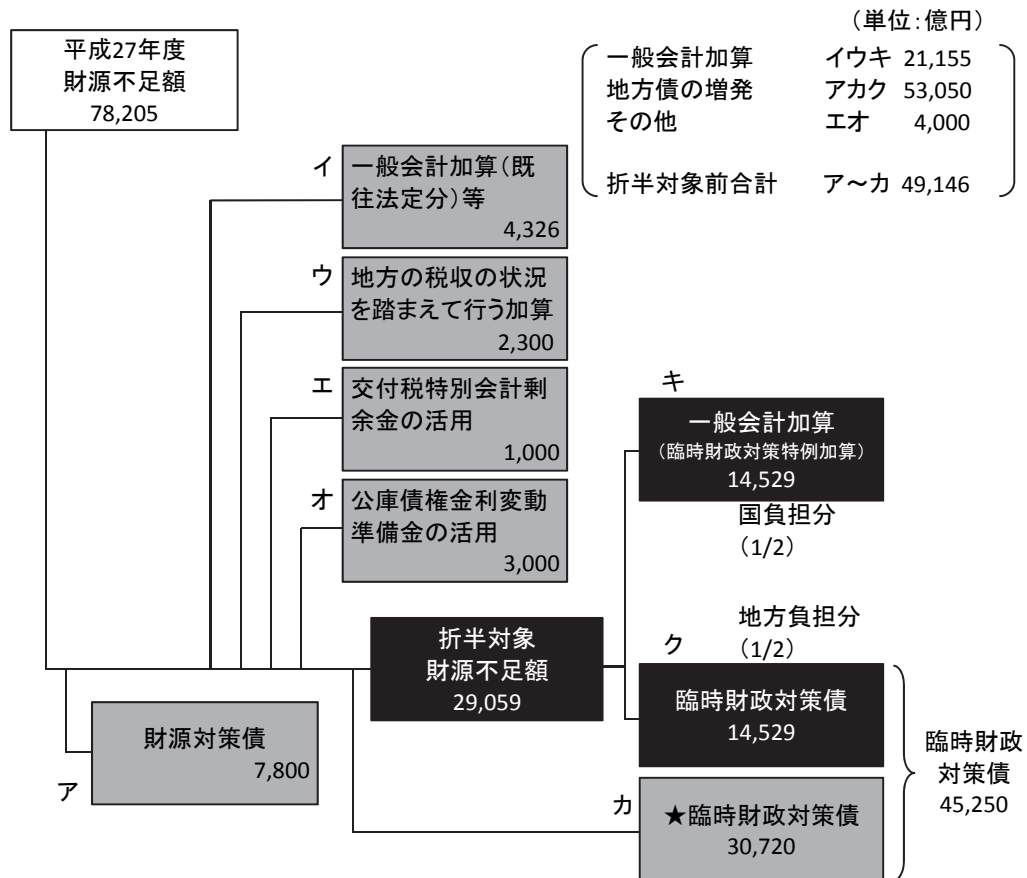
¹⁹ 公営企業金融公庫は、地方公共団体の経営する公営企業等に対し、低利かつ安定した資金を供給する目的で昭和 32 年に設立された政府系金融機関であり、平成 19 年 5 月に成立した「地方公営企業等金融機構法」（平成 19 年法律第 64 号）により廃止されるとともに、平成 20 年 8 月 1 日に設立された地方公営企業等金融機構にその機能が継承された。その後、平成 21 年 3 月に成立した「地方交付税法等の一部を改正する法律」（平成 21 年法律第 10 号）により地方公営企業等金融機構は地方公共団体金融機構に改組され、貸付対象に一般会計に係る地方債が追加された。

²⁰ なお、平成 24 年度地方財政対策において、平成 24 年度から平成 26 年度までの 3 年間で、総額 1 兆円を目途として公庫債権金利変動準備金の一部を国に帰属させることとなり、その全額が交付税特会に繰り入れられた。平成 24 年度に 3,500 億円、平成 25 年度に残り 6,500 億円全額が活用された。

²¹ 全額を「まち・ひと・しごと創生事業費（仮称）」の財源として活用。

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（1兆4,529億円）、地方は臨時財政対策債の発行（1兆4,529億円）により対応するとされた（図表3参照）。

図表3 平成27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）総務省資料より作成

（4）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、被災団体における復旧・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次補正予算で創設された。

平成27年度は、5,898億円（対前年度比+3.1%）が盛り込まれており、平成23～27年度の累計額は3兆9,126億円となった²²。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4,215億円、地方単独事業分で953億円、地方税等の減収分で730億円となっている。

²² なお、平成23～26年度において、実際に交付された震災復興特別交付税の累計額は、2兆4,170億円である。

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3,900億円程度が計上されている。

（５）平成27年度地方交付税総額

以上を踏まえ、通常収支分の入口ベースの地方交付税は、所得税、法人税、酒税及び消費税の法定率分13兆5,500億円、国税決算精算分（平成19・20年度分）等▲2,486億円、一般会計加算（既往法定分）等4,326億円、別枠加算（地方の税収の状況を踏まえた加算）2,300億円、臨時財政対策特例加算1兆4,529億円を合算した15兆4,169億円（対前年度比▲6,063億円）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▲3,000億円、交付税特会借入金支払利子▲1,614億円、平成26年度からの繰越金9,224億円²³、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4,770億円、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3,000億円を加算し、16兆7,548億円（同▲1,307億円、▲0.8%）となっている。臨時財政対策債は4兆5,250億円（同▲1兆702億円、▲19.1%）であり、前年度より2割減少した。

（６）平成27年度地方財政収支の見通し

次に平成27年度の地方財政収支の見通しを概観する（図表4及び5参照）。ただし、計数は概数である。

ア 通常収支分

平成27年度の通常収支分の地方財政の歳入・歳出規模は、約85兆2,700億円（対前年度比約＋1兆9,093億円、約＋2.3%）となった。水準超経費は1兆3,800億円（同＋4,500億円、＋48.4%）であり、これを除くと約83兆8,900億円（同約＋1兆4,593億円、約＋1.8%）となる。

地方一般歳出²⁴は、約69兆3,200億円（同約＋1兆5,770億円、約＋2.3%）である。昨年度に引き続きその取扱いが焦点となった歳出特別枠（平成26年度は1兆1,950億円）は、「地域経済基盤強化・雇用等対策費」として8,450億円を計上し、前年度からの減少分3,500億円を地方の喫緊の課題であるまち・ひと・しごと創生及び公共施設の老朽化対策のための経費に係る歳出（後述）に振り替える形で実質的に前年度水準が確保された。また、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新たに「まち・ひと・しごと創生事業費（仮称）」が創設され、1兆円が計上された。なお、同事業費に係る交付税

²³ 平成27年常会において「地方交付税法の一部を改正する法律」（平成27年法律第1号）が成立し、平成26年度補正予算に係る財政措置として、平成27年度分の地方交付税総額に加算するとされた。

²⁴ 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。

上の対応は、既存の「地域の元
気創造事業費」及び新たに創設
する「人口減少等特別対策事業
費（仮称）」により算定するこ
ととし、前者については現行の
算定方法²⁵を基本的に継続し、
後者については人口を基本と
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」を反映して算定する。

社会保障関係費を中心とす
る一般行政経費は、約 35 兆 600
億円（同約+5.5%）と大幅に
増加しているが、①平成 27 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（6,554 億円）等²⁶を地方
財政措置していること、②平成
26 年度の歳出特別枠の一部振
替分（1,500 億円）を含む「ま
ち・ひと・しごと創生事業費（仮
称）」（1 兆円）を一般行政経費
に計上していることなどが影
響している。

投資的経費のうち単独事業分は、約 5 兆 2,800 億円（同約+0.9%）に増加している。
平成 28 年度まで継続することとされている「緊急防災・減災事業費²⁷」については、前
年度と同額の 5,000 億円を計上している。また、地方において公共施設等の老朽化対策
が喫緊の課題となっていることを踏まえ、公共施設等総合管理計画に基づき実施する公
共施設の集約化・複合化、転用、除却のために必要な経費として、「公共施設等最適化
事業費（仮称）」を創設し、歳出特別枠からの一部振替分 1,000 億円を計上している。

図表 4 平成 27 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27年度 (見込)	平成26年度	増減率 (見込)
地方与税	374,919	350,127	7.1
地方特例交付金	26,854	27,564	▲ 2.6
地方交付税	1,189	1,192	▲ 0.3
地方債	167,548	168,855	▲ 0.8
うち臨時財政対策債	95,009	105,570	▲ 10.0
うち臨時財政対策債	45,250	55,952	▲ 19.1
全国防災事業一般財源充当分	▲ 275	▲ 113	143.4
歳入合計	約 852,700	833,607	約 2.3
「一般財源」 (水準超経費を除く)	615,485	603,577	2.0
	601,685	594,277	1.2
給与関係経費	約 203,400	203,414	約 ▲ 0.0
退職手当以外	約 185,300	184,803	約 0.3
退職手当	約 18,100	18,611	約 ▲ 3.0
一般行政経費	約 350,600	332,194	約 5.5
うち補助分	約 185,500	173,976	約 6.6
うち単独分	約 140,000	139,536	約 0.3
うち地域の元 気創造事業費	-	3,500	皆減
うちまち・ひと・しごと 創生事業費(仮称)	10,000	-	皆増
地域経済基盤強化・ 雇用等対策費	8,450	11,950	▲ 29.3
公債	約 129,500	130,745	約 ▲ 0.9
維持補修費	約 11,600	10,357	約 12.0
投資的経費	約 110,000	110,035	約 ▲ 0.0
うち補助分	約 57,300	57,756	約 ▲ 0.9
うち単独分	約 52,800	52,279	約 0.9
うち緊急防災・ 減災事業費等	5,000	5,000	-
うち公共施設等 最適化事業費(仮称)	1,000	-	皆増
公営企業繰出金	約 25,400	25,612	約 ▲ 0.8
うち企業債償還分	約 16,200	16,132	約 0.7
普通会計負担	約 16,200	16,132	約 0.7
水準超経費	13,800	9,300	48.4
歳出合計	約 852,700	833,607	約 2.3
(水準超経費を除く)	約 838,900	824,307	約 1.8
地方一般歳出	約 693,200	677,430	約 2.3

(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

²⁵ 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指標を反映。

²⁶ 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（855 億円）がある。

²⁷ 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が、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、平成 26 年度地方財政対策において、平成 28 年度まで継続することとされた。なお、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することとされている。

歳入では、地方税が37兆4,919億円(同+2兆4,792億円、+7.1%)となっており、前年度からの増加分約2.5兆円のうち、約1.6兆円が平成26年4月から施行された地方消費税率引上げ(1.0%相当→1.7%相当)による増収効果の平年度化によるものであり、約0.9兆円が法人関係税収を中心とするそれ以外の増収分である²⁸。また、地方譲与税は2兆6,854億円(同▲710億円、▲2.6%)であり、地方税・地方譲与税の増加は計2兆4,082億円となっている。こうした影響により、地方交付税は16兆7,548億円(同▲1,307億円、▲0.8%)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、9兆5,009億円²⁹(同▲1兆561億円、▲10.0%)に減少し、地方債依存度³⁰も前年の12.7%から約11.1%へと低下している。この要因には、臨時財政対策債が、4兆5,250億円(同▲1兆702億円、▲19.1%)と前年より2割減少したことがある。

以上の結果、地方一般財源総額³¹は61兆5,485億円(同+1兆1,908億円、+2.0%)、水準超経費除きで60兆1,685億円(同+7,408億円、+1.2%)となり、平成26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27年度における東日本大震災分の復旧・復興事業の歳入・歳出規模は、約2兆100億円(対前年度比約+483億円、約+2.3%)に増加している。歳出では、直轄・補助事業費が約1兆8,000億円(同約+3.8%)に増加する一方、地方単独事業費は1,683億円(同▲16.0%)に減少している。

歳入には、震災復興特別交付税5,898億円(同+175億円、+3.1%)、国庫支出金約1兆3,700億円(同約+2.7%)、地方債355億円³²(同▲22.0%)が計上されている。

図表5 平成27年度地方財政収支見通しの概要
(東日本大震災分)

項目		平成27年度 (見込)	平成26年度	増減率 (見込)
歳入	震災復興特別交付税	5,898	5,723	3.1
	国庫支出金	約 13,700	13,353	約 2.7
	地方債	355	455	▲ 22.0
	計	約 20,100	19,617	約 2.3
歳出	直轄・補助事業費	約 18,000	17,368	約 3.8
	地方単独事業費	1,683	2,004	▲ 16.0
	うち地方税等の 減収分見合い歳出	730	919	▲ 20.6
	計	約 20,100	19,617	約 2.3

項目		平成27年度 (見込)	平成26年度	増減率 (見込)
歳入	地方税	708	679	4.3
	一般財源充当分	275	113	143.4
	国庫支出金	約 1,500	736	約 107.1
	地方債	2,397	983	143.8
	雑収入	1	10	▲ 90.0
計	約 4,900	2,521	約 94.6	
歳出	全国防災対策費に係る 直轄・補助事業費	約 3,900	1,719	約 128.2
	公債	983	802	22.6
計	約 4,900	2,521	約 94.6	

(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

²⁸ 第189回国会参議院総務委員会会議録第1号(平27.2.3)

²⁹ 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、11兆9,242億円である。

³⁰ 歳入総額に占める地方債の割合。

³¹ 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。

³² 復旧・復興事業の地方債計画総額は425億円である。

(イ) 全国防災事業

平成 27 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 4,900 億円(対前年度比約+2,379 億円、約+94.6%)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 3,900 億円、公債費 983 億円が計上されている。

歳入には、地方税 708 億円、一般財源充当分 275 億円、国庫支出金約 1,500 億円、地方債 2,397 億円、雑収入 1 億円が計上されている。

5. 考察

(1) 地方交付税法定率の見直し

今回の地方財政対策では、地方から長年の懸案事項とされてきた地方交付税法定率の見直しが実現することとなった。すなわち、平成 26 年度に創設された地方法人税の全額が交付税特会に繰り入れられることにより、地方交付税法定率分において景気変動の影響を受けやすい法人関係税収分の占める割合が高まったことなどを踏まえ、地方交付税の安定性の向上に資するため、法人税分を引き下げ一方、所得税分の引上げ等が行われることとなった。交付税制度に期待される財源調整機能及び財源保障機能が発揮されるよう、この見直しによって、より安定的に交付税原資が確保されることが期待される。

多くの地方公共団体で厳しい財政運営が強いられている中、喫緊の課題となっている地方創生及び人口減少の克服に向けた取組を各地方公共団体が持続的に行っていくため、今回の見直しを契機に地方交付税の安定性の向上を求める声が一段と強まる可能性がある。他方、社会保障の充実などのため、国においても税収の安定性が求められており、今後、法人関係税収の国・地方の配分の在り方を含め、法定率をめぐる議論が活発化することも想定される。

(2) 財政健全化

法人関係税収の伸びや地方消費税率の引上げを背景に、昨年度に比べ、平成 27 年度の「地方税・地方譲与税等」は 2.4 兆円増額する見通しとなる中、地方交付税の減少は 0.1 兆円にとどまり、赤字地方債である臨時財政対策債の発行は 1 兆円以上も減少することとなった。また、近年では、平成 21 年度以降、毎年度 10 兆円以上の地方財源不足が発生していたところ、平成 27 年度は 7.8 兆円に減少する見通しである³³。しかしながら、歳入面では、地方税収はリーマンショック以前の水準まで回復していないとの指摘³⁴があるほか、税収の地域間格差をめぐっては、租税の税源である所得、消費、資産等が東京に一極集中する傾向を是正しない限り、究極的には偏在性が小さい地方税体系を構築することは困難であるとの指摘³⁵もある。また、歳出面では、少子高齢化の進展を踏まえ、増大の一途を

³³ このほか、地方の借入金残高は、201 兆円程度（平成 26 年度末見込み）から平成 27 年度末において 199 兆円程度に減少、交付税特会借入金については、平成 27 年度に法定分 3,000 億円を予定どおり償還することとしている。

³⁴ 前掲注 (14) 9 頁

³⁵ 地方財政審議会「平成 27 年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見」（平 26.12.19）4 頁

たどる社会保障関係費に対応するとともに、地域活性化に資する取組を積極的に行っていくかなければならない。このような状況の下、2020年度の財政健全化目標に向けて、歳出圧縮の圧力が今まで以上に強まることが予想されるとの指摘もある³⁶。したがって、財政健全化に向けた取組の中で、社会保障や地域活性化に係る財政需要にどのように対応していくのか引き続き課題となるだろう。

(3) 「まち・ひと・しごと創生事業費（仮称）」の創設

平成27年度地方財政対策において、地方創生に取り組むために必要な経費として、「まち・ひと・しごと創生事業費（仮称）」（1兆円）を地方財政計画に計上することとされた。これまで行革努力を重ねてきた地方にとって、新たな施策を考える意欲が低下してしまっているとの指摘³⁷もある中、地方創生元年とされる平成27年度において、今回の地方財政対策を契機として地域活性化策を積極的に打ち出す姿勢に転換することが期待される。他方で、「お金を出せば地域活性化ができるという政策は既に行われている」「地方創生は住民の意識の改革や規制改革が主体とされるべきであり、お金をばらまく形は好ましくなく厳しく対応すべき」という見方もある³⁸。今回の「まち・ひと・しごと創生事業費（仮称）」については、地方創生を実現するためには息の長い取組が必要³⁹という点も踏まえた上で、同事業費の今後の地域活性化における位置付け、想定される効果、規模の妥当性等について議論を行っていくべきであろう。

(4) 地方法人課税の偏在是正

平成26年度与党税制改正大綱は、「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」とした⁴⁰。全国知事会は、消費税率10%への引上げの際には、法人住民税法人税割の交付税原資化を更に進めるなど、引き続き偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を図るべき⁴¹とする一方、東京都を始めとした税収が豊かな地方公共団体からは、法人住民税法人税割の一部国税化を速やかに撤廃すべきであるとの意見も出さ

³⁶ 小西砂千夫「平成27年度地方財政対策—その概要と背景」『地方財務』第728号（平27.2）131頁

³⁷ 小西砂千夫「2015年度はぼちぼち 正念場は2016年度」『地方財務』第727号（平27.1）35頁

³⁸ 財政制度等審議会財政制度分科会での井堀利宏委員発言（財政制度等審議会財政制度分科会（平26.11.7）議事録）（財務省ホームページより）

http://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/proceedings/zaiseia261107.html

³⁹ 石破茂国務大臣（地方創生 国家戦略特別区域担当）は、それぞれの地域が地方創生に関する事業を自律的に行えるようになるまで必要な予算を確保しなければならないとしている（石破茂国務大臣記者会見（平27.1.14））。また、地方六団体は、地方創生に全力を挙げて取り組むため、今後とも地方税財源の充実確保が必要であるとしている（前掲注（1））。

⁴⁰ なお、平成27年度与党税制改正大綱は「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」としている。

⁴¹ 全国知事会「平成27年度税財政等に関する提案」（平27.10）4頁

れている⁴²。税源の地域的な偏在を是正するための暫定的な措置として平成 20 年に導入された地方法人特別税・譲与税は、偏在是正という交付税制度の機能の一部を担う仕組みである⁴³が、同措置は法人事業税のうち、所得割及び収入割の一部を地方法人特別税として分離し、その総額の 2 分の 1 を人口、残りの 2 分の 1 を従業者数により地方法人特別譲与税として按分・譲与するものであり、不交付団体にも再配分されるものである。これを廃止し、法人住民税法人税割の更なる交付税原資化を進めると、不交付団体への財源配分が行われないことから、不交付団体の反発がこれまで以上に強まることも考えられる。また、今回の地方財政対策において、「まち・ひと・しごと創生事業費（仮称）」の恒久財源については偏在是正を進めること等により確保するとしている。したがって、偏在是正に関する論議は交付税原資の確保のみならず、地方創生のための財源確保にも影響を与える可能性があることから、その動向を注視する必要があるだろう。

（５）地方財政制度の在り方全体をめぐる論議

地方分権改革有識者会議は、「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」(平成 26 年 6 月)において、衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」(平成 5 年)以来の 20 年に及ぶ地方分権改革に係る取組の総括の一つとして、「財政的な自主自立性等の分野においては踏み込み不足の感は否めなかった⁴⁴」ことを指摘し、地方税財政の充実強化に向けて当面推進すべき取組として、地方一般財源総額の確保、法定率の引上げ、臨時財政対策債に依存する現状からの脱却、安定的な社会保障財源の確保と地方財政の健全化の両立、国庫補助金等整理合理化、歳出改革等を挙げた⁴⁵。このほか、地方財政、地方交付税制度の在り方をめぐっては、国税法定率分の交付税特会への直接繰入れ⁴⁶や地方交付税の地方共有税への変更⁴⁷などの提案等もなされている。地方分権及び地方創生の取組の進展も見据え、国と地方の税財源配分の在り方や地方財政制度をめぐる活発な議論を期待したい。

(こじま こうへい)

⁴² 例えば、東京都「平成 27 年度 国の予算編成に対する東京都の提案要求(最重点事項)」(平 26. 11)では、「(1) 法人事業税の不合理的な暫定措置を確実に廃止し、地方税として復元すること。(2) 地方法人税は速やかに撤廃し、法人住民税に復元すること。(3) 都市の財源を狙い撃ちした他の偏在是正措置の導入は行わないこと」としている。

⁴³ 「＜座談会＞地方交付税最近 10 年の歩みと課題を中心に ―地方交付税法施行 60 周年記念座談会―」『地方財政』第 53 巻第 11 号(平 26. 11) 61 頁

⁴⁴ 地方分権改革有識者会議「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」(平 26. 6. 24) 3 頁

⁴⁵ 前掲注 (44) 13～14 頁

⁴⁶ 前掲注 (14) 9 頁

⁴⁷ 全国市議会議員会「平成 27 年度地方税財政対策に関する要望書」(平 26. 11) 5 頁