

であった²¹⁾.

また、特定地域再生事業会社への個人出資について株式譲渡益課税の優遇を行う地域再生税制が設けられた。さらに、施設の補助目的以外への転用について、通常は個別の承認を必要としたが、地域再生計画の認定をもって転用承認とみなす、とされた。

(c) 「地域主権」

2009年9月に成立した民主党中央政権は、「地域主権」を主張するなかで、主要な施策として「ひも付き補助金の一括交付金化」を目指した。

2011年度予算で導入された「地域自主戦略交付金」は、都道府県の社会資本整備、農山漁村地域整備、水道施設整備、交通安全施設整備、学校施設環境改善、工業用水道、自然環境整備、環境保全施設整備、消防防災施設整備、の9つの国庫補助負担金を「一括交付金化」の対象とした。また、翌12年度は、交付対象を政令指定都市にも拡大し、対象とする国庫補助負担金を18事業に拡大した。

具体的には、①それらの事業の補助金合計額をもとに、各団体に配分する交付限度額を決める、②財政力や社会資本整備状況の地域間格差を考慮する、③地方自治体は、交付限度額の範囲内で対象事業から自由に事業を選択する、との順で交付金対象事業が決定された。事業を選択する際、交付限度額額算定の基礎となった各府省の枠にとらわれる必要はなかった。

「地域主権」の視点からすれば、交付金の使途が地方自治体の判断で府省の枠を超えたという意義はあった。ただし、交付金の対象は投資的経費のみであり、経常経費については検討が深まらなかった。また、選択した事業には府省が定めた交付要綱があり、そこに示された補助率や交付要件には従わざるを得ない。その意味で、国庫補助事業メニューを支える定率補助金の枠を超えてはいなかった。

2012年12月の政権再交代により自民党中央政権が成立すると「地域自主戦略交付金」は直ちに府省ごとの「交付金」に再転換された。

(d) 「地方創生」

2014年秋に議論が開始された「地方創生」については、冒頭で述べたように「地方」が非大都市圏の意味で使われている。そして、「地方創生」の財政措置には交付金、一般財源、国庫補助負担金の3種類がある。

第1の交付金には、多様な方式がありうる。たとえば、国の2014年度補正予算には「地方版総合戦略」策定と「しごとづくり」を支援するための「地方創生先行型交付金」が計上された。交

21) 佐藤編（2007）214-217頁（長谷川淳二執筆）参照。

付金を充当する事業は地方自治体が自由に設計するが、客観的指標（5年間の雇用創出数、就業者数、純転出入数、出生数、婚姻数等）を設定し、またPDCA（Plan－Do－Check－Action）サイクルを整備することとされた。団体ごとの基本的配分は、人口を基本としつつ、小規模団体ほど割り増す、財政力指数を考慮する、就業・人口流出・少子化の指標が悪い地域に配慮する、とされた。なお、2016年度へ向けて制度設計が進められる「新型交付金」²²⁾は「特定の政策分野を国が指定することは避け」て、従来の「縦割り事業」を超えた①先駆性のある取組、②既存事業の隘路を発見し、打開する取組及び③先駆的事例・優良事例の横展開を支援するとされる。

第2の一般財源は、2015年度地方財政計画に1兆円が計上された「まち・ひと・しごと創生事業費」となって表れた。そのなかで、基準財政需要額において新たに「人口減少等特別対策事業費」が創設された。その指標は人口を基本として、それに「取組の必要度」（現状の指標が悪いと割増）として人口増減率、転入者人口比率、転出者人口比率、年少者人口比率、自然増減率、若年者就業率、女性就業率、有効求人倍率、1人当たり各産業の売上高を、また「取組の成果」（指標を改善すると割増）として人口増減率、転入者人口比率、転出者人口比率、年少者人口比率、自然増減率、若年者就業率、女性就業率を用いる、とされている。

第3は、府省が「地方創生」と関連づけた国庫補助負担金を配分する事業である。2015年度当初予算では7,225億円が計上され、新規就農者支援（農林水産省）、待機児童解消加速化（厚生労働省）、地域公共交通ネットワーク再編の支援（国土交通省）、地方自治体と地方大学の連携（文部科学省、総務省）等が掲げられた。

問題はこれらの財源の関係である。「特定の政策分野を国が指定することは避け」て「縦割り」を打破しようとすれば、国庫補助負担金の廃止が課題となる。また、政府は「財政健全化」の旗も掲げており、15年6月の「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」も「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。また、地方創生関連補助金等についても「縦割り」の弊害防止等の見直しを行う」²³⁾と述べている。

5. 財政措置の課題——むすびにかえて

表3に示したように、非東京圏の人口減少が速いため、すべての年代で東京圏の人口シェアが

22) 経済財政諮問会議（2015年第8回、6月1日）における石破茂地方創生担当相の発言（議事要旨、2頁）及び提出資料「地方創生の深化と新型交付金の創設について／東京圏の「高齢化」と「少子化」について」参照。

<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/minutes/2015/index.html> (26 July 2015)

23) 「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」（閣議決定、2015年6月30日）V-2.

表3 将来推計人口〔東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）と非大都市圏の比較〕

		2010年 (千人)	対人口 比 (%)	対全国 比 (%)	2040年 (千人)	対人口 比 (%)	対全国 比 (%)	増減率 (%)
全 人 口	東京圏	35,619	100.0	27.8	32,314	100.0	30.1	-9.3
	非東京圏	92,438	100.0	72.2	74,962	100.0	69.9	-18.9
	全 国	128,057	100.0	100.0	107,276	100.0	100.0	-16.2
年少人口 (0~14歳)	東京圏	4,437	12.5	26.3	3,030	9.4	28.2	-31.7
	非東京圏	12,402	13.4	73.7	7,702	10.3	71.8	-37.9
	全 国	16,839	13.1	100.0	10,732	10.0	100.0	-36.3
生産年齢 人口 (15~64歳)	東京圏	23,863	67.0	29.2	18,090	56.0	31.3	-24.2
	非東京圏	57,872	62.6	70.8	39,776	53.1	68.7	-31.3
	全 国	81,735	63.8	100.0	57,866	53.9	100.0	-29.2
老人人口 (65歳以上)	東京圏	7,319	20.5	24.8	11,195	34.6	28.9	53.0
	非東京圏	22,165	24.0	75.2	27,483	36.7	71.1	24.0
	全 国	29,484	23.0	100.0	38,678	36.1	100.0	31.2
うち 75歳以上	東京圏	3,179	8.9	22.4	6,025	18.6	27.1	89.5
	非東京圏	11,015	11.9	77.6	16,205	21.6	72.9	47.1
	全 国	14,194	11.1	100.0	22,230	20.7	100.0	56.6

出所：国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』（2013年3月推計）により作成。

上昇する。ただし、東京都の合計特殊出生率は低いので²⁴⁾、東京圏の年少人口割合は低い。東京圏の老人人口は急増し、圏域人口に占める割合も全国シェアも上昇する。

少子高齢化対策として、子どもの保育・教育、高齢者の介護・医療サービスを確保するという課題が、非大都市圏で先行して顕在化したのである。その場合、農山漁村の産業と生活を保障して人口を維持し、それが国土・水・森林等の保全等に貢献することを全国民的な利益として共有できるか、これが政策の成否を左右する。

では、本稿を閉じるにあたり、地域政策の財政措置についてあらためて課題を整理する。

第1に、国庫補助負担金は、状況に応じた国庫補助率の嵩上げのような差等補助率を設定できる。それには、後進地域や過疎地域のように財政力や人口動向に応じた措置²⁵⁾と、新産業都市や工

24) 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（2013年3月推計）』では、合計特殊出生率は、2010~15年は全国平均1.38に対して東京都1.13、2035~40年は全国平均1.34に対して東京都1.10と推計されている。

25) たとえば、文部科学省の学校施設環境改善交付金による大規模改造事業及び地震防災対策事業は、2015年度現在、交付率が原則1/3である。しかし、過疎地域・山村等は1/2または5.5/10であり、逆に普通交付税の不交付団体は2/7である。

業整備特別地域のように事業需要に応じた措置がある。ただし、これまで差等補助率が適用されてきた投資的経費は、少子高齢化対策の主役ではない。これを経常経費に広げるかどうかが論点になる。ただし、事業の画一化、補助事業優先の予算編成、「縦割り」行政、煩雑な事務手続き等、国庫補助負担金の本質的な問題点は解決されない。

第2に、交付金には、各府省が所管する交付金と府省横断型の「一括交付金」がありうる。後者は客観的指標で配分する一般財源へ発展する可能性をもつ。「地方創生」の交付金について、いくら地方自治体の主体性を尊重するといっても、客観的指標の設定と事業内容の適切さを誰が判断できるのかが問題となる。それが内閣官房「まち・ひと・しごと創生本部事務局」もしくは内閣府「地方創生推進室」だとすれば、それは地方分権か、それとも「国主導」の枠内の話か、検証する必要がある。

第3に、地方交付税は「地方創生」のような地域政策とどのように関わるのか。地方財政計画にある「まち・ひと・しごと創生事業費」は基準財政需要額の算定を通じた一般財源なので、主体性を發揮することができる。ただし、特別交付税はソフト事業の支援、公債費負担補助を含む補助金的要素をもつ²⁶⁾。

最後に、地方交付税と国庫補助負担金・地方債・地方税との関係について、地方自治体が行う標準的サービス水準の財源を、実際のサービスの有無やサービス内容にかかわらず財源保障するのが、地方交付税の役割である。とくに議論になりやすい投資的経費についてみると、標準事業費方式、すなわち基準財政需要額のもとになる単位費用を積算する際に標準的な経費を算入するのが原則である。また、公共施設整備の必要度を示す指標による投資補正も、実際の事業費とは直結しないので、一般財源の枠内にある。これを地方債発行との関連でみると、地方債計画に基づく起債の償還財源は、後年度の地方財政計画の公債費に含まれる。償還財源のほとんどが一般財源であり、地方交付税算定上は、標準事業費方式へ算入する、もしくは留保財源²⁷⁾で償還することが想定される。

それに対して、実際の経費と結びつけた当該年度の事業費補正が「ふるさと創生」関連事業のなかで用いられた。また地方債の元利償還費に事業費補正を適用する措置も頻繁にとられ、見直しはあったものの、現在も用いられている。さらに過疎債のように、元利償還費の一部を単位費用へ算入する措置もとられる。そして地方税の減免・不均一課税による減収分の基準財政収入額を減額する措置や、ふるさと融資のための地方債利子や「地方創生」の経費に係る特別交付税措置も行われる。これらを総称して交付税措置という語が使われてきた。

26) 「地方創生」をめぐって、たとえば雇用創出・若者定着に関して、地元の大学と協定を結ぶ地方自治体に特別交付税が配分されている。

27) 地方税収入のうち、基準財政収入額に含まれない分であり、税収見込額の25%。基準財政需要額に含まれず、各団体の責任で対応する施策を支える財源と想定されている。

ただし、交付税措置は、投資的事業の促進と地方税減免の支援の形をとる国の政策誘導であり、地方交付税に特定財源的な色彩を帯びさせる²⁸⁾。当該年度の事業費補正や減税の補填措置は現在の、また地方債元利償還費の基準財政需要額への算入は将来の、それぞれ地方交付税を特定の施策に誘導する。その財源分だけ地方交付税総額が増額されない限り、地方自治体の自立的判断によるサービスを財源保障する本来の一般財源が減ってしまう。

国の府省が有効な「人口減少と超高齢化」対策をとったこなかったという事実から出発すれば、今後は分権的な地域政策を展開するために、国庫補助負担金を廃止して一般財源へ転換することが課題となる。交付金という形式はその過渡的措置であり、府省の判断により使途や配分額が左右されない一般財源的な制度設計が可能かどうかが問われる。

[付記]

本稿作成にあたり、第562回地方財政研究会（地方財務協会、2015年2月17日）、財務総研研究会〔財政史シリーズ〕（財務省財務総合政策研究所、2015年4月21日）及び日本自治学会主催第15回シンポジウム「地方創生と分権改革」（立教大学経済学部・法学部共催、2015年7月11日）における議論は有益であった。また、地域総合整備財団（ふるさと財団）から「ふるさと融資」に関する資料提供を受けた。さらに、総務省から過疎対策に関する資料提供を受けた。ここに記して謝意を表する。

参考文献

- 池上岳彦（1998）「一般財源主義の限界と新たな一般税源主義の課題」神野直彦・金子勝編『地方に税源を』東洋経済新報社、77-133頁。
- 池上岳彦（2004a）「地方財政の動向と改革」加瀬和俊編『長期不況下の地方経済と地方行財政』東京大学社会科学研究所研究シリーズNo.15、125-139頁。
- 池上岳彦（2004b）『分権化と地方財政』岩波書店。
- 池上岳彦（2014）「非大都市圏の地方財政構造と地域政策」『立教経済学研究』第67巻第3号、99-120頁。
- 植田浩・米澤健編（1999）『地域振興〔地方自治総合講座・第14巻〕』ぎょうせい。
- 北里敏明編（2003）『地域づくりと地域振興〔新時代の地方自治・第2巻〕』ぎょうせい。
- 小磯修二（2015）「地域政策の歴史的文脈と地方創生」『都市問題』第106巻第7号、55-63頁。
- 財務省財務総合政策研究所財政史室編（2004）『昭和財政史—昭和49~63年度—第2巻 予算』東洋経済新報社。
- 佐藤文俊編（2007）『三位一体の改革と将来像—総説・国庫補助負担金〔シリーズ地方税財政の構造改革と運営・第1巻〕』ぎょうせい。
- 自治省財政局編（1959：1962：1966：1970：1975：1980：1987：1992：1996）『地方財政のしくみとその運営の実態』地方財務協会（1959年版は自治庁財政局編）。
- 嶋津昭（1998）「ふるさと創生事業の展開とその結果」自治省編『地方自治法施行五十周年記念 自治論文集』ぎょうせい、665-682頁。
- 首藤堯（1998）「ふるさと財団の誕生」自治省編『地方自治法施行五十周年記念 自治論文集』ぎょうせ

28) 池上（1998）89-102、117-124頁、同（2004b）166-170頁参照。

- い、591-598頁.
- 総務省地域力創造グループ過疎対策室（2015）『平成25年度版 過疎対策の現況』.
- 地方債制度研究会編（2013）『地方債〔平成25年改訂版〕』地方財務協会.
- 津田正（1998）「ふるさと創生一億円事業」自治省編『地方自治法施行五十周年記念 自治論文集』ぎょうせい、607-614頁.
- 保母武彦（1996）『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店.
- 保母武彦（2001）『公共事業をどう変えるか』岩波書店.
- 増田寛也編（2014）『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減』中央公論新社.
- 宮崎雅人（2014）「公共投資と国土計画」井手英策編『日本財政の現代史Ⅰ—土建国家の時代 1960~85年』有斐閣、101-123頁.
- 持永堯民（2009）「〔証言〕ふるさと創生一億円」東京市政調査会編『地方自治史を掘る—当事者たちの証言』東京市政調査会、288-303頁.
- 山崎重孝編（2006）『行財政運営の新たな手法〔シリーズ地方税財政の構造改革と運営・第4巻〕』ぎょうせい.

（立教大学経済学部教授 博士（経済学））

