

地方創生を踏まえた 地方財政の展望

みやした ともひさ
宮下 量久

拓殖大学政経学部経済学科 准教授

1. はじめに

わが国の人口は2008年の1億2,808万人をピークに減少しはじめ、2053年には1億人を割り込み、9,924万人まで減少するといわれている。増田編（2014）では、若年女性（20～39歳）人口減少率が2010年から2040年にかけて5割超の自治体を「消滅可能性都市」と定義すると、全市町村の約52%にあたる896自治体が消滅の危機にあることを示した。

政府はこれらの人口減少傾向に歯止めをかけるため、2014年9月に「第1回 まち・ひと・しごと創生本部会合」を設置し、地方創生政策を推進し始めた。同会合は本部長に首相、副本部長に地方創生担当大臣、内閣官房長官が就任し、地方創生を政府の総力を挙げた政策課題として位置付けている。

「まち・ひと・しごと創生の長期ビジョン」には、2060年を視野に「人口減少問題の克服」と「成長力の確保」という目標が掲げられている。前者については、2060年に1億人程度の人口を維持するため、国民の希望出生率を1.8に引き上げるとともに、東京一極集中の是正を目指している。後者については、2050年代に実質GDP成長率1.5～2%程度を維持するため、人口安定化とともに生産性向上を推進している。これらの政策目標を実現するため、政府は地方創生関係交付金として事業費ベースで約9,700億円（2014年から2017年度の合計）を地方に配分し、個別施策には約2.8兆円（2014年から2017年度の合計）の予算を投じてきた。

ただ、人口減少と経済成長にはあまり関係性がない、という点に留意する必要がある。例えば、若田部（2015）や吉川（2016）は、資本や生産性（技術

革新）は経済成長に大きく寄与するものの、人口（労働力）はそれほど関係しないことを指摘している。これらの知見を踏まえると、政府が地方創生政策を通じて人口減少抑制と安定的経済成長という二兎を追うために、巨額の予算を費やした意義や効果、今後の継続性について再検討する余地があるのではないかと考えられる。実際、山下（2018）では、地方創生の政策目標は本来、人口減少対策であったはずだが地方の雇用づくりに置き換わり、産業づくり事業が国からの補助金メニューで優先されてきたことを指摘している。そこで本稿では、地方創生政策の特徴と課題を地方財政の視点から検証し、地方創生政策に必要な改善点を示していく。

本稿の構成は次のとおりである。続く2節では地方創生政策と地方財政の古典的理論である「足による投票」との関係性を検討していく。3節では地方財政における最近の動向を整理し、4節では地方創生関係交付金の意義やその配分要因を検証していく。5節では「平成の大合併」における財政支援措置に関する研究成果から、地方創生における財政支援措置で留意すべき課題を明らかにする。最後に、本稿のまとめと地方財政の展望を示す。

2. 地方創生と「足による投票」

地方創生の基本目標は「地方が成長する活力を取り戻し、人口減少を克服」である。その主な政策メニューは、次のとおりである。

まず、国家戦略特区は成長戦略に資する規制や税制の特例措置である。例えば、兵庫県養父市では耕作放棄地や農業の担い手不足を解決するため、農業委員会と市町村の事務分担や農業生産法人に係る農



【宮下量久氏のプロフィール】

1979年生まれ。法政大学大学院経済学研究科博士後期課程修了。株式会社 PHP 研究所 政治経済研究センター研究員、同主任研究員、月刊誌『Voice』編集部主事、公立大学法人北九州市立大学 地域戦略研究所准教授を経て現職。公益財団法人笹川スポーツ財団研究調査委員会委員、株式会社 PHP 研究所客員研究員、神奈川県相模原市緑区区民会議会長、福岡県岡垣町まち・ひと・しごと創生審議会会長などを歴任。「平成の大合併」の政策評価や道州制の制度設計など、地方財政に関する研究に従事。

主な著書 「『平成の大合併』の政治経済学」（勁草書房）共著 [第26回租税資料館賞受賞]、「テキストブック公共選択」（勁草書房）共著、「官僚行動の公共選択分析」（勁草書房）共著 [第23回森嘉兵衛賞受賞]、「〈首都圏版〉住んで得する街ランキング」（PHP 研究所）共著、『地域主権型道州制－国民への報告書』（PHP 研究所）共著。

地法の特例などが認められた。その他にも、人材流動化支援施設の設置、獣医学部の新設に係る認可基準の特例などが各地の政策実例としてあげられる。また、政府関係機関の地方移転も検討され始めた。具体的には、消費者庁の一部が徳島県に移転し、総務省統計局「統計データ利活用センター」が和歌山県に開設した。2021年度までには、文化庁の約7割（250人程度以上）が京都府へ移転する見込みである。これらの政府関係機関の移転は、地方と密接にかかわる政策課題を迅速かつ効果的に解決することが期待されている。

さらに、政府は「日本版 CCRC (Continuing Care Retirement Community)」の形成を推進している。CCRC とは、高齢者が地方に移り住み、健康時から介護・医療が必要となる時期まで継続的なケアや生活支援サービス等を受けながら、生涯学習や社会活動等に参加する共同体である。この背景には、わが国の高齢化が2025年ごろにピークを迎えるため、特に首都圏では病院や介護サービスを質・量ともに十分に提供できない、という深刻な課題がある。

若者の移住については、東京から地方への UIターンを促すとともに、地方から東京への人口移動を抑制している。政府は2017年より東京23区の大学の定員増を原則認めなくなった。その一方で、地方では自道府県大学進学者の割合（平均）を2017年度の32.7%から2020年までに36%まで高め、新規学卒者の道府県内就職の割合（平均）を2015年度の66.1%から2020年までに80%に引き上げようとして

いる。若者の雇用の受け皿づくりのために、本社機能の一部を地方へ移転させようとする動きもある。その結果、政府は本社機能の一部移転等により、企業の地方拠点における雇用者数を2020年までの5年間で4万人増加を目指している。

これら以外にも、地方自治体は学生の奨学金の全額もしくは一部を肩代わりする、奨学金返還支援制度を導入し始めた。例えば、北九州市では2017年度より、市内の大学に通学する学生が市内への就職と居住を決めれば、年間最大18万円を3年間（最大54万円）補助する。2017年度からの3年間で合計900人の奨学金返還を支援するために、多くの若者が短期的に北九州市内に暮らしていくことになる¹。

確かに、これらの地方創生に関する政策は、人口の社会増のきっかけを創出することで、地方の人口減少には一時的に有効であるかもしれない。しかし、政府や地方自治体が地方創生政策を進めることで、かえって市民の居住地選択や職業選択における自由度を狭めてしまう面にも留意する必要があるのではないか。

経済学には Tiebout (1956) による「足による投票」という古典的な理論がある。通常、市民は選挙を通じて自分の意見を表明する「手による投票」を行う。「足による投票」とは住民の意見や要望が居住地で反映されなければ、住民それぞれが自分の好みにあった地域に引っ越しすることで、地域の評価が市民の居住地選択で決まる、という理論である。住民の移動費用が低くなり「足による投票」が積極

¹ 2017年12月、政府の「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議」の最終報告では、学生等の地方還流促進するため、奨学金返還支援を全国展開することが明記されている。

的に行われると、首長は人口流出を防ぐために、住民ニーズに即した公共サービスを効率的に提供しようとする。各地域が善政競争を行えば、住民の公的負担が軽減され、経済成長にも寄与するかもしれない。もちろん、地域の評価基準は子育ての環境、教育、公共施設といった行政サービスだけでなく、通勤、治安、地価などからも影響を受ける。「足による投票」が行われた結果、同質的な人たちが同じ地域に集まることで、各地域における特色や個人のニーズが明確になり、地域内の利害対立が緩和されることにも貢献する、といわれている²。

このような「足による投票」の視点を踏まえると、国による半ば強制的な人口減少抑制策は地域間競争をかえって低下させ、各地域の特性を失うリスクも抱えている。政府が人口減少抑制政策の成果を急ぐあまり、そのマイナス要素にも今後配慮しなければ、結果的にわが国全体の活力を損なってしま

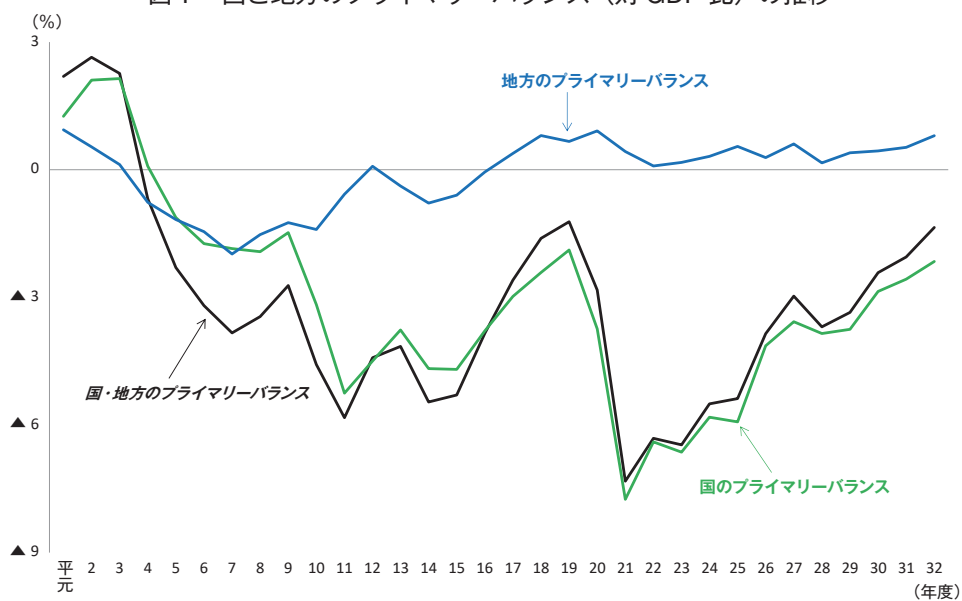
い、ローカルアベノミクスを達成できないのではないだろうか。

3. 地方財政の最近の動向

ここで、地方財政の現状を振り返ってみたい。まず、図1は国と地方のプライマリーバランス（基礎的財政収支）の推移を表したものである。国のプライマリーバランスはリーマンショック後の2010年度以降改善しつつあるが赤字のままであり、2017年度では対GDP比3.7%の赤字である。その一方で、地方のプライマリーバランスは2005年度以降、黒字のままである。この背景には、国からの財政移転が影響していると思われる。

また、国と地方の長期債務残高の推移を整理すると、地方のプライマリーバランスの黒字化の影響により、地方の長期債務残高も減少傾向にある。地方の長期債務残高は2008年度末に197兆円（対GDP

図1 国と地方のプライマリーバランス（対GDP比）の推移



出所：財務省ウェブサイト

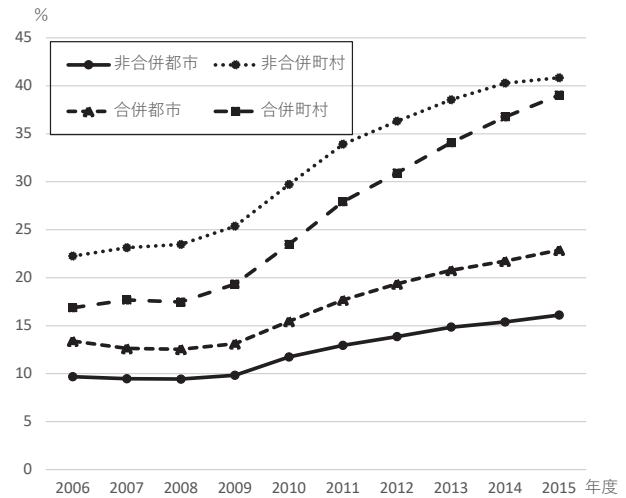
² 「足による投票」にはこのようなメリットが存在するものの、居住地域が高所得者と低所得者で明確に分かれてしまい、地域間の所得格差を拡大させてしまうおそれもある。ただ、所得格差の程度が極端に大きくなければ、地域間格差を各地域の多様性と解釈することもできるだろう。

比39%)であったが、2018年度末には192兆円(対GDP比34%)に減少する見込みである。その一方で、国の長期債務残高は増加の一途を辿っており、2018年度末に915兆円(対GDP比156%)に上ると予想されている。

さらに、近年の地方財政で注目すべき動向は基金の増加である。総務省自治財政局(2017)によれば、地方自治体の基金残高は2006年度末の13兆6,022億円から、2016年度末に21兆5,461億円となり、7兆9,439億円増加した。このうち、都道府県は3兆1,004億円、市町村は4兆8,435億円の増加となり、基金増加は都道府県よりも市町村で顕著であることがわかる。特に、将来の財源対策に充当される財政調整基金の増加が最大である。財政調整基金の増加額は2兆6,245億円で、その増減率は78.6%に上る。総務省自治体財政局(2017)は、財政調整基金増加の理由について地方自治体にアンケートした結果、「公共施設等の老朽化対策等に係る経費の増大」、「社会保障関係経費の増大」、「災害」を主な理由にあげている。つまり、地方自治体は公共施設の老朽化や少子高齢化に備えて、独自の財源対策を行ってきたといえよう。

図2は、「平成の大合併」で合併した自治体と合併しなかった自治体を都市・町村に分けて、標準財政規模に対する財政調整基金の比率の平均値を表したものである。財政調整基金は合併・非合併自治体で同じ傾向であることがわかる。ただ、合併自治体と非合併自治体では基金の積立要因が大きく異なっている³。合併自治体は、合併算定替による普通交付税増加額や合併特例債といった合併に伴う国からの財政支援措置を活用して、財政調整基金を積み立てていた。その一方で、非合併自治体は単独事業費などの抑制により財源を捻出して財政調整基金を積

図2 市町村における財政調整基金比率の平均値の推移



出所：筆者作成

注：財政調整基金比率(%) = 財政調整基金 / 標準財政規模 × 100

み立てていたと考えられる。つまり、積立金の増加要因は自治体によって大きく異なることがわかる。

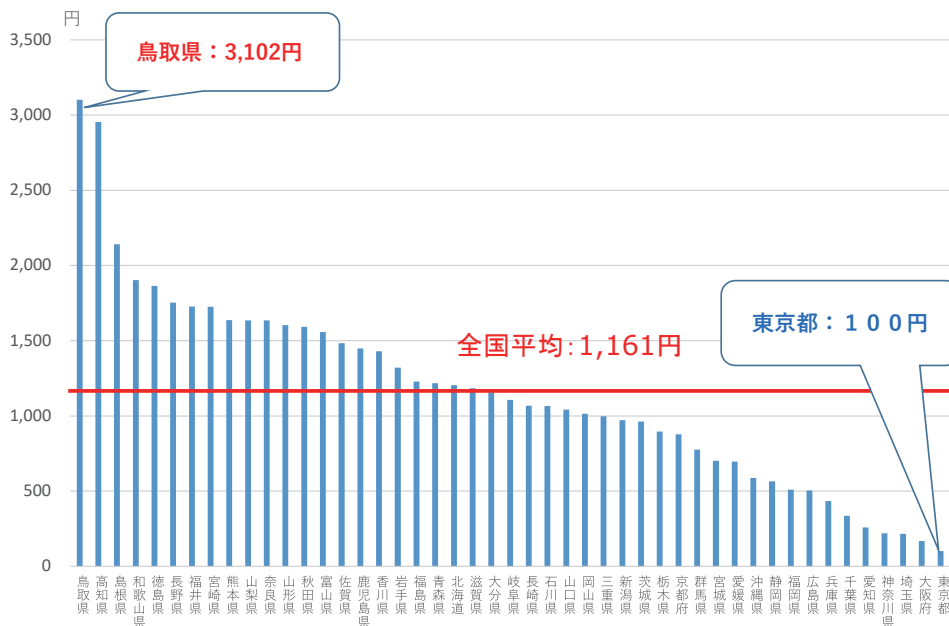
以上の地方財政の状況を踏まえると、地方自治体には財政的な余剰が一見あるように思える。実際、昨年の経済財政諮問会議などでも、国の危機的な財政状況と地方の基金増加などを理由に、地方交付税の削減が検討された。最終的に、国は基金増加を直接の要因とはみなさないものの、2018年度の地方交付税を16兆85億円として前年度から約3,213億円削減した。この結果、地方交付税は2013年度から6年連続の減少となった。

4. 地方創生関連交付金とは

政府は地方交付税を縮減する一方で、地方創生の実現を後押しするため、地方創生関連交付金を各地に配分している。図3は、2014年に交付された地方創生先行型交付金を一人当たりの金額で表している。一人当たり地方創生先行型交付金は鳥取県が最大で3,102円、東京都が最小で100円であり、鳥取県と東京都の差は約3,000円になる。全国平均では、

³ 詳細は宮下・鷺見(2017)を参照されたい。

図3 一人当たり地方創生先行型交付金



出所：「地方創生先行型交付金」（内閣府）、「都道府県別人口」（総務省）より筆者作成

一人当たり地方創生先行型交付金が1,161円であった。地方創生先行型交付金は、鳥取県、高知県、島根県など人口の少ない県に平均の2倍以上配分されたことがわかる。

ただ、政府が地方交付税を減額しつつ、使途が限定される地方創生関連交付金の配分を今後も維持していくならば、地方自治体によっては財政的自由度を損なってしまうかもしれない。また、財政基盤の脆弱な地方自治体ほど地方創生関連交付金という新たな財源を獲得しようとするあまり、住民ニーズに沿わない政策を推進した恐れもある。結果として、地方創生政策には2節で示したようにトップダウン型の政策が多いため、地方財政の中央集権化を助長した可能性がある。

図4は、地方創生に関する主な出来事と各交付金配分の時期と金額を時系列で整理をしたものである。2014年度の地方創生先行型交付金から毎年度1,000~2,000億円程度の交付金が地方創生のために

各地方自治体に交付されてきたことがわかる。地方交付税が減少傾向にあるなか、地方創生関連交付金が地方自治体にとって喉から手が出るほど獲得したい財源であったことは想像に難しくない。政府は地方の現状を踏まえて、比較的早い段階で交付金を用意していたのかもしれない。実際、2013年度末から「地方消滅」が世間で話題になってから、1年足らずで「まち・ひと・しごと創成本部」が政府に設置され、翌月には地方創生先行型交付金の交付が決定している。なお、2015年度には統一地方選挙、2016年度には参議院選挙、2017年度には総選挙が実施されており、各交付金が各選挙前後で地方自治体に配分されている。

選挙時期と地方創生関連交付金のタイミングの関係性については、精緻な分析を今後要するが、政治経済学では公共部門の予算が選挙時期に合わせて増加され、選挙後に減少する傾向を「政治的予算循環 (Political Budget Cycle)」と呼ぶ⁴。この背景に

⁴ Rogoff and Sibert (1988), Rogoff (1990) などが先駆的研究である。

図4 地方創生の時系列的整理

- 2013年12月 『中央公論-壊死する地方都市』 発売
 - 「戦慄のシミュレーション 2040年、地方消滅。「極点社会」が到来する」
- 2014年度
 - 8月 『地方消滅』中公新書 発刊
 - 9月 まち・ひと・しごと創生本部設置
 - 補正予算 地方創生先行型交付金:1,700億円
- 2015年度
 - 4月 統一地方選挙
 - 補正予算 地方創生加速化交付金:1,000億円
- 2016年度
 - 当初予算 地方創生推進交付金:1,000億円(事業費2,000億円)
 - 7月 参議院選挙
 - 補正予算 地方創生拠点整備交付金:900億円(事業費1,800億円)
- 2017年度
 - 当初予算 地方創生推進交付金:1,000億円(事業費2,000億円)
 - 10月 総選挙
 - 補正予算 地方創生拠点整備交付金:600億円(事業費1,200億円)
- 2018年度
 - 当初予算 地方創生推進交付金:1,000億円(事業費2,000億円)

は、政治家は選挙時期が近づくと、得票最大化のために歳出拡大を行うことで市民に自らの能力をシグナルとして伝えようとする行動がある、と考えられる。現段階ではあくまで推測の域を出ないが、地方創生関連交付金も「政治的予算循環」の一部であったかもしれない。なお、2014年度の地方創生先行型交付金は、2015年の統一地方選挙で知事選と県議選が実施された鳥取県、島根県、県議選が実施された高知県に重点的に配分されていた^{5,6}。

これらの地方創生関連交付金の配分の妥当性については、学術的な見地も踏まえて今後明らかにされるべきであろう。ただ、交付金が政治的要因で配分されてないとしても、国の貴重な財源が活用されていることに変わりはない。地方創生関連の交付金や他予算が人口減少抑制や経済成長にどの程度寄与したのかを客観的かつ定量的に検証する必要がある。政府も『まち・ひと・しごと創生総合戦略2017 改訂版』において、基本目標や重要業績評価指標

(KPI) 達成に向けた進捗状況を検証している。実際、同資料には「従来の政策の検証」の課題として、①府省庁・制度ごとの「縦割り」構造、②地域特性を考慮しない「全国一律」の手法、③効果検証を伴わない「バラマキ」、④地域に浸透しない「表面的」な施策、⑤「短期的」な成果を求める施策、という5点を挙げている。今後、これらの課題が地方創生政策のなかでどう改善されていくのかを注視していかなければならない。

5. 「平成の大合併」の教訓を生かすべき

地方創生政策は2015年度から2019年度の5年間に限定されている。3節で明らかにしたように、国の財政状況は逼迫しているため、各政策の財源が継続して保障される保証はない。今後、地方自治体は地方創生に関する事業を自前で実施するか、廃止するのか、もしくは国に新たな財源を要求するか、という選択を迫られるに違いない。

⁵ 高知県知事選挙は2015年11月15日に執行されたが、無投票であった。

⁶ その一方で、これらの県と同様、人口100万を下回る山梨県や佐賀県では、一人当たり地方創生先行型交付金がそれぞれ1,634円と1,438円であり、平均程度の金額である。なお、両県の知事選は2015年度に行われていない。

国からの財政支援措置と地方自治体の財政運営の関係性は、「平成の大合併」の教訓を生かすべきではないだろうか。というのも、地方創生政策と合併政策では地方自治体の財政的環境が類似しているからである。「平成の大合併」は地方分権の受け皿づくりのため、基礎的自治体の基盤強化を目指した。ただ、一部の自治体は合併後の財政支援措置を期待する面もあった、といわれる。この背景には、三位一体改革の影響もあると考えられる。政府は三位一体改革の一環として2004年から2006年度にかけて、約5.1兆円の地方交付税および臨時財政対策債を削減している。地方創生政策と同様、国からの地方交付税が削減されるなか、合併政策でも新たな財政支援措置が同時に行われていたのである。

現在、合併自治体の多くは合併算定替による普通交付税増加額の交付期限を迎えたが、一部の自治体では国に陳情して、普通交付税の特例措置を得ている。確かに、地方交付税は自治体によって貴重な財源ではあるが、合併自治体の財政的非効率性を助長してしまう恐れもある。例えば、宮下・鷲見（2016）では、合併算定替による普通交付税増加額が1%増加すると合併自治体の非効率性は経常経費で0.7~0.8%増加しており、平均的な合併自治体は最も効率的な自治体と比べて1割程度の浪費をしていることを示した。

また、合併特例債（以下、特例債）の起債期限も合併後10年間であったが、東日本大震災による復興支援という理由もあり、東日本大震災で被災した市町村では合併後25年間、それ以外の市町村では20年間延長されている。ただ、宮下・中澤（2014）によれば、合併自治体の特例債を含む一人あたり地方債残高は、非合併自治体に対して2003年度合併自治体で16.3万円、2004年度で8.2万円、2005年度で6.8万円高くなっていた。特例債は元利償還のうち70%を基準財政需要額に算入できる地方債である。つま

り、合併自治体は市町村合併特例事業を3割の自地域負担で実施できるため、他の地方債よりも特例債を発行しているといえる。ただ、元利償還の財政負担は交付税措置を通じて非合併自治体の住民にも広く転嫁されることになる。

以上のように、国が合併推進のために市町村へ財政支援を行った結果、自治体における財政の非効率性と負担の不公平性を生じさせている。また、特例措置が当初期限を延長して継続されたことで、地方財政は非効率性や資源配分上の歪みを内在したままである。地方創生が「平成の大合併」の二の舞とならないように、政府は特例措置の期限を厳格に設定するとともに、地方自治体が財政支援措置を国へ過度に依存しない方策を今後検討すべきであろう。

まとめと今後の課題

本稿では、地方創生政策の特徴と課題を地方財政の視点から検証してきた。各節で提示した主な論点は次のとおりである。第1に、地方財政の古典的理論である「足による投票」を踏まえると、地方創生政策による半ば強制的な人口減少抑制策は地域間競争をかえって低下させ、各地域の特性を失うリスクを抱えていた。第2に、政府が地方交付税を減額しつつ、用途が限定される地方創生関連交付金の配分を継続していくならば、地方自治体によっては財政的自由度を損なってしまうかもしれない。また、財政基盤の脆弱な地方自治体ほど地方創生関連交付金という新たな財源を獲得しようとするあまり、住民ニーズに沿わない政策を推進したおそれもある。結果として、地方創生政策はわが国の地方財政を中央集権化へと進展させる転換点となりうる。第3に、「平成の大合併」における財政支援措置に関する研究成果から、地方創生における財政的支援措置で留意すべき課題を示した。具体的には、地方創生では特例措置の期限を厳格に設定するとともに、国は地

方自治体へ財政支援措置に対する過度な依存をさせず、財政的自立を促すべきであろう。

以上の論点を踏まえると、本来、地方創生とは地方自治体への権限・財源などの移譲を経て行われるべきであったのではないか。地方分権の本質的議論がなされぬまま、地方創生が国主導（中央集権）で推進されたことで、地方自治体は各種補助金の獲得競争に陥ったおそれがある。「急がば回れ」という格言どおり、国と地方の役割分担を見直したうえで地域の自発性を喚起できれば、人口減少の抑制も経済成長も実現しやすくなるのであろう⁷。

第一次安倍政権では、「地方分権の総仕上げ」ともいわれる道州制について、担当大臣を新設して推進していた。現政権が道州制に限らず、地方分権にまつわる議論を本格的に展開していくことを期待したい。

参考文献

- Akai, N. and M. Sakata (2002) "Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the United States", *Journal of Urban Economics*, 52, pp.93-108.
- Rogoff, K. (1990) "Equilibrium political budget cycles", *The American Economic Review*, 80, pp.21-36.
- Rogoff, K., and A. Sibert (1988) "Elections and macroeconomic policy cycles" *The Review of Economic Studies*, 55, pp.1-16.
- Tiebout, C.M. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- 総務省自治財政局 (2017) 「地方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果」(平成29年11月)
- 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
- 宮下量久・鷺見英司 (2016) 「地方交付税の合併算定替と合併自治体の効率性に関するパネル・データ分析」『アベノミクスと税財政改革(財政研究第12巻)』, pp.170-186.
- 宮下量久・鷺見英司 (2017) 「合併自治体の財政調整基金に関する実証分析」『日本地方財政学会研究叢書:「地方創生」と地方における自治体の役割』第24号, pp.125-149.
- 宮下量久・中澤克佳 (2014) 「合併自治体における地方債発行の実証分析」『「社会保障・税一体改革」後の日本財政(財政研究第10巻)』, pp.242-258.
- 山下祐介 (2018) 「政府は『人口減少』に無関心? 地方創生が地方を壊す未来がやってくる」現代ビジネスウェブサイト <http://gendai.ismedia.jp/articles/-/55577?page=6> (2018年5月26日参照)
- 吉川洋 (2016) 『人口と日本経済－長寿、イノベーション、経済成長』, 中央公論新社
- 若田部昌澄 (2015) 『ネオアベノミクスの論点－レジームチェンジの貫徹で日本経済は復活する』, PHP 研究所

⁷ Akai and Sakata (2002) などのように、財政制度の分権化が経済成長に寄与する、という研究成果もみられる。