

地方財政の健全化を目指して¹
— 地方自治体の効率的な自己運営 —

青山学院大学 経済学部 熊谷彰矩ゼミナール

第 19 期生 A パート

2005年12月

加藤 隆文

柴垣 紀恵

名和 圭子

松木 翔

山田 恵理

¹ 本稿は、2005年12月3日、4日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2005」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、熊谷彰矩教授（青山学院大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要旨

私たちは、地方自治体から生活に欠かせないさまざまなサービスを享受し、地方自治体は私たちにとっては非常に身近な存在と言える。しかし、現在多くの自治体は財政赤字を抱え、地方財政は非常に厳しい運営状態となっている。2005年度の地方財政における長期債務残高は、約205兆円と見込まれ、地方財政状況の悪化は地域住民の生活にも大きな影響を与える可能性がある。このように、住民と密接な関わりを持つ地方財政の健全化は、住民と地方自治体両方からの要請であり、必要不可欠の至上命題である。

そこで、私たちは地方財政悪化の原因を「国と地方の政府間関係のあり方」にあると捉える。現在、国と地方で歳出の割合は4：6となっているが、一方で税収の割合は6：4と逆転している。これが意味することは、地方はその歳出事務の相対的多さにもかかわらず、それを賄うべき税収が絶対的に不足しているということである。この歳出と税収の乖離を、地方交付税や国庫支出金といった国から地方への財政移転によって補填されてきたということにも多くの問題点が存在する。公共サービスの供給は大半が地方自治体によってもたらされるが、前述のように国が財政移転などでさまざまな関与を行い、地方の自己決定権を奪っているのが現状である。

本論文では、このような「国と地方の政府間関係のあり方」に焦点を当て、地方財政の健全化のため、地方自治体の自己決定権を拡大させ、自治体の効率的な自己運営を促進する改革案を考える。

以下では、第1章と第2章で地方の「自主財源の拡充」について考察し、第3章で前述の「国から地方への財政移転」を論じる。それらを踏まえて、第4章でどのような「国と地方の政府間関係のあり方」が望ましいのかという視点から、具体的な政策提言を行う。

目次

はじめに

第1章 税源の偏在	1
第1節 地方税の原則と各基幹税	1
第2節 国と地方の税源配分	14
第3節 税源移譲	18
第2章 課税自主権の有効活用	23
第1節 課税自主権の意義・目的	23
第2節 課税自主権の現状	24
第3節 課税自主権の強化・拡大	32
第3章 国から地方への財政移転	36
第1節 財政移転の役割	36
第2節 地方交付税	38
第3節 国庫支出金による非効率な資源配分	48
第4章 地方財政の健全化へ向けて	55
第1節 改革案の目標	55
第2節 自主財源の確保	56
第3節 水平的財政調整制度	59

おわりに

参考文献

はじめに

日本の地方自治体は、国民の生活にとって欠くことのできない様々なサービスを供給している。都道府県や市町村をはじめとする地方財政の歳出規模は、国民経済計算上でみると国民総支出に占める割合は12.4%（2003年度）であり、中央政府の約3倍となっている。しかし現在、地方財政は長期債務残高が2005年度末205兆円と見込まれ、対GDP比は約40%と国際的にも高い水準にある。多額の借入金による地方財政の硬直化を生じさせ、また将来世代への負担の転嫁ともなる。国も地方も大幅赤字が続いており、フローの財政赤字の継続は、ストックの債務残高の増加につながっている。国民と密接な関わりのある地方財政の健全化は、長い将来にわたり快適に生活できることの保障を求める住民の要請のため、また財政の持続可能性の確保のためにも不可欠であるといえる。

地方財政が悪化に至ったことは、国と地方の政府間関係のあり方に密接に関連している。日本の政府間財政関係の特徴として、主要先進国と比較してみると、まず歳出面において国よりも地方の歳出の割合が高いことがあげられ、歳入面からみると国から地方への財政移転による割合が高いことがあげられる。これは、地方の税収が国税に比べて少ないにもかかわらず、多くの行政サービスの供給を義務付けられていることによっている。実際には、税収の割合は国と地方で6：4であるが、歳出の割合は4：6となっており、この税収と歳出の乖離は地方交付税や国庫支出金といった政府間財政移転および地方債などにより賄われている。

日本の政府間財政関係は「集権的分散システム」といわれるように、公共サービスの主な供給が地方によるにもかかわらず、その財源の多くはいったん国税として中央政府に納められたものが地方に移転されたものであり、また供給に当たって国がさまざまな関与を行い地方の自己決定権を奪っている状態である¹⁾。たしかに、集権的分散システムは、中央に権限を集中させ全国一律に財政運営を行わせることによる効率性のメリットから、戦後の落ち込みから脱出し高度経済成長にみられるような発展を生み出すことに役立った。しかし、21世紀を迎えかつてのような規模の経済発展は期待できず、少子高齢化が進行した現在において制度疲労は顕著に現れてきている。

時代の要請や制度の疲弊により、いま求められるのは地方分権の推進である。2000年度より施行された「地方分権一括法」や近年の「三位一体改革」により、地方分権は徐々に進展しつつあるといえる。そうした取り組みの中身について方向性は正しいという認識が有識者の間で概ね同意を得ているが、具体的な評価については本論文では扱わないこととする。

¹⁾ 神野・金子（1998）を参照。

私たちは本論文において地方分権を行う意義について、地方自治体の財政面での自己決定権の拡大と中央政府の関与の縮小による地方財政の効率化および健全化であるとする。財政面での国への依存体質の改善や自己決定権の拡大により、地方自治体は財政責任を問われることとなり政策形成能力を向上させていくであろうし、地方間での連携も強まっていくと考えられる。またこうした動きは地方分権の本来的な目的である、地域厚生の上にも通じるものであろう。

以下では、まず第1章において、租税の原則に基づきどのような税が地方税に適しているかを考察し、国から地方への税源移譲を検討する。第2章では、現状において課税自主権が欠如していることに触れ、その強化について検討する。これら2つの章において地方の自主財源の不足とその強化への方向性を示す。第3章においては、現在行われている地方交付税および国庫支出金の2つの政府間財政移転の仕組みに触れ、その放漫財政への誘因を述べ、あるべき財政移転を検討する。最後に、第4章で、これまでの章を総括し私たちの考える地方財政のあり方についての政策提言を行う。

第1章 税源の偏在

先に地方財政にはさまざまな問題点が存在するということを述べた。第1章では、その中で最も重要な問題点の1つである「自主財源不足」について扱う。ここで言う自主財源とは地方税収のことであり、地方自治体が最も弾力的に支出できるものである。それだけに、地方自治体が自主的に支出すべきコストと比較して、自ら獲得した税財源が明らかに不足しているという現状は看過しがたい。そのような「自主財源不足」は、国と地方の税源配分において「相対的に国に税源が偏在している」がゆえに生じる問題となっている。自主財源である地方税を拡充していくことは、「地方自治体が支出を自ら決定し、それに対して責任を持つ体制を作ること」や「住民に対する受益と負担の関係を明確にすること」にもつながっていくのである。

第1節の「地方税の原則と各基幹税」では、地方財政の現状を地方税原則と各基幹税を通じて検証し、第2節では「国と地方の税源配分」について考える。前述した税源の偏在に対しては、「税源移譲」がそれに対する最も有効な手段であると捉え、第3節でそのあるべき方向性を模索していく。

第1節 地方税の原則と各基幹税

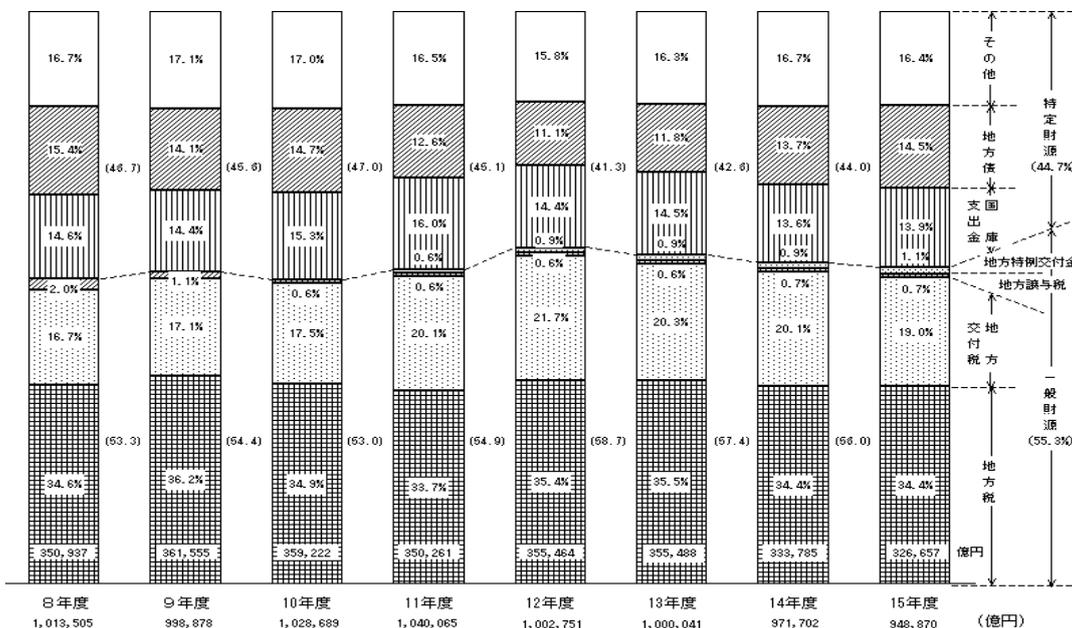
現代において日本は租税国家であり、それは地方政府とて例外ではない。税源とは各年度の純生産であり、それは公共部門の消費や投資にも当てられる他、民間部門の消費や投資にも利用される。図表1-1-1にあるように、地方税収は地方歳入において約35%の割合を占めている。「3割自治」と揶揄されようとも、歳入の中では最大の割合である。バブル崩壊後、個人・法人住民税や事業税などが景気悪化の影響を受けたことにより、税収は90年代前半には減少した。その後多少持ち直し、最近では35兆円前後で推移している。

地方自治体は、道路などの社会資本たる各種公共財や教育・介護・保健・衛生などの対人公共サービスを地域住民に供給する。地方税とは公共サービス提供のために最も重要となる自主財源であり、一般財源である地方交付税と比較してもより弾力的に支出できる。ゆえに、公共サービスのコストは当然その受益者たる住民が主に負担すべきであり、ニーズが拡大し続ける公共サービスからの受益とそれに対する住民の税負担（受益と負担）の関係を明確にする地方税体系を構築していくことが求められる。

そこで、この章では地方税に要求されるいくつかの原則と個人住民税などの各基幹税についてふれ

ていく。特に、各基幹税とその原則がどのように関連しているのかを重点的に検証する。

図表1-1-1 歳入純計決算額の構成比の推移



(出所) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/> より作成。

1. 地方税の原則

現代の租税には、大別すると「公平」「効率」「簡素」の3つの原則が存在する。

「公平性の原則」では、水平的公平で同等の経済力を持つ者には同等の課税を行い（経済力の指標には所得、消費、資産などが用いられる）、垂直的公平で異なる経済力を持つ者には異なる課税を行うものである。後者の例としては、累進課税によって高所得者と低所得者の経済的格差を補うことが挙げられよう。租税とは、住民による「受益と負担」の比較考量により徴収するものというよりも、単なる強制徴収の意味合いが強いため、「公平性の原則」は現代の租税では最も重要な原則となる。

「効率性の原則」では課税によって生じる個人や法人の経済活動のロスを極力少なくし、「簡素の原則」では課税する側とされる側の徴税コストの最小化を目指す。

そのような租税全般の原則に加えて、地方税には固有の原則がいくつか存在する。以下では代表的な応益性の原則、負担分任性の原則、普遍性の原則、安定性の原則を紹介する。

1) 応益性の原則

この原則は、地方自治体による公共サービスの恩恵を最も享受するのはその地域の住民であるのだから、住民はその受益に応じて税を負担すべきで、地方自治体がそれに応じた課税を行うということである。この場合、公共サービスの対象は一定地域における住民であるため、住民がサービスの受益に応じてコストを負担することが比較的容易であり、理解も得やすい。公共サービスは非排他性・非競争性といったその性質上、「ただ乗り」は好ましくなく、地方自治体の役割は公共サービスによる資源配分であることから受益に見合っただけの負担は住民が負うべきである。公共サービスがその地域の住民生活や企業活動に何らかの形で貢献している可能性が高いということを考慮すると、この原則に当てはまるのは個人住民税、固定資産税、法人住民税、事業税などの物税ということになる。「応益性の原則」は地方税体系を考える上では、最も重要な原則となろう。

ちなみに、「応益性」と対を成すものとして「応能性」がある。これは所得、消費などの経済力に応じて税を負担するというものである。

2) 負担分任性の原則

公共サービスの受益者である地域住民がそのコストを負担すべきだというのは、「応益性の原則」でも述べたが、「負担分任性の原則」は住民がそのコストを分担すべきだということである。「応益性の原則」にも当てはまることであるが、住民が実際に地方自治体に対して資金提供をし、参加意識を持つということは地方自治体においては不可欠の要素と言える。具体的には、地方住民税所得割・均等割が「負担分任性の原則」に該当する。地方住民税所得割の課税最低所得が国税のそれと比較して、より低い水準に設定されていたり、累進税率を採用している場合に累進度が国税よりも穏やかである点にこの考え方が反映されている。他方、住民全てに平等な負担を課す地方住民税均等割は、「地方自治体の会費」的な意味合いを持つ。かつてのイギリスで行われた「人头税」がこれに相当する。

3) 普遍性の原則

この原則は、「税源は国内に広く分布しているのが好ましく、税源の地域的な偏在度をできるだけ小さくする」ということである。人や企業などの課税対象が、ある特定の地域（特に都市部）だけに集中するのは望ましくない。また、同時にこれは約 2800 の地方自治体ごとに十分な税収を上げるものでなくてはならない。現在の日本では、残念ながら税収の地域間格差がはっきりと存在する。例えば、2001 年度の 1 人当たり県民所得は最高が東京の 421.9 万円で、最低が沖縄県の 205.7 万円となっている¹⁾。「普遍性の原則」は、国税から地方税への税源移譲時に税収の地域間格差を考慮する場合、特に重要となってくる。

¹⁾ 県民経済計算年報より。

4) 安定性の原則

この原則は、「景気の変動に応じた税収の変動をできるだけ小さくする」ということである。地方自治体は、人件費などの義務的経費に代表されるように経常的経費が多く、年度ごとに著しく税収額が増減するとそのような経費を賄えなくなる可能性がある。景気対策は基本的に地方財政の機能ではなく、地方の提供する公共サービスは、教育、福祉、治安、防災など地域住民に直接に結びつくものが多く、これらは安定的に供給されなければならない。よって、前提条件として税収の面でも安定性が求められるのである。地方自治体による安定的な公共サービスの提供という点から、地方にとっては重要な原則となる。この原則には景気変動の影響を受けにくい消費・不動産課税が好ましく、特に地方消費税が最も適合するとされる。

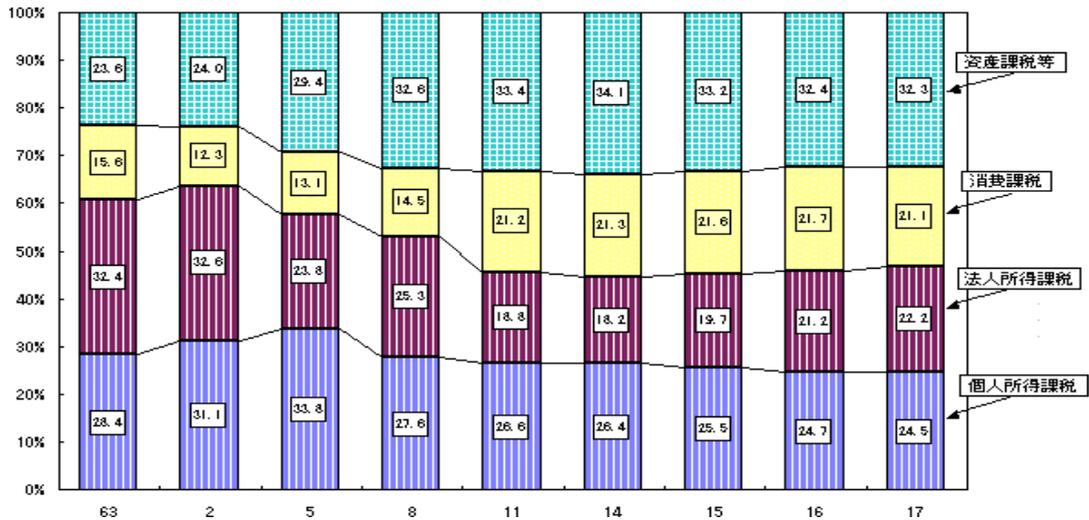
2. 各基幹税の仕組みと問題点

わが国の地方税制度を構成する基幹税を納税者、課税ベース、税率などの面から概観し、所得、消費、資産のどの課税ベースに、どのような税率を適用するのかということにより税目を分類する。その上で、第1項で紹介した地方税原則も考慮して、各基幹税の仕組みを分析する。現在、地方税法系はそれぞれの税が互いに補完しあう形となっている。

各税の税収構成比は、図表1-1-2、1-1-3のようになっている。現在、地方税収全体では個人・法人に対する所得課税の割合が一番高く、その次に資産課税、消費課税の順になっている（図表1-1-2）。都道府県では法人事業税（法人事業税は都道府県税である）、市町村では固定資産税（固定資産税は市町村税である）がそれぞれ最大税目となっている（図表1-1-3）。また、図表1-1-4にあるように、国と地方は所得、消費において課税ベースを共有している²⁾。ここでの税目はいずれも地方より国の比重が高くなっており、その結果全体としては国と地方の税収比率は3：2となっている。同一の課税ベースを複数の政府で分け合うと、他の政府の影響を受けやすい（もしくは与えやすい）。これは国と地方が共に課税ベースとしているたばこ税を想定するとよいだろう。地方が税率を引き上げれば、たばこの市場価格は上昇し、消費量が減少して国の税収低下につながる可能性があるということである。しかし、国と地方がどのような課税ベースを選択しても、両者の重複は避けられず、結果として選択したその税目にはある程度の偏在度はどうしても発生してしまう。図表1-1-5にもあるように、税収の地域間格差は決して小さくないのが現状である。特に市町村間での格差が大きくなっている。

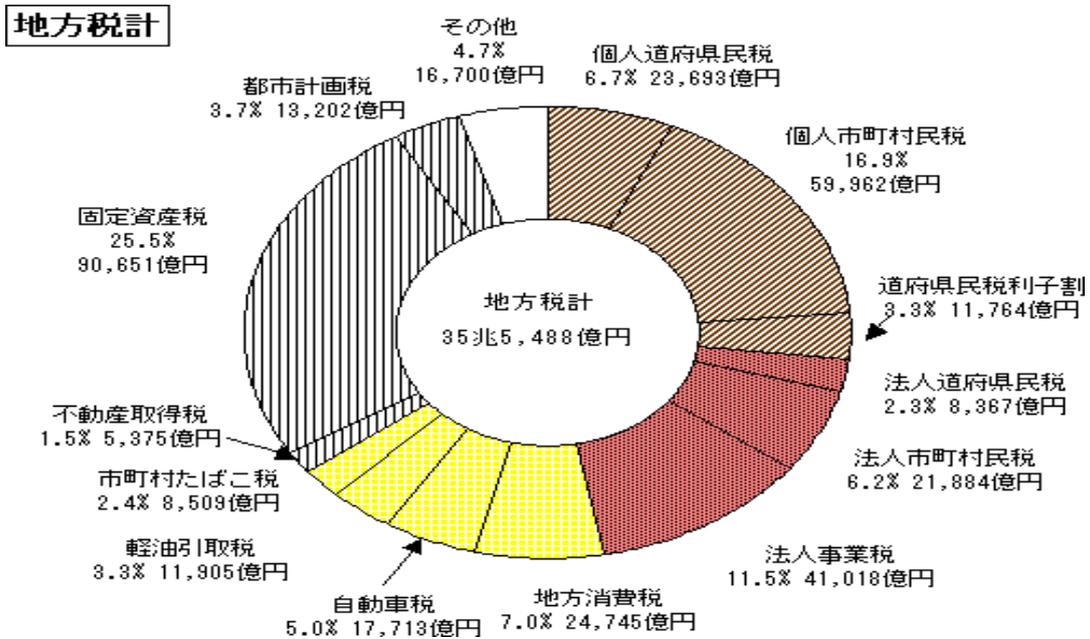
²⁾ 1949年の戦後日本税制の基礎を築いたシャープ勧告では、国税と地方税の税源分離原則を採用したが、この原則はその後各地方自治体の税収不足補填により形骸化した。

図表 1-1-2 所得、消費、資産等の税収構成比の推移（地方税）



(出所) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/>

図表 1-1-3 地方税収の構成比（2001 年度決算額）



(出所) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/>

図表 1-1-4 国・地方の税収配分について（2003 年度税収入額ベース）

(出所) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/>

◎ 租税収入合計

国 税 45.4兆円 (58%)	地方税 32.7兆円 (42%)	
	道府県 13.7兆円	市町村 19.0兆円

○ 個人所得課税

国 税 13.9兆円(64%)	地方税 7.9兆円(36%)		所得税の 交付税率 32.0%
所 得 税 13.9兆円	うち地方 交付税分	個人住民税 7.9兆円	
← 43% →		← 57% →	

○ 法人所得課税

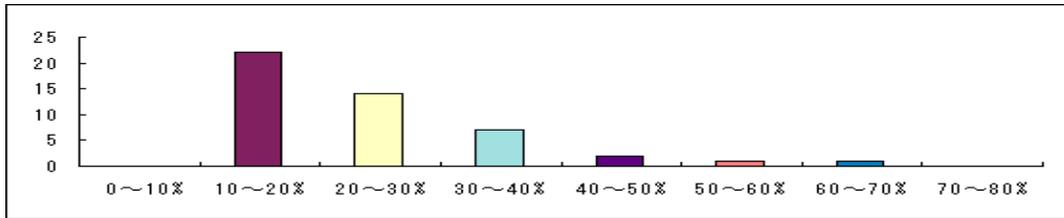
国 税 10.1兆円(61%)	地方税 6.4兆円(39%)			法人税の 交付税率 35.8%
法 人 税 10.1兆円	うち地方 交付税分	法人事業税 3.6兆円	法人住民税 2.8兆円	
← 39% →		← 61% →		

○ 消費税、地方消費税

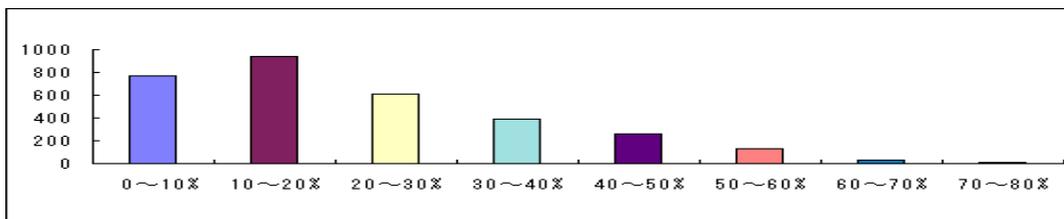
国 税 9.7兆円(80%)	地方税 2.4兆円(20%)		消費税の 交付税率 29.5%
消 費 税 9.7兆円	うち地方 交付税分	地方消費税 2.4兆円	
← 57% →		← 43% →	

図表 1-1-5 歳入総額に占める地方税割合の団体別状況

都道府県



市町村



(出所) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/>

1) 個人住民税

・仕組み

個人住民税は個人の所得に課税するものであり、所得割と均等割が存在する。現在、租税に対する支払能力の指標としては、所得が最も一般的である。所得割とは、納税者の所得に応じて課税するもので、国の所得税、都道府県の道府県住民税所得割、市町村の市町村住民税所得割というように3階層の政府によりなされる。累進税率は、好況時に個人所得が増加した場合は比例的な負担増を上回る負担を、不況時に個人所得が減少した場合には比例的な負担減を下回る負担を求める。図表1-1-6を見ると、税率の累進性の度合いは国の方が大きくなっている。これは国税としての所得税には、特に所得再分配機能が内包されているからである。地方自治体による公共サービスの受益に最も預かるのはその地域の住民であることから、応益課税として鑑みると個人住民税が地方税の中心になるべきである。しかし、景気変動の影響を受けやすい側面も持つ。一方、均等割とは納税者1人当たりと同額の税を課すものである。均等割は、その税額の低さゆえに個人住民税全体の2%程度にすぎず、現在は都道府県で年額1000円、市町村で年額3000円となっている。詳細は以下の通りである(図表1-1-6参照)。

図表1-1-6 個人住民税の概要(所得割及び均等割)

区分	個人住民税			(参考) 所得税											
課税主体	賦課期日(1月1日)現在の住所地の市(区)町村及び都道府県			国											
納税義務者	市町村・都道府県内に住所を有する個人等			日本国内に住所又は居所を有する個人等											
課税標準	(所得割)前年中の所得金額			所得金額(現年)											
税率	所得割	<総合課税分>			<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td>課税総所得金額等</td> <td>税率</td> </tr> <tr> <td>330万円以下</td> <td>10%</td> </tr> <tr> <td>900万円以下</td> <td>20%</td> </tr> <tr> <td>1800万円以下</td> <td>30%</td> </tr> <tr> <td>1800万円超</td> <td>37%</td> </tr> </table>	課税総所得金額等	税率	330万円以下	10%	900万円以下	20%	1800万円以下	30%	1800万円超	37%
		課税総所得金額等	税率												
		330万円以下	10%												
		900万円以下	20%												
1800万円以下	30%														
1800万円超	37%														
課税総所得金額等	標準税率														
	(都道府県)	(市町村)	(合計)												
200万円以下	2%	3%	5%												
700万円以下	2%	8%	10%												
700万円超	3%	10%	13%												
	均等割	標準税率(年額)													
		都道府県	1000円												
		市町村	3000円												

(出所) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/> より作成。

・問題点

現在、個人住民税は地域間の税収格差が問題となっている。そのため税率を累進税率から比例税率にシフトしようという動きが見られる。例えば、高所得者は都市圏に住んでいることが多いので、そこに累進課税を適用すると都市圏の税収が過度に増大し、他の地域との税収格差が拡大してしまう可能性がある。これは所得税の税源移譲を考えるとときにも考慮すべき点である。

2) 法人住民税

・仕組み

法人住民税にも法人税割と均等割が存在する。法人税割は法人所得を課税ベース（各局面でのフローの生産量やその蓄積されたストックの生産量）としており、国の法人税、都道府県の道府県民税法人税割、市町村の市町村民税法人税割がある。都道府県は標準税率が5%、市町村は12.3%となっている。現行制度では電気・ガス供給業、生命・損害保険業以外は法人所得が事業税の課税標準となっているので、法人所得は4つの税の課税標準として重複課税される。法人住民税は課税ベースを考慮すると、比較的低い税率であっても相応分を超えた税収を確保できるというメリットがある。均等割においては、資本や従業員数で税額を区別しているのは、企業規模が大きいほど公共サービスからの受益も大きくなると予想されるからである。次でふれる事業税もそうであるが、法人課税は景気の影響を受けやすいという欠点を持つ。

・問題点

法人住民税はその課税の程度によっては、企業活動を停滞させ、企業の投資と雇用にも何らかの影響を与えうる。課税により投資のインセンティブが低下したり、過度の雇用削減につながるようなことがあってはならない。また、社会保障制度維持のための財源として位置づけられているため、地方税として拡大する余地はそれほど大きくないという現状もある。

図表 1 - 1 - 7 法人住民税の概要

項目	内容			
課税主体	都道府県及び市町村			
納税義務者	都道府県及び市町村に事務所又は事業所を有する法人等			
税率	(均等割)			
	資本等の金額	都道府県民税 均等割	市町村民税均等割	
			従業者数 50人超	従業者数 50人以下
	50億円超	80万円	300万円	41万円
	10億円超 50億円以下	54万円	175万円	
	1億円超 10億円以下	13万円	40万円	16万円
	1千万円超 1億円以下	5万円	15万円	13万円
	1千万円以下	2万円	12万円	5万円
※ 市町村民税均等割については、制限税率（1.2倍）が定められている。				
(法人税割)				
都道府県 : 5% (制限税率6%)				
市町村 : 12.3% (制限税率14.7%)				

(出所) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/> より作成。

3) 事業税

・仕組み

事業税は、都道府県の税収において4分の1を占める最大税目で、事業所得に課税される。個人分と法人分があるが、大部分は法人分である。事業課税は、所得の上昇に伴っての税収増が他の税と比較して効率的に見込めるといふ特徴がある。地方自治体の提供するさまざまな財・サービスが

企業にとって労働・資本に次ぐ生産要素となっているから、応益性とも合致する。詳細は以下のようになっている（図表1-1-8参照）。

・問題点

事業税は、法人に対する課税で事業所得に課税されるために景気の影響を受けやすい。近年、都市部での税収が急激に落ち込んでいるが、これは事業税など法人課税の税収が低下したことによる。現行制度では赤字企業は納税義務を負わないということも要因の1つとなっている。前述した応益性の面からも、事業所得を基準とする事業税の不安定さを取り除き、景気による税収の変動を抑えるために付加価値（売上高や支払い給与など）に累進性を持たせないで課税すべきだという意見がある（外形標準課税の問題）。この場合、資本コストや売上高、労働コストや給与、つまり労使双方の生産要素にバランスよく課税する必要がある。1999年の政府税制調査会でもその必要性が主張された。

図表 1-1-8 事業税の概要

法人区分	課税標準	税率
資本金 1 億円超の普通法人	付加価値額	付加価値割 0.48%
	資本等の金額	資本割 0.2%
	所得及び清算所得	所得割 年 400 万円以下の金額 3.8% 年 400 万円を超え、年 800 万円以下の金額 5.5% 年 800 万円を超える金額及び清算所得 7.2%
資本金 1 億円以下の普通法人 公益法人等 投資法人等	所得及び清算所得	所得割 年 400 万円以下の金額 5% 年 400 万円を超え、年 800 万円以下の金額 7.3% 年 800 万円を超える金額及び清算所得 9.6%
特別法人	所得及び清算所得	所得割 年 400 万円以下の金額 5% 年 400 万円を超える金額及び清算所得 6.6%
電気供給業 ガス供給業 生命保険業 損害保険業 を営む法人	収入金額	収入割 収入金額 1.3%

(注 1) 税率は標準税率を掲げている (制限税率は標準税率の 1.2 倍)。

(出所) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/> より作成。

4) 地方消費税

・仕組み

1989 年の竹下内閣による税制改革の一環として、国税としての消費税は税率 3% で導入され、地方消費税は 1997 年にこれに加えて新設された。国税の消費税額を課税ベースとし、税率 5% のうち地方消費税は税率 1% 分、国の消費税は税率 4% 分に相当する。両者を合計して、消費税率は 5% と一般的には理解される。地方消費税は、一度国が徴収した税を消費を基準として各地域に配

分する。消費税は間接税（納税義務者と租税負担者が別である税）であり³⁾、納税は事業者を通じて行われているので事業者が集中している都市圏での税収が多くなるものの、地域的な偏在度は他の基幹税と比較して相対的に小さく、税収も比較的安定している。このような点から、地方消費税は地方税として重要な役割を担うことになろう。近年は福祉目的化税の議論も高まってきている。

・問題点

地方消費税の問題は、国の消費税の問題と重複する。消費税は消費に対して比例的な負担だが、所得上昇につれて所得に占める消費の割合が低下していくので、税負担率は逆に下落する。これを「逆進性」と呼び、逆進性に対してはヨーロッパのように食料品などの生活必需品に対して軽減税率を取るなどの措置も考えられよう。

5) 固定資産税

・仕組み

固定資産税はストックである土地や建物などの固定資産に対する課税である。一般に同水準の所得であるならば、ストックを多く有した者の方が高い租税負担能力を持つと考えられる。税負担者と納税地域が一致し、土地などの固定資産はさまざまな公共サービスの受益に預かり、それが地価に反映されて資産価値が高いほど受益も大きいと思われるので、応益原則が最もよく当てはまる。課税主体は市町村である。土地は売買実例価格、建物は再建築価格を基準に課税が行われる。これらは3年ごとに評価替えされ、標準税率（地方公共団体が通常課税する場合、地方税法により設定されている税率）は1.4%である。最近では、土地からの税収が最も多い。固定資産税は課税物件が移動せず、地域への定着性が高いことから応益課税たる地方税にふさわしい。景気変動の影響も比較的小さい。詳細は以下のようにになっている（図1-1-9参照）。

³⁾ ちなみに、直接税とは納税義務者と租税負担者が一致すると想定して課税されている租税のことである。

図表 1 - 1 - 9 固定資産税の概要

課税主体	全市町村 (東京 2 3 区の区域内は東京都が課税)
課税客体	土地、家屋及び償却資産 (土地：1 億 7794 万筆、家屋：6066 万棟)
納税義務者	土地、家屋又は償却資産の所有者 (土地：3816 万人、家屋：3718 万人、償却資産：401 万人)
課税標準	土地、家屋及び償却資産の価格 ※ 土地及び家屋は 3 年ごとに評価替え (2003 年に評価替えを実施)
税率	標準税率 1.4%
税収	8 兆 6786 億円 (2003 年決算額)

注 1) 税収以外のデータは、2004 年実績ベース。

注 2) 制限税率 (2.1%) は、2004 年度改正により廃止。

(出所) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/> より作成。

・問題点

固定資産税の土地評価は、売買実例価格を基準に設定されているので、バブル期のように地価だけが上昇すれば、公共サービスの受益の増加なしに税負担だけが增加することになる。このため経済環境が大きく変化すると、固定資産の適正な時価に課税を行うことが困難になってくる。土地評価に関しては、売買実例のような公示価格 (評価価格) ではなく、より安定的な収益還元価格 (市場価格) を用いるのも効果的であると思われる。評価価格と市場価格は経済環境の変化などにより、格差がどうしても大きくなってしまふからである。景気変動の影響を比較的受けにくいという側面も持つ。また、現行の土地評価は算定方法が複雑であり、住民にとっては極めて分かりにくい税目となっている。

第 2 節 国と地方の税源配分

税源としての人や企業は日本全国津々浦々に分散している。一般的に経済活動の全国性、徴税の

効率性、景気対策での税制活用などの理由から、税源配分は中央政府に偏る傾向がある。そもそも、税制による経済安定化、所得再分配は中央政府が果たすべき重要な役割である。国際的にも中央政府が課税ベースや税率を決定し、実際に徴税を行い、税収の過半数を中央が取り、残りを地方に渡すという形の税目が存在するケースは多い。理論上はこのようにして中央と地方での財源の垂直的不均衡が生じるわけであるが、日本の場合は地方の役割に応じた税源配分が行われてこなかったという事情がこれに加わる。上記のように、中央と地方でのある程度の財源の不均衡は是認できるとしても、わが国の現状での「国と地方の税源配分」においては、それを超越した「歪み」が生じている。

本節では、第1節での地方税の仕組みも踏まえて、「現在の国と地方の関係を考慮すると、どのような税源配分がよいのか」ということを詳しく考察する。

1. 税源配分の現状

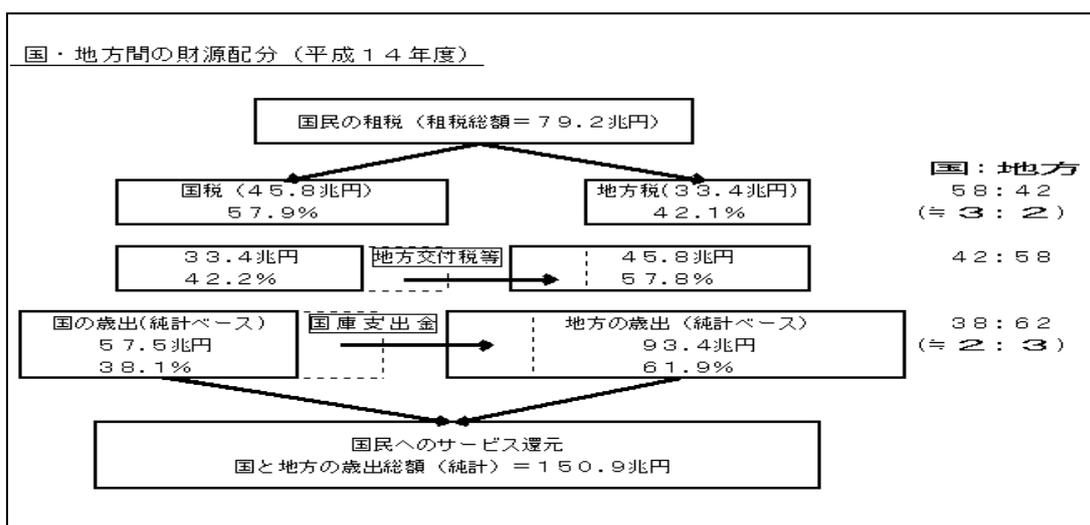
日本は、これまで地方が大半の公共サービスと公共投資を担ってきた。治安や防災など、地域住民に密着した公共サービスを住民に一番近い立場の地方自治体が行うというのは、住民のニーズに適うという点からも然るべきことであろう。だが、ここで問題となってくるのは地方の役割はそのように多岐に渡って大きいにもかかわらず、それを達成するに相応の自主財源が絶対的に不足していたということである。税源配分が国に偏るとするのは第2章の冒頭でも示した通りだが、そのような事情を考慮しても「国が地方の歳出面においてさまざまな面から義務付けをし、それにも関わらず十分な財源を与えていない」という現状が確実に存在する。つまり、国と地方では、厳然たる財源の垂直的不均衡が存在するのである。国が個人所得税など各基幹税の過半数を押さえているというのは、図表1-1-4でもふれたが、そのように地方に十分な財源が行き渡らないという状況は、地方交付税や国庫支出金といった国からの財政移転によって補填されてきた（財政移転については第3章で述べる）。

図表1-2-1を見ると、現在国の歳出は約57.5兆円、地方の歳出は約93.4兆円でその比率は2:3、国の税収は約45.8兆円、地方の税収は約33.4兆円でその比率は3:2となっている。国民全体から徴収した租税が、一番初めに国と地方の比率が3:2になるように配分され、国から地方への財政移転を経て最終的に歳出比率の2:3に適合するよう財政調整される。つまり、国と地方では歳出と税収の比率が逆転しているのである。このことが意味するのは、国民へのサービス還元という重要な役割の6割は地方が担っているにもかかわらず、それを賄うべき自主財源は4割しか地方に与えられていないということである。国と各地方自治体が現在置かれている状況や時代の趨勢などによって、望ましい税源配分は変わってくるが、現状が本来あるべき姿から著しくかけ離れているのは言うまでもない。このように、「国と地方の税源配分」においては明らかな「歪み」が生じている。

図表1-2-2でも、所得税、法人税、所得税の各基幹税いずれにおいても国が自らの取り分が過半数を超えるように主導的に配分していることが分かる。ここで注目すべきは、基幹税の中でも特に所得税と消費税を国がほぼ独占的に配分しているということである。これが法人税であるならば、税収の地域間格差を考慮して、国が主導的に配分するというのもある程度の理解を得られよう。だが、第1章でも述べたが、所得税と消費税は応益性・普遍性など地方税としてふさわしい条件をいくつも具備しているため、少なくともこれら2つの税目については地方を優先した税源配分を行うべきである。しかし、残念ながら現在はそれが達成されていない。個人所得税は4割、消費税にいたっては2割しか地方の取り分がないのである。

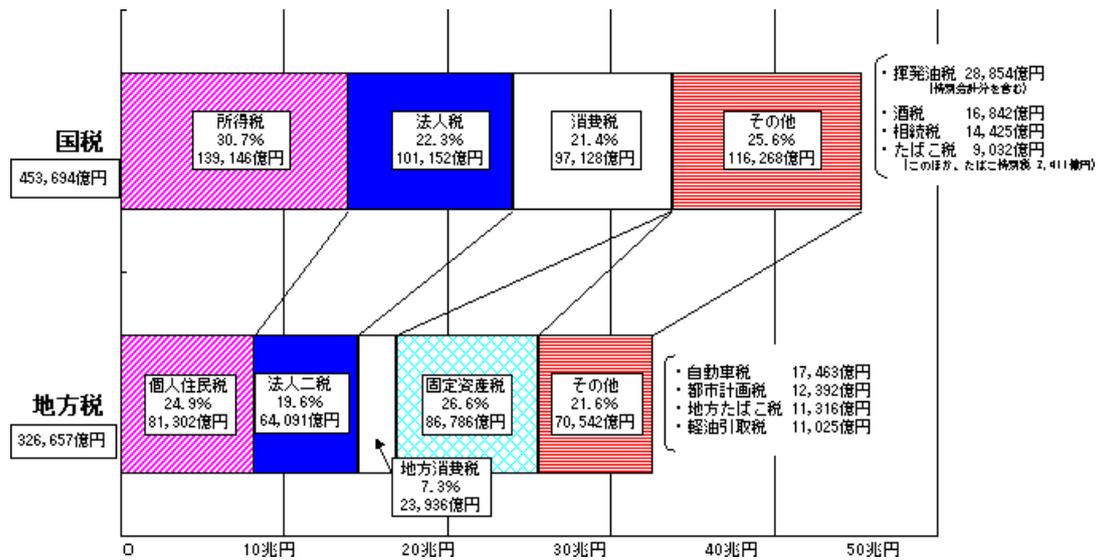
このように、地方税体系を構成するのに中心となるべき税目が整備されていないという現状を鑑みても、税源配分については地方への配分が絶対的に低すぎると言わざるを得ない。

図表1-2-1 国・地方間の財源配分



(出所) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/>

図表 1-2-2 国税・地方税の税収比較 (2003 年度決算額)



(出所) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/>

2. 分権型税源配分

制度面では、分権化の動きはすでにある程度は進んでいる。2000年には、地方分権改革の一環として地方分権一括法が施行され、地方の長年の悲願であった「機関委任事務制度」が廃止された。この制度は知事や市町村長など地方自治体の長を国の機関として事務を委任するものであり、事実上地方が国の出先機関となっていた。これにより、国と地方は制度上は対等の関係になった。しかし、財源や権限の面からはまだ対等とは到底言えない状況である。分権を推進するに当たって、次なる課題としては財源の強化、特に自主財源の強化が求められている。つまり、地方財政の「質的充実」を図るということになる。

地方に重要な歳出事務があるにもかかわらず、地方への税源配分が不十分な場合、適切な垂直的財政調整を行わなくてはならない。地方財政において高齢化社会の進展に伴い、福祉など生活に密着した公共サービスの要請が今後ますます強まっていくものと考えられ、こうした将来の財政需要拡大に備えるためにも自主財源の確保が必要となる。従来、国からの財政移転により財源を賄うのではなく、自主財源である地方税を拡充することがここでは何よりも重要となってくる。本来、公共サービスというのは地方がその支出用途を考え、自主財源で行うべきものだからである。マスグレイブの財政理論でも、資源配分機能、所得再分配機能、経済安定化機能のうち、所得再分配機能、経済安定化機能は中央政府の役割であるが、公共サービス提供による資源配分機能はその受益の範囲に応じて、地方

政府が担うべきものとされる。だが、現在は国と地方の役割分担が非常に不明瞭となっている。このような状況を是正するためにも、現状の国偏重の税源配分を解消していくべきである。

第二次世界大戦後、日本の税制の基礎を築いた 1949 年のシャウプ勧告では個人所得税を軸とした直接税主義を取り、地方は分権型政府を構築することを重視していた。そこでは、地方に新しい行政責任に見合うだけの独立財源を与えること、国から地方への国庫支出金を削減し、財政調整は地方配付税に代わる平衡交付金で行うことなどがすでに指摘されていた。地方税については税収の十分性、国と地方での税源分離、税率の自己決定などの原則が示された⁴⁾。

地方自治体は、歳入に対して自主財源である税収の比重を増加させることで、住民に対する「受益と負担」の関係を明確化させることができる。地方の歳出と税収との乖離をできるだけ縮小するという点からも、従来の税源配分は改善していかなくてはならない。分権的見地からは、ナショナル・ミニマムを国が最低限保障すること以外は公共サービスの支出について地方に裁量を委ねるべきである。住民に密着した公共サービスこそがそのニーズを踏まえて、地方が最も裁量権を発揮すべき対象だからである。つまり、地方の裁量によるべき範囲を自主財源たる税収で賄うのが本来の姿であるならば、第 1 項で触れた現在、国と地方での歳出の比率が 2 : 3、税収の比率が 3 : 2 となっているという現状を考えて、国と地方の歳出と税収の比率はできるだけ近接していることが求められる。これがこの節で言う「分権的税源配分」である。地方に裁量権を与えるということの前提条件に、まずこの「分権的税源配分」がある。

第 3 節 税源移譲による地方税の拡充

政府は 2004 年 12 月、2005 年度予算案策定にあたり国と地方の税財政改革（三位一体改革）に伴い、地方への新たな税源移譲額を約 1.1 兆円とする方針を固めた（それに付随する国庫補助金削減の規模は約 1.8 兆円とした）。三位一体改革は現在、2006 年度までに 3 兆円の税源移譲（補助金削減は 4 兆円）を目指して進行中であると言われている。税源移譲に関しては、前述の 1.1 兆円と 2004 年度に定められた 0.7 兆円などを合わせて、2004 年までに合計 2.4 兆円が地方に移譲されることが決まった。しかし、当初の計画の 3 兆円にはまだ及ばない上に、3 兆円という金額自体の是非もある。このような状況の中で、第 2 節で取り上げた「分権的税源配分」などを踏まえて、「国と地方の税源

⁴⁾ 池上 (2004)

配分を是正するためになぜ税源移譲が必要なのか」ということや「地域間格差などを考慮したとき、どのように移譲を行うべきであるのか」ということを検証していく。

1. 税源移譲の必要性

国と地方で垂直的財政格差が存在し、地方は「ナショナル・スタンダード」⁵⁾を実現するために重要な歳出事務を有するが、それに見合うだけの十分な財源が与えられていないことは第2節で示した。このような場合、当然事務相応の財源を地方に与えるべきであり、それは適切な垂直的財政調整によって行われる。今後、福祉など対人公サービス供給を中心として地方の歳出はさらに増加すると予想され、公サービス提供という地方の役割がますます重要視されていくことになるだろう。そこで求められるのは地方税の拡充という地方財政の質的充実である。国と地方における税源配分の不均衡を縮小するためには、地方の基幹税充実が不可欠であり、規模の点や国と地方を通じた租税負担率に変更を加えないということを考慮すると、それには国税から地方税への税源移譲が最も有効な手段となろう。例として所得税の移譲であるならば、国税の所得税の一部を地方税である住民税に振り替えるのである。ただし、その際には税収増加分に見合うだけの地方交付税や国庫支出金といった国からの財政移転の減額も併せて行うことが原則となる（歳入中立の原則）。ただ国税から地方税への振り替えを行えばいいというわけではなく、住民1人当たり税収額などの地域間財政格差や税収安定性を考慮した地方税体系を構築していかななくてはならない。

地方の財政的な自立を図るためには、その歳出はできる限り自主財源である地方税によって賄われるべきであるということは繰り返し述べた。これまではそれを達成するのに必要な条件が揃っていなかったが、機関委任事務の廃止などにより、地方の自主財源拡充の機運がこれまでになく高まってきている。税源移譲により地方の自主財源を充実させれば、財政面における自己決定権といった裁量の幅が広がるのはもちろんのこと、それに対する地方の自己責任がより強化されるのも長期的に見れば、地方にとっては好ましいことと言えよう。国からの財政移転ではなく、税源移譲によって地方の自主財源拡充を求める理由はまさにそこにある。それにより住民の「受益と負担」が明確化し、財政運営の効率化にもつながっていく。したがって、地方税原則などから所得税や消費税といった基幹税を国と地方が課税ベースとして共有することを前提として、それらの基幹税において地方の役割相応に税源移譲を行って、地方税の拡充を図っていく必要がある。

2. 税源移譲の具体策

基幹税の中では、普遍性や応益性といった点や経済的能力に即しているということから見ても所得

⁵⁾ 国家的に一律な標準的サービスのこと。

課税が地方税として好ましく、個人住民税が地方税体系の中心になるべきである。税源の地域的偏在が少ないという意味での普遍性、税収が景気の変動から受ける影響が小さいという意味での安定性のある税目を対象とすべきである。しかし、単一税主義を取ることは景気による影響を受けうるという点からも適当ではなく、それを補完する租税が必要となってくる。そこで、個人住民税を補完すべく登場するのが国民にとって最も負担感が強いと言われる消費税である。他の基幹税と比べて、消費税は普遍性や安定性などの点から地方税としてよりふさわしい。つまり、「国と地方が税源を共有することを前提とし、地方の歳出権限を強化する分権推進に応じて、所得税及び消費税の国から地方への税源移譲によって地方税を拡充し、適切な税源配分を行うべき」だという結論が得られる。しかし、ただ適当にその税目を移譲すればよいというわけではなく、当然地域間財政格差を現状より拡大させないような措置が必要となってくる。

そこで、所得税の税源移譲において地方所得税は税率を引き上げ、地域間格差の少ない比例税率を採用し、国の所得税は税率を引き下げ、累進税率をそれぞれ採用する「共同所得税方式」⁶⁾を考える。特に、地方所得税の最低税率を引き下げることで、低所得者への課税がカバーされ、所得水準が低く、税源の少ない地域への配慮にもなる。また、地方では高所得者ほど都市圏に多く住んでいると考えられるので、そのような地域に累進課税を適用すると地域間格差が拡大してしまう。ゆえに、地域間格差をできるだけ小さくするためには比例税率が好ましい。累進課税による所得再分配は原則として国の役割でもある。所得再分配のうち、現金給付は中央政府が、公共サービスの現物給付は地方政府が担うことになれば、所得税を国と地方で共有しても差し支えない。ヨーロッパでは自主財源、特に地方での個人所得税が重視される傾向にあり、イギリスでも1970年代に、不動産税では地方財政の膨張を賄いきれなくなり、国と地方が共有する課税ベースである所得に対しての国の税率を引き下げて、その分は地方の税率を引き上げるといった税源移譲の試みがなされた。

具体的には、現在税率は個人住民税が5%・10%・13%、所得税が10%・20%・30%・37%の累進構造になっており、個人の所得には地方と国を合計して合計5%~50%の税率が課されていることになる。これを個人住民税は一律10%とし、合計税率との差額を所得税とする。所得税と個人住民税の配分が変化するだけで、国民の租税負担の合計は変わらない。

消費税に関しては、もともとその偏在度が他の基幹税に比べて小さいので、移譲に際しては消費に応じた配分を行えば、地域間格差には十分対処できよう。

2001年に当時の片山前総務大臣は、「2002年度に向けての政策推進プラン（片山プラン）」で「国からの税源移譲等により、国税と地方税の比率を1：1にすることを目指し検討する。その際、個人住民税、地方消費税など偏在性の少ない税目の充実を図る」という方針を打ち出した。国がこのように税源移譲の量の目標を具体的に提示したことは、その実現可能性が比較的高いからであると思われる

⁶⁾ 池上（2004）

る。ちなみに、2002年度で国税が約46兆円、地方税が約33兆円であるから、国から地方へ6.5兆円を移譲すると国税39.5兆円、地方税39.5兆円で、その比率が1：1となる。

所得税と消費税の税源移譲においては、下記の①から④の前提条件で行われた愛知県によるシミュレーションも参考になろう（図表1-3-1参照）。ここでは、現在3：2となっている国と地方の税源配分が、1：1となるように税源移譲の規模を7兆円として、歳入中立を前提に試算を行っている。

- ① 個人住民税については、道府県民税で3%、市町村民税で7%の比例税率を適用するかわりに、所得税率を軽減する。
- ② 地方消費税については、現行の消費税の20%（消費税率5%のうち1%）を地方消費税としているが、この比率を50%（消費税率5%のうち2.5%）まで引き上げる。
- ③ 国庫支出金は奨励的補助金と投資的補助負担金を想定し、国庫補助負担金を約3.5兆円程度削減（都道府県1.5兆円、市町村2兆円程度）。
- ④ 地方交付税は算定に使用される基準財政需用額と基準財政収入額の算定方式を見直し、約3.5兆円程度削減（都道府県1.5兆円、市町村2兆円程度）。

図表1-3-1 税源移譲による地方税収増加分

区 分	都道府県	市町村	計
個人住民税（道府県税：3%、市町村税：7%）	10898	21297	32195
地方消費税（現行 4：1 → 移譲後 1：1）	18595	18595	37190
合 計	29493	39892	69385

〔出所〕愛知県総務部税務課ホームページ <http://www.pref.aichi.jp/zeimu/topics/zeisei04.html>

このような形の税源移譲を行うと、国と地方の税収比率が1：1になる。

しかし、国と地方の歳出比率4：6を考慮し、第2節で述べた「分権的税源配分」から見ると、移譲の余地はまだ残されているとも言える。そこで、税源をさらに地方に移譲するのならば、付随的に発生する地域間格差を是正するべく、さらなる財政調整を行わなければならないだろう。地方自治体間に明確な財政力格差が存在し、ある程度のナショナル・ミニマムを要求する限り、地方税収のみでは全ての団体の財政需要に応じることはできない。

私たちが想定する税源移譲のパターンとしては、

- ① 各基幹税でなるべく地域間格差を拡大させないような処置を施して（例えば、偏在度の比較的小さい所得税と消費税の地方への移譲を中心にし、偏在度の大きい法人住民税は国の管轄とするなど）、それから税源移譲を行うケース
 - ② まずは可能な限り地方に税源を与えて（国税の交付税分を直接的に地方へ移譲するなど）、それから水平的な財政調整を行うケース
- いずれの場合も、相応の国からの財政移転の削減が必要である。

といったものが考えられよう。

第4章では、後者のパターンを用いて具体的な検証を行う。

第2章 課税自主権の有効活用

この章でも、第1章と同様に「地方財政状況の悪化」の問題点が自主財源不足にあるとしている。そして、自主財源確保のためには第1章で見た「税源移譲」を行うと共に、「課税自主権」を活用することが望ましいと考え、第2章では「課税自主権の有効活用」に向けて議論を進めていく。

しかし、この「課税自主権」を行使することで地方自治体が行う公共サービスに必要な税収全てを賄うということではなく、量的な面からの税収確保という役割は現段階では「税源移譲」が主に果たすことになる。 「課税自主権」を行使することの最大の目的は、「地方自治体の自己決定権と自己責任を高める」ということである。

第1節では、「課税自主権がなぜ今地方で必要であるのか」という視点から「課税自主権の意義・目的」を説明し、第2節で行使状況も含め、「課税自主権の現状」について述べる。それらを踏まえて第3節で、どのようにして「課税自主権の強化・拡大」を行っていけばいいのかを検証する。

第1節 課税自主権の意義・目的

地方分権の流れの中で、「課税自主権」の必要性が認識されてきている。何故このような認識が広まってきたのかというと、「課税自主権」を行使することで、地方自治体の「自己決定権と自己責任」を高めていくことが肝要だと思われるからである。この章での「課税自主権」とは、「地方税に関して地方自治体が税目や税率を自主的に決めることができる権限」のことを言う¹⁾。

今までの地方自治体は自主財源である地方税収が歳入の3割程度しかないという、いわゆる「3割自治」の状態であり、そして残りの財源は地方交付税や国庫支出金といった、国からの財政移転という形で賄われてきた。しかし、この地方税収の不足分を補うという財政移転に大きな問題が存在し、この問題点ゆえに「課税自主権」が積極的に行使されてこなかった、という現状が存在する。特に交付税についてだが、「課税自主権」を行使して税収を確保すればするほど、その地方自治体は徴税力があるとみなされ、国からの財政移転である交付税が減少する。つまり「課税自主権」を行使して税収確保のため努力しても、その確保した分の交付税が減少するため、総額としての地方税収は変化せず地方自治体は努力しただけのメリットが得られないのである。そのようなシステムであるがために、独自に「課税自主権」を行使して税収を確保するよりも、国からの財政移転である交付税に依存して

¹⁾ 内閣府『経済財政白書』(2005、p.169)

しまう方が地方自治体にとって効率的である。しかも、交付税は用途の限定がなされていない一般財源であるため、なおさら交付税に財源を求め「課税自主権」を行使して税収を確保しようという意識が希薄になってしまう。このようなシステムが、コスト意識の欠如や地方自治体の裁量権を奪うという結果をもたらした（詳しくは第3章で述べる）。

そこで、このようなシステムを改善し「課税自主権」の行使により地方自治体が財政面を始めとする、「自己決定権と自己責任」を高めていく必要がある。地方自治体が独自に課税を行い、それによる収入を得ることで「地域住民から税を徴収している」と考えるようになり、「地域住民から調達した財源なのだから健全に運用しなくてはならない」というコスト意識を生み出す。また、このように地方自治体が「課税自主権」を行使することで独自に税収を確保することができるようになれば、公共サービスに対する裁量の余地も増えることになる。

だが、「課税自主権」を行使して公共サービスの提供に必要な資金を集めようとしたときには、その公共サービスの対価たる税の負担者である地域住民に対し、十分な説明を行わなくてはならない。「地域住民にとって必要な公共サービスを行うために（受益）、これだけの税収を確保する必要がある（負担）」というような説明を果たさずに、地方自治体が「課税自主権」という権限を行使して徴税すれば、住民はその税がどのような用途で使われるのか理解できず、自ずと反発するであろう。地方自治体は地域住民に対して説明責任を果たすことで地域住民に対して「受益と負担」を明確化し、この「受益と負担」が明確化されて初めて「課税自主権」が有効に活用できると考える。この章での「受益」とは「提供される公共サービスを利用することで得られる満足感」のことを指し、「負担」とは「提供されたサービスの対価である税」のことを言う²⁾。

実際、「受益と負担」を明確化させるためには自主財源である地方税収が歳入総額においてある程度の比率を占める必要があるにもかかわらず、第1章の図表1-1-5にあるように、「歳入総額に占める地方税割合の団体別状況」を見ると、多くの地方自治体でその割合が低くなっており、「受益と負担」が乖離している状態である。このように、「受益と負担」が乖離しているような現在の状況を是正していく必要がある。

第2節 課税自主権の現状

1. 現状で認められている課税自主権

わが国の地方税は国の法律である地方税法に基づいて課税が行われている。現在、地方税法の枠内

²⁾ 和田・星野・青木（2004）

で認められている「課税自主権」には、(1) 税率操作、(2) 法定外税創設、(3) 法定任意税の採用、(4) 不均一課税、(5) 課税減免・課税免除の5つがある。

(1) 税率操作

地方税法では、地方税の税率を税目ごとに標準税率、一定税率、任意税率のいずれかに定めている。標準税率とは、「地方自治体が課税する場合に通常よるべき税率として法定されている税率」のことであり、地方交付税の基準財政需要額算定の際に用いられる税率でもある。しかし、標準税率で財源が不足する場合には地方自治体が標準税率を超える税率で課税を行うことが可能となっており、このように標準税率を超えて徴収されるのが超過課税である。ただし、標準税率と併せて制限税率（地方自治体が課税できる上限として法定された税率）が定められている税目の場合、地方自治体は制限税率の範囲内でしか税率を引き上げることができない。一方、財源に余裕がある場合には標準税率を下回る税率で課税することもできる。だが、法定普通税についてこれを行う場合、当該地方自治体は公共施設建設などのための地方債発行が認められなくなるといった国からの制約を伴う。制限税率が定められている法定普通税の場合、実質上地方自治体はその範囲内で税率を引き上げることしか許されない。

一定税率とは、地方自治体が課税するときにそれ以外の税率を許さないとして法定された税率のことであり、任意税率とは地方自治体が法律によらず自由に定めることのできる税率のことを指す。

(2) 法定外税の創設

法定外税とは、地方税法で定められている税目以外に地方自治体が新たに独自に条例によって導入する税のことである。法定外税には、法定外普通税と、用途が限定される法定外目的税の2つがある。前者の例としては二酸化炭素に対する課税、後者の例としては産業廃棄物に対する課税が挙げられる。そして、2000年に施行された「地方分権一括法」によって、法定外税の新設・変更の際には従来の自治大臣の許可制から総務大臣の同意を必要とする事前協議制の形へ変更された。

(3) 法定任意税の採用

地方税法で定められている法定税目の中には、課税するかどうかを地方自治体が任意に判断できる税目が存在する。これが法定任意税である。都道府県では水利地益税、市町村では都市計画税、水利地益税、共同施設税、宅地開発税、国民健康保険税などがこれに該当する。

(4) 不均一課税

不均一課税とは、特定の課税対象について税率変更や非課税措置を取り入れて不均一な扱いをするものである。地方税法では、特定の税目について一定範囲内での不均一課税が認められている。

(5) 課税免除・減免

課税免除とは、地方自治体独自の非課税措置にあたるもので公益上その他の理由により、ある課税対象について課税を不適当とする場合に、課税を行わないということである。これに対し、課税減免とは個々の納税義務者の置かれた状況や担税力を考慮して、いったん発生した納税義務を免除するものである。

因みに、課税自主権に関する事柄として1998年に閣議決定された「地方分権推進計画」で以下の

- ① 法定外普通税の許可制度の事前協議制への移行
- ② 法定外目的税の創設
- ③ 標準税率を採用しない場合の国への届出の廃止
- ④ 個人市町村民税の制限税率の廃止

が実現している。

2. 「課税自主権」の行使状況

第1項で紹介した地方税法で認められている「課税自主権」は、現在どのように行使されているのだろうか。ここでは、第1項でもふれた税率操作、法定外税について考えていく。

1) 税率操作

図表2-2-1から、都道府県では法人税割・法人事業税に、市町村では法人均等割・法人税割に超過課税が偏っていることが分かる。超過課税による税収の大部分は法人に対するものであり、個人に対する超過課税は固定資産税にしか行われていない。地域住民への超過課税を回避し、法人への超過課税を偏重する傾向は明らかである。法人に対する超過課税では制限税率いっぱいまで課税するケースすらある。

法人には参政権もなく、移動コストも大きい。このように法人に偏った課税を行っている現状は、公共サービスの受益者である住民が租税を負担すべきであるという「応益性」に反すると言えよう。住民が「受益と負担」の比較考量に基づいて、参政権を行使することが地方自治の本旨に適うからである。

因みに、現在標準税率を下回る税率で徴税を行っている地方自治体は存在しない。

2) 法定外税

図表2-2-2から、法定外税を導入している団体は都道府県・市町村ともに少なく、普通税と目的税を合計しても357億円に過ぎないということが分かる。このような状況は、所得、消費、資産などの主要な課税ベースはすでに国と地方により共有されており、それ以外に地方が新たな課税ベース

を構築することが困難であるためと考えられる。

また、地方自治体が法定外税を創設するにはその課税の根拠を明確にする必要がある。いかなる理由で、誰が、どのような行為について、どれくらいの税を負担する必要があるのかということをはっきりとした上で納税義務者、課税対象、税率、徴収方法などについて考えていくことが求められる。創設時に地域住民に対して上記のような説明責任を果たさなければ、ただ新税を導入しただけとなり、住民の反発が起こることが予想される。石原東京都知事が大手銀行に対して「外形標準課税」を導入した際に、十分な説明責任がなされなかったという理由で裁判の過程を経て、改正を余儀なくされたのはいまだ記憶に新しい。

図表 2-2-1 超過課税の実施状況 (2004年4月1日現在)

○ 都道府県

		(2004年4月1日現在)	(2003年度決算額)
道府県民税	個人均等割	2 団体	1 億円
	法人均等割	3 団体	52 億円
	法人税割	46 団体	834 億円
法人事業税		7 団体	843 億円
自動車税		1 団体	— 億円
計		59 団体	1730 億円

(注) 自動車税については、東京都において独自のグリーン化による軽減措置と一体的に実施されていることからデータが不明なため、「—」とした。

○ 市町村

		(2004年4月1日現在)	(2003年度決算額)
市町村民税	個人均等割	0 団体	0 億円
	法人均等割	577 団体	138 億円
	法人税割	1404 団体	2005 億円
固定資産税		257 団体	91 億円
軽自動車税		29 団体	5 億円
鉱産税		59 団体	0 億円
入湯税		2 団体	0 億円
計		2308 団体	2539 億円
都道府県・市町村合計		2367 団体	4269 億円

(出所) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/> より作成。

図表 2-2-2 法定外税の状況 (2004年4月1日現在)

2003年度決算額 391億円 (地方税収に占める割合 0.31%)

① 法定外普通税

[都道府県]

核燃料税	11 団体	163 億円
核燃料物質等取扱税	1 団体	112 億円
核燃料等取扱税	1 団体	16 億円
臨時特例企業税	1 団体	50 億円
石油価格調整税	1 団体	10 億円
計	15 団体	351 億円

[市町村]

砂利採取税等	3 団体	0 億円
別荘等所有税	1 団体	6 億円
歴史と文化の環境税	1 団体	0 億円
使用済核燃料税	1 団体	
狭小住戸集合住宅税	1 団体	
計	7 団体	6 億円
都道府県・市町村合	22 団体	357 億円
計		

② 法定外目的税

[都道府県]

産業廃棄物税等	21 団体	17 億円
宿泊税	1 団体	12 億円
乗鞍環境保全税	1 団体	0 億円
計	23 団体	29 億円

[市町村]

遊漁税	1 団体	0 億円
一般廃棄物埋立税	1 団体	0 億円
環境未来税	1 団体	2 億円
使用済核燃料税	1 団体	2 億円
放置自転車対策推進税	1 団体	
環境協力税	1 団体	
計	6 団体	6 億円
都道府県・市町村合計	29 団体	34 億円

(出所) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/> より作成。

3. 裁量の幅が狭い「課税自主権」

以上、第2節第2項で税率操作、法定外税といった点から「課税自主権」の行使状況を見てきたわけだが、超過課税が法人に偏っていたり、法定外税を導入している地方自治体が少ないという問題点が存在する。現行の地方税法で認められている「課税自主権」の範囲は、超過課税を行う場合「財政上の特別の必要がある場合に限る」(地方税法1①V)というように、主な税目の大部分について課税

対象、税率などの細部に至るまで地方税法で規定されている。税率に関しては、標準税率または一定税率があらかじめ定められている場合がほとんどである。したがって、地方自治体が地方税条例で定める税目、課税対象、税率などの多くは地方税法で決められた事項を重ねて規定しているに過ぎない。それゆえに、徴税には地方の裁量権はほとんど働かず、全国ほぼ一律の税制となっている。結果として、これら地方税法で認められた範囲内の「課税自主権」は十分に活用されていない。

例えば、全国一律である標準税率が存在するという事は、風土といった各地域固有の事情を反映することができないという難点を含んでいる。図表2-2-3より、諸外国において法定標準税率が定められているのは日本だけであることが分かる。例えば、フランスではわが国とは異なり、標準税率が存在しないために地域間の税率格差が非常に大きくなっている。最も税率格差の小さい職業税でさえ、9倍³⁾を超える格差が生じている。日本においても各地域の事情を考慮して、税率に関する決定権はある程度地方自治体に委ねるべきである。

³⁾ 和田・星野・青木 (2004、p.288)

図表 2-2-3 諸外国の「課税自主権」の状況

	独自税目創設権 (*1)	税率設定権		
			法定標準税率	国（連邦）による税率制限
イギリス	地方税は法律で規定	○	なし	国が税率制限権を持つ
フランス	地方税は法律で規定	○ (一部不可)	なし (一部あり)	・ 全国平均を大きく超える税率の禁止 ・ 法人課税のみの不均衡な増税禁止 ・ 住民課税のみの不均衡な減税禁止
スウェーデン	法定外税可 (導入なし)	○	なし	原則なし (時限立法等で過去に増税制限あり)

	州	州税は連邦法で規定	× 連邦法で規定	全国一律の税率	
ドイツ	市町村	法定外税あり (市町村税収の1.1%)	○ (一部不可)	なし	なし
	州	州税は州法で規定 [輸出入税の禁止など 一部に憲法の制限あり]	○	なし	なし
アメリカ	州	州税は州法で規定 [輸出入税の禁止など 一部に憲法の制限あり]	○	なし	なし
	地方政府	地方政府税は、 州法で規定	○ (一部不可)	なし	州による税率制限の規定あり (制限の有無、内容は州により異なる)
カナダ	州	州税は州法で規定 [間接税の禁止 (*2) など 一部に憲法の制限あり]	○	なし	なし
	地方政府	地方政府税は、 州法で規定	○ (一部不可)	なし	州による税率制限の規定あり (制限の有無、内容は州により異なる)
(参考) 日本		法定外税あり (地方税収の0.07%)	○ (一部不可)	あり	一部に制限税率の定めあり

(*1) 法定外税のシェアは日本、ドイツ（市町村）ともに、1998年。

(資料) 日本：平成13年度地方税に関する参考係数資料/総務省、ドイツ：Finanzbericht 2000/BMF

(*2) カナダで州が課税している小売売上税などは、小売業者等が納税義務者である消費者から税を代理徴収しているにすぎないという解釈で直接税とされている。

(出所) 財務総合政策研究所 <http://www.mof.go.jp/jouhou/sokei/kenkyu/zk058.htm> より作成。

第3節 課税自主権の強化・拡大

1. 地方税法改正の動き

第2節でも取り上げたように、現段階では地方自治体は「課税自主権」を効果的に活用できていない。これは、「課税自主権」における裁量の幅が狭いということや住民の「受益と負担」の明確化がなされていないということが原因であると考えられる。このような状況を改善すべく、地方税法改正へ向けた動きが近年盛んになってきている。例えば、1998年に閣議決定された「地方分権推進計画」では個人市町村民税の制限税率が廃止され、2004年にはさらに固定資産税の制限税率の撤廃も行われた。そして、いよいよ標準税率そのものを見直すという「課税自主権」の強化に向けて核となる動きも出てきた。しかし、そのような権限の強化だけで完結してはならない。なぜなら、第1節でも述べたように徴税権限の強化に「受益と負担」の明確化が加わって初めて「課税自主権」を有効活用できるからである。

2. 受益と負担の明確化

以下では、「受益と負担」を明確化させるための徴税方法を考察していく。

一般的に国税を徴収する際には「応能原則」が、地方税を徴収する際には「応益原則」が当てはまるとされる。

「応能原則」とは、公共サービスからの受益の多少に関係なく、経済的な負担能力に応じて税を負担するという考え方である。つまり、所得が低ければ低負担、高ければ高負担となる。国が提供する公共サービスは防衛や外交のように国民全体に便益が及ぶという性質を有しているから、「受益と負担」の関係が明確化できないことが多い。また、国には生活保護をはじめとする社会保障制度を整備する必要があることから、所得再分配機能が欠かせない。このために国税には「応能原則」が適合するのである。

一方、「応益原則」とは、公共サービスから受けた便益に応じて税を支払うというものである。「受益と負担」の関係は国より地方の方が明確化しやすい。地方が行っている公共サービスには消防、学校教育、ごみ処理など、地域住民の日常生活と密接に関係したものが多く⁴⁾、公共サービスの対象がある程度限定されるからである。

しかし、第1章の図表1-1-2にあるように、現在の地方財政は個人所得税、法人所得税といった「応能原則」に基づいた税目が税収のほぼ半分を占めているため、「応益原則」はあまり反映され

⁴⁾ 平野・近藤・宮原（1999、p.29-31）

ていない状態である。第1章でも示したように、「応益原則」は地方税体系において最も重要な要素となり、今後は地方税の「応益性」を強化することが必要となってくる。

3. 課税自主権の強化に向けた地方税法改正

第2項の内容を踏まえ、地方税収の大半を占める個人住民税、法人事業税、固定資産税に焦点を当てる。現在の地方税体系において、これら地方税収の基幹税である税目に「応益性」の概念が欠如していることを示し、「応益性」の観点からどのようにして「課税自主権」を行使するのかということを検証する。

① 個人住民税

個人住民税は第1章でも見たように、所得割と均等割に分かれる。所得割は所得に応じて課税されるために「応能性」の性格を持っており、均等割は都道府県と市町村分併せて全国一律に4000円の負担をすることから「応益性」を反映している課税方法である。しかし「応益性」の性格を有している均等割で徴収する税額は、所得割で徴収する税額の2%程度しかない。このように個人住民税は所得割偏重の傾向があり、こういった状況は、「応益性」にそぐわないという面から也是正すべきであると思われる。今後、個人住民税を「応益性」を重視した制度に変更するには、均等割に関しては一律4000円という金額を引き上げて、所得割については現行の累進課税方式を廃止し、比例税方式で課税するのが好ましい。

② 法人事業税

法人事業税は、法人所得に課税するため応能原則に沿ったものになっている。そのため法人事業税に対しても「応益性」の概念を取り入れようと、2004年4月から「外形標準課税」が導入された⁵⁾。「外形標準課税」が「応益性」を反映しているのは、所得に課税するのではなく付加価値に課税することで中小企業や赤字企業からも税を徴収できるためである。しかし、今回導入された「外形標準課税」は資本金1億円を超える法人を対象にしており、依然として資本金が1億円を下回る中小企業に対しては所得を課税標準にした課税が行われ課税方式の変更はない。「外形標準課税」を導入したことは評価できる点ではあるが、まだまだ赤字企業に対する優遇措置が残っているためこれらの企業に対しても課税を行うことで一部の法人に偏っている負担を分散させ、「応益性」を意識させていく必要があるのではなかろうか。

③ 固定資産税

固定資産税は典型的な応益課税とされている。それは道路・水道などの社会資本が地方自治体によ

⁵⁾ 総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/hojinkazei_panf.pdf

って整備されれば、利便性が向上し、その近辺の固定資産である土地や家屋の価値が高まると考えられているからである。しかし、地域の公共サービスが固定資産の価値に対してどれだけの影響を与えるのかということの正確に把握するのは困難であるため、実際に固定資産税が典型的な応益課税であるかどうかは不明だとされる。また、固定資産税は地価に税率をかけて税額を算定するが、経済環境の変化などで地価が上下するため、地価を適切に評価するのが難しくなっている。これは地価に対して課税することがそもそもの問題である。地価は経済発展度により決定されるものであり、発展度が高い地域は高税負担、低い地域は低税負担という「応能性」に基づいた課税方式となっている。これは、地方税法で固定資産税の標準税率を定めているため、税負担が地価格差を反映したものになってしまうということによる。これからは標準税率という一定の基準を廃止することで、地方に「課税自主権」を持たせ、「応益原則」に即した課税方法にしていくことが望ましい。例えば、従来のように土地の公示価格ではなく、より安定的な収益還元価格に課税することが考えられよう。

④ 地方消費税

上記の3つの税目より「応益性」が適切に反映できる税目が存在し、それが消費税である。

課税の対象としては、「所得」と「消費」がある。「所得」は、ある人が労働などによってどれだけ社会に貢献したかということを表す指標である。したがって、所得を課税対象とすれば、社会に対する貢献度の大きい人ほど税負担が大きくなるという不合理が発生する。これに対し、「消費」は社会が生産した財・サービスからどれだけ便益を受けたかということを示す指標であると解釈される。このため、便益が大きい人ほど税負担も大きくなるという合理的なものになる。

消費税は、所得税と比較して課税対象が広いため、幅広い消費に対して課税することができる。例えば、高齢者を対象に課税するとき、所得をベースに課税すればどうしても勤労世代より少ない税負担となるが、消費をベースに課税すれば勤労世代と同等の課税を行うことができる。高齢者だからといって、消費をしないということはないからである。このように、消費税というものは各個人に均等に課税することができる税目となっている。しかし、所得水準が異なる人に消費をベースに課税すると、低所得者ほど所得に占める消費の割合が高くなり、逆に高所得者ほど所得に占める消費の割合が少なくなる。このことは「逆進性」と呼ばれ、消費税の問題点の1つである。だが、地方税の課税原則は公共サービスから受け取る便益に応じて税を課す「応益課税」が適していると言われており、同じ便益ならば所得の高低にかかわらず、支払う税金が一定であることから、逆進性を内包している。ゆえに、もともと「応益原則」自体に逆進性が含まれているため、消費税を地方税の財源として活用することは特に問題にはならないと思われる。

しかし、現行の消費税制度では取引段階ごとに付加価値に対して課税する他段階課税となっているために、税負担者と納税地が必ずしも一致するとは限らないのである。この問題を解消するためには、実際にアメリカで使用されている単段階課税である小売上税を導入すれば良い。そうすることにより、税負担地と納税地が一致するため有効な解決策となりうる。小売上税は小売段階の1回のみに

課税され、これにより地方自治体で独自に政策決定を行うことが可能になり、まさに「課税自主権」を有効活用することができるのである。

今まで見てきたように「課税自主権」を与え、その権限を有効に活用するには、「受益と負担」を明確化させる必要があり、そのためには「応益原則」に即した課税を行うことが望ましいプロセスと考える。だが、「課税自主権」を地方自治体に完全に与えた場合、「租税競争」という問題が起こるのではないかとされている。これについては次項で取り上げる。

4. 租税競争

もし、地方自治体に完全な「課税自主権」が与えられ、独自に課税することが可能になれば、その地方自治体は他の自治体よりも低い税率を設定して人や企業を呼び込むという可能性がある。このような現象が起こりやすい税目として、法人事業税が挙げられる。何故なら、法人事業税を低く設定すれば、企業立地が進み、それに伴う地域雇用も改善されると考えられるからである。だが、これには問題点も存在する。

ある地方自治体が税率を低く設定し、他の地方自治体が税率を変更しなければ、税率が低い地域により多くの企業が立地するようになるのは想像に難くない。そのため、他の地方自治体は課税ベースの流出を避けるためにその地方自治体よりも税率を低く設定しなくてはならない。よって、各地方自治体とも互いにより低い税率を設定することになってしまう。これを「租税競争」と言う。「租税競争」が過度に進めば、企業からの安定した税収が確保できなくなり、地方自治体の税収が不足してしまう。その結果、公共サービスの財源が不足し、サービスの適正水準が保てなくなる可能性が出てくる。そこで、法人事業税については最低税率を設定しておく必要があると思われる。しかし、最低税率のみ設定しても制限税率を設定していなければ、今度は地方自治体が企業に対して超過課税を行うという可能性も否定できない。何故なら、法人は参政権を持たないために、地方自治体の決定に対して異論を唱えることが参政権を保持している地域住民よりも困難となっているからである。参政権を持たない法人に対して超過課税を行うことは、結局地域住民に「受益と負担」という認識を欠如させる要因になりえるため、従来の国からの財政移転と同じように財政錯覚を起こさせる。このように、地方自治体に法人事業税に関する「課税自主権」を完全に与えることは、「受益と負担」を明確化できなくなってしまうという問題点を含んでいる。ゆえに、法人事業税については地方自治体に過度の「課税自主権」を与えることは望ましくない。

「応益性」を考慮し、これらを踏まえた上で、個人住民税、固定資産税、地方消費税という税目に関して、地方自治体に「課税自主権」を与えていくのがよいと考える。

第3章 国から地方への財政移転

公共サービスの供給は主として地方が担っている反面、それに対する税収は少ないため、国から地方への財政移転である地方交付税と国庫支出金の存在は、地方にとって重要な財源であるといえる。しかし、経済が発展した今日では地方交付税と国庫支出金の存在が国による手厚い保護の対象となり、地方自治体はコスト意識を失うと同時に、多様化する住民のニーズを反映できず、無駄な歳出を引き起こしているのではないかと考えられる。そこで第3章では地方財政状況の悪化の原因の1つとして、国から地方への財政移転に注目する。第1節で財政移転の果たす役割について述べ、第2節で「地方交付税」について、第3節では「国庫支出金」について取り上げ、問題点を探り、地方財政の効率化を目指した新たな財政調整制度の方向性を示していく。

第1節 財政移転の役割

日本には現在約2800団体¹⁾もの地方自治体が存在する。地域によって経済活動の集積度、人口集中度、地理的条件等の相違から、各自治体の地方税による税収格差は避けることができない。この税収格差を補完しているのが国から地方への財政移転である。

地方交付税と国庫支出金による財政移転は、財政力の弱い地方自治体に対して「財源保障機能」と「財政調整機能」を実現している。「財源保障機能」とは全ての地方自治体がナショナル・ミニマムを確保するためのものであり、「財政調整機能」とは地域間の公平性を確保するためのものである²⁾。地方自治体間に財政力格差が存在すると、同じ租税負担であっても自治体間の公共サービス水準に差が生じたり、あるいは、同じ水準の公共サービスを享受するためには地方税負担に格差が生じる。従って住民は自分にとって有利な地方自治体に移動するであろう。このような事態を回避するためには、「財政調整制度」による地域間財政格差を縮小する必要がある。

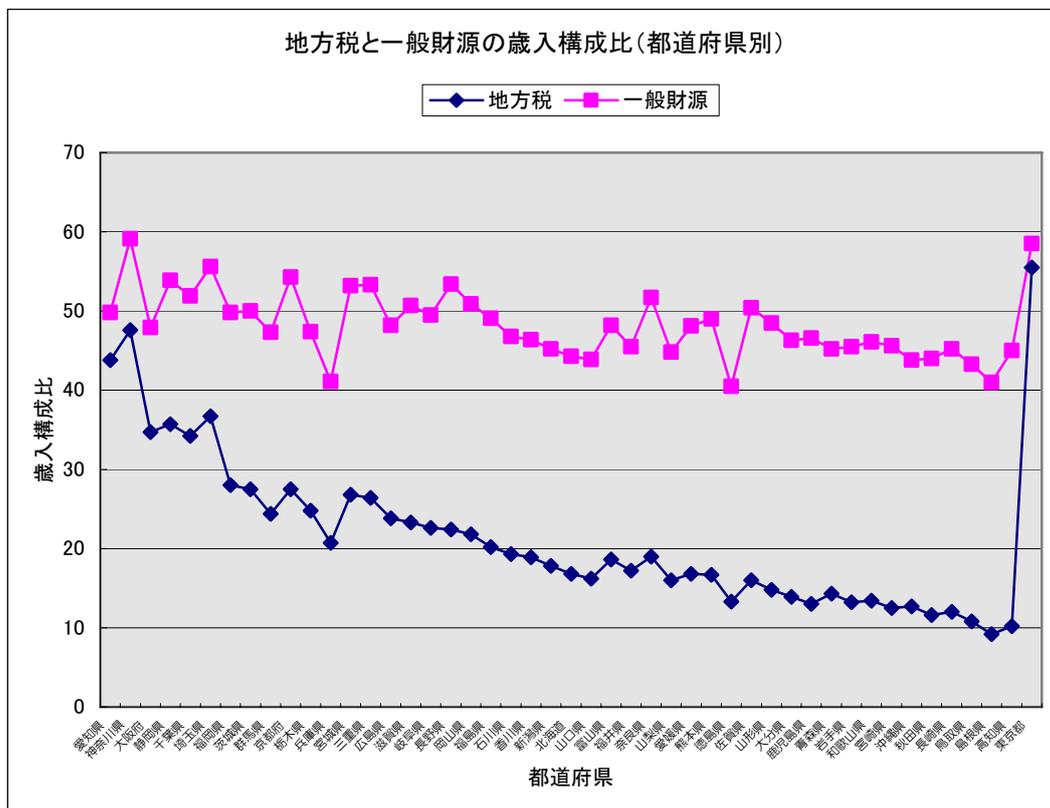
地方交付税による「財政調整機能」の例として図表3-1-1がある。この図表は各都道府県別の歳入に占める地方税と一般財源の割合を比較したものである。地方税の歳入構成比は都道府県間で約1割から約6割まで格差があるものの、地方税に地方交付税を加えた一般財源の歳入構成比は約4割から約6割の間に均衡化されていることがわかる。

¹⁾ 2005年2月7日現在で普通地方公共団体数2829団体である（総務省より）。

²⁾ このことを水平的財政調整と言う。国と地方の税源配分と歳出割合のギャップを埋める役割は垂直的財政調整と言う。

このように国から地方への財政移転は重要な役割を果たしているが、国からの補助金であるため、国の関与が強いといえる。他方で、自主財源が乏しいからといって地方側も国に依存しているのではないだろうか。経済が発展した現在においてはこれらの機能の必要性を吟味しなければならない。次項より地方交付税及び国庫支出金について具体的に検討していく。

図表 3-1-1 地方税と一般財源の歳入構成比（都道府県別）2003 年度決算



(注) 1 (1) 地方税の額は、東京都以外の団体については利子割交付金、地方消費税交付金、ゴルフ場利用税交付金、特別地方消費税交付金、自動車取得税交付金、軽油引取税交付金（以下「6交付金」という）として市町村に交付する額を除いたものである。

(2) 東京都の地方税については、上記6交付金のほかに特別区財政調整交付金を除いたものである。

(出所) 『平成 17 年度版（平成 15 年度決算）地方財政白書』第 24 表「一般財源の人口一人当たり額の状況」（総務省）より作成。

井出信夫 参議院総務委員会調査室『図説 地方財政データブック（平成 17 年度版）』学陽書房を参考とした。

第2節 地方交付税

今批判されている交付税の課題がどのような仕組みから生じ、何を原因としているのだろうか。

この節ではまず交付税の役割と仕組みを説明し、交付税の課題を「手厚い国の保護・過剰な国の関与・誘導」と「複雑さ」であると捉えて、それに対しての課題を詳述し、そこから浮かび上がる財政調整制度のあるべき姿を考察する。

1. 地方交付税の役割と仕組み

1) 地方交付税の役割

(1) 財源保障機能

地方交付税の役割の1つに財源保障機能というものがある。これは一定水準のナショナル・ミニマムを確保する為の基礎サービスの財源を保障するという機能である。地方交付税は国税5税の一定割合が交付税に充てられるため、一定水準のナショナル・ミニマムを確保するための財源は国によって総額が保障されていることになる。また、普通交付税額は基準財政需要額と基準財政収入額から算定されるため、どの地方自治体も計画的な運営ができるように、国によってその財源が保障されていることにもなる。

(2) 財政調整機能

地方交付税は、垂直的財政調整機能と水平的財政調整機能を持つ。垂直的財政調整機能とは、国と地方の税収の格差を調整するものである。現在の日本は、国と地方の税収比率が6：4であるのに対して歳出は4：6と逆転している。この格差を埋めるために国が地方に対して交付金という形で補完するといった垂直的財政調整を行う。水平的財政調整機能とは、地域間財政格差を調整するものである。地方交付税はその算定方式により、地方税負担が特定地方で過重になるのを避けつつ、地方自治体のナショナル・ミニマムを確保するために地方団体間の税収格差と財政需要格差を是正するという機能を持つ。

2) 地方交付税の仕組み

(1) 交付税総額決定の仕組み

地方交付税の総額は、3つの視点から考察する必要がある。図表3-2-1において、まず1つめの視点からみる総額は国の一般会計歳入での交付税対象税目である国税5税の法定率分、12.0兆円である。これは交付率の変更されない限り、国税5税の見込み額が決定されれば自動的に決まるしくみとなっている。この国税5税の法定率分はきめられた国税5税（所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税）にそれぞれの交付税率がかけられる。これを式に表すと

$$\begin{aligned} \text{地方交付税（国税5税分）} &= (\text{所得税+酒税}) \times 0.320 + \text{法人税} \times 0.358 + \text{消費税} \times 0.295 \\ &+ \text{たばこ税} \times 0.250 \end{aligned}$$

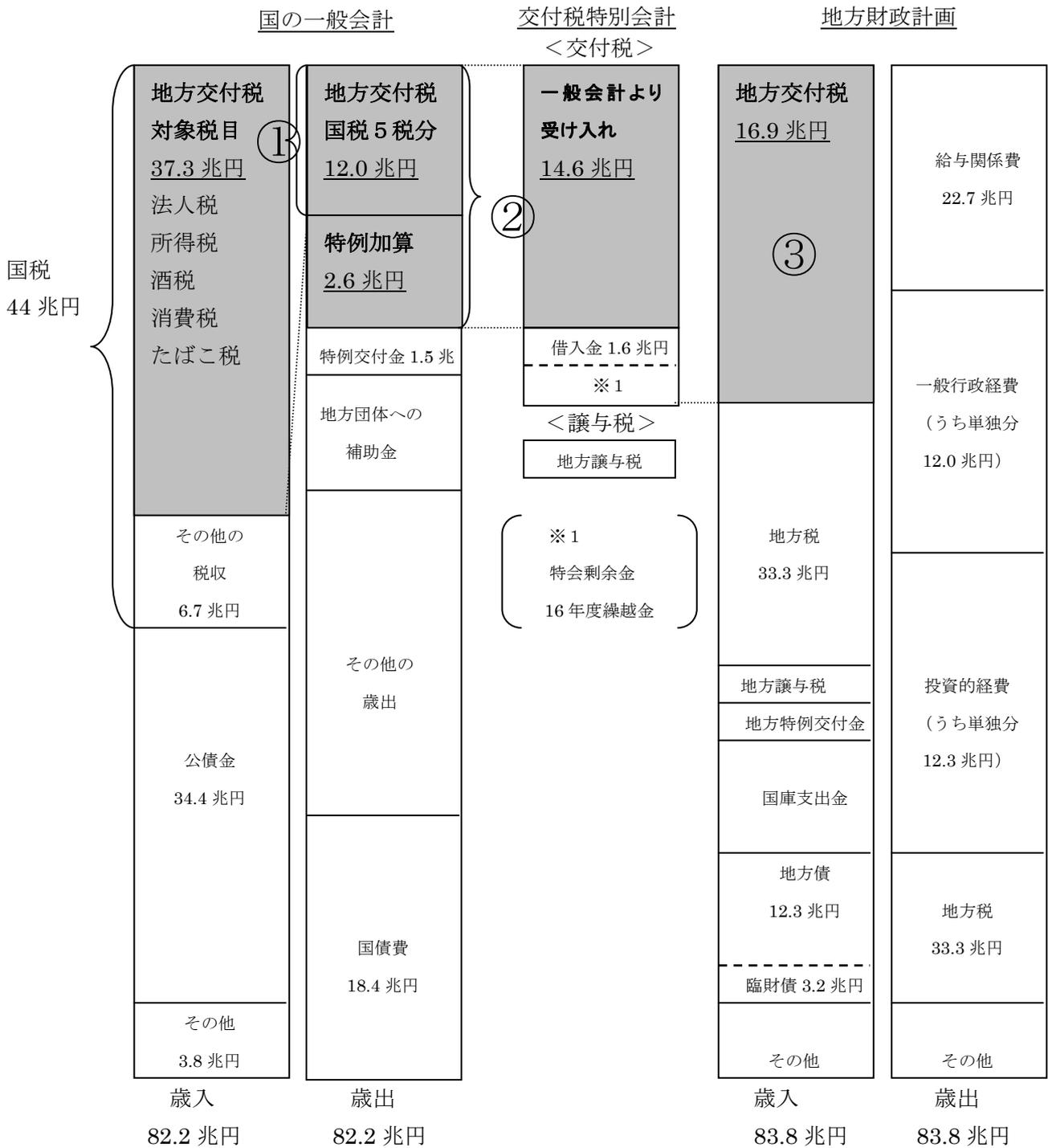
となる。

次に、国の一般会計歳出での地方交付税には1つめの総額(12.0兆円)に特例加算分が加えられる。これが2つめの地方交付税の総額であり、14.6兆円である。ここでの特例加算とは臨時財政加算(2.2兆円)と法定加算(0.4兆円)のことを指す。2000年度まで地方団体が標準的な公共サービスを行うのに必要な額(交付必要額)と国税5税分との差は、主に交付税特別会計の借り入れによって賄っていたがこの借入金残高が巨額となりすぎたため、この役割を国と地方が折半で負担することとなった。その国の負担分がこの特例加算である(これについては第2項で詳述する)。そして3つめの総額は地方に交付される16.9兆円である。3つ目の総額は交付税特別会計に2つめの総額が算入され、さらに借入金1.6兆円が加えられ、16.9兆円となる。

以上のように1つめの総額は国税5税分(12.0兆円)であり、2つめは国の一般会計歳出に計上される金額(14.6兆円)である。そして3つめの総額は実際に地方に交付される金額(16.9兆円)となる¹⁾。

¹⁾ 交付税総額決定の仕組み、図表3-2-1は岡本全勝(2002)をもとに作成した。

図表 3-2-1 2005 年度 国の予算と地方財政計画



(出所) 財務省 平成 17 年度一般会計歳出歳入の内訳 総務省 地方財政計画より作成。

(2) 事業費補正の仕組み

1990年代、バブル経済崩壊後、景気対策や自主的な地域づくりとして地方単独事業が重視されてきた。地方単独事業は竹下内閣の「ふるさと創生1億円」以来、日本は「地方自治体が創意工夫を生かし事業を展開していき、それを国が支援する」という形がとられてきた。つまりは補助事業に伴う地方負担だけでなく地方単独事業についても事業費補正を導入したのである。

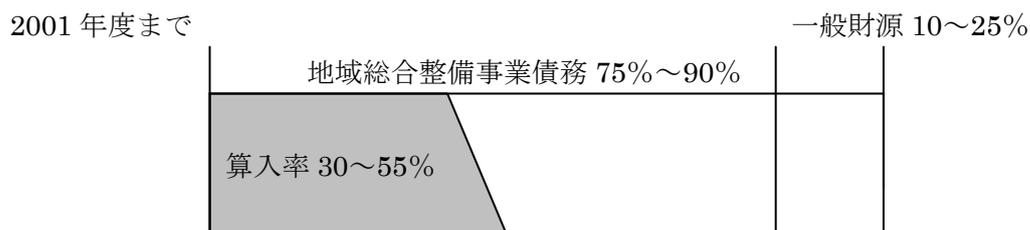
そもそも事業費補正が必要なのは、測定単位だけでは各団体の必要財源額（＝基準財政需要額）を的確に算定できないためである。事業費補正をしない時とは、測定単位×単位費用だけの的確な基準財政需要額を算定できる時である。これを標準事業費方式と呼ぶ。例えば河川の改修の場合、河川事業の測定単位は「河川の延長」と決められている。改修の事業量というものは河川の延長に比例するため事業費補正は必要ないと判断される。一方、事業費補正をする時というのは測定単位×単位費用だけでは的確な基準財政需要額を算定できない時である。これを事業費補正方式による算定と呼ぶ。例えばダム建設の場合、同じ河川事業でも「河川の延長」は指標にならない。これは適切な測定単位がないことを指す。そこで指標となるのがその年度の「事業量」である（これは国の各省が各年度公共事業の予算を決め、各団体ごとの事業の箇所と事業量を決める）。この事業量を指標とし基準財政需要額を算定する。このようにして事業費補正が行われる²⁾。

上記のように、事業の種類によって標準事業費方式であるのか、事業費補正方式による算定であるのかは国が判断する。また、地方負担額のうちどの程度を事業費補正部分とするのかも国の裁量による。

しかし今まで地方単独事業においては前述したように、地域づくりを支援するため財政力の弱い団体も単独事業を積極的に実施できるように事業費補正方式が多く用いられてきた。地方の単独事業の財源となり、また事業費補正の「事業量」の基準となったのが「地域総合整備事業債」と呼ばれる地方債である。この地方債の起債額に応じて元利償還金を基準財政需要額に算入すれば、事業量に応じた算定となるため元利償還金は交付税によって手当てを受けていることになる。つまり地方の単独事業では、地方交付税の事業費補正による財政支援措置が導入されたこととなる。2001年度までは地域総合整備事業債の充当率は75%から90%であり、その起債の元利償還金は各団体の財政力に応じて30%～55%が事業費補正された。さらに、財政力が弱い団体ほど事業費補正の算入率は高く設定された。このことを示しているのが図表3-2-2である。

²⁾ 事業費補正のしくみ、河川事業の例は岡本全勝（2002）をもとにした。

図表 3-2-2 地方単独事業の事業費補正



(出所) 岡本全勝『地方財政改革論議』ぎょうせい(2002)より作成。

例えば事業費を100(億円)とすると、そのうち地方債(この場合だと地域総合整備事業債)による財源は75~90(億円)である。そしてその75~90億円のうちの30%~55%が事業量を基準に地方交付税に算入される(元利償還金事業費補正)。これは地方自治体によって違うので最高額の地方自治体は、 $100 \times 0.9 = 90$ 、 $90 \times 0.55 = 49.5$ (億円)となり、最低額の自治体は、 $100 \times 0.75 = 75$ 、 $75 \times 0.3 = 22.5$ (億円)となる。つまり事業費100(億円)のうち22.5~49.5(億円)が交付税に算入されていた。

(3) 留保財源の仕組み

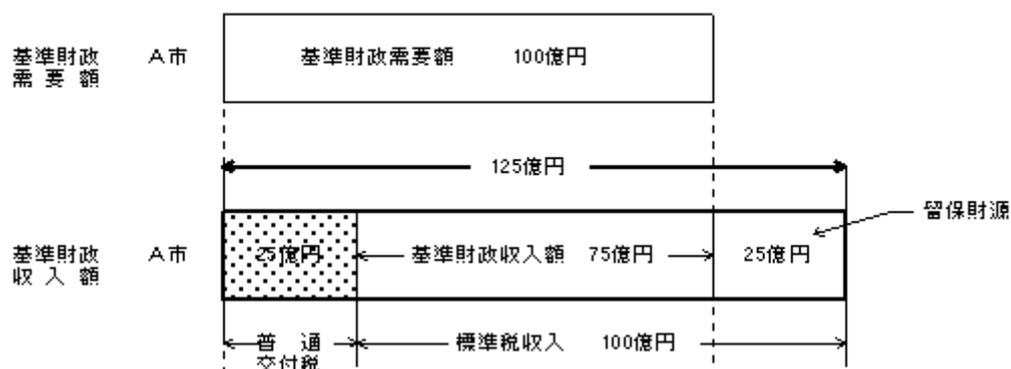
第2項で詳述するが、需要額の保障の程度は、地方団体の行政改革努力を阻害するという指摘に対して、地方交付税の仕組みを考察する。

図表3-2-3は普通交付税のしくみをみたものである。地方交付税³⁾(ここでは普通交付税を指す)は一般に基準財需要額から基準財政収入額を引いたものであり、その差額が地方交付税となる。ただし、後者が前者を上回るような富裕な地方自治体には交付されない。ここで、地方交付税、特に普通交付税の算定においては、各地方団体の法定普通税(住民税、固定資産税など)の一定割合(都道府県、市町村ともに75%)をかけて、基準財政収入額を算出している。この一定割合の率を基準税率といい、残りの率(25%)を留保財源率という。この留保財源は、基準財政収入額に算入されない。したがって各地方団体が増税で得た税収増加分はこの分だけ地方交付税と相殺されずに増加する。留保財源は標準的な行政以外の政策的な事業の財源となるものであるため、この割合が高いと地方自治体は積極的、自主的に自治を行うことができる。

³⁾ 地方交付税は普通交付税と特別交付税の2つに分けられる。普通交付税は財源不足団体に対し交付され、交付税総額の94%を占める。特別交付税は普通交付税で捕捉されない特別の財政需要に対し交付され、交付税総額の6%を占める

図表 3-2-3

普通交付税の仕組み



(出所) 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/>

(4) 地方交付税算定方式

留保財源の仕組みでも述べたが、地方交付税（普通交付税）は一般に次の式で算出される。

$$\text{地方交付税} = \text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額}$$

基準財政収入額は前述したように各地方団体の法定普通税に標準税率をかけて算定される。一方、基準財政需要額の算定を式に表すと、

$$\text{基準財政需要額} = \text{測定単位} \times \text{単位費用} \times \text{補正係数}$$

となる。

まず測定単位とは財政需要の量を表す。測定単位は各行政経費に相関度の高い指標であること、さらに客観性・信頼性・静態性をもっているものが望ましいとされる。次に単位費用とは地方自治体が通常必要とされる一般財源の額を測定単位1単位あたりで示したものである。単位費用は道府県と市町村では異なっているが全国一律である。しかしあくまでも標準団体において通用する理論上の数値にすぎない。各地方自治体は気候条件や産業構造が違ってくる。すべての地方団体の財政需要を適切かつ公平に測定するためには、単位費用を各地の実情にあわせて調整する仕組みが重要となる。つまり多様性への調整を行うもの、それが補正係数である。補正係数はその性格からして多種多様にある。おおまかにまとめたものが図表3-2-4である。

図表 3-2-4

補正係数の一覧（全8種類）			
1 種別補正	2 段階補正	3 密度補正	4 態容補正
			<ul style="list-style-type: none"> 普通態容補正 経常態容補正 投資態容補正 投資補正（Ⅰ、Ⅱ） 事業費補正
5 寒冷補正	6 数値急減・急増補正	数値急減（Ⅰ、Ⅱ）・数値急増	
7 財政力補正	8 その他合併補正		
※ 測定単位、単位費用は法定、補正係数は複雑、かつ総務省令によって決定される。			

（出所）神野直彦『地方財政改革』ぎょうせい（2004）より作成。

2. 地方交付税の課題と見直しの方向性

1) 地方交付税の課題

（1）総額に関する課題（国の手厚い保護）

地方財政計画は国が作成する計画である。第1項でも述べたように地方交付税の交付可能額（1つ目の総額）は国税の一定割合であるが、交付必要額（地方財政計画歳出額）と独立して決定されるわけではなく、交付必要額と一致するように作られ、その差額を埋め合わせるものが「地方財政対策」である。第1項の図表3-2-1でもわかるようにこの不足分は2000年度までは国の一般会計からの加算と交付税特別会計借入金で埋めていた。しかし本来国が地方に交付できる実力である国税5税分（2005年度12.0兆円）に対して一般会計からの加算や、交付税特別会計借入金を加算した実際の地方への分配額（2005年度16.9兆円）は約1.5倍にまでなる。つまり実力以上の額を借金までして地方に配っていることになるのである。

このように実際特別会計で借り入れまでして地方に配るということは、地方団体や住民に借金の実感がなく、地方財政が不透明になり、コスト意識の低下につながる。そして地方交付税の総額は膨張しすぎているのではないかと、借り入れまでして総額を確保すべきなのかという指摘がされるのである。このようなことを受けて2001年度からは特別会計借入金の割合を低くし、その分を第1項で述べたように国の特例加算や地方の特例地方債（臨時財政対策債）で埋め合わせている。さらに2003年度からはこの交付税特別会計借入金は原則として撤廃された。

しかしこの臨時財政対策債の元利償還金は全額交付税の基準財政需要額に算入されている。つまり

は国が臨時財政対策債の肩代わりをしているのである。このように依然として交付税による国の手厚い保護は残っていると見えよう。

(2) 事業費補正に関する課題（過剰な国の関与・誘導）

第1項でも詳述したが、地方単独事業に充てた地方債の元利償還金を交付税で手当てする仕組み（元利償還金事業費補正）によって、地方自治体は不必要に贅沢な施設を作っているのではないかと指摘がある。仕組みで示した地域総合整備事業債というものは地方自治体が国の補助金を受けずに実施する事業の財源として発行されてきた地方債のことであり、第1項で述べたように元利償還金の一定割合が事業費補正によって交付税措置される手厚い財政支援制度であった。地方交付税の事業費補正というのは、事業費に応じて地方交付税額を補正するものであったため、地方自治体が事業をすればするほど地方交付税に算入される額は増える。したがって、その事業の大きな財源であった地域総合整備事業債務の廃止は交付税改革の重要な点と言える。

しかし、戦後よく機能したこの制度が現在では無駄を生む仕組みになっている。地方自治体は景気対策として発行した地方債の元利償還金の重圧、さらに景気低迷や減税の影響による地方税収の落ち込みや地方交付税の総額の伸び悩みが原因となって、単独事業を抑制せざるを得なくなったのである。こうした地方自治体の財政危機を背景とした単独事業抑制の動きと地域総合整備事業債の廃止でもわかるように、現在では景気対策としてのこの事業費補正の要請は無いに等しい。その結果この仕組みは2002年度から図表3-2-5にあるように見直しが行われている。地方総合整備事業債を廃止としても公共事業では財源対策債の元利償還金の算入が依然として行われており、国の関与・誘導はなくなっていない。ここから浮かび上がってくる国の過剰な関与と誘導、それに伴う地方自治体のコスト意識の低下というものは新しい財政調整制度をつくる上で必ず見なくてはならない重要な点だといえる。

図表 3-2-5 事業費補正の見直し

事業費補正の見直しについて

1 公共事業

・地方債に係る事業費補正等の算定による算入率を引き下げるとともに、その分を標準事業費方式（人口等の測定単位に応じた算入措置）に振り替える方向で検討。

（原則） 次の通り事業費補正等の算入率を引き下げ

（河川改修、海岸、農道、ほ場整備等）

算入率（対地方負担額）：概ね60～70% ⇒ 30%（現行の概ね1/2）

（例外） 標準事業費方式では、地方負担を的確に捕捉できないものにつき、例外的に引き下げ率を緩和（港湾、ダム等）

算入率（対地方負担額）：概ね60～70% ⇒ 45%（現行の概ね2/3）

具体的には、

財源対策債元利償還金の公債費方式による算入率（原則、例外共通）：50%（現行80%）

通常債（充当率原則30%に統一）元利償還金の事業費補正による算入率：

（原則）0%

（例外）50%

2 地方単独事業

（1） 地域総合整備事業債を廃止

（2） 喫緊の政策課題である重点7分野を対象事業を限定した「地域活性化事業」を創設（ハコ物は原則対象外）

（3） 地域活性化事業債の充当率は75%、元利償還金の算入率は30%

（現行「地域総合整備事業債」は充当率75～90%、算入率は財政力に応じ30～55%）

（出所）総務省 経済財政諮問会議提出資料（交付税算定方式の見直し）より作成。

（3）留保財源比率に関する課題（過剰な国の関与）

留保財源比率が低いと税収確保のインセンティブが低下する。これが第1項で述べた「行政改革努力の阻害」である。例えば、ある地域が増収を目指し、地方税率を上げた場合、それによる増収額の75%が基準財政収入額に算入される。地方交付税は基準財政需要額と基準財政収入額の差であるから、税率を上げた時の増収額の75%分、地方交付税額が減ってしまうこととなる。つまり実質増税をしたことで増えた税収は留保財源比率25%の見合額となっている。税率を上げることによる住民の反対を考慮に入れると税率を上げることの見合い額はまだまだ少なく、これが税収確保のインセンティブ低下に影響すると考えられる。地方政府が課税・徴税強化をし、地方の自立を促すためにはこの留

保財源比率を引き上げるべきである。また、留保財源比率を引き上げることによっておきる基準財政需要額の減額に関しては、どの項目を減額するのかということと、留保財源率の引き上げによって財政力の弱い地域が不利になってしまうことに関しても検討しなくてはならない。

(4) 交付税の算定方式に関する課題（複雑すぎる）

第1項でみてきたように、補正係数の多様さなどから交付税の算定方式は複雑すぎるのではないかと考えることができる。これによって自治体関係者や住民から見て、算定方式はわかりづらく、コスト意識の低下や住民の理解を阻害しているのではないだろうか。今までも簡素化に関する提言はされてきている。図表3-2-6は今までの算定方式簡素化に向けて行われてきたものの代表例である。第4章で詳述する新しい財政調整制度をつくる上では、「どういった算定方式で調整制度の財源を確保するのか、またその算定式は客観的、かつ単純な基準であるのか」といったような算定方式の簡素化を現行の交付税制度から考えなければならない。

図表3-2-6 交付税算定方式簡素化にむけて（代表例）

<p>(特に) 測定単位として用いることが可能な信頼度の高い客観的な統計数値が存在するものは、補正係数を用いて算定している財政需要を極力法律で定める単位費用として算定するようにする。</p>
<p>① 単位費用化 それまで補正係数で算定していた需要を単位費用と別立てにし、新たな測定単位を立てて算定することによって、簡明化する。</p>
<p>② 補正係数の廃止・縮小 単位費用化のように新たな測定単位をたてず、補正係数を廃止し、割り増し補正をやめる。</p>
<p>③ 補正係数に用いる指標の作成</p>

(出所) 岡本全勝『地方財政改革論議』ぎょうせい(2002)より作成。

2) 地方交付税の方向性

今まで挙げてきた地方交付税の課題はすべて地方交付税のシステムが国を介して行われていることが原因の一つにあげられる。その結果、地方自治体のコスト意識の低下や、税収確保のインセンティブ低下といった放漫財政につながってしまっていた。これらのことを踏まえた上で考えられる地方交付税の方向性は、現行の地方交付税の抜本の見直しをし、そして新しい財政調整制度を導入することである。私たちが考えるその新しい財政調整制度の特徴としては以下のことが挙げられる。①今までの地方交付税の役割の1つである財源保障機能をなくし国の関与を最小限とすること。②財政調整については、垂直的財政調整機能の役割は負わず水平的財政調整機能のみを主な役割とすることである。これに加えて地方交付税の代わりとしての新しい水平的財政調整制度では算定方式を簡素化し、客観性を持たせ、地方自治体が「自治」を行うインセンティブの向上を支援するような仕組みが望ましい。

第3節 国庫支出金による非効率な資源配分

国庫支出金は国から地方への使途が特定された補助金であるため、国による政策意図が反映されやすく、その問題点が指摘され続けてきた。この節では、国庫支出金の問題点とは何かを探り、さらに、現在進行中の「三位一体の改革」で行われている国庫補助負担金改革の動向をとらえ、国庫支出金の存在意義を再検討する。まずは国庫支出金の制度上の役割から確認していく。

1. 国庫支出金とは

国庫支出金とは地方自治体が行う特定の事業の財源の一部として国から交付される補助金のことである。国庫支出金は、地方財政法によると、国庫負担金、国庫委託金、国庫補助金の3種類に大別される（図表3-3-1）。

国庫負担金とは、国が義務的に地方の経費を負担するために交付されるものであり、恣意的な運用により地方自治体の財政基盤が不安定とならないよう、経費の種目、算定基準、国と地方の負担割合を法律又は政令で規定することが義務付けられている（地方財政法第11条）。また、対象経費のうち、地方自治体の負担する部分は、地方交付税の算定に用いる基準財政需要額に算入する（同法第11条の2）とされており、国により財源が保障されている。国庫負担金はさらに普通国庫負担金、建設事業費国庫負担金、災害国庫負担金の3つに分類される¹⁾。普通国庫負担金は、一般行政経費にかかるもので、義務教育や生活保護など全国的に一定水準を維持する必要がある行政分野に関して、国が進んで負担を行うものである。建設事業費国庫負担金は、土木事業、都市計画事業など、国民経済の動向に即して策定された計画に従って地方が実施しなければならない公共事業に要する経費を負担するためのものである。災害国庫負担金は災害時に地方財源のみでは賄いきれない経費を国が負担するものである。

国庫委託金とは、もっぱら国の利害に関係する事務に要する経費で、経費は全額国が負担することになっている。国会議員選挙や国政調査などが例であり、本来は国の事業であるものを効率性の観点から地方自治体に交付される。

国庫補助金とは、一定の施策を奨励するため特別の必要があると国が認めるとき、又は地方自治体の財政上特に財政援助の必要があるときに交付されるもので、奨励的・財政援助的な補助金である。

国庫支出金は、そのほとんどが地方自治体の歳出額に応じて交付される特定の定率補助金であり、国庫委託金を除く国庫負担金と国庫補助金を指して国庫補助負担金と表現されることが多い。

¹⁾ 国庫支出金の分類に関しては、林宏昭・橋本恭之『入門 地方財政』中央経済社（2002）を参照した。

2003年度決算の国庫支出金の総額²⁾は13兆1421億円で、地方歳入に占める割合は13.9%である。その内訳をみると、普通建設事業費支出金が4兆1927億円で最も大きな割合（国庫支出金全体の31.9%）を占め、以下、義務教育費負担金が2兆7386億円（同20.8%）、生活保護費負担金が1兆8034億円（同13.7%）と続き、以上の支出金等で国庫支出金総額の66.5%を占めている。つまり、その大部分が義務的経費に用いられる国庫負担金である。

図表3-3-1 国庫支出金の分類

国庫負担金	普通国庫負担金
	建設事業費国庫負担金
	災害国庫負担金
国庫委託金	
国庫補助金	

（出所）林宏昭・橋本恭之『入門 地方財政』中央経済社（2002）より作成。

2. 国庫支出金による非効率な資源配分

地方財政の歳入に占める国庫支出金の割合（2003年度決算13.9%）から分かるように、自主財源の乏しい地方自治体にとって、国庫支出金による財源保障は、極めて大きな役割を果たしているといえるが、国庫支出金は用途が限定されている上、細部にわたり補助条件が規定されている。従って、国による政策意図が反映されやすく、「資源配分の非効率」を招く可能性がある。ここで言う「資源配分の非効率」というのは、国庫支出金（国庫補助負担金）が交付されると、地方自治体にとっては、補助事業のほうが単独事業よりも補助される分事業規模の拡大が可能になるため、住民のニーズに関係なく、補助事業を優先することを示す。このことを例えば道路整備を例にして考えると分かりやすい³⁾。国の補助事業においては、道路の幅や、歩道等の整備基準が全国画一の規格により規定されている。さらにその対象が道路の新設や大規模な補修に限定されているため、補助対象となる利用率の低いであろう道路の新設が優先される一方で、補助対象に該当しない利用率の高い既存の道路の機動的な補修がなおざりにされやすいのである。新設の道路が完成しても、それが利用されないのであれば、結局は無駄な歳出であったということになる。

上記のことを図で示したのが、図表3-3-2⁴⁾である。今、ある地方自治体がXとYの2種類の公共サービスを提供しているとする。図の直線ABは補助金交付前の自治体の予算線である。U1はその地域住民の無差別曲線を表わす。このとき、地域住民の厚生を最大にする公共サービスの組み合

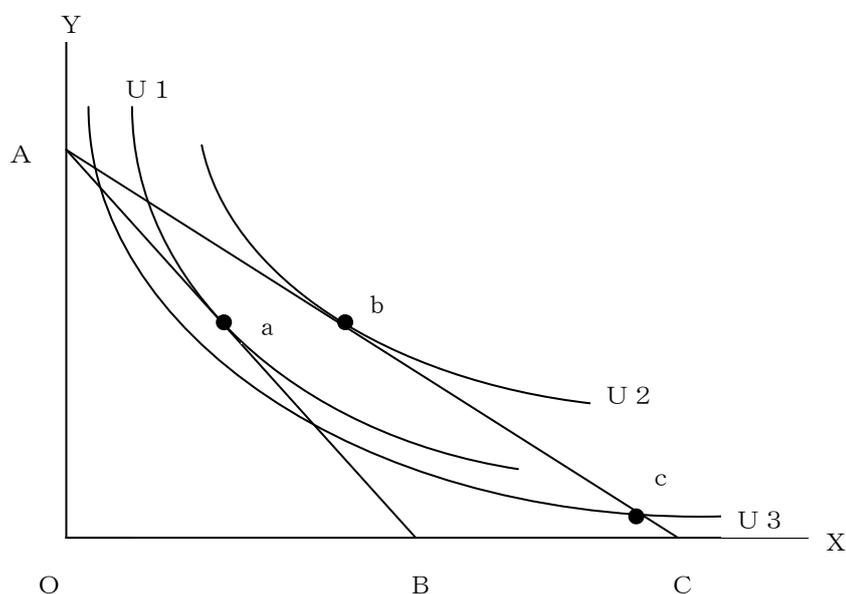
²⁾（参照）2005年度版 『地方財政白書』総務省

³⁾道路整備の例に関しては、肥後雅博「地方財政の現状と今後の展望」日本銀行ワーキングペーパーシリーズ（2005年、4章）を参考とした。

⁴⁾図表3-3-2、及びそれに関する説明は、林宜嗣『地方財政』有斐閣（2002）を参考とした。

わせは、直線ABと無差別曲線U1が接する点aである。ここで公共サービスXに対して補助率BC/O Cの国庫支出金が交付されると、予算線は直線ACになる。地方自治体が地域住民の厚生を最大化するよう行動しているとすれば、直線ACと無差別曲線U2の接点である点bで予算編成がなされ、補助金交付前と比べて、住民の厚生水準は高くなる。しかし、ここで地方自治体が補助金獲得額を最大にするよう点cで予算編成を行ったとすれば、Xの事業規模を拡大できたとしても、そのための地方負担分（補助裏）も大きくなるため、Yに投入するはずであった資金をXに回さなくてはならない。従ってYの供給量が減り、その結果、住民の厚生水準は無差別曲線U3となり、補助金交付前よりも低くなってしまふ可能性がある。このように補助金の存在が、当初の事業計画を肥大化させ、かつ住民の厚生水準を下げってしまう非効率な資源配分を生んでしまうのである。

図表 3-3-2 補助金獲得最大化行動と地域住民の厚生水準



(参考) 林宜嗣『地方財政』有斐閣(2002)を基に作成。

また、補助事業の地方負担分は、通常起債が許可され、さらにその償還費を交付税措置で対応できる仕組みが成り立っているため、地方自治体のコスト意識は低下し、膨大な無駄遣いを助長しているのである。

このように国庫補助負担金は国がその交付を通じて、地方の行政運営をコントロールし、地域住民にとって必ずしも真に必要な事業が適切に分配されていない状況を生み出しているのである。

一方、地方自治体側からしてみれば、そのような国の関与に不満を持ちつつも、自主財源の乏しい地方財政の現状であるために、地方単独事業ではなく国庫補助事業を優先するといった国への依存体

質が根付いてしまっているのかもしれない。いずれにしても最も考慮すべき住民の視点が欠けている。

上記で取り上げた他にも国庫支出金の問題点はいくつか指摘されている。例えば、①奨励的な特定補助金はコスト意識を生じないため浪費される可能性がある、②煩雑な交付手続などによって間接的な事務費が増大する、③一度支出された補助金が既得権化される、④国庫支出金の交付を通じた各省庁の関与が生じる、⑤超過負担の問題などである⁵⁾。こういった問題点が指摘されるのを受けて、国庫支出金はどのような変化を遂げてきたのか、第3項で考察していく。

3. 国庫補助負担金改革による影響

国庫支出金は1980年代以降、国の財政再建を背景に、統合・メニュー化⁶⁾や、高率補助金の引き下げを中心として整理合理化が進められてきた。平成に入ってから地方分権の気運が高まり、最近では「三位一体の改革」の下、国庫補助負担金改革が展開されており、2006年度までに概ね4兆円の廃止・縮減を行うこととしている⁷⁾。

現在進行中であるこの改革は、2004年度に約1兆円の廃止・縮減等が行われたのに続き、2005年度においては、①税源移譲に結びつく改革（1兆1239億円）、②交付金化の改革（3430億円）③行政のスリム化の改革（3011億円）の合計1兆7681億円の改革を実施している。しかし、改革としては各省庁や地方自治体側の意見が錯綜し、難航している。その原因としては、国と地方の役割分担が不明確であるためではないだろうか。このまま4兆円という数値目標だけが先行し、何の項目を廃止・縮減の対象とするか、最も重要な中身の問題が後付けの形で改革が進んでしまえば、地方の自立を図るところか、むしろ国の関与を強める結果になりうる。例えば、義務教育や生活保護関係の負担金などが改革の重点項目として挙げられているが、国の法律に基づいて国民の権利が保障されている以上、負担金を削減あるいは一般財源化するだけでは、一概に地方に裁量が増えるとは言えず、単に国から地方への財政面での負担の押し付けになると捉えることもできる。さらには、国の責任の放棄に繋がる懸念さえ生じる。改革の焦点とすべきところは、無駄な歳出を助長する公共事業関連の負担金や奨励的補助金であろう。国庫支出金と地方債が中心となって実施される補助事業は、第2項で述べたように、地方自治体のコスト意識を低下させ、無駄な歳出を生み出しうる。これらの補助金を廃止すれば、地方単独事業のみとなり、地方自治体はコスト意識を取り戻し、地域住民も少なくとも今よりは地方財政に対する関心の目がいくはずである。

このように、国の関与を縮小して地方の権限・責任を拡大する動きが展開されているが、それによって住民のニーズにどのような影響を及ぼすのだろうか。そこで特定定率補助金が一般補助金化された場合において、住民の厚生水準がどのように変化するかを考察する（図表3-3-3）。

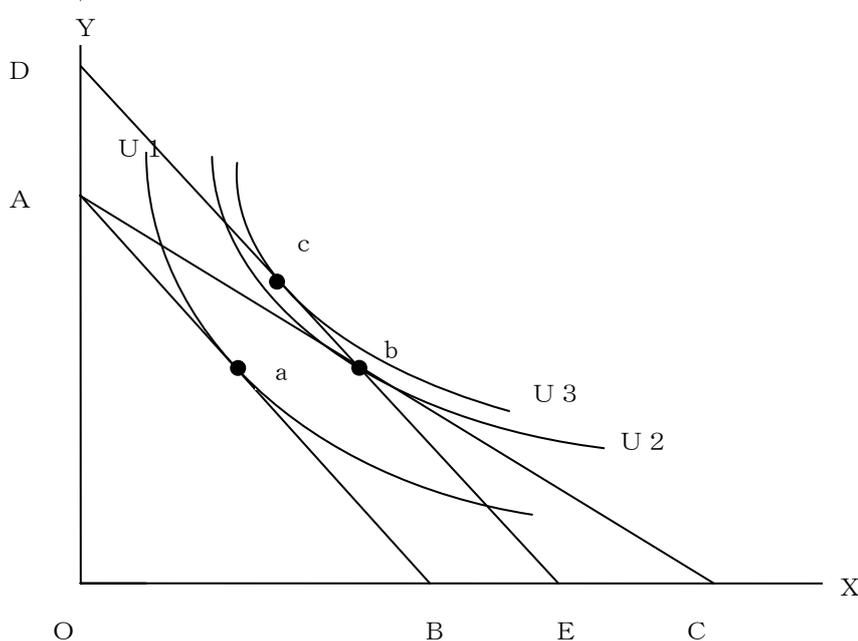
⁵⁾ ここで取り上げた問題点は、林宏昭・橋本恭之『入門 地方財政』中央経済社（2002）、及び林宜嗣『地方財政』有斐閣（2002）を参照した。

⁶⁾ 補助金の統合化とは、類似目的の補助金項目を統合することである。メニュー化とは国がいくつかの補助事業をメニューにし、自治体はそのメニューの中から自主的に選択できるようにするものである。

⁷⁾ 「骨太の方針2003」より。

図表3-3-2と同様、ある地方自治体は公共サービスX、Yを供給しているとする。補助金交付前は点aで、最適な資源配分が成り立っている。そこで、X財のみに特定定率補助金が交付された場合、第2項で述べたように直線ACが予算線となり、点bで住民の厚生が最大化される。次に、特定定率補助金と同額の一般補助金が交付される場合を想定する。一般補助金交付後の自治体の予算線は点bを通り、かつ直線ABと平行な直線DEとなる。住民の厚生水準は、より高い点cの資源配分で最大化される。以上のことから、同額の補助金によって地域住民の満足度を高めるためには、特定定率補助金よりも一般補助金を交付したほうが望ましいことが説明できる⁸⁾。これは、一般補助金のほうが自分たちの裁量で自由な予算配分が可能となるからである。

図表3-3-3 特定定率補助金と一般補助金の地域住民の厚生水準の比較



(参考) 林宏昭・橋本恭之『入門 地方財政』中央経済社(2002)を基に作成。

上記のことは理論上の話にとどまることなく、シミュレーション分析によって具体的な数値としても表されている⁹⁾。林(1997)によると、都道府県レベルで国庫支出金を全額一般財源へとシフトした場合、道府県ごとに求めた住民の厚生水準の総計を見ると、93年度では1.78%、94年度では1.77%とそれぞれ上昇する。さらに、財源総額に占める国庫支出金の割合が高い地域で、一般財源化による厚生水準の上昇率が高くなる傾向が確認されている。また、同研究では、国庫支出金の一般財源化が

⁸⁾ ただし、地方自治体が地域の住民ニーズを正確にとらえて行動することを前提としている。

⁹⁾ 詳細は 林宜嗣『地方新時代を創る税・財政システム』ぎょうせい(1997)

地方財政支出に及ぼす影響も示しており、実際の支出額に比べ（理論値）、投資支出は9.4%、教育支出は14.8%ずつ減少し、一方、福祉支出は5.8%、その他支出は10.7%増加する結果が得られている¹⁰⁾。このことは地方の予算配分が国庫支出金によって誘導されていることを意味し、住民の満足度を高めるためには、国庫支出金の一般財源化が必要であることを明らかにしている。しかし、一般財源化といってもそれが地方交付税か、あるいは地方税かの区別はしていない。近年の国庫補助負担金改革では地方交付税による財源措置がなされているが、第2節で取り上げたように、現行の地方交付税にも放漫財政を助長する問題点が存在するため、地方交付税による一般財源化が地方財政を真に改善できるかは疑問である。本当に地方の自立を目指すのであれば、削減分は自主財源である地方税で賄うことが受益と負担の明確化に繋がり望ましいだろう。

4. 国庫支出金の全廃へ

国庫支出金の機能としては、国が定める国民の権利、ナショナル・ミニマムの実現に国が財政的にも責任を持つことである。だが、国庫負担制度が創設した頃に比べると現在は経済の発展等とともに基礎的な行政サービスの水準は質・量とも格段に向上している。従って、ナショナル・ミニマムの水準は曖昧となり、国庫支出金の機能自体が、歪められているといえる。さらに、多様化した住民のニーズを反映するためには画一的な公共サービスの提供は、かえって住民の厚生ロスを招く。これまでみてきたように地方分権改革、及び三位一体の改革によって、補助金等の整理・合理化が図られているものの、補助金等の件数は約2500件以上¹¹⁾もあり、その項目は多種多様で、とても把握できる量ではない状況が続いている。2005年度予算の地方向け補助金等についてみると、厳しい財政状況の下、公共事業関係を中心に廃止・縮減等が進められてきた一方、社会保障関係の補助金等の伸びが続いた結果、総額は1998年度と比較すると増加している。2005年度の総額は19兆7996億円（一般会計17兆694億円、特別会計2兆7302億円）であり、最も構成比の高いのは、社会保障関係費で、次いで公共事業関係費、文教及び科学振興費と続いている（図表3-3-4）。

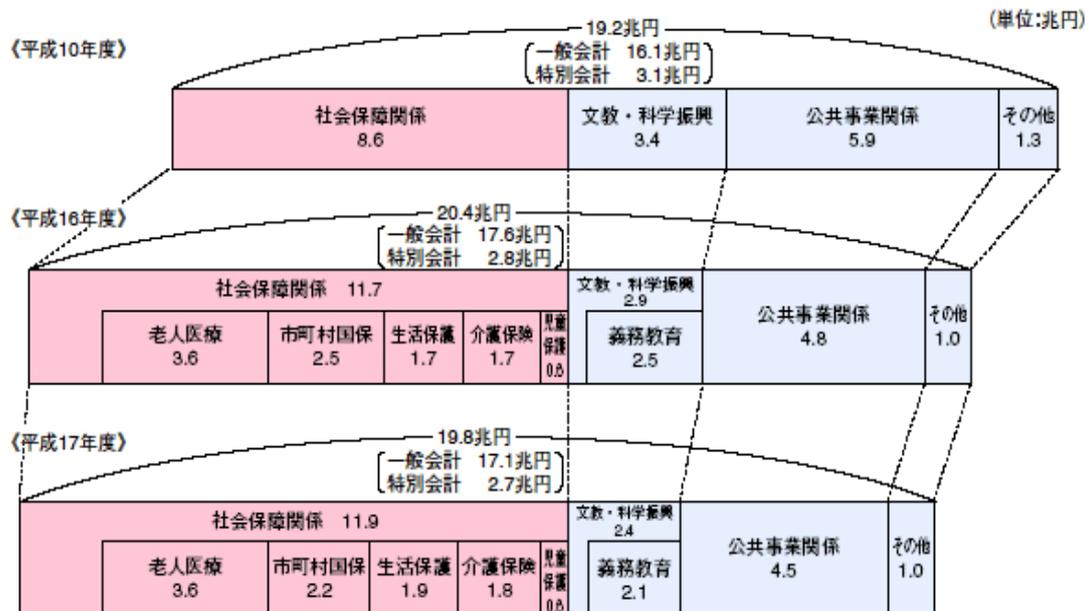
2005年度地方財政計画¹²⁾では、国庫支出金の総額は11兆1967億円であり、地方財政の歳入に占める割合は約13.3%である。その内訳は、国庫負担金7兆7884億円（国庫支出金の内84.2%）、国庫補助金3兆2785億円（14.4%）、国庫委託金1298億円（1.4%）である。依然として国の関与は強いといえる。現行の国庫支出金の存在がある限りは、国が地方自治体をコントロールする手立てに繋がりがかねない上、各地方自治体も国への依存体質から抜けきれず、結局は放漫財政に陥ってしまうのではないだろうか。

¹⁰⁾ 林（1997）の分析によると 投資支出は普通建設事業費と災害復旧事業費、教育支出は義務教育の経常分、福祉支出は民生費・衛生費・労働費の経常分、その他支出は歳出額から上記項目を差し引いた経常費を示している。

¹¹⁾（参照）井出信夫 参議院総務委員会調査室『図説 地方財政データブック（2005年度版）』学陽書房（2005）

¹²⁾（参照）総務省自治財政局財政課編『平成17年度地方財政計画』国立印刷局

図表 3-3-4 地方向け補助金等の状況



(出所) 財務省ホームページ 予算書・決算書の情報「日本の財政を考える」

そこで私たちは、国庫支出金は全廃が望ましいと考える。特定の行政経費に充てることを条件に交付される現行制度のままでは、地方の主体性を奪うと同時に、地方の行政運営における責任を不明確にする。従って、国庫補助負担金の補助率引き下げ等による削減では、非効率な資源配分等の国庫支出金の問題点改善には至らないであろう。財源と権限の両面での国から地方への移譲が必要である。

国庫支出金を廃止するに当たり、廃止分の財源は国から地方への負担転嫁を防ぐため、税源移譲で確保されるべきである。ただし、次のようなものに関しては廃止の対象から除くものとする。それは国庫委託金や特定地域の特別な事情で交付されるべきもの¹³⁾、本来的に国で実施すべきものである¹⁴⁾。

国庫支出金全廃となると、国民の権利であるゆえ国が責任を持つべきものと考えられる義務教育や生活保護といった行政サービスは、地方の裁量の余地が広がることになる。よって、各地方自治体には責任ある行動が求められる。また、国の関与がなくなることで、住民に身近である各地方自治体は地域の多様なニーズに対応した行政サービスを効率的に提供することが可能になるだろう。

¹³⁾ ¹⁴⁾ 自治・分権ジャーナリストの会編『開く知事が語る！三位一体改革とマニフェストが日本を変える』公人の友社(2003) P177の梶原全国知事会会長の私案や三位一体改革に対する2004年の地方案を参考にした。梶原氏の私案では具体的に原爆被害者介護手当等国庫負担金や災害復旧関係、電源立地特別交付金等電源三法関係を挙げている。

第4章 地方財政の健全化へ向けて

これまでの章で、現状の地方財政における自主財源および課税自主権、財政保障・調整制度についてみてきた。この章では、現行制度の問題点や進むべき方向性を踏まえて、地方財政の効率化に向けた制度改革の政策提言を行う。

本章は以下のように構成されている。まず、第1節において改革案の目標について述べる。第2節から第3節において、具体的な改革案を提示する。

第1節 改革案の目標

これまでも繰り返し述べてきたが、地方財政は大幅な財政赤字と多額の借入金を抱えており、国の財政状況の極度な悪化も受け、現状の歳出水準の維持はきわめて困難な状況にある。他方で、地方自治体は人口の高齢化に伴い医療や介護といった対人社会サービスの負担が増し、支出が大幅に拡大すると見込まれている。地方の財政破綻を防ぐため、国民福祉の向上のためにも、現行制度の改革を行う必要がある。自治体の無駄な歳出の抑制、地域ニーズの反映をした財政運営を行うといった効率化を図り、地方財政を健全化していくことが求められる。

1. 自主財源の拡充

日本では、公共サービスの供給は主として地方が担っており、国全体の財政支出のうちの7割近くが地方によって歳出されている。しかし、地方財政は多くの歳出義務を国から負わされているにもかかわらず、主要な税収は地方ではなく中央政府に偏在している。その偏在は政府間財政移転によって賄われるが、国と地方の裁量が働き非効率性を生むなど様々な問題を抱えている。

地方が国への依存体質を改善し自立した財政運営を行うためには、自主財源の拡充と、国からの垂直的財政調整を削減すべきである。そのために地方財政の主たる自主財源である地方税の充実確保が必要である。

2. 自己決定権の強化

地方財政は国の関与から離れ自己決定権を与えられることにより、自らの判断と責任において財政運営を行うことになる。とくに地域間ニーズが多様化している現在において、地域に密接した地方自治体に独自に対応させることが財政運営の上で最も効率的であるといえる。また課税自主権の拡大は、地域の実情に即した税源確保への意欲を促進するだろう。

3. 財政責任の確立

地方財政の効率化と地域のニーズに即した公共サービスの供給のためには、国から地方に財源や権限を移譲するだけでなく、地方自治体に財政責任を確立させる必要がある。地方分権の流れの中で、地方の自主財源は拡充し自己決定権も強化される。しかし、そこに財政責任が欠如していると放漫財政につながり財政の効率化は達成できないであろう。財政の健全化のためには、地方自治体の監視役を有権者である住民に求め、地域住民の意向を踏まえた運営を行わせることが必要である。赤井・佐藤・山下（2003）が指摘するように、国や地方に規範的な行動を期待することは危険であり、むしろ彼らの行動を国民全体の利益（財政再建と公共部門の効率化）に沿うように促す制度設計が望まれるのである¹⁾。

第2節 自主財源の確保

第1章にて述べたように、現行制度では税収が国税に偏在しており、多額の歳出が見込まれる地方は国からの財政移転に頼らざるを得ない。地方が国から自立し、主体的な運営を行うためには自主財源の拡充が必要であり、よって地方税財源の充実強化の有効な改革案として税源移譲を提案する。

1. 移譲する税目

移譲する税目は、税制の基本原則や地方税固有の原則を踏まえて決定する必要がある。地方税において、租税原則である「公平・中立・簡素」のうちの公平については、応能性よりも応益性を重視するべきであると考えられる。地方自治体が供給する公共サービスは、住民の誰もが受けるサービスであるため、その受益に対する負担は住民が皆で分かち合うことが望ましく、よって応益性を備えた税を地方税に採用することが期待されるのである。また、地方税の原則として、地方が提供するサービスが学校教育、福祉、警察、消防など、住民の日々の生活に不可欠なものであることから、税収の十分

1) 赤井・佐藤・山下（2003、p.183）

性や普遍性、安定性が求められる。地方制度調査会（2003）においても、「税源移譲を含む国と地方の税源配分の見直しに当たっては、応益性と負担分任性という地方税の性格に十分配慮しつつ、税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系を構築することが必要である」としている。

こうした点を踏まえて、①国の所得税を地方の個人住民税へ、②国の消費税を地方消費税へ、と国から地方へ税源移譲することが適当であると考え。個人住民税については、住民が地域社会における公共サービスを享受するための費用として負担する税であり、その拡充は受益と負担の明確化という点において好ましい。地方消費税については、地方の所得税の補完として必要であり、消費税は地域間での偏在が比較的少なく、税収も安定的であることから、地方税として拡充していくべきと考えられる。なお、個人住民税は地域間格差を広げないために、比例税化する。

2. 移譲の程度

現在、国と地方の歳出の割合は4：6、税収の割合は6：4程度である。第1章でも述べたように、分権の見地からはナショナル・ミニマムの保障も含め、公共サービスの支出については地方が自主的に行うべきであり、これらの割合は一致していることが望ましい。なお、国から地方への税源移譲は大幅な国税の減収を意味し、国の厳しい財政状況を考慮すると歳入の中立を図る必要がある。よって、地方は税源移譲の引き換えとして、地方交付税や国庫支出金といった国からの財政移転を削減されることになる。

そこで、「地方交付税の法定率分」と「国庫支出金における地方の専管項目分」を地方に移譲することを提案する。ここで言う「地方の専管項目分」とは、地方がその裁量により自主財源で支出すべき事務のことを指し、従来はそれがナショナル・ミニマムの対象ともなり、国庫支出金により賄われていた。

前者について、地方交付税とは国が一度国税として徴収したものを地域間の財政調整を行うために、地方に再分配するシステムである。そうであるならば、国を介さずにその法定率分を直接地方に移譲することも当然可能であろう（図表4-2-1参照）。移譲の額は、個人住民税、法人2税、地方消費税を合計して約10.6兆となる。

後者については、全国知事会が2004年度に提出した「国庫補助負担金改革」にもあるように、国庫支出金の廃止分のうち、「地方の専管項目分約9兆円」を地方へ移譲する。

このようにして、「地方交付税の法定率分」と「国庫支出金における地方の専管項目分」で、約19兆円が国から地方へ移譲されることになる。

図表 4-2-1 わが国の税金の主なもの（2004 年度）

		地方税	国税	
			交付税分	国分
所得	個人	個人住民税 8.1 兆円	所得税 13.8 兆円	
			32%	68%
	4.4 兆円	9.4 兆円		
	法人	法人事業税 3.6 兆円	法人税 9.4 兆円	
法人住民税 2.5 兆円		35.8%	64.2%	
		3.4 兆円	6.0 兆円	
	消費	地方消費税 2.5 兆円	消費税 9.6%	
			29.5%	70.5%
		2.8 兆円	6.8 兆円	

また、自主財源確保の有力な手段として、「課税自主権の確立」も挙げられる。2000 年度から法定外普通税が事前協議制となり、法定外目的税が新設されたこと、2004 年度には固定資産税の制限税率が撤廃されたことなど、地方の課税自主権が拡大されつつある。

第 2 章で述べたように、課税自主権を確立することは、受益と負担の明確化につながるため地方に財政責任を確立させ、健全な財政運営を促すものとなる。また、今後の重い債務返済を考慮しても、課税自主権は重要な役割を担うものとなるだろう。

こうした点を踏まえて、地方財政の健全化のためにはさらなる課税自主権の拡大が必要であると考える。すなわち、中央政府の介入なしに、税率や課税する税目を自治体が原則として独自に決められるよう改革すべきである。そのために、国が決定してきた標準税率および制限税率の撤廃を提案する。地方が独自に課税することは、居住者の受益と負担の関係が明確になり、自治体に対して負担に見合った財政運営を求める誘因となる。よって、自治体は効率的な財政運営に努めることになるだろう。つまり、地方自治の理念から、徴税に関する権限も地方へ移譲すべきであるということになる。ただし、法人事業税については、自治体間の租税輸出をもたらす負担を明確化させることが困難になり、また租税競争を招く可能性も高いことから、独自に課税する権限を認めず、全国一律とすべきである。

このように、地方の自立に向けた税制改革を行い、自主財源の確保により、地方の財政面での自己決定権を高めていくことが求められよう。

ただし、税源移譲の結果、地域間財政格差が生じる可能性があり、それを補う財政調整が不可欠となる。この「水平的財政調整制度」については、次節でふれる。

第3節 水平的財政調整制度

第2節において、地方の財政的自立に向けて国から地方への税源移譲を提言した。地方分権の観点から、国の関与を排除するため、地方交付税・国庫支出金を廃止し、新たな財政調整制度として自治体間で財政力格差を是正する水平的財政調整制度の導入を提言する。

1. 財政調整制度の役割²⁾

1) 地方分権のメリットとコスト

教育や社会福祉サービスといった準私的財や公的扶助といった対個人移転支出を供給する地方にとって、効率性の観点から、税源移譲を行い歳出の自主性が認められることが望ましい。根拠としては、地方自治体が住民により近い存在であることから地域ごとに多様である公共サービスの選好を考慮し、より実情に合わせたサービス供給ができること、地方間での競争を誘発し、企業や家計といった生産要素を流出しないよう、できるだけ効率的な財政運営をしなければならないこと、などがあげられる。

地方分権のコストとしては、他地域への便益や税負担のスピルオーバーや租税競争を誘発するなどあげられる。そして財政調整制度との関連で問題となるのが、財政的非効率と財政的不公平である。

ここでの財政的非効率性とは、地方分権によって生じる自治体間の「財政余剰³⁾」の格差が、効率的な資源配分を妨げる要因になることを示すものである。財政余剰の格差は、それが低い地域から高い地域へと企業や家計が移動する誘因となる。そのため財政余剰が大きい地域は、過剰に資源を引き寄せてしまうことになる。地方分権は国全体での最適な資源配分を妨げてしまう可能性がある。

地方分権化のコストのもう一つに、財政的不公平がある。地方自治体をその管轄区域の住民の厚生最大化をめざす「慈善的政府」と捉えるならば、分権化は垂直的公平性と水平的公平性の両面を侵害してしまう。地方自治体が個別に所得再分配の機能を含む政策を行えば、必然的に生じる程度の差が問題となる。国民である以上、住民が全国一律の垂直的な公平間を求めるのであれば、地方分権は垂直的公平性を侵害するものとなる。水平的公平性とは、「等しい人は等しく扱う」という概念であり、公共部門は人々がどこに居住していても経済的に等しいならば平等に処遇すべきことを示している。しかし、経済力の強い地域と弱い地域の間では、自治体の財政力の格差から、等しい人々が平等に扱われないことが考えられるのである。

2) 財政調整制度の役割については、持田（2004）に負うところが大きい。

3) ここでの財政余剰は、地方自治から受けるサービス価値と税負担額の差をさす。

2) 財政調整の必要性

上記を踏まえると、分権的システムは中央集権に比べて地域間格差を調整する機能は弱いものと考えられる。そのために、財政余剰の差がもたらす非効率や不公平性を緩和するため、財政力の著しい格差を是正することを目的とした財政調整制度が必要となる。そもそも日本においては、地方間の財政力格差が大きく、自主財源の拡充を目的とした税源移譲や課税自主権を確立しても、財政的に自立できない自治体が依然残ると考えられ、財政を機能させるためにも財政調整を行うことは避けがたい。

ただし、財政余剰の格差を完全に除去することは非現実的であり、また地方に権限を与え独自の財政運営を重んずる地方分権の理念に反することに留意しなければならない。

2. 制度設計の指針

財政調整制度の存在根拠は、地方分権に伴うコストの緩和のため自治体の財政力格差を是正することであることを見た。財政調整制度は地域間財政力の著しい格差を平準化することが求められる。そのため制度設計は、税収の格差や財政需要の格差を反映させることが必要である。

また、さらにいくつかの重要な指針を付け加えるべきである。これらは現行の地方交付税制度において生じている問題を考慮している。①財政調整の配分額の決定は、客観的な指標に基づくこととし、配分額に対する自治体の裁量の余地をあたえないこと。②配分額の算定には簡素な公式に基づき配分すること。③中央政府の関与を排除すること。④借入金を配分の前原資にするといった、制度の膨張を防ぐこと。⑤制度の交付金は使途の制限のない一般補助金とすること、があげられる。

3. 制度の具体案

1) 制度の構造

地域間財政力格差の是正のために、広域の自治体である都道府県間で水平的な財政調整を行う。水平的財政調整制度の構造は以下のように提示する。

①地方自治体が共同で設置する「財政調整機構」を設ける。

②基幹税である個人住民税、事業税、地方消費税の税収の一定割合（仮に 30%を限度とする）を納付金として、財政調整機構に拠出する。

③財政調整機構は納付金を原資として、都道府県に調整交付金を配分する。配分額は、地域間の税収格差や財政需要を、客観的なデータにより反映させて決定する。

④市町村間の財政調整は、広域自治体である都道府県の役割として行う。

財政調整機構は、調整交付金を配分するための地方の共同設置機関である（図4-3-1を参照）。機構は、年度ごとに各自治体の税収力や財政需要を、地方が操作の余地のない客観的な指標を基にそしてシンプルな算定公式を用いて、配分額を決定する。自治体が納付金として拠出する基幹税の割合

は、必要となると考えられる総配分額によって決められることとなる。拠出金の税収に占める割合は、現行の地方交付税制度における拠出割合といえる 75%よりも十分に低めて⁴⁾、留保財源比率を高くすることが自治体の徴税努力および財政運営の効率化へのインセンティブを考慮する点で望ましい。なお、財政調整機構は国・地方の裁量を防ぐために、専門家といった第三者により構成されるべきであろう。

市町村間の財政調整については、広域自治体である都道府県が行うこととする。調整ルールについては、原則都道府県が独自に定める。地方交付税において、国が市町村を含めた 3000 あまりの自治体の財政調整を行ってきた。しかし、地域の実情を反映させようと様々な補正係数が導入され、制度の複雑化、膨張を招いてしまったと考えられる。都道府県により市町村の財政調整を行わせることは、市町村により近い存在ということから国よりも情報の優位性があるといえる。それは地域の実情を反映しやすく制度の効率性からも望ましいと思われる。ただし、配分額の算定は客観的かつ簡素なルールで行うと決めておく必要がある。また、財政力格差が大きくナショナル・ミニマムを保障するための財源が不足してしまう市町村に対しては、都道府県から市町村への垂直的な財政調整を行う必要があるだろう。

2) 配分額の決定

水平的財政調整のため配分額は、税収の格差と財政需要の格差の両面を反映させることが望ましい。よって、調整交付金は、①人口一人当たり税収（税収格差の反映）、②高齢者比率・未就学児比率（財政需要の反映）、の大きく 2 つの客観的な指標に基づき配分額が決定されるべきであると提示する。

①税収格差を反映させた配分額は、財政調整制度の対象となる 3 税（個人住民税、事業税、地方消費税）の人口一人当たり税収額が「交付基準」にどれだけ下回っているかによって決定される。交付基準は、一人当たり税収の全国平均もしくは一定割合などが考えられる。また、一人当たり税収の交付基準の不足分を全額補填することは、自治体の徴税努力へのインセンティブを妨げてしまう。そのため、不足分の一定割合（補填率）を補填するルールとする必要がある。式に表すと以下のようになる。

$$\text{一人当たり税収の交付基準との不足額} \times \text{人口数} \times \text{補填率} = \text{交付額}$$

②高齢者比率および未就学児比率は、進展する少子・高齢化へ対応するための財政需要を考慮したものである。とくに人口に占める高齢者比率による配分は、高齢化に伴い、地方自治体の対人社会サービスに対する需要が押し上げられ、歳出のさらなる増加が見込まれるため必要であると考えられる。

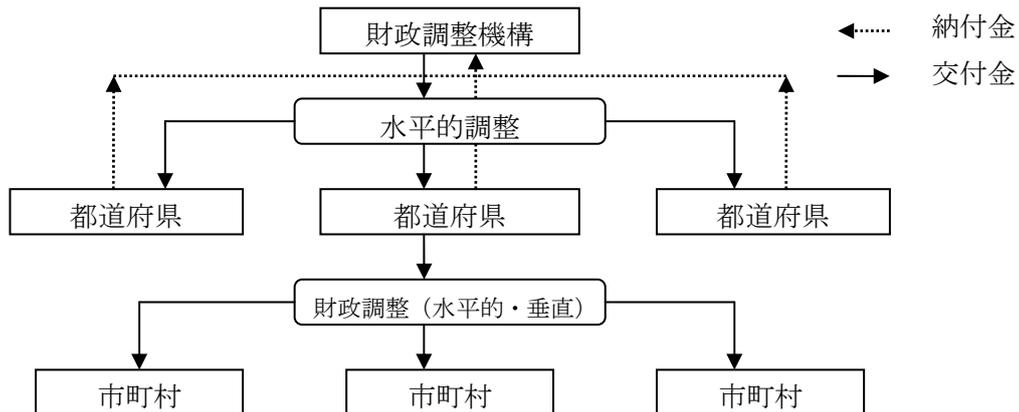
2 つの指標の各配分額については、拠出された納付金の一定割合をそれぞれ割り当てることが考えられる。例えば、各都道府県が財政調整機構に納付金として基幹税の税収の 30%を拠出するとした場合、「一人当たり税収による調整」向けに 27%分が、「高齢者比率・未就学児比率による調整」向

4) 現行の地方交付税制度では、地方税の 75%が基準財政収入に算入されている。それは地方税の 75%を交付税に拠出し、基準財政需要額の補助金を受け取っていることと同値である。

けに3%分が原資として割り当てられることなどが考えられる。

注意すべき点は、財政調整制度の存在根拠は地方分権に伴う非効率性や不公平といったコストの緩和のため地域間財政力の格差を是正するということである。それは財政力格差の是正によって、必要な公共サービスを提供するための平等な予算制約の機会を提供する「機会の平等」を保障しようというものである。水平的財政調整制度の性格が、現行の地方交付税制度にみられる基準財政需要に足りない額を保障する「結果の平等」とは異なることに留意する必要がある⁵⁾。

図4-3-1 水平的財政調整制度の構造イメージ



4. 水平的財政調整制度の実効性

本論文で提言する水平的財政調整制度は、現行の地方交付税制度の不交付団体も含めた、地方全体で参加・協力して行う制度である。地方交付税の垂直的財政調整と比較して、水平的財政調整制度は自治体の効率的な財政運営を促す点で優れていると考えられる。

地方交付税による財政調整が広く受容されている理由として「財政錯覚」があげられるだろう。国による垂直的調整では、どの自治体も負担をしていないかのように見える。しかし実際は、豊かな自治体に居住する納税者が国税の多くを負担しており、そのため垂直的調整のための原資を多く拠出しているといえる。富裕自治体の納税者は国税を負担しているため、地域間の所得再分配がなされていることは制度的にわかりづらくなっている。このように財政錯覚は垂直的調整を定着させている反面、交付金を受け取る自治体の財政責任を弱くしている面が否定できない。

水平的財政調整を導入することは、地域間再分配の所在が明確化する。水平的調整は財政錯覚を抑えることができるのである。そのため交付金を受け取る自治体は、多くの納付金を拠出する富裕な自

⁵⁾ 持田(2004、p 47-p 50)を参照。

治体の信頼を得るためにも、説明責任を果たし、効率的な財政運営や徴税努力を行う必要性が生じる。水平的調整は自治体の予算のハード化をもたらすのである。

財政力の強い自治体は、配分額が拠出額を下回る負の財政移転もありうることなどから、財政調整への大きな批判が起こるかもしれない。しかし、地方が国の関与から離れ、また各自自治体の効率的な自己運営による地方財政の健全化を図る上で、水平的財政調整制度の導入は重要であり、地方全体の協調が強く望まれるのである。

おわりに

かつて、地方はその自主財源不足を「3割自治」などと揶揄されてきた。財源などの面では、相対的に国の権限が強く、中央集権的であった。しかし、2000年の地方分権一括法施行による機関委任事務制度の廃止や2002年の小泉内閣の「三位一体改革」の方針決定など、折からの分権改革推進を受けて、近年その動きは加速している。

現在、地方交付税の改善、国庫支出金の整理・合理化、国から地方への税源移譲を併せて行う「三位一体改革」が進行中である。地方は、多くの面で国からの強い影響を受けてきたのはこれまで述べた通りである。例えば、地方交付税は、国税を原資として国が主導的に地方に対する配分を行っている。現状では、いまだに国が地方に対する制度内容の多くを決定している。つまり、国が地方に対して、さまざまな面から歳出の義務付けをし、その事務に見合っただけの税源を与えずに、結果的に生じた格差を交付税や補助金といった財政移転で補填してきたことに制度的瑕疵が存在していた。このことは、「地方自治体が住民ニーズを考慮して、公共サービスに裁量を働かせることができない」という非効率性をもたらしている。地域住民への配慮の視点が欠落している時点で、「自治」とは呼べない状態である。少子高齢化の進展による医療・福祉などの社会保障費増大に伴い、地域住民に密着したサービスの提供という点から、地方自治体の役割は今後ますます重要になっていくであろう。そのような中で、根本的な「国と地方のあり方」が問われようとしている。もはや、「国が地方の面倒を見る」という時代は終わったのかもしれない。

全国的にナショナル・スタンダードが達成されつつあり、従来の交付税・補助金制度はその役割を終えようとしている。かつてのような経済成長が望めなくなった現在、公共事業による景気喚起も往時の勢いはない。今後は地方に相応の税源を与えてから、その結果生じた地域間財政格差を縮小するべく、適切な財政調整を行うべきであろう。分権とは、財源調達なども含めた権限を地方自治体に与えて、自治体が地域住民のニーズを考慮し、その権限を自己責任の下に行使することである。しかし、住民に対する「受益と負担」を明確化しなくてはその実現は難しい。公共サービスの財源は地域住民が負担すべきであり、「地方自治体が提供するサービスを拡大するのなら、その受益者である住民の理解を得た上で負担を増やす」というのが自治の基本となる。したがって、分権改革で地方の財政面での自己決定権を高めるとともに、そのような自己責任を伴った財政運営の効率化が求められる。

第4章でも述べたが、ナショナル・ミニマムは財政保障制度により担保されるべきである。それ以上のナショナル・スタンダード実現は、地方自治体が「受益と負担」に基づき、住民の意思が反映さ

れるようにして、その裁量により達成するのが望ましい。そのためには、自主財源の確保による歳出権限を強化し、同時にそれに伴う地域間格差を補う財政調整制度も必要になる。地方に対する国の関与をできるだけ削減し、事務配分における国と地方の役割分担を明確化するのである。地方の財政運営は、地方が当事者として主導的に行っていかななくてはならない。

なお、本論文の作成に当たってはさまざまな方の御指導を賜ったが、中でも、御多忙にもかかわらず、熱心に指導して下さった熊谷彰矩教授並びに堀場勇夫教授、勉強会において適格な指摘を頂いた松下政経塾の前川圭恵三氏、そして常日頃暖かく見守って下さった当ゼミの諸先輩方に深い感謝の意を表し、厚く御礼を申し上げたい。

2005年11月

青山学院大学経済学部 熊谷彰矩ゼミナール

第19期生 Aパート一同

参考文献

- 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治『地方交付税の経済学』有斐閣（2003）
- 池上岳彦『分権化と地方財政』岩波書店（2004）
- 井出信雄 参議院総務委員会調査室編『図説 地方財政データブック（平成 17 年度版）』東陽書房（2005）
- 岡本全勝『地方財政改革論議－地方交付税の将来像』ぎょうせい（2002）
- 岡本直樹・吉村恵一『[論・説]地方財政改革シミュレーション：地方主権への道標』ぎょうせい（2002）
- 加茂利男『「構造改革」と自治体再編 平成の大合併・地方自治のゆくえ』自治体研究社（2003）
- 川北力『図説 日本の財政』東洋経済新聞社（2004）
- 関西経済連合会『地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案』（2003）
- 「議会と自治体」編集部＝編『必携Q&A 市町村合併と地方財政』新日本出版社（2004）
- 齋藤慎「地方財政をめぐる課題と展望」、『地方財政』、地方財務協会（2004年10月）
- 重森暁・関野満夫・川瀬憲子『地方交付税の改革課題』（株）自治体研究社（2002）
- 自治・分権ジャーナリストの会編『闘う知事が語る！三位一体改革とマニフェストが日本を変える』公人の友社（2003）
- 「実効ある地域主権」研究プロジェクト「『地域主権』の確立に向けた7つの挑戦」PHP総合研究所（2002）
- 神野直彦『【自治体改革 第8巻】地方財政改革』ぎょうせい（2004）
- 神野直彦編著『分権型社会を創る5：分権型税財政制度を創る』ぎょうせい（2000）
- 神野直彦 自治・分権ジャーナリストの会『課税分権』日本評論社（2001）
- 神野直彦、金子勝『地方に税源を』東洋経済新報社（1998）
- 関野満夫・自治体問題研究所『地方税財源の改革課題』自治体研究社（2001）
- 総務省『平成 17 年度版 地方財政白書』
- 総務省自治体財政局財政課編『平成 17 年度地方財政計画』
- 高木健二『三位一体改革の核心 地方そして住民はどうする？』公人社（2004）
- 地方財務協会『地方財政要覧』2004年2月
- 地方分権研究会『新たな国のかたちをめざして～分権型国家システムの制度設計～』慶応義塾大学G-SEC（2004）
- 土居丈朗『三位一体改革 ここが問題だ』東洋経済新報社（2004）
- 土居丈朗編著「地方分権改革の経済学：『三位一体』の改革から『四位一体』の改革へ」日本評論社（2004）

西尾 勝/神野直彦・池上岳彦『地方税制改革』ぎょうせい（2004）
橋本徹編著『地方税の理論と課題』税務経理協会（1995）
林健久「財政調整を支えるもの」、『地方財政』、地方財務協会（2004年3月）
林宏昭・橋本恭之『入門 地方財政』中央経済社（2002）
林正寿『地方財政－理論・制度・実証』ぎょうせい（1999）
林宜嗣『地方財政』有斐閣（1999）
林宜嗣『地方新時代を創る 税・財政システム』ぎょうせい（1997）
平野正樹『地方財政論 受益と負担関係明確化へのシナリオ』慶応義塾大学出版会（2002）
平野正樹/近藤学/宮原信吾『受益と負担の経済学 税制・年金改革のシナリオ』日本評論社（1999）
堀場勇夫『地方分権の経済分析』東洋経済新報社（1999）
持田信樹『地方分権の財政学：原点からの再構築』東京大学出版会（2004）
森田 朗・大西 隆・植田和弘・神野直彦・苅谷剛彦・大沢真理『分権と自治のデザイン』有斐閣（2003）
老川祥一『よくわかる地方自治の仕組みと役割』法学書院（2002）
和田八束・星野 泉・青木宗明『現代の地方財政〔第3版〕』有斐閣（2004）

参考資料

愛知県総務部総務課

<http://www.pref.aichi.jp/zeimu/topics/zeisei04.html>

経済学者グループの提言『地方財政改革への道筋』政策構想フォーラム（2001）

<http://www.skf.gr.jp/no42/index.html>

経済企画庁経済研究所『経済分析』第150号（1997）

<http://www.esri.go.jp/jp/archive/bun/bun150/bun150a.pdf>

今週の指標 No. 610 「減少傾向が続く地方普通建設事業費」

<http://www5.cao.go.jp/keizai3/shihyo/2005/0307/610.html>

財務省

<http://www.mof.go.jp/index.htm>

総務省

<http://www.soumu.go.jp/index.html>

総務省資料「地方税財政改革の推進に関する意見（2005年6月10日）」

<http://www.soumu.go.jp/s-news/index.html>

土居丈朗「国と地方：政府間財政関係の再設計」RIETI ディスカッションペーパー（2003）

<http://www.rieti.go.jp/publications/dp/04j016.pdf>

東京都資料「平成16年度東京都税制調査会答申」東京都税制調査会

http://www.tax.metro.tokyo.jp/report/tzc16_02.pdf

内閣府資料「年次経済財政報告－改革なくして成長なしV－」2005年7月 第2章第3節 地方財政の改革

<http://www5.cao.go.jp/j-j/wp/wp-je05/05-00000.html>

長野県資料「三位一体の改革に関する緊急提言」2003年3月

<http://www.pref.nagano.jp/keiei/zaiseit/kaikaku/h15/sanmi/teigen2.pdf>

西森光子「地方財政の三位一体改革の概要と現状」国立国会図書館ISSUE BRIEF 第449号（2004）

<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0449.pdf>

肥後雅博「地方財政の現状と今後の展望」日本銀行ワーキングペーパーシリーズ（2005）

http://www.boj.or.jp/ronbun/ronbun_f.htm