

分権化と地方財政再建

地方税財源改革問題を中心に

〔要 旨〕

1. 90年代になって地方分権推進の機運が高まり、地方分権推進委員会による5次にわたる勧告等を経て、地方分権一括法が成立し2000年4月に施行された。同法では、国と地方の行政の事務配分を中心に分権化が進められたが、国に多くを依存する地方の税財源構造の改革については今後の課題とされた。
2. 90年代には、景気の低迷や財政出動をともなった景気対策が続いたことなどから、国の財政とともに地方財政が悪化した。法人事業税の落ち込みや減税による税収伸び悩みの一方で、景気対策のために公共事業が拡大され、地方債発行額が急増した。また、交付税特別会計にも大きな赤字が累積し、地方財政再建は喫緊の課題となっている。
3. 警察や消防、教育などの住民に身近な公共サービスは、主に地方公共団体が供給している。しかし、歳入面では、自主財源である地方税は3割強しかなく、地方交付税や国庫支出金等の国からの資金移転で多くが賄われている。受益と負担の対応を明確化する観点から、国から地方への税財源移譲が必要である。また、公共サービスの安定的供給には、その対価である地方税収の安定が必要であり、その意味で、地方財政は景気対策のような裁量的政策とは独立的であることが望ましいと思われる。
4. 上記のような観点から、今後の地方税財源改革について考えると、次のような方向が望ましいと思われる。

90年代に都道府県の基幹税である法人事業税が落ち込んだが、公共サービスの対価としての税収安定化を図る観点から、法人事業税への外形標準課税の導入を早期に実施すべきである。法定外普通税・目的税は、地域の実情に応じた有効活用が望まれる。

国から地方への税財源移譲については、国・地方の純計ベース歳出割合を基準に税財源の配分が行われるとの考え方のもとで、現行の国・地方歳出割合(2対3)と現行税制を前提に、国・地方間のトータルの資金配分を大きく変えないものとして試算すると、3～4兆円程度が税財源移譲の対象となる。個人所得税から個人住民税を主体に移譲し、その見合いに政策誘導目的の国庫補助金を同額削減するのが望ましいと思われる。

地方交付税には、財源保障機能と財政調整機能があるが、右肩上がり経済が終焉するなか、財源保障機能の維持は難しくなっている。今後は、財政調整機能に重点を置き、国税からの繰入額を交付額として、特別会計で借入する方式は原則取りやめるべきである。

上記の考え方をもとに地方財政全体の基礎的収支均衡化を考えると、全体で8兆円程度の歳出削減(交付税総額の財源不足額などに相当)が必要となる。諸経費削減、なかでも公共事業費削減が中心となるが、景気への影響を極力少なくするため、ある程度時間をかけた段階的実施が求められる。一方、現在日本の租税負担は主要先進国中最も低い状況にあり、上記の歳出削減努力の一方で、ある程度の増税を検討する必要がある。

5. 財政面での地方分権の推進には、地方公共団体の自立と自己責任の徹底が不可欠である。住民側も、政策形成への参加や政策遂行の監視に積極的にかかわる必要がある。

目次

はじめに

1. 地方分権推進のこれまでの経緯

- (1) 90年代に進展した地方分権改革
- (2) 第二ステージに入った地方分権改革

2. 地方財政の現状

- (1) 地方財政の基本的な仕組み
- (2) 90年代以降悪化した地方財政
- (3) 地方財政悪化の要因

(4) 地方財政再建の動き

- 3. 地方財政における税財源改革の必要性
- 4. 地方税財源改革の方向
 - (1) 地方税収の充実確保
 - (2) 国と地方間の税財源配分見直しの方向
 - (3) 地方交付税制度の在り方
 - (4) 地方財政の再建に向けて
- 5. 地方財政における分権化の意味

はじめに

明治維新以降、中央集権体制の下で日本は急速な経済成長を果たし、主要先進国の一つとなった。しかし、キャッチアップ経済が終了しグローバル化が進展するなかで、個々の経済主体の自立を基礎にした分権型社会の構築が求められている。

こうした状況下、90年代以降地方分権が進められてきたが、一方で、景気の低迷が長びき、景気対策のための財政出動が繰り返された結果、国・地方の財政が大きく悪化するに至った。現在、財政再建と地方分権の推進が同時に求められている。本稿は、地方における税財源改革問題を中心に、分権化と地方財政再建の方策について考察したものである。

1. 地方分権推進のこれまでの経緯

(1) 90年代に進展した地方分権改革

はじめに述べたように、日本は明治維新以後中央集権体制のもとで経済成長を果たしたが、90年代になって、キャッチアップ経済が終了しグローバル化が進展するなかで、個人や企業、地方自治体など個々の経済主体の自立や自発的創意・工夫が重要視されるようになり、経済社会の構造改革の

第1表 地方分権推進に関する主要事項

	内 容
1993年 6月	地方分権の推進に関する決議（衆参両院）
1995 . 7	地方分権推進法施行，地方分権推進委員会発足
1996 . 12	地方分権推進委員会第1次勧告
1997 . 7 9 10	地方分権推進委員会第2次勧告 地方分権推進委員会第3次勧告 地方分権推進委員会第4次勧告
1998 . 5 11	地方分権推進計画閣議決定 地方分権推進委員会第5次勧告
2000 . 4	地方分権一括法施行
2001 . 6 7	地方分権推進委員会最終報告 地方分権改革推進会議発足

資料 地方分権改革推進会議資料等から筆者作成

一環として、地方分権推進の機運が高まった。

こうした状況下、93年6月に衆参両院において地方分権推進の決議がなされ、95年5月には地方分権推進法が成立し、これに基づいて設置された地方分権推進委員会の5次にわたる勧告等を経て、99年7月に地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）が成立し、2000年4月に施行された（第1表）。

地方分権一括法は、国と地方の行政の事務配分^(注1)を地方分権の観点から再構築したもので、国は外交や防衛など国家的あるいは全国的な立場で遂行する事務を行い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねる」（改正地方自治法第1条の2）こととされた。具体的には、機関委任事務を廃止して法定受託事務と自治事務^(注2)に再構成したことや、国・地方間の関与は法定主義によることとし、係争が生じた場合の国地方係争処理委員会を設置したことなどにより、国と地方の関係を従来の上下関係的なものから、対等・協力の関係に改めた。

地方財政の分野では、法定外普通税の新設・変更にかかる許可制から事前協議制への移行、法定外目的税の新設、地方交付税の算定方法等について意見申し出を可能としたこと、地方債発行の許可制から事前協議制への移行などの改革が行われた。しかし、重要課題の一つである国から地方への税財源移譲問題については今後の検討課題とされた。

地方分権一括法は、2000年4月に施行され、実施段階に移っている。今回改正ない

し新設された法定外税では、横浜市の「勝馬投票券発売税」などが具体化しており、東京都ではホテル税（2001年12月条例可決）や大型ディーゼル車高速道路利用税などが計画されている。また、第二次地方分権推進計画（99年3月策定）は、公共事業の見直しや国庫補助金の整理合理化などを主な内容としたものであるが、2000年度以降実施に移され、公共事業の一部について箇所付けを行わない統合補助金の創設などが具体化している。

このように分権の成果が現れている一方で、地方分権推進委員会の監視活動によれば、機関委任事務制度廃止後の事務処理方法等について、所管省庁から従前の通達等の取扱いの基本方針が示されず、法定受託事務にかかる新たな処理基準等も発出されないため、地方公共団体側の作業が停滞^(注3)しているなどの問題点も指摘されている。

（注1） 地方公共団体が行う事務は地方自治法に定められており、ここでの「事務」は、一般に使われる事務作業ではなく、国や地方公共団体が行う行政行為の意味である。

（注2） 機関委任事務とは、本来国に属する事務を、都道府県知事など自治体の首長を国の機関とみなして処理させるものをいう。法定受託事務とは、住民にとって地方公共団体が実施するのに適した事務であるが、国がその事務の適切な履行を確保する必要があるもので、国の関与が及ぶものである。これに対し、自治事務は、地方公共団体が自らの責任において行う事務である。

（注3） 地方分権推進委員会最終報告（2001年6月）を参照。

（2） 第二ステージに入った地方分権改革

地方分権推進委員会は、2001年7月の地

方分権推進法失効にともない解散したが、同年6月に公表した「地方分権推進委員会最終報告」のなかで、第二ステージでの改革の最重要課題として、地方税財源の充実確保策を挙げている。地方分権推進委員会解散後、内閣府本府組織令に基づいて地方分権改革推進会議が発足したが、同会議においても、「税財源の配分の在り方」が重要な審議事項の一つとなっている。

また、同年6月に公表された経済財政諮問会議の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(いわゆる「骨太の方針」)においては、構造改革のための7つの改革プログラムの一つとして、地方自立・活性化プログラムが掲げられ、市町村の再編、国庫補助負担金の整理合理化や地方交付税制度の見直し、地方行財政の効率化を前提にした地方税の充実確保などが具体策として挙げられている。

法人事業税における外形標準課税の導入

や地方交付税制度の見直し等は、差し迫った政策課題でもあり、今後はこうした地方税の充実確保や国から地方への税財源移譲問題などを中心に地方分権改革が進められていくこととなる。

2. 地方財政の現状

(1) 地方財政の基本的な仕組み

日本には、2000年3月末現在で5,520の地方公共団体(都道府県47,市町村3,229,特別区23,一部事務組合等2,221)が存在する。地方財政とは、これら地方公共団体の財政の総称である。^(注4) 地方財政について議論する場合、まずその基本的な仕組みを知らねばならない。

直近の決算実績である99年度の地方財政についてみると、歳入決算総額と歳出決算総額(いずれも都道府県と市町村の純計)の内容は、第1図のようになる。歳出決算総

第1図 国と地方の財政関係(1999年度)

(単位 兆円)

地方財政(普通会計)		国の財政(一般会計)	
歳出	歳入	歳出	歳入
人件費(27)	地方税(35)	地方交付税(13)	租税・印紙収入(46)
物件費(8)	地方交付税(21)	国債費(20)	公債金(国債)(39)
公債費(12)	地方譲与税(1)	その他(56)	その他(4)
その他経常経費(15)	国庫支出金(17)	合計(89)	合計(89)
投資的経費(27)	公債金(地方債)(13)		
その他(13)	その他(17)		
合計(102)	合計(104)		

国の財政(特別会計)	
歳出	歳入
38特別会計合計 (279)	38特別会計合計 (310)
うち交付税特会 (44)	うち交付税特会 (44)

資料 財務省『財政統計』, 地方財務協会『地方財政要覧』等から筆者作成

(注) 地方財政については普通会計について取り上げているが、このほかに地方公営事業会計がある。

額は102兆円で、性質別支出内容をみると、人件費、物件費、公債費等の経常的経費が6割のシェアを占め、なかでも人件費や公債費のウェイトが大きい。このほか、普通建設事業費等の投資的経費が26%のシェアである。一方、歳入決算総額は104兆円で、地方税や地方交付税、国庫支出金、公債金(地方債)などが主な項目である。歳入から歳出を差し引いた収支(形式収支)は2兆円の黒字である。

歳入についてより詳しくみると、地方税は、地方公共団体が課税自主権を持つ自主財源であるが、地方税収入が歳入に占める割合は3割強に過ぎない。地方税に次ぐ歳入項目である地方交付税は、国が国税として徴収したもののうちの一定割合を地方に配布するもので、国税の一定割合が国の一般会計から「交付税及び譲与税配布金特別会計」(以下「交付税特会」)に繰り入れられ、この特別会計から一定の基準に従って地方公共団体に交付される(第1図)。地方交付税は、標準的な財政需要を賄うための財政収入が不足する場合これを保障するという形で行われ、国税からの繰入額が交付額に満たない場合は、交付税特会で借入が行われている。地方交付税は地方譲与税とともに、歳出の用途が特定されない一般財源を構成する。

国庫支出金は、地方公共団体が行う特定の事業に対して国から負担金や補助金等の形で支払われるもので、その原資は大半が国の一般会計の国税や公債金(国債)収入であるが、特別会計からの支出金もある(第1

図)。資金用途が特定の事業に結びついている点が、一般財源である地方交付税や地方譲与税と異なる。

このほかの歳入項目として地方債発行収入がある。地方債は地方公共団体が年度を越えて行う借入金で、普通建設事業費などの資金調達のために発行される。現状では、地方債を発行するには総務大臣(都道府県の場合)ないしは都道府県知事(市町村の場合)の許可が必要であるが、2000年4月施行の地方分権一括法により2006年度から事前協議制度に移行することになっている。

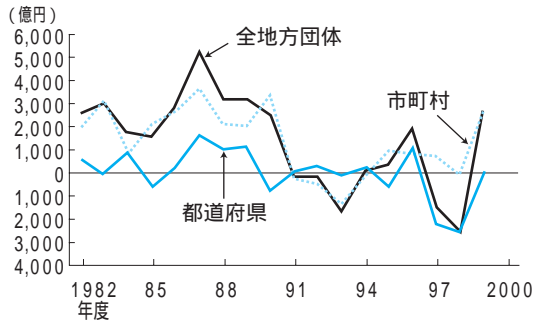
このように、地方公共団体の歳入においては、自主財源(地方税)は3割強しかなく、地方交付税・譲与税、国庫支出金といった国からの資金移転が歳入の4割近くを占め、地方債についても2005年度までは許可制度によって国の統制下にある。地方財政の分野において地方分権を進めていくには、こうした国の統制色が強い状況をどのように改善していくかがポイントとなる。

(注4) 財政規模では、一部事務組合等ごく小規模であり、都道府県と市町村で大部分を占める。

(2) 90年代以降悪化した地方財政

90年代になって地方財政の悪化が目立ってきた。単純に歳入決算総額から歳出決算総額を差し引いた形式収支では実体はよく(注5)わからないが、実質単年度収支でみると、91年度ごろから収支が悪化傾向となり、特に、97、98年度に大幅に悪化している(第2図)。都道府県と市町村に分けてみると、市町村よりは都道府県の方が悪化の程度が大

第2図 地方公共団体の実質単年度収支



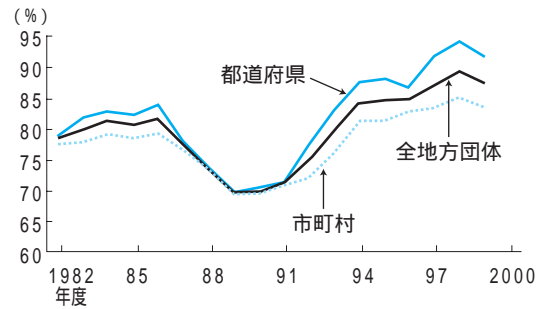
資料 地方財務協会『地方財政統計年報』

きい。

次に、財政収支(上記の実質単年度収支もその一つであるが)では、借入金である公債金収入(地方債発行収入)が歳入に含まれるため、税収不足を賄うために赤字地方債を発行したり、多額の地方債発行をして公共事業を行ったとしても、当該年度の財政収支にはその影響があまり表れない。しかし、元利償還金支払の増加を通じて翌年度以降の財政収支の負担となる。このため、財政収支の状況を見る場合、公債金収入とそれを財源とする投資的経費などを除いた収支で考える必要があり、また、将来の財政負担(地方債残高等から地方債償還のための基金残高等を控除したもの)がどの程度あるかをみる必要がある^(注6)。

前者()の観点のものとして、地方税や地方交付税・譲与税などの経常一般財源(公債金収入は含まない)によって、人件費や物件費、扶助費、補助費等、公債費などの経常的経費(投資的経費は含まない)がどの程度賄われているかを示す経常収支比率がある。経常収支比率の上昇は財政の硬直化が進んでいることを意味する(ちなみに大

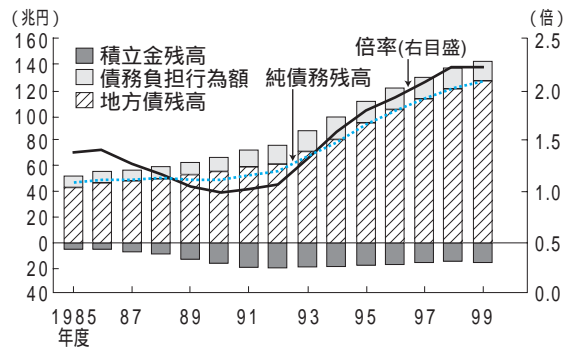
第3図 地方公共団体の経常収支比率の推移



資料 総務省『地方財政白書(各年版)』

- (注) 1. 経常収支比率 = 経常経費充当一般財源 / 経常一般財源
2. 一般的には80%程度までが適正とされる。

第4図 地方公共団体の将来にわたる財政負担

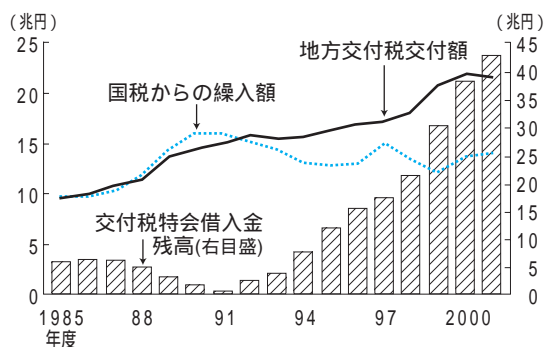


資料 地方財務協会『地方財政統計年報』

- (注) 1. 純債務残高 = 地方債残高 + 債務負担行為 - 積立金残高
2. 倍率 = 純債務残高 / 一般財源(地方税 + 地方譲与税・交付税)
3. 積立金残高はマイナス表示。

阪府などは同比率が100を超えている)が、経常収支比率は90年代になって大きく上昇し、特に、都道府県の上昇幅が大きくなっている(第3図)。後者()のものとしては、地方公共団体の将来の財政負担である地方債や債務負担行為等の債務残高の大きさや、その債務残高の一般財源に対する倍率などが使われる。第4図のように、地方公共団体の債務残高は90年代に急激に増加しており、債務残高の一般財源に対する倍率も大きく上昇している。以上の指標の動

第5図 交付税特会の状況



資料 総務省『地方財政白書』資料編(統計),
財務省「財政統計」から作成
(注) 2000年度は補正後予算, 2001年度は当初予算。

きから、90年代になって地方財政が大きく悪化していることがみてとれる。

第三に、上記以外に地方財政の悪化を示すものとして、交付税特会の借入金増加と借入残高の累積がある。前にも述べたように、地方交付税は標準的な財政需要を賄うのに必要な財政収入が不足する場合にこれを保障する(財源保障)という役割を持ったものであり、原資となる国税からの繰入額が交付額に不足する場合は交付税特会で借入が行われている(地方交付税の詳細は第4章(3)を参照)。90年代以降の交付税特会は、第5図のように、92年度以降国税からの繰入額よりも交付額が多い状況が続き、借入金が急増しており、その残高は2000年度末で38兆円に達している。交付税特会の借入金は国と地方公共団体が一定の基準によって債務を分担することになっており、^(注7)地方公共団体の負担分は38兆円のうち22兆円と多額なものになっている。地方公共団体の債務には、前記の地方債残高などとともに交付税特会借入金の地方負担分も加えて^(注8)考える必要がある。

(注5) 地方公共団体の財政収支には、形式収支、実質収支、単年度収支、実質単年度収支などがある。形式収支は歳入決算総額から歳出決算総額を差し引いたもので、実質収支は形式収支から継続費通次繰越や繰越明許費繰越(いずれも年度内に支出の終わらないものを翌年度に繰り越すもの)などを控除したものである。単年度収支は前年度以前の収支の影響を除くため当該年度の実質収支から前年度の実質収支を差し引いたもので、実質単年度収支は単年度収支から財政調整基金の積立額や取崩額などを控除したものの。

(注6) 近年、地方公共団体でバランスシートを作成する動きが広がっているが、これも財政状態を正確に把握しようとする試みの一つである。

(注7) 交付税特会の借入金の負担処理については、96年度から国と地方公共団体が半々で負担する方式が取られるようになり、以後そうした方式が定着している(96年度以前にもこうした方式がとられた経緯あり)。

(注8) 交付税特会借入金の地方負担分は、地方財政全体の債務であるが、個々の地方公共団体に割り付けられているわけではないので、個々の地方公共団体にとっては自らの債務としての認識が薄いといわれる。

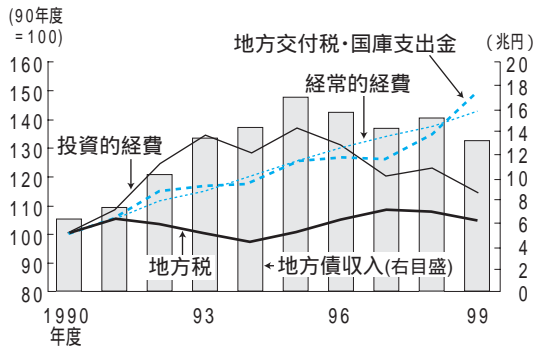
(3) 地方財政悪化の要因

次に、こうした地方財政悪化の原因を考察するために、第6図によって歳入と歳出の主要項目の動きをみってみる。歳出面では経常的経費が定常的に増加を続け、投資的経費は90年代前半に急増し、96年度以降は頭打ち傾向にある。一方、歳入面では、国からの資金移転である地方交付税・国庫支出金は増加しているが、地方税が92年度以降低迷している。地方債は投資的経費に歩調を合わせる形で90年代前半に急増し、96年度以降は抑制傾向にある。以上の動きから、地方財政悪化の原因として次のような^(注9)点が指摘できる。

第一は、税収の伸び悩みである。これには景気の低迷によるものと景気対策として

の減税政策によるものとがある。地方税収は、第6図のように92年度以降低迷が顕著

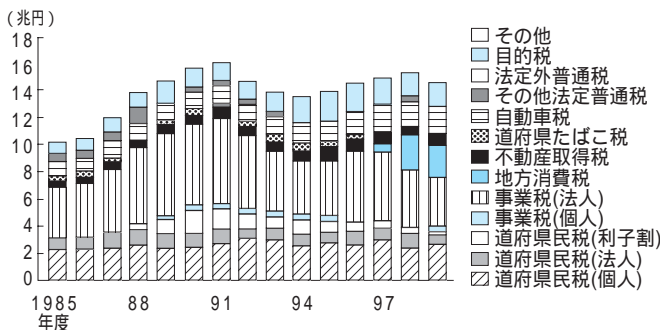
第6図 歳出と歳入の主要項目の推移



資料 地方財務協会『地方財政統計年報』
 (注) 1. 地方債収入のみ実額で、その他項目は90年度実額を100とする指数。
 2. 経常的経費は人件費、物件費、扶助費、補助費等、公債費の合計。
 3. 99年度では、経常的経費と投資的経費で歳出合計の86%を占め、地方税と地方交付税・国庫支出金で歳入合計の70%を占める。

となり、特に92～94年度に大きく落ち込み、その後95～97年度にやや持ち直したものの、98,99年度に再び落ち込んだ。これを都道府県と市町村に分けてみると、都道府県では、特に92～94年度の落ち込みが大きかったが、景気低迷による法人事業税の減少や金利低下による都道府県民税(利子割)の減少などが影響した。98,99年度も景気低迷で法人事業税は大きく落ち込んだが、地方消費税の導入である程度埋め合わされた(第7図)。市町村では固定資産税など比較的安定した税収が多いため、都道府県ほど落ち込んでいないが、減税が実施された94年度や98,99年度に市町村民税(個人所得割と法人税割)の減少を主因に税収が落ち

第7図 道府県税の収入状況

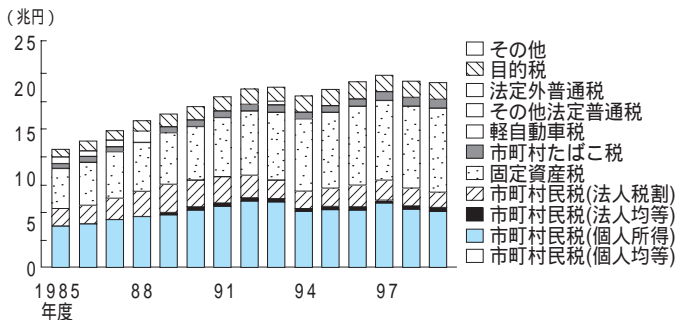


資料 総務省『地方財政白書』資料編第12表その2から作成
 (注) 東京都が徴収した道府県税相当部分を含む。

ち込んでいる(第8図)。地方税の落ち込みが、市町村よりも都道府県で大きかったのは、法人事業税など法人関係税収の減少が影響したためである。

なお、税収伸び悩みの影響は、地方税だけでなく、国税の伸び悩みによって交付税特会への繰入額が減少し、交付税特会借入金金が急増している原因ともなっている(前掲第5図)。

第8図 市町村税の収入状況



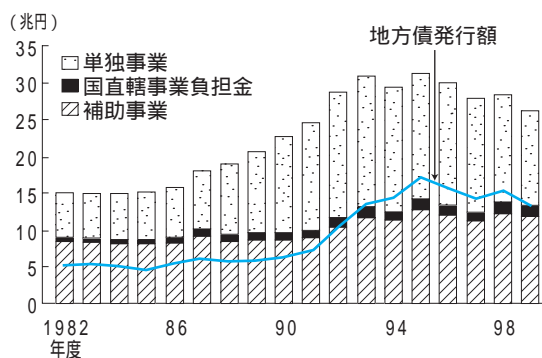
資料 総務省『地方財政白書』資料編第12表その4から作成
 (注) 東京都が徴収した市町村税相当部分を含む。

第二は、景気対策による公共事業の増加とこれにともなう地方債の発行増加である。91年度以降景気が低迷するなかで大型の景気対策が何度か行われたが、その中心的手段となったのは、前記の減税政策とともに公共事業の拡大策であった。景気

対策として公共事業を拡大する場合、国直轄事業を除いて大半が地方公共団体の事業となる。投資的経費の大部分を占める普通建設事業費の推移をみると、87年度ごろから増加傾向となり、特に、92～95年度に高水準で推移している（第9図）。事業別には単独事業の増加が大きい、88年度のふるさと創生事業に始まり、これを受け継いだ地域づくり推進事業の増加などが主因である。こうした公共事業は、政府による地方債許可制度と元利償還金の地方交付税措置によって誘導された。すなわち、公共事業の資金調達には地方債発行が中心となるが、地方債許可額の増額とともに、後年度の元利償還金を地方交付税算定の際の基準財政需要額に算入することで、個別地方公共団体の負担を少なくし、事業の遂行を容易にした。

前記のように、普通建設事業費は87年度ごろから増加傾向となったが、地方債発行額は、91年度ごろまでは好景気で収収が好調だったことからあまり増加しておらず、92年度ごろから急増している（第9図）。公

第9図 普通建設事業費と地方債発行額



資料 地方財務協会『地方財政統計年報』

共事業の増加による地方債発行増加に加えて、景気低迷による収収の落ち込みから、財源対策債や減収補てん債、減税補てん債^(注11)などの実質的な赤字地方債の発行が増えたためである。

第三は、人件費や扶助費、公債費などの経常的経費の定常的な増加傾向である。公債費の増加は地方債発行の増加を背景としており、人件費や扶助費等は警察や消防、介護といった公共サービスの安定した供給のために必要な経費である。これらの経費は、収収が落ち込んだからといって直ちに削減できるものでもない。業務効率化による経費節減は必要だが、これらの経費はある程度安定した収収で賄っていく必要がある。

(注9) ここでは普通会計についてのみ言及しているが、地方財政の悪化には、このほかに地方公営企業の経営悪化、土地開発公社や第三セクターなど地方公共団体が関係している外郭団体の経営悪化などもある。

(注10) 地方債の発行は行われるが、後年度の元利償還金の全部または一部が地方交付税算定の際に基準財政需要額に繰り入れられることで、実質的な負担額が軽減されることとなる。ただし、現在のように、交付税特会の赤字が続き借入金で賄われている状況下では、結局は元利償還金部分も地方公共団体の負担となる恐れがある。

(注11) 財源対策債とは地方財源不足を賄うために発行される建設地方債で、地方債の充当率を引き上げる方法で行われる。減収補てん債とは地方収収が標準的な収収を下回る場合に発行される地方債で、減税補てん債とは減税によって地方収収が減少し歳入不足となる場合に発行されるものである。

(4) 地方財政再建の動き

これまで述べてきたように、90年代以降の地方財政悪化の過程では、市町村よりも都道府県の悪化が大きく、なかでも大都市

第2表 東京都の「財政再建推進プラン」と
その進捗状況

財政収支見通し（再建方策実施前）（単位 億円）

	2000年度	2001	2002	2003
歳入	58,800	59,200	60,000	60,800
歳出	65,000	66,200	66,900	67,100
収支	6,200	7,000	6,900	6,300

具体的再建方策（単位 億円）

	目標額	これまでの 取組み
内部努力	1,600	927
うち給与関係費	500	246
施策の見直し	2,400	1,599
経常経費	1,800	1,281
投資的経費	600	318
歳入確保	550	879
うち徴税努力	400	860
税財政制度の改善	1,750	1,069
うち税源移譲	1,500	1,000
合計	6,300	4,474

資料 東京都「財政再建推進プラン」(99年7月), 東京都
財務局『「財政再建推進プラン」今後の取組みの方向』(2001年7月)から筆者作成

(注) これまでの取組みのなかの税財政制度の改善(うち税源移譲)1,000億円は, 銀行業等に対する外形標準課税の導入によるもの。

圏の都府県の悪化が目立った。地方交付税の交付額が相対的に少ないことに加えて, 景気低迷で法人事業税などの法人関係税収が落ち込み, こうした税収への依存度が高いことが背景にある。景気悪化が深刻化した98年には, 東京都や大阪府, 神奈川県や愛知県など三大都市圏に属する都府県から, 相次いで財政危機宣言が出された。

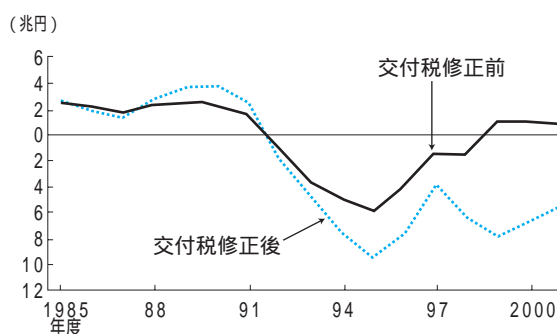
こうした状況下, これらの地方公共団体を中心に, 財政再建に向けての取組みが活発化した。たとえば, 東京都では, 99年7月に, 2000~2003年度までの4年間に, 財政再建団体への転落を回避して巨額の財源不足を解消し, 経常収支比率を2003年度までに90%以下に下げることが目標とする

「財政再建推進プラン」が作成された(第2表)。給与などの諸経費削減や施策の見直しなどにより, 6,300億円の財源確保をめざす計画である。東京都財務局が2001年7月に公表した『「財政再建推進プラン」今後の取組みの方向』によれば, これまでの取組み(2000, 2001年度)として4,474億円の財源確保を達成している(達成率71%)。

また, 大阪府は, 98年9月に「財政再建プログラム(案)」を策定し, 再建計画を実施している。このプログラムは, 99年度からおおむね10年間を計画期間とし, 99~2001年度を緊急対策期間, 2002年度以降を構造改革期間として位置付け, 具体的施策として, 職員定数削減や給与の抑制, シーリングの活用による各種経費の削減などを掲げて実施している。

景気低迷の長期化で財政収入面ではなお厳しいものの, 公共事業の削減などによる諸経費削減を中心に, 地方財政再建の努力が進められている。第10図は地方公共団体の

第10図 地方公共団体のプライマリーバランス



資料 地方財務協会『地方財政統計年報』

- (注) 1. プライマリーバランス
=(歳入計 - 地方債) - (歳出計 - 公債費)
2. 交付税修正後は地方交付税を現行交付税率に基づく国税からの繰入額に変更。
3. 歳入, 歳出は純計額, 2000年度と2001年度は地財計画の数値。

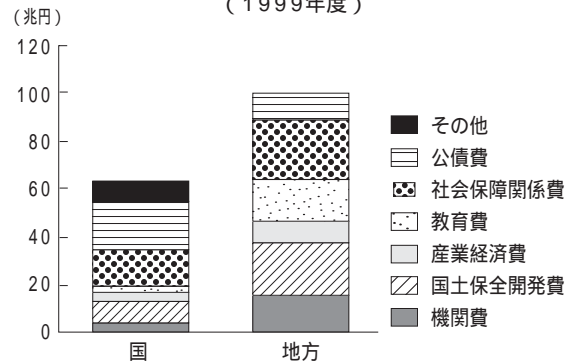
のプライマリーバランスの動きをみたものである。プライマリーバランスは、地方債の元利償還費用(公債費)と新たに地方債を発行することによる収入(公債金収入)とを除いた財政収支であるが、地方交付税を所与のものとみなせば95年度をボトムに改善方向にあり、99年度には黒字に転じている。歳出面での最大の改善要因は投資的経費の削減(前掲第6図参照)である。しかし、地方財政の収支には、これまでも述べてきたように、交付税特会の収支も含めて(注12)考える必要がある、地方交付税総額の不足分も含めたプライマリーバランスは、95年度の水準よりは低いものの、98、99年度と悪化しており、99年度でなお8兆円近い赤字が存在する。90年代にみられた地方財政の悪化には、一応の歯止めがかかってきているものの、地方財政再建にはなお時間を要するものといえよう。

(注12) 歳入のうちの国庫支出金は交付税同様国からの資金移転だが、交付税のような一般財源ではなく特定の事業(支出)と結びついたもので、その支出は国の裁量においてなされる。国庫支出金の原資の一部は借入金(国債発行)で賄われているが、国の債務である点で交付税特会の借入金とは異なる。

3. 地方財政における 税財源改革の必要性

地方分権の必要性が認識され、それが推進されてきた経緯については第1章で述べたが、これまでのところは事務配分の見直し为中心で、地方財政の分野、特に税財源の充実や国との間における税財源の配分の

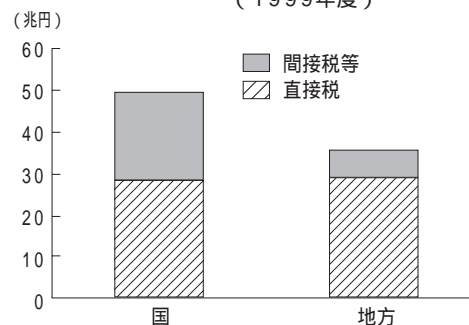
第11図 国・地方を通じる歳出純計額
(1999年度)



資料 総務省『平成13年版地方財政白書』第31表から作成

- (注) 1. 純計額とは国と地方公共団体の相互間の重複額を控除したもの。
2. 機関費とは一般行政費のほか、司法警察消防費や外交費などである。
3. 国のその他には防衛費などが含まれる。

第12図 国税と地方税の収入状況
(1999年度)



資料 総務省『平成13年版地方財政白書』第16表から作成

- (注) 1. 直接税には国税では所得税、法人税、相続税等があり、地方税では住民税、事業税、固定資産税等がある。
2. 間接税等は、消費税(地方消費税)など直接税以外のもの。

見直しについては、今後の課題とされてきた。地方財政においてこうした問題の見直しが必要な理由は、次のような点にあるものと思われる。

第一は、公共サービスの受益と負担の対応関係である。(注13) 国民は政府から種々の公共サービスを受け、その対価として税金を負担している。政府の行う公共サービスには、外交や防衛など広く一般国民に及ぶも

のもあるが、警察や消防、教育、介護等生活に身近な公共サービスは主として地方公共団体が供給している。国と地方の行う公共サービスをそれぞれの財政支出額からみると、99年度では国の63兆円に対して地方は100兆円であり、およそ2対3の割合である(第11図)。一方、その対価としての税収については、99年度で国税が49兆円であるのに対して地方は35兆円で、およそ3対2の割合となっている(第12図)。このように、税収と財政支出は国と地方で逆になっており、この差は地方交付税や国庫支出金など国から地方への資金移転で埋め合わされている。

地方公共団体が行う公共サービスの対価の相当部分が、国税として徴収され、国から地方へ配分される仕組みは、地方公共団体が税を集める苦勞(住民からいえば税を納める負担)を希薄化する結果、その支出が安易になりがちとなり、特に国庫補助金による資金移転のような場合は、事業が画一化し、地域に真に必要な事業が行われなくなる懸念がある。こうした点を防止するには、受益と負担の対応関係を明確化する必要がある、地方公共団体が地域住民に対して行う公共サービスの経費は、地域住民から直接地方税として徴収することが望ましい。

第二は、安定した税収の確保である。地方公共団体の本来の役割は、地域住民の生活に直接かかわる公共サービスの安定した供給であることを考えると、その経費としての税収は安定したものである必要がある。90年代に市町村の税収が都道府県に比

べて落ち込みが少なかったのは、固定資産税や市町村民税など税収が比較的安定したものが基幹的な税であったからである。これに対し、都道府県の税収の大幅落ち込みは、景気の低迷で法人事業税が大きく落ち込んだためであった。税収の安定確保には、税収の安定した税目を広げる必要があり、たとえば、法人事業税における外形標準課税の導入なども一つの手段である。

第三は、国の政策(特に裁量的政策)から地方財政の独立性確保の必要性である。90年代には景気対策の一環として減税政策(注14)(94年度と98,99年度)が行われ、その結果、個人住民税や法人住民税が減少して地方財政の悪化を招いた。地域住民への行政サービスの対価としての地方税は、提供される行政サービスとの費用対効果の関係から評価されるべきであり、景気対策などの裁量的政策に左右されることはあまり好ましいことではないと思われる。減税政策であれば、個人所得税や法人税などの国税で行うことが望ましく、地方税は国の政策からは独立している方がよいのではないかと思われる。また、地方交付税や国庫支出金などによる資金移転は、国の政策誘導の手段として用いられることが多く、実際に、90年代に実施された大型の景気対策では、補助事業の拡大や地方債許可額の増枠、地方債の元利償還金を交付税措置するような形で使われてきた。その結果、地方債発行残高の累積を招き、地方財政悪化の原因となった。こうした点からも、国が徴収した税を地方へ移転するのではなく、税源を移譲し

て地方が直接徴収する形にするのが望ましいものと思われる。

(注13) 受益と負担の対応関係の必要性については、地方分権推進委員会最終報告(2001年6月)や東京都税制調査会答申(2000年11月)、本間・斎藤(2001年)、森信(2001年3月)など多くの論者が主張している。

(注14) もっとも、94、98、99年度の減税は、景気対策のためだけでなく、直間比率の是正や累進構造緩和など税制改革の先行実施の意味合いもあった。94年度の先行減税に対しては97年度に消費税率の引上げが行われたが、98、99年度の減税実施後は、景気低迷が続いていることもあって、対応は行われていない。

4. 地方税財源改革の方向

前章で述べたような見直しの観点からは、どのような改革の方向が望ましいのであろうか。以下では、現行地方税体系における税収の充実確保、国と地方の間の税財源配分見直しの方向、地方交付税制度のあり方、について考えてみたい。

(1) 地方税収の充実確保

a. 法人事業税への外形標準課税の導入

最初に、現行地方税体系を前提に、税収の充実確保の方策を考えてみる。第2章で述べたように、92年度以降都道府県の財政が悪化した要因として、法人事業税の落ち込みがあった。法人事業税は、都道府県の徴収する税として、法人が行う事業に対して課税され、課税標準は各事業年度の所得である(ただし、電気・ガス供給業、生命保険・損害保険業は各事業年度の収入金額)。所得に対する課税であるため、好不況で大きく変動する性質があり、また、欠損法人は

(注15)
税を負担しないことになる。

一方、法人はその事業所所在地の地方公共団体から種々の公共サービスを受けている。こうした公共サービスの対価として法人事業税を考える場合には、所得に対する課税よりは、事業所の面積や従業員数、売上高や付加価値額などを課税対象とする方が望ましい。従業員数や付加価値額などを課税対象としたものが外形標準課税である。

前記のような法人事業税の落ち込みやそれを一因とする地方財政の悪化もあって、近年外形標準課税導入論議が高まり2000年11月には、旧自治省(現総務省)から法人事業税の改革案が出されている。この改革案では、現行事業税からの激変を避けるため、所得基準と外形基準(事業規模額を課税標準)を半々で併用するものとなっている。

外形標準課税を導入した場合欠損法人(特に中小企業)への影響が大きいとして、これまで導入が見送られてきている。しかし、法人事業税が地方公共団体が行う公共サービスの対価であるとの考え方に立脚すれば、早期の導入を図るべきであると思われる。^(注16)

b. 個人住民税の課税範囲の拡大

個人住民税(所得割)は、都道府県においては安定した税収源であり、市町村においては基幹税的位置付けにある(前掲第7、8図)。配偶者控除や配偶者特別控除、扶養控除などの人的控除、社会保険料控除などの所得控除もあり、課税最低限は300万円前後である(2000年度では夫婦二人の場合325万

円)。前記の法人事業税の場合と同様に、個人住民税は地域住民が受ける公共サービスの対価であるとの考え方に立てば、課税範囲を拡大して広く負担を求める方が望ましいと思われる。

その場合、具体的に問題となるのは、配偶者特別控除や生損保控除などの特別措置であろう。たとえば、子供や老人などの扶養家族は所得獲得能力がなく、かつ扶養のための費用も必要であり、税額控除の必要性もあると思われるが、配偶者は働く能力もあり、実際にパートタイマーなどで就業している者も多い。所得のある配偶者にかかる控除については見直しの余地がある^(注17)。

また、個人住民税(均等割)についても、生計同一の妻については非課税扱いとなっている。公共サービスの対価として広く負担を求める観点から、課税の有無について^(注18)検討の余地がある。

c. 法定外普通税・目的税の活用

2000年4月施行の地方分権一括法で、地方公共団体が課税する法定外普通税はそれまでの許可制から事前協議制に移行し、新たに法定外目的税の課税(実施には事前協議を要する)が認められた。改正法施行後、横浜市の「勝馬投票券発売税」や山梨県河口湖町ほか2村による「遊魚税」が出現しており、また、東京都の「ホテル税」(2001年12月条例可決)や「大型ディーゼル車高速道路利用税」なども計画されている。

地域の経済活動にはそれぞれ特色があり、自然環境が豊かな地域ではそれを楽し

む観光客も多く、その利用者に「観光税」を設けて、税収を目的税として環境保全のために使用することなどが考えられる。また、産業廃棄物処理などが多い地域では、その取扱業者に課税して、税収を近隣地域の環境整備などに使うことなど、さまざまな利用方法があろう。その地域の実情に応じた有効活用が望まれる。

(注15) 98年度の場合、全法人数245万社に対して、3分の2にあたる162万6千社が欠損法人であり、法人事業税を負担していない。

(注16) 外形標準課税の早期導入については、地方分権推進委員会最終報告(2001年6月)、東京都税制調査会答申(2000年11月)などでも主張されている。

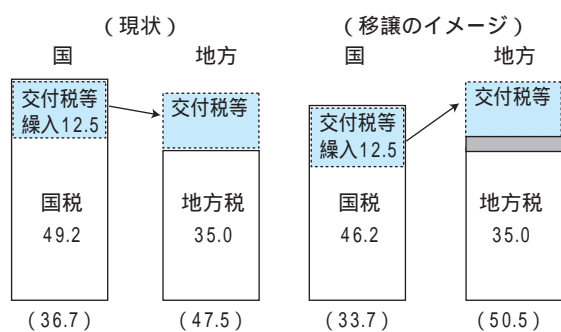
(注17) 配偶者については、生計同一で合計所得が38万円以下の配偶者に対し33万円(所得税では38万円)の所得控除を認める配偶者控除と、合計所得金額が38万円を超える配偶者に対して、33万円(所得税は38万円)を最高限度に所得控除を認め、配偶者の収入に応じて控除額を減少させていく配偶者特別控除とがある。税制調査会の答申(2000年10月)でも、配偶者控除特に配偶者特別控除は検討を加える必要があるとの意見が出されている。

(注18) (注17)と同様に、税制調査会答申(2000年10月)で見直しの必要があるとの意見が出されている。

(2) 国と地方間の税財源配分見直しの方向

前章でも述べたように、国と地方公共団体は、財政支出の規模が2対3であるのに対して、税収は逆に3対2となっており、この差は地方交付税や国庫支出金の形で国から地方へ資金移転されている。受益と負担の対応関係を明確化するとすれば、税収^(注19)についても2対3となるのが望ましい。このように、国・地方の純計ベース歳出割合を基準に税財源の配分が行われるとの考え

第13図 税源移譲のイメージ(3兆円の場合)
(99年度の税収実績を前提、金額単位は兆円)



(注) 1. 下の()内数値は交付税等移譲後の合計金額(注20)は税源移譲分。現状の国と地方の配分は4.4対5.6だが、移譲後は約2対3となる。
2. 所得税にかかる交付税率引上げにより交付税繰入額は変わらないものとする。

方のもとで、現行の国・地方の歳出構造と現行税制(増減税はない)を前提に、国税収入のうち一般財源である地方交付税・譲与税として交付される分を地方税に含めて、国と地方の税収配分が2対3となるように試算すると、3~4兆円程度が国から地方への税源移譲の対象となる(注21) (99年度の場合、国税と地方税を合計して89.2兆円の税収があったが、国税のうち地方交付税に繰り入れられた11.9兆円と地方譲与税0.6兆円の合計12.5兆円を地方税に加え、国と地方の配分が2対3となるようにするには、第13図のように、3~4兆円程度の国から地方への移譲が必要になる)。

国税から移譲する場合にどの税目が望ましいかを考えると、地方公共団体が行う公共サービスの原資であることから税収が安定したものが望ましい。その意味では、法人税は好不況によって税収が大きく変動するためあまり適切ではなく、個人所得税が適しているものと思われる。個人所得税が

第3表 国庫支出金の内訳(1999年度)
(単位 億円)

	都道府県	市町村	純計
義務教育費	30,002	-	30,002
生活保護費	1,761	12,146	13,908
児童保護費	2,077	4,105	6,182
結核医療費	45	53	98
精神衛生費	343	-	343
老人保護費	126	4,574	4,700
普通建設事業費	44,548	16,520	61,068
災害復旧事業費	3,014	1,099	4,114
失業対策事業費	45	107	152
委託金	1,267	1,623	2,890
財政補給金	23	63	85
その他	17,811	24,637	42,447
合計	101,063	64,927	165,990

資料 総務省「地方財政白書(付表)」

ら地方税である個人住民税への移譲が適当と思われるが、この場合、地方税と地方交付税のバランスをどう考えるかという問題がある。地方税収は都市部、特に東京都(特別区や市なども含む)の徴税力が突出しており、地方の歳入に占める地方税のウェイトが高まり、地方交付税のウェイトが下がると、地方交付税による所得再分配機能(財政調整機能)が弱まる。逆に、地方交付税のウェイトが高まると、前章で述べた受益と負担の関係が希薄化する。従って、個人住民税への移譲を主体としつつも、地方交付税とのバランスを考えていく必要がある。

なお、上記の移譲によって国税収入が減少するが、これに対する国の支出の削減としては、国庫支出金が適当であろう。国庫支出金には、法律や政令に基づいて国が費用を負担する国庫負担金、政策誘導目的で用いられる国庫補助金などがあり、その資金使途は第3表のように普通建設事業費や義務教育費、生活保護費などが多い。国税減少にともなう支出の削減としては、国庫支出金のなかでも政策誘導目的で用いられ

第4表 税財源移譲に関する提言等

東京都税制調査会答申 (2000年11月, 数字の単位は兆円)	神野・金子(1998年)	橋本(2001年)
(税源移譲, 総額7.2) 所得税 個人住民税(3.2) 消費税 地方消費税(3.8) 国たばこ税 市町村たばこ税(0.2) (財源, 総額7.2) 国庫負担金一般財源化(1.6) 奨励的補助金一般財源化(2.1) 地方交付税地方税化(2.9) 機関委任事務相当分(0.6)	<ul style="list-style-type: none"> ・国の所得税の比例税率部分を個人住民税に移す ・住民税率はできるかぎりフラットにし, 自治体に一定幅での税率操作権付与 ・国の所得税削減にみあう補助金を削減 ・所得税の3%, 10%移譲のシミュレーション(東京都作成のもの)を例示 	(ケースA) 所得税・住民税を共同税化し, 国4: 地方6で配分 (ケースB) 住民税を10%のフラット税, 所得税を付加税 (ケースA, ケースBに共通) 消費税率3%引上げ, 事業税の外形標準化 ・税込全体に占める地方税の割合は ケースAは42%から52%へ ケースBは42%から49%へ

資料 東京都税制調査会答申「21世紀の地方主権を支える税財政制度」(2000年11月)
 神野直彦/金子勝編著「地方に税源を」東洋経済新報社1998年
 橋本恭之「地方税源充実に向けて」本間正明・斎藤慎編「地方財政改革」有斐閣2001年

る国庫補助金の削減が望ましい。国税減少に見合う国庫支出金を削減することで、国・地方間のトータルの資金移動には変化はない。

以上は、増減税なしの場合であるが、将来消費税率の引上げなど増税が行われるような場合には、前記のような受益と負担を対応させる考え方で増税分について国と地方の配分を考える必要がある。

(注19) 国と地方との間の税源配分については、国によってかなり事情が異なる。主要国の状況をみると、イギリス(99年度)の場合、地方公共団体の歳入に占める地方税の割合は1割程度しかなく、国からの資金移転(交付金・補助金)が約6割を占める。これに対し、フランス(97年)は、地方税が地方の歳入の5割程度を占めており、国からの交付金・補助金は2割強である。ドイツ(98年)は、州と市町村で異なるが、州の場合は歳入の約6割を地方税が占め、連邦からの交付金・補助金は1割強である。市町村の場合は地方税が3割強で、連邦や州からの交付金・補助金が3割近くを占める。ドイツでは、主要な税である所得税、法人税、付加価値税が連邦と州の共有税として徴収され、連邦と州の間で配分される。米国(97年)では、州の場合地方税が歳入の4割強を占め、連邦を主体とする政府間移転が2割強を占める。地方政府(カウンティや市町村)の場合は地方税が歳入の3割強を占め、州を主体とする政

府間移転が3割強である。日本の場合、本稿で述べるように、国と地方の税源配分を2対3とした場合、地方の歳入において地方税の占める割合は4割程度となり、ドイツやフランスには及ばないものの、米国の州並みの水準となる。今後、歳出削減が進めば歳入に占める地方税の割合が上昇することなどを勘案すれば、2対3の配分は主要先進国並みの水準といつてよいと思われる。

(注20) ここでは、現行の国・地方の歳出構造を前提に試算しているが、現行の国・地方の歳出構造が本来の国と地方の役割分担からして適切かどうかという議論が残っている。本来あるべき歳出構造が現行と大きく異なれば、税源移譲額も異なってくるが、現行の国・地方の歳出構造は、これまでの歴史を経て形成されたものであり、現状の歳出構造を上記観点から見直したとしても、大きく変わる可能性は小さいと思われる。

(注21) 税財源移譲問題については、これまでいくつかの機関等から提言が行われている。その主要なものを紹介すると第4表のようになる。本稿の税源移譲の方法は神野・金子(1998)の提言に近いものである。

(注22) たとえば、99年度の場合、人口1人当たり都道府県税収をみると、最も高い東京都(22万4千円)と最も低い沖縄県(6万9千円)との間には、約3倍の格差がある。

(注23) 水平的交付税(税収の豊かな地方公共団体から財源を徴収する)を導入すれば、交付税総額がある程度減少しても所得再分配機能を維持できるが、現行の交付税制度(富裕団体には交付税不交付)では所得再分配機能を維持するには、それなりの規模が必要。

(3) 地方交付税制度の在り方

地方交付税制度は、国が国税として徴収したものの一定割合を、一定の基準に従って、地方公共団体に配分する制度であり、その資金の出入りは交付税特会によって管理されている。地方交付税には、地域間の所得格差に起因する地方公共団体の財源格差を是正する財政調整機能と、地域住民に対しシビルミニマムとしての公共サービスの提供を保障する財源保障機能の二つの役割がある。

交付税特会の入口にあたる資金の繰入額は、国税5税の各年度税収見込み額の一定割合（これを交付税率といい、現在は所得税と酒税の32%、法人税の35.8%、消費税の29.5%、たばこ税の25%である）と、税収実績等に基づく過去の清算分である。一方、出口にあたる地方公共団体への資金交付額は、各団体ごとに基準財政需要額と基準財政収入額を算定し、その差額（注24）が普通交付税として交付される。基準財政需要額は標準的な公共サービスを行うのに必要な経費であり、各団体が管轄する地域の人口や面積などを基礎にした測定単位に、標準的な行政コストである単位費用を乗じ、さらに地域ごとの特色を反映した補正係数を乗ずることにより算出される。基準財政収入額は標準的な地方税収（標準的な地方税の税目に基準税率を乗じたもの）に地方譲与税を加えたものである。標準的な財政需要から計算した財源不足額を交付額とすることで、シビルミニマムとしての公共サービス提供の財源を保障することに

なる。

第5表によって47都道府県の99年度の地方交付税額をみると、北海道が最も大きく兵庫や福岡、新潟などがこれに続き、一方、

第5表 都道府県別地方交付税額（1999年度）

	交付税総額 (億円)	人口1人当たり (百万円)
北海道	8,285	14.6
青森	2,757	18.3
岩手	2,801	19.6
宮城	2,182	9.3
秋田	2,609	21.6
山形	2,328	18.6
福島	2,661	12.4
茨城	2,340	7.8
栃木	1,868	9.3
群馬	1,810	9.0
埼玉	2,928	4.3
千葉	2,665	4.5
東京		
神奈川	2,398	2.9
新潟	3,287	13.2
富山	1,805	16.0
石川	1,683	14.3
福井	1,626	19.6
山梨	1,677	19.0
長野	2,614	11.9
岐阜	2,218	10.5
静岡	1,970	5.2
愛知	1,477	2.1
三重	1,958	10.5
滋賀	1,516	11.5
京都	1,932	7.5
大阪	3,050	3.5
兵庫	3,933	7.2
奈良	1,828	12.6
和歌山	2,109	19.3
鳥取	1,641	26.5
島根	2,187	28.5
岡山	2,306	11.8
広島	2,607	9.1
山口	2,171	14.1
徳島	1,862	22.3
香川	1,506	14.5
愛媛	2,179	14.4
高知	2,164	26.3
福岡	3,310	6.7
佐賀	1,764	20.0
長崎	2,694	17.5
熊本	2,655	14.2
大分	2,261	18.3
宮崎	2,268	19.1
鹿児島	3,137	17.5
沖縄	2,293	17.5
合計	111,323	8.8

資料 地方財務協会『地方財政統計年報』
 1. 都道府県のみ（市町村は含まず）。
 2. 普通交付税と特別交付税の合計。

東京都はゼロ(不交付団体)で、愛知県や香川県、滋賀県なども交付額が小さい。人口や面積が大きく、産業集積があまり進んでいない県(北海道や新潟など)で交付額が大きく、人口や面積が小さいか(香川など)、産業発展が進んだ県(東京、愛知など)で交付額が小さくなっている。人口一人当たりでは、島根、鳥取、高知などが大きく、逆に、東京、神奈川などの首都圏や大阪、愛知といった三大都市圏に属する県が小さくなっている。

交付税特会の出口にあたる財源不足額(基準財政需要額 - 基準財政収入額)が、入口にあたる国税からの繰入額で常に充足されるとは限らず、むしろ不足する時の方が多い。不足額が著しい場合、地方行財政制度の改正か交付税率の変更を行うこととされているが(地方交付税法第6条の3第2項)、これまでは交付税特会が借入をして不足分を埋め合わせるが多かった。^(注25)前掲第5図でみたように、92年度以降は、税収の低迷で国税からの繰入額が伸び悩み、借入金が増加しており、2000年度末で38兆円の巨額なものになっている。

低成長経済に移行し、80年代までのような税収の伸びは今後期待できない。これまでのように財源不足額を借入金で賄い、負担を将来に先送りする方法を続けることは難しくなっている。地域間の所得格差を是正する財政調整機能は必要であるとしても、これまでのような財源保障方式を今後も続けることは難しいとみられる。今後の地方交付税については、財政調整機能に重

^(注26)きをおいたものとし、国税からの繰入額を交付額として、交付税特会で借入を行う方式は原則取りやめるべきと思われる。^(注27)

なお、これまでは国が徴収した国税の一定割合を交付税特会に繰り入れるのに、国の一般会計を通じるやり方で行われてきた。地方財政の分権化を進める観点からは、国の一般会計を通じなければならない必然性は小さい。国税のうちの交付税充当分を交付税特会に直接資金移転するやり方が明瞭性が増すのではないかとと思われる。^(注28)ただし、各地方団体への資金交付額の調整等については、地方団体間では調整が難しいことも予想され、国(総務省)が関与するやり方を続けていくのが望ましいと思われる。

(注24) 地方交付税には普通交付税のほかに特別交付税があり、特別交付税は災害等特別の場合に交付される。地方交付税額の94%が普通交付税に、6%が特別交付税として交付される。

(注25) 交付税特会の借入金が増加してきたこともあり、2001年度から、不足分については国と地方が折半し、国は一般会計から繰入れ、地方は特別地方債(赤字地方債)発行で賄う方法をとるようになった。

(注26) 財政調整機能に重きをおく方式としては、たとえば一人当たり地方税収額の均等化を基準にして、これにその地域の面積や気候条件などを配慮した補正を行う方式がよいのではないかとと思われる。この場合、前にも述べたように、地方交付税の規模が小さくなると所得再分配機能が弱まるため、ある程度の規模を維持する必要がある。

(注27) 地方債の元利償還金の交付税措置(基準財政需要額に算入する)も取りやめられるべきである。

(注28) 2000年10月に公表された地方制度調査会答申「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」においても、国の一般会計を通さずに、国税収納金整理基金から直接交付税特会に繰り入れる方式が提言されている。

(4) 地方財政の再建に向けて

本章でこれまで述べてきたような地方税財源改革の考え方に沿って、今後の地方財政再建の方向について考えてみる。

まず、国・地方を含め税収全体に影響を及ぼす増減税は行わないことと、国・地方間のトータルの資金移転額は大きく変化させないことを前提として、国税(所得税)から個人住民税に3兆円程度の移譲を行い、これに見合う国庫支出金を同額減額するものとする。地方交付税は交付税率に基づく国税からの繰入額が交付額とほぼ等しくなるように決められるものとする(交付税特会による借入等を行わない)が、上記税源移譲にともなう地方交付税の減少(交付税率が一定であれば所得税が減少すると交付税繰入額も減少する)を防ぐため、これに必要な交付税率の引上げを行うこととする。法人事業税にかかる外形標準課税の導入は、税収の安定性をもたらすが税収額自体は大きく変わらないものとする。法定外普通税や法定外目的税の活用も全体の税収額には大きく影響しないものとする。また、地方債収入などその他の科目には大きな変化はないものとする。^(注29)

以上のような方策が実施されるものと仮定すると、地方の歳入は、地方税が3兆円増えて、国庫支出金が3兆円減少し、交付税特会の赤字分だけ交付税が減額され、その減額分が歳入不足となる。この歳入不足は、前掲第10図でみたように、地方交付税を交付税率に基づく国税から交付税特会への繰入額に置き換えた地方公共団体のプラ

イマリーバランスの赤字額(約8兆円)に匹敵する。^(注30)

こうした赤字の解消には、大きく分けて次の三つの方法があろう。一つは、交付税削減額(約8兆円)に見合う地方の歳出削減の実施である。二つめは、国と地方で赤字を半分ずつ分かち合う方法であり、^(注31)国負担分は交付税率の引上げ(財源は国庫補助金の削減等)で対応し、地方負担分である交付税減少額に相当する歳出削減は、全体の赤字額の半分となる。三つめは、現在、日本が主要先進国のなかでは租税負担率が最も低い状況にあることにかんがみ、歳出削減努力を行うことを前提に、赤字額の一定部分のある程度の増税によって補てんする方法である。

いずれにしても、地方公共団体にとっては、かなりの歳出削減努力が必要である。この場合、歳出削減のデフレ効果を極力少なくするため、ある程度時間をかけながら(たとえば5ヵ年計画などを作成し段階的に行う)実施していくことが求められよう。また、市町村合併の推進による効率化などのほか、一層の規制緩和や限られた歳出の効果的な活用等により、ベンチャービジネスの育成や工場誘致、地域産業の活性化等に注力する必要がある。こうした地方公共団体の活動に対して国の強力なバックアップも必要であらう。

(注29) 国庫支出金減額によって普通建設事業費(公共事業)が削減されれば、地方債発行も減少することが考えられるが、借換債の増加や単独事業への代替等で発行額は変わらないものと想定。

(注30) 毎年度の地方財政政策に関連して算出さ

れる地方財源不足額は、国が地方公共団体を通じて行う政策にともなう地方負担分(補助事業の地方負担分等)や地方の経常経費(人件費や公債費など)の見積りなどから積算される地方の必要一般財源等と、実際の一般財源等の予想額との差額であり、99年度以降13兆円を超える不足額が続いている。この地方財源不足額とここで議論しているプライマリーバランスの赤字額との違いは、計画値(前者)と実績値(後者、ただし99年度まで)の違いのほかに、前者は公債費を含んでいるが、後者は含んでいないことなどである。地方財政の収支均衡化の第一ステップとしてプライマリーバランスの均衡達成が重要と思われる。

(注31)(注7)を参照。

5. 地方財政における 分権化の意味

地方税財源の充実確保や国から地方への税財源の移譲など、財政面における地方分権を推進していく前提として、地方公共団体の自立と自己責任の徹底が不可欠である。

これまでは、国が政策の方向を示し、補助金などの資金も用意してくれて、地方はこれに従っていればよかった。しかし、90年代になって、グローバル化が進展し、右肩上がり経済が終焉するなかで、全国画一的な政策が必ずしも適切ではなくなり、また、財政面でも国が地方をリードする力が乏しくなってきた。こうしたなかで、2000年4月の地方分権一括法の施行により、事務権限面で国から地方への移譲が進み、さらに、これまで述べてきたように税財源の面でも移譲が進められる方向にある。

権限面や財政面での分権化が進むことは、自らの判断で政策を遂行しなければな

らず、それには自立と自己責任が不可欠である。地域の実情を把握し、自らの責任で政策を立案し遂行していくことが求められる。

一方、住民の側に立ってみると、これまでは国の政策誘導とそれに従う地方公共団体の行政遂行に任せておくことが多かった。しかし、地方分権が進んでくると、地方公共団体が行う政策の適否が自らの生活に影響する度合いが大きくなっていく。たとえば、地方税の充実確保は、地域住民にとっては税負担が増えることにつながる。こうした税負担が受益(公共サービスの提供)に結びついているかをチェックしていくことが必要である。住民自治会などを通じて住民の意見を政策形成に反映させていくとともに、地方公共団体の行う政策を監視していくことが必要である。

主な参考文献

- ・地方分権推進委員会「地方分権推進委員会最終報告 分権型社会の創造：その道筋」2001年6月20日
- ・地方分権推進委員会「地方分権推進委員会意見 分権型社会の創造」2000年8月8日
- ・地方分権推進委員会「地方分権推進委員会第2次勧告」1997年9月3日
- ・地方分権改革推進会議本会議議概要(第1～5回)
- ・内閣府経済財政諮問会議「今後の経済運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」2001年6月21日
- ・税制調査会答申「わが国税制の現状と課題 21世紀に向けた国民の課題と選択」2000年7月4日
- ・東京都税制調査会答申「21世紀の地方主権を支える税財政制度」2000年11月30日
- ・地方制度調査会答申「地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申」(2000年10月25日)
- ・森信茂樹「国・地方の財政調整と税財源移譲問題に関する一考察」財務省財務総合研究所ディスカッションペーパー、2001年3月
- ・本間正明・斎藤慎編『地方財政改革』有斐閣、2001年

- ・神野直彦・金子勝編『地方に税源を』東洋経済新報社，1998年
- ・財務省財務総合政策研究所「主要国の税財政制度の概要」(2001年6月)
- ・東京都「財政再建推進プラン」(99年7月)
- ・東京都『「財政再建推進プラン」今後の取組みの方向』(2001年7月)

- ・大阪府「財政再建プログラム」(98年9月)
- ・兵谷芳康・横山忠弘・小宮大一郎著『地方交付税』地方自治総合口座第8巻，ぎょうせい，2000年
- ・澤井勝著『分権社会と地方財政』(自治総研叢書11)，敬文堂，2000年

(鈴木 博・すずきひろし)