

地方分権の財政問題

半谷 俊彦

和光大学経済経営学部教授

はじめに

近年、地方分権が盛んに語られている。地方分権とは、国から都道府県や市町村などの地方自治体に様々な権限を委譲することをいう。住民が何を必要としているかは、国よりも当該地域の地方自治体の方がよくわかっており、どのような公共サービスをどのような水準で提供するかは可能な限り地方自治体に委ねられることが望ましい、という考え方に立脚したものである。地方分権を行うためには、地方財政改革が必要不可欠である。与えられた権限を行使するためには、それを実現するための財源が必要となるからである。

2000年には地方分権一括法が施行され、地方自治体の行政サービスに関する裁量が拡大されるとともに、地方税や地方債に関する裁量の拡大が図られた。2004年からの三位一体改革では、国から地方自治体への補助金や交付金が縮減される代わりに、国から地方自治体への税源移譲が行われた。現在は道州制の導入が議論の俎上に上っているが、道州制支持

者の多くは、更なる税源移譲を前提としている。

地方分権に伴うこうした一連の地方財政改革には、地方分権に貢献したという肯定的な評価がある一方、地方を疲弊させたという批判も寄せられている。果たして、地方財政改革は、これまでと同じ方向に歩みを進めて良いものであろうか。本稿では、地方財政改革のパラダイム転換の必要について考察する。

1 地方分権一括法の骨子

地方分権論議は1990年代にこれまでにない高まりを見せ、その結果、2000年に地方分権一括法が施行された。これは地方分権を推進する複数の法改正を同時に行うものであったが、その中心は、機関委任事務の廃止と市町村合併の促進であった。

機関委任事務とは、国が担う事務のうち、地方自治体の首長にその執行が委任されていたものをいう。かつては、地方自治体の事務に占める機関委任事務の割合が高く、地方自治体による行政の自律的な実施が損なわれていると批判の対象となっていた。そこで、地方分権一括法では機関委任事務を廃止した。そして機関委任事務であったものは、その一部を廃止した上で、残りを公共事務、法定受託事務、国の事務の3つに移行させたのである。公共事務とは、地方自治体が固有の仕事として執行する事務のことであり、法定受託事務とは、本来は国の事務であるが、法律によって地方自治体に執行が義務付けられる事務のことであり、国から地方自治体の行政への干渉は最小限度に

はんや としひこ

1966年生。東洋大学大学院経済学研究科博士前期課程修了、ドイツ・マールブルク大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。専攻は財政学。和光大学経済学部専任講師、経済経営学部助教授を経て現職。著書に『租税論研究』、『新財政学』、『地方交付税 何が問題か』（いずれも編著）など。

止めることも併せて定められ、これによって地方自治体の自主性、主体性が大きく向上することが期待された。

市町村合併の促進は、複数の小さな行政組織が、ひとつの大きな行政組織にまとまることにより、市町村の事務処理能力を高めることを主たる目的としたものである。地方自治体が自主性を発揮するためには、より高い事務処理能力が必要とされるという訳である。地方分権一括法では、合併する市町村への様々な支援が定められた。後に期限が延長され、2006年3月までに合併した市町村が支援の対象とされた。地方分権一括法施行前の市町村数は3,232であったが、現在は1,775にまとまっている¹。

2 地方分権一括法による地方財政改革

事務権限の委譲に伴い、地方財政の改正も実施された。行政において裁量を発揮するには、すなわち、自らの判断によって行政サービスの質と量を決定するためには、必要な資金を確保するための裁量も必要とされるからである。地方分権一括法では、法定外目的税の創設、法定外税の事前協議制への移行、地方債の事前協議制への移行などが行われた。

法定外税とは、地方自治体が条例を定めることによって独自に導入する税のことをいう。従来は、用途を限定しないで徴収する法定外普通税だけが認められていたが、この改革によって用途を予め特定して徴収する法定外目的税も認められることになった。目的税は用途が明確であることから、その導入について住民から理解が得られやすいと考えられている。

法定外税を導入するには、従来は総務大臣（2001年の省庁再編までは自治大臣）の許可が必要であったが、この改革により、許可が不要となった。その代わりに導入されたのが、事前協議制である。法定外税を導入しようとする地方自治体は、事前に総務大臣と協議し、同意を得なければならないというものである。但し、その法定外税が不同意の要件に抵触しない限り、総務大臣は同意を与えなければならない。不同意の要件とは、(a) 国税や他の地方税と同じ課税標準を有し、住民の負担を著しく過重にするものであること、(b)

地方団体間における物の流通に重大な障害を与えるものであること、(c) 国の経済政策に照らして適当ではないものであることである。この改革は、法定外税導入の判断を基本的に地方自治体に委ねるものであり、課税自主権を強化するものである。

地方債もまた、許可制から事前協議制へと移行した。従来、地方自治体が地方債を発行する場合には、総務大臣（自治大臣）または都道府県知事の許可を得ることが必要であった。地方債の発行は、経常収支比率の水準や償還の遅延の有無などを基準として厳しく制限されていたのである。新制度の下では、地方債を発行する場合、地方自治体は総務大臣または都道府県知事と事前協議しなければならない。同意が得られれば、借入れに公的資金を充てることができるなど、有利な条件で発行することができる。しかし同意が得られない場合でも、有利な条件での発行をあきらめ、一定の財政基準を満たし、首長が議会に報告をすれば、自由に地方債を発行することができるようになったのである。

3 三位一体改革による地方財政改革

いわゆる「三位一体改革」もまた、地方分権の推進を目的とした地方財政改革である。小泉政権の主導によって主として2004年度から2007年度に実施されたもので、国庫補助負担金の縮減、地方交付税交付金の見直し、税源移譲という3つの改革を同時に行うというものであった。地方自治体の財政的な自立を促すことで、国の財政負担を軽減するねらいがあったとされている。

国庫補助負担金は、国から地方自治体が受け取る国庫補助金と国庫負担金のことであり、予め用途が限定されている。そのため、行政における裁量を拡大するという観点からは、地方自治体の歳入に占める割合は小さい方が良いと考えられ、縮減が図られたものである。

地方交付税は、各地方自治体の財政需要（必要と思われる資金額）と租税収入を見積り、資金が不足すると思われる地方自治体に国が交付する補助金である。

使途は定められておらず、地方税収とともに、一般財源として地方自治体の様々な支出に充てられる。三位一体改革では財政需要の見積もり方法が見直されるなどし、結果として交付金額の大幅な縮減がなされた。

他方、税源については、国税である所得税の一部が、地方税である個人住民税へ委譲された。所得税と個人住民税は、共に個人の所得を課税対象としている。住民税は所得の金額によって税率が変わる累進課税であったが（都道府県と市町村を合わせた税率が5%～13%）、2007年から、所得の多寡に関わらず税率が一定となる比例課税に改められた（都道府県と市町村を合わせた税率が10%）。これによって、所得の低い住民が多い地方自治体と所得の高い住民が多い地方自治体の税収格差が縮小するとともに、中低所得層では税率が引き上げになることから、全体として地方税収は増大した。これに対し、国税である所得税は、納税者にとっては増税にならないよう、逆に低所得層で税率が引き下げられ、高所得層で引き上げられた。

また、税源移譲に先立ち、2004年には市町村税である固定資産税の制限税率が撤廃された。地方税の多くは、国によって制限税率が定められている。各地方自治体は、条例によって税率を定めることができるが、その際に、制限税率が上限とされるのである。固定資産税の制限税率撤廃は、1998年行われた個人住民税の制限税率撤廃に続くものであり、市町村の課税自主権拡大につながるものと考えられている。

三位一体改革では、最終的に、国庫補助負担金の縮減額は約4.6兆円、地方交付税の縮減額は約5.1兆円であった。これに対し、税源委譲による毎年の地方税収増は3兆円程度に止まった。使途の限定された補助金である国庫補助負担金が減り、固定資産税の制限税率が撤廃されたことで地方自治体の裁量はある程度拡大したと見ることができるが、他方で、地方自治体の財源には、全体として大幅な縮小がもたらされた。

4 問題の所在

このように、近年の地方分権改革は、地方自治体に

権限を委譲するとともに、国庫補助負担金と地方交付税といった依存財源を縮小し、独自財源である地方税の拡充と課税自主権を強化するというものであった。しかしながら、こうした方向の地方財政改革は、果たして住民の生活向上に貢献するであろうか。実のところ、産業が隆盛ではない地域、過疎化が進んでいる地域、高齢化が進んでいる地域、農山村などは、地方分権改革に伴う地方財政改革が進められたことで、深刻な財政危機に見舞われている。支出に充てる資金がないために、高齢者福祉を縮減したり、道路補修や治山の一部を先送りしなければならないようになった町村も少なくない²。地方財政改革の何がそうした状況をもたらすのか。以下では、課税自主権の拡大と、依存財源から独自財源への移行が持つ問題点について検討する。

5 課税自主権拡大の問題点

(1) 課税自主権拡大の意義

一連の改革において、課税自主権の拡大は、法定外税に関する裁量の拡大と、一部地方税の制限税率廃止によって行われた。

多くの国において、地方自治体は、国法に定められる全国共通の地方税と、地方自治体が自ら定める法定外税を徴収している。法定外税は、誰からどのような基準でどれだけ徴収するかを地方自治体自身が決定するのであるから、法定外税が認められることは、課税自主権が拡大されることに他ならない。

全国共通の地方税は、どこまでを国が定めるかで地方自治体の裁量が決定する。国によって提示された複数の税種の中からいくつかを選択して徴収する国もあれば、国が全てを決定する国もある。また、誰からどのような基準で徴収するかだけを国が決定し、どれだけ徴収するかだけを、すなわち税率だけを地方自治体が決定する国もある。どのような行政サービスをどのような水準で提供するかを決定する権限を裏打ちするという観点からは、必要に応じて税収を増減させられることが大事なのであるから、税率を決定する権限を地方自治体が持つということは、決定的に重要である。

こうしてみれば、法定外税の裁量拡大と地方税の制

限税率廃止は非常に意義があり、理論的に正しい選択であるといえる。しかしながら、この改革が実際にもたらす効能については、過大な期待は禁物である。

(2) 法定外税の限界

先に述べたように、地方自治体が法定外税として導入する新税は、既に存在する税と同じ課税標準を有することはできない。課税標準とは税額を決定する際の基準のことであるから、これは、「誰からどのような基準で徴収するか」という点で既存の税とかぶってはならないということを意味する。地方自治体がどのような税でも自由に徴収することができるということになれば、国が税体系を制御できなくなり、所得再分配や経済政策を実行することが困難になる。法定外税にこうした制約が課せられるのは必然であるといえる。

しかしながら、こうした制約の中で、基本的な行政サービスの資金調達に大きく貢献するような新税を導入することは困難である。なぜならば、個人所得、企業利益、資産所有、消費など、大きな税収を上げられる課税標準は、そのほとんどが既存の税によって既に利用されているからである。

2007年度決算によれば³、都道府県が徴収している法定外普通税は全国で15件、法定外目的税は29件であり、市町村が徴収している法定外普通税は7件、法定外目的税は5件でしかない。法定外普通税の多くは、核燃料の取扱者から徴収されるものであり、法定外目的税の大多数は産業廃棄物処理や環境改善を目的としたものである。税収は、上記76件を全て合計しても425億円に過ぎない。

このように税収規模の小さい法定外税は、基本的な財源が既に確保されている状態で、新しい行政サービスを始めるために追加的な財源が必要とされるというような場合には、最適な資金調達手段となる。しかし、基本的な行政サービスの水準を引き上げたり維持したりするための資金調達手段には不向きであると言わざるを得ない。

(3) 税率決定権の限界

制限税率が撤廃されるということは、税率決定権が無制限に地方自治体へ与えられるということ意味し

ている。しかしこの場合、制度上で認められるということと、実際に実行できるということの間には、かなりの距離がある。地方自治体は、そう簡単に税率を引き上げられる状況には置かれていないのである。地方自治体は、他の地方自治体と比較されるため、独自に税率を引き上げるには住民の理解を得ることが必要不可欠だからである。特に町村においては行政と住民が身近な関係にあるため、税率の引き上げを決定することは容易ではない。

固定資産税の制限税率は2004年に撤廃されたわけであるが、2008年度の調査によれば⁴、従来の制限税率以上の税率を採用している市町村は皆無である。1998年に制限税率が撤廃された個人住民税についても同様で、夕張市を除いては、全ての市町村が標準税率を採用している。

6 依存財源から独自財源への移行が持つ問題点

国から交付される国庫補助負担金や地方交付税交付金を依存財源といい、地方自治体が自らの権限で徴収する地方税や手数料などを独自財源という。地域産業の振興、雇用の拡大、未納率の抑制など、自らの努力で歳入の増大を図ることができるという点や、地域で徴収した資金を地域のために使用するという点などにおいて、独自財源は依存財源よりも優れている。その意味では、税源委譲によって独自財源の拡充を図ることは、今後も堅持すべき望ましい方向性であるといえる。

また、依存財源の中でも、国庫補助負担金は使途が予め定められている特定財源であり、地方交付税交付金は使途の自由な一般財源である。特定財源の割合が高くなれば、どのような行政サービスをどのような水準で供給するかということに関する地方自治体の裁量は狭まってしまう。無論、国庫補助負担金は必要な施策を全国に行き届かせるためのものであるから、無闇に削減して良いものではない。しかしながら、地方分権の観点からは、財源全体に占める国庫補助負担金の割合を一定水準に抑制するという措置は必要であろう。

そうした観点からは、依存財源および特定財源を削減し、同時に税源委譲を行った三位一体改革は、高く評価されるべきものである。それではなぜ、町村の財政困窮という問題が生じたのであろうか。既に述べたように、国庫補助負担金と地方交付税交付金の削減額は税源委譲による地方税増収額よりも大きい。全体として地方自治体の財源は縮小したのであるから、地方自治体の財政がある程度苦しくなるのは当然である。しかし、より本質的な問題は、地方交付税の縮小と地方税の拡充という組み合わせが、もとより経済の強い大都市に有利に、経済の弱い町村に不利に働くという点にある。

地方交付税は、財政需要に比して税収の小さい地方自治体に交付される。税収が小さいのは、産業基盤が弱かったり、高齢化が進んでいたりすることなどから、課税標準となる企業利潤や個人所得が地方自治体内に少ないからである。所得税から個人住民税への税源委譲がなされるにあたっては、個人住民税を累進課税から比例課税に改めることによって低所得者の多い地方自治体への配慮がなされたが、個人住民税の課税標準である個人所得が極端に少ない地方自治体は、それでも税源委譲の恩恵をほとんど受けることができない。それにも関わらず、地方交付税縮減の影響は受けるのであるから、財政が困窮するのは当然といえばあまりに当然である。他方、もともと地方交付税の交付を受けていない大都市は、税源委譲による増税の恩恵だけを受ける。三位一体改革は、基本構造として、財政力の強い地方自治体よりも弱い地方自治体に、より厳しい対応を迫るという宿命を持っているのである。

むすび

地方分権は、住民により良い行政サービスを提供するという観点から必要な措置である。地方自治体が委譲された権限を生かすためには、裁量の効く財源を拡充しなければならず、その為に、課税自主権の拡大や三位一体改革など、一連の地方財政改革が行われてきた。しかしながら、三位一体改革はその構造上、

財政力の弱い地方自治体に困窮をもたらしている。課税自主権の拡大は、その効果が限定的であり、財源不足の解消に大きく貢献することはできない。

国は、地域間における税収の偏在が小さい地方税体系を目指すとし、それまでの暫定措置として、2008年度に法人事業税を改正した。これは、都道府県税である法人事業税の一部を、国税として新設された地方法人特別税に振り替え、その税収を人口と従業員数に応じて各都道府県に按分するというものである。これにより、都道府県レベルでは、財政力の格差はこれまでより改善するものと思われる。しかし、市町村レベルでは、財政力の弱い地方自治体の困窮は続いており、たとえ偏在性の小さい地方税体系が実現されたとしても、それだけでは大幅に改善し得ないと思われる。なぜならば、どのような税であろうとも、利益を上げている企業がなければ、あるいは、十分な所得のある住民がいなければ、税収を上げることはできないからである。

地方分権は望ましく、それを推進するためには更なる独自財源と課税自主権の拡充が必要である。しかしながら、それによって自立した行財政運営が行えるのは、経済が強い地域の地方自治体だけである。全国的にみれば、国による財源保障という下支えがあつて初めて、分権的な行財政制度は安定したものとなるのである。日本において財源保障の役割を果たしているのは地方交付税である。地方分権を進めるにあたっては、地方交付税の役割を再認識し、地方交付税抑制の方針を見直すことが望まれる。■

《注》

- 1 総務省ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/>) 公開資料による。
- 2 青木宗明編著『苦悩する農山村の財政学』公人社(2008年)参照。
- 3 総務省ホームページ公開資料「法定外税の状況(平成21年4月現在)」参照。
- 4 総務省ホームページ公開資料「平成20年度における市町村民税及び固定資産税の税率等別市町村数調」参照。