

復興と地域再生に向けた地方財政

—3.11後に改めて考える

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

はじめに

日本は、産業基盤整備のため補助金政策や投資減税を進め高度成長を成し遂げ、その成果物が地方税収増となった。地方税に企業課税部分が大いことから、税収期待で自治体は企業誘致による地域活性化に走ることになる。過疎地の企業誘致、リゾート開発、原発誘致を進めることもある。国は、アメを眼の前にぶらさげることにより、自治体住民や自治体議会を国の政策へ誘導する。時に、うまくいかないと、パブリックコメント、住民意見交換会やシンポジウムでやらせがあったかもしれない。

産業の高度化、国際化、少子高齢化と様々な問題を抱える中で生じてきた地域格差。3.11後の今、格差に悩む地域の再生について改めて考えてみたい。

ほしの いずみ

1956年生。立教大学大学院博士後期課程研究指導修了。経済学修士。専門分野は、財政学、地方財政論。

明治大学政治経済学部助教授を経て現職。

著書に、『分権型税制の視点』（ぎょうせい、2004年）、『スウェーデン高い税金と豊かな生活』（イマジン出版、2004年）、『脱成長の地域再生』（NTT出版、2010年）など。

類似団体比較による財政分析から

地方団体の財政分析をする場合、類似団体という指標が用いられることが多い。これは、5年毎に行われる国勢調査の人口規模と産業構造の特徴で似通った地方団体を選び出すものである。同じような人口規模をもっており、かつ同じような第二次、第三次産業従事者比率をもつ団体、こうした団体がいくつかあればその平均値等を出して、これを基準とする。いわば、身長、体重が似通った人のグループから平均的特徴を導き出すものといえる。

類似団体選定に際しては、標準から大幅に離れるような特殊事情がある団体は除かれており、それらは非選定団体と呼ばれている。したがって、該当団体、すなわち人口、産業構造で似たような団体の数値をすべて集めて平均しているわけではなく、その中から選定団体として取り上げられる団体の数値のみを平均しているということになる。2009年度の場合、特別市、特別区以上の大都市ではすべてが選定団体となっているが、それ以外の都市、町村では選定団体採用率が85%から90%程度、その中でも人口5万人以下の都市の場合、8割程度にすぎず、2割は対象から除かれている。

類似団体別市町村財政指数表は、標準的な財政運営を行っている市町村を選定するという趣旨をもって、総務省が作成するものであるが、次の基準によつ

て各類型毎の市町村を選定し、これに当てはまらない団体が除かれることになる。

- (1) 大規模な合併が行われていないこと。
- (2) 決算の実質単年度収支において著しく多額の赤字を生じていないこと。赤字の額が標準財政規模のおおむね10%以内であること。
- (3) 決算の実質収支において、著しく多額の赤字（標準財政規模のおおむね20%以上）を生じていないこと。
- (4) 決算において地方債の元利償還金が財政の著しい負担（「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に基づき算定した実質公債費比率がおおむね25%以上）となっていないこと。
- (5) 2009年度の財政構造に著しい変化を与えるような災害等の特殊事情（その費用が歳出規模のおおむね20%以上のもの）が生じていないこと。
- (6) 2009年度決算において、収益事業収入が著しく多額（歳入総額のおおむね20%以上）となっていないこと。

自治体の財政状況を正確に比較するために、特殊事例を除いて、本来の状況を示しているところだけを取り上げているということになるだろうが、そもそも本来の状況とはどんなものであろうか。

産業立地に伴う財政力への影響

特殊事例を除くとした場合でも、最近合併した町村や夕張市などが除かれるのはともかく、なぜか合併したわけでもなく赤字が大きいわけでもない原発立地自治体もほとんどすべて除かれている。原発立地自治体を入れれば、自治体本来の財政力でなく外部的要因によって実現した部分も含めた平均値が出てしまうことになるが、そうであるなら、原発ほど大きな効果をもっていないまでも、企業誘致を強力に推し進めた地域や企業城下町なども除くべきということになる。普通の人々が普通に働いた結果としての地域経済、地方税をみたいとするならば、地場の人間の営みの範囲を越えている事柄をどう評価するかである。

たとえば成田市である。国際空港を擁する12万都市は、固定資産税や空港周辺対策交付金により、財政は豊かで財政力指数¹は2009年度1.50である。市域の多くが埋立地で、震災の際には液化化現象の被害が出た浦安市。市の面積が小さく人口構成が若い、ディズニーランド、ディズニーシーが立地する16万都市の指数は1.63。また、1984年からファナック本社が立地する富士山麓の山梨県忍野村は2009年度1.85、2008年度には2.11であった。人口40万人を擁する中核市豊田市は1.81で、特例市厚木市は1.44。いずれも工業都市といえるが、こうした特例市以上の大都市で財政力が1.4を超えるほどとなっているところはまれであり、政令市では、ほとんどが交付団体か1を超えてもわずかである。こうした自治体にも、一部類似団体適用団体がある。

人間に置き換えるなら、身長、体重が同じでも、ドーピングとまではいわないが過度に栄養剤を与えたものも一緒にして比較してよいかどうかということである。

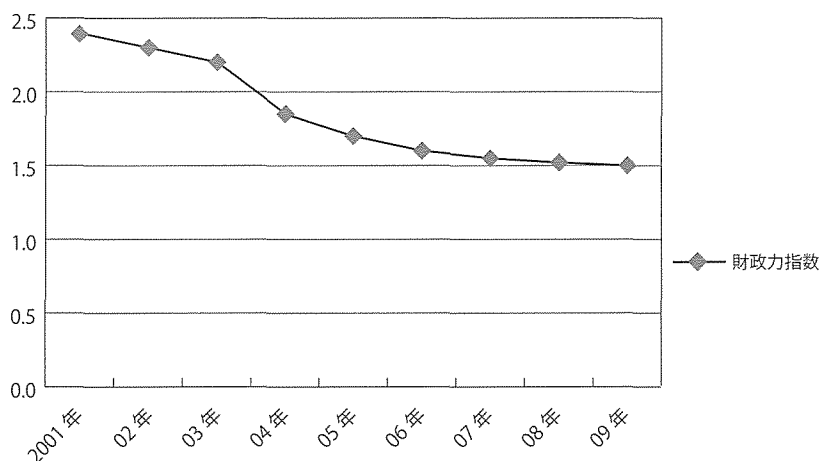
原発立地自治体をみると

財政力指数が1.4を超えるような自治体は、何かしらの財政的要因があるが、企業立地等の影響は、人口の少ない自治体の方が財政規模が小さいだけに格段に大きい。原子力発電所の立地する自治体は、概して人口の少ない町や村が多いから、税や交付金の影響は顕著である。

北海道泊村は、2009年度の財政力指数が1.17であるが、ここと同様の人口規模と産業構造の類似団体グループの平均は0.27である。大熊町は、2009年度1.50のところ類似団体は0.55。2005年度は2.1であった女川町は2009年度1.41であるが、類似団体は0.54。玄海町は、2009年度1.49であるが（図1）、ここの類似団体は0.27。刈羽村は同年度1.53で、ここの類似団体は0.21。なお、玄海町と刈羽村の財政力指数は2003年度まで2を超えていた。

双葉町の場合（図2）、原発立地前の1965年度財

図1 玄海町財政力指数



出所:決算カードより作成。

政力0.23が、稼働後の1980年度3.73という異常な数値を示した後、近年は0.7から0.8のあたりにある。減価償却により固定資産税の減少は著しいがこの類似団体0.48からみれば高い水準にある。それでも、震災前には、実質公債費比率により早期健全化団体となっている。これほどのアメガ、原発立地の説得には必要であったというべきか、あるいは、地域の冷静な決定を混乱させる要因となったということであろうか（双葉町については、葉上太郎「原発頼みは一炊の夢か」『世界』2011年1月号参照にくだしい）。

御前崎市は、合併前の御前崎町時代、2003年度までの財政力指数は0.6程度、当時の類似団体では0.5前後であったから、類似団体の数値からそれほど乖離がなかったが、2004年4月に原発が所在する浜岡町（2003年度1.40）と合併すると、新御前崎市は2004年度に1.18、2009年度には1.48となっている。類似団体は2009年度0.48である。合併前の2003年に、浜岡町の人口2万4000人に対し、御前崎町は1万1000人、約倍であるが、財政規模は浜岡町148億円に対し御前崎町の規模は45億円、3倍以上の差であった。町税規模では、5倍を超え、とくに固定資産税は51億円と7億円、7倍以上であった。新御前崎市の固定資産税は、2005年、

58億円、2006年に91億円に達した後、毎年数億円ずつ減少し、2009年、75億円である。

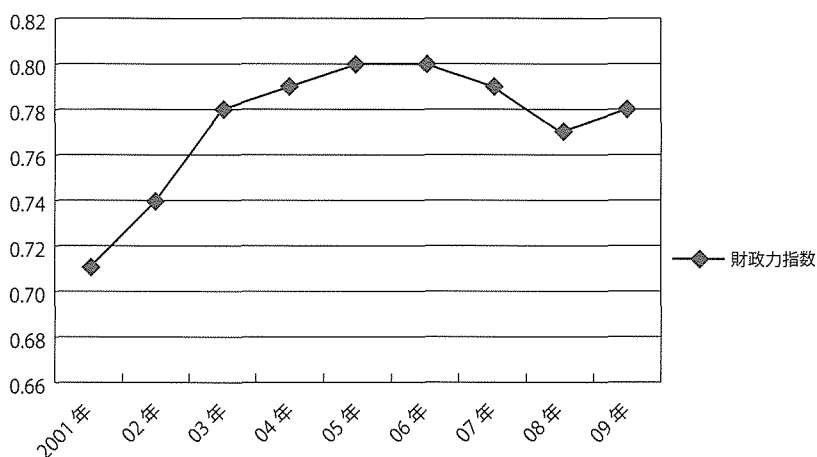
また、固定資産税の徴収率は滞納繰越分を入れて95%程度が平均であるが、電力会社の場合、どこでもほぼ100%であり、自治体として望ましい納税者であること、リーマンショック後の工業都市は税収減が著しいが、原発立地自治体の場合、そうした影響が小さいことも大きいメリットであった。一方、原発がなくても被害に苦しむ福島県飯館村の財政力は2009年度0.24、ほとんど数値は動いていない安定的な地域であった。

持続可能な自治体財政の構築を

税制の国際比較をしてみると、各国の特徴が明らかとなる。ただ、国税については、各税種への配分、負担率、税率構造、低所得者への負担緩和のしくみ等々の細かい点はともかく、所得、消費、財産の3種を中心に構成されているということについて、そう違いはない。しかしながら、地方税の構成については国によって多様である。

それは大きく分けて3つある。イギリスや英連邦の国々を中心に、住宅等の財産を基準にして税負担を

図2 双葉町財政力指数



出所:図1と同じ。

求めるケース。北欧を中心に、個人の所得を基準に税負担を求めるケース。3つ目は、大きく偏ることなく、所得税や個別消費課税などいくつかの税にある程度バランスよくウェイトがかけられているケースである。日本は、3つ目の国ということになり、個人所得課税である住民税個人分、法人所得課税である法人二税、財産税である固定資産税、その他の個別消費課税で成り立っている。

さらに分類すれば、日本が、法人所得課税に比較的多くを頼っていることを見ることができる。地方税に法人所得課税を大きく取り入れている国は、面積の小さいルクセンブルクを別とすればそう多くはない。また、固定資産税についても、償却資産課税を含め多くを企業の負担によっている。イギリスもかつては、地方税として工場、商店、事務所への財産課税もしていたが、現在は国税となって地方譲与税として再配分されている。今日、イギリスの地方税としての財産税は、住宅、すなわち住民に対してのみである。神野直彦・高橋伸彰編『脱成長の地域再生』(NTT出版、2010年)における筆者の担当箇所、地方企業課税を地方税にしていることの問題を提起したが、震災と原発危機の後、改めていえることは、固定資産税における企業課税についても同じ傾向があるということである。

ある。

大きな自治体の場合、効果は限定的であり、財政力の数値などに眼に見えるほどの変化は見られないケースもあるが、町や村、人口も5万人を下回るようなところでは、大きな財政的変化となり、行政サービスや公共施設整備に大きな影響、変化をもたらされた。原発立地自治体は比較的小さな自治体であることもあって、交付金や固定資産税増により異常な財政力を示す富裕団体となるが、その後の減価償却による税収減もかなり急激である。原発稼働後しばらくつと、減価償却の影響から税収がかなり落ちてきたところで、原発をもう一基、二基、誘致したいとの決議や陳情が行われたりするのはそうした理由による。

今日、少子高齢化、経済のサービス化が進行し、農漁村部では過疎化が著しい。地域再生のためには、企業負担に頼る部分を減らし、住民の負担、とくに住民税を中心に税を集め、自治体として住民に福祉、教育、医療等サービスをしていく循環型の地方財政に変えていく他はない。農林水産業は、国民の基幹産業でもあり、安心安全の基礎である。農産物価格が高いということは、日本の所得水準が高いということでもあり、他国より丁寧に耕作されている面もある。大都市部の消費者は、自らの所得水準から農産物価

格を判定すべきで、他国の農産物価格との比較ばかりで評価すべきではない。

過疎化や高齢化、第一次産業の疲弊を構造的な変化とみて、構造的事柄から生じる財源難は地域住民のための財源を保障する地方交付税で対応する。地方交付税や社会政策のような再分配政策をモラルハザードなどとおおって、地域住民を無理に頑張らせたいはいけない。夕張ショックや3.11の示すものはそこにある。企業立地政策は、もっぱら国の全国的な計画と企業の経営判断の中で、進めていくべきであるといえよう。

おわりに

とくに非大都市部においては、公共部門で雇用創出し、福祉、医療、教育環境を整える。人間が人間を世話することが公共サービスの基本となり、そうした人材がいれば高齢者ばかりの地域にならない。民間経済を中心とする大都市部の財源で地方財政調整を行い、地域再生にもつなげるスウェーデンの自治体とサービス人員配置、地方財政システムは、わが国

に参考になるものといえるだろう。復興にも地域の人材を公共部門で雇用するという考え方が必要になる。

もともとの地域の構造的な経済力を無視して外部力的に頼り、自治体の財政力を引き上げる考え方は財政的にも地域コミュニティの維持の観点からも問題がある。国内的に財政調整が不十分であれば、都市への一極集中はますます進むことになる点も見えておかなければならない。また、類似団体比較競争で自治体が行革を行えば、人件費や扶助費等の平均値はさらに下がり、さらに少ない人員、所得、負担水準が求められる。何が目標か。かつて望ましいものとされた投資的経費の上昇が必ずしも住民の幸せを生まないことを知った今、財政分析手法にも、新たな基準が必要となっている。■

《注》

- 1 基準財政収入額を基準財政需要額で除した数値の過去3年間の平均値。指数が1.0を上回れば地方交付税交付金が支給されない不交付団体。下回れば交付金が支給される交付団体となる。

