

コロナ後の「財政の自治」再考

—税源偏在是正、課税自主権、地方交付税—

倉地 真太郎

明治大学政治経済学部専任講師

1. はじめに

本稿の目的は、コロナ収束後の地方財政の姿を、税源偏在是正論議、財源保障、「財政の自治」の観点から考察することである。

政府は4月、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」の創設を決定した。臨時交付金は感染症対策から観光事業支援まで使えることから「比較的自由度が高い」といわれるが、一部の自治体からは想定していた配分額を下回るとの声もある。結果、多くの自治体は不足分を財政調整基金の取り崩しで対応しているが、財政力の高い都市部の自治体でもレジリエンスが失われていく可能性がある。

コロナ以前から進む東京一極集中と財政力格差の拡大に対して、これまで税源偏在是正措置による税収格差の是正が度々行われてきた。税源偏在是正措置があるべき地方税制に適ったものなの

か、それとも乖離しているかは議論がある。しかし、いずれにしても都市部と地方部の対立が深まってきた。そこで本稿では、コロナ収束後を見据えて近年の税源偏在是正論議、地方財政制度の課題を整理し、「財政の自治」について考察を行う。

2. 近年の地方財政制度改革の潮流

2-1 「財政調整財源化する地方税」

以下では近年の地方財政制度改革の潮流について整理したい。

第一に、繰り返される税源偏在是正措置によって、本来住民サービスの対価である地方税が「財政調整財源化」(星野 2019)していることである。

2008年度以降、消費税率引き上げや地域間の財政力格差の拡大に対応して、地方法人課税に関する税源偏在是正措置が行われてきた。もともと、地方税の偏在是正は歴史的な税制の課題でもあり、事業税の分割基準、事業税の外形標準課税、個人住民税(所得割)の比例税率化、地方消費税の清算基準の変更など、税源偏在是正が直接の目的ではなかったとしても、結果として偏在是正効果をもたらす場合があった(飛田 2018)。

一連の税源偏在是正措置は、消費税率(地方消費税率)の引き上げに対応して進められてきた側面もある。地方法人課税は税収の偏在性が高いとされるが、これを交付税原資とし、同時に遍在性の低い地方消費税を拡充することができれば、擬似

くらち しんたろう

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。修士(経済学)。専門は、財政学。慶應義塾大学経済学部助教、後藤・安田記念東京都市研究所研究員を経て、2019年4月より現職。

著書に、Worlds of Taxation The Political Economy of Taxing, Spending, and Redistribution Since 1945 (共著)、『収縮経済下の公共政策』(共著)『社会的分断を越境する他者と出会いなおす想像力』(共著)など。

的な「税源交換」になる。これにより地方税収の平準化・安定化を図ることができる(町田 2016; 高端 2019等)。

税源偏在是正措置に対して、これまで東京都は真っ向から対立してきた。税源偏在是正措置は、地方税の応益性の原則に反すること、税収格差のみによる比較が面的であること、都市部特有の財政需要を加味していないこと、自治体間の対立を生むこと等を理由としてあげ、財政調整を担うべき地方交付税の拡充を主張してきた(東京都 2017)。

一方、地方部の自治体、地方六団体は一般財源総額の確保と税源偏在是正措置の実施を要求し、「法人住民税法人税割の交付税原資化による偏在是正措置及び特別法人事業税・譲与税の創設による新たな偏在是正措置において生じる財源」を地方財政計画に計上することを求めている(地方六団体 2019:2)。

もともと、これらの対立はすべての自治体で一般財源を増やすことができれば解消される。本来、必要な地方交付税総額と大きく異なる場合は地方行財政の制度変更または法定率の変更を行うことで、地方交付税原資の充実を行うべきである。しかし、2015年度に法定率の変更を行ったものの、国の財政状況の厳しさから法定率の引き上げは困難である。高端(2019:7)が指摘するように、国の財政運営の観点からみて税源偏在是正措置の狙いが「税収の地域間格差を抑えることで地方交付税を通じた地方財源調整の必要を減じること」、「地方税の交付税原資化による交付税率引き上げなしに交付税原資を手当てすること」にあるとするならば、パイの拡充による対立の解消は望めない。

税源偏在是正措置をめぐる対立がここまで深刻化しているのは、どのような地方税制のあり方が望ましいのか、理解、考え方に大きな相違があるためと考えられる¹。原則論的に地方税は応益性を担保するもの、地方交付税の枠内で財政力格差の是正を行うもの、という理解であれば、税源偏在是正措置は地方税や地方交付税のあり方からは乖離した措置である。

財政調整制度としての地方交付税、歳入の自治

を尊重する地方税の役割を踏まえるならば、税収が偏在しているかどうか、偏在をどう是正するかという問いの立て方自体が適切ではなくなるだろう(池上 2018)。また、税源偏在を巡っては共通の尺度なき議論が展開されており、どこまで偏在で、どこまでが偏在ではないか、という定義も難しい(飛田 2018)。このような見方からは地方税、地方譲与税、地方交付税をあわせた一般財源が必要なサービスを十分確保できるかどうか、そのために地方交付税をどう拡充させるかが重視される。

一方、税源偏在是正措置は遍在性が低く安定した地方税体系の確立をし、交付団体と不交付団体の財源配分の公平性を担保する意味で、地方税のあり方にむしろ適ったものであるという見方もある。というのも、地方税収増加に伴って不交付団体の水準超経費が拡大し、交付団体と不交付団体の格差が広がることに対して、税源偏在是正措置は交付団体と不交付団体間の衡平を実現するためである(小西 2020)。言い換えれば、地方税のあり方を地方交付税なども含めて検討する見方である。

このような税源偏在是正論議を巡って、全国知事会が都市部と地方部の自治体間の対立を象徴する「アリーナ」となってきた(倉地 2018)。もともと地方側の要望を国に伝える「場」としての「国と地方の協議の場」は、実質的に形骸化してきたが、この論議が深まれば自治体側が一枚岩になって国側に財源保障の要求を行うことが難しくなる。つまり、税源偏在是正論議を巻き起こす地方税制改革が本来的な課題解決を遠ざけていると考えられる。

2-2 地方交付税の変化

第二の点としてあげられるのが、地方交付税の性格の変化である。2011年度以降、地方の安定的な財政運営に必要な一般財源総額が前年度を下回らないように実質的に同水準を確保するルール、「地方一般財源総額実質同水準ルール」が「マクロの財源保障の防御線」(高端 2019:7)として守られてきた。

しかし総額確保の一方で、交付税措置の増加や地方創生交付金等によってインセンティブ補助金・

特定補助金の性格が強まっている。あくまで一般財源総額が確保できるのは、少子高齢化対策の補助事業の裏負担が増加してきているからである。また、臨財債の償還費が一般財源総額に占める割合も高まってきており、一般財源総額が安定的に確保されたとしても、実質的に臨財債償還によって一般財源が侵食されている(飛田 2017:157f.)。このように一般財源総額は量的には確保されたとしても、その内実をみると用途が自由な一般財源が増えていくとはいえないのである。

さらに、地方創生交付金等のインセンティブ付けの補助金が整備拡充されてきたが、その一方で自治体に様々な計画策定を実質的に義務付ける事例が増えてきている。自治体の自主的な取組を推奨したとしても、インセンティブ付けが行われるほど、内発的動機づけが失われ、住民自治を阻害することに繋がりうるし(佐藤 2019)、実質的な義務付けは当然自治体の裁量性を損なう。

このように一般財源総額を「量」的に確保しても、その内実をみると「財政の自治」からは遠ざかっているのではないだろうか。

2-3 財政の自治を妨げるもの

ここで「財政の自治」とは、飛田(2013)によれば、(1) 権限(歳入と歳出の自己決定権)、(2) 自律(監査や内部統制などを通じた適切な運営、住民への責任説明、予算編成過程や議会の審議などを通じた適切な資源配分)、(3) 参画(国と地方の間の参加、住民の参加)に分けられる概念である。したがって「財政の自治」に従えば、最終的な予算だけでなく、計画立案や予算編成過程においても同様に重視とされるべきである。だが、地方財政制度や自治体の財政運営の状況を見ると、「財政の自治」を根付かせるにはいくつかのハードルが存在する。以下では倉地(2020)の内容をもとに、「財政の自治」を阻むものを検討していきたい。

第一に、自治体が独自に中長期計画を打ち出していくための、人的・時間的リソースが不足している現状である。結果、中長期の財政計画や総合計画の立案策定は外部のコンサルタント等に依存する

ことになる³。それがますます企画立案能力の養成を阻害する。また、仮に中長期計画を打ち出したとしても小規模自治体では人口・経済予測が困難であること、財源保障に依存する状況で中長期計画を立てても次年度の予算編成過程にほとんど活かさないことも課題である。

第二に、自治体側の要求を毎年度の地方財政計画の策定や地方財政制度改革の議論に組み込むことが十分にできていない。確かに地方財政計画は総務・財務両大臣の合意を経て決定され、地方六団体が国側に要求を伝える「場」として「国と地方の協議の場」が法制化されている。しかし、自治体側が地方財政計画や地方制度改革において拒否権プレイヤーとして影響力を十分に発揮しているわけではない。

これは自治体側の要求を国側に伝え、実現していくための資源(豊富な自主財源や課税自主権の強さ)が乏しく、自治体間協調をするための制度的基盤が整っていないことが要因としてあげられる。

確かに課税自主権の強さをポイントで示した「課税力」でみると、日本は必ずしも国際的にみて低いレベルではない。日本は超過税率や税目創設が認められるなど、法的な面では課税自主権が保証されているためである。しかし、OECDが指摘するように、日本とノルウェイは課税自主権をほとんど行使していないという意味で「課税力」が活用されていない(片山 2013)。実際に日本で独自課税や超過税率を導入している自治体はわずかである。

加えて日本の地方税制は、自治体間で協力して地方税率をコントロールしていく枠組みが存在していない。例えばデンマークのような課税自主権が強い国では、「国と地方の協議の場」で地方財政計画に相当するものを決定する際に、地方代表団体側が各自治体の歳出や税率をそれぞれに調整する仕組みが導入されている。1980年代、国は一方的な包括的補助金の削減を行ってきたが、地方側が協調して税率を引き上げて対抗することで、ミクロの財源保障を獲得してきた経緯があったからである(倉地 2019)。これによってデンマークでは、租税競争を回避しながら、地方が一枚岩となって国に

対して補助金拡充等の要求を行うことが可能である。この意味で、「財政の自治」には飛田(2013)の指摘する「参画」の視点が求められる。

もつとも、近年では自治体間の利害対立を超えて、「コモン・ニーズ」を満たすために全国で一斉に協調して税率を引き上げて税財源を確保するための提案(連帯税や協働地域社会税)がなされている(高端 2019)。今後、個別自治体ではなく自治体間が協調してあるべき地方税を追求していくための取組が求められよう。

3 コロナ後の地方財政のための論点

以上の点を踏まえて、コロナ後の地方財政制度を検討する上でいくつかの視点が今後必要であると考ええる。

第一に、三位一体の改革後の課題として残された「財政の自治」の意義を、近年の制度改革と照らして検討するべきである。日本の地方財政調整制度は、個別の事業に対してきめ細やかに補正・措置・調整をすることを重視している。しかし、全体のパイ拡充が難しい状況では、かえって「財政の自治」を削いでしまう。地方財政計画では「量」の確保が重視されるが、実質的な裁量の財源や国による義務付けなどの「質」については十分に考慮されていない。「財政の自治」を実現するには、義務付けや外発的動機でなく内発的動機による財政計画立案や予算編成過程等での裁量性の発揮、そのための人的・時間的リソースの確保が必要である。

第二に、新型コロナウイルスの影響で大幅な地方税収減が見込まれる中、多くの自治体は財政調整基金を削って財源を捻出している。税収格差は一時的に縮まるかもしれないが、中長期的には都市部の財政状況は以前よりも余裕がなくなり、自治体間の対立が深刻化する可能性がある。そこで求められるのは、自治体間で協調して税源を生み出す制度的基盤(例えば自治体間で税率・歳出水準を自治体間で調整する地方団体の権限強化)である³。

その際、課税自主権の行使が住民不在なものにならないように注意すべきである。住民以外に負担

を求める地方税制は、(観光地のインフラ・サービスの対価として必要であったとしても)観光客数の増減による税収の変動リスクを抱えており、それに依存することによる住民自治への影響もある。新型コロナの影響で地方税収や財政調整基金の大幅減が予想される中、コロナ後の社会では地域内で付加価値を生み出し、協調しながら税収を確保し、ニーズを補足する道を模索していく必要がある。それこそが税源偏在是正論議を先に進め、「財政の自治」を形作ることになるだろう。■

《注》

- 1 税源偏在是正措置を巡る議論・考え方については、池上(2018)、飛田(2018)、また小西(2020)、高端(2019)などを参考にした。
- 2 地方自治総合研究所が2017年に実施したアンケート調査では、1342自治体のうち77.3%が総合戦略の策定を東京の企業などの外部コンサルタント等へ委託していた(坂本、2018)。
- 3 例えば、池上(2018)は、「国と地方の協議の場」を地方税財政制度改革・地方財政計画を策定する実質的な「場」として拡充し、国会の両議院と地方六団体からメンバーを選出する「地方財政局」の創設も構想できると指摘している。

《参考文献》

- 池上岳彦(2018)「地方税の「偏在是正」を超える改革」『都市問題』109(12)2018年12月号、pp.58-64。
- 片山信子(2013)「課税自主権と地方への税の配分の国際比較」『レファレンス』63(9)、pp.39-64。
- 倉地真太郎(2018)「税源偏在是正の構図を読み解く」『都市問題』109(12)2018年12月号、pp.65-74。
- 倉地真太郎(2019)「デンマークにおける地方税、政府間協議制度、課税自主権に関する研究：分権的システムの再検討のために」『都市問題』2019年12月号、pp.84-102。
- 倉地真太郎(2020)「第3章 財政」後藤・安田記念東京都市研究所(2020)『(18)「消滅」と「一極集中」の政治・行政』
- 小西砂千夫(2020)『地方財政改革の現代史』有斐閣。
- 坂本誠(2018)「地方創生政策が浮き彫りにした国—地方関係の現状と課題—「地方版総合戦略」の策定に関する市町村悉皆アンケート調査の結果をふまえて—」『自治総研』通巻474号2018年4月号、pp.76-100。
- 佐藤一光(2019)「税源移譲の理想と現実—課税自主権行使による地方財源充実の困難性—」『都市とガバナンス』32、pp.64-76。
- 高端正幸(2019)「分権から自治へ：「連帯税」・「協働地域社会税」のメッセージ」『地方財政』8(11)、

- 2019年11月号、地方財務協会、pp.4-11。
- 地方六団体（2019）「地方創生及び地方分権改革の推進等について http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20191031-15_02shiryu.pdf
- 東京都（2017）「国の不合理な措置に対する東京都の主張」平成29年11月 <http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/syukei1/zaisei/291124syutyu.pdf>
- 飛田博史（2013）『財政の自治』公人社。
- 飛田博史（2017）「地方交付税制度をめぐる4つの論点」『地方財政レポート'16』地方自治総合研究所、pp.153-170
- 飛田博史（2018）「税源偏在是正と地方創生？」『都市問題』2018年12月号、pp.47-57。
- 町田俊彦（2016）「『東京一極集中』下の地方税収入の地域格差と税収偏在是正（下）」『自治総研』通巻454号2016年8月号、pp.26-67。
- 星野泉（2019）「財政調整財源化が進む地方税」『生活経済政策』2019年2月号、pp.25-29。

