

地方の時代をもたらす税制

伊東 弘文 (九州大学経済学部教授)

お金から見た地方自治体

少し考えてみると、私たちの生活は、地方自治体のいろいろなサービスを受けてなりたっていることが分かる。夜安心して眠れるのは街灯が明るくともっていたり、警察のサービスがあるからだし、朝起きて顔を洗ったり炊事する際には水がいるが、それは自治体が供給している。生活することはゴミや排せつ物を出すことにほかならないが、ゴミも排せつ物も、その処理は自治体によってもらうしかないし、生活道路はたいてい自治体が管理する道路だし、子供たちが通う学校、遊ぶ公園も自治体が設置している等々。

これらのサービスには費用がかかっている。費用は上・下水道料金のように使用量に応じて料金のかたちで払う場合もあるし、公園や生活道路や義務教育のように「無料」の場合もある。料金を払っているように見える上・下水道の場合でも、細かくいえば、公園の樹木や芝生への散水（上水道）や雨水の処理（下水道）については使用料を払っているわけではなく、いわば「無料」である。

しかし、世の中「無料」（ただ）はあり得ない。自治体の「無料」のサービスも費用がかかっている。「無料」になっているのは、生活道路はどんな工夫をしても歩行者・自動車から使用料をとれないからだし、公園の散水や雨水処理は受益者を特定できないのでやはり「無料」とせざるを得ないからである。こういった「無料」サービスの費用は、税金で回収するしかないのである。

日本の自治体の特徴は、上記のようなサービスの種類・範囲が広く、多岐にわたっていることである。しばしば言われるように、「揺りかごから墓場まで」どころか、「母胎の中にいるときから墓場まで」なのである。サービスをするにはお金がいる。お金の支出で見ると、たとえば「国・地方を通じる純計歳出規模」という物差しで測ると、3分の2は地方の支出である。防衛費、恩給費、年金関係費など性質上国の支出となるものを除くと、地方の役割は関係支出の7割、8割となる。身近な政府サービスは大部分、自治体が行っている。国と地方を比較すれば日本の場合、「大きな地方政府」なのである。

「安価な政府」「良い政府」

「大きな地方政府」としての自治体は、どういう原則にしたがうべきだろうか。地方自治法第2条13項の次の規定が参考になる。

すなわち「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」。

つまり第1に、自治体のサービスは「最少の経費で最大の効果を挙げるように」、いかえれば効率的に、「安く」供給されるべきである。「効率的な、小さな政府」「チープ・ガバメント（安価な政府）」でなければならないのである。

住民や企業から見れば、「安く」供給される限り、自治体の費用を税金で賄わなければならない。「無料」のように見えるので費用を支払わ

ない「ただ乗り」は許されるべきではないし、許してもならない。

しかし、これから先が難しい。公園や生活道路を利用して、費用は分からないし、値段が付いていない。「値段」がついていないのに、支払わねばならない。「無料」のサービス（公園や生活道路）に対して、人はいかに支払うべきだろうか。

かつてアダム・スミスは「政府の維持のために、・・・、各人が国家の保護のもとでそれぞれの享受する収入にできるだけ比例して」納税すべきであると述べたが（『国富論』第5編）、政府や国家を自治体に読み替え、収入を所得（住民税など）、資産（固定資産税、自動車税など）、消費（地方消費税など）に分ければ、今日でも通用しそうである。これは利益説と呼ばれる考え方である。

第2にしかし、自治体は「住民の福祉の増進に努める」ことを求められる。つまり、自治体は「グッド・ガバメント（良い政府）」でもあるべきである。「良い政府」とは「公正」を確保することであり、平たくいえば「明るく豊かな地域社会」を作ることである。「良い政府」は必ずしも「大きな地方政府」ではないが、また必ずしも「小さな地方政府」でもない。

「明るく豊かな地域社会」を作るためのお金は、各人の「能力」に応じて支払われると考えられよう。生活保護、母子福祉等の社会福祉の財源を一部賄うものとしてたとえば、軽度であるとしても、住民税について累進課税をおこなうことが認められよう。もちろん「明るく豊かな地域社会」が非政府組織（NGO）や非営利組織（NPO）を通じて実現するならば自治体の出る幕はないであろう。

かつては共同体・大家族制や古いNGO・NPO的な組織が担っていた機能が自治体の仕事に代わっていき、その財源としてかつての無料奉仕・献金・拠出金などが累進課税に置き換えられ

た、と考えると分かりやすいかもしれない。。

自主財源の充実

私たちの日々の経験からいって、自治体は「安価な政府」「良い政府」だろうか。自治体は「よくやっている」という意見もあるかもしれないし、「高価な政府」「悪い政府」と感じる向きもあるかもしれない。いろいろであろうが、肝心な点は「制度」が「安価な政府」「良い政府」であるように組み立てられていることである。

つまり、自治体とその住民がお金の使い方を「良い」かどうかを判断できること、「安価」であるように予算をたてる動機をもつことである。こういった条件を充たすのは、自治体のサービスが、可能なかぎり自主財源で行なわれることである。

自主財源、つまり自前のお金であるからこそ、自治体は「良い」目的に「安価」なやり方で支出する動機をもつ。家計や企業は自ら稼いだお金でやっている。だから、可能なかぎり「安価」な方法を考えるし、目的が「良い」かどうかよく考えてみる。

依存財源、つまり他人（この場合、国）のお金であれば、他人が使い方を決めてしまう。自治体と住民は目的が「良い」かどうか判断できず、「安価」な方法を選ぶ動機が働かない。つまり、不公正と不効率が発生する。

ところが、3割自治という揶揄があるように、日本の「大きな地方政府」は歳入面では自主財源に乏しく、国に大きく財源を依存している。よく言われることであるが、支出は国1、地方2であるのに対して、税収（税源配分）は国2、地方1である。国は歳出に比べれば、税収が「過大」である。国の「過大な」税収は地方交付税や国庫補助金のかたちで自治体に交付され、自治体の「リモ・コン」に利用されている。

リモ・コン下の自治体は「良い」目的に「安価」な方法で支出する動機を麻痺させられてい

る。むつかしい言葉で言えば、自己責任の原理が働かないのである。皮肉な見方をすることもできる。リモ・コンされていれば、「良い」とか「安価」とか考える必要がない。自治体は何でも国の責任にできるので、「楽」ができるのである。

「地方の時代をもたらす税制」は今日の状況のなかで言えば、地方自治体を「安価な政府」「良い政府」とする税制であろう。それには国と地方の税源配分を変え、地方の自主財源を強化することが必要である。具体的には、所得税を住民税に振り替えることが焦点となろう。

むつかしい問題

むつかしい問題があることも指摘しないわけにはいかない。都道府県でいえば（1996年度決算）、「歳入総額に占める地方税の割合」が60%を超える団体は1団体（東京都）のみである。揶揄される「3割自治」の30%の線を超えるのは、上記の東京都を含めて10府県（47団体のうち21.3%）にすぎない。

いしかえれば、残りの27府県（78.7%）は「3割自治」の線にすら達していない。「歳入総額に占める地方税の割合」10%~20%という府県が20団体（42.5%）もある。

市町村はばらつきがもっと大きい。市町村3,255団体（100%）のうち、8団体（0.2%）は「歳入総額に占める地方税の割合」が70~80%の線に達し、現在の地方税制であっても国並の税収を集める力をもっている。この8団体を含めて「歳入総額に占める地方税の割合」50%以上が234団体（7.2%）、30%以上が873団体（26.8%）である。

これに対して、同じ「割合」で0~10%の市町村が869団体（3,255団体のうち26.7%）もある。同じく、10~20%の市町村が933団体（28.7%）である。30%未満の市町村の計では2,382団体（73.2%）である。

国の「過大」な税収を地方税に振り替える、具

体的には所得税を住民税に振り替えるならば、「歳入総額に占める地方税の割合」を上げることができる。国は地方をリモ・コンする手段をその分だけ失うが、自治体は「安価な政府」「良い政府」であるように仕向けられる。

しかし、大半の（恐らく4分の3前後の）府県、市町村では、国の所得税のかなりの部分を住民税に振り替えてもどうにもならず、どうしても地方交付税に頼らざるを得ない。ときどき、自治体の合併が問題を解決する「打ち出の小槌」であるかのように語られることがあるが、それが「歳入総額に占める地方税の割合」を上げることにつながるかどうか疑わしい。この点を考えると、「地方の時代をもたらす税制」は「地方の時代をもたらす地方交付税」の改革と連動しなければならない。

地方税の充実と交付税改革

以上と関連して、三つの提案を紹介しておきたい。

第1は、地方交付税における留保財源を廃止する提案である（中井英雄、「留保財源によるシビル・ミニマムの確保」（財）大阪府市町村振興協会「マッセOSAKA研究紀要 創刊号」1998年）。この提案の骨格を説明するのは、地方交付税の制度的な仕組みについて相当程度知っていないとむつかしいが、ポイントは以下の点にあると考えられる。

留保財源とは、基準財政収入額に算定されなかった税収入（府県20%、市町村25%）で、各地方団体に留保されているものである。各地方団体はこれを独自の財政需要に「自由」に使えたとされてきた。しかし実際にはそうはならない。実際にはナショナル・ミニマムを超えるシビル・ミニマムの費用に充てられてきたからである。

そこで留保財源を廃止する。そうすると基準財政需要額はシビル・ミニマムを現実に取り込んだものへと変わらざるを得ない。シビル・ミニマム

を超える「限界的」な追加費用は超過課税のかたちで住民が負担する。

他方、留保財源が廃止されると、基準財政収入額が大きくなるので、基準財政収入額が基準財政需要額を上回る団体が増え、交付税の財源総額に余裕が生じるので、これを地方税の充実（たとえば所得税の住民税への振り替え）に充てる。かくして地方税源の充実とシビル・ミニマムの確保を目指した交付税改革が実現する。

第2は、地方分権推進委員会の税財源部会の座長を提唱者の一人とする「地方に税源を」という明快な主張である（神野直彦／金子勝（編著）、『地方に税源を』東洋経済新報社、1998）。

その主張を端的にいえば、

- (1) 所得税の比例（基礎）税率部分の10%を住民税に移譲する。その結果、住民税のみを納税すればすむ住民の比率が高まり、標準偏差をその平均値で測った変動係数で見ると住民税の地域間格差はむしろ縮小する。
- (2) 国の所得税2に対して、地方の住民税は1といういまの状態から、およそ国の所得税1、地方住民税5へと大きく変わる、ただし、税収総額では現行のほぼ国2、地方1がおよそ国1、地方1に変わるにとどまる。
- (3) 国の所得税の32%は、交付税の財源となる。したがって、所得税移譲額の32%だけ交付税は自動減額となる。残りの68%は国庫補助金の減額から捻出する。
- (4) 交付税の基準財政需要額の算定方法について、高齢化社会・都市化社会など社会変化に対応した「リニューアル」を行う。
- (5) 改革の基本理念としてセーフティ・ネット社会を目指す。具体的には、働いて所得を稼ぐ人々と、同じく働いてはいるが、社会（介護、育児など）のために働いているの

で所得のない人々が相互に協力し、自治を担う。

第3は、現行の交付税の仕組みを基本的に維持し、その制度枠組の中で自主財源を充実しようとするものである（伊東弘文、「財政分権の具体的設計の課題」（財）地方自治総合研究所（編）『地方分権の戦略』第一書林、第2章、1996）。その骨子は、

- (1) 地方交付税の財源は「国が地方に代わって徴収する地方税」である。したがって、これを「国が地方に代わることなく、地方が自ら」徴収することができる。具体的には所得税を住民税に振り替え、財政力指数を引上げて、住民の4分の3程度が不交付団体にすむ状態を目指す。
- (2) 住民税が国の所得税を大きく上回るようになることから、国の税務署の所得税部門と自治体の住民税部門を統合して「地方税庁」を府県単位で創設し、地方税庁が国所得税分を納付するとともに、自治体から住民税の賦課徴収の委託を受ける。
- (3) 現行の地方交付税の算定方法で財源が不足する団体は、地方税庁相互間の資金移転のかたちで自治体間の水平的な財政調整により、補てんする。

結びにかえて

「歳入総額に占める地方税の割合」が大きくばらついていることを考えると、「地方の時代をもたらす税制」は「地方の時代をもたらす地方交付税」の改革と併せて検討されねばならない。所得税を住民税に振り替えることが共通した議論となっている。地方交付税の改革については「留保財源の廃止」「基準財政需要額の算定のリニューアル」「地方税庁の創設と自治体間の水平的財政調整」といった議論がある。

（いとう ひろふみ）