

地方財政の自治

—閉塞状況を乗り越えるために—

高端 正幸

埼玉大学大学院人文社会科学研究所准教授

はじめに

地方分権一括法の施行をうけ、2000年代に始動した「第二次分権改革」の焦点は、税財政分権に移った。2001年6月の地方分権推進委員会最終報告は、「次なる第2次分権改革の焦点は(中略)、地方税財源の充実確保方策とこれを実現するために必要な関連諸方策であると思われる」と宣言し、「国と地方の税源配分のあり方の改革とこれに伴う国庫補助負担金・地方交付税のあり方の改革という切り口」を提示した。これが、2000年代の三位一体改革へとつながっていった。

三位一体改革の内容と帰結について詳説する必要はなかろう。その評価は分かれうるが、税源移譲と国庫補助負担金の整理において間違いなく成果を挙げたとはいえ、改革に費やされた多大なる労力や、少なくとも金額ベースでみた場合の改革の規模の大きさに見合うものであったとは言い難いというのが、大方の見解であろう。

こうして三位一体改革が「改革疲れ」を残したの

ちに、今日に至るまで、地方財源問題は一種の閉塞状況に陥ったとあってよい。以下では、この閉塞状況を解きほぐすことによって、地方財政の自治をめぐる今日的課題を明らかにしてみたい。

地方税収の偏在是正問題

地方財源問題をめぐる近年の動向の中でも、単に目立つというだけでなく、地方財源のあり方を考えるうえで重要なのが、地域間の税収格差の拡大を背景として重ねられてきた、地方税収の偏在を是正する動きである。

直近では、2019年度の実施に向けて進みつつある、地方法人課税の偏在是正策が何より論議を呼び起こしている。ただし、法人関連の地方税をめぐる税収の偏在を是正する措置は目新しいものではなく、むしろ三位一体改革後の地方財源問題の焦点でありつづけた。

まず、2008年度に法人事業税(道府県税)の一部を地方法人特別税として国税化し、地方に再分配する措置がとられた。しかし、それは消費税の5%から10%への増税による地方消費税率の引き上げが実現するまでの暫定的な措置であったため、消費税率(および地方消費税率)が8%に引き上げられた2014年度には地方法人特別税が縮小されたが、それといわば引き換えに、法人住民税法人税割の一部が国税(地方法人税)として地方交付税の原資に組み入れられた。その後、2016年度

たかはし まさゆき

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学博士(横浜国立大学)。専門は財政社会学、地方財政論。主著に『復興と日本財政の針路』(岩波書店、2012年)、『地方財政を学ぶ』(共著、有斐閣、2017年)、『福祉財政』(共編著、ミネルヴァ書房、2018年)など。

税制改正において、消費税率の10%への引上げ時に、法人住民税法人税割のさらなる地方交付税原資化を行うことと引換えに地方法人特別税を廃止し、法人事業税を復元することがいったん決まったが、消費税率引き上げの延期により棚上げされた。

そして、2019年度税制改正に向けて、上記の2016年度税制改正で決まった法人事業税の復元を白紙に戻し、法人事業税の税率を引き下げるとともに、法人事業税額を課税ベースとする「特別法人事業税」(仮称)を国税として創設することが、与党税制改正大綱(2018年12月14日)に盛り込まれた。なお、「特別法人事業税」の税収は、人口を基準として都道府県に譲与することが想定されている。

このように地方法人課税の偏在是正策が重ねられる現状から、わたしたちは何を読み取るべきであろうか。まず、地方分権の原則論に立てば、地方の税源を国が奪い取ることは望ましくない。また、国税化された法人関係税の税収が交付税原資化される場合と譲与税化される場合とでは、後者でより問題が大きいということは、説明するまでもない。

それでは前者、すなわち交付税原資化される場合をどう評価すべきか。地方交付税は「地方の固有財源」であるとはいえ、自主財源たる地方税との性格の相違は決定的であるし、そもそも地方交付税が「地方の固有財源」であるという法令上の規定は存在しない。交付税原資になるとしても、地方税の国税化が正当化されるわけではまったくない。

とはいえ、近年の地方法人関係税収の偏在是正が、税収の偏在性の少ない地方消費税の拡充と一体で進められてきたことには留意すべきである。というのも、地域間の税収の偏在性が高く、とりわけ大都市圏で多額の税収が生じる法人関係税収を地方交付税制度をつうじて再分配すると同時に、より偏在性の小さい地方消費税を拡充することは、地方税体系が具備すべき普遍性(地域間で税収の偏在性が低いこと)と安定性(景気変動による課税ベースの伸縮が小さく、税収が安定的であること)を高める。

こうした一種の「税源交換」(地方消費税の拡充であって国税消費税の地方への移譲ではないため、厳密には「交換」ではないが)による地方税収の平準化・

安定化の必要性は、三位一体改革の際にも指摘されていた(たとえば神野2004)。地方税収の総額は一定もしくは増加するという条件が満たされる限り、「税源交換」は地方税体系をより望ましいものに変える手段であるといつてよい。

不毛な地域間利害対立の先鋭化

しかし、注意すべき点がある。まず、「税源交換」がマクロの地方税収を変えないとしても、個別地方自治体の影響額は大きく異なってくる。すなわち、法人関係税収の大きい都市部で税収が減少し、地方部では税収が増加する。

これは当然に、都市部(特に大都市部)の反発を惹起する。近年、地方部と比べれば、大都市圏の自治体の財政状況に余裕がみられることは間違いのない(上村2018)。とはいえ、税収が「偏在」つまり不当に特定の地域に集中しているか否かを判定する基準はいかようでもありうる。ゆえに、大都市自治体は税収偏在是正の不当性を(東京都2018)、地方部自治体はその正当性を主張することとなる。このように、「税源交換」は、総体としての地方財源の普遍性・安定性の向上を図る策として望ましい反面、都市部一地方部の地域間利害対立を生む。

しかし、こうした利害対立は、地方税収と地方交付税交付金(および譲与税等)を合わせた地方一般財源がすべての自治体において増加するならば、緩和されうる。一定のパイを配りなおせば勝者と敗者が生まれるが、パイを大きくすれば、皆が程度の差こそあれ勝者となるわけである。ただし、問題は、パイを大きくすることが現状ではほぼ望めないという点にある。最近の約10年間、地方財政計画上の「地方一般財源の総額確保」がマクロの財源保障の防御線となってきた。裏返せば、地財計画上の地方一般財源の総額を基本的には増やさないということでもある。

付け加えれば、そもそも国の財政運営の観点からみて、地方法人関係税収の偏在是正に国が熱心に取り組む理由は、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の調整の必要

を減じること、および地方税の交付税原資化により交付税率(法定率)の引上げなしに交付税原資を手当てすることの2つにほぼ尽きる。ゆえに、偏在是正措置が惹起する地域間利害対立を地方交付税の充実により緩和することは、そもそも選択肢とならない。こうして、地方自治体は「限られたパイの奪い合い」に駆り立てられることとなる。

もう一つ、指摘しておくべきは、地方交付税が、財政力が十分であると算定された団体(不交付団体)の余剰財源を再分配する機能を持たない点である。そればかりか、景気拡大など税収増加局面においては、交付団体の税収増の地方交付税の減額により一部相殺されるが、不交付団体では税収増がそのまま自主財源の増加となる。地方交付税の財源保障システムは、大都市圏、とりわけ不交付団体(現在、都道府県では東京都のみ)に集中した税収を取り上げることが意図していないのである。

このことが、地域間税収格差の問題を、とりわけ東京一極集中の問題として先鋭化させる一因となっている。かといって、基準財政収入額算定における留保財源を廃止したり、富裕団体から税収を吸収して交付税原資化したりというような、地方財政調整制度の大幅な改革が可能かといえば、それが国と地方の財政関係の総体と複雑かつ多面的に絡みつつ、地方財源保障の要として機能しているがゆえに、きわめて困難であるというほかない(高橋2017)。

これらの事情が、(大)都市部と地方部の間に引かれた分断線を挟んだ自治体間対立に油を注いでいる。本来、地方自治体は丸となって自治を支える地方財政の発展を期するべきであり、利害対立を深めることは不毛でしかない。地方税の普遍性・安定性を高める改革が地域間の利害対立を煽る現状を、肯定するわけにはいかないといえよう。

地方財政をとりまく状況の変化

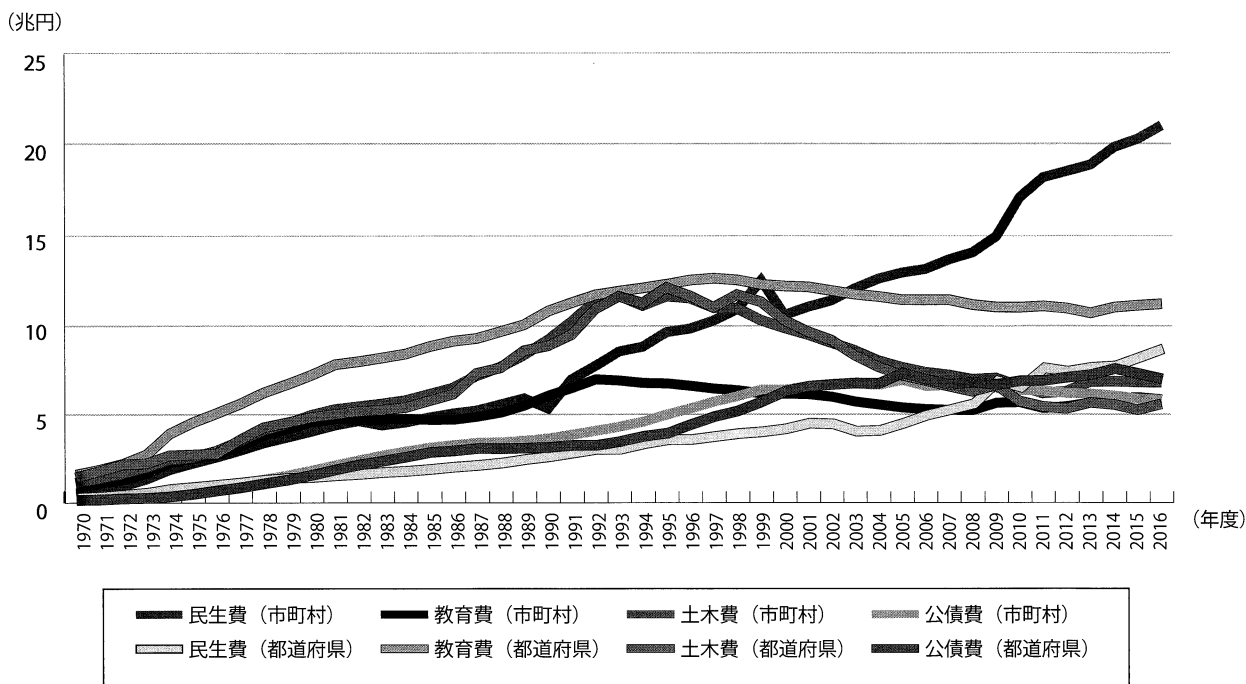
地方財政のあり方は、地域の経済・社会をめぐる急速な状況の変化との関係で吟味されなければならない。

まず、地方部における地域経済の地盤沈下は著しい。問題は高齢化・人口減少だけではない。ITなどの技術進歩は、生産拠点の集約化、流通過程の省略、小売店舗業の不要化をつうじ、地域における付加価値の産出とその域内循環を決定的に損ねると同時に、経済活動と利潤の大都市への集中を生んでおり、この趨勢が今後反転する見込みもない。新たな発想による域内経済循環の創造やセーフティネットの構築が叫ばれ、各所で進みつつあることは大いに評価すべきであるが、地方部における地方税収の停滞あるいは減少に歯止めがかかるとは考えにくく、地域間の税収格差は拡大基調をたどる可能性が高い。

それを念頭に置き、地方自治体の歳出構成の推移を図で確認しておきたい。周知のとおり、1990年代後半に至るまで、日本の国と地方の財政は、公共投資が非常に大きく、かつその大きな部分を地方財政が担う点に特徴があった。それを反映し、都道府県と市町村は歩調を合わせるように土木費を増やしてきたし、特に市町村においては1990年代半ばまで、土木費が民生費を上回っていた。

しかし、それ以降、着実に伸びる民生費が突出していき、市町村はいわば「土建政府」から「福祉政府」へと変貌を遂げた。都道府県においても、従来から大きな比重を占めていた教育費(その大部分は義務教育費)に、民生費が肉薄しつつある。今や都道府県は「教育・福祉政府」になったといえよう。こうした大きな変化が、第一次分権改革が集結した後の2000年代に決定的となったことにも注意を向けたい。

20年前に、神野直彦は、対人社会サービスの担い手としての地方政府の役割の重要性について、「中央政府という「遠い政府」が実施する貨幣給付による「分配民主主義」のオルタナティブは、地方政府(地方公共団体)という「身近な政府」が現物給付によって社会システムをサポートするしかない」(原文ママ)と喝破した(神野1998:209)。対人社会サービスの担い手として地方政府が十全に機能しているとは言い難い内実があるものの、地方歳出の構成をみるかぎり、それは現実のものとなった。高



(出所) 総務省『地方財政統計年報』各年版。

高齢化や家族・コミュニティの相互扶助機能の減退は、地方自治体が対人社会サービスを担う「福祉政府」として機能することを、必然的に要請しているわけである。

「土建政府」から「福祉政府」への地方自治体の変化は、地方財政に対する需要が、裁量的で年度間変動の大きい経費から、義務的で年度間変動の小さい経費へと変化したことを意味する。であれば、地方税収には従来にも増して普遍性・安定性が求められることとなる。同時に、所得保障を目的とする現金給付は所得再分配の性格が強いのに対し、介護・保育その他の対人社会サービスの多くは、生存・生活のために誰もが必要とする普遍的ニーズに対応するものである。しかし、先に触れたように、地域間の税収格差は、こうしたニーズの普遍性とは関係なく拡大していく状況にある。地方自治体が、相互の利害対立に拘泥することなく、すべての地域において人間の基礎的ニーズが満たされる社会を目指して結束することが、喫緊の課題となっている。

地方財政の自治を求めて

地方自治体が結束することは、税源移譲や地方交付税の拡充などを国に対して一枚岩となって要求することに限られない。そもそも地方財政の自治の根本は、それぞれの地域において、住民が税の負担を分かち合うことで、ニーズを満たし合うことに見出される。つまり、個別の地方自治体が税率決定権を行使し、住民による意思決定の下で、満たすべきニーズに応じた税収を確保するという営為が何より重要なのであって、ニーズと無関係に不合理な地域間の税負担格差が生じないようにするために、普遍的・安定的な地方税体系の構築や地方交付税による財源保障が求められるのは、その条件整備としてである。

しかし、集権的な国と地方の財政関係の下で、「負担と受益の双方における「平等化」が進展」(金澤2010=1993)し定着してきた結果、負担と受益の双方を地域において選択し決定する経験が著しく欠けている以上、税率決定権の本格的な行使

を即座に個々の地方自治体に求めることには無理がある。かといって、対人社会サービスの担い手としての地方自治体の役割が決定的な重要性を帯びるいま、国による地方財源保障の抜本的な充実を待つことも許されない。であるならば、地方自治体が結束して地方基幹税の税率を引き上げ、税収を水平的に自治体間でシェアすることによって、すべての地域のニーズを満たしていくという選択肢も真剣に追求されるべきではないだろうか（自治労総合政治政策局2017、全国市長会政策推進委員会・日本都市センター2018）。

わたしたちは、大局観をもって地域の将来とそれを支える地方財政の針路を構想すべき時代に生きている。■

《参考文献》

- 上村敏之（2018）「都市部における税源偏在の現状と課題」『都市問題』第109巻第12号。
- 金澤史男（2010）「平等志向型」国家の租税構造」、金澤史男『シリーズ 日本近代からの問い5 自治と分権の歴史的文脈』、青木書店（初出は、『歴史学研究』第652号、1993年）。
- 自治労総合政治政策局（2017）『人口減少時代の自治体財政構想プロジェクト報告書』（<http://www.jichiro.gr.jp/wp-content/themes/jichiro/pdf/finance.pdf>）。
- 神野直彦（1998）『システム改革の政治経済学』岩波書店。
- 同（2004）「三位一体改革の理念と現実」『都市問題』第95巻第11号。
- 全国市長会政策推進委員会・日本都市センター（2018）『ネクストステージに向けた都市自治体の税財政のあり方に関する研究会報告書』（http://www.mayors.or.jp/p_action/documents/300518nextstage_houkokusho.pdf）。
- 高端正幸（2017）「地方財政計画と地方交付税—問うべきことを見つめ直す」『都市問題』第108巻第5号。
- 東京都（2018）『地方法人課税の「偏在是正措置」に関する東京都の見解』（http://www.metro.tokyo.jp/tosei/hodohappyo/press/2018/11/15/documents/14_01.pdf）。

