

地方自治と経済分権

堀場 勇 夫

はじめに

地方自治法施行七〇周年に当たる年に、五〇周年を記念して出版された『地方自治法施行五十周年記念 自治論文集』の諸論文を読み返しながら地方自治を振り返るとき、この間、地方税財政制度、地方行財政制度等に係わる多くの地方分権改革がなされてきたことには改めて驚かされる。

主なものを列記しても、平成五年の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」、平成六年の税制改革における地方消費税の創設、平成七年の地方分権推進委員会による第一次分権改革、平成十一年の「地方分権一括法」の成立、平成一三年の地方分権改革推進会議での第二次分権改革とその後の三位一体改革。地方債制度における、平成一八年度の許可制の廃止と協議制への移行、平成二八年度からの協議不要基準の緩和と民間等資金についての原則届出対象化の改革。平成一五年度税制改正における法人事業税への外形標準課税の導入。平

成二〇年度税制改正における法人事業税所得割・収入割の税率引下げと地方法人特別税・地方法人特別譲与税の創設、平成二六年度税制改正での地方法人税の創設と法人住民税法人税割の交付税原資化等による、地方法人課税における偏在是正措置等があげられる。この二〇年間、このように数多くの重要な改革が社会経済状況の変化を受けて実施されている。

『地方自治法施行五〇周年記念 自治論文集』に収められ、経済理論からの地方分権について論じた、米原淳七郎氏の論文「地方分権の経済理論」においては、経済学の視点から規範としての地方財政論が展開され、当時のわが国の地方財政制度における課題に対して意欲的にそのあるべき姿が論じられている。そこでは地方分権のもとでの消費者主権の原則に基づく地方自治の正当性、課税自主権の確立と応益的な地方税への改革、地方債における起債の自由化等について主張がなされていた。

地方自治法施行七〇周年を迎えるに当たって、人口減少と少子高齢化やグローバル化という大きな社会変化と、それに伴う厳しい財政状況に直面している地方自治体の姿を見ると、米原氏が当時課題として述べた諸点が、この間の地方分権の潮流の中で、どのように解決されたか、あるいは未解決のままなのかについて振り返ることには意味がある。また、新たな社会経済環境の変化を踏まえて、現在の課題と今後の地方自治の役割について、改めて問い直すことが必要であろう。

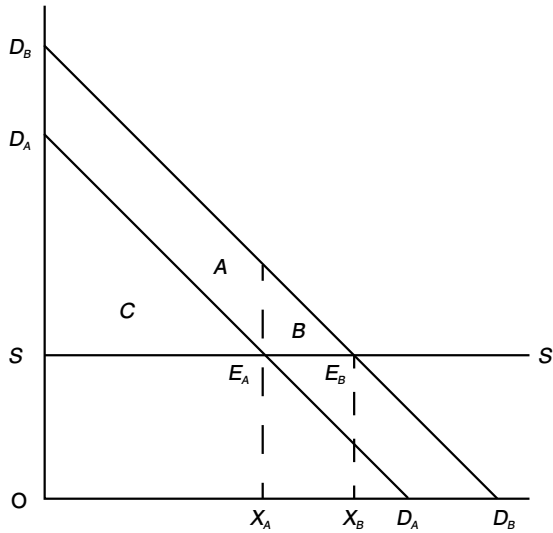
一 地方自治と地方分権による地方財政

米原氏と同様に、財政学の視点からみて何故地方自治と地方分権が必要かについて、規範的理論から議論を始めよう。公共サービスの住民に提供する資源配分機能について、住民が何をどのくらい欲しているかを充分に知っている身近な地方自治体が、自身の税を賦課徴収し、自身の決定によって住民に公共サービスを提供するところが地方自治の本質である。このことについて、地方財政審議会は、人口減少、少子高齢化との関連で、「人口減少・少子高齢化がもたらす課題は地域ごとに異なり、その対処も地域の実情に応じて進めることが必要である。このため、住民に身近な行政サービスの担い手である地方自治体の役割が極めて重要である。」(地方財政審議会『今後目指すべき地方財政の姿と平成二九年度の地方財政への対応についての意見』平成二八年一二月一四日一頁)と述べている。これは、わが国では、今後高い経済成長率は望めず、急速に人口減少と少子高齢化が進むことから、以前にもまして国・地方を通じた効率的な公共サービスの提供が必要であり、そのための一つの解決策が地方自治のもとでの地方分権であると考えているためである。

地方分権の経済学による分析

経済学では、公共サービスの提供について、住民の厚生を最大化するように提供することが好ましいという基準がある。では、どのようにすれば住民の厚生を最大化できるのであろう。消費者余剰によってこの点を示した

図1 公共サービスの提供と地方分権



(出所) 筆者作成

異なっている場合、国がAとBの地域に一律に X_A の供給を提供すると、消費者余剰の面積でみた社会全体の厚生水準は $A + C + C$ であるのに対し、地方自治体が個々の地域で異なった量で提供できる場合には、Aの地域では X_A 、B地域では X_B の水準で提供され、厚生水準は $A + B + C + C$ となって、より高い水準の厚生が得られる。このためには、地方自治体に対し自身で歳出の水準と内容を決定する権限が与えられなければならない。

ものが図1である。A地域の住民とB地域の住民のある公共サービスに対する需要をそれぞれ D_A と D_B 、そのための費用を S で示す。したがって、同じ費用 S であるならば、A地域が X_A 、B地域の住民は X_B の需要の水準を望んでいるので、B地域の住民の方がこの公共サービスに対し需要が大きいといえる。例えば、高齢者が多く居住している地域をA地域、若年層が多く居住している地域をB地域とし、提供される公共サービスとして保育所を仮定すれば、Bに居住している住民は、Aの住民より、この公共サービスへの需要が高いと考えられ、図1のような需要の状態となるであろう。

このように、公共サービスに対する需要が地域で

上のような簡単な図によって示されるように、住民の公共サービスへの需要が地域によって異なるならば、それぞれの地域の自治体によって住民の需要に沿って公共サービスを提供する方が社会全体で好ましい結果が得られる。このことから、地方分権のもとでの地方自治が必要とされるのである。

米原氏は、上述の規範的に導かれた地方財政の姿を、当時のわが国の制度と対比して幾つかの課題を指摘し、地方分権改革の潮流の中で何をすべきかについての方向性を示した。その第一は、図1で示される効率性を地方自治体が達成するためには、地方団体が自身の意思によって歳出の水準と事業内容について決定することができなければならないこと。第二は、歳出を賄うための十分な地方税収と課税自主権の確立が充たされていなければならないこと。また、その地方税は応益性を充たさねばならないこと。第三は、一定の管理の中で地方債の自由な起債が必要であるということであった。

二 地方分権に向けた地方税改革と残された課題

米原氏は「経済分権の経済理論」において、地方分権のために必要な課税自主権のため、応益課税としての地方税、特に個人住民税の比例税率化を目指すべきであると主張した。この二〇年を振り返るとき、わが国では、地方分権化の流れ、急速な経済のグローバル化、人口減少・少子高齢化等、大きな社会・経済変化に直面している。この間、これらの状況に対応した税制の構築を目指し、抜本的な税制改革が実施されてきたが、その中で米原氏の主張した課題についてはどのように扱われたのであろう。

地方分権改革についていえば、平成五年に衆参両院において「地方分権の推進に関する決議」が採択され、平成七年には地方分権推進法が公布されるとともに地方分権推進委員会が発足し、平成十一年には地方分権一括法が公布、平成一三年に地方分権推進委員会の最終報告が出されている。地方分権推進委員会による第一次分権改革と呼ばれる改革では、機関委任事務が廃止されるとともに、地方の事務が法定受託事務と自治事務に分類され、国と地方の関係が従来の上下・主従の関係から対等・協力の関係へと変化した。地方自治法施行五〇周年にあたる平成九年は、ちょうど地方分権推進委員会の第二次勧告から第四次勧告が次々と出されているときであった。

上述のように、地方分権推進委員会の第一次分権改革では、地方の事務が法定受託事務と自治事務に分類されたが、それに伴う財源手当や課税自主権・地方税財源の充実についての具体的な成果には至らなかった。平成一三年の地方分権推進委員会の最終報告第三章では、「国・地方を通じた現在の租税負担率に制度的変更を加えない前提で地方税源の充実を行うためには、国から地方への税源移譲により地方税源の充実を図っていく必要があり、その際には、税源移譲額に相当する国庫補助負担金や地方交付税の額を減額するなどにより、歳入中立を原則とすべきであると考える。」とし、残された課題として、①所得税から個人住民税への税源移譲、②地方消費税の充実、③法人事業税への外形標準課税導入を具体的にあげ、第二次分権改革への課題とした。

(一) 個人住民税改革と三位一体改革

地方分権推進委員会の最終報告において、地方税財源の充実確保が残された課題であるとされ、それを引き継ぐべき地方分権改革推進会議が発足して第二次分権改革がスタートした。しかし、地方分権改革推進会議では、

地方交付税改革と地方財政計画の歳出削減を通じた財政再建の検討が加わり、それ以降、税源移譲と国庫補助負担金の見直しによる地方分権を目的とした地方税財政制度改革から、交付税の削減と財源保障機能の検討を加えた三位一体改革が議論の中心となった。この三位一体改革では、主に補助率引下げを通じて国庫補助負担金の見直しがなされたため、地方の自主性と裁量性は決して高まらなかった上、地方財政計画の歳出の圧縮と地方交付税の縮減がなされたため、三兆円の税源移譲が実現したとはいえ、全体として地方財政にとって厳しい改革となった。このため地方からの評価は低いものであった。

このように、地方からみた三位一体改革についての評価は、地方分権改革として見れば低いものであった。しかし、三位一体改革を、地方分権のための地方税改革として限って見れば、国の所得税から地方の個人住民税に三兆円の税源移譲がなされ、それまで個人住民税における道府県の税率が二%と四%、市町村の税率が三%、八%、一一%という累進税率であったものから、税率をフラット化したことによって、個人所得税に関して応益課税に向けた改革が実現したことについては一定の評価ができるであろう。このため、個人住民税の税率構造に関しては、三位一体改革を通じて所得税との間で一定の整理がついたと考えられる。

その上で、今後の個人住民税のあり方について考えると、残された課題として個人住民税の課税ベースの問題があげられる。個人所得に対する所得税と個人住民税では、それぞれ異なった性格と目的に基づいて賦課されているため、その課税標準については必ずしも同じものになるとは限らない。しかし、現行の個人住民税の課税標準は、所得税の計算の例によって算定され、控除によっては所得税と同一になっているため、税制改正等において問題が生ずる場合がある。例えば、平成三〇年度税制改正において、平成二九年十一月の政府税制調査会中間

報告では、人的控除の控除方式のあり方、働き方の多様化等を踏まえた所得計算のあり方等の各論点について議論がなされているが、地方財政審議会意見書では「個人住民税の人的控除は、個人住民税の「地域社会の会費的性格」から、控除額は所得税よりも低く設定しながら、所得税の控除と同様の体系（控除の種類、適用対象者）としていること及び、個人住民税の課税標準は、所得税の計算の例によつて算定することとされ、給与所得控除・公的年金等控除等の所得計算上の控除等は所得税と同一となっていること等を踏まえ、各論点については、所得税における検討と併せて、個人住民税においても検討していくことが必要である。その際に、所得税は累進税率であることに對し、個人住民税所得割は比例税率であることに留意が必要である。」（傍線部筆者）（平成三〇年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見（平成二九年一月二一日）と述べられているように、累進税率と比例税率の違いがあることから、所得税と個人住民税に異なつた効果が生ずることに留意が必要となる。また、個人住民税の「地域社会の会費的性格」から控除額が所得税よりも低く定められているなど所得税とは異なっている点も踏まえ、今後、個人住民税と所得税の課税標準の在り方も含め検討せねばならないであろう。

（二）法人事業税の外形標準化

米原氏が述べた応益課税に関して、特記すべき項目として平成一六年度からの法人事業税における外形標準課税の導入があげられる。法人事業税における外形標準課税については、平成一三年に提出された地方分権推進委員会での最終報告第三章で早期に導入すべきであると述べられていたが、平成一五年度税制改正において、「あるべき税制」に求められる視点として「地方分権の推進と地方税の充実確保を図ること」と記述されるとともに、

「応益課税としての税の性格の明確化、地方分権を支える基幹税の安定化、経済の活性化・経済構造改革の促進などの重要な意義を有する改革」として、都道府県段階の基幹税である法人事業税に付加価値割と資本割からなる外形標準課税を創設し、平成一六年度から導入することとなった。さらに、平成二六年度の法人実効税率引下げに伴って外形標準課税の拡大がなされ、平成二八年度には外形標準課税八分の五、所得割八分の三となっている。しかし、外形標準課税が適用される法人は資本金一億円以上の法人に限られているため、法人形態に中立ではなく、所得割の廃止と付加価値割の拡大、中小法人への適用などが今後の法人事業税の課題となっている。

(三) 地方消費税

世界経済のグローバル化を含む社会経済の変化を受け、また世界各国が所得課税から消費課税へ転換する潮流の中で、わが国でも、昭和六二・六三年の抜本的税制改革において、高齢化社会に向けた直間比率の見直し問題が取り上げられ、平成元年には多段階の消費課税である消費税が創設された。

その後、少子・高齢化が進展していく中で、平成六年の税制改革では、公正で活力ある福祉社会の実現を目指す方向が示されたが、地方段階の多段階の消費課税に関しては、平成六年の税制改革の前年に提出された「今後の税制のあり方についての答申」「公正で活力ある高齢化社会」を指して「(税制調査会、平成五年十一月)において、地方分権の推進、地方税の充実強化については必要性を認めつつも、地方段階の多段階消費課税については、「地方消費税は、税の帰属地と消費地の関係や国境税調整の問題、納税コストの観点から困難ではないか等の意見が多く出された。」(今後の税制のあり方についての答申「一八頁)と記述され、その導入には消極的

であった。

また、平成六年の税制改革においては、地方分権の推進のための地方税の充実の観点から、基幹税である多段階の消費課税である地方消費税を地方段階に創設することが議論されたが、仕向地原則に則った地方消費税において、理論上不可欠な「最終消費地と税収の帰属地の一致」、いわゆる地方消費税における清算問題の解決が地方消費税創設にとってキーとなった。

この点について「平成七年度の税制改正に関する答申」（政府税調、平成六年一二月）においては、「今般創設されることとなった地方消費税については、現実的な解決策として地方消費税の税収を消費基準に基づいて各都道府県間で清算することとされ、これにより税の帰属地と消費地を一致させることとし、現行消費税の課税根拠との整合性を図ることとしている。／こうした制度的な対応が行われていることを踏まえると、今般創設されることとなった地方消費税は、地方分権を推進し、地域福祉を充実するための地方税源充実の具体的方策として、租税理論の観点からも一定の工夫が行われていることから、評価し得るものと考えられる。」と記述され、現行清算方式の採用と共に、地方分権の基盤となる地方税充実に即した、消費税率１％相当の地方消費税が創設され、平成九年四月よりの導入が決定された。

創設以来、地方消費税の清算については、物品とサービスの最終消費に関する統計によってカバーされる部分と、これらの統計によってカバーされない人口と従業者数によって代替される部分に分けてそれぞれ清算されている⁽¹⁾。また、地方消費税の課税根拠としての応益性をどのように考えるかについては、商品の生産された地域の自治体が付加価値税の課税権をもつ原産地原則に対し、最終消費地の自治体が課税権をもつ仕向地原則がある。

仕向地原則をとっているわが国の地方消費税においては、最終消費者が受けている行政サービスからの受益に対して応益的に負担を求めることを課税根拠としているため、地方消費税は応益性を満たしているといわれている。⁽²⁾

三 地方債改革と地方分権

地方債の発行に関しては、財政理論において、いわゆる「地方債の食い逃げ問題」と呼ばれる地方債特有の問題が指摘される。また経常費用を賄うための地方債による財源調達については、その受益者が現役世代であるのに対し負担者が将来世代であるため過大な歳出となる傾向があり、世代間の公平性からも慎重であるべきという意見が一般的である。このため地方財政法第五条では公共施設または公用施設の建設事業費や地方公営企業に要する経費等、限られた経費にのみ起債が認められている。また地方債のリスク・ウェイトがゼロとされてきた信用を堅持する意味からも、何らかの地方債発行に対する国の関与が必要であると考えられてきた。他方、都道府県や政令指定都市を中心として機動的な地方債発行による財源調達の多様化に対する要望もあり、また地方分権の観点からも地方債発行について地方公共団体の自主性を尊重すべきという意見も強まってきた。そのため、一方では地方債発行の自由化、他方では地方公共団体の財政の健全性と地方債の信用を堅持するための国による関与という、相反する二つの目的を同時に達成するための地方債改革が要望されることとなった。

この観点を踏まえ、この間の地方債改革の経緯をみると、地方公共団体における地方債の発行については平成

一七年度まで国の許可が必要であつたものが、平成一二年四月一日に施行された地方分権一括法による地方財政法等の改正に伴つて平成一八年度に許可制の原則廃止と協議制への移行がなされた。この地方債協議制度では、地方公共団体が地方債を発行しようとする場合、総務大臣又は都道府県知事と協議せねばならないが、発行は原則自由となつた。しかし、実質公債費比率によつて元利償還金が一定水準となつた地方公共団体、あるいは実質赤字比率あるいは連結実質赤字比率でみた赤字団体等について、一定の水準を超えた場合には許可制度が適用され、地方公共団体の財政健全化と地方債の発行自由化・リスク・ウェイトゼロの維持が確保されることとなつた。

平成二四年度からは、地方公共団体の自主性・自立性をさらに高めるため、民間等資金に係わる地方債届出制度が導入され、さらに平成二八年度から協議不要基準が緩和された。ただし、協議制対象の起債と同様に届出制対象の起債についても、実質公債費比率、実質赤字額、連結実質赤字比率、将来負担比率、資金不足額等が一定の水準を超える場合には許可制が適用される。また公的資金を充当する場合には、資金の配分・調整の観点から依然として協議制となっている。このように、地方債償還財源の確保、財政の健全性の確保、資金の需要調整と適正配分等によつて、マクロ及びミクロの視点から地方交付税制度、地方債制度等を通じた地方財政全体での財源保障制度の維持がなされている。

前述したように、米原氏が課題として述べた地方債に関する起債の自由化等については多くの進展がみられた。また、平成二二年六月には地方自治体の地方債に長期かつ低利の資金を融通するための地方共同法人である地方公共団体金融機構が、地方共同の資金調達機関として「官から民へ」を目指す政策金融改革の流れの中で設

立された。また、その貸付対象には一般会計債及び臨時財政対策債への貸付が含まれている。

四 地方分権と今日の課題

これまで述べてきたように、米原氏の提起した地方分権のための課題については、地方分権改革の潮流のなかで多くの進展があつたが、地方分権改革を達成するためには、いまだ多くの課題が残っている。その中で、今後検討すべきと思われる二つの課題について述べてみたい。

(一) わが国の歳出構造と地方分権

わが国では、政府支出に占める地方財政の割合は国と地方の歳出決算・最終支出ベースで約五分の三を占め、生活に関連した社会保障関係費（民生費）や教育費等では特に大きな割合を占めている。しかし、しばしば言われているように、歳出の大きさが地方自治の大きさを意味しているわけではない。平成十一年に成立した地方分権一括法では機関委任事務が廃止され、地方の事務が法定受託事務と自治事務に分類されたが、図2のように、依然として自治事務においても多くの事務が義務付けられている。また、地方歳出の構造をみると、その多くが、警察官や高校教職員数等のように国の法令等で基準を設定されているもの、戸籍、保健所、ごみ処理等のように国の法令でその実施を義務付けられているもの、また国庫補助関連事業等から成り立っている。このため公共サービスの内容及び水準について地方自治体が自由に選択することができず、適切に公共サービスを提供するこ

図2 地方財政計画（通常収支分）の歳出の分析

地方財政計画（通常収支分）の歳出の大部分は、補助・地方単独ともに、小中高教職員・警察官等の人件費や社会保障関係費など、国の法令や制度等に基づく経費である。

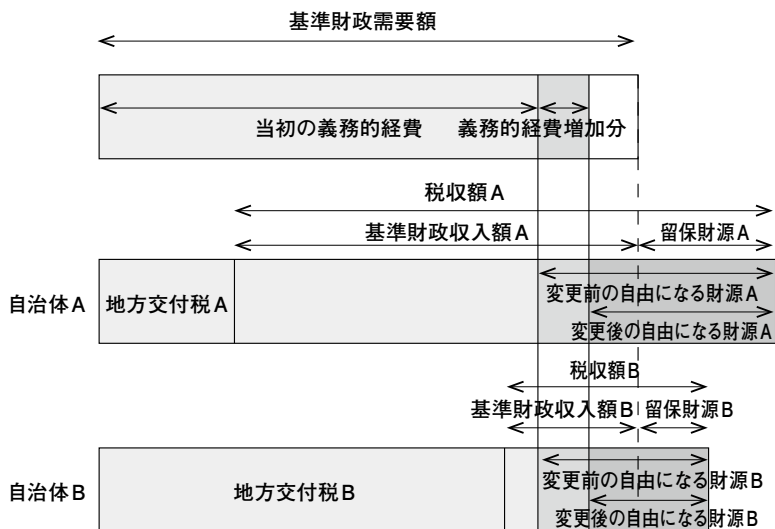
地方財政計画(平成29年度)[86兆6,198億円]				(単位:億円)	
給与関係経費 203,209	補助 56,681	国費 15,521	地方公務員等 21,241	地方公務員約238万人のうち約77％は 地方が定員に関する基準を幅広く定めて いる等、警察・消防・消防団関係職員 ※ 公営企業等会計部門職員除く	
	地方単独 146,528	地方費 50,561	消防団員 12,217		
		地方費 95,967	高校教職員 17,003		
			ケースワーカー 公立保育所保育士等の福祉関係職員 等		
補助等 58.2% 単独 41.8%	補助 197,809	国費 88,596	生活保護、介護保険(老人ホーム、ホームヘルプ等)、 後期高齢者医療、障害者自立支援 等		
	一般行政経費 365,590	地方費 109,213	※ 一般行政経費は社会保険など住民に身近な地方の様々な取組に対応		
	地方単独 140,213	国の事業団等への出資金等 1,693			
		地方費 138,520			
直轄事業負担金 補助 4.9% 単独 45.5% 補助 49.6%	国債・後期高齢者 15,068	地方費	予防接種、乳幼児健診、ごみ処理、警察・消防の運営費、道路、河川・公園等の維持管理費、義務教育諸学校運営費、私学助成、戸籍・住民基本台帳 等		
	まも・ひと・しこる 防災事業費10,000	地方費			
	国土強靱化等9,000	地方費			
	地域経済基盤強化・ 雇用等対策費1,950	地方費			
補助 4.9% 単独 45.5% 補助 49.6%	国債・補助 (公共事業費等) 57,273	直轄事業負担金 5,590	国債・後期高齢者・生活・保険基金制度安定化(保険料軽減分)、 国債基金制度安定化支援事業等		
	地方単独 56,297	国費 26,373			
		地方費 25,310			
		地方費			
公債費 125,902		地方費	清掃、農林水産業、道路橋りょう、河川海浜、都市計画、 公立高校など		
公益企業繰出金 25,256		企業債の元金償還に充てるもの 上記以外	15,853 9,393		
その他 30,721		地方費			

（出所）総務省資料

とを妨げている。この点については、先の分権改革でもたびたび指摘されてきたことであり、至急改善されべき課題として残されている。

特に、義務付け等の影響については、税収割合が低く、地方交付税に多く依存する、財政的に豊かでない自治体の方が、義務付け等によって自由度が相対的に低くなり、財政的に厳しくなるということが示される。このイメージを示したものが図3である。図3には、基準財政需要額は等しいが、税収の大きさに違いがある自治体Aと自治体Bが示されている。ここで、税収について、自治体Aの税収額Aが自治体Bの税収額Bよりも多いことが仮定され、したがって留保財源Aが留保税源Bよりも多いため、同額の義務的経費のもとで自由になる財源は自治体Aの方が自治体Bよりも大きな額となる（変更前の自由になる財源A▽変更前の自由になる財源B）。また、図3に示されているように、国によって新たに義務的経費増加分だけ義務

図3 義務付けと地方分権



(出所) 筆者作成

的経費に係わる政策が追加されたとき、それに見合う基準財政需要額の増額がなされないときには、変更前の自由になる財源に対する義務的経費増加分の割合でみて、自治体Bの比率は自治体Aの比率より大きく、地方税収の少ない自治体Bに大きな影響が及ぶことが分かる。すなわち、国の政策が実施されたときに、地方負担分の手当が充分になされない場合、財政力の弱い交付団体により大きな影響が及び、住民の需要に沿った公共サービスを提供するための財源が減額されることで、公共部門の運営に支障が生ずるのである。このように、地方財政での特徴として、マクロでの政策の変更が個々の地方自治体に異なったミクロの影響を与えることがあり、地方財政計画で示される平均での議論が個々の地方自治体への影響を必ずしも表していないことがあげられる。

今後、税と社会保障の一体改革が進められ、社会

保障の充実のための政策とその他のための負担のあり方が具体化していくことが見込まれる。また、人口減少が進み、各自治体は、この困難な課題に立ち向かうための少子化対策や産業振興などの施策を、それぞれの地域の実情に応じて展開することが求められる。こういった中で、ミクロレベルで、特に財政力の弱い地方自治体の財源をどのように保障するかが、重要な課題となるであろう。

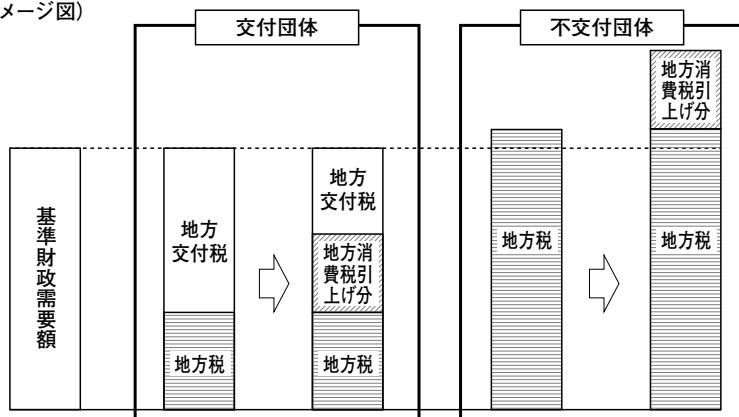
(二) 地方税の充実と税源の偏在問題

以前から、地方分権のためには、地方の歳出に見合うように、地方税を充実させることが必要であると主張されてきた。同時に、地方自治体の課税権が保障され、自由に施策を実施することを可能にする、国税から独立した応益的な独立税が好ましいとされてきた。しかし、わが国では地域間の経済力の格差が拡大し、都市への人口集中と地方での高齢化の進展とともに、都市と地方の間で経済力格差が広がっているため、独立税による地方税の充実によって自治体間に新たな財政力格差が生ずるという問題が生じている。この点については、地方分権推進委員会の最終報告第三章においても、地方税源充実に伴い生ずる財政力格差の問題として指摘され、解決するためには偏在性の少ない税目を税源移譲すること、また新たな財政調整の仕組みを考える必要があることなどが示唆されていた。

このような財政力格差の拡大については、税源移譲に限らず、税率の引上げなどによって地方税の充実がなされた場合にも一般的に生じる問題である。例えば、社会保障と税の一体改革として、平成二六年四月一日の消費税率（国・地方）の八％への引上げとともに、地方消費税率が消費税相当で一・七％に引き上げられ、また平成

図4 地方税の充実とその効果

(イメージ図)



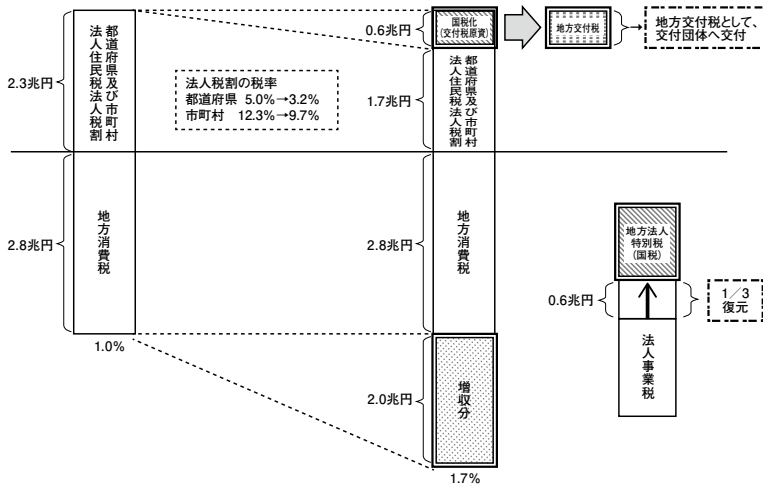
(出所) 総務省資料

三一年一〇月の消費税率一〇%への引上げ時には、地方消費税率が消費税相当で二・二%に引き上げられることが、平成二四年の税制抜本改革法によって決められた。これらの税制改革によって地方税の充実が図られるが、富裕団体と豊かでない団体の間で財源格差が拡大するとともに、交付団体と不交付団体の一般財源でみた財政力格差は拡大する。

このように、地方消費税の税率引上げを通じた地方税の充実がなされた場合、交付団体と不交付団体の間で財政力格差の拡大が生ずることになる。図4にそのイメージが示されている。地方消費税収が増額した場合、不交付団体においては財源超過額が増加し一般財源総額も増加するのに対し、交付団体においては、基準財政需要額を変更せず、留保財源を考えないとする、地方消費税の増収に呼応して地方交付税に同額の減額が生じ、一般財源総額でみた場合変化は生じない。そのため不交付団体と交付団体の間の一般財源総額について格差が拡大することが示されている。

留意すべきは、この財政力格差が不交付団体の努力によって

図5 地方法人税の創設とそのイメージ



(出所) 総務省資料

生じたものでもなく、また交付団体の課税努力の不足によつて生じたものではないことである。このような、自治体自身の責任によらない格差の拡大については何らかの財政措置によつて是正することが適切と思われる。

以上のような考え方に沿つて、平成二六年度税制改正では、地方公共団体間の偏在是正のために、地方法人税の創設と法人住民税法人税割の一部を交付税原資とする措置がなされた。この偏在是正の全体像のイメージが図5に示されているが、法人住民税法人税割の税率を引下げ、代わりに国税の地方法人税創設し、地方交付税の財源として交付団体へ交付しているのである。⁽³⁾

あわせてこの偏在是正により生じる財源を活用した歳出について、平成二七年度の地方財政計画上も「まち・ひと・しごと創生事業費」として計上し、基準財政需要額を増額することにより、ミクロレベルでの格差拡大を是正するよう措置を講じている。

これまで、地方法人特別税、地方法人特別譲与税、地

法人税、地方譲与税の譲与制限、法人事業税における分割基準の変更、税源交換など、地方税制度や地方譲与税制度などの制度的変更、あるいは地方税の国税化と地方交付税原資への繰入れあるいは地方譲与税化など多くの偏在是正措置が検討・実施されてきた。その都度、地方財政計画の策定や地方交付税の算定方法の見直しを通じて、制度改正の効果が個々の自治体に適切に及ぶよう措置が講じられている。

しかし、今後地方税の充実あるいは消費税率の更なる引上げ等によって財政力格差が拡大することが予想され、地方分権を考えると、より抜本的な視点からの新たな地方税の体系と財政調整の仕組みを議論すべき時期にきているように思われる。

(1) 地方消費税の清算基準については、平成三〇年四月一日以降、統計によってカバーされない部分は人口のみによって代替されることとなった。

(2) 地方消費税と応益性に関しては、持田他『地方消費税の経済学』有斐閣、二〇一〇、一四頁を参照せよ。

(3) 同時に、暫定措置であった地方法人特別税をちょうどそれに見合う〇・六兆円法人事業税に戻す措置がなされた。さらに、消費税率(国・地方)一〇%への引上げ時には、地方法人税率の引上げと法人住民税法人税割の交付税の財源とすることをさらに進めるとともに、暫定措置であった地方法人特別税・譲与税を廃止することが決まっている。

(地方財政審議会会長・青山学院大学名誉教授)