方、

地方自治行政の裏付けとなる地方税財政制度は、

わ

は ľ

め に

地方自治と地方税財政制度七〇年の変遷と今後の展望

石 原 信 雄

により法的に整備されたが、 が 国 の地方自治制度は、 戦後、 明治二一年四月に市制町村制が、 昭和二二年五月日本国憲法の施行に先立って、 明治二三年五月に府県制、 同年四月地方自治法が制定さ 郡制が制定されたこと

れ今日に至っている。

昭和一

五年三月地方税法及び地方分与税法が制定され

の理念に合致した地方税財政制度の整備は、 昭和二三年に国と地方の財政関係及び地方財政運営の基本原則を定めた地方財政法が制定されたが、 昭 和二四年九月に発表されたシャウプ税制改革勧告に基づく昭和二 地方自治法

五年度の地方税財政制度の改革によって実現したといえる。

地方自治法施行後独立回復までの間の地方税財政制度の変遷

○ シャウプ勧告(昭和二四年九月)

戦後のわが国 の税制改革に関し調査するため連合国最高司令官の招きで来日したシャウプ税制調査団は、 昭和

二四年九月わが 国の税制改革に関する勧告を発表した。

の分離を勧告した。 税制の自主性強化 この勧告は、 事務配分に関し市町村優先主義に基づく国、 (付加税制度の否定)と地方税収の拡充、 ②地方税の合理化と均衡化③都道府県税と市町村税 都道府県、 市町村の事務配分を前提として、 ① 地 方

下に地方当局の能力と必要とを研究し決定しなければならないとした。 由から、 極めて不安定であること、地方配付税による財源の均衡化は不徹底であり、 これを国庫の一般資金から支出する「平衡交付金」に改めるべきであるとし、 地方配付税制度については、その総額が特定の国税の一定割合の額として定められていても、 算定方法も独断的であること等の理 その総額は合理的標準 現状では

昭和二五年度改正による地方税体系

固定資産税を柱とし、 シャウプ勧告を受けて行われた昭和二五年度の税制改正による地方税の体系は、 入場税、 自転車税、 遊興飲食税、 荷車税、 自動車税、 電気ガス税、 鉱区税、 鉱産税、 狩猟者税等とされた。 木材引取税、 入湯税等とされた。 市町村税については市町村民税 道府県税については、 付加価

なお、 付 加 価値税については反対が強かったため、 当面 事業税、 特別所得税が存続することとされ た。

東京都については、 特別区の区域について特例が設けられた。

シャウプ勧告に基づいて地方配付税制度は廃止され、 地方財政平衡交付金制度の 創設 また、 義務教育等地方団体が実施する事務 ・事業に要す

方 般財源である新設の地方財政平衡交付金に統合されることとなった。

毎年度地方団体に交付すべき地方財政平衡交付金の総額は、

る経費は地方一般財源で賄われるべきという考えから義務教育費国庫負担金等は廃止され、

昭和二五年度から地

財政 の現状」 の中で作成されていた地方財政計画の方式をベースとして地方財政委員会と大蔵省との折衝によ

それまで関係当局によって公表されていた

「地方

て決定されることとなった。

地方財政平衡交付金の総額の

次の算式によって算定される一般財源所要額に基づいて交付されることとされた。

九〇%は普通交付金、一〇%は特別交付金とされ、

普通交付金は各地方団

基準財政需要額 基準財政収入額=財源不足額

基準財政需要額は道府県、 市町村ごとに教育費、 警察費、 消防費、 民生費、 衛生費、 道 路費、

河川

費

その他諸費等主要費目について

なお、

人口、 面積等 の測定単位の数値×単位費用×補正係数の算式で測定される額 の合算額である。

算額の一○○分の七○の額である。 また、 基準 **一財政収**7 入額は、 道府県、 市町村ごとに、 普通税について標準税率で課税した場合の収入見込額の合

各地方団体に交付される普通交付金の額は基準財政需要額が基準財政収入額を超える団体の財源不足額につい

地方財政平衡交付金総額の一○○分の九○の額を按分して交付される。

特別交付金は、災害その他普通交付金で算定されなかった特別の財政需要等について、各地方団体の財政状況

を勘案して交付される。

の均衡化を図るものであり、その財源保障の理念を含めて世界に鑑たる制度であったといえる。 地方財政平衡交付金制度は、その算定方式の結果、従来の地方財政調整制度に比べ劇的に地方団体の間)財源

(四) 昭和二五年度の地方税財政制度改革の意義

なる地方税財政制度は、 昭和二二年に制定された地方自治法によって現在の地方自治制度の体系が確立したが、その財政的な裏付けと 昭和二五年度に行われた地方税法及び地方財政平衡交付金法の制度によって完成したと

いっても過言ではない。

による地方税財政制度の大きな枠組みは今日まで維持されているといえる。 なお、その後地方財政平衡交付金制度が地方交付税制度に改められる等の変遷はあったが、 昭和二五年度改正

昭和二九年度の地方税財政制度の改正とその意義

(--)地方制度調査会の答申

(昭和二八年一〇月)

昭和二九年度の地方税制度の改正

昭 和二七年四 月、 講和条約が発効し、 わが 国 が主権を回復すると占領下に行われ た行財政制 度の改革 Ó

中でわ

が 国 の実情に合わないものについて抜本的に見直すべしとの声が朝野に強くなっていた。

月 各界の有識者をメンバーとする地方制度調査会をスタートさせた。 のような動きを受けて、 政府は独立回復後のわが国の 地方制度のあり方について検討すべく昭和

ことからその総額を特定の国税収入の一定割合とする地方交付税制度に改めるべしとした。 財政平衡交付金制度については、 ②遊興飲食税及び入場税の地方譲与税化、 の配分方法については、 教育委員会制度の改革等を勧告し、 同 調査会は、 昭和二八年一○月第一次答申を行ったが、その中で、 おおむね従前の方式を踏襲することとした。 毎年度その総額決定をめぐり大蔵省と地方自治関係者との争いが絶えなか 地方税財政制度については、①道府県民税の創設 ③道府県たばこ消費税及び市町村たばこ消費税の創設を勧告し、 地方公共団体の規模の合理化、 (市町村民税 なお、 0 各地方団体毎 部 警察制 の振替)、 地方 · つ 度、

て道府県民税、 方制度調査会及び税制調査会の答申を受けて実施された税制改正により、 残余は国税に移還し、 不動産取得税及び道府県たばこ消費税が創設され、 地方譲与税とされ、 遊興飲食税については名称が料理等消費税に改められた。 入場税はその一 昭和二九年度から道府県税につい 部が娯楽施設利用税として存

入湯 町村税については、 税につ ては、 普通 自転車税及び荷車税が自転車荷車税に統合され、 税から目的税に変更された。 市町村たばこ消費税が創設された。

 (Ξ) お、

地方交付税制度の創設

市

711

な

地方財政平衡交付金制度については、 地方制度調査会の第一次答申を受けて、その総額を特定の国税の収入額

一定割合とする地方交付税制度に改められた。

その概要は、 次のとおりである。

総額

所得税、法人税及び酒税の収入額の二○%とされた。(なお、昭和二九年度分については特例が設けられた。)

また、 ととなった場合には、地方行財制度の改正又は交付税の繰入率の変更を行うものとされた。 基準財政需要額と基準財政収入額の差額(一般財源不足額)と普通交付税の額が引き続き著しく異なるこ

(注) この規定により、 地方財源保障機能は継承されることとなった。

各地方団体への配分

総額の九二%が普通交付税、八%が特別交付税とされた。

普通交付税の算定方式は、基本的には従来どおりとされたが、 基準税率については、 入場譲与税については

道府県税については八○%、市町村税については七○%とされた。

昭和二九年度の地方税財政制度改革の意義

昭和二九年度における地方税財政制度の全面的な改革以後今日まで、

わが国経済の発展と地方分権強化のため

(四)

00%

地方税制度及び地方交付税制度の改正は引き続き行われているが、地方税制及び地方財政調整制度が一体的・全

面的に改革されたのはこの時が最後といえる。

以下、 地方税制度及び地方交付税制度それぞれについて、今日までの主な改正の概要を述べることとする。 気税とガス税に分離された。

なお、 地方行財政 の運営におい て、 国 庫補助負担金制度及び地方債制度も重要な要素となっていることを附言

しておきたい。

三 昭和三○年度以降における地方税財政制度の変

一 地方税制度の変遷

(1)

軽

油引取税及び都市計画税の創設

(昭和三一年度)

財源として市町村の目的税として都市計画税 道路整備のための財源対策として、 道府県の目的税として軽油引取税、 (課税対象は土地及び家屋) 街路 が創設された。 の整備等都 市環境 の整備 のため

市 (2)町村の普通税として、特別土地保有税 特別土地保有税の創設 (昭和四八年度)と電気ガス税の電気税及びガス税への分離 (課税標準 土地又はその所得) が創設され、 また、 (昭和四九年度) 電気ガス税が電

(3) 事業所税の創設 (昭和五〇年度)

積及び従業者給与総額) 指定都市等の都市環境の整備のための財源に当てるため、 が創設された。 目的税として事業所得税 (課税標準は事業所の床

0) 縮 (4)小 特別地方消費税の創設、 (平成元年度 電気税、 ガス税及び木材引取税の廃止並びに娯楽施設利用税のゴ ル フ場利用 用税

国税として消費税が創設された際、電気税、 ガス税、 及び木材引取税の全部と娯楽施設利用税の一部がこれ

統合吸収され、新たに道府県税として特別地方消費税が創設されたが、

措置を講じて廃止された。

(5) 地方消費税の創設 (平成九年度)

及び資産割) 平成九年度国税消費税の税率が三%から五%に引き上げられた際、新たに道府県税として地方消費税 が創設された。 なお、 各道府県に納付された額の二分の一に相当する額は、管内の市町村の人口及

二 地方交付税制度の変遷

び従業者数と半々の割合で按分交付することとされた。

(1) 交付税率の引上げと安定化(昭和四一年度)

地方交付税の国税三税に対する繰入率は、

昭和二九年度以降毎年度小刻みに引き上げられてきたが、

昭和四

年度改正において一挙に三二%に引き上げられた。 景気対策として所得税、 法人税の減税とあわせて昭和二四年度のドッヂ予算以降続けられてきた中央政府 昭和四一年度の予算編成に当たっては、 福田大蔵大臣主導

非募債主義が転換され、フィスカルポリシーの考え方に沿って建設国債発行による公共投資の増額が行われた。 中央政府の財政政策の転換に対応して、 地方団体が安定した財政運営ができるようにするため、 福田大蔵大臣

上げることとされた。 わゆる「車の両輪」 論に従って地方交付税の国税三税に対する繰入率を二九・五%から一挙に三二%に引き

この交付税繰入率の引き上げにより、 日本経済の本格的な発展と相俟って地方財政は安定期に入ることとなっ

の際経過

平成九年度の地方消費税の創設

のたばこの売り上げ本数及び財源不足額で按分交付された。 なお、昭和四一年度の予算編成に当たっては、 臨時地方財政特例交付 なお補正予算による追加計上分(五一億円) (四一四億円) が計上され、 各都道府県

た。

ては、市町村の人口に按分して交付された。

(2)景気後退に伴う税収減と交付税特別会計による借入れ (昭和五〇年度)

昭 和五〇年度の地方財政は、 経済情勢の急変により、 国税 地方税共に当初の見積りに対し大幅な減収となる

認め、 政府は、その当面の対策として、地方税の減収については地方財政法第五条の特例として減収補填債 地方交付税の減については給与改訂に伴う財源対策を含めて交付税特別会計で一兆一一九九億円 の借入れ の発行を

八億円の減が見込まれることとなった。

見通しとなった

すなわち、

地方税については一兆六三二億円の減、

地方交付税については、

国税三税の減収に伴

(V

兆一〇〇

と臨時地方特例交付金二二〇億円の繰入を行うこととした。 なお、 抜本的な対策は昭和 五 一年度以降検討することとされたが、 その後も巨額の地方財源の不足が生ずる事

(3) 政運営の健全化のため、 交付税特別会計の借入れ方式を廃止 (昭和五九年度

態は続き、その対策として地方債の増発と地方交付税特別会計の借入れを行う方式が継続することとなった。

る見通しとなった。そこで政府は地方財政運営の健全化の見地から、 昭 和五九年度の地方財政は、 景気回復に伴う地方税収の増や歳出の抑制の結果地方財源不足額が大幅に縮小す それまで続けられてきた交付税特別会計

借入れによる交付税の特例増額方式を原則として廃止することとした。

この基本方針の下、昭和五九年度は国の一般会計の歳出枠から交付税特別会計に繰り入れられる特例交付金に

ついて一七六○億円の特例増額が行われた。

とされていた五兆八二七八億円については一括国債整理基金特別会計に振り替えられ、残りの五兆六九四一億円 なお、それまでの交付税会計の借入金残高一一兆五二一九億円については、その償還費で国庫が負担すること

については、国の財政再建の目標年度である昭和六五年度までは棚上げし、昭和六六年度以降一○年計画で償還

することとされた。

地方財政収支の改善に伴う高率国庫補助負担事業にかかる国庫補助負担率の見直し(昭和六〇年度)

和六〇年度の地方財政収支は、景気の回復に伴う税収の増加もあって改善する見通しとなったこともあっ

いわゆる高率の国庫補助負担金の補助負担率の見直しの議論が大蔵省から提起された。

いては国の負担割合を維持し、必要があれば零細補助金を整理すべきであると主張した。 これに対し、 自治省や地方六団体は義務教育費や社会保障費等国にとっても、地方にとっても重要な事業につ

しかし、零細補助金の整理については関係省庁や与党の関係議員の反対が強く、金額も多くを期待できないと

を一○分の八から一○分の七とし、国庫補助負担金のあり方については、引き続き検討することとされた。

いうことで、昭和六〇年度については国の予算編成に協力する趣旨でとりあえず生活保護費に対する国庫負担

消費税の創設を柱とする税制の抜本改革と地方財政措置 (昭和六三年度)

昭和六三年度の改正により、 多年の懸案であった消費税の創設を柱とする税制の抜本的な改革が実現した。 意した。

税等を統合して消費税を創設し、 すなわち、 国民の負担感が重い所得税を減税するとともに国税の物品税、 国民の重税感、 税制に対する不公平感を払拭し、 地方税の電気税、 社会経済情勢の変化に対応し ガス税、 木材引取

た所得、 消費、 資産の間でバランスのとれた税制を確立することとした。

消費税を地方交付税のリンク対象税

この税制改革に伴う地方財政措置として消費譲与税を創設するとともに、

目に加え、地方交付税特別会計への繰入率を二四%とした。 (6) 地方交付税の特例減額 (平成三年度)

側に協力を要請した。 が明らかになった。そこで、 地方交付税の繰入額を特例的に減額し翌年度以降繰り入れることについて、 自治省

平成三年度の予算編成に当たり大蔵省は公債依存度を引き下げることを計画していたが、

財源的に困難なこと

したが最終的には、 自治省側は、 当初、 地方財政計画算定上当面必要な交付税の額を確保した上で五○○○億円を減額することで合 現在の地方財政には国の予算編成に協力するため地方交付税を減額する余裕はないと主張

地方交付税の特例減額繰延べ措置は、 平成四年度八五○○億円、 平成五年度四○○○億円実施され

(7)方消費税の創設と消費税にかかる地方交付税の繰入率の引き上げ (平成六年度

税の税率を三%から五%に引き上げることとされた。その際、 平成六年度の税制改正において、 個人所得課税の軽減を図るとともに社会保障費の財源を確保するため、 地方税財政対策として消費譲与税を廃止し 新た 消

に道府県税として地方消費税を創設し、国税たる消費税にかかる交付税特別会計繰入率を二四%から二九・五%

に引き上げることとされた。

交付税特別会計による借入れ再開といわゆる二分の一負担方式の制度化 (平成八年度)

は交付税特別会計の借入れによる地方財源措置を地方交付税法第六条の三第二項の規定に基づく制度改正として 平成六年度以降わが国経済の低迷状態が続き、平成八年度以降も改善の見通しが立たなかったことから、 政府

行うこととした。すなわち、所得税、住民税の減税以外の通常収支不足のうち地方交付税対応分三兆七二三三億

円について

国(二分の一)一兆八六一六・五億円

内訳① 法定加算 四一三八億円

② 臨時特例加算四二五三億円

3 交付税特別会計借入れ(後年度一般会計負担)一兆二五五五・五億円

地方(二分の一)交付税特別会計借入金一兆八六一六・五億円

残りの二兆三○○○億円 建設地方債(財源対策債)

平成一一年度の地方税制改正において恒久的減税が行われたことに伴う地方税の減収補てんのため 法人税にかかる交付税特別会計への繰入率の引上げ(三二%→三五・八%)(平成一一年度)

①たばこ税の一部を地方移譲

②法人税の交付税会計繰入率の引上げ

(三三%→三五·八%)

(11)

V

わゆ

る三位一体改革の実施

(その理念と実態)

(平成一六年度)

譲を含むいわゆ

る三位一

、法人事業税の減税による減収額の一○分の八に相当する額 (交付団体相当分

③地方特例交付の 創設

(4) 地方財政法第五条の特例としての減税補てん債の発行

三年度 なお、 (10)地 恒久的な減税に伴う地方交付税の減収の補てんについては、国と地方が折半して負担することとされた。 方財源不足額に対する交付税特別会計の借入れとその償還費の国・地方折半負担方式の見直し

地方財源不足額について、

所要額を交付税特別会計の借入れで賄い、

その償還額を国・地方で折半負担する方

た。 式については、 については一般会計から直接繰入、 地方団体が財政の厳しい現状について充分認識しない憾みがあったことから、 地方負担分については新たに特例地方債を発行して補てんすることとされ 今後は国 の負担

平成一四年五月片山総務大臣によって提起された地方分権強化のための国庫補助負担金、 体改革は、 地方交付税、 税源移

え方と枠組みが決定し、この合意に基づいて、 平成一六年四月政府、 経済財政諮問会議の議を経てその大枠が決まった。 与党、 各省及び地方六団 体の 協議 によりその基本的考

その概要は

玉

[庫補]

莇

負担金の改革

削減

義 1 務教育費国庫負担金、 児童扶養手当等にかかる国庫負担金の国庫負担率の引下げ

△約四·七兆円

② 税源移譲

所得税から個人住民税への移譲(税率一○%の比例税率) + 約三兆円

③ 地方交付税の改革による減

△約五・一兆円

なお、 地方交付税の算定に当たっては、 地方団体の改革努力を促す主旨から

算定方法の簡素化のための、各種補正係数を半減

イ 単位費用にアウトソーシングの考え方を反映させる

エ 段階補正の見直し 事業費補正の見直し

留保財源率の引上げ (道府県分の基準税率を八○%から七五%に引き下げ)

カ 行革インセンティブ算定

オ

キ 人口と面積を基本とした新型交付税の導入 (平成一九年度から)

実態は国の財政健全化を進める一方、永年に亘り積み上げられてきた地域間格差解消努力を帳消しにし、再び大 なお、三位一体改革は地方団体の改革努力を促し、地方分権を強化することを目的として実施されたが、その

都市と地方の格差を拡大させ、 地方の過疎化の助長を齎すこととなるのではないかとの懸念も指摘されている。

このほか、平成二○年度の税制改正において、地方税収の偏在是正措置として、法人事業税の税率を引き下げ、

これを地方法人特別譲与税として人口及び従業者数に按分譲与する地方法人特別譲与税が創設された。 また、平成二三年三月発生した東日本大震災の復興に資するため所得税及び法人税の臨時増税が行われ、これ

による増収額の 部が震災復興特別交付税として一般の交付税とは別建てで交付されることとなった。 なお、 現

在は所得税についてのみ特例増税が継続している。

地方交付税の充実・強化と地域間格差解消への努力(平成二六年度・二七年度)

(12)

三%に引き下げることとしたが、同時に地方団体間の税収格差を緩和する狙いから住民税法人税割 方消費税の税率引上げを行ったことに関連して、消費税収入の交付税会計への繰入率を二九・五%から二二・ 政 、府は、 減額相当額を国税として徴収し、その全額を交付税特別会計へ繰り入れることとした。 平成二六年度の税制改正において消費税の税率を五%から八%に引き上げることとしたが、 の 一 部を減額 その際地

る交付税特別会計への繰入率を三三・一%、 また、 平成二八年度の予算編成に当たっては、 酒税の繰入率を五〇%とした。 地方財源の充実を図る意味を込めて、所得税及び法人税にかか

のための施策が取り上げられ、 なお、最近は、 地方が衰退したのでは国全体の発展も望めないという意見も強くなり、 財政面でもこれに対応する傾向が見られることは救いである。 地方創生、 地域活性化

四 地方税財政制度改革の展望と懸念

地方自治法施行後今日までの地方税財政制度改革の変遷を概観していえることは、 地方行政を所管する総務省

体が直接課税する地方税に重点を置くか地方団体の相互間の財政力格差の縮小を目指す地方交付税等の調整財源 (その前身の自治省等を含む)と地方六団体は、 地方財源全体の強化充実という点では一致しているが、 地方団

意見が異なる の充実・強化に重点を置くかについて、東京都等比較的税源に恵まれた団体とそれ以外の団体とでは往々にして マンの立場

地方財源の総体をできるだけ抑え、 また、財務省や経済界の指導者の多くは、 地方行政の簡素化、 国庫財政の立場から、或いは経営者や一般サラリー 合理化を求める傾向が強い。

そのことと関連して、地方税の偏在是正に関心が強い。

しかし、地方自治行政の望ましいかたちは、

域住民がその受益と能力に応じて直接負担することであって、 地方財源は地方税が中心であることが望ましい

地域住民の教育、

福祉、

安全等の行政サービスに要する費用は地

毎年度繰り返される税制改革論議や予算編成過程で、国民負担に対する抵抗感への配慮もあって、 地方自治

問題であって、本来中立的であるべき地方交付税の算定に当たり、信償必罰的な手法を用いることは邪道である。 信償必罰的な算定を求める意見もあるが、 本質から解離した方向に行き易い傾向がある。 地方行政の運営の効率化の成否は地域住民が選挙を通じて判断すべき また、地方交付税の配分に当たり地方団体の経費節減を促すよう

技術革新等により生産性の向上を図り、また、効率的な海外投資による外貨の獲得を目指す等の総合戦略が必要

わが国は本格的な人口減少社会に入っていくこととなるが、その中で国民生活の質を低下させないため、

となる

こうした外的要因を前提として、 今後も住民が安心して生活ができるよう関係者が地方税財政制度の充実発展