

自治大学校における研修講義の紹介

今後の地方税財政改革の展望

地方税財政の変質と国家統治のあり方～表層に惑わされずに本質を見抜きましょう～

神奈川大学 経営学部国際経営学科

教授 青木 宗明

編集者注：本稿は、自治大学校で令和7年9月29日（月）及び令和7年11月17日（月）に行われた税務専門課程（会計コース及び税務・徴収コース）における研修講義の内容を整理したものです。

講義のユニークな位置付けと内容

本講義は、法律研修を中心に行われる税務専門課程にあって、むしろ現実の社会経済・政治動向にフォーカスするという点で、ユニークな位置付けとなっている。すなわち講義の目的は、研修を終えて公務に戻る前に、地方公務員に求められる「自治体の直面する問題を常に認識し、問題の本質を熟考した上で解決策を模索する習慣」を身につけることなのである。

具体的には、次の4段階を習慣にすべきであり、それが講義内容となっている。①地方の現状にアンテナを張り巡らせ、常に問題や課題を把握する、②背景にある要因や「問題が生じるメカニズム・力学」に想像を巡らせ、問題の「本質」を認識する、③問題の解決策を柔軟に模索する、④解決策の先にある最終的な目標、わが国・社会はどうあるべきかを熟考する。

「①問題把握」（ふるさと納税・税源偏在是正）

それでは地方税財政において、何を問題として把握すべきだろうか。様々な問題がある中で、やはり深刻なのは、ふるさと納税と税源偏在の是正（地方法人税、特別法人事業税）であろう。なぜならば、この両者には共通点があり、それが異常に思われるからである。

尋常ではない共通点とは、もともとは各自治体の地方税である巨額の財源が地方税ではなく

なり、自治体間でその財源を奪い合っているという点である。すべての自治体が財政難で増収を望むにもかかわらず、ふるさと納税で8,710億円、「税源偏在是正」で4.6兆円もの地方税が地方税でなくなるという、まさに理解しがたい異常な状況なのである（2025年）。

実際の講義では、ふるさと納税と「税源偏在是正」に多数ある問題点も、専門用語を使わずに詳細に説明する。例えば、ふるさと納税の寄付総額の13%（1,665億円、2025年）がポータルサイト運営業者の収入に化けてしまっていることや、国民のイメージに反して、真の困窮自治体へ寄付されてはおらず、ふるさと納税に財政調整の効果はないことなどである。ここでは講義の骨組みしかお伝えできず残念である。

さて、このように問題の現状把握ができたところで、次の段階へ進むことになる。国はなぜ、かくも問題だらけの常識外れの2制度を作ったのか、何を目的として、いかなる力学が働いて創設されたのだろうか。

「②要因・力学の推察と問題の本質」（その1）

国が制度を創設した理由とその力学を知るには、創設前の地方財政を理解しなければならない。創設前後の変化が分かれば、2制度が産み落とされた理由も明らかになるからである。

2制度の創設前、わが国の地方財政は、地方税と地方交付税が「車の両輪」となって安定運営されていた。地方税は、地方自治の根幹であり最善の財源であるが、わが国地方税の宿命として「税収（財源）不足」と「自治体間格差」

という限界がある。その限界をカバーするのが地方交付税であり、全自治体に不足する財源保障をしつつ、自治体間の格差を是正していたのである。これが「車の両輪」であり、地方財政が安定的に運営されるために必須の仕組みで、わが国社会の基盤そのものであった。

それでは2制度の創設後、何が変わったのだろうか。変わったのは「片輪」である地方交付税の破壊であり、大幅削減である。表にあるように、2000年からの7年間で6.5兆円も削られ、その後も本格的に回復しないままである。2025年の交付税総額は、赤線のように2002~3年頃（および1998年頃）と同水準にすぎない。

偏在是正」の創設理由が、交付税削減を乗り越えて、国の財政再建まで遡るという事実が分かる。ただし、財政赤字と2制度誕生の理由がどう繋がるのか理解するには、もう1つの要因を知らねばならない。もう1つの要因とは、中央に対する政権与党の地方県連の政治的な不満と反発であり、政権交代へ至る政治動向である。

「②要因・力学の推察と問題の本質」(その2)

地方県連が「ありえない暴挙、あまりに地方を虐めすぎだろう」と反発を強めたのは、至極当然であろう。首都圏や大都市部を除き、わが国自治体のほとんどは交付団体であり、交付税

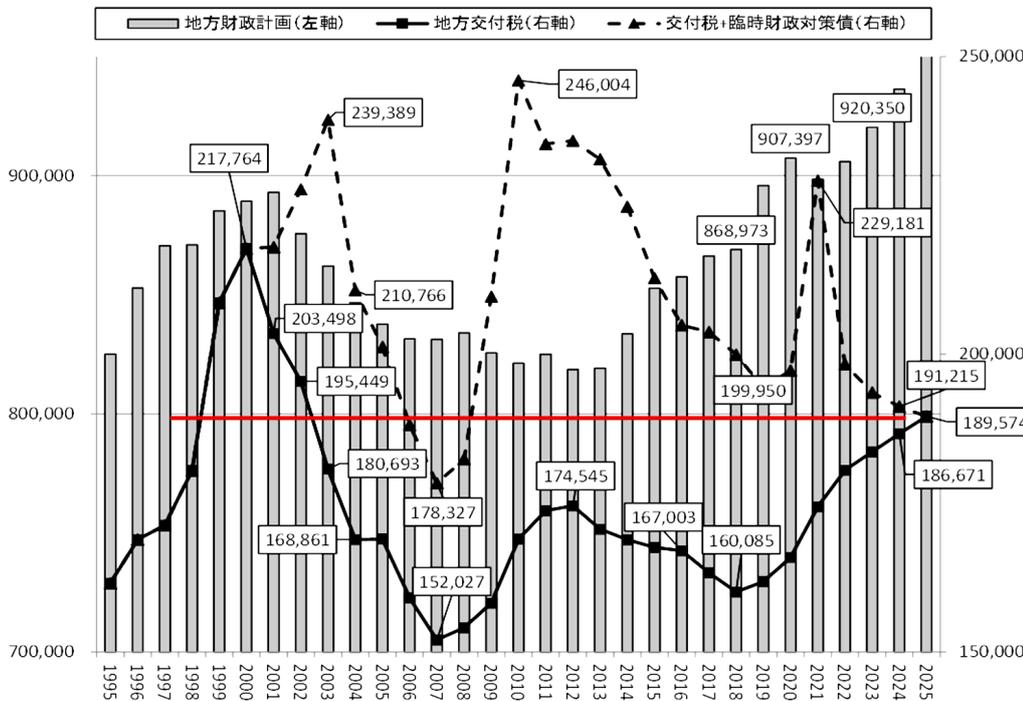
への依存度は高い。その交付税を激減させれば、全国に致命的な悪影響が及ぶからである。実際、地域衰退、集落消滅、シャッター商店街、子どもの消えたコミュニティ等の自治体崩壊は、すべてここから始まった。

この地方政治の反発に危機感を覚えたのが、政府・与党である。この反発を放置すると次の選挙で政

権から転落しかねない。選挙に勝つには、地方の不满を抑える対策が必要だ。ただし、財政再建派の圧力下で、「確信犯として」削減を断行した以上、交付税を増額して元に戻すことはできない。しかし、何とかして地方の反発を収めないといけない。まさにジレンマであるが、そこから出てきたのが、ふるさと納税であり、税源偏在の是正である。ここでようやく、財政赤字と2制度の必要性が繋がることになる。

すなわち、この経緯を要約すると次のように

地方交付税の削減・抑制と地方財政計画の動向 (単位=億円)



(資料)総務省「地方財政計画」より作成。

交付税が激減した理由は、国の財政赤字であり、財政再建に向けて交付税が縮減ターゲットにされたからである。この当時、交付税削減に必要な地方財政計画の圧縮に向けて、新自由主義に基づく過酷な措置が断行されたのをご記憶の方も多であろう。行政推進、地方公務員定数削減、ラスパイレス指数による給与圧縮、補助事業の縮小、平成の大合併等々であり、講義では、これらの歴史も詳説する。

この点を理解すれば、ふるさと納税と「税源

なる。財政再建のために交付税を削減したら地方県連の猛反発が生じた。このままだと政権維持が難しくなるので、地方をなだめねばならない。宥和させるには自治体の財源を増やせば良いのだが、国のカネは使えない。そこで閃いたのが、国のカネではなく、「ヒトのカネ」である地方税を使うことである。

富裕な自治体の地方税を奪って、そのカネを自治体間で配分すれば、配分される自治体は、あたかも財源が増えているように見えるのではないか。地方の財源はまったく増えないのに、増えたかのように錯覚するだろう。かくして、ふるさと納税と「税源偏在是正」の2制度で、豊かな自治体の地方税を全国に再配分する措置が実行されたのである。

<ふるさと納税 誕生の経緯と背景>

2000年～2007年 交付税削減で地方に壊滅的な影響
2006年頃～ 「税収の使途を納税者が決めると財政が効率化する」という経済学の考えを基にして、「居住以外の自治体への納税」というアイデアが若手政治家の間で流行(松下政経塾等)
2007年5月、菅総務相が「ふるさと納税」創設を表明
6月 総務省が「ふるさと納税研究会」設置
2008年からふるさと納税実施 麻生内閣
2009年7月 参議院選挙 ふるさと納税の効果なく自民党の歴史的敗北 民主党へ政権交代

さて以上のように問題の本質が分かったら、次は第3段階、解決策の模索である。

「③問題解決の模索」

地方公務員は、いかに行動すべきなのだろうか。考えうる方向性は、次の2つであろう。

第1の方向性は、国に対して地方交付税の増額を求め、財源保障の復元を要求する方向である。交付税による財源保障が元に戻れば、ふるさと納税も税源偏在是正も、存在する理由がなくなり、問題はすっかり解消するのである。

第2の方向性は、地方公務員としても、国の莫大な財政赤字問題を受け入れざるをえないので、地方税を用いた自治体間の財源融通に理解を示すという方向である。

この2つは、どちらも正しい。両者ともに間

違ってはいない。ただし、以上の表現だけでは思慮が足りておらず、問題の根本的な解決にはならない。特に第2の方向性は、ここに記したことだけだと、国のカネをケチって地方のカネを使う国・官僚が喜ぶだけで終わってしまう。

何が足りないのだろうか。足りないのは第4段階の最終目標の熟考、すなわちわが国はどうあるべきかの考察である。

「④最終目標＝わが国のあり方の熟考」

なぜ最終目的が必要なのかといえば、以下のどちらの国家を目指すのかに応じて、前述の方向性のどちらを選ぶかが決まるからである。2つの国家とは、①従来通りに国が統治する国家、②地方代表が統治に参加する分権国家である。

ここでなぜ国家の統治という概念が登場するのかというと、激減で問題になっている地方交付税は、専門用語でいえば地方財政調整であり、その地方財政調整は、国家を統治する者が負うべき、最も根源的な責務だからである。歴史的に国境変更を繰り返したヨーロッパの政治家に尋ねるとすぐに返ってくるように、「地方財政調整は、国家分裂の回避や国土の統一維持のために必要不可欠な国家統治の根本装置」なのである。

この点を理解すれば、①の国家を最終目標として目指す場合は、第1の方向性が正しいこととなる。すなわち、交付税の大幅削減は、国家としての根源的な責務を国が放棄したことを意味するので、国は速やかに責務を自覚し直し、交付税を完全に増額して財源保障を復元せよと主張できるのである。

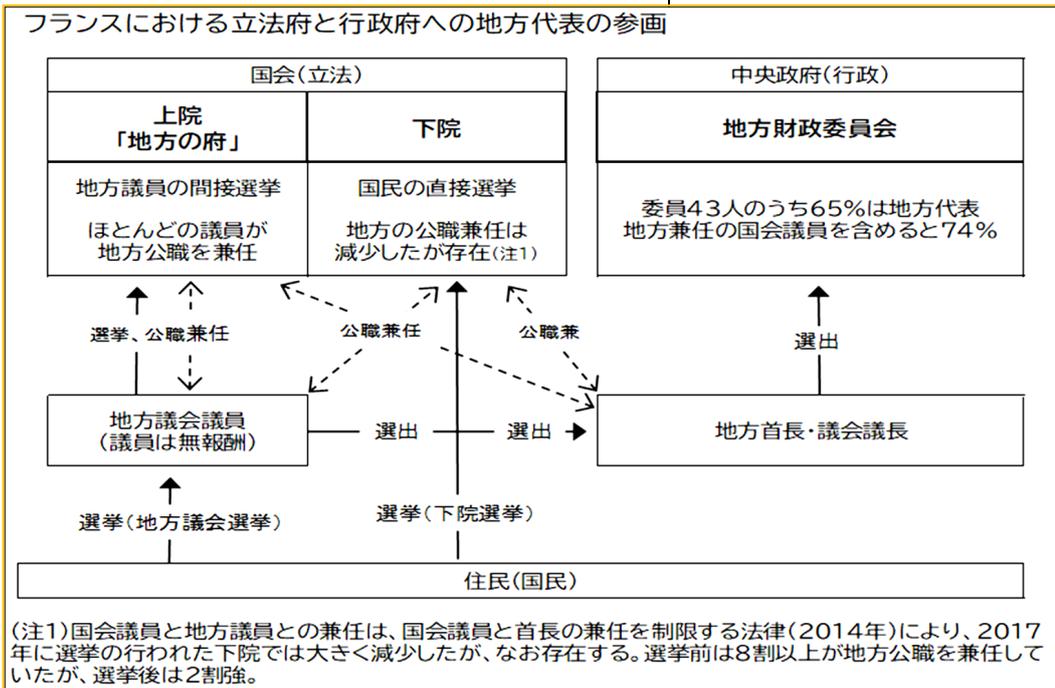
逆に②の国家を目指す場合は、国レベルの立法と制度運営へ地方代表が参加する改革が進めば、問題なく安心して第2の方向性を選択できるようになる。国・官僚が勝手に地方のカネを使うという問題点は、国家の意思決定に地方代表が十分に参加できるようになれば、解消される。地方税を用いた自治体間の財源融通（水平

的な財政調整＝地方共有財源、地方共同税)が、国・官僚ではなく、地方代表の手によって決められるようになるからである。

この②の国家については、理想的だと感じる方々がいる一方、大がかりな国家改革が本当に実現可能なのかと訝る方々も多いであろう。そこで講義の最後に参考として示すのが、フランスの実例を示した以下の図である。

るが、実質的な分権国家と第2の方向性も実例があり、決して不可能な事ではないのである。

さて、本講義を受講した研修生のみなさんは、何を感じ、どう考えたであろうか。そして、どちらの最終目標を選択するだろうか。この講義を行わせていただく度に、最後に必ず聞いてみたいくなるのである。



まず地方財政調整の制度の決定については、フランスの上院は「地方の府」であり、上院議員は地方議員によって選出される。下院議員は、国民の選ぶ代議士だが、伝統的に自治体の長や議会議長との「兼任者」が多数であった(法改正により割合は大きく低下した)。すなわち、国レベルで、地方財政調整の制度を決める法律は、フランスでは地方代表の協議で決定されるのである。

また地方財政調整の毎年の運用、すなわち自治体間配分についても、ほぼ同様に地方代表が大きく参加している。運用の決定権は「地方財政委員会(行政府に設置されているが独立組織)」に委ねられているが、やはり地方代表が多数を占め、中央官僚の割合は半分にも満たないのである。

他国の例であるため、あくまでも参考ではあ

著者略歴

神奈川大学 経営学部国際経営学科 教授
青木 宗明 (あおき むねあき)

1959年東京・青山生まれ、法政大学経済学部、同大学院博士課程、フランス留学を経て1997年より現職。財政学・租税論を講義しつつ、研究の専門はフランス地方税財政の実証分析。自治体の各種の委員会や自治体シンクタンクのチーフを勤める等、地方自治の現場も熟知している。また、法定外税など独自課税への関わりも深く、宿泊税、横浜みどり税、宮島訪問税等の創設にかかわってきた。著作に『国税・森林環境税－問題だらけの増税－』『苦悩する農山村の財政学』『現代の地方財政』『財政学』など。