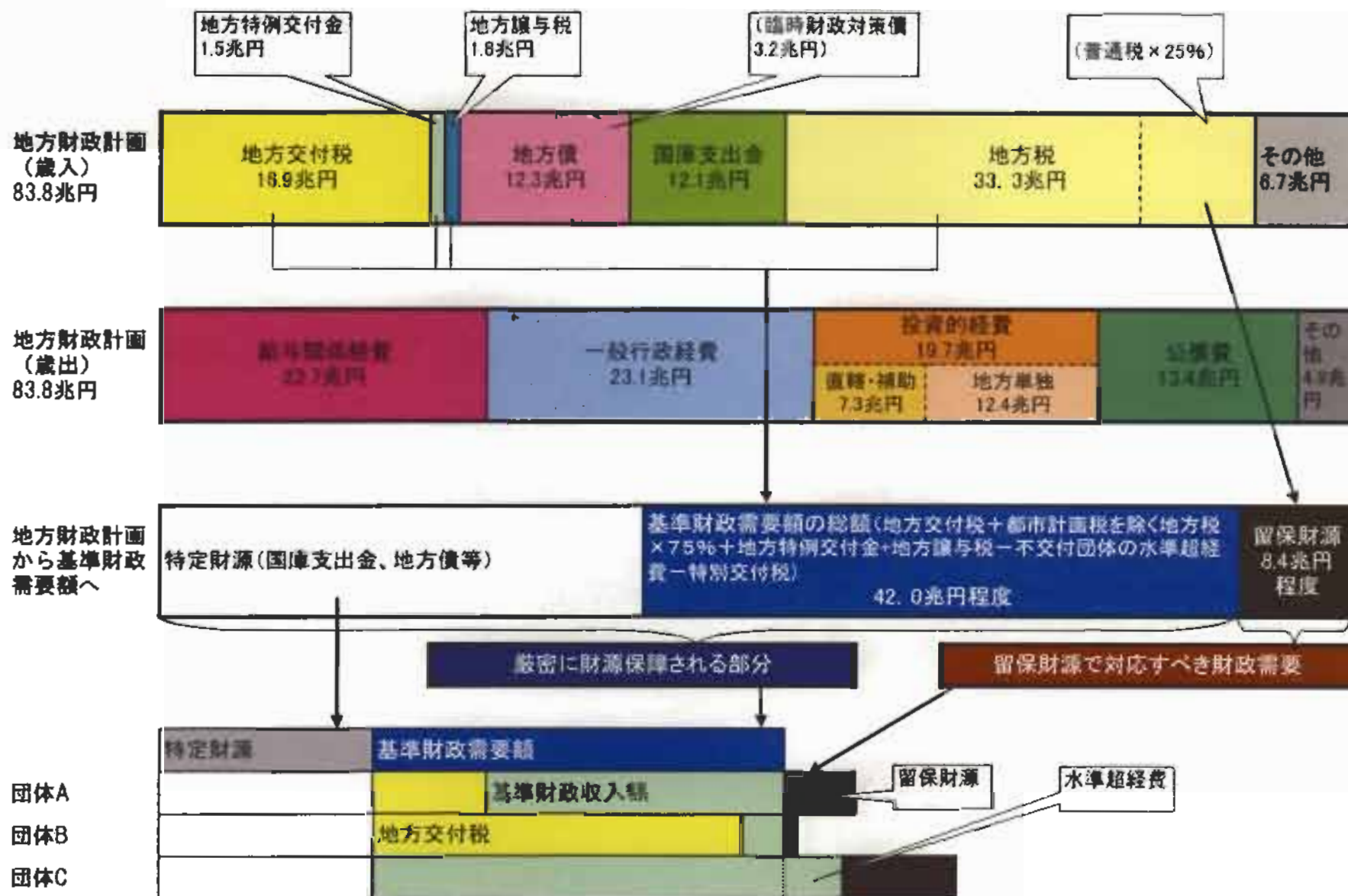


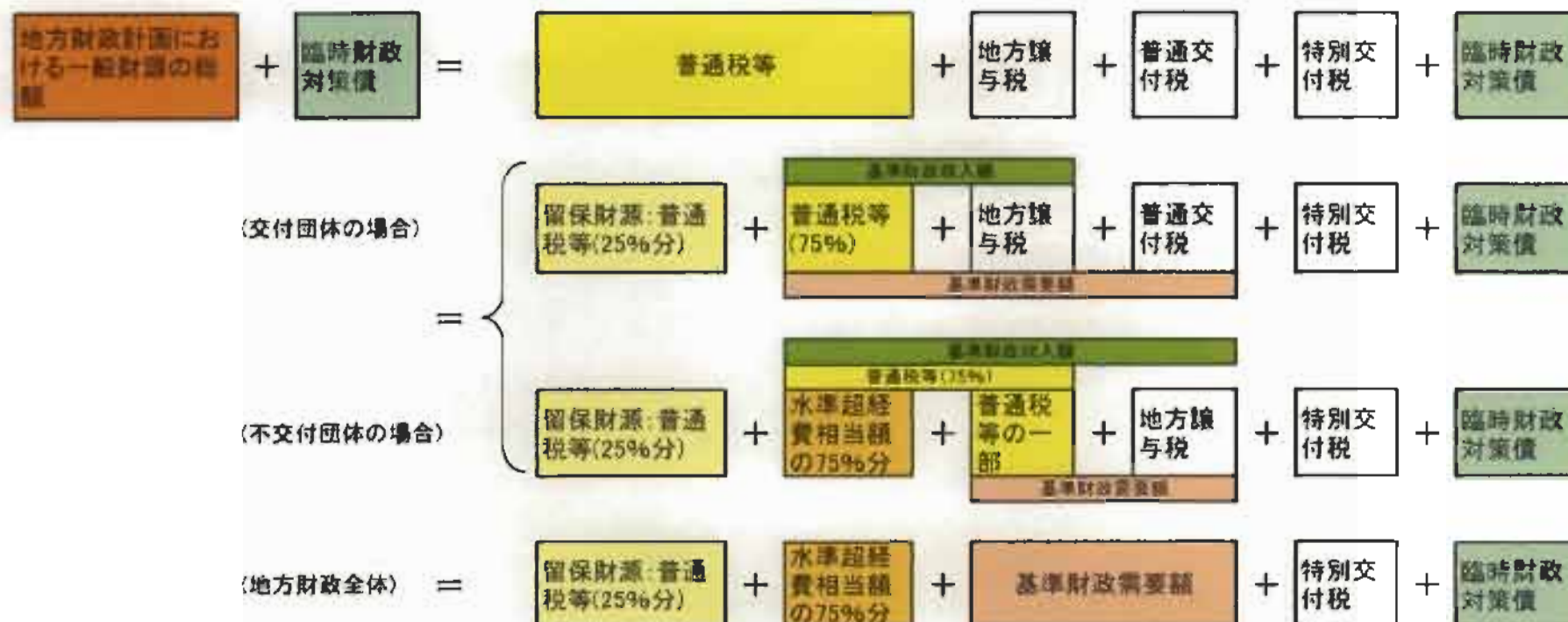
3. 地方財政における財政力(財源)格差のとらえ方

- 一人あたりの自主財源、あるいは一人あたりの基準財政需要額などで比較するのは、国が地方に事務配分を行い、それに伴い必要な経費が発生しているというわが国の地方財政の現状に留意していない。
- 財政需要の実需をどのように計測するかについては技術的に難しく、客観的で万人が納得できる測定方法があるわけではない。その意味で、普通交付税における基準財政需要額はフィクションではあるが、虚偽でない(東京都では、基準財政需要額の算定は過少であるとの主張がされているが、それは留保財源で対応している財政需要の見方如何)
- 基準財政需要額の算定を、財政需要の実需を反映しているとひとまず見なすと、交付団体と不交付団体の差は財源超過額(基準財政収入額が基準財政需要額を上回る部分)と留保財源に対応する部分ということになる(10枚目・11枚目)
- 地方財政制度では、交付団体であっても留保財源に対応した部分だけは、財政力(財源)格差となる→地方財政計画において留保財源が拡大すると、一定程度は算定で調整できる部分はあるとしても、一般的には格差は拡大する方向となるので、それを避ける意味でも基準財政需要額の総額の確保が重要となる(この点は、不交付団体水準超経費の増大についても同じ)
- 国と地方のプライマリーバランスの違いが問題になることがあるが、地方財政は原則として建設公債費主義を遵守しているので、自治体の財政運営では、財政難は資金ショート of 形を取ることが多い
- 特に小規模町村を中心に税源に恵まれない自治体では、留保財源に対して交付税措置のない元利償還金等が大きく、それが財政運営を圧迫しているところが多く、国の財政運営とは違った意味で財政が逼迫し、財政力(財源)格差を実感させる要因となっている(12枚目、13枚目)

地方財政計画と地方交付税の関係(係数は平成17年度)



地方財政計画と基準財政需要額の総額との関係

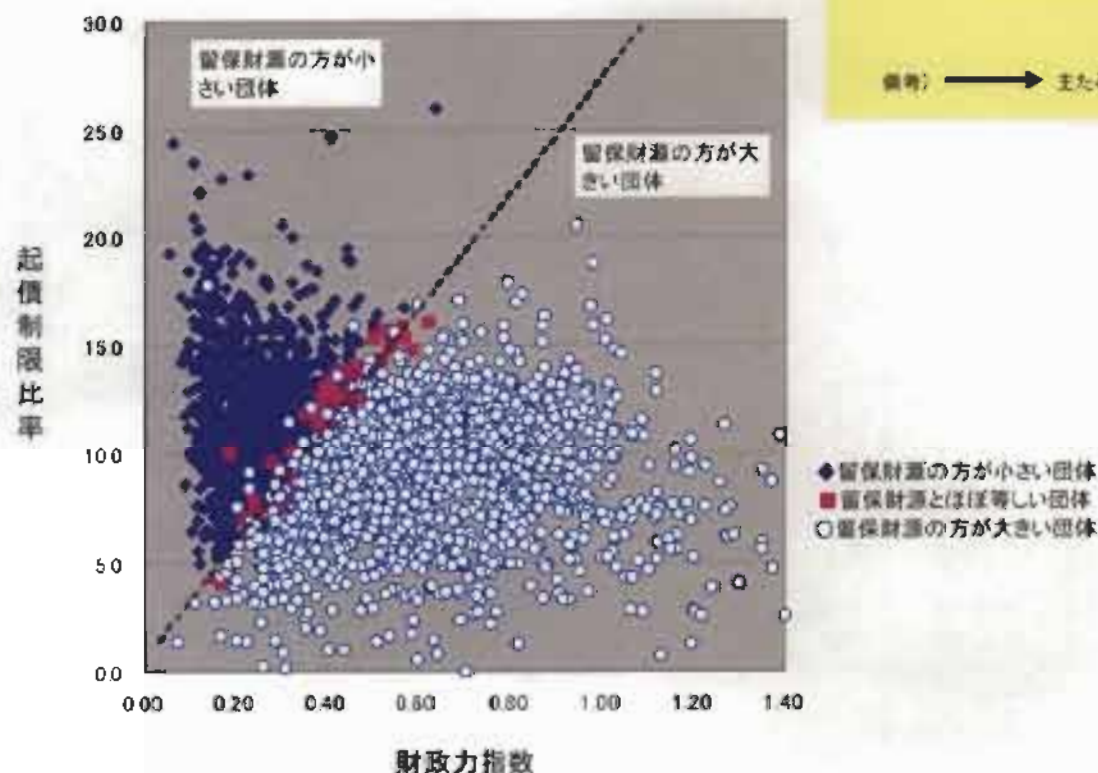


- (一般論として、)地方財政計画の規模が一定であるなかで、不交付団体が増えれば水準超経費が増大し、基準財政需要額の総額が圧縮されることになる
- 同様に、留保財源率の引き上げは、基準財政需要額の圧縮を通じて、自治体間格差を拡大することとなる
- 三位一体改革で進んだ税源移譲についても、留保財源率の調整を事実上行うことで格差拡大への影響を除去しようとした

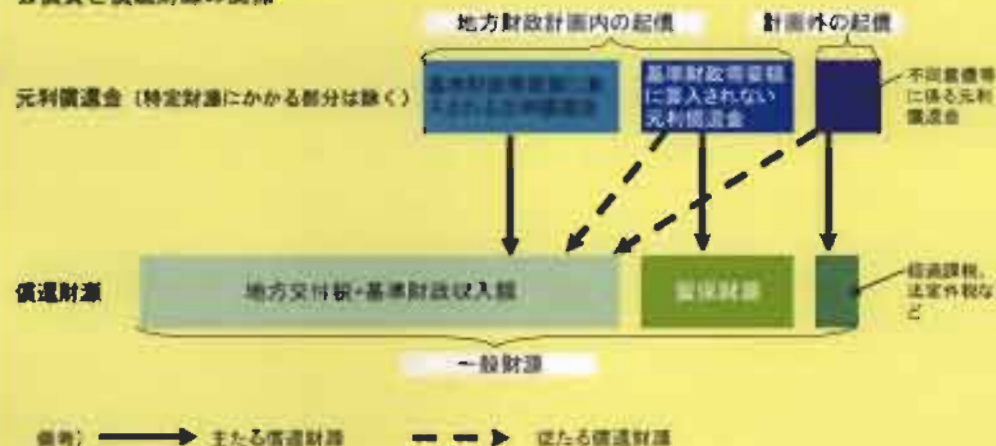
小規模団体における財政逼迫を物語る「体力以上の起債」

基準財政需要額に算入される公債費の財源は、基準財政需要額（＝地方交付税＋基準財政収入額、交付団体の場合）であるが、基準財政需要額に事業費補正方式や密度補正方式で算入されない公債費の財源はどうか。厳密には基準財政需要額の単位費用の形で標準事業費方式等で算入されているとはいえ、債利団体から見れば、発行額に比例した部分ではないので償還財源とはカウントしにくい。実質的には、基準財政需要額以外の一般財源である留保財源と見るべきではないか

財政力指数と起債制限比率（平成16年度）



公債費と償還財源の関係



- 留保財源が小さい場合には、通常、財政力指数が低い。また交付税措置のない元利償還金は、起債制限比率（実質公債費比率）の分子であるので起債制限比率が高い
- そこで、全市町村について、財政力指数と起債制限比率の分散をプロットし、概算で留保財源と交付税措置のない元利償還金の大小関係で分類（色分け）し、図示したのが左図
- その結果、経験値として、
 $\text{財政力指数} \times 30 < \text{起債制限比率}$
 であれば、左図の点線の上に位置する団体となり、留保財源の方が小さい団体（すなわち財政状況が逼迫している可能性のある団体）であると見ることができる

小規模団体の大半は留保財源の方が交付税措置のない元利償還金よりも小さい

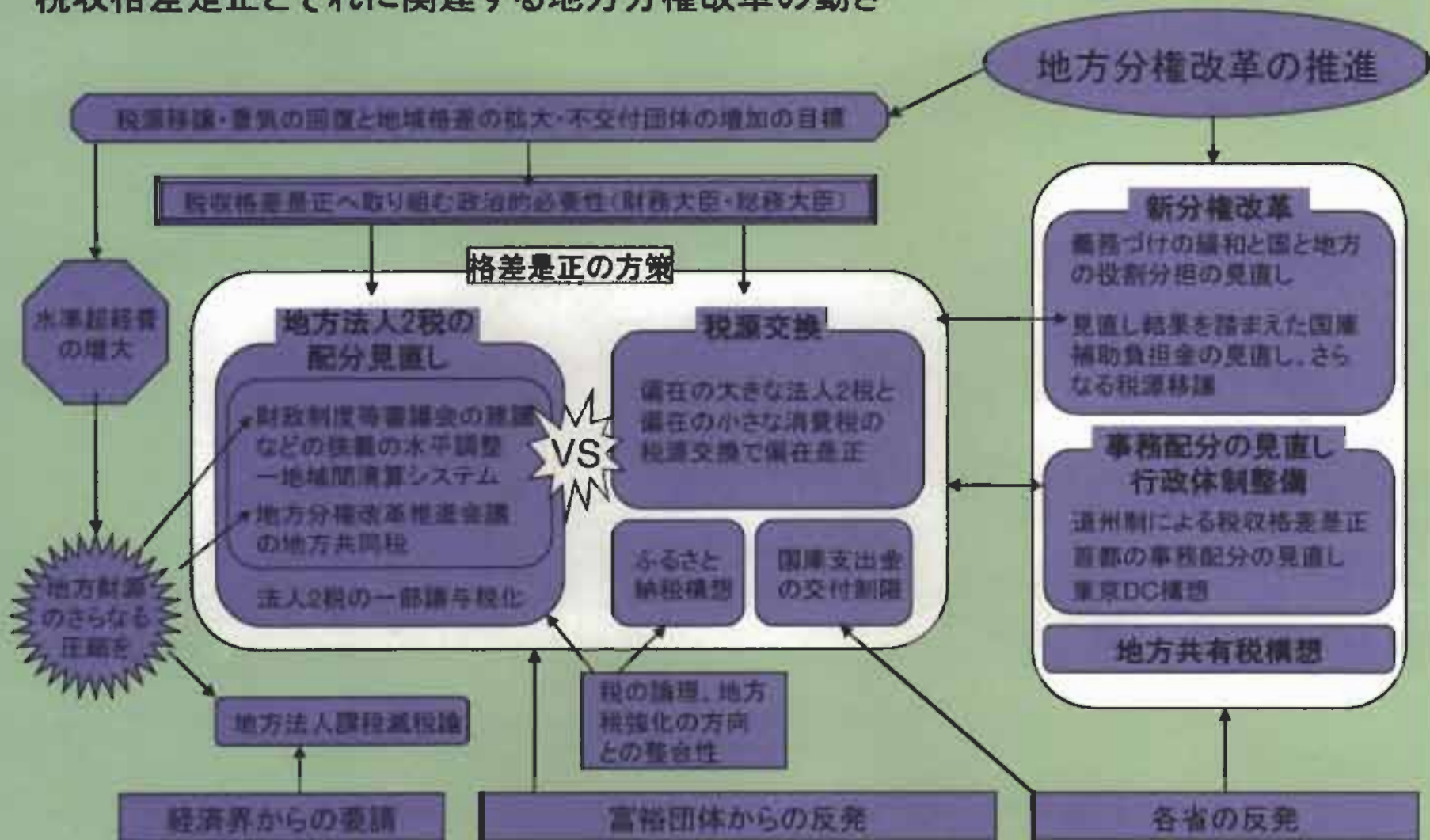
		人口(住基、平成16年度末)							合計
		～5,000	～10,000	～30,000	～100,000	～300,000	～800,000	800,001～	
留保財源の元利償還金の交付税措置の割合の	～0.3	98	12	3	0	0	0	0	113
	～0.6	177	152	77	9	0	0	0	415
	～0.9	72	158	167	51	1	0	1	450
	～1.2	34	67	134	83	14	2	1	335
	～1.5	22	42	109	93	26	6	6	304
	～2.0	14	56	115	130	56	24	4	399
	2.0～	28	53	168	161	72	21	2	505
	合計	445	540	773	527	169	53	14	2,521

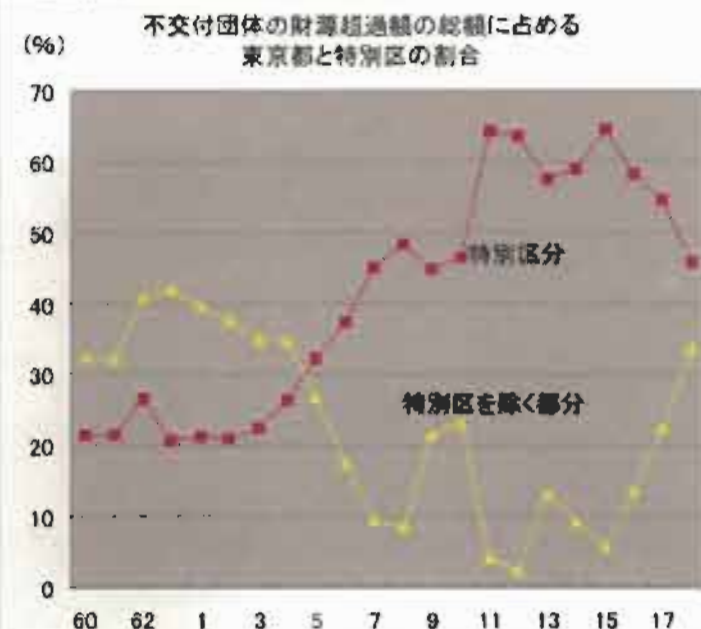
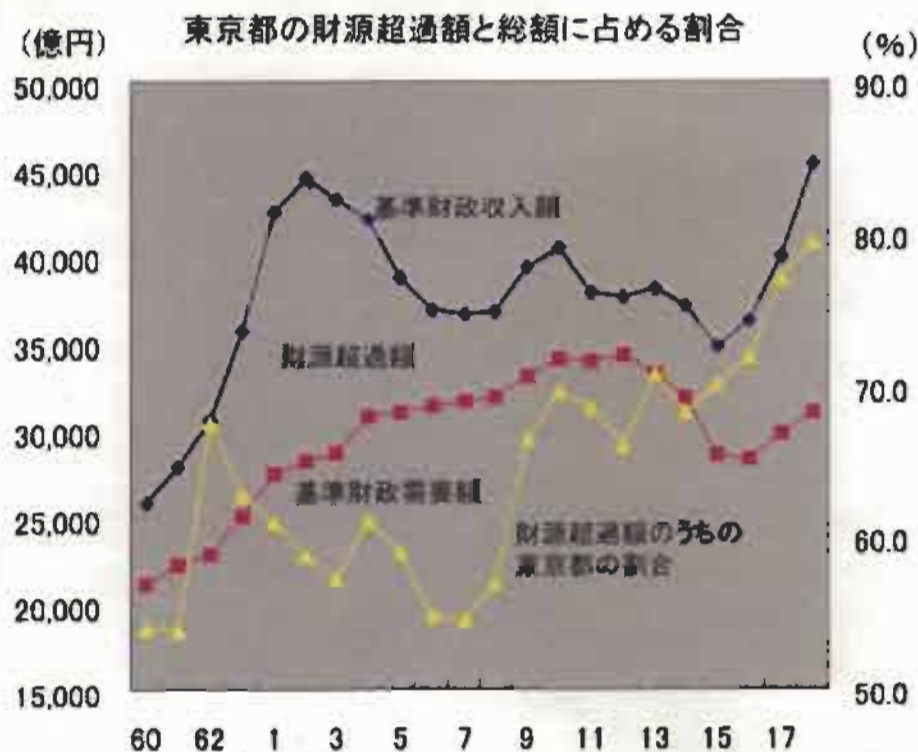
- 小規模団体が必ずしも財政力指数が低いわけではないが、おおむねその傾向があり、そのような団体では、留保財源と交付税措置のない元利償還金のバランスが割るところが多く、地方財政計画の圧縮による地方交付税減額の影響を大きく受けている
- 地方財政計画は、平成13年度のピーク時から18年度までの5年間で総額で6兆円、約7%削減された。その結果、自治体の普通会計の決算は、おおむね、決算額を7%減額せざるを得なくなった。そのスピードに追いつけない団体では基金の取り崩しでしのいでいるが、近年ではラスパイレス指数が80台の小規模自治体も稀ではない
- 小規模団体においては、以上のような理由で、財政逼迫の実感がとりわけ大きい

4. いわゆる税収格差問題について

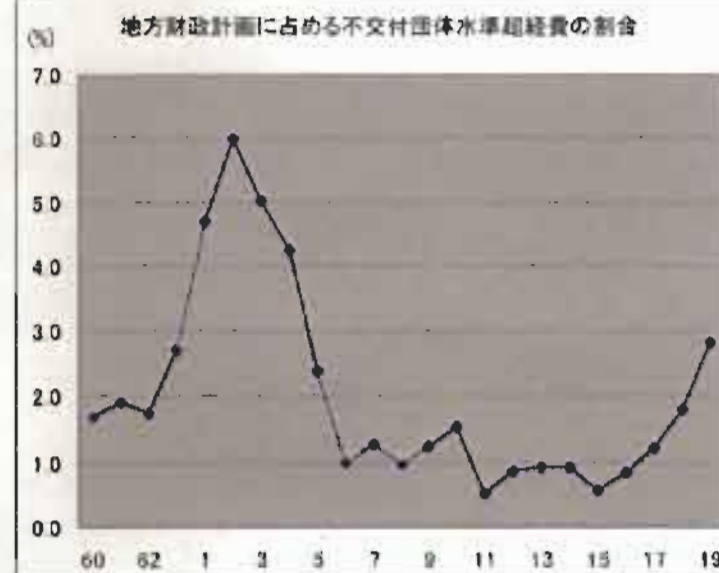
- 税収格差問題は地方財政計画の総額の圧縮が進むなかで、景気が回復して地方税収入が伸びてきたことによる(三位一体改革による税源移譲による効果は減殺しているが、それ以外の税の自然増収に伴う留保財源の増加と、不交付団体の増加による不交付団体水準超経費の増大が、税収格差問題を、少なくとも潜在的には起こしている、水準超経費は11枚目を参照)。
- 税収格差問題は、地域格差の懸念と地方財源の公平な配分をめぐる、総務大臣と財務大臣の共通の関心事として、安倍内閣発足の直後から関心を集めてきた
- 税収の偏在性の是正については、総務(自治)省や地方6団体は、地方分権推進委員会の第一次分権改革の当時から、偏在性の高い税源とそうでない税源とを国税(あるいは交付税財源)と地方税の間に交換する、いわゆる税源交換論を展開してきた。それに対して、財政制度等審議会などは狭義の水平調整を主張する構図となっている(15枚目)
- 16枚目に示したように、財源超過額の増加という形で顕在化している税収格差問題は、少なくともバブル崩壊以降は相当大きくなっている(東京DC構想などの一種の特区構想の妥当性もそれに関連しており、首都に特別な行政権限を賦与することで首都の財源をより効果的に活用するという構想は、十分に検討に値する)
- ふるさと納税構想は、必ずしも格差是正のためという位置づけではないが、見方に拠れば格差是正もまた市場主義的な発想で行おうとするものと見える

税収格差是正とそれに関連する地方分権改革の動き





- 財源超過額に占める東京都の割合は、平成7～8年度あたりの東京都の財政逼迫期には小さかったが、最近では相当大きくなっており、バブル期を凌いでいる。平成14年度以降の地方財政計画の圧縮は、基準財政需要額の抑制を通じて、基本的に東京都の財源超過額を増大させる要因だが、17年度以降は地方税収の回復による効果が大きい(上図)
- 東京都の財源超過分は、特別区分と特別区を除く部分に分けると、平成5年度で逆転し、特別区を除く部分の方が小さい状態が続いている。近年は大半が特別区分であったが、15年度以降は特別区を除く部分も増えている(右上図)
- 地方財政計画に占める不交付団体水準超経費は15年度以降伸びているが、比較するとバブル期の方が大きい。にもかかわらず、税収の増大に対して、東京都の財源超過額が大きくクローズアップされているのは、地方財政計画を圧縮しているなかで税収だけが伸びている効果が大きいから(右下図)



東京都の財源超過について

- 税収格差問題は、残念ながら量的にはすなわち東京問題である(財源超過額に占める東京都分の割合は相当大きい(特に、近年は東京23区分がかなりのウェイトを占める16枚目)。
- 東京都の立場からみれば、地方税収はようやくバブル期に戻ったにすぎず、税収格差問題は基準財政需要額の逼迫によるところが大きいという論理も成り立つ
- 財源超過額(あるいは地方財政計画における不交付団体水準超経費)がこれほど目立つのは、地方財政計画を圧縮しているなかで、地方税収だけが伸びているのであって、それを抑制するには、地方財政計画の抑制をある程度緩和するか、東京都の税収格差の要因となっている法人関係2税の偏在性を緩和するか、東京都に首都ならではの新たな行政任務を国から移譲されるなどの事務配分の調整をせざるを得ない
- 地方税のうち、もっとも偏在性の高い税源は法人関係2税である(一人あたりの税収格差は、最大と最小の都道府県の比較で6倍以上)が、もっとも偏在性の少ない消費税は2倍程度

	地方税	地方譲与税	地方交付税
偏在性	(大) ←		→ (小)
再分配効果	(小)		→ (大)
帰属	個別団体	地方共有財源	

- 地方法人課税の単なる減税論は影響の大きな自治体のコンセンサスを得られる見込みが薄く、税源配分の見直し(税源交換論)を軸に検討すべき
- さらに法人2税を地方譲与税化して人口比で配分すれば、一層の偏在是正が可能
- もっとも地方の自主財源である地方税の充実という三位一体改革以来の分権改革の動きに反するだけでなく、地方譲与税の性格づけの議論にも一石を投じることとなる

5. その他の課題：地方税の徴収にかかる国との協力

- 税制の公平性の確保という租税政策の生命線を握るものとして、税の徴収体制を強化するという観点で、包括的な検討を加えるべき時期ではないか
- 特に地方税については、国税と地方税の徴収面での協力（いわゆる三税協力）についてさらに検討すべきである（歳入庁構想などの徴収体制の一元化としてではなく）
- 都道府県税と市町村税については、滞納整理などの面で、いくつかの取組みが見られる（たとえば三重県の地方税管理回収機構）
- 所得税と住民税、法人税と固定資産税の償却資産分における協力などは重要
- 所得税と同じ個人所得課税である住民税の賦課徴収における協力体制は、改善の余地があるように見受けられる
- 特に、固定資産税では土地と家屋が賦課決定方式だが、償却資産は申告制度であり、正確な徴収のためには、法人税の徴収との関係強化が有効であり、これまでは税務署単位で個別の取り組みがされていたが、国税資料閲覧に関する法整備がされるなど、前向きな動きがある
- その実効性を担保することも含めて、さらなる三税協力について検討することが有効ではないか



まとめとして

- 入退出の自由なオープンシステムであるので、自治体間での税制の調整は必要である
- わが国の地方自治では、地方自治体の行政任務が国際的に見ても大きいので、一定規模以上の地方税収を確保せざるを得ず(くわえて財政調整も必要)、地方税原則に則って税目を限定することは歴史的に見てもしてこなかったし、また容易ではない
- 財政構造がマクロ(地方財政計画)とミクロ(個別団体)の二重構造になっており、財政収支の均衡は、マクロでは地方交付税の法定率と地方税の標準税率と地方財政計画の歳出の同時決定、ミクロについては事務配分に対する財政需要が適切に基準財政需要額に算定されていることを前提条件として、自治体の予算規模と超過課税(法定外税)の同時決定で行うのが本来の形である
- 地方財政計画の歳出の圧縮と地方税収の増収が同時に起きているという近年の特徴的な動きのなかで、自治体間の格差は不交付団体と交付団体、および交付団体間でさまざまな形で起きており、深刻な状況である
- 地方財政計画の圧縮が起きていることから、近年の税収格差問題はすなわち東京問題として起きており、その緩和については、偏在性の低い税目への税源交換を軸にすべき。あわせて、東京都への行政任務の増加や、法人関係2税の譲与税化なども検討対象か？
- 財政制度等審議会などで検討されている狭義の水平的財政調整であるが、わが国の現行制度は少なくとも広義では水平的財政調整であり、その仕組みを徹底するには地方6団体のいう地方共有税の考え方が有効である
- 国税と地方税の間の徴収面での協力である、いわゆる三税協力の推進について検討すべきではないか