

平 19.8.3
企画 13-2
調査 11-2

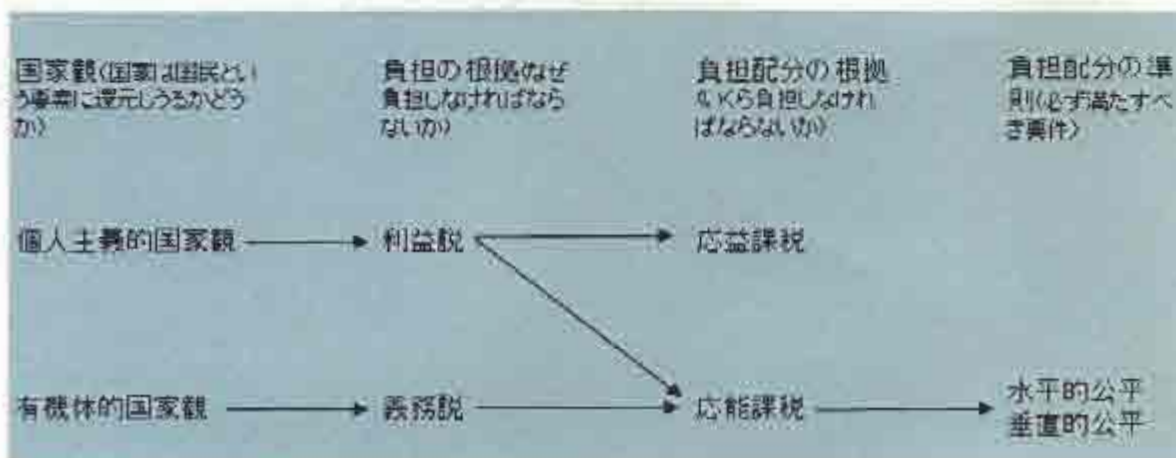
地方税改革の課題

— 税収格差問題を中心に —

関西学院大学 小西砂千夫

1. いわゆる地方税原則について

- 地方自治体は中央政府と比較すると入退出の自由度の高いオープン・システムであり、地域社会の共同体的人間関係が重視される側面がある
- 伝統的な地方税原則は、①応益性(もっとも、国税は応能性・地方税は応益性という棲み分けには異論も多い)、②安定性、③普遍性(空間的な税源の偏在がない)、④負担分任(すべての住民が負担することであり、応益性との関係が強い)、⑤自主性の原則(課税自主権の尊重と税率決定の自主性確保)、⑥地域性(負担が地域外に転嫁されない)など
- 地方税原則にもっとも適う税目を特定することは、現実的には難しい。住民税・均等割、固定資産税などは比較的近いと考えられるが、それだけで地方税としての所要額を確保できるわけではなく、個人住民税の税率化のフラット化など、できるだけ地方税の原則に近いと思われる姿を求めていくこととなる。事業税の外形標準化(付加価値税化)や、地方消費税のウエイトを高めることは、地方税原則に適う方向であると考えられる
- わが国では、地方自治体に対する事務配分が国際的に見ても大きいことから、地方財源は大きくせざるを得ず、法人関係税などのウエイトが歴史的に見て高いなどの経緯をたどっている



- 地方税の原則を、負担配分の根拠ではなく、負担の根拠の観点で見れば、利益説に則ったものとなり、そのときには、応益課税と応能課税のどちらもが許容できることとなる。

2. 国の財政と地方財政の違い

- 国の財政では、どの分野にどのような公共支出を行うかと、それに伴って必要な歳入をどのような税目で確保するかは同時決定
- 地方財政では、国が地方に事務配分を行い、それにふさわしい財源を賦与するという形を取る(4枚目・5枚目)
- わが国の制度では、まず地方財政計画で総額を確保される。それに対して、個別団体では地方税源が賦与され、地方財政計画で確保された財源を、主として地方交付税によって配分される(5枚目)
- 地方財政における財政収支の均衡は、したがって、①地方財政計画(マクロ)、②個別団体(ミクロ)における歳出と歳入のバランスである。「出づるを量って入るを制す」という考え方からすれば、①の調整項目は地方交付税の法定率(6枚目)、②の調整項目は超過課税や法定外税ということになる
- 地方財政では、マクロで地方共有の財源である地方交付税や地方譲与税を持っていることから、そのように意識している・していないにかかわらず、結果として財源を共有し相互扶助の関係になっており、その意味では、地方交付税も地方譲与税も、広義では水平調整といってよい(7枚目)
- 地方財政計画の歳出規模の決定に対して、地方が事実上関与するようなあり方を取る場合には、法定率も収支均衡の調整項目に加えることも考えられる(8枚目)

- 国の財政: 国民である納税者に対する受益と負担の関係
- 地方財政: ミクロである自治体と納税者との関係だけでなく、マクロである地方財政全体としての負担と歳出の二重の構造
- マクロとしての地方財政総体に意味があることは、自治体相互の関係に意味があるということでもある

地方財政の多重的構造

地方財政制度

地方への事務配分にあわしい財源確保の観点で、地方財政計画(マクロ)における歳出規模を決定し、地方財政計画における収支バランスを図る(財政運営の論理=財源の確保と収支のバランス)

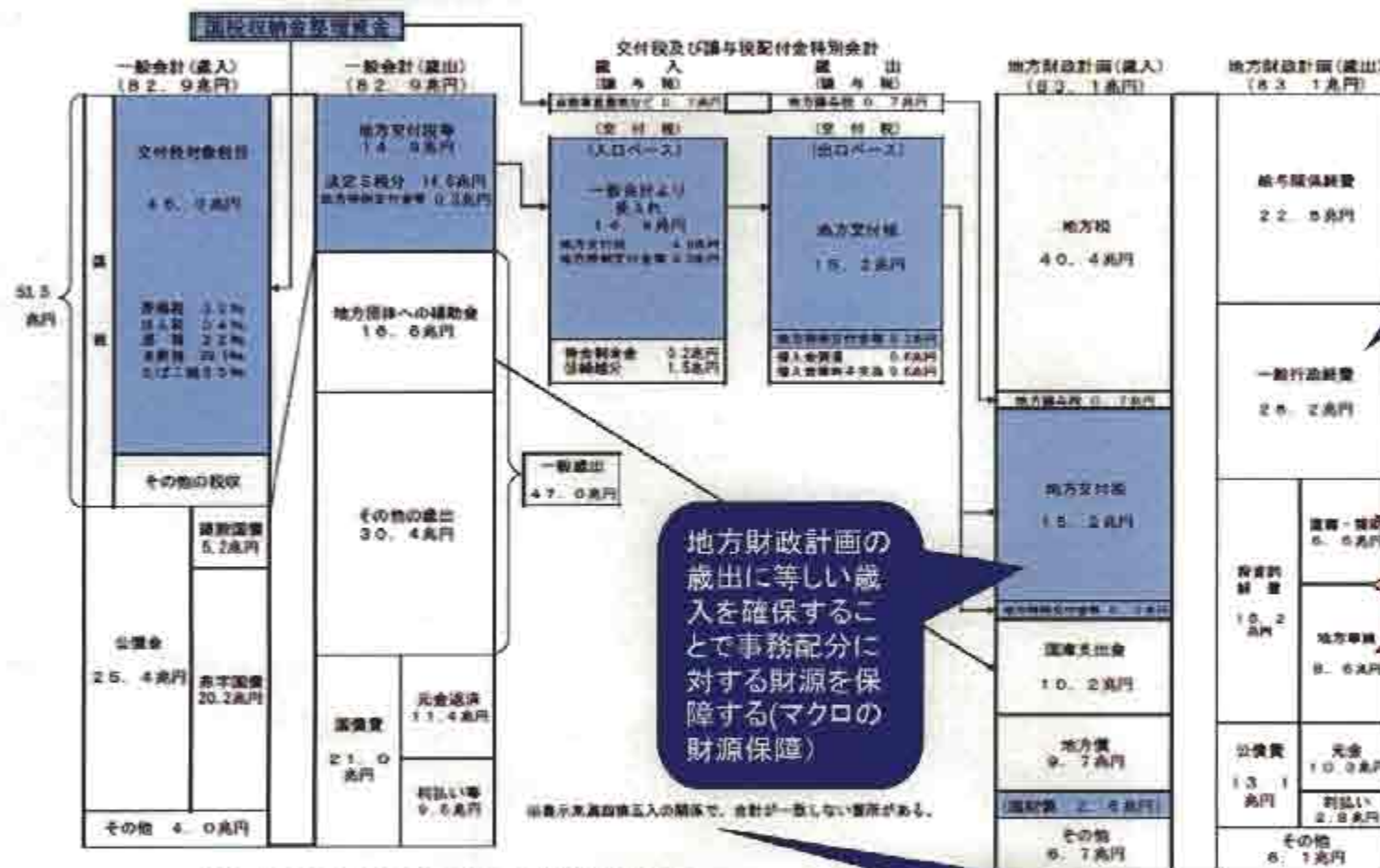
基準財政需要額の算定を通じて、個別団体における財政需要のあるべき姿に応じて最終的に地方交付税を通じて、個別団体(ミクロ)に財源を付与する(自治権の確保と統治の観点)

自治体財政

適切なサービスの提供
地方税や受益者負担等の徴収
起債と地方債の発行管理
財政収支の均衡、健全な財政運営
予算編成、決算の作成、財政情報の開示
総合計画の進行管理、行政評価

財政再建団体制度
(再生法制)-起債制限
自治体財政の健全性を担保する
ための国の関与

◎国の予算と地方財政計画との関係（平成19年度当初）



事務配分に対して、総額として所要財源を見積もり、地方財政計画の歳出とする

地方財政計画（マクロ）の規模と税負担のあり方について地方が自ら関与する方向性を高めていくべきではないか

地方財政計画の歳出に等しい歳入を確保することで事務配分に対する財源を保障する（マクロの財源保障）

※表示は歳入歳出の関係を、会計が一致しない箇所がある。

（「平成19年度地方交付税のあらまし」（地方交付税制度研究会）より）

2003年度 17.4兆円（通常収支13.4兆円、恒久的な減税分3.2兆円、先行減税分0.7兆円）
 2004年度 14.1兆円（通常収支10.2兆円、恒久的な減税分3.3兆円、先行減税分0.6兆円）
 2005年度 11.2兆円（通常収支7.5兆円、恒久的な減税分3.5兆円、先行減税分0.2兆円）
 2006年度 8.7兆円（通常収支5.7兆円、恒久的な減税分3.3兆円）
 2007年度 4.4兆円（地方財政対策ベース）
 財源不足が解消されてきた背後には、地方財政計画の歳出が2001年から07年度で6兆円以上も圧縮、その一方で、地方税収と国庫歳入が回復したことがある。

地方財政計画の歳出・歳入から生じる交付税所要額と国税収入に法定率をかけた地方交付税財源とのギャップは、交付税法6条の3の趣旨によれば、法定率の引き上げ等で対応する原則

地方交付税の法定率に関する規定

(交付税の総額)

第6条 所得税、法人税及び酒税の収入額のそれぞれ100分の32、消費税の収入額の100分の29.5並びにたばこ税の収入額の100分の25をもつて交付税とする。

2 毎年度分として交付すべき交付税の総額は、当該年度における所得税、法人税及び酒税の収入見込額のそれぞれ100分の32、消費税の収入見込額の100分の24並びにたばこ税の収入見込額の100分の25に相当する額の合算額に当該年度の前年度以前の年度における交付税で、まだ交付していない額を加算し、又は当該前年度以前の年度において交付すべきであつた額を超えて交付した額を当該合算額から減額した額とする。

(交付税の種類等)

第6条の2 交付税の種類は、普通交付税及び特別交付税とする。

2 毎年度分として交付すべき普通交付税の総額は、前条第2項の額の100分の94に相当する額とする。

3 毎年度分として交付すべき特別交付税の総額は、前条第2項の額の100分の6に相当する額とする。

(特別交付税の額の変更等)

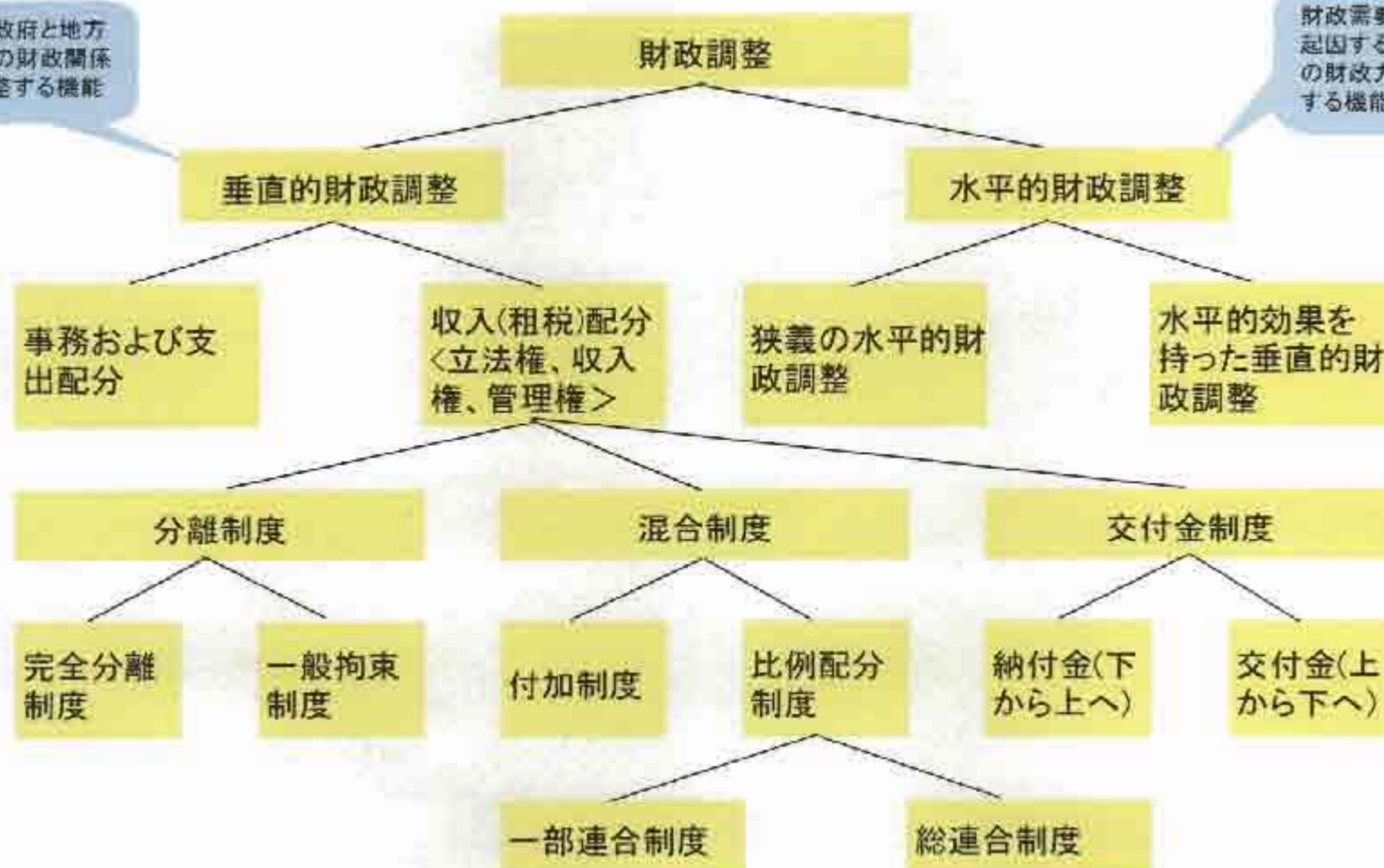
第6条の3 毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が第10条第2項本文の規定によって各地方団体について算定した額の合算額をこえる場合においては、当該超過額は、当該年度の特別交付税の総額に加算するものとする。

2 毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第10条第2項本文の規定によって各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなった場合においては、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第6条第1項に定める率の変更を行うものとする。

財政調整の概念

中央政府と地方
政府の財政関係
を調整する機能

財政需要と課税力に
起因する地方政府間
の財政力格差を是正
する機能



神野直彦・池上岳彦『地方交付税 何が問題か』(東洋経済新報社、2003年、230頁)から一部加工

提言3

「地方交付税」を「地方共有税」に
～法定率を見直し、特別会計に直入、
特例加算・特別会計借入を廃止

※財源不足の解消が前提

「地方行財政会議」が関与

地方が意思決定に参画

3年から5年に一度、
地方共有税の法定率の変更と
必要に応じ地方税法に定める
税率の変更

納稅

國民

國稅收納金管理資金

纳税

國の一般會計

借入金

金融

借入れ

地方債

地方税

地方共有稅
關稅金

自治体

国の一般金計は通さず

地方公共団体の設置5種の（定額制）

特例加算しない

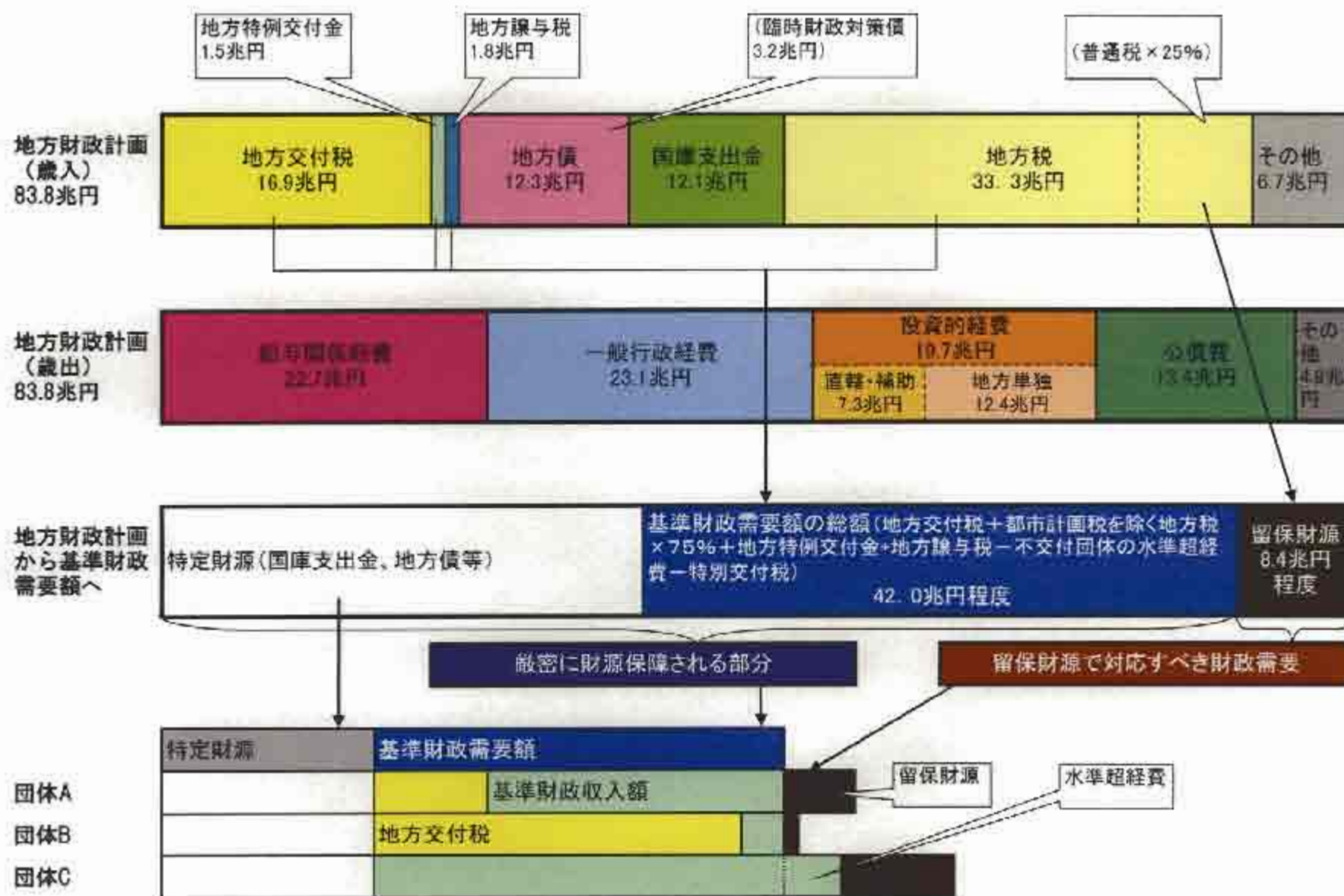
借入れしな

地方共有税及び国庫税特別会計

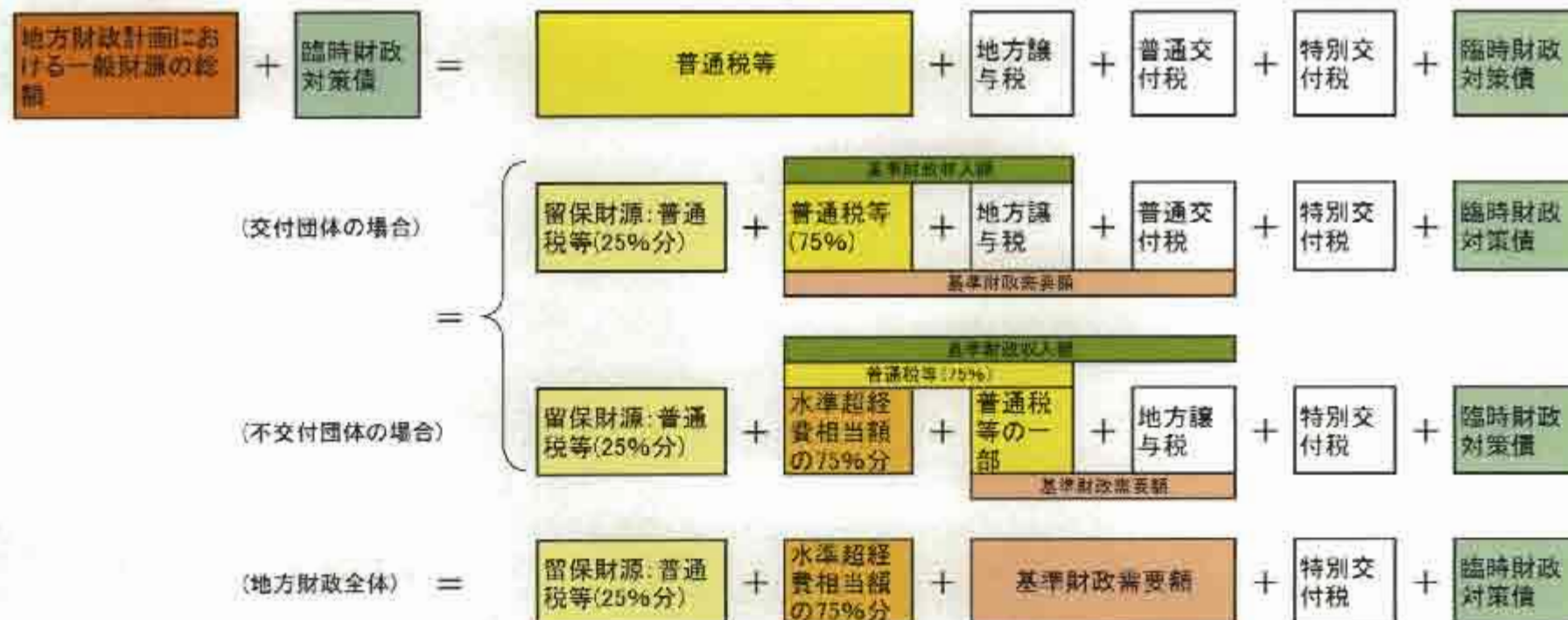
3. 地方財政における財政力(財源)格差のとりえ方

- 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

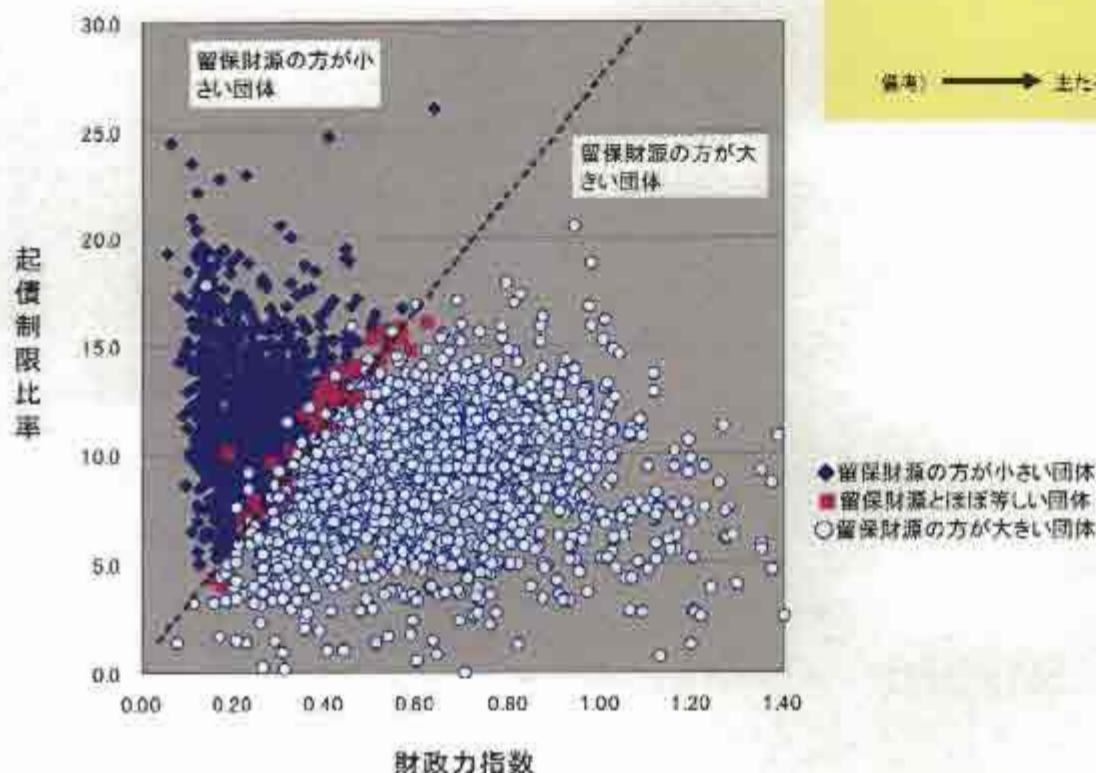


- (一般論として、)地方財政計画の規模が一定であるなかで、不交付団体が増えれば水準超経費が増大し、基準財政需要額の総額が圧縮されることになる
- 同様に、留保財源率の引き上げは、基準財政需要額の圧縮を通じて、自治体間格差を拡大することとなる
- 三位一体改革で進んだ税源移譲についても、留保財源率の調整を事実上行うことで格差拡大への影響を除去しようとした

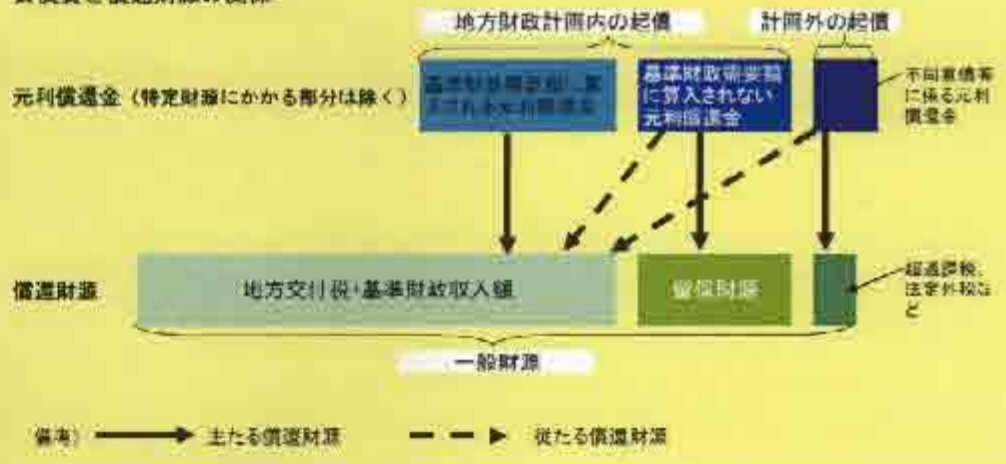
小規模団体における財政逼迫を物語る「体力以上の起債」

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。設問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、個別団体から見れば、発行額に比例した部分ではないので償還財源とは力want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

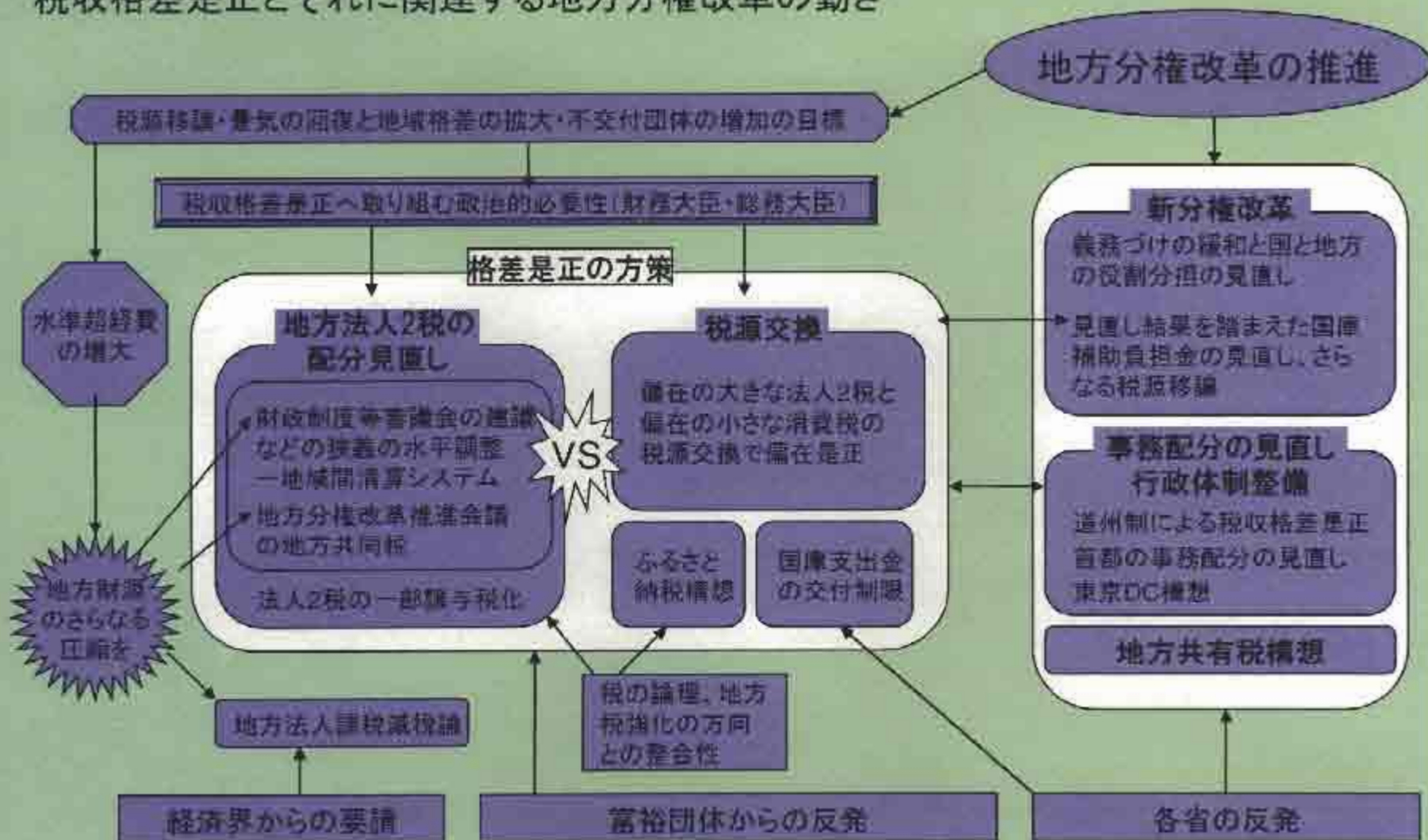
		人口(住基、平成16年度末)							合計
		～5,000	～10,000	～30,000	～100,000	～300,000	～800,000	800,001～	
留保財源と 交付税措置のない 元利償還金の割合	～0.3	98	12	3	0	0	0	0	113
	～0.6	177	152	77	9	0	0	0	415
	～0.9	72	158	167	51	1	0	1	450
	～1.2	34	67	134	83	14	2	1	335
	～1.5	22	42	109	93	26	6	6	304
	～2.0	14	56	115	130	56	24	4	399
	2.0～	28	53	168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

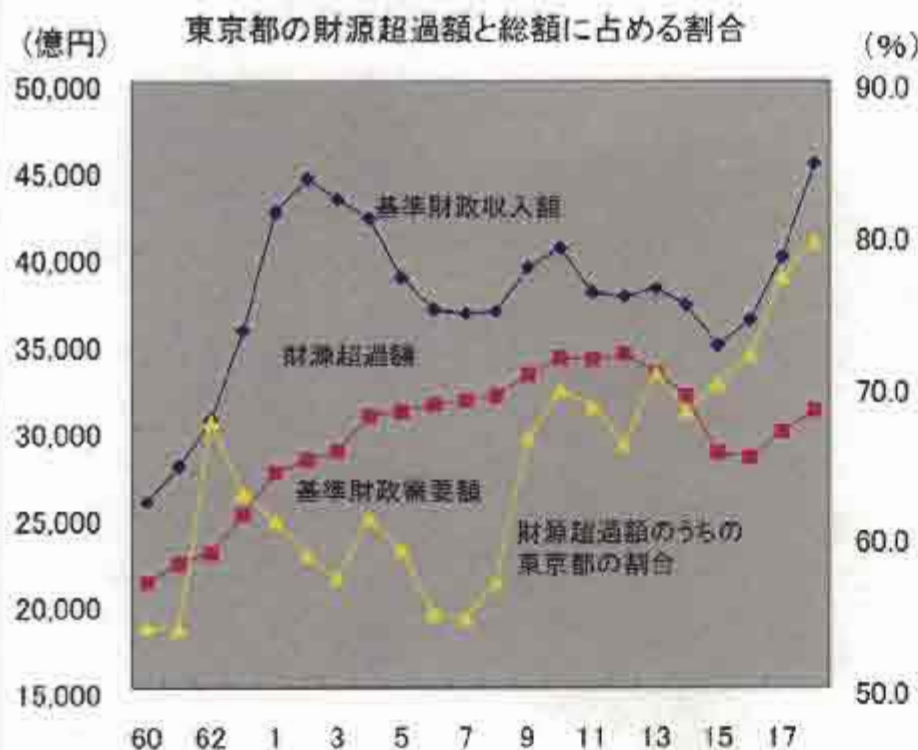
- 小規模団体が必ずしも財政力指数が低いわけではないが、おおむねその傾向があり、そのような団体では、留保財源と交付税措置のない元利償還金のバランスが割るところが多く、地方財政計画の圧縮による地方交付税減額の影響を大きく受けている
- 地方財政計画は、平成13年度のピーク時から18年度までの5年間で総額で6兆円、約7%削減された。その結果、自治体の普通会計の決算は、おおむね、決算額を7%減額せざるを得なくなった。そのスピードに追いつけない団体では基金の取り崩しでしのいでいるが、近年ではラスパイレス指数が80台の小規模自治体も稀ではない
- 小規模団体においては、以上のような理由で、財政逼迫の実感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

4. いわゆる税収格差問題について

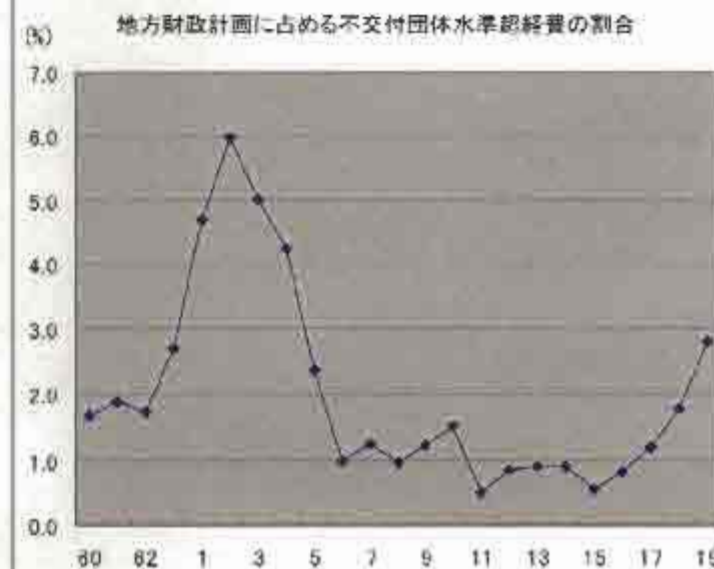
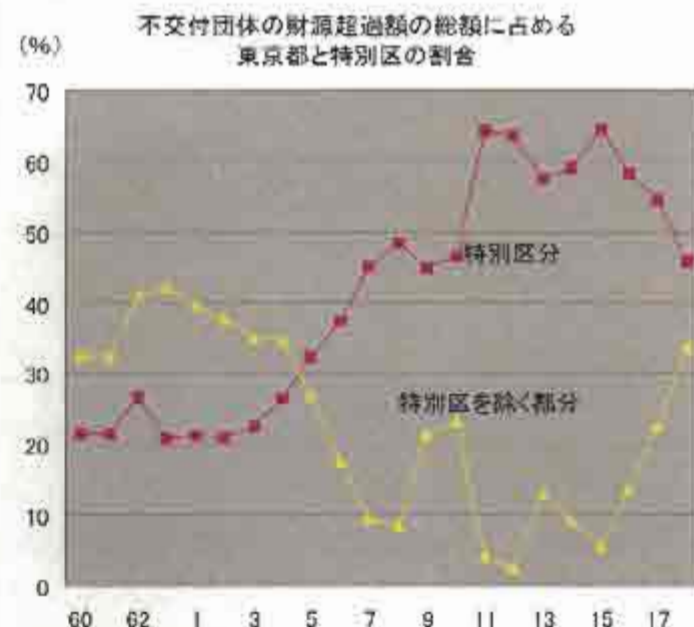
- 税収格差問題は地方財政計画の総額の圧縮が進むなかで、景気が回復して地方税収入が伸びてきたことによる(三位一体改革による税源移譲による効果は減殺しているが、それ以外の税の自然増収に伴う留保財源の増加と、不交付団体の増加による不交付団体水準超経費の増大が、税収格差問題を、少なくとも潜在的には起こしている、水準超経費は11枚目を参照)。
- 税収格差問題は、地域格差の懸念と地方財源の公平な配分をめぐる、総務大臣と財務大臣の共通の関心事として、安倍内閣発足の直後から関心を集めてきた
- 税収の偏在性の是正については、総務(自治)省や地方6団体は、地方分権推進委員会の第一次分権改革の当時から、偏在性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)と地方税の間で交換する、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都分に分けると、平成5年度で逆転し、特別区を除く都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都分も増えている(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、いくつかの取り組みが見られる（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、前向きの動きがある
- 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