平 18.5.9
総 43－4
基礎小 52－4

経済教室

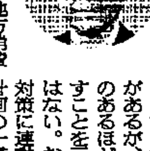
三位一体を問う >>下

協調的分権を目指せ

公平と効率を追求

補助金は一般財源化推進

持田 信樹 東京大学教授



税源移譲と補助金、地方交付税を一体として見直す「三位一体改革」は、これまで「結果の平等」を保障してきた地方財政制度の見直しを意味する。日本は競争的分権か協調的分権かの選択に直面しているが、公平と効率の二項対立を超えた協調的分権を目指すべきである。

分権化推進は最大のヤマ場

「基幹税での国から地方への税源移譲」が、スローガンから制度設計の段階へと一歩前進した。六月四日に閣議決定された経済財政諮問会議の「基本方針二〇〇四」は、〇六年度までの税源移譲額として原案になかった「おおむね三兆円規模」を明記した。国庫補助金改革案のとりまとめは地方六団体に要請したが、移譲額の明記と八月二十日が期限という時間圧力の両面から、十年余の地方分権化推進はこの夏以降、最大のヤマ場を迎える。

ここでは国際比較の視点から改革の基本的方向性を論じたい。地方分権化とは、地方政府の自己決定権と平等なサービス提供という二つのポールの間に広がる領域の中から、国民がどのような社会を選択するかという問題である。

人々が平等なサービス提供を強く望む社会であれば、中央へ有力な税源を集中して、公共サービスの執行は代理人である地方に委ねて、税収分割で足りない分を特定補助金や「結果の平等」を保障する財政調整交付金で補てんすればよい。北欧学派のいう「行政的分権」である。ノルウェー、イタリア（一九九〇年まで）、ドイツ（州）、そして日本がその典型事例である。

所得再分配を理念とする、国境で閉じた福祉国家では、国と地方の関係は「行政的分権」になるのが自然だ。しかし「地方自治の最後のかけらを打ち壊して」（ヒックス夫人）しまう。実際、ノルウェーの地方税には課税自主権がない。九〇年以前のイタリアの財政赤字の元凶は補助金漬けの地方財政だった。ドイツの州政府は共同税を徴収しているが税率決定権はなく、連邦政府は基本法の「生活関係の統一」を根拠に弱体州を事後救済した。

日本は戦後、税負担の調和やサービス水準の標準化ならびに中央政府によるコントロールに重点を置いた。しかし、有権者に対する説明責任を弱め、住民が喜んで納税するのに応じて行政サービスを提供することには失敗した。〇四年度末で二百四兆円にのぼる処方せんなき地方債務残高はその帰結である。

他方、グローバル化は福祉国家の国境を溶解している。資源を競争力のある地域に優先配分し、国際的な産業立地競争を勝ち抜くには「行政的分権」は都合が悪い。このような中で住民がもし地方の自己責任と競争だけを望むのであれば、国と地方の仕事を分離して、地方の事務は税基盤の「移動しない」税で処理して、かつ財政調整制度を縮小すれば、企業誘致を通じた税源確保のインセンティブが強まる。

競争的分権は表層的な動き

グローバル化の側圧とそれに触発された「競争的分権論」の台頭こそ、欧州での州・広域政府の権限強化、ドイツの財政調整制度に対する連邦憲法裁判所の一部違憲判決、地方法人税の空洞化（ドイツの営業資本税廃止、フランスの職業税改革）の背景といえよう。

しかし欧州における競争的分権は表層にすぎず、中央と地方の協働を前提にして、かつ地方の財政責任を明確化しようとする「協調的分権」を目指す動きが底流としてある。

その象徴が一九八五年に批准が開始された「ヨーロッパ地方自治憲章」であり、三十数カ国で署名・批准されている。所得再分配に関与し、かつ地方所得税により支出の大部分を賄いつつも、過度の税率格差が発生しないように財政調整制度で税負担を平準化しているデンマークやスウェーデン、外形標準課税に相当する州生産活動税を導入して、受益と負担の関係を身近な地方レベルで明確化しようとしているイタリア、分権化を伴う形で市場経済への移行を図る旧東欧諸国が、その例である。

国際比較の視点からいうと、日本はポスト行政的分権の選択に直面している。ここで日本が目指すべきゴールは、競争的分権ではなく、公平と効率の二項対立を超える第三の道としての協調的分権ではないだろうか。

日本の地方自治体は道路や消防警察といった「公共財」よりも、教育、社会福祉、医療といった「準私的財」を多く供給しており、それらは現物給付を通じた所得再分配という役割を担っている。筆者が懸念するのは、競争的分権の地方自治体では開発政策（企業誘致や観光資源保護）を重要視するが、低所得者の流入と高所得者の流出が起こりやすい福祉政策には熱心になれないのではないかという点だ。

勤労者が享受する対人サービス（教育、福祉、医療）の大部分は勤務地ではなく居住地で発生する。したがって「一般的便益の対価」として住民税へ所得税から税源を三兆円移譲すればよい。所得再分配機能は所得税に委ね、住民税は政策的諸控除を縮小して、比例税率で課税すれば、税収の地域的普遍性も高まる。

課税最低限引き下げが困難な状況で間接的にこれを実現する方法が地方消費税である。地方消費税は税収の地域的な分布が均等であり、所得再分配機能をもっていないので、消費税の交付税組み入れ分（一・一八％分）を地方消費税に組み替えたらどうだろうか。地方税として独自性をもたすにはカナダの大西洋沿岸三州で実施されている協調売上税の「割引制度」（特定商品に払い戻し）などを検討すればよい。

この改革を進めると、地方税の負担構造はおおむね所得比例的になるが、教育・福祉・医療の対人サービスは所得が高くなるにつれ逓減するので、地方の予算は住民の所得に対して再分配的になるだろう。地方自治体が「競争問題」（住民移動）を恐れることなく、現物給付による所得再分配にかかわるには、サービスの租税価格を平準化する財政調整制度の支えが必要である。しかし基幹税を税源移譲するので本格的な増税をしないかぎり交付税の総額は縮小せざるをえない。

地方財政計画 中身の再編を

このパズルを解くことが交付税制度の再生の鍵を握る。留保財源率を引き上げる（交付税を通じた財源保障を縮小する）ことによって税源確保への努力が増すという議論があるが、統計的に意味のあるほど課税努力が増すことを示す実証的研究はない。むしろ国の景気対策に連動した地方財政計画の一貫した膨張傾向（景気拡大期）と下方硬直性（景気後退期）に問題がある。

したがって収支尻を交付税で面倒を見る悪しき「運用」に終止符を打つには、財源保障機能の廃止ではなく、①地財計画の中身を対人サービス中心に再編した上で中期的（二―三年）に固定し、交付税の運用を景気対策から分離する②ナショナル・スタンダードを超える個性的な限界的歳出増は、なるべく当該地域の住民が負担する地方税で調整する仕組みに算定方法を改善する――ことがポイントだ。

しかし、教育・福祉・医療といった対人サービスが国庫支出金と法令によって縛りをかけられていては、地方の自由度は高まらない。補助率削減や〇四年度の一兆円削減（公立保育所運営費補助、退職手当にかかわる義務教育国庫負担）のような手直しではなく、根本的に制度面から仕切り直しを行ったらどうか。

「協調的分権」のモデルであるデンマークやカナダ、それを目指すイタリアはひも付きの特定補助金を廃止した。ヨーロッパ地方自治憲章九条も特定補助金の一般補助金化を掲げている。日本も、「国庫補助金」の大半を占める法令に基づかない予算補助のうち四兆―五兆円は全廃して一般財源化し、「国庫負担金」については個所付け・施工基準の細目をなくし、配分枠のみ決めるブロック補助金化を行うべきだ。

使途の限定をしなくても、定着している事業は基準の順守を法令で規定すれば、高等学校職員や警察官のように全国的に均一の条件が確保されるだろう。

目先の損得から小手先の化粧直しをもくろむ限り、この改革はまとまらず、後世に裁かれるだろう。しかし、子孫にどのような日本を渡すのかという観点から、「三位一体」の最終目標をとらえれば、必ず道は開ける。

もちだ・のぶき 53年生まれ。東京大卒。経済学博士。専門は財政学

掲載日 2004年07月09日 日本経済新聞朝刊 029ページ

(C)日本経済新聞社 無断複製転載を禁じます。