

# 三位一体改革に対する提言<sup>1</sup>

---

2004年12月

慶應義塾大学 麻生良文研究会

財政分科会<sup>2</sup>

石垣早規

高橋宏人

武本遼太郎

前田信二

松本智

森千尋

---

<sup>1</sup> 本稿は、2004年12月11日、12日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2004」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、麻生良文教授（慶應義塾大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

<sup>2</sup> 石垣早規 慶應義塾大学法学部政治学科3年 (fh025089@hc.cc.keio.ac.jp)  
高橋宏人 同上 (fh025707@hc.cc.keio.ac.jp)  
武本遼太郎 同上 (fh025742@hc.cc.keio.ac.jp)  
前田信二 同上 (fh026087@hc.cc.keio.ac.jp)  
松本智 同上 (fh026121@hc.cc.keio.ac.jp)  
森千尋 同上 (fh02622@hc.cc.keio.ac.jp 6)

# 要旨

---

私たちは、現在進められている「三位一体改革」が数字合わせの理念なき改革であると考えた。そこで、本論文では地方財政システムの再構築に真に必要な議論がどのようなものであるかを述べていく。

第1章では三位一体改革がどのような内容であり、どのような議論がなされているのかを述べ、問題提起を行う。

第2章では分権化を行ううえで基礎となる国と地方の役割分担について述べる。

第3章では望ましい地方税のあり方がどのようなものであるか、地方税の現状はどうなっているのかを考え、法人課税の撤廃の必要性などについて述べる。

第4章では地方の自由度拡大のために削減されようとしている補助金について考え、補助金が地方政府の行動にどのように影響を与えるのかを分析し、補助金の改革はどのように行われるべきかを論じる。

第5章では額の縮小が目指されている地方交付税について、なぜ交付税が必要かという原点に立ち返り、その原因となる問題の解決策を見出して行く。

最後に第6章において、本論文のまとめと提言を行いたいと思う。

## 目次

### はじめに

## 第 1 章 三位一体改革とは

## 第 2 章 国と地方の役割分担

第 1 節 一般的議論

第 2 節 事例

## 第 3 章 地方税の理論

はじめに

第 1 節 地方税の原則

第 2 節 税源移譲に当たっての問題点—財政的外部効果—

第 3 節 地方税の現状

第 4 節 三位一体の改革・地方税改革案の評価

おわりに

## 第 4 章 補助金の改革

第 1 節 はじめに

第 2 節 地方政府の行動

第 3 節 補助金の分類

第 4 節 補助金の本来の役割

第 5 節 補助金改革についての従来議論

第 6 節 補助金制度改革

## 第 5 章 地方交付税

第 1 節 はじめに

第 2 節 交付税制度の仕組み

第 3 節 現行制度をめぐる議論

第 4 節 交付税はなぜ必要か

第 5 節 まとめ

## 第6章 まとめ

## はじめに

---

近年、地方財政システムの改革の必要性が叫ばれている。現在、小泉内閣によって「三位一体改革」が進められているが、それは、1、国から地方へ税源移譲を行う、2、国によって使途の決められた国庫補助負担金の廃止・削減を行う、3、財政力格差を是正するための地方交付税の見直し、の3つを指し、三位一体改革はこの3つを同時並行的に進めるというものである。

ところで、地方財政システムの現状について次のような見方がある。

①地方政府が国からの補助金や地方交付税に対して極度に依存しているために財政規律の緩みが発生している。

②現在の制度では中央政府の地方政府に対する関与が強く、地方政府の自由度が少なくなっているために、非効率的な支出が多く発生している。

三位一体改革では、国の関与を減らし地方分権を進めることによって問題解決をしようとしており、システムの問題点の捉え方としては②を重要視しているように思われる。

しかし私たちは①の問題も重要であり、さらに、望ましい地方財政システムを確立するためには、国と地方の役割分担、地方税はどうあるべきか、補助金はどうあるべきか、地方交付税はどうあるべきかなか、の4点について根本から考え直すべきだと考えている。

ところが三位一体改革は、補助金削減・税源移譲の数字合わせの議論に焦点がいつてしまい、その意味で「理念なき改革」であると私たちは考える。

# 第1章 三位一体改革とは

三位一体改革は、2002年6月に政府の経済財政諮問会議において、骨太の方針・第2弾で歳出の構造改革の一つとして「補助金、地方交付税、税源移譲を三位一体で検討」することが決定したことから始まっている。

三位一体改革を巡るこれまでの流れは表1を見て頂きたい。

| 日付     |  |
|--------|--|
| 02年 6月 | 政府が骨太の方針・第2弾を決定。「補助金、地方交付税、税源移譲を三位一体で検討。補助金を数兆円規模削減」 |
| 03年 6月 | 政府が骨太の方針・第3弾を決定。「06年度までに補助金を4兆円程度廃止・縮減」              |
| 10月    | 市長会が約6兆円の補助金廃止案を発表。                                  |
| 11月    | 知事会が約9兆円の補助金廃止案を発表。                                  |
| 12月    | 04年度予算で1兆円補助金削減が決着。                                  |
| 04年 6月 | 政府が骨太の方針・第4弾を決定。「05,06年度に補助金を3兆円程度廃止。3兆円を税源移譲」       |
| 6月     | 地方に補助金廃止案のとりまとめを要請。                                  |
| 6~8月   | 地方が補助金廃止案を検討。  |
| 8月     | 町村会、市長会、知事会が廃止案を了承。                                  |
| 8月     | 地方が政府に廃止案提出。(表2参照)                                   |
| 9月     | 第1回国と地方の協議会。各大臣が補助金廃止案に一斉に反対。                        |
| 10月    | 各省が廃止案に対する代替案を提示。各省の削減額合計は約1兆円。(表3参照)                |

表1 三位一体改革を巡るこれまでの流れ

2004年6月の骨太の方針・第4弾では「05年、06年度に補助金を3兆円程度廃止。3兆円を税源移譲」することを決定している。これにともなって小泉首相は地方に補助金廃止案のとりまとめを要請し、同8月に全国知事会をはじめとする地方6団体は補助金廃止案を政府に提出した。地方側は04年度予算にある補助金のうち義務教育費の国庫負担金約8000億円など148項目、計3兆2283億円(表2参照)を廃止し、その分を税源移譲するように提案した。これに対して各省大臣は一斉に反対表明しており、同10月18日、廃止対象に挙げられた補助金を所管する国土交通省など8府省が05年度予算の概算要求で、3兆2000億円に対して2000億円増の計約3兆4000億円を要求し、地方の廃止案は全く反映されない結果となった。

また同10月29日には、地方側の補助金廃止案に対し、各省が代替案を提示(表3参照)したが、文部科学省、農林水産省などは補助金の削減を一切示さず、地方の要求する3兆

2000 億円には程遠い各省合計約 1 兆円にとどまるものであった。また、その代替案で多くを占めたのが「交付金化と補助率の引き下げ」で、これらは、補助金を削減もしくは廃止することに応じるものの、国が地方に金を配分する仕組みや権限を手放さない手段として用いられている。

(単位：百万円)

**表 2** 地方の補助金廃止案・「移譲対象補助金」  
(平成 17 年度及び 18 年度に廃止して税源移譲すべき国庫補助負担金額)

| 分野      | 国庫補助負担金名                              | その分野の項目数 | 平成 16 年度国予算額 |
|---------|---------------------------------------|----------|--------------|
| 社会保障    | 児童保護費等負担金<br>など                       | 46 項目    | 936,492      |
| 文教・科学振興 | 義務教育費国庫負担金<br>及び公立養護学校教育<br>費国庫負担金 など | 15 項目    | 1,145,775    |
| 公共事業    | 公営住宅建設費等補助<br>など                      | 32 項目    | 999,633      |
| その他     | 小規模企業等活性化補<br>助金<br>など                | 55 項目    | 146,484      |
| 合計      |                                       | 148 項目   | 3,228,384    |

(単位：億円)

|       | 地方案       | 代替案     |
|-------|-----------|---------|
| 内閣府   | 3 5 0     | 1 1     |
| 総務省   | 9 5       | 9 5     |
| 文部科学省 | 1 1 3 4 8 | 0       |
| 厚生労働省 | 9 4 4 3   | 9 0 0 0 |
| 農林水産省 | 2 7 7 1   | 0       |
| 経済産業省 | 2 8 1     | 3       |
| 国土交通省 | 6 7 7 9   | 7 4     |
| 環境省   | 1 2 1 5   | 2 1 6   |
| 総額    | 3 2 2 8 4 | 9 3 9 9 |

**表 3** 地方 6 団体の補助金削減案と各府省の代替案が示した削減額  
(注：端数は処理)

三位一体改革の目的は、「現在の地方財政の歳入構造を見ると、国庫支出金や地方交付税など国からの財源に依存する割合が高く、地方税収入の構成比は全体として3割強にとどまっており、地方歳出との差額を国庫補助負担金や地方交付税などで埋める構造となっている。このことが、地域及び住民の受益と負担の対応関係を不明確にし、地方における歳出の効率化を妨げる要因ともなっている。このため、今後は、歳出面において、法令基準や国庫補助負担制度を通じた国の関与を廃止・縮減し、地方の自己決定権を拡大するとともに、地方における歳出規模と地方税収入の乖離をできるだけ縮小するという観点に立って、自主財源である地方税の拡充を図ることにより、地方税中心の歳入体系を構築し、地方分権時代にふさわしい地方税財政基盤を確立することが必要である。」とされている（総務省ホームページより）。しかし、その具体策においては様々な意見が出ている。

最初に三位一体改革を提案した経済財政諮問会議では、2004年10月22日の会議において、3兆円規模の税源移譲、地方交付税については「不交付団体の人口割合を大幅に増加させる（人口割合を3分の1程度にする）ための改革工程を明らかにする」、補助金改革については「各府省は地方からの提案を真摯に受け止め、前向きな代替案を提示すべきである」としている。

地方の意見として全国市長会は2004年6月9日の段階で、税源移譲について、「所得税から個人住民税への税源移譲、現行1%の地方消費税の引上げによる税源移譲を行う。」と主張している。地方交付税については、「財源調整・財源保障の両機能を堅持し、安定的財政運営に必要な一般財源の総額を確実に確保すること」、補助金については、「一部を除き原則廃止すること。その際、同時に基幹税による税源移譲を確実にを行うとともに、自治体の自由度の拡大が図られるようにすること。」としている。

また、土居丈朗氏（慶應義塾大学）は、現行の三位一体改革の路線転換を主張し、「現在の幅広いサービスに対する手厚い財源保障を改め、国の財源保障の範囲を基礎的サービスの最低水準に限定し、追加的な地方公共サービスについては地方自治体の完全な裁量と責任を求めることで、国と地方の役割分担を明確にすること」や「交付金の増額については増税でもって措置することで国と地方に財政規律を与えること」、「現在の財源保障は、一部が国庫負担金で残りが交付税で措置されるなど財政責任の所在が曖昧であるため、交付金を所管官庁に一元化することで、交付金の所管省庁に明確な責任を持たせること」、「地方債の発行については、現在行われているような後年度交付税措置をやめること」などを新改革案として示している。

これまで述べてきたように三位一体改革については様々な議論がなされているが、私たちは現在政府によって進められている三位一体改革では、効率的で応益原則に基づく公平な地方財政システムを構築する、という目的を達成することはできないと考えている。

以下では、第2章以降において、三位一体改革では議論されていない「国と地方の役割分担、地方税、地方交付税、補助金」の4つの問題点で検討したうえで、最後に三位一体改革に対する評価・提言をおこないたいと思う。

参考文献

土井丈朗 (2004) 「論点 三位一体改革①」『週刊東洋経済』(2004年10月9日号)

『朝日新聞』 2004年10月21,28,29,30日 朝刊

「地方財政の三位一体改革の概要と現状」

<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0449.pdf>

(2004/11/01 アクセス)

「提言：三位一体改革の進め方」

<http://www.geocities.co.jp/SilkRoad/3841/teigen.pdf>

(2004/10/15 アクセス)

「総務省ホームページ」

<http://www.soumu.go.jp/>

(2004/10/18 アクセス)

## 第2章 国と地方の役割分担

現在行われている三位一体改革では、目的意識がはっきりせず、前提となる議論も踏まえぬままに改革を進めようとしているように思える。そこで、この章ではまずはじめに考えるべきである国と地方の役割分担について述べる。本来、政府の役割とは市場の失敗の是正にある。この役割を国と地方で正しく分担しなければさまざまな弊害が生じてしまう。全国公共財の供給、所得再分配政策の実地は国が受け持たなければならないし、地方公共財の供給は地方が行わなければならない。2節ではこうした議論を踏まえ、具体的な事例の検討をしていこう。

### 第1節 一般的議論

#### 1、一般的議論

地方分権とは「住民に身近な行政の権限をできる限り地方自治体に移し、地域の創意工夫による行政運営を促進できるようにするための取り組み」である。現在、なるべく地方が独自に行政を行うべきとの気運が高まっている。しかし、今日の議論において地方自治体が行政を行うことのメリットは強調されがちだが、デメリットについてはあまり触れられていないように思える。この章では、三位一体の改革一つ一つにおける詳しい検討を行う前に、中央政府と地方自治体が、どういった役割分担をしていくべきなのかについて論理展開していくことにしよう。

今日、経済学の標準的見解においては、政府の役割は市場の失敗を是正することにあるとされている。

具体的には、

- 1 市場で供給することが困難な国防などの公共財の供給
- 2 負の外部性を持つ、たとえば、産業廃棄物を出す活動の抑制  
逆に正の外部性を持つ、河川の水質改善事業などの奨励
- 3 操業にあたり巨額の費用がかかり、寡占状態を生む、電気、ガス、水道などの産業に対する規制
- 4 情報の非対称性の存在する公的年金保険などの運営
- 5 市場における所得分配は必ずしも公平ではないゆえの、所得再分配政策
- 6 景気の安定化、インフレ防止などのマクロ経済政策の実地

以上が政府の役割である。それでは、その政府が「国」であるべきなのか「地方」であるべきなのかを、次に議論していこう。

まず、公共財の供給についてだが、これについては公共財を二つに分類する必要がある。一つは全国公共財と呼ばれるもので、サービスの便益が全国に及ぶような公共財である。も

う一つは地方公共財で、これは便益を受けるものの範囲が地方に限定されているものを指す。ここで、仮に全国公共財の供給を地方に任せたとしよう（例として国防をあげる）。日本を外敵から守るために、ある地方が自衛隊を組織しようとする、ほかの地方はその自衛隊にただで守ってもらおうと考えるようになる。すると他の地方は国防に対して費用を払おうとしなくなるので、国防サービスは非常に過少供給に陥ると考えられる。よって、全国公共財は中央政府が供給しなければならない。

地方公共財は消防サービス、生活道路などがあげられる。これらの地方公共財については、地域住民と近い距離にある行政機関の方がより住民の声を吸い上げることができるので、効率的な供給を果たすには、中央政府ではなく、地方政府が供給を受け持つべきである。

地方公共財の供給に関して規模の経済が発生する可能性も考慮に入れなくてはならない。公共財とはすべての住民が同時にサービスを傍受できてしまう財であるために、住民が一人増えても追加的費用は発生しない。よって住民の数が増えるほど住民の平均費用は低くなるのである。このメカニズムが強くと働いてしまうと過密と過疎の問題が発生してしまう。中央政府はそうした状況に対して、過疎地域により手厚い補助金の交付を行うなどの措置をとる必要があるかもしれない。

次に、地域を越えた外部性の存在について考えてみよう。ある地域の企業の排出する煤煙が、他地域の住民に被害を与えたりする場合には地域を超えた負の外部性が存在する。ある地域で自然環境の整備を行えば、隣接地域にとっては正の外部効果が生まれることになる。こうした外部効果を抑制、推進することは、両方に公平な立場である中央政府が行わなくてはならないだろう。

所得再分配政策は中央政府が実行しなければならない。これは足による投票と呼ばれる現象のもたらす悪い帰結で、たとえば、ある地域で低所得者に対し寛大な所得再分配政策を行ったとすると、住民は自由に移動できるために、高所得者は負担を避けるために、再分配政策の薄い地域へと逃げてしまうという考えだ。おそらく公的年金、医療保険制度でも同じことがおこり、高所得者はより負担の少ない地域へと殺到することになるであろう。よって、これらの政策は中央が行わないと実現不可能なのである。

最後にマクロ経済政策の実地についてだが、景気の低迷、インフレなどはなにも各地方別々に起こる現象ではなく、地方同士相互に依存しあって最終的には一国全体の現象に発展していくものなので、地方独自に経済政策を行っても効果は期待薄である。よって国が積極的に行うべきである。

## 第2節 事例

道路と教育を例にとって、地方との役割分担を考える。

まず、道路に焦点を当てよう。この役割分担を考察するうえで基礎となる、全国公共財、地方公共財供給の理論は先に述べたとおりである。道路を全国公共財と、地方公共財の二つに分けるとすると、前者は多様な地域をまたがり、その便益が全国に及ぶ高速道路、幹線道路のような道路、後者は地方の生活道路のような利用者がごく限られた地域住民に絞られる道路であろう。よって、高速道路※、幹線道路に関しては国が責任を持って建設、管理を行うべきであるし、生活道路に関しては、地方のニーズにより対応できる地方政府がその建設整備をおこなわなければならない。

現在、道路公団民営化推進に伴い、民営化後も必要な高速道路が供給できるように導入された、道路の新しい整備手法である新直轄方式が注目を集めている。新直轄方式とは、事業費の四分之三を国が負担することにより、高速道路公団が料金収入で高速道路を建設する場合と同様に、地方の負担が軽いまま高速道路を建設できる制度である。民営化問題について

は三位一体改革研究の範疇ではないので触れないが、先に述べたような理論をしっかりと踏まえることが、重要である。

ここでは、小中高の教育を地方独自に行った場合にどのような問題を考えてみよう。重要なのは人材が地方にとどまらず、違う場所で生活、活動してしまう可能性があることだ。その場合、一番利益を傍受するのは移動した先の地方になる。こうした人材流出によって起こる現象は往々にしてあるもので、軽視できるものでない。こうした観点から、義務教育費の負担を地方が行うとすれば、受益者と費用負担者に不一致が生じると考えられる。特に、過疎地で教育を受けたあと、人材が都市に移動することが一般的だと、過疎地の住民は教育費の負担を不満に思うようになり、過小な支出につながる。よって費用負担は基本的には補助金などによって国が行わなければならない。

さらに、生まれてくる子供は地域を選ぶことができないという事実も考慮に入れる必要がある。たまたま教育に熱心な地域に生まれた子供は将来いい仕事につけるが、逆に教育にあまり関心を持たない地域に生まれてしまった子供はあまりいい仕事をできないかもしれない。そういった不平等をなくすために、すべての地域で一定の教育水準以上を保つ必要がある。その水準を定め実行させることは国の役目であると考えられる。

しかし、現在の教育制度はあまりに全国均一になりすぎている。NHK スペシャルによれば、教室の天井の高さのような細かい設備の内容にまで国が規定を定めている。ある程度、地域の事情に応じて地方政府の裁量部分を増やすことが必要である。

地方が独自に行うべきものは設備に対する規定に限ったものではなく、教育実施上のカリキュラムの作成、教員の採用などもあげられる。こうした仕事を地方が行うことによるメリットは意外と大きいかもしれない。地方が独自に教育行政を行えば、いままで潜在していたさまざまなアイデアが実施されるためである。それによって地方でうまくいったものは取り入れることができる。地方間でよりよい教育を行おうという競争も起き、教育行政の活性化にもつながるであろう。日本の教育はまだまだよくなる余地を含んでいるのである。

分権化を行ううえで一番基礎になる、国と地方の役割分担の議論を怠ると本末転倒になる。こうした議論をしっかり踏まえて改革を行わなければならない。

※高速道路は料金が徴収可能なので純粋な公共財ではない

#### 参考文献

麻生 良文 (1998) 『公共経済学』 有斐閣

J・E スティグリッツ (2004) 『公共経済学』 東洋経済新報社

文部科学省ホームページ [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/soshiki/daijin/](http://www.mext.go.jp/b_menu/soshiki/daijin/)

NHKスペシャルドキュメント市町村大改革 2004/10/31

## 第3章 地方税の理論

地方財政システムの改革において、地方税がどのようなものであるべきかという基本的な議論が重要である。しかし、「三位一体の改革」では税源移譲を唱えるだけで、これについてはほとんど考察されていない。一般的な議論でも、補助金や交付税の削減と地方税の充実が地方の自立につながると素朴に考えられている。しかし、法人税のように他地域の住民が負担する税のもとでは、財政規律が緩み、地方政府支出は過大になる。さらに、課税ベースや税率の選択を地方の裁量に任せる場合、租税競争のような望ましくない事態が発生する。したがって、地方財政システムの改革のためには、地方税の原則（応益原則）に基づいた抜本的な地方税改革が必要である。このためには、法人課税の撤廃、固定資産税（土地分のみ）の強化が必要である。

### 第1節 地方税の原則

国税、地方税に共通して、望ましい税制の一般原則は、①公平、②効率、③簡素である。①の公平性に関しては、応益原則と応能原則がある。応益原則とは、受益に応じた負担をすることであり、応能原則は、能力に応じた負担をすることである。

ただし、地方税においては住民や企業の地方政府間の移動が非常に容易であることを考慮する必要がある。この移動可能性は公平性と効率性に影響を与える。つまり、移動可能性が高いために、公平性においては再分配が困難であり、効率性においては、移動の容易な主体（資本など）に課税すると資源配分の効率性を大きく損なうことになる。そこで、地方税における公平性は、地方サービスの受益者は特定できるので、応益原則のみに従うべきである。

#### ・ 地方税の帰着

地方税は、地域間移動可能性を伴う経済活動（生産・消費）に対しても課税されるため、税負担者と受益者が異なることがある。しかし、長期的にはほとんどの生産要素は移動可能であり、かつ移動可能性は弾力性に転換されるから、移動不可能な生産要素にすべての地方税が帰着することになる。

### 第2節 税源移譲にあたっての問題点 — 財政的外部効果 —

#### ・ 租税競争

まず、各地方政府間が「完全競争」つまり、同等な経済環境を有し、企業や資本家にとっては無差別な地域が複数存在し、競合していることを前提とする。そして、地方に課税ベースに対する税率選択が委ねられている状況である。そうした状況下で地域Aには、税率を地

域Bよりも低い  $t$  へ引き下げるという選択肢がある。地域Aは、減税による減収を、地域Bから地域Aに企業や労働者が流入することによる税収の増加などの便益が上回る限り、税率を引き下げることにするだろう。これは、Bに対して負の外部効果を及ぼすことになる。しかし、BにもAと同様の選択肢があるわけだから、Bも税率を  $t$  まで下げようとする。結局、資本が地域間で移動することはなくなってしまう。つまり、税収だけが低下し、十分な公共財供給を困難にする。こうして、競争に参加する全ての地域の厚生を低め、「過少課税」を招くことになる。(佐藤主光「地方税の諸問題と分権的財政制度のあり方」『フィナンシャル・レビュー』第65号、p.153)

・ 租税輸出

租税輸出とは、受益者(住民)の公共サービスの負担を非居住者に転嫁させることである。これは、源泉地主義に伴う非居住者に対する課税により起こり、企業への課税や、非居住者資産(別荘など)への固定資産税がそれである。結果的に、社会的限界費用が当該地域によって正しく認識されず、過剰な税率を課してしまうことになる。自身がコストを負担しない住民は、地方政府を規律づけるインセンティブが失われ、よって地方政府は、放漫財政が放置されることになる。

### 第3節 地方税の現状

・ 都道府県税の税収の構成 (平成十三年度決算)

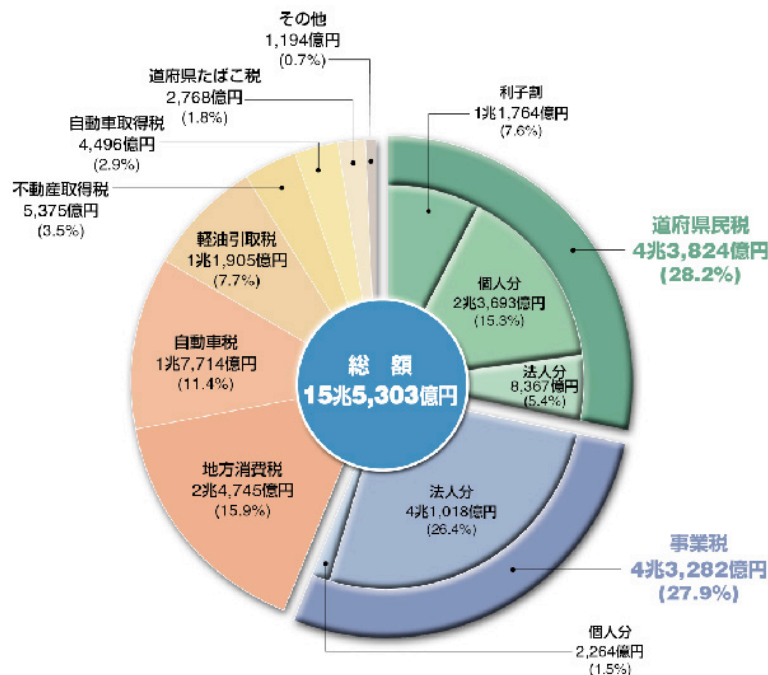


図 1

・ 市町村税の税収の構成（平成十三年度決算）

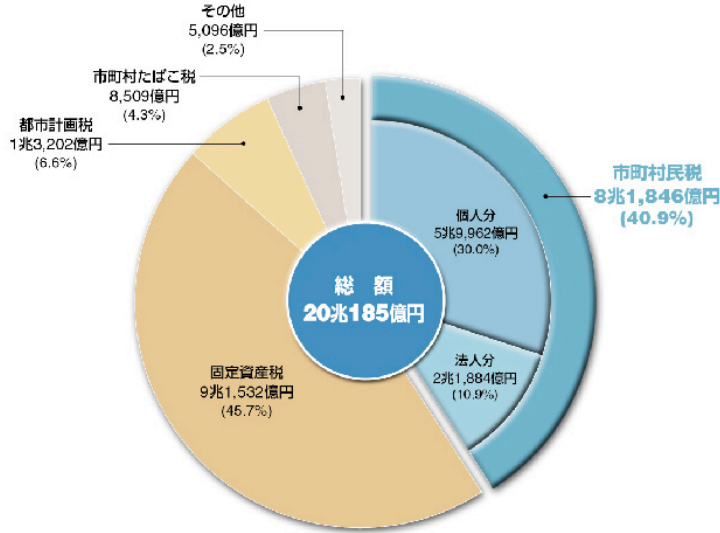


図 2

<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/2003data/15cz00000.html> (2004.9.28 アクセス)

図 1, 2 より、都道府県税においては約 30%、市町村税においては約 11%も法人税が占めている。すでに述べたように、法人税は非居住者が負担するので、租税輸出を引き起こし、財政規律を緩ませ、地方政府の過大な支出の原因となる。また、市町村税においては、約半分の 45.7%を固定資産税が占めている。ちなみに、この固定資産税は、土地などの資産にかかる税で、地価に帰着するので、応益原則に適っており、望ましい税といえる。ただし、建物部分に対する課税は、通常の移動可能な資本に対する効果と同じ効果をもたらすため、望ましくない。よって、建物の方にかかる税は減らす必要がある。また、図 1 の地方消費税とは、消費税が課税される取引に対してかかるもので、一旦国に集めたのちに、消費データに基づいて地方に割りふっている。そのため、租税輸出が発生せず、これも望ましい税といえよう。

- 法人税の状況（都道府県別）

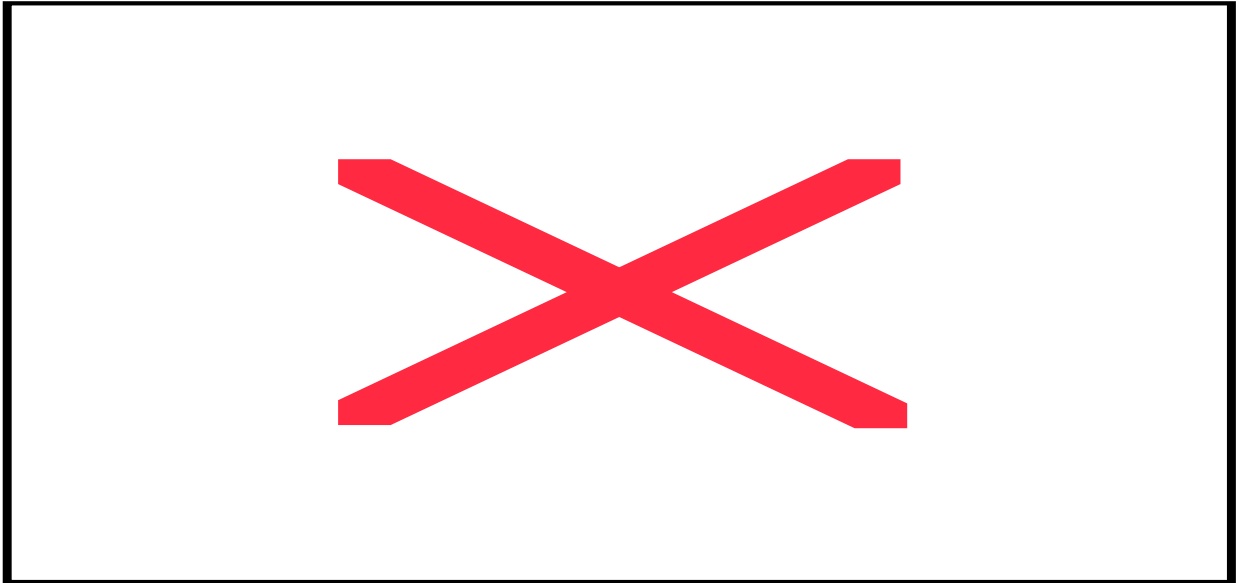


図 3

図 3 では、人口一人あたりの法人税額を表している。図より顕著であるように、大都市（特に東京都）に法人税が集中していることがわかる。法人税の負担は、結局のところ最終消費者や株主などに転嫁されるが、税収は企業のある土地に入るので、都市に集中してしまうのである。これは、応益原則の観点より望ましくない。

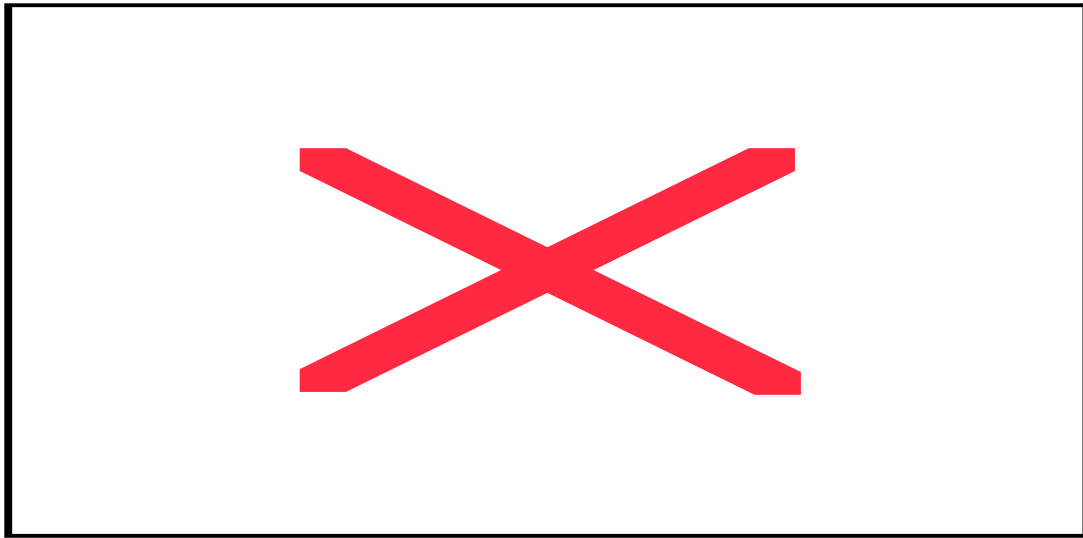


図 4

図 4 は、地方税に占める法人税の割合を表したもので、これも東京都が群を抜いて大きいことがわかる。また、ベッドタウンである千葉県は、法人税の割合が小さい。

・ 国・地方の財源配分(平成十四年度)

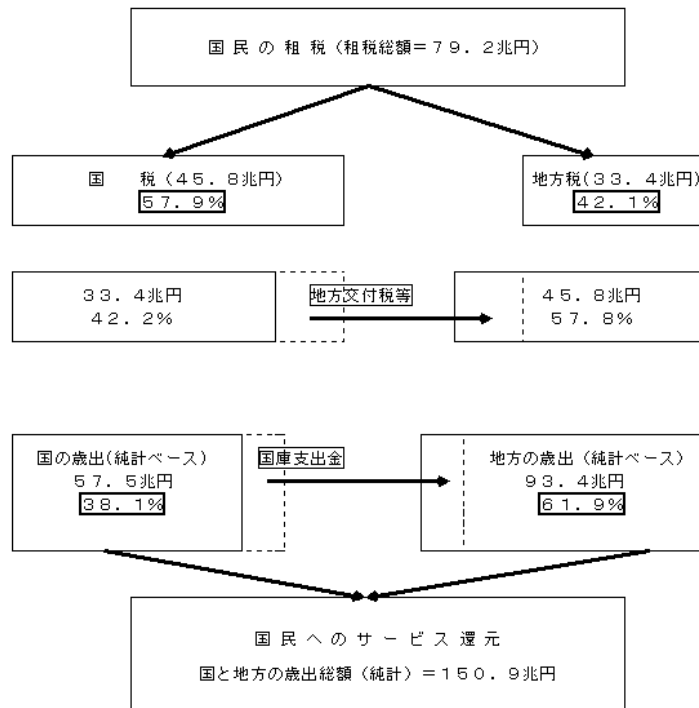


図 5

[http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei\\_seido/ichiran02\\_a.html](http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/ichiran02_a.html) (2004.10.22 アクセス)

図 5 において、歳入時には約 5.8 : 4.2 であった国税と地方税の比率が、交付税や補助金を得、歳出時になると 3.8 : 6.2 となっていることがわかる。多額の国から地方への移転が

起きているのだ。このような多額の交付税や補助金の問題点については次章以降で詳しく述べていく。

・ 地方税の種類

|       |                           |           |   |                     |
|-------|---------------------------|-----------|---|---------------------|
| 道府県税  | 普通税                       | 道府県民税     | 個人、法人ともに均等割と、個人については所得割、法人については法人税割がかかる。<br>又、利子等については利子割がかかる。        |                     |
|       |                           | 事業税       | 個人、法人ともに事業を営んでいるときに、所得金額又は収入金額に対してかかる。                                |                     |
|       |                           | 地方消費税     | 消費税が課税される取引に対して消費税と併せてかかる。<br>※国に消費税と併せて申告・納付する。                      |                     |
|       |                           | 不動産取得税    | 土地や建物を有償・無償、登記の有無を問わずに取得したときにかかる。                                     |                     |
|       |                           | 道府県たばこ税   | 卸売販売業者等が、小売販売業者に売り渡したたばこの本数に応じてかかる。                                   |                     |
|       |                           | ゴルフ場利用税   | ゴルフ場を利用したときにかかる。  |                     |
|       |                           | 特別地方消費税   | 料理店、飲食店、ホテルなどを利用したときに、その利用料金（一定金額を超える場合）の金額に対してかかる。<br>平成12年4月1日以後廃止。 |                     |
|       |                           | 自動車税      | 自動車の所有者にかかる。  |                     |
|       |                           | 鉱区税       | 鉱業権の設定された鉱区の面積に応じてかかる。  |                     |
|       |                           | 狩猟者登録税    | 狩猟者の登録を受けるときにかかる。   |                     |
|       |                           | 固定資産税（特例） | 市町村でかかる固定資産税（償却資産）のうち一定の額を超えるものにかかる。                                  |                     |
|       |                           | 法定外普通税    | 自治大臣の許可を受けて、条例により法定外普通税を設けることができる。                                    |                     |
|       |                           | 目的税       | 自動車取得税  | 自動車を取得したときにかかる。     |
|       |                           |           | 軽油引取税   | 軽油の引取りをした数量に応じてかかる。 |
| 入猟税   | 狩猟者の登録を受けるときにかかる。         |           |   |                     |
| 水利地益税 | 水利事業などの利益を受けるとき土地や家屋にかかる。 |           |   |                     |
| 市町村   | 普通税                       | 市町村民税     | 個人、法人ともに一定の額である均等割、個人については所得割、法人については法人税割がかかる。                        |                     |
|       |                           | 固定資産税     | 土地や家屋及び事業に使う機械などの償却資産にかかる。  |                     |
|       |                           | 軽自動車税     | 原動機付自転車や軽自動車などを所有しているときにかかる。  |                     |
|       |                           | 市町村たばこ税   | 卸売販売業者等が、小売販売業者に売り渡したたばこの本数に応じてかかる。                                   |                     |
|       |                           | 鉱産税       | 採掘した鉱物などの価格にかかる。  |                     |
|       |                           | 特別土地保有税   | 一定規模以上の土地を所有又は取得したときにかかる。   |                     |
|       |                           | 法定外普通税    | 自治大臣の許可を受けて、条例により法定外普通税を設ける   |                     |

|   |     |         |                                |
|---|-----|---------|--------------------------------|
| 税 |     |         | ことができる。                        |
|   | 目的税 | 入湯税     | 温泉地の温泉に入浴したときにかかる。             |
|   |     | 事業所税    | 指定都市などに所在する一定規模以上の事務所や事業所にかかる。 |
|   |     | 都市計画税   | 市街化区域内に所在する土地や家屋にかかる。          |
|   |     | 水利地益税   | 水利事業などの利益を受けるとき土地や家屋にかかる。      |
|   |     | 共同施設税   | 共同施設などによって、特に利益を受けたときにかかる。     |
|   |     | 宅地開発税   | 宅地として開発する土地の面積に応じてかかる。         |
|   |     | 国民健康保険税 | 国民健康保険の被保険者である世帯主にかかる。         |

<http://www2.odn.ne.jp/muraoka/tishiki04.html> (2004.10.22 アクセス)

ス)

## 第4節 三位一体の改革・地方税改革案の評価

### ・ 外形標準課税

外形標準税導入の目的は、課税ベースを企業所得から「付加価値」に拡大することで、税収の安定化（赤字企業からも徴収することになるため）とともに応益原則の徹底を図ることにあるといわれている。企業がその土地で得た地方公共サービス受益への応益課税だといえるのである。しかし付加価値税の性格上、結局は価格への転嫁を通じて最終消費者に負担が帰着することになる。それにもかかわらず税金は企業のあるところに入るので、税収獲得のため租税輸出が起り、建前である応益原則に反することになる。

### ・ 税源移譲

三位一体の改革で検討されている地方への税源移譲については、これまで数多くの提言がなされてきた。例えば、東京都は地方交付税・国庫支出金を削減し、個人所得税 3.2 兆円、消費税 3.8 兆円、タバコ税 0.2 兆円を、平成 13 年度の経済財政白書では、個人所得税 3.1 兆円、消費税 3.7 兆円を移譲しようと言っている。また、総務省は平成 14 年に、国庫支出金を削減し、個人所得税 3 兆円、消費税 2.5 兆円を移譲しようという案を出している。しかし、これらの提案では、望ましい地方税について明確な考察があるわけではない。すでに述べたように、課税ベースや税率の選択を地方の裁量に任せると、租税輸出や租税競争などが発生する。したがって、単に地方税を拡充するのではなく、税源の性格に応じた地方の裁量に対する制限がむしろ必要なのである。

実際、「地方分権一括法」により、条件付きで課税対象、税率選択、徴税が地方に委ねられることになった。しかし、例えば東京都の銀行税のように、非居住者をターゲットとした新税の導入が多く見られた。これらの税は、住民の負担感を伴わないため、財政規律を緩ませ、非効率な事業を継続させる原因をなりうるのである。

## 第5節 おわりに

現在日本の地方税は、法人税に頼った性格のものである。しかし、法人税は応益原則に反し、租税輸出を引き起こすもととなっている。応益原則に基づかせるならば、地方支出の便益が帰着する土地課税中心にすべきである。今一度地方税の原則に立ち返って、地方税の抜本的改革を行う必要がある。このためみは、法人課税の撤廃（大幅な削減）、固定資産税（土地課税部分）の強化を中心に据えた、租税原則に基づいた地方税の改革が必要であろう。

参考文献

### 《先行論文》

佐藤主光（2002 .10）「地方税の諸問題と分権的財政制度のあり方」『フィナンシャル・レビュー』第 65 号、pp.148-167、財務省総合政策研究所

### 《参考文献》

スティグリッツ（2004）『公共経済学 下』東洋経済新報社  
赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治（2003）『地方交付税の経済学』有斐閣

### 《データ出典》

（財）矢野恒太記念会『データでみる県勢 2003』

## 第4章 補助金の改革

従来の補助金についての議論は、補助金の廃止・削減により、地方の自由度は増加し、歳出削減と補助金獲得競争の抑制が可能になるとするものだった。しかしこれは、補助金の本来の役割は何かという考察が欠けており、適切でない。

補助金の本来の役割とは、地方政府の正の外部性のある行動に対して補助金を交付することで社会的に望ましい供給量を達成しようとすることである。よって一律に補助金を廃止すれば、こうした正の外部性のある活動が過少になる恐れがある。

補助金の問題点は、補助金の裁量性が引き起こす「ソフトな予算制約」問題にある。中央政府は、合理的な理論に基づき外部性の有無を判断して補助金の供給を決定すべきである。そうすることで補助金供給過程の透明性が向上し、裁量性は排除され、財政責任も明確化する。それは地方政府自らが税収を確保する自助努力につながり、地方政府の財政規律が確保されることになる。

### 第1節 はじめに

三位一体の改革では補助金の改革が議論されているが、たいていの議論は補助金を削減さえすれば問題は解決されると結論付けている。しかし、こうした議論には補助金の本来の役割とは何なのか、そして補助金はどのように使われるべきなのかといった、経済学では標準となっている視点が欠けている。そこで、ここでは補助金の本来の役割である外部性への対処について検討した上で、補助金の改革はどのように行われるべきかを論じる。以下では補助金が地方政府の行動にどのように影響を与えるのかを分析する。次に補助金の本来どうあるべきかを論じ、「三位一体の改革」案やその他の案について評価する。

### 第2節 地方政府の行動

#### 第1項 誰の効用と予算制約を考えるか

まず、地方政府がどのように支出を決定するかを考える必要がある。地方政府は、予算制約のもとで効用を最大化するように私的財と政府支出の割合を決定すると考える。ここでは、誰の効用を考えるべきかが問題となるが、地方政府は最終的には住民の意思を反映すると考え、住民の効用を最大にするよう行動すると仮定する。

#### 第2項 中央政府が地方政府の予算制約に与える影響

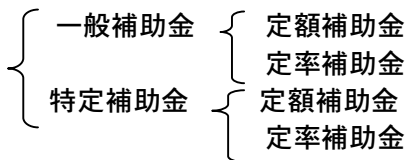
単純化のため、政府支出はすべて公共財だと仮定する。一人あたり所得を  $y$ 、一人あたり私的財消費量を  $x$ 、一人あたり公共財消費量を  $G$  とおく。このとき、個々人は  $G$  一単位に

つき租税を  $p$  支払うものとする。したがって個人の予算制約は  $x+G=y$  となる。この予算制約のもとで、政府は効用を最大化するように  $x$  と  $G$  を決定する。中央政府からの補助金は地方政府の予算制約を変化させるため、地方政府の行動に影響を与える。次節では補助金はどのように地方政府の予算制約を変化させるのかを考える。

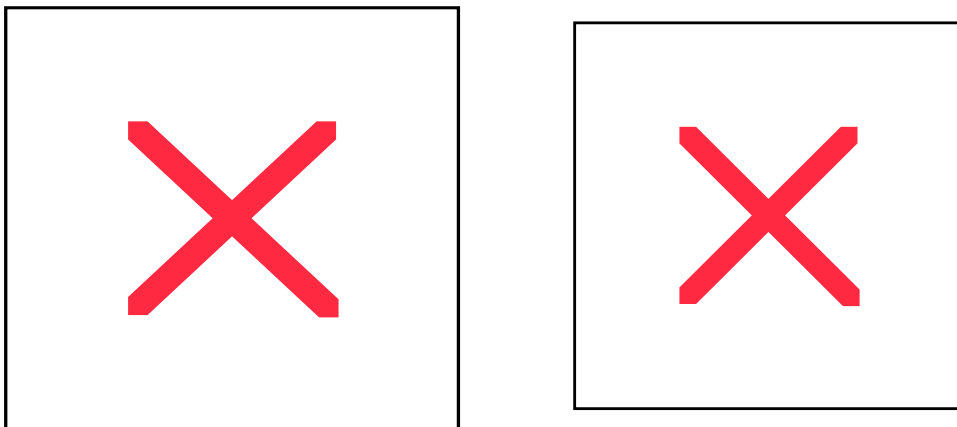
## 第3節 補助金の分類

### 第1項 定額補助金と定率補助金

まず、補助金をその性質によって 4 つに分類する(麻生良文(2003)「地方政府支出と補助金の効果」慶応義塾大学法学研究会編『法学研究』第 76 巻第 6 号(2003 年 6 月号)pp. 126-132.)。



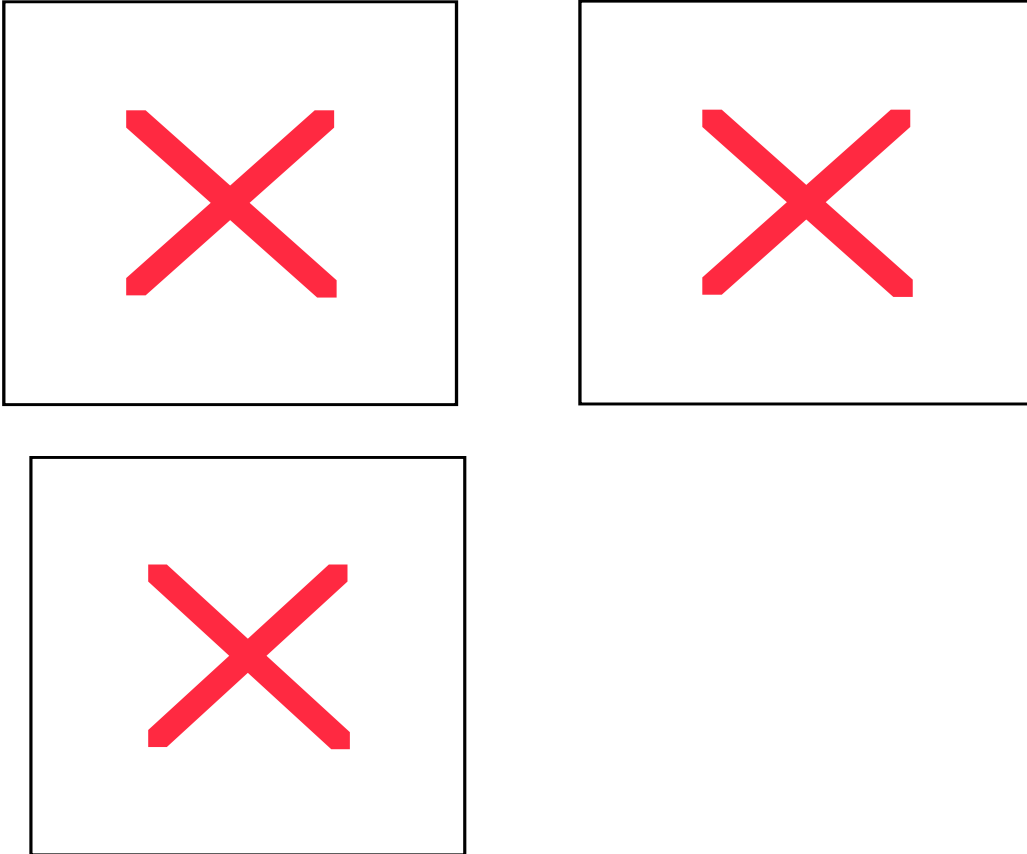
一般補助金は中央政府により用途が特定されているもので、特定補助金は用途が特定されていないものである。定額補助金とは中央政府が一定額を支給し、定率補助金は地方政府の支出の一定割合を支給する。図の 1 と 2 は、補助金が地方政府の私的財と公共財の選択に与える影響を図示したものである。図 1 から分かるように、定額補助金は私的財と公共財の相対価格を変えず、予算線を平行にシフトさせ、所得効果のみを持つことが分かる。これは補助金の一部が私的財に使われることを意味する。一方、図 2 の定率補助金は公共財の価格を相対的に引き下げるため、代替効果を持ち、予算線のシフトから所得効果も持つことが分かる。したがって、同額の補助金ならば定率補助金のほうがより多くの公共財支出につながる事がわかる。



### 第2項 一般補助金と特定補助金

次に、政府支出の中でも特定の公共財支出に対して補助金を与える影響を考える。このとき、一般補助金か特定補助金かによって影響は異なる。図 3・4・5 はそれぞれ一般補助金、特定・定額補助金、特定・定率補助金の影響を図示したものである。2 種類の公共財  $G1$  と  $G2$

(G2 が補助金対象) の選択において、図 3 の一般補助金は使途を特定しないため G1 と G2 の相対価格は変わらず、予算線は平行にシフトする。また、図 4 の特定・定額補助金も最低限補助金分だけ G2 を支出すればよいので、一般補助金とほぼ同じ予算線になる。一方、図 5 の特定・定率補助金は G2 の相対価格を低下させる効果もあるので、一般補助金や特定・定額補助金に比べて特定の公共財支出を増加させる効果大きい。



### 第3項 補助金の効果

以上のことから、特定・定率補助金は地方政府が特定の公共財に対する支出を増やすインセンティブを持つことが分かる。

### 第4節 補助金の本来の役割

補助金の議論をする上でまず念頭に置いておかなければならないのは、地方政府の支出行動に外部性があるということであり、補助金の本来の役割は地方政府の行う外部性を持った活動に対処することである。地方政府の行うさまざまな活動の中には、その効果が他地域にも及ぶものが数多く存在する。たとえば河川の治水事業などを上流地域の地方政府が行えば、その便益は下流地域の住民にも及ぶ。また、ある地域で教育を受けた人が他地域で活躍すれば、それも正の外部性と考えられる。このような正の外部性を持つ活動が地方政府によって行われる場合、地方政府は各地域の中の効用を最大化するように行動するため、社会的に望ましい供給量よりも過少な量しか供給されない。補助金はこうした正の外部性を持つ活動が社会的に望ましい量で供給されるようにするための制度と考えられる。

## 第5節 補助金改革についての従来の議論

それでは現在補助金の改革についてはどのような議論がなされているのであろうか。池上岳彦氏は、補助金の問題点として以下の4点を挙げている。①事業が全国的に画一化しやすい ②補助金が出る事業が優先して行われ、地域住民の意向との間に歪みが生じる ③補助金を通じて中央から地方の「縦割り」システムが作られる ④事務手続き等のために経費と時間が余分に費やされる(池上岳彦(2004)『分権化と地方財政』岩波書店 224pp.)。

したがって、補助金の廃止・削減により地方の自由度は増加して効率化が進み、歳出削減と補助金獲得競争の抑制が可能だとして、特定補助金の改廃と補助金の一般財源化が必要と述べている。

しかしこの議論では、補助金の目的は「国民に必要な公共サービスを平等に提供すること」であるとして、補助金の「外部性への対処」という性格については考察されておらず、適切ではない。

## 第6節 補助金制度改革

### 第1項 補助金廃止は財政改革に有効か？

前節の議論によれば補助金を廃止すれば財政の効率化が進むとしているが、前節の問題点は補助金そのものの問題点ではなく、補助金が供給されるシステムに問題があると考えべきものである。

### 第2項 補助金の真の問題点

補助金の真の問題点は供給過程にある。具体的にいうと、補助金供給の際の裁量性がもたらす「予算のソフト制約化」(佐藤主光(2002)『地方税の諸問題と分権的財政制度のあり方』財務省財務総合政策研究所編『フィナンシャル・レビュー』64号(2002年8月号)pp.148-167.)である。どのように予算のソフト制約化が起こるのかを見ていくと、まず地方政府は補助金獲得のためにロビー活動を行い、獲得した補助金はその地方政府にとって既得権となる。すると地方政府の既得権となっている公共サービスに中央政府はシーリングを設定できなくなる。なぜなら補助金は当該地方の住民の税負担に関係なく決定されるため、地方政府には補助金獲得の強い誘因があるからだ(井堀利宏(2004)『地方分権と財政再建:三位一体改革の評価と展望』財務省財務総合政策研究所編『フィナンシャル・レビュー』71号(2004年5月号)pp.121-132.

)。その結果、政府間の財源調整制度がソフト予算化し、中央政府からの補助金に地方政府が過度に依存する「ただ乗り問題」が発生する。日本における補助金供給は客観的な基準により配分されるのではなく、政治的な過程で供給が決定されることに問題がある。

### 第3項 提言

では一体どのような改革が望ましいのだろうか。税源移譲によって地方の自由度を高めることが歳出削減につながるという意見があるが、単なる自由度の増加が効率化に直結するわけではない。中央政府が裁量的に補助金を供給する限り、補助金依存の体質は変わらないだろう。十分な財源を持たない地方政府と、地方への影響力を維持したい中央官庁により、縦

割り行政は維持されることになる。また、補助金は、住民の税負担感を希薄化し、過大な支出につながる。「三位一体の改革」では、各都道府県にどの補助金を削減するかをまとめさせたが、これは合理的な削減にはつながらない。なぜなら、まず中央政府がどの仕事をどの程度まで地方政府の仕事とするかを設定して、それに基づいて補助金の給付をしなければならないからだ。

必要なのは補助金供給過程の改革である。中央政府は、合理的な理論に基づき外部性の有無とその程度を判断して補助金の供給を決定すべきである。そうすることで補助金供給過程の透明性が向上し、裁量性は排除され、財政責任も明確化する。それは地方政府自らが税収を確保する自助努力につながり、地方政府の財政規律が確保されることになる。

#### 参考文献

麻生良文(2003)「地方政府支出と補助金の効果」慶応義塾大学法学研究会編『法学研究』第76巻第6号(2003年6月号)pp.126-132.

佐藤主光(2002)『地方税の諸問題と分権的財政制度のあり方』財務省財務総合政策研究所編『フィナンシャル・レビュー』64号(2002年8月号)pp.148-167.

井堀利宏(2004)『地方分権と財政再建:三位一体改革の評価と展望』財務省財務総合政策研究所編『フィナンシャル・レビュー』71号(2004年5月号)pp.121-132.

池上岳彦(2004)『分権化と地方財政』岩波書店 224pp.

## 第5章 地方交付税制度

この章ではまず現行の交付税制度が抱える問題点に触れ、一般的な議論を紹介していく中で交付税制度改革の必要性を主張する。次に、制度改革を考えるにあたり検討すべき問題点を挙げ、交付総額の縮小を図るにはまず交付税制度に求められる役割を今一度認識し、現行制度がもたらす再分配上の歪みを先に解決しなければならないことを主張する。最後に制度改革をめぐる現状の議論においてはそういった理論が欠けていることを指摘する。

### 第1節 はじめに

地方交付税制度の目的は財政力格差の是正にあるが、現行制度には過剰な再分配や交付税依存による地方の財政規律の緩みといった問題点が存在する。交付税制度に関する議論では、財政放漫化やそれによる地方への誘因効果に対する懸念などの得た意見もある。しかし、経済諮問会議では三位一体の改革について、交付税額を縮小し不交付団体を一定の割合まで増やすと意見しているが、これでは明確な理念を抜きにした議論がなされているように思える。具体的な数値を明示し、それに向けた改革を進めるということではなく交付税制度の存在意義に基づき本当の問題はどこにあるかを明らかにし、それを解決していかなければならない。ここではなぜ交付税が必要かという原点に立ち返り、その原因となる問題の解決策を見出して行く。

財政力格差の要因は、個人所得の格差、他地域の住民への負担の転嫁、人口の違い、の三点が挙げられる。個人所得の格差は全国的な再分配を行うこと、他地域への負担の転嫁は税の負担者と受益者を一致させることで地域間格差は縮小するだろう。そのうえで人口の違いによってもたらされる格差に対する財政調整を行うことが望ましい。特に、二つ目に挙げた負担の転嫁の問題が取り上げられることはあまりないが、法人税への依存が好ましくないことを主張する。

### 第2節 交付税制度の仕組み

地方交付税は、最低限の水準の行政サービスを確保するために自治体間の財政力格差を是正する財源調整制度であり、政府による用途の特定がない一般補助金である。地方交付税は国税五税の一定割合（法人税の 35.8%、所得税・酒税の 32%、消費税の 29.5%、タバコ税の 25%）をもとに地方財政全体の標準的な収入と支出を見積もり、総額を決定する。さらに基準財政需要（国が定めた標準的な支出額）から基準財政収入（地方政府で期待される税収額）を引いた額を各自治体に交付している。それは以下のように表される。

$$\begin{aligned} \text{交付税額} &= \text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額} \\ \text{基準財政需要額} &= \text{単位費用} \times \text{測定単位} \times \text{補正係数} \end{aligned}$$

基準財政収入額＝標準税率で課税したときの収入額×算入率＋地方譲与税

平成 12 年度の地方財政収入を見ると、地方税が 35.4%と最も多く、次いで地方交付税が 21.7%の割合を占めており以下は国庫支出金（14.4%）、地方債（11.1%）と続く。地方財政収入における地方交付税の割合は長期にわたり 16%～17%となっていたが近年 20%を超えるようになった。また、2002 年度では不交付団体の数が都道府県では東京都のみ、市町村では 3218 のうち 104 団体と交付税に対する依存が大きいことがうかがえる。

### 第3節 現行制度をめぐる議論

交付税改革の論点をまとめると過剰な再分配と算定方式の問題点の二点が挙げられる。これらの問題について議論されている内容を紹介し、交付税制度の改革が必要とされる理由を探り、三章ではそれをもとに改革の方向性を明示する。

#### (1) 再分配の程度を超えるとどのような問題が起きるか

##### ・住民の負担感の希薄

景気の低迷により税収が減り不足分を交付税特別会計における借入金で埋め合わせてきたが、それらを交付税として配分する仕組みでは住民に負担感を与えることはなく、受益と負担の関係が明確化しない。また、市場で競争を行っている民間企業と違い地方自治体は公共サービスの供給量を必要最低限にしようという誘因を持たない。さらに財政が悪化してもコストが自身に帰着しないため、「手による投票」、「足による投票」を通じた自治体への規律付けもなく財政の放漫化はよりいっそうひどくなるだろう。

##### ・都市の冷遇

交付税の財源は国税の一定割合によって賄われているが、実際、国税の多くは都市の負担に依存している。東京都のような不交付団体にしてみれば、自らが恩恵にあずかることのないシステムの中で自分達の負担を通じて地方を潤わせているのである。

##### ・税収確保努力の喪失

現行制度では、各自治体が地域経済活性化の努力をしなくても交付税の給付に頼り自らの力で税収を増額させようとする努力を怠るようになってしまう。そうすると、財政的に自立できたはずの自治体までもが補助金に依存し始め、本来救済の必要ない地域が交付団体となり、交付税総額はますます肥大することになる。これに対し岡本は基準財政収入の対象となっているのは地方税法に規定された税目であり、法定外税の形で新税を導入しても交付税は減額されない。また、基準財政収入額は全国一律の標準税率で算定されるため自治体の超過課税分は留保財源になると反論する。

##### ・逆格差の発生

交付税の目的は地域間の財政力格差の調整にあるが、住民 1 人あたりの財政力を比較すると都市圏と地方圏の財政力が再分配後に逆転している。赤井・佐藤・山下によると地方が都市に劣るのは地方税収であり交付税による給付が行われた後、地方は都市よりも豊かになる。さらに、佐藤らによるとこれらの優遇処置は規模の経済を考慮したものであったとしても公共サービスを提供するにあたりかかる費用は都市圏の方が高いとして地方への行き過ぎた再分配を問題視している。

## (2) 交付税算定に関わる問題

## ・ 特定財源化による政策誘導

交付税は一般に用途を特定されない一般補助金であると理解される。しかし、政府は地方で行われる事業を促進するため、元利償還費の一部を後年度の基準財政需要に算入させる措置をとってきた。これにより、地方自治体が政府の定めた事業を行うという誘因が強まり、政府が一定の範囲において地方の意思決定を操作するという問題が生じる。また公共事業の拡大が交付税額の増大につながるこの仕組みは、地方自治体が本来であれば必要の無い事業を行わせる誘因を持たせるだろう。一方、岡本は地方団体が自発的に公共事業を行ったものではなく、国が決めた事業を行わせる誘因を交付税による支援で地方団体に与えたと反論している。

## ・ 交付税の財源の問題

交付税の財源となる国税五税は所得弾力性が高く、景気低迷期には交付総額と配分適正化に要する額が乖離する。過去にこれらの財源の不足額を交付税特別会計における借入金で賄う状態が続き、交付税制度の存続に関わる問題に発展した。

## ・ 効率性の問題

交付税額は(基準財政基準-基準財政収入)で算出される。より詳しく書くと 交付額 = {基準財政基準 - (標準税率 × 平均的徴収率) × 0.75} となる。よって地方税収が増えたとしてもそのうちの 75% が交付税減額という形で自治体の手元からなくなってしまふのだ。この様な算定方法は公平性の観点から見れば正しいといえるだろう。例えば地方税収の増額分が 1 億円の地域と 2000 万円の地域を比較すると、この時点における税収格差は 8000 万円であるが、この算定方法では交付税額がそれぞれ (1 億円 × 0.75 =) 7500 万円、(2000 万円 × 0.75 =) 1500 万円減額となり、実際の二者の財政力格差は (1 億円 - 7500 万円 =) 2500 万円から (2000 万円 - 1500 万円 =) 500 万円を引いた 2000 万円となる。しかし、このシステムは税収を上げようとする自治体に対して 75% の限界税率に直面させることになる。よって自治体の自助努力の誘因を奪うおそれがあり、地域経済の発展にも影響を与えろという意味において効率性の問題を考慮していないともいえる。

## ・ 透明性の問題

地方交付税の算定方式が非常に複雑で透明性に欠けるため、政治家や官僚の裁量が介在する余地があるのではないかという懸念がある。政策決定者だけではなく、自治体関係者や住民にとっても分かりやすいものにするべきではないか。

この様に現行の制度には様々な問題があり、交付税総額の縮小もしくは交付税制度の廃止を主張する声も上がっている。しかし、中には単に交付税額を減らせばよいという議論もなされているが、交付税制度に潜む問題を考慮せずに最終的な算出額を減らそうという議論だけを行っても問題は解決しない。ここでは交付税が必要とされる理由を考え、どのような再分配を行うことが望ましいかを挙げておく。

## 第4節 交付税はなぜ必要か

過剰な再分配は前節で挙げた様々な問題を引き起こすが、それに対して交付税総額をナショナル・ミニマムが実現できる量にとどめるという議論がよくなされているが、なぜ再分配が必要であるかという基本的な問題意識には余り触られていない。財政力格差が生まれる要因としては、一人あたりの所得の格差、他地域の住民への負担の転嫁（租税輸出）、人口の違いが挙げられる。

### ・一人あたりの所得の格差

個人レベルで所得格差がある時はそこから得られる税収にも格差が生じる。この場合、地域間における再分配は望ましくない。豊かな地域に低所得者は存在するだろうし、貧しい地域にも高所得者は存在する。そのため、地域間の再分配を行うと両者の格差はより大きくなってしまう。よって個人を対象とした直接的な再分配を行うことが望ましい。

### ・他地域の住民への負担の転嫁（租税輸出）

地方税では負担の発生地域と税収の発生する地域にずれが生じることがある。ある地域の住民が他の地域で買い物をしたときに払う物品税がその例であり、法人に対して課税をしても最終的な負担者は株主や従業員やその企業の製品の購入者である。このように他地域の住民の負担により税収を多く上げる地域が存在するが、これが原因で税収格差が発生しているときは、地方交付税による再分配ではなく税の負担者の居住する地域に税収を戻すようにすべきであろう。

### ・人口の違い

人口規模に違いがあるとき、一人あたりの税負担が同じであっても、人口が多い地域の方がより高い水準の公共サービスを受けることができる。公共財は非競合性をもつため、人口密度が高い地域ほど公共財の供給に関して規模の経済が働くのである。この問題を住民の移動ができない短期で考えるならば、公平性の観点からみたとき、農村への再分配を行うことは正当性があると言える。しかし、長期的には移動が可能であるため公平性の問題にはならないかもしれない。ただ住民の移動の結果、都市の過密や農村の過疎といった非効率な人口配置が行われるならば、これらを是正し資源配分上の効率性を確保するという意味を持つかもしれない。また人口集中の問題をどのように解釈するかによっても問題の所在は変化する。都市の負担で地方を過剰に優遇することは受益・負担の関係において公平性が保たれているとはいえないだろう。しかしこの地方の優遇が都市の一極化を防ぐとすれば、効率性があるといえるだろう。一方、負担感の差別を無くすことは都市の一極集中化につながり、効率性は損なわれるだろう。しかし、公共財の性質より住民の全てが同じ割合のサービスを受けることが出来、公平性は保たれる。

## 第5節 まとめ

交付税総額の縮小を図るならば、第四節（他地域の住民への負担の転嫁）で挙げた法人課税の問題を考えなければならない。今日の地方税の財源は法人課税に依存しすぎており都市部に税収が偏ってしまうという問題がある。しかし、通常なされているように単に交付税額を減らそうとする議論ではこのような歪みを全く考慮していない。本来望ましい形の課税とは応益原則に基づくものである。再分配後の数値のみに着目して非効率な制度によって生ま

れた格差を交付税によって調整しようとするのは、無駄な浪費であると共に交付税総額縮小の理念と相反するものになるであろう。

今ある財政力格差の対応策は、個人を対象とした全国的な再分配を行い、ある地域の税収は当該地域住民の負担で賄うべきであるという原則を守ることである。そうすれば都市と農村の財政力格差はある程度是正されるであろう。それでもなお残る地域間格差を是正することが本当の交付税の役割であり、これを理解してはじめて交付税の減額を提唱すべきであろう。しかし、現在行われている議論の多くはこの点について言及しておらず、交付税改革議論の出発点にさえ立っていないと思われる。

#### 参考文献

##### 《先行論文》

麻生良文（2003）「地方政府支出と補助金の効果」『法学研究』 第76巻第6号 pp.13-19

##### 《参考文献》

岡本全勝（2002）『地方財政改革論議』 ぎょうせい pp.47-62

高寄昇三（2002）『交付税の解体と再編成』 公人の友社

赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治（2003）『地方交付税の経済学』 有斐閣

##### 《データ出典》

「地方財政白書」

<[http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020322\\_3.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020322_3.html)> （2004/11/6 アクセス）

## 第6章 まとめ

---

すでに述べてきたように、地方財政システムの改革は、補助金を削減する代わりにそれに見合った額の税源を移譲すれば進展するようなものではない。公平で効率的な地方財政システムを確立することが目的であるべきだ。

この論文で述べてきたように、このためには国と地方の役割分担・地方税・地方交付税・補助金の根本的な見直しが必要である。単に地方税の拡充・補助金の削減を行っただけでは改革は実現しないばかりか、逆効果になる場合もある。

本論文で強調したい点は、地方と国の役割分担を明確化すること・応益原則に基づいた地方税を確立すること・補助金は外部性に対処するために用いるという原則を明確にすること・交付税についてはまず法人課税による租税輸出の問題を正した上で真に必要な再分配を検討すべきこと、の四点である。