

# 望ましい地方税のあり方

---

慶應義塾大学 麻生良文研究会

古畑麻佑 小田直子 窪孝史 伊東弘祐

2006年12月

## 目次

### はじめに

## 第1章 地方財政の現状

- 第1節 (1. 1) 近年の地方財政の役割
- 第2節 (1. 2) 国と地方の歳入歳出構造
- 第3節 (1. 3) 地方財政の歳入、歳出の現状

## 第2章 望ましい地方財政のあり方

- 第1節 (2. 1) 地方政府の資金調達
- 第2節 (2. 2) 地方交付税と補助金
- 第3節 (2. 3) 三位一体改革

## 第3章 法人税に絞った分析

- 第1節 (3. 1) 分析

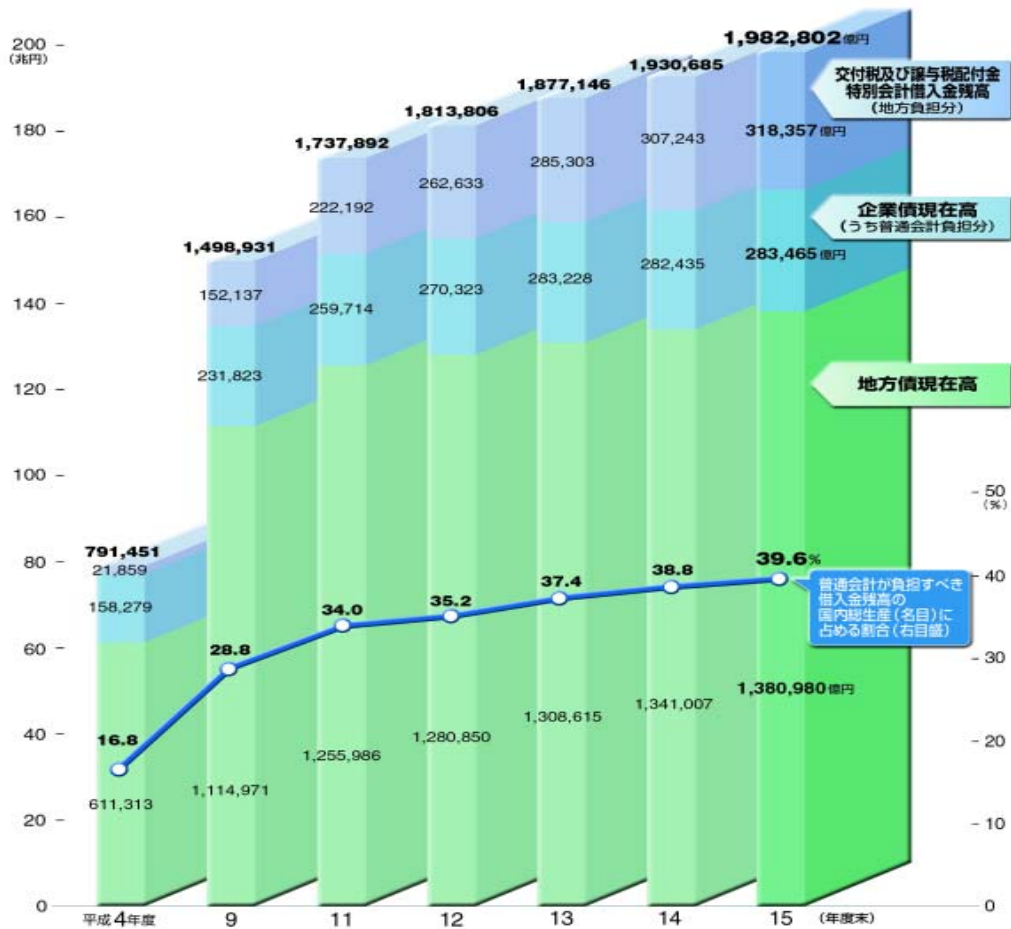
## 参考文献

# はじめに

2001年、小泉内閣から始まる三位一体の改革に基づく地方財政改革は、安倍新内閣になった現在においても引き続き行われる様相である。三位一体の改革や今夏作成された「地方分権21世紀ビジョン」では、地方交付税の削減、補助金削減、税源移譲に対して。しかしながら、改革の内容を精査するほどに疑問や問題点が浮き彫りになるのは一体何故なのだろうか。

近年の地方財政の悪化は国家のもとで経済対策に借り出された結果、90年代からの公共事業費が高い水準で推移する一方で、地方税収は住民税や法人税が引き下げられたことにより地方の赤字体質は加速度的に進んでしまった。政府は必要と思われる公共事業のために地方交付税を過度に交付してきた現実、更には地方政府も公共投資費用を地方債により賄ってきた。こうした政策により、結果的に地方政府は恒常的な債務を背負い2005年度で、地方部門の借入金金は200兆円を超えて、GDP比は40%に届く勢いである。

地方の借入金残高



(出所「平成17年度ビジュアル版地方財政白書」総務省ホームページより)

こうした事態を受けて、政府は包括的に問題解決に向けて動き出さなくてはならないのは当然のことである。政府は「三位一体の改革」を旗印に『構造』改革を進め、2006年度には竹中経済大臣を筆頭に、新たなビジョンを展開しようとしている。

しかし、三位一体の改革は、交付税や補助金に対してなぜそのような対策を行うかという根本的な議論が欠けていて、結果、政府の対応は数字上の歳出削減を目標としていることが改革の一番の問題点といえるのではないだろうか。

交付税に関していえば、財政規律を緩める効果を生み出す事は確かであるが、交付税の主たる目的である地域間の水平的財政調整がどうして必要なのか、どの様に財政調整の意味合いを捉えることが重要なのかが議論されていない。また簡易な基本財政需要の算定方式への変更は、現在の「複雑さ」に目を向けるばかりであって、人口と面積によってのみの算定方式では地域の現状を捉えた地方交付税の特質を生かせないままの交付税額の算定方式になる危険性を果たして考慮しているのだろうか。こうした議論が抜け落ちたまま制度変更を行うことの危うさは改革に本当に必要な制度設計とは離れた議論なのではないだろうか。

補助金に関しては地方の財政規律を損なうことが改革の根拠としているが、補助金の地方政府にあたる役割と効果を省みないままでの一方的な削減は公共財の過少供給をもたらす可能性があるのではないか。

外部性やスピルオーバーする公共財に対して、果たして政府はどのような対処をしていくつもりなのだろうか。また補助金が財政規律を緩める原因という事自体が本当に理論的に正しいのだろうか。

補助金政策に平行して行われようとしている税源の移譲は、補助金削減分の地方への税源移譲であり、数字合わせに終始してしまっているのではないだろうか。税源はそれぞれの税目が持つ性格がどのようなものか検討し、国と地方の役割を分けてどの様に課税することが最適なのか検討を進めることが税源の問題では一番重要なことなのではないだろうか。

三位一体の改革から始まった改革案についてもう少し詳しく見ていく事にしよう。

2001年6月に経済諮問会議は「骨太の方針」を発表。日本経済の復活のためには、第一に各種不良債権問題を解決した上で、民営化、規制緩和、保険機能の強化など構造改革に向けた7つの改革プログラムが策定された。その1つとして地方自治に関するプログラムも作成される。

概要は、次の通り

- 1) 国による地方への関与や補助金、地方交付税による財源手当の結果、国と地方を通ずる非効率、効果の乏しい事業の実施、地域の個性の喪失と言った問題が生じている。
- 2) これまでの「均衡ある発展」ではなく、「個性ある地域の発展」「知恵と工夫の競争による活性化」が求められている。
- 3) 自助と自立に基づく新たな地方の関係の実現には、受け皿となる自治体の行財政基盤を拡充する必要があり、市町村合併や広域行政を強力に推し進めなければならない。
- 4) 地方の自治的判断を確立するためには、行政サービスの権限を住民に近い場所に受益と負担の関係を明確にする必要がある。そのためには、補助金、地方交付税地方財政計画による財政計画による財源の手当ての範囲、水準を縮小し、地域独自の行政サービスの範囲を拡大する必要がある。
- 5) 地方財政制度の改革としては、
  - i 地方交付税による負担意識を薄める仕組みの縮小を図り段階補正に関しては見直す。
  - ii 地方交付税を客観的かつ簡素な基準で決定する仕組みにする。
  - iii 地方税源の充実確保に向けて「税源移譲を含め国と地方の税源配分について見直す」必要がある。

6) このような制度改革を通して、サービス水準の見直しや効率化を進め、地方財政の健全化をはかる。

この方針を受けて小泉内閣は国と地方の税財政改革の策定にはいる。

方向性は以下の通り

地方向けの補助金の削減

国から地方への税源移譲

自治体の財源不足を補填する地方交付税の見直し

地方分権を進めることは、現状の国と地方のもたれあいを改善する意味合いからも決して間違った方向ではない。むしろ推し進められてしかるべきものであろう。国からの依存体制が変わらないままならば地方分権は進まない。こうした補助金削減のために政府は補助金の3兆円削減とほぼ同額の税源移譲を目指すべく、政府は何を削ってその手当てにするか議論してきた。

しかし先にも述べたように、ここでの議論はいかにして3兆円を削減し、その補填にどの税源を当てるかを検討しているだけで、方法論に終始した形になっている感は否めない。地方改革の裏には政府側は当然大きく膨らんでいる政府歳出をいかにして抑制するかという問題と、自治体側とそれに根付いた各省庁の思惑など、それぞれが利益を最大にしようとした個々の動きがかいみられる。こうした恣意的な譲歩のもとで行われる『改革』は骨抜きに成り下がるしかないだろう。

何のための改革か、そしてこうした財政改革を真に推し進めるのならば、これまで行われてきた議論が正しい方を向いているか良く考える必要がある。政府が行っている補助金削減と税源移譲や補助金の一般財源化すればいいと言う議論は本当に正しいのか再検討する余地はあるだろう。

#### 最近の政府の対応

政府の地方財政を考える会（竹中懇談会）では2005年から断続的に有識者会議を行い、「地方分権21世紀ビジョン」を今夏策定した。

以下その内容をまとめてみると

#### 問題意識

人口減少、高齢化社会を迎えるにあたって、質の高い生活が持続可能であるために地方分権の抱える問題をクリアすることが課題としている。その中においても問題としているのはグローバル化にともなう都市間競争の激化と際限のない赤字財政にともなう国への依存体勢の限界があげられている。

現状の分析は以下の6点

#### 1) 行き過ぎた国の関与と地方の財政的依存

94%の自治体が交付税に依存した財政運営を行っている。これは財政的自立の欠如であり、国と地方のもたれあいをもたらす原因になっている。

#### 2) 地方の累積債務の増大

日本の地方債務残高は欧米諸国の5-7倍であり、国際的に見てもとび抜けて高い水準となっている。原因の一端は90年代の景気対策のために多額の地方債が発行されたことによる。また地方債元利償還に対する交付税処置が累積債務を増大させている。需要保障的性格の交付税が地方の行政改革を阻害していることも否めない。現行制度の下では巨額の債務残高が存在しても財政再建団体は存在しない。是正機能の欠如である。

#### 3) 人口減少のなかでの持続性の劣化

人口減少による税収の減少を見込んだ財政運営のあり方の検討が必要不可欠。

改革できなければ、経済の活力が奪われ、地方制度の根幹が崩れる可能性がある。

#### 4) 地域独自の魅力の形成の不十分

地方歳出の約9割が国の定めた基準が存在しており、画一的な地方の形成につながっている。また独自の魅力を作り出すための、独自の税財源が不足している。

- 5) 住民参加と監視の不十分
- 6) 不透明な地方行財政の実態

これを受けての対応として新分権一括法を策定し、地方債の完全自由化、再生破綻法の改正、税源配分の見直し、交付税改革の見直し、地方行財政改革を挙げている。

5年にわたり改革は断続的に続けられているわけだが、基本的な方向性は変わっていない。

例えば交付税改革においては、基準財政需要の算定方法を人口と面積による単純なものにするという。兼ねてから複雑な算定方法は、地方政府の予算編成における予見可能性が低いため、主体的な地方経営を行う阻害要因になっていると考えられている。しかしながら、簡明な交付税の算定方法は必要だろうが、人口と面積だけを安易に計算方法として取り入れることが果たしてベストなのかどうか。またそこにいたるまでの過程にも一切言及がなく、理路整然と導き出しているとはいえない。この懇談会における交付税改革については、地方交付税の大きな論点である財政力格差の問題の答えになっていないと思えてならない。交付税の意義である水平的財政調整をどういう風に捉え直すかあわせていない点で、説得力にかけるだろう。

また税源配分の見直しも検討項目にはいつているにもかかわらず、法人税のような租税輸出をもたらす税目を地方の基幹税源として残しているのはなぜなのか、望ましい税制度を構築するための議論が十分になされていないように思える。

地方債に関しても、現状までに地方債の発行に安易に依存した結果の多額の負債であるわけだが、自由化の理論でどれだけの信頼を市場から受けられるのかがわかりにくい。再生破綻法とあわせて議論を考えるとどのような影響を地方自治体に与えるかは想像に難くないように思えてならない。

このように「地方分権21世紀ビジョン」について考えてみると、改革内容、説明ともに不十分であり、その論拠とするところは真の改革に迫ったものでないのではないか。

地方政府の自立性の観点からみれば、現在の依存財源のあり方は地方財政にとって財源確保のインセンティブの欠如をもたらしている部分もあるようには思える。しかしながら問題は地方財政の仕組みの様々なところに偏在しており、基幹税源の見直しなど、財政の根本的な部分までも歪んだままであることに危機感を感じる。現在世間で言われていることや、政府の考える問題点もたしかに問題ではあるだろうが、現在の地方財政制度を根本からもう一度見直す必要があると私たちは考える。

この論文では、1章で地方財政の役割や歳出歳入の構造を見つめなおしていく。2章では地方交付税と補助金の役割を検証しメカニズムを解き明かしていく。3章では基幹税源の法人税がどれだけの経済効率を削いでいるかを検証する。その結果をうけ、望ましい地方財政のあり方を結論付けることとしたい。

# 第1章 地方財政の現状

## 第1節 1.1 近年の地方財政の役割

地方公共団体が果たす役割は様々であるが、基本的には3つの役割がその主なものである。

### 1) 資源配分機能 公共財の供給

公共財とは住民らが広く同じようにその便益を享受できるサービスである。性質としては、代価を支払わない人がその便益から排除できない「排除不能性」と、ある人が財を享受することによって他の人がその財を消費できなくなることがない「非競合性」という性格をもつものを言う。このような財は性質上から民間企業が供給することが難しい。仮に民間企業がこうした財を供給しようとしたとき、フリーライダーの問題が発生し財は過少供給に陥る。よってそうした状況をうけても生産されるべき財は政府が公共財として供給する必要がある。国レベルでは国民全体が享受すべき国防があげられる。都道府県レベルでは河川などの他地域にまたがり対処しなければならないようなものも公共財として担うべき財である。市町村レベルでは私たちが身近に感じ享受している、警察、消防、道路などが挙げられるだろう。また自然独占企業が引き受ける財に関しては（電力やガス、水道等）自由化されていない分野ならば、政府の公的規制によって財の安定供給を図る意味合いから公共財的性質を有しているといえるだろう。このようにして、公共財を供給することが資源配分に関する地方政府の担う役割のひとつである。

### 2) 所得再分配機能 地域間格差の是正

市場下における成果に基づく分配は結果として所得の格差という不平等を生む。しかし憲法にも定められているように最低限度の生活を営む権利を有し、また所得格差はあまりに過度になると社会的不安定や秩序の悪化をももたらす可能性がある。また地域間によってもこの格差は存在する。こうした著しい格差を是正するために地方交付税などによって財政調整を行うことで所得の再分配を行っている。

現在問題として取上げられるのは、この所得の再分配が過剰に行われていることにより、平準化されすぎているという指摘である。

### 3) 経済安定機能 社会全体の景気を財政規律によって安定させる効果（増減税や歳出の操作）

景気には波があり需要と供給がつねに一致するとは限らない。インフレーションやデフレーションに対して、ある程度歳入や歳出を操作することによって過度の経済不安定に陥らないようにその調整を財政によって行うことが時に求められる。また財政制度の仕組みそのものに経済安定機能が備わっている（ビルトインスタビライザー）

## 第2節 1.2 国と地方の歳入歳出構造

平成18年度の国と地方の歳出と歳入の順計をみると、国のみの歳出額は5.7兆円で歳入額9.7兆円である。一方地方の歳出額は9.1兆円であり歳入額は9.3兆円（交付税等算入した額）

でうち地方税収は34兆円である。ここで注目すべきことは、両者の比率である。歳入割合が国と地方で7:3であり、対して歳出割合が4:6になっている。これは国から地方に向かう資金の流れが表されている。主に地方交付税と補助金がある一端であり、現在の財政調整のあり方を端的に示したものである。役割から考えてみるとそれだけ地方政府が行うべき仕事が多いのに対して地方の歳入が低いことが原因である。

これまでの国と地方の財政を時系列で捉えてみると、地方歳出の拡大にともない交付税や補助金をそのまま地方の不足分に合わせて資金を流しているように見える。また、平成に入り著しい借入金の増加傾向を見るに現状制度設計は破綻しているといえる。

交付税の拡大だけに及ばず、国と地方の借金体質は経済成長率と比較しても、放漫財政を行ってきたことは明白である。

### 第3節 1.3 地方財政の歳入、歳出の現状

歳入に関してまず財源の特徴にあわせて分けられた意味を解説する。

#### 1) 自主財源と依存財源

自主財源はおもに住民税や法人税による地方税などの地方団体が自ら徴収する財源を指す。一方で依存財源とは、地方交付税、国庫支出金、地方譲与税などがある。地方交付税の性質と目的からすると再分配の必要な程度を考え、用いられるべき財源である。補助金は地方政府に任せておくと過少供給におちいる公共財や、外部性を有する公共財に対して給付されるべき財源と言える。

#### 2) 一般財源と特定財源

一般財源と特定財源は資金の使途に着目した分け方で、一般財源は制限なしの収入（地方税、地方交付税）を指し、特定財源は使途の目的が制限された収入（国庫支出金など）を指す。財源に制約を持たすことは政策の自由度を下げるが、一方で特定財源（定額と定率）には使途を限定することによって、地方政府が不必要な政策を行うことを回避させることが可能だといえる。（詳しくは2章で解説する）

#### 3) 経常的財源と臨時的財源

経常的財源は連続的かつ安定的な税源、臨時的財源は地方債や寄付金など継続性に欠ける財源である。

歳出は目的上の区分と経済的性質上区分に分けられる

目的区分でみることで実質的に何に対して費用が計上されているかが把握できる。どのような項目があるかを整理してみると国防費、外交費、公共事業費、社会保障費、教育費、公債費、商工費、衛生費、民生費、総務費等が挙げられる。

国のみの歳出は外交費と国防費の2つであり、それ以外はなんらかの形で地方政府を通じた歳出になっている。例えば公共事業費である国土開発費や国土保全費、他には社会保障費など、3分の2は地方を通じた歳出になっている。都道府県レベルでは教育費や土木費の割合が高い。教育費が国や市町村よりも高いのは、小中学校の義務教育教員人件費が含まれているからである。福祉サービスや高齢者医療費に当たる民生費が高いのは市町村レベルである。

このように項目を見ると公共財がどの政府レベルで扱われているかがわかる。また全体を俯瞰的にみると、大まかな近年の傾向は総務費、農林水産業費、土木費が減少し、公債費が増加している。これはそれなりの歳出削減が図られている一方でやはり足りない部分を公債の発行により賄っていることを表していると考えられる。

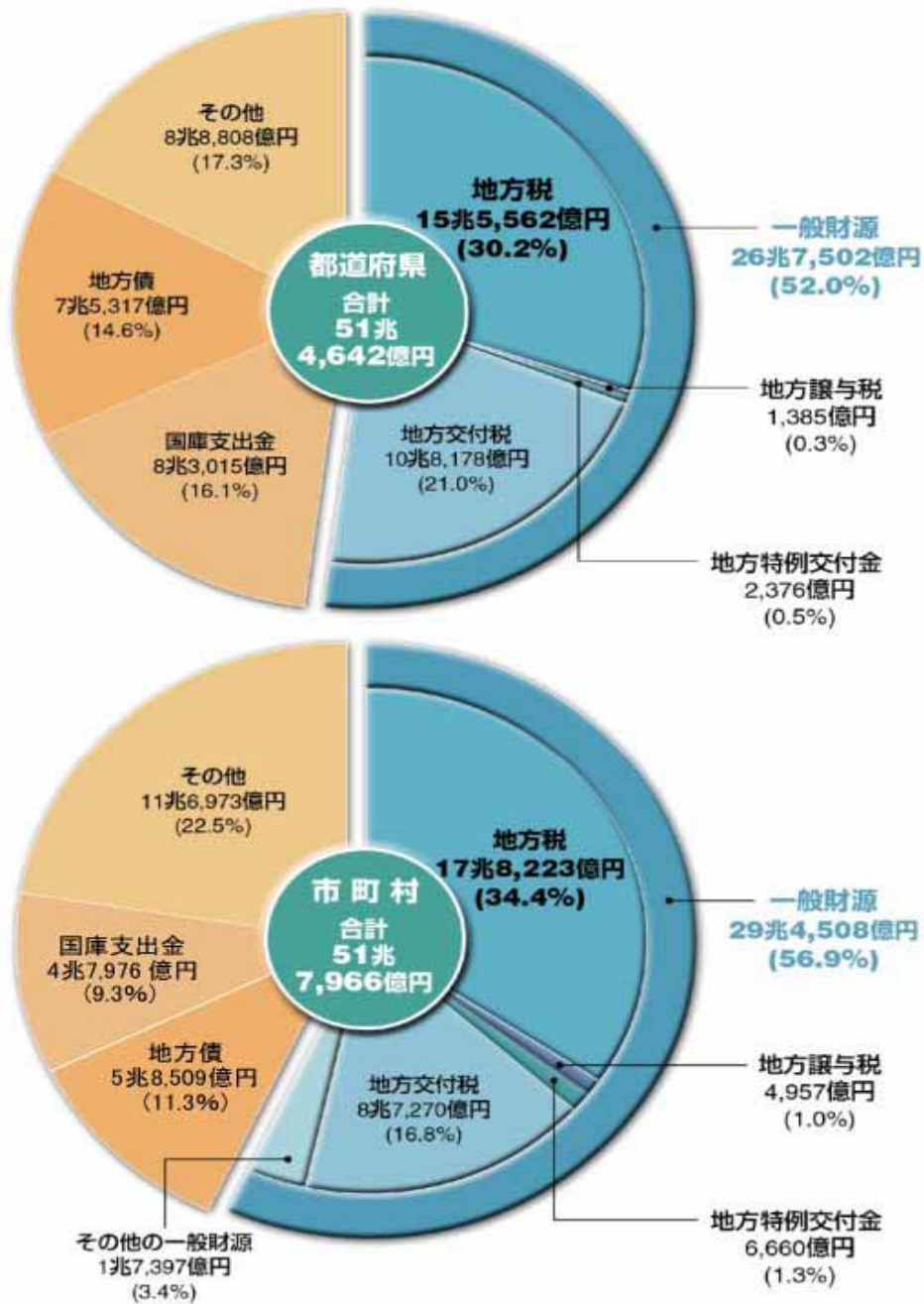
一方の性質区分は義務的経費（人件費や福祉関係費、公債費の償還などの経常的に支出しなければならない経費）と投資的経費（大半は普通建設事業費）とその他経費にわけられる。

義務的経費は歳入状況の如何に関わらず支出しなければならない経費でありこれが高いと財政の自由度を奪うことになる。民間ではリストラなどによって財政の危機的状況を乗り切るためにとられる措置はこの経費を削ることに効果を狙うものである。投資的経費は大半が普通建設事業費であり、それいがいには災害復旧事業費や失業対策費などが含まれている。

その他は物件費や、維持補修費などの消費的な経費のほか、補助費や繰越金、出資金などがある。

以上が簡単な近年の地方財政の現状である。

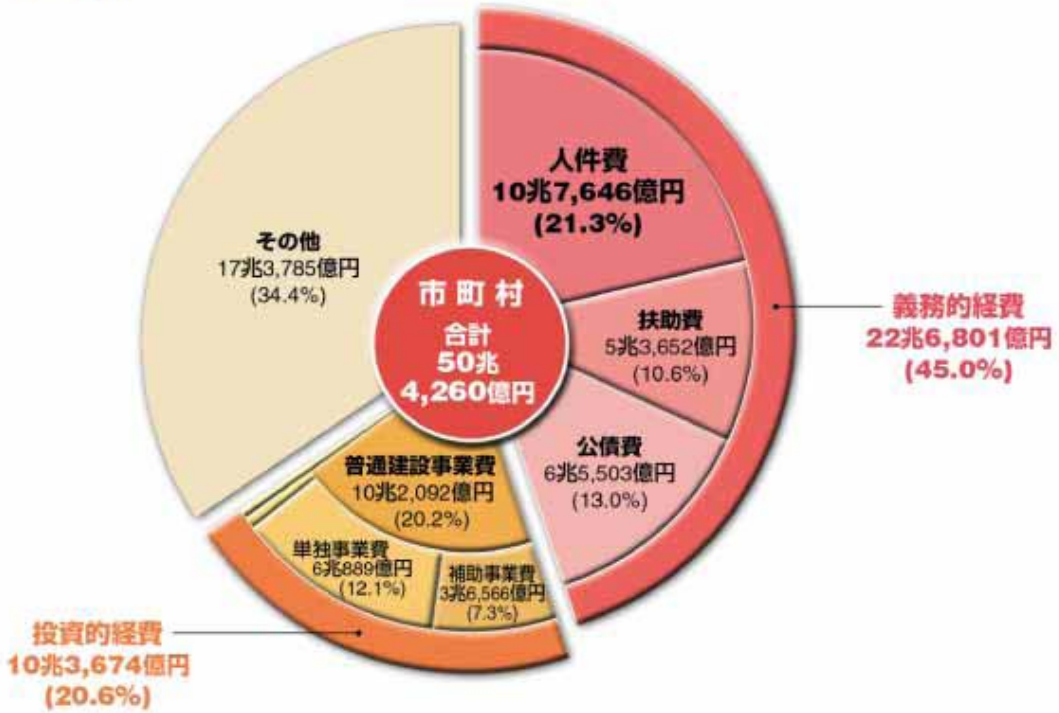
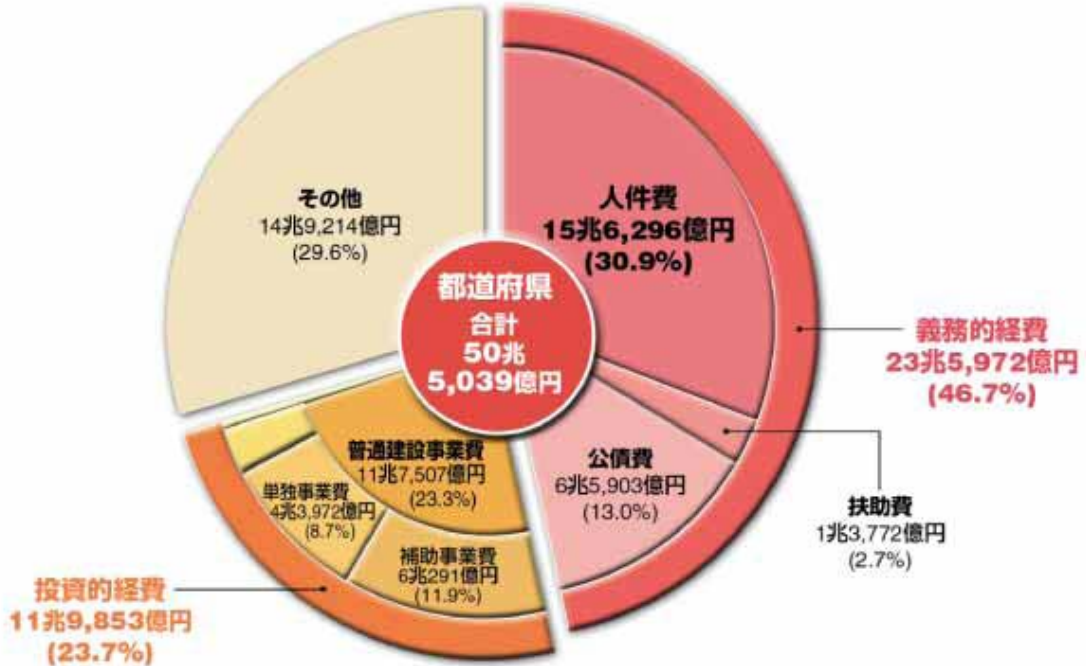
都道府県 市町村の歳入内訳



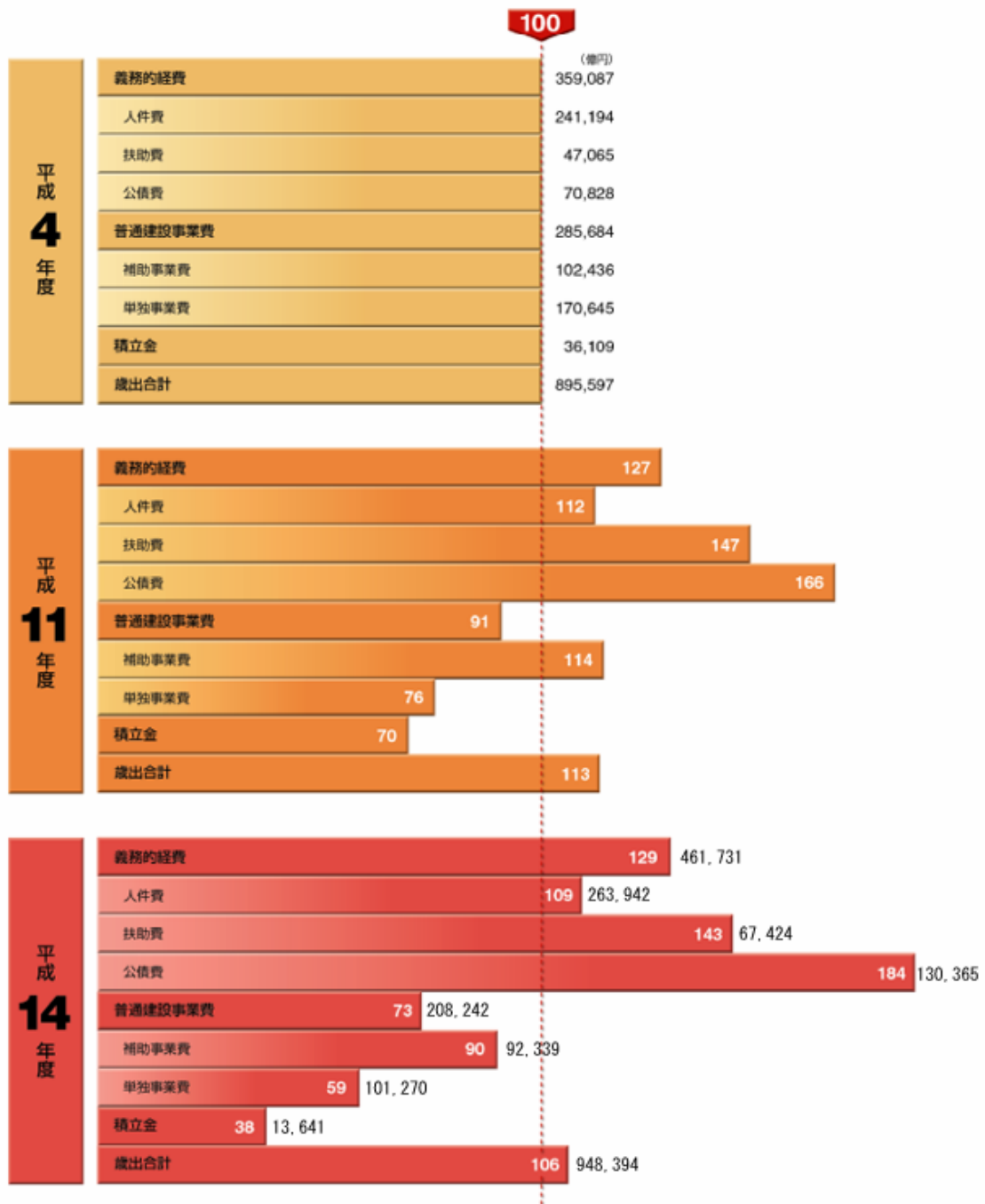
歳入内訳の推移



性質別歳出内訳



性質別歳出内訳



以上  
 (出所) 総務省「ビジュアル版地方財政白書」より

## 第2章 望ましい地方税のあり方

### 第1節 2.1 地方政府の資金調達 —地方税のあり方—

この節では地方政府の資金調達において根幹となるはずの「地方税」に焦点を当てる。現行の改革において目的とされる「地方の自立的な行政」を実現するには、「地方の自立的な財源」が必須となる。しかし今日行われている議論では地方政府の資金調達における「補助金」がどうあるべきかばかりが取り上げられ「地方税」に目がまったく向けられていない。自主財源ではまかなえない部分を補う役割を担う「補助金」について議論する前に、資金調達の基礎となる自主財源、「地方税」を見直すことが必要ではないか。地方税の原則まで戻り、規律の緩んでいる現在の地方財政はどう健全化されうるのかを検討していく。

はじめに地方税のあり方について考える。そもそも地方税の役割、意義とはなんなのだろうか。原則に戻ってみる。租税の原則とは公平性、効率性である。公平性に関しては、受益に応じた負担をする応益原則と、能力に応じた負担をする応能原則がある。

ここで地方税という観点では、住民や企業の地方政府間の移動が、国家間に比べ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、公平性と効率性に非常に大きな影響を与える。移動可能性が大きいために公平性においては再分配が困難な物となり、効率性においては、移動の容易な、資本などの主体に課税すると、資源配分の効率性は大きく損なわれることになる。そこで地方税における公平性は、地方サービスの受益者が特定できるので、応益原則に従うべきということになる。

前の章で述べたように、地方税を考えると地方と国の役割分担という考えが重要となる。何を国の、何を地方の役割とすべきかと言う議論は前の章で詳しく述べた。ではそういった分担を考慮せず地方の裁量にただ無差別に任せるという形で税源を移譲したとき、どのような問題が起こるだろうか。

第一に租税競争があげられる。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ふ。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、過小課税を引き起こすことになる。

第二に租税輸出があげられる。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負担を認識することができず、地方政府を規律づけるインセンティブが失われる。よって地方政府は、放漫財政が放置されることになる。

このように無差別に税源を移譲、地方の裁量に任せれば、地方政府という性質上外部性の問題が生じることは明らかである。

では現行の各地方税を上にした原則に照らし合わせながら検証してみると、どうなるだろうか。まず都道府県税においては約 30%、市町村税においては約 11%も占める法人税は、非居住者が負担するので応益原則にのっとっていない。つまり法人税は、租税輸出を引き起こし、財政規律を緩ませている。一方、その点で優れているのは 45.7%を占める固定資産税である。法人税に対し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。ただし留意すべきは、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点である。よって建物の方にかかる税は減らす必要がある。外形標準課税はどうだろうか。外形標準課税の目的は、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うことである。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。

つまり税源を地方に移譲さえすればいいという問題ではない。課税する対象によって国が徴収すべきものと、地方が徴収すべきものを区別するべきである。その基準は地方間において外部性が起こるか否かという点である。つまり「応益原則」に従うものは地方が徴収すべきで、従わないものは国が管理し一括して徴収すべきなのだ。

## 第2節 2.2 地方交付税と補助金

はじめに

この章では地方交付税と国庫支出金を扱う。国庫支出金と地方交付税について説明し、その意義と現在一般的に言われている問題点と我々が考える問題点を挙げ、その根本に存在する原因は何なのかを考えていく。

### 1) 国庫支出金

国庫支出金とは、地方団体が行う特定事業の財源の一部として交付される補助金のことである。国庫支出金のほとんどは定率で使途の決められたいわゆる特定補助金であり、国税を財源とするような形態はとらず、財政調整を主たる目的としないということが特徴である。

国庫支出金は大きく分けて**国庫委託金**、**国庫負担金**、**国庫補助金**の三つに分類される。

まず、国庫委託金とは、本来国の仕事であるものを行政効率の観点から地方に委託する場合に交付される国庫支出金で、委託費とも呼ばれる。国会議員の選挙費、国の統計調査費、外国人登録費などがこれにあたる。

さらに、国庫負担金とは、地方団体が行う仕事のうち国家的利害が強く、国の負担割合が法令で決まっているものをいう。

そして、国庫補助金とは、国が政策上の見地から特定の施策を推進奨励するために交付される奨励的補助金と、地方団体に対して特定の経費の負担軽減を図るために交付される財政援助的補助金からなる補助金をいう。

国庫支出金は以上のように分類されるが、その七割は国庫負担金が占め、残りの約三割は国庫補助金で国庫委託金は1%に過ぎない。

それではなぜ国庫支出金は必要なのであろうか。国庫支出金が交付される都道府県や市町村の行政区域は歴史的に決まっている場合が多く、公共サービスの種類によってはその便益が他の地方団体にスピル・オーバーすることが考えられる。このような場合、公共サービスの供給は社会的に見て過少になるのである。便益がスピルオーバーする公共サービスの供給量を社会的な最適水準にするには、補助金による財源補填が必要になる。

また、いくつかの行政区域間において外部性が存在する場合も、特定補助金によって補助する必要がある。たとえば河川を例にとってみる。ある河川の上流で、川に汚水が流れ込んでしまい、下流の地域で魚がとれなくなってしまうたり、公害が発生したりしたとする。このとき、比較的規模のそれほど大きくない川の場合ならば、その都道府県内や市町村間また隣接するそれらの地域間で問題は解決することができる。しかし、これが一級河川のように流域がいくつもの都道府県にまたがっているような場合は、その流域の地域間だけで解決させるのは難しくなってくる。このような時こそ、補助金の交付で対応すべきである。また幹線道路などの排ガスや騒音問題についても同じようなことが言える。

以上のように、国庫支出金はその公共サービスの便益が他の地域にスピル・オーバーするとき、また外部性が存在するときに必要になる。地方分権推進のために国庫支出金を一般財源化する、もしくは特定補助金を全廃し地方の裁量に任せる等の意見が出ているが、前述の状況を考えれば補助金を全廃したり全額一般財源化したりすることが望ましいとは考えられないであろう。

ここで、我々の考える国庫支出金の問題点を述べるにあたり、一般に言われている問題点を先にいくつか挙げておく。

- ・地方の予算は補助事業に引っ張られる傾向にあり、たとえ住民のニーズの優先順位が低くても地方の予算は補助事業に流れやすいということ
- ・補助金の厳しい交付条件によって、縦割り行政が地方にまで持ち込まれることにより総合的な地域運営を妨げている。
- ・国による奨励的な特定補助金はコスト意識を生じさせないために、浪費される可能性がある。
- ・補助金獲得のための陳情活動の過程で、政治家や中央官庁の役人に不正行為が行われる可能性がある。また当初の目的に沿って補助金が支出されているかどうかを国が調査するためには、複雑な事務手続きやヒアリングが必要となり、間接的な事務費が増大する。
- ・一度支出された補助金が既得権化される。

確かに国庫支出金の交付を通じた各省庁の関与が、特に補助条件の細部にわたって定められていることから、地方団体の地域の知恵や創意を生かした自主的な行政運営を阻害する可能性はある。また、煩雑な交付手続きなどによって、行政の効率・簡素化が妨げられるといったことも弊害として考えられる。しかし、実際に国庫支出金の便益が他の地域にスピルオーバーしていたり、外部性が存在したりするときには国庫支出金が必要となる。だから、一概に国庫支出金を廃止したり、全額一般財源化したりすればいいとは言えないのである。この問題の根本にあるのは、中央と地方の役割分担が十分になされていないということである。各地方団体でできることについては各地方団体が独自に解決に当たっていくべきであり、外部性が存在するなどして一地方団体の問題では収まらないときには、国の手助けを受けるべきなのである。現在の国と地方の関係においては、この役割分担がうまくいっているとはいえない。政府が地方の事情を知らなさすぎる事が問題なのではなからうか。中央はスピルオーバーや外部性などの観点から補助金の根拠についての合理的判断を下し、地方にできることは地方に任せ、地方の手に負えないものに関しては最低限の補助をしていくべきなのである。このような役割分担が不十分であることが、国庫支出金に対する問題点の根本であると考えられる。

## 2) 地方交付税

地方交付税とは、用途が限定されていない一般財源としての国から地方への資金移転をいう。その役割として、一般的にはどの地方団体においても行政サービスの最低水準を確保するための財源保障機能と、経済力の低い団体に手厚く配分する財政調整機能、そして国税の一定比率を財源とし、かつ地方にとって必要な基礎的な行政サービスの水準としての基準財政需要によって実際の配分が決定することによる国と地方の財源配分機能が位置づけられている。

一般的に地方交付税は地方政府間の「財政力の格差」を是正するために必要だと考えられている。しかし、この「財政力の格差」という言葉はただ漠然と用いられている。

国は地方交付税に財源保障機能や財政調整機能を期待し、地方交付税を使って地方政府間の財政力格差をなくそうとしているのである。しかし根源にある地域政府間の財政力格差の原因は何なのかを明らかにしなければ、この問題は解決しない。財政力格差の原因には次のものが考えられる。

- ・一人当たりの所得の違い
- ・他の地域住民が税を負担している
- ・人口の違い

一人当たりの所得の違い、他の地域住民が税を負担しているという点は、住民一人当たりの税収格差にかかわり、人口の違いは税収総額の格差に関わる。さらに税収総額の格差は公共財の消費水準の格差に関わってくる。

まずは一人当たりの所得の違いから見ていく。これは個人レベルの所得の違いによって地域間の税収（財政力）に差が生じるということである。この場合は、地域間の再分配ではなく、個人を対象にした再分配を行うべきである。なぜなら、この場合における格差は地域間ではなく、個人間で生じているからである。税収が多い豊かな地域にも低所得者はいるし、税収の少ない貧しい地域にも高所得者がいる。たとえば、ある地域に高所得者が多いために税収格差が発生しているとしよう。このとき地域を対象として再分配を行うと、豊かな地域の低所得者から貧しい地域の高所得者へ再分配が行われてしまうかもしれないのである。これでは地方交付税が格差を是正しているとは言い切れない。このように、一人当たりの所得の違いから地方政府間に財政力格差が生じている場合は、逆進的な再分配が行われてしまう可能性があり、必ずしも地方交付税による格差是正が望ましい結果を生むとは限らない。交付税は大規模都市の低所得者の効用を低下させ、小規模都市の高所得者の効用を増加させるのである。このような再分配は望ましくない。

次に他の地域住民が税を負担している点について考える。これは、ある地域における税収の負担を他地域の住民が負担してしまっている状態を意味している。一般に地方税では、負担の発生地域と税収の生じる地域がずれることがある。たとえば、東京都の住民が千葉県のデパートに行って買い物をし、その地域に税を払う場合がそうである。また法人に対する課税の場合、最終的に株主や従業員あるいは会社の製品を購入している消費者が負担するはずである。その結果、工業地域などのある地域（府中市、全国的には東京や愛知）でその他の地域よりも法人税が多く徴収されるという現象が起こる。これは負担の発生地と税収の生じる地域に地域的なずれがあることに原因がある。この問題から、地方政府間の財政力格差が税収格差によって生じている場合は、地方交付税を用いた再分配ではなく最終的な税の負担者の居住している地域に税収を戻したほうが効果的であり、それをまず考えるべきである。

最後に人口の違いであるが、これは地域間で人口の規模が異なるとそれによって税収にも格差が生じ、人口規模が異なると一定の公共財を供給するための一人当たりの費用が異なるという問題を想定している。なぜなら、公共財の供給に関して人口（規模）が多いほど規模の経済が働くからである。確かに地方交付税による地方政府間の財政力格差の調整には一定の意味があると考えられる。ただし、住民は移動できるから、長期的にはこの問題は公平性の問題ではないかもしれない。むしろ、住民の自由な移動が必ずしも効率的な人口配置に結びつかない可能性があるた

め、それを是正するための、すなわち資源配分上の効率性を確保するためという意味があるかもしれない。

この章で検証してきた結果、次のようなことが言える。

- ・国庫支出金は、スピルオーバーや外部性が存在する場合にその問題を解消するために有効である。したがって、最近世間で言われているような補助金の全廃や全額一般財源化は望ましいとは言えない。国から地方への資金移転を減らしたいのであれば、中央政府が地方についてもっと知る努力をすることによって、補助金についても合理的判断をしっかりと下し、地方にできることは地方に任せ、国が対応したほうがいいのか場合は補助金を出すなどして、うまく役割分担していかなければならないのである。
- ・いままで地方政府間における財政力の格差を是正するという目的で交付されてきた地方交付税は、本来は人口規模の違いに基づく公共財消費水準の格差を是正し、所得配分上の効率性を確保するためのものであると考えられる。しかし、長期的に見れば住民は移動できるので、このような論拠からは地方交付税を正当化することはできない。結果的には、住民の自由な移動が非効率的な所得配分をもたらす場合に、それを是正する手段としての地方交付税に意義があると考えられる。

### 第3節 2.3 三位一体改革

この章では地方分権の進め方のひとつとして実際に政府が行っている三位一体改革について前章までで論じてきた望ましい地方税のあり方と照らし合わせながら検討していく。

まず初めにこの改革の目的、これまでのおおまかな改革の流れを説明する。

現在政府の進めているこの改革の目的は地方が自らの支出を自らの権限、責任、財源で賄う割合を増やすとともに、国と地方を通じた簡素で効率的な行財政システムの構築することである。具体的には1、国から地方への財源移譲、2、国庫補助負担金の廃止、削減、3、財政力格差を是正するため地方交付税の見直しのこの3つを同時並行で進めることを目的としている。

これまでの流れを見てみると

平成13年6月 地方分権推進委員会最終報告に財源移譲が明記される。

地方の歳出規模と地方税収との乖離を縮小し、行政サービスの受益と負担の関係を明らかにする観点から地方税源の充実を図るべき。

現行の租税負担率を変えない前提で、国から地方への税源移譲が必要。

平成14年5月 片山総務相が経済財政諮問会議に「片山プラン」を提起

5,5兆円の補助金を廃止し、国税から地方税に振り替える。

(所得税から住民税へ3.0兆円、地方消費税を1%アップして2.5兆円を移譲)

平成14年6月 骨太の方針2002に三位一体の改革がもりこまれる

国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、具体的な改革案を1年以内に取りまとめる。

国庫補助負担金について「改革と展望」の期間（H14～H18年度）中に数兆円規模の削減を目指す。同時に交付税改革を行う。

平成15年6月 骨太の方針2003に具体的な改革工程が示される

「改革と展望」の期間(18年度)までに、補助金は概ね4兆円程度を目途に廃止・縮減。そのうち地方が実施するものは、基幹税の充実を基本に8割程度を目安に、義務的事業は全額を移譲する。

地方交付税については、財源保障機能を縮小し総額を抑制する。

平成16年6月 骨太の方針2004に税源移譲3兆円が明記される。

17年度及び18年度に概ね3兆円規模の税源を移譲。その前提として、地方公共団体に国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるよう要請し、これを踏まえ検討する。地方交付税については国の歳出の見直しと合わせて地方の歳出を見直し抑制する。

- |      |  |
|------|--|
| 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。   |
| 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。<br>地方交付税については国の歳出の見直しと合わせて地方の歳出を見直し抑制する。 |

わが国の地方財政の現状は次のように特徴つけられる。第一に、国から地方に対する裁量的な関与と財政移譲(補助金給付)の結果、地方の財政的アカウンタビリティが損なわれており、補助金依存体質となっている。第二に、国の政策が「縦割り行政」と各省庁のアドホックによって決まるため整合性が欠如している。第三に包括的視点から財政運営を行う能力と権限を有した主体の欠如によって膨張に歯止めがかからなくなっている。

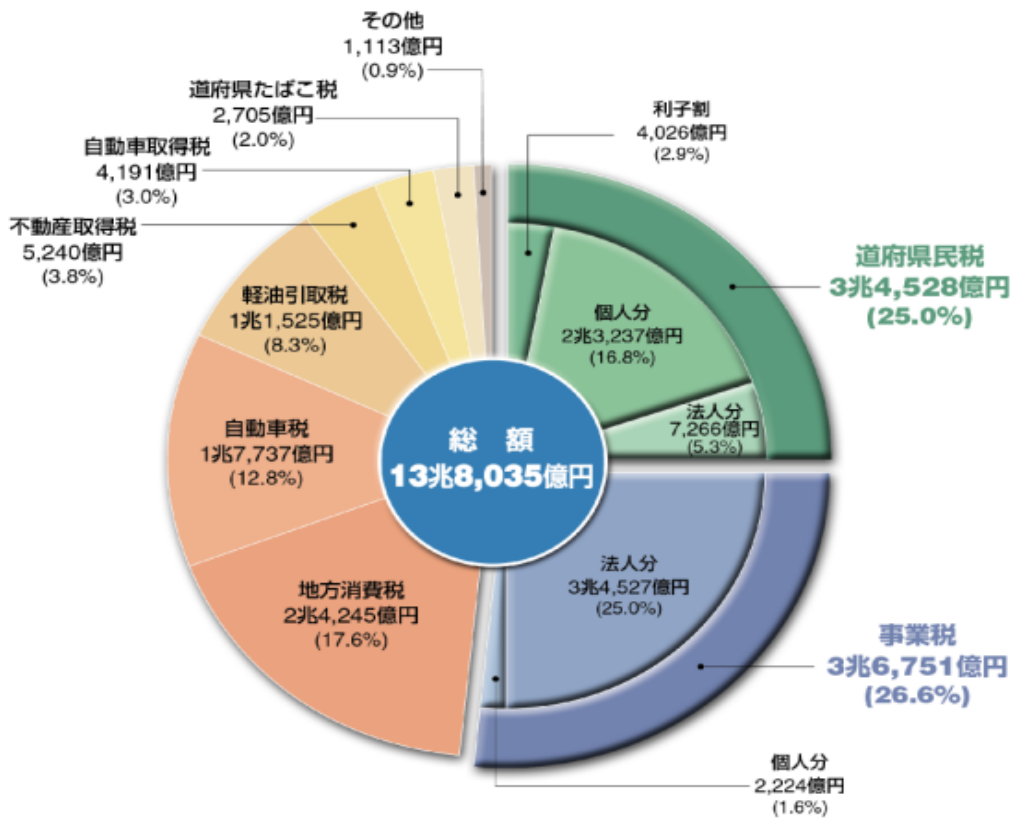
このような地方の問題点を踏まえたうえで、この改革は地方が自らの支出を自らの権限、責任、財源で賄う割合を増やすとともに、国と地方を通じた簡素で効率的な行政システムの構築を目指しており、国の関与を減らし、地方分権を進めることを重要視している。しかし現行の三位一体改革は財源移譲の実現自体が自己目的化し何をどれだけ減らすかという方法論に終始しており真の望ましい地方税財政制度のあり方を議論しないまま進められている。どの程度地方財政に裁量を与え、どの程度国が地方財政に関与するべきか、これがわかっていないことには、この改革はただの国の歳出削減計画になってしまい、あまり力を持たない省庁の予算が削られ、莫大な権力を持つ省庁は相も変わらず無駄遣いを続けるという結果に陥りかねない。その証拠に、いま「効率的かつ創意工夫に富む望ましい地方財政を実現する」という本来の三位一体改革の目的が忘れ去られ、新たな三兆円という数字目標だけが大きく取り上げられていて、補助金とはどうあるべきかが考えられていない。現状は本来受益と負担に対応関係を意識させ、住民に正面から向き合い自らの責任と負担で施策を進める行財政の効率化を図るための手段である財源移譲の実現自体が目的となってしまっている。

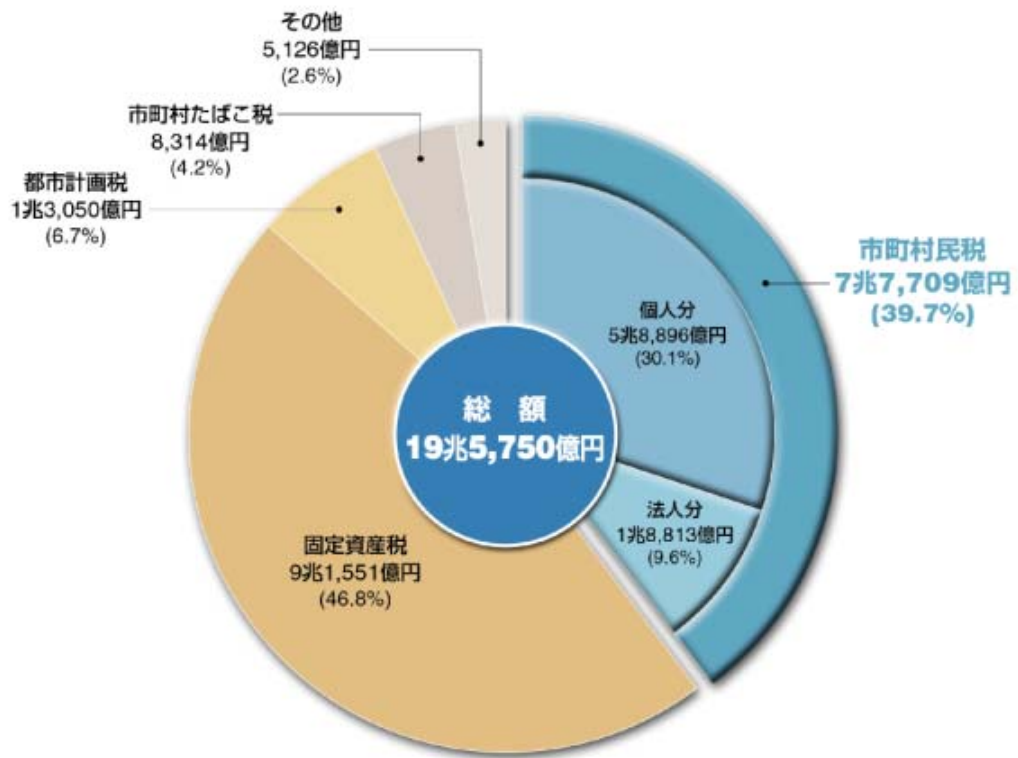
また地方税の応益性の確保や住民に正面から向き合い、自らの責任と負担で施策を進めるための地方の課税自主権の拡充に寄与しておらず、財源移譲にだけ焦点をおき、地方税がどのようなものであるべきか考えられていない。

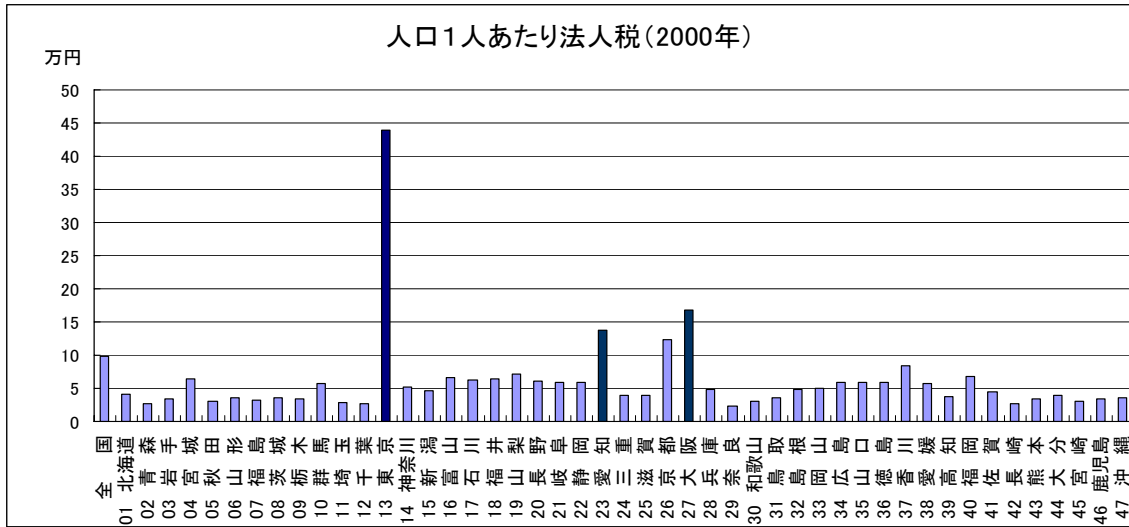
またこの改革の最大の問題点は、補助金の縮小と税源拡大については言及しているが、地方税の大部分を占める税収源である法人税の問題にひとつも触れていないところである。応益原則にのっとり望ましい地方税について考えるとき、非居住者に税負担転嫁をできないということは絶対の原則である。法人税は非居住者が負担するので、租税輸出を引き起こし、財政規律を緩ませ、地方政府の過大な支出の原因となる。けれども地方財政において超過課税の多くは法人税に

偏り住民税所得税に超過課税を行っている自治体は皆無である。しかし、地方が財政責任をはたしていないのが現状を改善しようという試みが、この改革ではなされていない。

下のグラフを見るとわかるように、都道府県税においては約 25%、市町村税においては約 9.6%も法人税が占めている。また市町村税においては、約半分の 46.8%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、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。







このように、地方税収における法人税の割合は都道府県によって顕著にばらつきが見てとれる。大企業の集中する地方では、法人税の割合も大きくなり、企業の少ない地域では法人税による税収は少ない。地方分権というのは、地域住民の受益と負担を連動させ、要求と供給に責任を持たせ、地域住民の責任と負担で自らの地域を住民のニーズにしたがって運営していくことを推し進めるものである。この中で法人課税とはいかにあるべきだろうかということを考えたい。

ひとつの県の中を例にとってみても、法人税の割合が地域によって全く異なる。応益課税という視点から考えたとき、その地域の住民が享受できるサービスは、その地域の住民の負担した税金によって賄われるのが当然である。しかし法人税は企業の負担する税金であり、その地域の非居住者によって支払われている。法人課税とは住民や行政にとっては手軽なマネーマシーンになってしまっているのだ。このような税金の種類は他に東京都が実施した銀行税やホテル税なども当てはまるが、これらは全て租税輸出を引き起こすものとなっている。地方分権を推し進めるうえで重要な課税自主権の強化のためにも地方税における法人課税の比重を低下させることが必要であるし、そもそも法人税は地方税としてふさわしくない。

また、最近実施された法人税への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うことである。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が、それにもかかわらず税金は企業のあるところに入るため、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。

## 第3章 法人税に絞った分析

### 第1節 3.1 分析

第一章、第二章を踏まえた上で、地方財政における問題点を「法人税を地方税に組み込んでい  
る」点に絞って分析する。

法人税を地方税に組み込むことは、二章からも明らかなように「租税輸出」を生み、これが結  
果として「受益と負担の不一致」という問題につながる。応益課税という視点から考えたとき、  
その地域の住民が享受できるサービスは、その地域の住民の負担した税金によって賄われるのが  
当然である。しかし法人税は企業の負担する税金であり、その地域の非居住者によって支払われ  
ている。他地域の住民の支払った税を、その企業のある地域の住民が使うという仕組みになっ  
ているのだ。こういった租税輸出は、その地方の住民の直面する「自分たちが負担し支払っている  
税金」と「地方政府から享受している受益」との乖離を生む。これが財政をスリム化しようと  
いう意識を無くさせ財政規律を緩ませる。

以上が第一章、第二章から導き出すことのできる理論である。こうした理論をこの章では地図  
データを用いて現状分析を行うことにより、回帰分析によって証明する。

始めに、各地域の一人当たり歳出に対し影響を与えるであろうと考えられる変数を用いて、関  
数の計算式を立て、回帰分析を行った。  
結果が図1のとおりである。

一人当たりの歳出=f(一人当たり地方税、一人当たり所得、面積、法人税依存度、補助金依存度、  
交付税依存度)

(図1)

係数(a)

モデル		非標準化係数		標準化係 数	t	有意確率
		B	標準誤差	ベータ		
1	(定数)	42.842	27.669		1.548	.122
	税/人口	1.068	.163	.326	6.561	.000
	個/人口	.922	.254	.149	3.637	.000
	面積	.172	.016	.326	11.007	.000
	法./地 方	-1.376	1.146	-.042	-1.201	.230
	補依度	2.009	.902	.061	2.227	.026
	交依度	8.604	.532	.755	16.167	.000

a 従属変数: 出/人口

この図より、 $y=42.842+1.068x$  ( $y$  は一人当たりの歳出、 $x$  は一人当たり地方税)

$y=42.842+0.922x$  ( $y$  は一人当たりの歳出、 $x$  は一人当たり所得)

$y=42.842+0.172x$  ( $y$  は一人当たりの歳出、 $x$  は面積)

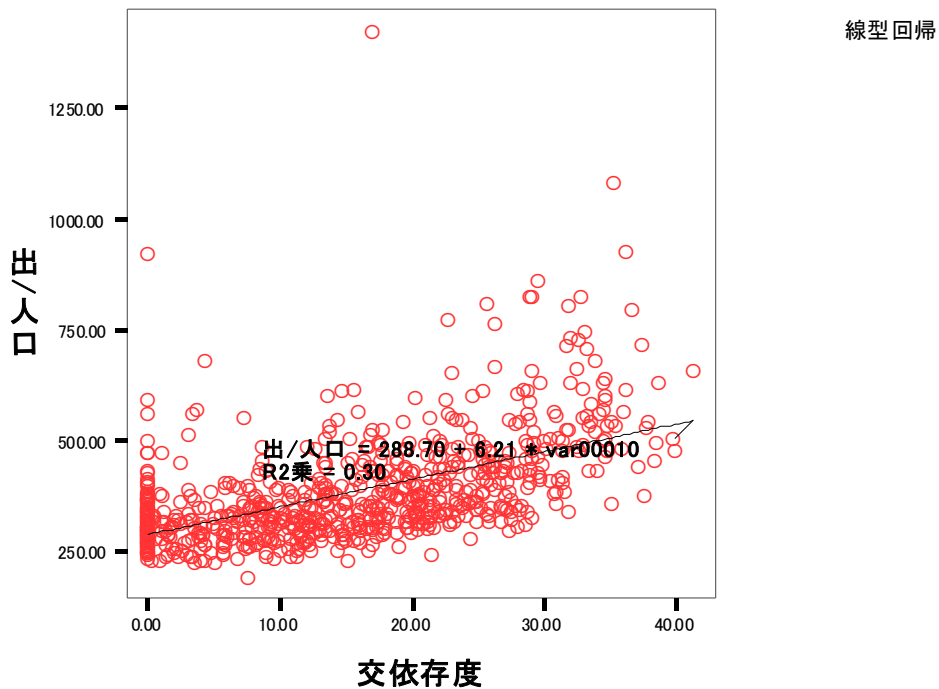
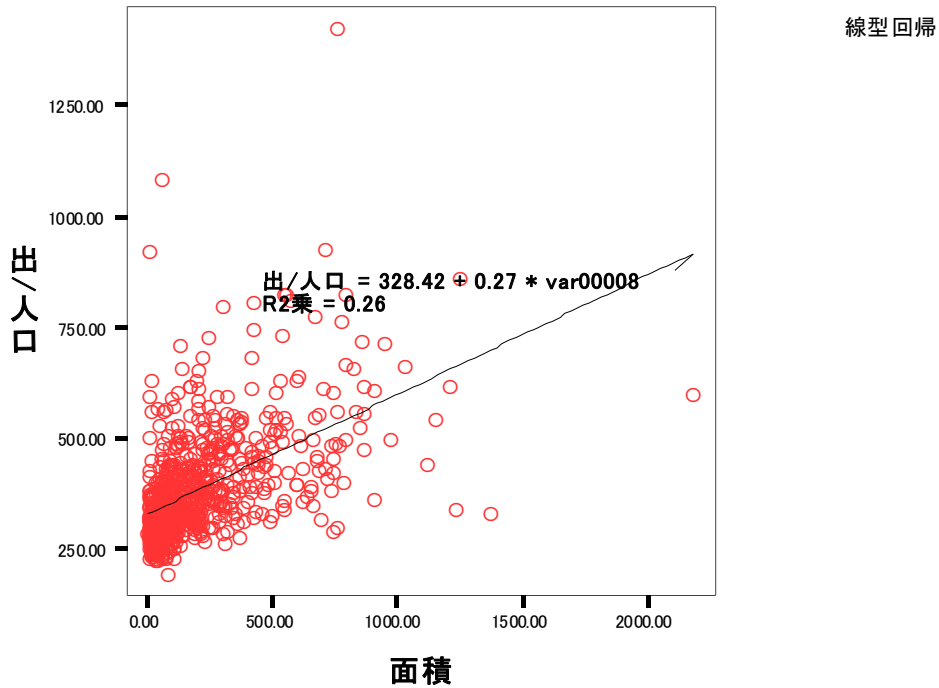
$y=42.842-1.376x$  ( $y$  は一人当たりの歳出、 $x$  は法人税依存度)

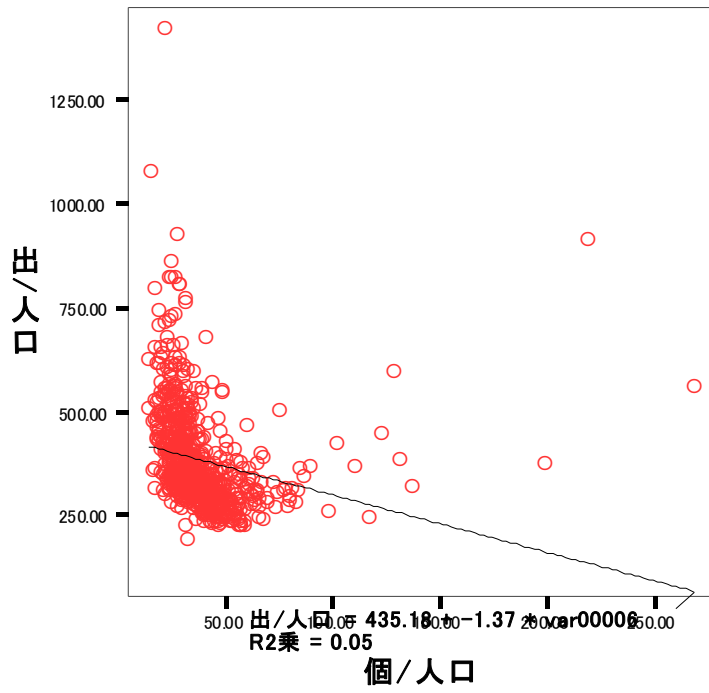
$y=42.842+2.009x$  ( $y$  は一人当たりの歳出、 $x$  は一人当たり補助金依存度)

$y=42.842+8.604x$  ( $y$  は一人当たりの歳出、 $x$  は一人当たり交付税依存度)

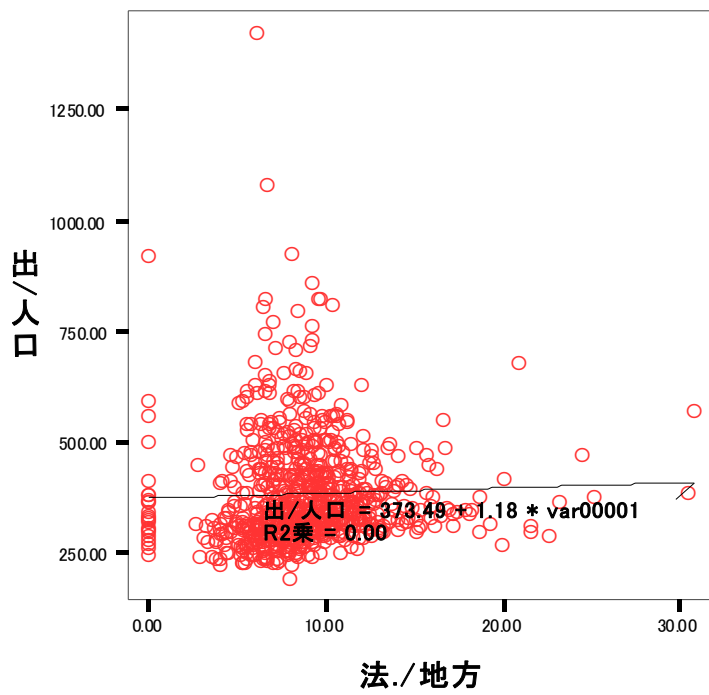
という回帰直線が求まった。一人当たりの歳出の回帰係数の測定値 42.842 は一人当たり地方税が1単位増加したとき一人当たり歳出が1.068単位増加することが見込まれるということを示している。以下の式も同様の意味を示している。

この回帰直線の当てはまりを見るために、データの散布図上に回帰直線を書いてみた。





線型回帰

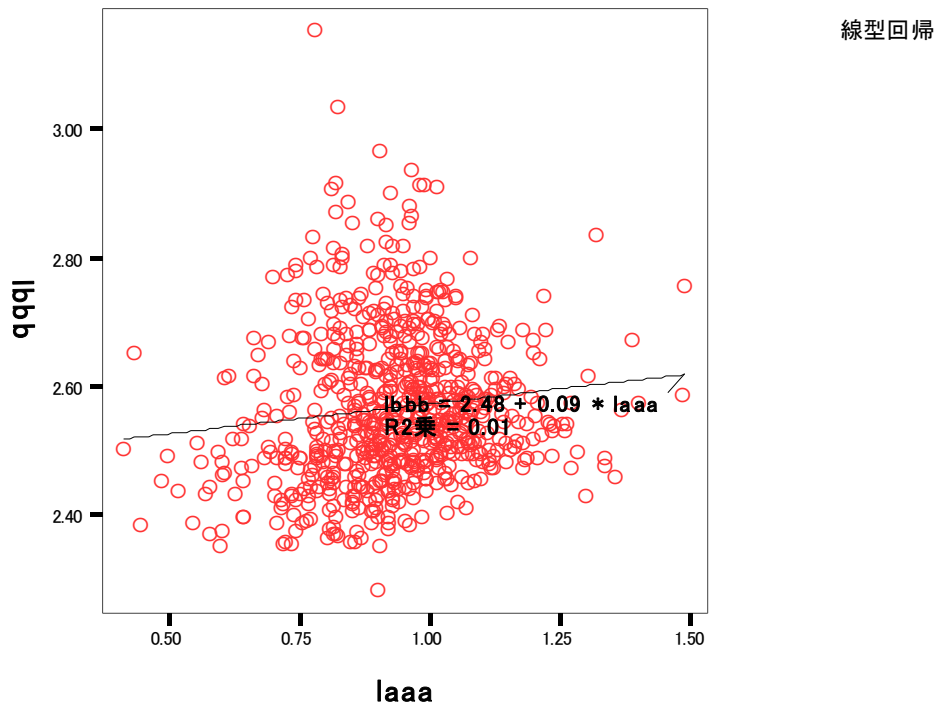


線型回帰

なお、法人税依存度に関しては、分布の状態を見やすくするために対数を取り回帰分析を試みた

モデル		非標準化係数		標準化係数	t	有意確率
		B	標準誤差	ベータ		
1	(定数)	2.481	.027		91.874	.000
	LOG法人税 依存度	.093	.029	.119	3.246	.001

a 従属変数: LOG歳出/人口



(laaa は l o g 法人税依存度をあらわし、lbbb は一人当たり歳出をあらわす)  
これらのグラフから、交付税、法人税依存度に関しては、依存度が高くなるに従って一人当たり年間歳出も高くなることがわかる。この相関は各都道府県の事情を考慮しても「法人税が財政規律を緩める要因となっている」ことを示しているといえる。

このように理論からだけではなくデータによっても、地方財政の問題は地方税のありかた、法人税のあり方に問題があることを示している。

この章では法人税に特化してデータを集め分析した。しかしこの結果は地方税における非応益原則のすべての税に当てはまることだと言える。

地方財政を歪んだものにしてているのは交付税でも補助金でもなく、地方税における法人税のあり方に問題があったのである。

こうしてみると、今日行われている改革がいかに論点のずれているものかが明らかである。交付税の是非に終始し、交付税の算出方法に対する「客観性」や「透明性」ばかりが求められている。地方へ財源を移譲すれば問題は解決されると考え、目標の数字合わせばかりが論じられている。しかし問題はそうではない。まずは地方財政における自主財源、その中でも「地方税」を見直すべきではないだろうか。地方税のあり方、原則に立ち返り、現行地方税がいかに外部性を伴い「応益原則」からずれたものとなっているかを自覚する。

こうして「地方税」を見直した上で、地方に任せておいては賄う事のできない役割を補うのが交付税であり、交付税の本来の意義に立ち返ってみてもその存在は必要なものである。そして法人税は地方税ではなくどこに置くべきかという、国の徴収する税に含むべきであろう。二章の一節にも述べたとおり税の徴収においては、国と地方の役割分担が重要なのである。地方間において外部性を持つ法人税は、国が一括して徴収すべきだろう。そして各都道府県の消費に応じて、法人税を再分配することが望ましいと考えるのである。

## 参考文献

---

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  
土居丈朗「基準財政需要の近年の動向等に関する実証分析—地方交付税制度の見直しに向けて—」

Keio Economic Society Discussion Paper Series No.06-1,  
井堀利宏氏・岩本康志氏・河西康之氏・山本健介氏と共著, 2006年4月.  
平成18年度版「地方財政白書」