

【新・地方自治 2007: No. 21】

第二次分権改革における地方税財政充実の論点

地方分権改革では、地方税財政の充実が常に大きな争点となる。そこで、今次の地方分権改革における地方税財政の充実に関する論点について整理することとしたい。

第一次分権改革(地方分権推進委員会)の最終報告で示された「次の段階の改革」の焦点が、「地方税財源の充実確保方策とこれを実現するために必要な関連諸方策」であったことは周知のとおりである。第一次分権改革の税財政議論は、補助金等の廃止縮減を行い地方自治体が使途の制限を受けずに自由に活用できる「一般財源化」を進めることで地方自治体の歳出面での自立性を高めることに大きな主眼があった。その上で、地方自治体の受益と負担の関係を明確にして歳入の自由を拡充させ、国税の一部を地方自治体に税源移譲する流れの取組みが進められたのである。しかし、その成果の大半は残念ながら第一次分権改革では未完となり今次の改革に引き継がれることとなった。

昨年4月に地方分権改革推進委員会を柱にスタートした今回の分権改革(以下「第二次分権改革」)においても、国と地方の税源配分を見直し地方自治体の税源を充実するとともに、国からの依存財源を縮減し、地方自治体の税財政の自立性を高めることが大きな課題となっている。とくに、今回の分権改革が大きな柱とする「地方政府の概念」の中核が自己決定の充実にあることから、歳出・歳入の両面における自治を実現するため事務事業に加えて、地方自治体において自立的な税財政構造を構築できる仕組みをつくり上げることに本質的目的があるといえる。

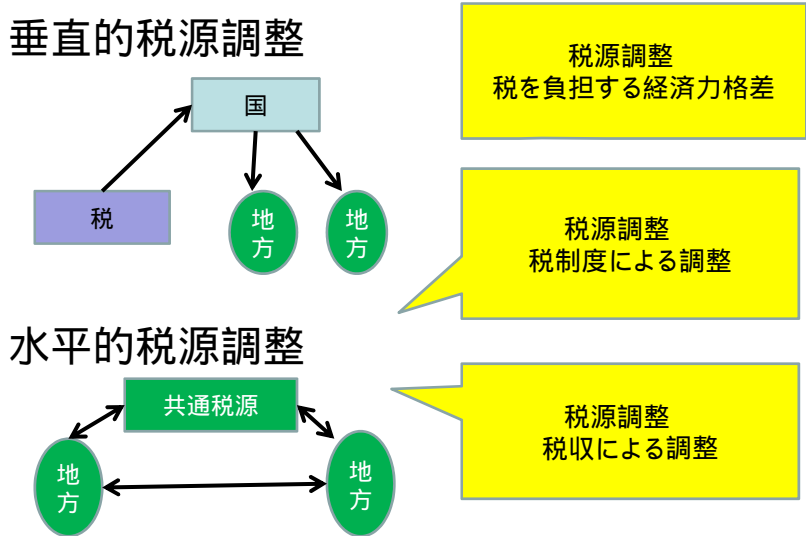
税財政の問題は、法令等による義務づけ、枠づけの緩和、事務権限の移譲の問題と密接不可分の関係にあるほか、税財政問題自体が国の財政、地方自治体間の財政問題などと深く関連する。そのため、その一部について先行して議論し実施することは制度相互間の既存抑制関係を壊す要因となり、制度官庁を含めた各府省、地方自治体間の利害関係が対立し議論の進展を難しくする。税財政に関する議論の閉塞のイメージは、第一次分権改革、三位一体改革、第二次分権改革と地方分権への取り組みに時間を要するほど強固なものとなり、イメージが議論の閉塞性をさらに強める。こうして強められたイメージは、税財政議論の閉塞性を前提とした議論を生み出す原因ともなる。このため、一体的同時並行議論は逆に制度相互間、組織相互間の実質的連帯を強固にすることで議論を停滞させる場合も少なくない。三位一体改革でも顕著に現れた点である。最終的に当初意図したとおりの改革にたどり着く取り組み内容としても、一体的な実施の表明の下で一部の改革先行が生じた時点で、先行に乗り遅れた利害は先送りとの評価を下す。その評価は、改革の流れを分断するものともなりかねないのである。また、税財政議論は地方自治体間の税収格差が大きくなるほど問題が複雑となる。マクロの視点から歳入中立的に地方交付税、補助金等の削減額と同額の税源移譲を実現しても税を生み出す経済力に差があることから、税収の偏在はミクロの視点では拡大する。国、地方自治体を通じた歳出総額の削減が強く機能しているほど規模の小さい地方自治体への影響は大きくなる。そこでは、地方交付税の見直しなど財政調整システムが重要な鍵を握らざるを得ないのである¹(図参照)。

第二次分権改革で示す「完全自治体」の要件となる「自治財政権の確立」、そして「自主財源配分の原則」では、地方自治体に自主課税権が保障されること、自主財源の調整制度が確立すること、の二点が重要となる。地方政府として活動するための「自主財源の保障」には「自主的な課税権の保障」

1 森田 朗「地方分権改革の政治過程」『レヴアイアサン』 33(2003 秋)、pp.26-51。

も含まれる。また、国税と地方税の配分調整だけでは事務配分に見合った自主財源の確保が難しい場合、各地方自治体の物質的基礎を確保するための調整制度として補助金等の交付によって地方自治体の自治権行使を制約しない包括補助金等の方法による調整制度が必要となる。こうした調整制度は地方自治体の担当事務の効果的遂行を妨げることはあってはならないことはいうまでもない。

(図)地域間税源調整



地方分権の総論賛成、各論反対の根幹に位置する課題が税財政問題にはある。その点に関して森田朗氏は次のように整理する。「その哲学において整理するならば、まだ第一は、地方分権を推進することがわが国の統治構造として望ましく、民主主義の理念にも適う。したがって、その実現のためには、地方の財政的自立性を高めることが必要であり、国の財政事情とは関係なく、分権、とくに財政面における分権を進めるべきである。他方、それに対して、第二は、財政における構造改革を重視し、「官から民へ」という規制緩和論や「小さな政府」論と同様の観点から、「国から地方へ」という分権を推進すべきであるという考え方である。この考え方では、地方分権は、国の地方統制のための巨大な官僚機構を不要とするがゆえに国・地方を通じたスリム化に貢献することになる。要するに、行政改革重視であり、分権はスリム化に貢献することから望ましいというものである。しかし、このことは分権がよりコストがかかる場合には、それは望ましくないという見解でもある。さらに第二の考え方と類似したものとして、第三に、自由放任論的な分権論もある。これは、国と地方の役割分担を明確にし、国と地方を完全に切り離してしまい、発展も消滅も地方の自己責任に委ねるべきであるという考え方である。したがって、交付税制度のような財政調整の制度は不要であり、地方を市場原理の支配する競争に晒すべきであると主張する²⁾。2007 年度予算段階で国税、地方税合わせた租税総額は 87.1 兆円、これに対して国と地方の歳出総額純計は 150.6 兆円であり、歳出全体に占める租税総額の割合は六割弱にとどまる。第二次分権改革として以上の主張に対する回答が求められている。第一次分権改革で目指した融合・統

2 森田(2003)、pp.26-51。

合型の国と地方の関係を第二次分権改革でも前提とするのであれば、第三の自由放任的な分権論は選択し得ないことになる。したがって、第一の考え方が第二の考え方が、あるいはそれ以外の考え方を示すのかである。

より具体的に国と地方の税財政問題にはトリレンマ問題が存在すると森田氏は指摘している。トリレンマ問題とは、歳出総額の削減を前提として、税源移譲を一定の規模で行うと、財政力の格差は拡大する、歳出総額の抑制を前提として、格差を是正し財政調整と財源保障を行おうとすると、税源移譲は難しくなる、税源移譲を行った上で格差の是正を図ろうとすると、歳出は膨張し増税しない限り財政の債務が膨張するという図式である³。三位一体改革で歳出総額の削減を前提として税源移譲を一定の規模で行い、地方自治体間の財政力の格差は拡大した。そして、第二次分権改革では税源移譲を行いつつ地方自治体間の格差を是正することが求められている。そこでは指摘されているように増税しない限り財政の債務は膨張することになる。

この点に関して、消費税の増税が争点となりつつある。なぜ、消費税を地方自治体の基幹税化するのか。この点においてまず主張される点は、消費税収の偏在が小さいことである。しかし、消費税は元来的に地域的偏在が小さい税目ではない。消費税はそもそも人の消費活動を課税のターゲットとしている以上、地域の人口や消費の水準によって税収額が決まってくる。このため、都市部に税収が多く集まることは法人を対象とする課税と本質的には同様の傾向を持つ。とくに人口減の状況が強まり都市部への人口集中が進めば地方自治体間の税収格差はより大きなものになる。現行制度で消費税収の地域間格差が小さいのは「清算」を制度的に実施していることによる。地方消費税の清算は、小売年間販売額とサービス業対個人事業収入額の合計額、人口、従業員数などを基準に行われ配分される。清算後の地方消費税収は、最大の東京都の最小の沖縄県に対する倍率は 2.0 倍となる。しかし、清算前では最大の東京都の最小の奈良県に対する倍率は 10.5 倍であり法人二税の地方自治体間格差に比べても決して小さいとは言えない。この意味からは、地方法人二税についても清算措置を強化すれば地方自治体間の偏在をさらに少なくすることは可能である。しかし、消費税を地方自治体の基幹税とする理由は、税収の安定性にある。法人課税が法人の所得を課税のターゲットとしている以上、景気動向に大きく左右され、また、企業のグローバル化等の影響も大きく受けやすく、税収としての変動が激しい。このため、住民に対して生活密着型のサービスを提供する基礎自治体たる市町村をはじめ地方自治体の財源としては適切性が低いという問題がある。この点、消費税は逆進性の問題等はあるものの生活に必要な消費を幅広く課税対象とすることから景気動向に左右されにくく税収としての安定性は高い。ただし、関連する問題として仮に税源交換が実現し地方交付税の財源として法人関係税の比率が上がるため、基準財政需要を担保するため財源調整を行う地方交付税の安定性は現在より低下することになる。すなわち、消費税の基幹税化を実現することによって地方自治体の税源を厚くし、その分、現在の財源調整の仕組みは縮小する。税源交換に限定した場合、地方自治体の税収は地方消費税が厚くなることで全体的には安定的となるほか、清算方法によって地域間偏在も是正される。反面として、地方交付税の安定度が低下することから、地方交付税の機能そのものの見直しも必要となる。

消費税の地方税における基幹税化に関して整理しておかなければならない点がある。第一は、消費税増税議論において社会保障関係への目的税化をどのような内容で明確に位置付け、この点に関して地方自治体が如何に受け止めていくかである。目的税化あるいはそれに近い内容となった場合、対象とする

3 森田(2003)、pp.26-51。

社会保障の範囲によって国と地法自治体間での消費税配分が異なる結果となる。たとえば、社会福祉施設や保育所人件費等を含めるか否かでも大きくその比率は異なるものとなる。また、現行制度を前提とすれば高期医療を含めた老人医療、国民健康保険、生活保護など社会保障の多くのものが基礎自治体たる市町村だけで担うことが困難な実態にある。消費税が担うべき社会保障の範囲を如何に定め国と地方自治体の役割分担を形成するか、消費税税率の引き上げをめぐるは少子高齢化の進展によって急増する社会保障の安定財源確保の側面と地方財政充実の側面がぶつかり合い激しい争点とならざるを得ない。

第二の問題は、税に対する地方自治体の自主性の問題である。税源移譲の本質が「課税権の移譲」なのかそれとも「税収の移転」なのかの問題ともいえる。地方分権を地方政府の自己決定の拡充ととらえれば税率決定も含めた課税権の移譲が本質となる。その際に付加価値税方式の消費税を地方自治体の主たる税源とする場合、税率の決定を地方自治体自身がどこまで決定できるのかの問題がある。税の性格、徴税システムのコストや含め消費税率も含めた消費税制について自主的な決定が困難に限られる場合、国によって具体的課税内容が決定される税を基幹税として位置付けることについて地方自治体の税に対する自主決定の概念からどのように整理し考えるかの問題である。

第三の問題は、より本質的な問題として、地方分権の視点、そして国家としての統治の視点から国からの義務づけなどの有無とは切り離して、どこまで地方自治体の財源保障が必要なのかの問題である。国から義務づけなどがあることによって財源保障が必要となることはこれまでも論拠とされてきた。これのみでは国から地方自治体への義務づけなどが見直されていけば財源保障の範囲は自動的に縮小する。義務づけなどの有無とは切り離し、地方自治の本旨の面から具体的に根拠づけることが求められる。たとえば「基準財政需要」との関係などの論理的整理も必要となる。