



地方の立場からみた税制の抜本改革の課題：偏在是正を念頭に

関西学院大学

大学院経済学研究科・人間福祉学部

小西砂千夫



① 地方財政制度の考え方と格差問題

- 事務配分に対する財源手当としての地方財政計画
- 地方財政計画で総額が配分され、算定の課題として地方交付税がある
- 地方財政計画は、交付団体・不交付団体を両方を含むものであるため、そのなかで相互の財源配分が決まる
- 地方財政計画の総額が圧縮するなかで、地方税収が伸長すると、不交付団体水準超経費が拡大し、そのなかで交付団体と不交付団体の格差が広がる
- 一方、交付団体間の格差は、もっぱら留保財源に源泉があるので、留保財源があたっている財政需要の重さが、交付団体間の格差の源泉となる

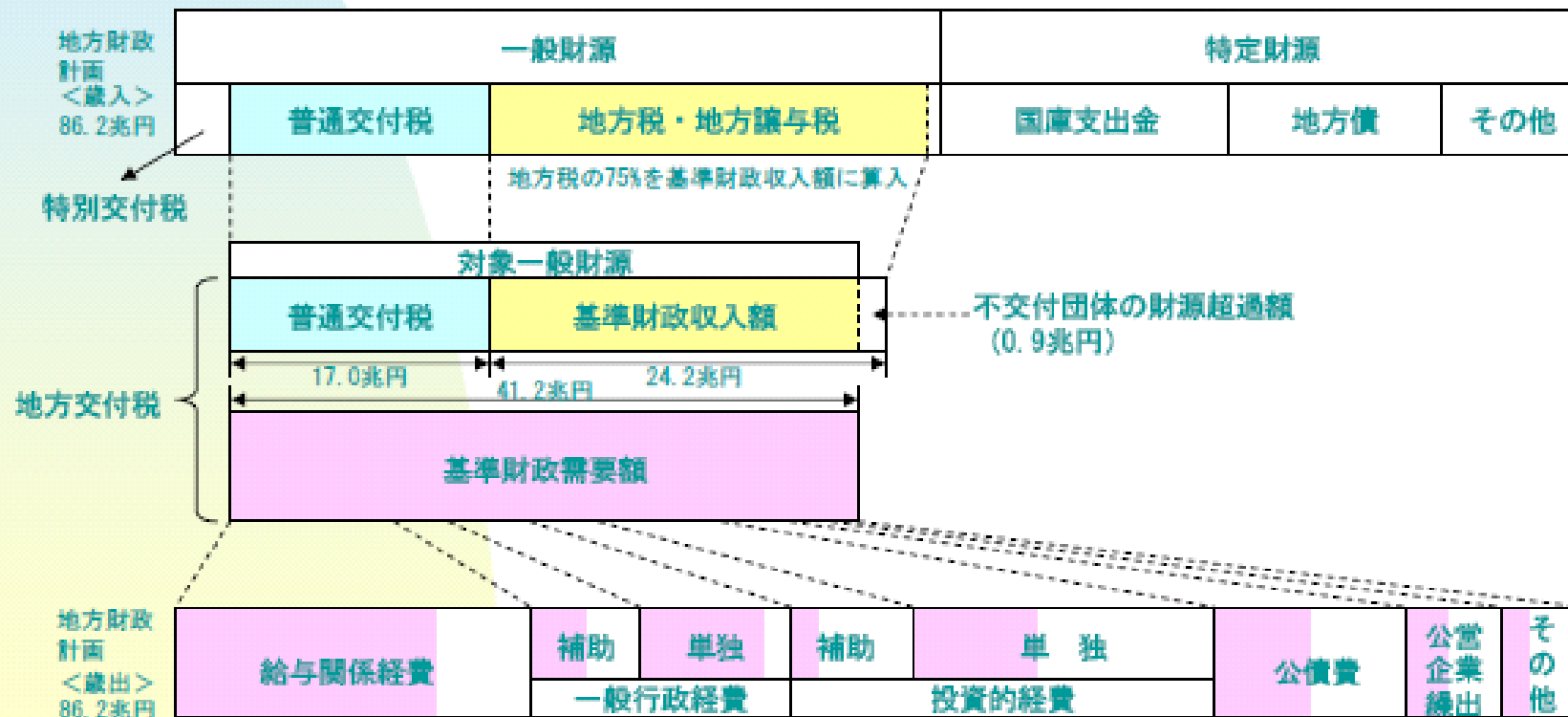
地方財政計画と基準財政需要額の関係(総務省資料)

●地方財政計画は、地方公共団体全体としての翌年度の歳入歳出総額の見込額を示したもの。

●地方財政計画の役割

- ① 地方税、地方交付税、地方債等の地方財源を保障すること。
- ② 地方公共団体の財政運営の指標を示すこと。
- ③ 地方財政と国家財政、国民経済等との整合性を確保すること。

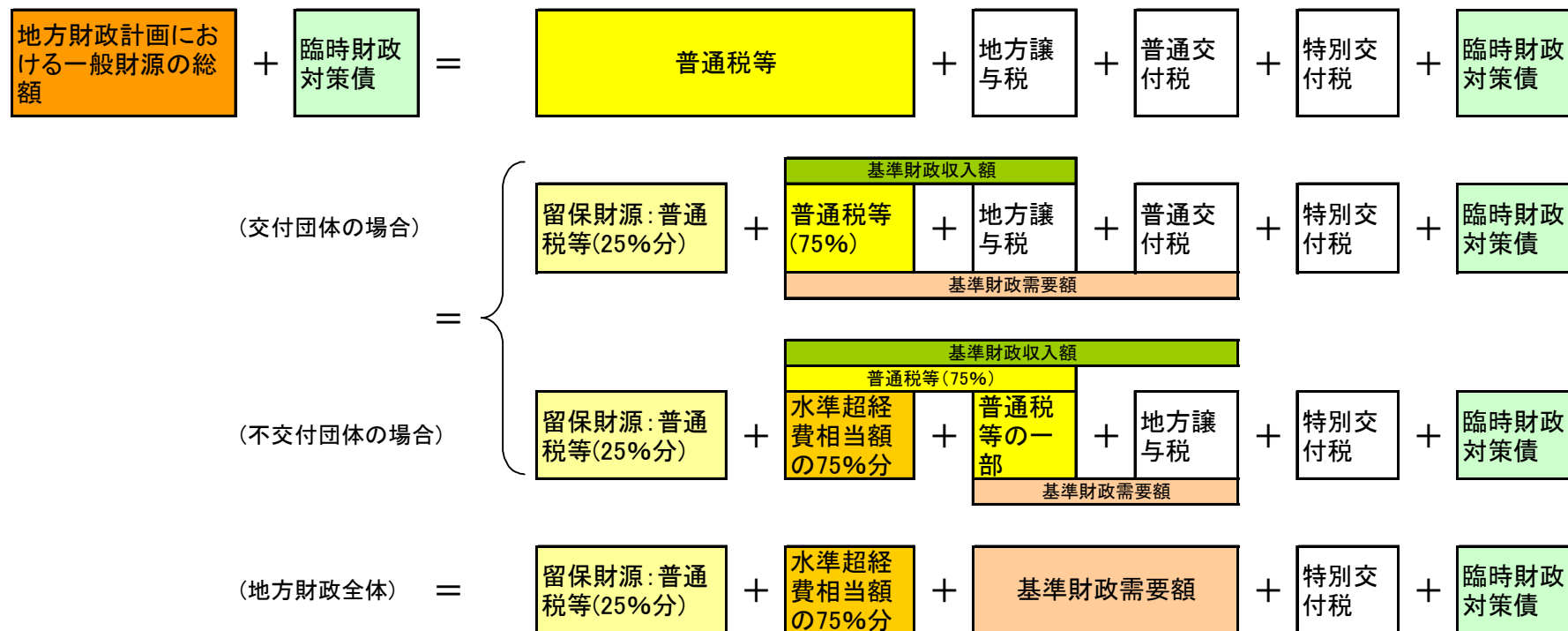
地方財政計画と地方交付税の関係(2003年度)



地方財政計画(マクロの財源保障)と地方交付税(ミクロの財源保障)の関係

- 地方財政計画と個別団体の財政状況はどのように連動しているのか
→地方財政計画は自治体の普通会計に対応しているため、地方財政計画の歳出規模が α %圧縮されると、標準的な団体では、普通会計の決算が α %圧縮せざるを得ない(その分だけしか交付税が確保されないから)。もっとも不交付団体の場合には、その限りではない。
- 地方財政計画に計上されたものであっても、厳密に、個別団体で財源が確保されているわけではない
留保財源相当額は、一般財源で対応する財政需要であるが、それは基準財政需要額には含まれない(その分だけ格差が出る)
留保財源で対応すべき財政需要は一定ではない(言い換えれば、基準財政需要額にカウントされない事務は、留保財源の大きさによって変動しうるものである)
- 総額の決定
地方財政計画で決まった総額から、まず、基準財政需要額の総額を導き出す必要がある。そのときには、一般財源分だけを抜き出し、留保財源(基準財政収入額にカウントされない地方税収であり、都市計画税等の目的税を除く税収の25%分)と特別交付税(地方交付税の6%)、いわゆる不交付団体水準超経費を除外する。
地方財政計画の歳出の各項目に対して、基準財政需要額で対応する部分と、それ以外の、特定財源(国庫支出金、地方債)および留保財源で対応する部分に分ける。
- 留保財源
基準財政需要額では捕捉しない財政需要に対する財源であり、その構成は年度によっても、団体によっても変わりうるもの。もともと(この制度が発足した、地方財政平衡交付金の時代)、捕捉しきれない財政需要であり、財源が不足している時代にはそこで対応させることでつじつまを合わせてきた部分。最近では、積極的に、一定の格差を認めて、そのなかで財源獲得の努力を促す部分。都道府県の留保財源率を、15年度に引き上げたときには、格差・自由度を広げるという積極的な意味があった。
留保財源率が大きくなると、格差が広がるということは意外に理解されていない。留保財源率を引き上げると、地方財政計画の総額が変わらないことを前提とすれば、基準財政需要額が圧縮されることになる。そのときに、「基準財政需要額が落ちて交付税に影響がある部分と、留保財源が増える部分の純計額」は、プラスになる団体もあればマイナスになる団体もあるが、その合計はゼロ。地方税収に恵まれた団体は、基本的にプラス。そうでない団体は基本的にマイナス。したがって、格差は拡大する。
- 水準超経費
交付団体と不交付団体を併せて地方財政計画ができていく。交付団体だけならば、総額で見ても、基準財政需要額=基準財政収入額+普通交付税と考えることができるが、不交付団体があるので、基準財政需要額=基準財政収入額(不交付団体の財源超過額を除く)+普通交付税となる。不交付団体の財源超過額を認識しなければ、地方財政計画から基準財政需要額の総額を導くことはできない。認識するときには、財源超過額に対応した財政需要として、 $(100/75)$ をかけて(それにかかる留保財源分を含めて)不交付団体水準超経費として、地方財政計画の歳出に計上する。

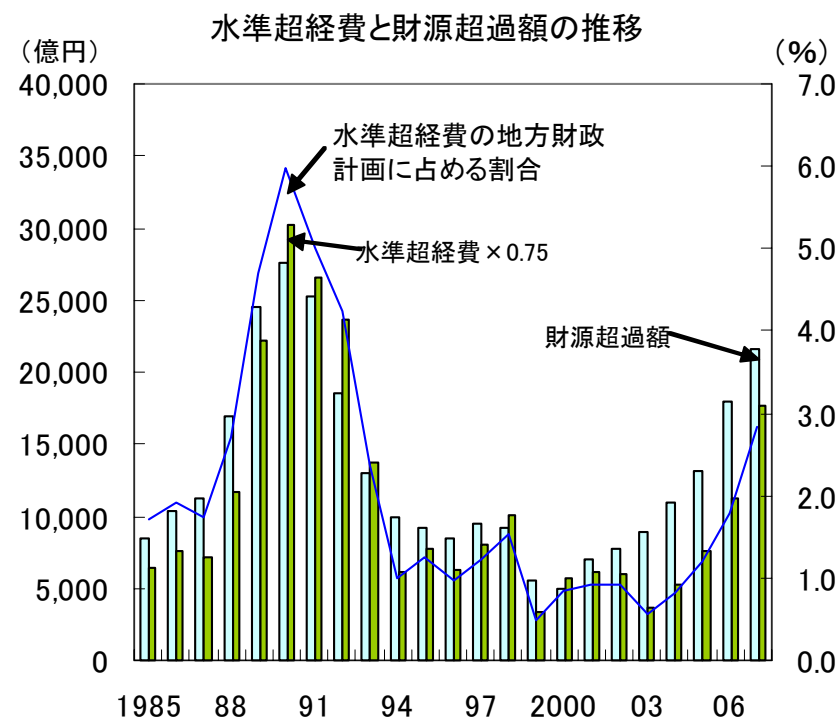
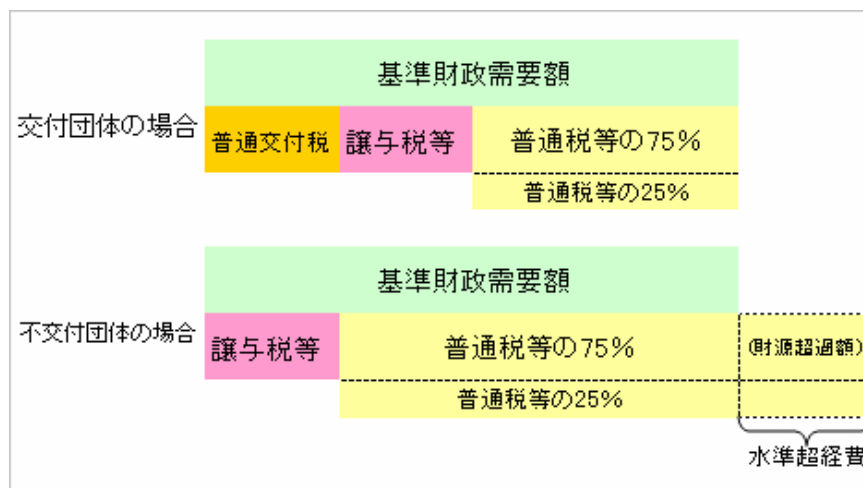
地方財政計画と基準財政需要額の総額との関係



- (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ている

事前の概念としての水準超経費、事後の概念としての財源超過額

- 算定する前の段階では財源超過額は確定しないので、水準超経費(の75%分)は一致しない
- 不足額が出たときには減額するために調整率をかける(補正予算で交付税財源に余剰が出るときには元に戻すこともある)
- 余剰額が出た場合には特別交付税の財源とする



20年度地財対策の概要

地方財政計画歳入歳出一覧

(単位:億)

I 平成20年度の地方財政の姿

① 地方財政計画の規模	83兆4,014億円 (前年度比+2,753億円、+ 0.3%)
(参考) 地方再生対策費除き	83兆 14億円 (" Δ1,247億円、Δ 0.2%)
② 地方一般歳出	65兆7,626億円 (" + 276億円、+ 0.0%)
(参考) 地方再生対策費除き	65兆3,626億円 (" Δ3,724億円、Δ 0.6%)
③ 一般財源の総額	59兆8,858億円 (" +6,592億円、+ 1.1%)
④ 財源不足額	5兆2,476億円 (平信4兆4,200億円)

※折半対象財源不足は平信に引き続き発生せず

○ 社会保障関係の国庫補助事業や公債費等の歳出の増要因がある中で、基本方針2006に沿って、引き続き地方歳出の抑制に努めつつ、地方再生対策費など必要な歳出を計上。

【減要因】

- ・給与関係経費…………… 職員数2.8万人純減(5年間の定員純減目標Δ5.7%の1年分に義務教育教職員の改善増等を反映)、給与構造改革等により、Δ3,040億円
- ・投資的経費(単独) …… Δ3%により、Δ2,577億円

【増要因】

- ・一般行政経費(補助) …… 社会保障関係経費を中心に、+3,360億円
- ・地方再生対策費…………… +4,000億円
- ・公債費…………… 臨時財政対策債元利償還分の増により、+2,300億円

○ 財源不足の補てん(5兆2,476億円)

平成20年度においては、交付税特別会計借入金の償還を平成26年度以降に繰り延べることであったうえで、なお生ずる財源不足については、従前と同様の例により、以下のとおり補てん措置を講じる。その結果、国と地方が折半して補てんすべき額は生じない。

- | | |
|------------------------------------|-----------|
| ① 財源対策債の発行 | 1兆5,400億円 |
| ② 地方交付税の増額による補てん措置 | 6,744億円 |
| 一般会計における加算措置(既往法定分) | |
| ③ 臨時財政対策債の発行(既発債の元利償還金分、地方再生対策費分等) | 2兆8,332億円 |
| ④ 特別交付金 | 2,000億円 |

- 交付団体ベースの一般財源総額前年度比+5,800億円程度+1.3%程度
- 不交付団体 " " + 800億円程度+0.6%程度

区 分	平成20年度 (A)	平成19年度 (B)	増 減 額 (A)-(B) (C)	増 額 (C)
(歳入)				
地 方 税	404,703	403,728	975	
地 方 譲 与 税	7,027	7,091	△ 64	
地 方 特 例 交 付 金 等	4,735	3,120	1,615	
地 方 交 付 税	154,061	152,027	2,034	
国 庫 支 出 金	100,831	101,739	△ 908	
地 方 債	96,055	96,529	△ 474	
使 用 料 及 び 手 数 料	16,220	16,455	△ 235	
雑 収 入	50,382	50,572	△ 190	
計	834,014	831,261	2,753	
一 般 財 源	598,858	592,266	6,592	
(歳出)				
給 与 関 係 経 費	222,071	225,111	△ 3,040	
退 職 手 当 以 外	198,206	201,283	△ 3,077	
退 職 手 当	23,865	23,828	37	
一 般 行 政 経 費	265,464	261,811	3,653	
補 助	115,660	112,300	3,360	
単 独	138,410	139,510	△ 1,100	
国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費	11,394	10,001	1,393	
地 方 再 生 対 策 費	4,000	—	4,000	
公 債 費	133,796	131,496	2,300	
雑 持 補 修 費	9,680	9,766	△ 86	
投 資 的 経 費	148,151	152,328	△ 4,177	
直 轄 ・ 補 助	64,844	66,444	△ 1,600	
単 独	83,307	85,884	△ 2,577	
公 営 企 業 繰 出 金	26,352	27,249	△ 897	
企 業 債 償 還 費 普 通 会 計 負 担 分	18,092	18,915	△ 823	
そ の 他	8,260	8,334	△ 74	
不 交 付 団 体 水 準 経 費	24,500	23,500	1,000	
計	834,014	831,261	2,753	
(地方再生対策費を除く)	(830,014)	(831,261)	(△ 1,247)	()
地 方 一 般 歳 出	657,626	657,350	276	
(地方再生対策費を除く)	(653,626)	(657,350)	(△ 3,724)	()

地方再生対策費を含めた20年度の見通し

20年度の交付団体における財源の見通しは

- ① 基準財政需要額の総額＋臨時財政対策費は－％強増加
(もっとも、地方再生対策費の割り当てが、都道府県が一五〇〇億円に対して市町村は二五〇〇億円なので、市町村の伸びの方が大きい、その差はそれほど大きくない)
- ② 交付団体の場合には、およそその割合で、基準財政需要額＋臨時財政対策債発行可能額が伸びる(もっとも臨時財政対策債にかかる元利償還金の増で、マクロの地財計画が増えており、それと同じ伸びで公債費が伸びる団体では、一般歳出が前年度〇・〇％増という全体の動きをなぞる)
- ③ 特に市町村でも規模の小さい団体では、たとえば下水道事業会計への元利償還金にかかる繰出金の年度間の増減が大きく、事業費補正によって基準財政需要額の変動があるので、それを織り込んで平年度ベースで考えなければならない。
- ④ 地方再生対策費は4000億円であるが、その財源である3700億円の臨時財政対策費は、すべて都道府県の財源となる。都道府県では、1500億円の地方再生対策費に対して、3700億円の臨時財政対策債が割り当てられるので、都道府県の地方交付税は減って、市町村に移ることとなる。基準財政需要額＋臨時財政対策債発行可能額でみたときには、市町村は基準財政需要額が増えることで地方交付税が増えて、臨時財政対策債発行可能額が減り、都道府県は臨時財政対策債発行可能額が増えて、地方交付税が減ることとなる。地方再生対策費は、市町村では小規模団体ほど基準財政需要額に対する算定額の割合が標準団体よりも大きい

地方再生対策費

1. 算定額

4,000億円程度

都道府県分 1,500億円程度
市町村分 2,500億円程度

2. 算定経費

地方税偏在是正による財源を活用して、地方と都市の「共生」の考え方の下、地方が自主的・主体的に行う活性化施策に必要な経費を包括的に算定。

3. 算定方法

市町村、特に財政状況の厳しい地域に重点的に配分。

○ 都道府県

測定単位：人口

人口規模のコスト差を反映(段階補正)するほか、第一次産業就業者の比率や高齢者人口の比率等を反映する。

標準団体(人口170万人) 20億円程度

○ 市町村

測定単位：人口

人口規模のコスト差を反映(段階補正)するほか、第一次産業就業者の比率や高齢者人口の比率等を反映する。

測定単位：耕地及び林野面積

【市町村試算】

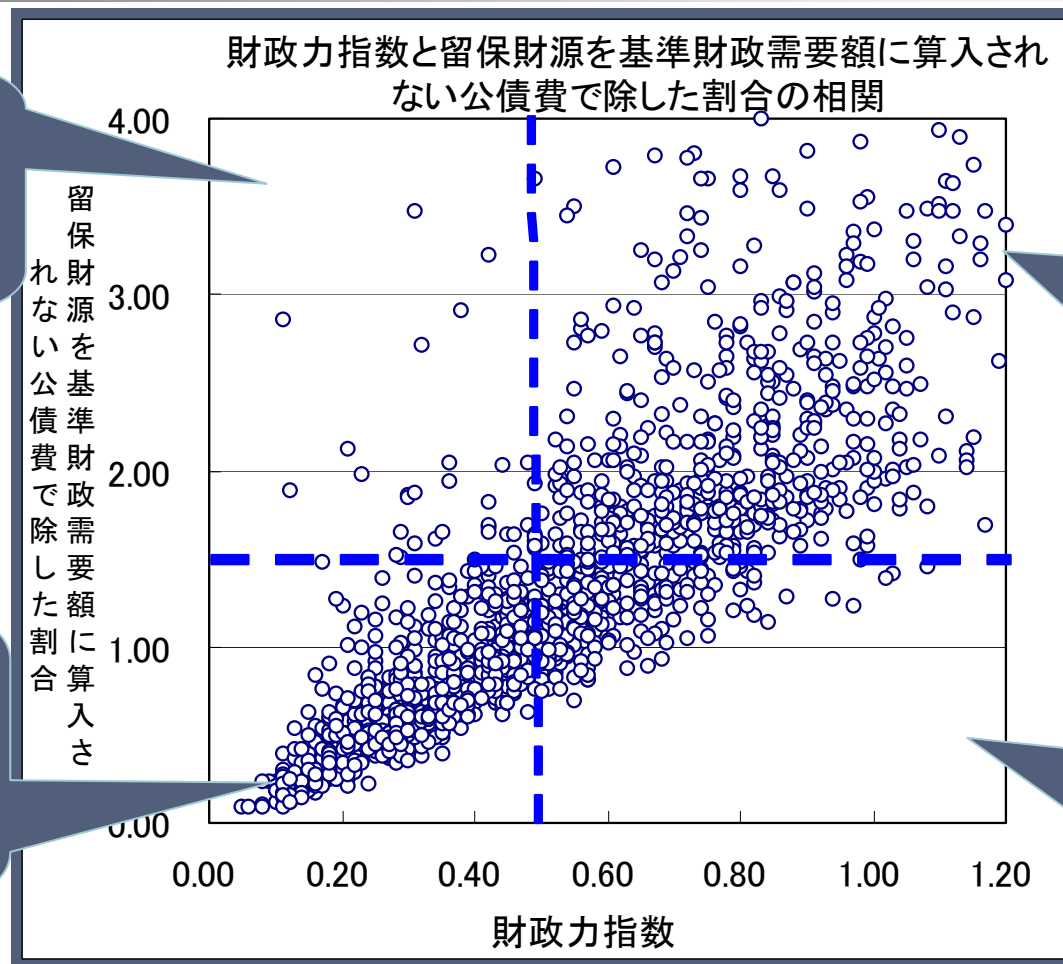
人口規模	試算額	基準財政需要額に対する割合
人口10万人規模 (人口9万～11万人の平均)	2億円程度	1.2%
人口5万人規模 (人口4万～6万人の平均)	1億3千万円程度	1.4%
人口1万人規模 (人口9千～1万1千人の平均)	8千万円程度	2.7%
人口5千人規模 (人口4千～6千人の平均)	6千万円程度	2.9%

※ 合併市町村については、旧市町村単位で算定した額を合算することにより合併後のまちづくり等の財源を確保

4. 法律上の位置付け

独立した算定項目とし、当分の間の臨時的な算定項目として交付税法に規定。

財政力指数と償還財源 - 実質的公債費のバランス (平成18年度決算、全市町村)



税源に恵まれず、潜在的な償還財源がないものの、実質的な公債費が償還財源とバランスしている

税源に恵まれ、潜在的な償還財源があるうえに、実質的な公債費が償還財源とバランスしている

税源に恵まれず、潜在的な償還財源が乏しいにもかかわらず、実質的な公債費が償還財源とバランスしていない

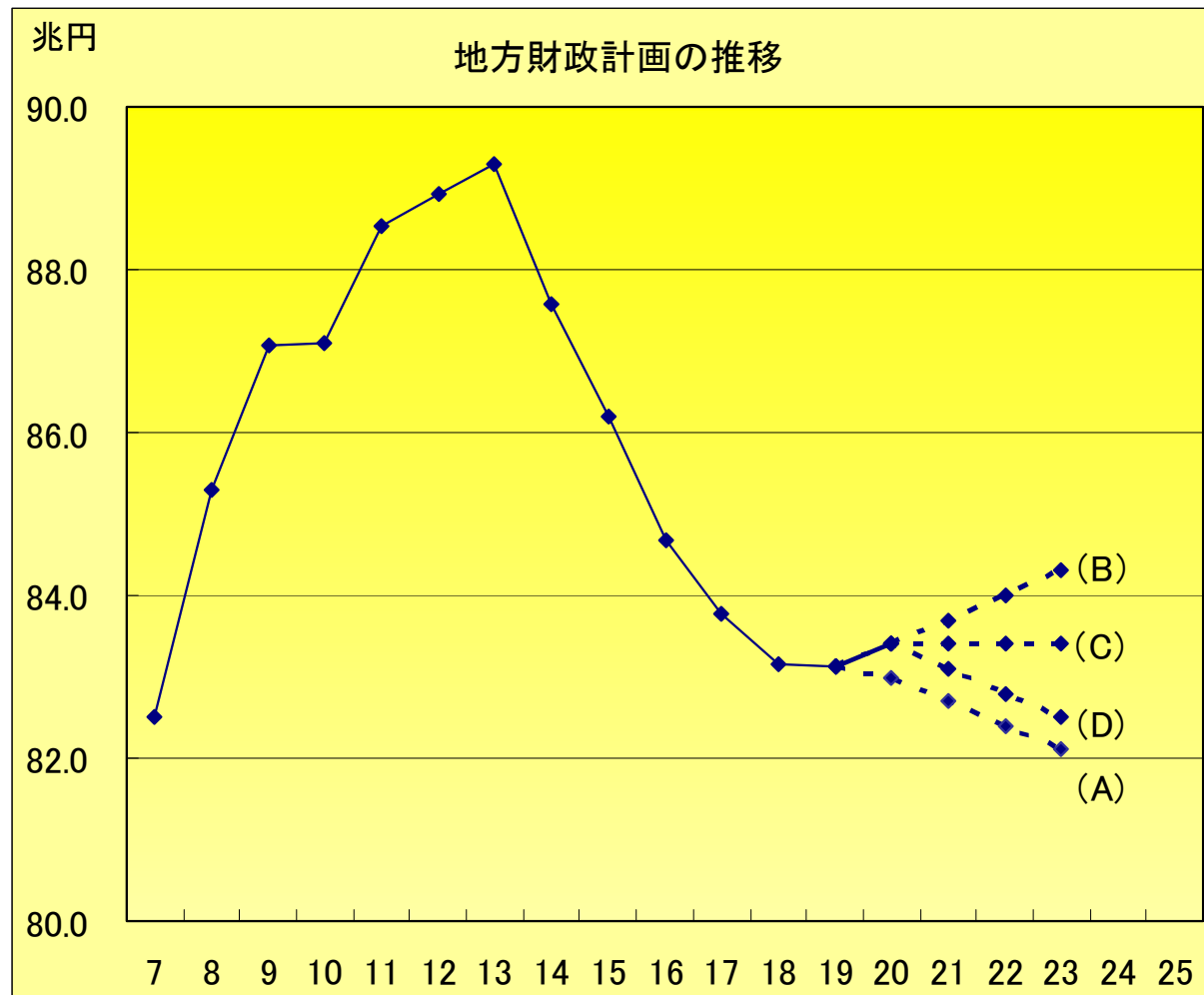
税源に恵まれ、潜在的な償還財源があるものの、実質的な公債費が償還財源とバランスしていない



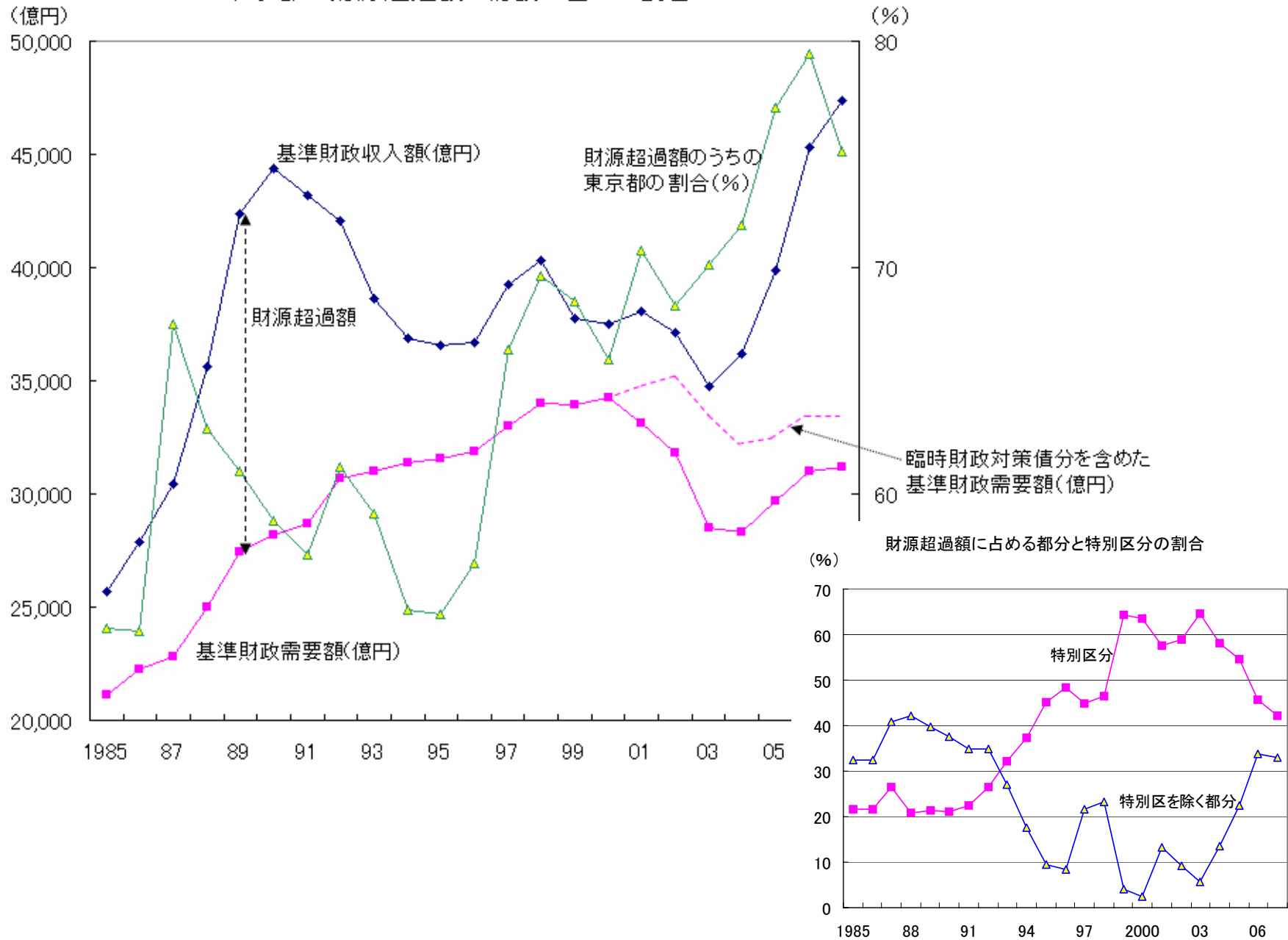
② 東京都の税収偏在とその是正策の受け止め方

- 東京都の財源は、地方法人特別税の税収が平年度化するときには減少することとなる
- 一方、変動の激しい法人関係税の収入を、いまならば高位でピン留めする効果が期待できる
- 東京都の財源超過額にはいくつかの見方がある
- 税収はバブル期に戻ったとは言いながら、財源超過額はかつてに遠く及ばない
- もっとも東京への税源偏在は否定できない
- 地方消費税は地方税として望ましい税であるが、伸長性は、地方税としてもまったく不要というわけではない

- 基本方針2006の歳出歳入一体改革の枠組みによると、今後、地方財政計画はどのように推移するか
- 歳出・歳入一体改革が愚直に守られるとシナリオ(A)、ただし、20年度地財対策で一時的にせよ、地方財政計画は増額された
- 21年度以降反転して増加するのがシナリオ(B)、今後は下げ止まるというのがシナリオ(C)、一度限りの上昇であって減少するトレンドは変わらないと考えるのはシナリオ(D)
- 結論としては、20年度はシナリオ(D)であるが、地方法人特別税の効果が平年度化する22年度には(A)に復帰する



東京都の財源超過額と総額に占める割合



東京都の基準財政需要額に対する見解

『平成19年度 東京都普通交付税の算定結果について』から

- この財源超過額は、交付税制度における配分技術上の数字と考えるべきであり、以下の点においても、都財政の実態を反映するものではありません。
 - ・ 交付税算定上、昼間流入人口等が補正に十分反映されていないなど、東京都の膨大な財政需要の実態をとらえきれているとは言えません。
 - ・ 本来、基準財政需要額に算定されるべき額が、臨時財政対策債に振替えられることで圧縮されており、財源超過額が見かけ上拡大しています。
 - ・ 東京都と23特別区をあわせて算定されるため、団体としての東京都の実態をあらわすものではありません。

交付税算定上、東京都の財政需要は適切に反映されていません。

➢ 基準財政需要額は、道府県分は人口170万人、市町村分は人口10万人の団体を標準モデルとし、その団体の需要を基準に算定します。

➢ 現実の地方公共団体は多様であるため、地方交付税算定においても、各団体の規模や特徴に応じた割増し等の補正がなされることになってはいますが、東京都については補正に用いられる昼間流入人口等の数値自体に割落しがかけられるなど、膨大な財政需要の実態をとらえているとは言えません。

事 例	割落し前の数値（特別区）	割落し後の数値
昼 間 流 入 人 口	372 万人	72 万人
土 地 価 格（1㎡あたり）	<42.7 万円> 30.5 万円	24.5 万円

注）土地価格<>書きは、平成17年度特別区普通会計決算の用地取得費より算出。なお、平成17年から19年の公示価格の上昇率は16.2%。



③地方法人特別税(同譲与税)と税制の抜本改革

- 地方分権推進委員会以来の税源移譲の宿願
- 単純な税源交換と、交付税財源である消費税と地方法人課税の交換
- 事業税の分割基準の見直しや国庫支出金の交付制限などによる偏在是正よりもはるかに本筋
- 地方法人特別税は国税であるが、都道府県が徴収し、交付税特別会計への直入であること、国税通則法の適用外であることなどから地方税に準じるいわば地方共有財源
- 地方法人特別税の2兆6千億円は消費税1%分の税収であり、同譲与税の譲与基準はかつての消費譲与税と同じである
- 地方法人特別税はそもそも暫定措置であることが法律名に明記され、第1条でその趣旨を「税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置として、法人の事業税の税率の引下げを行うとともに、地方法人特別税を創設し、その収入額に相当する額を地方法人特別譲与税として都道府県に対して譲与するために必要な事項を定める」としている。
- 地方法人特別税は速やかに地方消費税にするとしても、国税と地方税の割合を5:5とする場合に、偏在是正の問題は常に頭が痛い(もっとも偏在性の小さい地方消費税であっても偏在はある)
- その場合に、地方譲与税を地方共有財源として読み替えることはできないか