

不易と流行

地方の税源偏在問題を考える

中央大学法科大学院教授 森 信、茂 樹

「時代を経ても変わらないもの」(不易)と「時代とともに変化するもの」(流行)とか、緊張関係のもとで調和してこそ新たな価値が生み出される。(松尾芭蕉)

「ふるさと納税」の問いかけるもの

地方税の納税額の一部を自分のふるさとに振り向けるという「ふるさと納税」が議論を呼んでいる。このアイデアは、自分の納税先を一部「ふるさと」に振り向けるという制度ではなく、「寄付金税制」の充実ににより解決すべきであると考えるが、ここではその議論はさておき、このようなアイデアが出てくる背景である、自治体間の税源格差問題を取り上げてみたい。

現在東京都と沖縄県の間には、人口一人

当たりで三倍の税収格差がある。地方分権を進めていく上では、この自治体間格差を是正していくことが必要だ、ということが今回のふるさと納税問題を機に広まった。

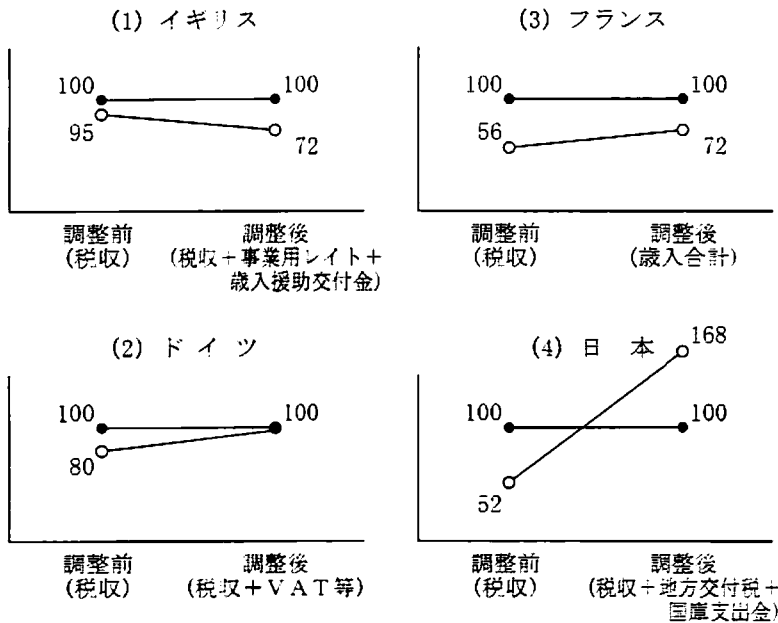
これまで、格差問題といえば地方交付税の問題として国と地方間の問題と思われてきたのが、東京と地方間、という新たな図式を世の中に知らしめたわけで、そのこと自体は大きな意義がある。考えてみれば、国はいまだ大幅なプライマリーバランスに悩んでいるのに対し、地方全体としては、プライマリーバランスは黒字となっており、このような地方間の財源調整問題がこれまで

語られなかったことは意外な気もする。

それは、次のような理由による。一人当たり税収で較べると、東京と地方に大きな格差があるが、この格差は、補助金と地方交付税により過剰なまでに是正されており、地方としてはそれほど不満はなかった、ということではないか。

しかし、最近の東京一極集中による地方税源の相対的減少や、小泉内閣のもとでの公共事業を中心とする補助金や地方交付税の削減により、是正機能が低下し、今後も歳入・歳入一体改革としてこのトレンドが続くことへの恐怖が地方の危機感に火をつ

各国の財政調整の状況



(注) 黒丸は、税収上位地方。白丸は税収下位地方。数字は、上位地方を100とした場合の下位地方の一人当たり税収の割合。なおイギリスについては、首都圏と地方圏を比較した。

けた。

そこで、地方分権を進めていくには、税収の格差だけでなく、事後的な調整もあわせた財源の格差そのものをも一緒に議論すべきである、ということになる。地方間の財源調整である「水平的調整」と、国と地方間の財源調整である「垂直的調整」の両方をトータルとして捉えて検討し方向性

を見出す作業が必要となる。

わが国の財源調整の現状

財源調整の現状を、二〇〇五年度決算で見ると、地方間の税源・財源格差は次の通りである。東京都は島根県や鳥取県と比べて二倍以上の一人当たり税収を上げており、

償還の一部について交付税の補助が行われるという過剰な調整メカニズムに基づいている。このような、公共投資をすればするほど交付税が増えるという仕組みは、地方公共団体の歳入と歳出の「収支尻を保障する」という地方交付税の財政調整機能から出てきたものだ。

財源調整の国際比較

このような地方間の格差は、経済の都市集中、東京一極集中のなかでここ数年拡大している。しかし、地方交付税や補助金による国から地方への再配分(垂直的調整)の結果、一般財源ベース(調整後)で見ると、島根県は東京都の一・五倍、鳥取県は東京都の一・二倍、といずれも東京都を上回る財源を手に入れているのである。これは、東京都民に負担を求めた税金が、財政力の均等化、つまり一人当たり税収の均等化という水準をはるかに越えて(過剰に)地方に配分されていることを示している。

財務省財務総合政策研究所は、「主要国の地方税財政制度の概要」という研究報告書を平成十二年六月に公表し、先進国の財政調整制度の方法と程度を比較している(<http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kentkyu/zk050.htm>)。これを見ると、米国を除く先進諸国では、都市部と地方との間で財政調整が行われているが、都市部と地方の税源(一人当たり税収)の格差をどの程度是正するかについては、わが国と他の先進諸国との間には大きな違いがある。上図(各国の財政調整の状況)はその報告を筆者が加工して作ったものだが、これを見ると、驚くべきことがわかる。

このような現象が生じる原因は、例えば、地方単独の公共事業について、事業費そのものや

それぞれ各国の地方税収上位の一人当たり税収と、下位の一人当たり税収とについて、財政調整前の姿と(補助金や交付税に



もりのぶ しげき

法学博士。一九七三年京都大学法学部卒業後大蔵省入省、主税局総務課長、大阪大学教授、東京大学客員教授、東京税関長、二〇〇四年プリンストン大学で教鞭をとり、二〇〇五年財務省財務総合政策研究所長、二〇〇六年九月から中央大学法科大学院教授。日本租税総合研究所主宰。著書に、「日本が生まれ変わる税制改革」(中公新書)、「日本の税制」(PHP新書)等。

よる) 調整後の姿を比べたものである。黒丸は、上位の地方で、これを一〇〇とした場合の下位地方の数字を指数化して示してある。これを見ると、調整前の姿はイギリスが一〇〇対九五、フランスが一〇〇対五六、ドイツが一〇〇対八〇、日本が一〇〇対五二となっており、税収格差はわが国が最も開いている。この原因の一つは、わが国は、地方税として法人二税があるからである。

しかし、調整後の姿を比べると、イギリスは一〇〇対七二、フランスも一〇〇対七二、ドイツでは一〇〇対一〇〇と、ある程度の調整が行われているものの、依然上位地方の一人当たり税収のほうが多い。イギリスでは、調整後の方が格差が拡大してい

るが、これは、「住民一人当たりの公共サービスにかかるコストは、都会のほうが地方より多くかかるため」と説明されており、需要の多い都市に再分配されている。

ところがわが国の数値を見ると、一〇〇対一四〇と、調整後は一人当たり税収の額が逆転している。これが、先ほど述べた島根県や鳥取県と東京都の逆転という現象である。都市部と地方で一人当たりの財源が逆転するほどまで調整している例は先進諸国にはみあたらない。

このような現象が生じる主要な原因が、補助金と地方交付税を通じた、過剰な地方への配分であることは既に述べた。地方が単独で行なう公共事業についても、事業費そのものや償還の一部について交付税の補

助が行われるので、公共投資をすればするほど交付税が増えるという仕組みの元をたどれば、歳入と歳出の「収支尻を保障する」という方法で財政調整を行う「地方交付税制度」に行き着く。

保障方式をやめ、人口と面積という客観的な指標に基づき配分する新型交付税制度の導入が議論されているが、改革の方向としては、一人当たり税収が、上位地方と下位地方で等しくなるところで調整をやめる、住民がそれ以上のサービスを希望すれば、地方の課税自主権を活用し負担増により行う、というものであるべきだ。こうなれば「受益と負担」の関係も明確になる。事前の税源調整だけでなく、事後的な財政調整を含めて全体として改革する必要がある。