



【第 32 回】 2012 年 7 月 27 日 森信茂樹 [中央大学法科大学院教授 東京財団上席研究員]

## 維新の会の改訂版「船中八策」で掲げた 「地方交付税の廃止」実現への道はこれだ

これまで、大阪維新の会の「船中八策」について、フラット・タックスの問題(第 25 回)、消費税を地方税にすることの問題(第 26 回)と、2 回にわたって中身を検証してきた。今回は、「地方交付税の廃止」という船中八策の政策について、考えてみたい。

### 「地方交付税制度の廃止」と 「地方間財政調整制度の導入」

7 月 6 日に公表された船中八策(改定案)を見ると、「地方財政計画制度・地方交付税制度の廃止」と「消費税の地方税化と地方間財政調整制度」をうたっている。

いずれも、国からの財政的独立を果たして、地方分権にふさわしい政治体制を構築するという考え方に基づくものである。わが国の複雑な経済社会に、きめ細かい公共サービスを効率的で効果的に提供するためには、地方にカネとヒトと権限を委譲していくほかない、という考え方には大いに同意したい。

一方で懸念もある。

1 番目は、わが国は、ドイツや米国のような連邦国家ではないので、自ずからさまざまな憲法上の制約がある、ということである。これが、後述する、地方公共団体間での財源調整メカニズム(水平的調整)の導入の是非である。

次に、国からの補助金や交付税措置に慣れきっている現在の地方の首長さんの大部分に、「みずから努力しろ、今日から競争だ」といって、意識が変わるだろうかということだ。分権は、美しい響きを持っているが、橋下市長のような強力なリーダーシップとビジョンを持つ自治体はやっていけるのかもしれない。しかし、そうでない大部分の首長に、国家からの自立といっても、果たして行政サービスは本当に向上するのか、かえって非効率で無駄なことにならないか、という懸念である。

後者は、基本的には首長の資質の問題なので、ここでは取り上げない。ここでは、前者の問題、つまり、「交付税を廃止し地方間で財政調整する」ことの課題を考えてみたい。

あらかじめ私の立場を述べておくと、改革の方向については賛成である。私も、地方交付税を縮小しつつ、地方間での水平調整のメカニズムの導入を、これまで主張してきている。

例えば拙著『日本の税制 何が問題か』(岩波書店)の第7章ご参照いただきたい。

問題は、どうやったら地方自治体間の合意を得ることができるのか、という一点にある。

## モラルハザードを生む 地方交付税制度

地方交付税というのは、全国水準(ナショナルミニマム)の行政サービスを維持するために、税源の偏在からくる地方公共団体間の財政力格差を調整(財源調整機能)し、そのための必要な財源を保障する(財源保障機能)という2つの機能を持つ制度である。

具体的には、国が、自治体ごとに基準財政需要額と基準財政収入額を計算・査定し、その差額(需要額 - 収入額)が、財源不足額として国から地方へ交付される。その前提となるのが、地方財政計画である。

つまり、全国水準の行政サービスを維持するという名目で、国(総務省)はあらゆる行政分野に介入することになる。個別の中央省庁が特定補助金で介入してくるのと同じ構図である。補助金は各省の権限の範囲でしか使えないが、交付税は一般財源なので、何にでも使うことができる。総務省出身の知事が圧倒的に多いが、その根本的な理由は、総務省が地方交付税というツールを握っていることによる。

しかしこの制度には問題が山積している。

補助金や交付税といった形での国からの資金移転は、地方公共団体や住民にとって税負担を感じないので、さまざまなモラルハザードや無駄な行政を生じさせ(これを財政錯覚という)、財政赤字の行政責任を不明確にしている。

地方公共団体は、全国横並びの行政水準を達成したいという意識が強く、その際の財政の収支尻は交付税で国が保障してくれるので、「受益」は最大限に、「負担」は最小限にということになり、「受益と負担」の緊張メカニズムは働かない。

住民の方も「負担は少なく、受益は大きく」と無意識のうちに志向することとなる。血の出るようなリストラ努力が行われない原因である。

地方公共団体や住民に「受益と負担」のメカニズムが働くようにするためには、交付税制度を中心とする財政調整制度を廃止・縮小して、課税自主権の拡大や国から地方への税源の移譲を進める必要がある。

## **現行制度よりメリットの多い 地方間の「水平的調整」**

地方自治体間の財政調整制度には、財政調整の財源を全て国の資金で賄う「垂直的調整」と、自治体間で調整する「水平的調整」の2つがある。国が一方的に関与する「垂直的調整」と異なり、「水平的調整」は地方間のやり取りなので、国の関与は基本的にない。

世界的に見ると、水平的調整を行っているのは、ドイツとスウェーデンである。メリットとしては、自らの財源を拠出する地方団体が、受給側の地方団体の歳出を監視するモニター効果が働き、全体として資金の効率化が図られる点が挙げられている。

また、足らざるところを補てんする現在制度では、富裕団体(不交付団体)は超過している部分は(標準財政収入 - 標準財政需要)そのまま取り込むことになるが、水平的調整では、みんなで調整するので、富裕団体にも超過財源は手元に残らないので、均等化の度合いが高まることになるというメリットもある。

課題は、他の自治体のために、自らの自治体の住民に課税する(つまり、条例に基づき自治体の住民に課税した税収を他の自治体に譲与する)ことになり、憲法上の問題をクリアさせる必要がある。実際ドイツではこの問題が生じている。

## 最大の問題は税金を出す側の 富裕団体が同意するか

最大の問題は、地方間で税収に大きな格差がある中で、地方公共団体の間だけでの水平的な財源調整が可能か、出す側の富裕団体が同意するのか、という点である。

全国平均を 100 として人口 1 人当たり税収額を、道府県税と市町村税を合わせた地方税収計について比較すると、例えば東京都 176 に対して、沖縄は 58 と 3 倍の格差がある。この原因は、税収が景気に左右され不安定で、地域間で(人口 1 人当たりで見た)税収の偏在が大きい法人住民税、法人事業税(以下地方法人 2 税)にある。

そこで、この偏在を是正するために、平成 20(2008)年度改正で、地方法人特別税というものが導入された。この税制は、消費税を含む税制の抜本的改革が行われるまでの間の措置として導入されたものである。

法人事業税の半分(約 2.5 兆円、消費税収 1%分)を、都道府県が徴収した上でいったん国庫に集め、そこで基準に従って都道府県に再分配する(地方人特別譲与税として各都道府県に譲与する)。配分の基準は、半分が都道府県の人口、残りの半分は各都道府県の従業者数である。

しかしこの制度の創設に当たっては、税収の持ち出しになる東京都、大阪府、神奈川県、愛知県は大反対をした経緯がある。平成 21(2009)年 12 月には、制度を元に戻せという意見書を、4 県の知事(石原東京都知事、橋下大阪府知事 当時 など)の連名で発出している。

この程度の水平調整をするだけで、持ち出しになる都府県は大反対をし、現在まで反対運動は続いている。

このような経緯からして、大阪維新の会の掲げる根っこからの水平的調整は本当に可能なのか、実現性に疑問が生じる。大阪府はまず地方特別法人税の反対を取下げの必要があるのではないだろうか。

## より現実的な方法は 地方消費税の独立

私は、地方財源の偏在を防ぎつつ、税源を充実するより現実的な方法を提言している(前掲書参照)。

それは、現在消費税率 5%のうち 1%である地方消費税を、地方税として完全に独立させることである。地方消費税は、消費額・人口等の基準に従って再分配され、偏在が少なく安定的な税として自治体に配布されている。

しかし、現行法では、地方消費税の課税標準は消費税額で税率が 25%である結果、地方消費税率は  $4\% \times 25\% = 1\%$ 、と奇妙な形になっている。国税と連動していたのでは、国と同じタイミングでしか議論できない。

そこで、地方が国から独自に財源を調達するには、国の消費税率 4%、地方消費税率 1%というように分離させ、地方は国の財政と切り離して税率を動か

せるようにする必要がある。そうすれば、地方は、それぞれの住民に訴えることで、国とは関係なく地方消費税率を2%や3%に引き上げることが可能になる。

税率は、道州ごとに変えると国の経済が混乱するので(第26回参照)、国税と併せて一本の税率とし、国が一括して徴収することとする。たとえば国の消費税率が8%、地方消費税率が3%、合計11%の消費税率という具合である。

これにより、分権後の地方政府は、自らの財源を拡充したいなら、消費税率の引き上げを住民に訴えることになる。そうなれば、自ら、徹底的な行財政改革も進めざるを得なくなる。住民も「受益」と「負担」を考えざるを得なくなり、真の分権が始まるのである。地方法人2税を引き下げたければ、地方消費税で代替するという考え方も出てこよう。

最後に、帳尻合わせの仕組みを導入するだけでは意味がない。歳出削減努力の義務付けや、自助努力による経済活性化、固定資産税や住民税の引き上げ等の課税自主権の発揮による財政再建努力を行っているかどうか、監視をするシステムも合わせて構築する必要がある。