

「地域主権」確立に必要な改革

土居 丈朗

(慶應義塾大学経済学部教授)

<http://web.econ.keio.ac.jp/staff/tdoi/>

「地域主権」確立のために必要な改革

● 自治行政権、自治財政権、自治立法権の確立

自治財政権の確立に必要なこと

1. 国と地方の役割分担の明確化
2. 基礎的サービス(最低保障部分)は財源保障する「一括交付金」化
3. 公平と機会均等のために財政調整だけを行う地方交付税制度の改革
4. 地方自治体の財源を独自に賄えるようにする地方税制の改革
5. 放漫財政を抑制する地方債制度の改革

「地域主権」確立のために必要な改革

より簡潔に言えば・・・

1. 国から地方自治体へのお金の配り方を改善
(地方交付税、国庫支出金の改革)
2. 国への財政依存を断ち切り、地方自治体が自律できるようにする
(地方税、地方債の改革)

「三位一体の改革」が陥った罨

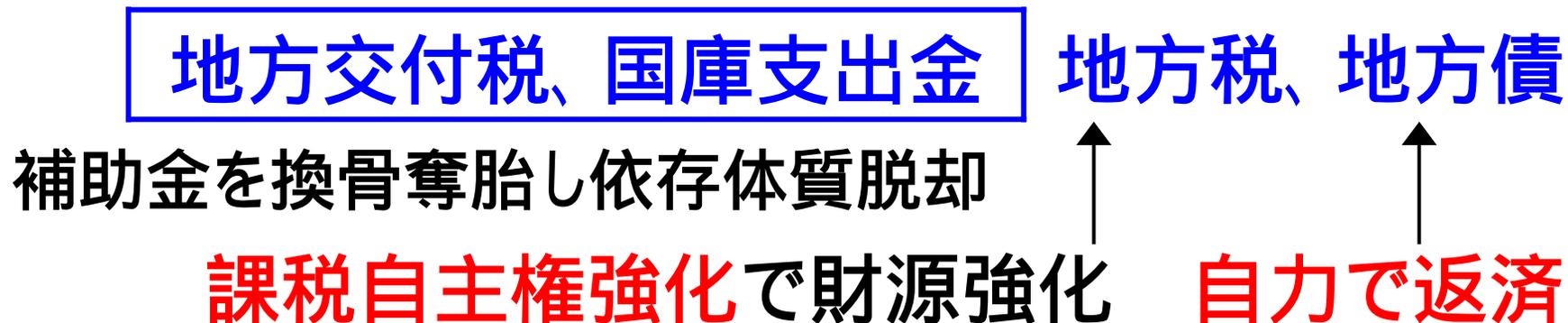
- 国庫補助負担金削減と税源移譲のパッケージ
経済力の弱い地域の自治体
補助金減額 > 税込増額
収支悪化の要因に
地方交付税の増額要求
地方交付税(特に財源保障)に依存したままでは「地域主権」は確立できない
- 地方交付税改革の不徹底

「三位一体改革」の罠から抜けるには

- 「三位一体改革」の悪い展開



- 分権化と財政再建に寄与する「四」位一体改革



地方交付税

- 国が国税の一定割合を用途を制限しない財源として地方公共団体に移転するもの
- 地方交付税総額 (一般会計から支出)
= (所得税 + 酒税) × 32% + 法人税 × 34%
+ たばこ税 × 25% + 消費税 × 29.5%
- 財源保障機能 (国が義務付けた事務の財源を保障)
- 財政調整機能 (税収格差是正)

財政調整機能と財源保障機能

■ 地方交付税制度

財政調整機能と財源保障機能を担うはずだが・・・

■ 税収格差是正の要望

地域的な偏在が少ない地方税制の構築とともに、地方財政制度の中で財政調整機能を補強する必要

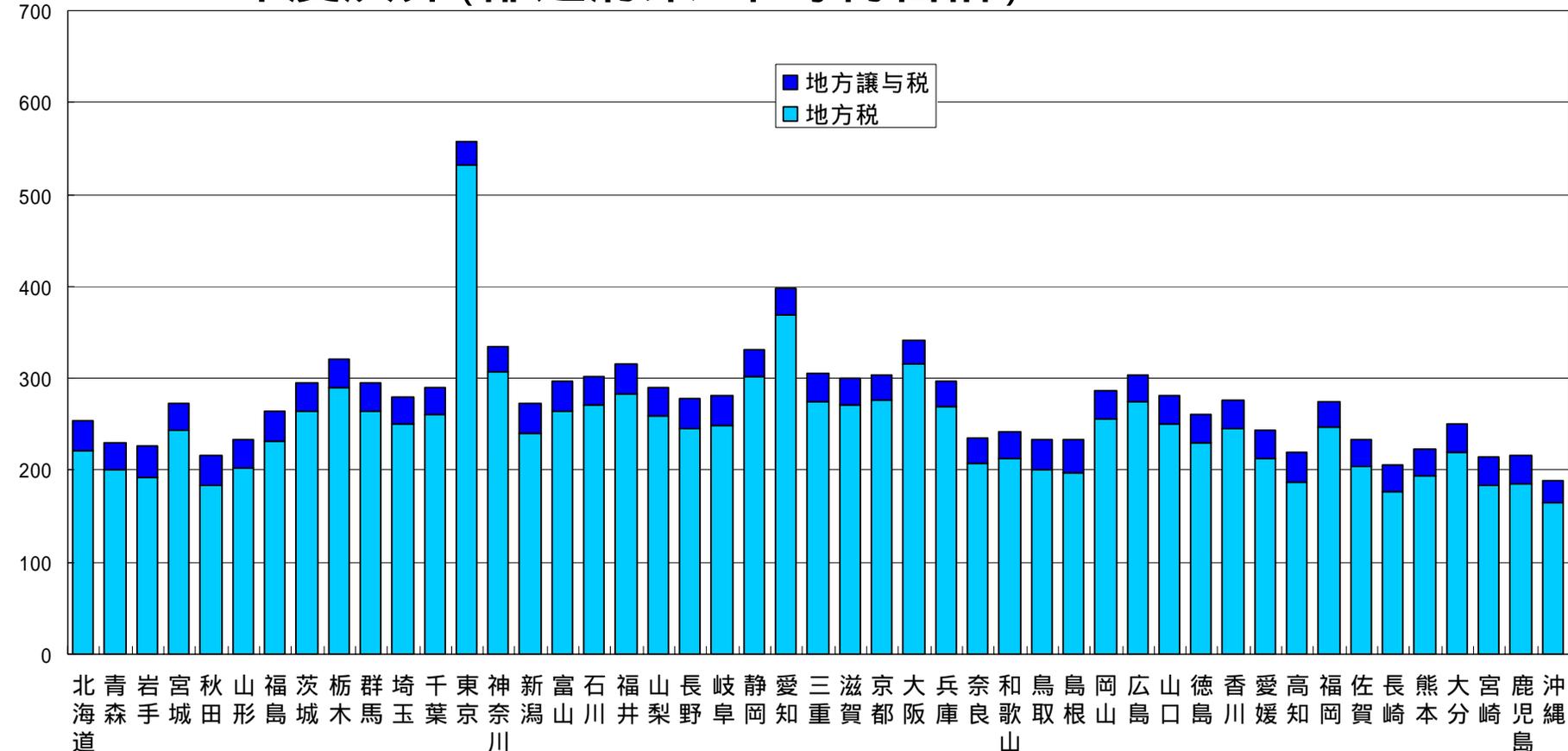
■ 今後の財源保障機能

義務付け・枠付けの廃止縮小により、財源保障機能は縮小されるもの(だからといって、直ちに財政力が弱い自治体の財源が失われるわけではない)

地域間の税収格差(1)

● 地方税等の1人当たり収入額 2006年度決算(都道府県・市町村合計)

(千円)

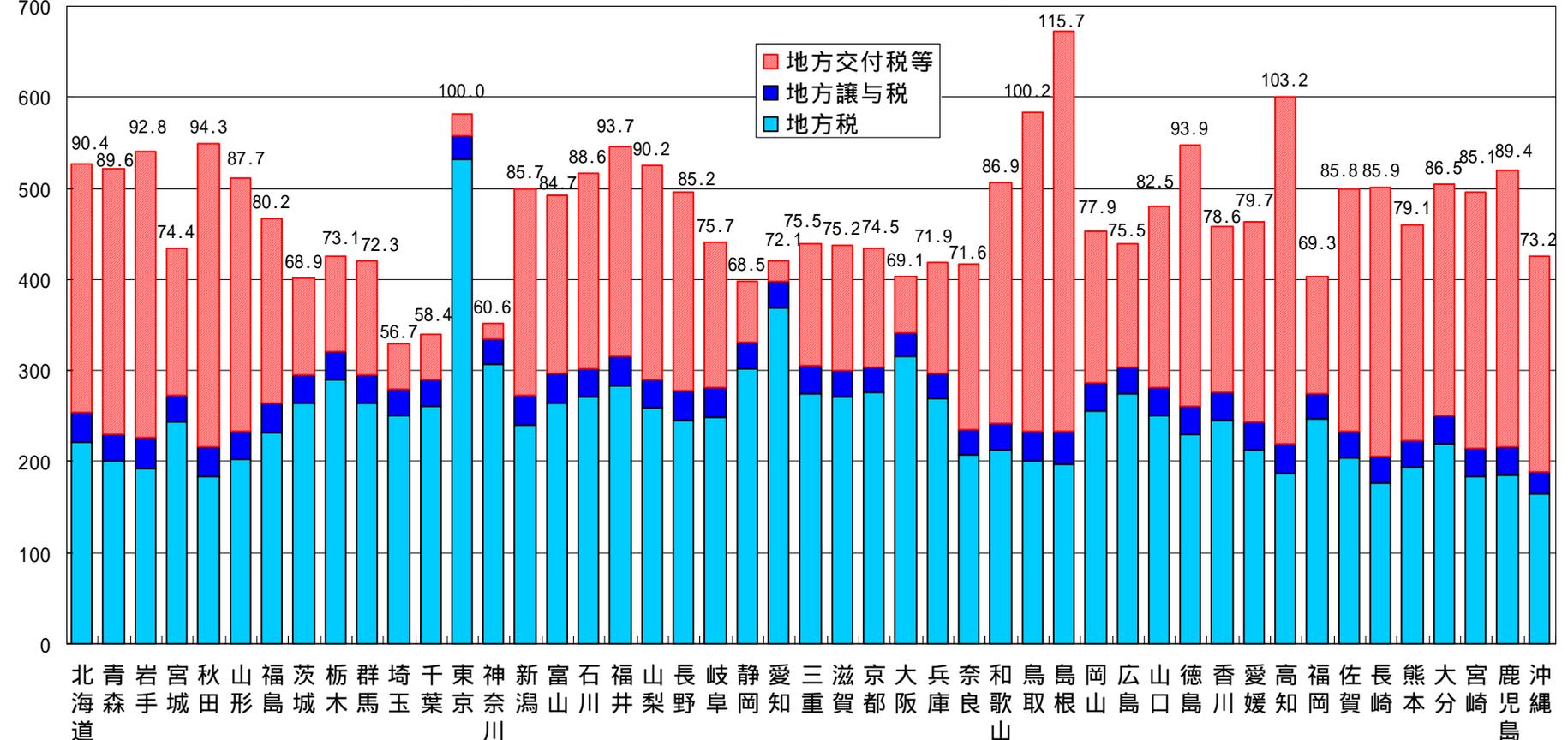


資料: 総務省『地方財政統計年報』、『住民基本台帳人口要覧』

地域間の税収格差(2)

● 地方税、地方交付税等の1人当たり収入額

(千円) 2006年度決算(都道府県・市町村合計)



地方交付税は面積も考慮して配分されているが、格差は1人当たりにして測るもの

地方交付税の算定方式の問題点

■ 交付税の算定方法

「差額補填」方式

「基準財政需要額 - 基準財政収入額」に応じて交付

■ 財政調整機能と財源保障機能がどこでどの程度発揮されているのか不明確

■ 算定方式の問題点

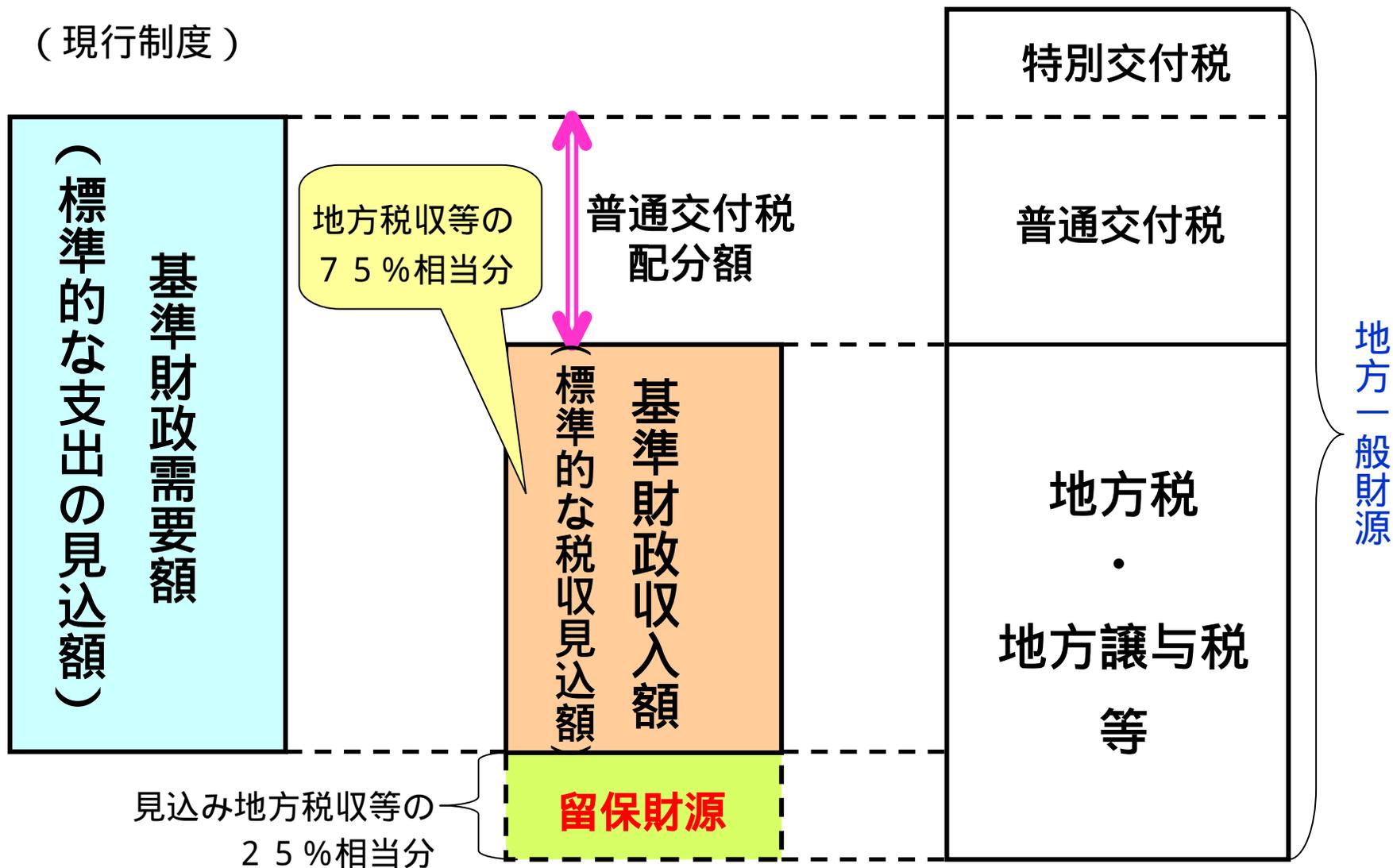
基準財政需要額が減ると交付税が減る

基準財政収入額が増えると交付税が減る

歳出削減や税込増加の努力が報われない

地方交付税の各自治体への配分算定方法(概要)

(現行制度)



参考: 土居丈朗『三位一体改革 ここが問題だ』東洋経済新報社

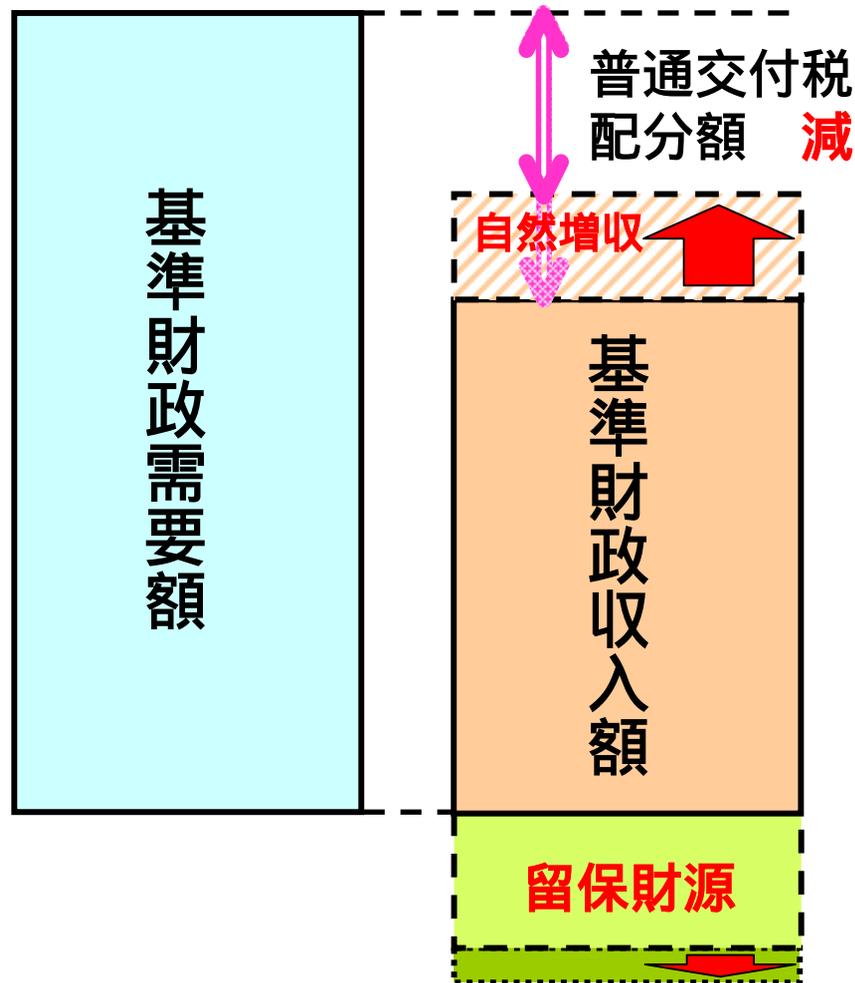
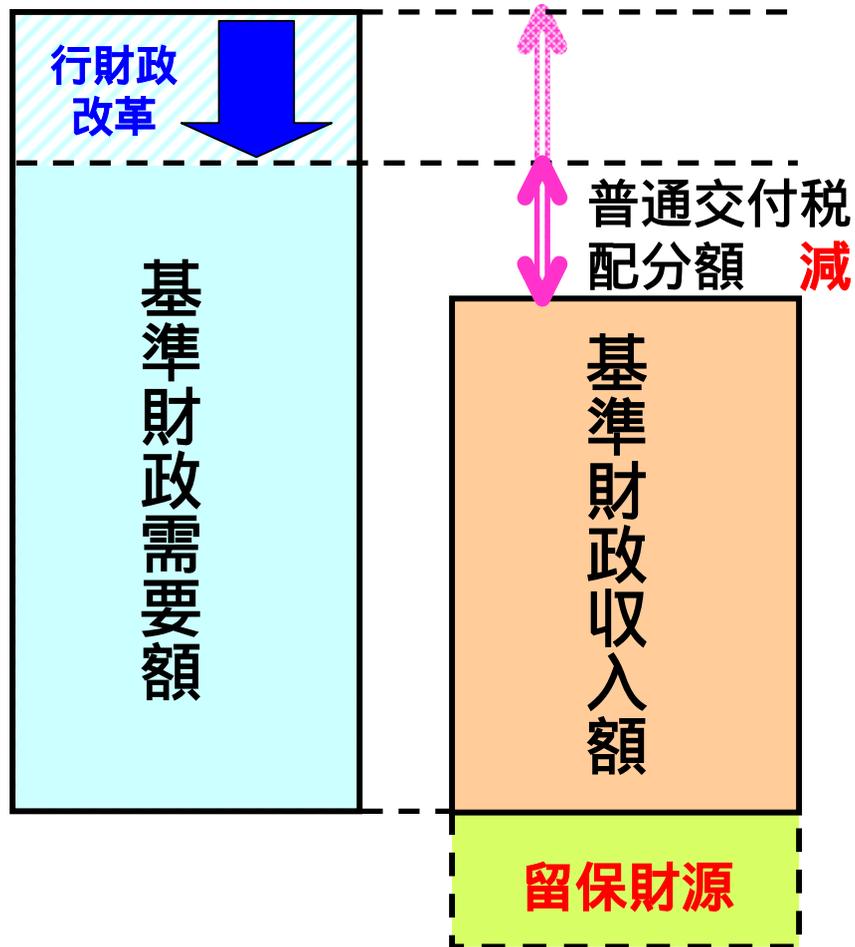
© Takero Doi.

臨時財政対策債等は割愛

地方自治体の努力と地方交付税の配分

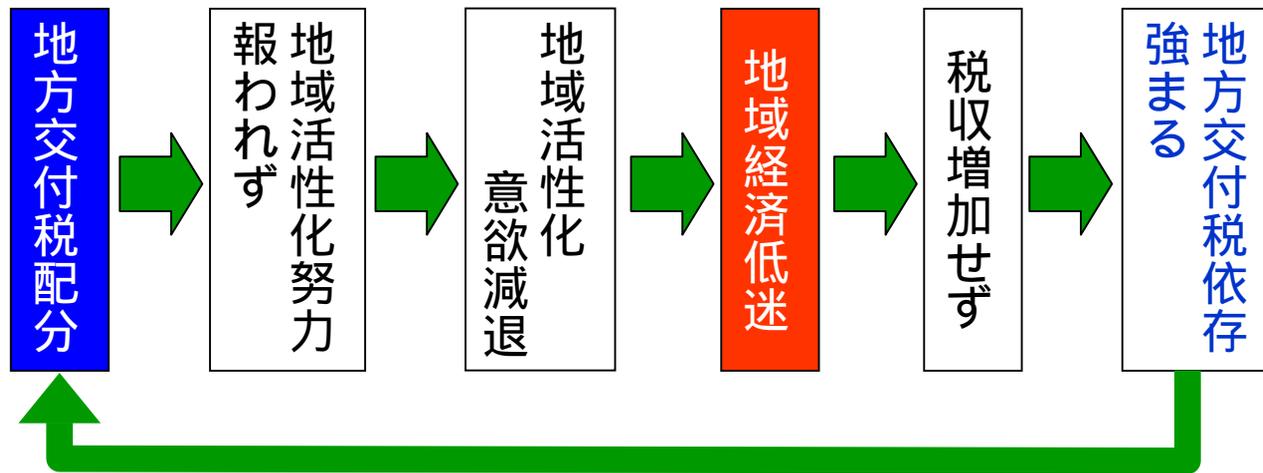
行財政改革を行うと...

地域経済活性化を行うと...



地域経済における「貧困の罠」

地方交付税依存が地域経済低迷の重要な一因



出典: Doi, T., “Poverty traps with Local Allocation Tax grants in Japan” 日本経済学会招待講演(2009年6月7日)

<http://www.gcoe-econbus.keio.ac.jp/pdf/dp/DP2010-002.pdf>

- 「貧困の罠」・・・経済成長(所得の増加)がなかなか持続せず、罠にはまったかのように貧困状態から抜け出せない状態

元利償還費まで手当てする交付税

- 基準財政需要額

地方債の元利償還費(一部)が算入

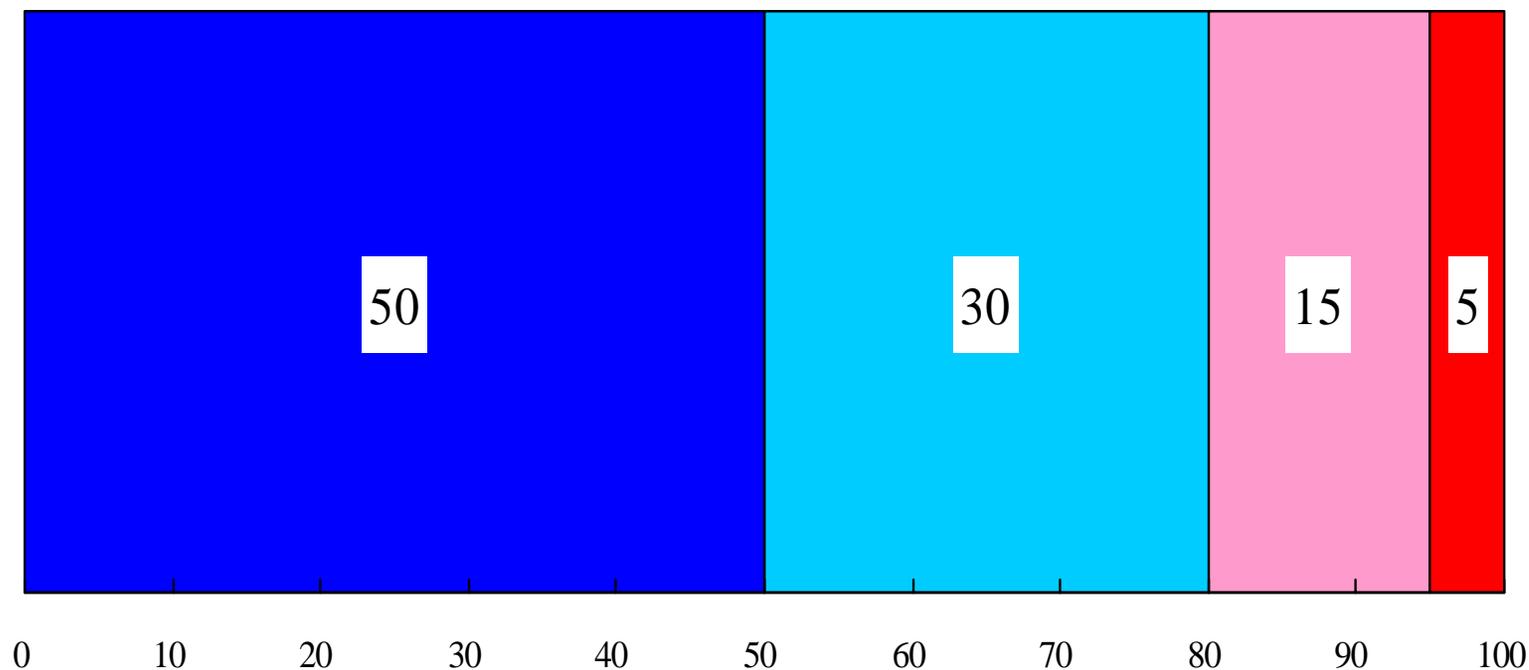
公債費増 基準財政需要額増 交付税増

- 地方債元利償還金の交付税措置

地方債の元利償還負担を国税に転嫁

- 交付税によって「措置」されることが事前に決まっている地方債は、地方公共団体の債務ではないと認識

交付税措置の例：義務教育施設整備事業 (2002～)



■ 国費 ■ 交付税措置 ■ 自力償還 ■ 一般財源

当年度は地方債

国から地方自治体へのお金の配り方

■「地域主権」の確立には地方交付税改革が不可欠

● 地方交付税の現行の配分方式の問題点

➤ 算定が複雑すぎる

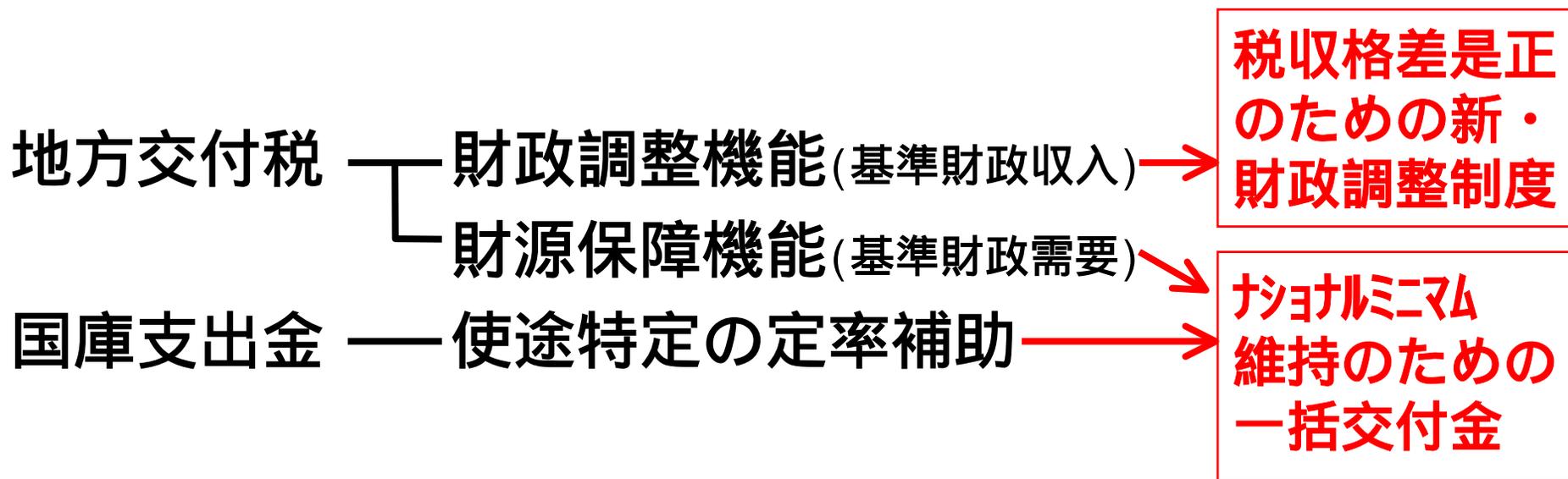
➤ 「貧困の罠」に陥らせる

算定の簡素化(包括算定化)をもっと進める

● 地方交付税改革は、地方の財源を奪うものではなく、配り方を改善して、地方自治体の自律を促すものにするもの

一括交付金と地方交付税の役割分担

- 自治体が責任を持つ事務事業は、国は「金も出さないし口も出さない」
- 国が責任を持つ事務事業は、国は「金も出し口も出す」国が全額負担するのが原則

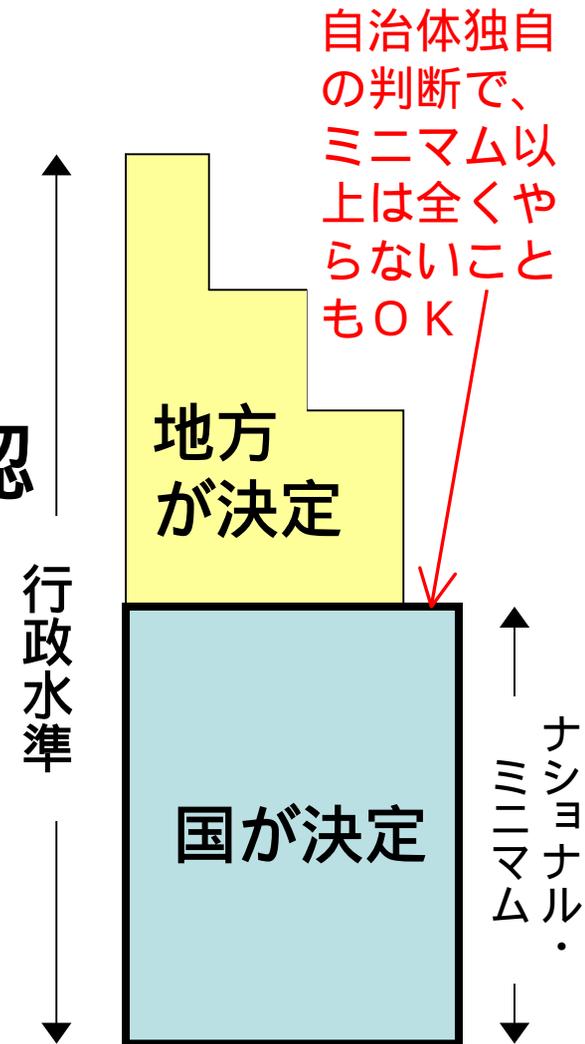


国と地方の役割分担の明確化

- 最低限必要な部分の決定 国
どの地域でも同じ水準を確保
- 追加的な水準の決定 地方
地域間での水準の差異を容認

➤ 国費投入も、選択と集中

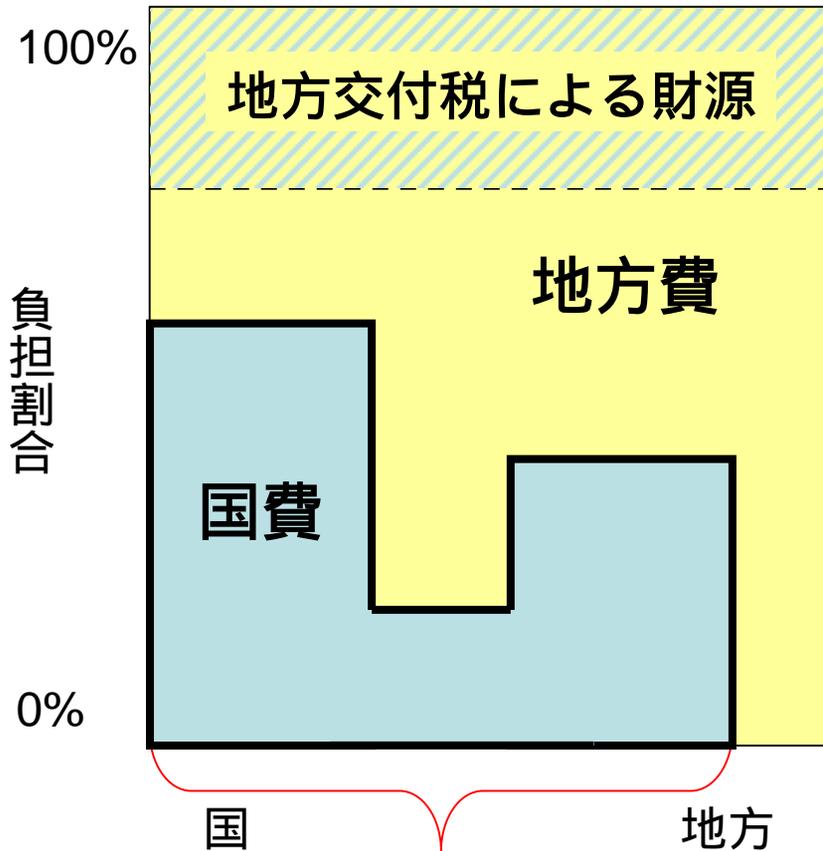
どの自治体でも必要とする最低限の部分は、国が財源と権限を持つ
その上乘せ・横出し部分は、自治体に権限を委譲



国と地方の役割分担を明確化

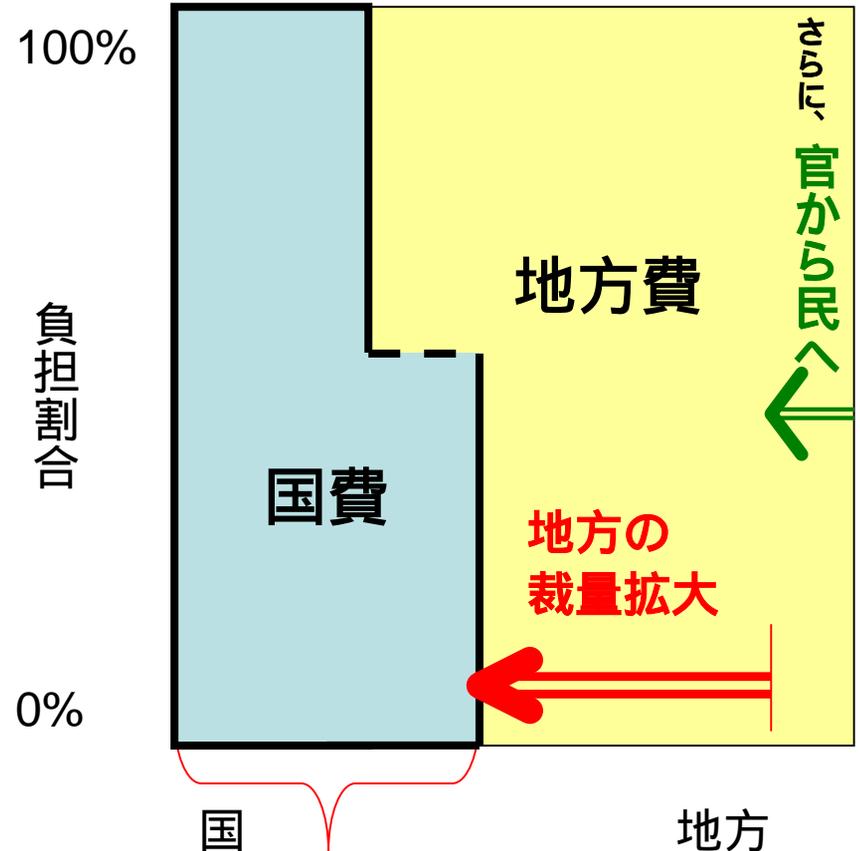
国庫負担のあり方(イメージ)

現行



現行の国の関与

地方分権改革後



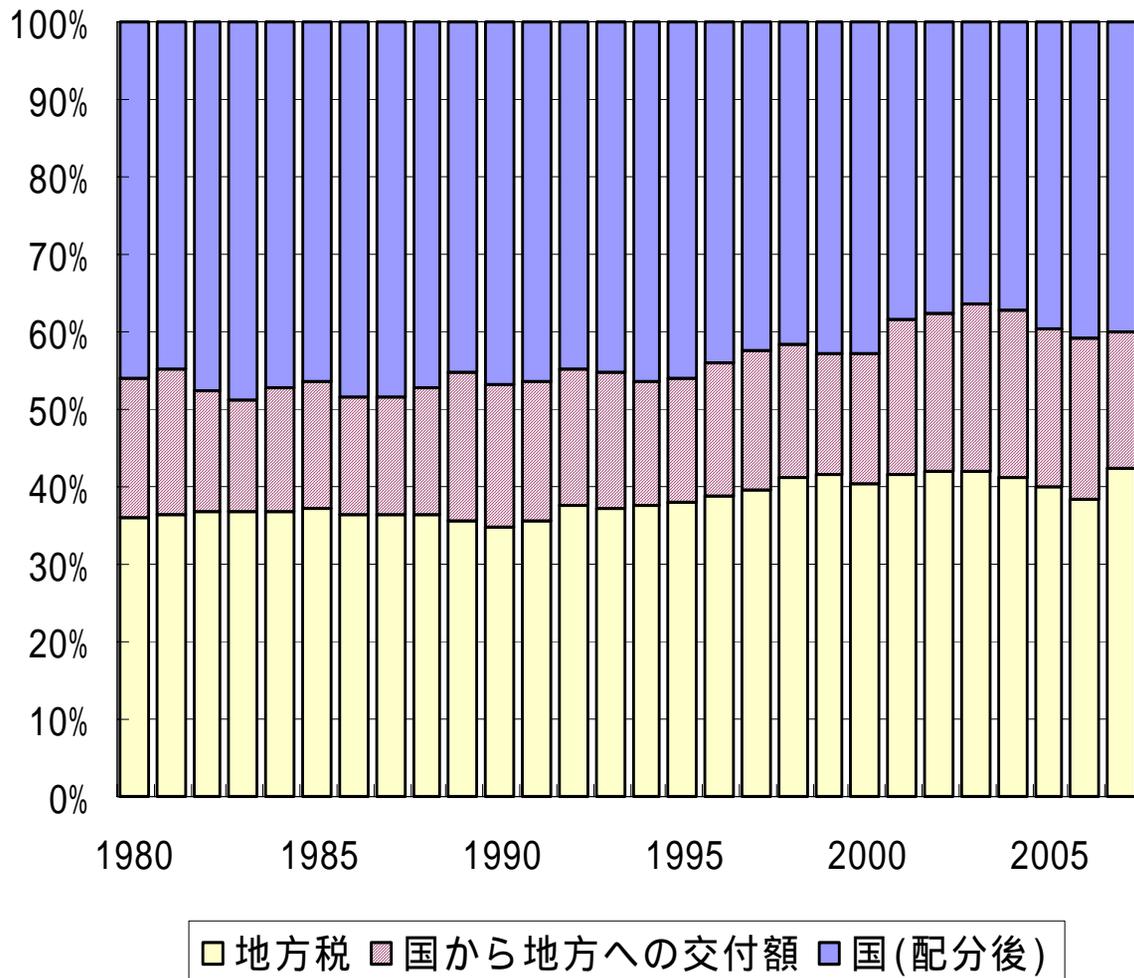
国の関与の集中、洗練化

地方税制の改革

■ 応益課税原則の徹底

- 偏在性の少ない税源を中心に
- 分権時代の自治体にふさわしい税目
 - 個人住民税、固定資産税、地方消費税
- 地方消費税は、国税の付加税から独立化を
- 課税自主権の実質的拡大
 - 「超過課税」という用語を廃止する
 - 「超過課税」という概念が、自治体の課税自主権を行使する心理的な妨げになっている

国・地方の税財源配分の推移



地方交付税
財源まで合わせれば、
地方税源の
比率は**60%**

税源移譲分を
地方税に含め
ると、
地方税の比率
は**45%**

さらなる「税源移譲」
は可能か？

地方税を増強するなら、
独自の増税が必要

資料：地方財務協会「地方財政要覧」等

地方債改革の方向性

■ 自治体は借り手意識を

「地方債 = 財政措置(財源保障手段) 借りたお金」ではなく、「地方債 = 借りたお金」との認識を高める必要

■ 地方債の金利機能の発揮

現行の地方債協議(許可)制度は、数量調整のみ

■ 財政健全化努力が報われる地方債制度に

財政健全化に努力した自治体は、他の自治体より低利で借りられるような環境を整備

■ 財政力の弱い自治体が過度に起債に依存しない 制度設計

財政力に不相应な多額の起債が必要な大規模公共事業等は、広域的自治体が起債し事業を実施

地方債の金利機能の発揮

■ 地方債の資金

公的資金、民間等資金

■ 金利の高低の序列

公的資金金利 < 民間等資金金利

■ ところが、地方債元利償還金の交付税措置が存在

金利の序列を歪める恐れ 自治体のコスト意識を歪める

■ 数値例

公的資金金利2%、民間等資金金利3%、
交付税措置で50%分の元利償還負担を減免

- 交付税措置付き公的資金金利1%
- 交付税措置付き民間等資金金利1.5%
- 交付税措置なし公的資金金利2%
- 交付税措置なし民間等資金金利3%

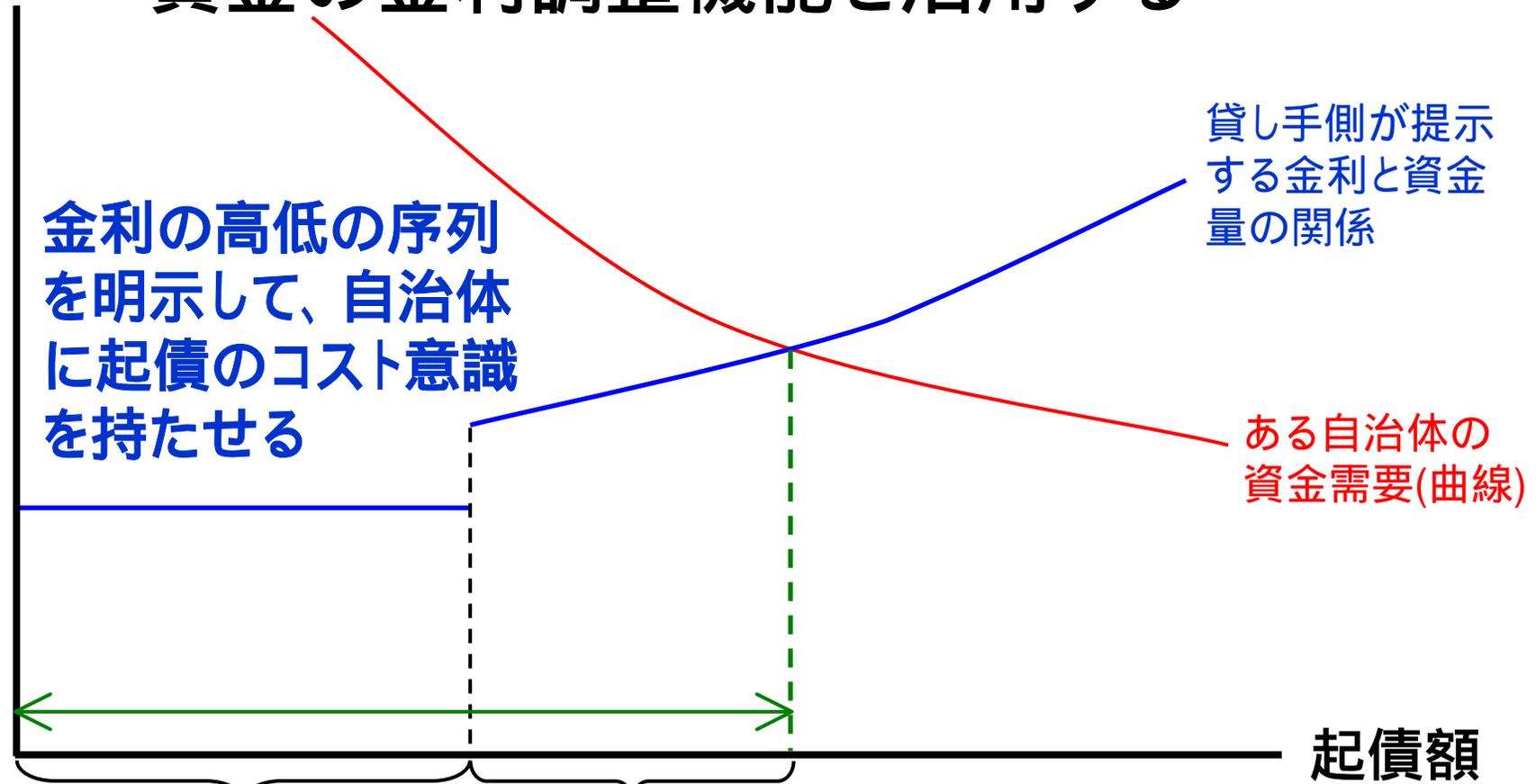
起債を、金利の
高低ではなく、
交付税措置の
有無で決断

金利の高低の
序列が逆転

地方債版ペッキングオーダー理論

- 最終的な起債額の決定に際して、民間等資金の金利調整機能を活用する

金利



貸し手側が提示する金利と資金量の関係

金利の高低の序列を明示して、自治体に起債のコスト意識を持たせる

ある自治体の資金需要(曲線)

起債額

措置なし政府資金

措置なし民間等資金

今後新規の起債で、地方債元利償還金の交付税措置を廃止