

## 地方分権に向けた地方財政のあり方について

地方分権論A 2009 年前期 公共経営研究科 1 年 渡戸 千穂

### はじめに

夕張市における財政破綻を他山の石とすることができないほどに地方自治体における財政状況が悪化しているのは、各種報道に見られる通りである。平成 21 年 4 月からは「自治体財政健全化法」も施行され、既に昨年 9 月から全国の自治体の財政指標が総務省から公表され、夕張市のみならず他に 2 自治体の数値が財政破綻とみなされた。

地方自治体においては、市町村合併や道州制といった地方自治体のあり方が取りざたされているが、地方財政の磐石な体制が伴わないことには地方分権が絵に描いた餅となることは火を見るより明らかであるため、地方財政の健全化が必須である。

そこでここで、「地方財政が逼迫したのは何故か」について触れた後、「地方財政が健全化され地方分権を進展させるためにどうしたらよいか」を検討してみたい。

## 第 1 章 地方財政が逼迫したのは何故か

### 第 1 節 地方財政悪化の原因

総務省の「地方財政の現状」<sup>1</sup>によると、①地方財源不足額は平成 20 年度で 5 兆 2,476 億円と大幅で、地方債依存度は 11.5%と高く、②平成 20 年度末での借入金残高は 197 兆円と対 GDP 比で 37.4%と多額で、③財政構造の弾力性を判断する経常収支比率、公債費負担比率、起債制限比率ともいずれも 10 年前に比べて悪化し、個別地方団体の財政硬直化が進んでいるとしている。この「地方財政の財源不足の状況」は、総務省によると「景気後退に伴い地方税や地方交付税の原資となる国税 5 税が急速に落ち込む一方で、公債費が高い水準で推移することや社会保障関係経費の自然増等により、平成 21 年度には 10.5 兆円の財源不足となり、地方財政計画の 12.7%に達する規模となっている。」<sup>2</sup>

この地方財政危機の主要な原因を、自治労連は「第一に、1990 年代に政府主導で進めた

---

<sup>1</sup> 総務省「地方財政の現状」

[http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/genjyo\\_070518\\_2.pdf](http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/genjyo_070518_2.pdf)（2009 年 7 月 13 日閲覧）

<sup>2</sup> 総務省「地方財政の財源不足の状況」

[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000020156.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000020156.pdf)（2009 年 7 月 13 日閲覧）

経済政策による公共事業の地方債償還が重くのしかかっていること、第二に、小泉自・公連立政権が進めた「三位一体の改革」により大企業本位の財政運営と国の財政再建を優先させて自治体財政を削減し、地方財政を 6.8 兆円（補助金改革△4.7 兆円、税源移譲 3 兆円、交付税改革△5.1 兆円）も縮小させたことによる<sup>3</sup>、と言及している。

また、全国町村会・道州制と町村に関する研究会が平成 20 年 10 月にまとめた「『平成の合併』をめぐる実態と評価」では、合併時の財政問題を次のように言及している。

「合併を選択した市町村の多くは、合併を選択した理由として、財政問題をあげていた。すなわち、公債費の増加、地方交付税の削減による財政的困窮、将来への対応として、行財政基盤の強化につながり、さらに合併特例債など財政優遇措置の受けられる市町村合併という手段を選択されたと言える。ところが、いざ合併を行っても、財政的困窮が解消されたわけではなかった。合併特例債はあくまで起債措置であり、将来の負担をまったく免れるわけではない。合併協議においては、合併特例債を枠一杯発行することを予定して合併メリットを計算していたにもかかわらず、実際には、合併特例債を予定通り発行できた例は少ない。さらに財政力指数の低い市町村どうしの合併では、合併後も、交付税額に左右される行財政運営に変わりはなく、交付税額の将来見通しが立たないことによる不安から開放されることはなかった。特に平成 16 年度の地方交付税の大幅削減（「地財ショック」）の影響を受け、財政計画の大きな修正を余儀なくされている。また、合併算定替制度についての説明が周知徹底されず、「交付税“額”の保証」と受け取って合併を選択した市町村もあった。この結果、合併時に予定していた財政計画から大きく乖離し、厳しい財政運営に苦しんでいるケースが多く、合併に対する失望を生む要因となっている。」<sup>4</sup>

地方税収が伸び悩み、公債費が増加し、地方交付税が減らされたことが、地方財政の悪化の原因となっていることが、以上より明らかである。では次節で、地方税収の実情を見てみたい。

## 第 2 節 地方税収の現状

市町村税収入額の状況は、総務省の『平成 21 年度地方財政白書』の市町村税収入額の状況（平成 19 年度決算）によると、固定資産税が 40.4%、個人市町村民税が 33.8%と大きく占めている。

また道府県税収入額の状況は、総務省の『平成 21 年度地方財政白書』の道府県税収入

<sup>3</sup> 日本自治体労働組合総連合(2007)「住民のいのちとくらしを守る自治体財政の確立を『財政健全化法』～何が問題化か、どうたたかうか～」

<http://www.jichiroren.jp/download/j200710.pdf> (平成 21 年 7 月 13 日閲覧)

<sup>4</sup> 道州制と町村に関する研究会・全国町村会(2008)「『平成の合併』をめぐる実態と評価」 p98

額の状況（平成 19 年度決算）によると、法人事業税が 30%と一番多くを占めており、この法人事業税は収入から必要経費を引いた「所得」に税率をかけて算出するため、所得がゼロ以下である場合、つまり赤字である場合には発生しない税目であるため景気の変動を受けやすく、安定した税収とはならない原因となっている。

「地方税収計、個人住民税、法人二税、地方消費税及び固定資産税の人口 1 人当たり税収額の指数（平成 19 年度決算）」の状況は、総務省の『平成 21 年度地方財政白書』によると、個人住民税は東京都 164.8 で沖縄県 54.9 の 3.0 倍、法人二税は東京都 270.5 で沖縄県 40.7 の 6.6 倍、地方消費税は東京都 133.6 で沖縄県 74.4 の 1.8 倍、固定資産税は東京都 151.1 で沖縄県 67.9 の 2.2 倍と、地域格差が存在している。

なお、国税と地方税の状況（平成 19 年度決算）を総務省『平成 21 年度地方財政白書』で見ると、国税と地方税の比率は概ね 3 対 2 であり、税源移譲後もなお国税の方が多いことがわかる。

### 第 3 節 地方交付税の現状

地方交付税の目的は、地方交付税法 1 条に「この法律は、地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて、地方行政の計画的な運営を保障することによつて、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする。」と定められている。

総務省によると<sup>5</sup>、地方交付税は「本来地方の税収入とすべきであるが、団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持しうるよう財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する、いわば『国が地方に代わって徴収する地方税である。』（固有財源）」としている。

このような地方交付税は、総務省のホームページ<sup>6</sup>によると、平成 20 年度の普通交付税の不交付団体は、都道府県では東京都と愛知県の 2 県で全都道府県の 4.2%、市町村では 177 団体で全市町村の 10.0%（平成 21 年 3 月 31 日の 1777 団体<sup>7</sup>を基に算出）だけである。

不交付団体となっている市町村は、「原子力関連施設等が立地する地方の町村、大企業の事業所が立地する小規模自治体、観光地・保養地を擁する自治体、都心近郊の複合機能都市、それらの複合要因によるもの」<sup>8</sup>に、概ね分けることができる。

このように普通交付税を受ける団体がほとんどである現状は、日本の自治体のほとんどにおいて地方交付税 1 条に言われている「財源の均衡」が保たれておらず、日本の自治体

<sup>5</sup> 総務相 HP 「地方交付税の性格」（平成 21 年 7 月 14 日閲覧）

<sup>6</sup> 総務省 HP 「平成 20 年度普通交付税不交付団体一覧表」（平成 21 年 7 月 15 日閲覧）

<sup>7</sup> 総務省 HP 「合併相談コーナー」（平成 21 年 7 月 15 日閲覧）

<sup>8</sup> HP Wikipedia 「地方交付税」（平成 21 年 7 月 14 日閲覧）

の独立性が担保される状況ではないことを示していると言える。これは異常な状態であると認識せざるを得ない。十分な税財源が得られていないためであると推測される。

## 第2章 地方財政の健全化のためにどうしたらよいか

### 第1節 消費税と法人事業税の税源交換及び消費税の市町村への移譲

住民から徴収された消費税 5%は、4%分は国税に（その内の 29.5%が地方交付税の原資になっている）、1%分は地方消費税として道府県税になっているが、第1章第2節で確認したように地方消費税は地域格差が 1.8 倍と、法人二税の 6.6 倍よりも大幅に小さい。法人事業税は景気の変動を受けやすく安定した税収にならない原因であり地域格差の原因となっていること、消費税は固定資産税と同様に地域格差が小さいことは、第1章第2節で確認したとおりである。

そこで、「都道府県において法人事業税と消費税を同額税源交換」し、さらに「市町村にも残りの消費税を移譲」し、「消費税全てを地方税とすべき」と考える。総務相の諮問機関である地方財政審議会も平成 19 年 11 月 16 日に、「国の消費税の一部を地方消費税にする一方で、地方法人二税の一部を同額国税化する、いわゆる税源交換を基本に検討すべき」と意見書を当時の増田総務相に提出しているが、このレポートでの提案は、それを上回るものであり、市町村の税収を考慮したものである。

地方交付税は第1章第3節で確認したとおり地方の固有財源ではあるが、地方交付税に左右される財政はやはり不安定と言わざるを得ない。できるだけ地方交付税に頼らない財政を作ることが第一義に考えて再構成することが、地方税収が安定し、かつ地域格差が是正され、地域における受益と負担の関係が明確化されるものとする。

企業の誘致合戦を自治体が行い、誘致のために税金を投入しあっている状況も住民にとって好ましいとは考えられないので、その改善にもつながると考える。

### 第2節 立法者負担の原則の履行

地方自治法 232 条 2 項に「法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体に対し事務の処理を義務付ける場合においては、国は、そのために要する経費の財源につき必要な措置を講じなければならない」と定められ、「立法者負担の原則」が明示されている。

しかし現状では、法定受託事務の施行にかかる費用を明確にして国がその費用を支弁するところを目にすることはなく、法の施行がなされていない状況ではないだろうか。

国には、法令で定めた「普通地方公共団体に義務付けた事務処理」がきちんとなされるように体制を確保する義務があり、それが地方自治法に表現されているものとする。

そこで、立法者負担の原則を実行し、「法令で定めた普通地方公共団体に義務付けた事務処理」に必要な支弁の負担を国が行うようにするべきであると考え。

### 第3節 「法令で定めた普通地方公共団体に義務付けた事務処理」に必要な額及び「基準財政需要額」のわかりやすい公表

前節で述べた「法令で定めた普通地方公共団体に義務付けた事務処理」に必要な額と「基準財政需要額」のわかりやすい公表を、各自治体に義務付けるべきである。

住民は自治体の歳出について、人件費や公債費といった「性質別歳出」と教育費や総務費といった「目的別歳出」、事業ごとの予算、といった歳出に関する数字しか知ることができないのが現状である。

これではどの費目のどの額までが「法令で定めた普通地方公共団体に義務付けた事務処理」に必要な額であり、「基準財政需要額」に必要な額であるのか、皆目わからず、判断がつかねたり総論でしか判断できない現状を作り出していると言える。

どこまでが削ることができない必要な額であるのか分かったところで初めて、それ以上の額を自治体により上乗せするのか、他の費目に回すのか、独自の事業を行うのか、の判断がつく。逆に「法令で定めた普通地方公共団体に義務付けた事務処理」や「基準財政需要額」に必要な額を充足していないので、当然にその額を要求したいとの判断もつく。

こうした数字の把握ができるようになれば、住民の地方財政への関心が高まり、地方議員による地方財政の問題把握が確保できるようになり、地方自治体への不当な要求が減る一方、受益と負担の関係がわかりやすくなり、地方自治体の身の丈に合った財政を構築し、地方分権に寄与することになると考える。

### 第4節 まとめ

これまで、以下の点を述べてきた。

第1に、「都道府県において法人事業税と消費税を同額税源交換」し、さらに「市町村にも残りの消費税を移譲」し、「消費税全てを地方税とする」こと。

第2に、立法者負担の原則を実行し、「法令で定めた普通地方公共団体に義務付けた事務処理」に必要な支弁の負担を国が行うようにすること。

第3に、「法令で定めた普通地方公共団体に義務付けた事務処理」に必要な額と「基準財政需要額」のわかりやすい公表を、各自治体に義務付けること。

上記3点の実行により、地方財政の安定化と、住民と議会のチェックによる身の丈にあった地方財政を構築により、地方財政の健全化が実行でき、地方分権を進めるための基盤がしっかりとできるものとする。さらに、住民自治と団体自治が実現でき、地方において望ましい真の意味での民主主義と地方自治が可能となるものとする。