

財政調整としての地方交付税



日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授 神野 直彦

地方財政は地域住民の「共同の財布」である。したがって、地方財政は地域住民の共同意思決定にもとづいて、地域社会から調達される地方税によって運営されるはずである。しかし、この連載で前回まで、地方税を取り上げてきた内容からも明らかなように、地方税は必ずしも、地域住民の自発的な意思決定に委ねられているわけではない。地方税の課税には、中央政府からの制約が地方自治体へ加えられているからである。

こうした地方税への制約は、大きく二つに分けることができる。一つは課税否認 (tax denial) であり、もう一つは課税制限 (tax restriction) である。

課税否認とは、地方自治体が地方税を創設する権限を否認することである。日本では地方自治体が課税できる地方税を、地方税法で列挙している。それが法定税である。このように地方税法で法定税を列挙した上で、中央政府との事前協議を前提に法定外税の創設を認めている。

これに対して課税制限とは、地方自治体が地方税の税率を決定する権限に制限を加えることである。日本では主要な地方税に、「通常よべき税率」として標準税率が設定されている。さらに制限税率も設定されている。つまり、特別な財政上の理由にもとづいて、地方税の税率を引き上げる場合でも、制限税率を超えて税率を引き上げることはできないのである。

課税否認にしる課税制限にしる、中央政府が地方自治体の課税自主権を制限しようとする目的は、国税の税源利用可能性を確保することにある。地方自治体が地方税を自由に課

税してしまうと、中央政府が必要な税収を確保するための国税を課税する余地がなくなってしまう恐れがあるからである。

しかし、中央政府が地方自治体の課税自主権を制約しようとする目的には、国税の税源利用可能性を確保すること以外にも、重要な理由がある。それは国家統合という中央政府の根源的な使命に起因している。

もちろん、中央政府が国税の税源利用可能性を確保するあまり、地方税の税源利用可能性を過度に制限してしまえば、地方自治体は地域社会に必要な公共サービスを提供できなくなる。そうなるとう当然のことながら、地域社会で営まれる国民生活が困難となり、国家統合は危殆に瀕することになる。そのため国税の税源利用可能性を確保するにしても、地方税の税源利用可能性をも考慮せざるをえないことはいうまでもない。

そうだとすると、地方自治体の課税自主権に中央政府が制約を加えざるをえない十分な理由がある。それは、地方自治体間で地域社会から税収を調達する課税力に格差があるからである。地域社会の経済力が豊かな地方自治体は、地方税の税率を低くしても、必要な税収を確保することができる。逆に経済力が貧しい地域社会では、必要な税収を確保するには、地方税の税率を著しく高く設定せざるをえなくなる。

こうして地方自治体間で地方税の税率に著しい格差が生じると、国税の税源利用可能性を極度に低めてしまうことになる。というのも、国税を課税する際に、地方税の税率の高い地域社会に合わせて、国税を課せざるをえなくなるからである。つまり、地方税の税率

が高く、地方税の負担の大きな地域社会でも、負担可能な低い水準で、国税を課税せざるをえないからである。

とはいえ、地方税の負担に格差が生じないように、地方税の税率を制限すると、課税力の貧しい地域社会の地方自治体は、地域社会に必要な公共サービスを充足できなくなってしまう。ニーズを充足することのできない地域社会が存在すれば、国家統合は困難となる。そのため中央政府は、地方自治体の課税自主権を制限するとともに、財政移転つまり地方自治体に財源を移転することによって、それぞれの地域社会のニーズを充足し、国家統合を図っていくのである。

こうした財政移転を財政調整制度と呼んでいることは、この連載で既に触れたとおりである。財政移転には特定補助金と一般補助金がある。特定補助金は用途を特定した財政移転であり、中央政府が地方自治体に特定の事務事業を実施させるための財政移転である。

これに対して一般補助金とは、用途を特定しない財政移転であり、その目的は財政調整にある。財政調整とは財政力格差是正機能と、財源保障機能との同時達成を企図する制度である。

もちろん、財源保障とはそれぞれの地域社会におけるニーズを充足する公共サービスの財源を保障することである。こうした財源保障機能を果しながら、地方自治体の財政力格差を是正することが財政調整制度である。

日本の財政調整制度は、地方交付税制度として成立している。地方交付税交付金は中央政府から地方自治体に、財政力格差是正と財源保障を目的として交付される一般補助金である。財政調整制度としての地方交付税制度の特色は、財政調整を目的とする一般補助金を、中央政府が単に歳出予算に計上して交付するのではなく、国税と結びつけて交付する点にある。つまり、国税の一定割合の税収と結びつけて交付することを特色としている。

というよりも、本来は地方税として課税し

たいのだけれども、税収の地域間格差が大きいなどの理由で、国税として中央政府が地方自治体に代わって徴収する「間接課徴形態の地方税」と説明されてきた。つまり、地方交付税に充当される国税収入は、中央政府が地方自治体に代わって徴収する地方税との考え方のもとに、歴代の総理大臣も「法律上当然帰属するという意味において、地方の固有財源である」と、国会で答弁してきたのである。

地方交付税の仕組みについては、次回以降の連載で取り上げることになるけれども、財政調整の目的は国家統合にあることを忘れてはならない。ドイツのワイマール共和国のもとで、財政調整を世界で最初に導入した時の合言葉は、「ドイツは一つだ」である。

そのため世界を眺めれば、ドイツのようにバイエルンなどの豊かな州が独立をするといひ始めれば、財政調整を弱め、フランスのようにコルシカやバスクなどの貧しい地方が独立するといひ始めれば、財政調整を強化している。日本では統合よりも、地方自治体間に競争を求めることが声高に叫ばれているけれども、それは国家と企業との使命を混同しているからである。

著者略歴

神野 直彦 (じんの・なおひこ)

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、同大学・大学院教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。

著書に『「分かち合い」の経済学』(岩波書店)、『「希望の島」への改革—分権型社会をつくる—』(NHK出版)、『地域再生の経済学』(中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞)、『財政学』(有斐閣・2003年租税資料館賞受賞)、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』(岩波書店)、『財政のしくみがわかる本』(岩波ジュニア新書)、『「人間国家」への改革』(NHK出版)、『経済学は悲しみを分かち合うために私の原点』(岩波書店)等がある。