

## 減税と地方財政



東京大学名誉教授 神野 直彦

第二次大戦後に先進諸国はこぞって、「福祉国家」を目指したけれども、石油ショックを契機に「福祉国家」が行き詰まると、大きく二つのグループに分岐してしまう。第一のグループは、「福祉国家」から全面的に脱却し、「小さな政府」を目指したアメリカ・イギリス・日本などのアングロ・アメリカン諸国である。第二のグループは「福祉国家」のメリットを生かしながら、状況の変化に対応させて再編しようとするドイツ・フランス・スウェーデンなどのヨーロッパ大陸諸国である。

「福祉国家」再編戦略を採ったヨーロッパ大陸諸国では、第1図および第2図をみれば明らかのように、第二次大戦後に「福祉国家」を支えるために実現した、所得税・法人税の高い租税負担を維持していることがわかる。ところが、「小さな政府」を目指して脱「福祉国家」戦略を採った日本は、第1図および第2図をみれば明らかのように、所得課税と法人所得課税の負担を1990年代以降、急速に低めていく減税政策を展開している。

こうした減税政策は、日本の中央政府と地方自治体との政府間財政関係のもとでは、国民生活を支える地方財政を圧縮し、格差や貧困を溢れ出させてしまう。2011年度（平成23年度）の歳出純総計額をみると、中央政府の社会保障関係費が21兆8,498億円なのに対して、地方自治体はそれを10兆円以上も上回る31兆9,940億円も社会保障関係費を支出し、中央政府と地方自治体の合計の59.4%に達している。社会保障関係費に象徴されるように、国民生活を支える公共システムは、日本では地方自治体が提供している。

もちろん、国民生活を支える地方財政は、地方税と交付税という一般財源に依拠している。減税政策は国税とともに、地方税にも及

ぶため、地方税の税収を減少させる。それよりも重要なことは、国税の減税、それも所得税と法人税に焦点を絞った減税が、交付税に繰り入れられる原資の圧縮に結びついてしまうことである。

地方財政の財源保障機能とともに財政力格差是正機能を担う交付税は、主要国税の一定割合を原資とすることが原則になっている。したがって、国税である所得税や法人税を減税すると、交付税の原資は、繰り入れる一定割合つまり法定率を引き上げない限り、減少してしまうことになる。交付税は基準財政需要と基準財政収入の差額として地方自治体に交付される。しかし、交付税の総額は原則として、主要国税5税の一定割合で決められる。そうすると、それぞれの地方自治体の基準財政需要と、交付税総額が基準財政収入との差額である財源不足額の合計と一致しない場合が生じてくる。そうした差異が著しく、かつ引き続き生ずれば、地方交付税法では法定率の改定を実施することになっている。

実際、交付税がスタートした時点では、国税5税ではなく、所得税、法人税、酒税という3税が対象で、法定率も20%であったけれども、高度成長期には法定率が次々に引き上げられていく。こうした法定率の引き上げも、減税政策への対応であったことを忘れてはならない。日本ではシャープ勧告にもとづいて、所得税・法人税税制が確立され、高度成長期には膨大な自然増収をもたらした。ところが、日本では高度成長がもたらす所得税・法人税の自然増収を減税に振り向けてしまう。それによってもなるとなると交付税の原資が減少しないように、法定率を引き上げたのである。

しかし、高度成長が終わりを告げると、法定率の引き上げは実施されなくなってしまう。

1975年度（昭和50年度）からは交付税の総額不足を借入方式で賄い、2001年度（平成13年度）からは不足額の2分の1を中央政府が一般会計から繰り入れ、2分の1を地方自治体が臨時財政対策債の発行で補填することになっている。

しかも、高度成長が終焉してからの減税は、高度成長期の減税のように自然減収を振り向ける減税ではなく、「小さな政府」を実現するための減税である。つまり、歳出抑制のための減税となる。したがって、減税により交付税の原資を減少させることによって、地方財政の歳出圧縮が推進されることになる。

こうして地方財政計画における地方財政規模は、2001年度（平成13年度）の89兆円をピークに、2006年度（平成18年度）には83兆円まで減少する。こうした地方財政の圧縮が、格差と貧困を溢れ出させる重要な要因となったことは、既に指摘したとおりである。というのも、日本では社会保障も教育も、地方財政が主として担っているからである。

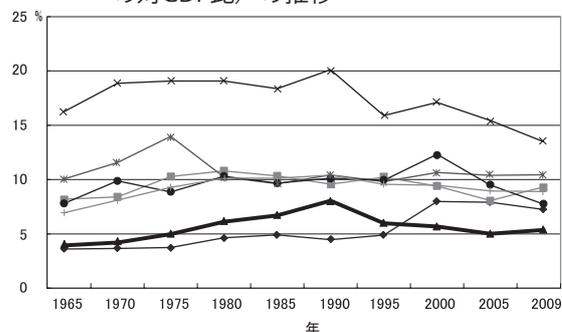
格差と貧困という事態が2008年（平成20年）のリーマンショックで深刻化すると、地方財政縮小路線を転換する動きが登場してくる。福田内閣は地方財政計画の歳出特別枠として地方再生対策費4,000億円を設けた。さらに麻生内閣は2009年度に、歳出特別枠として地域雇用創出推進費5,000億円を加えるとともに、交付税で1兆円の別枠加算を設けたのである。

地方財政計画の歳出規模を増加させても、現在の折半ルールのもとでは、臨時財政対策債の増発という結果になってしまう。そこで別枠加算を設けると、地方財政計画の歳出増加が交付税を増加配分する結果になる。したがって、別枠加算は法定率引き上げに代替する措置として、交付税の削減傾向を転換させたことになる。

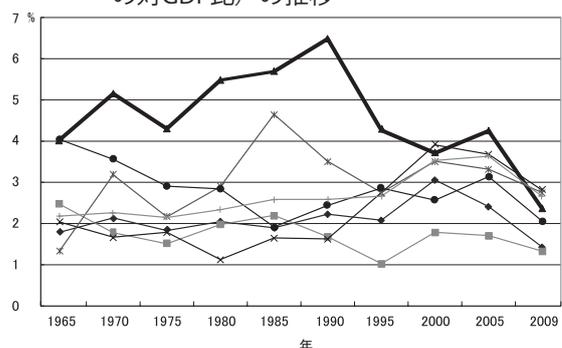
2014年度（平成26年度）の地方財政運営を巡って、「危機対策モード」から「平時モード」への切り換えの名のもとに、歳出特別枠や別枠加算の解消が唱えられている。しかし、歳出特別枠や別枠加算は経過措置だとしても、それは本来の法定率引き上げへの経過措置にすぎない。したがって、「平時モード」へ切

り替えるのであれば、法定率引き上げという本来の措置への復帰でなくてはならない。法定率引き上げという本来のモードに復帰することによって、地方財政が国民生活を安定させる使命を果たすことが望まれているのである。

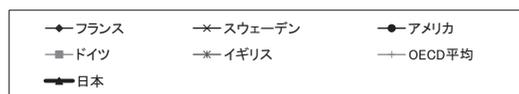
第1図：主要国における個人所得税負担率（税収の対GDP比）の推移



第2図：主要国における法人所得税負担率（税収の対GDP比）の推移



帝京大学 古市将人氏作成



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、地方財政審議会会長、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）、『税金常識のウソ』（文春新書）等がある。