

地方財政のあり方

1. 過去およびヨーロッパからの教訓

地方に財源を与ふれば 完全な発達は自然に来る
地方分権丈夫なものよ ひとりあるきで発てんす
中央集権は不自由なものよ 足をやせさし杖もらふ

- ・ 税源移譲と財政調整制度の強化
- ・ 課税自主権の行使の限界

2. 垂直的財政調整と水平的財政調整

垂直的財政調整	水平的財政調整
行政任務の配分	財政需要の調整
課税権の配分	課税力の調整

- ・ 垂直的財政調整が前提
- ・ 行政任務における決定と執行の非対応
- ・ 行政任務と課税権の非対応

垂直的財政調整を分権化すれば水平的財政調整を強化

3. 地方分権推進委員会の遺言としての「諸井報告」

- ・ 自己決定権の財政面における拡充
- ・ 歳入中立ー租税負担については判断する立場にない
- ・ 基幹税目の移譲
- ・ 補助金・交付税による相殺
- ・ 財政調整制度の重要性

ー以上ー

世界地方自治憲章(WORLD CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT)

第4条 地方自治の範囲

(Article 4. Scope of local self-government)

- 1 地方自治体は、法律により自らの権限から除外されている事項または他の行政主体に付与されている事項を除いて、地方行政に係る事項について自らの発意に基づいて行動する自由を有する。

(1. Local authorities shall have full discretion to exercise their initiative with regard to all local matters which are not excluded by law from their competence nor assigned to any other authority.)

- 2 (略)

- 3 行政の責務は一般的に市民に一番近い行政主体によって行われるべきである、ということの意味する補完及び近接の原理に基づき、地方自治体の責務の中央政府等他の行政主体への移転は、技術的・経済的な効率性の要請に基づくものであり、また、市民の利益により正当化されるものでなければならない。

(3. In accordance with the principle of subsidiarity and proximity, which means that public responsibilities shall generally be exercised by those authorities which are closest to the citizen, any allocation of responsibility to another authority must be based on the requirements of technical or economic efficiency and shall be justified only by common interest of citizens.)

- 4 権能及び責務は、通常、完全・排他的な形で地方自治体に与えられ、他のレベルの行政主体と権能を共有することは避けるべきである。それらは、侵されてはならず、法による規制及び指針以外によっては、中央政府等他の行政主体によって制限されてはならない。

(4. Powers and responsibilities given to local authorities shall normally be full and exclusive, avoiding competencies shared with other levels of government. They should not be undermined, and may not be limited by another authority except on the basis of regulations and guidelines as provided by law.)

- 5~7 (略)

第9条 地方自治体の財源

(Article 9. Financial resources of local authorities)

- 1 地方自治体は、自らの業務と責務を実行するため、様々な財源を有しなければならない。地方自治体は、自らの権能の枠組みの中で使用する、自らの、又は自ら

に移転される適当な財源についての権能を有しなければならない。

- (1. Local authorities shall have access to a broad variety of financial resources carry out their tasks and responsibilities. They shall be entitled to adequate resources of their own or transferred to them, which they may use or dispose of within the framework of their powers.)
- 2 地方自治体の財源は、業務と責務に対応したものであり、また、財政の持続性と信頼を保障するものでなければならない。国によるすべての業務・責務の移転は、対応する適当な財源を伴うものでなければならない。
 - (2. Local authorities' financial resources shall be commensurate with their tasks and responsibilities and ensure financial sustainability and self-reliance. Any transfer or delegation of tasks or responsibilities by the state shall be accompanied by corresponding and adequate financial resources.)
- 3 地方自治体の財源のかなりの割合は、地方税、手数料又は負担金の枠組み(税率階層)又は立法による調整にかかわらず、提供するサービスの費用を賄うため、自ら率を決定する権限を有する地方税、手数料又は負担金によるものでなければならない。
 - (3. A significant proportion of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes, fees and charges to cover the costs of services provided by them and of which they have the power to determine the rate, notwithstanding their framing (tax brackets) or coordination by legislation .)
- 4 地方自治体が賦課する権限を有する税、又は割当を保証されている税は、業務と需要に対応したものであり、かつ、地方自治体の担う責任に見合っているよう、十分に一般性、伸張性、柔軟性を備えたものでなければならない。
 - (4. Taxes which local authorities shall be entitled to levy, or of which they receive a guaranteed share, shall be proportional to their tasks and needs and of a sufficiently general, dynamic and flexible nature to enable them to keep pace with their responsibilities.)
- 5 脆弱な地方自治体のため、財政の持続性を、垂直的(国と地方自治体間)、水平的(地方自治体間)又はその両方であるとを問わず、特に財政調整制度により保護しなければならない。
 - (5. Financial sustainability, especially for weaker local authorities should be protected through a system of financial equalization, be it vertical (between state and local authorities) or horizontal (among local authorities or both.)

- 6 垂直的・水平的な均等化を含む財政調整制度のルールを決める過程への地方自治体の参加を、法律で保障しなければならない。

(6. Legislation shall guarantee the participation of local authorities in framing the rules governing the general apportionment of redistributed resources including both vertical and horizontal equalization.)

- 7 できる限り、地方自治体への財政配分は地方自治体の優先事項を尊重し、また、特定の事業を指定することのないようにしなければならない。交付金の支給は、自らの司法権の範囲内で政治的行動の自由を行使する地方自治体の基本的な自由を妨げるものであってはならない。

(7. As far as possible, financial allocations to local authorities shall respect their priorities and shall not be earmarked for specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.)

- 8 設備投資のための借入のため、地方自治体は国内及び国際資本市場を利用できなければならない。

(8. For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national and international capital markets.)

シャウブ勧告

仕事は地方団体が行うことができよう。現在は、中央政府はこの負担の一部を引き受けているが、都道府県および市町村もまた負担を負っている。天災は予知できず、緊急莫大の費用を必要とさせるものであるから、天災の勃発は罹災地方団体の財政を破綻させることになる。その結果、地方団体は、起債、非常予備金の設定、高率課税および経常費の節減を余儀なくされる。この問題は中央政府だけが満足に処理できるものである。

4 中央政府が補助金を交付したり、しなかったりして、地方当局にその仕事を与える傾向は減ぜられねばならない(地方財政法第 10 ないし第 22 条参照)。かかる活動の多くは、全責任とともに地方団体に与えるか、または直接中央政府によってある場合には出先機関によって執行するようにできるであろう。

地方団体が中央政府の代行機関として働く活動範囲を狭めて、国と地方の事務を明確に分離することには大きな利益があるのである。たとえば、主として中央政府が引き受けるべき事務は統計作成の事務、または農地調整であり、地方に全面的に委譲できる事務は選挙管理または地方的計画立案である。

5 市町村が学校、書癖、その他の活動を独立して維持することが困難な場合には、比較的隣接地域と合併することを奨励すべきである。同様に、隣接府県は特殊の行政、たとえば水害防止あるいは大挙教育の規模を拡大するために協力するように奨励すべきである。市町村または府県の合併が行政の能率を増すために望ましい時にもまたこれを奨励すべきである。このようにすれば、小規模な行政による不利益を克服できるであろう。

同一境界内において道路、保健行政および高等学校のための都道府県と大都市の活動の間の重複および競争をなくするために特別な努力が払われねばならない。

これらの勧告は、地方機関の再編成が有利になるであろう多くの場合のほんの一部にふれるにすぎない。それらは、広範囲にわたる事務の競争、重複および非能率的配分の実例を示すものである。われわれがまず勧告することは、地方団体の完全な組織およびこれらの段階の行政機関相互間の事務の配分について、徹底的改革と合理化を目標として徹底的に研究されねばならないということである。

E 地方税制度

地方自治機関のための税制を作るにあたり若干の基本的原則を考慮しなければならない。

- 1 税制は簡単でなければならない。租税の数は最低に抑え、賦課する租税は納税者が容易に理解できるような種類のものでなければならない。
- 2 各地方税は有効な地方行政を可能ならしめるものでなければならない。課税標準は特定の地域に明白に割り当てうるもので、高度の行政技術上の問題を包含してはならない。
- 3 税務行政の能率を甚だしく低下することなく、また劣等な種類の租税を用いることなくして実施できる限り、国と都道府県と市町村の間には税源の分離があるべきである。かか

る分離によって、国民は、自己に課された税額に対し、またそれらの租税の施行の仕方に対して政治的責任を定めることができるであろう。

4 地方行政単位は、地方選挙民の必要と要求に応じて税率を上下する権限を持たねばならない。

日本の現行地方税制度はこれらの原則に従って改革しなければならない。

地方当局が賦課する租税の数は減少されねばならない。現在約 30 種の法定独立税が賦課されており、加うるに、多くの地方は多数の法定外独立税 普通些細なものだが を課している(法定外独立税とは、地方当局が利用できるものとして法律には特に規定していない租税と定義されている)。たとえば、北海道町村会の報告によれば、77 種の法定外独立税が北海道各地の市町村によって課せられている。

地方自治のために、われわれは、地方行政単位がこれらの租税をその賦課しようとするかもしれない他の法定外独立税とともに、法定外独立税として課することを許されるように勧告するものであるが、地方当局に対して法定外独立税の数はこれを制限するように忠告したい。しかし、われわれは、各地方団体は一般にこのことを自ら自由に決定すべきものであると信ずる。本報告書において提案した新しい地方財政委員会は、地方団体が課する法定外独立税について一般的監視をなすべきである。委員会は現行の法定外独立税を否認し、また新たに法定外独立税を起こそうとする地方当局の申請を却下する権限を持たねばならない。かかる租税は、それらが国家の利益に反することが明らかである場合にのみ、たとえばそれらが煩わしい内国「関税」の効果を持つとき、あるいは耐え難い差別待遇を課するとき、あるいは国税の徴収を不当に妨害する時にのみ拒否されるであろう。委員会には国の利益が明らかに害される例外的な場合にのみ地方当局の財政的独立を制限することを許すべきである。

地方当局が細かい法定外独立税を過度に、しかしておそらくは不健全に使用する現在の傾向の下にある原因は、地方当局が甚だしい歳入不足に陥っているということである。もし地方当局が実質的で依存できる税源に接するならば、法定外独立税の問題は大いに減少し、異常の場合以外には地方の決定に安んじて委せておくことができるであろう。

特定の地方税の正確な税率は中央政府が決定すべきものではない。ここに勧告する計画のもとにあっては、住民税の所得要素を除けば、地方税は国税からは大体独立しているから、地方当局が同一の課税標準のことで中央政府と争うことがなく、国の歳入を脅威することが少ないであろう。各地方は住民の加える圧力があるから、またその地域内から企業と富とを追い出したくないと思うが故に、他地方の租税とは並外れた租税を起こすことを差し控えるであろう。各地方は、国庫からの平衡交付金を受ける資格を持つために、その課税標準に関連して、合理的最低歳入額全部を徴収せねばならないとの要求があつて、財政上の責任を回避することができないであろう(後に論及するこの平衡交付金は現在の地方配付税にとって代わるであろう)。

地方税制度は収入の弾力性のある税をもって構成さるべきであると論ぜられてきた。弾

力性とは、インフレーションの下において歳入増加を産む税の能力を意味している。弾力性に対する広い関心は日本がいま破壊的インフレーションを経験しており、特定の地方税は実際には物価の昂騰に即応しないことが判明したという事実に基づくものである。提案した地方税の改正は地方税制度の弾力性を多少は増すであろうが、変動する価格と雇用関係とに特に即応するものとはならないであろう。実際、弾力性はある点においては地方税には不利である。それは物価の下落と失業の時代には歳入の減少することを意味する。地方歳入を調節する主要素は、むしろ平衡交付金であるべきである。

かくて、経済事情の変化に対して調節する義務は、その事務を遂行するために十分に装備せられた唯一の行政機関である中央政府に委ねらるべきものである。

F 地方団体の財政的要求

一般に、地方団体の財政難は責任の増大と歳入の制限との結合した結果である。地方団体の責任は、戦災その他の地方行政に対する戦争関係の要求、ならびに教育、警察および消防の地方当局への委譲のために増加している。歳入の制限は、若干の租税(特に地租および家屋税)が物価と費用の上昇に比例した歳入をもたらさなかったこと、地方に配付される国税たる所得税と法人税の配付率が突然半減されたこと、および地方の起債力が制限されたことに基づくものである。

地方団体が財政上危機の状態にあることには多くの証拠がある。地方吏員および消息通はほとんど異口同音に地方団体の現在の財政状態が不健全で、速急に改善の要があることを認めている。10%の多きに達する地方において、多くの市町村長が、財政難でその計画を実行できないという理由で辞職している。多くの地方当局は、一般に不満があるにもかかわらず緊急手段として細かな法定外独立税に頼っている。たとえば、庭園税、ミシン税、扇風機税、製紙機税、タンク税、櫓税、養蜂施設税、冷蔵庫税、筏税、炭焼窯税、麻雀牌税および材木積載機税の如きがこれである。若干の地方では来年度の租税について徴収した歳入で今年度の経費を賄っていると報告されている。都道府県の多くは宝くじから歳入を得ようとし、また歳入確保の目的でその他の賭博を合法化する権限を求めている。その他の地方では、経費支出の途がないので住民の自発的な勤労奉仕によって仕事をしてもらうことにしたと報告されている。名義上は資本的目的のためとなっているが、多くの地方債が行政費の不足を補うために用いられている。

これにも増して重要な財政逼迫の徴候は、一般に名目だけの自発的寄付金や会費が地方団体の費用を支弁するために求められていることである。寄付金は多くの目的のために集められたが、最も多かったのは学校、警察、消防および道路のためのものであった。集まった寄付金の金額の見積高は人によって異なっているが、地方団体の予算面に現れた数字は全歳入の平均 1%ないし 2%にすぎない。しかし、寄付金の多くは正式の予算には現れない。全体では全地方歳入のおそらく 5%ないし 10%に達するであろう。地方自治庁は総額 400 億円ないし 500 億円と見積もっている。

寄付金は徹底的に非難してはならない。適度に、また真に自発的に集められるならば寄付金は、公共歳入 特に教育・保健行政・厚生活動のための に対する正当な補充財源である。しかし、今日の日本では寄付金はこれらの目的以上に用いられており、募集の方法はことごとく自発的なものとは限らず・地方の官民ともにこれは能う限り速やかに取り除くべきやむをえない悪であると思っている。それ故に、寄付金募集を多く行うことは地方当局の財政的弱点を強力に示すものと結論しなければならない。

現在の地方財政の逼迫はまた地方団体の現在の歳出を戦前の歳出と比較してみてもわかるのである。1933-34 年度から 1935-36 年度間の地方団体の全歳出は平均 24 億円であり、1936-37 年度から 1940-41 年度間の歳出は平均 27 億円であった。今日の円価格でいえば、正確な数字は特定の物価指数を用いることによって定まるのであるが、これらの数字は 4,000 億円と 5,000 億円の間にあろう。1949-50 年度の地方団体の実際歳出額は 3,500 億円と見積もられているが、これは調整した戦前の水準の最も控え目な見積もりよりも実数においてかなり低いものである。したがって、地方団体は戦前に持っていたよりもかなり低い実際購買力を持っているのである。戦争関係の費用、教育、警察および消防の地方団体への委譲ならびに人口増加の結果、地方団体の責任が増大したにもかかわらず、かかる状態なのである。地方団体が相対的に不十分な資金をもって運営できたのは、一部は官公吏の俸給が他の産業の賃金に比例して上がらなかったことに因っている。この差は無限に続けることはできない。それが存在している間はそれは地方団体の能率と質とに有害な影響を与えるであろう。

日本の現状において地方団体の歳入はどの程度増加すべきか。この質問に客観的解答を与えることはできない。しかし、全体の大きさの暫定的見積もりは提出できるであろう。第一に、全地方団体の現在の総合予算は戦前のそれに相当する予算よりも 12%から 30%購買力が減少している。第二に、地方団体は新しい責任を負い、新規費用、特に教育、警察、消防、戦災復旧および自治の増加に対する費用を負担せねばならない。第三に、面倒をみてやるべき人口は 1935 年度よりも約 19%増加し、しかも地方団体の一般施設は荒廃状態にある。地方歳出を戦前の水準に引き上げ、加うるに費用および人口の増加の要素に対し控え目の割当てをするために、少なくとも 1,000 億円の歳入増加を必要とするであろう。

この数字は、地方自治庁の研究した数字とほぼ一致するもので、これによれば、たとえ現在程度の寄付金募集が続けられるとしても、現在地方団体は 800 億円の歳入増加を必要としていることを示している。もしこれ以上の重い寄付金募集をやめるとすれば、少なくともさらに 200 億円の歳入が必要となり、全必要額は 1,000 億円になる。

北海道市長会の研究によってもまた約 1,000 億円の数字が出ている。地方吏員との幾度かの討論および地方施設の視察によって、地方団体と地方自治とを適当に安全な地位におくためには約 1,000 億円の数字が必要であるとの見解を強くした。

もし現在の地方起債の制限が多少緩められるとすれば、必要な 1,000 億円のうち若干は地方税を増加したり、国庫補助金を増加したりしないで得られるであろう。のみならず、

国庫が以上に勧告した如く、災害復旧に対する財政上の責任をとるとすれば、地方団体の必要はおそらく 200 億円ないし 300 億円を減ずるであろう。

G 補助金

補助金は日本の地方財政の重要な要素である。1949-50 会計年度においてそれは 800 億円と見積もられている。14 省の管轄下において約 350 種の補助金が与えられている。補助金は、(1) 全額補助、(2) 一部補助、(3) 公共事業費補助の 3 種に分かれている。

全額補助は、地方当局が中央政府のためになしたと思われる行政の代償として支払われる。現在約 130 種、100 億円に達するかかる補助金が出ている。最大の項目は終戦処理費、統計作成、農地調整、および農地委員会関係の費用である。われわれは、提案されている地方行政組織委員会が現在、全額補助金の出ている諸活動を再検討して、これらの活動中に中央政府に委譲し、あるいは費用を地方団体に委譲してもよいものがないかどうかを決定するように勧告する。さらにわれわれは、明らかに必要のある場合を除き、将来地方団体が中央政府のために働くことを要求するのをやめるように提案する。現在の習慣は、(1) 国と地方の責任を混乱させる傾きがあり、(2) 不必要にも地方当局を中央政府の細かい統制下におき、また (3) 補助金額の決定に際して国の官吏と地方吏員との間につまらない摩擦を生ぜしめるが故に好ましくない。存置される全額補助金については、中央政府は、地方の直接費のみならず地方経常の正当な負担分をも償うに足るだけの支給をなさなければならない。

約 210 種で約 370 億円に達する一部補助金が出ている。これらの補助金は特定の目的のための地方経費の 25% から 80% にわたっている。それらの大多数は支払額が 50% で、これは地方団体が国庫補助金と同額を出さねばならないことを意味する。少数の補助金に対しては、支出の割合を計算する代わりに全額が定められている。

一部補助金は二つの理論の下に発達した。第一は、地方団体の行うある種の行政は地方にも国家の利害にも関するものであり、国の利害の程度に応じて国庫が経費を分担するというのである。したがって、これら補助金中には国庫「負担」として言及されているものである。さような分類をされたものの中には教育、地方警察、鼠昆虫駆除および伝染病予防のための補助金がある。第二の理論は、補助金はそれを与えなければ行われぬような特定の事務を地方団体にやらせるようにするために与えるというのである。察するに「補助金」という語はこの種の支払いをさすために用いられるものである。

これら二つの理論のうち第一のものは、国庫補助金を地方当局に分散させる根拠としては全額国庫補助が反対すべきものであるのと大体同じ理由で反対すべきものである。この理論はまた他の理由からも反対すべきものである。(1) 財政力を異にする各地方の負担を平均化する方法がない。最富裕地方への補助金用最貧困地方への補助金と全然同一比率である。その結果、貧困地方は不当な重荷を負うことを要求せられるか、または補助金交付を受ける資格を得るために補助金のない活動を怠るようになるであろう。(2) 与えられた

活動の何%が国家の利害に関するもので、何%が地方に関するものであるかを決定する客観的方法がない。それ故に、補助金を交付する特定活動を選定すること、および国庫補助の割合を決定するのは独断的になりがちである。この独断性は現在の一部補助金の大多数が経費の 50%である事実によって例証されている。さらに「正確」な数字を決定する根拠がないから、50 という数字はたまたま便利な概数として選ばれたのである。

これらの考察に鑑みて、われわれは、二重責任説に基づいた一部補助金はこれを大削減をして、これらの活動に対する全責任をそれらを逐行するに最も適した行政機関に割り当てるように勧告する。その暁には財政調整は平衡交付金によってなされるであろう。

一部補助金を裏付ける第二の理論はこれよりも価値がある。この理論は、地方関係が補助金の交付がなければ行わない特定の事務を行い、あるいはある特定の点で地方行政の質を向上させるのを奨励するために一部補助金を与えるというのである。かかる補助金は「助成金」と呼んでよいであろう。

相談と技術援助を与えると同時に助成金を与えることによって、中央政府は指導権を行使し、地方団体を改善して公共の福祉を増させるようにすることができる。

諸井報告

第3章 第2次分権改革の始動に向けて

一 地方税財源充実確保方策についての提言一

I 地方税財源充実確保の基本的視点

1 地方税源充実への取組みに関する基本的方向

- (1) 地方税源については、地方分権を更に推進するため、既に第2次勧告等で述べたように、地方の歳出規模と地方税収との乖離の縮小、住民の受益と負担の対応関係の明確化などの観点から、その充実確保を図っていくべきである。

地方歳出と地方税収の乖離縮小のためには、歳入・歳出両面の見直しが必要であるが、歳入面に関しては、基本的に歳入の質を第一に考え、歳入面での自由度を増し、地方歳入中に占める一般財源、特に地方税収入の割合を高めることで受益と負担の関係を強化することができる。地方公共団体の施策の実施に必要な財源の相当部分は当該地域からの税収で賄い、財政力の弱い地域には一般的な財政調整制度で対応し、個別事業に係る国庫補助負担金は真に必要なものに限るという方向が、望ましい方向である。

- (2) 歳入面での自由度を増す観点から、地方税収入の割合を高めていくことは、現在の国・地方を通ずる厳しい財政状況等を踏まえた観点に照らしても、必ずしも地方公共団体の歳入の量自体を増やすことを意味するものではない。国・地方を通じた現在の租税負担率に制度的変更を加えない前提で地方税源の充実を行うためには、国から地方への税源移譲により地方税源の充実を図っていく必要があり、その際には、税源移譲額に相当する国庫補助負担金や地方交付税の額を減額するなどにより、歳入中立を原則とすべきであると考えらる。

- (3) また、歳入面の見直しと併せて、歳出についても、国の関与の廃止・縮減や法令等による歳出や事務事業の義務付けの見直しを行い歳出の自由度を高めていくことが必要であり、これにより歳入・歳出両面の自由度を併せ増していくことが地方分権の実現にとって不可欠な要素である。

2 地方税源充実の理由と考慮すべき事項

- (1) このように地方の自主財源である地方税源の充実を必要とする背景としては、画一から多様へという流れの中で、自立性を高める方向での制度設計の選択が迫られていることが挙げられる。また、真の意味の地域社会の活性化も、こうした自立性を高める制度改革により促進されることになる。

- (2) わが国は、国・地方を通ずる長期債務残高が平成13年度末で666兆円に達すること

が見込まれるなど、国・地方ともに極めて厳しい財政環境にあり、財政構造改革の実現が大きな課題となっている。また、わが国の置かれている経済環境を見た場合、右肩上がりの経済成長の終焉、少子高齢化の進行を考えれば、国全体の資源配分という観点からも、新たな国・地方間の財政関係の仕組みの構築が必要とされている。地方税源をより多くすることで、受益と負担の意識が高まり、その結果、国全体の資源配分も適正化されていくものと考えられる。

行政サービスの受益と負担の関係を明確化するほど、地域で求められる福祉水準をいかに効果的に達成できるかという自治体間の知恵の競争が活発化することになる。また税財政面の自己決定権の拡充及びその発揮により、住民の声が地域の行政サービスのあり方に反映されやすい仕組みができあがることにもなる。

- (3) 他方で、障害者福祉、生活保護、義務教育など国がどこまで画一的に基準を定めるべきかという点について見直しの必要性はあるにせよ、そのコストについて社会全体で支えるべき分野もある。また、地域によっては、自主税源だけでは地域の最小限の行政水準さえ賄えない地方公共団体が出ることが予想されるため、地域社会の存立という理念にも配慮し、財政調整制度を活用していく必要がある。
- (4) なお、地方分権時代の行政の主役である地方公共団体の側においても、少子高齢社会を迎える中、合併及び行政改革の推進等により、新しい時代の地方自治の担い手としてふさわしい行政体制を整備することが併せて必要であることはもちろんである。また、地方行財政運営についても更なる厳しさが求められている。

3 地方税源の充実と財政構造改革

- (1) 地方財政の急速な悪化は、個々の地方公共団体の財政事情については、個々の地方公共団体の財政運営の取組みによる場合もあるが、地方財政全体としては、国の経済政策の中で、公共事業の拡大や減税に対する協力を求められ、地方公共団体もこれに応じてきたことが主要な要因となっており、他の先進国において、地方公共団体がわが国のような規模で財政赤字と借金を背負っている例はない。
- (2) 今回委員会で検討の対象とした地方税財源の確保方策の基本的目的は、地方の収入を増やすことではなく、収入の質の転換を図ることにある。収入の質の転換を図ることにより、住民に身近なところで歳出チェックがより厳しくなることもあって、国・地方を通じての歳出抑制効果が働き、国民全体の負担もむしろ軽減されることになる。したがって、税財源の地方分権は、国・地方を通ずる行財政全体の構造改革にとっても重要な要素であり、むしろ不可欠の手段だといえる。

その意味で、今後その具体策の検討に当たり、少なくとも地方税源充実の選択肢と

それに対応する留意事項などについて、財政構造改革の議論等との整合性も踏まえつつ、十分に検討しておく必要がある。

- (3) なお、国・地方を通ずる構造的財源不足の解消方策について、今後、財政構造改革の議論の中で検討していく必要があるが、今後 21 世紀において地方公共団体が果たしていく役割の重要性等に鑑み、地方歳出と地方税収の聴離の縮小、今後の国と地方の役割分担のあり方、財政状況等を踏まえつつ、租税負担率を見直す際には地方税源への配分について特に重視していく必要があると考える。

II 地方税源の充実策

1 地方税充実確保の方向

- (1) 地方税源充実とは、税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系を構築していくという方向で考えるべきであり、特に税源移譲に伴う地方財源の偏在を抑制するためにも、地域的偏在の少ない地方税体系構築が必要である。

- (2) この場合、地方公共団体の自己決定、自己責任の拡充及びその発揮を税財政面において適切に担保していくためには、地方税の中でも特に基幹税目の更なる充実が不可欠である。

地方税の基幹税目の充実に当たっては、個々の税目り充実方策を検討することが必要であり、実際にそれらをどのように組み合わせどのようなタイミングで地方税源充実に図るのが重要な課題である。

- (3) 3300 弱の地方公共団体のうち、不交付団体が数えるほどしかないということは、現在の地方自主財源の乏しさを象徴している。地方税源の充実により、地方公共団体の自主税財源比率を高めることは望ましいが、一方でその具体的目標数値を計数的に示していくのは困難でもある。また、不交付団体数の目標設定も困難ではあるが、少なくとも、できるだけ不交付団体の数が増加するような姿が望ましい。
- (4) 以上のような観点を踏まえ、地方分権を更に推進するため、個別税目について次のような具体的充実の方向が必要であると考えらる。

(個人住民税)

個人住民税については、都道府県、市町村にとっての基幹税目として更なる充実を図るべきである。国・地方の個人所得課税のあり方については、国の所得税が所得再配分機能などを担う基幹税であることに留意しつつ、全体としての個人所得課税の税負担に変更を加えないとの前提の下で、税源移譲により、個人住民税の最低税率を引き上げることにより、個人所得課税に占める個人住民税の割合を相当程度高めていくことが望ましい。その

際には個人住民税のより比例的な税率構造の構築と課税ベースの拡大により、広く住民が地域社会のコストを負担する仕組みとすべきである。また、均等割の水準についても、過大な負担とならないよう配慮しつつ、見直しを図る必要がある。

(地方消費税)

地方消費税については、今後の消費税のあり方の議論の中で、福祉をはじめとする幅広い財政需要を賄う税として、その位置付けを高め、その充実を基本に検討することが適当である。この場合、地方交付税原資として組み入れられている消費税の一定部分を地方消費税に組み替えることも検討すべきである。

(固定資産税)

固定資産税については、資産の保有と市町村の行政サービスとの間に存在する一般的な受益関係に着目して課税されるものであり、応益性という地方税の基本的性格を具現したものであるとともに、市町村財政を支える基幹税目であり、引き続きその安定的確保に努めていくべきである。

(法人事業税)

法人事業税については、税負担の公平性、税の性格の明確化、基幹税の安定化、経済の活性化等の観点から、外形標準課税の導入が必要であり、昨年11月自治省から提示された具体案は、課税標準として法人の生み出す付加価値を的確に捉え、現在の所得課税に比べ、薄く、広く、公平な課税を図ろうとするものであって、現行の所得課税よりも優れている。今後、これまでの議論を参考にしつつ、外形標準課税の早期導入を図るべきである。

(個別間接税)

たばこ税などの個別間接税については、偏在が少なく地方税になじむ税源であり、国税からの税源移譲を含め、その充実を図るべきである。

(環境関連税制)

国・地方を通じた環境関連税制の検討に当たっては、地方公共団体が環境対策面において果たしている役割を踏まえた対応が必要であり、地域的藻境問題はもとより、地球環境問題についても、地方公共団体が地球温暖化対策の面でも相当な役割を担っていること、流通・消費段階で課税される場合に、用途に応じた課税措置が可能となること、さらに消費者へのインセンティブ効果が期待されること等の観点から、地方税での対応も考えていくべきである。また、課税自主権の活用により、有効に対応できる分野もあると考えられる。

2 課税自主権の尊重と租税原則

- (1) 地方税源の充実・確保のためには、法定税の充実を図るとともに、自主課税の努力が必要である。この自主課税については、法定外税のほか、超過課税などの活用についても幅広く検討していくべきである。

国・地方を通じ主要な税源は法定税目とされており、課税自主権の発揮のみで地方税源を量的に拡充することには限界もあるが、独自課税については、制度立案の過程で、納税者を含めた関係者の意見を聞き、受益と負担の関係をより意識する議論が行われるという意義も評価すべきである。地域の特色を踏まえた独自税源の充実が、地方公共団体の行政運営に対する住民の参加と関心を呼び起こす契機ともなる側面を考えれば、地方独自税源開拓の意義は大きい。

- (2) 自主課税の実施に当たって、対象を法人等に限定して負担を求めるという傾向には留意が必要であり、また、独自課税を検討する場合にも、負担の公平等の租税原則等との関係を十分に踏まえ、納税義務者等に対する十分な説明を行い、理解を得るように努める必要があることは言うまでもない。

3 地方税務執行面の機能の充実

今後の地方税源充実を考えるに当たり、地方税務執行面のサポートを強化するための研修・執行機能の充実についても検討を行っていくべきである。

III 地方税源充実に伴い発生する偏在問題

- (1) 地方税源の充実を行う場合、地域ごとの税収の偏在は大きな問題となる。歳入中立の前提で税源移譲を行うこととすると、財政力の高い団体に帰属する税収分についてはそれ以外の団体に回る収入が減ることとなる結果、団体によっては、全体としての財源が減ることになる。もちろん個々の団体の増減は、歳入中立の下でも設定条件の置き方次第で異なってくる。
- (2) 税源移譲による地方税の増収がある程度地域的に偏在するのは不可避であるが、できるだけ偏在の少ないものとする必要がある。税制面においては、偏在の少ない税目を中心に税源移譲を考えることが重要であり、また法人事業税の外形標準化により税収の偏在が緩和される効果も期待できる。
- (3) また、財源面の格差については、従来の財政調整制度による対応に加え、税源移譲の規模によっては、さらに、新たな財政調整の仕組み、巨大都市の地方税財政制度のあり方などの検討も今後考える必要がある。

IV 地方税源充実に対応する国庫補助負担金、地方交付税等の改革

1 基本的考え方

税財政面での地方の自己決定権の拡充には、地方税源の充実に努める一方で、地方歳出に対する国の関与や法令等による歳出、事務事業の義務付けの廃止・縮小が必要であり、歳入・歳出の両面での自己決定権の拡充及びその発揮こそが真の意味での地方自治を可能ならしめるといえる。そして、地方税源充実に伴う国の地方への移転的支出の削減に当たっては、まず国の関与の強い特定財源である国庫補助負担金を対象にすべきである。

2 国庫補助負担金の改革の方向

(1) 国庫補助負担金を通じて、これまで、全国くまなくナショナルミニマムの行政水準を浸透させてきた効果は認められる。一方で、国庫補助負担金は、コスト意識の希薄さや責任の所在の不明確さなど様々な問題を発生させており、また、受益と負担の乖離により、中には必ずしも地域の行政需要に合致しないものも行われてきている。

(2) 国庫補助負担金は真に必要なものに限定し、それ以外のものは廃止することを原則とした上で、引き続き当該事務事業の実施が必要な場合には、所要の財源を地方一般財源に振り替えていくべきである。そのうち国庫補助金については、第2次勧告等に沿って整理合理化を行うべきである。国庫負担金については、国と地方の役割分担を整理する中で、対象となる分野の限定、あるいは事業の重点化を図っていく必要があり、大幅な整理も視野に入れるべきである。

国庫補助負担金の内容の改善として、包括交付金化、統合補助金の大幅拡充などについても広く検討すべきである。

(3) 国庫補助負担金の抜本的な整理合理化により、各種補助金関連業務の縮減、簡素化等が図られ、国・地方を通じた行政のスリム化にも大きな効果をもたらすことが想定される。

3 地方交付税の改革の方向

(1) 税源移譲による歳入中立の前提の下での地方税の充実に伴い、地方交付税の総額は減少することが見込まれるが、地域間の税源の偏在により、財政力の格差が拡大する可能性があることから、財政力の格差を是正するという地方交付税制度の役割は依然として重要であると考えられる。

(2) これまで地方交付税は、国で定めた一定水準の行政サービスを国民が全国どこで生活しても享受できるようにし、その結果として地域社会の存立基盤を守ってきた。

その一方で、行政サービスと自己負担の間の緊張関係が損なわれ、地方歳出の拡大

を招いているのではないかと指摘がなされ、地方交付税を大きく縮小すべき、あるいは現行の地方交付税制度による財政調整は手厚すぎるものとなっているので、人口一人当たりの税収格差の是正のレベルに留めるべきではないかと指摘が行われている。

これらの指摘に関しては、地方交付税の主要な機能は、国が法令や予算により定めた政策を財源的に担保することであり、この財政需要は必ずしも人口比例ではない以上、一人当たりの税収格差是正では不十分であるという問題がある。このため、地方交付税の総量の縮小や配分基準の簡素化の議論は、法令による歳出や事務事業の義務付け、補助負担金等による国の関与の廃止・縮小と一体として検討していかなければならない。

(3) このような観点を踏まえ、社会経済情勢の変化に対応して、地方交付税の算定については、次のような見直しが必要であると考えられる。

- ・ 国による歳出や事務事業の義務付けの廃止・緩和を進めるとともに、地域の実情に即した地方公共団体の自主的・主体的な財政運営に資する方向で、基準財政需要額の算定方法のあり方の検討を行い、その一層の簡素化等の見直しを図るべきである。
- ・ 事業費補正による算定については、対象となる事業の範囲を見直し、特に必要なものに重点化していくべきである。
- ・ 行政運営の効率化・合理化の要請を的確に反映するよう見直しを図るべきである。
- ・ 地方の課税努力、税源酒養努力、独自税源充実の自助努力を更に促すような仕組みの検討を行うべきである。

(4) また、地方交付税について、国の一般会計を通すことなく、国税収納整理資金から地方交付税特別会計に繰り入れる措置については、国の一般会計において主要税目の状況を一覧性ある形で示す必要がある等の観点から問題があるとの意見もあるが、地方の固有財源としての地方交付税の性格を明確化するために、この際検討を行うべきである。

4 地方債資金の円滑な調達

地方税源の充実確保によるこれからの税財政面での地方の自己決定権の拡充に伴い、地方公共団体が資金を安定的・円滑に調達できるよう、地方債の共同発行機関の重要性が増していくものと考えられるので、その問題についての検討が今後必要であると考えられる。

V 今後の検討に当たって

地方税源の充実策については、現実的には、国・地方を通ずる財政構造改革の際に実

施することになるものとも考えられるが、既に述べたとおり、少なくとも地方税源充実の選択肢とこれに対応する留意事項などについて、財政構造改革の議論等との整合性も踏まえつつ、十分に検討しておく必要がある。そしてその際には、国と地方の事務配分のあり方、国による地方への歳出や事務事業の義務付けのあり方も含めた地方行財政制度全般について、画一から多様へという時代の流れを踏まえつつ、地方分権推進の視点に立った具体的かつ専門的な検討を行う場が必要である。

ヨーロッパ地方自治憲章(European Charter of Local Self-Government)

第4条 地方自治の範囲

(Article 4 Scope of local self-government)

1 地方自治体の基本的な権限と責務は、憲法又はこれに準ずるような基本法において規定されなければならない。ただし、法律に違反しない限りにおいて、地方自治体に対し、特定の事項に係る規定を設ける権限及び責務を与えることを妨げるものではない。

(1. The basic powers and responsibilities of local authorities shall be prescribed by the constitution or by statute. However, this provision shall not prevent the attribution to local authorities of powers and responsibilities for specific purposes in accordance with the law.)

2 地方自治体は、法律の範囲内において、自己の機能に属しないとされた事項及び他の地方自治体の権能とされた事項以外の事項については、その処理に関し、完全な裁量権を有するものとする。

(2. Local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority.)

3 公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的にこれを執行するものとする。国など他の公共団体にその責務を委ねる場合は、当該責務の範囲及び性質並びに効率性及び経済上の必要性を勘案したうえで、これを行わなければならない。

(3. Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.)

4 地方自治体に与えられる権限は、原則として完全かつ排他的なものでなければならない。この権限は法律による場合を除き、中央政府又は他の地方政府によって侵され、又は制限されてはならない。

(4. Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive. They may not be undermined or limited by another, central or regional, authority except as provided for by the law.)

第9条 地方自治体の財源

(Article 9 Finance resources of local authorities)

1 地方自治体は、国家の経済政策の範囲内において、かつ自らその権限の範囲内において、自由に使用することができる適切かつ固有の財源を付与されなければならない。

(1. Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, which they may dispose freely within the framework of their power.)

2 地方自治体の財源は、憲法及び法律によって付与された責務に相応するものでなければならない。

(2. Local authorities finance resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law.)

3 地方自治体の財源の少なくとも一部は、法律の範囲内において、当該地方自治体が自らその水準を決定することができる地方税及び料金から構成されるものとする。

(3. Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate.)

4 地方自治体に付与される財源の構造は、その責務の遂行に相応して伸張していくことができるよう、十分に多様でかつ弾力的なものでなければならない。

(4. The financial systems on which resources available to local authorities are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.)

5 財政力の弱い地方自治体を保護するため、財政収入及び財政需要の不均衡による影響を是正することを目的とした財政調整制度又はこれに準ずる仕組みを設けるものとする。ただし、これは、地方自治体が自己の権限の範囲内において行使する自主性を損なうようなものであってはならない。

(5. The protection of financially weaker local authorities calls for the institution of financial equalization procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local authorities may exercise within their own sphere of responsibility.)

6 地方自治体は、財源の地方自治体への再配分に当たっては、その再配分の手法につき、適

切な方法によりその意見を申し出る機会を与えられなければならない。

(6. Local authorities shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them.)

7 地方自治体に対する補助金又は交付金は、可能な限り、特定目的に限定されないものでなければならない。補助金又は交付金の交付は、地方自治体はその権限の範囲内において政策的な裁量権を行使する基本的自由を奪うようなものであってはならない。

(7. As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grant shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.)

8 投資的経費の財源を借入金によって賄うため、地方自治体は、法律による制限の範囲内において国内の資本市場に参入することができる。

(8. For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national capital market within the limits of the law.)

図 平成9年度都道府県別人口1人当りの地方税収額
(道府県税)

(単位:円)

順位	都道府県	道府県税	順位	都道府県	道府県税
1	東京都	205,914	25	山口県	105,220
2	愛知県	162,462	26	岡山県	104,531
3	福井県	138,728	27	北海道	97,905
4	大阪府	137,133	28	福岡県	97,635
5	静岡県	134,972	29	埼玉県	95,895
6	三重県	124,702	30	愛媛県	95,421
7	滋賀県	123,109	31	佐賀県	94,741
8	富山県	120,217	32	徳島県	92,258
9	石川県	119,594	33	鳥取県	91,089
10	栃木県	118,951	34	山形県	90,220
11	神奈川県	118,101	35	島根県	88,771
12	京都府	114,001	36	秋田県	88,665
13	宮城県	113,403	37	岩手県	87,991
14	長野県	113,393	38	和歌山県	87,279
15	群馬県	112,419	39	大分県	85,898
16	茨城県	111,952	40	熊本県	81,861
17	新潟県	111,252	41	奈良県	81,836
18	山梨県	110,857	42	青森県	78,364
19	岐阜県	110,351	43	高知県	77,567
20	兵庫県	110,125	44	鹿児島県	77,097
21	福島県	109,205	45	宮崎県	77,006
22	香川県	106,751	46	長崎県	75,007
23	広島県	105,577	47	沖縄県	64,016
24	千葉県	105,513	自治省資料より作成		

図 交付税の交付額ベスト・テン(平成 11 年度)

道府県

市町村

(単位:円)

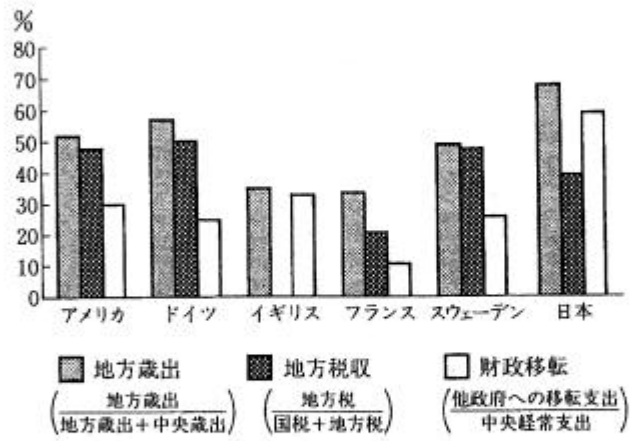
(単位:円)

順位	道府県名	普通交付税	順位	市町村名	普通交付税
1	北海道	818,108,404	1	札幌市	132,278,708
2	兵庫県	379,981,318	2	京都市	105,573,254
3	福岡県	323,951,349	3	神戸市	95,964,484
4	新潟県	321,422,487	4	北九州市	86,844,831
5	鹿児島県	305,384,369	5	福岡市	76,986,711
6	大阪府	302,921,712	6	横浜市	71,858,245
7	埼玉県	290,480,747	7	広島市	59,494,238
8	岩手県	274,782,917	8	大阪市	56,779,102
9	青森県	270,304,812	9	名古屋市	44,239,712
10	千葉県	264,361,711	10	熊本市	43,526,017

政令指定都市が存在する道府県の経費構造

項目	区分	神奈川県	愛知県	大阪府	埼玉県	全国
経常収支比率	比率	106.2%	99.0	112.0	94.9	88.3
義務的経費比率	決算額	10,291 億円	10,249	12,809	7,973	220,115
	比率	58.7%	46.9	53.1	45.3	42.3
(人件費比率)	決算額	8,307 億円	7,819	9,991	6,292	159,208
	比率	47.4%	35.8	41.4	35.7	30.6
(扶助比率)	決算額	546 億円	559	648	336	12,997
	比率	3.1%	2.6	2.7	1.9	2.5
(公債比率)	決算額	1,437 億円	1,870	2,169	1,344	47,910
	比率	8.2%	8.6	9.0	7.6	9.2

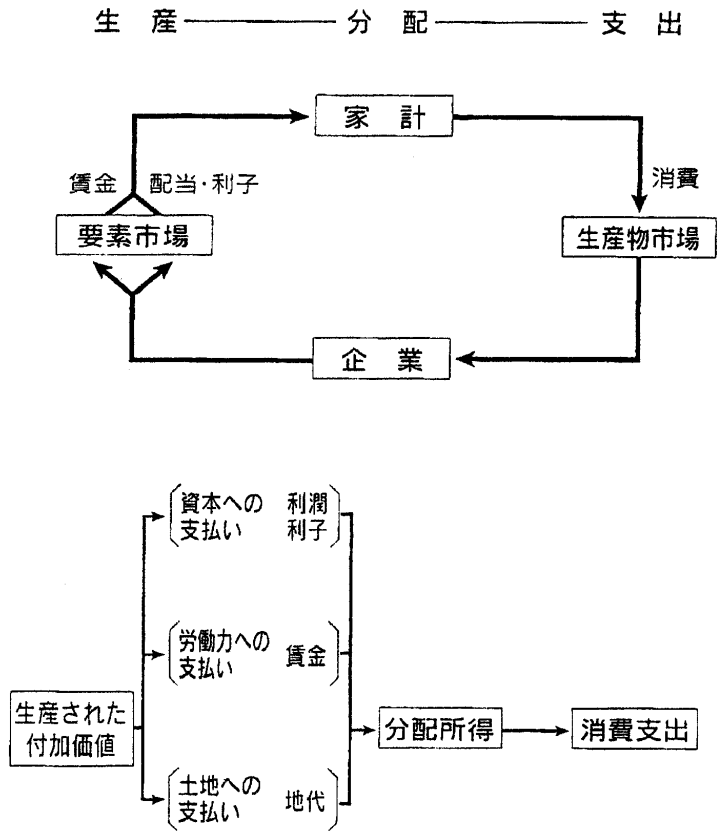
注:太枠が政令指定都市存在の道府県



資料：OECD[1994]、National Accountsより作成。

地方歳出・地方税収・財政移転(1992年)

● 図 所得循環と地方税



所得循環の局面	税収の帰属地、生産地	居住地	消費地
払うべき税	事業税の外形標準化 (所得型付加価値税)	個人住民税	消費税