

ESRI経済政策フォーラム
2030年の国と地方
に向けた地方財政の課題

土居 丈朗

慶應義塾大学経済学部助教授

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

地方財政の現状と三位一体改革

■ 地方自治体の主な歳入

地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債

中央集権的

■ 「三位一体改革」

地方税、地方交付税、国庫支出金

地方分権化

「三位一体改革」の評価

- 「三位一体改革」
方向性は正しい。改革のパーツは良い
国への過度な財政依存体質は脱却すべし
- しかし、それらを「一体改革」するパッケージングが
良くない(国庫補助負担金削減と税源移譲)
- 総額(特に、税源移譲)に固執し過ぎると、国と地方
の役割分担の観点がおろそかになる

「三位一体改革」で残された課題

1. 「税源移譲」に捉われ過ぎている

財政難の折、分権化によって地方に与えられる自由は、福祉等公共サービスの充実か減税かの選択ではなく、債務削減のために公共サービスの削減か増税かの選択でしかない

2. 地方交付税の改革をどうするか？

3. 「三」位一体ではなく「四」位一体

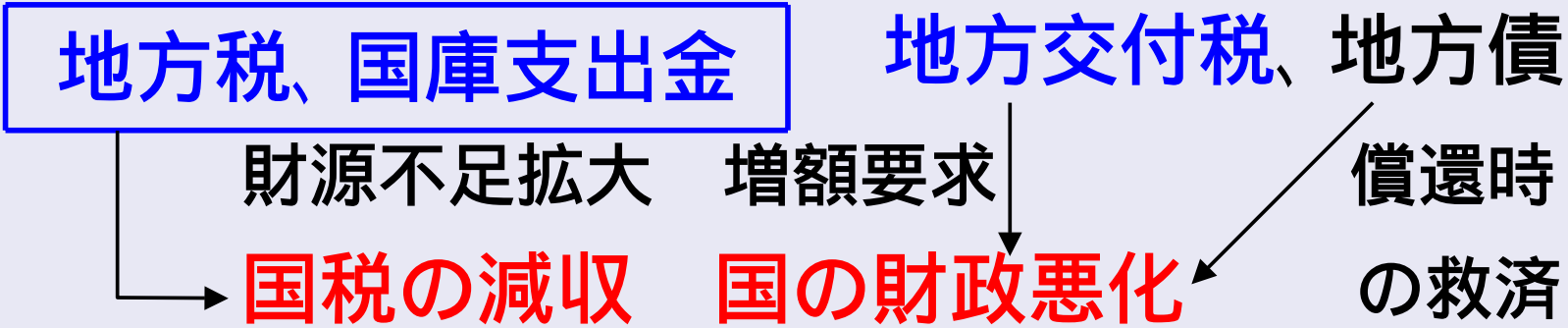
地方債をも含めて改革を

「三位一体改革」が陥る罠

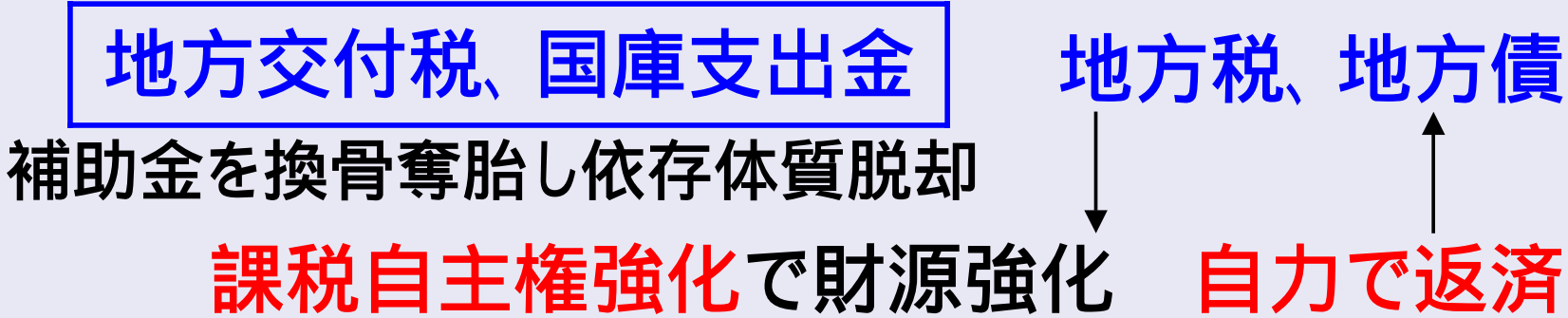
- 国庫補助負担金削減と税源移譲のパッケージ
経済力の弱い地域の自治体
補助金減 > 税收増
国への救済要求
- 地方債の緩い起債条件の温存
財源不足を地方債でまかなう
独自の税收だけで返済できない
地方交付税等による救済要求

「三位一体改革」の悪い罨を避けるには

■ 「三位一体改革」の悪い展開



■ 財政再建に寄与する「四」位一体改革



税源移譲論がはらむ問題点

■ 税源移譲

国税減税 = 地方税増税

税収のゼロサム・ゲーム

累増する債務の下で、増税しないのか？

■ 現行の地方税制の問題点

現行の地方税法 = ポジティブ・リスト

自治体の課税自主権に制限

分権時代にふさわしい地方税

■ 独自課税の動き — 望ましいはずが

ホテル税、遊漁税...

租 税 輸 出

他地域の住民に負担を転嫁

応益課税に反する

なぜこうした独自課税の動きが起こるか

自治体の思惑

- ▶ 住民受けしない増税は避けたい
- ▶ 基幹税に本質的な裁量を与えられていない

地方税の改革

- 分権的な自治体にふさわしい税目
住民税の均等割、固定資産税
地方消費税
- 自治体の法人課税 基本的に必要ない
- 地方税法の改革
地方税法の税目の規定
ポジティブリストからネガティブリストに
自治体が課税してはならない税目
国が課税する税、租税輸出をもたらす税

地方交付税の問題点

■ 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

■ 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

歳出削減や税収増加の努力を怠る

公債費まで手当てする交付税(1)

■ 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

■ 公債費の交付税措置

地方債の元利償還負担を国税に転嫁

モラル・ハザード

予算制約のソフト化(soft budget constraint)

公債費まで手当てる交付税(2)

■ ソフトな予算制約(予算制約のソフト化)

- ◆ 現時点の税収が足りないので債務を負って行った事業
- ◆ 原則としては、その事業は事業収入で返済を予定
- ◆ しかし、事前には、債務を事業収入だけで完済できないとしても救済しないという制度にコミットしていても、事後的に予期せざる形で過度に債務を負った者が破綻しそうになったら、事後的に救済してしまう(コミットメントを覆す)

■ モラル・ハザード

債務を過度に負っても事後的には補助金等で救済してもらえることが事前にわかっている場合、その救済を予め当てにして敢えて過度な債務を負う

自治体は「破綻」しないのか？

これまでは

- 日本の自治体財政に「破綻」はないが・・・
- 地方交付税を通じて、元利償還を「保証」
- しかし、地方交付税は国税として国民が負担
- 「保証」のリスクは国民が負担
- 地方財政再建制度を通じた「暗黙の保証」

果たして今後もこれでうまくいくか？

借り手意識を生まない地方債制度

■ 地方債許可制度

総務省が発行額だけでなく、貸し手も決定
借りるための財政健全化努力不要

■ 地方債の引受資金

財政資金6割、民間金融機関3割、市場1割
財政資金の方が、長期・低利

■ 財政資金の割当 総務省が決定

財政力の弱い自治体 =

独自の税収では
返済が困難な自治体

地方債の改革(1)

■ 新たな取り組み

ミニ市場公募債、2テーブル方式

地方債の「国による暗黙の保証」

財政状況に応じて差異を付ける発行条件
を認めないことが、諸悪の根源

■ 未完の地方債改革

「三」位一体ではなく「四」位一体

地方債の改革(2)

自治体の債務処理法制整備の必要性

- これまでは、国の財政措置や地方財政再建促進特別措置法により回避できていた。
- しかし、今後もうまく対応できるとはいえない
自治体の「破綻」が起こる恐れ
- 地方財政再建促進特別措置法では、債権放棄(債務免除)を要請できない

地方財政再建制度の実態

地方財政再建制度の長短

- 財政再建団体指定後の再建計画の実施において、歳出削減や歳入の増加の努力を課される点はよい
- 実態としては、地方交付税等の補助金を使った救済という側面が強い
- 既存債務の減免は求めず貸し手責任を問わないため、逆に過度に(地方交付税の財源である)国税に負担を負わせる結果に

特定調停法に基づく破綻処理

■ 特定調停の申請

- 2003年6月 北海道住宅供給公社
- 2003年6月 大阪市の第三セクター3社
- 2003年7月 和歌山県土地開発公社
- 2004年1月 長崎県住宅供給公社
- 2004年2月 千葉県住宅供給公社

→ 今後の自治体に絡む債務整理の試金石

自治体の「破綻」を防ぐスキーム

債務処理スキーム構築のための必須条件

- 然るべき地方税増税なくして、債務減免・金利減免を認めない
- 「転出税」を課税できるようにする
- 貸し手責任を問わずして(債権放棄なくして)、国による救済はしない
- 債務の持続可能性を担保できる起債制限を設ける
(例:プライマリーバランスを改善できない自治体の起債禁止)

出典:土居丈朗(2004)「地方債と破綻処理スキーム」『フィナンシャル・レビュー』第71号, pp.5-40.

2030年の国と地方の関係

■ 日本の財政制度の特徴

- 中央政府による大規模な地域間所得再分配政策
- 地方政府が大きな役割を担う社会保障政策
他の先進諸国に類を見ない

少子高齢化、東京一極集中で、運営の難易度アップ

■ 国と地方の役割分担の再検討

特に、社会保障分野において、地方の負担軽減

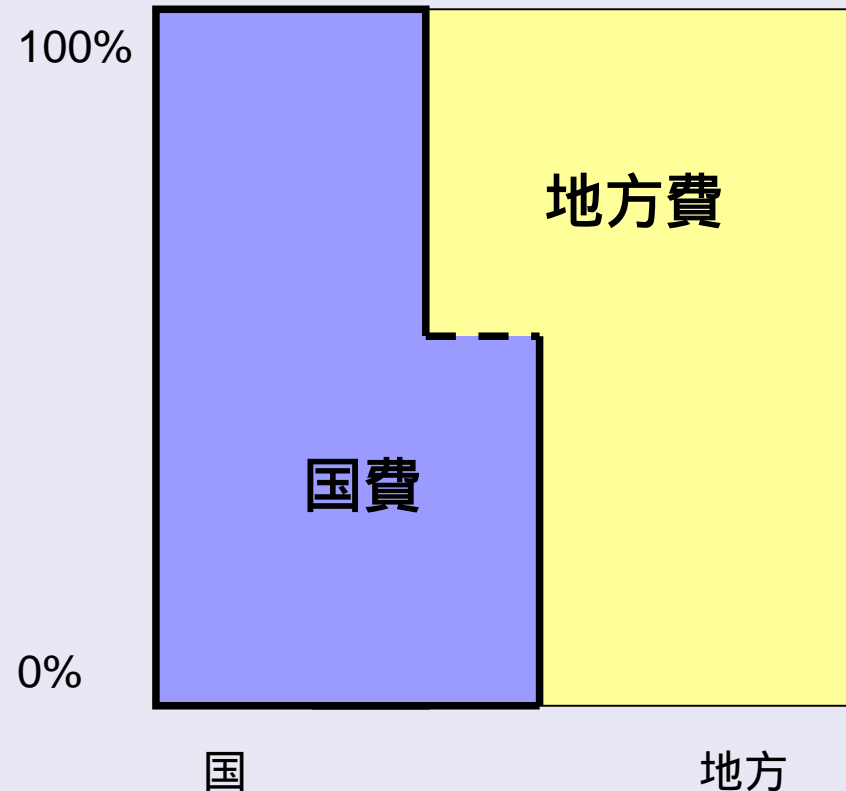
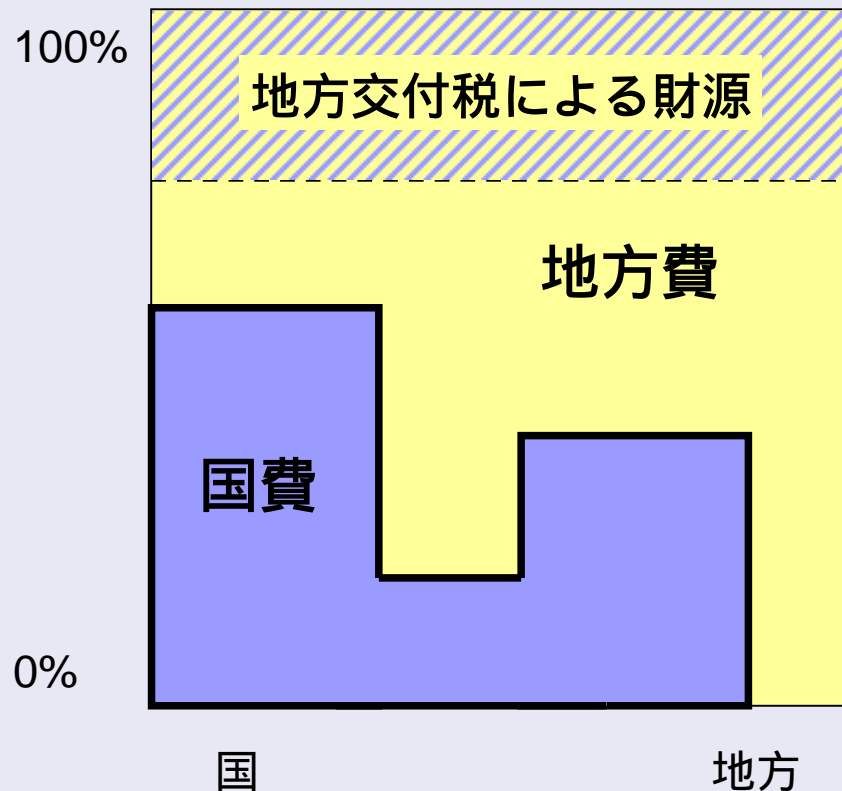
地方から国への権限移管(例:医療保険や介護保険の
保険者)も

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

改革後



2030年の国と地方のあり方

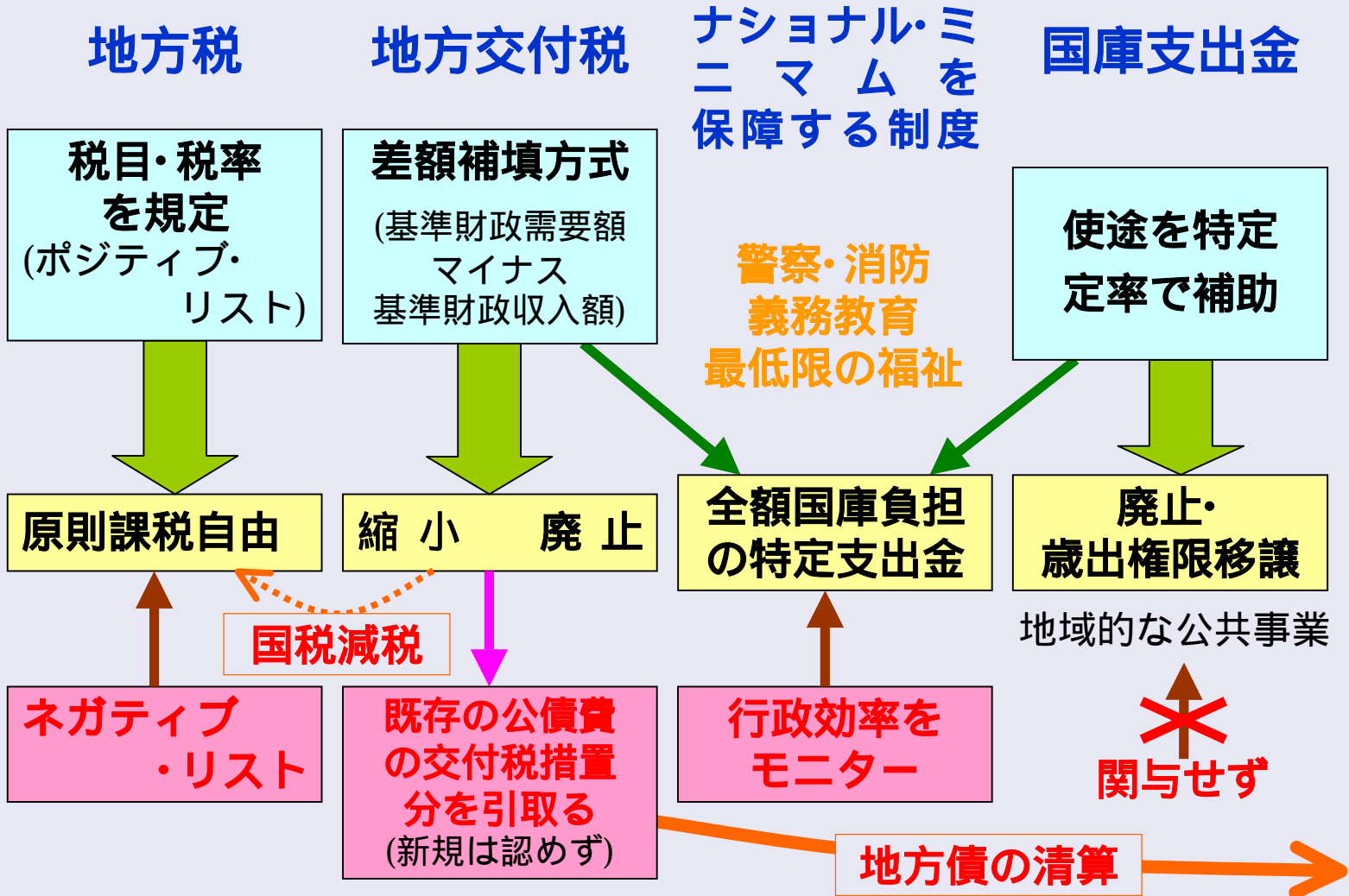
1. 国と地方の役割分担の明確化
2. 基礎的サービス(最低保障部分)は財源保障し
用途を特定した「交付金」化
3. 「交付金」は所管官庁が責任を持って担当
4. 公平と機会均等のために財政調整だけを行う
「新交付税」
5. 地方債改革の一体化、「四」位一体改革を

<参考> 「三位一体改革」の行方(1)

現
行

改
革
後

地
方
国



<参考>「三位一体改革」の行方(2)

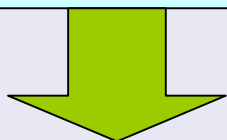
地方債

現
行

改
革
後

地
方
国

地方債許可制度
(貸し手も国が決定)



市場での
公募発行

地域単位の
共同発行
(地域間競争)

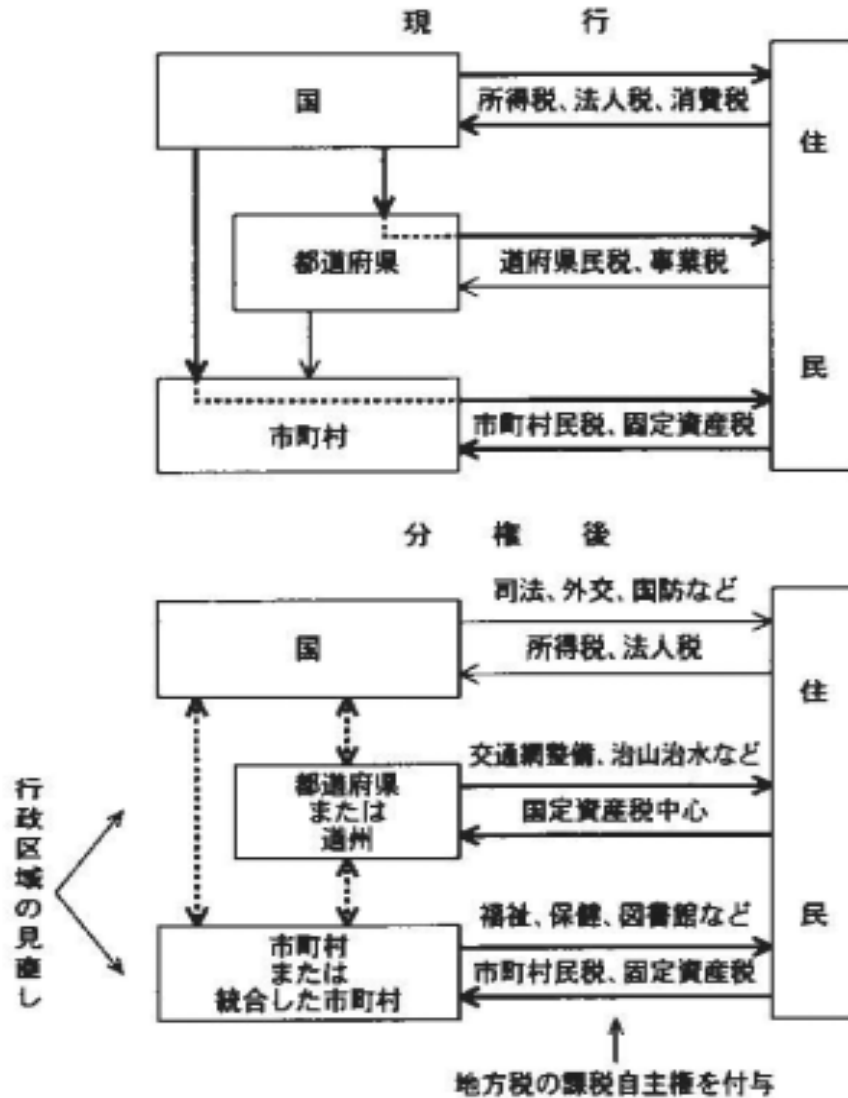
地方債の食い逃げを阻止する起債ルール
の設定
自治体破綻のルール化

行政サービスの便益が及ぶ範囲に合わせて行政区域を再編
(市町村合併・道州制)

・受益と負担の関係の明確化
・財政運営の自己責任
・市場による規律づけ

・ソフトな予算制約を阻止
・地方の共通ルールの設定
・自治体のモニタリング

図4 国と地方の財源配分



出典：土居丈朗
『入門公共経済学』
日本評論社