

「三？位一体改革」への注文

目 次

- ・ 地方分権の方向性
- ・ 税源移譲でなく課税権移譲
- ・ 手ぬるい地方債制度改革
- ・ 改革は「三」位でなく「四」位で

財務省財務総合政策研究所主任研究官・慶應義塾大学客員助教授 土居 丈朗

要 旨

小泉内閣は、6月を目途に地方分権に関する「三位一体の改革」を取りまとめる予定となっている。そこでは、地方税、地方交付税、国庫補助負担金を一体としてどのように改革するかが焦点となっている。国から地方への税源移譲を発端にして地方自治体の財源確保を優先し地方交付税の改革を後にしたい総務省。国と地方の歳出削減をてこに地方交付税改革を優先し国と地方の税制をその後に見直したい財務省。財源措置が地方税となるか補助金となるかにこだわりはなく事業規模の実質的な削減を拒む所管省庁。このように利害が錯綜する中で、将来的に望ましい地方分権をどのように進めるべきかについて、本稿で議論したい。

1. 地方分権の方向性

目下、地方分権へ向けた改革の具体策のとりまとめが佳境を迎えつつある。小泉内閣の改革の柱の一つである「三位一体の改革」を、この6月を目途に経済財政諮問会議で取りまとめる予定となっている。そもそも、「三位一体」とは、地方税、地方交付税、国庫支出金を一体として、地方分権改革を行っていくことを指す。

地方分権改革というからには、現行制度は「中央集権」的であるという認識がある。特に、「三位一体の改革」として対象となっている地方自治体の歳入は、中央集権的な色彩が強い。地方税は、地方財政の最大の財源である。地方税の税目と税率は、原則的に自治体が自由に設定して課税することはできず、国の法律である地方税法で定められている。しかも、

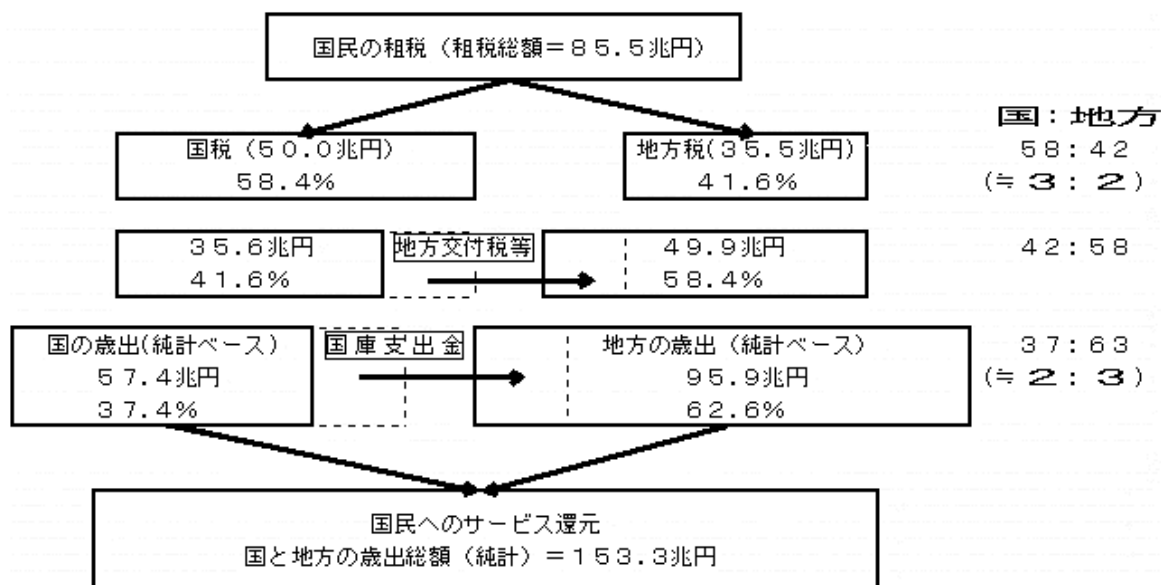
同法で定めている標準税率よりも低い税率で課税する自治体は、地方債発行が制限されるといういわば罰則まで設けられている。そのため、大半の自治体では独自に課税せず、地方税法に準拠して課税しているのが実態である。

地方交付税は、国が国税の一定割合を用途を特定せずに自治体に移転するものである。この各自治体への配分額は、総務省(旧自治省)がトップダウンで決めている。

国庫支出金は、自治体が分担した国の業務や国が奨励する施策などに対して、国が自治体に用途を特定して配分する補助金等である。この用途について、自治体に裁量の余地はほとんどない。

わが国の国と地方の財政関係は、図表1のようになっている。国が全税収の6割、地方が4割を受けている。しかし、実際に最後の公共サービスを提供する段階になると、国は全支出の4割、地方は6割となっている。その差は、国からの補助金で埋め合わされている。これが自治体の補助金依存体質を生んだ。自らの努力で独自の地方自治を行うには、この構造を変えなければならない。

図表1：国・地方間の財源配分（平成13年度）



出典：総務省ウェブサイト

こうした認識を踏まえ、首相の諮問機関である地方分権改革推進会議は、昨年10月30日に「事務・事業の在り方に関する意見」(<http://www8.cao.go.jp/bunken/021030iken/siryo.html>) を小泉首相に提出した。そこで示された改革の方向性には望ましいものもあったが、具体策に欠き、「三位一体」の地方分権の難しさを露呈した内容だった。地方分権の議論は、地方自治体、財務省、総務省などの利害が対立し、皆の利益が一致することは稀である。多数が望まない改革は推進が困難で、ただ現状が温存されるのみである。

多額の地方債を抱え財政状況が苦しく財源が欲しい自治体、巨額の国債の返済のためには国税収入を維持して補助金を削減したい財務省、地方財政の統制権限を失いたくない総務省、さらには補助金の削減には消極的な所管省庁。地方分権の具体策は、こうした利害の渦の中に飲み込まれ、骨抜きにされるだけである。この利害の渦の中で、望ましい分権策への賛同をいかに多く得られるかが鍵なのに、委員会はそれを忘れたかのようである。

地方分権が望ましい理由は明らかである。地方自治体ごとに住民の要望に応じて公共サービスを独自に決め、負担と便益の関係を明確にして行政を行うことができるからである。しかし、これを猪突猛進で推進すれば、中央省庁の抵抗に遭う。中央省庁の賛同を得つつ、地方分権を進めるには、気の利いた工夫が必要である。

地方分権の究極的な目的は前述の通りだが、そこに至るまでの目下切実な問題で誰もが解決したいと考えていて、利害が一致しやすい論点がある。それは、地方自治体の放漫財政を止めさせることである。これは、自治体も財務省も総務省も望むことである。目下の地方分権は、自治体の放漫財政を止めるための改革を具体的に行えばよい。放漫財政の要因が負担と便益の不一致だから、その改革は究極的な目的の分権化と軌を一にする。

放漫財政の一端は、この10年で急増した地方自治体の債務残高にも現れている。地方財政全体でみて今後返済が必要な債務は、自治体本体が抱える地方債だけでなく、地方公営企業が発行した公営企業債の一部や、国から交付される地方交付税の財源に充てた借金の一部が含まれ、これらは2003年度末には債務残高が200兆円に達する見込みである。その上、第三セクターや地方公社で負った債務を自治体本体が肩代わりしなければならないとなると、その債務はさらに膨らむ可能性が高い。こうした状況は、自らの債務返済能力を度外視した放漫財政の結果といえる。

税源移譲でなく課税権移譲

こうした状況を改善するには、「三位一体の改革」の一つとして、自治体の課税自主権の確立を進める必要が出てくる。現行の地方税制の下では、地方自治体が独自に課税する権限を事実上持っていない状態である。そこから、地方自治体が原則としてどの税目にどの税率で課税しても良いとする状態にすることである。これによって、自治体の健全な財政運営を促すものにしなければならない。

自治体が財政規律を働かせ、健全な財政運営を行うには、地方税制をどう変えるかが極めて重要である。2000年度から、地方税法で定めている税目以外で課税する法定外普通税(用途を定めない税目)が総務大臣の許可制から事前協議制となり、法定外目的税(用途を定めた税目)が新設された。これを受けて、各地の自治体で独自課税の動きが活発になってきた。

各自治体が独自性を出して課税するのはよいのだが、目下検討されている独自課税を行

う税目の多くは、他の自治体の住民に課税することを暗に含んでいる点には大いに問題がある。例えば、東京都内のホテルや旅館の宿泊者に課税する宿泊税(通称ホテル税)や、釣り客に課税する遊漁税である。その税収は、負担したのは他地域の住民であっても、課税した自治体の住民への公共サービスに充てられ、その便益は主にその自治体住民が享受する。他方で、宿泊税の場合、支払った宿泊客は宿泊中水道や鉄道・バスなどの公共サービスの便益を受けるとはいえそれはわずかで、水道料金は宿泊代に転嫁されているし、鉄道・バス運賃は別途負担させられる。その上に税金をかけるのは、意義が希薄である。結局は、こうした税は公共サービスの税負担を他地域の住民に転嫁することになっている。こうした転嫁を、租税輸出と呼ぶ。^{注1}

自治体が独自の地方自治を行うことは望ましいといえども、租税輸出してその税収をまかなうことは、必ずしも望ましくない。なぜならば、公共サービスの便益を受ける住民がその費用を負担する原則が徹底できないからである。この原則が徹底できなければ、税負担を無制限に他地域の住民に転嫁したり、その税収で不必要な支出を増やしたりして、自治体の放漫な財政運営に歯止めをかけられないからである。租税輸出は、この原則から逸脱している。

その上、民主主義の基本である「代表なくして課税なし」の原則からも逸脱している。他地域の住民は、当該自治体に投票権を持たないから、租税輸出をもたらす税の課税を止めてほしいとしても訴える手段がない。投票権がないにもかかわらず、課税だけはされるのである。だから、租税輸出の性質を持つ税は、自治体の独自課税にはふさわしくない。ホテル税などは、外国でも課税しているというが、望ましくない外国の真似をする必要はない。

上記の原則の観点から、自治体が財政規律を働かせ、健全な財政運営を行うには、今後進める地方分権において、必要な財源を十分にまかなえるよう、各自治体が独自に税率を設定できるようにする必要がある。しかし、前述のように、どの税目でも独自に課税してよいというわけではない。では、どのような地方税制が地方分権にふさわしいか。

それは、課税対象資産の評価が適切に行われることを前提に、土地に対する固定資産税を中心とした地方税制である。固定資産税が他の税目より望ましい理由は、課税対象である土地は地域を越えて動かず、住民や企業の地域間移動と無関係だからである。固定資産税以外の税目は、課税対象が地域間で移動する。例えば住民税は、自治体が独自に税率を設定できるようになったとして、必要があって高い税率を課したとすると、これを好まない住民は他地域へ移住してしまい、必要な税収が得られない恐れがある。固定資産税はこの現象とは独立になる。そして、その税収を用いた公共サービスの便益は、その自治体の

注1 租税輸出の問題点については、拙稿「経済財政白書が提示した地方財政の課題」『三菱信託銀行調査情報』2002年1・2月号でも述べている。

住民、しいてはその土地に及ぶ。だから固定資産税は、応益課税原則に合致している。

現在、固定資産税は市町村の重要な税目であるが、市町村に限らず、都道府県でも課税できるようにしてよい。同じ課税対象に市と県が重複して課税するのは、既に住民税ではそうだから、固定資産税でもできる。

以上をまとめると、今後の地方分権改革の一環として、重い債務返済負担に悩む地方自治体が、課税する税目や税率を原則として独自に決められるように改革する必要がある。ただし、租税輸出をもたらす税は独自に課税するべきではない。これらを総合して言えば、現行の地方税法(国の法律)では、自治体が課税してよい税目と税率を規定したポジティブ・リストになっているのを、今後は自治体が課税してはいけない税目を規定したネガティブ・リストに改正して、それ以外は原則として独自に課税できる状態にすべきである。分権後の地方税制は、自治体が独自の税收で債務返済を滞りなくできるものにしなければならない。

このように考えれば、地方税は、「税源移譲」ではなく「実質的な課税権の移譲」という発想で改革すべきである。「実質的な課税権の移譲(課税自主権の確立)」とは、現行の地方税制の下で地方公共団体が独自に課税する権限を持っていない状態から、地方自治体が原則としてどの税目にどの税率で課税しても良いとする状態にすることである。「税源移譲」では、国税を減らして地方税を増やすことを示唆し、国家財政が悪化している現状では、国税の減収を理由に改革案の妥結が妨げられる恐れがある。「実質的な課税権の移譲」なら、地方税を増税するか減税するかは(国とは独立に)地方自治体の独自の判断で決めればよく、国税の増減税は国が決めればよい。

．手ぬるい地方債制度改革

地方税の改革に着手すれば、地方交付税制度にも触れずにはいられない。地方交付税制度の問題点は、これまでも様々な観点で指摘されている。例えば、地方交付税の財源は国税であるが、その国税を多く負担している都市部の自治体にはほとんど交付税が配られず、国税をあまり負担していない農村部の自治体に手厚く交付税が配られているという点もその一つである。中でも最も重大な問題点は、公債費の交付税措置にある。公債費の交付税措置とは、自治体の公債費が増加したら地方交付税の配分を増額する措置で、これにより公債費の一部を実質的に交付税(ひいては元手である国税)を使って支払えるのである。

この公債費の交付税措置は、地方債許可制度とあいまって悪影響を助長している。自治体が発行する地方債は、用途を特定した自治体の借金だが、原則的に自治体は自由に発行できず、地方債の起債許可は総務省が事実上統制している。地方債許可制度とは、自治体は地方債を発行する際に、総務大臣または都道府県知事の許可を受けなければならない、

という制度である。

これら二つの制度が合わさると、自治体は国の許可を得て借金し、借金をしたのに公債費は交付税措置されるから、返済負担は地元住民の税負担はほとんどなく、主に都市部の納税者につけまわせる。これにより、農村部の自治体を中心に、債務負担の認識が欠如するという由々しき事態が生じるのである。

こうした放漫財政の源は、根源的に断たなければならない。そのために必要な地方交付税改革の核心は、公債費の交付税措置を止めることである。とはいえ、急には止められないだろう。そこで、地方交付税を地方債処理補給金として、現存の地方債にのみ国が約束した交付税措置だけ支出し、後は地方交付税制度を廃止するのである。現存の地方債は75%が10年後に満期を迎え、最長でも30年で満期が来る。だから、10年後にはほとんど、30年後には全廃できる。今ある地方債が片付けば自治体に不満はなく、今後は財政規律を持って地方債発行を行おうとする。

地方交付税がなくなるとナショナルミニマムが保証できないという反発がある。それには、現行の国庫補助負担金を、ナショナルミニマムを保証するために国が直接支出する歳出として改編する。その際、ナショナルミニマムを恣意的に決められないようにする。これにより、所管省庁の職務の価値を認めつつ、放漫な支出を抑制できる。

他方、地方債の側の改革も必要である。最近、地方債の新しい取り組みが注目を集めている。2002年3月、群馬県が初めてミニ市場公募債を発行したのを皮切りに、全国各地の自治体でミニ市場公募債の発行が相次いでいる。総務省が、各自治体に対し、資金調達手法の多様化のために住民参加型ミニ市場公募債の発行を促していることも、背景にある。

これまで、市場公募債は、一部の都道府県と政令指定都市だけが発行していた。現時点で、16都道府県、12政令都市が発行しているが、2002年度から条件決定の方式として「2テーブル方式」を導入した。これは、それまで財政力に差があるはずの各公募団体を全て統一した条件で発行していたのに対し、発行ロットが大きく流通性に格差があることを認め、東京都とその他の27団体で条件を分けて決定することにしたのである。さらに、東京都以外の27団体は、2003年度から市場公募債を共同発行することで合意した。

こうした取り組みは、自己責任のもとで発行条件の決定をそれぞれが行えるような環境を整備し、多くの地方自治体の地方債の市場公募化を進め、公募地方債の市場を整備していくことに資するものといえよう。これまでの地方債は、政府の管理が強いため放漫財政を食い止める力が弱かったが、今後はこうした改革を続けることで、市場の規律付けを利用して財政運営を規律付ける力が強まってゆくだらう。

しかし、こうした進展を素直に喜べない実態がある。例えば、前述の「2テーブル方式」は、現時点で実質的にうまく機能しなくなっている。図表2には、2002年4月以

降の市場公募債の応募者利回りを示している。「2テーブル方式」にして、当初は東京都とその他 27 団体との間で利回りに格差が見出された。しかし、半年経った9月以降、その格差は完全になくなって今日に至っている。これに対して、「2テーブル方式」を導入した政策当局自身が、「2テーブル方式」を形骸化させるような振る舞いをしている。

図表 2：2002年度市場公募地方債の発行条件

	応募者利回り		乖離
	東京都債	その他団体債	
4月債	1.453%	1.471%	0.018%
5月債	1.463%	1.480%	0.017%
6月債	1.440%	1.443%	0.003%
7月債	1.348%	1.352%	0.004%
8月債	1.331%	1.328%	-0.003%
9月債	1.309%	1.309%	0.000%
10月債	1.303%	1.303%	0.000%
11月債	1.120%	1.120%	0.000%
12月債	1.080%	1.080%	0.000%
1月債	0.890%	0.890%	0.000%
2月債	0.895%	0.895%	0.000%
3月債	0.803%	0.803%	0.000%

資料：地方債協会

例えば、以前もそうだが「2テーブル方式」が導入された今年度においても、総務省は「わが国の現状の地方財政制度の下では、補助金等の措置が講じられているから、各自治体の地方債の信用力には基本的に格差はない」とか「地方債には暗黙の政府保証がある」旨、公言し続けている。この見解を金融機関が信じれば、地方債をバイ・アンド・ホールドする限り、「2テーブル方式」にしても東京都とその他団体との間に応募者利回りに格差をつける理由は当然ない。これでは、政策当局がわざと「2テーブル方式」にして、「利回りに差異をつけられるものならつけてみる」と市場を挑発し、かつ「やはり市場には差異はつけられなかったではないか(市場原理はうまく働かないではないか)」とほくそえんでいるかのように、うがって理解されても仕方がない。

「2テーブル方式」の導入を有意義にするには、流動性や財政力などの差異を応募者利回りに反映させるよう、政策当局も政策変更を促すべきだった(まだ遅くはないから、今後そうすべきである)。従来からの前述のような公式見解を撤回し、各自治体には財政状況に差異があることを率直に認め、地方分権を進めて各自治体が独自に財政規律を働かせるよう促す政策スタンスに変えるべきである。

金融機関にも怠慢がある。現行の地方財政制度について、総務省の見解を鵜呑みにし、客観的な分析や熟慮なしに地方債を引き受けている。確かに、総務省の見解通りに政策が

実行されれば、地方債にデフォルトは起こらず、かつ国債よりも高い利回りが得られるから、これほど安全で有利な運用先はない。しかし、その行為は、日本国民への背任である。つまり、金融機関は、各自治体の財政状況を踏まえて、市場から財政運営を規律付ける社会的役割があるにも関わらず、総務省と暗黙のうちに結託してその役割を果たさず、地方債金利を負担する日本の納税者から国債よりも高い金利を漫然と受け取って、非効率な財政運営を助長している。金融機関が、各自治体の財政分析をきちんと行った上で高い金利を課すならばよいが、現在ではほとんどそうっていない。

確かに、これまでは総務省の努力もあってか、地方債の元利償還を保障するに足る地方交付税を配分できてはいる。しかし、昨年出された財政制度等審議会の建議や同審議会と税制調査会の合同会議の意見などにも現れているように、地方交付税を通じた財源保障を今後縮減すべきとされている。これまでに約束したことは履行しろと総務省や自治体は主張するだろうが、国の財政状況が依然として厳しい中では、今後どこまで公債費(の交付税措置)を保障できるかは確約できないというべきである。国の財政を悪化させてまで、地方債の元利返済を保障せよといえ、地方自治体は国もろとも破綻する憂き目に遭う。自前の税収が乏しいにも関わらず(総務大臣が許可するから)地方債を出すような放漫財政を続ける自治体の尻拭いのために、国の財政を犠牲にすることが限界に達しつつあることは、常識ある人が見れば明らかであろう。

現行制度の運用においても、上記のような状態であることを踏まえれば、現行の地方債許可制度による地方債資金の統制は改めなければならない。もちろん、総務省は既に今後地方債許可制度をやめて地方債発行の「事前協議制」にする方針を打ち出してはいるが、それでは不十分である。なぜならば、事前協議制に移行するとはいえども、総務省の方針が180度転換しない限り、借りた金は自前の財源で返す、自前の財源で元利返済ができない者にはお金を貸すべきでないし、借りてはならない、といった資本主義経済における貸借取引の大原則が依然として度外視されかねないからである。こうした状況は、1日も早く打開しなければならない。

今ある地方債に関する色々な問題点の中で最も重大なのは、自前の財源で元利返済ができない自治体でも地方債を発行でき、かつそれが(交付税措置もあいまって)放漫な財政運営に歯止めをかける規律付けを失わせていることである。自治体に財政規律を与える役割を、国が担えるのなら、国に委ねるのも一つの策だろう。しかし、現状や社会主義の歴史を知る我々は、その役割を全て国だけに委ねることが危険なことであることを知っている。国だけでなく、民間からも財政規律を与える仕組みが必要なのである。

その観点からいえば、資金調達を市場に委ねた方がうまくいく。借り手が、市場公募債の割合を増やすよう促すべきである。地方債に関して目下進められている改革は、まだ不

十分だが、そうした方向に向かいつつある。さらに市場による財政の規律付けを働かせる改革が求められる。

他方、健全な理由で市場では十分に資金調達ができない借り手は、官民を問わず、単独での市場公募債の発行に代わる別の方法で資金調達ができるようにする必要がある。かといって、これまでのように国が発行・償還丸抱えのやり方では規律が働かない。そこで考えられるのが公募債の共同発行である。

いきなり、十分な税源もない人口1万人未満の市町村に公募債を共同発行せよといっても無理があろう。それは、地方債の問題以前に、市町村の合併が必要である。まずは、市町村が合併して、しかるべき行政能力と税源を持つことから始めるべきである。

さらに、いままで市場公募債を発行したことがない3200あまりの自治体に、共同発行といえども市場公募債を発行せよといっても、自治体側も金融機関側も困るだろう。ないしは、これまでの縁故債とほとんど代わり映えのしない結果に墮するだろう。縁故債の引き受けは、指定金融機関(自治体が指定する公金取扱金融機関)のうまみを金融機関にちらつかせ、これを背景に地方債を引き受けさせているから、財政規律が働きにくい。それよりも規律が働きにくいのは、財政投融资の資金による地方債発行である。この資金割り当ては総務省が行っているから、総務省に許可さえもらえれば発行できてしまう。それが改善しない限り、地方債制度の欠陥は根本的に解決しない。

そう考えれば、改革の移行過程の段階では、既存の地方公営企業公庫の機能を地方債の共同発行機関に純化していく方策が有効だと考えられる。現在、公庫は財投資金の一部を使って、総務省の許可方針に従って地方債を引き受けている。公庫を、電力会社のように地方別に分割して、その地域における地方債の共同発行機関とすればよい。そして、地域間競争(ヤードスティック競争)を働かせるのである。

これは、政府が電気料金の認可をする時に、地域独占の電力会社同士を比較して、他地域の会社よりもコスト削減を怠ったなら、その会社の料金をより低く設定する方法である。コスト削減を怠った上に料金を低く設定されれば、そのままでは利益が減るので、利益を確保するべくコスト削減に努力を払うインセンティブが出てくることになる。そうすれば、地域内では独占だが、他地域の会社との相対評価が規律付けを与える。

これと同様のことを、地方債でも行えばよい。他地域の共同発行機関よりもルーズに共同発行を行ったら、その地域には高い金利で財投資金を提供する、という形で運営すれば、政府が運営したとしても、非効率な地方債発行を抑制することができる。このような擬似的な市場原理を、財投資金による自治体の共同発行にも働かせることができる。

ただし、気をつけたいことは、前述した2003年度から始められる既存公募団体(27団体)の共同発行では、上記のような規律付けは不十分であり、問題がある。なぜならば、北海

道から九州まで広範に及ぶ団体が共同発行したのでは、どの団体が怠慢であったかをモニターしにくく、自治体ごとの債務返済努力は打ち消され、あたかも「護送船団方式」と同じだからである。総務省がモニターするから問題ないというのは、地方分権に逆行する発想である。「皆で渡れば怖くない」発想での共同発行は、百害あって一利なしである。共同発行をするなら、地域的に近くまさに「顔の見える」範囲で行うべきである。

今後は、返済能力もないのに容易に地方債を発行できる状態を解消しなければならない。そのためには民間資金であれ政府資金であれ、自前の税収が乏しい自治体には容易にお金を貸さない規律が求められる。

．改革は「三」位でなく「四」位で

地方自治体の歳入の主な項目は、地方税、地方交付税、国庫支出金の他に、地方債があり、これら四つで歳入の大半を占めている。しかも前述のように、地方税、地方交付税、国庫支出金のみならず、地方債についても国が強く関与している。そう考えれば、地方債を「三位一体の改革」に含めないなら、地方分権改革は貫徹できないとさえいえる。

つまり、地方分権改革は地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債を一体とした「四」位一体でなければならない。前述したように、多くの自治体では公債費の交付税措置の恩恵を受けており、実質的に地方債の返済負担を国税に付回しているも同然である。こうした状態を改めるには、自治体の課税能力を強化して地元住民からの税収で借金を返済できるようにするとともに、補助金依存体質を改めて地方交付税を大幅に縮減することが必要である。^{注2}

確かに、目下議論が盛り上がっている地方税(税源移譲)と地方交付税の改革は、それだけとっても重要でかつ大きな課題である。しかし、それと一蓮托生になっている地方債を、改革で取りこぼしてはならない。地方分権は、自らが負った債務は自力で返すという財政責任を全うしてこそ、真の意味で実現できる。地方税の税源だけ確保して、債務の負担は国に付回せばよいという魂胆では、地方分権の名に全く値しない。これから取りまとめられる「三位一体の改革」が、本稿で述べたように、地方債の改革をも含めた抜本的な地方分権改革の端緒となることを大いに期待したい。

本稿の内容は、全て筆者の個人的見解であり、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではない。

(4 / 25 記)

^{注2} 筆者は、地方交付税制度を「廃止」と呼ぶに等しいゼロベースからの解体的見直しが必要であると認識しているが、「廃止」に賛同するのは経済学者を中心とした一部で多数の賛同が得られないなら、大幅な「縮減」は改革の方向性を同じくしており賛成できる。