

# 政府間財政関係と地方自治をめぐる 現状と論点

高端正幸（埼玉大学大学院人文社会科学研究科）  
[mtakahashi@mail.saitama-u.ac.jp](mailto:mtakahashi@mail.saitama-u.ac.jp)

東京都税制調査会 小委員会 2019年6月14日

《自治労総合政治政策局（2017）『人口減少時代の自治体財政構想プロジェクト 報告書』》

**コモン・ニーズを満たすという戦略  
＋  
そのための財源調達の構想「連帯税」**

**その内容も参照しつつ、  
政府間財政関係をめぐる論点を提起する**

«Part 1. 経済・社会の変容と  
「福祉政府」としての地方自治体»

# 1 行き詰まる社会

---

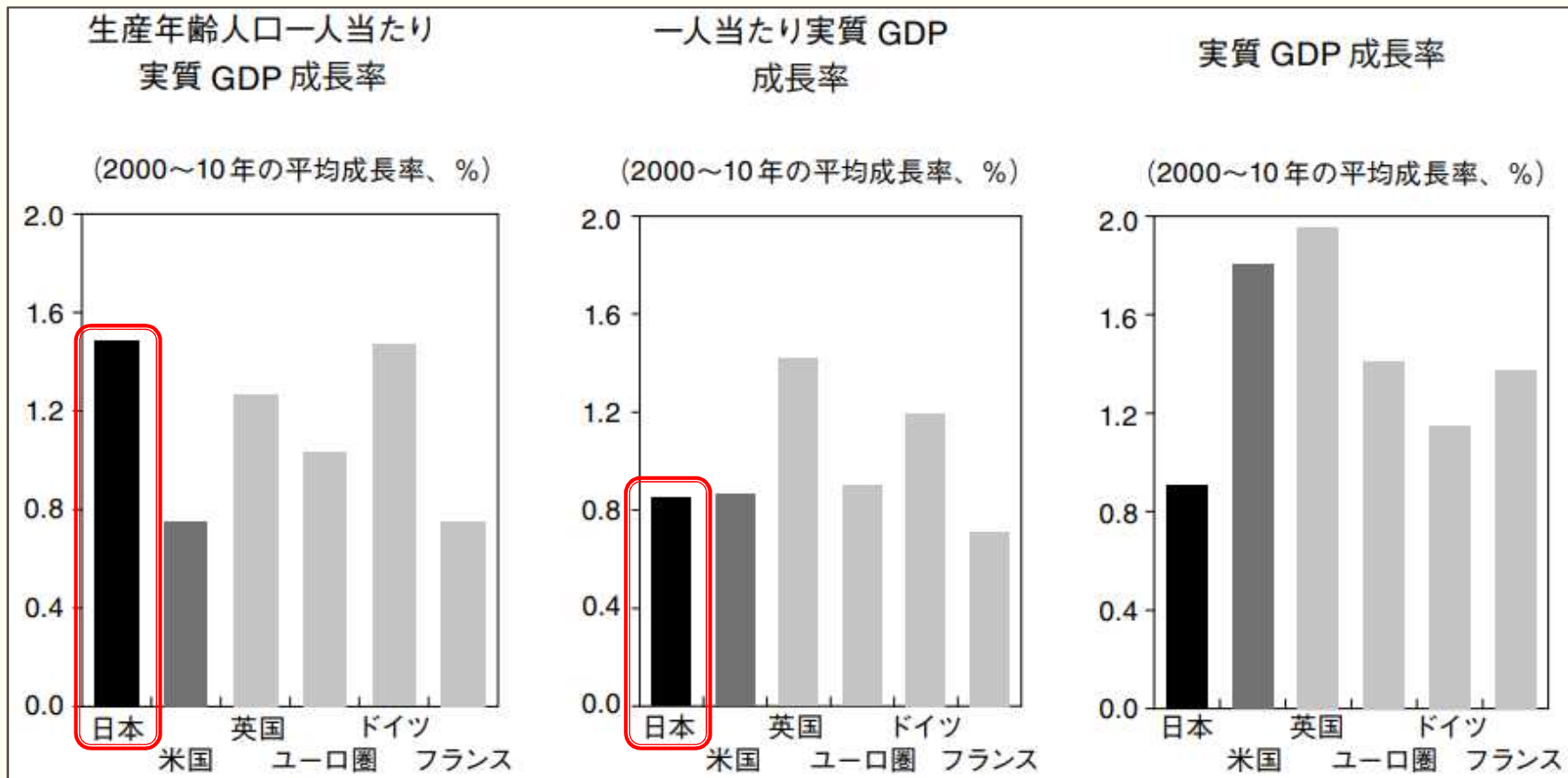
---

- ✓ **所得の低下、生活不安の増大**
- ✓ **雇用**の非正規化、**賃金**カーブのフラット化&下方シフト
- ✓ 共働き化・社会的孤立が生む**ケアニーズ**
- ✓ 「8050問題」 / 「老後の生活に不安感あり」 **85.7%** (生命保険文化センターH28「生活保障に関する調査」)
- ✓ 2000年代日本の生産年齢人口一人当り実質GDP成長率は1.5%←欧米を上回る
  - ⇒ **問題は構造的**【図表1】
  - ⇒ **リフレ? イノベーション?**



『所得の増大と貯蓄で将来の安心を買う、経済成長依存、自己責任の戦後日本社会モデルは終わりを告げた』【報告書p.6】

図表1 経済成長率をどうみるか



出所) 白川方明「人口動態の変化とマクロ経済パフォーマンス：日本の経験から」『金融研究』2012年10月号。

## 2 持続可能な、人間らしく生きられる社会へ

---

- ① 経済成長を「前提」とする、あるいは経済成長に「依存」する社会システムに、持続可能性はない

➡ 『増税という痛みの分かち合いをつうじて、あたらしい分配のメカニズムを作りあげ、人びとを将来不安から解放放つ』【報告書p.7】

- ② 自己責任を前提とする「弱者救済」型再分配は、社会を分断し、政府への不信を増幅させる

➡ 目指すべきは『子育て・障害・疾病・失業といったニーズを幅広く満たし、

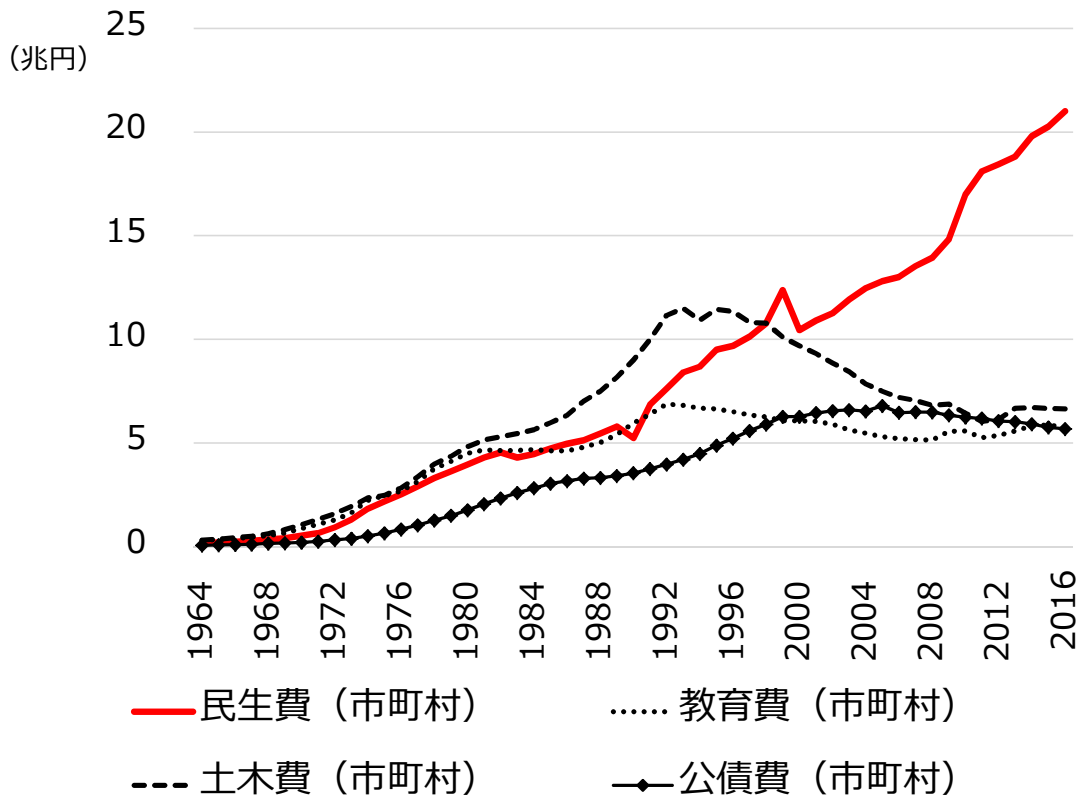
所得に関わらず誰もが安心して生きていくことのできる「頼り合える社会」』【報告書p.11】



- ③ 対人社会サービスの担い手であり、「頼り合える地域社会」を創出する主体 = 自治体の機能が鋭く問われる時代に

### 3 「土建政府」から「福祉政府」へ

図表2 市町村の主な目的別歳出の推移



出所) 総務省『地方財政統計年報』各年版

「中央政府という『遠い政府』が実施する貨幣給付による『分配民主主義』のオルタナティブは、地方政府（地方公共団体）という『身近な政府』が現物給付によって社会システムをサポートするしかない」（原文ママ）  
（神野1998：209）

**現実是不可避的にその方向へ**

## «Part 2. コモン・ニーズを満たす»



# 1 再分配型給付ではなくニーズ充足型給付

---

## 地方の対人社会サービス：「コモン・ニーズ」の充足

### ✓コモン・ニーズ①

#### 誰もが直面しうる生活上の困難

- ・ 高齢による所得喪失、心身の機能低下
- ・ 疾病      ・ 障がい      ・ 失業      ・ これらに起因する排除/貧困

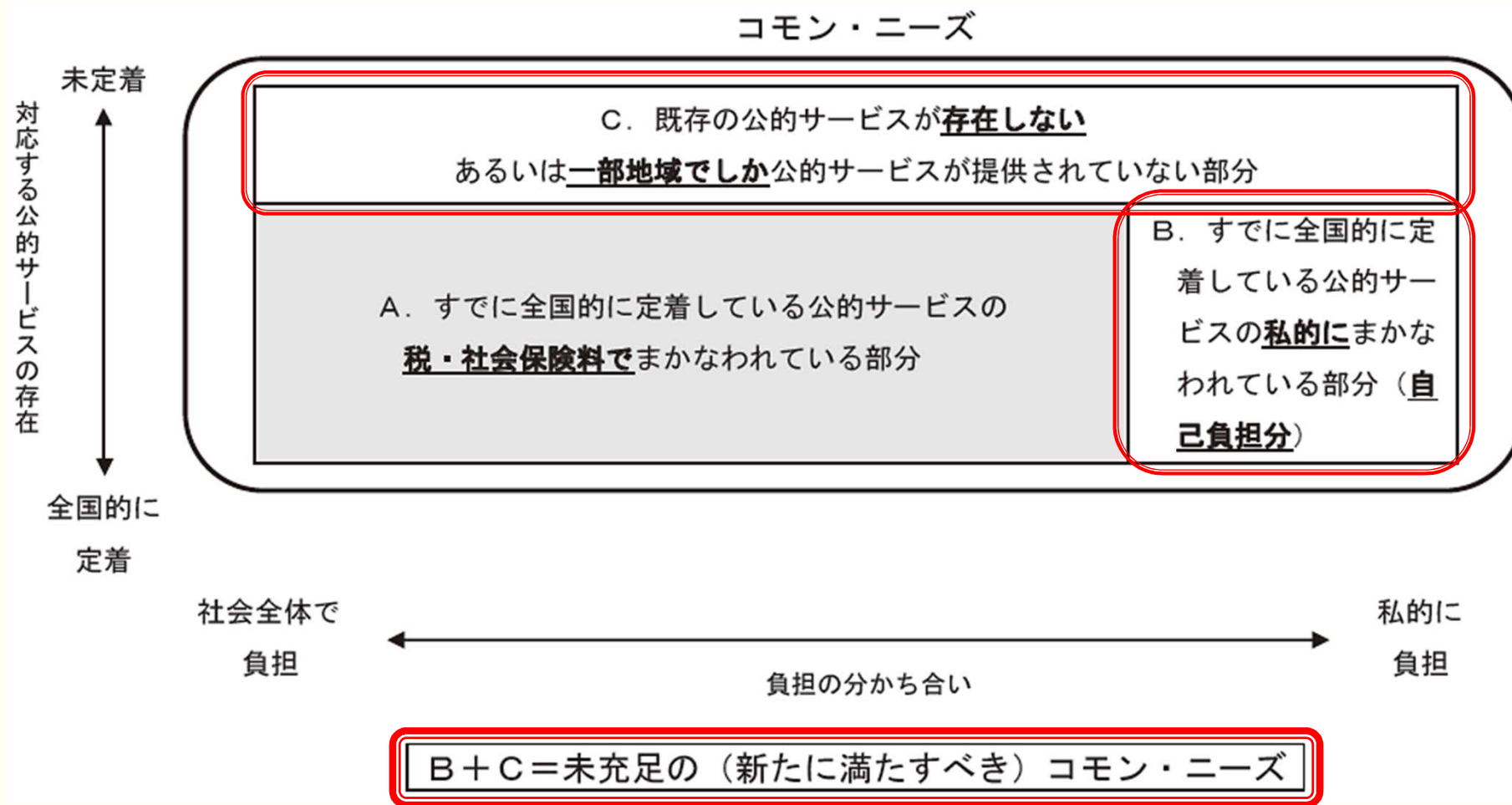
### ✓ コモン・ニーズ②

#### 社会・地域を持続可能にする基礎的な条件

- ・ 子育て      ・ 教育      ・ 住宅      ・ 地域交通      など

中央政府 → 再分配型・ミニマム保障型給付  
地方政府 → ニーズ充足型給付

## 2 新たに満たすべきコモン・ニーズとは【報告書p.13】



### 3 コモン・ニーズ充足策の例

---

---

【医療】子ども医療の無償化 / 医療費の自己負担分の軽減

【教育】教材費負担の軽減、制服や通学用品の給付 / 就学前教育の無償化  
学校給食の無償化 / 所得制限なしの高校無償化 / 給付型奨学金の拡大

【子育て】幼児教育無償化 / 出産・周産期医療の負担軽減

【介護】介護サービスの自己負担引下げ / 利用限度額の引上げ

【住宅】住宅手当の創設 / 公的賃貸住宅や空き家の供給

【地域交通】コミュニティ・バス、オンデマンド交通等の拡充

等々

«Part 3. 地方財源問題：  
地域間の「パイの奪い合い」»

# 1 地方財源問題の現局面

---

2001年6月分権推進委最終報告「次なる第2次分権改革の焦点は、(中略) 地方税財源の充実確保策とこれを実現するために必要な関連諸方策」「国と地方の税源配分のあり方の改革とこれに伴う国庫補助負担金・地方交付税のあり方の改革という切り口」



三位一体改革：一定の成果 ⇒ 地方財源問題は一種の閉塞状況に陥った



国の財源制約により生じる**地方財源保障の限界**

さらなる**税源移譲の困難化** (国税確保の必要 & 地方税収格差抑制の必要)





地方税収「**偏在是正**」という**弥縫策への傾斜**

地方法人特別税(2008)、その縮小と法人住民税法人税割の交付税原資化(2014)、特別法人事業税(2019)、地方消費税清算基準変更、国税森林環境税・・・etc.

## 2 「偏在是正」(法人課税)は一種の「税源交換」

---

- ① 【原則論】 地方税源を国が奪い取ることは望ましくない。
- ② 国税化された法人関係税収の、**A.譲与税化**、**B.交付税原資化**  
 Aがより問題。
- ③ では**Bの場合**は？
- ・ 国税化が正当化されるわけではない (①)
  - ・ ただし、税収の普遍性の高い地方消費税の拡充と事実上並行して行われてきた = 一種の「税源交換」、地方税収の普遍性・安定性の向上  
 **一概に否定すべきものではない**

### 3 ただし不毛な地域間利害対立を惹起

---

---

「税源交換」がマクロの地方税収総額を変えないとしても、  
ミクロの（個別団体の）影響額は大きく異なる

= 法人関係税収の大きい団体では税収減、小さい団体では税収増の一般的傾向



「税源交換」は、地方税収総体の普遍性・安定性の観点から望ましい反面、  
**大都市—地方間対立**を生む

※ もちろん、地方税収 + 地方交付税・譲与税等の一般財源がすべての自治体において増加するように地方財源保障を図れば、地域間対立は緩和される。

しかし、、、

## 4 地方財源保障の限界が生む閉塞状況

---

- 直近約10年間のマクロの地方財源保障の防御線  
= 地方財政計画上の「地方一般財源総額の前年並み以上確保」  
≒事実上、「**地方一般財源総額を大きく増やさない**」ということ
- そもそも地方法人関係税収の偏在是正に国が熱心に取り組む最大の理由は、
  - ・ 税収の地域間格差を抑えることで地方交付税を通じた**地方財源の調整の必要を減じること**
  - ・ 地方税の交付税原資化により**法定率の引上げなしに交付税原資を手当てすること**                      の2つに尽きる



偏在是正措置が惹起する地域間利害対立を地方交付税の充実により緩和することは、**そもそも選択肢となりえない**状況

※ 留保財源率の引下げなど交付税の平準化機能の大幅向上も現実的に困難



«Part 4. 自治体間連帯で  
財源制約を乗り越えることは可能か»

# 1 成長前提思考を脱し「地方財政の自治」に立ち返る

地域住民のニーズを満たすための財源をいかに確保するのか？

- 地財計画・地方交付税によるマクロ・ミクロの財源保障は当然重要だが、「経済成長による**交付税財源の自然増大**」を期待しようがなく**増税も困難**な国に対して、**地方財源保障を要求するだけでは未来はない**
- **税源移譲**も同様の理由で現実的ではない
- 地方歳出効率化？ 惨状はご存じのとおり
- しかし地域間の**課税ベース格差**は引き続き拡大傾向



- ★ **国・地方全体としての歳入の総量**を増やす
- ★ **住民と向き合い、優先的コモン・ニーズを見出し、地方独自課税（新税あるいは税率決定権の行使）で財源を創っていく**ことで、「**地方財政の自治**」の本筋を追求すべき

## 2 自治体間連帯でコモン・ニーズを充足する選択肢

自治体が連帯し、コモン・ニーズを満たすための財源を作りだす  
= **「連帯税」** 【報告書p.21-27】

- コモン・ニーズの充足を目的とする、地方の**共同財源**
- 自治体間の合意により、都道府県(あるいは市町村)の個人住民税所得割の税率を、**全国一斉に一律のパーセンテージで引き上げる**(あるいは地方消費税の税率を引き上げる。)
- 自治体間の合意により、連帯税の税収を充当しうる「**コモン・ニーズのメニュー**」を定め、それら施策に税収の用途を限定する
- 税収は、「コモン・ニーズのメニュー」を踏まえて定められる**客観的指標に基づき自治体に配分**する
- 自治体共同出資の「連帯税運営機構」が**自治体間協議・制度運営の主体**となる

### 3 「連帯税」の意義と国の地方財源保障責任

『国において地方に対する財源保障責任が十全に果たされず、「自己責任社会」から決別し「頼り合える社会」を希求する意志にも欠けている現状に対し、**地方から行動を起こすことは、まさに地方自治の本旨を体現する画期的な意義を帯びている。**ゆえに、誰もが抱える共通のニーズ＝「コモン・ニーズ」を自治体が自ら発掘し、自ら汗をかいてそのための財源を獲得するという連帯税の仕組みは、**地方自治の確実な前進である**と考えている。』

【報告書p.26】

※ 国の財源保障責任の後退(交付税の縮小等)を誘発する？



- ・ 当該サービスへの取組や地方財源保障の拡充の必要性を**国に対して突きつけるという、ポジティブな作用**も伴う
- ・ 地方のサービス拡充努力を国が打ち消す：世論は支持するか？
- ・ 併せて「**国と地方の協議の場**」の抜本実質化、**財源保障責任の憲法上の明文化等**を追求すべき

【報告書p.26-28】

## 【 おわりに： 東京都にとっての意義 】

(都を含む) 地方は、国が動く (増税、地方財源保障の充実、社会保障改革 etc.)  
ことを**要求し、待つのみ**か？

対人社会サービスニーズの増嵩により、

**地方財源の安定性・十分性がこれまで以上に求められる現実**を受け止め、  
**地方主体の政策転換と財源確保を進めるべきではないか？**

義務的経費の急増 ⇔ 不安定な税収、と  
いう課題を中長期的にどう克服するか

東京都は、それを**主導するポテンシャル**を有すること、  
および、それが**東京都自身を利するものである**ことを重視すべきではないか？

既存の地方財政計画・交付税の枠内での、「パイの奪い合い」に拘泥せず、  
都を含め**全ての団体で安定的な財源増が絶対に不可欠であることを出発点に、**  
**自治体間の水平的連帯を都がリードしていくべきではないか？**

## 《 参考文献 》

---

---

- 井手英策（2018）『幸福の増税論—財政は誰のために』岩波書店
- 自治労総合政治政策局（2017）『人口減少時代の自治体財政構想プロジェクト 報告書』
- 神野直彦（1998）『システム改革の政治経済学』岩波書店
- 高端正幸（2017）「地方財政計画と地方交付税—問うべきことを見つめ直す」『都市問題』第108巻第5号
- 高端正幸（2017）「支え合いへの財政戦略—ニーズを満たし、財源制約を克服する」宮本太郎編『転げ落ちない社会—困窮と孤立をふせぐ制度戦略』勁草書房
- 高端正幸（2019）「地方財政の自治—閉塞状況を乗り越えるために」『生活経済政策』2019年1月号