

関西大学 経済学部 教授 林 宏昭

現行地方財政制度の問題点と減税自治体構想の意義

一般に、財政に期待される役割は、公共財の供給、所得の再分配、そして好不況の波を抑制する経済安定の3つとされている。地方団体はこのうち公共財の供給が最も重要な役割である。公共財とは、不特定多数の社会の構成員に広く便益が及ぶものであるが、代金を払って市場で取引されるわけではないために民間の経済活動だけでは供給が行われない財・サービスのことである。ただし、不特定多数とは言っても、その便益や効果の及ぶ範囲には自ずと限界があり、多くの公共財が地方団体によって地域公共財として供給されている。また近年、地方団体は社会福祉への需要の高まりから、所得再分配とも関わる地域福祉の分野でも大きな役割を果たすようになってきている。

1990年代から、「地方分権」や「地方の自立」が大きなテーマとして議論されるようになり、2000年の地方分権一括法の施行によって国から地方に対する委任事務の廃止など一定の分権化が進んだ。しかし、地方の財政運営は分権や自立とは遠いものになっている。

その要因は、財政運営に関する地方団体の自由度が低いことである。よく言われるように、日本では国と地方の歳出の比率が4対6であるのに対して税収は6対4で逆転している。この点から地方税の割合を高めることが主張されるのであるが、税収のうち40%を地方が占めている国はなく、この比率は国際的に見て高い水準である。それにも関わらず財政的な分権が実現していないとされるのは、もともと地方を通じた支出の割合が大きいことと、その多くの支出に関して国からの関与を受けているからである。

今日の地方財政の運営においては、税負担が高い(低い)ために行政サービスの水準が高い(低い)という形での受益と負担の関係が不明確になっている。唯一多くの税収があることで行政サービスの質や量が高めら

れるのは、各団体の国が標準的と定める行政に必要な額を超える税収がある場合である。

この状況は、1990年頃のバブル期に、特に大都市圏の地方団体で多く見られたことである。当時は、1980年代後半からの内需拡大策が続けられていたこともあり、急激な税収増が支出の拡大をもたらした。そしてその背景には、単年度での財政運営が前提となっていることと、財政収入には多くの国からの補助金が含まれているために標準的な行政サービスの提供に必要な額を上回る地方税収があったとしても、基金のような形で積み立てることが歓迎されなかったことがある。また歳入に関しては、標準税率以下の税率を適用することによる減税を独自に行えば、地方債発行への制限が課されるといった事情もあった。

以上のような点から、バブル期に拡大した地方税は、何らかの形で歳出増になるケースが多く見られた。そして、その歳出増の影響は必ずしも単年度だけにとどまらなかった。いわゆる箱物建設への充当はその裏側に地方債の発行を伴うものであり、バブル崩壊後の財政運営において深刻な障害になった。

杉並区が取り組む減税自治体構想はこのような単年度主義の「使い切り予算」への抵抗である。

地方の行政サービスの中で世代を通じた意思決定がなされるのは地方債を財源とする歳出である。とりわけ、施設整備については、その施設からの受益が長期間に渡るため、建設時の納税者だけではなく、将来世代にも債務の利払いと償還という形で負担を求めることが正当化される。

このような施設整備に関する意思決定を行うのは、建設時の世代であって、将来世代は前世代の決定にしたがって負担をしていくことになる。基本的な都市生活にとって必要不可欠な社会資本整備に関しては、建設時に意思決定をしたとしても同じ結果になるが、今日のように、一定の

社会資本整備が完了し、多様な施設設備を追求する段階になれば、基金を活用することで意思決定とそこから得られる受益を将来世代へとシフトすることができる。今後、中長期的には人口減やそれにとמוなう財政的な厳しさが予想される中で、将来世代に正の遺産を残す選択を可能にすることが減税自治体構想の一つの側面である。

また、地方団体の施設整備とその後の更新のための投資は、地方債の発行によって行われるのが一般的である。このうち少なくとも現在の世代が利用したことによって生じる減耗分の更新のための費用については、次世代にそのための資金を残すことも考慮すべきである。