

第 1 章 減税自治体構想の意義

1. 現行地方財政制度の問題点

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三つとされている。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出張されるのであるが、先進国の中で税収のうち 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

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、何らかの形での歳出増に結びつく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。

2. 減税自治体構想の意義

杉並区では、「毎年一定額の財源を積み立てて、財政のダムをつくり、必要に応じてその果実を活かしつつ、将来はその利子で区民税の減税を実現する」という「減税自治体構想」の研究を開始した。

杉並区が取り組む減税自治体構想の第一の意義は、これまでのような単年度主義の「使い切り予算」への挑戦であり、抵抗である。杉並区はこれまでの行革への取り組みによって効率的な行政運営に努め、区債の

大幅な削減を図るとともに、新たな行政需要にも対応してきた。税収に余裕があるからと言って、再び税収に合わせた支出の拡大に向かつてはバブル期の繰り返しになる。国や地方自治体の財政運営において、赤字が発生するときには「量入制出」（入るを量りて出るを制す）が主張されるが、これまでの自治体運営では、税や交付税を含めて歳入に合わせて支出を拡大するという意味で「量入制出」が繰り返されてきた。

世界的に例を見ない高齢化が進む中で、歳入を背景にして行政サービスや公共施設として必要なものを問えばいくらかでも要求は拡大する。歳出を一定の福祉水準は確保しつつ効率的な行財政運営に必要な水準に抑え、必要以上の財源は現時点での支出に回さない選択を行おうとするのが「減税自治体構想」の基本である。

「では必要な支出以上の財源をどのように活用するか」が次の課題となる。「量入制出」の原則に従えば、現時点での減税が求められる。これについて、減税自治体構想では、将来の減税に備えた積み立ての実現を検討した。

単年度の減税では、ややもすると「可能であれば」の範囲にとどまってしまうのに対して、将来の減税に備えて毎年一定額を積み立てていくという財政運営は、財政規律の持続的な確保につながる。同時に、「財政のダム」を築くことで強固な財政基盤が確立し、中長期的に安定的な財政運営が可能になる。

一般に、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。

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。

資金としての積立金が一定程度の規模に達すれば、その弾力的な活用によって、上記のような投資的経費への対応に加えて、例えば災害時の対応など政策オプションの拡大につなげることができる。今後、中長期的には人口減やそれにととも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遺す選択を可能にすることが減税自治体構造の一つの側面である。