

地方税財政を損壊させた国の2つの大罪

～「地方交付税の削減と伝統理論からの逸脱」、
「地方税の身勝手な悪用と国家責任の放棄」～

青木宗明

はじめに～地方を苦境に陥れた2つの原因～

自治体首長の挨拶や講演に接する度に、またか、と「既聴感」を感じずにはいられない。それほどに繰り返されるのは、「財政の大変に厳しき折」という枕詞である。すでに10数年にわたって繰り返し耳に流れ込んだためか、この枕詞は何を意味するのであったかと、しばしの思考停止に陥ることも珍しくない。

ただよくよく考えてみれば、すべてはこの枕詞、つまり地方財政の困窮とともに始まったのであった。もはや後戻りのできないほど進行してしまった地方の衰退、まさに限界に行き着こうとしている集落の苦境、子供の声どころか住民の姿も消えた中山間地では自然環境の荒廃、地方であれば都市でも進む首都圏への人口流出と経済活力の消衰、生活に不可欠な行政ですら避けがたいサービス水準の切り下げ等々、地方財政難が問題発生や問題加速化の要因の1つになっているのは間違いないのである。

何とかしなくては、一刻も早く対応策を打たねば、わが国の地方は本当に衰弱して消滅してしまうだろう。それでは何をどうすれば良いのだろうか。

この疑問に答えるには、原因を遡って突き止めるしかない。大元の原因が分からなければ、対応策の方向性も決められない。地方財政はなぜ困苦に陥っているのか、苦境からの脱出、すなわち地方の財政難が緩和されずに長年放置され続けているのはなぜか、これらの原因を正しく認識しなくてはならないのである。

2000年代の地方税財政の特徴を明らかにする本書の一環として、本稿が提示する原因は2つである。それぞれが複数の問題点を含んでいるため、一言で

要約するのは難しいのだが、あえて約めれば、次のようになるだろう。

第1の原因は、国の財政再建を重視する立場からの強い圧力によって、地方交付税が大幅に削減・抑制され続けた結果、交付税の持つ地方財政調整（財源保障を行いつつ自治体間の格差を是正する）機能が弱体化してしまったことであり、さらにこの削減と弱体化の影響もあって、伝統的な地方交付税理論に反する形で制度の改変が進んでいることである。

第2には、地方税制の損壊であり、具体的にはふるさと納税や地方法人特別税のように、国が地方の課税権を侵害しつつ、身勝手にも自らの政策手段として悪用していることであり、それがあたかも自治体間の格差是正に役立っているかのごとき幻想を振りまいていることである。しかもこの幻想を正当化するために、地方財政調整が国ではなく、地方の責任、より正確には東京都に代表される富裕団体の責任であるかのような虚構を作り上げていることである。

それでは章を改めて、この2つの原因を順に詳しく見てゆくことにしよう。ただしその前に、ここで2原因の関係性について明確しておくべきだろう。2原因のうち、時系列の上でも、因果関係の上でも、より根本的なのは第1の原因である。国の財政再建のために地方交付税の縮小・損壊が断行されたことが、第2の原因である地方税制の毀損をもたらしたのである。地方税財政にとって、地方交付税がいかに根源的な存在なのか、この点からも再確認ができるだろう。

(1) 地方交付税の削減・調整機能弱体化と制度の改変

2000年以降の地方財政を困苦に陥らせ続けている第1の原因は、地方交付税の損壊である。単純に損壊といっても、先の要約がやや長くなったことから分かるように、問題点は2つに大別できる。

すなわち、1つは交付総額の削減・抑制であり、それに伴う地方財政調整の機能低下である。いま1つは、伝統理論から道を踏み外した形での制度改変、具体的には「奨励・誘導効果を持つ条件付き補助金化」である。したがってここでも、まずは2つの問題点の関係性を明らかにした上で、それぞれの詳細に進まねばならない。

2つの問題点のうち、より根源的なのは、明らかに前者である。後者の制度改正は、伝統的な地方交付税の財政調整、すなわち、財源保障をベースに自治体間の格差是正を行う機能が健全であれば、必要性が薄いように思われるからである。後述のように、交付税の改変は、財源保障が崩れたせいで危機に瀕する財政力の弱い自治体をむしろ救うかのように、それら自治体に対する交付額を高める効果を持っているのである。

これは、換言すると、伝統的な交付税の理論に反する形でないと、もはや財政調整の効果をえられないということを意味する。それほどに総額削減のエネルギーは強力であった。たかがボリュームの縮小と思うかもしれないが、制度の土台にある伝統的な理論を掘り崩し、交付税制度を破壊してしまったのである。

しかも総額の削減・抑制は、理論に対して以上に深刻な悪影響、すなわち地方衰退を地方自治の現場にもたらした。この点は、10年も前からよく知られた事実であるが、地域の衰弱が限界に達しつつある現在、再確認をしておくべきであろう。

(1)－① 非合理的な大幅削減と引き続き抑制

地方交付税の削減状況を第1図を用いて説明しよう。交付税の総額は、実線の折れ線で描かれており、2000年の約21.8兆円をピークに、まさに激減をみせている。削減された金額は、2001年の単年度で約1.4兆円に上り、2004年の「中間地点」で累積額は

4.9兆円、さらに「谷底」にまで至った2007年でみると、累積の削減額はなんと6.6兆円にも達しているのである。

この時期を、交付税の総額に臨時財政対策債を加えた額でみてみよう。臨時財政対策債は、周知のように2000年まで国の借金で調達してきた金額が地方債に押しつけられてしまった制度であり、本来は地方債ではなく、地方交付税として地方に配分されるべき金額である。

2001年以降に点線の折れ線で描かれた金額でみると、削減の開始年度は異なるものの、同様の大幅削減を確認することができる。臨時財政対策債を加えると、金額のピークは2003年の約24兆円であり、その次年度が、地方自治体にとって突然の嵐に見舞われた年となる。削減額があまりに巨額だったのに加えて、削減の発表が年末に行われ、各自治体が予算案の作り直しを強いられたことから、2004年の「交付税ショック」と呼ばれたのである。

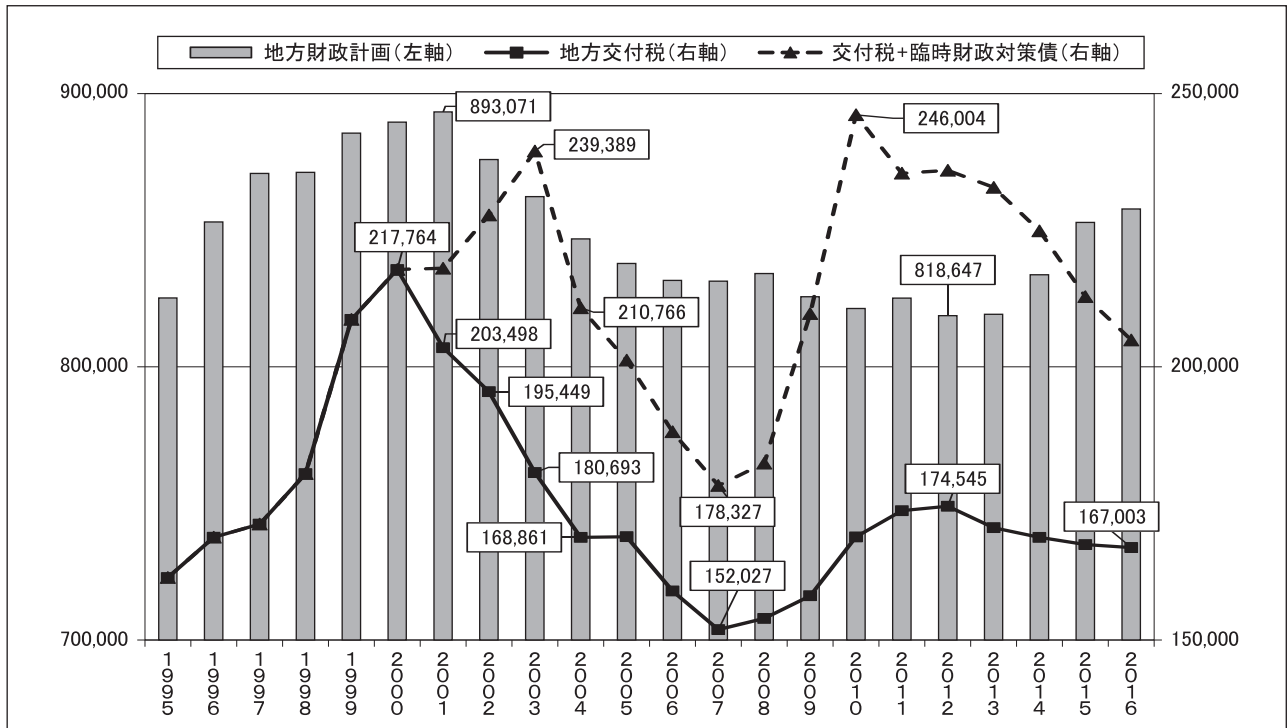
改めて図でみても、ショッキングな削減であることに間違いはない。2004年の単年度だけで、地方にとって2.9兆円近い財源が一挙に失われてしまったのである。しかも総額の削減は2005年以降も続き、「谷底」の2007年に至って累積額は6.1兆円にも上ったのであった。かくも尋常でない総額削減の原因や背景は、後に詳しく明らかにすることにして、ここでは、「谷底」以降の年度についても観察しておくことにしよう。

まず実線の折れ線で地方交付税の総額をみると、回復基調にあったことが分かる。2012年までの5年間で、2.2兆円ほど増えているのである。ただし、その後は再び減少に転じており、中長期的な視点でざっくりいえば、2007年以降の地方交付税は、現在に至るまで基本的に抑制され続けているといえるだろう。2016年現在のおよそ16.7兆円という交付総額は、1995年～96年の水準とほぼ同じ程度なのである。

一時的にせよ総額が増加したのは、リーマンショック等の経済的要因もなくはないが、主たる理由は、政治的な思惑に求められるだろう。歴代内閣の変遷を第1表に示してあるが、小泉内閣の下で強

第1図 地方交付税の削減・抑制と地方財政計画の動向

(単位=億円)



(資料) 地方財政計画 (各年度) より作成。

行された交付税の削減と地方歳出の圧縮があまりに常軌を逸していたため、「小泉・竹中構造改革」に対する地方の不平と反発が2007年以降に著しく高まった。

その結果2009年の衆議院選挙で自民党が大敗して政権が交代するわけだが、その直前の麻生内閣の頃から、このまま地方の締付けを続ければ選挙が戦えないという空気は自民党内でも広まっていたようである。そのため、自治体間の格差是正に積極的な姿勢をみせようと、闇雲にふるさと納税の構想をぶち上げてみたり、新自由主義思想との決別を表明してみたりという中で、交付税総額の方角転換が生じたということなのである。

ただし、第1図からも読み取れるように、交付税の回復基調は、やはり民主党政権の3年間である。政権交代に成功した理由が自民党に対する地方の反乱にあり、衆議院選挙のマニフェストで「地域主権」を打ち出していた立場からしても、これは当然の流れといえるのかもしれない。

ただし、ここで注意しなくてはならないのは、民主党政権で増えたのは、交付税よりも圧倒的に臨時財政対策債であるという事実である。破線の折れ線

第1表 歴代政権の変遷：地方交付税の大幅削減・三位一体改革は小泉内閣

1998年7月30日～ (616日間)	小渕内閣	
2000年4月5日～ (通算387日間)	森内閣	
2001年4月26日～ (通算1,980日間)	小泉内閣	
2006年9月26日～ (366日間)	安倍内閣	
2007年9月26日～ (365日間)	福田内閣	
2008年9月24日～ (358日間)	麻生内閣	
2009年9月16日～ (266日間)	民主党政権	鳩山内閣
2010年6月8日～ (452日間)		菅内閣
2011年9月2日～ (482日間)		野田内閣
2012年12月26日～	安倍内閣	

と実線の折れ線との差額、すなわち臨時財政対策債は、2007年から10年までの3年間に5兆円も膨張したのである。

以上で概観したように、2007年までに行われた交付税の削減はまさに異常であり、地方財政のみならず、わが国の地方自治のあらゆる面に甚大な損害を与えた。交付税の削減を推進した側の人々も、地方の衰退や地域経済の活力喪失を予測していなかったはずはないのだが、ひょっとしたら地方自治に対する理解と認識がまったく欠けていたのかもしれない。

この点でわれわれも正しく認識しなくてはならないのは、地方と一口にいても、交付税削減の悪影響は自治体ごとに大きく異なるという点である。どのような自治体が交付税削減の主たる「被害者」なのだろうか。この点を理解しておかないと、交付税削減の本当の深刻さをイメージすることができないのである。

(1)－② 削減の主たる被害者と地方衰退

交付税が急激に削減されても、直接的な打撃を

まったく受けない自治体もある。いうまでもなく、不交付団体である。そこで第2表を使って、交付団体と不交付団体の数をみてることにしよう。観察の年度は、「交付税ショック」の2004年を挟む3カ年としてみた。

同表から分かるように、地方自治体全体では、不交付団体は総額の削減が進むほど増えており、2003年の116から05年には140団体となっている。したがって交付団体の比率もやや低下しているが、2003年で見ると、96.4%が地方交付税を交付されている。都道府県と市町村に分けてみると、前者は47自治体のうち不交付は常に東京都のみなので、交付団体の比率は97.9%と高くなっている。

市町村の交付団体比率は、地方全体とほぼ同様だが、人口規模別にみると、町村と小都市で高い比率となっている。地方交付税は、このように交付団体が多いため、自治体のほとんどは交付税削減によって損傷を被るが、中でも人口の小さな町村が最も悪影響の及ぶ確率が高いのである。

第2表 地方交付税（普通交付税）の交付・不交付団体数と交付団体比率（2003年～05年）

	地方自治体合計				都道府県			
	総数	交付	不交付	交付団体比率	総数	交付	不交付	交付団体比率
2003年	3,238	3,122	116	96.4%	47	46	1	97.9%
2004年	3,148	3,013	135	95.7%	47	46	1	97.9%
2005年	2,443	2,303	140	94.3%	47	46	1	97.9%
	市町村合計				政令指定都市			
	総数	交付	不交付	交付団体比率	総数	交付	不交付	交付団体比率
2003年	3,191	3,076	115	96.4%	13	12	2	92.3%
2004年	3,101	2,967	134	95.7%	14	12	2	85.7%
2005年	2,396	2,257	139	94.2%	15	13	2	86.7%
	中核市				特例市			
	総数	交付	不交付	交付団体比率	総数	交付	不交付	交付団体比率
2003年	35	33	2	94.3%	39	31	8	79.5%
2004年	35	31	4	88.6%	40	31	9	77.5%
2005年	35	32	3	91.4%	40	31	9	77.5%
	都市				町村			
	総数	交付	不交付	交付団体比率	総数	交付	不交付	交付団体比率
2003年	590	544	46	92.2%	2,513	2,456	57	97.7%
2004年	607	550	57	90.6%	2,405	2,343	62	97.4%
2005年	650	591	59	90.9%	1,656	1,590	66	96.0%

(資料) 総務省『地方財政統計年報』各年度版より作成。

次に第3表を用いて、地域別の状況を見てみよう。一番右の欄にある交付団体比率をみると、100%に達している地域が少なくない。47都道府県のうち、21県ではすべての市町村が交付団体なのである。その他の道府県においても軒並み比率は高く、逆に9割を下回って例外的な存在となっているのは4都県である。すなわち、神奈川、東京、愛知、静岡であり、これら地域においてのみ、交付税削減の災難から逃れられた市町村が多少とも存在したのである。

そこで今度は、交付・不交付ではなく、歳入に占める地方交付税の比率から、交付税削減の被害が大きかったと推測される自治体を特定してみよう。交付税の比率が高ければ高いほど、当然のことながら損害の深刻度が高いと考えられるのである。

第2図は、交付税が削減される直前、2000年度の状態をみたグラフである。地方交付税は、都道府県でも市町村でも、さらには両者を足した純計でも約2割となっている。ただし、これはあくまでも平均値であり、統計の誤謬に惑わされてはならない。人口規模で市町村をブレイクダウンしてみると、極端

な相違が認められるのである。

結論からいえば、交付税削減から受ける被害の程度は3段階に分けることができ、各段階の「分かれ目」は、グラフ上に2本の点線で描いた人口10万人と人口1万人のところにある。

まず第1のグループは、大都市から中核市、特例市、中都市までであり、交付税の比率はおおよそ1割程度である。このグループも、交付税削減の影響がないわけではないが、被害の程度は相対的に小さいと思われる。ちなみに中都市という統計上の区分は、人口10万人以上の都市である。

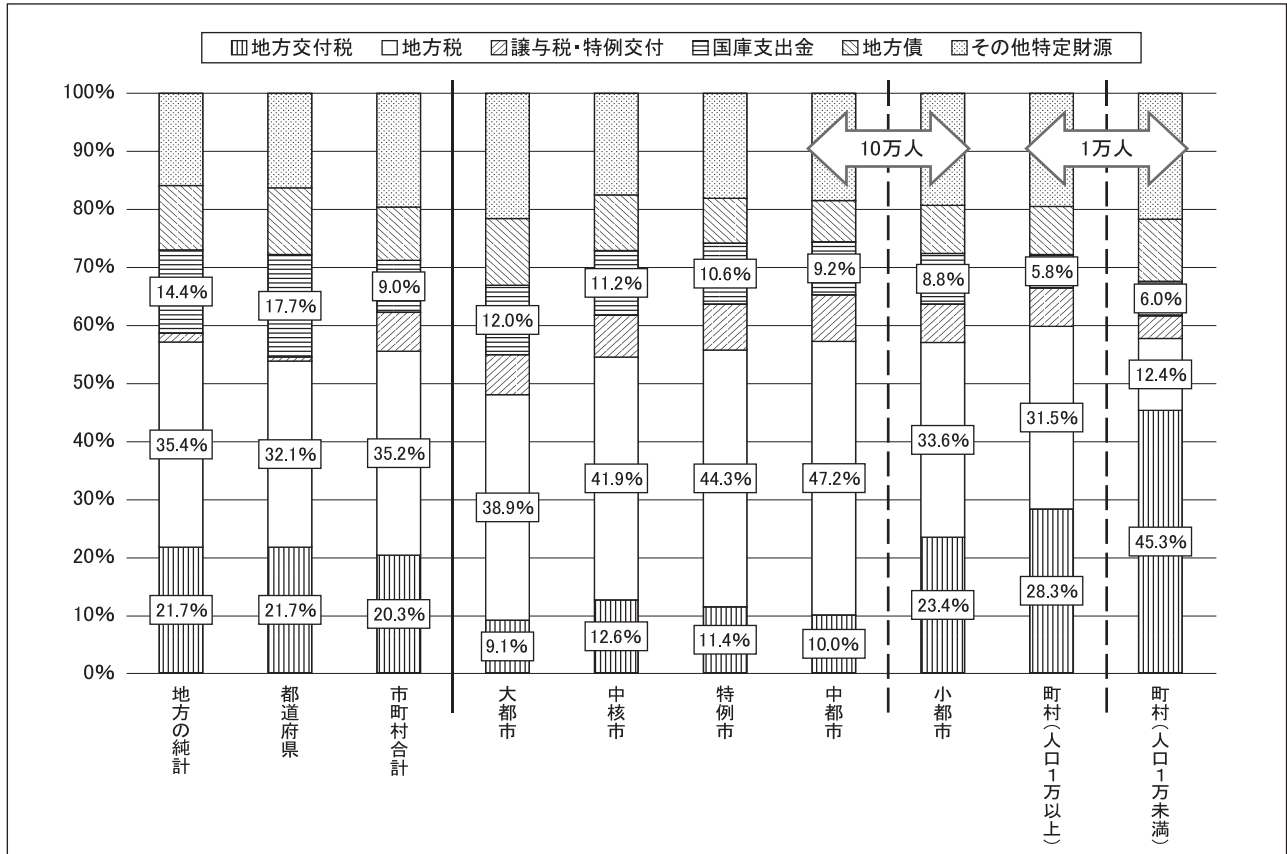
人口がこの10万人を下回ると、状況は急激に悪化する。人口10万人以上の都市の倍、すなわち20%を越える歳入が地方交付税によってまかなわれているからである。小都市では23.4%、人口1万人以上の町村ではさらに高く28.3%、つまり1/3に近い歳入が交付税で調達されていたのである。これはこれで非常に深刻な状態ではあるが、さらに人口の少ない町村の状況を見てしまうと、この第2のグループの深刻さが相対化されてしまう。

第3表 市町村の交付・不交付団体数と交付団体比率（2003年、都道府県別）

	交 付	不交付	計	交付団体 比 率		交 付	不交付	計	交付団体 比 率
北海道	211	1	212	99.5%	滋賀県	49	1	50	98.0%
青森県	66	1	67	98.5%	京都府	43	1	44	97.7%
岩手県	58	-	58	100%	大阪府	41	3	44	93.2%
宮城県	68	1	69	98.6%	兵庫県	88	-	88	100%
秋田県	69	-	69	100%	奈良県	47	-	47	100%
山形県	44	-	44	100%	和歌山県	50	-	50	100%
福島県	86	4	90	95.6%	鳥取県	38	1	39	97.4%
茨城県	79	4	83	95.2%	島根県	59	-	59	100%
栃木県	47	2	49	95.9%	岡山県	78	-	78	100%
群馬県	67	2	69	97.1%	広島県	79	-	79	100%
埼玉県	84	6	90	93.3%	山口県	56	-	56	100%
千葉県	73	7	80	91.3%	徳島県	48	2	50	96.0%
東京都	27	13	40	67.5%	香川県	37	-	37	100%
神奈川県	21	16	37	56.8%	愛媛県	68	1	69	98.6%
新潟県	108	3	111	97.3%	高知県	53	-	53	100%
富山県	35	-	35	100%	福岡県	95	1	96	99.0%
石川県	41	-	41	100%	佐賀県	48	1	49	98.0%
福井県	32	3	35	91.4%	長崎県	79	-	79	100%
山梨県	56	2	58	96.6%	熊本県	90	-	90	100%
長野県	119	1	120	99.2%	大分県	58	-	58	100%
岐阜県	97	-	97	100%	宮崎県	44	-	44	100%
静岡県	61	12	73	83.6%	鹿児島県	96	-	96	100%
愛知県	63	25	88	71.6%	沖縄県	52	-	52	100%
三重県	68	1	69	98.6%	全国計	3,076	115	3,191	96.4%

（資料）総務省『地方財政統計年報』平成15年度版より作成。

第2図 市町村の規模別に見た、歳入に占める地方交付税の比率（2000年度）



(資料) 総務省『地方財政白書 平成14年度版』より作成。

(注) データは人口1人あたり歳入決算額、ただし純計と都道府県は歳入額から算定。

人口が1万人未満の町村では、歳入における交付税の比率が第2グループのさらに倍近い、45.3%にも上っているからである。この次の年から始まって「交付税ショック」へと至る未曾有の交付額減少を誰も予想していたとは思えないが、事態はまさに切羽詰まった深刻の極みだったのである。

このように、地方交付税の異常な削減は、主として人口1万人未満の町村に集中して襲いかかる形になった。つまり端的に言えば、交付税の削減は人口の多い都市部ではなく、過疎の農山漁村を直撃したということになるのである。ここできちんと認識しておかねばならないのは、交付税の削減は自治体財政に悪影響を与えた、だけでは終わらないことである。

むしろ深刻なのは、交付税の削減による財源難から行政水準の引き下げが避けられなくなり、その行政サービス縮小が今度は地域の経済やコミュニ

ティーの活力を奪い去ってしまい、過疎地からの若年層の流出や高齢化を加速させて集落の消滅まで行き着いてしまうことである⁽¹⁾。

本稿の冒頭から、交付税の削減が地方衰退をもたらしたとの批判を繰り返し述べてきたが、ここまで来てその意味を理解していただけたであろうか。交付税削減の有する破壊力は強大なのである。しかもこの点では、この同じ時期に並行して推し進められた「平成の大合併」において、交付税の削減が重要な役割を演じていたことも決して忘れてはならない。

交付税削減で甚大な被害を被った過疎自治体の関係者は、さらに次のような囁きを聞くことになったのである。すなわち、「これからも交付税は減少が避けられず、したがって財源難は続くので小規模町村はもはや自治体として生き残ることはできない。合併すれば交付税に用意した合併特例で交付額が増えて地域の活力も蘇る」といった囁きである。この

(1) 青木宗明編著『苦悩する農山村の財政学』公人社、2009年を参照。交付税の大幅削減にいたる国・地方間の財政関係と、国の政策が地方の衰退を招く経緯が分析されている。

囁きの後段部分がすっかり欺瞞であったことは、もはや歴史が証明している通りなのである⁽²⁾。

さて、ここまでは1つの明快な認識を持っていたくために、あえて全体的な数値を用いて考察を続けてきた。すなわち、交付税の削減は、主として過疎自治体に被害が集中し、地域の衰退や自治体の消滅を招くという認識である。

しかし考察の最後に、個別のケースをざっとでもみておかねばならない。なぜならば、平均的な状況よりはるかに深刻な状況に陥っている自治体も決して珍しくないのである。第4表が、交付税の比率が極端に高い自治体のリストである。総務省の公表している市町村別決算状況調のデータを利用しているため、都市と町村の二分割である。観察の年度は2002年としたが、「交付税ショック」より前とはい

え、すでに前年度から交付税が削減され始めている状況である。

都市と町村を比べると、やはり都市の方が比率はやや低めである。ただし、最高の三笠市ではほぼ5割に達しており、24位の根室市まで4割を上回っている。中には特別な事情を抱えた都市もあると思われるが、いずれにせよ都市部においても、人口1万人未満の町村と同様、極めて深刻な立場に置かれた自治体も少なくなかったのである。

この都市より一般に比率の高い町村では、驚異的な事態が生じている。17もの町村で、歳入の6割以上が交付税なのである。スペースの関係で、ここでは30町村しか掲げていないが、5割というラインで区切ると、333もの町村が含まれることになり、歳入の半分以上を交付税でまかなっている状態である。

第4表 歳入に占める地方交付税の比率の高い30自治体（2002年度）

	都 市		町 村	
1	三笠市（北海道）	49.7%	小川村（長野）	66.5%
2	珠洲市（石川）	49.0%	大成町（北海道）	63.1%
3	えびの市（宮崎）	47.5%	恵山町（北海道）	63.1%
4	竹田市（大分）	46.7%	昭和村（福島）	62.9%
5	牛深市（熊本）	46.7%	大川村（高知）	62.8%
6	豊後高田市（大分）	45.2%	伊南村（福島）	62.6%
7	芦別市（北海道）	44.2%	三厩村（青森）	61.1%
8	赤平市（北海道）	43.9%	玉之浦町（長崎）	61.0%
9	串間市（宮崎）	43.1%	美山村（和歌山）	60.8%
10	歌志内市（北海道）	43.0%	榎法華村（北海道）	60.8%
11	山田市（福岡）	42.7%	木島平村（長野）	60.8%
12	平戸市（長崎）	42.5%	南郷村（福島）	60.7%
13	両津市（新潟）	42.1%	鹿島村（鹿児島）	60.6%
14	垂水市（鹿児島）	41.9%	前津江村（大分）	60.5%
15	美祢市（山口）	41.8%	若松町（長崎）	60.4%
16	遠野市（岩手）	41.3%	鶯沢町（宮城）	60.2%
17	黒石市（青森）	41.2%	清内路村（長野）	60.1%
18	紋別市（北海道）	40.6%	美川町（山口）	59.9%
19	名寄市（北海道）	40.5%	牧丘町（山梨）	59.8%
20	庄原市（広島）	40.3%	川井村（岩手）	59.6%
21	室戸市（高知）	40.3%	中富町（山梨）	59.6%
22	士別市（北海道）	40.2%	東吉野村（奈良）	59.6%
23	深川市（北海道）	40.1%	由岐町（徳島）	59.2%
24	根室市（北海道）	40.0%	佐多町（鹿児島）	59.2%
25	山鹿市（熊本）	39.9%	花園村（和歌山）	59.0%
26	熊野市（三重）	39.9%	稲垣村（青森）	58.7%
27	大口市（鹿児島）	39.8%	波賀町（兵庫）	58.6%
28	新見市（岡山）	39.6%	小値賀町（長崎）	58.5%
29	枕崎市（鹿児島）	39.5%	新鶴村（福島）	58.4%
30	尾花沢市（山形）	39.4%	土佐山村（高知）	58.4%

（資料）総務省「平成14年度 市町村別決算状況調」より作成。

(2) 町田俊彦編著『「平成大合併」の財政学』公人社、2006年を参照。

さらに歳入の4割という線で見ると、なんと920町村が該当する。すなわち、この当時2,537あった町村のうち、なんと36.2%までもが交付税削減の衝撃を集中的に浴びる立場に置かれていたのである。

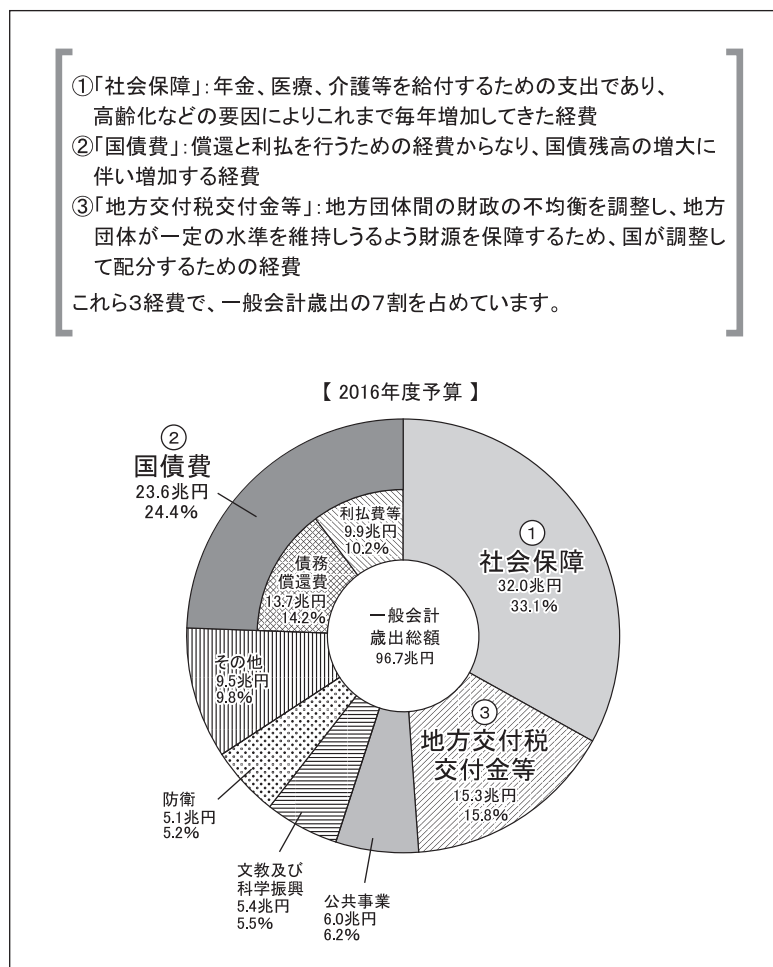
そして実際、削減の結果、これらの自治体は壊滅的な打撃を被った。地方交付税は、わが国の背骨に相当する制度であり、それを急激に縮小してしまえば、わが国の地域社会に甚大な損傷を与え、社会構造を歪めてしまうことくらい、十分に予見できたはずである。それなのになぜ、尋常でない規模で交付税の削減が実行されたのだろうか。なぜ、かくも執拗に地方交付税は攻撃されるのだろうか。何が背景にあるのだろうか。次に検討すべきは、この点である。

(1)－③ 交付税への攻撃と国の財政再建：地方財源不足と財源保障の廃止

検討と述べたが、疑問への解答は簡単かつ明快で、改めて検討する必要性は乏しい。背景にあるのは、国の財政赤字、財政再建に向けた歳出削減への圧力であり、交付税が迫害され続ける理由は、国の財政にとって地方交付税が重荷と考えられているからである。国の財政当局や財政再建を重視する政治家・学者の立場からすれば、国の財政赤字を減らして財政を再建するには、何があるかが地方交付税を削減することが至上命題であるということになるのである。

第3図は、財務省の「これからの日本のために財政を考える」というパンフレットの最新版である⁽³⁾。

第3図 国の財政にとっての重荷：地方交付税と社会保障
(年金・医療) 関係費



(資料) 財務省『これからの日本のために財政を考える』平成28年4月。

(3) 財務省「これからの日本のために財政を考える」平成28年4月、財務省。財務省ウェブ・サイトに掲載されている。URLは、http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/related_data/201604_00kanryaku.pdf。

国の歳出の約7割を占める「3大経費」がコメントされており、下には歳出内訳の円グラフも掲げられている。

3大経費といっても、1つは財政赤字そのものである国債費なので、実質は2大経費、すなわち社会保障関係費と地方交付税である。このうち地方交付税は、本稿でみているように2000年代に大きく削減・抑制されたが、それでもなお、隙あらばさらなる削減が目論まれる状況に変わりはないのである。それでは、隙あらば狙われるのは、交付税の特にどのような点なのであろうか。

財政当局にとって特別に気にくわないのは、地方交付税の「基礎部分」ではなく、地方財源不足額であり、これが削減の優先的なターゲットになる。地方財源不足とは、地方交付税の「基礎部分」である「法定分（国税5税の一定割合）」を地方に交付してもなお埋めきれずに残る財源不足であり、周知のようにさまざまな財源のやりくりでまかなわれている。やりくりとは、例えば、自治体が起債して後年度に交付税措置される臨時財政対策債や財源対策債、国の歳出に計上される臨時財政対策加算（地方の臨時財政対策債と同額）や法定加算、別枠加算などで

ある。

第4図は、2000年以降の交付税の法定分（棒グラフの白枠）と地方財源不足額（棒グラフの水平ボーダー枠）の推移を示している。地方財源不足は、2006年～08年の3年間と直近の2年間を除き、常に10兆円を超えている。10兆どころか、2010年や2003年には約18兆円にも達しており、法定分と合わせると、その規模は28兆円にも届いていたのである。

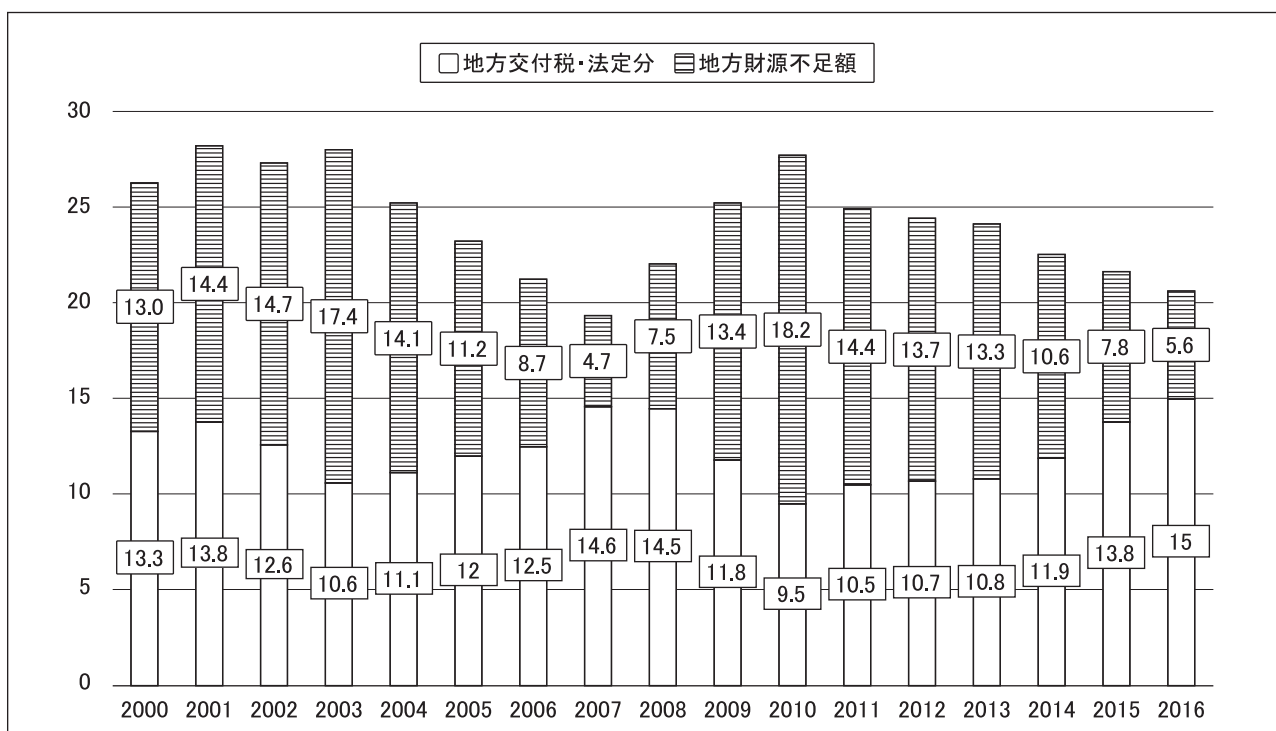
この不足額の中には、国の大規模減税のせいで生じた地方収入減少（すなわち地方財源の不足）も含まれており、すべてが交付税に直接関連するわけではないが、財政再建至上主義の立場からすれば、交付税制度から生じる財源不足額の大きさに苛立ちの募る状況が長年にわたって続いていたといえるだろう。

地方財源不足額が削減の標的とされる理由は、このように膨大な金額だからであるが、単にそれだけではない。それ以上に重要な理由は、年度間での変動が大きく、特に景気が悪化すると、法定分とはまったく逆の方向へ向かい、景気変動以上の規模で膨張しがちなことである。

景気後退局面では、国税収入が減少するため、国

第4図 地方交付税の法定分と地方財源不足額

(単位=兆円)



(資料) 第1図と同じ。

税収とリンクされた法定分は自動的に減少する。ところが地方財政不足額は、地方税収の減少と不況対策としての地方歳出増が生じるため、逆に増大するのである。

実際に第4図からも、法定分の少ない2003年と2010年は、地方財源不足額が巨額に上がっていることが分かるだろう。これは、国税収入が減って、そうでなくとも財政赤字の増大に苦悩する財政当局にとって、最も不愉快な事態であろう。そのため法定分には目をつぶれても、地方財源不足額は許せないということになるのである。

このように財源不足額の削減が虎視眈々と狙われているわけだが、この削減が別の単語を用いて提唱されることも多いため、ここで正しく再認識しておこう。別の単語とは「財源保障」であり、「地方交付税の財源保障機能は廃止すべきであり、自治体間の格差是正の機能だけに縮減すべき」との理不尽な提唱がしばしば叫ばれている。もちろん叫んでいるのは、国の財政再建を至上命題とする立場からである。

地方交付税の地方財政調整は、第5図に示されているように、他の国々で行われているのと大きく異なる。一般的な財政調整は、財政調整に使用する財源総額の範囲内で、自治体間の格差を平均値に鞘寄せするという考え方で行われる。これが第5図の左

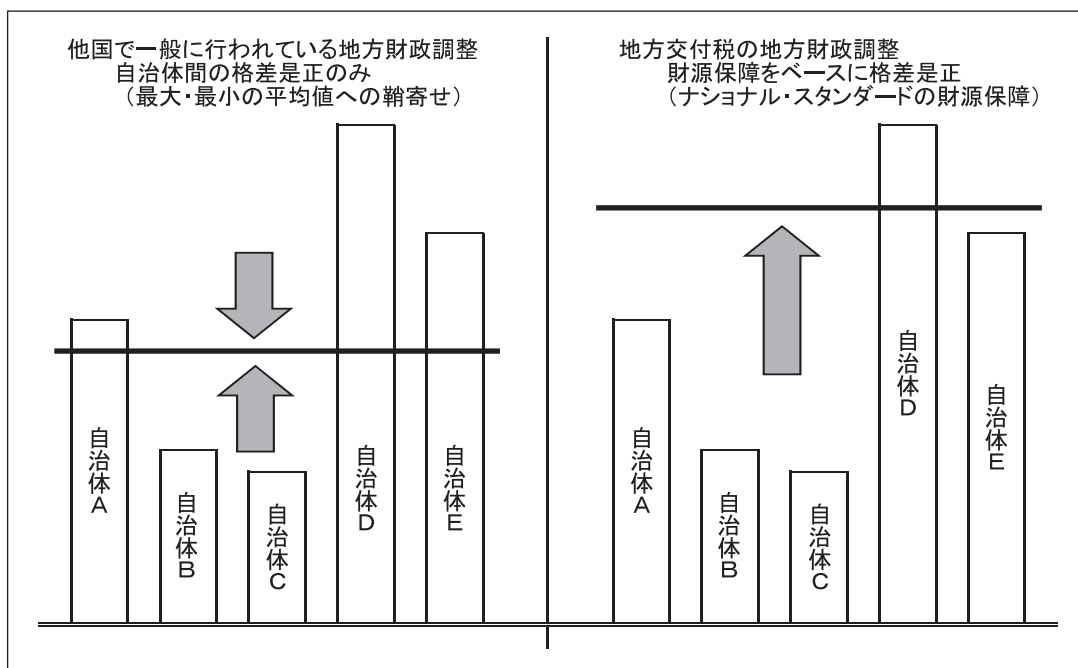
側である。

しかしわが国の地方交付税は、図の右側に示されているように、格差自体を均すというよりも、財源保障を行うことで格差の是正を確保するという考えである。ナショナル・スタンダード（もしくはナショナル・ミニマム）の行政に必要な財源をすべての自治体に保障すれば、おのずと格差は是正されるからである。ただし、この考え方が成立するためには、ナショナル・スタンダードに不足する地方財源はすべて埋められなければならない。

財政再建至上主義者は、まさにこの点を問題視しているのである。地方の財源不足額を削減すれば財源を保障するのは不可能になるため、あらかじめ財源保障は不要であるという考えを広めておきたいのである。この考えが多数派となれば、地方財源不足額を削減することに何の障害もなくなるのである。

しかし、地方交付税から財源保障機能をなくすということは、そこで考えられているほど単純なことでも簡単に実行できることでもない。まず1つ十分に考えねばならないのは、財源保障を撤廃すれば、全国標準の行政水準は維持できずに地方衰退が最終局面まで到達してしまうことである。交付税の大幅削減ですでに地方衰退は決定的になったが、財源保障の廃止は、そこにトドメを刺すことになるのである。

第5図 地方交付税の地方財政調整は財源保障をベースに自治体間の格差是正



ただし本稿の主旨からすると、より重大なのは、地方交付税の理論と制度が根底から覆されてしまうことである。地方交付税は、あくまでも財源保障をベースに理論と制度が構築されている。そのため交付税において財源保障だけを廃止するのは不可能であり、もしも廃止ということになれば、それは地方交付税が地方交付税ではなくなるということなのである。

わが国における地方財政調整の歴史は長い、少なくとも第二次大戦後、わが国の社会構造を土台として支えてきたのは地方交付税である。都市と農村、あるいは大都市と過疎地とを差別なく結びつけ、全国的な生活水準や所得水準の向上を可能にしてきた。国土のどこに住んでも公平感が維持されているのは、交付税の財源保障によるところが大きいのである。

一般の国民には最も理解されていない点であるが、認識されていないからといって安易に破壊を企てるのは犯罪行為と言わざるをえない。ここで表現が過激との意見もあるかもしれないが、破壊に近いことがすでに行われた以上、他の表現を見いだすことは難しい。交付税の大幅な削減が何を招くか認識した上で、それでも削減は断行されたのである。その確信犯的な行動は、いかなる思想や主張に基づいて、どのような手法で行われたのだろうか。交付税の削減を論じる最後に、この点のみておくことにしよう。

(1)－④ 地方歳出全般への攻撃：「小泉・竹中構造改革」の重罪

人は何かを廃止や縮小したい場合、どのような行動を取るだろうか。廃止・縮小したいことが社会的な事象の場合は、その事象の悪影響や必要性の低さを強調して、廃止・縮小に賛同する多数派の形成を目論むことになるだろう。地方交付税についても、行為の方向性は同じと思われる。ただし交付税の削減は、単に地方交付税だけを攻撃すれば成就するほど簡単なものではない。

なぜならば、地方交付税は、財源保障をベースにして制度全体（地方財源不足額を含む）の規模が決められているからであり、その財源保障の規模は、地方の歳入歳出の実情に左右されるからである。全国的な行財政の実態と、それに応じた財源保障の規模を抜きに地方交付税だけ批判・非難しても、それ

は著しく説得力の低い攻撃にしかならないのである。

ここまで述べれば、ここで強調したいことが明らかになったであろう。地方交付税を大幅に削減したければ、財源保障の規模を定める地方財政計画を圧縮しなくてはならず、その地方財政計画を縮減したければ、地方自治体の歳出を厳しく減少させることが必要になる。すなわち、地方交付税の大幅削減のためには、地方自治体の行っている行財政の無駄や非効率性を指摘し、地方歳出の全般を攻撃しなくてはならないのである。

かくして2000年代前半以降、地方行財政に対する非難や不信感の醸成キャンペーンが圧倒的な質量をもって実行された。実際、次のような情報コンテンツが、2000年代前半に各種メディアで踊っていたのを記憶している方は多いであろう。

例えば、地方にカネを渡すといかに無駄遣いばかりするか、人間より農業家畜の方が数多い地域で公共事業を行うのがいかに非効率で無駄なことか、過疎の中山間地に残って生活するのがいかにコスト高・非効率で都市部の住民に負担をかけるか、地方公務員がいかにぬるま湯の環境で無責任な仕事をしているか、国から届くカネに甘えて地方自治体がいかに怠けて努力せずにいるか、等々である。

このキャンペーンと並行して、地方歳出を実際に減らすための政策がさまざまに打ち出され、国からの強力な圧力の下で推進された。それら政策は、地方自治体の行政改革や地方公務員定数・給与の削減を狙ったものが多かったが、「平成の大合併」と呼ばれる市町村合併も、地方歳出を抑圧する政策の一環に位置付けて良いだろう。

そして、これらキャンペーンと縮減政策の論拠となったのが、周知のように新自由主義経済思想である。新自由主義経済思想は、政府歳出を削減して財政再建を行うにはまさに最適な経済思想である。なぜかといえば、政府の仕事は任意取引のマーケットに載せて価格を決めることが不可能だが、新自由主義経済思想は、市場原理主義と呼ばれているように、市場メカニズムのみですべての価値判断を行うからである。

政府の行政サービスが市場で価格づけできないのは、公益と呼ばれる利益を含んでいるからである。公益は誰にどの程度の利益となるか判定できない利

益であり、程度の差はあれ広く社会全体に及ぶ利益である。

このように市場で価値の計れない公益を含む政府サービスを、市場価格に基づく市場メカニズム（需要・供給）のみで判断したらどうなるだろうか。答えは明白である。政府の行っているあらゆるサービスはすべて無駄を含んで非効率であり、即刻廃止すべき、あるいは大幅に縮減すべきとなるのである。

このように新自由主義経済思想は、公益をまるで無視して歳出を切るには最適な考え方である。換言すれば、緊縮で生じる社会への悪影響には目を瞑ってでも財政再建を目論むなら、この思想に依拠するほかないのである。

その通りのことを行ったのが、小泉・竹中平蔵「聖域なき構造改革」である。前掲の第1表に示されているように、小泉内閣は2001年から6年間続いたが、その間の歴史に刻まれた偉業は、成果なのか害悪なのかは別として、新自由主義に従って仕組まれた容赦のない改革によって実現されたのである。

「聖域なき構造改革」といえば、郵政事業や道路関係公団の民営化や各種の行き過ぎた規制緩和も想起されるが、地方行財政については、やはり「三位一体の改革」である。三位一体の「三位」のうち、金額の不一致はあるものの、曲がりなりにも理屈の通るのは、国から地方への「税源移譲」（3兆円）と「国庫補助負担金の廃止・縮減」（4.7兆円）のワンセットである。改革の始まる前から、われわれ財政学者も主張していた通り、依存財源である特定補助金を一般財源かつ自主財源である地方税に置き換えれば、地方自治と民主主義は間違いなく進歩するのである。

残る1つ、つまり「地方交付税の見直し」は、改革から10年経った今なお、いかなる理屈で巨額の削減が強行されたのか、まったく不明である。なぜ5.1兆円もの地方交付税が削減されたのか、どのような根拠に基づいて行われたのか、いかなる効果を目指して削減されたのか、われわれが理解しうる説明は一切ないのである。

この点で想像できるのは、三位一体改革は、そもそも地方交付税の圧縮と地方財政調整の弱体化を狙った改革だったのではないかということである。三位一体改革は、地方関係者が当初抱いていた地方

分権のための改革という認識とはまったく異なり、国の財政再建に向けて地方交付税と地方財政調整を壊すことに目的が置かれていたと考えられるのである。

もしも当初からの目論見であったとすれば、首尾良く成功を収めたとなるのだろうが、弊害はあまりに深刻で、その罪は非常に重い。本稿にて繰り返し嘆いているように、交付税の削減は、過疎地域から始まって地方都市に至るまで、わが国土の全域で地方衰退を引き起こし、わが国の社会構造と国民の意識を後戻りのできないところまで壊してしまったのである。

さて以上、交付税の大幅削減と財政調整機能の弱体化を詳細にみてきたが、地方交付税については、2000年代後半になっていま1つの変化が生じている。冒頭から言及してきたように、交付税の理論に反すると思われる制度の改変である。

(1)－⑤ 交付税の制度改変「歳出特別枠等」：

奨励・誘導効果を持つ条件付き補助金化

地方交付税の制度改正というと、臨時財政対策債の導入（2001年）や、投資的経費を中心とした新型交付税への改組・包括算定の導入（2007年）のことと思われるかもしれない。もちろん、この両者も地方交付税・地方財政調整の理論から道を踏み外しており、批判と非難を加え続けねばならない。

ただし本稿で採り上げるのは、より最近、2008年から始まった制度改正である。この開始年度は、交付税の大幅削減と財政調整の弱体化が断行された直後である。後述する制度改正の意味を理解するためにも、この開始時期を心に留めておいていただきたい。

ここで採り上げる制度改正は、政府の公表資料でも名称や位置付けが定まっておらず、いかに呼称するか難しいのだが、思い切って一括りにすれば「歳出特別枠等」であり、その「特別枠等」に対応した交付税への経費算入ということになる。

この「歳出特別枠等」については、本レポートの「第2章 1. 交付税算定の構造変化と歳出特別枠等をもたらす制度の劣化——市町村算定を中心に——」（飛田博史）にて詳細な考察と実証分析が行われている。「歳出特別枠等」の定義から始まって

導入の意義や財政調整効果まで明快な分析結果が示されているので、詳しくはそちらをご参照いただきたい。本稿では、あくまで制度の概要と問題の要点のみの指摘となる。

まず前者の概要については、ここでいう「歳出特別枠等」とは、地方財政計画に毎年度、臨時的に追加されている歳出項目であり、地方財政計画に歳出として計上された以上、地方交付税の基準財政需要額にも算入される経費である。ちなみに算入の形としては、臨時的な需要項目として算入される以外にも、既存の需要項目の単位費用を引き上げる形で算入される場合もある。

これまで8年間の動向は、第5表に示してある。4,000億円で計上されて4年間続いた地域再生対策費から始まり、2009年からは地域の雇用や経済活性化を目的に掲げる経費が追加された。さらに2014年からは、安倍政権の打ち出した地方創生に合わせる形で地域の元気創造事業費や、同事業費を含むまち・ひと・しごと創生事業費が大きなボリュームとなっている。

それでは、「歳出特別枠等」の何が問題なのだろうか。ここで問題にしているのは、わが国地方財政の関係者たちが長年にわたって育て護ってきた地方交付税と地方財政調整の伝統理論に反する改正だからである。そして問題は、大別して次の2つに分け

られる。

まず第1は、「歳出特別枠等」の問題点というよりも、より根本的には交付税を大幅に削減してしまったことの問題点ともいえるのだが、削減のためにすっかり弱体化した交付税の財政調整機能を、「歳出特別枠等」の導入で部分的に補っていると思われることである。

これは、特に2012年までの地域再生対策債や地域の雇用・活性化・経済基盤関連の「歳出特別枠等」に当てはまる。それらの「特別枠等」において、財政力の弱い過疎自治体や経済衰退の激しい自治体への配分を高める算定が行われているからである。

そもそも交付税の財政調整は、通常の経費については普通交付税が一身に担い、全国すべての自治体を特別な区別なしにフラットな形で扱うことになっている。ところが今や普通交付税は、もはやその役割を果たせないほどに総額削減からダメージを受けてしまったようである。

今や「歳出特別枠」といった交付団体を差別的に扱う特別なパートを設けなければ、財政調整を行うことができない。「歳出特別枠」の総額は、表からも分かる通り大きいとはいえないが、相対的に小さな金額でも補完せねばならないところまで、普通交付税の財政調整効果は衰弱してしまったのである。

第2には、地方交付税は用途や交付に条件を設け

第5表 「歳出特別枠等」と地方交付税の別枠加算

(単位=億円)

「歳出特別枠等」	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
地域再生対策費	4,000	4,000	4,000	3,000	-	-	-	-	-
地域雇用創出推進費	-	5,000	-	-	-	-	-	-	-
地域活性化・雇用等臨時特例費	-	-	9,850	-	-	-	-	-	-
地域活性化・雇用等対策費	-	-	-	12,000	-	-	-	-	-
地域経済基盤強化・雇用等対策費	-	-	-	-	14,950	14,950	11,950	8,450	4,450
地域の元気づくり事業費	-	-	-	-	-	3,000	-	-	-
地域の元気創造事業	-	-	-	-	-	-	3,500	-	-
まち・ひと・しごと創生事業費 人口減等特別対策事業費 地域の元気創造事業費	-	-	-	-	-	-	-	10,000	10,000
重点課題対応分 自治体情報システム構造改革推進事業 高齢者の生活支援等の地域のくらしを支える仕組みづくりの推進 森林吸収源対策等の推進	-	-	-	-	-	-	-	-	2,500
地方交付税の別枠加算	-	1,000	9,850	12,650	10,500	9,900	6,100	2,300	-

(資料) 第1図と同じ。

ない「一般交付金」でなければならないのに、「歳出特別枠等」は、地方自治体を国の望む方向に奨励したり、政策誘導したりする効果を持つ、いわば条件付き補助金となっていることである。これは、特に2013年以降の「歳出特別枠等」に当てはまる。

ここでは第6図によって、2014年の地域の元気創造事業費の算定方法を示しているが、需要額の算定に、行政改革（主として人件費の削減）の努力を測る指標や、地域活性化の成果を測る指標が取り入れられており、態容補正の形で交付額に反映されるように仕組みられている。例えば職員数を他自治体よりも削減すればするほど、あるいは職員給与を減らせば減らすほど、より多くの地方交付税が配分されるのである。

この仕組みが、多くの自治体、特に財政力の弱く困窮している自治体を国の望む方向へと駆り立てる力を持っているのは間違いない。地方交付税が一般交付金である以上、これは行ってはならない禁じ手の筆頭であり、伝統的な交付税・地方財政調整の理論から明白に逸脱しているのである。

この点を確認するために、伝統的な考え方の書かれた文章を引いておこう。交付税の調整理論を詳述した文献は数多いが、今すぐオンラインで参照できる総務省のウェブ・サイトが良いだろう。同ウェブ・サイトの基準財政需要額を説明するページには、次のように明記されているのである⁽⁴⁾。

「地方交付税は、各地方団体の財源不足額を衡平に補填することを目途として交付されるものであるから、仮に具体的な実績をその財政需要の算定に用いることとすれば、個別の事情や独自の判断に基づいて行われるものを取り入れることになり、不公平な結果をもたらすことになる。したがって、基準財政需要額は、地方団体における個々具体的な財政支出の実態を捨象して、その地方団体の自然的・地理的・社会的諸条件に対応する合理的でかつ妥当な水準における財政需要として算定される。」。

さて、以上2点に分けてみたように、「歳出特別枠等」は、伝統理論からすれば異端である。したがってノーマルな状態に戻さねばならないが、ここで重要なことは、何が正常な状態かである。

「歳入特別枠等」が臨時に追加した経費で理論に合わないからといっても、それを廃止するだけでは正常な状態にならない。「歳出特別枠等」が導入された背景には、前述の通りに、交付税の削減によって普通交付税の財政調整が効かなくなったことがある。そうであれば、普通交付税の財政調整機能が回復する水準まで地方交付税の総額を増やさねば、問題の根本的な解決にはならない。単なる「歳入特別枠等」の削減だけでは、衰弱しつつある地方自治の現場にトドメを刺し、地方の衰退を決定的にしてしまうのである。

(4) 総務省ウェブ・サイト、http://www.soumu.go.jp/main_content/000363663.pdf、最終アクセス日：2016年9月30日。

第6図 地方交付税における地域の元気創造事業の算定方法

地域の元気創造事業費の算定方法(案)

算式

単位費用 × 測定単位(人口) × 段階補正 × (経常態容補正Ⅰ + 経常態容補正Ⅱ)
 単位費用・・・道府県分950円、市町村分:2,530円
 段階補正・・・地域経済・雇用対策費の段階補正をベースに設定

経常態容補正Ⅰ (行革努力分)

経常態容補正Ⅰ = $(0.3A + 0.2B + 0.1C + 0.1D + 0.1E + 0.1F + 0.1) \times \alpha$

- A: 職員数削減率 / 全国平均削減率
- B: ラスパイレス指数(前年度)による係数(指数に応じて増減)
- C: ラスパイレス指数(直近5か年平均)による係数(指数が100を下回る程度に応じて割増し)
- D: 人件費削減率 / 全国平均削減率
- E: 人件費を除く経常的経費削減率 / 全国平均削減率
- F: 地方債残高削減率 / 全国平均削減率
- α: 算定額を道府県分:750億円程度、市町村分:2,250億円程度とするための率

経常態容補正Ⅱ (地域経済活性化分)

経常態容補正Ⅱ
 = $(0.15G + 0.15H + 0.15I + 0.1125J + 0.1125K + 0.1125L + 0.1125M + 0.05N + 0.05O) \times \beta$

- G: 第一次産業産出額(道府県分)、農業産出額(市町村分)
- H: 製造品出荷額
- I: 小売業年間商品販売額
- J: 若年者就業率
- K: 女性就業率
- L: 従業者数
- M: 事業所数
- N: 延べ宿泊者数(道府県分)、転入超過率(市町村分)
- O: 一人当たり県民所得(道府県分)、一人当たり地方税収(市町村分)
- β: 算定額を道府県分:225億円程度、市町村分:675億円程度とするための率

各団体の伸び率と全国の伸び率との差に応じて割増し。

指標の取り方について

- ・経常態容補正Ⅰ(ラスパイレス指数を除く)については、5か年平均の削減率を用いる。
- ・経常態容補正Ⅱについて、毎年度公表される統計を用いる指標は、3か年平均の伸び率を用いる。毎年度公表されない統計を用いる指標は、直近の伸び率を用いる。

	指 標	H27算定における指標の取り方
経常態容補正Ⅰ (行革努力分)	職員数削減率	H5~9→H22~26
	ラスパイレス指数(前年度、直近5か年平均)	
	人件費削減率、人件費を除く経常的経費削減率	H7~11→H21~25
	地方債残高削減率	H12~16→H21~25
経常態容補正Ⅱ (地域経済活性化分)	第一次産業産出額(道府県)、製造品出荷額、一人当たり地方税収(市町村)	H22~24→H23~25
	農業産出額(市町村)・若年者就業率・女性就業率	H17→H22
	小売業年間商品販売額	H19→H24
	従業者数・事業所数	H21→H24
	延べ宿泊者数(道府県)	H23~24→H24~25
	転入超過率(市町村)	H22~24→H24~26
	一人当たり県民所得(道府県)	H20~22→H21~23

※係数の設定方法等については、精査中であり、算定時には変更があり得ることに留意。

(資料) 総務省「平成26年度 普通交付税の算定方法の改正について」。

(2) 地方税の身勝手な悪用、格差是正の欺瞞と国家責任の放棄

さて、いよいよ第2の原因へと駒を進めよう。2000年代の地方財政を深刻な困窮に陥らせた原因の第2は、地方税制を国が傷つけ機能不全へ陥らせたことである。そしてその根本的な原因は、やはり国の財政赤字に求められる。第1の原因である地方交付税に続いて、国の財政再建への希求が、地方自治の土台である地方の課税権までも毀損してしまったのである。

全体的な構図を最初に明らかにしておく、事態の因果関係の順番は、次の矢印のようになる。すなわち、国の財政再建→地方交付税の削減・財政調整の弱体化→地方税制の毀損である。

(2)－① ふるさと納税と法人課税の部分的な国税化

まずはじめに、国による地方税制の損壊とは具体的に何かを明らかにしておこう。税制に大きな傷痕を与えたのは、ふるさと納税（個人版、企業版）と地方法人課税の部分的な国税化であり、後者は①地方法人特別税・地方法人特別譲与税と、②地方法人税に分けられる。いずれも、すでに周知の制度なので、ここでは本論旨にかかわる要点のみを記しておくことにしよう。

(2)－①－(A) ふるさと納税：他人の税によるネット通販促進事業

まずふるさと納税は、そもそもの出発点は「納税者が使途を特定すると財政の効率性が高まる」という一部の経済学者達の考えとあってよいだろう。それが使途よりも納税先の自治体を決めるという話しになり、ふるさと納税のイメージが地方の首長や議員たちの念頭に描かれるようになった。

ただし、そのイメージが後述のように地方税理論に反するのは明らかなので、経験を積んで知識を有する議員ほど、非現実的なアイデアを表だって語るのには恥ずかしいこととして、水面下の話に留めることが多かったように思われる。ところが、それが急に自民党政権の重要政策として浮上したのが2007年である。

この年度が何を意味するのか、本稿の1-(1)です

でに言及した通りである。2000年から（臨時財政対策債を含めれば2004年から）交付税の大幅削減が継続され、地方交付税が最小規模にまで落ち込んだ年である。したがって地方の衰退と自治体関係者の将来不安もピークに達し、「小泉・竹中構造改革」への反発、ひいては自民党政権への不満が地方に広まったのである。

政権与党にとって、選挙戦が戦えないという危機感は大変に大きいのであろう。地方税の理論に反しようが、非現実的なアイデアでプロとしての羞恥心を抱こうが、それでもふるさと納税を提唱せざるをえなかったのである。

法案が成立してからの状況は、第6表に示されているように2008年の約70億円からスタートして、2011年には東日本大震災の被災自治体に対する寄付が急増した。その翌年には大幅に減少したが、この頃から「返礼品」が注目を集めるようになり、寄付総額はスタート時の倍となった。この「返礼品」目当ての寄付は、自治体間の競争とメディアの煽り、さらには政府の2015年税制改正（控除可能額の倍増、確定申告不要の「ワンストップ特例制度」導入）もあって爆発的な広がりを見せた。

ここまで事態が過熱すると、もはや遠慮しているわけにもいかず、さすがに本音の批判が飛び出すことになる。なぜならば、ふるさと納税の実体は、地方創生といった政治用語で語られる立派なお題目とは大きく異なっているからである。ふるさと納税の実体は、地方自治体にとっては、誰か知らない人の金で行える地元産品の通信販売促進政策であり、納税者（消費者）にとっては、商品価格に上限はあるものの、2,000円の「定額料金」で、ありとあらゆる高級商品が選り放題で買える（もらえる）気楽で楽しいネット・ショッピングにすぎないのである。

そして政権与党にとっての「実体」は……。これは本稿の論旨なので、後に詳述することにしよう。

このようにふるさと納税は、本稿の論旨でないところでも問題点を孕んだ制度であるが、それに輪を掛けて大問題と思われるのが、2016年度から始まった「企業版ふるさと納税」である。「個人版」の場

第6表 ふるさと納税の実績額

(単位=人、千円)

	適用者数	寄附金額	控除額	うち道府県民税	うち市町村民税
2008年	33,149	7,259,958	1,891,669	757,589	1,134,080
2009年	33,104	6,553,183	1,805,457	722,795	1,082,662
2010年	33,458	6,708,590	2,043,318	814,178	1,229,140
2011年	741,677	64,914,901	21,017,144	8,321,449	12,695,695
2012年	106,446	13,011,278	4,526,323	1,807,939	2,718,384
2013年	133,928	14,189,345	6,062,439	2,424,287	3,638,152
2014年	435,720	34,111,165	18,424,621	7,360,826	11,063,794

(資料) 総務省「ふるさと納税(寄附)に係る寄附金税額控除の適用状況について」各年度より作成。

合は、お得なネット・ショッピングだから盛況を博しているが、企業版では「経済的な利益」の返礼は禁止されている。

となれば、寄付しようという気になる最高経営責任者はいるのだろうか。もしもいるとして、本当に見返りなしに巨額の寄付をした場合、背任行為で株主から訴えられることはないのだろうか。あるいは、逆の猜疑心に従えば、「経済的な利益」を厳格に定義するのは難しいので、見返りなしと見せかけておいて、実質的には事業の先行投資として寄付を行うといったことが行われてしまうのではないのだろうか。

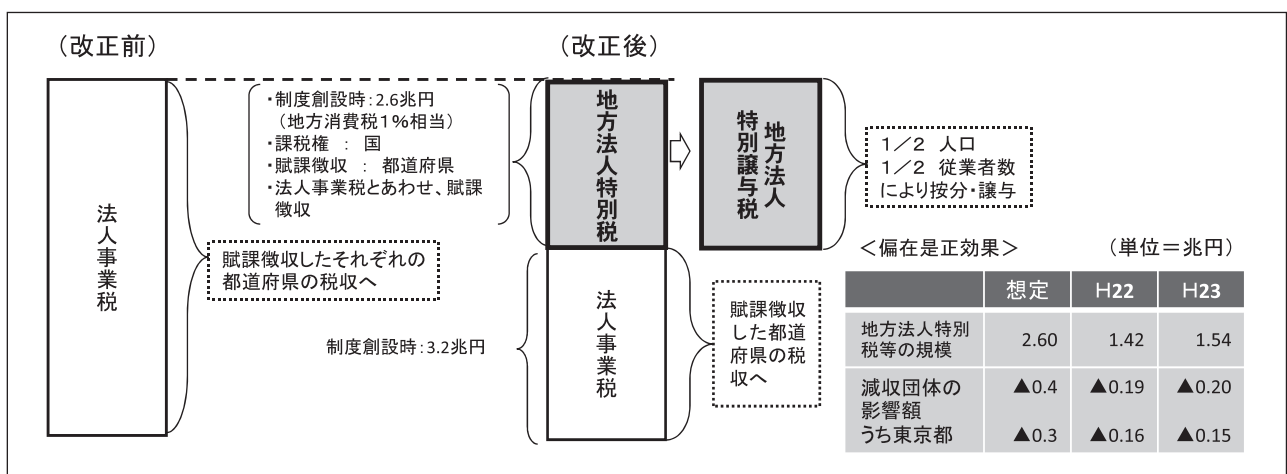
(2)－①－(B) 法人課税の国税化と税収再配分

地方法人課税の部分的な国税化は2つあり、1つは2008年から始まった地方法人特別税・地方法人特

別譲与税である。第7図にあるように、都道府県の法人事業税の一部を国税化したのが地方法人特別税であり、税収の半分を人口、残り半分を従業者数に応じて都道府県間で配分するのが地方法人特別譲与税である。すなわち、国税化によって、法人事業税の税収を都道府県間で再配分するのである。

税収再配分の規模は、当初2.6兆円と想定されていたが、実際には2010年1.4兆、11年1.54兆、12年に1.65兆円程度にとどまっている。再配分の方向性は、2011年の状況を表す第7表の通りである。税収を剥ぎ取られているのは、ダントツに東京都(約3,500億円)で、それより小さいが大阪府(1,300億円)、愛知県の順となっている。また特別税と譲与税の相殺でプラスが大きい、すなわち再配分の主たる受け手は北海道と埼玉県(両者とも200億円程度)、次いで福岡県、千葉県と並んでいる。

第7図 地方法人特別税・地方法人特別譲与税のイメージ図



(資料) 財務省主計局「地方財政について」財政制度等審議会財政制度分科会平成25年10月28日配付資料より作成。

第7表 地方法人特別税・譲与税による影響額実績（2011年度）

（単位：億円）

都道府県	地方法人特別税 A	地方法人特別譲与税 B	増減 B - A = C
北海道	431	643	212
青森県	90	158	68
岩手県	88	155	67
宮城県	234	279	44
秋田県	67	127	60
山形県	82	139	57
福島県	201	239	38
茨城県	338	346	8
栃木県	225	240	15
群馬県	219	242	23
埼玉県	574	770	196
千葉県	541	651	110
東京都	3,502	1,991	▲ 1,510
神奈川県	905	991	86
新潟県	261	287	26
富山県	132	137	5
石川県	143	145	3
福井県	131	100	▲ 31
山梨県	137	103	▲ 34
長野県	197	260	63
岐阜県	224	247	23
静岡県	492	463	▲ 29
愛知県	1,055	933	▲ 121
三重県	223	221	▲ 2

都道府県	地方法人特別税 A	地方法人特別譲与税 B	増減 B - A = C
滋賀県	204	166	▲ 38
京都府	310	314	4
大阪府	1,296	1,130	▲ 166
兵庫県	557	635	78
奈良県	75	145	71
和歌山県	82	114	32
鳥取県	46	69	23
島根県	65	86	20
岡山県	209	228	18
広島県	344	348	5
山口県	158	170	13
徳島県	105	91	▲ 14
香川県	125	121	▲ 5
愛媛県	158	167	9
高知県	46	87	40
福岡県	425	600	175
佐賀県	86	100	14
長崎県	109	163	54
熊本県	136	206	70
大分県	100	140	40
宮崎県	88	130	42
鹿児島県	113	196	83
沖縄県	99	155	56
合計	15,427	15,427	0

（資料）全国知事会『地方税制における税源偏在の是正方策の方向性について』（平成25年9月17日）。

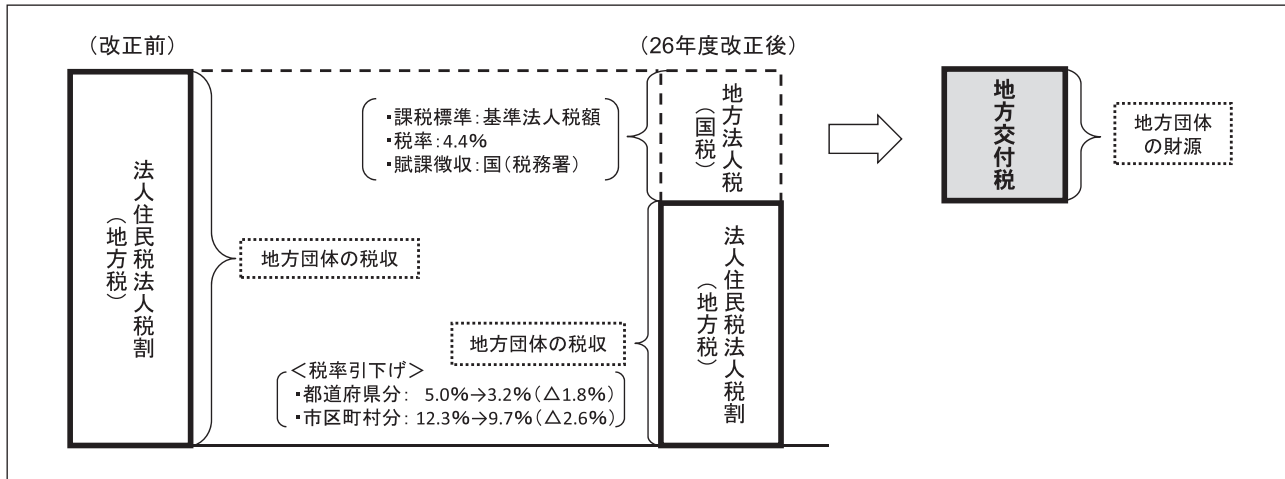
次にいま1つの地方法人税は、2014年、実質は2015年から運用されている制度である。上記の地方法人特別税との大きな違いは、おおよそ次の2点になるだろう。

第1には、第8図に示されているように、国税化されたのが法人住民税法人税割であるため、都道府県だけではなく市町村も税収再配分の対象となるこ

とである。第2には、再配分的手段として地方交付税が用いられ、国税化された税収は国の予算を通さず交付税特別会計へと「直入」されることである。

地方法人税の規模は6千億円であるが、税率10%への消費増税に合わせて3倍近い規模への拡大が予定されている（現時点では増税延期に伴って、規模拡大も延期となっている）。

第8図 地方法人税のイメージ図



(資料) 総務省「地方法人課税関係資料」地方法人課税のあり方等に関する検討会第24回会合（平成27年5月26日開催）配布資料より作成。

(2)ー② 「課税権の侵害と地方税理論の無視」「詐欺的な問題すり替えと『ヒトのカネ』の悪用」「偽りの格差是正」「国家責任の放棄」

地方税制を損壊する3つの制度が分かったところで、これらの何が問題なのかを明らかにしていこう。結論からいえば、ふるさと納税と地方法人課税の国税化は次の4点で、取り返しのつかないほどの非条理的な失行を行っているのである。

すなわち、①「課税権の侵害と地方税理論の毀損」、②「詐欺的な問題すり替えと『ヒトのカネ』悪用」、③「偽りの格差是正」、④「国家責任の放棄」である。それでは以下、これらを順に詳述してゆくことにしよう。

(2)ー②ー(A) 課税権の侵害と地方税理論の毀損

まず第1の悪行は、地方自治体の課税権を侵害していることであり、また同時に地方税の理論を完全に無視していることである。

前者の課税権の侵害は、説明の要がないほど明白である。ふるさと納税も法人課税国税化も、ミクロ的な意味で各自自治体の課税権を侵犯しており、また後者の国税化は、マクロ的な地方全体という意味でも、地方税収を一方的に国が奪い取り、地方の権利を侵犯しているのである。課税権というと、教科書でみるような日常とは遠い単語と思われるかもしれないが、決してそんなことはない。事は極めて重大である。

地方の課税権は、地方自治のまさに根幹である。課税権の侵害は、税を介して成立する地方自治体と住民との絆に国がヨコから口を出し、民主主義の土台である地方自治を蹂躪することに他ならないのである。

しかも課税権の侵害は、きわめて中央集権的なゴリ押しであり、改めてわが国に地方分権が存在しないことをまざまざと感じさせる。政治家や官僚がよく口にするように、国と地方が本当に対等の関係であれば、「他人の稼ぎ」に手を突っ込むことなどできるはずもない。地方税は、いうまでもなく自主財源であり、地方自治体にとって、自分で稼いで獲得する唯一の財源である。「他人の稼ぎ」を勝手に奪うことのできる関係が対等であると言い張れる人は、世界中探してもいないであろう。

また特に法人課税の国税化は、よく言われるように地方分権改革への逆行であり、ここでもわが国が中央集権国家であるのがよく分かる。2000年前後に広まっていた「地方に税源を」というかけ声は一体何だったか、国税から地方税への3兆円の移譲とは、いかなる意味を持っていたのだろうか。理想に向かって進んではみたものの、やはりこの国では、中央集権が常に最強ということなのだろうか。

この課税権の侵害に加えて問題なのが、地方税の理論も完全に無視していることである。特に問題なのが応益性・負担分任性・受益と負担の一致が放棄されてしまったことである。

ふるさと納税や法人課税国税化が行われる以前の時点で、地方自治に基づいて課税が適正な水準で行われていたとすれば、個人の住民にせよ立地企業にせよ、地方税を介して自治体サービスの受益と負担の一致する状態が維持されていたはずである。その状態を一方的に国が変更することは、応益性と負担分任性を無視することにほかならず、受益と負担の均衡状態を壊してしまうのである。

この点で最も分かりやすい例は、ふるさと納税であろう。ある自治体に居住する高額所得者たちがある程度まとまってふるさと納税を行い、高級な牛肉や海産物でパーティーを楽しんだとしよう。このふるさと納税者たちは、他の住民より所得が高いにもかかわらず、より低い所得の住民の負担でまかなわれる行政サービスに「タダ乗り」することになる。

さらにその自治体が、受益と負担の不一致による赤字を減らすために行政サービス水準の切り下げにまで追い込まれれば、タダ乗りどころか、より所得の低い他の住民達に多大なる迷惑を及ぼすことになってしまうのである。かくしてこれからは、ふるさと納税をしている高所得の隣人をみつけたら、私利物欲にまみれた不公平な輩であるという非難のま

なざしとともに接しなくてはならないのである。

さて、以上が第1の悪行の概要であり、問題点の所在は相対的に単純明快である。これと比して、次にみる失行はより狡猾で手が込んでいるといえるだろう。

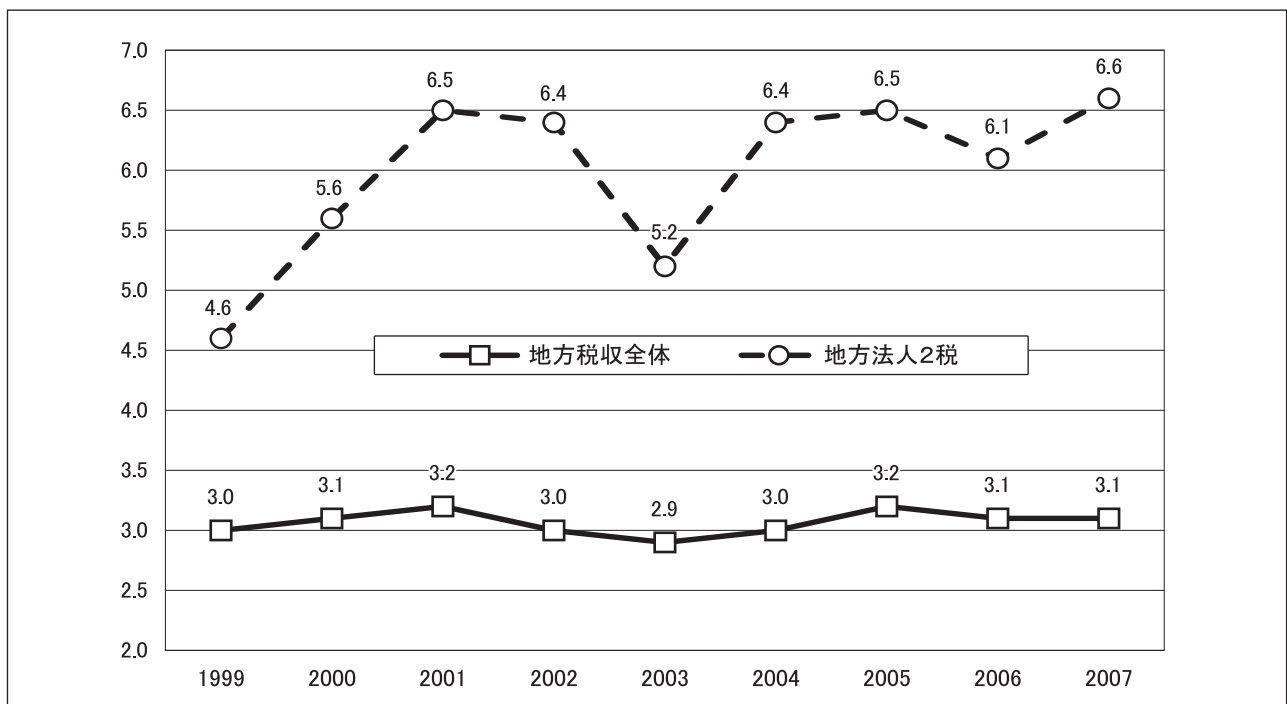
(2)－②－(B) 詐欺的な問題すり替えと「ヒトのカネ」の悪用：「地方格差問題」の実態と「東京vs地方」の虚構

第2の悪行は、ふるさと納税と法人課税国税化の導入に際して、「地方格差問題」を国に都合の良い方向にねじ曲げ、問題のすり替えを行って国民に誤った認識を与えたことであり、その偽りの認識を背景にして、「ヒトのカネ」である地方税を国の政策に悪用したことである。一言がやや長くなったが、詳しく述べてゆこう。

まずは第9図をご覧ください。2000年代半ば、中央官庁に近い立場でメディア露出の多いエコノミストが好んで使用した図の再現である。ここでは地方税収で示しているが、県民所得で表示されることも多かった。この図を提示して何を語るか、想像できるだろうか。彼らの主張は次の通りである。すな

第9図 地方税収（道府県税＋市町村税）の格差の状況：1999年～2007年

(都道府県別の人口1人あたり税収額の最高／最低の倍率)



(資料) 総務省「人口一人あたり税収額の偏在度の推移」総務省ウェブ・サイトより作成。

わち、2000年代に入って自治体間の格差が拡大し続けて貧しい自治体が苦しんでいるので、この問題に対応するために豊かな自治体の税収を貧しい自治体へ回すべきであると力説するのである。

次に第10図をご覧ください。実はまったく同じデータを用いており、年度のスパンが長いだけである。分かりやすいように点線で囲んだ年度が、第9図に示されている範囲である。この第10図から分かるように、自治体間の格差は、2000年代半ばよりも、1990年頃の方が圧倒的に高かった。

圧倒的に高いにもかかわらず、1990年頃に自治体間の格差問題が騒がれていた記憶はない。となると、2000年代半ばの「地方格差問題」とは何なのだろうか。

この疑問への回答は1つしか考えられない。すなわち、2000年代半ばに騒がれた「地方格差問題」の実態は、「自治体間の格差が拡大したこと」ではなく、「2000年代前半の交付税削減によって、交付税に大きく依存する貧しい自治体が困苦に陥ったこと」の問題なのである。

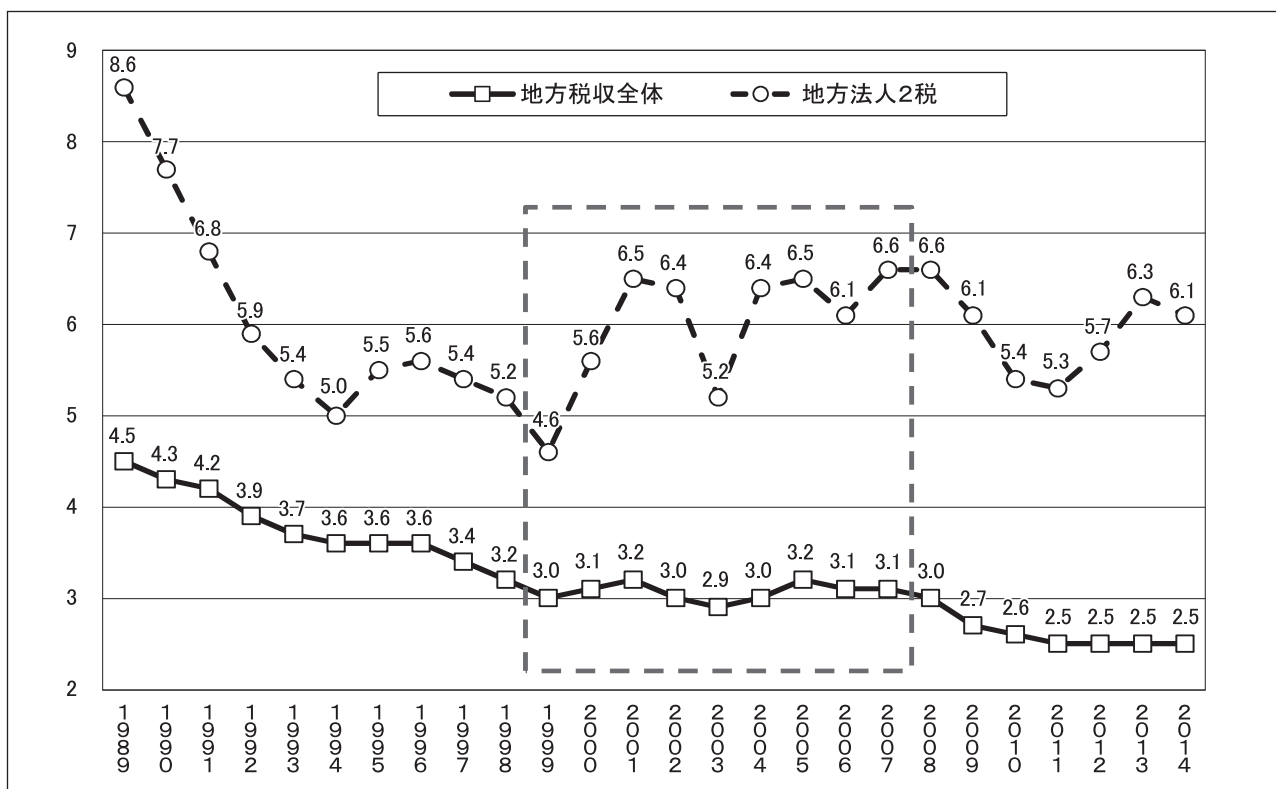
1990年頃、自治体間の格差ははるかに大きかったが、当時は地方交付税の財源保障が機能していたし、その他も含め国からの移転財源が十分な水準にあった。そのため財政力の弱い自治体が特段の苦悩に直面せず、誰も問題があるとも思わなかったのである。

このように問題の本質は地方交付税にあり、問題を引き起こした真犯人は地方交付税の大幅削減・財源保障の崩壊である。決して格差が拡大したからという問題ではない。この点において国民はすっかり騙されていたことになる。それではなぜ、このように詐欺的な官製キャンペーンが打ち出されたのだろうか。

この疑問について考える答えは、次のようになる。すなわち、財政力の弱い自治体を救うことに、国は自らの財源を割くことを望まず、「ヒトのカネ」である地方税の活用を企てた。この企てを実現するには、地方の困窮といっても、一部の自治体は豊富な財源に恵まれて余裕に溢れているという認識を広める必要があった。

第10図 地方税収（道府県税＋市町村税）の格差の状況：1989年～2014年

(都道府県別の人口1人あたり税収額の最高／最低の倍率)



(資料) 第9図と同じ。

そこで「東京vs地方」という構図を作り出し、東京を「金持ちで身勝手な贅沢三昧の自治体」という立場に立たせ、東京から財源を剥がして地方に再配分することへの世論形成を目論んだ。そしてこの目論見を成就するには、自治体間の格差が拡大し続けていることを殊更に強調する必要に迫られたのである。

このような全体の構図が分かってしまうと、国の行為がいかに非条理にすぎるか呆れるほどであろう。貧しい自治体が困窮に陥ったのは、そもそも国が交付税を削減したからである。したがって国の責任で救済政策を行うべきところ、なんと財政力の高い自治体へ財政調整の責任を押しつけ、「ヒトのカネ」を勝手に使って対応したのである。そしてこの対応が、ふるさと納税であり、地方法人課税の国税化なのである。

ちなみに、理不尽にすぎるのが分かっているながら、なぜ自らの国税を使わずに「ヒトのカネ」にまで手を出したのだろうか。その理由は、前述の通り2009年衆議院議員選挙を前にして、小規模自治体への手厚い対応を求める政治的な要請がますます強まっていたが、他方では国の財政再建を最優先とする圧力がいつもながら非常に強い勢力を誇っているからである。

以上みてきたように、ふるさと納税も地方法人課税の国税化も、いわば国民には誇張された架空のイメージが示されつつ導入された。ただし国民に偽りのイメージが流されたのは、この導入の根拠だけではない。導入後に制度が果たすべき役割や制度の意義についても、同様に絵空事のイメージが広められたのである。

(2)②-(C) 偽りの格差是正：是正効果の存在すら疑問

上でみた導入の経緯からすれば、国民にいかなる役割・意義のイメージが流布されたか、改めて詳説するまでもないだろう。ふるさと納税と法人課税の国税化が、自治体間の格差を是正し、わが国の全土で進行する地方衰退への対応策になるというイメージである。

ところが、このイメージも虚像である。後述のように、国税化の1種類である地方法人税だけは例外とするが、ふるさと納税と地方法人特別税は、適正な格差是正を行える仕組みはまったく備えていない。

ふるさと納税においては、税収の再配分で財源が増える自治体は、地方税収や財政力とはまったく無関係に、寄付者の意思次第で決まる。前述した「定額2,000円のネット・ショッピング」という現実に即していえば、お得で魅力的な返礼品を用意できる自治体に再配分が集まるだろう。

ところがそのような自治体は、名産品や人気を集める返礼を考案できる力を持っているだけに、相対的にみれば財政力の高い自治体かもしれないのである。この場合、格差是正どころか、格差を拡大してしまう可能性すらある。

また地方法人特別税は、先の第7表に示されているように、法人税収の多い東京・大阪・愛知から相対的に大きな税収を奪い去るという点で、多少とも格差の是正に寄与するといえるのかもしれない。ただし、その税収の再配分の基準は人口と従業員数であり、後者の基準は、法人事業税の分割基準⁽⁵⁾として国税化前から採用されている基準である。

となれば、国税化に伴って新たに導入されたのは人口のみということになる。人口ということは、1人あたり定額で国民全員に配ると等しい。そこに格差是正の効果がないとはいわないが、きわめて限られた効果にとどまるのは間違いないのである。

このようにふるさと納税と地方法人特別税には格差是正を期待できないが、そもそも格差の是正を適確にやろうと思えば、これらのように地方税収だけに着目して財政調整しても意味がない。意味がないばかりか、自治体間の格差を逆に拡大してしまう危険性が高い。

税収格差だけに着目するのが危険な理由は、周知のように自治体間の格差には2種類が存在するからである。すなわち、一方の地方税収の格差と、他方の行政ニーズの量と行政コスト（この2つを合わせた表現が「財政需要」）の格差が存在する。教科書で習った地方交付税の仕組みの通りに、この2種類の両方とも調整しなければ、適正な財政調整にはな

(5) 法人事業税の分割基準は業種によって異なるが、従業員数は倉庫・ガス・電気・鉄道・軌道を除くすべての業種で採用されている。また従業員数という分割基準は、法人住民税法人税割でも使われている。

らないのである。

例えば、税収の豊富な自治体でも財政需要が極端に大きければ、全国標準の行政を行うのに財源が不足してしまう。この場合に地方税収の格差だけに着目して税収を奪ってしまえば、格差是正にはならず、それどころか自治体間の格差を人為的に歪めてしまうことになるのである。

ここまで述べれば、結びの言葉が分かったであろう。自治体間の格差是正を適正に行おうと思えば、地方交付税における地方財政調整の仕組みを用いるしか方法はないのである。実際、この事実を国も認めたのが地方法人税である。

地方法人税は、国税化された税収を再配分する方法として、地方交付税制度を用いているのである。そのため地方法人税については、「偽りの格差是正」という批判はあてはまらない。ただし、だからといって地方法人税が正当化されると思ったら大間違いである。

地方交付税の財源を増やして財政調整の回復を図るなら、地方税を奪って使うのではなく、国税を財源にして行うべきなのである。なぜ国税でなければならぬのか。なぜ地方法人税もダメな制度なのか、その答えは、次にみる第4の悪行ですべて明らかになる。

(2)－②－(D) 国家責任の放棄：国土統一に不可欠の財政調整は国家の責務

最後の悪行は、地方財政調整があたかも地方の責任であるかのようにしてしまったことで、国が国家としての最も根源的な責任を放棄したことである。

豊かな自治体から税収を剥がして再配分するのは、例えそれが交付税の財源になろうとも、財政調整の責任が富裕自治体の首長にあると知っているのに等

おわりに

本稿の終着駅まで来て、わが国社会における地方交付税の重要性と、交付税制度の破壊がいかに広範かつ深刻な影響をもたらしたか、改めて認識していただけたらどうか。

2000年代に断行された交付税の削減がいかに非常

しい。東京都知事に、あるいは愛知県内の市長に財政調整の責務があると本気で思っている人がいるのだろうか。

地方の自主決定権と自主財源が強固な地方分権国家であればまだしも、わが国は、すでに明らかにしたように、まったく逆の中央集権国家である。その集権国家の中にある1つの自治体の首長に、全国的な公平や連帯を保つ責務があるわけでもないのである。

ここで改めて、地方財政調整とは何かを再認識すべきである。陸続きで多数の国が隣接するヨーロッパ諸国の政治家にとっては常識なのだが、地方財政調整は、統一国家の統治に不可欠の装置である。

全国的な公平感を確保して地域の動乱や国家の分裂を防ぎ、国土の統一を維持し続けるためには、地方財政調整が必須なのである。その意味で地方財政調整は、国家の最も原始的で本源的な責務であるといえるだろう。

かくも根源的な責務である以上、自らのカネで責任を果たすのが必然である。この責務が果たせないようであれば、日本という国家はいったい何なのだろうか、国家の尊厳に深い傷がつくことは避けられない。それほど重大かつ致命的な過ちであり、それがすでに実行され続けているのである。

本稿を執筆するにあたって最も憂い、あるいは憤慨しているのが、この国家の責任放棄である。本稿は、地方税財政に対する非条理な政策やあざとい企みを語気荒く批判してきたが、それは決して、国への痛烈な批判で地方関係者の心を慰めるためでも、国と地方の財源の奪い合いを煽るために行ったのではない。あくまでも、この最後の悪行、つまり国家としての責務を忘れていると思われることに警鐘を鳴らしたいと思って書き綴ってきたのである。

識な罪業だったかについては、地方関係者のほとんどが共通して有する認識であろう。ただし、いくら不当であっても、本質を知らずに不満を口にしても、批判の説得力は低い。

そこで本稿は、地方交付税の大幅削減の背景や経

緯を分かりやすく整理し、財源保障の機能が弱体化させられてしまったことで、いかに深刻な禍害が発生したのかを、できるだけ包括的に示そうと努めた。すなわち、よく言われる地方衰退や地域経済の消衰を招いただけではなく、交付税制度の改悪をも引き起こし、さらには地方税制の毀損を通して、最終的には国家としての尊威までもが危機にさらされているのである。

このように問題の本質を整理すること、および批判の矛先を明確化することに努めた結果、本稿では前向きな提言や建設的な展望を示すことが叶わなかった。この課題については、次回以降の論考にて取り組みたい。

ただし現状を改めて振り返ると、その次の執筆に取りかかるまで、地方税財政の制度に地方自治の精神が残されているかどうか、わが国の地域社会が最後の活力を保っていられるかどうか、大いに懸念してしまうのも正直なところなのである。