

我が国における地域間税収格差の是正策について

花 輪 宗 命

1 「ふるさと納税」騒動の顛末

(1) 「ふるさと納税」制度の概要

令和元年の地方財政をめぐる最大の話題は、それまでの5年以上に亘って大ブームになっていた「ふるさと納税」制度の問題点を是正する措置として、総務省が、5月14日「ふるさと納税」の対象団体を指定し、翌15日に指定団体を告示、同年6月1日以降、寄付金の不適切な募集を行ったとして、大阪府泉佐野市始め4団体を同制度の指定団体から除外し、併せて2018年11月から2019年3月までの間に、「返戻割合3割超」又は「地場産品以外」の返礼品を提供することにより2億円を上回る額を集めた和歌山県北山村など43団体については、指定対象期間を4か月とする運用を開始したことである。(資料—1「申請書が提出されたが不指定とする団体」p.2, 及び資料—2「指定対象期間を4か月と

資料—1

申請書が提出されたが不指定とする団体

○ 昨年11月以降も継続して「返戻割合3割超」かつ「地場産品以外」の返礼品を提供し、更に、11月以降に「Amazonギフト券」等のいわゆる金券類を新たに返礼品に追加して募集を行った団体であって、こうした制度趣旨に反する方法によって、11月から本年3月までの間に、50億円(*)を上回る額を集めた以下の4団体については、不指定とする。

※寄附金の募集を適正に行った団体について、最も多くの寄附金を受領した団体の受入額が50億円、平均額が1億円強であることを総合的に勘案

都道府県名	市区町村名	平成30年度受入額 (決算見込)	11~3月の受入額	うち趣旨に反する 方法による受入額
大阪府	いづみさのし 泉佐野市	408億円	332億円	332億円
静岡県	おやまちょう 小山町	250億円	165億円	193億円
和歌山県	こうやまちょう 高野町	196億円	186億円	185億円
佐賀県	みやきまちょう みやき町	168億円	99億円	89億円

※表中の数値は申請書等による報告値。泉佐野市の平成30年度受入額は、報道によれば、497億円とのこと。
※上記4団体の他、申請書の提出がなかった東京都についても、指定を行わない。

資料—2

指定対象期間を4ヶ月(令和元年6月1日～9月30日)とする団体

- 昨年11月から本年3月までの間に、「返礼割合3割超」又は「地場産品以外」の返礼品を提供することにより、2億円(※)を上回る額を集めた以下の43団体については、指定対象期間を4ヶ月とする。
※申出書を提出した全団体の受入額の平均が2億円(不指定4団体除く)。寄附金の募集を適正に行った団体の受入額の平均が1億円であることを総合的に勘案
- 指定制度の健全な運用をより確実なものとするため、これらの団体については、再度、本年7月に10月以降の1年間の指定を受けるための申出をしてもらうこととし、新制度下における実際の取組状況等を踏まえ、指定継続の可否を改めて判断。

都道府県	市区町村
北海道	森町(48) 八雲町(26)
宮城県	多賀城市(9) 大崎市(2)
秋田県	横手市(4)
山形県	酒田市(6) 庄内町(3)
福島県	中島村(4)
茨城県	稲敷市(5) つくばみらい市(10)
新潟県	三条市(5)
長野県	小谷村(16)
岐阜県	美濃加茂市(2) 可児市(2) 富加町(5) 七宗町(20)
静岡県	焼津市(16)

都道府県	市区町村
大阪府	岸和田市(5) 貝塚市(4) 和泉市(7) 熊取町(30) 岬町(3)
和歌山県	湯浅町(11) 北山村(5)
岡山県	総社市(6)
高知県	奈半利町(5)
福岡県	直方市(14) 飯塚市(11) 行橋市(32) 中間市(4) 志免町(4) 赤村(6) 福智町(6) 上毛町(26)
佐賀県	唐津市(2) 武雄市(14) 小城市(11) 吉野ヶ里町(3) 上峰町(13) 有田町(6)
宮崎県	都農町(20)
鹿児島県	鹿児島市(5) 南さつま市(19)

注1: 都道府県は該当団体なし
 注2: ()内の数字は、H30.11.15からH31.3.31までの間における寄附受入額のうち、返礼割合3割超又は地場産品以外の返礼品等に係る寄附受入額(億円) 3

する団体」p.3, 総務省自治税務局(2019)『ふるさと納税制度における令和元年6月1日以降の指定などについて』参照)

一方、同制度のために大幅な税収減の被害を被った自治体を擁する東京都については、団体指定の申請書を提出しなかったため、指定の対象外とされた。

泉佐野市は、この措置を違法として法廷で争ったが、2020年1月、第1審の大阪地裁は泉佐野市の訴えを却下した。泉佐野市は、直ちに控訴しているが、今後の展開は予断を許さない。

しかし、総務省のこの措置の施行に伴い、流石の「ふるさと納税」の大ブームも若干沈静化の兆しを見せているが、その後もこの制度の欠陥を巧みに突いた不適切な事例が間歇的に発生しており、同制度が安定的に機能するか否かも、予断を許さない。

このように幾多の問題を孕む「ふるさと納税」は、「税」という名称がついているものの、その本質は個人住民税の寄付金税制が拡充されたものである。

地方自治体に対する寄附金のうち、2,000円を超える部分(所得税は2009年分まで寄附金の5,000円を超える部分、個人住民税は2010年まで寄附金の5,000円を超える部分)を上限とする金額が、所得税と合わせて控除されるというものである。(資料—3「ふるさと納税の概要について」参照)

2008年に寄付をした場合2008年の所得税確定申告により所得控除がなされ、個人住民

資料—3



【全額(※)控除されるふるさと納税額(年間上限の目安)】(※)2,000円を除く

給与収入	ふるさと納税		
	独身	夫婦+子1人	夫婦+子2人
500万円	6.1万円	4.0万円	2.8万円
750万円	11.8万円	8.7万円	7.6万円
1,000万円	17.6万円	15.7万円	14.4万円
2,000万円	56.4万円	55.2万円	53.6万円

4

税は2009年度分が税額控除された。また、2015年4月からは、「ふるさと納税ワンストップ特例制度」が創設された。

この制度の創設に向けての議論は、2006年頃から始まったが、その背景には、地方公共団体の自主財源である地方税収に大きな地域間格差があり、その問題を調整する制度としての地方交付税制度を、バブル崩壊後の慢性的な財政赤字を抱えた政府が、不適切な運用をしてきた側面もあり、財政力の弱い自治体を中心に、構造改革による慢性的な財政赤字に悩む自治体が続出したことが挙げられる。

このような状況の中で、2006年3月16日の日本経済新聞夕刊のコラム・十字路の記事「地方見直す『ふるさと納税』案」を契機に、一部の政治家が取り上げたことから議論が活発化した。

導入の意思決定の前には、構造改革による慢性的な赤字に悩む自治体やその首長の多くから歓迎・賛成する意見が多い一方で、その時点で多くの税収があった大都市部からは反対や慎重な意見が多かった。

政府も「安倍首相が総裁選期間中も議論してきた重要な課題」(塩崎恭久官房長官：当時)とし、2007年5月、菅義偉総務大臣(当時)が、強力なリーダーシップを発揮

して「ふるさと納税」の創設を表明した。

これを受けて2007年6月に「ふるさと納税研究会」を総務省に設け、関係者の意見を取り入れて、「寄付」と「税額控除」を組み合わせた現在の姿に近い「ふるさと納税」の案をとりまとめ、同年10月に報告書をまとめた。

政府は、これを受けて、2008年の第169回国会の会期中に、同年4月30日に参議院のみなし否決を経て、「地方税法等の一部を改正する法律」（平成20年法律第21号）を衆議院において再可決、即日公布した。

（2）「ふるさと納税」の大ブレイクとそれに伴う問題点の噴出

このように「ふるさと納税」は、安倍首相と菅総務大臣の看板政策としてスタートしたが、PR不足もあって、当初は余り普及しなかった。

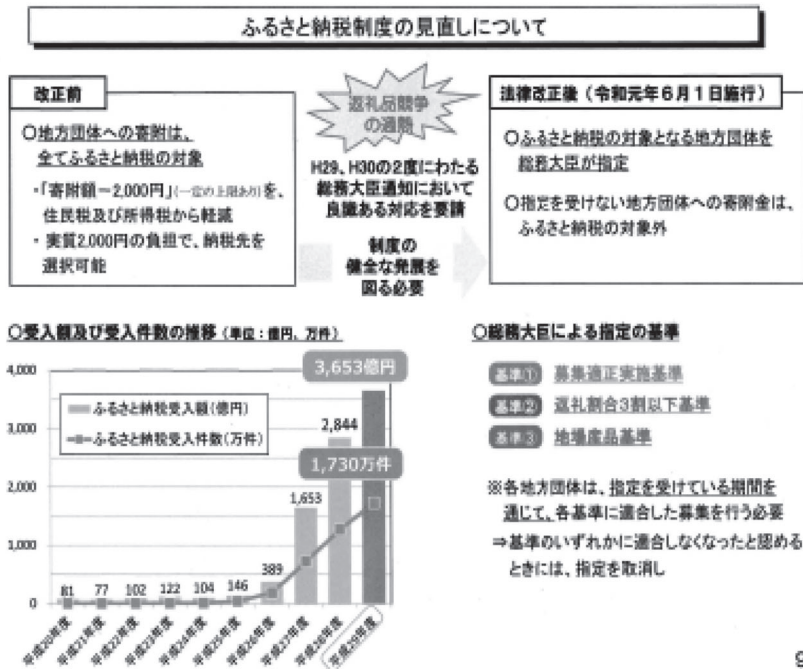
しかし、皮肉にも2011年3月に東日本大震災が起こったのをきっかけに、震災復興支援の地元産品に人気が出て、そこに便乗した全国の自治体が高額返礼品をPRし始めた。2010年に67億円だった寄付金総額が、一挙に650億円に跳ね上がった。（資料—4「ふるさと納税制度の見直しについて」 ○受け入れ額及び受け入れ件数の推移 参照）

その頃、扶桑社から「100%得をする ふるさと納税生活」という本が出され、そこには、「年額600万円までふるさと納税しても良い」という記述がみられた。この本の著者は、1億円以上の超高額納税者で、ふるさと納税の上限600万円を寄付すれば、そっくり税金が還付される事実を披露し「5,998,000円のお取り寄せグルメが取り放題なので、これ、まじで生活できちゃうじゃないか…。」とまで断言している。

この本が話題となって、多くの国民の関心が一気に高まり、ネットでは、「さとふる」や「ふるなび」といったサイトが開設され、平均的な所得の納税者でもお得な返礼品を手に入れ、現在住んでいる地域の自治体への住民税の控除を受けとる人口が急増していった。更には、その動きに便乗して、自治体の一部には、多額の寄付を誘うため、地元の産品ではない電子機器やネット通販のポイント、或いは高級和牛など高額な返礼品をアピールするところが続出した。

その傾向に輪をかけたのが、2015年4月より導入された「ふるさと納税ワンストップ特例制度」の創設である。これは、確定申告が不要な給与所得者（年収2,000万円以下の

資料—4



サラリーマンや年収400万円以下の年金受給者など)が行う5団体以内のふるさと納税であれば、各自治体に特例の適用に関する申請書を提出することを条件に、確定申告をしなくても住民税の寄附金税額控除を受けられるとするものである。この特例制度により、「ふるさと納税」を利用する寄付者の数は一気に増加した。(上掲 資料—4 参照)

(3) 「ふるさと納税制度」の健全な発展に向けた取り組み

このようにして、「ふるさと納税」は幅広い層の国民の間に普及していったが、その反面、制度本来の目的とは遠くかけ離れた、想定外の利用のされ方を助長し、地域間の税源配分を、いびつな形に歪めてしまう影響を生むことになった。

まず、地域間の税収の偏在を是正し、地域活性化を促進する筈であったこの制度が、過度な返礼品や地場産品とは無関係な返礼品を競う制度に変貌したことである。総務省は、2017年春と2018年春に、返礼品については、寄附額の3割以下で、且つ地場産品とするよう総務大臣の通知を出した。しかし、この通知には強制力がなかったため、全国の自治体の約14%に当たる246市町村は、この通知に従わなかった。

次に、前述した通り、「ふるさと納税」制度は、2011年の東日本大震災の際、被災地への義援金を送る手段として活用される形で広がったが、この制度を通じて多額の義援金を送られた結果、確定申告されることにより、多額の控除と還付金が発生し、その結果、寄付者が居住する地方自治体で想定外の出費を強いられる事態になっている。寄付控除を受けることによる減収分については、国はその75%を交付税措置して保障することとしているが、東京都内の自治体等の多くは、不交付団体となっているため、この保障が受けられず、還付金などの事務負担も含め、純減収と余分の負担を強いられることになっている。

総務省は、こうした想定外の問題への対応も含め、毎年制度の見直しを進めてきているが、既述の2019年6月の指定団体の見直しの後にも、様々な問題が発生しており、更なる制度の見直しが必要である。

2 地域間税収格差是正制度としての「地方交付税制度」の概要

一 「地方交付税制度」とは一

日本国憲法第25条は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」と規定している。従って、**国及び全国の地方公共団体は、日本国内どの地方においても、最低限度必要な行政サービス水準（所謂ナショナルミニマム）を保障する財源確保義務を負っている。**

しかし、全国の**地方公共団体間には、現行の税体系の下で、それぞれ固有の自主財源である地方税収を中心に、その行財政サービスを賄う財源に大きな格差がある。**そこで、国・地方を通じて、税財源を、地域間で、就中財政力の弱い地方団体に手厚く再配分する財政調整を行う必要があった。

「地方交付税制度」は、この「(地方団体の) **財源確保機能**」と「(地方団体間の) **財政調整機能**」を同時に果たす制度として創設され、それぞれの時代の要請に合わせて、調整・整備されてきた。従って、現行の「地方交付税」は、「税」目の一つではなく、国税である所得税・法人税の33%、酒税の50%、消費税の22.3%、地方法人税の全額を原資として、**一定の合理的な基準**によって再配分する、いわば「**国が地方に代わって徴収する地方税である。(=地方の固有財源である。)**」

地方の固有財源を、一端国が徴収し、**一定の合理的な基準**によって再配分しなければな

らないのには、次のような背景がある

現在（2019年時点で）国及び全国の地方公共団体が提供している行財政サービス（歳出）の比率は、地方：国＝6：4となっている（図－1 参照）

ここで言う地方（公共団体）は、47の都道府県と約1700の市区町村であるが、それぞれが提供する最低限度の行財政サービスの内容（＝シビルミニマム）の概ね9割は法律で定められている。

従って、各地方公共団体は予算を編成するに当たって、この法定の施策に歳出予算を充当する義務を負っている。

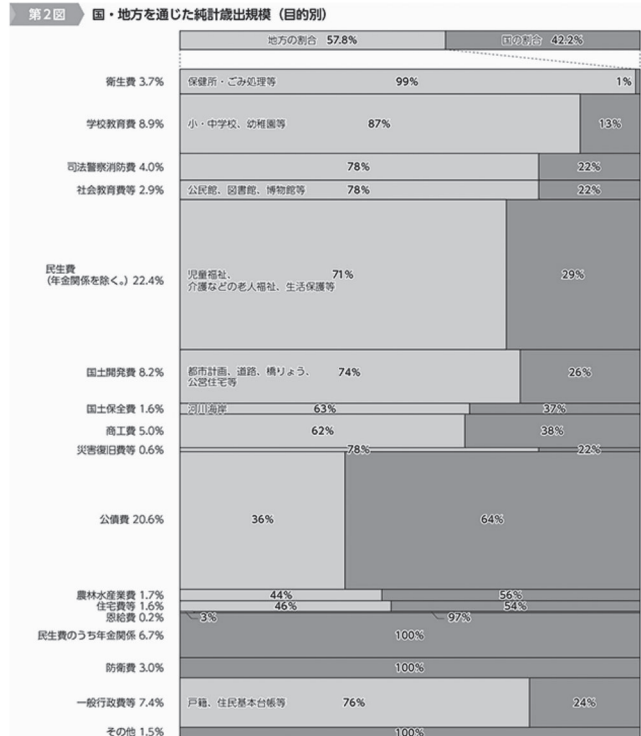
各地方公共団体が、法定の施策を含む歳出を賄う財源については、自主財源として地方税法が定める税目からの収入（歳入）が基本であるが、全国の地方公共団体の間には、大きな税収差がある（後掲図－2「地方公共団体間の税収格差」参照）

税収が極端に少ない自治体の場合は、シビルミニマムを保障する予算を組もうとしても、自主財源だけでは、必要とする財源の1割程度しか賄えないところもある。

そこで、国は、全国どの地域に住む住民にも、一定の行政サービス（シビルミニマム）が提供できるよう財源を保障するため、それぞれの自治体の財政力に応じて、地方交付税を交付する制度を設けたのである。

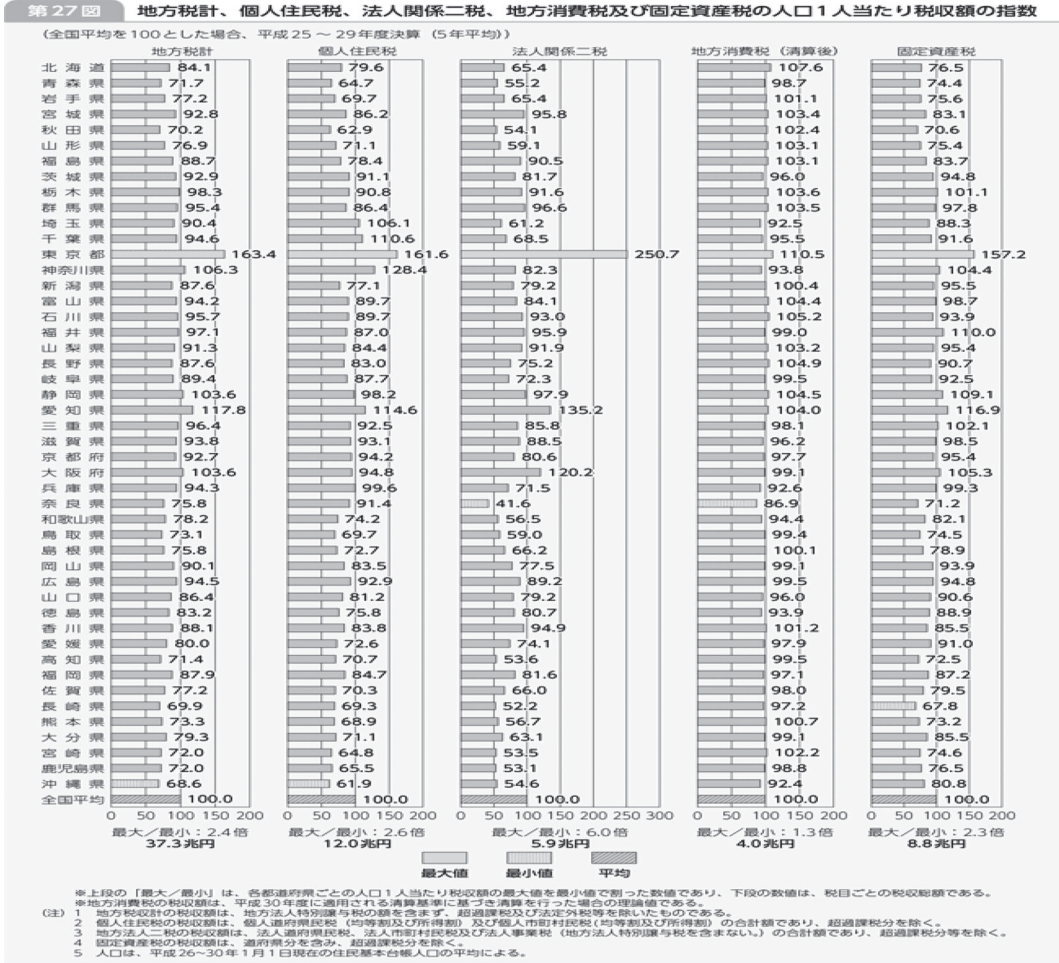
交付税の交付を必要とする自治体間で、それぞれの自治体の財政力に応じて公平に配分するため、交付税額は、一定の合理的な基準に従って決定される。その合理的基準とは、地方公共団体ごとに

図－1 国・地方を通じた歳出規模（目的別）



出典：平成30年度地方財政白書

図一 2 地方公共団体間の税収格差



出典：平成 30 年度 地方財政白書

$$「基準財政需要額」 - 「基準財政収入額」 = 「財源不足額」$$

を算出し、その「財源不足額」を (普通) 交付税額とするものである。ここで、

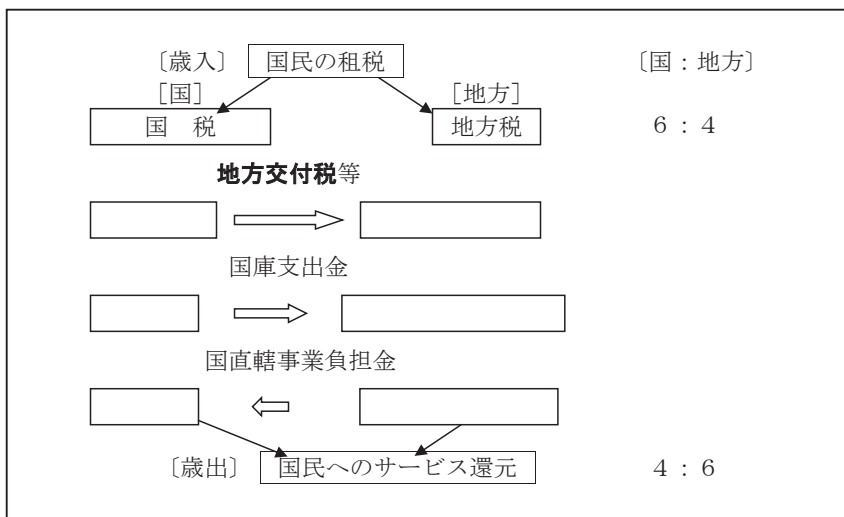
$$「基準財政需要額」 = \text{単位費用 (法定)} \times \text{測定単位 (国勢調査人口等)} \\ \times \text{補正係数 (寒冷地補正等)}$$

$$「基準財政需要額」 = \text{標準的な地方税収入見込額} \times \text{原則として 75\%}$$

として計算するので、客観的公平性が図られているという意味から、一定の合理的な基準としているのである。

「地方交付税制度」は、現行の税体系の下での矛盾を解消するため、国と地方を通じた財源配分機能を果たすものであると言える（図一3参照）が、もう一つの矛盾である「地域間の税収格差」を是正する制度の側面もあることに注意する必要がある。そのことは、「地方交付税」額を決定する際、「基準財政収入額」から「基準財政需要額」を引いた結果、財源にゆとりのある団体には、「地方交付税」が交付されないことから明らかである。

図一3 国と地方の財源配分機能を果たす「地方交付税」の位置づけ



出典：「平成29年度 地方交付税のあらまし」

3 疑問が多いバブル崩壊以降の「地方交付税制度」の運用

「地方交付税」制度は、創設以来、それぞれの時代の経済・社会環境の変化に応じて、殆ど毎年のように制度の見直しを繰り返してきた。

例えば、1954年創設当初の交付税財源は、所得税と法人税の19.874%及び酒税の20%を充てていたが、翌1955年以降は、地方財政の財源不足に対処するため、殆ど毎年のように交付税率を順次引き上げ、1988年には、32%の水準に達した。1989年には、消費税が導入されたのを受けて、消費税の29.5%、たばこ税の25%が交付税財源に加えられた。交付税率は、その後も変遷を重ね、2014年には、地方消費税の導入に伴い、消費税は

22.3%に引き下げられ、現在に至っている。

一方、バブル崩壊以降、様々な景気回復施策を講じたのにも拘わらず、国税収入の伸びは抑えられたまま推移したため、2015年には、所得税と法人税の交付税率は33.1%に、酒税は50%に引き上げられ、たばこ税は除外され、現在に至っている。また、財源不足を補うため、2014年には、**国税としての地方法人税**が創設され、その税収の全額が、交付税財源に組み入れられ、現在に至っている。

他方、国の財政は、バブル崩壊以降、景気低迷が長引き、税収の伸びが殆ど見られない状態にとどまった一方、21世紀に入ってから、社会保障関係費が猛烈な勢いで伸び続けたため、財源不足を巨額の国債で補う財政運営を行わざるを得ない状態に陥り長期債務残高が累増したため、財政再建が喫緊の課題となってきた。

所謂アベノミクスも、期待された効果が見られないなか、頼みの日本銀行の大胆な金融緩和政策も出口が見えない状態に追い込まれてきたため、国は、いよいよ難しい歳出削減に取り組まなければならなくなった。そのためには、先ず国の一般会計予算の約4割を占める社会保障関係費を削減する方策を模索しているが、国の一般会計歳出予算の2割弱を占める地方交付税も何とか抑え込みたいところである。

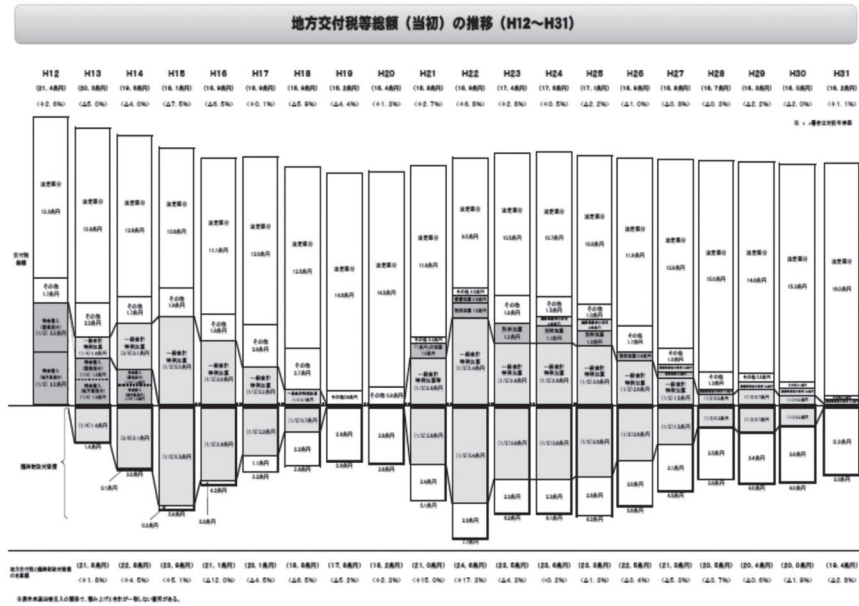
図一4は、「地方財政計画」で決定された21世紀に入ってから2019年度までの「地方交付税等総額（当初）の推移」を示したものであるが、この内訳をみると、国家財政の再建を進めるために、地方交付税総額を減らそうとしてきた足跡とその手口が読み取れる。

先ず、地方交付税総額と臨時財政対策債との合計額が、2003年度年から2004年度にかけて、23.9兆円から21.1兆円へ12%削減され、その後、2007年度まで削減されてきたことが解る。特に、2004年度の地方財政計画における大幅な削減は、「**地財ショック**」と言われている。

これにより、多くの地方公共団体では、歳入不足が生じ、基金の取り崩しによって補填せざるを得なくなった。特に地方交付税の依存度が高かった地方の小規模な自治体では、地方交付税の大幅な削減で財政が圧迫され、これが、市町村合併の主な要因となった。

その後、2009年度から1兆円規模の別枠加算が始まった。これは、2008年に起こったリーマン・ショックに伴う景気後退等による地方歳入不足を勘案し、地方交付税額を増額するという措置が取られものである。しかし、特例措置は、2014年以降減額され、2016

図一4 地方交付税等総額（当初）の推移



出典：総務省「地方交付税等総額（当初）の推移」
<http://www.soumu.go.jp/main.content/000544453.pdf>

年には廃止された。リーマン・ショックによる不況は終息した、というのが別枠加算廃止の理由であるが、実際は、リーマン・ショックによる不況から立ち直れず、地方税額が減ったままの自治体は多く、本来交付税で不足する財源の補填を必要とする財政力の弱い自治体が深刻な財政難に追い込まれた。

また、2012年以降、地方交付税の法定税率を相次いで変更し、既述のように、消費税や法人税率が下げられ、たばこ税を地方交付税の原資としないことを決めた。一方で、国税としての**地方法人税**が創設され、税収の全額を交付税の原資として位置付けた。**地方法人税**とは「地域間の税源の偏在性を是正し、財政力格差の縮小を図るため、法人住民税法人税割の一部を地方交付税の原資化した税」とされているが、法人住民税法人割は歳入の中でも自主財源であり一般財源であるので、法人が立地していた市町村の運営にとっては極めて重要な税源である。その税を国税化したということは、法人が立地していた市町村の重要な自主財源であり一般財源であるものを剥奪したものであるから、地方交付税制度の本来の在り方とは矛盾するものである。国税としての**地方法人税**導入は、市町村固有の税源を減らして、国が地方交付税として負担する部分を減らそうとする試みであるから、

事実上の地方切り捨て・中央集権化につながる虞がある。

次に、2003年から導入され、現在も発行されている「臨時特例債」にも、大きな問題が潜んでいる。「臨時特例債」とは、地方交付税の財源不足分を上限として起債を認められた地方債である。国の財源不足を補填するための起債であるから、後に元利償還する際には、国が地方交付税措置をするとしている。

また、予め用途を定めて起債する通常の地方債とは異なり、「臨時特例債」は、一般財源として使うことができるので、「臨時特例債」を実質的な地方交付税と呼ぶ自治体もあるが、地方債であることには変わりがなく、元利償還義務は、国ではなく市町村が負うことを忘れてはならない。元利償還に当たっては、国が交付税措置する約束も、当てにすることは危険である。地方交付税措置は、「臨時特例債」の発行額ではなく、発行可能額に対して行われるので、起債してもしなくても後で交付税措置される額は変わらないからだ。いずれにしても地方交付税そのものが減額されている中で、「臨時特例債」の措置分は見えにくくなっているのは間違いない。

次に、地方交付税総額を減らす試みとして、国が地方に働きかけた政策にも、地方交付税制度は悪用されている嫌いある事を指摘したい。

まず、「地方創生」政策における国から地方への二つの財政支援策に、地方交付税の負担軽減の仕掛けが組み込まれていることを指摘したい。一つ目は、2006年度以降創設した地方創生交付金制度である。この交付金は、地方公共団体が作成し、内閣総理大臣の認定を受けた地域再生計画に記載された事業に対し交付されるものであるが、この認定の条件として、K P I（重要業績評価指標）の設定とP D C Aの整備により効率的効果的に実施される事業で且つ先導的な事業であることを挙げている。しかし、これは、地方自治の現場を知らない研究者やシンクタンクの皮相的なアイデアを具現化しただけのもので、基準財政需要額の個別算定経費の改革には殆ど役に立たず、アイデアを提供したシンクタンクの利益に貢献しただけで終わろうとしている。

もう一つは、「まち・ひと・しごと創生事業費」の創設である。2015年度予算では、「まち・ひと・しごと創生」費が、1兆円確保されたが、それは、基準財政需要額の個別算定経費の「地域の元気創造事業費」に4,000億円程度（うち100億円程度は特別交付税）、「人口減少等特別対策事業費」に6,000億円程度に振り分けられ、地方交付税制度を通じ

て地方に補助されることになっている。「**地域の元気創造事業費**」は、決められた単位費用に測定単位である人口と補正係数をかけて算出するが、この補正係数には、各地方公共団体の行政改革努力（2,670億円程度）と地域経済活性化分（1,230億円程度）の成果がそれぞれ反映されることになっている。

行革努力の算出では、職員数や人件費の削減が重視されるので、職員数や人件費を減らす程地方交付税額が多くなる仕掛けになっている。その結果、人件費を削減し地方交付税を増やすことで何とか歳入総額を確保しようとする自治体が増えつつある。現実には、退職した地方公務員の受け皿となっている指定管理者や利益優先の民間の業者への委託によって、人件費を削っているのだが、住民サービスのレベルを下げないようにしながら、各自治体の行政改革を進めるよう仕向け、その結果、地方交付税制度による国の財政負担が減っているかについては、甚だ心許ない状況である。

また、地域活性化分の算出では、農業や製造品出荷額、小売業の年間商品、販売額のほか若者や女性就業率などが重視される。「**人口減少等特別対策事業費**」では、その取り組みの必要度と取り組みの成果に基づいて算定されたが、2017年度から段階的に、必要度から成果へ1,000億円移行させている。これは、つまり現在全国で実施されている人口増加や産業活性化の政策について、成果が上がれば地方交付税が増額される仕組みになっているのである。国が進める「**地方創生**」政策は、地方を活性化させることで地方分権を進める政策ではなく、寧ろ地方に国が用意した政策メニューに飛びつかせ、国がやって欲しい事業を、地方交付税制度を通して地方に浸透させることで中央集権を進める政策と言えるのである。

国のこのスタンスは、地方交付税本体の算定方式の変更でも読み取れる。

2007年以降の地方交付税は、「**新型地方交付税**」と呼ばれているが、何が「新型」といって、一つは**包括算定経費**を導入したことである。この制度では、基準財政需要額を算定する際、個別算定分と包括算定経費算定分に分け、中身が分かりにくい個別算定分の算定方式の欠点を補う比較的簡素化された（算定項目の一部を人口と面積で算出する）包括経費算定方式を採用することにしたものである。その結果、算定作業は大幅に簡素化されたが、それまでのきめ細やかな算定が失われたとも言われている。

もう一つは、個別算定経費において「**地域振興費**」を導入したことである。「**地域振興**

費」では、へき地・離島、寒冷地、合併に関わる経費のほか、行革インセンティブ、基地、地域手当等に関わる経費を算定することになっているが、その内特に「行革インセンティブ」では、国が望む政策や事業を実施した自治体には、交付税額を増やすことになっている。このことは、交付税制度を悪用して、地方自治体に対し、国が勧める政策を押し付けることを意味する。

さらに2016年からは、段階的に所謂「トップランナー方式」を採用し始めた。これは、行政サービスの合理化を進め、経費を削減した自治体の経費水準を「標準的な行政サービス」とし、基準財政需要額に反映させる制度である。この方式を広範囲に適用すると、地方自治体は、国が勧める行政改革を押し付けられることになる。

このような一連の算定方法の変更は、地方の自主性を奪い、中央集権を一層強める結果を招来し、地方自治体の疲弊に繋がることになる。これでは、全国の自治体で、ナショナルミニマムを達成するために財源を交付するという地方交付税制度の本来の狙いに逆行することになってしまう。

政府は、この外にも、財政力の弱い市町村に「平成の大合併」を勧めたり、様々な地方自治体の行財政改革策を奨めたりして、地方に交付する交付税額を圧縮する政策を進めている。

また、21世紀になって大きな問題となってきた公共施設の老朽化問題に対処するため、地方公共団体に「公共施設等再編計画」の策定を勧め、その計画の策定を促すため、政府は、2014年から2026年にわたり、策定に要する経費の50%を支援する特別交付税措置を講じている。

更に、2015年からは、公共施設再編を進めて行くために「公共施設最適化事業債」を創設した。これは、公共施設の床面積を減らす集約化・複合化事業に対し、事業経費の90%を交付税措置（策定に要する経費の50%）する地方債を充当することを認める制度である。

しかし、このように地方交付税制度を、本来の趣旨から逸脱した姿で運用している結果、地域間の税収格差は、縮まるどころか、寧ろ拡大している傾向が認められるので、窮地に追い込まれそうな自治体からは、怨嗟の声が上がっている。

本稿の冒頭で触れた「ふるさと納税」制度は、地方交付税制度とは異なる手段で、この

課題に答えようとした試みの側面があることは否めない。

4 地域間税収格差是正のあるべき姿

国と地方を通じた我が国の統治機構は、日本国憲法に基づき民主主義の原則に則って構築された。日本国憲法を第65条に基づき、国の行政権は内閣に属するが、日本国憲法第92条に基づき、地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて法律でこれを定めるとされている。「地方自治の本旨」とは、「住民自治」と「団体自治」を意味するが、それは、とりもなおさず地方公共団体は、国とは独立して（＝対等・平等の立場で）住民参加の下に地域経営に当たることを意味する。従って、国と地方の行財政運営の役割分担は、「補完性原理（＝Subsidiary Principle）」に基づき、地域住民の身近な行財政課題は、先ず基礎的自治体が対応し、個別の基礎的自治体では対応できない課題は、広域自治体が対応し、個別の広域自治体では対応できない全国的課題は、国が対応するという考えに基づいて決められるのが原則である。

しかし、戦後復興から、国土の均衡ある発展を達成するために、限られた資源を効率的・効果的に投入するために、国が概ね3分の2に当たる税源を徴収し、概ね3分の1に当たる税源を地方公共団体の自主財源とする税体系を構築した。地方税法に定められた地方公共団体の税収には、地域間格差があったため、国は、国税収入の半分（＝国・地方を通じた税収の概ね3分の1）を、地方交付税と国庫支出金の形で財政力の弱い地方公共団体に交付する仕組みが作られた。言い換えれば、地方税法の定めの下では、元来、地方税収に地域間格差があったのである。

20世紀の後半、我が国は、限りある税資源を効率的・効果的に投入して、経済成長と国土の均衡ある発展を達成し、我が国は、世界第2の経済大国に上り詰めた。しかし、グローバル化と少子高齢化が進展すると見込まれる21世紀が指呼の間に迫ってきた1993年、新たな経済社会環境にソフトランディングするため、国会は、全会一致で「**地方分権の推進に関する決議**」を採択した。

この決議に基づき、国会は、機関委任事務制度を廃止し、国の関与の新しいルールを確立する等を定めた「**地方分権一括法**」を成立させ、分権改革を進め始めた。（資料―5「地方分権改革のこれまでの経緯」参照）

しかし、折悪しくもその時期、バブルが崩壊し、我が国は長引く景気低迷に喘ぐようになった。その影響で、国庫補助負担金改革や税源移譲、地方交付税改革は難航する羽目になった。しかし、これでは分権改革が完了しないので、2001年、小泉内閣は、所謂「三位一体改革」を断行したが、その内容は、地方公共団体間の税収格差を是正し、移譲された権限に見合う税財源の面では、不十分なものであった。バブル崩壊後の景気低迷の中で、国家財政も悪化の一途を辿り、本格的な財政面での分権改革は、中途半端なものに終わったからである。地域間の税収格差の解消は、事実上手つかずの状態でも温存され、頼みの地方交付税制度も、分権改革に逆行するような使われ方が顕著になり、また、構造改革を迫られ窮地に追い込まれていた地方自治体を救済するかと期待された「ふるさと納税」も、欠陥だらけの制度だった虚を突かれ、想定外の使われ方をした結果、課題解決の取り組みを一層複雑なものにしてしまった。

経済のグローバル化が一段と進展し、人口減少モードに入った21世紀の日本では、新しい経済社会環境に充分に対応出来る定常型社会へのソフトランディングに本格的に取組

資料—5 「地方分権改革のこれまでの経緯」

資料3

地方分権改革のこれまでの経緯			
内閣	主な経緯		
宮澤内閣 (09.11～09.01)	H9.6 地方分権の推進に関する決議(衆参両院)	第一次分権改革	
橋田内閣 (09.09～09.04)	H9.10 臨時行政改革推進委員会(第3次行政改革)最終答申 今後における行政改革の推進方策について(閣議決定)		
福田内閣 (09.04～09.09)	H9.5 行政改革推進本部地方分権委員会発足		
村山内閣 (09.09～09.13)	H9.9 地方分権の推進に関する覚書(地方六団体)		
	H9.12 地方分権の推進に関する大綱方針(閣議決定)		
	H9.5 地方分権推進法成立 H9.7 地方分権推進委員会発足(委員長:蓮舂) [→ H13.7解散] ※ H9.5の閣議: H9.12 第1次閣議 H9.3 第2次閣議 H9.1 第3次閣議 H9.28 第4次閣議 H9.11 第5次閣議 H9.9 参院開会		
橋本内閣 (09.11～09.15)	H9.6 地方分権推進計画(閣議決定)		
小泉内閣 (09.11～09.24)	H9.7 地方分権一法成立 ⇒ 権限委任事務制度の廃止、国の関与の新しいルールの確立等		
森内閣 (09.24～09.26)			第二次分権改革
小泉内閣 (09.26～09.26)	H9.7 地方分権改革推進会議発足(議長:西室泰三) [→ H9.7解散] ※H9.6の二府一都の改革についての意見		
	H14～17.6 骨太の方針(閣議決定)(毎年) 17.11 政府・与党合意 ⇒ 国庫補助員削減改革 国庫補助 地方交付税改革 } 三位一体改革		
	H10.6 地方分権の推進に関する覚書(地方六団体)		
	H10.7 骨太の方針(閣議決定)		
	H10.12 地方分権改革推進法成立		
	H10.4 地方分権改革推進委員会発足(委員長:内閣府一宮) [→ H22.3解散] ※ H9.5 地方分権改革推進法におけるの基本的な考え方 H9.9 第1次閣議 H9.12 第2次閣議 H9.18 第3次閣議 H9.11 第4次閣議		
	H20.12 地方分権改革推進計画(閣議決定)		
	H20.4 第1次一法法、国と地方の協働の推進法等成立		
	H20.8 第2次一法法成立		
	H20.12 地方分権改革推進本部発足(本部長:内閣総理大臣) H20.4 地方分権改革推進本部発足(本部長:神野直彦) H20.6 第3次一法法成立 H20.12 事務・権限の移譲等に関する覚書(方針)について(閣議決定) H20.5 第4次一法法成立		

出典：総務省自治総局（2015）：「地方分権改革のこれまでの経緯」
www.soumu.go.jp/main_content/000327098.pdf

まなければならないが、そのためには、お互いの顔が見え、相互に支え合い、助け合う地域共同体の復権から取り組む必要がある。

そのためにも、私たちは、地域共同体の財政基盤を、一層強固なものとするような税法体系の導入を模索していかなければならない。

【参考文献】

- 1 総務省自治総局（2019）通達：
「ふるさと納税指定制度における令和元年6月1日以降の指定等について」
www.soumu.go.jp/sosiki/jichi_zaisei/furusato/file/report_20190514_02pdf
- 2 総務省自治総局（2019）：平成30年度 地方財政白書
- 3 総務省ふるさと納税ポータルサイト（2019）：
「よくわかる！ふるさと納税」http://www.soumu.go.jp/main_soshiki
- 4 総務省 「地方財政関係資料」（2019）：
2019年度地方財政学会で、総務省が配布した「地方財政関係資料」
- 5 総務省 「ふるさと納税活用事例集」（2019）
- 6 総務省自治総局（2019）：「地方交付税制度の概要」
総務省ホームページ：<http://www.soumu.go.jp/main.content/000544453.pdf>
- 7 総務省自治総局（2015）：「地方分権改革のこれまでの経緯」
総務省ホームページ：http://www.soumu.go.jp/main_content000327098pdf
- 8 地方交付税制度研究会編（2018）：「平成29年度 地方交付税のあらまし」
財団法人 地方財務協会 刊