

税財源の地域偏在と 地方交付税制度の「抜本改革」論

柿 本 国 弘

- I 地方財政の赤字累積と「地方交付税制度責任」論
 - 1 地方財政難深化と地方交付税財源不足額の増加
 - 2 地方交付税制度の根本批判, 「抜本改革」論
- II 地方税地域偏在の大きさ
- III 英国の地方税地域偏在との比較
- IV 税財源, 経済力の地域偏在と地方交付税制度「改革」

I 地方財政の赤字累積と 「地方交付税制度責任」論

1 地方財政難深化と地方交付税財源不足額の増加

バブル経済破綻による不況と低成長に陥った 1990 年代において, 国家財政ともども地方財政の悪化が進行していることは周知のとおりである。地方債発行残高は 2000 年度末に 187 兆円に達し, 起債制限比率(地方団体の税収など一般財源に対する借入率)が 20% 以上に達すると地方債発行の一部が制限されるが, 岡山県は 19% を超え(1999 年末), 宮崎県も警戒ラインの 15% を少々上回ると報道されていた。また大阪府ですら, 現状の借金財政が続くと「赤字再建団体」(自治行政不能化)への転落が危惧される状況になっている

(ただし2006年時点で)と報じられている。

このために東京都や第二の財政規模をもつ大阪府は、その打開のためのいわば苦肉策として、法人事業税に対する外形標準課税化(具体的には大規模銀行)を模索したり、あるいは他県も独自の法定外目的税(環境税、産廃物税など)導入などを検討せざるをえなくなっていることも周知のとおりである。2000年4月からの地方分権一括法で、法定外目的税の導入が従来の許可制から協議制へと変わったことも、新たな地方課税権発動の支えとなっている。

ところで日本の地方財政は、中央政府からの移転部分が多い(地方交付税と国庫支出金、うち地方交付税は2000年予算で約16.2兆円、対前年比4.2%増)ことを特徴としているが、地方歳出のうち、なかでも公共土木事業費は1980年代後半からの内需拡大、地域振興、財政再建、1990年代における平成不況対策を重視する国との連動性を強めつつ、財政難深化の中にあって、変りなく歳出の最大比重を構成し続けてきた。

地方自治体の公共土木事業は国の直轄事業(それに対する費用の一部負担)を別とすれば、補助事業と単独事業から成るが、その多くの部分が地方債で調達され(1998年度で都道府県土木費の46.6%、市町村土木費の25.5%、純計で地方全土木費の37.1%を占める)¹⁾、この両者の拡大をとおして地方財政難の赤字化が進展したのが実態である。

その媒介の役を担ってきたのが地方交付税であった。

その主な中味の一つは、道路改築、河川改修、生活保護など高率補助金の補助負担率の引下げに対する補填措置として行なわれてきたものである。この場合には、国の補助事業費の残余部分を地方が負担するさい、起債が認められる部分は起債で充当するとともに、残余の負担(いわゆる「裏負担」)は一般財源でまかなうシステムになっているが、主な事業については事業補正を行ない、基準財政需要額が実際の一般財源充当額と等しくなるように算定されている。こうして国が主導する事業の財源保障が手厚くなされる。

いま一つとして、この間増大を続けた地方団体の単独事業費負担にさいし

ても、同様に、地方の一般財源（地方税など）で充当する部分以外を地方債による資金調達で充当させ（1998年度においては、単独事業費の一般財源充当部分は39%、地方債による充当部分は48.5%）²⁾、先と同じように、この地方債の元利償還費の一定部分を地方交付税の財政需要額算定に組み込み、後年度の地方交付税でまかなう、つまりこれによって事実上返済してやるという仕方である。

例えば代表的一例としてのまちづくり特別対策事業では、基本的には対策事業の約75%分について、地域総合整備事業債（特別分）の発行を許可し、後年度に各団体の財政力に応じて元利償還金の30～55%を基準財政需要額に算入する事業費補正を行なう。場合によっては起債充当率を85%とすることも³⁾、とされる。

しかしもちろん、地方債の元利償還金のすべてを地方交付税の対象（国から地方への財政支出）とするわけにいかないし、またそれを上回る地方債が発行されるから、地方としての借金は部分的に残り、それが年々累積することになる。

このように、主に公共事業あるいは地方債、地方交付制度を媒介とする国と地方の赤字財政政策の展開が1980年代後半からの内需拡大政策、1990年代の不況対策の過程であった。そして、ここから国が地方交付税で地方財政の面倒をみることに、地方からすれば「安易に」国の面倒に頼るしくみが強められたのであり、その支柱が地方交付税制度に他ならず、これこそが地方財政危機を招いたのだ、とする批判を生み出すことになる。

不況が財政難の根本原因であることを認めないわけではないが、それにもまして「国と地方のもたれ合い、馴れ合い、安易な単独事業、公共事業、延いては地方財政全体の展開」が財政難の原因になっている、その象徴が地方交付税だとする批判である。

ではこうして地方財政の歳出拡大（赤字財政支出）を促進する地方交付税そのものの収支はどうなっているかということ、平成期に入って以来、年々不足

額を拡大させ、その累積額が大きくなっているのが実態である。

地方交付税は周知のように、① 地方の固有財源の確保を保障し、② それにもとづき地方行政の計画と展開（ナショナル・ミニマム行政）を保障するとともに、③ 地域間格差を是正すること（地方交付税法第1条）を目的とするものであり、国税5税（所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税）の一定部分を毎年充当することを法令によって（同、第6条第1項）義務づけられている。すなわち地方交付税は、国税5税の一定額を各都道府県、市町村に必要な財政需要額（算定基準財政需要額）として充当させ、それから想定税収分（基準財政収入額）を差し引いた額を（ほとんどの地方団体は不足するので）、不足額に応じて配分し、地方自治体の自由使用裁量に委ねる（一般財源化）しくみであるが、不況続きの中で実際の法定税収分が、算定財政需要額に対して（財政需要額は地方の要求をも踏まえて積算され、減少させるわけにはいかないので）1990年代においては、毎年大幅な不足をきたし続けているのである。その累計は2000年度末で38兆円に達するとされている。表I-1が交付税の年々の不足額と補填措置額を示したものである。

同表のように、不足分は交付税特別会計の借入（借入先は資金運用部でいわゆる政府内借金）、地方債増額などの形をとり、2001年末には42兆円に達すると想定されている。不足額が大きいため、2001年度分からは初めて民間市場からの借入措置すらもとらざるをえなくなっている（約8兆円予定とされている。地方交付税特別会計の借入そのものは1979年の第二次オイルショック以後も拡大したが、バブル好況で漸減し民間からの借入はなかった）。

「地方交付税制度の破綻」といった表現が新聞等でなされるのは、こうした現象を捉えてのことである。

今日の地方財政の深刻な悪化とそれを媒介している地方交付税制度そのものが、国も含めた財政難深化の「犯人」であるとする批判が生じる実態と理由は以上のようなものである。

表 I-1 平成元年度以降の財源不足額とその補填措置

(単位：億円，%)

区分 年度	地方財政 計画額	財 源 不足額等 A	左 の 補 填 措 置					地方債の増額	
			地方交付税の増額					C	C/A
			特会借入 b ₁	その 他 b ₂	計 B				
						B/A			
元年度 (当初)	627,727	7,600			0	0.0	7,600	100.0	
2 年度 (当初)	671,402	7,600			0	0.0	7,600	100.0	
3 年度 (当初)	708,848	6,300			0	0.0	6,300	100.0	
4 年度 (補正)	779,980	22,882	15,682		15,682	68.5	7,200	31.5	
5 年度 (補正)	856,238	34,272	16,675		16,675	48.7	17,597	51.3	
6 年度 (補正)	828,843	74,821	36,369	4,439	40,808	54.5	34,013	45.5	
7 年度 (補正)	845,816	79,008	42,532	6,380	48,912	61.9	30,096	38.1	
8 年度 (補正)	871,576	86,278	36,897	12,656	49,553	57.4	36,725	42.6	
9 年度 (補正)	880,203	62,905	18,330	10,535	28,865	45.9	31,900	50.7	
10 年度 (当初)	870,964	54,059	19,457	9,462	28,919	53.5	25,140	46.5	

地方交付税制度研究会編『やさしい地方交付税』ぎょうせい，平成 11 年，37 頁。

2 地方交付税制度の根本批判，「抜本改革」論

地方財政危機の「犯人」としての地方交付税制度に対する「抜本的」批判論はおおよそ以下のようなものである。

その代表者の一人である吉田和男氏⁴⁾は，今日において地方交付税制度は国による地方の画一行財政を促進する手段に転化しており，これが存在する

限り地方自治はありえないとされる。あるいは地方からすれば、地方交付税は国への依存、甘え、したがって放漫財政、バラマキ行財政を促進する手段として機能させるものである、それゆえ地方交付税制度は住民行政にとって基本的に有害物になっているのだとされる。このように吉田氏の議論は、地方交付税制度に対する抜本的批判の視点が置かれていることに特徴がある。

この基本視点から、具体的に次のような批判がなされることになる。すなわち地方交付税制度は、地方のナショナル・ミニマム行政を中央政府によって保障する目的をもつものだから（その目的で1954年に出発した）、一定の期間を経てナショナル・ミニマム行政が次第に実現されていけば、交付額は順次減少していくべきはずのものである。また地域間格差の是正という目的では、高度経済成長期に拡大した地域間格差の是正をそれなりに実現した点で、評価すべき役割を果たしてきたことは確かである。しかし、地方におけるナショナル・ミニマム行政の漸次的な実現、充実、地域間格差の是正が実現されてきた事実を踏まえるならば、次第に縮小していくはずの交付税額が、実際には縮小するどころか逆に増える一方であり、これはナショナル・ミニマムを、そのあるべき枠を超えて不当に拡大させていったことを示すに他ならない。

すなわちある一定時点を超えて、地方交付税は地域にとって放漫的、バラマキ的な行政を担うように転じてきたことを意味する、つまり国税5税の一定割合が経済成長とともに弾力的に増大して、ミニマムを超えたバラマキ的地方行政を国がリードするしくみになっていったということに他ならない。このような地方への放漫配分型行財政が地方交付税制度によって保障されている限り、地方の側も自ら努力して財源を作り出し、また節約すべき行政サービスを抑制して自力で地域を經營するような姿勢を作り出すことはできなくなっていくのであり、それが地方交付税制度が現実には果たしている役割に他ならないのだと。

地方交付税制度の役割をすべて否定するわけではないが、存在する意義があるとするなら、上位2割ぐらいの不交付団体、下位2割ぐらいの交付団体の存在といったところがせいぜいであって、残り6割の地方団体はいずれでもない（国に財源を依存しないで自力で調達する）というのが常識的であろう。端的に言えば、地方交付税は僻地、離島を対象とするぐらいのごく限定されたものであるべきであり、今日のようにほとんどすべての地方が交付団体となっている（1998年度で都道府県では東京都のみ、市町村では3232団体のうち120団体のみが不交付団体）のはどうみても異常であり、これは地方が財源調達力を全く欠如させている、あるいは国に統制されてしまっている状況を意味するに他ならないのだと。

吉田氏の議論は以上のものであるが、地方財政危機打開のために、地方交付税を思いきって3割ぐらいカットすべきであるとする小西砂千夫氏の提言⁵⁾も同じような認識から生じるものであろう。

さらに地方交付税による財政調整そのものまでは否定しないが、現状では、例えば東京都民は1人当たり交付税額がゼロなのに対し、財政力最低の鳥取県民は1人当たりが26.2万円で余りにも極端な格差があり、交付税の算出方法を、例えば人口対象(だけ)に単純化して算出すべきだとの批判も提起されている。多くの交付税対象項目があり（1998年度で都道府県36項目、市町村38項目）、そのうえに多くの補正系数にもとづいて、複雑膨大な計算を伴うと（実際のところ、毎年電話帳2冊分ぐらいを要する積算が重ねられ、めったなことでは到底その検討には立ち入れない）、どうしても官僚による恣意的な算出方法が入り込みやすい。どだい全県、全市町村を、すべて地方交付税で面倒をみる、コントロールすること自体に無理があるのだ、といった批判⁶⁾も同主旨からであろう。

以上のような吉田氏あるいは新聞論説などで時々掲げられる地方交付税制度批判が、これまでの地方の安易な国依存傾向に対する批判として意味があることは確かであろうが、いわゆる俗受けしやすい点があるだけに、もっと

ていねいに事態を検討しておくことが必要と思われる。

端的にいうと、吉田氏の認識には、現行都道府県制を廃止し、全国を200程度の「市」に集約して⁷⁾、これに地方の全責任をもたせるという革命的、あるいはおそらく「分権体制」でもあった江戸幕藩体制の復古版的な考えがあり、これにもとづいて地方交付税制度や中央の地方支配・誘導的な補助金行政をも基本的に廃止する、すなわちこうすることによって真の地方自治が確立できるのだとする、きわめてラジカルな「革命論」が潜んでいるように思われる。

問題はその現実性であるが、吉田和男氏の以上のような意見（基調は以前からみられる）に対しては、平嶋彰英氏（自治省、現総務省）がおよそ次のような批判をされていた。

すなわち、現実には都道府県間においてきわめて大きな税源の格差があり、その調整によって税源弱小県の財源を確保することは、政府の不可避の任務であること、交付団体を下位2割程度に限定すべきだなどということは、実際にはほとんどすべての県、市町村を交付税対象団体から外せということであり、それで地方の固有財源が確保されるはずがないし、地方団体が交付税によって放漫財政に陥っているというのも地方団体に対して失礼であろう。

地方における財源、経済力の弱体化、あるいは大きな地域間格差の根本原因は地方交付税制度やそれによる政府の地方コントロールにあるのではなく、大きな地域間格差を生み出してきた地域産業政策や政府規制にこそあるというべきである。ここから地域の強化のために必要なことは、交付税制度の「抜本改革」、廃止といった空論でなく、産業に対する規制緩和と地方分権だということになると⁸⁾。

私自身も、以上にみた吉田和男氏の交付税制度「抜本批判」論に対しては、結論的にいうと、地方の財政責任感覚を喪失させる面をもってきたこと、算出基準、方法で改善点を内包していることは確かだとしても、当面展

望しうる限りにおいては「抜本的改革」（また早期の廃止）は現実論としては無理であるし、一律大幅カットもいたずらに混乱を招くであろうこと、地域ごとの人口のみに需要算出基準を求めることも目下のところでは無理があるのではないか（したがって平嶋説支持）というものである。地方交付税制度が内包する問題点とその抜本的改革（廃止）は直結するものでなく、別個の問題だと思ふのである。

吉田氏などの交付税制度「抜本批判」論は、日本における税財源地域偏在（税、経済力、人口）の独自性（先進産業国では際立っているといえるほどの地域格差の大きさ、財源弱小県の多さ）を十分考慮に入れたものではなく、主に地方団体に「活を入れる」視点からのもののようにみえ、「活を入れる」こと自体は否定すべきでないとしても、地方交付税制度に対する批判としては現実性を欠き、「空論に陥る」のではないかということである。氏の議論では、全国を200程度の市だけに再編する（現行都道府県制廃止）ということだから、次節でみる地域格差、経済力・税財源の圧倒的偏在を無くするために東京都をも解体（廃止、無くする）するということになるのかもしれないが、これもとうてい現実的とは思えない。こうした意味で平嶋氏支持であるが、ただし規制緩和と地方分権（だけ）が地域、地方活性化のカギをなすということには必ずしもならない（その重要性は十分認めたくえで）のではないかと考える。

さし当たりの問題は、平嶋氏も指摘されている地域間格差、税財源偏在性の大きさの実態やナショナル・ミニマム行政実現の度合をできるだけ詳しくたどることにあると思う。しかしそれ自体が大問題なので、本稿では主に統計的事実の紹介に止め、併せて税財源の地域間格差についての英国の事例をも一瞥して参考にしたい。地方交付税制度の細部にわたる問題点ということになれば、それこそ大問題であり別個の課題である。

II 地方税地域偏在の大きさ

本節では、地方税の地域偏在の実態を一瞥することにした。多くの側面からの、また戦前をも含めた長期推移などの特徴については別の課題であろう。

表II-1は、1997(平成9)年度における47都道府県の歳入総額、地方税(道府県税)、地方交付税の絶対額をみたものである。3230に及ぶ市町村税については、ここでは不可能であるし必要もないので、同表により地方税の地域別配分値をみると、何と云っても東京都のそれ(東京都が徴収する市町村税相当額を控除した額、道府県税)が全国の16.0%を占め、関東7都県で36.4%をも占めていることである。北海道はわずかに3.8%、東北6県でも6.6%、北陸4県で4.6%、中国5県で5.4%、四国4県で2.6%、九州8県で8.6%というように大きな差がある。わずかに東海・中部6県が16.4%、近畿6府県が同じく16.2%と目立っている程度である。

財政力指数(基準財政収入額を基準財政需要額で除した3か年の平均値)が最下の0.3未満は県で11(23%)、市町村で1439(44%)の多さに達する。47都道府県中29が0.4未満であり、47の財政力平均指数は0.48、つまり全都道府県は平均して行政に必要な財源の半分弱の自主財源力(自治財政権)しかもっていない、ということである⁹⁾。同表では省いているが、地方譲与税も事実上は地方の固有財源であるが、絶対額がきわめて小さいし、したがって国庫支出金や地方債を除けば、地方交付税が地方税の大小に逆比例して大きな比重を占めざるをえなくなることが示されている。

そこで地方税の地域偏在の推移をよりわかりやすくみたものが表II-2の最上位4都府県と最下位4県の比較である。

東京都が目立って大きな集中度は、表II-2のように1966(昭和41)年度

表Ⅱ-1 道府県税，地方交付税の全国比重（平成9年度）

（単位：千円，％）

区 分	歳入総額	地 方 税	対全国比		地方交付税		対全国比	
北海道	3,117,827,751	565,248,299	3.8	3.8	721,523,442	8.2	8.2	
青森 岩手 宮城 秋田 山形 福山	851,510,793	121,106,092	0.8	6.6	245,050,955	2.8	14.9	
	914,548,242	128,768,254	0.9		247,568,052	2.8		
	926,840,652	264,393,689	1.8		172,993,782	2.0		
	777,651,805	110,132,653	0.7		221,261,785	2.5		
	733,764,548	115,185,723	0.8		202,387,702	2.3		
1,022,477,732	238,430,029	1.6	222,630,844	2.5				
茨城 栃木 群馬 埼玉 千葉 東京	1,135,979,347	337,670,775	2.3	36.4	187,130,069	2.1	10.1	
	805,991,713	241,704,187	1.6		148,468,152	1.7		
	781,120,188	229,946,075	1.5		138,725,739	1.6		
	1,781,141,264	666,314,141	4.5		196,616,682	2.2		
	1,565,967,228	589,073,269	3.9		164,979,616	1.9		
6,585,432,376	2,393,747,907	16.0	—	—				
1,762,365,014	979,939,643	6.6	54,521,583	0.6				
新潟 富山 石川 福井	1,308,571,110	280,711,430	1.9	4.6	277,829,330	3.2	8.0	
	614,737,316	135,421,045	0.9		149,655,507	1.7		
	622,162,049	142,143,623	1.0		136,892,674	1.6		
550,104,160	116,096,210	0.8	132,135,178	1.5				
山梨 長野 岐阜 静岡 愛知	540,697,512	100,471,397	0.7	16.4	141,088,775	1.6	9.8	
	1,082,025,019	253,939,553	1.7		217,359,103	2.5		
	849,012,842	235,510,024	1.6		174,686,630	2.0		
	1,318,507,988	511,452,998	3.4		127,022,015	1.4		
	2,200,868,362	1,104,335,581	7.4		4,786,395	0.5		
798,872,481	232,992,490	1.6	160,972,910	1.8				
滋賀 京都 大阪 兵庫 奈良 和歌山	621,695,853	163,341,862	1.1	16.2	117,983,957	1.3	10.9	
	851,023,818	295,637,145	2.0		149,014,598	1.7		
	2,425,498,617	1,152,693,249	7.7		57,816,452	0.7		
	2,083,568,523	595,263,877	4.0		286,427,743	3.3		
	551,868,610	121,255,513	0.8		156,642,568	1.8		
604,029,695	96,909,610	0.6	181,023,749	2.1				
鳥取 島根 岡山 広島 山口	448,895,595	57,848,913	0.4	5.4	145,190,395	1.7	10.4	
	631,540,295	69,690,601	0.5		196,522,495	2.2		
	804,814,197	205,244,313	1.4		187,968,030	2.1		
	1,053,619,172	305,118,011	2.0		208,265,076	2.4		
791,973,422	162,572,372	1.1	178,856,657	2.0				
徳島 香川 愛媛 高知	580,129,678	78,724,256	0.5	2.6	165,878,365	1.9	7.7	
	546,504,431	111,854,691	0.7		126,993,534	1.4		
	727,538,130	147,429,771	1.0		188,508,232	2.1		
	634,170,882	65,883,889	0.4		198,134,297	2.3		
福佐 佐長 熊大 宮分 鹿児 沖縄	1,499,556,373	481,083,687	3.2	8.6	273,050,792	3.1	20.4	
	497,460,808	85,572,601	0.6		152,833,838	1.7		
	818,164,459	118,655,822	0.8		236,205,096	2.7		
	1,032,260,727	157,466,295	1.1		233,959,138	2.7		
	690,041,552	108,797,765	0.7		202,744,753	2.3		
	671,972,265	94,484,533	0.6		206,397,749	2.4		
	1,024,754,443	142,222,312	1.0		272,764,209	3.1		
	648,250,157	84,818,390	0.6		207,585,066	2.4		
合 計	52,887,509,194	14,947,840,037	100	100	8,777,053,709	100	100	

- (1) 歳入総額からは NTT 債補助金を除いている。
 - (2) 東京都の地方税は，東京都が徴収した市町村税相当額を控除した額。
 - (3) 対全国比合計は四捨五入のため必ずしも 100% にならない。
- 地方財務協会『地方財政統計年報』平成 11 年版より算出。

表Ⅱ-2 都道府県別地方税額，比率の

	1966 (昭和 41) 年度	1973 (48) 年度	1978 (53) 年度
東京都	1,941.0 (21.3)	6,786.0 (19.3)	10,032.2 (17.8)
神奈川県	604.3 (6.6)	2,231.4 (6.4)	3,679.7 (6.5)
愛知県	642.8 (7.1)	2,612.1 (7.4)	4,120.0 (7.3)
大阪府	1,011.9 (11.1)	3,718.0 (10.6)	5,169.2 (9.2)
鳥取県	28.0 (0.3)	115.4 (0.3)	218.9 (0.4)
島根県	33.8 (0.3)	129.6 (0.3)	253.3 (0.4)
高知県	39.6 (0.4)	155.5 (0.4)	274.1 (0.5)
沖縄県	—	132.3 (0.3)	273.6 (0.5)
全国計	9,112.4 (100.0)	35,069.0 (100.0)	56,384.2 (100.0)

(1) 東京都の税収は、東京都が徴収した市町村税相当額を控除した額。

以来変ることなく、対全国比 16~20% 余を占めているが、バブル好況期のピークをなしていた頃の 1988 (昭和 63) 年当時は、ほぼ 2.9 兆円、全国の 21% の大きさに達していた。この 20 年近くにおいて工業出荷額が全国トップの愛知県は、この間対全国比 7% 台でそれほど変らないが、大阪府の漸次的低落ははっきり示されている (1966 年の 11.1% から 1997 年の 7.7% へ)。

他方最下位 4 県の対全国比重はそれぞれ 0.3% からせいぜい 0.6% であり、絶対額では 1997 (平成 9) 年でも鳥取県 578.5 億円、島根県 696.9 億円、高知県 658.8 億円、沖縄県 848.2 億円である。人口等が圧倒的に小さいとはいえ、たかだか 600~800 億円程度の自主財源で、いったいどれほどの行政ができるかと思わざるをえないほどの極小ぶりである。同年度の東京都と鳥取県の絶対格差は 41 倍である。このように最下位グループ県では、ナショナル・ミニマム行政も到底不可能なほどの税収しかもちえていないのであり、地方交付税の一任務としての (ミニマム) 固有財源保障の必要性は全く自明のことではなかろうか。

こうした都道府県間格差あるいは首都圏とそれ以外の大きな格差は、先の平嶋氏ならずとも多く指摘されるどころだろうが、問題は、税財源のたんなる格差一般で済ませうるようなものではなく、次節のイギリス、ドイツのケー

推移（最上位・最下位各4グループ）

（決算額，単位：億円，％）

1983 (58) 年度	1988 (63) 年度	1993 (平成5) 年度	1997 (9) 年度
15,198.5 (17.5)	28,886.0 (20.8)	23,191.4 (16.7)	23,937.5 (16.0)
5,909.9 (6.8)	9,832.6 (7.1)	9,210.0 (6.6)	9,799.4 (6.6)
6,216.1 (7.2)	10,124.6 (7.3)	9,551.8 (6.9)	11,043.4 (7.4)
7,893.5 (9.1)	12,863.4 (9.3)	11,369.4 (8.2)	11,526.9 (7.7)
318.4 (0.4)	453.1 (0.3)	485.6 (0.3)	578.5 (0.4)
371.9 (0.4)	541.2 (0.4)	614.8 (0.4)	696.9 (0.5)
394.2 (0.5)	523.8 (0.4)	589.9 (0.4)	658.8 (0.4)
451.3 (0.5)	644.3 (0.5)	735.2 (0.5)	848.2 (0.6)
86,757.8 (100.0)	138,775.2 (100.0)	138,778.8 (100.0)	149,478.4 (100.0)

地方財務協会『地方財政統計年報』各当該年度版より算出。

スをもみてもわかるように、「際立った」といわざるをえないような大きな格差にあるというべきである。

そのことは、鳥取県の交付税額が1452億円と県税578億円の2.5倍、島根県がそれぞれ1965億円と697億円で2.8倍、高知県が1981億円と659億円で3倍、沖縄県が2076億円と848億円で2.4倍などとなっていることによく示されている。

交付税需要額の算出対象行政は、道府県では土木費（4項目）、教育費（5項目）、厚生労働費（5項目）、産業経済費（4項目）、その他行政費（6項目）、公債費（12項目）、農山漁村地域活性化対策費、緊急地域対策費と1998年度の場合では計36の行政項目（市町村は計38項目）に分かれて¹⁰⁾、經常経費、投資経費の大分割のほか、複雑多様で毎年変化する諸補正係数を駆使して総額が算出されることになっている。

これら府県だけで36項目にも及ぶ地方行政項目に対して、詳細、複雑このうえない方法で算出される交付税額は、一つ一つの行政対象によっていくつもの見方ができるだろうし、またしなげなければならないが、基本的、全体的には地方のナショナル・ミニマム行政とみなしうるものであろう。しかしもちろん数十年前に着手され、しかも経済環境も大きく変化した中での、例え

表Ⅱ-3 法人地方税推移（最上位・

	1966（昭和41）年度		1973（48）年度		1978（53）年度		1983
	法人住民税	法人事業税	法人住民税	法人事業税	法人住民税	法人事業税	法人住民税
東京都	158.3(25.7)	864.0(24.2)	644.2(24.0)	3,521.9(22.9)	964.5(24.0)	4,668.3(23.2)	1,510.4(22.8)
神奈川県	41.2(6.7)	263.8(7.4)	165.1(6.2)	1,006.0(6.5)	165.1(6.2)	1,404.4(7.0)	405.4(6.1)
愛知県	48.7(7.9)	289.5(8.1)	222.8(8.3)	1,295.6(8.4)	222.8(8.3)	1,775.3(8.8)	512.0(7.7)
大阪府	85.7(13.9)	484.9(13.6)	349.1(13.0)	1,965.6(12.8)	349.1(13.0)	2,365.6(11.7)	730.5(11.0)
鳥取県	1.2(0.2)	6.5(0.2)	6.0(0.2)	31.6(0.2)	6.0(0.2)	47.9(0.2)	16.0(0.2)
島根県	1.8(0.3)	9.8(0.3)	7.3(0.3)	40.1(0.3)	7.3(0.3)	60.8(0.3)	18.8(0.3)
高知県	1.9(0.3)	11.4(0.3)	8.8(0.3)	48.8(0.3)	8.8(0.3)	63.0(0.3)	21.9(0.3)
沖縄県	— —	— —	7.3(0.3)	42.9(0.3)	7.3(0.3)	55.1(0.3)	18.7(0.3)
全国計	615.5(100)	3,572.7(100)	2,680.0(100)	15,403.7(100)	2,680.0(100)	20,133.6(100)	6,620.5(100)

地方財務協会『地方財政統計年報』各当該年度版より算出。

ば公共土木事業におけるダムや道路、「各市町村ごとに作られる同一の大規模施設」、「利用者のいない地方の美術館、娯楽施設」、「利用されない港湾施設」等が、ミニマム行政対象といえるかどうかは個々に精査しなければならない別個の問題（ムダが多いことは事実）であるが、ここでは具体的に言及しえない。

交付税額が本来の課税自主権にもとづく県税額の2～3倍にも達するということは、大略としては本来は地方税で担当すべきナショナル・ミニマム行政が、依然として地方税以外の税すなわち地方交付税（また国庫負担金）に大きく依存せざるをえないということを意味している。同様に、程度は異なるが、財政力指数が最下位（0.3未満）グループはもとより、それから順次上（0.3-0.4, 0.4-0.5, 0.5-1.0）のグループで東京都以外の最上位グループ（大阪府、愛知県、神奈川県）すらもが、一定部分を中央政府の手で配分される交付税に依存することによってしかナショナル・ミニマム行政を実現しえない現実を示しているというべきであろう。

少なくとも、地方税と同等かそれを2倍も3倍も上回るような財源を交付税に依存しなければならない現状では、その配分方法をたんに人口（面積を加えたとしても）だけで比例配分するのは、それが全く明確で大切なことだと

最下位各4グループ)

(決算額, 単位: 億円, %)

(58) 年度	1988 (63) 年度		1993 (平成5) 年度		1997 (9) 年度	
法人事業税	法人住民税	法人事業税	法人住民税	法人事業税	法人住民税	法人事業税
7,003.4(22.6)	3,079.5(26.5)	14,545.3(26.0)	1,442.4(18.9)	9,723.3(21.3)	1,974.7(20.7)	9,867.9(20.4)
2,145.6(6.9)	747.5(6.4)	3,960.6(7.1)	464.4(6.1)	2,759.9(6.0)	558.5(5.9)	3,019.0(6.3)
2,637.2(8.5)	906.2(7.8)	4,546.9(8.1)	551.5(7.2)	3,576.7(7.8)	792.3(8.3)	4,395.4(9.9)
3,558.9(11.5)	1,271.2(10.9)	6,267.0(11.2)	721.1(9.5)	4,431.4(9.7)	901.7(9.5)	4,375.7(9.1)
77.0(0.2)	30.5(0.3)	142.7(0.3)	24.5(0.3)	126.7(0.3)	32.1(0.3)	155.0(0.3)
91.8(0.3)	38.8(0.3)	178.9(0.3)	33.0(0.4)	190.0(0.4)	39.1(0.4)	197.5(0.4)
109.4(0.4)	35.0(0.3)	153.8(0.3)	29.4(0.4)	158.9(0.3)	38.2(0.4)	168.1(0.3)
108.6(0.4)	35.4(0.3)	167.2(0.3)	33.9(0.4)	185.0(0.4)	46.0(0.5)	195.1(0.4)
31,006.9(100)	11,616.5(100)	56,004.7(100)	7,621.7(100)	45,680.0(100)	9,538.5(100)	48,294.8(100)

しても、無理をきたすということになるのではなかろうか（対象項目、補正係数の極小化で、算出方法を極力単純化するなら、それにすぎることはないが）。

税収絶対額で40倍にもなるような巨大な地域（行政区画）間格差の是正（同一国地域としての）、つまり住民行政レベルの均等化の必要性ということになれば、いっそうその必要性を認めざるをえないであろう。

次に都道府県間税源格差の基本原因をなす主要税目としての法人税をみよう。地域間の税源偏在の実態をみるさいは、地方税全体もさることながら、法人税という中心税目をみるのが重要であろう。いわゆる法人二税（法人住民税と都道府県法人事業税）は1997（平成9）年度で、東京都の場合1兆1843億円であり、同年の都税収2兆3938億円の約49.5%を占める道府県税の支柱税である。表II-3のように法人住民税（均等割プラス法人税割）においても法人事業税（個人事業税は額がはるかに小さいので除外）においても、東京都の比重はこの間全国の20~26%をも占め（なお、IV節の表IV-1も参照）、地域偏在ぶりがよく示されている。国税を含めれば税の地域偏在はさらに巨大となろう。

ただ注目されるのは、すでに平成不況下にある1993（平成5）年度では、バブル絶頂の1988（昭和63）年度に比して全国比重で5%近く低下し、また絶対額も大きく低落して（法人住民税、法人事業税計で9540億円減）、都財政難深

化の主要原因をなしていることである。大阪府、愛知県でも絶対額の低落は大きく、財政難の原因が、当然のことながら、バブル経済破綻による平成不況によるものであって地方交付税制度そのものによるのではないこと（全くないというのではもちろんないが）を示している。

最下位グループでは、鳥取県の場合 1997（平成9）年度に法人住民税、法人事業税計で 187 億円であり、絶対額で東京都の 1 兆 1843 億円の 63 分の 1 にすぎない。

以上のように地方税収で都道府県間には最大で 41 倍、その中心税目の法人税で 63 倍（1997 年度）の格差があるし、また全国 9 ブロック分割でも、首都圏（東京、神奈川、千葉、埼玉）と四国 4 県では地方税額で 14 倍の差がある。「政治と経済の矛盾」がこれほど大きい（経済的にはとうてい一つの県たりえない県が多くある）ことを示す地方財源の地域格差の解消を、地方交付税制度の「抜本改革」あるいは極力早期の廃止によって無くすることは、ナショナル・ミニマムはすでに（十分に）達成されているし、今後もされる（とくに経常費系統）と断言しえない限り、不可能というべきだろう。

問題は、たんなる都道府県間地域格差、税源の偏在の事態ではなく、「尋常でない」格差、すなわち日本に特有ともいうべき大きな格差の事態を確認することから出発すべきだということである。

III 英国の地方税地域偏在との比較

英国では、地方団体歳入は長らくレイト（資産税）といわれる地方税が中心部分を占めてきたが、保守党政権による改革が行なわれた 1990 年以来、レイトのうち非居住用資産に対する税（ノン・ドメスティック・レイト、Non Domestic Rate）が地方財源から国税譲与税（地方の人口に応じて配分）に移されることになり、以後、地方団体の固有財源は居住用資産に対する税（カウンシ

表Ⅲ-1 評価額リストにもとづく住居数（1996年4月1日現在）

（住居数単位：千戸）

	A 帯	B 帯	C 帯	D 帯	E 帯	F 帯	G 帯	H 帯	計
評価額帯範囲	£40,000 以下	£40,001 -52,000	£52,001 -68,000	£68,001 -88,000	£88,001 -120,000	£120,001 -160,000	£160,001 -320,000	£320,000 以上	—
D 帯に対する割合	6/9	7/9	8/9	1	11/9	13/9	15/9	2	—
North	762	194	185	95	49	23	13	1	1,321
North West	1,219	501	462	240	134	67	48	5	2,677
Yorkshire & The Humber	998	408	338	167	103	50	30	3	2,098
East Midlands	687	391	308	166	92	44	27	3	1,718
West Midlands	730	544	413	222	134	72	45	5	2,163
East Anglia	216	256	205	116	66	32	20	2	914
South East (outside London)	392	764	1,248	904	582	338	265	35	4,529
Greater London	99	412	814	767	465	225	185	49	3,016
South West	358	519	487	322	209	106	65	6	2,072
England	5,461	3,990	4,460	3,000	1,835	958	698	108	20,509

Department of the Environment, *Local Government Financial Statistics England* No.7, 1996, The Stationary Office, p.34.

ル・タックス, Council tax) のみとなって、地方団体歳入における比重も大きく低下している。1994年時点でイングランドの地方税（カウンスル・タックス）はわずか10%（74億900万ポンド、95年度は15.7%、97億9600万ポンド）でノン・ドメスティック・レイトは15%（106億8500万ポンド、95年度は18.2%、113億5400万ポンド）である¹¹⁾。

地方団体独自の税源であるカウンスル・タックスがわずか全歳入の10～15%程度にすぎなくなっている現在、地方固有財源としての地方税の地域偏在を検討することは、それほど意味のあることとはいえないかもしれないが、1989年以前は非居住用資産も含めてかなりの比重の地方財源を形成していたこと、また国と地方の財源保有比率は時には政治関係によって容易に変りうることも考えて、一瞥しておくことは無意味とはいえない。

そこでまず、現在において唯一の独自財源であるカウンスル・タックス（居住用資産税）の地域配置を、日本との比較を念頭に置いてみておくことにしよう。

表 III-2 地域とクラス別による平均カウンシル・タックス (1993-1997 年)

(単位: ポンド)

地 域	カウンシル・ タックス (D 評価額帯・ 大人 2 人) 1993/94	カウンシル・ タックス (同左) 1994/95	カウンシル・ タックス (同左) 1995/96	カウンシル・ タックス (同左) 1996/97
North	650	641	677	729
North West	641	672	706	748
Yorkshire & The Humber	595	605	631	651
East Midlands	562	602	632	665
West Midlands	581	592	613	656
East Anglia	507	531	560	585
South East (outside London)	527	541	568	605
Greater London	558	534	576	616
South West	549	582	596	625
England	568	580	609	646
うち				
Shire areas	550	573	597	631
Metropolitan areas	637	644	678	725
Inner London	564	523	573	633
Outer London	554	540	577	606

(1) 表示額は調整額以前のものである。

Ibid., p.34.

表 III-1 はイングランド (ウェールズ, スコットランド, 北アイルランドを除く) の 9 地域分割による居住用家屋の課税評価額帯分類 (A-H までの 8 分類) ごとにみた家屋数配分表である。同表のように, 課税評価額は中位の D 帯を 1 とし最低評価額 (4 万ポンド以下) の % と低く評価し, 最高額の 32 万ポンド以上は 2 倍と評価されるようになっている。ただしこの調整措置は価格調整措置であり, 地域不均衡是正措置ではない。

表 III-2 は, 地域ごとにみたカウンシル・タックスの標準 (平均) 課税額 (大人 2 人居住と想定) である。

地域区分はイングランド内に限られている (ウェールズなどを除く) が, 9 ブロック中にはノースやイースト・アングリア, サウス・ウエストのように日本流に言えば人口密度がきわめて小さい遠隔過疎地に当る地域があり, これら

表 III-3 カウンシル・タックスの地域配分割合算定値
(1996 年度)

(単位：万ポンド, %)

North	75,460 (6.1)
North West	164,826 (13.2)
Yorkshire & The Humber	110,555 (8.9)
East Midlands	133,059 (10.7)
West Midlands	121,470 (9.8)
East Anglia	47,125 (3.8)
South East (outside London)	277,097 (22.2)
Greater London	195,683 (15.7)
South West	120,382 (9.7)
計	1,245,657 (100)

前出の表 III-1, 表 III-2 より算出。

はロンドン 32 区やその隣接地のサウス・ウエストとは経済その他の格差が大きいと、常識的にもみなされる地域である。

そこで、この表 III-2 の 1996 年度における地域ごとの税率にもとづき、先の表 III-1 による家屋数を乗じて算定した（調整を含む）地域別カウンシル・タックスの配分値を算出したものが表 III-3 である。数値は現実値ではなく算定値である。

この表 III-3 によると、全イングランド中で最大の比重を占めているのはサウス・イースト（ロンドンは除外）の 22.2%，次いでグレーター・ロンドン（ロンドン 32 区）の 15.7%，逆に最小がイースト・アングリアの 3.8% のようになっている。またこの表 III-3 によると、最大のサウス・イーストと最小のイースト・アングリアの税収絶対額格差は約 6 倍であること、先の日本において、東京都に中心税である法人二税の 20～30% が集中しているのに対してロンドンでは 15% 程度であること（地方税額全体の集中度では目立って変らないとしても）、また関東圏と四国が地方税総額で 14 倍であるのに対し、最大のサウス・イーストと最小のイースト・アングリアが約 6 倍のように、英国の方がずっと格差が小さいことがわかる。

日本の地域間格差が格段に大きいことの理由に法人税の存在があることは

表Ⅲ-4 地元資産リストにもとづく評価額 (1996年4月1日現在)

(単位:百万ポンド)

	店 舗	倉 庫	工 場	事務所	その他	計	相続遺産数 (千戸)
North	350	122	233	125	636	1,467	96
North West	779	445	595	461	1,036	3,316	212
Yorkshire & The Humber	600	332	478	316	902	2,629	167
East Midlands	448	306	467	173	645	2,039	130
West Midlands	639	420	654	365	845	2,923	172
East Anglia	279	146	191	161	373	1,151	73
South East (outside London)	1,546	938	943	1,289	1,933	6,650	324
Greater London	1,716	690	501	2,517	1,850	7,274	278
South West	627	286	355	345	764	2,379	173
England	6,986	3,686	4,418	5,755	8,983	29,828	1,624

Department of the Environment, *op. cit.*, p. 36.

前述のとおりで、吉田和男氏が批判される¹²⁾ように、これは地方税としてふさわしくないとして、したがって法人二税を地方税から除外するとすれば、居住用資産だけを対象とする英国のように格差は縮小しうるし(英国ほどでないにしても)、また税収力も安定するかもしれないが、企業社会日本の経緯と実態からすれば代替財源を強化する、あるいは見出すのは容易でない。

次に念のために、先述のように1990年以後は国税(譲与税)に移転された非居住用資産税(ノン・ドメスティック・レイト)の地域別数値を表Ⅲ-4と表Ⅲ-5から確認しておきたい。

表Ⅲ-4は非居住用資産である店舗、倉庫、工場、事務所、その他の分類にもとづく総数の課税評価額の地域別区分値(1996年度)である。最小のイースト・アングリアと最大のロンドンはそれぞれ11億5100万ポンドと72億7400万ポンドで、評価額の絶対値は6.3倍の格差である。

表Ⅲ-5は、それにもとづく税収額の地域的配置(1996年度)で、評価額調整以前が、最小のイースト・アングリア5億1400万ポンドと最大のグレーター・ロンドン32億6300万ポンドで6.3倍、調整後でもそれぞれ4億6500万ポンドと38億4900万ポンドで8.3倍の差であり、先ほどの居住用資産税

表Ⅲ-5 非居住用レイトの地方当局による提供推定額（1996年度）
（単位：百万ポンド）

	粗 合 計 額	
	配分調整以前額	配分調整以後額
North	656	565
North West	1,481	1,235
Yorkshire & The Humber	1,101	930
East Midlands	912	809
West Midlands	1,305	1,066
East Anglia	514	465
South East (outside London)	2,959	2,836
Greater London	3,263	3,849
South West	1,064	965
England	13,323	12,775

Department of the Environment, *op. cit.*, p.38.

（カウンシル・タックス）の地域格差ととくに変るわけではないことがわかる。

なお英国の地方財政は、この地方税を尺度基準にして地方交付金（日本の地方交付税に該当する）が算出されることになっている。すなわち、

「地方交付金（交付税，Revenue Support Grant, RSG）

＝ 中央政府が適当と考える地方団体の歳出規模（標準支出査定額）

－ ノン・ドメスティック配分額（国税譲与税）

－ （標準カウンシル・タックス額 × 資産数）」

の方式によって、日本の地方交付税と類似形式で算出される。算出方法は対象行政項目ごとの測定単位値、数量、補正系数などにもとづき「回帰分析手法」にもとづいている点では日本と違いがあるわけではないが、測定単位として人口を基準とする算出例が多い点で日本との違いがあるようである¹³⁾。

地域格差のいま一つの例として、1人当たり所得の比較も参考になろう。日本の1人当たり県民所得での地域格差をみると、1978（昭和53）年度においては、最大の東京都が212万8000円、最小の沖縄県が103万4000円で2.06倍、1983（昭和58）年度がそれぞれ294万5000円と136万3000円で2.16倍、

1991 (平成3) 年度が437万6000円と206万9000円で2.12倍、1995 (平成7) 年度が425万5000円と214万9000円で1.98倍のようにおよそ2倍ないしそれを少し上回っている¹⁴⁾。

これに対し英国 (ウェールズ、スコットランド、北アイルランドを含む全英) の1人当たり可処分所得比較をみると、1989年に最大がロンドンの6922ポンドであり、最小がノース・イーストの4613ポンドで1.5倍、1997年が同じく最大のロンドン1万1084ポンドであり、最小が同じくノース・イーストの8080ポンドで約1.4倍のようになっている¹⁵⁾。遠隔農山村地方での基礎産業である農業、観光業の強さ、安定性が地域格差をより小さくしていると思われる。

このように、地域間所得格差でみても、日本の方が英国よりかなり大きいのが事実であろう。

こうした英国の税源、1人当たり所得、総生産などにみられる地域間格差の実態や原因、特徴については地勢、歴史、経済社会史などさまざまな要因から詳細に検討されるべきことだとしても、ここでは税財源、とくに主要財源でみたように、日本のケースとの間に相当に大きな違いがありそうだということがわかれば十分であろう。

念のために旧西独の場合をみると、確かに全国11ブロック (11州) 間の税収の格差は大きく、最大のノルトライン・ヴェストファーレン州の27.2% (対全国比) と最小のザールラント州の1.5% とでは18倍の大きな格差があった (1981年当時、11州合計歳入額は約1300億マルク)。しかし都市州の一つをなす西ベルリン (首都) は全国のわずか3.1%の比重しか占めておらず (他に都市州ではハンブルクの5.6%とブレーメンの1.8%)¹⁶⁾、東京都が全国道府県税の16~20%、中心税で20~30%をも占めているのはきわめて異なるといえよう (東西統一でベルリンの比重はもっと大きくなるだろう)。

やはり東京都の税財源の偏在は (本社集中度、高密度人口とともに) 先進産業国では「目立って大きい」という他なからう。

Ⅳ 税財源、経済力の地域偏在と 地方交付税制度「改革」

地方税財源の偏在、地域経済間格差の大きさからして、地方交付税制度はナショナル・ミニマム行政財源の確保、地域間調整の役割を見通せる今後においてラジカルに縮小させたり、まして廃止することはできないであろうし、したがって廃止に導くような政策提言は現実的でないということになる。1962（昭和37）年から1989（平成1）年までの地方交付税制度の展開を5期に分けて詳論された古川卓萬氏は、「基準財政需要額の内容は今後も複雑化せざるをえない¹⁷⁾と結論されているが、これは「地方交付税制度の廃止」が現実問題たりうるどころか、その逆ですらあることを示唆しているようにみえる。

地方交付税制度を廃止するような「大改革」は、工業社会のもとでは、第二次大戦直後のような激動期でもなければ実行しえないのであり（それすら確定的でない）、当面においてはその問題点、不十分な点を改革する「漸次的改革」しか存しないのであって、またそれが妥当だと思う。実はそれ（かなりの部分的手直し）すら容易ではないのではなからうか¹⁸⁾。

ところで先の平嶋彰英氏は、税源の地域偏在、経済力の地域間格差是正のための今後のミクロ的解決のカギは、経済規制の緩和と地方分権だと主張されていた。

確かに経済規制は氏もいわれるように、政府各省庁の許認可獲得のため、本社・支社、新企業が東京都区部、郊外部に集中立地してきたこれまでの経過からして、その緩和によって、東京に目を向けなくても各地方で自由に経済活動が展開できるようになるという面からすれば、改革のカギをなしているといえるであろう。

また地方分権は、各都道府県、市町村が自己責任において地域活性化政策を強化しなければならなくなることでもあるから、その面から経済力、したがって税源強化の契機になりうるといえるかもしれない。

しかし同時に、周知のように戦後の高度経済成長期（1950年代後半～70年代前半）から今日まで、政府の国土、地域政策の基調が「国土の均衡発展」に置かれ、そのために、低開発地域工業開発促進法（1961、昭和36年）、工業再配置促進法（1977、昭和52年）などの地方低開発地域強化の具対策がとられることによって、部分的手直しが実現されてきたのは確かだとしても、結果的には三大都市圏、政令指定都市地域、そして東京都・首都圏一極集中、その反面での過疎化が進行してきたのが事実であった。

この一極集中化、巨大都市化が示すことは、よほど強力で計画的な地域均衡化政策を基調として設定しておかなければ、規制緩和（自由競争化、市場・効率至上化）のままでは地方の低下、地域間格差は拡大する一方ではないか、ということである。

換言すれば、中成長目標といわないまでも、それなりの成長政策、路線の自由競争（規制緩和）的展開は、首都圏、地方拠点地（政令都市）集中化を必然的に伴うものだ、ということである。

このことは、ごく大まかながら、経済の拡大、好調期間には首都圏集中化が促進され、成長低下、低もしくはマイナス成長下では人口の地方分散化が生じていることに示されている。表IV-1の東京都における法人税（表では法人税割と法人事業税）の対全国比集中化率動向によって、それが読みとれよう。

すなわち第一に、法人関係税は景気変動の影響をまろに受けることを一特徴としており、このことは、同表のように第二次オイルショック（1979年）後の1980-84年におけるマイナスもしくは低成長によって、法人税割が全国比で1975-78年の24~26%から20%台前半（23.0~22.4%）へと低下し、また法人事業税も23~25%から21~22%へと低下していること、同じく平

成不況の1990年代（1990-95年）には、法人税割は1986-89年の24~29%から10%台後半に落ち込んでいること、法人事業税も20%台後半から20%台前半もしくは10%台後半へと目立って低下している、などの事実を示されている。

第二に、地方税全体としては、法人税ほどでないとしても、それをも有力（支柱）財源として含んでいるので、やはり同じようにマイナス、低成長下では対全国比重が低下し、より高い成長率になると数パーセント分比重が高まることを示している。

これらの事実からいえることは、規制緩和なり地方分権なり、

近年の情報化なりの効果によって全国的により高い経済成長が実現されると、東京都（ないし首都圏）の税収比重は増大し、逆なら比重が低下するという成長率と税地域偏在のトレード・オフ関係が存在するということである。つまり皮肉なことに、景気が落ち込み低成長であればあるほど経済力、税源の東京偏在は縮小するわけである。

要するに、税財源の東京圏圧倒的偏在という重い現実には、平嶋氏のいわれるように、規制緩和、地方分権によって縮小に向う、したがって地方交付税制度の役割も低下に向うとは、単純にはいえないということである。地方が東京都、首都圏をはるかに上回る経済成長を実現しなければ、税源の地域偏

表 IV-1 東京都法人税の対全国比推移

（決算額，単位：億円，カッコ内は対全国比，％）

	法人税割	法人事業税
1975年	618.5 (24.9)	3,565.5 (24.5)
76	819.3 (26.0)	3,918.0 (23.8)
77	912.9 (24.7)	4,426.9 (23.2)
78	953.2 (35.6)	4,668.3 (23.2)
79	1,090.0 (24.2)	5,356.5 (22.0)
80	1,243.2 (23.0)	6,082.4 (21.4)
81	1,384.3 (22.7)	6,491.0 (21.8)
82	1,429.4 (23.1)	6,834.4 (22.3)
83	1,485.3 (22.4)	7,003.4 (22.6)
84	1,701.3 (23.7)	7,796.1 (22.4)
85	1,885.9 (23.7)	8,647.2 (22.7)
86	2,037.6 (26.1)	9,552.7 (25.2)
87	2,731.7 (28.7)	12,599.8 (27.5)
88	2,994.3 (25.8)	14,545.3 (26.0)
89	2,571.4 (23.8)	15,806.3 (24.9)
90	1,772.3 (18.9)	14,733.6 (23.4)
91	1,517.8 (17.5)	14,811.0 (22.9)
92	1,321.9 (17.8)	11,707.5 (21.7)
93	1,326.0 (17.4)	9,722.2 (21.3)
94	1,212.2 (18.9)	8,494.7 (20.2)
95	1,354.0 (19.8)	8,444.5 (19.9)
96	1,946.1 (22.4)	10,724.2 (21.1)
97	1,790.4 (18.8)	9,867.9 (20.4)
98	1,768.6 (24.2)	9,846.9 (23.4)

地方財務協会『地方財政統計年報』当該年度版より算出。

在は縮小の方向をたどらないのではなからうか。

今日において、はるかに長期展望で規制緩和、地方分権時代に対応しないと「地方交付税の役割」を低下させうる展望も生じ難いのである。

ここからいいうことは、先の工業再配置政策のような地方分散化、多極分散化政策が国土、地域政策の基調として今まで以上に必要とされるということであり、首都圏、三大都市圏以外の各地方、地域の重点的産業政策（サブライサイド政策）による地方経済強化、この意味での「国土均衡発展」、あるいは多極分散化政策が強化、保持されなければならないということである。

その地方強化対策は、これを全国的見通して展開する必要があるという意味ではやはり中央政府の課題であろう。もちろんそれは、権限を強化した（地方分権化）各都道府県との協調、協同（パートナーシップ、従来のような一方的な指導、従属でなく）のうえで展開されるべきものであるが、そしてこれからは地方が責任とともに最終決定、実行権限を保持すべきであるが、これが経済規制緩和とどう関連するかは必ずしも自明ではなからう。

遠隔地方、例えば四国の産業（第一次産業、観光・リゾートなど）を強化するという場合、「近畿州」という道州制あるいは連邦制によって（大阪、神戸などの主導で）実行する仕方は、理論上はありえよう。しかし少なくとも当の大阪府、兵庫県も「深刻な財政危機、財政破綻の恐れ」に見舞われている現在、「近畿州」ぐるみで、つまり大阪府、兵庫県、京都府などからの財政移転覚悟のうえで四国産業を強化する政策は、現実論としては考えにくいであろう。

こうして全国各地域を全体としてみるなら、やはり中央政府による地域サブライサイド政策（産業強化、多極分散、地方強化政策）の提起と調整機能は（遂行主体と権限は地方が担うとして）、今後、規制緩和の中でいっそう必要となるのではなからうか。

当面においては、地方交付税制度（の改革）問題は、以上述べてきた経済の地域間格差、税財源の大きな偏在性の漸次的解決の従属変数とみなして取り

組むことが基調であるべきだろう。

地方交付税制度を税財源の地域偏在打開策の従属変数とみなすことは、現に同制度そのものが内包する個々の、あるいは基本的問題点を軽視してよいということではもちろんない。

池上岳彦氏は、地方交付税制度による投資的経費選別、重点化の政策誘導を中央政府が地方に対して行なってきたこと、あるいは交付税による一般財源が、実質的に特定財源化する過程が生じていることを批判されている¹⁹⁾。

また先の古川卓萬氏は、日本の財政調整制度が（英国に比して）その対象に經常経費だけでなく投資的経費、公債費、基金等を含んで国の影響力がはるかに強いことを指摘されている。そのうえで基準財政需要額算定方法の簡素化のために、算定に組み込まれている国庫補助負担金に対する地方負担導入、投資的経費における地方償当率操作による地方負担額調整などの固定化、簡素化、補正係数の毎年度変動の安定化、などを提起されている。さらに、住民サービスに直結する施設関係職員等の規模是正のルール化、情報の積極的公表などの改革を求められている。

そしてこれらは、地方団体の財政責任の強化と一体化して遂行されるべきだと強調されている²⁰⁾。

さいごに英国の地方交付金制度で採用されている「キャッピング制」（中央政府による地方団体の純經常歳出予算制限）の手法（歳出の伸びが大きい地方団体に交付金を削減して制限を加える）も一つの参考になるかもしれない²¹⁾。ただし日本では不要不急の公共土木費系統を対象とするのがふさわしいであろう。

〔注〕

- 1) 自治省『地方財政白書』（平成12年版）351頁。
- 2) 同上，117頁。
- 3) 以上、公共事業に対する国の補助金削減，地方単独事業拡大にともなう地方債および一般財源の地方交付税への組み込みについてのしくみと実例の詳細については，神野直彦・金子勝編著『地方に税源を』（東洋経済新報社，1998年）第2章（池上岳彦論文）を参照。

- 4) 吉田和男『財政改革が日本を救う』日本経済新聞社, 1998年, 176-191頁。同「地方交付税の廃止が自治確立の原点」『論争』2000年9月号。
- 5) 小西砂千夫「交付税の圧縮待ったなし」『日本経済新聞』論説, 2000年5月17日付。
- 6) 『日本経済新聞』論説「地方財政自立への道」2000年6月17日付, 同「財政構造改革のために」2000年12月16日付。
- 7) 吉田和男, 前出4)の著書, 200-207頁。
- 8) 以上, 平嶋彰英「地方交付税制度の必要性に関する一考察」『地方財政』1995年, 6月号。
- 9) 数値は地方交付税制度研究会編『やさしい地方交付税』ぎょうせい, 平成11年, 100頁。
- 10) 同上, 64-69頁。
- 11) Department of the Environment, *Local Government Financial Statistics England*, No.7, 1996, The Stationary Office, p.45. 自治体国際協会『英国の地方財政の動向』平成10年, 9頁。
- 12) 吉田和男, 前出4)の『論争』所収論文参照。
- 13) 前出11)の自治体国際協会, 11-52頁。
- 14) 地域振興整備公団編『地域統計要覧』1987年版, 1999年版より。
- 15) National Statistics, *Regional Trends* 34, 1999 edition, p.147.
- 16) 伊東弘文『現代西ドイツ地方財政論』文真堂, 昭和61年, 91頁。
- 17) 古川卓萬『地方交付税制度の研究』敬文堂, 1995年, 361, 365頁。
- 18) これについて古川氏は, 同上17)において「基準財政需要額の算定方法は今後とも複雑化せざるをえないと思われるが, 他方でその簡素化を求める声が多い。しかし, その具体的な提案は簡素化を求めるサイドからも, 運営にあたる自治省からも出されていない。この問題について自治省はこれまでいくつかの研究を実施しているが, その基本的な態度は現行の算定方法を手直しで対応できるというものであり, 抜本的な改革は考えていない」といわれている。同書, 361頁。
- 19) 前出3)の第2章参照。
- 20) 古川卓萬「地方交付税制度の功罪」『月刊 自治研』第35巻6月号, 1993年, 前出17)の366頁。
- 21) 前出11)の自治体国際協会, 第5章参照。