

鹿児島県における税財政法制度の現状と課題

鳥飼 貴司

目次

はじめに

- 1 鹿児島県における歳入・歳出の状況
- 2 自治体財政権と租税収入・支出法制度
- 3 税財政法制度の検討課題

おわりに

はじめに

地方税や地方財政法に関する著作・論文は、枚挙に遑がない。しかし、鹿児島県に焦点を当てた地方税や地方財政法に関する先行する研究は、単に筆者が不勉強な所為かも知れないが、これまでに接した記憶がない。ことに法制度ではなく財政制度に範囲を拡げても、福丸馨一「鹿児島県の財政問題」⁽¹⁾や小森治夫「鹿児島県財政の分析」⁽²⁾があるに止まっているようである。なお、皆村武一『鹿児島の戦後経済社会史』（南方新社・2010年）⁽³⁾は、鹿児島県財政の問題を様々な問題の一部としてふれておられる。

まず、鹿児島県の特徴について簡単に述べておきたい。

鹿児島県は、九州島南部に位置する日本の都道府県である。熊本県及び宮崎県に隣接している。面積は、9,044.49km²である⁽⁴⁾。これは、平成23年度全国都道府県市区町村別面積調によれば全国10位の広さである。人口は、鹿児島県毎月推計人口（平成24年5月1日現在）によれば1,691,286人である。これは、平成22年国勢調査（総務省統計局）によれば全国24位である。なお、鹿児島県における最大の市街地である鹿児島市の人口は、鹿児島市統計データによれば606,890人である。これは、中核市⁽⁵⁾としては船橋市に次いで全国2位である⁽⁶⁾。

(1) 鹿児島県地方自治研究所『鹿児島県の経済と社会』1980年。

(2) 鹿児島県立短期大学 商経論叢 51号 61頁以下（2001年）。以下、小森論文とする。

(3) 以下、皆村書とする。

(4) 国土地理院HP <http://www.gsi.go.jp/common/000064542.pdf>（アクセス:2012.08.22）

(5) 地方自治法252条の22によれば、人口30万以上の市を中核市とする。

(6) 中核市 人口ランキング<http://rnk.uub.jp/>（アクセス:2012.08.22）

1 鹿児島県における歳入・歳出の状況

鹿児島県の財政規模は、平成23年度決算によれば⁽⁷⁾、一般会計の歳入は8,080億円、歳出は7,895億円となっている。

鹿児島県の財政規模の推移は、鹿児島県企画部統計課編『鹿児島県統計年鑑』各年度版を比較することによって得られる。鹿児島大学図書館には、昭和35年(1960年)から所蔵されている。

次に、鹿児島県の平成23年度の歳入決算総額は8,080億円であるが、その主な内訳は、国庫支出金が1,468億円(構成比18.3%)、地方交付税が2,789億円(構成比34.5%)、県債が1,146億円(構成比14.2%)、県税が1,187億円(構成比14.7%)となっている。

鹿児島県の自主財源の中心であるべき地方税収入は1割台にすぎない。小森論文では、「3割自治」ではなく、鹿児島県の場合は「1割自治」と言っても過言ではないだろう、と述べている⁽⁸⁾。

最後に、鹿児島県の平成23年度の歳出決算総額は7,895億円であるが、その主な内訳は、土木費が954億円(構成比12.1%)、教育費が1,798億円(構成比22.8%)、農林水産業費が752億円(構成比9.5%)、公債費が1,406億円(構成比17.8%)、民生費が1,014億円(構成比12.9%)、総務費が385億円(構成比4.9%)、警察費が376億円(構成比4.8%)、衛生費が578億円(構成比7.3%)、商工費が78億円(構成比1.0%)、災害復旧費が73億円(構成比0.9%)、労働費が127億円(構成比1.6%)、議会費が14億円(構成比0.2%)、となっている。

2 自治体財政権と租税収入・支出法制度⁽⁹⁾

2000年のいわゆる地方分権一括法が施行されて以降、市町村統合再編政策である平成の大合併が推し進められてきた。2003年から2006年にかけて小泉内閣の国庫支出金の廃止・整理、地方交付税の見直し、税源移譲という「三位一体の改革」と呼ばれる分権社会をつくる政策も推進された⁽¹⁰⁾。

しかし、地方分権といえども、単に中央政府の手間仕事を減らすだけでは、地方住民の真に主体的な地方統治は望めない。また、地方住民にとっては、地方に主体性がある「地域主権」というべき法システムが望ましいと思われるが、そこ

(7) 鹿児島県HP

http://www.pref.kagoshima.jp/ab05/kensei/zaisei/kessan/documents/14559_20120810181304-1.pdf (アクセス:2012.08.22)

(8) 小森・前掲69頁。

(9) この点に関する文献としては、福家俊朗「普通地方公共団体の財政」室井力・原野翹編『新現代地方自治法入門〔第2版〕』(法律文化社・2003年)262頁以下参照。

(10) 詳しくは、川瀬憲子『「分権改革」と地方財政—住民自治と福祉社会の展望』(自治体研究社・2011年)参照。

分科会1日目（セッション1）

に財政的裏付けが無ければ「絵に描いた餅」に陥ることになる。

地方公共団体における財政、すなわち予算など具体的内容は、地方議会の議決事件とされている。すなわち地方自治法96条では、普通地方公共団体の議会は、①予算を定めること、②決算を認定すること、③地方税の賦課徴収又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料の徴収に関すること、を議決しなければならないと規定する。他の財政の内容やその処理に関する事項は、地方自治法第2編第9章208条以下、地方財政法、地方税法および条例などによって行われることになっている。国の財政と同様に（憲法83条～91条）、財政の具体的内容やその処理は、住民代表である地方議会によって行うという財政民主主義の現れである⁽¹¹⁾。

このような地方議会による財政を処理する権能は、自治体財政権と呼ぶべきものであり、自治体行政権や自治体立法権と並び、憲法上の「地方自治の本旨」であると解するべきである⁽¹²⁾。

ただ、日本は連邦制を採用していない。税制の不統一や住民の税負担の不均衡を防止するため、地方公共団体の課税権に対して国の法律による地方税法によって統一的な準則や枠を設けて、その範囲内で租税条例によって地方税を徴収することになっている⁽¹³⁾。

また、地方財政法1条は、①地方公共団体の財政＝地方財政の運営、②国の財政と地方財政との関係等に関する基本原則、を定めている。同法2条は、地方公共団体に対しては、「いやしくも国の政策に反し、又は国の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行つてはならない」とし、国に対しては「いやしくもその自律性をそこない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行つてはならない」と規定する。

地方自治法は、総務大臣等に地方財政に対する関与を認めている。地方公共団体に対する国の関与とは、地方公共団体の事務の処理に関し、国の行政機関が行う助言又は勧告・資料の提出の要求・是正の要求などの行為をいう（地自法245条）。

総務大臣は、必要があるときは、都道府県について財務に関係のある事務に関し、実地の検査を行うことができる（地自法252条の17の6第1項）。

財政は、財源の取得、管理・運用、使用・支出の作用であるが、目的を達成す

(11) 財政民主主義に関する文献としては、日本財政法学会編『財政民主主義（財政法叢書）』（学陽書房・1994年）がある。最近のものとしては、石森久広『財政民主主義と経済性—ドイツ公法学の示唆と日本国憲法』（有信堂高文社・2011年）や渡瀬義男『アメリカの財政民主主義（アメリカの財政と分権）』（日本経済評論社・2012年）がある。

(12) この点、北野弘久『憲法と地方財政権』（勁草書房・1980年）27頁は、憲法学説における地方自治の根拠に関する諸見解のいずれを前提としても、財政権については「一定の範囲において法律によっても不可侵と考えられる自治体に固有の権能が実定憲法上存在する」と解している。

(13) 金子宏『租税法〔第17版〕』（弘文堂・2012年）89頁参照。

るためにまとまった計画（予算）に従って行われる必要がある（地自法210条参照）。普通地方公共団体の長は、毎会計年度予算を調製し、年度開始前に、議会の議決を経なければならない（地自法211条1項）。

また、普通地方公共団体の長は、決算を監査委員の審査に付さなければならない（地自法233条2項）。そして、審査に付した決算を監査委員の意見を付けて次の通常予算を議する会議までに議会の認定に付さなければならない（同条3項）。

予算を実施するための財源取得は、地域住民に対する租税の賦課徴収によって行われる。地方公共団体は、法律の定めるところにより、地方税を賦課徴収することができ（地自法233条）、その地方税の税目、課税客体、課税標準、税率その他賦課徴収について定をするには、当該地方団体の条例によらなければならない（地税3条）という意味での「地方条例主義」を採用している。鹿児島県税条例1条⁽¹⁴⁾は、「課税の根拠」という標題で、「県税の税目、課税客体、課税標準、税率その他賦課徴収については、法令その他別に定めるもののほか、この条例の定めるところによる」と定めている。

予算に基づく財源の使用・支出である歳出は、地自法232条～232条の6「第四節 支出」に従って行われる。予算の内容は、地自法215条に定めがある。

3 税財政法制度の検討課題

そもそも新しい税財政の提言は、法学の検討課題なのかは疑問がある。ある政策課題の検討結果を踏まえて、どのような地方税財政法を創設すべきなのかということは、法学の観点から言えるかもしれない。

しかし、ではどのように鹿児島の税財政を改革するのかという政策課題は、法学の研究範疇を超えているように私には思われる。なぜなら、法学はあくまでも条文や判例を研究対象とするからである⁽¹⁵⁾。

そもそも各地方公共団体間に財源の偏りが現実にある以上、いわゆる応能負担を原則とする租税徴収は困難であろう。したがって、国レベルでの租税徴収を財政調整制度によって地方公共団体に再配分するのが現実的であると思われる。

従来から、国税・地方税の財源配分と国と地方の事務配分が、対応しているわけではないと批判されてきた。そもそも日本は連邦制ではないので、外国法制（アメリカ・ドイツ）との比較によって日本の税財政法制度を議論するのは、対

(14) 県税条例については、鹿児島県例規集の鹿児島県税条例http://www.pref.kagoshima.jp/reiki/reiki_honbun/aq70102501.htmlを、市税条例については、例えば鹿児島市例規集の鹿児島市税条例http://www.city.kagoshima.lg.jp/reiki_int/reiki_honbun/q702RG00000233.htmlを参照(アクセス:2012.08.22)。

(15) このような従来型の法学に対しては、公共政策を実現するための法学である法政策論が提唱されている。平井宜雄『法政策学—法制度設計の理論と技法〔第2版〕』（有斐閣・1995年）、阿部泰隆『政策法学の基本指針』（弘文堂・1996年）参照。

分科会1日目（セッション1）

応関係としては疑問が残る⁽¹⁶⁾。

財源配分問題は、地域住民の考え方に委ねられるのが筋ではないかと思われる。法学からは、地域住民の考え方に沿った法制度の構築を検討することが学問的課題ではないかと思われる。

おわりに

鹿児島県の税財政法制度がどのようにあるべきかは、鹿児島県の地域住民がどのような地方自治を望むのかに従って考えるべき課題であろう。鹿児島県の地域住民が、真に完全な地方分権を望むのであれば、隣の県や隣の市町村よりも高い税負担を覚悟しなければならない⁽¹⁷⁾。逆に、地域社会が租税収入によって潤えば、国に対する租税収入はそれほど必要ではなくなっていくと思われる。イギリスのブライスは、地方自治は「民主主義の学校」と喩えたと伝わるが、まさに他者に依存しない自立した地域社会を望むのか否かを、私たち自身議論しなければならない時期ではないか、と考える。

（とりかい・たかし＝鹿児島大学法文学部法政策学科准教授）

(16) 逆に言えば、連邦制の国々においては、連邦政府と州政府における課税権の衝突が法的問題となってくる。例えば、Hugh J. Ault and Brian J. Arnold, *Comparative Income Taxation: A Structural Analysis 3rd edition*, Aspen Pub, 2010.は、各国の連邦と州における課税権の衝突を憲法問題として採り上げている。なお、拙稿「産業先進国の課税における憲法問題について」静岡大学法政研究13巻3・4号（2009年）参照。

(17) 兼子良夫『地方財政』（八千代出版・2012年）はしがき iii 頁。