

《1 日目》

第 1 部

基調講演

「地方分権時代における税と地域社会」

森信 茂樹 財務総合政策研究所長

プロフィール

森信 茂樹（もりのぶ しげき） 財務省財務総合政策研究所長

1950年生まれ。広島市出身。京都大学卒業。大蔵省入省後、主税局、大阪大学教授、東京大学客員教授、政策研究大学院客員教授、プリンストン大学客員研究員などを経て、2005年7月から現職。法学博士。

主著：『日本の消費税』（納税協会連合会）、『日本の税制』（PHP新書）、『日本が生まれ変わる税制改革』（中公新書ラクレ）など。



「地方分権時代における税と地域社会」

財務総合政策研究所長
森信 茂樹

はじめに

こんにちは。財務省財務総合政策研究所長の森信でございます。私はすぐ近くの富士見町というところで生まれまして、中学高校が修道だったこともあり、毎日この前の正門を通っていたものですから、今日こういう場でお話しできることが非常に感慨深いというふうに思っております。

今日の私のテーマは「地方分権における税制を考える」という、きわめて大きなテーマです。私は、旧大蔵省主税局で長く働き、コロンビア・ロースクールで税を学ぶとともに、大阪大学、東京大学、プリンストン大学で税制を教えた経験があります。本日は、税の方から地方分権というものをとらえてみたらどんなふうになるかということをお話ししたいと思います。引き続きシンポジウムでは地方経済の活性化の話になると思いますが、私の話はすぐ地方の活性化に結びつくという話ではありません。しかし、地方の将来を考える場合、地方公共団体のサービスをまかなう税制のあり方というのは、最も重要なファクターの一つだと思いますので、ぜひいろいろとご質問いただければと思います。

三位一体の改革

最初に、今行われている地方分権の議論、いわゆる三位一体の議論についてです。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」(骨太の方針 2003、平成 15 年 6 月の閣議決定)には、次のようなことが記されています。

- ① 国・地方、官と民の仕事の見直しと、国庫補助金の整理・合理化
- ② 地方交付税制度の根本的な見直しと規模の縮小
- ③ それらを財源とした、国と地方の税源配分

について、同時に検討すること。その具体的な方策として、

- ④ 国庫補助金(公共事業を含む)は平成 18 年度までに 4 兆円程度をメドに廃止・削減

- ⑤ 地方交付税の総額を抑制するとともに、財源保障機能を縮小し、交付税の不交付団体の割合を拡大
- ⑥ 税源移譲は、基幹税の充実が基本。補助金の性格等を勘案しつつ8割程度を移譲、義務的事業は全額移譲
- ⑦ 改革は平成18年度までに行う

との内容です。同時に本方針は国と地方の改革について以下のような点についても言及しています。

- ⑧ 自治体自身の行財政改革と合併の促進による地方リストラ
- ⑨ 法定外税、超過課税等の課税自主権の発揮・活用等による歳入確保努力

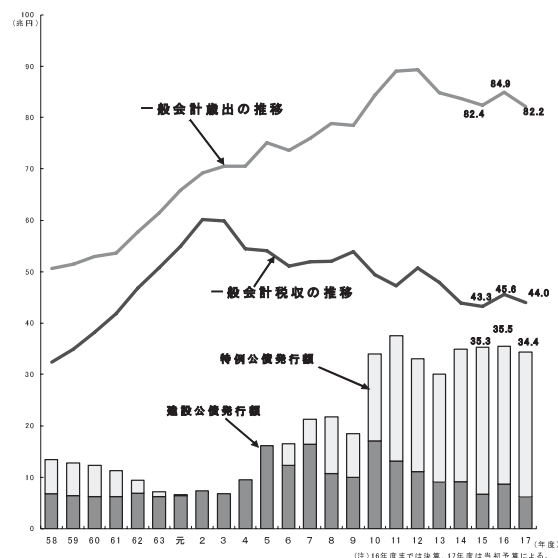
世の中では最初の3点しか注目されていませんが、残りの6点もきわめて重要なポイントです。これらを総合して見直していこうというのが、三位一体の議論です。

そもそもこういう議論が出て来た直接の理由は、巨額な財政赤字を、行財政改革をして解決しなければならないということです。これに対し、地方から、「国から言われるのではなくて、自分たちで住民に密着した行政ができるように制度と財源を与えてもらえれば問題は解決する、それが先決だ」という議論があり、地方分権の話を加えて議論が始まりました。つまり、国庫補助金、地方交付税、税源配分の3つを見直すとともに、自治体は行財政改革を行うということがパッケージで決まり議論され始めたのです。

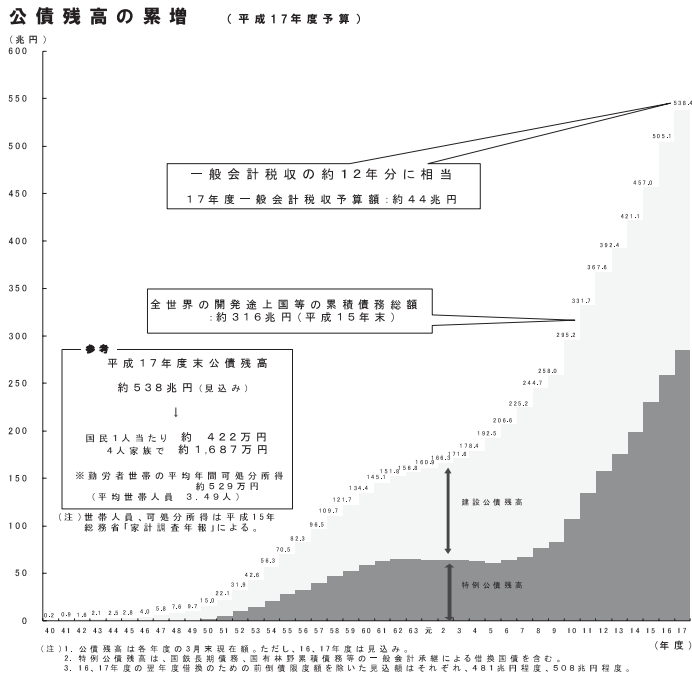
国・地方の財政状況

国地方を通じた行財政改革が必要だということの背景として、グラフをみていただきたいのです。

一般会計における歳入歳出の状況



国の一般会計の歳出歳入のギャップの図ですが、「ワニの口 gaping alligator」と称されるものです。一般会計歳入の半分程度が国債でまかなわれていることがわかります。小泉総理になって以降は、単年度の国債発行額はあまり増加していません。



このような財政悪化の原因は、経済対策としての減税とか公共事業の追加、バブル経済崩壊後のデフレ時代の税収減、加えて高齢化に伴う社会保障費用の急増です。

今や国・地方を通じた債務残高は、GDPの1.5倍となっており、国・地方ともに未曾有の財政危機状態にあります。地方は、過疎化、経済的競争力の低下等の問題を抱えています。このような財政事情では、バラマキの公共事業による地域振興は不可能です。高齢化社会の深刻化により、社会保障分野での行政対応の必要性はますます増加しています。そこで、地方公共団体による行政も効率化、スリム化が喫緊の課題となっています。低成長、高齢化社会における効率的で個性的な地方政府が必要ということです。興味深いのは、国と地方の歳出の伸びを比べると、ここ20年ぐらい、地方の歳出の方が伸びが大きいということです。

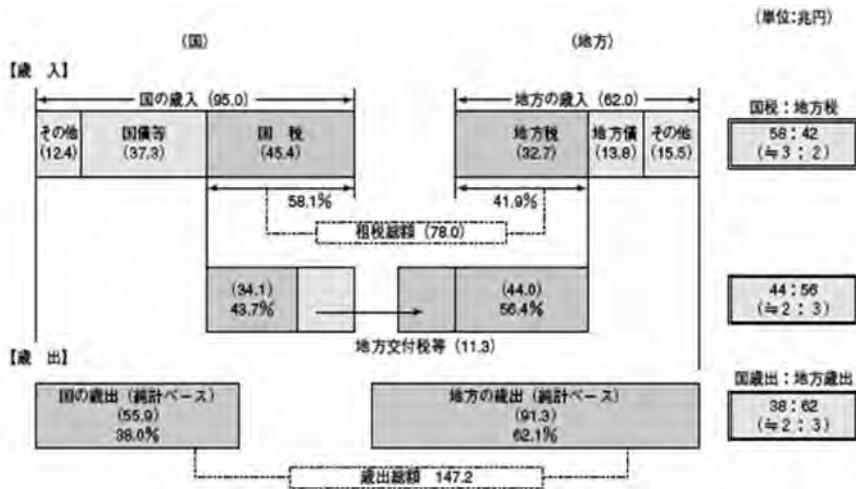
国・地方の歳出・歳入関係

次に、国と地方の歳入・歳出の関係を見てみましょう。よく言われるのは、国と地方の歳入における税収、つまり国税と地方税の割合が6対4ということ、それに対して調整後の歳出を比べると、国と地方で4対6になるということです。つまり、6対4の歳入割合が、4対6の歳出割合になる、この乖離をもっと縮めろというのが三位一体の議論の背

景にあるわけです。

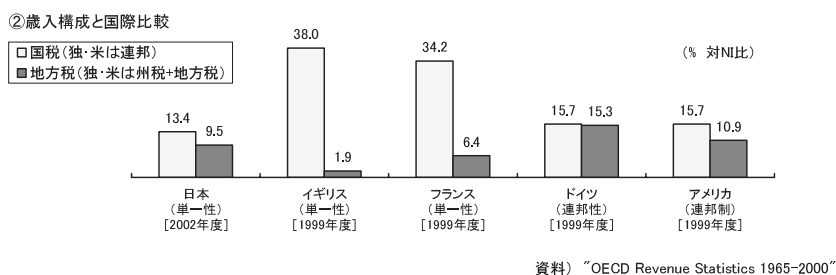
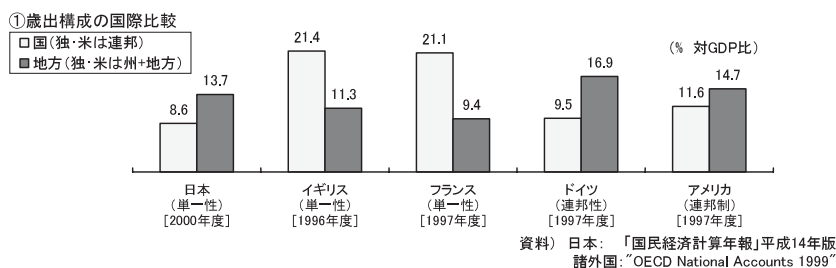
国・地方の歳入歳出の関係図(15年度決算ベース)

- ・ 国・地方全体で税収78.0兆円に対し歳出147.2兆円という歳入と歳出のアンバランスが問題です。
- ・ 国税と地方税の比率は、交付税等調整後では歳出の比率とほぼ同じ(2:3)になっています



しかし、諸外国の例を見ると、このような国・地方の歳入・歳出の比率自体には大きな意味があるとは思えません。国際比較の図、これは、歳出・歳入構成の GDP 比を表したのですが、連邦国家のドイツとアメリカは、歳出面では地方が多く、歳入面では地方が同じか若干国が多いかという状況です。日本と同じ単一国家であるイギリスとかフランスでは、歳出の大部分は国から出ていき、歳入では、基本的に国が調達して地方に交付金等々で還元してる姿がわかります。つまり、財政面における国と地方の関係は、単一国家と連邦国家では大きく違っており、国と地方の財政規模比較をすると、歳出では、連邦国家では地方が大きい、単一国家では国が大きい、歳入面では、連邦国家では国が大きい、単一国家では国が圧倒的に大きいという事実です。こうみていきますと、歳入と歳出の割合を 1 対 1 にしなければいけないという主張には、あまり理由がなく、先進各国でもそのようにはなっていません。

地方財政規模の国際比較



さて、そのような事実を前提にしまして、最初の論点は、各国はどうやって国と地方で財政調整をしているのかというところをお話したいと思います。

国と地方の財政調整

国と地方の財政調整制度は、各国ともたいそう複雑で、かつ変遷の歴史でもあります。大きく分けて、財政調整の財源を全て国の資金で賄う「垂直的調整」と、自治体間で調整する「水平的調整」の2つがあります。また、調整方法として、歳入のアンバランスだけを調整する(均等化する)方法と、歳出と歳入の差額を補填(保障)する方法の2つがあります。

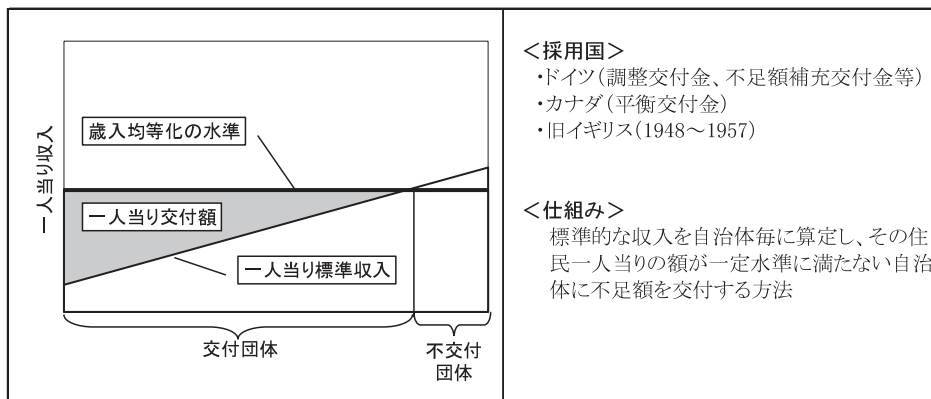
水平的調整を行っているのは、ドイツ、スウェーデン等です。メリットとしては、自らの財源を拠出する地方団体が、受給側の地方団体の歳出を監視するモニター効果が働き、全体として資金の効率化が図られる点と、拠出側には超過財源が手元に残らない(均等化の度合いが高まる)という点あげられます。反面、他の自治体のために自らの自治体の住民に課税することになり、国を挙げての論争をする必要がありそうです。

次に調整方法として、一人当たり税収の均等化といった歳入面での均等化を超えて、歳出側の事情まで考慮に入れるかどうかということが論点となります。「歳入の均等化方式」は、カナダ、ドイツ等で行われており、「歳入と歳出との差額を補填する方式」は、英国、スウェーデン、日本等でとられています。米国には、連邦が交付金によって州間の財政力を調整する制度はなく(特定補助金のみ)、フランスは、前年の交付額に総額の伸びを乗じ

て計算するという独自の方法をとっています。

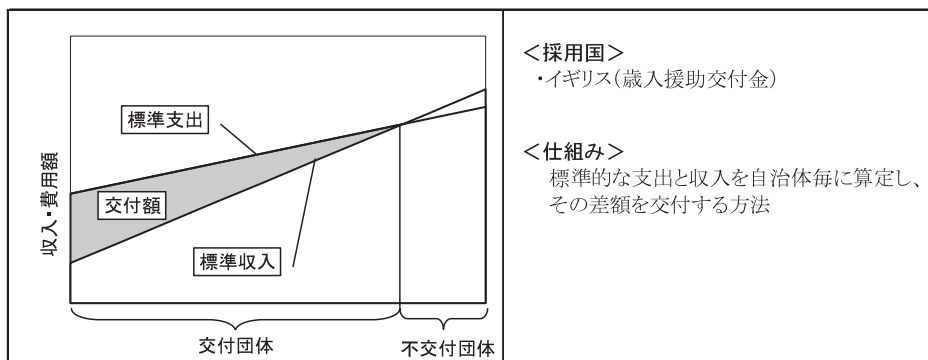
このように、国と地方の財政調整制度は、その国の歴史を反映しており、どの制度が望ましいというものではありません。日本ときわめて似通った制度を採っているのは英国ですが、英国では、基準となる標準財政支出が低く抑えられているため、ほとんど全ての自治体は、超過課税を実施して、標準支出を超える歳出を行うことが一般的です。他方わが国では、本格的な超過課税を行ってまで財政支出を嵩上げしている自治体はありません。わが国では、標準支出の水準（ナショナル・ミニマム）が高くきめられており、そこまでの財源が交付税措置により国から保障されているためです。

歳入均等化型



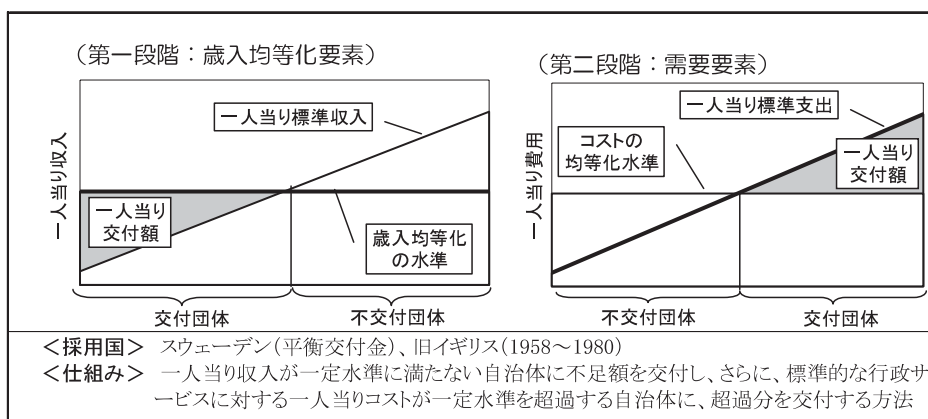
(出典) 地方財政システムの国際比較／財務省財務総合政策研究所

需要考慮型①(歳入歳出差額補填方式)



(出典) 地方財政システムの国際比較／財務省財務総合政策研究所

需要考慮型②(二段階調整方式)

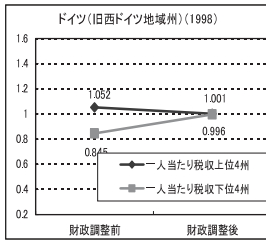


(出典) 地方財政システムの国際比較／財務省財務総合政策研究所

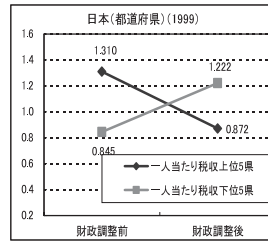
G5 諸国の都市部と地方の格差調整の状況を見ると、図のようにわが国だけが逆転しており、地方の財源をマクロ的にもミクロ的にも保障するわが国の財政調整が手厚いことを示しています。この点が地方交付税制度の見直しの主要な論点です。

各国の財政調整状況

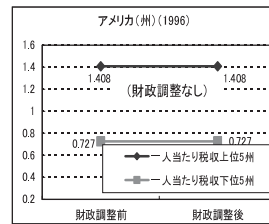
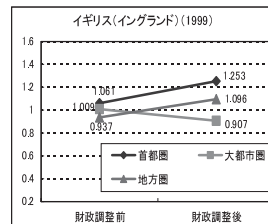
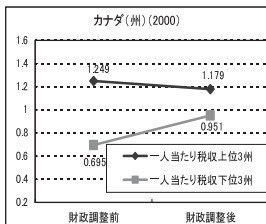
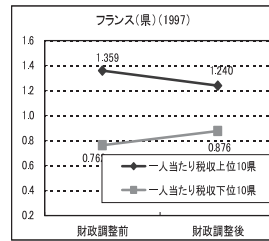
①歳入均等化型



②歳入歳出差額補てん方式



③その他



※「地方財政システムの国際比較」(財務総合政策研究所(2002年6月))より抜粋

地方税の構造

先進諸外国の地方税の構造は、単一国家、連邦国家で特に異なることはありません。基本的には、固定資産税、所得課税、消費課税が主たる税目となっています。特色的なのは英国で、地方税は住居に対する固定資産税(カウンシル税)のみとなっていることです。米国、カナダの州を除く地方政府の税収も大半が固定資産税です。土地への課税は、可動性がなく効率的で、税源(税収)も安定的で応益性との関連が高いという観点から、地方税としてふわしいといわれています。

これに対してスウェーデンでは、地方税はすべて個人所得税となっています。ドイツの市町村でも、個人所得税が3分の2をしめています。消費課税の比重が高いのは、ドイツの州(国との共有税)、米国の州(小売売上税)、カナダの州(付加価値税)で、個人所得税収と消費税収でおおむね歳入全体の80%前後をまかなっています。わが国は、個人所得税、資産課税、消費課税、法人課税のバランスがとれています。

わが国の地方税で特徴的なことは、法人所得課税の割合が20%超と、英国、フランス(ともにゼロ)、米国、ドイツ(ともに数%)にくらべて極端に多いということです。諸外国で法人に対する地方税の比率が少ない理由としては、法人の負担者が誰かはっきりしないことや、税収が変動することに加えて、法人は選挙権を持たないので安易な増税になりがちで、国際競争力等の観点から、各国とも法律で制限しているという事情によります。英国では、かつて法人に対する課税として事業用レイトがありましたが、いまでは全て国税化されています。フランスでは、法人に対する職業税を増税する場合には、住民課税である

住居税（固定資産税）の増加率を超えてはならないとされ、法人に対する安易な増税への歯止めが法定されています。地方行政にしめる福祉サービスの比重が大きくなってきた今日、地方分権のキーワードである受益と負担の関係が必ずしも明確でない法人課税の比重は、下げて行くべきでしょう。

ドイツの市町村税の歴史を見ると、戦後、いかに法人の所得以外に対する負担が軽減されてきたかということがわかります。この背景には、支払い給与や営業資本といった、所得以外のものを課税標準とすることに対する産業界からの強い反発がありました。所得以外の課税標準に基づく企業への課税は、企業の国際的な競争力を減じるという問題意識は、フランス、イタリアでも共有されています。この点わが国への導入が決まった外形標準課税は、欧米諸国では整理・縮小されてきた所得型付加価値税の変形といえますが、中長期的には、ドイツのように付加価値税(地方消費税)といれかえていくことが課題となるでしょう。

わたしは、中期的には、国税としての法人税の割合は減少していくべきであると考えており、他方、地方の外形標準課税は地方消費税に改めた上で充実して行くべきであると考えています。

課税自主権

地方の課税自主権には、独自税目を設定できるという権限と、税率を自由に設定できるという権限とがあります。独自税目設定権は、連邦国家では当然のことですが、単一国家の英国やフランスでは、地方税目は法律で決められており、地方独自では決められません。わが国には法定外税があり、総務大臣の同意の下で地方が独自に税目を決められる制度となっています。

また、税率設定権については、財政需要額を課税ベースで割って税率を逆算できるような制度設計が行われている地方政府が多く見うけられます。英国、スウェーデンの自治体、米国・カナダの州以外の地方政府の多くは、一般会計収支を地方税率の調整により均衡させる事が義務付けられているので、税率は自治体の歳出水準に応じて每期変更される(基本的には財政赤字は生じない)仕組みを取っており、受益と負担がリンクしているといえます。

単一国家の英国では、地方は税率設定権を持つが、国はその税率を制限できる権限を持っています。フランスでも、地方に税率設定権があるが、全国平均を大きく超える税率、法人課税のみの不均衡な増税、住民課税のみの不均衡な減税は禁止されています。わが国では、地方の税率設定権が認められていますが、法人課税等については国による制限税率が課せられています。

わが国では制度上広範に課税自主権が認められていますが、実際に課税自主権を発揮して徴収している税収の割合はネグリジブル（1.4%）で、課税自主権はほとんど発揮されていないというのが現状です。このことは、地方税の税率が、地方によってどの程度異な

るかということによっても検証できます。英国のカウンシル税、ドイツの営業税、不動産税、フランスの住居税、職業税、米国の小売売上税などは自治体間出大きな差のある税制です。これに対しわが国では、自治体間の税率格差は殆どなく、受益と負担のメカニズムに基づく自治体間競争が行われている状況とは程遠い状況です。このことはまた、わが国の自治体が、歳入・歳出バランスの財政責任を負っていないことの裏返しでもあるでしょう。

次に、課税自主権の発揮に当たっての留意点を述べてみたいと思います。

第1は、税制は公平なものでなくてはならないという大原則です。選挙権のない法人に対する安易な重税や、特定の住民・法人・事業者や、地域住民以外の住民・事業者を狙い撃ちにした税制は、公平性の観点から多に問題があります。

第2に、そもそも税制は誰が負担するのか「税の帰着」にまで踏み込んだ検討を行う必要があります。また、税を最終的に負担するのは誰かという問題も詰めておく必要があります。環境汚染者に負担をさせると言う大原則(PPP)がありますが、誰が環境汚染者か、実際には定かでない例も多くあります。汚染者以外への安易な課税は、公平性の観点から問題を生じさせ、可能な限り自治体同士で協力して広域的な税制にすることも必要でしょう。

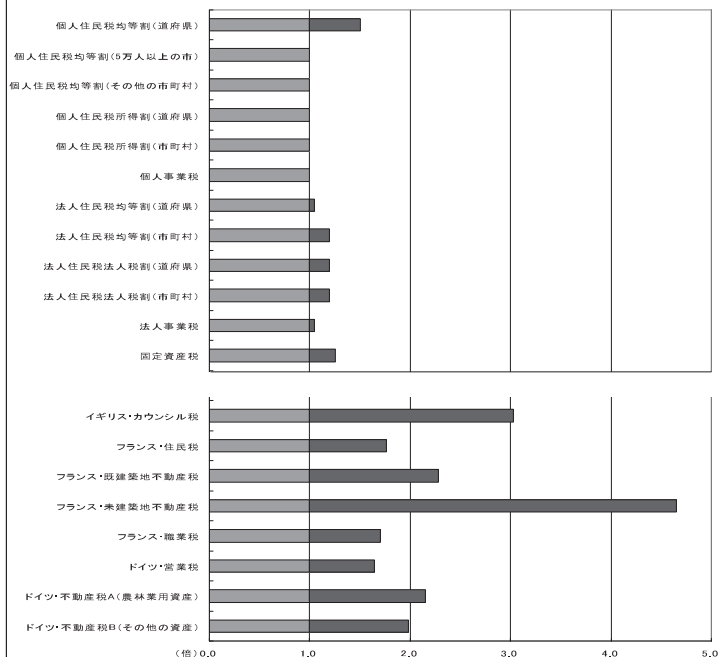
第3に、住民からの理解を得やすいよう、環境税等税収を特定の用途に振りむける目的税として設計する例が多く見うけられますが、特定財源化は財政の硬直化を招きがちなので、時限立法として導入する等の工夫が必要となるでしょう。

第4は、課税権とは、単に税制を企画・立案・制定するだけではなく、実際に納税義務者に賦課・徴収する権能をも含む概念であるということです。適正な執行のできない税は、極めて不公平な税制になります。自らの自治体の外の事業者を納税義務者にする場合、税金を払わない際の実効性の確保をどのように担保するか、という点を詰めておく事が必要となるでしょう。

第5に、受益と負担をセットで議論する事は、税負担の増加を受け入れやすいものにするでしょう。「自分の市町村では、固定資産税は高いが、小学校は30人学級編成で、木目細かな教育を行う」というような自治体間競争につながる税制があっても良いと考えます。後は、住民の判断で、負担にふさわしいどのような受益を受けているのか、きちんと説明することが重要となるでしょう。

最後に、公平・中立・簡素という課税原則に基づく税制をチェックするのは、地方議会であるということです。国との協議の前に、条例化の過程で地方議会での検討が行われるわけで、地方議会の役割はきわめて重要となります。

我が国と各国の主要税目の自治体間税率格差



地方公共団体の超過課税の状況(主な税目)

税目	標準税率	制限税率	実施団体数 (H16.4.1現在)	【参考】 税収(H14年度決算額)	
				内 超過課税分	
《個人》					
○道府県税					
{ 所得割	2%、3%	無	—	—	22,771億円
{ 均等割	1,000円	無	2団体 (岡山、高知)	—	466億円
○市町村民税					
{ 所得割	3%、8%、10%	無	—	—	57,725億円
{ 均等割	3,000円	無	—	0億円	1,171億円
○事業税	3~5%	有(1.1倍)	—	—	2,224億円
《法人》					
○道府県税					
{ 法人税割	5%	有(6倍)	46団体	765億円	5,901億円
{ 均等割	2万円~80万円	無	2団体 (岡山、高知)	48億円	1,364億円
○市町村民税					
{ 法人税割	12.3%	有(14.7倍)	1,404団体	1,862億円	14,946億円
{ 均等割	5万円~300万円	有(1.2倍)	557団体	136億円	3,867億円
○事業税	外形標準課税対象法人 所得割 3.8%~7.2% 資本割 0.48% 付加価値割 0.2% 所得課税法人 所得割 5%~9.6% 収入金額課税法人 収入割 1.3%	有(1.2倍)	7団体 (東京、神奈川、静岡、愛知、京都、大阪及び兵庫)	775億円	34,527億円
《その他》					
○固定資産税	1.4%	無	257団体	417億円	90,685億円

おわりに

以上、いろいろ述べてきましたが、地方分権という大きな流れは拡大することはあっても縮小することはないわけですから、実際に税源、税目、課税権、つまり企画立案する権限と賦課徴収する権限が移る中で、どういうふうな税制にするのかということについて、自治体内でしっかり議論することが重要だと思います。安易な企業課税は、結果的には地方自治体の財政力を軽減するだけではなくて、日本にとっての国際競争力という観点からも問題になる可能性があるのではないかと思います。

そういった形で受益と負担をしっかりと考えていくことによって、結果的には歳出の地方公共団体のサービスの中身が問われる時代になってくるということです。保障制度が縮小するにつれて地方自治体間の格差というものが生じざるを得ません。その中で、自治体の競争によって負担は多いけどサービスはいいんだという自治体ができるということは望ましいことではないでしょうか。そういった意味での競争というのは、地方自治体を活性化するのではないかと思います。

最後に、我々、税制というと何かすごく遠いような感じがします。逆に、アカデミー賞で誰が主演女優賞を採るかというふうな話はすごく我々興味はあります。しかし考えてみれば、我々にアカデミー賞の投票権があるわけではないのです。誰になろうが、誰になるのかという話は我々に関係ない所で決まるわけです。しかし税制というのは、どんどん国から県、市町村、基礎自治体へという形で権限が降りてきているわけで、投票権が我々にあることを示しています。どんな税を作るべきなのか、我々に1票があるわけですから、「公平・中立・簡素」かつ経済の活性化につながるような税制を作ることがこれからの地方自治体の姿ではないかというふうに思います。

ちょうど時間だと思いますので、お話を終えたいと思います。



質疑応答

伊藤

ちょうど先週末、米子で道州制についての研究会がございました。その結論の一つで、仮に今後道州制に移行するにしても今よりハッピーになることはない、かなり厳しくなる、そういった覚悟が必要だということが結論の一つでした。今日のお話でも税制というのが遠い話じゃない、非常に身近であって、サービスに対する受益と負担の問題、企業の問題、課税自主権の問題等、今から一人一人が問わなくてはならない非常に身近な問題だろうと思います。質疑応答などどなたかご意見があればどうぞ。

会場：岡山経済研究所 雄龍氏

受益と負担を一致させる方法で、従来から、日本では都市部がかなり税収が多く農村が少ない状況ですが、受益面では制度によって逆転して、むしろ農村部の方で一人当たり受益が多くなっています。これを逆転するまでいかないぐらいに差を縮めた場合、道路整備はどこでも必要なわけですが、農山村など、非常に広い面積に対して少ない人口で負担が大きくなり、自治体によっては支えきれなくなるのではないかという危惧があります。そのあたりはどうお考えですか。

森信

私が申し上げたのは、交付税制度とか補助金で国と地方の一人当たり受益額が逆転するということですが、一人当たりの税収を均等化する程度にとどめてはどうか、ということ です。

ご質問された点は極めて難しい問題で、あえて私見を言えば、わが国は、贅沢ができるような状況にはない、ということです。日本全国に新幹線や高速道路を張り巡らすといったことは、気がついてみれば贅沢だったんじゃないのかなというのが私自身の反省です。それ以外にお答えはないと思います。

会場：広島大学 戸田教授

お話の中で歳入と歳出の現実を踏まえて諸外国との比較などもありましたが、中立性がうまくいっているとお考えですか。アメリカのように中立性が不必要とお考えですか。税源委譲についてはどのようなお考えのもとにお話になったのでしょうか。

森信

歳入 4 : 6、歳出 6 : 4 の間をとって 5 : 5 にしようというようなことが、片山プランででてきて、経済白書では 5 : 5 にするためには 7 兆円の委譲をしないといけないことになるんですが、私は必ずしも 5 : 5 に意味があるわけではないということをお話したわけ

です。重要なことは、その部分を小さくすればするほど、地方間の格差を是正するためのファンドが小さくなる。国の方で自治体間を調整する資金が少なくなる。しかし4:6、6:4のままだと、交付税制度と補助金とあいまって、結果的に逆転するような過剰な配分になるということです。

私は一人当たり税収を少なくとも均等化する必要がある、それで基本的には十分であると思っています。ここに力点を置いた政府案の見直しが必要じゃないかというふうに思った次第です。

