

地方税財政制度のあり方に関する報告書

平成17年12月

神奈川県地方税制等研究会

地方税財政制度のあり方に関する報告について

「神奈川県地方税制等研究会」では、平成12年5月に「地方税財政制度のあり方に関する中間報告書」を知事に答申した。その中で、「今日のように、地域における多様化・個性化を尊重しようとする時代においては、地方自治体は、地域住民のニーズを的確に把握し、積極的に地域づくりのビジョンを持った政策を展開していくことが求められている。そのためには、財政需要を賄う税についても自らの責任において決定していく必要がある。」と、今後の地方自治のあるべき方向性を提示した。

こうした中、今後の国と地方のあるべき方向性を具体化する国の「三位一体の改革」は、「官から民へ」、「国から地方へ」の考え方の下、地方が、自らの創意工夫と責任で政策を決め、自由に使える財源を増やし、自立できるようにするという、これまでの国と地方の枠組みを大きく変え、地方分権を推し進める抜本的な改革となるはずであった。

しかしながら、現実の改革においては、住民の安定した暮らしに不可欠な社会保障や生活基盤の整備など、普遍的なナショナル・ミニマムを、社会の変化に合わせてどのように制度設計していくかという理念が感じられず、その実情は、単なる国庫補助負担率の引下げであったり、地方にとって裁量の余地が及ばない事業について税源移譲の対象とするなど、地方分権の理念からはほど遠い、集権システムを温存し、かつ、国の財政再建を優先しようとする改革と言わざるを得ない。

地方分権の本来の姿は、住民の意志を反映し、それぞれの地域の特色を活かしながら、住民が安心して暮らせる豊かな地域づくりを行うことにある。そのためには、地方自治体の自主財源を充実させ裁量の余地を拡大し、地域住民のニーズに即した施策を自らの責任によって決定、実施できるよう、権限と財源の両面での改革が必要である。

このたびの「三位一体の改革」の論議は、ここで一旦の決着をみたところであるが、引き続き、国と地方の協議は続くとされていることから、地方分権の本来の姿を十分に見据え、決して住民不在の論議とならぬよう、よりよい住民生活の向上の視点から

さらなる議論と改革を進める必要がある。

平成15年9月に、松沢知事から「住民の暮らしの視点に立って、望ましい地方税財政制度のあり方を検討して欲しい。」との諮問を受けて、当研究会の下に設置された「税と暮らしを考える専門部会」(以下、「専門部会」という。)から、このたび、最終報告が提出されたが、その検討結果をみると、教育や福祉といった住民に身近な行政サービスを題材として、制度面や財源面での制約を分析し、今後のあるべき方向性について、「暮らし」という視点から分かりやすく整理されており、十分に評価できるものである。

今般、当研究会としては、専門部会での検討結果を踏まえながら、税源移譲や補助金改革・地方交付税改革など、地方税財政制度のあるべき方向性について、基本的な考え方を整理したので、知事に報告する。

1 税源移譲

- 国から地方への税源移譲は、地方自治体の歳入の総量を増やすことではなく、自主財源である税の確保によって、地方自治体の裁量で決定できる施策の範囲を拡大することである。また、住民にとって、より身近な行政レベルで財政がコントロールされる方が住民意志が反映されやすく、社会の形成に住民が参加しやすくなることは明らかである。
- 専門部会の検討結果において、地域住民が地域性豊かな「公共サービス」(行政が提供する行政サービスのみならず、ボランティアやNPO、各種団体、さらには、事業者など民間が提供する公的サービスを含む。)を享受するためにも、地域に密着した自由度の高い財源の確保が必要であり、まず、国は都道府県や市町村に対して、税源移譲などにより、財源確保の機会を提供すべきであるとの指摘は、住民の側に立って地方自治体への税源移譲の必要性に言及した点で極めて重要である。
- 住民サービスの直接の提供者である地方自治体の税は、住民が等しく負担し合う税や、受益を意識できるような応益的な税を基幹税とすることがふさわしい。

現行の税体系の中では、全ての住民が負担感と行政サービスの対価を意識できるのは所得課税と消費課税である。そこで、所得税から住民税にさらなる税源移譲を行い、住民税の税率をフラット化するとともに、地方自治体における消費課税のウェイトを引き上げる必要がある。

- こうしたことから、今回、所得税から住民税へ税率のフラット化によって3兆円の税源移譲がされることについては、財源面での分権改革がようやく一歩進んだものであり、評価するところである。
- しかしながら、この改革のみでは、地方自治体における歳入と歳出のかい離を是正するには不十分であり、今後、さらなる国・地方を通じた抜本的な税体系の見直しが必要である。

2 補助金改革

- 国庫補助負担金は、専門部会で検討されたように、財源面・制度面での制約が極めて強いため、住民の生活様式が多様化する現状においては、地域のニーズに即していないケースが多く、効率性の面からも課題がある。
- 住民本位の行政サービスを提供するためには、地方自治体が自らの支出を自らの権限、責任、財源で賄う割合を増やしていく必要がある。そのためには、財源面、制度面で制約の強い国庫補助負担金を廃止、縮小し、相当する額を地方へ税源移譲することが不可欠である。
- そこで、このたびの改革の内容をみると、公立学校等施設整備費補助金などの施設費について改革の対象とされたことは、地方自治体が自らの支出を自らの権限、責任、財源で賄う割合を増やしていくという、地方の裁量の余地の拡大という点で一定の評価がされるところである。

しかしながら、当初、税源移譲に当たり、国庫補助負担金の削減額の8割程度を目安として移譲するとされていたものが、施設費については、5割に引き下げられたことは理解しがたい。

- 義務教育費国庫負担金については、最終的に、国の負担割合を2分の1から

3分の1に引き下げて税源移譲することとされたが、今後の義務教育制度のあり方の結論が出ないまま負担率を削減することは、地方自治体の裁量は全く拡大せず、単なる国の財政再建のためだけに行われたと言わざるを得ない。このようなことは、分権改革の本旨に反するものであり、厳に慎むべきである。

- 仮に、国が義務教育の全ての分野に責任を持っているとするならば、公立小中学校の教職員の給与に関する財源は、現在のような国と県の負担割合が2分の1とする現状を見直し、全ての給与費を国が負担するほか、現在、都道府県と市町村が負担している給与費以外の費用についても国が負担すべきという意見が出てくることは理解できる。
- いずれにしても、教育水準を確保する問題と、義務教育を進めるための財源をどうするかは別問題であって、義務教育費国庫負担金を補助金改革の対象から除外して聖域化することは適当でない。
- 社会保障に関する補助金については、社会保障のあり方の見直し論議との関係を何も示していないままに、義務教育費国庫負担金と同様に、国の補助率の引き下げを行うことは、権限を手放さないまま、単に地方に負担転嫁を図るものであり、分権改革の理念に全く反している。また、補助金改革等について、国の論理に一貫性がなく、今後の「国づくり」について、国としての統一的な考え方がないに等しいと言わざるを得ない。

3 地方交付税

- 地方自治体が実施する一定の行政サービスを支え、分権改革を着実に推進するためには、地方自治体の行政運営に必要な最低水準の財源は保障されなければならない。地方交付税の有効性をあらためて認識すべきである。
- また、いかなる税制改革を行ったとしても、地域住民に必要な行政サービスの大半を税のみによって賄うことは不可能であり、自ずから、税源の偏在や財政力の格差が生じることは当然である。このような状況は地方自治体の努力によって改善できるものではなく、必要となる財源を保障し、各自治体の財政力の格差を

是正することは国の役割である。

- その一方で、地方自治体が、地方交付税に依存する度合いを弱め、安定した施策の展開が行えるよう、国と地方を通じた税体系の抜本的な見直しを行って、安定した地方の自主財源の充実を図ることを検討しない限り、地方自治体の財源不足の根本的な解決には至らないと考える。
- さらに、ナショナル・ミニマムを実現するための施策・権限と財源の所在のあり方については、全国一律に確保されるべきナショナル・ミニマムとは何かを個別サービスごとに厳しく見直す中で判断されるべきである。このためには、生活者の視点から行政サービスの全体像を描き直す作業が必要である。
- いずれにしても、地方交付税の財源は、本来、地方税とすべきものにもかかわらず、国の徴収に委ねざるを得ないものであり、地方固有の財源である。そのため、これまで行われてきたように、地方交付税を政策誘導策として活用することについては控えるべきである。同時に、その配分については、地方自治体の意見が反映され、国の恣意的な関与が及ばないように、公正で透明性のあるシステムによって行われることが不可欠である。

4 国と地方の税体系の見直し

- 地方自治体が、安定した行政運営を図るためにも、地方自治体の自主財源を充実していく必要がある。また、現在の地方税収は、地域間で偏在が大きく、税収の適正な帰属という観点からも、国・地方を通じた抜本的な税体系の見直しが必要である。
- 住民サービスの直接の提供者である地方自治体の税は、住民が等しく負担し合う税や、受益を意識できるような応益的な税を基幹税とすることがふさわしいとしたことは前述のとおりである。そこで、所得税から住民税にさらなる税源移譲を行うとともに、地方自治体における消費課税のウェイトを引き上げる必要がある。
- また、法人も地域社会の一員であることから、応益負担の観点に立って、法

人事業税の外形標準化を一層進め、地方自治体から提供される行政サービスに見合った相応の負担をするような仕組みを強化することが適当である。

- その一方、国は、各々の能力に応じた応能的な税体系を強化し、税制によって所得再分配を進めるとともに、その税収によって、所得再配分機能を発揮するような社会保障制度や生活基盤の整備に力を注ぐことがその役割である。
- その過程で、地方税のうち、偏在性が強く、現実的には応能負担となっている地方の法人関係税を、外形標準課税部分を除いて国に移譲し、国税における所得再分配機能を強化するとともに、地方交付税の原資とすることが適当である。
- このような観点から、当研究会では、国・地方を通じた抜本的な税体系の見直し案を試算したので次に紹介する。

5 税体系の見直し案

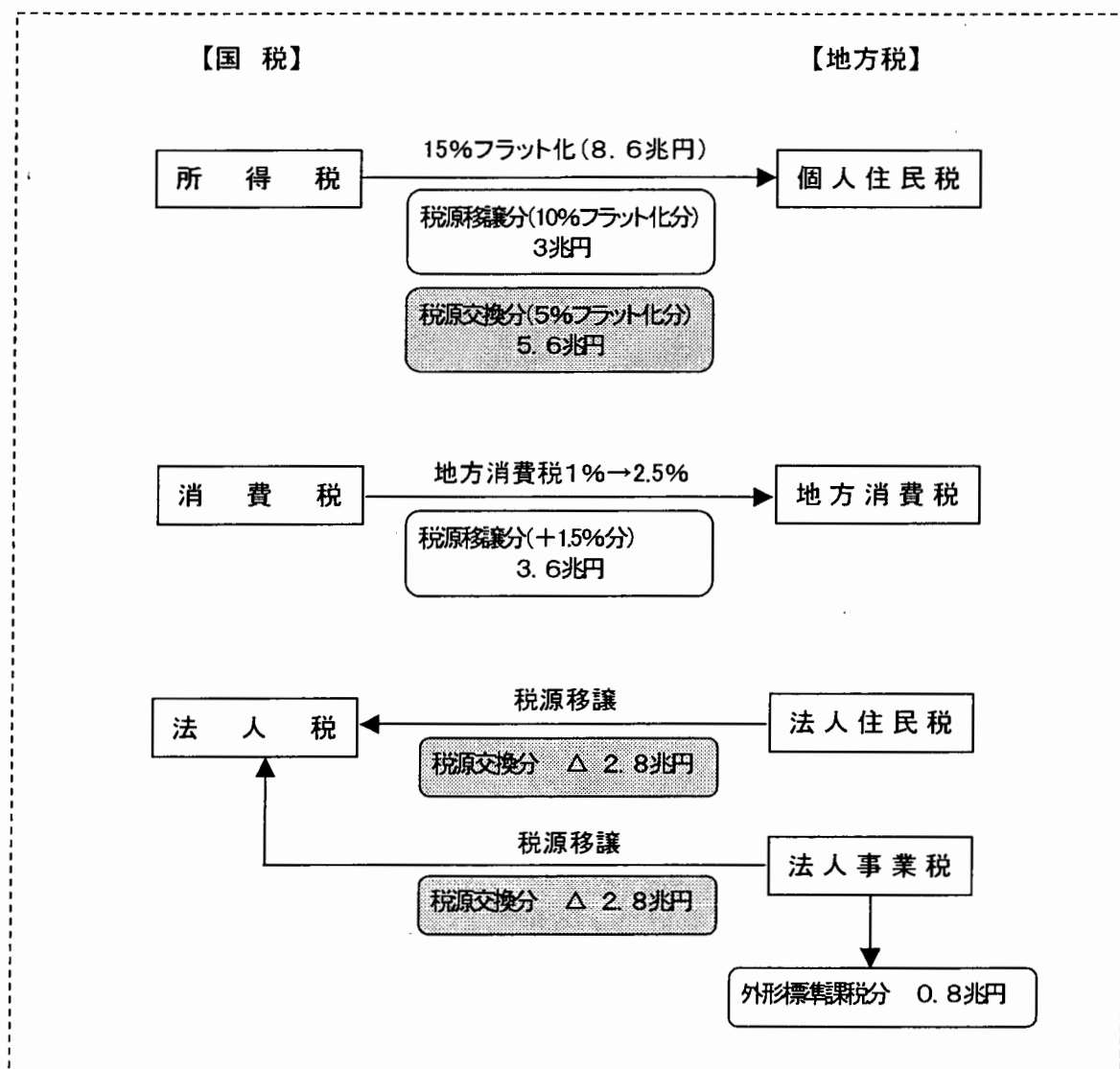
【シミュレーションⅠ】

- ① 今回の改革分である所得税から住民税への税源移譲 3 兆円に加えて、消費税から地方消費税へ税率 1.5% 相当分の 3.6 兆円、合わせて 6.6 兆円を国から地方へ税源移譲する。
- ② 同時に、所得税から住民税への税源移譲を、フラット化の税率 10% にさらに 5% 上乘せ (5.6 兆円) し、その一方で、地方の法人住民税全額 (2.8 兆円) と法人事業税の一部 (2.8 兆円) から国の法人税へ逆の税源移譲を行い、個人所得課税と法人所得課税との税源交換を行う。
- ③ 住民税のフラット化 15% のうち、10% 分については、都道府県分 4%、市町村分 6% とし、残りの 5% 分については、法人関係税との相殺見合いで都道府県分と市町村分を割り振って、それぞれ試算した。

- これによって、住民税は 15% のフラット化となり、低所得者層は個人住民税だけを負担することになる。その反対に、所得税には累進部分だけが残ることとなるが、この累進部分については、国において所得再分配の原資として活

用する。

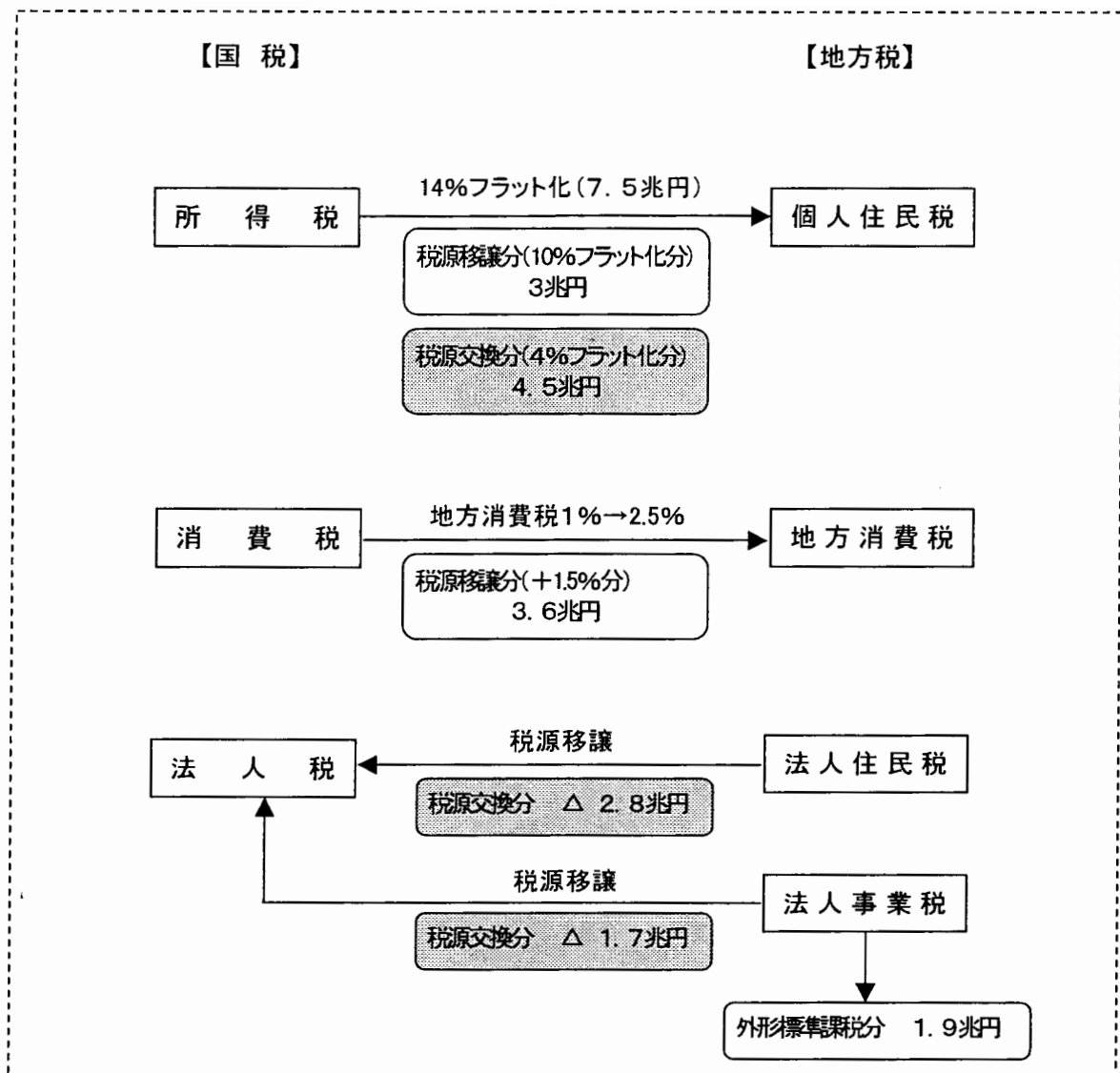
- また、景気変動の影響を受けやすく、地域間の偏在が強い法人関係税については、地方の応益負担となる外形標準課税相当分を地方に残して国へ移譲され、これも、国において所得再分配の原資として活用する。
- この結果、国税と地方税の割合は、現行の国税57：地方税43（平成15年度決算ベース）から、国税48：地方税52となる。
- また、都道府県税における税収ウェイトは、東京都が16.1%から13.7%、神奈川県が6.4%から7.4%、埼玉県が4.6%から5.4%と、各都道府県ともに、総体として県民所得と同程度の割合に近づくことになる。



【シミュレーションⅡ】

- ① 所得税から住民税への税源移譲 3 兆円及び消費税から地方消費税への税源移譲 3.6 兆円は、シミュレーションⅠと同じ。
- ② 同時に、所得税から住民税への税源移譲を、フラット化の税率 10% にさらに 4% 上乘せ (4.5 兆円) し、その一方で、地方の法人住民税全額 (2.8 兆円) と法人事業税の約半分 (1.7 兆円) から国の法人税へ税源移譲を行い、個人所得課税と法人所得課税との税源交換を行う。
- ③ 住民税のフラット化 14% のうち、10% 分については、都道府県分 4%、市町村分 6% とし、残りの 4% 分については、法人関係税との相殺見合いで都道府県分と市町村分を割り振って、それぞれ試算した。

- これによって、住民税は 14% のフラット化となり、所得税の累進部分の比重が高まることになり、この部分は、国において所得再分配の原資として活用する。
- また、法人関係税については、地方の応益負担となる外形標準課税相当分として、法人事業税の約半分 (1.9 兆円) を地方に残して、残額を国へ移譲し、国において所得再分配の原資として活用する。地方に残る法人事業税については全て外形標準課税とする。
- この結果、都道府県税における税収ウェイトは、東京都が 16.1% から 14.3%、神奈川県が 6.4% から 7.2%、埼玉県が 4.6% から 5.2% と、シミュレーションⅠと同様に、各都道府県ともに、総体として県民所得と同程度の割合に近づくことになる。



- なお、これらのシミュレーションを実現に移すには、国税と地方税の間で、賦課徴収事務の役割等をどのように見直すかなど、検討すべき課題がある。

6 真の地方分権の確立を求めて

- 真の地方分権を確立するためには、冒頭にも申し述べたとおり、住民の意志を反映し、それぞれの地域の特色を活かしながら、住民が安心して暮らせる豊かな地域づくりを行うことにある。
- そのためには、地方自治体の自主財源を充実させ裁量の余地を拡大し、地域住民のニーズに即した施策を自らの責任によって決定、実施し、よりよいサービスの提供を行い、住民生活の質の向上を図っていく必要がある。
- しかしながら、このたびの「三位一体の改革」を見る限りでは、国の財政再

建の効果ばかりが目立ち、到底、住民生活の質の向上につながっているとは言い難い。

- そうした観点から、専門部会において検討された国・都道府県・市町村の役割は、住民生活の視点から論議されたものであり、真の地方分権の姿を見据えた地方税財政制度改革の本質論議として評価したい。
- また、地方分権が進展した後においても、都道府県と市町村が従来の縦割り組織を維持すれば、住民にとって非常に分かりづらく、また、住民ニーズを反映しにくくすることから、住民生活の質の向上を見据えた横断的な組織体制を構築すべきとの専門部会からの指摘は十分に理解できるものである。
- さらに、地域住民は身近な「公共サービス」に参画・参加することで、地域の特性が活かされた「暮らし」やすい地域づくりを目指すべきであり、自らの地域を自分たちで運営していくという気概と責任を持つことが必要であるとの専門部会からの指摘は、権限と財源を持った地方自治体を支える住民への意味深いメッセージであると考えます。
- 先に出された「三位一体の改革について」の政府・与党合意では、「地方分権に向けた改革に終わりはない。」として、「国と地方の行財政改革を進める観点から、今後とも、真に地方の自立と責任を確立するための取組を行っていく。」とされている。
- 神奈川県としては、専門部会を含む当研究会での検討結果を尊重するとともに、県民との議論や市町村・他の都道府県との連携を強化し、今後の地方税財政制度改革が、分権改革の理念に沿った方向からかけ離れ、住民不在のものにならないよう、一層の努力を傾けていただくことを期待したい。

平成17年12月

神奈川県地方税制等研究会

座長 神野直彦

神奈川県地方税制等研究会委員名簿

| 役 職 | 氏 名 | 所 属 | 職 |
|-----|---------|---------|---------------|
| 座 長 | 神 野 直 彦 | 東 京 大 学 | 大学院経済学研究科教授 |
| 委 員 | 堀 場 勇 夫 | 青山学院大学 | 経 済 学 部 長 |
| 〃 | 金 澤 史 男 | 横浜国立大学 | 大学院国際社会科学研究科長 |
| 〃 | 中 里 実 | 東 京 大 学 | 大学院法学政治学研究科教授 |
| 〃 | 沼 尾 波 子 | 日 本 大 学 | 経 済 学 部 助 教 授 |