

税財政制度を通じた論点

I 現状と課題

1. 地方財政の概要

- 地方財政の平成23年度決算は、歳入約100.1兆円、歳出97.0兆円となっている。なお、借入金残高は約200.4兆円と依然と高い水準にある。
- 国と地方における最終支出ベースにおける比率は42：58となっているが、国民が負担する租税収入の配分の比率は55：45と逆転している。両者の間には乖離があり、国から地方へ地方交付税や国庫支出金等を通じた財政資金の移転がなされている。
- 我が国の地方財政制度は、地方公共団体が標準的な行政水準を確保できるように、地方税のほかに、地方財政計画の策定と地方交付税制度、さらには地方債制度を通じて地方財源を保障する仕組みとなっている。

2. 地方交付税制度

- 地方交付税制度には、自治体が行政サービスを行う財源を保障する財源保障機能と、それを通じて自治体間の財政力格差を調整する財政調整機能がある。地方交付税交付金は、いわば国が地方に代わって徴収する地方税（地方の固有財源）であり、地方自治体にとって、地方税と並んで重要な歳入（一般財源）である。

しかし、自治体の財政需要の総額が膨らんでいるにもかかわらず、地方交付税の原資（国税5税の一定割合※）が不足しているため、近年では、国の一般会計からの加算や地方債（臨時財政対策債）の増発によって穴埋めされている。

※所得税・酒税の32%、法人税の34%、消費税の29.5%、たばこ税の25%

（諸外国との比較）

- アメリカを除く主要国においては、自治体間の財政力格差や財政需要格差を調整するため財政調整制度が設けられている。
 - 日本：国による垂直調整により自治体間の収入格差のみならず需要格差も是正
 - イギリス、フランス：国が税源の大宗を持った上で、基本的に全ての団体を対象にした（不交付団体をつくらないかたちで）国による垂直調整
 - ドイツ・スウェーデン：地方が国と同程度の財源を持った上で、国による垂直調整および自治体間の水平調整
- 諸外国では、財政調整目的で交付される一般交付金の総額は、法律により規定（ドイツ、フランス）、または行政府の政策判断により毎年の額を決定（イギリス、スウェーデン）している。
我が国では、法律に規定（国税5税の一定割合）されている一方で、地方財政計

画上の財源不足額を基礎として加算額が決定されてきており、法律と政策判断の両方により決定している。

- 財政調整の手法は、一人当たりの税収等の財政力(歳入面)を考慮する手法(ドイツ、フランス、カナダ)と、行政コスト(需要面)を考慮する手法(イギリス、スウェーデン、日本)に大別できる。

なお、イギリスやスウェーデンでは、自治体間の相対的なコスト差を基準に交付金額を算定しており、日本のように、社会経済情勢の変化に伴い必要となる「標準的な行政水準」が変化すれば各自治体の基準財政需要を増加する仕組みではない。

3. 地方税制度

(地方税の構成等)

- 我が国の地方税の構成は、道府県で所得課税61.1%、消費課税36.5%、資産課税等2.4%、市町村で所得課税42.7%、消費課税5.4%、資産課税等51.9%となっている。(平成23年度決算額)

諸外国の地方税は、資産課税を中心としているイギリス、フランス、アメリカ、カナダと、個人所得課税を中心としているスウェーデン、ドイツとに大きく二分されている。なお、連邦制国家の州税(ドイツ、アメリカ、カナダ)は、個人所得課税に加え消費課税の比重も大きくなっている。

- 我が国の租税制度では、国税と地方税で課税ベースがかなり重複しているのが特徴となっている。諸外国では、中央政府と地方政府での課税ベースの棲み分けが進んでいるが、我が国では課税ベースが重複しているにもかかわらず、ドイツやカナダのような一体徴収は殆どなされていない。

* 我が国では、消費税と地方消費税は国が、個人住民税は市町村が道府県税分を一体徴収している。

- 我が国における地方税の一人当たりの税収額の格差は、最大の東京都と最小の沖縄県との間で2.5倍となっており、税目別では個人住民税で2.9倍、地方法人二税で5.3倍、地方消費税(清算後)で1.8倍、固定資産税で2.3倍の格差がある。(平成23年度決算額)

(税率の設定等)

- 我が国では、国が地方税率について制限税率と標準税率を設定しているが、地方債発行を巡る枠組みや地方交付税制度における基準財政収入額が標準税率をベースに算出されるため、標準税率が事実上の下限として機能している。

こうした仕組みは、過度な地方債の発行を通じて将来の住民や他の地域の住民に税負担を転嫁することを避けるためとされている。また、自治体間の税率引き下げによる租税競争が激化すれば公共サービスの過小化をまねきかねないとの指摘もある。

なお、諸外国では、上位政府が法令等で地方税率の下限を設定している国は少なくないが、我が国のように政府による起債制限と財政調整の仕組みにより地方税率に下方硬直性が生じやすくなっている例は、他の主要国には見

当たらない。

- 連邦制国家であるアメリカ、カナダの州は、単一制国家の地方自治体に比べ、広範な課税権が付与されており、州税は州自らが州法により定めている。但し、輸出入税や間接税の禁止など一部に憲法の制限がある。

また、ドイツの州税は連邦法で規定されているが、州税に関する連邦法の制定には州の代表からなる連邦参議院の同意が必要とされている。

- 税率設定権は、ドイツの州を除く全ての国で、主要税目について認められているが、税率は自治体毎に異なる。

特にイギリス、スウェーデンの全ての自治体と、アメリカ、カナダの地方政府の多くは、一般会計の収支を地方税率の調整によって均衡させることが義務付けられており、自治体の歳出水準に応じ、税率は毎年変更される。

ただし、イギリスは国が自治体に対し税率制限を行う権限を有しており、制限を受けた自治体は歳出削減して収支を均衡させる必要がある。また、アメリカやカナダの地方政府も一部の州で州法による税率制限が課されている。

4. 地方債制度

- 地方債の元利償還金は、国において各年度の地方財政計画に計上され、地方交付税制度を通じて償還財源が保障される仕組みとなっている。

- 地方債の発行は、地方分権一括法の施行に伴い平成18年度に「許可制」から「事前協議制」へ移行し、公的資金の借入れや元利償還金の地方財政計画への算入は同意が得られた地方債についてのみ認められている。

なお、国は、毎年度、協議における同意基準及び地方債計画を作成し公表している。

- 国による関与の特例として、赤字団体、実質公債比率の高い団体、標準税率未滿の団体などは許可を受けなければならないことになっている。

なお、地方公共団体の財政状況を統一的な指標で明らかにし、財政の健全化や再生が必要な場合に迅速な対応を取るために「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が平成21年に施行された。

- 地方財政における借入金残高は、平成25年度末で201兆円と見込まれている。その内訳は、交付税特別会計借入金残高（地方負担分）33兆円、公営企業債残高（普通会計負担分）22兆円、地方債残高145兆円（うち臨時財政対策債45兆円）となっている。減税による減収の補填、景気対策等のための地方債の増発等により、平成3年度から2.9倍、131兆円の増となっている。

- 諸外国では、フランスは事前許可制度、イギリスは中央政府による起債許可制度、連邦制国家であるドイツ、アメリカ、カナダは州政府が市町村等の地方債発行を許可の対象としている。

しかし、これらの国における中央政府や州政府による起債許可の条件には、市町村等が地方税率を一定水準以上に維持することは含まれておらず、我が国のように標準税率制度が地方債制度と連動したかたちにはなっていない。

Ⅱ 論点

(役割分担・税体系)

- ・ 国、道州、基礎自治体における税財政制度の検討にあっては、財源と権限はセットで考えるべきであり、それぞれの役割と権限に見合った財源を確保できるよう、まずは役割分担を明確にした上で、受益と負担の関係にも着目し、税源配分すべきではないか。
- ・ ナショナルミニマムの確保など国が最終的に責任をもつべき制度については、その財源保障は税源移譲ではなく、国からの負担金・交付金によるべきか。

また、財政の所得再分配機能や景気対策の役割をどこが担うかによって、国・道州・基礎自治体への税目の割り振りが変わりうるのではないか。

- ・ 住民に身近な行政サービスを提供する基礎的自治体や広域行政を担う道州が財政的に自立し必要な財源を確保するために、消費税を地方の基幹税にするなど、偏在性が小さく安定性を備えた税体系の構築が必要ではないか。
- ・ 我が国では、国税・地方税で課税ベースがかなり重複していることから、その再構築の検討とあわせて、地方歳入庁の創設や国税・地方税の一体徴収、特別徴収の推進など国・地方を通じた徴税組織・徴収方法を検討することで、納税者利便の向上とともに、徴税コストの効率化を図るべきではないか。

[参考] 税務職員数(H23年度)：国税庁 56,293、都道府県 18,170、市町村 53,734

- ・ 国・地方を通じて税収が不足するなかで、単純に道州に税源を移譲するだけで必要な財源が確保できるか。道州・基礎自治体が自立した自治体となるためには、国、道州、基礎自治体の望ましい税体系(基幹税目)はどのようなものが考えられるか。

(課税自主権)

- ・ 道州、基礎自治体において自主性、自立性を発揮するため、税率設定など課税自主権をどこまで認めるのか。課税自主権を拡大した場合、税制の仕組みが混乱し、国と地方、道州や基礎自治体の間で、租税競争や二重課税の調整など課税権を巡る争いが生じる恐れはないか。また、課税自主権の尊重と公平な財政調整の仕組みのあり方についてどう考えるか。

なお、租税法定主義のもとにおいて、地方分権や地方自治の観点から地方の課税自主権の拡大を制度的に保障するためには、関係法令の抜本的な見直しが必要ではないかとの意見がある。(参考②「神奈川県臨海特別企業税に係る訴訟判決」参照)

(財政調整)

- ・ 都市部に税源が偏在している現状を踏まえ、道州間および道州内の財政調整制度はどのようなものにすべきか。

我が国のように一人当たりの税収に大きな地域間格差がある場合は、道州

間の水平的な財政調整制度は、道州間での争いが生じるおそれがあるが、上手く機能するか。

また、道州内の基礎自治体に対する財政調整は、道州による垂直調整または大都市を中心とする水平調整で上手く機能するか。もしくは、国による全国的な財政調整が必要か。

(国債、地方債等)

- 道州、基礎自治体における地方債発行の仕組みはどのようにすべきか。また、現在のような事実上の国の保障がなくても、市場からの安定的な資金調達は果たして可能か。
- 国から道州に、都道府県から市町村に、その事務・権限のほとんど移譲した場合に、1,000兆円(うち国債残高 約830兆円)を超える国の債務や都道府県の地方債償還の取扱いはどうするのか。
道州が国の資産を買い取り、その債務を償還するとの意見があるが果たして可能か。その場合は、都道府県と市町村においても同様とするのか。
逆に、債権者保護の観点から国が引き続き償還事務を行う場合には、国に安定的な償還財源を残す必要があると思われ、道州への財源移譲が進まないのではないか。
- 国から事務・権限の大幅な移譲に応じて、それに係る特別会計のあり方について見直しが必要ではないか。