

道州制のあり方研究会第8回会合の概要について

- 1 開催日時：平成25年11月18日（月）9:30～12:00
- 2 場 所：関西広域連合本部事務局大会議室
- 3 出席者：新川座長、山下副座長、北村委員、村上委員
[ゲスト]林・関西学院大学教授
- 4 議 事：税財政制度を通じた論点 (資料：別添)

主な発言のポイント

税財政制度を通じた論点

(林・関西学院大学教授)

- 地方税財政改革はシステム全体を見直す必要がある。地方税財政制度は、自治体行政の「財源調達」という一側面に過ぎない。道州の役割を決めずに議論しても原則論の域を出ない。
- 現在の地方財政は、事務事業の義務づけがあり、歳入ありきで歳出を決める「量入制出」になっている。自ら歳出を決め、それに必要な収入を考えるように改めるのが地方分権。
- 地方税改革には「負担水準」「税体系」「税構造」「税務行政」という複数の段階があり、どの段階の議論をするのか明確にすべき。
- 地方は労働力人口の減少が進む一方、行政サービスは比例的に減らせないため、財政力格差は拡大していく。これを、地方交付税・地方交付金・地方交付税・法人二税の分割基準などで調整するのは難しい。地方消費税を中心に安定した税収を確保できる体系とし、人口にあわせて清算（配分）できるように変えていくことが必要。
- 日本では、国による地方への義務づけが存在するため財政調整が入り込まざるをえないが、地方の裁量の余地のあるものまで財政調整の対象にしているということが問題。

(各委員)

- 基礎自治体レベルで、医療・福祉などの対人サービスが重要となっていくが、どこまでやるのか。基準を超える部分は単独事業となるが、住民税の税率を上げて、受益と負担の関係が明確になるという状況を作り出せるか。
- 応益性という観点から、今よりウェイトは下がると思うが、基礎自治体も広域自治体も法人課税は持つべきだろう。
- 法人への課税を考える場合、二重課税・過小課税の排除には課税ベース・課税方式の統一化が条件。共通のルールを採用することが重要。(＝「統一性が科学的な正確性に勝る」)
- 財政調整の範囲がナショナル・ミニマムに限定されると、経済力のない道州は産業振興の財源が不足し、ますます衰退していくのではないかという懸念がある。
- 財政調整については、水平的な調整にとられる必要はなく、むしろ垂直的、水平的にも多段階で考えていかないと本来の意味での財政調整にならない。
- 国と地方の関係については、分離と融合という単純な枠ではなく、一つの事務において、この事業の執行と負担はこちらというような分け方が必要。その財源調達は、税によるか財政調整によるか、それともそれ以外の手法によるかなどについても議論を深めていく必要がある。

税財政制度を通じた論点

■林・関西学院大学教授（ゲスト）

- 地方税財政改革はシステム全体を見直す必要がある。地方税財政制度は、自治体行政の「財源調達」という一側面に過ぎない。自治体の役割を決めずに議論しても原則論の域を出ない。
- 現在の自治体の姿だけではなく、10年先の姿を考えながら、国と地方の機能配分と税源配分を行う必要がある。その狙いは、マクロベースで地方の歳出と税収を一致させることではなく、受益と負担を一致させること。
- 国庫補助金を削減しようという意見があるが、地方財政法上は例外の国庫負担金が一般的になっていることの方が問題。政策奨励的な国庫補助金は、地方に断る自由があるのであれば、国の余裕の範囲で出せば良い。
- 現在の地方財政は、事務事業の義務づけがあり、歳入ありきで歳出を決める「量入制出」になっている。自ら歳出を決め、それに必要な収入を考えるように改めるのが地方分権。
- 行政分野ごとに国と地方の役割分担がきれいに分かれるものではない。自治体の区域を越えて活動する民間の役割も大きくなる。
- 地方税改革には「負担水準」「税体系」「税構造」「税務行政」という複数の段階があり、どの段階の議論をするのか明確にすべき。
- 景気動向によって行政サービスの量を上下できないのであれば、安定的な税収をもたらす税源にウェイトを置く方が良い。高度経済成長期には産業基盤型のインフラ整備が大きかったが、今後の地方行政は対人サービスが主となるため、地方の税源は地方消費税・個人住民税を中心とすべき。
- 地方消費税は全国一律とし、個人住民税でメリハリをつけても良い。全ての税目で税率設定を自由にすることは現実的ではない。
- 国と地方で税源を分離すべきという意見もあるが、税源を分離している国の地方財政は規模が小さい。基幹税となり得る税源は所得・消費・資産の三つ程度しかなく、地方財政の規模が大きい場合は税源が重複せざるを得ない。
- 地方は労働力人口の減少が進む一方、行政サービスは比例的に減らせないため、財政力格差は拡大していく。これを、地方交付税・地方法人特別税・法人二税の分割基準などで調整するのは難しい。地方消費税を中心に安定した税収を確保できる体系とし、人口にあわせて清算（配分）できるように変えていくことが必要。
- 現在は、保障すべき行政水準の設定を国に丸投げしている。現在も協議の場はあるが、国と地方、地方と地方で利害対立を調整して決めていく根本的な場がない。オーストラリアの財政調整委員会が参考になるのではないかな。
- 日本では、国による地方への義務づけが存在するため財政調整が入り込まざるを得ないが、地方の裁量の余地のあるものまで財政調整の対象にしているということが問題。

■山下副座長（関西学院大学教授）

- 基礎自治体レベルで、医療・福祉などの対人サービスが重要となっていくが、どこまでやるのか。基準を超える部分は単独事業となるが、住民税の税率を上げて、受益と負担の関係が明確になるという状況を作り出せるか。自治体の財政力によりサービスが違ってくるが、それは当然のこととして受け入れられるか。
- 財政調整をしすぎないということか。税源の偏在を考え、ある程度それをならした上で、一定の格差は仕方がないということか。基礎自治体レベルでの調整に道州がどう関わるのか。道州が道州内（市町村）の調整も背負っていくということか。
- 地方が政策決定をする事務は地方の財源を充て、国が基準や内容を決めたことを実施するだけの事務は国が負担をするということか。単純に割り切れるかというのが問題。

■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 全体に係る問題として、道州制下における検討として、①道州がどういう機能を担うかは財政と一体で考えるべき、②既存の税財政制度をどの程度踏まえていくのか、の2点がある。

- 道州の機能と権限の問題で、分権に新しい道州が貢献できるか。今後ますます対人サービスが重要になる中で、ナショナル・ミニマムの設定を従来どおり各省庁の基準とするか、各自治体に裁量を与えるのかは、道州がどういう機能を担うのかということと密接に関わる。
- 国と地方、道州間で協議する場合、公式の議論の場が必要。財政調整について、フィンランドでは地方自治体連合が調整、ドイツでは地方代表による連邦参議院が議論しており、基盤となる組織が存在する。日本でも、国と地方が対等の立場で議論し、また地方同士が公に議論できる機関がないと分権型財政は進まない。
- 地方税体系は、安定性・十分性・応益性を軸にした体系が必要。対人サービスの応益性という観点からは、地方住民税と地方消費税。対法人サービスの応益性という観点からは、基礎自治体は固定資産税、広域自治体は事業税の外形標準課税を拡大するなど。今よりウェイトは下がると思うが、基礎自治体も広域自治体も法人課税は持つべきだろう。基礎自治体、広域自治体、国ですべてをきれいにわけのではなく、共有する部分も必要。
- 財政調整の仕組みは、現在の地方交付税の問題点を明確にして考えるべき。独立した機関による配分や、スウェーデン、オーストラリアのように人口を基準に年齢構成で補正して配分するような簡素化は必要であるし、地方共有税的な考え方は不可欠。道州制の場合、道州間調整と道州内調整があり、道州が道州内調整をするなら、そのための財源を持つ必要がある。そこで、ミニマムがどこまでかが関連してくる。ドイツは垂直調整を行った上で州間調整（水平調整）を行っており、日本でも垂直調整をベースに水平調整を行うなど、多段階で考える必要がある。オーストラリアが州間財政調整でうまくいっているのは連邦税だからである。

■村上委員（大阪学院大学教授）

- 米国では州政府が独自の課税権を持ち、課税方式・税率・課税ベースが州によって異なることから、コンプライアンス・コスト（納税コスト）の増加、重複課税、過小課税、州間による租税競争（低税率による州内法人の優遇や企業立地など）の激化、企業のタックス・プランニング戦略（多州間で展開している企業全体の税負担総額の最小化）による租税回避といった問題が発生している。
- 法人への課税を考える場合、二重課税・過小課税の排除には課税ベース・課税方式の統一化が条件。どのルールが選択されるべきか（どの課税要素が選択されるべきか、これが経済学的にどうなのか）ということよりも、共通のルールを採用することが重要。（＝「統一性が科学的な正確性に勝る」）
- 地方の課税自主権を認めると、企業誘致を行うため税率を低く設定するなどの租税競争が発生し、税率を低く設定した道州は税収が減少することとなるが、そうした中で水平調整を行うことが果たして許されるのか。また、税を企業誘致の手段に用いることがどこまで許されるのか。
- 課税自主権については、個人住民税における税率設定くらいは許容されるかもしれないが、地方消費税において税率格差を許容すると米国のような事態になるのではないか。
- 財政調整の範囲がナショナル・ミニマムに限定されると、経済力のない道州は産業振興の財源が不足し、ますます衰退していくのではないかという懸念がある。

■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 道州の機能と権限との関係で税財政体系そのものを考えていく必要があるが、その中でどのようなミニマムを考えるのかというのが悩ましい問題。
- 税の統一性の問題も含めた税財政の問題を議論する場合、公式の場が必要。
- 財政調整については、水平的な調整にとられる必要はなく、むしろ垂直的、水平的にも多段階で考えていかないと本来の意味での財政調整にならない。国・道州間・道州内の基礎自治体間も同様。
- 米国において、課税競争、タックス・プランニングという問題が実態として起こっていることについてどう考えるか。また、日本ではそれが起こっていないが、その現状をどう考えるか。道州制における地方税財政制度を考えていくにあたって、白地で考えていくのか、それとも今までの良いところを悪いところを踏まえてどう変えていくのか、そのあたりの戦略とも関わってくるのではないか。
- 国と地方の関係については、分離と融合という単純な枠ではなく、一つの事務において、この事業の執行と負担はこちらというような分け方が必要かもしれない。その財源調達、税によるか財政調整によるか、それともそれ以外の手法によるかなどについても議論を深めていく必要がある。