

道州制のあり方研究会第8回会合 議事録

日時：平成25年11月18日（月）

午前9時30分～午後0時00分

場所：関西広域連合本部事務局大会議室

○事務局（中塚局長） それでは定刻になりましたので、ただいまから、道州制のあり方研究会第8回会合を開催させていただきます。

本日は税財政制度を通じた論点で、関西学院大学の林教授をお迎えしております。お忙しいところありがとうございます。

それでは、以下の進行を新川座長、よろしく申し上げます。

○新川座長 それでは、早速進めさせていただきたいと思います。

中塚事務局長からお話がありましたとおり、今日は関西学院大学の林教授において、税財政制度を通じた論点についてお話をさせていただきたいと思っております。

お手元に資料が配付をされております。簡単に事務局のほうからご説明をいただき、その後、林教授からお話をさせていただきたいと思っております。

○事務局（中谷課長） 資料説明（資料1～資料8）

○新川座長 ありがとうございました。

それでは時間も限りがございますので、早速、林教授から道州制に係る税財政制度のあり方に関しましてお話をさせていただきたいと思います。

○林ゲスト 地方税財政制度の改革というのは、随分以前から議論されていて、先般、総務省から交付税制度と絡めた法人住民税の均衡化という話が出てまいりました。その関係で、私も総務省の地方財政審議会でも地方法人課税のあり方についてお話をさせていただきました。そのときには、ほとんどの方が地方消費税の充実強化という話をしていたにもかかわらず、先ほど申したような形になりました。つまり、格差を残したままで事後的に調整をするということです。これもいろいろな大都市からの

要望、つまり法人関係税をなくしてしまうと大変なことになると、恐らく大阪なども同じようなことを言っているのだらうと思いますけれども、実は大阪も、将来的には法人関係税ではなくて、地方消費税を充実強化したほうが良かったと言う時代が早晚来るのではないかと考えています。

今日は地方税財政制度の改革ということに加え、さらに「道州制における」という言葉がついておりますので、道州制と地方税財政制度の改革をどのようにあわせれば良いか苦慮していたところです。

ただ、先ほど論点の説明をいただきましたが、やはり役割と税財政システムとはセットでなければいけないということ、もうそれに尽きるのではないかと考えています。結果的に道州制において、道州はどのような役割を果たし、基礎自治体はどのような役割を果たすべきなのかということに尽きるだらうと考えています。その場合にも、白紙の状態から税財政制度の設計をするのか、それとも現行制度を前提にして、それをどのように修正をしていくのかということも悩ましいところでございます。道州制というのは、明らかに今までの制度を全く変えて、ガバナンスのあり方を根本から変えるというふうに私は捉えておりますので、全く新しい形で制度の設計をすれば良いのではないかと考えておりますけれども、やはりなかなかそうもいかないというところもあって、そのあたり苦慮しているということ、今日の私の話からくみ取っていただければ幸いです。

本日は簡単な資料を提示しております。これは既に私のほうから申し上げるまでもなく、ここにいらっしゃる先生方、それから自治体の方々もご存じのことと思いますので、今、特に気になっていることだけ申し上げたいと思います。

2ページ目ですが、現行の地方税財政システムというのはこのような流れになっているということでもあります。これも先ほどの論点にもありましたように、個別法で義務づけられている部分があって、そこから経費が計算され、そして国税と地方税が決まり、足りない部分をどうするかという話が出てくるわけです。本来ならばこのよ

うな上から下への流れではなくて、何かもう少し違う流れが地方税財政システムを考える上で必要なのではないかと思います。このような現状を考えますと、地方税と交付税と、それから義務づけ、枠づけと、それから国庫負担金のあり方、これはセツトで考えないといけないわけです。ところが、今までの税財政制度改革は、税は税だけで考え、財政調整をどうするかを考えということで、縦割りというか、制度別に議論をしているような状況であります。

今、大都市制度の改革もいろいろな形で出ておりますけれども、これがどのようになるかによって、当然、税財政システムのあり方も変わってまいります。

このように、連立方程式で考えていかなければならないにもかかわらず、今の制度改革が縦割り、個別の制度を対象にして議論をされているというところが非常に大きな問題ではないかと思います。

3 ページ目は、今申し上げましたように、地方税財政の改革はシステム全体を見通す必要があるということで、表すとこのような形になります。

補助事業と単独事業、裁量事業と非裁量事業と分けていかなければならないのではないかと考えております。補助事業でも、国庫支出金は、かつて国庫負担金と国庫補助金という区分が言われておりました。よく改革案で出てくるのは、奨励的な国庫補助金から縮減していきましようという話が出てくるわけです。ですけれども、シャウプさんが言っているように、問題なのは、やはり国庫負担金のほうだと思います。地方財政法上は、地方が実施する事務事業は全額地方が負担するというのが原則となっていて、しかしながら、ただし以下のものはその限りではないとなっている。国が義務づけて、それに対して国が補助をするということは、本来例外のはずなのだが、それが一般的になってしまっているというところに問題があるのであって、私は、奨励補助金は別に縮減する必要はなくて、国に財政的な余裕があって、しかも国の政策に合った地方政策を誘導したいと思うのであれば、補助金は出したら良いと思います。ただ問題なのは、補助金がついたときに、それを断る自由があるかないかというところ

だと思います。断れないから、やはり結果的には誘導されてしまうということがあるのが問題です。だから、問題は補助金自体ではなくて、断れるか、断れないかというところに問題があると捉えていくべきではないかと思います。

4 ページ目は、先ほど申し上げたところからの連続した論点ですけれども、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すぎないということです。

だから、これは医療保険改革もそうですけれども、高齢化が進んで、老人医療費が非常に増加していくと、医療保険財政をどうするかという議論が出てくるわけですが、医療保険財政というのは、国民の医療、健康を維持するための財源調達の一側面にすぎません。だから、その一側面にすぎないものだけ議論して、結果的に財政が健全化したからといって、地方の側で病院などの診療機関がどんどん減っているという状況を放置してはほとんど意味がないということです。これは先ほど論点にありましたように、どのような役割を担い、そのために必要な費用はどの程度かを決めないままに財源調達を論ずると、原則論の域を出ることはないということだと思います。

つまり、原則論というのは、道州の自治を尊重するためにも、できる限り自主財源で財源を賄うべきであると。その際、税は安定的、応益的、普遍的等（地方税原則）ですが、こういった特徴を備えるべきであると。それでも地域間格差が生じる場合には、財政調整で格差是正を行うべき。財政調整は、できれば分権的な水平的財政調整が望ましいと。こういうところが結論になってしまうわけですね。これは、既に以前から随分言われてきていることで、結局ここから具体的にどのような制度設計に落とし込んでいくかということを考えていかないと前に進まないということではないかと思います。これでは具体的な制度設計を行えない。制度設計を行うに当たっては、量的分析が不可欠です。つまり、こういう制度設計をすれば、どこが得をして、どこが損をするのかという議論が必要だと思います。

と言いますのも、後ほど時間がありましたらお話ししますが、オーストラリアで国と地方の関係というか、財政調整制度を変えるときに、やはり損をするところがあり

ます。損をするところにはとりあえず経過的に損をしないようにすると。そのような措置を講じることによって、どこも損をしないというような形でないと、なかなか現実には制度改革というのは難しいということがあります。

したがって、どのような役割分担をし、それを受けとめるためのどのような制度設計をすべきなのか。それによって、どのような結果が財政的に生まれてくるのかというようなことを分析をしていくということがやはり不可欠ではないかと思います。

ということで、5 ページ目は具体的な制度設計を行うために、まず解決をしておかなければならない論点は何だろうかということでございます。

これも先ほどの論点の中にございました。道州はどのような役割を担うべきなのか。そして、基礎自治体はどのような役割を担うべきなのか。

基礎自治体が役割を担うといっても、平成の合併で数は少なくなったとはいえ、今の基礎自治体を前提にして担えるもの、担えないものがあります。したがって、基礎自治体が担うとした場合でも、やはりそこは垂直補完、水平補完ということを一方で考えるか、あるいは、場合によっては基礎自治体がさらにこういう権限を手に入れるためには合併をして、もうちょっと力をつけようというようなことになるのか、そのあたりも考えていかないとはいけません。道州制というのは、ここ数年の間にできるというものではありません。したがって、基礎自治体のあり方といったようなことも、今、人口の将来推計が出ておりましたけれども、もう本当に危機的な状況にある自治体が多くなってきているというようなこともらみながら制度設計していかないとはいけません。現在の姿を前提にして制度設計しても、なかなか答えは出てこないだろうと思います。

ただ、国と地方の税源配分と機能配分はセットで行うべきであるというのは、疑いがないことではないかと思います。狙いは、単にマクロベースで地方の歳出と税収の比率を一致させることではないということです。随分地方の税収のウェイトが高くなってきていることは事実ですが、これでも、まだ逆転現象が起こっていると。

そこで、経過的なものなのか、とりあえずは1対1にしましょうという議論が出てきていたわけですが、これは、ただマクロベースで合わせれば良いという話ではありません。地方税のあり方というのは、私はやはり応益課税的に地方税を構築していくべきだと考えておりますから、受益と負担を一致させる、可能な限り一致させるという発想でいくべきではないかと思えます。そうなりますと、税体系や地方税の構造も受益を考慮したものになるべきであると。その際、役割として、私は企画立案機能に注目して捉えるべきではないかというふうに思います。

これも、随分以前から意思決定と執行とを区分して考えるべきであるということも言われてきております。しかしながら、地方税で賄うべきということは、その地域の住民の意思決定を反映するという点でございますから、明らかにこれは執行ではなくて意思決定、つまり企画立案という点で、地方・道州・基礎自治体がどのような役割を担うのかと考えるといけません。執行又は事務処理をするということ、これだけのお金が要るからということになって、それを地方税で賄うということにはならないだろうと思います。

つまり、実施主体のみであるならば、歳出の自由度はありませんから、財源は別に税でなくても良いだろうと思います。

例えば法定受託事務の生活保護、これも今75%が国庫負担金ということになっておるかと思いますが、私は、やはりこれは100%国の負担であるべきだと思います。これを地方税でやるべきだなんていうことはまったく意味がないわけです。そこに上乘せをするという部分があった場合には、意思決定は地方に委ねられていますから、地方税をそれに充てるのか、充てないのかという話が出てまいります。ですから、やはり企画立案ということ的前提にして考えていかなければならないだろうと思っております。

次に6ページ、論点Ⅱであります。そうなりますと、国と地方の関係をどう考えるのかということではないかと思えます。

私が学生時代、あるいは大学院生の時代に、財政というのは「出るを量って入るを制す」だと習ってまいりました。国民が、あるいは地方の住民がこれだけのサービスをしてほしいと公的需要を出していくのであれば、それにふさわしいだけの財源を与える、税を納めるべきだと。

一応、国の財政はそうなっているわけです。一応税率を上げることも可能だということでもあります。しかしながら、地方財政の現状は、事務事業の義務づけがあって、そして税収も決まっているので、入るを量りて出るを制すという形になってしまっているということでもあります。だから、やはり分権型というのは、出るを量りて入るを制すというところに持っていくと。これがまさに課税自主権の強化ということになるのではないかと思います。

そして、融合型、つまり一つの事務事業に関して、意思決定は国が行い、執行を地方が行うという融合型から、これを分離型に変えていくべきだと。つまり、地方が責任を持って実施する部分については、意思決定は地方が行うと。国が意思決定をするものに関しては、原則国が実施をします。ただし、その実施においては、効率性の点から考えて、国と地方が契約を結んで、そして国から契約金をいただいて地方が執行をするというようなやり方を考えていくことが必要ではないかと思います。

ただし、その場合に重要なのは、例えば外交は国で、地方はそうではない、あるいは観光行政は地方で、あるいは基礎自治体でといったような、その分野ごとのマル・バツ方式で役割分担を検討していくというようなやり方が今までずっと続いてきたわけでありましたが、これもそろそろやめたほうが良いと思います。

先進国の中で地方分権がかなり進んでいますが、それはなぜかという、例えばOECD加盟国においては、やはり地域政策のあり方が、大きくパラダイムが変わっていったというような前提や認識の中で、地域の活性化を図るためにも地方分権を進めなければいけないという発想があるからなのです。

つまり、今まで私たちが財政学をやっておりますと、分権が進めば、政府は小さく

なるのか、大きくなるのかということがテーマでございました。しかしながら、そういうテーマはまだ残ってはおりますけれども、むしろ公共部門というのは、今までのように国がリーダーシップを発揮するとか、あるいは地域の問題は自治体が主役になってというような時代ではありません。むしろ、もうガバメントという時代ではなくて、ガバナンスの時代であると考えます。その中には、民間から、NPO、NGOなどいろいろな主体が入って、そして考えていかなければならないという時代に入ってきているという中で、ガバナンスをどうするか、そして地方分権を進めていくべきであるということがあります。そしてもう一つは、政策の実施主体、あるいは意思決定の主体は、きれいに割り切れるものではない、つまり、複数の段階の政府がそれに対して関与していくということであると。そして、民間と政府の間、あるいは段階の異なった政府間は、パートナーシップの関係を結んでいかなければならないのだというのが、OECD加盟国の地域政策、国土政策のあり方です。

特に民がその主役として入ってくるということになりますと、今までは行政が主役でしたから、行政区域をにらみながら行政をすればよかったです。民は行政区域を考慮しないで行動するわけですから、そういう意味では、民の役割が大きくなってくればくるほど、行政区域の存在意義というものが小さくなっていきます。そんな中で、いろいろなステークホルダーが相互に絡み合いながら行政をしていかなければならない。それは今までであれば、そんなことは自治体、あるいは国は考えなくても良かったような、例えば新しい事業、ビジネスチャンスをどうやって作るのかといったようなことまで共同で考えていかなければならないような時代になっています。そうになると、この行政は国で、この行政は道州で、この行政は基礎自治体だというような分かれ方が非常に難しくなっていると思います。

ここに一例挙げておりますように、例えば外国人観光客を増やしたいというようなビジット・ジャパン・キャンペーンがありますけれども、外国人観光客を増やすといっても、問題はどのような国から呼びたいのかということなんですね。私の研究室の

学生が、ビジット・ジャパン・キャンペーンが効いた国と効かなかった国があるという分析をしています。そこで、ではなぜ効かなかったのだろうかというところから、次にそのキャンペーンのあり方ということが変わっていくわけです。だから、そういうふうに考えていくと、ひょっとすると国がやらなきゃならない仕事かもしれないし、地方がやらなきゃならない仕事かもしれない。やはり具体的に考えていかなければいけない。

観光産業というのは、主役は民間だと思います。公共部門の役割は明らかに環境整備にあります。かつて宿泊税が地方の独自課税で話題になったときに、多分熱海だったと思いますが、宿泊税を取ろうかという話が出ました。そのときに、旅館やホテルのオーナーが、自分たちで考えるから市は余計なことをしてくれるなということを使ったわけです。つまり、自治体としてみたら、宿泊税を取って、それを観光客のために使いますよということを使うんですけど、そんなことやめてくれといった声が本音では出てきていたということも聞いたことがあります。

つまり、観光産業の主役は民間なんです。公共部門は環境整備だと。環境整備というのは、国・広域自治体・基礎自治体がそれぞれ最も適した役割を担うべきであります。観光というのは全て地域密着型の行政だという考えもありますが、そうじゃない部分もあるということを考えていかなければいけない。

ついでに申し上げますと、九州では、九州は一つということで、観光を九州全体でやるとしてはいますが、九州の観光のパンフレットなんかを見ますと、7県のページ数が同じなんです。同じページ数でパンフレットができています。ですが、観光資源というのは県によって全然ボリュームが違います。

やはりそういうパンフレットも平等ではなくて、もっとメリハリの効いた、九州全体で考えるということにするほうが効果的であるのですが、これは現行の県では無理なわけです。だから、やはり道州単位で、九州という単位で考えなければいけません。だから、そういうパンフレットを作る気があるのか、ないのかというところが、結局、

道州の役割があるのか、ないのかというところにかかってくるわけで、その気がないのであれば、道州は観光に関しては要らないかもしれません。あるいは、他県の観光資源を別の県の財政で補助をして、そしてそこが目玉だから、それをもっと良くすることによって全体が潤えば良いという考え方を持てるのか、持てないのかというところだと思います。

それは、広域連合ではなかなか難しいのではないかと思います。つまり、それはやはり行政区域がありますから、なかなか難しい。だけど、期待はしています。そういう発想が少しでも出てくれば良いと思いますが、なかなか平等から抜け出せないと思います。

国が担うべき役割があったとしても、それは国自らが実施するのか、地方との契約を結んで、地方が国に代わって実施するのか。国が自らやるのであれば、国の地方支分部局は残るかもしれませんし、それは丸投げをして地方がやる場合も、要するに看板がつけ替わるだけだと考えたら良いと思います。看板がつけ替わるだけなのに、今までどおりのお金が出ないということは、私は少し納得いかないところがあります。

国のほうは、それは地方のためにお金をつけているんですよということをおっしゃるわけです。ですから、かつて九州が出先機関を丸ごと移管ということを考えてときにも、そのような発想が出てきましたが、それによって今までどおりのお金が出ませんよという話になってくると、それは地域のためにお金を使っていたのではないということではないかという気がして仕方がありません。

ただ、国が自らやるのか、地方との契約を結んで、地方が国に代わって実施するのかというところでも、財源のあり方が変わってまいります。

次に、地方税改革であります。

この地方税改革の改革論議をするときも、原則論から、体系論から、税構造論から、執行論から、もう全てが何か混在する形で議論されてしまっているというような気がして仕方がありません。

私自身は、やはり地方税改革といっても複数の段階があるわけですから、一体今の議論はどの段階の議論をしているのかということを見極めた上で議論していかないと、何か混乱してしまって、何が何だかよく分からなくなってしまうと思います。

ただ、申し上げなければならないのは、かつて地方税の原則の中に、伸張性の原則と安定性の原則という、どちらかというと相反する原則が二つ盛り込まれていました。個人的に思うのは、これだけ福祉などさまざまな対個人向けのサービスが大きくなってきて、景気が良くなったから伸ばしましょうとか、景気が悪くなったから削りましょうというような自由度が非常に少ない地方財政支出を前提とするならば、伸張性の原則というより、安定的な税収をもたらしてくれる税制にウェイトを置くべきではないかと思っています。かつて高度経済成長期には、産業基盤型の社会インフラ整備といったもののウェイトが大きかったわけですが、今や、もう完全に個人向けのウェイトが大きくなってきている中で、個人における受益と負担を一致させるということであるならば、税体系も法人関係税中心ではなく、やはり地方消費税、あるいは個人住民税中心でいくべきではないかと思っています。

地方消費税に関しては、税率を自由に決定する自由度がない、つまり、全国画一的な付加価値税ですから、そういう意味では、税率を自由に変えられないのは、分権型の地方税としてはふさわしくないのではないかとかということがよく言われてきています。あるいは、地方が努力をせず集まってきている、つまり国の消費税の25%が地方消費税だということから、これでは努力して地方が集めていることにはならないのではないかというようなことを言われるわけです。しかし、地方消費税に関しては、私は全国画一的な税率でも良いと思っています。むしろ、メリハリをつけるのは個人住民税であれば良いわけですし、全ての税金で税率を自由に変えられるという必要性はないのではないかと思っています。

あとは、税体系の問題と同時に、税源の重複という問題があります。つまり、日本の場合、地方税というのは、例えば法人課税、個人所得、消費、資産、その他ぐらい

に分けますと、かなりバランスがとれた税体系になっています。戦後すぐには、国の税源と地方の税源は分離したほうが良いという考え方が一般的でした。今でも地方分権を進める上ではそのほうが良いと考えている方も多く存在すると思います。

確かに、そのように税源を分離している国はあります。しかしながら、税源を分離している国の地方財政の規模は非常に小さいです。地方財政の規模が大きくなればなるほど、やはり基幹税というものに頼らざるを得なくなってくるわけで、そうすると、所得、消費、資産、この三つしかないわけです。この三つをどうやってうまく配分していくかという問題です。ただ、今後さらに地方分権が進んでいきますと、地方は、例えば地方消費税にウェイトを置くとか、法人関係税は国に移管するとかといったような、特別な基幹税というものが必要になってくるわけです。

資料4にもありますが、スウェーデンだとかドイツだとか、そういうところで州や地方自治体において基幹税のウェイトが高くなっている、つまり税源の配分がどちらかに偏っていくというようなことに将来的にはなるのかなと思います。

それはなぜかと言いますと、今までの国と地方の税制改革というのは、どちらかと言いますと法人所得課税改革、あるいは地方消費税改革なんです。税源が重複しているものですから、当然国の改革をするときには、地方も同様に改革をしなければいけないということになります。

今までの傾向を見てもみますと、国税が増税されるときには、地方も増税になります。国税の減税のときには、地方も減税になります。地方分権時代であれば、国税と地方税は全く性格が違うし、目的も違うのだから、分離して考えるべきではないかと思っております。しかしながら、国の法人課税を減税するのであれば、地方の法人関係税も減税におつき合いをしなければ国民は納得しないのではないかということが今までずっと続いてきています。だから国の増減税と地方の増減税に、かなり相関があります。山分けと痛み分けの構図と私は呼んでいますが、どうしても税源重複をしていると、そうならざるを得ないところがあります。だからこそ地方分権がさらに進んでい

る国では、基幹税を、所得課税は地方だとか、課税対象の広い売上税は州だとかといった形になっていっているのではないかと考えております。

次に執行の問題です。先ほども、これだけ重複しているにもかかわらず、税の徴収が一体的ではないという論点がございました。これもそのとおりだと思います。地方分権だから、地方自治体が自ら汗水を流して集めなければならないということには、私はならないと思います。むしろ、効率性を考えて、そして今の地方税の徴収は、どちらかというところだと地方が取りにくいといいたいまいしょうか、だんだん人口が小さくなっていて、顔見知りの人にしつこく徴収の請求をするのはなかなか難しいという状況があります。

かつては、小さな自治体ほど徴収率は高かった。ところが最近では、小規模自治体ほど徴収率が低くなるというようなことを考えますと、むしろ住民とのしがらみがなような、極端なことを言いましたら、もう民間でも徴収するということも含めて考えて良いのではないかとというのが私の考えです。

そして、聞いた話ですが、例えばカナダですと、自治体が州と徴税の契約を結び、州に徴収をしてもらう。契約料を払うわけです。そのかわり、州のほうはあまりややこしい個別の事情を考慮した形では徴収はできませんよといった形で、基礎自治体に対してそういう要求をするわけです。そのようなことも考えていく必要があるのではないかと考えています。

それから、9ページに書かせていただいておりますが、今の税制改革は、格差是正というところばかりが表に出てきていて、これはちょっといかななものかという感じがいたします。実体経済の格差拡大は、もちろん法人二税の格差拡大に直結をいたします。しかしながら、資料8に提示されております将来の推計人口を見ると明らかに人口の増減率の格差が生まれてきます。

この9ページの表は、労働力人口の推計をしたものです。少し推計の年度が古いものですから、直近のデータでやると、もっとひどくなっているのではないかと考えています。

すが、例えば秋田県は、2010年から2035年の間に人口だと31.7%の減少であります。しかしながら、労働力人口は42.9%の減少になります。これはもう大変なことです。これを放置したままでいきますと、格差はますます広がっていくわけですね。そして、行政サービスそれ自体は、人口が減ったからといって、比例的に減らしていくわけにはいかないということになりますから、確実に財政力の格差はさらに広がってまいります。

この広がっていった格差を、つまり税体系や税制をそのままにしておいて、結果的にこれから広がっていくものを事後的に、交付税といった形、あるいは地方法人特別税のような形で格差がないように均てん化するというようなやり方、あるいは今やっているような分割基準を変更することによって法人関係税の格差がないようにするなんていうことは、もう幾らやっても追いつきません。

しかも、従業員の数で配分をするということをやっても、今、従業員の多いところは、どちらかというサービス産業部門だし、あるいは同じ製造業であっても、本社機能のところですよ。製造現場は、もうほとんど人が要らないような状況になってしまっているということを考えますと、やはり均てん化することではなくて、先ほど申し上げましたように、地方消費税、つまり人口に合わせて配分できるような、そういう税体系に変えていくということが必要なのではないかと思います。

このように考えていくと、今、法人関係税から地方消費税にウェイトを変えただけでも、かなり格差が縮まります。格差が縮まっていく一方で、道州単位で行政を行いますと、これはどのような行政を道州が行うかによって変わってくるわけですが、単純に考えますと、府県よりは規模の経済が働きますから、1人当たりの財政需要は小さくなると考えられます。そういうことをやった結果として格差が縮まっていったとしても、それでも、なおかつやはり格差は残るはずですよ。

財政調整というのは最終結果として答えが出るものであって、その答えを出す前の段階を省略して財政調整はいかにあるべきかという議論をすると、いや、それはもう

水平的財政調整ぐらいしかないですねとか、あるいは、例えば財政調整の財源はこういう税金でやるべきでしょうねというぐらいの回答しか出てこないと思います。

そこで、財政調整はどこが担うべきかという話ですが、先ほど少しオーストラリアの話をしていただきました。オーストラリアも随分制度改革を行っていて、GST交付金というのが州単位でございまして。オーストラリアは連邦国家ですから、州の権限が非常に強くて、基礎自治体は州から仕事を押しつけられてお金をもらえないといったような状況があるようです。そのような状況がありますけれども、オーストラリアのGST交付金は、明らかに水平的財政調整なんですね。

日本でも、交付税の財源を地方共有税に名前を変えてみるとか、いろいろなことが言われていますが、オーストラリアのGST交付金というのは、連邦政府とは独立した、州の代表からなる財政調整委員会でこの配分を決められています。もちろん、これは恐らく委員会の中ではバトルが行われていると思います。

つまり、何がメインかといったら、やっぱり補正なんですね。つまり、弱いところにどの程度重みをつけるかというようなことが大きな問題になっています。ですけれども、このバトルが行われる中で、標準行政を前提にしてその調整をするのか、あるいはミニマムの水準を前提にして調整をするのかということについて合意が得られていくはずだと思います。

実は、今の日本の制度というのは、国が義務づけをし、基準財政需要額が決まり、そして財政調整という形になってしまっていますから、時代とともに大都市にウェイトが行ったり、地方からそれに対するクレームが出てくると地方にウェイトを置いたりということの繰り返しをやっているといった状況です。

だから、私は、地方六団体は合意が得られるところだけを国に要望するのではなくて、むしろ合意が得にくいところをそこで議論をしていくというような組織体にならないとだめなのではないかと思います。つまり、ミニマムなのか、スタンダードなのか、地域間配分というのを国に丸投げしているというような状況に今はなっています

から、それを州の権限の中で財政調整委員会を作って配分を決めるというオーストラリアのGST交付金は、私は非常に参考になるのではないかと思います。

財政調整について、日本は行政需要も考慮して基準財政需要額を決めて財源保障をやっていますが、これを税源保障だけでいくべきではないかというような議論もよくあります。ですが、日本がなぜ財政需要も含めて財源保障をしているのかというと、やはり義務づけがあるからなんです。義務づけがないのであれば、つまり自由に地方が行政サービスを決定することができるのであれば、税源の格差だけを保障すれば良いと思います。ですが義務づけている限りは、やはり行政需要を決めていかないといけないので、財政調整の中に行政需要も入り込まざるを得ないだろうと思います。

ただ問題なのが、自由度があって、裁量の余地があるものまで財源保障の対象にしているという点にあると思います。だから、財政調整制度、地方交付税の制度はやはり原点に戻るべきだと思います。

その原点に戻るという場合、私はミニマムコストで提供できるという数値があるのであれば、それに合わせて財源保障をすべきだと思います。例えば幼稚園も保育所もそうですが、直営でやっているのが標準的な行政であれば、それに合わせて基準財政需要がカウントされる。だけど、数は少なくとも民間でやっているところもあり、これぐらいのコストでできるはずだということであれば、それに合わせて財政調整をすべきだと私は思います。それを標準行政という形でやっているものですから、そういう公・民の連携だとか、あるいは民間委託だとかいったものが進まないという原因の一つにもなっているのではないかと考えています。

○新川座長 非常に論点を明確にお示しいただき、また今後の方向についてもはっきりとご示唆をいただいたかと思います。いろいろとお伺いしたい点、多々あるかと思いますが、各委員から少しご発言いただきながら、残された時間があまりございませんけれども、議論を深めていければと思います。よろしくお願いします。

○北村委員 私のほうから3点、少しお伺いしたいと思います。

一つは、道州がどういう機能をどういう形で担うのかに関係します。大きな行政組織を持つ道州ではなく、むしろソフトな政策立案とか、政策調整とかにかなりウェイト置いて基礎自治体の活動を支援する道州というのが、この研究会で検討してきた道州の一つの方向です。

先生の説明の中で、大きな地域間格差が府県レベルで発生し、それを道州が多様な形で調整が可能であると指摘されましたが、その調整は、どのような機能を州が担うことになるのか、ならないのかという問題ですね。それから、府県をなくし、国の機能の一部を道州が担う場合、道州は政策調整、政策立案機能以外のものを担わざるを得ない局面が生まれてきます。そういった問題をどう考えるかということです。

それから二つ目は、国と道州の関係についてです。ご報告では、融合型から分離型に行くべきだけれども、分離といっても、単純にこれは国から地方、これが民間、これが政府というのではなく、もう少し三者が連携をしているということだろうと思います。そうすると、むしろ持田先生などがヨーロッパにおける議論を用いて、競争型と協調型という話をしていますけれども、そういったヨーロッパ評議会の地方自治憲章とか、EUのリスボン条約とか、そういった議論で出ている協調型に近いと理解しても良いのかどうかという点です。

三つ目は、私もオーストラリアの財政調整委員会に注目しておりますが、地方財政のあり方を考える場合、国と地方の財政関係をどうするかが決定的に重要なポイントです。日本では、総務省が財政調整を行っていますけれども、国と地方とが財政問題について協議をする独立の機関が存在するかどうか、その国における財政自治を担保する制度ではないかと思っております。

例えば、ドイツであれば連邦参議院の中に地方代表が入ってきますし、オーストラリアは委員を国が任命しますが、その委員会は独立をしていて、そこでいろいろな問題が議論できる。そういう国と地方の財政問題も処理する機関がどういう性格を持っているかが、その国の財政自治の水準を決める一つのバロメーターじゃないかと思っ

ています。オーストラリアの場合、G S T交付金を州に配分するところにおいては、かなりその委員会が機能しているわけですがけれども、州政府が州税の調整を行う場合に、州内財政調整を含めた州の利害を十分反映をした配分になっているのかどうか。あるいは、州内の財政調整というのは、各州で別々になっているのか、連邦全体であるフォーマットがあるのかどうかについて説明いただければ幸いです。

○林ゲスト 道州の機能をどうするかは、非常に悩ましい問題ですが、私は基本的にやはり基礎自治体重視だと思っています。

これも、意思決定と実施の問題があって、なぜそういうことを申し上げるかという、これもやはりヨーロッパの一つのトレンドですが、シティー・リージョンとかメガシティー・リージョンというのは、どちらかという、もう産業とか経済とか環境とか、あるいは貧困問題とか、そういうところかなり特化します。それ以外のものは、やはり地域にアイデンティティーがあるだろうから基礎自治体がやれば良いと合理的に考えています。ただ、その基礎自治体に力がなければ、執行自体は州がやっても構わない。ただし、それは契約を結んで執行し、その意思決定の権限は基礎自治体が持つべきだということです。

ただ、一例を挙げますと、先ほど少し医療の問題を申し上げました。今、国民健康保険は基礎自治体だと。ただ、それはやはり狭過ぎるので、保険の論理から言えば大数法則が適用できるように、できるだけ被保険者が多いほうが良いわけですね。ですがけれども、では国全体で保険制度を作れば良いではないかという、保険料率は全国一律になったけれども、予防だとか健康増進だとかに対するモラルハザードが起こってしまう可能性があるわけですね。だから、保険に関しても、これは介護に関しても同じだと思いますが、どこが保険者になるべきなのかというのも非常に悩ましい問題です。

私自身は、そういった社会保障や産業振興以外のものに関しては、やはり基礎自治体が担えないのであれば、垂直補完、水平補完で担うということを考えるべきではな

いかと思います。

つまり、それは二つ目の、競争型なのか協調型なのかというところですが、道州間の競争というのはあると思います。ただ、道州制を実現しようと思ったら、一つの道州の中での協調がなければだめです。

ただ、協調するといっても、文化のようにアイデンティティーが影響してくるようなものに関してはなかなか難しいわけです。ヨーロッパでもシティー・リージョン、メガシティー・リージョンを実現するに当たっては、やはりビジョンが共有化できるものに限っていきましょうと。そうすると、先ほどの人口の将来推計から明らかなように、このまま行くと、東京一極集中の中で、この地域の人口はこれだけ減ってしまいますよということを危機意識として持つというのは、今後のあり方を考えていく上で非常に重要なものではないかと考えています。

ですから、今のインフラ整備にしても、今のままで良いのかといったようなことを考えていくと、やはりそういう経済とか産業ということを考えながら協調してやっていくと。それは、パートナーシップから、コーポレーティングから、いろいろなレベルの協調というのがあると思いますけど、やはり大事なのはコラボレーション。つまり、相手方のことを考えながら、相手がプラスになるように自分の行動をどうやって変えていくのかというところまで考えていくというような道州ということを考えないといけない。経済に関してそれは可能なのではないかと考えています。

三つ目の点ですが、国と地方の協議の場は非常に重要だと思います。

現在、そういう協議の場がないことはないですけれども、非常に利害が対立するか、あるいは地方間での利害の調整をすとかといったようなことの根本的な協議の場がない。だから、今の制度を前提にするならば、やはり協議の場というものは絶対に必要だと思います。ただ、水平的財政調整ということを狙うのであれば、別に国がそこに関与する必要はないと思っています。

そこで、道州内の財政調整をどうするかですが、これはやはり道州がやるべきです。

ただ、道州内の基礎自治体の財政需要と税収を考慮した上で道州間財政調整をやるかどうかというところが一つのポイントではないかと思います。

つまり、道州が産業や経済を担うことになった場合には、道州だけを考えて財政調整をすれば良いということではなく、道州の中での基礎自治体、そして別の道州の基礎自治体との間では、もちろん財政力格差があるわけですから、そういうものも含めた水平的財政調整をしなければならない。それを、基礎自治体ではなくて、道州がそこに踏み込んだ形で財政調整の協議をするというような仕組みにならないといけないだろうと思っています。

○村上委員 これからは個人向けのサービスが中心になるので、地方消費税のよ
うなものが中心になるべきだということとは同じく考えておりました。

ただ、財政調整がナショナル・ミニマムだけというニュアンスで受け取りましたが、やはり経済力のない道州は産業振興ということを重視していくと思います。そのときに、これが財政調整ではなされないとすると、全く財源がない状態になり、その地域がますます衰退していくといいますか、そのあたりのところが非常に厳しいなと思いました。

道州内のコラボレーションは分かりますが、道州間でコラボレーションができるのか。アメリカの州を見ておりますと危惧をいたします。

○林ゲスト そういうことも目的別に、これはナショナル・ミニマムだ、これはもう少し標準的な経済力は必要だからという議論が、水平的財政調整の協議の場でできれば良いと思っています。

ただ、福祉などに関して、やはりセーフティネットということを考えていけないといけないと思っています。それはどういうことかということ、民でやれるものまで公がやったり官がやったりするということまで財源保障の対象に入れてしまうということ自体が、非常に問題なのではないかと思っていて、それならやはり地方税の充実強化、つまりサービスを増やすのであれば国民の負担、あるいは住民の負担も増やすと

いう形でないと議論はできないだろうと思います。

介護でも、社会的入院と言われようが費用は負担をするので、安心して預けられるところに親を預けたいという考え方の方もいます。また、地方に行きますと、やはり子供が親の面倒を見ないのはいかがなものかと考えているところもあります。

それを一律に中福祉・中負担だということで、国が全ての地域、あるいは全ての個人に対して同じような規格を押しつけるという時代ではありません。だから、道州によってあり方が違ってもいいし、道州間財政調整のときには、これはやはりナショナル・ミニマムではなくてスタンダード。スタンダードとなった時点で、それはもう道州にとってのミニマムなんだと考えていくべきではないかと思います。

○山下副座長 最後のところに関係しますが、この研究会でもずっと曖昧になっていたのは、国の役割というときに、ナショナル・ミニマムというものが常に出てくる。ナショナル・ミニマムというのは国の責任で担保すべきだと。したがって、その実施の内容等についての義務づけ、枠づけという話が出てくるし、他方で、それに必要な財源というものも国が責任を持ってという話になってくる。

しかし、資料の10ページのあたりがそうですけれども、どこまでがナショナル・ミニマムなのか。何がナショナル・ミニマムかということは、分かっているようで分からないところがある。

今日のお話で、標準とミニマムというお話をされましたが、ここで言う標準とミニマムというものをどう理解をしたら良いのだろうか。何をもってミニマムとするのだろうか。全国ベースで見える場合と道州の単位で見える場合のそれぞれがあって、誰がそれを決めていくのだろうかといったあたりを、もう少し補足をしていただければと思います。

○林ゲスト これは非常に難しいですね。財政調整というのは、要するに、ある一定の水準になるように、財源が不足しているところには財源の手当てをしましょうねという話ですから、どこのレベルで調整をするのか。例えば、鳥取県のレベルで調

整するのであれば、財政調整の資金はあまり要らないです。ところが、東京を基準にしてやるならば、ものすごく大きなお金が要る。そこが、今のところは国が義務づけている個別法令で、例えば保育所だったら、保育児童何人に対して保育士が1人とか、あるいは広さがこれだけ要るとかといったようなことを考えていて、その場合には、厚生労働省は恐らく最低基準だと考えていると思います。だから、それを上回るものに関しては自由ですよ。

ところが、交付税になると、それが標準行政的になってくるわけですね。だから、標準行政なのか、ミニマム行政なのかということは、これ非常に捉え方によると。だから、人によっては、例えば1人当たり年間200万円で生活できるじゃないのといっても、これはミニマムであって、健康で文化的な生活を送ろうと思ったら300万円がミニマムだと考える方もいらっしゃる。

ミニマムなのか、スタンダードなのかという議論はなかなか難しいですが、今までの財政調整制度というのは、それを国に丸投げしているというところが問題だと思います。

今の交付税の不幸なところというのは、都会は、地方はぜいたくを言い過ぎていると言うわけです。

ところが、もう随分以前ですけど、高知県にかつて自治省の人と一緒にいったときに、フレンチのレストランが山の中にあるんですね。そのときに自治体の方がおっしゃったのは、東京や大阪だったら住民はいつでもフレンチを食べることができるが、我々の地域ではそれが無いというわけですね。だから、これもミニマムですと言う。

だから、結局大都市と地方との間のバトルの繰り返しで、ウェイトがこちらに行ったりこちらに行ったりするという歴史の繰り返しだと思います。そのバトルにどこで決着をつけるのかということですが、国に依存をしている限りはなかなか決着がつかなくて、そのバトルは永遠に繰り返されている。だからこそ大事なものは、やはり弱いところと財政的に強いところが一緒になって、ではミニマムとは何だというところ

が議論できる場が絶対要ると思っています。

○山下副座長 国に任せるという話ではなくて、自治体間でバトルをやる。そういうバトルの中で、おのずとミニマムというものがコンセンサスとして見えてくるといえる考えですか。

○林ゲスト そうだと思います。

例えば兄弟の間でどういう小遣いの配分をするかみたいな話と一緒に、つまり、ジュースやお菓子をどうするかというのを親が決めて、あなたはお兄ちゃんなんだからこれだけなんてやらないで、2人で議論して、納得のいくところで配分を決めればいいのではないかと。

それをせずに国が決めていて、それがずっと続く限りは、私はもうバトルが続くと思います。前の自民党政権みたいな改革では、地方の補正を小さくして、交付税を減らしていった。そうすると、政権が代わった途端に、地方側に対して配分をもっと厚くしますという話が出てくる。もうそれに地方が振り回されることにならないようにしたほうが良いと思います。

○新川座長 バトルがなければ、自治も、自立も、分権もないと、こういうことになる。

○林ゲスト もう、まさにバトルだと思います。パートナーシップとかコラボレーションと言っていますが、当然バトルがないと。それは恐らく綱引きだと思います。綱引きをやる中でバランスがとれてくるはずなので。どちらかというところ、今まではもたれ合いだったと。だから、三セクの破たんにしても、やはりお金ではなくて、公共のほうは公共のほうに、民間のほうは民間のほうにと、引っ張り合う形にしていけないといけないのに、それがお互いにもたれ合っているという感じがします。

○新川座長 ありがとうございます。

熱心にお話しいただいて、予定の時間を少しオーバーしてしまいました。林教授の

お話は以上にしたいと思いますが、もっともっとお伺いしたい点がたくさんございます。また機会がありましたら、ぜひご協力をいただければと思います。本日は本当にありがとうございました。

それでは、ここで10分程度、休憩をさせていただいて、11時から再開をしたいと思えます。

(10分休憩)

○新川座長 それでは、後半は北村委員、それから村上委員に、最初に問題提起、あるいは今後の方向について、サジェスションもいただきながら進めてまいりたいと思います。

まずは北村委員から、少しお話をいただけますでしょうか。

○北村委員 林教授の報告を踏まえ、問題提起的などころで、論点を整理してみたいと思います。

道州制下における税財政問題を考える場合、前提とすべき論点が二つあります。一つは、機能と財政とは一体のものでありますから、道州がどういう機能を担うのかということです。もう一つは、既存の税財政制度をどの程度前提にするのかということです。

まず、地方分権の推進という視点で、既存の税財政制度にどのような問題点があって、どのような改革案が出ているのかということを確認しておく必要があります。参考資料の52ページ以降に、地方六団体の『豊かな自治と新しいかたちを求めて－地方財政自立のための7つの提言－』（平成18年6月）を掲載してもらいました。この文書は、分権改革における地方六団体の財政改革の一つの到達点と言える政策提言です。

ここでは全部で七つの提言が出されております。先ほど少し話が出ましたけれども、地方行財政会議というものを設けて、地方行財政について国と地方が議論できる場をしっかりと設定をしろということが提言2で言われております。

提言3が地方税の充実で、個人住民税の充実強化と、地方消費税の増加です。その

二つを軸に地方の税源を拡大していくという提言です。

提言4は、地方交付税を地方共有税にという提案でありまして、国から恩恵的に与えられているものではなくて、みずからの財源を他の自治体のために融通し合うという視点で地方交付税制度を考え方から変えていくということです。そして、地方共有税の法定率を必要な水準に上げることを提案しています。

提言5が補助金の問題でありまして、税源移譲に対応して、国庫補助負担金の総件数を半減して、その分を一般財源化する提言です。

こうした提言が平成18年の議論でした。

現在、地方団体ではどのような議論がされているのか、幾つかの議論がありますが、「地方税制における税源偏在の是正方策の方向性について」という、全国知事会の下につくられた研究会が検討し、11月8日に公表された報告があります。これは、消費税増税に伴って地方消費税配分額がどのようになるかを踏まえて、改革の方向性について検討したものです。試算をしてみると、偏在性が少ないと言われる地方消費税でさえ東京都と沖縄県では2倍ぐらいの税収の格差があって、地方税源の増大というのは、地方税収の偏在を招くので、何らかの対応策をとる必要があるということです。ここで検討されているのが、税源交換、地方共同税、地方共有税、地方共同機構等です。

こうした、現行の地方税財政制度の問題点と改革の方向を踏まえた上で、道州制導入と地方財政制度を考えていく必要があります。大きく分けて、ポイントは4点あるのではないかと考えています。

一つは、先ほども言いましたけれども、道州の機能や権限の問題であります。この研究会もそうでありますし、地方分権の推進に新しい道州がどう貢献できるかということのをベースとして考える必要があって、その際に、林教授の議論にもありましたけれども、今後、ますます増えていくのが、地方自治体における対人サービスの部分です。対人サービスをより裁量性を持って提供できるための財源を、どういうふうに新

しい道州制の下で確保していくのかということが一つ大きな柱になってくるだろうと思います。対人サービスを主として提供するの基礎自治体ですので、基礎自治体の財政自治が道州制の導入でどのように充実するのかが重要なポイントとなります。

そういたしますと、先ほど、山下副座長のご質問に対して少し議論がありましたけれども、対人サービスというのはミニマムに属するんだけれども、ミニマムの設定の仕方を従来型の各省庁の基準でいくのか、そこに対してある程度、地方の裁量性を与えるのか、あるいは、ミニマムと標準、これも非常に分かりにくいのでありますけれども、やはりミニマム設定のところには地方団体が何らかの意味でかかわって、ここはナショナルのところでは維持するけれども、ここは地方でという線引きをどこかでせざるを得ないので、その問題は同時に道州がどういう機能を担うのかという問題と密接に関係してくるのではないかと考えています。

それから、もう一つは、財政問題を議論する場が、国と地方、道州間にないといけない。インフォーマルな議論ではまずいので、公なところで議論する場が必要です。

例えば、日本の場合にも、第二次世界大戦後、国から2名、地方団体から3名、計5名で構成された地方財政委員会が設置されました。しかし、地方財政委員会がその機能を発揮できる条件が整備されず、また平衡交付金から地方交付税に移行したことから廃止され、自治省の中にそういう機能が取り込まれたという歴史があるわけです。

少なくとも幾つかの海外の事例を見ておきますと、例えば、フィンランドはスウェーデンと同様に、地方税は地方所得税がほとんどです。ですから、地方所得税の税率をどう設定するかが決定的に大きくて、その調整を地方自治体連合が財務省と行っています。当然、財務省は標準の税率帯を示すのですが、それを踏まえながら自治体間で調整をするということが行われているわけです。オーストラリアの補助金委員会もそうでありまして、ドイツも、地方財政調整制度を支えているのは連邦参議院で、そこで明瞭に地方代表が財政調整の問題について議論する場があるということが、ドイツの財政調整を支えている政治的基盤です。

日本の財政調整制度は国際的にみても非常に精緻な制度と言えますが、地方交付税の例が示しているように、基準財政需要額の中に中央政府の方針が入ってくるとか、法定率が上がらないとかという問題があって、矛盾が山積するわけです。そうすると、やはり国と地方が対等の立場に立って議論する、あるいは、地方同士が表立って議論できるという機関がないと、なかなか分権型財政システムへの移行は進まないだろうと思います。

地方六団体の提言の地方行財政会議的な機関を、道州制の導入を契機にどう作っていくのか、道州制以前でも作ったほうが良いと思いますが、この点はぜひ議論すべき点ではないかというのが二つ目の論点です。

三つ目は、いわゆる地方税体系の問題です。

これはもうこれまで出ているように、普遍性、安定性、充分性、応益性という原則を軸にした地方税体系が必要になってくるわけです。そして、さらに先ほどの議論のとおり対人サービスを担うという観点を踏まえると、個人住民税であり、地方消費税が中心となり、応益課税を実現しようとするれば法人事業税の外形標準課税が候補となります。基礎的自治体は、固定資産税と個人住民税と地方消費税で構成されることになります。府県や道州は、地方消費税と個人住民税と、法人事業税の外形標準課税から構成され得ることになるでしょう。

地方法人課税というのは最近、旗色が悪いですがけれども、応益課税という観点から見ますと、市町村も府県も企業へのサービスを提供しているわけです。基礎自治体は固定資産税を通じて企業課税が可能ですし、府県も事業税の外形標準課税を少し広げたような形での税は、そんなに比率は高くなくても良いと思いますが持つべきであろうと考えています。それは地方自治体がどういう機能を果たすかという問題と関係があり、標準的な財政理論は、景気対策とか所得再分配が国の仕事だとされています。しかし、ヨーロッパ地方自治憲章やリスボン条約が地方財政運営に関して説明していますが、そこでは国のマクロ政策の範囲内で地方は積極的に景気対策を行うべきだと

明言しています。また、資源配分と所得再分配との関係は密接です。とりわけ、対人サービスを提供する場合には、再分配機能が重要となります。

四つ目が財政調整の仕組みで、これは現在の地方交付税にどのような問題点があるのかということは明確にした上で、財政調整のことを考えるべきであって、やはり中央政府から独立した地方財政委員会的なものによる配分や、客観的ルール、これはある程度は簡素化して、スウェーデンやオーストラリア並みに人口を基準に年齢構成で補正して配分していくとか、そういう簡素化は必要ではないかと思っていますし、地方共有税的な発想は不可欠だろうと思っています。

道州制導入の場合、恐らく道州間財政調整と道州内財政調整があって、道州内財政調整は道州が担うのであれば、道州間財政調整の際に道州内財政調整を可能にする財源を確保しなければいけないという問題が生まれてきます。そうすると、先ほどのミニマムをどう設定するかという問題が関連して、そこが重要なポイントになってくるだろうと思っています。水平的財政調整という場合に、ドイツ型の水平的財政調整が日本でできるかという問題があります。いずれにせよ東京問題、すなわち東京のひとり勝ちとなる税源の再分配をどうするかという問題は絶えず出てきます。ドイツを見ていると、共同税による最初の税源配分があって、それから州間財政調整があって、もう一個別の補充的調整があるんです。水平的財政調整は州間財政調整だけでやっていて、共同税の、とりわけ付加価値税の配分と補充的調整でかなり手厚い垂直的財政調整が行われた上での州間財政調整なんです。

ですから水平財政調整を導入するにせよ、それは部分的、限定的なものであって、垂直的財政調整をベースにしながら、一部、水平的財政調整を取り入れていくという方法でないとうまくいかないだろうと思います。

それから、地方間の財政調整の利害調整にしても同様です。オーストラリアがうまくいっているのは財政調整資金が連邦税だからだろうと思います。これらの点が財政調整を考える場合の必要な問題点であります。

○新川座長 ありがとうございました。

それでは引き続いて、村上委員から資料をいただいておりますので、よろしく願いします。

○村上委員 私は課税自主権のところを中心に考えたいと思います。資料1の論点として、課税自主権について検討がなされております。ここでは、課税自主権として税率設定について書いてありますが、地方の法人所得課税は問題があるというところを中心にお話しさせていただきたいと思います。

北村委員からは、外形標準課税のようなものであれば、今よりもウェイトは下がるにしても法人への課税はあるべきだというお話がありました。しかし、市町村が固定資産税をとっておりますので、これ以外に外形標準を何にすればいいのかというところがあります。市町村と道州の共有税という形になるのであれば可能かと思えますけれども、アメリカのような非常に州の力の強いところを見ていると、地方で法人所得課税を行うことに疑念を持っております。

ご案内のとおり、アメリカでは州が独自の課税権を持っておりますので、課税方式も税率も課税ベースも全く異なっております。特に問題になっておりますのが、法人税の州間の課税関係です。一つの州内だけで活動しておりますと問題はないわけですが、実際には各州の間で取引が行われております。そうしますと、法人の所得の発生場所がどこか、その課税管轄区域が課税権を有するかどうか、これをネクサスと言っておりますが、その判定基準も州によって異なっております。それから、複数の課税管轄区域間でいかに課税権を割り当てるかですが、初めは州内だけで所得を計算する個別会計方式でできると考えていたわけですがけれども、同じ企業がいろいろな州で活動していると、やはりその企業全体の所得を算定して、それぞれの州でどれくらいの所得なのかと何らかの定式で配賦していくほうが良いのではないかと考えられるようになりました。個別会計方式をとっておりますと、租税回避、二重課税ということが戦前からずっと問題になっておりましたので、そういう提案がなされてきたわ

けです。

各州に所得を割り当てる配賦の方法としては、定式配賦方式と特定配分方式があります。定式配賦方式は事業所得、いわゆる能動的な所得とありますが、企業が事業を行うことによって生じた所得に用います。特定配分方式を用いるのはパッシブ所得と言われております、事業と直接関係なくて、企業が持っております資産から生じる所得、代表的なのは利子、配当、ロイヤリティー、こういったものをどの州に配分するか用います。

この三つの配分方式で、個別会計方式をいまだにとっている州もあると思います。定式配賦方式が良いとずっと言われてはきているのですが、各州には独自の課税権があり、どこもそれを強制することはできないわけです。そこで1957年に、UDITPAという、州間における課税所得の配賦をどうするかというモデル法がいちおう制定されました。ここで、各州の自発的な努力を通じて解決をめざすということが打ち出されたわけです。そのときに、事業所得というのは資産要素と給与要素と売上高要素、この3要素を均等にウェイトづけした比率で配賦するということになりました。三つの州で活動しているとしますと、三つの州全体でどれだけ資産を持っているかを分母にし、ある州の資産の比率を出します。同じように給与、売上高の比率を出し、その比率の合計を3で割った比率で各州に所得を割り振るということです。これが望ましいとして各州に提案し、このように努力してくださいと言ったわけですが、各州はあまりやりませんでした。

この配賦の方式が不統一でありますと、個別会計方式の場合もちろんですが、非常にコンプライアンス・コスト、納税協力費がかかります。各州ごとに全部計算をし直さないといけないということで、納税者にとって非常に不利益があります。課税ベースが法人の所得の100%以上になると、重複課税になりますし、逆に過少課税が生じる場合もあります。徴税当局の側からは租税輸出や、自分の州の企業を優遇したり、企業誘致のために税を触ったりという誘因が生じてまいりますし、納税者の側ではタ

ックス・プランニング戦略が可能になってまいりますので、両方にいろいろな誘因が生じます。

また、配賦基準としてこの3要素が適切なのかどうかということについては、経済学的に問題があります。なぜ3要素だということ、連邦のほうで、売上高は仕向地原則で考えており不適切だという主張がなされました。下院のほうで州際通商課税特別委員会というのが1965年に設置され、そこで2要素方式というのが主張されました。それに基づいた法案ができたのが1966年です。

それに対して州のほうでは、州際課税分野は州の権限であって、連邦がこれに介入してくるということは州の財政自主権を侵食するものだと反発いたしました。そこで、州レベルで多州間租税協定(MTC)を制定いたしました。UDITPAはあまり採用されませんでした。州レベルで設立した多州間租税委員会が勧告いたしましたので、かなり統一した定式配賦が採用されたわけです。1994年においては、25州で採用されました。州レベルの申し合わせでこれをやりなさいと言っても、半分しか採用していないという実態が示されております。

連邦対州の財政主権をめぐる対立というのは、州の自発的な解決という結果となりました。そのために課税方法、また課税方式に関しても、州は努力をなささいということで、統一されたのは半分ということです。また、税法上の解釈も州の税務当局に委ねられることとなりました。その結果、州の側では租税競争、納税者の側ではタックス・プランニング戦略が可能となったと言われております。

租税競争ですが、経済停滞で北のほうから南のほうに企業が移動するということに対して、25州が同意した統一の配賦方式を変更する動きが見られるようになりました。これは売上高要素に2倍のウェイトを置くものです。なぜ、売上高にウェイトを置かと言いますと、州内の製造業を優遇したいということです。製造業は多くの資産を持ち、多額の給与を支払っておりますので、売上高のウェイトが大きくなると有利です。売上高は仕向地原則をとっておりますので、他の州へ販売した部分は他の州の配

賦割合を多くしますので、他州の課税が多くなります。自らの州が定めた売上高へは影響しません。反対に、州外の法人が州内で販売活動をしておりますと、それが売上高とカウントされます。また、製造は他の州でやっておりますので、資産や給与は少ないため、州外の法人には多額の課税ができるわけですが、州内法人には税負担の軽減ということになります。これを、企業誘致の手段として用いたわけではあります。これは州外法人への差別的な課税、近隣窮乏化政策として非常に非難されているわけではあります。配賦基準として、まだ三つの要素を持っている州は良いのですが、だんだん売上高のみの1要素とする州が増加してきています。法人所得でありますのに、それを配賦するのに売上高を基準にするということの意味がどういうことなのかということなんです。ネバダ州とテキサス州とワシントン州は、法人所得税がない州と言われております。ところが、テキサス州にはフランチャイズ税というのがあります。テキサス州も多州間租税協定(MTC)を批准しておりますが、売上高の1要素のみをとっております。2011年に3要素での申告は認められないことが決まったとニュースで出ておりました。

それから、租税競争の第2の手段としまして、スローバック条項の不採用というのがあります。スローバック条項というのは、先ほど申し上げましたように、売上高というのが仕向地原則になっておりますが、仕向地で課税がなされない場合や、売上高を要素に入れていないとか、法人税がないとかいった場合には、生産地で売上高を課税の要素の中に入れて、配賦の基準を考えなさいということなんです。これはUDITPAの中に書いてあり、本来は統一的にどの州も入れなければならないのですが、これを意図的に外すことで、州内の製造業者に競争上の優位を与えるということなんです。州のほうで、何とか自州に法人に入ってきてもらいたい、製造業者に優位を与えたいということ、自由度・裁量が与えられていることを、州のほうでは最大限利用しようとしていると言われております。

それから、タックス・プランニング戦略があります。納税者のほうは、多州間で展開しておりますので、企業全体の税負担総額を最小化したいということなんです。各州で

税率が異なり、また個別会計の場合、低収益部門を高税率州に移転させるということが起こります。それから、タックスヘイブン州、これはデラウェア州とかネバダ州が代表的なところと言われてはいますが、こういったところに稼得所得や、無形資産・株式・債権などのパッシブ所得を移転します。営業に用いられた資産は営業収益に入りますけれども、入らないものは本拠地に特定配賦されますので本拠地に移転します。それから、タックスヘイブン州の子会社が高税率州の法人に貸し付けて利子を受け取ります。デラウェア州では利子に対して税金がかかりませんが、高税率の州の法人は支払い利息で損金が増えますので、全体の税負担が減ることになります。定式配賦をとった場合でも、仕向地州で法人税が課されない場合、売上高要素のローバック条項のない州から搬送するという戦略をとります。また、高税率州から低税率州へ、在庫を保管する部門を移します。国際的な関係では、OECDに加盟する先進国ですと、倉庫というのは課税権を行使する条件に入らないのですが、アメリカの州の場合は、在庫を保管しているとネクサスがあると見られまして、資産が大きくなりますので、それを低税率州のほうに移してしまいます。

このように、低税率州でできるだけ3要素の割合を高めることで、全体の税負担を少なくしようと、いろんなことを考えているわけです。ですから、定式配賦であっても税率の格差があれば、いろいろなことでタックス・プランニングがなされているということになります。

州の側でも、租税競争はやりたい、自州に企業は呼び込みたい、しかしこういう租税回避はあまりにもすさまじいので何とかこれを防止したいということで、ウィスコンシン州は2009年から個別会計から合算申告に変更しました。子会社も含めてネクサスがある単一な事業であれば合算申告をなささいということです。ニューヨーク州の企業をウィスコンシン州に呼んでくるためには個別会計のほうが良いとか、いろいろ議論があったようです。州のほうでも非常に悩みがあるわけです。

ここから言えますことは、二重課税とか過少課税の排除には、課税ベース、課税方

式の統一化ということが条件になるということです。

最も必要とされるのは共通のルールです。どのルールが選択されるべきか、3要素がいいのか、2要素がいいのか、これが経済学的にどうなのかということよりも、むしろ、共通のルールを採用すべきということが重要だと言われております。それが、統一性が科学的な正確性に勝るという結論を導いております。課税自主権については、アメリカで小売売上税に関してもやはり統一化の方向になっているわけですが、税率は格差を認めております。小売売上税でも統一化の動きがありますけれども、約半数ぐらいしか批准していないということです。

アメリカの例や各国で税率が異なるEUの付加価値税のような悩みは、我が国は統一的に課税しているので存在しません。ただ、そのために非常に画一的であります。先ほど、林教授が個人住民税に税率格差をつけて課税自主権を発揮すれば良いとおっしゃいましたが、確かに個人住民税であれば、よほどの富裕層でなければそれほど動かないので税率格差は認められると思います。

消費税について、課税方法は全く同じで、もし税率格差をつけますと、何らかの問題は起こるのではないのでしょうか。アメリカでiPhoneの売上高が一番多いのは小売売上税のないデラウェア州だと言われております。タックスヘイブン州というのは非常に小さな州で、税制を含む制度を起爆剤として州の経済力を維持しようとしているわけです。経済力が非常に劣っているところが、税というものを手段に用いて企業を呼び込むような、世界的にタックスヘイブンと呼ばれている国のようなことをやることによって、その州の経済力を高めることが許されるのか。税をそのような手段に用いることが許されるのかどうかについて大きな疑問を持っております。課税自主権をめぐって、税率だけであれば良いのか、個人住民税の税率であれば良いのかという観点があります。それから、林教授にお聞きしたかったのですが、自治体はいろいろ企業を呼び込みたいと考えます。極端な例ではファナックが忍野村に移転した際に、非常に財政が豊かになりました。これは、税率ではなくて、立地の自然環境が要因だ

とされていますので、適切な例ではないのですが。しかし、もしも課税自主権が認められて、税率を非常に低くして呼び込んだとしますと税収は少ない。そのときに財政調整というものを水平的に、地方の中だけでバトルをしたときに、税率を低くして企業を呼び込んでいて税収が少ない、それなのに財政調整を求めるということが許されるのかどうか。そのあたりが非常に難しいのかなと思いました。課税自主権というものが大事であるとするならば、多分、個人住民税ぐらいではないかなというのが今の率直な感想です。

○新川座長 どうもありがとうございました。

北村委員から、先ほどの林教授とのお話との関連もあって、道州の機能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ということ、それから、特にその中でも、やはりどういうミニマムを考えるのかというのが非常に悩ましい問題として提起をされたかなと思います。

それから二つ目に、この税の問題を議論するときに、やはり公式の議論の場というのがないといけないと。先ほど村上委員から統一性のほうが重要だというお話もありましたけれども、それも含めて公の場でやる必要があるのかもしれないと思いながら聞いていました。

それから、税体系についてはやはり、安定とか応益とかといった原則はありますけれど、各先生方のお話を聞いている限りでは、基礎自治体レベル、広域レベル、国レベルで、基幹税そのもの全部ではないにしても、ふさわしい主要な税目というのは将来的にはどうもありそうだと。ただし、全てをきれいに分けるという話ではなくて、応益原則や、あるいは、安定原則に基づいて共有をするというところもあってもよいのではないかと、こういう議論をいただいたかと思えます。

財政調整については、どういうふうに財政調整をやっていくかというときに、水平的な調整という議論に捉われる必要はあまりなくて、むしろ垂直的にも水平的にも、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。それは国、州間、

あるいは、州内の市町村間も同様ではないかということでご議論いただいたかと思えます。

その際に、特に課税自主権を国家間で行使しているようなレベルで振り回して、課税自主権を国家主権との関連に近い形で議論してしまうとどうもいろいろ問題がありそうだということは、村上委員によるアメリカのお話の中で幾つか論点提起をしていただきました。

特に、法人税をめぐるのは、こうした州間の租税競争、逆に言うとタックス・プランニングが実態として起こってきて、そういう問題をどう解消していくのかというところに頭を悩まざるを得ない。日本はそれが無い状態でこれまで来ているわけですが、そういう現状をどう考えるか。これは実は北村委員からも、あるいは林教授からもありましたが、全く白地で考えていくのか、今までやってきたことのいいところ、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かかわってこようかと思えます。

残された時間はわずかですが、ご自由に意見交換をしていただければというふうに思えます。

○山下副座長　少し気になったというか、よく分からなかったことの一つは、基礎自治体間の財政調整です。林教授も北村委員も、道州が主体というニュアンスでしたが、どういう仕組みになるのか。やはり道州が主体で行うけれども、いわば基礎自治体もかかわる共同決定のような場というか、仕組みというか、そういうものをイメージすれば良いのだろうかということが一つ。

二つ目は、これから基礎自治体レベルでは、福祉、医療その他の対人サービスの行政が増えていくのは分かるのですが、それをどこまでやるのだろうか。それを超える部分というのは、端的に言うと単独事業みたいになるけれども、財政調整で面倒を見ないとすると、住民税その他を上げるか上げないかという話、要するに受益と負担という話になるのだろうか。しかし、それは他方で財政力が豊かなところと豊かでな

いところでサービスが違ってくるという話ということになってこないだろうか。そのあたりは連立方程式になるだろうと思いますが、どうイメージすれば良いのかというところが少し気になりました。

○北村委員 それは大変悩ましい問題です。大学院生の修士論文で、地方交付税の配分権限を、総務省でなく府県に与えた場合どうなるのか、少し試算したことがありました。そのときは、地方交付税の配分方法を変えるわけです。補正係数みたいなところは、府県のほうが詳しい。例えば、積雪の量でなくて、積雪速度のほうが除雪費等に影響がすごく大きいとか、地域事情はいろいろとあります。補正係数を全国一律で決めるのではなくて、補正係数的なものは府県レベルでやったほうがより実情に沿うから、大筋のところでは国から府県に、府県分と府県内市町村分は配分されるが、あとは府県で配分したらどうだろうか。それが実態に沿うようであれば、道州だともう少し大枠でいけるので、そういう配分の方法もありかなと思います。

ただ、それは二度手間でもあり、国のレベルで、道州間も基礎自治体のところも垂直的財政調整をするというほうが、山下委員がおっしゃったミニマム以上のところを地方税で負担するというところがはっきりするのであれば、それもアリだと思います。地方交付税の配分方法によって、道州レベルと道州内レベルで財政調整ができるかなという判断です。また、そのほうが財政調整の仕組みの中に、基礎自治体の意見が反映しやすいという面もあるのではないかと思います。その点で、当面、道州内財政調整も道州が担うと申し上げました。

イギリス地方財政を研究していると、イギリスも結局、歴史的に見ると19世紀の個別補助金から、戦間期に一般補助金が生まれ、戦後の過程で整理されて、60年代の末に90%が一般補助金になりました。ところが、それをどう配分するかという権限のところは、日本でいう自治省と財務省の議論で一切が決まってくるわけです。サッチャー政権が登場して、補助金総額に厳しい制約が入ってくると、一般補助金を使って財政統制が始まってくるわけです。

だから、幾ら良い財政自治を支える制度を作っても、その運用で地方の意見が反映されなければ結局は集権の道具に変化してしまう可能性があります。財政調整の仕組みと配分のところに絶えず基礎自治体や広域自治体が公の場で議論する場を持っていくということが、財政調整にとっては非常に重要です。理想的な制度を作って、あとはそれを運用すれば良いというような議論には多分ならないだろうというのが、ベースにあります。

○新川座長 もう一つのミニマムの話はどうですか。

○北村委員 結局、対人サービスがこれからの主戦場になってくるわけですね。そこを自治体ごとにどう行っていくのかと考えると、僕はやはりスウェーデンのように、財政調整の際に、年齢区分を幼児期、学齢期、成人期、前期高齢者、後期高齢者と明確に分けた形で補正を行うと。その程度で全国的な調整は良いのではないかと思います。そうした上で、あとのところは税でいくと。どうしてもうまくいかない個別のところは広域政府が対応するということになるのではないのでしょうか。それだけではうまくいかない個別事例は出てきますから。

○山下副座長 将来を考えたときに、対人サービスに重点を置いた基礎自治体の行政の財政的な側面としては、住民税などをどう減らすかというよりは、どう上げるかというほうがむしろ問題になってくるだろうと思います。まさにそういう場面になるから受益と負担というものが住民にとっても意識できるようになるだろうと思いますが、そういう状況が作り出せるのか。そうではなくて、自治体の財政というのはそれだけで決まるわけではなくて、もっといろいろな要因があるから、豊かなところと豊かでないところで受益が異なるのはどうかという話が残ってくるのかというのが、気になったところです。

○北村委員 先ほど、林教授もおっしゃったように、やはり増税の選択肢というのは絶えずあるべきです。サービスと負担との関係を住民は認識すべきであり、北欧では地方所得税の税率は10%前後違う国もあります。それぐらいの差は生じるという

ことを認識した上で、彼らは選択しているわけであって、そうならざるを得ないのではないのでしょうか。

○新川座長 逆に言うと、むしろミニマムとか、最低とか、スタンダードとか、標準とかというのは、それぞれの基礎自治体なら基礎自治体でお決めになる話かもしれません。それに見合った収入は、それぞれの課税自主権の範囲内でまずは確保する。ただし、先ほどから出ているように、それぞれの団体ごとで課税ベースが大きく異なりますから、そこは最低限度、収入の面での均てん化、あるいは、ある種のバランスを一定の割合でとっていくということは必要であろうと。そのぐらいの議論かなという感じがします。

○山下副座長 一方で、だから財政調整としてどこまでやるかという話に。

○新川座長 逆に言うと調整し過ぎるなという。

○山下副座長 調整し過ぎるなという話になるのですが、もう一つは、地方税の体系として、税源の偏在みたいなものをどう考えていくかという作業と、そういう形である程度ならした上でという話なのではないでしょうか。

○新川座長 その上でなお必要な部分にどう応えていくかというか。

○山下副座長 ある程度の格差というか、違いが出てても支障はない、それが出るのが当然ということでしょうか。

○北村委員 ただ問題は、ギア効果といいまして、あるサービスを展開しようと思った場合、交付金が8割で税収が2割という地域は、税収が10割という地域と比べて、税率の上昇幅が大きくなっていくわけです。貧しい自治体は新しいサービスの提供を考えた場合、豊かな自治体より重い負担を強いられるという問題が起こってきます。そうした問題への対応も必要です。

○新川座長 そのこのところを先ほどから村上委員も強調しておられたんですが、逆に言うと、それを税源に頼るのかどうかという議論もあるかもしれません。そこは少しいろんな仕組みを重ねないといけないのかなという感じもちょっとしないではない

いですが。

○山下副座長 そうすると、最初の先生のお話、基礎自治体レベルでのそういう話と、そこに道州がどうかかわるのかなということ。あるいは、基礎自治体の状況を背負って道州間の調整に出ていくわけですね。だから、まさにここで問題としている、道州がどういう役割を担うんだらうかというところです。

○新川座長 先ほどの北村委員のお話だと、基本的には道州内基礎自治体の期待を背負って、基礎自治体と一緒に国に出て行って他の道州と議論をするというイメージですが。

○北村委員 そういう方向なのか、あるいは、例えば地方六団体の代表が、それぞれ自治省と同じような土俵に立って、かつての地方財政委員会みたいなものを作って、そこで議論をして決めるのかですね。

○村上委員 林教授の話で分らなかったのは、ミニマム水準というのは地方が決めるべきだというふうにおっしゃっていたのと、それから、いわゆる生活保護なんかも100%国の費用で、国からの交付金で良いということです。今の法定受託事務などの制度を前提にするわけではないのですけれども、いわゆるミニマム的なものは国から直接財源が入ってきて、地方が裁量的にやれるところに関して課税自主権を発揮すれば良いと思っていました。ミニマムに基礎自治体の裁量が入るのであるとすると、その辺が少し分からないなというところです。

○新川座長 恐らく林教授の話で出ていたのは、生活保護のようなものについては、その経費も何もかも含めて委託关系的に地方にやってもらうのはありだろうと。ただし、その対象者というのは、例えば扶助費だけでその人たちの生活状態が良くなるわけではなく、どう追加的にケアをして、総合的に生活状態を改善していくかというところで、地方自治体としての役割があって、そこは福祉の問題、教育の問題も含めてもっと広く考えていきたいと思いますということがあります。そこはひょっとすると、ミニマムではなくて、ローカルのスタンダードみたいなもので考えていく、それは裁

量的にやりましょうというのがあって良いという考え方だろうと思います。そういう、国が定めたミニマム以外のものは、基本的には地方で全部お決めになれば良いのではないのでしょうかという発想かなと思っていました。

○山下副座長 新川座長がおっしゃったように、こういうことをやろうと自治体が計画を決定して実施するというときは、これは自前の財源という形が出てくるだろうけれども、単に国の政策、国の決めたことを実施するだけであれば、それは実施させられると言っても良いけれども、その場合はさせるほうが基準や中身を決めてくるし、そのための費用というのも、押しつけてくるほうが面倒を見るのが当然だという発想だろうと思います。今、そういうふうに単純に割り切れていないけれど、まさに単純に割り切れるだろうかというところは少し気になりました。

○村上委員 契約とはどういったものなのでしょうか。法定受託事務も受託ですから。

○新川座長 そこは林教授も、北村委員もおっしゃっていましたし、前々から山下副座長もおっしゃっていましたように、例えば生活保護を、生活保護という枠で国か地方かという議論をして良いのだろうかということはある、分離と融合という単純な枠ではなく、むしろ、一つの事務の中でも、この事業の負担と執行はこちらというような分け方が本当は必要かもしれないという議論は確かにしてきたと思います。ただ、なかなかその中身まで細かく入りきれていません。これまでの個別事業の話の中で少し議論はしてきましたけれど、それを今度は税によるのか、あるいは財政調整によるのか、あるいはそれ以外の手法によるのかということについては、まだきちんと議論し切れていないというところがあると思います。これはやはりどこかでやらないといけないかなと思っています。

この話はとても興味深いですが、残念ながら時間が来てしまいました。財政のお話はもう一回、12月に沼尾教授をお招きして続けさせていただきます。ひょっとすると、委員のメンバーだけでももう少しこの議論をしないといけないかなと思いな

がら聞いておりましたが、それは、次回やってからということにしたいと思います。

本日の主要議題の税財政制度についての論点は以上にしたいと思います。

その他とございますが、事務局のほうからお願いします。

○事務局（中谷課長） 次回のあり方研究会は、12月18日の水曜日、本日と同様に午前9時半から12時ぐらいまでということにさせていただければと思います。詳細は追って連絡を差し上げたいと思います。

○新川座長 ありがとうございます。

それでは、本日の研究会は以上にさせていただきます。どうも長い時間ご協力いただきましてありがとうございました。