

# 地方税のあり方—地方分権の焦点

池上 岳彦

立教大学経済学部教授

## 1 「構造改革」と分権的税制改革

まず確認しておこう。表1に示したとおり、先進国の中で日本の政府はとくに「大きな政府」ではない。財政赤字の原因は、表2からもわかるとおり、税負担が低いことである。

ところが、2001年に設置された経済財政諮問会議にあっては、「構造改革」の名の下に「もっと小さな政府を」という信念が貫かれている。地方行政については「個性ある地方の競争」や「最低限保障すべき行政サービス水準の見直し」という見地から検討が進められている。他方、地方分権推進委員会の後を承けて設置された地方分権改革推進会議も、地方税財源を含めた具体的改革を検討している。本稿では、このような状況下で、分権的税制改革及びそれに関連する地方交付税改革にどのような課題があるかを論じてみたい。

### いけがみ たけひこ

1959年生まれ。1988年、東北大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。1991年、博士（経済学）。新潟大学商業短期大学部及び新潟大学経済学部を経て、1999年より立教大学経済学部教授。著書に『地方に税源を』（共著）、『高齢社会の政策課題』（共著）、『分権型税財政制度を創る』（共著）等。

## 2 地方税の改革

自治体が教育、保育、介護、保健医療、環境衛生等の対人社会サービスを中心に公共サービスを展開していくためには、自主財源を拡充する自己決定権を認めなければならない。これにより、団体自治と住民自治とを兼ね備えた真の地方自治が可能になる。

### (1) 所得税から個人住民税への税源移譲

自治体サービスに住民が貢献する方法を考えると、たとえば同一時間だけ労働を提供するとしても、それによって私的な活動を行えなかったために失われる便益は人によって異なる。言い換えれば、高所得者ほど、労働を直接提供せず自治体にサービスを行わせることによって得る便益は

表1 財政収支の状況 [2000年。対GDP比 (%) ]

	総支出 A	経常収入 B	財政収支 B-A
日本	36.6	30.0	-6.6
アメリカ	29.9	31.6	1.7
カナダ	37.7	40.9	3.2
イギリス	37.0	39.0	1.9
フランス	51.0	49.6	-1.4
ドイツ	43.3	44.4	1.2
スウェーデン	52.7	56.7	4.1

注:1) 「総支出」は、経常支出と純資本支出の合計。

資料: OECD, *Economic Outlook 70* (December 2001), pp.230-232に基づいて作成した。

大きい。そこで、地方税は所得に応じて負担すべきである。

日本の地方税のうち、個人住民税所得割（以下、個人住民税と記す）が地方税の中心である。これを拡充して、その分だけ国の所得税率を引き下げる税源移譲の意義は大きい。たとえば、個人住民税を10%の比例税率にして、国の所得税は累進税率部分として存続させるのである。筆者も参加する「愛知県地方税制に関する研究会」等でシミュレーションが行われているように、これによって税収は国から地方へ3兆2000億円移動する。

表2に示したとおり、カナダ、アメリカ、ドイツ、スウェーデンといった分権的国家では、租税に占める州・地方税の割合が高く、また個人所得税が重要な地位を占める。日本の場合、自治体がサービスの大部分を行っているのに国税が地方税より多い、という垂直的不均衡の縮小が重要である。さらに高所得者は大都市圏に多く住むので、地方税には累進税率より比例税率を採用したほうが、地域間の税収格差つまり水平的不均衡も縮小する。

## (2) 事業税の外形標準課税

住民だけでなく、その地域で事業を営む者も自治体のサービス享受する。そこで事業規模に応じて税を負担させる場合、所得課税より外形標準課税のほうが優れている。また外形標準課税に転換すれば、地域的な偏在度が縮小するうえ、税収の安定化も期待できる。

外形標準としては、事業規模を適切に表す付加価値が望ましい。これは、「支払給与+支払利子+支払賃借料+単年度損益」を課税標準とする加算法の所得型付加価値税である。

事業税の外形標準課税については、総務省が所得型付加価値税を基軸とする提案を行っている。ただし、(A)外形基準と所得課税とを併存させるか、(B)中小法人の優遇措置として何が適切か、(C)税収をどの程度に想定して標準税率を設定するか、(D)制限税率を設けるか、(E)受取利子・受取賃貸料を控除した結果、金融業と不動産業の税負担が著しく軽くなるのが適切か、(F)複

表2 租税・社会保険料の対GDP比 [1999年]

(単位:%)

	日 本	アメリカ	カナダ	イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン
個人所得税	4.8	11.8	14.6	10.5	8.1	9.4	18.6
法人所得税	3.4	2.4	3.7	3.8	2.9	1.8	3.2
社会保険料	9.7	6.9	5.2	6.2	16.6	14.8	13.2
一般消費税	2.5	2.2	5.5	6.8	8.0	6.9	7.2
個別消費・利用税	2.7	2.5	4.0	5.0	4.3	3.6	4.0
財産税	2.9	3.1	3.9	3.9	3.2	0.9	1.9
全 体	26.2	28.9	38.2	36.3	45.8	37.7	52.2
うち 地方政府							
個人所得税	1.8	2.1	5.5			5.4	15.8
法人所得税	1.3	0.4	1.3			1.1	
社会保険料							
一般消費税	0.5	2.2	2.7			3.3	
個別消費・利用税	1.0	1.5	2.8		0.5	0.5	
財産税	2.2	2.8	3.9	1.5	2.4	0.9	
地方政府計	6.8	9.0	17.2	1.5	4.6	11.3	15.8
全体に占める地方政府の割合 (%)	26.1	31.1	45.1	4.0	10.0	30.0	30.3

注:1)アメリカ、カナダ及びドイツの「地方政府」は、州政府も含む。

資料: OECD, *Revenue Statistics: 1965-2000* (Paris: OECD, 2001)より作成。

数の都道府県にまたがる企業の税収分割基準をどうするか、(G) 現行の収入金額課税法人の取扱いをどうするか、(H) 個人事業者についても外形標準課税とするか等、なお検討すべき点が多い(愛知県地方税制に関する研究会[2001]参照)。

長期的にみれば、個人事業税や住民税法人税割の税収分も含めて、事業税を所得型付加価値税として一本化したうえで、中小事業者の負担軽減措置や分割基準の簡素化、税率設定権の拡大、金融・不動産業への特別課税等を検討する必要がある。またその場合、市町村は法人住民税法人税割を失うので、道府県税である事業税に付加税をかけることにする。

### (3) 地方消費税の拡充

消費者が買い物をする際、その地域の自治体が供給するサービスを享受するので、財・サービスを購入するときの課税も必要である。また消費税は、他の主要税目と比べて地域的な偏在度が小さく、しかも税収が比較的安定的である点でも、地方税に適している。

たとえば、現在「国4%、都道府県1%」となっている配分を「国2.5%、都道府県2.5%」に変更する税源移譲を行えば、税収は国から都道府県へ3兆7000億円移動する。

また、国民にとって最も負担感が強い消費税は、国民が監視しやすい自治体におくべきだ、という新たな視点を導入すれば、都道府県が住民の意志で地方消費税率を変更できることが望ましい。そのようなシステムは、EU、カナダ等に実例があり、検討に値する。

### (4) 個別消費税の移譲

現在、酒類とガソリンに対する課税は、国がその内容をすべて決定しており、それらの税収の一部が地方交付税や地方譲与税の形で地方に移転されている。また、たばこについても、地方税が国税とともに課されているが、自治体に税率自主権

はない。

しかし、健康、火災予防、事故防止等を含めた安全や社会サービスを担う自治体レベルで環境税的に地方税を課する場合、酒、たばこ、ガソリン等は有力な課税客体である。また、これらの消費は地域的な偏在度が小さいので、地方へ税源移譲することが望ましい。

具体的には、たばこ税は国税率を下げて地方税率を引き上げ、将来はすべて地方税とする。酒税は、地方共同税として消費統計により配分する。将来は小売課税の方式に転換するとともに、販売規制の権限を都道府県に移譲する。そして、ガソリンについては、道路特定財源である揮発油税と地方道路税を、地方の一般財源つまり普通税に移譲する。当面は道路の延長と面積により配分するが、将来は課税方式を再検討する。

## 3 課税自主権の実現と活用

### (1) 税率自主権

#### ① 超過課税

有力な税源については、現在すでに法定税が課されている。そこで、財源調達という面から課税自主権を考えるのであれば、既存の地方税における超過課税が最も有力である。

個人課税について超過課税の例は極めて少ない。とくに、個人住民税所得割については、すべての自治体が標準税率で課税している。これは住民の反発や流出をおそれての「横並び」であろう。ただし、固定資産税や都市計画税については、政策の違いもみられる。

主に超過課税が行われているのは、法人課税である。住民税法人税割、法人事業税等については超過課税団体が多く、上限つまり制限税率で課税している例もみられる。

法人は、理論上は個人以上に自治体間を移動し

やすいはずであるが、いったん工場等を立地してしまえば固定資産、市場等の制約によって移動コストが大きいという現実もある。この場合、「だから増税可能だ」ともいえるが、逆に「法人には参政権もない。また、逃げられない法人が不利になるから、歯止めが必要だ」ともいえる。

そこで、制限税率はすべて廃止し、「国の経済施策」に明白に反すると国が判断した場合のみ、国地方係争処理委員会と裁判所を通じて決着をはかるのが適当ではないか。

## ②「横並び」増税の可能性

国の政策で個人住民税、法人事業税等の減税と地方債の増発を強いられてきた自治体には、国に対する不満が強い。それならば、表2に示されているとおり、日本における個人所得税の負担は他の先進国よりも明らかに低いことから、個人住民税の超過課税等を全国「横並び」で行えばよい。また、事業税の外形標準課税が国側の事情でなかなか実現しないのであれば、課税案を全国知事会等で決定し、一斉に導入すればよいのではないか。

## ③減税の自由について

最後に、減税（標準税率未満の課税）の自由について。現在は、減税した自治体に地方債発行を許可しない制度によって実質上減税が禁止されている。その理由は、現世代の負担を軽減しながら後世代に負担を残すのはおかしい、ということである。しかし、少しでも起債すれば減税をいっさい認めない、というのは極端な規制である。減税の程度と起債制限の程度をリンクさせて、ある程度の減税を認めることが適当であろう。

なお、減税の自由を認めれば、人口増や企業誘致をめざす「減税競争」が起きて公共サービスが過少になるおそれもある。そこで、サービス内容は住民が決定するが、少なくとも過渡的には一定水準以上のサービスを行うことを法律で義務づける必要がある。

## (2) 法定外税の導入

地方分権一括法により、自治体は国との事前協議制のもとで法定外税を創設できることになった。そして、産業廃棄物、水源・森林保全、ディーゼル車対策等、新税創設の動きが活発化している。独自課税について、住民や利害関係者の理解を得る努力が必要であることはもちろんだが、国との関係については、もっと自治体の権限を強化すべきである。

法定外普通税と法定外目的税に関して、現在は、(A) 国税もしくは他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること、(B) 自治体間における物の流通に重大な障害を与えること、(C) 国の経済施策に照らして適当でないこと、の3点について、そのいずれにも該当しないことが国の同意の条件になっている。

しかし、(A) は住民が判断すべき問題である。また(B)については、自治体が特定のモノの過度の消費、設置、投棄等を抑制する地方環境税は、「通行禁止」的なもの以外は認められなければならない。さらに(C)についても、国家的な経済発展に重大な支障がない限り課税が認められるべきである。また、国地方係争処理委員会と裁判所を通じた紛争処理においても、申立、提訴、挙証責任等について、自治体側の負担を重くすべきではない。

## (3) 環境税と課税自主権

環境税の観点から課税自主権を行使する場合、まず、特定の財・サービスの消費を抑制する税がある。つまり、二酸化炭素、窒素酸化物、廃棄物、自動販売機、風俗営業、ギャンブル等を抑制するために、その財や発生源に対するコストの上乗せをはかる税である。

つぎに目的税とは、環境対策の経費を賄うための課税である。住民税、固定資産税等に上乗せすることもできるが、多くの場合、環境負荷の要因者

に負担を求める新税が構想されている。たとえば、廃棄物税を課して処理場建設や周辺環境対策に充てる場合等である。

## 4 財政調整制度の必要性と 地方交付税の改革

### (1) 財政調整制度の必要性

地方自治の原則のもとでも、同時に、国民としての一体感は存在する。とくに、標準的な対人社会サービスに必要な一般財源を保障する必要がある。また、水・森林・農地等の国土利用・保全を考慮すれば、都市と農山漁村が相互依存関係にあることは明らかである。

そして、自治体の財政力には格差がある。その場合、同じ状態にある者を同じように取扱う水平の公平の観点からみても、また財政力の異なる自治体をそれぞれ適切に取扱って地域間の所得再分配を行う垂直の公平の観点からみても、財政調整制度は必要である。さらに、財政力の格差が過密・過疎や企業の集中を促進することも避けなければならない。

課税権のみを認めるのでは、単なる「自己責任」に過ぎず、地方自治を支える自己決定権は確保できない。自己決定権を実現するためには、財政調整制度が必要不可欠である。

地方全体の「歳入中立」を掲げて、税源移譲の代わりに財政調整の交付金を削減すれば、大都市圏では増収となるが、交付金への依存度が高い地域では減収になる。税源移譲は必要だが、交付金の減らし方を工夫しないとどんどん大都市有利になる。これは問題である。

### (2) 地方交付税改革の課題

地方交付税は、そのほとんどが基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いた財源不足額にほぼ見合って配分される財政調整制度である。この

ような地方交付税の根本を変える必要はないが、制度を点検し、見直すことは必要である。

#### ①事業費補正の廃止

とくに、特定のタイプの事業について、後年度の公債費の基準財政需要額算入あるいは当該年度の事業費補正を行って基準財政需要額を増大させる等の特定財源的な「交付税措置」は、廃止すべきである。最近よくみられる地方交付税に対する批判は、実質的には、地方交付税が不要不急の建設事業を促進していることへの批判である。したがって、補助事業の「裏負担」や単独事業の支援措置を廃止することが改革の焦点である。

#### ②「単純化」は改善ではない

基準財政需要額算定の「簡素化」は、必ずしも改善とは限らない。たとえば、人口及び面積だけを測定単位とし、補正係数は全廃すべきだという主張もみられる。しかし、このような「単純化」はサービス需要の無視につながる。やはり、費目ごとにニーズとコストを反映する客観的指標が必要である。ただし、補正係数は自然条件、居住状況等を反映するものに限定し、個々の自治体の政策を反映させないという意味での中立性が重要である。

#### ③中立性の確保——市町村合併との関連——

中立性と市町村合併との関連について、たとえば、合併市町村における施設建設事業を支援する「交付税措置」は、特定補助金的な配分であり、行うべきではない。

また、段階補正とは、人口が少ない自治体の経費が割高になる不利を是正する制度だが、国はこれを縮小して、合併を促進している。しかし、市町村の歳出は面積や人口密度の影響が大きいので、合併しても財政状況は改善されない。さらに、欧米と比較して日本の自治体数は多くはない。むしろ都道府県との役割分担や地域間の協力を考えるべきである。

#### ④制度決定の分権化

なお、地方交付税は全自治体が共有する固有財源であるから、その制度決定について自治体が当事者として参加する地方財政委員会のような組織を作ることが必要ではないか。そうなれば、交付税総額調整のための増減税が、自治体側の政策となることもありうる。

### 5 地方税型の医療・介護財政システム

最後に、対人社会サービスの典型である医療・介護サービスについて、地方税によって財源を賄うシステムをめざすべきことを指摘しておく。過渡的には、医療保険の統合を進め、また介護目的の包括的負担金もしくは地方の介護目的税を創設する。そして、抜本的改革としては、医療・介護とも地方税を財源とし、財政力の不均衡は全国レベルの財政調整制度で是正する。以下、抜本的改革案の概略を示す（詳しくは、別の機会に論じたい）。

#### (1) 医療保険

医療保険は、職種・年齢を問わない国民医療保険として一元化し、都道府県が運営する。全国標準サービスについては都道府県と国が財源負担を折半する。そのために、都道府県は個人住民税と事業税の一定率を医療保険税とし、国は人口・年齢等を考慮した標準給付費と標準的住民負担を計算して、財政調整の意味を含む負担金を支出する。なお、患者の直接負担は廃止するが、給付額の一定割合を所得税・個人住民税の課税所得に算入する。

#### (2) 介護サービス

介護サービスのニーズと課税力との不均衡を考慮して、都道府県が財源を調達し、それを市町村に

配分する。具体的には、介護保険料と国庫負担を廃止し、道府県税（個人住民税、事業税等）の税率を引き上げる。国庫負担廃止分の国税は、都道府県への税源移譲に充てる。国は、サービスの最低水準を法律で規定し、地方交付税によってそれを担保する。その際、基準財政需要額は高齢者数、障害者数及び地理的条件に基づいて算定する。

## 6 おわりに

「構造改革」という言葉自体は、内容を持つものではない。内容を決めるのは国民自身である。税源移譲、外形標準課税、課税自主権、地方交付税等について、必要な改革は、「競争」や「自己責任」に名を借りた改悪ではなく、対人社会サービスの持続的提供を最大の課題とする税財政システムの改善である。地方税のあり方が地方分権の焦点である。

#### (参考文献)

- 愛知県地方税制に関する研究会 [2001]『愛知県地方税制に関する研究会中間報告—外形標準課税を中心として—』（7月）。
- 愛知県地方税制に関する研究会 [2002]『税源移譲に関する検討』（4月）。
- 池上岳彦 [2000]「一般財源主義と自主財源主義」  
神野直彦 編『分権型税財政制度を創る〔分権型社会を創る・第5巻〕』ぎょうせい、所収。

