

地方税財政の分権改革

日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授 神野直彦

2017年5月12日

1. 基本的考え方

- (1) 対人社会サービスを中心に高まる地域社会ニーズに対応する公共サービスを提供するには、遠い政府が決定するのではなく、身近な政府（地方自治体）が住民の共同意志決定にもとづいて公共サービスを提供できるような地方自治体の財政が必要となる。
- (2) そのためには、地方自治体に割り当てられた行政任務が確実に遂行できるように、地方税の課税権設定されていなければならない。
- (3) 地方自治体に配分される税源あるいは課税権が拡大することに対応して、地方自治体が自立すればするほど、相互に協力するという理念のもとに、一定レベルの財政水準を保障し合う財政調整を有効に機能させるようにしなければならない。

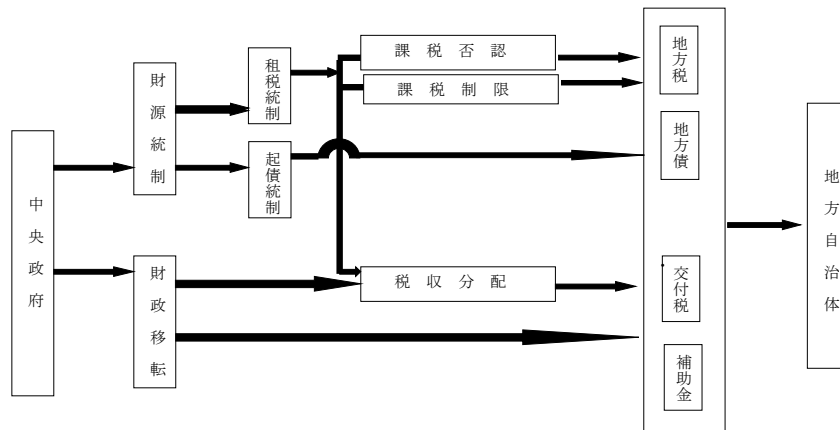
2. 集権分散システムとしての日本の政府間財政関係

- (1) 日本の地方歳出の比重は先進諸国の中で著しく高い。公共サービスを主として中央政府が供給していれば集中システム、主として地方自治体が供給していれば分散システムとすると、日本の政府間財政関係は明らかに分散システムなのである。
- (2) しかし、日本では公共サービスを主として地方自治体が供給していたとしても、それを分権的だと認めるわけにはいかない。というのも、集権か分権かのメルクマールは、あくまでも決定権限にあるからである。つまり、地方自治体に財政の決定権限がなければ、分権とはいえない。

実際、日本の地方自治体の財政への自己決定権限は著しく制約されている。そのため決定権限からいえば、日本の政府間財政関係は集権的といわざるをえないのである。

- (3) そうだとすれば、日本の政府間財政関係は集権的分散システムといわざるをえない。それは日本の地方歳出の比重が大きいとしても、地方税の比重が小さいことが重要な要因となっている。もちろん、それは中央政府から地方自治体への財政移転が、日本では著しく大きいことを意味している。

3. 「歳入の自治」と財源統制



- (1) 中央政府による地方自治体の財政の関与には、財政移転と財政統制がある。つまり、地域社会から自己調達する自主財源である地方税に関与する租税統制と、地方債への起債統制という非移転財源への関与がある。
- (2) 中央政府が地方自治体の課税権に加える租税統制には、課税否認（tax denial）と課税制限（tax restriction）がある。中央政府が地方自治体に対して、課税標準を設定する権限を否認するのは課税否認、地方税の税率に対して制限を加えるのは課税制限である。
- (3) 課税否認とその緩和

課税自主権は尊重されなければならないが、日本では、課税否認が2段階で実施されている。第1段階では、中央政府が地方税として課税すべき租税を、地方税法に制限列挙している。地方税法に列挙された地方税を法定税と呼んでいる。

第2段階では、地方自治体が法定税以外の地方税である法定外税を創設する場合に、中央政府と協議して同意を必要とすることである。2000年（平成12年）4月1日に地方分権一括法が施行されるまでは、法定外税の創設は、中央政府の許可を必要とする許可制だったが、それが事前協議制に改められた。その結果、中央政府の同意を必要とするけれども、中央政府と地方自治体が合意を求めて協議をすることになっている。許可制は原則禁止のなかでの例外を認めるものであるのに対し、協議制は原則自由のなかでの要件を満たすかどうかの協議であるので、姿勢として大きく異なる。許可制のもとで

求められていた新税を創設するだけの財政需要の存在や税源の所在については協議の対象とせず、国税と重複しているか否かなどに協議対象を限定している。さらに従来は普通税しか認めていなかったが、法定外目的税の創設も認めたのである。

(4) 課税制限の現状

法定税についても課税制限が加えられている。課税制限には標準税率、制限税率、一定税率がある。課税制限がない任意税率は一部の税目に限られる。標準税率とは、「通常よるべき税率」とされており、標準税率とは異なる税率の設定はできる。ただし、地方交付税の基準財政収入額の算定では標準税率を用いる。したがって、標準税率よりも高い税率や低い税率で課税できても、基準財政収入額に影響を与えないので、普通交付税の交付額に影響を及ぼさないのである。

標準税率に加えて、制限税率が設定されている。制限税率とはそれを超えて設定できない税率である。標準税率を超えて課税することを超過課税というが、超過課税の上限が制限税率である。

さらに課税制限としては、一定税率がある。一定税率では、それ以外の税率では課税はできず、最も厳しい課税制限といってよい。それに対して、自主性の原則に基づいて、地方自治体が任意に決定できる税率を任意税率と呼んでいる。当然のことながら、法定外税は任意税率となる。

シャウプ勧告では標準税率は、最低税率と認識されていた。つまり、標準税率で課税していなければ、現在の地方交付税の前身である地方財政平衡交付金を受け取ることができない。地方財政平衡交付金にしろ地方交付税にしろ、財政力が弱いために、他の地域社会の住民が納税した租税を受け取ることになる。他の地域社会から租税収入を受け取る以上、その地域社会よりも低い税率が課税することを結果的に意味する。他の地域社会から租税収入を受け取る以上、その地域社会よりも低い税率で課税することは、公正に反するからである。

(5) 起債統制

日本でも地方自治法第 230 条によると、地方自治体は予算によって、地方債を起債することができる。ところが、かつては地方自治法第 250 条によって、地方債を起債する場合には、「当分の間」、自治大臣または都道府県知事の許可を受けることになっていた。現在では許可制は協議制に改められたことで該当条文は廃止され、起債統制は緩和されている。

4. 「歳出の自治」と財政移転

- (1) 中央政府から地方自治体への財政移転には、一般補助金 (general grant) と特定補助金 (specific grant) がある。
- (2) 一般補助金とは地方自治体が用途を限定されずに使用できる補助金であって一般財源である。特定補助金とは用途が特定化されている補助金であって特定財源である。日本でいえば地方交付税が一般補助金であり、国庫支出金が特定補助金である。地方交付税のように用途を指定しない一般補助金を、中央政府が地方自治体に交付する目的は、地方自治体間の財政力格差を是正することにある。つまり、水平的効果をもった垂直的財政調整のために、一般補助金は交付されることになる。
- (3) 「歳出の自治」という観点からは、特定補助金の一般補助金化が推進される必要がある。

(参考) ヨーロッパ地方自治憲章

第9条第7項

地方自治体に対する補助金又は交付金は、可能な限り、特定目的に限定されないものでなければならない。補助金又は交付金の交付は、地方自治体がその権限の範囲内において政策的な裁量権を行使する基本的自由を奪うようなものであってはならない。

5. 分権型財政システムへの基本シナリオ— 一般財源主義に補完された自主財源主義

- (1) 地方自治体が住民意志に基づいて、地方自治体の財政を自己決定できるように、地方の歳出規模と地方税収との乖離を縮小するため、地方税源を充実強化する改革が基本戦略となる。
- (2) 地方自治体が住民ニーズに対応した公共サービスを供給できるように、実質的な政策決定の自由を与えるため、歳出面で特定補助金の廃止・縮減、事務事業への義務付け・枠付けの見直しを行うとともに、歳入面では地方歳入に占める一般財源の割合を高めるべきである。
- (3) 一般財源の割合を高めるのに際し、地方自治体の自己決定権を強化するため、地方税収入の割合を高めることが基本方針となる。

(参考) ヨーロッパ地方自治憲章

第9条第1項 地方自治体は、国家の経済政策の範囲内において、かつ自らその権限の範囲内において、自由に使用することのできる適切かつ固有の財源を付与されなければならない。

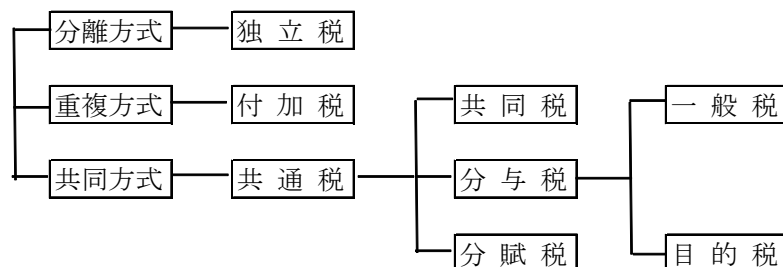
第2項 地方自治体の財源は、憲法及び法律によって付与された責務に相応するものでなければならない。

第5項 財政力の弱い地方自治体を保護するため、財政収入および財政需要の不均衡による影響を是正することを目的とした財政調整制度又はこれに準ずる仕組みを設けるものとする。ただし、これは、地方自治体が自己の範囲において行使する。自主性を損なうようなものであってはならない。

6. 地方税改革への基本シナリオ

- (1) 「歳入の自治」の回復は、事務配分に対応するように、課税権の配分を拡大することを意味する。課税権は立法権（地方税の課税を法律にもとづいて決定する権限）、収入権（税収を受け取る権限）、徴税権（徴収を行う権限）という3つからなる。地方税の課税形態は国税との関係で、①独立方式（国税と地方税が異なる税を課税する）、②重複方式（国税と地方税が同じ税を重複して課税する）、③税収分配方式（1つの税を中央政府と地方政府で分け合う、共同税方式と移譲方式がある）の3つに区分できる。このうち独立方式と重複方式は、分離方式と呼ぶことができる。

地方税の課税方式



- (2) 分離方式で課税される地方税を独立税と呼ぶ。シャープ勧告は日本の地方自治のために、独立税主義を唱えた。そのため地方税の基幹税として、国税と租税客体を相違

する独立税を設定することを勧告した。つまり、市町村の基幹税として固定資産税を、道府県税の基幹税として付加価値税の導入を勧告したのである。

国税と同一の租税客体、つまり課税標準に課税する地方税を、付加税と呼ぶ。付加税では、課税標準を決定する立法権は地方自治体にはなく、税率を決定する権限のみがある。第2次大戦前の日本では、付加税主義が採用されていた。それに対し、シャープ勧告は独立税主義に改めようとした。

課税標準を共同する共同方式には、共同税、分与税、分賦税という3つの課税形態がある。共同税では課税権のうち立法権を、中央政府と地方自治体とでもっている。共同税を課税するためには、ドイツの参議院のように、地方自治体と中央政府とが共同で意思決定をする機関が必要となる。共同税では税収を中央政府と地方自治体とで分け合う。したがって、共同税は課税権のうち立法権とともに、収入権も中央政府と地方自治体の双方がもつ。

分与税も分賦税も、中央政府と地方自治体とで税収を分け合う。分与税では、中央政府が課税する国税の一部ないしは全部を、地方自治体に移譲する。分与税では立法権が中央政府にあるけれども、収入権の一部、あるいは全部が地方自治体にある。これに対して分賦税は、地方自治体の課税する地方税の一部ないしは全部を中央政府に移譲する。つまり、分賦税では立法権は地方自治体にあるけれども、収入権の一部ないしは全部が中央政府にある。

一般に地方税といえば、独立税と付加税を指している。事務配分と課税権が非対応だという場合には、事務配分に対して、独立税と付加税とから構成される地方税の割合が小さいことを意味していると考えてよい。

- (3) 日本の地方税体系では、道府県税は道府県民税、事業税、それに地方消費税、市町村税は市町村民税と固定資産税が、基幹的な税となっている。道府県民税、市町村民税、事業税は、国税である所得税と法人税と課税ベースが、ほぼ同じの重複方式である。固定資産税は国税に該当する租税がなく独立方式である。事業税は、本来は独立方式の道府県税と設定されており、現在では、資本金割や付加価値割が導入されたことで、分離方式と重複方式との中間形態となった。

税収分配方式よりも分離方式の方が分権的であり、分離方式のなかでも、課税標準と税率を地方自治体が設定できる独立方式がより分権的である。

- (4) 国税と地方税との税源配分の原則には、税源移動性基準の税源配分原則と、政府機能基準の税源配分原則の大きく2つがある。境界を管理しない地方自治体は、固定資産税のように移動性のない租税物件への課税が望ましいと考えるのが、税源移動性基

準の考え方である。それに沿えば、中央政府には最も移動の激しいモノに課税する租税を国税に配分し、モノと固定資産との中間の移動性のあるヒトへの課税は、広域の地方自治体の租税に配分することになる。

政府機能基準では国税には応能原則にもとづく租税を、地方税には応益原則にもとづく租税を配分することになる。資源配分機能、所得再分配機能、経済安定化機能という財政の3つの機能のうち、境界を管理しない政府である地方自治体は、資源配分機能のみを担い、中央政府は財政の3つの機能を担うと考えられたからである。こうした政府機能基準にもとづく、国税には所得税や法人税を、地方税には消費税や固定資産税を配分することが正当化される。

ところが、現在では国民国家による国境管理が、経済のボーダレス化によって弱体化しており、それに伴って中央政府による所得再分配機能も劣化している。そうなる、中央政府の現金給付による所得再分配機能を、地方自治体が現物給付による所得再分配政策で代替せざるをえなくなる。こうした政府機能の変化は、政府機能基準にもとづく税源配分を曖昧にするとともに、国税から地方税への税源移譲という税源配分の見直しを、喫緊の政策課題として浮上させたのである。

第2次大戦を契機に先進諸国で、所得税・法人税を基幹税とする租税制度が定着する。しかし、現物給付による所得再分配などの政府機能が拡大するにつれ、所得税・法人税という所得課税と、付加価値税という一般消費税を、基幹税とする租税制度が形成されてくる。しかも、地方自治体の政府機能が拡大するとともに、基幹税の税源配分もより地方自治体へ移管する方向で見直されるようになったのである。

先進諸国における基幹税の税源配分のタイプは、大きく3つある。1つは、所得税・法人税を国税に配分し、一般消費税を地方税に配分するアメリカ型である。もっとも、アメリカでは付加価値税は導入されておらず、一般消費税ではあるが、小売売上税が地方税に配分されている。もう1つは、付加価値税を国税に、所得税を地方税に配分するスウェーデン型である。最後の1つは、所得税や付加価値税という基幹税を、それぞれ国税と地方税に半分ずつ配分するドイツ型である。

昼夜間人口の移動が激しい日本では、所得税と付加価値税という基幹税のいずれか一方を、国税か地方税に配分するという基幹税の配分方式はなじまない。ドイツ型のように、2つの基幹税をそれぞれ半分ずつ分かち合う方式を追求せざるをえない。

7. 未来へのアジェンダ

- (1) 地方分権という観点からすれば、地方自治体が自己決定できる一般財源が拡大していかなければ、地方分権改革とはいいがたい。地方財源の総額が圧縮されたばかりか、一般財源を大幅に削減してしまった「三位一体改革」は、地方分権に逆行する改革だったといえる。地方分権改革として自主財源を強化することを謳い文句に実施された「三位一体改革」が、地方分権改革の目的とは反対方向に動いてしまった履歴効果は、大いなる負の遺産となっている。地方自治体が財政面における地方分権に消極的になってしまったからである。
- (2) これまでの2次にわたる地方分権改革では、機関委任事務の廃止、義務付けの見直し、権限移譲という地方財政の「歳出の自治」にかかわる改革に焦点が絞られてきた。しかし、「歳入の自治」の回復については、「三位一体改革」の苦い経験から進んでいない。新たなステージで地方分権改革を推進するとすれば、財政面での地方分権改革、つまり「歳入の自治」への改革が重要なアジェンダとなる。
- (3) しかし、「歳入の自治」への改革が一般財源主義に補完された自主財源主義にもとづくとなれば、国税と地方税とを通ずる租税負担水準を高めることが前提となる。現在のように租税負担水準の引き下げが強い状況のもとでは、「三位一体改革」の二の舞が演じられる恐れがある。
- (4) 地方分権改革有識者会議では2014（平成26）年6月24日に、「個性を活かし自立した地方をつくる―地方分権改革の総括と展望」と題する新たなステージでの地方分権改革の推進方針を発表している。この「総括と展望」では、これまでの中央政府主導の地方分権改革から、地方主導の地方分権改革への転換を、というよりも住民主導の地方分権改革を唱えている。

それは団体自治が進んだことのメリットを住民に実感させると言い換えてもよい。団体自治が進めば、住民参加で住民自治が活性化しさえすれば、住民は未来の生活と社会を身近な公共空間で決定できる権限を拡大することができるようになる。
- (5) 新たなステージで、地方分権を推進する意義が、社会的セーフティネットを張り替え、新しい時代を形成していくことにあることを忘れてはならない。社会的セーフティネットの張替を求める国民の声がボトムアップで巻き起こり、それが地方税の増税へと結びつき、さらには国税の増税を可能にさせる時にこそ、「歳入の自治」への改革が実現する。

