

第2回 地方分権改革の推進に向けた研究会 令和2年2月19日(水)
委員提出資料

1、これまでの分権改革と税財政

<いわゆる第1次地方分権改革:地方分権推進委員会>

- ・ 検討が許されたのは国庫補助金の整理・廃止
法律上の区分け 地方財政法 10 条各項の補助・負担・委託金と、16 条の奨励的補助金の区分、創設から年月が経ち、かつ零細な補助金の廃止
- ・ もう1つ可能だったのは、法定外の目的税の制度新設
- ・ 地方税の充実・税源移譲等については検討の完全な対象外
- ・ 地方交付税についても、報告書の記述はごく抽象的
- ・ 次に起こる事態を知っていたら、語るべき時に語っておくべきだった？

<三位一体の改革>

- ・ 「補助金を地方税に置き換えることで自主決定権の拡大、地方分権・・・」という当初のかけ声
- ・ ただし終わってみたら、最大の実績は地方交付税の削減
税源移譲 3 兆円、補助金整理 4.7 兆円、地方交付税見直し 5.1 兆円
最も被害を受けるのは、税源が乏しいために交付税に大きく依存する中小市町村
- ・ 交付税の算定方法にも非難集中した結果、制度も大きく変質
事業費補正等の「動態的算定」の廃止、個別算定から包括算定(人口・面積)
- ・ 伝統的な意味での財政調整機能の低下、財源保障の終焉、地方自治体関係者のトラウマ→
→「地方分権改革をやると税財政の困窮に追い込まれて損をする」

<それ以降>

- ・ 今日までをざっくり総括すれば、税財政の分権は、トラウマゆえに、もはや誰も語りたがらず。
- ・ 総量としての地方財源が乏しいので、各自治体のガバナンスは国からの移転財源に左右される。法令や制度が分権方向に改善されても、財源の制約によって効果を減殺。
- ・ 国庫補助金の総量、地方自治体への影響は、分権改革の前と変化なし。
- ・ 各自治体の意思決定における補助の重要性はむしろ高まっているのではないか。
もしも「計画策定」が「できる規定、任意規定」であったとしても、策定後の事務・事業に国庫補助が付くのであれば、「事実上の強制規定」となる。
- ・ 地方交付税も、総量が足りていない状態で財政調整をしようとするため、特定補助金化しているようにも見える。
「計画策定」との絡みで言えば、企画運営費等の算定にて計画策定費が算入されていれば、各自治体は計画を策定せざるをえないことになる。

2、これからの地方分権改革に向けて財政学者が強く主張したいこと

…さまざまに思慮し、迷った上で、やはり地方税。

地方税の課税権と課税自主権の拡充 ただし課税権は、「広義の課税権」

凡例

➡ 進むべき方向

⇔ 異論・反論

なぜならば… 義務づけ・従うべき基準の遵守、厳格な枠内での計画策定…等々を解消・緩和するには
すべての地方自治体に必要十分の財源のあることが前提条件

(移転財源に尻尾を振らざるをえない現状から脱却しないと、法的な自由度を拡大しても、改革効果は削がれてしまう)

自治体の財源確保といっても、目的は地方自治・地方民主主義の根幹を強化することなので
やはり地方税が最優先であり、「広義の課税権」を拡充し、課税自主権を強化することが必要

ところが、この点についての財政学者の現状認識は、地方分権改革が進むべき方向とは逆の方向 以下2点

(現状認識 ① 課税権の問題点)

地方税の国税化・地方財源の譲与税化、地方税の国の政策
手段化(ふるさと納税:企業版含む)

課税自主権どころか地方の課税権の縮小

「国税ではなく、地方税を使った、国による地方財政調整」

移転財源の配分は主として人口…これは財政調整?

(4~6 ページの資料(A)参照)

(現状認識 ② 課税自主権の問題点)

地方公務員は霞ヶ関には「事前審査」があり、それをパ
スすることが必須と考えてしまっている

また必ずしも必要のない助言で法定外税の構想を断
念したという実例もあるようである

各自治体の法定外税構想への高いハードルになりか
ねない

(必要 ①) 地方税源の拡充

(反論)

* 地方税の充実など非現実。自治体間の格差は拡大している
ので、地方税の充実は非現実であり、むしろ地方税の「偏在是正」が
必要。

* 「地方税源が増えて喜ぶのは東京のみ」。

* あらゆる税目は偏在する。

* 東京の財源を剥がして再配分することこそ正しい。

(必要 ②) 地方交付税の増額

* そもそもわが国の地方財政システムは、地方税の偏在を地方交付
税で是正することで成立していた。地方税と地方交付税は「車の両輪」。し
たがって地方税源の拡充には、交付税の機能回復が必須。

* 地方財政調整は、統治者としての国の根源的な責務であり、国の財
源を用いて行われるのが当然。

(反論)

* 近年「偏在是正」が強調される真の理由は、「格差の拡大」ではな
く、地方交付税の大幅削減で財源保障が崩壊したこと。

* 格差が拡大しても、財源が保障されていれば問題は生じない。

* 問題の本質は「格差問題」ではなく、「財政力の弱い自治体の衰弱
問題」

問題解消の手法として、法定外税を「メニュー化・任意税化」するこ
とも考えられる

ただし、各自治体の独自構想・アイデアを最大限活かすのが真の分
権改革なので、「リスト化」は避けたい

そうは言っても、1つの自治体で法定外税を適切に理論構築するのは
難しく、また検討には労力もコストもかかり、それが法定外税による
課税自主権の強化への障害となりかねない。

国の財政赤字・財政再建を背景として、永田町・霞ヶ関の状況を考えれば、地方税源の拡充も地方交付税の増額も、いずれもリアリティーに乏しい？

法定外税の構想に対して検討データの整理・公開や助言を行う体制・組織を地方6団体が用意する。
霞ヶ関への「事前相談」は行わないこととする

リアリティーに乏しかろうが、両者を主張し続けるという選択も、もちろんあり。ただし現状の制約を認識しつつ、実質的に「広義の地方の課税権」を拡充するというオータナティブも考えるべき？

ここで改めて現状認識(＝一刻も早く変革すべき現状)

- ・ 国が、自らの国税ではなく、地方のカネである地方税を用いて財政調整を行っている
- ・ しかも交付税ほど質の高い調整を行えない。財源移転は人口による配分。交付税と異なり、財政需要への配慮は薄く、格差是正として意識するのは税収のみ

(オータナティブ)

地方税財政に関わる法律制定ならびに制度運営における地方のイニシアティブを確保

- ・ 地方税財政に影響を与える法律の制定・改廃は、地方代表が主導権を握って行う
- ・ 「地方の共有税源」も含めて行われる財政調整は、地方代表が主導権を握って制度を決定し、実行する

(これによって名実ともに、適切な意味で「水平的財政調整」が行われることになる。地方財政調整が、国家の根源的な責務だとすれば、これは国家統治への明確な地方の参画であり、まさに地方分権改革に値するだろう)

この2点を実現するための参考 フランスの実例 (7ページ資料B参照)

- ・ 上院は地方議員が選出する「地方の府」
- ・ 国会議員と地方議員・首長との兼任
- ・ 地方代表が過半を占める地方財政委員会
 - 地方税財政に影響する法案は必ず諮問される
 - 毎年の地方財政調整を最終的に決定する

もしも、このような地方分権国家の実現まで至るのであれば、地方財政調整のために、全自治体が地方税(「地方共有税」)を増税するのも、決して非合理的なことではない。現状の苦境から脱して自己決定権を地方が得るには、財源の総量を増やすしかない。

拙稿「地方財政調整における「水平調整」の課題と展望」『地方財政』(2018年4月号、地方財務協会)を参照。

「広義の課税権」と課税自主権の確保・拡充
(地方自治・地方民主主義の根幹を強化)

(資料 A)

- ① **地方法人特別税**(法人事業税) 2009年から、2019年10月で廃止
地方法人特別譲与税 譲与基準は、**人口**と従業員数(それぞれ2分の1)
 約2.6兆円 2015年度から3/2に縮小
- ② **特別法人事業税**(法人事業税) ①を引き継ぐ・・・名称変更と、**配分基準を人口のみに変更**
特別法人事業譲与税(2020年から譲与開始)譲与基準は**人口**
 不交付団体への譲与制限。当初算出額の75%は譲与せず(財源超過額を上限)。
- ③ **地方法人税**(法人住民税法人税割) 2015年から
 市町村にも「国税化」の波が到来、平年度で6,000億円 消費増税で規模を拡大
 税収は地方交付税の財源へ繰り入れ
- ④ **地方消費税の精算基準変更**
 2019年から精算基準を**人口**が半分、従業員数は廃止
- ⑤ **国税・森林環境税** 2024年から600億円、納税者1人1000円増税
 個人住民税均等割りの「復興増税」を引き継ぐ形を取るが増税には違いがない
森林環境譲与税 2019年から譲与開始(譲与特別会計の借入から、地方公共団体金融機構
 の金利変動準備金の活用へ変更した結果) 譲与額は本年度400億円
 譲与基準は、**人口3割**、私有林人工林面積5割、林業就業者数2割
- ⑥ **ふるさと納税・企業版ふるさと納税**

①

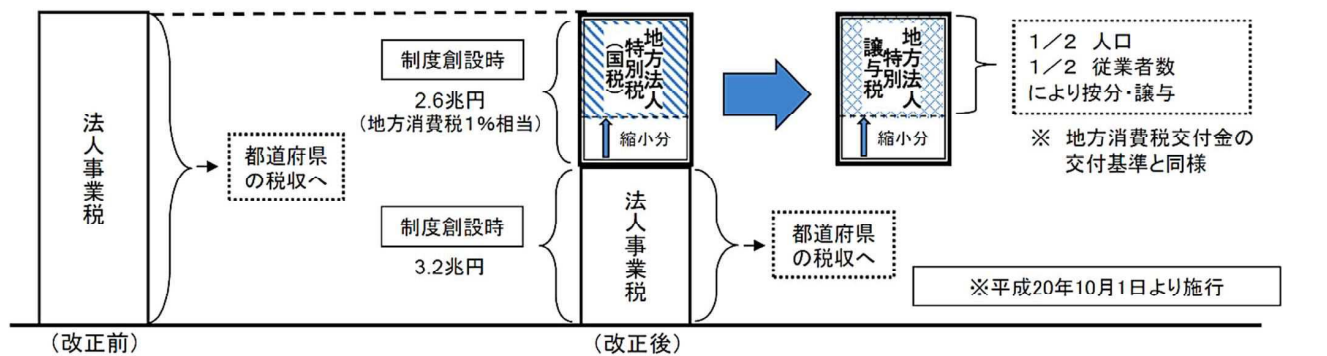
地方法人特別税・譲与税

地方法人特別税等に関する暫定措置法(抄)

第一条 この法律は、税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置として、法人の事業税(地方税法(昭和二十五年法律第二百二十六号)の規定により法人の行う事業に対して課する事業税をいう。以下同じ。)の税率の引下げを行うとともに、地方法人特別税を創設し、その収入額に相当する額を地方法人特別譲与税として都道府県に対して譲与するために必要な事項を定めるものとする。

➡ (平成26年度改正で地方法人特別税の規模を1/3縮小し、法人事業税に復元)

※平成26年10月1日以後に開始する事業年度から適用。

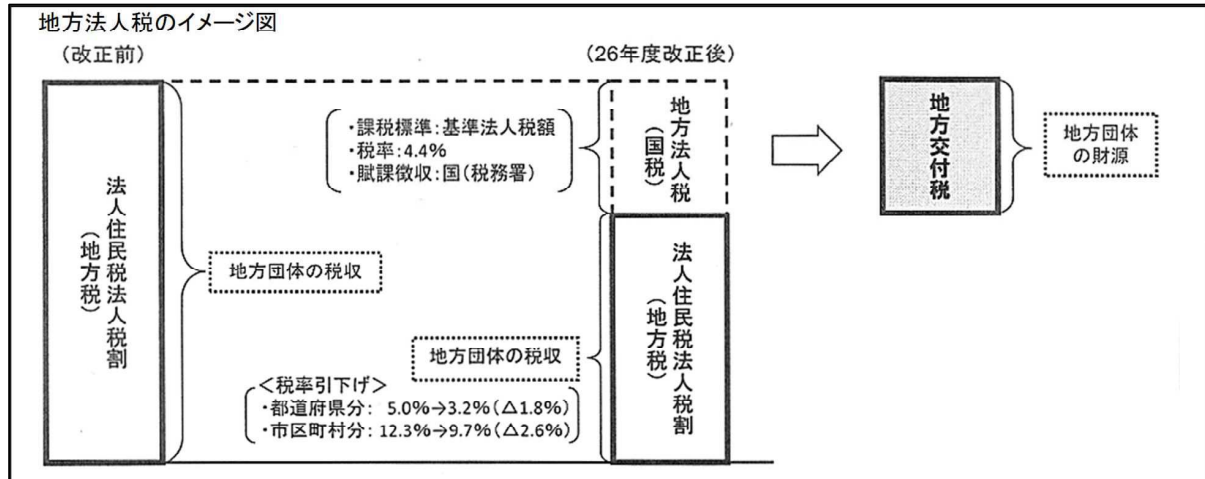


(単位:億円)

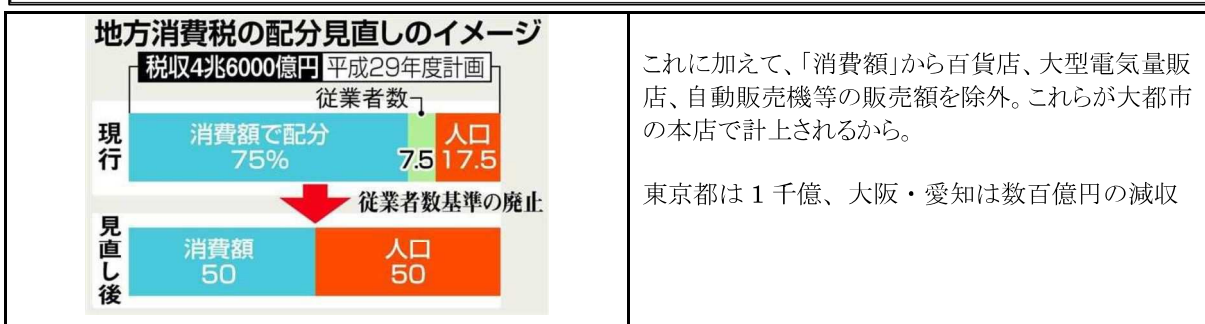
	制度創設時の想定	H25実績	H26実績(見込)	H27地財
地方消費税1%相当額	26,000	26,496	24,830	26,413
地方法人特別税・譲与税の規模	26,000	19,803	23,879	21,234
減収となる団体の影響額	▲3,986	▲2,529	▲3,318	▲3,334
東京都	▲3,197	▲1,906	▲1,859	▲2,172
愛知県	▲414	▲275	▲1,172	▲1,006
大阪府	▲265	▲221	▲122	▲65

税源の偏在是正の観点から、制度創設時において、地方消費税1%分に相当する法人事業税を、地方消費税交付金の交付基準と同じ基準で譲与することとしたもの

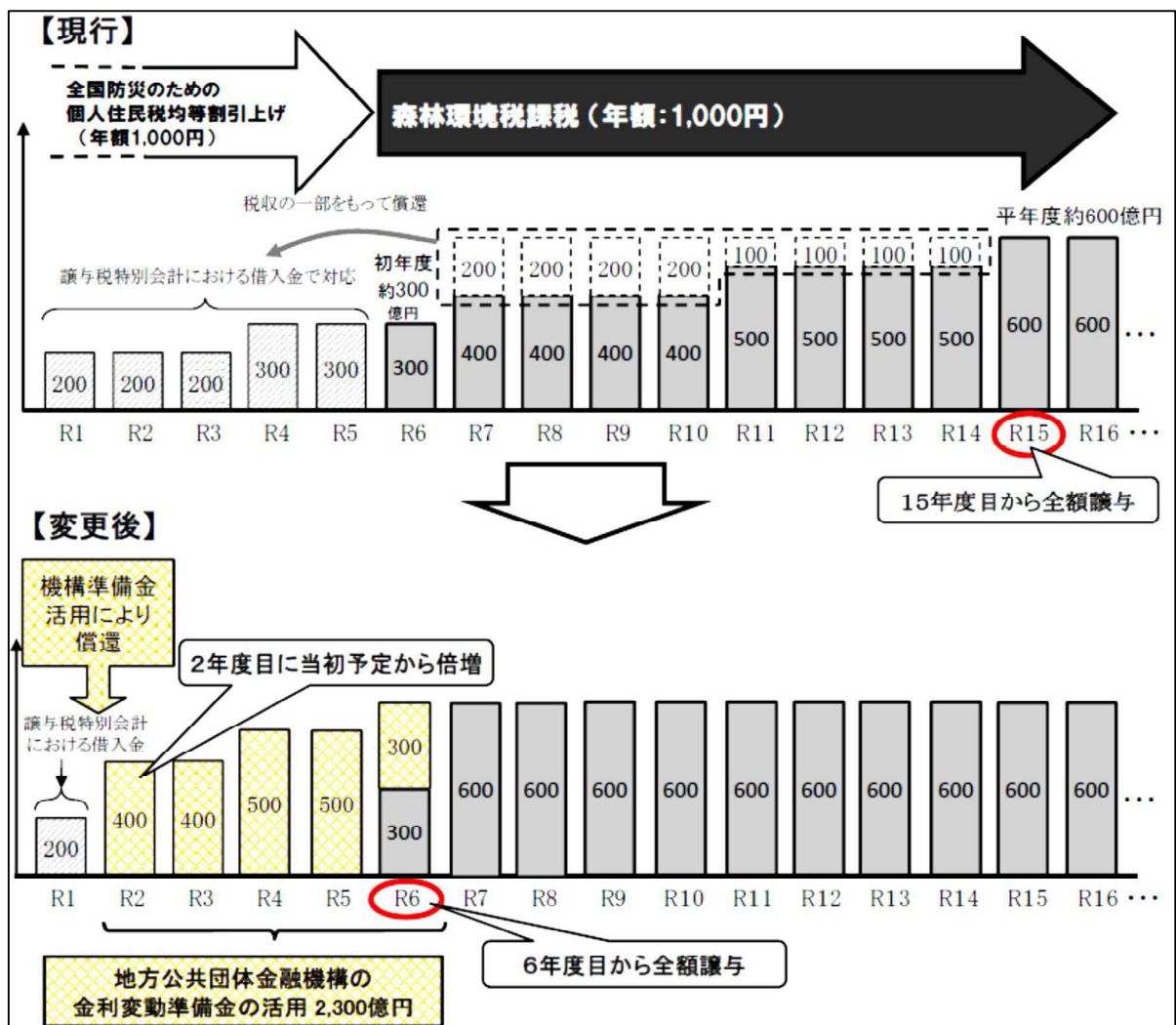
③



④



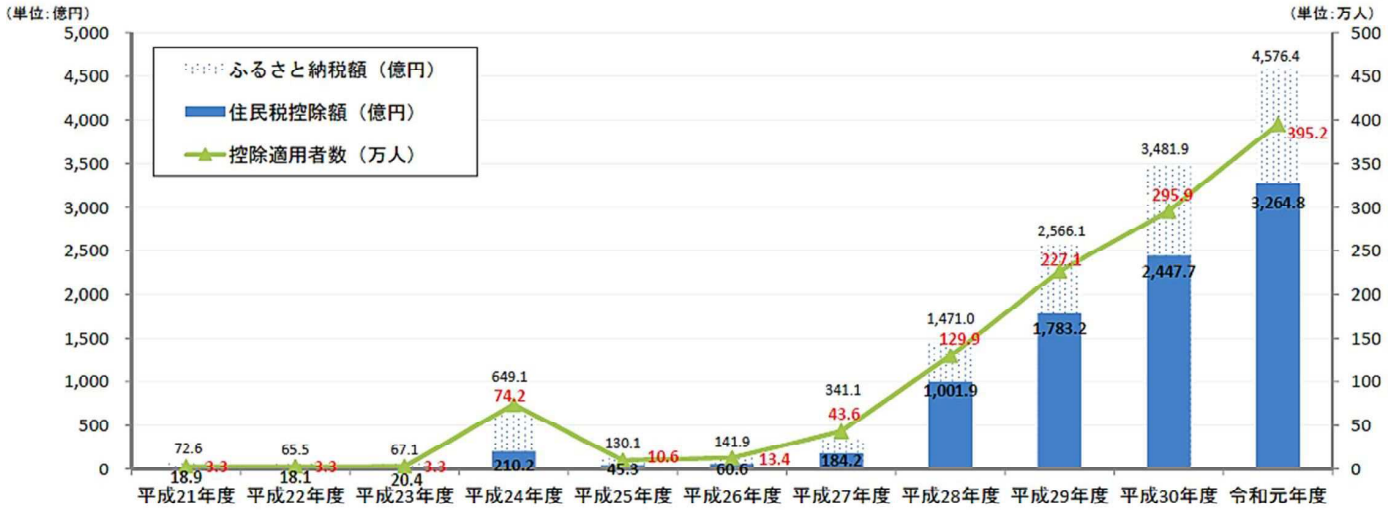
⑤



ふるさと納税に係る住民税控除額等の推移(全国計)

○ ふるさと納税に係る控除額等の推移は、下記のとおり。

○ 令和元年度課税における控除額は約3,265億円(対前年度比約1.33倍)、控除適用者数は約395万人(同:約1.34倍)。



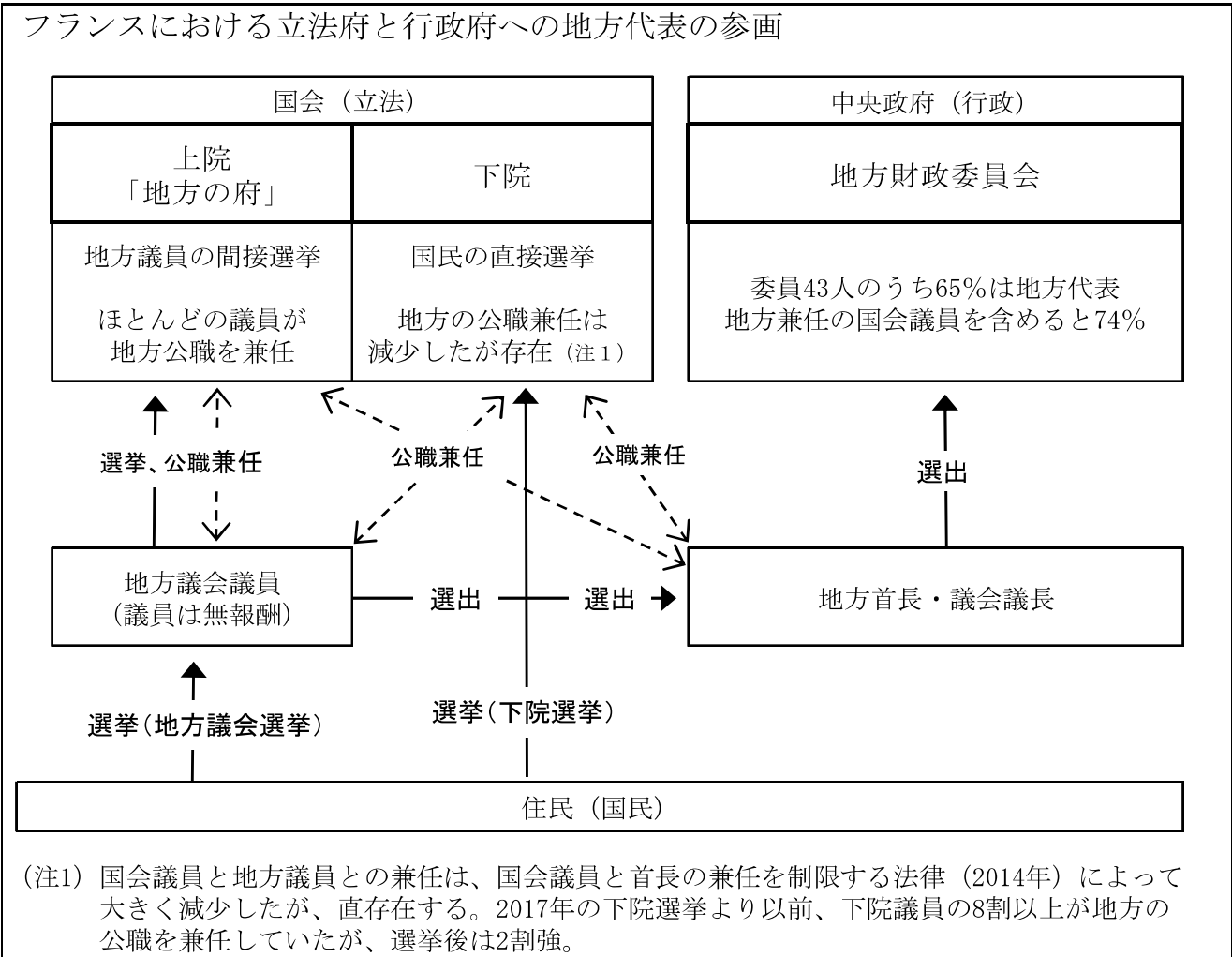
	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	令和元年度
控除適用者数	3.3	3.3	3.3	74.2	10.6	13.4	43.6	129.9 (41.9)	227.1 (77.2)	295.9 (110.2)	395.2 (161.6)
ふるさと納税額	72.6	65.5	67.1	649.1	130.1	141.9	341.1	1,471.0 (242.2)	2,566.1 (471.6)	3,481.9 (683.5)	4,576.4 (1,014.8)
住民税控除額	18.9	18.1	20.4	210.2	45.3	60.6	184.2	1,001.9 (229.6)	1,783.2 (448.1)	2,447.7 (649.4)	3,264.8 (965.9)

都道府県名	控除適用者数	ふるさと納税額	住民税控除額
北海道	110,931	11,484	7,968
青森県	12,519	1,331	857
岩手県	12,425	1,289	881
宮城県	44,669	4,725	3,382
秋田県	9,036	894	623
山形県	13,276	1,366	945
福島県	22,921	2,469	1,690
茨城県	61,140	5,977	4,458
栃木県	36,508	4,492	2,892
群馬県	37,874	4,328	3,004
埼玉県	239,568	23,909	17,833
千葉県	223,340	23,509	17,510
東京都	838,875	124,091	86,783
神奈川県	416,235	47,264	34,197
新潟県	29,670	3,209	2,185
富山県	17,495	1,604	1,155
石川県	24,327	2,353	1,713
福井県	13,157	1,242	885
山梨県	14,919	1,736	1,241
長野県	32,731	4,530	2,586
岐阜県	51,624	5,318	3,806
静岡県	83,504	8,805	6,370
愛知県	291,510	33,496	24,311
三重県	47,404	4,758	3,473
滋賀県	46,696	4,450	3,330

都道府県名	控除適用者数	ふるさと納税額	住民税控除額
京都府	92,379	9,994	7,227
大阪府	366,656	38,909	28,208
兵庫県	215,880	24,020	17,238
奈良県	48,796	5,082	3,689
和歌山県	21,021	2,131	1,505
鳥取県	8,025	756	529
島根県	8,487	836	501
岡山県	43,396	4,277	2,999
広島県	70,200	7,155	5,062
山口県	24,031	2,266	1,642
徳島県	13,617	1,410	1,006
香川県	20,383	2,052	1,505
愛媛県	21,772	2,424	1,689
高知県	9,595	920	653
福岡県	132,329	13,837	9,967
佐賀県	14,270	1,308	928
長崎県	18,564	1,907	1,355
熊本県	22,861	2,477	1,704
大分県	15,905	1,697	1,186
宮崎県	14,149	1,447	1,009
鹿児島県	19,670	2,272	1,511
沖縄県	17,387	1,835	1,288
合計	3,951,727	457,640	326,478

(資料B)

フランスにおける立法府と行政府への地方代表の参画



- ・ 地方財政調整の「決定」と「運用・自治体間配分」への地方代表の参加
最適システムは国によって異なるので、あくまでもご参考までに、フランスの実例。
- ・ 世界的に地方制度を世界的に見ると、州ないし広域団体の独立性が強い連邦制国家(実態として連邦制に近い国を含む)が多数。わが国の属する単一制国家は少数派であり、わが国と比較しうる代表はフランス。
- ・ フランスの統治機構(地方が中央での意思決定に参加する国家体制)
わが国の1.5倍の国土(本土のみ)に3層制の地方制度
基礎的自治体は3万6千以上、中間自治体が約96、広域自治体が13
- ・ 地方財政調整の制度決定については、立法府へ大きく地方代表が参加。上院は「地方の府」であり、上院議員は地方議員によって選出される。下院議員は、国民の選ぶ代議士だが、地方自治体の長や議会議長との兼任者が多数だった(法改正により割合は大きく低下したが、いまだ存在する)。
- ・ 地方財政調整の運用・自治体間配分については、それらに決定権を持つ地方財政委員会(行政府に置かれている)において、地方代表が多数派。中央官僚は半分にも満たない割合。