

地方税財政制度のあり方に関する報告書

平成 16 年 11 月

神奈川県地方税制等研究会

地方税財政制度のあり方に関する報告について

「神奈川県地方税制等研究会」では、平成12年5月に「地方税財政制度のあり方に関する中間報告書」を知事に答申した。その中で、「今日のように、地域における多様化・個性化を尊重しようとする時代においては、地方自治体は、地域住民のニーズを的確に把握し、積極的に地域づくりのビジョンを持った政策を展開していくことが求められている。そのためには、財政需要を賄う税についても自らの責任において決定していく必要がある。」と、今後の地方自治のあるべき方向性を提示した。

あらためて申すまでもなく、分権改革の目的は、住民の意志を反映した地域づくりを行い、どこにいても安心して暮らしていけるような社会を築くことにある。そのためには、地方自治体に自由度の高い自主財源が保障され、住民のニーズに即した施策が自らの責任によって実施できるよう、制度面・財源面での改革が必要である。

そこに至るには多くの曲折を経ることとなるが、分権改革は、単なる国と地方の権限・財源の争いではない。国と地方、都道府県と市町村との関係、さらには、住民生活における行政の役割など、これまでの様々な集権システムを変えながら、今後の少子・高齢社会をどのように豊かで安定的なものにするかという「国づくり」・「地域づくり」としなければならない。

しかし、現在の「三位一体改革論議」における国の対応をみると、住民の安定した暮らしに不可欠な社会保障や生活基盤の整備など、普遍的なナショナル・ミニマムを、社会の変化に合わせてどのように制度設計していくかという理念が感じられず、様々な理由を掲げながらも、結果として、これまでの集権システムを温存し、三位一体改革を国の財政再建にいかに関与するの点に力が注がれているように思われる。

このような流れを、本来の分権改革の理念に沿った改革へと引き戻すためには、地方自治体の連携や国への働き掛けが不可欠である。同時に、国が地方の声を無視する現状においては、このような動きだけでは不十分である。改革の影響を受ける当事者である住民自身が、国・地方の行財政の現状や分権改革のあるべき方向性を論じ合い、地域住民の中から改革に向けた具体的な声が上がってくることを望まれる。そうした

中での地方自治体の役割は、単に地方自治体の連携や国への働き掛けによって税財政の仕組みを変えることに止まらない。分権改革が真に地域住民のものとなるよう、行政サービスにおける制度面・財源面の現状を地域住民に説明し、住民とともに地方自治のあるべき方向性を模索することが必要である。

このような観点から、「税と暮らしを考える専門部会」の検討結果をみると、身近な行政サービスの現状や制度面・財源面での制約をとりあげ、住民にとってやや難解な地方税財政制度の改革について、住民の目線で議論を行ってきたことは、分権改革を住民のものにするための努力として評価したい。

今般、当研究会としては、専門部会での検討結果を踏まえながら、焦点となっている税源移譲や補助金改革・交付税改革についての基本的な考え方を整理したので、知事に報告する。

1 税源移譲

国から地方への税源移譲は、先の分権改革において積み残された課題であり、決して、国庫補助負担金や地方交付税と同列に論じるべきものではないことから、「三位一体改革」においては、最優先に実現されるべきである。

国から地方への税源移譲は、地方自治体の歳入の総量を増やすことではなく、自主財源である税の確保によって、地方自治体の裁量で決定できる施策の範囲を拡大することである。また、住民にとって、より身近な行政レベルで財政がコントロールされる方が住民意志が反映されやすく、住民生活や社会の形成に住民が参加しやすくなることは明らかである。

住民ニーズが多様化し、納税者意識が向上している中であって、受益と負担の分かりやすさが求められている。そのため、住民サービスの直接の提供者である地方自治体の税は、住民が等しく負担し合う税や、受益を意識できるような応益的な税を基幹税とすることがふさわしい。現行の税体系の中では、全ての住民が負担感と行政サービスの対価を意識できるのは所得課税と消費課税である。そこで、所得税から住民税に税源移譲を行い、住民税の税率をフラット化するととも

に、地方自治体における消費課税のウェイトを引き上げる必要がある。

また、法人も地域社会の一員であることから、応益負担の観点に立って、法人事業税の外形標準化を一層進め、地方自治体から提供される行政サービスに見合った相応の負担をするような仕組みを強化することが適当である。

その一方、国は、各々の能力に応じた応能的な税体系を強化し、税制によって所得再分配を進めるとともに、その税収によって、所得再配分機能を発揮するような社会保障制度や生活基盤の整備に力を注ぐことが国の役割である。

その過程で、地方税のうち、偏在性が強く、現実的には応能負担となっている地方の法人関係税を、外形標準課税部分を除いて国に移譲し、国税における所得再分配機能を強化するとともに、地方交付税の原資とすることが適当である。

このように、税源移譲に当たっては、国と地方の役割分担や行政サービスの性格に沿って、国・地方の税体系を抜本的に見直すことを考えるべきである。

2 補助金改革

国庫補助負担金は、専門部会で検討されたように、財源面・制度面での制約が極めて強いため、必ずしも地域のニーズに即していないケースが多く、効率性の面からも課題がある。

住民本位の行政サービスを提供するためには、地方自治体が自らの支出を自らの権限、責任、財源で賄う割合を増やしていく必要がある。そのためには、財源面、制度面で制約の強い国庫補助負担金を廃止、縮小し、相当する額を地方へ税源移譲することが不可欠であり、国はそれを保障すべきである。

焦点となっている義務教育において、全ての国民に一定水準の教育を保障することは国の大きな役割である。しかし、それは、全ての分野にわたって全国一律の画一的な教育を進めることを意味しない。国の役割は、教育の基本的なフレームを提示するとともに、地方自治体が行う教育に関する費用を保障することが国の役割であり、それによって、地方自治体は自主財源を用いて、地域のニーズに即した創造的な教育も展開することができる。このような観点に立って、義務教

育費国庫負担金を廃止し、その全額に相当する額を税源移譲すべきである。

仮に、国が義務教育の全ての分野に責任を持っているとするならば、公立小中学校の教職員の給与に関する財源は、現在のような国と県の負担割合が2分の1とする現状を見直し、全ての給与費を国が負担するほか、現在、都道府県と市町村が負担している給与費以外の費用についても国が負担すべきという意見が出てくることは理解できる。

いずれにしても、教育水準を確保する問題と、義務教育を進めるための財源をどうするかは別問題であって、義務教育国庫負担金を補助金改革の対象から除外して聖域化することは適当でない。

公共事業に関する補助金については、建設国債で財源を手当しているので税源移譲の対象にはならないという国の主張がある。しかしながら、起債制度は、将来発生する租税を担保として、市場から資金調達する手段であり、その償還財源には将来の税が充てられるため、税源移譲の対象にはならないというのは理由にならない。

社会保障に関する補助金については、保険料も含めて、国民負担全体を通じた問題として、今後の社会保障制度改革の中で検討すべき課題との指摘がある。しかし、国は、義務教育費国庫負担金の廃止案については、義務教育のあり方を論議するのが先であって、負担金の廃止を論じるのはおかしいとする一方で、社会保障関係の補助金の見直しについては、社会保障のあり方を見直し論議との関係を何も示していない。

このような状況の中で、地方六団体の補助金改革案の代案として、国民健康保険に都道府県の法定負担分を設けようとしたり、生活保護費に関する国の補助率を引き下げるなどの案を提起することは、権限を手放さないまま、単に地方に負担転嫁を図るものであり、分権改革の理念に全く反している。また、補助金改革等について、国の論理に一貫性がなく、今後の「国づくり」について、国としての統一的な考え方がないに等しいと言わざるを得ない。

3 交付税改革

地方自治体が実施する一定の行政サービスを支え、分権改革を着実に推進するためには、地方自治体の行政運営に必要な最低水準の財源は保障されなければならない。地方交付税の有効性をあらためて認識すべきである。

また、いかなる税制改革を行ったとしても、地域住民に必要な行政サービスの大半を税によって賄うことは不可能であり、自ずから、税源の偏在や財政力の格差が生じることは当然である。このような状況は地方自治体の努力によって改善できるものではなく、必要となる財源を保障し、各自治体の財政力の格差を是正することは国の役割である。

しかし、ナショナル・ミニマムを実現するための施策・権限と財源の所在のあり方については、全国一律に確保されるべきナショナル・ミニマムとは何かを個別サービスごとに厳しく見直す中で判断されるべきである。このためには、生活者の視点から行政サービスの全体像を描き直す作業が必要である。

地方交付税の財源は、本来、地方税とすべきものにもかかわらず、国の徴収に委ねざるを得ないものであり、地方固有の財源である。そのため、これまで行われてきたように、地方交付税を政策誘導策として活用することについては控えるべきである。同時に、その配分については、地方自治体の意見が反映され、国の恣意的な関与が及ばないよう、公正で透明性のあるシステムによって行われることが不可欠である。

4 分権改革の実現に向けて

「三位一体改革」等、地方税財政制度の改革論議が盛り上がってきたことは、分権改革が具体化の時期に入り、住民主導の行財政システムの実現に一步を踏み出したという意味で歓迎すべきである。

三位一体改革は、地方自治体の行財政の質を変えるものとは言え、その目的は、豊かな住民生活の実現である。そのためには、住民の目線に立って議論を行い、住民に分かりやすいものにしなければならない。それが分権改革のそもそもの理

念である。

そうした立場から専門部会の検討結果をみると、身近であるはずの行政サービスが、実態としては、国による様々な制度面・財源面からの制約を受けながら提供され、結果として、生活者には分かりにくく、非効率の温床となっているとの専門部会での指摘は理解される。

また、住民の意志を反映しながら、行政サービスの質と効率を高めていくことが、住民の暮らしを豊かにすると同時に、行財政システムの効率化にも寄与するという専門部会の問題提起は、三位一体改革の本質論議として評価したい。

さらに、分権改革は、税財政制度を改革すれば全てよしとするわけではない。地方自治体も、これまでの仕事の進め方や既存の行政組織を、住民の視点に立って見直すとともに、行政職員の意識改革を図りながら、住民が望むような施策・事業を進めなければ、住民に理解され、支持される分権改革にならないという専門部会からの指摘について、県も十分に耳を傾け、真摯に取り組むべきである。

今後は、こうした行政サービスのあり方を、県と市町村との関係をも含めて、生活者の視点から一層論議を深めていただきたいと考えている。

このような、地域住民の視点に立った検討が行われている一方で、国における三位一体改革の論議は、分権改革の理念にそぐわない方向で進んでいるのではないかと危惧している。

これまで、国は具体的な税源移譲案を示さないばかりか、国庫補助金や地方交付税を大幅に削減することばかりに力を注ぎ、地方自治体の財政運営は成り立たない局面に立たされている。

また、今回、地方六団体がとりまとめた補助金改革案に対して、補助負担率の引下げや交付金化など、国の統制をそのまま温存し、単なる地方への負担転嫁としかならないような代替案を示していることは、分権改革の理念に逆行するもので許されるべきではない。

さらに、国が地方財政の最大の問題点、無駄遣いの根拠と唱えている地方財政計画は、地方自治体の予算の集積ではない。国の省庁の論議の中で一般行政経費

を抑制する一方で、投資的経費を高く設定し、地方自治体において、福祉・医療等の人的サービスよりも公共事業関係に力点が置かれるように誘導するなど、もともと地方自治体の現状からは遊離している計画である。しかし、国が現実にはほど遠い計画を策定しながら、地方自治体の実績が違うから、地方自治体では無駄な歳出が多いと判断することは、何ら論理性がない。しかも、それを根拠として、7～8兆円の地方交付税を削減するなどの考えを示すことは理解に苦しむところである。

このように、分権改革の実現は容易ではない。しかし、21世紀を豊かな社会として築き上げるため、神奈川県としては、専門部会を含む当研究会での検討結果を尊重するとともに、県民・事業者との議論や市町村・他府県との連携などをより強化し、国での論議が分権改革の理念に沿った方向からかけ離れたものにならないよう、一層の努力を傾けていただくことを期待したい。

平成 16 年 11 月

神奈川県地方税制等研究会

座長 神 野 直 彦

神奈川県地方税制等研究会委員名簿

役 職	氏 名	所 属	職
座 長	神 野 直 彦	東 京 大 学	大学院経済学研究科長
委 員	堀 場 勇 夫	青山学院大学	経 済 学 部 長
〃	金 澤 史 男	横浜国立大学	経 済 学 部 教 授
〃	中 里 実	東 京 大 学	大学院法学政治学研究科教授
〃	沼 尾 波 子	日 本 大 学	経 済 学 部 助 教 授

(備考) 中里実委員は、在外研究のため不在です。(研究会事務局)