

四 税制の検討の視点

1. 経済社会の構造変化

21世紀の経済社会を展望するとき、少子・高齢化と人口減少、国際化・情報化の進展と企業活動の多様化、金融取引の多様化・経済のストック化、ライフスタイルの多様化、所得分布の動向など経済社会は大きく変化しつつあります。また、地方分権を推進するため、既に多くの改革がなされていますが、地方分権の更なる取組みが求められています。

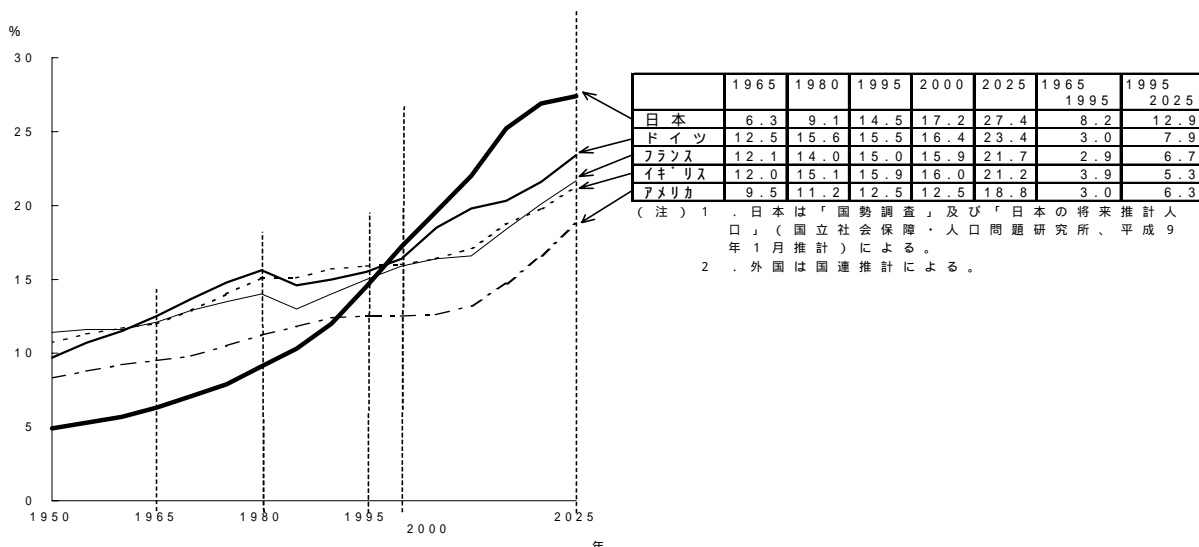
このような経済社会の構造変化が進展する中で、「公正で活力ある社会」を築いていくことが求められており、税制が、公的サービスの財源を賄うために十分な税収を確保しつつ、経済社会の構造変化に対応していくためには、今後、どのような見直しを行い、どのような税体系を築いていくことが望ましいのでしょうか。

(1) 少子・高齢化と人口減少

わが国社会は少子・高齢化が急速に進展し、21世紀初頭(2007年(平成19年))には総人口が減少するという新たな局面を迎えると見込まれています。1998年(平成10年)現在わが国の高齢者(65歳以上)が全人口に占める割合は6人に1人ですが、2050年には3人に1人となる見込みです。このように高齢者人口が増加していく中で、社会保障などの公的サービスに必要な費用は、相当の制度改革を行っても増加が避けられず、今後それに伴う負担も増大していかざるを得ないと見込まれています。

(資料1) 急速な高齢化の進展

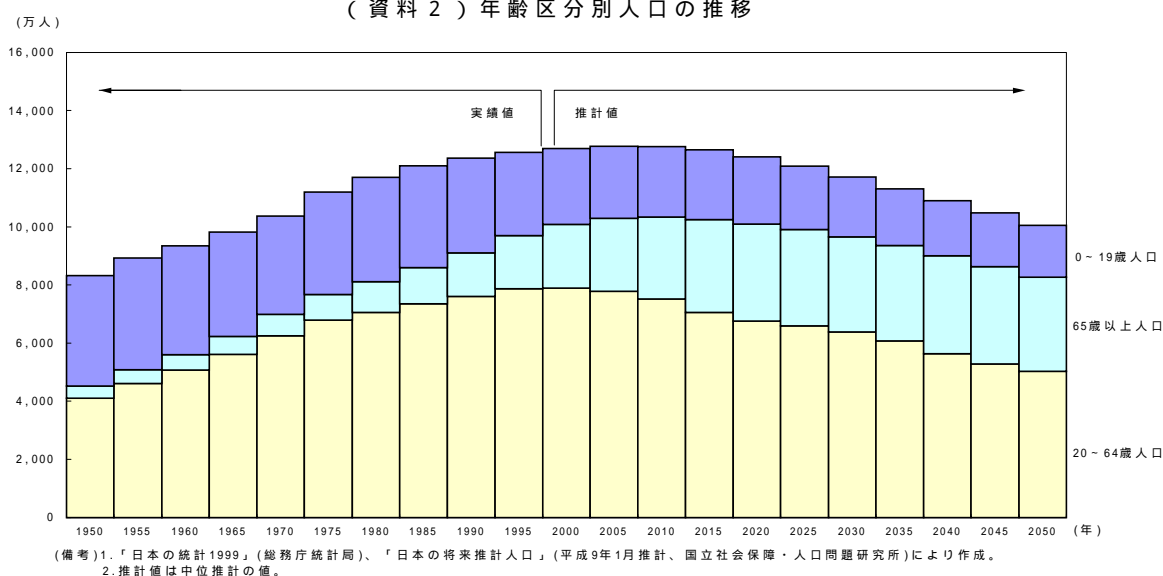
65歳以上人口の対総人口比



他方、出生率が低下し、生産年齢人口は既に（1997年（平成9年）がピーク）減少に転じており、労働力人口も減少が見込まれます（労働省推計）。このような中で、勤労世代だけに過度の負担を求めることは経済社会の活力、さらには持続的な経済成長の観点から望ましくなく、あらゆる世代が広く公平に負担を分かち合うことが求められます。また、社会保障制度をはじめとする公的サービスは、景気変動にかかわらず提供される必要があり、景気に左右されない安定的な歳入構造を確保することが必要です。

このようなことから、少子・高齢化と人口減少は、今後の財政・税制のあり方を考えていく上で極めて大きな影響を及ぼすものです。

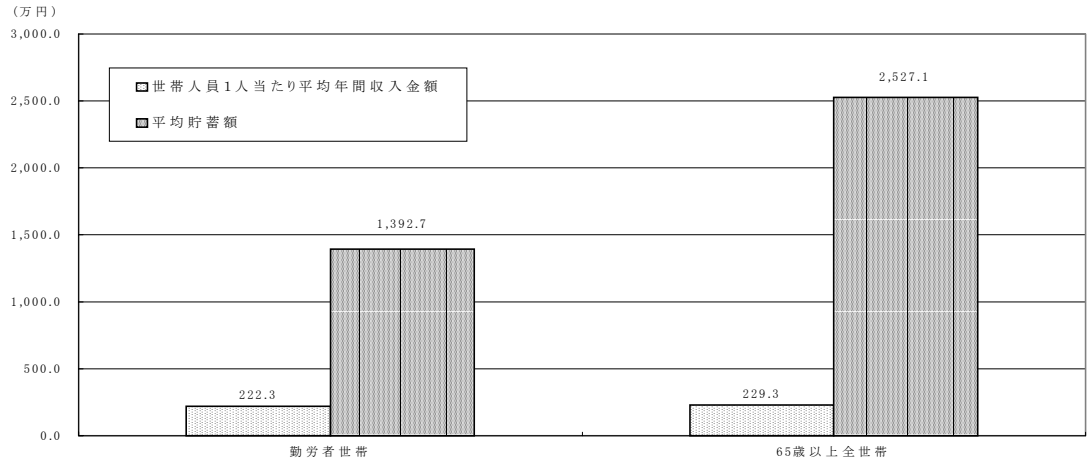
（資料2）年齢区分別人口の推移



税制面においては、これまで、少子・高齢化の進展に対応するため、消費税を創設し、また、その税率引上げと地方消費税の創設を行うなど、国民福祉の充実等に必要な歳入構造の安定化に資するとともに、あらゆる世代が社会共通の費用を広く公平に分担する方向へ向けた改革が行われてきています。このような観点から、消費課税の役割は今後ますます重要なものになっていくものと考えられます。

また、個人所得課税は、恒久的な減税もありその負担水準は主要諸外国と比べ低い水準にありますが、少子・高齢化の進展の下、引き続き税体系の中心を担う税として重要です。近年では、高齢者の保有する資産は平均的に見ると勤労世代をはるかに上回り、高齢者世帯の一人当たりの所得水準及び分布も勤労世代と比べて変わりがないこと、高齢者の就業・自立が今よりも進んでいく可能性もある

(資料3) 勤労者・65歳以上世帯の1人当たり平均収入金額と貯蓄額



(資料) 総務庁「貯蓄動向調査報告(平成11年)」により作成。

ことなどから、高齢者であるということのみで一律に社会的弱者として扱うことは必ずしも適当でなくなってきました。このような観点からすれば、真に配慮が必要な高齢者への対応を行うことは当然ですが、例えば、年金課税のあり方などについて、世代間の公平の観点から検討していくことが必要です。

高齢化の進展に伴い介護も含め公的な社会保障が充実してきており、相続のもつ意味が近年変化しているのではないかという議論があります。相続税については、このような点も含め、広範な観点から見直しが必要となっています。

以上のように、少子・高齢社会に対応するために、所得課税・消費課税・資産課税等それぞれの税制をどのように考え、全体としてどのような税体系を構築していくのかということが大きな検討課題となります。

(2) 国際化・情報化と企業活動

近年、国内企業の海外進出が活発化するとともに、わが国市場に対する外国企業の参入も増加しているなど、経済の国際化はますます進展しています。このような中、国際競争力や経済の活力を維持していくことが重要です。

法人課税については、1980年代半ば以降、主要先進国において、企業間・産業間の税制の中立性の確保や経済の活性化などの観点から「課税ベースを拡大しつつ、税率を引き下げる」という方向での法人税改革が行われてきました。わが国の法人課税についても、平成10年度の法人税改革において課税ベースの適正化とともに税率引下げが行われ、平成11年度においても税率が大幅に引き下げられた結果、その税率水準は、既に国際的に遜色のないものとなっています。

企業が国境を越えて活動し、広く競争が行われる中で、わが国企業の競争力を

維持・確保する観点から、柔軟な組織再編を可能にする法制度の整備が進められています。税制としても、企業の経営形態に対する中立性などの観点から、会社分割に係る税制や連結納税制度は極めて重要な課題であり、その導入に向けて検討を進める必要があります。

近年、経済の活力維持の観点から、成長性の高い新規企業の創出・発展が重要になってきています。このため、既に、ベンチャー企業の育成の観点からいわゆるエンジェル税制などの特例措置を講じてきているところです。税制面での更なる特例を求める意見もありますが、課税ベースが結果的に既存企業に有利になっていないかなど、経済活動に歪みを与えない税制を検討していくことが必要です。

経済の国際化は、情報化の進展とあいまって、ヒト、モノ、カネの移動の一層の活発化をもたらしています。また、近年、国際的な取引形態は多様化・複雑化しています。このような中、国際課税の分野においては、国際的な協調がますます重要となっており、また、課税の公平性・中立性を確保する観点からも様々な対応が求められています。さらに、近年、インターネットの普及などを背景に電子商取引が急速に発展し、国境を越えた取引も容易になっています。こうした状況の下、制度面・執行面での新たな対応をも含め、適正・公平な課税を確保していく方策を検討していく必要があります（国際課税、電子商取引と税制については、それぞれ「第二 五 国際課税」、「第二 六 2 . 電子商取引と税制」で詳述します。）

(3) 金融取引の多様化・経済のストック化

金融の自由化・国際化の進展は著しいものがありますが、特に近年のいわゆる金融ビッグバンはその動きを飛躍的に加速させました。いわゆる金融システム改革法が施行され、金融取引の多様化、業態の変化、市場の改革などが進むとともに、外国為替取引制度の自由化により国際的な資本取引が活発化しています。加えて、情報通信技術・金融技術の発達、特定目的会社・投資法人など多様な集団投資スキームの整備など、新たな展開を見せています。

また、個人資産、特に金融資産の蓄積が進み、個人金融資産は 1,300 兆円にも達しており、経済のストック化が進んでいます。なお、地価はバブル崩壊に伴い、下落が続いています。

金融取引が多様化・複雑化しており、金融商品のいわゆる「足の速さ」からそ

の捕捉が困難になってきている傾向が見られることから、課税の公平性・中立性が損なわれないよう適切に対応することが求められています。

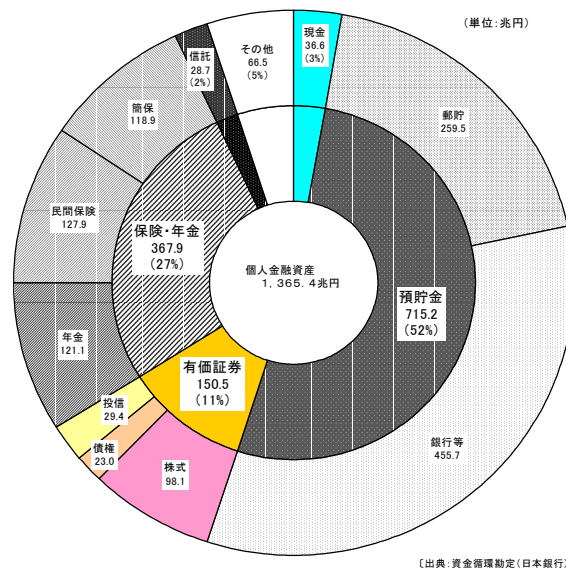
経済のストック化の進展に伴い、フローのみならずストックの面でも課税の公平性を確保していくことがますます重要になります。

資産性所得に対して適正・公平に課税を行うことが一層求められているほか、相続税の役割についても改めて検討していく必要があります。また、土地税制については、土地の公共性などに留意しつつ、中長期的な観点から、取得、保有、譲渡の各段階を通じた適正かつ安定的な課税のあり方を考えていくことが必要です。

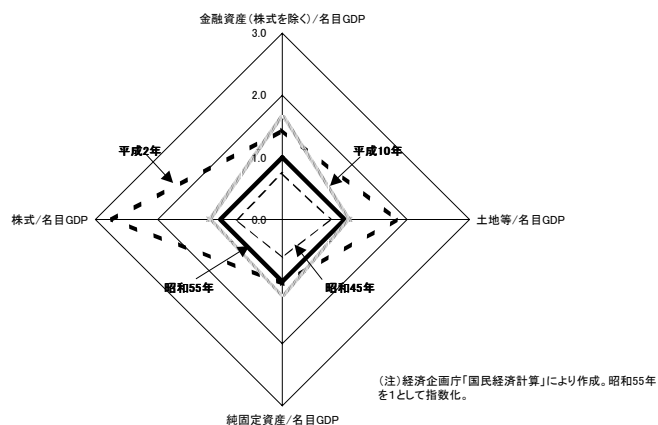
(4) ライフスタイルの多様化

経済が発展し社会が成熟する中で、個人の価値観が多様化し、働き方、消費行動などの面で様々な生き方や生活様式が見られるようになってきています。例えば、企業の経営形態の変化などともあいまって、これまでの終身雇用や年功序列といったいわゆる日本型雇用慣行には近年変化が見られるようになり、転職したりする人々や、パートタイム労働、派遣労働、在宅就業など、多様な働き方を選択する人々が増加しています。賃金についても、能力給や年俸制を採用する企業が増加してきており、年功序列型賃金体系が変化していく兆しが見られます。企業の提供する福利厚生についても、そのあり方を見直す動きがあります。また、

(資料4)個人金融資産の運用先(平成11年12月末)



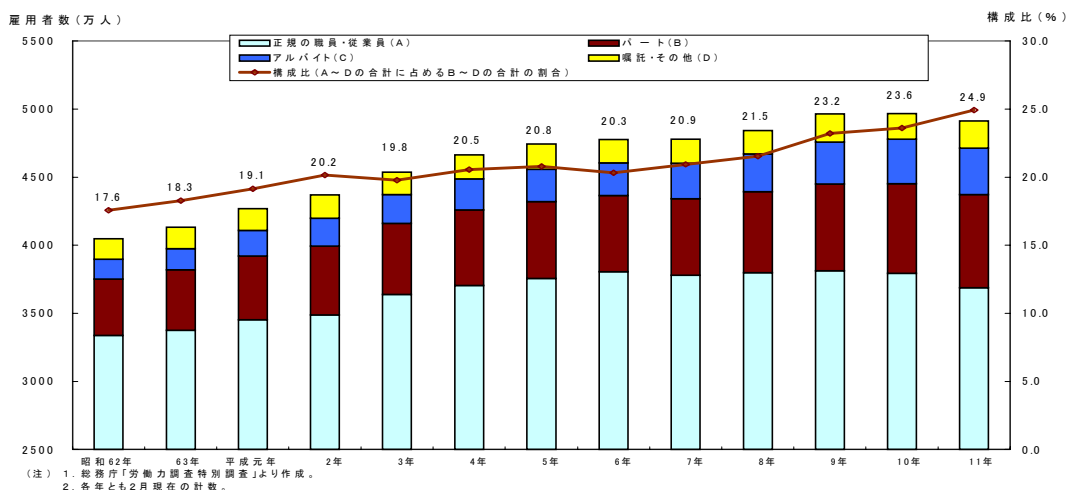
(資料5)日本経済のストック化



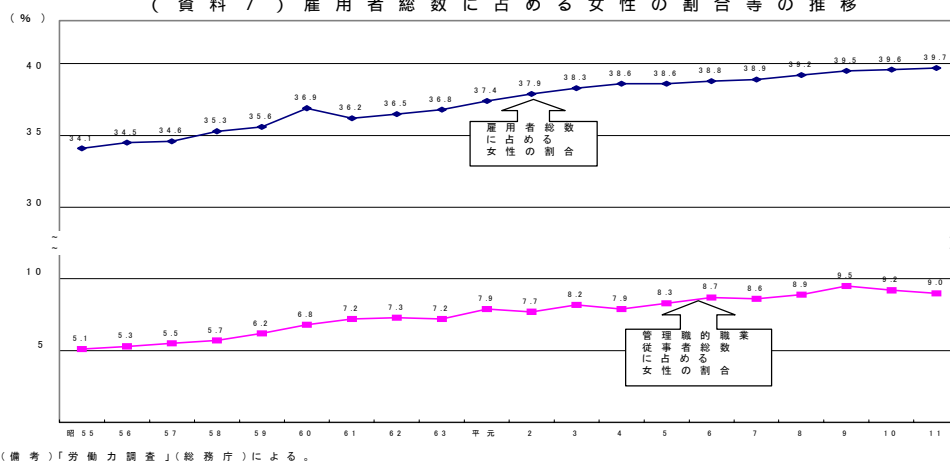
女性の社会進出が進み、21世紀に向けて、男女ともに積極的に参画できる社会の実現に向けた取組みが進められています。このような動きの中で、個人の生涯を通じた生活設計のあり方も多様なものとなっていく可能性があります。

また、消費の面においても、消費者が財・サービスを選択する際の価値観や判断基準は人それぞれに異なるものとなっており、消費生活のパターンはますます多様化しています。

(資料6)雇用形態別雇用者数(役員を除く)の推移



(資料7)雇用者総数に占める女性の割合等の推移



税制は、このようなライフスタイルの変化に対して、中立性をより重視する必要があります。例えば、個人所得課税については、各種控除のあり方や退職金税制について、このような観点からの検討が課題となります。また、個人と企業との関係の変化に鑑みれば、FRINGE BENEFITや福利厚生に対する課税についても検討課題です。

消費税・地方消費税については、生涯の一時期に負担が大きく偏ることがなく、また、消費選択に対して中立的であるという特徴があります。ライフスタイルの

多様化が引き続き見られる中で、このような特徴を活かしていくことが必要です。

(5) 所得分布の動向

以上のような様々な経済社会の構造変化の中で、経済社会の活力を維持していく観点からは、自己責任原則を重視し、市場機能を一層発揮させることが、これまで以上に重要になってきています。

税制は、社会保障給付と併せて所得等の格差を緩和する所得再分配の役割を担っています。税制のこのような役割は、社会の安定を通じて、個人や企業が自由に活動し経済社会の活力を維持するためにも不可欠のものです。この機能を公的部門がどの程度発揮することが適当かは、国民が社会の安定との関連を含め所得等の格差の存在をどこまで許容するか、その再分配のあり方をどう考え公的部門にいかなる役割を求めるのか、という問題であり、再分配機能のあるべき姿を定性的にも定量的にも一概に論じることは困難です。結局、この問題はその時々「機会の平等」や「結果の平等」に対する国民の考え方によるものであり、最終的には国民的な議論の下に選択がなされる性格の問題と考えられます（(参考)参照。）

わが国の所得分布は高度成長期を経て平準化してきましたが、近年、ジニ係数などの推移から見て、所得格差・資産格差が拡大する傾向にあるのではないかと指摘があります。この点については、高齢者世帯や単身世帯の増加の影響が大きいとの指摘もあり、現段階でこれらの格差が拡大しているのかどうかについては必ずしも明らかではありません。いずれにしても、近年の所得分布にはかつてのような平準化の動きは見られず、今後、市場機能が発揮される中で就業・雇用形態の多様化などが所得等の格差の拡大の方向に働く可能性を考慮すれば、税制の所得再分配機能の重要性が減少することはないものと考えられます。

(注)ジニ係数とは、所得分配などの均等度を表すものであり、0から1までの値をとり、0に近いほど所得分配などが均等であることを示します。ジニ係数には、税や社会保障による再分配前のものと再分配後のものとがあります。各種統計によるジニ係数などの時系列変化については、高齢化の進展による高齢者世帯の増加や晩婚化などによる単身世帯の増加といった事情を考慮する必要があり、統計のデータ上の制約もあることから、どのように捉えるべきか明確ではありません。また、統計の取り方の問題などから、ジニ係数などの単純な国際比較も困難であることに留意する必要があります。

(参考)「公平」に対する様々な考え方

そもそも何が「公平」で社会的に望ましいかについても、アリストテレスから、ベンサム、ロールズ、そしてセンなど、有史以来その時々々の社会状況とそれを捉える視点によって様々な考え方があります。

アリストテレスは、人々の他人に対する羨望に関して、「正当な羨望(義憤)」と「不当な羨望(嫉妬)」の2種類があると考えていたと言われています(de la Mora(1987))。「不当な羨望(嫉妬)」とは、例えば、一生懸命に働かないために貧しい者が、汗水垂らして働いた結果豊かになった者に対して抱くような羨望のことで、「純粋に努力の差によって生じる結果の差」に対する羨望です。「正当な羨望(義憤)」とは、例えば、貧しい一般市民の家庭に生まれた子供が豊かな貴族の子供の生活に対して抱くような羨望で、「(自分ではどうすることもできない)運・機会の差によって生じる結果の差」に対する羨望です。アリストテレスは、基本的に、人々の「貢献」に応じた分配を行うことが「公平」で社会的に正義であると考へ、社会への「貢献」を怠った人々の抱く「不当な羨望(嫉妬)」を社会的に配慮する必要はないと考えていました。このような公平観について、後にハイエク、フリードマンなどは市場と自由を重視し、自由な市場原理に基づく社会へ「貢献」を行った人々がその「貢献」に応じて市場から分配されることが「公平」でそれが社会的に正義となると主張しました。

他方で、アリストテレスの考え方は、人々が(自分ではどうすることもできない)機会の差によって生じる「正当な羨望(義憤)」さえ抱くことのない社会を築いていくことにつながると言われています。近代以降、民主主義の確立と資本主義の進展とともに、人々が少なくとも人間らしく生活できる機会、さらには自由で様々な活動を展開する機会を得るために「必要」なものを「必要」に応じて(再)分配することが「公平」で社会的に正義であるとする考え方が出現しました。そして、その(再)分配の基準として人々の「必要」をどのように特定化し指標化するかによって様々な考え方が現れました。

ベンサムをはじめとする功利主義者は、人々の幸福・満足を「効用」として数値化し、社会的な望ましさ(厚生)をその総和で表すことにより、1単位の追加的消費に伴って増加する効用(限界効用)が一番大きい人に、それらの財を一番「必要」な人として、より多くの資源を配分することによって、「最大多数の最大幸福」が得られてより望ましい社会となり、そのような分配をすることが「公平」で社会的に正義であると考えました。

これに対し、ロールズは、「最大多数の最大幸福」のみを正当化すると、豊かな人々の限界効用が貧しい人々の限界効用より大きい場合、豊かな人々への(再)分配政策を正当化し

てしまうという問題点を指摘しました。そして貧しい人々に焦点を当て、彼らに対して、その数値化された効用に着目するのではなく、その効用を高める機会を得るために「必要」な手段（「社会的基本財」）を保障するような（再）分配をすることが「公平」で社会的に正義であると考えました。このような主張に対しては、貧しい人々以外をどのように考えれば良いかという問題が残ります。また、豊かな人々の生活を大幅に良くし、貧しい人々の生活は僅かに良くする社会も正当化してしまう可能性があるという問題もあります。

センは、人々は多様な評価基準を持つと指摘し、功利主義者が人々の幸福・満足を「効用」として数値化することをまず批判しました。そして、ロールズの重視する「社会的基本財」に対しては、その財は単に貧しい人々にとって「必要」であるにすぎず、その財が人々にどのような満足を与えるかという視点を欠いていると批判しました。また、功利主義者に対しては、彼らの「効用」という考え方そのものについても、財が人々にどのような満足を与えるかについては示しているものの、人々がその財をいかに活用しようとするかという視点を欠いていると指摘しました。そして、人々はそれぞれ財を活用する基本的な「潜在能力」を有し、様々な目的・基準に基づいた様々な活動を展開する機会を得るために「必要」なものを「必要」に応じて（再）分配することが「公平」で社会的に正義であると考えました。

以上のように、そもそも何が「公平」で社会的に望ましいかについて、時代の変遷の中で、様々な立場や価値観などによって多様な考え方が示されてきています。

（注1）アリストテレス Aristotelis (384-322 B.C.) 古代ギリシアの哲学者。プラトンの弟子。「形而上学」「自然学」「ニコマコス倫理学」をはじめ、論理学、政治学、詩学、博物学などに関する多数の著作がある。

（注2）ハイエク Friedrich August von Hayek (1899-1984) オーストリアの経済学者・社会哲学者。1974年ノーベル経済学賞受賞。著書は「資本の純粹理論」など。

（注3）フリードマン Milton Friedman (1912-) アメリカの経済学者。シカゴ学派を代表する。マネタリスト。1976年ノーベル経済学賞受賞。著書は「資本主義と自由」など。

（注4）ベンサム Jeremy Bentham (1748-1832) イギリスの思想家。功利主義の代表者。「最大多数の最大幸福」の実現を説いた。著書は「道徳及び立法原理論序説」など。

（注5）ロールズ John Rawls (1921-) アメリカの政治哲学者。政治社会の公正の判断基準として正義の理論を提唱。著書は「正義論」など。

（注6）セン Amartya Sen (1933-) インド出身イギリスの経済学者。1998年ノーベル経済学賞受賞。著書は「集合的選択と社会的厚生」など。

2. 財政の現状と課題

(1) わが国財政の現状

わが国財政を国の一般会計で見れば、平成 12 年度予算における歳入歳出は 85 兆円です。歳出の内訳は、地方交付税交付金等 14.9 兆円、一般歳出 48.1 兆円であり、一般歳出の内訳は、社会保障関係費 16.8 兆円、公共事業関係費 9.4 兆円、文教・科学技術振興費 6.5 兆円、防衛関係費 4.9 兆円などとなっています。公債の元利償還に必要な国債費は 22.0 兆円と一般会計歳出の 25.8% をも占め、このうち利払費が 10.7 兆円（一般会計歳出の 12.6%）にも上っています。歳入の内訳は、税収は 48.7 兆円で歳入全体に占める割合は 6 割にも満たない状況となっており、国債発行による公債金収入が 32.6 兆円（うち特例公債 23.5 兆円）にも達しています。

地方財政についても、平成 12 年度には 13.4 兆円（恒久的な減税の影響分 3.5 兆円を含む。）の財源不足が生じ、地方財政計画総額 88.9 兆円の 15.0% に達する規模となっています。また、個別の地方公共団体の財政事情を見ても、公債費負担比率が一般的に警戒ラインとされる 15% 以上の団体が全体の 60.2%（平成 10 年度決算）に達するなど極めて厳しい状況にあります。

歳入・歳出ギャップは従来から存在していましたが、特に最近の景気回復に向けた諸施策に伴う歳出の増大や恒久的な減税などの実施により、そのギャップは大幅に拡大しました。フローベースで見ると平成 12 年度予算における公債依存度は 38.4% となっています。また、ストックベースで見ると国・地方の長期債務残高は、ここ 3 年間で約 150 兆円も増加し、平成 12 年度末には 645 兆円（GDP の約 1.3 倍）にも達する見込みです。このような財政状況は主要先進国中最悪であり、危機的な状況にあります。

（資料 8）国及び地方の長期債務残高（平成 12 年 6 月）

（単位：兆円）

	平成 2 年度末 (1990 年度末) (実績)	平成 7 年度末 (1995 年度末) (実績)	平成 10 年度末 (1998 年度末) (実績)	平成 11 年度末 (1999 年度末) (2 次補正後)	平成 12 年度末 (2000 年度末) (予算)
国	200 程度	297 程度	408 程度	451 程度	485 程度
普通国債残高	166 程度	225 程度	295 程度	335 程度	364 程度
地方	67 程度	125 程度	163 程度	179 程度	187 程度
国と地方の重複分	2 程度	12 程度	18 程度	22 程度	26 程度
国・地方合計	266 程度	410 程度	553 程度	608 程度	645 程度
対 GDP 比 (%)	60.6	83.7	111.2	123.1	129.3

（注 1）GDP は、平成 11 年度は速報値、平成 12 年度は政府見直し。

（注 2）11 年度末の国の長期債務残高及び普通国債残高は、それぞれ実績ベースでは、449 兆円程度、332 兆円程度となる。

(資料9) 国及び地方の債務残高 (SNAベース、OECD/エコノミック・アウトルック [66号 (1999年12月)])
(GDP比、%)

(暦年)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
日本	58.2	59.8	63.0	69.4	76.0	80.6	84.7	97.3	105.4	114.1
米国	65.5	68.1	69.7	68.9	68.3	67.7	65.4	62.4	59.3	57.1
英国	40.1	46.9	56.2	53.7	58.9	58.5	58.9	56.4	54.0	51.2
ドイツ	40.1	43.4	49.0	49.2	59.1	61.9	62.8	63.3	62.6	61.7
フランス	40.3	44.7	51.6	55.3	59.4	62.3	64.5	64.9	65.2	64.6
イタリア	107.4	116.1	117.9	124.0	123.1	122.2	120.4	118.2	117.7	115.2
カナダ	80.9	88.2	96.8	98.0	99.2	98.9	94.1	91.7	86.9	82.5

(注) 日本政府推計による国及び地方の債務残高の対GDP比(年度、SNAベース)は、1999年度末123.1%程度(2次補正後)、

(資料10) 国及び地方の財政収支 (SNAベース、OECD/エコノミック・アウトルック [66号 (1999年12月)])
(GDP比、%)

(暦年)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
日本	0.8	2.0	4.8	5.1	6.4	6.9	6.0	8.5	9.9	10.1
米国	5.9	6.7	5.7	4.5	3.9	3.1	1.9	0.8	0.4	0.6
英国	2.8	6.5	8.0	6.8	5.8	4.4	2.0	0.2	0.7	0.8
ドイツ	2.9	2.5	3.2	2.5	3.2	3.4	2.6	1.7	1.6	1.2
フランス	2.2	4.2	6.0	5.6	5.6	4.1	3.0	2.7	2.2	1.7
イタリア	10.0	9.5	9.4	9.1	7.6	6.5	2.8	2.7	2.3	1.6
カナダ	7.2	8.0	7.6	5.6	4.3	1.8	0.8	0.9	1.6	1.6

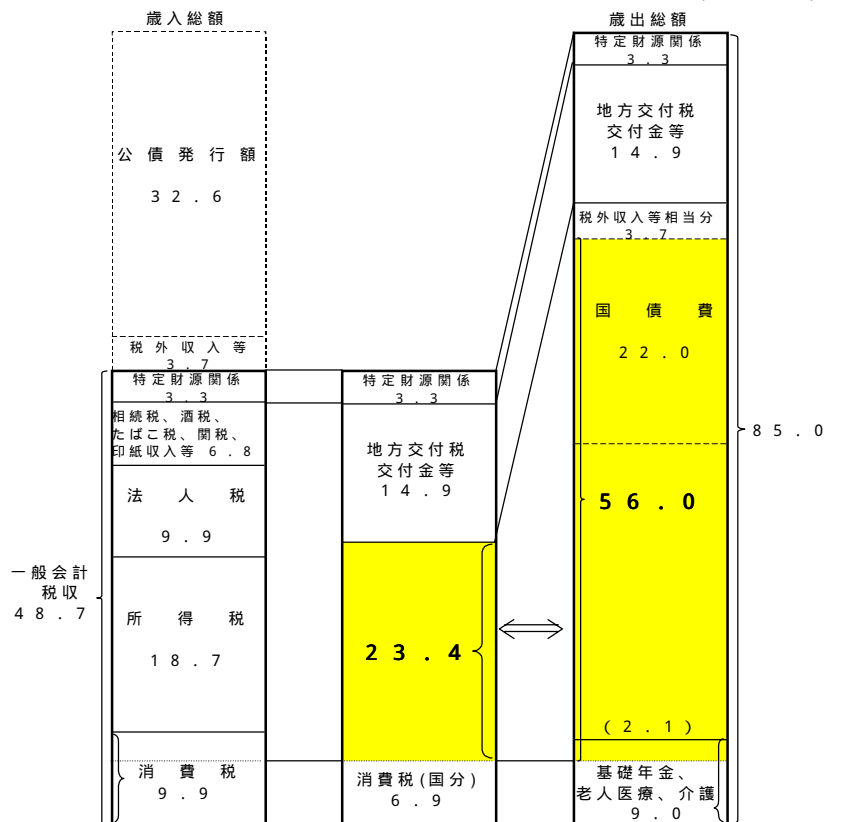
(注) 修正積立方式の年金制度を有する日本及び米国は、実質的に将来の債務と考えられる社会保障基金を除いた値。

(注) 日本政府推計による国及び地方の財政収支の対GDP比(年度、SNAベース)は、1999年度 10.7%程度(2次補正後)、

(資料11) 平成12年度予算

(単位: 兆円)

社会保障を含む歳出構造と税収構造を見るとき、いわゆる「消費税の福祉目的化」が行われていることにも留意が必要です。これは、平成11年度及び12年度予算において、国の消費税の収入(地方交付税を除く国分)を基礎年金、老人医療及び介護に充てることを予算総則に明記することとしたものです。平成



(注) 1. 計数は、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは合致しないものがある。
2. 作表上、便宜的に、地方交付税交付金等には、地方特例交付金、地方交付税一般会計加算額を含んでいる。

12年度一般会計予算の歳入・歳出構造を、この関係を踏まえて見てみると、前頁の(資料11)のような姿となっています。まず、消費税収(国分)が6.9兆円であるのに対して、これが充てられる対象経費は9.0兆円となっており、消費税収(国分)だけでは賄いきれていません。また、福祉目的化などの結果として、国の一般会計税収48.7兆円のうち、用途が特定されていない部分が23.4兆円であるのに対して、これによって賄うべき歳出は2倍を超える56.0兆円(うち、国債費が22.0兆円)であり、不足分が公債によって賄われているという状況になっています。

(注)仮に、今後とも消費税収(国分)の用途を福祉目的に限定していく場合、それ以外の歳出の規模と消費税収以外の税収とをどのようにバランスさせていくのかということが大きな課題となります。

(2) 国民負担率のあり方

先にも述べたとおり、受益と負担は表裏一体のものですから、国民が一定の公的サービスを求める場合、同時に、それに対応する国民負担を選択しなければなりません。

国民負担率は、公的サービスに要する費用を賄うために法律に基づいて国民に課される負担の大きさを示すもので、租税収入の対国民所得比である租税負担率と、社会保険料収入の対国民所得比である社会保障負担率との合計です。また、国民負担率に国・地方の財政赤字の対国民所得比を加えたものを潜在的国民負担率と呼んでいますが、これは、現在のみならず将来の国民に先送りしている負担をも含めて政府の活動の大きさを示すものです。公債により公的サービスの財源調達を行うことは、その時の国民が享受する公的サービスの受益と負担の関係を見えにくくし、将来世代に過重な負担を先送りすることとなりかねません。

わが国の租税負担率は平成12年度において22.5%、国民負担率は36.9%となっており、諸外国に比べ低い水準にあります。一方、潜在的国民負担率は49.2%に達しており、ヨーロッパ諸国に近い高い水準となっています(「三(資料3)」参照)。このように、わが国においては、公的サービスはヨーロッパ諸国並みに近づく一方で国民負担はアメリカ以下であり、そのギャップが大きな財政赤字となっており、将来世代の負担において、高い水準の公的サービスを享受しているのが実状です。なお、わが国の租税負担率・国民負担率を諸外国と比較する場合

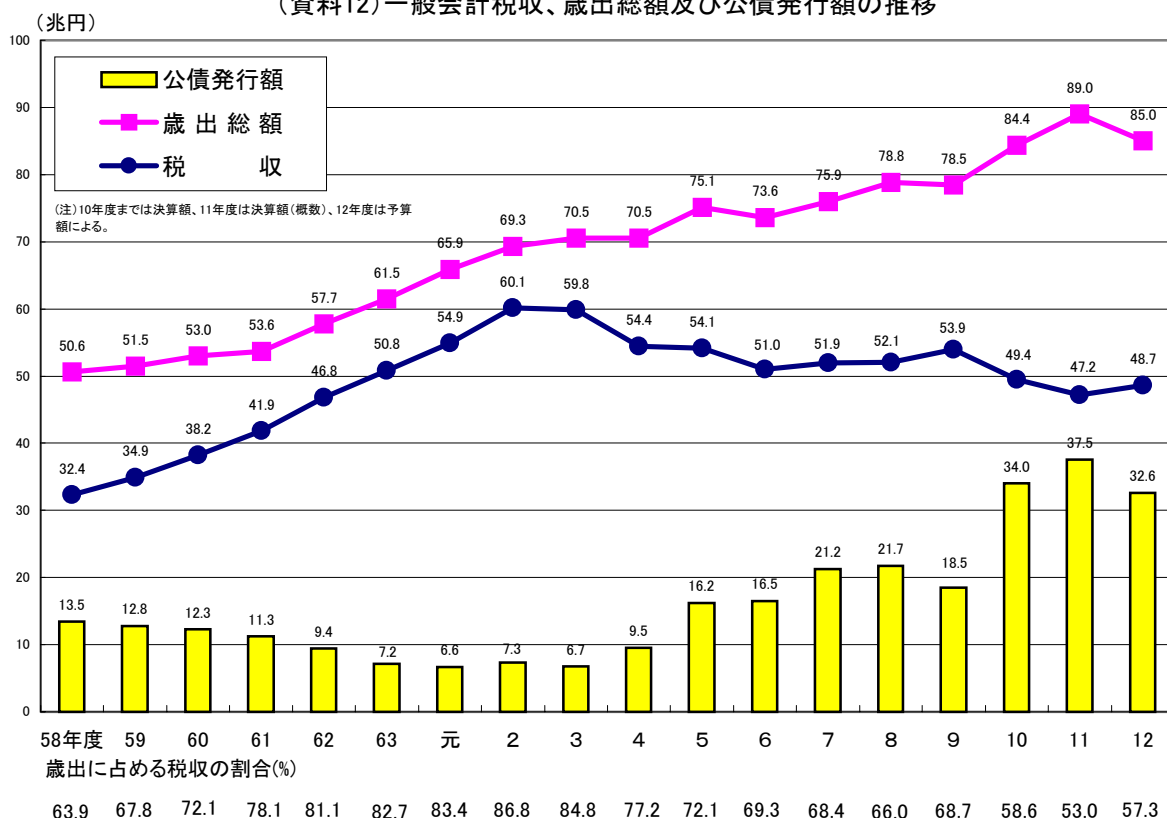
には、わが国においては北欧諸国などと異なり公的年金等の給付に対する課税がほとんど行われていないことから、実質的な社会保障給付の水準に比して租税負担率が低く現れることにも留意が必要です。

今後、高齢化に伴う社会保障等の公的サービスに要する費用の増加が避けられない見通しであることなどを考慮すると、国民負担率は長期的にはある程度上昇していかざるを得ないと見込まれています。一方、国民負担率が過重となることは、個人・企業の経済活力を阻害することとなりかねず、好ましくありません。このため、国民負担率の上昇を極力抑制していくことが必要です。

(3) 税収の状況と中長期的見通し

税収（一般会計税収）は、平成 12 年度については郵便定額貯金の大量満期による税収増という特殊要因があるにもかかわらず、累次の減税、景気の低迷などの影響もあり、昭和 62 年度の水準である 50 兆円を下回る状況（見込み）となっています。税収比率（一般会計税収の歳出総額に対する割合）は平成 12 年度において 57.3%という低い水準となっています（資料 12）。また、平成 12 年度地方税収についても減税などの影響があり、地方財政計画の地方税伸び率はマイナス 0.7%と 3 年連続のマイナスとなっています。

(資料12) 一般会計税収、歳出総額及び公債発行額の推移



(注) 昭和 55 年の当調査会の「財政体質を改善するために税制上とるべき方策についての答申」においては、税金比率について「昭和 40 年代におけるわが国の水準や主要諸外国における現在の水準を参酌して、まず、80%程度にまで引き上げることができるならば、財政構造の健全化はかなり進展が図られ、国民のニーズに応えつつ安定的な財政運営を維持することが可能となり、財政の対応力も相当程度回復されることとなる。」とされていました。

今後景気が本格的な回復軌道に乗れば、税金は名目経済成長率を大きく上回って増加し、それによってもたらされる自然増収によって財政の歳入・歳出ギャップは大きく改善されるのではないかと、この主張があります。

経済成長と税金の関係については、例えば、個人所得課税は、名目所得が増えれば、課税最低限を上回る人の増加や累進税率の適用による税額の増加などにより、所得の伸び率以上に税金が増加する仕組みとなっています。また、法人課税は、企業収益が企業経営の改善を伴いつつ増加すれば、税金は経済の伸び以上に増加することとなります。このようなことから、税金は名目経済成長率をある程度上回って増加することになります。なお、消費課税の税金は、消費におおむね比例しますから、経済の伸びを大きく上回って増加することは基本的にありません。

(資料 13) 昭和 50 年度以降の一般会計税金伸率及び弾性値の推移

(単位:%)

(注) 税金(税制改正要因の影響を

除いたもの)の伸び率を名目経済成長率で除した値を税金弾性値といいます。これは、税金の伸びと名目経済成長率とを比較するときに用いられます。税金弾性値の推移は(資料 13)のとおりですが、短期的には上下に振れますので平均的な値を見るのが適当です。過去の長期的な平均値は国税 1.1、地方税 1.0 です。

バブルの時期には、土地や株の価格急騰や取引の急増に

区分 年度	税金伸率	税金伸率 (税制改正調整後)	GDP伸率・弾性値	
			名目	弾性値
昭和 50	8.5	3.5	10.0	0.35
51	13.9	12.3	12.4	0.99
52	10.7	12.4	11.0	1.13
53	26.5	10.0	9.7	1.03
54	8.3	14.4	8.0	1.80
55	13.2	10.9	9.0	1.21
56	7.8	3.3	6.2	0.53
57	5.4	4.0	4.8	0.83
58	6.1	5.9	4.5	1.31
59	7.9	7.4	6.8	1.09
60	9.4	5.6	6.3	0.89
61	9.6	8.8	4.6	1.91
62	11.8	16.0	4.8	3.33
63	8.6	13.3	6.8	1.96
平成 元	8.1	10.5	7.1	1.48
2	9.4	8.2	8.0	1.03
3	0.5	0.2	5.6	0.04
4	9.0	9.9	1.9	5.21
5	0.6	1.3	1.0	1.30
6	5.7	2.3	0.4	5.75
7	1.8	2.4	2.3	1.04
8	0.2	0.4	3.0	0.13
9	3.6	4.2	0.6	7.00
10	8.4	6.8	2.0	3.40

伴い、税収の伸びが名目経済成長率を大幅に上回りましたが、その後の経済の推移を見ても、バブル期のような経済は長続きせず、今後再びそのような経済状況が訪れることを期待することも適当ではありません。また、税収については景気回復局面には一時的に高く伸びることはありますが、景気循環が必ずあることから、景気後退局面においては逆に低い伸びとなります。

将来の税収は、名目経済成長率がどの程度になるかということに大きく依存します。今後、経済構造の改革により生産性の向上を通じる経済成長を目指していくことが求められていますが、一方で今後の人口減少などは経済成長率の押下げ要因となります。このため、高い率の経済成長は期待しがたくなると考えざるを得ず、税収についても大幅な伸びは見込みがたくなります。

加えて、税制の構造の面においても、

イ．近年の税制改正、とりわけ平成 11 年度税制改正において過去最大規模の個人所得課税、法人課税などの減税が行われ、今後の税収増加の土台となる税収規模が小さくなっていること、

ロ．消費税・地方消費税の創設などにより、税体系における消費課税のウェイトが高まってきていること、

ハ．個人所得課税の累進構造の緩和、法人税率・法人事業税率の引下げなどにより、税収の伸びが名目経済成長率をある程度上回るとしても、その程度は小さくなっていると考えられること、

ニ．近年の景気の低迷などから法人の累積欠損は約 84 兆円（平成 10 年）に達しており、これが今後の法人税の減収要因として働くと考えられること、などを踏まえれば、名目経済成長率に対する税収の伸びは相対的に鈍化していると考えられます。

以上を考え合わせると、今後景気が回復すれば中長期的に名目経済成長に応じた程度の税収増を見込むことはできるとしても、名目経済成長率を大幅に上回る税収の伸びは期待しがたく、経済成長に伴う税収増のみでは現在の巨額の歳入・歳出ギャップを大きく改善させることは困難であると考えます。

現在のアメリカの財政事情の好転を例に挙げ、景気が良くなれば大幅な自然増収が期待できるのではないかと、という主張があります。しかしながら、アメリカでは 1985 年のグラム・ラドマン法以来、累次にわたり財政赤字削減に向けた努力

が行われており、1990年、1993年の包括財政調整法などの下、裁量的経費の上限を定める“Cap”や義務的経費の増及び減税に係るスクラップ・アンド・ビルドを定めた“pay-as-you-go”といった基本的な枠組みを導入し、国防費の大幅な削減や今後とも増加の見込まれる社会保障支出の抑制をはじめとした歳出削減策や所得税の最高税率の引上げなどの増収策を講じていることに留意しなければなりません。また、アメリカ経済が高率で史上最長の経済成長を遂げていることに加え、所得課税が連邦税収の9割を占め、わが国に比べ経済成長率を上回る税収増加が生じやすい税収構造にあることにも留意が必要です。さらに、1990年代の米国における財政赤字の最悪期の公債依存度が21%であったのに対し、現在のわが国の公債依存度は30%をはるかに超える水準に達しており、より深刻な状況にあることにも留意しなければなりません。

(4) 財政構造改革の必要性

財政構造の問題点

わが国財政は、巨額の財政赤字・累積債務を抱えており、租税の基本的機能の面からいえば、公的サービスの財源調達機能が極めて不十分な状況にあります。今後、わが国経済が本格的な景気回復軌道に乗ったとしても、税収の増加には先に述べたとおり大きなものは期待できません。一方、歳出については、急速な高齢化の進展に伴う社会保障経費の増大などが見込まれています。近年、金利が低下しているため、公債残高が年々増加し、その発行規模も拡大しているにもかかわらず、利払費はここ10年間ほぼ横ばい(10兆円台)にとどまっていますが、景気回復に伴い金利が上昇すれば利払費が急増します。このように、歳出面では大幅な増加要因を抱えており、このままの財政構造を放置すれば、現在の巨額の歳入・歳出ギャップが改善することは期待できません。また、フローの赤字が続けば債務残高は累増し、過去の債務をどのように返済していくのかという問題が深刻化します。

例えば、一定の仮定の下に試算した「財政の中期展望」においては、名目経済成長率が3.5%の場合、経済成長に伴う税収の増加は毎年約2兆円程度しか見込めず、中期的には国債費の増加や社会保障関係費等の一般歳出の増加などによる歳出の伸びが歳入の伸びを上回ると試算されており、その結果、30兆円にも上る公債発行額が更に増加し、公債残高の対GDP比は上昇し続けるという試算とな

っています。

このような現在の財政構造を放置すれば、公債発行が民間投資を阻害（クラウド・アウト）したり、インフレを招いたりしかねないなど、経済社会に深刻な影響を与えかねません。また、公債もいずれ確実に返済されなければなりません。将来世代に負担を先送りすることは、将来世代の一人一人に重い負担がかかることとなり、世代間の不公平をもたらしたり、国民の生活水準の切下げを余儀なくさせたりして、将来の経済社会の活力の足枷となりかねません。

したがって、21世紀のわが国経済社会を公正で活力あるものとしていくためには、財政構造改革は避けて通れない課題です。財政健全化のためには、まず、景気回復を確かなものとするのが重要です。しかし、景気が回復すれば公債によるクラウド・アウトや利払費の急増が顕在化するおそれがあること、まもなく世界に例を見ない高齢社会が到来し、これに伴う経費の増大が見込まれる中で世代間の公平が速やかに確保される必要があることなどから、わが国経済が民需中心の回復軌道に乗った段階においては、時機を逸することなく、国・地方ともに、財政構造改革について具体的な措置を講じていくことが必要です。

財政支出の拡大による大量の公債発行や公債残高の累増が長期的な経済成長の阻害要因となり得るということについては、主要先進国において共通の認識となっており、かつてはわが国と同様に財政赤字の問題を抱えていた各国とも財政健全化に果敢に取り組み、成果を上げています。

歳出の見直しの必要性

財政構造改革に取り組むことにより、今後、公的サービスについての受益と負担をバランスさせていくことは、先に述べた実際の国民負担と潜在的な国民負担との差（すなわち国・地方合わせ47兆円程度（平成12年度見込み、SNAベース）の財政赤字）をいかにして縮減していくか、ということの意味します。

そのためには、公的サービスのあり方や内容を見直すことにより歳出を減らすか、租税負担の増加などにより歳入を増やすか、あるいはその組合せしかなく、国民がどのような選択を行っていくかにかかっています。

当調査会は、従来から、財政の健全性を確保するためには歳出の抑制が重要であることを指摘してきたところです。今後、再び財政構造改革に取り組む際には、まずは、歳出の合理化・効率化・重点化等に従来にも増して積極的に取り組むこ

とが必要と考えます。このため、既存の施策・制度の効率性、有効性等を徹底して見直すことが必要であり、社会保障、公共事業などをはじめとする各歳出分野について、義務的経費や裁量的経費といった各経費の性格の違いなども踏まえつつ、制度や事業のあり方そのものの見直しなどを含め、国民的な議論の上での選択が行われることが不可欠です。

行政のあり方の見直しの必要性

当調査会としては、従来から、行政の簡素化・効率化を徹底することにより、一定の負担水準の下でも公的サービスの改善に努める必要があることを指摘してきました。行政改革については、平成13年1月から中央省庁等の再編が実施されることになっていますが、今後、行政改革の成果が発揮されるよう、引き続き努力することを要請したいと思います。

行政機関の機構・定員の合理化による歳出削減効果には限界がありますが、行政改革に求められるものは行政のスリム化だけではありません。規制緩和の推進を含め政府の役割や行政の手法を見直し、個人や企業の創意工夫をより尊重することを通じ、経済構造を改革し、新規産業の創出など経済社会の活力を取り戻すことが重要です。これらにより経済の規模が拡大していけば財政構造改革にも資するものと考えられます。諸外国においては、例えば、民間企業の経営理念や経営手法を可能な限り行政の現場に導入するという、いわゆるNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の考え方に立った政策評価手法の活用や、公共施設等の整備などに民間の資金や経営能力等を活用するPFIの推進などにより、行政部門を活性化・効率化しながら財政健全化に努めてきている例が多く見られ、これがその後の経済社会の活力の礎となっていることも参考とする必要があります。

さらに、当調査会は、政府保有株式の放出を含め国有財産の売却を進めることも不可欠の課題であるとの指摘を行ってきました。国有財産の売却による収入は一度限りのものですが、当調査会の提言などをも踏まえ、かつてない積極的取組みが行われています。引き続き、国有財産の売却に努めるとともに、民間における有効利用を含む国有財産の積極的活用を図ることも重要と考えられます。

財政構造改革についての選択

財政構造改革は、単なる財政面の問題にとどまらず、21世紀の経済社会に対応

した社会保障のあり方や、中央と地方の関係まで視野に入れて取り組むべき課題です。また、先に述べたように高齢化に伴う社会保障経費の増大や今後の金利上昇に伴う利払費の増加が予想されることなどからすれば、歳出の徹底した節減・合理化などを行ったとしても危機的な財政状況を脱することは容易ではなく、財政構造改革は国民にとって厳しい内容とならざるを得ません。フローとストックともに財政赤字は深刻ですが、まずはフロー面での収支改善を考えた場合でも長い年月にわたって取り組まねばならないものと考えられます。この点に関し、過去の財政構造改革や歳出見直しの議論においては、まずはフローの財政収支を改善する観点から、プライマリー・バランスの均衡を達成する、財政赤字の対GDP比を一定水準以下に抑える、赤字国債の発行をゼロとする、などといった目標が挙げられてきていますが、いずれにしても、財政構造改革を実現するためには歳出・歳入両面にわたる国民の選択が求められます。

このようなことから、景気回復後に財政構造改革について具体的な検討を行う際には、財政の将来の見通しなど必要な論議の材料を国民に分かりやすく示し、開かれた議論が行われることが必要と考えられます。

(注)プライマリー・バランスの均衡とは、国債費を除いた歳出が公債金収入以外の収入で賄われている状況を言います。この場合、現世代の受益と負担が均衡し、金利が名目成長率に等しければ債務残高は対GDP比で一定に保たれます。

ただし、近年は金利が名目成長率を上回っており、プライマリー・バランスが均衡している場合でも債務残高の増加率はGDP成長率を上回ります。

近い将来、財政構造改革との関連で税制全体の姿を検討することが課題になると考えられます。この問題については、財政構造改革を具体的に検討する段階において、先に述べたような国民に開かれた議論を経て、公的サービスの水準をどの程度とするのが適当か、その裏付けとしての国民負担のあり方はどうあるべきか、という点について将来世代のことをも併せ考えながら十分な議論が行われた上で、国民的な選択がなされるべきものと考えます。

3. 税と社会保障

(1) 租税と社会保険料

社会保障制度は、国民に生涯健やかで安心できる生活を保障するため、国民の生

活の安定が損なわれた場合に生活を支える給付を行うものです。生活上の不安を取り除くための方策は、自助、共助、公助と区分することができますが、社会保障制度は、年金・医療といった共助を中心とする分野と生活保護などの公助の分野とを含んでいます。

社会保障給付は、多かれ少なかれ、租税によっても賄われています。公助については基本的には租税で賄われ、共助については社会保険料を基本としつつ制度の安定的運営を確保する観点から租税も組み合わされています。これらの財源によって給付を行うことにより、社会保障制度は所得再分配を行っています。

租税と社会保険料とは、法律に基づいて国民に負担を求めるものであるという点において共通の性格を有していることから、両者を合わせた負担の水準が国民負担率と捉えられています。このため、税制を検討する際には、社会保険料の負担をも勘案することが必要であり、臨時行政調査会・臨時行政改革推進審議会以来、国民負担率を一つの政策的な目安としてきているのもこのためです。一方、後ほど述べるとおり、社会保険料は、国民生活の安定を損なうリスクに対して、自立した個人が社会連帯の精神を基礎として支え合うもので、給付を受けるために納付が求められるなど、給付と負担が強く関連付けられている点で、租税とは異なる性格を有しています。

高齢化の進展に伴い、引き続き年金・医療・介護といった社会保障給付は大幅な増大が見込まれます。

このことを踏まえ、社会保障の給付の水準やこれに見合う負担の水準についてどのような選択を行っていくのか、社会保障の財源として社会保険料と租税の組合せについてどのような選択を行っていくのか、といった点について国民的な議論が必要となります。これらは、社会保障制度のあり方そのものの問題ですが、今後の税制のあり方に大きく関わる論点の一つでもあります。

(注) 厚生省が平成9年9月に行った推計においては、社会保障制度を現行制度のままとした場合には、年金・医療・介護に係る給付の増大から、2025年(平成37年)の社会保険料と租税を合わせた国民負担率は50%ないし56%(社会保障以外に係る国民負担率については不変との前提)の下での試算。なお、財政赤字分は考慮されていません。) となるとされています。

(2) 基礎年金等の全額税方式化をめぐる議論

年金制度においては、少子・高齢化の進展に対応し将来にわたり安定的で効率的

な制度とするため累次にわたり保険料の引上げや給付の抑制が行われてきています。このような中で、制度に対する不安感や保険料の負担感が高まっているのではないかと、実質的に賦課方式に近くなっており、現役世代から高齢者への所得移転が生じていることから、世代間で給付と負担の関係が不公平になっているのではないかと、国民年金の未納・未加入が多くなっているのは問題ではないかと、といった指摘があります。こうしたことを背景として、例えば基礎年金の財源として、保険料に代えて全額税を充ててはどうかとの議論（税方式化論）があります。

社会保険方式か税方式かという議論については、単に財源をどう調達するかという問題ではなく、社会保障の理念や給付の性格も含めた社会保障制度の基本設計をどうするかという制度の根幹に関わる問題であり、次のような点についてどう考えるか、ということを含めて議論が行われなければなりません。

社会保険制度は、「保険」という言葉が示すとおり、基本的には、加齢に伴う稼働能力の減退や疾病といった国民に共通するリスクに対し、各自があらかじめ保険料を負担しておき、実際に老齢になったり病気になったりした時に給付を行うことによって、そのリスクの分散を図る仕組みです。したがって、予防的性格が強く、自立した個人の自己責任を基礎とし、その社会連帯、相互扶助によって支え合うという考え方に適う制度です。このような仕組みにおいては、給付は保険料負担の見返りという位置付けとなりますので、税だけを財源にする場合と比べて、給付と負担の関係が明確で、給付における国民の権利性が明らかな仕組みといえます。また、このことを通じて、コスト意識に基づく制度改革インセンティブも期待できます。

（注）現行の年金制度は、積立方式の要素を持ちつつも実質的に賦課方式に近くなっていることや、基礎年金の給付費の3分の1が国庫負担となっていることから、各人の保険料負担額と給付額との間には差があります。しかしながら、税だけを財源とする場合と異なり、負担が大きいほど給付も大きい、本来負担すべき保険料を負担しない人は給付を受けることができない、といった点で給付と負担が関連付けられており、社会保険方式としての特徴を備えています。国民年金の未納・未加入問題を議論する際には、こうした点を十分踏まえる必要があります。もちろん社会保険方式において未納・未加入を放置しておくことは適当でなく、その防止に向けた取組みを徹底することが求められます。

これに対し、税だけを財源とする場合には、各自の負担と無関係に給付が行われることから、結果としての救済の性格が強くなり、社会保障給付の性格は現行の「共

助」から「公助」に変わることとなります。その場合には、給付の要件として負担の有無が問われませんので、負担能力の乏しい人も含め必要性に応じたより確実な保障を行い得るのではないかという指摘もあります。一方、一般財源による場合には、生活保障という政策目的に照らした給付の必要性が問われることや他の歳出分野との優先度の問題が生じることから、税方式を採用しているカナダなどに見られるように、所得が少ないなど一定の要件に該当する人々のみを給付対象とする制度となるものと考えられます。

社会保険方式か税方式かという問題は、上記のように、個人の自立を基本とする社会における自己責任のあり方についてどう考えるかといった問題でもあります。また、消費税を財源とする場合には現在事業主が負担している社会保険料が個人の租税負担に置き替わることになることをどう考えるか、社会保険料を廃止する分の税負担増のあり方をどうするのかなどの論点を含め幅広い観点から、国民的な議論が行われる必要があります。

(注)平成12年3月に成立した年金改正法においては、基礎年金について、「平成16年までの間に、安定した財源を確保し、国庫負担の割合の2分の1への引上げを図るものとする」旨の附則が設けられています。基礎年金の国庫負担割合の引上げは、相当規模の財源(平成12年度において約2.3兆円)を要することから、安定した財源確保のための具体的な方法と一体として幅広い国民的な議論の中で検討する必要があります。

(参考)消費税と社会保障

先に述べたとおり、消費税の福祉目的化によって、消費税収(国分)の用途は基礎年金、老人医療及び介護とされていますが、消費税収(国分)ではこれらの経費の国庫負担分を賄いきれていません。

税方式化論に関して、消費税を「福祉目的税化」し、その収入によって基礎年金等の社会保障給付を賄うべきとの議論があります。この点については、「第二 三 消費課税」で詳述しますが、消費税の「福祉目的税化」については、目的税化は財政の硬直化を招くおそれがあること、諸外国においても消費税等を目的税としている例は見当たらないことなどの問題点が指摘されています。

仮に基礎年金、老人医療及び介護に係る給付の全額を消費税収によって賄う場合、先に述べた厚生省が平成9年9月に行った推計などを基に機械的に計算すれば、現行の消費税収(国分)

に加えて消費税の税率引上げ分はすべてこれらの給付のみに充当したとしても、国・地方を合わせた消費税率は、平成 12 年度（2000 年度）ベースで約 13%、平成 37 年度（2025 年度）ベースで約 28%まで引き上げる必要があると試算されます。

また、この税率引上げ分についても現行の地方交付税制度（国の消費税収の 29.5%を配分）が適用されると仮定した場合には、国・地方を合わせた消費税率は、平成 12 年度ベースで約 16%、平成 37 年度ベースで約 37%まで引き上げる必要があると試算されます。さらに、現行の地方消費税制度（国の消費税額の 100 分の 25 が地方消費税額）も適用されると仮定した場合には、その分国・地方合わせた消費税率は高くなります。

なお、追加的な消費税負担が社会保障給付に与え得る影響（年金額の物価スライド等）や国・地方の歳出に含まれる消費税負担の増加などを勘案した場合、必要な税率の引上げ幅は更には大きくなることに留意する必要があります。

(3) 社会保障給付と控除をめぐる議論

一定の政策目的のために、社会保障給付による方法と個人所得課税の控除により税負担を調整する方法との関係を検討する必要があるのではないかと指摘があります。

これに関連して、少子化対策の観点から、個人所得課税の児童に係る扶養控除を児童手当に代替させてはどうかという考え方があります。

児童手当のあり方については、少子化対策としての効果や保育サービスなどの他の施策との関係、費用負担のあり方、さらに、給付費規模に見合う具体的な財源確保の方策などについてそれぞれ考える必要があります。

他方、児童に係る扶養控除の部分のみを縮減する場合には、扶養親族の人数等の世帯構成に応じた税負担能力の調整機能を損なう、あるいは、他の基礎的な人的控除とのバランスを失するといった個人所得課税の基本に関わる問題があります。

4．地方分権と地方税財源の充実確保

(1) 地方分権の意義と地方税の役割

地方公共団体は、地域住民のために、福祉、教育などの対人サービスや道路・上下水道をはじめとした社会資本の整備など、住民の毎日の生活に密着した行政サービスを提供し、また、経済社会の変化に応じて生じる地域社会での様々な課題に対応しています。

地方税は、地方公共団体が、このような行政を行うために必要な経費を賄うものであり、地域の共通の経費をその地域の住民がその能力と受益に応じて負担し合うものと言えます。このため、地方税については、負担分任性（分かち合い）や応益性を有する税制が望ましいとされています。地方税の負担を求めるに当たって、地方公共団体が、どの程度の行政水準を、どれだけの経費で実現しているのか、住民に対して情報公開を行い、説明責任を果たし、住民の参加と選択を求めることにより、責任ある地方自治が構築されます。地方税は言わば、民主主義の学校である地方自治の存在証明とも言えるものです。

(注) シャープ勧告では、地方自治の確立のため、地方税収の充実と地方税制の自主性の強化が提言されました。これを受けた税制改正においては、税制の理念として、地方自治の進展を期するためには、財源を豊かにするとともに、地方公共団体自らの責任においてこれを確保させ、もって自治運営に対する住民の監視と批判とを求めていくことが必要であるとされました。

地方分権の推進は、地方分権推進委員会において示されたように、個性豊かな地域社会の形成、少子・高齢社会への対応、国・地方を通ずる行財政改革などにも資するものであり、これまでに、様々な改革が行われています。こうした地方分権の潮流は、各国において歴史や国の成り立ちが異なりますが、日本だけでなく、諸外国でも見られます。例えば、ヨーロッパにおいては、「ヨーロッパ自治憲章」が合意され、地方公共団体における税制・財政を含めた基本的あり方が示されています。

21世紀の日本を展望したとき、福祉、教育、環境対策、安全対策などますます増大する地域の行政サービスの需要に的確に対応するため、地方公共団体は、地域住民の理解を得て地方税の負担を分かち合いながら、その行政について責任を持って運営しなければなりません。そのためには、住民の身近なところで税を納め、その用途をチェックするという機能を十分に活用することが必要であることから、地方税財源の充実確保について、更なる取組みが求められています。

(2) 地方分権推進の経緯

地方分権の推進については、平成7年5月に地方分権推進法が成立し、同年7月に地方分権推進委員会が発足して以来、大きな進展が見られます。地方分権推進委員会の累次にわたる勧告を受けて、平成10年5月には地方分権推進計画が、平成11年3月には第2次地方分権推進計画がそれぞれ閣議決定され、平成12年4月から「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(地方分権一括法)が施行されました。これにより、従来の機関委任事務制度の廃止や、地方公共団体に対する国の関与・必置規制の整理合理化、地方公共団体への権限委譲など、地方分権推進に向けての抜本的な改革が行われました。

地方分権推進計画において、「国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保」の中で、地方公共団体の自主性・自立性を高める見地から、国と地方の財政関係につき、事務の実施主体が費用を負担するという原則を踏まえつつ、国庫補助負担金の整理合理化、存続する国庫補助負担金の運用・関与の改革、地方税・地方交付税等の地方一般財源の充実確保の三点について基本的な見直しを行うこととされています。

これまで、地方税財源の充実確保に関しては、既に、課税自主権の尊重の観点から、個人市町村民税の制限税率の廃止や、法定外普通税の許可制度から事前協議制度への移行、法定外目的税制度の創設などが行われてきました。

また、地方分権一括法の附則では、「政府は、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保の方途について、経済情勢の推移等を勘案しつつ検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」とされており、さらに、地方分権推進法もこの5月に1年間延長されました。

今後、地方税財源の充実確保の方策を検討していくことが必要であり、当調査会としても、こうした経緯を踏まえた上で、地方税財源の充実確保の方策についての考え方を明らかにしていく必要があると考えます。

(注1) 国庫補助負担金は、一般的に国庫負担金と国庫補助金に区分されます。国庫負担金とは、国と地方公共団体相互の利害に関係のある事務について国が義務的に支出すべき給付金を言うのに対して、国庫補助金とは、奨励的ないし財政援助的意図に基づいて国から支出される給付金を言うのが一般的です。

(注2) 地方交付税は、国税5税(所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税)の収入額の一定割合を交付することとされているもので、地方交付税法では、「地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする。」とされています。

(3) 地方税財源の充実確保についての基本的な考え方

地方財政における自主性の向上

地方分権の進展の下、地方公共団体が地域住民の参加・参画を得て総合的に施策の選択を行い、活力のある地域社会の実現に責任を持って取り組めるようにすることが重要です。このためには、機関委任事務制度の廃止、国の関与・必置規制の整理合理化、権限委譲に併せて、地方公共団体の財政面における自己決定権と自己責任を確立することが必要です。その意味で、地方分権の進展に伴い、地方税の充実確保を図る重要性が高まる中で、国庫補助負担金、地方交付税などの地方財政制度も新たな局面を迎えていると言えます。

現在、国と地方の歳出純計に占める地方の歳出の割合は約63%であるのに対し、租税総額に占める地方税の割合は約41%であり、地方の歳出規模と地方税収入には乖離があります。基本的に、この乖離をできるだけ縮小するという観点に立つて、課税自主権を尊重しつつ、地方税の充実確保を図る必要があります。

地方公共団体は、地域の事情が様々に異なる中で、住民の生活に身近で基礎的な行政サービスを広く担う必要があり、安定的な財政基盤を確立するためには、税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系が必要です。

地方税の充実確保と行財政改革の推進

地方税の充実確保を図る場合には、地方公共団体が自立的な行財政運営を行えるよう、国と地方の役割分担を踏まえつつ、国庫補助負担金の整理合理化や地方交付税の見直しを図るとともに、国と地方の税源配分のあり方について検討することが必要です。

このように、自主財源である地方税を充実し、国からの移転財源への依存度をできるだけ少なくすることに加えて、課税自主権を活用することにより、地方公共団体の財政面における自立度が高まり、福祉・教育、社会資本整備など様々な

行政サービスによる受益と負担の対応関係のより一層の明確化が図られ、国・地方を通ずる行政改革や財政構造改革の推進にもつながるものと考えます。

国も地方もともに財政状況が極めて厳しい状況にあることを踏まえれば、国において行財政の改革を行うだけでなく、地方においてもまずは自ら汗をかいて行政改革に取り組み、民間委託の推進や資産の有効活用の観点からの総点検を行うとともに、超過課税や法定外普通税・目的税などの課税自主権の活用や、行政サービスの有料化等により歳入確保に努めることが必要です。市町村合併や広域行政の推進についても積極的に取り組んでいくことが求められますし、自ら行政評価を行うとともに情報公開を徹底して住民の監視機能を活用することも重要です。

国・地方を通ずる行財政制度のあり方の検討

地方公共団体の行財政運営については、国庫補助負担金を通じた地方への国の関与とこれに大幅に依存したコスト意識の希薄な行財政運営、法令などによる定数などの基準の設定、事務実施の義務付けなどを見直すべきではないかという意見や、税源の乏しい地方公共団体にも一定の行政水準を確保できるよう財源保障している現行地方財政制度の下で、地方公共団体がややもすると財政運営に緊張感を欠き、自ら財源を確保しようという意欲を損なうことにつながっているのではないかという意見もあります。

これらは、国・地方公共団体の役割分担のあり方、国庫補助負担事業のあり方、定数などの地方公共団体に対する義務付けのあり方、公共投資や社会保障の水準、国・地方を通じた行政水準のあり方、さらには国の財政政策そのものにも関わるため、当調査会だけで結論が出せるものではありませんが、幅広い観点から取り組むべき課題であると考えます。

いずれにせよ、地方税財源の充実確保については、国の財政・税制と深く関わるものであり、国庫補助負担金や地方交付税を含めた国・地方を通ずる行財政制度のあり方を見直し、改革することが必要となります。しかし、現在のような危機的な財政状況の下では、国と地方の税源配分のあり方について見直しを行うことは現実的ではないことから、今後景気が本格的な回復軌道に乗った段階において、国・地方を通ずる財政構造改革の議論の一環として、取り組むのが適切であると考えます。当調査会としては、関係方面との連携を図りつつ、地方税の充実確保の方策について、具体的な検討を進めていくこととします。

(4) 地方税財源の充実確保方策の方向

上に述べた基本的な考え方に沿って地方税の充実確保を図る際には、所得・消費・資産等の間における均衡がとれた国・地方を通ずる税体系のあり方等を踏まえつつ、税源の偏在性が少なく税収の安定性を備えた地方税体系を構築することが重要です。

地方税の基幹税目の中では、個人住民税や固定資産税は、安定的で税収の変動が少なく、どの地方公共団体にも税源が広く存在し、その偏在が少ないという性格を持っており、また、地方消費税は、清算を行うことにより、同様の特徴を有しています。個人住民税は地域住民が地域社会の費用の負担分任の原則の下に負担する税であり、受益と負担の明確化という観点や自治意識の涵養という点からその充実が望ましいと考えられます。地方消費税については、福祉・教育など幅広い行政需要を賄う税として重要な役割を果たしており、今後その役割がますます重要なものになっていくと考えられます。

また、市町村の基幹税目である固定資産税についても、引き続きその安定的な確保に努める必要があります。

(資料14) 地方の基幹税目

(単位：億円)

税 目	税 の 性 格	12年度税収見込額
個人住民税	地域住民による地域社会の費用の負担分任 安定的・普遍的	97,548
法人住民税	地域の構成員である法人による地域社会の費用の負担分任	24,518
法人事業税	事業活動と行政サービスとの受益関係に着目した事業に対する課税	36,528
地方消費税	消費に広く負担を求める地方消費課税 安定的・普遍的(清算後)	25,438
固定資産税	固定資産の保有と行政サービスとの受益関係に着目した資産 価値に応じた課税 安定的・普遍的	90,906

- (注) 1 個人住民税には利子割を含む。
 2 法人事業税については、税収安定化等の観点から、外形標準課税の導入を検討中。
 3 「安定的」とは、他の基幹税目と比較して対前年度伸び率の変動が小さいこと、
 「普遍的」とは、他の基幹税目と比較して各課税団体の収入の偏在が少ないことをいう。

なお、都道府県の基幹税目である法人事業税への外形標準課税の導入は、地方分権を支える安定的な税源の確保、応益課税としての税の性格の明確化、税負担の公平の確保、経済の活性化、経済構造改革の促進等の重要な意義を有する改革です。このため、外形標準課税については、景気の状態等を踏まえつつ、早期に導入を図ることが必要です。

(5) 課税自主権の活用

地方公共団体の課税自主権の尊重の観点から、現在、超過課税と法定外税（法定外普通税及び法定外目的税）が地方税法上認められています。

超過課税は、地方税法上標準税率が定められている税目について、標準税率を超える税率で課税するものであり、平成 11 年 4 月 1 日現在で、都道府県で延べ 53 団体、市町村で延べ 2,409 団体が実施しています。

法定外税については、地方分権推進の一環として、課税自主権の尊重、住民の受益と負担の関係の明確化、地方公共団体の課税の選択の幅の拡大などの観点から、法定外普通税については、許可制が自治大臣の同意を要する協議制に改められ、税源の所在や財政需要に関する事項が協議事項から外されるとともに、新たに法定外目的税の制度が創設されました。

法定外普通税は、平成 12 年 4 月 1 日現在で、都道府県で 14 団体、市町村で 4 団体が課税しています。

地方公共団体では、財政事情が大変厳しいということもあり、地方分権推進のための制度改正の趣旨も踏まえて、課税自主権の活用について積極的な検討が始まっています。地方公共団体が、地域住民の意向を踏まえ、自らの判断と責任において、課税自主権を活用することにより財源確保を図ることは地方分権の観点から望ましいものです。その際、公平・中立などの税の原則に則ることが必要です。

また、国においてもできるだけこれらの動きを支援する必要があると考えます。

(注) 法定外普通税と法定外目的税について、地方公共団体からその新設又は変更に関する協議の申出を行ったときは、以下の ~ の場合を除き、自治大臣は、これに同意しなければならないとされています。

国税又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。

地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること。

国の経済施策に照らして適当でないこと。