

地方税・財源の充実と課税自主権

佐藤主光(もとひろ)
一橋大学政策大学院・経済学研究科

報告の構成

- 地方税・財源を巡る議論
- わが国の地方税制の現状と特徴
- 地方税制改革
- 地方の課税自主権
- 「望ましい地方税」
- 地方の「自己決定権」と「自己責任」に向けて
- まとめ

1. 地方税・財源を巡る議論

ポスト三位一体改革

- 三位一体の改革:「税源移譲は概ね3兆円程度」を目指し、「平成18年度までに所得税から個人住民税への本格的な税源移譲を実施」
- 議論されている地方税制改革
 - ー 更なる税源移譲
 - ー 法人二税の地域間配分基準の見直し(平準化)
 - ー 地方交付税の地方共有税への衣替え(地方固有の財源であることを明確化・交付税率の見直し)
 - ー ふるさと納税

地方分権21世紀ビジョン懇談会

時間軸 主な施策	短期 (06年度中)	中期 (3年程度)	長期 (10年後まで)
新地方分権一括法	地方制度調査会等で検討に着手	2年を目途に結論・3年以内に提出	
地方債の完全自由化	地方債発行の統一交渉の廃止(実現済み)	公営公庫に対する政府保証の廃止・共同地方債	協議制の廃止・新規地方債への交付税措置廃止
再生型破綻法制	制度の概要を作成・公表	3年以内に制度整備	
税源配分	税源移譲の制度設計の検討	3年間で5兆円規模の税源移譲	国と地方の税収比4:6へ
交付税改革 新型交付税 不交付団体の拡大		・3年で5兆円規模 ・人口20万以上の自治体の半分	・割合の拡大 ・人口10万人以上の自治体の半分

新地方分権構想(06年5月)

- 「国と地方の協議の場」の法定化(「地方行財政会議」)
- 地方交付税を「地方共有税」へ
 - ― 法定率の見直し等
 - ― 特別会計への直接繰り入れ
- 「新地方分権推進法」の制定
 - ― 国と地方の役割分担の見直し
- 国庫補助負担金の総数に半減(「一般財源化」)
- 自治体の財政運営の透明化

地方分権改革推進に当たっての基本的な考え方(案) 地方分権改革推進委員会

- 国と地方の役割分担を徹底的に見直すことで不明確な責任関係がもたらす両者のもたれ合い状態から脱却
 - ― 行政の重複を排除し国の地方支分部局等の事務・事業を見直して廃止・縮小
 - ― 条例による法令の上書き権を含めた「条例制定権」の拡大
- 地方の事務と責任に見合った地方税財源の充実確保
 - ― 税源配分の見直しを始めとする地方税財政全体の抜本的改革
 - ― 東京等への税源の偏在への配慮
- 地方の「自治行政権」、「自治財政権」、「自治立法権」を十分に具備した地方政府を確立

経済財政改革の基本方針2007

(平成19年6月19日)

- 「新 分権一括法」を3年以内に提出するため、「地方分権改革推進委員会」において国と地方の役割分担等について検討する。
- 地方支分部局を合理化するとともに、「道州制ビジョン」を策定する
- 法人二税を中心に税源が偏在するなど地方公共団体間で財政力に格差があることを踏まえ、地方間の税源の偏在を是正する方策について検討。
- 「ふるさと」に対する納税者の貢献を可能にする税制上の方策の実現に向け、検討する。

「道州制のあり方に関する答申」 地方制度調査会(平成18年2月)

- 広域自治体改革を通じて国と地方双方の政府を再構築し、新しい政府像の確立を目指す。

一 広域自治体として都道府県に代えて道州を置く(全国を9-13に区分)

一 現行の都道府県事務は大幅に市町村に移譲

一 国(地方支分部局)の事務を道州へ移譲

一 国からの適切な税源移譲

一 税源と財政需要に応じた「適切な財政調整制度」を検討

税源移譲への反論

4. 国と地方の税収比について

○どの税目であれ地方税源を拡大すれば、財源融通団体の税収が一層増加してしまう。また、国は総体としての地方よりも極めて厳しい財政状況。従って、国と地方の税収比については、あらかじめ数値を先に設定して取り組むべきものではない。

○国と地方の事務量の比率(4:6)と税収比率(3:4)との差は、地方交付税などで補われており、地方に必要な財源は確保されている。事務量の比率に税収比率を近づけるということは、①地方税を拡大して、その分地方交付税などを削減するということであり、②それにより、地域間の財政力格差は一層拡大することとなる。

国・地方の税収配分の推移

年 度	租税総額の割合(%)		移転後実質の割合(%)	
	国税	地方税	国	地方
1967 (S42)	67.2	32.8	51.0	49.0
1987 (S62)	63.7	36.3	48.2	51.8
2007 (H19)	57.3	42.7	41.3	58.7

(出典)「税収配分の推移」は、地方交付税(法定外)を以て算出(税収配分の税収率)を参照。

地方分権改革推進委員会財務省提出資料(平成19年7月5日)

「第二期地方分権改革」への提言

全国知事会議決定(2007/07/13)

- 国から地方へ6兆円規模の税源を移譲する
- 国税と地方税の税源配分を5対5
- 移譲税源＝税収の地域的な偏りが小さい地方消費税・住民税
- 「移譲税源の調整の問題については、各自治体の共通財源と位置づけ、調整する仕組みの構築について検討を行う。」
⇒ 水平的財政調整?
- 交付税が地方の「自主財源」であることを明確化するため、国の一般会計を通さず、特別会計に直接繰り入れる「地方共有税」の導入。

ふるさと納税を巡る議論

- 都市圏の納税者から故郷への納税が進めば「地域間の財政力格差を縮小する流れに沿う」。
- 「高校まで地方で育ち、いよいよ納税するときは都会に出て行く」人々のための福祉や教育の費用を負担しているのは故郷の自治体
- 自分を育ててくれた故郷を思いお金を払うことは「美しい日本」でもある。

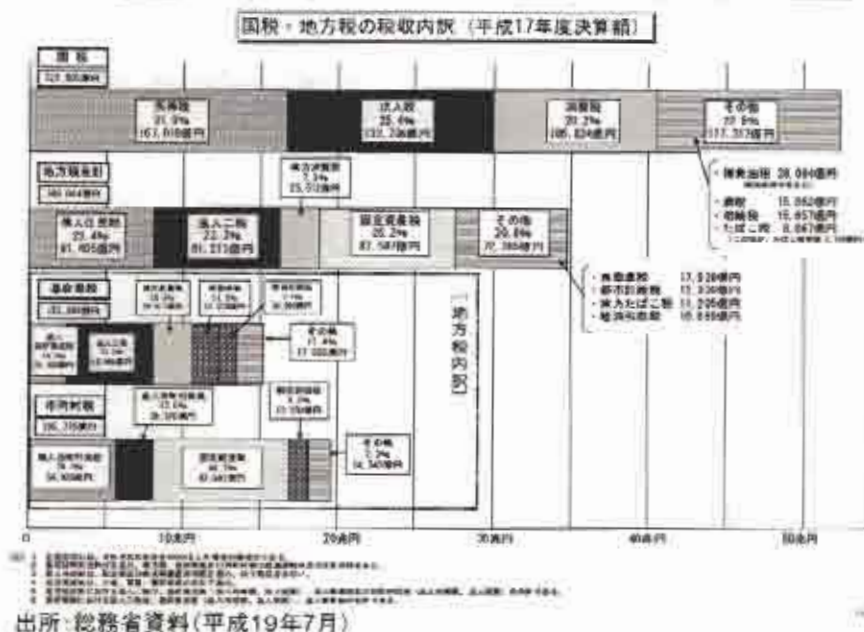
vs

- 「行政サービスの受益と負担の関係が崩れる」
- 交付税の減額による地域間格差を都市部と地方の対立にすり替えることは本末転倒。

主な国税・地方税

国		所得課税	消費課税	資産課税等
		所得税 法人税	消費税 揮発油税 酒税 たばこ税 自動車重量税 石油ガス税等	相続税 登録免許税等
地方	道府県	法人事業税	地方消費税	不動産取得税
		個人道府県民税	自動車税	
		法人道府県民税	軽油引取税	
		道府県税利子割	自動車取得税	
		個人事業税	道府県たばこ税	
	市町村	個人市町村民税	市町村たばこ税	固定資産税
		法人市町村民税	軽自動車税	都市計画税 特別土地保有税 事業所税

- 所得課税(個人・法人)、消費課税、資産課税等、幅広い税目
- 都道府県の法人課税(法人事業税・法人住民税)への依存
=> 税収の不安定性(特に都市部)
- 税源の地域間偏在(=「水平的財政力格差」)
- 国の政策に巻き込まれる地方税(例: 景気対策、「貯蓄から投資へ」等)

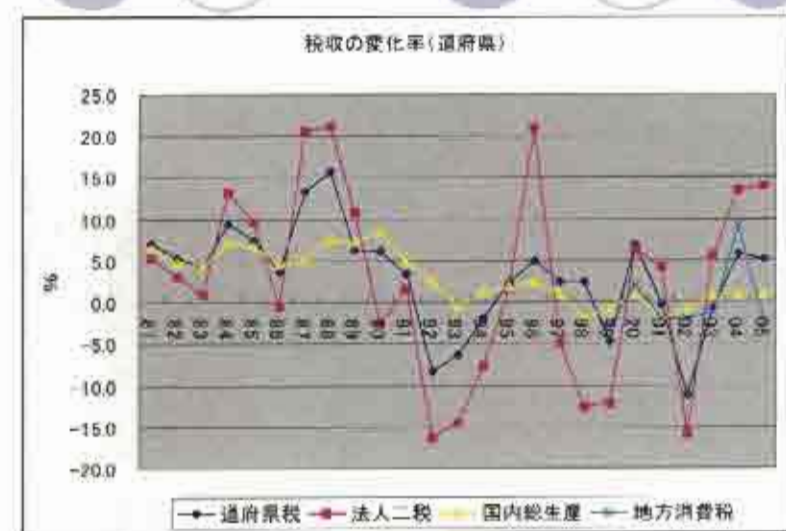


法人課税依存度(都道府県)



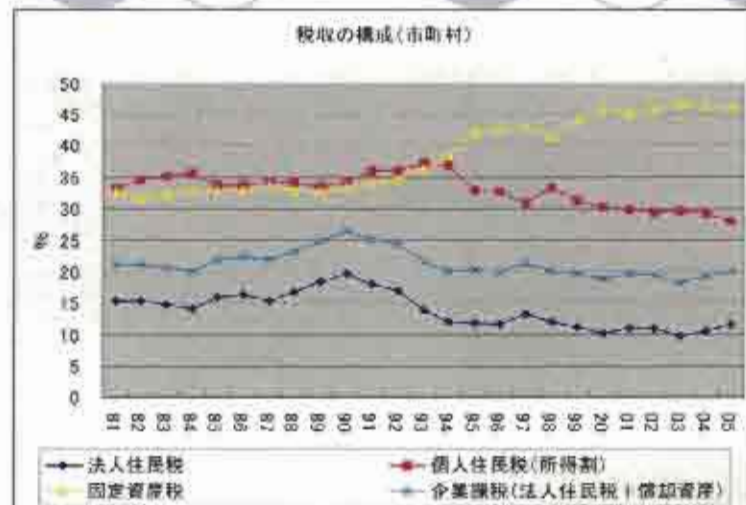
17

税収の不安定性(都道府県)



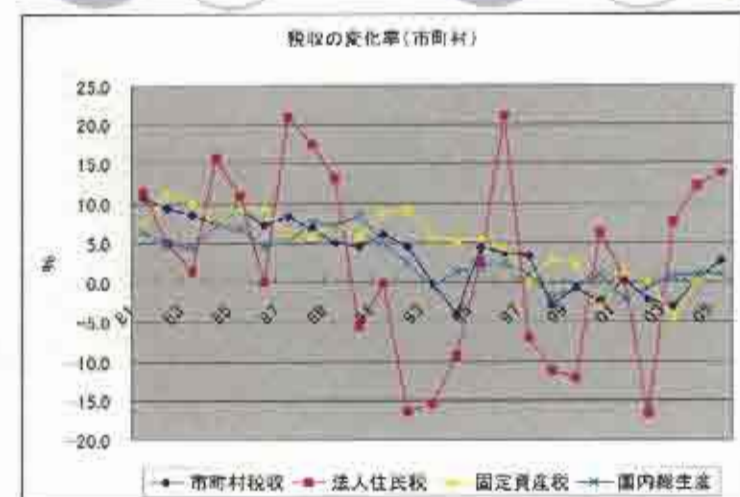
18

法人課税依存度(市町村)



19

税収の不安定性(市町村)



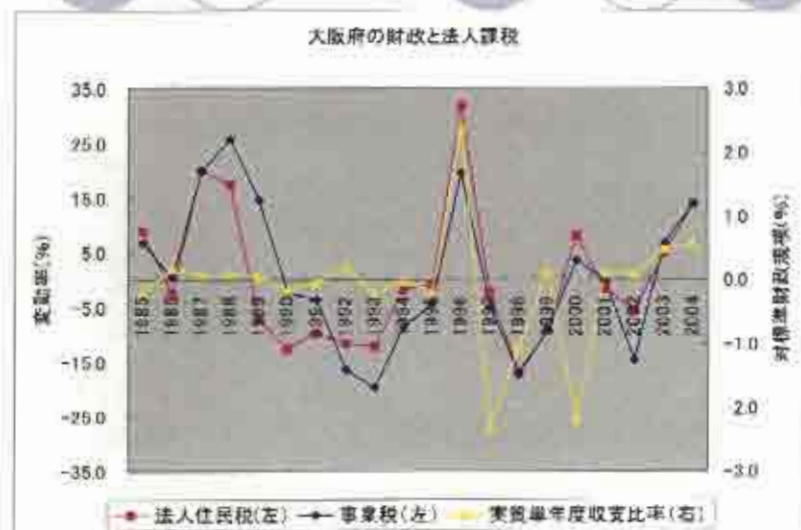
20

参考: 不安定な税源の帰結

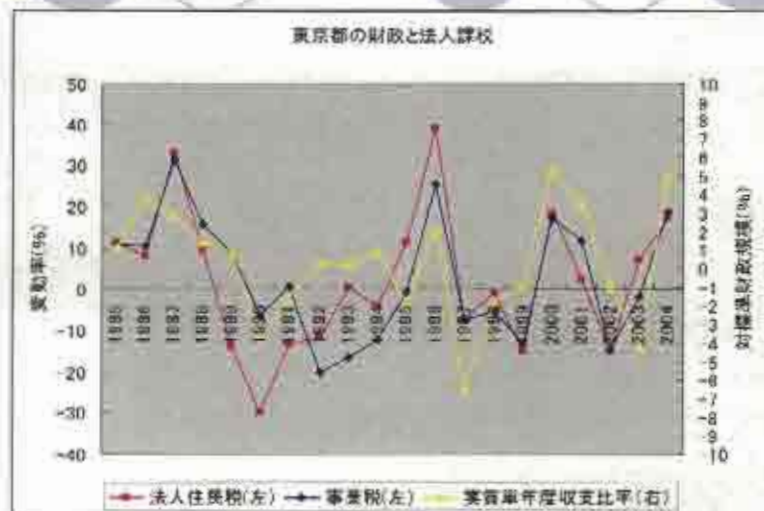
- 不況期の財源確保のための増税
⇒ 国のマクロ経済政策(景気対策)と不整合
- 不況期の税収の落ち込み
⇒ 国の財政支援への要請
- 好況期の税収増
⇒ 財政規律の緩み、歳出拡大への政治的圧力
- 地方法人課税等地方税は国の景気対策(減税)にも巻き込まれてきた。

23

税収の変動(大阪府)

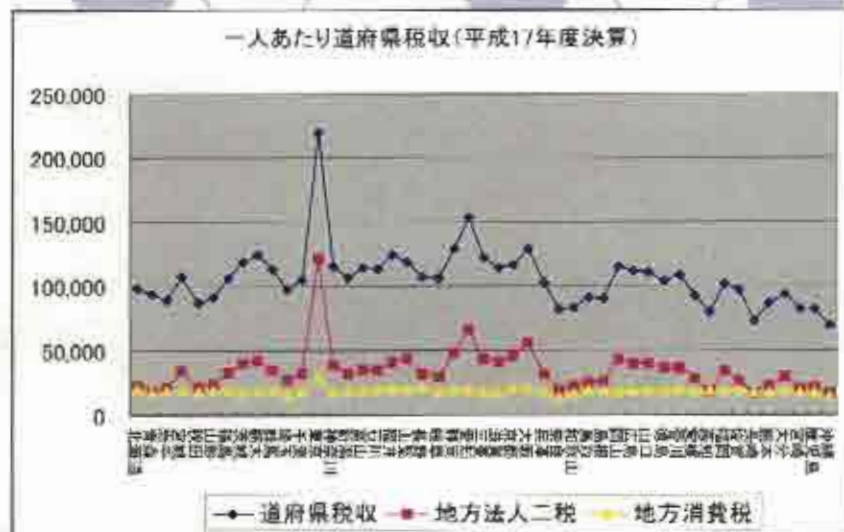


税収の変動(東京都)



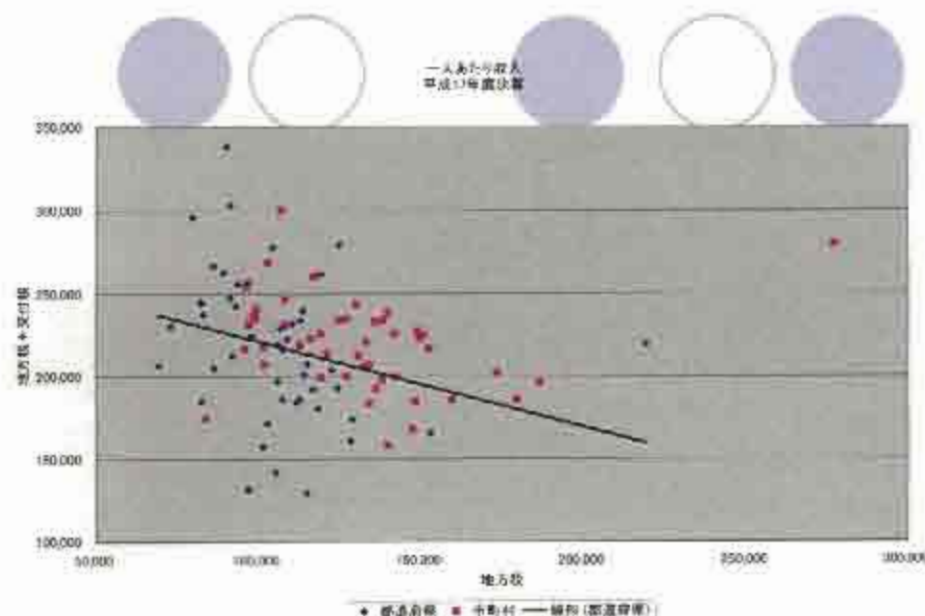
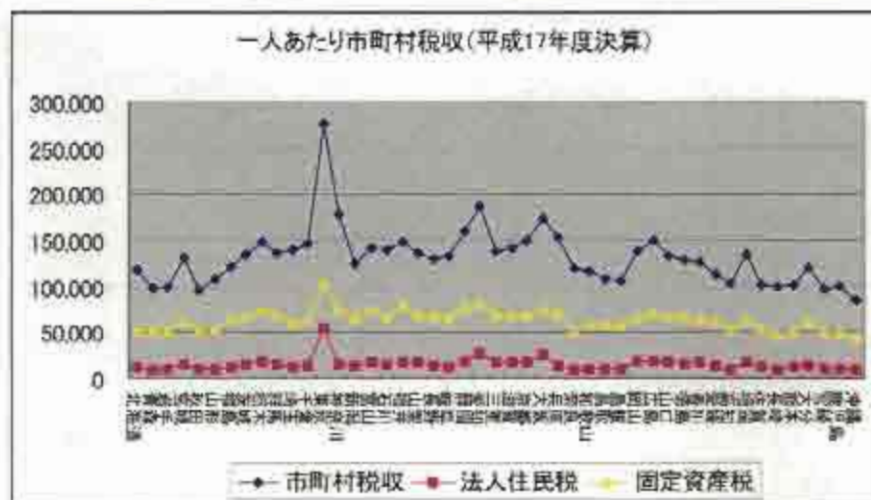
24

税収の偏在



25

4 税収の偏在



27

5 税収の偏在を巡る議論(その1)

税収の偏在は問題か？

- 交付税交付後は財政力が逆転＝交付税の過剰な平準化(財政調整)？
- 財政需要(ニーズ)を考慮すれば、「一人あたり」一般財源で交付税の過多は判断できない？＝交付税の財源保障機能
- 交付税の財源保障機能があれば、格差は問題ではない
⇒ 交付税総額の抑制で格差が深刻⇒ 国の決める基準財政需要に反映されない交付団体の財政需要⇒ 都市自治体(不交付団体)にも独自の財政需要
- 交付税の過多を「一人あたり」で判断できないならば、同じ一般財源を構成する地方税の格差も「一人あたり」では判断できない？

28

6 税収の偏在を巡る議論(その2)

税源の地域間格差を是正する政策

- 交付税の財政調整機能には限界(不交付団体から交付団体への財源移転はできない)⇒ 水平的財政調整の導入？
- 法人2税(法人住民税・法人事業税)の地域間配分基準(税収・分割基準)の見直し
- 法人2税と消費税の税源交換
- 法人事業税(外形標準課税)の地方消費税化
- 「ふるさと納税」の活用？

留意: 格差是正による交付団体の税収増は基準財政収入に反映される限り、交付税減となる。⇒ 交付税制度を視野にいった是正策が必要

29

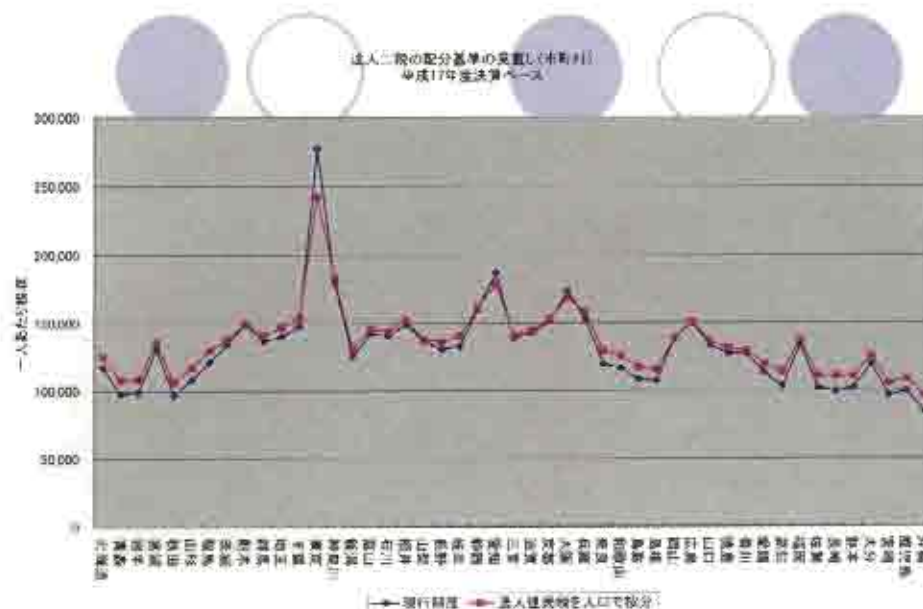
地方税の偏在

- 財政制度等審議会：不交付団体も含めた格差是正を行うため、・・地方法人二税について、地方消費税における地域間の清算システム・・・などを参考にしつつ、偏在性是正のための具体的な仕組みを検討するとともに・・・自治体間の水平的な財政調整制度の導入についても検討が行われるべき（平成19年6月6日）

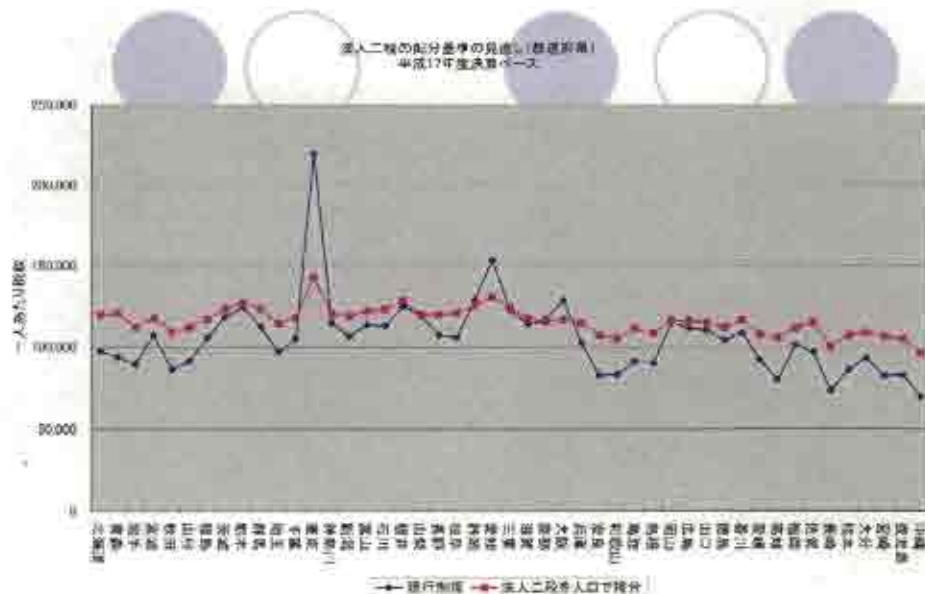
vs

- 地方財政審議会：地方公共団体にとっては産業振興等を通じた税源拡大の誘因を、納税者には行政を監視するインセンティブを失わせる（平成18年6月19日）
- 「自治体が企業誘致に期待する効果として税收確保は高くない」（林（2005）、岡本（2002））

28

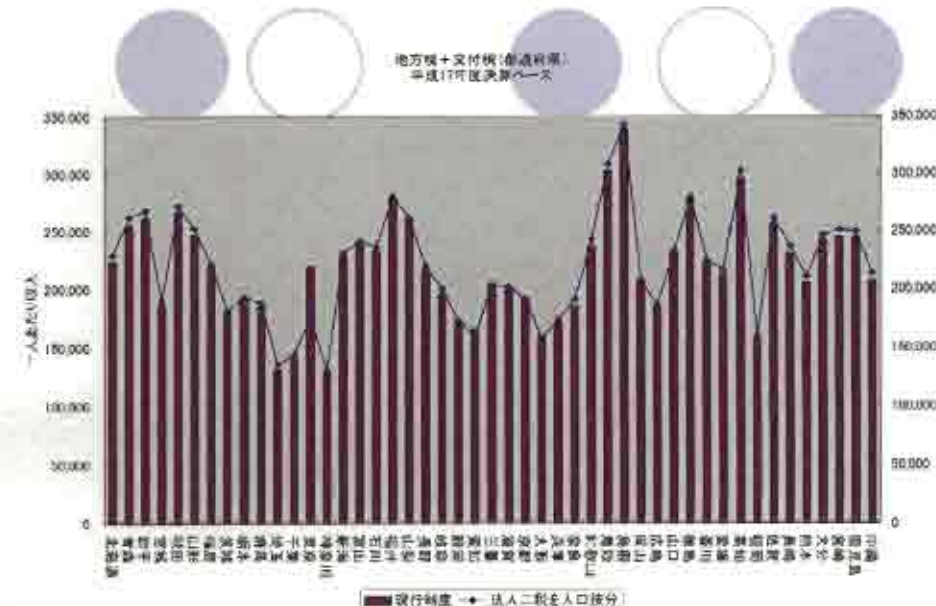


注：法人二税の超過課税分も含む



注：法人二税の超過課税分も含む

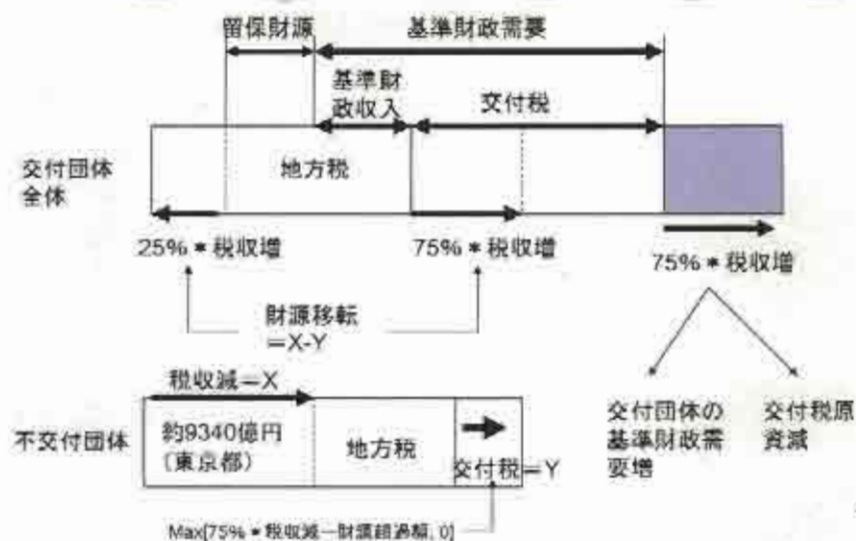
29



注：法人二税の超過課税分も含む

30

法人二税人口按分の効果



国の政策と地方税

- 国の経済政策の一環として地方税を活用
 - ー 景気対策 (恒久的減税)
 - ー 「貯蓄から投資へ」 (配当・キャピタルゲイン課税の減税)
 - ー 経済のグローバル化 (「国際競争力」) と法人課税の見直し

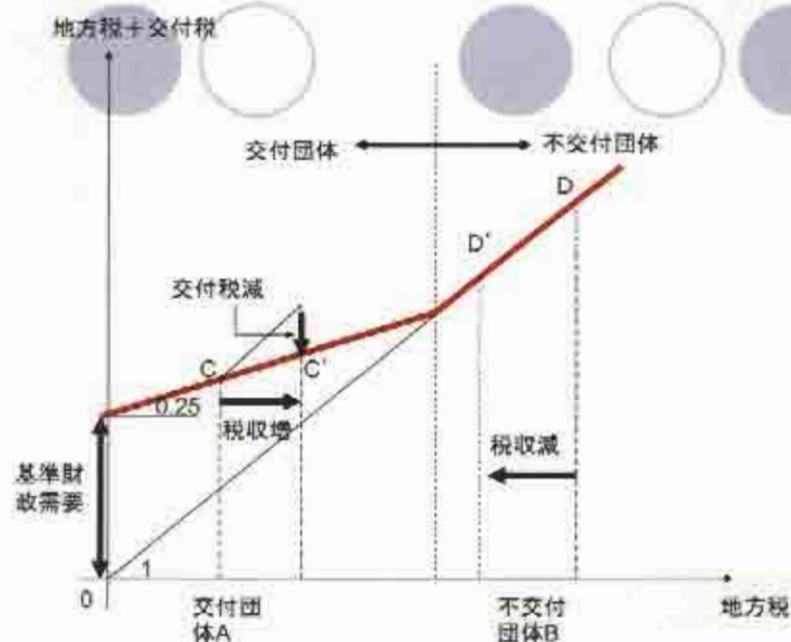
表 恒久的減税(99年度から施行)の影響 (試算)

	国	地方
個人所得課税	2.9 兆円減	1.1 兆円減
最高税率	50% → 37%	15% → 13%
法人課税	1.6 兆円減	0.7 兆円減
基本税率	34.6% → 30%	11.0% → 9.6%
計	4.5 兆円程度減	1.8 兆円程度減

(出所) 「地方財政」(98年12月号)

金融所得課税

- 「貯蓄から投資」への政策方針
- 平成19年度税制改正: 上場株式等の配当・譲渡益に係る軽減税率の延長
 - ー 配当: 本則20% (国15%; 地方5%)
=> 10% (国7%; 地方3%)
 - ー 譲渡益: 本則20% (国15%; 地方5%)
=> 10% (国7%; 地方3%)
- 金融所得課税の一体化 = 損益通算 => 投資家との間の「リスクシェア」=> 利子割、個人住民税 (配当割・株式等譲渡所得割) からの税収の不安定化
- 金融所得課税の一体化 ⇔ 地方税収の安定化



III. 地方税制改革

地方税制度の最近の動き

- 地方の課税自主権の強化(「地方分権一括法」(2000年4月施行))
 - 一 地方新税(法定外普通税・目的税)
 - 一 制限税率の撤廃(市町村個人住民税・固定資産税)
- 法人事業税(都道府県税)の「外形標準化」
- 3兆円規模の税源移譲(「三位一体の改革」)
 - 一 所得税から個人住民税(所得割)へ
 - 一 個人住民税(所得割)税率のフラット化

法人事業税の外形標準化

- 税制調査会地方法人課税小委員会(平成11年7月)
 - (i) 安定的な税収確保
 - (ii) 応益課税としての性格の明確化
 - (iii) 税負担の公平性の確保
 - (iv) 経済構造改革の促進

⇒ 所得に代えて事業活動規模を表わす課税基準の導入を提言

外形標準化の迷走

- 応益課税としての外形標準化 [外形標準課税導入後]
(H16.4開始事業年度から適用)

⇒ 赤字企業(7割)にも課税
 ⇒ 負担の「公平」?
 ⇒ 中小企業への配慮
 ⇒ 資本金1億円以上の企業へ限定
 ⇒ 応能原則に基づく課税?



所得基準 : 外形基準
3 : 1

個人住民税(所得割)の「比例税化」

- 「個人所得税体系における所得税と個人住民税の役割分担」⇒所得再分配は所得税の機能
- 「応益性や偏在度の縮小」の観点を踏まえフラット化
- 「個人住民税は、「地域社会の会費」として住民がその能力に応じ広く負担を分かちあうという性格を有している。……所得割の諸控除については、「地域社会の会費」としての個人住民税の性格を踏まえて整理合理化を図り、課税ベースの拡大に努めていく必要がある。こうした観点から、特に政策誘導的な控除については、……控除額の水準等その在り方について速やかに見直すべきである。」(政府税制調査会「平成19年度の税制改正に関する答申」)

41

まとめ:近年の地方分権改革

- 地方の課税自主権の拡充
 - ー制限税率の撤廃
 - ー地方新税(法定外税)⇒企業・非居住者(観光客など)に偏った課税自主権の発揮
⇒地方の財政責任は高まった?
- 応益課税の徹底
 - ー外形標準課税
 - ー住民税(所得割)のフラット化
 - ー均等割拡充の要請⇒応益原則と応能原則(赤字企業、低所得者への配慮)の対立

43

均等割

- 均等割:都道府県=1000円、市町村=3000円(年額)
⇒個人住民税の2.5%(平成18年度)に過ぎない。
- 「現行の均等割の税率は、1人当たりの国民所得等の伸び等を勘案するとなお低い水準にとどまっている。個人の税負担の動向にも十分考慮を払いつつ、税率の引上げを検討すべきである。」(政府税制調査会「平成19年度の税制改正に関する答申」)
- 「地方税の本質として、個人住民税(均等割)などを地方税のより中核に据えるべきである。」(経済財政諮問会議民間議員提出資料「地方税財政改革による自治の確立」(平成19年5月25日))

42

IV. 地方の課税自主権

44

地方の課税自主権

- 日本の地方自治体の課税自主権

- －超過課税＝標準税率を超過した税率選択
- －地方新税＝法定外目的税・普通税の創設
- －課税免除・不均一課税＝「地方団体は、公益上その他の事由に因り必要がある場合においては、不均一の課税をすることができる」(地方税法第6条)
- ⇒標準税率以下での課税

超過課税の実施状況

[illegible]

2. 産業団地の整備（1977年度決算）

[illegible]

出所：総務省資料(平成19年度7月)

超過課税と課税自主権

- 「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、…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…により歳入確保に努めることが必要」(政府税制調査会「わが国の税制の現状と課題」(平成12年7月14日))
- 「課税自主権の活用は、地域における受益と負担の関係の明確化につながるものであり…住民と正面から向き合い、自らの責任と負担で施策を進める姿勢が求められる。」(政府税制調査会「少子・高齢化社会における税制のあり方」(平成15年6月17日))

課税の軽減措置

- 「創業・産業集積促進税制」(大阪府)
対象:資本金1千万円以下の中小創業法人(平成13年4月1日から平成19年3月31日までに創業)への法人事業税の軽減
①創業から5年間、2分の1に軽減
②特定業種中小創業法人(製造業、ソフトウェア業・情報処理サービス業)であれば軽減は9/10。
対象:大阪府内の一定地域(産業集積促進地域)における事業向けの土地・家屋の取得(平成21年3月31日まで)
③不動産取得税を2分の1に軽減(上限2億円)

課税自主権行使の課題

- 地方が課税自主権を「地域における受益と負担の関係の明確化」をし、「自己決定権と自己責任」の確立するよう行使するとは限らない。
=> 地方の観点から望ましい課税≠社会的に望ましい課税
- 「地方において法人所得に課税することについては、徴税しやすい税源に安易に依存していること・・・選挙権を持たない法人への課税は・・・住民への説明責任を曖昧にする」(「経済社会の自足的発展のための企業税制改革に関する研究会」(平成17年7月))
- 「住民と正面から向き合い、自らの責任と負担で施策を進める姿勢」を示すか否か。

49

課税自主権の多様性

課税自主権		例
なし		地方消費税、住民税(利子割)等
あり	税目(課税対象)の選択	法定外税(地方新税)
	課税標準の決定	地方税の性格に依存 - 個人住民税 - 地方法人課税 - 固定資産税
	税率の選択	
	徴税	

51

課税自主権と納税コスト

- 納税者の負担や経済的帰結は税目(例: 法人事業税、法人住民税)のみではなく、各税目の「課税標準」にも依存
- 法人税からの課税ベースの乖離
 - 法人事業税の外形標準化
 - 法人住民税・法人事業税の納税単位は単体法人
- 固定資産税の償却資産
 - 償却資産評価の相違(償却可能限度額)
 - 減価率・評価額の最低限度(5%)は現行どおり
 => 納税者(企業)の「税負担」だけではなく「納税負担(コスト)」を高める。
- 協調vs課税自主権=> 地方は(1)課税標準、(2)徴税で国と協調、(3)税率に「課税自主権」を行使することも可能

50

V. 「望ましい地方税」

51

そもそも地方「税」とは？

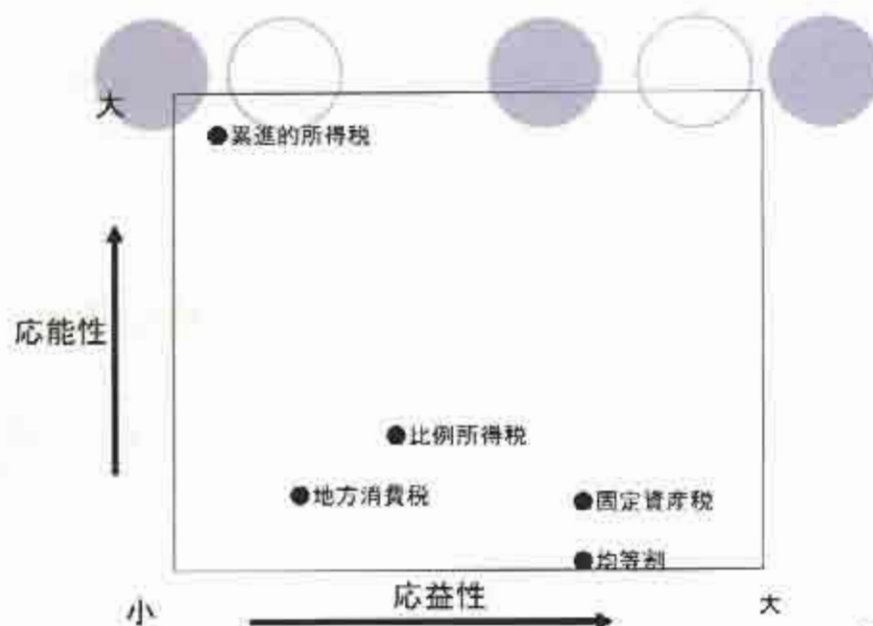
- 地方「全体」(マクロ)と個別自治体(ミクロ)の違い
=>「地方共有税」はマクロベースで地方税(固有の財源)でも、個々の自治体にとっては地方税ではない。
- ミクロベースで求められるのは税収の発生と税収の帰属の一致
=>課税ベースの按分(分割)基準=「発生地主義」
=>結果としての税負担が応益性を満たすかどうかは別途問われるべき。
- 税収の帰属の原則=源泉地主義、居住地主義、(消費税の場合)仕向地主義
- 課税自主権の行使(超過課税)=>税収へのコントロール

応益原則

- 税負担が受益に「対応」=>ただし、受益と負担が厳密に(限界的に)一致しているわけではない。=>応益課税≠公共サービスの価格づけ・目的税
- 応益と応能の連続性: 受益と負担の乖離が大きい(関連が希薄な)ほど、応益原則から乖離。=>フラット化された住民税(所得割)は累進課税よりも「相対的」に応益性を持つ。
- 「説明責任」としての応益課税=>税負担の根拠を納税者に明確化(受益するから負担するのか、担税力があるから負担するのか)=>納税者からの「信認」・地方税への「評価」
- 負担の根拠のみならず負担配分(何故、多く負担するのか?)の根拠でもある=>「契約(個人主義)」vs「共生としての共同体」志向

課税と公平感

- 税の公平感
 - 一 応能原則=担税力に応じた税負担
 - 一 応益原則=受益に応じた負担
- 応能原則=所得再分配
- 応能原則に従えば個人住民税均等割(人頭税)は「不公平」でも、応益原則では「公平」
- 所得再分配が国の責任=>地方税に求められる公平感は「応益原則」
- これまでの地方税改革(法人事業税の外形標準化・住民税のフラット化)でも課税の応益性が強調されてきた。



応益課税の効果

- 負担が受益者に帰着すれば、応益原則の観点から公平を促進(例:固定資産税、手数料等)
- サービスからの受益と地方税負担の対比
=> 地域住民が「コスト意識」をもって課税自主権を行使(例:個人住民税、固定資産税等)
- 地域住民同士、住民と地方自治体が「正面から向き合い、自らの責任と負担で施策を進める姿勢」を促進
- 何故「原則」か?=> 地方税の原則(応益課税、応能課税)が混在する限り、自身の負担が受益への対価か、社会連帯(再分配)のためか判断ができない=> 結果(現行負担)への弁明が可能(原則の使い分け)=> 制度改革が進まない(現状維持バイアス)

87

応益原則への留意点

- 応益原則の「建前」と「帰結」の乖離
 - 一 税負担(例:法人事業税)の転嫁
 - 一 自治体の課税自主権の行使の帰結としての応益課税からの乖離(例:租税輸出)
 => 地方に割り当てる税源の性格に依存(「望ましい地方税」)
- 地方独自の福祉(再分配)と応益課税
 - 一 地域内低所得者への配慮・「思いやり」=> 一般地域住民も低所得者への福祉サービスから受益(利他的満足)
 - => 福祉の財源のための課税(例:個人住民税(所得割)の引き上げ)も応益課税
 - 一 受益≠利己的満足
 => 住民からの合意が前提・再分配の主たる責任は国

88

税源移譲と応益原則

- 税源移譲でも所得税+住民税負担は変化せず
=> しかし、地方サービスの受益に対する地域住民の税負担は増加
=> 住民の不満=サービスの割高感?
- 地域住民の負担は国税+地方税ではなく、地方税と受益の比較(=「財政余剰」)で判断=> 地方の財政責任の拡充

国から地方への税源移譲によって、
所得税(国税)は1月から、住民税(地方税)は6月から納税額が変わります。

税源移譲

税種	納税期	変更内容
所得税	1月	1月からの所得が課税対象となる
住民税	6月	6月からの所得が課税対象となる

税源移譲では、
所得税と住民税の
年間の納税額は
基本的に
変わりません!

※ 所得税と住民税の年間の納税額は、基本的に変わりません。ただし、所得税は1月からの所得が課税対象となるため、1月の所得が増加すると、1月の所得税が増加します。住民税は6月からの所得が課税対象となるため、6月の所得が増加すると、6月の住民税が増加します。

89

地方税の「誘因効果」

- 納税者(地域住民・法人企業)の誘因
 - 一 税負担の転嫁・資源配分への「歪み」=> 「税」としての性格
- 納税者のコスト意識の喚起=> 地方自治体への「規律づけ」
(手による投票・「足による投票」の行使)
- 地方自治体の課税自主権行使の誘因
=> 財政運営の効率化
財政的「外部効果」= 租税競争・租税輸出

特に法人課税が問題...

90

地方法人課税の帰結

- 課税の「建前(原則)」(例: 応益原則)と「帰結」の違い
- 地方法人課税の経済的帰結⇒ 法人企業が税を支払っても、負担しない(税負担の転嫁)
- 地方法人課税への地方自治体の「誘因」⇒ 規範から逸脱した地方自治体の課税自主権の行使(租税競争・租税輸出)

留意: 地域の利益の増進 ≠ 社会的利益の増進

↑
外部性

91

応益原則と租税輸出

- 観光施設、社会インフラ等、非居住者(観光客・企業)も地方公共サービスから受益⇒ 応益課税としての非居住者課税(規範には適っている・・・)
- 非居住者・企業に負担を押し付けるように課税自主権を行使する誘因(= 規範からの乖離)
- 交付税・補助金(財政移転)同様、法人税収も「他人の金」⇒ 放漫財政の放置・居住者(有権者)の無関心

93

地方法人課税の「帰着」

帰結		負担の帰着
負担の転嫁	製品価格の引き上げ	消費者
	雇用の縮小・賃金の引き下げ	労働者
	配当・投資収益の低下 ⇒ 長期的には成長が低下	投資家(長期的には労働者等)
企業の他地域への流出	地域内雇用の縮小、空洞化	労働者 土地保有者等

92

租税競争

- 税率の引き上げ(不均一課税を含む)による企業の誘致合戦⇒ 「パイ」(課税ベース・雇用)の奪い合い? 自治体への規律づけ?
- 良い競争と悪い競争: 競争手段(税率・支出)、競争対象(既存企業・新規企業等)、競争目的(税収・住民厚生)に依存

良い競争	効率的財政運営を促進(規律づけ) ー インフラ整備等、地域の生産性を向上 ー 起業活動の支援(新規産業の発展の促進) ⇒ 社会全体に付加価値を創出
悪い競争	既存の企業(課税ベース)の奪い合い ⇒ 新たな付加価値を創出せず

94

地方法人課税の帰結

建前(原則)	応益課税
経済的帰結	税収の不安定・不公平 負担の「転嫁」 マクロ経済(経済成長)への影響
課税自主権の行使 (誘因効果)	租税競争(企業の奪い合い) 租税輸出(負担の押し付け)

95

望ましい地方税

- 地方分権は一方的な税源・権限移譲を意味しない=>国と地方の機能・税源配分の見直し
- 地方自治体の自己決定・自己責任と整合的な税源は？

望ましい地方税の条件

- (1) 収入の安定性
- (2) 地域間で偏在しない
- (3) 固定性=課税ベースが地域間で移動しない
- (4) 応益原則

96

財政的外部効果

- 課税自主権の行使の誘因への「歪み」

発生要因	水平的な外部効果			垂直的な外部効果
	源泉地主義課税		居住者主義	
種類	非居住者への租税輸出	課税ベース移動		課税ベースの重複
	租税輸出	クロスボーダー・ショッピング	租税競争	
税の例	企業課税・非居住者資産への固定資産税	物品税	資本課税 (累進的) 個人所得税	個人消費税・法人税等
帰結	過剰税率	過少税率		過剰税率
結果	「財政責任」の欠如	「分権的税制度」が持続不可能		「経済活性化」を損なう

98

望ましくない地方税

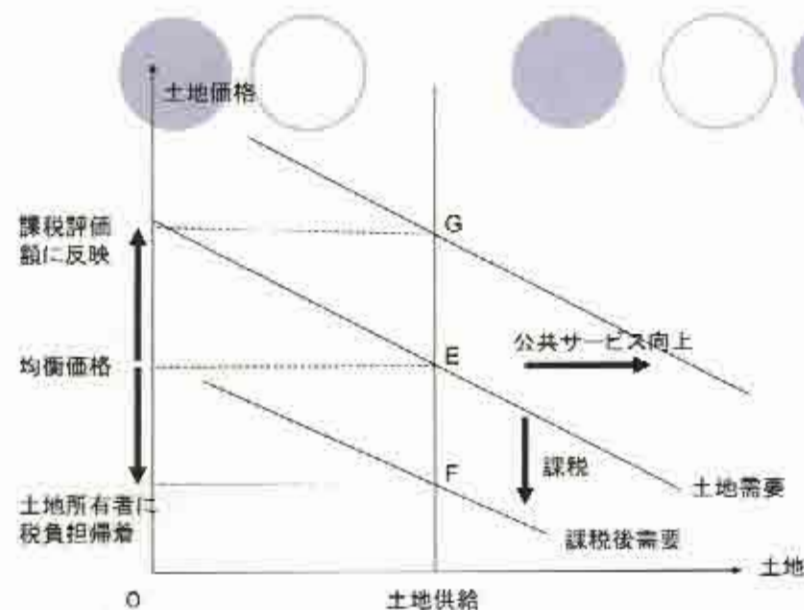
	帰結
税収の不安定性	公共財・サービス供給が不安定
税源の地域間偏在	地域間不公平
課税ベースの地域間移動	財政的外部効果(「租税競争」)と税収確保の困難
応益原則(受益者負担)の欠如	放漫財政の放置

99

望ましい地方税

		安定性	偏在性小	固定性	財政責任
個人住民税	所得割 (比例税)	△	△	△	△
	均等割	○	○	△	○
法人二税		X	X	X	△
固定資産税 (土地・家屋)		△	△	○	○
地方消費税		○	○	△	△(課税自主権なし)

69

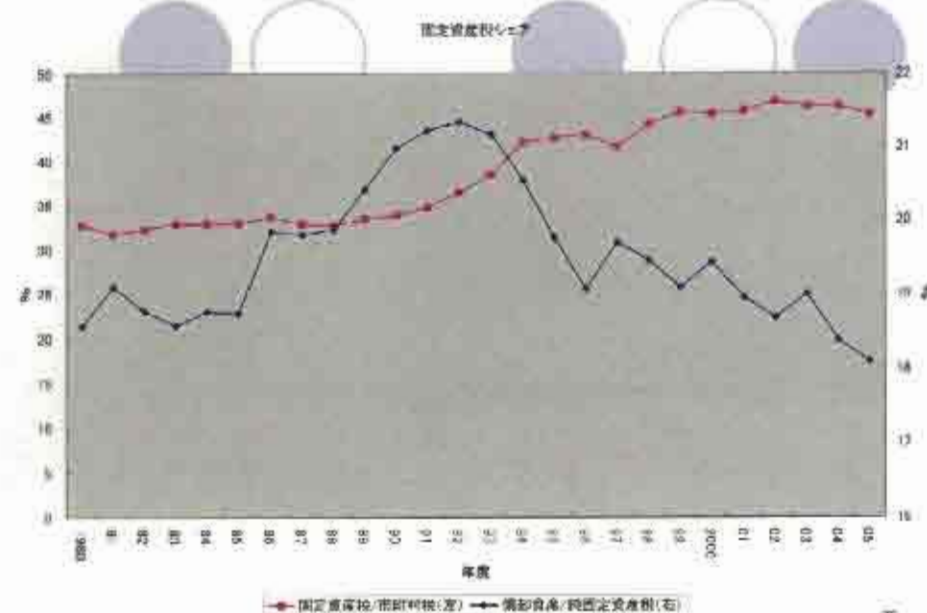


71

望ましい地方税としての固定資産税

- 資産税の負担・公共サービスの受益が地価(よって評価額)に「資本化」
 - ー負担を他の転嫁できない。
 - ー税負担(=税率×評価額)が受益の程度を反映
 - ⇒ 応益課税
- Benefit View = 固定資産税 (Property Tax) は受益に応じた負担配分を実現
- 地域住民にとって負担が明瞭 ⇒ 政治的な抵抗も大きい
(例: プロポジション13(カリフォルニア州))
- 経済的に望ましい税 ≠ 政治的に好まれる税
- ただし、固定資産税には償却資産課税を含む ⇒ 法人(資本)課税の要素(= New View)

70



73



VI. 地方の「自己決定権」と「自己責任」に向けて



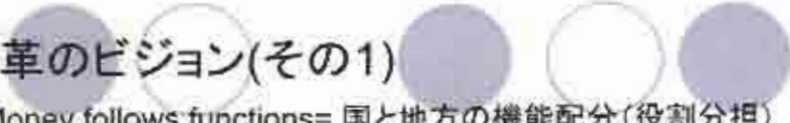
改革の課題

- 地方税収の安定化
- 税源の地域間偏在の是正(特に交付団体と不交付団体間)
=> 政府間財政移転への依存を是正
- 住民に負担感を明確化(「コスト意識」の向上)
=> 地方の説明責任・財政責任と効率的財政運営の促進(地域住民の関心と規律づけの喚起)
- 「量」(税源移譲)から「質」(課税自主権の活用)へ
=> 「質的」分権化=地方の自己決定権と自己責任の拡充



地方分権の「質」と「量」

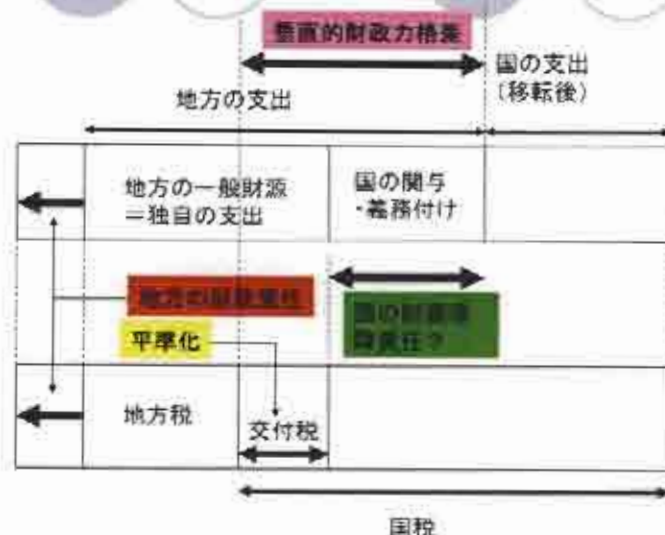
- 量的分権化=「地方における歳出規模と地方税収の乖離を縮小」=> 税源移譲
- 「地方固有の財源」である交付税移転後は既に国:地方=6:4=>問題は財源への裁量と自己責任
- 質的分権化=財政面における「自己決定権と自己責任」の確立=> 課税自主権の確立
- 地方が課税自主権を行使するのに相応しい税源は?=> 「望ましい地方税」
- 地方分権は国から地方への一方的な権限・財源移譲は意味しない=> 国と地方の役割分担の視点が必要



改革のビジョン(その1)

- Money follows functions= 国と地方の機能配分(役割分担)を明確にした上で財源配分 ⇔ Revenue-led decentralization = 国と地方の財源の奪い合い
- 地方分権は地方支出の「全て」を自主財源で賄うことを要請するわけではない=> 「限界的財政責任」=各地方自治体は自らが判断する「独自」の支出(例:単独事業)を自身の財源(超過課税を含む)で賄う責任を負うべき=> 地方独自の支出の範囲・水準(国の財源保障の範囲・水準)が明瞭であることが前提条件
- 地域住民の財政責任の明確化(コスト意識の喚起)と地方自治体への規律づけ
—「足による投票」・ヤードスティック競争(パフォーマンス比較)

国と地方の責任配分(例)



77

不明瞭な負担感

- 地方消費税＝消費税(国税)税率の25%(現行税率1%)
⇒ 納税者の多くが地方に消費税を支払っていると認識していない?
- 地方交付「税」＝地方交付税は「地方固有」の財源・国が地方に代わって徴収し、配分する地方税・地方への「仕送り」ではない⇒ 納税者は自分の支払う国税(例: 所得税)の一部(＝32%)が交付税にリンクされる(目的税化)と認識?
⇒ 交付税が地方固有の財源であれば、納税者も固有の負担であることを認識するべき
- 納税者にとって税源移譲、税源配分の見直し、交付税制度改革は「国と地方の財源の奪い合い」

79

財政的帰結の明確化

- 国と地方の「不明確な責任関係」⇒ 最終的な財政責任の所在(誰の責任か?)が不明瞭⇒ 財政的帰結(誰が負担するのか?)が不明瞭
- 地方の歳出増加・財政悪化⇒ 地方税の増税? 交付税等財政移転の増額?
- 地方予算のハード化＋財政的責任・帰結の明確化⇒ 支出と税率のリンク
- 例: カウンシル税(英国)＝経常会計の収支尻を税率で調整(残余変数としての地方税率)
- 財政的残余変数≠財政赤字

78

改革のビジョン(その2)

- 所定の目的(例: 格差是正)に対して最も効率的・効果的な政策手段を充てる
- 既存の制度(税源配分等)の弊害・歪みを放置して新しい政策を追加する(＝「対処療法」)ではなく、既存制度を見直す
⇒ 次善策の前に最善策を追求

政策目的	「ふるさと納税」の代替手段
税源の地域間格差是正	交付税による格差是正・税源配分の見直し
ふるさとへの「キックバック」	政府間補助金(財源保障・外部性の内部化)の活用
「ふるさとに何かしたいという志」	寄付金税制の拡充

80

次善策と最善策

対処療法		抜本改革	国と地方の役割分担の見直し・明確化、財政移転(交付税等)制度改革、税源配分の見直し等
		現状	改革
法人二税の配分基準、ふるさと納税等	現状		最善策
	見直し(実施)	次善策	

改革のオプション

- 税源配分の見直し
 - ー消費税(交付税法定分等)と法人住民税(法人税割り)・法人事業税の税源交換
 - ー法人事業税の地方消費税化(「付加価値割」の拡充)
- 水平的財政調整(＝交付税改革)
 - ー交付税を東京都等「不交付団体」を巻き込んだ財政調整制度へ
- 国と地方の役割分担の明確化
 - ー財源保障の範囲・水準の限定・明確化
 - ー交付税・国庫補助金制度改革

制度改革の補完性

格差是正	垂直的	税源配分の見直し(税源の偏在、税収の安定性への配慮)
	水平的	交付税の財政調整機能
公共サービスのナショナル・スタンダード		財源保障・国庫補助負担金の活用
地方の財政責任・自己決定		基幹税(個人住民税・固定資産税)への課税自主権の行使(超過課税等)

⇒ 地方税改革と財政移転制度改革の「補完関係」
⇒ 「包括的」ビジョンが必要

地方の基幹税

- (法人企業の前に) 地域住民への応益課税が原則
- 基幹税(課税自主権を行使)
 - ー都道府県レベル＝個人住民税(所得割・均等割)、地方消費税
 - ー市町村レベル＝(1)固定資産税、(2)個人住民税(所得割・均等割)
- 地方消費税には課税自主権がないが安定かつ偏在性の小さい税源(ただし、納税者が地方消費税(現行1%)の負担を認識することが基幹税であることの前提) ⇒ 地方消費税の「独立税」化?

地方法人課税のあり方

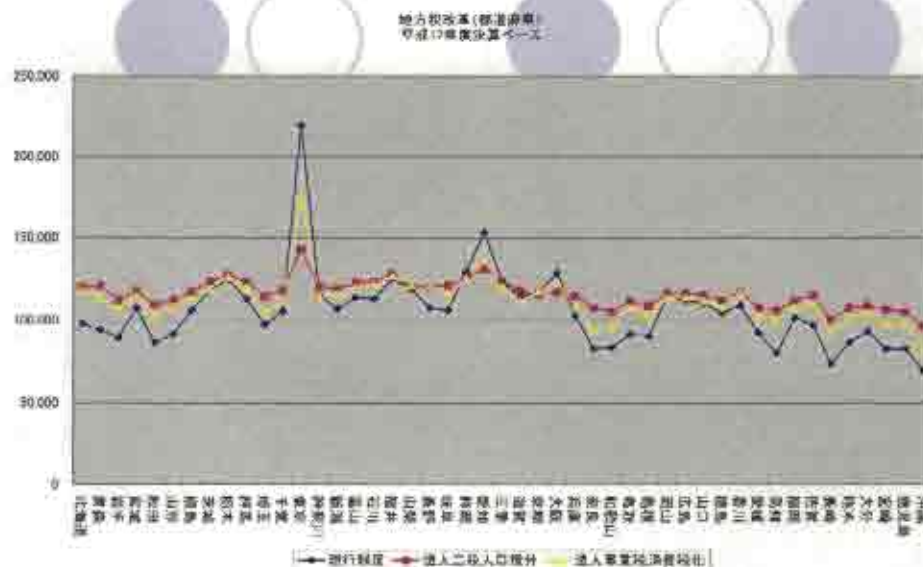
改革の観点	改革のオプション
課税の経済的帰結(不安定性・格差)	税源配分の見直し(国税化・交付税の原資等)
地方の課税自主権の行使の帰結	法人事業税の地方消費税化? 制限税率、租税協調
建前としての応益原則	法人事業税の外形標準化?
納税コスト	国税との課税ベースの協調

85

租税政策協調

- 地方分権後も国と地方の税政策協調が必要
- 垂直的「非協調」の帰結
 - ― 国の政策(例:景気対策、国際競争力の向上)を地方の政策が相殺(例:増税)
 - ― 納税コストの増加・税制度の複雑化(簡素性の原則に反する)
- 国が一方的に地方税を国の政策に巻き込む(例:景気対策のための地方税の減税)ことは意味しない。
- 国と地方の協議の場(「地方行財政会議」?)
- 協調のレベル
 - ― 課税標準(ベース)の協調(例:法人課税、個人住民税(所得割))=>税率の選択で課税自主権(応益原則の追求)を行使
 - ― 税率の協調(例:消費税、交付税)

87



86

あり得る反論

- 既に地方予算は「ハード」(交付税の削減)=>国の財政悪化の結果(制度的に「担保」されていない)
 - ― 留意:財源の希少性が増すからこそ、財源の効率的・効果的な配分が求められる(「集中と選択」=ミクロ効率性の向上)=>効率化への権限と誘因
- 国が財源保障を果たすべき=>まず財源保障の範囲と水準(ナショナル・スタンダード)を明確にする。
- 地方税の増税は地方自治体への負担の押し付け=>国税にも同様なことが求められている。
- 「政治的」に地域住民への超過課税は難しい=>要は提供している公共サービスの質との対比

88

あり得る反論

- 地方税もマクロ政策上、重要・税源配分の見直し(例:地方法人課税の国税化)は国の税収を不安定化⇒機能配分の視点=マクロ経済の安定化は国の責任
- 地方税の増税は地方自治体への負担の押し付け⇒国税にも同様なことが求められている。
- 「政治的」に地域住民への超過課税は難しい⇒要は提供している公共サービスの質との対比
- 均等割・固定資産税は低所得者には過大な負担⇒所得再分配の観点から国の援助が可能
- 法人企業・非居住者にも応益課税は必要⇒地域住民への応益課税の視点も必要、補助金の活用・広域自治体活用の視点
- 改革は現状(Status Quo)を起点とすべき⇒制度改革のデザインにはビジョンが必要・執行は現状を起点に「漸進的」に行える。

88

「ゲームのルール」としての制度改革

- ゲームの「ルール」=税源配分・課税自主権の付与、国と地方の役割分担、財源保障の範囲、財政移転の機能・財源
- ゲームの「プレイ」=公共サービス配分・供給、課税自主権の行使、政府間財政移転の配分
⇒ゲームの結果(=均衡)が社会厚生(成長、分配の公平等)と整合的になるような「ルール」(=制度設計)が必要
- 地方分権の社会的利益を最大にするような制度設計としての税源配分・税制改革、交付税改革等
- 制度は政治的に決定されるが、その帰結は経済的⇒政治的に望ましくとも経済的に誤った制度設計のもたらす経済的帰結は望ましくない(不公平・非効率、持続可能性の欠如)

90