

2002年5月21日

地方分権の課題

1. 垂直的財政調整と水平的財政調整

垂直的財政調整	水平的財政調整
行政任務の配分 課税権の配分	財政需要の調整 課税力の調整

- ・ 垂直的財政調整が前提
- ・ 行政任務における決定と執行の非対応
- ・ 行政任務と課税権の非対応

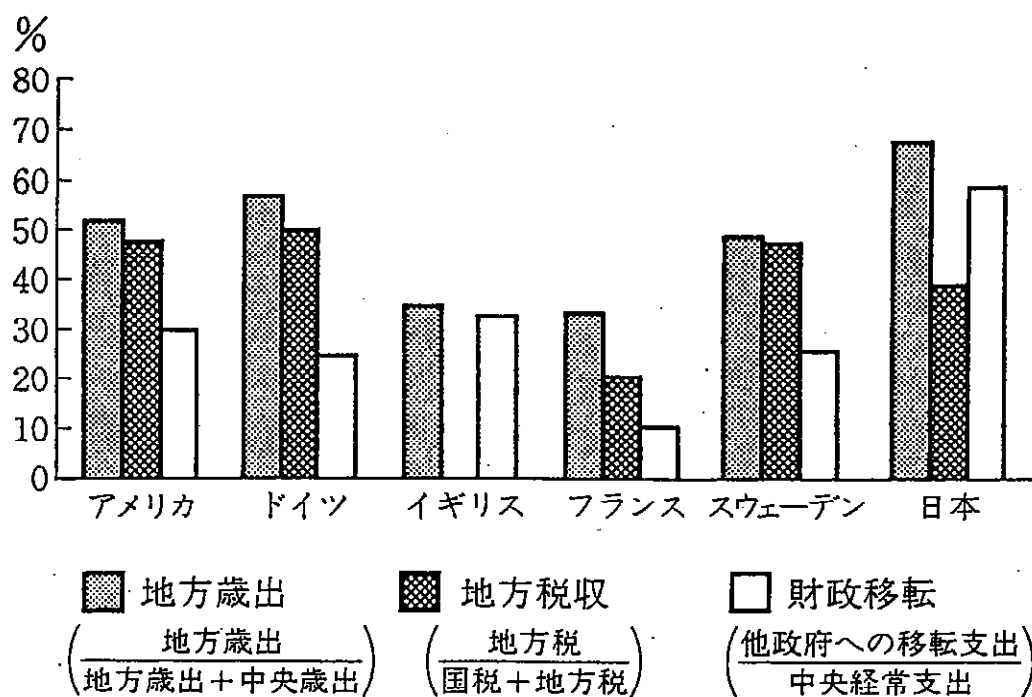
2. 地方分権推進委員会の最終報告

- ・ 自己決定権の財政面における拡充
- ・ 住民の受益と負担の対応関係の明確化
- ・ 国から地方への税源移譲による地方税源の充実
(個人住民税、地方消費税、個別間接税)
- ・ 自主課税の努力の必要性和限界
- ・ 地方税源充実に伴う国の地方への移転的支出の削減
→まず国の関与の強い特定財源である国庫補助負担金を対象
- ・ 財政力の格差を是正するという地方交付税制度の役割は依然として重要

3. 過去およびヨーロッパからの教訓

地方に財源を与ふれば 完全な発達 は 自然に来る
地方分権 丈夫なものよ ひとりあるきで 発てんす
中央集権は 不自由なものよ 足をやせさし 杖もらふ

- ・ 税源移譲と財政調整制度の強化
- ・ 課税自主権の行使の限界
- ・ 垂直的財政調整を分権化すれば水平的財政調整を強化



資料：OECD[1994], *National Accounts* より作成。

図 地方歳出・地方税収・財政移転(1992年)

租税収入の対GDP比(1999年)

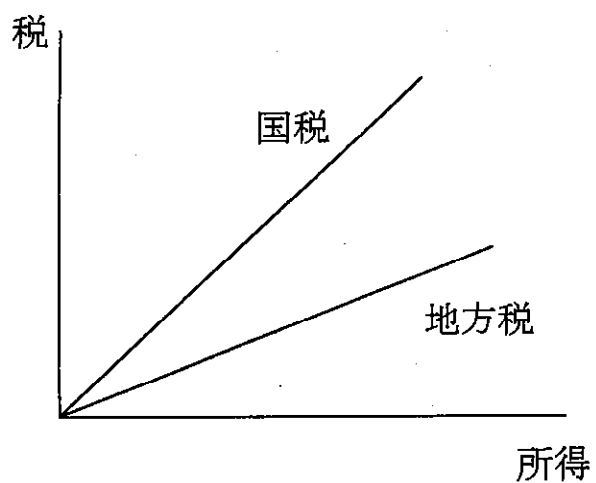
(単位:%)

	所得・利潤課税						資産課税		消費課税						その他	
			うち個人		うち法人						うち一般消費課税		うち個別消費課税			
	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方	中央	地方
連邦国家																
アメリカ	11.71	2.46	9.67	2.08	2.03	0.37	0.31	2.77	0.95	3.21	—	2.21	0.95	1.00	—	—
ドイツ	4.72	6.51	4.03	5.41	0.70	1.10	—	0.93	6.69	3.46	3.61	3.30	3.08	0.16	—	0.01
単一国家																
日本	5.12	3.09	3.01	1.82	2.11	1.27	0.67	2.21	3.59	1.09	2.04	0.48	1.55	0.60	—	0.07
スウェーデン	5.94	15.80	2.78	15.80	3.15	—	1.93	—	10.43	—	6.75	—	3.68	—	0.05	—
フランス	10.96	—	8.28	—	2.68	—	0.98	2.37	10.75	0.30	7.52	—	3.23	0.30	0.12	1.54
イギリス	14.24	—	10.47	—	3.77	—	2.49	1.46	10.68	—	6.39	—	4.31	—	—	—

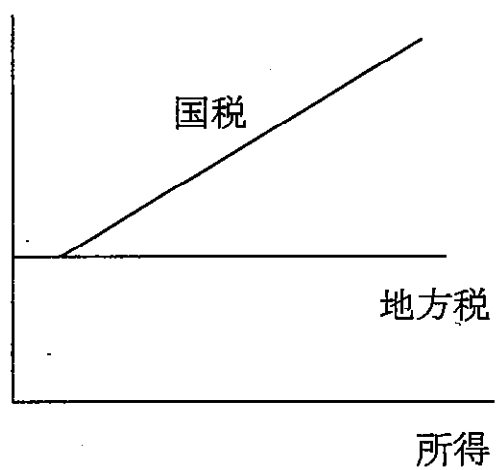
資料:OECD[2001], Revenue Statistics より作成。

所得税における国税と地方税の組み合わせ

併存型



地方所得税型



地方分権推進委員会最終報告（抄）

一分権型社会の創造：その道筋—

〔平成13年6月14日〕
地方分権推進委員会

第3章 第2次分権改革の始動に向けて

—— 地方税財源充実確保方策についての提言 ——

I 地方税財源充実確保の基本的視点

1 地方税源充実への取組みに関する基本的方向

- (1) 地方税源については、地方分権を更に推進するため、既に第2次勧告等で述べたように、地方の歳出規模と地方税収との乖離の縮小、住民の受益と負担の対応関係の明確化などの観点から、その充実確保を図っていくべきである。

地方歳出と地方税収の乖離縮小のためには、歳入・歳出両面の見直しが必要であるが、歳入面に関しては、基本的に歳入の質を第一に考え、歳入面での自由度を増し、地方歳入中に占める一般財源、特に地方税収入の割合を高めることで受益と負担の関係を強化することができる。地方公共団体の施策の実施に必要な財源の相当部分は当該地域からの税収で賄い、財政力の弱い地域には一般的な財政調整制度で対応し、個別事業に係る国庫補助負担金は真に必要なものに限るという方向が、望ましい方向である。

- (2) 歳入面での自由度を増す観点から、地方税収入の割合を高めていくことは、現在の国・地方を通ずる厳しい財政状況等を踏まえた観点に照らしても、必ずしも地方公共団体の歳入の量自体を増やすことを意味するものではない。国・地方を通じた現在の租税負担率に制度的変更を加えない前提で地方税源の充実を行うためには、国から地方への税源移譲により地方税源の充実を図っていく必要があり、その際には、税源移譲額に相当する国庫補助負担金や地方交付税の額を減額するなどにより、歳入中立を原則とすべきであると考えます。

- (3) また、歳入面の見直しと併せて、歳出についても、国の関与の廃止・縮減や法令等による歳出や事務事業の義務付けの見直しを行い歳出の自由度を高めていくことが必要であり、これにより歳入・歳出両面の自由度を併せ増していくことが地方分権の実現にとって不可欠な要素である。

2 地方税源充実の理由と考慮すべき事項

- (1) このように地方の自主財源である地方税源の充実を必要とする背景としては、画

一から多様へという流れの中で、自立性を高める方向での制度設計の選択が迫られていることが挙げられる。また、真の意味の地域社会の活性化も、こうした自立性を高める制度改革により促進されることになる。

- (2) わが国は、国・地方を通ずる長期債務残高が平成13年度末で666兆円に達することが見込まれるなど、国・地方ともに極めて厳しい財政環境にあり、財政構造改革の実現が大きな課題となっている。また、わが国の置かれている経済環境を見た場合、右肩上がりの経済成長の終焉、少子高齢化の進行を考えれば、国全体の資源配分という観点からも、新たな国・地方間の財政関係の仕組みの構築が必要とされている。地方税源をより多くすることで、受益と負担の意識が高まり、その結果、国全体の資源配分も適正化されていくものと考えられる。

行政サービスの受益と負担の関係を明確化するほど、地域で求められる福祉水準をいかに効果的に達成できるかという自治体間の知恵の競争が活発化することになる。また税財政面の自己決定権の拡充及びその発揮により、住民の声が地域の行政サービスのあり方に反映されやすい仕組みができあがることにもなる。

- (3) 他方で、障害者福祉、生活保護、義務教育など国がどこまで画一的に基準を定めるべきかという点について見直しの必要性はあるにせよ、そのコストについて社会全体で支えるべき分野もある。また、地域によっては、自主税源だけでは地域の最小限の行政水準さえ賄えない地方公共団体が出ることが予想されるため、地域社会の存立という理念にも配慮し、財政調整制度を活用していく必要がある。

- (4) なお、地方分権時代の行政の主役である地方公共団体の側においても、少子高齢社会を迎える中、合併及び行政改革の推進等により、新しい時代の地方自治の担い手としてふさわしい行政体制を整備することが併せて必要であることはもちろんである。また、地方行財政運営についても更なる厳しさが求められている。

3 地方税源の充実と財政構造改革

- (1) 地方財政の急速な悪化は、個々の地方公共団体の財政事情については、個々の地方公共団体の財政運営の取組みによる場合もあるが、地方財政全体としては、国の経済政策の中で、公共事業の拡大や減税に対する協力を求められ、地方公共団体もこれに応じてきたことが主要な要因となっており、他の先進国において、地方公共団体がわが国のような規模で財政赤字と借金を背負っている例はない。

- (2) 今回委員会で検討の対象とした地方税財源の確保方策の基本的目的は、地方の収入を増やすことではなく、収入の質の転換を図ることにある。収入の質の転換を図ることにより、住民に身近なところで歳出チェックがより厳しくなることもあって、国・地方を通じての歳出抑制効果が働き、国民全体の負担もむしろ軽減されることになる。したがって、税財源の地方分権は、国・地方を通ずる行財政全体の構造改革

にとっても重要な要素であり、むしろ不可欠の手段だといえる。

その意味で、今後その具体策の検討に当たり、少なくとも地方税源充実の選択肢とそれに対応する留意事項などについて、財政構造改革の議論等との整合性も踏まえつつ、十分に検討しておく必要がある。

- (3) なお、国・地方を通ずる構造的財源不足の解消方策について、今後、財政構造改革の議論の中で検討していく必要があるが、今後21世紀において地方公共団体が果たしていく役割の重要性等に鑑み、地方歳出と地方税収の乖離の縮小、今後の国と地方の役割分担のあり方、財政状況等を踏まえつつ、租税負担率を見直す際には地方税源への配分について特に重視していく必要があると考える。

II 地方税源の充実策

1 地方税充実確保の方向

- (1) 地方税源充実とは、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を構築していくという方向で考えるべきであり、特に税源移譲に伴う地方財源の偏在を抑制するためにも、地域的偏在の少ない地方税体系構築が必要である。

- (2) この場合、地方公共団体の自己決定、自己責任の拡充及びその発揮を税財政面において適切に担保していくためには、地方税の中でも特に基幹税目の更なる充実が不可欠である。

地方税の基幹税目の充実に当たっては、個々の税目の充実方策を検討することが必要であり、実際にそれらをどのように組み合わせどのようなタイミングで地方税源充実を図るのが重要な課題である。

- (3) 3300弱の地方公共団体のうち、不交付団体が数えるほどしかないということは、現在の地方自主財源の乏しさを象徴している。地方税源の充実により、地方公共団体の自主税財源比率を高めることは望ましいが、一方でその具体的目標数値を計数的に示していくのは困難でもある。また、不交付団体数の目標設定も困難ではあるが、少なくとも、できるだけ不交付団体の数が増加するような姿が望ましい。

- (4) 以上のような観点を踏まえ、地方分権を更に推進するため、個別税目について次のような具体的充実の方向が必要であると考ええる。

(個人住民税)

個人住民税については、都道府県、市町村にとっての基幹税目として更なる充実を図るべきである。国・地方の個人所得課税のあり方については、国の所得税が所得再配分機能などを担う基幹税であることに留意しつつ、全体としての個人所得課税の税負担に変更を加えないとの前提の下で、税源移譲により、個人住民税の最低税率を引き上げることにより、個人所得課税に占める個人住民税の割合

を相当程度高めていくことが望ましい。その際には個人住民税のより比例的な税率構造の構築と課税ベースの拡大により、広く住民が地域社会のコストを負担する仕組みとすべきである。また、均等割の水準についても、過大な負担とならないよう配慮しつつ、見直しを図る必要がある。

(地方消費税)

地方消費税については、今後の消費税のあり方の議論の中で、福祉をはじめとする幅広い財政需要を賄う税として、その位置付けを高め、その充実を基本に検討することが適当である。この場合、地方交付税原資として組み入れられている消費税の一定部分を地方消費税に組み替えることも検討すべきである。

(固定資産税)

固定資産税については、資産の保有と市町村の行政サービスとの間に存在する一般的な受益関係に着目して課税されるものであり、応益性という地方税の基本的性格を具現したものであるとともに、市町村財政を支える基幹税目であり、引き続きその安定的確保に努めていくべきである。

(法人事業税)

法人事業税については、税負担の公平性、税の性格の明確化、基幹税の安定化、経済の活性化等の観点から、外形標準課税の導入が必要であり、昨年11月自治省から提示された具体案は、課税標準として法人の生み出す付加価値を的確に捉え、現在の所得課税に比べ、薄く、広く、公平な課税を図ろうとするものであって、現行の所得課税よりも優れている。今後、これまでの議論を参考にしつつ、外形標準課税の早期導入を図るべきである。

(個別間接税)

たばこ税などの個別間接税については、偏在が少なく地方税になじむ税源であり、国税からの税源移譲を含め、その充実を図るべきである。

(環境関連税制)

国・地方を通じた環境関連税制の検討に当たっては、地方公共団体が環境対策面において果たしている役割を踏まえた対応が必要であり、地域的環境問題はもとより、地球環境問題についても、地方公共団体が地球温暖化対策の面でも相当な役割を担っていること、流通・消費段階で課税される場合に、用途に応じた課税措置が可能となること、さらに消費者へのインセンティブ効果が期待されること等の観点から、地方税での対応も考えていくべきである。また、課税自主権の活用により、有効に対応できる分野もあると考えられる。

2 課税自主権の尊重と租税原則

(1) 地方税源の充実・確保のためには、法定税の充実を図るとともに、自主課税の努

力が必要である。この自主課税については、法定外税のほか、超過課税などの活用についても幅広く検討していくべきである。

国・地方を通じ主要な税源は法定税目とされており、課税自主権の発揮のみで地方税源を量的に拡充することには限界もあるが、独自課税については、制度立案の過程で、納税者を含めた関係者の意見を聞き、受益と負担の関係をより意識する議論が行われるという意義も評価すべきである。地域の特色を踏まえた独自税源の充実が、地方公共団体の行政運営に対する住民の参加と関心を呼び起こす契機ともなる側面を考えれば、地方独自税源開拓の意義は大きい。

- (2) 自主課税の実施に当たって、対象を法人等に限定して負担を求めるという傾向には留意が必要であり、また、独自課税を検討する場合にも、負担の公平等の租税原則等との関係を十分に踏まえ、納税義務者等に対する十分な説明を行い、理解を得るように努める必要があることは言うまでもない。

3 地方税務執行面の機能の充実

今後の地方税源充実を考えるに当たり、地方税務執行面のサポートを強化するための研修・執行機能の充実についても検討を行っていくべきである。

III 地方税源充実に伴い発生する偏在問題

- (1) 地方税源の充実を行う場合、地域ごとの税収の偏在は大きな問題となる。歳入中立の前提で税源移譲を行うこととすると、財政力の高い団体に帰属する税収分についてはそれ以外の団体に回る収入が減ることとなる結果、団体によっては、全体としての財源が減ることになる。もちろん個々の団体の増減は、歳入中立の下でも設定条件の置き方次第で異なってくる。
- (2) 税源移譲による地方税の増収がある程度地域的に偏在するのは不可避であるが、できるだけ偏在の少ないものとする必要がある。税制面においては、偏在の少ない税目を中心に税源移譲を考えることが重要であり、また法人事業税の外形標準化により税収の偏在が緩和される効果も期待できる。
- (3) また、財源面の格差については、従来の財政調整制度による対応に加え、税源移譲の規模によっては、さらに、新たな財政調整の仕組み、巨大都市の地方税財政制度のあり方などの検討も今後考える必要がある。

IV 地方税源充実に対応する国庫補助負担金、地方交付税等の改革

1 基本的考え方

税財政面での地方の自己決定権の拡充には、地方税源の充実を図る一方で、地方

歳出に対する国の関与や法令等による歳出、事務事業の義務付けの廃止・縮小が必要であり、歳入・歳出の両面での自己決定権の拡充及びその発揮こそが真の意味での地方自治を可能ならしめるといえる。そして、地方税源充実に伴う国の地方への移転的支出の削減に当たっては、まず国の関与の強い特定財源である国庫補助負担金を対象にすべきである。

2 国庫補助負担金の改革の方向

(1) 国庫補助負担金を通じて、これまで、全国くまなくナショナルミニマムの行政水準を浸透させてきた効果は認められる。一方で、国庫補助負担金は、コスト意識の希薄さや責任の所在の不明確さなど様々な問題を発生させており、また、受益と負担の乖離により、中には必ずしも地域の行政需要に合致しないものも行われてきている。

(2) 国庫補助負担金は真に必要なものに限定し、それ以外のものは廃止することを原則とした上で、引き続き当該事務事業の実施が必要な場合には、所要の財源を地方一般財源に振り替えていくべきである。そのうち国庫補助金については、第2次勧告等に沿って整理合理化を行うべきである。国庫負担金については、国と地方の役割分担を整理する中で、対象となる分野の限定、あるいは事業の重点化を図っていく必要があり、大幅な整理も視野に入れるべきである。

国庫補助負担金の内容の改善として、包括交付金化、統合補助金の大幅拡充などについても広く検討すべきである。

(3) 国庫補助負担金の抜本的な整理合理化により、各種補助金関連業務の縮減、簡素化等が図られ、国・地方を通じた行政のスリム化にも大きな効果をもたらすことが想定される。

3 地方交付税の改革の方向

(1) 税源移譲による歳入中立の前提の下での地方税の充実に伴い、地方交付税の総額は減少することが見込まれるが、地域間の税源の偏在により、財政力の格差が拡大する可能性があることから、財政力の格差を是正するという地方交付税制度の役割は依然として重要であると考えられる。

(2) これまで地方交付税は、国で定めた一定水準の行政サービスを国民が全国どこで生活しても享受できるようにし、その結果として地域社会の存立基盤を守ってきた。

その一方で、行政サービスと自己負担の間の緊張関係が損なわれ、地方歳出の拡大を招いているのではないかと指摘がなされ、地方交付税を大きく縮小すべき、あるいは現行の地方交付税制度による財政調整は手厚すぎるものとなっているので、人口一人当たりの税収格差の是正のレベルに留めるべきではないかと指摘が行われている。

これらの指摘に関しては、地方交付税の主要な機能は、国が法令や予算により定

めた政策を財源的に担保することであり、この財政需要は必ずしも人口比例ではない以上、一人当たりの税収格差是正では不十分であるという問題がある。このため、地方交付税の総量の縮小や配分基準の簡素化の議論は、法令による歳出や事務事業の義務付け、補助負担金等による国の関与の廃止・縮小と一体として検討していかなければならない。

(3) このような観点を踏まえ、社会経済情勢の変化に対応して、地方交付税の算定については、次のような見直しが必要であると考えられる。

- ・国による歳出や事務事業の義務付けの廃止・緩和を進めるとともに、地域の実情に即した地方公共団体の自主的・主体的な財政運営に資する方向で、基準財政需要額の算定方法のあり方の検討を行い、その一層の簡素化等の見直しを図るべきである。
- ・事業費補正による算定については、対象となる事業の範囲を見直し、特に必要なものに重点化していくべきである。
- ・行政運営の効率化・合理化の要請を的確に反映するよう見直しを図るべきである。
- ・地方の課税努力、税源涵養努力、独自税源充実の自助努力を更に促すような仕組みの検討を行うべきである。

(4) また、地方交付税について、国の一般会計を通すことなく、国税収納整理資金から地方交付税特別会計に繰り入れる措置については、国の一般会計において主要税目の状況を一覧性ある形で示す必要がある等の観点から問題があるとの意見もあるが、地方の固有財源としての地方交付税の性格を明確化するために、この際検討を行うべきである。

4 地方債資金の円滑な調達

地方税源の充実確保によるこれからの税財政面での地方の自己決定権の拡充に伴い、地方公共団体が資金を安定的・円滑に調達できるよう、地方債の共同発行機関の重要性が増していくものと考えられるので、その問題についての検討が今後必要であると考えられる。

V 今後の検討に当たって

地方税源の充実策については、現実的には、国・地方を通ずる財政構造改革の際に実施することになるものとも考えられるが、既に述べたとおり、少なくとも地方税源充実の選択肢とこれに対応する留意事項などについて、財政構造改革の議論等との整合性も踏まえつつ、十分に検討しておく必要がある。そしてその際には、国と地方の事務配分のあり方、国による地方への歳出や事務事業の義務付けのあり方も含めた地方行財政制度全般について、画一から多様へという時代の流れを踏まえつつ、地方分権推進の視点に立った具体的かつ専門的な検討を行う場が必要である。

○ 世界地方自治憲章 (WORLD CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT)

第4条 地方自治の範囲

(Article 4. Scope of local self-government)

- 1 地方自治体は、法律により自らの権限から除外されている事項または他の行政主体に付与されている事項を除いて、地方行政に係る事項について自らの発意に基づいて行動する自由を有する。

(1. Local authorities shall have full discretion to exercise their initiative with regard to all local matters which are not excluded by law from their competence nor assigned to any other authority.)

- 2 (略)

- 3 行政の責務は一般的に市民に一番近い行政主体によって行われるべきである、ということの意味する補完及び近接の原理に基づき、地方自治体の責務の中央政府等他の行政主体への移転は、技術的・経済的な効率性の要請に基づくものであり、また、市民の利益により正当化されるものでなければならない。

(3. In accordance with the principle of subsidiarity and proximity, which means that public responsibilities shall generally be exercised by those authorities which are closest to the citizen, any allocation of responsibility to another authority must be based on the requirements of technical or economic efficiency and shall be justified only by common interest of citizens.)

- 4 権能及び責務は、通常、完全・排他的な形で地方自治体に与えられ、他のレベルの行政主体と権能を共有することは避けるべきである。それらは、侵されてはならず、法による規制及び指針以外によっては、中央政府等他の行政主体によって制限されてはならない。

(4. Powers and responsibilities given to local authorities shall normally be full and exclusive, avoiding competencies shared with other levels of government. They should not be undermined, and may not be limited by another authority except on the basis of regulations and guidelines as provided for by law.)

- 5 ~ 7 (略)

第9条 地方自治体の財源

(Article 9. Financial resources of local authorities)

- 1 地方自治体は、自らの業務と責務を実行するため、様々な財源を有しなければならない。地方自治体は、自らの権能の枠組みの中で使用する、自らの、又は自らに移転される適当な財源についての権能を有しなければならない。

(1. Local authorities shall have access to a broad variety of financial resources to carry out their tasks and responsibilities. They shall be entitled to adequate resources of their own or transferred to them, which they may use or dispose of within the framework of their powers.)

- 2 地方自治体の財源は、業務と責務に対応したものであり、また、財政の持続性と信頼を保障するものでなければならない。国によるすべての業務・責務の移転は、対応する適当な財源を伴うものでなければならない。

(2. Local authorities' financial resources shall be commensurate with their tasks and responsibilities and ensure financial sustainability and self-reliance. Any transfer or delegation of tasks or responsibilities by the state shall be accompanied by corresponding

- and adequate financial resources.)
- 3 地方自治体の財源のかかなりの割合は、地方税、手数料又は負担金の枠組み(税率階層)又は立法による調整にかかわらず、提供するサービスの費用を賄うため、自ら率を決定する権限を有する地方税、手数料又は負担金によるものでなければならない。
- (3.A significant proportion of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes, fees and charges to cover the costs of services provided by them and of which they have the power to determine the rate, notwithstanding their framing (tax brackets) or coordination by legislation.)
- 4 地方自治体が賦課する権限を有する税、又は割当を保証されている税は、業務と需要に対応したものであり、かつ、地方自治体の担う責任に見合っているよう、十分に一般性、伸張性、柔軟性を備えたものでなければならない。
- (4.Taxes which local authorities shall be entitled to levy, or of which they receive a guaranteed share, shall be proportional to their tasks and needs and of a sufficiently general, dynamic and flexible nature to enable them to keep pace with their responsibilities.)
- 5 脆弱な地方自治体のため、財政の持続性を、垂直的(国と地方自治体間)、水平的(地方自治体間)又はその両方であるとを問わず、特に財政調整制度により保護しなければならない。
- (5.Financial sustainability, especially for weaker local authorities should be protected through a system of financial equalization, be it vertical (between state and local authorities) or horizontal (among local authorities) or both.)
- 6 垂直的・水平的な均等化を含む財政調整制度のルールを決める過程への地方自治体の参加を、法律で保障しなければならない。
- (6.Legislation shall guarantee the participation of local authorities in framing the rules governing the general apportionment of redistributed resources including both vertical and horizontal equalization.)
- 7 できる限り、地方自治体への財政配分は地方自治体の優先事項を尊重し、また、特定の事業を指定することのないようにしなければならない。交付金の支給は、自らの司法権の範囲内で政治的行動の自由を行使する地方自治体の基本的な自由を妨げるものであってはならない。
- (7.As far as possible, financial allocations to local authorities shall respect their priorities and shall not be earmarked for specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.)
- 8 設備投資のための借入のため、地方自治体は国内及び国際資本市場を利用できなければならない。
- (8.For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national and international capital markets.)

○ ヨーロッパ地方自治憲章 (European Charter of Local Self-Government)

第4条 地方自治の範囲

(Article 4 Scope of local self-government)

- 1 地方自治体の基本的な権限と責務は、憲法又はこれに準ずるような基本法において規定されなければならない。ただし、法律に違反しない限りにおいて、地方自治体に対し、特定の事項に係る規定を設ける権限及び責務を与えることを妨げるものではない。

(1. The basic powers and responsibilities of local authorities shall be prescribed by the constitution or by statute. However, this provision shall not prevent the attribution to local authorities of powers and responsibilities for specific purposes in accordance with the law.)

- 2 地方自治体は、法律の範囲内において、自己の機能に属しないとされた事項及び他の地方自治体の権能とされた事項以外の事項については、その処理に関し、完全な裁量権を有するものとする。

(2. Local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority.)

- 3 公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的にこれを執行するものとする。国など他の公共団体にその責務を委ねる場合は、当該責務の範囲及び性質並びに効率性及び経済上の必要性を勘案したうえで、これを行わなければならない。

(3. Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Allocation of responsibility to another authority should weigh up the extent and nature of the task and requirements of efficiency and economy.)

- 4 地方自治体に与えられる権限は、原則として完全かつ排他的なものでなければならない。この権限は法律による場合を除き、中央政府又は他の地方政府によって侵され、又は制限されてはならない。

(4. Powers given to local authorities shall normally be full and exclusive. They may not be undermined or limited by another, central or regional, authority except as provided for by the law.)

5・6 略

第9条 地方自治体の財源

(Article 9 Financial resources of local authorities)

- 1 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。

(1. Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers.)

- 2 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。
(2. Local authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law.)
- 3 地方自治体の財源の少なくとも一部は、法律の範囲内において、当該地方自治体が自らその水準を決定することができる地方税及び料金から構成されるものとする。
(3. Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate.)
- 4 地方自治体に付与される財源の構造は、その責務の遂行に相応して伸張していくことができるよう、十分に多様でかつ弾力的なものでなければならない。
(4. The financial systems on which resources available to local authorities are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.)
- 5 財政力の弱い地方自治体を保護するため、財政収入及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権限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。
(5. The protection of financially weaker local authorities calls for the institution of financial equalisation procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local authorities may exercise within their own sphere of responsibility.)
- 6 地方自治体は、財源の地方自治体への再配分に当たっては、その再配分の手法につき、適切な方法によりその意見を申し出る機会を与えられなければならない。
(6. Local authorities shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them.)
- 7 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、地方自治体は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。
(7. As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.)
- 8 投資的経費の財源を借入金によって賄うため、地方自治体は、法律による制限の範囲内において国内の資本市場に参入することができる。
(8. For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national capital market within the limits of the law.)

REPORT ON
JAPANESE TAXATION

BY THE
SHOUP MISSION

シャウプ使節團
日本税制報告書

APPENDIX

附 錄

VOLUME III

卷 III

GENERAL HEADQUARTERS
SUPREME COMMANDER FOR THE ALLIED POWERS
TOKYO, JAPAN
SEPTEMBER 1949

Appendix A

FINANCE OF LOCAL GOVERNMENTS

A. Problems of Local Finance

Specifically, the present finance of local government is subject to five grave weaknesses or problems.

1. The division of functions and the allocation of responsibilities among municipal, prefectural, and central government is unnecessarily complex and overlapping.
2. The division of tax sources among the three levels of government is in some respects inappropriate, and the control of local tax sources by the central government is excessive.
3. The financial resources of local bodies are insufficient to meet essential local expenditures.
4. The subsidies and grants from the national government are often determined arbitrarily; they are unpredictable in amount; they are set without due regard for differences among local areas in need of money; they sometimes place a strain on local resources by requiring that national payments be matched locally; and, taken together, they involve excessive control in detail by central government over local authorities.
5. The power of local authorities to borrow too severely is limited.

B. Need for Stronger Local Government

The functions of local government are peculiarly close to the people. These functions include such vital services and facilities

A 附録

B

地 5 に理めす 4 3 ま 2 雑 1 地

方 強 おをらる た で 方 地

団 力 地 い し れ こ 国 地 中 如 あ 市 団 方 A

体 な 方 て い 、 と 庫 方 央 上 り 町 体 財

の る 団 過 る 時 が 補 自 政 三 ま 村 の 政 地

事 地 体 度 こ に で 助 治 府 段 た 、 財 の 方

務 方 の の と は き 金 団 に 階 重 都 政 諸 団

は 団 起 統 が 地 す お 体 よ の 複 道 の 間 体

特 体 債 制 あ 方 、 よ の る 統 し 府 現 題 の

に の 権 を る が 各 び 財 地 治 て 県 状 財

国 必 限 行 。 国 地 交 源 方 機 い お は 政

民 要 は 使 総 庫 方 付 は 財 関 る よ 、

と き す じ 支 間 金 地 源 の 。 び 特

密 わ る て 出 に は 方 の 間 中 に

接 め よ 、 額 お 独 の 統 に 央 五

な て う そ と け 断 緊 制 お 政 つ

も 厳 に れ 同 る 的 要 が け る 府 の

の 重 な ら 額 必 に 経 過 間 重

が に る を を 要 決 費 大 財 源 の 大

あ 制 の 受 負 額 定 を 賭 あ の 務 弱

る 限 で け 担 の さ り う る 配 点

。 さ あ れ す 相 れ る に 。 分 配 有

て 。 、 こ を こ は 不 若 干 の 点 におい

い 中 と 適 と が 足 で 干 の 点 におい

る 央 が 当 に 多 である 点 におい

。 政 要 に 考 い 。 る 。 点 におい

府 求 考 い 。 る 。 点 におい

が さ 慮 そ 。 点 におい

地 れ す れ 。 点 におい

方 て る れ 。 点 におい

に 、 こ ら は 不 適 当 で あり

対 地 と は 金 額 を 予 知

し 方 な 金 額 を 予 知

て 財 く 額 を 予 知

細 源 し を 予 知

い に て 予 知

点 無 定 知

as those not specified in law as available to local authorities).

For example, a report of the Hokkaido Towns and Villages Association indicated that 77 different non-legalized taxes were being levied by various municipalities in Hokkaido.

In the interests of local autonomy, we recommend that local units be permitted to levy these taxes, as non-legalized taxes, along with other non-legalized taxes which they may choose to levy. We would counsel the local authorities to restrict the number of non-legalized taxes. But we believe that each local body should be generally free to decide this matter for itself. The new Local Finance Commission proposed in this report should maintain general surveillance over the non-legalized taxes levied by local authorities. It should have the power to disallow existing non-legalized taxes, and to disallow the applications of local authorities to levy new ones. Such taxes would be disallowed only when they are clearly opposed to the national interest, for example, when they have the effect of burdensome inland "customs" duties, when they impose intolerable discrimination, or when they interfere unduly with the collection of national taxes. The Commission should be permitted to restrict the financial independence of local authorities only in exceptional cases where the national interest is clearly jeopardized.

The underlying reason for the present tendency of local authorities to make excessive, and perhaps unsound, use of fragmental non-legalized taxes is that they are desperately short of revenue. If they are given access to substantial and dependable tax resources, the problem of non-legalized taxes will be greatly reduced and could be safely entrusted to local determination except in unusual cases.

The precise rates of particular local taxes should not be

し地向 当拒るかす定団すよるす 村た
特、方の地局否いでる外体べうよる地にと
定異当下方のさはあ権独がきにうか方よえ
の常局に当財れ耐る限立課も忠にも自つば
地のがあ局政るえ場を税すの告勸知治て、
方場実るが的で難合持をるでし告れの課北
税合質原細独あいにと否法あたすなたせ海
の以的因か立ろ差のね認定るいるいめら道
正外ではいをう別みばし外と。も他にれ町
確に依、法制。待、な、独信しのの、て村
なは存地定限委遇たらま立ずかで法わい会
税地で方外す員をとなた税るしあ定れるの
率方き当独る会課えい、に。、る外わ。報
はのる局立こにすば。新つ本わが独れ 告
中決税が税とはる、かたい報れ、立は によ
央定源基をを国とそかにて告わ地税、 れ
政ににし過許のきれる法一書れ方と地 ば、
府安接い度す利、ら租定般には当と方 七
がんと歳にべ益あが税外的お各局も行 十
決じる入、きがる煩は独監い地にに政 七
定てな不而で明いわ、立視て方対、単 種
す委ら足しあらはしそ税を提団し法位 の
べせばにてるか国いれをな案体て定が 法
きて、陥恐。に税内ら起すしは法外こ 定
もお法つら 害の国がそべた一定独れ 外
のく定てく き徴一国うき新般外立ら 立
でこ外いは れ収関家とでしに独税の 税
はと独る不 るを税のすあいこ立と租 独
なが立と健 例不、利るる地の税し税 立
いで税云全 外当の益地。方このてを 税
。きのうに 的に効に方委財と数課、 が
る間こ使 な妨果反当員政をはすそ 北
で題と用 場害をす局会委自こるの 海
あはです 合すもるのは員られこ賦 道
ろ大ある にるつこ申、会自をと課 各
ういる現 の時とと請現は由制をし 地
。に。在 みにきがを行、に限許よ の
減もの 地の、明却の地決すさう 市
少し傾 方みあら下法方定るれと 町

prescribed by the National Government. Since local taxes would be largely independent of national taxes, under the program recommended here, except for the income element in the inhabitants tax, local authorities would not be competing with the national government for identical tax bases, and would be less likely to endanger national tax revenues. Each locality would be prevented from raising its taxes far out of line with those of other localities because of the pressure of its citizens and because of a desire to avoid driving enterprise and wealth away from the locality. Each locality would be deterred from shirking its financial responsibilities by the requirement that it must raise a reasonable minimum of total revenue, in relation to its tax base, in order to qualify for the basic equalization grant from the National Government. (This basic equalization grant, discussed below, would replace the present distribution tax.)

It has been argued that the local tax system should be composed of taxes having elasticity of yield. By elasticity is meant the capacity of the tax to produce increasing revenue under inflationary conditions. The widespread concern with elasticity is due to the fact that the country has just experienced a devastating inflation and the particular local taxes in effect have been found unresponsive to rising prices. The proposed local tax revisions would add somewhat to the elasticity of the local tax system, but would not make it exceptionally responsive to changing prices and employment. Indeed, elasticity is in some respects a disadvantage for local taxes. It implies contraction of revenue in times of falling prices and unemployment. Rather, the major factor of adjustment in local revenues

味は雇提地弾彈 るい格れまくはこ
す地備案方力力地ことをたた、大こ
る方関し税性性方のの持租そ国体に
。税係たはにと税平要つ税のの独勤
地にと地実対は制衡求たを地歳立告
方には方際す、度交がめ起域入しす
歳不特税にるイは付あにす内をてる
入利にのいは広ン収金つ、こか脅い計
をで即改物いフ入はてそとら威る画
調あ応正価関レの現、のを企すかの
節るすはの心！弾在財課差業るらも
す。る地昂はシ力の政税控とこ、と
るそも方騰日ヨ性地上標え富と地に
主れの税に本ンの方の準るとが方あ
要はと制則がのあ配責にでを少当つ
素物は度応い下る付任関あ追い局て
は価なのしまに税税を連ろ出でがは
、のら弾な破おをに回しうしあ同、
む下な力い壊いもと避て。なる一住
し落い性このてつつす、各くうの民
ろとでをとイ歳ててる合地な。課税
平失あ多ガン入構代こ理方い各税の
衡業ろ少判フ増成ると的はと地標所
交のうは明レ加さでが最、思方準得
付時。増し！をるあで低国うはの要
金代実すたシ産べろき歳庫が住こ素
でに際でとヨむきうな入か故民とを
あは、あいン税で。い額らにの除
る歳弾ろうをのあ、で全の、加中け
べ入力う事経能るあ部平他え央ば
きの性が実験力とるを衡地る政、
で減は、にしを論う徴交方庄府地
あ少あ変基て意ぜ。収付の力と方
るする動くお味らへせ金租が争移
。る点すもりしれ後ねを税あうは
こにるの、ててにば受とるこ国
とお価で特いき論なけはかと移
をい格あ定るた及らる並らが
意てとるの。すな資外、なら

should be the equalization grant. The onus of adjustment to changing economic conditions would then be placed upon the National Government, which is the only level of government that is fully equipped to perform that function.

F. Financial Requirements of Local Government

In general, the financial difficulties of local government are due to the combined effect of increased responsibilities and restricted revenues. Their increased responsibilities have resulted from war damage and other war-related demands for local services, and from the transfer of schools, police, and fire defense to the local authorities. The restriction on their revenues has been due to the failure of some taxes (notably the land and house tax) to produce revenue in proportion to rising prices and costs, to the unexpected halving of the percentage of the national income and corporation tax distributed to them and to restrictions on their power to borrow.

There are many evidences of the financial squeeze on local government. Local officials and the informed individuals are in almost unanimous agreement that the present financial position of local government is unsound and in urgent need of repair. Many mayors and village chiefs, in some areas as many as 10 per cent, have resigned partly because of financial inability to carry out their programs. Most local authorities have resorted to fragmental non-legalized taxes which are universally deplored but nevertheless resorted to in emergency. Examples are: garden tax, sewing machine tax, electric fan tax, paper manufacturing machine tax, tank tax, sleigh tax, bee-keeping facility tax, ice storage tax, driftwood tax, charcoal kiln tax, mah jongg set tax, and lumber-loading machine tax. Some local areas are reported to be financing this year's

に黒ミるのこ通 制付租よ団 備か
つ税シに計とは地限さおび体一 せく
い、ンも画をほ方されよ消の般地らて
て麻税かを認と団れるび防責に方れ、
徴雀、か実めん体た国家の任、団た経
収牌扇わ行てどがこ税屋地は地体唯済
し税風らでい異財とた税方、方の一事
たお機ずきる口政にる、当戦団財の情
歳よ税緊な。同上基所が局災体政行の
入び、急い十音危く得物へその的政変
で材製手と%に機も税価のの財要機化
今木紙段いの地ののとと委他政求関に
年積機とう多方状で法費議の難 対
度載税し埋き団態あ人用の地は あし
の機、て由に体にる税のた方責 てる
経税タ細で違のあ。の上め行任 中調
費のンか許す現る 配昇に政の 央節
を如クな職る在こ 付に増に増 政す
賄き税法し地のと 率比加対大 府る
つが、定て方財に が例しすと に義
てこ機外いに政は 突しててる歳 委務
いれ税独るお状多 然たい戦入 ねは
るで、立。い態く 半歳る争の ら、
とあ養税多てがの 減入。関制 るそ
報る蜂にく、不証 さを歳係限 るべ
告。施頼の多健抱 れたの要の き事
さ若設つ地く全が たらの求結 の務
れ干税て方のである こさ制求結 のを
ての、い当市、る とな限、合 で遂
い地冷る局町速。 おかはなした 行
る方蔵。は村急地 ぶつ、らた する
。で庫た、長に方 びた若び結 。る
は税と一が改吏 地こ干に果 た
来、え般、善員 方のの教で め
年筏ばに財のお の、租育ある に
度税、不政要よ 起地税、る 十分
の、庭満難がび 償方(特)警。 分に
租炭園がである 力にに察地 装
税焼税あそる息 が配地お方

localities.

H. Equalization Grants

We have recommended that tax revenues available to local authorities be substantially increased, that subsidies be decreased, and that some of the present local expenditures be assumed by the National Government. The balance of the revenue required by local authorities should be met by an equalization grant. This grant should be distributed in such a manner as more nearly to equalize both the tax burdens and the quality of local services among local areas having differing taxable capacity and differing needs.

The concept of an equalization grant is not new to Japan. The local distribution tax is designed to provide equalization. The local distribution tax law provides that a certain percentage of revenue derived from the national income tax and the corporation tax shall be distributed to local authorities. Under the law of 1948, 33.14 percent of the yield of these two taxes was to be distributed. In the recent curtailment of the national budget, however, this percentage was halved. The estimated amount to be distributed in 1949-50 is ¥57 billions.

In practice the percentage to be distributed varies from year to year in an unpredictable manner. Today local officials are universally bitter regarding the decision to halve the distribution tax after they had planned their budgets on the expectation of receiving the full amount. They lack confidence in the distribution tax, the amount of which they feel will be determined each year according to the degree of stringency in national finance and the dictates of the National Government. But even if the percentage remained fixed from year to year, the fluctuation in receipts would

H 出わ 平 歳 出 平 交 中 平 交 付 金 若 干 交 付 金 補 填 地 方 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
の し 令 に 税 際 果 槿 地 衡 方 交 行 付 の わ 衡 交 付 金 の 干 ば 付 金 補 填 地 方 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
動 い よ に 全 は こ の 当 す 付 政 金 若 干 交 付 金 補 填 地 方 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
に て つ が 額 こ の 税 局 る 金 の で 干 ば 付 金 補 填 地 方 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
き も て し を の 割 収 に も の 資 補 は 、 金 交 付 金 補 填 地 方 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
わ 、 定 く 受 配 合 の 配 の 構 と 填 国 地 方 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
め 受 ま 思 け 付 は 三 付 で 想 を す 庫 方 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
て 取 る つ ら 率 半 三 す あ は ほ べ が 当 局 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
徹 額 と て れ は 減 ・ る る 日 ほ き 支 局 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
感 の 思 いる 年 さ 一 こ ° 本 均 で 井 の 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
で 変 つ る も 々 れ 四 と 地 に 等 あ す 利 用 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
あ 動 て ° の 変 た % を 方 と 化 る べ 用 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
る は い か と 化 ° が 規 配 つ す ° き で 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
か 余 る れ し し 干 配 定 付 て る こ こ き 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
ら り か ら て て 九 付 し 税 は よ の と る 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
で に ら は 予 予 百 さ て 法 別 う 交 を 税 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
あ も 、 配 算 想 四 れ い は に に 付 勸 収 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
る 大 配 付 を で 十 る る 国 新 分 金 告 を 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
° き 付 税 組 き 九 こ ° 税 し 配 は し 大 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
い 税 額 ん な 一 と 干 た い せ 課 た 幅 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
で を が だ い 五 に 九 る も ね 税 ° に 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
あ 信 年 後 ° 十 な 百 所 の ば 力 地 増 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
ろ 類 々 に 今 年 つ 四 得 で な と 方 加 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
う し 国 配 日 度 て 十 税 は ら 必 当 し 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
° な 家 付 地 の い 八 と な な 要 局 、 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
何 い 財 税 方 配 た 年 法 い い と の 補 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
故 ° 政 を 吏 付 が 度 人 ° ° を 必 助 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
な し の 半 員 予 ° の 税 地 異 要 金 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
ら か 逼 減 は 定 最 法 か 方 に と を 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
ば し 迫 す 一 額 近 律 ら 配 す す 減 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
、 、 状 る 般 は の に の 付 る る 額 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
所 配 態 決 に 五 国 よ 歳 税 地 歳 し 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
得 付 と 定 、 百 庫 れ 入 は 方 入 現 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
税 率 中 を か 七 予 ば の 均 の の 在 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
は が 央 み れ 十 算 、 一 等 税 差 の 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
経 毎 政 た ら 億 削 こ 定 化 負 額 地 均 等 化 税 金 増 加 必 要 補 助 金 減 額 歳 入 現 在 の 税 差 負 担 は 万
済 年 府 こ が 円 減 れ 部 を 担 は 万