

道州制のもとでの租税・財政制度

道州制ビジョン懇談会・税財政専門委員会 2008 年 10 月 3 日

【権限】

○「国、道州、基礎自治体が、それぞれ担う役割と権限に見合った財源をそれぞれ確保できるように財源を分配する」（中間報告 20 頁）ことが基本。

国から権限を道州・基礎自治体に移管する際には、仕事量に応じて税財源の配分を行うことになる。

○国・地方が大きな債務を抱えている現状の下、国家公務員数削減がそのまま地方（道州・基礎自治体）の職員増加に直結せず、スリム化が必要。

また、現状の都道府県が道州に広域化することに伴うコスト減も税財源の配分に反映される必要。従って、現状の国の経費がそのまま地方に委譲されることはない。

○国・道州・基礎自治体間の権限配分についての枠組みを明確にした後、税財源配分について具体的に議論するという順番になる。

例えば、社会保障についての国・道州・基礎自治体間の責任分担のあり方により、国・道州それぞれが必要な財源は異なる。

○国（615兆円）、地方（197兆円）という債務残高を踏まえ、道州制の下で、道州が国の資産・債務をどの程度承継するのか、というストック面での国・道州の分担の態様により、国・道州に必要な財源は異なる。

○相当の権限と責任を道州・基礎自治体に委譲する場合、財政の景気調整機能や所得再分配政策を含む租税政策は誰が担うのかという問題が生ずる。

税源を道州に移譲するのであれば、景気対策としての歳出措置や減税、所得再分配、種々の政策税制などについて国のできることは限定される。

⇒国・道州・基礎自治体の役割分担の具体的内容が明確にならないと、税源配分のあるべき姿を論じることには自ずと限界がある。

【租税財政制度に関する国の法令との関係】

○「主権」を憲法 1 条と異なる意味に用いる場合は、関係当局との協議が必要。

○租税法律主義や行政権が内閣に属するという現行憲法の枠内で、たとえば各道州の「条例」でどの程度自由な課税ベースや税率を課すことはできるのか、その際に、憲法 14 条 1 項（法の下での平等）との関係はどうなるのか等々、政府の憲法解釈との整合性について十分に考えておく必要がある。さもないと、違憲判決が出ることになる。

【課税の議論】

- ・ 偏在性が小さく、安定性を備えた新たな税体系をどのように構築するか
- ・ 徴税等の方法をどのように考えるか、課税自主権をどのように確保するか

（基本的視点）

○「偏在性が小さく、安定性を備えた税体系」というのは、現在の日本の国・地方の姿を前提とした地方税体系のあり方についての考え方であるが、中間報告の提案する道州制の下で、**道州が租税を通じた経済政策や産業政策を担うのであれば、別の視点も重要。**

例えば、道州が独自性を発揮して「競争」していくために、政策誘導の可能な所得税、法人税といった税目も重要となる。

逆に、国の権限を大幅に縮小し、国については国防・治安維持などの恒常的に一定水準の経費が必要な事務に限定するのであれば、むしろ、**国について「安定」的な財源が必要。**

また、社会保障について国に相当の事務が残るのであれば、量的にも見合いの財源が必要。

このように、国・道州の税体系のあり方は、国・道州の権限と責任の具体的な役割分担如何によって大幅に異なる。

○道州で課税自主権を発揮した課税が行われることになれば、例えば法人税や消費税においては、道州間の課税権の調整などの**徴税コストが増大**し、道州間の取引に歪みを与える、という社会経済的コストが増大する。

たとえば、スイスのように、**道州間の二重課税の調整のためのメカニズム**が必要になる。場合によっては、道州間の協定が必要となる。

可能な限り国民負担が増えないような仕組みを考えるという視点も重要。

（各税目毎の視点）

○現行の国の主要税目について道州の税源とすることを検討する場合には、次表に示すように、各税目のそれぞれメリット・留意点を踏まえる必要。

	メリット等	留意点・要検討事項
所得税	○（固定資産税とともに）地域における行政サービスの経費を地域住民がその能力と受益に応じて負担し合うという地方税の基本的理念に最もなじみやすい。	○現行においては、個人住民税は10%比例税率化され、累進課税による所得再分配機能は全て国の所得税が担っている。累進課税部分については、社会保障も含めた所得再分配政策を誰が担うのかという役割分担の問題。社会保障を含めた所得再分配機能は、一種の保険。母集団が大きい方が効率的・安定的な制度設計が可能であり、累進的課税部分は国税とし、社会保障と一体的に所得再分配政策を国が担うこととする方が合理的という考え方もある。

法人税	○各地方の課税自主権を発揮させやすく、各地方の創意工夫を活かした政策税制が可能（現行の超過課税全体に占める法人二税の占める割合は 93.4%）。法人課税は、地域の経済政策のツールともなるものであり、その成果も道州に帰属することとなれば、受益と負担が分かりやすい。 ○税収の地域偏在の問題はあるが、道州制の場合には、人口 1 人当たりの偏在は大幅に縮小する。また、地方消費税のような地方団体間の清算制度を設ければ、税収の偏在是正は可能。	○企業活動の形態が広域化・多様化し、企業の営業活動は必ずしも一つの道州内で完結するものではない中で、課税所得をどのようにして各地域に帰属させるかが、難しい問題。 ○景気変動による税収への変動が多い税目であり、財政の景気調整機能を担う主体が国なのか道州なのか、という観点からの検討が必要。 ○国際課税に関する諸外国との調整を誰が担うのかという困難な問題。
消費税	○他の税目に比べ、相対的に税収が安定しており、税源の偏在性も小さい。	○現行の地方消費税は、生産、流通、販売のそれぞれの段階において、売上に係る税額から仕入れに係る税額を控除して納付税額を算出することで税の累積を排除する国の消費税の制度と一体のものとして仕組まれている。このため、全国一律の税率が前提となっており、各道州が課税自主権を発揮することは困難。 ○これを、各道州が独自に税率を定め、独自に徴収する制度とすることについては、納税者に膨大な事務コストが生じることや、道州を超えた取引に国境措置を設ける必要が生じ、現実的には不可能。 ○現状、消費税の国分の税収は、年金・老人医療・介護の経費に充てられている。今後、少子高齢化が進む中で、社会保障等のための安定した財源が必要であり、こうした観点から、消費税の役割は極めて重要。従って、道州制における消費税のあり方については、社会保障について、国・道州間でどのように責任分担がなされるかを踏まえた議論が不可欠。

【国の資産や債務をどのように取扱うべきか】

○建設国債は**発行対象資産の移管の見合い**で残高を移管すべきではないか。

特例公債は将来の税収を償還財源にしているので、**移譲される税源見合い**で残高を移管するか、引き続き国で償還事務を行うのであれば、国に安定的な償還財源が必要。

【財政調整をどのように行うべきか】

○国・道州・基礎自治体の役割分担の内容により、国・道州・基礎自治体の税収の配分比率は決まってくる。現在よりも地方の役割が大きくなれば、地方への税収配分比率は高くなる。

○一方、一人当たりの税収格差は存在するため、何らかの**財政調整**はせざるを得ない。

（注）わが国の都道府県間での一人当たりの税収の格差は、最大の東京都と最小の沖縄県との間で 3.2 倍と大きい。他国では、英国 1.5 倍、フランス 1.8 倍、ドイツ 2.2 倍、スウェーデン 1.4 倍

○ 国税の割合が小さくなっていけば、国からの垂直的調整を行うことは不可能。したがって、税収偏在の是正は、**地方団体間の水平的調整**によってなされるようにする必要。

○ 現行の地方交付税のような、国の関与による垂直的財政調整は、**中間報告の提案する中央政府と地方政府が対等・協力の関係に立つ道州制の理念**になじまない。また、道州および基礎自治体が自主性・自立性を発揮し、地域の状況や特性に適した政策を効率的・効果的に展開するようにするためには、必要な財源は、自ら課税自主権を発揮し、確保する姿を目指すべき。

こうした観点からも、道州間の税源偏在是正は、自立した道州間の問題として、**道州相互間で、水平的調整**を行うことを基本とすべき。

○また、地域主権的道州制とするためには、財政調整も、各道州の自助努力を促す仕組みとされるべきであり、現行交付税のように個別団体の財政需要を完全に補てんする方法ではなく、**地方団体間の一人あたりの税収格差をならす方法や、個別団体の財政需要を補てんする場合でも相対的なものにとどめるべき。**

【参考】諸外国との比較

○諸外国の財政調整制度を見ると、中央が税源の大宗を持ち国からの垂直的調整のみにより財政調整を行う国（イギリス、フランス）と、地方と国が同程度の税源を持ち主に自治体間の水平的調整により財政調整を行う国（ドイツ、スウェーデン）が中心。

○わが国の税収の中央と地方の配分比率は、地方への配分が増加してきており、現行でも 57 対 43。諸外国と比較しても、中央が税源の大宗を占めているイギリス（94：6）、フランス（82：18）よりも、地方が中央と同程度の税源を持つドイツ（51：49）、スウェーデン（55：45）に近い税源配分となっているにもかかわらず、日本は国からの垂直的調整により財政調整を行っている。

○ 諸外国の財政調整の内容

		イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン
中央から地方への垂直的調整	総額決定方法	国が策定する公共支出計画において、中央政府の財政政策上の要請を踏まえつつ決定	物価上昇率 +実質 GDP 伸率 ×50%	配分額の積上げ	国の予算編成のシーリングの中で、中央政府の財政上の観点を勘案しつつ決定
	配分方法	各自治体毎に相対需要額と相対財源額等を計算し、その差額等を配分	①人口、②一人当たり財政力、③財政努力等の指標により配分	一人当たり財政力が全国平均比99.5%に満たない州に対し、99.5%を下回る部分の77.5%の交付金を交付	一人当たり課税所得が全国平均比115%を下回る団体へ国が交付金を交付
地方間での水平的調整		—	—	①付加価値税の州取得分の25%を上限に、一人当たり州税収が全国平均未満の団体に優先配分 ②一人当たり財政力が全国平均を超過する州の拠出金により、一人当たり財政力が全国平均を下回る州へ交付金を交付	①一人当たり課税所得が全国平均比115%を上回る団体が国へ負担金を拠出 ②平均的行政コストを上回る団体が平均的行政コストを下回る団体の負担により交付金を受領