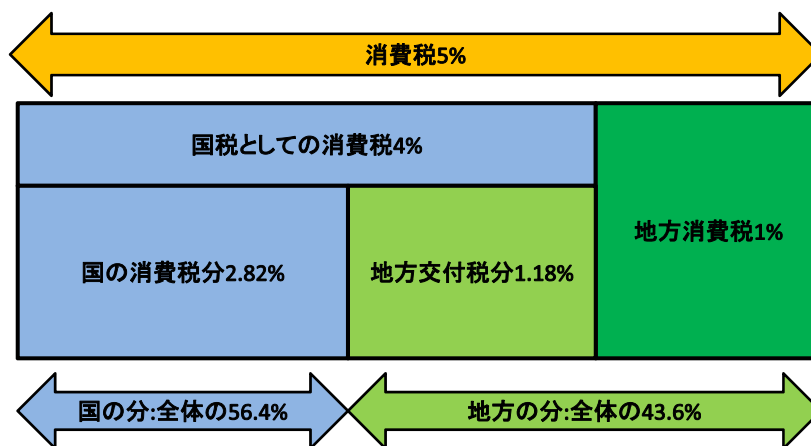


【新・地方自治 2007 : No. 19】

2008 年度地方財政議論の行方

2008 年度は地方財政議論が消費税議論と絡みながら、一段と激しさを増す年となる。2007 年 12 月 13 日に示された自民党の平成 20 年度税制改正大綱では、2008 年度税制で消費税を含む抜本的税制改革が行われるまでの暫定措置として、法人事業税の約半分にあたる 2 兆 6000 億円(消費税 1%相当)を国税の地方法人特別税とし、用途を限定しない一般財源の位置づけで都道府県に地方特別譲与税として譲与する制度の創設が提示された。具体的な譲与基準は、人口と従業員数としている。この暫定措置は、地方交付税の財源たる国税の消費税と地方税である法人事業税の税源交換によって消費税の地方税収に対する基幹税化を図り、その上で消費税増税議論でより多くの地方消費税を獲得することを睨んだ布石といえる。また、今回の暫定措置では、地方法人特別税が譲与されることにより地方交付税の減額が生じないように配慮する措置がとられており、非都市部や過疎地の交付団体たる地方自治体では、交付税交付額の減少に全体としては歯止めがかかる傾向となる。

## (図)消費税の配分



現行制度の消費税と地方交付税の関係をみると、まず消費税 5%のうち 1%ポイント分は地方消費税、残り 4%ポイント分は国税とされている。この国税 4%のうちから 29.5%(5%消費税分に換算すると 1.18%分)が地方交付税制度を通じて地方自治体に配分される。したがって、地方消費税と地方交付税経由で地方自治体に配分される消費税を合わせると、5%消費税全体のうち 2.18%ポイント、全体の 43.6%となる。

地方交付税制度を通じて配分される国の消費税分を直接地方自治体の税である地方消費税とし、一方で地方税である法人事業税について国の地方交付税を通じて地方自治体に配分する財源とすることを睨んだ第一歩の現実的戦略である。①地方交付税の財源たる消費税を地方消費税とし、その代わりに②地方税たる法人事業税を地方交付税の財源とする税源交換の構想であるが、今回の暫定措置は、この構想のうち②について暫定措置、そして、地方特別譲与税の形態はとるものの実質的に実現する布石をつくったことになる。前段の①については、依然として地方交付税の財源の消費税は国税のままとなって

いるものの、2008 年秋にも始まる 2009 年度税制議論における消費税増税議論において、①②合わせた恒久措置としての税源交換と地方消費税の税率拡大を実現し、地方税において消費税を基幹税化する狙いである。

今日、問題となっている「税源格差」という場合、その言葉には三つの意味が含まれる。第一は、税を生み出す経済力の格差、第二は税制自体が生み出す格差、第三は結果としての税収の格差である。今回の法人事業税に関する暫定措置は、とりあえず第三の結果としての税収の格差を是正し、それをベースに第二の税制が生み出す格差の是正に取り組もうとしているといえる。

なぜ、消費税を地方自治体の基幹税化するのか。この点においてもっとも主張される点は、消費税収の偏在が小さいことである。しかし、消費税は元来的に地域的偏在が小さい税目ではない。消費税はそもそも人の消費活動を課税のターゲットとしている以上、地域の人口や消費の水準によって税収額が決まってくる。このため、都市部に税収が多く集まることは法人を対象とする課税と本質的には同様の傾向を持つ。とくに人口減の状況が強まり都市部への人口集中が進めば地方自治体間の税収格差はより大きなものになる。現行制度で消費税収の地域間格差が小さいのは「清算」を制度的に実施していることによる。地方消費税の清算は、小売年間販売額とサービス業対個人事業収入額の合計額、人口、従業員数などを基準にして行われ配分される。清算後の地方消費税収は、最大の東京都の最小の沖縄県に対する倍率は 2.0 倍となる。しかし、清算前では最大の東京都の最小の奈良県に対する倍率は 10.5 倍であり法人二税の地方自治体間格差に比べても決して小さいとは言えない。この意味からは、地方法人二税についても清算措置を強化すれば地方自治体間の偏在をさらに少なくすることは可能である。しかし、消費税を地方自治体の基幹税とする理由は、税収の安定性にある。法人課税が法人の所得を課税のターゲットとしている以上、景気動向に大きく左右され、また、企業のグローバル化等の影響も大きく受けやすく、税収としての変動が激しい。このため、住民に対して生活密着型のサービスを提供する基礎自治体たる市町村をはじめ地方自治体の財源としては適切性が低いという問題がある。この点、消費税は逆進性の問題等はあるものの生活に必要な消費を幅広く課税対象とすることから景気動向に左右されにくく税収としての安定性は高い。ただし、関連する問題として仮に税源交換が実現し地方交付税の財源として法人関係税の比率が上がるため、基準財政需要を担保するため財源調整を行う地方交付税の安定性は現在より低下することになる。すなわち、①、②による税源交換と消費税の基幹税化を実現することによって地方自治体の税源を厚くし、その分、現在の財源調整の仕組みは縮小する。税源交換に限定した場合、地方自治体の税収は地方消費税が厚くなることで全体的には安定的となるほか、清算方法によって地域間偏在も是正される。その反面として、地方交付税の安定度が低下することから、地方交付税の機能そのものの見直しも必要となる。

消費税基幹税化に関して整理しておかなければならない点がある。第一は、消費税増税議論において社会保障関係への目的税化をどのような内容で明確に位置付け、この点に関して地方自治体が如何に受け止めていくかである。目的税化あるいはそれに近い内容となった場合、対象とする社会保障の範囲によって国と地方自治体間での消費税配分が異なる結果となる。たとえば、社会福祉施設や保育所人件費等を含めるか否かでも大きくその比率は異なるものとなる。また、現行制度を前提とすれば高期医療を含めた老人医療、国民健康保険、生活保護など社会保障の多くのものが基礎自治体たる市町村だけで担うことが困難な実態にある。消費税が担うべき社会保障の範囲を如何に定め国と地方自治体の役割分担を形成するか、消費税税率の引き上げをめぐるは少子高齢化の進展によって急増する社会保障の安定

財源確保の側面と地方財政充実の側面がぶつかり合い激しい争点とならざるを得ない。

第二の問題は、税に対する地方自治体の自主性の問題である。税源移譲の本質が「課税権の移譲」なのかそれとも「税収の移転」なのかの問題ともいえる。地方分権を地方政府の自己決定の拡充ととらえれば税率決定も含めた課税権の移譲が本質となる。その際に付加価値税方式の消費税を地方自治体の主たる税源とする場合、税率の決定を地方自治体自身がどこまで決定できるのかの問題がある。税の性格、徴税システムのコストや含め消費税率も含めた消費税制について自主的な決定が困難に限られる場合、国によって具体的課税内容が決定される税を基幹税として位置付けることについて地方自治体の税に対する自主決定の概念からもどのように整理し考えるかの問題である。

第三の問題は、より本質的な問題として、地方分権の視点、そして国家としての統治の視点から国からの義務づけなどの有無とは切り離して、どこまで地方自治体の財源保障が必要なのかの問題である。国から義務づけなどがあることによって財源保障が必要となることはこれまでも論拠とされてきた。これのみでは国から地方自治体への義務づけなどが見直されていけば財源保障の範囲は自動的に縮小する。義務づけなどの有無とは切り離し、地方自治の本旨の面から具体的に根拠づけることが求められる。