

【新・地方自治 2007: No. 22】

地方税財政の充実(2) 消費税の基幹税化

なぜ、消費税を地方自治体の基幹税化するのか。この点においてまず主張されるのは、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とは言えない。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。地域の人口や消費活動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という法人所得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とならざるを得ない。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。地方消費税収の清算は、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ている。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とした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等に左右されにくく、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交付税財源の消費税と地方法人事業税との税源交換が実現し、地方交付税の財源として法人関係税比率が上がったとすると、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、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、現在の財源調整の機能は縮小することになる。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。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のである。

消費税の地方税における基幹税化に関してさらに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法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が限られる場合、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。たとえば「基準財政需要」との関係などの論理的整理も必要となる。この点に関して、地方分権改革推進委員会が昨年 11 月 16 日に示した「中間的な取りまとめ」では「地域間の財政力格差の縮小をはかる観点から、地方交付税の制度改革を含め財政調整のあり方についても検討する必要がある。また、地方交付税の算定を透明なものとし、地方自治体の予見可能性や国民への説明責任の向上をはかるための見直しを行う必要がある。今後の地方分権改革における国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の一体的な改革と税源の偏在是正とは、一体不可分のものとして行う必要がある。地方税源の充実にあたっては、応益性を有し、薄く広く負担を分かち合うものであること、さらに、地域的な偏在性が少なく、税収が安定したものであることが望ましく、国と地方の税体系の観点から見直しを行う必要がある。」と記載するにとどめており、今後の勧告に向けて整理すべき課題となる。

また、中間的な取りまとめでは、税財政問題のうち税源移譲については具体的な数値等を示すには至っていない。「国と地方の役割分担を徹底して見直し、権限移譲をさらに進めていく際に、受益と負担の明確化や課税自主権の拡大という観点も踏まえ、地方の担う事務と責任に見合った地方税財源の充実確保をはかることが必要である。地方の役割分担に見合った税財政構造を構築し、地方自治体が自立的に運営できる基盤づくりが必要である。地方が自らの責任で効率的な自治体経営を行うため、地方税財源に占める地方税の割合を引き上げることが不可欠である。そのためには、国と地方の歳出比率が 4 : 6 であるのに対し税源配分が 6 : 4 であることや、国と地方が対等・協力の関係にあることを前提とすると、当面、国と地方の税源配分について、地方から主張されている 5 : 5 を念頭におくことが現実的な選択肢となる¹。」としている。この中でまず「地方が自らの責任で効率的な自治体経営を行うため、地方税財源に占める地方税の割合を引き上げることが不可欠である。」としており、国から地方自治体への税源移譲の必要性を明確にしている。ただし、国と地方の税源配分については「5 : 5」の数字は掲げているものの「地方からの主張を念頭におくことが現実的な選択肢」という表現にとどめており、委員会自らの目標として税源配分 5 : 5 を掲げたものとなっていない。その理由は、2007 年度予算ベースで「5 : 5」を実現しようとするれば国庫補助負担金を 6 兆円前後廃止し地方自治体の税源とすることが必要となる。2007 年度の国庫補助負担金総額は 19 兆円程度でありそのうち 13 兆円弱が老人医療、生活保護、介護等の社会福祉関係、残りが義務教育と公共事業関係となっている。補助負担金費目をみても明確なように、国と地方自治体間の役割分担の大きな争点になる事項となっている。その意味で役

1 委員会「中間的な取りまとめ」、p32。

割分担論を明確に行うことが「5:5」も含めて税財政議論を行う際の前提とならざるを得ない。また、トリレンマ問題についてはすでに紹介したとおりであり、中間的な取りまとめでは「地方税率を高めていくための具体的な方策については、今後の地方税財政全体の改革議論のなかで検討していく。」としている。そして、「今後の地方分権改革では、国と地方の財政状況や抜本的な税制改革の動向にも留意しつつ、地方が自らの責任で効率的な自治体経営を行えるよう、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の見直しについて一体的に検討し、地方債を含め分権にかなった地方税財政制度の改革を進めていく必要がある²。」としている。

なお、地方税財源充実の方策は、使途が特定された国庫補助金の財源を減らし地方自治体の税源として一般財源化して移譲することが基本となる。しかし、単に事務権限の移譲を行っても、地方自治体の事務に対して法令の大綱化を意味する法令等による義務づけ、枠づけの緩和が実現しなければ地方自治体に移譲した税源は自由な一般財源としての意味を持たない。したがって、地方税源の充実と、法令等による義務づけ、枠づけの緩和、事務権限の移譲、は一体の議論として取り組むことが求められる。どこかひとつの事項の検討が先行することは、第二次分権改革では事務移譲、規律密度の緩和議論を行いつつ、税財政議論の展開を基本としている。こうした議論の展開が制度間、府省間などの閉塞的連帯感を打ち破る決定的な手法とはなっておらず、むしろ現実的可能性と妥協する流れを生みだしかねない点に今後注意を要する。とくに制度官庁間では、規律密度の緩和、事務事業の見直しなどに伴う補助金等の削減に関しては同じ方向で取り組むことができる。しかし、削減された補助金等の額の取り扱いについては、事務の義務付け等が多少とも残る中で地方財源として可能な限り地方自治体へ移譲する考えと債務返済、歳出削減に充てる考えとが対立しやすい。今後においては、前述した消費税増税議論も加わりより議論は先鋭化する。

中間的な取りまとめでは、国庫補助負担金改革のひとつとして補助対象財産の転用等について「補助金適正化法は、補助対象財産について処分制限期間（注）を経過していない場合でも、各府省の長の承認がある場合には財産処分を容認しており、これにもとづいて承認基準の弾力化や手続の簡素化が進められてきている。しかしながら、当委員会の調査結果によると、事後の報告・届出等をもって承認があったものとみなす取扱いの適用にばらつきがあり、また、転用・譲渡等における用途や相手先が強く制限されるなど、措置状況は十分とはいえない。（注）処分制限期間を経過すると、国の承認の有無にかかわらず、財産処分が可能となる。」とし、「経済社会情勢の変化や地域活性化の観点等を踏まえた地域の創意工夫に対応するため、また既存ストックの効率的な活用のためにも、財産処分に対する制限は、補助目的の達成や補助対象財産の適正な使用を確保するうえで必要最小限にとどめるように改め、また、手続の簡素化をはかるべきである³。」としている。こうした取り組みによって、地方自治体の資産改革の推進にも資することを期待している。

2 委員会「中間的な取りまとめ」、p32。

3 委員会「中間的な取りまとめ」、pp.33-34。