



地域主権時代の扉を開く キー・タックス



鳥取県知事 平井 伸治

一 はじめに

～地域主権革命の胎動～

新政権が誕生して4ヶ月半を経た1月29日、衆議院本会議場に繰り返し「いのちを守りたい」と訴える鳩山首相の声が響いた。この施政方針演説の中で鳩山首相は、「本年を地域主権革命元年とすべく、内閣の総力を挙げて改革を断行」と明言した。

その意気や良しであるが、地域主権確立のための改革項目として挙げていたのは、地方に対する不必要な義務付けや枠付けの廃止、道路や河川等の維持管理費直轄事業負担金の廃止、国と地方の協議の場の法定、ひも付き補助金の一括交付金化、国出先機関の「抜本的改革」という表現に止まっている。地方から見て最も「地域主権革命」にふさわしいと考えられるのは、国出先機関の「改革」ではなく「原則廃止」であり、そうした従来の国の機能も支えることが可能なほど十分な地方税財源の確保であろう。一括交付金を導入したことだけで財政基盤が整うとは考えにくく、総額の確保が図られるのか、特に社会資本整備の遅れた地域への配分が保障されるのかな

ど、国から地方へのツケ回しの道具として使われてしまった「三位一体改革」再来の危惧すら現段階では払拭しきれない。

地域主権革命の胎動が聞こえ始めた。これを支える地方税など地方の税財政基盤の構築を真剣に考える時期に来ている。

二 地域主権を支える地方税体系の視座

地方税財政の現状は、地域主権の国家像に程遠いものである。

国と地方の歳出純計に占める地方の割合は約5分の3（58.9%（平成19年度決算））であるのに対し、租税総額に占める地方税の割合は約5分の2（43.3%（同年度決算））となっており、歳出規模と地方税収入との乖離が存在しているという根本的かつ構造的な地方自主財源不足の常態にある。

さらに、サブプライムローン問題後の世界的経済混迷の中でわが国経済が停滞しており、税収の急激な減少に直面しているところである。このため、早急に、こうした閉塞状況の打開に向けて実効ある改革の道筋をつけることが重要となってきた。

また、地域主権国家の基本構造は、外交・

防衛等を中央政府が分担し、内政全般は地方政府が分担する構造でなければならない。なぜなら、地域の住民が自ら参画しながら地域の行政サービスのあり方を決定するのが、合理的かつ効率的であるからである。このような観点から、ゼロベースで国の地方出先機関を見直し、原則廃止という基本線で検討されなければならない。

これにより地方出先機関の権限を都道府県・市町村に移管するのであれば、当然ながら権限遂行上必要な人材に限り地方で採用することになるわけで、必要な経費・人件費等を賄うに十分な財源を地方に保障しなければならない。

地域主権時代の地方税財政基盤確立のため避けて通れない地方税体系の改革における基本的視点は、以下のとおりと考えられる。

- ・ 地方団体は景気変動等の影響に関わらず恒常的に必要な行政サービスを提供し続けることが必要であることから、税収の安定性の高い税体系を構築する必要があること
- ・ 住民に必要な基本的行政ニーズは地域を問わず同様であることから、税源が大都市部等に偏在することなく普遍性が高い税体系を構築する必要があること
- ・ 環境対策や社会保障関連のように今後増大していくと見込まれる地方行政ニーズに対応するため、税収の伸張性も相当程度確保されるべきものであること

こうした諸条件を満たすキー・タックス(key tax)と言える主要税目が、国のみならず地方にも適正に配分されることが重要であると考えられる。従来から地方側に配分されている固定資産税のような資産課税に加え

て、地方消費税などの税収の比重を飛躍的に増す必要があるし、新たな行政需要を視野に入れば、環境課税の地方税版も基軸と考えるべきであろう。これらのキー・タックスを柱として、都道府県や市町村の税体系を、国税体系との調整も行った上で、再構成するのが妥当であろう。これまでの地方税は様々な小税目が併存する構造となっているが、基本となるキー・タックスで骨太に構成する方が、歳入基盤の強化に繋がるし、徴税コスト面からも望ましいと考えられる。

ヨーロッパ地方自治憲章においては、「地方公共団体の財政収入は、憲法及び法律により課せられた責務を果たすに足りるものでなければならない」(第9条第2項)とされており、地方が果たすべき責務に見合うだけの財政収入を地方に保障するという基本的な仕組みは、ヨーロッパで既に確立されているところである。主権国家の連合体であるEUにおいて、行政の規模が大きくなるからこそ、住民に身近な地方自治体の運営を保障する地方自治憲章が策定されたものであり、財政収入も当然ながら地方自治体がその責務を達成できるように担保されているのである。

キー・タックスにより地方税体系を再構成する際にまず重点的に検討されるべき税目として、付加価値税としての地方消費税、そして急務である環境対策を支える地方環境税について考察する。

三 キー・タックスとしての付加価値税

1 付加価値税の税率水準

付加価値税の税率を国際的に比較してみれば、スウェーデン25%、フランス19.6%、ドイツ19%など、ヨーロッパは概ね15%～25%

の税率が設定されている。アジア・太平洋地域でも、中国17%、韓国10%、インド12.5%、オーストラリア10%という税率水準となっている。新興国に数えられるロシアでは18%、南アフリカでは14%の付加価値税が課されている。

北米のカナダでは付加価値税である連邦の商品・サービス税の税率は5%に設定されているが、この上に州税として小売売上税が課されており、例えばオンタリオ州では原則8%の税率の小売売上税が課せられている。なお本年7月1日からはオンタリオ州(13%)やオリンピックの開催都市バンクーバーのあるブリティッシュ・コロンビア州(12%)では連邦税と州税を統合した付加価値税である調整売上税(Harmonized Sales Tax)へ移行することとされている。アメリカでは小売売上税の課税が広くなされており、例えばニューヨーク市では州の売上・利用税4%、市の売上税4.5%に加え大都市圏通勤交通組合の課税分0.375%の計8.875%の小売売上税が課されているなど、州・郡・市などのレベルで小売売上税が課税されているが、中央政府である連邦にこうした課税はない。

このように、わが国の付加価値税である消費税・地方消費税の税率は、主要諸外国の税率が通例10%~25%の水準で設定されていることと比較して格段に低い税率である国4%、地方1%という税率で定められている。これまでわが国政府は歳出を膨らませるだけで、歳入の太宗となる税収を歳出拡大に応じた拡充していく議論を怠ってきた結果と言える。国際的な課税引き下げ競争にさらされる個人所得課税や法人所得課税に過度に依存するのではなく、国内の消費段階での課税に

重点を移すべきである。まして、子ども手当創設など大幅な歳出増を論じるなら、国債発行が国税収入を超える現状を考え、もはや国民負担の議論を避けるべきでない。

2 地方と国との税収配分

財政学におけるマスグレイブの税源配分論においては、小売売上税を中央レベルと市町村レベルとの間の中間レベルの政府に税源を割り当てるべきとされており、「売上課税(sales taxation)、すなわち仕向地主義の生産税(destination-type product tax)は中間レベル、特に地域外で買い物をすることによる回避を排除するに十分な広さを有する地域の中間レベルに適している。」とされている(Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave "Public Finance in Theory and Practice (Fifth Edition)" p470)。

わが国の政府レベルに当てはめれば、マスグレイブの「中間レベル」の政府とは、都道府県に相当することとなる。都道府県の圏域であれば、概ね購買行動範囲はその中に収まると考えられ、売上課税には最適レベルとなる。マスグレイブのこの税源配分の議論は、消費税の税収を本来どのレベルの政府の税源とすべきかの指標になる。わが国の消費税・地方消費税は仕向地主義の付加価値税であり、地方消費税収は消費相当額に応じた清算を行うもので、マスグレイブの税源配分論に従えば都道府県の税源とするのが最適である。

カナダで導入されつつある連邦・州を通じた調整売上税では、連邦税は5%で州税の8%や7%の方が遙かに比重が高くなっているし、ドイツでは19%の税率の売上税(付加価値税)を州が徴税し、連邦と州との共同税

とされ税収はほぼ半々に連邦・州間で分割されている。日本では、国と地方を通じた歳出構造は国4対地方6と地方に重きがあるにも関わらず、わが国の消費税と地方消費税の配分割合は、地方分が極端に過小（5分の1）となっており、マスグレイブの税源配分論や諸外国の状況に反すると断ぜざるを得ない。

安定性や普遍性に優れ、人的・社会的サービスの主たる供給主体である地方の税収として望ましい付加価値税については、地域主権国家に国のあり方を一新するのと併せて、抜本的改革を行う必要があると考えられる。すなわち国の消費税と地方の地方消費税との税収割合を、日本同様地方の役割が高いカナダ・ドイツを参考にして2：3ないし1：1を目指すという方向性を検討すべきである。

3 地域主権時代の地方消費税

理論的アプローチとともに、財政運営上の必要性も重要である。

地域主権革命を真に進めるためには、地方の慢性的財源不足の解消はもとより、今後増大する社会保障等の需要を地方が賄うに足りる財源が不可欠である。更に地域主権による国のあり方を考えるのであれば、国の地方機関を「抜本改革」ではなく「原則廃止」として、地方にその機能を移譲し、二重行政を廃し効率的で、住民自身が自治的に行政サービスを制御できる構造に改めなければならないが、このためにも国から地方へ税財源を移さなければならない。

全国知事会の昨年7月試算では平成24年度までに地方の財源不足は3.2兆円～4.9兆円と見込まれている。また、社会保障関係の地方負担総額も年々増大し、平成27年度には21

兆円にも上ると見られる。もちろん個別の地方団体で収支バランスを確保する努力は当然であるし、国にも同様な財政圧力があるであろうが、特に脆弱な財政力の乏しい地方団体への配慮は不可欠である。更にこのベースに三位一体改革で地方交付税が5.1兆円失われた事実がある。

また、国から地方へ移譲すべき事務事業を地方機関の原則廃止と併せて実施することで、事業費や人件費の地方への移転が見込まれる。全国知事会の平成20年2月の提言では、事業費で約2兆6千億円の移譲を想定し、ほかに人件費として約7万5千人、約7千億円（合理化して移譲すれば約5万5千人、約5千億円）が地方に必要なとしている。これらを合計すれば3.1兆円～3.3兆円の規模で国から地方に税源等を移す必要が出てくる。

以上のような財政需要を賄う地域主権時代の税財政基盤確立のためには、地方税を大幅に拡充するとともに、それでも解消されない財源不足や税源偏在是正のために地方交付税又は地方共有税を相当程度充実することが求められよう。その中核たり得るのが、地方消費税だと考えられる。平成10年度以降一貫して2.5兆円前後の税収で推移する際だった安定性を示しており、都道府県間の税収格差も1.8倍に収まっていて普遍性でも他税目より優れている。

地域主権革命に当たり、ゼロベースから地方税と国税の体系を見直すべきである。直間比率が国税の6：4に対して地方が8.5：1.5という現状も、いかにも不合理である。本来、住民サービスに直結した消費課税等を中心に地方の税源を構築し、法人課税や所得税累進税率分など全国単位で課税すべきものに国税

は特化していくべきだが、わが国では逆になっている。地方消費税を地域主権時代の地方税のキー・タックスとした税体系の再構築が望まれる。

四 キー・タックスとしての地方環境税

1 環境の世紀の課税に向けて

鳩山総理は、世界に向かって「温室効果ガス25%削減」を日本の目標として掲げた。昨年末のコペンハーゲンにおける合意では、京都議定書後の国際的な枠組みが定められるには至らなかったが、長期的目標として温度上昇を2度以内に抑えるなど、国際社会全体として温室効果ガスを抑える課題に向き合い始めたと言えよう。

そもそも財政理論のアプローチとして、環境汚染のような外部不経済が発生する場合、こうした外部不経済を含めた社会全体の限界費用 (social marginal cost) は、企業が直接負担する私的限界費用を上回ることとなり、社会全体としては過剰生産による損失を生じてしまう。したがって、社会全体の限界費用と企業の私的限界費用との差額に相当する課税を行えば、過剰生産による社会的損失は生じない均衡点で資源配分が達成され得ると考えられ、この差額分の課税 (ピグー的課税) を行う政策が考えられる。ピグー的課税を行っても外部不経済が残存する可能性はあること、社会全体の限界費用と企業の私的限界費用に関する情報が把握困難であるという理論的限界はある。しかしながら、地球温暖化による海面上昇の脅威が現実のものとなってきており、税制上のアプローチとして各国で環境対策税制の導入が進められてきていることから、わが国なりに環境税制について早急

な検討が必要となってきた。

今日では、温室効果ガスを削減するという観点から、化石燃料やエネルギーに課税する環境税は、欧州諸国において導入が進められた。1990年にフィンランドで炭素税が設けられたのをはじめ、1990年代初めにノルウェー、スウェーデン、デンマーク、オランダで炭素への課税による環境税が導入された。その後1999年にドイツ・イタリア、2001年にイギリスなど、欧州で次々に導入されてきた。これらの国々では実情に応じた税率や軽減措置、税収の使途等が定められている。

2 地方環境税など地方税での環境課税

昨年末の政府「平成22年度税制改正大綱」において、「我が国における環境関連税制による税収の対GDP比は、欧州諸国に比べれば低いといえますが、今後、地球温暖化対策の取組を進める上で、地球温暖化対策のための税について、今回、当分の間として措置される税率の見直しを含め、平成23年度実施に向けて成案を得るべく更に検討を進めます」とされ、「地方の役割を踏まえ、地球温暖化対策のための税を検討する場合には、地方の財源を確保する仕組みが不可欠です」とされている。

「環境」は、どのような公共財であると考えべきか。いわゆる「地球環境」というものは、地球環境保全に貢献した国以外の国も地球環境保全の便益を享受できるという意味において、「国際公共財」としての性格を有すると考えられる。しかしながら、日常生活で体験するような大気汚染、騒音、水質汚染というような問題を想起すれば理解できるとおり、必ずしも地球的な規模ではなく地域的な環境問題と考えられるものが身近に多く存在する

わけであり、また、地球温暖化防止のための具体的施策である森林整備、住宅用太陽光発電設置支援、スマートグリッドによる地域整備などを考えてみれば、地球環境であっても結局政策的アプローチは地域レベルでなされることになり、環境対策には地方の財源こそが必要となると考えられる。たとえ地球的規模の環境に関わる「環境税」を論じるとしても、単純に地方税よりも国税の方が適切であるということにはならず、地方も国と少なくとも同等の立場において課税権者として想定され得るものであり、炭素税的な課税であっても地方税とすることは環境行政における地域主権を確立する第一歩と言えよう。

また、現在の「潜在的環境税」として、軽油引取税、自動車税、自動車取得税、軽自動車税等が考えられるが、こうした税制は地方税収において重要な地位を占めるに至っている。このように現在の地方税が環境関連税制全体において果たしている役割、こうした税目が地方の税収において占めている地位を考えれば、地方税を大きな柱として「環境税」を構想することが不可欠である。

試みに鳥取県での環境関連施策を平成22年度当初予算ベースで挙げてみれば、事業費ベースで112億円、国庫補助金を除いた一般財源ベースでは91億円にも上る。全国で最も財政規模の小さい鳥取県ですらこれだけの財政需要がある。仮にこれを軽油引取税で賄おうとすれば、国庫補助金以外の財源部分に限っても現行税率32.1円/ℓの1.9倍の61.2円/ℓが必要であり、権限移譲等で国の補助部分も地方で独立して支弁しようと思えば現行税率の2.3倍の75.3円/ℓの税率が必要となる。こうした環境関連財政需要は今後飛躍的に増大

すると見込まれる。したがって単に軽油引取税の現行税率の範囲内で減収を防げばよいという議論ではなく、炭素税的な課税に揮発油税も含めて組み替えるのであれば、現実の環境対策経費の地方・国の執行状況に即し、地方税と国税を横断的に組み替えることも必要だ。

昨年環境省が提出した「地球温暖化対策税」案は、暫定税率廃止の流れの中で国際的な課税のバランスに配慮しようとして一石を投じ、課税の根拠まで含めて税制を転換する試論として評価できる内容であるが、原油・天然ガス等の輸入等という時点で石油石炭税を課税することになり課税の時点が早すぎる。更に軽油という地方税源も結果的に一部国へ移そうというのは現実を踏まえていない。真に環境への影響に即した時点を考えるのであれば、むしろ軽油引取税のノウハウで揮発油にも引取りの時点で課税することとし、地方税に丸ごと移した方が合理的ではないか。そもそも課税対象の「軽油」は揮発油以外の炭化水素油とされ、税収でも国税の揮発油税は地方税の軽油引取税の3倍もあるというのは、取り易い多くの税源を国が確保した残余を地方に回すようなものであり、地域主権時代になじまない考え方である。しかも道路特定財源制度がなくなった今日では揮発油税の税目で国税を確保する意味は薄れている。地方の環境対策を安定的に環境関連の課税対象で賄うのであれば、二酸化炭素を発生する揮発油の燃焼の直前の段階である引取時に地方税として課税するのが適切ではないか。こうしたことから、軽油引取税を、揮発油税も地方に取り込み引取時に課税することも含めて改組し、

「地方環境税」として新たなキー・タックスを設けることを検討すべきと考える。この場合、財政制約のない普通税を目指すのが地域主権時代にかなうものであろう。現実的にも、軽油引取税の税収実績から考えれば、森林管理や道路整備等の経費が必要な地方部に税源が多く生まれると期待される。

同様に自動車重量税も自動車税と併合して、都道府県が課税する税に組み替えるのが望ましく、昨年12月7日の政府税制調査会で小川総務大臣政務官が「(民主党の) 公約に従いまして、自動車税と自動車重量税の一本化を検討した場合、環境目的に合わせた形での環境自動車税の創設を23年度を目途に検討を進めたい」と述べた発言に期待したい。

五 結びに

～キー・タックスの最適配分と 財源保障強化を～

本稿では現下に検討が急がれる付加価値税と環境税についての問題提起を行ったが、中長期的には、例えば、市町村は固定資産税と定率住民税、都道府県は地方消費税と地方環境税・環境自動車税、国は法人税、相続税、酒税、累進部分の所得税といったキー・タックスに棲み分けていくような、国・地方を通じた抜本的な税体系再構築を議論していくべきではないかと考える。現状のように、同じ税源に国・都道府県・市町村が重層的に課税を行ったり、歴史・沿革にとらわれて細かな個別税目を互いに守りあったりということでは、国民の必要とする行政サービスを賄う財政基盤強化に支障が出るとともに、課税実務としても非効率になるのではないかと考える。例えば自動車重量税のような税は、運輸局の地

方移管と併せて自動車課税に長じた都道府県に国は任せの方が効率的であるし、軽自動車と自動車の課税上の区別が合理的かという課題もある。

地域主権時代を支える財政基盤は税制だけで解決できないのは明らかであり、地方交付税又は地方共有税によりミクロの個別地方団体に対する財源保障機能を強化しなければならない。税体系見直しで地方側の税収額が経過的に過大になるのであれば、ドイツの売上税のように収入を国側へ調整的に分与する共同税のような方式も検討し得よう。

地域主権革命の核心は、主役である「住民」が参画して選択する必要な行政サービスを享受できる体制を地方において築き上げるとともに、これを支える地方税財政基盤を未来志向で確立することにこそある。住民の住民による住民のための行政の実現だ。



