

講演録

国と地方の税収配分のあり方

ーこれまでの税制改正を踏まえてー

明治大学専門職大学院法務研究科専任教授
岩 崎 政 明

◆SUMMARY◆

本稿は、令和元年11月12日（火）に税務大学校和光校舎で開催された公開講座での明治大学専門職大学院法務研究科の岩崎政明専任教授による講演内容を取りまとめたものである。

本講演では、「国と地方の税収配分のあり方ーこれまで税制改正を踏まえてー」と題し、国と地方の税収配分のあり方について、明治から平成30年度の税制改正の歴史を踏まえながら、人口・産業の偏在化及び地方の高齢化から生ずる地域間財政格差の是正の流れを概観するとともに、地域間財政格差に対する新たな政策オプション（私案）を提示し、今後の問題に関する議論に接したとき、自分自身の問題として考えていただきたいと提唱している。

なお、本講演録を取りまとめるに当たり、岩崎政明教授により、必要に応じた若干の加筆等を行った。

（令和2年4月17日税務大学校ホームページ掲載）

（税大ジャーナル編集部）

本内容については、全て執筆者の個人的見解であり、
税務大学校、国税庁あるいは国税不服審判所等の公式
見解を示すものではありません。

目 次	
I	はじめに 2
II	シャープ勧告による地方財政平衡交付金制度以前の状況 3
III	地方財政平衡交付金制度の理想と現実 6
IV	地方交付税の理想と現実 7
V	地方財政平衡化のための国による新たな政策税制—地方法人税・特別法人事業税、 地方消費税、国際観光旅客税、森林環境税等の個別消費税の意義— 9
VI	今後の地方団体の税財政不全への対処策 11

I はじめに

御紹介いただきました岩崎政明でございます。明治大学法科大学院で租税法と行政法を担当しています。例年、税務大学校公開講座の講師を担当させていただいておりますが、今年は、国と地方の税収配分のあり方について、明治から現代までの税制改正の歴史を踏まえてお話をさせていただきたいと思っております。もう少し具体的にいえば、人口・産業の偏在化から生ずる地域間財政格差を租税によってどのように調整することが可能か、あるいは、はたして税収配分によって調整すべきなのかということ、国と地方の税制史を振り返りながら考えていこうという内容です。

特に、平成の時代になってから顕著になったことですが、人口と産業は地方から首都圏と呼ばれる都市部にどんどん移ってきております。具体的には、東京圏（具体的には東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県、の4県）、名古屋圏（愛知県、岐阜県、三重県の3県）、それから大阪圏（大阪府、兵庫県、京都府、奈良県の4県）で構成される3大都市圏に日本の人口の約55%が集中しています。なかでも東京圏には30数%が集まっています。人口1億2,000万ですけれども、残りの約45%が日本全国に散在しています。ただし、日本全国に散在といっても、満遍なく所在しているわ

けではなく、地方の中核都市に人口が集中しています。たとえば、北海道では札幌、東北では仙台のような具合ですが、それ以外でも都市部に人が集中していて、それ以外の地域にはあまり人が住んでいない。住んでいたとしても高齢の方が中心というような状況になっている。

このように、人が都市部に集まれば、産業も都市部に集まってくる。人口・産業が都市部に集まると、地方税収もそこに集中します。現在の地方税は、突き詰めると三つの税目、つまり住民税、事業税及び固定資産税に依存している。これらは連動してしまっていて、住民税というのは人口が少なければ税収も少ない。住民税には、均等割と所得割の2種類があるのですが、多くの税収は、都市部に住んでいる所得の高い人から上がってくる。他の地域に居住する方の多くは高齢者で、年金生活者ということになると、住民税所得割はたくさん集められないということになります。人口が減って、高齢者しかいないということになると、住民税収はほとんど上がらないということになります。にもかかわらず、医療サービスや生活支援サービスのような公共サービスに要する歳出が逆に増えることになる。

また、産業が地方から都市部に移転すると、その製造業や販売業から上がってくる事業税

という都道府県税も、都市部に集中する。さらに、人と産業が減れば地価は値下がりしますから、地価に影響を受ける固定資産税の税収もあがらない。このように全部連動していきまして、人と産業が都市部に集まるということは、都市部においては地方税収があげられる代わりに、地方においては地方税収が入ってこないという傾向になって表れてくる。

このままでは地方は財政破綻してしまいます。地方団体の公共サービスが提供できないということになると、日本国民は平等であるというのが原則ですから、適正ではない。ということで、国が入って行って、地方の足りない税収を補っていく必要が出てきます。すなわち、国が国税として集めた税収の一定割合を地方団体に分配するという地方交付税が必要になってくるわけです。

地方に地域間財政格差があると、国税からの地方交付税が必要になるので、できれば地域間財政格差は少なくする政策をとるのが望ましいのですが、税制の歴史を見ると、このような財政格差は平成になってから始まったわけではなくて、明治維新以後、日本において一貫して見られた現象であることがわかります。顕著になってきたのが平成からの状況でありまして、実はその前からずっと同じような傾向にあった。地域間財政格差を改善するために、国と地方の税収配分をどうしたらいいかというのは、日本における長年の懸案事項だったわけです。現行の地方交付税の基になった制度として、第二次世界大戦後にシャープ勧告に基づいて導入された地方財政平衡交付金という制度があり、非常に重要な意味を持っているのですが、先ほどもお話ししたように地方の地域間財政格差は、明治維新以来一貫して日本において見られた現象ですので、第二次世界大戦後から見ても、なぜ、こういうことになったのかが分からない。これを知るためにはもっと前から見る必要があるのですが、これから歴史のお話を少し長くさせ

ていただこうと思います。

II シャープ勧告による地方財政平衡交付金制度以前の状況

地方財政平衡交付金前史から始めたいと思います。この点については、財政史学者が詳細な論文を書いておられるのですが、要約してお話をいたします。日本では、明治維新以後、一貫して都市部と農村部との間の地域経済力格差が生じていたと言われていました。江戸時代までの武士社会においては、人口と産業が藩のような領地に固定されていました。人口と産業が勝手に藩から流出することはなかった。藩の財政を支えているのは、米と、それから各地域における特産物です。塩、砂糖とか、金・銀・銅・鉄とか、その他の工芸品など、人間生活にとって非常に重要な生産品ができる地域は、それらの生産に力を注ぐわけですが、その技術は他の藩には決して教えない。小さな藩であっても、そういう特殊な産業を持っていれば、安定した経済力を持つことができた。そういう特殊な産業のある藩は、その技能を持つ職人を絶対に外には出しません。これに対して、そういう特殊な産業がないところはお米が主たる経済力の源泉になる。米作りは労働集約的な産業であって、人がいなければ米は作れませんから、農民が勝手に他の藩に移動することは認められない。このようにして、人間は一定の領地に固定されていた。

この状況を大きく変えたのが明治維新でありました。明治政府は大日本帝国憲法を制定し、臣民の移動の自由を定めました。臣民の基本的な人権の一つとして、誰でも、どこでも自分で住むところを決められますよというわけです。第二次世界大戦後の日本国憲法においても、国民の移動の自由は認められているのですけれども、これは天皇主権の大日本帝国憲法のときからあった。なぜ移動の自由を認めたかということ、明治政府にそれを必要と

する事情があったからです。明治政府は、日本が諸外国と対抗できるような経済力を持たなければいけない状況になったので、富国強兵という政策を第一に掲げました。国を富ませて兵を強くする。そのために、重工業、例えば造船、兵器製造、これに必要な製鉄・石炭など、拠点地域を指定し、工場を造って生産をさせるという体制をとった。そうするとその生産をするための人間が必要になるので、その労働力を日本全国からそこに集約する必要があった。明治政府としてはこの政策に合わせて、移動の自由を認めたわけです。

結果として、明治政府が産業振興地域に指定した都市には、人が集まってきて、活力が生まれ、経済力も増加したわけですが、農村部の方は人間を排出するだけであって、昔と同じようにお米を生産するだけだった。しかも、農地は大地主のもので、一般の農民は土地を持たない小作人です。結局は地主が財力を持っているだけで、一般人は何も財力を持たない。そこで、地方政府は、一般人に対して基本的な行政サービスをする必要があった。

明治政府は教育を重視しました。読み書きそろばんを、誰でもできるようにする。これが産業の基本であると考えたからです。文部省をつくってその下に公立の基礎学校、現在でいう小学校を整備することにしました。このようなことは本来は国がやるべきことだったのですが、実際には地方団体にその事務を委任するという形で、公立学校の教育は地方が担うということになりました。これは現在でも基本的に同じです。

それから、地域の医療活動も地方の重要な仕事でした。お医者さんもお金儲けの仕事ですから、お金が儲るところには病院ができますが、お金が儲らないところには、病院ができません。小作人の多い地方では、公立の病院をつくることによって医療厚生を図るしかなかった。

教育も医療もお金がかかります。その財源

は地方が工面しなければいけない。特に相対的に人口の多かった農村部の財政支出というのは増大し、なおかつ疲弊していった。

こうした状況は、明治から大正にかけてずっと続くのですけれども、この間に日本国は多くの戦争を行っています。日清戦争、日露戦争、第一次世界大戦というふうが続いていく。国は膨大な戦費を費消しました。そこで、国家財源を充実するために、昭和 11 年に税制改正をしまして、地方税の主要税目を国税に集中します。そのかわりに財政不足が生ずる地方には、国が臨時的にお金を分配するという臨時的な地方財政補給金という制度が導入されました。これは、恒久制度ではなく、お金が足りない地方団体がそれを証明したときに、国が準備金を原資としてお金を地方に分配するという制度でした。お金がない地方団体へ国が援助するという暫定的な制度は昭和 11 年に始まったわけですが、地方に恒常的にお金がないという状態が続きました。そこで地方は国に対して臨時的な地方財政補給金を増額せよと何回も要求します。

ところが、国は国で、戦費を調達しなければならぬ。国だって金がない。特に、中国に出兵を始めてから、戦費が非常に大きくなって、昭和 15 年に、主として戦費調達の必要から、国税・地方税の再編成が行われます。この再編成の過程で、財政赤字を抱える地方に対して、国が国税として集めた税収を分配する地方分与税という制度が導入されました。これが現在行われている地方交付税の最も古い形態ということになります。昭和 15 年の税制改正は極めて重要な改正で、国税と地方税に関する一体的大改正でした。

その内容を簡単にまとめておきます。まず、国税に関するものとして、所得税法の大改革をやりました。当時の所得税法は、法人税と所得税を全部まとめて、所得課税として定めたものでした。ただし、法人の所得税と個人の所得税とは、計算の方法を変える必要が

あったので、所得に種類を設けまして、第一種所得を法人所得、第二種所得を利子配当所得（個人・法人共通）、そして最後に、第三種所得として「その他個人所得」が設けられていました。

この制度を一旦全部廃止しまして、個人については所得の種類を分類所得税と総合所得税とに整理しました。分類所得税、すなわち所得の種類ごとにそれぞれ異なる計算方法・税率が適用される所得としては、利子配当所得、山林所得及び退職所得がありました。これに対して、総合所得税、すなわち合算のうえ超過累進税率が適用される所得としては、事業所得や勤労所得が含まれていました。ただし、譲渡所得、一時所得、雑所得等の区分は、まだこの時点ではありませんでした。

法人に対する租税としては、昔は所得税法の中の第一種所得と、それとは別に法人資本税という税金がありました。法人資本税は外形標準課税です。法人の資本の額に応じて大法人に対して一定の負担を求めるという国税だったのですが、このうち第一種所得を法人税という名称に改めました。所得税法に定められていた個人所得税と法人所得税とが、ここで分離したということになります。そして、所得課税は全部国に集中する。地方税としてあった所得課税はすべて国税に移管しました。地方税としての所得税というのは所得税附加税と戸区割住民税ですが、これらを廃止し、これらのいわゆる住民税をなくして所得税と統合のうえ国税にしました。それでは、地方の税収はどうなるのかというと、昭和 15 年までは国税であった地租、家屋税を、地方に全部移管した。それから、法人資本税を営業税という名前に変えて地方税にした。結果として国は人税を中心に、地方は物税を中心にした税制が整備されたというのが昭和 15 年の税制改正の特徴です。

次に、地方税に関する改革の方に移ります。地方税収は地租、家屋税、それから営業税と

なりました。ところが、地租、家屋税は、これらの課税標準が土地の価格であったため、税収は地価の比較的高い都市部に多く、これに対して農村部は課税標準価格の低い山林か農地しかないので、税収が少ないという現象が起こった。また、農村部には大きな産業がなかったので、法人の資本金額を課税標準とする営業税も農村部にはほとんど入ってこない。ということで、結局、都市部においては地方税の地租、家屋税、営業税による税収があがるが、農村部においては、この新しい地方税体系では税収がほとんど入ってこないという結果になってしまった。このことは、国もわかっていたので、足りなくなる税収をどうするか考えた結果、地方分与税という新しい制度を導入したわけです。

地方分与税は、二つの内容から成り立っていきまして、一つが地方還付税、もう一つが地方配付税と呼ばれるものです。これらのうち、地方還付税の方は、国税から地方税へと移管された地租、家屋税、それから営業税を課税技術上の便宜等から国税として税務署が徴収したうえで、国がその全額をその税収をあげた地方にお返しするという制度でした。なぜこのような制度にしたかということ、地租、家屋税はもともとは国税でしたので、国はどこにどれだけの価値がある土地があって、幾ら税収をあげられるかを知っていたので、地方に還付することができた。地方が自分で地租、家屋税を賦課徴収するためには、税務担当職員の数が少ないし、土地・家屋の価値を評価するノウハウも持たなかったもので、困難であった。これに対して、国は従前の情報蓄積があり、また行政実績もあったので、税務署が地租、家屋税を徴収して、一旦国に収納したうえで、その税収を地方にお返しするという制度を導入したわけです。それゆえ、地方還付税という名称なわけですが、地租、家屋、営業税は都市部でないと税収のあがらない租税ですから、農村部には地方還付税は回って

こないという結果になります。

農村部は困るので、もう一つの地方配付税という制度が導入されました。地方配付税というのは、その総額を国税である所得税、法人税及び遊興飲食税（地方税として、料理飲食等消費税というのがかつてありましたけど、それが国税だったのですね。）の一定割合を、地方団体に分配する。その分配比率は人口を基準とする財政需要に比例的に算定して分与することにしました。現在の地方交付税の始まりのような制度です。国の税収の一部を、地方に対して、その人口配分により分配する制度ですから、農村部は相対的に人口が多いわけで、そういう農村部に対して国税を分配するための制度としてつくられたということになります。都市部の税収不足に対しては地方還付税、農村部の税収不足に対しては地方配付税という、この二つからなる地方分与税によって、地方の財源不足を賄うという制度がとられたわけです。

この制度は、敗戦まで続きます。昭和 20 年、1945 年 8 月に日本は敗戦し、ここで、また仕切り直しです。第二次世界大戦後、最初に地方税関係で行われた税制改正が昭和 22 年の税制改正になります。ここで地租、家屋税、営業税は地方団体が賦課徴収する完全な地方独立税とされ、地方還付税は廃止されました。地租、家屋税の名称は固定資産税と変わり、現在につながっています。営業税の方は、事業税に転換していくのですが、これも地方団体が独自に賦課徴収すべき租税になりました。

こうして地方還付税は廃止されて、地方配付税だけが地方分与税の内容になりました。その後の昭和 23 年の税制改正によって、地方分与税は本来的に地方団体固有の税であることを明らかにするという趣旨で、地方配付税という名称に改められ、国が地方の人口比率に応じて国税の一部を分配するという制度になりました。すなわち、所得税、法人税及

び遊興飲食税の一定割合だけを地方に分配するということになりました。

ところが、第二次世界大戦に負けて、日本は経済活動が停滞し、物が無いから物の値段が上がりインフレが起こった。戦争で多くの人が亡くなり、土地が荒れ、作物ができなくなり、生活に必要なものが生産できなくなった状況では、ハイパーインフレになる。人々は職がなく金がないのに、際限なく物価が上がった状況で困窮していたので、アメリカから連合国最高司令官総司令部に経済顧問として送り込まれたジョセフ・M・ドッジが緊縮予算を組み、インフレを縮減することになりました。そのあと朝鮮戦争が始まりまして、朝鮮特需があり、日本の生産活動はアメリカの支援を受けて復興することができました。

インフレを抑えるというのがドッジの基本政策（ドッジ・ライン）だったのですが、その直後に税制改正をするためにアメリカから使節団が送られてきました。そして、コロンビア大学のカール・S・シャープ博士が中心となってシャープ勧告がとりまとめられました。

Ⅲ 地方財政平衡交付金制度の理想と現実

シャープ勧告の内容は、国税の改革についてしばしば紹介されて有名であります。それ自体は重要なのですが、シャープ勧告は国税の改革だけではなく、日本全体の税制改革をデザインしたので、地方税についての改革も含まれていました。シャープ勧告においては、地方配付税を廃止し、これを発展させた地方財政平衡交付金制度にすべきであると提案されました。

地方財政平衡交付金制度においては、各地方団体への交付額を決定するために、まず団体において合理的な最小限度の行政を行うと仮定した場合に試算される地方団体ごとの歳出の標準必要額を見積もります。それを「標準必要額」といいます。現在の地方交付税の

計算の基礎とされる「基準財政需要額」に近いものです。この基準財政需要額を算定してから、そこからその団体における翌年度の予想租税歳入額、これを「基準財政収入額」といいますが、それを控除した額を見積もって、その額を基準財政需要額から控除する。その結果としてマイナスの金額が出てくる場合、つまり支出の方が大きい場合に、その歳入不足額について、国がその金額を全額交付しますという制度で、これが地方財政平衡交付金制度です。昭和 25 年税制改正によって、この地方財政平衡交付金法が制定施行されました。

しかし、これにより大きな問題が起きました。それは国が地方に交付する交付金の総額の決定方法が不明確であったことに基因します。

地方財政平衡交付金法によれば、交付金総額は、「当該年度において基準財政需要額が基準財政収入額をこえると認められる地方団体の当該超過額の合計額を基礎として定める」（同法 6 条 1 項）とされましたが、前年度の予算編成時点において、翌年度分の需要超過額（逆に言えば、歳入不足額）を算定するのは困難なので、通常は、「翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類」（同法 7 条：これを「地方財政計画」という。）による見積額により算定されました。この見積額は、あくまで将来生ずるであろう金額の見積りにすぎませんので、不確定です。そこで、「地方財政計画上の歳入の見積りや歳出の積算について地方財政委員会と大蔵省の意見がことごとく対立し、毎年度の国の予算編成上の最大の争点」となり、「当時は、全国の知事代表が、地方財政平衡交付金の増額を要求して、首相官邸前に座り込むという陰悪な状態が続いた」といわれています（石原信雄『新地方財政調整制度論』（改訂版、ぎょうせい、平成 28 年）51-52 頁）。

それはそれで、地方財政平衡交付金法では

基準財政需要額が基準財政収入額を超えると認められる地方団体の当該超過額については、全額国が負担することになっていただけですが、そんなことをしたら国には国の行政を行うために必要なお金がなくなってしまうから、そんなにやすやす足りない分は国が責任を持ちますとは言えません。算出根拠は見積額ですから、見積りを甘くすれば、結局は地方財政の赤字分が大きくなって、国から地方への税収分配額が増えてしまう。そこで、当時の地方自治庁（現在の総務省）と大蔵省（現在の財務省）とが新年度の始まる 4 月 1 日までに決着させるために、国と地方の政治家を巻き込んで大論争をすることになります。こんなことを毎年やらされるのはたまったものではないということから、地方財政平衡交付金の制度を改正すべきだと主張されました。

結局のところどうしたかという、国が地方のために分与する租税交付金の総額は、法律で全部決めてしまう制度となったわけです。昭和 28 年の税制調査会答申で方向性が示され、昭和 29 年度から地方交付税法が制定され、国税の内の何税の何%を地方に交付するかが決められた。この地方交付税が、現在までずっと続くわけです。平成 30 年度の時点ですと、地方交付税法 6 条に基づき、地方交付税の総額は、国税のうちの所得税及び法人税の各 33.1%、酒税の 50%、そして消費税ですが、消費税の国税分の内の 22.3%を地方に交付する。さらに、後述する、地方法人税の全額を地方に交付する。これらの合算額が地方交付税の総額になることになっています。

IV 地方交付税の理想と現実

地方交付税は、普通交付税（交付税総額の 94%）と特別交付税（同総額の 6%）に区別されています（地方交付税法 6 条の 2）。

このうち、普通交付税の算定方法は次のとおりです。

各地方団体の普通交付税額

$$\begin{aligned}
 &= (\text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額}) \\
 &= \text{財源不足額} \\
 &\text{基準財政需要額} \\
 &\quad = \text{単位費用 (法定額)} \times \text{測定単位 (国勢調査人口等)} \times \text{補正係数 (慣例補正等)} \\
 &\quad \quad \quad \langle \text{同法 11 条、2 条 3 号} \rangle \\
 &\text{基準財政収入額} \\
 &\quad = \text{標準的税収見込額} \times \text{基準税率 (75\%)} \\
 &\quad \quad \quad \langle \text{同法 14 条、2 条 4 号} \rangle
 \end{aligned}$$

総務大臣は、毎年度、各地方団体に係る財政不足額を算定し、交付すべき普通交付税の額を遅くとも毎年 8 月 31 日までに決定しなければならない。〈同法 10 条〉

こうして地方交付税制度が安定的に行われてきておりますが、これで問題が解決したわけではありません。地方交付税制度には次のような問題があると指摘されています。

第 1 の問題点は、不況時においては税収不足によって交付税による収入額も減額されることです。不況で金がなくて困っているときには、国からの交付税額が少ない。それはそれで、国だって不況期においては所得税収も法人税収も入ってこない。不況だから人々が物を買わなくなるので、消費税収も落ち込む。景気が悪ければ税収は入ってこないということは、全部共通ですから、そうしますと不況期においては地方にはお金が回せないということになる。そうすると地方団体のなかには、基本的な公共サービスをするということにも困るといった事態が生ずる。現行の地方交付税制度からは、不可避的に生ずる問題です。

第 2 の問題点は、行政サービスの増加に対して基準財政需要額が対応できていないということです。地方の公共サービスは、どんどん負担が増えているのです。たとえば、教育費については、昔は小中学校の公立学校サービスをしていればよかったです。現在は、地方団体の負担が保育所から始まって、幼稚

園、小学校、中学校、高校まで拡大し、加えて外国人に対する日本語教育や障害者支援教育などの必要性も増してきています。また、地方の負担する病院・医療活動、介護支援というのは、昔は高齢者が今ほど多くの比率を占めていなかったのですが、それほど大きな負担ではなかったのですが、現在では、地方、特に農村部ほど高齢者の方が多いので、介護、医療費用がかかるにもかかわらず税収が入ってこない、国から地方交付税をもらわないと、そういう医療福祉活動ができない。地方の行政サービスの負担が多様化し、拡大してきているので、交付税額が足りないという状況が起きている。

第 3 の問題点は、国の政策誘導のために地方交付税が使われてきたきらいがあること。国の事務委任を受けると地方交付税が加算されることがあったため、地方独自の行政が圧縮される状況が生じてきたといわれています。

第 4 の問題点は、地方が独自の努力をして、地方税収をあげたり、支出を削減すると、地方団体の財源不足が減り、これに伴って地方交付税も縮減される。その結果、かえって、地方が独自の行政努力をしないで、地方交付税を受けた方が楽だというモラルハザードが起こるきらいがあった。

第 5 の問題点は、現行の地方交付税の分配基準が人口比率だけではなく、補正係数等の調整がなされる結果、地方交付額の合理性が分かりにくくなっていること。もちろん、人口比率だけで地方交付税額を決めると、人口が減っている農村部ほど地方交付税が配分されなくなり、格差が広がるという問題点があります。これを補正するために、様々な調整措置が講ぜられてきたのですが、その結果、逆に地方交付税の交付率の根拠が明確ではなくなってしまったのです。

このような問題点の指摘は、これまで多くの財政学者や租税法学者によってなされてきましたし、総務省もそれを認識していて、総

務省のホームページには、地方交付税制度の問題点とその課題が示されています。ただし、問題点の指摘は表示されていますけれども、残念ながら改善されてきていない状況です。地方の税収不足の事実は誰もが認識しているが、どうすれば改善できるのかが決まらないのです。

V 地方財政平衡化のための国による新たな政策税制—地方法人税・特別法人事業税、地方消費税、国際観光旅客税、森林環境税等の個別消費税の意義—

平成の時代においては、国税及び地方税に関する数多くの税制改正がなされてきました。国と地方の税収配分についての重要な改革は、平成 30 年度の税制改正であると思います。その内容を整理すると次のとおりです。

第 1 に、国税における地方法人税という制度ができました。それから地方税においても地方法人特別税に代わる特別法人事業税という制度ができました（地方法人特別税は、消費税率の 10% への引上げに伴い、令和元年 10 月 1 日以後に開始する事業年度から廃止され、これに代わって、名称が特別法人事業税に変わりました。）。

まず、地方法人税の方ですけれども、これは地域間の税源の偏在を是正し、財政力格差の縮小を図ることを目的として、法人住民税の法人税割の一部を国税に移管して地方交付税の原資とするために改正されました。具体的には、地方税における法人住民税の税率を引き下げて、その何%分かを国税としての法人税の税率に上乗せします。税務署が全法人から収納する法人税収のうち、地方法人税分も含まれます。その地方法人税分を、全額、地方交付税として地方に還元する。もちろん、国税分としての法人税収からもその 33.1% は地方に地方交付税として従来どおり分与します。これに加えて、地方法人税分を加算するわけです。何でこのような制度にしたかと

いうと、旧法人住民税は法人が所在する地方団体に入るものです。だから都市部、特に法人の本店所在地が集中する東京都には法人住民税が多額に収納されます。都市部は税収が潤うのですが、法人があまりないところ、あるいは零細法人しかないところには法人住民税もあまり入ってこない。そこで、このような法人所在地の偏在による、法人住民税収の格差を是正するために、日本全体の法人住民税の一定割合を国税に移管した上で、それを地方交付税として、人口比率等に応じて地方団体に分配することにしたわけです。

次に、特別法人事業税の方ですが、その改正趣旨は、法人事業税も都道府県ごとの偏在性が強いことから、法人事業税の一部を国税として徴収し、人口及び従業員数（二分の一ずつ）を基礎として、国が都道府県に再配分するための国税として設けられたものです。その趣旨は、地方法人税と同様なのですが、法人があまりないところ、あるいは零細法人しかないところにも国を介して事業税収を配分しようということです。

以上の二種類の租税に共通することは、地方団体同士の助け合いをしてもらおうということにつきると思います。

第 2 が、平成 30 年度税制改正による、地方消費税の精算基準の見直しです。地方の消費税については税務署が消費税として徴収した上で、そのうちの地方消費税分の税収だけ地方団体に分配するという制度がとられています。地方団体に分配するというときに、平成 30 年度税制改正前は、分配するときの基準として生産販売に関する指標が重視されていました。生産活動、販売活動をしている経済活動が活発な地域にたくさん地方消費税が分配される制度になっていたのです。これを改めて、消費税なのだから消費地、要するに住民が多く住んでいる地方団体にたくさん地方消費税が分配されるように、分配基準を変更した。これが地方消費税の精算基準の改

正です。この結果、従来であれば、一番たくさん地方消費税の分配を受けたのは、日本の経済活動の拠点である東京都でした。これを消費地の方にシフトする、すなわち東京からそのベッドタウン、東京に働きに来る人が住んでいるところに地方消費税を分配していくという制度に変わったわけです。もちろん、東京だけではなくて、日本の地方にも生産販売の拠点となる中核都市はあるわけですが、そこから周辺のベッドタウンの所在する地方団体に地方消費税の配分が多くなるということです。

第3に、平成30年度の税制改正によって国際観光旅客税という新しい税金が設けられました。国際観光旅客税は、平成31年1月7日以後に日本を出国する旅客に対し、出国1回について1,000円の負担を求めるものであって、国際運送事業者によって特別徴収が行われる税金です。簡単に言うと、航空券を買うときに、航空券の値段に上乗せされて請求されることとなります。海外旅行に行った方は、航空券の明細書を見たことがあると思うのですが、どこの国でも、空港を使うときに空港利用料というのがあります。その空港の施設を整備するための費用として実際に利用者に負担を求める制度です。国によっては、空港税として租税として賦課徴収している国もありますが、日本では料金としてとっています。このように、空港利用者には空港を使うことの特別な受益者負担を求めている。これとは別に上乗せして1,000円を負担してもらうというのが、今度の新しい国際観光旅客税です。日本人であろうと、外国人であろうと、日本を出国する人には1,000円を負担してもらうこととなります。この新しい租税の用途は、観光資源を有する地域整備に充てることです。空港そのものの利用ではなくて、空港立地及びこれに関連する地域を管轄する地域におけるインフラ整備・管理費の不足や観光推進関連経費を賄うということが可能に

となりますし、税制改正の目的等を説明した解説書によれば、この用途はもっと柔軟に使えるようです。例えば、空港へのアクセス手段（道路や鉄道等）の整備費用や各種外国語による案内板等の整備等、国際化に伴う様々な地方団体の行政負担の増加の一部をこの新税によって賄うことができると思います。

空港立地付近とか、外国の方が日本に来て働いている地域は、つまりは都市部ですので新しい財政需要については、この新しい税金の税収を充てるということが出来ます。とはいえ、もう一つ困った問題が残されています。それは山間部です。森林が荒れてきて困っている。災害が起こるたびに山崩れが起こる。日本各地に放置森林が増えているからなのですけれども、これを整備するための財源がない。これを解決する手段として平成30年度の税制改正によって新しく導入されたのが、次に掲げる森林環境税と森林環境譲与税です。

第4に森林環境税と森林環境譲与税ですが、このうち森林環境税とは、市町村が個人の住民税均等割と併せて年額1,000円を賦課徴収する国税です。国税なのですが、地方に賦課徴収をやってもらうという新しい制度です。これまで、地方消費税のように国が地方税を賦課徴収したうえで、地方に分配するという制度はあったのですが、これは逆で、市町村が住民税均等割の加算として1,000円分を賦課徴収したうえで、それを国に移管してもらう。そのうえで、国が山間部の地域を管轄する地方団体に分配していくという制度です。

こういう新しい国税を導入するより前に、地方団体が独自に地方税として森林環境税等の名称の租税を導入していたところがありました。多くの場合、住民税の均等割1,000円加算とか、1,500円加算という制度でした。しかし、そういう税金をかけられる地域は、比較的恵まれた地域で、本当に山間部の地方団体では、人口が少なく、しかも居住する住民は高齢者や年金生活者が多く、均等割

1,000 円の加算であっても重い負担になる場合があった。そういう山間部では、地方税として森林環境税を導入するのは難しかったのです。本当に森林環境整備をしなければならない、金を使わなければならないところほど、地方税としての森林環境税を導入することが難しかった。これをどのように解決するかを考えた。答えは、森林環境税の納税義務者を日本全国に拡大すればいいのです。たとえば、東京都、大阪府のような都市部の住民にも、住民税の均等割に 1,000 円加算して払ってもらう。そうすると日本全国の納税義務者から徴収しますから、一律 1,000 円加算であっても税収総額は膨大なものになります。それを森林地域に分配して、森林整備を行っていくというのが、この新税の目的になります。つまり、国を介して、山間部の地方団体の財政を補填する制度です。

こうして森林環境税の制度はできたのですが、実際に施行されるのは平成 36 年度からとされていました。平成 36 年度は、現在では、令和 6 年度からということになります。施行時期が遅れる理由は、現在地方税の住民税均等割には東日本大震災復興税が 1,000 円加算されていて、その税収は東北地域の東日本大震災で被害を受けた地域の復興事業に全部充てられていて、これにさらに 1,000 円加算すると、均等割はすべての人に賦課されるので、経済的弱者にとって負担が重い。そこで、時限立法である東日本大震災復興税の終了後に森林環境税として引き続き 1,000 円を加算することにしたわけです。しかし、森林はもう荒廃していて、自然災害の予防のためには早く整備をしなければならない。そこで、森林環境税が賦課されるまでの間は、森林環境譲与税として、特別会計の中から先に支出することになりました。

以上のように、多くの法改正がなされました。というのも、国の税収の中から、これまで以上の比率を地方交付税として分配するの

が難しいという事情があるからです。国は国の行政活動をしなければならず、そのための財源が必要です。所得税、法人税、消費税及び酒税による税収の中から、もっとたくさんの比率で地方交付税を分配する余裕は国にはない。地域間財政格差を是正するために、足りない税収については地方団体同士で助け合い、融通し合いをしてくださいという発想で、新たな改革が進められたのではないかと考えています。

もちろん、東京都のような都市部からは、税収を他の地方団体に分与することには抗議が提起されていますし、私も東京都民なので、東京都の税収が減って、公共サービスが削減されてもいいのかと言われるとつらいのですが、東京都のような利便性の高いところに住んでいるのだから、そうではないところの環境整備や生活支援のために自分の払った税金が使われるのもやむを得ないかなと思います。人口が集中している都市だけで日本が構成されているわけではなく、日本全体が健全に管理され発展してこそ日本に住んでいる幸せを感じることができるのですから、自分の払った税金が自分の住んでいない地方に回って使われたとしても、結局は日本国民である自分のためになっていると考えるべきなのではないか、そういうふうによくの人が思ってくれば、この制度はうまく機能すると考えます。

VI 今後の地方団体の税財政不全への対処策

さて、以上で、人口・産業の偏在化、地方の高齢化から生ずる地域間財政格差を是正するための税制改正の推移をお話ししてまいりました。平成 30 年度税制改正までの主たる方法は、地方交付税等、国税収入を地方団体に分配することだったのですが、平成 30 年度税制改正によって、地方団体間で税収の分配を図るという措置が加えられました。これは、新しい画期的な手法であると思います。

では、これで、地方の税収不足を解決でき

るでしょうか。私は、人口・産業の偏在化の状況が依然として解消される気配のない現状では、地方の税収不足を解決するのは困難であろうと予測しています。追加的な手法があり得るとすれば、どのようなものでしょうか。以上でお話ししてきました税制改正でまだ欠けている部分があります。それは個人所得税に関する税制改正による手法です。個人所得税収の地方への移管というのは、現状では「ふるさと納税」という制度を用いて、個人が任意の地方団体に寄附するという方法がとられています。寄附した個人については、国税の所得税に関する寄附金控除を認めて所得税を軽減し、かつその人の居住地域の住民税を計算するときにも寄附金控除を認めて軽減する。こうした個人の任意による地方への所得税源移譲が行われています。

しかしながら、任意といっても、実際には、寄附者が得をするような返礼品のある地方団体にしか寄附は集まらず、税収不足の著しい地方団体に寄附金がなされるわけではありません。これでは、地域間財政格差は解消されないのです。そこで、このような欲得による税源移譲に頼るのではなく、お金を必要としている地方団体に適正に税源移譲を進めようとするならば、先ほど説明しました、地方法人税に準拠した、地方所得税のようなものを導入するしかないのではないかと思います。具体的には、個人住民税所得割の税率を一定程度引き下げ、その引き下げた税率分を国税としての所得税率に上乘せして、国が全国民から徴収した後、その上乘せ所得税収を、国が地方に人口比率等や当該地方の税収不足の深刻度を考慮した新たな基準に基づいて分配するという制度です。

とはいえ、こういった都市部の税収を税収不足の著しい地方団体に委譲し続けていくと、都心部に住んでいる人が必要とする公共サービスがどんどん疲弊していくと思います。都市部には都市部だからこそ必要となる財政需

要があります。公立学校教育や、ゴミ処理やインフラ整備など、お金がかかる事業はたくさんあると思います。都市部の居住者が、その不足を我慢してくれるかどうかが問題です。日本全体のことを考えて、みんなで我慢しましょうというふうに思ってくれば、うまくいくのですが、それほど簡単なことではないでしょう。

そこで、最後に今後の政策オプションとして、どのようなことができるかを考えてみました。

第1の選択肢は、地方団体の整理統合をもっと進めるということです。その前提として、地方自治は、民主主義の基盤をなすものですから、重要であることは当然です。これまでは、その地方自治を促進するために、国から地方への税源移譲をし、地方権限を強化することが進められてきました。こうした地方分権の取り組みやその成果は尊重する必要があると考えています。

しかしながら、地方への税源移譲に実効性を持たせるためには、地方にある程度の規模と経済力のある人口と産業がなければなりません。経済力のある人や産業のないところは、税源移譲をしようとも実際には税収は上がりません。さらに、地方自治を行うためには、それを支える気力と体力のある一定の年齢層の人がいなければなりません。そこで、これまで、地方の魅力を増すために様々な取り組みがなされ、地方に働き盛りの年齢層の人を定着するための努力がなされてきました。しかしながら、バブル経済期から始められた平成の大合併や地方創生のための諸施策にもかかわらず、本日の冒頭で述べたように、地方からの人口・産業の流出は止められませんでした。最近の報道では、働き盛りの年齢層の人が減少した結果、地方議会議員や首長のなり手がなくなって、議会運営や選挙に支障が生ずる地方団体も出始めていると報ぜられています。本来であれば、こうした行き詰まり

が生じた地方団体は近隣の地方団体に吸収合併してもらうのがよいのですが、残念ながら、近隣の地方団体の状況も似たようなもので他の団体を吸収合併し、そこの公共サービスまでも引き受けることが困難になっているのが実情であろうと思います。これを解消するための私案は、人口が減って、もう地方自治の機能を果たすことが困難であると地方議会が判断した場合には、その自治権を国に委譲して、国直轄となるという方法ができないものかということです。国領地になれば、総務省直轄になりますから、国の予算と国家公務員により行政・公共サービスを行うことが可能になります。その代わりに、地方議会はなくなりますし、また何々県何々市何々町という地名も変わるかもしれません。このような提案は、憲法学や行政学の先生方からはお叱りを受けるかもしれませんし、これまでの制度で利益を受けていた人にとっては迷惑な話でしょうから、実現には相当の強い抵抗があると思います。この案がだめであれば、それではどのようにして、いかなる理由により人口・産業の少ない地方の税収不足を補填するのかを考えねばならなくなります。

そこで、第2の選択肢です。それは、本日説明してきたように、国税から地方税への税収を移転し、かつ都市部から地方への地方税収の移転もより促進するような税制改正を拡充することです。そうすると、都市部に居住する相対的に所得の高い層の人々が払う税収が、その人々に公共サービスとして還元される割合が低くなることを意味します。なぜ、都市部に住んでいる人々は、自分の払った税金が、公共サービスとして還元されなくても我慢しなければならないのでしょうか。その理由づけを考えなければなりません。その理由は、日本全体の安全安心を確保するためには、地方にも人が住んでもらわないと困るからです。つまり、地方に住む人々は、「新しい防人（サキモリ）」なのです。もし、

地方に人が住まなくなれば、その地域は荒れ放題になる。山間部であれば、熊、猪、鹿、猿などが住む動物ランドになるでしょう。人間は危なくて山間部には立ち入れなくなるでしょうし、これらの動物が食物を求めて都市部に頻繁に出没し、都市部の生活を脅かすようになるかもしれません（すでにそうなっている地域もあるでしょう）。また、海浜部であれば、特に国防及び経済圏の確保の観点から、島嶼部の確保が重要課題です。知らないうちに、ほかの国の人に住んでいて、実効支配されたら、日本ではなくなってしまうかもしれない。山間部であれ、島嶼部であれ、人数は少なくとも日本人がそこで居住し生活していれば、このような危険は相当程度避けられるでしょう。しかし、こうした地域に居住し生活するのはとても不便で大変なことです。そこで、その不便で危険の多い地域で我慢して居住していただくために、不便さを軽減するために必要な行政費用は、そこに住まないで済んでいる人が負担しましょうという発想が必要なのではないのでしょうか。

今後とも、地域間財政格差をどのようにすべきかという議論が続くことと思います。そのような話を見聞きしたときに、地域間財政格差の問題は、決して人ごとではなく、自分の生活にも直結することなのだという事を思い起こしていただければ、私としてはとてもうれしく思います。

私の持ち時間が、そろそろ完了となります。これにて、本日のお話は終わりとさせていただきます。

どうも御清聴ありがとうございました。
(拍手)