

第二次大戦後、スウェーデンは豊かな国となり、人々が「繁栄」と呼ぶ状況を生み出した。
私たちは、あまりに簡単に幸福になりすぎた。
人々は、それは公正であるか否かを議論した。
私たちは戦争を回避し、工場を建設し、そこへ農民の子どもが働きに行った。
農業社会は解体され、私たちの国は新しい国になったが、人々が本当にわが家にいるといった感覚をもてたかどうかは確かではない。
1950年から60年に至る10年間に、毎日300戸の小農家が閉業するというスピードで、農業国スウェーデンが終焉した。
人々は大きな単位、大きなコミュニン(市町村)を信じ、都市には遠い将来にわたって労働が存在すると信じた。
私たちは当然のことながら物質的には豊かになったが、簡単な言葉でいえば、平安というべきものを使い果たした。
私たちは新しい国で、お互いに他人同士となった。
小農民が消滅するとともに、小職人や小商店が、そして、病気のおばあさんが横になっていたあの小さな部屋、あの小さな学校、
あの子豚たち、あの小さなダンスホールなども姿を消した。
そういう小さな世界はもう残ってない。
小さいものは何であれ、儲けが少ないというのが理由だった。
なぜなら、幸福への呪文は〈儲かる社会〉だったからだ。

スティグ・クレッソン (Stig Claesson)

「地方財政を取り巻く諸課題と 今後の展望等について」

東京大学名誉教授

神野直彦

2013年8月12日

1. 歴史の「峠」としての危機(crisis)

(1)「岐れ路」としての危機(crisis)

(2)地方分権の成人式

(3)オーランド諸島問題解決の知恵を忘れるな

- Boys, be ambitious, not for money,
not for selfish accomplishment,
not for that evanescent thing which men call fame.
- 金のためではなく、利己的な功績のためではなく、
人が名声と呼ぶあのはかないもののためでもなく、
少年よ大志を抱け。
- 和を以って貴しと為す

2. 財政機能と地方分権

(1) 財政の三機能

・資源配分機能 — 中央政府・地方政府

・所得再分配機能 — 中央政府

・経済安定化機能 — 中央政府

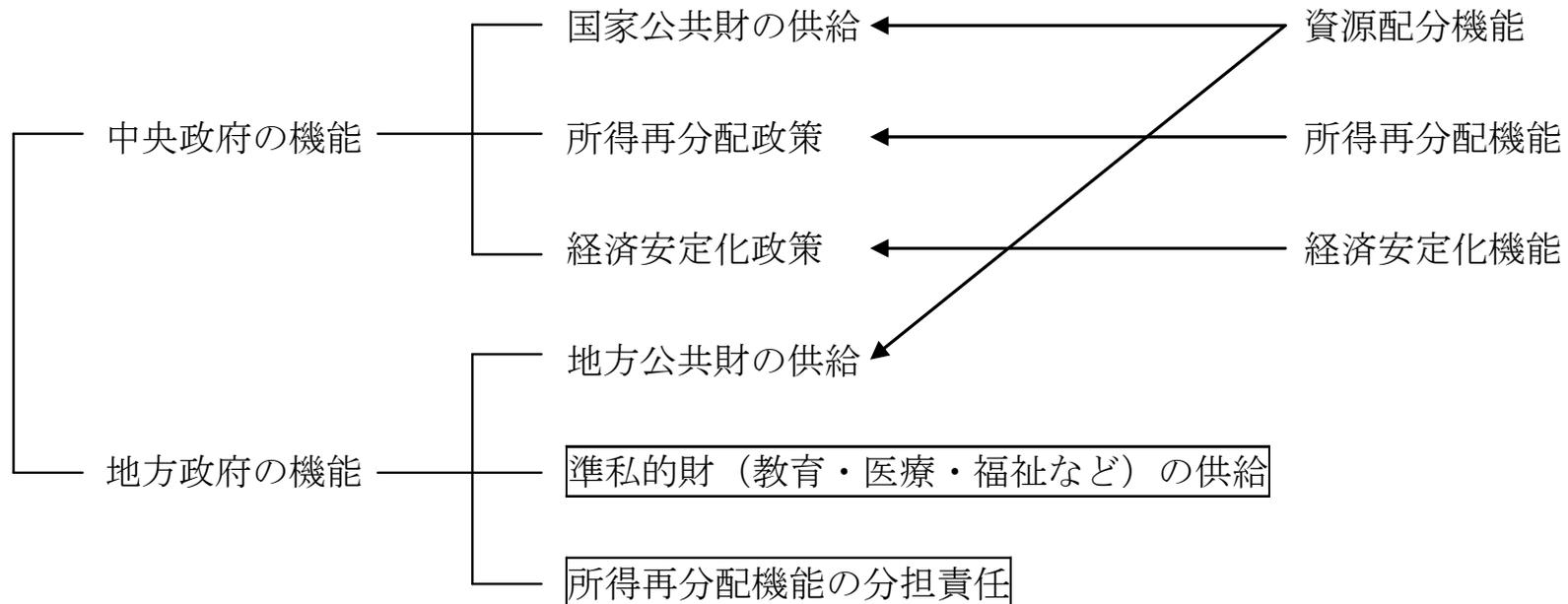
自由主義国家

19世紀後半以降

世界恐慌以降

(2) 財政機能の拡大と地方政府

財政の三機能



* の囲みは付加・拡大される地方政府機能

3. 地方分権の目的

地方に財源を与ふれば 完全な発達は自然に来る
地方分権丈夫なものよ ひとりあるきで発てんす
1928年2月第16回総選挙用政友会ポスター

「福祉国家」を越える

- ・1985年のヨーロッパ地方自治憲章
- ・1993年の国会による「地方分権の推進に関する決議」
- ・地方政府機能の拡大

「ゆとりある豊かさを実感できる社会」
「成長優先から生活重視へ」

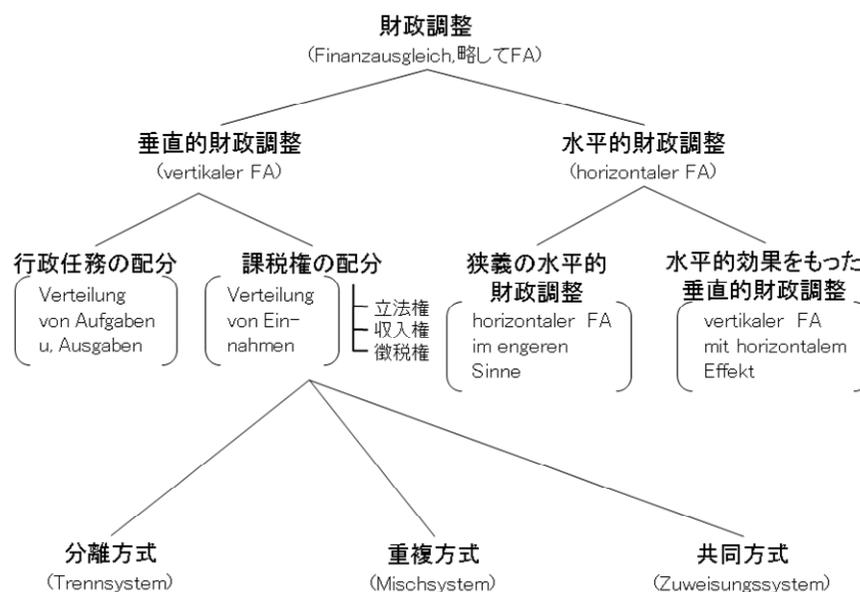
4. 政府間財政関係の理論

(1) 「第一次大戦の落し子」といわれる財政調整制度の産みの親ポーピッツ (J. Popitz)。

1920年代にワイマール共和国のもとでエルツベルガー (M. Erzberger) の改革で導入。

(2) ポーピッツによれば、「財政調整 (Finanzausgleich) とは、中央政府とそれを構成する地方政府との財政関係の総体である」と定義されている。

(3) 財政調整の概念図



5. 垂直的財政調整と水平的財政調整

(1) 二つの財政調整

- ・ 垂直的財政調整＝中央政府と地方政府との財政関係を調整する。

つまり、レベルの相違する政府間の財政調整。

- ・ 水平的財政調整＝地方政府間の財政関係を調整する。

つまり、同じレベルの政府間の財政調整。

(2) 垂直的財政調整

- ・ 中央政府と地方政府とに行政任務と課税権とを割り当てる。

(3) 水平的財政調整

- ・ 行政任務を地方政府に割り当てると、地方財政に財政需要が生ずる。
- ・ 課税権を地方政府に割り当てると、地方財政に課税力が生ずる。
- ・ そうすると地方政府間に、財政需要と課税力とから構成される財政力に格差が生じる。
- ・ こうして地方政府間に生じる財政力格差を是正することが水平的財政調整となる。

6. 財政面での地方分権化

(1) 行政任務の拡大

- ・ 垂直的財政調整で国民に身近な政府である地方政府に行政任務を多く割り当てれば、政府間財政関係は分権型となる。
- ・ 地方政府の行政任務を拡大しても、二つの非対応が生ずると分権型にならない

(2) 二つの非対応

- ・ 行政任務における決定と執行との非対応。
- ・ 行政任務と課税権との非対応。

(3) 二つの非対応の解消

- ・ 日本の地方分権は「機関委任事務の廃止と税源移譲が車の両輪とならなければならぬ」といわれてきた。つまり、日本の地方分権では二つの非対応の解消がポイントとなる。
- ・ 機関委任事務の廃止は実現し、決定と執行との非対応という構造物の外壁は崩れたが、支柱は残っていた。それにメスを加えたのは「第二次勧告」の偉大な成果。
- ・ 残された課題は行政任務と課税権との非対応の解消。

7. 税源配分の原則

(1) 税源移動性基準と政府機能基準

- ・ 税源移動性基準—モノは国税、ヒトは地方税
- ・ 政府機能基準—国税は応能原則、地方税は応益原則

(2) 二つの基幹税の税源配分見直し

- ・ 「所得税を国税に、消費税を地方税に」か、「消費税を国税に、所得税を地方税に」か。
- ・ 所得税と消費税をシェアするか。
- ・ 地方政府の提供する公共サービスの受益と負担との関係を考慮し、さらには昼夜間人口の移動の激しい日本では、基幹税を少なくとも5対5でシェアすべきである。
- ・ 喫緊の課題は消費税と地方消費税を5対5とすることである。

8. ポスト・福祉国家の創出— 「社会保障・税一体改革」の必要性と必然性

- 福祉国家の行き詰まりとポスト・福祉国家の三つのモデル

社会保障と経済的パフォーマンス

	社会保障 (公的社会支出のGDP比)	経済成長率 (00-10平均)	格差 ジニ係数	貧困率 相対的貧困率(%)	財政収支 (00-10平均)
フランス	28.4	1.51	0.281	7.1	-4.1
ドイツ	25.2	1.89	0.298	11.0	-2.4
日本	18.7	1.59	0.321	14.9	-5.3
スウェーデン	27.3	2.19	0.234	5.3	0.6
イギリス	20.5	1.30	0.335	8.3	-4.6
アメリカ	16.2	1.82	0.381	17.1	-4.8

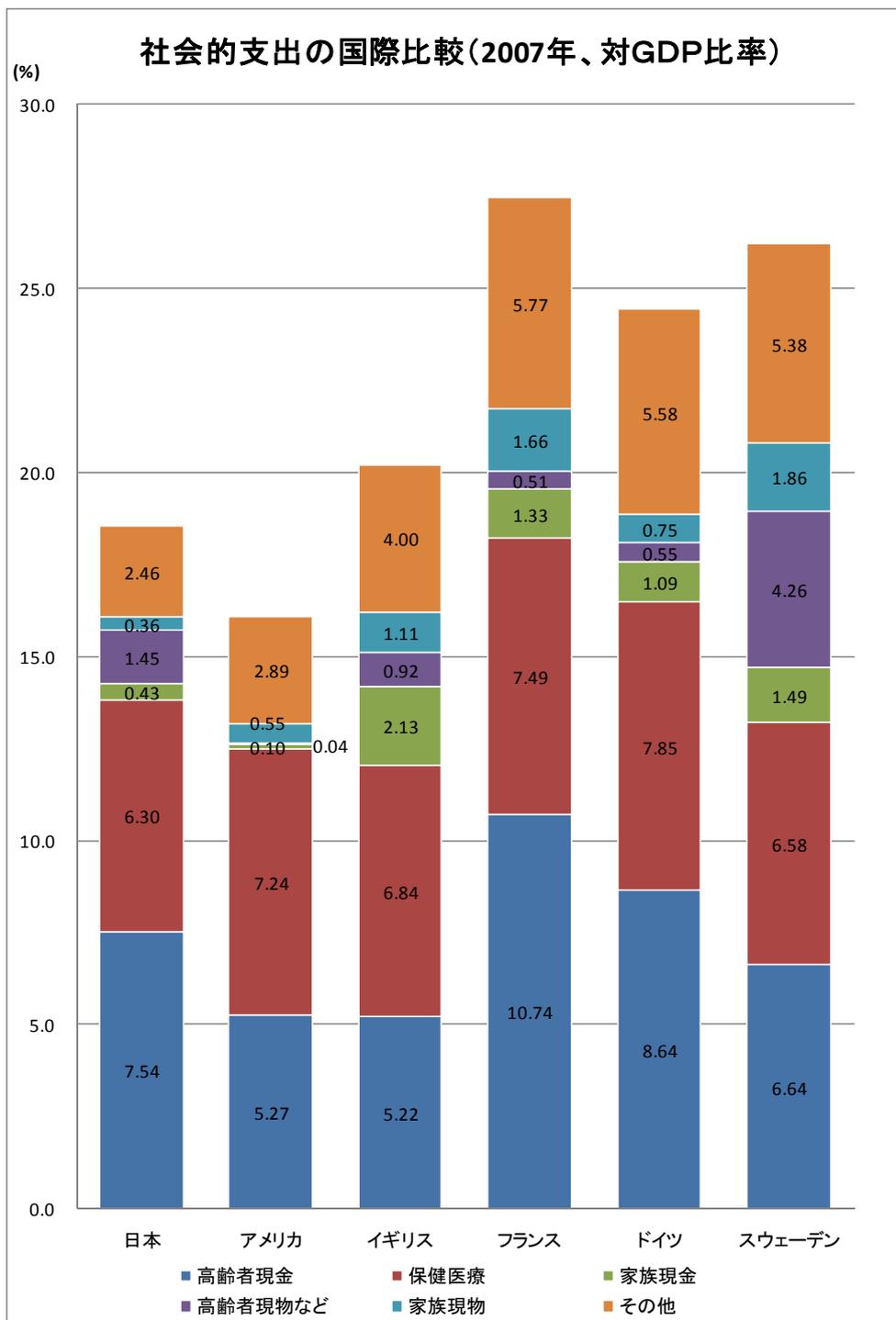
注) 公的社会支出は2007年のデータである。ジニ係数と相対的貧困率は2000年代半ばのデータである
出所) 一般政府の財政収支(対GDP比)はOECD *Economic Outlook 89* (2011年6月) より作成
経済成長率はWorld Development Indicators より作成

公的社会支出はOECD, *Social Expenditure Database* より作成

ジニ係数および相対的貧困率は, OECD(2009), *Society at a Glance 2009*

9. 社会保障のヴィジョン的改革のアジェンダ

◆産業構造の転換に対応した社会保障



出所) OECD "OECDStat." http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG
 とっとり地域連携・総合研究センター 水上啓吾氏作成

◆経済成長と雇用確保と社会的正義（所得の平等）の同時達成

● 新自由主義モデルの大失敗ー再分配のパラドックス

再分配のパラドックス

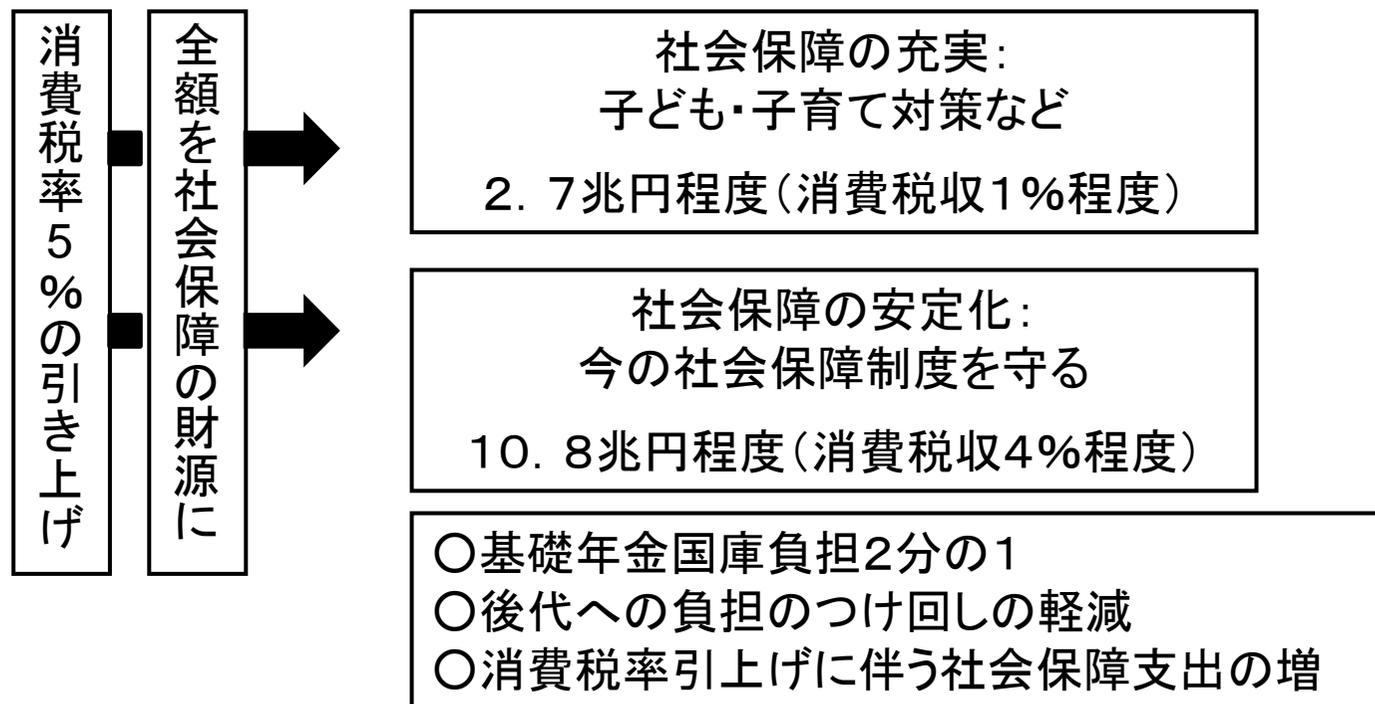
	社会的扶助支出	ジニ係数	相対的貧困率 (90年代半ば)	社会的支出
		90年代半ば		
アメリカ	3.7	0.361	16.7	15.2
イギリス	4.1	0.321	10.9	23.1
スウェーデン	1.5	0.211	3.7	35.3
デンマーク	1.4	0.213	3.8	30.7
ドイツ	2.0	0.280	9.1	26.4
フランス	2.0	0.278	7.5	28.0
日本	0.3	0.295	13.7	11.8

出所 社会的支出、積極的労働市場政策支出は、OECD、Social Expenditure Database、社会的扶助支出は、Tony Eardley, et.al., Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report, Department of Social Security Research Report, No.46, p.35. ジニ係数および相対的貧困率は、OECD、Society at glance: OECD Social Indicators: Raw Data <http://www.oecd.org/dataoecd/34/11/34542691.xls>

(注) 宮本太郎北海道大学教授による作成資料を修正して作成。

10. 抜け落ちる改革基軸としての「地方分権」

- ◆ 社会保障の充実に1%、社会保障財政の赤字補填に4%
- ◆ 生活保護と障害者対策が対象外
- ◆ 社会保障の充実・安定化のための安定財源の確保



◆ 社会保障の充実: 2.7兆円程度
(消費税込1%程度)

社会
保障
の
充
実

○子ども・子育て対策(0.7兆円程度)

○医療・介護の充実(~1.6兆円弱程度)

○年金制度の改善(~0.6兆円程度)

○貧困・格差対策の強化(低所得者対策等)
(~1.4兆円程度(上記の一部))

11. 骨太の方針と地方財政

経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～（抄）（平成25年6月14日閣議決定）

第3章 経済再生と財政健全化の両立

2. 財政健全化への取組方針

プライマリーバランスの対象となる歳出総額については、高齢化等に伴う社会保障支出の累積に加え、リーマンショック後の緊急対応等で更に増加した。こうした中で、以前にも増して財政健全化が求められており、国・地方双方で徹底した取組が必要である。

（中長期の財政健全化に向けて）

国・地方のプライマリーバランスについて、2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比の半減、2020年度までに黒字化、その後の債務残高の対GDP比の安定的な引下げを目指す。

（「中期財政計画」の策定等）

財政健全化目標達成に向けた取組を着実に進めることが重要であり、本基本方針等を踏まえた今後の取組内容を具体化した「中期財政計画」を早期に策定するとともに、中長期の経済財政の展望を示す。これらにより、財政健全化目標への道筋を明確にし、国民の安心や、国際社会、市場からの信認を確かなものとする。

2015年度の目標達成に向けては、歳出面では、義務的経費を含めて踏み込んだ見直しを行う。地方財政については、国の取組と歩調を合わせて抑制を図るとともに、地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額を確保する。

3. 主な歳出分野における重点化・効率化の考え方

（3）地方行財政制度の再構築に向けて

日本経済の再生と財政健全化の両立を実現するためには、地方財政を健全化し自立を促進することと、地方自治体が経済社会構造の変化に円滑に対応できるように環境整備することが極めて重要となる。

① 基本的考え方

地方税収は未だ十分な水準まで回復しておらず、緊急的に創設された歳出特別枠等も存置されているなど、地方財政は、リーマンショック後の経済危機の影響を引き続き受けている。必要な財源を確保しながら、経済再生に合わせ、こうした危機対応モードから危機以前の状況、すなわち平時モードへの切替えを進めていく必要がある。

そのためには、今後の経済成長の動きと合わせた地方税収の確保や歳出の重点化・効率化などにより、地方財政を歳入面、歳出面から改革するとともに、地域活性化や経営改革にチャレンジする地方自治体が報われ、経済社会構造の変化に適切に対応することを可能とする地方行財政制度を整備していくことが重要である。

②重点的取組

(地方財政の健全化、自立促進)

地方財政を健全化し自立を促進する。このため、地方税収を増やすなど歳入を充実し、国の取組と歩調を合わせて歳出抑制を図るなど、歳入・歳出面の改革に取り組むとともに、地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額を確保する。また、不交付団体数をリーマンショック以前の水準にすることを目指す。

-歳入改革-

- ・「日本再興戦略」・「地域の元氣創造プラン」の推進等により、地方税収を増やす。
- ・社会保障・税一体改革を着実に推進する。
- ・「ふるさと寄附金制度」の一層の活用に向けた制度整備を進める。

-歳出改革-

- ・地方の安定的な財政運営に配慮しながら、地方歳出の質を高めるため、その重点化・効率化を図る。
- ・PPP/PFIの導入領域を大幅に拡大し、行政サービス向上や効率性を高めるとともに、地方自治体の行財政改革を促していく。

-頑張る地方の支援-

- ・地方分権を強力に推し進め地方の自由度を高めるとともに、地方交付税において、新たに、地域経済の活性化に資する算定を行革努力と地域経済活性化の成果の2つの観点から行うこととし、頑張る地方を息長く支援するため一定程度の期間継続する。

第4章 平成26年度予算編成に向けた基本的考え方

3. 平成26年度予算編成の在り方

地方財政については、今後、第3章で示した基本的な考え方や中期財政計画で示される国・地方の財政健全化に向けた取組内容を踏まえて、国の取組と歩調を合わせて抑制を図るとともに、地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額を確保する。また、地方交付税において頑張る地方を支援するための算定の仕組みを取り入れる。

4. 今後の取組

民需主導の持続的成長と財政健全化の両立に向けた道筋を明らかにするため、今夏に、次年度の経済財政の姿と予算に係る「予算の全体像」を経済財政諮問会議においてとりまとめるとともに、中長期の経済財政試算を示し、中期財政計画及び概算要求基準を策定する。

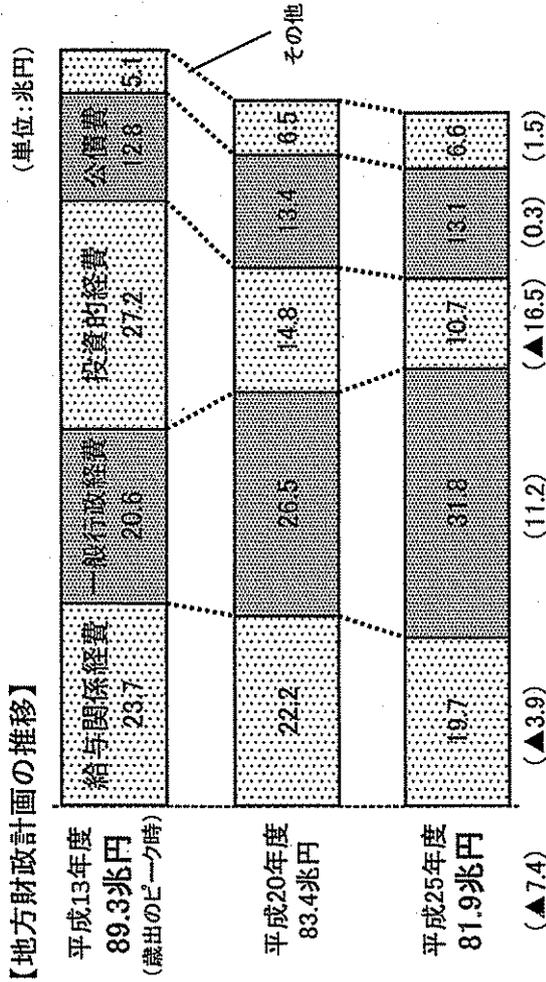
12. 中期財政計画と地方財政

地方財政の現状

1 これまで財政健全化に相当な努力

社会保障関係費(一般行政経費に計上)が増加する中で、給与関係経費や投資的経費を大幅に削減することにより、総額を縮減

【地方財政計画の推移】

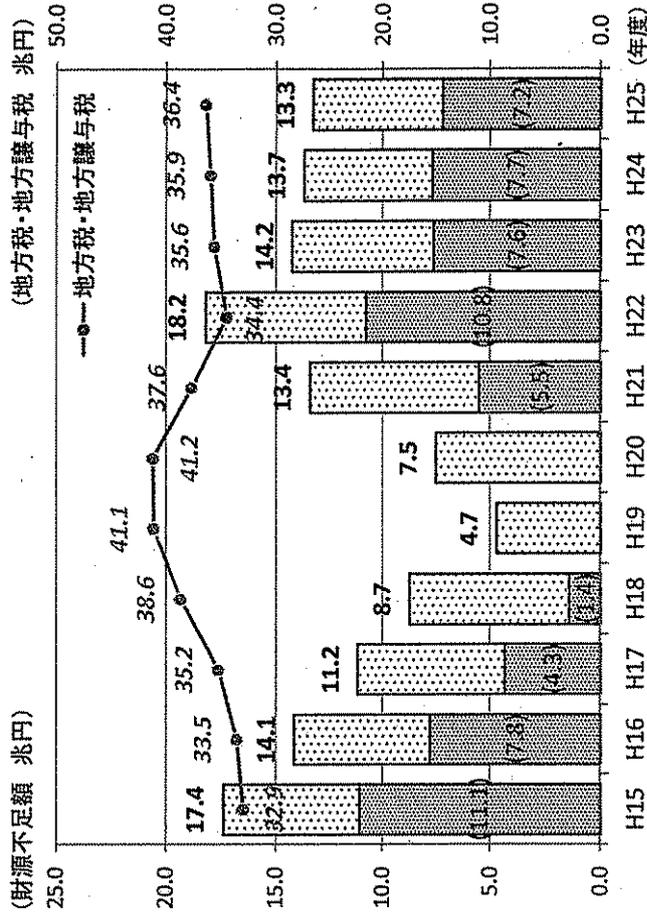


地方公務員の数はH6:328万人(ピーク時)→H24:277万人(51万人、16%の減)

市町村合併の進展等により、市町村の数は半減、議員数も半減、職員数は2割減

2 財政状況は依然として厳しい

リーマンショック等により財源不足が拡大。その状況が継続

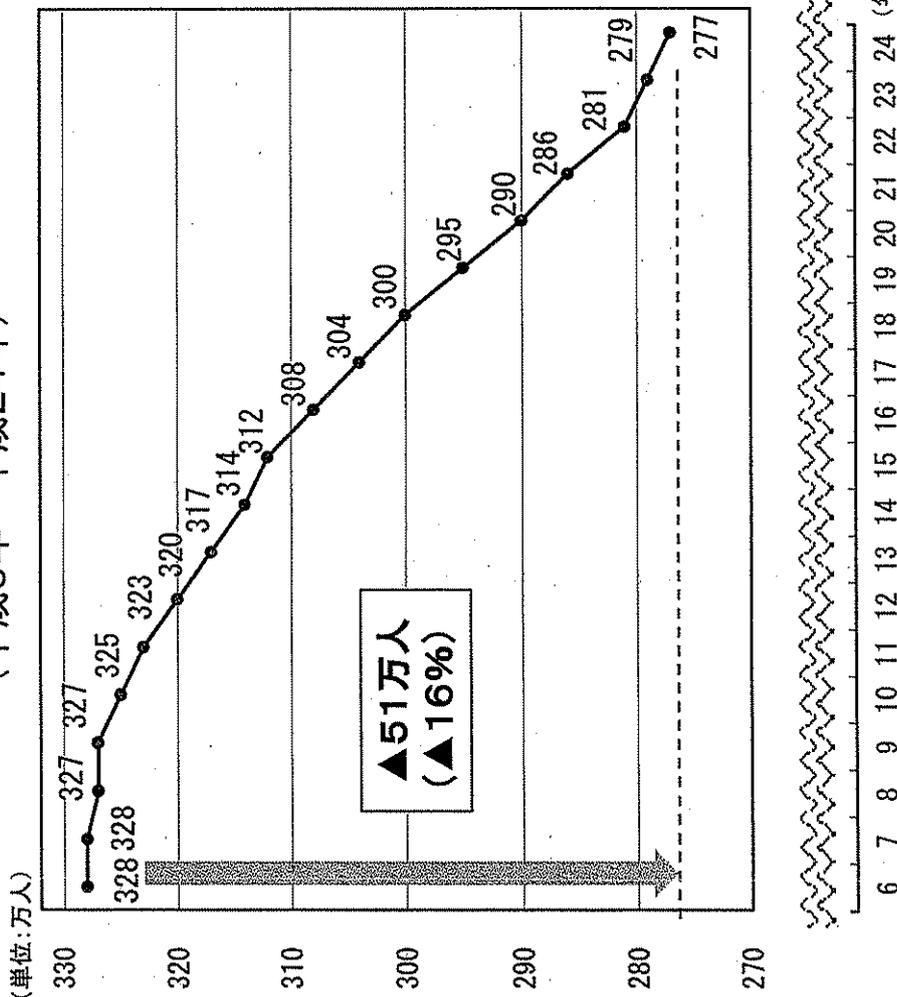


地方交付税の不交付団体はリーマンショック以前と比べ大幅に減少
(市町村の不交付団体数 H19:140団体→H24:47団体)

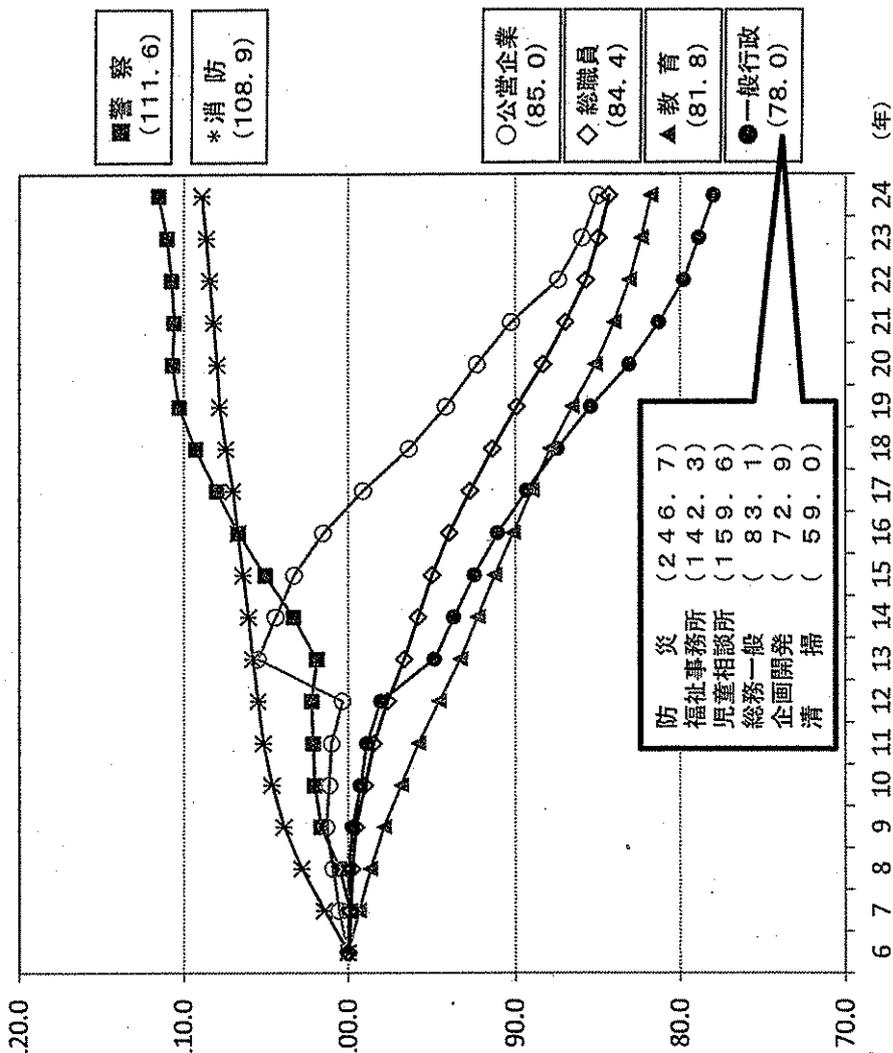
地方公共団体の職員数

- 平成24年4月1日現在で、総職員数は、約277万人となっており、平成6年をピークとして平成7年から18年連続で減少。〔対平成6年比で約▲51万人(▲16%)〕
- 部門別に見ると、総職員数が減少し、特に一般行政部門が▲22%減少している中においても、対平成6年比で防災は約2.5倍の増員、児童相談所は約1.6倍の増員。

地方公共団体の総職員数の推移
(平成6年～平成24年)



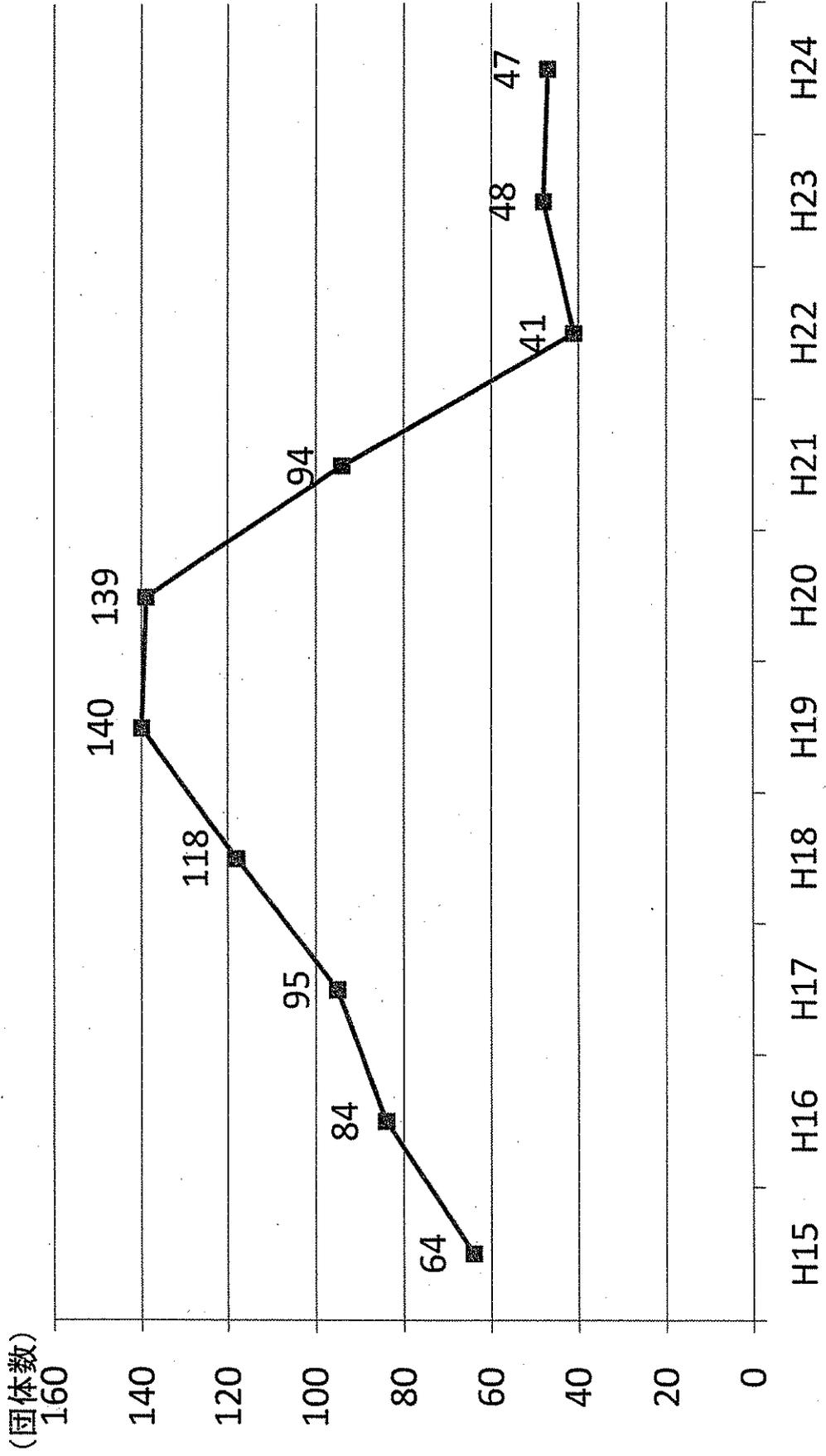
平成6年からの部門別職員数の推移
(平成6年を100とした場合の指数)



※平成13年度に生じている一般行政部門と公営企業等会計部門の変動は、調査区分の変更によるもの。

不交付団体数の推移（市町村分）

○ 地方交付税の不交付団体はリーマンショック以前と比べ大幅に減少。



※ 不交付団体は、臨時財政対策債振替前で財源超過が生じている団体としている。

※ 当初算定時点の数値、一本算定ベース

(年度)

13. 地方税の減税問題

社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための 消費税法の一部を改正する等の法律(抄)

(税制に関する抜本的な改革及び関連する諸施策に関する措置)

第七条 第二条及び第三条の規定により講じられる措置のほか、政府は、所得税法等の一部を改正する法律(平成二十一年法律第十三号)附則第四百四条第一項及び第三項に基づく平成二十四年二月十七日に閣議において決定された社会保障・税一体改革大綱に記載された消費課税、個人所得課税、法人課税、資産課税その他の国と地方を通じた税制に関する抜本的な改革及び関連する諸施策について、次に定める基本的方向性によりそれぞれの具体化に向けてそれぞれ検討し、それぞれの結果に基づき速やかに必要な措置を講じなければならぬ。

一 消費課税については、消費税率(地方消費税率を含む。以下この号において同じ。)の引上げを踏まえて、次に定めるとおり検討すること。

(略)

カ 自動車取得税及び自動車重量税については、国及び地方を通じた関連税制の在り方の見直しを行い、安定的な財源を確保した上で、地方財政にも配慮しつつ、簡素化、負担の軽減及びグリーン化(環境への負荷の低減に資するための施策をいう。)の観点から、見直しを行う。

社会保障・税一体改革に関する三党実務者間会合合意文書(平成24年6月15日)

税関係協議結果

政府提出の税制抜本改革2法案については、以下のとおり修正・合意した上で、今国会中の成立を図ることとする。

- 第7条(消費税率引上げに当たったでの検討課題等)について
 - ・ 自動車取得税及び自動車重量税については、第7条第1号ワ※法案修正後はカの規定に沿って抜本の見直しを行うこととし、消費税率(国・地方)の8%への引上げ時までに結論を得る。

平成25年度与党税制改正大綱（抄）

平成25年1月24日
自由民主党・公明党

第一 平成25年度税制改正の基本的考え方

2 社会保障・税一体改革の着実な実施

(3) 消費税引上げに伴う対応

② 車体課税の見直し

自動車取得税及び自動車重量税については、税制抜本改革法第7条第1号カにおいて、国及び地方を通じた関連税制の在り方の見直しを行い、安定的な財源を確保した上で、地方財政にも配慮しつつ、簡素化、負担の軽減、グリーン化を図る観点から、見直しを行うこととされている。

イ 自動車取得税については、安定的な財源を確保して、地方財政への影響に対する適切な補てん措置を講じることとを前提に、地方団体の意見を踏まえながら、以下の方向で抜本的な改革を行うこととし、平成26年度税制改正で具体的な結論を得る。

(イ) 自動車取得税は、二段階で引き下げ、消費税10%の時点で廃止する。消費税8%の段階では、エコカー減税の拡充などグリーン化を強化する。必要な財源は別途措置する。

(ロ) 消費税10%段階で、自動車税において、自動車取得税のグリーン化機能を踏まえつつ、一層のグリーン化の維持・強化及び安定的な財源確保の観点から、地域の自主性、自立性を高めつつ、環境性能等に応じた課税を実施することとし、他に確保した安定的な財源と合わせて、地方財政へは影響を及ぼさない。

ロ 自動車重量税については、以下の方向で見直しを行うこととし、平成26年度税制改正で具体的な結論を得る。

(イ) エコカー減税制度の基本構造を恒久化する。消費税8%段階では、財源を確保して、一層のグリーン化等の観点から、燃費性能等に際して軽減する等の措置を講ずる。今後、グリーン化機能の維持・強化及び安定的な財源確保の観点から、環境性能に応じた課税を検討する。

(ロ) 自動車重量税については、車両重量等に応じて課税されており、道路損壊等と密接に関連している。今後、道路等の維持管理・更新や防災・減災等の推進に多額の財源が必要となる中で、原因者負担・受益者負担としての性格を明確化するため、その税収について、道路の維持管理・更新等のための財源として位置づけ、自動車ユーザーに還元されるものであることを明らかにする方向で見直しを行う。その際、その税収の一部が公害健康被害補償の財源として活用されていることにも留意する。

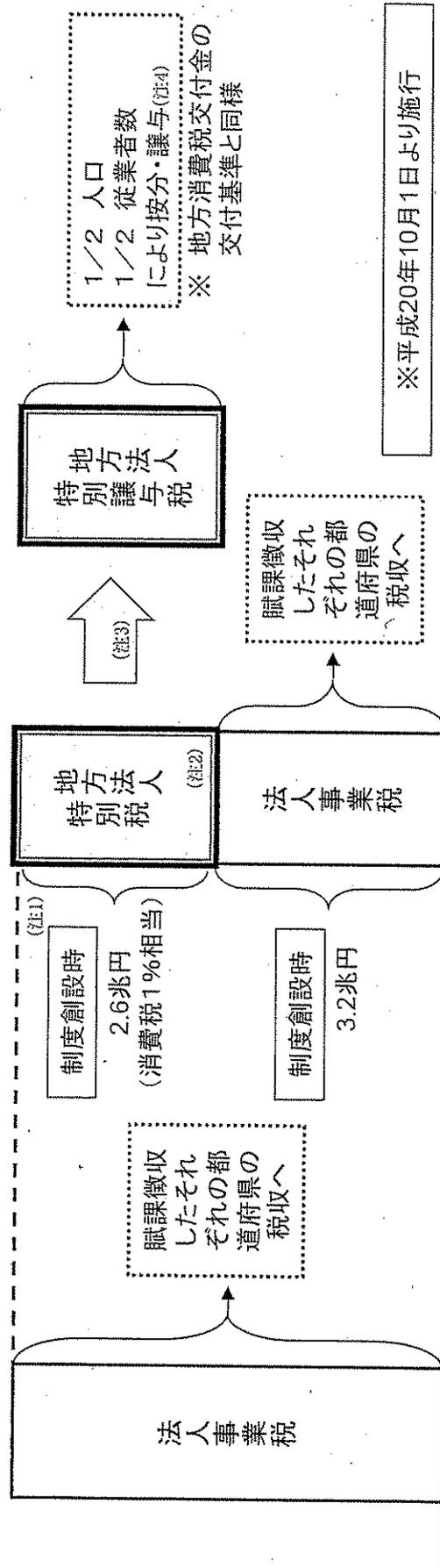
地方法人特別税・譲与税について

地方法人特別税・譲与税(H20年度創設)は、「税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの措置」<暫定措置法1条>。

税制の抜本的な改革と併せて抜本的に見直し。

併せて、地方法人課税のあり方を見直し、税源偏在を是正。<税制抜本改革法第7条第5号>

地方法人特別税・譲与税のイメージ



(改正前)

(改正後)

- (注) 1 制度創設(平成20年度改正)時の、平成20年度当初の税収見込みをもととした地方法人特別税・譲与税の規模(平年度化後)。なお、平成25年度当初の税収見込みをもととした場合は、その規模は1.8兆円(平年度化後)に縮小すると見込まれる。
- 2 地方法人特別税(国税)は、都道府県が、法人事業税と併せて賦課徴収。
- 3 地方法人特別税の課税標準は、法人事業税(所得割・収入割)の税額(標準税率分)。
- 4 都道府県が賦課徴収した地方法人特別税の税収は、その全額を、地方法人特別譲与税として、都道府県に譲与。

日本再興戦略（抄）

平成25年6月14日
閣議決定

第I. 総論

2. 成長への道筋

(1) 民間の力を最大限引き出す

生産設備や事業の新陳代謝を促す枠組みを構築し、思い切った投資減税で法人負担を軽減すること等によって積極姿勢に転じた企業を大胆に支援していく。

5. 「成長への道筋」に沿った主要施策例

(1) 民間の力を最大限引き出す

① 民間投資を拡大し、事業再編を進める

(i) 生産設備の新陳代謝（老朽化した生産設備から生産性・エネルギー効率の高い最先端設備への入れ替え等）を促進する取組を強力に推進し、これに応じて設備の新陳代謝を進める企業への税制を含めた支援策を検討し、必要な措置を講ずる。（略）

(ii) 収益力の飛躍的な向上に向けた戦略的・抜本的な事業再編を強力に促進する。こうした事業再編を推進する企業に対する税制措置や金融支援などの支援措置を検討し、必要な措置を講ずる。（略）

第II. 3つのアクションプラン

一. 日本産業再興プラン

5. 立地競争力の更なる強化

① 「国家戦略特区」の実現

(略) 地域における取組を踏まえつつ、国家戦略の観点から、内閣総理大臣主導の下、大胆な規制改革等を実行するための強力な体制を構築して取り組む「国家戦略特区」を創設する。

(略) 同特区の数は国家戦略として必要な範囲に限定する一方、大胆な規制・制度改革を行い、こうした制度設計に応じた税制措置を検討の上、必要な措置を講ずる。

産業競争力会議における民間議員意見(抜粋)

○科学技術イノベーション推進体制強化に向けて(抄)

平成25年4月17日 テーマ別会合主査 榎原 定征 氏

4. 民間におけるイノベーション活動の強化

【重点施策】

- ・ 国内立地促進税制、補助金制度の拡充
- ・ 固定資産税などのイコールフットディング実現

【具休策】

(2) 固定資産税などのイコールフットディング実現

政府が掲げる「世界で一番活動がしやすい国づくり」を目指すには、国際的に劣後する立地条件が足枷となっている。償却資産に対する固定資産税を減免するなど、親合国とのイコールフットディングを早急に実現する必要がある。

○立地競争力の強化に向けて(抄)

平成25年4月17日 テーマ別会合主査 竹中 平蔵 氏

(2) 世界一ビジネスのしやすい事業環境に ～高コスト体質の是正

○税制などのコスト面での事業環境改善

- ・ 法人税実効税率の引き下げは課題(税率の引き下げ、償却資産課税見直しなど)。ペイアズユエーゴーの原則のもとで、早急に対応すべき。
- ・ 国際的な比較において、わが国で償却資産(企業の機械・装置や公益研究財団の評価・研究設備等)に課されている固定資産税は、他国に例を真ない特殊なもので、企業が成長戦略投資を行ううにあたって大きな抑制要因。空洞化を防ぎ、国内投資を活性化させる有力な対策として、新規の設備投資に対して償却資産課税の撤廃を行い、併せて長期保有分評価額の最低限度(5%部分)を廃止していくことが重要。

一方、既にわが国の実質実効税率の高さ(35.64%)は、韓国(24.2%)、シンガポール(17.0%)などに大幅に劣後しており、このたび英国政府が法人実効税率に関して28%から20%への引き下げ方針を表明したことなどからも、わが国産業界の競争力のイコールフットディングを確保する上で、税制の見直しは、高コスト構造是正の大きな課題。わが国も早急に、実質実効税率20%台(少なくとも25%まで)への引き下げの道筋を検討するべき。

本来、全国的に実施すべき課題だが、当面まず、「特区」内に限った法人税の大幅引き下げにより、世界最先端のビジネス環境を実現することも考えられる。