

平成21年度 東京都税制調査会  
第4回小委員会  
議事録

日時 平成21年6月30日(火)  
場所 都庁第一本庁舎 南側33階特別会議室S6

平成21年度 東京都税制調査会

第4回小委員会

平成21年6月30日(火) 16:00~18:06

都庁第一本庁舎 33階南側S6会議室

【税制調査担当副参事】 本日はお忙しいところをお集まりいただきまして、誠にありがとうございます。ただ今から、平成21年度東京都税制調査会第4回小委員会を開催させていただきます。

初めに、資料の確認でございます。お手元左側ですが、上から順に第4回小委員会次第と座席表でございます。右側には、第4回小委員会の論点、委員と委員のプレゼンテーションの資料、地域間の格差と個人間の所得格差に関する資料の以上でございます。

それでは、議事に入ります。進行につきましては、小委員長をお願いいたします。

【小委員長】 皆さん、お忙しいところお集まりいただきまして、大変ありがとうございます。本日は、議題が地域間の格差と個人間の所得格差についてとなっております。

まず、委員と委員、お2人にプレゼンテーションをしていただきまして、その後、お手元の資料にある論点に沿ってご意見をいただきたい、このように考えております。

それではまず、委員、お願いいたします。

【委員】 青山学院大学のでございます。どうぞよろしく願いいたします。座って失礼いたします。小委員長、お時間の使い方、どのように考えたらよろしいでしょうか。

【小委員長】 大体20分ぐらいです。

【委員】 お話しさせていただきたいと思います。

お手元に配付してある資料、私から提出させていただきましたものは二つございます。一つは、A4判で3枚の東京都税制調査会小委員会発表メモという形になっているものと、あと、もう一部がちょっと厚手になってしまって申し訳ないんですが、14ページから構成されている図表1というものから始まる資料でございます。基本的には箇条書きになっている方をメインにお話しさせていただきながら、部分部分で図表の方、資料の方に戻っていくという形をとらせていただきたいと思います。

今回、小委員会の論点、これは第4回の論点、届けていただいて、私としてはすごく良かったんですけども、大きく論点三つ、この後、これに沿って議論をなされるということですけども、一つ目が、まず財政力の地域間格差というものについての論点の一つ目。そのときに地方交付税、どうしたらいいのかというのがあると。論点の二つ目が、世界都市としての東京の役割ということで挙げられている。三つ目が、地方法人特別譲与税、地方法人特別税に関して、どのように考えたらいいのかという話だったと思うんですが、幸いにもこの三つ、少しずつではございますけれども、重ねて議論することができるのではないかとこのように思っております。

では、3ページから構成されている箇条書きの方を見ていただきたいんですが、全部で五つお話しさせていただきますんですが、まず一つ目として、地方分権改革の流れを私自身がどのように見ているのかということについて、お話をしてみたいと思います。非常に小さな窓からのぞいているものですから、とても全体像が話せるわけではないんですが、どのように見えているのかです。まず、私がこの問題を考えるに当たって、最初に確認しておかなければいけないことは、再分配政策は国の役割であるということに関して、恐らく疑義を挟む方というのはそんなに必ずしも多くないのではないかという認識があるということです。でありながら、我が国の場合には再分配政策、この再分配政策という言葉がどこまでを含むのかは厳密な

議論、別途に必要なのかもしれませんが、歴史的にこれは、例えば国保にしても、介護にしてもですけれども、市町村までが少なくとも執行に参与している。または地方自治体の、市町村の財政力の多寡が結果的にそれらのサービスの多寡に影響を与えてしまっているという事実がある。これは通常の状態から考えてみると、違和感があるというところは、まずスタートラインにしなければならないというのは僕の感じているところです。というのが、その四角で囲ってあることの言いたいことなんですけれども。

ここで実際に、仮に地方自治体が一般財源を投入して、一部の公共サービスに関して、それが社会保障的であれ何であれですけれども、カバーしなければならないとしても、それを地方交付税がきちんと担保してくださっている限りにおいては、これは別に地方自治体の財政力の格差が公共サービスの格差につながるわけではないわけです。ところが、(1)としてお話しさせていただいているところがございますが、一つ下段に入りますけれども、実際には、我が国の場合には地方交付税制度が急激に縮減してきているというプロセスがある。それによって、財政力のある自治体はこれは別に何でもない話です。例えば東京都は何でもなかったかもしれませんが、多くの都道府県・市町村は、これによって実際に行政サービス、どこから削らなければいけないのかということに直面しているんだろうということです。

資料集の方ですけれども、図表の1で示させていただいた、これはもう既存の話でございますけれども、とりわけ2004年での交付税ショックはやっぱり大きかった。12%もの交付税が一気にぐっと減ってきたことによって、多くの自治体はここで恐らく首が絞まったという言い方はあれかもしれませんが、かなり切羽詰まったんだと思います。実際にこれを乗り切った後の市町村は、何かその後はそんなに厳しくないかもというムードになって、ちょっとゆっくりしているのかもしれませんが、これはかなりしまったというのが事実だと思います。

これは我が国の交付税制度の特徴でもあるんですが、これはちょっと時間をとってお話しするかどうかは別にして、図表、1ページおめくりいただきますと、これはよく田近先生がお使いになれる図表なんですけど、我が国の地方交付税制度を説明するときによく使われる図表が、資料集の方の2ページ目にあるんですけれども、とりわけ上段の図がよく使われるもので、下段に入っていくと、私がちょっとそれを利用してこのように見ることができるといっているんですが、これを使って何を言いたいのかといいますと、実は今回、基準財政需要額が下がることによって、だれが苦しんだのか。交付税制度を減らすというのは基本的に基準財政需要額を小さくするわけですけれども、それによって打撃を食らうのは基本的には不交付団体は関係ないんですね。この12%の削減が痛かったのは、ピュアに交付税に依存している自治体であるということが説明されています。詳細は、もしこの後、委員の皆様から質問があったときにお答えさせていただけるとして、ここはここだけにしておきたいと思います。ただ、一つ重要なことは、地方交付税額の縮減というのは財政力の乏しいところほど痛かったというのが構造的な事実であるという点を、まず把握する必要があると思います。

(2)、二つ目として、これとは別途な形で税源移譲というものが今回行われているわけですが、税源移譲は基本的に課税対象所得が大きい地域ほど、実はいっぱいお金が来るといえるルールですから、お金がない、つまり課税対象になるような高額所得者がいない地域に関して言えば、これは税源移譲されても、さほどに地方税収には大きな影響を与えることができないという当たり前のことを言っております。これ実際に芦屋市とか武蔵野市は、恐らくこの税源移譲で、「除スーパーリッチ団体」というふうに(2)のところに書いてあるんですが、数団体だけは市町村のレベルですけれども、今回の税源移譲で税収減になっています。スーパーリッチの幾つかの団体は例外ですが、あとのところは基本的には課税対象所得が大きいほど、つまりリッチな自治体ほど税源移譲された金額は当然手厚くなるというのが今回の税源移譲の特徴ではあったということです。

資料集の方の図表の4を見ていただきたいんですが、我が国の場合、専ら人口規模と財政力と1人当たり所得というのは、ざっくり言えば、実は比例関係にあるということが紹介されています。図表4は、人口規模ごとに市町村を……、都道府県でなくて申し訳ないんですが、僕は専ら市町村が専門なので市町村でやっているんですが、市町村を人口規模にばっと切って、1人当たり歳入、1人当たり交付税、平均所得、1人当たり地方税収となっているわけですけども、平均所得は下に行くほど大きくなる、つまり人口が大きくなるほど所得は大きい。1人当たり税収も当然増えていく。必然的に1人当たり交付税は減っていくという構図になっていて、人口が小さいという表層的な特徴が、地方税収のやや貧困になりがちであるという別の要素も持つし、平均所得の低い人が住んでいるという形にもなっていくわけで、人口が少ないという表層的な特徴が財政、及び個人所得にも、おおよそ比例の関係を与えてしまうのが我が国の実態であろう、または平均的な姿であろうというのを図表の4でご説明させていただいております。ですから、弱いイコール小さいというのが、我が国の場合には結構言ってしまうわけです。

(3)としてご紹介させていただきたいのは、実際に今回、地方交付税が削減されていくプロセスの中で、または今回の分権の一環の中で、財政力の多寡が地方自治体の行政サービスに影響を与えているというふうに私は申し上げたわけですが、その一端をどういふところでお見せしようかと思って用意したものが図表のまず5でございます。これは余り強調し過ぎると、文部科学省さんの術中にはまったんじゃないかというおしかりを受けるときもあるんですけども、私は、これを素直に読んでいるというものでございます。これはどういふものかといいますと、文部科学省としては小学校の図書室に関して、図書に対してこれぐらいの予算を割り振ったつもりになっていますよと。実際にあなた方はどれぐらい使ってくれたんですかというので、予算措置率という言葉で置きかえて統計がとられているんですが、予算措置率というのは、上が都道府県で下が市町村になっているんですけども、ちょっと上の都道府県の方は後でまた違う論点が出てくるので下を見ていただきたいんですが、予算措置率が0から11まで、11というのは110%という意味で、0というのは0%という意味なんですけれども。

基本的には、予算措置率が低い0%のところの財政力指数は0.19、それに対して予算措置率が高いところというのは基本的に財政力指数が高い傾向にあります。地方自治体の財政力が、例えば図書の予算措置率に影響を与えているということが、もしこれが安定的に言えるのだとすると、これはちょっとやっぱりある程度見直さなければいけないだろうという気がします。図表の5というのは、06年と07年で、これは市町村別なのを県レベルに集計し直して比べたものが図表の5、上のものなんですけれども、06年に比べて07年はさらに全国的に低下しているという傾向になっています。なので、これが何を表しているのかということに関しては、我々もちょっと考えなければならぬんじゃないかという資料が一つです。

それから、もう一つおめくりいただきますと図表の6、実は教育費というのは、こういう言い方をすると何ですが、ロットが小さいので、小さな金額の話じゃないですかと言われちゃうことがあるとちょっと悔しいので、図表の6は介護保険の保険料の分布についてお見せしたものでございます。上の図が、これはごめんなさい、データが一番集めやすかった、ホームページが一番充実した群馬県を使っているんですけども、各市町村別の介護保険料、これ第1期、第2期、第3期に分かれておりますが、上から第1期。第1期は、比較的・相対的に安い価格のレンジに、しかも集中的にある。その一方で第2期になると、保険料の分散が大きくなってきて、やや右側にレンジが移ってくる。第3期は、さらに右側にレンジが移っている。つまり介護保険料が上がって、かつ分散が大きくなってきているというのがあります。一つ、まず分散が大きくなってきているということを我々は見逃してはいけなくて、金額が高くなっていくというのは、この際どうでもいいというか、僕の論点ではなくて、各自治体の財政力の格差が保険料に影響を与

えているのではないかとということがここから想起されるわけです。

実際、図表の7は何をやったのかというと、今度は群馬県の市町村に関して財政力の多寡が実際に保険料率にどう影響を与えているかといいますと、財政力の大きい自治体ほど介護保険料は上がってきています。これは読み方次第なんですけれども、一つは自治体として財政力が高いところは高負担・高サービスを実現できます。高負担というのは、もちろん個人の高負担もありますけれども、持ち出し分に耐えられるというのが市町村の財政力の多寡を表しているのではないかと読み取り方です。ただ、これは僕の専門ではないので、社会保障の専門の方々に本当は検証いただかなければいけないんですが、少なくとも、財政力の多寡が地方自治体の介護保険料の多寡に影響を与えているというところまでは言えるのではないかと感じがします。

これがまず一つ目の話で、あと、多分7分ぐらいの時間でお話ししなければいけないんですけれども、こういうことを踏まえて地方分権では、今、国はどういうことで動き始めているのかというと、まず一つは、当然、西尾さんが言っているように、ここまで分権してしまって地域に財政力格差がついてしまったら、それは財政力を調整するよりは、やっていただく行政の範囲を操作するという段階に入るのではないかと。お仕事のサイズを変えていくべきじゃないかというようなことを多分おっしゃっているのが、西尾私案の僕は一番大事なところなんだろうというふうに読んでおります。では、実際に二級町村制なんていう言葉がもし仮に実現する、しないにせよ、部分的に上位の団体に自分たちの行政をお任せするとなったときに、都道府県はお任せされて担えるのかというのを見るためのものが6ページ目にある図表の8なんです。

これはどういうことをやったのかといいますと、市町村を人口5、000人以上の自治体と人口5、000人未満の自治体に分けて、人口5、000人未満の自治体、先ほど表層的に小さなところは財政力も弱いし、低所得の人も多いという、そういう仕組みがあるとすれば、人口5、000人未満のところを救わなければいけない団体と、こういうことが言えるだろうというふうに、これは私のデータをいつもいじくっているときの考え方としても、おおよそずれていないと思うんですが、これをやっています。

これを合併する前のデータを使いたかったので、2000年のときのデータを使っているんですけれども、例えば見ていただきたいのは、北海道を見ると、人口5、000人以上の自治体は125、5、000人未満の自治体は55です。自治体数というのはこの際問題がなくて、人口の比率で見ると、小さな自治体に住んでいる人口の割合が3.3%、そして、そこが支出している金額が8.2%を占めています、全市町村に占めるですね。ということは一番最後の列、右側の段の一番下に全国平均1.52と書いてありますから、歳出レベルで言うと、小さな自治体は、大体、各都道府県の1.5%ぐらいの歳出比、人口比でいって0.5%ぐらいというのが全国の姿なのに、北海道はやっぱり人口で見ても、歳出で見てもちょっと大きい。これを北海道が全部担えと言われたら、きついぞということがここで言いたいわけです。ですから弱い自治体が仮にあるとして、それが西尾試案型で上位団体に委ねられるとしても、実はそれは担えないよという県が恐らくあるだろうということを図表の8は言ってございます。

図表の9は、ちょっとまた別の話ですので、後でというか、時間がもし余ればお話しさせていただきます。

先を急がせていただきまして、1ページおめぐりいただきますと、地方財政の財政力の格差にまつわる認識として、これはまた、一つはある種テーゼを先に掲げてしまってから現実を見ていきたいんですけれども、四角の中を読ませていただいておりますが、地方自治体への、仮に税源移譲も含めてですが、財源の割り当ては、最も財政力の強い自治体が財政需要を賄うことができる程度にすべきである。だから、景気変動によっては、一番強いところでもちょっと足りなくなるときもある。そんな姿が、恐らく地方自治体

に与えるときの税源移譲の、一つのベンチマークになるのではないかという話があります。これを考えてみると、恐らく愛知県や神奈川県というのが、もしも我が国における最も財政力の強い自治体であるとするならば、結構この説明にぴったりだと思えます。ところが、東京都はこれには当てはまらないぐらい強いというのが、まず僕の認識であるという点を申し上げたいと思います。

その話をどのようにしていかなければいけないかといいますと、図表の11というところを見ていただきたいんですが、これは色々な見方があると思うんですが、図表の11って何を表しているかと言いますと、下は地方税のジニ係数、ちょっと短く終わってしまっているんで、三角の方を見ていただきたいんですけど、これは都道府県別のデータです。標準財政規模を分母とし、分子が留保財源と財源超経費、水準超経費ですね。これの割合を見ているものなんですけれども、この分子にあるものは地方自治体間の格差を醸成するものです。つまり強い団体だけが一方的に増えていってしまうものですので、これが我が国における格差の元凶になっているのだと思います。そうすると、2000年は確かにボトムにして小さくなってはいますが、今は上昇傾向にありますし、かつてはまた高い水準にあったと言えます。ですから、水準超経費や留保財源といった格差の源になってしまう、もちろんこれは良い意味でも悪い意味でもとることができるわけなんですけれども、そういうものが我が国において、ある特定の団体に偏ってしまっているというのが我が国の問題だということを2では言いたかったということです。

3なんですが、これは東京都の方にあわせて作ったわけではなくて、僕自身も本当にそう思っていて、東京都は、国際的な都市間競争に勝ち抜くための準備が必ずしも十全ではないと常日頃言われているわけです。これは後で、今日お配りしていただいた東京都さんのデータの中に、すごく興味深いものがあるので、そこでご説明いただけるんだと思えます。

私の方で準備させていただいたのは、11ページ目にある11 of 14と書いてあるところの図表の15というものでご紹介させていただいているんですけど、これはアジア地域におけるWorld Urbanization Prospectsというところが出しているデータなんですけれども、東京都というか、これは東京エリアという意味で、我が国で言うと首都圏の定義に当たると思うんですけど、これが2007年の段階ではもちろん1位の人口を誇っているんですが、2025年でも、辛うじて東京都はアジアでもナンバーワンの都市です。しかし、あとの大阪や名古屋……、大阪は8位から12位に落ちるんですけども、仙台・広島・京都に至っては100位以下になってしまいます。これは人口が大きいことがいいことなのかどうかというのは、これはまた別途の議論が当然必要なんですが、我が国の国際的な地域間競争という視点から見たときに、東京都はやっぱりもうちょっと頑張っていたかなければいけないかもしれないし、それは大阪はもっと頑張らなければいけないという論旨にもなるかもしれませんが、こういう視点は決して欠落させてはいけないというのは、私もまさに東京都さんに言われなくてもそう思うなという感じなのです。なので3は、一つ国際間競争、コップの中の競争に明け暮れてはいけないということが視点として忘れられてはいけないという点です。

箇条書きの方の3ページ目ですが、4というところで、地方交付税の現状に関して、私がどう考えているのかという点をA・B・Cとして三つ挙げさせていただいております。一つに、もう政治的決定として縮減傾向、これは政治的決定というよりは我が国の財政事情を鑑みれば当然なわけで、これはもう既定路線だとして、BとCというのが、ちょっと考えなければいけない交付税制度が抱えている問題だと思います。これは、今日の論点1として東京都さんが掲げてくださったんですが、財政力の地域間格差が存在することを考えれば、地方税が充実されても、財源調整、財源保障は必要であるとなってはいますが、これはちょっと僕の感覚と違って、僕の感覚は地方税が充実されればされるほど、税源移譲されればされるほど、実は地域間格差は広がるわけで、だからこそ財政調整制度が今こそ必要なんだという論旨です。

そういうふうを考えていくと、まずやらなければいけないことは、留保財源率は考えないといけない。それから、水準超経費は幾ら地方交付税をいじっても実はだめなわけで、この件に関しては考える必要があるということが挙げられています。これが（Ｂ）とし、私にとって強調したいのは留保財源と水準超経費です。

最後の５としてまとめさせていただきたいんですが、私の小さな窓から見ている範囲では、この地方分権というのは、僕、多分、他の方よりもよっぽどいいところがあると思っているタイプではありますので、すごくポジティブに評価しているところもいっぱいあるんです。しかし、その一方で認識しておかなければいけないのは、税源移譲によって地域は強くなったんだけど、それによって個性が豊かになるという言葉の裏返しで格差は広がっているという事実です。それを我々はどう考えるのかを実際に考えなければいけない。とりわけ交付税制度というものを維持するのだとするならば、当然、留保財源率と水準超経費をどのように考えるのかという論点こそが本丸であろうというふうに思っています。そのような中で考えてみると、地方法人特別譲与税・地方法人特別税というのは、これは交付税の外側ではあったんだけど、実態として東京都のやや余剰という言い方は語弊がありますが、富裕な部分を少し削って地方自治体に形の上では再分配したという意味ですから、これは僕はよく許容したなという形でポジティブにとらえております。

あと、もう一個は、じゃあ、実際にどこに、もし地方交付税制度の水準超経費と留保財源率をいじれないんだとするならば何ができるのかということで、これは前回の会議のところでもちょっとお話しさせていただいた、例えば固定資産税みたいなものを意図的に地方自治体間で共有し、再分配するようなシナリオはあっていいんじゃないか。

なぜそのようなことを申し上げるのかといいますと、これは最後１点、あと１分ぐらいで、ごめんなさい、終わらせるんですが、１４ページ目を見ていただきたいんですが、これはどうしても東京都のことを考えちゃうと胸がいっぱいになるので、ほかの地域でちょっと考えてみましょうということです。これは九州を時間で計ったときの距離感です。福岡がセンターで、遠いのは鹿児島・宮崎という話なんですけれども、これを見たときに宮崎・大分にはまだ高速道路が通っていません。ここに高速道路を通すのがいいですか。それとも九州全体のことを考えて、福岡市と釜山の間でＪＲの高速船をより充実させた方がいいですかと、もし仮に学生さんに聞くとすると、多分、九州に住んでいる人でも、これはやっぱり九州全体のことを考えたら宮崎・大分間じゃないかかもしれないと思う。でも、そうしたら宮崎は当然怒るわけですよ。でも、仮に福岡で上がってくる税収が常に宮崎に再分配されるという制度が裏側で担保されていれば、これは宮崎も合意できるだろうと。

これは何を言っているのかというと、東京都で上がる税金が常に共有の財源として、または地方自治体に分配される財源として見込まれていると、そういうことが裏側に保証されているとするならば、宮崎の県民も、じゃあ、うちのところに投資する１、０００万円よりは東京へ１、０００万円の方がいいかもねって合意されるんじゃないか。そういうことを考えたときに、やっぱり全体として見ると、東京都は意図的に地方自治体に、他の団体にお金を配るというスキームを入れることにそれほど躊躇する必要はないんじゃないか。むしろ東京都が頑張ることをみんなが応援してくれる時代が来るんじゃないかということをお話ししたくて、最後の図を載せていただきました。

すみません、少しお話しし過ぎてしまいましたけれども、以上でございます。

【小委員長】 委員、ありがとうございました。

それでは、次に 委員、プレゼンをお願いします。

【委員】 です。時間配分を考えなくて、非常に多い資料をつくってしまってどうしようかと迷っ

ていますが、時間が足りなくなったら適当に終わらせますので、そう言ってください。

こういうお題目をいただいたので、それに合うようにまとめてきました。何を議論したいかという、基本的に三つであります。三つあって、まず分権等々とか、ここでのプレゼンテーションに関することでよく出てくる言葉の確認をまずしたいというのが一つです。2番目は、社会保障、再分配政策、どちらでもいいんですけども、日本の地方は現状の歳出割合、権限があるかどうかというのは別にして、どれぐらい日本の地方のレベルで社会保障関連でお金が使われているかということのデータの確認です。といいますのは、今の日本の地方の歳出割合を所与にして分権とどういうインプリケーションが出てくるのかというのを前もって、その前提として知っておくべきことを、データとして確認しましょうということです。3番目は、時間がなくなったら切ってもいいと思うんですけども、(分権のありかたは)どういった方向になるのかなというのを幾つか議論していきたいと思っています。

まず、言葉の問題なんですけれども、再分配という言葉は実を言うと余り使われていない言葉で、代わりに所得再分配とか社会保障とかという言葉がよく使われる方だと思います。なので(その言葉を意味を)一応確認するしたいと思います。あと、地方分権の話で受益と負担という言葉が出てきますけれども、これはどう考えられるのかということです。最後に、一番重要な概念、分権ですね。多分、みなさんが「分権」、「分権」と言っているとき頭に描いているイメージは(それぞれ)多分違うと思うので、そこら辺の概念も整理する必要があるのかなと思っています。そうしないと議論もできないので、とりあえず整理したいということです。

まず再分配政策とは何か。まず不平等を意図的に解消するような政策が一つですね。ここでは「事後的な不平等の解消」と書いていますけれども、これは基本的には税制とか公的扶助等によって対処されます。2番目は、これも不平等の是正に関することですが、事前的な不平等を解消しようという施策です。これは所得の再分配そのものじゃなくて、所得を獲得する能力とか初期時点の資本保有をならすような政策になります。例えば、人的資本という意味では教育政策です。だから、教育も実を言うと再分配政策で、特に公的教育というのは再分配政策の基幹になります。あとは(健康資本に影響を与えるという意味で)保健医療政策等々があります。もちろん、ここには書いていませんけど、相続税というのは、そのような政策の最たるものです。譲与税もそうかもしれません。

もう一つの再分配政策は、社会的リスクへの対応です。要するに、bad luckに対する何らのスキームで、一般には社会保険とよばれているものです。(社会保険を議論する場合)よく、保険原理と言われますけど、保険原理が適用できないので社会保険というので、社会保険に保険原理を持ってくるとするのは僕は矛盾だと思っています。これはちょっと気を付けなきゃいけない。不運は何かということが問題になります。この場合は、モラルハザード的なところは横に置いていますので、自己のコントロールできないようなリスクに対しての、実際の運営上は区別できないのでモラルハザード的なことは起こるんですけど、制度の基本的なところは自己のコントロールできない要因による色々なリスクへの対処となります。それは失業であるかもしれないし、疾病であるかもしれないし、事故であるかもしれない。たまたま変な親だったというのもあるし、たまたま戦争の途中に生まれたというのもありますし、たまたま田舎に生まれたというのもあります。そういうのもリスクとなる。これをどんどん広げ、社会保険を広い意味で考えると、実を言うと一国全体の再分配システムは全部、保険的な意味で捉えることができるわけです。例えば今から子供を産む人にとって、子供はどういう状態で生まれてくるかわからないので、どういう障害者制度があるかというのは一種の保険となります。

日本で社会保障という言葉は、厚労省のホームページに行けば、こういうのを社会保障政策と呼びますよということを書いてあるんですけども、こうやって概念的に広げると、経済学の教科書的に書いてあ



る再分配政策というのは非常に広い概念になります。特に公的教育は必ず入るということです。公共経済学の教科書も最近の教科書を見れば再分配をあつかった部分では公的教育の話が出てきますので、学会でもそういうふう認識されるようになったということです。これはまた繰り返しになりますけれども、いわゆるロールズ的な（未知のペールの）考えで、これから生まれてくる人にとっては、これからどのような形で生まれるかがわからない状態ならば、この世界がどういう再分配システムを持ってくるかということは完璧な保険になっているわけです。だから、そういうふう考えれば事後的な政策としてだけでなく、これから出てくる人たちにとってどのような保障をしていくかという（事前的な）観点からも見ることができます。余り難しい話ができないのでこれ以上説明しませんが、こういった観点からも社会保障を地方に分権することはどういうふうな意味があるかと考える必要がある。インプリケーションはかなり明らかだとは思いますが、以下では考えていけたらなと思っています。

もう一つ、受益と負担をめぐる議論があります。これは分権の議論で必ず出てくる、飽き飽きした言葉ですが、これはどういった意味か。何か経済学的な言葉のような感じがしますが、じゃあ、どのような経済学的な意味なのか。そして今回、ここで話し合っている再分配政策においてはどういうふうに理解すべきなのかということです。3番目はまた後で話しますが、これは要するに、よく新聞や役所の審議会で言われている「受益と負担」と、中には経済学者が入っている審議会とかもありますけれども、あそこで言われているのは経済学的な「受益と負担」じゃないということを議論しています。これは詳しくは議論できませんが。

じゃあ、再分配政策における「受益と負担」をどういうふう考えればいいのか。再分配というのは、不平等の是正であり、それは有利なものから不利な人たちに移転を行うことなので、定義上、個人単位では受益と負担は一致するわけがないというのが一つです。ただ、政治学の言葉で、カナダのバンティングがよく使う言葉なんですけども、Sharing Communityという概念があります。このSharing Communityは何かというと、特定の再分配プログラムの歳出と歳入がネットで一致する集団を指します。だから、日本全体の制度として社会保障政策をやって、それで歳入と歳出がバランスしていれば、日本全体がSharing Communityになるということです。だから、Sharing Communityは政治的に決めることになるんですけども、そうやって決められたSharing Communityの中で、下位の空間で、例えば福岡県なら福岡県だけで受益と負担が（ここで受益は歳出で、負担は歳入になりますけども）一致しているということは、再分配というのは個人単位でやるものなので、定義上、意味がありません。だから、Sharing Communityをどこに決めるかということが社会保障なり再分配を考えること、特に地方分権のレベルでは重要になってきます。だから、どう修正してどういう修正で閉じるのか、例えば日本全国でやるのかと、そういう話になると思います。地方交付税が絡んでいるということは、やっぱりSharing Communityは日本全国ですねという。執行上の理由で（社会保障政策を）地方にやらせているので、そういう（地方交付税を介してSharingを日本全体でやっているという）システムになっているんですねという言い方もできるかもしれません。

このセクションの最後の議論なんですけども、これも非常に気になっている言葉があって、こっちを見てみましょうか。これは富山県のホームページからとってきたものです。「なぜ、税金を払う必要があるのだろう？」という公告です。これは小学生を対象としたものらしいです。ここには必ずしも都道府県レベルの歳出だけでなく、地方がやっている（市町村を含めた）歳出が書いてあります。学校は再分配だからいいにしても、この学校、ごみの収集、公園、警察、消防は全部、自分が受けるサービスですよ。子供がいるところは学校へ行っているし、ごみは誰だって出しますし、公園は子供がいるときはちゃんと使います。道路も誰だって使う。警察も悪い人が来たら怖いのでお世話になるし、消防もお世話になります。だから税金を払いましょうという言い方をしています。要するに、私が受益するための税金という説明を

よくされる。ただ、近代国家というのは福祉国家なので、大体、歳出の大部分は自分のためにはお金を使われていないんです。さらに、後で話すように、日本の場合は地方もかなり社会保障的な歳出をやっています。さっき言ったように、再分配制度全体は社会保険的な機能を持っていますので、もちろん自分に戻ってくる分は当然あります。それはそうなんですけれども、実際のお金の流れを見てみると、私が払った税金の大部分は誰か他の人のために使われているということが基本です。（しかし、政府広報では）その点はかなり覆い隠されている。多分、他の人のためにお金が使われていると知ったら現実に払いたくないという話になるでしょうから。学者レベルでもこの広報と同じようなことを言っているのはちょっと困ったものだなというのがあります。

実際データを見てみましょう。多分、時間的にはここら辺の話をしたら終わるかなと思いますけども、日本の地方歳出の特徴です。この表では地方が具体的にどういう社会保障やっているのかというのを例示したものです。次は皆さんがよく知っている地方財政白書に出てくる国と地方の歳出比率です。よく言われる国と地方の歳出比率は4：6で、歳入は逆で6：4と。だから、地方分権のために5：5にしましょうと、わけのわからない議論があるのですけれども、そのような議論のときに利用される数字です。ポイントは、このデータというのは実際、地方が歳出している全部の金額を足し合わせた数字ではないんです。この歳出の裏側に対応する税金があって、その税金に対応するような数字の出し方をしているようです。

次の図ももう一つポピュラーな、これも地方財政白書に出てくる最終消費支出を用いた図です、某地方財政の教科書にもこの図は載っていますが、これで見ると国と地方が5対5になるんですね。この場合、国に社会保障基金を入れていますが、ただ、これは最終消費支出なので、移転のところが含まれていないんです。要するに年金や公的扶助部分は含まれていません。何でこれを使って比率を出しているか理解できないですけれども、これも正確じゃないと。この定義を前提にすると正確なんですけども、実際、その国と地方の財政規模を見るには適切じゃないということです。

SNA（国民経済計算）統計は93にかわってかなり充実し、社会保障基金と所得移転のところまでを含めた、かなりきれいな数字が出ています。これは2006年度の歳出を見ています。中央と地方政府、これはだから国と地方ですね。社会保障基金というのは別立てになっているので、これは何かというと老齢年金部分です。日本の社会保障基金の中には、地方が保険者になっているところとか、地方が歳出を担っている部分があります。その内容はこれなんですけれども、これは2006年時点なので老人保健医療という呼び方をしているんですけども、それに国民健康保険と老人保健医療と児童手当と介護保険部分が社会保障の地方分担分に入っています。大体2.5兆ぐらい、その部分はあります。ここまでを考えて、地方の歳出割合を歳出の性質別に出したのがここです。この集合消費支出というのは役所の中で消費するような、皆さんの人件費とか物件費とか、そういうのですね。現物社会移転というのは、これは教育も含み地方の比率がこんな大きくなっているんですけども、払い戻し云々、ここら辺は医療・介護があるので、こういうふうになくなっていく。これらには医療保険・介護保険が入っていますから、基本的に社会保障基金の部分でやって中央政府・地方政府はゼロになっています。しかし、介護保険と国民健康保険は地方の仕事なので、社会保障基金にも地方の分はあるということです。あとは上以外の社会給付ということで、いろいろ難しい種類がごちゃごちゃあるんですけども、基本的にはこことこを見ていただければいいかなと。これは基本的に老齢年金なので、社会保障基金がほぼすべてを占めていることになっています。この社会扶助給付というのは生活保護を中心とする公的扶助、生活保護だけじゃないんで、中央のところも出ています。そのほかの社会扶助給付等は85%ですし、これはちょっと金額的に余り重要じゃないことがしますけども、ほかのここら辺の現物社会移転に関しても、6割から8割以上の比率を占めているということを頭に入れてもらいたいと思います。

これが大体、公的な支出を全部捉えた数字になると思うんですけども、これと海外を比べてみようということです。これはSNA形式なので、割と比較可能な形で数字をとってこれます。現物社会移転の場合は、よく皆さんのお話に出てくる北欧はやっぱり高いんですね。これは中央と地方でやっていますけれども、現物社会移転というのはさっきのところになると、これ全部ですね、ここのところ。日本は大体8割ぐらいです。北欧はやっぱり、フィンランドは変わらないぐらいですね、それでも。スウェーデンは非常に高いですけども、9割方地方です。北欧を外すと、日本はやたら高く、北欧並みというのは大体わかりになるでしょう。

あとは、現物社会移転以外の社会給付は、これはデータが得られたところですが、概して非常に低いですね。単一国家、これはOECDのNational Accountsからとってきたデータで、データがあった国だけをってきたやつです。やたら他の国は低いというのがわかります。これは連邦国家もそんなに高くないので飛ばしましょう。

今度はIMFのGovernment Financial Statisticsから。社会給付に対しては割といいデータが主要国に対してとれます。日本の場合の社会給付ってどこになるかという、この現物社会移転のところの社会給付のところと、だからちょっとこれはかぶったデータになっていますけれども、それと社会給付の中の社会扶助給付における地方の割合を取り出しています。だから社会給付に関しては、ちょっとワン・ツー・ワンじゃないんですけども、社会扶助給付に対しては大体比較できる例です。日本の場合は85%ですね、社会扶助給付の場合は。社会扶助給付だと、デンマークがやたら高く9割、これは単一国家です。それ以外の国と比べても、日本の85%ぐらいというのは非常に高い数字だというのはわかりになると思います。また、社会給付にしてもデンマークぐらいで、ほかの国での地方の比率というのは大体10%もないんです。10%を超えているのはイタリアとスウェーデンとUKぐらいで、それでも20%以下です。ただ、デンマークが何でこんなに高くなっているかという、地方が老齢年金の給付事務を持っているので、それがそのまま入っているというのがあります。

これは連邦国家です。連邦国家では州をどう考えるかというのは多少微妙なところですが、ここで地方とは州の中の基礎自治体と一部郡などの広域自治体もを指します。もうalmost nothingで、社会給付に一定の役割をもっているのはドイツぐらいです。ドイツの地方は社会扶助給付3割以上あるんですけども、これは郡が生活保護を執行していることを反映しています。ただ、これはあくまでも歳出で、基準設定に関する権限は横に置いています。州のレベルに目を移しても、社会給付で2割のところはないんですね。社会扶助だと、ドイツがちょっと高くなります。何を言いたいかという、やたら日本の地方政府というのは社会保障的な、もしくは教育を入れるとちょっと上がりますけれども、再分配的な事務をやっているということになります。

日本の社会保障が分権されているかどうかという話なんですけれども、見方によってはかなり分権が進んでいるんです。というのは、歴史的に社会保障分野では、何もなくて地方が勝手にやってきたということもあります。要するに国に先立ってやっていた部分があって、例えば、いわゆる革新自治体のように、要するに財源がある限り福祉施策を好き勝手やってきたというのがあります。その裏側はどういうことかという、財源がない自治体は何もできないですから、地方間で格差がすごくあったということです。だから、生まれて居住するところが違うだけで、同じ日本人なのにこんなに福祉サービスが違うのかということも言えるのかもしれない。実際、介護保険の問題はいろいろ指摘されていますけれども、介護保険ができたことによって、均一化が進んだという考え方もできるわけで、地域格差が大きかった以前の状況よりもかなりましな状況になっていると言えるかもしれない。

現在の地方単独事業も、富裕団体と、貧困団体という言葉がいいかどうかわかりませんが、大き

な格差がある。実際はちゃんとしたデータがほしいところですが、総務省も完璧にはつかみ切れていないようです。地方単独事業については経済財政諮問会議の資料で鳩山議員提出資料というのを2枚プリントアウトしてもらっています。ここでは地方が負担する社会保障関係費は大体7兆円ぐらいあると計測している。諮問会議に出すために、総務省が調査して出てきたのがこの数字だった。ただ、ルーチン的につかんでいるかどうかというのは別問題ということです。

国民健康保険と介護保険にも格差はある。これも制度自体は国がつくっていますが、保険料自体には保険者の財政状況がそのまま反映される決め方になっています。こういうヒストグラムを作ってみました。ここで国民健康保険の保険料を被保険者総数1人当たり保険料収入、つまり、各保険者における平均的な負担料とみなし、ヒストグラムをつくりました。安いところは年間2万円ぐらい、高いところは年間10万円以上払っており、5倍以上の開きがあります。これはよく考えると変なことで、病院に行けば受けられるサービスは同じで、同じ自己負担を払っているわけですから、何で保険料だけ違うのと。同じように健康に気を付けている人が、違う保険者に入るだけで保険料が違う。モラルハザードの議論は個人単位に対する議論で、保険者に対する議論じゃない。国民健康保険では、自分がいかに健康に気を付けていても、同じ保険に入っている他の連中が気を付けていなければ、自分の保険料は跳ね上がる。つまり、同じ個人が住むところがかわっただけで、同じように健康に気を付けていて、同じような健康リスクを持っている人にもかかわらず、また、自己負担料も同じで全国統一の医療の料金を払っているにもかかわらず、保険料が違うという状況です。この制度をどう考えるべきか。

これは介護保険も同じです。国民健康保険は赤字になると市町村の普通会計からソフトバジェット的に補填されますので、それほど縦の差はなくなっているんですけども、介護保険料の傾きというのは同じようにとった場合、かなり大きいです。介護保険ができたときに言われたのは、制度以外に上乗せでやるとそれだけお金がかかるので、その分、保険料を上げましょうという話になる、それはそれでいいと思うんですね。ただ実際、この右上がりというのは、多分その部分じゃないと思うんです。要するに制度で決められた余計なことをやっているから保険料が上がっているのか、もしくはたまたまりスクが高いような人たちがその地域に集中していることによって、結果として上がっているのかというのは、精査する必要があります。いずれにしろ、先ほど言った国民健康保険で言ったお話と同様の話です。同じリスクを持っている人が保険者が違うところに行っただけで、要するに他の連中の状況が違うというだけで、違う保険料を払わないといけない。サービスの場合も、保険料との関係では介護の場合は施設があると多分跳ね上がる微妙ですけど、住むところによってはアベイラブルなサービスが違ってくるということも問題になる。これは精査する必要があるとは思いますが、色々な問題がありますね。

要するに、各地域独自で保険料を決めていますので、ある意味、税収上での、保険料収入上での分権はちゃんとできているということです。実際、多くのサービスを提供したければ保険料を上げればいだけの話ですから。じゃあそのような分権がいいのかという話にはなると思います。

こちら辺で話が終わるんですけども、どうですか、お時間的には、5分ぐらいは、20分使っていますよね。

【小委員長】 5分ぐらいいいですよ。

【委員】 要するにポイントは何かというと、僕もいかげんに「分権」という言葉を使ってきたんですけども、まず、分権という言葉をちゃんと定義する必要があります。また、分権という言葉定義する前に、いわゆる自治体間競争とか足による投票とか分権化定理とか、ああいうモデルが出てきた背後にあるのはどういう制度なのかというのは、やっぱり気を付けなきゃいけない。それらは経済学者が言い出したものなんですけど、北米の基礎自治体を前提としてきたモデルなんです。北米の基礎自治体はさっき見た

ように、ほとんど再分配的な事務はやっていません。要するに公共財の供給を前提とした議論です。公共財だけだったら別に生死にかかわることじゃないんで、分遣してもまあいいでしょうということになるのではないのでしょうか。

しかし経済学の議論でも、州政府の分権を前提としたモデルだとトーンが変わるんです。州政府になると再分配の権限を持っていますので、どちらかという、「分権っていいね」という話より、分権は問題だから分権で生じる弊害をどうやって調整しようかというのが問題意識になっています。だから、分権でも北米型の基礎自治体を前提にするのか、州を前提にするのかで学問的なとらえ方も違ってきています。日本の場合は、途中で媒介している学者さんがいけないのかもしれませんが、この点をよくわからないで議論されているところが多々あります。

最後に、分権とは何なんだろうかという議論です。ここでの分権とは、政治的分権なのか、行政的分権なのか、財政的分権なのか。経済学者は基本的には財政的分権を前提に議論します。それは税収と歳出に対して、完璧なコントロールを持っている自治体なり地方を想定しています。

果たして分権改革推進委員会等で使われている「分権」というのは何なのか。行政的分権という言葉があって、これは政治学者の方が詳しいとは思いますが、ここでは行政的分権の話がされているのではないかなという感じがしないでもない。

政治的分権だと、単に国を割る話になりますので、日本では多分論外だとは思いますが。

行政的分権は三つあります。大体、その程度に応じてdeconcentration・分散と、delegation・委任と、devolution・移譲と3つあります。あくまでここで「分権」というのはdeconcentrationなので、正確に言うとなんか中央集権化なんです。中央集権じゃなかったら色々な形があるうるので、例えば、deregulation、つまり、規制緩和まで入ることになります。地方の場合は関係ないので、ここでは意図的にとっています。

分散というのは中央の機構内の出先に権限を移譲することです。だから、機構自体は全部一つで、その一つのエンティティーの中で裁量の範囲を変えていくのが分散です。

委任は、中央とは別の団体を前提とします。中央がすべてコントロールできない団体があって、それに対して特定のサービスや事務の執行を任せることです。委任の定義で重要な点は、任せた相手がまじめにやらなかったら、任せた本人がそのしりぬぐいを必ずやるという点です。

次に、移譲ですね。これは委任と同じように地方に任せるため、任せるという時点で何を任せるか、どこまでやらせるかというパラメーターは中央が決めているんですけども、向こうがやめた、やらないといったときに、中央がしりをぬぐわないという点が違います。

日本ではこの制度は実を言うことができている、法定受託事務が多分、委任的なものです。生活保護を北九州市がやらないということになれば、制度上、国は代執行をできますから。もう一方の自治事務は移譲的なものです。実際は、そういうことは起こらないと思いますけど、国の法律で決められている自治事務を（法律でも自治事務を決るとしても変な制度ですけども）をある市町村がやらないと言ったら、そこまでなんです。自治事務に対して国が代執行ができるという制度はない。もちろん首長さんも選挙を考えれば変なことはしないので担保はされていると思うんですけど、形式的にはそうです。

もう一つ重要なのは、この地方裁量としての分権、産出分権と投入分権ですね。産出と投入という経済学的な発想になるんですけども、 $y$ というのはサービス、アウトプット。このアウトプットを達成するには何かインプットが必要となる。何か公共サービスをやるには、公共サービスを達成させるような手段なり、リソースが必要になる。ここで強調したいのは、アウトプットを中央がコントロールしても、必ずしもインプットまでコントロールする必要はないということ。経済学に慣れていないとわかりにくいかもしれませんが、言いたいのは何かという、今までの必置規制等々の発想というのは、地方のインプット

をコントロールして、つまり、こういうところに何を張りつけなさいとか、学校の校舎の高さをこれぐらいにしなさいとか、ああいうことを直接コントロールして、最終的にアウトプットをコントロールしようという発想だったと思うんです。新聞とかで問題になるのは、地方がアウトプットを好き決めなさいというのではなくて、目標とするアウトプットが与えられているのであれば、そのやり方は地方に任せなさいというのが基本的な話じゃないのか。違う場合ももちろんたくさんありますけれども、全体的な流れではそうではないか。アウトプットは中央がコントロールしていてもいいんです。ただ、その手段（インプット）まで国が口を出さないという分権のあり方もあっていいんじゃないか。非常に単一国家的な発想をしているのかもしれませんが、再分配にしても難しいところはいっぱいあるんですけども、国がこれぐらいの程度の社会サービスをあげなさいと定めておく。基本的に社会サービスによって、その地域の人たちがどれぐらい、幸せになるかというのは量れないんですけども、何らかの客観的な目標を定めておいて、ただ、それに対する手段は特定の縛りはかけませんよというのが、みんなが納得できるような仕方になるのかなと思います。

特に再分配的な政策を考えると、インプットに対する裁量というのは、非常に重要になるのかなという気はしています。当然、今までの議論からすると（これは国家目標をどう立てるかにもよるんですけども）、財源の分権ではないでしょうし、生活保護基準を地域でばらばらに決定するという話でもないでしょう。先ほどの議論のように、医療サービスと自己負担率が全国で同じなのに、自分が住んでいるところでこれだけ保険料が違うというのも、これも多変な話でしょう。それで、何を言いたいか。必ずしも分権、いいことじゃないですねということです、特に再分配の文脈においては。

経済学的な議論は色々あるんですけども、これは さんがちょっと話してくれたので、必要があればまた後で出しますけれども、これで終わりにします。また取りとめのない話になってしまいましたけれども、ポイントは言葉に気を付けましょうというのが一つと、例えば、「受益と負担は何だろうな」と常に考えましょうということ。これは厚労省が地方の財源を使って社会保障制度を充実してきたということにも起因するのですが、日本の地方の役割というのは他の国と比べて非常に特殊なので、そういう役目をそのままにして分権を進めると、特に財政上の分権を進めるとどうということになるのか。特に、僕は税源移譲に関しては非常に懐疑的な意見を持っています。

以上です。

**【小委員長】** 委員、ありがとうございました。

それでは、審議に入ります前に、事務局からも資料が配付されておりますので、説明をお願いします。

**【税制調査課長】** それでは、事務局から資料の説明をさせていただきます。

格差及び地方交付税等に関する資料でございます。事前に資料を送付させていただいておりますけれども、その後、精査して訂正した部分がございますので、その点につきましてはご了承いただきたいと存じます。

まず、1ページですけれども、一人当たり県民所得の地域間格差でございます。これを見ますと、長期的に見ると格差は縮小傾向でございます。

2ページですけれども、三大都市圏と地方圏の人口推移でございます。平成17年以降、三大都市圏の人口がその他の地域を上回るとの推計となっております。

3ページでございますが、所得再分配によるジニ係数の変化でございます。当初所得の格差は拡大傾向にありますけれども、再分配による改善度を見ますと、税による改善度というのは低い水準で推移しております。

4ページでございます。生活保護世帯数と保護率の推移でございます。世帯数、保護率ともに近年増加

傾向でございます。

5ページですけれども、生活保護実人員の推移でございます。全国で上昇しておりますけれども、東京は全国平均を上回って推移しております。

6ページですけれども、こちらは昼夜間人口比率の高さなど、東京の特色や需要などを表すと思われる指標を集めたものでございます。

7ページと8ページですけれども、こちらは東京都の状況を示す参考としまして、世界都市のランキングをお示ししたものでございます。7ページですが、こちらはロンドンの政府系の調査機関のシティ・オブ・ロンドンが金融センターとしての競争力を格付したもので、直近の調査では、東京は62都市の中で15位ということで、前回の7位から大きく順位を下げしております。アジアの都市ではシンガポールや香港が東京より上位となっております。

8ページですけれども、こちらはマーサー・ヒューマン・リソース・コンサルティングという、ニューヨークを本拠とするコンサルティング会社の調査ですけれども、こちらは生活環境でのランキングとなっております。215都市の中で東京は35位で、アジアではシンガポールが東京より上位で26位となっております。

9ページですけれども、これは地方交付税総額等の推移でございます。

10ページですが、こちらは財政調整の効果でございます。の交付税等を含めた一般財源の人口一人当たりの額では、島根、鳥取、高知が上位となっております。東京は1人当たり、こちらのところには載っていないのですが、地方税収では全国平均の1.90倍でございますが、1.29倍というところまで調整されております。

11ページから13ページは、都道府県レベルで歳入行動が特徴的な団体におきまして、三位一体の改革によって歳入の内訳がどのように変化をしたのかというものを比較したものでございます。11ページは税収の構成比が大きい団体、12ページは構成比が小さい団体、13ページは起債依存度の高い団体でございます。

最後、14ページですけれども、「地方法人特別税」と「譲与税」のイメージでございます。この法人事業税の暫定措置につきましては、東京都といたしましては、地方税の原則を歪め、地方分権改革に逆行する不合理なものであり、直ちに撤廃し、地方税として復元すべきと考えておりまして、国に対しても重点事項として即時撤廃を提案要求しているところでございます。

資料の説明は以上でございます。

【小委員長】 それでは、審議に入りたいと思います。まず、委員、委員のプレゼンテーション、それから、今の事務局からの資料説明について、ご質問、ご意見ございますでしょうか。確認したい点などございましたら。よろしいですか。

(なし)

【小委員長】 それでは、お手元に今日の論点をお示ししてあるかと思えます。先ほど委員からのプレゼンテーションは、かなりそれにかかわったような構成でやっていただいたところもあるかと思うんですが、一応、今回論点三つ出させていただいております。これに沿って議論をしていきたいと思えます。

第1点、論点1でございます。「財政力の地域間格差が存在することを考えれば、地方税が充実されても」、「も」というのは先ほどちょっと問題がございましたが、「財政調整、財源保障は必要である。その場合、現行の地方交付税制度にはどのような問題点があるか」と。この点につきまして、いかがでしょうか、ご意見、ご質問。先ほどのプレゼンテーションにかかわるところかと思えますけれども、何かございましたら。あるいは、先ほど言い足りなかったことがあればというようなことも含めて。

【 委員】 結構思い切り言わせていただいていますので、私の方は特に。

【 委員】 いいですか。多分、東京都さんの立場に立てば、現行の地方交付税には問題ないはずなんです。地方交付税というのは下を埋めるような形なので、多いところから取らないんです、基本的に。税源移譲なので、地方税の比率を上げようという話にもなっていますから、だから、本当はここでは黙っていた方がいいとは思いますが、一つ上の目線に行くと、やっぱり東京都は泣かなきゃいけないことにどうしてもなるんです。要するに、余っているというか、相対的な有利なところから相対的に有利じゃないところに回そうということになっているので、多分僕の問題の立て方は、交付税制度をいじるといよりも、交付税制度というのは残余のところをカバーする制度なので、交付税制度以外のところの制度をつくるべきだと僕は思っています。だから、交付税はこのままでいいんです。地財計画のときも残余を埋めるように交付税総額が決まりますから。

例えば譲与税という言葉は嫌いな人がいる、名前は何でもいいんですけれども。地方消費税を増税するときに、これは多分絶対増税しなきゃいけないと思いますけれども、地方消費税を増税するときにその配り方を現行の精算基準どおりにやるのか、もしくは、例えばニーズベースに従った精算基準で配り直すのか。地方消費税という名前は名前でもいいんですけれども、清算基準を調整するのか。いろんなやり方があると思います。ただ、交付税だけ云々というよりも、僕はもう他の制度を、現行の制度を所与にしてちょっと発達させて、本当の意味で地方交付税は、要するに本当に自治体のセーフティネット的な機能にとどめるといふか、ほかのところを広げれば、地方交付税の役割というのは小さくなりますから、多分そういうふうにして考えるのが一番いいんじゃないかなと思っています。

【小委員長】 ありがとうございます。今のちょっと確認ですが、例えば地方消費税については、今、精算基準の8分の6がいわゆる小売り、あるいはサービスの売り上げの統計で、8分の1が人口、8分の1が従業者数となっております。そうしますと、8分の6、8分の1、8分の1を、例えばですよ、人口のところをもうちょっと高くするとか、そういう話ですよ。意味としてはそういう意味ですよ。

【 委員】 そういう意味です。65歳以上人口にするとか。

【小委員長】 なるほど、そういうふうに。

【 委員】 山林面積ですよ。

【小委員長】 その見直しは、もちろん8分の6、8分の1については当然これは制度改革になれば当然議論になることはあると思いますので、それはそれでまた論点としてはあるのかもしれませんが。

いかがでしょうか。 委員どうぞ。

【 委員】 すみません、私が自分でしゃべっておいてつけ足すのもなんなんですけれども、今の消費税の話になってしまっているんですが、私は他の自治体に配る財源を拠出するならば、消費税よりは固定資産税だと思っているところが一つです。

あと、もう一個は、交付税制度をまだいじる余地が残っていると思うのも一つで、僕は地方財政学会でもお話をさせていただいたのですが、留保財源率の引き下げを一つ可能性があるところだと思っています。留保財源率を引き下げることができれば、基本的には、少なくともまず留保財源を下げる事ができる。また、それを担保にすれば、交付税の総額が仮に所与とするならば、交付税総額が圧縮されるので、基準財政需要額を引き上げることができます。そうすると、実は東京都はぎりぎりセーフかもしれませんが、神奈川や愛知クラスだと、恐らく不交付団体ではなくなる可能性が高まると思うんです。何をしなければいけないかという、ターゲットがもし仮に自治体間での財政力格差に本当に真剣に考えるのだとするならば、交付税制度もまだいじれるというふうに僕は思います。

その一方で、留保財源率をゼロにしようと、それはまた極論になってしまいますので、どの辺にすべき



かというのは別途議論が必要ですが、まだ交付税にもいじる余地があるとも思っています。

【小委員長】 ありがとうございます。ほか、どうでしょうか、この地方交付税につきまして。じゃあ、委員どうぞ。

【委員】 それぞれもっともだと思えますけれども、この小委員会、いつも感じるんですが、問題が余りにぼやっと大き過ぎて、どのような問題があるのかというのが、どのような問題意識があるのかと言っているだけであって、それは政治的な意思決定の問題であって、つまりどういう地域間格差を、仮に何かで測れるとしても、それをゼロにしたいのか、どの程度にしたいのかという問題なので、ちょっとこれは論点として一体何を言いたいのかが、何を聞きたいのかというのがちょっとよくわからないんですが。

ただ、お2人のご報告を聞いていますと、介護と国保の話が出てきています。介護と国保のかなりの部分は交付税の対象になっていない。そこが格差を放置しているという側面がかなりあるのではないかなと。つまり、介護にせよ、国保にせよ、本来は調整交付金の仕掛けになっていて、それは完全ではない。だから、同じサービスをやって、あるいは同じようなリスクを受けるにもかかわらず、保険料という形で差異が処理されるわけですね。これは、要は財政調整が不十分だからということです。

だから、仮に一番格差に影響を与えているとしたら、介護保険料と国保料の方ではないかと、ちまちました話ではなくて、プラスアルファ水道料金とか、個々人あるいは世帯から見ていて、もろに出ていく金で大きく違うというのは、そちらの方ではないかというふうに考えるならば、ただ、それが先生がおっしゃられたように、嘘の保険原理と称するもので立論されているが故に財調しにくいわけですけども、あるいは財調に困って変な制度を次々に作ろうとするわけですけども。その問題は非常に割り切ってしまうと、あれは財政調整の一種であるというふうにしてしまえば、そこは本来は格差を放置している、かなり膨大な領域が残っているのではないかと。ただ、それを厚生労働省も総務省も論点にしたことがないと、恐らくしたくないんだらうと思います。多分、それはフィジブルな解決策が見つからないからだというふうに思っていますが、そこら辺、両先生に既にデータでも介護の話と、それから、国保の話でかなり保険料に差があると。その理由がよくわからない、精査しなければならないということがありますが、仮に格差を是正する場合にどのような方式があり得るのかというのは、ちょっとお知恵を拝借できればなと思いますので、よろしく願います。

【小委員長】 いかがでしょう。ただ今のご発言は、要するに、今、地域間再分配、あるいは再分配や格差の問題と言いながら、介護保険料もしくは国保の保険料については財政調整をする仕組みが不十分であると。では、そこまで含めてさらに再分配の制度を強めるという方向で制度の改革をすべきなのか、そうではないのかという点についてご意見を求めているかのように思いますが、いかがでしょうか。

【委員】 あるいは格差というものが仮にあるとするならば、どこの範囲で測るのかという問題でもありますけれども。

【小委員長】 何かご発言ございましたら。

【委員】 僕は格差って、実を言うと、地方自治体関連で格差という言葉を使うのは嫌いなんです。あくまでも経済学的には格差というのは個人間にしか発生しないので、それはもっともなことです。

国民健康保険なり地域保険の話なんですけれども、これはフィジブルな、本当は国民健康保険は全部ナショナルプールで僕はいいと思っているんです。昔から多分言われている議論ではあるとは思いますが、あとはガバナンスとの関係が次に出てくるので、医療リスクを、個人に起こるモラルハザードをどれだけ小さくするかという、対策をするユニットをどこにするかという問題はあるんですけども、少なくとも財源と保険料においては僕はプールする範囲は今よりも当然広げなきゃいけないと。まあ、実効的なのはまず県に移して、それから、どうしましょうかねの話です。当然、県に移しても格差というか、

保険料の格差は当然出てくるはずなんですけれども。

介護保険も同等だと思います。ただ、僕の頭の中でもやもやしているのは、財源のところのプールで保険料を全国均一にして、まずサービスのところの制度を均一にするんだけれども、そここのところのガバナンスのところ厚労省みたいなのがぼんと一つあって、その出先が健康保険事業というか、健康増進事業をやらせるのか、それとも何らかの地方にちょっとばかりのインセンティブをかませて、何か事業をやらせるのかという、僕はそここのところがもやもやしているところで、よくわからないと言えわからないところなんです。そこをうまく考えているところなんですけれども。

ただ、少なくとも財源と保険料という、やはりこれはリスクプールという点では、これは規模がでかくなればなるほどいいわけであって、また、公平性の面からも少なくともサービスが全国均一でなっているということを考えれば、やはり保険料もマン・ツー・マンで対応しなきゃいけないかなと思います。おっしゃるとおりで、ここは地方の普通会計には表れていないようなところですから。ただ、交付税は一般会計からの持ち出しのところ基準財政需要額であれば、一応は手当はされていますよね、制度上は。介護も国民健康保険も。ただ、それは非常にごく一部、だから、効いていないという話にはなるんですけれども。これが一つですね。

【 委員】 私の感じ方、水道も特にそうですけれども、例えばきれいな水が出るところと、沼地でしたら当然水の、まず飲める状態にするまでにお金がかかる地域もあって、それはもちろんある程度調整されているけれども、厳然として格差が残っている、値段も、料金も違うのもまさにご指摘のとおりだと思いますけれども。じゃあ、どこまで戻すのかに関して、一つ考え方を持っているのか。また、どこの範囲までを国は格差とみなして是正する必要があるのかという議論を、ターゲットをもう少し具体的に絞って議論すべきではないかという話だと思うんですが、実は私はその件に関してはお答えする道具を正直持っていないんです。

じゃあ、なぜこういう話をするのかと言いますと、今、動いている方向は圧倒的に格差を広げる方の議論ばかりが表面に出てきているわけです。だれかが、振り子のある程度戻すために必要な情報を、ファクトを見せていかないと、振り子自体が止まらないんじゃないかという問題意識なんです。そのときに必要なのは、振り子を止めるために必要な力は、恐らく個別具体の議論ではなくて、やっぱりある程度大きなターゲットを、あえて大きな目標をばんとぶつけて、事実をぶつけて、そろそろ逆方向に行く力をつけないとやばいよ、振り切れちゃうよという感覚が僕にはすごく感じているところがあって、少し、ですから、抽象的だし、具体的にどこが落としどころだと思っているんだという話をされてしまうと、ちょっと私は用意不足だなということを切実に感じたところではあります。

その一方で、じゃあ、どこまでなのかと考えようとしたときに、先生と私が介護と国保を取り上げていたのは、偶然の一致であって、狙っていたわけではなくて、やっぱり皆さんにより訴えようと思うと、皆さんに切実でかつある程度大きなロットのところを議論するしかないというのは事実だと思います。じゃあ、実際に国保と介護はどこまでやればいいのかと言うと、先生と僕は似ているのかもしれませんが、これを市町村にやらせることの是非、他方で、財源の一部も自治体が関与しなければならないということに関しては、かなりケアはしなければいけないというのは私も感じているところです。ただ、これは物事というのは、歴史的経緯があるものですから、今まで市町村を中心にすごく発達してきた、もともと組合の話から始まらなければいけないのかという、明治の話からになってしまいますから、それを市町村レベルで発達してきたものを国が全部びしっとやるぞということが正しいのかについては、僕もためらいがあるところではあります。

ただ、基本的にはこれに関してはもっと国が一律でやっていくことというのを掲げてもいいのではない

かというのは個人的なフィーリングでは持っています。だから、水道料金でも細かいところに関しては...、細かくないですけども、特に特別に考えたことはございません。申し訳ございません。

【小委員長】 委員、どうぞ。

【委員】 そうですね、今、先生がおっしゃられた、全国プールでやるとともに、管理主体を分けるというのは財政調整の基本的な、最も根幹的なスキームですから、恐らく全国財調を導入するとともに、市町村は保険者なりあるいは都道府県保険者でも、それは論理的には成り立つんですけども。大きなロットで示すということで介護と国保が出てきたというのは、恐らくまさにそのとおりだと思ひまして、要は戦前の段階で出てきたのが小学校の教育費を前提として、それを賄うために戸数割が非常に大きな格差が出たというのが実態で、小学校がやっていたものは県費負担教職員制度に変わっていくわけで、それは都道府県プールで行うけれども、2分の1国庫負担に移っていく。しかし、2分の1国庫負担でも、さらにそれは財調の範囲内に入るというような、要は仕掛けがあったわけで、恐らく本当に格差を問題だと思ふのであれば、多分介護保険を一番ターゲットにせざるを得ないのではないかと、及び国保ですね、ではないかと。

ただ、そういう大きな話をするのか、それとも、ほかの交付税制度が疲労をしているとか、何かそういうよくわからないけれども、とりあえず何か仕事をしたようには見えるけれども、実効的でないことをする方が、政治的にはパフォーマンスとしてはいいかもしれませんが、世の中のためになるかどうかはともかくとして、そういう表面的にはやるけれども何の効果もないこと、あるいは世の中を悪くすることをするのか、それとも、まじめに考えるのかという、これは心持ちの問題ではないかなと思ひて、そういう意味では両先生が介護と国保に着目されたというのは非常によくわかるなという印象を持っています。

【小委員長】 この点につきまして、ほかに発言ございましたら。では、委員、どうぞ。

【委員】 ここで地方交付税の問題を論点とするというのは、どういう意味があるのかなというふうに思うんですけども。要するにこれから地方税を充実していこうとすると、税源の格差があって、そこで税収格差がより大きくなってくると。だから、それを担保するために地方交付税制度を今後直していかなきゃいけないんじゃないかという意味合いを持って、この問題を論点にされておるのですか。その辺、趣旨がよくわからないんですが。

【税制調査課長】 そうですね、今後地方税を充実する場合、やはり財政調整、財源保障は必要だけれども、現在の地方交付税制度には、問題があるという意識で論点としたものです。

【委員】 地方交付税制度の細かい点は私もよく知らないのですが、どういう問題点があるかということをご述べる自信はないんですけども。要するに、これから地方分権を進めていこうという議論の中で、地方交付税制度をどうするかということは、やはり地方の一般財源をより多くしていくということが一つの方向だろうと思うんですけども、そうした場合、国の支出金なり補助金を減らして、その分を税収の増税ということが、地方税の増収ということが難しいのであれば、地方交付税の総額を増やしていかなきゃならないという意味での議論はこれから大いにしていかなきゃならない問題だろうというふうに思っております。

それから、地方税をこれからどういうふうに充実していくかという問題ですが、これは次の論点の3のところの譲与税化の問題にも絡んでくるわけですが、結局税源の格差が非常に多いということが日本の地方税制の中でこれからも大きな問題になってくるでしょうし、そのことが共同税とか、あるいは譲与税化ということの議論が出てくる可能性がどうしても避けられないと思うんですけども。地方分権というものの本質をどう考えるかというふうに考えた場合に、今のような国の税財政制度の中で地方税源を充実し

ていだけで本当に地方分権が充実していくかということについては、私は若干の疑問を持っており、ということでもあります。

【小委員長】 委員、お願いします。

【委員】 今、委員の言われたように、ちょっとこの論点1というのは私も東京都として何を問うているのかよくわからないのですが、以前三位一体のときに6団体のやっている新地方分権構想検討委員会という、神野先生の座長のところで私副座長をしましたが、大体6団体がみんな同じことを思って同じ解決になるわけがないのに一つにまとまるというのは無理だと思いますが、それぞれ思惑が当然ですけど、違うのです。ですから、東京都にとっては、地方交付税を充実したら当然地方税の方の充実はできませんから、大体総体は同じなので、利害は一致しないはずですよ。

それから、国税との関係がどういうふうになるかということですが、ここの都の税調として議論をするのに、地方交付税問題というものの取り上げ方というのは難しいかという感じがいたしますので。6団体はそれでも一応分権を掲げるので地方税の充実というふうにはとりあえずはなったわけですが、それでも多分、もう地方交付税をなくしていいのかと言ったらそういう話にならないので、そこで地方交付税は実は水平調整で国税と言うけれども、実は地方税だと言ってみても、それは物の言い方の話であって、究極的にはこの論点3のところの、どういう形にしても、自主税源を充実していったときに東京都がひとり勝ちになって、その東京都がひとり勝ちした分、それでは各地方に東京都さんが分けてあげますかという話になってしまいます。そこら辺は都の税調としての物の言い方としてどこまで言えるのか。

一つが論点3にもかかわりますが、この法人事業税でやるのが適当ではないというのを必死に主張した記憶はありますが、それでは、何でやるかと言ったら、地方共同税のようなものにプールしてやりきれぬか、結局は東京都がもっと自分が税源豊富になってしまって、他が困るといときに何をどうするのかという話ですよ。そこまで踏み込むのであれば、大変意味のある話になるのですが、そうでなければ、なかなか中途半端といいますが、そこまでの強い方向性がなければ、逆にあまり言っても意味がないのかという感じが論点1です。

それから、先ほどご報告の中で分権のあり方ということで、要するに市町村が今いろいろやっていることが、たくさんやらせ過ぎていて困るということで、西尾私案が前出てきたわけなのですが、今回の6月、つい最近の地制調の報告で、西尾私案それ自身ではないんですけども、一応西尾私案のようなものを制度化する、町村会は大反対をしておりましたが、それでも、その報告書に組み込まれましたので、返上といいますが、やらなければいけないことをやらないという手立てを制度化する、検討するということは一応入りましたので、そういう方向に向かう可能性はあるということではないかと思えます。

【小委員長】 ありがとうございます。論点1につきましては、現行の地方交付税制度にどのような問題があるかということについて、実はこの1年目の小委員会ということですので、いろいろなテーマについて皆様のフリートキング的な意味も含めてテーマを出させていただいておりますけれども、確かなにより具体的に絞って論点を出した方が議論はしやすいというご要望が強かったのかと私は考えております。

具体的に申し上げますと、特に都税調ということなので、税制と直接絡んでくる面を申しますと、当然、地方交付税の原資というのがございます。国税5税の一定割合をそれが受け持っています。これは当然国税の形をしているけれども、結局地方に来るわけですので、これをどう組み替えるのかという問題、つまり地方税と国税とのバランスをどう組み替えるのかという問題があるかと思えます。

あるいは、次に出ております、論点一つ飛ばしますけれども、論点3は、まさに地方交付税ともちよっ

と絡んでいる問題かというふうに思っておりますので、どうでしょう。ちょっと一つ論点の順番は変わりますけれども、3の方につきまして、既に 委員からはプレゼンテーションの中でご意見を出されているかと思っておりますけれども、よく我慢したという評価をいただいているわけでございますけれども、これについて東京都の昨年度の都税調の答申は全く反対の論点でございますして……。

【 委員】 すみません。

【小委員長】 いえいえ、もちろん皆さんそれぞれご意見はあるかと思っておりますので。これについていかがでしょうか。 委員、どうぞ。

【 委員】 これは論点2と3に実を言うとかかわるんですけども、僕の議論の前提というのは、今後、絶対増税はしなきゃいけないと、これは当然しなきゃいけない。どこで増税をしなきゃいけないかということです。

まず、実を言うと、地方が増税すると国の増税はそうでない場合よりも少なくても済むわけですが、今の日本の財政構造で言うと。そこら辺を考えると、もちろん国も増税しなきゃいけないし、本来だったら、今の歳出、さっきと言っていることとちょっと逆行する感じになるかもしれないんですけども、地方も増税していいじゃないかと。ここで さんの話につながるんですけども、やはり僕は固定資産税にちょっとこだわりたいんです。固定資産税も負担軽減措置も全部なくして、法定税率も僕は実は上げた方がいいと思います。もちろん、今、固定資産税というのは自治体さんたちのご自由に決めていい税率なので、それはそれでいいんです。決めてもらえばいいんですけど、国が法定税率を変えれば、まあ、国がやったからということで政治的にも上げられるでしょうし、プラス守らないところは、法定税率じゃない、標準税率ですね、標準税率が上がりますから、その標準税率をとっていないところはその分基準財政収入額が、税収が上がっていないにもかかわらず基準財政収入額は増えますから、結局交付税を通じた兵糧攻めになっちゃうわけです。

それはともかく、ちょっとそこに置いておいて。じゃあ、上げることが可能であれば、どういうことになるかと言うと、当然東京都さんは、要するに区との配分も考えなきゃ、これが一番難しいところでしょうけれども、それは一番頭の痛いところだと思いますけれども、税収は当然増えますよね。かなり増えると思います。その分、増えた分をいわゆる法人税と、ここで書いてある、また、前回と反対のことを言って申し訳ないんですけども、法人事業税その他は交換で手放す手はあると思います。税収は変わらないという前提ですね、それが一つ。

それで、固定資産税重点化することによって、何が理屈上どういうふうになるかと言うと、実は論点2とうまく関連することになるんです。というのは、都市需要があるから、財政需要があるんだけれども、都市需要があるから土地需要もあるんですね。それだけ東京都としての資産、都市需要、何を反映しているかと言うと、東京都の資産を反映しているわけですから。となると、これで本当の意味での、下に書いたような、僕は嘘の受益と負担だと思っていますけれども、参考のところは、本当の意味では受益と負担の関係がちゃんとできるんです。だから、都市需要があるからその土地の需要も出てくる。地価も上がると。それに伴って収入も入ってくると。うまくその東京のレントを活かす形で都市需要に合った歳出をマネジできるような税制ができるようになると。世界的にもこういう税制はあんまりないでしょうから、東京都の情報の発信というか、アピール、行政的イノベーションの発信にもなると。世界的な都市としてのアピールもできると。ということで、丸く収まるような気がするんですが、まあ、そう簡単じゃないと思いますけれども。

となると、当然、固定資産税だと多分……、でも、法人税ほどは地域の偏りはないんですね、この間見ていたんですけども。消費税ほどは均等にはなっていませんけれども。

【 委員】 資料載せましたね。

【 委員】 ありましたっけ。

【 委員】 載せました。一応、そんなこともあるかと、10ページ目に税目ごとの税収の格差とかジニ係数出しました。市町村で申し訳ないんですけども。ですから、ちょっと事業税入っていないんですけど。

【 委員】 僕が見たのは都道府県別に見ちゃったので。

【 委員】 都道府県になると事業税が入っているかもしれませんね。

【 委員】 都道府県別に見ちゃったので、ちょっと丸まっていますが、これはジニ係数は小さいんです。そうですね、だから、これは小さいんでしょう、だから、ジニ係数は。

【 委員】 そうです、固定資産税は小さいです。

【 委員】 小さいですよ。ということで、お話がつくとは思うんですけども、学者が言っているようなことは政治上無理なんで、あんまり期待はしていませんけれども。固定資産税は多分土地のことなんで、一番難しいこととは思います。ただ、制度的に非常に僕は小規模住宅の優遇とか、負担軽減措置とか、あれは非常に僕は変な制度だとは思っています。だから、地方分権であるならば、税率を勝手に決められるんですから、地方の皆さんが、制度を横で一旦ならして、自分のところはいろいろ政治的にうるさいんで、税率を低くしたいと言うなら低くすればいいんです。ただ、そのところの国の制度としての担保は、交付税の基準財政収入額が標準税率で入ってくるわけなんで、その分交付税は要りませんよという形で、僕は非常に美しい制度だとそこは思っているんですけども。だから、2と3は固定資産税というのが気になるかなと私は思っています。

【小委員長】 ありがとうございます。では、 委員。

【 委員】 今の 先生のご意見は非常におもしろいと思うんですが、実務的には難しい面があると思うんです。固定資産税は3年に1回基準年度で評価をするんですね。ところが、経済の動きというのはそれよりもはるかに早いものだから、いつぞや東京都で大変訴訟が起こったような事態が出てくるんですね。こういうものに対応できないことが固定資産税の大きな問題だろうと。例えば今の小規模の問題ですね。高くなった固定資産税を小規模の商店などで転嫁できない。借りていれば、それが家賃にまた響くわけですから、そうすると、負担が所得との関係とか、収益との関係は全くないものですから、それは東京の中小企業にとっても大変大きな問題になってしまうということがありますので、発想は私はいいいと思うけれども、実態的には3年に一度の評価替えでうまくいくのかなという問題もあると思います。

【 委員】 じゃあ、お答えします。一応、考えて、3年間固定という話もあるんですけども、地価というのは変動しますから、固定していることで得しているときもあるんですよ、損しているときもあるから。だから、それは人生例えば60年、40年でならしたときにどうなるかという話なので、要するに地価が上がっているときだけ損していて、地価が下がっているときは得して、どっちがどっちかわかりませんけれども.....。

【 委員】 反対ですね。

【 委員】 反対ですね。得しているときと損しているときがあるので、僕は両方見る必要があると。実際、キャッシュフローがなくて税金払えないというところは理解していて、それは基本的にはポイント制にすればいいと思うんです。だから、低所得でキャッシュフローがない場合は、公共部門に対する負債をポイントにして上げていって、結局はお亡くなりになったときに相続税に課税して納めてもらえれば僕はそれで十分だと思います。これが僕の今のお答えです。これが実際政治上制度化されるかどうかというのは僕自身も非常に怪しいと思っていますけれども。やっぱり議論は議論として、こういう議論は成り立

つんじゃないかなと思います。

【小委員長】 ほかに、いかがでしょうか。

【会長】 お2人に少し確認というか、教えていただきたいのは、この再分配のことや格差のことを考えたときに、現行の国と地方の事務配分について、ギブンにして議論をしているのか、事務配分、これは端的に言うと、さんの方で言うと、社会保障と地方の関与というようなところの今の事務配分をもとでの税源配分論の話なり、今の固定資産税の話と理解していいのか。あるいは、事務配分について、もう少し考えをある程度変更させて、さらに望ましい地方税のあり方みたいなことを議論しているのか、この2点、お2人どういうふう考えられているのか、ちょっと確認したいのですけれども。

【委員】 先生、その前にまず事務配分と言った場合には通常国と地方ですよ。それに対して地域間格差と言った場合には通常水平の方を見ますよね。先生の今のご質問はどちらでしたか。

【会長】 まずもって垂直的な方です。特に県と市町村とか、都道府県と市町村の役割分担も含めてですけれども。

【委員】 僕の場合には事務配分をフィックスにすれば今の状態の水平的財政格差があり過ぎなので、財政調整が強力に必要だという立場です。その一方で、もし仮に、ある程度弱い自治体がお仕事を上に返せるんだとするならば、財政調整ではなくて、行政の範囲を調整することによって財政力への格差というのを目立たなくすることは十分に可能だというふうに私は考えています。

ですから、どちらを動かしても構わないと僕は思います。事務配分を調節してもいいし、事務配分をフィックスにするならば財政調整が必要。行政範囲を調節してもいいんだったら、財政調整はそれほど必要がなくなるんじゃないかという考え方です。

【委員】 事務配分を前提としてやっています。変えるべきかどうかというと、僕は変えなくてもいいんじゃないかなと思っています。なぜかと言うと、これは一部の人たちの議論と同じになっちゃうんですけれども、基本的に現金の部分もありますけれども、社会福祉サービスの現物の方、よく言われる議論でちょっと陳腐な議論であれなんですけれども、なると。そのときに、今の社会保障制度というのはピンポイント的にできているので、ピンポイント的に特化したのをどこかで束ねてアドミニする機構というのが必要だと思うんです。いわゆる総合行政ですか、よくわかりませんが。だから、そういった意味では、地方の機能というのは非常に当然重要で、僕は厚労省の出先がやるよりは全然いいとは思っています。

それで、もう一つあって、じゃあ、今度は地方の規模をどうするかという話になるんですけれども、下手すると、もう合併が進んじゃった市みたいなところはちょっと大き過ぎる場合もあるし、小さ過ぎる場合もある。小さ過ぎる場合という話は、特に生活保護のケースワーカーもそうなんですけれども、違った意味でさん、前回ここでも言ったのかな、例えばケースワーカーは今、市でやっていますよね。市の中で、市の職員でやって、いわゆるもう行きたくない、とりあえず3年間我慢して行ってこいということで、専門職、専門が育たないと。ああいうのは学校の先生……、何かここで言ったような気がするんですけれども、学校の先生と同じように、例えば県とかもうちょっと広い単位でリクルートして、仕事のきついところと弱いところ、地域によって違うでしょうから、そういうところでローテさせれば、学校の先生もきつい高校とそうじゃない高校があると思うんで、公立高校も。それと同じ感じでローテさせればちゃんと人的資本もいいなと。もちろん、サービスを提供するところは学校と同じように、すべて専門職の人たちが集まって、その区域内でちゃんと提供すると。これも執行の部分の話なので、今日は大体財政の面の話しかしなかったんですけれども、執行は多分地方の、これは分権的な、分権というか、ルールに従った執行なんですけれども、もちろん僕のは。ただ、社会保障サービスなり対人社会保障サービスになっ

ちゃうと、ルールブック化されないところがかかり出てくると思うんで、それはまあ、しょうがないですよ。裁量でかなり地方まで落とさない、すべて杓子定規で全国均一なんて、それはもう、やった方が変なことになるでしょうし、まあ、そういう考えです。

【小委員長】 いかがでしょうか。では、 委員。

【 委員】 先生方、ご報告ありがとうございました。今の議論を伺いながらちょっと色々考えたことがあるのですが、まず、この論点1の地方交付税の問題なんですが、確かに水平的な調整という議論だとすると、なかなか東京都の問題として扱にくいという面はあるのかもしれないんですけども、今、会長がおっしゃられた、垂直的な国と地方で総額マクロベースでどのくらい確保するのかというような、国と地方の財源の配分あるいは地方に対する財源保障という観点から見たときに、本日の 委員のこの資料の図表1にもありますとおり、総額ベースというのはやっぱり三位一体改革を年間1兆円単位で削られてきたというようなことがあって、そこをどういうふうに考えるのかというのが一つ問題点としてあるのかなというふうに思っています。

やっぱり特定の補助金と違って、こういう一般財源が総額でどのくらいの水準になるのかということが毎年わからないというのは、裁量的な経費については調整可能なわけですけども、義務的経費、特にこれから高齢化が一層進んでいく状況を考えてときに、対人サービスを安定的に供給していくための基盤というものをどういうふうに整備するのか。もう少し言えば、人件費といった人員とか体制を確保するための固定的な財源を確保できるのかどうかということにかかわってくる問題なのではないかというふうに思っています。

そのように考えたときに、交付税がこれだけ不安定だとすると、なかなか人を雇ってサービスを供給するためのシステムを構築することもやりにくいというような状況で、これを地方の立場としてどういうふうに考えていくのかと。もうちょっとはっきり言ってしまえば、安定的なシステムを供給するための体制を整備する上では安定的な一般財源の確保が必要なので、そこはきちり取れるようにしていくべきだということを訴えていくことは必要なのではないかというふうに思っています。

東京都も恐らく2025年ぐらいに高齢化率って30%ぐらい行きますよね、と思うんですけども、そうすると、次の論点2で世界都市としての東京とあるわけですが、そうすると、世界都市というときにやっぱりこれだけ人口の3割が高齢者というような中で、世界都市としていわばここに掲げてあるようなほかの都市と何を競合あるいは協調していくのかというようなところが、実はもう一方で議論していく必要があって、それは生産ということではどういうような産業を育成していくのかというような、ここにあるような金融センターなのか、産業の中心なのか、文化の中心なのかかわからないけれども、そういう視点があるんだけど、実はもう一方でここに書いてある健康とか衛生の話ですよ、この事務局の用意してくださっている資料の8枚目で見ると、健康衛生ランキングというのは東京はアジアでも53位ということで低いと。そういうところをどういうふうに、今後、東京としてこの日本全体の超高齢化社会を支えつつ、その財政需要を確保するのかという観点は一つあっていいのかなというふうに思っています。

だから、もちろん首都あるいは大都市としての東京ということで、生産の一番中核として一定の役割は担わなきゃいけないという視点もあっていいんですけども、もう一方で生活を安心して暮らせるという意味での、何か一つのモデルになるような、そういうまちをどのようにつくって、その際の財政需要をどのように確保していくかという視点から、交付税のあり方ですとか、先ほど議論にあったような医療保険あるいは介護保険の仕組みというようなことを考えてみるというような視点も必要なのかなというふうに思います。これは感想です。

【小委員長】 ありがとうございました。それでは、少し前に論点2の方にも入っておりますけれども、



その前、論点3について、少しだけ申し上げておきますと、先ほど法人課税につきましては次回の議論に、テーマになりますので、ただ、ここでこの論点3を出したのは、地方交付税との関連があるということで、ここで先にちょっと出しておいたというところがございます。

それから、ここに「受益と負担との関係を断ち切り」と書いてありますけれども、これは確かに法人事業税は全体としては所得課税になっておりますので、受益と負担の関係についてはかなり問題があるということは確かに私も思っております。ただ、これは次回の議論ですが、法人課税の課税ベースをどうするか、考えるかという面も含めての議論が残されているということかと思われまます。そのときに、また、次回、それは議論をしていただければと思います。

それでは、論点2の方にもう少し行っておりますけれども、論点2につきまして何かご発言ございましたら。

【委員】 じゃあ、3についてなんですけれども、2についても。

【小委員長】 ではどうぞ、委員。

【委員】 まず、論点3は、僕はちょっとよくわからないのは、三位一体の改革において補助金を4兆円カットして3兆円の税源移譲ですよね。税源移譲されたものを2.6兆円でしたっけ、を譲与税化するわけですよね。その三位一体の後の地方法人特別税と譲与税ですよね。結局のところはあれですか、これは国庫支出金を譲与税化したということになるんですか。事の流れとしてです。つまり、三位一体改革の話はそこで切っちゃいますが、普通の議論の仕方はそこで切りますが、結局のところ、補助金を譲与税化したという話で、結局税源というのはばねがありますから、移譲は取れないと。だから、あのプロジェクト自体はそもそも一種のお祭り騒ぎみたいなものであって、取れもしないんだけど、取れるふりをしたけれども、結局もとに戻ると。取るときには大騒ぎしたけれども、取られるときにはほとんど静かであると。こう考えると、税源移譲プロジェクトというのは一体何だったのかなと、非常に不思議な感触を持ちます。

ただ、国庫支出金を譲与税化したというのは一般財源化したわけですから、そういう意味では悪くなかったかもしれない。とすると、交付税の削減というような世間における荒波の中で、一般財源を確保するというための非常に高度な技術であったというふうに理解すべきなのかどうなのかと。そこを総務省が仕組んだとしたら大したものですが、つまり、税源移譲すれば格差ができますから、いわば先生がおっしゃられたように、税源移譲すればするほど交付税は必要になるわけです。しかし、政治的にはそれは不可能なんです。先生がおっしゃったように、税源移譲すればするほど交付税を減らさざるを得ないと。一般財源はどう確保するかというようなプロジェクトをやるときに、極めて高度にうまくみんなが乗せられて、処理したなという個人的な印象を持っていて、その意味では一応東京都の税調としては筋を通すのは当然で、勝手に取り上げるなど言うのは当然ですけれども、一連の流れとしては比較的まとめた結論に至ったというべきなのかどうなのかということですので。

【委員】 その論点3が本当に高度だというのが、その先があると思うんですけれども。この2.6という数字は消費税1%の次の税源交換が見えているわけです。ところが、消費税1%を仮に交付税財源にした場合には、不交付団体である東京都は全く何も返ってこないんですよ。ところが、これだと実は1,000億円ぐらいは返ってくるんです。その辺が高度だと思えば、最初からあげちゃうよりはこれの方がバッファが効いているということです。その意味で、まさに高度に技術的……。

【委員】 さらに種を埋め込んであるということですか。

【委員】 次に大きなあれはあるんですけれども、それに直接行ってしまうと何も返ってこないですよ、不交付団体である東京都は。これだと1,000億円返ってきますし、さらにもう少しおまけも

つけていますけれども、その意味ではまさに高度なんですね。

【委員】 ただ、東京都に返ってきちゃったら、また格差が残るから、もう一回火種を残すことになりますよね。

【委員】 ですから、多分、その次の話が出てきますよ。すみません、今のは余談で、ごめんなさい。と僕は思っています。

【小委員長】 論点3についてのまだ議論は残っていたということで、失礼いたしました。いかがでしょうか。委員。

【委員】 だから、さっきも言いましたけど、地方増税を前提にしないと、要するに東京都は取られるだけになると僕は思います。だから、地方増税を国の何か改革としてかまさないと言するに交付税の議論をしたら東京都からさらに取りましようの話になりますし、地方の格差を議論するのだったら、東京都からさらに取りましようという、結局地方交付税は下の方しか見ていないので。

もう一つの論点は、だから譲与税的なものの比率を上げるかどうかということになるのかなと思います。

【小委員長】 論点3につきまして、東京都税調、私も前期の議論から参加しておりますので、多少申し上げますと、基本的に地方税と譲与税は別物であるという考え方で、東京都税調は一貫して議論しております。ご存じのとおり、この地方法人特別税の譲与税というのは人口と従業者数で配ることになっておりますので、もともと事業税の課税ベースと全然関係……、従業者数は関係ありますけど、いわゆる所得もしくは付加価値、もしくは資本割ですから、それと直接つながるものではないので、それは地方税とは違うものであるという立場で見解は一貫している。その延長上で議論しているわけでございますので、税源移譲とセットになって話が落ち着いたという意識では、私自身は考えたことはございません。ということですが、法人事業税のことに絡んでくるので、これもまた次回に話を続けていけるかと思われま。

ほか、いかがでしょうか。すべての論点にわたって、時間は大体6時に来ておりますけれども、大体論点1、2、3と、それぞれさらにご発言、言い残した点で、きょうの段階でご発言いただければ。

【会長】 この世界都市としての東京の役割といったときに、どういうビジョンを描くんでしょうか。言いたいことは、今、事務局が用意してくださったような様々なインディケーターで都市の活力なり競争力みたいなものの指標でこういうふうになっていますよということを考えた場合に、やっぱり成長を考えるイメージなんでしょうか。あるいは付加価値のような、そういうふうな先ほど来言っている一人当たりの都市のGDPなり、そういうふうなものを測るのか、あるいはクォリティー・オブ・ライフみたいなものの尺度のようなもので世界都市としての、それも含めたソーシャルインディケーターみたいなもので測る。そのことの強さがやっぱり集積のメリットみたいなものになって、それだけ財政力がさらに強くなって、先ほどのご報告にあったように、他の地域にベネフィットがスピルオーバーしていくというような話なんでしょうか。

【委員】 よろしいですか。長くするつもりはないんですけど、先ほど論点2についても言うというふうに言ったので、言わなきゃいけないと思います。

世界都市としての東京の役割というのはそもそも私理解できないのは、客観的に世界都市でないのに、一体何で世界都市としての需要が発生するのか、私は全く理解できない。サッセンとかがやったときはバブルに幻惑されて、その当時は世界都市のように見えたけれども、これは社会学者の町村先生が分析されましたが、実は世界都市でない。要はあの時期でもはっきり指標として出ていたので、まず、世界都市ではないので、世界都市の需要はない。それに尽きるのではないかと。ただ、世界都市になりたいと思う気持ちを持って需要をつくりたいのは、それは政策的にはご自由ですけども、ただ、恐らくそれは現実的ではないので、だから、むだ金になるでしょうから、そういう意味では、ちょっと僕はよく理解で

きない。

つまり、インディケータとして世界都市が、例えば100まで世界都市とか、200まで世界都市というのであれば、まあ、何となく入れてくれるかなということですけども、普通世界都市で3とか、非常に都市の階層制の論理ですから、どこまで入れるかはともかくとして、そう数は多くないわけです。どう考えたってランク外なんですから、そういう無謀なことを考えるのは辞めるべきではないかなというのが率直な印象で、つまり、世界都市の需要と考えるということは、むだな歳出圧力になるということなので、これは財政面というよりは余り合理的な理屈ではないように思えるんですが、そんなものではないんですか。多分、それをマイルドに言われたのが先生だと思んです。あるいは先生だと思なので、有り体には世界都市でないということに尽きるのではないかと。

【委員】 これはあれですか、要するに首都としてのほかの都市にはない都市需要があるよというのを格好つけて言ったということ。いわゆる、よく交付税の算定のときに、東京都さんがよくおっしゃるように、基準財政需要にも東京都特有の行政需要があるので、そこも考えてくださいよというような意味なんでしょうか。

【委員】 よろしいでしょうか。僕は逆に異論があるので申し上げたいんですけども。つまり、異論と言っているのは、僕は田舎者なので、十分に東京都は、まさに東京は冠たる世界都市として別に恥ずかしくないと思うので、結構違和感がないので、皆さんがなぜそんなに東京都が世界都市ということをそんなに卑下なさるのか、僕はむしろわからなくて、東京都民なので申し訳ないんですけども。

【委員】 世界都市である必要はないと思いますけれども。

【委員】 ですから、ぜひ、そこはそんなに拘泥しなくてもよろしいんじゃないでしょうか。

【委員】 いや、だから、データとして見るとランク外なんだから、どうでもいいじゃないかということですよ、有り体に言えば。

【委員】 わかりました。

【小委員長】 それでは、この点につきましては、これは都税調が東京に世界都市になれとか、なるなとか、相手にするなとか、そういうことは僭越でございますので、これは税調の話を超えておりますので。東京が世界都市であるかどうかについては、多分東京都の他のセクションで議論されていると思いますので、どういうことを議論していたかについては、資料をそろえていただきたいと思います。それは事務局に整理をさらにお願います。それも踏まえて議論をするかしないかということも含めて、また、やりたいと思います。

それでは、どうでしょうか。よろしいでしょうか。

(なし)

【小委員長】 それでは、時間も5分ほど過ぎましたので、本日はご意見ありがとうございました。

それでは、事務局から今後の日程について説明をお願いいたします。

【税制調査担当副参事】 次回、第5回の小委員会の日程ですけども、7月17日、4時から、場所は同じくこの会議室になります。当日は先生と先生にプレゼンテーションをお願いしております。よろしくお願いたします。次回もご出席のほどよろしくお願いたします。

以上です。

【小委員長】 それでは、本日の議事を終了いたします。本日はお忙しい中、お集まりいただきありがとうございました。

これをもちまして、第4回の小委員会を閉会いたします。