

平成23年度東京都税制調査会（第3回小委員会）
議事録

日 時 平成23年7月25日（月）

場 所 都庁第一本庁舎 33階南側特別会議室S6

平成23年度東京都税制調査会（第3回小委員会）

平成23年7月25日（月）14:02～16:00

都庁第一本庁舎 33階南側特別会議室S6

【小委員長】 本日はお忙しいところをお集まりいただきまして、ありがとうございます。

ただいまから平成23年度東京都税制調査会第3回小委員会を開催させていただきます。

本日の議題は、地方分権・税制抜本改革のあり方についてということで、地方の役割と税のあり方等でございます。

本日のテーマの審議に入ります。

まず、事務局から資料の説明をお願いします。

【税制調査担当課長】 それでは、事務局から資料の説明をさせていただきます。

まず1ページの国と地方の行政事務の分担でございます。前回の小委員会において、地方税の充実ということ論じるに当たりまして、地方が行っている事項について、全国的に実施すべき事業なのか、あるいは、それぞれの地方の自主的判断で実施すればよい事業なのかということがあって、前者については国でその財源を保障すべきであると。特に、今後地方の役割が増えていくということで、これからネーションワイドで実施すべきであろうものについても保障していくべきではないだろうか。ただし、その中で財源についてどんなふうに保障していくかについては、いろいろなご意見が出たというふうに伺っております。それに対して、地方で独自に実施すべきものについては、いわゆる課税自主権の対応ということでいいのではないかと、非常に大きな整理がなされたのではないかとというふうに思っております。

それで、今回国と地方の、具体的に地方の役割について幾つか資料を挙げさせていただいております。

まず、この国と地方の行政事務の分担ですけれども、国と地方、地方については都道府県と市町村というふうに分けてございます。一般的に都道府県につきましては、いわゆる広域的な事務であるとか、あるいは、市町村に関する連絡調整事務、あるいは、規模とか性質において市町村で実施するのに適切でないとか、そういった事務を実施するというふうになっています。

例えば、表の中段あたりのところで、福祉の分野で児童福祉といったことがございますけれども、こういったものについても、県と市に両方書いてあるのですけれども、それぞれの役割分担に応じて、県は市のバックアップをするとか、あるいは、広域的な連絡調整、そういったことをやっていくというふうなことになっています。

それから、次に、2ページ目、資料2ですけれども、都道府県と市町村の目的別歳出決算、それから、一般財源の充当状況ということでございます。

歳出合計で見ますと、都道府県と市町村を合わせて約9.6兆円、それに対して、民生費が約1.9兆円ということで、2割を占めているということで、非常に大きな分野だと思います。それに次いで、教育費が1.6兆円、衛生費が約5.5兆円というところでございます。

一般財源の充当状況ということになりますと、この右のほうで括弧書きで示させていただいております。

それから、同じものを東京都における目的別歳出決算で示したものが資料3でございます。

歳出合計が約7兆円ですね、7兆円弱ということで、一般財源充当が約7.5%、それから、民生費、衛生費、教育費ということで、それぞれの合計金額と一般財源の充当割合というものを示しております。前のページの国に比ばまして、一般財源の充当割合がやや高いかなというところでございます。

それから、次の資料4ですけれども、都の施策の中でもこれから特に重要性を増してくるのではないかと思いますけれども、医療とか福祉関係、いわゆる社会保障関係の予算の内訳でございます。いわゆる管理費は除きまして、各部門ごとの予算、それから、一般財源の充当状況というものを示してございます。

なお、真ん中あたり、高齢社会対策費の中で、介護保険施設費のところ、一般財源の充当率がマイナスになっていますけれども、これは使用料等の収入が事業料相当を上回っているということでマイナスになっているということでございます。

それから、次からが、それぞれ医療政策、高齢者対策、少子社会対策に関する都の取組状況及び財源の充当状況に関しての資料でございます。

まず、5ページ目、資料の5-1でございます。これは、「10年後の東京」の実行プログラムから、その分野に関する重点的な取組事項というものを抜粋してございます。いろいろ書いてございますけれども、一番右上のほうに施策のポイントということで、医療機関等の機能・連携強化、あるいは、医療人材の育成等の取組によって、都民の生命と健康を守るという体制をつくっていくというふうになっております。

それから、次のページ、資料の5-2でございます。その具体的な施策の例として、地域医療を担う医師養成事業ということで、いわゆる将来の医師確保が困難な分野、例えば、小児医療、周産期医療、救急医療、あるいは、へき地医療といったところに従事しようとするという人に対して、奨学金を貸与して、そういったものに実際についた場合については返済を免除するというを通じて、都内の医師の確保が必要な地域、診療所の医師の確保に努めるというものでございます。

右側に一般貸付、左側に特別貸付というふうになっておりますが、この一般貸付につきましては、従来から都で行っていたものでございまして、これは事業費は1.3億円でございまして、これはすべて都の単独事業、それに対して、左側の特別貸付、これにつきましては、いわゆる地域医療再生基金からの繰り入れということで、これはトータルが2.9兆円の中で2.1兆円がその繰入金ということになっております。

ただし、この特別貸付につきましても、いわゆる返済免除条件につきましては、右の一般貸付に基本的に合わせて、都の需要に合わせて事業をやっているということでございます。

それから、次が7ページ目、資料の6-1でございます。高齢者福祉施策の関係でございます。

これにつきましては、まず一覧でいろいろ書いてございますけれども、ポイントとして、やはりこの資料の右上のほうにございますけれども、医療・介護・生活支援サービスの連携を強化して、ケアが必要になっても、地域で安心して暮らし続けられる仕組みをつくるんだということがポイントということになっております。

それから、次に資料の6-2、具体的な取り組み例ということで、高齢者の新たな「すまい」のあり方を東京から発信するというものでございます。モデル1、モデル2、モデル3とありますが、いわゆるケア付きの住まい、あるいは、都市型軽費老人ホーム、それから、シルバー交番の設置で安心して暮らせる仕組みを構築するというものでございます。

一番左側の医療・介護連携型の住宅モデルというものにつきましては、都では医療と介護の機能の併設というのを必置としておりまして、この部分についてはいわゆる単独補助を行っている。

それから、モデル2の軽費老人ホームにつきましても、これは実は都のほうで、都市型ということで要件緩和を国に要求した結果、こういったものが認められたということで、都の独自の需要に応じた横出し等を行っているということでございます。

それから、次が9ページ目、資料7-1でございます。子育て支援施策ですけれども、まず重点的な取り組みについて、ポイントとして、資料の右上のほうにございますけれども、子育て家庭が選択できるサ

ービスについて、質・量ともに大幅に拡充するための施策を集中的に実施することでございます。

引き続きまして、具体例ということで、次のページ、資料の7-2、10ページ目ですね。都市の多様なニーズに対応した保育サービス等の拡充ということで、いわゆる認証保育所事業と都型の学童クラブの事業でございます。これは都市型の利用者ニーズに対応して、待機児童の解消を図るために量的な拡大が必要だということで、都の独自の基準をそれぞれ設けているということでございます。これはいずれも都の単独事業として区市町村への補助という形で行っているところでございます。

それから、次、今の子育て施策に関連してですけれども、資料8でございます。これからの子ども・子育て支援施策に関する提言、これは全国知事会の提言の抜粋でございます。子育て支援サービスということになりますと、実施主体は基本的に市町村ですけれども、都道府県としても、サービス水準の確保という観点から、広域調整、あるいは、専門性とか先進性が必要な取り組みなど、市町村への支援を行うことは不可欠であると。今後子育て支援施策の検討に当たっては、都道府県の役割の重要性を踏まえることが必要だというふうに主張しているところでございます。

それから、次、資料9ですけれども、これは今後の地方の自主性の拡大等に関する資料ということで、まず義務付け・枠付けの緩和に関して、今年の4月に成立しました、いわゆる第1次一括法の概要でございます。地方自治体の自主性の強化とか、あるいは、自由度の拡大を図るという観点から、この表の真ん中あたりでございますけれども、施設等の設置基準の条例委任、あるいは、許認可等の範囲を緩和していくということが図られたということでございます。

それから、次の資料10の関係でございます。これはいわゆる出先機関の廃止に関する検討状況に関する資料でございます。この件につきまして、昨年末に国の地域主権戦略会議において、いわゆるアクションプランが出されています。また、その中での検討事項を見ますと、特にハローワークなどにつきましては、国と地方の一体的実施という形で、移管という文字が入ってないと。それに対して、地方のほうでは一体的実施だけではなくて、例えば、移管をするということの特区を提案するといった形で今ちょっと綱引きをしているという状態でございます。

それから、ちょっとページを飛んでいただきまして、16ページ目になりますが、社会保障・税一体改革の成案についてということで、これは7月12日に行われました全国知事会において決定された内容でございます。

中身を見ますと、当初の税・社会保障一体改革の素案に比べると、地方の意見は一定程度反映されたということの評価した上で、その解釈、あるいは、個別分野における具体的な改革の方向についてはあいまいな点が多いと。そして、今後につきましては、国、地方それぞれの社会保障サービスを精査して、そのあり方について真摯に協議すると、その上で財源論を行うべきであると。そして、そういったことにつきまして、国と地方の協議の場において、継続的、実質的な協議をやっていくんだという話になっております。

それから、最後になりますけれども、同じく全国知事会における地方税財源の充実等に関する提言でございます。

地方の役割の増大に対応して、地方分権を実現するためには、地方が自由に使える財源の拡充が必要だということをまず指摘した上で、まず、消費税の関係で、2ページ目ですけれども、(1)の、これちょっとゴシックで太字にしてありますけれども、使用目的につきましては、社会保障の四経費に限らず、社会保障制度全体をとらえたその安定財源確保に向けた議論を行うべきであるというふうにしております。

また、(2)におきまして、この間から問題になっております地方単独事業の関係でございますけれども、これにつきましても、国費に関連する社会保障給付の範囲を明らかにした上で、法令に基づき実施し

ている事業、あるいは、全国的に普及・定着しているとして一般財源化された事業、あるいは、乳幼児医療費助成等、住民の声を踏まえて地方が率先して取り組んだ事業について、既にもう全国的に広く行われているものも対象にすべきであるといったことを強調してございます。

また、19ページ以降になりますけれども、地方交付税の所要額の確保を主張するとともに、20ページの真ん中から下のほうになりますけれども、いわゆる国と地方の財政状況の比較というときに、国のほうのプライマリー・バランスが赤字で、地方のほうがとんとんだというふうに言われておりますけれども、地方のほうは実は国を上回るような職員数削減などの努力をしているということで、単純な比較は当を得ていないというふうに主張しております。

最後に、20ページの一番下ですけれども、課税自主権の活用ということで、課税自主権の活用は当然ですけれども、それのみによって地方税源を量的に拡充するということにつきましては、国・地方を通じて主要な税源が法定税目とされているということで、おのずから限界があると。地方の社会保障財源などの歳出の基本を賄う手段としてはふさわしくないことに留意するということが必要だというふうにしてございます。

資料の説明につきましては以上でございます。

【小委員長】 ありがとうございます。

それでは、今の説明いただいた資料について、質問はございますか。よろしいでしょうか。

それでは、今回は前回に引き続き、地方分権、それから税制抜本改革のあり方についてということで議論いただきます。

お手元の資料に、第3回小委員会論点を示してございます。前回と今回ございまして、前回お配りした資料についてはこのファイルの中に入っておりますし、それと今回お配りした、ご説明いただいた資料とあわせて、論点1のほうではどちらかというところ、サービス、あるいは、歳出にかかわる議論、それから、論点2のほうはそれに対応して税制ですね、地方税にかかわる議論ということで進めていきたいと考えております。

論点1のほうは、地方分権の推進と地方の役割についてどう考えるか、都道府県と区市町村におけるそれぞれのあり方について検討するということです。ただいま資料で説明いただいた社会保障、高齢者福祉、地域医療保健、子育て支援、それから、これは前政権のときから続いております地方分権改革推進計画でしたか、というところで、義務付け、枠付けの見直し・緩和、出先機関の原則廃止についてのある程度の改革が行われてきているわけですけれども、それについてご議論いただければと思います。先ほど説明いただいた資料ですと、1番から10番までのところに該当すると思われま。

以上の点につきまして、先ほどの資料に関連する点も含めて、ご意見をいただければと思います。いかがでしょうか。

〇〇委員。

【委員】 私は前回の小委員会の論点について意見を述べませんでしたので、その点についてちょっと発言をさせていただき、今日の議題の論点について意見を述べさせていただきたいと思っております。

第2回小委員会の論点でありました地方税の充実が必要な理由ということにつきましては、地域分権なり地域主権の主体的展開のために自主財源の充実を求めるといふことと思っておりますけれども、税源が大きく偏在している我が国におきまして、地方税の充実を大きく主張し得るかどうかは疑問に思っております。

また、地方自治の現状、すなわち、地方税制下において、地方自治体も住民もみずからの財源をみずから調達するという考えに乏しく、みずからの意思で地方税を充実しようというのではなくて、国に対して何らかの形で財源を要求することに安住している感がございます。

税源そのものが乏しい団体ではやむを得ない面がありますけれども、このような現状で地方税を充実したからといって、地方分権なり、地域主権なりが発展していくかどうか疑問に思っております。特にこれから東日本大震災に伴う災害復旧、復興の財源確保のための増税、社会保障財源確保のための増税が議論される中で、国全体の財政収入効率化のために地方税の充実がよいのか、交付税なり交付金なりで地方の一般財源を充実するほうがベターなのかの議論が起こってくると思います。

こういう中で地方税の充実を主張するには、税源格差の問題なり、財政収入の効率性の問題から、どのように地方税としての充実を主張していくかということについて整理していく必要があるんじゃないかというふうに思っております。

次に、第3回小委員会の論点でございますけれども、地方分権の推進と地方の役割についてでございますけれども、地方分権の意義につきましては、一般的には国の権限をできる限り地方に移すとともに、国の税源も大幅に地方に移すことによって地方分権が実現できるというふうに考えられています。これによって、地方で行える行政の範囲が拡大し、自主財源も増えるので、地方の実情に沿った行政の幅が広がると期待をしております。

しかし、今の税財政システムでは、地方税の賦課徴収についてはほとんど国、すなわち、地方税法で定められており、地方で税の種類、税負担のあり方などを決定することはほとんどできませんし、住民も議会も当該団体の税のあり方について真剣に議論したということはほとんどないと言っていいと思います。最近の例としては、名古屋市における住民税の減税がございましたけれども、それは非常に例外的なことだと思います。

このような中では、必要な財政需要が発生した場合、自らの判断で税収をどうするかを決定できなく、あるいは、決定しようとしなくて、国に対して補助金の交付を要請したり、起債の承認をもらっていくことによって解決しようとする団体がほとんどではないかと思っています。

このように、国から地方へ事務や権限が移譲されたからといって、住民自治なり地方分権が前進するのではなく、現行制度のままでは地方分権にも限界があることに留意をしなければならないというふうに思っております。

分権型社会は、理想的に言うならば、地域住民なり地方団体がほとんどの収入を自らの判断で賄い、法律の枠内で自らの判断でサービスの内容を決めていくことだと思っております。地方団体や住民は、税収が少ないとか、補助金が少ないとか文句を言いながらも、国におんぶをしているほうが楽だというふうに考えている節はないだろうかと思います。

今後我が国の国内行政において、地方の役割はますます多くなることは言うまでもありませんが、その中で地方分権を推進するには幾つかの問題があると思います。

第1に、地方団体なり住民が自らの責任において地域の問題を処理するという明確な意識を持っているかどうかということです。また、これらの事務を処理するための経費を賄う財源を自らの判断で調達しようとしているかであります。今の地方分権論議は地方分権の意義を十分認識した上での地方からの議論というよりは、中央での議論のように思われてなりません。

第2は、先に述べたような税源の偏在という大きな問題があり、地方の一般財源の大部分が税で賄うことが困難で、交付金なり交付税によって賄う部分が多くなりますと、地方団体なり住民なりが行政にかかるコスト意識が働かなくなりまして、財政規律が弛緩するというおそれがあります。このことによって、地方行政に対する信頼に対し黄信号が出て、地方分権が後退することになりかねないということにも注意する必要があると思っております。

あと、地方分権についての問題点は、我が国では横並び意識が強いために、自主的な行財政運営をする

という意識が乏しく、また、新しいニーズに適切にタイムリーに対応する能力と意思のあるリーダーが少ないということ、さらに、中央省庁の権限縮小に対する抵抗が強く、国会がこれを是正する機能を発揮することができていないことなどがあると思っております。

以上、地方分権についての私の考え方です。

【小委員長】 ありがとうございます。

第2回の論点と、それから、第3回の論点と、両方にわたってのご意見を述べられたかと思います。

ただいまの〇〇委員のご意見につきまして、何かほかの委員の方でございましたら。

おそらく地方分権をどう考えるかという、今事務局から説明していただいた東京都のいろいろな、10年後の東京へ向けたプログラム、これも東京都という団体がかなり独自でやっている部分も、やろうとしている部分もある、まざっているのですが、あるかと思えます。

こういう取り組みに地方税が投入されているのですが、果たしてこれを東京都の独自の取り組みと見なしていくのか、それとも、これがモデルのような形で、今後地方団体が取り組んでいくべきプログラムとして挙げられるのか、そういったことも含めて、今後の地方分権的なサービスシステムの議論をしたい。そのとっかかりになるかと思っております、事務局に用意していただいたものでございます。

ただし、今お話がございましたとおり、地方税については、その税収の偏在という問題があることは私ももちろん認識しております。ただ、今の税制をそのまま税率だけ上げていけばうまくいくということにはおそらくならないと思えます。これは2年前からずっと議論をやっていることですので、そういった税制の仕組みをどう改革するかということを含めて、今年度の答申に含めていければいいと思っております。

今の点も含めて何かご意見ございましたら。

〇〇委員。

【委員】 すみません。私は今日の論点はものすごく不案内なところが多いので、教えていただきたいところなんです。まず、論点1の下にある例を見ると、いわゆる社会保障が列挙されていて、これを素直に論点1とのつながりで読むと、おそらくこれからの地方分権で地方自治体が担わなければいけない役割は、いわゆる公共投資の形から移転的な支出、つまり、人に対して直接何かこう働きかける、または、お金を配るといようなものを注視していかなければいけない、重視していかなければいけないという、いわゆる箱ものから人へという流れに乗ろうとしているものなのかなとも見えるし、あと、もう1個思うのは、そもそも何で我が国でこんなに社会保障に穴があいてしまったのかというと、そもそも企業がこれまで終身雇用だったりとか、扶養手当だったり、企業が家を提供する何かをして、いわば国の社会保障を裏側で担っていたというのは事実上企業だったという認識なんですね。それが今、彼らに非正規雇用なんかを許す形によって、企業の負担を減らし、国が担わなければいけない仕事に戻ってきた、民から官へという動きのある中で、それを国にやらせないで自分たちがやるよという宣言にも読めるわけです。

お聞きしたいのは、その箱ものから人へという、これから地方自治体が担わなければいけない仕事が変わっていくということを意識しているのか、それとも、民から官へ移ってきたものを国を経由せずにそのままどかんと都道府県、市町村で受け取るんだぞという流れとしてこの論点1が設定されているのか、ちょっと僕には読み取り得ないところだったので、教えていただきたいというふうに思います。

【小委員長】 先ほど申し上げましたとおり、今回の議論は前回からの引き続きでございまして、前回を覚えてらっしゃると思えますけれども、例の社会保障・税制一体改革成案というところから話がスタートしているので、そこからつながっているという考え方もまず1つございます。

それから、民主党政権ができたとき、コンクリートから人へというスローガンがございました。そういう議論があって、確かに今〇〇委員が言われたような問題提起のされ方が、国というか、政権自体がそう

いうことを言い出されたような記憶もございません。

ただ、今回この資料説明、それから、論点を提示するに当たって、そこまで大それたことを考えているわけではなくて、どちらかという、前回からの引き続きで例を挙げさせていただいた、つまり前回の議論をもう少し深めたいなと思ったというのもあるのです。ただ、おそらく社会保障・税一体改革成案なるものがまとまったのも、今後の国あるいは地方を含めた公共部門としての仕事の中で、社会保障関連のサービスが、あるいは現金給付が大きな課題となるのだろうという認識があるからだと思いますので、それに乗っかるかどうかは別として、ここではそれをささげていただいたのです。もちろんほかの論点を出していただいても全く自由でございます。例えば、コンクリートはまだ足りないのだという議論が出てきてもおかしくはないのでありまして、それはもしございましたらご自由に出していただければありがたいと思います。

これでよろしいですか。何かありますか。

【委員】　なので、僕は1点はものすごくそうなんだろうなと思って確認させていただいて、もう1個の社会保障はそもそも国が担うべきところだったんだけど、我が国の場合は伝統的に企業が多くを負担して下さっていたというか、していただいていたわけですね。それが民から官に戻って来たときに、もっぱらオーソドックスな地方財政の話だと、社会保障的な支出というのは基本的に国がやったほうがうまくいくことが多いと言われていけるとすると、民から官に来たときに、国が受けとめるほうが話としては自然なのに、逆に言うと、我が国の場合は歴史的に、例えば、国民健康保険事業なんかを市町村が担っていたところがありますので、都道府県、市町村がそのままやるというのもわかるんですが、もう少し大きく国で受けとめてという意見も当然あり得る中で、それを一気に市町村でどかんと受けとめようというこの出方はちょっと違和感が少しあるなということがもう1つのポイントでした。

【小委員長】　これも、論点2のほうにもかかわるのですが、全国知事会が今月の12日、13日に全国知事会議を開いて、そこでいろいろな提言を決めたわけです。実は、前回と今回の間にその提言の時点が入っているものですから、前回は国の「成案」を見て、今回はそれに対して知事会が出した提言を見て、さあ、比較してみましようという意識が実はあります。

その中に、前回の国で出されていた、総務省がまとめた法令に基づき実施している事業、全国的に普及している事業、それから、これから広がっていくかもしれない事業みたいなのがあって、それぞれ単独事業でやっているのだけれども、どこまで財源保障したらいいのでしょうかという議論があります。国が直接行っている事業、もしくは、法令で義務づけている事業については、当然これは例の基準財政需要額という形も含めて財源保障すべきだということ、おそらくこの中でも意見は大体一致したのだろうと思うのです。

それを超えて、全国的に普及定着しているものであるとか、さらに、先進的というか、余計だという人もいるかもしれませんが、ともかくどこかが行っていて、それをみんながまねしていこうとするか、そういった事業についてはどうなのかということを考えていくと、これは国の基準を超えて行っていくという議論になります。それを市町村が独自に行っている部分があるということ、それから、東京都の認証保育所のように、都が単独補助を出して区市町村にやってもらっているのもあるように、都道府県が音頭をとって市町村をリードしていくという、いろいろな方向性が社会保障分野についてもあるのだろうと思って、そういうことを含めてここで議論できたらいいのではないかと私は思っております。それでこの資料を用意してもらったのです。

ほかいかがでしょうか。

【委員】　ちょっといいですか。

【小委員長】 ○○委員。

【委員】 意見ではなく、確認ですけれども、社会保障についてオーバーラッピング、重複している、いわゆる国と地方がジョイントサプライというんでしょうか、そういうのがいいのか、役割分担で、子育てについてはもう地方に全部任せて、国は何も関与しないと、こういうような純粋にオーバーラッピングがないサービス提供がいいのか、この辺はどういうふうに整理をしたらいいのですか。

【小委員長】 皆さんのご意見を整理するのが私の役目ですが、ただ、例を挙げさせていただきますと、前回話題になりましたのは乳幼児医療でございます。もちろん国は最初から子どもをただにしるとは言っていないわけで、2割の患者負担を、赤ちゃんであっても親が負担すべきであるという考えかと思えます。医療保険の制度自体はそういうふうにナショナルミニマムな形で決まっていて、実際に、財政の苦しいところはそういう形でやっているわけですね、非常に苦しいですから、単独のものはなしということです。それに対して、多くの市町村が一般財源を独自に投入して、上乘せというか、要するに、患者負担分を公費で、つまり市町村税で面倒を見るという形をとっている。

こういうことになってきますと、これをオーバーラップと呼ぶかどうかです。医療保険自体は全部都道府県当たりで所管してしまうというやり方は1つあり得るのですが、要するに、組合健保は今の協会健保のような形でもっと都道府県ごとに分割して行って、国保は国保で市町村のほうから都道府県に持っていき、協会健保のほうは協会自体を都道府県ごとに分割していくという形で都道府県に持って行ってしまおうというのは1つのやり方としてあり得ると思えます。私の個人的な意見ですけれども、オーバーラップしているものをどこかの団体に集めてしまって、そこに権限と財源システムを集中させてしまおうというやり方はあると。

もう1つのやり方は、今行われているように、制度としては国が決めているんだけど、しかし、国の制度よりももう少し上乘せした分を地方のうち余裕のあるところがやっているわけですが、それがもし広がっていけば、昔老人医療を一時無料化したように、全国の制度にしてしまおうというような、いろいろな展開の仕方はあるのかと思えます。だから、個別具体的にいろいろと考えていかざるを得ないと思えます。

その点も含めてコメント、ご意見がございましたら。

【委員】 よろしいですか。

【小委員長】 ○○委員。

【委員】 今日の論点1というのは非常に話が大きいので、どのようにとっかかりをつけるかというのが大変難しいのですが、特に地方の役割、国と地方というよりは、ここでは都道府県と市町村を考えているのですよね。そういうふうに考えますと、国の地方分権の論議でも通常なかなか難しかったのは、地方は都道府県と区市町村、特に東京都の場合はもっと複雑でございますけれども、あまりにも区市町村、政令市、大きい人口のところと、小さな町村とあって、それでなかなか話を一律にできないところがあります。そこで国の役割、地方の役割という話にして、あと地方の役割については、現実には区市町村は種類があり過ぎますので、それぞれの大きさに応じて、要するに、中核市、特例市、東京都はまた特別でするので、そういうふうな形で議論しましょうという、そういう話だったと思うのです。

ですから、例えば、横浜市のようなところの議論と小さな地方のところの町村はもちろん話が違うので、担うべき役割と言ったときにも、結構そんなに簡単にこれは都道府県に、これは区市町村にという話ではないだろうと思えます。

基本的に、このペーパーにもございますように、やはり一番身近で個別の対応が必要なのは、高齢者に対する福祉の分野なのだろうという感じはして、それについては、例えば、小さな地方部の町村で

も自分たちの住まい方、高齢者ですね、高齢者の場合かなりずっと住んでいて、また、離れられないという方が多いものですから、そういう方についてどういうやり方がよいのかというのは、おそらくそれぞれの地方によって違ってきます。そういう意味で言うと、まさにあまり国で基準ばかり決めないで任せるといふのになじむだろうと思います。

教育についてはちょっと私は考えが違って、教育の場合はそこまで区市町村、区というのは少し置いておいて、市町村ごと、少なくとも小さな町村ごとというのがいかにかなという感じがしています。学校に行かない小さいお子さんの場合はまた別かもしれませんけれども、ある程度のいわゆる子どもの教育ということで考えますと、という話です。

それから、この問題はやはり論点2とどうしても絡むわけでごさいます、例えば、東京都では力があるので手厚いことがいろいろできると、高齢者についても、それから、子育ての世代に対しても。これはとても住む者にとってはありがたいことですね。

今人口が増えていかないという日本の状況、減っていくという状況の中で、ある意味では、どこに住むかというのは取り合い状態になっていて、特に首都圏などは、東京都と神奈川県は比較的よいかもしれませんが、ほかの首都圏のところからは、要するに、よりよいところに皆動いてくるという、そういう感じになってくるのです。そういうある種の競争というものは、本当の分権の中であるべき姿であると、どんどん進めればよいというのがある意味1つの見解かもしれませんけれども、でも、本当にそれでよいのかということがあります。ナショナルミニマムをどこまで、どこまで低くというか、ある程度低くして、あとは全部任せるといふのは1つのポジションですけれども、どうも今の日本の状況はまだそこまで割り切れていないのかもしれない。そうすると、論点2のほうに絡みますが、自主財源でどこまでやるか、あるいは、交付税でどこまで見るかという、そういう話に結局は絡んでくるというふうに思ったりします。

【小委員長】 ありがとうございます。

高齢者につきましては、先ほど資料を説明していただいた中の、資料の6番で、いろいろな東京都の取り組みを紹介してもらいました。東京モデルという、いわゆる住宅ですね、私も実はよくわかっていないところがあって、それで勉強させてもらっているのですが、これは完全に国から離れた制度ではないのです。何か、要するに上乘せ補助であるとか、そういう形を含めて、東京都の政策としてやっているようです。

こういったことを、東京都は財政的に余裕があるからできるということをやっているわけで、ではそれをどう見るかということですね。もちろん東京都民はそれでできるからいいんだ、それでおしまいならおしまいでもいいんですけれども、先ほどの基準から言って、別に法令に基づいてやっているわけではない、全国的にやっているわけでもない、そうじゃなくて、先進的に何かやっている、そういったときに、これを評価して、東京、あるいは、神奈川がやっているならば、ほかでもこういうものは必要なかどうかという議論をやっていくかどうかということですね。

やっていくとすると、それが全体の保障問題になるし、いや、そうではないと、これは余裕があるところであって、ナショナルミニマムを超えているのは、それはしょうがないんだということで、今のまま置いておくと。あるいは、逆に東京、神奈川がお金に余裕があるからやっているだけけれども、ほかのところは苦しんでいるんだから、そこまでやる必要はないから、もっと税収を再分配すればいいのだという考え方もあり得るわけです。

いろいろな感想というか、コメントというか、ご意見が出てくる可能性はあるかと思えます。そういうことも含めて、いろいろとご意見をいただければと思うんですけれども、どうでしょうか。

あるいは、〇〇委員も言われましたように、論点2と絡んでくるところがあるので、もしそのほうがよ

ろしければ、論点2のほうも含めてということでご意見いただければと思います。

論点2のほうは、今の役割と絡めてということになるんですが、地方税のあり方についてどう考えるかということで、前回の社会保障・税一体改革を踏まえて検討するというご意見でございました。

先ほど資料説明を事務局からいたしましたけれども、前回のこの小委員会で議論になりましたとおり、6月2日から6月末にかけて政府の内部でいろいろ議論があって、そこで、6月2日の素案がかなり修正されたことを全国知事会のほうでは相当評価されたようです。そのことがこの文書の中に出てきて、満足しているかどうかわかりませんが、変更されたこと自体はとも評価しているようです。

それから、もう1つの資料12番のほうは何が書いてあるかということ、地方税財源の確保・充実等に関する提言の抜粋ですが、消費税、地方消費税の引上げを言い始めたのは2年以上前、つまり前から全国知事会が言ってきたことであると。知事会の人に言わせれば、多分それは国がやっと追いついてきたということになるだろうと思います。これは前回、今日はおいでになっていませんが、〇〇委員もその点について知事会が言ってきたと言われていたと思いますし、今度「国と地方の協議の場」というのが法制化されました。法制化された後にこの知事会はまた改めてこういうことを言い出しているのです、増税に対して責任ある発言をしなければいけない立場になっていると思うのですが、そのうえで言い始めたということになるかと私はとらえております。

それから、18ページのほうは、先ほど言ったとおり、単独事業についてもいろいろあるということで、2つ目のゴシック体のところでですね。法令に基づき実施しているもの、それから、全国的に普及、定着しているもの、それから、もう1つは、住民の声を踏まえて地方が率先して取り組んだ事業であって、現在では全国的に広く行われているものということで、一応この3種類に関して、どうもこの知事会のほうは地方単独事業として、財源保障を考えるべきだと言っているように、私には読めます。という点があって、それを「官の肥大化」と呼んではいけないということも言っています。

それから、その後は、地方交付税の確保の問題と、課税自主権の問題、活用の意義と限界のようなことがここで書かれています。

これもまた素材としつつご意見をいただければと思います。前回に引き続きということで、地方税の今後のあり方ということで何かございますか。

【小委員長】 〇〇委員。

【委員】 小委員長も言われた全国知事会の文書ですね。これは私も正論とすべき部分が多いとは思いますが、ただ、幾つか欠けている部分もあるなというふうに思っていて、確かに、地方消費税については2年前から全国知事会が率先して言っていた件だとかあるかもしれませんが、他方で、知事会として今後の支出増加要因に対してどういうふうに考えていくのかという考え方があまりはっきり出ていないような気がするんですね。つまりこちらの論点1と絡んでですが、社会保障についてはこれからますます支出増加要因になっていくと。それから、小委員長が何度か強調されたように、単独事業としてやっていたものについて普遍化している、既成事実が積み上がったものについては順次、これはある種のナショナルミニマムとして認定して財源保障すべきだという考え方自体は、国への要求という立場からすればいいんですが、これに対してどういうふうに、今後どんどん歳出増、そして、財源を考えるべきだという議論を延々とやっていくべきかどうかですね。

これに対して、例えば、論点で言えば、論点1の例のところにあるような、おそらく将来的な出先機関の原則廃止、これも場合によってはこういった河川を含む公共事業管理が都道府県レベル、あるいは、広域連合、関西広域連合がありますが、そういうレベルに移管されてくると、これがまた財源とともに河川等管理に必要な経費は地方が担うべきだという議論になっていくのかもしれない。

他方で、問題意識としては、それ自体はおそらく望ましい方向なんですけど、今後長期的に見ますと、人口減少して、そして、企業も震災以来海外移転をしていくという中で、関西広域連合という議論をしていまして、将来的にそういう公共事業の移管、河川を中心とする移管を受けた場合に、広域連合はどのような役割を担うべきか、その財源はどうすべきかという議論をしているんですけど、おそらく単純に財源の移転を、それに見合うものを受けようという形には多分ならないだろうと。ところが、おそらく長期的にますます水需要は減っていきますので、つまり工業用水も要らないと、それから、人口が減少していく中で、水需要は減少していくということを考えますと、今までのダムとか、河川とか、そういう排水処理施設とか、こういった高度成長期につくられてきたインフラを同じレベルで今後も維持するののかという問題のほろがむしろ課題になってまいりまして、こういったものもリストラをして、そして、その都道府県ごとに分割されているインフラを広域的な形で整理統合していき、むしろ支出を抑制する方向に向かわなければいけないのではないかと議論を一方で、つまり公共事業のインフラにかかわる支出をコントロールしていくということですね。もしそれを今後も維持しようと思ったら、片一方で税収調達力はますます減少していく中で、どんどん社会保障で上がり、公共事業でも、少なくとも現状維持というふうになると大変なことになるので、そういうコントロールをしていく必要があるのではないかとこのふうな議論が起きているわけなんです。

そういう中で、ちょっと全国知事会として、経費の増加要因を挙げているわけですけども、これを上げていくので請求書を国につけ回していくという文書のように見えてくるんですね。これはちょっと〇〇委員がさっきおっしゃっていた、責任のある自治体の立場としては非常に無責任な感じがどうも見えてくるんですね。ですので、多分都道府県としてどういうふうに関費のあり方を、将来展望を描いていくのか、無制限に関費が右肩上がりに上がっていくというこの状況をどう考えるのかということについて考え方を表明することなしに、請求書を国につけ回しているような文章ではちょっとまずい気がします。

それから、もう1つは、税というものをできる限り自治的なものに近づけていく努力について、都道府県はもう少し発言すべきではないかなと。

一昨日たまたま、小委員長にはちょっと申し上げましたが、東京大学の〇〇先生と青山学院の〇〇先生をお招きして、京都大学で地方消費税の議論を、セミナーをしていたんですが、やはりそこでも議論になったのは、税率操作権であり、それから、基本的には消費地ベースに基づいて、できる限り正確な経済センサスに基づいて、税源については、税収については配分をするというアイデアです。

他方で、〇〇先生もこれは強調されている点ですが、税務行政のかかなりの部分を地方自治体も担っていくべきではないか。つまり、そういう汗をかくという努力も一方でしなければ、地方税の地方税たるゆえん、地方消費税が地方消費税たるゆえんは何なのかという点ですけども、現在のような国税の消費税額に乗った形、課税標準が消費税額ですからね、付加価値額がありませんから、こういった問題点を含めて、真に地方税に切りかえるためには、それを付加価値額に直した上で、その何%という形に変えるだけじゃなくて、徴収、執行という点についても都道府県が汗をかくべきではないかという議論も随分セミナーではなされたんです。

そういう、何というんですかね、税についても、これは課税自主権、最後のほう、20ページに書かれているのはおそらく法定外税の話をしてしようとしている、ここにあまり法定外の税収が確かにないというのは、もちろんそのとおりですけども、地方消費税なんか、あとは、法人事業税についてもそうかもしれませんが、どういうふうにして税をもう少し自主的なものに近づけるかという発言がこの中にほとんどなくて、ナショナルミニマム化することによって経費が増えるので、その分消費税で取り込んでから、国、地方の配分と地方分の額を変更しないことを前提とすべきであるという、非常に保守的なようで、既得権

として把握したものは離さない。こういう姿勢はよくわかるんですけども、考え方として、この都税調だけで議論できる話ではないかもしれませんが、地方税のもう少し自主的な、実施化させていくというんでしょうか、その方向性についてもきちんと書かれ、発言がされていくべきではないかなというふうに思っております。

以上です。ちょっと感想的な話ですけども。

【小委員長】 2つの大きな問題を出されたかと思うんです。

1つは、先ほどの〇〇委員のご発言にも関係することですが、ハコもの、いわゆる建設事業、公共投資の部分と社会保障の部分と、大きく分けて公共事業関連から社会サービスなり現金給付なりへ、そういう流れがあるのではないかという意識があるのかと思うのですが、要するに、出先機関の廃止という形で、例えば、河川行政などについて、この資料にも例として挙がっておりますけれども、移管したときに当然、では財源はどうするのかということになって、この資料では説明は先ほどいただかなかったのですが、何か交付金として保障するようなことが書かれています。

では、その交付金となるものは、交付金という国土交通省レベルで配っている交付金のイメージかなと思われまます。そういう形で行けば、その交付金が縮小していったら社会保障関連に回っていくのかなという議論もできるわけで、仮に移管財源、移管した後の財源をどう見るかということについて、その部分を地方税なり、あるいは、地方交付税なり、そういった一般財源の形に移していけば、それは何に使ってもいいということになるわけです。

そうしますと、河川の管理にどれだけ金がかかるかという問題はありますが、それを超えて、用途を自分たちで考える。関西広域連合か、あるいは都道府県かわかりませんが、そういう形で考える余地は出てくるのかというふうに思います。

そういうふうに、全体として公共部門が持っている財源の重みといいますか、分野ごとの重みがだんだん変わってきているはずなので、それを含めて社会保障なりの議論も必要になるだろうと思います。

資料を事務局のほうで用意していただいたのですが、知事会のほうでは出先機関の原則廃止に向けてとは言っていますが、移管することは移管するのだけれども、財源のことについてはあまり詳しくは言っていないのですか。

【税制調査担当課長】 まず、道路河川の関係については、移管するに当たって、財源論の具体的な枠組みをどうするかといったことについて戦略会議の中でも議論になっておりまして、地方としては、移管する場合においては、財源移管の具体的な枠組みも明示してもらわないと困るというような話をしております。

ハローワークの関係につきましては、財源の問題というよりは、とにかく地方でやるのを試させてくれといったことを中心に話をしていると思います。

【小委員長】 ここでは、移管が決まったものは今までないんですね。今のところは議論をしているだけです。

【税制調査担当課長】 今議論している最中で、具体的に、道路河川については、どこに移管しようかというようなことについては、国のほうで候補を絞っているような状況で、あと、ハローワークにつきましては、地方のほうで移管の実験をしたいという旨の提案が出てきて、その扱いをどうしようかという状況です。

【小委員長】 追加の説明をいただきましたけれども、要するに、出先機関を廃止する、もしくは、道路なり河川なりを国から都道府県なり何なりに移管することになると、当然国のほうはそのお金が要らなくなるはずなので、じゃあ、それをだれがどういう形で出すのかという話になります。

もちろん移管することによって業務全体、事務全体が効率化されて、必要な財源が少なくなるという話になっていけば非常にありがたいのですが、果たしてそうなるかどうかについて、ここで私は何とも言えません、そういう観点も含めても検討がなされるべきであると思っております。その点が1つ。

それから、もう1つあったのは、地方消費税に関して、清算基準の問題と税率操作権の問題、それから税務行政という問題と、それぞれ非常に大きい改革の課題になるかと思えます。何を清算基準に使うかというのは、団体ごとの利害がまさに対立するところ、特に東京都と周囲の3県との間でかなり利害が対立するところかと思えます。ここはどうすべきかということについて、私は今個人的な意見は申し上げませんが、議論が必要なかと思えます。

税率の操作権については、これは可能なかどうかなのかについて、これは今のところ研究段階ということですが、実際にカナダみたいに実施しているところはあるので、やろうと思えばできないことはない。

税務行政についても、昨年度、〇〇先生にご講演いただいたときにお話しいただいたかと思うのですが、消費税に関する税務行政に都道府県がどうかかわっていくべきか、担っていくべきかということも検討すべきじゃないかという議論、知事会でどういうことが文書で出されているか、これについても確認したかと思えますが、それも改めて今後の検討の俎上に乗せることもできればというふうに思います。

ご意見いただければと思います。どうでしょうか。

【委員】 ちょっとよろしいですか。

【小委員長】 〇〇委員。

【委員】 これも1つは本当に教えていただきたいことなんです、今〇〇委員もおっしゃっていたところですけども、18ページ目の(3)で、できたら今4%の4分の1自分たちによこせと言っている枠組みを変えないまま、10にするなら2よこせというセオリーを主張しておきながら、20ページ目では、一番下の黒線で、基本的には地方税法に定められているところばかりじゃ我々は何もできないから外せというふうに言うんだとすると、じゃあ、外して消費税を自分たちでやったらという感じになるところからすると、この2カ所は筋が通るかどうかというのをぜひ事務局の方から教えていただきたいと思えます。

その上で、これは事務局の方ではなくて、ぜひご議論いただきたいことだと思うんですが、論点1のところ、分権を推進していったときに地方の役割はどうなりますかという話だと思うんですけども、分権をしていけば、仮に税財源まで移譲されていくとすると、国のお金は減って都道府県、市町村のお金が大きくなります。さらに強い自治体と弱い自治体があらわれますので、サービス格差も生まれます。それを是正するための役割は、おそらくお金がなくなってしまった国に財政調整してくれというのではなくて、お金が増えた都道府県、市町村側が水平的な財政調整を自分たちでやると言い出さないといけない気がするんですが、まさに分権下で地方自治体が担わなければいけない仕事の1つが水平的財政調整の議論だと思うんですが、この点についてこの小委員会ではどのように議論をしていくべきなのか、取り扱うべきなのかについてお話を少しお聞かせいただきたいと思えます。

【小委員長】 地方消費税の税率操作権について、18ページと20ページで言っていることの整合性がとれないんじゃないかというご意見だったと思うんですが、こら辺の議論は見たことがありますか。

【税制調査担当課長】 地方消費税の税率の操作権ということなんですけれども、今みたいに課税標準を消費税率にするのか、それとも、いわゆる付加価値額にするのかということとは別として、このような全国に流通している、全国的な流通の観点で、実際各団体がバラバラに地方消費税の税率を設定すること自体が、おそらくこの知事会の検討の中には念頭に置いていないんじゃないかというふうに思います。専門的な研究があるようには伺っているんですけども、実際にやるとなるとなかなか難しいでしょうし、今の段階ではどうしてもニーズに応じて法定税率を幾ばくか上げていくということ、国と地方の協議の

場といった法定化された公の場でもって主張していくと、そういったところで地方の説明責任を果たしていくというようなところではないかと思います。

税率の操作権自体について独自性を認めるといったことがそもそも技術的にどこまでできるのかといったことについて、まだそこまで検討の対象に至っていないというのが実態ではないかというふうに、事務局では考えています。

【小委員長】 おそらくそうだと思います。研究者レベルではそういう議論をやっているけれども、おそらく実務レベルといいますか、政府レベル、もしくは知事会レベルで税率操作権についての議論までやっていないんじゃないかなと思います。その点が1つ。

もう1つの議論は、地方分権を進めていった場合で、仮に地方税を拡大していくと、今言われたとおり、むしろ格差が広がって、それで、財政力格差是正をする必要はむしろ強まるんじゃないかといったときに、それを国ではなくて、いわゆる地方団体間の水平的調整で対処するということになるんじゃないですか、そういう問題提起ですよ。

【委員】 そういうことです。

【小委員長】 これについてはいかがでしょうか。

【委員】 はい。

【小委員長】 ○○委員。

【委員】 私は、先ほども申し上げたのは、税源の偏在ということが地方税を充実することは実際問題として非常に難しい問題があり、地方分権を進めていく上において、地方税の充実という方向からうまくいくのかどうかということについて疑問を呈したわけであります。

そういうことで、この財源調整を地方団体間でやるのがいいのか、あるいは、国レベルで交付金なり交付税で調整をするという現在の方式がいいのかということでもありますけれども、なかなか地方団体間でこの調整をするということは、知事会なり、市長会なり、町村会レベルでそれだけの権能を持つことができるかどうか、私は今疑問に思っておりますので、国レベルでやらなければ難しいんじゃないかというふうに思っています。

そうすると、やはり地方分権の姿ということが本来的な姿からかなり離れてくる可能性があるということでもあります。

【小委員長】 ほかの方はいかがでしょうか、この点で。

○○委員、どうぞ。

【委員】 基本的な方向性としては○○先生のおっしゃった方向になるんだろうなというふうに、水平的財政調整の必要性というのは増大していくんだろうなというふうに思うんですが、他方で、水平的財政調整の事例として必ず挙がってくるドイツと、それから、スウェーデンを見ましても、ドイツでもやはり統一以降ですね、東ドイツなんかが入ってきたことによって相当財政の格差が出てきたために、完全に州レベルだけで財政調整し切れずに、国が別途交付金を東へ交付するという、基準は水平的財政調整の枠組なんですけど、西の州だけではもう支え切れなくなって、ということを考えますと、日本でも相当、東京とそれ以外の地域の財政力格差が大きいということを見ると、完全に水平でやりますと、計算上はできても、東京都の持ち出しがかなり巨大になっていくということに耐え得るかどうかという。計算上耐えられても、都民が納得できるかどうかという問題も結構出てくるような気がするんですね。

スウェーデンも、私は他の方々の、先生方の研究論文を読んでいる限りにおいて、やはり国の役割が一定程度果たされているということを見ると、完全な水平調整は難しいのではというふうに思いますけれども、ただ、一定程度そういう水平的財政調整、税源移譲に伴って水平的なものを組み込んでいく必要性

は出てくるし、それが望ましいのかなとは思っています。

それに、ここに知事会文書の18ページにある(5)の地方法人特別税、非常に不完全な形での、バックには法人事業税の税収ですから、この事業税の税収が都道府県税として維持される限りにおいて、こういうものが入ってきている、こういうのが非常に効果的な水平的財政調整なのかもしれないですけども、そういう感想を持ちました。

【小委員長】 地域間の財政力格差是正の観点を地方税制度とどういうふうに関連させていくべきかという問題かと思いますが、この点はなかなか東京都にとって大きな問題ですね。

【委員】 取られる側ですから。

【委員】 よろしいですか。

【小委員長】 ○○委員。

【委員】 かつて三位一体のころに、○○先生と一緒に新地方分権構想検討委員会で結局同じことを議論していたわけですよ。交付税というものは、実質的には、結局は地方間の水平調整の意味があるという話なのですが、正面から書くと、一番東京都が、自分の税収として自分に入ってきたものかなりの部分をそこに差し出すという、その決めが多分できないので、といいますか、そこまで東京都に求められないから、東京都だけではごさいませんが、知事会はそういうことは結局最終的には言えないわけです。考え方としては、今の交付税の取り方は一応国税として取っているのですが、頭の考え方は、実は、結局は地方の水平調整をしている。しかし、それは国税として取っているというのですね。

ただ、これを完璧に地方税というふうにしたときに、その仕組みづくりはなかなか難しいものがあります。特に東京都などが率先してどういうふうにやっていくかという、そこら辺の、豊かな税収のあるところの合意がないとそもそも話ができないということですね。

ですから、この話というのはなかなか難しく、そこまで本当に東京都が何か提案するとすればすばらしいと思いますが、なかなか難しいのかと思います。

【小委員長】 地方税の議論の枠内で議論すればいいのであれば楽なのですが、なかなかそうもいかないで、個人的な意見を述べさせていただきます。この水平的財政調整制度を行わないとすると、いろいろなオルタナティブとしてあり得るのは、いろいろな手段が考えつくんですけども、1つは、国が分権、あるいは、一般財源化が進んだとはいえないいろいろな国庫補助負担金は残っているわけで、こういったものに関して、一部行われているようですけども、配分の仕方差をつけるというやり方が1つありますよね。つまり、財政力の高い団体に関しては、国庫補助負担金の配分において、補助負担金を傾斜配分するというやり方が1つあります。

その次は、震災復興問題にも関連しているわけですけども、あるいは、先ほど○○委員からお話がありましたとおり、地域間連帯の立場から、国が徴収した税金を、それを交付税に入れてしまえばいいんですけども、何らかの形で国が徴収した税金をそっちの交付税的な財政調整制度の中に入れてしまうというやり方が2つ目。

3つ目は、これは法人事業税にも関係してくることでですけども、課税ベースに関しての見直しを行うというやり方が、ここでもよく議論になりますが、外形標準課税をどう考えるかという問題があります。純粋な所得課税でやるのか、それとも付加価値割を増やすのか、いろいろ変えていくと偏在度はどうなのかという問題。

それから、もう1つは、これもよく地方交付税の関係で議論になる税源交換論というのがありますね。地方交付税の原資の中には、前回は議論になりました消費税の29.5%というのが入っているわけで、これはもったいないので地方税に回して、逆に、法人住民税の一部を法人税に移して、それを交付税の財

源に入れてしまうということをする、これは格差が縮まると言えば縮まる。

いろいろなことを組み合わせていく、それができるかどうかわかりませんが、個人的にはそういういろいろと組み合わせるやり方があるのかなと思っています。

「国と地方の協議の場」というのができたわけですから、もちろん地方団体間自身の利害が対立する問題があるわけですので、どこまでできるかわかりませんが、そういうコンセンサスをとっていくこと自体も、おそらく知事会なり何なりに、あるいは、東京都としても責任を持ってやっていくことが求められるだろうと、これは私の個人的な意見でございます。

いかがでしょうか、ここについて何かございましたら。

〇〇委員はいかがですか。

【委員】 課税自主権との兼ね合いなんですけれども、これは前も〇〇委員から出ているご意見でもあるんですけれども、地方消費税の求め方、あり方論のところ、何かおぼれにあずかるようなスタンスのあり方はいかがかと。固定資産税の話で、超過課税が実際できるのにしない、この辺のところをやはり今できることをやっていないのではないかという議論があったときに、それをどういうふうにするのかと。

だから、地方分権の推進という言葉の中に、今の法律体系の中で条例をもって対応しようとすればできることをやらないことをどういうふうにするのかと。ここはやはり少ししっかりとておかないと、やはり今冒頭私が言ったような精神的な部分で、どうしてもぶら下がるような、むしろ地方分権の精神に反するのではないかというご主張がやはりこの小委員会に出ている以上は、そこはしっかりとどういうふうに立ち位置を私たちは考えるのかということも、やはり小委員長は大変かもしれないんですけれども、そこも考えていただきたいと思います。

それから、あともう1つ、どういうふうを考えていいのか私自身がわからないんですけれども、この税調の中間報告の中で、地方交付税制度についてかなり、本来はあまり言及しない、税調の報告書ではないにもかかわらず、交付税制度についてかなり文章の量としても割いていると。これは〇〇委員のほうからもあったご発言にも関連するんですけれども、一般財源という意味では地方税で上がってくるのと、交付税の収入が同じ取扱いというような側面で議論されている部分があるとすると、地方交付税のいわゆる地方サイドからしたときの歳入の意味と、地方税収の上がる歳入の意味をどういうふう理解したらいのかということについて、その考え方も含めて、きっちり書けないにしても、どういうふう理解したらいのかと。

むしろ地方交付税制度の充実が地方分権の推進にはプラスになる可能性もあるというのは、おそらく〇〇委員のご主張の中にもあったのではないかと。ここら辺のところは、論点はかなり幾つか各委員から明確に提示されているので、それについてこの小委員会としてはどういうふう考えたらいのかということも、私がこうしていただきたいというようなことは全くないんで、そこを少し、やはり避けて通れないのではないかなという気がするんですが。

【委員】 はい。

【小委員長】 〇〇委員。

【委員】 さっき私が申し上げたことは、地方交付税を充実することによって一般財源が増えるから、地方団体の行政に必要な自由に使える財源が増えることによって地方分権が推進するという意味のことも申し上げましたけれども、一方において、交付税なり交付金の割合が高くなってくるとコスト意識がなくなってくるという地方分権の基本的な問題でもあるということも申し上げたいんで、つけ加えておきたいと思っています。

【委員】 わかりました。

【小委員長】 ただいま〇〇委員から、大きく問題が2つ出されまして、1点目は、先ほどの課税自主権の問題でございます。この知事会の文書の20ページ、資料の最後のページですが、ここでの課税自主権の書きぶりは明らかに法定外税の話です。なので、いわゆる超過課税なり、税率を自分で決めて財源を確保していくということはあまり意識されていないのかと思います。そういう意味で、そこをもっと發揮していく。

あるいは、第1回の小委員会の際に、ここで固定資産税と都市計画税の話を申し上げたのですが、固定資産税に関しては制限税率がないけれども、都市計画税は0.3%という制限税率があるということです。東京都も0.3%の税率で、この23区内でかけています。ということなので、仮に制度改正を提起するとすると、都市計画税の制限税率をどう見るかという問題もあるかと思えます。そのときに、この資料で出しましたとおり、都市計画事業に占める都市計画税収入の割合は、3割ぐらいでしたか、かなりすき間が大きかったと思います。そういった問題提起の仕方はあるかと思えます。それと同時に、固定資産税にしる、あるいは個人住民税にしる、自分で既に税率決定権を持っているのですから、そういうものを特に自分の創意工夫があるサービスについて住民に提起するのであれば、あるいは、その資産の所有者に提起するのであれば、そっちをやっていくのが本来の姿じゃないかと、そういう問題提起の仕方を合わせて考える必要があるだろうと。法定外税はちょっとここではあまり大きな議論に、今のところはなっておりませんので、次回はわかりませんが、とにかく今回は超過課税分についてはそういう論点があるかと思えます。

もう1つの地方交付税と地方税の関連、一般財源としての評価にかかわる問題です。実は、今日出していた資料の1ページ目から表がございまして、国、地方、地方もわざわざ都道府県と市町村を分けた分担しております。前回は議論していて私は感じたのですが、やはり国と地方という言い方になっているものから、都道府県と市町村とは分けて考えるべきではないか。どうも地方と言いつつも、地方税と言いつつも、何か人によってイメージしているものが違うかなと感じておりまして、ここは東京都なものですから、東京都はまた難しい。先ほど〇〇委員も言われたとおり、都道府県なのに固定資産税も取っている。特別の役割があるので、税制についても両方兼ね備えている面があるのですが、とはいえ、全国的に見るとこういう分担がある。

それから、その次のページも、事務局に作っていただいた表で。何かと申しますと、2ページ目の表は都道府県と市町村に分けて、パーセントの括弧書きが入っています。これは実は一般財源の比率である。よく見ると、私の印象では、一般財源の比率が結構高いですね。何となくイメージとして、福祉とか、教育というのは国から言われたことをやっているというイメージが非常に強くて、実際にサービスに従事されている方々もそういうイメージが強いかと思うのです。しかし、この財源で見ると、実は一般財源の占めている割合がかなり高い。民生費、いわゆる福祉ですが、都道府県では84%ということですね。市町村は57%ですが、少なくとも都道府県レベルで言うと、衛生費も69%、教育費も76%ということで、いわゆる一般財源、つまり地方税、地方交付税、地方譲与税といった、一般財源が占めている割合は比較的高いということです。ただ、もちろん何度も言われているように、法令による義務づけがあって、国からの縛りが強いということは言われている。これは間違いのないです。しかし、もちろん団体によって地方税と地方交付税の割合は全然違います。例えば、東京都と農村部の県では違います。ただし、これをつくったときにはそういうことを意識してつくらせていただいたと。

次のページが東京都です。東京都について見ますと、やはり民生費が84%、衛生費が80%と非常に高くなっております。そういう項目等を意識しつつ議論をいただければと思っております。

何かご意見ございましたら。

〇〇委員。

【委員】 本題でちょっとお話しさせていただいていいですか。

このいただいた今日の資料の19ページの中に、社会保障・税番号制度ということについて、これは原則として国の負担によって整備しなさいという意見ですね。私もそういうことかなというふうには思いますが、ここで私は自分たちの意見をちょっと申し上げておかなきゃいけないと思います。社会保障と税の共通した番号制をはっきりさせて、全国的にそれを1つの統制の番号として使っていくということについては、私は必要なことだというふうには思っています。現在も納税者に番号がついていないかという、皆さんに番号はついてますからね、番号で管理しているわけですが、それは社会保障と一体となっていないし、それから、それぞれの行政庁、端的に言えば税務署が個々につけているという話ですから、その程度の管理で運用されているというふうには思えばいいわけですね。それと、今度のここで提言されているのは全く違う番号なわけです。

ただ、ここでははっきりしておかなきゃいけないのは、フラットモデルと言って、行政庁も民間も一体として使うような、そういう番号制を、もし、この19ページでは明確ではありませんけれども、目的とするようだったならば、私どもは具合の悪い制度だというふうにはこれははっきりと申し上げておかなきゃいけない。したがって、都税調の議論でもしここまで踏み込むとすれば、その点については議論をしていただきたいというふうに思っています。

それは、ご案内のとおり、民間での活用を自由にさせている、共通番号制の国もあるし、それは非常に問題だからだめだといっている国もあるわけですね。

ここで、日本の場合については、先例としてヨーロッパやアメリカの例があるわけですから、十二分に議論をしていただきたい。私は、重ねて言いますが、社会保障と税に限った共通番号ということならば、ここで言っているような、原則として国の負担によって整備を進めるということについては、その方向かなというふうには思っております。

それからもう1つは、先ほどご議論がいろいろあったんですが、例えば、地方消費税の問題ですけれども、地方の税収を確保するためにはみずから汗をかいて税を徴収するというのは当たり前で、私もその点については原則的に賛成です。

ただ、例えばで言うと、地方の大変大きな財源である法人住民税はどうかという、ほとんど法人税を課税標準としています。もちろん例外はありますけれども、ほとんどそうですね。申告書を書いてみればわかるわけで、ストレートに一致しているというのがほとんどです。消費税についても、確かに東京都内で消費された場合は東京都に入るし、北海道で消費されたものは北海道に入るのはもちろんいいわけですが、徴税技術的に道府県で独自課税できるか、もちろん多額の徴税費をかければできないことはないでしょう。しかし、膨大な課税資料を、小さな市町村はもちろんのこと、かなり規模の道府県についても、全国的に集めて、それで、課税ができるというふうなものではないだろうと思っておりますので、日本の経済の規模からいっても、なかなかコストの問題、徴税費の問題をよく考えないと、そのところがうまくいかないのではないだろうかというふうに思っています。

少なくとも消費税でできるのは、税率だけかなというふうに思います。しかも、もうちょっと道州制ぐらい少し広い地域で、例えば、四国は全県でとか、何か広い地域で税率を一にすると、こういうことはあり得て、それじゃあ、沖縄へ行って低税率のものを買おうかとかということはあるでしょう。そこでは徴税できているわけですから、地方により税率が多少異なることは可能とは思いますが、全体の徴税能力からいって、独自課税は慎重に議論しなければいけないことかなと、こんなふうに思っております。

【小委員長】 ありがとうございます。前段のほうですが、今〇〇委員が言われました番号制度についてですが、基本的には社会保障と税に限った形の番号制はいいけれども、それよりもっと広い、民間で使っている番号と共通するようなものになると、悪用される危険性が非常に高いと、そういう意味ですか。

【委員】 そうです。

【小委員長】 そういうことですね。

【委員】 これはアメリカの例などではっきりしていますよね。SSNというんですか、これが一般的に民間でも広く使われちゃってどうしようもないということになっています。なりすまし横行して、今になったらそのなりすましをチェックする機能が働かなくなっているということです。

初めからアメリカはセキュリティに配慮して、ボルチモアにあるSSNセンターは大変嚴重な警備でした。日本の官庁にないような嚴重な警備をしまして、もちろん連邦政府からの許可がないと中へ入れませんけれども、入り口にはライフルを持った警備員がいて、しかも、その銃を背負っているんじゃないで構えていますから、どれぐらい彼らがセキュリティに気を配っているかということとはよくわかるんです。しかも、廊下のドア1枚1枚に全部鍵がかかっている、トイレに行って迷ったらもうどうしようもないというような状態までしっかりとした管理をしているんです。それが今では民間利用が広まって、SSNセンターの防備ではもう手の施しようがない。それを見て、あちこちの国、例えば、オーストラリアでも導入をためらっているわけですから、やはり日本はこれを今入れるかどうかというときに、その問題をしっかり考えなきゃいけないと思っています。

それから、実は番号制導入に関する産業界からの意見、経団連の基本的な考え方というのが発表されているんですが、そこでは民間での活用を視野に入れた発展性のある社会インフラとして制度構築をしたいと、こう言っているんです。全くフラットモデルを想定しているということですから、それは今十分に議論しておかないと大変なことになると思っておりますし、地方もそこに巻き込まれちゃうわけですから、なおさらのことだというふうに思います。

【小委員長】 ありがとうございます。

もちろんこれは東京都というよりも、全国的な問題ですので、そういう問題があるということについては十分これから注意していかなければいけないと思います。

それから、地方消費税の徴税といいますか、税務行政に関してですが、ご存じのとおり、今は国の税務署がそれを徴収して、それを実際には清算基準で、地方自治情報センターで清算の計算をやって、それで、それを再配分という形でやっている形になっております。おそらく先ほど議論がございました地方団体の、特に税務当局がどういう形でかかわるのがいいのか、あるいは、かかわらないで今のままがいいのかとか、いろいろな意見はあるかと思えます。今のままやるというやり方が1つで、逆の極端な例は、都道府県が全部やるというやり方が1つですね。あとは、国と都道府県がいかに協力してできるのかとか、あるいは逆に、消費税、地方消費税を徴収するための部局を人を出し合ってつくってしまうとか、いろいろなやり方があると思えます。

いろいろな問題提起の仕方があると思えますので、いかがでしょう、今の点も含めてご意見をいただければと思います。

〇〇委員。

【委員】 なかなか全体の流れとか、今までの流れと、関連が難しい問題があるかと思えますけれども、地方分権という場合に、必ずしも自治体が自分で自主財源を取るということに固執する必要は全然ないわけであって、また、それを地方分権というふうに理解しなくても全然構わないわけですね。何といたしますか、孤立的といいますか、アウタルキー的な地方自治ももちろんありますけれども、それだけではな

いわけで、だからこそ国と地方の協議の場も制度化という方向に進んでいったのではないかと。

ということは、どういうことかということ、ローカルガバメントである自治体が税金というか、財源を獲得する場合には、もちろん自主課税で地域社会から調達することもある。もちろん、地域社会から取れるかどうかはまた別問題で、域外課税になる場合もありますが。けれども、全国政府や国会に働きかけてとるということでも全然問題はないわけですね。むしろそこにおける意思決定にかかわってこなかったということが集権的であったということで、国と地方の協議の場ができた。本来ならブンデスラート（ドイツ連邦参議院）のような形で直接にかかわるのが一番いいけれども、現行憲法上なかなか難しいということで、国と地方の協議の場ということに落ちついているのではないかと思うんですね。

そういう意味からすれば、必ずしもそんなに自主課税に大きなウエイトを置く必要はない。地方税自体を決めるときに、国会でまず決めているわけですがけれども、そこにおける標準税率を定めるときに、どこまでちゃんと自治体がかかわってきたのかということのほうがより大きな問題で、そこに自治体がちゃんと汗をかいてきたのかどうか、今まではかいてこなかったと、陳情団体であったということですが、そのほうがむしろ問われているのではないかなと思うんですね。

同じく、簡単に言えば、完全に共同決定になれば、すべて国税になっても全然問題ないわけで、なぜならば、国税を決めているのは国が一方的に決めているわけじゃないとなれば、そこでそんなに気にすることはない。

したがって、だから財政調整も都道府県間でやろうなどという、非常な苦肉の策を考える必要はないのではないかと。要は、地方分権という地方税に移すから、格差が出るから、それを調整すると国に頼らずに水平調整しなきゃならないという、自分で自分の首を絞めるようなロジックをどんどん展開するというのはあまりにもよろしくないのではないかなと。自虐的な地方分権論と言わざるを得なくて、もっと自然体の方法を考えればよいということですよ。

それはやはり、何と申しますか、国と自治体の役割分担で、そもそも財政調整というのは国の仕事であると。これは端的に言ってそうとしか言いようがない任務であって、国が任務を果たさないということは、補完業務を行っていないということですから、非常に分権に対する敵対的な行動であるということですよ。国は、やるべきことはやるべき、と。

その1つが財政調整であって、簡単に言えば、国の仕事というのは金をかき集めてきて分けるということであると。それに尽きるというのが究極の形態であって、その分けるときに勝手に分けさせたら困るから、自治体もちゃんと責任を持ってかわりましょう。それがむしろ国と地方の協議の場の意義です。地方財政計画の策定にせよ、あるいは、交付税の算定省令の策定にせよ、今のところは国が一方的に行っているものを少し検討していく必要があるのではないかとということではないかと思うので、あまり地方税とかにこだわる必要性はないのではないかなというのは、私の基本的な考えなんです。

ただ、限界的にもうちょっと、例えば、税率を変えられるという必要はある。国に働きかける仕事はそれであると。それから、国全体として決定する仕事はそれである。しかし、自治体で独自にやる仕事もあるでしょうという意味で、制限税率の問題とかいうこともあり得るわけです。けれども、注意しなければならぬ問題は、国での共同決定をしたくないという口実に自主課税の税率があるんじゃないですかという話になりがちなんです。そういう議論は、地方側が、自分で自分の首を絞めてきているわけで、そういう議論は全くする必要はないということです。国から言われなくても、自治体としてやりたければやるでしょうということで、議論する必要はそもそもない課題ではないかと思うのであります。

基本的にはそんなにこだわることなく、むしろ地方消費税の決定とか、こういうふうに出してきた成案に対してどうやって有効な立案をしていくのかということに集中していいのではないかと。むしろそこ

にさらに事務局をどこまで送り込めるのか、交付税の配分を決めるときにどこまで自治体が実質的にかかわっているのかと。今でもかなり自治体はかかわっていますけれども、試算する段階ではかなりかかわっていて、計算しているだけです。そこにもうちょっとどんだん人を送り込んでいくというような余地はあるのではないかと思います。あまり分権だからといって、全部地方税で取るのが原則であるというふうに、自虐的に行動することはないのではないかと。取ってくるべきものは取ってくるべきであるということに尽きるのではないかと。

じゃあ、それは汗をかかないで国から取ってこられるか、そんなことは全然ないわけで、汗をかかなかつたら国の意思決定は動きませんから、それはそれなりに本来の姿ではないかなと思いますので、あまり地方税とか自主課税にこだわらなくていいのではないかなという気がします。制限税率さえ撤廃してくれば、あと、問題はそれを使うか使わないかは言われる筋合いの問題ではないということかなと思います。しかし、標準税率への共同決定は重要です。

【小委員長】 ありがとうございます。「国と地方の協議の場」が重要であるということについては前回出たのですけれども、ただいまのご発言はそれを非常に大きくとらえて、そこで決めていくということの重要性についてのお考えかと思えます。

ご意見ございましたら。〇〇委員、どうぞ。

【委員】 国と地方の協議の場ということ自体は、僕はちょっと腑に落ちないのです。というのは、結局は税金を負担するのは我々であって、地方に住んでいる私と国民である私の人格が2つあるわけではありませんので、国会でちゃんと地域から代表を出して決めているのであれば、特に必要はないかなと僕は前から思っているんです。結局は国会でどういうふうに役割を仕分けて、税金を仕分けるかというのが問題なのかなと。

汗をかくのは、役人が汗をかくのではなくて、税金を払う私たちが汗をかくのであって、という認識は僕は持っているんですね。だから、そこら辺がよく、何で国と地方の協議の場というのが出てくるのかちょっと違和感が実を言うとあるんですね。

【小委員長】 ただいまのご議論、〇〇委員の出された問題です。

【委員】 ドイツのように、国の参議院、上院に当たる部分の議員構成が、地方が選んで議員に送り出しているような、そういう制度を持っているところであれば、また、フランスのように、国会議員と首長を兼職できるような制度であれば、そういう協議の場というものの重要性はそうないのかもしれないのですけれども、やはりなかなか今の日本の政治システムからして、協議の場というのは、私はどちらかというと〇〇委員の考え方に近いかなというふうに思います。

ただ、汗をかく、納税をしているのはまさに地方の住民としての個人と、国民としての個人が、同じ人格ですから、それは確かにそうなのですけれども、そのときも、では、納税者として自分の税金を国におさめるのか、地方におさめるのかという選択権が納税者に与えられれば、それはそれでまた1つの制度設計ができると思うのですけれども、現在、ふるさと納税制度はあるものの、原則としてそれは納税者は選べないわけです。そういう点での国税か地方税かというような取り決めについて、やはり地方税法上は、その税法という観点からすれば、国が決めているわけで、そういう点での地方の位置づけはなかなか厳しいものがあります。そうしたときに、地方の声を国の法律である地方税法にどうやって反映させていくかという努力は、やはり相当汗をかかないといけないのではないかなというふうに個人的には、そう思っています。

【委員】 地方の声というのがわからないですね。

【委員】 地方の声。

【委員】 地方は集団で行動しているわけじゃない。地方の中にもいろいろな意見があると思いますので。

【委員】 そうですね。

【小委員長】 確かに今地方という言葉は、話をしている人によっていろいろなニュアンスがあって、先ほど申し上げたとおり、都道府県と市町村を両方入れている場合、あるいは、区別する場合と、それから、地方と言いつつ東京と地方という言い方をする人もいますし、しかも、地方と言ってもその知事さんとか市町村長さんをイメージしている場合もあるし、地域の住民1人1人を考えている場合もあります。どうも地方という言葉が難しいということは、こういう席に座っておりますと感ずるところでございます。なるべくそういうところを明らかにできるといいと思っています。

予定している時間は大体あと5分ぐらいになっていますが、ほかいかがでしょうか。

〇〇委員、どうぞ。

【委員】 全然話は変わりますけれども、私が前から思っているのは、社会保障と税を検討するのなら、なぜ社会保険料の問題があまりクローズアップされないのかというのは前から不思議だとずっと思っていて、そちらの問題は今回の一体改革でもほとんど検討する気がないようなので、全然一体的ではない。そして、社会保険料における税率の自治体間格差こそが一番大きくて、制限税率とか標準税率もないわけで、極めて大きくばらつきがあるのですよね。むしろそのばらつきは自主的に選んだばらつきというよりは、強制されたばらつきに近い、調整が非常に弱い。

【小委員長】 国保の話ですか。

【委員】 国保、介護ですね。それから、費用負担のほうにおける社会保険料は必ずしも同じではないですよ。だから、そこを論ぜずして何が一体改革なのかなというのは全く理解に苦しむというふうに思いますので、これは世間では、財政学では社会保険料の議論をしないということで話がついているのかもしれないかもしれませんが、なぜそこをもっとこう、ちゃんと議論しないのかというのは非常に不思議でならない。しかも、最初〇〇先生がおっしゃいましたように、企業内福利が減ったということと、もし今回の社会保障が大きくなっていくということの意味があるとするのであれば、社会保険料の事業主負担に相当する部分が、要は、今までは現物で負担してくれていたという話ですよ。それを政府部門に転嫁したのだったら、事業主負担をもっと取っつかないかなきゃならないはずなわけですよ。そういう意味では、全く論じるべきことが論じられていないというふうに率直に思わざるを得ないという気がします。

【小委員長】 この議論の素材を提供する際に、政府で出された素材をそのまま持ってきて議論の素材にしたものですから、そこまで話が及んでいないという点は大変申し訳ないことです。これからの残された期間の中でどこまで行けるのか、どういう形で言及できるかということも含めて、考えさせていただきたいと思います。

一番だれが汗をかくかという話がありましたが、私が多分相当汗をかくということに、この夏はなるのではないかと思います。それが報われるかどうかよくわかりませんので、またそのことについて、素案をつくった段階でご議論いただくということになるかと思います。

それでは、よろしいでしょうか。

【委員】 最後に1つだけいいですか。

【小委員長】 〇〇委員、簡単にどうぞ。

【委員】 格差の話が出てきたのですけれども、社会保障における地域間の格差を単に地域のプリファレンスの差として見るのかというのをちゃんと考える必要がある。

実を言うと、23区内でも障害者に与える手当というのはかなり格差があるんですね。社会保障関係費

で単独事業をやっているのでこれぐらい金をくれという話があるんですけども、単独事業の中身を見ると、ものすごい格差がある。だから、そここのところのデータベースをどうつくって、その格差のあり方を、それは保険料も同じですけども、どう考えるかというのは重要だと思います。特にその社会保障のことを考えるのであれば、介護保険ができてかえってましになったと言われているぐらいなので、介護保険ができるまではもっとひどかったという話もありますから、特にデータに出てこない部分もちゃんと考えていく必要があるのではないかと思います。

【小委員長】 ありがとうございます。単独事業の評価ということになってくるかと思しますので、どれだけ調べられるかわかりませんが、これも考えさせていただきたいと思います。

それでは、よろしいでしょうか。

本日はどうもありがとうございました。この問題は答申にかかわる非常に重要なことばかりでありまして、答申をとりまとめる際に、またご議論いただく問題であるかと思えます。

それでは、本日の議事を終了いたします。お忙しい中をお集まりいただきましてありがとうございました。これをもちまして第3回の小委員会を閉会させていただきます。

— 了 —