

「地方税充実」への情熱は今

丸 山 実 子

地方税の充実―。一〇年前はそこそが地方分権というムーブメントがあつた。だが、リーマン・ショック後の経済危機などの影響を受け、地方自治体の財政運営が厳しくなる中で、そうした機運はすっかりしぼんだ。それでも、毎年一二月の税制改正大綱の取りまとめ作業で、「地方の税源涵養」という目標を胸に関係者が汗を流している構造に大きな変化はない。

人口減少社会を迎え、自治体では少子高齢化に対応した行政サービスの需要が高まるとともに、地域活性化の取り組みも競い合うように展開されている。ただ、財源は国からの交付金や地方交付税に頼っているのが実情だ。財政的な国依存はますます強まることが予想され、そうなれば「分権」の有りようも自ずと変容していくだろう。地方税の充実が地方分権の機動力になっていた日々を振り返り、今を考えてみたい。

一 「三兆円税源移譲」のレガシー

(一) 三位一体改革がピーク

二〇〇四年五月、日本武道館は異様な緊迫感に包まれていた。参加した知事や市町村長、地方議会議長ら約七六〇〇人は、「地方財政危機機突破」と白地に赤字のハチマキ姿。地方税財政の三位一体改革の初年度となった〇四年度の国の対応を非難し、「本格的な国から地方への税源移譲」などを強く要請する決起大会が開かれた。日ごろマスコミ嫌いの首長から、「地方分権は今、最重要局面にある。全国が行動を一つにすることに意味がある」と、熱いコメントが返ってきたことが忘れられない。

〇〇年四月に施行した地方分権一括法で、機関委任事務の廃止をはじめ、国と地方の関係が見直されたが、地方税財源の充実にについては必要性を指摘するにとどまった。しかし、地方側は「地方分権は権限と同時に財源が必要」と声高に訴え、三位一体改革の流れが動きだした。

三位一体改革は、小泉純一郎首相（当時）が中央集権体制に風穴を開けようと政治主導で三年かけて推し進めた。「地方にできることは地方に」をスローガンに、補助金廃止・縮減と税源移譲、交付税改革を一体的に行い、「小さな政府」の実現と地方分権を進めることを目的に掲げた。

しかし、改革初年度の〇四年度について地方は、「地方交付税のみが突出して削減されるなど、国の財政再建が優先された」と痛烈に批判。先の武道館で開かれた決起大会では、全国知事会長の梶原拓岐阜県知事（故人）

が登壇。交付税が補助金見直しと税源移譲と無関係に削減されたとして「地方の期待を裏切った。三位ばらばら改悪。断固として闘う」と税源移譲の先行決定を強く求めた。

国と地方の税財源配分は、歳出で見れば国と地方が二対三、税収入となると三対二となる。このため、地方側は仕事量に見合った税源を国から地方へ基幹税により移譲することを柱に掲げて三位一体改革の推進を迫った。

こうした地方からの声の高まりは、「地方税の割合を増やす」という目標を持つ政府や与党内の関係者のエネルギーとなっていた。どうしたら税源移譲が実現するか。総務省内でさまざまに検討される中で、得た解は「初めに目標を打ち出してしまうこと」。大学受験対策のようなシンプルな発想だが、それが原動力になった。

○四年四月に経済財政諮問会議で麻生太郎総務相（当時）は、三兆円規模の税源移譲を先行決定した後、これに合わせて補助金の削減を進める内容の「麻生プラン」を提案。プランを六月に策定する「経済財政運営と構造改革に関する基本方針二〇〇四」（骨太の方針二〇〇四）に反映させ、税源移譲の実現を担保しようという戦略だ。

麻生総務相は「水面下」も含め、小泉首相と接触を重ねるなど自ら根回しに動いた。同時に、自民党税制調査会の非公式幹部会（インナー）などとの協議も綿密に進められた。「（三つの改革の）どれか一つを先行させるべきではない」と麻生プランに反対する財務省との調整は難航したが、最終的に小泉首相がゴーサインを出し、骨太の方針二〇〇四に「税源移譲三兆円」という明確な数値目標が設定された。

かくして○五年一月に三位一体改革に関する政府・与党合意を経て、○七年に国（所得税）から地方（個人住民税）への三兆円の税源移譲が実現した。この間、国への陳情や要望だけではない「闘う知事会」を活動路線

に掲げた全国知事会などが、小泉首相の要請を受け、意見の違いを乗り越えて三兆二〇〇億円の補助金削減案をまとめた。「地方税を充実させよう」という機運は、三位一体改革の過程がピークだったといえる。

(二) 住民税は一律一〇%

もつとも〇四〇六年度の三位一体改革は、三兆円の税源移譲などの数値目標が達成された裏で、五兆一〇〇億円の地方交付税を削減。自治体の裁量は拡大せず、「交付税・補助金改革」の印象を強くした。過疎地の町村など小規模な自治体ほど影響を受け、逆に財政難に陥る自治体が増え、数値目標の達成を優先した「数合わせ」などの批判を浴びることになった。

しかし、遺産もある。税源移譲により高所得者が多い地域に税収が偏ることがないよう実施した個人住民税の税率の一本化だ。さまざまな捉え方があるだろうが、税源交換の手法が、自治体の自主財源充実の仕組みとして定着したことは大きな意味を持つのではないか。

三位一体改革に伴う所得税から個人住民税への三兆円の税源移譲は、個人住民税所得割の税率を一律一〇%とするフラット化を基本に実施することになった。応益性や偏在性の縮小などの観点を踏まえ、五、一〇、一三%の三段階になっていた累進税率について、低い方を上げ、高い方を下げる形で一本化した。しかし、負担増となる所得層もあり、制度設計は慎重に進められた。

個人住民税は「地域社会の会費」とも表現される。フラット化により「会費は一律一〇%」となり、受け入れられやすいという見方もあった。しかし、前年課税の個人住民税と現年課税の所得税とでは、課税対象となる所得に違いがあり、個別ケースによって税源移譲前後で増減税が生じるなど、検討すべき課題は数多かった。特に

地方税サイドとしては、「住民税額が所得税額より多くなる納税者がいる。非常に厳しい目が向けられる」という点に神経を使った。

制度設計の検討では、通常の税制改正作業などで対立することが多い自治税務局と財務省主税局が足並みをそろえた。税源移譲の前後で個人の負担が極力変わらないようにすることがポイントとなり、両省が同じテーブルに着くことになった。所得税は、複雑な累進構造を簡素化する流れにあったが、累進税率は新たな刻みも入り四段階から六段階に変更。関係者は「国税サイドの協力がなければ不可能だった」と当時を振り返っている。

地方分権推進という追い風が、今では考えられない制度改革を前進させたといえる。税源移譲により個人住民税の地方税全体に占める割合が高まるという緊張感が、住民の期待に応える行政サービスの充実、引いては分権の具体的な成果に結び付くはずだ、という期待が大きな牽引力になっていた。

二 課税自主権の拡大は途上

地方分権一括法の施行を受け、地方税法が改正され、地方分権推進に向け、課税自主権を強化する観点から法定外普通税の新設・変更が許可制から国の同意を要する事前協議制に改められた。同時に税収の使い道を限定した法定外目的税が創設された。自治体が単独で「新税」をつくりやすくなった。しかしその後、法定外税の収入は一五年度決算額で地方税全体の〇・一三%にとどまる。実際に新税などを導入した自治体は多くない。

制度改正を受け、〇二年にはホテルや旅館の宿泊客から一泊一〇〇～二〇〇円を徴収する東京都の宿泊税（ホ

テル税）など世間に賛否両論がある新税創設が相次いだ。新税乱立が懸念される中、総務省は「税を手段とすることがふさわしいか、税以外に適切な手段がないかなど十分検討することが望ましい」という点を付け加えた新税創設の基準を通知。自治体に慎重な対応を求めた。

そうした中で、政策実現手段として法定外税に注目する動きも出てきた。

東京都豊島区の狭小住戸集合住宅税と放置自転車等対策推進税という新税構想だ。狭小住戸集合住宅税（通称ワンルームマンション税）は、当時、单身世帯の割合が五六％を占める豊島区が、新税を活用して、ファミリー向けの良質な住宅の供給を誘導しようと狙ったものだ。ワンルームマンションの建設抑制を目的とした法定外普通税で、集合住宅における一戸の専用面積が基準に満たない狭い部屋がある集合住宅を新築・増改築する行為などに對して、一戸につき五〇万円を建築主に課するという内容だった。

もう一方の放置自転車等対策推進税は、区内に駅があるＪＲ東日本など鉄道五社に對策に掛かる経費負担を求める法定外目的税。都内有数のターミナルである池袋駅を中心に鉄道網が発達しており、駅周辺に大量の自転車が放置され、駐輪場整備や撤去などの対策費は年間平均一〇億円に上っていた。税率は乗客一人当たり、〇・七四円とし、当時年間約二億一〇〇万円の税収を見込んだ。

二つの法定外税の同意申請は、国会審議でも取り上げられ話題となった。現場をのぞいてみようというところから豊島区税務課は活気にあふれていた。

新税は区の内部構想として浮上したが、法定外税に関するノウハウはなく、さてどうしよう、というところから始まったという。まず、学識経験者や納税義務者、区民代表をメンバーとした検討会議を〇二年五月に設置。

学識経験者も租税理論、法律学、都市政策など各分野から専門家を集めた。マスコミも含む一般に公開し、計二
一回審議。その後も専門委員会での審議や、区民集会やパブリックコメント募集など丁寧なステップを踏み、○
三年一二月に議会で二つの新税の条例案可決に至った。

ワンルームマンション税については麻生総務相（当時）が○四年三月に同意している。しかし、放置自転車税
は同意・不同意の決定に時間を要した。というより、時間をかけたという印象だった。総務省は、「課税自主権
の尊重」をベースラインに置きつつ、「取りやすいところから取る」という発想を自治体の間に拡大させ、安易
な課税の前例になることを懸念していた。

総務相の同意条件は①住民の負担が著しく過重にならない②自治体間の物流に重大な障害を与えない③国の経
済政策に照らして適当―の三項目。放置自転車税はこの三要件は満たしていると判断したが、納税義務者である
鉄道事業者は反発したままで、理解を得られていなかった。課税が実施されれば訴訟を起こす可能性も示してい
た。

分権推進と健全な税制、両側面から齟齬のない対応を模索した。そうして見いだしていったのが、対話路線だっ
た。自転車法などを所管する国土交通省も連携する形となり、駐輪対策など専門の見地から同省が、鉄道事業者
への意見聴取を実施。総務省も鉄道五社と豊島区を招き、双方の意見を公開で聴取するという初めての手続きを
踏んだ。その結果、放置自転車対策における鉄道会社の協力内容をめぐり、双方の認識が食い違っていることな
どが判明。総務省は話し合いの余地があると見て、区と鉄道事業者に協議継続を要請し、同意・不同意の判断を
先送りした。

それでも豊島区の催促があり、新税について「三条件を満たせば同意する」という地方税法に基づいて麻生総務相が九月に同意を判断。ただし、鉄道事業者の理解を得る努力を尽くすよう慎重な対応を求める異例の意見を付けた。意見は「区と納税者の見解がほぼ全面的に対立したままで、納税者との協議や相互理解が十分進んでいるとは言いがたい」としている。放置自転車税は結局、駐輪場整備などで事業者の協力が得られたため区が撤回した。

条件付きの同意は、課税自主権の拡大という地方分権の具体化には、自治体の自己責任を伴うことを突き付け、新税創設のハードルを上げた形となった。

財務省はしばしば、交付税抑制の観点から「積極的な課税自主権の発揮による歳入確保」を自治体に呼び掛けてきた。ただ現実としては、課税対象となる住民や企業の理解を得るプロセスに時間を要し、財政難を補えるほど多額の税収がもたらされるわけではない。ほとんどの税源が法律で規定され、しかも都市部に税源が集中している現状では、広く自治体に「ふさわしい税源を探して」と求めるのは無理がある。

それでも、地域の特性を踏まえた財源確保ができるという面で、課税自主権の活用は重要な手段だ。

「課税自主権の拡大」は、自治体に自主財源を確保するという意識を芽生えさせたが、浸透はしていない。自治体に高度な判断を委ねる部分があり、まさに分権の実践ではあるが、その仕組みの方向性は議論し尽くされていないのではないか。

三 税制をめぐる環境の変化

(一) 地方税より交付税

三位一体改革では、地方側の悲願でもあった税源移譲は実現したが、地方交付税が削減された。ある自治体幹部は「あれで自治体は懲りてしまった。分権は結構だが、財源が減るという代償は受け入れられないという雰囲気になった」と当時を振り返る。さらにその後、〇八年のリーマン・ショック、一年の東日本大震災により、国は経済対策にかかりきりとなり、地方分権を取り巻く環境は一変した。財政対策が厳しくなる中で、より「交付税の方がいい」と考える自治体が増えていった。

こうした中で、消費税率を一〇％に引き上げた場合の増収五％分の国・地方の配分割合をめぐり、財務・総務両省の税財政両サイドで激しい攻防が繰り広げられた。最終的に、一一年二月、地方一・五四％、国三・四六％の割合で配分することで決着した。地方消費税は偏在性の小さい税目だが、全国町村会などの要望を踏まえ、全額を地方消費税とするのではなく、一・二％は地方消費税、〇・三四％は地方交付税財源に回すことになった。

地方消費税は、国が代わりに徴収して都道府県に割り当て、その半分を都道府県から市町村に交付金として配る仕組み。このため、そもそも市町村にしてみると、「税」という意識は希薄なのだろう。貴重な地方財源であることに変わりはないが、地方税の割合を増やそうという動きはくじかれた格好だった。

さらに、増やせば増やすほど偏在性が高まる、地域差が生じるのが地方税の宿命。税源移譲をしても結局、東

京をはじめ税源の豊かな大都市に税収が集中してしまう。自治体が「地方税の充実」をとなえる時、こうした覚悟ができていないと難しいということになる。交付税志向が強まるのは当然のことと言えるだろう。

(二) 自民税調の影響力低下

「昔は国会前のイチヨウが色付くとつらい気持ちになっていた」――。毎年十一月に入ると、毎年度の税制改正をめぐり自民党税調での議論が本格化する。年末の税制改正大綱取りまとめに向け、税制に精通する税調の幹部メンバーがインナーを開催。国税・地方税を担当する財務、総務両省の関係者も加わって、外堀を埋めるように主要課題の方向性を出していく。関係者だけでなく、取材するメディアにとっても緊張感のある日々で、憂鬱（ゆううつ）な気分になったものだ。

インナーの決定権は絶大で、そのメンバーは税制の実力者ぞろい。さまざまな利害関係のある税制だが、業界や団体の利害を調整し、意見を集約していく。インナーメンバーの見解を把握しながら、展開を読んでいく必要があった。しかし、第二次安倍内閣以降は官邸が税制改正の主導権を握っている。税調の影響力、権威は低下し、税の世界も「聖域」ではなくなった。

自民税調で税率など税制の重要事項が決まる仕組みは、地方サイドにプラスに働いていた。当時はインナーメンバーをはじめ、税調で発言力のある大物議員には地方出身者が多かった。地方税サイドの関係者は『「地方が困る」という案件には敏感に反応してくれた」と税調全盛時代を振り返る。「だから地方税は持ちこたえることができた」とも語る。

しかし、二世、三世の国会議員が増え、地盤だけは地方という「都市型議員」が多くなった。「地方税の充実」

という発想、地方目線の税制論議が盛り上がらないのは、ある意味自然なことかもしれない。

四 地方税の針路

(一) ふるさと納税の存在感

地方税充実をめぐる論議が低調な今、話題に事欠かないのが「ふるさと納税」。寄付金税制ではあるが、課税自主権と同様に、自治体が自らのイニシアチブで財源調達する仕組みには違いない。

○八年度税制改正大綱に盛り込まれスタートした制度だが、早くから議論はあり、国会では○五年三月の参院総務委員会で初めて取り上げられた。質問した与党議員は「税源が大都市に集中している。納税者を育てた故郷では、人材育成のための経費をつぎ込んだり、両親がお世話になったりしているケースがある。住民税や所得税の一定割合が故郷の税収になる仕組みを検討すべきだ」と、住所地以外の自治体に納税できる制度を提案した。

第一次安倍内閣で菅義偉氏が総務相になると、総務省に有識者会議が設けられ、制度設計が本格化。研究会は「税」ではなく、寄付金税制を応用する方式での制度導入を提言する報告書をまとめた。報告書の総括は「国民が利用しやすい仕組みがつくられ、多くの人がより容易に『ふるさと』に熱い思いを託せるようになることを願う」という一文で結んでいる。

果たして、ふるさと納税は、自治体が提供する返礼品の魅力や、インターネットサイトを通じた簡単に手続きできることなどが歓迎され浸透した。自治体間の返礼品競争の過熱化などが問題となったが、テレビコマーシャ

ルに登場するほど注目される「地方税制」は珍しい。

(二) 地方が知恵絞る時代

ある自治体関係者は「地方税財源の充実に向け知恵が出せていたのは、さまざまな意味で自治体に余裕があった頃だった。『国からもうるのは痛みがない。しんどくてもやりますよ』という、あの盛り上がり終わらせてしまったのは惜しかった」と語る。税源移譲などに取り組んだ国の関係者からは「自治体が元氣な時代に（地方税充実を）『もう少しやる』と方針を打ち出しておけば、自治体から知恵が出てきたと思う」といった声が聞かれる。折しも人口減少時代にあり、納税者数の減少による住民税の減収なども予想されている。地方税は拡充から抑制の時代に入るのか。懸念する関係者は多い。

本来、地方分権と税は切り離せない関係にあると考えるが、経済をはじめ地方税を取り巻く環境は変わった。そうは言っても、限られた予算の中で、住民が求める特色ある行政サービス需要を具体化するには、「国からもう」財源ではなく自主財源の確保がふさわしい。

現状ではその道筋は定まっていない。広域連携による徴税強化など「税を取る努力」の重要性を再認識することとは、自主財源を自ら確保しようという思いを再燃させるためにも意義がある。同時に、税の使い道を納税者が決められる「ふるさと納税」の特徴をより生かし、地方を元氣にする仕組みとして一層定着させることなども実現可能な取り組みだ。いずれにしても、これからの「地方税充実」は、自治体が自ら知恵を出し、意識改革することが欠かせないのではないか。