

21世紀政策研究所新書—20

シンポジウム

# 税制抜本改革と 地方税・財政の あり方

—グローバル化と両立する地方分権を  
いかにして進めるか

第83回シンポジウム（2011年10月6日開催）

基調講演

地方税・財政改革の課題

7

慶應義塾大学法学部教授／  
前総務大臣／前鳥取県知事

片山善博

報告

地方税・財政から見たわが国経済の課題

32

21世紀政策研究所研究主幹／  
中央大学法科大学院教授

森信茂樹

【パネリスト】

慶應義塾大学法学部教授／  
前総務大臣／前鳥取県知事

片山善博

内閣官房参与／元財務副大臣

峰崎直樹

一橋大学国際・公共政策大学院教授

田近栄治

慶應義塾大学経済学部教授

土居丈朗

一橋大学大学院経済学研究科、  
国際・公共政策大学院教授

佐藤主光

東レ経理部 税務担当部長

鈴木英伸

【モデレータ】

21世紀政策研究所研究主幹／  
中央大学法科大学院教授

森信茂樹

## ごあいさつ

21世紀政策研究所では、わが国の経済・社会が直面する課題を取り上げ、内外の多くの学者や研究者の方々にご参加いただき、積極的に研究・提言活動を行っております。本日の地方税・財政のあり方も、そのなかの重要なテーマの一つでございます。まして、森信茂樹先生に研究主幹をお願いして研究プロジェクトを立ち上げ、1年間検討を重ねてまいりました。

皆様もご高承のとおり、グローバル化、少子高齢化といった経済社会の構造変化に対応するため、税制抜本改革はまさに喫緊の課題です。当研究所におきましても、昨年、消費税率の引き上げ、法人税の改革が必要である旨を提言させていただきました。しかしながら、税制抜本改革のなかで地方の税・財政の改革をどのように位置付けるべきかは非常に不透明であり、地方分権の動きにも進展が見られないのが現状です。

そこで当研究所では、企業にとってかわりの深い地方法人二税のあり方を含め、グローバル経済への対応と同時に地方分権を推進するという視点に立って、地方の税・財政の課題を総合的に洗い出し、検討を行ってまいりました。

本日は同プロジェクトの研究成果をご報告するとともに、片山善博慶應義塾大学教授、峰崎直樹内閣官房参与に加わっていただきまして、改革に向けた忌憚のない議論を行っていただきたいと思います。

本日のシンポジウムが地方の税・財政改革に向けての一助になれば、主催者としても大いに喜びとするとところでございます。

二〇一一年十月六日

21世紀政策研究所理事長 森田富治郎

基調講演

# 地方税・財政改革の課題

慶應義塾大学法学部教授／前総務大臣／前鳥取県知事  
片山善博

私は先ごろ慶應義塾大学法学部に復帰いたしました。総務大臣になる前の環境に戻ったのですが、その前は鳥取県で知事を8年間、その前は自治省におりました。

いろいろな仕事をしましたが、一番長かったのが税の仕事です。自治省という役所におりましたので当然、地方税の仕事が多かったわけです。自治省では、固定資産税課長をしたり、法人事業税や自動車税、不動産取得税を扱う府県税課（現都道府県税課）の課長もいたしました。若いころは当時の大蔵省に向向し、税務署長として国税の最前線で署員の皆さんと一緒に仕事をした経験もあります。

いろいろな立場で税にかかわることが多かったものですから、いまでも税というものが私のライフワークの一つです。今日はそういう経験も踏まえて、メンテナンスの前段として、地方税、地方財政の背景などをお話ししたいと思います。



片山氏

### 基本原理からはほど遠い地方自治の実態

本来、地方税というのはそれぞれの自治体が決めればよいことです。わが国の地方自治制度の基本原理は、それぞれの自治体が必要とするお金は、自治体の住民が負担する、負担を分かち合うということで「負担分任の原則」と言えます。これは地方自治法の最初に書かれています。

ですから、どれほどの仕事をするのか、皆で合意形成して決める。仕事が増えれば当然負担も増えますから、それを皆で分かち合うというのが地方税です。その分かち合い方を決めるの

が地方税のルールであつて、それが税率や課税標準となるわけですから、国レベルで議論するのは基本原理から言うとな自然です。

しかし、なかなか基本原理どおりにいかない。実態は、国と自治体との間に複雑怪奇な関係ができあがっています。それは、日本の地方行政というものが国の仕事と截然と分かれることなく、折り重なるというか、もたれ合うというか、よく言えば協力・連携をしているからで、よい面もあるけれど悪い面もあるわけです。

例えば、いまの自治体で一番重要なのは教育と福祉だと思いますが、この教育・福祉分野などは、本当に国と自治体との関係が入り組んでいます。

義務教育は市町村の仕事ということになっていますが、市町村が自由にやっていかとうとそうではない。例えば小学校の1学級の人数は40人以下、それに教員をどのように充てるかまで、全部国が決めてあるわけです。そういうルールを満たす行政を自治体が行うとなると、それ相応の資金がかかり、自前の財源では到底で

きません。ルールどおりに行うには、財源を何らかのかたちで国が補填しなければならぬことになります。

福祉についても、介護保険が十年ほど前から始まりましたが、これも国がルールを決めています。すべての対象者には、こういう介護のサービスを提供すべし、それに対して保険料はこのように算定するといったルールを決めるものですから、人口が少ないところは非常に採算が悪い。そうすると、そういうところにもきちんとしてシビルミニマム（市民の最低限の生活環境水準）として、国の設定したルールどおりに仕事ができるような財源の枠組みを保障しなければなりません。

ではどうやって保障するかというと、国が地方税制を構築して、そのなかですっかり取りなさいというのが一つ。でも、もともと税源が足りないところは、地方交付税で補填することになります。それから個別の仕事をこの水準でやってもらわなければいけないという場合は、多くの場合国庫補助金や国庫負担金という縦割りの

財源を保障するということで、財源自体が非常に複層的になっています。

そのなかの重要な項目が税ですが、税の仕組みも国がほとんど決めておりまして、例えば住民税や、今日のテーマに関係の深い法人の所得課税。これは法人住民税と法人事業税です。市町村だと固定資産税、都道府県では自動車税など、いろいろなものをタックスミックスして地方税制というものをつくっているわけです。

したがって最初に申しあげたように牧歌的な、住民の皆さんが集まって来年の仕事はどうするか決めて、その仕事量に応じて税率を決めていくという姿は全く見られないわけで、もっぱら国のほうで交付税をどうする、税制をどうする、補助金をどうするという議論になってしまっているのが現状です。これを何とか住民の皆さんの意思と選択によって、行政サービスの水準と税負担とが多少なりとも連動する仕組みに少しでも近づけたいというのが、地方分権や、民主党政権の地域主権改革の思想の背景にあるはずなのです。

## 夕張市の財政破綻は例外ではない

先年、北海道の夕張市が財政破綻しました。これはある意味では特異なケースですが、決して例外的なケースではありません。夕張だけが破綻しましたが、夕張予備軍はたくさんいます。夕張が財政破綻した原因をつまびらかにすると、現在の地方自治体の病理や問題点がかなりわかってくると思います。

夕張でどんなことがあったかというと、一つは負担を考えずに事業を次々に展開したこと。普通ならモノを買うときは負担があるわけで、負担が増えるからモノを買うのをやめようというバランス感覚が働きますが、夕張の場合はそれがなくて、市民の負担は変えることなく、仕事はどんどんやるべしということになったので、乖離が大きくなっていきました。

二つ目に、そうは言ってもどこかからある程度お金を持ってこないといふようなことはできないのですが、そのお金が出るメカニズムがあって、国からいろいろな補助

金なり交付金が出ていた。モラルハザードを生む国と地方の財政関係があったので  
す。

三つ目は、議会があつて財政支出についてはチェックする仕組みになっているわけですが、その議会はあつたもののチェックシステムがほとんど機能せず、ノー  
チェックに近かった。

四つ目として、夕張は借金をしすぎて倒産したわけですが、その借金をどこから  
するかというと、政府資金も相当注ぎ込んでおりますし民間金融機関の資金も注ぎ  
込んでおりますが、いずれも貸し手としてのリスク感覚がほとんど欠如してしま  
した。貸し手の側にある程度のリスク感覚があれば、どこかで歯止めが利くわけです  
が、それもなかったということですよ。

最後に住民の無関心があります。住民は、自分たちの自治体がどれほどお金を使  
おうと、ほとんど関心がなかった。こういう悪いことがたくさん重なって、破綻す

べくして破綻したわけです。

では、夕張だけがそういうことだったのか。要するに負担と支出との乖離、国からのモラルハザードを助長するような資金提供、議会がノーチェックであること、市民が無関心であること、金融機関のリスク感覚がなかったことは、夕張のみ例外的であったかという点、そんなことはありません。いずこも同じ秋の夕暮れです。こういうところを直さなければ、どんな立派な税制をつくろうと、国と地方との財政関係を論じようと、なかなか構造的な問題解決にはなりません。

私は鳥取県で知事をやりましたので、せめて鳥取県だけでもそういう弊害をなくそうと、いま申しあげたような弊害を一つひとつ克服・改善するように努力しました。また総務大臣在任はわずか1年間でありましたが、これだけはやりたいと思うことがいくつありました。

その一つとして、地方債が夕張の破綻に非常に大きな影響を及ぼしたわけで、こ

の地方債の仕組みを少し合理化しよう、改善しようということはずっと思っており  
ました。たった1年でやりたいことの全部はもちろんできませんが、それでも地方  
債を改善する仕組みをつくりました。これは法律が8月末に参議院を通過して、成  
立いたしました。

地方税は多様な行政ニーズを具現化するためのツールである

本来、地方税というのは、地方自治の根幹を成す仕組みです。地方自治とは何か  
というと、国とは違った地域の団体、人の集まりがあつて、そこで自分たちが自主  
的・主体的に仕事をしていく。その仕事は地域によつて多様です。共通するものも  
相当ありますが多様なものもあるわけで、その多様性を地域の行政に反映させうる  
仕組みが、地方自治です。

地域で、例えば来年度は学校を建て替えようとか、いろいろな仕事をしようとし

たときには、当然物入りになるわけです。先ほど言ったように、いまは国の補助金などいろいろな仕組みがありますから一概には論じられません。原型で考えますと、学校を建てるなら「皆が負担してでも建てるのか」という問題を検討するメカニズムが、本来は働くはずです。そうすると「税負担が上がりますがそれでもいいですか」「ではやりましょう」「いや税負担が高くなるならやめましょう」「修繕で済ませ、改築まで手をつけるのはやめましょう」などとなってくるわけです。

本来の地方税は、地方自治の多様な行政ニーズを具現化するためのツールです。税負担は、単に納税者からいくらか徴収するというようなことではなく、どういう仕事をするかということとセットになった仕組みです。この基本原理をいまはすっかり忘れていますが、そこを思い出すような改革が必要だろうと私は思っております。この点については、のちほどパネルディスカッションにも出てまいります。地方消費税が今回の大きなテーマになると思います。

地方消費税というのは自治体にとって非常にいい税だということになっています。ただ、本来の地方税は地方自治を具現化するための重要なツールだと申しあげたことと、現行の地方消費税の仕組みとは、相いれない面を持っています。地方消費税問題を考える場合には、一つの重要な論点として地方自治との兼ね合い、自分たちの仕事が増えるから地方消費税の税率を上げることができるかどうかという論点も加えておかなければいけません。

それから地方税には標準税率という制度があります。これは固定資産税なら1・4%、住民税なら都道府県分と市町村分を合わせて10%と定めていて、これをほとんどの自治体は採用しています。国が決めた税率だと皆思っていますが、決してそうではなくて、本来、固定資産税は1・4%でなくてもいいはずですが、税を上下させることが可能で、それにより行政の量や質が変わりうるという関係が、あつて然るべきですが、どこに行っても固定資産税は1・4%です。1・5%にしているところ

ろが若干ありますが、ほとんどの自治体が1・4%というのは、非常に奇妙です。

アメリカのプロパティ・タックス（財産税・固定資産税）は自治体ごとに税率がバラバラで、同じ自治体であっても年度ごとに税率は変わります。ところが日本の固定資産税はいつも1・4%、どこに行っても1・4%ということで、「なぜそうなのか」とアメリカの学者に聞かれたときに、「それは固定資産税と言うからでしょう」と言ったら、ほとんど笑いは出ませんでした。日本人だけが笑っていました。本当はこれも、地方税の仕組みを考える場合には見直さなければいけません。

名古屋市は河村たかし市長になって、独自減税で、固定資産税ではなくて市民税の1割カットをすつて、すつたもんだしました。最近どうなったのか、やっているのかいないのかは私もフォローしていませんが、あれは一つのいい論点ではありません。市民税の標準税率は10%のうちの6%ですが、市民税がいつも6%でなければいけないという決まりはありません。それを「少し下げる」と言ったら大騒

ぎになるのがいかにも日本的で、アメリカなどでプロパティ・タックスを少し下げようと言ってもあんな大議論になるはずがありません。もちろん下げることの是非は検証して議論になりますが、やっていいのかどうかという議論になるのは非常に奇妙です。

河村さんのやっていることのよし悪しは別にして、論点の提起としてはよかったですと思います。本来ならば、「この仕事をやめるから」とか、「公務員を何人減らすから税率を下げます」と言って始めれば非常によかったのですが、とりあえず税率を下げるという公約を打ち出して、当選した後に歳出のどこを削るのかということになったら、多少立ち往生してしまって「それ見たことか」と言われたのが、河村さんにとっては非常に不本意だったと思います。

## 自治体の多様性に応じた政策税制の導入の検討を

自治体の多様性と政策税制がもつとリンクしたほうがいいのではないかということについては、私が総務大臣のときに総務省のなかで研究会を設けて、いまでも議論しています。具体的には政策税制でいろいろな租税特別措置を講じており、それらは国税が中心ですが、地方税にもずいぶんあります。国税では投資減税や減価償却の特例などいろいろあり、それに見合ったかたちで、例えば固定資産のある種の償却資産に投資した場合には「それについては本来の課税標準ではなく半分にしましょう」といった投資促進型の政策税制もありますし、投資促進ではなくても公共性があるだろうということで「本来の固定資産税よりも課税標準を半分や3分の1にしましょう」ということもあるわけです。

例えばNHKは、一般の民間企業に比べると固定資産税などは大体半分になっています。そういうことは政策税制として国が決めています。NHKの場合などは国

が決めてもよいと思いますが、細かいことまで全部国が、地方税法で決めているのです。

私が鳥取県の知事をやっていて奇妙だと思ったのは、住宅用地の特例というものがあります。これは住宅政策に関する特例ですが、小規模住宅用地といって1戸当たり200㎡までは固定資産税の課税標準を6分の1にしています。東京都などの場合は、地価が非常に高騰したので住宅用地の特例を設けないと税金がかかりすぎてもう住めなくなってしまうという事情はわからなくもありません。ところが、鳥取県はバブルのときにも土地の投機はほとんどありませんでしたから、地価はあまり上がっていません。上がっていないのに6分の1にしているものですから、本来はもっと取れるのに減収を余儀なくされているわけです。全国一律で、東京都を標準にするとそういうことになってしまいます。

自治体は多様で、東京都のようにどんどん資金が投下される地域ばかりではあり

ません。人は減るし企業は撤退するし、地価は下がるし、経済的には非常に寂しい状況になっているのは鳥取県だけではありません。そういうところが、なぜ共連れで固定資産税を下げなければいけないのか。そうでなくても税収が少ないのだから、この際、東京都は土地が高いから下げてもいいけれど、田舎のほうは6分の1に下げなくてもいいのではないか。例えば3分の1課税や2分の1課税くらいでいいという政策選択もありうるはずです。

その代わり、もっと上モノへどんどん投資するようにしてくれたら、例えば住宅が建設されることによって地域の景気・経済に多少の波及効果もあるし、住宅取得費が軽減されることによって人がもっと流入するのではないか。そういうことであれば、土地の税負担はいま下げすぎだからもう少し上げて、その代わり上モノである住宅はもう少し軽減してあげますという住宅政策が地域的にあってもいいのではないか。

国法の厳格性を解除して、もう少し地域の自主性が発揮できるような地方税法における政策税制の仕組みを導入したらいいのではないかという問題意識があり、私は総務大臣になったとき、早速その話を政府税制調査会に出しました。ことは地方税に関するもので、とりあえず政府税制調査会が包括するかたちで、しかし細部は総務省の研究会で議論を進めて、いずれは政府税制調査会に報告して承認を得て、地方税法の改変を企てていきたいと考え、毎回勉強会には出席し議論に参加していましたが、1年で大臣を更迭になりました。誠に心残りではありますが、誰が大臣であらうとぜひやっていただきたいということで、後任の川端現総務大臣にもお願いしておいたところです。

### 地方財政改善には抜本的対策が必要

夕張が抱える問題は決して夕張特有の問題ではなく、全国共通の病理があると申

しあげましたが、やはりそこを変えなければ地方財政はなかなか改善しないと思います。ともすれば来年度の予算をどうするか、来年度の地方財政対策をどうするかということ、財務省と総務省の人たちが大騒ぎして、来年度の交付税は「いくら減らした」「いくらもぎ取った」、地方税法も「子ども手当のために財源が必要だから控除をどうしよう」という目先のことに追われて論じることが多いのですが、もっと根本にさかのぼって、構造的な病の原因を改善していかなければいけません。

ではどんなことがあるのかと言うと、一つは議会にもっときちんと機能してもらう必要があります。そもそも税というのは、歴史を見ても議会が決める。逆に言う、議会は税のためにできあがった装置です。納税者からどれほどの税を召し上げるかという合意形成をする場が議会の由来ですから、議会はそもそも税を論じる場所なのです。

したがっていまでも、国は新しい税を起こしたり税を変えるときには、国会の同

意があると憲法に書いてある。「租税法定主義」と言われていて、議会の歴史を踏まえたものです。

地方税も地方自治法に同じようなことが書いてありまして、重要なことはきちんとして議会で決めることになっています。したがって、地方議会も本来の議会ですから、税を論じる。税を論じるということは税負担をどうするかということ、それを通じて自治体の仕事の枠組みを決めていくということですから、議会が税に無関心ということは本来ありえないのですが、日本の地方議会の多くは税に無関心で、税のことを議論しない。しないだけではなくて、させないような、しなくてもいいような仕組みを国のほうでお膳立てしてつくっているのであって、もっと自治体の議会が税に関心を持たざるをえない仕組みをつくるのが、地方分権や地域主権改革の大きな要素ではないか。

逆に言うと、いまは地方議会の評判が非常に悪い。なぜそうになっているかと言う

と、実は税を議論しないから重要なことが議論されていない。税を議論する場が事実上ないものですから口利きや陳情などに一生懸命力を尽くして、それなりの充実感・充足感、仕事をしたという達成感を感じている議員が多いような気がします。

本来であればやはり税負担を基軸に置いて、税負担を下げることはコストを下げるということですから、無駄な仕事を省くことになるわけです。税を議論することで自治体行政のいまのあり方を見つめ直して、「ここに無駄があるのでないか」「これを削ろう」「そうすると税負担が幾ばくかでも下がる」というメカニズムが作動するのであれば、もっと議員の皆さんは本質に目を向けられると思います。

だから、議会がもっと機能するような仕組みにしなくてはいけない。それは税制のほうからのアプローチもあるし、地方自治法に書いてある議会制度が非常に硬直的になっているものですから、こちらを柔軟化するという方面からのアプローチもあります。相まって、議会がもっと住民の皆さんのために機能するようにならなくて

はいけないということです。

それから、住民自体がもっと関心を持たなければいけない。実は夕張ではほとんど無駄としか思えないような大きな観覧車をつくったのですが、「あれをつくったら何億円もかかるだろう」「お金は誰が払うのだろう、俺たちでは困る」というのが本来の住民の反応だと思えます。しかし、実際は「誰が払うのか」ということすら思ってもみなかったというのですから、もっと関心を持たなければいけない。「関心を持って」と言っても皆忙しくて簡単には関心を持ちませんから、意地悪なようでも、関心を持たざるをえない仕組みをつくる必要だろうと思えます。

私は総務大臣のときに、地方自治法の改正を検討しようということ、いくつかそういう項目を挙げました。どんなことかと言うと、大きな箱モノをつくるときには住民に建設の是非を聞く。大きな箱モノをつくるときは自治体が必ず借金しますから、本当にその借金を抱えて将来に負担を残すだけの価値があるかどうかを、住

民の判断として聞いてみる。いわゆる住民投票です。住民投票の仕組みを地方自治法のなかにビルトインすることを、あえてやろうではないかと問題提起しました。

そうしたら、全国都道府県議会議長会や市議会議長会の皆さんから「私たちが信用しないのか」という大きな反対がありました。していないとも言いたくないので、「しているけれど補完する仕組みがあってもいいではないか」と申しあげました。それはまさしく「住民の無関心」を覚醒させる仕組みになると考えるからです。そんなことも、道半ばではありませんが、地方制度調査会で議論することになっております。

金融機関はリスクに非常に鋭敏で、金を貸すときには相手の信用調査をして資産、担保、それから経営者の人品骨柄、いろいろなことを見られるのでしようが、そういう民間金融に対して非常にシビアな考え方や視点を持っている金融機関が、こと自治体金融になるとほとんどその視点がなくなってしまうと、国のお墨付きがあれ

ばそのまま右から左へ貸してしまうことがあります。私は、これは改められたほうがいいと思います。

夕張がどうだったかと言うと、市長が財政破綻の宣言をしました。2006年6月のことでしたが、その後にボーナスを満額支給しています。なぜ支給できたのかと思ったら、最寄りの金融機関が貸しているわけです。市はもうダメだと言って破綻したのに金融機関はボーナスの資金を提供している。全くリスク感覚がありません。私が人づてになぜ貸したのか聞いてみたら、「だって自治体にデフォルトはないのでしょ」と言っていたそうです。

自治体にもデフォルトはありません。金融機関がボーナス資金を貸さなければ職員にボーナスを払えないのですから、立派なデフォルトです。民間企業相手だって、「手形が落ちそうになくなっても貸しましょう」と言っただんどん貸し込んでいったら、日本中どこにもデフォルトはないということになります。どうも金融機関は

錯覚に陥っているのではないか。

私は当時知事をやっていたものですから、地元の銀行に「自治体はデフォルトがないと北海道のほうで言っていたが、あなた方はどう思いますか」と聞いてみました。すると「ないでしょう」との返事です。なぜそんなことを言うのか聞いたら「総務省の担当者がそう言っていた」と。「そんなものを信じてはいけませんよ」と言っておきました。

デフォルトはありますので、きちんとリスク感覚を持つこと。それは民間企業に対して貸す態度とは多少違うとは思いますが、究極的にはデフォルトはあるわけで、金融機関がリスク感覚を持つことが自治体をシャンとさせる。自治体は当然嫌がりませんが、長い目で見れば自治体の健全な運営に資するのですから、非常に親切なことになります。金融機関の方は、これから自治体に対しても厳しい目を持つように、言わずもがなの常識かもしれません、申しあげておきます。

報告

地方税・財政から見た  
わが国経済の課題

21世紀政策研究所研究主幹／中央大学法科大学院教授 森信茂樹

今日は21世紀政策研究所で1年間いろいろな勉強会をさせていただいた成果を披露する前に、なぜいま、こういうシンポジウムを開く必要があるのかを、なるべくわかりやすく説明したいと思います。

### 「グローバル化と両立する地方分権」とは

われわれの問題意識は、今日のシンポジウムの副題でもある「グローバル化と両立する地方分権をいかにして進めるか」ということです。経済が大変グローバル化していることを受け、法人の活動が地方においても非常に大きな問題を抱えている。巷でよく言われる企業の六重苦（円高、高い法人税率、貿易自由化の後れ、労働規制、温室効果ガス抑制策、電力不足）に加え、最近の急激な円高でさらに企業の空洞化が加速しつつあるのではないか。それに対して政府ができることといえば、規制の緩和などいろいろあるかもしれませんが、法人の実効税率を引き下げていくという

ことが未だ課題として残っているのではないか。

他方、「グローバル化と両立する地方分権」に向けては、いまの片山前大臣の話にもありましたように、安定的な税源をいかに自前で確保するかが必要になってくると思います。このような課題の下で地方税を考えていきたいわけですが、いまの地方税には、大きく分けて二つの問題があります。

一つは、税収が非常に安定していない。これは法人二税と呼ばれる法人事業税と法人住民税のためだと言われています。さらには、地方間での格差の問題がある。法人二税を1人当たりの税収で見ると、東京都と奈良県で6対1くらいの格差があつて、これが地方間格差の一つの原因になっている。このようななかで、地方財源の法人事業税については、先ほど申しましたようにグローバル化のなかで法人実効税率をもう少し下げしていく必要がある。

そうであれば、これらの問題をうまく組み合わせる手段があるので



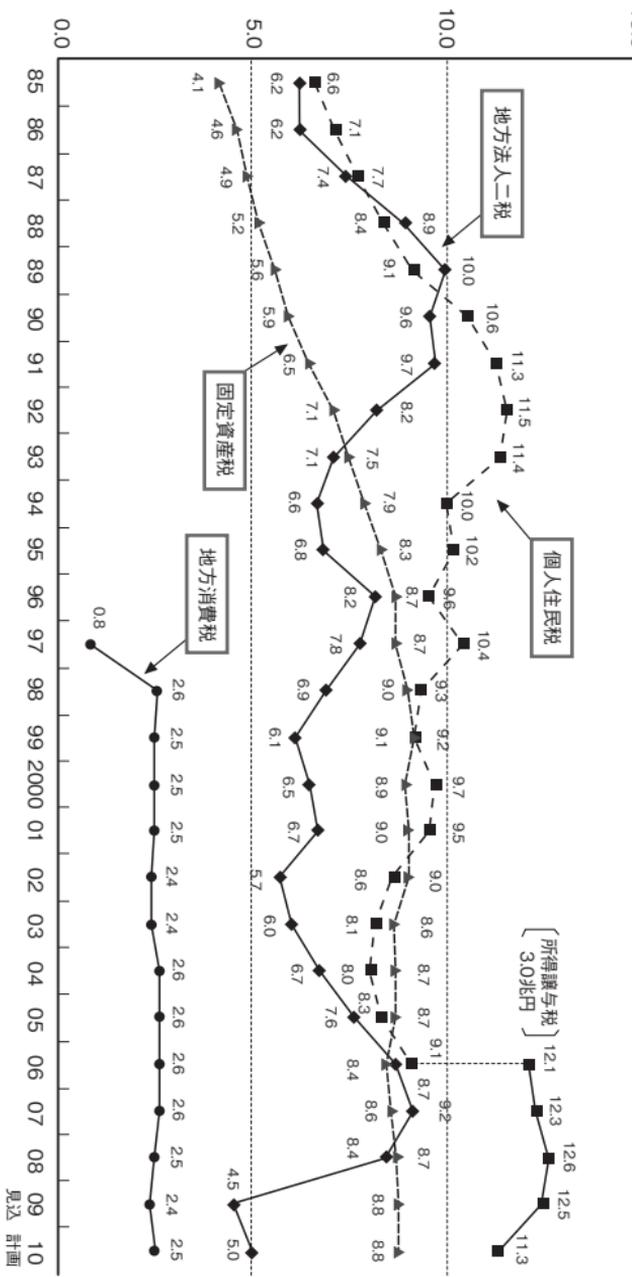
森信研究主幹

ないかというのが、このシンポジウム最大の主眼です。どこかから代替財源を見つけてきて、それと交換あるいは代替しながら法人実効税率を引き下げて、企業のグローバル活動を助け、空洞化を防いでいくか。あるいは、地方の安定的な財源を自前で得て、それを基に地方分権を進めていくか。この問題について簡単に説明したいと思います。

地方税の税収の推移（36ページ図表1）を見ますと、法人事業税と法人住民税の地方法人二税は、非常に安定性に欠けています。特に2008年のリーマンショック後の落ち込みが

(兆円)

図表 1 地方税 (主要税目) の税収の推移



(注) 計数は、超過課税および法定外税を含まない(地方財政計画ベース)。  
 2008年度までは決算額、2009年度は決算見込額、2010年度は地方財政計画額である。  
 地方法人二税には、地方法人特別課与税を含む。

激しく、二税合計してかつては10兆円近くあったのが、5兆円を切っています。これから安定的な財源で分権化して仕事を国から本来の地方に返していこうというときに、こういう税収歳入構造ではなかなかうまく進まないのではないかと。

これまでは分権の議論と言いますと、国の機関を地方に移すとか、権限の問題のような議論が多かったのですが、根本は「財源をどうするか」というところに議論を変えていかなければ、本当の分権が進まないのではないかという問題意識があるわけです。そういうなかで、実は二つの改革が行われています。

一つは、2004年に外形標準課税というものが法人事業税の一部について導入されています。もともと事業税というのは長い歴史があつて、シャウプ勧告（1950年）では付加価値税として構築されましたが、その後は所得課税になつてしまつた。それを本来の付加価値税に戻す一つの方便として、加算型付加価値税のようなかたちで外形標準課税を一部入れたわけです。

もう一つは、2008年の改正時、外形標準課税をしていないところの法人事業税が大体5兆数千億円ありました。その半分を、地方法人特別税という括りをついて国でいったん集めて、人口や従業員数などで割り戻して各都道府県に再分配する。そういう地方法人特別税というものができました。法人事業税が非常に変動しますし、さらに地方間の格差の問題があるので、その格差をならすために再分配をしたわけです。東京都などが反対したことをご記憶だと思えます。

### 法人二税を消費税と置き換える

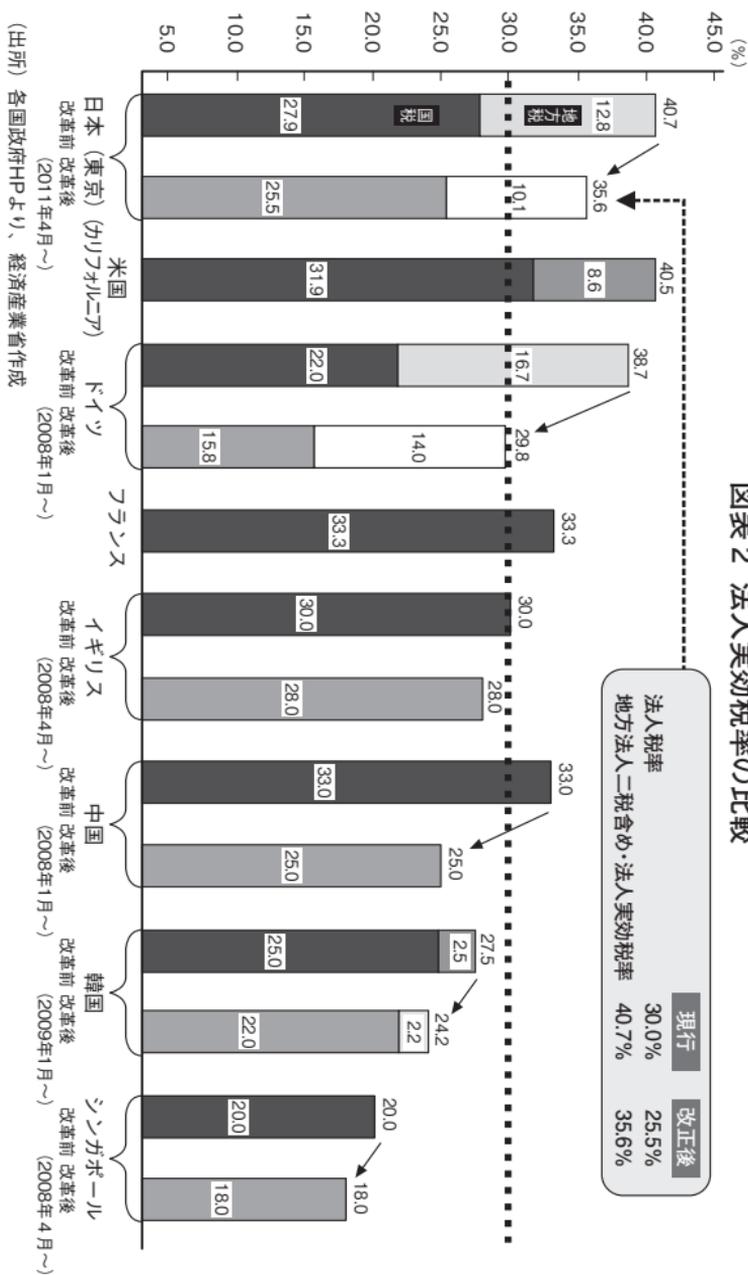
実は、地方法人特別税をつくったときに「抜本的税制改革のときには、ちょうど1%分の地方消費税と置き換える」という合意があったわけです。つまり、法人事業税が外形標準化された残りの部分の半分は、抜本的税制改革のときに消費税化する、地方消費税と置き換えるという合意があったわけです。

そういう状況になっている地方税ですが、次に空洞化との関係で法人実効税率がどうなっているかを見てみたいと思います。

図表2（40ページ）は国税と地方税を足した表面実効税率というもので、いままでわが国は約40%、アメリカも約40%ですが、ドイツやヨーロッパの国々はほとんど引き下げて、この10年間で国際水準が25〜30%になり、わが国の40%から比べると10ポイント以上低い。これが空洞化を加速している一つの要因ではないかということ、2011年度の税制改正でとりあえず法人実効税率を5ポイント下げることになりました。

震災対応の付加税終了後には、5ポイント下がって40%から35%になるわけですが、まだアジア諸国から比べると10ポイントくらい高い。あるいはヨーロッパ諸国と比べても5ポイントくらい高い。これだけで空洞化を防げるとは思いませんが、空洞化を防ぐ観点から今後政府ができる仕事としては、35%の実効税率をさらに

図表2 法人実効税率の比較



5%くらい下げたことによって、国際的な水準にまで引き下げる必要がある。

話はここからです。図表2の日本の法人実効税率の改正後の値を、国税と地方税に分けてみますと、国税は引き下げた結果、30%から25%になります。この25%という水準は、実はイギリスやフランスよりも低い水準になって、たしか中国と同じ水準だと思います。

「わが国の実効税率が5%下がって35%になった」「しかしまだ高い」というときには、どうしてもこの上に乗っている法人二税を引き下げていくことによって国際水準並みの実効税率を達成する必要があるのではないかということになり、法人二税の問題が出てきます。ここをうまく解決できれば地方の法人の空洞化も防げる。同時に、地方財政としては安定的な財源、さらにはあまり格差のない財源が得られる。そういう二つの課題を同時に解決できるような税制改革があるのではないかということ、この1年間議論してきたわけです。

答えはもう皆様方わかりだと思えますが、基本的には地方の法人二税を地方消費税、あるいは国の消費税で置き換えていく。これがまず大原則で、一番大きな方向です。ここまでは何となくこれまでの議論の積み重ねで、いろいろな方もそのうにおっしゃっています。そのために、先ほど言いました地方法人特別税が法人事業税の半分を国税に移管して、それを譲与税のようなかたちで地方消費税に置き換えられるようにもしてあります。

ところが一方で、これは後で峰崎内閣官房参与のほうからもお話があると思いますが、いま進んでいる社会保障・税一体改革のなかでは、消費税を2010年代半ばまでに段階的に10%まで引き上げることが成案として決まっています、消費税は社会保障目的税として構築されることになっています。社会保障で地方が負荷する部分については、基本的には消費税収の増加で補填されます。

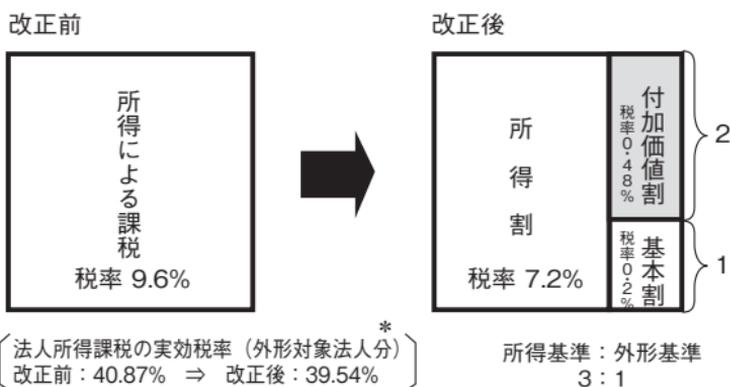
しかし、いま私が申しあげているような法人事業税、あるいは地方の法人二税の

問題は、いまの社会保障・税一体改革のなかに入る隙間がありません。実は社会保障・税一体改革の成案文章をよく読んでみますと、地方税改革という項目がありません。あるにもかかわらず、いま進んでいる議論では法人二税を地方消費税、あるいは消費税と置き換えるだけの財源がないわけです。5%上がるけれど、それは全部社会保障に使うということになっている。ここに大きな問題があるわけです。

### 外形標準課税の問題点

もともと法人事業税というのは明治時代からあった税です。シャープ以降は地方の公衆衛生費などを賄うためのもので、課税標準としては付加価値が一番ふさわしいということ、加算型の付加価値税が入りましたが、すぐ廃止になって、結局いまのような所得課税の法人事業税になりました。それではいけないということ、2004年の外形標準課税導入以降は、その分の一部、法人事業税の所得による課

図表3 法人事業税における外形標準課税の導入



\* 資本金1億円を超える法人を対象（全法人約251万社のうち約2.9万社）

税部分の4分の1を外形化し、付加価値割と資本割で計算することにしたわけです（図表3参照）。その結果、付加価値割や資本割の外形標準課税は非常に安定した税収になってきています。

ところが、これにも大きな問題があります。外形標準課税には付加価値割あるいは資本割が付いていますから、欠損法人でも課税されます。つまり、赤字法人課税になっているわけです。しかし、資本金の1億円以下を運用対象から外していますので、全体の適用会社数を見ますと全法人251万社のうちのわずか1%、2.

9万社しか外形標準課税が適用されていません。99%の法人は外形標準課税とは無縁の世界にいるわけです。これをどう考えるのかということ。

それから資本金が大きいからといって付加価値が多いとは限らず、付加価値割と資本割といった概念が税としてふさわしいのかどうか。あるいは、賃金課税となっているのではないかということで、外形標準課税というのは非常に問題の多い税です。

税法のほうから見ますと、本来の付加価値税である消費税であれば、輸出するときには輸出免税ですから国境調整ができますが、これはできません。

あるいはもし所得税であれば、もしかしたらアメリカから進出してきた企業が、外国税額控除というかたちで、あちらで控除されるかもしれない。しかしそれも、現在の外形標準課税では控除されない。つまり、税制としては非常に問題の多い税制です。これをどうするかということが、後のパネルディスカッションで議論にな

ります。

### 「国税も含めた抜本改革」と「地方税体系のなかでの改革」

いろいろ申しあげましたが、結局最後にはどうなるかを、図表4（48ページ）にまとめました。この辺が今日のパネルディスカッションの大きな議論になるところだと思っています。

先ほど言いましたように二つの問題があります。企業のグローバル化に対応する税制を構築したい、あるいは空洞化を阻止したいという問題意識と、地方の安定的な財源あるいは地方間の格差の少ない税財源を確保するという二つの大きな目的のために、トータルで税収を変えない、税収中立というかたちでどのようにするべきかということ、選択肢のようなものをつくってみました。

一番大きな選択肢としては、地方税として法人が負担しているすべての税、す

なわち法人事業税と法人住民税、さらには外形標準課税、税収規模にして10兆円弱、このすべてを、例えば消費税と交換してはどうか（48ページ図表4のAの案1）。法人事業税というのは本来、付加価値税として構築されるべき税なので、消費税に戻るのがベストではないか。あるいは、法人住民税についても所得課税から消費税課税という流れのなかで変えてはどうかということです。

そこまでいなくても、とりあえず外形標準化された部分を除く法人事業税だけでも消費税と交換してはどうか（Aの案2）。そうすると規模が少し下がって、4・5兆円になります。先ほどから繰り返しているように、既にこのうちの2・5兆円（法人事業税の半分）は地方法人特別税というかたちで国が集めて地方に再分配するスキームができあがっています。それをうまく1%の消費税の財源にできれば、そこで直ちに交換できることになっているわけです。これは、それ以外の残りの分も含めて消費税と交換してはどうかということですよ。

図表 4 地方税改革の道筋

改革の対象税目 (2008年度税込)	A 国税も含めた抜本的改革	B 地方税体系のなかでの改革
<p>案 1</p> <p>法人事業税（地方法人特別税も含む）・法人住民税と外形標準課税</p> <p>法人事業税 5.2兆円 （うち外形標準課税 0.7兆円） 法人住民税 3.2兆円</p>	<p>（地方）消費税と交換</p> <p>事業税は本来の消費課税へ 住民税は所得課税から消費課税へ</p>	<p>基幹税（住民税と固定資産税）の充実による軽減</p> <p>交付税・補助金の削減を財源とした税源移譲による軽減</p>
<p>案 2</p> <p>外形標準課税を除く法人事業税</p> <p>4.5兆円（うち外形対象法人の所得課税割 2.4兆円）</p>	<p>（地方）消費税と交換</p> <p>本来の消費課税に戻す</p>	<p>すべて外形標準課税に（セカンドベストの方法）</p>
<p>案 3</p> <p>外形標準課税</p> <p>0.7兆円</p>	<p>（地方）消費税と交換</p> <p>本来の消費課税に戻す</p>	<p>外形標準課税の課税ベースを拡大し、赤字法人課税を徹底する</p>

もっと小さく考えて、外形標準課税を消費税と交換する（Aの案3）。その際には、外形標準課税そのものがわずか1%の法人しか負担していないのは、あまりにも本来の主旨とは違うのではないか、本来これは赤字法人課税としての役割を果たしているのではないかという考え方もあります。そうであればもっと課税ベースを広げて、小さい企業にも適用すべきではないかということです。

要は、A案は「国税も含めた抜本的改革」です。わかりやすく言えば社会保障・

税一体改革のなかで消費税率の問題が議論されているので、そのなかで法人二税の問題も忘れないで解決してもらいたい。法人二税と交換する代替財源も見つけてほしい。さらに言えば、地方法人特別税は抜本的税制改革のときには地方消費税と置き換ええると言って1%分だけはもう用意してあるではないか、これを実行してほしいということです。

しかし、今日までの議論を見ていると、その部分がスッパリ忘れられています。社会保障でこれだけ充実するためには財源がこれだけいるという議論になっていて、消費税は社会保障目的税で引き上げられるということになっていますので、入る隙間がない。それでいいのかという問題は、後でパネリストからいろいろなご意見が出ると思います。

現実的にはなかなか難しいので、次の次の抜本改革まで待つのか、今回の改革が2010年代半ばでとりあえず終わった後、さらに時間をかけてこの問題を議論す

るのかということになりますと、相当先になる。しかしそれでは、そのときまで法人実効税率は35%のまま、アジアと約10ポイント、ヨーロッパと約5ポイント違う状態が続くことになるが、いいのだろうか。そうではなくて地方税のなかで何か解決できないかということで、地方税体系のなかで改革するB案（48ページ図表4）があります。

選択肢の一つは、基幹税（住民税と固定資産税）を別途のかたちで地方に充実させて、法人二税を軽減していくという考え方です。地方だって法人二税について困っているのだから、自らの税目のなかで置き換えることを考えてはどうか、ということです（Bの案1）。国からの補助金・交付税を削減して、その分だけ財源が出るので、それに対応する所得税などを国から税源移譲して解決していくということも考えてもいい。

それ以外の選択肢として、法人事業税の残った4分の1も外形標準にしてはど

うか（Bの案2）。そうすれば少なくとも所得課税の部分が減るので、法人実効税率はその分だけ下がります。そういうことで、すべてを外形標準にするというアイデアもセカンドベストの方法として考えられる。

それから最後にもう一つ、外形標準課税があまりにも墮落しているのではないか。例外規定が多くて企業の方に大変な手間をかけていると同時に、もう少し課税ベ－スを拡大して、少なくとも赤字法人課税を徹底してやるべきではないか。そうでなくとも7割の法人は赤字で、国の法人税も負担していないというのが現状です。少なくとも地方税は、法人だって受益しているのだからその部分は赤字法人でも負担すべきではないか（Bの案3）。

本日ご出席の皆さんは法人関係者が多いと思いますが、今日のシンポジウムはまさに法人実効税率を引き下げることが大きな目的として入っています。それと、地方分権のために地方に安定的で格差の少ない税財源をどうやって入れていく

かという問題。それらと、いま行われている社会保障・税一体改革との整合性をどう取っていくか。非常に難しい狭い道ですが、これを考えていきたいと思っています。

パネルディスカッション

【パネリスト】

慶應義塾大学法学部教授／  
前総務大臣／前鳥取県知事

片山善博

内閣官房参与／元財務副大臣

峰崎直樹

一橋大学国際・公共政策大学院教授

田近栄治

慶應義塾大学経済学部教授

土居丈朗

一橋大学大学院経済学研究科、  
国際・公共政策大学院教授

佐藤主光

東レ経理部 税務担当部長

鈴木英伸

【モデレータ】

21世紀政策研究所研究主幹／  
中央大学法科大学院教授

森信茂樹

森信　それでは、これからパネルディスカッションに入りたいと思います。最初に、いまの問題意識を受けてどのような感想を持たれたか、これまで社会保障・税一体改革に関与されてきた経緯を踏まえ、峰崎さんにお話しただけこうと思います。

### 社会保障・税一体改革における議論の行方

峰崎　森信さんからお話があったように、社会保障・税一体改革ということで、結論的に言いますと消費税を2010年代の半ばまでに10%まで上げる。もともと原案には2015年という数字がありました。さまざま議論のなかで2010年代半ば、しかも景気がよくなることなどいろいろな前提条件を付けながら10%の引き上げとなりました。

この引き上げは、基本的にすべて社会保障財源に使います。国の年金、医療、介護だけではなく、子育て、さらに最終盤においては、地方自治体側からすると地方

も単独事業として社会保障に非常に重要な役割を果たしているのではないかということとで、最終的にどれくらいの財源がどのように配分されるかということも、この秋の税制改正のなかで決まっていくなかで、いわゆる財源の配分はこれから論議することになっていきます。

そうしたなかで森信さんからお話があったように、地方財源についての提言もございませぬ。地方は安定財源が必要だということも入っています。その中身は社会保障・税一体改革において十分議論されたかということ、率直に申しあげて十分に議論されておりませぬ。ただしこの間、私たち民主党に政権交代してから税制調査会で議論をしてきた経過から言いますと、法人税を引き下げ方向については成長戦略に記載されていたわけですから、これはやはり引き下げなければいけないのではないか。

税制調査会で、私はどちらかというとな法人税の引き下げについて、課税ベースを



峰崎内閣官房参与

広げて租税特別措置や減価償却のあり方を見直しながら税率を考えていく必要があるのではないかと提起をしてみました。GDPに占める法人税の比率は、国税・地方税を合わせてみると世界的に見て高い。たしか先進国のなかで一番高かったと思います。実質の実効税率がどうなっているかということはいろいろ意見があるにしても、やはり法人課税についてはもう少し下げていく方向は必要ではないか。

その場合にどのように考えたかという点、税制調査会でも地方の法人二税が国際的に見てやはり特異な存在ではないだろうかと見ておりま

した。ですから、この法人二税をどうかたちで下げるかという議論が、これからやらなければいけない大きな課題だと思いますし、ある意味ではずっと積み残しをしてきたことです。

森信さんがおっしゃったように、法人二税のなかで外形標準に4分の1持っていたり、地方譲与税に半分持っていて、抜本改革までに変えなければいけないということですので、いずれにせよ消費税と社会保障の改革と並ぶ大変大きな課題として、われわれが次に、あるいは同時に考えなければいけない課題だと思います。

社会保障・税一体改革のなかで、最終盤は地方税のあり方についてほとんど議論がありませんでしたので、この秋の税制調査会の議論のなかでは、たしか大阪の橋下知事がおっしゃっていたと思いますが、現在は地方消費税として国に納めている消費税の25%（消費税率換算で1%）を独立税にする。この1%はやはり税源配分

として、国税から地方税に置き換えていくべきではないか。

ただ難点は、先ほど片山教授からお話があったように、それぞれの市町村では自分たちで独自に税率を変えられません。税源配分を進めていくときには、そこに活路を見出すべきではないか。赤字法人でも、地域からさまざまなサービスを受けています。それに対して外形でもらうことは問題ないのではないかという意見は、たしかにそのとおりだろうと思いますが、赤字法人から外形標準で税収をいただくことは、政治的には非常に難しい問題だと思っています。

もちろん、法人税の減税と、法人二税と地方消費税の置き換えも国民的にはなかなか大変な課題ですが、そこはやはりきちんと税制抜本改革のなかで位置付けていかなければいけないのではないかと思っています。

**森信** そうしますと今後の社会保障・税一体改革の議論のなかでも、この問題が議論される余地は全くないわけではないということでしょうか。

峰崎 いわゆる社会保障のなかの地方単独事業の社会保障財源というものを含めて、議論する余地は残っています。ただ、法人事業税を中心とした法人二税を社会保障財源との関係でという議論は、おそらく残っていないと思います。

森信 そうしますと、橋下知事の発言も踏まえて、消費税率を地方で独立させるよ  
うな私たちでの議論はありうるということでしょうか。

峰崎 それはありうると思います。例えば社会保障・税一体改革のなかで、来年度の通常国会に法案を出していきます。三党協議はどうなるかわかりませんが、消費税そのものの税率は2010年代半ばと言っていて、これは日程を確定させなければいけません。税率が決まると、その25%が地方消費税ということに、いまの段階ではなってしまう。それを直さなければいけません。そのときに初めて、ではこれはどうするのか、独立税にするのか。引き続き国税の何%という割合でいくのかという議論が当然出てくると思います。私は、そのときは独立税にしたほうが

いいのではないかと思っています。

森信 その独立税の心は、将来的には法人二税との関係も含めて必要があれば地方だけで議論して、地方消費税を充実させていく道が開けるといふことですね。

峰崎 そういう道が開けるといふ思います。

### 問題点が多い法人二税

森信 いまの点も踏まえまして、片山先生のご意見を伺いたいと思います。

片山 問題意識は、私もかなりの部分を共有しています。もともとシャウプ税制で戦後の地方税制度を構築したときに、森信さんが言及されていましたが、都道府県は基幹税といえますか、主要な税は付加価値税にしようということになりました。

市町村のほうは固定資産税を中心に税制を構築して今日に至っていますが、都道府県のほうは付加価値税の導入が非常に厄介で、できませんでした。結局、便宜上は

所得課税で間に合わせてしまったわけです。それが事業税です。

これは、心としては当分の間は所得課税でやっておいて、できるだけ早く本来の付加価値税の導入を考えようということだったのですが、その後さぼってしまって、昭和20年代から今日までずっと基本的に所得課税で来て、それを2004年に一部課税標準を変えて外形標準課税を導入して今日に至っているわけです。もともと便宜的に法人所得課税にしたものですから、最初からかなり無理があるわけです。

本来、都道府県は法人に対しては、法人住民税を負担分任という応益性の観点から納税してもらいましょう、個人も住民税を納税してもらいましょうということで、それぞれに均等割と所得割があるわけです。個人も均等割と所得割があって、法人住民税も均等割と法人税割という体系で整理されました。だから、事業税は本来、所得課税ではなく付加価値税ということだったのですが、いま言ったように便宜上これも所得課税にしてしまったものですから、いわゆる法人二税といういびつな税

体系になっているわけです。

そこにどんな無理があるかというのは、先ほど森信さんもだいぶ整理されていますが、税収の多くを法人の所得に依存していることから、一つは税収が非常に不安定であるということです。私も県で知事をやっています、景気のいいときは非常にいいのですが、景気の悪いときにどんと下がってしまう。行政の仕事というのは、本当は景気の悪いときに仕事が増えるわけですから、逆に下がってしまう。それから地域間の税収格差が非常に大きくて、やはり東京都は圧倒的に大きな税収があります、地方に行くと法人事業税が都道府県税の基幹的な税目だと言われながら、税収が乏しい。

もう一つは、税というのは課税する側と納税者との間に意思疎通が図られ、納税者の合意形成といえますか、納得というものが大きな要素になります。国税なら国会で、地方税なら地方議会で、その納得を調達するわけです。議会は住民の信任を

得た人たちですから、議会で納得を得れば住民の皆さんの納得・合意を得たという一つのストーリーになるわけですが、個人は選挙権がありますが法人は選挙権がないものですから、議会で合意を得たと言っても、法人である納税者にとっては関係ないことになります。

現に、超過課税というのは個人の住民税ではまったくいいほどありません。やっているのは特別な理由で夕張市だけです。法人の超過課税はたくさんあります。法人のほうが超過課税しやすいのは、いわゆる民主主義の欠如・不足が一つの背景だろうと思います。これをどうするのかは非常に大きな問題です。法人住民税程度の税負担であれば目くじら立てなくてもいいということだったのでしようが、法人事業税が乗っかってきて法人の所得課税の負担が非常に大きくなっているときに、納税者として出る幕がない税制であるという問題もあるわけです。

あとは課税標準の帰属に問題があります。個人の場合なら住所地だけに納めます

が、法人の場合には事業所・営業所のあるところに納めますから、課税標準がどこに帰属するのかがいつも問題になります。法人は所得を1本で計算しますが、それを納税地に分ける。分割基準で分けていますが、産業構造の変化にもなつて不合理・不公正ではないかということがいつも問題になるのが、この税の宿命です。

もう一つは、手続きが非常に煩瑣であることです。個人は住所地1カ所の税務署に納めればいいのですが、法人の場合にはあちこちに納めなければいけない。だんだん様式は統一してきて、eLTAX（エルタックス）という地方税ポータルサイト一つでなるべく簡単に申告できるようになっていますが、いまだ面倒なことこの上ないという感があると思います。

このような問題をどうするかというのは、法人事業税自体の中身の問題としてもありましたが、森信さんの提起のように、国際的な視野のなかでわが国全体の法人の実効税率をどうするかという問題のなかでも、当然問題提起されることです。

## 改革には自治体と納税者の納得が必要

片山 森信さんの最後の図表4（48ページ）にありましたが、ああいういろいろな選択肢のなかで果たしてどれが納税者の同意を得られるのか。それから、課税団体である自治体の同意が得られるか。ここが一番の問題でありまして、正直に言っても非常に難しい。

国税とあわせて何らかの関係で財源・税源調整をすることは比較的やりやすいのですが、社会保障と税の一体改革のなかでこの問題を解決することから少し遠ざかるような結論が出ているものですから、なかなか困難があります。

では、それ以外の税源を見つけて辻褄を合わせようとすれば、それも非常に難しいというのが私の印象です。いかに納税者の納得を得られるか。納税者の皆さんの納得というのは、法人税を軽減して個人の負担増になったら一発でアウトです。また、自治体の税収を奪って自前で調達しろと言ったら、自治体の皆さんが猛反発す

るのは当然です。こういう問題が根っこにあって、そのうえでこの問題をどのよう  
に解決するかということだろうと思います。

最後になりますが、社会保障と税の一体改革で一応の結論は出ていますが、実は  
これもほとんど議論していません。震災があつて、本来じっくりやろうとしていた  
ことが頓挫してできませんでした。重要な問題を端折ったまま、6月20日に期限が  
来るので早くまとめなければいけないということで、そそくさと店じまいしたのが  
実態です。そのため、いろいろな問題が欠落しているわけです。

その一つが、地方の社会福祉における単独事業についてどのように評価して財源  
をどうするかという問題で、これからやりましょうという話になっています。それ  
以外に、森信さんが提起された地方法人特別税をつくったときの棚上げというか、  
将来への懸案事項にしている地方消費税との入れ替えの問題をどうするのかという  
ことなども、本来であればもっと時間を割いて議論をすべきだったのですが、議論

する暇がなかったので端折っています。

私は、もう政府を去ったので気楽に言っているわけではありませんが、こういうことは柔軟に考えて、あまり論点を絞らずに周辺にも少し論点を広げ、皆がより納得できる、合理的な判断ができるようなことをされたらいい、そのようにされるべきではないかと思えます。

森信 片山先生がおっしゃった実際にどうするかというのは難しい点で、後半にまとめますが、課題は多い。消費税と法人税の問題は、結局国民が納得するかどうかにかかっており、そのためにどのような考え方、議論の立て方をすべきかということになります。

グローバル化に対応した抜本改革が望ましい

佐藤 私に与えられた課題は「グローバル化と地方税制改革」です。もちろんグ

ローバル化というのは国際問題で、地方税の話はどう考えても国内問題です。関係ないではないかと思われる方がいらっしゃるかもしれませんが、まさに今日のサブタイトルにありますように、この二つを結んでいるのが地方法人二税であるということになるわけです。

わが国の法人実効税率は、国30%と地方10%合わせて40%ということで、国際的に見ても高い。これが六重苦の一つとされ、日本の企業の経済活動を損なう要因の一つだと考えられます。グローバル化という新しい経済環境において、国税、地方税を含む税体系そのものあり方が問われているわけです。そのうえで、地方分権時代における地方税のあり方が問われる。この二段構えで考えていかなければならないと考えます。

グローバル化という現実を見たときに世界的な潮流と言われているのが、法人所得課税から消費課税へのシフトです。これは例えば英国のマリーリーズ・レビュー



佐藤委員

（英国の税制改革のあり方の研究報告書）でも報告されており、全体として見れば、法人所得課税を抑えて消費課税のほうを増やしていく傾向になります。

では、法人所得課税を今後軽減するとして、具体的には、どの税目を軽減するかということ、今度は国内問題に目を転じる必要があります。私は軽減の対象は地方法人二税と考えます。実際、わが国の地方税は先ほどからご指摘がありますように、地方法人課税に大きく依存しているという特徴があります。これは世界的に見ても稀有なケースでしょう。

地方が法人課税に依存している帰結として、税収の不安定があり、税収の格差の拡大が起きています。正直、これに頼ってはいはあまりいいことはありません。法人実効税率を軽減するならば、やはり地方の法人課税の軽減があつて然るべきでしょう。そして、入れ替えとして消費課税を強化していく。具体的に言えば地方消費課税を強化していくという流れが整合的ではないかと考えられます。

したがいまして具体的な改革案としては、まずは法人住民税（法人税割）を消費税化、地方消費税化していく。その財源としては、例えば交付税として既に消費税の税率1・2%分（4%の消費税×29・5%）が地方に回っていますので、いっそのことこれを充てたらどうか。もちろん交付税の財源が減ることになりますので、それは別途手当てするのが前提ですが、そういうやり方があるだろうということです。

それから、地方法人特別税に関しては地方消費税化するという事です。そうす

図表5 地方税改革案における税率の変化

(%)

		現行制度	改革1 法人住民税(法人税割)を消費 税化	改革2 改革1+地方 法人特別税を 消費税化
法人税		30	30	30
法人住民税 (法人税割)	都道府県	5	0	0
	市町村	12.3	0	0
法人事業税+ 地方法人特別税	外形標準課税適用	7.2	7.2	2.9
	外形標準適用外	9.6	9.6	5.3
実効税率	外形標準課税適用	39.54	34.70	31.97
	外形標準適用外	40.87	36.13	33.52
参考	消費税(国税)	4 (8)	2.8 (6.8)	2.8 (6.8)
	地方消費税	1 (2)	2.2 (3.2)	3.2 (4.2)

(注) 括弧内は社会保障・税一体改革による増税分を加味した税率

れば、グローバル化に対する要請および地方税源の安定化、あるいは格差是正にも寄与するわけですから、一石二鳥の改革になりうるのではないかと考えられます。

国税を今回4・5%引き下げる、実効税率で見て5%引き下げるとい話がありますが、図表5にはそれは織り込んでおりません。国の法人税は30%のまま計算していますが、法人住民税を消費税化することによって実効税率は、「外形標準適用外」の欄を見てもらうとそれだけでも40%から36%に実効税率を下げられる(改革1)。この段階では、国と

地方の消費税の合計は5%のままです。

さらに地方法人特別税を消費税化すれば、さらに33%くらいまで引き下げられるのではないかと計算になります(改革2)。この場合、地方の消費税がさらに追加的に1%増やされますので、全体として見れば日本の消費税率は6%。もちろん先ほどの税と社会保障の一体改革を織り込めば、その分プラス5%ということになります。そんな感じで全体として法人所得課税から消費課税へのシフトにつながっていくと思います。

いま申しあげた改革案は、極めて抜本的・包括的なものです。つまり改革の対象は法人事業税、地方法人特別税、法人住民税、しかも国税と地方税全体を合わせた改革ということになります。時間がかかることはわかっています。ただ、こういうビジョンを示すことが重要だろうということが私の問題意識です。

このように抜本的・包括的に改革していけば、基本的にはグローバル化への対応

もできるし、格差是正や財源の安定化にもつながります。これに対し、法人二税のなかだけで自己完結的に改革を行おうとすると、法人二税全体に依存している状況に変わりはないので財源の安定化にはなりません。地方法人特別税を拡充すれば格差是正につながる面はないわけではありませんが、全体として法人税率はそのままですから、グローバル化への対応にもならないことになってしまおうと思います。

問題が深刻なだけに、本改革案くらいの抜本的・包括的なことはやらなければいけないのではないのでしょうか。

これは一つの税文化の転換で、経済学的な考え方からすると、法人所得課税から消費課税へのシフトにつながります。もちろん前提条件は、先ほど峰崎参与からもお話がありましたように、地方消費税をある種、独立税化していくことになります。考えねばならないのは、これまで法人二税に偏ってきたことが単に税収の不安定を招いているだけではなく、住民の財政に対する無関心を招いている要因となってい

ることです。

もちろん交付税の問題もありますが、自分の懐からお金が出ない分において、人はあまり関心を持ちません。無駄な公共事業が行われても、誰も関心を持たないわけです。これが消費税ということになると、自分たちの負担になりますので、ある意味広く財政に対する関心も喚起できるのではないかと考えます。そういう意味で、ある程度住民と自治体との間の緊張関係が保たれ、ひいては財政の効率化、あるいは住民のための財政運営につながる。逆説的ですが、実は住民のために、住民に対する課税を強化することがあって然るべきだと思います。

もちろん私は、地方消費税の税率を、各自治体でバラバラに決めていいと言っているわけではありません。そんなことをすると弊害のほうが大きいでしょう。税率はどうしても全国一律になりますので、個別の自治体が課税自主権を発揮する余地はありません。ではそこをどう担保するかというと、市町村は固定資産税、都道府

県は個人住民税などを使うことになります。そういう固定資産税や個人住民税も視野に入れたかたちでの地方税改革が、最終的には求められるのではないかと思えます。もちろん時間はかかると思いますが、このくらいのことをしないとこの国はどうにもならないのだろうというのが最近の私の感想です。

**森信** なぜ法人事業税を地方特別法人税にした残りの部分は、消費税と置き換ええないのですか。

**佐藤** 改革には二つオプションがありました、一つは法人住民税を地方消費税に切り替えるのと、もう一つは法人住民税はそのままにしておいて法人事業税のほうを切り替えるというやり方があります。ただし、違いは、法人事業税は都道府県税ですが、法人住民税は都道府県および、市町村税であることです。市町村税収の安定化や偏在性の是正を勘案して、今回私は、法人住民税のほうを取り上げています。

**森信** 両方あるということですね。それでは次に田近先生から、交付税の話も含ん

だ改革をお願いします。

自前税収の拡充と国からの税源移譲により地方財源の強化を

田近 私がこのプロジェクトで担当している課題は、地方の安定財源についてです。税と言うとそれだけでも堅苦しいのに、地方税となると、交付税などという言葉もでてきて、さらにわかりにくい。外形課税とはそもそも何かと言うと、所得以外に課税対象を求めることを指しています。ごはんを食べたあと割り勘で誰が払うかというときに、普通は所得が高い人が払う。でも太っている人はたくさん食べるだろうと言って、体重割にすれば、その分が外形標準になります。地方税の外形標準の課題は、ほとんど99・9%くらいが所得だけでなく賃金にも税をかけるかどうかということに帰着します。

テクニカルなことは捨象して、できるだけ経済政策のコンテクストで話してみた



田近委員

いと思います。まず、地方分権の推進というところで権限と財源は両立させねばならず、お金がないところで権限だけあっても、行政はやっていけないと思います。財源強化については、まさに先ほどの片山さんのご講演と一致するところで、地方分権の核となるのは地方税だと思います。地方が行政サービスをする対価として税を取る。したがって住民にそれを訴える、あるいは一定の財布のなかのお金で観覧車をつくる。それも自分の税だからこそ財政的な規律が働くということだと思います。

そういうわけで財源強化というのは、私は二

つあると思います。第1に、自前の税收の拡充。その対象として個人住民税、固定資産税の充実が重要ではないか。第2は税源移譲ということで、国から地方に税源の一部を移すこと。これは地方税の額を増やすことにはなりますが、狙いは地方財源を筋肉体質にすることです。

何を言っているかというところ、税源移譲によって新たに地方税として国から地方に税が移管されます。税源移譲と言うと少し堅苦しいのですが、国から地方に税源を移譲したら、それと同額は国から地方に渡している交付税を減らしてください、そうすると地方がいままで持っている財源のなかで交付税が減って、その分地方税が増えるわけですから、自前の財源が増える。つまり、それだけ地方財源のなかの筋肉質の部分が増える。その地方税で、例えば観覧車を買うのか買わないかは自分のお金の使途として考えてください、というのがポイントです。財源強化は自分の税をもっと取るようにすること。もう一つは、税源移譲を通じて交付税を地方自身の

独自財源である地方税に変えるということです。

自前の税源のところでは、個人住民税については、いまは10%になっています。ただ、平均的に見ると所得に占める課税所得は40%です。10%の税率で課税所得が所得の40%ならば、実効税率は4%です。10%の税率と言っているけれど、実は4%しか取れていない。

固定資産税は先ほど片山さんがご指摘になりましたが、公示地価というのがあって、その7割が固定資産の評価額です。商業地はその7割が課税標準となっていて、その結果、70%と70%で49%しか課税対象となっていない。宅地に至っては、固定資産の評価額のさらに6分の1や3分の1しか課税対象になっていません。森信さんがご指摘の外形標準の話に行く前に私が喚起したいのは、自前の税収を確保することの重要性です。ここをもう少し強調すべきです。

外形標準のことも話させていただくと、外形標準は賃金にかける税だと申しまし

たが、日本は法人税のかかっていない赤字法人があります。その理由はいろいろあると思いますが、雇用の源になっているわけです。外形課税でなぜ税金が取れるかというところ、賃金にかけるからです。それをこれから中小法人にも広げていっているのか。日本の雇用の多くが、中小企業によって創出されていることを考えると、私はこれは、大問題だと思います。

特に、長引く不景気のなかで雇用問題が生じている状況で、資本金1億円以下の法人にも賃金課税していいのか。森信さんの出している課題に十分答えているわけではありませんが、では地方法人税の軽減をどうやって達成するのか。私の意見は少し迂回的かもしれませんが、まずは地方自身が財源強化を図るべきだということです。先ほど述べた個人住民税や固定資産税の現状から明らかのように、その余地は十分あると思います。

地方税源移譲の話をごく簡単にお話ししますと、国から地方に税を渡すと地方税

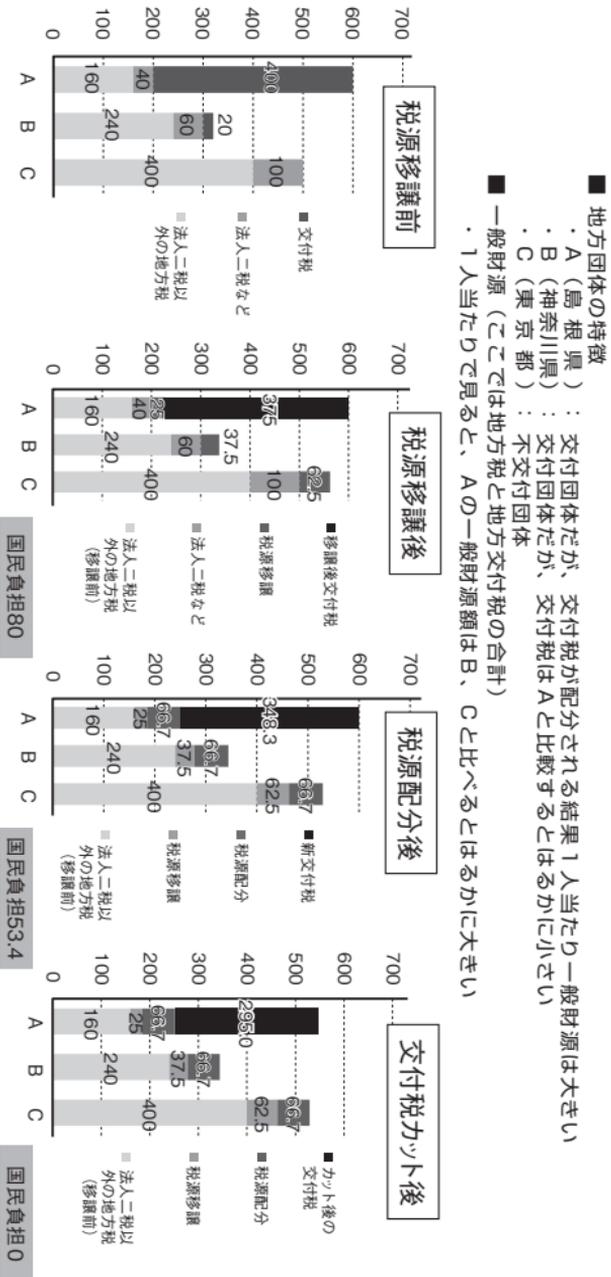
が増えて、交付税を減らすことで筋肉体質の財政になるのですが、悩ましいのは、財政力のあるところは税源移譲の結果、交付税を減らしても税源移譲後の歳入のほうが多くなってしまう。あるいは、全然交付税をもらっていないところは丸々得になってしまうわけです。

丸々得でもいい、国が身銭を切って地方に財源をあげていいというなら別ですが、国の財政が、毎年膨大な赤字を出していることを考えると、そういう改革は現実的ではない。そこで、法人二税にかかわりますが、偏在性の高い地方税源の地方間配分がどうしても必要になります。つまり、地域の偏在性の大きい法人二税を配分し、税源移譲で生じた丸々得のような部分の再配分を行う必要があるということです。

図表6（82ページ）はシミュレーション結果の分析ですが、税源移譲はそれだけでは筋肉体質の改善ですから税収自身の増加にはなりません。やはり地方税の充実ということでは、地方自治体自身の工夫による地方税の強化が重要で、実はそれが

(国税：地方税が5:5となるように地方へ税源を移譲、その後法人二税などを人口基準で再配分、さらに国民負担が生じないように交付税をカットする)

図表 6 分析例



(注) 人口はすべての市町村で1人と仮定。数値はすべて1人当たりの額(千円)とした

森信さんの提起している地方法人税の問題に対する基本的な答えの一つなのだろうということですね。

森信 要するに国から地方へ交付税のカット等によって浮いた財源を国から地方へ税源移譲する。しかし税源移譲した結果、いまのまま税源移譲すると地方間の格差がそのまま残ってしまうので、その格差はどこかで考えなければいけないということですね。

田近 予想以上に、格差はさらに広がるでしょう。

森信 交付税はむしろ縮減しているわけですから、そうすると地方公共団体の間での水平的な税源調整のメカニズムを入れ込まない限り、話が完結しないということですね。

田近 税源移譲についてはそのとおりです。

## 地方交付税の「配り方」の議論が必要

土居 私は地方交付税の話を主だつて議論させていただきました。

地方交付税の話は、一見すると「税」と付いているので地方税の一つと思われるかもしれませんが、お金の流れからすると、結局われわれ国民がまず国税として地方交付税の財源を負担します。皆が支払っている国税としての所得税、法人税、消費税などの一定割合を地方交付税の財源に充てるとあらかじめ定められており、それが国の特別会計を経て地方自治体に配分されるという流れです。

もちろん地方自治体側からは、これは地方固有の財源だという主張はあるわけですが、われわれの財布から出て行くお金の流れをたどると、国庫を通して地方自治体に配分されているものです。元手は税であるということに変わりないわけですが、純粹に地方税そのものであるかという点、地方自治体が自らお金を取って行政に使っているというよりは、国から移転してもらって行政サービスに費やしているこ

とになります。

そうしますと、当然ながらどの自治体がどれだけ地方交付税をもらうのか、国からお金をどのように配るのかという問題が出てきます。一見すると今日のテーマと関係なさそうな話だと思われるかもしれませんが、決してそうではない。むしろ地方分権改革、地域主権改革の本丸は、実は地方交付税の仕組みを改めることであり、これに手を付けられない限り、地方分権は本当に進まないということです。

国から地方自治体に権限委譲する、地方税の財源を強化する、これも非常に重要なことです。しかし、先ほど来の議論にもありますように、地方税の財源を強化することにしたとしても、国税との絡みでどうするかという問題が出てまいります。さらには地域間の税収格差というものがあって、これを調整しないまま単純に国から地方自治体に税源移譲するということだと、税収の少ない自治体は財源がないのに権限が来てどうするのだという問題になります。

そうすると、その税収格差をどうならすのかという問題、それから先ほど片山先生もおっしゃいましたが、国と地方自治体がある種協力して行政サービスを提供しているなかで、地方自治体の財源確保を全体の制度のなかでどのように担保するかという問題が取り残されています。国がどこまで責任を持ち、地方自治体がどこまで裁量を発揮してよいのかという境界線が曖昧なままで、どちらがどれだけお金をもらうのかという話となり、結局いつも地方分権改革の最後の詰めをするところで暗礁に乗り上げてしまうのが、いままでたどってきた経緯だろうと思います。

結局のところ、地方交付税の配り方をいまままで本格的に議論していなかったがゆえに、もらえるものならもらっておけばいい、去年どおりに国からお金が来るなら配り方については興味がないという自治体もなかにはある。そのお金がどういうかたちで配られるのかについて、あまり深い議論がなされてこなかったがゆえに、地方分権改革も本格的なところまでまだ至っていないのだらうと思います。いずれ本

格的に地方分権改革ないしは地域主権改革を進めることになる、地方交付税の仕組みにもっと本格的にメスを入れなければならぬでしょう。

ただ、当然ながら改革を進めることになり、なぜ改革が必要なのか、改革をすることによって改革前よりある意味で「悪化」するならその改革に反対することも、当然あるうかと思えます。特に交付税については小泉内閣の三位一体改革（国庫補助負担金の廃止・縮減、国から地方への税財源の移譲、地方交付税の一体的な見直し）で「削減」されたという思いが地方自治体の方々に非常に強くあるものですから、交付税の配り方の「く」の字を言うだけでも、交付税は削減されるだけで終わってしまうのではないかという恐怖感が自治体関係者にはあるかもしれません。

私がここで問題提起をしようと思っているのは、あくまでもよりよいお金の配り方です。自治体の方々にとっても、活きたお金となるように配るにはどうすればい

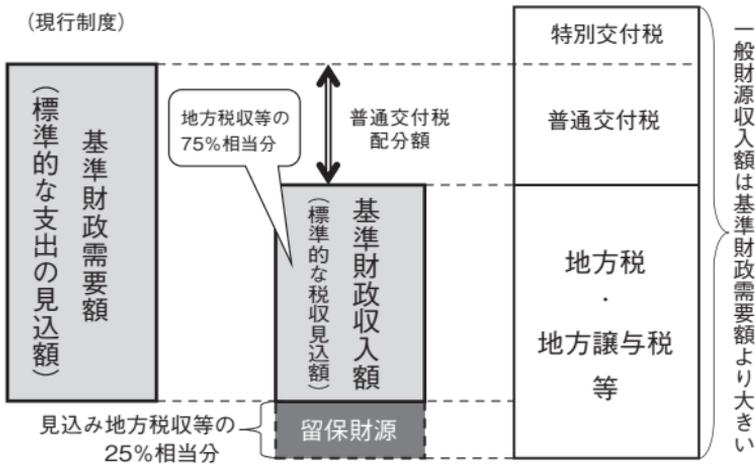
いかであつて、決して単に削減することだけが目的だという話ではありません。

別の言い方をしますと、法人税も34%が地方交付税の財源になっていますから、税を納める側からすれば、できればより少ないお金でよりよく目的を達成してほしい。納めた税がより活きたかたちで地方自治体に配られるということであれば、それに越したことはない。そういう意味において、法人税がかかわっているという部分も含めて、グローバル化の下、日本企業の税負担が地方交付税と密接にかかわるところだろうと思います。

### 財源保障機能と財政調整機能を明確に分けた制度設計が必要

土居 地方交付税の果たす役割として期待されていることは、財源保障機能（国が義務付けた事務事業を国が財源保障する役割）と財政調整機能（収格差を是正する役割）です。結論から申しますと、残念ながらも現在の配分の仕組みだとこの二つ

図表 7 地方交付税の各自治体への配分算定方法(概要)



(出所) Doi and Ihori (2009) The Public Sector in Japan, Edward Elgar Publishing

が渾然一体となって、どちらがどれだけ役割を果たしているかがよくわからなくなっているのではないかと思います。

総額のことについてはここでは議論に及ばないとして、各自治体にどれだけお金を配るかを定める計算の方法について、図表7に示しました。基準財政需要額（各自治体で標準的にどれくらいの財政支出が必要かを見込んだ額）と、基準財政収入額（各自治体でどれくらいの税収が入るかの見込み）との差額に応じて配分するのが基本になっています。

私からすれば、差額で配るために、自治体の努力がなかなか報われない結果に陥っているのではないかと思えます。例えば行財政改革に熱心な自治体の首長がいて、小中学校を積極的に統廃合することになれば、その分だけ行政経費が節約できる。節約した経費は他の行政支出のために使えるかと思いきや、実はその傍らで連動して、その自治体は統廃合して数を減らした小学校や中学校の分だけ支出が必要ないとみなされる可能性がある。そうなると、やがてその分だけ基準財政需要額が減って基準財政収入額がそのままであれば差額が減るので、交付税が減ってしまうことになります。せっかく実際の支出を減らしたと思ったら、その傍らでもらえる交付税が減ってしまうので収支が改善しない。

あるいは地域活性化に熱心な首長がいて、税率を上げずに地域活性化をすることで税の自然増収が増えることになり、それと連動して基準財政収入額が増えると計算されれば、やはりその分だけ差額が減って交付税が減ってしまう。税収が

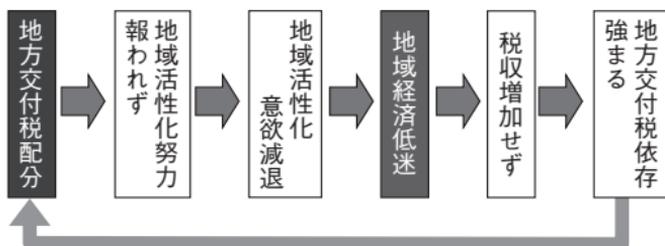
増えるけれど交付税がその分減ってしまえば、残念ながら収支改善の効果が小さくなってしまふというディスインセンティブが働きます。

片山先生も大臣にご就任になる前からご指摘だったと思いますが、地方交付税にまつわる「貧困の罨」があるのではないか。私もそのご指摘に刺激されて、図表8（92ページ）のような研究をしました。先ほどのディスインセンティブの結果、なかなか地域活性化に本腰が入らない。税収が増えなくても交付税がもらえる、そのため交付税依存が深まってしまうという配り方の問題点があると思います。

国から地方自治体に配っているお金は地方交付税だけではなく、いわゆる紐付き補助金である国庫支出金があります。国から地方自治体に配るこの二つのお金の配り方をもっと洗練させることで、地方自治体の自立を促しつつ裁量を認めて、地方自治体が自律的に財政運営できるようにしながら、税収格差は税収格差でならしていく（92ページ図表9）。

図表 8 地域経済における「貧困の罠」

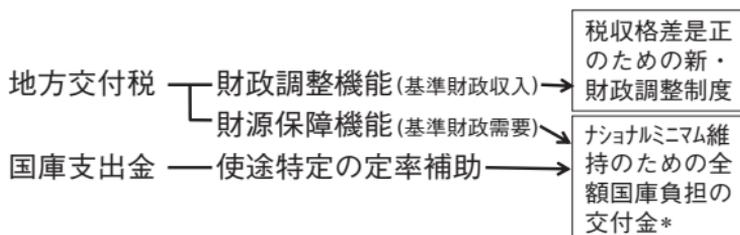
地方交付税依存が地域経済低迷の重要な一因



(出所) Doi, T., "Poverty traps with Local Allocation Tax grants in Japan"  
日本経済学会招待講演(2009年6月7日) Japanese Economic Review  
vol.61 Iss.4, pp.466-487, 2010年12月

- 国が配る地方交付税への依存が強い自治体では、地域経済を自発的に活性化する努力が報われず、結果的に地域経済を低迷させ、地方交付税制度が地域経済を「貧困の罠」に陥らせている。

図表 9 国庫支出金と地方交付税の役割分担



\* 「交付金」は用途はある程度特定するが、自治体の使い勝手をよくするために、定められた範囲で自治体の自由裁量を与えるもの

渾然一体としてお金を配るのではなくて、機能分化させ「このお金は税込格差をならすために配るお金です」ということで配るお金と、「これは国が自治体にやってくださいと依頼している業務なので、その分は国が責任を持って財源を確保します」ということで配るお金をそれぞれ分けて配れば、より少ないお金で目的達成により効果的に配れるのではないか。その分だけわれわれの租税負担も抑制できるのではないかと思っています。

### 企業から見た地方税の重さ

森信 それではコメントの最後に鈴木さんから、企業の立場から見た法人二税の問題点や、外形標準課税についてもいろいろご意見がおりますかと思っておりますので、お話しただきたいと思えます。

鈴木 図表1（36ページ）に戻って地方法人二税のグラフを見ていただくと、



鈴木氏

2008年は所得課税がそこそこあった時代という気がします。2009年の見込みと2010年の計画ではガタツと落ちていきます。経団連の調査で2008年の企業の税負担を見ますと、法人税の負担額と、いろいろな地方税の負担額のどちらが多いかということ、地方税のほうが多いのです。この点に関しては、初めに片山先生からは法人のみ重課されているから気の毒というお話もいただきましたし、田近先生からは法人事業税の外形は給与課税ではないかというお話をいただきました。

企業にとっては然るべき税金を払うのは当然

だとしても、どこにいくらずつ、どう払うという配分の話は非常に難しい。特定の受益に関する部分であれば固定的に地方団体などに支払うのはやぶさかではありませんが、所得がないのに負担が多いと、その部分だけ固定費が増加してしまうわけです。

単純な例を挙げますと、法人事業税の外形で所得割のなかに給与課税の部分があります。給与の部分は0・48%、大体0・5%と考えてもらって、従業員1人の給料が賞与込みで年間400万円強と言われていますから、1人雇うと2万円の事業税がかかることを意味するわけです。

実は給与に課税されるのはそれだけではありません。市町村で人口30万人以上の市には事業所税という税金がございまして、給与の0・25%課税されるので、年俸400万円の人を雇ったら、それだけで3万円の税負担が固定費になってしまいます。できることなら、その固定費部分は下げていただくのが筋ではないかという気

がします。

資本金1億円超の会社は法人事業税に外形標準部分がございしますが、電気・ガス供給業、生損保業は収入金課税になっており、この税率は1・3%とされています。また、損害保険収入のうち強制的に加入しなければいけない自動車に係る損害保険収入については、この10%が課税標準とされておりますから、1000億円の自動車に係る損害保険料収入がある損保会社があったと仮定しますと、事業税額は、1・3億円くらいになります。

収入金課税ではない資本金1億円超の会社は、1人2万円の事業税負担として、5000人雇っている会社は給与部分だけで1億円の事業税が生じます。これが外形というものの難しさであり、いかななものかと思えます。

もう一つ、図表1（36ページ）の固定資産税を見ると、9兆円弱納税されています。このなかに償却資産に係る固定資産税が2兆円弱ありますが、償却資産に係る

固定資産税を個人で払っている金額はおそらく1%強だと思います。設備投資をしたら税金を払えというのはわからなくもないのですが、これは、最大の外形課税だと思います。

償却資産は設備投資で設備を持っているところ、例えば電力会社などは非常にたくさん償却資産をお持ちだと思います。償却資産に関わる固定資産税の特例などもあります。負担が重いのは否めません。そういう点では、現在の税収のためになる企業は、残念ながら海の向こうからは来ていただけないのではないかと感じております。

森信先生や田近先生のお話のように、法人に対する重課部分を少しでも軽くしていただけるようなお話を聞いて、正直言って少し安堵しております。

いかにして国民に納得してもらおうか

森信 図表4（48ページ）に示しましたように、いま、人件費課税になっている外形標準課税を消費課税に置き換えたら誰が負担するのかという問題提起があります（案3）。なぜこの問題が国民的なアジェンダにならないかというと、法人が負担している法人二税を、地方消費税あるいは消費税、住民税、固定資産税で置き換えることは、結局個人に負担を付け替えることではないかという、ナイーブかつ本質的な問いかけに対して、きちんと答えることができていないことによります。ここがうまく説明できないと、この改革はなかなか実現しない。社会保障・税一体改革でもこの話がメインになっていないのは、やはり消費税は社会保障改革で使うという国民の暗黙の了解があつての議論だと思えます。

どうすれば今日われわれが議論した問題を、国民に納得してもらえようなことになるのか。税込中立ですから、トータルとしての租税負担率は変わりません。変

わからないなかで国民に納得してもらうにはどうしたらいいのかという問題を、最後に皆さんにぜひ伺いたいと思います。

片山さんには、例えば地方住民税を上げて、先ほどおっしゃったように固定資産税は東京では仕方ないけれど、地方では6分の1も軽減しているのは、やりすぎではないかというような問題意識も踏まえて、何かヒントをいただければと思います。

### 税体系全体のなかでの見直しが必要

片山 今日このこのシンポジウムの論点は、地方法人所得課税の実効税率を下げるということが一つの大きな論点でしょうから、そのことを核にしてどんなことが考えられるかをお話しします。

結局は、税体系全体の話に及ばざるをえない面があると思います。地方法人課税のなかだけで物事を解決できないわけではありません。例えば一番単純なのは、実

効税率を下げようと思えば外形標準課税に徐々に移行していく。そうすると所得課税の実効税率は下がりますから、それだけで物事が解決することになりますが、一方では田近さんや鈴木さんからもお話があったように給与などに課税する割合が非常に高くなる。今日のわが国の置かれた立場から言うと、果たしてどうだろうかという話になります。

したがって、それだけで物事はなかなか解決しづらい面がありますから、いろいろな組み合わせだろうと思います。私がこの間ずっと思ってきたのは、法人所得課税は地方には必ずしもなじまないということです。なじむのは何かと言うと、法人の所得課税よりは個人の所得課税でしょう。そうすると国税との間で、国税の所得税を地方の住民税に移して、見合いのものを地方の法人所得課税から国税の法人税に移すということが、ある程度あってもいいのだろうと思います。そのうえで、実効税率をどうするかというのは国税のなかの税体系で考える。それが一つの方法



だろうと思います。

もう一つは、そうは言ってもやはり地方税で外形標準課税をもう少し増やすことも、方向性として持っておいたほうがいいだろうと思います。ただその際に、外形をどういう基準で捉えるか。いままでのように人件費や資本金、それから先ほどお話がありました政令指定都市などの大都市では事業所税というのがあって、給与に対して課税する部分と事業所の面積に対して課税する部分が外形ということ、フランスの職業税のようなものになっています。こういう外形でいいのかわかるか。

これは昔の企業の体系に応じた旧式の外形だと思えますから、いまの産業構造に見合った外形にする。その場合、企業の事業規模や活動規模を表す指標として何を取ればいいのかということ。従来は設備や面積、資本金、従業員への支払給与でしたが、それだけでいいのかどうか。もっと今日的な外形標準が考えられないかという検討も含めて、外形のほうに少しずつシフトしていくことは、私は必要だろうと思えます。

もちろん実効税率を下げることもありますが、もう一つは、地方税は基本的に利益課税ですから、人が住んでいることによって自治体行政との間に何らかの応益性があるだろうということ。例えば火事があれば消防が駆けつける。火事がなくても消防がいることによって保険的なサービスを受けていることが典型的です。

企業も、やはり円滑に安心した事業活動を営んでいることの背景には行政サービスとの関係があります。警察があるとか県道をきちんと敷いているとか、いろいろ

なことで都道府県との間に応益性があります。しかしいまの多くの企業は、赤字であるがゆえに応益性を全うしていません。本当に巨大な企業が大規模な活動をしていて、払っているのはわずかの均等割だけで本当にいいのかというのが、先年あった東京都の銀行に対する外形標準課税です。

あれはいささか乱暴で、銀行全部ならまだしも銀行のなかでも特別な銀行だけを狙い撃ちしたようなもので、東京高等裁判所で負けました。私は、実は銀行側に付いて参考人意見を出したので勝った側ですが、それでもやはり石原都知事の問題提起も考える必要はあります。巨大な組織が事業活動をしていて、赤字だから何も払わないのは本当に公平性の観点からいいのかという問題提起は重要で、受け止めなければいけない。それをどのように具体化するかということの解決策の一つが外形標準で、薄く広くということ、これは外形の取り方も含めて検討する必要があるだろうと思います。

もう一つは、直接は関係ないかもしれないけれど、やはり固定資産税というのは地方税のなかで非常に大きな役割を持つ税金ですが、その固定資産税がいささかいびつになっている面もあります。そのいびつさを少し解除することによって何らかの増収を図れないかという観点はあっていいと思います。先ほどから言っていますように、土地バブルのときに課税標準を国策で6分の1までグッと圧縮していますから、これが本当にいつまでも未来永劫このままでいいのかどうかは、よくよく検討する必要がありますだろうと思います。

これは当然、反発があります。200㎡までの住宅は大半が個人で所有しています。個人課税の増税ということになりますから法人を軽減して個人を上げることへの反発は必ずつきまといえますが、6分の1課税を全国一律に敷いていることが本当にいいのかという問題提起は、固定資産税内部の課税の公平性の観点からもあっていいのではないかと。そういう問題も省内で問題提起して考えてみようとしていた矢

先の大臣辞任になりましたが、そんなこともあってもいいのではないかと思えます。また、税が多く入ってくるところと入ってこないところの間をどうするかというのは非常に悩ましい問題で、税源を付与することは地方自治を伸長させる、それから住民の自治体に対する関心度合いを深めるのには非常にいいのですが、一方では税源の偏在ということがあるものですから、東京都をジャブジャブにさせて地方には恩恵がないという問題をどうするのか。

これに対して一つは、水平調整とよく言われますが、地方税の間で調整する。これが実現できているのが地方人特別課税です。こういうやり方も便法としてはあります。本来は地方税として取ったものをよそにまわすのは、地方税としてはおかしい。そういう偏在性の高いものはできるだけ地方税にしないという税体系の構築を、常に念頭に置いておかなければいけません。偏在性の強いものは国税に編入して、偏在性のより少ないものを地方税として税体系のなかに組み入れるのが基本

だろうと思います。

一時的な便法としては現行の制度があつていいと思いますが、これが主流になることは、やはり本来の地方税のあり方としては問題があるのではないかと思ひます。森信 図表 4 (48 ページ) に掲げた道筋のうち、いま、片山さんが右のほうの住民税と固定資産税の充実、それから税源移譲、外形標準課税の話もされまして、ほとんど網羅されました。峰崎参与はどのようにお考えになりますか。

中小企業への外形標準課税は政治的に難しい

峰崎 私自身も地方税がどうあるべきか、東京都への税源の集中などを現行の地方自治制度の前提で考えていいのかということ、前々からずっと思っているポイントです。

先ほど外形標準化は賃金が 99%だと田近先生がおっしゃいましたが、これはまる

で社会保険料の世界ですよ。実は中小企業は、赤字であろうと何であろうと従業員の保険料は払っていて、最近ではなかなか払いきれない。そのために、たしか社会保険事務所が、潰れかかった中小企業の皆さんと標準報酬月額を改ざんした事件もありました。そういう事例も含めて、企業を守るか雇用を守るかということに置かれている問題だと思います。

当然、理屈からいえば片山教授がおっしゃったように、赤字企業といえども地方自治体のサービスに負っているところが大きいわけですから、払うべきだろうと思います。ただ、それがいま申しあげたような事情のなかで賃金中心に出ているとすると、今日の雇用問題の深刻さを考えたとき、これは政治的には非常に難しいテーマだと思っています。

そういう意味で、報告書のなかにも載っています。外形標準課税に対して、もう少し拡大してもいいのではないかとという声が本当に出始めているのであれば、私

は歓迎すべきことだと思えます。ただ、最終的にかなり大きい法人二税そのものが、都道府県の基幹税としてこんな不安定な財源であつてはいけないというのもそのとおりなので、そこは安定財源に替えるとしたら、私はやはり地方消費税を単独化させて、それを国民の皆さんに訴えるしかないかと思えます。

その他の税目に関して改革の余地があるかといえ、十分ありうる話ですが、先ほどの森信さんの提起に関して言えば、そこは割り切るしかないのではないかと私は思います。政治的にはこちら国民に対して訴えるときは非常に難しいと思えます。社会保障だけではなくて、地方消費税はやはり自治体が自信を持って、全国一律でやらなければいけないわけです、地方消費税を地方の皆さん方に訴えていただくことが非常に重要なのではないかと思えます。

## 「成長を支える」税が必要

森信 消費税というのも付加価値税で、付加価値は何かといえは8割が賃金です。しかし納税義務者は事業者ですから、そういう意味では企業が負担する税でもあるということ、法人税とどう違うかは非常に相対的なものだとも言えますが、そのあたりも踏まえて佐藤さん、いかがでしょうか。

佐藤 まず、税に関して言うと、わかりやすい議論が正しい議論ではないということと。例えば先ほどあった外形標準の付加価値割と消費税の何が違うかということと同じです。ただ単に転嫁の仕組みが明確なものと不明瞭なものの違いです。最終的な負担の所在が不明瞭な税金のほうがかえって取りやすいので、政治的に好まれていただけだと思います。

われわれ経済学者がなすべきは、いろいろなエビデンス、ロジックを見せながら国民を説得していくことだと思います。ただ、やはり税に関して言うと、繰り返し

ますがわかりやすい議論が正しい議論ではないということです。

2点目は、日本の税制はこれまで「成長によって支えられてきた」ということです。これからは「成長を支える」税が必要なのだと思います。国民の生活が第一とおっしゃるのであれば、経済成長させないことには国民の生活は支えられないことになりますから、税に限らずこれからは政治、税・財政が経済を支える時代でなければならぬ。北欧の福祉国家などは典型的にそうです。こうした国では実は法人税が安い。高負担というのは国民から税を取って実現しているわけです。企業に儲けさせて国民を豊かにして、そこから税金を取っていくというのが基本的な仕組みだと思います。

かつて日本は「経済一流、政治三流」などと言いましたが、もう日本は経済一流の時代は終わっているわけですから、政治三流では困ります。その意味でも、税・財政も三流では困る。このあたりを国民に対して、地道ですがはつきりと言ってい

く。あまりオブラートに包まずにはつきり言っていくしかないのだろうと思います。

**田近** 日本は20年もデフレのなかで経済が停滞していて、それに高齢化も加わって、なかなか成長のきっかけをつかめません。法人税の話が今日出ていますが、アメリカの人たちが最初に言うのは「われわれの法人税は世界で2番目に高い」ということです。つまり、その上には日本がいるということですが、それで、日本が今度少し下げたので大変な議論になったというくらいです。こういうことを背景として、いま、われわれが経済全体の政策として税制を考えるとときには、法人税のあり方を正していくような、成長促進を正面から受け止めた改革が必要だと思います。

これまでの議論を整理すると、地方税については、私は成長を阻害することなく、地方で受けるさまざまなサービスの対価として、もっときちんと取るべきだと思えます。その余地は、個人住民税にも固定資産税にもある。それから多少テクニカルになります。交付税とバーターするかたちで地方に税源移譲するということで、

地方の自主的な財源を増やしていく努力はすべきだと思います。ただそのときには、地域間の税源の配分が必要です。ここは強調したい。

それから外形標準課税ですが、アメリカのミシガン州でシングル・ビジネス・タックスと違って、これに近いものをやっています。ドイツでもやっています。世界的に死んでいく税というか、どの国もかけたくはない。オバマ大統領はペイロール・タックス（賃金税）をカットしよう、そのために所得1万ドル以上の人たちの税金を増やそうと言っています。そんななかでもし日本で賃金税をやると言ったら、どういう状態になるのかわかりません。また、赤字法人課税に関してどうするかという問題は残る。だけどそれは外形標準で対応する問題ではないだろうと思います。

そこまではいいとして、では税源をどうするか。成長にフレンドリーな税は何かというと、ここはもう少しはっきり言わなければいけない。いま、政府は社会保障、

そして教育、子育ての財源確保が必要なわけですから、給付の対価としての税を、それぞれの人の消費から払ってもらうのが正しいわけです。

それは付加価値への課税が近いのですが、付加価値の多くは賃金です。だから3番目の論点として、それなら地方税も充実しましょう、そして外形課税が難しいなかでどうやって成長にフレンドリーな税に仕組んでいくのかというと、給付との対応がいまの税の課題であるとすれば、やはり付加価値税をしっかりと取っていく。それを国民に説得していくしかないと思います。

いまの議論はどの段階でやっているのかです。これから日が昇る経済でやるのか、放っておくとこれから日がますます暗くなってしまう経済でやるのか。長いことこういう議論をしてきましたが、そこがいま、われわれの最大のチャレンジ、崖っぷちだと思っています。

消費税は消費者だけが負担しているのではない

森信 最後に土居さんからいまの点を、交付税にこだわらずに、むしろ地方税の話としてお願いします。

土居 先ほどは本日の役割分担として地方交付税の話をしました。このプロジェクトのなかでは地方税を議論させていただいています。

まず、これは地方税に限りませんが、法人に関する税は法人というある種モンスターのようものが支払っていて、消費税は消費者だけが負担しているという勘違い・誤解を解くことを積極的にやっていかなければいけないのではないかと思いません。

法人という生身の人間はいないわけです。税の負担は生身の人間しかできないわけですから、法人税というのは法人のステークホルダーが何らかのかたちで負担している。その法人税がある結果、給与がその分だけ減らされているかもしれない。

配当がその分だけ減らされているかもしれない。価格で転嫁して消費者の価格が上がっているかもしれない。こういうことですから、そういう税なのだといういわゆる法人擬制説を、法人の課税はあくまでも結果的には生身の人間が負担しているのだということ、もっと懇々と説得して認識を広めていくことが必要ではないでしょうか。

ある意味で法人・個人の二分法的なものを解いていく。法人に負担させておけば自分は税負担から逃れられるというようなことではないと、きちんと書いていかなければいけないのではないかと思います。

もう一つ、別の説得材料になるのではないかと思うのは、法人税と消費税との比較において、例えばテレビという同じ製品を国内で一貫して生産し、最終消費者として日本国民に届けて売った場合と、ほぼ最終小売段階の直前まで全部外国で生み出されたテレビを最終消費者として日本国民に売る場合とでは、国内で一貫した生

産で営んでいるところに日本の法人税はかかるけれど、外国の企業には基本的にはかからない。消費税はどちらも同じように最終小売段階でかかる。そういう違いがあるわけです。

自らは日本国内にある企業に勤めていて、法人税の負担は間接的に受けているのに対し、ライバルである外国企業の製品は日本の法人税はほぼ負担しないようなかたちになっている。このように非常にアンフェアというか、イコールフットディングになっていないことを、もう少し働いている人たちにも理解してもらって、高い法人税というのは働いている人間にも悪影響を及ぼしているという理解を求めていくことを通じて、法人税に代えて消費税で取っていけばいいのではないのでしょうか。

地方税の話に関連して言うと私は田近先生の意見に近いわけですが、外形標準といえども決していい税ではないので、願わくばいまの法人事業税を一気に地方消費税に振り替えていくほうを目指すのがよいのではないか。一見すると、外形標準課

税を導入することによって企業の税負担が軽くなる面はあるかもしれませんが、私はこれを「毒饅頭」と言っております。外形標準に乗るのは、たしかに税負担が一時的には軽くなるという意味ではいいように見えますが、もし地方自治体が超過課税をさらに強化することになれば、外形標準に乗ったと思いきや超過課税でのち多く取られてしまうことになって、身も蓋もないという意味です。

そういう意味ではより安定的に税収が入る消費課税に、地方自治体側も乗っていただく。特に都道府県のメリットは税収が景気に左右されない、地域によって偏在が少ないので、消費課税のほうがいい。だんだんそういう声が上がってきてつありますが、もっと地方自治体側から「地方消費税でいいではないか」という声を上げていただく。

赤字法人に対する課税は、私は基本的に均等割でいいのではないかと思っています。もし赤字法人課税をしないということであれば、いまの均等割は少なすぎると

思いますから、ある程度の応益性に見合った均等割の増額および、それ以上の税負担は法人には求めないというかたちでいいのではないかと思えます。

### なぜ地方から税制改革の声が上がらないのか

森信 皆さんもお聞きになってわかりますように、プロジェクトメンバーのわれわれ4人のなかでも意見が分かれ、いつも議論しています。最後に私が一つ不思議だと思うのは、なぜ地方のほうからこういう声が出ないのか。こんな不安定な税目を持つていて、しかも格差の原因になっているわけですから、もっと地方公共団体のほうから「この税目はもっと安定した別の税目に置き換えたい」という声が本来出て然るべきではないかと思えます。

片山 いま、森信さんから非常に重要な論点が提起されました。本来、地方税というのは自治体にとって給料のようなものですから、それが景気の変動によって大き

く増えた場合はホクホクですが、減った場合には深刻になって然るべきなのですが、そんなに深刻になりません。

これはリーマンショックのときに非常に特徴的でした。例えばカリフォルニア州などもリーマンショックのときに企業からの税収がずいぶん落ちましたから、これをどうするか大変でした。その年の予算が実行できないわけです。そこで何をしたらかというところ、大リストラをしました。教員などの首をずいぶん切りました。荒っぽい治療をしました。日本も、カリフォルニア州ほどではありませんが、どの県も法人事業税がずいぶん落ちましたから税収減になって、さあどうするかとなりましたが、ほとんどそういう面でのリストラはありませんでした。

なぜかというところ、地方交付税のなかに精算制度というのがありまして、その年に見込まれた地方税がいくらあるか見込んで、歳出との差は交付税ということとで差額が国から交付されます。税収がドンと落ちると本当は歳入が減るのですが、とりあ

えず借金で落ちた分は賄っておいて、借金の返済分は交付税で後年度補填しますという非常にいい仕組みがあるものですから、税収が落ちたら借金をしておけばいいというトレードオフの関係になっています。

そういう意味では安定して仕事ができますが、結局その税収減分は後世に先送りすることになります。さてどちらがいいのかと、私もそのときに考えました。いま自治体で経営している人にとっては、税収が落ちても借金をしておけば後で補填してくれるわけですから、いまの仕組みはいい仕組みです。ただ、常識的に考えたら、これだけ税収が落ちたらリストラしなければいけないのではないか。そのためのインセンティブが働かなければいけないのではないかということからすれば、あまり手厚い精算制度はどうかという気がします。

私などは、本当は3年や5年のタームで標準的に入ってくる税収を念頭において基準財政収入額をフィックスしておいて、交付税を計算して、後の税収の変動は自

己責任で処理するのがよいと思っています。いまの仕組みは、税収が増えれば翌年度の交付税は減りますから、増えてもあまり喜びません。また、減ったらあとで補填してくれるから深刻にならない。この仕組みを変えて、3年や5年はフィックスして、税収が減ったらそれは自分で賄っていく。増えたら基金に積んでおくという仕組みのほうが危機に対して鋭敏になるのではないかと思っています。

先ほど土居さんが問題提起された交付税の「貧困の罟」のように、交付税の現行制度が手厚い分だけ、自治体の危機意識を麻痺させている面があります。それが先ほどの森信さんの問題提起である、なぜ地方から税収変動が大きいのに声が上がらないのかということの背景だと思っています。

森信 なるほどよくわかりました。それでは時間もまいりましたのでこれでシンポジウムを終わりたいと思います。本日はありがとうございました。

---

## 田近 栄治 (たぢか・えいじ)

一橋大学 国際・公共政策大学院教授

1949年生まれ。1973年 一橋大学経済学部卒業、1981年 ミネソタ大学大学院経済学部博士号取得。1973年アジア経済研究所入所、1985年 一橋大学経済学部助教授、1990年 同教授を経て、2006年より現職。2008年～2010年 同大学理事・副学長。この間、内閣府・税制調査会専門家委員会委員、財務省・財政制度等審議会委員、国立社会保障・人口問題研究所・研究評価委員などを歴任。

---

## 土居 丈朗 (どい・たけろう)

慶應義塾大学経済学部教授

1970年生まれ。1993年 大阪大学経済学部卒業、1999年 東京大学で経済学博士号取得。慶應義塾大学准教授等を経て、2009年4月より現職。この間、財政制度等審議会委員、社会保障審議会臨時委員、行政刷新会議ワーキンググループ評価者等の役職を多数歴任。

---

## 佐藤 主光 (さとう・もとひろ)

一橋大学大学院経済学研究科、国際・公共政策大学院教授  
1969年生まれ。1992年 一橋大学経済学部卒業、1998年クイーンズ大学（カナダ）経済学部 Ph.D 取得。1999年から一橋大学経済学研究科専任講師、助教授、教授を経て、2010年より現職。この間、政策評価・独立行政法人評価委員会臨時委員、政府税制調査会専門委員、内閣府・民間資金等活用事業推進委員会委員、内閣府・行政刷新会議「事業仕分け」民間評価者などを歴任。

---

## 鈴木 英伸 (すずき・ひでのぶ)

東レ経理部税務担当部長

1991年 東レ税務担当部長（現職）。1994年～2001年 日本経営者団体連盟・租税問題検討小委員会主査、1993年～2002年 地方自治情報センター地方法人課税研究会委員、2002年～2005年 企業会計基準委員会、固定資産会計専門委員会委員、1996年 日本経済団体連合会税制委員会企画部会委員、現在に至る。

片山 善博 (かたやま・よしひろ)

慶應義塾大学法学部教授／前総務大臣／前鳥取県知事  
1951年生まれ。1974年 東京大学法学部卒業、自治省に入省。能代税務署長、自治大臣官房国際交流企画官、自治省固定資産税課長、同府県税課長などを経て、1999年 鳥取県知事（2期）。2007年4月 慶應義塾大学教授。2010年9月～2011年9月 総務大臣（管内閣）。同月 慶應義塾大学に復職し現在に至る。この間、地方制度調査会副会長、中央教育審議会委員、日弁連市民会議議長、行政刷新会議議員などを務める。

---

峰崎 直樹 (みねざき・なおき)

内閣官房参与／元財務副大臣  
1944年生まれ。1967年 一橋大学経済学部卒業。1969年 一橋大学大学院経済学研究科修士課程修了。1992年 参議院議員初当選（北海道選挙区）。1996年 民主党税制調査会会長。1998年 参議院議員2期目当選、2004年 参議院議員3期目当選、2010年 任期満了。2007年 参議院財政金融委員長などを経て、2009年9月～2010年9月 財務副大臣（鳩山内閣）、2010年9月より現職。政府・与党社会保障改革検討本部事務局長、社会保障・税に関わる番号制度に関する実務検討会事務局長、番号制度創設推進本部事務局長などを務める。

---

森信 茂樹 (もりのぶ・しげき)

21世紀政策研究所研究主幹／中央大学法科大学院教授  
1950年生まれ。法学博士。1973年 京都大学法学部卒業後大蔵省入省、主税局総務課長、東京税関長、2004年 プリンストン大学で教鞭をとり、財務省財務総合研究所長を最後に退官。その間大阪大学教授、東京大学客員教授、コロンビア大学客員研究員。現在、ジャパン・タックス・インスティテュート所長、東京財団上席研究員を務める。

---

第83回 シンポジウム

税制抜本改革と地方税・財政のあり方  
——グローバル化と両立する  
地方分権をいかにして進めるか

---

2011年12月15日発行

編集 21世紀政策研究所

〒100-0004 東京都千代田区大手町1-3-2  
経団連会館19階

TEL 03-6741-0901

FAX 03-6741-0902

ホームページ <http://www.21ppi.org>

---



 21世紀政策研究所