

地方分権に相応しい地方税改革のあり方の研究

前 田 高 志

平成5(1993)年の国会の「地方分権の推進に関する決議」、平成6(1994)年の「地方分権の推進に関する大綱方針」の閣議決定、そして平成7(1995)年の地方分権推進法の制定によってわが国における行財政制度の地方分権改革が始まって既に二十年近くが経過したことになる。この間、地方分権推進法に基づき内閣総理大臣の諮問機関として設置された地方分権推進委員会が五次にわたる勧告を行い、それを受けて平成11(1999)年の機関委任事務の廃止や地方分権一括法の制定(平成12年4月施行)、国地方係争処理委員会の創設、国の関与の透明化、必置規制の緩和、地方公共団体の課税権の拡充などが行われた。続いて平成13(2001)年に設置された地方分権改革推進会議は三次にわたり意見書を提出し、事務事業の見直しや三位一体の改革(国から地方への税源移譲と国庫補助負担金、地方交付税の縮小整理)を提言し、それに沿った改革が実施されている。さらに、平成18(2006)年には地方分権改革推進法が制定され、さらなる地方分権改革が進められることとなった。その後、平成21(2009)年に発足した民主党政権は、地域のことは地域に住む住民が決める「地域主権」を実現するための改革とともに、地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施することとし、平成21年11月17日の閣議決定により、内閣府に地域主権戦略会議を設置したところである。こうしたこれまでの経緯をふりかえって、国と地方の関係や権限の委譲について一定の成果は得られたものの地方分権改革が未だ道半ばの状態にあるのは、一つには分権された権限を、責任をもって担ってゆくために必要な財源とりわけ税源の国から地方への移譲が本格的になされていないためである。

ここであらためて地方分権改革が必要とされる論拠についてふれることはしないが、今後、地方分権改革を実効性のあるものとするために必要なのは、「地域主権」や「自治体政府」などといったイメージを先行させる言葉によって議論を錯綜させるのではなく、地方分権を担う責任と能力を担保する制度の着実な整備である。そして、そのためには国・地方を通じた税制改革により、分権化された行財政の意思決定と運用の基礎となる地方税源の拡充が急がねばならない。地方分権は平たくいうならば「地域のことは地域自らが決める」ということであるが、忘れてはならないのは「地域の住民自らの負担で」ということである。これまで国を経由して地域間再分配の要素をもって再配分されていた部分も含め、地域のお金を地方団体が自ら「集め」、「使う」のが地方分権であって、当然、住民負担のあり方も従来とは異なってくることになる。地域が自立するということは、自らの負担と責任で自ら治めることであって、その実現には国との関係、国の関与を前提とした税制とは異なったシステムの構築が不可欠である。そして、それは地方団体が納税者としての住民と向き合う局面を大幅に拡大させる。住民が負担する税の多くが国ではなく地方団体に直接に納められ、支出される。納税者の税負担の主たる部分は国税ではなく地方税となる。そのことによって、地方団体にはより効率的な行政運営と財政規律が求められることになる。また、地域という枠に関係なく行われる企業活動に対して分権化された税制はどのような影響が及ぼすのか(すなわち、マクロ経済はどのような影響を受けるのか)も十分に考慮されねばならない。

そうした責任拡大への自覚が地方の側にあるの

かどうか、分権化されたシステムの下での地方税制のあり方に関する具体的な議論は、「地方に税源を」という声の強さの割には、適切になされてきていない感がある。こうしたことから、本号の企画では地方分権改革を支える地方税改革のあり方をその全体像と個々の税目に関して研究することとした。林論文では地方税制全体にわたる改革のあり方が検討され、八塩、戸谷の各論文では地方個人所得課税、法人課税の課題と改革の方向性が論じられる。さらに、前田論文では課税自主権、また上村、日高の各論文では地方税独自の租税特別措置に係る租税支出の問題についての論究がなされる。これらの研究成果が、地方分権の基盤となりうる地方税制改革をめぐる今後の議論の一助となれば執筆者一同の幸いとするところである。

なお、執筆者全員は社団法人日本租税研究協会の地方税研究会の委員を務めるものであり、ここに掲載された論文はすべて同研究会における各執筆者の研究報告（報告内容は同協会発行の『租税研究』誌各号に掲載）を論文として再構成したものである。研究会での報告成果を産研論集の企画論文として活用することをお許し下さった日本租税研究協会に対し、記して感謝の意を表させて頂きたい。