

第1回 大阪府課税自主権活用研究会 開催結果概要

- 日時：平成22年12月20日（月）9:00～11:00
- 場所：大阪府総務部税務室第一会議室（MG 大手前ビル7階）
- 出席委員：
 - 川勝健志 京都府立大学公共政策学部准教授
 - 酒井貴子 大阪府立大学経済学部准教授
 - 田中治 同志社大学法学部教授
 - 玉岡雅之 神戸大学大学院経済学研究科准教授
 - 林宏昭 関西大学経済学部教授・学部長
 - 諸富徹 京都大学大学院経済学研究科教授

1 開会

- 税務室長挨拶
- 田中委員を座長に選出、座長指名により林委員を副座長に選出
- 事務局より「大阪府の財政状況等について」「論点」について資料に基づき説明

2 議事

（座長）

- ・ 事務局から論点について説明があったが、各委員が持つイメージはそれぞれ異なる。事務局の説明への質問も含め、委員の先生方から質問なり、提案なり、忌憚のないお話をうかがいたい。
- ・ この研究会は、ある決まった結論に向けて議論するものではない。委員の先生方のいろんな見識なり経験なりを集めて議論し、それがあつた程度まとまったものになっていけばいいと考えている。

（委員）

- ・ そもそも、課税自主権が問題となるのはどうしてかという点、論点1になるが、税収が十分にあれば問題ない。自主財源が歳出に比べて非常に少ない状況にあるから、税をどうするかという問題になる。次に論点2になるが、そのときに、受益と負担をどう考えるか。府の歳出額をとりあえず受益とみて、税をその負担と考えるなら、二重の意味で受益超過である。ひとつは交付税や国庫支出金。もうひとつは地方債。現役世代は負担せずに受益を受けることになる。これらを府民レベルでどう考えるのか。
- ・ 行政責任の明確化については、事務配分の議論や税源配分の議論があるのでなかなか進まない。今何ができるかという点、超過課税と法定外税の二つしかない。ただし、それらは、税収への寄与という点からは、見込みが薄い。そのときに、そういう税を何のために使うかということとちゃんと説明して、税収規模は小さいが、新たな税を課すということになるかと思う。

（委員）

- ・ 論点1について、税財政の話と国と地方の役割の話と一緒にするのか、政治的なところと税財政制度の話と一緒にするのか。また、どこまでするのか。
- ・ 受益と負担の対応関係については、府民にどれくらいのサービスを提供できるかを、税の負担とセットで示して、府民に選択してもらうというのは非常にいいと思う。
- ・ 「使途をどの程度明らかにすべきか」というところで、「負債の返済に充てられるか」ということだったが、将来の収支見通しでは、赤字になったり黒字になったりしており、現在の財政状況をベースに話をするのか、もっと長い目で見ると、どれくらいのスパンの話をするべきか疑問。

（事務局）

- ・ 国と地方の仕事の役割の話については、そんなにきっちり割り切れないという部分もある。先生方のお力を借りて、ひとつの理想形を提示できないのかということ。
- ・ 使途の明確化というのは、新たな行政需要が現れたから新たな法定外税や超過課税でまかなうということ。ただ、過去に府債でやってきた施策・事業について、世代間負担を一定、平準化するとことも当然考えていかないといけない。遡ってでも、現在、我々が享受している部分や将来享受するであろう部分も、課税自主権を活用することで、一定、負担していただけないか。事務局としても先生方に、こういう場合にどういう風に考えられるのだろうかというところを教えてください。

(座長)

- ・ 新たな行政需要に対応して新たな税収が必要となるということは十分あり得ると思うが、負担すべきところは国か府かということは別として、大阪府で、知事や行政部局において、現段階で想定している新たな行政需要はあるのか。

(事務局)

- ・ 知事のプライオリティとして上位にくるのは教育、私学助成などで、それらには強い思いがある。
- ・ 福祉に関しては、国が制度を決めてその分の負担だけが地方にまわされているとの思いがあり、地方に全ての決定権を渡してもらって、それに必要な税財源については大阪府でなんとかします、例えば選挙のときに訴えますという考え。

(座長)

- ・ 知事がどう考えておられるかということは重要な要素になりますが、研究会としては、あるべき地方税財政のあり方、理念や、ある種の規範、そういうものを含めた議論に、当然なっていくと思う。

(委員)

- ・ 論点の1～3を詰めていくのは時間的に難しい。大きく分けて、1と2・3に分けられると思う。
- ・ 論点1は、大阪府単独ではいかんともし難い全国規模の話で、大阪府が提言していくというもの。今日の日経新聞にもあったが、地方消費税の税率の決定権を地方にとか、交付税の目的税化、法人と消費税の税源交換などを議論しようと思えば、非常に時間がかかる。
- ・ 大阪府の考えとしては、課税自主権を強化していく中で、受益と負担の関係を明確にするような税体系のあり方を考え、そのためには受益とは何か、地方がとる施策により住民に与える受益とは何かとなり、それを明確にするためには、地方の役割があいまいだと、これだけ受益が出てきたのだからと言えない。これが論点1のような問題意識になってくる。これだけでもかなり議論をするべき内容。税関係だけでできるかどうかという話もある。
- ・ 論点2と3は、そういった国と地方の大きな話を前提としつつ、当面、大阪府で何ができるかということで、議論の焦点の当て方が1とは違う。府民が得られる受益と負担をどう考えるのかという視点にかなりなってくる。
- ・ 税から議論を始めても、使途は何かということに議論の中心が移っていく。特に都道府県単独で議論する場合は、具体的な受益の還元が求められる。例えば、環境の新たな施策で、みなさんこれだけ税が要るんですよと説明しつつ、課税強化を求めるとというのが通常なので、もし将来あり得る借入金といった議論になると、具体的に何が受益かの議論がかなり拡散してしまい、説得する際、非常に難しいと思う。ですので、知事が優先的に考えている施策で、なるべく府民全体に受益が行き渡るような施策、目玉的な施策をやっていくための財源としてかなり強調して、連関させつつ議論していくことになる。施策と税との関連で税目が議論されることになる。
- ・ 研究会では、中心を1にするのか2と3にするのか、どちらかに絞るべきではないか。

(事務局)

- ・ 議論の流れとしては論点1、2、3の順だと考えているが、どこにウエイトを置くかは、先生方の議論にお任せしたいと考えている。個別税目については、時間の許す限りという程度でお願いしたい。
- ・ 他の30団体で実施している個人府民税の超過課税の検討を念頭において、プランに盛り込んだことは否めないが、他所がやっているからというのでは理由にならないので、ここではその前段階の部分をきっちり整理していただきたいと考えている。

(座長)

- ・ 他県の超過課税や法定外税は、たとえば森林税だとか、産業廃棄物税だとかは、「環境をどうする」という意識があって、そのために例えば個人住民税の均等割部分で上乗せしようという議論で、この地域に新たな行政需要があるから、それに見合う税金が必要だというマッチング、理由付けにおけるマッチングをかなりきちっとした上で制度として導入している。
- ・ 新たな行政需要が大阪府にはあるのかないのか。2と3との議論との関連の中で、新たな行政需要があるのかないのか、それを一体どういう方向で対応するのかという議論になっていくのではないのか。
- ・ 最初から比重を決めるのは難しいような気がするので、まずは基本的な、地方税制度のあり方みたいなところから、基本原則だとか、あるいは今提案されている主要な構想とか、それらの検証のようなどころから進めていくことが一つの方法だと考えている。

(委員)

- ・ 地方税制度の理想形と言われても難しい。とりわけ、国と地方の明確な役割分担が前提のようになっているが、国と地方との間にはグレーゾーンがかなりあり、むしろ共同で行うべきもの、共同で負担をし合うものもあると思う。共同でやるという部分も前提に入れておいたほうが、理想的な地方税制度が描けるのではないのか。
- ・ 課税自主権が必要となる背景は理解できるが、近年の活用状況を見る限りでは、得られる税収の財政への寄与度はあまり大きくなく、むしろ政策として課税という側面が非常に強い。そもそも税というのは、税収確保というのが大前提だが、それを政策として使うとなると、その意義とか根拠が非常に重要になる。課税自主権を活用する場合に、足らない財源を補てんするという発想よりも、むしろ前向きな投資財源を捻出するという発想のほうがいいのではないかと個人的には考えている。もう少し具体的に言うと、大阪府が持っている将来ビジョンと整合するような投資財源を捻出するという考えのほうが、府債を補てんしていくということに比べると、かなり前向きな議論ができる。

(委員)

- ・ 大阪府が歳出の25%しか税金で賄えない状況で、それで支出を収入の範囲に抑えることが、適切な歳出なのか疑問。今の歳出が、今の歳入で抑えられるほど小さな政府でできるのか。地方税制のあり方、国も含め先ずはその部分からの議論になるのではないのか。
- ・ もちろん、行革も必要。が、国の事業仕分けを見ていると、必要な歳出が行革で削れる部分だけで賄えるとは考えにくい。
- ・ 大阪府が積極的に住民に負担を求めていく話と、地方税制度の構造的に負担が足りないという部分に切り分けて議論したほうがいい。
- ・ 平成元年から3年くらいがピークだったと思うが、企業活動が活発だから出てきた支出が、大阪府にはあるのではないのか。そういった大阪府の歳出構造の特徴や、平成元年以降税収が減る中で歳出が増えてきたという現状について、長期的に何に使ってきたのかという検証が必要。
- ・ 大阪府ですら3割とか4割しか税金で賄えてきていないというのは、大阪府の支出が間違っていたのか、税制度が間違っているのかだと思うが、諸外国と比べて日本は支出が大きいとはいえない。「これだけの税金だからこれだけのサービスしか無理です」ということを、やはりどこかで誰かが言わなければならない。そのメッセージを出すのが知事。ただこの場合でも、府としてできる限りのことをやった上でないといけない。

- ・ 国と地方の役割分担について、グレーな部分もあるが、切り分けたほうがいいという点では知事の考え方に近い。例えば義務教育などでも、教育の質を維持し高めるためには、どちらかやるほうがより効果的かということを考えるべきで、役割と税金を切り離してはどうか。
- ・ 国の基準を満たすためにはこれだけ必要で、それ以上のサービスのためにはこれだけ必要ということとを、今の歳出構造ではっきりさせることはできないのか。
- ・ 道州制の議論みたいに支出を切り分けてやっていくというのは、どこでもやっていて、今更という気がする。大阪府の歳出を、国・府・市町村に仕分けてみてはどうか。できるかどうか分からないが、まず、このあたりをはっきりさせることができればと思う。

(座長)

- ・ 構造的に税収が上がらないという問題と、新たな行政需要があるからこういう税が必要という問題は、区分する必要があるというご指摘かと思う。
- ・ また、府民が自分の問題として担うべき負担は何なのかというところの議論や分析をどう作れるかということが、今後の課題として重要。
- ・ 国と地方の二層構造ならまだしも、府と市の役割分担という問題もある。大阪府と大阪市の役割分担についてはどのように考えればいいのか。今、どのような議論がされているのか。

(事務局)

- ・ 大阪府と大阪市の二重行政について検討する会議は数年前からあり、ある程度の方向性を打ち出したものはあったので、後日、用意します。が、最近は一気に政治的な動きになってきている。

(委員)

- ・ 政令市になっても、税制度は市町村税。以前は税収が多かったので、政令市で府県の仕事ができる。政令市の制度は税収が多いことを前提に仕組んだ制度だが、今では税収が少ないのに行政権だけを持つ政令市が増えてきている。
- ・ 「二重行政」というのは、政令市も府県もどちらにもお金があった時代の話。大阪市も大阪府も上級庁が総務省ということが問題。しかし、政令市と府県との間の問題は地域により様々なので、道州制を導入するには、それぞれで税の分け方を決めるべきであり、全国一律にすべきではない。長期的には、こういうことも睨んでおく必要がある。
- ・ 資料3ページの資料で、21年度と22年度の歳出が増えているのは何故か。

(事務局)

- ・ 次の4ページにあるように、国の「経済危機対策」6020億円。雇用対策の分が大きかったと思うが、国からのお金を一旦府に歳入として入れて、支出する。また、この資料のグラフの歳出には、地方消費税の都道府県精算金や市町村交付金のような税関連歳出も含まれている。例えば消費税は見かけ上2400億の歳入があったとしても、都道府県精算後は1800億くらいになり、約半分は市町村にいく分なので、府の実質収入は900億。
- ・ 今回の「財政構造改革プラン」は、歳出から、なぜ大阪府だけ行革を繰り返しても、財政状況が苦しいのかを分析しようとしたもの。その際に、既存の税で実施すべきもの、新たに負担をしてもらうものと切り分けができないかと考えていたようだが、結局できなかった。

(委員)

- ・ バブル前後に、新しい施策で支出が増えた部分、政策的に新しい制度が整備されて、福祉などが充実した時に増えている部分と、そうでない部分、何らかのサービスが充実したときに、税金が全然増えてない部分がある。その辺りを大阪府の中できちんと出していけば分かるのではないか。ただこのグラフだけを見たら、これだけ歳入が減っているのに歳出を増やしてきたのかというだけのものに見

える。

(座長)

- 大局的にみると、社会福祉が充実したときの手当では、増税でなく、公債で賄ってきた。税を上げると選挙等でいろいろあるので、借金を構造的に繰り返してきた経緯がある。

(委員)

- 保険料で負担している部分もある。

(座長)

- いわゆる「税外負担」という形で、実質的には税のような負担をしている。
これらは、社会福祉の充実に対し、誰が負担するのか、現段階で負担すべき人が負担していないのではないかということだが、政治家はなかなか言い出しにくい。かといって将来世代にツケを回すということがいいことなのかということになる。税外負担も含め、そういう議論はなかったのか。本当に負担を求めるのなら、そこまで示す必要がある。
- 今の議論というのは、地方税制度のあり方という第1の論点の部分をかなりしていただいたが、やはり、どういう視点で、どこまで視野に入れて議論するのかの整理が必要と思う。知事が言われる地方税制の理想形の議論をする際の、前提とか視点というものを絞り込むことが、後の議論をするのにもいいのかなと思う。その辺りの意見なり、お考えをいただきたい。

(委員)

- 論点1について提案したい。シャウブ勧告の事務配分と税源配分の話があるので、それをこの研究会で取り上げて、それをもとに、どう変えたらいいのかという意見を出していく。どこが今後生かせるのか、生かせないのか、戻れる部分と戻れない部分とを分けて、それでもう1回絵を描き直して、大阪府にそれを下ろして何か書けないか。
- 論点2については「受益」をどう計るのが一番困難。個人はもちろん、企業の受益をどう掴むのか。冒頭でも言ったが、多分、受益のほうが多いと思われる。

(座長)

- 知事の言われていることは、確かにシャウブ税制のような事務配分と税源配分を彷彿させるようなところがある。歴史的推移も含めた切り分けの議論は必要だと思うし、地方税制をどういう風に組み立てるのか、今の地方税の主要な税目をどう変えたらいいかという提案もあり得る議論だと思う。そういう意味で、今の地方税制の地方団体の自主的な税財政提案と、いわゆるシャウブ税制からくる日本の戦後の地方自治をどういう風に発展させるのか、そのための税源はどうあるべきかという議論の大きな流れの中で、基本的に堅持してというか、考慮すべき基本原則があるのかないのか、そういう大きな議論に1回は充てたほうがいいと思う。

(委員)

- 最終的なアウトプットはどのようなものになるのか？

(事務局)

- 知事に報告書を出すという形になる。もちろんホームページにも掲載して公表する。

(座長)

- 最終的に超過課税だとか法定外税というような現実的な一つの方策としてあげるということが議論の結果出るのであれば、それもいいとは思いますが、この研究会は、何か想定されていて、それに向かっ

て走るというものではないと理解している。だから、基本的には原則と、あと可能であれば、大阪府の今の状況を少しでもいい方向に進めるにはどうすればいいかという方向性の提言なりを、出すことができればいいというぐらいに思っている。

(委員)

- 大阪府の長期的な成長戦略の中で、どれくらい重点投資をやっていくのかという、財政試算のようなものはないのか。

(事務局)

- 成長戦略と財政は、リンクしていないと思う。また、財政当局に確認しておく。

(委員)

- 国の財政の課題とされていることで、財政構造の組み換えという議論がある。そこでは、積極的にどのように新しい発展を促すため投資をやっていくかという部分が非常に重要で、そのため新しい歳出項目を立てることが重要となってくる。社会保障の増というような自然増の対応を追われるだけではなく、新しく積極的に社会を発展させるための公的な投資を、どういう風に歳出に組み入れていくか、そしてそれに見合う収入を考えていくことが非常に重要だと考える。
- もし大阪府で、成長戦略と財政構造の組み換えの議論をしているのであれば、それと、歳入面の議論を連動させる必要があると思う。過去の検証も大事だが、将来への投資が非常に重要だと思う。

(委員)

- 成長戦略を目指す、こういった投資を具体的にしているということはあるのか。もちろん、関空だとか阪神港はあるのでしょうか、府がやっているものはあるのか。
- 長期的な負債の償還についてですが、30何年まで増えている。(資料7ページ) どのともこういうことは起きると思うが、「この時期にこれだけ償還しないといけないから、この時期の納税者大変ですね」と捉えられるこういうメッセージは、あまりよくないのではないか。

(事務局)

- 当初、ここまで長期のものは作っていなかった。しかし10年後くらいまでだと、その時点で負債がゼロになってそれでいいのかということになる。府民にこういう事実を知ってほしいという知事のお考えから、負債償還のピークを含む20年後までを長期的に示した。

(座長)

- 次回は論点1になるかと思う。何回やれるのか、どの議論をあてるのかとかといことは、また事務局と相談する。
- 少なくとも次回は、論点1の地方税制度のあり方についての基本的な視点だとか、考え方のいくつかのサンプルだとかを、資料等を用意して議論をさせていただきたいと思っている。議論をする際に、事務局で特に用意しておいた方がいいような資料等あれば、ご指摘いただきたい。

(委員)

- 支出構造。税でやったほうがいいのかということをお個別にやっていると時間がない。税の方だけで対応が難しければ、他の部局を巻き込むことも可能なのか。

(委員)

- 長いタイムスパンでみて、高度成長以前くらいから、新しい行政需要に対するサービスをどう増やしてきたのか、それに比してその当時の負担、府民の税の負担というのがどうだったかという推

移を用意していただき、それから2番の議論、将来の話になっていく。

(委員)

- 最近出てきている法人事業税と地方消費税のいろんな議論、提案を、ひとつおき整理した上で、財源をどうするのか、あるいは試算の検討、ベースがどれくらいで、財源がどれくらい確保できるかという整理が必要では。

(事務局)

- 関係部局については、直接この研究会へ出るかどうかは別として、事務局を通じて資料をもらう等の調整をさせていただく。
- おそらく今回の構造改革プラン策定に当たっても、負担している分を超えて行政サービスをしていないか、今実施している行政サービスの根拠や、それを続けるべきかどうかについて議論したが、結論の出ない部分があり、それがこの研究会のひとつの契機となった。
- 論点1の部分を本当に突き詰めていくと、いろんな意見、考え方があり、最終的にこれが正解だというのはなかなか見つからないと思う。本当に構造を変えないと、地方と国の財源を付け替えないとダメで、課税自主権活用でこの財政状況をよくする何かが出てくるとは思っていない。しかし、今課税自主権を活用して何かやるとすれば、最初に委員がおっしゃられた部分に収斂してくると思うが、そのときに府民に「究極の選択」をしてもらえるように条件を整理する必要があると考えている。

(座長)

- 時間になりましたので、今日はここまでにしたい。

(事務局)

- 次回までに事務局で用意する資料等については、座長と相談させていただく。