

**「道州制下における税財政制度に係る有識者懇談会」
- ヒアリング結果【概要】 -**

平成 2 1 年 3 月

愛知県総務部

は し が き

本書は、平成 20 年度に愛知県総務部が実施した「道州制下における税財政制度」に関する有識者ヒアリングの結果を取りまとめたものである。

安倍内閣以降、道州制担当大臣の下に開催されている「道州制ビジョン懇談会」は、平成 20 年 3 月 24 日に中間報告を取りまとめ、平成 20 年 7 月にはさらに税財政専門委員会を設けて掘り下げた検討を進めている。

そこで、この「道州制下における税財政制度」の問題について「地方の視点」から議論を深めるため、愛知県における地方分権・道州制調査研究事業の一環として、有識者 5 名にお集まりいただき、3 回にわたって懇談会方式によるヒアリングを実施した。

本書の内容は、ヒアリング対象者の一致した見解ではなく、懇談会において出された意見の中から、愛知県総務部の責任で主なものを整理して記載したものである。

懇談会においては、池上岳彦座長をはじめ有識者各位から大変貴重なご意見、ご助言をいただいた。心から感謝を申し上げたい。

平成 21 年 3 月

愛知県総務部長 島 田 孝 一

目 次

第 1 道州制の性格・周辺概念について	1
1 「道州制」と「地方分権」の関係	1
2 「道州制」と「連邦制」の関係	3
3 「道州制」と「都道府県合併」の関係	5
第 2 道州制下における国と地方の役割分担について	6
1 社会保障分野	6
2 公共投資分野	7
3 教育分野	7
第 3 道州制下における税財政制度について	9
1 社会保障財源	9
2 税源配分	9
3 課税自主権	10
4 徴税一元化	10
5 財政調整制度	11
6 地方債制度	11
第 4 ドイツにおける制度改革の動向について	12
1 ドイツの水平的財政調整制度	12
2 ドイツにおける連邦制改革の動向	13
3 ドイツの都市州	14
第 5 スウェーデンにおける制度改革の動向について	15
1 スウェーデンの水平的財政調整制度	15
2 スウェーデンにおける地方制度改革の動向	15
第 6 アメリカの州間における税制の相違について	17
道州制下における税財政制度に係る有識者懇談会	18
ヒアリング対象者	
ヒアリング実施状況	

第1 道州制の性格・周辺概念について

1 「道州制」と「地方分権」の関係

道州制における「道州」は、多かれ少なかれ、今の都道府県よりも権限が大きくなることには違いがないと思われるが、その程度については考え方に幅がある。地方分権改革推進委員会が、いわゆる単一制国家と呼ばれるシステムの中での地方分権を考えているのに対し、道州制の議論では、現状から比べてどの程度の「分権」を考えるのかが見えていない。

「分権」にもいろいろな意味があるため、様々な議論の中で「分権」が何を意味しているのかについて注意しておく必要がある。

(1) 「政治的分権」、「行政的分権」、「財政的分権」

世界銀行では、「分権」を「政治的分権」、「行政的分権」、「財政的分権」の三つに分類している。この三つは互いに独立した概念ではなく、相互に関係はしているが、微妙にニュアンスが異なっている。

「政治的分権」とは、国の議会で決定していることを地方で決定することであり、極限までいくと、その地域を違う国として扱うことを意味する。

「行政的分権」はさらに区分され、通常、「分散」、「委任」、「移譲」の三つが挙げられる。

「分散 (deconcentration)」は、中央で執行していたことを、中央の出先機関により強い裁量を持たせて執行させることであり、一つの組織の中での権限の移譲を意味する。部長決裁を課長決裁とし、課長決裁を係長決裁とするイメージとなる。以前の機関委任事務は、地方を国の機関の一部として執行させる制度であったので分散になる。

「委任」では、地方に執行させるものの、その最終的な責任は委任した中央が負い、万一の場合は中央が執行することになる。現在の生活保護などの法定受託事務は委任に当たると考えられる。三位一体改革の際、生活保護費の国庫負担割合を引き下げるとの国の主張に対し、一部の政令指定都市が生活保護事務の返上も辞さないとして撤回を求めたことがあったが、実際に執行されない

場合には国が代執行することとなり、最終的には国が尻拭いをすることになる。

「移譲 (devolution)」は、責任まで地方に下ろし、基本的に中央は尻を拭わないスタイルである。これはイギリスでよく使われた言葉であり、地方分権改革推進委員会が主張しているのもこの移譲であると考えられる。

「財政的分権」は、特に歳入面において、税率決定権を与えるなど地方の自由に任せることである。歳出面の財政的分権は、必然的に行政的分権と関連してくることになる。政治的分権は、究極的には別の国になることを意味し、財政的な独立も含まれると概念される。

(2) 「投入 (インプット) 分権」と「産出 (アウトプット) 分権」

中央が地方をコントロールする場合に、産出 (アウトプット) をコントロールするのか、投入 (インプット) をコントロールするのか、二つのやり方がある。

産出 (アウトプット) とは行政サービスのことであり、投入 (インプット) とは、例えば教育分野であれば、校舎の大きさ、校舎の規格、どういう教員を雇用するか、どういうカリキュラムを立てるかなど、サービスに資するようなインプットのことである。

必置規制を典型として、これまでの行政ではインプットコントロールが中心であったといえる。しかし、基本的に、サービス水準が揃っていれば地域間の公平性が達成されるという前提があるのであれば、中央がアウトプットだけをコントロールし、所定のアウトプットを達成するために地方が自由に手段を選べるようにするという方法もあり得る。

アウトプットを適正に観察することは一般的に難しい。教育の質の確保について、統一テストのスコアに基づいて判断するというのも一つのアウトプットとなる。アウトプットが観察できない場合は、必置規制の世界に戻らざるを得ない可能性がある。

(3) 「地方分権」と「地方政府規模」の関係

「足による投票」、「分権化定理」、「リヴァイアサン仮説」、「財政錯覚」の四つは、「地方分権は行政の効率化に資する」とする代表的な経済学的議論である。

「足による投票」とは、住民はどこに住むかを選択することによって、地方政府の提供する公共財の水準や、公共財に充てられる税率の水準に対する真の

選好を表明することができるとする議論である。この議論に基づくと、国内には各個人の選好に応えられるような多数かつ多様な地域の存在が必要となる。

「分権化定理」とは、中央集権によって政策を一定水準に決めると、その水準に満足できない人が多く生ずるため厚生損失が大きくなるが、地方分権によって政策水準をそれぞれの地域単位で決めることになれば、厚生損失は少なくなるだろうとする議論である。この議論も多数かつ多様な地域の存在を前提にしている。

「リヴァイアサン仮説」とは、政府部門が一つの時（独占状態）には政府は高い税金を課し、かつ住民のために税金を使わないが、政府部門が複数ある場合（競争状態）には、自らの税収を確保するため住民のために税金を使うようになるという議論である。この議論に基づくと、地方政府が多数であるほど、政府間の競争原理が働き、税金の使い方は適正化されることになる。

「財政錯覚」とは、政府規模が大きくなればなるほど、公共部門が行っていることが分かりにくくなるため、住民のチェックが効かなくなるという議論である。この議論に基づくと、地方政府が小規模であるほど、政治的なコントロール・監視が働きやすくなり、効率化されることになる。

これらの経済学的な議論は、規模の経済を前提としておらず、規模の経済による効率化とはトレード・オフの関係にある。また、北米・イギリス等のいわゆるアングロサクソン型の国で生まれた理論であり、固定資産税を主要な税源として道路整備や公園整備を担う業務量の小さな基礎自治体（再分配的歳出のない基礎自治体）を前提とした理論であることに留意する必要がある。

2 「道州制」と「連邦制」の関係

道州制の議論をする際、連邦制との関係がどうなるのかが問題となる。もともと「州」あるいは「邦」が先にあり、それが連合して国をつくるというのが連邦制国家であるとすると、わが国で今からそれをやろうとすることには無理がある。単一制の下での「州」と連邦制の「州」では方向性が全く異なる。その意味で、道州制とは何か、何のために導入するのかということが問題になる。

連邦というのは文字通り連“邦”であり、英語でも“state”は「国家」を意味する。連邦制国家では、国レベルの政府が二つに割れていると考えた方が整合的であり、州を「地方」に区分するのは適当でない。

アメリカは、もともと州が持っていた権限を連邦政府に分ける形で成り立っており、単一制国家とはそもそもの成り立ちが異なる。連邦制はより地方分権が進んだ形態であるかのように言われることが多いが、アメリカの州と基礎自治体の関係は中央集権的な構造となっており、一概に地方分権的とは言えない。

ドイツでも、あくまで州がベースにあり、それが連合するような形で連邦ができています。ドイツの場合は、国レベルの政府が2層（連邦・州）、地方レベルの政府が2層（郡・市町村）という構造になっている。

連邦制をモデルとして、国の立法権を制限する代わりに州に大きな権限を与える。州に独立した税源を与える。地方行政の水準がある程度異なっても許容する。といった制度設計のイメージが出てくることがあるが、ドイツの戦後の歴史をみていると、連邦の権限がどんどん強くなり、全国の水準を統一する方向に流れている。連邦制をモデルとした制度改革を検討する場合には、そうした流れも踏まえる必要がある。

ドイツでは、連邦が大枠的に立法し、具体的な細則や執行法は各州が立法する場合が大半である。しかし、州の立法段階では、各州の役人が集まって話し合い、最終的に各州ほぼ同じような法律が作られるのが通例となっている。義務教育の年数についても、現在は州ごとに相違があるが、不便であるため統一しようという方向に動いており、総じて法律の基本的なところは統一し、窓口レベルは各州で考えるという方向に収束しつつある。

アメリカやカナダで全国的に制度・水準を統一する方向に向かわないのは、構成員の言語・文化・歴史的背景が異なるため、国家が分裂するおそれがあり、統一したくてもそうすることができないという側面が強い。

EUにおける分権の流れは、基本的な法律を超国家レベルに引き上げる（EU内での統一化）代わりに、地方自治体の権限を強化しようとする取組であると理解することができる。連邦制国家においても、全国的に制度・水準を統一しようとする流れがあることを踏まえると、道州制の方向性としては、「政治的分権」ではなく「行政的分権」が望ましい。

3 「道州制」と「都道府県合併」の関係

連邦制国家では、基礎自治体の人口規模は概して小さく、平均 1 万人未満となっている。単一制国家では、フランス・イタリアが小さく、イギリスが平均 14 万人と最も大きい。特に、フランスの基礎自治体は平均 2 千人未満と極めて小規模である。

わが国の都道府県の人口規模は平均 270 万人であり、これは連邦制国家における州や、フランス・イタリアにおける「リージョン」レベル自治体とそれほど変わらない規模である。道州制の導入により、仮に、全国で 10 ぐらいの道州が形成されるとすると、単純計算では 1 道州あたり 1,200 万人を上回る規模となり、1 道州で人口 900 万人のスウェーデンを上回ることになる。

「足による投票」、「分権化定理」、「リヴァイアサン仮説」、「財政錯覚」など分権に関する経済学的な議論からは、今ある 47 都道府県から 10 前後へ地方政府数が減少することにより、かえって効率性が低下することもある。これらの議論は規模の経済とはトレード・オフの関係にあるため、「多数で多様な地域への分権による効率化」と「都道府県合併による規模の経済の追求」の間で道州制がどう位置づけられるかについて留意しておく必要がある。

第2 道州制下における国と地方の役割分担について

道州制の制度設計を考える際、根本的な問題は、どういう分野をどのレベルの政府が担当するかである。財政の問題は、財源を何に使うかということと結びついている。歳出規模が大きい行政分野として、まず問題となるのは、社会保障、公共投資、教育である。

「役割分担」について検討する場合、それが事務執行の役割分担を意味するのか、基準設定権限や財源も含めた役割分担を意味するのかを区別する必要がある。道州制の議論の場合には、基準設定や財源についてどのレベルの政府が責任を持つのが問題となる。

国・道州・基礎自治体の役割分担を表にして分けてみることは簡単だが、役割を示す言葉には様々なサービスや基準・規制が含まれており、実質的に分けられないものが入っている。どこまでが全国的な形態に馴染み、どこからが地域ごとの形態に馴染むかは、サービス・分野ごとにかなり違っている。諸外国の例をみても、たとえ連邦制の国であっても、実際には、それほどきれいに役割は切り分けられていない。

道州は土地で切り分けられるので、土地にくっつく道路や川などについては、一応、役割分担を決めることは可能である。しかし、人間は流動して様々な地域で活動するので、教育にしる、社会保障にしる、動く人を相手にした役割を地域で分けるということには無理な側面がある。

1 社会保障分野

国と地方の歳出割合を諸外国と比べると、わが国では、社会保障分野においても地方の役割が極めて大きいといえる。

年金・生活保護・医療・介護・児童手当などの制度は、地域だけで閉じた話ではなく、国・中央政府の責任を否定することはできない。また、社会保障に関しての全国的な基準がないということは、国家としてはあり得ない。国家としての社会保障制度というものを否定するわけにいかない。

アメリカやカナダは、基本的に、連邦政府と州に権限が分割されているがゆえに、社会保障などの全国統一的な制度を作るのに腐心してきた国といえる。したがって、こうした国を参考に社会保障分野の分権を考えることが、わざわざ問題を孕むような制度を作り出すことにならないかに注意する必要がある。

カナダの年金制度では、理事会に州の代表が参画する形となっており、人口何パーセント以上を占めるいくつ以上の州が反対した時には改正できないといった拒否権が認められている。この背景には、本来は全国的に統一された制度を作りたいが、憲法上の権限配分により福祉の役割は州が担うことになっているため、州の権限を尊重しなければならないとの事情がある。

オーストラリアでは、社会保障分野のほとんどを連邦が直接担っており、財源も連邦がほとんどを負担している。

2 公共投資分野

土地にくっつくものは地域との結びつきが大きいと考えられるので、公共投資分野は基本的に道州の役割に馴染むものと考えられる。ただし、公共投資についても種類別に考える必要はある。

アメリカでは、公共事業や産業政策は特定の地域を救済するものであり、連邦の財源で実施すべきではないと考えられている。このため連邦政府は、アパラチアなどの特定地域を除き、公共投資を行わない。連邦政府は、マクロ経済・地域経済を支える役割のみを担っており、ケインズ的な財政政策は州が実施している。経済活性化における州の役割は非常に大きい。

3 教育分野

義務教育は、貧困問題などに関わってくる部分があり、最低レベルはコントロールする必要がある。

カナダでは、連邦レベルにおける教育大臣や教育省は存在しない（州・準州の13人の教育大臣が集まる協議会が存在する。）。日本の6・3・3制に当たる教育年数や、幼稚園に通う年数は州ごとに異なる。州では、州ごとの平均点や、

州と世界を比べた場合の教育水準が問題とされており、その意味では州間における結果競争がみられる。

アメリカでは、教育の財源は基本的に財産税であり、学校区が課税権を持っている。財源が足りない時にそれを均衡化する役割は州にあり、連邦には関係がない。アメリカの教育問題というのは財政問題であり、金があれば教育内容も上がることになるので、教育水準についての細かな議論はない。

第3 道州制下における税財政制度について

1 社会保障財源

年金・生活保護・医療などの社会保障分野は歳出の大部分を占めているため、この取扱いをどうするかを抜きにして税財源の議論はできない。

社会保障財源を拡大する必要があるということは、国税から地方税への税源移譲の議論とは切り離して考える必要がある。2005年から2015年までの間に国の負担は4割増え、地方負担は5割以上増えるといった推計が出ているが、平成20年6月6日総務省「地方税制関係資料」等、それが仮に正しいとすれば、国税も地方税もどちらも増税しなければならない。消費税なのか、所得税なのか、資産課税なのかは分からないが、とにかく何かで増やさなければいけない。

2 税源配分

法人住民税と法人事業税は、法人二税として一括りで議論されがちであるが、両者の課税根拠が異なることをないがしろにしてはならない。法人住民税は所得課税の一環として個人住民税で捕捉されない所得に対して課すものであるということからすれば、個人住民税があるところには法人住民税が必ずセットで置かれるべきである。法人事業税は、企業と家計を分けた時に、企業に対して掛かるものである。家計には所得税が掛かるが、企業には事業税が掛かるという整理なので、それは事業に対するサービスを行っている団体が徴収すべきだと考えると、(市町村がそういうことをしていないとは言えないが)都道府県が比較的そうした経済振興、社会資本、生産に関するインフラ整備をやっているのであれば事業税を徴収する根拠がある。ただし、景気に敏感すぎる、あるいは十分に欠けるという点は分割基準で調整すべきである。

固定資産税が市町村に置かれていることも道理に合っており、個人住民税と法人住民税をセットにすること、法人事業税を都道府県なり道州に置くこと、固定資産税を市町村に置くことの3点は動かさず、課税根拠上そのまま維持すべきである。

3 課税自主権

ドイツの州には税率を決定する権限がなく、その意味では課税自主権がない。しかし、連邦は、州の代表で構成される連邦参議院の同意がなければ税率の決定ができないため、州税ないし共同税の税率の決定について州が何らの権限も持たないわけではない(ただし、州ごとに税率を変えることはできない)。なお、連邦制度改革の一環として、2002年から不動産取得税についてのみ課税自主権が認められている。現在行われている財政制度改革の議論においても、州に課税自主権を持たせるべきとの意見はあるため、今後の改革によって、州に課税自主権が認められる可能性はある。

ドイツの市町村には、州と異なり、市町村税である不動産税(日本の固定資産税)と営業税(日本の事業税)に対する完全な税率決定権が認められている。このため市町村間で税率にかなりの幅があるが、それでも似通った税率に8割ぐらいが集中している。また、営業税の税率については、法律上、予算編成時に財政需要に見合った税率を算出し、それを予算で公開の上、議会の同意を得て決定することとなっているが、実際にはなかなか税率を上げる決定をしにくいのが実情である。納税者に近い「村」では、實際上、税率を上げることが難しく、大都市が税率を上げた後に追従するケースが多い。税率は地域ごとに概ね収斂していく傾向がある。

4 徴税一元化

ドイツでは、立法高権・徴収高権・税収高権を分けて考えており、共同税・連邦税・州税・市町村税という税収の一般的な区分は、どこが最終的に税収を得るか(税収高権の所在)に基づいている。日本の場合は税収を徴税主体で分ける傾向があるが、それほど徴税主体にこだわる必要はない。スウェーデンもフランスも、どこが最終的に税収を得るかによって税収を区分しており、徴税主体は国となっている場合が多い。

カナダでは、カナダ・レベニュー・エージェンシーという機関があり、連邦と州が協定を結び、共同徴収の契約が成立したものについては、同機関が連邦税だけでなく州税も徴収している。一方、州が望む場合には、独自に州税を徴収することもできる仕組みとなっており、このような州ごとに個別契約を結ぶ方式もあり得る。

5 財政調整制度

税金は課税根拠にしたがって徴税するのでなければ住民の納得を得られない。したがって、まず課税根拠にしたがって徴税し、どうしてもうまくいかない部分は、財政調整制度によって調整することが必要になる。

ドイツの水平的財政調整制度は歴史的な経緯によって生まれたものであり、これを真似て、わざわざ調整に困難を伴う水平的財政調整制度をつくる必要はない。ドイツの場合でも、水平的財政調整の役割はどんどん縮小してきており、連邦から垂直的に配られる額の方が圧倒的に多くなっている。ある程度の調整財源を留保した上で、垂直的財政調整を行うべきである。

6 地方債制度

ドイツでは、景気に影響を及ぼすような政策に関する権限を連邦に集中させる趣旨から、1960年代に、連邦は州債発行に干渉できる旨の条項が連邦憲法に設けられており、そうした連邦からの干渉がない限り、州は自由に州債を発行できる。なお、州は州憲法で独自に赤字債を発行してはいけない旨を定めており、どの州も必ず赤字債の発行を禁止している。

スウェーデンでは、地方債発行は自由であるが、赤字が生じた場合にはその年を含め3年以内に解消しなければならないという「財政原則」があるため、実質的にデフォルトが起きない仕組みとなっている。また、基本的に地方は投資的経費をほとんど歳出していない（道路は国の直轄）。

第4 ドイツにおける制度改革の動向について

1 ドイツの水平的財政調整制度

第二次世界大戦後、西側にドイツ連邦共和国、東側にドイツ民主共和国ができたが、西側のドイツ連邦共和国は、アメリカ、イギリス、フランスの統治下において、連邦政府が存在しない中、各州の代表者が集まり憲法を制定する形で誕生した。

憲法制定時、売上税は連邦に、所得税と法人税は州に帰属したが、連邦には、憲法上、財源が不足する場合に、州へ所得税と法人税の一定割合を要求する権限が保障されていた（なお、当時も現在同様、税の徴収は州が執行するが、税率の決定権は連邦が持つ形である。）。

連邦は州の財源保障をするため、財政弱体州に補助金を交付することとなっていたが、税源が売上税だけでは足りず、年を追うごとに連邦が州から所得税と法人税を貰う比率が増えていった。このため、財政強力州が財政弱体州に交付金を渡す財政調整基金が設立された。

1955年憲法改正では、所得税と法人税が共同税に改められ、州は所得税と法人税の一定割合を連邦に渡し、残りを州の収入にすることとされた（地域的収入原則）。一方、憲法に、州が行う行政は州が支出責任を負うとする「関連性の原則」、州間の行政水準は著しく異なってはならないとする「生活関係の統一」が明示され、財政強力州と財政弱体州の財政調整を強化するため、既に導入されていた財政調整基金が州間財政調整制度（狭義の水平的財政調整制度）という形で制度化された。

1969年憲法改正では、1955年憲法改正における所得税と法人税の共同税化により今度は州の税源が不足するようになったため、売上税も共同税に改められた。売上税の配分は調整的に毎年法律で決定することとされ、所得税と法人税の配分比率は連邦：州＝5：5に一定化された。したがって州は、自らが徴収した所得税・法人税・売上税のうち、所得税・法人税については半分を連邦に渡し、売上税については法律で決定された一定額をいったん連邦に渡したのち連邦から州に調整的に配分される形となった。また、売上税の州の取り分についても州間で少し平準化して配るようになり、連邦が州へ売上税を調整的に配分し、かつ州間財政調整を行った上で、さらに財源が不足する州には連邦が不

足額補充交付金を給付する形となった。

ドイツの共同税も、個人が税金を払う際には、あくまで所得税・法人税・売上税という形であり、その点では日本の地方交付税（原資は所得税・法人税・酒税・消費税・たばこ税の一定割合）と変わらない。ドイツの共同税では州が徴税しているのに対し、日本の地方交付税ではいったん国庫に入る点が主要な相違点であり、地方交付税を交付税特会に直入する形に改めれば、両者の制度イメージはかなり似通ったものとなる。

ドイツの共同税の配分方法は、所得税・法人税については地域的収入主義（その州が集めた税はその州の収入になる）であり、基本的に調整されない。売上税については調整が行われるが、財政需要を積み上げる方式ではなく基本的に自動的に算定されるため、国の政策が働かない。

2 ドイツにおける連邦制改革の動向

ドイツでは、憲法上、連邦が立法できる領域が限定列挙されており、残余権は州にあるが、実際には連邦が立法できる範囲が非常に広範に及んでおり、ほとんど全ての領域について連邦が立法し、州は、連邦が決めた立法にしたがって細則や執行法を立法しているのが現状である。一方、連邦は執行機関を基本的に持っておらず、執行のほとんどは州に任されている。連邦が直接雇用する公務員の大部分は軍隊であり、あとは入管、関税、連邦警察ぐらいである。

ドイツの国会は、直接選挙で選ばれた議員で構成される連邦議会と、州政府の代表者で構成される連邦参議院から成っており、憲法上、連邦が立法する案件のうち州に関係するものには連邦参議院の同意が必要とされている。したがって、たとえ連邦が支出と執行の責任を州に負わせるような法律をどんどんと作ったとしても、連邦参議院でそれに歯止めを掛けることが可能となっている。

執行が基本的に州に任されているため、連邦で立法されるほとんどの案件は州に関係することとなり、それゆえ連邦参議院の同意案件となっているが、2006年以前には、連邦議会と連邦参議院のいわゆるねじれ現象によって、大半の法律が否決され成立しない時期があった。また、連邦参議院の同意がネックとなってEUの議案にドイツとして賛成票を投じられないことがあり、こうしたことを背景として、連邦参議院の同意を必要とする法律を減らそうとする議論が出ていた。

現在、連邦制改革が進められており、2006年9月には、連邦と州の役割分担

を改めることを目的とした「連邦制改革」が施行されたが、この改革の最大のねらいは、連邦参議院の同意を必要とする法律数を減らし、スピーディに法律を成立させることにあった。

「連邦制改革」以前には、憲法に、連邦が必ず立法する「専属的立法権」、連邦が立法しない限りにおいて州が立法できる「競合的立法権」、連邦が大枠を決めたことについて州が執行法を定めなければいけない「大綱的立法権」の3つが明記されていたが、「連邦制改革」により、「大綱的立法権」は廃止され、「専属的立法権」と「競合的立法権」に振り分けられた。また、「競合的立法権」の一部が「専属的立法権」に移動され、連邦が独自に立法できる範囲が拡大された。さらに、「競合的立法権」における連邦の立法権限が強化されている。

「連邦制改革」以前には、連邦が、各州の作る執行法を全国的に統一するような執行法を作る場合には、必ず連邦参議院の同意が必要であったが、「連邦制改革」により、連邦は、連邦参議院の同意を必要とせずに、そうした執行法を立法できるようになった。ただし、州には新たに「逸脱立法権」が与えられ、連邦が作った執行法が効力を発するまでの半年間に州が別の執行法を作れば、そちらが優先されることとされた。なお、現在までのところ、この逸脱立法権が行使されたことはなく、州は連邦が決めるものを粛々と受け付けて執行している。

現在、「連邦制改革」に引き続き、連邦と州の財政関係を改めることを目的とした「連邦制改革」の検討が進められている。

3 ドイツの都市州

ドイツのベルリン、ハンブルク、ブレーメンは、都市がそのまま州を形成し、州行政と市行政が分離していない「都市州」であるが、いずれも歴史的経緯から生まれたものである(ハンブルクとブレーメンは昔の自由都市)。ハンブルク以外は財政的にはむしろ厳しい地域であり、財政的に強いところが都市州になるという日本における都市州の議論とは方向性や事情が大きく異なっている。なお、ベルリンやブレーメンでは隣接州との合併議論がある。

第5 スウェーデンにおける制度改革の動向について

1 スウェーデンの水平的財政調整制度

スウェーデンの財政調整制度は、2005年の制度改革前までは、納付団体の資金が交付団体に回り、自治体間で調整するというものであり、完全な水平的財政調整制度であった。そして、この財政調整制度とは別に、国から地方へ一般交付金が交付されていた。

2005年の制度改革により、自治体の課税所得水準の均衡化を図る財源調整制度に一般交付金を取り込まれたため、納付団体の資金が交付団体に回る水平的調整部分が縮小されることとなり、垂直的色彩が強まった。なお、2008年にも若干制度変更があったが、基本的部分は変わっていない。

スウェーデンでは徴税は基本的に国に一元化されている。したがって、水平的財政調整が行われているといっても、ストックホルムが他の自治体に配るようなイメージではなく、国税庁が集めた税が、補助金等の配分時にストックホルムに戻って来ないというだけである。

2 スウェーデンにおける地方制度改革の動向

現在20ある県(ランスティング)を合併させ、6つから9つ程度にする制度改革が動き始めている。北部の県で先行して話が進んでおり、ノールボッテン、ヴェステルボッテン、ヴェステルノールランドの北部3県は2011年の合併実現を目指している。なお、ヨーテボリ界隈のヴェストラ・イエータランドは既に合併し「レギオン」となっている。

以前、スウェーデンで進められた市町村合併は強制的に行われたものであったが、今回の合併は強制ではなく、自由に検討が進められている。合併すると「レギオン」となるが、合併しない選択をした地域については、レギオン化しない、あるいは少し権限を落としたレギオンとするといった議論がある。

スウェーデンの「ランスティング」というのはあくまで議会のことを指す概

念であり、ランスティングと同じ範囲・面積で「レーン」という場所的概念がある。レーンは国の管轄区域となっており、国の出先機関が置かれている。現在のランスティングの役割は8割5分が病院経営であるが、合併してレギオンとなると、病院経営の役割に加え、レーンが持つ地域計画権限（交通計画や道路計画の権限）が移譲されることになる。また、レギオンには、少なくとも一つの専門病院と、一つの総合大学を置くとされている。

今回の制度改革のねらいは、広域化による資源の適正配分とされているが、広域化に伴う病院の閉鎖は全く想定されておらず、またレーン単位の国の出先機関をレギオンに吸収することも想定されていない。

合併による議員数減少に伴うコスト削減効果については、ランスティング議員の大半がパートタイムであることから、それほど期待されていない。

スウェーデンの人口は900万人であり、他の北欧3カ国は400万～500万人である。したがって、人口600万人の北海道や人口700万人の愛知県の規模は、北欧ではスウェーデンとその他3カ国の間に位置する。面積の問題を考えると、印象としては、愛知県内の分権、北海道の中での分権という議論に近い感がある。

第6 アメリカの州間における税制の相違について

アメリカでは、州によって税制が大きく異なる。州の基幹税は、売上税・個人所得税・法人所得税の3税であるが、必ずしも全州で課税されているわけではない。また、それぞれの税率や課税標準についても州間で大きな違いがみられる。

こうした中で、長期的にみると、売上税の税率の差は縮まっており、また、個人所得税や法人所得税において連邦税の課税ベースを利用する州の数が増えるなど、協調化・均質化がみられる。この理由としては、租税競争の帰結として均質化が進んだこと、税率の違いが経済活動の妨げとなっていることを連邦裁判所に訴えることで経済界が州政府に協調化を働きかけていること、立地選択に対する中立性の観点から問題があること、が挙げられる。

州間の租税競争によって税率がどんどん下がっていくような現象については、特定のエンタープライズゾーンへ進出する企業に対する減免競争のような事例はみられる。

アメリカで深刻なのは、州際における法人所得税の分割基準ができていないことである。企業は州を越えて活動しており、州間で所得の帰属に係る基準が異なると大きな事務コストを生じるため、企業側は連邦裁判所に訴えることで州に改善を働きかけている。各州間の通商を規制する権限を連邦議会に与える合衆国憲法の州際通商条項を根拠に連邦から新たな規制が加えられることを避けるため、州側も協調化へ向けた動きを続けているが、なかなか実現していない。課税ベースについても、全米知事会は連邦に合わせる方向で動いているが、まだ実現していない。

道州制下における税財政制度に係る有識者懇談会

ヒアリング対象者

座長	池上 岳彦	立教大学経済学部教授（財政学）
	林 正義	一橋大学大学院経済学研究科准教授（公共経済学）
	半谷 俊彦	和光大学経済経営学部教授（財政学）
	星野 泉	明治大学政治経済学部教授（財政学）
	前田 高志	関西学院大学経済学部教授（財政学）

順不同・敬称略

ヒアリング実施状況

第1回

日時：平成20年9月29日（月）午後3時～5時

場所：愛知県自治センター会議室A

- 議題：1 道州制ビジョン懇談会「中間報告」及び自民党道州制推進本部
「道州制に関する第3次中間報告」の内容について
2 道州制下における国・道州・基礎自治体の役割分担について
3 道州制下の税財政制度について
4 その他

第2回

日時：平成20年12月8日（月）午後1時～4時

場所：愛知県東京事務所内会議室

- 議題：1 道州制下における国・道州・基礎自治体の役割分担について
2 道州制下の税財政制度について
3 その他

第3回

日時：平成21年2月23日（月）午後2時～5時

場所：愛知県自治センター研修室

- 議題：1 道州制下における税財政制度について
2 その他