

国家財政と地方財政の課題と取り組み

全日本自治労働組合 座光寺成夫

1 はじめに

S-1

国家財政も地方財政も、その財源の大きな柱は「税」。その税制度を、国税・地方税、直接税・間接税などを理解するとともに、身近な税や地方で創設した税についても理解を深める。

今日、国家予算を編成するうえで、なぜ借金をしなければならないか、その仕組みを理解する。同時に毎年、地方自治体に必要なお金を国が計画を立てるのを「地方財政計画」そして、使途が特定されていない交付金の「地方交付税」の仕組みを理解する。

少子高齢化社会の到来から、社会保障の充実が叫ばれているが、その反面それらを支える財源確保が問題となった。そのことを解決する手段として「社会保障と税の一体改革」が求められた。その主な財源に充てられる消費税増税について解説する。また、国も地方も財源が厳しいなか、政府主導による地方財政再建計画により、公務員の人件費削減と非正規化、民間委託化の推進、さらには、公的部門を利益の出る部門に改革しようとする国の策動について理解する。

以上を踏まえて、自治労の税財政に対するスタンスを3点紹介し、毎年6月11月に行っている、政府や政党への予算要望活動を紹介する。

最後に、明治大学がある自治体「千代田区」の行政・財政・サービスの特徴を紹介し、身近に感じてもらう。

2 財政の柱は「税」

(1)税のイメージ 難解性と絶対性

多くの国民は、「税」を、複雑で難しいという「難解性」と、税は必ず取られるという「絶対性」というイメージをもつ。

難解性は、まず用語と仕組みが難しい。サラリーマンの給与所得の源泉徴収を例にとれば、「保険料控除」「配偶者控除」「年末調整」「確定申告」など聞いたことはあるが、どういう仕組みであるかを説明できる一般の人は、会社の給与担当者か、お金に関心のある人以外いない。

また、一般的に税金は「取られたくないもの」「払いたくないもの」と相場が決まっているが、そうはいつでも「差し押さえ」「脱税・告発」という、権力行政執行権が控えていることから、逃れられない「絶対性」もイメージできる。

また、消費税を例にとれば、物を買う、食事をする場合も、本人の意思とはかかわらず、知らず知らずに、しかも隅々まで税が組み込まれていることから「絶対性」があると捉えられることができる。

しかし、国民生活で必要なインフラや公共サービスを維持するためには、税が必要であり、国家・地方財政の大黒柱である。ただし、その集め方や使われ方に注意を払うのが重要である。そのコントロールを任されているのは公務員であり、チェックを任されているのは議員である。したがって、税を取り巻く社会環境を知ることは、国や地方自治体の全体を知ることにつながる。

(2) 税の種類 ①国税と地方税 ②直接税と間接税 S-2

税の種類は単純である。納税先が「国」か「地方」、納め方が「直接」か「間接」かである。また、そのミックス型で国と地方両方に収める税目もある。代表的なのは消費税で、現在 8%の消費税の内訳は、国の消費税(6.3%)と地方消費税(1.7%)である。

少し整理すると、国税の代表格は、「所得税」「法人税」「消費税」に対して、地方税の代表格は「個人住民税」「固定資産税」「法人事業税」である。その他、身近なところで、酒税、たばこ税、自動車税などは聞いたことのある税目だろう。なお、地方自治体として独自の課税自主権があり、東京都のホテル等を利用した時に支払う「宿泊税」は代表格である。

(3) 税の代表格 S-3

①国税の代表は「所得税」

個人の所得(10種類)に係る税金である。1月1日から12月31日の1年間の間に得た所得に各種控除をした残りに、税率が課された額が所得税である。また、特別に平成25年から49年の間に復興特別所得税も課せられている。内容は、所得が多くなるにしたがって、税率が段階的に高くなる。つまり支払い能力に応じて公平に税を負担する仕組みである。また、いわゆるサラリーマンは、会社が毎月の給与や賞与からあらかじめ天引く源泉徴収制度が行われており、年末にその調整を行うことから「年末調整」と呼ばれている。

②地方税の代表は「個人住民税」 S-4

住民税は、1月1日時点の住所地の自治体に納める。内容は前年の1年間で得た所得に対して課せられ所得割と定額を納める均等割の合算からなっている。また、それらの行先は市町村(6%)と都道府県(4%)に分けられる。納める方法は、サラリーマンの場合は、事業主が給与から天引きし納付する(特別徴収制度)。それ以外の人、役所から納付書が送られそれに基づき納付する(普通徴収制度)。

なお、住民税にも復興特別税が課せられている。

(4) 身近にある税・酒税について

S-5

日本には酒の造り方を規制した法律はない。あるのは酒税法の課税の観点から、清酒とは何か、ビールとは何かの用語や種類の定義が明記されている。

そしてその酒税の納税者義務者は、製造者および酒類取引者であり国に「国税」として納めている。私たちは結果的に、価格に転嫁された酒税相当分を負担していることになっていて、酒税そのものを直接税務署に収めているわけではない。いわゆる酒税は「間接税」である。

現在の酒税法は、「分類差等課税制度」である。これは、お酒を①清酒など10種類に分類し、各種類に基本税率が別々設定されている。ここでは、ビールといわれているものに注目すると、区分としては、ビールは、1キロあたり220.000円、発泡性酒①(1キロあたり麦芽比率50%以上又はアルコール10%以上 税220.000円)、発泡酒②(麦芽比率25~50%未満178.125円)、発泡酒③は(麦芽比率25%未満134.250円)、その他(80.000円)となっている。

もともと、ビールは、酒税法で「麦芽、ホップ、水を原料として発酵させたもの」と「麦芽、ポップ、水及び麦その他の政令で定める物品を原料として発酵させたもの」と並列されている。このことから、各メーカーが、副原料(麦芽比率を下げるための物品)を使い、上記基準をクリアしようと商品開発にしのぎを削っている。

(5) 自治体オリジナル税

S-6

① 東京都のオリジナル税= 宿泊税

東京都は2002年10月から、宿泊税(通称ホテル税)を導入した。都内のホテルや旅館に①10000円以上15000円未満が一人一泊について100円、②15000円以上が200円、10000円未満は0円となっている。これらの目的を東京都宿泊税条例から引用すると、第一条「国際都市東京の魅力を高めるとともに、観光の振興を図る施策に要する費用に充てるため地方税法第四条第六項の規定に基づき、宿泊税を課する」とある。これらの税収がいくらあったかという点、2014年度決算は16億円余り。ちなみに、観光振興の予算額は、2016年度で152.9億円となっている。今後、2020年の東京オリンピック・パラリンピックまでの間、多くの観光客を見込める状況から、増収が見込める税である。

① 各地の税(青森、三重、沖縄、太宰府)

S-7

自治体には財政自主権が、地方税法で保障されている。もちろん国と同様な税項目を作ることはできないが、総務大臣の同意があれば課税自主権が認められるので、条例化によって法定外税が創設できる。

一例として、青森県の「核燃料物資等取扱税(原発の核燃料を基準に事業所が納付 145 億円・2007)」、三重県「産業廃棄物税(廃棄物処理場に搬入する業者が納付 2 億 9000 万円・2014)」、沖縄県「石油価格調整税(離島への石油価格の調整のため元売業者が納付 9 億 8000 万円・2012)」、
太宰府市「歴史と文化の環境税(有料駐車利用者が納付 7000 万円・2015)」などがある。

3 国・地方合わせて累計 1000 兆円超の借金の中で S-8

(1) 国の借金頼みの予算編成

①2016(平成 28)年度当初予算の歳出・歳入の内訳

総額 96 兆 7000 億円の予算であるが、歳入の 35.6%34 兆 4000 億円が将来世代に負担を強いる借金(公債金)で賄われている。また、歳出では、国の借金である国債の利払い等に 23 兆 6000 億円を充てなくてはならない。実に 24.4%歳出予算の 1/4 は借金の返済金となっている。

②国の借金の増大と地方とあわせて 1000 兆円超 S-9

国と地方の借金の合計は、1998 年から急速に高まり、1995 年に 400 兆円余りから、20 年たった 2015 年には、倍以上の 1041 兆円(国 842、地方 199)となっている。その要因は、毎年 1 兆円規模で社会保障費が自然増し、その財源として借金(公債)で賄っていることもひとつの要因となっている。

③国の借金は国債のほかにもある S-10

また、国は、国債のほかにも、借入金や政府短期証券などの借金があり、2015 年度の総額は、1053 兆 3571 億円となっていて国民一人あたりの 830 万円借金していることとなっている。

(2) 国家財政と地方財政の関係 S-11

①地方財政計画

福祉・学校教育、消防、道路、河川等の基盤整備をはじめとした事業は、国と地方自治体との両輪で実施されており、そのために地方財政計画を国がたて、2016 年度の総額は 85 兆 3000 億円となっている。今後も地方分権改革、少子高齢化にむけた医療・介護・子育て支援などでその財源確保がますます重要となる。

②地方財政計画の歳出推移 S-12

2015年度と2016年度を比較すると、85兆3000億円と同額が確保されたが、2001年と2016年度を比較すると、①給与関係費は3兆4000億円の減、②社会保障費関係が10兆4000億円の増、③一般行政経費が4兆8000億円の増、④投資的経費(道路・公園・学校・住宅などの建設経費)が16兆円減となり、社会保障関係費の確保が急務であることがうかがえる。 S-13

②地方交付税とは S-14

本来、地方自治体の財源は、自ら確保する地方税などで自主財源をもって賄うことが原則である。しかし、税源は大都市など一部の地域に偏在し、税収の少ない自治体に調整する目的で地方交付税が創設された。この地方交付税は、一定の基準で算出され、財源が足りている自治体と足りない自治体に分けられ毎年措置される、2016年度は16兆7000億円となっている。この交付金の特徴は、使途が特定されず、どのような経費にも使用することができる。

4 税と社会保障との一体改革 S-15

(1) 少子高齢化問題

1970年には65歳以上人口が7.1%に対して、2013年には25.1%、そして、2060年には39.9%と見込まれている。逆に14歳以下人口も24.0%→12.9%→9.1%と減少していく。現役世代も同様に減少していく。それに伴って、高齢者に対応する社会保障と、女性の社会進出のための子ども子育て対策などの財源のねん出が喫緊の課題となっている。1970年高齢者を現役世代が10人で支えたのが、2013年には2.5人、そしてこのまま、何も手を打たなければ、2060年には1.25人で支える時代を迎えようとしている。まさに現役一人が高齢者一人を持ち上げる、肩車社会の到来となる。

(2) 3党合意 S-16

2012年12月、民主党政権(野田首相)のとき、民主・自民・公明で、今後の社会保障の充実・財源確保のために、引き上げ判断の景気条項のつけながら、8%そしてゆくゆくは10%にすることを合意した。そのことによって、引き上げ分全額、社会保障(年金、医療、介護、子育てなど約14兆円)に充てることから、「税と社会保障との一体改革」と呼ばれている。その内容は、社会保障の安定化と財源健全化の2兎を追うこととなっている。

(3) 消費税増税

S-17

私たち自治労は、日本の消費税の仕組み自体の課題は(益税・逆進性)あるものの将来につけを回さない、安心と信頼の社会保障を確保するには、消費税はやむを得ないという立場で議論してきた。消費税のメリットは、①景気や人口構成の変化に左右されにくく税収が安定している、②働く世代など特定の人に負担が集中することなく経済活動に中立的、③高い財源調達力があると、言われている。しかし、過去の国政選挙でも明らかなおり、消費税増税を公約にした政権は、ことごとく選挙で敗北していることから、参議院議員選挙を目前にして、安倍首相は既定通り増税するか、先送りにするかが注目されている。

(4) 軽減税率

S-18

政府は 2015 年 12 月、公明党が主張した消費税導入時の「軽減税率」について、酒類・外食を除く飲食料品について 8%据え置きで合意。しかし、この 2%減の税収見込み不足は、1 兆 3000 億円である。さらに、その税収不足分のうち約 6000 億円は、ねん出先見当たらずの見切り発車であったことから、極めて政治的な決着といわざるを得ない。また、軽減税率は、低所得者対策として合意されたにも関わらず、食品等を対象とするならば、高額所得者になればなるほどその恩恵を受けることとなる。本来の目的と違う方向になってしまっている。

6 国の財政再建計画

S-19

(1) 2015 骨太方針

政府は、国の経済財政諮問会議の議論を踏まえて、毎年 6 月に「経済財政運営と改革の基本方針(骨太方針)」を閣議決定する。2015 年度の骨太方針の地方行財政改革の取り組みを示唆している。『～地方歳出の多くが法令により義務付けられている経費や、国の補助事業であることから、制度の見直しなど、国の歳出改革を確実に実行していくことが地方の歳出改革にとって不可欠である。一方で、次世代に持続可能な地方財政制度を引き渡していくため、人口減少を踏まえ、国の取り組みと基調を合わせた歳出改革を行う』と、国主導ですすめることを強調している。具体的には、歳出の改革として、財政の見える化を前提に、①民間委託の推進、②自治体の ITC 化の共同利用、③公設民営(PFI)、民間協働(PPP)の推進などがあげられている。

(2) 地方行政の喫緊の課題

S-20

社会保障の課題ほかに、マイナンバー、地方創生、一億総活躍社会、TPP、震

災対策など。いずれも厳しい財政運営の中での地方行政運営が強いられる。

5 自治労の税財政に対する3点スタンス S-21

- (1) 消費税増税は、社会保障の充実という視点では増税やむなし
- (2) 地方財政を確立し、地方自治体の公共サービスの質を守る
- (3) 安易なアウトソーシングは、サービスの質が劣化するので反対

6 労働組合として、政党・政府等に予算要望活動 S-22

- (1) 各自治体での意見書採択（地方自治法第99条）
- (2) 毎年6月、11月に要請

7 身近な自治体「千代田区」の行財政について S-23

(1) 千代田区の概要

千代田区の面積は 11.66 平方キロメートル、よくいう東京ドーム 249 個分。特別区 23 区の中で、台東、荒川、中央の次の小ささ。人口は 58,576 人、昼間人口は約 80 万人。もともとは、麴町区・神田区が合区し戦後「千代田区」に。この千代田は江戸城の別名千代田城からきたもの。千代田区の最大の特徴は皇居が中心にあることで、皇居の広さは 1.15 平方キロメートルと千代田区の 1/10 を占めている。

S-24

千代田区で有名になったのは、全国初の罰金つき路上喫煙禁止条例である。「生活環境条例第 21 条」で、路上禁煙地区の指定と、その地区で喫煙する行為及び道路等に吸殻を捨てる行為を禁止し、違反した場合は、2 万円以下の罰金が科せられる。当初「千代田区内でたばこを吸ったら即罰金・当初 2000 円」というセンセーショナルな宣伝もされたが、その後、福岡市、岐阜県白川村、栃木県日光市と他の自治体も相次いで条例化した。また、中身も自転車運転中禁止(世田谷区)や、指導員パトロールの導入(品川区)、禁煙海水浴場(熱海市)と多様化してきた。

(2) 財政について

S-25

千代田区の丸の内地区を中心に大企業が集まっていることから、さぞ千代田区に多額の法人税が入ってくると想像しがちだが実は違う。東京都と特別区の間で財政の調整制度が存在するため、全国の自治体とは異なる歳入構造である。それは「都区財政調整制度」である。一般的に法人税は市町村に入るものである。そのため、市町村は工業団地を作ったり、あるいは法人住民税減税を示したりして企業を誘致する。しかし東京ではその役目は東京都が行っている。集

めた法人税を、東京都及び 23 区均等に公共サービスが行きわたるよう調整されていく。したがって、本来なら千代田区はお金持ちの自治体のはずだが、この都区財政調整制度がある限りお金持ちになりえない。

千代田区の平成 28 年度(2016)の一般会計予算は、558 億 5800 万円余り、特徴は、特別区民税が対前年比 9 億 1400 万円余りの伸びを示している。対前年度比 10.8%と大きな伸びを示している。

(3) 千代田区の子ども対策

S-26

歳出の特徴として子供対策に注目したい。総額 119 億 9200 万円余りで実に予算全体の 20%に相当する。対前年比 29 億円余りの増加である。説明では「九段小学校・幼稚園の整備 14 億 9200 万円」「居宅訪問型保育事業 2 億 9700 万円」「認定こども園 2 億 5500 万円」「認証保育所等運営補助 1 億 7800 万円」となっている。とくに、保育園の待機児がこの 17 年間 11 回ゼロとなっている。また、学童も 15 年間ゼロが続いている。

8 おわりに

S-27

公務員志望の皆さんに、メッセージを