

ネクストステージの都市税財政に向けて —諸外国との比較から— (序論)

都市税財政研究会・国際比較ワーキンググループにおいては、全国市長会との共同研究において時間的な制約から十分な検討を行うことができなかった論点について、国際比較（フランス、ドイツ、スウェーデンなど）を通じて考察を行った。具体的には、超高齢・人口減少時代を迎え経済社会構造が大きく変わりつつある中で、特に対人社会サービスや教育・人づくりの課題に対応する都市税財政のあり方の検討、さらには、将来の財政需要の増大に対応するための新たな地方税財源の可能性の検討（特に地域公共交通、観光）などを行った。

それを踏まえ、本章ではまず、高齢化と国民負担率（租税負担率＋社会保障負担率）の推移の国際比較を行うことで、ネクストステージに向けた我が国の税財政の特徴を明らかにした。次に、諸外国の地方（都市）税財政との国際比較を通じて、我が国の地方（都市）税財政の位置付けを明らかにした。最後に、都市自治体が今後対応すべき多様な政策分野の中でも、特に対人社会サービス（＝主に社会保障）と人づくり（＝主に教育）を取り上げ、諸外国の動向を把握しつつこうした政策課題に対応する都市税財政のあり方の検討を行った。

(公財) 日本都市センター主任研究員
清水 浩和

1 超高齢・人口減少社会の到来と諸外国の税財政 —国際比較の観点から—

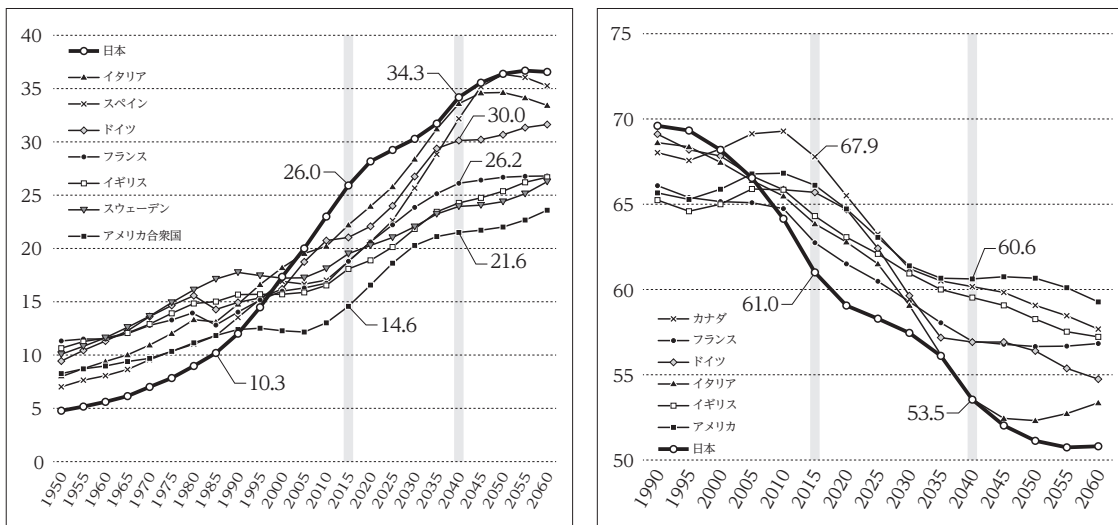
(1) はじめに

我が国では、総人口は既に減少局面に入り、出生数は年間100万人未満となるなか、高齢化は三大都市圏を中心に急速に進行している。今後の数十年間、世界的に見ても我が国の人口減少と高齢化はかつてない規模とスピードで進展すると予測されている。例えば、高齢化については、65歳以上の高齢者の全人口に占める割合を示す高齢化率が、2015年には26%に達して既に世界一の水準であるとともに、さらに2040年には34.3%に達すると予測されている（図表1-1の左図）。

人口の三分の一以上が高齢者となることは、地域によっては高齢化率が5割から8割を超えるということでもある。少子化についても、生産年齢人口の割合が減少し、2040年以降は人口の半分ずつを65歳以上の高齢者とそれ以下の全年齢層とで占める社会を迎えつつある（図表1-1の右図）。

図表1-1 世界の高齢化率の推移(左図)、世界の生産年齢人口割合の推移(右図) (欧米)

(単位：%)



出典：総務省「自治体戦略2040構想研究会（第1回）事務局提出資料」、1～2頁を元に筆者作成。
(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/jichitai2040/02gyosei04_04000071.html)

もっとも、人口の少子高齢化の進展は世界的な潮流である。こうした高齢化や少子化といった潮流に対して税財政（とりわけ地方（都市）税財政）がどのように向き合い、そしてどのような形でセーフティネットを築いていくのか。その意味において、同じような課題に向き合う諸外国の税財政を中心とした対応はわれわれの参考となるはずである。

(2) 諸外国の高齢化率と国民負担率（租税負担率+社会保障負担率）

人口の少子高齢化のスピードという点で日本は世界的に例をみない特異な厳しい局面を

迎えることとなる¹。とりわけ、欧米諸国の中でもスウェーデンやフランスの高齢化のスピードはより緩慢と言えるが、イタリアは我が国と同様に同じく急速な高齢化を迎えつつあるものの、高齢化に伴って国民負担率の大幅な引き上げという対応を行ったという点で日本とは異なっている（図表1-2、1-3、1-4）。こうした負担（財源）面での日本の社会保障の困難さは、1990年代後半以降の急速な高齢化にバブル崩壊による経済停滞と公的財源低迷が重なったことがその要因として考えられている²。特に、長期経済停滞による金利・賃金の低迷に加え、税の自然減収と政策減税による租税負担率の低下傾向（財政赤字の拡大傾向）の影響が大きかった³。高齢化に伴って社会保険料が緩やかに上昇してきたのに比して、租税負担率は明らかに低下傾向をたどってきたのである（図表1-4）。

日本のこれらの各種指標についてその長期推移を見ると、税負担（税収の GDP 比）は1990年をピークにバブル崩壊に伴う急な落込みを経て低下傾向に転じており、特に個人所得税が減税政策と自然減収により低下傾向を辿ってきた（図表1-5）。1989年からの消費税の導入も、この個人所得税の減収を一部補う程度であった。

図表1-2 諸外国の高齢化と国民負担率

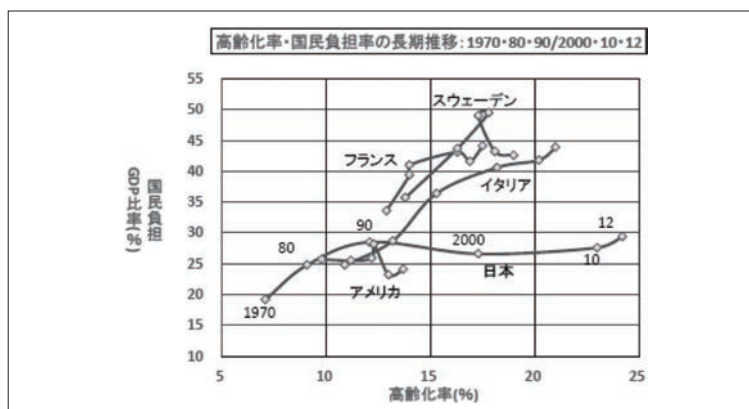
(単位：%)

	日本		アメリカ		イタリア		フランス		スウェーデン	
	高齢化率	国民負担率	高齢化率	国民負担率	高齢化率	国民負担率	高齢化率	国民負担率	高齢化率	国民負担率
1970	7.1	19.2	9.8	25.7	10.9	24.8	12.9	33.6	13.8	35.7
1980	9.1	24.8	11.2	25.5	13.2	28.7	14.0	39.4	16.3	43.7
1990	12.1	28.5	12.2	25.9	15.3	36.4	14.0	41.0	17.8	49.5
2000	17.3	26.6	12.3	28.2	18.2	40.6	16.3	43.1	17.3	49.0
2010	23.0	27.6	13.0	23.2	20.2	41.8	16.9	41.6	18.1	43.2
2012	24.2	29.4	13.7	24.1	21.0	43.9	17.5	44.1	19.0	42.6

備考：「高齢化率」は、総人口に占める65歳以上人口の割合。「国民負担率」は租税・社会保険料負担の対 GDP 比率、「租税負担率」は租税負担の対 GDP 比率

出典：宮島（2016）、OECD, Revenue Statistics 2015 and OECD, SOCX Database 2015

図表1-3 諸外国の高齢化と国民負担率の推移（図表1-2を図示したもの）

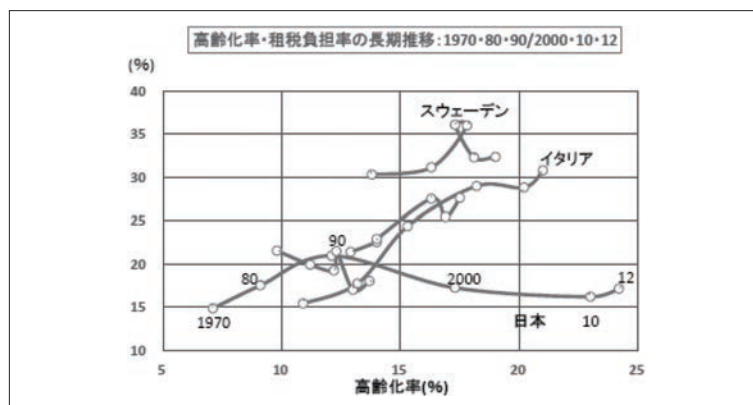


¹ 本節の記述は主に宮島（2016）を参考にした（1～4頁及び32～35頁）。

² 同上。

³ 同上。

図表1-4 諸外国の高齢化と租税負担率の推移



出典：宮島（2016）、OECD, Revenue Statistics 2015、国立社会保障人口問題研究所「人口問題研究」

図表1-5 日本における高齢化、社会支出、租税負担、社会保障負担の推移(表)

(%)

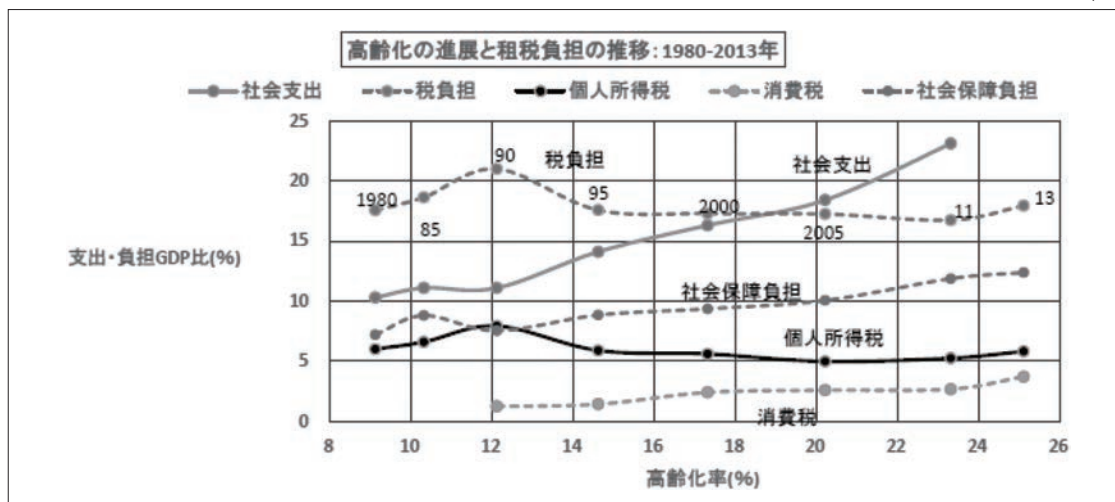
	高齢化率	社会支出	税負担	個人所得税	消費税	社会保障負担
1980	9.1	10.3	17.5	6.0		7.2
1985	10.3	11.1	18.6	6.6		8.8
1990	12.1	11.1	21.0	7.9	1.3	7.5
1995	14.6	14.1	17.6	5.9	1.4	8.8
2000	17.3	16.3	17.3	5.6	2.4	9.4
2005	20.2	18.4	17.2	5.0	2.6	10.1
2011	23.3	23.1	16.7	5.3	2.7	11.9
2013	25.1		17.9	5.8	3.7	12.4

備考：社会支出、国民負担等は GDP 比率。2013年の社会支出はデータなし。

出典：宮島（2016）、OECD, Revenue Statistics 2015 and OECD, SOCX Database 2015

図表1-5（つづき） 日本における高齢化、社会支出、租税負担、社会保障負担の推移(図)

(%)



出典：宮島（2016）、OECD, Revenue Statistics 2015 and OECD, SOCX Database 2015

次に、OECD加盟の主要23カ国について、高齢化率を基準にして、社会支出のGDP比率、国民負担率、租税負担率等の相関関係を見ると、高齢化率に対して社会支出と国民負担率はともにおおむね右上がりの正の相関の傾向が見て取れる(図表1-6、1-7)。これは、主にその要因としては高齢者の所得保障(年金)・保健サービス(医療)の給付増があげられるが、日本はいずれも近似線から大きく右下に外れた位置にある。これは、1990年代以降の急速な高齢化とは裏腹に、国民負担率とりわけ租税負担率の低迷が著しかったことによる⁴。今後も高齢化と人口減少が進むなか、公的な生活保障を重視するならば、税・社会保障負担の引き上げといった課題に直面するであろう⁵。加えて、国や地方自治体とともに、企業や個人、地域コミュニティによるセーフティネットの拡充もまた今後は求められるであろう⁶。

図表1-6 高齢化と社会支出・公的負担の相関(2011年) ※高齢化率以外はGDP比率(%)

	高齢化率	社会支出	国民負担	租税負担	社会保険料
オーストラリア	13.7	17.8	26.3	26.3	0.0
オーストリア	17.7	27.7	41.0	26.9	14.9
ベルギー	17.2	29.4	43.0	29.1	13.8
カナダ	14.4	17.4	30.2	25.6	4.6
デンマーク	17.1	30.1	45.4	45.3	0.1
フィンランド	17.8	28.3	42.0	30.0	12.1
フランス	17.2	31.4	42.9	26.6	16.2
ドイツ	20.6	25.5	35.7	21.9	13.8
ギリシャ	19.5	25.7	33.5	22.8	10.8
アイスランド	12.5	18.1	34.4	30.5	3.9
アイルランド	11.7	22.3	27.4	22.1	5.3
イタリア	20.6	27.5	41.9	29.0	12.9
日本	23.3	23.1	28.6	16.7	11.9
ルクセンブルグ	13.9	22.5	37.9	26.8	11.0
オランダ	15.6	23.5	35.9	22.1	13.8
ニュージーランド	13.3	20.7	30.9	30.9	0.0
ノルウェー	15.2	21.8	42.0	32.8	9.3
ポルトガル	19.0	24.8	32.5	23.6	8.9
スペイン	17.2	26.8	31.3	19.6	11.7
スウェーデン	18.6	27.2	42.5	32.6	9.9
スイス	17.6	19.3	27.0	20.4	6.6
イギリス	16.4	22.7	33.6	27.3	6.3
アメリカ	13.4	19.0	23.6	18.1	5.5

備考1：高齢化率(65歳以上人口割合)：ベルギー、フランス、イタリア、ノルウェー、アメリカは近接年資料から推計

備考2：国民負担率：GDPに対する税・社会保険料合計の比率。社会支出：施設費を含み、管理費は含まない社会保障関連支出

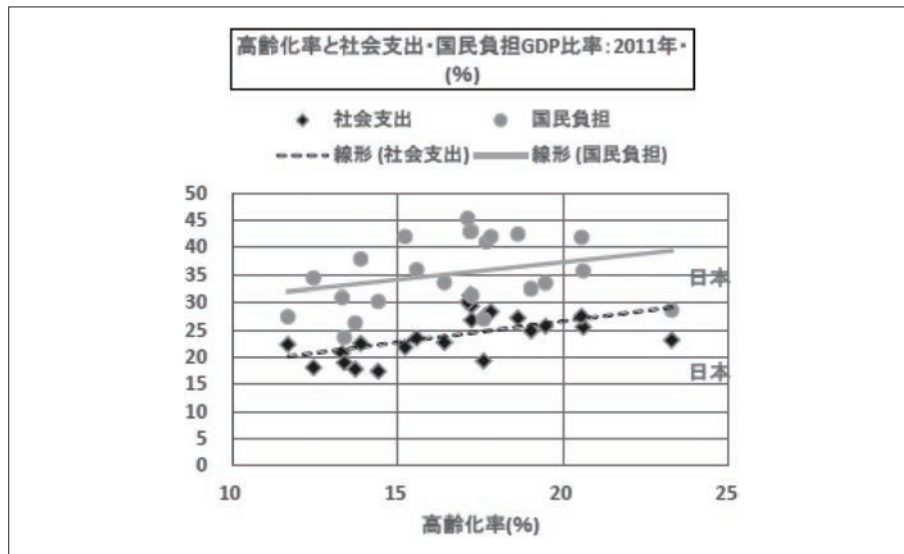
出典：図表1-5に同じ

⁴ 宮島(2016)、34頁。

⁵ 同上。

⁶ この点については都市税財政報告書(本書の第I部)でも指摘されている(例えば16-17頁を参照)。

図表1-7 高齢化と社会支出・公的負担の相関（2011年） ※高齢化率以外は GDP 比率 (%)



出典：宮島（2016）、高齢化率は国立社会保障人口問題研究所「人口問題研究」、社会支出は OECD SOCX Database 2015、国民負担・税負担は OECD Revenue Statistics 2015

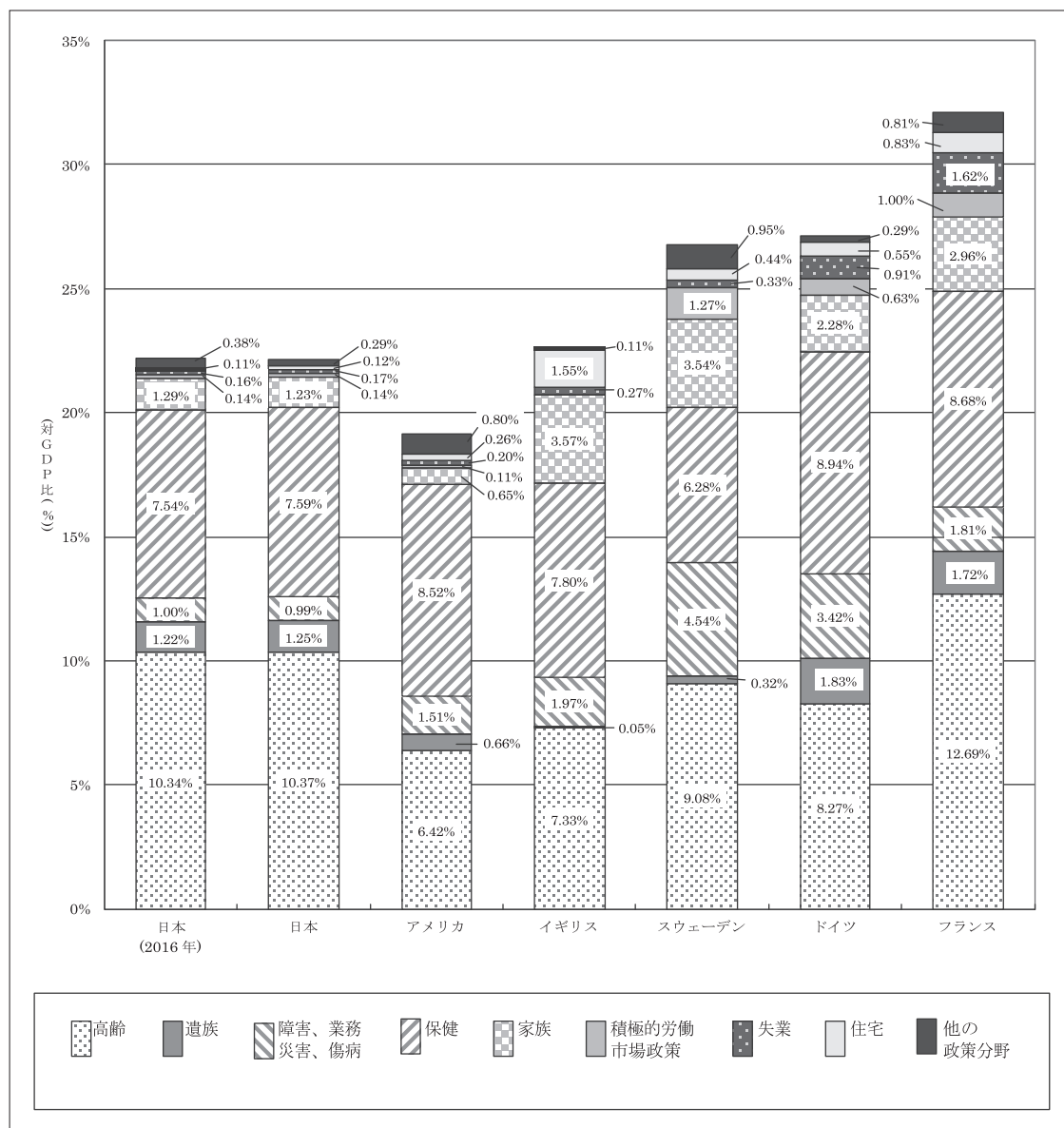
最後に、我が国では社会保障支出の7割以上は年金と医療が占めている（そのうちの過半の44%ほどは年金関係である）ことが指摘できる。他方、その高齢化率に比して社会保障給付が非常に手厚いと言われているデンマークやスウェーデンなどの北欧諸国では、高齢化によって増加しやすい（したがって高齢者向きの）年金や医療はあまり高い水準ではなく、目立って手厚いのは家族手当や社会サービス（対人社会サービス）、住宅や積極的労働市場政策など、低年齢層から現役世代向きの給付であることである⁷。そして、図表1-8の「政策分野別の社会支出の国際比較」（主に OECD が作成・公表している社会支出統計（Social Expenditure Database）による）を見ても明らかなのは、スウェーデンとともに、ドイツやフランスにおいてもこれらの政策分野の給付が手厚いことである。これらは、言わば「人生前半の社会保障」に関するセーフティネットとも言われている⁸。

我が国においても、既に本書の前半部（都市税財政報告書：第I部～第III部）においても触れられていたとおり、従来のセーフティネットの不備や間隙が顕在化している。このことから、それらを埋める形での給付の充実や補完（＝セーフティネットの拡充）に向けた政策が、国レベルでも地方レベルでも様々な形で打ち出されるようになっている。

⁷ 宮島（2016）、4頁。

⁸ 広井（2009）、173～176頁。

図表1-8 政策分野別の社会支出の国際比較 (2015年度)



出典：国立社会保障・人口問題研究所『平成28（2016）年度の「社会保障費用統計」概況とりまとめ』（http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_japanese/security.asp）、4頁。

図表1-9 社会支出の国際比較 (2015年度) ※上の図表の国別の総額は本表を参照

社会支出	日本 (2016年度)	日本	アメリカ	イギリス	スウェーデン	ドイツ	フランス
社会支出 対国内総生産比	22.19%	22.15%	19.12%	22.65%	26.75%	27.13%	32.12%
(参考) 対国民所得比	30.54%	30.30%	23.83%	30.86%	41.43%	36.51%	45.48%

注：諸外国の社会支出は、OECD Social Expenditure Database による。国内総生産・国民所得については、日本は内閣府「平成28年度 国民経済計算年報」、諸外国は OECD National Accounts 2017による。

出典：図表1-8に同じ。

2 超高齢・人口減少社会の到来と地方（都市）税財政 —国際比較の観点から—

前節で浮かび上がったことは、我が国においては、世界に類を見ない高齢化率の急速な伸びに対して、社会保障負担率が緩やかに増大してきたものの、租税負担率は長年に渡って低迷してきたということである。

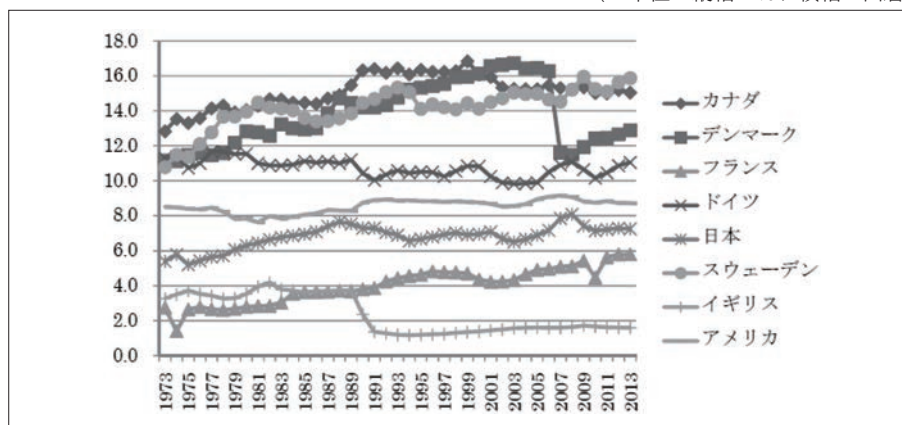
都市自治体においても、対人社会サービス、地域コミュニティの弱体化への対応、公共施設等の老朽化や地域公共交通⁹への対応など、ネクストステージ（超高齢・人口減少社会）に向けて対応すべき課題が既に山積している。本節では、国際比較編で扱うスウェーデン、ドイツ、フランス、日本の地方（都市）における地方税財源、財政調整の動向の国際比較を試みる。

(1) 諸外国の地方税収—マクロ的な概況—¹⁰

まず、図表2-1-1は、諸外国の地方税収（一部の国は州を含む）の対GDP比の長期的な推移を示している。まず、カナダやスウェーデンが地方税収を拡充させてきている様子が看取される。とりわけ、スウェーデンの地方税収（対GDP比）は、1973年段階では10.8%であったものが、2013年には15.9%にまで増加している¹¹。ドイツもまた時期によって変動はあるものの10%超の高水準で推移している。他方、日本についてみても、1973年は5.4%であったものが、2013年は7.3%とその規模をゆっくりと拡大させてきていることがわかる。フランスもまたこれまで地方分権改革を進めてきた結果として、地方税収を徐々に拡充してきた。

図表2-1-1 諸外国の地方税収（対GDP比）の推移

（※単位：縦軸は%、横軸は西暦）



注：地方税収には、州政府の税収も含んでいる。

出典：古市（2016）、62頁。OECD Fiscal Decentralization Database.

⁹ 諸外国の地方交通財政の動向については、本書の第IV部の第7章（南論文）もあわせて参照されたい。

¹⁰ 本節の記述は、古市（2016）の62～64頁を主に参考にしている。

¹¹ 同上。

ただし、地方税収の中でも、実際に地方政府が自律的に税率や課税ベースを変更できる部分もまた統計指標には反映させるべきであろう。OECDは地方政府の自律的な課税能力を計測し、Fiscal Decentralization Database（地方政府の課税権の分類に関するデータ（図表2-1-2））として公開している。このデータは、諸外国において地方政府が地方税の税率決定権をどの程度有しているのか、あるいは地方政府が課税標準を決定する権限をどのような形で有しているのか、そうした諸外国の課税自主権に係る状況を示している。

地方自治体のみの税収の高さ（総税収に占める地方税収の割合）に着目すると、スウェーデン（35.7%）の高さが際立っている。また、スウェーデンは地方自治体（県、市町村）の税収の大半（97.4%）について「税率に裁量」もあるとされている。ドイツとフランスの地方自治体もまた多様な形で課税自主権を有している。また、アメリカやスイスのような連邦制を採用している国でも、課税自主権の高さを反映して、地方税収の大半について「税率と課税標準に裁量」があるとされている。

図表2-1-2 諸外国における地方政府の課税自主権の概要（2011年）

	地方の税収		地方税収に占める比率 (%)											
	総税収構成比	税率と課税標準に裁量		税率に裁量		課税標準に裁量	共有税(税収配分)				中央政府が税率と課税標準を決定	その他	合計	
		完全	一部制限	完全	一部制限		地方が決定	地方が協議	中央が数年度決定	中央が毎年度決定				
		(a1)	(a2)	(b1)	(b2)	(c)	(d1)	(d2)	(d3)	(d4)	(e)	(f)		
オーストラリア	18.7													
州政府	15.3	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
地方自治体	3.4	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0
デンマーク	26.7													
地方自治体	26.7	-	-	87.1	11.0	-	-	-	1.9	-	-	-	-	100.0
フランス	13.1													
地方自治体	13.1	44.9	-	14.7	3.3	0.3	0.1	-	-	14.7	20.2	1.9	100.0	
ドイツ	29.3													
州政府	21.3	-	-	3.1	-	-	-	93.6	-	-	-	-	3.3	100.0
地方自治体	8.0	-	-	15.1	43.3	-	-	40.5	-	-	-	-	1.1	100.0
日本	25.2													
地方自治体	25.2	-	0.1	60.4	24.4	-	-	-	-	-	15.2	-	-	100.0
スペイン	32.7													
自治州	23.1	57.3	-	-	2.8	-	-	39.7	-	-	0.1	0.0	100.0	
地方自治体	9.6	28.8	-	-	52.4	-	-	17.9	-	-	0.9	0.0	100.0	
スウェーデン	35.7													
地方自治体	35.7	-	-	97.4	-	-	-	-	-	-	2.6	-	100.0	
スイス	39.4													
州政府	24.2	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	
地方自治体	15.2	1.5	-	-	98.5	-	-	-	-	-	-	-	100.0	
イギリス	4.8													
地方自治体	4.8	-	-	-	100.0	-	-	-	-	-	-	-	100.0	
アメリカ	36.8													
州政府	20.9	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	
地方自治体	15.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	100.0	

出典：古市（2016）、63頁及び OECD Fiscal Decentralization Database

次に、地方自治体にとって最も重要な税源の1つである付加価値税を扱う（図表2-1-3）。諸外国において、国全体の総税収（社会保険料収入を含む）に占める割合が長期的に着実に増えているのは付加価値税である。我が国の都市自治体にとっても、今後の増嵩する財

政需要に対応する上で地方消費税の拡充には大きな期待が寄せられている。付加価値税の税収を地方政府が得ている国としては、ドイツ、オーストラリア、スペイン、日本、カナダなどが注目されている（図表2-1-3）¹²。

例えば、ドイツでは付加価値税は共同税の1つとして州に配分されるほか市町村にも交付され、オーストラリアでは付加価値税収の全額が州政府に交付されており、カナダでは州政府に付加価値税の税率決定権もまた付与されている（片山（2013）、54～61頁）。

国際的にみれば付加価値税の配分においては地方に税率決定権のない「税収配分型」が主流である。その場合、個々の地方政府の課税自主権は制限されているものの、付加価値税収は安定的に伸びてきており、ドイツ市町村の付加価値税収もまた同様である。

図表2-1-3 付加価値税の国際比較

国	アメリカ	ドイツ	オーストラリア	カナダ	
名称	Sales and Use Tax	Umsatzsteuer	Goods and Services tax	Harmonized Sales Tax	Quebec Sales Tax
税の種類	小売売上税	付加価値税	付加価値税	付加価値税	付加価値税
税の徴収	州政府（46州+DC）	州政府	連邦政府	連邦政府	州政府（ケベック州）
税の配分	なし	連邦・州・市町村に配分	全額を州に配分	州税分を加盟州に配分	なし
配分基準	—	財政調整分を除き人口	財政力を考慮した人口	各州の最終消費	—
税率	各州が決定	統一（基19%/軽7%）	統一（10%）	各州が決定	州が決定
課税ベース	各州が決定	統一	統一	統一	州が決定

出典：篠田剛（2018）「諸外国の付加価値税の配分」（都市税財政研究会・国際比較ワーキンググループ資料）、2頁

なお、本書の第IV部の第4章の半谷論文で指摘されているように、確かにドイツでは市町村の基幹税である営業税に関しては（その一部である営業資本税の廃止によって）課税ベースが縮小しているものの、その廃止に代えて市町村への付加価値税の配分が導入された結果、その収入が安定的であり、かつ普遍性にも富むことから、財政力の脆弱な市町村からはむしろ歓迎され、今日では完全に市町村税体系を担う一翼を担う税目として定着もしていることもまた事実であろう¹³。

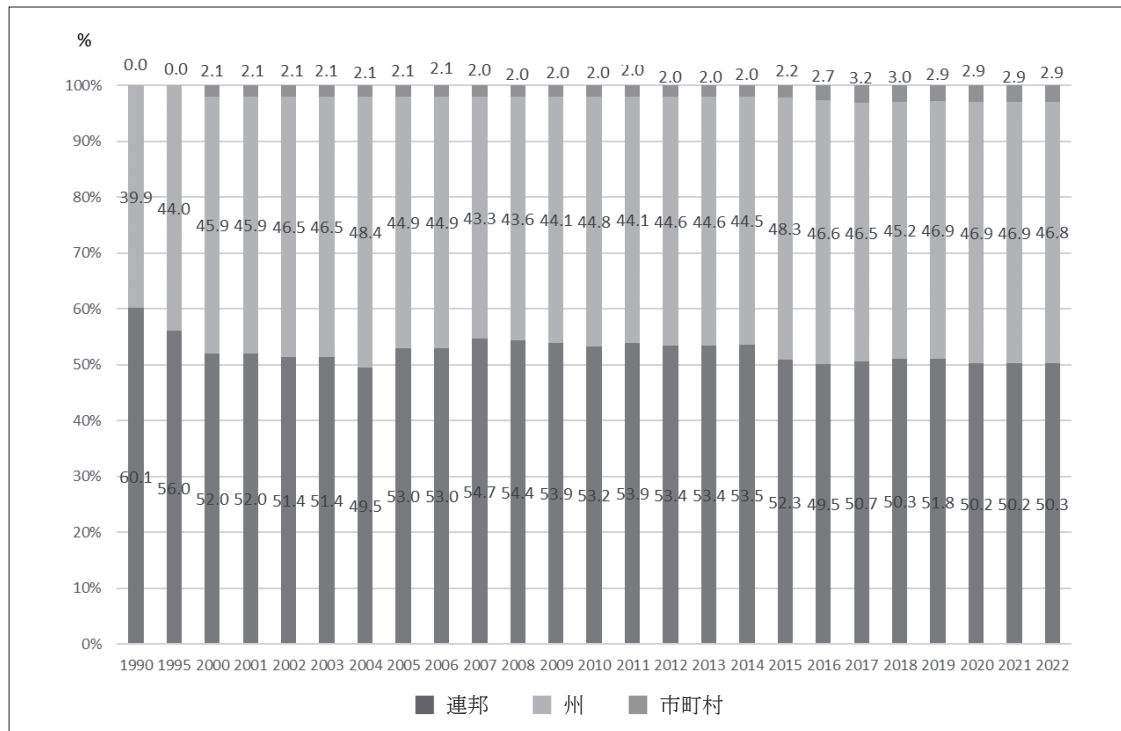
例えば、図表2-1-4はドイツにおける付加価値税の政府間（連邦・州・市町村）の配分比率であるが、これまで歴史的に連邦への配分が引き下げられるとともに、州および市町村への配分が引き上げられてきた様子が看取される。とりわけ、1998年からは市町村への付加価値税の配分が当初は2.2%で導入されたが、2015年以降はこれに一定額が加算されるようになり¹⁴、その配分比率は2016年で2.7%となり、その後も3%前後になると見込まれ（図表2-1-4）、今日までその税収額は安定的に伸びてきている（図表2-1-5、図表2-1-6）。

¹² 諸外国の付加価値税の動向については、本書の第IV部の第8章（篠田論文）もあわせて参照されたい。

¹³ 中村良広（2012）「税源移譲と地方消費税—ドイツの経験から—」神野直彦・星野泉・町田俊彦・関口智ら編『よくわかる社会保障と税制改革』イマジン出版、p.221。

¹⁴ この点についての詳細は、本書の第IV部の第4章（半谷論文）の第2節の「(4)付加価値税」を参照されたい。なお、図表2-1-5において付加価値税収および営業税収の推移を記述するに際しても、同章の記述を参考にした。

図表2-1-4 ドイツにおける付加価値税の政府間の配分比率（1990年～2022年）



注：2018～2022年は2018年3月時点の見積額

出典：ドイツ財務省（BMF）「財政報告」（Finanzbericht）、各年度版（2019年度版等）。

図表2-1-5 市町村へ配分される付加価値税収・営業税収の推移(金額)(1998年～2022年)

(単位：百万ユーロ)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
市町村の付加価値税収	2,712	2,848	2,925	2,884	2,869	2,844	2,852	2,901	3,045
営業税収（純額）	20,567	21,597	21,505	19,024	17,738	17,053	22,712	25,911	31,356

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
市町村の付加価値税収	3,402	3,514	3,533	3,594	3,793	3,885	3,929	4,054	4,690
営業税収（純額）	33,141	34,252	27,514	29,786	33,535	35,207	35,974	36,614	38,331

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
市町村の付加価値税収	4,883	6,018	7,450	7,295	7,469	7,643	7,826
営業税収（純額）	42,266	44,292	45,643	47,564			

注：2018～2019年は2018年3月時点の見積額。営業税収は連邦・州への納付金を除く純額。

出典：ドイツ財務省（BMF）「財政報告」（Finanzbericht）2019年度版。なお、付加価値税収の見積額（2020年～）はドイツ財務省ホームページ資料（下記 URL）を参考にした。

(https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunal финанzen/Beteiligung-Gemeinden-Umsatzsteuer.html)（2019年3月31日最終閲覧）。

図表2-1-6 市町村へ配分される付加価値税収・営業税収の推移(指数)(1998年～2022年)



注：前表をもとに1998年を100として筆者算出。
出典：前表と同じ

最後に、自治体間の財政格差を是正する機能を担う財政調整制度を扱う(図表2-1-7)。財政調整は、税源の偏在による「財政力格差」、それぞれの地域の地理的・社会的な差異に起因する「財政需要の格差」を是正する観点などから行われている。

図表2-1-7 諸外国の地方財政調整制度の比較

(従来まで)

財政調整あり		交付財源の拠出方法	
		水平調整あり	水平調整なし
調整対象	需要格差も是正	スウェーデン	日本
	収入格差を是正	ドイツ	フランス



(最新動向)

財政調整あり		交付財源の拠出方法	
		水平調整あり	水平調整なし
調整対象	需要格差も是正	スウェーデン	日本
	収入格差を是正	ドイツ	フランス

出典：財政制度等審議会財政制度分科会(2007)「主要国における地方財政の財政調整」財政制度等審議会『海外調査報告書』の第2部第1章(下記URL)に加筆・修正を加えた。
(https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/kaigaichyosa1906/index.htm)。

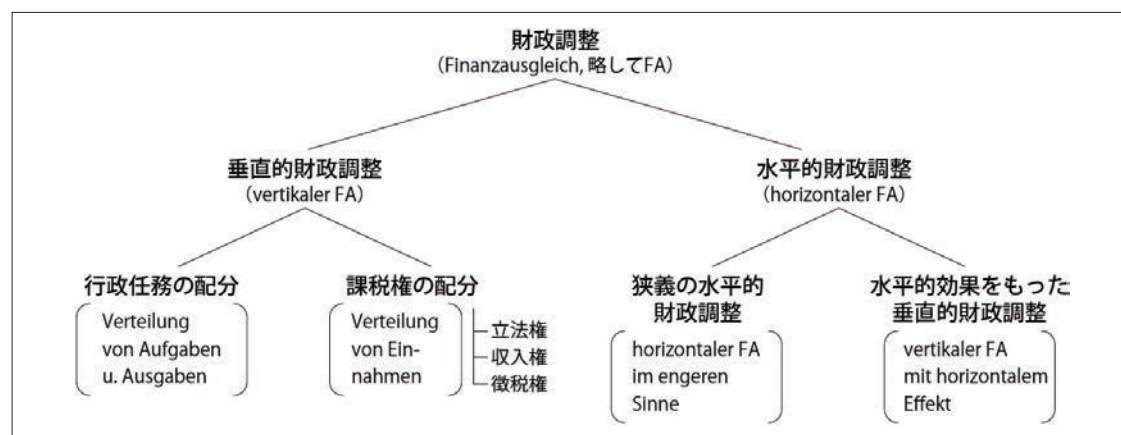
財政調整制度は各国の個別事情に応じて多種多様ではあるが、その財源の拠出方法・調整対象から分類すれば、垂直的調整を実施している国と水平的調整を実施している国、財政力の格差を測る手法として収入面を考慮している国と需要面を考慮している国とに一応は分類をすることができる（図表2-1-7の（従来まで）を参照）。

しかしながら、近年の改革によって、これらの国々の財政調整制度は、垂直調整と水平調整を合わせもつようになっており、また、収入格差に加えて需要格差も考慮する方向へと徐々に変化しつつある（図表2-1-7の（最新動向）を参照）。

例えば、フランスは国が税源の大宗を持った上で、不交付団体をできるだけ作らない形で主に国からの垂直調整により財政調整を行ってきたが、近年は改革によって水平調整もまた一部行うようになってきている。スウェーデンやドイツでも地方が国とほぼ同程度の税源を持った上で、国による垂直調整に加えて州（ドイツ）・自治体間の水平調整により財政調整を行っている。

また、ドイツの財政調整制度では近年の制度改革及び財政調整を補完する財政支援の仕組みを通じて財政需要の格差是正も行うようになってきている¹⁵。ドイツではさらに、2020年以降は図表2-1-8に見られるような狭義の水平的財政調整を廃止し、水平的効果を持った垂直的財政調整に一元化することとしている。

図表2-1-8 財政調整の概念（従来のドイツの仕組みを参考にしたもの）



出典：神野直彦（2018）「政府間財政関係と財政調整」JIAM『国際文化研修』冬期、38頁。

(2)-1 諸外国の地方税財政—財政規模、税制、財政調整—¹⁶

本節では、本章のテーマとなっている3つの点—①財政規模（地方歳出、地方歳入）、②税制、③財政調整—toに焦点を絞り、諸外国（スウェーデン、ドイツ、フランス）の地方（都市）税財政の特徴を比較することとしたい。

¹⁵ なお、この点についての詳細は、本書の第IV部の第5章（石川論文）のはじめに(2)イ、2(2)ウ、及び4を参照。

¹⁶ 本節の記述は竹前（2014）を主に参考しつつ、それに加筆修正を適宜加えている。

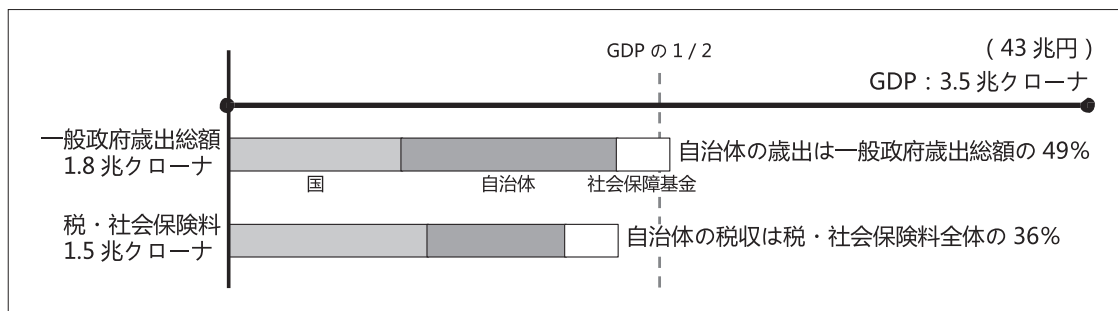
(2)-2 スウェーデン¹⁷

ア 財政規模（地方歳出、地方歳入など）

スウェーデンは一般政府歳出規模（※中央政府、地方政府、社会保障基金の合計）がGDPの1/2を超えており（図表2-2-1）、その大部分が税（国税+地方税）で賄われている。自治体（＝ランスタング（県）、コミューン（市町村））の歳入に占める地方税収および一般財源の割合が諸外国に比して高いことがその大きな特徴となっている。

こうしたことは、対人社会サービス（社会福祉、教育等）を市町村が主に担い、医療サービスを主に県が担い、その主な財源が（社会保険料ではなく）地方税であることに起因している¹⁸。なお、自治体の歳出が一般政府歳出総額の約半分（49%）を占めており、税源の配分についても自治体への配分は国と同程度（53：47）となっていることから（図表2-2-3）、分権型の地方税財政システムが根付いていることが分かる。

図表2-2-1 財政規模（地方歳出）



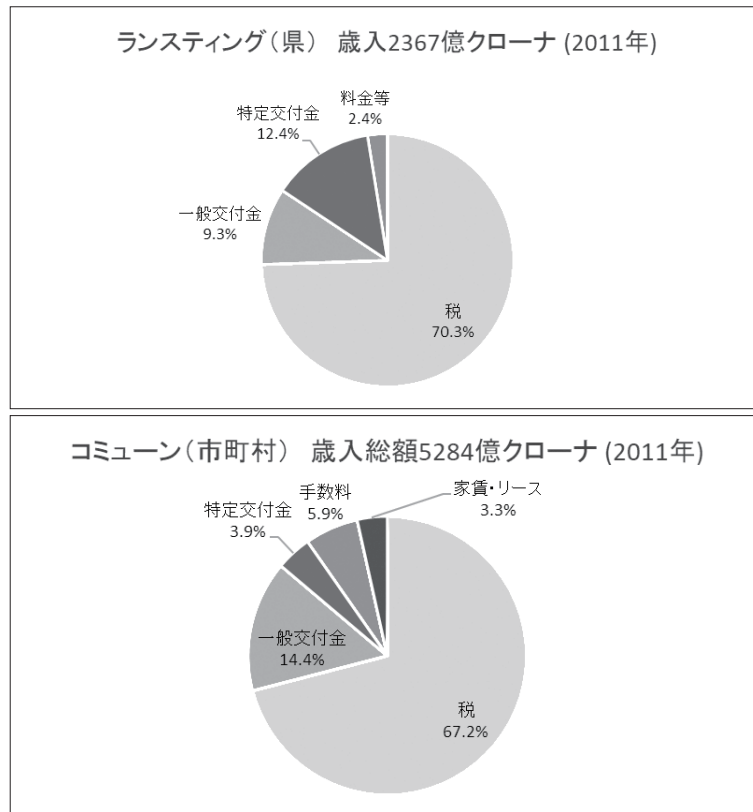
出典：竹前希美「主要国における地方財源とその仕組み」国立国会図書館調査及び立法考査局『21世紀の地方分権—道州制論議に向けて—』2014, p.126をもとに作成。

最後に、自治体の歳入総額（図表2-2-2）を見ると、基礎自治体であるコミューン（市町村等）のほうが県の約2倍と財政規模が大きく、教育や社会保障などの対人社会サービスの提供に適した地方税財政システムとなっている。さらに、歳入に占める地方税収のウェイトも高く、コミューン（市町村）においても、税と一般交付金を合計した一般財源の比重は歳入全体の8割を超えるものともなっている。

¹⁷ スウェーデンの地方税財政システムについては、本書の第IV部の第2章（星野論文）において詳しい分析がなされているため、あわせて参照されたい。

¹⁸ 竹前（2014）、126頁。

図表2-2-2 歳入構成（地方歳入）



出典：図表2-2-1に同じ

イ 税制

地方自治体の課税権が統治法（憲法に相当するもの）によって保障されている。国税が消費課税を中心としているのに対して、ランスタイング（県）とコミューン（市町村）の地方税は個人所得税にほぼ特化している。各自治体が地方所得税（＝我が国の住民税に相当）を中心に税率決定権を持っており、税率は地方自治体によって異なっている（29%～35%程度）。課税ベースとなる住民の所得水準には地方自治体によって差があるため、自治体の財政力にも一定の差があるが、次に触れる財政調整によって歳入と歳出の両面から財政力の均衡化が図られている。

図表2-2-3 国と地方の税源配分の比率（2011年）

(%)

	国	自治体	合計
所得課税	0	45	46
消費課税	38	0	38
資産課税	2	1	3
その他	13	0	13
合計	53	47	100

注：ここでは法人課税は所得課税に計算上含まれている。

出典：図表2-2-1に同じ

ウ 財政調整

全ての国民が等しい水準のサービスを受けるべきであるという考え方が定着しているため、住民の所得その他の構造的要因にかかわらず、全ての自治体が等しい財政基盤に立つための財政調整が従来から行われてきた。現行制度は2005年に導入されたもので、歳入と歳出の両面から財政力の均衡化を図ろうとするものである。

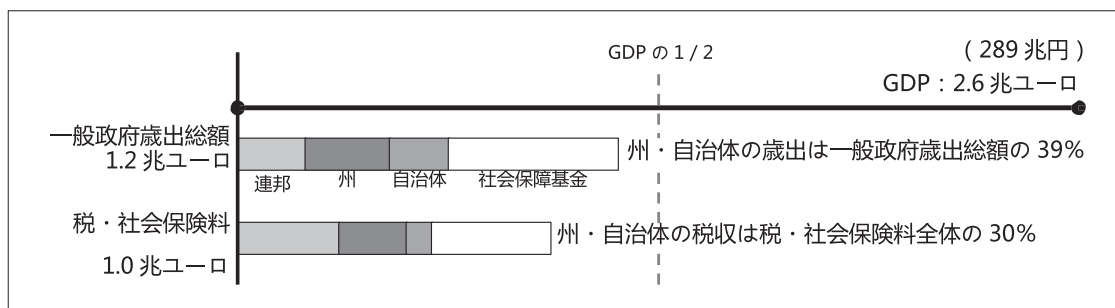
歳入面の均衡化では、住民の1人当たりの税収を均衡化するように、国による拠出を主とする財源が分配される。歳出面の均衡化では、住民の年齢構造や地理的条件等を考慮した住民1人当たりの費用が均衡化されるように財源が再分配されるが、この財源は主に自治体による拠出である。

(2)-3 ドイツ

ア 財政規模

一般政府歳出規模（GDP比）は約40%程度であり（図表2-3-1参照）、社会保障基金、地方政府（州・自治体）、連邦の順に財政規模が大きい。フランスと同様、ビスマルク時代から社会保障の充実のため社会保障基金（主に社会保険）を中心としたセーフティネットを拡充してきたためその財政規模が大きい。ドイツの地方財政の特徴は、地方政府（州・市町村）の歳出規模が連邦のそれを大きく上回っている点にある（図表2-3-1）。

図表2-3-1 財政規模（地方歳出）



出典：竹前希美「主要国における地方財源とその仕組み」国立国会図書館調査及び立法考査局『21世紀の地方分権—道州制論議に向けて—』2014, p.127をもとに作成。

また、図表2-3-2にあるように、ドイツにおける州と市町村の歳入規模はおよそ3：2と、連邦制国家としては市町村の歳入規模は比較的大きい。加えて、図表2-3-3にあるように、連邦と地方（州・市町村）への税源配分はほぼ同程度（52：48）となっている。

さらに重要なことは、ドイツの地方税財政（市町村財政）（図表2-3-2の下図）においては、基幹税である営業税と不動産税について市町村に税率決定権が与えられており、地域的消費税・支出税と呼ばれる地方税に関しては、多くの場合は税率のみならず、課税対象や課税標準の選択から徴税を実施するか否かの判断に至るまで、幅広い決定権が与えられている¹⁹。

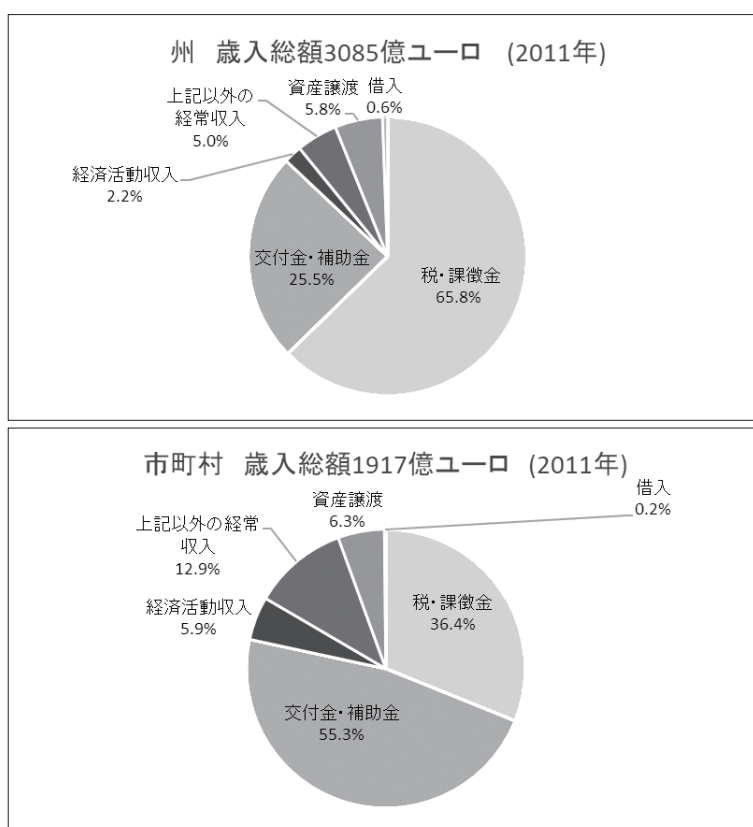
¹⁹ 半谷（2005）を参照。また、本書の第IV部の第4章（半谷論文）も参照。

また、2015年の市町村（旧西独地域）の交付金・補助金のうち、52.5%が一般交付金であり、47.5%が特定目的交付金である。なお、特定目的交付金のうち、多くは子ども子育てを含む社会福祉に充てられる（出典：Gemeindefinanzbericht 2017, Uebersicht 16, S.43）。

もっとも、営業税については、課税ベースが縮小してきているほか、連邦・州への納付金制度などがあり、さらにはドイツ統一時に納付金の拡大により旧東独地域への支援（2019年まで）が求められるなど、厳しい現状にある。また、不動産税については、課税ベースとなる不動産評価が長期に渡り据え置かれていることなどにより、その構成比は低下している。さらに、地域的消費税・支出税を地方自治体が新たに設けようとする場合には、連邦法で規定されている税と同種でないことなど様々な制約があり、近年では宿泊税の導入などの動きがあるものの、地域的消費税・支出税全体の市町村税収に占める割合は約1%程度にとどまっているのが現状である。

一方、課徴金として、特定目的負担金（地方目的税に相当）があり、近年ではこれを活用して市町村が観光振興などに取り組む事例が増えている。

図表2-3-2 歳入構成（地方歳入）



注1：総額のそれぞれからは、州間での受取り9.9%（305億ユーロ）、自治体間での受取り20.6%（395億ユーロ）が控除されている。内訳のそれぞれではこれらが控除されていないため、合計は100%を超えている。

注2：ここでは便宜上、経常収入と資本収入とを一括して示している。地方税・課徴金と交付金・補助金は経常収入、資産譲渡と借入は資本収入に該当する。

出典：図表2-3-1に同じ

図表2-3-3 国と地方の税源配分の比率（2011年）

(%)

	国	州	自治体	合計
所得課税	20	18	10	48
消費課税	32	15	1	48
資産課税	0	2	2	4
その他	0	0	0	0
合計	52	35	13	100

注：ここでは法人課税は所得課税に計算上含まれている。
出典：図表2-3-1に同じ

イ 税制

ドイツ連邦共和国基本法（国の憲法に相当するもの。以下、本稿では「連邦基本法」という）において、それぞれの税目の税収の帰属が詳細に明記されており、ドイツ税制の特徴である「共同税」も連邦基本法に規定されている。共同税は、所得税、法人税、付加価値税で構成され、これらの税収は、連邦と州に共同に帰属するほか、所得税及び付加価値税の一定割合は市町村に帰属する。

税源配分においては、所得課税と消費課税における地方の比率が他国に比して高い。州や自治体の租税に関する連邦法については、州政府の代表が構成員である連邦参議院の同意を必要とすることが連邦基本法で規定されている。州は連邦参議院を通じて共同税の税率等を規定する立法に参画する。自治体は、法律の範囲内で営業税及び不動産税（物税）の税率を設定する権利を持つことが連邦基本法で保障されている。

ウ 財政調整

生活条件の一体性の理念のもとで州間における財政力の格差を調整することが連邦基本法に明記されている。財政力の格差は、基本的に各州の住民1人当たり税収を基準に測られる。財政力が相対的に低い州は、共同税のうちの付加価値税の一部の配分、財政力が相対的に高い州からの拠出金（前述のとおり2020年以降は廃止され、それに代わり付加価値税の配分で調整）、連邦からの交付金を受領することにより、財源が補充される。これらの具体的方法も、州政府代表から構成される連邦参議院の同意を必要とする連邦法で規定される。

なお、幾多の改正を経て、連邦・州間の財政調整は市町村の財政需要も考慮して行われるようになってきており、ドイツ統一から30年を経る2020年には、それまでの旧東独地域に配慮した連邦・州間財政調整制度から全域の市町村財政需要を考慮した連邦・州間財政調整制度に生まれ変わる事となっている。

さらには、連邦・州間財政調整制度で対応しきれない構造不況地域の活性化や都市再生、子ども子育て支援、求職者のための基礎保障支援などが、連邦・州共同任務や連邦財政援助という形で行われてきたが、近年では学校施設の老朽化やデジタル化教育の支援等も組

み込まれ、超高齢・人口減少時代の政策課題への対応も図られてきている。

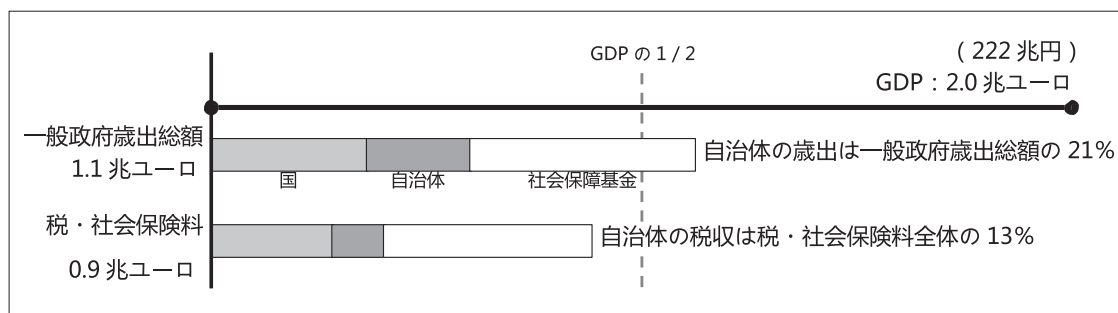
そのほか、各州においては財政需要と財政収入を踏まえて、州内の市町村間の財政調整が行われている。

(2)-4 フランス

ア 財政規模

スウェーデンと同様、一般政府歳出規模が GDP の 1/2 を超えているが、社会保障基金、国、地方自治体の順に財政規模が大きい（図表2-4-1参照）。また、ドイツと同様、社会保障の充実のため社会保障基金（主に社会保険）の財政規模が大きくなっている。税源配分においては自治体（州・県・市町村）への配分が国（中央政府）に比して相対的に小さいものの、そもそもフランスでは自治体（州・県・市町村）の担当事務が諸外国に比してそれほど多岐に渡るものではないこと、また、国から自治体への財源保障（主に一般財源）が手厚い形で行われてきた。

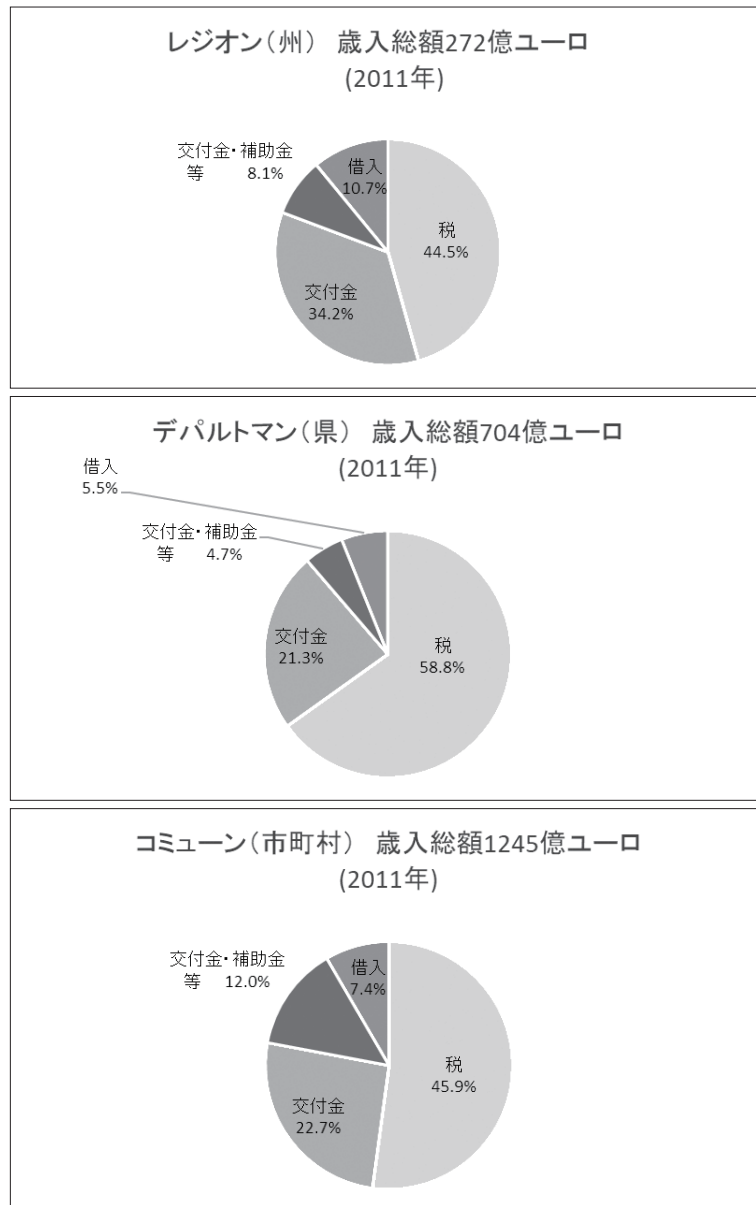
図表2-4-1 財政規模（地方歳出）



出典：竹前希美「主要国における地方財源とその仕組み」国立国会図書館調査及び立法考査局『21世紀の地方分権—道州制論議に向けて—』2014, p.123をもとに作成。

また、自治体（州・県・市町村）の歳入における地方税の占める割合は4割から5割程度である。また、州・県・市町村の中では基礎自治体である市町村の歳入総額が最も大きい（図表2-4-2参照）。

図表2-4-2 歳入構成（地方歳入）



注：ここでは便宜上、経常収入と資本収入とを一括して示している。地方税と交付金は経常収入、交付金・補助金等と借入は資本収入に該当する。
 出典：図表2-4-1に同じ

イ 税制

フランス共和国憲法により、地方自治体が法律の範囲内で課税ベースや税率を決定できる。フランスの地方自治体は三層の自治体（レジオン（州）、デパルتمان（県）、コミューン（市町村等））からなっているが、三層の自治体のそれぞれにおいて、歳入総額の一定比率を自主財源が占めることが憲法上求められている。これらは2003年の憲法改正で明記されたものである。ここでいう自主財源とは、租税収入、手数料収入、財産収入等からなっており、一定比率とは2003年の水準（レジオン41.7%、デパルتمان58.6%、コミューン60.8%）を指す。

図表2-4-3 国と地方の税源配分の比率 (2011年)

(%)

	国	自治体	合計
所得課税	26	0	26
消費課税	39	7	47
資産課税	4	15	19
その他	2	7	9
合計	71	29	100

注：ここでは法人課税は所得課税に計算上含まれている。
出典：図表2-4-1に同じ

他方、所得課税と消費課税のほとんどが国に配分されている（図表2-4-3参照）。これに対して、地方自治体では、コミューン（市町村）に帰属する住居税と未建築地税、デパルトマン（県）とコミューン（市町村）に帰属する既建築地税といった資産課税に加えて、事業による付加価値などを課税ベースとする地域経済税が主要4税となっている。地域経済税のうち、事業による付加価値を課税ベースとする部分（事業付加価値税）の税率は全国一律であり、この部分の税収はレジオン（州）、デパルトマン（県）、コミューン（市町村）に配分される。

なお、スウェーデンとの比較では、フランスでは1980年代初めに、地方自治体は地方税の主要4税（当時）に関して税率決定権を獲得したことにより、上限はあるものの税率を自由に決定することができるようになった。また、フランスでは地方自治体が法定外税を新設することはできないものの、地方税の税目は任意税も含めて一般法典に規定されており、ここにリスト化された税目を選び、税を課すこともまた可能である²⁰。

ウ 財政調整

国の政策責任において自治体の歳出増や歳入減が生じる場合には、その財源を国が補償するという考え方が定着している（詳しくは、本書の鎌田論文（第IV部の第6章）を参照されたい）。全ての交付金のうち約8割を占める、使途に制約のない経常総合交付金(DGF)を含め、多くの交付金がこの趣旨で創設されてきた。なお、2003年の憲法改正では、国から自治体へ権限移譲を行う際には財源の移譲も伴うこと、国の政策により自治体の歳出が増大する際には国がその財源を保障することが明記された。また、フランス共和国憲法には、自治体間での平等に向けた財政調整の制度化も示されており、同一層の自治体間の財政調整も行われている。こうした水平的財政調整は拡大しているが、これは地方税収の構成比の拡大と裏腹の関係にあると思われる。

²⁰ 例えば、ストラスブールでは企業の支払賃金に税金を掛ける「交通機関税」を設けており、これが同市のサステイナブル・シティを形成する前提条件ともなっている。この点の詳細については、神野（2019）の8頁を参照。

3 社会保障、教育分野における予算配分 —国際比較の視点から—

(1) 諸外国の社会保障財政（国際比較）

人口の少子高齢化の進展に伴い、社会保障財政は OECD 諸国においても増加する傾向にある。ただし、これまで本章でみてきたとおり、どのような政策分野で給付（セーフティネット）を拡充するかは国ごとに異なっている。本書の前半部の都市税財政報告書（第Ⅰ部～第Ⅲ部）においても、多様な政策の分野の中でも、特に人づくり（＝主に教育）および対人社会サービス（＝主に社会保障）はその重要性から提言と報告書で繰り返し取り上げられてきた。そこで、本節では、諸外国の社会保障分野と教育分野における予算配分を国際比較の視点から概観する。

図表3-1-1 主要国の政策分野別社会支出（対 GDP 比）（2012年：合計降順：右欄）

	高齢化率	年金	医療	他所得補助	他社会サービス	合計
フランス	17.5	13.8	8.6	4.7	3.0	31.0
デンマーク	17.7	6.2	6.7	7.9	7.0	30.1
ベルギー	17.5	10.2	8.0	8.2	2.1	29.4
フィンランド	18.5	10.3	5.7	6.5	4.8	28.3
オーストリア	17.8	13.2	6.7	5.1	1.9	27.7
イタリア	20.0	15.8	7.0	3.3	1.0	27.6
スウェーデン	19.0	7.4	6.7	4.5	7.5	27.2
スペイン	17.6	10.5	6.8	6.5	2.2	26.3
ギリシャ	19.9	14.5	6.6	3.0	1.3	25.7
ドイツ	20.6	10.6	8.0	3.8	2.4	25.5
ポルトガル	19.2	13.0	6.3	4.2	0.6	24.8
オランダ	15.8	5.5	7.9	6.4	2.6	23.5
日本	24.2	10.2	7.7	2.3	2.7	23.1
イギリス	17.0	5.6	7.7	5.1	3.9	22.7
アイルランド	12.0	5.3	5.8	8.3	2.1	22.3
ノルウェー	15.5	5.4	5.6	5.3	4.9	21.8
ニュージーランド	13.8	5.1	8.4	5.1	2.1	21.0
スイス	17.8	6.6	6.5	4.1	1.6	19.3
アメリカ	13.7	6.7	8.0	2.4	1.4	18.7
オーストラリア	14.2	3.6	6.1	4.8	3.5	18.3
カナダ	14.9	4.5	7.2	4.6	0.9	17.4

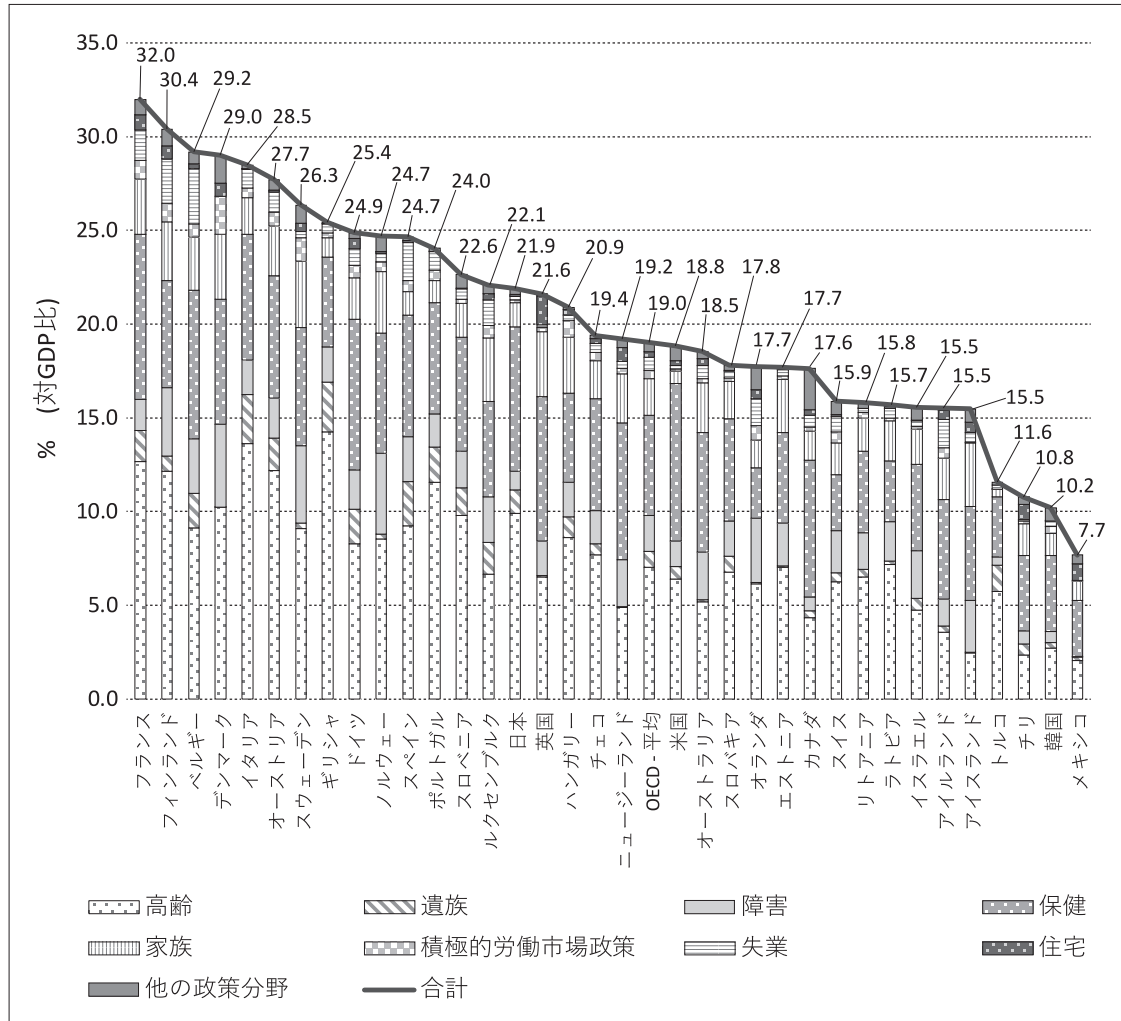
備考1：年金は遺族・障害年金を含む。他所得補助は勤労人口への失業手当、児童手当等。他社会サービスは福祉・住宅サービス等。

出典：宮島（2016）、OECD, Social Expenditure Update（November 2014）。高齢化率は国立社会保障人口問題研究所「人口問題研究」より。

まず、社会保障（政策分野別社会支出：OECD が作成・公表している社会支出統計（Social Expenditure Database））についてみると、日本は社会保障の水準は急激に高齢化が進展してきた割にその水準が比較的低い点に特徴がある。急速な高齢化により高齢化率が格段に高くなった日本では、年金・医療だけで（給付額の）8割近くを占めるようになっている（図表3-1-1）。こうした傾向は同じく年金のウェイトが高いイタリアやギリシャなどと同様であり、こうしたことから我が国の社会保障財政は高齢者に手厚いと言

われている。他方、スウェーデンなど一部の欧州諸国は社会保障の水準そのものが高い点が目立っているが、年金をはじめとする高齢者向け給付が相対的にはそれほど大きいわけではなく、むしろ家族、失業、積極的雇用政策、住宅などの給付分野もまた一定のウェイトを占めている。具体的には、先の図表1-8よりも広範囲の OECD 諸国のデータを収めている図表3-1-2からわかるのは、既に一部の国々ではそのような給付によるセーフティネットが整備されつつあることである。

図表3-1-2 政策分野別社会支出の国際比較 (OECD 諸国) 2015年



注：税や社会保険による社会支出 (Social Expenditure; Public and mandatory private) の対 GDP 比である。日本の厚生年金保険からの給付は Public、厚生年金基金からの給付は mandatory private である。メキシコの失業、韓国の住宅は不詳。なお、図表の作成に際して、本川裕 HP「社会実情データ図録」(<https://honkawa2.sakura.ne.jp/2798.html>)を参考にした。

出典：OECD.Stat、Socx Database 2018。

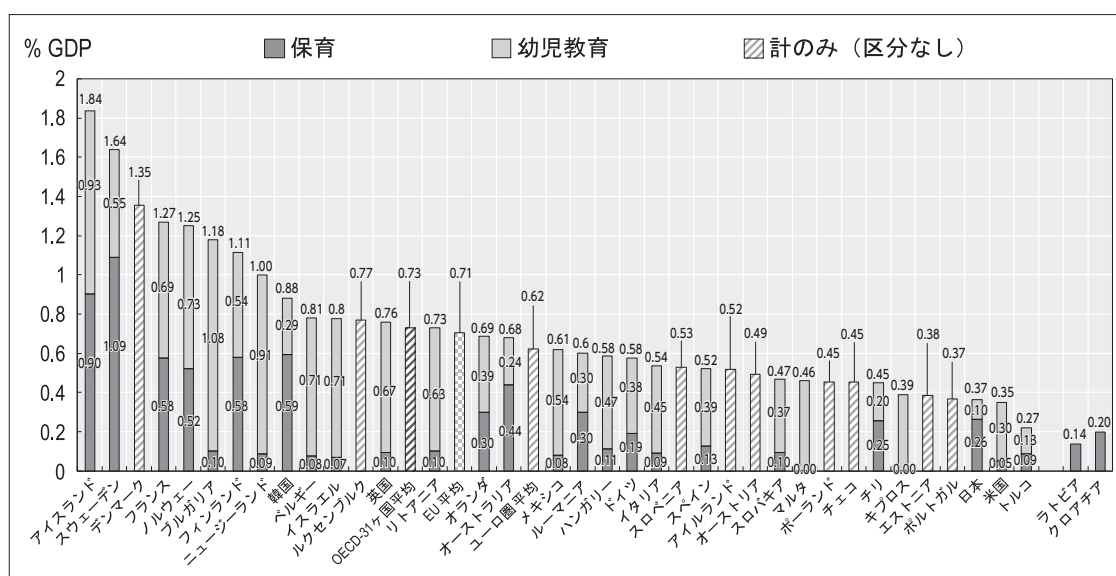
(2) 諸外国の教育財政 (国際比較)

超高齢・人口減少時代の進行に伴い、就学前教育 (幼児教育)、保育、IT、地域支援などの教育 (人づくり) の財政需要は増大しつつあり、質的にも変化している。さらに、我が国では新しい教育ニーズ (言語教育、地域教育、特別な教育ニーズ等) へ対応が諸外国

に比して遅れており、従来から指摘されてきた集団教育、教員不足などの諸問題も顕在化している。（詳細は都市税財政報告書（本書の第Ⅱ部）の沼尾論文（対人社会サービス）、青木論文（教育・人づくり）の章を参照）。

そこで、我が国の教育（人づくり）政策の国際的な位置づけを把握するため、まず「保育・幼児教育費」を国際比較の観点からグラフにしたもの（図表3-2-1）を見ると、日本のそれは対 GDP 比で0.37%と諸外国に比して低い水準（32カ国中30位）にあるが、幼児教育費は0.1%というさらに低い水準にある。他方、スウェーデンなど北欧諸国やフランスでは保育・幼児教育への公的支出レベルが1%以上と日本の2倍以上の水準にある²¹。

図表3-2-1 保育・幼児教育への公的支出の国際比較（対 GDP 比（%）、2013年）



注：保育（3歳児以下）は保育所（Day-care centers）などの施設のデイケアと家族内保育を含む。幼児教育（就学前の3～5歳児）は幼稚園、および通常の子どもの面倒とともに教育内容を提供しているデイケア施設を含む。連邦制の国では地方政府の支出が適切に把握されていない場合がある。

出典：OECD Family Database、本川 裕 HP「社会実情データ図録」（<http://honkawa2.sakura.ne.jp/5123.html>）などを元に作成。

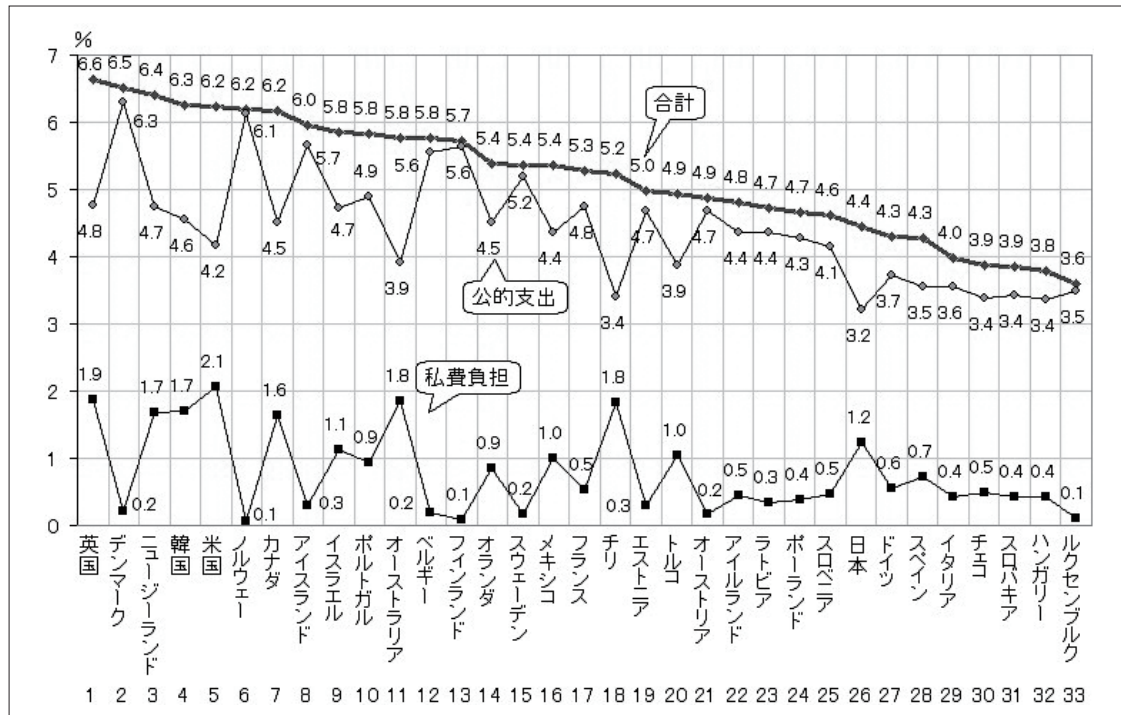
また、より年齢層の高い義務教育段階の「学校教育費」の対 GDP 比を OECD 諸国についてみると（図表3-2-2）、日本は OECD 諸国の中では学校教育費も対 GDP 比の水準は低いが、公的支出の比率のほうが3.2%とさらに低く、OECD 諸国の中で最下位となっている（ただし、私費負担の比率は対 GDP 比で1.2%となっており、家計の負担が大きいことがうかがえる）。他方、アメリカ、イギリス、ニュージーランドやカナダといった英語圏の国々とともに、デンマーク、ノルウェー、アイスランドなど北欧諸国の学校教育費の比率が高くなっている。ただし、概して英語圏の国々は私費負担が高く、北欧諸国は

²¹ スウェーデンの保育・幼児教育の政策的動向については、本書の第Ⅳ部の第3章（大野論文）において分析がなされているため、あわせて参照されたい。

公的支出が高いという傾向がある。近年は我が国でも教育に係る公的支出の低さが注目され、教育の無償化などその改善に向けて国と地方が動き出している。

こうした社会保障（対人社会サービス）、そして教育（人づくり）の財政に関する国際的な傾向は、ネクストステージに向けて都市税財政によるセーフティネットを今後どのように構築していくかを考えていくうえで今後も参考となるであろう。

図表3-2-2 学校教育費の対 GDP 比 (OECD 諸国、2014年)



注：学校教育費に充てられる家計への公的補助金は公的支出に含まれる。ギリシャ、スイスはデータなし。チリは2015年データ。韓国、オーストラリア、エストニアの公的支出は国際資金を含まず。ハンガリーの公的支出は学士、修士、博士課程のみ。

出典：本川 裕 HP「社会実情データ図録」(<http://honkawa2sakura.ne.jp/3950.html>)、OECD, Education at a Glance 2017 (Figure B2.2.1.)

参考文献

片山信子 (2013) 『レファレンス』「課税自主権と地方への税の配分の国際比較」 9月号
 国立社会保障・人口問題研究所 (2016) 『平成28 (2016) 年度「社会保障費用統計」』
 (http://www.ipss.go.jp/site-ad/index_Japanese/security.asp)
 神野直彦 (2019) 「ネクストステージの都市税財政へ～超高齢・人口減少社会に立ち向かう～」 全国市長会『市政』 2月号
 竹前希美 (2014) 「主要国における地方財源とその仕組み」『21世紀の地方分権：道州制論議に向けて：総合調査報告書』 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2014年3月
 宮島洋 (2016) 「税制と社会保障－年金を中心として－」 公益社団法人 日本年金数理人会 平成28年度特別講演会講演録、平成28年8月

- 古市将人（2016）「再分配政策を支える地方財政について—国際比較の視点から—」（平成27年度 全国知事会 自主調査研究委託事業 調査研究報告書）
- 広井良典（2009）「コミュニティを問いなおす—つながり・都市・日本社会の未来」（ちくま新書）
- 半谷俊彦（2005）「課税自主権と財政調整の関係について～ドイツ地方財政の事例を中心に～」日本財政学会第62回大会報告要旨（<http://www1.econ.hit-u.ac.jp/zaisei62/program.htm>）
- 本川 裕 HP「社会実情データ図録」（<https://honkawa2.sakura.ne.jp/HDT/profile.html>）