

## 地方税財源の確保・充実等に関する提言

平成 30 年 7 月 27 日  
全 国 知 事 会  
(地方税財政常任委員会)

**I 地方分権改革の実現等に向けた地方税財源の確保・充実**

我が国の景気は、雇用・所得環境の改善が続くなかで、各種政策の効果もあって、緩やかな回復基調が続いているものの、海外経済の不確実性や金融資本市場の変動の影響など景気の先行きに対する不透明感も見られる。また、個人消費は持ち直しているものの、回復の程度や勢いに、依然として地域差が見受けられる。

政府においては、平成30年6月15日に「経済財政運営と改革の基本方針2018」（以下「骨太の方針」という。）を閣議決定し、「経済再生なくして財政健全化なし」との基本方針を堅持するとともに、引き続き「デフレ脱却・経済再生」、「歳出改革」、「歳入改革」の3本柱の改革を加速・拡大することとした。また、財政健全化目標については、2025年度の国・地方を合わせたプライマリー・バランスの黒字化を目指すと同時に、債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指すことを堅持するとし、目標達成に向けて「人づくり革命」と「生産性革命」に最優先で取り組むとともに、経済の好循環を地域に広げていくため、地域に雇用を確保し、新しいひとの流れを生み出すことで、地方創生を実現することとされた。

地方財政についても、地方創生の推進や東京一極集中の是正により、個性と活力ある地域経済に再生し、同時に、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、2040年頃を見据えて課題をバックキャストし、必要となる取組みを実行するとともに、国・地方で基調を合わせた歳出改革や効率化に取り組むこととされ、具体的には、少子化・人口減少の中にあって、地方歳出についても、国の取組みと基調を合わせて歳出改革等の加速・拡大に取り組む中で、臨時財政対策債等の発行額の圧縮、更には、臨時財政対策債等の債務の償還に取り組む、国・地方を合わせたプライマリー・バランス黒字化につなげるとされたところであり、今後、地方交付税や社会保障、公共事業などについて厳しい議論が行われることが想定される。

しかしながら、地方が責任をもって、地方創生・人口減少対策をはじめ、福祉・医療、地域経済活性化・雇用対策、人づくり、国土強靱化のための防災・減災事業など、地方の実情に沿ったきめ細かな行政サービスを十分担っていくためには、その基盤となる地方税財政の安定が必要である。地方財政の健全化に向けた努力は、引き続き必要だが、地方歳出の大半は、法令等で義務付けられた経費や国の補助事業であることから、独自の削減が困難であり、これまで高齢化の進展等に伴う社会保障関係費の増

嵩分については給与関係経費や投資的経費などの地方の懸命な歳出削減努力により吸収してきたのが実情である。このような対応が限界に近づいているなか、国の制度や法令の見直しを行わず、仮に一律に歳出削減が断行されれば、地域経済の好循環拡大や地方創生に向けた取組みはもとより、住民の安全・安心を支える基礎的な行政サービスを確保することさえ事実上不可能となるおそれがある。

今後、地方が責任をもって、地方創生・人口減少対策をはじめ、福祉・医療、地域経済活性化・雇用対策、人づくり、国土強靱化のための防災・減災事業など地方の増大する役割に対応するためには、地方分権を支える基盤は地方税であるとの観点から、地方税の充実と税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築とともに、2019年度（平成31年度）以降の地方財政計画において、地方単独事業を含めた社会保障関係費の増をはじめ、上記のような財政需要を的確に反映し、安定的な財政運営に必要となる地方一般財源総額を確保・充実すべきである。

## **Ⅱ 地方の安定的な財政運営に必要な地方一般財源総額の確保・充実等**

地域や住民が必要とする行政サービスを担っているのは地方団体であり、地方団体が安定的にサービスを提供できる財政基盤が確立されてはじめて、地方団体や地方に住む人々による成長戦略や地方創生に向けたチャレンジを生み、地域経済、ひいては日本経済の再生や一億総活躍社会が実現できるのであり、そのためにも安定的な地方一般財源総額の確保・充実が必要不可欠である。

かつて、三位一体の改革として地方交付税総額が大幅に削減されたことが、地方財政の危機に直結し、その後の地方の疲弊につながった。骨太の方針において示された新たな経済・財政再生計画（以下「新経済・財政再生計画」という。）では、地方についても国の取組みと基調を合わせた歳出改革や効率化に取り組むこととされているが、地方においては、国と同様、社会保障関係費の自然増分に対応しなければならないうえ、人口減少への対応として地方が創意工夫を凝らして行う少子化対策はもとより、地域経済活性化・雇用対策など様々な取組みを強化しなければならない状況にある。近年、地方は、国を相当に上回る懸命な歳出削減に努め、社会保障関係費の増嵩分を吸収してきたが、このような対応が限界に近づいているなか、人口減少等を理由とした単純な地方歳出の削減は、再び地方の活力を奪い、人口減少に拍車をかけ、日本全体の衰退を招きかねない。

### **（１）地方一般財源総額の確保・充実**

新経済・財政再生計画では、2019～2021年度の基盤強化期間内の予算編成に関し、「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体

をはじめ地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、2018年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」とされた。また、「社会保障関係費については、再生計画において、2020年度に向けてその実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す方針とされていること、経済・物価動向等を踏まえ、2019年度以降、その方針を2021年度まで継続する」とともに、「消費税率引上げとあわせ行う増（これまで定められていた社会保障の充実、「新しい経済政策パッケージ」で示された「教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保」及び社会保障4経費に係る公経済負担）については、別途考慮する」こととされている。

平成30年度の地方財政計画では、地方の一般財源総額について、前年度を上回る62.1兆円が確保されるとともに、概算要求時点で見込まれた地方交付税の減と臨時財政対策債の増について、可能な手段を最大限活用しながら、地方交付税を16.0兆円確保しつつ、臨時財政対策債が対前年度0.1兆円の減まで抑制されたところであり、2019年度（平成31年度）においては、上記の新経済・財政再生計画や地方財政の状況を踏まえつつ、アベノミクスの成果を地域の隅々まで一層行きわたらせるためにも、東日本大震災の復興財源を別枠扱いとしたうえで、社会保障関係費の財源や臨時財政対策債の償還財源はもとより、地方が責任をもって、地方創生・人口減少対策をはじめ、地域経済活性化・雇用対策、人づくり、国土強靱化のための防災・減災事業など、地方の実情に沿ったきめ細かな行政サービスを十分担えるよう、地方単独事業も含め、地方財政計画に的確に反映し、安定的な財政運営に必要な地方一般財源総額を確保・充実すべきである。特に、近年の様々な自然災害の多発、大規模化の状況を踏まえ、防災・減災対策のための事業費や、喫緊の課題である地方創生の事業費及び財源は、重点的に確保すべきである。

加えて、社会保障関係費については、地方においても同様に不可避免的に増加しており、国と同じくその増分について適切に地方財政計画の歳出に計上すべきである。また、社会保障と税の一体改革の実施による引上げ分の消費税収を充てることとされている社会保障の充実や消費税・地方消費税率引上げに伴う社会保障支出の増に係る地方負担の増はもとより、社会保障支出以外の経費の消費税・地方消費税率引上げに伴う歳出の増についても、地方の財政需要として地方財政計画に的確に反映すべきである。

## **(2) 地方交付税の総額確保等**

地方交付税については、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるようにするとともに、地域間の財政力格差を是正するために必要不可欠なものであり、「地方の固有財源」であることから、その総額を確保するとともに、財源保

障機能と財源調整機能の維持・充実に努めるべきである。

また、いわゆるトップランナー方式を含む地方の歳入歳出の効率化を議論する場合には、地方団体が効率的・効果的に行政運営を行うことは当然であるが、地方交付税はどの地域においても一定の行政サービスを提供するために標準的な経費を算定するものであるという本来のあり方を十分に踏まえたうえで、条件不利地域等、地域の実情に配慮するとともに、住民生活の安心・安全が確保されることを前提とした合理的なものとし、地方交付税の財源保障機能が損なわれないようにすべきである。

なお、新経済・財政再生計画においては、「先進的な業務改革の取組等の拡大を図りつつ、地方公共団体における歳出効率化効果等を改革工程表に沿って定量的に把握する。窓口業務の委託について、地方独立行政法人の活用や標準委託仕様書等の拡充・全国展開などの取組を強化し、その状況を踏まえ、トップランナー方式の2019年度の導入を視野に入れて検討する。その際、業務改革は、より質の高い行政サービスを効率的・効果的に提供していくために行うものであることに留意する」ことや、「業務改革の取組等の成果を、地方財政計画及び基準財政需要額の算定基礎へ適切に反映する」こととされているが、地方の努力により行政コストを下げ、その分地方の財源が減少することになれば、地方が自ら行政の無駄をなくし、創意工夫を行うインセンティブが阻害されることから、地方の改革意欲を損ねることのないよう、地方団体の行財政改革により生み出された財源は必ず地方に還元すべきである。

### **(3) 地方の基金残高**

近年、財政調整基金をはじめとする基金残高が増加していることから、各地方団体の基金残高の増加要因を分析し、国・地方を通じた財政資金の効率的配分に向けて、地方財政計画への反映につなげていくべきとの議論がある。新経済・財政再生計画では、「地方自治体の基金の考え方・増減の理由・今後の方針に関し、統一的な様式での公表を促すとともに、容易に比較できるよう検討し、一覧化を目指す」こととされている。

地方においては、近年、財政調整基金をはじめとする基金残高が増加しているが、このことは、地方では国を大きく上回る行財政改革や歳出抑制の努力を行うなかで、災害や将来の税収の変動、社会保障等に要する経費の増嵩に備えた財政運営の年度間調整の取組みの現れであり、また、地方は国と異なり、金融・経済政策・税制等の広範な権限を有しておらず、赤字地方債の発行権限が限定されていることから、大規模な災害や経済不況による税収減等不測の事態により生ずる財源不足については、歳出の削減や基金の取崩し等により収支均衡を図るほかないことを十分踏まえるべきである。各地方団体においては、地域の実情を踏まえて、各々の責任と判断で財政運営を行っているが、地方交付税が法定率の引上げによる制度本来の運用

が行われないまま毎年度財源手当がなされるなど、財政運営上の予見が困難な状況の下、地方団体自らが基金の積立て等により年度間調整をせざるを得ないのであり、地方の基金残高が増加していることをもって地方財政に余裕があるかのような議論は妥当ではなく、断じて容認できない。

#### **(4) 地方財政計画における必要な歳出の計上**

新経済・財政再生計画では、地方財政については、国の歳出の見直しと基調を合わせることでとされているが、地方歳出は、地方財政計画ベースではピーク時に比べて減少しており、人口減少・少子高齢化に伴う社会保障関係費の自然増や少子化対策への対応、地域経済活性化・雇用対策に係る歳出を地方の給与関係経費や投資的経費の削減などで吸収し、また、これまでは歳出特別枠で実質的に確保してきたと言える。そもそも地方が国の法令等により義務的に実施する事業や住民生活を守るために必要な地方単独事業の財政需要については、地方財政計画において明確に措置すべきである。

平成30年度の地方財政計画においては、リーマンショック後の緊急対策として地方財政計画に計上されてきた歳出特別枠の廃止に伴い、公共施設等の老朽化対策の対象事業の拡充及び事業費の増額や社会保障関係の地方単独事業費の増に対応した歳出が確保されたところであり、引き続き、地方が責任をもって地域経済活性化等の取組みを実施するため、必要な歳出を確実に計上すべきである。

一般行政経費（単独）等の枠計上経費については、内訳や積算が明らかではないことから、当該財源を活用した事業の実績・成果を把握し、計上水準の必要性・適正性について検証すべきとの議論がある。また、新経済・財政再生計画では、「地方財政計画の一般行政経費（単独）と対応関係にある地方単独事業（ソフト）について、実態を定量的なデータで把握するとともに、法令との関係を含めて見える化する」こととされている。

近年、一般行政経費（単独）については、社会保障関係費の増嵩分があるにも関わらず、ほぼ同額で据え置かれている現状にある。そもそも、一般行政経費（単独）は、地方が自主性・主体性を発揮して地域の課題解決に取り組むための必要経費であり、地方は、国の制度に基づく全国レベルの国庫補助事業と、地方の実情に応じたきめ細かな地方単独事業を組み合わせ行政サービスを提供し、住民生活の安心を確保している。今後、地方分権改革が進展し、また、地方創生の実現に向けて地方の主体的な役割が高まるなかで、地方が自主性をもって、地方単独事業に取り組むことができるよう、その総額を確保すべきである。

#### **(5) 臨時財政対策債の縮減と償還財源の確保**

平成30年度の概算要求において、交付税率の引上げについて事項要求され、また、

平成30年度の地方財政計画では、概算要求時点で見込まれた地方交付税の減と臨時財政対策債の増について、可能な手段を最大限活用しながら、地方交付税を16.0兆円確保しつつ、臨時財政対策債が対前年度0.1兆円の減まで抑制されたところである。また、新経済・財政再生計画では、臨時財政対策債等の発行額の圧縮、更には、臨時財政対策債等の債務の償還に取り組み、国・地方を合わせたプライマリー・バランスの黒字化につなげるとされている。

累増する臨時財政対策債については、極めて厳しい地方財政の現状等を踏まえ、臨時財政対策債の廃止や地方交付税の法定率の引上げを含めた抜本的な改革等を行うべきであり、臨時財政対策債に頼らず、安定的に交付税総額の確保を図るべきである。また、その償還額が累増していることを踏まえ、発行額の縮減に努めるとともに、償還財源を確実に確保すべきである。

#### **(6) 幼児教育・高等教育の無償化等への対応**

骨太の方針においては、「人づくり革命の実現と拡大」として、幼稚園、保育所、認定こども園等の幼児教育無償化の加速、保育の受け皿整備や保育士の更なる処遇改善による待機児童問題の解消、真に支援が必要な所得が低い家庭の子供たちに対する大学等の授業料の減免措置や給付型奨学金の拡充等による高等教育無償化などを進め、これらによる2兆円規模の政策を実行し、子育て世代、子供たちに、大胆に政策資源を投入することで、我が国の社会保障制度を「全世代型」の制度へと大きく転換していくこととされている。

これらの施策には、地方が重要な役割を担う取組みが含まれていることから、国と地方の役割分担や負担のあり方を整理するにあたっては、主な担い手である地方と十分協議するとともに、国の責任において、必要な地方財源をしっかりと確保すべきである。

なお、高等学校等就学支援金制度については、私立高等学校等の実質無償化を、その財源の確保も含めて国の責任において確実に実施するとともに、所得の判断基準のあり方や支給月数の制限、単位制高校進学者に対する支給制限などの問題に対応すべく、制度の更なる拡充・見直しを図るべきである。

#### **(7) 大規模災害からの速やかな復旧・復興**

東日本大震災からの復旧・復興は、10年間の復興期間の後期5か年である復興・創生期間が後半に入るなか、復旧・復興事業が遅滞せずに着実に実施できるよう、特例的な財政支援措置を継続し、国の責任において所要の財源を十分に確保すべきである。

特に、骨太の方針では、「復興期間10年間の復興事業費の見込みとして合計で32兆円程度を確保しているが、引き続き、各年度の事業規模の適切な管理、効率的か

つ適正な執行を通じ、この復興事業費により確実に復興を進める」こととされているが、被災自治体の声を丁寧に聞き、被災自治体の復興に支障が生じないように適切に対処すべきである。

また、熊本地震や鳥取県中部地震、大阪府北部を震源とする地震をはじめとした大規模災害から早期に復旧・復興を成し遂げるためには、人的支援の強化など、被災地の実情に即した復旧・復興支援に取り組む必要があることから、新たな補助制度の創設、補助率の嵩上げ、地方負担分に対する十分な財政措置など、東日本大震災も踏まえた特別の措置を講ずるべきである。

特に、平成30年7月豪雨では、西日本を中心に大雨特別警報が発表され、河川の氾濫や土砂災害等による甚大な被害が広域的に発生しており、住民生活の安全・安心の確保を図るため、復旧・復興に必要な人材の派遣、被災者の生活再建支援等に係る柔軟な対応、災害復旧事業等における採択基準の柔軟な適用や財政支援など、緊急かつ重点的な支援を講ずるべきである。

#### **(8) 国土強靱化対策の推進、多重・分散型国土軸の形成及び公共施設等の適正管理**

近年、大規模な地震や津波、集中豪雨・豪雪等といった災害が頻発するなど、住民生活の安全・安心が脅かされる事態が生じている。国土強靱化に資する社会資本整備については、老朽化対策も含め、国・地方がスピード感をもって対策に取り組むことが不可欠である一方で、地方財政においては増嵩する社会保障関係費を捻出するため、投資的経費を削減せざるを得ない状況が続いている。

こうした中、緊急防災・減災事業費については、地方が引き続き喫緊の課題である防災・減災対策に取り組めるよう、対象事業を拡充したうえで、東日本大震災に係る復興・創生期間である2020年度まで継続され、平成30年度は5,000億円が計上されたところであるが、国民の生命・財産を守り、我が国の経済社会活動を将来にわたって維持・発展させるために、地域の防災力を強化するための施設整備、災害に強いまちづくりのための事業等の地方単独事業に係る緊急防災・減災事業債については、地方の実情を踏まえ拡充するほか、国土強靱化と防災・減災を加速するための財源を当初予算において安定的・継続的に十分確保すべきである。

特に、住宅の耐震化については、全国的な課題であることに鑑み、耐震対策の重要性と緊急性を広く国民に対し、国により積極的かつ継続的に啓発を行うとともに、住宅所有者の費用負担を軽減するため、十分な財政措置を講ずるなど、住宅耐震対策の抜本的な強化を図るべきである。

なお、住民の防災意識を高めるためのハザードマップの活用や防災訓練などソフト施策に対しての支援策も強化すべきである。

首都機能のバックアップを担う交流圏の形成や日本海国土軸及び太平洋新国土

軸をはじめとした多重・分散型国土軸の形成など、国土構造の変革による災害に強い国土づくりのためのインフラ整備を積極的に進めるべきである。

さらに、平成29年度に創設された公共施設等適正管理推進事業費については、平成30年度に対象の追加など内容が拡充されるとともに、4,800億円に増額して計上されたところであるが、公共施設等総合管理計画に基づく個別施設の維持管理、更新等に係る具体的な取組みが一層本格化することなどを踏まえ、より弾力的で柔軟な運用等を検討するとともに、引き続き、十分な財源を確保すべきである。

### **(9) 会計年度任用職員の導入に向けた対応**

行政需要の多様化等に対応し、公務の能率的かつ適正な運営を確保するため、一般職の非常勤職員の任用等に関する制度を明確化し、一般職の非常勤職員である「会計年度任用職員」に関する規定が設けられ、2020年4月1日に施行されることとなったが、国においては、制度の適正かつ円滑な導入に向け、地方団体において必要となる規定の整備などに関し、さらに支援するとともに、期末手当の支給など制度改正に伴う適正な勤務条件の確保に必要な地方団体の財政需要の増加について、地方財政計画の歳出に確実に計上すべきである。

## **Ⅲ 地方創生の推進**

### **1 地方創生・人口減少対策のための財源確保**

骨太の方針では、地方創生、地域活性化の推進にあたり、「アベノミクスの成果を全国津々浦々まで浸透させ、地域においても成長と分配の好循環を実感できるように取り組む」こととされている。

地方創生なくして一億総活躍社会の実現はない。我々地方も、自主性と主体性をもって地域経済の活性化及び地方創生に全力を挙げて取り組み、地方創生を日本創成につなげていくという強い決意と覚悟をもって臨んでいる。

平成30年6月15日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2018」では、地方創生のこれまでの取組みの結果を踏まえ、平成30年度は、日本全国や世界中から学生が集まるような「キラリと光る地方大学づくり」や企業の本社機能の移転促進などライフステージに応じた政策メニューの充実・強化を図るとともに、U I Jターン対策等の「ひと」と「しごと」に焦点を当てた「わくわく地方生活実現政策パッケージ」を策定し、地方創生を大胆に実行することに加え、今後は、企業活動が活性化し、人や大学が集積する魅力ある拠点にしていくための方策について検討することとされたが、今後、国・地方、産学官金労言などあらゆる主体が「人口減少」の危機感と「地方創生」の意義を共有し、地域社会が抱える構造的な課題に対し一体的に取り組むことが必要である。また、構造的な課題の解決には長期間にわたる取組みが必要で



あり、そのための恒久財源を確保し、地方創生の取組みを息長く支援すべきである。

また、平成30年通常国会で成立した「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律」に基づき、所要の制度的対応や新たな交付金の交付手続きを速やかに行うべきである。

### (1) 「まち・ひと・しごと創生事業費」の拡充・継続

地方創生は、地方への新しいひとの流れをつくるため、様々なライフステージに応じた移住や交流など地方創生の充実・強化を推進する段階に入っているなかで、地方がその実情に応じた息の長い取組みを継続的かつ主体的に進めていくために、平成30年度地方財政計画に計上された「まち・ひと・しごと創生事業費」（1兆円）を拡充・継続し、地方の安定的な財政運営に必要な地方一般財源を十分に確保すべきである。

### (2) 「地方創生推進交付金」等の拡充及び弾力的な運用

地方一般財源総額の確保・充実に加え、地方創生の取組みを深化させるための交付金については、地方創生がライフステージに応じた政策メニューの充実・強化の段階に入っているなかで、地方版総合戦略に基づく施策や事業を安定的・継続的に推進する必要があること、交付金に対する地方の期待が極めて高いことなどから、平成30年度において1,000億円が計上された「地方創生推進交付金」については、拡充・継続すべきである。その際、「地方創生推進交付金」の交付額上限の目安の撤廃など、その内容や規模について地方の意見等を十分に踏まえるとともに、地方創生の更なる深化や取組みの全国展開に向け、地方の実情を踏まえた、より弾力的で柔軟な運用を図るべきである。

また、平成29年度補正予算で措置された「地方創生拠点整備交付金」については、骨太の方針において「2019年10月1日における消費税率引上げに伴う需要変動に対して機動的な対応を図る観点から、歳出改革の取組を継続するとの方針とは別途、臨時・特別の措置を2019・2020年度当初予算において、講ずることとする」とされていることを踏まえ、地方の施設整備事業の需要に対し、円滑かつ安定的に応えるため、当初予算に計上するとともに、地方創生関連補助金等も含め、新たな発想や創意工夫を活かせるよう、要件の緩和など地方の実情を踏まえた弾力的な取扱いを行うべきである。

## 2 人口減少対策等に資する新たな税財政措置

新経済・財政再生計画では、「急速な少子高齢化、働き方の変化など、経済社会の構造が大きく変化する中、持続的な経済成長を維持・促進するとともに、経済成長を阻害しない安定的な税収基盤を構築する観点から、税体系全般にわたる見直しを進め

る」こととされている。

一方、人口移動の面では、平成29年の東京圏への転入超過数が12万人となり、22年連続の転入超過を記録するなど、東京一極集中の傾向が継続している。

今後、少子化等の厳しい現状を抜本的に改善し、地方創生を推進していくため、子どもが多いほど有利になる制度、子育て等に伴う経済的負担の軽減に資する制度の創設など、これまでにない新たな仕組みが必要であり、所得税・個人住民税における諸控除のあり方をはじめ、三世代同居・近居の促進など、少子化対策に資する税制について幅広く検討すべきである。その際、地方の行政サービスを支えるための自主財源を充実・確保することを前提として、検討を進めるべきである。なお、平成29年度税制改正における配偶者控除・配偶者特別控除の見直しによる個人住民税の減収額については、地方財政に影響を及ぼすことがないよう、確実に全額国費で補填すべきである。

さらに、少子化対策の抜本強化に向け、幼児教育・保育の無償化、不妊治療への支援の拡充、無利子奨学金の充実、給付型奨学金の拡充、多様な保育サービスの拡充、子どもの医療費助成に係る国民健康保険の国庫負担減額調整措置の全面的な廃止を図るとともに、「地域少子化対策重点推進交付金」の拡充と運用の弾力化や、子ども・子育て支援新制度の完全実施に向けた1兆円超の安定財源の確保など、子育て支援の充実を図るべきである。

特に、骨太の方針においては、「最優先の課題である待機児童問題を解消し、女性就業率80%に対応できる「子育て安心プラン」を前倒しし、2020年度末までに32万人分の受け皿整備を進めるとともに、保育士の更なる処遇改善に取り組む」こととされているが、その費用については、国の責任において安定財源を確保すべきである。

併せて、貧困の世代間連鎖を断ち切るため、ひとり親家庭への支援策の拡充や給付型奨学金の拡充等による教育費負担の軽減、「地域子供の未来応援交付金」の拡充と運用の弾力化など、子どもの貧困対策の更なる充実・強化を図るべきである。

また、東京圏から地方へ本社機能の移転等を行う企業に対して税制上の優遇措置を講ずる「地方拠点強化税制」について、平成30年度税制改正では、平成29年度末までとなっていた適用期限を2年間延長するとともに、「施設整備計画」の認定要件となる常時雇用する従業者数の増加要件を緩和するなど、地方創生の推進に資する税制の充実が図られたところである。

「地方拠点強化税制」については、地方団体においても、本制度を積極的に活用し、企業の地方移転等に向けた取組みをさらに進めるとともに、国においては、引き続き、東京一極集中の是正に向け、これまでの実績や効果なども踏まえ、より実効性のある制度となるよう、更なる拡充を検討すべきである。

### **3 「わくわく地方生活実現政策パッケージ」の施策の推進**

「まち・ひと・しごと創生基本方針2018」においては、東京一極集中の是正に向けて、地方において個人の希望をかなえるという質的な視点はもとより、地方における担い手確保という量的な視点をも実現する観点から、若者等が夢や希望を抱いて地方へ移住する動きを加速させ、女性や高齢者等の活躍、外国人材の活用等を推進するため、「わくわく地方生活実現政策パッケージ」を策定している。同パッケージにおいては、具体的には、「東京圏（一定の要件を満たす地域）から東京圏以外の地域へのU I Jターン」や現在職に就いていない女性や高齢者等による起業・就業（事業承継を含む。）の促進及び人手不足に直面する地域の中小企業等の人材の確保に向けた地方公共団体による全国規模のマッチングを支援するとともに、併せて、移住に伴う経済負担や中小企業等の採用活動に伴う費用負担等を軽減するため、地方創生推進交付金や雇用関係助成金を活用した必要な支援を検討する等とされている。

東京一極集中に歯止めがかかっていない現状や、特に地方の中堅・中小企業等において人手不足が深刻化し、地域経済活性化の阻害要因になっている状況にあることに鑑みれば、東京一極集中を是正し、アベノミクスの推進による経済成長の果実を都市から地方へ、大企業から地方の中堅・中小企業等へ波及させることが重要である。地方が「わくわく地方生活実現政策パッケージ」に掲げられた上記の施策等に十分に取り組めるよう、国においては積極的な財政措置等を講ずるべきである。

### **4 地方創生に資する大学改革に対する国の財政支援等**

平成29年における東京圏への転入超過数が12万人となる中で、特に15歳から29歳が11万人を超え、大半が若年層となっている。東京一極集中の是正のためには、従来の取組みに加えて、地方大学の振興や地方における雇用創出、若者の就業支援等により、地方から東京圏への人口流出に歯止めをかけるとともに、地方への新しいひとの流れをつくる必要がある。

平成29年12月に「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議」においてとりまとめられた最終報告に沿って、平成30年通常国会で「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律」が成立したところである。

依然として続く東京一極集中を是正するため、今後は、この法律に基づき、地域における大学振興・若者雇用創出のための交付金制度の拡充・継続、東京23区内の大学の学部等の収容定員の着実な抑制、地域における若者の雇用機会の創出等により、地域における若者の修学及び就業の促進に取り組むべきである。

また、地方を担う多様な人材の育成や産学官連携による地域の中核的な産業振興を

促進するため、地方団体が地方大学や産業界との間でコンソーシアムを構築し、首長のリーダーシップのもと、地域の中核的な産業の振興と専門人材の育成に地域が一丸となって取り組む優れたプロジェクトやそのための施設整備等に対して、平成30年度において新設された「地方大学・地域産業創生事業」については、文部科学省計上分（国立大学法人運営費交付金及び私立大学等改革総合支援事業のうちの25億円分）を別枠で確保した上で確実に配分するなど、対象となる大学に対して実効性のある形で配分するとともに、財政需要に十分対応できる額を確保すべきである。

（注：東京都は、東京23区内の大学の定員増の抑制を見直すべきとの意見を表明した。）

## **5 ふるさと納税及び企業版ふるさと納税の運用**

ふるさとに対し貢献又は応援したいという納税者の思いを実現する観点から創設された「ふるさと納税制度」については、その積極的な活用により、地域に対する関心や愛着を深め、交流人口拡大等のきっかけとして地域活性化や人口減少対策に資する効果もあるが、返礼品の送付については、地方団体間の競争が過熱しているほか、一部の地方団体において制度の趣旨に反するような返礼品が送付されているなどの指摘がなされている。そのため、昨年4月に総務大臣通知により寄附額に対する返礼品の調達価格の割合（返礼割合）等を含む返礼品のあり方が示され、制度の趣旨に反するような返礼品については、見直し要請等も行われたところである。また、本年4月に改めて発出された総務大臣通知においても、昨年4月の総務大臣通知に沿った対応が引き続き要請されるとともに、返礼割合の徹底や地場産品以外の送付について責任と良識のある対応が要請されたところである。

今後、「ふるさと納税制度」を健全に発展させていくためにも、引き続き、制度本来の趣旨、経済的利益の無償の供与であることを前提にふるさと納税に係る寄附金に通常の寄附金控除に加えて特別控除が適用される仕組みであること等を踏まえ、金銭類似性の高いもの、資産性の高いもの、返礼割合の高いもの、地場産品以外のものを返礼品として送付する行為は行わないようにするなど、総務大臣通知も踏まえつつ節度ある運用とすべきである。

また、「地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）」については、国、地方団体のみならず企業が寄附を通じて地方創生に参画することにより、地方創生を持続可能な取組みとするものであり、企業による創業地などへの貢献や地方創生に取り組む地方団体のインセンティブとなると期待できるが、引き続き、寄附を行う企業に対する代償としての経済的利益の供与の禁止など、モラルハザードにならないようにするとともに、一層の活用促進を図るため、地方団体や企業の意見も踏まえ、制度のあり方や弾力的な運用について検討すべきである。

## **6 魅力あふれる地域づくりのための財源措置**

### **(1) スポーツ・文化施策への財源措置**

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の計画期間直後に開催される2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会等を見据え、同大会に関連して行われる事前キャンプや文化プログラム等を各地方津々浦々で開催することは、地方創生の一層の推進に資することから、地方がその実情に応じ、拠点となる公立スポーツ・文化施設の機能向上や建替等を図ることができるよう、公共施設等適正管理推進事業債の対象施設のより弾力的で柔軟な運用等を検討すべきである。

### **(2) 観光施策への財源措置**

国においては、訪日外国人旅行者数を2020年に4,000万人、2030年に6,000万人とし、日本人国内旅行消費額を2020年に21兆円、2030年に22兆円とする目標の達成等により観光先進国を目指すこととしている。特に、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催等により、訪日外国人旅行者数の大幅な増加も見込まれるところである。

このような状況を踏まえ、政府の方針である観光立国の推進に地方としても対応していくとともに、観光を地方創生につなげていくためには、観光客の地方への訪問の増加を図ることが必要であり、それに伴い、地方団体が提供する様々な公共サービスや国内外の観光客の受入れに向けた環境整備など新たな行政需要が発生していることから、地方における観光施策の実施のため、必要かつ十分な新たな財源を確保する必要がある。

また、平成30年度税制改正において、地方創生をはじめとする我が国が直面する重要な政策課題に合致し、地域固有の文化、自然等を活用した観光資源の整備等による地域での体験・滞在の満足度の向上等に資する施策に充当する財源として創設された国際観光旅客税については、これまでも地方が観光資源の魅力向上等に対し、様々な取組みを行っていること等を踏まえ、その税収の一定割合を地方団体にとって自由度が高く創意工夫を活かせる交付金等により地方に配分するよう検討すべきである。

## **7 国家戦略としての政府関係機関の地方移転等**

政府は地方への新しいひとの流れをつくる方針のもと、政府関係機関の地方移転を検討してきたが、国家戦略としての地方移転は緒についたばかりである。

中央省庁の地方移転については、まち・ひと・しごと創生本部において決定した「政府関係機関移転基本方針」、「政府関係機関の地方移転にかかる今後の取組について」

等に沿って速やかな移転実現を図るとともに、研究機関・研修機関等についても、平成29年4月に公表された「地方移転に関する年次プラン」に基づき、地方移転の取組みを着実に進めるべきである。

また、中央省庁のサテライトオフィスの検討については、「まち・ひと・しごと創生基本方針2018」では、「地方で実施することが質の向上につながると考えられる業務等について一部の府省庁において試行の検討、実施を進めた結果等も踏まえて、地方で実施する必要性や効果が高いと考えられる業務について、実施を進める」こととされている。

これらの政府関係機関の地方移転等については、東京圏から地方への新しいひとの流れを大きなうねりとするため、今回限りの一過性のものとせず、地方移転を促進するための数値目標を設定してその実現に向けての取組みを行うなど、今後も国家戦略として継続して検討し、その効果が十分得られるよう国が主体的に取り組むべきである。

## **IV 税制抜本改革の推進等**

### **1 消費税・地方消費税率引上げに伴う対応等**

骨太の方針においては、「今後の財政健全化の道筋を展望すれば、全世代型社会保障の構築に向け、少子化対策や社会保障に対する安定財源を確保するとともに、現役世代の不安等に対応し、個人消費の拡大を通じて経済活性化につなげるためには、2019年10月1日に予定されている消費税率の8%から10%への引上げを実現する必要がある」と明記された。

今後も社会保障関係費の増加が続くと見込まれるなか、国の制度と地方単独事業それぞれのセーフティネットが組み合わさることによって、今後の社会保障制度全体が持続可能となるものであり、国・地方を通じた厳しい財政状況や急速に進む少子高齢化という現状を鑑みれば、2019年10月1日に予定されている消費税・地方消費税率の8%から10%への引上げを確実に行うことが必要である。

#### **(1) 社会保障に係る地方財源の確保**

消費税・地方消費税率の引上げ分は、地方交付税原資分も含めるとその約3割が地方の社会保障財源であることから、地方が必要な住民サービスを十分かつ安定的に提供し、地方財政の運営に支障を生じないように、地方交付税原資分も含め必要な財政措置を確実に講ずるべきである。なお、その際、地方に負担を転嫁するような制度改正等を行うことがあってはならない。

また、国民健康保険制度改革の実施にあたっては、国民健康保険の都道府県単位化の前提として約束された財政支援の拡充とともに、2020年度末までに行うこととされていた財政安定化基金の積増しが平成30年度予算で前倒しで実現され、都道府

県単位化が実施されることとなったが、今後とも、国民健康保険制度改革の着実な実施に向け、将来にわたり持続可能な国民健康保険制度の確立と国民の保険料負担の平準化に向けた国の負担のあり方について、引き続き地方と協議を行うとともに、平成28年12月22日社会保障制度改革推進本部決定により確約した財政支援について、国の責任において確実に行うべきである。

## **(2) 消費税・地方消費税率引上げに伴う需要変動の平準化**

骨太の方針では、「前回2014年4月の消費税率引上げ時に耐久消費財を中心に駆け込み需要とその反動減が生じたことを踏まえ、2019年10月1日の消費税率引上げに際し、税率引上げ後の自動車や住宅などの購入支援について、需要変動を平準化するため、税制・予算による十分な対策を具体的に検討する」とともに、「2019年10月1日における消費税率引上げに伴う需要変動に対して機動的な対応を図る観点から、歳出改革の取組を継続するとの方針とは別途、臨時・特別の措置を2019・2020年度当初予算において講ずる」こととされている。

全国知事会においては、かねてより、消費税・地方消費税率引上げの必要性と併せて、税率引上げに向けては我が国経済の持続的かつ力強い成長が不可欠であり、地域経済の活性化に十分配慮した総合的かつ積極的な経済対策を講ずるべきであり、その際には、地域経済の主役である地方の中小企業等の生産性向上や国内外の販路開拓等に対する支援の充実を図るべきと提言してきた。

2019・2020年度当初予算における需要変動の平準化に向けた取組を検討するに際しては、地方の財政運営に支障が生じないように十分留意するとともに、全国知事会の提言も踏まえた実効性のある経済対策を国の責任において講ずるべきである。

## **(3) 中小企業者への配慮**

骨太の方針においては、消費税・地方消費税率の引上げに際して「下請け等の中小企業・小規模事業者に対する消費税の転嫁拒否等が行われないう、転嫁拒否等に対する監視、取締りや、事業者等に対する指導、周知徹底等に努め、万全の転嫁対策を講じる」こととされている。

取引上不利な地位にある中小企業者等において、消費税・地方消費税の円滑かつ適正な転嫁に支障が生ずることのないよう、「消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保のための消費税の転嫁を阻害する行為の是正等に関する特別措置法」及び骨太の方針に基づき、今後も引き続き、下請事業者に対する不公正な取引の取締りや監視の強化などの対策を確実に実施すべきである。

## **(4) 消費税・地方消費税率10%段階における税源の偏在是正措置の確実な実施等**

地方消費税は地方法人課税などと比べ地域間の税収の偏在性が比較的小さい税ではあるものの、一人当たり税収で最大2倍の格差が存在していること、さらに、

不交付団体には社会保障給付支出の増加額を上回る地方消費税の増収が生じる一方、交付団体については、これが地方交付税の振替である臨時財政対策債の減少等により相殺されることになる結果、不交付団体と交付団体の間の財政力格差がさらに拡大するといった課題が生ずる。偏在性の小さい地方消費税においても、このような課題を抱えていることから、平成28年度税制改正においては、地方法人特別税・譲与税が廃止され、それに代わる税源の偏在是正措置として、また、消費税・地方消費税8%段階の措置に引き続き10%段階における偏在是正措置として、法人住民税法人税割の一部の地方交付税原資化をさらに進めることとされた。

消費税・地方消費税引上げの再延期に伴い、これら地方法人課税のあり方の見直しによる税源の偏在是正措置も延期され、2019年10月1日の税率引上げ時に施行されることとなっているが、この偏在是正により生ずる財源については、地方財政計画に必要な歳出を確実に計上するとともに、地方の経済や財政の状況等にも留意して、実効性のある偏在是正措置となるようにすべきである。

なお、平成28年度税制改正において創設された法人事業税の一定割合を市町村に交付する法人事業税交付金については、消費税・地方消費税引上げの再延期に伴い、創設時期が2019年10月1日に延期されることとなっているが、都道府県が独自に実施している超過課税による税収も交付金の財源となることとされており、課税自主権の観点から、超過課税による税収については交付金の財源から除くなど、法人事業税交付金の制度が開始される前に地方の意見を踏まえて対応を検討すべきである。

#### **(5) 地方消費税収と社会保障給付水準のかい離の調整**

地方消費税は地方法人課税などと比べ地域間の税収の偏在性の小さい税ではあるものの、各団体の地方消費税収と社会保障給付の水準は一致しないことから、「消費税収の社会保障財源化」の趣旨を踏まえ、消費税・地方消費税を10%に引き上げる際には8%時と同様に、引上げ分の地方消費税について基準財政収入額へ全額算入するとともに、引上げ分の税収を充てることとされている社会保障制度の機能強化等に係る地方負担についても、その全額を基準財政需要額に算入すべきである。

#### **(6) 車体課税の見直しに係る措置**

自動車取得税は、道路特定財源として創設され、平成21年度に一般財源化された以降も、それを大きく上回る道路の維持・整備費の貴重な財源であり、道路や橋梁、トンネルなどの老朽化に対する安全確保が求められる今日、都道府県及び市町村の重要税源として不可欠なものとなっている。

自動車取得税の廃止など車体課税の抜本的な見直しにあたっては、都道府県はもとより自動車取得税の7割が交付されている市町村への影響が大きいこと、国土強



靱化対策等道路の需要は依然として大きいことなどを十分勘案し、自動車税・軽自動車税の環境性能課税など他の車体課税に係る措置と併せて講ずるとされていることを踏まえ、地方団体に減収が生ずることのないよう、安定的な代替税財源の確保を同時に図るべきであることを求めてきたところ、平成28年度大綱において、消費税・地方消費税10%への引上げ時である平成29年4月に自動車取得税を廃止するとともに、自動車税及び軽自動車税において、自動車取得税のグリーン化機能を維持・強化する環境性能割を導入することとされた。

このような経緯を踏まえ、消費税・地方消費税引上げの再延期に伴い、自動車取得税の廃止時期及び環境性能割の導入時期についてもそれぞれ2019年10月に延期されることとなったところであるが、今後、自動車取得税廃止の際には、環境性能割で確保できない減収分については、地方財政計画において確実に措置するなど地方財政に影響を与えないようにすべきである。また、環境性能割の導入にあたっては、その制度運用が円滑なものとなるよう、国民への制度周知などに努めるべきである。

また、自動車取得税の廃止までの間のエコカー減税及び自動車税におけるグリーン化特例の延長並びに環境性能割の導入にあたっては、地方の財政運営に支障が生じないようにするとともに、税制のグリーン化機能を維持・強化する観点から、基準の切替えと重点化を行うべきである。

一方、車体課税の見直しに関しては、平成29年度与党税制改正大綱（以下「平成29年度大綱」という。）において、「消費税10%への引上げの前後における駆け込み需要及び反動減対策に万全を期す必要があり、自動車をめぐるグローバルな環境、自動車に係る行政サービス等を踏まえ、簡素化、自動車ユーザーの負担の軽減、グリーン化、登録車と軽自動車との課税のバランスを図る観点から、平成31年度税制改正までに、安定的な財源を確保し、地方財政に影響を与えないよう配慮しつつ、自動車の保有に係る税負担の軽減に関し総合的な検討を行い、必要な措置を講ずる」とされているが、特に、自動車税は道路損傷負担金的性格も有するとされている都道府県の基幹税であり、税源の乏しい地方にとって貴重な自主財源となっていることや、車体課税に係る地方税収は平成21年度の自動車取得税へのエコカー減税の導入等により大幅に減少してきていることなどを考慮し、地方財政に影響を与えるような見直しとならないよう留意すべきである。

#### (7) 低所得者層に配慮した軽減税率制度への対応

消費税・地方消費税の引上げを行う際には、低所得者層ほど税負担が重くなる「逆進性」が高まるとの指摘があることから、平成28年度税制改正において、消費税・地方消費税が10%に引き上げられる平成29年4月に軽減税率制度を導入するとともに、その対象品目、税額計算方法や中小事業者等に配慮した特例の創設など

が行われたところである。

この軽減税率制度については、消費税・地方消費税税率引き上げの再延期に伴い、税率が引き上げられる2019年10月1日に導入することとされたが、導入にあたっては、国民や中小事業者に混乱が生じないように、国において対象品目の区分や税額計算方法の詳細について十分周知するとともに、必要な支援に努めるべきである。

また、軽減税率制度の導入により生ずる減収分については、消費税・地方消費税税率引き上げの再延期に伴い、平成30年度末までに歳入及び歳出における法制上の措置等を講ずることにより、安定的な恒久財源を確保することとされており、現時点では具体的な内容は示されていない。仮に減収分の全てが確保されない場合、地方の社会保障財源に影響を与えることとなることから、この減収分については、代替税財源等により確実に措置するなど、地方財政に影響を与えることのないようにすべきである。

#### **(8) 地方消費税の清算基準の見直し**

地方消費税については、税の最終負担者である消費者が消費を行った地域と税収の最終的な帰属地を一致させるために、各都道府県間において清算を行っており、清算基準である「消費に相当する額」については、消費指標として「商業統計調査」に基づく「小売年間販売額」と「サービス業基本調査」（平成27年度からは「経済センサス活動調査」）に基づく「サービス業対個人事業収入額」の合計額を用い、これらにより把握できない部分については、消費代替指標として「人口」及び「従業者数」を用いてきたところである。

平成30年度税制改正においては、消費の実態を踏まえ、清算基準における統計データの利用方法が見直され、統計データとしてそのまま利用することが適当でないものについて除外し、その結果として統計データがカバーする比率を75%から50%に改めるとともに、統計データのカバー外の消費代替指標については、「人口」の比率を50%とすることとされた。

地方消費税は、福祉・医療などの社会保障給付をはじめとする地方団体が提供する行政サービスを支える貴重な基幹税として重要な役割を果たしており、その清算基準については、今後とも、税収の最終的な帰属地と最終消費地を一致させるという制度本来の趣旨を踏まえたものとすべきである。

#### **(9) マイナンバー制度の円滑な利用と運用**

マイナンバー制度は、国民にとって利便性の高い社会を実現するとともに、社会保障や税の分野における行政の効率化、適正な課税・徴収の推進、正確で公平な給付の実施などにつながるとともに、国・地方を通じた行財政改革や財政健全化にも資するものであり、平成28年1月から利用が始まっている。

地方税をはじめ多くの分野において、今後、マイナポータルの運用も含め順次利用が進んでいくこととされているが、引き続き、国民の理解を深めるための周知・広報活動に積極的に取り組むとともに、地方団体への情報提供等に万全を期すべきである。また、国・地方が連携しながら、マイナポータルの公金決済サービスにより利用が増えると見込まれる電子納税への対応も含め、円滑な制度の利用と情報セキュリティの確保も含めた適切な運用が行えるよう、地方団体に対する財政面での支援や制度面、運用面での協力を引き続き遺漏なく行うべきである。

## **2 平成30年度与党税制改正大綱に基づく地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置**

全国知事会としては、地方が責任をもって、地方創生・人口減少対策をはじめ、福祉・医療、地域経済活性化・雇用対策、人づくり、国土強靱化のための防災・減災事業など、地方の実情に沿ったきめ細かな行政サービスを十分担っていく上で、地方税は最も重要な基盤であり、地方税の充実とともに税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築を目指すべきであるとかねてより主張してきた。

これまでも地方税制においては、地方消費税の創設・充実、三位一体改革による所得税から個人住民税への3兆円の税源移譲・個人住民税所得割の10%比例税率化や、地方法人特別税・譲与税制度の創設が行われたほか、地方消費税率の引上げに伴う措置として、法人住民税法人税割の一部を地方交付税原資化（地方法人特別税についてその規模を2/3に縮減）する偏在是正措置が講じられてきた。

近年の状況を見ると、東京一極集中に歯止めがかからず、人口、大企業などの大都市への集中が継続するなかで、アベノミクスの効果等により地方税収が全体として増加し、再び財政力格差が拡大している。また、消費税・地方消費税10%段階において地方法人特別税・譲与税が廃止され法人事業税に復元されれば、都道府県間における財政力格差はさらに拡大すると見込まれる。

こうした状況を背景に、平成30年度与党税制改正大綱（以下「平成30年度大綱」という。）においては、「近年、経済再生への取組みにより地方税収が全体として増加する中で、地域間の財政力格差は再び拡大する傾向にある。地方交付税の不交付団体においては、財源超過額が拡大し、その基金残高も大きく増加している。一方、交付団体においては、臨時財政対策債の残高が累増するなど、厳しい財政運営が続いている状況にある。地方創生を推進し、一億総活躍社会を実現するためには、税源の豊かな地方公共団体のみが発展するのではなく、都市も地方も支えあい、連携を強めることが求められる。また、各地方においていきいきとした生活が営まれることは、都市が将来にわたり持続可能な形で発展していくためにも不可欠である。このためには、

偏在性の小さい地方税体系の構築に向けて、新たに抜本的な取り組みが必要である。こうした観点から、特に偏在度の高い地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について、消費税率10%段階において地方法人特別税・譲与税が廃止され法人事業税に復元されること等も踏まえて検討し、平成31年度税制改正において結論を得る」とされ、骨太の方針においても、「地域間財政力格差の拡大に対しては、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築する。地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について検討し、平成31年度税制改正において結論を得る」とされたところである。

大都市圏の都府県からは、本来、地方税の充実によって対応すべきとの意見もあるが、今後も地方分権改革を進め、さらなる地方税の充実を目指すためには、地方税の充実そのものが財政力格差拡大の要因とならないよう、税源の偏在性が小さい地方税体系の構築は避けては通れない課題である。税源自体の偏在に歯止めがかからない以上、新たな偏在是正措置を講じない限り、大半の地方団体において、地方税などの財源確保には限界があり、国庫補助金等の国の財政支援に過度に依存せざるを得ない財政構造となるが、地方分権・地方自治を進める観点からも、こうした財政構造は適切ではない。

したがって、都市と地方が支え合う社会の構築に向けて、特に偏在が大きくなっている地方法人課税について、新たな偏在是正措置を講じることにより、偏在性が小さい地方税体系を構築すべきである。その際には、法人が地方団体の行政サービスの提供を受けていること、地方法人課税が地方団体にとって企業誘致等による税源涵養のインセンティブになっている面もあることなどの地方法人課税の意義や、都市も地方も各地域がそれぞれの役割を果たしていくことが重要であることから、大都市部及び地方部の行財政需要や各地域の活力の維持、向上にも配慮しながら、今後の地方税及び地方法人課税のあるべき全体像を見据えた検討が必要である。

また、そもそも、人口や大企業などの税源そのものが東京などの大都市に集中する我が国の社会構造を抜本的に是正することが根本として重要であり、政府においては、地方法人課税における偏在是正措置の検討にとどまらず、東京一極集中の是正に向けた地方創生の取り組みをより強力に加速化させることを強く要請する。

今回の地方法人課税の新たな偏在是正措置により生ずる財源については、都市と地方が支え合う持続可能な社会の構築に向けて、地方財政計画に必要な歳出を計上するなど実効性のある偏在是正措置となるようにすべきである。

### **3 森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）の創設**

地球温暖化対策は、国のみならず、地方団体、事業者及び国民が一体となって取り

組むことが重要であり、CO<sub>2</sub>排出抑制と森林吸収源の両面から対策を推進する必要がある。こうした観点から、地方団体においては、再生可能エネルギー・省エネルギー技術の普及・開発や森林の整備・保全の施策等にこれまで積極的に取り組んできており、地球温暖化対策推進の上で国以上に大きな役割を担っている。今後も太陽光、小水力、地熱等の自然エネルギーの導入を促進するほか、国等と連携のうえ、電力の効率的なストックに向けた水素の活用などをさらに進めていく必要がある。

平成30年度大綱においては、森林環境税（仮称）は、2024年度から国税として、個人住民税均等割の枠組みを活用して課税を開始することとされ、森林環境譲与税（仮称）は、法律上用途を定め、市町村が行う森林整備等に関する費用並びに都道府県が行う市町村による森林整備に対する支援等に関する費用に充てるものとして、新たな森林管理システムの施行と併せ、2019年度（平成31年度）から譲与を開始することとされた。また、平成30年通常国会で成立した「森林経営管理法」においては、2019年（平成31年）4月から市町村がその区域内の森林の経営管理を行うための計画の作成等の事務の全部又は一部について、都道府県が市町村と協議し、その同意を得て代替執行することができる仕組みが設けられたところである。

これまで林務行政については、広域行政として各都道府県が林業技術職員等を育成・配置し、多くの府県が独自に森林環境税等の超過課税を実施するなど、各地域において大きな役割を果たしてきたところである。それらも踏まえ、今後は、新たな森林管理システム下における私有林を中心とした間伐等の新たな業務に係る都道府県と市町村の役割分担、都道府県の超過課税と国の森林環境税（仮称）の関係の整理、市町村の事業実施体制の確保等が円滑に進むよう、林野庁を中心に必要な助言や十分な説明を行うなど、制度の円滑な実施に向けた取組みが進められるべきである。

なお、森林環境譲与税（仮称）を財源として実施する森林整備等に係る新たな歳出については、地方財政計画に確実に計上すべきである。

#### **4 個人住民税の充実・確保**

個人住民税は「地域社会の会費」として住民がその能力に応じ広く負担を分任するという性格を有している。所得税から個人住民税への3兆円の税源移譲により、従前にも増して地方の基幹税目として重要なものとなっていることを踏まえ、新たな税額控除の導入は厳に慎むとともに、政策誘導的な控除の見直しを行うなど課税ベースの拡大に努めるべきである。

また、今後の個人所得課税の見直しにあたっては、個人住民税が地方団体が提供する行政サービスの充実や質の向上のための財源確保の面で最も重要な税であるとともに、応益課税の観点から広く住民が負担を分かち合う仕組みとなっていることも踏

まえ、その充実・確保を前提として検討すべきである。

## **5 法人税改革に伴う地方法人課税の見直し**

法人課税については、「課税ベースを拡大しつつ、税率を引き下げる」ことにより、法人課税を成長志向型の構造に変えることとされ、平成30年度までに法人実効税率を29.74%まで引き下げる一方で、大法人（資本金1億円超）に対する法人事業税の外形標準課税の拡大など課税ベースの拡大等により財源が確保された。

また、平成28年度与党税制改正大綱（以下「平成28年度大綱」という。）においては、「今後とも、国際競争条件や社会構造の変化に応じて、法人課税のあり方について、必要な見直しを行う」こととされている。

今後の法人課税のあり方を検討する際には、国と地方を通じた巨額の財政赤字が生じており、さらに、今後の人口減少・少子高齢化の進展による社会保障関係費等の増加が避けられないなかで、法人課税は、地方交付税原資分を含めるとその約6割が地方団体の財源となっていることを踏まえ、地方財源が適切に確保されるようにすることを前提として議論されなければならない。

また、地方法人課税は、法人がその事業活動において、地方団体の行政サービスの提供を受けていること、地域社会の費用について、その構成員である法人も幅広くその負担を担うべきという観点から課税されているものである。

以上に十分留意のうえ、具体的な検討にあたっては、以下の点を踏まえるべきである。

### **(1) 外形標準課税のあり方の検討**

法人事業税の外形標準課税の拡大については、応益性の強化や税収の安定化に資することなどから、長年、全国知事会が求めてきたものであり、平成28年度税制改正においては、成長志向の法人税改革をさらに推進するため、平成28年度に大法人に導入されている外形標準課税を8分の5まで拡大するとともに、中堅企業に対する負担変動の軽減措置が講じられた。

今後の法人税改革にあたっては、「外形標準課税の適用対象法人のあり方についても、地域経済・企業経営への影響も踏まえながら引き続き慎重に検討を行う」とされており、今後、外形標準課税の適用対象法人のあり方等について検討を行う際には、地域経済への影響を踏まえて、中小法人への適用については慎重に検討すべきである。

### **(2) 法人事業税の分割基準の見直し**

法人事業税の分割基準のあり方については、平成28年度大綱において大法人向けの外形標準課税の拡大も踏まえて検討を行うこととされ、平成29年度税制改正では、電気供給業に係る改正が行われた。

分割基準は前回の見直し（平成17年度）から10年以上経過しており、より実態に

あったものに見直すべきである。その際、工場のロボット化・IT化の進展等の社会経済情勢の変化に応じた企業の事業活動と行政サービスとの受益関係を的確に反映させ、税源の帰属の適正化を図るという観点から検討し、法人の納税事務負担の軽減・簡素化を考慮した上で、より客観性のある指標とすることを基本とすべきである。なお、近年の法人形態や取引形態など社会経済情勢や企業の事業活動の変化等を踏まえた対応についても検討すべきである。

分割基準の見直しについては、法人事業税の応益課税の性格を踏まえたものとし、財政調整を目的として行うべきではない。

### **(3) 収入金額課税制度の堅持**

平成30年度大綱においては、「現在、電気供給業、ガス供給業及び保険業については、収入金額による外形標準課税が行われている。今後、これらの法人の地方税体系全体における位置づけや個々の地方公共団体の税収に与える影響等も考慮しつつ、これらの法人に対する課税の枠組みに、付加価値額及び資本金等の額による外形標準課税を組み入れていくことについて、引き続き検討する。また、電気事業者の法的な分社化に伴うグループ内取引については、法令上の位置付けや実務上の観点等を踏まえ、収入金額の算定のあり方について検討を行う」とされ、今後の検討事項に位置づけられている。

収入金額課税は、受益に応じた負担を求める課税方式として、長年にわたり外形課税として定着し、地方税収の安定化にも大きく貢献していることから、同制度を堅持すべきである。

## **6 ゴルフ場利用税の堅持**

ゴルフ場利用税については、平成29年度大綱に引き続き、平成30年度大綱において「ゴルフ場利用税については、今後長期的に検討する」とされ、今後の検討事項に位置づけられている。

ゴルフ場利用税は、アクセス道路の整備・維持管理、廃棄物処理、地滑り対策等の災害防止対策、消防・救急など、所在都道府県及び市町村が行う特有の行政需要に対応していることに加え、ゴルフ場利用税等を活用して、ゴルフをはじめとする各種スポーツの振興に積極的に取り組んでいること、域外から来訪する担税力のあるゴルフ場利用者が受益に応じて負担していること、その税収の3割はゴルフ場所在の都道府県の貴重な財源となっており、その7割は所在市町村に交付金として交付され、財源に乏しい中山間地域をはじめとする市町村の貴重な財源となっていること等を踏まえ、引き続き現行制度を堅持すべきである。

## **7 地方税の電子申告・電子納税の一層の推進とシステムの安全性等の確保**

平成30年度税制改正において、地方の税務事務の効率性・正確性の向上、納税者の利便性の向上、システムの安全性・安定性の担保等の観点から、共通電子納税システムの導入や運営主体の地方共同法人化が決定されたところである。

2019年度（平成31年度）には、この法人化を円滑に実現するとともに、共通電子納税システムの運用開始、地方税の電子申告システム（eLTAX）の更改などを遺漏なく実施することが必要であり、国としても必要な支援や財政措置を適切に講じるべきである。

## **V 課税自主権の活用等**

### **1 課税自主権の積極的な活用**

課税自主権は、憲法によって保障された極めて重要な権利であり、厳しい地方団体の財政状況を踏まえて、独自の財源確保や地域における特定政策実現のため、その積極的な活用が求められる。

地方分権改革を進めていく上で、自治体運営の自由度をより一層高めていく必要があり、地域の特色、事情等を踏まえた地方団体の創意工夫を活かすためにも、住民の理解を得ながら、課税自主権の更なる活用、拡充に取り組むべきである。

他方、課税自主権の発揮によって地方税源を量的に拡充することには、国・地方を通じ主要な税源が法定税目とされていることから自ずと限界があり、例えば地方の社会保障財源など歳出の基本を賄う手段としてはふさわしくないことに留意する必要がある。

### **2 課税自主権の拡大をはじめとする地方の自由度の拡大に向けた検討**

地方税に係る課税自主権の発揮については、制度的には法定外税や超過課税等は認められているものの、実際の適用には高いハードルがあり、神奈川県臨時特例企業税条例を違法・無効とした平成25年3月の最高裁判決は、そのことを明確に示したものである。

この判決の補足意見では、地方団体が法定外税を創設することの困難性が示され、「国政レベルにおける立法推進に努めるほかない」と指摘されたことを踏まえ、地方の課税自主権の拡大を制度的に保障するため、関係法令の見直しの検討を進めるべきである。

その観点からも、平成24年度税制改正において導入された「地域決定型地方税制特例措置」については、地方の自主性を尊重するため、地域の実情に応じて適用の拡大を図る方向で検討することが適当である。



## **VI 国と地方の協議の場における意見の反映**

国と地方団体との役割分担に関する事項、地方行政、地方財政、地方税制その他の地方自治に関する事項等については、法定化された「国と地方の協議の場」における協議項目とされている。2019年度(平成31年度)の地方財政対策や税制改正等についても、「国と地方の協議の場」の議題とするとともに、地方の実情を踏まえた政策を立案、推進するため、社会保障や地方税財政などの特に重要なテーマについては、分科会を設置し、地方の意見を適切に反映すべきである。