

# 地方税財源の確保・充実等に関する提言

平成 27 年 7 月 29 日  
全 国 知 事 会  
(地方税財政常任委員会)

## I 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

我が国の景気は、緩やかな回復基調が続いているが、今後は、国・地方が一体となって、好調な企業収益を、設備投資の増加や賃上げ、雇用環境の更なる改善等につなげ、地域や中小企業等も含めた経済好循環をさらに拡大することにより、アベノミクスの成果を地域の隅々まで行きわたらせ、デフレからの脱却とその後の持続的成長を実現することが必要である。

現在、政府では本年を「地方創生元年」と位置づけ、人口減少を克服し日本の創成を成し遂げるため国として総力を挙げて地方創生に取り組むこととされている。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、地方だけでなく日本全体を変えていく、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。

昨年の「まち・ひと・しごと創生法」の成立・公布以後、地方創生に向けて国・地方一体となった取組みが進みつつあるが、この流れはいまだ緒に就いたばかりである。平成27年6月30日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」では、将来にわたっての「人口減少問題の克服」と「成長力の確保」を図ることを目指して、国の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」に盛り込まれた政策パッケージをより一層拡充・強化することにより、地方創生の深化に取り組むこととされたが、今後、国・地方、産学官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。

#### (1) 「まち・ひと・しごと創生事業費」の拡充

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27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) 新型交付金の創設

地方一般財源総額の確保に加え、地方創生の取組みを深化させ、地方の創意工夫等により力強い潮流をつくるため、平成26年度補正予算で措置された「地方創生先行型交付金」(1,700億円)を大幅に上回る規模の新型交付金を創設すべきである。

なお、この交付金は単なる既存の補助金の振替えによることなく、地域間連携や民間各セクター等多様な主体との協働など、先進的あるいは高い効果が見込める施策や、従来の取組みの隘路にも対応できる、タテ割りの個別補助ではない包括的なものとすべきである。また、事業内容を公表して目標管理を適切に行うなど、地方団体が責任を負う一方で、交付金の趣旨に沿った事業を行う場合には、対象分野、対象経費の制約などは大胆に排除するほか、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を踏まえ、少なくとも当面の5年間を見据えて施策展開を図れるよう継続的なものとすべきである。

## 2 人口減少対策等に資する新たな税制措置

平成27年度税制改正では、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」や結婚・子育て資金の一括贈与に係る贈与税の非課税措置が創設された。今後は「地方拠点強化税制」が企業にとってより活用しやすいものとなるよう、所得拡大促進税制との併用を認めること、対象地域の指定を柔軟に行うことなど、運用や制度の拡充を図るべきである。

「経済財政運営と改革の基本方針 2015」(以下「骨太の方針」という。)においては、低所得若年層・子育て世代の活力維持と格差の固定化防止のための見直し、働き方・稼ぎ方への中立性・公平性の確保、世代間・世代内の公平の確保など、経済社会の構造変化を踏まえた税制の構造的な見直しを早期に行うこととされている。

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、税制については、地方への人の流れをつくる制度、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、企業の地方移転の促進、地方への定住・半定住や三世帯同居・近居の促進、所得税・住民税における配偶者控除や扶養控除のあり方など、幅広く検討すべきである。

この際、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。

### **3 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、平成27年度税制改正において、特例控除額の上限が個人住民税所得割の1割から2割に引き上げられたほか、「ふるさと納税ワンストップ特例制度」が創設され、申告手続きの簡素化が図られたところである。

「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期待されるものであるが、返礼品（特典）の送付については、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て運用すべきである。

### **4 地方創生を総合的に支援する地方債の創設**

地方創生のための魅力ある地域資源を活かした緊要度の高いまちづくりなどを戦略的に推進するため、特別な地方債の発行とその元利償還金に対する交付税措置を客観的かつ公平な基準等に基づき行う新たな制度を創設すべきである。

特に、「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等を図ることができるよう、上記の対応を図るべきである。

## **II 地方分権改革の実現等に向けた地方税財源の確保・充実**

政府は「経済・財政再生計画」を含む骨太の方針を平成27年6月30日に閣議決定し、我が国経済の再生に向けて、デフレ脱却を確実なものとしつつ、中長期的に持続する経済成長の実現を目指し、経済の好循環の拡大、潜在的な成長力の強化、まち・ひと・しごとの創生などに取り組んでいく一方、政府はもとより広く国民全体が参画する「経済・財政一体改革」を断行し、国・地方を通じたプライマリー・バランスの2020年度までの黒字化と債務残高の対GDP比の着実な引下げに向けて、「公的サービスの産業化」「インセンティブ改革」「公共サービスのイノベーション

ン」を柱とする歳出改革を聖域なく進めることとされた。地方財政についても、国の取組みと基調をあわせた歳出改革に取り組むこととし、別枠加算や歳出特別枠については経済再生にあわせ危機対応モードから平時モードへの切替えを進めるほか、地方団体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を強化するために地方財政制度の改革を行うなどとされており、今後、地方交付税や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。

平成 28 年度においては、地方の創生なくして日本の創成はないということを踏まえ、アベノミクスの効果を地域の隅々まで行きわたらせるためにも、地方単独事業を含めた社会保障関係費の増をはじめ、上記のような地方の財政需要を地方財政計画に的確に反映し、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すべきである。

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し、地方分権改革を実現していくためには、国と地方の税財源配分を国と地方の役割分担に見合った形で見直すとともに、地方消費税の充実や地方法人課税のあり方を見直すことにより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ことが必要である。

### Ⅲ 税制抜本改革の推進等

## 1 社会保障と税の一体改革

社会保障と税の一体改革においては、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ことから、消費税・地方消費税を5%引き上げるにあたり、地方分として1.54%（うち地方消費税1.2%、地方交付税原資0.34%）が確保されることとなり、まずは昨年4月に消費税・地方消費税が8%に引き上げられた。

厳しい日本の財政状況や急速に進む少子高齢化という現状を踏まえれば、平成27年度与党税制改正大綱（以下「平成27年度大綱」という。）に示されたとおり、平成29年4月において税率10%への引上げを確実に行うことが必要であり、いわゆる「景気判断条項」を付していないことを踏まえ、今後、国と地方が連携・協力して経済状況を好転させなければならない。

また、税率引上げの際には引き続き、いわゆる「逆進性」への対策をはじめ、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」において消費税の引上げを踏まえて検討することとされた課題等について、国・地方が相互に協力し、検討を進める必要がある。

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) 低所得者層に配慮した「逆進性」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も踏まえて、十分な配慮が必要である。税率8%への引上げにあたって実施された簡素な給付措置等は暫定的及び臨時的な措置であることから、今後、①食料品等の生活必需品や特定のサービスへの軽減税率の導入、②その前提としての「インボイス方式」の導入、③所得税の税額控除と低所得者層への給付金を組み合わせた「給付付き税額控除制度」等による緩和措置の導入などについて、そのメリット・デメリットを広く国民に明らかにしたうえで検討すべきである。

なお、軽減税率については、平成27年度大綱において、「関係事業者を含む国民の理解を得た上で、税率10%時に導入する。平成29年度からの導入を目指して、対象品目、区分経理、安定財源等について、早急に具体的な検討を進める」とされ、現在、与党の消費税軽減税率制度検討委員会において、複数の具体的な案が示され、それぞれの課題等について検討が進められているところである。

軽減税率の導入については、対象品目の線引きや区分経理の方式など検討を要する課題が多岐に渡るため、その導入時期については慎重に検討すべきであり、実際に導入する際には、地方の社会保障財源に影響を与えないよう、代替税財源を確保する方策を同時に講ずるべきである。

## **(2) 中小事業者への配慮**

取引上不利な地位にある中小事業者において、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」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。

## **(3) 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・地方消費税率を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。

## **(4) 「人口」を重視した地方消費税の清算基準の検討**

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、その75%を消費指標として「商業統計調査」に基づく「小売業年間販売額」と「サービス業基本調査」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25%については、消費代替指標として「人口」及び「従業者数」をそれぞれ同割合で用いてきたところである。

平成27年度からは、これまでの「サービス業基本調査」に替えて「経済センサス活動調査（平成26年2月結果公表）」に基づく「サービス業対個人事業収入額」が消費指標に用いられることとされ、サービスに係る統計カバー率が上昇することも踏まえ、主にサービスの代替指標と考えられてきた「従業者数」の比率を引き下げ、「人口」の比率を高める等の見直しが行われたところである。

今後も清算基準の見直しにあたっては、社会保障財源を確保するため地方消費税を引き上げる経緯に鑑み、商業統計や経済センサス活動調査において正確に都道府県別の最終消費を把握できない場合に、消費代替指標として「人口」を用いること等により、算定における「人口」の比率を高める方向で見直すことを検討すべきである。

#### **(5) 税源の偏在性の是正**

税制抜本改革による地方消費税の充実と併せて、地方法人課税のあり方を見直すことにより税源の偏在性を是正する方策を講ずるべきである。

なお、地方法人課税のあり方の見直しにあたっては、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を踏まえ、今後の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。

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、今後増加する社会保障関係費の財源を確保するため、消費税・地方消費税をさらに引き上げる場合には、引上げ分の全てを国の消費税とし、そのうちの一部を地方交付税としたほうがよいのではないかという議論につながるおそれもあり、これは、地方分権の観点からは必ずしも好ましいことではない。また、地方法人特別税のように地方税を単純に国税化し、偏在是正の財源として活用することは、暫定措置としてはともかく、地方分権の観点に沿った税制のあり方としては適切ではない。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、地方税源の更なる充実を実現していくためには、地方消費税の引上げと併せて税源の偏在是正策を講ずることが必要不可欠である。

平成26年度税制改正においては、消費税・地方消費税の8%への引上げを踏まえ、法人住民税法人税割の一部を地方交付税原資化することによる偏在是正策が講じられ、併せて地方法人特別税の規模を3分の2に縮小し、法人事業税へ

の復元が図られたところである。

平成 26 年度与党税制改正大綱（以下「平成 26 年度大綱」という。）において「消費税率 10%段階においては、法人住民税法人税割の地方交付税原資化をさらに進める。また、地方法人特別税・譲与税を廃止するとともに現行制度の意義や効果を踏まえて他の偏在是正措置を講ずるなど、関係する制度について幅広く検討を行う」とされた今後の地方法人課税の偏在是正については、平成 27 年度大綱において「平成 28 年度以後の税制改正において具体的な結論を得る」とされている。

このため、消費税・地方消費税率の 10%への引上げの際には、法人住民税法人税割の交付税原資化をさらに進めるなど、引き続き偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を図るとともに、偏在是正により生ずる財源については確実に地方財政計画に計上し、実効性のある偏在是正措置とすべきである。

#### **(6) 地方法人特別税・譲与税制度の抜本的な見直し**

地方法人特別税・譲与税制度については、あくまでも暫定的な措置として導入されたものであり、その廃止等を図ることを基本として検討すべきであり、平成 26 年度大綱において「地方法人特別税・譲与税を廃止するとともに現行制度の意義や効果を踏まえて他の偏在是正措置を講ずるなど、関係する制度について幅広く検討を行う」とされているが、単に法人事業税に復元するだけでは地域間の税収格差が現在より拡大すること、また景気回復に伴い法人関係税収が増加するとさらに税収格差が拡大することになるといった課題があり、現行制度が持つ偏在是正効果を十分に踏まえた措置が同時に講じられるべきである。

#### **(7) マイナンバー制度の円滑な導入**

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り、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る。そのため、平成 28 年 1 月からの円滑な制度導入に向け、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、円滑な制度の開始と運用が行えるよう、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。

なお、情報セキュリティの確保についても、地方団体への情報提供や財政的・制度的支援に十分な対応を行うべきである。



## 2 法人税改革に伴う地方法人課税の見直し

デフレ脱却・経済再生をより確実なものにしていくため、企業収益の拡大が速やかに賃金上昇や雇用拡大につながり、消費の拡大や投資の増加を通じて更なる企業収益に結び付け、経済の好循環を着実に実現するという観点から取り組まれた今般の法人税改革は「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 27 年度税制改正では、国・地方を通じた法人実効税率を平成 28 年度までの 2 年間で 3.29%(平成 27 年度▲2.51%、平成 28 年度▲0.78%。国・地方を通じた法人実効税率 34.62%→31.33%) 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、欠損金繰越控除の見直し、受取配当等益金不算入の見直し、租税特別措置の見直しなど課税ベースの拡大等により財源が確保されることとなった。

また、平成 27 年度大綱においては、法人税改革の第 2 段階として、「平成 28 年度税制改正においても、課税ベースの拡大等により財源を確保して、平成 28 年度における税率引下げ幅の更なる上乘せを図る。さらに、その後の年度の税制改正においても、引き続き、法人実効税率を 20% 台まで引き下げることを目指して、改革を継続する」とされたところである。

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、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である法人課税の見直しは、地方財政に深刻な影響を与えることが懸念される。

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) 法人実効税率を引き下げる場合の代替税財源の確保

平成 27 年度税制改正においては、経済の好循環の実現を力強く後押しするために税率引下げを先行させた上で財源を確保することとされたが、平成 27 年度大綱において「平成 27 年度を初年度とし、以後数年で、法人実効税率を 20% 台まで引き下げることを目指す」とされていることから、今後、さらに法人実効税率を引き下げる場合には、地方の財政運営に支障が生じないように必要な税財源を確保

し、最終的には恒久減税には恒久財源を確保すべきである。

## **(2) 外形標準課税の更なる拡大**

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 27 年度税制改正において、大法人に導入されている外形標準課税を 2 年間で、現行の 4 分の 1 から 2 分の 1 に段階的に拡大されることとされた。今後、法人税改革を継続するにあたっては、平成 27 年度税制改正の実施状況も踏まえつつ、大法人について外形標準課税をさらに拡大していく方向で引き続き検討すべきである。

また、平成 27 年度税制改正においては、大法人のみを対象としたうえで、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、大法人向けの更なる拡大に向けた検討と併せて「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」とされているが、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。

なお、平成 27 年度大綱において検討を行うこととされた法人事業税資本割の課税標準のあり方については、より企業実態を反映するよう見直しを進めるべきである。

## **(3) 法人事業税の損金算入**

法人事業税の損金算入については、平成 27 年度大綱において、「税の性格上は損金算入が自然であるとの考え方もある一方、地方独自の減税措置の効果が国税等の課税ベースの変動により減殺されてしまうことや、各税目の税負担が納税者にとって不明確となることを考慮しつつ、検討を行う」とされている。

法人事業税は、その一部が所得への課税となっているものの、法人が行う事業そのものに課される税であり、法人がその事業活動を行うにあたって地方団体の各種の行政サービスの提供を受けていることから、これに必要な経費を分担すべきであるという考え方に基づいて課税されるものであり、法人所得計算において損金に算入されているのは、こうした法人事業税の性格を踏まえたものである。損金算入見直しの検討にあたっては、こうした法人事業税の性格を踏まえ、税制としての妥当性について十分議論し、慎重に検討すべきである。

## **(4) 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 27 年度大綱において大法人向けの外形標準課税の更なる拡大と併せて検討を行うこととされ、また、前回の見直し（平成 17 年度）から 10 年が経過し、社会経済情勢や企業の事業活動が変化していることも踏まえ、より実態にあったものに見直すべきである。

その見直しにあたっては、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。

### **3 車体課税の見直し**

平成 26 年度大綱において、車体課税の見直しについて、自動車取得税に関しては消費税・地方消費税 10%への引上げ時に廃止することとされた一方で、自動車税に関しては消費税・地方消費税 10%段階において、自動車取得税のグリーン化機能を維持・強化する環境性能課税（環境性能割）を自動車税の取得時の課税として実施することとし、その税収規模は、他に確保した安定的な財源とあわせて、地方財政への影響を及ぼさない規模を確保するとされ、平成 27 年度大綱において「平成 28 年度以後の税制改正において具体的な結論を得る」とされている。

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、国土強靱化対策など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こと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、地方団体の意見を踏まえて安定的な代替税財源の確保を同時に図るべきである。また、平成 29 年 4 月に導入予定の環境性能課税については、新たな税制上の仕組みであること等を踏まえれば、各地方団体における条例の制定や納税者への周知を含めた実務上の準備等に一定の時間を要することから、平成 28 年度税制改正において具体的な制度設計を行うべきである。

なお、自動車税は都道府県の基幹税であり、仮に自動車税の税率を引き下げるべ

きとの議論をする場合には、地方財政に影響を及ぼすことのないよう具体的な代替税財源の確保を前提として行うべきである。

#### **4 地球温暖化対策のための税財源の確保**

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、新エネルギー・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 27 年度大綱においては、「森林吸収源対策及び地方の地球温暖化対策に関する財源の確保について、財政面での対応、森林整備等に要する費用を国民全体で負担する措置等、新たな仕組みの導入に関し、森林整備等に係る受益と負担の関係に配慮しつつ、COP21 に向けた 2020 年以降の温室効果ガス削減目標の設定までに具体的な姿について結論を得る」とされている。

今後の税制改正論議を通じて、地球温暖化対策のための石油石炭税の税率上乗せ分の用途を森林吸収源対策にも拡大するとともに、その一部を地方の役割等に応じた税財源として確保するなど、地球温暖化対策及び森林吸収源対策に地方団体が果たす役割を適切に反映した安定的かつ恒久的な地方税財源の充実・強化のための制度を速やかに構築すべきである。

なお、森林吸収源対策等に関する税財源については、一部の省庁においても、国税の税額等に一定の率を乗じて計算した額を併せて徴収する国税版の森林環境税（仮称）の創設、生態系サービスから受益する国民が広く薄く負担する、例えば住民税均等割に上乗せする仕組みの創設などが検討されているが、まずは、国民にとって増税となることをどう考えるか、国と地方の役割分担のあり方などの課題について十分整理するとともに、仮に住民税均等割に上乗せする仕組みを検討する場合には、地域住民の基本的な負担である地方税源の国税化につながることで、徴税コストに見合う税源が確保できるのか疑問があることなど、課題も多いうえ、現在、地方が独自に課税している森林環境税等との関係もあり、慎重に対応すべきものである。

## 5 ゴルフ場利用税の堅持

ゴルフ場利用税については、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等、特有の行政需要に対応していること、また、その税収の7割が所在市町村に交付金として交付されており、特に財源に乏しい中山間地域の当該市町村にとっても貴重な財源となっていることから、厳しい地方団体の財政状況を踏まえ、現行制度を堅持すべきである。

## IV 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等

### 1 地方一般財源総額の確保等

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は必要不可欠である。

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。「経済・財政再生計画」では、人口減少を踏まえ、地方についても国の取組みと基調を合わせた歳出改革を行うとされているが、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、給与関係経費や投資的経費などについて国を相当に上回る懸命な歳出削減に努め、高齢化に伴う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。

平成27年度の地方財政対策では、地方税が増収となるなかで、地方交付税の減少を最小限にとどめ、臨時財政対策債の発行を抑制したうえで、新たに「まち・ひと・しごと創生事業費」を計上することなどにより、前年度を大幅に上回る地方一般財源総額が確保された。

平成28年度においては、東日本大震災の復興財源を別枠扱いとしたうえで、上記のような地方財政の状況を踏まえ、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すべきである。

なお、地方一般財源総額の確保にあたっては、地方分権を推進する観点から、地方税の充実が重要であるが、その際には偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を目指すべきである。ただし、偏在性の小さい地方税体系の構築を目指したとしてもなお税源の偏在は残ることから、地方税源の充実に伴い地方交付税の役割は一層重要なものとなり、その総額を確保すべきである。

#### **(1) 地方一般財源及び地方交付税の総額確保**

骨太の方針では、「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な一般財源の総額について、2018年度（平成30年度）までにおいて、2015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、「社会保障関係費の伸びを、高齢化による増加分と消費税率引上げとあわせ行う充実等に相当する水準におさめることを目指す」とされている。

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込収を充てることとされている社会保障の充実や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率引上げに伴う歳出の増についても、地方の財政需要を地方財政計画に的確に反映すべきである。

特に、地方交付税については、地域間の財政力格差を是正するとともに、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ために必要不可欠なものであり、引き続き、財源保障機能と財政調整機能の両機能が適切に発揮できるよう、その総額を確保すべきである。

平成28年度の地方財政計画の策定にあたっては、このような状況を踏まえ、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、教育、医療、高齢者対策等の福祉等の行政サービスを十分に担えるよう、地方の安定的な財政運営に必要な

一般財源総額を確保すべきである。

なお、骨太の方針においては、「地方交付税のセーフティーネット機能を維持しつつ、例えば歳出効率化に向けた取組で他団体のモデルとなるようなものにより、先進的な自治体が達成した経費水準の内容を基準財政需要額の算定に反映すること等によって、地方の歳出効率化を推進する」とされているが、地方の財政力や行政コストの差は、人口や地理的条件など、歳出削減努力以外の要素によるところが大きく、一律の行政コスト比較にはなじまないことに十分留意すべきである。さらに、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り、従来のような給与関係経費や投資的経費の削減が限界に近づいている状況の下、国の制度や法令などの構造的な見直しなく一律に歳出を削減すべきではない。

### **(2) 歳出特別枠の実質的な堅持**

骨太の方針において、地方財政については、国の歳出の見直しと基調をあわせることとされており、特に、リーマンショック後に創設された地域経済の活性化や雇用対策のための歳出特別枠などは、経済再生にあわせ危機対応モードから平時モードへの切替えを進めるとされた。しかしながら、地方歳出は、地方財政計画ベースでは歳出特別枠を含めても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、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り、これまで特別枠が果たしてきた役割を踏まえ、歳出特別枠を実質的に確保し、必要な歳出を確実に計上すべきである。仮に見直すのであればこれらの経費を通常の歳出に計上すべきであり、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、歳出特別枠を実質的に堅持すべきである。

### **(3) 一般行政経費（単独）の確保**

一般行政経費（単独）について、内訳・積算が明確でない枠計上であるために標準的な財政需要と認められないような過大な金額が計上されている可能性があるとの議論があるが、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て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、地方が自主性を持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。

#### **（４）臨時財政対策債の縮減と償還財源の確保**

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。

#### **（５）偏在是正により生ずる財源の地方財政計画への確実な計上**

消費税・地方消費税の引上げにあたり、法人住民税法人税割の一部を地方交付税原資化することによって得られる偏在是正により生ずる財源に見合う歳出を確実に地方財政計画に計上するとともに、その配分にあたっては、地方交付税が地方固有の財源であることを十分踏まえ、国による政策誘導とならないよう、また、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。

#### **（６）東日本大震災からの復興への対応**

東日本大震災からの復旧・復興について、国は、平成 27 年度までを集中復興期間とし、復興財源の確保等様々な支援措置を講じてきたが、平成 28 年度以降においても、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、「復興事業・予算の在り方については、復興のステージの進展に応じて、事業メニュー、対象地域や終期の設定など不断の見直しを行い、費用対効果や効率性を精査しつつ、被災地の復興に真に資するものとしていく必要がある」とされたが、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適切に対処すべきである。

#### **（７）退職手当債の取扱い**

退職手当債については、今後も退職手当額が引き続き高水準で推移すると見込



まれることから、平成27年度までとなっている時限措置を平成28年度以降も継続すべきである。

## **2 経済の好循環拡大等に向けた取組み**

### **(1) 消費税・地方消費税の引上げ**

消費税・地方消費税の10%への更なる引上げのためには国・地方を通じた経済の好循環の拡大が必要であり、6月に改訂された成長戦略の着実な実施、「まち・ひと・しごと創生基本方針2015」に基づく地方創生・人口減少対策や地域経済活性化・雇用対策、企業の増益を賃金上昇につなげ個人消費を拡大させる施策などに国と地方が連携・協力し取り組む必要がある。

併せて、平成28年度の地方財政計画の策定にあたっては、地方団体による地域経済活性化、景気・雇用対策とその積み重ねが日本経済に大きく貢献していることを踏まえ、アベノミクスの効果を地域の隅々まで行きわたらせ地域経済の底上げを図るために、地方が地域経済対策を十分講じられるよう、必要な地方一般財源総額を確保すべきである。

国・地方を通じた財政の健全化は引き続き必要だが、骨太の方針にも掲げられているとおり、経済再生なくして財政健全化はないことを踏まえ、本来必要な歳出を削減し、結果的に景気回復の腰折れを招かないよう留意すべきである。

### **(2) 国土強靱化対策の推進及び多重・分散型国土軸の形成**

近年、大規模な地震や津波、集中豪雨等といった災害が頻発し、また、昨年来火山災害が連続して発生するなど、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。

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・減災事業債を恒久化のうえ、地方の実情を踏まえ拡充するほか、緊急性の高い対策へ集中投資し強靱化を加速するための財源を確保すべきである。

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。

また、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。

## **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**

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。平成 28 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、「地方税財政分科会（仮称）」を設置し、地方の意見を適切に反映すべきである。