

課税自主権の拡大に関する検討とりまとめ

平成24年5月18日
全国知事会地方税財政特別委員会
課税自主権プロジェクトチーム

1 はじめに

- これまで全国知事会では、国・地方を通じた税制の抜本的な改革を求めるとともに、課税自主権のさらなる活用、拡充に取り組むべきとの提言を行ってきた。同時に、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は、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るなど課題も指摘してきた。
- こうした中、昨年7月の全国知事会議において、地方が地方消費税の決定権限と責任を持つための仕組みを検討する必要があるのではないかとの意見があった。
- そこで、地方税財政特別委員会に「課税自主権プロジェクトチーム」を設置し、地方消費税の税率等を地方が決定する仕組みについて検討を行ってきたところであり、この「課税自主権の拡大に関する検討とりまとめ」は、これまでの検討結果をとりまとめたものである。

2 地方消費税に関する有識者からの助言

- 検討を行うに当たって、東京大学大学院教授の持田信樹氏及び東京大学名誉教授の神野直彦氏より、それぞれご専門の立場からご助言をいただいた。

(1) 東京大学大学院教授 持田信樹氏

- 持田教授からは、地方消費税の税率決定権を各地方団体が保持することについて、カナダなど外国の導入事例をご紹介いただきながら、理論的には可能であることなどをご説明いただいた。

<ご説明のポイント>

- ・地方消費税の量的な自立を図るためには、各地方団体が地域特有の財政需要を見ながら、その上で住民に負担をお願いし、それぞれの議会で税率を決め、それを踏まえて地方六団体の総意として地方消費税の税率を変更するというのが本筋。
- ・現行の地方消費税制度では、課税標準が国の消費税であるため、そのまま個別の団体が税率変更してもうまくいかない。各地方団体が税率決定権を保持するためには、課税標準を「課税資産の譲渡の額」に、清算基準を「課税資産の譲渡の額」×「当該地方団体の税率」に変更する法律改正が必要。
- ・地方消費税の税率決定権を各地方団体が保持することについて、理論的には可能でも実務的には困難との主張があるが、税率が都道府県間で異なっても納税において問題が起こることは理論的にはない。

- ・実際に制度を作ることと、その制度を発動して税率決定権を行使することとの間には時間的に間隔があることは構わない。
- ・現在の地方消費税は、地方に税率決定権が無く、徴収は国が行っているという課題がある。多段階の付加価値税を地方税と仕組めるかどうかを理論的にどこかで検討しておく必要がある。

(2) 東京大学名誉教授 神野直彦氏

○神野名誉教授からは、地方消費税導入の経緯や当時の議論、その理論的背景、地方税体系における地方消費税の位置付けなどについてご説明いただいた。

<ご説明のポイント>

- ・1989年に消費税が導入された際、入湯税、料理飲食等消費税、電気・ガス税など地方間接消費税が廃止・縮小され、代わりに消費譲与税が創設された。
- ・1997年に消費譲与税を廃止して地方消費税が創設された。その背景として、直間比率の是正や地方分権の推進があった。
- ・地方税の体系には、国税との関係から大きく「分離方式」と「税込分配」の2つの方式があるが、地方消費税は「分離方式」のうちの「重複方式・課税制限方式」（国と全く同じ税金をかける方式で、かつ課税について国が制限する方式）に属する。消費譲与税を地方消費税に変えることにより、課税制限が加わっていたとしても地方の権限が強まり、地方にとって望ましく、より分権的になった。
- ・基幹税（所得税、消費税）の国と地方の税源配分について、地方が提供する公共サービスの受益と負担との関係等を考慮すると少なくとも5：5とすべき。喫緊の課題は消費税と地方消費税を5：5とすること。

3 地方消費税の税率等を地方が決定する仕組みについて

○有識者からの助言を踏まえ、地方消費税の税率等を地方が決定する仕組みについて、税率の決定については、いくつかのケースを想定して検討した。

- ①各都道府県が決定権を保有する（税率が不均一になる場合があり得る）ケース
- ②税率は都道府県間で統一するが、その手法として
 - a) 各都道府県が統一の賦課徴収条例を制定するケース
 - b) 全都道府県が加入する広域連合が賦課徴収条例を制定するケース

○地方が自ら地方消費税など地方税の税率を決定し、税込の帰属を決定することができれば、国の動向に左右されずに、地方がリーダーシップを取り、住民への説明責任を果たした上で、地方の判断と責任で財源確保が図られることとなる。

○これまでPTで検討した内容について論点整理したポイントは次のとおりである。（詳細は別紙参照）

- (1) 各都道府県が個別に税率を決定することについては、理論的には可能とされたが、我が国の国民性や消費の実態などを考慮すると、実際には様々な問題が生じないか。

- (2) 各都道府県が統一の賦課徴収条例を制定するケースについては、すべての都道府県における条例制定を担保する仕組みが必要ではないか。またそのような条例（及び担保する仕組み）を制定することは地方自治の本旨に沿うか。
- (3) 全都道府県が加入する広域連合が賦課徴収条例を制定するケースについては、現在の広域連合の仕組みでは議員は間接選挙で選ばれるが、広域連合が課税権を持つのであれば、住民の意見がより反映されやすい直接選挙で選ばれた議員である方がよいのではないか。また、広域連合が課税権を持つためには法律改正が必要だが、それをどう考えるか。
- (4) 徴収額を一定のルールに基づいて各地方団体に配分する財政調整を行う場合、都市部など税収の多い団体は、自ら徴収した税収を他の地方公共団体に譲り渡すことになるが、そのことについて議会や住民の理解が得られるか、また、配分のルールをどのように設定するか。
- 以上の論点については、制度的な制約等が考えられることから、より実現可能な制度提案を行うには、さらに踏み込んだ議論を行い、法的理論や地方間の共通認識を構築する必要がある。
- なお、社会保障と税の一体改革に関し、消費税収（国・地方）引上げ分についての国と地方の配分割合が検討されてきたが、本年2月に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」において、社会保障に関する地方単独事業の役割を踏まえ、消費税率を5%引き上げる際に、地方分として1.54%（地方消費税率の引き上げ1.2%、地方交付税原資の拡充0.34%）を確保することとされた。
- この大綱においては、当面、地方全体として社会保障財源を確保する道筋が示されたものの、地方の地方消費税の税率決定権や賦課徴収権、税収の帰属の決定権を地方が保持することの可能性について整理し、地方が財源を確保する手段の選択肢として示しておく意義は大きいと考える。
- 今後とも、偏在性の少ない地方税制度を確立するとともに地方の税財源の充実確保を図るため、地方消費税をはじめ地方税に係る課税自主権の拡充について、積極的に検討を進めるべきと考える。

(別紙)

地方消費税の税率等を地方が決定する仕組みに関する論点

【賦課徴収】

(1) 各都道府県が統一の賦課徴収条例を制定する方法

〈法制度・法解釈に関するもの〉

- ① 統一条例の制定は地方自治の本旨にそぐわないのではないか。
- ② 徴税コストがかかり増しするほか、賦課徴収が国の消費税と二重となるなど制度が煩雑になり、納税者の利便性が低下するのではないか。

〈運用に関するもの〉

- ① 税率や賦課徴収方法等に関して、各団体が統一した条例を制定できるか。すべての都道府県において議会や住民から理解が得られるか。

(2) 広域連合を設立し、広域連合が賦課徴収条例を制定する方法

〈法制度・法解釈に関するもの〉

- ① すべての都道府県が加入する広域連合を、「地方」公共団体と位置づけることができるのか。
- ② すべての都道府県が加入する広域連合が、全国規模で行う事務は、すなわち国において担任すべき事務ではないのか。
- ③ 都道府県の有する課税権を法律をもって広域連合に移譲することは適当か。
- ④ 課税権をもつ広域連合の議会議員については、直接公選制により選挙された方がよいのではないか。
- ⑤ (1) 〈法制度・法解釈に関するもの〉②と同様。

〈運用に関するもの〉

- ① 新たな組織の設立に伴い、意思決定過程が複雑になり、責任の所在があいまいになったり、スピード感に欠けたりしないか。

【財政調整】

〈法制度・法解釈に関するもの〉

- ① 財政調整をするにあたり、都道府県間の利害調整が適切に図られるのか。納税額の多い団体の議会や住民に不満が生じるのではないか。
- ② 財政調整をするための一定のルールをどのように設定するか。
例) 65歳以上人口、75歳以上人口、国民健康保険加入者数、未就学児童数など各都道府県の社会保障に係る財政需要と相関する客観的指標を組み合わせて算定

〈運用に関するもの〉

- ① 個別の団体の財政需要を的確に反映できるのか。
- ② 地方交付税の算定において、基準財政収入額は財政調整後の各都道府県への配

分額を基礎とするか。

【その他】

- ① 現行の地方消費税制度との関連をどのように捉えるのか。この地方消費税の課税対象は引上げ分の地方消費税に限定するのか。現行の地方消費税とは全く別の税目とするのか。
- ② 当面、広域連合の整備に要する法律など大規模な法令改正を必要としない制度を検討すべきではないか。