

地方税財源の確保・充実等に関する提言

—当面の課題を中心に—

平成 23 年 7 月 13 日
全 国 知 事 会
(地方税財政特別委員会)

I 地方分権改革の実現に不可欠な地方税財源の確保・充実

地域主権戦略大綱においては、「地方税財源の充実確保」が1つの柱と位置づけられ、「地域主権改革を推進し、国の役割を限定して、地方に大幅に事務事業の権限を移譲する。国と地方の役割分担を踏まえるとともに、地方が自由に使える財源を拡充するという観点から国・地方間の税財源の配分のあり方を見直す」ことが明記された。また、平成 23 年度税制改正大綱においては「地域主権改革を進めていく観点から、地方税を充実することが重要」であり、「社会保障など地方行政を安定的に運営するための地方消費税の充実など、税源の偏在性が少なく、税収が安定的な地方税体系を構築します」とされたところである。

子育て支援・少子化対策や高齢者福祉の充実、地域経済の活性化など地方の増大する役割に対応し、地方分権改革を実現するためには、地方が自由に使える財源を拡充することが不可欠であり、国・地方間の税財源の配分のあり方を見直すべきである。

また、地域主権戦略大綱や出先機関改革に関する「アクション・プラン」に沿って、出先機関等の事務・権限の移譲を具体化する際には、それに伴い必要となる地方の税財源を一体として移譲することが必要不可欠である。

II 税制抜本改革の推進

1 社会保障と税の一体改革

昨年から検討が重ねられていた社会保障と税の一体改革については、6月30日に「社会保障・税一体改革成案」（以下「成案」という。）がとりまとめられた。議論の過程においては、地方の代表を集中検討会議に参画させることなく、また、十分

な意見陳述の機会も与えないという重大な問題があったが、「国と地方の協議の場」における地方六団体の意見表明などを通じて原案が大幅に修正され、地方の意見が一定程度反映されたものとなった。

全国知事会は、厳しい日本の財政状況や急速に進む少子高齢化の中で、経済状況の好転を前提に消費税・地方消費税の引き上げを含む抜本的な税制改革が不可欠であることを既に2年以上にわたって訴え続けてきたところであり、改革の推進を支持するものである。

成案はあくまで議論のスタートであり、今後、「国と地方の協議の場に関する法律」に基づく分科会を設置して国と地方が協議を重ね、その成果に基づいて相互に協力し、国民が将来に不安を感じる事のない社会保障制度の構築とその財源の安定確保に努める必要がある。

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) 成案は、「まずは、2010年代半ばまでに段階的に消費税率（国・地方）を10%まで引き上げ」、引き上げ分の消費税収については、「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費」（社会保障四経費）に則った範囲の社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を行うとしており、今後も利用者の増加が見込まれる障害福祉サービス等については、財源確保の見通しが明らかではない。社会保障四経費に限らず、社会保障制度全体をとらえ、その安定財源確保に向けた議論を行うべきである。
- (2) また、成案では、地方の意見をふまえ、「地方単独事業を含めた社会保障給付の全体像及び費用推計を総合的に整理」した上で、「地方単独事業に関して、必要な安定財源が確保できるよう、地方税制の改革などを行う」とされたところである。地方単独事業の整理にあたっては、国費に関連する「社会保障給付」の範囲を明らかにした上で、法令に基づき実施している事業や全国的に普及・定着しているとして過去に一般財源化された事業はもとより、乳幼児医療費助成や障害者医療費助成のように住民の声を踏まえて地方が率先して取り組んだ事業であって現在では全国的に広く行われているものも対象とすべきである。その際、住民に社会保障サービスを提供す

るために必要な人件費を「官の肥大化」にあたるとして対象外にすることは適当でない。

- (3) なお、現行の地方消費税の税率や消費税に係る交付税率は、料飲税や電気税などの地方税の廃止や所得税減税等による交付税の減収を踏まえ、その水準が決定された経緯があり、地方の意見をふまえて成案に記されたように、現行分の消費税（国・地方）については「国・地方の配分と地方分の基本的枠組みを変更しないことを前提」として検討を進めるべきである。
- (4) 成案では、消費税率（国・地方）の引上げを含む税制抜本改革については、経済状況の好転が条件であり、また、不断の行政改革等を推進することにより国民の理解を得ながら進めるとしている。現下の日本経済は、東日本大震災の影響により厳しい状況にあり、円高・デフレの影響や、雇用情勢の悪化懸念が依然残っていることにも注意が必要である。東日本大震災の復興事業に速やかに着手するとともに、成長戦略を実行することを通じて経済を本格的な成長軌道に乗せた上で税制抜本改革を断行するという道筋に沿って、総合的に経済財政施策を展開すべきである。
- (5) 地方法人特別税は、あくまで暫定的な措置として導入されたものであり、税制抜本改革による地方消費税の引上げ等により、地域間の偏在性が少なく安定性の高い地方税体系の確立が図られる際には、それに対応して、その廃止等を図ることを基本として検討すべきである。
- (6) 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なども踏まえて、十分な配慮が必要である。

なお、社会保障給付の適切な実施の前提となる社会保障・税番号制度は、国家的な情報基盤であり、適切な個人情報保護方策を講じた上で、原則として国の負担により整備を進めるべきである。

- (7) 成案を議論のスタートとして、社会保障制度や税制度の具体的な制度設計について検討を行うにあたっては、地方の意見を的確に反映し、運営の実態を踏まえた効果的な制度を実現するよう、「国と地方の協議の場に関する法律」に基づく分科会を設置して実効性のある議論を行う必要がある。

2 地球温暖化対策のための財源の確保

平成 23 年度税制改正大綱及び成案の「税制全体の抜本改革」において、「地球温暖化対策に係る諸施策を地域において総合的に進めるため、地方公共団体の財源を確保する仕組みについて検討」するとされているところである。地方公共団体が環境施策の推進に大きな役割を担っていることを踏まえ、CO₂ 排出抑制を図るため、全化石燃料を課税ベースとする石油石炭税にCO₂ 排出量に応じた税率を上乗せする「地球温暖化対策のための税」を導入する場合には、その一定割合を地方税源化すべきである。

また、CO₂ 排出削減に資するとともに、地方税源を確保する観点から、現行の自動車重量税と自動車税を一本化し、「環境損傷負担金的性格」と「財産税的性格」を有する新しい地方税「環境自動車税」を創設すべきである。なお、環境自動車税の創設にあたっては、徴収コスト削減の観点から、「車検時徴収制度」の導入を検討すべきである。

Ⅲ 東日本大震災の復興事業等について

1 地方の復興財源の確保

東日本大震災の復興事業については、その財源を今を生きる世代全体で連帯し、負担を分かち合うという理念には共感するものの、そのことを強調して事業規模に制約を設けることは適当でない。また、財源確保の具体的措置と同時決定することにこだわらず、被災地の復興に必要な事業を速やかに実施すべきである。

また、地方の復興財源について、東日本大震災復興構想会議がとりまとめた提言では、「臨時増税措置などにおいて確実に確保すべき」とされたところである。被災地の復興財源として自由度の高い包括的な交付金や復興基金を創設するとともに、「復興税」として基幹税を臨時に増税する場合には、その法定割合を地方交付税とし、復興財源を確実に手当てするため通常分とは別枠によりその総額を確保すべきである。

なお、東日本大震災により被災地では極めて大きな地方税の減収が生じると見込まれ、現行の減収補てん制度のままでは復興事業の推進以前に財政運営がたちゆか

なくなるおそれがあるため、特別の財政措置を講じることについて検討すべきである。

2 福島第一原子力発電所事故に係る税制上の特例措置

福島第一原子力発電所の事故に伴い避難を強いられている方々の土地、家屋、自動車に係る非課税その他の地方税の特例措置を講じるとともに、それに伴う地方の減収補てん措置については、今回の事故の性格をふまえ、国が責任を持って明確な特別の財政措置を講じるべきである。

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

1 一般財源総額確保の方針堅持

偏在性の少ない地方税体系の構築を目指したとしても、地域間の財政力格差を解消することはできず、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る。

平成 23 年度においては「財政運営戦略」で示された「交付団体始め地方の安定的な財政運営に必要となる地方の一般財源の総額については、平成 23 年度から平成 25 年度において、平成 22 年度の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」との方針の下、地方交付税総額について前年度を 0.5 兆円上回る 17.4 兆円を確保するとともに、地方一般財源総額について前年度を 0.1 兆円上回る 59.5 兆円を確保するなど、地方の社会保障関係経費の増嵩などに対応するために最低限必要となる財源が確保された。しかしながら、社会保障関係経費が増加する中で一般行政経費（単独）は前年度並みとされ、投資的経費（単独）は削減されるなど、地方独自の歳出は抑制されている。

平成 24 年度においても、前年度の水準を実質的に下回らない地方一般財源総額を確保するとの方針を堅持し、東日本大震災の復興財源は別枠扱いとした上で、東日本大震災により地方税収の低迷等が見込まれる中であって、高齢化等の進展に伴い毎年度 7,000～8,000 億円程度増嵩する地方の社会保障関係経費の財源を含め、必要な地方一般財源総額を確保すべきである。

なお、臨時財政対策債については、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。

2 現下の経済状況を踏まえた適切な対応

政府は、「財政運営戦略」において、国・地方のプライマリー・バランス（基礎的財政収支）について、赤字の対 GDP 比を当初 5 年間で半減するといった目標を掲げ、財政の健全化を図ることとしている。

国・地方のプライマリー・バランス赤字は平成 19 年度まで年々縮小し、均衡に近づいていたが、世界同時不況の影響により大幅に拡大し、平成 23 年度は平成 19 年度と比べて約 21 兆円赤字が拡大している。この間、国税及び地方税（地方譲与税を含む。）収入が合わせて約 18 兆円減少しており、財政健全化のためには経済の安定成長が不可欠なことが明らかとなっている。

このような中、世界同時不況から脱するため平成 21 年度第 1 次補正予算等で創設した基金の多くが平成 23 年度をもって期限を迎え、加えて東日本大震災の復興財源確保のため公共事業費等が更に削減されることとなれば、脆弱な地域経済に甚大な影響が生じ、財政健全化の目標達成が困難になるおそれが高い。

被災地の復興を支えるためには経済の回復の足取りを確かなものとする必要があり、そのためにも、経済成長を促進するための政策を積極的に推進するとともに、東日本大震災を教訓とする地域の防災対策事業や災害に強い国土構造を実現するための社会資本整備を着実に進めなければならない。

また、現在基金を財源として実施している妊婦健診の無料化など、本来臨時的な対応でなく恒常的に実施すべきものについては、基金事業終了後も引き続き実施できるよう必要な財政措置を講じるとともに、基金事業の進捗状況に応じ必要なものは期間を延長し、地方自治体の裁量による主体的かつ弾力的な取組が可能となるよう、更なる要件の見直しを行うべきである。

なお、平成 19 年度を起点として見ると国の一般歳出が 7.1 兆円増加したのに対し、地方の一般歳出の増加は 1.1 兆円にとどまっている。地方は職員数削減など行政改革を断行し、国を大幅に上回る歳出削減努力を重ねてプライマリー・バランスの改善に努めているところであり、国と地方のプライマリー・バランスの比較に基づき地方の財政に余裕があるとの評価は全く当を得ないことを指摘しておく。

V 課税自主権の活用

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、厳しい地方財政事情を踏まえて、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。

政府が掲げる地域主権型の国づくりを進めていく上で、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、課税自主権のさらなる活用、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。