

平成 27 年度税財政等に関する提案（案）

全 国 知 事 会
平成 26 年 10 月

【総論】

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

政府のデフレ脱却と経済再生に向けた取組みにより、明るさを取り戻しつつあった日本経済は、消費税率引上げの駆け込み需要の反動の長期化が懸念されるなど、景気の先行きに不透明感が強まっている状況にある。また、政府の経済政策の効果が未だ十分に及んでいない地域経済は、ますます予断を許さない状況になるものと見込まれるが、国と地方が連携・協力して、地域における内需振興や投資、消費、雇用の拡大に向けて一層強力に取り組まなければ、アベノミクスの効果を地域の隅々にまで行きわたらせることは到底おぼつかない。さらに、人口減少・少子高齢化の影響は、地方における若年人口の減少などを通じて地域経済の活力を奪い、人口の流出に拍車をかける形で顕著に現れてきており、人口減少・少子高齢化は地域社会の衰退のみならず、今後の持続可能な社会保障制度の構築や財政健全化にとっても大きな課題となっている。

こうしたなか、政府は平成 26 年 6 月 24 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2014」（以下「骨太の方針」という。）において、持続的・安定的な成長実現に向けて、50 年後に 1 億人程度の安定した人口構造の保持を目指し、少子化対策はもとより日本の未来像に関わるあらゆる分野の制度・システムの改革を進めるとする一方、国・地方のプライマリー・バランスについては、2015 年度までに 2010 年度に比べ赤字の対 GDP 比の半減、2020 年度までの黒字化目標の着実な達成を目指すとしている。特に平成 27 年度は、基礎的財政収支対象経費に関して、非社会保障経費については前年度に比べてできる限り抑制することとし、社会保障支出についても聖域なく見直しに取り組むことにより、前年度からの増加を最小限に抑えたとされ、地方財政については、地方の税収動向等も踏まえて、できる限り早期に財源不足額の解消を目指すなど、経済再生の進展を踏まえて、リーマンショック後の危機対応モードから平時モードへの切替えを引き続き進めるとされたことから、引き続き地方交付税総額や公共事業費などについて厳しい議論が行われることが想定される。

地方財政の健全化に向けた努力は、引き続き必要だが、地方税収が未だリーマンショック前の水準に回復していないなか、歳出特別枠を含めた地方歳出の一方向的な削減は、景気回復に向かっている地域経済に水をさすことになり、また、住民サービスに大きな影響を与えることとなることから、行うべきではない。さらに、近年の地方歳出については、総額が抑制されるなか、国の法令等により義務的に実施する事業や高齢化等の進展等に伴う社会保障関係費の増加を、地方の給与関係経費や投資的経費などの削減で吸収しているのが実態であり、地方の懸命な歳出削減努力によるところが大きい。不可避的に増加する社会保障関係費に加え、地域経済活性化・雇用対策、人口減少・少子化対策、国土強靱化対策の必要性が高まるなかで、今後は従来のような地方の自主的な歳出削減は極めて困難な状況にある。

地方が責任をもって地域経済活性化・雇用対策や人口減少・少子化対策はもとよ

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などの施策を実施するためには、その基盤となる地方税財政の安定が必要である。

平成 27 年度においては、国と地方が連携してこそ日本の再生が実現できる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な地方一般財源総額を確保すべきである。

今後、人口減少・少子高齢化に伴う福祉、医療、少子化対策や、地域経済活性化・雇用対策、国土強靱化対策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。

II 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、まずは本年 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、国民生活や地方経済の実態について勘案した上で、税率 10% へのさらなる引上げを行うことが必要であり、そのためには今後も着実に国・地方を通じ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」（以下「消費税法等改正法」という。）において消費税率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、②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、③その前提としての「インボイス方式」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上で検討すべきである。

なお、軽減税率については、平成 26 年度与党税制改正大綱において、税率 10% 時に導入すること、そのため、制度導入に係る詳細な内容について検討し、平

成 26 年 12 月までに結論を得るとされ、本年 6 月には、与党税制協議会において、対象品目の線引き例と財源、区分経理など軽減税率制度導入のための課題と論点が示され、その後、関係諸団体に対するヒアリングが実施されたところである。

軽減税率の導入については、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、地方消費税や地方交付税原資が減少することから、地方の社会保障財源に影響を与えることのないよう、地方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いる。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も鑑み、清算基準である「消費に相当する額」について、小売年間販売額やサービス業対個人事業収入額、新たに導入された経済センサスでは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 2/3 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においては「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」とされている。

このため、消費税・地方消費税の 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

マイナンバー制度については、平成 28 年 1 月からの利用開始に向けて準備が進められているが、マイナンバー制度の導入に伴うシステム及びネットワーク構築・改修や維持管理に要する経費については、この制度が国家的な社会基盤であることを踏まえ、原則として国が負担し、地方に新たな経費負担が生じることがないようにすべきである。

平成 26 年度には国により社会保障・税番号制度システム整備費補助金による財政措置が講じられたところであるが、国が設定した補助金の上限額と、地方団体の見積額に乖離が生じているものについては、その原因を分析し、地方に説明するとともに、不足が生じる場合には、必要な財政措置を講ずるべきである。

2 法人実効税率の見直し

（１）法人実効税率を引き下げることの代替税財源の確保

「骨太の方針」においては、「日本の立地競争力を強化するとともに、我が国企業の競争力を高めることとし、その一環として、法人実効税率を国際的に遜色ない水準に引き下げることを目指し、成長志向に重点を置いた法人税改革に着手する。そのため、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。この引下げは、来年度から開始する。財源については、アベノミクスの効果により日本経済がデフレを脱却し構造的に改善しつつあることを含めて、2020年度の基礎的財政収支黒字化目標との整合性を確保するよう、課税ベースの拡大等による恒久財源の確保をすることとし、年末に向けて議論を進め、具体案を得る」とされた。

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。

法人実効税率を引き下げることには、法人関係税に係る課税ベースの拡大等により、地方交付税原資の減収分も含め必要な地方税財源を確保することを併せて検討し、地方の歳入に影響を与えることのないよう、恒久減税には恒久財源を確保すべきである。

なお、平成27年10月に予定されている消費税・地方消費税10%への引上げ（消費税法等改正法第3条）という状況を踏まえると、個人住民税や固定資産税の税率引上げは住民理解を得ることが困難であり、現実的な措置ではないため、可能な限り「法人課税の中での税収中立」を優先すべきである。

（２）外形標準課税の拡大等

法人事業税は、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から、法人が行う事業活動の規模に着目して課税するものであり、応益性の原則から見て外形標準課税は法人事業税の課税方式として望ましいものである。

法人事業税の外形標準課税は、法人の事業活動の規模、すなわち事業活動価値等に応じた薄く広い課税により公平性を確保するとともに、応益課税としての税の性格を明確化し、税収を安定化させる機能を持つものである。

また、外形標準課税は、努力をして成果を上げた企業にとっては、法人所得に係る税負担が軽減される効果を持ち、新規投資や新分野への進出による経済の活性化が期待でき、政府が目指す経済政策の方向性と一致するものである。なお、付加価値割による外形標準課税は、法人による給与額の増減はその分単年度損益の増減につながり、結果として課税標準である付加価値額は変化しないことや、付加価値額に「雇用安定控除」の仕組みがあることから賃金や雇用に影響を及ぼすことはなく、経済の好循環の実現に反するものではない。

よって、応益性の強化・税収の安定化のために、まずは既に外形標準課税が導入されている大法人（資本金1億円超）について、外形標準課税（付加価値割）を拡大していく方向で検討すべきである。

なお、中小法人（資本金1億円以下）への外形標準課税の拡大については、今回の法人税改革は法人の国際競争力の強化等の観点から議論が行われている

こと、地域経済の実態として中小法人を取りまく環境は依然厳しいこと、中小法人の経営に対する配慮から中小法人に係る現行の税率は低く設定されていることなどを踏まえて、慎重に検討する必要がある。

併せて、本年6月にまとめられた政府税制調査会の報告書では「事業活動規模をより適切に反映し、税の簡素化を図る観点から、資本割を付加価値割に振り替えることが望ましい」とされ、また「法人住民税均等割の増額について、新たな指標の作成や区分の再検討を含めて検討すべきである」とされていることを踏まえ、中小法人の経営に配慮しながら外形標準課税（資本割）及び法人住民税均等割の見直しを進めるべきである。

(3) 法人事業税及び固定資産税の損金算入

法人が納付する租税公課は、国税・地方税を問わず企業会計上は一般に費用として経理されるものであり、法人税法上は法人税、法人住民税等の一部の税目についてのみ、限定的に損金算入を否定している。

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。

また、固定資産税は、資産の保有と行政サービスとの受益関係に着目し、資産価値に応じて応益的に課税する財産税（物税）であり、こうした性格を踏まえて同様に損金に算入されている。

法人実効税率引下げの代替税財源として、法人事業税や固定資産税の損金算入の廃止が検討されているが、これらの税は法人の事業活動や固定資産に係るコストであり、その応益課税としての性格に反するのではないかと懸念されることから、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。

3 自動車関係税制の見直し

自動車関係税制については、平成26年度与党税制改正大綱において、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、平成27年度税制改正で具体的な結論を得ることとされ、その税収規模は、他に確保した安定的な財源と合わせて、地方財政への影響を及ぼさない規模を確保するとされた。

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。

平成27年度税制改正における自動車取得税の廃止については、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、都道府県及び市町村に減収が生ずることのないよう、地方団体の意見を十分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。

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、CO₂ 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。

「骨太の方針」においては、地球温暖化対策として森林吸収源対策等に取り組むとともに、「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の新たな仕組みについて、森林整備等に係る受益と負担の関係に配意しつつ、早急に総合的な検討を進める」とされている。

現在、地方団体は、国の森林整備加速化・林業再生基金等を活用し多くの事業を実施しているところであるが、基金はあくまでも臨時的な措置であることから、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乘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。

Ⅲ 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 一般財源総額の確保

偏在性の小さ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。

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。国の基礎的財政収支対象経費は近年、社会保障関係費の増により増加傾向である一方、地方はほぼ横ばいとなっており、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の自主的な削減などにより対応してきたのが実情である。今後、少子高齢化の進展等に伴い社会保障関係費がさらに増加し、加えて、地域経済活性化・雇用対策、人口減少・少子化対策、国土強靱化対策の必要性が高まるなか、従来のような地方歳出の削減は極めて困難な状況にあり、このようなこれまでの地方の自主的な歳出削減努力を十分踏まえ、今後必要となる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。なお、今年度の人事院勧告において国家公務員の給与制度の総合的見直しが示されたが、その対応にあたっては、平成25年度における国の主導による地方公務員給与の削減のための地方交付税総額の圧縮が再び繰り返されないようにすべきである。

平成26年度の地方財政対策では、歳出特別枠及びそれに伴う国の別枠加算について一部縮小された一方、地域の元気創造事業を創設し、実質的には従来の特設枠の水準が確保された。近年の地方歳出は、社会保障関係費の自然増がある一方で歳出特別枠を含め同規模で推移しており、結果的に特別枠を含めて全体の所要額が確保されている状況にある。

平成27年度予算の概算要求においては、地方一般財源総額は、平成26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こととし、仮置きの数としつつ、社会保障関係費の増等を踏まえ平成26年度を1.2兆円上回る61.6兆円を確

保するとされた一方、出口ベースの地方交付税総額は16.0兆円で前年度比0.8兆円の減、地方交付税と臨時財政対策債を合わせた実質的な地方交付税総額は21.5兆円で前年度比0.9兆円の減とされた。また、地方の創生と人口減少の克服のために必要となる歳出や歳出特別枠の取扱い等については、予算編成過程で必要な検討を行うとされた。

今後の予算編成にあたっては、東日本大震災の復興財源を別枠扱いとした上で、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、地方団体が地域の实情に沿った地域経済活性化・雇用対策や人口減少・少子化対策などを講ずることができるよう、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。

特に、地方交付税については、成長力の違いにより地域間格差が拡大するなか、本来の役割である財源調整機能と財源保障機能が適切に発揮されることが経済効果を地域の隅々に波及させるために必要であり、その総額を確保するとともに、法定率の引上げを含めた抜本的な見直しを検討し、臨時財政対策債など特例措置に依存しない持続可能な制度の確立を目指すべきである。

併せて以下の取組みを進める必要がある。

(1) 中期財政計画に基づく一般財源総額の確保

「中期財政計画」においては、地方財政について、国の歳出の見直しと基調を合わせつつ、地方の安定的な財政運営に必要な地方の一般財源の総額については、平成26年度及び平成27年度において、平成25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の方針が明記された。

一方、「骨太の方針」の平成27年度予算編成の基本的考え方においては、基礎的財政収支対象経費に関して、非社会保障経費は前年度に比べてできる限り抑制するとし、社会保障支出についても聖域なく見直し、前年度からの増加を最小限に抑えたとされている。

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。

平成27年度地方財政計画策定にあたっては、従来のような給与関係経費や投資的経費の削減などによる対応は極めて困難な状況にあることや社会保障関係費がさらに増嵩することなどを踏まえ、地方が、地域経済活性化・雇用対策、人口減少・少子化対策、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、地方の積立金が増加していることから地方財政計画の歳出の適正化等を速やかに行うべきとの議論があるが、地方における近年の財政調整基金の増加は、巨額の借入金残高やリーマンショック時の税収減等を踏まえ将来の税収の変動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、財政・税制上の広範な権限を有していないため、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。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ぬ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、短期的な積立金の増減による歳出削減の議論は妥当ではない。

(2) 歳出特別枠の実質的な堅持

「骨太の方針」及び「中期財政計画」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合わせることでされており、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を、経済再生に合わせ、削減する必要があるとされている。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リーマンショック前とほぼ同規模であり、少子高齢化に伴う社会保障関係費の増加や地域経済活性化等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、また歳出特別枠で補っている状態にあると言える。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、これまで歳出特別枠が地域経済活性化・雇用対策等の財源確保に果たしてきた役割を踏まえ、引き続き堅持すべきである。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) 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。

(4) 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。

(5) 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興事業が遅滞することはあってはならず、平成27年度においても、国の責任において所要の財源を確保し、復旧・復興事業が着実に実施されるよう、必要な地方の復旧・復興事業費及び財源について、通常収支と別枠で確実に確保すべきである。

また、大規模な社会資本の復旧・復興等には平成27年度までの集中復興期間を超えた予算措置が必要となるものもあるため、来年度以降の予算編成に支障を来さないよう、平成28年度以降の特例的支援の継続について、方針をできるだけ早期に示すとともに、十分な財源を確保すべきである。

2 経済状況の好転等に向けた取組み

(1) 消費税・地方消費税の引上げ

消費税・地方消費税の10%へのさらなる引上げのためには今後も着実に国・地方を通じた経済状況の好転が必要であり、6月に改訂された成長戦略の着実な実施、「まち・ひと・しごと創生本部」における地方創生・地域活性化対策、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。また、国においては、今後の経済状況等を踏まえ、地方創生のための社会資本整備や中小企業支援、子育て支援、人口減少対策等を内容とする26年度補正予算の編成についても検討すべきである。

併せて、平成27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。

(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、台風等といった災害が頻発し、今年も各地で集中豪雨による大規模な土砂災害が発生するなど、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の整備、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、地域の実情を踏まえ拡充するほか、新たな交付金の創設も含め、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。

3 基金事業等の取扱い

現在の景気回復傾向を確かなものとし、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は、引き続き、財政的な下支えが必要である。

平成25年度補正予算において、地域の実情に応じた多様な人づくりを進め、雇用の拡大や賃金の上昇等を図るため、緊急雇用創出臨時特例基金に「地域人づくり事業」が創設されたところであるが、当該事業はもとより、森林整備加速化・林業再生基金など、既存の基金が地域の経済、産業、雇用などを下支えする効果があることや、今後の消費税・地方消費税引上げの影響を見据え、基金事業の進捗等に応じ、必要なものは基金を増額し、事業期間も延長するとともに、地方の裁量による主体的かつ弾力的な取組みが可能となるよう、要件の見直しを行うべきである。

なお、人づくりや森林整備、介護・医療など既存の基金が担う事業については、国・地方を通じて継続的に取り組むべき課題であり、本来は安定的・恒久的に財源が確保されるべきことに留意する必要がある。

IV 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

少子化の問題は、すでに多くの地方において、若年人口の減少により地域経済の活力が奪われ、人口流出に拍車がかかるといった形で顕著に現われている。各地方団体では住民生活を支えるために懸命な取組みを行っているところであるが、この人口減少・少子化の流れに歯止めをかけなければ、国全体の活力を著しく低下させてしまうこととなりかねない。

(1) まち・ひと・しごと創生推進交付金（仮称）の創設等

国においては、平成 25 年度補正予算で「地域少子化対策強化交付金」及び「地域女性活躍加速化交付金」が創設されたが、少子化や人口減少については、その要因や課題が地域ごとに大きく異なることから、地域の実情に応じ、地方の責任と創意による対策を講じることが重要である。

このため、地方の創意工夫を最大限に活かす観点から、各省の細かい補助金の寄せ集めではなく、地域の実情に応じ資金を効果的に活用できる包括的な交付金「まち・ひと・しごと創生推進交付金（仮称）」等を大胆な規模で創設し、その用途については、目標管理するなど地方の責任において、少子化対策、起業や中小企業支援、企業立地等による雇用の場の確保、農林水産業の振興、地方大学の活性化、女性の活躍促進など地方創生・人口減少の克服のための幅広いソフト事業等に活用できるような制度とすべきである。

なお、少子化対策など人口減少対策は、短期的・中長期的な観点から総合的な取組みが必要であり、国の支援措置も単年度ではなく継続的に講ずるべきである。

(2) 「地方創生・人口減少対策費（仮称）」の創設

地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能とする観点から、地方創生・人口減少の克服のための地方施策を拡充・強化する歳出を地方財政計画に計上し、地方交付税を充実すべきである。

2 人口減少対策等に資する新たな税制措置

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には、幅広い分野での思い切った政策の展開が不可欠であり、特に税制については、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・半定住や三世代同居・近居の促進、子や孫への資産移転の促進、所得税・住民税における配偶者控除や扶養控除のあり方、空き家対策など、今後、幅広く検討する必要がある。

なお、東京圏から地方へ本社等の移転等を行う企業（本社機能の一部移転や研究開発拠点の立地等を含む。）に対する国税・地方税の軽減制度などの企業の地方移転を促進する仕組み及び現行の教育資金等を対象とした贈与税の非課税制度について要件の緩和や手続きの簡素化、対象資金の拡充などを図り、新たに結婚資金や子育て資金を対象とした恒久的な贈与税の非課税制度「結婚・子育て支え合い非課税制度（仮称）」などの子育て等に伴う経済的な負担を軽減する仕組みについては、特に検討すべきである。

3 ふるさと納税の拡充

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期待されることから、控除額の上限の引上げや手続きの簡素化など制度の拡充について、住民税の持つ負担分任の性格を踏まえつつ検討すべきである。

なお、寄附に対する謝礼としての特典の提供については、制度本来の趣旨等を踏まえて、節度ある運用がなされるよう、そのあり方について検討する必要がある。

4 地域再生を総合的に支援する地方債の創設

人口減少対策など地域再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。

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る。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。

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 27 年度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。

【各論】

I 地方税制度（個別税目）の見直し等

1 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、生命保険料控除等の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。

2 地方法人課税の堅持

地方法人課税は、法人の事業活動を支える地方団体からの様々な行政サービス等に対して法人が応分の負担をするという原則に基づくものであり、地方団体の重要な税源である地方法人課税についての安易な縮減などはすべきではない。

3 法人事業税における収入金額課税制度の堅持

電気供給業、ガス供給業などに対する収入金額課税は、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、現行制度を堅持すること。

4 日本銀行の国庫納付金の課税対象化

日本銀行の国庫納付金相当額を法人関係税の課税対象とすること。

5 社会保険診療報酬に係る課税特別措置の見直し

事業税における社会保険診療報酬に係る課税の特別措置の見直し（所得計算の特例及び医療法人に対する軽減税率の適用の撤廃）を行うこと。

6 個人事業税の課税の仕組みの見直し

個人事業税については、多様化する事業形態に対応して、課税の公平性を確保し、分かりやすい税制とするため、現行の課税対象業種の限定列举方式の見直しなど、課税の仕組みを抜本的に検討すること。

7 不動産取得税の特例措置の見直し

不動産取得税については、都道府県の貴重な財源であることから、標準税率引き下げの特例措置等を見直し、その安定的確保を図ること。

8 たばこ税の税率引き上げと地方分の確保

国民の健康保持の観点からたばこの消費を抑制するため、たばこ税の税率を引き上げる際には、国と地方のたばこ税の割合が従来から 1 : 1 であることに十分留意し、引き続き、地方分の財源を堅持すること。

9 軽油引取税の課税免除措置

今年度末に適用期限が到来する軽油引取税の課税免除措置については、既存の

免除対象の事業活動への影響に十分配慮したうえで、軽油引取税が道路特定財源から一般財源化された経緯等を踏まえ検討すること。

10 固定資産税の安定的確保

固定資産税については、地方団体の重要な基幹税目であることから、平成 27 年度の評価替えにあたって、厳しい地方団体の財政状況を踏まえ、様々な軽減措置を見直すことなどにより、その安定的確保を図ること。また、償却資産に係る固定資産税については、償却資産の保有と市町村の行政サービスとの受益関係に着目して課するものとして定着しており、創意工夫により地域活性化に取り組んでいる市町村の貴重な自主財源を、国の経済対策のために削減するようなことはすべきではなく、現行制度を堅持すること。

11 ゴルフ場利用税の堅持

ゴルフ場利用税は、道路や上下水道、廃棄物処理等の地方団体が供給する行政サービスに対して、受益に着目した税負担を求めるものであり、ゴルフ場所在地における財政需要を賄う重要な税源であることから、厳しい地方団体の財政状況を踏まえ、堅持すること。

II 地方交付税制度の見直し等

1 地方財政計画における財源不足額の適切な算定

地方財政計画上、地方交付税の算定基礎となる財源不足については、増嵩する社会保障関係費のほか、地域経済を取り巻く環境が極めて厳しい中、「日本再興戦略」を踏まえた諸課題への対応や地方創生・人口減少の克服のための歳出などを確実に積み上げるとともに、経済情勢を的確に踏まえて税収額を見込むなど、適切に算定すること。

2 義務的経費の交付税算入不足の解消

警察官や教員の給与費等の義務的経費について、基準財政需要額が決算額を下回る算入不足を解消するよう基準財政需要額を適切に積み上げること。

3 地方単独事業に対する確実な財源措置

近年、社会保障関係費が増加する一方、地方単独経費は抑制されているが、地方の厳しい経済雇用情勢を踏まえ、自主的な施策に必要な経費を適切に措置するため、少子高齢化の進展に伴い増加する社会保障に係る地方単独事業はもとより、それ以外の地方単独事業についても適切に財政需要を積み上げ、所要額の確保を図ること。

4 地域の実情に応じた適切な財政需要の確保

社会資本整備の地域間格差や、条件不利地域、大都市といった多様な条件を抱える地方公共団体の実情を踏まえ、必要となる投資的事業等の財政需要を適切に確保すること。

5 超過負担の解消

本来の負担割合を超えて地方が多額の負担を強いられている超過負担については、必要な法整備や所要の国費の確保を行うことなどにより、速やかに解消を図ること。

6 公営競技納付金制度の延長

地方公共団体金融機構から地方公共団体に対する貸付は、公営競技施行団体からの納付金を積み立てた地方公共団体健全化基金の運用益の活用等により、財政融資資金並みの低金利となっており、財政状況の厳しい地方公共団体にとって必要不可欠なものとなっていることから、平成 27 年度で期限切れとなる公営競技納付金制度については、公営競技施行団体の経営状況にも配慮しつつ、延長を図ること。