

中間論点整理—(座長私案)—

(注) この中間論点整理は、全国知事会地方税財政常任委員会に設置された「地方税財政制度研究会」でのこれまでの議論を基に、今後の委員会等で行われる地方税制における税源偏在の是正策の議論に資することを目的として、考えられる論点を網羅的に整理したものである。

1 偏在是正を巡る課題

(地方分権改革との関係) …資料1

- 地方分権改革を進めるため、地域間の税収格差を拡大しないよう、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税財源を充実する必要がある。
- 地方分権を実現するためには、地方の役割を適切に果たすために必要な税財政構造を構築し、地方団体が自立的に運営できる基盤をつくりあげることが必要である。
- 今後も社会保障関係費の増加が続くと見込まれる中、これを賄う財源を確保していくことが必要であるが、地方分権の観点からは地方税の充実確保を重視し、これに併せて地方交付税による財源保障・財源調整機能の充実強化を図るべきである。
- 地方税の充実確保については、偏在性が小さく安定的な地方消費税の充実を基本とすべきである。
- 一方、地方消費税は地域間の税収の偏在が比較的少な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おり、また、全体として自主財源である地方税の比重を高めることとすると、それ見合いで地方交付税などの依存財源が縮小することとなり、地域間の税収格差、財政力格差が広がるという問題を抱えているのではないか。
- そのためにも、地方税の税源の偏在是正策のみでは偏在性が大きく景気に左右されやすい地方法人課税の見直しを講じる必要があるが、この措置のみでは地域間の税収格差を完全には解決できないことから、国税や地方交付税のあり方も含め、地域の財政力格差を是正する仕組みを考える必要があるのではないか。
- なお、この場合において、税財源の調整が優先され、地方分権の推進が地方間の水平調整に置き換えられることにより、都市圏と地方圏の間の争いに矮小化されないようにしていく必要がある。

(地方消費税率の引上げ) …資料2、資料3

- 昨年8月に成立した社会保障と税の一体改革関連法 社会保障・税一体改革関連法において、地方の社会保障財源については、地方消費税の税率を1.2%引き上げるとともに、消費税に係る交付税原資を消費税率換算で0.34%充実することとされ、地方消費税の充実を基本として確保されることとなったが、地方消費税は地域間の税収の偏在が比較的少な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おり、
 - ・ 地方消費税の充実だけでは大都市部の税源がより拡充される結果となる

- ・ 個々の地方団体ごとに見ると税収と社会保障給付支出とに不均衡が生じるという課題があるのではないか。

- このような課題に対応するため、全国知事会では、
 - ・ 引上げ分の地方消費税について基準財政収入額への算入率を大幅に高めるとともに、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制度の機能強化や機能維持等に係る地方負担については、その全額を基準財政需要額に算入すること
 - ・ 地方消費税の清算基準について、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、「人口」の比率を高める方向で見直すこと
 を提言しているが、これらをもってしても、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、交付団体においては、これらが臨時財政対策債の減少により相殺されることから、その格差が拡大するという課題があるのではないか。
- 今後も社会保障関係費の増加が続くと見込まれ、再び消費税・地方消費税の税率を引き上げる議論が必要になると考えられるが、その際、地方分権の理念から、できるだけ自主財源である地方消費税を充実しようとすれば、その配分を各地方団体の社会保障給付支出とほぼ見合うような方法にしなければ、国民の理解を得るのは難しいのではないか。
- 再配分再分配や生存保障生存権保障を使命とする国が逆進性の強い消費税を強化すると、軽減税率などの低所得者対策が必要となり減収が大きくなるという課題がある一方、地方消費税の場合、地方税の負担分任の原則から、多収性を活かすことができるしやういと言えるのではないか。
- 地方消費税の充実に併せ、地方団体が住民の目にみえる現物給付や対人サービスを充実することにより、国税としての消費税も含めた増税に対する抵抗を緩和できるのではないか。
- このような観点から、今後消費税（国・地方）についてはより一層地方消費税の割合を高めることが必要ではないか。

（地方法人特別税・同譲与税のあり方）…資料4、資料5、資料6

- 地方法人特別税（以下「特別税」という。）及び地方法人特別譲与税（以下「同譲与税」という。）については、特別税等に関する暫定措置法において「税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置」とされており、今回の消費税法改正法第7条においても「税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置であることを踏まえ、税制の抜本的な改革に併せて抜本的に見直しを行う」とされている。
- 特別税及び同譲与税の制度（以下「特別税制度」という。）は、地方税の一部を国税として徴収するもので、地方税の充実を図るという地方分権の基本的考え方に逆行する制度であると考えられる一方、解消することが基本であるが、その代

わりにこの制度の有する税源偏在是正機能は重要であり、これを踏まえて今後の検討を進める必要があるのではないか。をいかに確保するか。

(社会保障と税の一体改革関連法 社会保障・税一体改革関連法の評価)

- 今回の社会保障と税の一体改革関連法 社会保障・税一体改革関連法による地方消費税の引上げは、地方の社会保障財源を確保する措置であり、同法に従ってなされた税制改正（所得税の最高税率の見直し、相続税・贈与税の見直し）と併せても、「偏在性の小さい地方税体系の構築」は行われておらず「税制の抜本的な改革」とはいえないことから、は道半ばであり、さらに消費税・地方消費税の税率を引き上げる段階までに地方法人課税の抜本的な議論を行い、その際に特別税制度を廃止すべきではないか。
- 一方、次の消費税増税の機会は暫く先であり、少なくとも偏在性の小さい地方消費税が今回充実されたことから、今回の改革で抜本的な改正が行われたと評価できると考えられるため、速やかに特別税制度を抜本的に見直すべきではないか。

(地方法人課税の見直し) …資料7

- 地方法人課税は、法人が地方団体から受ける行政サービスの対価として負担する重要な地方の基幹税源だが、経済動向に応じて税収が大きく変動することや、税源が偏在するなどの課題を抱えており、今回の消費税法改正法第7条においても、「税制の抜本的な改革による地方消費税の充実と併せて、地方法人課税の在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こととし、その際には、国と地方の税制全体を通じて幅広く検討する」とされていることから、まずは地方法人課税について具体的な偏在是正の方策を考える必要があるのではないか。
- 地方法人課税はの見直しにあたっては、特別税以外にも存しており、それらも含めて偏在是正方策を検討する必要があるのではないか。
- 地方税においては、法人からも受益に着目した負担を求めるべきであり、外形標準課税の拡大が必要ではないか。
- 都道府県と市町村による法人への課税は、そもそもどのような考え方で今後正当化されていくべきか。特に、都道府県民税・市町村民税の法人住民税法人税割について、経済動向に左右され安定的ではないこと、また、利益に課税することから、地方税の負担分任原則に適しないに照らすと課題があるのではないかといった点も含め、そのあり方を抜本的に見直す必要があるのではないか。一方、企業誘致へのインセンティブとの関係をどう考えるか。

2 検討に当たっての基本的考え方

(財政調整における公平の考え方)

- 財政調整を考える際の公平基準については、二倍努力した人が二倍の富を得る「配分的正義」と、富裕層と低所得層の平均値まで格差を是正する「矯正的正義」が考えられるのではないか。
- この考え方を地方団体間にあてはめた場合、配分的正義の観点からは、富裕団体がそうではない団体のために財政負担を行うことを正当化できないとも考えられるが、そもそも地域間の財政力格差は、地方団体間の努力の差により生じたとはいえないのではないか。
- また、矯正的正義の観点からは、人間の社会的価値を重視し、全ての団体が豊かになる過程において、富裕団体がそうではない団体に対してむしろ進んで財政負担を行うべきであると考えられるが、そうすべき論理的な説明は困難ではないか。
- 国と地方との権限配分を国が決め、国の経済政策により地域間の財政力格差が生じたことを考えると、ナショナルミニマムを確保する地方団体の財源保障が国の責務であることを基本に、地域間の財政力格差について検討すべきではないか。

(多様な選択肢の検討)

- 地方税の中だけで偏在是正を論じると、結果として富裕団体からそうではない団体への水平的移転ということになるが、富裕団体がそうではない団体の財源を保障する制度は、理論的に説明できないのではないか。
- 従って、地方税のみではなく、国税との税源交換や地方交付税の充実または地方共同税といった新たな仕組みの創設などについて、幅広く検討する必要があるのではないか。
- 地方分権の実現に向けて地方税財源の充実強化を図る観点から、偏在性の小さい地方税体系の構築を第一に求めるべきであり、偏在度の大きな地方法人課税を交付税原資に、偏在度の小さな消費税（交付税原資分）を地方消費税にする税源交換を基本として検討すべきではないか。
- その上で、例えば今後の社会保障の拡充・強化に要する地方共通の財源（ナショナルミニマムを上回る部分）を確保するため、地方税を地方が主体的に地方共同税として課税し、客観的な指標で配分することにより、国に頼ることなく地方自らが必要な税財源を確保する新たな仕組みを創設することも考えられるのではないか。
- ただし、これらの税財政制度の見直しによってもなお埋まらない地域間の財政力格差を是正するため、地方交付税の有する財源保障・財源調整機能の充実強化が必要ではないか。
- なお、具体的な偏在是正の方策を検討するにあたっては、消費税法改正法第7条に「税制の抜本的な改革による地方消費税の充実と併せて、地方法人課税の在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」こととされており、地方法人課税の在り方を中心に検討せざるを得ない必要があるのではないか。

(特別税・同譲与税の見直し)

- 法人事業税は、シャウプ勧告以来の応益性確保の努力により外形標準課税の導入にこぎ着けた都道府県にとって堅持すべき税源であり、特別税は法人事業税に復元することを基本に検討すべきではないか。
- 見直しを行う時期については、今回の社会保障と税の一体改革による地方消費税率の引上げを「税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われ」と捉えるか否かの評価を踏まえて検討すべきではないか。

(地方の意見の反映) …資料 8、資料 9

- 偏在是正のため新たな制度を構築するにあたっては、制度創設時、更に制度の運用時いずれの段階においても、地方の意見を反映させる仕組みが必要である。既に制度化された国と地方の協議の場の運用が積み上げられているが、その実態をみた場合、今のままの運用で十分なのか。ドイツの連邦参議院にみられるような、国の意思決定プロセスにおいて地方の意見が確実に反映させられる意思決定プロセス仕組みを確保する必要があるのではないか。
- 地方財政審議会を改組、機能強化し、独立性の高い地方財政委員会を創設するといったことも考え、さらに地方の意見を反映させるようにすべきではないか。
- 特別税制度のように、今後安易に地方税を再配分の財源にするといったことが行われないよう地方の意見を反映させる制度的な工夫が必要ではないか。

(地方交付税の役割) …資料 10、資料 11

- 地域間における財政力格差を調整する責任は、富裕団体ではなく、当然国が負うべきではないか。
- 国と地方との間での権限配分を国が決めている以上、地方が安定的に事務を遂行できるようにするため、税財源の配分を通じて中央政府が関与することは当然ではないか。
- 先進国におけるおいては、国による個人の生存権の保障は普遍的な理念として定着しており、いる。地方団体が、個人の生存権を保障するため、全国統一的に行う住民サービスや地域の実情に応じてきめ細かく行う住民サービスを適切に提供できるよう、そのために実際に住民サービスを提供している地方団体の生存保障国による財源保障が必要なのではないか。
- 戦後、国の経済政策により生じた地域間の財政力格差に対して、当然国は何らかの形で財源を保障しなければならないのではないか。
- これらの国の義務を果たすための仕組みが地方交付税制度といえるのではないか。
- ~~格差の是正の程度については、最後は国民の代表により法律で決めることになるが、地方税源の偏在是正だけでは自ずと限界があり、地方交付税は引き続き大きな役割を担うのではないか。~~

(検討の進め方)

- 偏在是正方策は一部の地方団体に相対的な減収をもたらすと考えられることか

ら、その実施時期を検討するに当たっては、今回の地方消費税率引上げに加え、さらに地方税財源全体が拡充されるタイミングを考慮すべきではないか。

○ 今後、

- ・ 当面一定の結論をとりまとめるべき事項
 - ・ 今後中長期的な視点に立って検討を進めるべき事項
- を整理のうえ、検討を進める必要があるのではないか。

3 偏在是正策の検討

(1) 税源交換

(基本的考え方) …資料 12、資料 13、資料 14

- 特別税を法人事業税に復元した場合に発生する偏在の問題は、地方交付税の増額によって解決すべきではないか。
- 地方法人課税については、経済動向に応じて税収が大きく変動することや、税源が偏在するなどの課題を抱えていることから、その一部を国税化し地方交付税の原資とすることとしてはどうか。
- 特別税制度導入決定の直前（平成 19 年 11 月）に全国知事会地方税制小委員会が提言した「税源偏在の是正を、地方交付税原資としての税目の見直しとあわせて行い、偏在性が大きく税収の変動が大きい法人二税と消費税の交換により、地方消費税を拡充することを基本として検討すべき」との考え方に沿って、偏在度の大きな地方法人課税を交付税原資に、偏在度の小さな消費税（交付税原資分）を地方消費税にする税源交換を検討すべきではないか。
- この税源交換により、地方法人課税の税収シェアの大きな団体は税収が減少するが、地方消費税が充実されることにより税収構造自体が安定化するというメリットもあり、全体として偏在度性が小さく、安定的な地方税体系の構築に資するのではないか。

(地方法人課税の対象)

- 税源交換の対象とする地方法人課税は、これまでの法人事業税における応益性確保の改革努力の歴史を考えると、都道府県及び市町村の双方が持つ財源であって、より偏在度の大きい法人住民税法人税割(H22 年度 6.9 倍。法人事業税は 5.2 倍。)が適当なのではないか。
- 法人事業税は基本的には応益課税であり、事業者の所在地で課税することに一定の意義があるのではないか。法人住民税法人税割は応能的性格が強く、必ずしも所在地で課税する必要はないのではないか。そうすると偏在是正の税源としては、法人事業税よりも法人住民税法人税割の方が適切なのではないか。
- 税源交換の対応案として、具体的には例えば以下の 3 案が考えられるのではないか。

対応案 1…資料 15-1

特別税を法人事業税に復元した上で、法人住民税法人税割を一部国税化して地方交付税の原資とする。

【考え方】

- ・特別税制度は、地方分権に逆行する制度であること、また今回の消費税・地方消費税の充実が税制抜本改革と評価できるとする場合には、特別税制度を撤廃し、特別税を法人事業税として復元すべきである。
- ・特別税を単に復元した場合、地方税の偏在度が拡大するため、法人事業税より偏在度が大きく応能的性格の強い法人住民税法人税割の一部を交付税原資とし、特別税の税源偏在是正機能を維持すべきである。
- ・法人住民税法人税割の一部国税化により地方税が失われるが、今回の税制抜本改革で地方消費税の充実が図られている。

【論点】

- ・法人住民税法人税割の一部国税化による偏在是正の規模をどうするか。
- ・仮に、地方法人特別税の復元（1.4兆円）と同じ規模の偏在是正を実施する場合、シミュレーション結果（事務局試算）から得られる以下のような課題についてどのように考えるのか。
 - 都道府県の法人住民税法人税割の税額規模（0.5兆円）が小さいため、市町村の法人住民税法人税割（0.9兆円=是正規模 1.4兆円-0.5兆円）を含め、都道府県及び市町村全体における地方税の偏在是正を検討することが考えられるのではないか。
 - 都の場合、特別区分の法人住民税法人税割について都が課税しているが、特別区分の法人住民税法人税割については、都分ではなく市町村分として位置付けることでよいか。
 - 都道府県は地方法人特別税が復元するため、形式的には地方税の縮小はないが、市町村は国税化によって税源を失うことになり、その分地方交付税原資が増えるが、それでよいか。
- ・今回の税制抜本改革で実施される地方消費税の充実が、社会保障の安定財源確保を目的としており、地方税の拡充強化自体を目指したのではなく、交付団体の場合は、社会保障支出を上回る地方消費税収分だけ臨時財政対策債が減ることを考慮すると、今後は、法人住民税法人税割の一部国税化の代わりとなる新たな地方税の充実（具体的には偏在性が少なく小さく安定的な地方消費税の充実）が必要ではないか。
- ・法人住民税法人税割を交付税原資とすることについて、法人は選挙権がなくても影響力を有しており、法人のために地方団体は行政サービスを提供していることから、法人も一定の地方税を負担すべきであり、法人住民税法人税割を交付税原資とすることには、企業が集積している一部の市町村から異論があるのではないか。
- ・今回の社会保障と税の一体改革関連法 社会保障・税一体改革関連法において地方消費税が拡充され、地方税源が全体として拡充されていることを考慮すれば、むしろ、特別税を廃止し、国税化して分は格差是正という観点から交付税原資とする方法も考えられるので

はないか。考え方もありうるのではないか。

- 地方法人課税を交付税原資とする際には、地方税を国に交付し交付税原資とする方法も考えられるが、国の財源保障責任を明確にするためには、国税化することを前提とすべきではないか。
- 地方交付税の原資を強化するにあたっては、国の裁量で地方交付税総額が決められる仕組みであれば地方が交付税原資の充実を十分享受できないおそれがあるため、地方交付税の総額の決定において、地方の意見が適切に反映される仕組みが必要ではないか。

対応案 1-2…資料 15-2

特別税を法人事業税に復元した上で、都道府県分は全ての、市町村分は一部の法人住民税法人税割を国税化して地方交付税の原資とする。その際、交付税原資とする市町村分の法人住民税法人税割の総額と同額の消費税（交付税原資分）を地方消費税とし、その全額を市町村に交付する。

【考え方】

- ・ 都道府県が法人住民税法人税割を失う分に見合った額については、都道府県分の地方交付税として都道府県に配分する。一方、市町村が失う法人住民税法人税割については、地方分権の観点から地方交付税ではなく、市町村の地方税を充実することとする。
- ・ 具体的には、地方法人特別税の復元（1.4兆円）と同じ規模の偏在是正を実施する場合、国税化により失われる市町村民税（0.9兆円）に見合った措置として、国税（消費税（交付税原資分））の一部を地方消費税（市町村交付金）に振り替える。
- ・ 市町村には特別税の復元がないため、今回の法改正による地方消費税の充実とは別に、さらなる地方消費税の充実が必要である。

【論点】

- ・ 税源交換により充実する地方消費税について、相対的に偏在度性は小さいものの、なお税収格差が偏在は残ることについてどう考えるか。
- ・ 都道府県は特別税が復元するといっても、全体としてみれば実質的には税収増加効果はないため、都道府県についても税の充実が必要ではないか。

対応案 2…資料 15-3

今回の法改正による消費税・地方消費税の税率（10%）を将来さらに引き上げるときに、特別税を法人事業税に復元した上で、法人住民税法人税割を一部国税化して地方交付税の原資とし、消費税（交付税原資分）の一部を地方消費税とする。（それまでの間、特別税は存続する。）

【考え方】

- ・ 今回の地方消費税率等の引上げは、社会保障財源の確保を目的とするものであり、偏在性の小さい地方税体系を構築する税制の抜本的改革とはいえ、特別税は当面存続せざるを得ないとする場合には、今後、社会保障財源を確保するため、さらなる消費税（国・地方）の拡充が行われ、国・地方の財源が全体として増加するタイミングで、地方法人課税と消費税との税源交換を実施すべきである。

【論点】

- ・ 特別税制度の見直しや、今回の地方消費税充実による税収と社会保障給付支出との不均衡の是正について、先送りとなってしまうのではないか。

(2) 地方共同税

(基本的考え方)

- 国に頼ることなく地方自らが税収の地域間格差を是正する偏在性が小さくかつ安定的な税財源を確保する方法の一つとして、地方税の一部を地方の共通課題のための共通財源と位置づけ調整する仕組みの創設が考えられるのではないか。
- 例えば、
 - ・ 教育等を通じた人材育成
 - ・ 住民のライフステージに応じて地方団体が提供すべき子育て、医療、介護等のサービスなどを地方全体の共通課題と位置づけ、これを支える税を地方が共同して確保し、共通課題と関連性を有する客観的指標により配分するといった地方共同税の制度には、一定の合理性があるのではないか。
- あるいは、今後の社会保障の拡充・強化に要する地方共通の財源（ナショナルミニマムを上回る部分）を確保するため、地方消費税分を地方が主体的に増税し、客観的な指標で配分するという案も考えられるのではないか。

(憲法との関係)

- 日本国憲法第 92 条は「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」としており、「地方自治の本旨」に反しない限り、地方共同税の仕組みを法律で定めることは可能なのではないか。
- 自主財政権は、合理的な理由がある限りにおいて制約できるのではないか。

(地方交付税との関係)

- 地方共同税をいったん水平調整的な位置付けとしてしまうと、なし崩し的に地方税全体が財政調整に使われる恐れがあるのではないか。
- いわゆるナショナルミニマムを確保するための財源保障は国の責任であり、地方交付税の果たすべき役割ではないか。地方税である地方共同税は、そのナショナルミニマムが実現されていることを前提に、プラスアルファの共通課題に対応するための制度とすべきではないか。

(ドイツの共同税との比較) …資料 16

- ドイツの共同税は国による各州の財源保障を前提としていない制度であり、日本にそのまま導入することはできないのではないか。
- ドイツの共同税のように各団体の税収の平均値まで調整する制度とするとした場合においても、富裕団体が他の税目の税率を引き上げた場合、平均値が上昇することによって、税率を据え置いたままの他の団体が得をするという問題が生じるのではないような仕組みが必要ではないか。

なお、ドイツの場合、州は原則、共同税、州税どちらについても立法権を有さず、課税標準も税率も連邦法によって定められており、どの州も同じ税率で課税、徴収

されているため、このような問題が生じない。

- 以上の点を踏まえ、我が国での地方共同税の案としては、例えば以下の2案が考えられるのではないか。

対応案 1

- ・ 特別税を法人事業税に復元した上で、法人事業税又は法人住民税法人税割の相当額を地方共同税化する。
- ・ 地方法人課税の一部を「全都道府県共通の課題のために課す税」と位置付け、客観的指標により配分する。

【考え方】

- ・ 地方税制については、今回の消費税法改正法第7条において、「税制の抜本的な改革による地方消費税の充実と併せて、地方法人課税の在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」とされており、同法の規定を踏まえれば、偏在性の大きい税目（地方法人課税）について見直すべきである。
- ・ 各都道府県で育成された人材が都市に流出して企業の活動を支え、企業収益の源泉となっていることなどを踏まえ、地方法人課税の一部を、「全都道府県共通の課題である人材育成の財源を確保するために課す税」と位置付け、学校教育や職業訓練等に相関する人口などの客観的指標により配分する仕組みが考えられる。

【論点】

- ・ 地方共同税にふさわしいのは、法人事業税と法人住民税法人税割のどちらか。
- ・ 特別税が法人事業税に復元したとしても、法人事業税が地方共同税化されるのであれば、特別税制度の単なる衣替えにすぎないのではないか。
- ・ 地方共同税化によって特別税制度が果たしてきた税源偏在是正機能が維持されたとしても、今回の地方消費税充実による税収と社会保障給付支出との不均衡の是正への対応が必要ではないか。
- ・ 地方法人課税の一部を地方共同税にする場合、企業誘致等が税収増につながらず、地方団体の税源涵養意欲を損なうのではないか。

対応案 2

- ・特別税を法人事業税に復元した上で、今回引き上げられる地方消費税の一部を地方共同税化する。
- ・地方消費税の一部を「全都道府県共通の課題のために課す税」と位置付け、客観的指標により配分する。

【考え方】

- ・今回の社会保障と税の一体改革関連法（社会保障・税一体改革関連法）において、地方の社会保障財源については、地方消費税の充実を基本に確保されたが、個々の地方団体ごとに見ると税収と社会保障給付支出とに不均衡が生じるという課題がある。
- ・そこで、地方消費税の一部を、「住民のライフステージに応じて全地方団体が提供すべき子育て、医療、介護等のサービスの財源を確保するために課す税」と位置づけ、共通課題と関連性を有する客観的指標により配分する仕組みが考えられる。
- ・地方消費税は、税率が全国一律で決定され、偏在性が小さく安定的で、全ての団体に課税対象たる消費行為が存在することから、地方法人課税に比べてより地方共同税化になじむとも考えられる。
- ・従来の地方消費税は一般財源だが、今回引き上げられる地方消費税は社会保障目的とされていることから、社会保障を共通課題とすれば地方共同税になじむと考えられる。

【論点】

- ・今回の地方消費税率等の引上げは、社会保障給付における国と地方の役割分担や地方単独事業の割合により法定されたものであり、現段階でその内容を変更することは困難ではないか。
- ・今回引き上げられる地方消費税について、個々の地方団体ごとの税収と社会保障給付支出との不均衡が是正される一方、特別税制度の廃止による偏在是正への対応が必要ではないか。

○ 上記の2つの案に共通する論点として以下のものが考えられる。

（税率の決定）

- 地方共同税の税率については、地方の合意に基づいて、地方が主体的に一律に決めることができる仕組みが必要ではないか。

（配分方法）

- 地方共同税を、形式上国税と位置付けたうえで、地方譲与税の仕組みを活用して地方団体間で調整を行うことも考えられるのではないか。
- 国の特別会計に、各地方団体が徴収した地方共同税を地方税のまま拋出し、客観的指標により各地方団体に再配分することも考えられるのではないか。

(地方の意見の反映) …資料 17

- ドイツの共同税においては、課税標準や税率、各州へ帰属すべき額等は連邦法で決められているが、州の代表を構成員とする連邦参議院の同意が前提となっており、日本においても、地方の意見が確実に反映させられる意思決定プロセスを確保する必要があるのではないか。
- 地方の財政ニーズを議論し、増税を決定するような意思決定の場として、かつての地方財政委員会を創設するといったことも考えられるのではないか。

(実施時期)

- 大都市地域では減収が発生し、賛同が得られにくいと考えられるが、地方税財源全体が拡充されるタイミングであれば、地方共同税の導入を検討することができるのではないか。

(その他)

- 地方税は、受益と負担の関係に基づき、税源の所在に応じて地方団体が課税するものであり、この原則と地方共同税は相容れないのではないか。
- 自ら徴収した税額を当該団体の配分額以上に抛出する団体（財源抛出団体）の住民の理解が得られるか。ないのではないか。
- 財源抛出団体の徴税意欲が損なわれるおそれがあるのではないか。

(3) 税源交換と地方共同税の併用

(基本的考え方)

- 税源交換は、税収構造を安定化させ、全体として偏在性が小さく、安定的な地方税体系の構築に資する方策であるが、前述の案では、今回引き上げられる地方消費税について、個々の地方団体ごとの税収と社会保障給付支出との不均衡が是正されないという課題が残るのではないかと。また、地方消費税は小さいとはいえ偏在が残ってしまうという問題があるのではないかと。
- 一方、地方消費税の一部地方共同税化では上記のような不均衡や地方消費税の偏在は是正することができ、また、地方法人課税の一部共同税化では税源偏在の是正効果は極めて大きなものとなるが、両者の場合、富裕団体の税収がそうではない団体へ移転するだけの結果しか得られず、税収構造の安定化といった富裕団体にとってもメリットのある仕組みが必要ではないかと。
- これらを踏まえると、税源交換と地方共同税をセットで実施する方策も考えられるのではないかと。

- 例えば、以下の案が考えられるのではないかと。

対応案

特別税を法人事業税に復元した上で、法人住民税法人税割を一部国税化して地方交付税の原資とし、消費税（交付税原資分）の一部を地方消費税化するとともに、今回引き上げられる地方消費税及び税源交換で得られた地方消費税を地方共同税化する。

(4) 地方共有税

(基本的考え方)

- 特別税を法人事業税に復元することと関連して、税源交換や地方共同税といった新たな措置を講じた場合でも残らざるを得ない地域間の財政力格差に対処するため、地方交付税の財源保障機能を強化するとともに、国による政策誘導に用いられることを防ぐ観点から、地方交付税を、国の一般会計を通さず、「地方共有税」として特別会計に直接繰り入れる等の方式（地方交付税の地方共有税化）についても検討すべきではないか。
- 今後、地方分権改革が進展し、税源移譲等による地方税の充実が図られれば、地域間の税源の偏在のため地方団体間の財政力格差の拡大が避けられないことから、これを是正するため、地方交付税の財源保障機能はますます重要となるのではないか。
- 地方、特に農山漁村や中山間地域が、都市部にはない、水源涵養機能、森林の二酸化炭素吸収機能・酸素供給機能、食糧生産機能、さらには、景観保全機能や都市住民の憩いと安らぎの場としての機能を有していることや、産業廃棄物処理施設・原子力発電所・基地等の施設を受け入れていること等により、国土全体が一体となって、日本という単一国家を形成しているということも踏まえるべきではないか。
- 地方交付税が、地方団体の権限にふさわしい財源保障機能を果たすことによって、この国を、国民が一致結束した平和な一つの国家たらしめる機能を有していることにも留意すべきではないか。
- 今回、国家公務員給与の一時的な削減との均衡のため地方公務員給与を減額することを理由に地方交付税が削減され、地方の固有財源が国による政策誘導に用いられたが、今後、このようなことは、あってはならないのであり、それを防ぐためにも、地方固有の財源を制度・運用面において担保する地方共有税化が必要ではないか。

対応案（地方交付税の地方共有税化（H18 地方六団体案をベース））…資料 18

- (1) 名称を以下のとおり変更する。
 - ① 国民から国の特別会計に入るまで「地方共有税」
 - ② 国の特別会計を出て地方団体に入るまで「地方共有税調整金」
- (2) 国の一般会計を通さずに、「地方共有税及び譲与税特別会計」に直接繰り入れる。
- (3) 現在の財源不足を解消するため、地方共有税（地方交付税）の法定率の引上げを行うとともに、必要に応じて地方税法に定める税率の変更も行う。
- (4) 3年から5年に一度、地方共有税（地方交付税）の法定率の変更を行うとともに、必要に応じて地方税法に定める税率の変更も行う。
- (5) その他の年度は、財源不足があれば地方債または「地方共有税及び譲与税特別会計」内に新たに設置する基金により調整する。
- (6) 特例加算や特別会計による借入れは行わない。
- (7) 国の政策減税の実施に伴い地方の財源不足が生じる場合には、地方共有税（地方交付税）の法定率を引き上げる。

【考え方】

- ・ 地方交付税は、地域社会の存立基盤を維持し、国で定めた一定水準の行政サービスを、国民が全国どこで生活しても享受できるようにするためのものであり、国税という形で徴収されているものの一部となっているが、本来地方の固有財源であり、また、地方団体全体で共有している財源であることから、地方交付税が、自治体の「連帯」と「自立」の精神に基づくセーフティネットであることを制度上明確化させることとする。
- ・ 地方共有税の運営や地方税法の税率の変更に、地方の意見が反映され、その決定への参画を深めていくことによって、地方共有税は、地方交付税のような国から地方への垂直的財政調整から、地方の合意に基づく水平的財政調整に性格を変えるとも考えられる。

【論点】

- ・ 各地方団体の地方共有税調整金の額の調整及び決定について、地方が参画のうえ、責任をもって行える仕組みをどのように構築するか。
- ・ 各地方団体間で意見の対立が生じたときへの対応策として、何らかの裁定の仕組みが必要ではないか。例えばドイツの場合、不服がある州は連邦憲法裁判所へ提訴できる。
- ・ 地方の合意に基づく水平的財政調整に性格を変えた場合、結局のところ、富裕団体がそうではない団体を支える仕組みに近づき、国の財源保障責任の放棄につながるのではないか。

(5) 地方共同機構

(基本的考え方)

- 特別税制度のような国に地方税を水平調整的な財源として使われる仕組みではなく、国からの関与を受けずに地方自らが地方団体間の税収格差の是正を行う方式についても検討すべきではないか。
- 地方団体の相互理解と協力に基づき、国に頼ることなく、地方税の税源偏在を是正するため、全都道府県が共同して機構を創設し、地方団体からの納付と地方団体への交付金によって調整する仕組みを構築することが考えられるのではないか。

対応案

- ・ 全都道府県が共同して機構を創設し、調整を行う仕組みを構築する。
- ・ 機構は、法律により全都道府県に加入を義務付ける特別法人とし、例えば、偏在性の高い地方税目について、一人当たり税収額が全国平均を上回る都道府県は、上回る額を機構に拠出し、下回る都道府県に対しては、下回る額に応じて交付金を交付する。

【論点】

- ・ 大都市地域の地方団体が他の地方団体を支援することになるが、大都市地域の住民や議会の納得を得ることは、きわめて困難ではないか。
- ・ 富裕団体がそうではない団体の財源を保障することになり、国が財源保障責任を果たさなくなるのではないか。
- ・ 地方共同機構の仕組みは、富裕団体も含め全ての団体が加入することが前提となるが、結果として富裕団体がそうではない団体の財政を支えることになることから、富裕団体の加入を強制することは困難ではないか。
- ・ 機構を設置してまで税収の帰属状態を是正する必要がある税目は、そもそも地方税になじまないのではないか。
- ・ 機構からの交付額は巨額となるため、その基準を機構が決定するのであれば、憲法の趣旨を踏まえた民主的なコントロールが及ぶ仕組みとする必要があるのではないか。
- ・ 地域の代表者が集まり、新たな機構まで作って実施するのは行政改革の流れに逆行するのではないか。

(6) その他

(地方法人課税の外形課税化) …資料 19

- 地方法人課税の税収の変動への対応や応益性の強化という観点からは、外形標準課税の拡大が検討されるべきではないか。
- 法人事業税は付加価値割の部分を拡充していくことが妥当であり、法人課税の実効税率の引下げにつながるメリットもあるのではないか。
- 外形標準課税の拡大は地域間格差の是正の面で一定の効果は考えられるが、それほど大きくないのではないか。また、所得の少ない法人にとって税負担が重くなることに理解が得られるか。

(地方法人課税の分割基準の見直し)

- 地方法人課税の分割基準を、より客観性のある指標に変えていくことは望ましいが、財政調整を目的として変えることについては、応益性が損なわれることや国の財源保障責任を曖昧にしてしまうことになり、不適當なのではないか。