

平成24年度税財政等に関する提案

全国知事会
平成23年10月

【総論】

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在り方を見直す」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、分科会も含めた「国と地方の協議の場」において実効性のある議論を行い、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ことも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) 社会保障制度の全体像の提示

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込については、「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、社会保障制度の全体像をまずは提示し、その安定財源確保に向けた議論を行うべきである。

(2) 地方単独事業についての財源措置

成案では、地方の意見を踏まえ、「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。財源確保の対象として地方単独事業の範囲を定めるにあたっては、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」にあたることとして対象外にすることは適当でない。

(3) 現行消費税分の取扱い

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、地方の意見を踏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) 総合的な経済財政施策の展開と逆進性への配慮

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。

また、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。

(5) 地方法人特別税

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) 社会保障・税番号制度の導入

社会保障給付の適切な実施の前提となる社会保障・税番号制度については、地方としても重大な関心を有しているところであるが、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、民間活用を図るとともに、既存のインフラである住民基本台帳ネットワークシステムを活用して、原則として国の負担により整備を進めるべきである。

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」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、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、揮発油税の当分の間税率を「地球温暖化対策のための税」と位置付ける場合には、軽油引取税の当分の間税率を「地方環境税（仮称）」とするとともに、現行地方揮発油譲与税の総額を確保すべきである。

さらに、自動車取得税、自動車税といった車体課税は、偏在性の少ない貴重な税源であることから、車体課税の見直しにあたっては、簡素化、グリーン化と合わせて地方税源を確保する観点から、自動車重量税と自動車税を一本化し、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 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、「中期財政フレーム（平成 23 年度～平成 25 年度）」に基づき、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財政運営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。

「中期財政フレーム（平成 24 年度～平成 26 年度）」においては、交付団体始め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 24 年度から平成 26 年度の間、平成 23 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。また、「平成 24 年度予算の概算要求組替え基準について」においては、「東日本大震災からの復興の基本方針」において、国・地方合わせた財源の確保にあわせて行うこととされている地方交付税の加算等につ

いては、その全額を国の一般会計歳出における「歳出の大枠」への加算の対象とし、歳出抑制の対象としないこととされた。

こうしたことを踏まえ、平成 24 年度予算の概算要求においては、地方交付税について、交付税特別会計における前年度からの繰越を見込めない中、別枠の加算 1.4 兆円を含め、前年度を 0.8 兆円上回る 17.2 兆円を一般会計から繰り入れることにより交付税総額を 17.1 兆円とし、地方一般財源総額については、社会保障費の自然増に対応する地方財源の確保を含め、平成 23 年度を 0.5 兆円上回る 60 兆円を確保するとされたところである。今後の予算編成においては、「中期財政フレーム（平成 24 年度～平成 26 年度）」において、地方交付税を含む基礎的財政収支対象経費に一定のキャップが設けられていることから、大変厳しい議論が行われることが見込まれるが、地方の一般財源総額について実質的に平成 23 年度の水準を下回らないようにするとの方針が貫徹されるべきである。

また、震災からの復旧・復興に当たっては、被災団体が全力で取り組めるように財政措置することはもとより、被災団体以外の地方公共団体の負担に影響を及ぼすことがないように、地方の復旧・復興事業費及びその財源については、通常の数入歳出とは別枠で整理した上で、地方交付税の加算を行う等により確実に復興財源を確保するべきである。

2 現下の経済情勢、基金事業の性格等を踏まえた財源措置

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、急激かつ歴史的な円高により厳しさを増している地域経済に甚大な影響が生じるおそれが高い。

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。

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べきである。また、最近の厳しい社会経済情勢を踏まえ、必要に応じ基金事業の期間を延長し、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。

IV 課税自主権の活用等

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。

また、税負担軽減措置等は、国が地方の課税権を制約するものであり、対象の絞り込み等の見直しを行うべきである。その上で、平成 23 年度税制改正大綱において創設を検討するとされた「法定任意軽減措置制度（仮称）」については、地方の自主性を尊重するとともに、住民にとって分かりやすい制度となるよう、税負担軽減措置の適用期間や軽減の程度を条例に委ねる仕組みを導入することが適当である。

V 国と地方の協議の場における意見の反映

国と地方公共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 24 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の考え方から、所得控除の額は所得税より低い額となっている。配偶者控除等の見直しにあたっては、こうした税目ごとの基本的な性格を踏まえつつ、所得税と住民税を一体として検討すべきである。

また、所得税から住民税への 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及び外形標準課税制度の拡充

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大原則に基づくものであり、地方団体の重要な財源である地方法人課税についての安易な縮減などの議論は受け入れられないものではない。

また、景気動向に配慮しつつ、法人事業税の応益課税としての性格の明確化や税収の安定化の観点から、対象法人の資本金要件の見直しや付加価値割の拡大など、外形標準課税制度の拡充を検討すべきである。

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 自動車取得税の堅持

自動車取得税は、自動車による交通事故や騒音、CO₂の排出などの社会的費用に関し地方公共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、偏在性の少ない貴重な税源であることから堅持すること。

8 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。

9 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。

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24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。

11 還付加算金の利率の見直し

還付加算金の法定利率の設定について、社会経済情勢を反映した利率に見合うよう引き下げること。

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、厳しい地方の経済雇用情勢への対応などの歳出を確実に積み上げるとともに、経済情勢を踏まえ厳しく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。また、難病治療研究に係る国庫補助など地方に多額の超過負担が生じているものについては、早期解消を図ること。

3 基金事業に係る地方負担への適切な措置

社会福祉施設等耐震化等臨時特例基金など国の経済対策により設置した基金を活用して平成24年度に実施する事業に伴う地方負担については、地方財政計画に積み上げた上で基準財政需要額に反映すること。

4 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、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。

5 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。

6 「地域活性化・雇用等対策費」の確保

平成23年度地方財政計画で計上された「地域活性化・雇用等対策費」については、平成25年度まで継続するとされ、その額は平成23年度の1兆2千億円を1つの基準に毎年度決定するとされているが、震災や円高の影響などで地方の経済雇用情勢の厳しさが増していることを踏まえ、所要額を確保すること。

7 臨時財政対策債の償還財源の確保

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。