地方税財源の確保・充実等に関する提言

平成 28 年 7 月 29 日
全　国　知　事　会
（地方税財政常任委員会）

Ⅰ　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

我が国の景気は、企業収益が過去最高水準となり、有効求人倍率もかつてない高水準まで上昇するなど回復基調が続いているものの、中国を始めとするアジア新興国等の景気が下振れし、景気が下押しされるリスクがあるなかで、海外経済の不確実性の高まりや金融資本市場の変動の影響に留意する必要がある。

先般、政府では世界的な需要の低迷、成長の減速による景気悪化のリスクに備え、内需を腰折れさせないようあらゆる政策を総動員するとして、平成29年４月に予定されていた消費税・地方消費税率の10%への引上げを２年半再延期することとされたが、アベノミクスの成果を地域の隅々まで行きわたらせ名目ＧＤＰ600兆円を達成するためには、生産性の向上や働き方改革を進め、新市場の開拓や国内の需要を高めるとともに、国・地方が一体となって強力な地域経済対策を講じていくことが必要である。

平成28年６月２日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2016」（以下「骨太の方針」という。）では、「成長と分配の好循環」を全国津々浦々まで波及させ、人口減少と地域経済の縮小の悪循環に歯止めをかけ、将来にわたって成長力を確保するため、地域が持つ魅力を最大限引き出し、国・地方において官民の総力を挙げて地方創生を本格展開することとされている。

地方創生なくして一億総活躍社会の実現はない。我々地方も、自主性と主体性をもって地域経済の活性化及び地方創生に全力を挙げて取り組み、地方創生を日本創成につなげていくという強い決意と覚悟をもって臨んでいる。

平成28年６月２日に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生基本方針2016」では、地方創生の本格展開に向けて、「各分野の政策の推進」「地域特性に応じた戦略の推進」「多様な地方支援の推進」の３つの基本方向により、施策の一層の推進を図っていくこととされたが、今後、国・地方、産学官金労言などあらゆる主体が「人口減少」の危機感と「地方創生」の意義を共有し、地域社会が抱える構造的な課題に対し一体的に取り組むことが必要である。また、構造的な課題の解決には長期間にわたる取組みが必要であり、そのための恒久財源を確保し、地方創生の取組みを息長く支援すべきである。

（１）「まち・ひと・しごと創生事業費」の拡充

地方創生は地方版総合戦略の策定段階から、本格的な地方創生事業推進の段階へ移行するなかで、地方がその実情に応じた息の長い取組みを継続的かつ主体的に進めていくために、平成28年度地方財政計画に計上された「まち・ひと・しごと創生事業費」（１兆円）を拡充し、地方の安定的な財政運営に必要な地方一般財源を十分に確保すべきである。

（２）地方創生推進交付金の拡充及び弾力的な運用

地方一般財源総額の確保に加え、地方創生の取組みを深化させるための交付金については、平成28年度当初予算において「地方創生推進交付金」（1,000億円、国１／２）が創設され、地方負担についても、「まち・ひと・しごと創生事業費」とは別に地方財政措置を講ずることとされたほか、平成27年度補正予算において「地方創生加速化交付金」（1,000億円、国10/10）が措置されたところである。

今後、地方創生は本格展開の時期に入り、地方版総合戦略に基づく施策や事業を安定的・継続的に推進する必要があること、交付金に対する地方の期待が極めて高いことなどから、交付金の内容や規模について、地方の意見等を十分に踏まえる形で拡充すべきである。特に、東京一極集中加速化の是正のための地方への人材還流や働き方改革、ローカル・アベノミクスを実現し名目ＧＤＰ600兆円達成等に向け緊急的に対応するための必要な財源について、平成28年度の補正予算での対応を検討すべきである。

「地方創生推進交付金」等については、事業内容を公表して目標管理を適切に行うなど、地方団体が責任を負う一方で、交付金の趣旨に沿った事業を行う場合には、地方団体ごとの交付金額の上限設定などの制約を大胆に排除するほか、施設整備事業等についても、ソフト施策と一体となって産業振興や地域活性化等に特に十分な効果が見込まれる場合には要件を大幅に緩和するなど、地方において、より使い勝手のよいものとすべきである。

また、地方創生関連補助金等についても、新たな発想や創意工夫を活かせるよう、要件の緩和など弾力的な取扱いを行うべきである。

２　人口減少対策等に資する新たな税財政措置

昨年閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015」において定められた「経済・財政再生計画」では、低所得若年層・子育て世代の活力維持と格差の固定化防止のための見直し、働き方・稼ぎ方への中立性・公平性の確保、世代間・世代内の公平の確保など、経済社会の構造変化を踏まえた税制の構造的な見直しを早期に行うこととされている。

一方、人口移動の面では、平成27年の東京圏への転入超過数が約12万人（前年比約１万人増）となり４年連続で増加するなど、東京一極集中の傾向が加速している。

今後、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ため、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、三世代同居・近居の促進、所得税・住民税における配偶者控除や扶養控除のあり方など、少子化対策に資する税制について幅広く検討すべきである。この際、地方の行政サービスを支えるための自主財源を充実・確保することを前提として、検討を進めるべきである。

さらに、少子化対策の抜本強化に向け、段階的な幼児教育・保育料無償化、不妊治療への支援の拡充、無利子奨学金の充実、多様な保育サービスの拡充、子どもの医療費助成に係る国民健康保険の国庫負担減額調整措置の速やかな廃止等を図るとともに、「地域少子化対策重点推進交付金」の平成29年度当初予算での規模拡大と運用の弾力化や子ども・子育て支援新制度の完全実施に向けた１兆円超の財源確保など、子育て支援の充実を図るべきである。

併せて、貧困の世代間連鎖を断ち切るため、ひとり親家庭への支援策の拡充や給付型奨学金の創設等による教育費負担の軽減、「地域子供の未来応援交付金」の恒久化と運用の弾力化など、子どもの貧困対策の更なる充実・強化を図るべきである。

また、平成28年度税制改正では、東京圏から地方へ本社機能の移転等を行う企業に対して税制上の優遇措置を講ずる「地方拠点強化税制」について、雇用促進税制と所得拡大促進税制の併用を可能とする制度の拡充が行われ、また、「地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）」も創設され、地方創生の推進に資する税制の充実が図られたところである。

東京一極集中の是正に向けて、「地方拠点強化税制」の更なる拡充も含めた企業の地方移転の促進、地方への定住・半定住の促進など、地方への人の流れをつくるための税財政制度について幅広く検討すべきである。

３　ふるさと納税及び企業版ふるさと納税の運用

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あるが、返礼品（特典）の送付については、引き続き、制度本来の趣旨、経済的利益の無償の供与であることを前提にふるさと納税に係る寄附金に通常の寄附金控除に加えて特別控除が適用される仕組みであること等を踏まえ、節度ある運用とすべきである。

また、平成28年度税制改正において創設された「地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）」については、国、地方団体のみならず企業が寄附を通じて地方創生に参画することにより、地方創生を持続可能な取組みとするものであり、企業による創業地などへの貢献や地方創生に取り組む地方団体のインセンティブとなると期待できるが、寄附を行う企業に対する代償としての経済的利益の供与の禁止など、引き続きモラルハザードにならないようにするとともに、地方の自主性と主体性を尊重し、弾力的に運用するなど実効性のある制度運用に努めるべきである。

４　魅力あふれる地域づくりのための税財源措置

（１）スポーツ・文化施策への財源措置

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の計画期間直後に開催される2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会等を見据え、同大会に関連して行われる事前キャンプや文化プログラム等を各地方津々浦々で開催することは、地方創生の一層の推進に資することから、地方がその実情に応じ、拠点となる公立スポーツ・文化施設の機能向上や建替等を図ることができるよう、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。

また、地方が文化資源を最大限に活かした主体的な文化プログラムに取り組めるよう、宝くじを活用した新たな財源の確保などについて、幅広く検討すべきである。

（２）「観光先進国」への挑戦に向けた新たな税財源措置

国においては、観光を我が国の基幹産業へと成長させ、「観光先進国」に挑戦していくため、訪日外国人旅行者数の目標を2020年に4,000万人、2030年に6,000万人とするなど、従来の目標を大幅に前倒しし、かつ、質の高い観光交流を加速させることとしている。特に、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催等により、訪日外国人旅行者数の大幅な増加も見込まれるところである。

このような状況を踏まえ、観光を地方創生につなげていくためには、地方への外国人旅行者の訪問の増大はもとより、日本人国内旅行消費の拡大が必要であり、地方においても積極的に取り込むための環境整備など新たな行政需要が発生していることから、地方における観光施策の実施のため、必要かつ十分な新たな税財源を確保する措置を講ずるべきである。

５　国家戦略としての政府関係機関の地方移転

政府は地方への新しいひとの流れをつくる方針のもと、政府関係機関の地方移転を検討してきたが、本年３月にまち・ひと・しごと創生本部において、「政府関係機関移転基本方針」を決定し、研究機関・研修機関等については、23機関を対象に50件の

全部又は一部移転、また、中央省庁については文化庁の全面移転などの方針をとりまとめ、移転に関する具体的な取組みが進められているところであるが、この速やかな移転実現を図るとともに、政府関係機関の地方移転については、東京圏から地方へのひとの流れを大きなうねりとするため、今回限りの一過性のものとせずに、地方移転を促進するための数値目標を設定してその実現に向けての取組みを行うなど、今後も国家戦略として継続して検討し、その効果が十分得られるよう国が主体的に取り組むべきである。

Ⅱ　地方分権改革の実現等に向けた地方税財源の確保・充実

骨太の方針では、アベノミクスの成果等の活用を図りつつ、適切な経済財政運営を進め、我が国の景気回復の腰折れを回避し、我が国経済を再びデフレに戻さないよう、世界経済の回復のための国際協調、一億総活躍社会の構築などに取り組んでいく一方、名目ＧＤＰ600 兆円の実現と国・地方を通じたプライマリー・バランスの 2020 年度までの黒字化の達成の双方の実現に向けて、ワイズ・スペンディングの考え方に立って、経済・財政の一体改革を進めていくこととされた。

地方財政についても、「経済財政運営と改革の基本方針 2015」に定められた「経済・財政再生計画」において、国の取組みと基調を合わせた歳出改革に取り組むこととし、歳出特別枠については経済再生に合わせ危機対応モードから平時モードへの切替えを進めるほか、地方団体が自ら行政の無駄をなくし、創意工夫を行うインセンティブを強化するために地方財政制度の改革を行うなどとされており、今後、地方交付税や国庫支出金、公共事業などについて厳しい議論が行われることが想定される。

しかしながら、地方が責任をもって、地方創生・人口減少対策をはじめ、福祉・医療、地域経済活性化・雇用対策、人づくり、国土強靱化のための防災・減災事業など、地方の実情に沿ったきめ細かな行政サービスを十分担っていくためには、その基盤となる地方税財政の安定が必要である。地方財政の健全化に向けた努力は、引き続き必要だが、地方歳出の大半は、法令等で義務付けられた経費や国の補助事業であり、これまで高齢化の進展等に伴う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などの地方の懸命な歳出削減努力により吸収してきたのが実情である。このような対応が限界に近づいているなか、国の制度や法令の見直しを行わず、仮に一律に歳出削減が断行されれば、地域経済の好循環拡大や地方創生に向けた取組みはもとより、住民の安全・安心を支える基礎的な行政サービスを確保することさえ事実上不可能となるおそれがある。

平成 29 年度においては、地方創生なくして一億総活躍社会の実現はないということを踏まえ、アベノミクスの成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となる地方一般財源総額を確保すべきである。

今後、地方が責任をもって、地方創生・人口減少対策をはじめ、福祉・医療、地域経済活性化・雇用対策、人づくり、国土強靱化のための防災・減災事業など地方の増大する役割に対応するため、地方分権を支える基盤は地方税であるとの観点から、地方税の充実や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。

Ⅲ　税制抜本改革の推進等

１　消費税・地方消費税率引上げの再延期に伴う対応等

消費税・地方消費税率の引上げが平成 31 年 10 月に再延期されることとなったが、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ものであり、国・地方を通じた厳しい財政状況や急速に進む少子高齢化という現状を鑑みれば、税率の引上げを行うことは避けられない。

また、消費税・地方消費税率引上げの再延期にあたっては、社会保障に係る地方財源の確保をはじめ、「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」において地方消費税の充実と併せて講ずることとされた税源の偏在性を是正する方策等の課題などについて、平成 28 年度与党税制改正大綱（以下「平成 28 年度大綱」という。）で示された方針に沿って対応すべきであり、具体的には、以下の点を踏まえるべきである。

（１）社会保障に係る地方財源の確保

消費税・地方消費税率の引上げによる増収分は、子ども・子育て支援や医療・介護の充実に向けた施策の実施等の社会保障の充実や安定化などに充てることとされており、税率引上げの再延期により、これらの施策は税率引上げまでその財源を失うことになる。

また、消費税・地方消費税率の引上げを再延期しても、保育の受け皿 50 万人分の確保など、可能な限りの社会保障の充実を実施するとされているが、その費用については、国の責任において安定財源を確保すべきである。なお、その際、地方に負担を転嫁するような制度改正等を行うことがあってはならない。

消費税・地方消費税率の引上げ分は、地方交付税原資分も含めるとその約３割が地方の社会保障財源であることから、地方が必要な住民サービスを十分かつ安定

的に提供し、地方財政の運営に支障を生じないよう、地方交付税原資分も含め必要な財政措置を確実に講ずるべきである。

なお、消費税・地方消費税率の引上げが再延期されるが、国民健康保険の財政基盤の強化のため、平成 27 年１月 13 日の社会保障制度改革推進本部決定を踏まえた国と地方の「議論のとりまとめ」に沿った財政支援の拡充等については、国の責任において確実に行うべきである。

（２）税源の偏在是正措置の確実な実施等

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確実に講ずるべきである。

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・地方消費税率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、地方消費税率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28年度税制改正において、地方法人特別税・譲与税が廃止され、それに代わる税源の偏在是正措置として、また、消費税・地方消費税率８％段階の措置に引き続き10%段階における偏在是正措置として、法人住民税法人税割の一部の地方交付税原資化をさらに進めることとされた。

消費税・地方消費税率引上げの再延期に伴い、これら地方法人課税のあり方の

見直しによる税源の偏在是正措置も延期されると考えられるが、平成31年10月の税率引上げ時に施行することとすべきである。また、その効果等も踏まえ、引き続き、より税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築に向けて検討すべきである。

なお、偏在是正により生ずる財源については必要な歳出を地方財政計画に確実に計上するとともに、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すべきである。

一方、平成28年度税制改正においては、法人事業税の一定割合を市町村に交付する法人事業税交付金が創設されたが、都道府県が独自に実施している超過課税による税収も交付金の財源となることとされており、課税自主権の観点から、超過課税による税収については交付金の財源から除くなど、法人事業税交付金の制度が開始される前に地方の意見を踏まえて対応を検討すべきである。

（３）車体課税の見直しに係る措置の延期等

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。

自動車取得税の廃止など車体課税の抜本的な見直しにあたっては、都道府県はもとより自動車取得税の７割が交付されている市町村への影響が大きいこと、国土強靱化対策等道路の需要は依然として大きいことなどを十分勘案し、自動車税・軽自動車税の環境性能課税など他の車体課税に係る措置と併せて講ずるとされていることを踏まえ、地方団体に減収が生ずることのないよう、安定的な代替税財源の確保を同時に図るべきであることを求めてきたところ、平成28年度大綱において、消費税・地方消費税率10%への引上げ時である平成29年４月に自動車取得税を廃止するとともに、自動車税及び軽自動車税において、自動車取得税のグリーン化機能を維持・強化する環境性能割を導入することとされた。

このような経緯を踏まえ、消費税・地方消費税率引上げの再延期に伴い、自動車取得税の廃止及び環境性能割の導入についても併せて延期すべきである。なお、自動車取得税廃止の際には、環境性能割で確保できない減収分については、地方財政計画において確実に措置するなど地方財政に影響を与えないようにすべきである。また、環境性能割の導入にあたっては、その制度運用が円滑なものとなるよう、国民への制度周知などに努めるべきである。

一方、車体課税の見直しに関しては、平成28年度大綱において、消費税・地方消費税率10%への引上げの前後における駆け込み需要及び反動減の動向等を踏ま

え、平成29年度税制改正において、安定的な財源を確保し、地方財政に影響を与えないよう配慮しつつ、自動車の保有に係る税負担の軽減に関し総合的な検討を行い、必要な措置を講ずることとされているが、自動車税は道路損傷負担金的性格を有するとされている都道府県の基幹税であり、車体課税に係る地方税収は平成21年度の自動車取得税へのエコカー減税の導入等により大幅に減少してきていることなどを考慮し、消費税・地方消費税率引上げの再延期により前提条件も変わったことから、自動車税の軽減に関する必要な措置の検討も併せて延期すべきである。なお、仮に消費税・地方消費税率の引上げ時に自動車税の税率を引き下げるべきとの議論をする場合には、地方財政に影響を及ぼすことのないよう具体的な代替税財源の確保を前提として行うべきである。

（４）低所得者層に配慮した軽減税率制度への対応

消費税・地方消費税率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から、平成27年度与党税制改正大綱（以下「平成27年度大綱」という。）において、消費税・地方消費税率10%時に軽減税率制度を導入することとされ、平成28年度税制改正において、消費税・地方消費税率が10%に引き上げられる平成29年４月に導入するとともに、その対象品目、税額計算方法や中小事業者等に配慮した特例の創設などが行われたところである。

この軽減税率制度については、消費税・地方消費税率引上げの再延期に伴い、税率が引き上げられる平成31年10月に導入することとされたが、導入にあたっては、国民や中小事業者に混乱が生じないよう、国において対象品目の区分や税額計算方法の詳細について十分周知するとともに、必要な支援に努めるべきである。

また、軽減税率制度の導入により生ずる減収分については、平成28年度大綱において、安定的な恒久財源について法制上の措置等を講ずることとされたが、具体的な内容は示されていない。仮に減収分の全てが確保されない場合、地方の社会保障財源に影響を与えることとなることから、この減収分については、代替税財源等により確実に措置するなど、地方財政に影響を与えることのないようにすべきである。

（５）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。

（６）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。

（７）「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おり、清算基準である「消費に相当する額」については、消費指標として「商業統計調査」に基づく「小売業年間販売額」と「サービス業基本調査」に基づく「サービス業対個人事業収入額」の合計額を用い、これらにより把握できない部分については、消費代替指標として「人口」及び「従業者数」をそれぞれ同割合で用いてきたところである。

平成27年度からは、これまでの「サービス業基本調査」に替えて「経済センサス活動調査」に基づく「サービス業対個人事業収入額」が消費指標に用いられることとされ、サービスに係る統計カバー率が上昇することも踏まえ、主にサービスの代替指標と考えられてきた「従業者数」の比率を引き下げ、「人口」の比率を高める等の見直しが行われたところである。

今後も清算基準の見直しにあたっては、社会保障財源を確保するため地方消費税率を引き上げる経緯に鑑み、商業統計や経済センサス活動調査にお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、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。

（８）マイナンバー制度の円滑な利用と運用

マイナンバー制度は、国民にとって利便性の高い社会を実現するとともに、社会保障や税の分野における行政の効率化、適正な課税・徴収の推進、正確で公平な給付の実施などにつながるとともに、国・地方を通じた行財政改革や財政健全化にも資するものであり、平成28年１月から利用が始まったところである。

地方税をはじめ多くの分野において、今後、マイナポータルの運用も含め順次利用が進んでいくこととされているが、引き続き、国民の理解を深めるための周知・広報活動に積極的に取り組むとともに、地方団体への情報提供等に万全を期すべきである。また、国・地方が連携しながら、円滑な制度の利用と情報セキュリティの確保も含めた適切な運用が行えるよう、地方団体に対する財政面での支援や制度面、

運用面での協力を引き続き遺漏なく行うべきである。

２　法人税改革に伴う地方法人課税の見直し

デフレ脱却・経済再生をより確実なものにしていくため、企業収益の拡大が速やかに賃金上昇や雇用拡大につながり、消費の拡大や投資の増加を通じて更なる企業収益に結び付け、経済の好循環を着実に実現するという観点から取り組まれた今般の法人税改革は「課税ベースを拡大しつつ、税率を引き下げる」ことにより、法人課税を成長志向型の構造に変えることとされ、平成27年度税制改正において、国・地方を通じた法人実効税率を平成28年度までの２年間で3.29%（平成27年度▲2.51%、平成28年度▲0.78%。国・地方を通じた法人実効税率34.62%→31.33%）引き下げることとされていたが、平成28年度税制改正では、その予定を前倒しして、平成28年度に国・地方を通じた法人実効税率の20%台への引下げを実現することとされた。これに伴い、平成30年度までに段階的に法人実効税率を2.37%（平成28年度▲2.14%、平成30年度▲0.23%。国・地方を通じた法人実効税率は平成30年度に29.74%）引き下げる一方で、大法人（資本金１億円超）に対する法人事業税の外形標準課税の拡大、減価償却制度の見直し、欠損金繰越控除の見直し、租税特別措置の見直しなど課税ベースの拡大等により財源が確保されることとなった。

また、平成28年度大綱においては、「今後とも、国際競争条件や社会構造の変化に応じて、法人課税のあり方について、必要な見直しを行う」とされたところである。

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。

以上に十分留意のうえ、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）法人実効税率を引き下げる場合の代替税財源の確保

平成28年度税制改正においては、法人実効税率の引下げにあたり、課税ベースの拡大等により財源が確保されたが、今後も、更なる見直しを行う場合には、地方の財政運営に支障が生じないよう必要な税財源を確保し、最終的には恒久減税には恒久財源を確保すべきである。

（２）外形標準課税のあり方の検討

法人事業税の外形標準課税の拡大については、応益性の強化や税収の安定化に資することなどから、長年、全国知事会が求めてきたものであり、平成27年度税制改正において、大法人に導入されている外形標準課税を、平成26年度の４分の１から平成28年度の２分の１に段階的に拡大されることとされたが、平成28年度税制改正においては、成長志向の法人税改革をさらに推進するため、平成28年度に８分の５へとさらに拡大することとされた。また、引き続き大法人のみを対象としたうえで、中堅企業に対する負担変動の軽減措置が講じられた。

今後の法人税改革にあたっては、「外形標準課税の適用対象法人のあり方についても、地域経済・企業経営への影響も踏まえながら引き続き慎重に検討を行う」とされているが、今後、外形標準課税の適用対象法人のあり方等について検討を行う際には、地域経済への影響を踏まえて、中小法人への適用については慎重に検討すべきである。

なお、平成28年度大綱において検討を行うこととされた法人事業税資本割の課税標準のあり方については、より企業実態を反映するよう見直しを進めるべきである。

（３）法人事業税の分割基準の見直し

法人事業税の分割基準のあり方については、平成28年度大綱において大法人向けの外形標準課税の拡大も踏まえて検討を行うこととされ、また、前回の見直し（平成17年度）から10年以上経過し、社会経済情勢や企業の事業活動が変化していることも踏まえ、より実態にあったものに見直すべきである。

その見直しにあたっては、社会経済情勢の変化に応じた企業の事業活動と行政サービスとの受益関係を的確に反映させ、税源の帰属の適正化を図るという観点から検討し、法人の納税事務負担の軽減・簡素化を考慮した上で、より客観性のある指標とすることを基本とすべきである。なお、分割基準の見直しについては、法人事業税の応益課税の性格を踏まえたものとし、財政調整を目的として行うべきではない。

３　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、再生可能エネルギー・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。今後も太陽光、小水力、地熱等の自然エネルギーの導入を促進するほか、国等と連携のうえ、電力の効率的なストックに向けた水素の活用などをさらに進めていく必要がある。

平成28年度大綱においては、「森林整備等に関する市町村の役割の強化や、地域の森林・林業を支える人材の育成確保策について必要な施策を講じた上で、市町村が主体となった森林・林業施策を推進することとし、これに必要な財源として、都市・地方を通じて国民に等しく負担を求め、市町村による継続的かつ安定的な森林整備等の財源に充てる税制（森林環境税（仮称））等の新たな仕組みを検討する。その時期については、適切に判断する」とされ、長年にわたり懸案であった地方の森林吸収源対策等に関する財源確保について、一定の方向性が示された。

今後、新たな税制等を検討する際には、国・都道府県・市町村の役割分担及び税源配分のあり方などの課題について十分整理するとともに、これまで森林整備等について都道府県が積極的に関わってきていることも踏まえた仕組みとすべきである。その際、現在、都道府県を中心として独自に課税している森林環境税等との関係についても、地方の意見を踏まえて、しっかりと調整すべきである。

４　ゴルフ場利用税の堅持

ゴルフ場利用税については、アクセス道路の整備・維持管理、廃棄物処理、地滑り対策等の災害防止対策等、特有の行政需要に対応していること、また、その税収の７割が所在市町村に交付金として交付されており、特に財源に乏しい中山間地域の当該市町村にとっても貴重な財源となっていることから、厳しい地方団体の財政状況を踏まえ、現行制度を堅持すべきである。

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等

１　地方一般財源総額の確保等

地域や住民が必要とする行政サービスを担っているのは地方団体であり、地方団体が安定的にサービスを提供できる財政基盤が確立されてはじめて、地方団体や地方に住む人々による成長戦略や地方創生に向けたチャレンジを生み、地域経済、ひいては日本経済の再生や一億総活躍社会が実現できるのであり、そのためにも安定的な地方一般財源総額の確保は必要不可欠である。

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。「経済財政運営と改革の基本方針 2015」において定められた「経済・財政再生計画」では、人口減少等を踏まえ、地方についても国の取組みと基調を合わせた歳出改革を行うこととされているが、地方においては、国と同様、社会保障関係費の自然増分に対応しなければならないうえ、人口減少への対応として地方が創意工夫を凝らして行う少子化対策はもとより、地域経済活性化・雇用対策など様々な取組みを強化しなければならない状況にある。近年、

地方は、給与関係経費や投資的経費などについて国を相当に上回る懸命な歳出削減に努め、高齢化に伴う社会保障関係費の増嵩分を吸収してきたが、このような対応が限界に近づいているなか、人口減少等を理由とした単純な地方歳出の削減は、再び地方の活力を奪い、人口減少に拍車をかけ、日本全体の衰退を招きかねない。

平成 28 年度の地方財政計画では、地方税が増収となるなかで、地方交付税の減少を最小限にとどめ、臨時財政対策債の発行を抑制したうえで、引き続き「まち・ひと・しごと創生事業費」を計上することや、歳出特別枠については縮小となるものの、重点課題対応分等を含めると実質的に前年度と同水準とされたことなどにより、前年度を上回る地方一般財源総額が確保された。平成 29 年度においては、東日本大震災の復興財源を別枠扱いとしたうえで、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、地方が責任をもって、地方創生・人口減少対策をはじめ、地域経済活性化・雇用対策、人づくり、国土強靱化のための防災・減災事業など、地方の実情に沿ったきめ細かな行政サービスを十分担えるよう、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、近年の自然災害の多発・多様化の状況を踏まえた防災・減災対策の事業費や、喫緊の課題である地方創生の事業費及び財源は、重点的に確保すべきである。

なお、地方一般財源総額の確保にあたっては、地方分権を推進する観点から、地方税の充実が重要であるが、その際には偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を目指すべきである。ただし、偏在性の小さい地方税体系の構築を目指したとしてもなお税源の偏在は残ることから、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り、その総額を確保すべきである。

（１）地方一般財源及び地方交付税の総額確保等

「経済財政運営と改革の基本方針 2015」において定められた「経済・財政再生計画」では、「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組みと基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額について、2018 年度（平成 30 年度）までにおいて、2015 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」とされた。また、「社会保障関係費の伸びを、高齢化による増加分と消費税率引上げとあわせ行う充実等に相当する水準におさめることを目指す」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、消費税・地方消費税率の引上げが再延期となったが、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。

特に、地方交付税については、地域間の財政力格差を是正するとともに、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるようにするために必要不可欠なものであり、引き続き、財源保障機能と財政調整機能の両機能が適切に発揮できるよう、その総額を確保すべきである。また、いわゆるトップランナー方式を含む地方の歳入歳出の効率化を議論する場合には、地方団体が効率的・効果的に行政運営を行うことは当然であるが、地方交付税はどの地域においても一定の行政サービスを提供するために標準的な経費を算定するものであるという本来のあり方を十分に踏まえたうえで、条件不利地域等、地域の実情に配慮するとともに、住民生活の安心・安全が確保されることを前提とした合理的なものとし、地方交付税の財源保障機能が損なわれないようにすべきである。

平成 29 年度の地方財政計画の策定にあたっては、このような状況を踏まえ、地方が責任をもって、地方創生・人口減少対策をはじめ、地域経済活性化・雇用対策、人づくり、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、骨太の方針においては、「国が地方自治体に対して支出する国庫支出金については、地方財政に占める割合が相当規模になっていることや最終的な予算執行までの資金の流れが多段階になるため、国の支出段階のみでのＰＤＣＡだけでは、実際の予算執行の現場に手の届くものとはならないことに鑑み、成果の向上と「見える化」に一段の工夫が必要である。その際、国庫支出金の性格に応じた対応が必要である」とされ、また、「所管省庁は、地方の裁量度の高い分野について、国庫支出金のパフォーマンス指標の設定を求めるとともに、その配分に当たっては、地方自治体ごとの取組状況や達成度合い等に応じてメリハリをつける」とされている。

国庫支出金のうち、国庫負担金については、地方自治体が法令に基づいて実施しなければならない事務であって、国と地方との役割分担を前提に国が義務的に支出する経費であることから、パフォーマンス指標を設定してその配分に反映することにはなじまず、ＰＤＣＡサイクルという名の下に一方的に削減されるようなことがあってはならない。

今後、国庫支出金に係るパフォーマンス指標の設定等の検討にあたっては、地方への負担転嫁とならないよう、地方の意見を十分に踏まえるべきである。

（２）歳出特別枠の実質的な堅持

「経済財政運営と改革の基本方針 2015」において定められた「経済・財政再生計画」では、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とされており、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は、経済再生に合わせ危機対応モードから平時モードへの切替えを進めることとされた。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ピーク時に比べて減少しており、人口減少・少子高齢化に伴う社会保障関係費の自然増や少子化対策への対応、地域経済活性化・雇用対策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、特別枠で実質的に確保してきたと言える。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、これまで特別枠が果たしてきた役割を踏まえ、歳出特別枠を実質的に確保し、必要な歳出を確実に計上すべきである。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）一般行政経費（単独）の確保

一般行政経費（単独）について、内訳・積算が明確でない枠計上であるために標準的な財政需要と認められないような過大な金額が計上されている可能性があるとの議論があるが、近年、一般行政経費（単独）については、社会保障関係費の増嵩分があるにも関わらず、ほぼ同額で据え置かれている現状にある。そもそも、一般行政経費（単独）は、地方が自主性・主体性を発揮して地域の課題解決に取り組むための必要経費であり、地方は、国の制度に基づく全国レベルの国庫補助事業と、地方の実情に応じたきめ細かな地方単独事業を組み合わせて行政サービスを提供し、住民生活の安心を確保している。今後、地方分権改革が進展し、また、地方創生の実現に向けて地方の主体的な役割が高まるなかで、地方が自主性をもって、地方単独事業に取り組むことができるよう、その総額を確保すべきである。

（４）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。

なお、国・地方の税収増により財源余剰が生じた場合には、これを地方の債務縮減に充てるだけでなく、国の債務縮減にもつなげていくべきとの議論があるが、地方財政においては、そもそも巨額の財源不足が生じている（平成 28 年度 5.6 兆円）のが現状であり、仮に税収増により、折半対象財源不足が解消されるに至った

場合は、その財源を少子高齢化・地方創生対策等の増大する地方歳出への対応や臨時財政対策債（既往債分）の残高縮減に充てるなど、地方の財政健全化等に活用すべきである。

（５）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・地方消費税率の引上げにあたり、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を活用して、地方財政計画に必要な歳出を確実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。

（６）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旧・復興は、本年４月から「復興・創生期間（平成 28 年度～平成 32 年度）」に入ったが、復旧・復興事業が遅滞せずに着実に実施できるよう、特例的な財政支援措置を継続し、国の責任において所要の財源を十分に確保すべきである。

特に、骨太の方針では、復旧・復興事業の規模と財源については、「復興・創生期間を含む復興期間 10 年間で 32 兆円程度を確保したところである。各年度の事業規模の管理を適切に行い、精度の高い予算とすることで、確実に復興を進める」とされたが、被災自治体の声を丁寧に聞き、被災自治体の復興に支障が生じないよう適切に対処すべきである。

（７）熊本地震への迅速な支援

平成 28 年熊本地震では、極めて甚大な被害が発生し、今なお多くの方々が不自由な避難生活を余儀なくされており、国・地方では、熊本県をはじめ被害を受けた地方自治体及び被災者に対して、職員の派遣や物資の提供等総力を挙げ支援しているところである。早期に復旧・復興を成し遂げるためには、人的支援の強化など、被災地の実情に即した復旧・復興支援に取り組む必要があることから、新たな補助制度の創設、補助率の嵩上げ、地方負担分に対する十分な財政措置など、東日本大震災も踏まえた特別の措置を講ずるべきである。

２　成長と分配の好循環等に向けた取組み

（１）消費税・地方消費税率引上げに向けた対応

消費税・地方消費税率の引上げが再延期される一方で、骨太の方針では、国・地方を通じたプライマリー・バランスの 2020 年度までの黒字化の財政健全化目標を堅持することとされるとともに、「600 兆円経済の実現」に向け、成長と分配の

好循環の実現や経済・財政一体改革の着実な推進などが盛り込まれたところである。

現在直面している国・地方を通じた厳しい財政状況や急速に進む少子高齢化という現状を鑑みれば、平成31年10月において税率の引上げを確実に行うためにも、我が国経済の持続的かつ力強い成長が不可欠であり、今後、平成28年度の補正予算や平成29年度当初予算の編成などにおいて、地方経済の活性化に十分配慮した総合的かつ積極的な経済対策を講ずるべきである。その際には、地方の中小企業等の生産性向上や国内外の販路開拓等に対する支援の充実を図るべきである。

なお、平成28年６月２日に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」では、保育士や介護職員の処遇改善などを実施することとされており、そのためには、国の責任において、財源をしっかり確保すべきである。

併せて、平成29 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。

国・地方を通じた財政の健全化は引き続き必要だが、骨太の方針にも掲げられているとおり、経済再生なくして財政健全化はないことを踏まえ、本来必要な歳出を削減し、結果的に景気回復の腰折れを招かないよう留意すべきである。

（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、集中豪雨等といった災害が頻発し、また、火山災害が連続して発生するなど、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。さらに、全国防災事業が平成28年度に皆減となり、緊急防災・減災事業費が平成28年度末に終了となる場合、このままでは平成27年度から平成29年度にかけて、約１兆円の防災関係の財源が失われることとなる。

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、地方の実情を踏まえ拡充するほか、国土強靱化と防災・減災を加速するための十分な財源を当初予算において安定的・継続的に確保すべきである。さらに、特に緊急性の高い対策に集中投資するための十分な財源を平成28年度の補正予算で確保すべきである。

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。

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）ＴＰＰの発効を見据えた農林水産業の振興に関する財源措置

ＴＰＰによる環境変化を踏まえ、意欲ある農林漁業者が希望を持って経営に取り組み、地方の活力を決して低下させることがないよう、ＴＰＰに対する不安を払拭し、中山間地域や小規模経営体を含め、意欲ある農林漁業者が将来にわたり安心して経営に取り組むための対策を講ずる必要がある。

成長産業として、力強い農林水産業をつくりあげるため、地方創生の中核となる強い農業と活力ある農村の実現に向け、農業の生産性の向上や高付加価値化による競争力強化、輸出の円滑化に向けた環境整備や価格競争力の向上による輸出促進等を推進する「総合的なＴＰＰ関連政策大綱」（平成27年11月25日、ＴＰＰ総合対策本部決定）を確実に実行するとともに、地域の実情に応じて柔軟な政策対応が可能となるよう、基金など弾力的な執行が可能となる仕組みの構築も含め万全な措置を講ずるべきである。

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、課税自主権の更なる活用、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に向けた検討

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 29 年度の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。