

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 24 年 7 月 20 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。

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。

今後策定される地域主権推進大綱（仮称）においても、「地方税財源の充実確保」を重要な1つの柱と位置付け、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を明記し、さらなる地方分権改革を進めるべきである。

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、直近の実績を明らかにして所要の人員や財政規模を見積もった上で、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

一昨年前から検討が重ねられてきた社会保障と税の一体改革については、「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地方の意見が相当程度

反映され、最終的には、国の制度と地方単独事業の2つのセーフティネットが組み合わさることによって社会保障制度全体が持続可能なものとなっていくという評価が行われた上で、地方分として、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率を変更し、消費税率換算で0.34%充実するとされたところである。

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3年以上にわたって訴え続けてきたところであり、本国会における関連法案の確実な成立を期待するものである。

その上で、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案」（以下「消費税法改正法案」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は、今後、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。そのための手法として、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その前提としての「マイナンバー制度」の導入、③さらには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、④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。

（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、転嫁や価格表示に関するガイドラインの策定、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講ずるべきである。

（3）地方消費税収と社会保障給付水準のかい離の調整

地方消費税は地域間の税収の偏在の少ない税ではあるものの、各団体の地方

消費税込と社会保障給付の水準は一致しないことから、「消費税込の社会保障財源化」の趣旨を踏まえ、三位一体改革時の取扱いを参考に、引き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、引き上げ分の消費税込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を検討すべきである。

(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、新たに導入される経済センサスによって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) 地方法人特別税の抜本的な見直し

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) 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べきであり、その際には、①消費税と地方法人課税の税源交換、②「地方共有税」の創設、③地方税の一部を地方の共通財源と位置付け調整する仕組みの導入を含めた幅広い検討を行うべきである。

(7) 社会保障・税番号制度の効果的・効率的な整備

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、国全体の情報基盤であり、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、効果的・効率的な制度設計を行い、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 24 年度税制改正大綱において、「地球温暖化対策に関する国と地方の役割分担を踏まえ、地方財源を確保・充実する仕組みについて、平成 25 年度実施に向けた成案を得るべく更に検討を進め」とされ、消費税法改正法案においても、「地方の地球温暖化対策に関する財源確保について検討」と明記されたところである。地球温暖化対策に地方公共団体が果たす役割を適切に反映させる制度として、地球温暖化対策のための税の用途を森林吸収源対策にも拡大するとともに、その一部を地方税源化するなど、地方の役割等に応じた税財源を確保する仕組みを創設すべきである。

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。

3 自動車取得税の見直し

自動車取得税については、平成 24 年度税制改正大綱及び消費税法改正法案において、「安定的な財源を確保した上で、地方財政にも配慮しつつ、簡素化、負担の軽減及びグリーン化の観点から、見直しを行う」とされたところであり、また、国内自動車市場の厳しい状況を踏まえた対策が必要である。一方、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、偏在性が少なく、また、税額の約 7 割を自動車取得税交付金として交付される市町村にとっても貴重な税源であることから堅持すべきであり、具体的な代替財源を示すことなく見直すことは断じてあってはならない。

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 24 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 24 年度から平成 26 年度において、平成 23 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上回る 17.5 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と同水準の 59.6 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。

平成 25 年度においても、東日本大震災の復興財源は別枠扱いとした上で、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、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や臨時財政対策債の償還財源を含め、必要な地方一般財源総額を確保すべきである。

特に、地方交付税については、極めて厳しい地方財政の現状等を踏まえ、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よう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、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。

あわせて以下の取組みを進める必要がある。

(1) 「中期財政フレーム」の改訂

「中期財政フレーム」の改訂にあたり、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機能強化や消費税引上げに伴う社会保障支出の増加に係る地方負担等については、基礎的財政収支対象経費に係る「歳出の大枠」に加算することとするなど適切に反映すべきである。

(2) 地方公務員給与の取扱い

地方は、厳しい財政状況を踏まえ、国に先んじて独自の給与削減や定数削減等の厳しい行財政改革に取り組んでおり、国家公務員の給与削減に際し、国が地方に対して給与削減を実質的に強制するような、地方交付税や義務教育費国庫負担金の減額は断じて行うべきではない。

(3) 臨時財政対策債の縮減と償還財源の確保

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。

(4) 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については、平成 27 年度末までの「集中復興

期間」に国・地方合わせて少なくとも 19 兆円程度の事業規模が見込まれているが、平成 24 年度当初予算までに既に 18 兆円程度が予算化されている。事業の進捗等を踏まえて、被災地の復興のために必要な事業の規模等を見直すとともに、その上で必要となる追加地方負担については、復興特別交付税を確保すべきである。

2 経済状況の好転に向けた取組み

消費税法改正法案及び「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地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案」において、消費税率及び地方消費税率の引上げに当たっては、「経済状況を好転させることを条件として実施する」ため、デフレからの脱却及び経済の活性化に向けて、平成 23 年度から平成 32 年度までの平均名目経済成長率 3 %程度、平均実質経済成長率 2 %程度を目指した総合的な施策を講ずることとし、「成長戦略や事前防災および減災等に資する分野に資金を重点的に配分することなど」を検討するとされている。

我が国経済は、本格的な復興施策の集中的な推進によって国内需要が成長を主導すると見込まれるものの、欧州政府債務危機の深刻化を背景とした海外経済の更なる下振れ、円高の進行に伴う国内空洞化の加速、電力供給の制約等の先行きのリスクに直面している。

このため、適切な金融・財政政策を行うことにより経済を成長軌道に乗せていくことが重要であり、成長戦略を実行することと合わせて、東日本大震災を教訓として緊急に実施すべき即効性のある防災、減災等のための事業について、必要な総額を確保した上でできる限り速やかに実施するとともに、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、基金事業の進捗や経済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。

また、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特定疾患治療研究事業などの地方の超過負担については、速やかに解消すべきである。

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観点から、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。

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25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。