

地方税制における税源偏在の是正策の 方向性について（素案）概要

全国知事会地方税財政常任委員会
地方税財政制度研究会

地方税の偏在是正に向けた検討について

【「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」(概要)】(抜粋)

税制の抜本的な改革及び関連する諸施策について(第7条関係)

5 地方税制については、次に定めるとおり検討すること。

イ 地方法人特別税及び地方法人特別譲与税について、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。

ロ 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。

全国知事会 (H24.7.20) 提言(抜粋)

Ⅱ 税制抜本改革の推進 1 社会保障と税の一体改革 (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。

全国知事会に「地方税財政制度研究会」を設置

○ 設置目的

これからの地方税の充実を基本とする地方税財源の拡充を見据えつつ、地方税制における税源偏在の是正方策について幅広く検討する。

○ 検討スケジュール

- ・平成24年度 中間論点整理
- ・平成25年度秋 見直しの基本的な方向性 とりまとめ

○ 研究会構成委員

座長：植田 和弘 (京都大学教授)
井手 英策 (慶応義塾大学准教授)
関口 智 (立教大学准教授)
半谷 俊彦 (和光大学教授)
淵 圭吾 (学習院大学教授)

※ H24: 第1回9/7、第2回10/5、第3回11/26、第4回1/17
H25: 第5回4/3、第6回5/24、第7回6/14

地方税制における税源偏在の是正策の方向性について（素案）概要

1. 検討課題とその背景

○ 地方分権型社会を確立する上では、偏在性が小さく税収が安定的な地方消費税の充実が必要。

◆ 社会保障・税一体改革関連法・・・地方分1.54%のうち、地方消費税率引上げ1.2%、交付税原資拡充0.34%
地方消費税の充実が基本とされた。

【地方消費税の充実に伴う課題】

① 一人当たり税収で最大約2倍の格差⇒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。

② 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。

⇒ 今後の社会保障支出の増等に対応して更に地方消費税を拡充するためにも、上記の課題への対応が必要。

○ 地方分権の基本的考え方(地方税の拡充)からは異例の制度である地方法人特別税を地方税に復元すべき。

◆ 地方法人特別税制度・・・「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」(消費税法改正法第7条第5号イ)

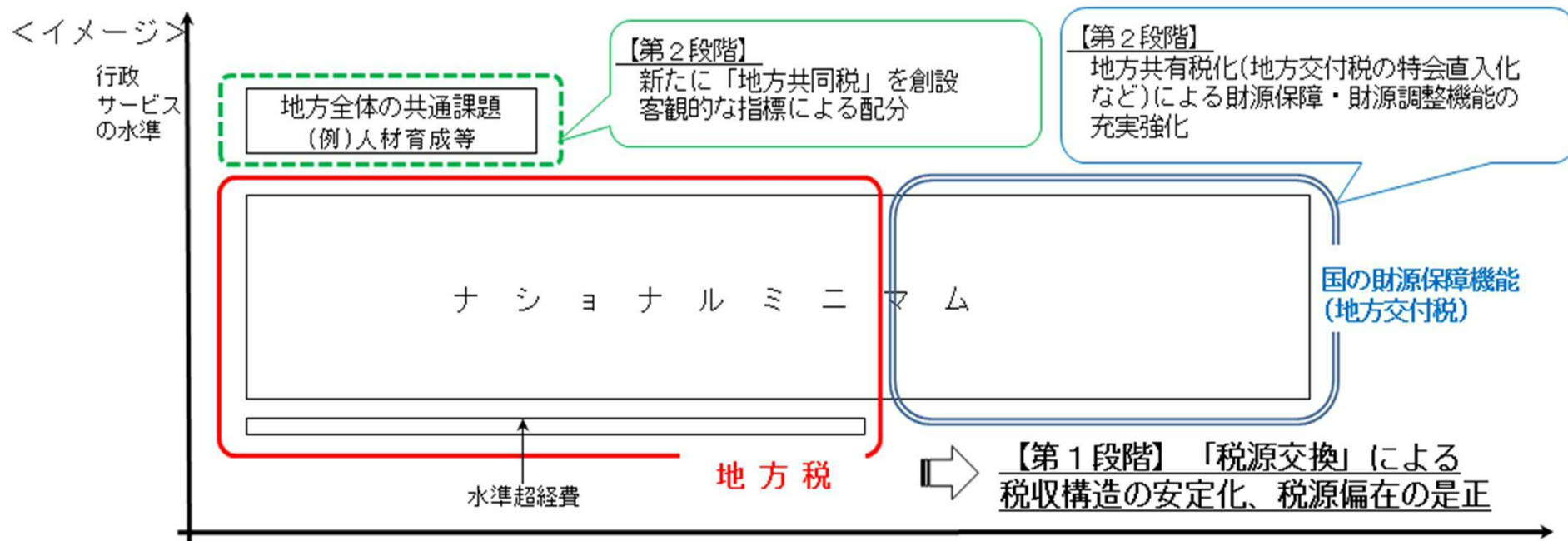
⇒ 現在の地方税の税収格差は今回の地方消費税率の引上げにより縮小するが、地方法人特別税の復元により、今より拡大することになる。

⇒ 地方法人特別税の地方税への復元の前提として、偏在性の小さい地方税体系の構築が必要。

今後の地方税源の更なる充実、地方法人特別税の復元のためにも、上記の課題を解消し、偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を実現することが必要不可欠。

地方税制における税源偏在の是正方策の方向性について（素案）概要

2. 基本的考え方



- ナショナルミニマムを確保する地方団体の財源保障責任は一部の富裕団体ではなく、あくまでも国が有する。
- ◆ 地方税の中だけの偏在是正方策では、富裕団体からそうではない団体への水平的移転となってしまう、富裕団体やその住民の理解を得ることは困難である。
- ⇒ 国税との税源交換、地方共同税、地方共有税といった偏在是正方策として考えられる多様な選択肢について、以下の順序によりながら幅広く検討すべき。
- ① 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、偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築を第一に求めるべきであり、税源交換(消費税(交付税原資分)を地方消費税に、地方法人課税を交付税原資に)を基本とすべき。(※上図【第1段階】)
 - ② その上で、地方全体の共通課題でナショナルミニマムを上回る部分を確保するため、地方共同税(地方が主体的に課税し、客観的な指標で配分する仕組み)により地方自らが税財源を確保。
- ⇒ ①、②を通じてもお埋まらない地域間の財政力格差については、地方交付税の財源保障・財源調整機能を強化する必要。⇒ 地方共有税化(地方交付税の特会直入化など)を目指す。(※上図【第2段階】)

地方税制における税源偏在の是正方策の方向性について（素案）概要

3. 具体的方策【第1段階】 早期に実施すべき改革 税源交換

- 地方法人二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、全体として偏在度が小さく、安定的な地方税体系の構築に資する改革となる(H19.11地方財政審議会意見、全国知事会地方税制小委員会)
- 今回の地方消費税率の引上げによって、地方消費税の充実が図られていることから、このタイミングにおいて、地方法人特別税の復元とセットで税源交換を行う案は、実現可能性の高い方策である。

<税源交換:試案1>

地方法人特別税(1.5兆円)を法人事業税に復元した上で、法人住民税法人税割(0.5兆円)を一部国税化して地方交付税の原資とする。

<税源交換:試案2>

地方法人特別税(1.5兆円)を法人事業税に復元した上で、都道府県分は全ての(0.5兆円)、市町村分は一部の(1.0兆円)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(1.0兆円)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。

		地方			国	
		都道府県	市町村	計		
地方法人特別税		事業税 復元 +1.5 兆円 譲与税 廃止 Δ 1.5 兆円		±0 兆円		
税源交換	法人課税	法人税割 Δ 0.5 兆円	法人税割 Δ 1.0 兆円	Δ 1.5 兆円	法人税	+1.5 兆円
	消費課税		地方消費税 交付金 +1.0 兆円	+1.0 兆円	消費税	Δ 1.0 兆円
地方交付税		+0.5 兆円		+0.5 兆円	交付税原資化	Δ 0.5 兆円
今回の引上げ	地方消費税(1.2%)	地方消費税 +1.5 兆円	地方消費税 交付金 +1.5 兆円	+3.0 兆円	消費税(3.8%)	+9.8 兆円
	地方交付税(0.34%)	(県:市=1:1) +0.5 兆円	(県:市=1:1) +0.5 兆円	+1.0 兆円	交付税原資(0.34%)	Δ 1.0 兆円
合計		+2.0 兆円	+2.0 兆円	+4.0 兆円	+8.8 兆円	

注：<試案1>において、市町村分も対象とする場合は「市町村分 法人税割 Δ 1.0兆円、市町村分 地方交付税原資化 +1.0兆円」

⇒ 【第1段階】である税源交換を実施した上で、地方共同税、地方共有税といった【第2段階】の方策を実施すべきであり、これらを「引き続き検討すべき改革」として位置付けている。

地方税制における税源偏在の是正方策の方向性について（素案）概要

4. 具体的方策【第2段階】 引き続き検討すべき改革

(1) 地方共同税

- 国に頼ることなく地方自らが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、ナショナルミニマムを上回る部分に対応する地方共通の財源を確保するため、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といった方策が考えられる。
- 一方、財源保障、財政調整の責任が国にあることから、地方が共同税を通じて主体的に財政調整を行うこととすると、地方交付税総額の抑制圧力が強まる中で、財政調整の責任を押し付けられやすくなり、なし崩し的に地方税全体が財政調整に使われてしまう結果となることが懸念される。
- また、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、この原則と相容れない地方共同税の仕組みでは、自ら徴収した税額を当該団体の配分額以上に拠出する団体（財源拠出団体）の住民及び議会の理解が得られないのみならず、財源拠出団体そのものの徴税意欲が損なわれる恐れがある。
- したがって、地方共同税については、偏在是正を主目的とするのではなく、地方全体の共通課題とこれを支える税とが成立するような受益と負担の関係を見出し、共通の財政需要とそれに対応する税率の議論をセットで行う仕組みを通して地方が主体的に増税を行う足がかりとすべきであり、偏在是正効果はその結果として得られるものと位置付けるべきである。

(2) 地方共有税

- 税源交換などの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、地方交付税の有する財源保障・財源調整機能の充実強化が必要である。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るという事態に至っているが、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、地方固有の財源である地方交付税を、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ある。

地方税制における税源偏在の是正方策の方向性について（素案）概要

5. 改革にあたっての留意点等

1 地方の意見の反映

- 偏在是正のため新たな制度を構築するにあたっては、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う、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制度的な工夫が必要。地方交付税の総額の決定においても、地方の意見が適切に反映される仕組みが必要。
- 既に制度化された国と地方の協議の場の現在の運用で十分であるとは言い難い。例えば、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、我が国においても、地方の意見がより一層確実に反映させられる意思決定プロセスを確保することが必要。
⇒今後、独立性の高い地方財政委員会を創設するなど、さらに地方の意見を反映させることを考えるべき。

2 地方交付税の役割

- 地方交付税は、本来地方の税収入とすべきであるが、団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体がいわゆるナショナルミニマムに相当する標準的な行政を安定的に遂行できるようにするため、税財源の配分を通じて財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税」である。
- 地方団体が、個人の生存権を保障するため、全国統一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、国による財源保障が必要。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。

3 その他の検討課題

- 地域間格差是正の効果についてはそれほど大きくないと考えられるものの、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、例えば資本金1億円超の企業については、法人事業税の付加価値割の部分を拡充する等外形標準課税の拡大を検討すべきである。
- 法人事業税の分割基準については、応益性や国の財源保障責任の観点から、財政調整を目的として変えることは不適當であるが、製造業に限らず非製造業も含めて事業所や就業者の実態を把握した上で、諸外国の制度も参考にして、より客観性のある指標となるよう検討すべきである。