

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 25 年 7 月 9 日
全 国 知 事 会
(地方税財政常任委員会)

I 地方分権改革の実現等に向けた地方税財源の確保・充実

政府は、大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の「三本の矢」による経済政策（いわゆるアベノミクス）に一体的に取り組んでおり、我が国経済は、緩やかに持ち直しつつある。しかし、地方では円安の進行に伴う原材料費、エネルギーコストの高騰等もあり、地方の中小企業を取り巻く経済環境は依然として厳しく、また、安定的な雇用も十分確保されているとは言えない。日本経済及び地域経済を本格的な成長軌道に乗せ、デフレからの早期脱却と持続的な経済成長を実現するためには、今後とも国と地方が連携・協力して、日本の再生に取り組まなければならない。

こうした中、政府は平成25年6月14日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」（以下「骨太の方針」という。）において、国・地方のプライマリー・バランスについて、2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比の半減、2020年度までに黒字化、その後の債務残高の対GDP比の安定的な引下げを目指すとし、聖域を設けず、義務的経費も含めて踏み込んだ見直しを行い、財政の健全化を図るとしている。今夏に、今後の取組内容を具体化した「中期財政計画」を策定するとされているが、地方財政についても、国の取組と歩調を合わせ歳出抑制を図ることとされており、今後、地方交付税総額や公共事業費などの削減について、厳しい議論が行われることが想定される。

地方財政の健全化に向けた努力は、引き続き必要だが、地方が責任をもって地域経済活性化・雇用対策はもとより、教育、医療、子育て支援や高齢者対策等の福祉、安全、国土強靱化のための防災・減災事業などの施策を実施するためには、その基盤となる地方税財政の安定が必要である。平成26年度においては、地域経済の動向等を十分に踏まえ、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な地方一般財源総額を確保することにより、地域経済対策等を十分講じられるようにすべきである。

今後、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していくためには、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が必要である。

Ⅱ 税制抜本改革の推進等

1 社会保障と税の一体改革

社会保障と税の一体改革においては、今後も社会保障関係費の増加が続くと見込まれる中、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ことから、消費税・地方消費税を5%引上げるにあたり、地方分として1.54%（うち地方消費税1.2%、地方交付税原資0.34%）が確保されたところである。

厳しい日本の財政状況や急速に進む少子高齢化という現状を踏まえて、引き続き、着実に経済状況の好転を図り、平成26年4月における消費税及び地方消費税の引上げの実現を図るべきである。

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」（以下「消費税法改正法」という。）において消費税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、今後とも、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、③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。

なお、平成 25 年度与党税制改正大綱においては、「消費税率の 10%引き上げ時に、軽減税率制度を導入することをめざす」とされているが、軽減税率の導入については、検討を要する課題が多岐に渡るため、その導入時期については慎重に検討すべきである。また、実際に導入する際には、地方消費税や地方交付税の総額が減少することから、地方の社会保障財源に影響を与えることのないよう、地方税財源を確保する方策が同時に講じられるべきである。

(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、先般成立した「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、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。

(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、三位一体改革時の取扱いを参考に、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、地域間の偏在性が小さく安定性の高い地方税体系の確立を図るとともに、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講ずるべきである。

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、これらが地方交付税の振替である臨時財政対策債の減少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。そのため、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、税源の偏在是正策を講じることが必要不可欠である。

このため、偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築を図る観点から、まずは、偏在性が小さく税収が安定的な消費税と偏在性が大きく税収が景気に左右されやすい地方法人課税との税源交換などについて検討すべきである。

さらに、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の地方共同税や、地域間の財政力格差に対処するため、地方交付税の機能強化を図る地方共有税（地方交付税の特会直入化など）などについても、今後、検討すべきである。

(7) 社会保障・税番号制度の効果的・効率的な整備

社会保障・税番号制度については、先般、関連法が成立したところであるが、今後の具体的な制度設計にあたっては、適切な個人情報保護方を講じた上で、効果的・効率的な整備・運用となるように努め、民間活用の実現に向けた検討を進めるとともに、番号制度が国家的な情報基盤であることを踏まえ、原則として国の負担により整備を進め、地方に新たな経費負担が生じることがないようにすべきである。

2 自動車関係税制の見直し

(1) 自動車取得税の見直し

自動車取得税については、平成 25 年度与党税制改正大綱において、消費税 8%の段階でエコカー減税の拡充などグリーン化を強化し、消費税 10%の時点で廃止する方向で改革を行うことは明記する一方、その代替財源については、消費税 10%段階で自動車税において新たな課税を実施するなど、地方財政へは影響を及ぼさないとの方向が示されているものの、その具体的な措置が明記されていない。

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となっており、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。

平成 26 年度税制改正に向けた検討にあたっては、地方団体の意見を十分踏まえ、都道府県及び市町村に減収が生じることのないよう、安定的な代替税財源の確保と自動車取得税の廃止を同時に実施すべきである。

(2) 自動車関係税制の見直し

自動車税及び軽自動車税の見直しにあたっては、グリーン化の推進の観点に加え、これらの税が地方の主要税源であり、見直しによる地方財政への影響が大きいこと及び平成 25 年度与党税制改正大綱においても、自動車取得税の抜本的改革にあたり、消費税 10%段階で自動車税において、環境性能等に応じた課税を実施することとし、他に確保した安定的な財源と合わせて、地

方財政へは影響を及ぼさないとされていることとの関係等を十分に踏まえて、検討を進めるべきである。

3 地球温暖化対策のための財源の確保

平成 25 年度与党税制改正大綱において、「森林吸収源対策及び地方の地球温暖化対策に関する財源の確保について早急に総合的な検討を行う」とされたことを踏まえ、今後の検討にあたっては、地球温暖化対策に地方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、その一部を地方の役割等に応じた税財源として確保する仕組みを構築すべきである。

4 成長戦略の展開による地方財政への影響

先般、閣議決定された成長戦略「日本再興戦略」において「思い切った投資減税で法人負担を軽減すること」が明記され、今後、その制度設計が検討されることになるが、国税である法人税は、その一定割合が交付税原資であるほか、法人住民税法人税割の課税標準でもあり、また法人事業税についても所得割の課税標準である所得等が法人税の所得の計算の例により算定されることから、その軽減による地方財政への影響が懸念される場所である。

このため、成長戦略に基づく投資減税等法人税の引下げを行う場合には、地方の歳入に影響を与えることのないよう、地方交付税の法定率の引上げや他の地方税の充実等の代替措置により、必要な地方税財源を確保すべきである。

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 一般財源総額の確保

偏在性の小さ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25年度の地方財政対策では、地方交付税の別枠加算が確保されるなど、財源確保に向けて努力・工夫がなされたことにより、地方の安定的な財政運営に必要と

なる地方一般財源総額については、平成24年度と同水準の59.8兆円が確保されるなど、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。

「骨太の方針」において、地方財政については、国の取組と歩調を合わせ歳出抑制を図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を、経済再生に合わせ、削減する必要があるとされている。景気は穏やかに持ち直しているものの、地方の中小企業を取り巻く経済環境は依然として厳しく、また、安定的な雇用も十分確保されていない中、地方が責任をもって地域の活性化の取組みを実施するための財政措置を継続すべきである。

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。国の行政改革の取組みが不十分な中で、地方はこれまで、国を上回る徹底した行政改革に努めており、地方財政計画の策定にあたっては、これまでの地方の自主的な行革努力を十分踏まえるべきである。

平成26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、地域経済の動向等を十分に踏まえ、地域経済の活性化や雇用・就業促進のため地方団体が地域の実情に沿った対応が可能となるよう歳出特別枠を維持するとともに、地方単独事業を含め、高齢化等の進展に伴い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など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、成長力の違いにより地域間格差が拡大する虞がある中、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ことが経済効果を地域の隅々に波及させるために必要であり、その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）「中期財政計画」の策定

「中期財政計画」の策定にあたっては、地方が、地域経済の活性化、雇用対

策、教育、医療、子育て支援や高齢者対策等の福祉、安全、国土強靱化のための防災・減災等の行政サービスを十分に担えるよう、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引上げに伴う社会保障支出の増加等に係る地方負担の増加も踏まえつつ、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。

(2) 地方公務員給与の取扱い

地方公務員給与費については、平成 25 年度地方財政計画において、平成 25 年 7 月から 9 ヶ月間、国家公務員と同様の給与削減が実施されることを前提に地方公務員給与費約 8,500 億円（義務教育費国庫負担金等約 650 億円を含む。）が削減され、平成 25 年 3 月に地方交付税法が改正された。

地方の行革努力を適切に評価せず、地方の固有財源を国の政策目的を達成する手段として活用することは極めて不適切であり、平成 26 年度以降は二度と行うべきではない。

(3) 臨時財政対策債の縮減と償還財源の確保

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。

(4) 地方交付税における「頑張る地方」の支援

「骨太の方針」の中で、地方交付税において、新たに、地域経済の活性化に資する算定を行革努力と地域経済活性化の成果の 2 つの観点から行うこととし、「頑張る地方」を息長く支援するため一定期間継続するとされている。具体的な制度設計に際しては、地方交付税が地方固有の財源であることを十分踏まえ、地方の安定的な財政運営に必要な一般財源総額を確保し、地方交付税の有する財源保障・財源調整機能を堅持した上で、国による政策誘導とならないよう、地域の実情等に応じた行革等の実績を的確に反映できる指標を用いるなど、地方が自主努力により取り組む行政改革や産業育成等の施策を支援する仕組みとすべきである。

(5) 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年度までの集中復興期間における復旧・復興事業の規模と財源を見直し、震災復興特別交付税などの財源確保が図られたが、今後とも、復旧・復興事業が着実に実施されるよう、必要な地方の復旧・復興事業費及び財源について、通常収支と別枠で確実に確保すべきである。

2 経済状況の好転に向けた取組み

本年秋には、消費税率及び地方消費税率の引上げに関して、消費税法改正法附則第18条及び「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」附則第19条により、経済状況等を総合的に勘案して、判断を行うこととされている。まずは、国・地方が連携・協力し着実に経済状況の好転を図り、平成26年4月における消費税率及び地方消費税率の引上げを実現すべきであるが、平成26年度においては、消費税率の引上げによる駆け込み需要の反動など、経済への一定の影響が懸念されることから、平成27年10月の引上げに向けて、引き続き確実な成長軌道に乗せていくことが重要である。

したがって、平成26年度及び27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の活性化、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、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。

併せて、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、地域の防災力を強化するための施設の整備、災害に強いまちづくりのための事業等に係る地方単独事業に係る「緊急防災・減災事業費」も含め、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

現在の緩やかな景気回復傾向を確かなものとし、地域経済を復調させるためには、引き続き、財政的な下支えが必要であり、地方においては、安定的な雇用が十分に

確保されていない状況であること等に鑑み、今年度で期限切れとなる緊急雇用創出臨時特例基金はもとより、森林整備加速化・林業再生基金や地域医療再生基金など既に設置されている基金についても、基金事業の進捗等に応じ、必要なものは基金を増額し、事業期間終了後も継続実施できるようにするとともに、地方の裁量による主体的かつ弾力的な取組みが可能となるよう、要件の見直しを行うべきである。

あわせて、人口減少社会にあって、地域が有する多様な資源を有効に活用して産業振興と雇用の創出を図り、地域経済を再生させるためには、地域産業を支える人づくりが急務となっているという認識に立って、地方が地域経済再生の核となる人づくりを強力に推進できるよう、人材育成強化のための基金を新たに創設すべきである。さらに、女性の活躍促進による経済の活性化や、男女ともに働き暮らしやすい社会の実現に向けて日本の未来を創る女性の活躍を応援するための基金も創設すべきである。

また、経済活動の縮小や社会保障負担の増大など、近い将来国家的な危機を招きかねない少子化の進行を食い止めるために、地方が地域の実情に応じて進めている独自の取り組みを加速化し、創意工夫を活かした総合的な少子化対策を展開できるよう、自由度の高い基金を創設すべきである。

IV 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。

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。

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

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、地方の課税自主権があまりに狭い範囲に止まっていることを示したものである。現在の法律では、地方分権の推進や課税自主権の積極的な活用を図ることが困難と言わざるを得ない。

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。

V 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 26 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。