

平成25年度税財政等に関する提案

全国知事会
平成24年10月

【総論】

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。

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、社会保障と税一体改革関連法案の成立を評価する。

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乖離の調整

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使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。

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。

(1) 中期財政フレームに基づく一般財源総額の確保

「中期財政フレーム（平成 25 年度～平成 27 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 25 年度から平成 27 年度の間、平成 24 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、一般財源の総額の確保に当たっては、社会保障・税一体改革における社会保障の充実のための制度改革に伴う地方負担の増加、消費税率の引上げに伴う社会保障支出に係る地方負担の増加等を適切に踏まえるとともに、消費税に係る地方交付税法定率分の充実については、基礎的財政収支対象経費に係る「歳出の大枠」に加算するものとされたところである。

平成 25 年度予算の概算要求においては、地方交付税については、東日本大震災の復興財源は別枠扱いとした上で、前年度に比べ剰余金の活用が見込めない中、別枠の加算 1.1 兆円を含め、前年度を 0.3 兆円上回る 16.8 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 17.2 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や臨時財政対策債の償還増に対応する地方財源の確保を含め、平成 24 年度を 0.6 兆円上回る 60.2 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 25 年度～平成 27 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 24 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。

（２）持続可能な地方交付税制度の確立

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。

（３）東日本大震災の復興財源の確保

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」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、「日本再生戦略」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。

特に、雇用創出基金については、毎年 20 万人近い雇用を生み出し、厳しい状況下における経済活動の下支えとして、中小企業等の人材確保や震災による離職者向けの雇用創出等に大きな効果を発揮しており、平成 25 年度以降も雇用を充実・継続できるよう予算を確保すべきである。

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。

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。

【各論】

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

（1）控除見直しに関する所得税と個人住民税の一体的検討

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、所得税と個人住民税を一体として検討すべきである。

（2）政策誘導的控除の見直し

所得税から個人住民税への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。

（3）税源移譲の範囲内での住宅ローン控除と国費による減収補てん

現在個人住民税で行われている住宅ローン控除は、三位一体改革による国庫補助負担金改革額に見合った税源移譲の際に導入されたもので、所得税から控除しきれない額について、所得税からの税源移譲の範囲内で控除するとともに、その減収額は全額国費により補てんする仕組みとなっていることに留意する必要がある。

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 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。

8 たばこ税の税率引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。

9 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、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。また、償却資産に係る固定資産税については、償却資産の保有と市町村の行政サービスとの受益関係に着目して課するものとして定着しており、現行制度を堅持すること。

10 ゴルフ場利用税の堅持

ゴルフ場利用税は、道路や上下水道、廃棄物処理等の地方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、ゴルフ場所在地における財政需要を賄う重要な財源であることから、厳しい地方団体の財政状況を踏まえ、堅持すること。

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。

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のほか、地域経済を取り巻く環境が極めて厳しい中、「日本再生戦略」を踏まえた地域経済の再生・成長を図る等の観点から、グリーン、ライフ、農林漁業などの新たな成長を目指す重点分野への対応などの歳出を確実に積み上げるとともに、経済情勢を的確に踏まえて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。

3 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あわせて、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わないこと。

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、少子高齢化の進展に伴い増加する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 「地域経済基盤強化・雇用等対策費」の確保

平成24年度地方財政計画で計上された特別枠「地域経済基盤強化・雇用等対策費」については、平成26年度まで継続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ること。

8 公的資金補償金免除繰上償還の延長

高金利の地方債の公債費負担を軽減するため、平成24年度末で期限が到来する公的資金補償金免除繰上償還について、条件を緩和した上で、平成25年度以降も延長して実施すること。

9 超過負担の解消

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、速やかに解消を図ること。

10 地方公共団体金融機構債券の利子等に係る非課税制度の恒久化

非居住者、外国法人が受け取る地方公共団体金融機構が発行する債券（公営企業金融公庫が発行し機構が承継した債券等を含む。）の利子等のうち振替債に係るものを非課税とする措置について、国債、地方債の場合と同様に恒久措置とすること。