

地方税財政制度の抜本改革に関する提言

—東京一極集中の是正と国・地方を通じた財政健全化に向けて—

公益社団法人 関西経済連合会

地域の発展のためには、人がその地域に居住し続ける生活基盤、働く場としての産業基盤が備わっていなければならない。

しかし、わが国では、高度経済成長期から現在に至るまで、先進国の中では異常ともいえる人口の首都・東京への一極集中の状態が続いている。

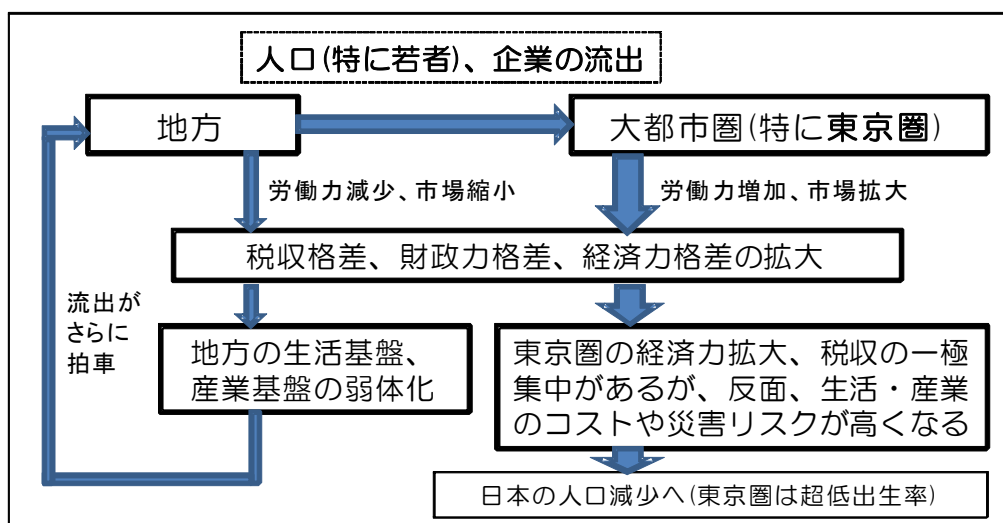
地域から人口が流出すると、労働力減少や市場縮小により、生活基盤と産業基盤がともに弱体化し、税収および財政力も低下する。それに伴い、東京とその他の地域の経済的な格差が拡大していくという負のスパイラルが起こっている。

他方、東京自身も過度な集中により、世界的に見ても高い生活・ビジネス活動コストなどの弊害に直面し、結果的に都市の国際競争力を低下させている。

このような東京一極集中がもたらす負のスパイラルは、これまで、地域への公共投資の配分、地方交付税による補てんにより、事後的にある程度是正されてきてはいたが、国の厳しい財政状況から、こうした是正策には限界が生じている。

本提言では、こうした負のスパイラルを背景とした地方の税財政制度の課題について整理した上で、「東京一極集中の是正」および「国・地方を通じた財政健全化」に向けて、おおむね2020年までを目途とした地方税財政制度改革を講じ、各地域の自立的・持続的な発展を実現させるための方策について提案する。

東京一極集中による負のスパイラル

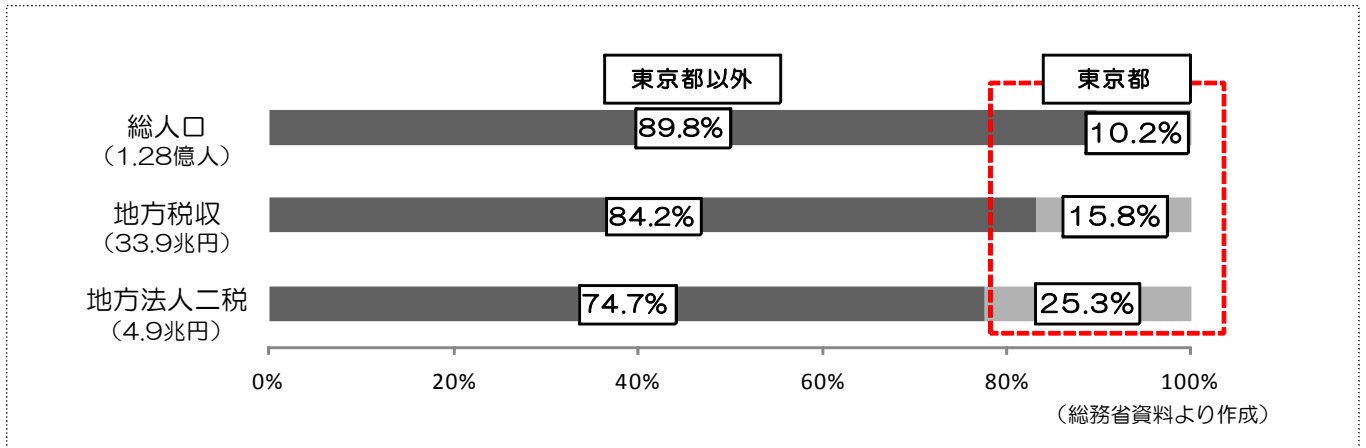


I. 東京一極集中の是正

図1のとおり、わが国の総人口のうち、東京都民が占める割合は10.2%であるが、わが国の地方税収全体のうち15.8%が東京都に集中している。最小の沖縄県と最大の東京都を比較すると人口一人あたり2.5倍の差がある(2012年度決算、総務省調べ)。

税収の東京一極集中に歯止めをかけ、地方が主体的に地域経済の活性化に取り組める環境を整備するために、次のとおり提案する。

〔図1〕 税収等に占める東京都の割合



(1) 税収偏在の是正に向けて

地方税は、「公平・中立・簡素」の原則のもと、受益と負担が明確な税目(個人住民税・固定資産税)や偏在性が比較的少なく安定的な税目(地方消費税)を基幹税とすべきである。

しかしながら、現在の地方税、特に地方法人二税(法人事業税・法人住民税)の税収については、わが国全体の25.3%にもものぼる額が東京都に集中し、最も少ない奈良県と東京都との比は人口一人あたり5.7倍にのぼるなど、大きな偏在性がある。しかも法人からの税収は景気動向に左右されやすく安定性に欠けている。

また、地方消費税(清算後)についても、最も少ない奈良県と東京都との比は人口一人あたり1.8倍ある。(税収については2012年度決算額、総務省調べ)

したがって、地方法人二税の段階的な国税化および地方消費税の清算基準の見直しによる税収偏在の是正、さらには地方消費税の基幹税化に向けた税源交換や財源移譲を行うべきである。

また、自治体の行政サービスの対価を黒字企業に限らず、広く公平に分ち合うという応益課税の強化も検討していくことが必要である。

①地方法人二税の段階的な国税化

東京一極集中を背景とした自治体間の税収格差の最大の要因であり、景気動向やグローバル競争による税収への影響が大きい地方法人二税(法人事業税・法人住民税)については、国税の法人税に段階的に統合すべきである(※)。国税化した上で、地域間の

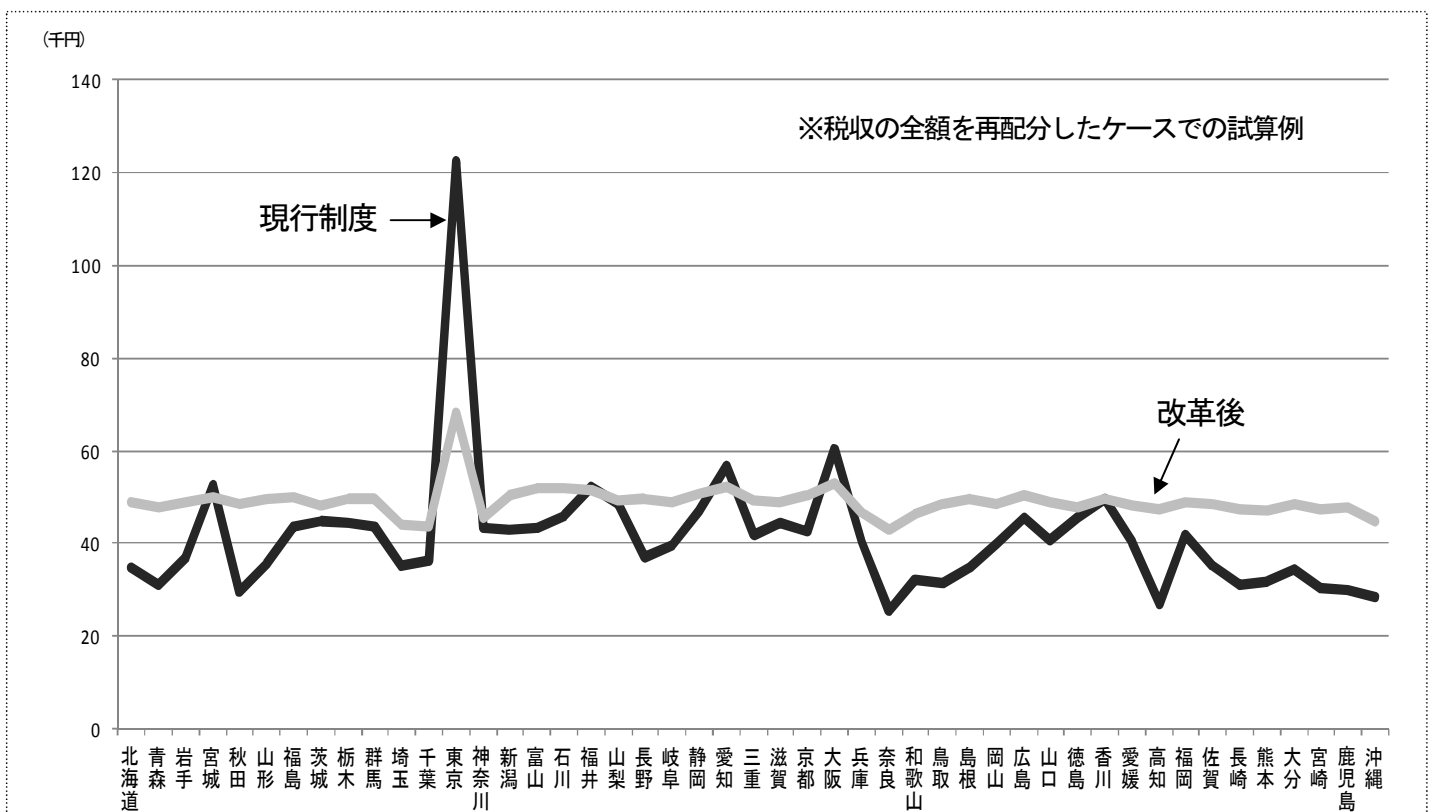
偏在是正のために再配分する仕組みにすることが適当である。

具体的には、現行の地方法人特別税制度を廃止した上で、地方法人二税を国税の法人税に段階的に統合し、格差是正のため、人口や従業者数により地方へ再配分することが望ましい。

当会の試算によれば、図2のとおり、地方法人二税の国税化により、人口一人当たりの税収は、東京都等大都市圏が減収となる一方で、地方圏では増収となり、税収の格差是正に大きく寄与することがわかる。

(※)ただし、法人住民税の均等割については、地域社会を支える会費として、地方税のまま存置するのが適当である。

〔図2〕地方法人二税の国税化による人口一人あたりの税収変化
(当会によるシミュレーションの結果)



＜試算前提＞ (2012年度総務省都道府県税徴収実績調等の数値使用)

現行の税収をもとに、法人住民税の均等割を除く、地方法人二税を人口、従業員数でそれぞれ1/2ずつ按分して地方に再配分。なお、地方法人特別譲与税はそのままの数値を加算。

※上記試算は地方法人特別譲与税の配分方法を適用。

＜試算結果＞

- ・最大値(東京都)の税収変化：12万2,000円→6万8,000円(△5万4,000円)
- ・最小値(奈良県)の税収変化：2万6,000円→4万3,000円(+1万7,000円)

→最大値が最小値の4.7倍→1.6倍に縮小

地方法人二税のうち、国税の法人税に統合した分については、統合後、景気に大きく左右されないよう、税収が安定的な地方消費税にシフトする税源交換を行っていくべきである。

なお、地方法人課税については、税目や課税標準が多様である上、申告書類が多く、かつ都道府県や市町村ごとに申告・納付を要することから、国内に広く事業展開している企業にとって、納税に係る事務負担が大きい。

したがって、地方法人課税の申告・納付の手続きの簡素化をはかるとともに、本社所在地での一括申告・納付を可能にすることも必要である。

②地方消費税の清算基準の見直し

地方消費税については、一旦各都道府県に払い込まれた税収を、各都道府県間において供給側の統計(小売年間販売額、サービス業対個人事業収入額等)に偏って清算をしていることから、商業施設等の立地が多い自治体に多くの税収が入る仕組みになっている。その結果、実際の県民一人あたりの消費支出と清算後の県への税収にかい離が生じている自治体がある。

また、社会保障財源としての目的に対応していく必要もある。

したがって、都道府県間の税収配分については、人口基準の比率を高めるとともに、高齢者人口も勘案して配分するよう見直すべきである。

(2) 地方が自ら取り組む地域経済活性化に向けて

税収偏在の是正を行っても、わが国は急速な人口減少等の課題に直面することから、将来を見越した自治体間の広域連携や地方自らの積極的な経済活性化の努力を進めておくことが必要である。

特に、自治体は地域の特性をふまえた独自性のある施策を打ち出すとともに、地域の企業や住民を巻き込んでその実現につなげていく仕組みを確立していくことが不可欠である。

①人口減少をふまえた自治体の広域連携の推進

わが国では、今後30年で半分以上の自治体において人口が3割以上減少すると予測されている。¹

人口が減少すれば、個別の自治体による単独での行政サービスの維持は困難になることが予想される。したがって、自治体間をまたぐ行政サービスの資源・人材の広域連携を速やかに進めておくべきである。

ただし、こうした自治体間の広域連携は、中央の視点からの国の指導・指示ではなく、各地域がそれぞれの事情をふまえて自ら発案し、住民や企業の理解も得ながら進められることが重要である。国においては、行政サービスや地域経済活性化対策の広域連携を促進する財政面や人材・技術面での支援を行うべきである。

¹ 国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口(2013年3月推計)」による。

②地方の積極的な経済活性化努力を引き出す制度設計の改善

地域の自立的・持続的な発展のためには、各地域が自ら地域経済の活性化に努力しなければならない。したがって、地方の積極的な経済活性化の努力を引き出し、後押ししていく仕組みが必要である。

しかしながら、現行の地方交付税制度、地方債、国庫補助金の仕組みは、地方自らの努力を引き出すインセンティブにはなっておらず、場合によっては阻害する要因にもなっている。

したがって、地方自らの積極的な経済活性化の努力を後押しできるよう、地方交付税の算定基準等の見直しや、地域を絞った規制緩和・撤廃を可能とする実効性の高い特区制度の設計等、地域経済活性化に向けた制度のさらなる改善を行うべきである。

(3) 地域経済を支える立地企業の競争力強化に向けて

経済活動がグローバル化するなかで、地域が勝ち抜くためには、国際的な競争条件のイコールフットィングを確保する必要がある。したがって、地域に立地する企業の競争力を阻害する税制については早急に廃止するべきである。

①超過課税の廃止

超過課税については、地方法人二税に対する課税が集中しており、国際的にも高い法人実効税率とも相まって、企業の国際競争力に影響をおよぼしていることから、原則廃止するべきである。

しかしながら、特別な財政需要により、住民・企業への説明責任が果たされた上で、必要と議会で議決される場合には、応益原則に基づき、あらゆる法人・個人による幅広く公平な負担のもとで実施すべきである。

②償却資産に係る固定資産税の廃止

償却資産に係る固定資産税については、そもそも二重課税や課税の公平性という観点から問題があるのみならず、企業の国内における設備投資にマイナスの影響があり、政府が進める成長戦略の民間投資促進策とも矛盾するものであり、廃止すべきである。

一方で、市町村の厳しい財政状況や基幹税であることもふまえると、直ちにすべて廃止は困難と考えるので、少なくとも、新たに地域の所得や雇用の増加に資する固定資産を取得する際には課税の免除を行うなどの措置を講じるべきである。

③事業所税の廃止

事業所税については、従業者割は給与総額を対象とする課税となっていることから、雇用の維持・拡大に逆行している。また、資産割は固定資産税や都市計画税との二重課税である。したがって、課税標準が共通することから廃止すべきである。

II. 国・地方を通じた財政健全化

わが国が抱える公的債務残高は約 1,000 兆円にのぼるが、そのうち地方の債務残高は約 200 兆円を占めており、国の財政赤字の拡大により地方の財源保障をしている実態がある。したがって、地方の財政健全化に取り組むことは、地方のみならず国の財政健全化にも大きく寄与する。

地方の財政健全化のためには、原則として、国の関与は最低限にとどめ、地方自らが責任を持った財政運営を行なう形にしていく必要がある。また、自治体による財政運営に対し、住民が積極的に関心を持ち、政策効果を確認しながら監視を行なう体制が必要であることから、以下の通り提案する。

(1) 地方の財政健全化と財政規律の強化

国内経済の回復をふまえ、リーマンショック後の危機対応のモードから平時のモードへ切り替えていく必要がある。

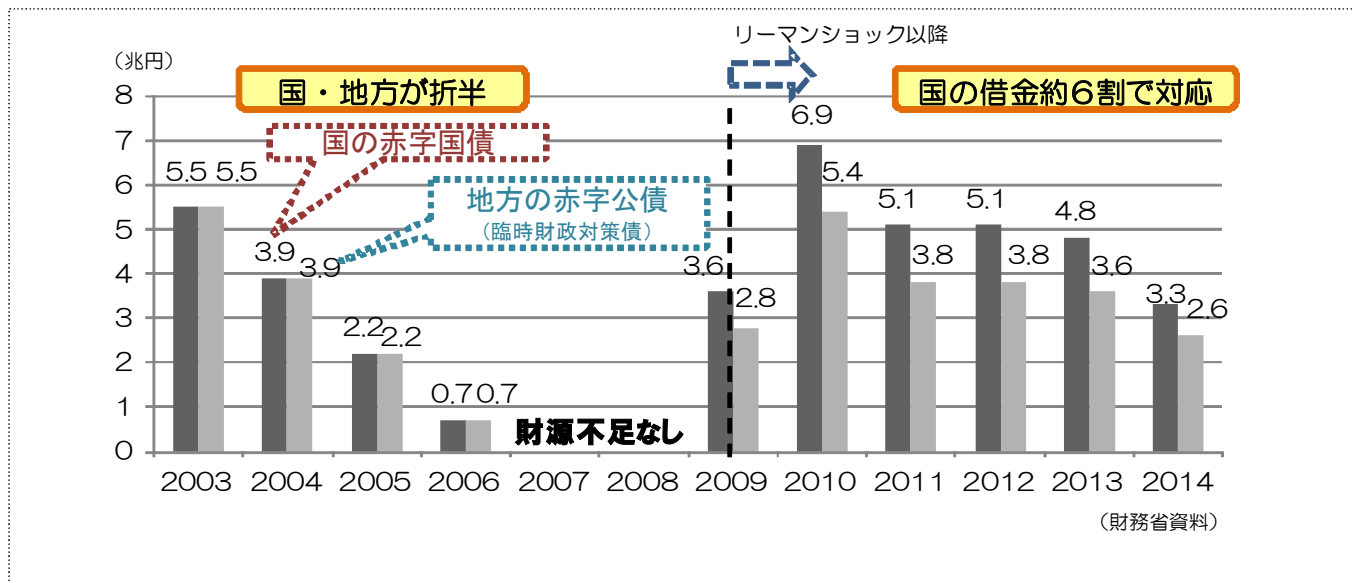
したがって、臨時的措置として設けられた制度の見直し等を行い、地方が国と歩調を合わせて財政健全化を進めていくべきである。

① 地方財政計画の歳出特別枠や別枠加算の見直し、臨時財政対策債の抑制

地方財政計画における歳出特別枠については、臨時かつ異例の危機対応として設けられた経緯があるが、景気回復により雇用情勢が改善してきていることから、段階的に削減していくべきである。また、別枠加算についても、地方税収の動向を確認しながら、国と地方が折半で対応する基本ルールに戻していくべきである。

赤字地方債である臨時財政対策債については、発行を抑制するために、地方交付税の別枠加算の見直しとともに、地方財政計画の歳出見積の見直し(節減)に一層取り組むべきである。

〔図3〕 地方の財源不足への対応(国の赤字国債と地方の赤字公債の状況)



②歳出の徹底した効率化、財政の透明性向上

国のみならず、地方の歳出においても、社会保障費が継続的に増加している。地方においても、社会保障をはじめとするあらゆる歳出分野の徹底した効率化・重点化を一層はかるべきである。

自治体の重要施策については、費目別でなく、政策目的別(ミッション・プログラム)の予算編成を行うことにより、PDCA サイクルの推進とあわせた歳出の効率化・重点化を行うべきである。

また、地方財政の透明性を向上による財政規律の強化に向けて、現在、議会で行っている予算・決算報告を住民・企業等にとってわかりやすいものとなるよう、使用額と用途、効果等を明示することが必要である。

③インフラの整備・維持補修・更新のマネジメント強化と民間活力の導入

厳しい地方財政状況のなか、新たなインフラ整備、老朽化したインフラの維持補修・更新については、将来の地域社会の姿を見据えて、「選択と集中」をはかる必要がある。

このため、例えば、インフラの整備・更新に際し、公共施設等インフラが寿命を終えて取り壊すまでのライフサイクルコストの最適化などを目的とした公共施設マネジメント²の導入推進をはかることや、自治体間をまたがる広域的なインフラの維持管理・補修の導入も行う必要がある。

さらに、インフラの整備・維持補修・更新について、財政支出の効率化の意味からも、PFI/PPP 事業を積極的に導入し、民間の技術・ノウハウ・資金の有効活用を図るべきである。自治体には、民間の意欲を引き出し、技術開発も促進されるよう、大規模・一括発注なども積極的に実施すべきである。

④外郭団体の整理(清算、民営化、債務処理)の推進

第三セクター等の外郭団体については、時々の行政施策の展開のために設立されてきた経緯があるものの、自治体が債務保証を行っているケースが多い。したがって、赤字団体や債務超過団体については、財政リスクを検証し、速やかに対応方針を策定、整理の推進を行うべきである。

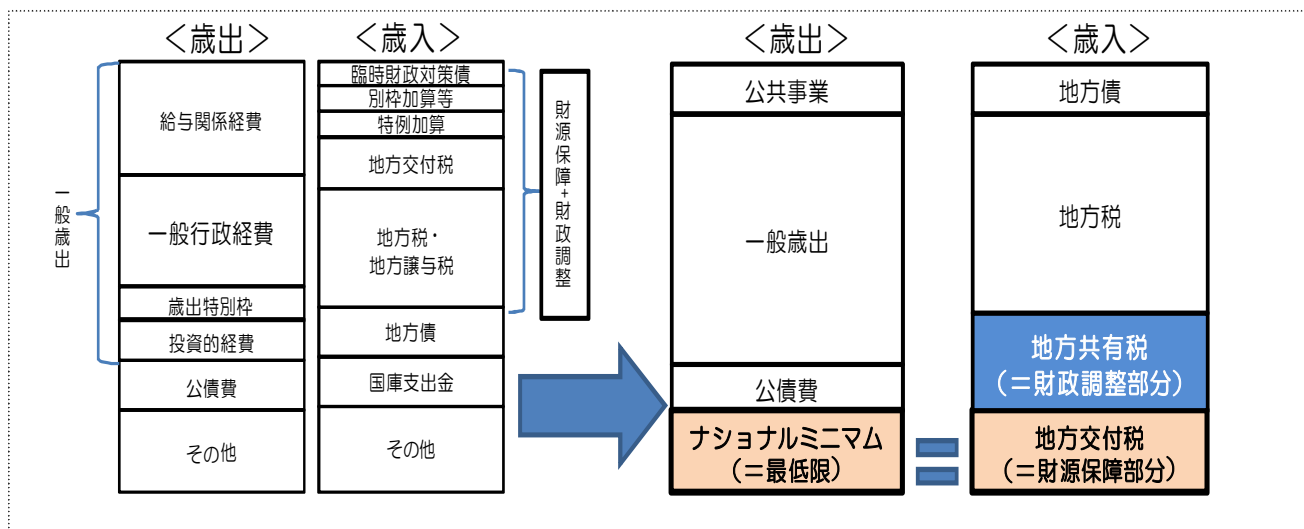
(2) 地方交付税制度の抜本的な見直し【2025年度頃までの長期的課題】

今後の長期的な取り組み事項として、自治体が自ら責任を持って、財政運営を行うために現在の地方交付税制度を抜本的に見直す必要がある。

地方交付税制度の見直しにあたっては、図4のとおり、財源保障部分と財政調整部分を明確に分離して考える必要がある。

² 住民の利便性を考慮しつつ最少の経費で最大の効果を得るため、コストの削減や機能改善等を積み重ねながら、中長期的かつ分野横断的な視点に立った全体最適の実現をめざす取り組みのこと。

〔図4〕 地方交付税制度の抜本的な見直し(イメージ)



① ナショナルミニマムに限定した財源保障の実施

財源保障部分については、国民が全国のどこで生活しても最低限の行政サービスを享受できるように、地方交付税として、国が全国一律で保障すべき最低限(ナショナルミニマム)に限定した制度として存置すべきである。ナショナルミニマムについては、義務教育・医療・介護・福祉・警察・消防・インフラ・災害対策などの各行政分野で具体的な検討・積算を行うことが必要である。その検討のために、例えば、各省庁の影響から独立して審議できる有識者会議「ナショナルミニマム検討会議」(仮称)を内閣府に設置することが望ましい。

② 「地方共有税」化による地方の主体的な財政調整の実施

ナショナルミニマムを越える財政調整部分については、国の関与を排除し、地方が主体的な財政運営を行うために、国の一般会計を通さず、「地方共有税」³(仮称)として「地方共有税特別会計」に直接繰り入れ、地方が合意と責任を持って配分ルールを決定する仕組みへと移行することを検討すべきである。現実的には、道州制の導入により、道州の間で配分ルールを決定することが望ましい。その上で、基礎自治体を対象とする財政調整は、各道州が行う方が地域の実情に応じた配分ができると考えられる。

以上のように、東京一極集中の是正および国・地方を通じた財政健全化を図ることにより、地域が主体的に活性化し、自立的・持続的な発展につながることを強く望む。

以上

³ 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」(仮称)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)として、全国知事会も提言している。