

地方税源の確保・充実等に関する提言

- 当面の課題を中心に -

平成 20 年 7 月 17 日

全 国 知 事 会

(地方税制小委員会)

目次

地方税源の確保・充実等に関する提言（案）

偏在性が少なく安定性を備えた地方税体系の構築	1P
(1) 事務・権限の移譲に伴い必要となる地方税財源の確保	
(2) 偏在性が少なく安定性を備えた地方税体系の構築	
(3) 地方消費税の充実を含む地方税改革の早期実現	
(4) 税の偏在を補完するための地方交付税の確保	
(5) 課税自主権の拡充	
道路、自動車関係税制	2P
1 税率、税収規模	
(1) 現行税率の維持と「地方枠」の確保	
(2) 納税者の理解を得るための課税根拠の明確化	
(3) 行政サービスの太宗を地方団体が担っている現実を踏まえた検討が必要	
2 地方の道路特定財源	
3 国の道路特定財源	
(1) 地方の道路財源収入は道路に係る需要の約 4 割を賄うに過ぎない	
(2) 「地方枠」の確保と地方の自主性を高める仕組みの構築	
4 暫定税率の失効等に伴う歳入欠陥の補てん	
低炭素化促進の観点からの見直しについて	4P
参考資料 1 道路特定財源の体系（平成 20 年度）	5P
参考資料 2 国庫補助金、交付金等の改革イメージ	6P
参考資料 3 経済財政改革の基本方針 2008（抜粋）	7P
参考資料 4 地方分権改革推進委員会「第 1 次勧告」（抜粋）	10P

地方税源の確保・充実等に関する提言

- 当面の課題を中心に -

平成 20 年 7 月 17 日
全 国 知 事 会

偏在性が少なく安定性を備えた地方税体系の構築

(1) 事務・権限の移譲に伴い必要となる地方税財源の確保

地方分権改革推進委員会は、先般取りまとめた「第 1 次勧告」において、地方団体を「地方政府」と位置づけ、国の役割を限定し、国と地方の二重行政を排除すること、住民に身近な事務はできるだけ地方団体が担うことなどの基本方針を打ち出した。また、政府においても、これを受けた「地方分権改革推進要綱(第 1 次)」を決定し、地方団体への権限移譲等に取り組むこととしている。

今後、事務・権限の移譲を具体化する際には、それに伴い必要となる地方の税財源を確実に確保するなど、明確な財源措置を講じることが必要不可欠である。

参考資料 3 7 P 参考資料 4 11 P

(2) 偏在性が少なく安定性を備えた地方税体系の構築

地方の自主性を高めるためには、国と地方の税源配分 5 : 5 を目指した税源移譲などにより、地方税源の充実を図ることが望ましいが、その際には、地域間の財政力格差に留意し、偏在性が少なく安定性を備えた地方税体系の構築を目指すべきである。参考資料 4 11 ~ 12 P

(3) 地方消費税の充実を含む地方税改革の早期実現

平成 20 年度税制改正では、その方策として「消費税を含む税体系の抜本的改革において、地方消費税の充実と地方法人課税のあり方の見直しを含む地方税改革の実現に取り組む」ことが明記され、具体的には、暫定措置として、法人事業税の一部を分離し、「地方法人特別税」、「地方法人特別譲与税」を創設する措置が講じられた。

先般、決定された「経済財政改革の基本方針 2008」において「消費税を含む税体系の抜本的な改革について、早期に実現を図る」とされたことを踏まえ、目指すべき、本来あるべき地方税体系の構築に向けて、地方消費税の充実を含む地方税改革を早期に実現すべきである。このため、全国知事会においても「地方財政の展望

と地方消費税特別委員会」を設け、論議を進めているところであるが、地方分権改革推進委員会においては、抜本的改革の検討状況に応じて、適時適切に方向性を示し、勧告を行うべきである。参考資料3 9 P

(4) 税の偏在を補完するための地方交付税の確保

なお、どのような地方税体系の下でも、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20年度地方財政対策では、税の偏在是正に伴う暫定的な措置として4,000億円の地方再生対策費が創設されたが、基本方針2008において「地方団体の安定的な財政運営に必要となる地方税、地方交付税等の一般財源の総額を確保するとともに、地域間の財政力格差に対応するため、地方再生対策の考え方に従った交付税配分の重点化を引き続き進め、地方交付税を財政の厳しい地域に重点的に配分する。」とされた。これを踏まえ、さらなる格差是正と地方再生に向け、地方財政計画に地方の必要としている需要を的確に積み上げ、地方交付税総額の確保、財源保障・財政調整機能の充実を図るべきである。参考資料3 7 P 参考資料4 12 P

(5) 課税自主権の拡充

課税自主権については、そ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は法定税目とされていることから、自ずから限界もあるが、地域の特色を踏まえた、地方団体の創意工夫を活かすためにも、その拡充に取り組むべきである。参考資料4 11 P

道路、自動車関係税制

1 税率、税収規模

(1) 現行税率の維持と「地方枠」の確保

平成20年度当初予算においては、国・地方の道路特定財源関係の税収5.4兆円のうち、地方には、税だけでなく、譲与税や交付金、補助金なども含めて、3.4兆円余の額が財源として確保されている。

極めて厳しい地方財政の状況、現行の道路特定財源収入が地方の道路整備に係る財政需要の一部（約4割）をまかなうに過ぎない状況などを踏まえれば、国税、地方税とも暫定税率分（約2.6兆円）も含め、現行の税率を維持し、税収規模を確保した上で、これまで以上の額を「地方枠」として確保していくことが必要不可欠である。参考資料1 5 P

(2) 納税者の理解を得るための課税根拠の明確化

現行税率を維持する場合、税を負担する納税者に対しては、自動車を取得・利用する、ガソリン・軽油などの燃料を消費する行為は、道路整備需要はもとより、渋滞緩和や排気ガス抑制等の環境対策、交通安全対策などの行政需要を生じさせ、社会的にも大きな負荷を与える行為であること、したがって、税収を道路の整備・維持管理のほか関連する分野に充てることが妥当であることについて、明確に説明し、理解を得る必要がある。

(3) 行政サービスの太宗を地方団体が担っている現実を踏まえた検討が必要

なお、一部に、道路特定財源について、道路関連経費にとどまらず、医療、福祉、教育など幅広い行政サービスの財源として活用すべきとの主張もなされている。その当否も含め、今後さらに検討、議論すべきものであるが、どのように用途を拡大する場合にあっても、行政サービスの太宗を地方団体が担っているという現実に留意すべきである。

地方交付税の大幅削減等による極めて厳しい財政状況の下、多くの地方団体は、職員給与の臨時的削減など経費削減に努める一方で、医療費助成、少人数教育など医療、福祉、教育の各分野で、住民の真摯なニーズに応えるべく、独自の施策を展開している。こうした独自の施策展開に伴う財政需要は、地方財政計画には計上されていないところであり、道路特定財源の用途を大幅に拡大する場合には、こうした財政需要も含め、地方の行政サービスに優先的に充当することを検討すべきである。

2 地方の道路特定財源

軽油引取税、自動車取得税は、安定的な税収が期待でき、ほとんどの税目で大都市への税源偏在が課題となる中で、逆に地方の税収ウエイトが大きい貴重な税目であることから、地方税として堅持すべきである。参考資料1 5P

3 国の道路特定財源

(1) 地方の道路財源収入は道路に係る需要の約4割を賄うに過ぎない

国税である道路特定財源は、地方道路税の全額、自動車重量税の一部などが譲与税として地方に譲与されているほか、揮発油税、自動車重量税の残りも臨時道路整備交付金、国庫補助金などのかたちで地方の貴重な収入となっている。

現行の道路特定財源収入（地方税、地方譲与税、交付金、補助金）は地方の道路整備に係る財政需要の一部（約4割）をまかなうに過ぎないことから、引き続き「地方枠」として確保していくべきである。参考資料2 6P

（２）「地方枠」の確保と地方の自主性を高める仕組みの構築

「地方枠」の確保に当たっては、地方分権推進の観点から、財政面での地方の自主性を高めるような取組みが必要である。

そのための方策として、国から地方への税源移譲、譲与税化や新型交付金制度の創設等が考えられる。いずれの方法による場合でも、各地方団体毎にみたミクロベースで、必要な財源が確保されるよう、また、現行制度下の収入とあまり大きなギャップが生じないよう、配慮が必要である。

税源移譲による場合には、現行の揮発油税（国税）における、いわゆる「蔵出し課税」方式をそのまま引き継いだ場合、税収が製油所等の所在地に集中することなどに留意し、偏在性が少ない、具体的な課税方法を検討する必要がある。譲与税化する場合には、道路整備の需要等にも配慮した譲与基準の見直し、新型交付金制度を創設する場合には、極力客観的指標を用いた具体的な配分方法などを検討する必要がある。

その上で、なお残る過不足については、地方交付税が有する財源調整機能を十分に発揮させることが必要である。地方交付税の基準財政需要額には、各地方団体において必要な道路整備・維持管理を行うための財政需要を適切に算入すべきである。

４ 暫定税率の失効等に伴う歳入欠陥の補てん

今般の暫定税率の失効等に伴い発生した軽油引取税及び自動車取得税並びに地方道路譲与税に係る減収分（約 656 億円）については、その全額を、国費である特例交付金により補てんすべきである。

なお、揮発油税を原資とする地方道路整備臨時交付金の減（約 300 億円）についても、地方の貴重な財源であることから、上記に準じて明確な財政措置を講じる必要がある。

低炭素化促進の観点からの見直しについて

基本方針 2008 では、税体系の抜本的な改革に際しての課題として、低炭素化促進の観点からの税制全般の見直しを掲げている。[参考資料 3 9 P](#)

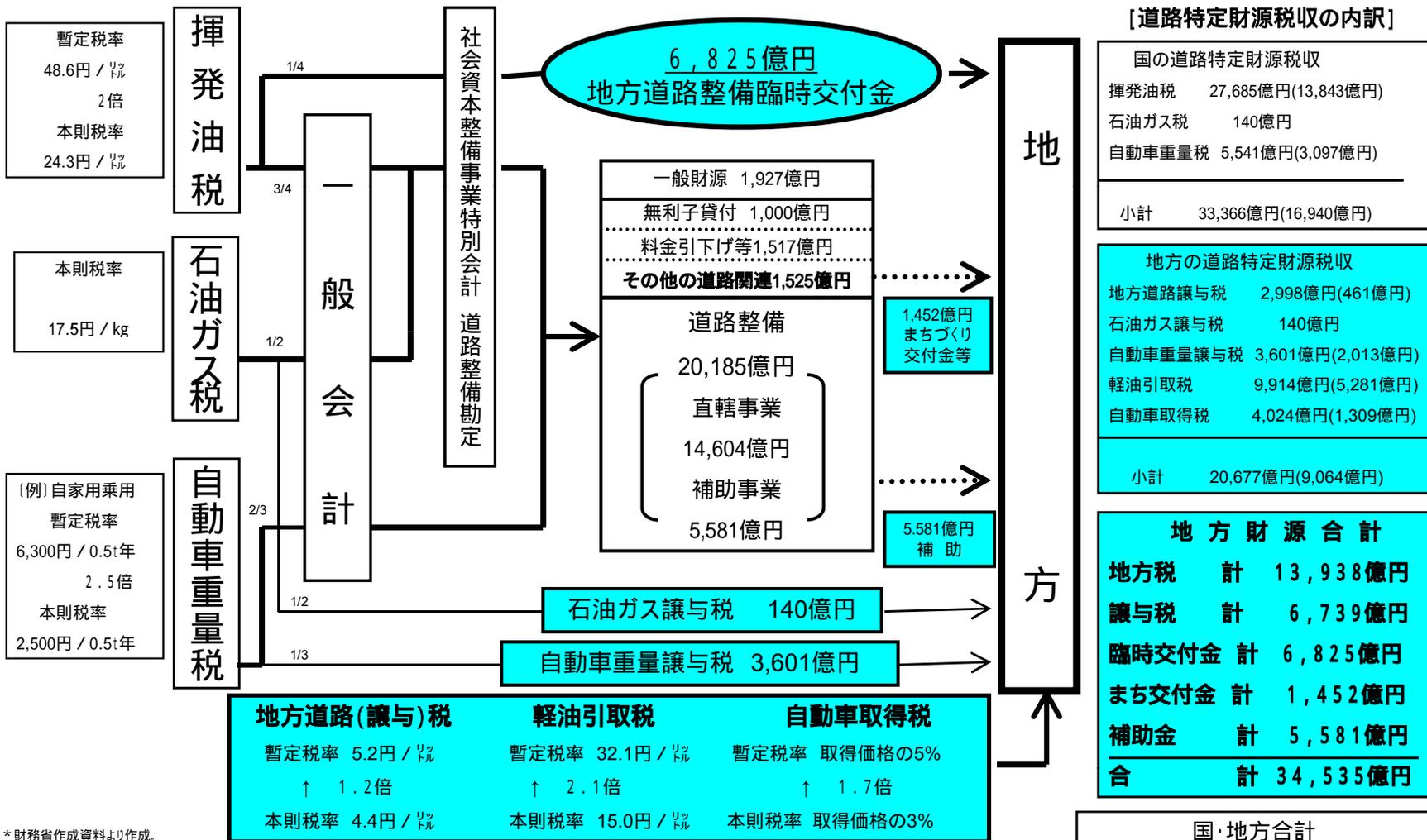
見直しの具体的な内容については、今後、検討すべきものであるが、地球温暖化対策、循環型社会づくりなどの施策は、国だけでなく、地方団体が主導的な役割を果たして実施されている。

したがって、具体的な制度設計にあたっては、こうした役割を担っている地方団体の税財源確保に留意して検討を進めるべきである。

道路特定財源の体系 (平成20年度)

参考資料1

(富山県提出資料)



*財務省作成資料より作成。

* () 書きは暫定税率による上乘せ相当額。

* 20年度税収ベース。

国庫補助金、地方道路整備臨時交付金等の改革イメージ

現行

ガソリンに課税される道路特定財源 3兆683億円				
揮発油税 2兆7,685億円				地方道路税 2,998億円
直轄事業等 1兆3,827億円	補助金 5,581億円	地方道路整備 臨時交付金 6,825億円	まちづくり 交付金等 1,452億円	地方道路譲与税 2,998億円

改革イメージ

地方税財源として堅持
1兆3,858億円

↓
(現行どおり)

経済財政改革の基本方針2008（抜粋）

～開かれた国、全員参加の成長、環境との共生～

平成20年6月27日

波線は事務局で付したものの

第2章 成長力の強化

2. 地域活性化

(1) 地方再生

地方の元気は日本の活力の源である。「地方再生戦略」等に基づき、地方分権改革の推進とあいまって地方の創意工夫をいかした自主的な取組を、政府一体となって強力に後押しするとともにP D C Aを着実に実施する。

【改革のポイント】

1. 「地方再生戦略」に基づき、地方が主体となって取り組む事業の立ち上がり段階を「地方の元気再生事業」等により国が全面的に応援する。地域経済の建て直し、地域の雇用の確保の観点から、地域力再生機構を創設する。

2. 中心市と周辺市町村が協定により役割分担する「定住自立圏構想」の実現に向けて、地方都市と周辺地域を含む圏域ごとに生活に必要な機能を確保し人口の流出を食い止める方策を、各府省連携して講ずる。

【具体的手段】

(1) 地域活性化の支援

・ 「地方再生戦略」に基づき、地方都市、農山漁村及び過疎・離島など基礎的条件の厳しい集落における地方の課題に応じた地方再生の取組を実施する。平成20年度においては「地方の元気再生事業」の対象を7月に選定し、人材育成・社会実験の実施等を中心に支援する。平成21年度に向けては、定住自立圏構想や広域地方計画などの地域間連携の仕組みの下で、地域成長力強化、地域生活基盤確保及び低炭素社会づくりを重点に地域活性化の戦略を展開する。

・ 地方団体の安定的な財政運営に必要となる地方税、地方交付税等の一般財源の総額を確保するとともに、地域間の財政力格差に対応するため、地方再生対策の考え方に従った交付税配分の重点化を引き続き進め、地方交付税を財政の厳しい地域に重点的に配分する。

(略)

第4章 国民本位の行財政改革

国民本位の行財政改革のため、地方分権、生活者重視の行政、ムダ・ゼロを実現するとともに、それを支える財政を構築する。このため、以下の改革に取り組むとともに、「基本方針2006」、「基

本方針2007」に沿って資産債務改革等を実行する。

1．国民本位の行財政への転換

(1) 地方分権改革

【改革のポイント】

- 1．平成21年度中できるだけ速やかに「新分権一括法案」を国会に提出する。
- 2．国の出先機関を大胆に合理化する。
- 3．道州制の本格的な導入に向けた「道州制ビジョン」を策定する。

【具体的手段】

(1) 地方分権改革の推進

「地方分権改革推進委員会」（以下、「同委員会」という。）の「第1次勧告」を受けた「地方分権改革推進要綱（第1次）」に基づき取り組む。同委員会は、平成20年内に地方自治体に対する国の法令による義務付け・枠付けの見直しの検討を進めるとともに、国・地方の財政状況を踏まえつつ、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の見直しの一体的な改革に向け地方債を含めた検討を行い、順次勧告する。

これら勧告を踏まえ、「地方分権改革推進計画」を策定し、「新分権一括法案」を平成21年度中できるだけ速やかに国会に提出する。

(略)

2．道路特定財源の一般財源化

【改革のポイント】

「道路特定財源等に関する基本方針」に基づき、道路特定財源制度は平成20年の税制抜本改革時に廃止し平成21年度から一般財源化し、生活者の目線でその使い方を見直す。

【具体的手段】

・道路特定財源制度は、道路特定財源等に関する関係閣僚会議における具体化の検討を踏まえ、平成20年の税制抜本改革時に廃止し平成21年度から一般財源化する。その際、地方財政に影響を及ぼさないように措置するとともに、必要と判断される道路は着実に整備する。

・暫定税率分も含めた税率は、環境問題への国際的な取組、地方の道路整備の必要性、国・地方の厳しい財政状況等を踏まえて、平成20年の税制抜本改革時に検討する。

・道路の中期計画は5年とし、最新の需要推計などを基礎に新たな整備計画を策定し、平成20年度道路予算の執行にも厳格に反映する。

・道路事業は、経済社会状況の最新のデータに基づいたP D C Aの厳格な実施、事業評価に関する第三者機関の機能の拡充、実績が事前の評価を下回る事例の十分な把握等を通じ、不断の見直しを行いつつ計画的に実施する。

(略)

4. 税体系の抜本的な改革に向けて（税制改革の重点事項）

消費税を含む税体系の抜本的な改革について、早期に実現を図る。その際、平成16年年金改正法、「基本方針2006」及び「基本方針2007」や平成20年度与党税制改正大綱の「基本的考え方」等を踏まえる。また、社会保障と税について一体的に改革する必要があり、「進路と戦略」で示した「安心・持続のための5原則」に沿って議論を進める。

【改革のポイント】

1. 生産性向上を促し、成長力を強化する。
2. 税制が社会保障とともに再分配機能を適切に果たすようにし、世代間・世代内の公平を確保する。
3. 少子高齢化の下で、社会保障を支える安定的な財源を確保する。
4. 低炭素化促進の観点から税制全般を見直す。

【重点事項】

税体系の抜本的な改革に当たっては、以下の課題を踏まえ検討する。

（1）成長力強化

- ・ 対日直接投資を含め企業の国際的立地選択を阻害しないよう、法人の税負担水準について、国際的状況を念頭におき、課税ベースの拡大を含めて対応する。その際、社会保険料を含む実質的な企業負担にも留意する。
- ・ 労働に対する中立性が確保されるよう、税制の在り方について社会保障制度等と合わせて見直す。

（2）世代間・世代内の公平の確保

- ・ 老後の資産形成に資するよう、企業型確定拠出年金における個人拠出（マッチング拠出）の導入等について検討する。
- ・ 税制と社会保障給付を一体的に切れ目なく設計し、必要な人に必要な支援をきめ細かく行うため、控除制度の在り方や既存施策との関連など、その課題の検討に着手する。
- ・ 格差の固定化の防止や老後扶養の社会化への対処といった今日的課題も踏まえ、資産課税（相続税）を総合的に見直す。

（3）社会保障を支える安定的な財源の確保

人口減少・少子高齢化の下においても、あらゆる世代で広く負担を分かち合い、社会保障をしっかりと支える安定的な財源を確保する。

（4）低炭素化促進の観点からの税制全般の見直し

道路特定財源の一般財源化の問題にとどまらず、環境税の取扱いを含め、低炭素化促進の観点から税制全般を横断的に見直す。

（5）納税者番号の導入に向けた検討

納税者番号の導入に向けて、社会保障番号との関係の整理等を含め具体的な検討を進める。

（以下、略）

地方分権改革推進委員会「第一次勧告」(抜粋)

< 道路特定財源関係 >

第4章 現下の重要二課題について

(1) 道路特定財源の一般財源化について

平成20年5月13日の閣議決定「道路特定財源等に関する基本方針」において、道路関連公益法人や道路整備関係の特別会計関連支出の無駄を徹底的に排除すること、また道路特定財源制度は今年の税制抜本改革時に廃止し平成21年度から一般財源化することとされたので、ここに以下のとおり緊急提言する。

当委員会は、すでに第2章(2)に記載したように、「直轄国道については、主に地域内交通を分担する道路は都道府県が担い、それを補完して国は全国的な交通ネットワークの形成をはかることを基本としてその要件を見直す。当面、要件について、同一都府県内に起終点がある区間、バイパスの現道区間、その一部が都府県等管理となっている路線の区間、「都道府県庁所在地その他政治上、経済上又は文化上特に重要な都市」(道路法施行規則第1条の2)の基準を厳格に適用し、原則都道府県庁所在地及び人口おおむね30万人以上の市を基本とすることにより対象外となる区間、の4種類の区間に該当するものについては、従前と同様の管理水準を維持するため財源等に関して必要な措置を講じた上で、一般国道の位置付けを変えずに、原則として都道府県に移管する。」旨を勧告した。

そこで、今年の税制抜本改革時に道路特定財源の一般財源化の制度設計を検討するにあたっては、この勧告に示された新しい役割分担を踏まえ、国庫補助負担金制度の抜本の見直しを含めた新しい税財政制度を構築する方向で、国は地方側とも十分に協議を重ね、税源移譲を含め地方自治体の税財源を充実強化する方策を講じるとともに、地方自治体の道路整備の自由度を最大限拡大する方策について真摯な検討を行うべきである。

当委員会は、一般財源化の制度設計の検討状況に合わせ、今後とも地方分権改革を推進する立場から、必要に応じて提言を行っていく所存である。

《以下、略》

< 税財源の拡充関係 >

おわりに

(今次地方分権改革と第 1 次勧告)

《中略》

(分権型社会に向けた税財政構造の構築について)

地方自治体を「地方政府」と呼ぶにふさわしい存在にまで高めるには、地方自治体を自治行政権、自治立法権に加え自治財政権を十分に具備した完全自治体に近づけていかなければならない。このため、分権型社会にふさわしい税財政構造の構築や行政体制の確立が不可欠である。

《中略》

自治財政権の確立に向けた税財政の問題は、以下の基本的な視点に立って当委員会としての検討を今後進める。マクロの視点に立った全体としての税財政構造については、第 2 次勧告後に包括的な検討を行い、勧告する予定である。ただし、今秋にも想定される税制抜本改革の検討を踏まえ、必要に応じて適宜、当委員会としての意見を述べるほか、税制抜本改革等と密接な関係を有し早期に時期を得て地方分権改革の推進のため明確にしなければならない税財政に関する基本事項が生じた場合には、前倒しで検討、勧告することもあり得る。

ア 国と地方の財政関係

国と地方の役割分担を徹底して見直し、権限移譲をさらに進めていく際に、受益と負担の明確化をはかることが重要である。

特に、地方自治体の創意工夫による「課税自主権の拡充」は、地方財政の充実に加え、地域の多様化に合わせた自治体経営の自律的展開の視点からも不可欠な課題である。

それにしても、国と地方の役割分担に見合った財政構造を構築し、地方の担う事務と責任に見合った地方税財源の充実確保をはかり、地方自治体が自らの責任で効率的な自治体経営を行うことができる基盤をつくるためには、地方税財源に占める地方税の割合を引き上げることが不可欠である。そのためには、国と地方の歳出比率が 4 : 6 であるのに対し税源配分が 6 : 4 であることや、国と地方が対等・協力の関係にあることを前提とすると、当面、国と地方の税源配分について、地方から主張されている 5 : 5 を念頭におくことが現実的な選択肢となる。地方税比率を上げていくための具体的な方策については、今後の税制抜本改革の議論を睨みつつ、地方税財政全体の改革議論のなかで検討していく。

地方分権改革では、国と地方の財政状況や抜本的な税制改革の動向にも留意しつつ、地方が自らの責任で効率的な自治体経営を行えるよう、国庫補助負担

金、地方交付税、国税から地方税への税源移譲を含めた税源配分の見直しについて一体的に検討し、地方債を含め分権にかなった地方税財政制度の改革を進めていく必要がある。

イ 地域間財政力格差の是正

どの地域に暮らしていても勇気と希望がもたらされる豊かな自治が実現される仕組みを構築し、地域の活性化を力強く推し進めるためには、地域間の財政力格差を早急に是正する必要がある。

地方分権改革を進め、上で指摘したように地方税の比率を高めていくのであれば、国からの財政移転が果たす役割はおのずと縮小せざるを得ない。その際、地域間の財政力格差の縮小をはかる観点から、地方交付税の制度改革を含め財政調整のあり方についても検討する必要がある。また、地方交付税の算定を透明なものとし、地方自治体による予見可能性や国民への説明責任の向上をはかるための見直しを行うことが重要である。

今後の地方分権改革における国庫補助負担金、地方交付税、国税から地方税への税源移譲を含めた税源配分の一体的な改革と税源の偏在是正とは、一体不可分のものとして行う必要がある。

また、地方税源の充実にあたっては、応益性を有し、薄く広く負担を分かち合うものであること、さらに、地域的な偏在性が少なく、税収が安定したものであることが望ましく、国と地方の税体系の観点から見直しを行う必要がある。

《以下、略》