

第7回 地方法人課税のあり方等に関する検討会
議事次第

平成25年 5月14日(火)
15:00～17:00
都道府県会館 知事会会議室

1 開会

2 議事

「地方法人課税、地方法人特別税のあり方等について」の
ヒアリング

○東京都税制調査会

会長 横山 彰 中央大学総合政策学部教授

○神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会

座長 兼子 仁 東京都立大学名誉教授

○全国知事会地方税財政制度研究会

座長 植田 和弘 京都大学大学院経済学研究科教授

3 閉会

配布資料

(資料1)第6回検討会議事概要

第6回地方法人課税のあり方等に関する検討会議事概要

- 1 日 時 平成25年4月11日(木) 13時30分～15時30分
- 2 場 所 総務省7階省議室
- 3 出席者 神野会長、鎌田委員、熊野委員、小山委員、中村委員、小西委員、関口委員、辻委員、中里委員、林委員、吉村委員、吉田委員
- 4 議事次第
 - 1 開会
 - 2 坂本総務副大臣挨拶
 - 3 議事
「地方法人課税、地方法人特別税のあり方等について」のヒアリング
 - 4 閉会
- 5 議事の経過
 - 日本経済団体連合会中村豊明税制委員会企画部会長及び阿部泰久経済基盤本部長、日本商工会議所井上裕之特別顧問及び宮城勉常務理事、日本労働組合総連合会菅家功副事務局長から意見の発表があり、それぞれの発表後に委員から質疑があった。

(以下、質疑及び自由討議)

(日本経済団体連合会中村部会長より資料に基づく意見の発表あり)

- 法人の実効税率が、国際比較して高いため法人課税を引き下げるべきだとのことだが、諸外国とは課税ベースが異なる。不動産課税や社会保険料等も含め、トータルの企業負担を考えて比較する必要があると考えるが、それについては検討されているか。

外形標準課税について、賃金増加を求める政策に反するとの指摘があったが、雇用安定制度により報酬給与額が収益配分額の70%を超えると付加価値額が小さくなることを確認されたい。現行の所得割を引き下げて、付加価値割を引き上げることに 대해서는 どう考えるか。

償却資産課税が国際的に非常にまれな課税という指摘があるが、世界的にかなり課税されており、この表現はミスリーディングであると思う。

事業所税は、都市環境の整備、改善等のための目的税であり、大都市ならではの行政需要を賄うためのものなのでご理解をいただきたいというのが

自治体の立場であると思う。(熊野委員)

- 税負担に社会保険料を含めた負担は、ヨーロッパ諸国と比較すれば、大きな乖離はない。しかし、日本企業の競争相手国は、中国、台湾などアジアの国々であり、それらの国と比較すると圧倒的に高いと言わざるを得ない。アジア諸国との比較のほうが重要ではないか。

外形標準課税については、雇用賃金に対する課税であることや消費税と課税ベースに重複感があること、国境税調整ができないことなどの不都合が多く、当初より反対している。現状あるものをすぐに廃止することはできないとは理解しているが、拡充する方向でないと思っている。

一部のアメリカの州等で償却資産課税があることは承知しているが、敢えて言えば、我々が大企業が存在するとは認識しているのとは違うマイナーな州という認識。

事業所税は都市のインフラ整備等のための負担とのことだが、では固定資産税や都市計画税は何のための税なのか、また、平成の市町村合併により、関係のなかった自治体が課税できるようになったが、これは制度趣旨にかなったものであるかということは疑問。(阿部本部長)

- 地方法人課税を国税化して、法人税率を段階的に引き下げていくと、地方の収入が減ることになるが、その分はどう手当てするのか。

ひとまず税收中立という前提で考えると、現状では利益が上がっている法人が重く負担しており、それを外形標準化すると、全体の税率が下げられる可能性がある。その点を考慮してもなお外形標準課税は望ましくないと考えるのか。(中里委員)

- 法人税率の引き下げについては、23年度税制改正で課税ベースの拡大と税率引き下げがセットだったように、政策税制等の課税ベースの見直しをしながら、あるいは自然増収の行く末を見ながら、然るべき範囲で変えていくしかない考える。

外形標準課税の最大の問題は、赤字法人に課税することであり、中小企業がそれに耐えられるのか。(阿部本部長)

- 基幹税とか税收中立という議論が、デフレが終わらず、日本経済が閉塞感に陥った原因。規制緩和やTPPなど新しい市場をつくっていく問題など、一歩踏み出さないと日本は変わらないと考える。アベノミクスの様々な政策に基づいて、名目GDPをいかに増やすかということをやっていないと、外形標準課税で増税しても企業が海外へ逃げてしまい、デススパイラルに入ってしまう。今は企業の地方展開を阻む何かがあるので改革してほしい。(中村部会長)

- 経済界は税率を引き下げることによって国の経済成長や国際競争力を高めるとの主張であるが、必ずしもそうとは限らないという考え方もある。法人税率は競争力の一つの要素。代替税源がなかなか見つからないのに減税をすることで社会的なインフラや行政サービスを切り捨てるリスクもあるがどのように考えるか。(中村委員)

- 政府は規制緩和や新しい市場を広げる政策などの成長戦略をパッケージで進めている。国の政策を変えようとしている時に地方の政策も変わっていけば良い。また、アジア並に税率を下げてても社会的なインフラや行政サービスのレベルは下げないように国と地方あわせて改革して結論を出してほしい。(中村部会長)

- 企業は行政サービスを手厚く受けており、ある程度負担は必要。小さな町村においては償却資産課税が税収の大半を占めるところもあり、償却資産税収がなくなれば自治体自体が存続できない状況になってしまう。償却資産に係る税は、現在1兆6000億円に上るが、代替財源について経団連の方で考えがあれば、お聞かせていただきたい。(吉田委員)

- 償却資産課税はシャウプ勧告に基づくが、その母国であるアメリカには償却資産課税が非常に残っているという印象を持っているのだが、この償却資産に関するアメリカの税制をどのように評価されているのか。
 フランスでは、職業税の廃止により償却資産課税がなくなったように見えるが、企業の付加価値税と不動産税を同時に入れる税制を組み立てている。地方の行政サービスと企業活動との関連を意識して企業課税を考えている。その観点で地方企業課税を租税体系の中でいかに考えているか。また、外形標準課税は、雇用安定控除制度があるがどう考えているか。
 地方自治体の減収をどのように賄っていくのか。(関口委員)

- 償却資産課税については、速やかに廃止・縮減すべきと考えているが、現実的な課題としては、すべてなくなるとは思っておらず、長い時間をかけて議論する必要があると考える。まずは計算方法を国税の法人税とあまり変えないこと、耐用年数の非常に短い資産は除外することだ。
 地方税体系については、行政サービスの受益と負担に密着したものとして、個人住民税・固定資産税が望ましい。法人課税については、どのようなやり方をしても偏在する。地方法人所得課税については、国に預け、その収入すべてを地方に分配する仕組みが望ましいと考える。(阿部本部長)

- 単なる税率低減要望をしているのではない。税収の増加は国家の成長によ

り名目GDPの増加で得るようにすべきとの議論である。(中村部会長)

(日本商工会議所井上特別顧問より資料に基づく意見の発表あり)

- 経団連の意見と異なる独自の問題があれば伺いたい。(林委員)

- 一つめは、中小企業が地域の中でどんな役割を果たしているかとの観点で地方税を見直してほしいこと。二つめは、日本商工会議所は消費増税について今回初めて賛成したが、その理由の一つは地方財源強化の点が入っているから。中小企業者も消費税で多く犠牲を払っていることから、地方税で補填や減税という考え方があってよいのではないか。三つめは、中小企業は社会保障、電力などコスト上、非常に不利な条件が課されている。地方税の観点から、中小企業の負担を軽減し、地域と中小企業の好循環を作り出せないかと考えている。(宮城常務理事)

- 国の中小企業対策は、1811億円と非常に少なく、それに対して農業は特会も含め4兆円規模。農業の10倍である2800万人の雇用を抱えている中小企業に対して税制面も含め、後押しする仕組みを考えてほしい。(井上特別顧問)

- 地方分権に関して強調している点については、非常に共感を覚える。
租特透明化法による報告書があるが、地方税に関しても法人事業税関係で3兆8000億円ほど、固定資産税で7兆5000億円ほどの課税標準額の軽減措置が適用されている現状がある。現状の軽減措置について、廃止すべきものは廃止するという事となれば、新しい提案についても地方はまた違った議論の展開ができると思うがどうか。(鎌田委員)

- 軽減措置については、それぞれの税の中での実情に応じて議論していく必要があると思う。
償却資産に係る固定資産税については、国税と地方税で扱いが異なるため、税負担と同時に事務処理コストという問題がある。中小企業については、税負担だけでなく、税務負担の軽減も併せて考えてほしい。また、国際的に見て「まれ」と言っているのは構築物ではなく機械についての課税のことである。(宮城常務理事)

- ものづくりの世界では、機械が一番大事であり、良いものを使っていかに精度の高いものをつくるか。それに税金をかけられるとたまらないという気持ちであり、理解してほしい。(井上特別顧問)

- 租税負担率は一定とする中で、法人関係税のあり方を見直すならば、どの税なら企業は負担してよいのか。また法人関係税の中で地方法人課税を狙い撃ちするのだろうか。

地方法人特別税は、暫定措置なので廃止すべきとあるが、暫定措置を廃止するということはもとの恒久措置に戻すということになる。本来、交付税の財源である法人税と地方消費税を入れ替えることで税源交換したかったが、暫定的に現行制度となった経緯がある。交付税は「財政調整機能に特化する」というのと「社会保障制度を支える地方の安定財源を確保する」というのは方向が逆ではないか。(小西委員)

- 「地方の自主・自立に向けた地方分権改革の推進」に言及する一方で法人二税の国税化や償却資産課税の廃止などは、地方の選択を否定していることにならないか。(吉村委員)

- 国民負担率については、もともと議論するつもりでいたが、国から情報がなく、結局その議論がされることなく、税率の議論だけになった。

代替財源については、無関心ではなく、地方の自主財源、安定財源を確保していかなければならないと考えている。交付税の「特化」は今ある制度に加えてという意味。

地方分権は進めるべきであり、国との役割分担をしっかりと行い、基礎自治体が大きくなってほしいと思うし、道州制は取り入れてほしい。その中で地方税を考えていくことが必要。地方法人特別税を廃止した後、偏在性是正の議論が必要とは思っている。(宮城常務理事)

- 地方公務員は234万人もいるが、果たして税収が有効に使われているのか検証する必要があるのではないか。学校の先生についても、本当に素晴らしい教育をしてくれているのかと思うこともある。歳出の削減努力も一緒に考えていきたい。(井上特別顧問)

(日本労働組合総連合会菅家副事務局長より資料に基づく意見の発表あり)

- 地方税収と国の税収を5対5にするという表現があるが、その場合に地方交付税なり、国の税金を使って地方に税収を移転する仕組みの財源がなくなると思うが、地方交付税の改革と矛盾するのではないか。(林委員)

- それぞれの行政主体が行うサービスのための財源は、当該主体が確保し、税財源の移転は極力回避することが望ましいという基本的理念のもと現状の6対4というアンバランスを解消するために、当面5対5の税源配分を目指すという大きな方向性がある。しかしながら自治体間の税収のアン balan

スを調整する機能として交付税制度の機能は維持しなければならない。具体的な将来像に係るシミュレーションまでは、行っていないのが現状。(菅家副事務局長)

- 国庫補助金についても併せて考えなければならない。(神野会長)
- 交付税財源から消費税を外すとの記述があるが、消費税を社会保障財源に全額充当するためという場合の社会保障給付について、国の給付だけをイメージしているように思われるが、地方分は非常に大きいので、ない方がよいと思うがどうか。(小西委員)
- 連合の主張として、消費税率そのものを国税分、地方分双方上げるということを前提に、国税の消費税については、全額社会保障財源に充当し、現状地方交付税財源に充当されている1.2%程度は地方交付税の算定基礎から除外して、地方消費税に移譲するということ。(菅家副事務局長)
- 一括交付金について、社会保障や義務教育にかかる国庫補助金も対象とすべきであった。(小西委員)
- 法人所得課税の改革のイメージは、結局外形標準課税を強化して、雇用安定控除の比率を引き上げることがメインか。(辻委員)
- 地方法人特別税は暫定的な措置であり、今後抜本的な改革をしなければならない。法人事業税を改革し、税収の偏在を抑えるため外形標準課税をより強化すべきと考えている。(菅家副事務局長)
- マイナンバー制の導入が、消費税の逆進性の緩和策となるということはどういうことか。(小山委員)
- 逆進性の緩和策としては、給付つき税額控除などの制度を導入すべきであり、その条件としてマイナンバー制が必要ということ。(菅家副事務局長)
- 給付の問題のところではマイナンバー制が必要になるということでは理解した。(小山委員)
- 全ての法人への外形標準課税を適用は、公平という観点に合致するが、所得税の課税最低限の引き上げは、むしろ公平でなくなり、再配分機能の強化という点では、課税最低限を低くして、再配分するほうが目的に合致するのではないか。(熊野委員)

- 消費税を全額社会保障財源にするため、交付税の財源を消費税から相続税に置き換えるとある一方法人住民税と消費税を税源交換するともあり、この場合消費税が地方財源に充てられることになる。平仄は合っているのか。

消費税を社会保障財源にする理由は、安定財源だからということだが、世代間の不均衡という話もある。相続税は世代間の不均衡を是正するための税であり、社会保障財源に充てることが筋。安定性が高いからという理由で消費税を社会保障財源にするならば、地方の税財源についても同じことが言えるが、どう整理されているか。(中里委員)

- 所得税については、まずそれぞれのブラケットの税率を5%ずつ引き上げ、さらに最高税率に新たなブラケットを追加して累進構造を強化することが前提。その上で低所得層の負担軽減のために課税最低限を引き上げること。

国税消費税については、全額社会保障財源に充当すべきとし、地方消費税については、地方の一般財源として活用すべきと整理している。

(菅家副事務局長)

以上

第7回 地方法人課税のあり方等に関する検討会

2013年5月14日

地方法人課税のあり方等について

東京都税制調査会

会長 横山 彰

1. 法人事業税の暫定措置について

平成24年度 東京都税制調査会中間報告(平成24年11月)(p. 20, pp. 28-29)

- 地方法人特別税及び地方法人特別譲与税は、平成20年度税制改正において、地域間の財政力格差是正を名目に、**暫定措置として導入された。**
- 一体改革関連法では、両者について、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とされた。
- 暫定措置は、課税標準とは無関係な指標である人口に応じて法人事業税を再配分するものであり、課税権との対応関係が崩れているため、地方税としての性格が失われてしまっている。
- **暫定措置は、地方税の原則である受益と負担の観点から見て不合理であり、当然、撤廃して地方税として復元すべきである。**
- **現行の地方法人特別税及び地方法人特別譲与税は、地方自治体の自主財源である法人事業税を税の理論を超えて財政調整の手段として用いたものであり、確実に撤廃し地方税として復元すべきである。**

- 地方税収の偏在是正に関し、偏在の原因は地方法人二税にあることから、その税収を地方税のまま、地方公共団体間で人口等の基準で水平的に配分すべき、との主張がある。地方法人二税は地方公共団体に存する法人に対して、当該団体が提供する行政サービスとの受益関係に着目して課税する地方税である。
- 地方税としての法人課税である限り、課税対象となる法人の支店や工場等の恒久的施設が存在しない地方公共団体には、課税権は存在し得ず、税収が帰属することはないことから、こうした主張（「税収を地方公共団体間で水平的に配分すべき、との主張」：括弧内追記）は理論上成立し得ない。
- 地方税についてこのような配分を行えば、地方税の根本原則である受益と負担の関係を完全に分断するばかりか、企業誘致など税源涵養に努力している地方公共団体が報われず、地域振興へのインセンティブや、納税者による行政監視の機能を損ないかねないことなどにも留意すべきである。

(参考) 石原知事のコメント(平成19年12月11日 福田総理との会談について) 抜粋

- 今回の法人事業税の取り扱い、大都市の財源を理由なく地方に移転させるもので、地方分権に逆行するばかりか、税の原則に反し、都として納得できるものではない。
- しかし、今回総理が、首都東京の活力の増進が国の発展に不可欠との認識を示した上で、都の重要施策の実現について踏み込んだ提案をされたことは重要である。私からは、この総理の提案を踏まえ、現在東京が取り組んでいる重要施策を具体的にあげ、国も力を尽くすべきことを強く求めたところ、総理は前向きな返事をされた。
- これを踏まえ、今回の措置を税制の抜本改革までの暫定措置とすることを条件に、協力することとした。

(参考) 社会保障・税一体改革関連法の成立に関する知事コメント(平成24年8月10日) 抜粋

- 今回成立した法においては、東京都が予めから撤廃を訴え続けてきた、法人事業税の不合理な暫定措置について「抜本的に見直しを行う」ことが明記されている。
- もとより、この措置は、税制の抜本的な改革までの間のものであることから、今回の消費税率の引上げ時期に「地方法人特別税等に関する暫定措置法」を確実に廃止し、地方税として復元すべきである。
- また、一部には、暫定措置に代わるものとして、地方間で水平的な財政調整が必要という意見もあるが、こうした小手先の手法では、地方財政の直面する課題の本質的な解決にならない。このことは暫定措置の状況を見ても明らかであり、今後の議論は総体としての地方税財源を拡充する方向で行うべきである。

(参考) 地方法人特別税及び地方法人特別譲与税の撤廃等に関する意見書

(平成24年10月4日 **東京都議会**)

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（平成24年法律第68号）が成立し、これまで東京都議会が撤廃を強く求めてきた地方法人特別税及び地方法人特別譲与税については「**税制の抜本的な改革に併せて抜本的に見直しを行う**」こととされた。

もとより不合理なこの措置は、消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの間の暫定措置として導入されたものであり、今回の消費税率の引上げに併せて、確実に撤廃されなければならない。

一部には、この暫定措置に代わるものとして、地方税による水平的な財政調整の導入を求める意見もあるが、**地方が抱える巨額の財源不足という課題は、「都市対地方」の税源の奪い合いでは解決することができないのは明らかであり、**地方自治体が自主的・自立的に行財政運営を行うことができるよう、**地方税財源全体の充実強化を図ることが不可欠である。**

よって、**東京都議会は、国会及び政府に対し、今回の消費税率引上げ時期に、地方法人特別税等に関する暫定措置法を確実に廃止し、地方税として復元するとともに、**今後の税財政制度の検討に当たっては、限られた地方税源による財政調整という小手先の対応ではなく、地方税財源全体の充実強化という本質的な問題に対し、真正面から取り組む**よう強く要請する。**

2. 税源の偏在性についての認識

平成24年度 東京都税制調査会中間報告(平成24年11月) (pp. 24-25)

- 法人二税の地域間の税収格差は、他の税に比べて大きくなっている。しかしながら、首都である東京には、全国の大企業の4割近くが所在し、全国の従業員の約30%が働くなど経済機能も集中しており、税収は一定程度集中する必然性がある。
- 地方交付税等による財政調整後の一般財源ベースで見れば税源の偏在は調整されており、ことさらに税収のみに着目することは妥当ではない。
- 税収が行政サービスの経費に充てられる以上、自治体を実施する行政サービス(=財政需要)の大きさを考慮に入れる必要がある。
- 首都であり、約250万人もの昼間流入人口を抱える東京は、治安対策、更新期を迎える社会資本の整備、渋滞解消のためのインフラ整備、都市型災害への対応や良好な住環境の創出など、膨大な財政需要を抱えている。
- 都市間競争が激化する中、東京は世界都市として、経済をはじめ様々な分野で日本を牽引するという役割を担っている。空港・港湾などのインフラの機能強化のための投資は、東京だけにとどまらない波及効果を持ち、外国人旅行者誘致による効果は全国に波及する。
- 東日本大震災以降、防災都市づくりや地産地消型の発電事業など、新たな課題が顕在化したほか、(中略)東京都の高齢者人口は全国平均を上回るペースで増加していくという特徴がある。人口・企業が集中する東京においては、これらの課題への対応が急務となっており、そのための財政需要が発生していることにも留意すべきである。

税源の偏在とは ①

○ 税込差は、何を基準として捉えるかで、結果は大きく異なる。

※夜間・昼間人口一人当たり道府県税込(23年度決算ベース)

	夜間人口				昼間人口			
	最大	最小	倍率	変動係数	最大	最小	倍率	変動係数
道府県税込合計	173,897円 (東京都)	69,461円 (沖縄県)	2.50倍	0.16	141,780円 (東京都)	71,004円 (沖縄県)	2.00倍	0.14
法人事業税	42,298円 (東京都)	7,645円 (奈良県)	5.53倍	0.38	34,486円 (東京都)	8,502円 (奈良県)	4.06倍	0.32
法人住民税 (法人税割)	14,385円 (東京都)	2,047円 (青森県)	7.03倍	0.48	11,729円 (東京都)	2,060円 (青森県)	5.69倍	0.40
地方消費税	27,872円 (東京都)	15,269円 (奈良県)	1.83倍	0.10	22,725円 (東京都)	15,640円 (沖縄県)	1.45倍	0.06

(夜間人口は住民基本台帳人口(平成24年3月31日)、昼間人口は国勢調査(平成22年10月1日)による。)

税源の偏在とは ②

○ 一人当たり税収で見ても、直近では、暫定措置導入前ほどの税源偏在は存在していない。

※法人事業税の暫定措置導入前後における税源偏在の状況

		17年度	18年度	22年度	23年度
一人当たり 道府県税収	最大(東京都)	219,360円	235,093円	180,380円	173,897円
	最小(沖縄県)	69,347円	75,510円	71,659円	69,461円
	最大／最小	3.16倍	3.11倍	2.52倍	2.50倍
	変動係数	0.22	0.23	0.17	0.16
一人当たり 市町村税収	最大(東京都)	277,091円	292,994円	277,163円	279,251円
	最小(沖縄県)	84,141円	88,186円	99,200円	100,796円
	最大／最小	3.29倍	3.32倍	2.79倍	2.77倍
	変動係数	0.24	0.25	0.21	0.22
財政力指数(東京都)		1.11	1.22	1.16	0.96
地方交付税(臨時財政対策債を含む)		20.1兆円	18.8兆円	24.6兆円	23.5兆円

(一人当たり道府県税収及び一人当たり市町村税収は、各年度の「地方税に関する参考計数資料」による。)

税源の偏在とは ③

○ 暫定措置を撤廃・復元しても、偏在は拡大しない。

※地方法人特別税撤廃・復元及び地方消費税率引上げによる一人当たり税収の変化

(23年度都道府県税決算見込額調べ(地方行財政調査会)等に基づき東京都が試算)

	現行	暫定措置 撤廃・復元	地方消費税率 引上げ
最大(東京都)	173,897円	202,679円	236,126円
最小(沖縄県)	69,461円	76,515円	94,874円
倍率	2.50倍	2.65倍	2.49倍

倍率は、ほぼ変わらず。
暫定措置を撤廃・復元しても、偏在は拡大しない。

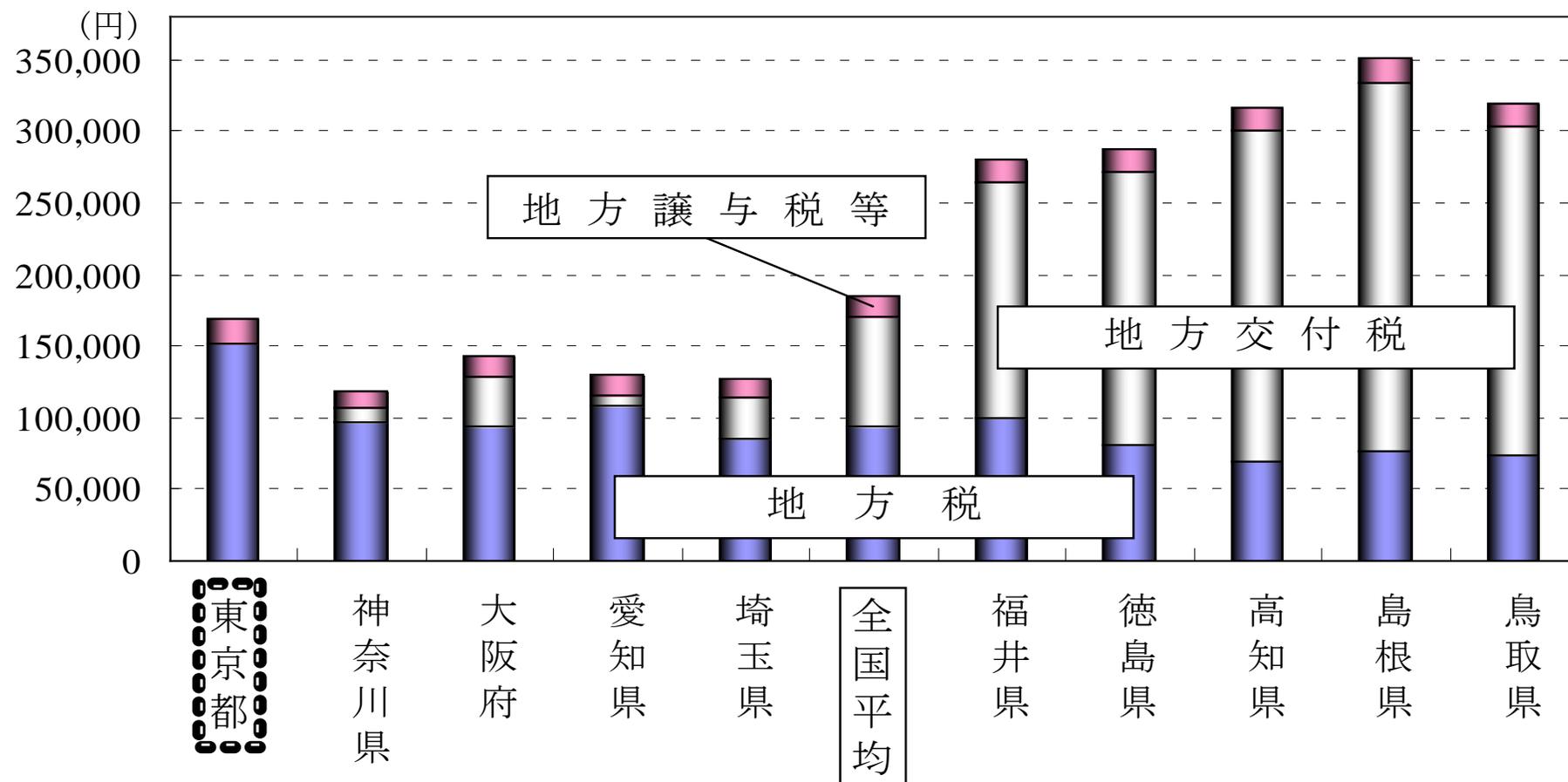
(参考)変動係数の比較

変動係数	0.16	0.18	0.16
------	------	------	------

税源の偏在とは ④

○ 地方交付税等による財政調整後の一般財源ベースで見れば都は平均程度。

※一般財源の人口一人当たり額の状況(平成23年度決算数値に基づき東京都が試算)



首都東京の財政需要

- 収入の格差だけで議論するのは適切ではない。
- 東京は首都特有の財政需要を抱えており、その解決のため数多くの取組が必要。

- ・ これまで東京は、日本の「機関車」として、日本の成長の原動力となってきた。
- ・ 人口減少・高齢化が進行する中、海外経済の成長力を取り込むことは重要であり、日本が競争力を持つためには、経済の牽引役である東京の国際競争力を高めていくことが必要。
- ・ そのためには、東京の弱点を克服し、東京の魅力を高めるための投資が必須。
- ・ 東京への投資は、東京だけが利益を受けるものではなく、その効果が日本全体に波及し、経済の活性化、国際競争力の向上、国民生活の利便性の向上など国全体の利益につながっていく。

(例)

外環道整備 ⇒ 関越道～東名高速道路間の大幅な時間短縮(約60分→約12分)。

緊急輸送道路の機能確保 ⇒ 沿道建築物耐震化等による震災時の首都機能、物流の維持。

羽田空港の整備 ⇒ 日本の外国人旅行者誘致による効果は、全国に波及。

- ・ 日本のダイナモである東京の衰退は、国全体の衰退につながる。東京が国際競争を勝ち抜き、富を生み出していくことが地方への最大の貢献とも言える。
- ・ そのために、東京の取り組むべき課題(=財政需要)は山積。

東京都が取り組むべき課題(財政需要)

・ 東京外かく環状道路整備

慢性的な渋滞の解消のみならず、物流や環境面でも高い事業効果を発揮する外環道路整備を推進
(総事業費 約1.3兆円 東京都負担約2,500億円)

・ 都市インフラの更新

1950年代後半から整備された社会資本の多くが今後、一斉に全国よりも早い段階から更新時期を迎える
整備後50年を超過する東京都の社会資本の割合 (括弧内は全国平均)

下水道53% (22%)、港湾100% (48%)、河川95% (51%)、橋梁76% (51%)

・ 木造住宅密集地域の不燃化

「地震時等に著しく危険な密集市街地」の約3割が東京都に集中。特に甚大な被害が想定される整備
地域(約7,000ha)を対象に、10年間の重点的・集中的な取組を実施 (総事業費約3,800億円)

・ 津波・高潮対策

東京都防災会議が示した新たな被害想定を踏まえ、地震・津波・高潮対策を強化 (総事業費約3,400億円)

・ 鉄道の連続立体交差化

東京都に全国の約5割が集中する開かずの踏切による渋滞を解消し、都市機能や利便性を向上させる
ため、鉄道の立体交差化を推進

・ 帰宅困難者対策

首都直下地震等に備え、大量に発生する帰宅困難者対策 (500万人以上) が恒常的に必要

・ 待機児童の解消

保育所の待機児童は都市部に集中しており、このうち東京都が約3割を占める

・ その他

- ・ 東京都の用地取得費の高さ(用地1㎡当たりの取得単価 東京都335千円 全国平均17千円)
- ・ 救急出動(人口1万人当たり出動件数 東京都554件 全国平均446件)
- ・ 首都警察業務(皇室関係の警衛・警備、国会・総理官邸等の警戒、外国公館の警戒等)

3. 偏在是正策についての見解

平成24年度 東京都税制調査会中間報告(平成 24年11月) (pp. 26-27)

【税源交換論】

- 税源交換論とは、地方税である法人二税の一部を国税とする代わりに、偏在の小さい消費税の一部を地方税とすることなどによって、偏在性の小さな税体系をつくるという考え方である。
- 法人事業税は、法人の事業活動と行政サービスとの幅広い受益関係に着目した税、法人住民税は、地域の構成員である法人が行政サービスの経費を負担するという考え方に基づく税であり、歴史的沿革を見ても、地方税としてそれぞれ重要な役割を担ってきた。
- 法人がその所在する地方自治体から多大な行政サービスを受けているという事実を無視し、**偏在の是正という観点のみに基づいて税源交換を行うことは、合理性・正当性を持たないばかりか、国民の税に対する信頼を損ねる**ことにもつながる。
- 法人二税について、地方自治体が地域特性を活かした企業誘致や超過課税を行うなど、課税自主権を活用した税源涵養インセンティブの機能も果たしていることに留意すべきである。

【地方共同税】

- いわゆる地方共同税として、一定の地方税収をプールし、人口・面積等の基準で各地方自治体に配分すべき、という意見もある。
- **地方税が地方の自主財源と言われるゆえんは、税源の所在地と税収の帰属地が一致することである。税源の所在地と税収の帰属地が一致しない地方共同税は、受益と負担の関係を断ち切り、地方の課税自主権を自ら否定するものであり、もはや地方税とはいえない。**

(参考) 平成23年度 東京都税制調査会答申

- 「地方共同税の議論において、ドイツの共同税の例が挙げられることがある。しかしながら、ドイツにおいては、州の財政に影響を及ぼす法律については、州の代表からなる連邦参議院の同意が必要であるなど、地方が意思決定に参加できる仕組みとなっている。
- そうした仕組みがない中で、水平的調整を行う地方共同税は、地域住民の意思が税制度に反映されず、分権とは遠い。
- なお、水平的財政調整について、スウェーデンでは、法律諮問会議が『他の自治体に移転する目的で住民に課税することは違法である』との見解を示していることにも留意すべきである。

【分割基準の見直し】

- 分割基準とは、複数の自治体に事務所又は事業所のある法人について、法人事業税・法人住民税法人税割の計算上、課税標準額を各団体に分ける基準のことである。その目的は、従業者数等の客観的指標を用いて、税収を企業の経済活動が行われている地域に正しく帰属させることにある。
- 現行の分割基準については、地方自治体間の財政調整がより強く働くように見直すべきとの意見がある。
- しかし、分割基準は、応益課税の考え方から、行政サービスの受益の程度を適切に反映させるために、課税客体である事業の規模又は活動量を的確に表したものでなければならない。財政調整の手段として分割基準を用いることは、行政サービスの受益と経済活動の対応関係を歪め、基準そのものに対する信頼を失わせてしまう。

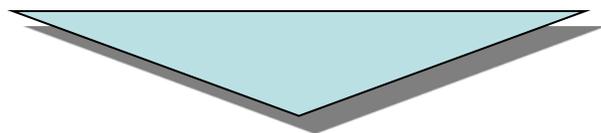
4. 今後の議論に向けて

平成24年度 東京都税制調査会中間報告(平成24年11月)(p. 21)

- 法人事業税は、法人の事業活動と行政サービスとの幅広い受益関係に着目した税である。また、法人住民税は、当該地域に事務所・事業所がある法人に課される税金で、地域の構成員である法人に広く負担を求める性格のものである。
- 道路や空港・港湾、上下水道等の都市基盤整備、治安の確保、教育、子育て支援・医療・介護、環境対策等は、企業の生産活動を支える公共サービスである。特に、活力ある経済社会を目指して、グローバル化の進展をにらみつつ、国際競争力を高め、我が国経済の活性化を図るために今必要なことは、快適な生活空間、良好な環境の創出、人材育成など、公共サービスの充実を図り、人々や企業を引き付ける魅力豊かな都市づくりをすることである。
- 法人二税は、このように、企業の生産活動を支える公共サービスに必要な財源を賄うために当該サービスを受ける法人に課税するものであり、欠かすことのできないものとなっております。地方自治体の基幹税の一つとして維持していくことが適当である。
- 法人事業税については、中小法人の負担に引き続き配慮しつつ、税収の安定化、偏在の是正に効果がある付加価値割など外形標準課税の拡大を図り、応益税としての性格を明確にしていくことが適当である。

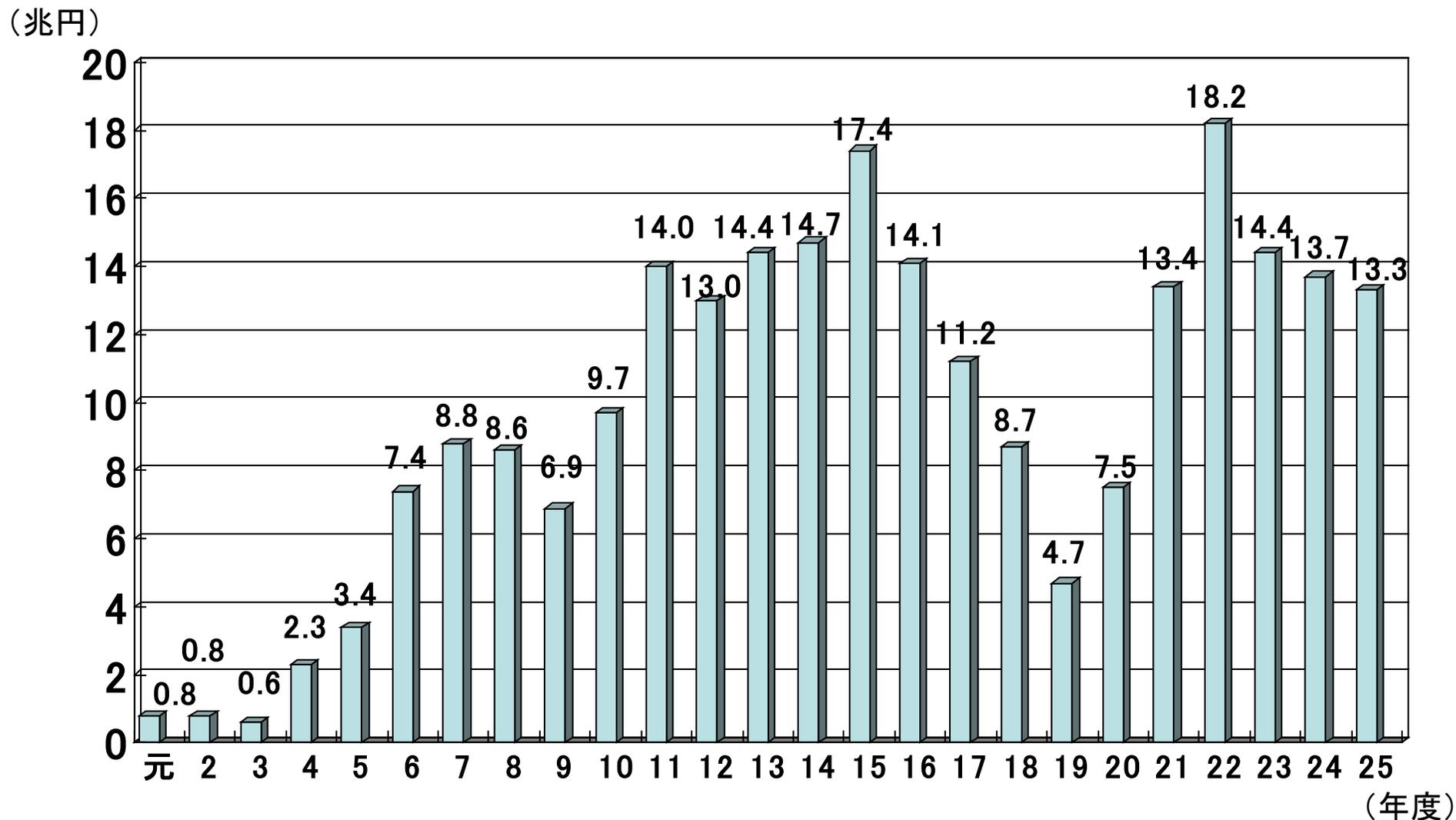
- 税収格差の是正については、本質的な問題の解決につながる議論を行う必要がある。
- 我が国の財政状況は、国・地方の歳出純計に対する税収の割合が約49%、国・地方を合わせた長期債務残高が平成24年度末で約940兆円と見込まれるなど、極めて厳しい状況である。
- このような状況において、国と地方自治体、あるいは地方自治体間における財源の奪い合いを続けることは、本質的な問題の解決にはならない。
- 財政調整はあくまで地方交付税制度という原則的方法によって行われるべきである。小手先の方法に頼った財政調整は、問題の本質的な解決につながらなければいか、税収確保に向けた地方自治体の自助努力を阻害してしまう可能性がある。
- 今必要なのは、行政の無駄を徹底的に見直すとともに、国民の理解を得て税収のパイそのものを拡大し、必要な財源を確保すること、中長期的視点に立った産業政策等により地域の活性化を図り、経済格差そのものの縮小を図っていくことである。

- 地方の自主財源が絶対的に不足している中、地方が求めてきた偏在性の小さい地方消費税が拡充され、地方交付税原資も 0.34%分拡充。
- 地方交付税により、人口一人当たり一般財源ベースでは十分に調整が働いている。



偏在是正ありきではなく、そもそも是正すべき偏在が存在するのか等について議論を深めた上で、地方交付税制度のあり方等も含め、望ましい地方税財政制度構築に向けた、幅広い議論を行っていくべき。

(参考) 地方の財源不足額



出所: 総務省HP 地方財政関係資料「地方財政の財源不足の状況」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000154472.pdf,

2013.5.9 閲覧) に基づき作成

「地方共同税」論について

2013年5月14日
東京都立大学名誉教授
兼子 仁

○私見の表明文書

- ①「神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会」報告書（2012年3月、座長・兼子）
- ②兼子『変革期の地方自治法』（岩波新書、2012年1月）24頁
- ③同「地方共同税を夢想する」『税』2013年1月号2頁以下

1 本日発表の前提

- (1) 地方交付税（≒地方共有税）の存在
 - (2) 道州制の導入前＝都道府県自治体の存在
- 「地方共同税」の特徴的な税法制しくみ問題の検討

2 “広域応益税”観による“持ち出し”論の否定

- (1) “応益”地方税の“広域連携自治”が必須である——本質的に“持ち出し”配分ではない
- (2) “応益的担税力”の広域化に見合う共同課税こそが公平

3 “共同地方税目”の素材

- (1) 固定資産税（東京23区に倣う）の広域応益的共同化——“水平財調”としての都府県・市区の共同税もありうる
- (2) 法人地方税の府県間共同化——とくに法人事業税の広域応益化に見合っ

4 共同賦課徴収と水平財調配分の組織編成と地方税条例主義

- (1) 府県共同税の「広域連合」課税——広域連合議会による共同税条例
- (2) 府県・市町村共同税の「広域連合」課税——スクランブル広域連合による共同課税
- (3) 市町村共同税の府県への課税事務委託——市町村税条例の委任に基づく府県税条例

神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会

報 告 書

平成 24 年 3 月

目 次

はじめに

1 国・地方協議の時代に自治行財政権の確立をめざす	1
(1) 地域自主自立改革の立法動向をどう見るか	
(2) 当面の自治法制改革への取組み	
(3) “国のかたち” を変える自治体改革をどう展望するか	
2 県をめぐる広域自治をどう考えるか	3
(1) 県の広域行政の役割は何か	
(2) 大都市自治体と都道府県との関係について	
(3) 自治体の広域連携をどう位置づけるか	
3 地方自治法の抜本改正に望むもの	5
(1) 地方自治基本法か、自治基本条例を自治憲章にするか	
(2) 自治立法権を政策法務で活用できるように	
(3) 住民二元代表である議会と首長の関係について	
(4) “住民協働” 時代らしい住民投票の位置づけ	
(5) 自治体監査制度をどう改革すべきか	
4 自治税財政の抜本改革をめざす	9
(1) 財源の移転における国の関与をルール化すべき	
(2) 国と地方が一体となって財政調整制度の抜本見直しをすべき	
(3) 抜本的な自立性を高める地方財政改革の検討が必要	
(4) 新自治税制をどう構築するか	
(5) 水平財政調整のあり方について	
委員名簿	12
研究会開催状況	12
神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会設置要綱	13

平成 24 年 3 月 26 日

神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会

座長 兼 子 仁

はじめに

平成 22 年1月、総務省は地方行財政検討会議を設置し、地方自治法の抜本的な見直しの案をまとめることとしたが、その際、神奈川県の「地方自治基本法の提案」も検討資料として提出された。その後の検討を踏まえ、平成 23 年1月に総務省は「地方自治法抜本改正についての考え方(平成 22 年)」を取りまとめた。

一方、子ども手当について、政府は平成 21 年末、地方と協議をすることなく平成 22 年度分の地方負担を決定し、立法化した。これを問題視した神奈川県は、平成 22 年2月に「国の政策と自治行財政権に係る検討会議」を設置し、その法制上の問題点等について検討を行った。当該検討会議は、憲法および憲法の理念を反映した地方財政法や地方自治法に照らして子ども手当法制の政策判断には重大な問題があり、国の財政負担軽減の見地から児童手当の暫定併存を定めるなど、立法として相当の不合理性を有し、このような子ども手当法により、国が一方的に地方自治体に財政負担義務を課すことは、国会による立法裁量権の範囲を逸脱し、憲法上保障された自治財政権を害するものと評価する余地がある、という結論を出し、さらに、問題の起因は、現行の地方自治システムが全体として“地域主権”の時代に適合していないという点にあり、このような事態の再発を防ぐためにも、新たな地方自治システムを展望しながら、自治行財政法制を抜本的に再検討していくことが求められると提言した。

こうした状況を背景に、平成 22 年 10 月、地方自治法制のあるべき姿について有識者の視点から研究することを目的に、「神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会」が設置された。

当研究会は、平成 22 年度は地方自治基本法の必要性や自治行財政権について俯瞰的な研究を行い、平成 23 年度に入ってから、5月以降の“地域自主自立改革”での当面の法制改革についての評価論に加え、長期的な抜本改革の要望などについても研究を行った。

研究結果を取りまとめるにあたっては、以下について留意した。

平成 23 年3月 11 日、我が国は東日本大震災という大惨禍に見舞われた。平常時とは様相を異にする、非常時の自治の実践例が被災地から数多く報告され、研究者として非常時法制の必要性を痛感した。しかしながら、非常時自治法制は「特区」をはじめ全国一般的な自治法制とは多分に別個に研究すべきであって、平常時と非常時とで自治法制を区別しておく必要がある。

また、自治法制の改革論についても、当面取り組むべき改革と、長期的に取り組むべき改革とを、区別しておく必要がある。

さらに、長年にわたり地方自治体の悲願であった国と地方の協議の場が立法化されたことを考慮し、この報告の内容が地方六団体やすべての自治体のサポートとなるよう意識することも必要である。

当研究会は、憲法、行政法、財政法、行政学、行政政策論の専門家で構成されているが、その率直かつ真摯なフリートークは抜本的な改革に向けて深みと広がりのある内容となっているものと考えられる。なお、時間が許すかぎり、研究会の議事録にもお目通しをいただきたいと思う。

当研究会を設置した神奈川県の自治法制の改革に対する熱意に謝意を表するとともに、この報告をあらゆる地方自治関係者に対するエールとして受け取っていただければ幸いである。

1 国・地方協議の時代に自治行財政権の確立をめざす

(1) 地域自主自立改革の立法動向をどう見るか

1) 平成 23 年 5 月、法令による自治体への義務付け・枠付けを見直したいいわゆる“第 1 次一括法”(「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」)、および「国と地方の協議の場に関する法律」が公布された。

ついで同年 8 月末にはいわゆる“第 2 次一括法”(法律名は第 1 次一括法と同じ)が公布され、義務付け・枠付けの見直しおよび都道府県事務の基礎自治体・市町村への権限移譲が行われた。

これらの改革は、自治体の自主性および自立性の向上をねらいとしており、その意味から“地域自主自立改革”ともよべるものである。

2) 本研究会では、これらの新立法に対する概括的な評価について議したが、その結論をまとめると次のとおりである。

① 法令による義務付け・枠付けを見直す改正である第 1 次・第 2 次一括法は、今後に連なる自治改革立法としての方向性を示しているとは認められ、実際に地域の实情に合った行政サービスを提供できるかは、多分に都道府県と市町村の政策決定にかかっている。

しかしながら、従うべき国の基準を多く残しつつ主に都道府県条例によって基準を設定するという形態は、自治体の自主性および自立性の向上とは相容れない部分もあると考えられる。

② 都道府県事務を基礎自治体・市町村に権限移譲する法律改正は、のちに論ずる「基礎自治体優先の原則」という考え方に問題があるほか、都道府県・市町村に対する法律による新たな義務付けであることが問題視される。

むしろ、地方自治法(252 条の 17 の 2)に基づく「事務処理特例」に基づく都道府県条例による市町村への事務移譲の方式を活用することが望まれる。それは、都道府県と市町村との協議に基づき地域自治的な決定がなされうるからである。当然だが、都道府県と市町村の協議は対等の立場で行われる必要があり、平成 21 年 3 月に制定された「神奈川県自治基本条例」では、「市町村が県と相互に対等な関係の下に」県政に参加する旨が明記されている。

(2) 当面の自治法制改革への取組み

現下の国による自治法制改革には、当然ながら東日本大震災対策としての復興の取組みが合流しているが、国と地方の協議の場を生かして着実に進められなければならない。

その場合に本研究会が重視するのは、次の観点である。

- ① 広域自治体・都道府県と基礎自治体・市町村との関係について、これまでの国の政策方針が当然のごとくに「基礎自治体優先の原則」および「広域自治体の補完性」とされてきたが、これらは地方自治体の多層的なあり方と深くかかわっており、県をめぐる広域自治のあり方（後出2）という見地から再検討しなければならない。
- ② 地方自治法の問題状況に対応する改正には、それぞれ必要性が認められるが、地方自治法の大幅な規律緩和（スリム化）あるいは「地方自治基本法」の問題に連なることが意識されていなければならない（後出3）。

(3) “国のかたち” を変える自治体改革をどう展望するか

1) 地域自主自立改革における長期的な課題は、国家制度を変えることに深くかかわらざるをえない。とりわけ次の2つの課題は、都道府県による広域行政に大いに関連して重大である。

- ① 国の出先機関の廃止問題
- ② 道州制問題

①に関しては、国の出先機関を地方自治体に移管する受け皿づくりが問われる。

②に関しては、現政権の方針に影響されるであろうが、①の動向および全都道府県の姿勢が肝要であると考えられる。

2) 本研究会は、これらの長期的な課題については、東日本大震災対策に関わりが深いとしても、現時点で結論づけることになじまず、主に国と地方の協議の場（専門的な分科会を含む）において、自治体の意向を重んじつつ政策決定されていくことが望ましいと考える。

2 県をめぐる広域自治をどう考えるか

(1) 県の広域行政の役割は何か

「基礎自治体・市町村優先の原則」と「広域自治体・都道府県の補完性」とを無条件に強調しがたいのは、大都市を含む市町村と都道府県との行政役割がそれぞれ具体的・実質的に存し、とくに都道府県による広域行政の役割が国との関係を含めて改めて必要視されているからである。

すなわち、今日における都道府県による広域行政の役割は、都道府県域もしくはそれを越えた区域にわたる広域的な行政課題への対応のほか、①市町村行政をバックアップすること、②国の出先機関の受け皿を示していくこと、加えて、③国と市町村の間を調整すること、などがあると見られる。

①の役割は、市町村合併ののちに残る過疎地域支援をはじめとして、小規模町村から都道府県への事務委託もすでに唱えられており、都道府県と町村等との協議課題であろう。加えて、市町村が行政分野ごとに適正な範囲で近隣市町村などと連携を図れるよう、支援することも必要であろう。その際に、「基礎自治体優先の原則」を掲げる国と市町村との間を仲介する③の働きも重要であるに相違ない。

また、②の役割は、都道府県が広域行政を充実させる方向に向かわせるきっかけにもなるものであろう。

(2) 大都市自治体と都道府県との関係について

神奈川県は唯一、指定都市を3つ擁する県となっているが、目下、指定都市の側からは、指定都市を都道府県の区域から独立させる「特別自治市」の創設が提案されている。

歴史的な経緯などは考慮しなければならないものの、指定都市が都道府県の区域から独立する憲法上の障害はないと思われる。その際に地方自治特別法に基づく住民投票という問題はある。

しかしながら、この“指定都市独立論”には、次のような重大な難点が伴っていると云わなければならない。

① そもそも大都市自治体には、市民生活圏の広がりから、近隣市町村との連携によって、都市・農山村の協同による地域発展の中核となる役割が期待され、その点は同じ“政令指定市”としての中核市・特例市と共通しているのであって、独

立論は都道府県による広域機能の発揮をも妨げるということ。

- ② 多くの人口を抱える指定都市の場合、都道府県からの独立による一層化は、住民自治の点で問題があり、独立するなら公選制の区長・区議会が必要であるが、通常の“指定都市独立論”にはそのような配慮が十分でないこと。
- ③ 仮に公選制の区長・区議会を設置して二層制の「特別自治市」になったとしても、道州制の観点から、将来的にさらなる多層化か又は道州外独立かが問題になること。

(3) 自治体の広域連携をどう位置づけるか

自治体による広域連携の形態は様々であるが、まずは、都道府県にしても市町村にしても、事業内容ごとに適正な範囲で連携を進めるべきであろう。

また、東日本大震災対策でクローズアップされている自治体間の広域支援協定をはじめとして、改めて自治体の広域連携の仕組みが注目されている。もともと、都道府県と市町村との2段階で大いに相違がある。

- ① 都道府県の広域連携——被災県を支援する他都道府県の連携協定は別にして、関西広域連合をはじめとした都道府県の広域連合は、国の出先機関の受け皿として大いに注目される。また、広域連合という組織形式でなくても、九都県市首脳会議のような広域連携も受け皿となりうる実績を蓄積している。
- ② 市町村の広域連携——市町村は基礎自治体らしい行財政能力を養うために、近隣市町村間で広域連合・一部事務組合その他で連携を図る必要がある。大都市自治体もその中核になる気持がだいじなことは前述のごとくである（小規模町村等にあっても、安易に都道府県の補完に頼らないために）。なお、上記のとおり、東日本大震災の被災市町村を、縁のある遠隔市町村が支援する広域連携は今日的に目立っている。

3 地方自治法の抜本改正に望むもの

(1) 地方自治基本法か、自治基本条例を自治憲章にするか

1) 現政権下における地方自治法の抜本改正の検討が、「地方政府基本法」づくりと並行的に企図されている事実は公知である（平成 22 年 6 月閣議決定「地域主権戦略大綱」）。

そして現在、地方自治法の規律緩和が進められつつあるが、がんらい日本国憲法 92 条にいう「地方自治の本旨」の意味は必ずしも定かではなく、とくに憲法が法律で定めるとしている自治体の「組織及び運営に関する事項」とは何か、大いに今後とも解釈・見解の分かれるところと見られる。

現行の地方自治法の規律密度が高いため、今世紀の自治体において自治基本条例が創られ出しても、自治体が組織・運営の基本的仕組みを選ぶ“自治憲章”（アメリカ諸都市のシティ・チャーターがモデル）とはなりえていない。

2) 神奈川県は平成 22 年 1 月に「地方自治基本法」の制定を提案した。これは自治体の側で、国の法律によって定めるべき自治体の組織・運営の基本的事項を確かめようとした試みと解される。

確かに、「地方自治の本旨」の具体化を考えていこうとするときに、現行の地方自治法がそれに適していないというのはほぼ通念になっているが、単純に地方自治法に代えて地方自治基本法を制定すれば良いと結論づけてしまうのはどうであろうか。神奈川県の提案と同じ「地方自治基本法」という名称であっても、規律密度の高い地方自治基本法が制定される事態も想定できるからである。肝心なのは実質的な内容である。

そこで、神奈川県は平成 21 年 3 月に自治基本条例を制定しているが、自治体側からは自治基本条例において自らの組織・運営の基本的仕組みを定められるよう、現行地方自治法の規律緩和を間接的・具体的に要求していくことがより望ましいように考えられる。

つまり、現行地方自治法の枠付け緩和を実現しつつ、「地方自治の本旨」を各自治体の地域自治として具体化していく方途としては、法律レベル（地方自治法ないしは地方自治基本法）における「ホームルール制」（自治体が自治憲章の起草・採択を通じ、自らの組織形態や事務執行権限などを定めることができる制度）の確立を目指すべきであろう。

(2) 自治立法権を政策法務で活用できるように

1) 法務活動（自治立法活動、自治体の法規解釈権の行使、訴訟遂行）を自治体の政策遂行の上での重要な手法の一つと捉える「政策法務」は、今世紀に入って自治体に普及し、神奈川県では平成 22 年度に「政策法務課」を新設している。

政策法務には、自治体独自の法令解釈をはじめとした自治権行使が含まれており、条例づくりなどの「自治立法権」を真に活性化させる働きが期待されている。

地域の自治政策は予算編成にだけつながる場合もあるが、新条例を立法化するに際しては、政策法務の働きを通して、法的仕組みを合理的かつ合法的に創造していかなければならない。“自主条例”が真に地域に責任をもてるようにするのは、政策法務の働きにほかならないのである。

2) 新条例を立法化するに際して、国の関係法令に反しないという合法解釈を採択し通用させる必要があるが、近時の基準法令の見直し改正に伴って、法律もしくは政省令を自治体条例で上書きできるようにする「上書き権」を認める規定をする事が論議されている。

ただ、「上書き権」を法律の授権ないし委任に因り認めるとした場合、条例を法認する仕組みになり、法律優先主義であることは変わらない。自治立法らしさを示すのは本来、憲法によって直接的に自治体に認められているところの、法律に基づくものではない自主条例のはずであり、「上書き権」が限定効果をもって法律規定され、自主条例を圧縮するようでは、地域自主自立改革にそぐわないであろう。

(3) 住民二元代表である議会と首長の関係について

1) 現政権が国会に提出しようとしていた地方自治法の改正案について、全国知事会等から検討不十分と指摘されたため、改めて第 30 次地方制度調査会において平成 23 年後半に地方自治法の改正問題が論議されてきたが、その一つに標記のテーマがある。

確かに近年、首長と議会の不毛な政治的衝突、首長による議会不招集や専決処分多用などの問題事態が目立っていることから、住民二元代表である議会と首長の間柄が、地方自治法改正の基本問題の 1 つとして検討を促されているのであろう。

公選の首長と議会による二元代表制は憲法 93 条 1・2 項に明記されているわけだが、現行の地方自治法は、アメリカ大統領型とイギリス議会内閣型の中間的な混合型を一律的に採り、首長に議会招集権・不信任解散権・条例提案権・再議請求権

などを規定している。

そこで改めて、上記の自治基本条例で各自治体が、議会と首長の関係を選択できるよう、地方自治法の規定の仕方を変えることが論議されているのには理由があるであろう。

- 2) 現行の地方自治法では首長の議会に対する権限が強すぎるのではないかという論議を踏まえ、公選首長に対しては、住民自治的統制と並んで、住民代表議会の権限を強化する改正が、必要と考えられる。

また、首長に議員の身分を持たせる方式も挙げられたが、この兼職は憲法上の疑義があると解される。

- 3) 「ホームルール制」を確立し、自治憲章条例の制定を可能にするほどの地方自治法の規律緩和は、コンスティテューション（日本国憲法とその付属法規とされる地方自治法等の諸法律が形成する法体系）を大きく変えるものだが、憲法上は可能と解される。

ただし、自治基本条例で選択できるメニューを法定することを超えて、議会と首長の関係にかかる自治体の組織・運営の基本を法定しないことまでは結論づけられなかった。むしろ、議会と首長による二元代表制の課題については、地域自治を住民が選択していく制度に問題があると考えのではなく、首長も議会も自らの権限を強く行使し過ぎないように運用することが肝要だという意見が、併せて強調されている。

(4) “住民協働” 時代らしい住民投票の位置づけ

- 1) 第30次地方制度調査会で検討されている地方自治法改正のなかに、住民投票による決定事項を増やす法律の定めとして、大規模な公の施設の設置が入れられている。

なるほど、地域自主自立改革において、あくまで間接民主制を前提にしながらも、“住民協働”とよべるような自治体直接民主制の拡充策は肝要であって、法律に基づく住民投票での決定事項の増加は一策であろう。

しかし、“決定住民投票”（投票結果により自治体の意思決定をする仕組み）の法定化は自主的な住民投票条例を阻害するおそれがあることから、法定化の対象は限定的なものとし、“諮問住民投票”（投票結果を参考にして議会・首長が自治体の意思決定をする仕組み）を法定外の自主条例として自治体が多様に活用していくのが望ましい。また、住民から一定の請求があれば義務的に諮問住民投票を実施せざる

を得ない制度設計にするべきであろう。

現在、多くの自治基本条例で規定されているのは諮問住民投票であって、その多様な仕組みと働きが現下の地域自治にフィットしていると考えられる。“決定住民投票”の法定が、そうした諮問住民投票の多様な動向にブレーキをかけるようになってはならない。

(5) 自治体監査制度をどう改革すべきか

1) “不適正経理”問題といった悪しききっかけに限らず、独自の存在意義を発揮できず、「住民訴訟」の前置手続に過ぎないものと化している「住民監査請求」の実情にかんがみても、自治体の監査制度が法改正上の検討対象になることは認められよう。

しかしかねて、自治体の監査委員監査に対する国からの見方はきわめて厳しかった。その結果、内部監査だけでは足りないとして、平成9年の地方自治法改正で「外部監査」制が導入された。ところがその後、外部監査制度も十分機能していないのではないかと評されている（平成21年第29次地方制度調査会答申）。

たしかにこの際、現行の監査制度を抜本的に見直す改正を考えることは妥当であろう。しかし抜本改革の考え方および制度設計については熟考しなければならないはずであって、国における論点には大いに問題が含まれている。

2) 監査委員監査以上に首長部局における内部統制機能を重視する国の見解には疑問もあり、改めて自治体監査機関の共同設置による監査の中立性が評価される。ただし、独立性の確保や責任の所在の明確化など、自治体監査機関の共同設置案には問題がある。

また、同時に、議会による検査関係権限の強化や納税者住民の関与論も理由がある。例えば、監査委員による内部監査をテコ入れするために、憲法93条2項にいう「法律に定める吏員」の住民選挙制にかんがみた、監査委員の公選制ないし条例による準公選制を考える余地があろう。

4 自治税財政の抜本改革をめざす

(1) 財源の移転における国の関与をルール化すべき

1) 現行法制の下では自治体が毎年国から、自己財源だけでは大きく不足する財源を保障される主な仕組みとして、地方交付税と国庫支出金が存する。

現政権は、各省補助金を「一括交付金」(地域自主戦略交付金)に置き換えつつあるが、補助金等適正化法の適用等により各府省関与が伴うもので、中途半端だと評さざるをえない。

2) 第一次地方分権改革の際に財政面での国の関与を全て改革対象から外したため、集権的な仕組みが残されたまま依然として国の裁量は極めて大きい。このままで一括交付金を実施されれば、事前規制が事後規制に置き換えられることで今よりももっと悲惨な状況に自治体が陥ることが懸念される。一括交付金にとらわれるよりは、財源移転および事務配分全体における国と自治体間の手続について、まずは、国の意思決定に自治体が参加できる機会を確保し、しっかりとした「関与」のルールを定めていくことが必要である。

その上で将来的には、財源保障としては交付金ではなく、一般財源化を目指すべきであろう。

(2) 国と地方が一体となって財政調整制度の抜本見直しをすべき

1) 自治税財政権の確立を長期的にめざすためには、地方交付税そのもののあり方も論じなければならない。

地方交付税の問題は、その意思決定に自治体側が国と共同で関われないことが本質にある。本来の財政調整は、国と地方を通じて包括的に配分を調整するというもので、その配分決定を誰が行うのかが一番重要であり、そして一番難しい。かつての地方財政委員会も国務大臣と当時の地方代表の協議により政治的に決めようとして決定できず、官僚の裁量に任せてしまったのが実相で、それが戦後のコンステーションとして固まっているのである。したがって、財政調整は現在のところは国税を国が法律および政省令で配分決定する仕組みであるが、これからの財政調整についても、国と地方の協議の場などを通じて自治体を意思決定に関わらせしめ、

まずは、国と地方の共同決定により行うことをめざすべきである。

- 2) 共同決定するための協議プロセスの制度設計は非常に難しいが、国に依存して垂直調整をしてもらうといった発想から脱却し、自治体にとって実質的に必要な財政調整は何なのか、税源移譲まで必要なのか、あるいは資金の移転を確保できれば十分なのか、といった問題に合理的で現実的な対応がとれるように改めていかなければならない。

(3) 抜本的な自立性を高める地方財政改革の検討が必要

地方交付税は法制上あくまでも国による垂直的な財政調整の仕組みにほかならないので、地域自主自立改革の長期的な見地においては、地方交付税の廃止をも含めた抜本的な改革（例えば自治体への十分な税源移譲）を検討する必要があるだろう。

また、現状では、各自治体が税財政の自己責任をとて全うできない体制の下にあって、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の規律が及んでいるということにも根本的な問題が認められることを指摘したい。財政悪化の原因に国策が深く関わっている場合や、税源や財源の配分に問題がある場合もあることから、現状で自治体の自己責任にすべてを帰着させることは正しくないと考えからである。

(4) 新自治税制をどう構築するか

- 1) 国による地方税収の保障策として当面、地方消費税の増額配分など法定の税源移譲や新税目保障が強く求められており、国・地方協議の働きも大いに期待される。

しかしながら、自治体が全国普遍的で安定的な税収を確保できる地方新税のあり方については、これまでの知見を超えた新たな理論的検討が必須だと考えられる。

- 2) 地方税の新たな編成として考えられるのが、すでに論議され出している「地方共同税」である。

この地方共同税が何かについて、各自治体の自己徴収税源である税目だけでなく、本質的に共同徴収して調整配分すべき理由のある“共同税目”であるという見解が考えられる。それはさらに、たんに税収に地域格差が生じやすく財政調整を要するというのとどまらず、国税とちがう“応益地方税”の応益税性（自治体の行政サービスに受益した住民の生活・事業上の収入に見合う税負担）および応能地方税の地方応能性（国税の全国的な応能性とは異なる地域的な応能性）が、各自治体の区域内では完結しない場合が多くなり、生活圈・経済圏の拡大にも見合う広域的な応

益性・地方応能性に基づく自治税制の広域性あるいは共同性を示しているという認識である。

これに対し、各自治体が相互に自立した団体であるという筋からはずれる観があるということもでき、真に自治税財政権の確立をめざす今後の地方税制論において追究していかなければならないであろう。

(5) 水平財政調整のあり方について

1) 各自治体の税収の偏在を自治体間で水平財政調整する際に、“持ち出し”（自己税収分を他自治体に提供すること）の難しさが言われやすい。それを克服する理論も今後求められようが、「地方共同税」論は、税目編成レベルにも及ぶ水平財政調整の基本的根拠という意味合いをもつであろう。

それに加えて、自治体間における水平財政調整の制度設計にあっては、その水平財政調整の単位・地域的範囲の如何が、その組織機構とともに大きな問題になる。

市町村共同税の水平財政調整は多く府県区域の単位で、広域連合・一部事務組合・機関共同設置などになろう（府県の指導補佐的役割は求められるとして）。府県共同税のそれは、広域連合ないし地方ブロック単位となろう。そしていずれにしても、共同税の根拠条例を議会民主制的に制定できるのでなければならない。

しかも地方共同税によっては、全国単位にもなり得、その組織編成はいっそう重大であろう。

2) それと同時に、共同税の共同徴収の仕組みが問われる。つまり水平財政調整の組織は、配分決定の前に共同賦課徴収に任ずる組織編成を用意しなければならない。

本研究会の中ではこの点、全国単位の地方共同税の徴収は国税庁（ないし歳入庁）に事務委任するのが効率的だという見解が述べられたが、その当否および実現方法が、自治体の全国組織の役割も含めて論議的になるであろう。

長期的見地に立って真に全国自治体の自治課税権を有効に自立させる法制としては、こうした課題に積極的取組みをしなければ立ち行かないのである。

— 以 上 —

委員名簿

氏 名	職
座長：兼子 仁 (かねこ まさし)	東京都立大学名誉教授（行政法）
石川 健治 (いしかわ けんじ)	東京大学大学院法学政治学研究科教授（憲法）
岩橋 健定 (いわはし たけさだ)	弁護士
金井 利之 (かない としゆき)	東京大学大学院法学政治学研究科教授（行政学）
金子 仁洋 (かねこ じんよう)	評論家
木村 琢磨 (きむら たくまる)	千葉大学大学院専門法務研究科教授（行政法）

（座長を除いて五十音順、敬称略）

研究会開催状況

開 催 日	研 究 内 容
第1回 平成22年10月18日	・ 地方自治基本法の必要性をめぐる総論
第2回 平成22年11月11日	・ 自治財政権をめぐる検討課題
第3回 平成22年12月2日	・ 自治行政権・自治組織権をめぐる検討課題
第4回 平成23年1月17日	・ 自治立法権・政策法務をめぐる検討課題
第5回 平成23年3月14日	（地震により中止）
第6回 平成23年4月18日	・ 「平成22年度末まとめ」の報告 ・ 平成23年度の研究会の進め方について
第7回 平成23年5月26日	・ 県をめぐる広域自治の諸問題と考え方 ・ 指定都市と県との関係
第8回 平成23年7月21日	・ 新自治税制と水平財政調整の問題
第9回 平成23年9月5日	・ 国の地域自主自立改革立法に望むもの
第10回 平成23年10月14日	・ 国の地域自主自立改革立法に望むもの（その2） ・ 中間報告に向けた意見交換
第11回 平成23年11月18日	・ 中間報告（素案）について
第12回 平成24年3月26日	・ 報告書（案）について

神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会設置要綱

(趣旨)

第1条 「地方自治基本法の提案」(平成22年1月)及び「国の政策と自治行財政権に係る検討会議」からの報告(平成22年5月)の趣旨を踏まえ、地方自治基本法(仮称)の制定についてさらなる研究を進めるため、「神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会」(以下、「研究会」という。)を設置する。

(所掌事項)

第2条 研究会は、地域主権国家への転換に必要な地方自治システムの再構築に向けて、新たな地方自治法制のあり方について調査、研究する。

(委員)

第3条 研究会の委員は、学識経験及び専門知識を有する者等のうちから、知事が委嘱する。

(座長)

第4条 研究会に座長を置き、座長は知事が指名する者とする。

2 座長が不在のとき、又は座長に事故あるときは、あらかじめ座長が指名する者がその職務を代理する。

(会議)

第5条 座長は、会務を総理し、必要があるときは随時研究会を招集し、その議長となる。

2 座長は、第3条に定める委員のほか、第2条の所掌事項について調査、研究するため必要と思われる者に研究会への出席を求めることができる。

(庶務)

第6条 研究会の庶務は、政策局広域行政部広域行政課において処理する。

(補則)

第7条 この要綱に定めるもののほか、研究会の運営その他に関し必要な事項は、座長が定める。

附 則

この要綱は、平成22年10月18日から施行する。

神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会

報告書

平成 24 年（2012 年）3 月 26 日

神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会

〔 事務局 神奈川県政策局広域行政部広域行政課
（電話 045-210-3149） 〕

「地方共同税」を夢想する



東京都立大学名誉教授
兼子 仁

はじめに

(1) もはやいかなる政権にあっても、「地域自治」改革を推進する姿勢は必須にちがいない。もっとも、地域行政の事務・権限を増進させるだけではだめで、自治税財政の自主・自立性が真に確立されなければならぬことは自明なのだが、自治税財政の抜本改革は最たる国家税財政の変革につながるため、

これまではきわめて長期的な計画テーマにとどまりやすかった。

しかし新政権下で、新たに自治税財政の抜本改革に取り組もうとするとき、真に「地域に責任をもつ自治体」の税財政を自立させる法制変革の手だてについては、かなり遠い先まで見通せるようになってきていると言えよう。

(2) 国が全国の自治体に財源保障してきた「地方交付税」は、東日本大震災にともなう被災自治体の復興

支援策として再評価される面が当面大いに生じている。

しかしながら地方交付税交付金が、自治体の財源不足を補う「垂直財政調整」のしくみであることから、元来「地域自治」改革にとっては、本質的にその存廃が問われてしかるべきはずであろう(参考：関西経済連合会・栗山和郎「交付税制度の廃止を地方分権改革の起点に」月刊自治研2003年6月号)。

2006年に地方六団体から、地方交付税は国税の一部を「地方共有税」とするしくみと把握すべきだという指摘が出された(新地方分権構想検討委員会「第二期地方分権改革とその後の改革の方向」)。

なるほど「地方交付税」制度の運用的改革を当面意識するときには、この「地方共有税」論は有力であろう。

しかし地域自治体の税財政を真に自主・自立化させるためには、国による「垂直財調」のしくみを全国自治体間における「水平財調」に変革していくことが、長期スパンであれ、本質的に要請されるはずである。すると長期展望的な変革策としては、地方交付税を

廃止し、自治体の税財源を総量的に完全保障する地方税制を造成していかななくてはならない。

すでに全国知事会で検討されつつある「地方共同税」論(日本経済新聞2012年9月8日記事)は、まさに全国自治体間における水平税財政調整のしくみ計画であって、今現在ではかなり「夢想的」であっても、自治税財政変革の正道を示すものであることを意識する必要がある。

(3) 本稿では「地方共同税」に関する「夢想的な法制論を、以下順次、①地方税の本質にかかわる「応益地方税」論とその憲法保障解釈、②これからの「広域応益地方税」として必然的な「地方共同税」、③共同地方税目の仮説、④地方共同税の共同賦課徴収および水平財調配分のしくみと自治体「広域連合」等によるその組織体制づくり、として打ち出していきたい。

とはいえ、こうした「地方共同税」の新法制論は、これまでの「地方税法」においてほとんど研究されていないもので、筆者の「自治体行政法学」の見地からいわば傍目八目的に立論しているのにすぎない。

新政権下の自治税財政改革における中長期課題として、こうした「地方共同税」の新法制論が、今後各面で専門的・実務的に検討されていくことを、筆者は心底念願するものである。とりわけ本誌読者の方々と一緒に考えていくきっかけになれば、筆者にとって幸いこの上ない。

1 「応益地方税」の課税自治権の憲法保障

① 地方税の応益課税自治権の憲法保障解釈

(1) 応能税・国税と応益税・地方税との質的区別論は、かねて財政学説と旧自治省筋の見解としては有力であったが、租税法学説では、それが、地方税の原理にかかわる地方税法の解釈や憲法解釈にまで固められてはいかなかったと見られた。

(2) ところが、応能国税と応益地方税の質的区別に立つ憲法・地方税法解釈の必要は、東京都の銀行税訴

訟および神奈川県の特例企業税(臨時税)訴訟において、大いに目立った。

都道府県の「法人事業税」が地方税法で「所得」課税を原則とすると規定されていたため、①2000年当時不良債権処理に熱心で低所得だった大手15銀行に對して、東京都が地方税法の委任条例によって「外形標準」課税(業務粗利益に税率3%課税)をしたところ、2年目には形式上3600倍もの法人事業税の増税結果となり、②神奈川県では2001年、約7割の県内企業が免税という事態に對応して、繰越欠損控除をするだけの当期利益のある企業に「法定外税」条例によって臨時税(当初税率3%)を課したところ、いずれも訴訟を提起され、地裁段階では都・県の完敗であった。

それに対しその後、①都の銀行税訴訟は、東京高判(平成15年1月30日)が「応益」課税の余地を大幅に肯認しつつ「均衡要件」違反としたのを承けて、最高裁で異例の正式和解となり(2003年9月、税率を0・9%に引き下げ)、②神奈川県の特例税訴訟の方は、

合憲・合法の法定外応益課税と解して逆転させた東京高判(平成22年2月25日)をベースに、目下最高裁で審理中、という情勢にある。

裁判の推移の原因はもとより多元的であるが、筆者は、①銀行税訴訟の高裁段階において、②臨時税訴訟では地裁に對して、「鑑定意見書」(①平成14年7月25日、②平成18年10月12日)を提出し、「応益地方税」条例課税の憲法保障および「地方税法」適合性について所見を公にしていたのだった。

(3) 銀行税条例が法人事業税に関する旧地方税法72条の19の委任範囲に属しているか、臨時税「法定外税」条例が法人事業税の地方税法規定の趣旨に反しないか、は税法の解釈にほかならないが、その結論は深く課税自治権の憲法保障にかかわっていると気づかれた。

その場合に、租税法主義と並ぶ地方税法条例主義(地方税法③①)が憲法保障されているという解釈は、すでに有力な租税法学説であったが、その原理的な裏づけ・条理的根拠として、応能国税と応益地方税との

質的区別を強調することが必要ではないか、ということが両裁判に際して改めて意識された次第であった。

(4) 憲法30条・84条により国税に関する「租税法主義」が定められ、84条にいう「法律の定める条件」下に、地方税法下の「地方税法主義」が予定されているとしても、自治体の課税自治権は94条の自治行政執行権として憲法保障されている主旨が、地方税法条例の自主・自立性として生かされるのでなければならぬ。

本稿では、こうした憲法解釈論の検討には深入りしたが、右の地方税課税自治権の憲法保障解釈の原理的・条理的裏づけ論として、応能国税と応益地方税の質的相違を明確にしておく必要は、以下のあるべき地方税法制の根幹にかかわるところとして改めて強調しなければならないのである。

② 地方税の「応益」課税権が地方自治権の根幹

(1) 租税法主義に含まれる国税の公平課税として、税金を支払える経済的能力である「担税力」に應

じた「応能税」負担がそれだとされ、その主旨で、収入から必要経費・損金を差し引いた「所得」が課税対象となる。しかしその結果、債権放棄や繰越欠損控除を含む経理処理に税額が左右され、赤字決算企業は法人税等が無税となる。

それに対し、自治体が条例に基づいて地方税を課する主旨は、産業インフラ整備や金銭助成を含む地域行政サービスで受益した住民の事業活動や生活につき、その行政受益に見合う財源分担として、「応益税」を負担せしめるということのはずである。

この応益課税自治権が、憲法上の地方自治権の根幹を成すと条理解釈するならば、地方税条例の憲法適合的な合了解釈において、「応益地方税」論がなるべく生かされなくてはならない。

(2) 現行の地方税法においても、応益税性が課税要件や税率等にいろいろ表われてはいるが、法人住民税や法人事業税の「所得」課税分には、応能課税の法定が応益課税自治権を現実強く制約してしまっている(2003年の地方税法改正による法人事業税の「外形

標準」化も4分の1にとどめられている)。

現行法制上こうした「応能」地方税制が、自治体の税財源を縮減し、地方交付税をはじめ国からの垂直財調の現実的必要を生じているのだと言わなければならぬ。

そこで、全国自治体の財政総需要に見合う自治税源を法制上保障していくには、「応益地方税」の課税が地域自治権として全からしめられるべきなのである。しかし併せて、こうした応益自治課税を条例主義の全国的実現として公平・有効ならしめるためには、真に地方税収の普遍的・実効的な保障をめざすべく創出していくことも必要であって、最たる難題であろう。そこに新たな正道と意識されうる抜本改革案が、このあと論じていく、「広域応益税」観に裏づけられた「地方共同税」論だというわけである。

2 「広域応益税」論がぜひ必要

向かないからにはほかならない。

そこには、昼夜人口移動実態が深くかわり、たとえば都心の千代田・中央・港区における莫大な「固定資産税」収は、実勢地価等の反映とはいえず、夜間居住者の多い周辺区の生活基盤行政にかかる「応益税」分を大いに化体・包含していると目しうるであろう。

実は応益税にも、応能税とは質的にちがっても「応益的担税力」というものが予定されうるのであって、今やその応益的担税力の実質評価が、各自治体の区域内だけでは公平になされえず、生活圈等の広がりから自治体行政の受益と負担の関係を広域的に見定めなければならぬというわけである。

しかしこのことは、ほんらい各自治体課税の地方税にとつて、本質的な難題性を擁しており、抜本変革の地方税制のなかで、自治体間水平財調の新たな考え方のしくみとして取り上げていかなければならない。

わけても、これまでの水平財調にありがらだった、多収入自治体からの「持ち出し」だという意識が本質的に当たらないということを、「広域応益税」の見方

① 広域の受益・負担調整こそが公平課税

(1) 地方税収が十分な総量となった場合、直ちに問題はらみなのが、税収の地域格差が大規模になり実質的な不公平課税になりうるということであろう。しかも、もはや国等による垂直財調に頼りえず、関係自治体間での「水平財調」による公平課税制を目ざすほかはない。

この問題を現行法制上目立たせているのが、東京23特別区の固定資産税等の税制だと言えよう。

地方自治法282条1項・2項に基づく「特別区財政調整交付金」が主にそれで、都税とされている特別区にかかる固定資産税・法人住民税などの3税につき、都が各区に所定割合で交付するしくみだ(地方税法734①・②)。

これは都区間の「垂直財調」制にほかならないが、その存在理由は、23特別区にかかる固定資産税や法人住民税に区間格差が莫大で、とくに固定資産税を都内市町村ごとの課税標準評価で課する一般方式には全く

は示しているのだ。

(2) この「広域応益税」論こそが、「地方共同税」の税制的裏づけになるわけだが、自治制度的にはそれは、自治体間の広域的地域交流が地方自治の今日の特徴であることの表れでもあるといえる。

大震災対策の広域復興支援、里まち連携、過疎地域おこしの広域環境保全的連帯、産廃処理施設・基地分散等の広域協力態勢、などの自治体間協定がそれをリアルに示す。

地域自治体間における応益地方税の公平課税にとっても、以下に論ずる「地方共同税」方式が、けっして単なる便法ではなく、これからの日本の地方自治にとって必然的な広域連帯法制なのである。

② 共同地方税目の仮説

(1) 「地方共同税」は、のちに論ずる共同賦課徴収および水平財調配分を必須とするしくみだが、その前提としてまずは、関係自治体間の「共同課税」である新地方税目（「共同地方税目」）を生ぜしめるので、

(2) 改めて共同地方税目に関する条例主義のありようを考えると、法定の共同税目については、改正地方税法に基づく委任条例に因るであろう。

その「地方共同税」の条例規定内容は、全国一律的な法定事項になじまないものが少なくなく、適用地域範囲をはじめ自治体自治で決すべきこと、後述するとおりである。

「法定外」の共同税目を起こすのは、自主条例としての税条例となりうる。

(3) このように共同地方税目が地域自治的に条例化されるときには、課税物件、課税標準および税率もそのうした地域的共同税として決せられるので、公平税制としての一般ルールをふまえながらも、実質的公平を期して地方税制に大幅な「一国多制度」が予定されることになり、これは日本の地方税法制の一大転換にはかならない。

そうした共同地方税目の法認については、2011年に法定された国・地方協議組織の働きに俟つべき場合が多いにちがいない。

その手がかりを現段階で仮説的に掴んでおきたい。

① これまでの問題例示に照らして、固定資産税や法人住民税・法人事業税が、最たる共同地方税目となるろう。

その際に、「固定資産税」を物税である財産税的資産税とのみ把握することは適切を欠き、その「広域応益税」性を地域的に明確に把握しなくてはならず、しかもその際に、行政受益が質的に異なる住宅か事業用資産かの用途別課税制が改めて重要になると考えられる。法人地方税については、個人事業に比して法人事業活動の広域性が概して顕著であることが、自明であるろう。

② 地方消費税や自動車関係税などが共同地方税目となりうるのは、地域普遍的な地方税収を、住民生活関連の事業活動の広域性に合わせて公平財調配分すべきだからである。

③ 共同地方税目については、地方税法の大改正で法定の根拠があるべきことになるが、地域的特色のある「法定外税」としての共同税目も有りえよう。

3 地方共同税の共同賦課徴収および水 平財政調整

① 共同地方税目を共同賦課徴収する

(1) 共同地方税目は、関係自治体が共同で賦課徴収するのが当然であって、その共同税収を水平財調配分すべきことになる。

共同の賦課徴収はそれだけ効率的なはずであり、ただ税率等を、広域的応益課税の見地から、過疎や住民居住地区についてはとくに低く定めることもかわるろう。

また、徴収に関しては、地方税の滞納が残念ながら多く「滞納整理指導」に尽力が必要な今日であるが、共同税の滞納対策は、後述する「広域連合」等の共同自治組織による取り組みを中心とするほか、ネットワーク的な関係自治体ごとの地域的活動を含めて効率的になりえよう。

滞納整理指導は、滞納者との連絡・面談により分納計画の話し合いと実行を目ざすもので、地元的取り組みを要するが、顔見知りの地元人でない広域的活動が便宜なこともある。

いずれにせよ「滞納整理指導」には、税条例の改正により根拠づけが必要と考えられるのであって、各関係自治体の税条例と、後述する連合自治体の税条例とが両方かわる。

なお、地方共同税の共同賦課徴収を国の「歳入庁」等に事務委託するプランは、地方消費税などの共同税目について全く有りえないではないとしても、垂直財調を脱して水平財調を自立させようという地方自治改革には一般に沿いにくいと意識すべきである。

(2) ここで、共同税目に関する地方税条例主義のあり方を改めて考えると、共同地方税目の賦課徴収の主体が「広域連合」といった共同自治体であるならば、その根拠条例はその共同自治体の議会条例になるように解される。

ところが、共同税目の賦課徴収があくまで関係各自ちがう。協議に預る関係自治体とその議会は、広域応益税収の配分について実質的公平の見地から協力しなければならぬ。

けっして、市町村間の共同税の財政調整配分を、府県による「垂直財調」に安易に期待してはならない。ただし共同地方税目の実質から、府県事務とのかわりが深いような場合には、市町村共同税の財調配分を対等自治体である府県に事務委託することも有りえないではなからう。

(2) 問題は、水平財調における公平配分基準であるが、本稿ではやはり詰めきれない。共同税収の配分基準は、人口・地積などの固定指標以外に、「広域応益課税の地域的公平」を期して、過疎地域や住民居住地区などへの傾斜配分基準が有って然るべきである。

そうした地域的公平配分基準づくりは、共同税の広域応益性の見地に立って共同自治組織および関係自治体間の協議において、「地域的裁量」によって決すべ

治体の事務であって、それが共同自治組織に委託されたと解する場合には、各自自治体の税条例の委任に基づく共同の賦課徴収だということになる。

この問題は、本稿では十分に詰めきれない。

事は、地方共同税の賦課徴収が、前述した憲法保障の応益課税自治権の中身であるとして、その課税自治権の実質的主体が、関係各自自治体なのか共同自治体なのか、の解釈に深くかわる。そしてそれは、地方共同税の裏づけ根拠である広域応益課税の考え方にもつながっている。すでに述べたとおり、共同地方税目とその課税要件の具体的定めが多分に共同自治体の税条例に因るとするならば、関係各自自治体の税条例の定めは委任根拠を主にすることになりえよう。

② 地方共同税の水平財政調整配分

(1) 前述したごとく、広域応益課税の本質をもつ地方共同税は共同賦課徴収が当然であって、その共同税収を関係自治体に地域的公平な基準に則って配分することは、いわゆる強制「持ち出し」配分とは本質的に

きところであらう。ここにもまさに、共同税目の編成と一体的な、共同地方税制における「一国多制度」性が表れるのである。多税収自治体からは「持ち出し」意識がなかなか消えないかもしれないが、今日の地方自治における、地域発展のための広域連携の必要に心がみつ、広域応益課税の公平性を実感することに努めることを望みたい。

③ 「広域連合」等による水平財調の組織づくり

(1) 地方共同税の共同賦課徴収が関係自治体の共同事務であることからすると、前述の問題をほらみなながらも、「広域連合」(地方自治法284⑥、291の2以下)がその主体になることがフィットしよう。共同賦課徴収自体が水平財調制であって、税収調整配分はその延長となる。

「広域連合」議会(地方自治法29の4①七)による共同税条例によって地方税条例主義が締めくくられよう。広域連合はほんらい広域総合計画(地方自治法284

③)に基づくとすべきだが、地方共同税の事務のみを処理する広域連合も、介護保険広域連合等に似て適法に有りうる。

しかし、地方共同事務のみを処理する共同自治体としては、先例が存した徴税事務組合のように「一部事務組合」(同284②、286以下)が本来的でもあろう。

(2) 共同地方税目の地域的特色によっては、共同の水平財調組織が関係自治体の協議で、自治体連合以外に「事務委託」(地方自治法252の14)や「機関の共同設置」(同法252の7)に基づくと場合もありえよう。

もつともこの場合には、地方共同税事務の受託が法定されていない限り、課税主体はあくまで関係各自治体にとどまらざるをえない。

(3) 全国知事会・全国市長会・全国町村会(国・地方協議組織法2①六・八・十)という自治体の「全国的連合組織」(地方自治法263の3)は、かねて自治体の全国的活動主体として実在してきた。

そこで最後に、それらが、例外的にありうる全国規模の地方共同税事務の処理に任ずる受託主体たるべき

ではないか、という問題が意識される。

ここは、さきの国組織への事務委託を避けるべきことにつながり、例外的ながら「全国的地方共同税」の組織編成のあり方として肝要であろう。

しかし、自治体の「全国的連合組織」が地方共同税事務の処理主体となるためには、行政主体らしい法人格を有するほか、地方税条例主義を充たす「議会」組織問題もあるので、特別の法定根拠が求められ、これはいわゆる地方六団体の法制化という大問題の一環でもある。

しかも、自治体連合にまで昇華せずとも、全国的地方共同税事務を受託執行するためには、事務局職員体制が抜本改革されなくてはならないという難事である。以上をもって、「地方共同税」の夢想的法制論を終えたい。

かねこ・まさし

1935年東京生まれ。1957年東京大学法学部卒業・東京大学助手(65年法学博士)、1960年東京都立大学講師

75年同法学部教授、87-91年法学部長、94-97年日本学術会議会員、98年東京都立大学定年退職・名誉教授、2001-7年川崎市市民オンブズマン。行政法、情報法専攻。主な著書『行政法学』(97年、岩波書店)、『新地方自治法』(岩波新書、99年)、『自治体行政法入門』(北樹出版、2010年改訂版)、『地方自治ことばの基礎知識』(2010年、ぎょうせい)など多数。



中間論点整理(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。

- 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
- H25: 第4回1/17、第5回4/3

(注) この中間論点整理は、今後の委員会等で行われる地方税制における税源偏在の是正方策の議論に資することを目的として、考えられる論点を網羅的に整理したものである。

1 偏在是正を巡る課題

- ◆ 今後も社会保障関係費の増加が続くと見込まれる中、これを賄う財源を確保していくことが必要。
⇒ 地方分権の観点からは、地方税の充実確保を重視し、これに併せて地方交付税による財源保障・財源調整機能の充実強化を図るべきであり、その際には、偏在性が小さく安定的な地方消費税の充実強化を基本としつつ、偏在性が大きく景気に左右されやすい地方法人課税の見直しを行うべきである。
- ◆ 地方消費税は地域間の税収の偏在が比較的小さい税であるが、一人当たり税収で最大2倍の格差が存在しており、以下のような課題があるのではないかと。
 - ・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結果となる
 - ・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(P2 資料1参照)
- ◆ 地方法人特別税及び地方法人特別譲与税の制度(以下「特別税制度」という。)は、地方税の一部を国税として徴収するもので、地方税の充実を図るといふ地方分権の基本的考え方に逆行する制度であり、解消することが基本であるが、その代わりにこの制度の有する税源偏在是正機能をいかに確保するか。(P3 資料2参照)
- ◆ 社会保障・税一体改革関連法による地方消費税率の引上げは、地方の社会保障財源を確保する措置であり、「偏在性の小さい地方税体系の構築」は行われておらず「税制の抜本的な改革」は道半ばであり、さらに消費税・地方消費税の税率を引き上げる段階までに地方法人課税の抜本的な議論を行い、その際に特別税制度を廃止すべきではないかと。
一方、次の消費税増税の機会を暫く先であり、少なくとも偏在性の小さい地方消費税が今回充実されたことから、速やかに特別税制度を抜本的に見直すべきではないかと。
- ◆ 地方法人課税の見直しにあたっては、地方法人特別税以外も含めて偏在是正方策を検討する必要があるのではないかと。

不交付団体		交付団体	
歳入(A)	<p>地方消費税増加額(1.2%分)</p> <p><u>2,100億円</u></p> <p>※地方消費税引上げ時点(平成26年度)で臨時財政対策債は発行していない。</p>	歳入(A')	<p>地方消費税増加額(1.2%分)</p> <p>1兆3,100億円 ①</p> <hr/> <p>臨時財政対策債の減少</p> <p>△5,300億円 ②</p> <hr/> <p>① + ② = <u>7,800億円</u></p>
歳出(B)	<p>社会保障関係費の増加額</p> <p><u>900億円</u></p>	歳出(B')	<p>社会保障関係費の増加額</p> <p><u>7,800億円</u></p>
(A) - (B) = 1,200億円		(A') - (B') = 0	

※上記②の減少に加え、地方交付税原資の増加に応じて臨時財政対策債が減少

社会保障関係費の増加額は、社会保障4経費における地方の負担割合等に基づき、都道府県の歳出増加総額を消費税率に換算して0.34%程度になると推計した上で、人口により交付・不交付団体に比例あん分した。

平成23年度地方法人特別譲与税による影響額実績

資料2

※地方法人特別税は、平成23年2月から平成24年1月までに国に払い込まれた額。

※地方法人特別譲与税は、平成23年度5月、8月、11月、2月期の譲与額の合計。（東京都は加算額46億円を含む。）

（単位：億円）

都道府県	地方法人特別税 A	地方法人特別譲与税 B	増減 B - A = C
北海道	431	643	212
青森県	90	158	68
岩手県	88	155	67
宮城県	234	279	44
秋田県	67	127	60
山形県	82	139	57
福島県	201	239	38
茨城県	338	346	8
栃木県	225	240	15
群馬県	219	242	23
埼玉県	574	770	196
千葉県	541	651	110
東京都	3,502	1,991	▲ 1,510
神奈川県	905	991	86
新潟県	261	287	26
富山県	132	137	5
石川県	143	145	3
福井県	131	100	▲ 31
山梨県	137	103	▲ 34
長野県	197	260	63
岐阜県	224	247	23
静岡県	492	463	▲ 29
愛知県	1,055	933	▲ 121
三重県	223	221	▲ 2

都道府県	地方法人特別税 A	地方法人特別譲与税 B	増減 B - A = C
滋賀県	204	166	▲ 38
京都府	310	314	4
大阪府	1,296	1,130	▲ 166
兵庫県	557	635	78
奈良県	75	145	71
和歌山県	82	114	32
鳥取県	46	69	23
島根県	65	86	20
岡山県	209	228	18
広島県	344	348	5
山口県	158	170	13
徳島県	105	91	▲ 14
香川県	125	121	▲ 5
愛媛県	158	167	9
高知県	46	87	40
福岡県	425	600	175
佐賀県	86	100	14
長崎県	109	163	54
熊本県	136	206	70
大分県	100	140	40
宮崎県	88	130	42
鹿児島県	113	196	83
沖縄県	99	155	56
合計	15,427	15,427	0

※地方法人特別譲与税額は、各都道府県の人口（8月譲与分まではH17国勢調査、11月譲与分からはH22国勢調査）及び従業者数（5月譲与分はH18事業所企業統計調査、8月譲与分からはH21経済センサス基礎調査）で按分。

※四捨五入により計が一致しないところがある。

2 検討に当たっての基本的な考え方

- ◆ ナショナルミニマムを確保する地方団体の財源保障が国の責務であることを基本に、地域間の財政力格差について検討すべきではないか。
- ◆ 偏在性の小さい地方税体系の構築を第一とし、偏在度の大きな地方法人課税を地方交付税の原資に、偏在度の小さな消費税(交付税原資分)を地方消費税にする税源交換を基本として検討すべきではないか。
- ◆ その上で、例えば今後の社会保障の拡充・強化に要する地方共通の財源(ナショナルミニマムを上回る部分)を確保するため、国に頼ることなく地方自らが必要な税財源を確保する新たな仕組み(地方共同税)を創設することも考えられるのではないか。
- ◆ ただし、これらの税財政制度の見直しによってもなお埋まらない地域間の財政力格差を是正するため、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はないか。
- ◆ 地方の意見を反映させる仕組みとして
 - 既に制度化された国と地方の協議の場の運用で十分なのか。
 - 地方財政審議会を改組、機能強化し、独立性の高い地方財政委員会を創設するといったことも考え、さらに地方の意見を反映させるようにすべきではないか。
- ◆ 先進国においては、国による個人の生存権の保障は普遍的な理念として定着している。地方団体が個人の生存権を保障するため、全国統一的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なのではないか。こうした国の義務を果たすための仕組みが地方交付税制度といえるのではないか。

3 偏在是正策の検討 (1)税源交換

(基本的考え方)

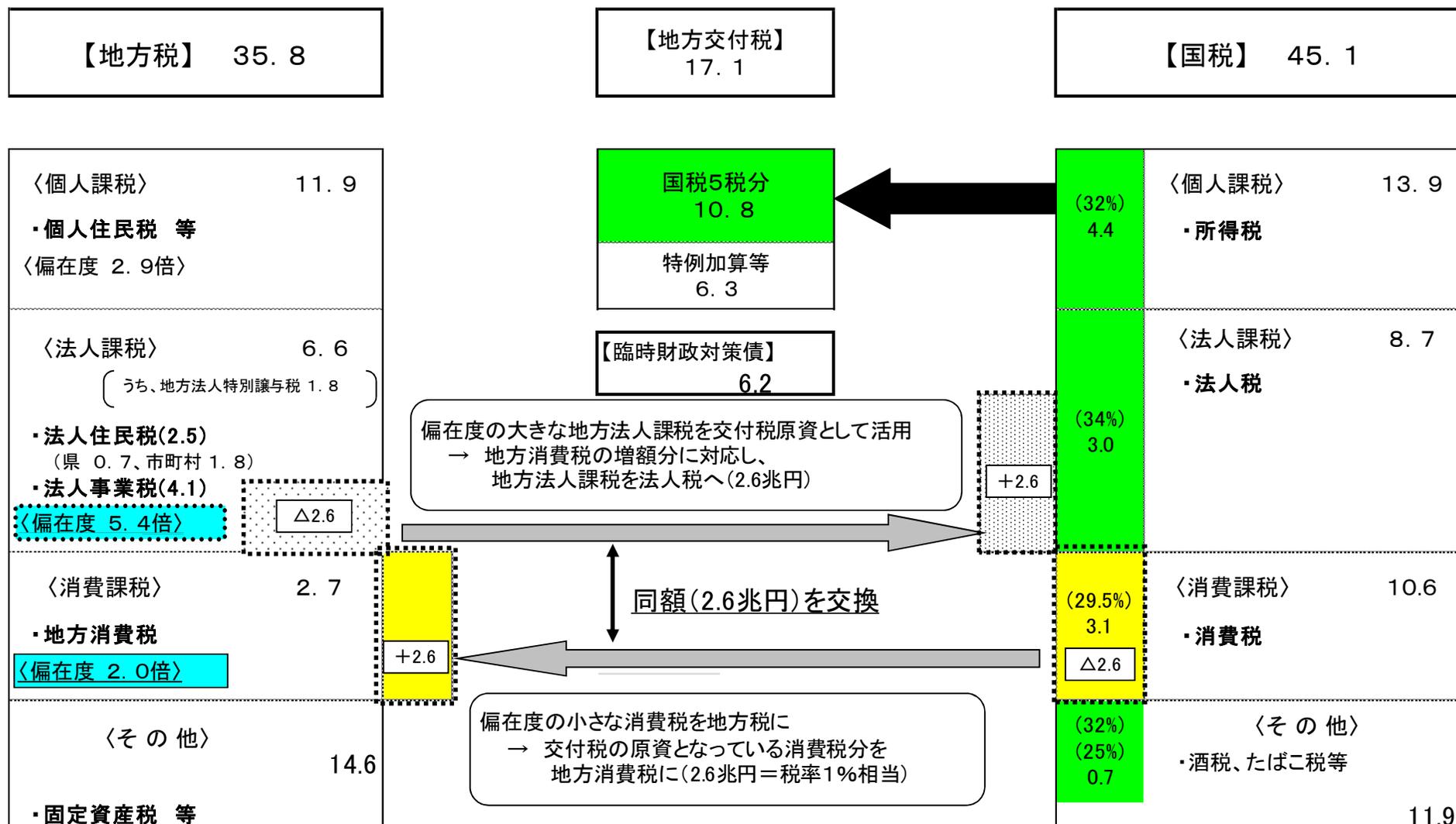
- ◆ 地方法人特別税を法人事業税に還元した場合に発生する偏在の問題は、地方交付税の増額によって解決すべきではないか。
- ◆ 地方法人課税については、経済動向に応じて税収が大きく変動することや、税源が偏在するなどの課題を抱えていることから、一部を国税化し地方交付税の原資とすることとしてはどうか。
- ◆ 偏在度の大きい地方法人課税を交付税原資に、偏在度の小さな消費税(交付税原資分)を地方消費税にする税源交換を検討すべきではないか。(P6 資料3参照)
- ◆ 税源交換により、地方法人課税の税収シェアの大きな団体は税収が減少するが、地方消費税が充実されることにより、税収構造自体が安定化するというメリットもあり、全体として偏在性が小さく、安定的な地方税体系の構築に資するのではないか。
- ◆ 税源交換の対象とする地方法人課税は、これまでの法人事業税における応益性確保の改革努力の歴史を踏まえると、都道府県及び市町村の双方が持つ財源であって、より偏在度の大きい法人住民税法人税割(H22年度6.9倍。法人事業税は5.2倍)が適当なのではないか。
- ◆ 法人事業税は基本的には応益課税であり、事業者の所在地で課税することに一定の意義があるのではないか。法人住民税法人税割は応能的性格が強く、必ずしも所在地で課税する必要がないのではないか。そうすると偏在是正の税源としては、法人事業税よりも法人住民税法人税割の方が適切なのではないか。

※ 以上の点を踏まえ、税源交換の対応案として、例えば以下の3案が考えられるのではないか。

国税と地方税の税源交換のイメージ (H25予算・地財ベース)

資料3

(単位:兆円)



注: 国はH25当初予算、地方はH25地方財政計画(ただし、地方税の偏在度はH22決算数値)による。超過課税及び法定外税を含まない。

国税は地方法人特別税を除いた額、地方税は地方法人特別譲与税を加えた額である。

地方税の偏在度: 各都道府県ごとの人口1人当たり税収額の最大値を最小値で割ったもの。

3 偏在是正策の検討 (1)税源交換… 続き

対応案1

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

《考え方》

- 特別税制度は地方分権に逆行する制度
- 法人事業税よりも偏在度が大きく応能的性格の強い法人住民税法人税割の一部を地方交付税の原資とし地方法人特別税の偏在是正機能を維持
- 法人住民税法人税割の一部国税化により地方税は失われるが、今回の税制抜本改革で地方消費税の充実が図られている。

論 点

- ◇法人住民税法人税割の一部国税化による偏在是正の規模をどうするか。
仮に地方法人特別税の復元(1.4兆円)と同じ規模とした場合
 - ・都道府県の法人住民税法人税割の税額規模(0.5兆円)が小さいため、市町村の法人税割(0.9兆円)を含め検討することが考えられる。
 - ・この場合、市町村は税源が失われ、その分地方交付税の原資が増加となるが、それでよいか。
- ◇法人住民税法人税割を地方交付税の原資とすることには、企業が集積している一部の市町村から異論があるのではないか。
- ◇今回の社会保障・税一体改革関連法において地方消費税が拡充され、地方税源が全体として拡充されていることを考慮すれば、むしろ、地方法人特別税分は格差是正という観点から交付税原資とする考え方もありうるのではないか。
- ◇地方交付税の原資の強化にあたっては、地方交付税総額の決定において、地方の意見が適切に反映される仕組みが必要ではないか。

【県分】地方法人特別税の復元による増減と税源交換による法人税割の減収

資料4

地方法人特別税の復元による各県影響額と、税源交換による道府県民税法人税割(超過課税を除く)の減収を比較(H22決算)

都道府県	特別税の復元		復元による 増減 A	法人税割の減		合計 A+B	都道府県	特別税の復元		復元による 増減 A	法人税割の減		合計 A+B
	特別税 の廃止	譲与税 の廃止		B	シェア			特別税 の廃止	譲与税 の廃止		B	シェア	
	億円	億円	億円	億円	%	億円		億円	億円	億円	億円	%	億円
北海道	441	▲ 603	▲ 163	▲ 136	2.57	▲ 299	滋賀県	177	▲ 150	28	▲ 62	1.18	▲ 34
青森県	99	▲ 150	▲ 50	▲ 26	0.48	▲ 76	京都府	267	▲ 288	▲ 21	▲ 99	1.87	▲ 120
岩手県	85	▲ 149	▲ 64	▲ 26	0.49	▲ 90	大阪府	1,166	▲ 1,026	140	▲ 457	8.63	▲ 317
宮城県	222	▲ 260	▲ 37	▲ 74	1.39	▲ 111	兵庫県	465	▲ 586	▲ 121	▲ 183	3.46	▲ 304
秋田県	71	▲ 122	▲ 52	▲ 21	0.39	▲ 73	奈良県	69	▲ 135	▲ 66	▲ 24	0.46	▲ 90
山形県	72	▲ 133	▲ 61	▲ 23	0.43	▲ 84	和歌山県	73	▲ 106	▲ 33	▲ 24	0.46	▲ 57
福島県	202	▲ 226	▲ 24	▲ 45	0.86	▲ 69	鳥取県	56	▲ 65	▲ 9	▲ 12	0.23	▲ 21
茨城県	308	▲ 319	▲ 10	▲ 105	1.98	▲ 115	島根県	63	▲ 81	▲ 18	▲ 16	0.30	▲ 34
栃木県	198	▲ 223	▲ 25	▲ 69	1.31	▲ 94	岡山県	175	▲ 210	▲ 35	▲ 65	1.23	▲ 100
群馬県	243	▲ 228	15	▲ 69	1.30	▲ 54	広島県	308	▲ 322	▲ 14	▲ 115	2.17	▲ 129
埼玉県	533	▲ 701	▲ 168	▲ 205	3.88	▲ 373	山口県	136	▲ 161	▲ 26	▲ 44	0.83	▲ 70
千葉県	496	▲ 583	▲ 87	▲ 168	3.17	▲ 255	徳島県	85	▲ 85	▲ 0	▲ 33	0.62	▲ 33
東京都 ※	3,320	▲ 1,748	1,572	▲ 1,504	28.43	68	香川県	128	▲ 112	16	▲ 43	0.82	▲ 27
神奈川県	765	▲ 890	▲ 125	▲ 296	5.59	▲ 421	愛媛県	154	▲ 155	1	▲ 52	0.98	▲ 51
新潟県	233	▲ 271	▲ 39	▲ 66	1.25	▲ 105	高知県	45	▲ 83	▲ 38	▲ 13	0.25	▲ 51
富山県	98	▲ 129	▲ 32	▲ 35	0.65	▲ 67	福岡県	451	▲ 547	▲ 96	▲ 170	3.22	▲ 266
石川県	117	▲ 135	▲ 18	▲ 37	0.70	▲ 55	佐賀県	81	▲ 94	▲ 12	▲ 24	0.45	▲ 36
福井県	112	▲ 94	17	▲ 31	0.59	▲ 14	長崎県	97	▲ 154	▲ 57	▲ 33	0.62	▲ 90
山梨県	117	▲ 97	20	▲ 37	0.71	▲ 17	熊本県	119	▲ 193	▲ 74	▲ 41	0.78	▲ 115
長野県	176	▲ 243	▲ 68	▲ 59	1.11	▲ 127	大分県	97	▲ 131	▲ 34	▲ 32	0.60	▲ 66
岐阜県	183	▲ 232	▲ 49	▲ 63	1.18	▲ 112	宮崎県	75	▲ 122	▲ 47	▲ 22	0.42	▲ 69
静岡県	414	▲ 431	▲ 16	▲ 148	2.81	▲ 164	鹿児島県	109	▲ 184	▲ 75	▲ 38	0.72	▲ 113
愛知県	962	▲ 856	105	▲ 348	6.58	▲ 243	沖縄県	106	▲ 143	▲ 37	▲ 34	0.65	▲ 71
三重県	191	▲ 204	▲ 13	▲ 64	1.21	▲ 77	合計	14,159	▲ 14,159	0	▲ 5,291	100.00	▲ 5,291

※ 特別区における法人税割(超過課税分除く)を都の収入にカウントした場合、都の合計は $+1,572 - 1,504 - 3,612 = \text{▲}3,544$ 億円。

3 偏在是正策の検討 (1)税源交換・・・続き

対応案1-2

- ・地方法人特別税を法人事業税に復元した上で、都道府県分は全ての、市町村分は一部の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、地方交付税の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。

《考え方》

- 法人住民税法人税割の減少分について、都道府県分は地方交付税で配分
- 市町村の減少分は、国税化により失われる市町村民税に見合った措置として、消費税(交付税原資分)の一部を地方消費税(市町村交付金)に振り替え
- 市町村には地方法人特別税の復元がないため、さらなる地方消費税の充実が必要

論 点

- ◇税源交換により充実する地方消費税について、相対的に偏在性は小さいものの、なお税収格差が残ることについてどう考えるか。
- ◇都道府県は地方法人特別税が復元するが、全体としてみれば実質的な税収増加効果はないため、都道府県についても税の充実が必要ではないか。

【市町村分】税源交換による法人税割の減収と地方消費税(交付金)の増収

資料5①

全国計を「特別税(14,159)－県分(5,291)」=8,868億円と仮定し、地方消費税(交付金)を比較(H22決算、特別区・政令市含む)

都道府県	法人税割の減		地方消費税(交付金)の増		合計 A+B	都道府県	法人税割の減		地方消費税(交付金)の増		合計 A+B
	A	シェア	B	シェア			A	シェア	B	シェア	
	億円	%	億円	%	億円		億円	%	億円	%	億円
北海道	▲ 224	2.53	396	4.47	172	滋賀県	▲ 103	1.16	82	0.92	▲ 21
青森県	▲ 42	0.47	94	1.06	52	京都府	▲ 165	1.86	187	2.11	22
岩手県	▲ 43	0.49	88	0.99	44	大阪府	▲ 769	8.68	650	7.33	▲ 120
宮城県	▲ 120	1.36	163	1.84	42	兵庫県	▲ 303	3.42	355	4.01	52
秋田県	▲ 34	0.39	73	0.82	39	奈良県	▲ 40	0.46	76	0.86	36
山形県	▲ 38	0.43	76	0.86	39	和歌山県	▲ 40	0.46	60	0.68	20
福島県	▲ 78	0.88	133	1.50	55	鳥取県	▲ 21	0.23	40	0.45	19
茨城県	▲ 174	1.96	193	2.17	19	島根県	▲ 26	0.30	46	0.52	20
栃木県	▲ 114	1.28	140	1.58	26	岡山県	▲ 107	1.21	126	1.42	19
群馬県	▲ 113	1.27	136	1.54	24	広島県	▲ 190	2.14	196	2.21	6
埼玉県	▲ 339	3.82	413	4.66	74	山口県	▲ 73	0.82	91	1.03	18
千葉県	▲ 274	3.09	378	4.26	104	徳島県	▲ 54	0.61	49	0.55	▲ 6
東京都 ※	▲ 2,578	29.07	1,225	13.81	▲ 1,353	香川県	▲ 71	0.80	71	0.80	▲ 1
神奈川県	▲ 494	5.57	568	6.40	74	愛媛県	▲ 88	0.99	89	1.01	2
新潟県	▲ 110	1.24	163	1.84	54	高知県	▲ 22	0.25	50	0.57	28
富山県	▲ 58	0.65	74	0.83	16	福岡県	▲ 281	3.17	349	3.93	67
石川県	▲ 62	0.70	82	0.93	20	佐賀県	▲ 40	0.45	54	0.61	15
福井県	▲ 52	0.59	56	0.63	4	長崎県	▲ 53	0.60	92	1.03	39
山梨県	▲ 61	0.69	60	0.68	▲ 2	熊本県	▲ 70	0.79	121	1.37	51
長野県	▲ 98	1.10	155	1.75	57	大分県	▲ 52	0.59	82	0.92	29
岐阜県	▲ 104	1.17	138	1.55	34	宮崎県	▲ 36	0.40	74	0.84	39
静岡県	▲ 246	2.78	272	3.07	26	鹿児島県	▲ 62	0.70	106	1.20	44
愛知県	▲ 580	6.54	546	6.16	▲ 34	沖縄県	▲ 56	0.64	76	0.86	20
三重県	▲ 108	1.22	123	1.38	15	合計	▲ 8,868	100.00	8,868	100.00	0

※ 特別区における市町村民税法人税割は都の収入であるが、便宜上特別区の収入として計上している。

※※地方消費税(交付金)は、市町村民税法人税割(超過課税を除く)と同額を各都道府県内市町村の歳入決算シェアで按分。

市町村名	法人税割の減		地方消費税(交付金)の増		合計 A+B
	A	シェア	B	シェア	
	億円	%	億円	%	億円
東京都特別区	▲ 2,395	27.01	921	10.39	▲ 1,474
札幌市	▲ 114	1.28	135	1.52	22
仙台市	▲ 88	0.99	76	0.86	▲ 12
さいたま市	▲ 104	1.18	73	0.82	▲ 31
千葉市	▲ 76	0.86	63	0.71	▲ 14
横浜市	▲ 239	2.69	231	2.60	▲ 8
川崎市	▲ 79	0.89	84	0.95	6
相模原市	▲ 24	0.27	44	0.49	20
新潟市	▲ 47	0.52	55	0.62	8
静岡市	▲ 55	0.62	53	0.59	▲ 3
浜松市	▲ 50	0.56	57	0.64	7
名古屋市	▲ 287	3.24	189	2.13	▲ 98
京都市	▲ 122	1.37	111	1.25	▲ 11
大阪市	▲ 516	5.81	259	2.92	▲ 257
堺市	▲ 43	0.48	53	0.60	10
神戸市	▲ 110	1.24	104	1.18	▲ 6
岡山市	▲ 49	0.56	47	0.53	▲ 2
広島市	▲ 101	1.14	81	0.92	▲ 19
北九州市	▲ 52	0.59	69	0.78	18
福岡市	▲ 153	1.73	112	1.26	▲ 41
大都市分(小計)	▲ 4,703	53.03	2,817	31.77	▲ 1,886
その他の都市分	▲ 3,735	42.11	5,289	59.64	1,554
町村分	▲ 431	4.86	762	8.59	331
全国計	▲ 8,868	100.00	8,868	100.00	0

※ 地方消費税(交付金)は、市町村民税法人税割(超過課税を除く)と同額を各都道府県内市町村の歳入決算シェアで按分。

3 偏在是正策の検討 (1)税源交換・・・続き

対応案2

- ・今回の法改正による消費税・地方消費税の税率(10%)を将来さらに引き上げるときに地方法人特別税を法人事業税に復元した上で、法人住民税法人税割を一部国税化して地方交付税の原資とし、消費税(交付税原資分)の一部を地方消費税とする。

《考え方》

- 今回の地方消費税率の引上げは社会保障財源の確保を目的とするもので、偏在性の小さい地方税体系を構築する税制の抜本的な改革とは言えない。
- 特別税は当面存続せざるを得ないとする場合、今後さらなる消費税(国・地方)の拡充が行われ、国・地方の財源が全体として増加するタイミングで、地方法人課税と消費税の税源交換を実施

論 点

- ◇特別税制度の見直しや、今回の地方消費税充実による税収と社会保障給付支出との不均衡の是正について、先送りとなってしまうのではないか。

【県分】税源交換による法人税割の減収と地方消費税の増収

資料6

道府県民税法人税割(超過課税を除く)と、同額の地方消費税を比較(H22決算)

都道府県	法人税割の減		地方消費税の増		合計 A+B	都道府県	法人税割の減		地方消費税の増		合計 A+B
	A	シェア	B	シェア			A	シェア	B	シェア	
	億円	%	億円	%	億円		億円	%	億円	%	億円
北海道	▲ 136	2.57	232	4.39	96	滋賀県	▲ 62	1.18	47	0.90	▲ 15
青森県	▲ 26	0.48	54	1.03	29	京都府	▲ 99	1.87	108	2.05	9
岩手県	▲ 26	0.49	51	0.96	25	大阪府	▲ 457	8.63	391	7.40	▲ 65
宮城県	▲ 74	1.39	97	1.83	23	兵庫県	▲ 183	3.46	212	4.00	29
秋田県	▲ 21	0.39	42	0.80	22	奈良県	▲ 24	0.46	45	0.84	20
山形県	▲ 23	0.43	45	0.84	22	和歌山県	▲ 24	0.46	35	0.66	11
福島県	▲ 45	0.86	78	1.48	33	鳥取県	▲ 12	0.23	23	0.44	11
茨城県	▲ 105	1.98	114	2.15	9	島根県	▲ 16	0.30	27	0.50	11
栃木県	▲ 69	1.31	81	1.54	12	岡山県	▲ 65	1.23	75	1.42	10
群馬県	▲ 69	1.30	79	1.50	11	広島県	▲ 115	2.17	115	2.17	0
埼玉県	▲ 205	3.88	240	4.53	35	山口県	▲ 44	0.83	55	1.04	11
千葉県	▲ 168	3.17	226	4.28	59	徳島県	▲ 33	0.62	29	0.55	▲ 4
東京都	▲ 1,504	28.43	786	14.86	▲ 718	香川県	▲ 43	0.82	42	0.79	▲ 1
神奈川県	▲ 296	5.59	335	6.33	39	愛媛県	▲ 52	0.98	52	0.99	0
新潟県	▲ 66	1.25	96	1.81	30	高知県	▲ 13	0.25	29	0.55	16
富山県	▲ 35	0.65	44	0.83	9	福岡県	▲ 170	3.22	206	3.89	36
石川県	▲ 37	0.70	48	0.91	11	佐賀県	▲ 24	0.45	32	0.60	8
福井県	▲ 31	0.59	32	0.61	1	長崎県	▲ 33	0.62	53	1.01	21
山梨県	▲ 37	0.71	35	0.66	▲ 2	熊本県	▲ 41	0.78	70	1.33	29
長野県	▲ 59	1.11	90	1.70	31	大分県	▲ 32	0.60	48	0.91	17
岐阜県	▲ 63	1.18	80	1.52	18	宮崎県	▲ 22	0.42	43	0.82	21
静岡県	▲ 148	2.81	159	3.01	11	鹿児島県	▲ 38	0.72	62	1.17	24
愛知県	▲ 348	6.58	327	6.17	▲ 22	沖縄県	▲ 34	0.65	44	0.83	10
三重県	▲ 64	1.21	73	1.37	9	合計	▲ 5,291	100.00	5,291	100.00	0

※ 地方消費税は、道府県民税法人税割(超過課税を除く)と同額を各都道府県の税込シェアで按分。

3 偏在是正策の検討 (2)地方共同税

(基本的考え方)

- ◆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、地方税の一部を地方共通課題のための共通財源と位置づけ調整する仕組みの創設が考えられるのではないか。
- ◆例えば、「教育等を通じた人材育成」や「住民のライフステージに応じて地方団体が提供すべき子育て、医療、介護等のサービス」などを地方全体の共通課題と位置づけ、これを支える税を地方が共同して確保し、共通課題と関連性を有する客観的指標により配分するという地方共同税の制度には、一定の合理性があるのではないか。
- ◆あるいは、今後の社会保障の拡充・強化に要する地方共通の財源(ナショナルミニマムを上回る部分)を確保するため、地方消費税分を地方が主体的に増税し、客観的な指標で配分するという案も考えられるのではないか。
- ◆憲法第92条との関係では、「地方自治の本旨」に反しない限り、地方共同税の仕組みを法律で定めることは可能なのではないか。
- ◆地方共同税をいったん水平調整的な位置づけとしてしまうと、なし崩し的に地方税全体が財政調整に使われる恐れがあるのではないか。
- ◆ナショナルミニマムを確保するための財源保障は国の責任であり、地方交付税の果たすべき役割ではないか。地方税である地方共同税は、そのナショナルミニマムが実現されていることを前提に、プラスアルファの共通課題に対応するための制度とするべきではないか。

※ 以上の点を踏まえ、地方共同税の案として、例えば以下の2案が考えられるのではないか。

3 偏在是正策の検討 (2)地方共同税… 続き

対応案1

- ・地方法人特別税を法人事業税に復元した上で、法人事業税または法人住民税法人税割の相当額を地方共同税化する。
- ・地方法人課税の一部を「全都道府県共通の課題のために課す税」と位置付け、客観的指標により配分する。

《考え方》

- 今回の消費税法改正法第7条では「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」とされており、同法の規定を踏まえれば、偏在性の大きい税目(地方法人課税)について見直すべきである。
- 各都道府県で育成された人材が都市に流出して企業の活動を支え、企業収益の源泉となっていることなどを踏まえ、地方法人課税の一部を、「全都道府県共通の課題である人材育成の財源を確保するために課す税」と位置付け、学校教育や職業訓練等に相関する人口などの客観的指標により配分する仕組みが考えられる。

論 点

- ◇地方共同税にふさわしいのは、法人事業税と法人住民税法人税割のどちらか。
- ◇地方法人特別税が法人事業税に復元しても、法人事業税が地方共同税化されるのであれば、特別税制度の単なる衣替えにすぎないのではないか。
- ◇地方共同税化によって特別税制度が果たしてきた税源偏在是正機能が維持されたとしても、今回の地方消費税充実による税収と社会保障給付支出との不均衡の是正への対応が必要ではないか。
- ◇地方法人課税の一部を地方共同税化にする場合、企業誘致等が税収増につながらず、地方団体の税源涵養意欲を損なうのではないか。

3 偏在是正策の検討 (2)地方共同税… 続き

対応案2

- ・地方法人特別税を法人事業税に復元した上で、今回引き上げられる地方消費税の一部を地方共同税化する。
- ・地方消費税の一部を「全都道府県共通の課題のために課す税」と位置付け、客観的指標により配分する。

《考え方》

- 地方消費税の一部を「住民のライフステージに応じて全地方団体が提供すべき子育て、医療、介護等のサービスの財源を確保するために課す税」と位置づけ、共通課題と関連性を有する客観的指標により配分する。
- 地方消費税は、偏在性が小さく安定的で、全ての団体に課税対象たる消費行為が存在することから地方法人課税に比べてより地方共同税化になじむ。

論 点

- ◇今回の地方消費税率等の引上げは、社会保障給付における国と地方の役割分担や地方単独事業の割合により決定されたものであり、現段階でその内容を変更することは困難ではないか。
- ◇今回引き上げられる地方消費税について、個々の地方団体ごとの税収と社会保障給付支出との不均衡が是正される一方、特別税制度の廃止による偏在是正への対応が必要ではないか。

3 偏在是正策の検討 (2)地方共同税… 続き

<対応案1、対応案2の共通論点>

- ◇地方共同税の税率については、地方の合意に基づいて、地方が主体的に一律に決めることができる仕組みが必要ではないか。
- ◇地方共同税の配分方法について、形式上国税と位置付けたうえで、地方譲与税の仕組みを活用することも考えられるのではないか。また、国の特別会計に各地方団体が徴収した地方共同税を地方税のまま拠出し、客観的指標により各地方団体に再配分することも考えられるのではないか。
- ◇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、日本においても、地方の意見が確実に反映させられる意思決定プロセスを確保する必要があるのではないか。
- ◇大都市地域では減収が発生し、賛同が得られにくいと考えられるが、地方税財源全体が拡充されるタイミングであれば、地方共同税の導入を検討することができるのではないか。
- ◇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、この原則と地方共同税は相容れないのではないか。
- ◇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)の住民の理解が得られないのではないか。
- ◇財源拠出団体の徴税意欲が損なわれる恐れがあるのではないか。

区分	課税主体	賦課徴収	課税客体	税率	課税免除・ 減免等	帰属基準(配分方法)
地方税 (法人事業税の例)	地方団体	地方団体 (地方税法2条)	法律 【法律の規定に反しない限り 条例による定めも可能】	条例 【標準税率、 制限税率】	条例	(課税団体に帰属)
地方消費税	地方団体	地方団体 (当分の間、国) (地方税法附則9条の4)	法律	条例 (一定税率)		法律 〈消費に相当する額に基づき清算〉
地方法人特別税	国 (暫定措置法6条)	地方団体 (暫定措置法10条)	法律	法律		法律 〈人口1/2、従業者数1/2〉
地方譲与税	国	国	法律	法律		法律

参考

ドイツの共同税 (売上税)	連邦・州	州	連邦法(※)	連邦法(※)		連邦法(※) 〈住民一人あたり税収を均てん化〉
------------------	------	---	--------	--------	--	----------------------------

(※)連邦参議院の同意が必要

3 偏在是正策の検討 (3)税源交換と地方共同税の併用

対応案

- ・地方法人特別税を法人事業税に復元した上で、法人住民税法人税割を一部国税化して地方交付税の原資とし、消費税(交付税原資分)の一部を地方消費税化するとともに、今回引き上げられる地方消費税及び税源交換で得られた地方消費税を地方共同税化する。

《考え方》

- 税源交換は、税収構造を安定化させ、全体として偏在性が小さく、安定的な地方税体系の構築に資する方策であるが、前述の案では、今回引き上げられる地方消費税について、個々の地方団体ごとの税収と社会保障給付支出との不均衡が是正されないという課題が残るのではないか。また、地方消費税は小さいとはいえ偏在が残ってしまうという問題があるのではないか。
- 地方消費税の一部地方共同税化では上記のような不均衡や地方消費税の偏在は是正することができ、また、地方法人課税の一部地方共同税化では税源偏在の是正効果は極めて大きなものとなるが両者の場合、富裕団体の税収がそうではない団体へ移転するだけの結果しか得られず、税収構造の安定化といった富裕団体にとってもメリットのある仕組みが必要ではないか。
- これらを踏まえると、税源交換と地方共同税をセットで実施する方策も考えられるのではないか。

3 偏在是正策の検討 (4)地方共有税

対応案

地方交付税の地方共有税化(H18 地方六団体案をベース)

- (1) 名称を変更 ① 国民から国の特別会計に入るまで「地方共有税」
② 国の特別会計を出て地方団体に入るまで「地方共有税調整金」
- (2) 国の一般会計を通さず、「地方共有税及び譲与税特別会計」に直接繰り入れる。
- (3) 現在の財源不足を解消するため、地方共有税(地方交付税)の法定率の引上げを行うとともに、必要に応じて地方税法に定める税率の変更も行う。
- (4) 3年から5年に一度、地方共有税(地方交付税)の法定率の変更を行うとともに、必要に応じて地方税法に定める税率の変更も行う。
- (5) その他の年度は、財源不足があれば地方債または「地方共有税及び譲与税特別会計」内に新たに設置する基金により調整する。
- (6) 特例加算や特別会計による借入れは行わない。
- (7) 国の政策減税の実施に伴い地方の財源不足が生じる場合には、地方共有税(地方交付税)の法定率を引き上げる。

《考え方》

- 地方法人特別税を法人事業税に復元することと関連して、税源交換や地方共同税といった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、地方交付税の財源保障機能を強化するとともに、国による政策誘導に用いられることを防ぐ観点から、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はないか。
- 地方交付税は、本来地方の固有財源であり、また、地方団体全体で共有している財源であることから、自治体の「連帯」と「自立」の精神に基づくセーフティネットであることを制度上明確化させる。

論点

- ◇ 各地方団体の額の調整及び決定について、地方が参画する仕組みや各地方団体間で意見の対立が生じたときへの対応策をどうするか。

3 偏在是正策の検討 (5)地方共同機構

対応案

- ・全都道府県が共同して機構を創設し、調整を行う仕組みを構築する。
- ・機構は、法律により全都道府県に加入を義務付ける特別法人とし、例えば、偏在性の高い地方税目について、一人当たり税収額が全国平均を上回る都道府県は、上回る額を機構に拠出し、下回る都道府県に対しては、下回る額に応じて交付金を交付する。

《考え方》

- 特別税制度のような国に地方税を水平調整的な財源として使われる仕組みではなく、国からの関与を受けずに地方自らが地方団体間の税収格差の是正を行う方式についても検討すべきではないか。
- 地方団体の相互理解と協力に基づき、国に頼ることなく、地方税の税源偏在を是正するため、全都道府県が共同して機構を創設し、地方団体からの納付と地方団体への交付金によって調整する仕組みを構築することが考えられるのではないか。

論 点

- ◇大都市地域の地方団体が他の地方団体を支援することになるが、大都市地域の住民や議会の納得を得ることは、きわめて困難ではないか。
- ◇富裕団体がそうではない団体の財源を保障することになり、国が財源保障責任を果たさなくなるのではないか。
- ◇地方共同機構の仕組みは、富裕団体も含め全ての団体が加入することが前提となるが、富裕団体の加入を強制することは困難ではないか。
- ◇機構を設置してまで税収の帰属状態を是正する必要がある税目は、そもそも地方税になじまないのではないか。
- ◇機構からの交付額は巨額となるため、その基準を機構が決定するのであれば、憲法の趣旨を踏まえた民主的なコントロールが及ぶ仕組みとする必要があるのではないか。
- ◇新たな機構まで作って実施するのは行政改革の流れに逆行するのではないか。

3 偏在是正策の検討 (6)その他

(地方法人課税の外形課税化)

- 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は、外形標準課税の拡大が検討されるべきではないか。
- 外形標準課税の拡大は地域間格差の是正の面で一定の効果は考えられるが、それほど大きくないのではないか。また、所得の少ない法人にとって税負担が重くなることに理解が得られるか。

(地方法人課税の分割基準の見直し)

- 地方法人課税の分割基準を、より客観性のある指標に変えていくことは望ましいが、財政調整を目的として変えることについては、応益性が損なわれることや国の財源保障責任を曖昧にしてしまうことになり、不適當なのではないか。