

地方法人課税の「偏在是正措置」に関する東京都の見解

平成 31 年度税制改正に向けて、現在、国において地方法人課税の見直しが検討されているが、東京都は、地方法人課税における新たな「偏在是正措置」に対して、反対であることを表明し、以下見解を述べる。

(1) 地方法人課税における「偏在是正措置」は決着済みである

- 平成元年度以降、都市と地方の財政力格差を名目に幾度となく繰り返されてきた不合理な税制度の見直しにより、東京都は 30 年間で累計約 6 兆円という巨額の財源の拠出を余儀なくされてきた。
- こうした中、昨年末に決定された平成 30 年度与党税制改正大綱では、「特に偏在度の高い地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について、消費税率 10% 段階において地方法人特別税・譲与税が廃止され法人事業税に還元されること等も踏まえて検討し、平成 31 年度税制改正において結論を得る」と記載された。そして、「地方創生を推進し、一億総活躍社会を実現するためには、(中略) 偏在性の小さい地方税体系の構築に向けて、新たに抜本的な取組みが必要である」との認識のもとで、現在、地方法人課税の更なる「偏在是正措置」について検討が行われている。
- しかしながら、3 年前に決定された平成 28 年度税制改正大綱では、「消費税

率 10%段階においても、地域間の税源の偏在性を是正し、財政力格差の縮小を図るための措置を講ずる。また、地方法人特別税・譲与税を廃止し、法人事業税に復元するとともに、これに代わる偏在是正措置を講ずる」と述べられ、「具体的には、法人住民税法人税割の税率を引き下げるとともに、地方法人税の税率を当該引下げ分相当引上げ、(中略) 地方交付税原資とする」と、消費税率 10%段階における地方税制のあり方が具体的に決定されている。

- 言い換えれば、平成 30 年度与党税制改正大綱に記述されている「消費税率 10%段階において地方法人特別税・譲与税が廃止され法人事業税に復元されること等も踏まえて」の検討及び代替措置については、平成 28 年度税制改正において決定済みであると考えるのが自然である。
- そして、この決定により、平成 20 年度の税制改正以来続いてきた地方法人課税における「偏在是正」の議論は完結したと見るのが妥当である。
- 当時、「偏在是正措置」について理論的裏付けの検討を行っていた、総務省の「地方法人課税のあり方等に関する検討会」の特別委員であり、かつ、現在行われている「地方法人課税に関する検討会」の特別委員でもある有識者の一人は、この平成 28 年度税制改正大綱の決定を受けて、「平成 28 年度地方税改正で大きな成果となったのは、偏在是正に関する制度改正に決着をつけたことである。(※1)」「平成 20 年度税制改正から続いた税源偏在の是正という課題への対応は、そこで一応の決着をみることとなった(※2)」との論文を雑誌に掲載している。

- このような経緯があるにも関わらず、現在、国は、新たな「偏在是正措置」が必要であるとし、検討を行っている。

このことに関して、総務大臣は、平成 30 年 10 月 30 日の記者会見において、「地方消費税の充実に伴う自治体間の財政力格差の拡大に対応した地方法人課税の偏在是正については、平成 28 年度税制改正において整理済みなんですね。平成 28 年度税制改正の議論というのは、平成 26 年度決算を前提にしています。これは私も税調のインナーの時にそこまでやったんですね。その上で、しかしそれ以降、地方税収は増加して、地域間の財政力格差が拡大している、それ以降拡大しているというのが新たな状況ということなんです」と発言されている。

- 平成 26 年度決算以降の地方税収の増加について都市と地方とで差があり、それが新たな「偏在是正」の必要性の根拠であるならば、この間の推移の中で、どの程度の差が開き、その「格差」を縮めるためにはどの程度の「偏在是正措置」が必要なのか問われるべきだが、この点については、定性的な見解に留まり、定量的な議論・分析は見られない。

- また、仮に国が「平成 28 年度税制改正」を既に決定したにもかかわらず、「新たな措置」を行うのであれば、これまで行ってきた措置が、地方にどれだけの効果をもたらしたのかという論点も生じることとなる。

(※ 1) 『地方財政の健全化』に目途をつけた平成 28 年度地方財政対策」（「地方財務」2016 年 2 月号（8 頁））

(※ 2) 「懸案に決着をつけた平成 28 年度地方税制改正」（「地方税」2016 年 1 月号（9 頁））

(2) 東京からの税源移転は日本の成長にプラスにならない

- 日本は、世界のどの国も経験したことのないほどの超高齢社会に直面している。本格的な少子高齢・人口減少社会の到来により、医療や介護等に係る財政需要は、特に、大都市部において増大することが予想されている。
- また、急速に老朽化する社会資本ストックの維持・更新、首都直下地震や集中豪雨などへの対応、東京 2020 大会の成功に向けた取組に関する経費など、東京都が直面する主な財政需要だけでも、今後 25 年間の累計で約 15.2 兆円増加すると見込まれている。
- 一方、世界に目を転じれば、近年の目覚ましい経済成長を背景に、アジアの新興諸国が急速に台頭している。2016 年における都市の経済成長率は、東京がマイナス 1.1%である一方で、北京や上海はプラス約 7%、シンガポールや香港はプラス約 2%となっている。国際的な都市間競争は更なる激化の様相を呈しており、東京が世界との競争に打ち勝っていくためには、国際競争を見据えた施策を更に積極的に講じていく必要がある。
- 国際的な都市間競争を勝ち抜いていくためには、例えば、東京が日本の玄関口としての役割を一層果たしていくための「羽田空港の機能強化」や、首都圏の交通・物流の大幅な効率化に資する「外かく環状道路の整備」、海外からの更なるインバウンド需要の拡大を図っていくための「受入環境の向上」などを進めていく必要がある。

- これらの施策は、いずれも、その効果は東京のみにとどまらない。例えば、「羽田空港の機能強化」においては、都以外の地域に約7千億円の経済波及効果と約4.2万人の雇用効果が生じ、また「外かく環状道路の整備」においては、首都圏を通過する道路交通における所要時間が大幅に短縮するとともに、都以外の地域にも約2.8兆円の経済波及効果と約17.2万人の雇用効果が生じると推計されている。
- 東京都の試算では、都が今後も国際金融都市構想の推進や都市再生の取組などを加速させることで、国際競争力を高める投資が進むことにより、日本のGDPは、現在の約550兆円から2021年以降には約610兆円まで拡大すると推計している。一方で、東京において、新たな事業展開ができず国際競争力を失ってしまった場合、2021年以降の日本のGDPは約530兆円に縮小してしまう。これは、東京において投資が行われなくなることで、東京の経済の後退につながるだけでなく、日本全体が持続的縮小、負のスパイラルに陥ってしまうことを示している。
- 東京は日本経済の牽引役としての役割を担っており、その活力を削ぐような税制度の見直しは日本の成長にプラスにならない。

(3) 目指すべきは都市と地方の「共存共栄」である

- 東京は、日本経済を牽引する役割を果たしている一方で、食料やエネルギーなどの多くを地方に頼り、全国各地域に支えられ成り立っている。こうした相互依存の関係が構築されている中で、決して、東京、地方のどちらも衰えることがあってはならず、いずれかが凋落していけば、日本全体が危機的状況に陥ることになる。
- 今必要なことは、東京と地方が限られたパイを奪い合うのではなく、いかに日本経済全体のパイを拡大していくか、その方策を考えていくことである。
- 東京に求められる役割は、国際都市としてのプレゼンスをより一層高め、日本のエントランスとしての立場を確立した上で、海外への日本全国の魅力の発信や販路の拡大など、地方と世界との結節点となり、世界からヒト・カネを呼び込み、日本経済全体のパイを拡大していくことである。そして地方は、東京が持つエントランス機能や大消費地としての購買力を活用しながら、それぞれが持つ強みを発揮して地域経済を活性化していくことが必要である。
- 東京と地方が各々の役割を果たす中で、双方を重要なパートナーと認識して連携を深化し、互いに協力し高め合う中で地域を活性化する「共存共栄」を進める。そして、東京と地方の双方でより多くの付加価値を生み出し、その結実として、日本全体の持続的発展の実現を目指すべきである。

(4) 「偏在是正措置」では、根本的解決につながらない

- 厳しい国際競争が繰り広げられている中で、新興国の勢いに埋没しかかっている日本を再興させるためには、日本経済の礎ともいべき地方経済や農林水産業を支え、何よりも日々の人々の暮らしに密着した施策を行っている地方自治体の発展が不可欠である。
- しかし、その地方自治体の行財政運営を支えるべき地方税財政制度は、制度疲労をきたし、社会情勢の変化に対応できない状況に陥っているのではないかと危惧する。
- この30年間、一部の都府県から巨額の財源を再配分し続けたにもかかわらず、地方における財源不足や地方経済の活性化などについて改善が見られないことが何よりもその証左である。
- 平成25年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」では、「不交付団体数をリーマンショック以前の水準にすることを目指す」ことが重点的取組として掲げられている。しかし、地方法人課税に関する「偏在是正措置」が講じられ、さらには好景気による地方税収の増加が続いているにもかかわらず、不交付団体の数は、未だリーマンショック以前の水準の半分強の回復に留まっているのが現状である。
- こうした状況を踏まえると、現在講じられている「偏在是正措置」が、地方自治体の発展や、地方が抱える問題の根本的な解決につながっていないのは明

らかである。

- ところで、基金残高の多さや、借金である起債残高の少なさをもって東京都の財政には余裕があり、それを「偏在是正措置」の必要性の理由とする向きもある。
- しかし、東京都は、景気の変動に大きく左右されやすい税収構造を持ち、かつ地方交付税の不交付団体であることから、自らの努力で税収の変動に備える必要がある。また、地方交付税制度において、地方債の元利償還金の一部は、基準財政需要額に算入されるが、東京都は不交付団体であることから、元利償還金の全額を自らの財源で返済していかなければならない。
- これらのことから、他の道府県よりも不測の事態や将来の財政負担に対して、慎重に備える財政運営を行うのは当然である。財政運営の背景が異なるにもかかわらず、それを一括りに並べて比較することは適当ではない。
- また、交付団体とのバランスという観点から、「偏在是正措置」が必要となるという声もある。
- 交付団体においては、企業誘致等によって税収増となっても、その一定割合は、地方交付税の減収につながるため、税収増の効果が限定的である一方、不交付団体は税収の増がそのまま歳入増につながり、自由に使える一般財源の増加につながっているという主張である。
- しかし、これは、いわば「等しからざるを憂う」とも言うべき主張であり、

地方の増収努力が報われない地方交付税制度の問題点を置き去りにし、不交付団体の増収に矛先を向けても抜本的な解決につながらない。

- さらには、都市と地方に税源の偏在がある中で、地方税を充実すると、不交付団体の財源超過額が更に増加し、地域間の財政力格差が拡大してしまうことから、「偏在是正措置」が不可欠だという主張がある。
- しかし、「税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系」のあるべき姿は、これまで行われてきたような、地方税を国税化し地方に薄く配分するという「対症療法的」な措置を講ずることではないはずだ。本来あるべき地方税体系の構築に向けて、正面から取り組むべきである。

(5) 地方分権の実現に向けた地方税財政制度の抜本的な改革を行うべきである

- 日本全体の持続的な成長を実現するためには、地方自治体が、自らの権限と責任において自主的・自立的な行財政運営を行い、各々の個性や強みを発揮することが重要であり、そのためには地方分権の更なる推進が不可欠である。
- 内閣府によれば、「地方分権」とは、「住民に身近な行政は、できる限り地方公共団体が担い、その自主性を発揮するとともに、地域住民が地方行政に参画し、協働していくこと」である。
- 地方自らが地域の課題に率先して取り組んでいくためには、国から地方への権限移譲を進めるとともに、果たすべき役割と権限に見合った財源を一体として確保する必要がある。しかしながら、「三位一体改革」以降、10年もの間、国から地方への税源移譲は行われていない。
- 我が国の財政は、国民が負担する租税収入の配分が、国税と地方税で6対4であるのに対して、国の歳出と地方の歳出の配分は4対6と、歳入と歳出における国と地方の比率が逆転している。
- これは、日本の地方自治制度が、本来あるべき姿から離れ、国から地方への財源の移転を前提として成り立っていることを示している。
- 地方分権改革推進委員会は平成21年11月に出した第4次勧告において「国と地方が対等・協力の関係にあることを考慮し、国と地方の税源配分を5：5とすることを今後の改革の当初目標とすることが適当である」としている。し

かし、勧告で掲げられたこの「当初目標」は未だに実現されていない。

- 現在、国は、新たな「偏在是正措置」として、法人事業税の一部を「国税化」した上で、地方譲与税として地方に配分する手法と地方交付税の原資とする手法の2つを検討しているとされている。国は、これらの手法について、「形式上は国税という形をとっているものの、実質的には地方の税源である」という考え方を示し、地方譲与税や地方交付税が「地方の税源である」という側面を強調している。
- しかし、地方譲与税や地方交付税は、国から自治体に配分される「依存財源」であって、自治体が自らの権能を行使して調達しうる「自主財源」ではない。依存財源の内容や金額は、国が定める基準や意思決定に依っており、自治体の努力、裁量の余地は無いと言ってよい。
- 歳入に占める自主財源、とりわけ地方税の割合が大きいほど、財政運営の自主性と安定性が確保できるが、国の検討している新たな「偏在是正措置」は、むしろ依存財源の割合を高めるものであり、その意味でも地方分権の動きに逆行している。
- 今こそ国は、地方が自立して行財政運営を行う「地方分権」を実現するため、国と地方の役割分担の大幅な見直しや、国・地方間の税財源の配分の見直しなど、日本の持続的発展に資する地方税財政制度の抜本的な見直しに本腰を入れて取り組むべきであり、税収格差の是正についても地方税を拡充する中で行うべきである。

(6) おわりに

- 昨今、「東京一極集中」と「地方創生」が、あたかも相反する概念であるかのように取り扱われ、東京から地方へ財源を移す流れを正当化する動きがある。

しかし、本来、東京の発展と地方創生とは両立させるべきものである。日本の各地方がそれぞれの役割を果たし協力しながら、それぞれの地域の活力向上に取り組む。そのことが、日本が将来にわたり成長し続けるために不可欠である。

- 平成 30 年度与党税制改正大綱に掲げられた「新たに抜本的な取組み」を検討するのであれば、現行の地方税体系という限られた範囲の中で議論を続けるのではなく、地方分権の実現というより広い視野を持って検討を行っていくべきである。

- 今日の地方分権改革の源流とも言われる平成 5 年 6 月の衆参両院による「地方分権の推進に関する決議」ではこう述べられている。

国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である

したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである

右決議する

「二十一世紀に向けた時代にふさわしい地方自治」の確立を目指した国会決議であったが、新世紀を迎え、すでに20年が経過しようとしている現在においても、いまだにその片鱗すら見る事ができていない。

本決議の実現なくして、日本の持続的な成長は成し得ない。今まさに、新たなステージを築こうとしている日本にとって、

今こそ、原点に戻る時である。