

平成30年度税制改正を踏まえて（提言）

平成30年3月26日
奈良県税制調査会

奈良県税制調査会では、奈良県の税体系のみならず、広く地方税のあり方を含めて検討を続けている。一方、奈良県は、地方税の改正について、精力的に分析・提言・要望を行っている。この度、平成30年度税制改正の方向が示されたことを受けて、税制調査会として、地方税改革及び奈良県の独自課税についての検討課題をまとめ、今後の留意点及びその方向性についての提言を示すものである。

<地方消費税の清算基準の見直しについて>

1. 平成30年度税制改正の評価

奈良県は、当調査会における議論を踏まえ、地方消費税の清算基準における従業者数の比率の廃止を提言するとともに、現在清算基準に採用されている販売統計のうち最終消費の実態と乖離がある項目を具体的に指摘し、これらのデータを除外して人口の比率に代替することにより人口の比率を大幅に引き上げるべきと提言してきた。具体的には、人口の比率を60%以上に引き上げること、また、後述する今後の統計改革によって商業統計がサンプル調査に変更されるのであればその分も除外し、人口の比率を80%以上にまで引き上げることがを主張し、政府・与党要路に要望活動を行った。

平成30年度税制改正においては、従業者数の比率の廃止が実現することに加え、商業統計からの耐久財（家電）・半耐久財（衣料）の一定の除外、自動販売機による販売の除外、経済センサス活動調査からの医療・福祉などの非課税取引の除外、社会通信教育その他本社に一括計上される取引の除外など、奈良県の提言における具体的指摘が数多く盛り込まれた。これらの除外は人口の比率に代替され、人口の比率の50%への引上げが実現することとなった。このことは、統計改革が行われる前の段階として、奈良県提言とほぼ遜色のない人口の比率の大幅な引上げが実現することを意味し、奈良県の提言や要望活動なくして得られなかった大きな成果と考える。

今般の見直しの意義は、奈良県民が負担している地方消費税収を奈良県に適正に帰属させることにより、負担と受益の乖離を解消することにある。

奈良県は、平成30年度予算編成において、地方消費税の清算基準の見直しによる増収分を教育予算の充実により目に見える形で県民に還元する姿勢を示しているが、このような取組は、地方消費税の清算基準の見直しの意義を端的に県民に示すものであり、支持したい。

加えて、見直しにより県と県内市町村のすべてが自主財源比率の向上、地方債発行額の抑制、財政力の向上といった果実を享受する。また、引上げ分の地方消費税収に関しては、社会保障の充実等の財源がより確実に措置されることにつながり、県域の社会保障の充実と安定の観点からも極めて意義深い。

2. 今後の課題

このように大きな意義を有する地方消費税の清算基準の見直しであればこそ、不断の取組が欠かせない。

将来的には、「家計調査」や「全国消費実態調査」等の需要側統計の充実や県民経済計算等の全国統一的な作成等により最終消費が統計で精緻に捕捉され、それに基づいて清算が行われることが望ましいことは論を俟たない。

他方、平成31年10月には消費税率（国・地方合計）が10%に引き上げられる予定であり、平成31年度税制改正は、引上げ前と引上げ後の地方消費税収の比較においてどの都道府県にも減収を生じさせることなく見直しを行い得る機会であり、平成30年度税制改正における見直しの手法を踏襲して更に見直しを進めることも躊躇してはならない。

具体的には、今後、以下の点を整理・検討すべきである。

【除外項目の更なる検討】

平成30年度税制改正においては、小売（商業統計）について、主として業態分類別のデータの除外がなされ、「百貨店」、「家電大型専門店」、「衣料品専門店」などのデータの除外が行われたものの、商品（品目）分類別のデータの除外は一部に留まっている。このため、耐久財の持ち帰り消費であっても「家具」等や百貨店、家電大型専門店以外で販売されている「白物家電」等は除外されていない。また、統計上中間消費（企業取引）の混入が見られる「農業用機械器具」、「軽油」、「重油」等についても、除外されていない。

加えて、サービス（経済センサス活動調査）については、国際課税のルール上仕向地主義が徹底されている知的サービスである「学術研究、専門・技術サービス業」や「持ち帰り・配達飲食サービス業」が除外の検討対象外とされた。

これらの項目について、更に除外する余地があるか検討する必要がある。

【複数税率の導入との関係】

平成31年10月の消費税率引上げの際に導入が予定されている複数税率の対象となる「（酒類・外食を除く）飲食料品」は、大都市部に消費が集中

している。適用される税率が他の品目と比べて低いこれらの商品（品目）についてその統計データにおけるウェイトを低くする等の調整を行わない場合、地方消費税収の帰属が最終消費における税負担の実態と乖離するばかりか、結果として税収の偏在を徒に助長するおそれもある。どのような対応が可能か検討していく必要がある。

【統計改革との関係】

国の統計改革において、商業統計について、平成31年度からその調査頻度を現行の5年ごとから、毎年実施に変更し、その調査方法も現在の全数調査からサンプル調査に変更する方向で検討が進められている。地方消費税の清算基準として用いる統計については、都道府県ごとの最終消費を的確に捉える必要があることからサンプル調査でない（全数調査である）ことが要件とされてきたことを踏まえれば、今後、商業統計は、清算基準として用いられない可能性が高い。

その場合には、小売に関するデータについては、商業統計に代えて経済センサス活動調査の結果を用いる方向で検討が行われる可能性が高いが、同調査においては、都道府県ごとの小売年間販売額の把握はなされるものの、品目ごとの集計は上位10品目に限定される。平成30年度税制改正において、小売について業態分類別のデータの除外が優先されたのは、商品（品目）分類別のデータの除外が今後困難となりかねないことも踏まえた可能性があるが、上述のとおり、十分な対応であったかなお検討の余地がある。小売年間販売額の把握が品目ごとになされている現行商業統計と比較すれば、経済センサス活動調査においては、中間消費がより混入し、最終消費の把握がより大雑把になるなど、同等以上の精度あるデータが得られる可能性は極めて乏しいと指摘せざるを得ない。

このような状況の下、直近の平成28年経済センサス活動調査の結果等を分析する必要はあるものの、統計改革への対応としては、小売に関するデータについて商業統計から経済センサス活動調査への安易な移行が検討されるべきではなく、より適切に最終消費を反映する観点から、小売年間販売額に関するデータそのものの利用の廃止（人口の比率への代替）や、利用する小売年間販売額データを昼夜間人口比率により補正することも視野に入れるべきである。

＜森林環境税（仮称）について＞

1. 国における森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）創設の評価
昨年来、奈良県は、森林環境税（仮称）の制度設計について、住民負担の

増加の抑制を図りつつ、これまでの経緯や市町村の実情を踏まえ、都道府県の役割について、広域調整や市町村の補完機能のみならず、今後果たすべき役割を積極的に評価し、その役割に応じた財源確保を適切に行う仕組みとすることを提言・要望してきた。

このうち住民負担の増加の抑制の観点については、平成31年度税制改正において創設されることとなった森林環境税（仮称）においては、消費税率（国・地方合計）10%への引上げが平成31年10月に予定されていることや、東日本大震災を教訓として各地方公共団体が行う防災施策に係る財源確保のための個人住民税均等割の税率の引上げが平成35年度まで行われていること等を考慮し、平成36年度から課税するものとされ、税率も国民の負担感等を勘案し、年額1,000円とされた。

そして、都道府県の役割については、市町村が行う森林整備等を都道府県が支援・補完する役割に鑑み、森林環境税（仮称）の収入額に相当する額が譲与される森林環境譲与税（仮称）について、都道府県分の譲与が設けられることとなった。この都道府県分の譲与については、都道府県が行う市町村による森林整備に対する支援等に関する費用に充てるものとされ、具体例として、市町村職員の研修、技術者と市町村との人材マッチングが挙げられている。

次に、奈良県は、森林環境税（仮称）の用途について、現在、都道府県を中心として独自に課税している超過課税への影響が生じないようにしっかりと調整することを求めてきた。

具体的には、奈良県では、平成18年度から「県土の保全、災害の防止、自然環境の保全、水源のかん養等すべての県民が享受している森林の有する公益的機能の重要性にかんがみ、県民の理解と協力の下に、森林環境の保全及び森林をすべての県民で守り育てる意識の醸成に関する施策に要する経費の財源を確保し、ひいては林業労働者の雇用の確保等に資する」ことを目的として奈良県森林環境税を導入している。

同税を財源とした施業放置林の整備に係る間伐等により、自然環境保全のほか、表面土砂の流出抑制による保水機能の向上や河川機能の回復など、これまで災害防除にも一定の成果が現れているところであるが、国において創設される森林環境譲与税（仮称）の用途が奈良県森林環境税と重複することとなれば、奈良県森林環境税の課税の根拠自体が揺らぐことになる。

そして、奈良県森林環境税の現在の用途事業である、間伐を含む施業放置林の整備、里山づくりの推進、森林環境教育の推進、森林生態系の保全といった取組は、その取組の大部分を市町村に事業の委託を行っている現状をも踏まえれば、国において創設される森林環境譲与税（仮称）の市町村分の用途と完全に重複する。現段階で用途は未調整と言わざるを得ず、奈良県森林

環境税のあり方の見直しは避けられない情勢にある。この課題の解決なくして、当調査会として、国における森林環境税（仮称）及び森林環境譲与税（仮称）の創設の評価自体も保留せざるを得ない。

2. 今後の課題

国において創設される森林環境税（仮称）の導入は平成36年度からであり、第3期目の奈良県森林環境税は平成32年度末で課税期限を迎える。

しかしながら、森林環境譲与税（仮称）について平成31年度から段階的に譲与が開始されることとなり、奈良県森林環境税によって賄われている財政需要の一部が同年度から森林環境譲与税（仮称）によって賄われることとなるため、使途事業も含めた奈良県森林環境税のあり方の見直しについては、平成30年度中に一定の結論を得る必要がある。

具体的には、今後、以下の点を整理・検討すべきである。

【奈良県における新たな森林環境管理制度の導入検討との関係について】

奈良県においては、紀伊半島大水害で大きな被害を受け、改めて持続可能で災害に強い森林づくりが求められていること等を踏まえ、三重県・和歌山県と連携して、新たな森林環境管理制度の導入に向け、①紀伊半島に相応しい森林環境管理制度のあり方、②新たな森林環境管理制度の担い手となる人材を育成する奈良県フォレスト・アカデミー（仮称）の整備、③県・市町村連携による新たな森林管理組織の設置の検討を進めている。更に、制度の根幹となる奈良県森林環境管理条例（仮称）の制定を検討している。

国において今般創設される新たな森林管理制度との関係を踏まえつつ、奈良県において導入される新たな森林環境管理制度のもとで、新たに必要となる県の事業については、奈良県森林環境税の使途として検討すべきである。

【奈良県森林環境税の使途事業について】

森林環境譲与税（仮称）の市町村への譲与額については、市町村の体制整備の進捗に伴い、段階的に増加するように制度設計されていることに加え、私有林人工林面積や林業就業者数のみならず、人口も考慮した配分になっていることから、一部の市町村においては、譲与額では奈良県森林環境税を財源として実施してきた事業を賄えないおそれが強い。

他方で、森林環境譲与税（仮称）の市町村分の具体的な使途事業として、森林整備について、間伐とともに、里山林整備・竹林整備が掲げられ、木材利用の促進や普及啓発等については、公共建築物への木材利用、森林環境教育、木育、植樹活動などが例示されている。

こうした財政需要の状況と市町村の意向を踏まえ、市町村域を越えて広域

的に取り組むことが有効な森林環境教育等の事業を含め、奈良県森林環境税の用途を検討していく必要があり、森林環境管理に係る受益の広域性を踏まえつつ、県が市町村を下支えする形で積極的役割を果たしていくことが欠かせない。

【奈良県森林環境税のあり方について】

奈良県森林環境税については、平成32年度末まで仮に維持するとしても、その後、課税の維持ありきで森林整備等の分野の不要不急の歳出事業が拡大することは厳に慎まなければならない。事業の見直しを徹底し、経費の膨張を避ける姿勢こそが求められる。

平成33年度以降については、県が抱える財政需要を俯瞰して、奈良県森林環境税としてのみの存続にとらわれず、超過課税としての用途事業の範囲を幅広く捉えることも検討すべきである。

たとえば、東日本大震災を教訓として各地方公共団体が行う防災施策に係る財源確保のための個人住民税均等割の税率の引上げが平成35年度末に期限を迎えることになるが、その後の当該施策に係る奈良県の財源確保はどのように行うかという課題もある。このようなことを踏まえて、森林の持つ災害防除機能の充実に留まらず、防災・減災に関する施策に要する費用を賄うための税としてのあり方を検討することや、たとえば農地管理、所有者不明土地対策など領域的に隣接する政策分野の事業を用途に組み入れていくことも検討課題となる。

<地方税源の偏在是正について>

平成30年度与党税制改正大綱では、平成31年度税制改正に向けた検討事項として、「偏在度の高い地方法人課税における税源の偏在性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復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。」とされ、国において検討が進められることとなった。

地方税源の偏在是正の取組については、「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なされるまでの間の措置」として、平成20年度に地方法人特別税・譲与税制度が創設された。その際、地方消費税1%分に相当する法人事業税の税率の引下げを行うとともに、地方法人特別税を創設し、その収入額に相当する額を地方法人特別譲与税として、地方消費税交付金の交付基準（1/2人口、1/2従業者数）と同じ基準で都道府県に譲与するものとされた。その後、平成26年度税制改正において、地方法人特別税・譲与税の規模の縮小とその分の法人事業税の復元が実施されたところであり、消費税

率（国・地方計）１０％段階で地方法人特別税・譲与税は廃止され、法人事業税に復元される予定となっている。

他方、同年度の税制改正において、法人住民税法人税割の税率を引き下げるとともに、当該引下げ分に相当する、課税標準を法人税額とする地方法人税を創設し、その税込額を交付税及び譲与税配付金特別会計に直接繰入れ、交付税原資とすることとされた。この法人住民税法人税割の地方交付税原資化は、消費税率（国・地方計）１０％段階で更に進められる予定となっている。

人口一人当たりの税込額の偏在（最大／最小）の現状を平成２８年度決算速報値ベースで見ると、地方税全体でも２．４倍の格差があり、地方法人二税については６．１倍の格差がある。なお、他府県と比較して法人数が少なく、特に大企業が少ない奈良県が地方法人二税に関する人口一人当たりの税込額最下位であり、全国平均の半分以下となっている状況である。

そして、与党税制改正大綱が指摘するとおり、経済再生への取組みにより地方税収が全体として増加する中で、地域間の財政力格差は再び増大する傾向にある。地方交付税の不交付団体においては、財源超過額が拡大し、その基金残高も大きく増加している。

このように偏在性の小さい地方税体系がいまだ構築されているとは言えない状況の下、地方法人特別税・譲与税を廃止することは時期尚早であり、その存置や、譲与基準の見直しなどにより偏在是正効果を高める方向でのあり方の見直しが検討課題となる。

他方で、国際的租税競争等による国・地方を通じた法人実効税率を巡る今後の議論次第では、法人住民税法人税割の地方交付税原資化を更に進めることも一つの選択肢であり、これらを考慮に入れた上で、平成３１年度税制改正において適切な結論が得られることを期待したい。