

平成27年度東京都税制調査会答申

平成 27 (2015) 年 11 月 16 日

東 京 都 税 制 調 査 会

目 次

はじめに	1
I 税制改革の視点と方向性	4
1 地方自治を支える分権改革	4
2 税制改革の視点	6
(1) 少子・高齢、人口減少社会への対応	6
(2) 社会経済の活力向上	10
(3) 行政サービスに応じた負担の適正化	11
3 税制改革の方向性	14
(1) 地方消費税	15
(2) 地方法人課税	15
(3) 個人所得課税	16
II 地方法人課税をめぐる喫緊の課題への対応	17
1 法人事業税及び法人住民税	17
2 税源の偏在是正	19
(1) 偏在是正措置の問題点	19
(2) 東京における財政需要	21
(3) 地方法人特別税・同譲与税	25
(4) 地方法人税	27
3 分割基準のあり方	29
4 企業版「ふるさと納税」等	33
III 地方税財政における諸課題	36
1 法人実効税率のあり方	36
2 法人事業税の外形標準課税	40

3	個人所得課税における控除のあり方	41
4	地方財政調整の意義と地方交付税	43
5	重要な政策課題への対応	46

(参考資料)

(東京都税制調査会委員名簿)

(諮問文)

(東京都税制調査会設置要綱)

はじめに

今年度、東京都税制調査会は3年間を1期として、第6期をスタートさせた。新任の委員が多数加わり、新たな体制の下での出発である。今期は平成18年度以降、1年目、2年目は中間報告を行い、3年目に答申をまとめるとしていた運営を改め、1年目、2年目においても答申を取りまとめ、3年目に最終答申を行うこととした。これは、国における税制改正の検討の中で毎年のように地方税制をめぐる大きな動きがあることに的確に対応するためである。

当調査会は、地方分権の時代に相応しい地方税制及び国・地方を通じた税制全体のあり方を検討し、都の立場からだけでなく、地方全体の立場から提言していくことを使命として平成12年に創設された。この使命を果たすべく、専門家による議論とともに、都民、国民の目線からの幅広い検討を行い、税制のあり方について論理的な裏付けのある具体的な提言を行ってきた。これまで国税と地方税の税源配分の見直しや東京都の独自課税、環境に配慮した税制などを提言し、実現に結びつけている。

一貫して地方分権、真の地方自治の確立を目指し、検討を続けてきたが、近年の国の税制改正の動向を見ると、地方税制については地域間の財政力格差にのみ焦点が集まり、地方税財源の拡充に向けた本質的な議論が行われていない。限られた財源を地方自治体間で移転するだけでは、問題の解決にはならない。

我が国においては、人口減少に歯止めがかからず、日本経済の活力低下が懸念されている。国における地方創生の議論においては、人口減少とそれに伴い想定される地域経済縮小の大き

な要因を東京一極集中と捉え、東京から企業や人を地方へと移すことがその解決策の一つと考えられている。しかし、大都市と地方が共に栄えることなくして真の地方創生は実現しない。東京の発展と地方の繁栄は二律背反の関係ではなく、互いに協力し、高め合う関係である。東京と地方が連携し、それぞれの持つ力を合わせて成長することで日本全体を発展させていくことが重要である。

本答申は今年度の検討結果をまとめたものである。今年度は、今期のスタートに当たり、人口減少社会における税制や活力向上と税制といった中長期的な視点に立った幅広いテーマで議論を行うとともに、税制改正において消費税率 10%段階における地方法人課税のあり方が重要なポイントとなることを踏まえ、地方法人課税をめぐる喫緊の課題への対応についての検討を行った。地方法人課税についてこれまで行われてきた不合理な措置の撤廃と、これ以上の不合理を繰り返さないことを求めるとともに、総体としての地方税財源の拡充を訴えている。

この答申は、地方の立場からの税制改革に向けた提言であり、この提言が、税制改革の検討において活かされることを期待している。

地方税財政制度をめぐる状況

(これまでの動き)

- 三位一体の改革による税源移譲と国庫補助負担金の削減及び地方交付税の総額抑制（平成 16～18 年度）
- 地方法人特別税の創設（平成 20 年度）
法人事業税を一部国税化し、地方法人特別譲与税として都道府県に再配分
- 地方法人税の創設（平成 26 年度）
法人住民税法人税割を一部国税化し、その全額を地方交付税原資とする。
- 地方拠点強化税制の創設（平成 27 年度）
地方における企業の建物取得、雇用の増加に対し税制優遇（大都市部を対象地域から除く）

(偏在是正措置の拡大の動き)

- 平成 26 年度与党税制改正大綱
消費税率 10% 段階においては、法人住民税法人税割の地方交付税原資化をさらに進める。また、地方法人特別税・同譲与税を廃止するとともに現行制度の意義や効果を踏まえて他の偏在是正措置を講ずるなど、関係する制度について幅広く検討を行う。
- 平成 27 年度与党税制改正大綱
大法人向けの法人事業税の外形標準課税の更なる拡大に向けて、平成 27 年度税制改正の実施状況も踏まえつつ、引き続き検討を行う。その際、分割基準や資本割の課税標準のあり方等について検討する。
- 平成 28 年度税制改正要望
内閣府が地方創生応援税制（企業版「ふるさと納税」）の創設を要望

(全国知事会の意見（平成 27 年 7 月）)

- 税制抜本改革による地方消費税の充実と併せ、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べき
- 消費税率引上げの際には、法人住民税法人税割の交付税原資化をさらに進めるなど、実効性ある偏在是正措置とすべき
- 地方拠点強化税制が企業にとってより活用しやすいものとなるよう運用や制度の拡充を図るべき

I 税制改革の視点と方向性

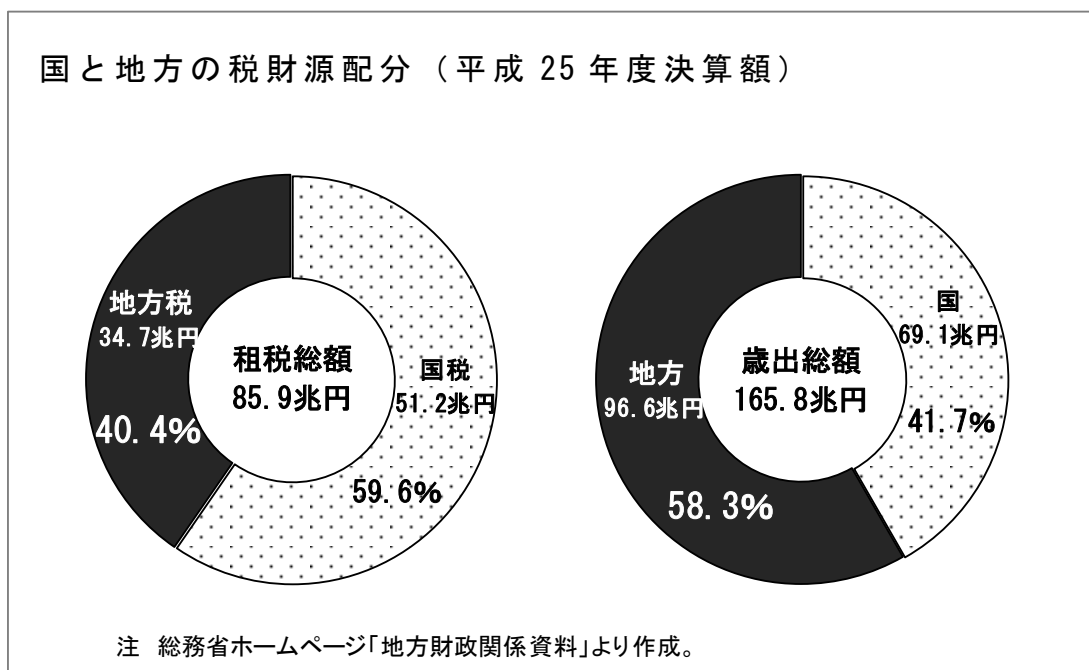
1 地方自治を支える分権改革

- 地方自治体が自主・自立的に行財政運営を推進していくため、総体として地方財源を拡充する分権改革を進める必要

- ・ 平成5年、衆議院及び参議院両院において「地方分権の推進に関する決議」がなされてから20年を超えた。そもそも分権改革が求められた背景には、我が国の高度経済成長を牽引してきた旧来の中央集権的な行財政システムが、国際・国内環境が大きく変化する中で時代にそぐわないものとなっていたことがあった。
- ・ 分権改革の目的は、旧来の行財政システムを抜本的に見直し、新たなシステムを作り上げることにより、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することであったが、これは現在も続く改革の原点である。
- ・ これまで機関委任事務の廃止や三位一体の改革など、地方の主体性・裁量の拡大に向けて改革が行われてきたが、必ずしも地方の自主・自立的な行財政運営に結び付いたとは言い難い。
- ・ 改革の原点に立ち返り、地方自治体が自主・自立的に行財政運営を推進していくため、総体として地方財源を拡充する分権改革を進める必要がある。
- ・ 真の地方自治とは、地方自治体が住民の意思を尊重し、自らの財源と自らの責任に基づいて行財政運営を行うことに

より初めて実現できるものである。

- 地域住民のニーズは高度化・多様化しており、地方自治体は、住民ニーズを的確に把握し、創意工夫を凝らしたきめ細やかな行政サービスを安定的に提供することが期待されている。
- 今後、少子・高齢化の一層の進展に伴い、社会保障分野をはじめとする地方自治体の役割は一段と大きくなると予想され、将来にわたって充実した行政サービスを提供し続けていかなければならない。
- 現在、国と地方の歳出割合が4対6であるのに対し、税収割合は6対4と逆転しているが、地方自治体の役割の大きさを踏まえれば、自主財源の拡充、特に地方税の充実を図ることにより、自主・自立性を高めていく必要がある。



2 税制改革の視点

(1) 少子・高齢、人口減少社会への対応

- 社会構造の大きな変化に対応し、少子・高齢、人口減少社会にふさわしい税制について検討すべき
- 所得格差の解消のためには、社会保障や教育、就労支援など、総合的な取組を行うとともに、税制の役割の一つである所得再分配機能を発揮させることが必要

(少子・高齢、人口減少社会における税制)

- ・ 我が国の総人口は、すでに長期の人口減少過程に入っており、2040年には1億728万人、2048年には1億人を割る¹と推計されている。また、生産年齢人口（15～64歳）は、今後全ての都道府県で一貫して減少し、2010年の8,174万人から2040年には5,787万人になると推計されている。高齢者人口（65歳以上）は、2010年の2,948万人から2040年には3,868万人になると推計されている²。
- ・ 我が国のこうした人口構成の変化から、65歳以上の高齢者1人を支える15歳から64歳までの働き手は、2020年には2人になり、2040年には1.5人になるとされている。
- ・ 我が国の社会保障制度は、税財源で賄われる公費負担に大きく依存しており³、その財源の多くが公債依存を通して将

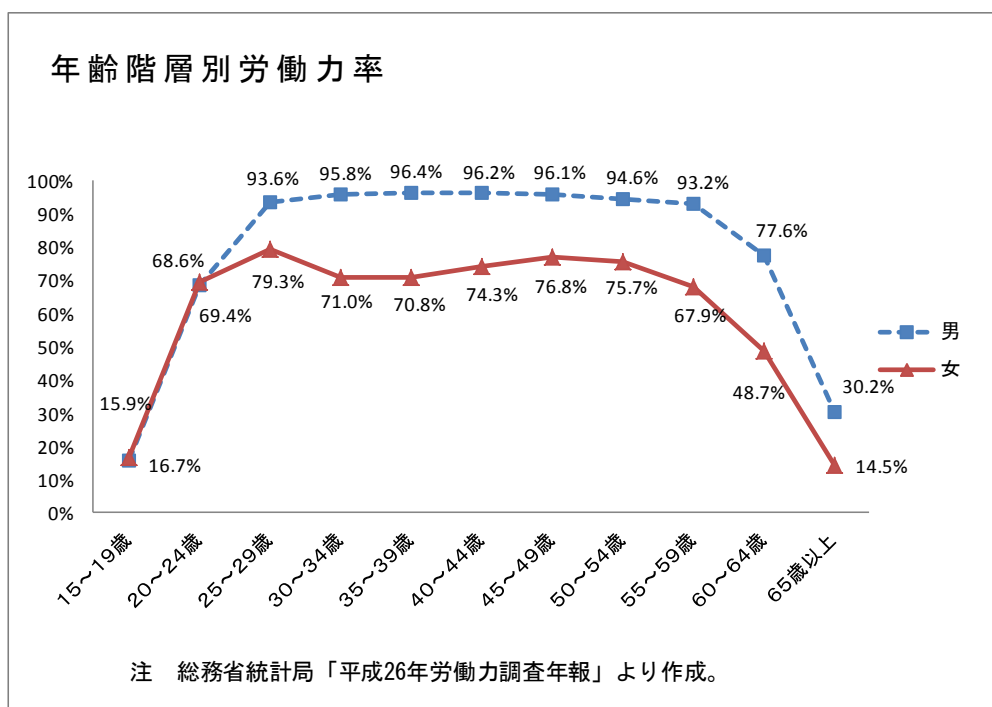
¹ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」

² 参考資料 p. 1 「将来人口推計と高齢化率の推移（全国）」

³ 参考資料 p. 2 「社会保障給付費と社会保険料収入の推移」

来世代に先送りされ、今後更なる増大が見込まれる。このような状況は国・地方の財政状況にとっても、社会保障制度の持続可能性からみても問題である。

- 社会構造の大きな変化に対応し、社会保障制度を安定的に持続させるために、税と社会保険料を合わせた負担のあり方や社会保険料負担の公平性について総合的に検討すべきである。
- 保育サービスの不足等を背景に、子どもを産み育てる女性が働き続けることが難しく、機会コストが大きく損なわれている状況がある。子育て期にある女性も安心して働き続けられ、企業も積極的に女性の活用が図れるような環境を整備する必要がある。

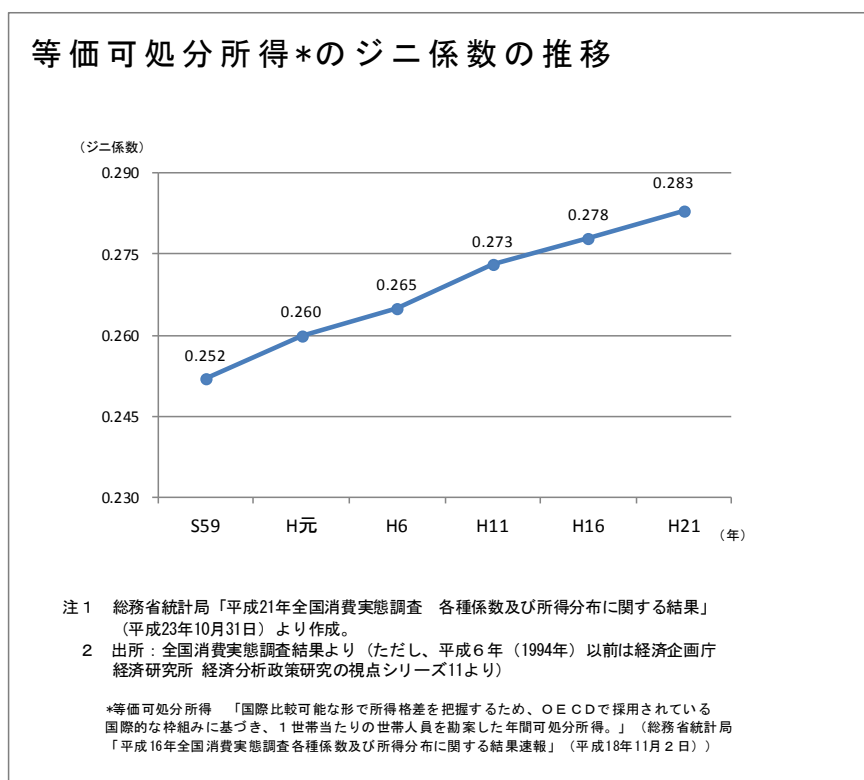


- また、高齢者がそれぞれ住み慣れた地域において、老後の生活に満足できるような環境を整備することも重要である。

- ・ 今後、労働力人口が急速に減少することが見込まれる中、必要な行政サービスを支える財源を確保するため、少子・高齢、人口減少社会にふさわしい税制について検討すべきである。

（所得格差の拡大への対応）

- ・ 近年、所得格差の拡大が指摘されている。単身世帯を含めたすべての世帯における年間可処分所得のジニ係数⁴は、上昇傾向で推移しており、国内における所得の格差が拡大している状況を裏付けている。



⁴ 分布の集中度あるいは不平等度を表す係数で、所得格差を測る尺度として一般的に用いられている。0に近づくほど分布が均等で平等に、1に近いほど分布が不均等で不平等となる。

- ・ 急速な高齢化の進展による人口構成の変化や、就労が困難になるなどして生活保護に頼らざるを得ない生活困窮層の増加等が、格差拡大の要因として考えられる⁵。
- ・ また、経済のグローバル化に伴う競争の激化や企業の海外移転、さらには長期にわたるデフレ等を背景に、労働者に占める非正規雇用の割合が増加していることも、格差拡大の要因の一つと考えられる。その割合は全体の3分の1を超え、過去最高の水準となっている⁶。東京でも全国と同様の高い水準にあり、年齢別では特に30歳代以下の若年層における非正規雇用の拡大が顕著である。
- ・ 非正規雇用者は、正規雇用者に比べ、雇用が不安定、賃金が低い、能力開発の機会が乏しいなど様々な課題があり、所得格差の拡大や生活不安の増大の一因となっている。非正規雇用者の一人当たり平均給与は、男女とも正規雇用者の4割強にすぎない⁷。
- ・ 所得格差の解消に向けては、社会保障、教育、就労支援など総合的な取組が必要である。それらの取組に必要な歳出面の充実と併せ、税制においても、その役割の一つである所得再分配機能を適切に発揮し、人々の負担の公平感を高めていくことが必要である。

⁵ 参考資料 p. 3 「被保護世帯数、被保護実人員、保護率の年次推移(東京都)」

⁶ 参考資料 p. 4 「非正規雇用比率の推移(東京、全国)」、「正規雇用と非正規雇用労働者の推移(全国)」

⁷ 国税庁「民間給与実態統計調査」(平成25年分)

(2) 社会経済の活力向上

- 都市と地方が共存共栄の関係を構築し、それぞれの特性を發揮しつつ、我が国全体の活力を高めていくことが重要
- 地域の社会経済の活性化に向けた施策展開には、総体としての地方税財源の充実が不可欠であり、その上で税制上の優遇措置等の活用も効果的

- ・ 「(1)」で述べた社会構造の変化、すなわち人口減少社会の到来や労働力人口の急速な減少といった状況が、我が国の社会経済の活力を低下させる要因となることが懸念される。
- ・ このように、先行きが不透明な状況の中で、いかにして社会経済の活力を向上させ、将来にわたって持続的な発展を実現していくのかが、今後の大きな課題となる。
- ・ そのためにはまず、都市と地方が共存共栄の関係を構築し、都市及び地方のそれぞれの特性を發揮しつつ、我が国全体の活力を高めることが重要である。社会経済の活力の原動力は人材であり、地方自治体は、教育投資により人的資本を充実するとともに、若年層の雇用創出を通じた自己実現を支援し、企業の人材確保を後押しする施策を推進することが必要である。
- ・ また、各地方自治体が、投資促進のための企業支援策の充実、地場産業の活性化、地域の魅力を高めるまちづくりなど、個々の地域の実情に応じて独自の取組を行うことにより、地域の社会経済を活性化させていくことが重要である。
- ・ そのためには、総体として地方税財源の充実が不可欠であ

る。その上で、税制の役割として、例えば、若年層の雇用創出や子育て支援に積極的に取り組む企業等に対する税制上の優遇措置、産業振興支援のための税制上の優遇措置、魅力あるまちづくりのための政策支援税制等を効果的に活用することが考えられる。こうした措置を講ずることにより、社会経済の活力向上に税制が寄与していくことが可能となる。

(3) 行政サービスに応じた負担の適正化

- 我が国の歳出に対する税収の割合は約 52%。長期債務残高は 1,000 兆円を超えるなど、財政は危機的状況
- 行政サービスに必要な財源を安定的に確保するためには、国民の理解を得て、負担の適正化を図ることが不可欠

- ・ 我が国の財政状況をみると、平成 25 年度の国・地方の歳出純計は約 166 兆円であるのに対し、国税・地方税を合わせた税収は約 87 兆円に過ぎず、歳出に対する税収の割合は約 52%にとどまっている⁸。
- ・ 歳入と歳出の差は、借金である公債の発行によって賄われており、国・地方を合わせた長期債務残高は平成 27 年度末で約 1,035 兆円に達すると見込まれる⁹など、我が国の財政は非常時ともいふべき危機的な状況にある。
- ・ 2015 年度の基礎的財政収支赤字の対 GDP 比は、マイナス 6.6%からマイナス 3.3%と、5 年前に比べ半減が見込まれる¹⁰

⁸ p. 13 「国と地方の歳出純計に占める租税収入の割合の推移」

⁹ p. 13 「国と地方の長期債務残高の推移」

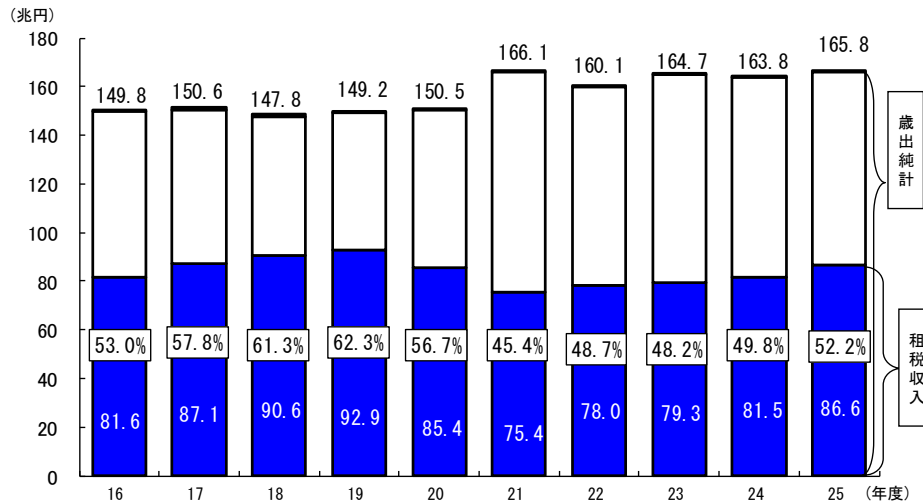
¹⁰ 経済財政運営と改革の基本方針 2015

とするものの、2020年度の財政健全化目標の達成には、GDP成長率が実質2%程度、名目3%程度を上回る高い成長が必要となっており、更なる収支改善努力が必要となっている。

- 上記の成長率の試算は、①大胆な金融政策、②機動的な財政政策、③民間投資を喚起する成長戦略の「三本の矢」の効果が着実に発現する「経済再生ケース」を前提としており、見込まれた税収の確保には高いハードルがあることに留意しなくてはならない。
- 高齢化が急速に進む中、我が国の国民負担率（2012年）は40.5%であり、アメリカの31.1%よりやや高いものの、ヨーロッパ諸国と比べて低い水準にある¹¹のが現状である。
- 行政サービスに必要な財源を安定的に確保し、我が国の財政や社会保障の仕組みを持続可能なものとするためには、国民の理解を得た上で、サービスに応じた負担の適正化を図ることが不可欠である。
- そのためには、適正・公平な課税の確保が重要であり、所得捕捉と課税ベースの適正化や滞納整理の推進等、住民の理解と納得を得ることや公平感を高める努力が必要である。
- 今後一段と、少子・高齢化が進んでいくことを踏まえ、財政健全化に向けたより一層の取組が必要となる。足元から行政の無駄を見直すなど行政改革を推進し、歳出全般にわたる効率化を徹底するとともに、サービス水準と負担のあり方について国民的な議論を進めることが必要である。

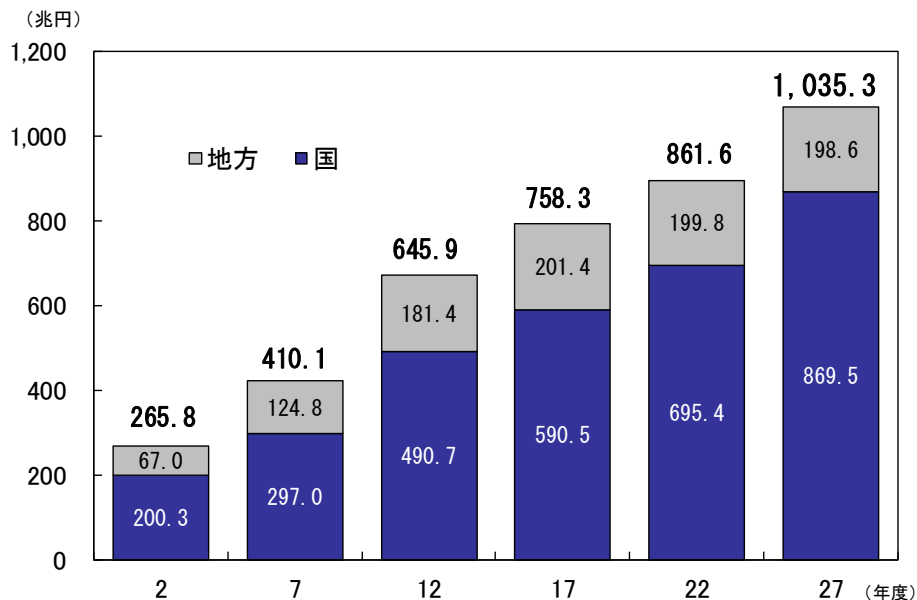
¹¹ 参考資料 p. 5 「国民負担率の内訳の国際比較」

国と地方の歳出純計に占める租税収入の割合の推移



- 注1 総務省「平成27年版地方財政白書」より作成。
 2 数値は、国・地方ともに決算額である。
 3 □内の数値は、歳出純計に占める租税収入割合である。

国と地方の長期債務残高の推移



- 注1 財務省「財政関係基礎データ」より作成。
 2 平成22年度までは実績、平成27年度は当初予算に基づく。
 3 地方の借入金残高は、地方債残高、企業債残高のうち普通会計負担分及び交付税特別会計借入金残高のうち地方負担分の合計額を計上。
 4 太字の数値は、国・地方の長期債務残高を合計し、重複分を控除したものである。

3 税制改革の方向性

- 所得循環の生産、分配、支出という三つの局面でバランスよく課税。所得課税、消費課税、資産課税を適切に組み合わせた税体系の構築が必要
- 地方自治体の役割の大きさを踏まえれば、自主財源の拡充、特に地方税の充実を図ることが重要。とりわけ地方消費税の割合を高めるよう求めていくことが必要

- ・ 地方自治体は、教育、産業振興、福祉など広範な分野で、大きな役割を果たしている。「1」で述べたように、国と地方の歳出割合が4対6であるのに対し、税収割合は6対4と逆転しているが、地方自治体の役割の大きさを踏まえれば、自主財源の拡充、特に地方税の充実を図ることが重要である。
- ・ 我が国の地方自治体の役割が諸外国に比べて大きいことなどを踏まえると、税源が全国に普遍的に存在し、税収規模の大きい基幹税については、国と地方の役割を勘案し、国税と地方税で分かち合うことが適当である。また、地域間の偏在が小さく、税収が安定的なあるべき地方税体系の構築を目指すことが不可欠である。
- ・ 加えて、我が国、とりわけ首都圏においては通勤等による昼間の人口移動が激しいという特徴がある。地域には、そこに住む人のほか、生産活動に従事する人、消費活動を行う人がおり、それぞれ当該地域の行政サービスを受けている。このことを考慮すると、地方税においても、所得循環の生産、分配、支出という三つの局面でバランス良く課税することが

望ましい。また、住民税、事業税、地方消費税、固定資産税などにより、所得課税、消費課税、資産課税を適切に組み合わせた税体系を構築する必要がある。

- ・ また、地方自治体は、それぞれの地域の実情に応じて自主・自立的な行財政運営を行っていくため、税率決定権や法定任意税、法定外税のあり方など、課税自主権の強化を検討すべきである。

(1) 地方消費税

- ・ 地方消費税は、地域間の偏在が小さい上、景気変動の影響を受けにくく税収が安定的であるなど、地方税にふさわしい税の一つであり、都道府県の基幹税であるとともに、区市町村の重要な財源となっている。
- ・ 今後、介護、医療、子育て支援など地方自治体が行うべき対人社会サービス等の社会保障経費が増加する中で、地方自治体の安定的な自主財源として、地方消費税の充実を図っていくことは不可欠である。地方自治体の役割の大きさを踏まえて、引き続き地方消費税の割合を高めるよう求めていく必要がある。

(2) 地方法人課税

- ・ 地方自治体が行う都市基盤整備や治安の確保、教育、医療などの行政サービスは、地域住民の生活を支えるだけでなく、法人の事業活動を支えている。法人には応分の負担を求めることが必要である。
- ・ また、地方法人課税は、所得循環の生産局面で課税するものであり、生産、分配、支出という三つの局面でバランス良く課税し、均衡のとれた税体系を構築するという点からも重

要である。

(3) 個人所得課税

- ・ 個人住民税は、都道府県及び区市町村の基幹税の一つであり、地域社会の費用を住民が広く負担する税として、今後とも重要な役割を担っていくべきである。
- ・ 我が国では、国民の所得格差の拡大が指摘されている。個人所得課税については、こうした社会経済状況の変化や、消費税率（国・地方）の引上げが行われることなどを踏まえ、社会経済の活力を損なわないよう配慮しながら、住民の負担の公平感を高める方向で、逆進性を緩和する税制を活用した所得再分配機能のあり方を検討していく必要がある。

Ⅱ 地方法人課税をめぐる喫緊の課題への対応

地方法人課税をめぐることは、これまで法人事業税の暫定措置や法人住民税の国税化といった地方分権に逆行する偏在是正措置が行われ、今後拡大の動きも見られる。さらに、現在検討されている企業版「ふるさと納税」や法人課税の分割基準の見直しも同様の問題を抱えていることから、喫緊の課題への対応として取り上げる。

1 法人事業税及び法人住民税

- 地方自治体が行う行政サービスは、法人の事業活動を支えており、法人には受益に応じた負担を求めることが必要

- ・ 法人事業税及び法人住民税は、いわゆる「法人二税」として一括りに議論される傾向があるが、それぞれの税の性格には違いがある。
- ・ 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であり、事業活動が行われる地域で課税する原産地原則に基づく。法人住民税は、地域の構成員である法人が、個人と同様、行政サービスの経費を広く分かち合うという考え方に基づく税であるとともに、法人住民税法人税割は、所得に対する源泉地課税としての性格を有する。
- ・ 平成 27 年度地方財政計画における税目ごとの税収は、道府県税の法人事業税が約 3.4 兆円、法人住民税が約 0.7 兆円で、両税合わせて約 4.1 兆円に上り、道府県税収の約 24.3%

を占めている。また、市町村の法人住民税収は約 2.0 兆円であり、市町村税収の約 9.6%を占めている。法人事業税と法人住民税は、地方自治体に不可欠な基幹税となっている。

- 地方自治体が行う都市基盤整備や治安の確保、教育、医療などの行政サービスは、地域住民の生活を支えるだけでなく、法人の事業活動を支えている。
- 今後、少子・高齢化が進展する中で、社会の活力の維持・向上を図るためには、女性や高齢者、あるいは非正規労働者等の社会参加の促進が重要である。そのため、保育サービスの充実や女性の再就職支援、高齢者の多様な働き方支援、非正規雇用者向けの職業訓練など、行政サービスの拡大が見込まれるが、こうしたサービスも法人の事業活動の支援につながる。したがって、個人だけでなく、法人にも行政サービスからの受益に応じた負担を求めることが必要である。
- 法人に課される税を実際に負担するのは、株主、債権者、従業者、消費者等の利害関係者であるとされているが、それらの人々は必ずしもその法人の事業所所在地に居住しているわけではない。
- しかし、法人が事業活動を行うには、地方自治体から様々な行政サービスを受けており、その便益は利害関係者にも及ぶことから、それらの者も間接的な行政サービスの享受者として、考慮されるべきである。さらに東京都は従業者等の昼間流入人口が約 290 万人に上るなど、都の行政サービスの享受者には都内に居住していない者が多く含まれており、法人に課税することで、間接的に負担を求めることができる。
- 地方法人課税は、「I-3」で述べたように所得循環の生産局面で課税するものであり、生産、分配、支出という三つの局面でバランス良く課税し、均衡のとれた税体系を構築す

るという点からも重要である。

2 税源の偏在是正

- 地方法人特別税・同譲与税及び地方法人税は、受益に応じた負担という地方税の原則に反しており、地方分権に逆行する。速やかに撤廃し、地方税として復元すべき
- 不合理な偏在是正措置は、限られた税収を奪い合う地方間の水平調整に過ぎず、地方税収全体のパイの拡大にはつながらない
- 地方法人税の創設により、都は地方消費税率の引上げによる増収額を社会保障施策に充てることができず、他の地方自治体と歩調を合わせることができない

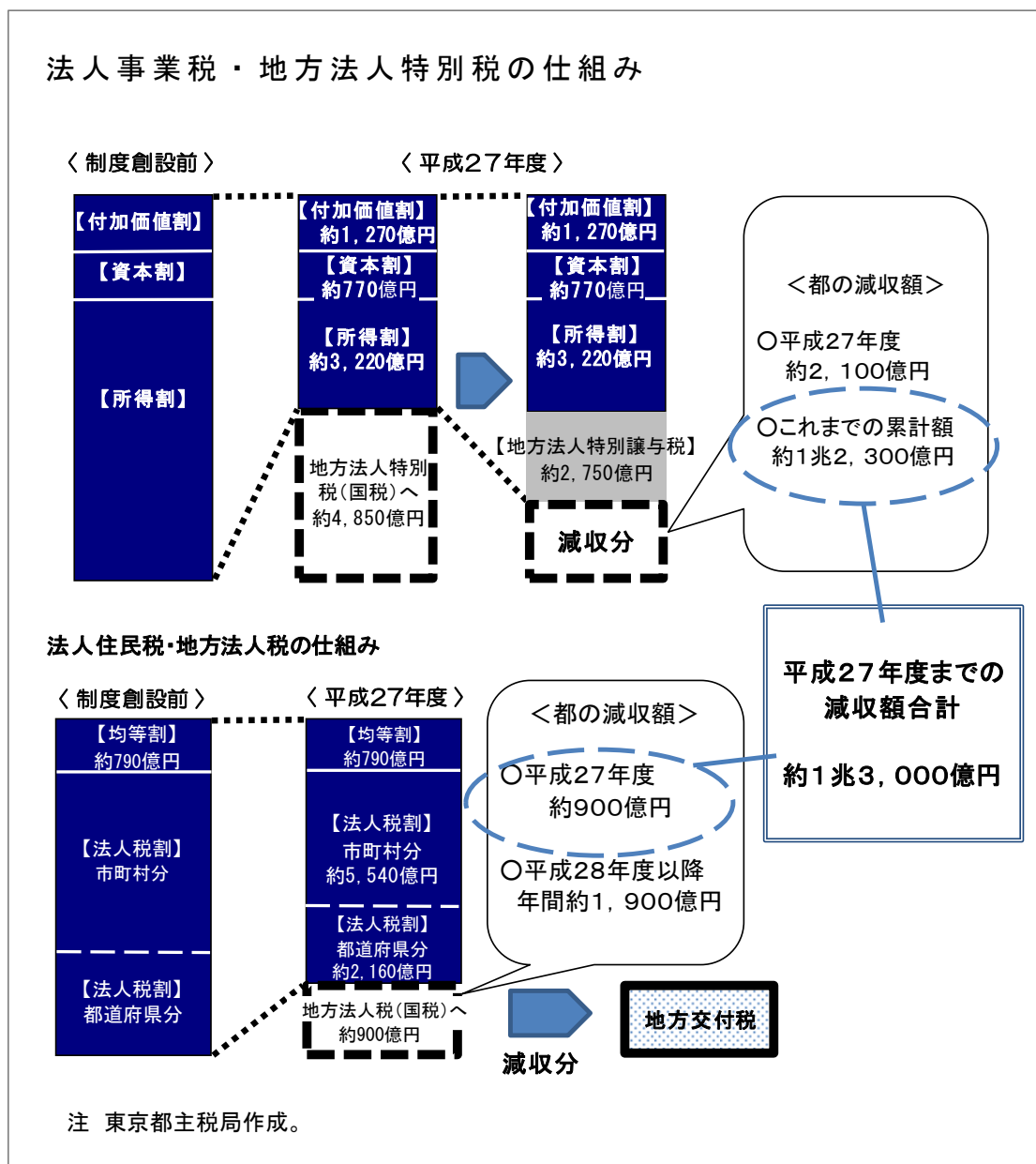
(1) 偏在是正措置の問題点

- ・ 三位一体の改革により、所得税から個人住民税への税源移譲は実現したが、他方で国庫補助負担金及び地方交付税が大幅に削減されたことが地方財政の困窮を招き、特に財政力の弱い地方自治体はさらに厳しい財政状況に置かれることとなった。国は、この地方財政困窮の原因が、都市と地方との財政力格差にあるとして、地方法人課税の偏在是正措置を講ずることとした。
- ・ これまで講じられてきた偏在是正措置は、地方税財政制度改革における本質的な課題である、総体としての地方税財源の充実に取り組むことなく、
 - ◆ 表面的な財政力格差のみに着目

- ◆ 地方法人課税の応益原則を歪める
- ◆ 大都市特有の財政需要が考慮されていないなどの問題点がある。
- ・ 地方の「財政力格差」のみに焦点を当て、都市と地方の対立の構図の中で税源の奪い合いに終始することは、我が国が直面する課題に、国と地方が総力を挙げて取り組み、それぞれの地域が独自性を活かした多様な社会を創り出していくという地方創生の趣旨にも反する。
- ・ 今必要なのは、都市と地方が共通の課題解決に取り組み、地域それぞれが魅力を高め、共に発展することで、我が国全体の活力を向上させることである。
- ・ 暫定措置として創設された地方法人特別税・同譲与税は、受益に応じた負担という地方税の原則に反しており、地方分権の流れに逆行している。その上さらに、地方税源の偏在を是正し、地域間の財政力格差の縮小を図るとして、法人住民税法人税割の一部を国税化する地方法人税が創設された。法人住民税の国税化は、自主財源である地方税を縮小するものであり、地方自治の根幹を揺るがしかねない事態である。
- ・ これまで都では、地方法人課税の不合理的な偏在是正措置によって、合わせて約 1 兆 3,000 億円もの財源を失っている¹²が、『経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）2015』では、「地域の活性化等とともに、地方の税収増が見込まれる中、税制抜本改革法を踏まえ、地域間の税源の偏在を是正する方策を講ずる。」としており、今後の偏在是正措置の動向については、予断を許さない状況にある。
- ・ これらの措置は、限られた税収を奪い合う水平調整であり、

¹² p. 21 「法人事業税・地方法人特別税の仕組み」

地方税収全体のパイの拡大にはつながらない。総体としての地方税財源の拡充が重要である。税制改革は、地方分権を促進するものでなければならない。



(2) 東京における財政需要

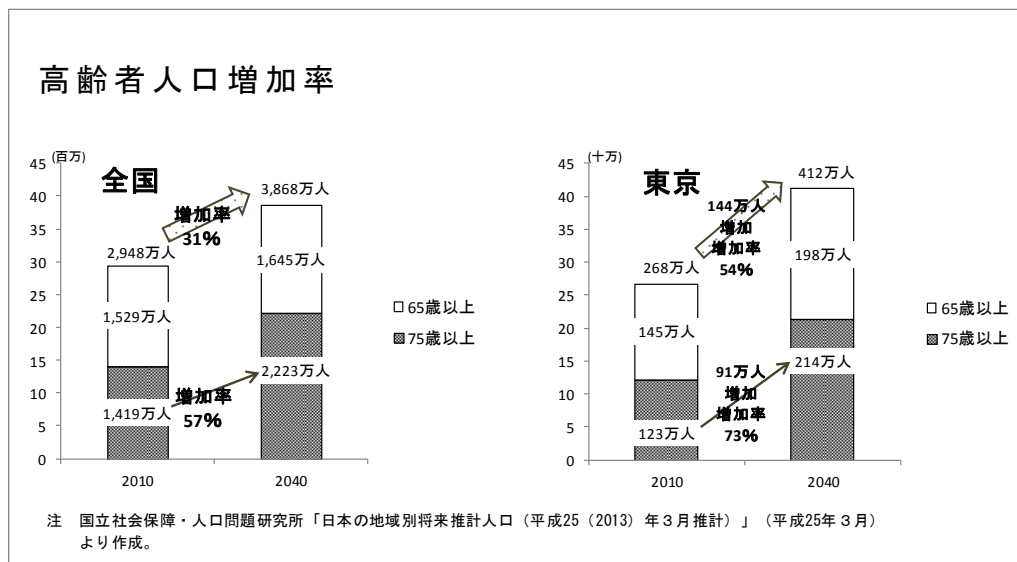
- ・ 都は、少子・高齢、人口減少社会に対応したゆとりある成熟都市を目指して、平成26年12月『東京都長期ビジョン』

を策定し、2020年オリンピック・パラリンピック競技大会の更なる先を見据え、安全・安心な都市、福祉先進都市、世界をリードするグローバル都市の実現に取り組んでいる。こうした都市の実現に向けては、世界から資本・人材・情報が集まる国際ビジネス環境の創出を進めるなど、社会経済の活力向上を図るとともに、「東京で生まれ、生活し、老後を過ごせて良かった」と誰もが実感できるよう、生活の質の向上を図ることが重要である。

- 東京への税源の偏在が指摘されているが、東京は首都機能を担うとともに人口・企業が集中し、都民生活や企業活動を支える大都市として様々な課題を抱えている。少子・高齢化対策、治安対策、老朽化した社会資本ストックの維持・更新、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ことを考慮に入れる必要がある。
- 東京はこれまで人口増加が続いてきたが、2015年の1,335万人をピークに、その後は減少局面に入り、2040年には1,231万人になると推計されている。2010年には899万人であった都内の生産年齢人口は、2040年には713万人となり¹³、30年間で札幌市の人口に匹敵する186万人が減少すると推計されている。
- その一方で、都内の高齢者人口は、2010年から2040年の30年間で川崎市の人口に匹敵する144万人増加し、75歳以上の高齢者人口は、千葉市の人口に匹敵する91万人増加すると推計されている。また、同期間の高齢者の増加率は、全国で約31%であるのに対し、東京都では約54%増加する。

¹³ 参考資料 p. 1 「将来人口推計と高齢化率の推移（東京都）」

75 歳以上の高齢者に至っては、同期間の全国の増加率が約 57% であるのに対し、東京都では約 73% に達する。



- このように、東京では過去に類を見ない速さで高齢化が進行し、それに伴う社会保障サービスにかかる経費の増加をもたらす。急速な高齢化に適切に対応するためには、福祉インフラの整備のみならず、在宅医療・在宅介護サービスの確保も不可欠であり、今後、医療・介護の人材確保及びサービス提供に要する経費の増大は避けられない。殊に、家族による生活支援が困難な高齢単身世帯の増加が見込まれている¹⁴。高齢者が住み慣れた地域で必要な医療・介護サービスを受けながら、生涯安心して東京に住み続けたいとのニーズに応えることが、ゆとりある成熟都市の実現へとつながるといえる。
- 福祉・保険・医療サービスといった社会保障の充実への取組により、都における社会保障関係経費は、毎年平均で約 300 億円のペースで増加するとの試算もあり、社会保障関係

¹⁴ 『東京都長期ビジョン』では、65 歳以上の単身世帯が 2010 年の約 65 万世帯から 2040 年には約 114 万世帯に増加すると推計している。

の財政需要は、将来にわたって拡大し続けていくことが予想される¹⁵。

- また、東京には多くの子育て世代が暮らしており、都の待機児童数は全国の約4割にのぼっている¹⁶。保育サービスの整備により、安心して子育てができる環境をつくることが急務である。
- さらに、東京は全国の都市に先駆けて社会資本が整備されてきたことから、その維持・更新が今後の大きな課題となる。既存の社会資本ストックのうち下水道や橋梁は、建設後50年を経過したものの割合が、全国に比べて著しく高くなっている¹⁷。これらの老朽化したライフラインや都市施設の維持・更新は、都市機能の維持のみならず、防災の観点からも重要である。
- また、大都市である東京においては、直下型地震やゲリラ豪雨といった自然災害による影響は大きく、発生時の被害は甚大なものとなると予測されている。首都機能と人々の生活を支えていく高度な防災都市の実現が急務であり、建物の耐震・不燃化や地域防災力の向上など、都市の防災力を高めるための財政需要が見込まれる。
- 一方、多摩の町村・島しょ地域においては、交通・防災等の視点から、社会資本整備を進めていくとの課題もある。
- こうした都の膨大な財政需要を考慮すれば、大都市に税源が偏在しているとして、地域間の財政力格差のみを捉えて都を富裕団体視するのは妥当でない。

¹⁵ 参考資料 p. 6 「社会保障関係経費の将来推計(試算)(東京都)」

¹⁶ 参考資料 p. 6 「待機児童数の状況(平成26年4月現在)」

¹⁷ 参考資料 p. 6 「建設後50年を経過する社会資本ストックの割合(東京、全国)」

(3) 地方法人特別税・同譲与税

- ・ 税源偏在是正措置の一つである地方法人特別税・同譲与税は、平成 20 年度税制改正において法人事業税の一部を分離して導入された。これは、法人事業税の所得割・収入割の標準税率を引き下げることによって法人事業税の約 4 割を分離し、国税である地方法人特別税を創設し、各都道府県から国に払い込まれた後、地方法人特別譲与税として各都道府県に再配分するものである。
- ・ 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、平成 26 年 4 月の地方消費税率引上げに伴って廃止し、法人事業税へ復元すべきであった。しかし、平成 26 年度税制改正では、消費税率（国・地方）8%段階においては、その 3 分の 1 を復元するにとどまっている。のみならず、平成 26 年度与党税制改正大綱では、消費税率 10%段階において、「地方法人特別税・同譲与税を廃止する」としながらも、「現行制度の意義や効果を踏まえて他の偏在是正措置を講ずるなど、関係する制度について幅広く検討を行う」とした。
- ・ これを受けた平成 27 年度与党税制改正大綱では、消費税率引上げ時期（平成 29 年 4 月）の地方法人課税の偏在是正については、「平成 28 年度以後の税制改正において具体的な結論を得る」としている。
- ・ なお、税収格差の指標として、都道府県別の人口一人当たり税収額が用いられることがある。これによれば、法人事業税では東京都と最少の県とは 6 倍以上の差がある¹⁸。しかし、地方自治体が実施する行政サービスの大きさと法人の受益

¹⁸ p. 26 「法人事業税の人口一人当たり税収と従業者一人当たり税収との比較（平成 25 年度決算）」

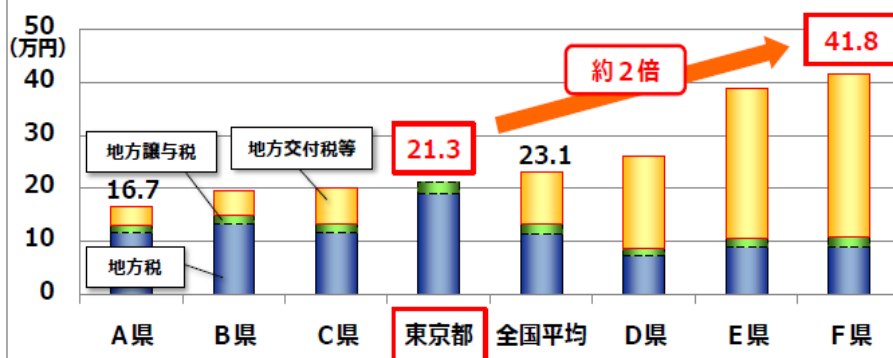
の程度を考慮し、これを従業者一人当たり税収額で比較すると、倍率は半分以下となる。また、地方交付税も含めた一般財源の人口一人当たり額では、東京都は全国平均以下であり、最大の県は東京都の約2倍となっている。

法人事業税の人口一人当たり税収と
従業者一人当たり税収との比較（平成25年度決算）

		人口1人当たり		従業員1人当たり		
法人 事業税	最大	東京都	247.9	⇒	東京都	154.7
	最少	A県	39.3		B県	57.8
	最大/最少	6.3倍		2.7倍		

- 注1 東京都主税局作成。
 注2 全国平均を100とした指数を表示。
 注3 「平成27年度地方税に関する参考計数資料」及び「経済センサス」より作成。

住民一人当たり一般財源（平成25年度決算）



- 注1 東京都財務局作成。
 注2 総務省「平成25年度都道府県決算状況調」、「平成25年度都道府県決算カード」及び「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（平成26年1月1日現在）」より作成。

- このように、人口一人当たりの税収格差という一面だけで

大都市に税源が偏在しているとの見方は、大都市の財政需要を無視するものである。

- 地方の基幹税の一つである法人事業税の一部国税化は、地方分権の流れに逆行している。真の地方自治の実現に向け、地方の役割に見合う地方税財源の拡充という原点に立ち返るべきであり、不合理な偏在是正措置は直ちに撤廃し、法人事業税として復元すべきである。
- また、消費税率 10%段階で地方法人特別税・同譲与税が廃止されたとしても、その代替措置が講じられるおそれがあるが、受益に応じた負担という地方税の原則に反する更なる偏在是正措置を講ずるべきではない。

(4) 地方法人税

- 平成 26 年度税制改正では、消費税率（国・地方）8%段階において、地域間の税源の偏在を是正し、財政力格差の縮小を図るため、法人住民税法人税割の一部を地方法人税（国税）として、その全額を地方交付税原資とすることとした。平成 26 年度与党税制改正大綱では、消費税率（国・地方）10%段階においては、法人住民税法人税割の地方交付税原資化をさらに進めることとしている。
- 地方法人税が創設された理由として、地方消費税率の引上げにより、交付団体では増収分が地方交付税の減となって相殺される一方、不交付団体では財源超過額の増となり、交付団体と不交付団体の間の財政力格差がさらに拡大することが挙げられている。
- しかしながら、地方の税源を国税化することは地方分権の流れに逆行している。法人住民税が都道府県だけでなく市町村の基幹税の一つであ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地方の税源を国税化することには合理性・正当性がない。

- ・ 消費税率（国・地方）８％引上げに伴う都の地方消費税の増収分は地方法人税の創設によって相殺され、さらに消費税率（国・地方）１０％段階においては、地方交付税原資化をさらに進めるとの方針が示されている。しかし、地方法人税が創設される際に、地方交付税の不交付団体では社会保障需要を超える増収が発生するとした財源超過の論拠は明確でない。
- ・ そもそも消費増税は、社会保障の充実と安定化を目的とする財源確保をその趣旨とするものである。地方税法では引上げ分の地方消費税収を社会保障施策に要する経費に充てるべきものとしており、消費増税分を地域間の税源の偏在是正に利用する理由はない。
- ・ 地方法人税の創設による都の減収額は、地方交付税として交付団体に配分されるが、これは本来、都の社会保障施策に充てるべき財源である。都は地方消費税率の引上げによる増収額を社会保障施策に充てることができず、他の地方自治体と歩調を合わせることができなくなっている。
- ・ 法人住民税の国税化という不合理な偏在是正措置は速やかに撤廃し、法人住民税に復元すべきである。

3 分割基準のあり方

- 分割基準は、複数の地方自治体で事業活動を行う法人の課税権を正しく帰属させる基準。事業活動規模を的確に表す指標であるべき
 - 法人の事業活動規模を最もよく表す指標は付加価値。人件費の付加価値に占める割合は約7割。従業者数は人件費の代替指標であり簡便な基準
 - 分割基準を財政調整の手段としてはならない
-

- ・ 平成27年度与党税制改正大綱において、国は成長志向に重点を置いた法人税改革として、法人実効税率の更なる引下げと外形標準課税の更なる拡大を検討する際に、併せて分割基準のあり方についても検討するとした。

(分割基準の意義)

- ・ 法人事業税及び法人住民税は、地方自治体が行う行政サービスを受けて事業活動を行う法人が、そのサービスに必要な経費を分担するものであり、法人の事務所又は事業所が所在する地方自治体において課するものとされている。
- ・ 複数の地方自治体で事業活動を行う法人の場合、課税権の帰属が問題となるため、その調整が必要となる。この際、調整の指標となるのが分割基準である。
- ・ 一般に、法人の事業活動が行政サービスから受ける便益と事業活動の規模との間には相関関係があると考えられる。
- ・ 分割基準は、その趣旨を踏まえ、行政サービスの応益関係

を示す法人の事業活動規模を的確に表すとともに、納税者の便宜や課税庁の徴税手続き等のため、簡便で明確な指標であることが求められる。

(分割基準の見直しの経緯)

- 分割基準は、これまでも法人の事業活動の実態の変化等を理由に累次の見直しが行われてきたが、実質的には大都市に不利益な財政調整手段として使われてきたといわざるを得ない。
- 分割基準は昭和 26 年に創設され、その際、原則として従業者の数を基準とすることとされた。その後、法人事業税においては、事業活動の実態等を踏まえるとの理由で、従業者の数に加え、事務所又は事業所の数を基準として導入するなどの見直しがなされた。さらに、一定の事業の従業者の数については、本社管理部門を 2 分の 1 に（現在では廃止）、工場を 1.5 倍に算定するなどの見直しがなされてきた。
- これまでの見直しによる都への影響額は、平成 18 年度から平成 27 年度までの 10 年間の合計で、約 1 兆 5,000 億円に及んでいる¹⁹。

¹⁹ 参考資料 p. 7 「分割基準の見直しによる都への影響額(累計)」

法人事業税の分割基準（改正の経緯）

	非製造業	銀行業 保険業 証券業	製造業	鉄道業 軌道業	ガス供給業 倉庫業	電気供給業
昭和26年度	従業者の数			1/2を固定資産の価額・1/2を従業者の数		
昭和29年度		1/2を従業者の数・1/2を事務所等の数		軌道の延長キロメートル数のみ	固定資産の価額のみ	
昭和37年度			資本金1億円以上の法人の本社管理部門の従業者数については1/2			
昭和42年度	各月の末日現在の従業員数の合計額を期末現在における従業員の数とした					
昭和45年度	資本金1億円以上の法人の本社管理部門の従業者数については1/2					
昭和47年度						1/2を発電所の固定資産の価額・1/2を固定資産の価額
昭和57年度						3/4を発電所の固定資産の価額・1/4を固定資産の価額
平成元年度		※証券業が追加	資本金1億円以上の法人の工場の従業者数については1.5倍			
平成17年度	1/2を事務所の数・1/2を従業者の数 ※本社管理部門の従業者数1/2措置は廃止		※本社管理部門の従業者数1/2措置は廃止			
↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓ ↓						
現 行						

注 東京都主税局作成。

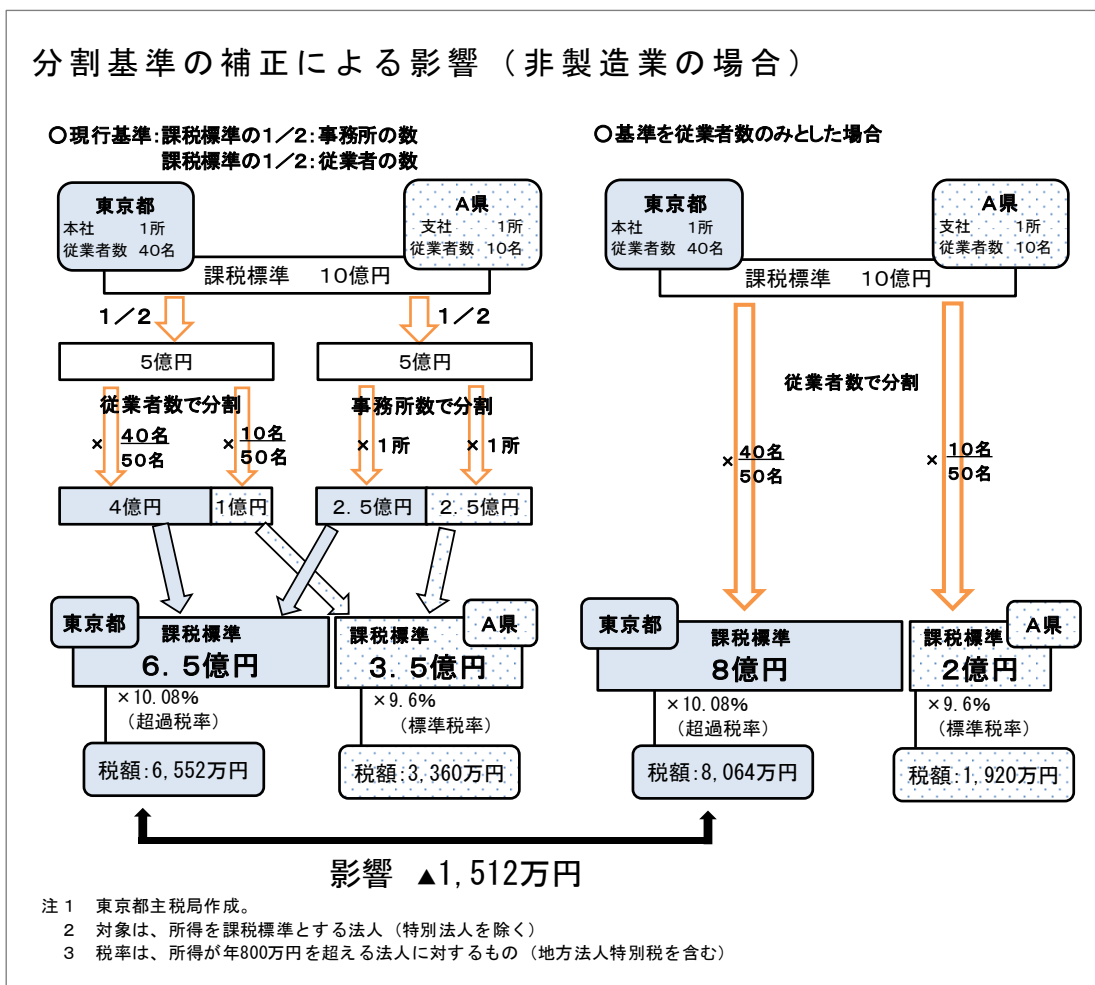
（分割基準の指標）

- 分割基準の指標としては、売上や賃金、従業者数、有形資産の価格等が考えられ、それらを組み合わせて用いることも議論されている。
- 法人の事業活動規模を最もよく表す指標は付加価値であるとされており、その付加価値の構成要素で最も大きい割合を占めるのが人件費である²⁰。このため、人件費に代わる簡便で明確な指標として、昭和26年度の制度創設以来、従業者の数が分割基準として用いられてきた。人件費が付加価値に占める割合は現在約7割となっている。また、域外からの通勤者も含めて、当該地域に立地する法人の従業者が行政サービスを享受するという面もある。したがって、人件費の代

²⁰ 参考資料 p. 7 「付加価値額の構成比（金融業・保険業を除く全業種）」

替指標である従業者の数は、簡便な基準としてふさわしいと考えられる。

- 平成 17 年度税制改正においては、非製造業の分割基準の 2 分の 1 に事務所等の数を用いることとなったが、事務所等の数と付加価値に直接の相関関係があるとはいえない。
- 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、法人の事業活動規模を的確に表したものでなければならない。見直しにあたり、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法人の事業活動との対応関係を歪め、基準そのものに対する信頼を失わせることになる。



- ・ 本来、分割基準の目的は、従業者の数等の客観的な指標を用いて、税収を法人の事業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。このような目的からすれば、合理的な根拠なく、財政調整を目的とする見直しを行うべきではない。

4 企業版「ふるさと納税」等

- 企業版「ふるさと納税」は、受益に応じた負担という地方税の原則に反するもの
-

（「ふるさと納税」の状況）

- ・ いわゆる「ふるさと納税」とは、平成 20 年度税制改正で創設された個人の寄附金控除制度をいう。都道府県・区市町村に対して寄附をすると、寄附額のうち 2,000 円を超える部分について、一定の上限まで、原則として所得税と個人住民税から全額が控除されるというものであり、いずれの地方自治体に対する寄附でも対象となる。
- ・ 平成 27 年度税制改正では、「ふるさと納税」の利用拡大を目的とした制度改正が行われているが、近年、地方自治体による過剰な返礼品競争など、「ふるさと納税」の趣旨とかけ離れてきていることが指摘されている。

（企業版「ふるさと納税」の問題点）

- ・ 国は、平成 28 年度税制改正要望として、地方創生応援税制（企業版「ふるさと納税」）の創設を提案した。これは、地方自治体が行う一定の地方創生事業（地方創生を推進する

上で効果が高いとして内閣府が認定した事業) に対して寄附を行った法人が、現行の損金算入措置に加えて、法人住民税、法人税から税額控除の優遇措置を受けることができるというものである。東京都及び特別区など財政力の高い地方自治体への寄附は除外することが検討されている。

- ・ 法人住民税は個人住民税と同様に、住所地である地方自治体による行政サービスの対価として、地域社会への会費たる性質を有しており、企業版「ふるさと納税」には、次のような問題点がある。
 - ◆ 地方法人課税における受益に応じた負担という地方税の原則に反する
 - ◆ 寄附金控除によって税収を失う地方自治体だけでなく、寄附収入を得る地方自治体にも弊害が懸念される
 - ◆ 法人税は地方交付税原資でもあり、交付税財源に影響を及ぼす
 - ◆ 地方自治体間で法人からの寄附確保に向けた競争が過熱するおそれがある
 - ◆ 財政力の高い地方自治体への寄附が優遇措置の対象外となれば、大都市を中心に減収につながる
- ・ これらを具体的に見ていくと、当該法人の帰属する地方自治体以外に納税に代わる寄附がなされることにより、「帰属地である地方自治体に行政サービスの対価を負担する法人」と、「寄附金控除の恩恵を受け、帰属地である地方自治体には軽い対価しか負担していない法人」が存在することは、当該地域の法人間の公平性を著しく害し、受益に応じた負担という地方税の原則に反する。
- ・ また、住民税の控除によって税収を失う地方自治体では、本来提供できるはずの行政サービスを縮小せざるを得ない

など、財政運営の見直しを迫られるおそれがある。

- 他方、寄附収入を得る地方自治体にとっても、法人側が規制緩和や特定施設の整備等、個別的利益を求めるようになるなどの弊害が懸念される。
- さらに、法人住民税と同様に企業版「ふるさと納税」の対象とされている法人税は、国税として収入された後、一定割合（平成 27 年度は 33.1%）が地方交付税となっている。企業版「ふるさと納税」による法人税の税額控除の優遇措置は交付税財源の減少につながり、法人住民税と同様に地方自治体の財政運営に影響を及ぼしかねない。
- 地方創生を進める取組の一つである企業版「ふるさと納税」は、税制の本質を歪める場当たりの措置である。

（地方拠点強化税制）

- 平成 27 年度税制改正において、地方における本社機能等を拡充するため、地方拠点強化実施計画について承認を受けた法人に対し、①建物等を取得した場合の特別償却・税額控除制度、②雇用者を増加させた場合の税額控除制度を設けるといった「地方拠点強化税制」が創設された。大都市部を対象地域から除くとともに 23 区からの移転の場合には、軽減割合を拡充するとされている。
- この政策税制は、企業が大都市から地方に本社機能を移転すること等を支援するものである。しかし、企業が立地を選択する際に重視するのは、人材の確保など税以外の要因が大きいことから、直ちに地方移転につながるとは考えにくい。

Ⅲ 地方税財政における諸課題

「Ⅰ」で述べたように、税制改革を進めるに当たっては社会経済の活力及び生活の質の向上のために必要な財源を確保するとともに、所得再分配機能を発揮し負担の公平感を高めていくことが重要である。こうした視点を踏まえ、また、地方の自主・自立的な行財政運営を目指すという観点から、地方税財政における諸課題について検討を行った。

1 法人実効税率のあり方

- 法人実効税率の引下げだけで企業誘致は困難。人材確保や規制緩和がより重要
- 地方法人課税は、地方の財政需要を賄うため重要。法人実効税率の引下げの影響については、国の責任で対応すべき

(最近の動き)

- ・ 法人実効税率とは、法人所得に対する租税負担の一部が損金算入されることを調整した上で、国税と地方税の表面税率を合計した指標である。
- ・ 国は、法人実効税率の引下げを成長戦略の柱の一つとし、平成 27 年度与党税制改正大綱で、「平成 27 年度を初年度とし、以後数年で、法人実効税率を 20% 台まで引き下げることを目指す。その際、2020 年度の基礎的財政収支黒字化目標との整合性を確保するため、制度改正を通じた課税ベースの拡大等により、恒久財源をしっかりと確保する。」とした。
- ・ 具体的には、平成 27 年度税制改正において、法人税につ

いては、経済の好循環の実現を力強く後押しするために税率引下げを先行させることとし、25.5%から 23.9%に引き下げられた²¹。また、地方法人課税については、外形標準課税を拡大するとともに、法人事業税所得割（地方法人特別税を含む。）について、7.2%の標準税率を、平成 27 年度に 6.0%、平成 28 年度に 4.8%に引き下げることとし、国・地方を通じた法人実効税率は、平成 27 年度に 32.11%（東京都は 33.06%）、平成 28 年度に 31.33%（東京都は 32.26%）に引き下げるとされた²²。

（税率引下げの効果）

- ・ 法人実効税率については、税率引下げの理由として、諸外国に比べて高い法人実効税率が、日本企業の海外進出による国内産業の空洞化や外国企業の日本への投資の阻害要因となっていることなどが主張されている。
- ・ 前期の当調査会が実施した、スウェーデン、アメリカ、ドイツ、オランダの四か国における企業の公的負担のあり方についての調査による推計では、企業が負担する国税・地方税（所得課税、資産課税、付加価値税を除く消費課税の合計額）及び社会保険料の合計額を対 GDP 比で見ると、我が国の 12.7%に対し、スウェーデン 17.9%、アメリカ 7.9%、ドイツ 12.8%、オランダ 15.1%（2011 年、スウェーデンのみ 2010 年）であり²³、我が国の法人課税を含む企業の公的負担は、諸外国と比べて必ずしも高いとはいえない状況にあった。
- ・ なお、この調査では、各国とも税負担そのものよりも、税

²¹ 参考資料 p. 8 「法人実効税率の引下げ（平成 27 年度税制改正大綱）（東京都）」

²² 参考資料 p. 9 「国・地方合わせた法人税率の国際比較」

²³ 参考資料 p. 10 「企業が負担する国税・地方税、社会保険料合計額（対 GDP 比）」

制度の公平性や透明性を重視する企業側の意見が多く見られた。また、法人実効税率の引下げだけで企業誘致を図ることは困難であり、インフラ整備や従業員教育をはじめ、進出企業への情報提供や相談体制の強化など、我が国への投資を促進するための総合的な支援策も必要であるとしたところである。

- ・ 日本銀行のレポート²⁴においても、対内直接投資の阻害要因として、税負担を含むビジネスコストの高さと並んで、「日本市場の閉鎖性や特殊性」、「労働市場の流動性の低さ」、「技術水準が高く英語に堪能な人材の確保の困難さ」などが指摘されている。
- ・ 以上のように、実効税率は一つの判断材料ではあるが、企業の投資を促進するためには、規制緩和により市場の魅力を高めることや国際的に活躍できる人材の充実がより重要であるということがいえる。先に述べた調査対象の四か国とも共通して、企業が立地を選択する際に特に重視するのは、優秀な技術者や研究者などの人材の確保であるとする意見が多く見られた。
- ・ また、外資誘致に積極的なオランダでは、企業のオランダ進出後における税負担や税務上の取扱いを事前に合意する「事前税務裁定制度」等の税制度を講じている。オランダに拠点を置く要因として、多くの企業がこうした税制度の存在を挙げており、実際にグローバル企業の欧州拠点が数多くオランダに立地していることから、我が国の経済活動の活性化に向けても参考となる制度である。
- ・ なお、法人実効税率の引下げに当たっては、諸外国におい

²⁴ 日本銀行調査統計局 本田大和、尾島麻由実、鈴木信一、岩崎雄斗「わが国対内直接投資の現状と課題」（平成 25 年 7 月）

て行われたように、課税ベースの拡大等による財源確保を図るべきである。また、雇用や国内投資に確実に繋がっていくのか、引下げ実施後もその政策効果を検証する必要がある。

(地方の役割と地方法人課税)

- ・ 我が国の法人実効税率が高い理由は諸外国に例の少ない地方法人所得課税によるものとする議論がある。この平成 27 年度の実効税率 33.06% (東京都)のうち、地方法人所得課税分は 9.59%である²⁵。
- ・ 我が国では地方自治体が担う行政サービスの範囲が諸外国と比べて広いという特徴があり、その果たしている役割の大きさも考慮する必要がある。
- ・ 例えばドイツでは、実効税率 29.66% (2015 年 4 月時点)のうち、地方法人所得課税分は 13.83%である。これはドイツにおいても地方 (州、市町村) が研究開発や雇用関連の助成など、法人の事業活動に対する支援策を講じており、それに応じて法人が一定の負担をしているためと考えられる。
- ・ なお、国の政策が、地方法人課税へ及ぼす影響が懸念される。地方法人課税は行政サービスを受ける法人に課税され、他の基幹税とともに地方の財政需要を賄っていることに鑑みると、国による政策の影響については、国の責任で対応すべきである。

²⁵ 参考資料 p. 8 「法人実効税率の引下げ (平成 27 年度税制改正大綱) (東京都)」、
参考資料 p. 9 「国・地方合わせた法人税率の国際比較」

2 法人事業税の外形標準課税

- 外形標準課税は、法人の事業活動の規模に応じた薄く広い課税により公平性を確保するもの
- 所得割と比べ、付加価値割・資本割といった外形基準は景気変動に左右されにくく、税収の安定化に寄与

- ・ 外形標準課税が創設された背景として、大法人の半数が都道府県の行政サービスを受けていながら法人事業税を負担していない実態があったこと、法人事業税収の減少とともに、都道府県財政の厳しい状況が加速されていることがあった。また、都道府県が安定的に行政サービスを提供していくためには法人事業税の安定化が不可欠であり、そのためにも外形標準課税の導入が必要であった。
- ・ そこで、平成 15 年度税制改正において、応益課税としての事業税の性格の明確化、地方分権を支える基幹税の安定化等を目的として、外形標準課税が創設された。
- ・ 平成 27 年度税制改正では、成長志向に重点を置いた法人税改革として、法人事業税について平成 28 年度までの 2 年間で、外形標準課税を 2 倍に拡充し、それと並行して所得割の標準税率を 3 分の 2 に引き下げることとされた。
- ・ 外形標準課税は、法人の事業活動の規模に応じた薄く広い課税により公平性を確保するものである。また、景気の影響に対して不安定な所得割と比べ、付加価値割・資本割といった外形基準は景気変動に左右されにくく、税収の安定化に寄与している。なお、外形標準課税については、今後も引き続き中小法人の負担に対する配慮が必要である。

3 個人所得課税における控除のあり方

- 個人住民税は、地方の基幹税の一つであり、今後も地方自治体にとって重要な役割を果たすもの
 - 所得税について、所得控除を見直し税額控除としていくことは、逆進性の緩和につながるものであり、積極的に検討する必要
 - 所得格差への対応として、給付付き税額控除の導入も一つの選択肢
-

- ・ 平成 27 年度地方財政計画における都道府県の個人住民税収は約 4.9 兆円であり、税収全体の約 28.8%を占めている。また、区市町村の個人住民税収は約 7.1 兆円であり、税収全体の約 34.7%を占めている。
- ・ GDP に占める個人所得課税の負担割合（2012 年）を諸外国と比較すると、我が国は 5.5%と、アメリカ 9.2%、イギリス 9.1%、ドイツ 9.3%、フランス 7.9%よりも低くなっている²⁶。
- ・ 個人住民税は、都道府県及び区市町村の基幹税の一つであり、地域社会の費用を住民が広く負担する税として、今後とも重要な役割を担っていくべきである。
- ・ 一方、我が国では国民の所得格差の拡大が指摘されている。その要因として、世代内格差が大きい高齢者の社会全体に占める割合が上昇していること、就業構造の変化による低所得の非正規雇用者が増加していること等が考えられる。非正規

²⁶ OECD “Revenue Statistics 1965-2013”

雇用者の賃金は、年齢が上がっても大きな変化はなく、雇用形態による所得格差が問題となっている²⁷。

- ・ 都においても、雇用者に占める非正規雇用比率は上昇傾向が続いており、全国と同様の高い水準にある。さらに、若年層での正社員比率の低下が、他の年齢層に比べて顕著になっている。
- ・ 個人所得課税については、こうした社会経済状況の変化や、消費税率(国・地方)の引上げが行われることなどを踏まえ、社会経済の活力を損なわないよう配慮しながら、住民の負担の公平感を高める方向で、逆進性を緩和する税制を活用した所得再分配機能のあり方を検討していく必要がある²⁸。

(控除のあり方)

- ・ 負担を公平に分かち合うという観点から、社会経済の活力を阻害しないよう配慮しつつ、低所得者にも配慮した逆進性を緩和する税制として、個人所得課税では控除の見直しなどにより課税ベースを広げることや、基礎的な人的控除を税額控除に改変することなどが考えられる。
- ・ 現在ある所得控除については、時代の変化に応じて必要性の見直しを行うべきであり、例えば長期貯蓄の奨励や相互扶助による生活の安定を図るために設けられた制度である生命保険料控除については、地方税である個人住民税に適用する必要性について疑問視する意見があった。
- ・ 現在、政府税制調査会を中心に、配偶者控除をはじめとして様々な控除を見直す所得課税の抜本改革に向けた議論がなされている。所得税について、高所得者ほど控除額が大き

²⁷ 参考資料 p.10 「年齢別・雇用形態別賃金カーブ(時給ベース)(全国)」

²⁸ 参考資料 p.11 「収入階級別の実収入に対する税負担(平成24年分)」

くなる現行の所得控除を見直し、低所得者に軽減効果が大きい税額控除としていくことは、逆進性の緩和につながることから、積極的に検討する必要がある。

- また、諸外国では、所得再分配機能を持つ給付付き税額控除が導入されている²⁹。所得控除の適用額に満たない所得で生活を送る住民は、控除制度の効果を活用しきれない場合がある。しかし、税額控除の残余分が生じた場合に同額を給付する同制度は、所得格差の対応策として、また、消費税・地方消費税の逆進性の緩和策として有効であり、消費税率（国・地方）の引上げに際して検討すべき一つの選択肢と考えられる。
- 税負担の公平性を確保しつつ、所得再分配機能を回復することにより、所得格差の拡大に歯止めをかけ、社会経済の活力を維持していくことが重要となる。

4 地方財政調整の意義と地方交付税

- 地方税を補完するものとして、地方交付税制度の持つ財源保障機能及び財源調整機能をより適切に発揮させていくことが重要

- 地方自治体が自主・自立的な行財政運営を行っていくためには、自主財源の確保が最も重要であり、まずは地方税の充実が不可欠である。この場合、税収が安定的で、地域間の偏

²⁹ 参考資料 p.12 「諸外国における「給付付き税額控除」等」

在が小さい地方税を基本として行うべきである。

- しかしながら、このような方向で地方税を充実してもなお、必要な行政サービスを行うのに十分な歳入を確保できない多数の地方自治体が存在する。
- 地方財政調整は、そうした財政力の弱い地方自治体に住む人々も、国民として、教育や対人社会サービスなど一定水準の行政サービスを受けることができるよう、国の責任において当該地方自治体に必要な財源を配分するものであり、地域社会の安定を図る上で必要不可欠である。
- 我が国では、財政需要額と税収の両方に着目した地方財政調整制度である地方交付税制度が、地方自治体間の財源の不均衡の調整と財源の保障という役割を果たしている。
- 今後も地方自治体の自主・自立的な行財政運営の確立という原点に立ち返り、地方税を補完するものとして、地方交付税制度の持つ財源保障機能及び財源調整機能をより適切に発揮させていくことが重要である。
- しかしながら都³⁰は、昭和 29 年度の地方交付税制度発足以来、財源超過額があるとして不交付団体となっている。これは、①地方交付税算定上の「財源超過額」は、限られた地方交付税の総額を全国の地方自治体に配分するため、国の定める基準により算定された配分技術上の数字であり、都財政の実態を表したものではない、②大都市である都特有の膨大な財政需要が適切に反映されていないためである。
- 近年、基準財政需要額の算定において、財政需要とは関係のない行政改革等の成果指標が用いられるなど、算定方法の問題点が指摘されているが、算定の透明性を高めていくこと

³⁰ 都の算定は、地方交付税法に基づき、道府県分と大都市分を合算し、東京都と特別区(23区)を併せて一つの自治体と見なして行われている。

が必要である。

- また今後、地方交付税制度を持続可能な制度とし、財源保障機能及び財源調整機能を適切に発揮させていくためには、加算の仕組みや臨時財政対策債のあり方の見直しを行うとともに、地方交付税原資となる国税四税³¹の総額確保を重視すべきである³²。
- 以上のように、地方自治体間の財源の不均衡は地方交付税により是正すべきであり、地方税源の偏在を是正し、地域間の財政力格差の縮小を図るとの理由で創設された地方法人特別税・同譲与税及び地方法人税は、「Ⅱ－2」で述べたように、地方分権の流れに逆行する措置にほかならず、直ちに地方税に復元すべきである。また、国は現在、法人課税における分割基準の見直し、企業版「ふるさと納税」の創設等を検討しているが、これらについても、地方自治体間の財政調整の手段とすべきではない。

³¹ 各税目における地方交付税の法定率：所得税（平成27年度は33.1%）、酒税（同50%）、法人税（同33.1%）、消費税（同22.3%）

³² 参考資料 p.13「地方交付税等総額(当初)の推移」

5 重要な政策課題への対応

- 地方自治体が、直面する政策課題に積極的に取り組むため、政策支援税制の活用も有効。その際、公平性とのバランスやインセンティブ効果、事業部門による施策と税制との役割分担に留意が必要
- 地方自治体間の連携による税務知識・技術の共有化に積極的に取り組むことが課題

(政策支援税制の活用)

- ・ 地方自治体は、少子・高齢、人口減少社会への対応や防災対策など、直面する政策課題の解決に当たっている。政策課題については、地域の特性に応じて、計画的に事業を展開していくことが重要である。
- ・ 施策を推進していくため、政策支援税制を活用することも有効な方策の一つである。その際には、公平性とのバランス、インセンティブ効果、事業部門による施策と税制との役割分担に留意することが必要である。
- ・ 都はこれまでに、災害に強い東京を実現するため、耐震化促進税制や不燃化特区支援税制を創設し、固定資産税・都市計画税を減免する措置を講じている。また、認証保育所に対する不動産取得税、固定資産税・都市計画税及び事業所税の減免や燃料電池自動車等の自動車税・自動車取得税の課税免除を行ってきている。
- ・ 都は、『東京都長期ビジョン』に基づき、2020年オリンピック・パラリンピック競技大会の先を見据え、安全・安心な

都市づくりや福祉先進都市、さらには世界をリードするグローバル都市の実現に向け取り組んでいる。

- ・ 人口減少社会が進行する中で、暮らして良かったと感じることができる東京としていくためには、生活の質の向上を図るとともに社会経済の活力向上も重要となる。
- ・ 今後、これまで進めてきた政策支援税制と併せ、まちづくりや環境分野、子育て支援、障害者支援などにおいて、新たな税制の活用も有効である。まちづくりでは、例えば、都市の防災性向上や良質な都市空間の創造、環境分野では、地球温暖化対策の更なる推進などが考えられる。規制や経済的支援策など他の施策とともに活用することにより、施策を効果的に進めていくことが可能となる。

(地方自治体間の連携による税務知識・技術の共有化)

- ・ 地方自治体が、自主・自立的な行財政運営を推進し、直面する政策課題に対応していくためには、地方税収を確保する必要がある。
- ・ 地方自治体では、外形標準課税の導入により重要性が高まっている法人調査や都市開発等に伴う家屋評価の複雑化への対応、徴収率向上など、地方自治体間の連携による税務知識・技術の共有化に積極的に取り組むことが課題となっている。
- ・ 国税においては、制度構築を行う財務省と現場の実務を担う国税庁や税務署が、一体的に税務行政を担っている。一方、地方税では、制度構築は総務省が主に担うが、現場実務は各地方自治体が担っている。したがって、課税・徴収実務を中心に情報の共有化を図るため、地方自治体間のネットワークを構築することが重要である。

- それぞれの地域特性に応じて、実務を通じた税務知識・技術を培っている各地方自治体は、今後一層これらの共有化を進め、税務職員の実務能力を高め合う必要がある。都は、道府県税に加え固定資産税など市町村税も所管している特性を活かして、こうした取組に積極的に貢献すべきである。今後、地方自治体間の連携を推進することで、地方全体の税收確保につなげていくことが重要である。