

平成 15 年度東京都税制調査会答申

－課税自主権の確立に向けて－

平成 1 5 年 1 1 月 2 7 日

東京都税制調査会

目 次

はじめに	1
第 1 章 「三位一体改革」の早期実現に向けて	
1 地方主権の確立	3
2 地方税財政制度の現状と問題	4
3 具体性に欠ける「骨太 2 0 0 3」	5
(1) 国庫支出金の見直しと税源移譲	5
(2) 削減のみを目指す地方交付税の見直し	6
(3) 改革の実現に向けたプロセス	6
(4) 財政再建と「三位一体改革」	7
4 あるべき改革の方向	7
(1) 税源移譲のあり方	7
(2) 国庫支出金等の見直し	8
(3) 地方交付税制度の改革とナショナル・ミニマム ..	8
(4) 改革の実現に向けて	9
第 2 章 税制上の諸課題	
1 企業課税をめぐる諸課題	1 1
(1) 銀行外形課税	1 1
(2) 地方税法改正による外形標準課税の導入	1 1
(3) 日本銀行等への課税	1 2
ア 国庫納付金制度による日本銀行課税の問題点 ..	1 2
イ 日銀課税の状況	1 3
ウ 今後の対応	1 3
エ 特殊法人等の課税について	1 3

2	大都市需要と大都市税制	1 4
(1)	大都市特有の財政需要	1 4
(2)	新增設に係る事業所税の廃止	1 5
(3)	大都市需要と税負担のあり方	1 6
(4)	大都市需要と税財源配分	1 7
	ア 事業税の分割基準の見直し	1 7
	イ 大都市財源の充実	1 8
3	資産課税のあり方	1 8
(1)	固定資産税制	1 8
(2)	相続税	1 9
4	地方環境税をめぐる動き	2 0
(1)	地方環境税(温暖化対策税)のあり方	2 0
	ア 地球温暖化問題と温暖化対策税	2 0
	イ 地方環境税の提言	2 0
	ウ 国における動き	2 1
	エ 温暖化対策税についての基本的考え方	2 1
(2)	自動車生産者に対する新税のあり方	2 2
	ア 平成 13 年度答申における課税案	2 2
	イ 課税についての基本的考え方	2 2

第 3 章 課税自主権確立のための地方税法の見直し

1	限られた課税自主権の現状	2 4
2	創意工夫を促進する地方税制	2 4

(付記事項)

はじめに

地方自治体の役割は、住民の生命、安全、財産を守り、未来に対して夢と希望を持てる社会を構築することである。今日、地方自治体においては、少子高齢社会への対応、環境問題、経済の活性化、治安対策など課題が山積している。各地方自治体がこれらの課題に的確に対応し、地域にふさわしい施策やサービスを実施するためには、その内容を自ら主体的に選択する自由が保障され、地方自治体の役割を財政面で担保する自立的な地方税財政制度が確立していなければならない。

しかし、現行の制度では、地方自治体が行使し得る権限と財源は著しく制約されている。地方自治体が自主的・自立的にその役割を果たすためには、地方交付税や国庫支出金に依存せず、事務配分に見合った財源が適切に確保されるよう、地方税財政制度の仕組みを抜本的に改めていく必要がある。

平成 12 年度の当調査会答申で提言した税源移譲と国庫支出金及び地方交付税の見直しについては、国もようやく「三位一体改革」として「骨太方針」に盛りこんだものの、その内容は具体性に乏しく、今後の先行きも不透明で、事態は膠着した状況にある。地方分権を進めるという理念は忘れ去られ、あるいは意図的に棚上げされようとしている。これらの原因は、省益を最優先して、個別の法規制や国庫支出金を通じて確保している権限と財源を手放そうとしない国の姿勢にある。

東京都は、これまで地方自治体としての責任を果たすため、様々な形で課税自主権を行使する努力をしてきた。外形標準課税の導入や各地方自治体における法定外税の創設などにより、課税自主権が一步前進したかのようにも見える。しかし、事務配分と税源の不一致という地方税財政制度の持つ矛盾を、根本的に解決する手段とは到底なり得ず、中央集権的な税財政制度には風穴すら開いていない。「課税自主権」に基づく地方自治体の自助努力も、国の財政再建のみを重視する立場からは、税源移譲を先送りする口実とされようとしている。

今後も東京都は、全国地方自治体の先頭に立って、地方主権の確立に向けて取り組む必要がある。

本調査会は、国において膠着した現状を打開し、地方税財政制度改革を推進するため、ここに、真の地方自治を実現するための課税自主権の拡充を提言するものである。

第1章 「三位一体改革」の早期実現に向けて

1 地方主権の確立

住民が、地域の特性や多様なニーズに基づき、自らの意思と責任で個性と魅力にあふれた地域社会を創造することが、地方自治の目的であり、それを可能とする自己決定権が地方主権である。

現行の地方税財政制度は、中央集権的な仕組みとなっており、国が多くの権限と財源を有して地方自治体の事務の細部にわたってコントロールしている。このような仕組みは、高度成長期には全国の基盤整備を進め行政水準を均てん化するなど一定の役割を果たしてきたが、今や制度疲労を起こしている。全国一律の補助金制度等により、中央省庁が定めた基準・規格によって、地域住民のニーズに必ずしも合致しない、あるいは非効率な行政サービスや社会資本整備が行われている。それによって地域の独自性や創意工夫を阻害しており、国・地方を通じて債務が拡大する一方、こうした公共投資が地域経済の活性化には貢献していない、との指摘が後を絶たない。

今こそ、地方自治体が自らの責任と選択で住民が求める行政サービスの内容、水準と負担のあり方を決定する、地方主権の行財政システムを実現することが必須である。税源移譲により地方の自立的行財政運営が可能となれば、地域の実情に応じた行政サービスが提供されやすくなり、全国画一的な公共事業に依存するのではなく、地域特性に応じた産業育成への意欲や努力が生まれることにもつながる。そして、各地域の活性化が、日本経済全体の底上げや本格的な不況脱出をもたらし、ひいては、国・地方を通じた財政再建にも資することとなる。

真の地方主権の確立のためには、次のような基本的な考え方に基づいて改革を進めていく必要がある。

- (1) 国は、外交、防衛など本来国が担うべき役割に徹し、地域における行政は、原則として地方自治体が自主的・総合的に担うとの観点から、現在の国と地方の事務分担を徹底的に見直し、事務と権限を可能な限り地方自治体に移譲すること。

- (2) 地方が責任を持って行うべき事務については、そのための地方税主体の自主財源が制度として確保されること。
- (3) 国がナショナル・ミニマムとして責任をもって保障すべき事項及び国が地方に法律等により義務付けを行っている事務については、そのための財源が保障されること。また、今後新たに事務の義務付けや地方の税収減となる税制改正等を行う場合には、財源が明確に保障されること。

2 地方税財政制度の現状と問題

現状では、多くの行政分野において、大部分の事務を地方自治体が執行しており、国と地方を通じた目的別経費の歳出でみると、例えば学校教育費で 86%、国土開発費で 72%、商工費で 71%を地方が占めている（平成 13 年度決算）。

また、地方と国の歳出額の比は概ね 6 対 4 となっているのに対し、租税収入における地方税と国税の割合は、概ね 4 対 6 である。また地方歳出総額が約 95 兆円あるのに対し、地方税収入総額は約 35 兆円にすぎない（平成 13 年度決算）。

一方、国庫支出金は、依然として約 20 兆円（15 年度予算）という莫大な額に上っている。

地方交付税については、平成 15 年度の総額は 18 兆 1 千億円にのぼり、地方交付税の原資となる法定 5 税のみでは交付税財源のすべてをまかなえない状況が続いている。また、平成 12 年度は 26 兆円であった交付税特別会計借入金の残高は、平成 15 年度には 32 兆円（地方負担分）と増え続けており、早期に解消できる目途は立っていない。都道府県においては東京都のみが不交付団体で、大都市を擁する府県や大都市も交付団体となるなど異常な状態となっている。

このように、現実には、地方財政の相当部分が国庫支出金及び地方交付税に依存している状況である。

こうした問題の根本は、地方自治体が本来必要とする税収の配分を受けていないことにある。

3 具体性に欠ける「骨太2003」

国は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(以下「骨太2003」という。)においては、「三位一体改革」の必要性を唱え、曲がりなりにも一定の方針を示したが、その内容には多くの問題が含まれている。

(1) 国庫支出金の見直しと税源移譲

国庫支出金については、「国庫補助負担金等整理合理化方針」に掲げる措置及びスケジュールに基づき、事務事業の徹底的な見直しを行いつつ(略)概ね4兆円程度を目途に廃止、縮減等の改革を行う」としているが、同方針に掲げる「措置」は、廃止・縮減以外にも、国の義務付けの縮減、交付金化、統合メニュー化、統合補助金化、運用の弾力化等の改革等を進めるとしている。つまり、国庫補助負担金として存続した上での制度の手直しや運用方法の弾力化等といったものまで広汎な内容が含まれており、改革がどのような内容になるかは不明である。「国と地方の明確な役割分担に基づいた自主・自立の地域社会からなる地方分権型の新しい行政システムを構築していく」、「地方の権限と責任を大幅に拡大する」としつつ、統合メニュー化や運用の弾力化などにとどまることは許されない。真の「削減目標」を定め、早期にその内容等を明らかにすべきである。

また、義務的な事業で税源移譲が可能なものについては、「徹底的な効率化を図った上で」所要の全額を移譲するとしているが、「効率化」を名目に地方へ責任転嫁することなく、国の責任として所要額全額を移譲すべきである。また、その他の事業については、「8割程度を目安」に移譲するとしているが、「8割」の根拠は不明であり、精査した上で真に必要な財源は、着実に税源として移譲すべきである。

さらに、移譲する税目については、「基幹税の充実を基本に行う」とされたのみで、具体的に示されていない。

(2) 削減のみを目指す地方交付税の見直し

地方交付税については、総額の抑制や地方財政計画による歳出の見直しを掲げている。当調査会でも、政策誘導的になり過ぎた部分などについて、抜本的に見直す必要があることをこれまで指摘してきたところである。

しかし、現実に地方交付税が自治体にとって不可欠の財源となっている以上、何らの代替措置もなく一方的に交付税の削減を行えば、自治体の行財政運営に支障を来すことは明らかである。地方交付税の見直しは、単なる縮減のみではなくその役割を踏まえた将来像を示し、税源移譲による自主財源の拡充と一体的に行って初めて成り立つものである。総額の抑制と財源保障機能の縮小の考え方による削減目標のみを具体的に示し、一方で「地方税の充実に対応して、財政力格差の調整の必要性は高まる」と指摘しながら、それについては、「適切な対応を図る」としたのみで、何ら具体的な提言をしていないことは問題である。少なくとも、ナショナル・ミニマムを無視して歳出額の削減のみを断行するようなことがあってはならない。

(3) 改革の実現に向けたプロセス

「具体的な改革工程」について、平成 18 年度までの「改革と展望の期間」としているものの、実際には、改革の実施時期や実現に向けたプロセスが明確でなく、中央省庁の予算査定に委ねてしまっていることは、大きな問題である。国庫支出金・地方交付税の見直しと税源移譲を「三位一体」で同時に実施するの でなければ、地方の自立という目的を達成することはできない。国庫支出金の削減や地方交付税制度の見直しにより地方への財政支出の削減のみを先行し、税源移譲を先送りすることは、地方財政に深刻な悪影響を及ぼすものであり、断じて許されない。

(4) 財政再建と「三位一体改革」

「三位一体改革」は、地方主権の確立を目的として行うべきものである。しかし、「三位一体改革」の名において、単なる国の財政再建のため、むしろ国庫支出金と地方交付税を単に縮減し、税源移譲も可能な限り回避しようとする議論があるが、これは「地方の切捨て」につながるものである。

最近における地方の財源不足は、恒久的減税や景気後退で税収が落ち込む中、内需拡大策と中途半端な景気対策に地方財政を動員したことが主たる要因であることに留意すべきである。国の経済財政政策へ地方行政を動員してできたこのつけを、地方に回すことは不合理である。地方も歳出削減の努力が必要なことは当然であるが、地方自治体に財政責任を転嫁するような地方財源の圧縮は、許されない。

また、地方自治体は、現在の制度内で課税自主権を活用すべきとの意見があるが、現行地方税制において認められている課税自主権を最大限活用しても、それによる税収増は限られたものであり、到底地方の自立を実現できるものとはならない。

地方が自立するための十分な税源を配分することは、全国一律の基準によらず、地方自治体の自助努力と創意工夫で真に必要な事業実施に努めることにつながり、結果として国の財政にも大きく寄与することを忘れてはならない。

4 あるべき改革の方向

(1) 税源移譲のあり方

地方税財政制度の改革は、国への依存体質を改め、現実の事務配分に見合った税源配分とすることが最も重要な目的であり、税源移譲がその中心となるべきである。したがって、多くの地方自治体において自立的な財政運営が可能となるように税源移譲を行うことが重要であり、具体的には、税源の偏在が少ない個人住民税の充実確保、地方消費税の充実

が図られるべきである。

なお、税源の乏しい地域により多く移譲できるように、地域ごとの実情に対応した移譲方式の検討も必要である。

例えば、税収の均てん化のため、所得税から個人住民税への移譲額について、地方公共団体の税源の状況に応じて調整を行うことも検討すべきである。この方策は、所得税額から住民税額の一定割合を控除して所得税により調整するなどの方式を採用すれば、制度的に可能である。同様に、都道府県と市町村の配分割合を弾力化することも考えられる。

(2) 国庫支出金等の見直し

国庫補助金については、国策に伴う国家補償的事業や災害等の臨時巨額な支出に対処するものなどを除き、原則として廃止・縮減し、税源移譲の原資とすべきである。

国庫負担金については、国と地方自治体の役割分担を明確にした上で、真に国が負担すべき分野等に限定し、また、その見直しに当たっては、税源移譲による財源措置が講じられるべきである。この際には、地方の財源を十分に確保できるような税源移譲が行われるべきことは当然である。

国が地方自治体に事務の義務付けを行う場合には、その財源を保障すべきものであるが、財源保障のあり方については、現行法に根拠規定はあるものの、その内容は明確でない。地方主権の時代にあっては、こうした義務付けは真に必要なものに限られるべきであり、また義務付けを行う場合には、責任を持って税源移譲による財源保障が行われるよう、その内容等について地方自治法や地方財政法において具体的に明文化するなど、明確なルールづくりを行うべきである。

(3) 地方交付税制度の改革とナショナル・ミニマム

現在の地方交付税制度は、政策誘導的側面を強めていること、都道府県で東京都を除く全道府県が交付団体となるなど、地方交付税の地方財政に占める割合が相当に大きなものとなっていること等の問題がある。

また、国の政策や個別の義務付け、地方の財源不足などに対して地方交付税で個別に対処してきたための基準財政需要額の増加や、交付税特別会計の借入金の増大も問題である。当調査会がこれまで指摘してきたこれらの問題点については、一部見直しが進められているものの、今なお抜本的な解決が図られていない。

例えば、交付団体と不交付団体がそれぞれの団体の人口総計で均衡するようにするなど、あくまで自主的な財政運営を補完する制度としてバランスがとれたものにする必要がある。このため、ナショナル・ミニマムを確実に確保した上で、基準財政需要額の対象範囲について本来の地方交付税制度の目的に沿って見直すなどの改革を進める必要がある。

大規模な税源移譲が具体的に実現した段階で、ナショナル・ミニマムを確保するために真に必要な場合には、地方自治体総体の問題として、税源の偏在を地方自治体により自立的・効果的に調整するための新たな財政調整制度のあり方について、検討すべきである。

(4) 改革の実現に向けて

補助金等の廃止とそれに代わる税源移譲の必要性は、全国知事会、全国市長会を始めとして多くの地方自治体が主張しており、共通した認識となりつつある。「骨太2003」の発表後も、全国知事会、指定都市、全国市長会などから提言がなされている。地方自治体自らが大幅な国庫支出金の削減を示しながら税源移譲を提言していることは画期的なことであり、国は重く受け止めるべきである。

今や、地方自治体間の財政力格差等地方の側の事情を理由に改革を先送りすることは許されない。国の将来を見据え、何が国民にとって望ましいかという視点から、直ちに改革に取り組むべきである。

また、「三位一体改革」の実質的な内容を予算査定に委ねることは、地方の財政的自立という国民にとっての重大事の行く末を、中央省庁の官僚の裁量に委ねてしまうことになる。こうした対応は、中央集権型の行政システムを根本から変革するという地方分権推進委員会が提唱した理念を置き去りにし、地方分権改革を雲散霧消させようとするものといわざるを得ない。

このような中央省庁主導の進め方を是正し、国民のための改革を進めるためには、国・地方間に公式の協議機関を設けるなどにより、地方の意見を具体的に取り入れつつ、開かれた場で検討される必要がある。そして、明確で統一的なプログラムを作成し、国民的な議論の下に改革を進めるべきである。

地方自治体の側も、地方自治体自身の自己改革に当たるとともに、八都県市や地方六団体において協力、連携し、一致団結して地方主権の確立という大改革を果たさねばならない。

第2章 税制上の諸課題

1 企業課税をめぐる諸課題

(1) 銀行外形課税

東京都は、平成12年度から、当時多額の業務上の利益を上げながら不良債権処理等により法人事業税を適正に負担していなかった銀行業等に対し、事業活動に見合った課税標準を用いる独自の条例（東京都における銀行業等に対する事業税の課税標準等の特例に関する条例。以下「銀行外形課税条例」という。）を定め、外形標準課税を行ってきた。

銀行外形課税条例訴訟に係る控訴審判決では、唯一税率について従来の所得課税による税負担との不均衡を理由として違法としたが、ア 事業税の性格は応益的であること、イ 銀行業等に対して外形標準課税を導入したこと、ウ 課税対象を資金量5兆円以上の銀行に限定したこと、エ 業務粗利益を課税標準としたことなど、ほとんどすべての部分を適法と認めた。最終的には、この訴訟は税率の見直しを内容とする条例改正を行った上で、最高裁判所において訴訟上の和解をするに至り、決着を見たが、銀行外形課税条例は適法有効なものとして広く認知され、課税自主権への新たな認識を定着させたこととなった。

このように、銀行外形課税条例は課税自主権の行使として大きく注目され、全国の地方自治体が課税自主権を様々な形で行使する上で先駆的役割を果たしたといえる。

さらに、東京都の銀行外形課税は、外形標準課税についての議論を喚起し、暗礁に乗り上げていた国における議論を一気に加速させ、地方税法による外形標準課税導入の契機となるなど、地方税制史上大きな役割を果たした。また、4年間で約1,260億円以上の税収をもたらし、都財政に大きく貢献したといえる。

(2) 地方税法改正による外形標準課税の導入

地方税法改正により、平成16年度から法人事業税に外形標準課税が導

入されることとなった。このことは地方自治体の長年の悲願が実現したものであり、地方税源の安定の見地からは、一定の評価をすべきである。

しかし、この外形基準の対象は、法人事業税の4分の1に過ぎず、この比率自体に論理的根拠が認められるとはいえない。また、すべての業種について同一の課税標準を用いており、外形基準の一つである付加価値額の算定上、支払利子から受取利子を控除することとしているため、銀行業等の場合には、実際には支払利子が算入されず、事業活動量を必ずしも適正に反映するとはいえない。

さらに、現行地方税法第72条の19に定める課税標準の特例規定について、資本金1億円超の一般外形標準課税が適用される法人に対して適用できないこととしたことは、課税自主権の行使の観点からはこれを制約するものであり、疑問がある。地域における業種ごとの経済状況等に照らして、地方自治体が更に工夫を加える余地を認めることも検討されてよい。

今後は、外形課税の比率を高めること、付加価値を適切に把握できる課税標準について更に検討すること、地方税法による外形標準課税が適用される法人に対しても課税標準の特例規定の適用を認めることなどの制度の改善が求められる。

(3) 日本銀行等への課税

ア 国庫納付金制度による日本銀行課税の問題点

日本銀行は、官民出資の認可法人であり、政府の一部ではないとされている。このため、税法上も、法人税、法人住民税・事業税や固定資産税などについて一般法人と同様に納税義務者となっている。

しかし、日本銀行は、日本銀行法により国庫納付金を国に納めることとされ、また、この国庫納付金は、法人税及び事業税の課税標準である所得の計算上全額を損金に算入することとされている。このため、都道府県は、本来地方税法により事業税等を課することとなっているにもかかわらず、事業活動規模に見合った税負担を日本銀行に求めることができない。

この制度は、日本銀行に対して日本銀行券の発行権を独占的に国が与えていることから、それによる利益は国家に還元すべきとの考えによるものとされている。

しかし、行政サービスへの負担分任という地方税の応益性に照らせば、日本銀行といえども応分の地方税負担をなすべきで、利益のすべてを国家に還元すべきものとはいえない。

仮に日本銀行券の発行益は国家に還元すべきであるとしても、現在の日本銀行の財務諸表によれば負債の部に占める発行銀行券の割合は概ね2分の1に過ぎず、収益の大部分が発行益であるとはいえない。したがって剰余金のほとんどが損金算入され、地方税の額が著しく減少することに正当な理由はない。

この問題は、地方税法が本来的に認めた地方税収を浸食するものであり、早急な解決が必要である。

イ 日銀課税の状況

日本銀行は旺盛な事業活動を行い、多くの利益を上げていながら、所得課税によっては納税のない状況が最近数年間にわたって生じており、今後直ちに納税額が回復する見込みもない。また、過去においては多額の納税実績がある時期もあるなど税負担はきわめて不安定である。

東京都においては、銀行外形課税条例の対象となってきたため、平成12年度以降、同条例に基づく事業税の納税が行われてきたが、同条例の適用期限が到来すること、また、同行は、資本金が1億円であるため地方税法に基づく外形標準課税の対象にも入らないことから、所得課税に復することとなり、当分の間適正な水準の納税が期待できない状況となる。これは、日本銀行の業務の特殊性を考慮しても、その経済的・人間的な活動規模から考えて妥当ではない。

ウ 今後の対応

地方自治体から行政サービスを享受している実態を考慮すれば、東京都を始めとする関係自治体が、日本銀行に対して、その業務活動量の実

態に見合った課税が行えるように制度を改める必要がある。このため、国は、日本銀行法による国庫納付金の全額損金算入制度を早急に廃止し、法人住民税・法人事業税を適正に課税できるようにすべきである。

エ 特殊法人等の課税について

各種の特殊法人等についても地方税法上非課税とされている例が少ない。これら特殊法人等についても、その法人の公共性等により一概には論じられないとしても、事業活動に当たっては地方自治体の行政サービスを享受しており、地方税の応益性の見地から、一定の税負担を求められる制度とすべきである。

2 大都市需要と大都市税制

(1) 大都市特有の財政需要

東京には、国会、裁判所、官公庁など国の首都機能や、企業、商業施設、アミューズメント施設、文化施設、教育施設など、様々な機能が集中しており、日本の政治、経済、文化、教育などの中心となっている。

また、国の玄関口として、あるいは国内交通網の中心として、人の移動や物流の要所にもなっている。日本を訪れる外国人旅行客の約6割は東京を訪れており、外貿コンテナ貨物の取扱量も東京港が国内では最も多い。情報通信機能についてもインターネットなどの発達により多極化しているとはいえ、いまだに中心は東京であり、放送、新聞、通信などのマスメディアや情報サービス産業の多くは東京を中心に活動している。

このように、多様な機能が集中している東京においては、多くの人々が住み、働き、訪れ、活動している。そして、こうした東京への集中が、膨大な大都市特有の財政需要をもたらしている。

大都市特有の財政需要については、環境の悪化、交通混雑、ごみ発生等の「集積の不利益」に相当する財政需要だけではなく、「集積の利益」を活かした都市づくりを進めるための新たな財政需要など、様々なもの

が存在する。

具体的には、地下鉄や都市モノレールなどの新線整備等の「公共交通の基盤整備」、環状道路の整備や鉄道の連続立体交差化事業等の「道路交通の円滑化のための基盤整備」、市街地の木造住宅密集地域の不燃化や防災、防犯対策等の「安全な都市づくり」、産業廃棄物対策や教育・文化等の「快適な都市環境の創出」、物流の効率化や新産業の育成等の「経済活力と産業育成の都市づくり」などがある。

さらに、大都市では社会基盤の整備も高コスト構造となっている。特に東京では、例えば道路事業においては、周辺部ですら用地の取得に莫大な予算が必要であり、既成市街地では土地利用、用地取得などの制約や周辺住民への配慮等により、道路自体を地下構造や立体構造とせざるを得ない場合も多く、その分建設費用や維持経費が高くなっている。

なお、東京都には、首都として担うべき特有の事務や、本来は「市」が担うべき事務の一部を特別区との役割分担の中で行うなど、他の大都市とも異なる状況にあることにも留意する必要がある。

(2) 新增設に係る事業所税の廃止

こうした大都市特有の財政需要に応える税の一つに、事業所税がある。事業所税は、「大都市の都市環境整備に必要な財源」に充てられる目的税として昭和 50 年度以降課税されてきた。昨年度までは、事業に係る事業所税と新增設に係る事業所税があり、平成 13 年度の都の事業所税収約 900 億円は、道路・都市高速鉄道・駐車場その他の交通施設の整備事業などに充てられている。

事業所税は、人口 30 万人以上の都市等が課税する、大都市だけに認められている唯一の地方税であるが、これまでも大都市特有の財政需要に対して十分なものであるとはいえず、都では税率の引上げなど、その充実を従来から国に要望してきた。それにもかかわらず、今年度から、都の事業所税収のおよそ 1 割から 2 割を占めていた新增設分が廃止されており、事業所税は大都市特有の財政需要を担う税財源としては、さらに不十分なものとなった。

(3) 大都市需要と税負担のあり方

大都市特有の財政需要について、その税負担をどこに求めるかを考える際には、それが「集積の不利益」によるものでも、「集積の利益」によるものでも、その大部分は「大都市への集中」がもたらしているものであることに着目しなければならない。

今後の具体的な負担のあり方としては、以下のものを検討すべきである。

ア 事業に係る事業所税については、課税要件が法定されており、税率も一定税率とされているので、地方自治体には裁量の余地が全くない。新增設分の廃止により、事業所税が大都市需要に応える税としてはさらに不十分なものになったことも踏まえ、今後、事業に係る事業所税については、税率の引上げなどの充実を図ることが必要である。また、それと合わせて、各地方自治体がそれぞれの実情に応じて、税率、課税標準等を自由に選択、設定できるような制度にすべきである。

イ 事業所税の新增設分は今年度から廃止されたが、大都市への企業等の業務機能の集中が、大都市特有の財政需要の大きな要因であり、事業所の新增設が新たな財政需要を発生させていることは疑いのないところである。

都市再生の推進の観点から事業所の供給抑制にならないように配慮しつつ、大規模事業所の床面積の増加等に着目した法定外税を新設するなど、大都市における事業活動の拡大に着目した税を新設することを検討すべきである。

ウ 東京は、全国の商業販売額の約3割を占める日本一の大消費地である。大都市における消費活動は、様々な行政サービスの上に成り立っているものであり、大都市特有の財政需要を増加させる一因となっている。

こうした消費に対しては、かつては地方税として特別地方消費税(料理飲食等消費税)、娯楽施設利用税があり、また都独自のものとして商

品切手発行税が法定外普通税として課されていたが、いずれも消費税及び地方消費税の導入等により廃止された経緯がある。しかし、現在の全国一律の地方消費税では、大都市の消費活動により発生する大都市需要に十分応えているとは言い難い。

大都市における消費のうち、特定の大都市需要に対応しているものについては、その消費に対して新たに課税することを検討すべきである。

エ 東京都では、現在も法人事業税について、大都市特有の財政需要に対応するため、標準税率の1.05倍の超過課税を行っているが、法人事業税の制限税率は、税制改正により1.1倍から1.2倍へと引き上げられている。こうした状況を踏まえ、平成16年度から実施される外形標準課税の状況、景気の回復状況、企業の国際競争力、都の財政状況等の事情を考慮しながら、事業活動に対する適正な税負担を求める観点から、将来的には超過課税の税率引上げも検討すべきである。

(4) 大都市需要と税財源配分

ア 事業税の分割基準の見直し

2以上の都道府県で事業を行う場合の事業税は、原則として従業者数により関係都道府県に分割されるが、資本金1億円以上の企業について本社管理部門の従業者数を2分の1に割り落とし、製造業の工場を5割増しにするなど、これまで数度にわたって分割基準の見直しが行われてきた。

この結果、本社管理部門の従業者数が多く集まる東京都は、大きな不利益を被ってきており、これまでも事業税の分割基準を財源調整の手段とすることに反対し、是正を求めてきた。

分割基準は、企業の事業活動規模を適正に反映した制度、すなわち企業の事業活動がもたらす大都市特有の膨大な財政需要に対応できる制度とすべきである。明らかに大都市東京に対する財源調整の手段と認められるような制度の見直しは、妥当ではない。

イ 大都市財源の充実

地方自治体の財政力は、地方交付税の基準財政需要額と基準財政収入額を基礎として論じられることが多い。しかし、現行の基準財政需要額は、標準的な規模の地方自治体の財政需要を前提として算定しており、大都市の膨大な財政需要を適切に反映したものとはいえない。

地方税財政制度の改革に当たっては、大都市が自立して財政運営を行えるように、大都市特有の財政需要にも十分配慮すべきである。

また、地方交付税の不交付団体に対する地方道路譲与税の譲与制限に代表される不合理な財源調整や大都市の財政需要を反映しない地方道路譲与税の譲与基準の見直しなど、現行の地方税財政制度に内在する問題点も解決していくべきである。

3 資産課税のあり方

(1) 固定資産税制

土地、家屋等の保有に対して課する固定資産税は、住民税と並んで、市町村にとって極めて重要な財源である。住民に密接した行政サービスの提供者である市町村の財政基盤の確立のため、固定資産税は、今後も充実、確保に努めなければならない。

しかし、現行の固定資産税制は、固定資産の価格（評価額）の算定方法、この価格と乖離した課税標準額、これまでの制度改革の際に設けられてきた複雑な負担調整措置などにより、極めて分かりにくい制度となっており、抜本的な見直しが必要である。

また、極端に地価が高い地域がある地方自治体では、全国一律の制度により税負担が著しく高くなっているところがあり、同じ価格でありながら税負担が異なっているという実態がある。地域独自の事情を考慮して一定の負担軽減措置が必要な場合もある。

東京都が現在行っている新築住宅や小規模非住宅用地に係る固定資産税等の減免措置、小規模住宅用地に対する都市計画税の不均一課税によ

る軽減措置は、こうした事情等を踏まえ創設されたものであるが、都区財政の状況や税負担の実態等を踏まえ、今後そのあり方を検討する必要がある。特に、小規模住宅用地に対する都市計画税の軽減措置については、昭和63年度の制度創設以来長期間が経過しており、この間の社会経済情勢の推移や税制改正の経緯等を踏まえた見直しを検討すべきである。

(2) 相続税

中小企業の事業承継時の相続税負担については、近時少しずつ見直しは行われているが、いまだに相対的に地価が高い大都市では事業継続の障害となっている。日本経済を支える中小企業の存続は、地域経済の活性化のためにも重要であり、課税価格や課税方法のあり方などについてさらに検討を進めるべきである。

また、土地の価格には道路や下水道の整備など地域の行政サービスによる受益の影響が大きく現れる。相続人が遺産として取得した財産に対して課する相続税の役割、国税としての意義を十分に踏まえる必要があるが、土地や家屋に対する相続税は、蓄積した富の一部を地域社会に還元するという観点からも、中長期的にはその遺産を課税対象とする遺産税として地方自治体の税源とすることも検討課題とすべきである。

当面、不動産取得税の非課税制度を改め、相続による不動産の取得を不動産取得税の課税対象とし、納税者の負担を調整するため、その負担増の部分を何らかの形で相続税の課税対象から除外する方式も考えられる。

4 地方環境税をめぐる動き

(1) 地方環境税（温暖化対策税）のあり方

ア 地球温暖化問題と温暖化対策税

21世紀は「環境の世紀」と言われており、これまでの経済最優先の社会経済システムを見直し、環境との調和を重視した新しい社会経済システムを構築していくことが必要である。とりわけ地球温暖化問題は、21世紀に人類が直面している最も大きな環境問題であり、その解決に向け地方自治体も積極的な取組を行っていかねばならない。

1997年に気候変動枠組条約第3回締約国会議において、「京都議定書」が採択されたが、これが発効すると、日本は2008年から2012年の5年間に、温室効果ガス排出量を1990年比で6%削減することが義務付けられることになる。この目標を達成するためには、これまでの排出規制や自主的な取組に加えて、経済的手法としての税制の活用も有効であると考えられる。

イ 地方環境税の提言

平成13年度答申では、地球温暖化問題は、地球的規模の環境問題であり、地方自治体の区域を越えた問題であるが、地域に環境汚染の源があるという意味では地域の課題であり、地球温暖化対策の国と地方の歳出割合が1対4であることなどから、地方環境税（温暖化対策税）については、国、地方を通じた税制として構築することを基本としつつ、地方税を主体とし、全国ベースの地方税として構築すべきである、とした。また、課税対象としては、すべての化石燃料に対し炭素含有量で課税すること、流通・消費段階（下流）での課税を基本とすべきこととし、炭素1トン当たり3,000円程度の課税とすること、既存の石油関連諸税に上乗せして課税すること等を指摘した上で、モデル案として3案を提示した。その上で、すべてを全国地方税として構築し、その一部を地方公共団体から国に譲与するとした案を最も地方主権の時代にふさわしい案

であるとした。

ウ 国における動き

その後国においては、平成 14 年 6 月に環境省の中央環境審議会の部会が「我が国における温暖化対策税制について」の中間報告を発表しており、これによれば、まず第 1 ステップとして 2002 年から 2004 年までの間に、道路特定財源等のグリーン化の推進や温暖化対策のための研究開発、設備投資に係る税制面での優遇措置の拡充を実施し、その上で第 2 ステップとして 2005 年以降に必要ながあれば早期に温暖化対策税を導入するとされている。

政府税制調査会は、平成 15 年 6 月の「少子・高齢社会における税制のあり方」において、地球温暖化問題については、規制的手法、自主的取組、税制以外の経済的手法の活用に加えて、税制を活用することの必要性について幅広く議論が求められる、とした上で、環境税の導入を検討する際には、国民に広く負担を求めることになるので、国民の理解と協力が得られることが不可欠である、としている。

その後、中央環境審議会の部会は、同年 8 月に「温暖化対策税制の具体的な制度の案～国民による検討・議論のための提案～」をとりまとめ、現時点での最も望ましい制度の案を提示している。この案では、化石燃料に対し、最上流又は上流で課税すること、相対的に低い税率（炭素 1 トンあたり 3,400 円程度）で課税すること等を有力な課税案としている。また、国税での実施を前提としながらも、追加的な温暖化対策が地方公共団体によって実施される場合には、その一部を地方税若しくは地方譲与税にすべき、としている。

エ 温暖化対策税についての基本的考え方

中央環境審議会の「有力な課税案」は、すべての化石燃料を課税対象としていること、1 トン当たり 3,400 円という低い税率で実施すべきであるとしていること、既存の石油関連諸税に上乘せすべきとしていることなどの点において、これまでの都税調答申における「地方環境税」と

軌を一にするもので評価できる。

しかし、地球温暖化問題については、国、地方を通じた取組が必要であるが、その施策の大部分を担っているのは地方自治体であり、温暖化対策税を導入する場合には、あくまでも地方を中心に据えて考え、地方税を主体として、全国ベースの地方税として構築すべきである。さらに、その場合には、標準税率制度や課税標準を一定の幅で地方自治体が選択できる制度を導入するなど、地方自治体の自主的な取組を可能とすべきである。課税ポイントについては、より消費者に近い、流通・消費段階（下流）での課税とすることが、汚染者負担の原則の考え方にも合致し、大きなアナウンスメント効果やインセンティブ効果を期待できる点で優れている。

温暖化対策税については、あくまでも地方税を主体とし、全国ベースの地方税として構築すること、より消費者に近い下流での課税とすること、地方自治体の自主的な取組を可能とする制度とすべきことなど、平成 13 年度答申における「地方環境税」の趣旨に沿ったものとして実現すべきである。

(2) 自動車生産者に対する新税のあり方

ア 平成 13 年度答申における課税案

平成 13 年度答申では、自動車、特に窒素酸化物や粒子状物質など大都市における大気汚染の原因を多く排出しているディーゼル車の環境負荷の大きさに着目し、自動車生産者（メーカー）に、より環境負荷の小さい自動車を生産するための技術開発努力を促すために「自動車生産者に対する課税」を検討した。そして、その結果、自動車の環境負荷に着目し、地方共同税として自動車生産者に課税する案が望ましいとされた。

イ 課税についての基本的考え方

地方共同税として自動車生産者に課税する案は、現実には法改正が必要なものであり、いまだ実現の目途は立っていない。ディーゼル自動車

が環境に与える負荷の大きさを考えると、走行規制などとともに、自動車生産者への課税について、法定外税として自治体が独自に課税できる制度とすることも検討すべきである。

そのためには、製品の製造者が当該製品に係る全ライフサイクルにおいて発生する環境への負荷に対して一定の責任を負うという「拡大生産者責任」の理念を活用し、自動車の「生産行為」と「走行行為による環境負荷」との関連性に着目した課税のあり方を検討すべきである。この場合、走行行為を自動車の登録とみなすことにより、各地方団体は法定外税として課税する余地もあるものとする。

しかしながら、国内の自動車生産のほとんどは東京都以外で行われており、生産地と環境負荷発生地が乖離しているため、生産行為への課税は地方税としては課税理論上の問題がないか、不同意要件（非課税の範囲）に抵触する恐れがないかなど、法定外税とするには解決すべき多くの課題がある。また、自動車についてはすでに様々な課税がなされている、納税者である自動車メーカーの理解が得られにくい、メーカーに課税してもその負担は結果としてユーザーへと転嫁される、などの意見もある。

こうした課題等を踏まえ、自動車生産者に対する課税のあり方については、今後も引き続き検討すべきである。

第3章 課税自主権確立のための地方税法の見直し

1 限られた課税自主権の現状

現行の地方税法は、本来地方税の基本的枠組みを定めるべき法律であるが、主な税目のほとんどについて、課税客体、課税標準などの細部に至るまで規定されており、税率についても標準税率又は一定税率が定められているものが大部分である。したがって、地方自治体が地方税条例で定める税目や課税標準等の規定の大部分は、地方税法で定められている事項を重ねて規定しているに過ぎないことになる。

地方税法上課税自主権として自治体に認められている主なものには、法定外税、事業税の課税標準の特例、不均一課税・超過課税等の諸制度がある。しかし、例えば超過課税は「財政上の特別の必要がある」と認められる場合に行うこととされており、また、法人事業税における超過課税は、標準税率の1.2倍に限られるなど、地方自治体に与えられた裁量は決して広いものとはいえない。最近の法定外税等の導入の動きなどを除けば、いまだにほぼ全国一律の税制となっている。

さらに、外形標準課税の導入により、資本金1億円超の外形標準課税が適用される法人については、事業税の課税標準の特例規定が適用できなくなるなど、課税自主権の面からも制約が生じた。

2 創意工夫を促進する地方税制

地方が自らの裁量と工夫によって自立的な行財政運営を行うためには、課税自主権を強化する必要がある。

地方自治法は、住民に身近な行政はできる限り地方自治体に委ねることを基本として、地方公共団体の自主性・自立性が十分に発揮されるようにしなければならないとしているが、この精神を忘れてはならない。

地方税法も本来、この趣旨に沿って、地方税制の基本的枠組み、代表的な税のメニュー、公平性等の視点から統一されるべき基準・手続等の準則等を定める役割に徹していくべきである。その際、小手先の修正ではなく、根本的に地方税法と条例の適切な役割分担を再検討すべきであ

る。具体的には、以下のことが考えられる。

第一は、より多くの税目について、課税するかどうかを地方自治体が主体的に選択可能な制度とすることである。

第二は、課税標準・税率についても、裁量の幅を大幅に拡大することである。超過課税における「財政上の特別の必要」の要件を撤廃するとともに、標準税率については真に必要なものに限り、また、制限税率も住民に過重な負担を与えるおそれの大きいものに限定するなどの見直しを行うべきである。

第三に、法定外税は、従来 of 許可制から事前協議による同意制となったところであるが、地方自治体が住民に対する責任において自立的に運営するためには、同意も原則として不要とすべきである。

第四に、現行法上、地方が共同して課税する制度等については、制約が大きく実現が難しい。地方自治体が自由な協働・連携により税制策定・課税・徴収を行えるような仕組みを整備すべきである。

課税自主権を基本とした行財政運営を行っていくためには、地方自治体が住民、議会、納税者に説明責任を果たさなければならない。そして、これまで国に任せてきた政策形成を地方自治体自らが担うという気概と取組が必要である。また、税務行政の基本である適切かつ効率的な税務執行、徴収率の向上等に最大限努め、住民の信頼を得る必要があることは言うまでもない。

付 記 事 項

答申のとりまとめに当たって、次のような意見があった。

< 事業税において外形標準課税の割合を高めることについて >

今後外形課税の比率のあり方を検討する場合には、中小企業等の税負担に配慮する必要がある。

< 大都市の税源について >

大都市における事業活動に着目した税制のあり方について、例えば、広告費の支出に関する課税の可能性を検討することも考えられる。

< 資産課税のあり方について >

新築住宅や小規模非住宅用地に係る固定資産税等の減免措置、小規模住宅用地に対する都市計画税の軽減措置については、現下の社会経済状況とりわけ中小企業の経営状況や都民の負担感等に配慮し、継続すべきである。

相続税制については、特に中小企業において事業承継が困難となっている実態を踏まえ、制度の前提となっている相続制度のあり方を含めて国において検討が行われるべきである。