

平成20年度東京都税制調査会答申

- 分権と環境を基軸とする税制の構築を -

平成20年11月19日

目 次

はじめに	1
1 地方税財政制度改革のあり方	3
(1) これまでの改革	3
三位一体の改革	3
地方法人特別税・同譲与税の創設	4
(2) これからの改革のあり方	6
改革の原点	6
地方税改革の方向	7
財政調整のあり方	9
【参考・東京の財政需要】	12
改革における当面の諸課題	14
ア 地方譲与税・地方共同税	
イ 道路特定財源の一般財源化	
2 地方の基幹税のあり方	19
(1) 地方消費税・消費税	19
基本的考え方	19
税率のあり方	21
その他の課題	23
ア 軽減税率の導入	
イ 清算基準	
(2) 法人二税・法人税	25
基本的考え方	25
法人二税を巡る諸議論	26
ア 税源の偏在	
イ 不安定な税収	
実効税率のあり方	29
今後の課題	31
(3) 個人住民税・所得税	32
基本的考え方	32
個人所得課税を巡る課題	33
寄附金税制	34

3	環境税制改革	37
(1)	環境税制改革の基本的考え方	37
	地球温暖化を巡る状況	37
	環境配慮型税制の導入	37
	地方自治体の役割	39
	改革の留意点	39
(2)	環境配慮型税制の具体的方向	40
	環境税（炭素税）	40
	ア 導入の考え方	
	イ 国と地方との税源配分	
	ウ 制度設計の際の留意点	
	(ア) 課税ポイント	
	(イ) 税負担の水準	
	(ウ) 税負担の緩和	
	(エ) 税収の使途	
	(オ) 排出量取引制度との整理	
	自動車関係税	44
	ア 税率構造のあり方	
	イ 燃料課税と車体課税の関係	
	政策減税	46
	東京都の環境税制	46
	ア 平成19年度中間報告に示した課税案	
	イ 政策減税	
	【軽減税率導入の家計への影響・試算方法】	49

(付記事項)

はじめに

この平成 20 年度東京都税制調査会答申は、平成 18 年度、平成 19 年度、平成 20 年度の 3 年間にわたって、真摯に審議を重ねてきた成果である。東京都税制調査会は地方分権時代に相応しい地方税制度と、国・地方を通じた租税制度を、地方の立場から追求し、提言していくことを使命として、平成 12 年に創設された。この使命を果すべく、創設以来、国税と地方税との税源配分の見直しや、東京都の独自課税などに関して、毎年度の答申を取りまとめてきた。

こうした答申が多大な貢献を果してきたと自負しているけれども、平成 18 年度から発足した今期の調査会は、3 年という委員任期に合わせて、答申を提言することにした。それは地方税制度と国・地方を通じる税制のあるべき姿を構築するという調査会の使命を鑑みると、長期的視点から熟議を重ねて答申をまとめるべきだと考えたからである。

もちろん、火急に対応すべき課題が生じた場合には、時機を逸することなく提言することになっている。しかし、あくまでも答申は 3 年間でまとめることとし、昨年には中間での検討状況を集約して「中間報告」を公表したところである。この答申は昨年の「中間報告」を踏まえ、3 年間の調査会の審議の大成として世に問うものである。

3 年間の審議を集約するに際して、東京都税制調査会は答申を、この時期に世に問う意義の重大さを再認識している。というのも、アメリカを発生源とする金融危機が世界を襲い、その余波が日本にも東京にも打ち寄せているからである。東京都民も日本国民も、インフレーションが生じる一方で、不況が深刻

化していくというスタグフレーションの影に脅えている。

こうした状況に対応し、都民、国民の生活を守るのは財政の役割である。しかしながら、危機的状況にある国家財政、地方財政は、その機能を有効に果たせないでいる。地方分権の推進は、そうした状況を打破し、国民が安心して暮らせる経済社会を築いていくための戦略である。

言うまでもなく、地方分権の目的は、社会に不可欠な公共サービスを身近な政府である地方政府が提供できるようにすることであり、人々がどのような公共サービスをどのように負担し合って実現するかを決定できるようにしていくことである。そのためには、無駄遣いとガバナンス機能の不全を招いている国と地方の二重行政を排し、国が実質的に留保している決定権を地方政府に移譲するとともに、国税から地方税へと税源を移譲し、役割分担に見合った財源を地方政府に保障することが不可欠である。

ところが、日本では地方分権が進まないために、地方財政の縮小と、地域社会や地域経済の破綻との負の連鎖現象すら生じている。しかも、三位一体改革で地方財政の一般財源を圧縮したばかりか、歴史に逆行するように、地方法人特別税によって、地方税を国税に奪い取ることすら実施されたのである。

今こそ危機に対応して財政を有効に機能させるために、税制を明確なヴィジョンのもとに抜本的に改革する必要がある。こうした抜本的財政改革をデザインするに際して、この答申では、拠るべき二つの基準があると考えている。一つは地方分権であり、もう一つは環境税である。こうした観点に立つ答申が、来たるべき抜本的改革の導き星になるものと信じている。

1 地方税財政制度改革のあり方

～ 地方自治体の自主的・自立的な財政運営の確立～

- ・ 税制は、社会経済の最も基本的なインフラの一つである。今、その税制の抜本的な改革が急務となっている。少子・高齢化、経済のグローバル化など社会経済の急速な構造変化に制度が追いつかず、十分に機能を果たせなくなっているからである。
- ・ 抜本的改革の大きな柱の一つは、言うまでもなく地方税制改革である。社会経済構造が変化する中で、国民が安心して暮らし、持続的に成長できる経済社会を築いていくためには、住民に身近な地方自治体が住民の意思決定に基づき、公共サービスを提供することが不可欠であり、地方自治体の役割がますます重要となる。これまで当調査会が繰り返し述べてきたように、旧来の中央集権的な国のかたちを根底から見直し、分権型の社会を築いていくことが必要となっている。
- ・ そのためには、現行の国依存の地方税財政制度を改める必要がある。地方自治体はその役割を確実に遂行し、自主的・自立的に財政運営できるよう、国と地方の税源配分を抜本的に見直し、地方税の充実を図っていく必要がある。

(1) これまでの改革

- 理念を忘れて迷走 -

三位一体の改革

- 自治体の自立につながらない帳尻合わせ -

- ・ 「三位一体の改革」(平成16年度～18年度)は、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を相

互に関連づけて一体的に見直す取組であり、地方自治体の自立に向けた税財政面での分権改革を目指したものであった。

- ・ しかしながら、結果は、平成 19 年度の間接報告で述べたとおり、国が地方に関与している事務事業のあり方を変えることなく、補助率の引下げ等のみが行われた国庫補助負担金改革、地方財政の圧縮ありきの方針の下で 5.1 兆円の削減(臨時財政対策債を含む)が行われた地方交付税改革など、国の財政再建を優先した帳尻合わせに終始した。所得税から個人住民税への 3 兆円の税源移譲は行われたものの、地方自治体の自立にはほど遠いものであった。
- ・ そればかりか、地方交付税総額の大幅削減は、地方交付税の財源保障機能・財源調整機能の弱体化を招き、財政力の弱い地方自治体の財政に大きな打撃を与え、地方の疲弊を加速させることとなった。

地方法人特別税・同譲与税の創設

- 抜本的改革を早急に実施し、法人事業税を復元すべき -

- ・ 平成 20 年度税制改正においては、「三位一体の改革」による地方交付税総額の削減が財政力の弱い地方自治体の財政を大きく圧迫したこと等が背景となり、地域間の税収格差の是正が大きく取り上げられた。
- ・ 「大都市と地方で税収に格差が生じ、拡大している。その主な原因は法人二税にあり、偏在の著しい法人二税の配分を見直すべき」との格差是正の議論は、平成 19 年度の間接報告で述べたとおり、
ア 地方の厳しい状況に対しては地域活性化など根本的な取組が求められているにもかかわらず、税収格差という一面だけで対応しようとしていること

イ 税込と財政需要という税財政制度を検討する上で不可欠な二つの側面のうち、財政需要の視点が欠落していること
ウ 地方税の国税化など、格差是正の方向が分権改革の理念と逆行するものとなっていること

の三点で、大きく方向を見誤るものであった。

- ・ しかしながら、最終的には、法人事業税の一部を地方法人特別税として国税化(賦課徴収は都道府県に委託)するとともに、その全額を地方法人特別譲与税とし、人口及び従業者数を基準に全国都道府県に按分するという改正が行われた。
- ・ これは、戦後一貫して都道府県の独立の基幹税とされてきた法人事業税の一部を国税化し、受益と負担の関係を断ち切り、課税権を否定するものであり、分権改革に逆行するものと言わざるを得ない。
- ・ 三位一体改革においては、所得税から住民税に3兆円の税源移譲が行われた。しかしながら、地方における歳出規模と地方税収入には依然として大きな乖離がある。今求められているのは、大都市から地方固有の税源を吸い上げることではなく、真の改革に向けて次のステップを踏み出すこと、すなわち、更なる税源移譲等により地方消費税など安定的で偏在が少ない地方税の充実を図り、地方における歳出規模と地方税収入の乖離を縮小していくことである。その上で、なお財政力の弱い地方自治体に対しては、税込と財政需要の両面をみて調整を行う地方交付税制度により財源を適切に保障することである。
- ・ 今回の措置は、消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの暫定措置とされている。あるべき改革を先送りすることなく実施し、法人事業税を一刻も早く復元することが不可欠である。

(2) これからの改革のあり方

- 原点に立ち返って改革を進める必要 -

- ・ これまでの地方税財政制度改革が頓挫した要因は、地方自治体の自主的・自立的な財政運営の確立という最終の目標を見失ってしまったことである。
- ・ その背景には、国・地方の厳しい財政状況がある。平成 18 年度の国・地方の歳出純計が約 148 兆円であるのに対し、国税・地方税を合わせた税収は約 91 兆円と、歳出に対する税収の割合は約 6 割であり、限られた税収のパイの中で、数字合わせに終始し、財源の奪い合いとなった。
- ・ 改革の実現を図るためには、常に最終の目標を見失わないようにするとともに、国民の税負担水準のあり方について積極的に検討し、理解を得るよう努めていく必要がある。
- ・ なお、その際には、「 2 (1) 」で述べるとおり、国民負担率からみる限り我が国は「小さな政府」であること、厳しい財政状況下における近年の歳出抑制が社会保障などセーフティネットにも及び、国民の将来に対する不安感を増幅させていること等に留意する必要がある。受益と負担のあり方は、最終的には国民の選択の問題であるが、「小さな政府」でもない「大きな政府」でもない「ほどよい政府」を目指すことが適当であると考える。

改革の原点

- 分権型社会を構築することで「安心」「成長」を実現 -

- ・ 地方税財政制度改革の原点は、社会経済構造が急速に変化する中、国民が安心して暮らし、持続的に成長できる経済社会を築いていくため、分権型の社会を築いていくことである。
- ・ 例えば、我が国のセーフティネットは、これまで年金や生

活保護など現金給付が中心であったが、少子・高齢化、働く女性の増加等に伴い、子育て、高齢者介護などの対人社会サービスの充実が急務となっている。しかしながら、現状ではこれらのサービス体制は極めて不十分である。崩壊が言われている地域医療の立直しを含め、対人社会サービスを中心としたセーフティネットの再構築が求められている。

- ・ グローバル化に伴い、国境を越えて地域が世界とつながるグローバル化が進んでいる。地域に根ざした多様かつ個性豊かな産業の創出や文化の発信は、地域の魅力を高め、その活性化を図る上で極めて重要となっている。
- ・ 大地震、水害など大規模災害が国内外で頻発し、新型インフルエンザをはじめ、災害に対する国民の不安感が増している。地域のコミュニケーションが希薄化する中、ハード面の対応もさることながら、障害者や高齢者など災害弱者の把握や情報網の整備、自主防災組織の強化、避難体制の整備など地域に密着した防災体制づくりが強く求められている。
- ・ これらの課題については、国主導という旧来の方法では対応することはできない。分権型の社会を築き、住民に身近な地方自治体が主体となり、住民と協働しながら、創意工夫して取り組んでいくことが不可欠である。

地方税改革の方向

- 税収規模の大きい基幹税を国と地方で分かち合う -

- ・ 地方自治体の歳出と税収の状況をみると、平成 20 年度地方財政計画における地方自治体の歳出は 83.4 兆円であるのに対し、税収は 40.5 兆円である。我が国の歳出純計に占める国と地方の割合は 4 対 6 であるのに対し、税収に占める国税と地方税の割合は 6 対 4 となっている。

- ・ 地方自治体は、教育、産業振興、福祉、地域開発などほとんど全ての行政分野において国より大きな役割を果たしているにもかかわらず、財政需要の半分を賄える程度の税源しか付与されず、多くを国からの移転財源によっている。
- ・ 分権型の社会において、地方自治体が増大する役割を十分に果たし、創意工夫して施策を展開できるようにするためには、何よりもこうした国依存の税財政制度を見直し、地方自治体に対して、その役割に見合った権限と独立の財源を付与することが必要であり、国と地方の税源配分を見直し、地方税を大幅に充実させることが不可欠である。
- ・ そのためには、税源が全国に普遍的に存在し、税収規模の大きい基幹税をそれぞれ国税と地方税で分け合うことが必要となる。
- ・ 併せて、地方税は、受益と負担の対応関係を住民が意識できる「応益性」、地域による偏在が小さい「普遍性」、景気の変動を受けにくい「安定性」等を備えていることが望ましい。また、一方において、経済の発展に伴い増加する需要増に対応するため、地方税全体としてある程度の「伸張性」を兼ね備えることも重要である。
- ・ 加えて、我が国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、そこに住む人だけでなく、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。このため、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、すなわち、事業税(生産局面)、住民税(分配局面)、消費税(支出局面)等をバランス良く組み合わせる課税することが望ましい。
- ・ これらの観点や三位一体の改革において所得税から個人

住民税への税源移譲が行われたこと等を踏まえると、「2」で述べるとおり、今後の地方税改革においては、先ず税収が安定的で偏在性が小さい消費税について、地方への配分割合を拡大し、地方消費税の充実を図っていくことが必要である。

- ・ また、法人二税については、既に地方の基幹税の一つとなっていること、法人も地方自治体の行政サービスを受けていること及び課税のバランスの点からも、引き続き地方税として維持していくことが必要である。分権の流れに逆行する地方法人特別税及び同譲与税は早急に廃止し、法人事業税を復元すべきである。
- ・ 更に、「3」で述べるとおり、これからの税体系には、環境負荷に応じた課税が負担の公平に適うという視点が重要になる。また、環境問題は身近な生活の場である地域から取り組むことが不可欠であること等から、いわゆる環境税を導入する際には、地方税を中心に構築することが適当である。
- ・ なお、国と地方の税源配分の見直しと併せ、今後、都道府県と市町村の税源配分のあり方についても、検討していく必要がある。地方分権改革推進委員会の第1次勧告では、基礎的自治体優先の原則が基本であるとし、都道府県から基礎的自治体への権限移譲を進めるとしている。地方税改革において地方税の充実を図る際には、そうした状況も踏まえつつ、道府県税と市町村税のあり方を併せて検討していく必要がある。

財政調整のあり方

- 税収と財政需要の両面をみる地方交付税で行うべき -

- ・ 平成20年度税制改正では、「(1)」で述べたとおり、地域間の税収格差の是正を図るとして、法人事業税の一部国

税化が行われた。加えて、国等においては、法人二税が東京に偏在していることを理由に、その更なる見直しを求める意見が根強くある。

- ・ しかしながら、平成 19 年度の間接報告で述べたように、企業活動や消費活動が活発に行われている東京に一定程度税収が集中することは、やむを得ない。
- ・ また、税は、行政サービスの経費を賄うために課するものであり、財政力を税収の大きさだけで判断することは誤りである。税収と必要とされる行政サービス（＝財政需要）の二つの側面をみる必要がある。
- ・ 首都であり、300 万人超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など膨大な財政需要を抱えている。また、都市間競争が激化する中、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役割を持っており、それに伴う需要も大きい。（【参考・東京の財政需要】参照）
- ・ また、現在、税収と財政需要の両面をみて調整を行う制度として地方交付税制度があり、財源調整機能及び財源保障機能を果たしている。平成 18 年度における人口一人当たりの地方税収を都道府県別にみると、東京都は第 1 位、214,769 円であり、全国の約 1.90 倍であるが、地方交付税等による調整を行った結果、一般財源で見ると、東京都は第 17 位、248,244 円であり、全国平均の 1.23 倍となっている。
- ・ 分権型社会の構築に向け、地方自治体の財政基盤の強化を図るためには、「(1) 」及び「 」で述べたとおり、何よりも地方消費税など偏在の小さい地方税の充実を図る必要がある。その上で、なお財政力が弱い地方自治体に対しては、

税収と財政需要の両面をみて調整を行う地方交付税制度により財源を適切に保障すべきである。

- ・ なお、現行の地方交付税については、基準財政需要の算定が、未だ国の政策等によってかなりの程度誘導される一方、福祉、教育、医療、環境など増大する地方自治体の財政需要が算定に適切に反映されていないなどの問題がある。地方交付税の法定税率の変更等を含め、地方自治体の財政需要の変化が地方交付税の算定に迅速かつ的確に反映されるようにしていくことが必要である。

【参考・東京の財政需要】(「平成19年度中間報告」より抜粋)

首都機能や諸機能の集中に伴う需要

東京は1,300万都民が暮らすとともに、300万人超もの昼間流入人口を抱える大都市である。首都機能や人口・企業の集中は、都市基盤整備や警察等の面で膨大な財政需要を生み出している。

<例>

都市基盤整備

- ・慢性化している交通渋滞を解消するための環状道路の整備、連続立体交差など交通インフラの整備

(現況：区部の混雑時旅行速度は全国平均の半分、

都の開かずの踏切は全国約600カ所の47%)

- ・橋梁、水道、下水道など更新期を迎える膨大な社会資本の計画的な維持管理及び更新

災害対策

- ・災害に強い都市をつくるための建物・インフラの耐震化の促進や浸水対策の推進等

(現況：都内住宅の24%、学校・病院の26%は耐震性なし、

局所的な集中豪雨が頻発(6千棟超の浸水被害・平成17年))

首都警察業務

- ・皇室関係の警衛・警備、外国公館や国会等の警戒や首都東京の信用を高めるための総合的なテロ対策

大都市東京に顕著な需要

東京には、少子化の進行、単身高齢者世帯の増大やワーキングプアなど大都市ゆえに先行的に現れる現象や顕著に現れる課題もあり、その解決のための財政需要が発生している。

<例>

少子・高齢化対策

- ・高齢者の地域における健康で自立した生活を実現するための地域ケア体制の整備
- ・子育て支援サービスの充実や子育てに優しい環境づくり
(現況：全国で最低の合計特殊出生率(東京：1.05、全国：1.34)、
単身高齢者世帯の割合(東京：8.67%、全国：7.88%))

低所得者対策

- ・職業的自立・生活安定に向けた総合的な支援の展開
(現況：生活保護被保護実人員(東京：15.2、全国：11.6/人口千人))

治安対策

- ・地域の体感治安を改善するための通学路の安全対策等
(現況：刑法犯認知件数(東京：20.2件、全国：17.8件/人口千人))

世界都市東京の需要

グローバル化が進展する中、東京は世界都市として、日本を牽引する役割を持ち、それに伴う需要も発生している。

<例>

空港・港湾の機能強化

- ・空港・港湾機能の強化及び道路、空港、港湾等の連携による交通・物流ネットワーク機能の強化
(現況：国内航空便利用者の3割以上は羽田空港に集中、
世界の港湾別コンテナ個数ランキング(東京は8位
(昭和51年)から19位(平成16年)へ))

外国人旅行者の誘致促進

- ・より多くの外国人観光客を誘致するための環境整備や東京の魅力発信
(現況：世界各国からの外国人訪問者数(日本：730万人(30位))

改革における当面の諸課題

ア 地方譲与税・地方共同税

- 分権に逆行する譲与税化、地方共同税 -

- ・ 地方税の充実を図る際、地域間の税収格差を拡大させない方法として、既存の地方税の譲与税化や、「地方共同税」(注1)あるいは「地方税B」(注2)のように、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る方式(以下、「地方共同税」という。)を考えるべきとする意見がある。

注1 真の地方財政の確立と地方の活性化をはかる会議員連盟の「地方財政の確立と地域活性化に向けた提言」(平成19年6月)においては、地方の基幹税として「地方税」の他に「地方共同税」を設け、法人二税は「地方共同税」として一定の外形基準(人口・面積)で配分する旨が記述されている。

注2 財政制度等審議会「平成21年度予算編成の基本的考え方について」(平成20年6月)においては、地方消費税や地方法人特別譲与税を始めとする地方譲与税のように、人口や従業者数といった裁量の余地のない客観的基準で各団体に配分される「地方税B」を想定した場合、「地方税B」の割合を増やせば増やすほど税の偏在が小さくなり、全体の国民負担は小さくなる旨が記述されている。

- ・ しかしながら、地方譲与税とは、本来、地方税とすべきであるが、徴税技術上の理由などやむを得ない場合に限り、一旦国税として徴収した上で地方自治体に配分するものであり、地方法人特別税・同譲与税のように、もともと独立の地方税であったものを地方譲与税に改変するのは筋違いである。

- ・ また、地方税の地方税たる所以は、税源の所在地と税収の帰属地が一致することであり(例えば、消費行為の行われた地方自治体に地方消費税が帰属し、事業活動が行われた地方自治体に事業税が帰属するなど)、これによりはじめて受益と負担の関係の明確化が可能となる。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、この受益と負担の関係を断ち切り、地方自治体の課税権を否定するものであり、もはや地方税とは言えない。
- ・ なお、地方消費税については、国が一旦徴収し、客観的基準で各地方自治体に配分することから、地方譲与税と変わらないとする意見があるが、消費に関連した基準により清算を行うことで、税源の所在地に税収を帰属させる仕組みになっており、地方税の基本条件を満たしている。したがって、これを地方譲与税等と同列に捉えることは間違いである。
- ・ また、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することが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、分権とは程遠い。
- ・ 分権型社会を支えるのは、地域の行政サービスに必要な財源について、当該サービスを受ける者が、共同の意思決定に基づき、負担能力とサービスの受益の程度に応じ負担し合う仕組みである。地方税の譲与税化や地方共同税は、本来財政需要と税収の両面をみて行うべき財政調整を税収のみで行おうとするものであり、地域間の格差是正にならないばかりか分権に逆行するものである。

イ 道路特定財源の一般財源化

- 現行の負担水準を維持し、

税源移譲等で地方税財源を充実 -

- ・ 「経済財政改革の基本方針 2008」は、揮発油税など道路特定財源について、平成 21 年度から一般財源化するとともに、その際には、地方財政に影響を及ぼさないように措置し、必要と判断される道路は着実に整備するとしている。
- ・ 道路特定財源は、我が国の道路整備を進めるための貴重な財源として大きな役割を果たしてきたが、国は近年、歳入に合わせて事業を運営し、無駄遣いを招くなどの弊害も目立っている。財政の硬直化を回避するためには、一般財源化は望ましい方向である。
- ・ ところで、道路特定財源のうち自動車重量税、石油ガス税、自動車取得税、軽油引取税及び地方道路税は、いずれも昭和 30 年代から 40 年代にかけて、国あるいは地方の道路整備財源を確保することを目的に創設されたものである。また、現在、道路特定財源には、石油ガス税を除き、本則税率よりも高い暫定税率が設けられているが、これも道路整備の促進を理由に順次引き上げられてきたものである。
- ・ 道路特定財源の一般財源化に当たっては、こうした経緯を踏まえつつ、課税の根拠や税負担のあり方について改めて検討し、国民の理解を得ることが課題となる。
- ・ 道路特定財源については、当面の対応策として、
 - ア 自動車社会に与える負荷は、道路損傷はもとより、大気汚染、CO₂ 排出、交通事故など広範かつ大きいこと
 - イ 地球温暖化をはじめ環境問題への取組強化が求められる中、エネルギー関係諸税や自動車関係税には、需要を抑制する効果が期待されること

ウ 自動車に係る税負担は、車体課税・燃料課税・消費課税等を合わせて、例えば、2,000CC クラスの自家用乗用車の場合、我が国が約 16 万円であるのに対し、イギリスは約 27 万円、ドイツは約 24 万円であり、我が国は低い水準にあること

エ 国・地方の財政状況が極めて厳しいこと

等を勘案し、道路を含め、広く都市や環境に負荷を与えている自動車に対する課税として位置付け、現行の税負担水準を維持していくことが適当であると考える。

- ・ 一般財源化に当たっての当面のもう一つの大きな課題は、地方自治体の自主的な税財源を適切に確保していくことである。
- ・ 道路特定財源の税収は、首都圏三環状道路をはじめ東京の道路ネットワークの整備を着実に進めるための安定的な財源になっている。揮発油税収の 4 分の 1 は地方道路整備臨時交付金とされ、裁量の余地の大きい地方自治体の財源としてまちづくり等にも活用されている。
- ・ 地方自治体は、道路整備等の歳出に比べて道路特定財源が超過している国とは異なり、道路特定財源（自動車取得税などの地方税及び地方譲与税約 2.1 兆円、地方道路整備臨時交付金及び国庫補助金等約 1.4 兆円）に加え、一般財源を投入して必要な道路整備を行っている。
- ・ 道路特定財源の一般財源化に当たっては、こうした状況に十分留意するとともに、地方分権を進める観点から、地方分権改革推進委員会の第 1 次勧告に示された道路整備に関する国と地方の役割分担等を踏まえ、税源移譲などにより地方自治体の自主的な税財源の充実を図っていくことが不可欠である。

- ・ なお、道路特定財源は、中長期的には、「3」で述べる「環境税制改革」の一環として、地方税を中心に据えつつ、再構築していくことを検討すべきである。

2 地方の基幹税のあり方

- ・ 地方税は、「1」で述べたとおり、税源が全国に普遍的に存在し、税収規模の大きい基幹税を国税と分かち合うことが必要である。これは、今後、税体系の抜本的な改革を進めていく上で忘れてはならない視点である。
- ・ 当調査会においては、こうした視点に立ち、基幹税である地方消費税、法人二税及び個人住民税について、来るべき改革において課題になる事項や地方自治体の立場から特に言及しておくべき事項を中心に、国税である消費税、法人税及び所得税の問題を含めて検討した。

(1) 地方消費税・消費税

基本的考え方

- 自治体の財政基盤強化に向け、
地方消費税の充実が不可欠 -

- ・ 地方消費税は、税収が約 2.5 兆円(平成 20 年度地方財政計画)、道府県税収入の約 13.4%を占める都道府県の基幹税の一つである。税収の2分の1は市町村に交付され、市町村の財源としても重要な位置を占めている。
- ・ また、人口一人当たり税収額(清算後)の「最大/最小の倍率」が 1.9 倍(平成 18 年度決算)と地域間の偏在が小さく、税収が安定的であるなど地方税に最もふさわしい税の一つである。
- ・ 更に、勤労世代に負担が偏らず、世代間の公平を確保できること等から、少子・高齢社会において重要な役割を担うことが期待される税である。

- ・ 今後、国民が安心して暮らすことができる経済社会を築いていくためには、介護、地域医療、子育てなど対人社会サービスの充実が急務であり、地方自治体の役割はますます増大している。そうした中で、地方自治体はその役割を十分に果たしていくためには、財政基盤の強化が必要であり、所得税から住民税への税源移譲に続く次のステップとして、「1(2)」で述べたとおり、消費税の地方への配分割合を高め、地方消費税の充実を図っていくことが不可欠となっている。
- ・ ところで、地方消費税については、税率が一律で地方自治体に裁量の余地がないことから、地方税としてふさわしい税とは言えないとする意見が一部にある。
- ・ しかしながら、税率の裁量権については、地方税全体で判断すべきものとする。住民税や固定資産税は地方自治体が税率の裁量権を有している。地方自治体の基礎的な財政需要については地方消費税により対応し、地域の追加的な財政需要に対しては裁量権のある住民税等で対応することで、全体として受益と負担という地方税原則を実現することは可能となっている。
- ・ また、地方消費税については、国が消費税と併せて賦課徴収して配分しており、実質的に地方譲与税と変わらないとする意見もある。
- ・ しかしながら、地方消費税の賦課徴収について、当面、国に委任することとされたのは、納税者の負担や税務執行の効率性等から、税務行政上、合理的であると政策判断されたからであり、地方自治体は徴収取扱費を国に支払い、国の徴税コストを適切に負担している。もちろん、今後、地方自治体はその賦課徴収においてより積極的な役割を担っていくことについても検討する必要がある。

- ・ また、地方消費税は、消費に対して課する税であり、消費に関連した基準で清算することにより、都道府県ごとの消費量に応じて配分されている。すなわち、税源の所在地と税収の帰属地が一致し、受益と負担の関係が成り立っている地方税である。「1(2) ア」で述べたように、地方消費税を地方譲与税と同列に捉えることは適当ではない。
- ・ なお、消費税については、年金目的税化等の議論が一部にあるが、前述したとおり、地方消費税は、地域福祉はもとより、広く地方自治体の基礎的な行政需要を賄うものであり、今後ともその充実を図るとともに、引き続き一般財源としていくことが適当である。

税率のあり方

- 積極的に検討すべき。ただし、景気状況には十分配慮 -
- ・ 地方消費税を含む消費税率の上げは、税体系の抜本的改革の大きな課題の一つである。
- ・ 我が国の財政状況をみると、「1(2)」で述べたとおり、平成18年度の国・地方の歳出純計に対し、国税・地方税を合わせた税収の割合は約6割にとどまっている。また、国・地方を合わせた長期債務残高は平成20年度末で約778兆円となると見込まれるなど、極めて厳しい状況にある。
- ・ 国は2001年度以降財政健全化を図るため、人件費の削減や公共事業の縮小等歳出の抑制を行ってきた。こうした抑制は、社会保障など国民に直接影響を与える分野にも及び、地域医療、介護などセーフティネットに綻びを生じさせている。持続可能な社会保障制度の構築に向けた道筋が見えない中、国民の将来に対する不安感が増幅している。
- ・ 行政の無駄の徹底的な見直しは当然であるが、一方、諸外

国の国民負担の状況をみると、我が国の国民負担率は 40.1% であり、アメリカ 34.5% と比べるとやや高いものの、フランス 62.2%、ドイツ 51.7% と比較すると、かなり低い水準にある。また、我が国の一般政府支出(対 GDP 比)は 38.1% であり、アメリカ 36.7% と比べると同程度であるが、フランス 53.7%、ドイツ 46.9% と比較して、低い水準にある。更に、政府支出の水準を政策分野別でみると、我が国は、育児や高齢者福祉などのサービス支出の低さが際立っている。これらの数値からみる限り、我が国は「小さな政府」である。

- ・ 国民が安心して暮らすことができる経済社会を築いていくためには、社会保障給付はもとより、地方自治体が主体となって提供すべき介護、障害者の自立支援、地域医療、子育てなど対人社会サービスの充実が急務であり、国・地方を通じた安定的な財源の確保が不可欠である。
- ・ 広く消費に負担を求める消費税・地方消費税は、税収が安定的で、かつ、勤労世代など特定の者に負担が集中しないなど、そうした財源の中核を担うにふさわしい税である。地方消費税を含む消費税率引上げについて積極的に検討し、できるだけ早い時期を念頭に、選択肢や道程を示していくことが必要である。
- ・ もちろん、検討に当たって当面の景気状況に十分配慮する必要があることは言うまでもない。我が国経済は、アメリカの金融危機に端を発した、世界経済の急激な減速の影響を避けられず、極めて厳しい局面に入っている。内閣府の試算では、平成 21 年度に消費税を 2% 引き上げた場合、増収分をすべて国債の償還に充当したとすると、5 年間にわたり GDP を年平均 0.45% 押し下げるとされている。税率引上げが経済に及ぼす影響は小さくなく、景気動向を十分注視していく

必要がある。

- ・ 一方、我が国が「小さな政府」であることは既に述べたが、OECD諸国の国民負担率と経済成長率の関係をみると、例えば、セーフティネットが整備され、国民負担率が7割を超えるスウェーデンが、近年高い経済成長を達成しているなど、高い負担率が経済成長を阻害しているとは言えない。
- ・ 当面の景気状況等には十分配慮しつつも、中長期的には、国民の安心のための財源確保が経済社会の活性化につながるという視点に立つことが必要である。
- ・ また、前述したとおり、行政の無駄を徹底的に見直すことも不可欠である。消費税率引上げの反対理由で最も多いのは、「行政の無駄遣いを減らす努力が足りない」であり、これが過半を占めている。必要な歳出を確保しつつ、国民の目線に立ち、行政の無駄遣いを厳しく見直していくことが必要である。

その他の課題

ア 軽減税率の導入

- 効果・政策配慮の必要性を勘案して総合的に判断 -
- ・ 消費税は所得に対して逆進的であるとされており、食料品など生活必需品に対し軽減税率を導入することは一つの選択肢である。
- ・ EUにおいても、2006年EU指令により各国二つまでの軽減税率の設定が認められ、食料品をはじめ書籍、施設入場料、放送受信料や旅客輸送および特定の労働集約的なサービスなどについて広く軽減税率が採用されている。
- ・ 軽減税率導入の家計への影響について、「平成16年全国消

費実態調査」を用いて試算したところ、仮に消費税率を10%とし、食料品に対して5%の軽減税率を採用した場合、一世帯当たりの年間消費税額負担は、軽減税率を採用しない場合と比較して、収入分位別（5段階）の第1分位の世帯で1.8万円（12.8万円 11.0万円、14.1%）軽減され、第2分位の世帯では4.8万円（39.2万円 34.4万円、12.2%）軽減された。

- 以上の試算から、軽減税率による負担軽減の効果は高所得層にも及ぶが、軽減割合は低所得層の方が高く、逆進性の緩和に一定の効果があることが分かった。（軽減税率の導入の家計への影響・試算方法については、49、50頁参照）
- 一方、軽減税率導入の課題としては、消費生活が多様化している中で適用範囲の合理的な設定が困難であることが挙げられる。このため、広く軽減税率を採用しているEU諸国においては、認定を巡るトラブルがしばしば生じ、官民ともに少なくないコストが生じているとされている。
- また、軽減税率を適用した場合、一定の税収を確保するには、標準税率を高く設定する必要があるという問題もある。
- 更に、複数税率の下で仕入税額控除を正確に行うためには、インボイス方式の導入が必要との意見もある。インボイス方式の導入は制度の信頼性・透明性に資するものであるが、一方において納税者の事務負担が増加することや免税事業者が取引の中間段階から排除されかねないこと等にも留意する必要がある。
- 軽減税率の導入については、逆進性緩和の効果と導入に伴うデメリットとを比較考量し、また、社会保障制度など歳出面における政策配慮の状況等も勘案しながら判断することが適当である。

イ 清算基準

- 税収と消費地を一致させる観点から十分な検討が必要 -
- ・ 地方消費税は、税収を最終消費地に帰属させるため、消費に関連した基準により都道府県間で清算を行う仕組みとなっており、具体的には、税収の8分の6については商業統計の「小売年間販売額」などの統計指標が、残りの8分の2については、人口及び従業者数が基準として用いられている。
- ・ 統計指標による基準が8分の6とされたのは、地方消費税の創設当時、当該統計によって把握できる消費の額が消費税の税収から求められた課税標準に対し、約75%であったこと等によるものである。また、我が国は昼間の人口移動が激しく、就業地等でも消費を行っていることなどから、人口だけでなく、従業者数が指標に用いられているのは合理性がある。
- ・ 現行の基準については、近年、統計によるカバー率が下がってきているとする意見や、最終消費は住所地で行われており、人口基準のウエイトを高めるべきとする意見もあるが、指標の簡便性や昼間の人口移動が激しいという我が国の特性も勘案し、あくまでも税収を最終消費地に帰属させるための適切な指標という観点から、十分に議論することが必要である。

(2) 法人二税・法人税

基本的考え方

- 受益と負担の地方税原則に基づく税 -

- ・ 平成 20 年度地方財政計画における法人二税の収入は、都道府県が約 6.9 兆円（法人事業税が約 5.8 兆円、法人住民税が約 1.1 兆円）であり、道府県税収全体の約 36.7%を占めている。また、市町村は、法人住民税が約 2.8 兆円であり、市町村税収全体の約 13.1%を占めている。このように、法人二税は、都道府県及び市町村の貴重な基幹税の一つである。
- ・ また、法人事業税は、法人の事業活動と法人が受ける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、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り、歴史的沿革をみても、地方自治体の行政サービスの対価として重要な役割を担ってきた。
- ・ 法人は、地方自治体から多大な行政サービスを受けている。例えば、道路や空港・港湾、上下水道等の都市基盤の整備、治安の確保や災害への対応などは、企業活動にとって欠かせない行政サービスである。学校教育は、企業の最も重要な経営資源である人材の基礎を形作るものである。福祉や介護・医療などのサービスは、企業の従業者等のセーフティネットであり、安心して企業活動に従事するために必要不可欠な施策である。
- ・ このように法人二税は、地方自治体の行政サービスと結びついた税であり、分権型の社会において不可欠な地方税の一つである。

法人二税を巡る諸議論

- 法人二税は地方税として維持すべき -

- ・ 法人二税については、税源が偏在していること、景気変動の影響を受けやすく、税収が不安定であること等を理由に、

地方税にふさわしい税とは言えないとする意見や、「1(2)」に述べたように譲与税化など、更なる見直しを図るべきとする意見がある。

- ・ しかしながら、法人二税は、次に述べるように地方税にふさわしい税の一つであり、引き続き地方税として維持していくことが適当である。

ア 税源の偏在

- 財政需要を加味して判断すべき -

- ・ 平成 18 年度における都道府県別の人口一人当たり税収額の「最大/最小の倍率」をみると、法人二税は 6.1 倍となっており、地方消費税 1.9 倍、個人住民税 3.3 倍に比較して格差が大きくなっている。
- ・ このように、法人二税の地域間の税収格差が、他の税に比べて大きいことは事実である。しかしながら、首都である東京には、金融をはじめ全国の大企業の 4 割近くが所在し、全国の従業員の 25% が働く(2008 年版中小企業白書より)など経済機能も集中しており、税収が一定程度集中することはやむを得ない面がある。
- ・ また、「1(2)」で述べたように、財政需要も併せてみる必要がある。行政や経済機能の集中は、東京に 300 万人超という膨大な昼間流入人口をもたらしている。世界の大都市と比較しても突出した昼間流入人口は、道路や鉄道、上下水道などの都市基盤に大きな負荷をもたらすとともに、警察・消防・災害対策といった安全への対応や廃棄物対策等の環境問題への対応など、膨大な財政需要を生み出している。
- ・ 企業の集中等に伴う膨大な財政需要を考慮すると、税収格差のみを捉えて法人二税を地方税にふさわしくないとする

のは適当ではない。法人二税は、地域の行政サービスに必要な経費の一部を受益者である法人に求めるものであり、受益と負担という地方税の考え方に適う税である。

イ 不安定な税収

- 外形標準課税の拡大により安定化が可能 -

- ・ 法人二税は、景気変動の影響を受けやすく、税収が不安定である。例えば、都の法人二税は、平成元年度には約 2.7 兆円であったものが、バブル崩壊に伴い平成 6 年度には約 1.4 兆円に低下した。したがって、現在、約 2.6 兆円(平成 20 年度予算)ある税収も、法人事業税の一部国税化の影響は別にしても、今後、我が国経済の状況によっては、大きく低下する可能性もある。
- ・ ところで、法人事業税については、平成 15 年度の税制改正において、資本金 1 億円超の法人を対象に、付加価値額及び資本金等の額を課税標準とする外形標準課税が導入され、所得課税と併課することとされた。外形標準課税の導入は、法人事業税の応益税としての性格を明確化するとともに、地方税収の安定的確保に資するものである。
- ・ したがって、今後は、中小法人等の負担に引き続き配慮しつつ、「 」に述べるように、税源偏在の是正にも効果がある付加価値割の割合を拡大し、税収の安定化を図ることが適当である。
- ・ 併せて、「 1 (2) 」で述べたように、地方税は、「応益性」、「普遍性」、「安定性」等とともに、経済の膨張に伴い増大する財政需要に対応するため、税体系全体としてある程度の「伸張性」を兼ね備えることが望ましい。
- ・ 法人二税については、バランスのとれた地方税体系という

観点から、法人事業税の付加価値割の拡大を図りつつ、また、他の税と適切に組み合わせながら、引き続き地方の基幹税の一つとして維持していくことが適当である。

実効税率のあり方

- 現時点での引下げは早計 -

- ・ 法人二税を含む法人所得課税については、企業の国際競争力を維持・強化する観点や、外資を誘致し、国内企業の海外への流出を食い止める観点から、諸外国に比べて高い実効税率を引き下げるべきとする意見がある。また、実効税率が高いのは、諸外国に例の少ない地方法人所得課税に起因するものとする意見もある。
- ・ たしかに我が国の法人所得課税の実効税率は 40.69% であり、アメリカの 40.75%（カリフォルニア州）とほぼ同程度であるものの、フランス 33.33%、ドイツ 29.83%、イギリス 28.00% と比べて高い水準にある。
- ・ しかしながら、法人所得課税の負担と社会保険料の事業主負担とを合わせた企業負担を対名目 GDP 比で見ると、日本企業の負担は 8.9% であり、イギリス（7.2%）や高齢者向け以外の公的医療保険制度がないアメリカ（6.5%）よりは高いものの、フランスやイタリアよりも低く、OECD 諸国の平均 9.1% を下回っている。
- ・ 更に、アメリカの企業が負担する民間医療保険の事業主負担を含めると、アメリカの企業負担は我が国の企業負担を上回る事となる。我が国の企業負担は、諸外国と比べて高いと言えないばかりか、むしろ低い水準にあると言える。
- ・ また、実効税率の高さが国際競争力を阻害する主たる要因とは言えないことにも留意する必要がある。

- 例えば、世界経済フォーラムの「世界競争力報告書（2007 - 2008 年版）」においては、我が国よりも実効税率が低いイギリス、フランス等が、国際競争力に関して我が国よりも低い評価を受けている。一方、我が国と実効税率がほぼ同程度のアメリカの国際競争力は 131 か国中 1 位となっている。
- 更に、実効税率の引下げの効果についても慎重に見極める必要がある。
- 我が国の実効税率は 90 年代に数回引下げが行われた。この間、海外企業の対日直接投資は緩やかに増加したが、一方で、日本企業の対外直接投資も拡大傾向にあり、日本企業の生産拠点等は海外流出を続けている。
- また、今年 3 月に実施した企業へのアンケート調査（株式会社帝国データバンクへの委託調査「法人所得課税の税収集中等に関する国際比較調査」）によると、海外への事業展開を決めた理由として、「市場規模拡大の一環」、「関連企業への近接性」、「取引先関係強化」、「賃金コスト負担の軽減」等が上位を占め、「法人所得課税負担の軽減」や「社会保険料負担の軽減」をあげた企業はわずかであった。
- また、海外との公的負担の相違について、「（法人所得課税や社会保険料の負担によって）日本での事業活動が不利と感じることは特にない」とした企業が 73.8% を占めるとともに、法人実効税率が 30% に引き下げられた場合についても、「海外進出をとりやめ、日本に回帰する可能性はない」とした企業が 77.4% に達している。
- これらの例が示すように、実効税率を引き下げたとしても、国内への投資が増加し、雇用機会の増加等に必ずしもつながるとは言えない。
- 経済活動がグローバル化する中、諸外国の実効税率の動向

については注視していく必要があるが、前述のような状況を見る限り、法人所得課税の実効税率を今直ちに引き下げなければならないような状況にはない。

- ・ また、仮に将来、実効税率の引下げを検討する場合においても、「 」及び「 」で述べた法人二税の意義等を踏まえ、あくまでも国と地方を合わせた負担の水準について議論すべきである。

今後の課題

- 法人事業税の復元と外形標準課税の割合の拡大 -

- ・ 法人二税は、前述したとおり、今後も地方の基幹税の一つとして維持していくべきである。
- ・ また、今後の課題として、先ず「 1 (1) 」で述べた法人事業税の復元がある。平成 20 年度の税制改正において行われた法人事業税の一部国税化は、受益と負担の関係を断ち切り、法人事業税を財政調整の手段として用いたものである。分権改革に逆行するこの措置は、あくまでも暫定的なものであり、税体系の抜本的改革を実施し、一刻も早くその復元を図るべきである。
- ・ 更に、「 イ」で述べたように、法人事業税の付加価値割の拡大も今後の課題である。法人事業税については、平成 15 年度の税制改正において、事業税の応益税としての性格の明確化、地方税収の安定的確保等の観点から、所得課税と併用して外形標準課税が導入された。
- ・ ところで、平成 19 年度の各都道府県の法人事業税について、所得割、付加価値割、資本割の別に税収額のばらつきを示す変動係数をみると、所得割 1.992、付加価値割 1.887、資本割 2.203 と付加価値割が最も小さくなっており、付加価

値割の偏在度が低く、税源偏在の是正にも効果的であったことが分かる。

- ・ また、3年度間のみの数値ではあるが、17年度の付加価値割額及び所得割額を100とした場合の税額の指数をみると、付加価値割は18年度112.8、19年度118.4、所得割は18年度130.6、19年度141.6であり、付加価値割は所得割と比べて安定的であると言える。
- ・ 法人の事業活動の規模を最もよく表すのは付加価値であるとされている。また、法人事業税収の一層の安定化と税源偏在の是正を図るためにも、中小法人の負担に引き続き配慮しつつ、今後、付加価値割の割合を拡大していくことが適当である。

(3) 個人住民税・所得税

基本的考え方

- 個人住民税は分権型社会を支える重要な税 -

- ・ 平成18年度の税制改正においては、所得税から個人住民税に3兆円の税源移譲が行われた。その結果、都道府県の平成20年度地方財政計画における個人住民税収は約5.0兆円となり、税収全体の約26.7%を占めている。同様に、市町村の個人住民税収は約7.4兆円であり、税収全体の34.0%を占めている。このように、個人住民税は、都道府県及び市町村の基幹税の一つとなっている。
- ・ 個人住民税は、今後とも、地域社会の経費を住民が広く負担する税として、分権型社会において重要な役割を果たすものである。

個人所得課税を巡る課題

- 所得再分配機能の回復 -

- ・ 国民の所得格差が拡大していると言われている。全国的生活保護受給世帯の数は、平成7年に約60万世帯であったものが、平成17年には約104万世帯と急増している。また、「国民生活基礎調査」に基づき所得階級別の世帯の分布を平成18年と平成7年で比較すると、所得200万円以下の層が増加している。
- ・ 個人所得課税については、こうした状況、更には消費税・地方消費税の引上げがいずれ不可避であること等を踏まえ、累次の税制改正に伴い低下した所得税の所得再分配機能を、社会経済の活力を損なわないよう配慮しつつ、どのように回復していくかが重要な課題となっている。
- ・ こうした観点から、今後の検討課題として、金融資産所得への課税のあり方がある。金融資産所得に対しては、個人の金融商品選択における課税の中立性の確保や簡素で分かりやすい税制という観点から、分離課税が基本とされ、一律の税率が適用されているが、金融資産を多く保有している高所得層ほど、有利になるとの意見もある。金融資産所得については、適正執行の確保や金融商品間の課税の中立性、海外への資金シフト等の問題もあり、今後、諸外国の状況も参考にしながら議論を深めていく必要がある。
- ・ また、平成19年度の中間報告で述べたとおり、現行の給与所得控除には上限がなく、高額な給与所得者が必要経費をはるかに上回る控除を受けていること等を踏まえ、給与所得控除に上限を設定することや、年金以外に高額な所得を得ているケースがあること等を踏まえ、高額所得者の公的年金等控除のあり方を見直すことも今後の検討課題である。

- 一方、政府税制調査会等においては、厳しい財政状況の中、財政支援の集中化等の観点から、一定の控除額を納税者の税額から差引くとともに、税額が控除額に満たない場合にはその差額を給付（＝歳出による手当）する、いわゆる「給付付き税額控除」の導入も議論されている。
- 社会保険料と個人所得課税を合わせた負担率を 10 段階の所得分位別にみると、上位の 10 分位及び 9 分位を除き、8 分位までは税よりも社会保険料の負担が大きくなっている。また、社会保険料は、比例的であること、上限が設けられていること等から、下位の分位ほど負担感が大きくなる。
- 給付付き税額控除は、こうした低所得者層の社会保険料や消費税等の負担に配慮するための一つの有効な手法であり、税制と社会保障を一体的に取り扱うことで、効率的・効果的な財政運営が期待できるとされている。
- カナダでは、消費税率引上げ時の逆進性緩和策として、必要最小限の生活費にかかる消費税額相当を給付付き控除する制度が導入された。また、アメリカ、イギリスにおいても、子育て支援や就労促進等の観点から、類似の制度が採用されている。
- 一方、この給付付き税額控除を導入する場合は、世帯単位で所得を捕捉する仕組みが前提となる。また、アメリカでは不正受給が全体の約 3 割に上るとされており、執行体制の整備も大きな課題である。給付付き税額控除については、これらの点を踏まえ、諸外国の例も参考にしながら、今後、十分に検討していく必要がある。

寄附金税制

- 地方自治体の裁量の拡大・簡便な手続が課題 -

- ・ 社会が成熟し、公共サービスに対する需要が複雑かつ多様化する中、行政の役割はもとより、民間が担う公益活動の役割が重要になっている。
- ・ 寄附は、そうした活動を資金面で支えるものである。しかしながら、我が国の寄附の状況を、アメリカ、イギリスと比較してみると、寄附金総額は、日本が約 7 千億円であるのに対し、アメリカは約 34 兆円、イギリスは約 3 兆円となっている。そのうち、個人による寄附金をみると、日本約 3 千億円、アメリカ約 26 兆円、イギリス約 2 兆円である。日本は、とりわけ個人の寄附が少なくなっている。
- ・ これは、公益法人に対する公的規制が強く、非営利セクターが歴史的に未発達であること、社会的認知度・信用度が低いこと等によることが大きいと考えられる。
- ・ 一方、寄附を推進するための環境整備の一つとして税制の果たす役割も重要である。我が国の寄附金税制は、累次の改正で拡充され、控除限度額が所得税では総所得の 40%、個人住民税では総所得の 30%とされるなど、控除割合では諸外国と遜色のないものになっている。
- ・ しかしながら、寄附金控除の対象となる優遇団体は、未だ約 2 万団体と、アメリカ約 106 万団体、イギリス約 19 万団体に比べて少なく、寄附者の選択肢を狭め、寄附へのインセンティブを弱めているとも考えられる。
- ・ 寄附金控除の対象団体については、寄附金税制が脱税の手段とされないよう留意しつつ、新公益法人の認定状況や税収への影響も見極めながら、その範囲を拡大していくことが必要である。
- ・ また、個人住民税の寄附金控除については、平成 20 年度の税制改正において、地方自治体が条例で指定した団体を対象

とする制度が創設された。しかしながら、対象はなお所得税で認められる範囲に限られており、自治体の裁量は狭いものとなっている。

- ・ 今後、分権型の社会において、地域に密着した民間公益活動を支援していくためには、地方自治体の裁量をより一層拡大することが適当であり、所得税よりもむしろ住民税の寄附金控除対象を幅広にしていくことも考えられる。
- ・ なお、イギリスでは、給与天引きにより寄附できる制度（ペイロール・ギビング）など簡便に寄附を行える制度がある。寄附文化を醸成するためには、こうした諸外国の例も参考にしながら、税制を含め寄附に係る手続きの簡便化、少額でも気軽に寄附できる環境づくりなど、幅広く検討していくことが有効である。

3 環境税制改革 ～環境配慮型税制の構築に向けて～

(1) 環境税制改革の基本的考え方

地球温暖化を巡る状況

- 今後数年の間に徹底した対策が必要 -

- ・ 環境問題、とりわけ地球温暖化問題は、人類の生存基盤に関わる深刻な問題である。地球温暖化に伴う自然災害の増加などが顕在化しており、食糧の不足、飲料水の枯渇、海面上昇による居住地の喪失など、このままでは、世界中の人々にとって生活の基盤となる全てのものが脅かされる。警鐘は既に鳴らされており、適応策を含め、数年の間に徹底した対策が必要である。
- ・ しかしながら、我が国は、洞爺湖サミットの議長国として今後の国際的枠組みをリードするとしているにもかかわらず、当面の国際公約である京都議定書の目標達成の進捗状況もはかばかしくない。国は、低炭素社会づくりに向け、具体的な取組を強力に打ち出していく必要がある。
- ・ こうした中、都は6月に環境確保条例を改正し、大規模事業所を対象に、CO₂排出量削減を義務化し、排出量取引制度を導入するなど、国に先駆けた取組を実施している。また、他の自治体においても、多様な取組が行われている。

環境配慮型税制の導入

- 環境を税制の基軸に据え、環境配慮の社会経済へ -

- ・ 我が国の税制は、これまで、財・サービスの消費や所得の稼得、資産の保有等に対し、その多寡に応じて負担を求めることが「公平」であるとしてきた。

- ・ しかしながら、「環境の世紀」と言われ、地球温暖化をはじめ環境問題が極めて深刻かつ重大な問題になっている 21 世紀においては、「環境」を税制の一つの基軸に据えていく必要がある。すなわち、貴重な資源を消費して環境に損傷を与える行為に対し、環境負荷に応じて負担を求めることが「公平」であるという考え方を税体系の中に組み込むことであり、税制全体をそうした視点から見直していくことである。
- ・ この「環境税制改革」とも言うべき取組の目的は、社会経済のあり方そのものを環境に配慮したものへと転換していくことにある。
- ・ ドイツでは、法人の社会保険料負担を引き下げ、経済全体として負担の中立を図りつつ、環境税を導入した。イギリスは、気候変動税の導入に際し、CO2 削減等に関し政府と協定を締結したエネルギー集約型産業は目標達成を条件に税負担が軽減される仕組みを採用している。
- ・ 諸外国の例も参考にしながら、我が国の実情に即した環境税制改革を目指し、環境負荷が大きいものに対する課税強化とともに、環境のために望ましいものに対する税の軽減など幅広く検討していくことが必要である。
- ・ その際には、環境税など環境負荷に対する課税は、特別に、貴重な資源の消費について負担を求めるものであること等から、消費税等が従価税であるのに対し、従量税とすべきことに留意する必要がある。また、環境問題は、国民一人ひとりが身近なところから取り組むべき課題であること等から、地方税を主体としていくことが適当である。
- ・ 更に、環境配慮型の社会経済への移行を新たな経済成長の機会であると捉えることも重要である。我が国の省エネ技術は世界最高水準にあり、その開発や普及のための支援は、省

エネ促進はもとより、我が国の競争力強化につながるものである。

地方自治体の役割

- 地方自治体の先駆的取組により国を動かす -

- ・ 地球温暖化はもとより、環境問題の多くは地方自治体のエリアを越えた広域的な問題であり、社会経済のあり方そのものに関わる問題である。したがって、国民一人ひとりが身近なところから取り組むとともに、国をあげて取り組むことが適当であり、環境税も、基本的には、全国ベースの地方税を主体として導入すべきである。
- ・ 当調査会は、このような提案を平成 12 年度の答申以来、繰り返し行ってきているが、国の動きは極めて緩慢である。このように状況に変化が見込めない中では、地方自治体が国に先駆けた取組を積極的に進めていくことの重要性がますます高まる。
- ・ かつて、いわゆる自動車税のグリーン化を都が独自に実施し、これが契機となって国の地方税法改正に結びついた経緯がある。こうした展開や他の地方自治体との連携も視野に入れながら、独自税制についても積極的に検討すべきである。

改革の留意点

- 他の施策と適切に組み合わせる必要 -

- ・ 環境税制改革は、「公平」の観点から「環境負荷」に応じた負担を求めていくことを主旨とするものであり、環境に負荷を与える行為を抑制するための有効な手法の一つである。
- ・ 環境税制改革に当たっては、幅広い主体に対して価格インセンティブを付与できる、税収が得られる等の税制のメリッ

トを踏まえつつ、直接規制、排出量取引、企業や国民の自主的取組など他の施策と税制とを適切に組み合わせていくことが必要である。

(2) 環境配慮型税制の具体的方向

環境税 (炭素税)

ア 導入の考え方

- 環境税 (炭素税) の導入は環境税制改革の柱 -

- ・ 地球温暖化の大きな要因とされる CO2 排出削減を目的とし、広く化石燃料に課税するいわゆる環境税 (炭素税) は、地球温暖化対策の有効な手法の一つとされ、イギリス、ドイツ、北欧諸国などヨーロッパにおいて広く採り入れられている。
- ・ 我が国においても環境税制改革の柱として、環境税の導入を積極的に検討すべきである。
- ・ ところで、諸外国の環境税の導入例をみると、大別して、炭素含有量を基準とする課税を導入する場合と、既存エネルギー税の税率の引上げや、課税対象の拡大による場合がある。前者の例としては、既存のエネルギー税制に炭素含有量に応じた付加課税部分を設定したフィンランドや炭素税を導入したスウェーデンがある。後者の例としてはイギリスやドイツ等が挙げられ、例えば、イギリスは、炭化水素油税の税率を引き上げ、対象外であった石炭や電気等に対して気候変動税を導入した。ドイツは鉱油税の税率を引き上げ、対象外であった電気に対して電力税を導入した。
- ・ 我が国においても、化石燃料の消費に対して課税される税として、現在、石油石炭税、揮発油税、地方道路税、軽油引

取税、石油ガス税、航空機燃料税があり、環境税を導入する場合は、これら既存のエネルギー関係諸税との関係の整理が不可欠となる。

- ・ 現在、上記の税は、いずれも、燃料の安定供給、道路整備、空港整備等に充てるための特定財源とされている。
- ・ しかしながら、例えば、揮発油税は、もともと昭和 24 年に戦後の経済再建に向けた財源確保のために創設された税であり、薪・木炭等の代替燃料に比して有利であった揮発油の消費に担税力を見出し課税されたものである。それが、昭和 29 年に道路整備費を緊急に確保することが必要との観点から、道路特定財源に変更された。
- ・ 時代の変化に応じた見直しは常に必要である。エネルギー関係諸税のうち道路特定財源については、平成 21 年度から一般財源化するとされている。その場合には、「1(2)イ」に述べたとおり、当面、道路を含め、広く都市や環境に負荷を与えている自動車に対する課税として位置づけ、現行の税負担水準を維持することが適当であると考えられる。
- ・ また、将来的には、エネルギー関係諸税は、CO2 排出に見合った税負担となるよう、油種間の負担の均衡や課税対象の拡大等について、諸外国の例も参考にしながら、検討を進め、貴重な資源の消費に対して負担を求める環境税へと再構築させていくことが望ましい。

イ 国と地方との税源配分

- 環境税は地方税を主体とすべき -

- ・ 化石燃料等はそれを消費することにより CO2 を排出し、環境に負荷を与えるものである。したがって、環境税は、消費にできるだけ近いポイントで課税することが効果的である。

- ・ また、分権型社会において地方自治体が果たすべき役割が増大することは「1(2)」で述べたが、地方自治体は、環境施策においても、地球温暖化対策をはじめ幅広く施策を展開しており、きめ細かな情報提供や中小企業・家庭の自主的取組の促進支援など果たすべき役割は極めて大きい。
- ・ こうしたことから、既存のエネルギー関係諸税を環境税として再構築していく場合には、地方自治体が役割を自主・自立的に果たすことができるよう、国と地方の税源配分を見直し、地方税を主体としていくべきである。

ウ 制度設計の際の留意点

(ア) 課税ポイント

- ・ 「イ」に述べたとおり、環境税は、流通・販売段階において課税(下流課税)することが趣旨に適い効果的である。
- ・ 一方、流通・販売段階での課税には、徴税コストや販売者の事務負担が増大する等のデメリットもある。このため、環境税の趣旨・効果とこうしたデメリットを比較考量し、既存のエネルギー関係諸税の徴税の仕組みを活用しつつ、油種によっては、次善の策として、輸入・製造段階で課税(上流課税)することも考えられる。しかしながら、この場合においても、地方の環境税は、都道府県ごとの化石燃料の消費量等に基づき、税源の所在地に適切に按分すべきである。

(イ) 税負担の水準

- ・ 環境税の負担水準については、消費税など他の税や社会保険料を含めた国民負担全体のあり方と併せて検討することが必要である。
- ・ その際には、我が国のエネルギー製品(化石燃料等)に係

る税負担は、イギリス、ドイツなどヨーロッパ諸国と比べると低い水準にあることにも留意すべきである。例えば、我が国のガソリンに係る税負担は、1リットル当たり60.3円と、イギリス約135円、ドイツ約127円に比べ、半分弱の水準である。

(ウ) 税負担の緩和

- ・ 企業等のCO₂排出削減努力に応じ税負担が軽減されるような仕組みを組み入れるべきである。

(エ) 税収の使途

- ・ 諸外国の多くは一般財源であり、財政の硬直化を回避するため、環境施策に優先的に充てつつも、社会経済ニーズに弾力的に対応できる一般財源とすべきである。

(オ) 排出量取引制度との整理

- ・ 排出量取引は産業・業務部門を対象とし、環境税は家庭・運輸部門を対象とするなど、排出量取引と環境税とで役割分担をすべきとする議論がある。
- ・ しかしながら、環境税の対象を限定することは、産業・業務部門のCO₂排出量が多いこと、課税技術上、産業・業務部門における化石燃料等の消費と家庭部門における消費とを区分することが困難であること等の問題がある。
- ・ イギリスでは、産業・業務部門に両制度を適用しつつ、CO₂の削減義務を果たした場合に、税を軽減している。
- ・ 全ての部門を環境税の対象としつつ、ポリシーミックスの観点から、イギリスの例も参考にしながら、調整の方策を検討していくことが適当である。

自動車関係税

ア 税率構造のあり方

- 環境の視点から見直し -

- ・ 環境税制改革においては、エネルギー関係諸税の再構築と併せ、自動車重量税、自動車税、軽自動車税、自動車取得税など自動車又は軽自動車の保有や取得に係る税（以下において「車体課税」という。）のあり方も課題になる。
- ・ 車体課税のうち自動車重量税及び自動車取得税は、現在、道路特定財源となっており、一般財源化に当たっては、当面、「1(2)イ」で述べたとおり、道路を含め、広く都市や環境に負荷を与えている自動車に対する課税として位置づけ、現行の税負担水準を維持することが適当である。
- ・ また、将来的には、車体課税の課税標準については、環境負荷の基準を併用するなど、環境配慮の視点を拡大していくことが適当である。
- ・ 例えば、自動車税の課税標準は、現在、乗用車、トラック、バス等の区分に応じ、総排気量、最大積載量、乗車定員等が用いられているが、CO₂排出量に比して大型車の税負担が相対的に低くなっている。また、自動車税については、環境負荷の少ない自動車の早期普及を図るためグリーン税制が設けられており、「低排出ガス＋低燃費」基準を満たす自動車の税負担が軽減されている。しかしながら、車両重量が重い自動車ほど燃費効率の基準が緩く設定されていることから、結果として、燃費の悪い自動車の方がかえって税負担の軽減措置を受ける場合があるなどの問題も含まれている。
- ・ 自動車税及び自動車取得税における自家用車と営業用車、バス・トラックと乗用車の税率格差の問題もある。

- ・ こうした状況を踏まえ、車体課税のあり方については、環境税制改革の観点から、具体的な課税標準や税率構造のあり方など、更に検討を深めていく必要がある。

イ 燃料課税と車体課税の関係

- 車体課税の税収は地方の貴重な財源 -

- ・ 自動車に係る税については、消費税、燃料課税、車体課税などいくつもの税がかかっており、複雑であることから、これを簡素化すべきとの意見がある。また、「1(2)イ」で述べたとおり、これらの税を合わせた我が国の自動車に係る年間税負担は、ヨーロッパ諸国に比べて低い水準にあるものの、ヨーロッパ諸国において高いのは燃料課税であり、我が国においても車体課税を軽減し、燃料課税にシフトすべきとの意見もある。
- ・ しかしながら、自動車が社会に与える負荷は、CO2 排出だけではなく、道路損傷、大気汚染、交通事故など広範かつ大きいことから、その対価として、燃料課税に加え、相応の車体課税を求めていくことには十分な合理性があると考えられる。
- ・ また、車体課税の平成 20 年度の税収は約 3.4 兆円であるが、そのうち約 2.6 兆円(自動車重量譲与税約 3,600 億円を含む。)は、地方自治体の財源となっている。
- ・ 更に、同じヨーロッパ諸国でも国により状況は異なり、デンマーク、オランダなど、車体課税についても我が国より高い負担を求めている国もある。
- ・ 燃料課税と車体課税の関係については、これらの点を踏まえるとともに、税制の簡素化の要請等も考慮しながら、今後、国と地方の税源配分を含め、慎重に検討していく必要がある。

政策減税

- 先端技術の開発・高性能製品の普及への支援 -

- ・ 我が国は、石油危機以来、30%を超える省エネを達成しており、GDP当たりのエネルギー消費量は世界で最も小さくなっている。これは、世界最高水準にある環境技術と、その成果である低燃費・高効率製品の普及によるものである。
- ・ 我が国の目指すべきは、連続的なイノベーションを創出することにより、今後も環境技術のトップランナーとして、世界の温暖化対策をリードするとともに、持続的な経済成長を実現していくことである。
- ・ こうした視点から、先端技術の開発促進やその成果である省エネ設備・システムの普及促進を図るための税制支援についても、積極的に検討していくことが重要である。
- ・ なお、この場合の支援策については、最先端の技術・設備の導入を促進するための政策税制として行うものであることに鑑み、期間を限ることが適当である。
- ・ また、産業育成・振興等の目的で設けられた法人税等の租税特別措置の中には、環境の視点からは望ましくないものへの軽減措置もある。こうした措置については、本来目的と環境負荷とを比較考量し、適時見直していくことが必要である。

東京都の環境税制

ア 平成 19 年度中間報告に示した課税案

- 都が先導的役割を -

- ・ 当調査会は、国における議論が進まない中、平成 19 年度中間報告において、東京都の環境施策を支援するための独自の税制案として、「化石燃料の消費に対する課税」、「電気やガス

の使用に対する課税」、「自動車税の超過課税」及び「緑や森林による受益に対する課税」を検討した。

- ・ 「化石燃料の消費に対する課税」は化石燃料がCO₂の大きな排出源であること、「電気やガスの使用に関する課税」は、都においては業務・家庭部門の排出量の伸びが顕著であり、その主要な排出源が電気・ガスであること、「自動車税の超過課税」は運輸部門、中でも自動車からの排出が依然として大きなウエイトを占めていること、「緑や森林による受益に対する課税」は住民に潤いや安らぎを与えるとともに、防災やヒートアイランド対策としても期待できる都市における緑の効果等に着目し、CO₂の排出抑制あるいは環境施策に必要な財源確保の観点から検討したものである。
- ・ 環境税制改革の観点からは、施策のための財源確保を目的とする「自動車税の超過課税」等よりも、インセンティブ付与も併せて目的とする「化石燃料の消費に対する課税」や「電気やガスの使用に対する課税」の方が望ましい。
- ・ もとよりこれらの課税を都単独で行うことについては、他の地域の住民との公平性や都県境の販売業者等への影響など、解決すべき課題が多い。また、現在の厳しい経済環境や道路特定財源の一般財源化に伴うエネルギー関係諸税の動向等にも十分留意する必要がある。
- ・ しかしながら、「(1)」で述べたように、環境対策における地方自治体の役割、中でも諸機能や人口が集中し、大気汚染やヒートアイランド化など都市に顕著に現れる環境問題に直面してきた都の役割は重要である。国の動きが極めて緩慢な状態が続く以上、環境税制改革の実現に向けて都が先導的な役割を果たし、国に先駆けた取組を積極的に進めていくことも重要となる。

- ・ 今後、こうした視点に立ち、全国ベースでの課税と都の単独課税の両方を視野に入れ、具体的な制度設計、導入に至る道程などについて、更に検討を進めていく。

イ 政策減税

- 中小規模事業所・家庭における省エネ促進税制 -

- ・ 都は、国に先駆け、「2020年までに東京の温暖化ガス排出量を2000年比で25%削減する」との目標を定め、「カーボンマイナス東京10年プロジェクト」として、都を挙げた取組を積極的に展開している。
- ・ 2010年度には、都市レベルでは初めて、大規模CO₂排出事業所を対象に削減義務及び排出量取引制度を導入するが、これは、都内のCO₂排出量の4割強を占める産業・業務部門の対策として、排出量の大きな大企業等に率先して積極的な取組を求めるものである。
- ・ 排出量の削減に向けての更なる課題は、産業・業務部門のCO₂排出量の6割を占める中小規模事業所及び排出量の伸びが顕著な家庭部門における対策の強化であり、省エネの推進、再生可能エネルギーの活用等、自主的な取組を促進する方策が重要である。
- ・ こうした課題に対応する観点から、様々な施策とのポリシーミックスの考え方に立ち、税制においても、独自の政策減税を積極的に検討すべきである。また、環境税制改革は、できるところから実施していくという視点が重要であり、「ア」に述べた状況を踏まえ、当面、課税に優先して政策減税を検討していくことが適当である。

【軽減税率導入の家計への影響・試算方法】

軽減税率導入の家計への影響試算における世帯別収入階級別の消費税負担額の推計は、以下の方法によった。

なお、年間収入階級、品目別1世帯当たり支出額をもとに計算を行っている。

現行の消費税負担額

- ・ 「平成16年全国消費実態調査」2巻2表には、二人以上の世帯（全世帯ベース）に関する品目別1世帯当たり1か月間の支出額が掲載されている。このうち消費支出に関する品目群（コード番号102 - 981）が消費税の課税対象である。現金が支出される贈与金（970）、仕送り金（980、981）は除外した。
 - ・ 家賃、社会保険料、学校授業料などに相当する非課税品目（400、402、429、54X、541、700、720、722、723、721、757、759、760、770 - 779、780、957、953、954、951、595、970、971、973、972）を設定
 - ・ 上記非課税品目を除外した残りの品目に対し5 / 105 を乗じて計算
 - ・ こづかい（960、961）には、上記の試算から得た実効税率（消費税負担額 / 試算対象に含めた品目別支出額の合計）を適用して後から加算
- 消費税率を10%に引き上げた場合の消費税負担額

- ・ 上記と同じ品目に対し10 / 105 を乗じて計算
 - ・ 非課税品目などの扱いは 上記と同じ
- 消費税率を10%に引き上げ、食料品に軽減税率5%を適用した場合の消費税負担額

- ・ 食料品に対する消費税負担額については、2巻2表における品目コードのうち酒類、外食を除くすべての食料費である102、120、130、140、170、195、203、213、220、221、222、22X、224、225、229、230、231、232、233、235、238、240、273、276、277、279、280、281、282、289、290、

294、296、299、300、319、320、321、322、323、324、325、327、328、
330、331、333、339、340、360、36A、36B、361、363、370、375、376、
380、381、383、38X、382、384、386、385、387、388、38A、38B、389
を軽減税率の適用対象として想定し、 $5 / 105$ を乗じて計算

- ・ 食料品以外の品目については、上記と同じ品目から、上記食料品を除外したものに $10 / 105$ を乗じて計算
- ・ 非課税品目などの扱いは に同じ
- ・ 食料品に対する消費税負担額と食料品以外の消費税負担額を合計

実効税率の算出方法

- ・ の試算より得られた1か月当たりの消費税負担額を12倍し、年間収入階級別の年間収入（平均値）で除することにより算出

付 記 事 項

答申の取りまとめにあたって、次のような意見があった。

所得に対して逆進的である消費税・地方消費税の税率引上げについては、都民・中小企業への影響や、昨今の厳しい景気状況の中で都民・国民の理解が得られないこと等から、言及することは適当ではない。

地域医療など対人サービスの崩壊については、東京以上に地方は厳しい状況である。格差是正の観点から、地方間の協議・合意のもと、何らかの財政調整の仕組みを作らなければならないところに来ている。