

# 平成21年度東京都税制調査会

## 中間報告

平成 2 1 年 1 1 月 1 7 日

東京都税制調査会

# 目 次

はじめに .....	1
税制改革の視点 .....	3
1 分権の推進.....	3
2 公共サービスに必要な財源の確保.....	5
3 時代に対応した「公平」の実現.....	6
(1) 少子・高齢社会に対応した税制.....	6
(2) 所得格差の拡大に対応した税制.....	7
(3) 社会経済の活力を高める税制.....	8
(4) 環境を重視した税制.....	9
税制改革の方向性 .....	11
1 基本的考え方.....	11
2 地方消費税・消費税.....	12
(1) 基本的考え方.....	12
(2) 税率のあり方.....	13
(3) 低所得者への配慮.....	14
(4) 清算基準.....	15
(5) 地方消費税の賦課徴収.....	16
3 法人二税・法人税.....	16
(1) 基本的考え方.....	16
(2) 法人の実効税率のあり方.....	17
(3) 法人二税を巡る議論.....	20
(4) 今後のあり方.....	23
4 個人住民税・所得税.....	23
(1) 基本的考え方.....	23
(2) 所得再分配機能の回復.....	24
個人住民税の税率等	
給与所得控除の見直し等	
給付付き税額控除の導入	
5 揮発油税・軽油引取税等.....	27

地方財政調整制度	29
1 地方財政調整の意義	29
2 法人事業税の一部国税化	29
3 財源調整論	30
4 地方財政調整のあり方	33
環境税制改革	35
1 税制のグリーン化と温暖化対策税	35
2 温暖化対策税	36
(1) 基本的考え方	36
温暖化対策税の性格	
エネルギー関係諸税との関係	
温暖化対策税の税源配分	
(2) 制度設計	37
課税対象	
課税基準	
油種間の負担の均衡	
導入の形態	
課税ポイント	
税負担水準	
歳入水準との関係	
負担の軽減	
税収の使途	
(3) 都の独自税制	42
3 自動車税のECO(エコ)化	42

はじめに

我が国社会経済は、国民・住民の生活を脅かす様々な困難に直面している。アメリカの金融危機に端を発する世界同時不況や地球温暖化など深刻化する環境問題、年金・医療・介護等の社会保障の崩壊、国・地方の財政難と地方の疲弊、国民の所得格差拡大など内外の難題が同時・複合的に生じている。

当調査会の使命は、税制という側面から、これらの諸問題にアプローチし、解決に向けての処方箋を提言することである。

本年度は、現委員（第4期）の任期（3年）の第一年度であり、当調査会発足10年目という節目の年度でもある。我が国社会経済が困難な状況にある中で節目を迎えるに当たり、当調査会は、その使命を改めて認識するとともに、これまでの検討成果も踏まえつつ、特に次の2点に留意しながら検討を進めることとした。

一つは、「社会経済の持続可能性」である。社会保障、財政、環境など直面する課題の多くは、経済成長、無限の地球環境など現行システムが拠って立つ前提そのものが崩れていることに由来している。時代の変化や制約の中で、次世代が、現世代と同様、安心して希望を持って暮らせるような社会経済システムを築くことが諸改革の究極の目的であり、当調査会の検討の原点である。

もう一つは、中長期的視点に立った検討と当面の対応の両面からのアプローチである。社会経済が激しく動いている時こそ、目先の変化に惑わされることなく、変化のトレンドや複雑に絡み合った問題の本質をしっかりと分析し、中長期的視点から改革のあり方を検討していくことが必要である。

一方、改革を推進するためには、できるところから実施していくという視点も不可欠である。また、東京都が先行実施したことが地方税法の改正に結びついた先例もあり、地方自治体が創意工夫して独自に取り組むことも重要である。

当調査会の検討は、国・地方を通じた「税制改革のあるべき姿」と、そうした改革を早期実現するために「東京都の税制で当面できること」の両面から進められる必要がある。

本編は、今年度の検討結果を集約した「中間報告」である。

本年度は、まずは「税制改革のあるべき姿」から検討を行った。したがって、本編に盛り込まれた事項は、基本的には国に対する政策提言であり、国に法改正を求めるものである。今後、「東京都の税制で当面できること」も含め、更に検討を深めていく。

なお、検討では様々な視点から多様な意見が出され、整理しきれなかった課題や意見が一致しなかった点などもある。本編をまとめるに際して、取り上げることができなかった意見のうち、主なものについては末尾に付記した。

## 税制改革の視点

- ・ 税制の抜本的改革が求められている。少子・高齢化、経済のグローバル化など社会経済構造が変化する中で、現行税制では時代に即した負担の公平を図ることができず、財源調達機能、所得再分配機能など税の機能を十分に果たせなくなっているためである。
- ・ 税制の抜本的改革は、次に述べる「分権の推進」、「公共サービスに必要な財源の確保」、「時代に対応した公平の実現」という三つの基本的な視点に立って進めていくことが求められている。

### 1 分権の推進

- ・ 現行の行財政システムは、国が権限と財源を持ち、そのコントロールの下で地方自治体が広範な公共サービスを提供する中央集権的なシステムである。このシステムは、戦後、我が国の成長のために、また成長の果実を全国の隅々まで浸透させるために力を発揮してきた。しかしながら、今、これを抜本的に見直し、地方自治体が自らの判断と責任でサービスを提供する分権的なシステムへと転換することが求められている。
- ・ なぜ分権が求められているのか。一つは、社会経済構造が変化する中で、人々の行政ニーズが個別化、多様化していることである。
- ・ 少子・高齢化の進展、家族の変容、企業の雇用形態の変化等に伴い、公共サービスとして、介護・医療・子育て支援等の対人サービスを提供することが求められるようになった。生活の利便性ととも環境との共生やこころの豊かさを重視する人も増えている。

- ・ 人々の安心を支え、生活の質の向上を図るためには、身近な地方自治体が主体となり、人々が必要とする公共サービスを、地域の実情に即してきめ細かくかつ効果的に提供できるようにすることが不可欠となっている。
- ・ 分権のもう一つの理由は、現行の中央集権的なシステムが、国の官僚機構や縦割り行政と相俟って、一部の公共事業に象徴されるような無駄遣いを生じさせていることである。事業費の相当部分が国から地方への移転財源により賄われるため、コスト意識が働かず、財政規律が弛緩する。
- ・ 公共部門のガバナンスを回復するためにも、地方自治体が、住民の意思に基づき、責任を持って必要な公共サービスを取捨選択し、その監視の下でより効果的・効率的に行えるようにすることが不可欠となっている。
- ・ さらに、グローバル化が進展し、都市や地域が国を越えて直接世界と結びつく時代となった。そうした中、我が国社会経済の活力を維持していくためには、それぞれの都市や地域が主体となり、企業や住民をコーディネートしながら、その魅力やプレゼンスを高めていくことが必要であり、分権はそのための戦略の一つともなっている。
- ・ 分権は時代の要請であり、税制改革はこれを促進するものでなければならない。地方分権改革推進委員会は、国と対等・協力の関係にある地方政府が、自治立法権、自治行政権、自治財政権を持ち、自らの責任で自治体経営を行えるようにしなければならない旨を述べている。国から地方へ権限を移譲するとともに、移転財源による国の事実上のコントロールを出来る限り排し、地方自治体が自主的・自立的な財政運営を行うことができるよう、自主財源である地方税の充実を図ることが必要である。

## 2 公共サービスに必要な財源の確保

- ・ 我が国の財政状況をみると、平成 19 年度の国・地方の歳出純計は約 149 兆円であるのに対し、国税・地方税を合わせた税収は約 93 兆円。歳出に対する税収の割合は約 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 21 年度末で約 816 兆円（平成 21 年 8 月時点の見込み）に達するなど、極めて厳しい状況にある。少子・高齢化の進展等に伴う社会保障費の大幅な増加が見込まれる中、我が国財政の持続可能性への懸念はこれまでになく強まっている。
- ・ 国は、2001 年度以降、財政健全化のために人件費や公共事業費の削減など歳出の見直しを図ってきた。しかしながら、歳出の抑制が社会保障費にも及んだことから、地域医療・介護等のセーフティネットは大きく綻び、人々の将来に対する不安感が増大している。このため国は、平成 22 年度予算編成に向けて、社会保障費の抑制方針を転換するに至った。
- ・ ところで、我が国の租税と社会保障負担を合わせた国民負担率をみると、2006 年度は 39.3% であり、アメリカ 34.7% と比べるとやや高いものの、フランス 61.9%、ドイツ 52.1%、イギリス 49.4% に比べかなり低い水準にある。また、2005 年度の我が国の一般政府支出は対 GDP 比 38.2% であり、アメリカ 38.9% とほぼ同水準であるが、フランス 53.5%、イギリス 44.3%、ドイツ 46.7% に比べて低い水準にある。これらの数値から見る限り、我が国は「小さな政府」である。
- ・ 一方、国民負担率の経済への影響であるが、OECD 諸国の国民負担率と経済成長率をみると、両者に明確な相関関係はみられず、スウェーデンのように、教育を含めセーフティネットが整備され、国民負担率が 7 割近い国が、高い経済成長を達成してきた例もある。



- ・ 我が国の現況を考えれば、むしろ多少負担が上昇しても、セーフティネットをはじめ人々が安心して暮らし、働くことができる環境整備をすることが、社会経済の活力を高めることにつながると考えることもできる。
- ・ 公共サービスとその負担のあり方は国民の選択の問題であるが、セーフティネットの再構築など直面している課題に適切に対応していくためには、行政の無駄遣いの見直しだけでは限界がある。
- ・ もちろん、国民の目線に立って無駄遣いを徹底的に見直し、行政に対する国民の信頼を回復していくことは、何よりも重要である。また、当面は、百年に一度と言われる経済危機への対応を第一に考える必要がある。
- ・ 同時に、国・地方を通じた我が国の財政を持続可能なものとし、公共サービスに必要な財源を中長期的に安定的に確保するためには、国民の負担増についても早急に検討を進め、その理解を得ていく必要がある。

### 3 時代に対応した「公平」の実現

#### (1) 少子・高齢社会に対応した税制

- ・ 我が国は、世界でも類をみない早さで少子・高齢化が進んでおり、2025年には総人口に占める年齢65歳以上の高齢者人口の割合は約31%、年齢75歳以上人口の割合は約18%に達すると推計されている。また、高齢者1人を支える生産年齢人口(15歳~64歳)数は、1995年の4.8人から2025年には2.0人になるとされている。
- ・ こうした中で、社会経済の活力を維持しつつ、セーフティネットの整備をはじめ公共サービスに必要な財源を確保し

ていくためには、広く国民が負担を分かち合い、働く現役世代に過度の負担がかからないような税制を構築していく必要がある。

- ・ また、少子化対策として、税制面から子育て世帯の経済負担に配慮していくという視点も重要である。
- ・ 具体的には、世代間の公平の観点から、消費税・地方消費税の充実を図ることにより、税体系における消費課税のウエイトを高めることである。また、子育て支援の観点から、「4」で述べる扶養子女を対象としたいいわゆる給付付き税額控除の所得税への導入も検討課題である。

## (2) 所得格差の拡大に対応した税制

- ・ 国民の所得格差が問題となっている。実際、所得再分配ジニ係数、相対的貧困率等の統計でも、所得格差は拡大している。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、企業の雇用形態が変化して非正規雇用者が増大しており、正規雇用者と非正規雇用の格差が特に若年層で拡大していることなどがあげられている。
- ・ 貧困や格差は、社会保障、教育、就労支援など歳出により対応すべき問題である。一方、そうした歳出面の充実と併せ、税制面においても、税の役割の一つである所得再分配機能を強化し、人々の負担の公平感を高めていくことが必要である。
- ・ 具体的には、社会経済の活力を阻害しないよう配慮しつつ、「4」で述べるように、高額所得者の個人所得課税について、給与所得控除の上限設定等により課税ベースを広げることなどである。

### ( 3 ) 社会経済の活力を高める税制

- ・ 人々の安心を支えていくためには、社会経済の活力を高め、ていくことが必要である。経済がグローバル化し、国境を越えた企業活動が活発に行われるようになっている。そうした中で、我が国経済の国際競争力を強化し、活性化を図るためには、国際的にみて高い水準となっている法人実効税率の引下げを行うなど、企業負担を軽減すべきとの意見がある。国際競争力を考える上で企業負担のイコールフットィングは重要な視点である。
- ・ 一方、法人課税は、地方税を含め、我が国税制において重要な役割を果たしている。企業負担のあり方については、「 3」で述べるように、「社会保険料を含めた我が国企業の公的負担は本当に高いのか」、「そもそも国際競争力とは何か」、「企業の公的負担の水準は国際競争力にどの程度影響を及ぼすのか」など十分検証しながら、慎重に検討する必要がある。
- ・ 企業の生産活動は、インフラ整備、治安の維持、初等・高等教育による人材育成など様々な公共サービスによって支えられている。子育て、介護等のサービスも、人々が安心して働くために不可欠なものであり、企業の生産活動を支えるものである。
- ・ また、グローバル化の進展に伴い、経済活動における情報・人的ネットワークづくりの重要性が増しており、そのための環境整備が都市の競争力を左右するようになっている。都市は、快適な生活空間や良好な環境の創出、文化の発信、豊富な知的人材など、その魅力を高めることにより、人々が住みやすい環境を提供するとともに、企業を引き付け、常に新たな活力を生み出していくことが求められるようになっ

ている。

- ・ 東京一人勝ちと言われている東京ですら、世界の都市間競争の中ではプレゼンスが低下しつつある。我が国経済の国際競争力を高め、活性化を図るために今直ちに必要なことは、企業負担の軽減ではなく、むしろ公共サービスの充実を図り、魅力豊かな都市づくりをしていくことであると考えられる。
- ・ そのためには、「 3」及び「 」で述べるように、諸外国の税制の動向を見極めつつも、企業に引き続き応分の負担を求めていくことが必要である。また、歳出面では、真に必要な公共サービスや公共投資に財源を効果的・集中的に投入していくことが必要である。

#### (4) 環境を重視した税制

- ・ 資源やエネルギーを大量に消費し、物質的な豊かさを追求してきた人々の諸活動は、資源・エネルギーの枯渇や地球温暖化等の深刻な環境問題を引き起こし、人々の生活基盤を脅かしている。
- ・ こうした問題を解決し、持続可能な発展を実現していくためには、人々の意識変革、技術開発、規制、排出権取引、税制など様々なアプローチにより、脱大量生産・大量消費・大量廃棄の社会経済システムを構築していくことが必要である。
- ・ EU諸国は、環境を戦略に世界的な影響力を高めている。環境重視の社会経済への速やかな移行の実現は、世界的な環境意識の高まりの中、我が国のプレゼンスを高めることにもつながる。
- ・ 環境重視の社会経済を作っていくためには、税制面においても、公平の観点から環境負荷に応じた負担を求める、環境

負荷をコスト化することでその抑制を目指すなど、環境重視の視点を仕組みの中に組み込んでいくことが必要である。

- ・ 具体的には、先ず喫緊の課題である地球温暖化への対応策として、広く化石燃料に課税する温暖化対策税の導入を図ることが適当である。また、例えば自動車税の課税標準のあり方等についても見直していくことが適当である。

## 税制改革の方向性

- ・ 当調査会では、「 」で述べた基本的視点に立ち、地方税制改革の方向性について、改革において課題になる事項を中心に、国税である消費税、法人税及び所得税の問題も含めて検討した。

### 1 基本的考え方

- ・ 我が国の地方自治体は、諸外国に比べ広範な公共サービスを提供している。地方自治体は、教育、福祉、産業等ほとんどすべての行政分野において国より大きな役割を果たしており、国・地方の歳出純計に占める地方の割合は約6割となっている。これは、ドイツなど連邦国家と比べても高い水準である。
- ・ 一方、我が国の国税・地方税を合わせた税収全体に占める地方税の割合は約4割である。地方自治体の歳入は国からの移転財源に大きく依拠しており、このことが、国の大きな権限と相俟って、近年、住民ニーズと乖離した事業実施、公共部門のガバナンス低下等の弊害を招いていることは、「 1 」で述べたとおりである。
- ・ 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は、今後、ますます増加する。地方自治体がその役割を十分果たし、住民ニーズに応じた公共サービスを行うためには、役割に見合った権限と自主財源が必要であり、何よりも地方税の充実が不可欠である。
- ・ また、この場合において、我が国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をそれぞれ国税と地方税で分かち合うことが適当である。

- ・ 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公共サービスを受けている。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て課税することが望ましい。
- ・ さらに、地方税は、「応益性」「安定性」等を備えるとともに、需要の増加に対応できるよう、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。
- ・ これらの観点から、税制の抜本的改革においては、「2」で述べるとおり、先ず税収が安定的で偏在が小さい地方消費税の充実を図ることが重要である。
- ・ また、「3」で述べるとおり、法人二税を、地方消費税や個人住民税、固定資産税とともに、地方自治体の基幹税の一つとして維持していくことが適当である。

## 2 地方消費税・消費税

### (1) 基本的考え方

- ・ 平成 21 年度地方財政計画における地方消費税の税収は約 2.5 兆円であり、都道府県税収入額の約 16.5% を占めている。また、税収の 2 分の 1 は市町村に交付されている。地方消費税は都道府県の基幹税であるとともに、市町村の重要な財源ともなっている。
- ・ また、人口一人当たり税収額(清算後)の「最大/最小の倍率」は 1.8 倍(平成 19 年度決算)であり、個人住民税 3.1

倍、固定資産税 2.2 倍に比べて、地域間の偏在が小さいうえ、景気の変動を受けにくく税収が安定的であるなど、地方消費税は地方税に最もふさわしい税の一つである。

- ・ さらに、地方消費税は、広く消費に負担を求めることから、少子・高齢社会において、勤労世代に負担が偏らず、世代間の負担の公平を確保することができる税である。
- ・ 「1」に述べたように介護・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がますます増加する中、地方消費税は、地方自治体の安定的な自主財源として、その充実を図っていくことが不可欠である。
- ・ また、この場合において、消費税については社会保障目的税化の議論もなされているが、地方消費税は、地方自治体の多様な行政需要を賄う財源として、引き続き一般財源とすることが適当である。

## (2) 税率のあり方

- ・ 「2」で述べたとおり、地域医療・介護など我が国のセーフティネットは大きく綻び、人々の将来に対する不安感が増大している。
- ・ 少子・高齢化の進展等に伴い、社会保障関係費は、今後、さらに大幅に増加することが予想される。一方、我が国財政は、国・地方を合わせた歳出に対する税収の割合が約 6 割、長期債務残高が平成 21 年度末で約 816 兆円に達すると見込まれるなど、極めて厳しい状況にある。
- ・ こうした中で、セーフティネットをはじめ、人々が安心して暮らし、働いていくために必要な公共サービスを将来にわたり適切に提供していくためには、国・地方を通じた安定的な財源の確保が不可欠である。



- ・ もちろん国民の目線に立ち、行政の無駄遣いを厳しく見直し、行政に対する国民の信頼を回復していくことは何よりも重要である。併せて、地方消費税・消費税率の引上げについても、景気好転を前提に時期や引上げ幅を早急に検討し、国民の理解を得ていく必要がある。
- ・ また、その際には、経済への影響を極力少なくするため、例えば、税率は段階的に引き上げることなども検討すべきである。
- ・ なお、「 2 」で述べたとおり、地方消費税・消費税率の引上げにより、セーフティネットの再構築など人々が安心して暮らし、働くことができる環境整備が進めば、中長期的には、むしろ社会経済の活力を高めることになると考えられることにも留意すべきである。

### ( 3 ) 低所得者への配慮

- ・ 消費税は所得に対して逆進的であると言われている。これに対し、「一時点の所得」からのみ担税力を評価すべきではなく、消費は生涯を通じた経済力をより正確に反映するという意見もある。いずれにせよ、消費税率を引き上げる際には、低所得者層に何らかの配慮をすることが必要である。
- ・ 食料品等の生活必需品に対する軽減税率は、そのための一つの手法と考えられる。EU諸国においては、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や旅客運送等に対して幅広く適用されている。また、平成20年度答申で示したとおり、軽減税率による負担軽減の効果は高所得者にも及ぶものの、軽減割合は低所得者の方が高く、一定の政策効果が期待できる。
- ・ 一方、軽減税率については、消費生活が多様化している中

で、対象品目の合理的な選択が困難であること、納税・徴収のコストが増加すること、一定の税収を確保するために標準税率を高く設定する必要があることなどの問題もある。

- ・ 低所得者層への税制による配慮の方法としては、「4」で述べる給付付き税額控除も有力な選択肢であり、社会保障制度など歳出面における政策配慮も含め、幅広く検討すべきである。

#### (4) 清算基準

- ・ 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配分する仕組みになっている。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」等の統計指標が、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、当該統計で把握できる消費の額が消費税の課税ベースの約75%であったことなどによるものである。また、我が国は昼間の人口移動が激しく、就業地等においても消費を行っていることなどを踏まえると、人口だけでなく、従業者数が指標に用いられていることは合理性がある。
- ・ 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上げるべきとの意見もある。
- ・ 消費に関するデータの精緻化が望まれるが、清算基準は、都道府県間の財政調整のための基準ではなく、あくまでも税収を最終消費地に帰属させるための指標である。そのあり方については、目的に沿ったよりの確な基準という観点から、昼間の人口移動が激しいという我が国の特性も踏まえつつ、

十分議論していくことが必要である。

#### ( 5 ) 地方消費税の賦課徴収

- ・ 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、地方税とは言えないとする意見が一部にある。
- ・ 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、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つ地方税である。

### 3 法人二税・法人税

#### ( 1 ) 基本的考え方

- ・ 平成 21 年度地方財政計画における都道府県の法人二税の収入は約 3.8 兆円( 法人事業税約 3.1 兆円、法人住民税約 0.7 兆円 ) であり、道府県税収の約 24.6% を占めている。また、市町村の法人住民税収は約 1.9 兆円であり、市町村税収の約 9.4% を占めている。法人二税は、都道府県及び市町村に不可欠な基幹税となっている。
- ・ 法人事業税は、法人の事業活動と地方自治体の公共サービ

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、公共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、地方税としてそれぞれ重要な役割を担ってきた。

- ・ 道路や空港・港湾、上下水道等の都市基盤の整備、治安の確保や防災への対応は、企業活動に欠かせない公共サービスである。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成するものであり、介護、医療、子育て支援等のサービスは、従業者が安心して企業活動に従事するために必要不可欠である。法人二税は、これら地方自治体の公共サービスに必要な財源を賄うため、当該サービスを受ける法人に課税するものである。

## (2) 法人の実効税率のあり方

- ・ 諸外国においては、近年、法人所得課税の実効税率を引き下げる傾向にある。このため、我が国においても、主に経済界等を中心に、企業の国際競争力の強化や日本への投資促進、経済活性化等の観点から、諸外国に比べて高い水準にある実効税率を引き下げるべきとの議論が提起されている。また、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だとする意見もある。
- ・ 法人所得課税は、国・地方を通じた基幹税の一つであり、そのあり方については、次の点にも留意しながら、慎重に検討する必要がある。

### a . 法人の公的負担の状況

- ・ 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 40.75% (カリフォルニア州) とほぼ同水準、フランス

33.33%、イギリス 28%、ドイツ 29.83%等と比べると高い水準にある。

- ・ しかしながら、法人所得課税と社会保険料の事業主負担を合わせた公的負担の対名目 GDP 比をみると、我が国の負担率 9.3% に対し、アメリカ 6.7%、イギリス 7.8%、ドイツ 8.6%、フランス 14.1%、スウェーデン 13.4% となっている。また、OECD 諸国の平均は 9.3% である。我が国は、アメリカ、イギリス、ドイツに比べて高いものの、フランスやスウェーデンよりは低く、OECD 諸国の平均水準にある。
- ・ また、アメリカについては、従業員の民間医療保険を事業主が負担しているが、その負担分を含めると法人の負担率は 10.6% となり、日本よりも高い水準となる。
- ・ 我が国の法人の公的負担は、現時点では諸外国と比べて高いとは言えない状況にある。

#### b . 国際競争力との関係

- ・ 世界経済フォーラムの『世界競争力報告書 (2009 - 2010 年度版)』は、「制度」、「政策」、「国の生産性のレベルを決定する諸要因」を組み合わせたものを国の国際競争力と定義している。
- ・ 同報告書では、我が国の国際競争力は 133 カ国中 8 位となっているが、我が国と同様、実効税率が高いアメリカは第 2 位、実効税率が低いイギリスやフランスはそれぞれ 13 位と 16 位となっているなど、必ずしも実効税率は国際競争力の決定的な要素とは言えない。
- ・ 逆に同報告書は、我が国の国際競争力の懸念材料は、財政赤字や公的負債、銀行の健全性等であるとしている。公的負債の増加は、金融市場における金利の上昇圧力となり、ひい

ては企業の資金調達コストの上昇に繋がり、企業の競争力に影響を及ぼしかねないとの理由によるものである。

#### c．投資との関係

- ・ 我が国の実効税率は 90 年代に数回引き下げられた。しかしながら、90 年以降の対日直接投資と対外直接投資の差は全てマイナスで推移しており、資本の流出が続いている。
- ・ また、経済産業省の「公的負担と企業行動に関するアンケート調査 中間報告」によると、海外への生産拠点の移転を計画している企業に対してその理由を聞いたところ、「労働コスト」、「海外市場の将来性」、「取引先の海外移転」等が上位にあがり、「税負担・社会保険料負担」は 9 項目中 5 位であった。また、既に海外進出している企業の約 7 割が、実効税率が 30% 程度まで引き下げられても国内回帰は検討しないと回答している。
- ・ 都が行ったアンケート調査（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」）においても、企業が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」、「取引先関係強化」、「賃金コストの軽減」、「豊富な労働力の確保」等が上位にあがり、「法人所得課税負担の軽減」、「社会保険料負担の軽減」を理由とした企業は僅少であった。

#### d．地方法人課税と実効税率

- ・ 我が国は、「 1 」で述べたとおり、地方自治体が担う公共サービスや役割が諸外国と比べて大きいという特徴がある。実効税率のあり方については、あくまでも国と地方を合わせた負担の水準として議論することが適当である。

- ・ なお、地方法人課税は諸外国では例が少ないとされているが、アメリカではほとんどすべての州が、法人に対して法人免許税と州法人税を課税しており、これに加え、市が市法人税を課税しているところもある。例えばニューヨーク市では、連邦税 35%のほか、州税 7.1%、市税 8.85%が課税されており、実効税率は 45.67%となっている。

### (3) 法人二税を巡る議論

- ・ 法人二税については、地方税にふさわしくないとする意見や、譲与税化など更なる見直しが必要との意見がある。その理由として、
  - a . 税収が偏在していること、
  - b . 景気変動の影響を受けやすく税収が不安定であること、
  - c . 法人二税の実際の負担者は株主・債権者・従業者・消費者であるが、地方自治体とこれらの者が必ずしも応益関係にあるとは限らないことが挙げられている。
- ・ しかしながら、法人二税について議論する際には、次の点に十分留意する必要がある。
  - a . 税収の偏在と財政需要
    - ・ 平成 19 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、地方消費税が 1.8 倍、個人住民税が 3.1 倍であるのに対し、法人二税は 7.2 倍となっており、法人二税の地域間の税収格差は大きくなっている。
    - ・ 一方、財政需要についてみると、首都東京には、行政機能・経済機能が集中している。東京で働く従業者数は全国従業者数の約 27% を占めており、300 万人超という昼間流入人口が、

毎日、東京に集まり、法人の活動を支えている。世界の大都市と比較しても突出したこの昼間流入人口は、道路や鉄道、上下水道等の都市基盤や環境に大きな負荷をもたらすとともに、警察・消防・災害対策や廃棄物・大気汚染対策など、膨大な財政需要を生み出している。

- ・ 法人二税は、こうした地方自治体の財政需要に必要な費用を賄うため、地方自治体の公共サービスを受ける法人に課税するものである。

#### b . 税収の不安定性と事業税の外形標準課税

- ・ 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、法人二税の決算額は、平成元年度の 10.8 兆円をピークに、平成 14 年度には 6.1 兆円まで落ち込んだ。その後、69 ヶ月にわたる戦後最長の景気拡大とともに回復し、平成 20 年度の地方財政計画額では 9.8 兆円に達した。しかし、アメリカに端を発する金融危機の影響を受け、平成 21 年度の計画額は前年比 33% 減の 6.5 兆円(地方法人特別譲与税を含む)となっている。
- ・ 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。
- ・ 外形標準課税は、地方税収の安定化に資するものである。平成 17 年度の付加価値割額及び所得割額を 100 とした場合の平成 18 年度から 20 年度の 3 年度間の税額の指数をみると、付加価値割が 112.8、118.4、119.4 と推移しているのに対し、所得割は 130.6、141.6、137.9 となっている。付加価値割は、所得割と比べて税収が安定的である。



- ・ また、平成 20 年度の各都道府県人口一人当たりの法人事業税額について、所得割、付加価値割、資本割それぞれの変動係数をみると、所得割 0.599、付加価値割 0.502、資本割 0.625 と付加価値割が最も小さくなっている。これは、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ることを示すものである。
- ・ 地方税は、「 1 」で述べたように、「応益性」、「安定性」等とともに、集積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」を兼ね備える必要がある。
- ・ 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、地方の基幹税の一つとして維持するとともに、法人事業税について、中小法人の負担に引き続き配慮しつつ、税収の安定化、偏在の是正に効果がある付加価値割など外形標準課税の拡大を図り、応益税としての性格をより明確にしていくことが適当である。

#### c . 生産局面における課税

- ・ 法人所得課税を実際に負担するのは、株主、債権者、従業者及び消費者であるが、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。
- ・ しかしながら、「( 1 )」に述べたように、現に法人が事業活動を行うに当っては、地方自治体の様々な公共サービスを受けており、その便益も株主、従業者等が享受する。特に、東京には、企業が集積することに伴い、従業者など膨大な昼間流入人口が集まっている。これらの人々も都の公共サービスを受けており、法人に課税することで、間接的に負担を求めるものである。

- ・ 法人二税は、原産地原則に基づき、所得循環の生産局面において課税するものである。

#### ( 4 ) 今後のあり方

- ・ 我が国経済の国際競争力を高め、活性化を図るために今必要なことは、「 3 ( 3 ) 」で述べたとおり、快適な生活空間、良好な環境の創出、人材育成など、公共サービスの充実を図り、人々や企業を引き付ける魅力豊かな都市づくりをすることである。
- ・ そのためにも、法人所得課税については、諸外国の税制の動向を見極めつつも、法人に応分の負担を求めることが必要である。
- ・ また、法人二税は、「 ( 1 ) 」で述べたように、都道府県及び市町村に不可欠な基幹税であり、他の税とバランス良く組み合わせながら、引続き地方の基幹税の一つとして役割を果たしていくことが適当である。

## 4 個人住民税・所得税

### ( 1 ) 基本的考え方

- ・ 平成 18 年度税制改正においては、所得税から個人住民税所得割に 3 兆円の税源移譲が実施された。その結果、平成 21 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 5.0 兆円となり、税収全体の約 32.3% を占めている。また、市町村の個人住民税収は約 7.4 兆円であり、税収全体の約 35.5% を占めている。
- ・ 個人住民税は、都道府県及び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

要な役割を果たすものである。

## ( 2 ) 所得再分配機能の回復

- ・ 国民の所得格差拡大が社会問題となっている。全国の生活保護受給世帯数は、平成 9 年に約 63 万世帯であったものが、平成 19 年には約 111 万世帯と約 1.8 倍に増加した。また、労働者総数に占める年間労働所得 150 万円未満の労働者の割合は、平成 9 年に 19.4%であったものが、平成 19 年には 24.3%に増加している。
- ・ 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・地方消費税の引上げが今後不可避であ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、個人住民税を含め、所得再分配機能を高めていくことが適当である。

### 個人住民税の税率等

- ・ 個人住民税については、平成 18 年度の税制改正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際、応益的な性格を明確にするとともに、地域間の税収の偏在をできるだけ小さくするとの観点から、所得割の税率を、都道府県民税及び市町村民税を合わせて、それまでの 5%、10%、13%の 3 段階の累進税率から 10%の比例税率に改める改正が行われた。
- ・ ところで、この個人住民税の税率については、地方自治体が標準税率と異なる税率で課税を行う場合、一の税率でなければならないとされており、累進税率など独自の税率構造を適用することはできないこととされている。しかしながら、個人所得課税の所得再分配機能の強化が求められているこ

となどを踏まえると、地方自治体の裁量権を拡大し、独自の判断で累進税率を適用できるようにすることも考えられる。

- ・ また、所得税において、所得控除の見直しが検討される中で、個人住民税の控除のあり方も、検討課題である。
- ・ 個人住民税のあり方については、その応益的な性格と所得再分配機能の要請の両面を踏まえ、当調査会においても、今後更に検討していく。

#### 給与所得控除の見直し等

- ・ 個人住民税、所得税共通の検討課題として、給与所得控除のあり方がある。給与所得控除は、給与所得者の必要経費に関する概算控除的なものと位置づけられ、給与収入が増加するに従って控除額が増加する仕組みになっている。しかしながら、給与収入の増加に伴い、必要経費が増え続けるとは考えにくい。高額所得者に相応の負担を求める観点から、給与所得控除に上限を設定することも検討すべきである。
- ・ また、金融資産所得課税のあり方も検討課題である。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、比例税率が適用されている。しかしながら、景気回復までの特例として税率 10% の軽減措置を設けていることなどもあり、金融資産を多く保有する高所得者層ほど有利になるとされている。金融資産所得課税のあり方については、適正執行の確保や海外への資金シフトの問題等も踏まえつつ、諸外国の状況も参考にしながら、見直していく必要がある。

## 給付付き税額控除の導入

- ・ 所得税においては、給付付き税額控除の導入も課題となっている。現在の配偶者控除、扶養控除等の所得控除は、所得を超えて適用することができないため、低所得者は本来適用されるべき所得控除を全て使いきれない場合がある。また、累進税率の下では高い税率が適用される高所得者ほど税負担の軽減効果が大きいなど、高所得者に有利な仕組みになっている。
- ・ 給付付き税額控除は、控除額を税額から差し引くことで低所得者ほど軽減効果が大きくなるようにするとともに、税額を超える控除を認め、その差額を支給することで課税対象外の者等にも控除の効果を及ぼすものである。
- ・ 給付付き税額控除は、税制と歳出である給付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おり、アメリカやイギリスでは特に子育て支援や就労促進等に主眼を置いて導入されている。また、カナダにおいては消費税率引上げの際に逆進性緩和策として導入され、必要最小限の消費支出にかかる消費税額相当分が納税額よりも大きい場合、給付を行う仕組みになっている。
- ・ 我が国においても、所得格差の拡大に対する税制面からの対応策として、積極的にその導入を検討すべきである。
- ・ また、その際、特に人口減少社会へと突入した我が国においては、例えば、基礎的な人的控除を所得控除から税額控除に変更するとともに、子どもがいる世帯に対しては給付も行うこととするなど、少子化対策に主眼を置いた仕組みとすることも考えられる。
- ・ 一方、給付付き税額控除を導入する際には、納税者番号制度など世帯単位で正確に所得を捕捉する仕組みが必要とな

る。また、アメリカでは不正受給が全体の3割に達すると言われており、申告者の増加に伴う事務負担の増加など、執行体制の整備も大きな課題である。諸外国の例も参考にしながら、執行面を含め実現可能な仕組みを早急に検討し、導入を図っていくことが適当である。

## 5 揮発油税・軽油引取税等

- ・ 揮発油税、軽油引取税、自動車取得税等の暫定税率の引下げが議論されている。揮発油税等は、従来、道路特定財源とされ、我が国道路整備を進める上で大きな役割を果たしてきた。また、現在においても、首都圏の道路ネットワークの整備を着実に進めるための貴重な財源となっている。しかしながら、歳入に合わせた不要な事業実施など、一部には無駄遣いによる弊害も目立つようになり、財政の硬直化を防ぐなどの観点から、平成21年度に一般財源化された。また、その際、道路整備の促進を理由に本則税率を超えて定められてきた現行の暫定税率については、税制の抜本的改革時に検討することとされ、当面、据え置くこととされたものである。
- ・ 一般財源化された以上、道路整備を理由とした暫定税率分については、引き下げるべきとの意見もある。
- ・ しかしながら、
  - a 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化石燃料等の需要を抑制する効果が期待されている。税負担の引下げは需要を増加させる恐れがあり、CO2排出抑制の要請に逆行するものであること
  - b 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

c 国・地方ともに極めて厳しい財政状況であること

などを考慮すると、揮発油税等については、現行の負担水準を維持することが適当である。

- ・ なお、揮発油税等については、「 」に述べるように温暖化対策の要素を加味するなど、環境配慮の視点から再構築していく必要がある。

## 地方財政調整制度

### 1 地方財政調整の意義

- ・ 「 1 」で述べたように、地方自治体が自主的・自立的な財政運営をできるようにしていくためには、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。また、地方税の充実は地方消費税など偏在の小さい税により行い、極力、偏在の小さい地方税体系とすべきである。
- ・ しかしながら、地方税を充実してもなお必要なサービスを行うに十分な歳入を確保できない地方自治体が存在する。
- ・ 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地方自治体の公共サービスを受けることができるよう、当該地方自治体に必要な財源を配分するものである。財政調整は、すべての国民にナショナルミニマムを保障するとともに、国民としての一体感を保ち、地域社会の安定を図る上で、必要不可欠のものである。
- ・ 一方、移転財源に依拠する財政調整は、無駄遣いとガバナンス機能の低下を招きやすいとの意見もある。また、バブル崩壊後、現行の地方交付税が経済対策など国による政策誘導の手段として用いられてきたことも周知の事実である。
- ・ 地方自治体の自主的・自立的な財政運営の確立という分権改革の原点に立ち返り、地方税を補完するものとして、財政調整を適切に機能させていくことが重要である。

### 2 法人事業税の一部国税化

- ・ 平成 20 年度税制改正においては、地域間の税収格差の是正を名目に、法人事業税の一部を国税化（賦課徴収は都道府



県)した上で、その全額を人口及び従業者数を基準に全国都道府県に配分するという改正が行われた。

- ・ これは、三位一体の改革において行われた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、その困窮を招いたことなどが背景となって行われたものである。
- ・ この措置は、地方自治体の自主財源である法人事業税を税の理論を超えて財政調整の手段として用いたものである。あくまでも消費税を含む税制の抜本的改革が行われるまでの暫定措置とされているが、税収格差という一面だけを捉え、財政需要の視点が欠落するなど、財政調整本来のあり方から大きく外れるとともに、戦後一貫して都道府県の独立の基幹税とされてきた税を国税化するなど、分権改革に逆行するものである。
- ・ また、この措置が長引けば、都の財政を逼迫させ、東京の活力を奪うことにもなりかねない。
- ・ そもそもこの措置は、税制の抜本的改革を速やかに行うことを前提に講じられたものである。しかしながら、その後の状況変化の中で、税制の抜本的改革は中長期的な課題とされるなど、前提そのものが崩れている。「 2 ( 2 )」で述べたように、景気好転を前提に、消費税を含む税制の抜本的改革について、早急に検討を進めていくべきだが、それが難しいのであれば、法人事業税を直ちに復元すべきである。

### 3 財源調整論

- ・ 地方税の充実は、一方で地域間の税収格差を拡大させる。このため、地域間の税収格差を拡大させずに地方税の充実を図る方法として、「 2 」で述べた法人事業税の一部国税化の

ように既存の地方税を譲与税化することや、「地方共同税」(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)を考えるべきとする根強い議論がある。

- ・ 税収格差の問題については、次の点にも留意し、本質的な解決につながる議論を行う必要がある。

a . 財源確保の必要性

- ・ 我が国の財政状況は、「 2」で述べたとおり、国・地方の歳出純計に対する税収の割合が約 6 割、国・地方を合わせた長期債務残高が平成 21 年度末で約 816 兆円と見込まれるなど、極めて厳しい状況にある。
- ・ このような状況下における国と地方自治体、あるいは地方自治体間の財源の奪い合いは、ゼロ・サムゲームにすぎず、本質的な問題解決にならない。このことは、三位一体の改革における地方交付税総額の削減とそれに続く法人事業税の一部国税化をみれば明らかである。
- ・ 地方税の譲与税化や地方共同税の論議はそうしたゼロ・サムゲームの繰り返しである。必要なのは、行政の無駄を徹底的に見直すとともに、国民の理解を得て税収のパイそのものを拡大し、必要な財源を確保すること、中長期的視点に立った産業政策等により地域経済の活性化を図り、経済格差そのものの縮小を図っていくことである。

b . 東京の財政需要

- ・ 東京など大都市と地方で税収に格差が生じていることは事実であるが、企業活動や消費活動が活発に行われている東京に、ある程度税収が集中することはやむを得ないものであ

る。

- ・ 一方、首都であり、300万人超も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。また、今後、高齢化は急速に進むと予測されているが、東京は全国に比べて高齢単身世帯が多いという特徴があり、東京の実情に即した対応策が求められる。少子化対策は我が国の大きな課題の一つであるが、東京は出生率が全国一低いなど、深刻な状況であり、保育や医療、教育の拡充はもとより、雇用の安定や住宅の確保など、重層的・複合的な取組みが急務となっている。
- ・ 都がこれらの課題に対応し、東京を活力と魅力のある都市としていくことは、我が国の活力を維持していく上でも不可欠である。東京一人勝ちと言われているが、その東京でさえ、世界の中での存在感が低下しつつあることにも留意すべきである。

#### c . 分権の流れ

- ・ 「1」で述べたように、地方自治体が自主的・自立的な財政運営をできるようにするためには、自主財源の確保が不可欠であり、まずは地方税の充実が必要である。
- ・ もともと地方税であるものについて、地方自治体の課税権を否定し、恣意的にその帰属地を変更する地方譲与税化は分権に逆行する。
- ・ 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、分権とは遠い。

- ・ なお、水平的財政調整について、スウェーデンでは、法律諮問会議が「他の自治体に移転する目的で住民に課税することは違法である」との見解を示していることにも留意すべきである。

#### 4 地方財政調整のあり方

- ・ 現在、地方自治体間の財源の不均衡を調整し、財源保障を行う制度として、地方交付税制度がある。平成 19 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、249,832 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、東京都は第 12 位、255,121 円であり、全国平均の約 1.29 倍となっている。
- ・ 地方交付税制度は、各地方自治体の税収と財政需要の両面をみて調整を行う制度であり、今後とも財政調整制度として重要な役割を果たしていく必要がある。
- ・ しかしながら、地方交付税は、バブル崩壊後、経済対策のための公共事業の実施など、国による政策誘導の手段として用いられてきた。事業費補正の見直しなどの是正は図られてきたものの、未だ現行の基準財政需要額の算定は、地方自治体の政策決定を歪め、無駄を招くとともに、地方自治体にとっても、交付額の予見可能性が低く、安定的な事業実施が難しいという問題を生じさせている。
- ・ 地方交付税については、子育て、教育、介護など人々が生活していくうえで必要なナショナルミニマムの公共サービスを地方自治体が確実に提供できるよう、必要な財源を保障

するとともに、政策誘導的な面を極力排除するなど、その機能を適切に発揮できるようにしていくことが重要である。

## 環境税制改革

### 1 税制のグリーン化と温暖化対策税

- ・ 20世紀、人々は「大量生産・大量消費・大量廃棄」により経済成長を追求してきた。その結果、大気汚染や水質汚濁、地球温暖化、資源・エネルギーの枯渇、食糧不足など人々の生活基盤を脅かす様々なレベルの環境問題が生じている。
- ・ これらの課題を解決し、持続可能な社会経済を次世代に継承していくためには、経済活動のあり方や人々の生活様式そのものを見直すこと、すなわち、環境や資源の価値を正當に評価し、適切な利用を図る新たな社会経済システムを構築していくことが必要である。
- ・ 税制のグリーン化は、環境負荷を与える物質・行為などに相応の負担を求めることにより、税制面からそうした社会経済システムの構築を目指す取組みである。我が国は、環境先進国として、排出量削減義務等の規制的手法や、課徴金、排出権取引等の他の経済的手法と組み合わせながら、税制のグリーン化を積極的に進めるべきである。
- ・ もとより環境問題には、森林・水源の保全、緑の創出、大気汚染・廃棄物対策など様々な課題があり、税制のグリーン化には幅広いメニューが考えられる。都としても、また、国としても、環境の視点を重視した税制改革を推進すべきである。
- ・ そのなかでも、地球温暖化は喫緊の課題であり、数年の間に徹底した対策が必要と言われる。イギリス、ドイツ、北欧などEU諸国では、広く化石燃料に課税する温暖化対策税を相次いで導入して一定の効果をあげており、我が国においても、まず、早急に温暖化対策税の検討を進めるべきである。

## 2 温暖化対策税

### (1) 基本的考え方

#### 温暖化対策税の性格

- ・ 地球温暖化対策においては、CO<sub>2</sub> 排出の抑制と、豪雨や干ばつ、海面上昇など地球温暖化に伴って生じる諸問題への適応策という両面からの対応が必要である。
- ・ 温暖化対策税は、CO<sub>2</sub> の排出に価格づけを行い、外部不経済を内部化することで、その抑制を図ることを目指すものである。
- ・ 併せて、CO<sub>2</sub> 排出という環境負荷を税負担の「公平」を測る一つの指標とするものであり、適応策など公共サービスに必要な財源を環境負荷の大きさに応じて人々が負担し合うものである。

#### エネルギー関係諸税との関係

- ・ 我が国においては、化石燃料やエネルギーに対する課税として、石油石炭税、揮発油税、地方揮発油税、石油ガス税、軽油引取税、航空機燃料税及び電源開発促進税があり、平成 21 年度の税収は合計で約 4 兆 8 千億円である。これらは、CO<sub>2</sub> 抑制を目的とした税ではないが、副次的に排出抑制効果があると認められており、OECD の環境統計でも「環境関連税」とされている。
- ・ ところで、上記エネルギー関係諸税のうち揮発油税等 4 税はこれまで道路特定財源とされてきたが、平成 21 年度から一般財源化された。その際、暫定税率を含む税率のあり方については税制抜本改革の中で検討することとされている。
- ・ EU 諸国においては、温暖化対策税が、主に交通用に課税

されていたエネルギー関係諸税との関係整理を図りつつ、課税対象の拡大や税率の引上げ・上乘せなどにより導入された経緯がある。

- ・ 我が国においても、EU諸国の例も参考にしつつ、一般財源化されたエネルギー関係諸税のあり方と併せて、我が国の実情に即した温暖化対策税を検討する必要がある。

#### 温暖化対策税の税源配分

- ・ 地球温暖化はグローバルな課題であり、国レベルの取組が重要である。一方、CO<sub>2</sub>の発生源は地域の企業や家庭であり、地域に密着した課題でもある。地球温暖化対策推進法においても、地域の総合的・計画的な施策の推進は、都道府県等の責務であるとされている。
- ・ また、「 」で述べたとおり、地球温暖化対策においては適応策も重要であり、都市水害や土砂災害への対応、低海拔地域の防潮対策、都市緑化等の気温上昇に対応したまちづくりなど、地方自治体の果たすべき役割は大きい。
- ・ 温暖化対策において、地方自治体はその役割を十分に果たし、効果的な施策を実施していくためには、自主財源の確保が不可欠である。
- ・ 温暖化対策税は、地球温暖化対策における地方自治体の役割の重要性を踏まえつつ、税源の偏在、税務執行のコスト等の問題も考慮しながら、可能な限り地方税として仕組むべきである。この場合、都道府県税とし、区市町村に対しては、税交付金等を交付することが考えられる。

#### (2) 制度設計

- ・ 当調査会においては、「(1)」の考え方に沿って、温暖化



対策税の制度設計について検討した。課題として残された部分を含め、今後、さらに検討を進めていく。

#### 課税対象

- ・ 温暖化対策税は、「(1)」で述べたとおり、CO<sub>2</sub>排出の抑制を図るとともに、環境負荷に応じた負担を求めることにより負担の公平を図ろうとするものであり、原則として、すべての化石燃料を課税対象とすべきである。

なお、電気については、発電段階で化石燃料を消費しCO<sub>2</sub>を排出するが、「」で述べるように、使用段階で電気として課税することが適当である。

#### 課税基準

- ・ 温暖化対策税は、「」と同様の理由から、化石燃料の使用量に応じた従量税とすべきである。

#### 油種間の負担の均衡

- ・ 温暖化対策税は、既存のエネルギー関係諸税と合わせた税負担が、油種間で炭素含有量（CO<sub>2</sub>排出量）に比例するよう制度設計することが理想であるが、この場合、これまでほとんど課税されてこなかった重油や灯油、石炭等の税負担が大幅に増加することとなり、家計や産業に大きな影響を及ぼすことが懸念される。また、EU諸国においても、税負担が油種間で完全に炭素含有量に比例している例はないことにも留意すべきである。
- ・ 油種間の負担の均衡については、炭素含有量に応じた負担を目指しつつ、現実的な対応を検討していくことが適当である。

### 導入の形態

- EU諸国の温暖化対策税の導入形態をみると、
  - a．既存のエネルギー関係諸税とは別に炭素比例の新税を燃料横断的に導入（デンマーク）
  - b．既存のエネルギー関係諸税を活かしつつ、それぞれ炭素比例税率を上乗せ（フィンランド）
  - c．既存のエネルギー関係諸税の税率を引き上げ、エネルギー関係諸税の課税対象外の部分に新税を導入（イギリス）など様々である。
- 税率の面からみると、「a」及び「b」の手法は炭素比例部分の上乗せであり、納税者にCO<sub>2</sub>に応じた負担が分かりやすいというメリットがある。
- また、課税の仕組みの面からみると、「b」及び「c」の手法は個別燃料型であり、国税とするか地方税とするか燃料ごとに仕分けできるというメリットがある。例えば、税源が普遍的であり、地方税として実績がある電気、ガスや軽油は、地方税とするなどである。また、揮発油、灯油等の油種についても、軽油引取税の徴税機構を活用すれば、地方税としての執行が可能である。
- これらのことから、温暖化対策税については、両方のメリットを有する「b」の手法を基本とし、可能な限り地方税として制度設計していくことが適当である。

### 課税ポイント

- 温暖化対策税の課税ポイントとして、輸入・製造段階、流通段階、小売段階等が考えられるが、CO<sub>2</sub>排出の抑制効果の観点からは、できる限り化石燃料を実際に消費する家庭や企業に近い小売段階等で課税することが望ましい。

- ・ また、電気については、化石燃料を消費して CO2 を発生させるのは発電段階であるが、その電気を使用する家庭や企業に対して、課税することが適当である。
- ・ 小売段階等での課税は、税源が普遍的となることから地方税として仕組みやすい、エネルギー多消費産業や低所得者、CO2 排出抑制に努力した者等への軽減など、制度的対応が容易になるというメリットもある。
- ・ 一方、小売段階等での課税は、徴税コストが増加する、脱税が多くなるなどのデメリットもある。
- ・ 温暖化対策税の課税ポイントについては、徴税コストの圧縮を図りつつ、できる限り下流で課税することが適当である。

#### 税負担水準

- ・ 温暖化対策税の税負担水準については、今後、CO2 排出の抑制効果、産業や家計への影響、エネルギー関係諸税における暫定税率の取扱いなどを総合的に勘案し、検討していく必要がある。
- ・ その際、我が国の現行エネルギー関係諸税の税負担水準が、例えばガソリンの場合、アイスランドを除く OECD 29 カ国中 24 位であるなど、低い水準にあることに十分留意する必要がある。温暖化対策の重要性を鑑みれば、温暖化対策税と既存のエネルギー関係税を合わせた税負担水準が少なくとも現行を上回るようにすべきである。

#### 歳入水準との関係

- ・ 温暖化対策税の導入に際し、経済全体として負担が中立（レベニュー・ニュートラル）となるよう、例えばドイツでは法人の社会保険料負担の引下げ、フィンランドでは所得税

減税が行われている。

- ・ こうした取組は、温暖化対策税の課税による社会経済への影響を少なくするとともに、その円滑な導入を図る上で効果を発揮するものと考えられる。
- ・ しかしながら、国民負担率が高く、負担増の余地が少なかったこれらの国に比べ、我が国は、国民負担率も低く、膨大な財政赤字を抱えるなど、状況が大きく異なる。
- ・ こうした点に十分に留意しつつ、 の税負担の水準と併せ、今後検討していく必要がある。

#### 負担の軽減

- ・ 化石燃料は生活必需品であることから、温暖化対策税は、所得に対して逆進的である。また、税制の抜本的改革において消費税・地方消費税の税率の引上げが不可避であることなどを踏まえると、温暖化対策税の導入にあたっては、低所得者をはじめ家計の負担に十分配慮していく必要がある。
- ・ また、課税の影響が大きいエネルギー多消費型産業に対する配慮や、インセンティブの観点から、行政との協定等によりCO2排出量を削減した者に対する負担軽減も不可欠であり、今後、具体的な仕組みを検討していく必要がある。

#### 税収の使途

- ・ EU諸国は、「 」の例にも挙げたように、温暖化対策税を一般財源としている。特定財源は財政の硬直化を招く恐れがあることなどから、原則的には一般財源とすることが望ましい。
- ・ ただし、円滑な導入に向け納税者の理解を得るとともに、総合的な環境政策としての効果を高めるためには、歳出のグ

リーン化を図り、環境技術の開発・普及、交通対策、「 」で述べた都市災害や土砂災害への対策、都市緑化をはじめとする環境に配慮したまちづくりなどを、着実に進めるべきである。

### ( 3 ) 都の独自税制

- ・ 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、温暖化対策税も、基本的には、全国ベースの地方税で導入することが適当である。
- ・ 一方、改革を進める際には、できるところから実施し、実績を梃子に段階的に進めていくというプロセスも有効である。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もある。
- ・ 温暖化対策税についても、そうした視点に立ち、当面、都が独自にできることを検討する意義は大きい。
- ・ 温暖化対策税を都が単独で課税する場合、都県境の販売業者への影響等の課題もあるが、「( 2 )」で述べた制度設計を踏まえつつ、今後、都の独自税制についても、積極的に検討を進めていく。

### 3 自動車税の ECO ( エコ ) 化

- ・ 税制のグリーン化の当面の検討課題の一つとして、自動車税の課税標準への CO2 基準の導入がある。
- ・ ヨーロッパでは、2005 年に欧州委員会が、地球温暖化対策

の一環として、2010年までに自動車課税の2分の1をCO2排出量の要素を取り入れた課税とすべき旨の指令案を示しており、2009年7月時点で、EU加盟27カ国中17カ国がCO2基準を取り入れている。

- ・ 我が国の自動車税においては、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、乗車定員等が課税標準として用いられているが、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、環境負荷の少ない自動車の早期普及を図るため、電気自動車や「低排出ガス＋低燃費」基準を満たす自動車等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。
- ・ 我が国においても、政策減税から一歩進め、自動車税の課税標準にCO2排出量基準を併用するなど、産業への影響やバスなど公共交通機関の役割にも配慮し、関係者の意見も聞きながら、一層のグリーン化を図っていくことが適当である。
- ・ 具体的には、自動車税は、財産税や道路損傷負担金的な性格も有するものであることから、税込中立を前提に、例えば、課税標準の2分の1を現行の総排気量等の基準により、残りの2分の1をCO2排出量基準とすることなどが考えられる。

## その他の主な意見

### < 地方法人所得課税 >

- ・ 地方の企業課税については、企業が受ける公共サービスの便益と課税による負担が当該地方自治体の区域外にも及ぶことから、受益と負担の一致という考え方はなじまない。
- ・ 国際競争力への影響や税収が不安定であること等を考えると、将来にわたり法人二税を地方税の中心として位置づけることは適当ではなく、地方消費税、個人住民税、固定資産税の充実を目指すべきである。

### < 地方交付税 >

- ・ 現行の地方交付税は、財源保障的な部分と財政調整的な部分が混在しており、手厚い財源保障となっている。地方交付税については、財政需要を考慮せず、税収のみに着目して調整する制度とすべきである。また、ナショナルミニマムの財源保障は、一括交付金等の形で国が責任を持って行うべきである。