

平成23年度東京都税制調査会答申

－社会経済の持続可能性を高める税制のあり方－

平成23年11月22日

東京都税制調査会

目 次

はじめに	1
I 税制改革の視点	3
1 分権の推進	4
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	7
(1) 少子・高齢社会に対応した税制	7
(2) 所得格差の拡大に対応した税制	9
(3) 社会経済の活力を高める税制	9
4 環境を重視した税制	11
5 震災復興・防災都市づくりと税制	11
II 税制改革の方向性	14
1 基本的考え方	14
2 地方消費税・消費税	15
(1) 基本的考え方	15
(2) 税率のあり方	16
(3) 低所得者への配慮	17
(4) 清算基準	18
(5) 地方消費税の賦課徴収	19
3 法人二税・法人税	19
(1) 基本的考え方	19
(2) 法人実効税率のあり方	20
(3) 法人二税を巡る議論	23
(4) 今後のあり方	26
4 個人住民税・所得税	27
(1) 基本的考え方	27
(2) 所得再分配機能の回復	27
5 揮発油税・軽油引取税等	30
6 地方財政調整制度	31
(1) 地方財政調整の意義	31
(2) 地方法人特別税	32
(3) 地方税と地方財政調整の関係を巡る論点	33
(4) 地方財政調整のあり方	35

Ⅲ	温暖化対策税の検討	37
	1 検討にあたって	37
	2 温暖化対策税の考え方	38
	(1) 課税の趣旨	38
	(2) 課税対象・課税段階	39
	(3) 油種間の負担の均衡・導入の形態	39
	(4) 税源配分	40
	(5) 税負担水準	41
	(6) 用途	42
	(7) 軽減措置	43
	3 電力由来のCO ₂ の排出抑制について	44
	(1) 二つの考え方	44
	(2) 主な論点	45
	4 今後に向けて	47
	5 自動車税のECO（エコ）化	49
Ⅳ	震災復興・防災都市づくりと税制	57
	1 東日本大震災が投げかけた課題	57
	(1) 電力需給構造の転換 ～需要抑制と自立分散型供給	57
	(2) 防災都市づくりの推進	58
	2 電力需給構造の転換	59
	(1) 基本的考え方	59
	(2) 電力需要のピーク抑制と税制の活用	60
	(3) 需給構造の転換を促進するために	63
	3 防災都市づくりの財源調達と税制	63
	(1) 財源調達の考え方	63
	(2) 課税のあり方	64
	4 防災都市づくりと政策支援税制	67
Ⅴ	その他	71
	1 少子・高齢社会における経済成長と税制	71
	2 資産課税のあり方	72
	3 税務行政のあり方	73

はじめに

この平成 23 年度東京都税制調査会答申は、平成 21 年度から 23 年度までの 3 年間にわたり、真摯に審議を重ねてきた成果である。

今期の東京都税制調査会は、「分権」と「環境」の二つの視点から国・地方を通じた税制のあり方について諮問を受け、「社会経済の持続可能性」を高めることを基軸に据えて議論を重ねてきた。

社会保障、財政、環境など直面する課題の多くは、人口増加、経済成長、無限の資源・地球環境など、現行の社会経済システムの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目的であり、当調査会の検討の原点である。

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、地震の規模・被害ともに想定を超える未曾有の大きさとなり、様々な課題を顕在化させることとなった。最も重要な課題は被災地の復旧・復興であるが、被災地以外の地域も含め、都市の防災性の向上、地域におけるコミュニティや「絆」の形成、激しい国際競争下における我が国経済のプレゼンス、産業構造、エネルギー戦略、電力供給制約と社会経済活力との両立等、我が国の持続可能性を考えると、いずれも極めて重要な課題である。

また、被災地の復興は、画一的な構想でなく、自治体を中心に地域の実情に応じて進めることとされ、国は財政支援や規制、法律等の改正などにより被災地支援を進めている。自治体間に

においても、避難者受入れ、人的・物的支援やノウハウの提供等、積極的な支援が行われ、地方分権のあり方が改めて見直された。

東日本大震災の大きな影響を踏まえ、今年度は、「震災復興・防災都市づくりと税制のあり方」を検討事項に加えている。

被災地の復興に向けた財源調達については、政府において具体案がまとめられ、法案が提出されたところである。このため、東北・関東地方から全国に波及している電力供給制約を乗り越えるための需要抑制のあり方、防災都市づくりの推進のための財源調達、政策支援と税制のあり方を中心に検討を行っている。

また、税制抜本改革について、政府は6月に「社会保障・税一体改革成案」を取りまとめたが、それは社会保障費の増加に対する当面の対応にとどまっており、地方財政の充実強化の視点は弱く、かつて一丁目一番地とまで言われた「地域主権」への姿勢は後退した感すらある。地方自主財源の充実は税制抜本改革の柱であり、この間の動きへの批判も含め、改めて当調査会としてあるべき姿を提言している。

本編は、地方の立場からの税制改革に向けた政策提言であり、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。

I 税制改革の視点

- 税制の抜本的な改革が急務となっている。少子・高齢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。さらに、国民が安心して希望を持って暮らしていくためには、経済成長を促進しパイの拡大を図ることが重要である。
- 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」、少子・高齢社会、所得格差、社会経済活力の向上等、「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。
- 以上のような点を踏まえ、改革にあたっては、国民的議論により国民の理解を得ていくことが不可欠である。
- 近年、地球温暖化などの深刻化に伴い、環境問題への一層の取組が求められているが、環境問題の解決には、ポリシー・ミックスによる幅広いアプローチが必要である。環境重視の社会経済システムを構築していくため、税制においても環境の視点を重視した改革が強く求められるようになってきている。
- 東日本大震災は規模・被害ともに想定を超えたものであり、被災地の復興とともに、被災地以外の地域においても防災・減災のまちづくりを進めていかねばならない。また、電力の供給制約下においていかにして社会経済活動を維持していくのかは、東北・関東をはじめ、全国的な課題となっている。
- こうしたことから、今後の税制改革を進めるにあたり、「環境を重視した税制」、「震災復興・防災都市づくりと税制」を加え、五つの視点に立って検討を進めた。

1 分権の推進

- ・ 少子・高齢化の進展や企業の雇用形態の変化など社会経済構造の変化の中で、人々のライフスタイルも変わり、行政に求めるニーズにも変化が生じている。また、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。
- ・ 行政においても、こうした人々の多様なニーズに応えるために、住民に身近な地方自治体が主体となり、地域の実情に即したきめ細かなサービスを提供することが求められている。
- ・ そのためには、旧来の中央集権的な行財政システムを抜本的に見直し、国と地方が対等なパートナーシップ関係に立つ分権的なシステムへと改革していく必要がある。
- ・ また、現行の中央集権的なシステムは、国の官僚機構や縦割り行政と相俟って、自治体行政に対し、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きた。事業費の相当部分が国からの移転財源により賄われることから、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の回復のためにも、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率的に行えるようにすることが不可欠である。
- ・ 現在、国においても地域主権改革を進めるべく、住民に身近な行政はできる限り地方自治体が担い、地域の行政を自主的・総合的に実施できるよう国の出先機関の事務・権限の移譲に向けた取組が進められている。また、地方自治体の自主性を強化し、自由度の拡大を図るため、国の義務付け・枠付けの見直しについて、関係法令の整備が進められている。
- ・ こうした地方分権の動きが加速することで、国の補助負担事業は縮小し、地方自治体が一般財源で実施するいわゆる地

方単独事業の領域、中でも全国的に実施されている事業や地域のニーズに応じた独自の事業など、地方自治体が自らの判断と責任で実施していく事業の領域が拡大していくと考えられる。特に、医療や介護、福祉、子育てなど人々の生活の安心を支える社会保障サービスは、年金などの一部を除いて、そのほとんどを地方自治体が担っており、少子・高齢化の進展を考えれば、当該分野における地方自治体の役割は、今後、更に大きくなっていく。

- ・ 地方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。そのためには、国から地方への権限移譲を進めるとともに、地方が自らの責任で自主的・自立的に行財政運営できるよう、移転財源による国の事実上のコントロールをできるだけ排除し、自主財源としての地方税の充実を図っていく必要がある。
- ・ 今後は、平成23年4月に法制化された「国と地方の協議の場」を実効性のあるものとして活用し、地方の役割とそれを支える税財源について、地方自らが知恵を出し合い、有効な提案をし、国と協議、決定していくことが不可欠である。

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見ると、平成21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75兆円で、歳出に対する税収の割合は約5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23年度末で約894兆円（平成23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。さらに、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。

- 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見ると、2008年度は40.6%であり、アメリカ32.5%と比べるとやや高いものの、フランス61.1%、ドイツ52.0%、イギリス46.8%に比べ低い水準にある。また、2009年度の我が国の一般政府支出は対GDP比37.1%であり、アメリカ42.2%とほぼ同水準であるが、フランス56.0%、イギリス51.6%、ドイツ47.5%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見ると、両者に明確な相関関係は見られず、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6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。
- 国・地方の財政を確実に持続可能なものとし、必要な公共サービスのための財源を中長期的に安定的に確保するには、行政の無駄遣いの見直しだけでは限界があり、国民の負担増について議論を尽くし、理解を得ていくことが不可欠である。
- 国民に理解を求めるには、その前提として、国民から理解や信頼を得られる税制、税務行政でなければならず、負担の公平や課税の適正が確保されていることが重要である。所得捕捉の適正化や滞納整理の推進など、税制に対する国民の公平感を高めるため、一層の取組が必要である。

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、世界でも類を見ない早さで少子・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。
- ・ そうした中、主に現役世代の負担する保険料等が給付原資となっている現行の社会保障制度は、少子・高齢化の進展により、給付と負担のバランスが崩れ、制度を維持していくことが困難となっている。
- ・ また、これまで企業や家庭が担ってきた社会保障機能は、社会経済構造の変化とともに縮小し、その変化に対して、現行の社会保障制度では十分に対応することができなくなっている。特に、現役世代は、核家族化の進行や経済成長の鈍化、グローバル化の進行による非正規雇用の増大などによって、子育てや就労に多くの不安やリスクを抱えているが、これに現行の社会保障制度は十分に対応できていない。
- ・ これからも人々が安心して暮らせる社会を実現するためには、機能不全に陥っている社会保障制度を改革し、高齢者に対する社会保障のみならず、子育て支援や若年層の就労支援など社会を支える現役世代の支援も併せて強化していくことが必要である。そのためには、保育や医療、教育、能力開発などのサービス給付による支援が重要となり、担い手である地方自治体の果たすべき役割は、質、量ともに増えていくと考えられる。

- ・ 「社会保障・税一体改革成案」（平成23年6月。政府・与党社会保障改革検討本部決定）では、2010年代半ばまでに消費税率（国・地方）を10%まで引き上げるとしており、引上げ分の消費税込については、社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を実現することとしている。配分割合を決定する上で前提となる地方単独事業の範囲については、地方自治体が率先して取り組み、現在では定着し、全国的に実施されている事業あるいは実施されるべき事業についても広く対象とすることが不可欠である。
- ・ 一方で、成案決定までの過程において、引上げ分の税収用途を社会保障に限定した上で国と地方の配分割合ばかりに議論が集中していたきらいがあり、今後の社会保障制度のあり方や消費税・地方消費税という税目についての議論が十分でなかったことも否めない。社会保障を受給することと消費課税との間には、特別の受益者負担としての関係はないことから、地方消費税の税率引上げにあたっては、本来、社会保障に限定せず、地方自治体の多様な行政需要を支える一般財源としての議論がなされるべきである。
- ・ また、現行の社会保障制度を維持する財源の多くが公債依存を通して将来世代に先送りされており、この額は、今後更に増大していくことが予想される。このような状況は、社会保障のあり方としても、国や地方の財政状況から見ても危機的であり、これからの社会保障制度の持続可能性を高めるためにも、税と社会保険料を合わせた負担のあり方そのものについての検討を進めていく必要がある。
- ・ そして、税や社会保険料による負担を求める際には、景気への影響や低所得者層へ配慮しながら、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制

度を構築していくことが必要である。

(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見ても、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挙げられている。
- ・ 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発揮させ、人々の負担の公平感を高めていくことが考えられる。

(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る必要がある。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、国際的に見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、「Ⅱ-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ている。
- ・ 世界の都市間競争の中では、首都東京においてもプレゼンスが低下しつつある。今日、東日本大震災や原発事故の影響により、その状況は更に深刻となっている。こうした中、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、企業負担の軽減よりも、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、「Ⅱ－３」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・エネルギーの枯渇や地球温暖化等の深刻な環境問題を解決し、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、排出量取引、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。
- ・ 世界的な環境意識の高まりの中で、環境重視の社会経済への速やかな移行の実現は、我が国のプレゼンスを高めることにもつながる。また、環境技術の水準の向上やイノベーションを促すことは、持続的な経済成長にもつながる。
- ・ 環境重視の社会経済を構築していくためには、公平の観点から環境負荷に応じて負担を求める、環境負荷をコスト化し、その抑制を図るなど、環境重視の考え方を税制の中に組み込んでいくことが必要である。
- ・ まずは、地球温暖化対策として、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。

5 震災復興・防災都市づくりと税制

- ・ 東日本大震災は、地震、津波、原発事故による複合災害であり、広範囲に甚大な被害を及ぼした。被災地では、人的・物的被害はもとより、生活・産業・行政など生活基盤の喪失、放射性物質の拡散や土壌汚染、農畜産物への影響など、地域社会に甚大な被害が生じている。
- ・ 震災発生から半年以上が経過した現在でも、多数の被災者が全国各地で避難生活を余儀なくされている。津波や原発事故のために住居や仕事を追われ、未だ生活再建の目途が立たない被災者も多い。一刻も早い復旧・復興を目指し、国、地方自治体、民間が連携し、切れ目ない支援を行う必要がある。

多くの自治体が、連携・協力しながら、柔軟かつ効果的な支援に取り組んでいる。都も、被災地にはこれまで都市の社会経済活動を支えていただいたとの思いから、避難者の受入れ、物資の搬送、マンパワーの提供、専門人材の派遣など、積極的に支援を行ってきた。

- ・ 今回の震災では、首都圏においても、液状化、帰宅困難者の発生、計画停電、サプライチェーンの寸断による物資不足、円高と相俟った経済活力の後退等、様々な影響が生じてきた。
- ・ とりわけ電力の供給制約の問題は、社会経済活動の持続可能性を揺るがす大きなものである。東京電力の供給能力が落ち込み、電力需給が逼迫したことにより、過度の電力使用や、電力供給の多くを他地域に依存してきた大都市社会経済の脆弱性が明らかとなった。

こうした社会経済構造から脱却し、持続可能な社会経済を構築するためには、電力需要を抑制するとともに、再生可能エネルギー、自家発電、地域内エネルギー供給などの自立分散型の電力供給を推進するなど、電力需給構造の転換が必要である。

- ・ 被災地域の団体が担う災害救助、公共施設の復旧などは、高い国費率の下で実施され、地方負担分についても、相当の交付税措置がなされている。さらに、政府においては、被災地の復興に向け、まちづくり、住宅確保、雇用創出など様々な方策が議論されている。税制についても、支援税制が実施されるとともに、復興増税の具体案がまとめられた。
- ・ 我が国は地震の影響を受ける地域が全国至る所に存在している。東日本大震災の被害・影響は、これまでの想定を大きく超えるものであり、被災地以外の地域においても、従来の防災対策を見直し、地域特性に応じた防災・減災のまちづ

くりを進めていかねばならない。災害に強い都市づくりを進めるには、効果的な施策を推進するとともに、そのための財源調達が必要である。他の施策、手法と適切な役割分担を行いつつ、税制も求められる役割を果たしていかねばならない。

Ⅱ 税制改革の方向性

1 基本的考え方

- ・ 我が国の地方自治体は、教育、福祉など広範な分野で国より大きな役割を果たしており、国と地方の歳出純計において、地方の歳出が占める割合は約6割となっている。
- ・ 一方で、我が国の国税・地方税を合わせた税込全体に占める地方税の割合は約4割にすぎない。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、地方に十分な権限が委譲されていないことと相俟って、住民ニーズから乖離した事業実施、公共部門のガバナンス低下等の弊害を招いている。
- ・ 今後、社会保障分野をはじめとして、地方自治体が増加する公共サービスに対する需要は、更に増加していく。こうした中で、地方自治体が増加する行政需要に適切に対応し、地域の実情に応じて事業を実施していくためには、役割に見合う権限と自主財源が必要であり、とりわけ地方税の充実が不可欠である。
- ・ その際には、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、税込規模の大きい基幹税を国税と地方税で分かち合うことが適当である。
- ・ また、地方税の充実にあたっては、国と地方が協議を行い、地方自治体が増加する施策のうち、全国で普遍的・標準的に実施される施策の財源は、地方財政計画の策定を通じて、法定税率の引上げ等により対応し、地域の課題や特性に応じて独自に実施される施策の財源は、超過課税や法定外税など課税自主権を行使して対応すべきである。
- ・ 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公共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、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）等を組み合わせて課税することが望ましい。また、所得課税、消費課税、資産課税を含めて、税制全体としてバランス良く課税する必要がある。

- ・ さらに、地方税は、「応益性」、「普遍性」、「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、税制の抜本改革においては、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、法人二税についても、個人住民税や固定資産税とともに、地方自治体の基幹税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 23 年度地方財政計画における地方消費税の税収は約 2.6 兆円であり、道府県税収入の約 19.0%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 1.7 倍（平成 21 年度決算）であり、個人住民税の

3.1倍、固定資産税の2.3倍に比べて、地域間の偏在が小さい上、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。
- ・ 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。
- ・ なお、「社会保障・税一体改革成案」においては、消費税率（国・地方）引上げ分を社会保障に充てることを前提に議論がなされている。しかし、社会保障を受給することと消費課税との間に特別の受益者負担としての関係はない。従って、地方消費税は、地方自治体の基幹税目として多様な行政需要を賄う観点から、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

- ・ 少子・高齢化の進展に伴い、国・地方ともに、社会保障をはじめとした財政支出が今後更に増加すると予想される。そのため、国・地方を通じた安定的な財源の確保が求められている。
- ・ しかし、現在のところ、「社会保障・税一体改革成案」では、国・地方ともに社会保障分野に限定する形で消費税率に関する議論がなされており、地方消費税の税率引上げについて、地方自治体の提供する公共サービス全体の財源を確保する観点からの議論がなされていない。
- ・ 公共サービスは国と地方が一体となって提供するもので

あり、地方の役割の増加を踏まえるとともに、地方が自由に使える財源を拡充するという観点からも、地方消費税の税率引上げについても、実現に向け、より具体的に議論することが必要である。

- 地方の役割の増加に見合った地方消費税の充実のためには、国と地方の協議の場を活用し、地方消費税の税率決定に地方が関与することで、税率引上げを主張していくことや、地方消費税の税率の仕組みを現行の「消費税の 25%」から「(消費税の課税標準である)課税資産の譲渡等の対価の額の何%」という形で独立させ、地方の行政需要に応じて税率を上下できるようにすることが考えられる。
- また、税率引上げにあたっては、行政の無駄を徹底的に見直し、行政に対する国民の信頼を回復することが前提となる。さらに、景気好転を前提にするとともに、経済への影響を極力少なくするため、税率を段階的に引き上げるなどの手段を講ずるべきである。

(3) 低所得者への配慮

- 消費税は所得に対し逆進的であり、低所得者層の負担が大きいのという意見がある。これに対し、「一時点の所得」のみをもって担税力を評価するのではなく、消費税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や、逆進性については、一税目だけでなく税制全体で議論すべきという意見もある。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。
- そのための一つの方法として、食料品など生活必需品に対する軽減税率の設定がある。軽減税率はEU諸国において広く適用されており、一定の政策効果が期待できる。一方、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、税収確保の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点がある。

- ・ 低所得者層への配慮の方法として、「4」で述べる給付付き税額控除も有力な選択肢である。これについては、社会保障制度など歳出面における政策配慮も含め、引き続き検討する必要がある。また、適正な執行を担保するためには、納税者番号制度の導入を進めるべきである。

(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、人口基準のウェイトを引き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不可欠である。

(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 23 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 2.8 兆円（法人事業税約 2.1 兆円、法人住民税約 0.6 兆円）であり、道府県税収の約 20.5%を占めている。また、市町村の法人住民税収は約 1.6 兆円であり、市町村税収の約 8.3%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、歴史的沿革を見ても、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検討がなされている。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 29.38%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 比を見ると、2008 年は、我が国の負担率 8.9%に対し、アメリカ 5.1%、イギリス 7.5%、ドイツ 8.4%、フランス 13.8%、スウェーデン 11.7%となっている。また、OECD 諸国の平均は 8.7%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 9.0%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（2011－2012 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 142 カ国中 9 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 5 位、実効税率が低いイギリスやフランスはそれぞれ 10 位と 18 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として、財政赤字や公的負債の累積など、マクロ経済の脆弱性を挙げ

ている。そして、マクロ経済の脆弱性が国際競争力を引き下げる理由として、財政赤字が深刻な状態では景気変動への対応が困難となることや公的負債の利子負担により政府が十分な行政サービスを実施できなくなることを挙げている。

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」等が上位に挙がり、「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」等が上位に挙がり、「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全ての州が、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。
- また、法人実効税率を引き下げることとした場合、課税ベースの拡大等による財源確保に留意する必要がある。近年における諸外国での法人実効税率の引下げを見ると、課税ベースの拡大と一体で行っている例が多く、イギリスではほぼ税収中立、ドイツでは減収額の約 6 分の 5 を取り戻したとされている。
- また、地方法人課税については、地方の財政需要を賄うため、その公共サービスを受ける法人に課税するものである。こうしたことから、企業の競争力強化や立地促進といった国による政策誘導の手段としてなじむものではなく、これらについては国の責任で対応すべきである。

(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 21 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」を見ると、地方消費税が 1.7 倍、個人住民税が 3.1 倍であるのに対し、法人二税は 6.5 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、財政需要について見ると、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 15% を占めており、約 300 万人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、戦後最長の景気拡大とともに回復し、平成 19 年度には 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 20 年度は 9.0 兆円、平成 21 年度は 5.8 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見ると、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見ると、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」、「普遍性」、「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あたっては、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、「I-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、引き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 23 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 4.5 兆円となり、税収全体の約 33.6%を占めている。また、市町村の個人住民税収は約 6.8 兆円であり、税収全体の約 34.1%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。全国的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 22 年には約 141 万世帯と約 2.2 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、所得再分配機能を機能させていくことが考慮されていくべきである。

① 個人住民税の税率

- ・ 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。

② 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き

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、カナダにおいてはそれらに加えて、消費税の逆進性緩和策としても導入され、必要最小限の消費支出に係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の前提として、世帯単位で所得を総合的に捕捉し、適切な執行を担保するための納税者番号制度の導入が必要となる。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、確定申告者の大幅な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。さらに、税額控除の実施による減収分をどのような形で補うかという問題もある。諸外国の例も参考にしながら、社会保障制度のあり方と合わせた総合的な制度設計のほか、執行面も含めた実現可能な仕組みの検討が必要である。

このほか、所得再分配機能の回復については、以下の意見があった。

- ・ 個人住民税、所得税共通の検討課題として、給与所得控除の見直しが挙げられている。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との意見もあり、給与所得控除に上限を設定することも考えられる。

- また、金融資産所得課税のあり方も検討課題である。金融資産所得については、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。現在、景気回復までの特例として税率 10%の軽減措置が設けられているが、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、検討していく必要がある。

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、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。
- 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暫定税率については、平成 22 年度の税制改正により廃止されたが、厳しい財政状況や地球温暖化対策等の観点から、当面の間の措置として税率水準は維持されている。
- 揮発油税等の税率水準を引き下げるべきとの意見もあるが、
 - 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、我が国は約16万円であるのに対し、フランス、ドイツは約21万円、イギリスは約18万円であり、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、引き続き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、「Ⅲ」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。

6 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、このような方向で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り、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) 地方法人特別税

- 平成 20 年度税制改正によって、法人事業税の一部を国税化した地方法人特別税が導入され、それは譲与税として人口と従業者数によって再配分されている。
- 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。
- 法人事業税の一部を国税化し、それを法人事業税の課税標準とは無関係な指標である人口に応じて再配分すれば、課税権との対応関係が崩れて、地方税としての性格が失われてしまう。課税ベースの存在と規模を反映する地方税としての配分基準と財政力格差是正を含む財政調整制度の配分基準とを混同してはいけない。
- 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。

- ・ さらに、所得税法等の一部を改正する法律（平成 21 年法律第 13 号）附則では、政府は平成 23 年度までに税制の抜本的な改革を行うため必要な法制上の措置を講ずるものとされている。国はこの措置を撤廃し、法人事業税を直ちに復元すべきである。

（３） 地方税と地方財政調整の関係を巡る論点

- ・ 地方税の充実、地域間の格差を拡大させるため、格差を広げずに地方税の充実を図る方法として、「（２）」で述べた地方法人特別税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。
- ・ 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、「I-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 5 割、国・地方を合わせた長期債務残高が平成 23 年度末で約 894 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、地方全体の財源確保にはつながらず、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見れば明らかである。

- ・ 地方税の譲与税化や地方共同税の論議もまた同様である。今必要なのは、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、約300万人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・複合的な取組が急務となっている。

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21年度における人口一人当たりの道府県税収を都道府県別に見ると、東京都は第1位、173,510円であり、全国平均の約1.70倍であるが、地方交付税等による調整を行ったあとの一般財源全体で見ると、東京都は第28位、185,491円であり、全国平均の約1.06倍となっている。
- ・ 地方自治体間の財源の不均衡を調整し、地方税収の少ない自治体においても一定水準の公共サービスを提供していくために、国がその財源を保障する地方交付税制度は、今後も重要な役割を果たしていくべきものとする。

- ・ 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も用いられてきた。また、これまで事業費補正の大幅な見直しや包括算定経費の導入等、算定方法の簡素化により是正されてきたものの、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上で必要な一定水準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。
- ・ なお、「地域主権戦略大綱」を受けて国から地方への「ひも付き補助金」を段階的に廃止し、基本的に地方が自由に使えるようにするとの方針の下、平成23年度予算から地域自主戦略交付金が創設され、今後、順次拡大していくこととされているが、国庫補助負担金の総額削減や、本来、地方交付税の役割である自治体間の財政調整の手段として使われることがないようにすべきである。
- ・ これからの地方の役割を支える安定的な財源確保のために、地方税、地方交付税等を合わせた総体としての地方税財政制度の充実を図っていくことが必要である。

Ⅲ 温暖化対策税の検討

1 検討にあたって

- 温暖化対策税は、CO₂の排出に伴う外部不経済に対し課税による価格づけを行うものであり、CO₂の排出抑制を図る有力な政策手段の一つである。
- 我が国においては、既にエネルギー関係税として、石油石炭税、揮発油税、軽油引取税、電源開発促進税等が課税されているが、これらはCO₂排出量に応じた負担とはなっておらず、その抑制を目的とするものではない。さらに、揮発油税等、道路特定財源とされてきた税は、一般財源化された際、暫定税率を含めた税率のあり方を税制抜本改革の中で検討するとされたが、改革が先送りされる中、旧暫定税率分が「当分の間税率」として据え置かれたままである。
- 国は、税制改正関連法案において温暖化対策のための石油石炭税の税率上乘せを審議しているが、CO₂抑制効果等の本質的な議論がなされているとは言い難い。
- さらに、地方分権の流れ、温暖化対策における地方自治体の役割等を考えれば、国と地方で税源を適切に配分すべきことについて、当調査会が繰り返し提言してきたところであるが、そうした点についても議論が不十分である。
- 当調査会は、こうした国の動向も注視しながら、温暖化対策税のあり方について検討を進めてきた。本提言は、地方の立場から考える温暖化対策税のあり方について、これまでの検討の成果を取りまとめたものである。
- なお、資源・エネルギーの問題については、東日本大震災の発生後、温暖化対策の視点に加え、電力供給制約への対応が大きな課題となっている。電力需給が逼迫する現下の社会

経済状況の下では、当面、電力需給対策としての課税が優先されると考えるが、温暖化対策税は依然として重要であることに変わりはない。震災に伴う電力需給対策のための課税が当面の課題への対応であるのに対し、温暖化対策税は中長期的課題への対応として導入を提言するものである。

2 温暖化対策税の考え方

(1) 課税の趣旨

- 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が、現在、結果として、地球温暖化をはじめ、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、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。
- 規制や他の経済的手法とともに、税制においても、積極的にグリーン化を進めるべきである。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。
- 温暖化対策税は、そうした取組の中核に位置づけられるものであり、CO₂排出量に応じた負担の公平を図るとともに、CO₂に価格づけを行うことで、化石燃料の消費抑制、CO₂の排出抑制を図るものである。
- 温暖化対策税の課税は、環境政策効果を目指すものであるが、世界最高水準にある環境技術、その成果である高効率・

低燃費な製品の更なるイノベーションを促すことにより、我が国が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する一助にもなるものと考えている。

また、温暖化対策税の課税は、CO₂ 排出抑制のインセンティブとともに、施策を推進するための財源調達の側面も有している。得られた税収を活用し、施策を通じ温暖化対策等を更に推進することが可能である。

(2) 課税対象・課税段階

- ・ 温暖化対策税は、「(1)」に述べた課税の趣旨から、原則として、全ての化石燃料を課税対象とする従量税とすべきである。
- ・ 課税段階は、輸入・採取段階、製造段階、卸・小売段階、最終消費段階等が考えられるが、インセンティブの観点からは、できるだけ消費に近い段階での課税が望ましい。

消費に近い段階での課税は、排出増が顕著な業務部門、家庭部門の対策が急がれる我が国温暖化の現況にも合致する。また、低所得者や CO₂ 排出抑制に努力した者への負担軽減が容易となるメリットもある。一方、徴税コスト、脱税などのデメリットも考えられる。

- ・ できるだけ消費に近い段階での課税を原則としつつも、税の捕捉の容易さ、徴税コスト等を総合的に勘案し、既存の徴税機構を適宜活用することが適当である。

(3) 油種間の負担の均衡・導入の形態

- ・ 温暖化対策税は、既存のエネルギー関係税と合わせた税負担が、油種間で炭素含有量 (CO₂ 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、これまであまり課税されていない石炭等の税負担が大幅に増加し、家計や産業への影響が懸念される。また、EU諸国の先行事例においても、既存税と合わせて完全に炭素含有量に比例している例はない。

- ・ 温暖化対策税の導入については、CO₂ 排出量に応じた負担が納税者に対し明確である、燃料ごとに国税・地方税の仕分けができる等のメリットがあることから、既存のエネルギー関係税を活かしつつ、炭素含有量（CO₂ 排出量）比例の温暖化対策税を上乗せする手法で仕組むことが適当である。
- ・ 石炭、ガス、重油、灯油、航空機燃料、軽油（自動車用以外）については、この手法での課税が適当であるが、揮発油及び軽油（自動車用）については、温暖化対策税の課税に際し、「当分の間税率」とされた旧暫定税率の取扱いが課題となる。
- ・ 揮発油等の負担水準は、他の燃料に比べ高いが、諸外国と比べると高くはないこと、負担水準の引下げは環境の視点から望ましくないこと、諸外国においても交通用燃料はこれまでの経緯から他の燃料等に比べ高い負担水準となっていること等から、現行の負担水準を維持した上で、本則税率を超える部分を温暖化対策税に振り替えるべきである。

（４） 税源配分

- ・ 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、CO₂ の排出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。
- ・ 地方自治体は、地域の総合的・計画的な施策の推進や、都市水害・土砂災害への対応、低海拔地域の防潮対策、都市緑

化等のまちづくりなど、温暖化対策・適応策において大きな役割を果たしている。

- ・ こうした地方自治体の役割の重要性や地方分権の流れを踏まえつつ、税源の偏在等を考慮し、消費に近い段階での課税を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。
- ・ 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、ガスや軽油に係る温暖化対策税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。なお、電気は、後述する「3－(1)」のとおり、地方税としての適性が高いと考えられる。

(5) 税負担水準

- ・ 温暖化対策税の税負担水準については、CO₂排出抑制効果、産業・家計の負担、GDP・物価等、経済への影響を総合的に勘案し設定すべきである。
- ・ その際、我が国のエネルギー関係税の負担水準(税込規模)がOECD諸国に比べ低くなっていることに留意すべきである。エネルギー関係税収を対GDP比で見ると、我が国が1.0%(2007年度)であるのに対し、OECD諸国の平均は1.3%(2004年)、環境税制改革を実施したイギリス、ドイツ、デンマークは、それぞれ1.8、1.9、2.1%(2007年)となっており、CO₂排出抑制の観点から、この比率を高めていくことが適当である。
- ・ 我が国はエネルギー効率が高く、国際的に更なる負担は受け入れ難いとの意見もある。しかしながら、引き続き環境技

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ため、取組を強化していく必要があり、排出の増加が顕著である業務部門、家庭部門を中心に一層の対策を進めるべきである。その際、得られた税収を民間の温暖化対策の支援に充てることにより実質的に負担は低下すること、環境技術の更なるイノベーションを促すことで持続的な経済成長を実現する一助になることにも留意すべきである。

- また、「I-2」でも述べたとおり、我が国は GDP に比して総税収が小さな国であり、今後、少子・高齢化に伴う社会保障等の需要増が見込まれ、財政の持続可能性の観点からこの割合を高めていく必要がある。エネルギー関係税収の GDP 比を高めることは、温暖化対策として CO₂ 排出抑制を図るものであるが、こうした流れからも捉えるべきものである。

(6) 用途

- EU 諸国は、温暖化対策税を一般財源としている。財政の硬直化を回避するため、温暖化対策税は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、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、環境性能に優れた設備や再生可能エネルギー等の導入、環境技術開発、次世代自動車の普及、交通対策、森林の創出・保全、集中豪雨や土砂災害対策等を着実に進めるべきである。
- なお、諸外国においては、税収の増分だけ他税等を軽減し収入を中立とする、いわゆるレベニュー・ニュートラルを実施した例もある。しかしながら、この点については、我が国は、これらの国に比べ、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とにも十分に留意すべきである。

- ・ さらに、税収の増分だけ環境関連の公共投資を行えば、グリーン・ニューディールの考え方にも合致し、景気を刺激する効果も期待できる。

(7) 軽減措置

- ・ 化石燃料や電気は生活必需品であるため、温暖化対策税は所得に対し逆進的となる。また、税制抜本改革において消費税・地方消費税の引上げが不可避であることも踏まえると、温暖化対策税の導入にあたり、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、CO₂ 排出抑制へのインセンティブ、二重の負担を回避する観点から、CO₂ 削減義務や行政との協定等により削減を履行した者に対し税負担を軽減することも必要である。
- ・ こうした負担軽減の方策としては、歳出で対応するほか、税制で対応する場合には、免税点の設定や税率の軽減等が考えられる。
- ・ 歳出での対応は、カナダのブリティッシュ・コロンビア州の例がある。同州は、炭素税を課税する一方、家計負担の緩和のため、世帯の構成と所得に応じた金額を毎年度支給している。
- ・ 税制で対応する場合、家庭への課税について、免税点の設定が考えられる。幅広い主体へのインセンティブ、環境負荷に応じた負担の公平に鑑みつつ、使用量を基準に免税点を設定することが考えられる。
- ・ また、CO₂ 総量削減義務・排出量取引制度との関係では、CO₂ 排出量に応じた負担の公平の観点から、相当程度の軽減

を行うことが適当である。例えば、イギリスでは8割の軽減を行っている。

3 電力由来のCO₂の排出抑制について

- ・ 温暖化対策税の考え方について「2」で述べたが、我が国において、CO₂排出に占める電力由来の割合は、総排出量の約3分の1、業務部門・家庭部門（民生部門）の排出量の約6割にも上っている。温暖化対策税の設計において、電力に対する課税をどのように仕組むかが重要である。

(1) 二つの考え方

- ・ 電力由来のCO₂排出抑制には、電力会社への働きかけとして化石燃料に課税し電源構成の変化を促すのか、消費者への働きかけとして電力消費の抑制を図るため、消費段階で電気に課税するのか、大きく二つの考え方がある。
- ・ CO₂を排出するのは発電段階であるが、電気は需要に応じて発電されており、電気を使用（消費）する家庭や企業に対して課税することがインセンティブの観点から望ましい。また、こうした課税は、先に述べたとおり民生部門の対策が求められる中、この部門の排出の約6割が電力由来である我が国温暖化の実情に合致する。
- ・ 電気に課税する場合、発電用燃料について温暖化対策税を免税とし、電力契約者等を納税義務者とする課税となる。この場合、低所得者やCO₂排出抑制を実現した者への負担軽減が容易である等のメリットもある。電気は、税源の偏在が小さいこと、地方税としての課税実績があること、民生部門の対策が地方の役割とされること等から、地方税としての課税が可能であり、適性も高いと考えられる。

- ・ 一方、石油石炭税の徴税機構を活用し化石燃料に課税することも考えられる。この場合は、CO₂ 排出に課税する温暖化対策税の趣旨に合致する、上流段階での課税となり徴税コストが抑えられる等のメリットがある。ただし、税負担が消費者に見えにくくなり、消費抑制効果は弱まる。税源が偏在するため、地方税には馴染みにくく、国税で課税し地方へ譲与税として譲与することが考えられる。
- ・ 課税段階については、CO₂ 排出抑制効果とともに、税制抜本改革において消費税・地方消費税の充実が求められる中、税体系のあり方の観点からも検討すべきである。

(2) 主な論点

「(1)」のとおり、化石燃料に課税する場合、既存税制を活用した課税が可能である。一方、電気に対する課税を行う場合、課税の仕組みに係る検討が必要であり、主な論点について、以下のとおり検討を行った。

① CO₂ 排出係数と税率設定

- ・ 単位電力当たりの CO₂ 排出量（排出係数）は、電力会社ごとに異なっており、この違いを税率設定上どのように取り扱うかがポイントである。

電力は完全には自由化されておらず、消費者間の負担の公平に配慮する必要があること、消費抑制へのインセンティブを課税の趣旨とすることから、全国単位の排出係数に基づき税率を設定することが考えられる。ただし、この場合でも、自家発電に対しては、個別の排出係数に基づき課税することが望ましい。

- ・ 全国単位での税率設定を行うと、電力会社の CO₂ 削減への

インセンティブ効果は弱まるが、電力会社への働きかけについては、規制的手法や補助金など、他の手法での対応も合わせて考えることとなる。

- ・ 他方、消費者に課税する場合でも、電力会社ごとの CO₂ 排出係数に応じて税負担を求めることで、消費者と電力会社の双方へのインセンティブを狙う考え方もある。家庭用は自由化されていないが、事業用は、電力自由化の状況に応じた課税も検討すべきとの意見である。この点に関しては、消費者に電力会社の排出係数の責任を求めることになること、課税実務上の負担等の指摘があった。

② 原子力・再生可能エネルギーと課税対象

- ・ 電気への消費段階での課税は、発電段階において規制等の対策が考えられることに鑑み、電力消費を抑制するインセンティブとして導入するものである。
- ・ この場合、電力の起源を区別できないため、原子力・再生可能エネルギー由来の電気も課税対象に含まれることになるが、税率の設定においては、単位電力当たりの CO₂ 排出量（排出係数）に原子力・再生可能エネルギーの活用量が反映され、発電に占めるこれらのエネルギーの比率が高まるほど税率が低減することとなる。また、住宅等における太陽光発電を自家消費した場合、余剰電力買取の仕組みの下で、その電力は電力会社に流れないことから、温暖化対策税の課税対象とはならない。
- ・ しかしながら、消費段階の課税であっても、可能な限り、再生可能エネルギーの導入を促進するため、風力発電の託送をはじめグリーン電力の購入に対する配慮についても検討すべきとの意見があった。今後、電力流通の実態の把握とと

もに課税実務上の対応の可能性も含め、検討を深めていく。

③ 再生可能エネルギーの買取制度との整理

- ・ 再生可能エネルギーの買取費用は、電力会社から消費量に応じて消費者に転嫁されるため、温暖化対策税と重なる部分があるとの見方もある。
- ・ しかしながら、買取制度と温暖化対策税との位置づけについては、それぞれ電源構成の変化、消費の抑制を目的としており、ポリシー・ミックスによる相乗効果が期待されるものと考えべきである。
- ・ また、再生可能エネルギーの買取量は、将来的に増加していくと考えられるが、この場合、CO₂の排出係数が低下するのに合わせ、温暖化対策税の税率を5年程度の期間ごとに見直すなど、負担の調整を図ることも検討すべきである。
- ・ なお、2012年7月から住宅等における太陽光発電を除き、全量買取が実施される。全量買取の場合、自家消費相当量についても電力会社からの購入量に含まれるため、課税の対象となる。

再生可能エネルギー導入のインセンティブの観点から、その取扱いが課題となるが、全量買取制度実施後の導入促進効果、買取価格の動向、軽減した場合の電気と他のCO₂排出源との負担の公平等に配慮しつつ検討すべきである。

4 今後に向けて

地球温暖化等の深刻な環境問題を解決し持続可能な発展を実現していくには、環境を重視した社会経済システムの構築が必要である。当調査会は、こうした社会変革を見据え、税制においても環境重視の視点を積極的に組み込むべきであり、

そうした取組の中核として、中長期的視点から温暖化対策税を導入すべきことを提言するものである。

その導入については、以下の点に十分留意すべきである。

- 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超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、国を挙げて取り組むことが適当である。このため、温暖化対策税も、国・地方を通じた設計とし、地方税については原則として全国ベースで導入することが適当である。
- 地方自治体は、地方分権の視点、公共サービスに必要な財源の確保の視点から、税制抜本改革において地方消費税をはじめ地方税の充実を強く求めているが、温暖化対策税の導入は、環境負荷に応じた負担、CO₂ 排出削減の観点から導入すべきものであり、財源確保の視点にとどまらない。景気刺激的な環境関連投資も勘案しつつ、地方から温暖化対策税の導入を積極的に働きかけていくことが適当である。
- 東日本大震災に伴う原子力発電所事故に伴い、国においてエネルギー基本計画等、エネルギー政策の見直しの議論が進められ、温暖化対策の全体像は、その方向性を踏まえて整理されるものと思われる。エネルギー政策の動向によっては、CO₂ 排出量削減の更なる方策の構築もまた求められることになる。速やかに十分な議論を行い、国民的な理解の下に温暖化対策を進めることが重要である。
- また、こうした政策の動向とともに、景気に対する十分な配慮を行い、国民的な理解を得ることが重要である。このため、本報告においても、グリーン・ニューディールの視点とともに家計負担への配慮や CO₂ 削減事業者に対する負担軽減

等を提示してきたが、現在、我が国経済は、急激な円高に襲われ、企業を取り巻く環境は六重苦とも言われるなど、極めて厳しい状況にある。経済環境を慎重に見極め、国民の理解を得ていくことが重要である。

5 自動車税のECO（エコ）化

- ・ 温暖化対策の観点からの税制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、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、2010年4月時点でEU加盟27カ国中17カ国がCO₂排出量を自動車課税の基準に取り入れている。
- ・ 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、プラグインハイブリッド自動車や「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。

参考

温暖化対策税の検討のためのシミュレーション

温暖化対策税の検討を進める上で、税率等について仮の設定を行い、CO₂ 排出量の削減にどの程度の効果があるのか、GDP、物価、家計への影響はどのくらいか、シミュレーションを行った。

この結果を参考として、今後、更に検討を進めていく。

1. 前提

- 温暖化対策税の負担水準は、既存エネルギー関係税と温暖化対策税とを合わせた税収の対 GDP 比が OECD の平均水準 1.3% (2004 年) となるように仮定する。我が国の現在の水準は 1.0% (2007 年度) である。
- 導入の形態は、本文「**2 - (3)**」のとおり、揮発油、軽油（自動車用）については、現行課税のうち本則税率を超える部分を温暖化対策税に振り替えることとし、それ以外の化石燃料及び電気については、CO₂ 排出量（炭素含有量）比例で温暖化対策税を課税（「新規課税」）することとする。
- 税源配分は、軽油及び電気に係る温暖化対策税を地方税とし、その他の燃料に係る税を国税とする。
- 税率の設定にあたり、現行のエネルギー関係税収（石油石炭税、揮発油税、軽油引取税、石油ガス税、航空機燃料税、電源開発促進税）は、5.1 兆円（2007 年度）、対 GDP 比は 1.0% (2007 年度) であり、対 GDP 比 1.3% の実現に必要な増収規模は 1.5 兆円。
- 揮発油及び軽油（自動車用）を除く化石燃料の消費並びに

電気に係る CO₂ に対し、税収額が 1.5 兆円となるよう CO₂ 排出量（炭素含有量）比例で課税することとし、その場合の税率は、炭素トン当たり 7,513 円となる。なお、揮発油及び軽油（自動車用）の振替分は、それぞれ炭素トン当たり 39,641 円、24,256 円である。（「表 1」の右欄）

- この炭素含有量に応じた負担は、課税客体（燃料種別）間で最大 5 倍程度の開きがあるが、既存エネルギー関係税と合わせた負担は、デンマークには劣るものの、イギリスやドイツに比べると燃料種別間で均衡が図られている。
- 課税客体（燃料種別）ごとの税率は、この炭素トン当たり税率に、燃料ごとの炭素含有量を乗じて求めることとする。（「表 1」の中央欄）

表 1 温暖化対策税の税率

課税客体	税率	炭素トン当たり税率
揮発油	25,100円/kℓ	39,641円/t-C
軽油		
自動車用	17,100円/kℓ	24,256円/t-C
自動車用以外	5,297円/kℓ	
灯油	5,101円/kℓ	7,513円/t-C
重油	5,552円/kℓ	
航空機燃料	5,046円/kℓ	
石油ガス	6,145円/t	
天然ガス	5,538円/t	
石炭	4,769円/t	
電気	0.912円/kWh	

* 現行エネルギー関係税の税率は、参考資料 P16 参照

- これらの税率をもとに現在の消費量（2007年度）に合わせて推計した温暖化対策税の税収は、揮発油税・軽油引取税の振替分の約 2.0 兆円を含め、全体で約 3.5 兆円。また、国と地方の税源配分はそれぞれ概ね 2.1 兆円と 1.4 兆円、揮発油税等の振替分を除くと、概ね 0.7 兆円と 0.8 兆円。（「表 2」）

表 2 税収規模と税源配分

（単位：兆円）

	国	地方	計
温暖化対策税	2.1	1.4	3.5
揮発油税等振替	1.4	0.6	2.0
新規課税	0.7	0.8	1.5

2. 課税による効果と影響

- 先の税率により課税した場合に、CO₂ 排出量の削減効果、GDP への影響、課税による物価（生産者価格）の変化、家計への影響の 4 点について、シミュレーション調査を実施した。CO₂ 排出量の削減効果と GDP への影響は甲南大学経済学部の稲田義久教授に、また、物価、家計への影響は上智大学経済学部の有村俊秀教授に、それぞれお願いした。
- なお、軽減措置のうち、国税部分については、環境省案に示された軽減措置（ナフサ、鉄鋼・セメント製造用の石炭・コークスの免税等）を前提としている。家庭用の電気に係る免税点制度、総量削減義務等の履行者に対する税軽減は、分析になお詳細な設計を要することから考慮に含めていない。

① CO₂ 排出量の削減効果

- ・ 温暖化対策税の課税をエネルギー価格の上昇と捉え、産業、業務、家庭、運輸の各部門における生産量やエネルギー需要の変化を通じ、CO₂ 排出量の削減効果を推計した。
- ・ 前提となる諸条件として、エネルギー効率は現状維持を想定し、総人口、世帯数、輸入原油価格等は、エネルギー需給見通しなど、政府で採用されている想定に従った。
- ・ 2011 年度から課税を開始し、2020 年度までの 10 年間の削減効果の分析を行ったところ、2020 年度において、CO₂ 排出量は、課税のなかった場合 10 億 2,120 万トンに対し、9 億 9,150 万トンと、2,970 万トンの削減、削減率は 2.9% に上る結果となった。部門ごとの削減率を見ると、産業部門 3.0%、業務部門 7.1%、家庭部門 3.9%、運輸部門 0.6% となった。揮発油、軽油（自動車用）に係る課税が現行税率の振替を前提としたため、運輸部門の削減率が相対的に低くなっているが、業務部門、家庭部門をはじめ、全体として相当程度の CO₂ 削減が見込まれる結果となった。

② GDP への影響

- ・ 同じく、課税をエネルギー価格の上昇と捉え、消費者物価を通じた民間最終消費支出、民間企業設備投資等の国内需要、価格競争力の変化による輸出の変化等を踏まえ、GDP への影響を推計した。
- ・ 課税しない場合のベースシナリオでは、2011 年度から 2020 年度までの実質 GDP は、全期間平均で年率 1.75% の伸びが見込まれるモデルとなっている。
- ・ モデルによるシミュレーションの結果、2011 年度から課税を開始した場合、2020 年度までの各年度において、課税しな

かった場合に比べ、GDPは0.1～0.4%減少、全期間平均では年率1.71%の伸びとなり、比較的軽微な影響にとどまる結果となった。

③ 物価への影響

- ・ 物価への影響については、産業連関分析を用いたモデルを使って、生産者価格の上昇率を推計した。
- ・ この分析では、エネルギー消費による直接の影響に加え、中間投入物の費用上昇という間接的な影響も含め、生産者価格がどの程度上昇するかを推計する。なお、財の代替や技術革新は起こることを想定していないことから、シミュレーション結果は、影響の上限値を示すものとなる。
- ・ 我が国産業全体での価格上昇率は0.56%、製造業で0.86%と見込まれた。

④ 家計への影響

- ・ 家計への影響としては、「③」の生産者価格上昇の転嫁のほか、課税による光熱費の上昇が想定される。
- ・ 光熱費の上昇については、家計調査を基に、電気、都市ガス、灯油を対象に二人以上世帯の場合のシミュレーションを行った。なお、税の導入による消費量の変化は起こらないと仮定した。実際には消費の抑制や代替が起こることから、推計値よりも負担は小さくなるものと考えられる。
- ・ 光熱費の負担増は、月694円となった。これは、月平均消費支出額の0.24%にあたるものである。

以上のとおり、既存エネルギー関係税に新たに温暖化対策税を加えて、対GDP比1.3%相当の税収規模の課税を行った

場合、温暖化対策税は、GDPの伸びと物価上昇に対し比較的軽微な影響を与える可能性はあるものの、それに比して、CO₂削減は相当程度実現しうるということが、本定量分析の結果として明らかとなった。

家計に対する影響としては、絶対額は「④」のとおりであるが、その負担構造は逆進的になるため、必要な場合には、別途、その対処法を検討する必要がある。

IV 震災復興・防災都市づくりと税制

1 東日本大震災が投げかけた課題

- ・ 「I-5」で述べたとおり、東日本大震災は、規模・被害ともに甚大かつ広範なものとなった。

被災地の復興が最優先の課題であることは言を俟たず、国、地方自治体、民間が連携し切れ目のない支援を進めていかねばならない。このため、復興基本構想が定められ、まちづくり、住宅確保、雇用創出など様々な方策が議論されている。税制においても、支援税制が実施されるとともに、復興増税の具体案がまとめられ、法案が提出されたところである。

- ・ こうした状況を受け、ここでは、東日本大震災に伴う電力供給の低下、震災時のリスク低減の観点から、電力需給構造の転換について、また、被災地以外の地域における防災性の向上の観点から、防災都市づくりの推進について検討する。

(1) 電力需給構造の転換 ～需要抑制と自立分散型供給

- ・ 本年発生した東日本大震災では、東北地方から関東地方の太平洋側に立地する発電施設に甚大な被害が生じた。これにより東北・東京電力管内では電力供給力が急減し、停電による様々な混乱が発生した。いかにしてライフラインとしての電気、社会経済の基盤としての電気を確保するかが課題となった。
- ・ 東京電力管内では、福島第一原子力発電所の廃炉が見込まれることから、今後も、相当分の電力供給の減少が続く見込みである。他地域においても、原子力発電の安全性確保の観点から、定期検査で停止中の発電所は再稼動されておらず、供給力の低下は全国に波及している。

- ・ 電力供給が低下する中、震災直後には計画停電が、今夏には大口需要家への最大使用電力規制等が実施され、いかにして需要を抑制するかが大きな課題となっている。

また、今回の一連の危機を通じて、電力を他地域に過度に依存する大都市の脆弱性が露呈した。震災によるリスクの低減、社会経済のライフラインの確保等の観点から、自家発電の推進、再生可能エネルギーの活用、供給地域の多様化等、自立分散型の電力供給への転換が重要である。

(2) 防災都市づくりの推進

- ・ 我が国では、今後 30 年以内に、東海地震、南海地震、東南海地震、首都直下地震などの大規模地震が、6 割から 8 割の確率で発生するとされている。

東日本大震災は、規模、被害ともに想定を上回り、サプライチェーンの寸断等により被災地域を越え広域に影響が及んだ。現在、政府において、被災地域の復興に向けた構想及び財源の議論が進められているが、被災地以外の地域においても、これまでの防災計画を見直し、防災・減災のまちづくりが急がれる。

- ・ 「災害は形を変えてやってくる」と言われ、関東大震災は火災、阪神・淡路大震災は建物の倒壊、今回の震災は津波が大きな被害要因となった。

地域の地理的要因や都市構造、更には産業構造、都市化の状況等を見極め、地域が主体となって、地域の特性に応じた防災まちづくりを進めていかねばならない。

- ・ 防災都市づくりの推進に向け、効果的な施策の実施、その所要財源の調達が課題となる。

2 電力需給構造の転換

(1) 基本的考え方

- ・ 電力需要の抑制は、温暖化対策、エネルギー安全保障の観点からも、我が国の重要課題とされてきた。当調査会においては、これまでも温暖化対策の要として、電力需要の抑制に着眼し、電気に対する課税のあり方を提言してきた。
- ・ こうした温暖化対策としての電力需要の総量抑制といった中長期のトレンドに加え、東日本大震災による電力供給の減少により、当分の間の最大（ピーク時の）電力需要の抑制が大きな課題となっている。「Ⅲ」においては、CO₂排出量削減の観点から総需要抑制のための課税を検討したが、ここでは、ピーク需要抑制のための課税のあり方について検討する。
- ・ 供給サイドにおいても、電力需給の改善とともに、震災時におけるライフラインの確保、電力喪失リスクの低減のため、系統電力のみに頼らない自立分散型の電力供給への変革を促進すべきである。電力会社への過度の依存を改め、自家発電や電力自由化を推進し供給主体や供給ポイントを多様化する、再生可能エネルギー等の活用により電源を多様化する、電力の地産地消など発電地域の多様化を進めていく等である。
- ・ 電力需給のバランスを図る上では、社会経済活力の維持・発展と両立させる視点が重要である。

歴史的水準にまで達した円高の進展の中、国内産業の海外移転を抑え、我が国経済の活力を維持していくためには、現下の電力の供給制約を乗り越えることは極めて重要である。

- ・ 生活スタイル・ビジネススタイルを見直し、不要な電気を節電する。省エネルギー・再生可能エネルギー製品の導入、技術開発を促進しエネルギー効率を向上させる。将来的には、

スマートグリッド、スマートハウスなどにより、自立分散かつ双方向型の効率的な電力需給システムを実現する。そこでは、再生可能エネルギー等を活用した需要側の発電状況等に応じ電力会社はタイムリーに必要な量を発電する、需要に応じた時期時間帯別の価格設定を行い、需要側は適切な電力利用量・時点・電源を選択する。価格を通じて効率的な需給の実現が図られる仕組みである。

こうした動きは、電力需給をバランスさせるとともに、我が国が世界に誇る環境技術のイノベーション、投資の促進、産業創出等を通じ、持続的な経済成長の一助となるものと期待される。

(2) 電力需要のピーク抑制と税制の活用

- ・ 電力需要の抑制を図るには、直接規制によるよりも、価格を通じ事業者等の選択を促す方が効率的に適切な配分を実現できると考えられる。電力需要のピークを抑制するためには、ピーク抑制を行った方が有利になるよう価格体系を動かすことが重要である。
- ・ ここでは、その方策の一つとして、税制を活用しピーク需要を抑制する場合に、考え得る課税のあり方を検討する。

① 課税対象・課税段階

- ・ 電力消費を課税対象とし、消費段階で電力使用者に課税することが考えられる。
- ・ 消費段階での課税であり、電力会社による特別徴収（料金徴収時）の方法によることが望ましい。自家発電を課税対象とする場合は、申請等に基づき個別に対応することとなる。

② 課税標準

- ・ 「Ⅲ」においては、温暖化対策の観点から、電力総需要の抑制のため、電力消費量に対する従量課税を提言した。
- ・ 従量課税による総量削減もピーク抑制に一定の効果を発揮するが、より効果的な課税のあり方を考えるとすれば、次の方策が可能である。

a. 契約電流・契約電力に対する課税

最大瞬間電力需要は契約電流・契約電力によって定まることから、契約電流等に従量課税する考え方である。課税により契約電流等引下げへのインセンティブが働き、一度に使用できる電力量が抑制されることで、ピークカットにつながるものと考えられる。

b. 多量消費に対する課税

多量消費者はピーク時における抑制可能性、排出責任ともに大きいことから、多量消費者への抑制インセンティブとして、標準を超える使用量（第三段階料金区分）に従量課税、あるいは全使用量に累進的に従量課税することも考えられる。総量とともにピーク時の使用量も相応に削減され、ピークカットにも一定の効果が期待される。

③ 軽減措置

- ・ 自立分散型の電力供給を推進する趣旨から、自家発電については負担を軽減すべきである。再生可能エネルギーを活用した自家発電については、環境配慮の視点から、更に軽減割合を高め免税も含め検討すべきである。
- ・ 最大電力使用量規制の対象となる大口需要家に対しては、

使用量抑制へのインセンティブ、二重の負担を回避する観点から、削減を履行した者に対し税負担を軽減することも必要である。

- ・ 電気は生活必需品であることから、低所得者をはじめ家計の負担に配慮することが必要である。

④ 税源配分・税率

- ・ 電力の需給状況、需要抑制や自立分散型電源の確保に係る政策目標は地域によって異なり、地域特性に応じた政策推進の観点から、地方税とすることが適当である。
- ・ また、電力消費は偏在性が小さいこと、電気税は既に地方税としての課税実績があること、住民等に身近な消費段階での課税となることから、地方が課税すべきである。
- ・ 地域特性に応じた税率の設定を可能とするため、標準税率とすることが適当である。政策目標や所要財源の大きさ等に基づき、課税自主権を活用し、地域ごとに税率を決定する。

税制を活用する場合には、以上のような課税が方策の一つと考えられるが、この方策については、以下のように評価すべきものとする。

- ・ ピーク抑制のため価格体系を動かすには、本来は、電気料金体系を改め、需給状況を反映し時期・時間帯別に設定することが理想である。ただし、現状においては、大半の家庭等において時間帯別の使用量の把握が困難であり、今後スマートメーター等の設備を普及させていく必要がある。
- ・ 価格体系を動かす場合に、電気料金に比べ、課税が優れているのは、次の点である。

課税の場合、税収を活用し施策による公共目的の実現が可

能である。家庭・事業者による再生可能エネルギーの導入を支援するなどにより、需要抑制に加え、自立分散型の電力供給の促進が図られる。電気料金の場合、電力会社の収入となるが、需要抑制及び分散型供給の促進は、いずれも電気事業者の利潤最大化とは適合しないため、電気事業者の自発的行動では進みにくいと考えられる。

- ・ いずれにしても、ピーク抑制のための課税の検討にあたっては、今夏以降の電力需給対策の効果を踏まえ、必要性を見極めるとともに、原子力発電所の停止に伴う発電コストの上昇、福島原発事故に伴う損害賠償等による電気料金の動向、復興財源の調達に伴う国民負担、現下の経済状況等を十分に考慮することが必要である。

(3) 需給構造の転換を促進するために

- ・ ここで検討した電気に対する課税は、課税により電力需要のピーク抑制を図るものであるが、課税が実施される場合には、その税収については、納税者の理解、政策効果の観点から、歳出のグリーン化を図り、自立分散型供給の促進等、電力需給構造の転換を着実に進めるべきである。
- ・ また、他の施策との役割分担を整理した上で、省エネ機器、再生可能エネルギーの導入、自家発電、非常用電源の設置、地域電力供給システムの構築などに、税制の活用を図ることも考えられる。

3 防災都市づくりの財源調達と税制

(1) 財源調達の考え方

- ・ 「1-(2)」で述べたように、東日本大震災を踏まえ、

地方自治体には、防災・減災対策を再構築し、地域の防災性の充実・強化を図ることが求められている。地域の特性に応じた実効性ある防災都市づくりを着実に進め、安全・安心な地域社会を構築するためには、必要な財源を安定的に確保することが必要となる。

- ・ 防災都市づくりは、道路や港湾など公共インフラの整備等、現役世代のみならず、将来世代の安全・安心をも高めるものである。世代間の負担の公平の観点から、防災都市づくりの財源調達については将来世代も一定の負担を負うべきであると考えることもできる。
- ・ 一方、国及び地方の長期債務残高は平成 23 年度末で 894 兆円に上り、巨額の負担が将来世代へ先送りされていること、人口減少や少子・高齢化により一人当たり負担の増大が見込まれることなどに鑑みれば、将来世代に過度な負担を残すべきではなく、現役世代において相応の負担が必要である。
- ・ また、防災都市づくりに必要な財源は、国と地方が適切な役割分担のもとに負担すべきである。災害対策基本法は、国と地方自治体の役割を定めているが、こうした国と地方の役割分担を明確にし、財源調達の際には適切な負担配分を行う必要がある。

(2) 課税のあり方

- ・ 「(1)」で述べたように、防災都市づくりの財源は、国と地方が適切な役割分担のもとに負担すべきものであり、また、現役世代において相応の負担が必要である。こうした前提を踏まえた上で、地方が地方税により財源調達を行う場合に考えられる課税のあり方を検討した。

① 課税の全体像

- ・ 地方税により財源調達を行う場合、地域ごとの防災都市づくりにおける課題や施策に応じた議論が必要である。道路や港湾など公共インフラの整備が中心となる地域においては、その利益は普遍的に及ぶため、幅広い主体により公平に負担を分かち合うことが基本となる。他方、都市開発が進み、建築物の耐震化など民間資産も含めた対策の比重が高まる地域においては、資産価値に応じた負担等の観点が相対的に大きくなると考えられる。
- ・ また、必要とされる財源規模を踏まえた上で、より適正で公平な負担を実現するため、特定の税に偏ることなく、多様な税を組み合わせることが適当である。

② 考えられる課税

a. 住民税（個人・法人）

- ・ 防災都市づくりの利益を享受する主体に対し、広く負担を求める考え方から、住民税の均等割、所得割に対し超過課税を行うことが考えられる。
- ・ 均等割の場合、防災都市づくりの利益は地域住民に広く等しく及ぶとの考え方に適合するが、低所得者への配慮の議論も必要である。
- ・ 所得割について定率で超過課税を行う場合、幅広い主体に負担を求めつつ、相当程度の税収を見込むことも可能である。

b. 事業税（個人・法人）

- ・ 事業者は事業活動を行うにあたり、行政から防災都市づくりによる安全・安心な事業環境の提供を受けており、そ

れに見合った負担を求める観点から、事業税について定率の超過課税を行うことが考えられる。

- ・ ただし、事業者に対する更なる負担については、財源調達における負担の公平とともに、国内企業等の国際競争力、現下の電力供給制約や円高の進行等の経営環境を踏まえた課税の影響を考慮することが必要である。

c. 固定資産税・都市計画税

- ・ 防災都市づくりによる防災性・安全性の向上は、資産価値に反映され、その利益を享受する土地・家屋の所有者に負担を求める考え方から、固定資産税の超過課税や都市計画税の税率引上げが考えられる。
- ・ 都市計画税は、都市整備等のための目的税であり、防災都市づくりに合致する。現行税制においては制限税率が定められており、制限税率を撤廃、または引き上げた上で、課税自主権を活用し税率を引き上げることが考えられる。
- ・ 現行税制においては、居住用資産に対する軽減措置が設けられているが、防災都市づくりの財源調達において、居住用資産に対する軽減と他の資産との負担の公平について議論が必要である。

d. 地方消費税

- ・ 防災都市づくりの利益は普遍的に及ぶため、できる限り幅広い主体で広く財源を負担すべきとする考え方からは、地方消費税率の引上げも考えられる。
- ・ 地方消費税は所得に対して逆進的であると言われており、税率引上げの際には低所得者に対する配慮が課題となる。また、現行税制においては地方が独自に税率を設定す

ることは認められていない。

③ 防災都市づくりの財源としての担保

- ・ 防災都市づくりのための財源調達として既存税の超過課税を行う場合、税収が防災都市づくりに充てられていることを明確にし、納税者の理解を得ることが重要である。税収は基金制度等を活用し、その用途を明確にすることが適当である。

4 防災都市づくりと政策支援税制

- ・ 災害に強い都市の実現のためには、地域住民・事業者等と行政とが、自助・共助・公助の理念に基づき、それぞれの役割を果たしながら防災都市づくりを進めていくことが必要である。
- ・ 行政は、自ら公共インフラの整備を行うほか、地域住民・民間事業者と連携し、あるいは民間の実施する取組を支援・促進することが求められる。
- ・ 都市部の重要課題である民間建築物の耐震性・耐火性の向上については、保険原理に基づき、所有者がリスクに応じて費用を負担すべきとの考え方もある。しかしながら、耐震性・耐火性の向上は物資輸送の円滑化や都市大火の防止につながり、公共性が認められる。社会的意義のある投資と捉え、行政による支援にも妥当性があると考えられる。
- ・ 防災都市づくりの実現は、効果的な施策を展開することにより図るべきものであり、税制の役割は、一義的にはそのための財源の確保である。ただし、重要な政策課題については、規制、経済的支援策など他の施策とのポリシー・ミックスの下に、政策減税など税制面からのアプローチも考えられる。

その際は、政策効果と公平性とのバランスや、より有効な手法の可能性、税収への影響等を十分に勘案する必要がある。

- これまでの災害や今回の東日本大震災の教訓を踏まえ、重要課題とされる、建築物の耐震化、不燃化や帰宅困難者対策を取り上げ、これらの取組を支援するための税制の活用について検討を行った。
- 建築物の耐震化、不燃化等については、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、重点的に取り組まれており、都市計画諸制度を活用した規制・誘導、経済的支援等と組み合わせながら、税制の活用も図られてきた。
- 例えば、住宅建替えの際の固定資産税、不動産取得税の軽減や、所得税における住宅耐震改修費用の税額控除などが行われてきた。また、都は旧耐震基準の建築物の建替更新、耐震改修に対し固定資産税・都市計画税の全額減免を独自に実施している。なお、事業用建築物の場合、当該経費は所得計算上、損金に算入される。
- 東日本大震災を踏まえ、地方自治体は、これまでの防災対策を見直し、今後取り組むべき施策の方向性の検討を進めている。重要課題である建築物の耐震化、不燃化等について、今後、施策の拡充の方向性が具体化されるものと考えられる。
税制の活用については、こうした方向性を踏まえ、事業部門による施策と税制との役割分担を精査した上で、必要な連携を図るべきである。
- また、大都市圏は昼間時の流入人口が大きく、東日本大震災では交通機関の停止に伴い多くの帰宅困難者が発生した。首都直下地震が発生した際には、首都圏の外出者約 2,100 万人のうち、約 650 万人の帰宅困難者が発生すると想定されて

いる。こうした状況を踏まえ、大規模災害発生時には、安全が確保されるまで事業所に留まるなど、帰宅を抑制するよう、行政、事業者が一体となって取り組む必要がある。

- ・ 震災時には、膨大な帰宅困難者の発生から、公共施設や避難所での受入れといった行政による対応だけでは限界があり、大学、企業等、民間ビルの協力が不可欠である。
- ・ 生徒、従業員の帰宅抑制、一時待機とともに、域内滞留者の受入れ、帰宅途上者への支援等、様々な状況が想定される。協力を求める民間ビルには、相当程度の耐震性・公開性や、非常用電源・備蓄倉庫等の必要設備、更には行政との協定・訓練の継続的協力が必要になると考えられる。
- ・ 首都圏においては、民間と行政による帰宅困難者対策に関する協議会が設置され、今後、民間ビルに協力を求める範囲、行政との役割分担等、仕組みの具体化が進められる。こうした協議の成果を踏まえ、民間において実施される自助を超えた地域・社会への貢献に対し、行政による支援が必要とされた場合、税制の活用も考えられる。施策との役割分担を精査した上で、必要な連携を図るべきである。

なお、耐震化・不燃化の促進に係る税制の活用については以下の意見があった。

- ・ これまでの税制措置は、主に耐震化を対象としてきたが、不燃化は、耐震化のように改修での対応ができず建替えが必要となるため、所有者の負担が大きい。事業部門の施策も含めた全体的なバランスを見極めつつ、税制面から不燃化の促進を図ることについても検討を行うべきである。
- ・ 建築基準法による全国的な規制に上乗せする形で、地方自治体が特に必要と認める地域において独自の規制を行って

いる場合がある。こうした規制を行う場合に負担軽減を行うことも一つの考え方としてあり得る。

- ・ 建替更新の場合の支援について、公平性の観点から助成の対象となる経費の範囲は限定的に捉えられている。耐震化のための建替えの場合は耐震改修相当費用、共同化の場合は共有部分に係る費用、不燃化の場合は不燃化固有部分に係る費用のみが助成の対象範囲とされている。

耐震化・不燃化に対するインセンティブ拡大を検討する場合、個人資産の形成と公平性・公共性との関係について議論を深める必要がある。

- ・ 木造住宅密集地域の整備促進において、相続税もまたネックの一つとなっている。東京の地価は依然として高い水準にとどまっており、相続税負担が土地の細分化、権利関係の複雑化を生じさせている側面がある。政策支援税制として相続税負担の軽減も含めて検討すべきである。
- ・ 税制面からの優遇措置を行う場合、税目については、国、都道府県、市町村の間で、施策における役割分担や行政責任を勘案して選択すべきである。
- ・ 耐震化・不燃化へのインセンティブとして、基準を満たしていない住宅等の建築物について、より多くの負担を求める視点もある。こうした建築物については、現在ある税目の税率を引き上げる、もしくは軽減措置を縮小することも考えられる。

一方、耐震化、不燃化されない古い住宅の居住者は、高齢者等、経済的負担に耐えられない者も見込まれることから、負担増については慎重な検討が求められる。

V その他

当調査会では、前記以外にも、地方税財政に関する課題について幅広く検討を行った。以下にその内容を示す。

1 少子・高齢社会における経済成長と税制

- ・ 人々の安心を支えるためには、雇用の安定化、社会福祉の充実、生活水準の向上が不可欠であり、そのためには経済成長の促進が必要である。特に、経済のグローバル化により競争が激しさを増す中で、いかに経済の活力を維持し高めるかが大きな課題となっている。

また、今後少子・高齢化の急速な進展により、経済活動や社会福祉の担い手である若年層の急速な減少が予想され、特に東京では全国に比較しても高齢化のスピードが急速であると考えられている。そうした傾向の中で、将来にわたって社会の活力をどう維持していくかも重要な課題である。

こうした認識の下、少子・高齢社会での経済成長と税のかかりについて検討し、以下の意見があった。

- ・ 企業の立地や投資活動を規定する要因としては、法人課税とともに、金利等資金調達コスト、労働市場や商品市場の状況等が重要である。また、長期的な観点からは、少子・高齢化の状況も大きな要因となる。
- ・ 経済がグローバル化する中で、日本、特に東京の魅力を高めていくことが重要である。そのためには、東京の魅力である経済活動の集積の成果を税により回収し、インフラ整備や教育、情報・人的ネットワーク作りのための環境整備等、経済活動を支える公共サービスの提供により、地域の魅力をより高める方向に活かしていく必要がある。

- ・ 少子・高齢化の進行により、今後生産年齢人口が確実に減少する中では、社会保障の支え手をどう育てるかが重要である。広く負担を分かち合う消費税は、高齢者などにも社会保障の支え手となってもらうという意義がある。負担を求めるにあたっては、それを活用してどのような都市環境・地域づくりを行うかについてのビジョンを示し、納税者の理解を得る必要がある。

2 資産課税のあり方

- ・ 固定資産税は、固定資産の保有と地方自治体の行政サービスとの受益関係に着目した税であり、税源の普遍性、税収の安定性から、市町村の財政を支える基幹税目となっている。しかし、評価・課税の仕組みが理解しにくいとの問題点も指摘されている。

現行の仕組みでは、税負担の負担調整措置や政策減税の制度が数多く設けられており、税額の算出過程が複雑になっていることから、これらの諸制度について、その効果を検証しつつ、簡素化を図っていくことが必要である。

- ・ 都市計画税は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図ることを目的に、都市計画事業等に要する費用に充てるための目的税として、重要な税目の一つとなっている。しかし、地方税法により制限税率が設けられていることから、地方自治体が実施する都市計画事業等に十分に充てられているとは言えず、都においても事業費の3割程度を占めるにとどまっている。

地方分権の推進はもとより、防災や環境に配慮した都市づくりなど都市の新たな行政需要に対応する財源としても、地方自治体の裁量を拡大し、自らの判断で税率を設定できるよ

うにすることが望ましい。

- 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表れることを考慮すると、地域社会への還元という観点から、不動産の無償取得に対する地方税を強化することも考えられる。

3 税務行政のあり方

- 現在、税と社会保険料の賦課徴収一元化のための歳入庁の設置が検討されている。また、諸外国においては、国と地方の間での賦課徴収事務の委託、あるいは税務行政の民間委託等の事例が存在する。

我が国においても、規制改革の議論等を踏まえ、納税者の利便性向上を図る観点から、徴収に係る合理化・効率化に向け、民間事業者への業務委託等が推進されている。こうした民間事業者の活用にあたっては、納税者に関する情報の厳正な取扱いが確保されるよう留意すべきである。