

平成25年度東京都税制調査会

中間報告

平成 25（2013）年 11 月 19 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 地方分権の推進	4
2 財政の持続可能性の確保	5
3 時代に対応した「公平」の実現	6
(1) 少子・高齢化、人口減少社会への対応	6
(2) 格差拡大、貧困問題への対応	9
(3) 活力ある経済社会を目指して	10
4 環境を重視した税制	11
5 重要な政策課題への対応	11
II 税制改革の方向性	12
1 基本的な考え方	12
2 地方消費税、消費税	13
(1) 基本的な考え方	13
(2) 地方消費税・消費税の税率引上げ	14
(3) 低所得者への配慮	15
(4) 地方消費税の用途	17
(5) 地方消費税の清算基準	18
(6) 地方消費税の賦課徴収	18
3 法人事業税、法人住民税及び法人税	19
(1) 地方法人課税の意義	19
(2) 法人実効税率のあり方	20
(3) 法人企業の公的負担のあり方	22
(4) 法人課税に関する最近の動き	22
(5) 外形標準課税について	25
(6) 分割基準について	25
(7) 今後のあり方	26
4 個人住民税、所得税	26
(1) 基本的な考え方	26
(2) 所得再分配機能のあり方	27

5	車体課税	28
(1)	車体課税の意義	28
(2)	車体課税のあり方	29
III	地方財政調整制度	33
1	地方財政調整の意義	33
2	地方交付税制度のあり方	33
3	地方法人特別税、同譲与税	34
4	地方財政調整制度を巡る論点	36
(1)	財政需要と税収	36
(2)	財政調整に関する最近の議論	38
(3)	今後の議論に向けて	40
IV	その他の検討事項	42

(参考資料)

はじめに

東京都税制調査会は、平成 12 年の発足以来、所得税から個人住民税へ、消費税から地方消費税への税源移譲を提言し、地方税財源の強化に確かな成果をもたらしてきた。しかしながら、その主眼であった、地方自治体が自主的、自立的に行財政運営を行うことのできる真の地方自治の確立は、いまだ道半ばと認識せざるを得ない。

将来世代を含めた都民、国民が、未来に希望を抱くことのできる社会経済を築くため、地方自治の確立を目指す改革を更に加速していく必要がある。

今年度は、今期の調査会として 2 年度目であり、本報告は、今年度の検討結果を集約したものである。昨年度に引続き、国・地方を通じた税制及び関連諸制度について検討する中で、東京はもとより地方全体の発展につながるようなあり方がおのずと模索された。

これまで東京は、集積のメリットを活かして発展し、日本の経済成長を牽引してきた。しかし、東京も数年以内に人口が減少し始めると予測されている。

それに伴い集積が希薄化に転じるとすれば、規模の経済や多様な交流による技術進歩が損なわれ、経済の効率性が低下するという指摘もある。仮に、東京の活力が衰えていく事態になれば、国力に及ぼす影響は小さくないであろう。

これからも東京は、高い国際競争力を持つ都市として、日本の成長をリードし続けていくことが期待される。東京が課せられた役割を果たすことなしに、我が国が将来にわたり世界に確固たる地位を保つことはできない。

そのためにも、都は、地域のつながりが薄い大都市の中で高齢者数が激増すること、高度成長期に整備された都市インフラが一斉に更新時期を迎えること、東日本大震災を踏まえ防災力の向上が急がれることなど、幾多の難題に対処していかなければならない。全国で最も低いといわれる出生率の更なる回復も、喫緊の課題である。

こうした課題に真正面から向き合い、解決していくことで、都は、新しい未来の都市像を国内外に向けて発信していこうとしている。

今求められるのは、地方の自立した取組を促進し、地方自治の基盤を一層強固にする税財政制度の構築を図ることであろう。そうであるとすれば、国が巨額の長期債務残高を抱え、地方の財源不足も深刻な状況において、安易な解決策はあり得ない。

昨今、税財政制度のあり方を巡る議論は多々あるものの、専ら目先の成果が追い求められ、急場しのぎの方策が先行するきらいがある。このような中では、税が社会経済に及ぼす効果の中長期的観点から吟味し、都民、国民の理解を得ながら着実に改革を進めることの重要性が、より強調されてよい。

当調査会としては、このような基本的な方向性のもと、今後更なる議論を深め、来年度の答申に反映させていく。

I 税制改革の視点

- ・ グローバル化の進展により、国際競争が激化している。一方で、我が国では低い出生率が続くとともに、社会の高齢化が急速に進み、今後、労働力人口の大幅な減少が避けられない。
- ・ 現行の社会保障制度や税制の前提となってきた社会構造や世帯構成は大きく変化している。現行税制では時代の変化に応じた負担の公平を確保することが難しくなっており、税制に求められる財源調達機能、所得再分配機能などの機能を適切に果たせなくなっている。
- ・ こうした中、国民が安心して希望をもって暮らせるような社会経済システムの構築が求められている。
- ・ 2020年の東京オリンピック・パラリンピック開催により、東京及び日本の動向に国内外からの注目が集まる。これを一つの推進力として、東京の魅力を高めるとともに日本を変える動きにつなげていくことが期待されている。
- ・ 今後の税制の抜本的な改革に当たっては、「地方分権の推進」、「財政の持続可能性の確保」、「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ることが重要である。
- ・ また、改革を進めるには、将来世代の利益をも踏まえた長期的な視野を持って、国民的な議論を喚起し、国民の理解を得ていくことが不可欠である。
- ・ そこで、当調査会は、以下の基本的な考え方に立って検討を行う。

1 地方分権の推進

- 真の地方自治とは、地方自治体が自らの財源と自らの責任に基づいて行財政運営を行うことにより初めて実現できるものである。
- 人々のニーズは高度化・多様化しており、住民に身近な地方自治体が、地域の実情に即して細やかなサービスを提供することが求められている。
- 都をはじめとする地方自治体は、地域に暮らす住民のニーズに基づいて施策を展開しており、こうした地方が行う施策については、地方が自らの責任で自主的・自立的に行財政運営ができるよう、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。
- しかし、地方の事業費の多くが国から地方への移転財源によって賄われている現状では、地方自治体のコスト意識が希薄となって歳出削減のインセンティブが働きにくい。
- 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選択し、その監視の下でより効果的・効率的に事業を行えるようにすることが重要である。そのためにも、地域の実情に応じて適切な政策効果を発揮できるよう課税自主権を強化すべきである。
- 神奈川県臨時特例企業税条例は、最高裁判決（平成 25 年 3 月）において、条例の規定が法人事業税の課税標準を定めた地方税法の規定と矛盾抵触するものとしてこれに違反し、違法、無効であるとされた。この判決は国税や法定地方税が課税要件を厳格に定めている中、これに矛盾抵触しないように地方自治体が法定外税を創設することの困難性を示した。この判決の補足意見も、「国政レベルにおける立法推進に努めるほかない」と指摘しており、地方自治体の課税自主権の

拡充を推進するために、関係法令の見直しが必要である。

- あわせて、法定任意税のあり方についても幅広く検討することが求められる。
- また、暫定措置として創設された地方法人特別税及び地方法人特別譲与税は、受益に対する負担という地方税の原則に反しており、地方分権の流れに逆行している。その上さらに、法人住民税の一部国税化が議論されており、これは、地方自治の危機ともいうべき事態である。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。
- 今後、社会保障をはじめとする地方の役割が更に大きくなることは明らかであり、地方自治体の課税権や、住民が受ける公共サービスについての受益と負担の関係などを踏まえ、権限の移譲と併せてその権限に見合った財源を確保できる税財政制度を構築することが不可欠である。

2 財政の持続可能性の確保

- 我が国の財政状況を見ると、平成 23 年度の国・地方の歳出純計は約 165 兆円であるのに対し、国税・地方税を合わせた税収は約 79 兆円に過ぎず、歳出に対する税収の割合は約 48%にとどまっている¹。
- 国・地方を合わせた長期債務残高は、平成 25 年度末で約 977 兆円に達すると見込まれる²など、我が国の財政は危機的な状況にある中、平成 24 年 8 月、社会保障財源確保のための消費税率引上げを柱とするいわゆる社会保障・税一体改革関連法（以下「一体改革関連法」という。）が成立した。
- 内閣府がまとめた中長期試算（平成 25 年 8 月）では、一

¹ 参考資料 p. 1 「国と地方の歳出純計に占める租税収入の割合の推移」

² 参考資料 p. 1 「国と地方の長期債務残高の推移」

体改革関連法を踏まえて消費税（国・地方）の税率引上げが実施され、今後 10 年（2013～2022 年度）の平均成長率が実質 2 % 程度、名目 3 % 程度となるとの前提を置いた場合でも、2020 年度の国・地方の基礎的財政収支は、対 GDP 比マイナス 2.0% 程度となり、黒字化目標達成のためには更なる収支改善努力が必要としている。

- ・ 一方、我が国の国民負担率（2010 年）は 38.5% であり、アメリカ 30.9% と比べるとやや高いものの、フランス 60.0%、ドイツ 50.5%、イギリス 47.3% に比べると低い水準にある³。
- ・ 公共サービスに必要な財源を安定的に確保するためには、国民の理解を得た上で、給付と負担の適正化を図ることが不可欠である。
- ・ そのためには、税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り、所得捕捉と課税ベースの適正化や滞納整理の推進等、国民の公平感を高める努力が必要である。
- ・ 今後一層の少子・高齢化が進展することを踏まえれば、財政健全化に向けた更なる取組が不可避である。行政の無駄を徹底的に見直すなど行政改革を推進し、社会保障分野にとどまらず歳出全般にわたる効率化を進めるとともに、負担のあり方について国民的な議論を進めることが必要である。

3 時代に対応した「公平」の実現

（1）少子・高齢化、人口減少社会への対応

- ・ 日本の 65 歳以上の人口割合が 7 % を超えたのは 1970 年、14% を超えたのは、24 年後の 1994 年であった。日本と同様

³ 参考資料 p. 2 「国民負担率の内訳の国際比較」

に少子・高齢化に苦しんでいるドイツは 40 年、イタリアは 61 年かかっており、我が国は、世界でも類を見ない速さで少子・高齢化が進んでいる。

- 2013 年の総人口は 1 億 2,731 万人、そのうち 65 歳以上の高齢者人口は過去最高の 3,149 万人、総人口に占める割合は 24.7% である⁴。
- 今後は、長期の人口減少過程に入り、2040 年には我が国の総人口は、1 億 728 万人⁵、2048 年には 1 億人を割ると推計されている。また、生産年齢人口（15～64 歳）は、2013 年に 8,000 万人を割り、2040 年には 5,787 万人になると見込まれている。高齢化率は上昇を続け、2040 年には 36.1% になると推計されている⁶。
- 東京都においても、現在は人口増加が続いているが、2015 年の 1,335 万人をピークに加速度的に減少し、2040 年には 1,231 万人になり、高齢化率は 33.5% になると推計されている。さらに、高齢者人口は 2010 年の 268 万人から 2040 年には、412 万人となり、30 年間で 5 割以上増加すると試算されている⁷。
- 我が国のこうした人口構成の変化から、65 歳以上の高齢者 1 人を支える 15～64 歳の働き手は、2022 年には 2 人になり、2040 年には 1.5 人になるとされている。
- このような大きな変化に直面する中、このまま何も有効な対策をとらなければ、社会保障給付が主に現役世代の負担によって支えられている現行の社会保障制度がいずれ破綻するのは明らかである。

⁴ 総務省統計局「人口推計（平成 25 年 5 月 1 日現在）」

⁵ 参考資料 p. 3 「全国の将来人口推計と高齢化率の推移」

⁶ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 24 年 1 月推計）」

⁷ 参考資料 p. 3 「東京都の将来人口推計と高齢化率の推移」

- ・ 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⁸。このような状況は国・地方の財政状況にとっても、社会保障制度の持続可能性から見ても問題である。税と社会保険料を合わせた負担のあり方、社会保険料負担の公平性についての検討が重要である。
- ・ 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、景気への影響や低所得者層への配慮に留意しながら、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税制度や社会保障制度を構築していく必要がある。
- ・ また、我が国は、欧州諸国に比べて現金給付、現物給付を通じて家族政策⁹全体の財政的な規模が小さいことが指摘されている。家族関係社会支出の対 GDP 比（2009 年度）を見ると、フランスやスウェーデンなどの欧州諸国と比べて3分の1程度となっている¹⁰。財源を将来世代に振り向けるような仕組みづくりが求められる。
- ・ 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。
- ・ 今後、労働力人口減少が見込まれる中、必要な公共サービスを支える財源を確保するため、少子・高齢社会にふさわしい税源の涵養を図っていくことを検討すべきである。

⁸ 参考資料 p. 4 「社会保障給付費と社会保険料収入の推移」

⁹ 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計（平成 22 年度）」。
家族政策としては、子ども手当（児童手当）給付、保育所運営費、介護休業給付等の家族を支援するために支出される現金給付及び現物給付（サービス）が計上されている。

¹⁰ 参考資料 p. 5 「各国の家族関係社会支出の対 GDP 比の比較（2009 年度）」

(2) 格差拡大、貧困問題への対応

- ・ 近年、格差・貧困を巡る議論が活発化している。
- ・ 再分配所得のジニ係数については 0.38 前後で推移しているが、若年層における収入格差は拡大傾向にある。
- ・ その要因として、雇用の流動化と失業率の高まりが顕著となっていることにより、特に若年層の就業環境が大きく変化したことが挙げられる。
- ・ 長期にわたるデフレと低成長の下で、1990 年代後半以降、正規雇用が減少傾向にある一方で、非正規雇用が増加したことなどにより、雇用者所得は減少傾向をたどってきた。特に、若年層において非正規雇用比率が大きく上昇し収入の低い労働者の割合が高まった。
- ・ パート、派遣労働といった非正規雇用の割合が雇用全体の 3 分の 1 以上を占めており、こうした雇用形態は労働条件が悪いことが多いため、若い世代の貧困が注目されるようになってきた。
- ・ 現役世代は、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。
- ・ 今後は、高齢化の進展に伴う世代内の格差の拡大だけでなく、世代間の資産格差にも注目すべきである。
- ・ 貧困や格差の解消のためには社会保障、教育、就労支援など包括的な政策が必要であり、第一義的には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適切に見直し、人々の負担の公平感を高めていくことが必要である。

(3) 活力ある経済社会を目指して

- ・ 少子・高齢化、人口減少、国内市場の縮小、新興諸国の台頭等により、我が国の国際的な地位が低下しているとの指摘がある。国際競争力ランキングを見ると、1990年代初頭、日本はランキングの首位だったが、その後低下し2013年では、調査対象国60か国中24位となっている¹¹。
- ・ ビジネスを成功させるために必要なヒト、モノ、金融、市場、情報、インフラが揃った東京はこれまで、国の成長の牽引役としての役割を果たしてきた。今後も国際競争力を高め、我が国経済の再生を先導していかなければならない。
- ・ グローバルな経済競争が激化する中、企業の立地誘導や海外からの投資を呼び込む観点から、世界的に法人税率の引下げ競争が進んでいる。
- ・ 一方で、企業の生産活動は、インフラ整備、治安の維持、教育による人材育成などの様々な行政サービスから幅広い便益を享受して行われている。諸外国の税制の動向を見極めつつも、地方法人課税の果たす役割も踏まえ、企業活動を支える行政サービスに必要な財源は、当該サービスを受ける法人に対して応分の負担を求めることが必要である。
- ・ 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。
- ・ さらには、新たな活力を生み出していくために、若年層の労働力率を高め、教育投資による人的資本の充実により質の高い労働力を供給していくための施策が求められる。

¹¹ 参考資料 p. 5 「日本の国際競争力の推移」

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。
- ・ 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。
- ・ 平成 24 年度に国税の「地球温暖化対策のための税」が導入されたが、地方分権改革の流れ、地方自治体が地球温暖化対策で果たす役割と責任を踏まえ、地方自治体の財源を確保する仕組みについて早急に確立すべきである。

5 重要な政策課題への対応

- ・ 地方自治体は時代に応じた新たな政策課題に取り組んでいくことが求められている。
- ・ 都では、一人ひとりが輝く「世界一の都市」東京を目指すとして、少子・高齢化対策、高度な防災都市の構築、国際競争力の強化などに重点的に取り組んでいる。
- ・ こうした政策課題に対応するためには、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不可欠である。他の施策、手法との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なければならない。

II 税制改革の方向性

1 基本的な考え方

- ・ 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¹²。
- ・ 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 割である¹³。地方自治体の歳入が国からの移転財源に大きく依拠している現状は、歳出削減のインセンティブが働きにくいといった弊害を招いている。
- ・ 今後、社会保障分野をはじめとして、地方自治体を実施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、地方自治体が住民に対し説明責任を果たしつつ、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。
- ・ 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、

¹² 参考資料 p. 6 「国と地方の目的別歳出純計（平成 23 年度決算）」

¹³ 参考資料 p. 6 「国税と地方税の所得課税、消費課税、資産課税の構成比」

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、全体として均衡のとれた税体系を構築する必要がある。

- ・ さらに、地方税は、「応益性」、「安定性」、「普遍性」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。
- ・ 次世代を含めた国民が安心して希望をもって暮らせる社会経済システムを築くためには、将来を見据え、中長期的な視点から税制改革を行うことが必要である。
- ・ 当調査会においては、これらの観点から、地方消費税、法人事業税、法人住民税、個人住民税、車体課税のあり方のほか、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。

2 地方消費税、消費税

（1）基本的な考え方

- ・ 平成 25 年度地方財政計画における地方消費税の税収は約 2.7 兆円であり、道府県税収入の約 19.2%を占めている。また、税収の 2 分の 1 は区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、区市町村の重要な財源となっている。
- ・ また、各都道府県の人口一人当たり地方消費税額（清算後）の最大値を最小値で割った値は 1.8 倍（平成 23 年度決算）であり、個人住民税の 2.9 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、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。
- ・ 近年、財政収支の悪化等により、国・地方の財政状況はともに危機的な状況にある。その中で、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してきており、地方自治体の安定的な自主財源として、地方消費税の充実を図っていくことは不可欠である。

(2) 地方消費税・消費税の税率引上げ

- ・ 一体改革関連法では、消費税及び地方消費税については、以下の措置を講ずるとされた。
 - ① 消費税・地方消費税を合わせた税率は、平成 26 年 4 月より 8 % へ、平成 27 年 10 月より 10 % へ段階的に引上げを行う。
 - ② 引上げ分の消費税・地方消費税収のうち地方分は、消費税率換算で、平成 26 年 4 月から 0.92 % 分、平成 27 年 10 月から 1.54 % 分とする¹⁴。その際には、地方消費税の充実を基本とするが、財政力の弱い地方自治体における必要な社会保障財源の確保の観点から、併せて消費税の地方交付税法定率分の充実を図る。

このため、地方消費税の現行の税率 1 % (消費税率換算) を、平成 26 年 4 月より 1.7 % (消費税と合わせて 8 %) へ、平成 27 年 10 月より 2.2 % (消費税と合わせて 10 %) へ引き上げるとともに、消費税に係る現行の地方交付税率 (29.5 % (消費税率換算 1.18 %)) を、平成 26 年度から

¹⁴ 平成 27 年 10 月から平成 28 年 3 月までは 1.49 % 分。

22.3% (同 1.40%)、平成 27 年度から 20.8% (同 1.47%)、平成 28 年度から 19.5% (同 1.52%) とする。

〈表〉 消費税及び地方消費税の税率引上げ

	現行	平成26年4月1日～	平成27年		平成28年4月1日～
			～9月	10月～	
消費税＋地方消費税	5%	8%			10%
消費税	4%	6.3%			7.8%
うち交付税分	1.18% (法定率29.5%)	1.40% (法定率22.3%)	1.47% (法定率20.8%)		1.52% (法定率19.5%)
地方消費税	1% 〔消費税分の 100分の25〕	1.7% 〔消費税分の 63分の17〕			2.2% 〔消費税分の 78分の22〕

- ・ 政府は平成 25 年 10 月の閣議決定において、一体改革関連法の附則に定められた景気条項に基づき、経済状況等を総合的に勘案し、平成 26 年 4 月に消費税（国・地方）の税率を 5 % から 8 % へ引き上げることを確認した。
- ・ 一体改革関連法に基づき、税率を 10% に引き上げる際には、経済状況を勘案しつつ、行政の無駄を徹底的に見直し、行政に対する国民の理解と納得を得られるような取組を進めることが特に必要である。

（３）低所得者への配慮

- ・ 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。平成 25 年度与党税制改正大綱においては、軽減税率の設定について以下のとおりとされた。
 - ① 消費税率の 10% 引き上げ時に、軽減税率制度を導入す

ることをめざす。

② そのため与党税制協議会で、速やかに下記事項について協議を開始し、本年12月予定の2014年度与党税制改正決定時まで、関係者の理解を得た上で、結論を得るものとする。

③ 与党税制協議会に軽減税率制度調査委員会を設置し、適宜、検討状況を与党税制協議会に中間報告をする。

④ 協議すべき課題

- ・ 対象、品目
 - ・ 軽減する消費税率
 - ・ 財源の確保
 - ・ インボイス制度など区分経理のための制度の整備
 - ・ 中小事業者等の事務負担増加、免税事業者が課税選択を余儀なくされる問題への理解
 - ・ その他、軽減税率導入にあたって必要な事項
- ・ 軽減税率はEU諸国において広く適用されているが、対象品目の合理的な選択が困難であること、インボイスの導入等が不可欠であるために納税・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、高所得者もその恩恵を受けるため所得再分配効果が小さいことなどの問題点も指摘されており、こうした点について慎重に検討すべきである。
- ・ また、給付付き税額控除の導入も一つの選択肢である。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、税額を超える控除も認めて、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。アメリカ、イギリスでは特に子育て支援や就労支援に主眼を置いて導入され、

カナダにおいてはそれらに加えて、低所得者対策としての消費税額控除が導入されている。

- ・ 給付付き税額控除に関しては、不正受給等の問題点が指摘されており、所得把握の正確性を高める番号制度の利用や社会保障制度のあり方と併せた総合的な制度設計も含めて検討する必要がある。

(4) 地方消費税の用途

- ・ 地方消費税は普通税であり、現行の税収はその用途を特定せず、医療、教育、公共サービス等の一般経費に充てられている。
- ・ 引上げ分の地方消費税収については、一体改革関連法に基づき、現行の基本的枠組みを変更しないことを前提として、制度として確立された医療及び介護等の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費その他社会保障施策に要する経費に充てるとされている。
- ・ 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るが、少子・高齢化の進展や地方分権の実現により、福祉をはじめとする地域の実情に応じた幅広い行政サービスに対する需要の増大が見込まれることから、地方がその役割に応じて柔軟に使える財源の確保が必要である。ただし、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。したがって、地方消費税は、地方自治体の基幹税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り、地方自治体が住民に対し、説明責任を果たしていくことが重要である。

(5) 地方消費税の清算基準

- 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清算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。
- 現行の基準は、小売年間販売額やサービス業対個人事業収入額といった供給サイドの統計指標が採用されているが、近年、統計によるカバー率が下がっていることなどから、「最終消費地と税の帰属地の不一致」という問題が生じているとする意見がある。
- また、一体改革関連法に基づき、社会保障財源を確保する目的から消費税率が引き上げられる経緯や最終消費は住所地で行われているという理由から、消費代替指標として「人口」によりウエイトを置くべきという主張もある。
- 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が行われていることなどを踏まえると、人口だけでなく、従業者数を指標に用いることには合理性がある。
- 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り、経済センサス導入による清算基準の精緻化が期待されている。
- 地方消費税の清算基準のあり方については、目的に沿ったよりの確な基準、消費という課税ベースに応じた基準という観点から十分議論していくことが不可欠である。

(6) 地方消費税の賦課徴収

- 地方消費税は、納税者の利便性等に配慮し、国税である消

費税と併せて国が賦課徴収しているが、課税自主権の観点から、地方税である以上、地方自治体が自ら課税、徴収すべきであるとの意見が一部にある。

- ・ しかしながら、地方消費税について、当分の間、国が賦課徴収することとされているのは、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、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。

3 法人事業税、法人住民税及び法人税

(1) 地方法人課税の意義

- ・ 法人事業税及び法人住民税は、法人二税として一括りに議論される傾向があるが、それぞれの税の性格の違いや歴史的沿革を念頭に置いて議論することが大切である。
- ・ 法人事業税は、法人の事業活動と行政サービスとの幅広い受益関係に着目した税、法人住民税は、地域の構成員である法人が、個人と同様、行政サービスの経費を広く分かち合うという考え方に基づく税である。
- ・ 法人事業税の起源は、明治 11 年の営業税（府県税）創設に遡る。その後、昭和 23 年に営業税が廃止され、事業税が創設された。昭和 25 年には、シャープ勧告により、付加価値に対する外形課税としての附加価値税が創設されたが、実施されることなく昭和 29 年に廃止された。しかし、附加価値税廃止後も、政府税制調査会などで外形標準化の検討が積み重ねられ、平成 15 年度税制改正での外形標準課税導入に

つながっていった。

- 一方、現行の法人市町村民税均等割は、昭和 25 年に創設された。翌年には、個人と法人との間の課税上の不均衡を是正することを目的として、法人市町村民税法人税割が創設された。その後、昭和 29 年には、戦後の都道府県における財政需要の急拡大に対応するため、新たに法人道府県民税が創設された。
- 平成 25 年度地方財政計画における税収は、道府県税の法人事業税が約 2.3 兆円、法人住民税が約 0.7 兆円で、二税合わせて約 3 兆円に上り、道府県税収の約 21.8%を占めている。また、市町村の法人住民税収は約 1.8 兆円であり、市町村税収の約 8.9%を占めている。法人事業税と法人住民税は、地方自治体に不可欠な基幹税となっている。
- 地方自治体が行う道路や空港・港湾、上下水道等の都市基盤整備、治安の確保、教育、子育て支援、医療・介護、環境対策等は、企業の生産活動を支える公共サービスである。
- 地方法人課税は、企業の生産活動を支えるこれら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。企業の負担に配慮しつつも、行政サービスを受ける法人に応分の負担を求めることが必要である。

(2) 法人実効税率のあり方

- 法人実効税率に関しては、それが何を意味しているのか理解した上で議論すべきである。財務省などが各国との比較に用いる実効税率は、いわゆる法定実効税率と呼ばれるもので、法人所得に対する租税負担の一部が損金算入されることを調整した上で、国税と地方税の表面税率を合計した指標であ

る。

- 諸外国に比べて高い実効税率が国内企業の国際競争を阻害しているなどとして、我が国では平成 24 年度から法人税率が 4.5%引き下げられ、25.5%となった¹⁵。
- この結果、我が国の国と地方を合わせた法人所得課税の実効税率は、35.64%（東京都）となった¹⁶。これに対して、アメリカ（カリフォルニア州）は 40.75%、フランス 33.33%、ドイツ（全ドイツ平均）29.55%となっている（2013 年 1 月現在）。
- しかし、税制度は国ごとに異なるため、企業負担の軽重を比較する際には、課税ベースや租税支出の規模の違いなどに留意する必要がある。実効税率は、租税負担の一部損金算入以外の要素を考慮せずに表面税率を合計した一つの指標に過ぎない。
- 仮に実効税率を更に引き下げることとした場合、税率引下げと併せて課税ベースの拡大等による財源確保を図る必要がある。
- 例えば、スウェーデンでは 1991 年の税制改革以降、課税ベースを拡大し税率を引き下げることによって課税の公平の確保を図るという方針をとっている。2013 年の法人税率引下げには支払利子控除の削減で対応する予定である¹⁷。
- また、ドイツにおいても、法人税の税率引下げの際は営業税の損金算入の廃止等による課税標準の拡大措置が講じら

¹⁵ 上記税率に加えて、平成 24 年度以降 3 年間は法人税額の 10%の復興特別法人税が上乗せされる。

¹⁶ 復興特別法人税分を上乗せすると、38.01%となる。

¹⁷ 東京都主税局委託調査「スウェーデンにおける企業をサポートする行政サービスと企業の公的負担のあり方に関する調査」（平成 25 年 2 月）

れている¹⁸。

(3) 法人企業の公的負担のあり方

- 企業の公的負担とは具体的に何を指すのか議論があるが、主要な経済団体等は、税に加えて社会保険料も公的負担と認識している¹⁹。
- 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（2010 年）を見ると、我が国の負担率 8.4%に対し、アメリカ 5.9%、イギリス 6.9%、ドイツ 8.2%、フランス 13.4%、スウェーデン 12.2%で、OECD 諸国の平均は 8.2%となっている²⁰。
- 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、アメリカにおいては、事業主が従業員の民間医療保険を負担しているが、その負担分を含めると法人の負担率は 9.8%となり、日本よりも高い水準となる。
- 我が国の企業の公的負担は、現時点では諸外国と比べて高いとはいえない状況にある。

(4) 法人課税に関する最近の動き

- 政府は平成 25 年 10 月に、消費税率及び地方消費税率の引上げとそれに伴う経済政策パッケージを閣議決定した。
- 具体的な内容として、先端設備の投資を促進する税制の創設などの投資減税措置や、企業による賃金引上げを促進する

18 参考資料 p. 7 「ドイツにおける法人税制改革」

19 一般社団法人 日本経済団体連合会「社会保障制度改革のあり方に関する提言」（2012 年 11 月 20 日）

20 参考資料 p. 8 「諸外国の法人所得税と社会保険料の事業主負担（対名目 GDP）」

所得拡大促進税制の拡充などが盛り込まれた。

- また、与党の民間投資活性化等のための税制改正大綱（平成 25 年 10 月）では、復興特別法人税は 1 年前倒しでの廃止を検討し、同年 12 月中に結論を得るとされ、法人実効税率の引下げについては、「速やかに検討を開始する」と明記された。
- こうした企業負担を軽減する政策は、企業の競争力を強化し、経済を活性化させることを狙ったものである。
- しかし、投資減税等の効果は、業種や企業の規模などによって異なるのではないか、一時的な負担軽減措置が中長期的な経済成長に資するものか、などについて検証が必要との議論もある。
- 法人実効税率については、税率引下げの理由として、諸外国に比べて高い法人実効税率が、日本企業の海外進出による国内産業の空洞化や外国企業の日本への投資の阻害要因となっていることなどが主張されている。
- しかし、経済産業省が行ったアンケート調査²¹によれば、企業が海外進出を決めた理由として、「安価な人件費」や「消費地に近い」が上位に挙がり、「税負担」を理由とした企業はそれほど多くなかった。
- 日本銀行のレポート²²においても、対内直接投資の阻害要因として、税負担を含むビジネスコストの高さと並んで、「日本市場の閉鎖性や特殊性」、「労働市場の流動性の低さ」、「技術水準が高く英語に堪能な人材の確保の困難さ」などが指摘されている。

²¹ 第 7 回政府税制調査会資料（平成 22 年 11 月 4 日）

²² 日本銀行調査統計局 本田大和、尾島麻由実、鈴木信一、岩崎雄斗「わが国対内直接投資の現状と課題」（平成 25 年 7 月）

- これらの調査からは、実効税率は一つの判断材料ではあるが、企業の投資を促進するためには、規制緩和により市場の魅力を高めることや国際的に活躍できる人材の充実がより重要であるということがいえる。
- さらに、世界経済フォーラムの報告書²³によると、我が国の国際競争力は148か国中9位となっているが、日本より実効税率の低いイギリスやフランスはそれぞれ10位と23位となっており、必ずしも実効税率は国際競争力の決定的な要素とはいえない。
- 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とする意見がある。しかしながら、我が国は地方自治体が担う公共サービスなどが諸外国と比べて大きいという特徴があり、その果たしている役割の大きさも考慮する必要がある。
- 「(1)」で述べたように、法人事業税・法人住民税は、地方自治体にとって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、引き続きその役割を果たしていくことが適当である。
- なお、国の政策が、地方法人課税へ及ぼす影響が懸念される。地方法人課税が地方の財政需要を賄うため、公共サービスを受ける法人に課税している趣旨に鑑みると、国による政策の影響については、国の責任で対応すべきである。
- また、償却資産に係る固定資産税が国内投資の阻害要因になっているなどとして、抜本的な見直しを求める要望が行われている。しかし、その税収は、固定資産税収全体の約2割を占める貴重な財源であり、区市町村の行政サービスを支え

²³ World Economic Forum “The Global Competitiveness Report2013-2014”

る上で不可欠なものとなっていることから、慎重な検討が求められる。

(5) 外形標準課税について

- ・ 法人事業税は、法人の事業活動と行政サービスとの幅広い受益関係に着目した税であるが、景気の変動を受けやすく、税収が不安定であることが指摘されている。
- ・ 平成 15 年度税制改正において、応益課税としての税の性格の明確化、地方分権を支える基幹税の安定化等を目的として外形標準課税が創設された。
- ・ 景気の影響に対して不安定な所得割と比べ、付加価値割・資本割といった外形基準は景気変動に左右されにくい。外形標準課税の導入は、税収の安定化に寄与している。
- ・ 法人事業税については、引き続き中小法人の負担に配慮しつつ、付加価値割など外形標準課税の拡大により、税収の安定化を図り、応益税としての性格を明確にしていくことが適当である。

(6) 分割基準について

- ・ 分割基準については、税収の偏在是正を目的として、地方自治体間の財政調整がより強く働くように見直すべきとの意見がある。
- ・ しかし、そもそも分割基準は、複数の自治体に事務所又は事業所のある法人について、法人事業税・法人住民税法人税割の計算上、課税標準額を各団体に分ける基準である。その目的は、従業者数等の客観的指標を用いて、税収を企業の経済活動が行われている地域に正しく帰属させることにある。
- ・ 分割基準は、応益課税の考え方から、行政サービスの受益

の程度を適切に反映させるために、課税客体である事業の規模又は活動量を的確に表したものでなければならない。財政調整の手段として分割基準を用いることは、行政サービスの受益と経済活動の対応関係を歪め、基準そのものに対する信頼を失わせてしまう。

- ・ 財政調整は、あくまで地方交付税制度によって行われるべきである。

(7) 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)」で述べたように、グローバル化の進展をにらみつつ、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進めることである。
- ・ そのためにも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ていくことが必要である。

4 個人住民税、所得税

(1) 基本的な考え方

- ・ 平成 18 年度に実現した所得税から個人住民税所得割への税源移譲により平成 25 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 4.7 兆円となり、税収全体の約 33.9%を占めている。また、区市町村の個人住民税収は約 7.0 兆円であり、税収全体の約 34.9%を占めている。
- ・ 個人住民税は、都道府県及び区市町村の基幹税の一つであり、地域社会の費用を住民が広く負担する税として、今後とも重要な役割を果たすものである。

(2) 所得再分配機能のあり方

- ・ 国民の所得格差が社会問題となっている。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、非正規雇用者が増大しており、正規雇用者と非正規雇用者の格差が特に若年層で拡大していること等が挙げられている。
- ・ 個人所得課税については、こうした社会経済状況の変化や、消費税・地方消費税の引上げが行われることなどを踏まえ、社会経済の活力を損なわないよう配慮しながら、所得再分配機能を適切に発揮させていくことが考慮されるべきである。

(税率構造)

- ・ 一体改革関連法では、個人住民税について、その税率構造については、応益性の明確化、税源の偏在性の縮小及び税収の安定性の向上の観点から、平成 19 年度に所得割の税率を比例税率とした経緯を踏まえ、比例税率を維持することを基本とするとされた。
- ・ 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、所得金額を区分し、区分ごとに異なる税率を定めることはできないとされており、現状では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。
- ・ しかしながら、個人所得課税の所得再分配機能の適切な見直しが求められることなどを踏まえると、地方自治体の裁量権を拡大し、独自の税率構造を適用できるようにすることも考えられる。

(控除)

- ・ 負担を公平に分かち合うという観点から、社会経済の活力

を阻害しないよう配慮しつつ、個人所得課税について、控除の見直しなどにより課税ベースを広げることや、基礎的な人的控除を税額控除に改変することなどが考えられる。また、生命保険料控除について、長期貯蓄の奨励や相互扶助による生活の安定を図るために設けられた制度であるが、地方税である個人住民税における必要性を疑問視する意見があった。

- ・ 世帯構成は多様化しており、課税単位の問題を含め、世帯間や個人間の公平性を踏まえた議論を行う必要がある。
- ・ 一体改革関連法では、「年金課税の在り方については、年金の給付水準や負担の在り方など今後の年金制度改革の方向性も踏まえつつ、見直しを行う。」とされた。世代間格差と高齢者の世代内格差を踏まえ、公的年金等控除をはじめとする年金課税のあり方について、今後、検討する必要がある。

5 車体課税

(1) 車体課税の意義

- ・ 地方における車体課税には、取得段階における課税として自動車取得税（道府県税）、保有段階における課税として自動車税（道府県税）、軽自動車税（市町村税）がある。平成25年度地方財政計画におけるこれらの税収は約1.9兆円であり、地方税収の約5%を占めている。車体課税は、税源が全国的に広く分布し、偏在が小さく安定的であり、都道府県及び区市町村にとって貴重な財源となっている。
- ・ また、保有段階における課税の一つである国税の自動車重量税については、その税収の約4割が自動車重量譲与税として区市町村に譲与されており、同様に重要な財源となっている。

- ・ 自動車取得税は、権利の取得、移転に担税力を認めて課される流通税であるとともに、自動車の取得が一種の資産形成としての性格を有することにも着目して課される税である。平成 21 年度に道路特定財源が一般財源化されたことに伴い、道路等の行政サービスから得る受益に着目するとともに、環境への配慮の必要性を考慮して課税されている。
- ・ 自動車税及び軽自動車税は財産税的性格と道路損傷負担金的性格を併せ持つ税とされ、自動車重量税は車検を受けることにより初めて自動車の運行が可能になるという法的地位に着目して課される権利創設税とされている。
- ・ 自動車は、その走行によって、道路整備をはじめとする交通基盤施設等の整備、自動車の増加に伴う交通安全対策、排出ガス・騒音・振動対策といった環境対策など、地方自治体に様々な行政需要の増大をもたらしている。自動車が社会に与える負荷は広範かつ大きいことから、その対価として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。

(2) 車体課税のあり方

- ・ 車体課税については、平成 25 年度与党税制改正大綱において以下のとおり見直しを行うこととされた。

自動車取得税については、安定的な財源を確保して、地方財政への影響に対する適切な補てん措置を講じることを前提に、地方団体の意見を踏まえながら、以下の方向で抜本的な改革を行うこととし、平成 26 年度税制改正で具体的な結論を得る。

- ① 自動車取得税は、二段階で引き下げ、消費税 10% の時点で廃止する。消費税 8% の段階では、エコカー減税の拡充などグリーン化を強化する。必要な財源は別途措置

する。

② 消費税 10%段階で、自動車税において、自動車取得税のグリーン化機能を踏まえつつ、一層のグリーン化の維持・強化及び安定的な財源確保の観点から、地域の自主性、自立性を高めつつ、環境性能等に応じた課税を実施することとし、他に確保した安定的な財源と合わせて、地方財政へは影響を及ぼさない。

- また、平成 25 年 10 月の閣議決定では、自動車取得税及び自動車重量税について、経済情勢に配慮する観点から、消費税率引上げの前後における駆け込み需要及び反動減の緩和も視野に入れ、一体改革関連法に基づき、国及び地方を通じた関連税制の在り方の見直しを行い、安定的な財源を確保した上で、地方財政にも配慮しつつ、簡素化、負担の軽減、グリーン化を図る観点から、見直しを行うこととされている。
- なお、自動車保有課税の廃止、抜本の見直しを求める意見があるが、我が国における車体課税、消費課税を合わせた自動車に係る税負担は、諸外国と比較して過大とはいえないこと、また、燃料課税の負担が相対的に小さいため、総額では、むしろ低い水準にあることなどを考慮すべきである²⁴。
- 車体課税の見直しに当たっては、「I-4」で述べたとおり、地球温暖化等の環境問題を解決し、持続可能な発展を実現していくため、環境重視の考え方を税制に組み込み、より積極的に環境関連税制として位置付けていくことが必要である。また、都道府県、区市町村にとって重要な財源であることを考慮し、地方財政に影響を与えないよう、具体的な代替財源を確保すべきである。

²⁴ 参考資料 p.9 「燃料課税と車体課税の国際比較（年間税負担額）」

- ・ 環境重視の考え方を組み込む際には、自動車の取得、保有、走行の各段階においてより環境に配慮した課税を行うことで、それぞれの段階を通じてインセンティブ機能が発揮されるようにすべきである。
- ・ 取得段階の課税である自動車取得税については、消費者の購買行動や自動車メーカーの環境技術開発のインセンティブとして大きな役割を果たしていることから、見直しに当たっては、自動車税の中にその機能を残していくことが重要である。
- ・ 例えばイギリスでは、2010年4月から環境性能の優れた自動車への買替え促進を図る目的として、CO₂排出量の少ない自動車は初年度を軽課し、CO₂排出量の多い自動車は初年度を重課する制度である「First-Year-Rate」を導入している。
- ・ 車体課税の課税標準については、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、2013年4月時点でEU加盟国のうち19か国がCO₂排出量を課税の基準に取り入れている。
- ・ 我が国においても、自動車税の課税標準にCO₂排出量、燃費値等の環境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。
- ・ 見直しに当たっては、自動車税に、取得時のインセンティブ機能を組み込んだ上で、車体課税全体として税収中立となることを前提に、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。
- ・ 都は、大気環境の改善を図る上で有効な低公害車の普及を

図る等の観点から、平成 11 年に国に先駆けて自動車税のグリーン化制度（自動車税の超過不均一課税）を創設した²⁵。国は、平成 13 年度税制改正において、税込中立の考え方のもと、自動車税のグリーン化特例を創設し、以後、軽減対象の重点化など累次の見直しを行い現在まで継続している。

- この自動車税のグリーン化税制では、排出ガス性能及び燃費性能の優れた環境負荷の小さい自動車は軽減し、新車新規登録から一定年数経過した自動車については環境負荷の大きい自動車として重課している。制度導入以降の自動車製造技術の進歩等の状況変化を勘案し、税込確保の観点も考慮しつつ、政策効果が十分に発揮されるよう、今後のあり方を検討すべき時期にきているものと考えられる。
- また、低炭素社会の実現を目指すこと等を目的として、平成 21 年度に、環境性能の優れた新車の取得について自動車取得税の時限的軽減措置（エコカー減税）が講じられ、都においては、電気自動車及びプラグインハイブリッド自動車を対象に次世代自動車の導入促進税制（自動車税及び自動車取得税の免除）を導入した。車体課税の見直しに伴い、こうした制度のあり方も検討課題となる。
- 環境負荷低減の観点からは、水素自動車をはじめとした次世代自動車など環境技術の更なるイノベーションを促すことも重要である。将来的に CO₂ 排出量の少ない自動車が増加した場合には、環境性能の向上に応じて税制度を組み替えることも必要である。

²⁵ 軽減は平成 12 年度から、重課は平成 13 年度から実施した。

Ⅲ 地方財政調整制度

1 地方財政調整の意義

- ・ 税制改革を進める中で、地方分権を実効あるものとするためには、地方自治体が自主的・自立的な行財政運営を行えるようにすることが必要である。
- ・ そのためには、自主財源の確保が最も重要であり、まずは地方税の充実が不可欠である。この場合、税収が安定的で、偏在性の小さい地方税を基本として行うべきである。
- ・ しかしながら、このような方向で地方税を充実してもなお、必要なサービスを行うのに十分な歳入を確保できない地方自治体が存在する。
- ・ 地方財政調整は、そうした財政力の弱い地方自治体に住む人々も、国民として、教育や対人社会サービスなど一定水準の公共サービスを受けることができるよう、国の責任において当該地方自治体に必要な財源を配分するものであり、地域社会の安定を図る上で必要不可欠である。

2 地方交付税制度のあり方

- ・ 我が国では、全国的に標準的なサービスを行える財源を保障することが適当とされていることから、財政需要額と税収入額の両方に着目した地方財政調整制度である地方交付税制度が受け入れられてきており、地方自治体間の財源の不均衡の調整と財源の保障という役割を果たしている。
- ・ 地方交付税制度は地域社会の安定を図る上で必要不可欠である一方、移転財源に依拠する地方交付税は、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。
- ・ バブル崩壊後、現行の地方交付税制度が、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事実である。

- ・ 地方自治体の自主的・自立的な行財政運営の確立という原点に立ち返り、地方税を補完するものとして、地方交付税制度の持つ財源保障機能及び財源調整機能をより適切に発揮させていくことが重要である。
- ・ 地方の役割を支える安定的な財源確保のため、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について、充実を図っていくべきである。
- ・ また、地方交付税の算定に当たっては、地方自治体の抱える財政需要を適切に反映させるとともに、基礎となる基準財政需要額の算定の透明性を高めていくべきである。
- ・ なお、地方交付税制度の財源保障機能及び財源調整機能を適切に発揮するためには、交付税原資となる国税五税の総額確保を重視すべきであるとの意見があった。

3 地方法人特別税、同譲与税

- ・ 地方法人特別税及び地方法人特別譲与税は、平成 20 年度税制改正において、消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの間の暫定措置として、法人事業税の一部を分離して導入された。
- ・ この暫定措置は、法人事業税の所得割・収入割の標準税率を引き下げることによって法人事業税の約 4 割を分離し、国税である地方法人特別税を創設、各都道府県から国に払い込まれた後、地方法人特別譲与税として各都道府県に再配分するものである²⁶。

²⁶ 参考資料 p. 10 「地方法人特別税・同譲与税」

- これは、三位一体の改革による地方交付税等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²⁷。
- 地方法人特別税及び地方法人特別譲与税は、税収格差という一面だけを捉え、大都市の財政需要を無視した措置であるとともに、受益に対する負担という地方税の原則に反するものである。地方の基幹税の一つである法人事業税の一部国税化は、地方分権改革の流れに逆行している。
- この措置は、課税標準とは無関係な指標である人口を用いて法人事業税を再配分するものであり、課税権との対応関係が崩れているため、地方税としての性格が失われてしまっている。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すべきではない。
- 平成 24 年 8 月に一体改革関連法が成立し、地方消費税率引上げが決定されるとともに、「地方法人特別税及び地方法人特別譲与税について、税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置であることを踏まえ、税制の抜本的な改革に併せて抜本的に見直しを行う。」とされた。
- そもそもこの暫定措置は、消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの間のものである。したがって、今回の地方消費税率引上げ時期までに「地方法人特別税等に関する暫定措置法」を確実に廃止し、地方法人特別税を地方税として復元すべきである。
- 各都道府県の人口一人当たり道府県税収額の最大値を最

²⁷ 参考資料 p. 11 「地方交付税等総額（当初）の推移」

小値で割った値（以下、最大／最小）を見ると、平成 17 年度は 3.16 倍、変動係数が 0.22 であったが、平成 23 年度では最大／最小は 2.50 倍、変動係数は 0.16 となっており、直近では暫定措置導入前ほどの税源偏在は存在していないといえる²⁸。

- また、暫定措置を撤廃・復元し、地方消費税の税率を引き上げた場合の最大／最小は 2.49 倍、変動係数は 0.16 とされ、現行より偏在は拡大しない²⁹。
- 一方、地方消費税は一人当たり税収で最大約 2 倍の格差があり、地方消費税の充実により大都市のみ税源が拡充され、税収と社会保障給付支出に不均衡が生じる、地方消費税の税率を引き上げても、交付団体にとっては臨時財政対策債の減少によって相殺され、増収には結びつかないなどという議論がされることがある。
- 臨時財政対策債は、その元利償還金相当額を後年度の基準財政需要額に算入するため、将来の地方公共サービスに充てるべき財源を減少させる恐れがある。この点を踏まえれば、その発行減は中長期的に交付団体にとってメリットがあることは明らかである。

4 地方財政調整制度を巡る論点

(1) 財政需要と税収

- 平成 23 年度決算額で都道府県別の人口一人当たり税収額

²⁸ 参考資料 p.12 「法人事業税の暫定措置導入前後における人口一人当たり道府県税収の偏在の状況」

²⁹ 参考資料 p.12 「地方法人特別税撤廃・復元及び地方消費税率引上げによる人口一人当たり道府県税収の変化」

を見ると、全国平均を 100 としたとき、東京都の指数は、法
人事業税 239、法人住民税 264、地方消費税（清算後）138、
個人住民税 167 となっている。

- これらの数値を見ると、法人関連税の地域間の税収格差は、
他の税に比べて大きくなっている。しかしながら、首都であ
る東京には、全国の大企業の 4 割近くが所在し、全国の従業
者の約 15% が働くなど経済機能も集中しており、税収は一定
程度集中する必然性がある。
- 税収が行政サービスの経費に充てられる以上、自治体が実
施する行政サービス（＝財政需要）の大きさを考慮に入れる
必要がある。
- 都市間競争が激化する中、これまで東京は、日本の機関車
として、日本の成長の原動力となってきた。
- 世界でもまれに見るスピードで人口減少と高齢化が進行
する中、日本経済が競争力を保つためには、海外から人材や
投資を呼び込むことが重要であり、その牽引役である東京の
国際競争力を高めていくことがとりわけ重要である。
- 空港・港湾などのインフラの機能強化のための投資は、東
京だけにとどまらない波及効果を持ち、外国人旅行者誘致に
よる効果は全国に波及するものである。
- 首都であり、約 290 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。
- 加えて、東日本大震災以降、防災都市づくりや電力の地産
地消の推進など、新たな課題が顕在化した。また、「I-3
- (1)」で述べたとおり、東京都の高齢者人口は全国平均
を上回るペースで増加することが見込まれており、社会保障

ニーズの増大のみならず、地域のつながりが希薄なことなどによる大都市特有の深刻な課題も生み出す。人口・企業が集中する東京においては、これらの課題への対応が急務となっており、そのための財政需要が発生していることにも留意すべきである。

(2) 財政調整に関する最近の議論

- 一体改革関連法においては、「税制の抜本的な改革による地方消費税の充実と併せて、地方法人課税の在り方を見直すことにより税源の偏在性を是正する方策を講ずることとし、その際には、国と地方の税制全体を通じて幅広く検討する。」とされた。
- これを受けて国等において検討が開始されたが、その中で、法人住民税の一部国税化といった新たな偏在是正策が提案されている。しかし、そもそも是正すべき偏在が存在するか等の検証を十分に行うことなく、地方税を原資とした財政調整について議論することには問題がある。

(法人住民税を一部国税化し、交付税原資に組み込む偏在是正策)

- 従来から、税源交換論として、地方の法人関連税の一部を国税とする代わりに、偏在の小さい消費税の一部を地方税とすることなどによって、偏在性の小さな地方税体系をつくるという考え方が議論されてきた。
- 平成 25 年 11 月、地方財政審議会のもとに設けられた地方法人課税のあり方等に関する検討会は、税源偏在の是正方策として、法人住民税法人税割の一部を国税化して地方交付税の原資とすることを検討すべきという内容の提言をとりま

とめた。

- そもそも地方の税源を国税化することは地方分権の流れに逆行している。法人住民税が都道府県だけでなく市町村の基幹税の一つであるという事実を無視し、偏在の是正という観点のみに基づいて地方の税源を国税化することには合理性・正当性がない。
- また、法人住民税は、法人事業税と同様、地方自治体が課税自主権を発揮して企業誘致や超過課税を行うなど、税源涵養インセンティブの機能も果たしていることに留意すべきである。

(地方共同税)

- 地方交付税による国の財源保障を前提とし、ナショナルミニマムを上回る部分に対応する地方共通の財源を確保するため、地方が主体的に地方共同税として課税し、地方が合意した客観的な指標で配分するといった方策が議論されている。
- しかし、ナショナルミニマムの水準が明確でなく、本来は国が担うべき財源保障、財政調整の責任が地方に押し付けられ、結果として地方税全体が地方財政調整に使われてしまうことにつながる恐れがある。
- 一方、従前より、地方自治体間の財政力格差の是正は、地方共同税として、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水平的な財政調整によって行うべき、という主張がある。
- 地方税が地方の自主財源といわれるゆえんは、税源の所在地と税収の帰属地が一致することにある。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、自主財源としての性

格を失い、地方の課税自主権を自ら否定するものであり、もはや地方税とはいえない。

- ・ 地方共同税は、事実上、財源拠出団体がそうでない団体を支える仕組みであり、地方税の原則に反する。一律に一人当たり税収の平準化を目指すことで地域の財政需要を無視するものであり、東京都をはじめとする財源拠出団体の住民の理解と納税を得ることは困難である。

(地方共有税)

- ・ 地方交付税について、国の一般会計を通さず、特別会計に直接繰り入れる地方共有税とすべき、という議論もある。
- ・ 地方共有税については、現行の地方交付税制度と別の形が必要なのか、財源保障に対する国の責任を狭めるものかどうかなどの観点から、更なる議論が求められる。

(3) 今後の議論に向けて

- ・ 「I-2」で述べたとおり、我が国の財政状況は、国、地方とも極めて厳しい。
- ・ このような状況において、国と地方自治体、あるいは地方自治体間における財源の奪い合いを続けることは、本質的な問題の解決にはならない。また、地方自治体間の小手先の方法に頼った財政調整は、税収確保に向けた各自治体の自助努力を阻害してしまう可能性がある。
- ・ 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。

- ・ 今後、増大する社会保障支出等を踏まえれば、各地方自治体の財政需要に見合った財源の確保が必要であり、他方で、地域のニーズに合ったサービスを効率的に供給できるような自立分権型の税財政制度の構築が求められている。
- ・ 地方の役割を支える安定的な財源確保のため、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について、充実を図っていくべきである。
- ・ 地方法人特別税及び同譲与税を撤廃・復元することなく、地方税を用いた偏在是正策を講ずることは、地方交付税制度において果たすべき国の役割を曖昧にし、「地方財政の問題は地方間で調整すべき」という考え方を助長するものである。まずは地方法人特別税及び同譲与税を撤廃・復元し、真の地方分権の実現に向け、地方の役割に見合う地方税財源の拡充という原点に立ち返るべきである。
- ・ 住民の理解と納得という視点こそが重要である。個別の税目ではなく、地方税制全体、地方交付税制度等も含めた観点で是正すべき偏在とは何かを住民に明確に説明できなければ、地方税の信頼性が損なわれる。
- ・ 地方税制度はあくまでも、応益性、安定性、普遍性、伸張性といった地方税の原則にのっとって考えるべきである。
- ・ 目先の税収の偏在是正のみを目的として、不合理な仕組みを講ずることでは、住民の理解を得られるものではない。
- ・ また、地方交付税制度のあり方等を含め、望ましい地方税財政制度構築に向けた議論を行う際には、将来世代に負担を先送りすることがないように、幅広い検討を行うことが重要である。

IV その他の検討事項

(番号制度)

- 番号制度とは、個人・法人に番号を付与することで、複数の機関に存在する同一人の個人情報をつなげし、相互に活用する仕組みである。番号制度は諸外国で導入されており、国によって違いはあるが、番号制度が適用される業務としては、税務、社会保障、選挙、教育、諸統計分野などが挙げられる。
- 我が国では、平成 25 年 5 月にいわゆる番号法が成立し、社会保障、税、災害対策の 3 分野で社会保障・税番号制度が導入されることとなった。導入スケジュールとしては、平成 27 年後半から個人番号、法人番号が通知され、平成 28 年から、順次、利用が開始されることとなっている。
- この社会保障・税番号制度は、より公平な社会保障制度や税制の実現を図ると同時に、情報化社会の基盤として、国民の利便性の向上や行政運営の効率化を目指すものとされている。
- 税の分野では、税務当局に提出する確定申告書、法定調書等に番号が記載され、申告書等との名寄せや突合の効率化により、所得把握の正確性の向上が期待される。
- 所得税の源泉徴収手続きを行う一般の企業等も法定調書において個人番号を取り扱うこととなり、その数は 150 万団体を超えるものと見込まれている。
- 地方自治体など公的機関の利用に限られた住民基本台帳ネットワークシステムとは異なり、この社会保障・税番号制度では膨大な事業者が個人番号を取り扱うこととされている。事業者に対する情報管理義務等が規定されているが、個人情報の漏洩や不正利用などへの懸念の声があることを踏

まえ、制度全般に関して国民の理解が深まるような十分な説明と実効ある個人情報保護対策が不可欠である。

- 制度導入の効果として、所得把握の正確性の向上、社会保障や税の給付と負担の公平性の確保が挙げられている。しかしながら、全ての取引や所得を把握し不正申告や不正受給を完全になくすことや、事業所得や海外資産、取引情報を把握することには限界があることに留意が必要である。
- 社会保障・税番号制度は住民に身近な地方自治体の業務と密接に関わっており、地方自治体は多くの実務を実際に担うこととなる。さらに、法施行後1年を目途として、自宅のパソコンなどから行政機関が保有する自己情報などを確認できる仕組み(マイポータル)が設けられることとなっている。マイポータルを通じて、プッシュ型サービスといわれる行政機関から住民へのお知らせ情報を表示する機能の提供も予定されている。全国知事会の要請により、国と地方の事務レベルの協議の場が設置されているが、国は、地方自治体と十分に協議し、その意見が反映されるようにすべきである。
- なお、個人番号の利用範囲拡大については、法施行後3年を目途として検討することとされている。個人情報漏洩などへの懸念の声があることを踏まえ、法施行後の運用状況の検証を十分に行い、広く国民的な議論の上で検討することが必要である。