

# 平成 28 年度東京都税制調査会答申

平成 28（2016）年 10 月 27 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 地方自治を支える分権改革 .....	4
2 財政の持続可能性の確保 .....	5
3 時代の変化に対応した税制の実現 .....	7
(1) 少子・高齢化、人口減少社会に対応した税制 .....	7
(2) 支援を必要とする者に配慮した税制 .....	9
(3) 環境に配慮した税制 .....	10
4 税に対する理解を深める取組の重要性 .....	11
5 活力ある社会経済の実現 .....	12
(1) 日本経済の活力向上 .....	12
(2) 自分らしく生きていける社会の実現 .....	13
(3) 税制の果たす役割 .....	14
II 税制改革の方向性 .....	15
1 地方税体系のあり方 .....	15
(1) 基本的な考え方 .....	15
(2) 将来を見据えた税制改革 .....	17
2 地方消費税 .....	19
(1) 基本的な考え方 .....	19
(2) 地方消費税の使途に関する課題 .....	20
(3) 消費税率 10% 引上げの再延期が地方財政に及ぼす影響 .....	21
(4) その他の諸課題 .....	22
(5) 地方消費税の充実に向けて .....	25
3 地方法人課税 .....	26
(1) 基本的な考え方 .....	26
(2) 法人事業税の暫定措置の廃止 .....	28
(3) 法人事業税の外形標準課税の拡大 .....	28

(4) 地方法人課税の分割基準のあり方.....	30
(5) 地方法人税の課題.....	32
(6) 企業版「ふるさと納税」.....	33
4 個人所得課税.....	35
(1) 基本的な考え方.....	35
(2) 個人所得課税の課題.....	36
(3) 社会経済の構造変化と個人所得課税に関する国の動向.....	39
(4) 今後の個人所得課税のあり方.....	40
5 車体課税等の自動車関連税.....	43
(1) 基本的な考え方.....	43
(2) 車体課税の課税根拠と環境性能割の導入.....	45
(3) 低炭素社会の実現に向けた車体課税改革.....	48
(4) 地方税としての自動車関連税の充実確保.....	51
6 環境税制.....	54
(1) 環境税制を取り巻く状況.....	54
(2) 税制のグリーン化.....	55
(3) 「地球温暖化対策のための税」に関する諸課題.....	57
(4) 森林環境税（森林吸収源対策のための税）.....	62
III 東京における税をめぐる諸課題.....	64
1 東京における財政需要.....	64
2 税に対する理解の促進.....	70
(1) 都民の信頼の確保と税に対する理解の促進に向けた取組.....	70
(2) 租税教育の充実.....	72
(3) 関係機関との協力.....	74
3 都の重要施策を支える税制の役割.....	75

## はじめに

今年度の東京都税制調査会は3年間で1期とする、第6期の2年目にあたる。本答申は今年度の検討結果を取りまとめたものである。

昨年度の当調査会の答申では、地方法人課税をめぐる喫緊の課題への対応に焦点をあて提言を行った。平成28年度税制改正では、「法人事業税の暫定措置」については廃止され、地方税に復元されることとなったものの、法人住民税法人税割の一部国税化は拡大された。

都道府県だけではなく、市町村の基幹税でもある法人住民税の国税化の拡大は、自主財源である地方税を縮小するものであり、総体としての地方税財源の拡充と安定的な地方税体系の構築という本質的な課題解決につながるものではない。

当調査会は平成12年の発足以来、地方分権の時代に相応しい地方税制及び国・地方を通じた税制全体のあり方を検討し、都の立場からだけでなく、地方全体の立場から提言を行ってきた。これまで所得税から個人住民税への税源移譲や東京都独自の新税の導入、環境に配慮した税制などを提言し、具体化されてきた。

しかし、地方自治体の自主的・自立的な行財政運営が可能となる地方自治を支える分権改革の実現は、未だ遠いと言わざるを得ない。

急速な人口減少、国の巨額な長期債務残高という世界に類を見ない課題を抱える我が国において、国・地方を通じた税制改革は、将来世代への責任である。一方、我が国の社会経済構造には大きな変化が生じているにも関わらず、税財政制度の改革は十分に進んでいない。今必要なことは、差し迫った課題の解決だけに追われるのではなく、未来に向けたあるべき税制の姿を示すことである。

今年度は、幅広くかつ中長期的な視点から、地方自治体の自主的・自立的な行財政運営のために必要な、総体としての地方税財源の拡充と安定的な地方税体系のあり方や、車体課税を含む環境税制等について検討を行った。さらに、東京における税をめぐる諸課題として、大都市特有の財政需要や税に対する理解の促進、都の重要施策を支える税制の役割等についても検討を行った。

来年度の最終答申では、必要に応じて新たな論点や項目に検討を加えるとともに、今期3年の検討結果を取りまとめる予定である。

この答申は、地方の立場からの税制改革に向けた提言であり、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

- 2011年、我が国は人口減少社会「元年」を迎えた。2015年の合計特殊出生率は1.46と2年ぶりに上昇したものの、人口維持の目安とされる2.07には及ばない。
- さらに深刻なのは、人口規模の縮小と少子・高齢化が同時に進行していることである。人口減少に伴い生産年齢人口(15～64歳)が減少し続けるのに対し、高齢者人口は増え続け、人口構造は「ピラミッド型」から「釣鐘型」へ、そして2060年には「つぼ型」に変化することが予想される<sup>1</sup>。このような変化は、労働力人口の減少、医療・介護をはじめとする社会保障負担の増大など様々な問題をはらんでいる。
- 加えて、雇用環境の変化や単身世帯の増加など社会保障制度の前提となる社会経済情勢は大きく変化している。
- 人口減少が既に始まっている今求められることは、人口構造や社会経済の変化に耐えうる税制度である。当調査会はこうした認識に立ち、次世代を含めた国民が安心して希望を持って暮らせる社会経済システムの構築に向け、将来を見据えた中長期的な視点からの税制改革に向けた提言を行う。

---

<sup>1</sup> 参考資料 p.1「人口ピラミッドの推移」

## 1 地方自治を支える分権改革

- 地方自治とは、地方自治体が住民の意思を尊重し、自らの財源と責任に基づき自主的・自立的に行財政運営を行うことで初めて実現できるものであり、総体としての地方税財源の拡充が必要

- ・ 分権改革は国民がゆとりと豊かさを実感できる社会の実現に向け、旧来の中央集権型であった行財政システムを地方分権型へと抜本的に見直し、新たなシステムを作り上げることを目的としており、平成5年の「地方分権の推進に関する決議」を契機としてスタートした。国と地方の関係を上下・主従から対等・協力へとの理念のもと、平成12年には地方分権一括法が施行され、機関委任事務制度が廃止となった。その後も、所得税から個人住民税への税源移譲、国庫補助負担金改革、地方交付税改革を一体で行うとした「三位一体の改革」がなされたものの、地方分権の推進を財政面から裏付ける財政改革は十分とは言えず、地方の主体性や裁量の拡大に必ずしもつながるものではなかった。
- ・ また、社会保障財源確保のための消費税率（国・地方）引上げを柱とする社会保障・税一体改革においても、地方の役割の増大に見合った財源確保は未だなされていない。
- ・ 地方自治とは、地方自治体が住民の意思を尊重し、地方自治体が自らの財源と責任に基づいて自主的・自立的な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。しかしながら、国と地方の歳出割合は4対6であるのに対し、税収割合は6対4と逆転した状態が続いている<sup>2</sup>。

<sup>2</sup> 参考資料 p.2「国と地方の税財源配分（平成26年度決算額）」

- ・ 地方自治体は、社会保障サービスの提供に加え、教育、災害に強いまちづくり、社会資本ストックの維持・更新、温暖化対策、多様化する住民ニーズへの対応なども期待されている。
- ・ このように、地方自治体の役割が拡大していることを踏まえれば、総体として地方税財源を拡充する必要があり、税制改革はこれを促進するものでなければならない。

## 2 財政の持続可能性の確保

- 財政再建は我が国にとって避けては通れない課題であり、このまま財政赤字を積み重ねる状況が続けば、将来世代の負担はさらに増大
- 「最少の経費で最大の効果」を目指し、現行の行財政運営を絶えず見直すことで歳出全般にわたる効率化を進めるとともに、税負担のあり方について国民的な議論を進めるなど歳入面からの見直しが必要

- ・ 我が国の財政状況をみると、平成 26 年度の国・地方の歳出純計額は約 168 兆円であるのに対し、国税・地方税を合わせた税収は約 95 兆円に過ぎず<sup>3</sup>、歳出に対する税収の割合は約 57%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 28 年度末で約 1,062 兆円（GDP 比 205%）に達することが見込まれており<sup>4</sup>、財政再建は我が国にとって避けては通れない課題である。
- ・ 本年 6 月の「経済財政運営と改革の基本方針 2016」（骨太の方針）

<sup>3</sup> 参考資料 p. 2「国と地方の歳出純計に占める租税収入の割合の推移」

<sup>4</sup> 参考資料 p. 3「国と地方の長期債務残高の推移」



において、平成 32 年度に基礎的財政収支を黒字化するという目標を堅持しているものの、内閣府が本年 7 月にまとめた中長期試算では、GDP 成長率が実質 2 % 以上、名目 3 % 以上の高成長を実現しても、平成 32 年度の国・地方の基礎的財政収支は 5.5 兆円の赤字となるとされ、目標達成のためには、収支改善に向けた更なる取組が不可避である。

- 一方、我が国の国民負担率は約 41.6%（2013 年）であり、諸外国と比較すれば低い水準にある<sup>5</sup>。このことから、国民の生活に不可欠な行政サービスに必要な財源を安定的に確保する上では、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。
- 財政の健全性確保は、国民生活に必要となる様々な行政サービスを十分かつ安定的に提供していく上で、欠かせない要件である。少子・高齢化、人口減少が進行する中、このまま財政赤字を積み重ねる状況が続けば、将来世代の負担はさらに増大することが見込まれ、現在の財政規模が維持できなくなるおそれがある。「最少の経費で最大の効果」を目指し、現行の行財政運営を絶えず見直すことにより、歳出全般にわたる効率化を進めるとともに、税負担のあり方について国民的な議論を進めるなど、歳入面からの見直しを行うことも必要である。

---

<sup>5</sup> 参考資料 p. 3 「国民負担率の内訳の国際比較」

### 3 時代の変化に対応した税制の実現

#### (1) 少子・高齢化、人口減少社会に対応した税制

- 人口構造の大きな変化に対応し、社会保障制度を安定的に持続させるためには、税と社会保険料それぞれの負担構造を検討し、それらを合わせた負担のあり方や世代間における負担の公平性について総合的に検討すべき

- ・ 我が国の人口は2010年に1億2,806万人となり、この後人口減少局面を迎えた。2060年には人口が9,000万人を割り込むと推計されており<sup>6</sup>、2010年からの50年間で約32.3%の減少が見込まれている。また、同推計期間内における生産年齢人口は8,173万人から4,418万人へと約45.9%減少することが見込まれている。高齢者人口(65歳以上)は2010年の2,948万人から2060年には3,464万人へと増加が見込まれており、高齢化率も同期間で約23.0%から約39.9%に上昇するとされている<sup>7</sup>。
- ・ 東京都の人口は、1996年以降一貫して増加しているが、今後は、2020年の1,336万人をピークに減少し、2060年には1,036万人となると見込まれている。この40年間で300万人の減少となるが、これは、大阪市の人口を上回る規模である。高齢者人口については、2010年の265万人から2060年には407万人となり、この50年間で5割以上増加すると推計されている<sup>8</sup>。

<sup>6</sup> 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）」

<sup>7</sup> 参考資料 p.4「将来人口推計と高齢化率の推移（全国）」

<sup>8</sup> 参考資料 p.4「将来人口推計と高齢化率の推移（東京都）」

- ・ 東京都の人口構造の変化は、全国と比べ比較的緩やかであると推計されている<sup>9</sup>ものの、膨大な人口を抱える大都市におけるこのような変化は、世界の諸都市にも例がないとされており<sup>10</sup>、また、変化が緩やかであるがゆえに迫りくる危機的な状況に対する認識の遅れも懸念される。
- ・ こうした人口構造の変化から、我が国では65歳以上の高齢者1人を支える15歳から64歳までの働き手は2010年では2.8人であったものが、2060年には1.3人にまで減少し、およそ4人で3人を支えることになる。
- ・ 現行の社会保障制度を維持する財源の多くは公債依存を通して将来世代に負担を先送りしており、その額は今後さらに増大することが見込まれる<sup>11</sup>。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みても問題である。
- ・ 人口構造の大きな変化に対応し、社会保障制度を安定的に持続させるためには、税と社会保険料それぞれの負担構造を検討し、それらを合わせた負担のあり方や世代間における負担の公平性について総合的に検討するべきである。

---

<sup>9</sup> 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）」

<sup>10</sup> 「東京の自治のあり方研究会最終報告」（平成27年3月）

<sup>11</sup> 参考資料 p.5 「社会保障給付費と社会保険料収入の推移」

## (2) 支援を必要とする者に配慮した税制

- 所得格差等の解消に向けては、社会保障、教育、労働政策など総合的な取組が必要であり、これら歳出面での充実と併せ、税制においても所得再分配機能を適切に発揮することが求められる

- ・ 国民の所得格差や貧困が問題となっている。急速な高齢化の進展、世帯規模の縮小、生活困窮者の増加等を背景として、当初所得の家計所得によるジニ係数<sup>12</sup>は上昇しており、所得格差は拡大傾向で推移している。
- ・ また、税・社会保障（医療等の現物給付を含む。）による再分配後の所得のジニ係数に基づく限り、格差が拡大しているとは必ずしも言えないものの、再分配所得の世帯分布は低所得世帯の構成比が高まっており、貧困線を下回る世帯の比率を表す相対的貧困率<sup>13</sup>が上昇傾向にある<sup>14</sup>点は憂慮される。
- ・ さらに、我が国全体の非正規雇用者数は、平成6年から現在まで緩やかに増加しており、平成27年には非正規雇用者比率が37.5%に達した<sup>15</sup>。非正規雇用者比率の増加は、柔軟な働き方を希望する女性や高齢者の労働参加の拡大によるところが大きいですが、非正規雇用者は正規雇用者に比べて賃金が低いことに加え、雇用保険、健康保険といった社会保障等の制度の適用率も正規雇用者を大きく下

<sup>12</sup> 分布の集中度あるいは不平等度を表す係数で、所得格差を測る尺度として一般的に用いられている。0に近づくほど分布が均等で平等に、1に近づくほど分布が不均等で不平等となる。

<sup>13</sup> 一定基準（貧困線）を下回る等価可処分所得しか得ていない者の割合をいう。なお、貧困線とは、等価可処分所得（世帯の可処分所得（収入から税金・社会保険料等を除いたいわゆる手取り収入）の中央値の半分の額をいう。

<sup>14</sup> 厚生労働省「平成25年国民生活基礎調査」

<sup>15</sup> 参考資料 p.6「正規雇用と非正規雇用労働者の推移（全国）」

回るなど、多くの課題を抱えている。

- 国立社会保障・人口問題研究所の調査<sup>16</sup>によると、理想とする子どもの数を実現できない理由として最も多い回答は「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」であり、約 60%がこの理由を選択している。とりわけ、妻の年齢が 30 歳未満の若い世代では上記の理由が約 83%となっている。子育て世代の雇用者に占める非正規雇用の割合は大きくなっていることから、雇用環境や所得水準が出生率にも影響を及ぼしている可能性がある。
- 所得格差等の解消に向けては、社会保障、教育、労働政策など総合的な取組が必要である。これらの取組に必要な歳出面の充実と併せ、税制においても所得再分配機能を適切に発揮することが求められる。

### (3) 環境に配慮した税制

- 環境重視の社会経済を構築していくためには、税制の一つの基軸に「環境」を据えることが必要。さらに、将来世代の利益も考慮するといった「現在と将来世代との間の公平」に関する配慮が望まれる

- 2015 年 11 月から 12 月にかけてパリで開催された国連気候変動枠組条約第 21 回締約国会議 (COP21) において、温室効果ガス削減等についての新たな国際的枠組みが合意されるなど、気候変動問題への対応が地球規模での課題となっている。
- 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、我が国の存在感を高めることにもつながる。課

<sup>16</sup> 平成 22 年第 14 回出生動向基本調査(結婚と出産に関する全国調査)

題の解決に向けては、人々の意識変革、技術開発、規制、排出量取引、税制など、多様な政策手法を組み合わせることで、環境施策を積極的に展開していく必要がある。

- 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、税制の一つの基軸に「環境」を据えることが必要である。さらに、現在の世代の利益だけでなく、将来世代の利益も考慮するといった「現在と将来世代との間の公平」に関する配慮が望まれる。

#### 4 税に対する理解を深める取組の重要性

- 納税による社会参加の意義や受益と負担に対する理解を深めることで、「自分たちがこのまちを支えている」という意識を醸成するとともに、住民が共感できる取組が必要

- 税は、国民生活や社会に欠かせない行政サービスの費用を賄うほか、所得の再分配や景気を調整する役割を持ち、個人や企業が経済活動を行う上で主要な「インフラ」ともいえるべきものである。また、税を納めることは、納税者が社会の問題を自分の問題として捉え、考え、行動するという主権者意識の涵養につながるものであり、税に対する理解を深める取組の重要性は増している。
- 一方、ISSPの調査<sup>17</sup>によると、「2」で述べたように、我が国の租税負担率は低い水準であるにもかかわらず、中間層の痛税感が大

<sup>17</sup> International Social Survey Programme (国際社会調査プログラム) “Role of Government 2006”

きい。これは、税負担に見合うサービス給付を実感できないためであると考えられる。

- 今後の租税教育は、納税による社会参加の意義、受益と負担などに対する理解の涵養に焦点を当てて行うことで、「自分たちがこのまちを支えている」という意識を醸成することが求められる。
- また、税に対する理解を深める上では、「税負担がどのような行政サービスとして生活に還ってきているのか」という点も含め、住民が共感できる取組を考えていく必要がある。

## 5 活力ある社会経済の実現

---

- 海外から国内への投資や人材の移動を促進し、経済のグローバル化がもたらす様々な利益を享受していくことが、日本全体を持続的発展に導くことにつながる
  - 社会経済の活力の原動力は人材。全ての人々が自らの意思でチャレンジできる社会を目指し、多様な人材を活かす社会の構築に向けた施策を推進すべき
  - 行政サービスの充実とともに、税制を効果的に活用することで、社会経済の活力向上に税制が寄与していくことが可能
- 

### (1) 日本経済の活力向上

- 経済のグローバル化の進展に伴い、企業や人の国境を越えた移動が活発化している。海外から国内への投資や人材の移動を促進し、

経済のグローバル化がもたらす様々な利益を享受していくことが、日本全体を持続的発展に導くことにつながる。そのためには、国内のビジネス・インフラを国際的にみて魅力あるものにするなどの環境整備が求められる。

- ・ また、地方自治体が、投資促進のための企業支援策の充実、地場産業の活性化、地域の魅力を高めるまちづくりなど、個々の地域の実情に応じた独自の取組により、地域の社会経済を活性化することも重要である。その上で、地方自治体間の連携を深めることは、日本経済全体の活力向上の推進力となる。

## (2) 自分らしく生きていける社会の実現

- ・ 人々が豊かさを実感できる生活を営むためには、全ての人々が自分らしく生きていける社会の実現が望まれる。
- ・ 否定的なイメージで語られることが多い高齢化社会であるが、平成 25 年に実施した「都民の健康や地域とのつながりに関する意識・活動調査」<sup>18</sup>によると、70 歳代男性の約 76%、女性の約 80% が「健康状態が良い」と感じている。また、多くの高齢者が定年退職後も働きたいと感じている<sup>19</sup>など、元気で就業意欲も旺盛であるといった事実にも着目すべきである。
- ・ 社会経済の活力の原動力は人材であることから、男性、女性、高齢者、障害者などその属性によって制約を受けることなく、全ての人々が自らの意思でチャレンジできる社会を目指し、地方自治体は、多様な人材を活かす社会の構築に向けた施策を推進することが求められる。

---

<sup>18</sup> 東京都福祉保健局調査

<sup>19</sup> 東京都福祉保健局「在宅高齢者の実態調査」(平成 25 年度)



### (3) 税制の果たす役割

- ・ 「I」の冒頭で述べたように、人口構造や社会経済が大きく変化  
する中、社会経済の活力を向上させ、将来にわたって持続的な発展  
を実現していく上では、今後、税制も一定の役割を果たしていくこ  
とが求められる。例えば、産業振興支援のための税制上の措置、若  
年者や障害者の雇用創出、子育て支援に積極的に取り組む企業等に  
対する税制上の措置などを効果的に活用することが考えられる。行  
政サービスの充実とともにこうした措置を講ずることにより、社会  
経済の活力向上に税制が寄与していくことが可能となる。

## II 税制改革の方向性

### 1 地方税体系のあり方

- 地方自治体の役割の大きさを踏まえれば、自主財源の充実強化が不可欠。特に地方税の充実を図ることにより、自主性・自立性を高めていくべき
- 所得循環の生産、分配、支出という三つの課税ポイントでバランスよく課税。所得課税、消費課税、資産課税を適切に組み合わせ、全体として均衡のとれた税体系を構築する必要

#### (1) 基本的な考え方

##### (自主財源の充実強化)

- ・ 地方自治体は、福祉、教育、社会資本整備等、生活に密接に関連する様々な行政サービスの提供において重要な役割を担っている。少子・高齢化の一層の進展に伴い、とりわけ、医療、介護、子育て支援等の社会保障分野においては、地方自治体が提供する行政サービスの重要性が一段と高まっていくと考えられる<sup>20</sup>。
- ・ 地域住民のニーズはますます高度化・多様化しており、地方自治体は、地域の実情に応じた住民ニーズを的確に把握し、充実したきめ細かな行政サービスを提供していかなければならない。こうした施策や事業に必要な経費を地域で負担することにより、受益と負担との関係が明確化される。地方自治とは、地方自治体が自らの責任

<sup>20</sup> 参考資料 p.7「国と地方の役割分担（平成26年度決算）」

で自主的・自立的に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。

- ・ 現在、国と地方の歳出の割合は4対6であるのに対し、税収の割合は6対4と逆転している。地方自治体の役割の大きさを踏まえれば、地方の自主財源の充実強化が不可欠であり、特に地方税の充実を図ることにより、地方自治体の自主性・自立性を高めていくべきである。
- ・ 国と地方の税源配分としては、税源が全国に普遍的に存在し、税収規模の大きい基幹税については、国と地方が果たすそれぞれの役割に応じて、国税と地方税で分かち合うことが適当である。また、地方自治体が住民に不可欠なサービスを継続的に提供するためには、地域間の偏在が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築することが重要である。
- ・ 特に、地方自治体が行う医療、介護、子育て支援等のサービスに係る経費は今後確実に増加していく。社会保障関係における地方自治体の果たす役割の大きさを考慮すれば、現在の国・地方間の配分よりも、地方税源の割合を一段と高めていくことが必要となる。
- ・ 他方、我が国では、全ての地方自治体が標準的な行政サービスを提供できるよう、地方交付税等により国が財源保障する仕組みがとられており、こうした移転財源による財政調整機能及び財源保障機能の意義は大きい。したがって、財政力が弱く、厳しい財政運営を強いられる地方自治体に対しては、引き続き国は、地方交付税により手当てしていく必要がある。

#### (課税自主権の活用)

- ・ 各地方自治体も、超過課税や法定外税など課税自主権の活用により自主税源を拡充し、自らの財源と責任に基づき、自立的な行財政運営を行うことができるよう努めるべきである。特に、地方自治体

が自らの工夫と努力で自主財源を確保しようとする姿勢と、その実現に向けた過程における開かれた議論こそが重要である。

- ・ 課税自主権の行使は、地方自治体の行財政運営に対する住民の関心を高め参加を促す契機となり、住民の選択による財政の自己規律の向上を図ることが期待できる。そして、地方自治体には、地域住民と正面から向き合い、自らの財源と責任で施策を進めていく姿勢が求められる。さらに、事業を実施しようとする際には、その必要性や有益性、執行体制や将来への影響等を厳しく分析・検証した上で、より一層効率的で実効性の高い手法を目指す努力が必要となる。
- ・ 現在、法人住民税や法人事業税の超過課税を実施している地方自治体があるが<sup>21</sup>、国はこうした独自の取組を阻害しないよう努めるべきである。例えば、「Ⅱ－3－（5）」で述べるように、平成 28 年度税制改正で創設された法人事業税交付金は「法人事業税額」の 5.4%を都道府県から市町村に交付するものであり、その標準税率をベースとしていない。そのため、超過課税を実施する都道府県では、超過課税分を含めた税額を市町村へ交付することとなるが、このような制度は、地方自治体の課税自主権を阻害する面がある。
- ・ また、「Ⅱ－6－（4）」で述べるように、平成 28 年度与党税制改正大綱で新たな仕組みを検討するとした「森林環境税（仮称）」についても、現在、37 府県と 1 市が森林環境・水源環境の保全を目的として、課税自主権を活用して超過課税を行っていることとの関係に十分配慮し、地方自治体の課税自主権を損なうことのないような制度設計を行うべきである。

## （2）将来を見据えた税制改革

- ・ 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

<sup>21</sup> 参考資料 p.7 「超過課税の状況（平成 26 年度決算）」

産活動に従事する人、消費活動を行う人がおり、それぞれ当該地域の行政サービスを享受している。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、支出という三つの課税ポイントでバランス良く課税することが望ましい。

- また、地方自治体が提供する行政サービスの財源となる税を住民が広く公平に分かち合うためには、所得課税（住民税、事業税）、消費課税（地方消費税、自動車税、軽油引取税等）、資産課税（固定資産税、都市計画税、不動産取得税等）を適切に組み合わせ、全体として均衡のとれた税体系を構築する必要がある。
- 特に、社会保障分野において重大な役割を果たしている地方自治体が、必要なサービスを十分かつ安定的に提供できるよう、社会保障の充実の全体像を見据えた上で、地方税の更なる充実を図り、安定的な地方税体系を構築すべきである。
- 次世代を含めた国民が、安心して希望を持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、地方法人課税、個人所得課税、車体課税等の自動車関連税、環境税制のあり方のほか、国税である消費税、法人税、所得税、地球温暖化対策のための税（以下、表題として使用する場合を除き「温対税」という。）を含めて検討を行った。

## 2 地方消費税

- 地方消費税は、世代間の負担の公平を確保でき、地域間の偏在が小さく、税収が安定的で、地方自治体の運営を支える自主財源としてふさわしい税
- 地方自治体の自主財源として地方消費税を一段と充実していくよう、国へ強く求めていく必要

### (1) 基本的な考え方

- ・ 平成 28 年度地方財政計画における地方消費税収は約 4.9 兆円であり、道府県税収総額の約 26.8%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。
- ・ 平成 26 年 4 月より、消費税率（国・地方）が 5%から 8%へ引き上げられ、地方消費税の税率は 1%から 1.7%（消費税率換算）となった。これに伴い、平成 28 年度の地方消費税収は、税率引上げ前の平成 25 年度と比較すると約 2.2 兆円の増、道府県税収総額に占める割合は、約 18.4%から約 26.8%へ 8.4 ポイントの増となる見込みである。また、地方消費税収は地方税収総額の約 12.5%を占めており<sup>22</sup>、個人住民税や固定資産税と同様に、地方税収の根幹をなす税目としてますます重要なものとなっている。
- ・ 地方消費税は、消費一般に負担を求めることから、勤労世代など特定の者へ負担が偏らず、広く社会の構成員がその消費支出に応じて負担を分かち合うことにより世代間の公平を確保することができる税である。さらに、個人住民税や固定資産税より地域間の偏在

<sup>22</sup> 参考資料 p.8 「地方税の税収内訳（平成 28 年度地方財政計画額）」

が小さい上、所得や収益等を課税標準とする税と比較して景気変動の影響を受けにくく税収が安定的であるなど、地方自治体の運営を支える自主財源としてふさわしい税の一つである。

## (2) 地方消費税の使途に関する課題

- 地方消費税は普通税であり、現在も、消費税率（国・地方）5%当時の1%分の地方消費税収はその使途を特定せず、教育、警察・消防、防災・減災事業等の一般経費に充てられている。一方、平成26年4月以降の税率引上げ分の地方消費税収（市町村への交付金を含む）については、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。）に基づき、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られている。
- 行政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、地方自治体は、社会保障施策のうち特に医療、介護、子育て支援等の分野において、サービスの運営・給付主体として重要な役割を果たしている。地方の社会保障関係費は増加の一途をたどっており、平成26年度には約28兆円に上っている<sup>23</sup>。都における平成28年度の福祉保健予算は約1兆1,700億円であり、今後の社会保障関係経費は、毎年平均で約300億円のペースで増加するとの試算もある<sup>24</sup>。これを前提とすれば、10年後には都の社会保障関係経費は、現在よりも約3,000億円増加することとなるが、これを全て地方消費税収で賄うとすれば、消費税率換算で、都ではさらに約1.6%分の地方消費税が必要となる<sup>25</sup>。
- 少子・高齢化の進展や地方分権の実現により、地域の実情に応じた幅広い社会保障サービスに対する需要は今後確実に増大するこ

<sup>23</sup> 参考資料 p.9「地方における目的別歳出額の推移」

<sup>24</sup> 参考資料 p.9「社会保障関係経費の将来推計（試算）（東京都）」

<sup>25</sup> 参考資料 p.10「地方消費税率引上げに係る影響額（東京都試算）」

とから、地方がその役割に応じて柔軟に使える財源を確保し、充実を図っていくことが必要である。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。

### (3) 消費税率 10% 引上げの再延期が地方財政に及ぼす影響

- ・ 消費税率（国・地方）は、当初、平成 27 年 10 月から 10% へ引き上げられる予定であったが、経済状況等を総合的に勘案した結果として、引上げ時期は平成 29 年 4 月に延期された。さらに本年 6 月に、内需を腰折れさせかねない税率の引上げは延期するべきとの判断がなされ、引上げ時期は平成 31 年 10 月に再延期される予定である。
- ・ 税率引上げが再延期された場合の地方の歳入への影響額は、軽減税率等を考慮しない簡易な試算によれば、1 年度当たり全国ベースで約 1.7 兆円<sup>26</sup>、都では約 1,900 億円に上るものと見込まれる<sup>27</sup>。税率引上げが再延期された場合、それが実施されるまでの間、地方自治体は、医療、介護、子育て支援等の社会保障をはじめとする施策の財源を十分に確保できないおそれがある。国は、地方が必要な行政サービスを十分かつ安定的に提供できるよう、必要な財政措置を確実に講ずるべきである。
- ・ また、このように国の一方的な政策的・政治的な判断が地方財政に大きな影響を及ぼす場合には、その現状を勘案し、地方交付税の法定率を引き上げるなど、弾力的な対応を行うべきである。

<sup>26</sup> 参考資料 p.10「消費税率（国・地方）引上げ後の国・地方の配分」

<sup>27</sup> 参考資料 p.10「地方消費税率引上げに係る影響額（東京都試算）」



#### (4) その他の諸課題

##### (軽減税率の問題点)

- 平成 28 年度税制改正において、消費税率（国・地方）引上げに伴う低所得者対策として、10%引上げ時に軽減税率制度を導入することとされた。軽減税率 8%の対象品目は、飲食料品（酒類及び外食等を除く）及び新聞（定期購読契約が締結された週 2 回以上発行されるもの）とされている。
- 消費税率（国・地方）引上げが再延期された場合、それに伴い軽減税率の導入も延期されることとなるが、導入される場合には、地方消費税や地方交付税原資は減少することとなる。全国知事会の試算では、地方の社会保障財源となる税率引上げ分に係る軽減税率導入による減収額は、1 年度当たり約 3,000 億円とされている<sup>28</sup>。この代替となる財源は未定となっているが、国は、地方の社会保障財源に影響が生じないように、安定的な恒久財源を確保すべきである。
- また、政府与党における政治的判断の結果として、軽減税率は飲食料品等の広い範囲が対象とされた。しかし、テイクアウトは対象で、外食は対象外、有料老人ホームでの提供・学校給食は対象で、ケータリング・出張料理は対象外など、その線引きは複雑で分かりにくく、国民が納得できる簡潔かつ明快な基準とは必ずしもなっていない。軽減税率制度を導入する際には、国民や事業者の間で混乱がなく、適正公平な課税がなされるよう、国は万全の措置を講ずるべきである。

##### (低所得者への配慮と所得に対する逆進性の緩和)

- 消費税率（国・地方）引上げにあたっては、低所得者ほど税負担が重くなる「逆進性」が高まると言われている。軽減税率は、高所

<sup>28</sup> 平成 28 年 7 月 28・29 日全国知事会議資料による。

得者もその恩恵を受けるため所得再分配効果が小さく、低所得者対策としては不十分であるとの問題点が指摘されている。

- 税率引上げによる低所得者の税負担を軽減し、所得に対する逆進性を緩和するには、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。カナダでは、付加価値税負担の軽減を目的とした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、逆進性の緩和のみならず、労働へのインセンティブが的確に働き、子育て支援等にも効果的な制度のあり方が望まれる。また、不正受給等の問題点が指摘されていることから、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、将来的に改めて検討を行っていくべきである。

#### (財政調整を目的とする清算基準の見直し)

- 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」及び「サービス業対個人事業収入額」の指標が、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。
- 平成27年度税制改正において、「サービス業対個人事業収入額」の対象統計を「サービス業基本調査」から「経済センサス活動調査」の統計値に置き換えるとともに、人口は8分の1から8分の1.2に引き上げ、従業者数は8分の1から8分の0.8に引き下げられた。これは、「経済センサス活動調査」によってサービスに係る統計カバー率が上昇することを踏まえ、主にサービス供給地で消費される

サービスの代替指標と考えられてきた「従業者数」の比率を下げ、「人口」の比率を高める見直しを行った結果であるとされている。しかし、「従業者数」と「人口」のそれぞれの増減の割合がどのような算定根拠に基づき妥当と判断されたのかは明らかではない。

- ・ 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原則に則った観点から、十分に分析し議論していくことが不可欠である。「人口」の割合をさらに高める方向で見直すべきとの主張もあるが、清算基準は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、都道府県間の財政調整のために用いるべきではない。

#### **(インボイス制度の整備と課題)**

- ・ 平成 28 年度税制改正において、消費税率（国・地方）10%への引上げに伴う軽減税率の導入に合わせて、複数税率制度に対応した仕入税額控除の方式として適格請求書等保存方式（いわゆる「インボイス制度」）の導入が決定された。
- ・ インボイス制度の導入については、税の価格転嫁が容易になること、租税回避の抑止につながること、いわゆる「益税」の問題が生じにくいことなどのメリットがあり、適正な課税が担保されると言われている。一方で、事業者がインボイスを発行し長期間それを保管する事務負担やコストは増加し、特に中小事業者において影響が大きいとされている。
- ・ 平成 28 年度与党税制改正大綱では、「軽減税率制度の円滑な運用及び適正な課税の確保の観点から、中小・小規模事業者の経営の高度化を促進しつつ、軽減税率制度の導入後 3 年以内を目途に、適格請求書等保存方式（インボイス制度）導入に係る事業者の準備状況及び事業者取引への影響の可能性、軽減税率制度導入による簡易課税制度への影響、経過措置の適用状況などを検証し、必要と認めら

れるときは、その結果に基づいて法制上の措置その他必要な措置を講ずる。」としている。制度の信頼性及び透明性の確保を前提としつつ、中小事業者の実態に配慮し、大規模事業者と比較して簡易に事務処理が行えるようなより負担の少ない制度のあり方について、引き続き検討していくべきである。

#### (5) 地方消費税の充実に向けて

- ・ 消費税率（国・地方）10%への引上げは再延期される予定であるが、国・地方を通じた厳しい財政状況や急速に進む高齢化という現状に鑑みれば、税率10%への引上げを確実に行うべきである。
- ・ 我が国は、世界でも類を見ないスピードで少子・高齢化が進み、人口は既に減少に転じている。このような中で、国民が将来にわたって安心して生活できるようにするためには、介護サービスの充実や待機児童の解消などの施策を迅速に展開していかなければならない。地方自治体がこうした行政サービスを十分にかつ継続的に提供できるよう、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が不可欠であり、「(1)」で述べたように、地方自治体の運営を支える自主財源としてふさわしい税である地方消費税を一段と充実していくよう、国へ強く求めていく必要がある。
- ・ 消費税率（国・地方）10%引上げが再延期された場合、それに伴い、地方消費税率の引上げも先送りとなり、地方の歳入に影響を及ぼす。国の政策的・政治的判断が地方の行財政運営を否応なしに左右する現在の仕組みは、地方自治の観点から不合理なものであり、地方六団体など地方の力を結集して積極的に改善を求めていくべきである。また、「国と地方の協議の場」を活用するなど、具体的な改善の方策等について実質的な協議を行っていくことも検討するべきである。

### 3 地方法人課税

---

- 景気変動に対して不安定な所得割と比べ、付加価値割等の外形基準は税収の安定化に寄与
  - 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法人の事業活動との対応関係を歪め、基準そのものに対する信頼を失わせることになるため、断じて許されない
  - 法人住民税法人税割の国税化により、特別区や市町村も多くの自主財源を失っている。法人住民税に還元し、総体としての地方税財源を拡充する方向がとられるべき
  - 企業版「ふるさと納税」は、受益に対する負担という地方税の原則に反する。税制の本質を歪める場当たり的な措置であり、抜本的に見直すべき
- 

#### (1) 基本的な考え方

- ・ 平成28年度地方財政計画における道府県税収は、法人事業税が約4.0兆円、法人住民税が約0.6兆円で、二税合わせて約4.6兆円と、道府県税収総額の約25.5%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、市町村税収総額の約9.1%を占めている。法人事業税と法人住民税は、地方自治体にとって重要な基幹税となっている。
- ・ 地方自治体が行う福祉、教育、社会資本整備などの行政サービスは、地域住民の生活を支えるだけでなく、法人の事業活動をも支えており、法人には応分の負担を求めることが必要である。

- 地方法人課税は、「Ⅱ－１－（２）」で述べたように、所得循環の生産局面で課税するものであり、生産、分配、支出という三つの課税ポイントでバランス良く課税し、均衡のとれた税体系を構築するという点からも重要である。
- 法人事業税及び法人住民税は、いわゆる「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には違いがある。
- 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であり、事業活動が行われる地域で課税する原産地原則に基づく。このような応益課税としての性格は、法人事業税の負担額が法人所得計算において損金算入されることにも反映されている。
- 他方、法人住民税は、地域の構成員である法人が、個人と同様に、行政サービスの経費の負担を広く分かち合うという考え方に基づく税であるとともに、法人住民税のうち法人税割は、所得に対する源泉地課税としての性格を有しているとされている。
- 法人に課される税（法人事業税、法人住民税）を実際に負担するのは、株主、債権者、従業者、消費者等の利害関係者であるとされているが、それらの者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、法人が事業活動を行うには、地方自治体から様々な行政サービスを受けており、その便益は利害関係者にも及ぶことから、それらの者も間接的な行政サービスの享受者として考慮されるべきである。さらに東京都は、従業者等の昼間流入人口が約 290 万人（平成 22 年）に上るなど、都の行政サービスの享受者には都内に居住していない者が多く含まれており、法人に課税することで、域外からの通勤者に対しても間接的に負担を求めることができる。

## (2) 法人事業税の暫定措置の廃止

- 平成 20 年度税制改正において導入された地方法人特別税・同譲与税は、法人事業税の一部を分離して国税化するものであり、地域間の税源偏在是正を名目に、消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの暫定措置とされた。この暫定措置により、都では平成 20 年度から平成 28 年度までの累計で、約 1.5 兆円もの損失を生じさせた。
- 平成 28 年度税制改正では、暫定措置を廃止して法人事業税に還元することとされた。ただし、他方で、「(5)」で述べる法人住民税法人税割の交付税原資化をさらに拡大することとされた。なお、平成 28 年度税制改正による偏在是正措置の見直しは、消費税率（国・地方）10% 引上げを前提とする措置であり、消費税増税が再延期された場合、暫定措置の廃止も同時期まで延期される可能性が高い。

## (3) 法人事業税の外形標準課税の拡大

- 法人事業税の所得割は、景気変動の影響を受けやすく、税収が不安定であることが指摘される。特に、企業活動の活発な大都市では、景気後退期には大幅な減収となることも多い。
- そこで、平成 15 年度税制改正において、応益課税としての事業税の性格の明確化や、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。創設の背景として、当時、大法人の半数が都道府県の行政サービスを受けていながら、欠損法人であるために法人事業税を負担していない実態があったこと、法人事業税収の減少とともに、都道府県財政の厳しい状況が加速されていることなどがあった。また、都道府県が安定的に行政サービスを提供していくためには、法人事業税の安定化が不可欠であり、外形標準課税導入の必要性が高かったと言える。

- 外形標準課税を創設した当時の制度設計は、外形割合が4分の1であったが、平成27年度税制改正において8分の3へ、さらに平成28年度税制改正において8分の5となり、これによって法人実効税率20%台が達成された。
- 付加価値割においては、制度創設時から、報酬給与額が収益配分額の70%相当額を超える場合に、雇用安定控除として付加価値額から一定額(雇用安定控除額)を控除する仕組みが設けられている。
- また、平成27年度税制改正における外形標準課税の拡充に際し、成長志向に重点を置いた法人税改革の一環として賃上げを促進する観点から、法人税の所得拡大促進税制における控除対象給与等支給増加額を付加価値割の課税標準の報酬給与額から控除し、増加額に係る付加価値割額を実質的に税額控除する制度を導入した。
- さらに、平成28年度税制改正において、外形標準課税の拡大に対応し、付加価値額30億円以下の法人については、負担増となる額の4分の3を軽減するなど、負担変動に対する軽減措置を拡充した。
- 外形標準課税は、法人の事業活動の規模に応じた薄く広い課税により公平性を確保するものである。また、景気変動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く、税収の安定化に寄与している。
- もっとも、現行の外形標準課税は、資本金1億円超の法人のみを対象としており、全国の法人数約248万社のうち約2.3万社と、外形対象法人の割合は1%にも満たない(平成26年度)。さらに、外形対象外法人の7割弱が欠損法人となっており、これらの法人は事業税を負担していないのが実態である。
- 外形標準課税の適用対象法人のあり方については、今後も引き続き、中小法人の負担には十分に配慮する必要があるが、近年は様々な事業活動の形態が出現しており、必ずしも資本金が法人の活動規



模を表していない例もある。そこで、中小法人の定義については、資本金以外の指標を組み合わせることにより、法人の規模や活動実態等を的確に表す基準へと見直すことも考えるべきであるとの意見もあった。

#### (4) 地方法人課税の分割基準のあり方

- 複数の地方自治体で事業活動を行う法人の場合、課税権の帰属が問題となるため、その調整が必要となる。この際、調整の指標となるのが分割基準である。
- 一般に、法人の事業活動が行政サービスから受ける便益と事業活動の規模との間には相関関係があるとされている。分割基準は、その趣旨を踏まえ、行政サービスの応益関係を示す法人の事業活動規模を的確に表すとともに、納税者の便宜や課税庁の徴税手続き等のため、簡便で明確な指標であることが求められる。
- 法人の事業活動規模を最もよく表す指標は付加価値であるとされており、付加価値の構成要素に応じた分割基準とすることが望ましい。税制の簡素化という視点に鑑みると、その構成要素のうち最も大きい割合を占める人件費<sup>29</sup>を用いることに合理性があると考えられる。現実にも、人件費に代わる簡便で明確な指標として、昭和26年度の制度創設以来、法人住民税、法人事業税とも従業者の数が分割基準として用いられてきた。
- その後、法人事業税の分割基準については、事業活動の実態等を踏まえるとの理由で、従業者の数に加え、事務所又は事業所の数を基準として導入するなどの見直しがなされた。さらに、一定の事業の従業者の数については、本社管理部門を2分の1に（現在では廃止）、工場を1.5倍に算定するなどの見直しがなされてきたが、これらの見直しは実質的には、大都市に不利益な財政調整手段として

<sup>29</sup> 参考資料 p.11 「付加価値額に占める人件費の推移」



## (5) 地方法人税の課題

### (地方法人税の創設と都への影響)

- ・ 平成 26 年度税制改正において導入された地方法人税は、法人住民税法人税割の一部を国税化し、その税収を全額交付税原資に繰り入れる措置である。これは、消費税率（国・地方）の引上げに合わせて、地域間の税源の偏在を是正し、財政力格差の縮小を図るための措置であるとしている。また、地方法人税が創設された理由として、不交付団体では社会保障需要を超える増収が発生することなどを挙げている。
- ・ 平成 26 年度税制改正による地方法人税の都への影響額は、年間で約 2,200 億円にも及んでいる。のみならず、不交付団体である東京 23 区や市町村のうちの不交付団体も多くの自主財源を失うなど、甚大な影響が生じている。

### (地方法人税の拡大による影響)

- ・ 平成 28 年度税制改正では、消費税率（国・地方）10%段階において、「(2)」で述べたように、暫定措置を廃止して法人事業税に復元する一方で、地方法人税の税率引上げを行い、法人住民税法人税割の交付税原資化をさらに拡大することとした<sup>30</sup>。しかも、地方法人税の税率引上げは、消費税率 10%引上げ見合い分に加え、暫定措置廃止の代替分も同時に措置されている。
- ・ この暫定措置廃止の代替分が措置されたことにより区市町村財政にも影響を及ぼすこととなるため、減収補てん措置として法人事業税の 5.4%を都道府県から区市町村へ交付する、法人事業税交付金が創設された。
- ・ 平成 28 年度税制改正前の税源偏在是正措置による都への影響額

<sup>30</sup> 参考資料 p.11「平成 28 年度税制改正のポイント」

は、法人事業税の暫定措置分が約 1,900 億円、地方法人税分が約 2,200 億円、合計で約 4,100 億円であった。改正後は約 5,100 億円と、さらに 1,000 億円もの影響が生ずると見込まれる<sup>31</sup>が、「(2)」で述べたように、消費税増税が再延期された場合、地方法人税の拡大も同時期まで延期される可能性が高い。

### (総体としての地方税財源の拡充へ)

- ・ 地方法人税の創設及び拡大による都の減収額は、地方交付税として交付団体に配分されるが、これは本来であれば、都の施策に充てるべき財源である。都は、地方消費税率の引上げによる増収額を都の社会保障施策に充てることができず、社会保障の充実という国の方針にも歩調を合わせることができなくなっている。
- ・ また、地方法人税の創設及び拡大は、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するものである。地域間の偏在是正と財政力格差の縮小という目的のために、地方自治体の重要な基幹税を国税化することに合理性はなく、国税である地方法人税を、地方税である法人住民税に復元するとともに、総体としての地方税財源を拡充する方向がとられるべきである。

## (6) 企業版「ふるさと納税」

### (「ふるさと納税」の状況)

- ・ いわゆる「ふるさと納税」とは、平成 20 年度税制改正で創設された個人の寄附金控除制度を言う。都道府県・区市町村に対して寄附をすると、寄附額のうち 2,000 円を超える部分について、一定の上限まで原則として所得税と個人住民税から全額が控除されるというものであり、いずれの地方自治体に対する寄附でも対象となる。

<sup>31</sup> 参考資料 p.12 「地方法人課税の偏在是正措置の都への影響」

- ・ 平成 27 年度税制改正では、「ふるさと納税」の利用拡大を目的とした制度改正が行われているが、近年、地方自治体による過剰な返礼品競争など、「ふるさと納税」の趣旨とかけ離れてきていることが指摘されており、各地方自治体に対しては『返礼品（特産品）送付への対応』との総務大臣通知<sup>32</sup>がなされているところである。
- ・ しかも個人住民税は、「Ⅱ－４－（１）」で述べるように、地域社会の費用を住民が広く負担する税であり、居住地でない地方自治体への寄附により、居住地である地方自治体から税額控除を受ける「ふるさと納税<sup>33</sup>」は、受益と負担との関係を歪める制度である。

#### （企業版「ふるさと納税」の問題点）

- ・ さらに、平成 28 年度税制改正において、地方創生応援税制（企業版「ふるさと納税」）が創設された<sup>34</sup>。これは、地方自治体が行う一定の地方創生事業（地方創生を推進する上で効果が高いとして内閣府が認定した事業）に対する法人の寄附について、法人住民税、法人事業税及び法人税の税額控除の優遇措置を新たに講ずるものである。
- ・ この制度は、地方交付税の不交付団体であって三大都市圏に所在する地方自治体と企業の本社が立地する地方自治体への寄附は対象外となっており、結果として、都市から地方へ税収を移転させるのと同様の効果を生じさせる仕組みになっている。
- ・ そもそも、企業が立地していない地域への税収移転は、受益に対する負担という地方税の原則に反する。しかも、国の認定によって、実質的に地方税の納付先が変わるという制度は、地方の課税権の侵

<sup>32</sup> ふるさと納税の趣旨に反するような返戻品（特産品）を送付する行為を行わないようにとの通知が平成 27 年度及び 28 年度になされている。

<sup>33</sup> 参考資料 p.12 「『ふるさと納税』に係る控除の適用状況の推移（個人住民税）」、「『ふるさと納税』の受入額の推移」

<sup>34</sup> 参考資料 p.13 「地方創生応援税制（企業版「ふるさと納税」）の制度概要」

害につながるものである。さらには、法人税は交付税原資でもあり、交付税財源に影響を及ぼすなど、この制度は多くの問題点を含んでいる。

- ・ 地方創生を進める取組の一つである企業版「ふるさと納税」は、税制の本質を歪める場当たりの措置であり、抜本的に見直すべきである。

## 4 個人所得課税

- 所得格差の拡大を放置すれば、社会経済の活力を維持することは著しく困難。特に低所得の若年層や子育て世帯などの現役世代に対する支援の必要性が高い
- 税負担のみならず社会保険料負担も一体として捉えた上で、持続可能な社会の発展に資する個人所得課税の抜本改革が望まれる
- 現行の所得控除を再編するとともに税額控除を積極的に導入するべき。給付付き税額控除導入の是非についても検討を行っていくべき

### (1) 基本的な考え方

- ・ 平成 28 年度地方財政計画における道府県の個人住民税収は約 5.3 兆円であり、道府県税収総額の約 29.4%を占めている。また、市町村の個人住民税収は約 7.2 兆円であり、市町村税収総額の約 34.9%を占めている。
- ・ このように個人住民税は、都道府県及び区市町村のいずれにとっ

ても重要な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担っていくべきである。

- また、個人住民税は、当該地方自治体の住民が納税者となり、行政サービスからの受益との関係を明確に認識することのできる税であるとともに、比例税率化によって応益的な性格が一層明確になったと言える。しかも、比例税率化は人口一人当たり税収の格差を縮小させ、地域間の偏在も縮小している。
- 国民所得に占める個人所得課税の負担割合（2013年）を諸外国と比較すると、アメリカ 12.4%、イギリス 12.3%、ドイツ 12.8%、フランス 12.0%、スウェーデン 18.5%に対し、我が国は 7.8%と低い水準にあり、現行の負担水準の妥当性については、様々な意見のあるところである<sup>35</sup>。
- もっとも、個人住民税所得割の税率は、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ず、累進税率など独自の税率構造を適用することができないという現行法上の限界もある。

## （２）個人所得課税の課題

### （社会経済の活力維持への配慮）

- 国民の所得格差が社会問題となっている。再分配所得ジニ係数は平成 11 年以降 0.38 前後で推移しているものの、当初所得ジニ係数は上昇している<sup>36</sup>。また、貧困線を下回る世帯の比率を表す相対的貧困率も上昇傾向にある<sup>37</sup>。所得格差の拡大は、今後の社会経済の活力を阻害しかねない難題であり、なかでも、若年層と高齢者層と

---

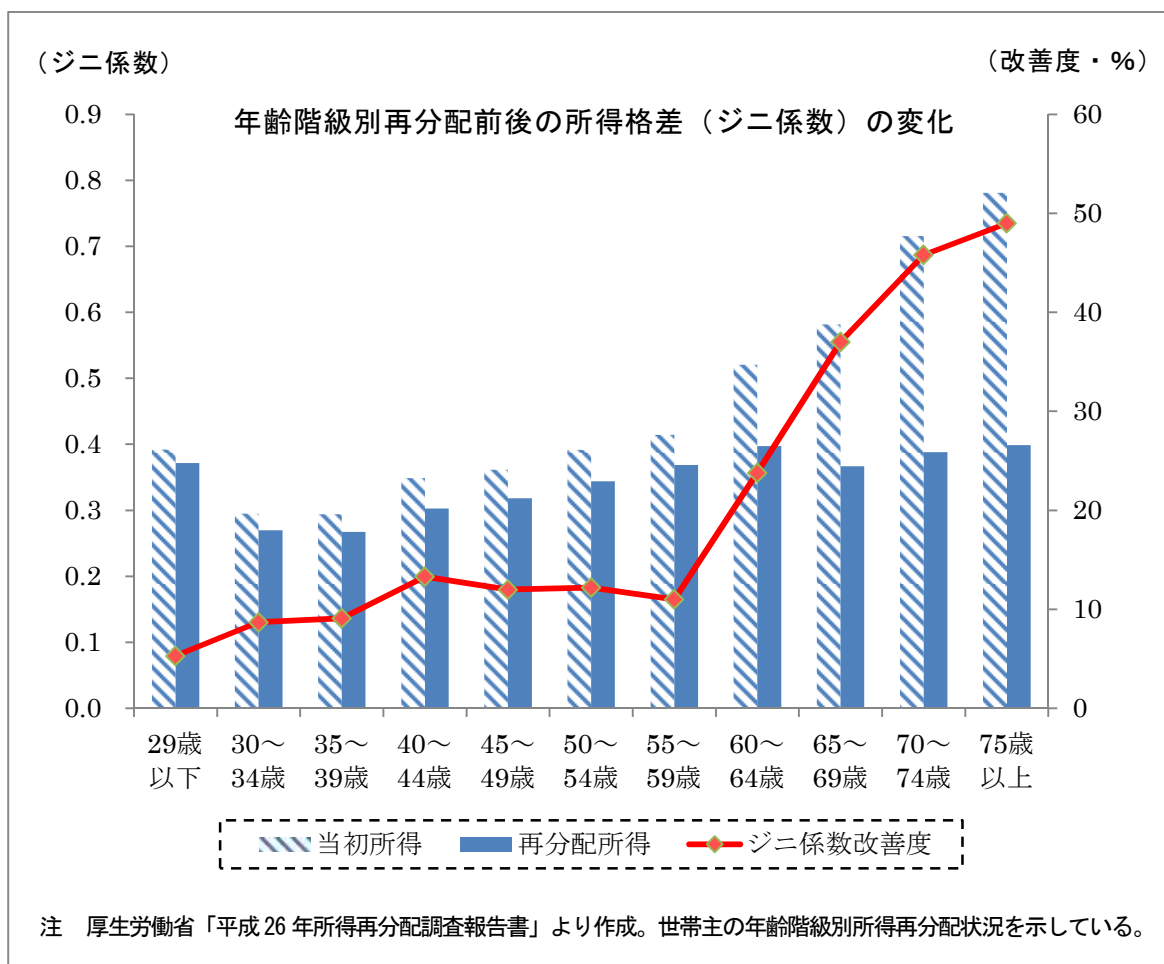
<sup>35</sup> OECD “Revenue Statistics 1965-2014” 及び同 “National Accounts”

<sup>36</sup> 参考資料 p.13 「再分配所得ジニ係数の推移」

<sup>37</sup> 参考資料 p.14 「相対的貧困率の推移」

の世代間格差の拡大、高齢者層の世代内格差の拡大が顕著となっている。

- まず、若年層と高齢者層との世代間格差についてみると、高齢者層のジニ係数改善度<sup>38</sup>は大きいですが、若年層をはじめとする現役世代のジニ係数改善度はわずかである。ジニ係数改善度をみる限り、所得再分配効果は高齢者層に対して大きく機能する一方で、現役世代においてはあまり機能していないことが、世代間格差拡大の主たる要因であると考えられる。



<sup>38</sup> 「ジニ係数改善度」は、以下の式で求められ、所得格差の縮小を表す。

$$\text{ジニ係数改善度}(\%) = \frac{\text{当初所得のジニ係数} - \text{再分配所得のジニ係数}}{\text{当初所得のジニ係数}} \times 100$$



- ・ 次に、高齢者層の世代内格差についてみると、退職によって賃金所得を失い収入が年金のみになる者と、退職せずに賃金所得を得続ける者との間に発生する所得格差や、それまでに蓄積した資産に基づく財産収入等により発生する所得格差などが、世代内格差拡大の主たる要因であると考えられる。
- ・ こうした格差拡大の解消に向け、住民の負担の公平感を高めつつ、税制を活用した支援のあり方を検討・実施することは、社会経済の活力向上に寄与するものであると言える。
- ・ また、柔軟な働き方を求める女性や高齢者の労働参加の拡大などを背景に、非正規雇用者の割合が増加していること<sup>39</sup>や、急速な高齢化の進展や就労が困難になるなどして生活保護に頼らざるを得ない生活困窮者が増加していること<sup>40</sup>も、所得格差拡大の一因と言える。これらの課題解決に向けた税制による対応も、今後の検討課題となる。

#### (若年層や子育て世帯等への配慮)

- ・ 世代間及び世代内の所得格差の拡大を放置すれば、社会経済の活力を維持することは著しく困難となる。若年層の中には、低所得であるために、将来の収入増も見込めないとして、安心して結婚や出産、子育てを考えることができない者もいることから、特に低所得の若年層や子育て世帯などの現役世代に対する支援の必要性が高い。誰もが安心して子どもを産み育てられる環境を創出するためには、生活保護、児童手当等の「現金給付」、医療、教育、就労支援等の「現物給付」に加え、税制上の取扱いについても検討する必要がある。

---

<sup>39</sup> 参考資料 p. 6 「正規雇用と非正規雇用労働者の推移（全国）」

<sup>40</sup> 参考資料 p. 14 「被保護実世帯数、被保護実人員、保護率の年次推移（全国）」

### (3) 社会経済の構造変化と個人所得課税に関する国の動向

- 政府税制調査会では、所得課税の抜本改革に向けた議論がなされている。同調査会が平成27年11月に取りまとめた『経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する論点整理』では、個人所得課税の改革にあたっての基本的な考え方の一つとして、「結婚して子どもを産み育てようとする若年層・低所得層に配慮する観点からの所得控除方式の見直し」を挙げている。そこでは、働き方や家族のあり方を巡る状況が大きく変化していることや、会社や家族のセーフティネット機能が低下していることなどから、若年層を中心とする低所得層の働く意欲を阻害せず、安心して結婚し子どもを産み育てることができる生活基盤の確保を後押しするため、所得控除方式の見直しによる所得再分配機能の回復を図ることや、「一次レポート」<sup>41</sup>で提示した配偶者控除の廃止や、いわゆる移転的基礎控除の導入と子育て支援の拡充を組み合わせた税制の構築をさらに検討する必要があるとしている。また、家族の形成を社会全体で支えるという視点も重要であるとしている。
- また、地方税関係では、地域の公的社会サービスを支える個人所得課税（個人住民税）のあり方として、税収の地域間格差を拡大しないことや納税義務者数の減少を招かないようにすること、社会保障制度との整合性などを念頭に、個人住民税制度を検討するべきとしている。
- そして、少子高齢化の進展や人口減少、働き方の多様化、家族のセーフティネット機能の低下など、経済社会における様々な構造変化を踏まえ、個人所得課税の改革の検討を深化させるとともに、税制のみならず教育再生や成長戦略の実行、社会保障制度や労働政策といった関連する制度・政策との連携を含め、総合的な対応が必要

<sup>41</sup> 政府税制調査会「働き方の選択に対して中立的な税制の構築をはじめとする個人所得課税改革に関する論点整理（第一次レポート）」（平成26年11月7日）

としている。

- なお、平成 28 年度与党税制改正大綱でも、「社会経済の構造変化を踏まえ、若年層・低所得層の生活基盤を確保する観点から個人所得課税について各種控除や税率構造の総合的・一体的な見直しを丁寧
- に検討する」こととしている。そして、「若年層・低所得層の生活基盤を確保するためには、地方公共団体が提供する行政サービスの充実や質の向上が不可欠であり、個人住民税は、その財源確保の面で最も重要な税であるとともに、応益課税の観点から広く住民が負担を分かち合う仕組みとなっていることも踏まえ、制度のあり方を検討していく」としている。
- 政府税制調査会や平成 28 年度与党税制改正大綱でいう認識のもとに、税負担のみならず社会保険料負担も一体として捉えた上で、持続可能な社会の発展に資する個人所得課税の抜本改革がなされることが望まれる。

#### (4) 今後の個人所得課税のあり方

##### (負担の公平性の確保)

- 今後の個人所得課税のあり方として、特に「公平な制度の構築」、「公平な負担の実現」という視点が不可欠であり、納税者間の負担の公平感を高める方向での改革が求められる。
- 納税者間の負担の公平感を高めていくためには、事業所得者の所得捕捉率を高め、給与所得者との不公平感を払拭することも必要である。

##### (控除制度の再編)

- 所得課税においては、高所得者ほど控除額が大きくなる現行の所得控除を再編するとともに税額控除を積極的に導入するべきであ

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。
- また、遺族年金については、所得税及び個人住民税が非課税とされていることから、特に高齢者間で不公平が生じている場合があるため、高齢の遺族年金の支給対象者に対する課税の取扱いを検討するべきではないかとの意見があった。
- そのほか、現在ある所得控除については、時代の変化に応じて必要性の見直しを行うべきであり、例えば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生命保険料控除については、地方税である個人住民税に適用する必要性について以前から疑問視する意見があった。

#### (給付付き税額控除の検討)

- 前述したように、所得課税においては、税額控除を積極的に導入するべきであると提言したところであるが、それに加えて、「Ⅱ-2-(4)」で述べた給付付き税額控除の導入も一つの方策である。所得控除の適用額に満たない所得の者にとっては、控除制度の効果を活用し切れない場合がある。しかし、税額控除の残余分が生じた場合に同額を給付する給付付き税額控除は、低所得者ほど軽減効果が大きくなり、課税対象外の者にも控除の効果が及ぶ。
- 「Ⅱ-2-(4)」で述べたように、カナダでは、付加価値税負担の軽減を目的とした消費税額控除が導入されている。また、ニュージーランドにおいては、18歳以下の子どもがいる世帯の日々の生計費を補助することを目的とした家族税額控除や勤労税額控除

がある。同国のいずれの税額控除も世帯収入に応じた減額措置があり、減額後の年間支給額と所得税額を相殺し、その残額を給付する仕組みとなっている。イギリスにおいては、児童を有する低所得世帯の負担軽減を目的とした児童税額控除と低所得者への就労インセンティブ付与を目的とした就労税額控除が存在する。同国のいずれの税額控除も世帯収入に応じて受益額が逡減するが、所得税額との相殺はなく、受益額が全額給付される点でニュージーランドとは異なっている。

- ・ こうした諸外国の例を参考に、今後の導入の是非について、税制の簡素化という視点にも留意しつつ、検討を行っていくべきである。

## 5 車体課税等の自動車関連税

---

- 持続可能な社会の発展を実現するため、環境重視の考え方を税制に組み込み、車体課税を積極的に環境関連税制として位置付けることが極めて効果的
  - 欧州諸国と同様に、課税標準をCO<sub>2</sub>排出量ベースに切り替えた課税へと変革していくことが考えられる。保有段階における環境性能割の導入を積極的に検討することが望ましい
  - エコカー減税等により、低燃費・低公害車の普及が進む反面、大幅な減収が生じ、地方自治体は今後自動車関連税を充実確保することが重要な課題
- 

### (1) 基本的な考え方

#### (重要な財源としての自動車関連税)

- ・ ここでは、車体課税である自動車税、自動車取得税（ともに道府県税）、軽自動車税（市町村税）のほか、燃料課税である軽油引取税（道府県税）、さらには国税である揮発油税・地方揮発油税、自動車重量税を取り上げ、これらの税を総称して自動車関連税という。
- ・ 現在、自動車の取得段階で自動車取得税が、保有段階で自動車税及び軽自動車税が、利用段階で自動車重量税が、走行段階で揮発油税・地方揮発油税及び軽油引取税が課されている。
- ・ 平成28年度地方財政計画における自動車税、自動車取得税、軽油引取税、軽自動車税の四税を合計した税収は約2.8兆円で、地方税収総額の約7.2%を占めるなど、これらの税は多くの地方自治体

にとって重要な財源となっている。

- なお、利用段階における自動車重量税は、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、同様に地方自治体の重要な財源となっている。
- また、平成26年度決算額における全国に占める東京都区域分の地方税収総額のシェアが約17.6%であるのに対し、自動車税は約6.9%、自動車取得税は約10.6%、軽油引取税は約4.4%、軽自動車税は約3.0%と、これらの税の東京への偏在性は小さい<sup>42</sup>。同年度における都道府県別の人口一人当たり税収額でも、自動車税及び軽油引取税は、東京都が全国で最下位となっている<sup>43</sup>。
- 自動車関連税は、税源が全国的に広く分布し、都市部と比較して地方部ほど一人当たり税収額が大きいなど、地域間の税収の偏在縮小にも重要な役割を担っている。

#### (旧道路特定財源)

- 従前の道路特定財源は、平成21年度税制改正により一般財源化されたが、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は、その際に一旦平成30年3月末まで延長された。
- 翌平成22年度の税制改正により暫定税率は廃止されたものの、厳しい財政状況や地球温暖化対策等の観点から、自動車重量税、揮発油税・地方揮発油税、軽油引取税については、当分の間の措置として、本則税率を超える税率水準が現在も維持されている。
- 旧道路特定財源の一般財源化により、それまで目的税であった自動車取得税や軽油引取税は普通税へと改められたが、自動車取得税の区市町村への交付金、軽油引取税の指定市への交付金は、引き続

---

<sup>42</sup> 参考資料 p.15 「自動車関連税収のうち東京都区域分のシェア（平成26年度決算額）」

<sup>43</sup> 参考資料 p.15 「人口一人当たりの税収額の指数（平成26年度決算額）」

き、道路延長や道路面積を基準として交付されている。地方揮発油譲与税、石油ガス譲与税、自動車重量譲与税の都道府県や区市町村への譲与基準も同様である。

### （税制のグリーン化の進展）

- ・ 国際的な環境意識の高まりの中で、我が国においても既存の税を環境に望ましい方向へと見直す「税制のグリーン化」が進展している<sup>44</sup>。車体課税についても同様で、自動車取得税及び自動車重量税のエコカー減税や、自動車税及び軽自動車税にグリーン化特例が講じられているところである。
- ・ こうした流れは、持続可能な社会の発展という見地から、望ましい傾向であるが、その反面、軽減措置の影響等により、近年、地方の車体課税の税収は減少の一途を辿っており、これらの税の充実確保が課題となる。

## （２）車体課税の課税根拠と環境性能割の導入

### （車体課税の課税根拠）

- ・ 自動車はその走行によって、道路をはじめとする交通基盤施設等の整備、交通安全対策、排出ガス・騒音・振動等の環境対策など、様々な行政需要をもたらしている。自動車が社会に与える負荷は広範かつ多大であることから、その対価として相応の負担を求めていくことには十分な合理性がある。また、「（１）」で述べたように、旧道路特定財源の一般財源化により、改めて車体課税の課税根拠が問われている。
- ・ まず、自動車税の課税根拠についてみると、税率区分の指標として、乗用車には総排気量が、トラックには最大積載量が採用されて

<sup>44</sup> 参考資料 p.16 「環境関連の主な現行の税制措置」



いる。このうち総排気量については、自動車の持つ経済的価値を外形的に把握できることから、主として「財産税的性格」を有し、また、最大積載量については、主として「道路損傷負担金的性格」を有している。なお、自動車は、環境に対して一定の負荷を与えていることから、「環境損傷負担金的性格」を併せ持っている。そこで、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に対して新車新規登録した翌年度分を軽課する一方、登録から一定年数を経過した環境負荷の大きい自動車に対して重課するグリーン化特例が講じられている。

- 軽自動車税は、税率区分の指標として総排気量と規格が採用されていることから、その課税根拠については、「財産税的性格」と「道路損傷負担金的性格」を有している。また、環境に対して一定の負荷を与えていることから、「環境損傷負担金的性格」も併せ持っている。
- 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。また、重量に応じて段階的に税率を設定している点で、「道路損傷負担金的性格」が強いと言える。
- 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。また、自動車取得者がCO<sub>2</sub>排出や公害・騒音等の社会的費用に対応して、地方自治体が提供する行政サービスから便益を受けることに着目して課される税でもある。
- しかしながら自動車取得税は、消費税率（国・地方）10%引上げ時に廃止され、自動車税及び軽自動車税に燃費基準値達成度に応じて税率が決定され、初年度に課される環境性能割が導入されること

となった<sup>45</sup>。したがって、環境性能割導入後は、自動車の取得及び保有のいずれの段階においても、自動車税、軽自動車税が課されることとなる。

### (環境性能割の導入)

- 平成 28 年度税制改正により導入が決定した環境性能割は、自動車税及び軽自動車税において、自動車取得税のグリーン化機能を維持・強化するもので、自動車の取得に対し初年度にのみ課される。税率は、燃費基準値達成度に応じて、非課税、1%、2%、3%の四段階を基本とし、新車・中古車を問わずその対象となる。なお、この税率区分は、技術開発の動向や地方財政への影響を踏まえ、2年毎に見直しを行うこととされている。
- 市町村税である軽自動車税の環境性能割は、当分の間、都道府県が賦課徴収を行う。また、従前の自動車取得税交付金に代わり、自動車税の環境性能割の一定割合を都道府県から区市町村へ交付することとしている。
- 環境性能割の導入は、消費税率（国・地方）10%引上げ時に自動車取得税を廃止することに伴う措置であり、消費税増税が再延期された場合、環境性能割の導入も同時期まで延期される可能性が高い。
- 環境性能割の導入により、「環境損傷負担金的性格」が強まったことに加え、旧道路特定財源の一般財源化や税制のグリーン化の進展とも相まって、これまで道路の建設・維持と密接に結びついてきた車体課税は、環境の維持・保全目的の税としての色彩が濃くなったと言える。
- 燃費性能の優れた自動車を税制上優遇することは、結果としてCO<sub>2</sub>排出量の少ない自動車生産にインセンティブを与えることにながるとともに、自動車購入者に対しても、自動車の選択上、環境

---

<sup>45</sup> 参考資料 p.17 「環境性能割導入前後の自動車税・軽自動車税の法体系」

重視のインセンティブを与えることになる。

### (3) 低炭素社会の実現に向けた車体課税改革

#### (現状と課題)

- ・ 平成 26 年度における我が国の CO<sub>2</sub> 排出量のうち、運輸部門が約 17.2%を占め、その運輸部門のうち自動車からの排出量が占める割合は約 86.0%と、自動車は我が国の CO<sub>2</sub> 排出量のおよそ 15%を占める大きな排出セクターとなっている。
- ・ そこで、車体課税については、地球温暖化等の環境問題を解決し持続可能な社会の発展を実現するため、環境重視の考え方を税制に組み込むことで、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極めて効果的である。

#### (低炭素社会の実現に向けたこれまでの取組)

- ・ 環境性能の優れた自動車の普及に向けた税制上の大きな転換点は、平成 11 年の自動車税のグリーン化（超過不均一課税）に踏み切った都の先駆的な取組に遡る。これは、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観点から、排出ガス性能等の優れた自動車を軽課する一方、登録から一定年数を経過した自動車を重課するというものであった<sup>46</sup>。その後、地方税法が改正され、全国的な制度となり、都の政策が全国的に普及することとなった。
- ・ 自動車税のグリーン化は、その後も低燃費車・低公害車の技術進歩に合わせ、軽課対象となる環境基準を段階的に厳格化するなど、軽課対象車を絞り込む努力が続けられ、課税によるインセンティブ効果と税収の維持を両立させる工夫がなされてきた。このように、軽減対象の重点化や新たな軽減対象の追加など、これまで累次の見

<sup>46</sup> 軽課は平成 12 年度から、重課は平成 13 年度から実施した。

直しが行われ、グリーン化特例は現在も継続している。

- また、自動車取得税についても、低炭素社会の実現を目指すことなどを目的として、平成 21 年度に環境性能の優れた新車の取得に対して時限的軽減措置（エコカー減税）を講じている。
- さらに都は、次世代自動車の導入促進税制を創設し、平成 21 年度から電気自動車やプラグインハイブリッド自動車等を対象に、自動車税及び自動車取得税に対する都独自の課税免除を実施するなど、次世代自動車の普及促進に向けた取組を行っている。今後の車体課税改革においては、これらの制度との関係も検討課題の一つとなる。

#### （今後の車体課税改革の方向性）

- 車体課税においては、近年、税制のグリーン化が進展しているが、平成 28 年度与党税制改正大綱では、「平成 29 年度以後の自動車税及び軽自動車税のグリーン化特例（軽課）については、環境性能割を補完する制度であることを明確化した上で、平成 29 年度税制改正において具体的な結論を得る。」としている。ここでいう具体的な結論は、平成 31 年度税制改正まで先延ばしされる公算が大きいが見直しにあたっては、環境性能が優れた自動車の軽減割合が大きくなる制度とし、グリーン化特例（軽課）が環境性能課税に連動する仕組みとなるようにするべきである。
- なお、欧州諸国では 2000 年代初頭以降、車体課税の課税標準を従前の「排気量・車両重量」から「CO<sub>2</sub> 排出量・燃費」に応じた課税へと変更する動きが顕著となっている。欧州委員会が 2005 年に、車体課税の 2 分の 1 に CO<sub>2</sub> 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、2014 年 4 月時点で、EU 加盟国のうち 20 か国が、CO<sub>2</sub> 排出量を課税の基準に取り入れている。
- 今後の車体課税改革においては、我が国でも欧州諸国と同様に課

税標準をCO<sub>2</sub>排出量ベースに切り替えた課税へと変革していくことが考えられる。

- 平成 28 年度税制改正により、自動車税及び軽自動車税に環境性能割を導入するとしたことは、自動車の取得段階におけるインセンティブ付与という意味では効果があるものの、保有段階の課税には手が付けられておらず、環境性能割を平準化し保有段階にも導入することは、今後の一つの選択肢と言ってよい。
- これに対しては、保有段階よりも取得段階での負担軽減の方が、自動車購入者の意思決定に与える影響は大きく、環境インセンティブ効果を見込めるとの考え方や、自動車の登録期間全体にわたると、かえって環境インセンティブ効果が薄くなるとの考え方もありうる。
- しかしながら、車体課税において、環境重視の考え方の定着化を図るためには、保有段階における環境性能割の導入を積極的に検討することが望ましい。
- さらに、乗用車においては、現行の税率区分で採用されている総排気量についても見直しの余地がある。すなわち近年、エンジン性能の改良が進んでおり、総排気量と乗用車の財産的価値との間には、必ずしも比例関係があるわけではなく、ましてや環境重視の考え方を税制に組み込むべきとの観点からは、総排気量のみを税率区分とすることが適正と言えるかどうかについて、検討していく必要がある。
- なお、車体課税改革にあたっては、我が国における車体課税及び消費課税を合わせた自動車に係る税負担が諸外国と比較して過大とは言えないこと、また、燃料課税の負担が相対的に小さいことから、税負担総額が低い水準にあることも考慮に入れるべきである<sup>47</sup>。
- また同時に、自動車の取得・保有・走行の各段階で、複雑かつ加

---

<sup>47</sup> 参考資料 p. 17 「化石燃料の価格と税負担」

重な税負担が課せられているとの産業界からの意見もあることから、各段階で課される車体課税を、納税者にとって分かりやすいものとし、より簡素化していくことも不可欠な視点である。

#### (4) 地方税としての自動車関連税の充実確保

##### (地方自治体における自動車関連税の重要性)

- 10年前の平成18年度決算額における自動車税、自動車取得税、軽油引取税、軽自動車税の四税の合計税収は約3.4兆円、地方税収総額に占める割合は約9.3%であったが、「(1)」でみたように、平成28年度地方財政計画におけるこれら四税の合計税収は約2.8兆円、地方税収総額に占める割合は約7.2%と、この10年間で大幅な減収が生じている。さらに、平成18年度を100とした税目別の税収規模を平成28年度と比較すると、自動車税が88.4、自動車取得税が23.5、軽油引取税が88.0、軽自動車税が155.2となっている。また、譲与税として地方自治体の重要な財源でもある自動車重量税は52.4となっている。
- 特に自動車取得税と自動車重量税の減少幅が大きいが、これはエコカー減税等の措置が低燃費・低公害車の普及に寄与しているためであり、車体課税の環境インセンティブ効果の大きさを示している。
- 地方自治体は道路行政、交通安全行政、環境行政等を担っており、これらの歳出を考慮すれば、自動車の使用に係る社会的コストは自動車関連税の税収を上回っていると考えられる。
- そこで、自動車の所有者に対して適正な負担を求めていくことが必要であり、地方自治体は今後、自動車関連税を充実確保することが重要な課題となる。また、CO<sub>2</sub>の排出抑制を誘導する政策手段としても、地方の自動車関連税は重要な役割を担っている。

### (税負担水準の適正化に関する諸課題)

- 車体課税の「環境損傷負担金的性格」が強まったことにより、営業用自動車と自家用自動車の課税上の差異(いわゆる営自格差)や、小型乗用車と軽自動車の課税上の差異を是正し、負担水準を適正化するべきかが課題となる。
- 現在、自動車税において、自家用自動車は営業用自動車の3～4倍程度の税率設定となっている。また、自動車取得税、軽自動車税、自動車重量税においても、営業用自動車の税率は低く設定されている。しかし、車体課税において「環境損傷負担金的性格」が強まるほど、相対的に走行距離の長い営業用自動車の方が、むしろ環境損傷の大きな要因となるため、営自格差を許容することに合理性があるとは言えない。そこで、当分の間とされている営自格差については、運輸政策上の配慮に留意しつつ、車体課税の課税根拠等を踏まえ、税負担水準の適正化について検討していくべきである。
- 軽自動車税は、平成27年度に税率の引上げがあったが、それでも1リットル以下の小型乗用車の自動車税の税率とは3倍程度の開きがある。近年は、燃費や車両重量でみても両者の差は顕著でなく、そのため環境負荷にも差異が少ないことを考えると、軽自動車を軽課する現行の税率体系は合理性を欠いている。そこで、日本特有の規格である軽自動車への政策的配慮に留意しつつ、税負担水準の適正化について検討していくべきである。
- また、現行の自動車税及び軽自動車税のグリーン化特例における重課は、新車新規登録からの経過年数を基準としているが、年々自動車の諸性能が高まっており、経過年数と環境損傷の程度は必ずしも相関関係にあるとは言えなくなっている。そこで今後はより環境性能の劣る自動車に対して重課するなど、納税者の理解を得られるよう、重課対象車の適正化についても検討していくべきである。
- さらには、環境負荷の小さい自動車の早期普及を図るため、「低

排出ガス＋低燃費」基準を満たす自動車の税負担が軽減されているが、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られる場合がある。こうした課題についても、税負担水準の適正化について検討していくべきである。

#### (地方税の充実確保に向けて)

- 平成 28 年度与党税制改正大綱では「簡素化、自動車ユーザーの負担の軽減、グリーン化を図る観点から、平成 29 年度税制改正において、安定的な財源を確保し、地方財政に影響を与えないよう配慮しつつ、自動車の保有に係る税負担の軽減に関し総合的な検討を行い、必要な措置を講ずる。」としているが、国が一律に更なる軽減措置を講ずることで、地方税の一層の減収も懸念される。
- 「(1)」で述べたように、自動車関連税は偏在性の小さい税として、多くの地方自治体にとって重要な財源である。こうした観点から、各地方自治体がそれぞれの判断で課税自主権を活用し、税のグリーン化による減収に対して、環境性能の劣る自動車へ重課することで減収分を補てんし、税収中立を目指すこともできるのではないかとの意見があった。
- また、地方揮発油税、軽油引取税等の燃料課税については、我が国の燃料課税の税率水準が欧州諸国と比較して低い水準にあることや、化石燃料の消費が地球温暖化に与える影響、燃料課税が地方自治体の安定的な財源となっていることなどを踏まえ、当分の間の措置とされている本則税率を上回る現行税率を、当面は維持すべきである。
- さらに、自動車重量税についても、区市町村に譲与される財源であることを十分に考慮し、安易な負担軽減のための見直しを行うべきではない。



## 6 環境税制

---

- CO<sub>2</sub> の排出削減対策の強化が不可欠。温対税は諸外国と比べて税率水準が著しく低く、排出抑制のインセンティブはあまり機能せず
  - 化石燃料に対して CO<sub>2</sub> 排出量に応じた税負担を求めていく必要。現実的な課税方法は温対税の更なる税率の上乗せが妥当
  - 全国的な森林環境税導入の際は、既に多くの地方自治体を実施している住民税への超過課税との関係に配慮し、地方自治体の意見を踏まえて調整
- 

### (1) 環境税制を取り巻く状況

- ・ 当調査会はこれまでも、地球温暖化対策における地方自治体の役割を踏まえ、化石燃料に対する新たな課税の必要性を訴えてきた。
- ・ 平成 23 年度には、地方の立場からの温暖化対策税のあり方について、税込規模や国・地方の税源配分等のシミュレーションを交えて提言を行ったところである。その際、国と地方の税源配分の重要性、消費に近い段階での課税とすべきこと、導入に向けては国民的な理解を得る必要があることなどにも言及した。
- ・ その後、平成 24 年度税制改正により、国税である石油石炭税に上乗せする形で温対税が創設された。また、平成 28 年度与党税制改正大綱では「森林吸収源対策」が取り上げられ、「森林環境税（仮称）」の新たな仕組みの検討に言及するなど、ここ数年の間に、環境税制を取り巻く状況に変化が生じてきている。
- ・ そこで、最近の環境税制をめぐる情勢を踏まえ、当調査会におけ

る環境税制に関する現在の問題意識を整理することとした。

- なお、環境税とは本来、環境改善に向け、環境負荷を与える物質等に課税標準を設定し、課税による抑制のインセンティブ効果を目的とする税をいい、炭素税や産業廃棄物税等がこれに該当する。他方、財源調達を目的とし、その税収を環境保全のための事業に充てることで、環境面の効果を高める税（森林環境税等）についても、環境税のカテゴリーに含めて考えることとした。

## （２）税制のグリーン化

### （グリーン化に向けた取組）

- 従前から、環境保全は産業の阻害要因であり、経済成長とは相容れない対立関係として捉えられてきた。しかしながら、近年の世界的な環境意識の高まりの中で、環境保全に取り組むことが新たな成長をもたらす道筋ともなり、環境技術水準の向上やイノベーションを促すことが持続可能な社会の発展につながるとの考え方が広がりつつある。
- また、温室効果ガス排出の増加によってもたらされる世界的な気候変動を無視すれば、結果的には経済発展が阻害されることも指摘されている<sup>48</sup>。
- 我が国が将来にわたり、持続可能な社会の発展を実現していくためには、環境保全と経済成長とを両立することが重要である。これに向けて行政は、各種の規制や義務付けといった制約的な施策のみならず、同時に歳出のグリーン化を進め、環境性能に優れた設備や再生可能エネルギーの導入、環境技術開発、次世代自動車の普及、森林の創出・保全等の施策を着実に進めていく必要がある。

---

<sup>48</sup> 「スターン・レビュー」（英国において 2006 年 10 月に報告された気候変動問題の経済的側面に関するレビュー）

- ・ こうした歳出による対応のほか、税によるインセンティブ機能も重視するべきであり、環境重視の考え方を税制の中に組み込み、税制のグリーン化を推進していくことが不可欠である。
- ・ 税制のグリーン化は、外部不経済を内部化するための費用は原因者が環境負荷に応じた負担を負うべきであるとする「汚染者負担の原則」や、将来にわたる環境への影響抑止という「現在と将来世代との間の公平」、さらには、環境保全に要する財政需要を賄うための税負担を求めるという「応益原則」とも合致する。
- ・ なお欧州では、1990年代初頭における北欧諸国から税制のグリーン化が始まった。1990年にフィンランドが初めて炭素税 (Carbon tax) を導入した後、スウェーデン、ノルウェー、デンマークが相次いで二酸化炭素税 (CO<sub>2</sub> tax) を導入し、北欧諸国に続いて、オランダやドイツ等が燃料やエネルギーに対する新たな税の導入や税率の引上げを行っている。また、北米では、カナダのブリティッシュ・コロンビア州やケベック州が地方炭素税を導入するなど、州レベルでの独自の取組を進めている。

### (我が国の現状)

- ・ 我が国でも「(3)」で述べる温対税が創設されたほか、国税では所得税や法人税等で、地方税では「II-5」で述べた自動車関連税のほか、事業所税や固定資産税等で、低炭素社会や循環型社会の実現に向けた税制のグリーン化の考え方が取り入れられており、環境負荷に配慮した様々な特例措置を講じている<sup>49</sup>。
- ・ 都においても、「東京版・環境減税」として、中小企業者の省エネ設備等の取得を税制面から支援する目的で事業税を減免する措置、電気自動車等、環境負荷の小さい次世代自動車の取得を税制面から支援する目的で自動車取得税や自動車税を独自に課税免除す

<sup>49</sup> 参考資料 p.16 「環境関連の主な現行の税制措置」

る措置を講じている。

- OECD の分類による環境関連税は、ガソリンや電気等のエネルギー物品に対するエネルギー課税、自動車の取引や保有に対する車体課税等に区分される。我が国の国税・地方税を合わせた、これらの環境関連税収は7兆円を超えている（平成28年度当初予算額）。
- しかし、OECD 環境統計によれば、2013年における我が国の環境関連税収の対GDP比は1.5%であり、アメリカ（0.8%）、カナダ（1.1%）より高いが、欧州諸国（デンマーク3.9%、オランダ3.4%、フィンランド2.9%、イタリア2.8%、イギリス2.5%、ドイツ2.1%）より低い比率にとどまっており、CO<sub>2</sub>排出抑制の観点からは、この比率を高めていくことが適当である<sup>50</sup>。

### （3）「地球温暖化対策のための税」に関する諸課題

#### （「地球温暖化対策のための税」の創設）

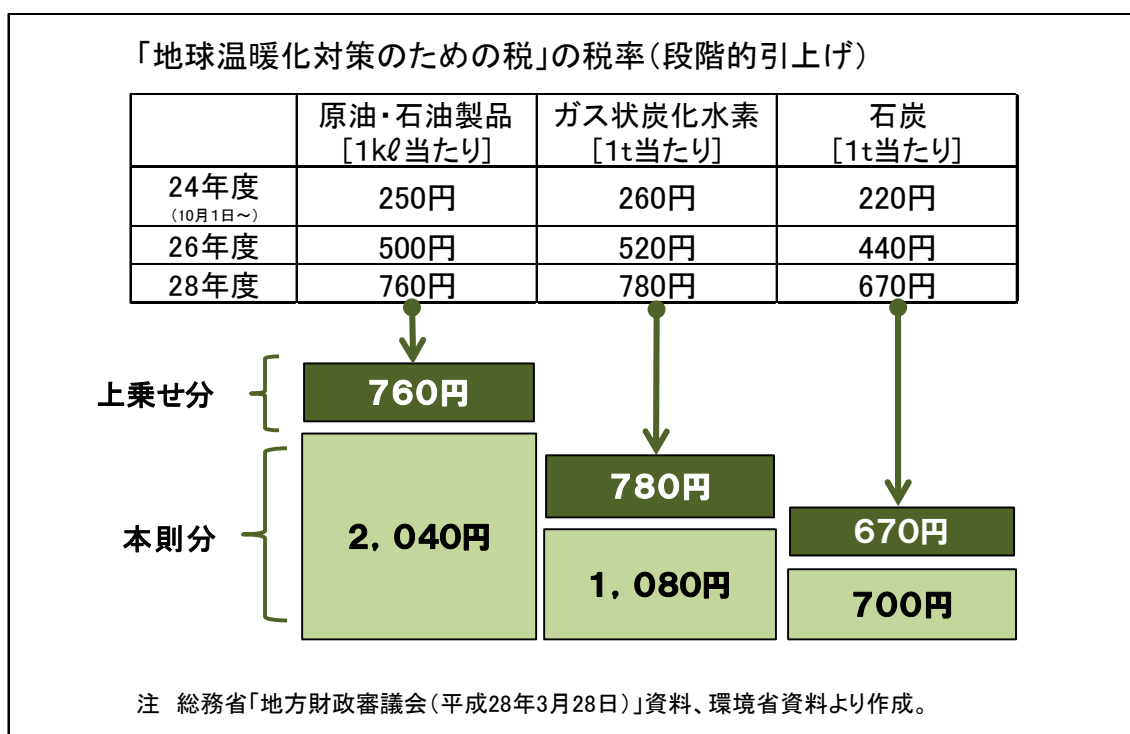
- 我が国の温室効果ガス排出量の9割超はCO<sub>2</sub>によるものであり<sup>51</sup>、CO<sub>2</sub>排出削減対策の強化が不可欠となっている。
- 温対税創設の経緯は平成16年に遡る。環境省は平成17年度の税制改正要望で、京都議定書の発効（2005（平成17）年2月）を見込んで、環境税の創設を要望した。その後、平成23年度税制改正時に温対税の創設が国会で審議されたが、東日本大震災の発生という事情もあって一旦は見送られたものの、翌平成24年度税制改正により創設が決定した。
- 温対税の課税方式は、化石燃料の輸入・精製段階、いわゆる上流で、石油、石炭、天然ガスなどのあらゆる化石燃料に課税していた石油石炭税に、新たに炭素含有量（CO<sub>2</sub>排出量）に比例した化石燃

<sup>50</sup> 参考資料 p.18 「OECD 環境統計－環境関連税制」

<sup>51</sup> 環境省「2014年度（平成26年度）の温室効果ガス排出量（確報値）」

料課税を上乗せするものである。

- 従前からの石油石炭税の税率設定には、化石燃料を燃焼させたときの地球温暖化への影響が全く考慮されていないが、この上乗せ分は、炭素比例の原則に基づき、CO<sub>2</sub> 排出量 1 トン当たりの均一税率とした。そのため、石油・天然ガス・石炭の間で歪んでいた、それまでの価格体系を是正する一定の効果を有している。
- 温対税の税率は、急激な負担の上昇に配慮して三段階で引き上げることとし、平成 28 年 4 月からは最終段階の税率が適用されている。平成 28 年度はこの上乗せ分で約 2,600 億円の税収を見込んでいる。この税収は、エネルギー対策特別会計に繰り入れられ、エネルギー起源 CO<sub>2</sub> 排出抑制対策や省エネ対策を目的とする事業に充てられる。



- 温対税は、化石燃料の排出に対して課されることから、排出抑制のインセンティブとなる面は認められるものの、現在の税率は CO<sub>2</sub>

排出量1トン当たり289円と、諸外国と比べ著しく低いため<sup>52</sup>（フランスは2,966円で日本の約10倍、スイスは9,715円で日本の約34倍、スウェーデンは16,723円で日本の約58倍、いずれも2016年）、実質的には排出抑制のインセンティブはあまり機能しておらず、事実上、財源調達機能しか果たしていない。

### （化石燃料に対する税負担のあり方）

- 京都議定書が化石燃料の消費量に制約を課していることから、今後はより一層、CO<sub>2</sub>排出量に応じた税負担を求めていく必要がある。また、温対税が創設されたとはいえ、化石燃料のうち、灯油・重油、天然ガス、石炭については、その流通・消費段階、いわゆる下流で、個別税目による課税がなされておらず<sup>53</sup>、全ての化石燃料間の価格体系を是正するまでには至っていない。しかも、諸外国と比べ、我が国ではいずれの化石燃料に対する税負担も低い水準にとどまっている。
- 当調査会ではこれまで、化石燃料に対する課税を行う場合には、納税者の環境に対する意識の醸成に資することなどを考慮し、下流段階での課税を全国ベースの地方税とするべきことを主張してきた。しかし、今後そのような制度設計を行うとしても、さらに国民的な理解を得るまでに一定の期間を要することは避けられない。そこで、地球温暖化対策という観点を重視すれば、次善の策としての現実的な課税方法は、温対税の更なる税率の上乗せが妥当であると考えらる。

---

<sup>52</sup> 参考資料 p.18「炭素税導入国の比較」

<sup>53</sup> p.60「既存エネルギー関連税の課税ベース」

既存エネルギー関連税の課税ベース

		課税対象									
上流	課税標準	天然ガス	石油・石油製品					石炭	電力		
	税目	石油石炭税									
下流	課税標準	天然ガス	ガソリン	軽油	LPG	灯油	重油	ジェット燃料	石炭	電力	
	税目		ガソリン税*	軽油引取税	石油ガス税			航空機燃料税		電源開発促進税	

\*「ガソリン税」とは、揮発油(=ガソリン)に課税ベースを置く「揮発油税」と「地方揮発油税」を総称する名称である。

注 環境省「中央環境審議会総合政策・地球環境合同部会第4回グリーン税制とその経済分析等に関する専門委員会」(平成20年10月14日)諸富委員提出資料「排出量取引制度とのポリシー・ミックスについて」より抜粋。

- ・ 温対税については、現時点で更なる税率の引上げは予定されておらず、今後重課していく余地があると言ってよい。もっとも、更なる税率の上乗せを行う場合には、化石燃料や電気が生活必需品であり、所得に対して逆進的であることに留意する必要がある、低所得者をはじめ、家計の負担には十分に配慮しなければならない。
- ・ これについては、カナダのブリティッシュ・コロンビア州の例が参考となる。同州では炭素税を課税する一方、家計負担緩和のため、世帯の構成と所得に応じた金額を毎年度支給するなど、歳出による対応を行っている。

(地方自治体の役割に見合った財源配分のあり方)

- ・ 欧州諸国では炭素税等は一般財源として、法人税や所得税の減税、

財政需要に応じた支出、財政の赤字補てん等、各国の事情に応じて  
 税収を活用している。ドイツのように、企業の社会保険料負担の軽  
 減に活用し、雇用の増加に寄与している例もある。一方で、環境税  
 の導入にあたっては、特にエネルギー多消費型産業からの反発が強  
 いため、多くの国で特定の産業に対する税負担軽減措置を講じてい  
 るのが現状である。

- 我が国の温対税の使途についても、産業界の意向に配慮しつつ、  
 柔軟に捉えるべきであるとともに、環境負荷を低減するインセンテ  
 ィブ効果をより重視していくべきである。
- 地方自治体は、緑の創出や保全、省エネの推進など、地球温暖化  
 対策の分野で重要な役割を担っている。東京は、人口や産業等の諸  
 機能が集中し、大気汚染やヒートアイランド化など、大都市に顕著  
 に現れる環境問題に直面しており、都の役割もますます重要となる。
- 当調査会ではまた、地球温暖化対策における地方自治体の役割を  
 踏まえ、国と地方で税源を適切に配分すべきことも繰り返し主張  
 してきたところである。
- そこで、温対税の更なる税率の上乗せを行う場合には、国と地方  
 で適切に税収を配分するなど、地方自治体の役割に見合った財源確  
 保のあり方を検討する必要がある。現行の温対税における地方への  
 財源配分方法は、税収をエネルギー対策特別会計に繰り入れ、これ  
 を補助金として交付するものであるが、これでは地方自治体の自主  
 性を発揮することは困難である。使途についても、エネルギー起源  
 CO<sub>2</sub> 排出抑制対策に限定され、事実上の目的税に近いものとなっ  
 ており、必ずしも使い勝手が良いとは言えない。そこで、各地方自治  
 体への具体的な財源配分のあり方は今後の課題となるが、その使途  
 は地方自治体の裁量に委ねることを検討するべきである。



#### (4) 森林環境税（森林吸収源対策のための税）

##### (森林環境税の検討)

- ここでは、森林吸収源対策のための税を「森林環境税」という。
- 我が国は現時点で、2030年度の温室効果ガスを2013年度比で26%削減するとの目標を掲げている。この目標を達成するためには、CO<sub>2</sub>の排出抑制とともに、森林によるCO<sub>2</sub>の吸収が不可欠となる。なお、2014年度の京都議定書に基づく吸収源活動による温室効果ガス吸収量の多くは、森林吸収源対策によるものとされている。
- これまで、多くの市町村が森林整備の財源確保を国に求めてきたが、平成28年度与党税制改正大綱に「森林吸収源対策」が盛り込まれ、「市町村が主体となった森林・林業施策を推進することとし、これに必要な財源として、都市・地方を通じて国民に等しく負担を求め、市町村による継続的かつ安定的な森林整備等の財源に充てる税制（森林環境税（仮称））の新たな仕組みを検討する。」と明記された。

##### (森林環境税に関する課題)

- 森林吸収源対策としての森林環境税は、必ずしも当該地域の住民のみが森林整備の便益を享受するわけではなく、特定の県での森林整備の効果が他県にも及ぶことを考慮すれば、森林環境税を全国展開する必要性が高い。
- また、森林環境税は、住民に対して新たに追加的な税負担を課すことで、森林保全に対する住民の関心を高め、森林保全事業の重要性に対する認識を広める効果も期待できる。ただし、個人住民税均等割に上乘せする方式を採用する場合には、所得に対して逆進的な税であることに留意する必要がある。
- 平成28年4月時点で、37府県と1市が課税自主権を活用して、

独自に住民税均等割に超過課税を実施している。そこで、全国的な森林環境税を導入する際には、既に実施されている超過課税との関係に配慮し、地方の課税自主権を阻害しないよう、地方自治体の意見を踏まえて調整を行い、合意形成を図っていくことが不可欠である。

### Ⅲ 東京における税をめぐる諸課題

ここでは、東京における大都市特有の財政需要、税に対する理解の促進、都の重要施策を支える税制の役割など、東京における税をめぐる諸課題を取り上げる。

#### 1 東京における財政需要

- 首都機能をも担う東京には、約 1,300 万人の都民生活、他県からの昼間流入者、外国人への対応等、大都市特有の膨大な財政需要が存する
- こうした財政需要が存するにもかかわらず、近年の地方税制改正の動向は地方税財源の拡充に向けた本質的な議論が置き去りに。総体としての地方税財源を拡充する方向がとられるべき

#### (地方自治体の果たす役割と東京の特殊性)

- ・ 我が国では、国と地方が一体的に各種の行政サービスを提供しており、住民に身近な対人社会サービスの提供においては、特に地方自治体が重要な役割を果たしている。今後、少子・高齢化の一層の進展に伴い、社会保障分野をはじめとし、地方自治体が提供する対人社会サービスの重要性は一段と高まっていくと考えられる。
- ・ 東京への税源の偏在が指摘されているが、東京も全国の地方自治体と同様に、対人社会サービスの一層の充実が求められているだけでなく、首都機能をも担う東京には、大都市特有の膨大な財政需要が存している。
- ・ 人口や企業が集中する東京では、約 1,300 万人の都民生活のみな

らず、約 817 万人の都内就業者（全国の約 13.7%・2010 年）や約 65 万所の事業所（民営）（全国の約 11.8%・2014 年）の活動をも支えており<sup>54</sup>、都民のほか、都内に居住していない他県からの昼間流入者への対応も重要である。さらには、都内の外資系企業数は約 2,400 社（全国の約 76.3%・2015 年）、訪都外国人旅行者数は約 1,189 万人（訪日外客数のうち約 60.3%・2015 年）に及んでおり<sup>55</sup>、東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会（以下、「東京 2020 大会」という。）を控え、東京を訪れる外国人に対する各種サービスやインフラ整備も同時に求められている。

- ・ そこで、東京における諸課題とそれに伴う今後の財政需要について、「高齢者が安心して暮らせる地域社会の実現」、「障害者の社会参加の促進」、「社会資本ストックの維持・更新と災害に強い都市づくりの推進」、「環境先進都市の実現」、「東京を訪れる外国人への対応と東京 2020 大会に向けて」、「都内区市町村における諸課題」の各視点から整理する。

#### （高齢者が安心して暮らせる地域社会の実現）

- ・ 東京では、今後、急速に高齢化が進み、平成 22 年から平成 37 年までの高齢者人口・後期高齢者人口増加数は全国で最も多いと推計され<sup>56</sup>、高齢者単独世帯や高齢夫婦世帯も増加することが見込まれている。
- ・ そこで、医療や介護が必要になっても可能な限り住み慣れた地域で生活したいと望む高齢者のニーズに応じていくため、適切な住まいを確保した上で医療・介護・予防・生活支援サービスが一体的に切れ目なく提供できる地域包括ケアシステムの構築が求められる。

<sup>54</sup> 東京都産業労働局「東京の産業と雇用就業 2016」

<sup>55</sup> 日本政府観光局「平成 27 年訪日外客数・出国日本人数」、東京都産業労働局「平成 27 年訪都旅行者数等実態調査」

<sup>56</sup> 東京都福祉保健局「東京都高齢者保健福祉計画（平成 27 年度～平成 29 年度）」

- ・ その実現のためには、福祉インフラの整備のみならず、在宅医療・在宅介護サービスの確保が不可欠であり、今後、医療・介護の人材確保及びサービス提供に要する経費の増大は避けられない。

### （障害者の社会参加の促進）

- ・ 同一都市として世界で初めて二回目のパラリンピックを開催することとなる東京において、障害者の社会参加の促進に向けた取組はますます重要となる。
- ・ 平成 28 年 3 月末現在、都内で身体障害者手帳の交付を受けている人は約 48 万人、愛の手帳（知的障害者・児を対象）の交付を受けている人は約 8 万人、精神障害者保健福祉手帳の交付を受けている人は約 9 万人である<sup>57</sup>。
- ・ 都市のバリアフリー化とともに、一人ひとりの希望や状況に応じて利用できる様々な活動の場の確保や就労支援、誰もがスポーツに親しめる環境づくりなどをさらに進め、障害者が地域の中で安心して暮らし、活躍できる社会を実現していく必要がある。

### （社会資本ストックの維持・更新と災害に強い都市づくりの推進）

- ・ 戦前・戦後にかけて整備された都市インフラは耐用年数を超えているものが多く、老朽化が急速に進んでいる。例えば、橋梁の多くは高度成長期に集中して建設されたため、近い将来、一斉に更新時期を迎える。また、東京の大動脈である首都高速道路は過酷な使用状況により損傷が多数発生しており、国等の整備主体と連携・協力をしながら大規模更新を計画的に推進していく必要がある。
- ・ こうした社会資本ストックの維持・更新経費の増加額は、今後 20 年間の累計で約 2.3 兆円に達するという試算もある<sup>58</sup>。

<sup>57</sup> 東京都心身障害者福祉センター資料、東京都福祉保健局障害者施策推進部精神保健医療課資料

<sup>58</sup> 参考資料 p.19「社会資本ストックの維持・更新経費の将来推計（試算）（東京都）」

- ・ 老朽化したライフラインや都市施設の維持・更新は、都市機能の維持のみならず、防災の観点からも重要である。防災、減災に欠くことのできない重要な役割を担う無電柱化についても、今後重点的に整備を進めていく必要がある。
- ・ 大都市である東京においては、直下型地震やゲリラ豪雨といった自然災害による影響は大きく、発生時の被害は甚大なものとなると予測されている。首都機能と人々の生活を支えていく高度な防災都市の実現が急務であり、建物の耐震・不燃化や地域防災力の向上など、都市の防災力を高めるための財政需要も見込まれる。

#### (環境先進都市の実現)

- ・ 都は 2030 年までに東京の温室効果ガス排出量を 2000 年比で 30%削減するとの目標を立て、温暖化対策に取り組んでいる。代表的な取組として、2010（平成 22）年に開始した「キャップ・アンド・トレード制度」がある。これは都内約 1,300 事業所を対象とし、CO<sub>2</sub>排出量の上限を割り当て、過不足分を取引させる仕組みである。特に、建築物からの大幅な CO<sub>2</sub> 排出削減の実績を上げていることが海外からも高い評価を受けている。都はこうした先進的な取組を実施し、温室効果ガスの削減とともに、省エネルギー化を推進してきた。
- ・ 分野別の最終エネルギー消費量では、運輸部門及び産業部門の削減率が平成 12 年度比で 40%を超えている。一方、家庭部門は約 2.9%の増加（いずれも平成 26 年度）となっている<sup>59</sup>。
- ・ 運輸・産業部門への対策を引き続き推進していくとともに、既存住宅における断熱性の高い高性能建材を活用した省エネリフォームなどを支援し、家庭におけるエネルギー消費量の削減を進めてい

<sup>59</sup> 東京都環境局「都内の最終エネルギー消費及び温室効果ガス排出量（2014 年度速報値）」

く必要がある。

#### (東京を訪れる外国人への対応と東京 2020 大会に向けて)

- ・ 東京 2020 大会の開催が決定し、旅行先としての東京への関心が一段と高まっており、世界有数の観光都市としての環境づくりを進めていく必要がある。旅行者がストレスなく、安心かつ快適に過ごせるよう、特に言語や通信などでのバリアフリーを一層推進することが求められている。例えば、Wi-Fi 接続環境の向上については、収集される情報の管理のあり方も含め、行政主体で整備を進めていく必要がある。
- ・ 今後、増加する外国人旅行者に対する環境整備を進めるにあたり、観光振興目的の税である宿泊税収の使途に係る透明性を確保することは引き続き重要である。

#### (都内区市町村における諸課題)

- ・ 近年、都内の出生数は増加傾向にあり、待機児童数は 8,000 人を超え、全国の 3 分の 1 を占めている<sup>60</sup>。加えて、核家族化の進展、多様な就業・勤務形態等を背景に、子育て支援に関する多様なニーズが生じているなど、都内区市町村にとっても今後、保育サービスの量の充実だけでなく、ニーズに応じたきめ細かい保育の提供が求められている。
- ・ 都内の被保護世帯数は年々増加しており<sup>61</sup>、区市町村の歳出に占める生活保護費の割合は高い状況にある。なお、生活保護に関しての地方の負担割合は 4 分の 1 であり、別途、地方交付税措置が存在するが、生活保護に係る人件費の負担は、不交付団体である東京 23 区及び市町村のうちの不交付団体の財政に大きな影響を及ぼし

<sup>60</sup> 厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（平成 28 年 4 月 1 日）」

<sup>61</sup> 東京都福祉保健局「福祉・衛生統計年報（平成 26 年度）」

ている。

- 高度経済成長期に入居が始まった多摩ニュータウン等の大規模住宅団地は、居住者の高齢化や施設の老朽化などの問題に直面している。こうした大規模住宅団地の再生は、都、区市町村及び公的住宅の管理者が連携し、少子・高齢化等の社会経済状況の変化や地域特性を勘案した再生計画の立案・実行が求められる。
- 多摩地域では、道路網の拡充整備が立ち遅れており、駅周辺などの慢性的な渋滞や、幹線道路の未整備による生活道路への交通流入が市民生活に多大な影響を与えている。そこで、拠点駅周辺の道路整備を推進し、渋滞解消を図るとともに、幹線道路の整備を進め、広域的な都市間連携を推進していく必要がある。
- 多摩の町村・島しょ地域においては、防災・観光振興等の視点から、社会資本整備を進めていく必要がある。

#### **(財政需要に応じた地方税財源の拡充)**

- 都及び都内区市町村においては、こうした膨大な財政需要が存するにもかかわらず、近年の地方税制改正の動向として、地域間の財政力格差にのみ焦点が集まり、地方税財源の拡充に向けた本質的な議論が置き去りにされている。そこで、総体としての地方税財源を拡充する方向がとられるべきである。



## 2 税に対する理解の促進

- 税に対する理解を深めるには、子どもから社会人に至るまで、段階に応じて継続的に租税教育や税情報の提供に取り組むことが重要。理解の深まりは、主権者意識の醸成につながるもの
- 税情報の提供は、税の用途を「見える化」するとともに都民の視点に立った情報提供を行うことで、「納得して納めていただく」ことに主眼を置いた取組を推進すべき
- 租税教育は、納税についての理解と共感の醸成に焦点を当てるべき。特に社会に出る一歩手前の高校生や大学生への充実が重要

### (1) 都民の信頼の確保と税に対する理解の促進に向けた取組

#### (取組の意義)

- ・ 税は、社会や生活に欠かせない多様な行政サービスの経費を社会の構成員全体で広く分かち合うものである。
- ・ 消費税率（国・地方）引上げに関する議論の広がりや、選挙権年齢の引下げに伴う有権者の拡大を背景に、住民の税に対する関心は高まっている。こうした中、一人ひとりが税の意義や役割を理解し、その用途に関心を抱き、社会のあり方を判断する力を培うことが求められており、税に対する理解を深める取組の重要性が増している。
- ・ 税に対する理解を深めるには、子どもから社会人に至るまで、段階に応じて継続的に租税教育や税情報の提供に取り組むことが重

要である。租税に対する関心や理解の深まりは、国や社会の問題を自分たちの問題として考え、捉え、行動していくという主権者意識、すなわち、「自分たちがこのまちを支えている」という意識の醸成につながる。

### （都民の視点に立った取組の重要性）

- 都民に対するアンケート調査<sup>62</sup>によると、約84%の回答者が「税金について関心を持っている」と答えている。内容についても、「税金の使われ方」を最も関心のある事項に挙げており、都民の税に対する関心は非常に高いと言える。一方で、「税制度が複雑で分かりにくい」、「分からないということから税に対する不信や無関心が生まれると感じる」、「税の使い道を詳しく知ることによって納税意識を高めたい」、「税の使い道に対して積極的な情報発信をしてほしい」、などの意見<sup>63</sup>が寄せられている。
- これからの都の税務行政には、引き続き適正・公平な賦課徴収により都民の信頼確保に努めるとともに、税の仕組みや税と行政サービスの関係など、納めた税がどのように使われて地域社会を支えているのかということを知りやすく伝え、「都民に納得して納めていただく」ことに主眼を置いた取組の推進が求められる。

### （理解を得るための方策）

- 税に対する理解を深める上では、「税負担がどのような行政サービスとして生活に還ってきているのか」という点も含め、都民が共感できる取組を考えていく必要がある。そのため、税について都民が利用できる制度の情報を分かりやすく単純化して発信すること

---

<sup>62</sup> 東京都生活文化局実施「都民生活に関する世論調査」（平成27年11月）

<sup>63</sup> 東京都主税局実施「平成27年度都税広報モニターアンケート」での回答意見。

も有効である。

- さらに、現実の社会問題に対して、税がどのように役立っているかを都民に「見える化」することで、実感を持ってもらうことが可能となる。例えば、待機児童問題の解消に向けた保育所等の整備は、個々の都民に税の使途が見えるだけでなく、子育て世代を雇用する企業にとっても納税の実感を得られる取組であると言える。
- また情報の提供は、必要とされる内容を適切なタイミングで行うことが望ましい。例えば、住宅購入予定者に不動産に関する税情報を提供することは、都民のライフステージに応じた有効な取組と言える。その他、日常生活で目に触れやすい公共交通機関などに積極的に広報掲出を行うなど、情報の受け手である都民の立場に立った提供方法を検討する必要がある。また、高校生や大学生向けには SNS を活用するなど、若者の生活スタイルを意識した広報媒体の活用も有効である。加えて、誰もがいつでも知りたい情報を入手できるよう、インターネット上における情報提供の拡充など、都民の視点に立った情報提供が求められる。

## (2) 租税教育の充実

### (租税教育の現状)

- 平成 23 年度税制改正大綱において、初めて「租税教育の充実」が掲げられ、国民が租税の役割や申告納税制度の意義、納税者の権利・義務を正しく理解し、社会の構成員として社会のあり方を主体的に考えることは、納税に対する納得感の醸成と民主国家の維持・発展にとって重要であるとされた。さらに、租税教育は社会全体で取り組むべきものであり、小・中学校段階だけでなく、社会人となる手前の高等学校や大学等の段階における租税教育の充実や、租税教育を担う教員等に対する意識啓発について検討し、関係省庁及び

民間団体が連携して取り組むことがうたわれている。

- これを受けて、国税庁、総務省及び文部科学省による「租税教育推進関係省庁等協議会」が発足し、都道府県及び区市町村単位の「租税教育推進協議会」とともに、租税教育が体系的に推進されることとなった。
- 都においては、都税事務所が主体となり、小学生から社会人まで幅広い年齢層を対象に、学校や地域で租税教室を開催している。また講師となる職員に対しては、研修を定期的に行い、講義の質の向上を図っている。この他にも、親子を対象とした教室や住宅購入を考えている家族を対象としたセミナーを開催するなど、家族で税について考える端緒となる取組を行っている。
- その他、東京国税局や教員研究団体と協力して小・中学校における租税教育用副教材の発行を行うとともに、全国納税貯蓄組合連合会と国税庁が実施する中学生の税に対する作文の募集支援を行っている。また、ホームページ上に租税教育に関する教材や資料を掲載するなど、租税教育の推進に努めている。

#### (これからの租税教育のあり方)

- 平成 28 年 6 月施行の公職選挙法等の改正により、選挙権年齢が 18 歳に引き下げられ、全国で約 240 万人、都では約 24 万人が新たに有権者となった。選挙への参加は、税負担のあり方や税の使途決定に関わることであり、税に対する理解を深める租税教育は、まさに主権者教育の根幹をなすものであると言える。
- しかし、これまでの租税教育は、受益と負担の関係を「税金を納めなければ必要な財源を賄うことができず、行政サービスが受けられない」という側面ばかりが強調されているとの指摘がある。今後は、納税を通じて社会に参加するという視点や、行政サービスの給付水準に見合った税負担という視点、また、税の所得再分配機能な

どについても触れることが望まれる。課税側の視点だけではなく、納税者側の視点も取り入れた内容にすることで、納税についての理解と共感の醸成に焦点を当てていくべきである。

- また、学校教育現場での租税教室の実施は小・中学校が中心となっており、年齢が上がるにつれて租税教育の機会が少なくなっている。中でも都内高等学校における租税教室実施割合は、平成27年度で約6.4%と、全国平均の約26.4%と比較しても極めて低い値となっている<sup>64</sup>。子どもから社会人に至るまで、段階に応じた継続的な租税教育の実現が求められるが、とりわけ、社会に出る一歩手前の高校生や大学生に対する租税教育の充実が重要である。これからの租税教育では、税及び行政サービスに関する基本的な知識とともに、主権者としての納税者意識の醸成という視点も含めた内容にすることが望ましい。教育課程における時間的配慮をしつつ、教育所管部署や選挙管理委員会、関係団体とこの方向性について認識を一にし、ともに取り組むことが求められる。
- さらに、社会人を対象とした租税教育の充実も重要である。特に、源泉徴収や年末調整を基本とする給与所得者については、納税者としての自覚を持ちにくい状況にあることから、納税の主体であるとの意識の醸成が不可欠である。例えば具体的な第一歩として、新社会人を対象としたセミナーの開催が考えられるが、それだけではなく、ライフステージの各場面に応じた租税学習を行うなど、従来の形にとらわれない柔軟な発想が求められる。

### (3) 関係機関との協力

- 税に対する理解の促進には、複雑な税の仕組みを簡潔に示す努力が必要であり、行政や教育機関、税務関係団体等の一層の創意工夫が望まれる。また、税制に対する地方議会における活発な議論は有

<sup>64</sup> 東京都租税教育推進協議会調べによる。

権者である住民の健全な納税意識を促すものとなる。

- ・ 行政機関、立法機関、関係団体等、全ての租税関係者が相互に連携、協力して、住民の税に対する理解を深める環境整備を推進し、税に対する理解の促進に努めていくことが不可欠である。

### 3 都の重要施策を支える税制の役割

- 政策課題の解決に向けては、規制や補助金を補うものとして税制を活用することも有効な方策の一つ
- 特定の政策目的を実現するために税制を活用する場合には、政策目的を実現させるための施策の必要性に加え、合理性・有効性・相当性の観点から慎重に検討する必要
- これまで導入してきた政策支援税制と併せ、今後はまちづくり、福祉、環境などの分野で税制の活用が考えられる

#### (課税自主権活用の背景)

- ・ 地方分権の気運と議論が高まる中、平成12年の地方分権一括法において地方税法が改正された。法定外普通税の新設・変更に係る国の許可制度は協議制へと移行するとともに、新たに法定外目的税の創設が可能となるなど、地方自治体の課税自主権の拡大が図られたことを契機として全国の地方自治体で課税自主権の議論が活発化した。
- ・ 地方自治体が課税自主権を行使し、事業に係る経費に見合う税収を確保することは、国・地方を通じ主要な税源は既に法定税目として定められていることから容易ではない。しかし、「Ⅱ－1－(1)」

で述べたように、地方自治体は自らの財源と責任で自立的な行財政運営を行うよう努めるべきであり、その姿勢は地方自治体の行財政運営に対する住民の関心を高め参加を促す契機となる。

- ・ 課税自主権は、一般的な財政需要の確保のほか特定の政策目的の実現や特定の行為の抑制・促進の手段として活用され、税負担を加重するものと軽減するものに区別される。手法については、標準税率を上回る超過税率の設定や標準税率を下回る税率の設定といった税率の変更、法定外普通税や法定外目的税の創設、減免、課税免除、不均一課税、法定任意税が存在する。

#### (課税自主権を活用した政策支援のあり方)

- ・ 都は、災害に強い東京の実現に向け、耐震化のための建替え又は改修を行った住宅や、不燃化特区内において不燃化のための建替えを行った住宅及び老朽住宅の除却土地に対する固定資産税及び都市計画税の減免といった耐震化促進・不燃化特区支援税制を創設した。
- ・ また、認証保育所や地域のケア付き住まいに対する固定資産税・都市計画税及び不動産取得税等を減免することにより、児童福祉や高齢者福祉、障害者福祉のさらなる増進を図っている。
- ・ さらに、低炭素型都市の実現に向けた自主的な省エネ努力へのインセンティブとして、省エネルギー設備及び再生可能エネルギー設備を取得した中小企業に対し法人事業税及び個人事業税を減免する「中小企業者向け省エネ促進税制」や、電気自動車等の環境負荷の小さい次世代自動車の取得に対し自動車税及び自動車取得税を課税免除する「次世代自動車の導入促進税制」を導入している。
- ・ 少子・高齢化対策、高度防災都市の実現、国際競争力の強化など直面する政策課題は山積している。また、東京 2020 大会を起爆剤として、成熟都市・東京の発展を加速させるとともに、オリンピッ

ク・パラリンピックを成功に導くことで日本経済の活性化、被災地復興の後押し、障害者の社会参加の促進など、大会の効果を日本全国へ波及させることが求められている。こうした政策課題の解決に向けては、規制や補助金等を補うものとして税制を活用することも有効な方策の一つである。

- ・ なお、「Ⅲ－１」で述べたように、都では東京 2020 大会に向け、外国人旅行者の受入環境整備の充実が求められている。そこで、旅行者のためのインフラ整備に充てる経費については旅行者からも応分の負担を求める必要があり、都の法定外目的税である宿泊税<sup>65</sup>の税率について、宿泊料金に応じた新たな税率区分を設定することを検討するべきではないかとの意見があった。

#### （税制活用にあたり留意すべき点）

- ・ 当調査会ではこれまで、税制の活用にあたり、公平性ととのバランスやインセンティブ効果、事業部門による施策と税制との役割分担に留意することが必要であるとの提言を行ってきたが、政策課題が山積する今、導入にあたっての留意点や考え方について改めて整理を行った。
- ・ 国では、各省庁が税負担軽減措置等の税制改正を要望する際には、政策目的を実現させるための施策の必要性に加え、当該税負担軽減措置の合理性・有効性・相当性を検討することが求められている。都においても、特定の政策目的を実現するために税制を活用する場合は、以下の点について特に慎重に検討する必要がある。
  - ①計画の策定など、政策体系の中で政策目的が明確に位置付けられており、かつ、優先度や必要度が高いものと言えるか（合理性）
  - ②税で措置することが手段として効果的であると言えるか（有効性）
  - ③税で措置することが妥当と言えるか、かつ、他の支援措置や規制

<sup>65</sup> 参考資料 p.19「都における法定外税（宿泊税）の概要」



等がある場合に、明確に役割分担がなされているか（相当性）

- その上で、公平・中立・簡素といった租税原則のほか、影響額や徴収コスト、課税実務上の課題にも留意するべきである。特に、特定の対象について税を免除・軽減することで失われる納税者間の公平性に関しては、免除等を受けない納税者から理解・納得が得られるかについて、十分に配慮する必要がある。
- また、税による軽減は、支出（歳出）と同様な効果をもつことから「租税支出」と呼ばれることがある。租税支出は通常の前出予算の外におかれ、また実施後の検証が十分にされにくい面もある。こうした性質を踏まえ、税による軽減を行う際には、導入後の影響や効果を継続的に検証していくことが求められる。

#### （今後の税制活用の視点）

- これまで導入してきた政策支援税制と併せ、今後は東京 2020 大会の成功やその先を見据え、まちづくり、福祉、環境などの分野における重要施策を推進するにあたり、これを税制面から支援していくことも考えられる。
- 例えば、まちづくりでは、耐震化及び不燃化の促進による都市の防災性向上や良質な都市空間の創造による地域価値の向上が考えられる。福祉分野では、都市のバリアフリー化の推進による障害者や高齢者の社会参加の促進、また、地域で安心して子どもを産み育てられる環境整備が考えられる。環境分野では、地球温暖化対策の更なる推進などが考えられる。
- なお、政策支援税制については、新規・既存を問わず、都民が適切に利用できるよう、制度の周知が図られるべきである。