

# 平成 29 年度東京都税制調査会答申

— 都民・国民の未来を切り開く税制改革を —

平成 29（2017）年 11 月 24 日

東 京 都 税 制 調 査 会

## はじめに

本答申は、東京都税制調査会が平成 27 年度から 3 年間にわたって議論してきた成果を取りまとめたものである。

当調査会は、東京都知事からの諮問において「地方分権の時代にふさわしい地方税制、国・地方を通じた税制全体のあり方、その他これらに関連する諸制度」について意見を求められた。地方税は、地方自治を支える最も重要な財源である。とくに地方分権の時代を迎えている現在、地方税制は公共サービスによる受益と税負担とのバランスをとった制度でなければならない。これは東京都のみならず、全国の地方自治体に共通する原則である。

また、日本では少子・高齢化が進行しており、近い将来、東京においても人口が減少しはじめる。それとともに、経済のグローバル化は地域社会に大きな影響を及ぼしており、未来へ向けて都政が取り組むべき課題は山積している。公共サービスを支える財源をしっかりと確保するために、地方税制を整備することは喫緊の課題である。

そのような観点から、当調査会は本答申において、地方税財政制度の原則と歴史を踏まえて、税制改革の基本的な視点を明らかにし、所得課税、消費課税及び資産課税のバランスのとれた地方税体系のあり方を提言し、環境の視点を重視する税制の実現及び地方財政調整制度のあり方について論じた。さらに、租税教育の重要性、課税自主権の発揮及び東京が直面する課題への対応についても提言を行った。

当調査会は、本答申が都民、国民の未来を切り開く税制改革を実現するための礎となることを願ってやまない。

## 目 次

I	税制改革の視点	1
1	地方自治を支える分権改革	1
2	財政の持続可能性の確保	2
3	地方税体系のあり方	3
4	時代の変化に対応した税制の実現	5
	(1) 少子・高齢化、人口減少社会に対応した税制	5
	(2) 所得格差拡大に対応した税制	6
	(3) 税制のグリーン化	8
	(4) 納税者の信頼の向上	9
II	税制改革の方向性	10
1	個人所得課税	10
	(1) 個人所得課税の改革の方向性	10
	(2) 控除制度の見直し	13
	(3) ふるさと納税	15
	(4) 個人事業税	17
2	法人課税	18
	(1) 地方法人課税の改革の方向性	18
	(2) 法人実効税率のあり方	20
	(3) 法人事業税の外形標準課税の拡大	21
	(4) 地方法人課税の分割基準のあり方	22
	(5) 企業版「ふるさと納税」	24
3	消費課税	26
	(1) 地方消費税の改革の方向性	26
	(2) 地方消費税の清算基準	28
	(3) その他の諸課題	31
4	資産課税	33
	(1) 資産課税の改革の方向性	33

（２）固定資産税の負担調整措置等 .....	34
（３）その他の諸課題 .....	37
地方税財政制度における諸課題 .....	40
1 環境を基軸とした税制の実現 .....	40
（１）グリーン化に向けた取組 .....	40
（２）「地球温暖化対策のための税」 .....	42
（３）森林環境税（森林吸収源対策税制） .....	46
（４）低炭素社会の実現に向けた車体課税改革 .....	48
2 地方財政調整制度 .....	53
（１）地方財政調整の意義 .....	53
（２）地方税財政改革をめぐる論点 .....	54
（３）東京における諸課題 .....	55
3 納税者の信頼向上に向けた取組 .....	59
（１）税に対する理解を深める取組 .....	59
（２）租税教育の充実 .....	61
（３）関係機関との協力 .....	63
4 都の重要施策を支える税制の役割 .....	64
住民が安心して希望を持って暮らせる社会の実現 .....	68

（参考資料）

（東京都税制調査会委員名簿）

（諮問文）

（東京都税制調査会設置要綱）

## I 税制改革の視点

### 1 地方自治を支える分権改革

- 今後、地方自治体の役割がますます高まることは明らかであり、更なる地方分権改革の推進が求められている
- 地方自治体が、地域の課題に自主的に取り組めるよう、役割と権限に見合った財源を確保することが必要であり、税制改革はこれを促進するものでなければならない

- ・ 地方分権改革は、旧来の行財政システムを抜本的に見直し、地方自治体が自らの判断と責任において、自主的・自立的な行財政運営を行い、国民がゆとりと豊かさを実感し、安心して暮らすことのできる地域社会の実現を図るものである。
- ・ 平成5年に「地方分権の推進に関する決議」がなされて以降、これまで機関委任事務の廃止や三位一体の改革、事務・権限の委譲、義務付け・枠づけの見直しなどが行われてきた。一方で、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。
- ・ 地方自治体は、社会保障サービスの提供、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、温暖化対策など、住民に身近な行政主体として幅広い役割を担っている。
- ・ 今後、地方自治体の役割がますます高まることは明らかであり、更なる地方分権改革の推進が求められている。今、必要なのは、地方自治体が地域の課題に自主的に取り組めるよう、役割と権限に見

合った財源を確保することであり、税制改革はこれを促進するものでなければならない。

## 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、収支改善に向けた更なる取組が不可避
- 「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

- ・ 我が国の財政状況をみると、平成 27 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 99 兆円に過ぎず、歳出に対する税収の割合は約 59%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 29 年度末で約 1,093 兆円（GDP 比 198%）に達すると見込まれており<sup>1</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。
- ・ 政府は、平成 32 年度までに基礎的財政収支の黒字化を目指しているものの、内閣府が本年 7 月にまとめた中長期試算<sup>2</sup>では、経済成長率が実質 2%以上、名目 3%以上となり、かつ消費税率（国・地方）が平成 31 年 10 月に 10%へ引き上げられることを前提としてもなお、平成 32 年度の国・地方の基礎的財政収支は 8.2 兆円程度の赤字になるとされている。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 42.5%（2017 年度）であり、諸外

<sup>1</sup> 参考資料 p. 1 「国と地方の長期債務残高の推移」

<sup>2</sup> 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」

国と比較すれば低い水準にある<sup>3</sup>。このことから、国民の生活に不可欠な行政サービスの提供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、国民生活に必要な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<sup>4</sup>」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。

### 3 地方税体系のあり方

- 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し、全体として均衡のとれた税体系の構築が必要
- 社会保障の充実の全体像を見据えた上で、国と地方の税財源を役割分担に見合った形に見直すとともに、偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系を構築すべき

- 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>3</sup> 参考資料 p. 1 「国民負担率の国際比較」

<sup>4</sup> 地方自治法第2条第14項

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、すなわち事業税（生産局面）、住民税（分配局面）、地方消費税（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、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・消費（フロー）課税と、資産（ストック）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、国と地方の税財源を役割分担に見合った形に見直すとともに、偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築すべきである。
- 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いる。偏在性の小さい地方税体系を構築してもなお、必要な行政サービスを行うのに十分な歳入を確保できない自治体に対しては、引き続き地方交付税の機能が適切に発揮される必要がある。



## 4 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

- 人口構造や社会経済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、受益と負担のバランスを含めた制度のあり方について本質的な議論を十分に行った上で、税と社会保険料を合わせた負担のあり方などについて総合的に検討すべき

- ・ 我が国の総人口は、2008年の1億2,808万人をピークに、人口減少過程に入っており、2053年には1億人を割り、2065年には8,808万人になると推計されている<sup>5</sup>。また、2015年に7,728万人だった生産年齢人口は、2065年には4,529万人へと約41%減少することが見込まれている。一方、高齢者人口（65歳以上）は2015年から2065年の間に3,387万人から3,381万人に減少するとしているが、総人口の減少に伴い、高齢化率は26.6%から38.4%に上昇することが見込まれている。
- ・ 東京都の人口は1996年以降一貫して増加しており、2025年の1,398万人をピークに減少に転じるものと見込まれる。2015年の東京都の高齢化率は22.7%であり、全国よりも低い水準であるものの、2060年には33.7%となると推計されており<sup>6</sup>、東京都でも全国の後を追うように高齢化が進行していくと予想される。
- ・ 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2015年では2.3人に1人であったものが、2065年には1.3人に1人にまで減少することが見込まれている。

<sup>5</sup> 参考資料 p. 2 「将来人口推計と高齢化率の推移（全国）」

<sup>6</sup> 参考資料 p. 2 「将来人口推計と高齢化率の推移（東京都）」

- ・ 1人の若者が1人の高齢者を支える社会は「肩車型」に例えられる。しかし、今後訪れる社会は、人口構造の変化に加え、雇用環境の変化による若年層を中心とした低所得化や、一人暮らしの高齢者の増加などこれまでとは前提が大きく異なる。支える側は自分の体重以上を背負う、いわば「重量挙げ型」社会の到来であり、全ての世代が互いに支えあう社会経済システムの構築が急務である。
- ・ 一方で、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>7</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。
- ・ 人口構造や社会経済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、受益と負担のバランスを含めた制度のあり方について本質的な議論を十分に行った上で、税と社会保険料を合わせた負担のあり方などについて総合的に検討するべきである。

## (2) 所得格差拡大に対応した税制

- 所得格差の拡大は社会経済の活力と安定を阻害しかねない問題であり、解決に向けて社会保障、教育、労働政策などの総合的な取組が必要。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控除方式の見直しなどにより所得再分配機能を適切に発揮することが求められる

- ・ 国民の所得格差が社会問題となっている。再分配所得ジニ係数<sup>8</sup>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。また、貧困線を下回る世帯の比率を表す相対的貧

<sup>7</sup> 参考資料 p. 3 「社会保障給付費と社会保険料収入の推移」

<sup>8</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。

困率<sup>9</sup>について、日本は OECD 平均よりも高くなっている。

- なかでも、若年層と高齢者層との世代間格差が顕著であり、ジニ係数の改善度を比較すると、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、若年層においてはあまり機能していない<sup>10</sup>。また、高齢者層の世代内格差は、他の年齢層に比べて大きい。
- 我が国全体の非正規雇用者数は緩やかに増加しており、平成 28 年の非正規雇用者比率は 37.5%であった。非正規雇用者比率の増加は、柔軟な働き方を求める女性や高齢者の労働参加の拡大が寄与している部分もあるが、若年層の中にはやむを得ず非正規雇用となっている者が一定程度存在しており、なかでも、25 歳から 34 歳の年齢層において、正社員として働く機会がないために非正規雇用で働いている者の割合が高くなっている<sup>11</sup>。非正規雇用は賃金水準や雇用保険、健康保険などの面で正規雇用に比べて労働条件が劣るなど、多くの課題を抱えている。また、高齢期の低収入を背景として、生活保護に頼らざるを得ない生活困窮世帯が増加していることも、所得格差拡大の一因と言える。生活保護世帯の内訳は 65 歳以上の「高齢者世帯」が全体の半数を超え、このうち単身高齢者の割合は 90%以上となっている<sup>12</sup>。
- 所得格差の拡大は社会経済の活力と安定を阻害しかねない問題であり、解決に向けては、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控除方式の見直しなどにより所得再分配機能を適切に発揮することが求められる。

---

<sup>9</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）を世帯人員の平方根で割って調整した所得）の中央値の半分の額をいう。

<sup>10</sup> 参考資料 p. 3 「年齢階級別再分配前後の所得格差（ジニ係数）の変化」

<sup>11</sup> 総務省「労働力調査（詳細集計）」（2016 年）

<sup>12</sup> 厚生労働省「被保護者調査」（平成 29 年 5 月分概数）

### (3) 税制のグリーン化

---

- 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
- 

- ・ 2015年12月、フランス・パリで開催されたCOP21<sup>13</sup>において、2020年以降の温室効果ガス削減等のための新たな国際枠組みであるパリ協定が採択され、2016年11月に発効した。
- ・ 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。我が国は2050年までに80%の温室効果ガスの排出削減を目指しており<sup>14</sup>、課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。

---

<sup>13</sup> 国連気候変動枠組条約第21回締約国会議

<sup>14</sup> 「地球温暖化対策計画」（平成28年5月閣議決定）

#### (4) 納税者の信頼の向上

---

- 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地域社会のために役立っているか」ということを分かりやすく伝え、納税者に「納得して納めていただく」ことを主眼に置いた取組を推進することが求められる
- 

- ・ 税は生活を支える幅広い行政サービスにかかる経費を社会の構成員で分かち合うものであり、租税の意義や役割、使途について納税者が理解を深めることは重要である。
- ・ ISSP<sup>15</sup>の調査によると、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きいと考えている国民が多い。
- ・ 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地域社会のために役立っているか」ということを分かりやすく伝え、納税者に「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ることが求められる。納めた税が地域社会のために役立っているという実感、いわば「還元感」を住民が実感することが、税に対する信頼確保に向けた第一歩となる。
- ・ 平成28年度に都が実施した調査では<sup>16</sup>、自国の税制について好意的に捉えている人の割合が高い国は、税務行政への信頼が高い傾向がみられた。税に対する理解を深める上では、積極的な情報発信に加えて税務行政を適正かつ公平に執行することで、税務行政に対する納税者の信頼を獲得することが求められる。

---

<sup>15</sup> International Social Survey Programme (国際社会調査プログラム) “Role of Government 2006”

<sup>16</sup> 平成28年度東京都主税局委託調査「租税に対する国民意識と税への理解を深める取組に関する国際比較調査・分析等委託」

## Ⅱ 税制改革の方向性

### 1 個人所得課税

---

- 地方自治体の役割の拡大を踏まえ、それを支える自主財源として地方税の充実を図るべき。社会保障財源に充てる税として、国・地方を通じた個人所得課税の拡充も視野に入れるべき
  - 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り、給付付き税額控除も一つの方策
  - 「ふるさと納税」は受益と負担との関係を歪める制度であり、抜本的に見直し、寄附の本来の趣旨に沿った制度に改めるべき
- 

#### (1) 個人所得課税の改革の方向性

##### (基本的な考え方)

- ・ 平成 29 年度地方財政計画<sup>17</sup>における道府県の個人住民税収は約 5.2 兆円であり、道府県税収総額の約 29.1%を占めている。また、市町村の個人住民税収は約 7.4 兆円であり、市町村税収総額の約 35.0%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。
- ・ 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、

---

<sup>17</sup> 参考資料 p. 4 「地方税収の構成（平成 29 年度地方財政計画額）」

地域間の偏在も縮小している。

#### (社会経済の変化に対応した個人所得課税)

- ・ 人口構造や社会経済が大きく変化する中で、世代間及び世代内における所得格差の拡大が我が国の大きな課題となっている。こうした格差拡大の解消に向けて、若年層・低所得層の生活基盤を確保する観点から、個人所得課税の見直しを検討していくべきである。個人所得課税のあり方について検討する上では、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。
- ・ 少子・高齢化、人口減少社会においても我が国が持続的な成長を続けていくには、誰もが希望と活力を持って活躍できる社会を実現しなければならない。生活と仕事の調和に向けて働き方の見直しを進めるとともに、子育て支援や社会保障の基盤を強化していく必要がある。子育てや医療、介護の環境整備において地方自治体が果たす役割はますます大きくなっており、それを支える自主財源として地方税の充実を図っていくべきであり、個人住民税は重要な税源の一つである。
- ・ 個人住民税の充実にあたっては、公平な税負担と財源の安定的な確保に向けて「広く薄く」課税を行う趣旨から、税率の引上げよりも控除制度の見直し等による課税ベースの拡大が優先されるべきである。

#### (社会保障制度の安定的な持続に向けた税負担のあり方)

- ・ 少子・高齢化の一層の進展に伴い、医療、介護、子育て支援等の社会保障分野における行政サービスの重要性が一段と高まっている。社会保障の給付と負担の現状をみると、平成 29 (2017) 年度当初予算ベースで社会保障給付費は約 120.4 兆円であり、その財源は、社

会保険料が約 68.6 兆円（約 59.7%）、税などの公費負担が約 46.3 兆円（約 40.3%）などとなっている<sup>18</sup>。公費負担の多くは公債依存を通して将来世代に負担が先送りされており、安定的財源の確保が課題とされている。

- 社会保険料は、負担額のベースとなる標準報酬月額等に上限があることなどから、所得が高いほど負担率が低くなる、いわゆる逆進性を有しているとされる<sup>19</sup>。ほとんどの世帯において社会保険料の負担は所得税に比べて大きく、特に低所得者や若年層の社会保険料負担が重いと言われており、格差是正という観点から税と社会保険料のあり方を考える必要がある。
- 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。）において、消費税率（国・地方）の引上げによる増収分を全て社会保障の財源に充て、安定財源を確保することで社会保障制度の充実を図るとされたが、今後も医療や介護の給付はさらに増加すると見込まれる。社会保障制度を安定的に持続させるためには、受益と負担のバランスを含め制度のあり方について本質的な議論を十分に行い、その全体像を見据える必要がある。その上で、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、税制全体のあるべき姿について総合的に検討するべきである。
- 社会保障財源に充てる税については、国・地方を通じた個人所得課税の拡充を視野に入れることも議論するべきである。特に、地域の行政サービスを支える個人住民税は、「還元感」を身近に意識しやすいことから、財源の一つとして検討に値すると考えられる。

---

<sup>18</sup> 参考資料 p. 5 「社会保障の給付と負担の現状（2017 年度予算ベース）」

<sup>19</sup> 政府税制調査会「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」（平成 27 年 11 月 13 日）第 1 部 II. 1. (1)、参考資料 p. 5 「社会保険料の負担構造と社会保険料控除の効果（イメージ）」



## (2) 控除制度の見直し

### (控除制度の整理・再編)

- 平成 29 年度税制改正では、就業調整を意識しなくて済む仕組みを構築する観点から配偶者控除・配偶者特別控除の見直しが行われた。また、平成 29 年度与党税制改正大綱は「若い世代や子育て世帯に光を当てていくことが重要」とし、「個人所得課税においては、所得再分配機能の回復を図ることが重要であり、各種控除等の総合的な見直しを丁寧に検討していく必要がある」としている。
- 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。その際、個人住民税については、地域社会の会費的な性格を有することを踏まえ、財源の確保とともに納税義務者の減少を招かないよう留意が必要である。また、個人住民税における課税・非課税の別や所得金額等が社会保障制度等の適用基準に用いられており、こうした制度への影響も考慮する必要がある。
- いわゆる税制抜本改革法では、「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。」とされている。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。
- 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)

- 税額控除の導入においては、給付付き税額控除も一つの方策である。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。
- 諸外国における給付付き税額控除は、主に、就労インセンティブを高めつつ低所得者対策を行う「勤労税額控除」、母子家庭の貧困対策や子育て家庭への経済支援を目的とする「児童税額控除」、消費税が持つとされる逆進的な性質の緩和を目的とする「消費税逆進性対策税額控除」の3つに類型化される。
- 給付付き税額控除の導入に当たっては、まず政策の目的を明確化した上で、どのような類型を採用するか判断する必要がある。制度設計においては、既存の社会保障制度や税制との役割分担の明確化、所得の正確な捕捉と管理、執行機関や関係機関間における情報共有、不正受給の防止等の課題がある。
- こうした課題の解決に向けた方策の一つとして、社会保障・税番号制度の活用が不可欠である。確定申告書や法定調書等を個人番号で名寄せ及び突合することにより、適正な課税や還付が可能となる。しかし、個人番号の漏えい事故が後を絶たず、諸外国では成りすまし等による不正利用が発生していることから、その運用については慎重に検討するべきである。

### (3) ふるさと納税

#### (「ふるさと納税」の状況)

- ・ 「ふるさと納税<sup>20</sup>」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。
- ・ 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が指摘されており、平成 29 年 4 月に総務省は各地方自治体に対して、返礼品の割合を寄附額の 3 割以下とする等の通知を発出した<sup>21</sup>。

#### (「ふるさと納税」の問題点)

- ・ 「ふるさと納税」による寄附金は、地域の活性化に資するとともに、自然災害を被った地方自治体には多額の寄附が寄せられ復興支援にも寄与している。しかし、利用者の多くは、実質 2,000 円の負担で得られる返礼品を目的に「ふるさと納税」を行っていると考えられ、無償であることが前提の「寄附」とはかけ離れた実態となっている。また、「ふるさと納税」は寄附額のうち 2,000 円を超える部分の全額が控除され、その他の寄附金税額控除と著しくバランスを欠いているので、寄附者の負担額を増やすべきであるという意見もある。
- ・ 「ふるさと納税」は、寄附者の年収が高いほど、所得税と個人住

---

<sup>20</sup> 参考資料 p. 6 「ふるさと納税制度（個人版ふるさと納税）」、参考資料 p. 7 『「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>21</sup> 総務大臣通知「ふるさと納税に係る返礼品の送付等について」（平成 29 年 4 月 1 日）

民税から控除される年間上限額が高くなる仕組みとなっている<sup>22</sup>。高所得者ほど多くの返礼品を受け取ることができ、事実上の節税対策ともされているこの制度は、垂直的公平の観点で大きな問題がある。

- また、「ふるさと納税ワンストップ特例制度<sup>23</sup>」は、一定の条件で確定申告を行わなくても申請により寄附金控除を受けられる仕組みであるが、この適用を受けた場合、本来は所得税から控除する分も含めて寄附者の居住する地方自治体の個人住民税から全額控除される。これは地方から国への財源の移転と同じであり、不合理な制度である。
- 「ふるさと納税」を受けた地方自治体では当該寄附の全額が歳入となるのに対し、寄附を行った者が住所を置く地方自治体が不交付団体の場合は控除額全額が減収となり、交付団体の場合は控除額の75%が地方交付税で補てんされる。すなわち「ふるさと納税」は、主に不交付団体の税収と交付団体が受けるべき地方交付税を減少させることにより、寄附を受けた地方自治体の歳入を増加させる制度であると言える。
- そもそも個人住民税は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」は、受益と負担との関係を歪める制度である。「ふるさと納税」は抜本的に見直し、寄附の本来の趣旨に沿った制度に改めるべきである。
- さらに、地方自治体が自らの財源と責任に基づき自律的な行財政運営を行うという観点からは、国が全国一律の制度として「ふるさと納税」を定めるのではなく、各地方自治体が税額控除を行うか否かを独自に決定できる制度とすることが考えられる。

---

<sup>22</sup> 参考資料 p. 6 「給与収入と全額控除されるふるさと納税額（年間上限）」

<sup>23</sup> 参考資料 p. 7 「ふるさと納税ワンストップ特例制度の概要」

#### (4) 個人事業税

- 個人事業税は、事業活動と地方自治体の行政サービスとの応益関係に着目して事業に課される「物税」である。課税技術上「所得」が課税標準とされているものの、「人」に着目して課す所得税や住民税とはその性質を異にするものである。
- 個人事業税の課税対象事業については、地方税法及び同法施行令に70業種が限定列挙されている。近年は事業形態が著しく多様化しているが、平成19年度の改正以後、法定業種の見直しは行われていない。そのため、事業税の対象である事業性が認められるにも関わらず、法定業種に該当しないことから課税されない業種がある。また、個人の就業形態が多様化・複雑化する中で、課税対象事業の認定が困難な場合があり、都道府県間でその判断が異なるケースもある。
- 個人事業税における課税の公平性と納税者の税に対する信頼を確保するために、課税対象事業を限定列挙する現行の方式の見直し又は法定業種の速やかな追加を行うべきである。

個人事業税の課税対象事業(70業種)					
区分	税率	事業の種類			
第1種事業	5%	物品販売業	運送取扱業	料理店業	遊覧所業
		保険業	船舶ていけい場業	飲食店業	商品取引業
		金銭貸付業	倉庫業	周旋業	不動産売買業
		物品貸付業	駐車場業	代理業	広告業
		不動産貸付業	請負業	仲立業	興信所業
		製造業	印刷業	問屋業	案内業
		電気供給業	出版業	両替業	冠婚葬祭業
		土石採取業	写真業	公衆浴場業(むし風呂等)	—
		電気通信事業	席貸業	演劇興行業	—
第2種事業	4%	運送業	旅館業	遊技場業	—
		畜産業	水産業	薪炭製造業	—
第3種事業	5%	医業	公証人業	設計監督者業	公衆浴場業(銭湯)
		歯科医業	弁理士業	不動産鑑定業	歯科衛生士業
		薬剤師業	税理士業	デザイン業	歯科技工士業
		獣医業	公認会計士業	諸芸師匠業	測量士業
		弁護士業	計理士業	理容業	土地家屋調査士業
		司法書士業	社会保険労務士業	美容業	海事代理士業
		行政書士業	コンサルタント業	クリーニング業	印刷製版業
	3%	あん摩・マッサージ又は指圧・はり・きゅう・柔道整復その他の医業に類する事業			装蹄師業

## 2 法人課税

---

- 地方法人税の創設及び拡大は、法人住民税が都道府県及び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。地域間の偏在是正と財政力格差の縮小に向けては、地方税財源を拡充するとともに安定的な地方税体系を構築する方向がとられるべき
  - 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
  - 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) 地方法人課税の改革の方向性

#### (基本的な考え方)

- ・ 平成 29 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 4.1 兆円、法人住民税が約 0.6 兆円で、二税合わせて約 4.8 兆円と、道府県税収総額の約 26.5%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 9.2%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、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。

(偏在是正措置に用いられる地方法人課税)

- 平成 20 年度税制改正において暫定措置として導入された地方法人特別税・同譲与税は、平成 28 年度税制改正で廃止し法人事業税に還元することとされた。しかし、同改正では、消費税率（国・地方）10%への引上げに伴い、地域間の税源の偏在性を是正し、財政力格差の縮小を図るとして法人住民税法人税割の交付税原資化がさらに拡大された。そして、これに伴う区市町村への減収を補てんするなどとして、法人事業税の一部を区市町村に交付する法人事業税交付金が創設された<sup>24</sup>。これらの不合理な偏在是正措置による都への影響額は、平成 20 年度から平成 29 年度までの累計で約 2.2 兆円に上るものと見込まれる。

不合理な偏在是正措置による都への影響額			(単位：億円)
年度	① 暫定 措置	② 交付税 原資化	合計
H20	▲ 2	—	▲ 2
H21	▲ 1,349	—	▲ 1,349
H22	▲ 1,853	—	▲ 1,853
H23	▲ 1,664	—	▲ 1,664
H24	▲ 1,190	—	▲ 1,190
H25	▲ 2,149	—	▲ 2,149
H26	▲ 1,977	▲ 1	▲ 1,978
H27	▲ 2,482	▲ 871	▲ 3,354
H28	▲ 2,333	▲ 2,087	▲ 4,420
H29	▲ 2,114	▲ 1,895	▲ 4,009
<b>合計</b>	<b>▲ 17,113</b>	<b>▲ 4,854</b>	<b>▲ 21,967</b>

注 東京都主税局作成。

<sup>24</sup> 参考資料 p. 8 「消費税率引上げに伴う地方法人課税の改正内容（平成 28 年度税制改正）」

- ・ 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及び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、地方税財源を拡充するとともに安定的な地方税体系を構築する方向がとられるべきである。

## (2) 法人実効税率のあり方

- ・ 法人実効税率とは、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。
- ・ 国は、『『日本再興戦略』改訂 2014』（平成 26 年 6 月）において、日本の立地競争力を強化するとともに、我が国企業の競争力を高めることを目的に、課税ベースの拡大等により恒久財源を確保しつつ、数年で法人実効税率を 20%台まで引き下げることを目指すとした。平成 27 年度及び平成 28 年度の税制改正では法人税法等が改正され、法人実効税率は標準税率ベースで平成 27 年度に 32.11%、平成 28 年度に 29.97%となっており、平成 30 年度には 29.74%に引き下げられる<sup>25</sup>。
- ・ 諸外国の法人実効税率をみると、アメリカ（カリフォルニア州）40.75%、フランス 33.33%と我が国より高い国もあるが、イギリスのように 19.00%まで複数年かけて計画的に引き下げてきた国もある。

<sup>25</sup> 参考資料 p. 8 「法人実効税率の推移」



る。アジア諸国では、中国 25.00%、シンガポール 17.00%など我が国を下回っている<sup>26</sup>。

- ・ 我が国の法人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議論がある。しかしながら、我が国では地方自治体が担う行政サービスの範囲が諸外国と比べて広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。
- ・ 例えばドイツでは、実効税率 29.66%（全国平均・2015年4月時点）のうち、地方法人所得課税分は 13.83%である。これはドイツにおいても地方（州、市町村）が研究開発や雇用関連の助成など、法人の事業活動に対する支援策を講じており、それに応じて法人が一定の負担をしているためと考えられる。
- ・ 地方法人課税は行政サービスを受ける法人に課税され、他の基幹税とともに地方の財政需要を賄っていることに鑑みると、国の政策に基づく法人実効税率の引下げは国の責任で対応するべきであり、地方財政に影響を及ぼすべきではない。

### （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

<sup>26</sup> 参考資料 p. 9 「法人実効税率の国際比較」

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251万社のうち約2.2万社と、外形対象法人の割合は1%にも満たない（平成27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。しかし、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く、その構成要素のうち最も大きい割合を占める人件費<sup>27</sup>を用いることは合理性があると考えられる。
- また、域外からの通勤者も含めて、当該地域に立地する法人の従業者が行政サービスを享受するという面もあり、税制の簡素化という視点も鑑み、人件費の代替指標である従業者の数は、簡便な基準としてふさわしいものである。
- 実際、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。しかしながら、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目的で、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行なわれた。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行なわれてきたが、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使われてきたと言わざるを得ない。

---

<sup>27</sup> 参考資料 p. 9 「付加価値額に占める人件費の推移」

法人事業税の分割基準（改正の経緯）							
	非製造業		製造業	鉄道業 軌道業	ガス供給業 倉庫業	電気供給業	
	銀行業 保険業 証券業					発電事業	送配電 事業
昭和26年度	従業者の数			1/2を固定資産の価額・1/2を従業者の数			
昭和29年度		1/2を従業者の数・ 1/2を事務所等の 数		軌道の延長キ ロメートル数	固定資産の価額のみ		
昭和37年度			資本金1億円以上の 法人の本社管理部門 の従業者数については 1/2				
昭和42年度	各月の末日現在の従業員数の合計額を期末現在 における従業員の数とした						
昭和45年度	資本金1億円以上の法人の本社管理部門の従業者 数については1/2						
昭和47年度						1/2を発電所の固定資産の価額 ・1/2を事務所等の固定資産の価額	
昭和57年度						3/4を発電所の固定資産の価額 ・1/4を事務所等の固定資産の価額	
平成元年度		※証券業追加	資本金1億円以上の 法人の工場の従業者 数については1.5倍				
平成17年度	1/2を事務所等の数・1/2を従業者の数 ※本社管理部門従業者数1/2措置は廃止		※本社管理部門の従 業者数1/2措置は廃 止				
平成29年度						3/4を発電所に接続 する電線の送電容 量・1/4を事務所等の 固定資産の価額	1/2を事務所等の数 ・1/2を従業者の数

注 東京都主税局作成。

- これまでの見直しによる都への影響額は、平成 19 年度から平成 28 年度までの 10 年間の合計で、約 1.5 兆円に及んでいる。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。

#### （５）企業版「ふるさと納税」

- 平成 28 年度税制改正において創設された地方創生応援税制（企業版「ふるさと納税」）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、法人事業税、法人住民税及び法人税の

税額控除の優遇措置を講ずるものである。

- 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、国が対象事業を認定することによって、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。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。

### 3 消費課税

---

- 地方消費税は、世代間の負担の公平を確保でき、地域間の偏在性が小さく、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
  - 地方自治体が行政サービスを十分にかつ継続的に提供していくことができるよう、地方消費税の充実を図っていくことが不可欠
  - 地方消費税の清算基準の制度趣旨は、最終消費地と税収の最終的な帰属地を一致させることであり、清算基準の精緻化に向けて、統計で把握できる範囲と統計の比率を合わせて高めていくべき
- 

#### (1) 地方消費税の改革の方向性

##### (基本的な考え方)

- ・ 平成 29 年度地方財政計画における地方消費税収は約 4.6 兆円であり、道府県税収総額の約 25.5%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。
- ・ 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、地域間の偏在性が小さい上、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。

##### (地方消費税の使途)

- ・ 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用途を特定せず、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、一体改革関連法に基づき、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。

- ・ 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る。

#### (地方消費税の充実に向けて)

- ・ 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、引上げ時期は平成29年4月へ延期され、さらに平成31年10月へ再延期された<sup>28</sup>。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、消費税率(国・地方)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していくことができるよう、安定的な自主財源として地

<sup>28</sup> 参考資料 p.10 「消費税・地方消費税の税率の変遷」

方消費税の充実を図っていくことが不可欠である。

- 二度にわたる消費税率引上げ時期の延期に伴い、地方消費税率の引上げもその都度先送りとなり、地方の歳入に大きな影響を及ぼしてきた。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。

## (2) 地方消費税の清算基準

### (近年の税制改正の概要)

- 地方消費税は、税収を最終消費地に帰属させるため、消費に関連した基準により都道府県間で清算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調査の「小売年間販売額」及び経済センサス活動調査の「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<sup>29</sup>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、事業者の所在地で計上されていると考えられる「情報通信業」等の業種が除外された。合わせて、人口の割合が引き上げられ、従業者数の割合が引き下げられた。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、主にサービスの代替指標と考えられてきた「従業者数」の比率を引き下げの見直しを

<sup>29</sup> 参考資料 p.10 「地方消費税の清算基準の見直し（平成27年度改正・平成29年度改正）」



行ったものとされている。

- また、平成 29 年度税制改正においては、商業統計調査の統計値の更新とともに、事業者の所在地で計上されていると考えられる「通信・カタログ販売」「インターネット販売」が除外された。そして、統計値の更新に伴い小売年間販売額が減少していること等を踏まえ、人口の割合が引き上げられ、従業者数の割合が引き下げられた。
- いずれの改正においても、「人口」と「従業者数」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。
- さらに、平成 29 年度与党税制改正大綱では、「平成 30 年度税制改正に向けて、地方消費税の税収を最終消費地の都道府県により適切に帰属させるため、地方公共団体の意見を踏まえつつ、統計データの利用方法等の見直しを進めるとともに、必要に応じ人口の比率を高めるなど、抜本的な方策を検討し、結論を得る」とされている。

#### (現行の統計に係る課題)

- 地方消費税の税収は「最終消費地」に帰属すべきとの原則から、各都道府県間において「消費に相当する額」に応じて清算を行っている<sup>30</sup>が、この「最終消費地」をどのように捉えるかが問題となる。これまでは主に「最終消費地」を物やサービスの取引があった地と捉え、供給サイド（事業者側）の統計により「消費に相当する額」を把握することとしてきた。一方、物を使用し、あるいはサービスを享受した者の居住地と捉えれば、需要サイド（消費者側）の統計によりこれを把握することになる。
- 地方消費税の清算基準に使用されている商業統計調査と経済センサス活動調査は、いずれも全数調査であり、供給サイド（事業者側）で消費活動を把握する統計である。なお、この他に、消費の実態を

<sup>30</sup> 参考資料 p. 11 「消費税（国・地方）の多段階課税の仕組みと地方消費税の清算」

サンプル調査で把握する需要サイド（消費者側）の統計<sup>31</sup>も存在する。

- ・ 業種や販売形態によっては物やサービスの購入地と実際の使用地等が異なるケースがあるため、現行の供給サイド（事業者側）の統計は実際の使用地等で捉えた場合の値とはかい離しているとの意見がある。また、現行の統計では、都道府県別の消費額を把握できない業種があり、非課税部門の中間投入分や政府の仕入分も把握することができず、これらが清算基準の統計値に含まれていないという問題がある。

#### （清算基準の制度趣旨を踏まえた精緻化）

- ・ 現行の統計で都道府県別の消費額を正確に把握できない業種や販売形態は統計から除外して人口に代替すべきとの意見があるが、地域ごとの消費性向や購買力などを無視したものである。現行の統計を使用することに問題があると考えられる場合には、他の信頼性の高い統計や消費に関連する客観的データで代替することを検討し、現行の統計との比較考量を行った上で、対応を判断すべきである。
- ・ 人口の比率を引き上げることは、大都市から地方への税収移転を引き起こすと考えられるが、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ものであり、都道府県間の財政調整のために用いるべきではない。また、地方消費税の引上げ分が社会保障財源に充てられることをもって人口の比率を高めていくべきとの意見もあるが、「(1)」で述べたように地方消費税は本来、地方自治体の多様な行政需要を賄う一般財源であり、清算においてその用途を考慮すべきではない。
- ・ 仮に、「最終消費地」を物を使用し、あるいはサービスを受用した者の居住地と捉えれば、需要サイド（消費者側）の統計につ

<sup>31</sup> 家計調査（総務省）、全国消費実態調査（総務省）

いて、サンプル調査という特性を踏まえた上で、参照値又は参酌値としての利用も含めて活用を検討する余地がある。

- ・ 「(1)」で述べたように、地方消費税は、地方自治体の運営を支える安定的な自主財源として、今後も充実を図っていくことが求められている。その税収の帰属を決定する清算基準は、地方消費税に対する信頼を高めていく上で極めて重要なものである。
- ・ 清算基準の制度本来の趣旨は、最終消費地と税収の最終的な帰属地を一致させることである。これを踏まえ、消費という課税ベースに応じた客観的かつ合理的な基準という観点から議論を行う必要がある。清算基準の精緻化に向けて、統計で把握できる範囲と統計の比率を合わせて高めていく方向で検討がなされるべきである。

### (3) その他の諸課題

#### (軽減税率制度の課題)

- ・ 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」が高まるとされている。これを踏まえ平成28年度税制改正において、消費税率（国・地方）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。
- ・ 飲食料品のうち、軽減税率の対象になるものとならないもの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。
- ・ 軽減税率は、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、「1 - (2)」の給付付き税額控除の導入も一つの選択肢である。

#### (インボイス制度の課題)

- 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、いわゆる「益税」の解消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、事業者の事務負担やコストは増加し、特に中小事業者には影響が大きいとされている。
- 軽減税率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。

## 4 資産課税

---

- 商業地等の負担調整措置に関しては、見直した場合に地価水準の高い大都市圏への影響が極めて大きくなることを踏まえると、条例減額制度の延長が今後も不可欠
  - 新築住宅減額のように、国の政策に基づき地方税を一方向的に減収させる特例措置は、地方の自主性の観点からみて妥当でない
  - まちづくりの方向性が地域によって大きく異なることを踏まえれば、原則として全国一律に適用される特例措置は見直し、地域の特性に応じて税制を活用できるような選択を可能とするべき
- 

### (1) 資産課税の改革の方向性

#### (基本的な考え方)

- ・ 固定資産税は、資産の保有と市町村の行政サービスとの受益関係に着目して、その行政サービスの財源を調達する機能を有しており、税源の普遍性や税収の安定性に富む点で、地方税としてふさわしい税である。
- ・ 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、市町村にとって重要な税目の一つである。
- ・ 平成 29 年度地方財政計画額では、固定資産税が約 8.9 兆円、都市計画税が約 1.3 兆円で、二税合わせて約 10.2 兆円と、市町村税収総額の約 48%を占めており、両税は地方財政を支える重要な基幹税目となっている。
- ・ 今後、少子・高齢化の一層の進展に伴い、地方における社会保障関連支出の増大が見込まれる中、景気変動の影響を受けにくく安定的に税収を確保しうる資産課税の重要性は一段と高まっていくと考

えられる<sup>32</sup>。

- ・ 資産課税は、まちづくりと密接な関係がある。まちづくりの方向性や税負担への影響が地域によって異なることを踏まえると、地域の実情に合った制度を構築すべきである。とりわけ東京都は、地価が高く住宅コストが大きいいため、都民が今後も住み続けられるよう配慮する必要がある。

## (2) 固定資産税の負担調整措置等

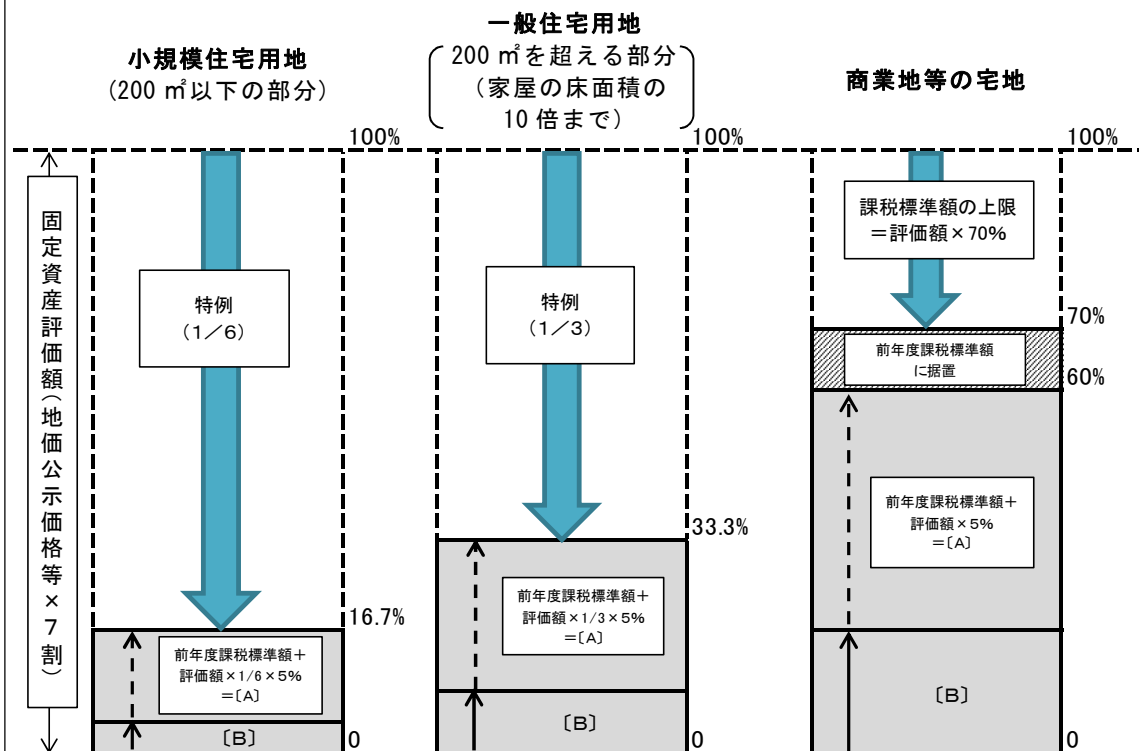
### (商業地等の負担調整措置)

- ・ 宅地の負担調整措置は、評価替え等による価格の上昇に伴う税負担の激変を緩和するため、課税標準額の上昇を抑制するものである。
- ・ 現在採用されている商業地等の負担調整措置は、全国的な負担の均衡化を図るため、平成9年度に導入された枠組みがベースとなっている。商業地等の負担水準は60%~70%が目標とされており、負担水準が60%に満たない場合、当年度の課税標準額は、前年度課税標準額に当年度評価額の5%を加えた額となり、60%に達するまで徐々に引き上げられる。60%~70%の場合、前年の課税標準額に据え置かれる(据置特例)。70%を超えた場合、負担水準が70%になるよう引き下げられる。

---

<sup>32</sup> 参考資料 p. 4 「主要税目(地方税)の税収の推移」

## 固定資産税における課税の仕組み（平成 27 年度～29 年度）



- 注 1 一般財団法人資産評価システム研究センター「地方税における資産課税のあり方に関する調査研究」（平成 28 年 3 月）より作成。
- 2 住宅用地の課税標準額は、評価額×住宅用地特例率と〔A〕のいずれか低い方。
  - 3 商業地等の宅地の課税標準額は、評価額×70%と〔A〕のいずれか低い方。ただし、〔A〕が評価額×60%を超える場合は評価額×60%、前年度の課税標準額が評価額の60%～70%の水準にある場合は前年度課税標準額に据え置き。
  - 4 いずれの土地も、〔A〕が評価額（又は評価額×住宅用地特例率）×20%を下回る場合は、評価額（又は評価額×住宅用地特例率）×20%に引上げ（＝〔B〕）。

・ 平成 27 年度与党税制改正大綱は、「今後、デフレから脱却し、地価が一定程度の上昇に転じる場合には、商業地等の負担水準がばらつき、負担の不均衡が再拡大する等の問題が生じ、商業地等の据置特例等の負担調整措置の見直しが必要」とし、「次期評価替えまでの間において、デフレ脱却の動向を見極めつつ、これらの課題への対処について検討を進めるとともに、税負担の公平性や市町村の基幹税である固定資産税の充実確保の観点から、異なる用途の土地や他の資産との間の税負担の均衡化等、固定資産税の今後を見据えた検討を行う」としている。

- ・ 平成 27 年度には商業地等全体の約 97%が据置ゾーン（負担水準 60%～70%）の範囲内にあるなど、負担の均衡化が進展し、負担水準のバラつきは相当程度解消されつつある。他方、据置特例により、特例の範囲内での収れんが進まない、同じ評価額でも税額が異なり不公平であるなどの問題点が指摘されている。
- ・ 大都市圏とりわけ東京都特別区は地価水準が高く、納税者の税負担は他の地域に比べて大きい。こうした中、据置ゾーンの下限の引上げや据置特例廃止などの措置が講じられた場合、その影響は極めて大きくなる。
- ・ こうした点を踏まえると、商業地等の負担調整措置に関しては、条例で定める負担水準により算定される額まで一律に減額できる条例減額制度の延長が今後も不可欠である<sup>33</sup>。

#### （住宅用地の課税標準の特例）

- ・ 住宅用地の課税標準の特例は、我が国がいわゆる列島改造ブームに沸き、地価が高騰していた昭和 48 年度に、居住用の資産を有する納税者の負担を緩和する目的で創設された。現行の固定資産税の特例率（小規模住宅用地 6 分の 1、一般住宅用地 3 分の 1）は、平成 6 年度の 7 割評価導入に伴う税負担の急増を緩和するため、政策的に拡充されたものである。また、その際、都市計画税にも住宅用地の課税標準の特例が創設された。
- ・ 近年、住宅地の地価動向が比較的安定的に推移し、負担水準も 100%近くで均衡しており、全国的にバラつきも解消されつつあるなど、平成 6 年度当時とは様相が異なっている。しかも、非大都市圏では概ね、負担水準が課税標準額の上限である 100%に達しており、今後、地価が下落した場合には、非大都市圏の市町村では税収減に

<sup>33</sup> 参考資料 p. 11 「商業地等の負担水準引下げ条例減額及び税額が前年度の 1.1 倍を超える土地に対する条例減額(概要)」



つながる懸念がある。そうした中、税込確保や他用途の土地との負担の公平性の観点から、特例率を縮小するべきとの意見もある。

- ・ 特例率を縮小した場合、地価水準の高い東京都特別区の納税者は一層大きな税負担を強いられるおそれがある。そのため、地価の高い大都市圏では現行と同程度の特例率を維持するなど、納税者の負担緩和を可能とする選択肢を残すべきである。

### (3) その他の諸課題

#### (新築住宅減額)

- ・ 新築住宅減額は、床面積 50 m<sup>2</sup>以上（貸家は 40 m<sup>2</sup>以上）280 m<sup>2</sup>以下の新築住宅について、120 m<sup>2</sup>を限度に、新たに課税される年度から3年度分（3階建以上の耐火・準耐火住宅は5年度分）の家屋の固定資産税を2分の1減額する措置である。
- ・ 新築住宅減額は、「住宅建設の促進」を目的に創設され、通達による制度創設から65年、法制化から53年が経過しており、適用期限が2年ごとに延長されている。
- ・ 一方、空き家総数は年々増加の一途を辿っており、平成25年度には約820万戸にまで達した<sup>34</sup>。今後、人口減少が一段と進み、将来的には世帯数も減少に転じると見込まれる中、新築を中心とした住宅供給が今後も続いていけば、住宅の需給ギャップはますます広がっていくことが懸念される。
- ・ こうした状況にあって、住宅政策の柱を「住宅の新築」から「中古住宅の流通」や「既存住宅の活用」へとシフトさせていくことは不可欠であり、新築住宅減額についても対象を重点化するなど大幅な見直しが必要である。
- ・ 新築住宅減額のように、国の政策に基づき地方税を一方的に減収

<sup>34</sup> 参考資料 p.12 「空き家の種類別の空き家数の推移」

させる特例措置は、地方の自主性の観点からみて妥当でない。地元への定住促進策や人口減少対策に重点を置く市町村が、それぞれ独自に減免措置を講ずる方法をとるべきである。

#### (まちづくりへの税の活用)

- ・ 現在、我が国では、首都直下地震に備えた防災・減災の取組や、人口減少・高齢化に対応するためのコンパクトシティの構築、深刻化する空き家問題の解消など、様々な視点からまちづくりを進めていくことが求められている。
- ・ まちづくりを効果的に進めていくには、政策税制は税の基本原則の例外であることに留意しつつ、規制、経済的支援策などの他の施策と併せて資産課税を活用することも考えられる。
- ・ 都はこれまで、災害に強い東京の実現を目的とした、耐震化のための建替え又は改修を行った住宅に対する固定資産税及び都市計画税の減免など、地方税法の規定を最大限に活用し、独自に様々な特例措置を講じてきた。
- ・ しかし、現行の固定資産税制には、市町村の裁量の余地が極めて小さいという問題がある。わずかに、一定の制約のもとに、超過課税の実施や減免事由の判断などを行えるに過ぎず、全国一律の制度を適用することが地域の実情にそぐわない場合も多い。
- ・ まちづくりの方向性が地域によって大きく異なることを踏まえると、税制の活用においても地域の特性に応じた選択を可能とするべきであり、原則として全国一律に適用される特例措置は見直されるべきである。

### (償却資産の申告時期の見直し)

- 償却資産は、原則として土地及び家屋以外の事業用の資産とされ、平成 27 年度の税収は約 1.6 兆円と固定資産税収全体の約 18%を占めており、市町村における重要な財源となっている。特に、町村では約 30%と、大都市<sup>35</sup>の約 13%に比べて償却資産の占める割合が高い。
- 償却資産に対する固定資産税は、土地・家屋と同様に 1 月 1 日を賦課期日として賦課方式により課税されるが、納税義務者が賦課期日現在所有している償却資産を 1 月末日までに申告することとなっている。
- 他方、国税及び地方税における法人課税の申告及び納付は、決算日の翌日から原則として 2 ヶ月以内に行う必要がある。
- 事業者にとっては、固定資産税の賦課期日と法人の決算日が異なること及び償却資産と法人課税の申告時期が異なることから、過度な事務負担を強いられている、という指摘がある。
- 事業者にとって分かりやすい簡素な制度とするためには、申告時期について法人課税と整合性をとることも考えられる。その際、決算期が異なる事業者間の公平性や制度改正に伴う歳入への影響、市町村の事務負担等に留意するべきである。
- なお、事業者と税務当局の事務負担を軽減する観点からは、所得税・法人税における申告に、減価償却の基礎となる個別の資産の取得価額・取得年月等も含めることにより、併せて償却資産の申告も行えるようにするなど簡素化に向けた整備を図っていくことが必要である。

---

<sup>35</sup> 政令指定都市及び東京都 23 区（都が徴収する分を含む）を指す。

### Ⅲ 地方税財政制度における諸課題

#### 1 環境を基軸とした税制の実現

- 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。温対税の更なる税率の上乗せを検討するにあたっては、社会的なコンセンサスを得る道筋を明らかにしていくことが求められる
- 森林は多面的な公益機能を有しており、その保全は喫緊の課題。全国的な森林環境税導入の際には、地方自治体に事務負担を負わせることなく、国の責任において対応すべき
- 持続可能な社会を実現するためには、車体課税を環境関連税制として位置付けることが効果的。一方、税制のグリーン化の進展により自動車関連税収は大幅に減少しており、その充実確保が重要な課題

#### (1) グリーン化に向けた取組

##### (取組の意義)

- ・ 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。
- ・ こうした中、2015年12月、京都議定書に代わる温室効果ガス削減のための新たな国際枠組みである「パリ協定」が採択され、国際社会は温暖化対策の新たな一步を踏み出した。
- ・ 我が国は、パリ協定を踏まえ、平成28年5月に地球温暖化対策計

画を閣議決定し、2030 年度において、温室効果ガス排出量を 2013 年度比 26.0%減の水準にするとの中期目標を設定している。

- 中期目標の達成に向けては、省エネ法<sup>36</sup>や高度化法<sup>37</sup>といった規制的手法に加えて、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拡大、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。
- 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、「I-4-(3)」で述べたように、税制の一つの基軸に「環境」を据え、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する「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。最近では、フランスやポルトガル等が炭素税の導入や炭素税率の引上げを行っており、北米では、カナダが国内全ての州・準州に 2018 年までに炭素税又は排出量取引制度の導入を求めるなど、州レベルでの独自の取組を進めている。

---

<sup>36</sup> 「エネルギーの使用の合理化等に関する法律」(昭和 54 年法律第 49 号)

<sup>37</sup> 「エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律」(平成 21 年法律第 72 号)

## (我が国の現状)

- ・ 我が国でも「(2)」で述べる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。）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「(4)」で述べる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が講じられている<sup>38</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る措置を講じている。
- ・ 我が国の国税・地方税を合わせた環境関連税収は7兆円を超えている（平成29年度当初予算額）。しかし、OECD環境統計における環境関連税収の対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<sup>39</sup>、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。

## (2)「地球温暖化対策のための税」

### (「地球温暖化対策のための税」の創設)

- ・ 我が国では、温室効果ガス排出量の約9割をエネルギー利用に由来するCO<sub>2</sub>（以下、「エネルギー起源CO<sub>2</sub>」という。）が占めており<sup>40</sup>、

<sup>38</sup> 参考資料 p.13 「環境関連の主な現行の税制措置」

<sup>39</sup> 参考資料 p.13 「OECD環境統計—環境関連税制」

<sup>40</sup> 国立環境研究所温室効果ガスインベントリオフィス「日本の温室効果ガス排出量データ（1990～2015年度）確報値」

今後温室効果ガスを抜本的に削減するためには、中長期的にエネルギー起源 CO<sub>2</sub> の排出抑制対策を強化していくことが不可欠である。

- こうした状況を踏まえ、税制による地球温暖化対策を強化するとともに、エネルギー起源 CO<sub>2</sub> 排出抑制のための諸施策を実施していく観点から、平成 24 年度税制改正において温対税が創設された<sup>41</sup>。
- 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。温対税の税収は、平成 28 年度以降約 2,600 億円と見込まれており、この税収は、エネルギー対策特別会計に繰り入れられ、省エネルギー対策、再生可能エネルギー普及、化石燃料のクリーン化・効率化などのエネルギー起源 CO<sub>2</sub> 排出抑制対策に充てられる。
- 温対税は、化石燃料の利用に対し、CO<sub>2</sub> 排出量に応じ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>42</sup> (カナダのブリティッシュ・コロンビア州は 2,730 円で日本の約 9 倍、フランスは 4,020 円で日本の約 14 倍、スウェーデンは 15,670 円で日本の約 54 倍、いずれも 2017 年 3 月時点)、実質

---

<sup>41</sup> 参考資料 p. 14 『地球温暖化対策のための税』の概要」

<sup>42</sup> 参考資料 p. 14 「炭素税導入国の比較」

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)

- エネルギー起源 CO<sub>2</sub> の排出を抑制していくためには、今後はより一層、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がある。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、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。

#### 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。



- ・ 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ます。
- ・ 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、所得に対して逆進的であることに留意するとともに、社会・経済活動及び我が国における企業の国際競争力に影響を及ぼすとの意見を踏まえる必要がある。
- ・ 家計負担緩和に関する取組については、カナダのアルバータ州の例が参考となる。同州では炭素税を課税する一方、家計への支援措置として、中・低所得者層を対象に一定額を還付するなど、歳出による対応を行っている。
- ・ また、エネルギー多消費産業に対しては、国際競争力の維持を目的として、多くの国で税負担軽減措置を講じている現状がある。
- ・ これらのことから、温対税の税率引上げに係る検討にあたっては、家計や企業の負担に十分配慮するとともに、社会的なコンセンサスを得る道筋を明らかにしていくことが重要である。

#### （「地球温暖化対策のための税」に関する諸課題）

- ・ 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、我が国の温対税の用途については、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。そこで今後は、産業界の意向に配慮しつつ、使途について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。東京都は、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。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。

### **(3) 森林環境税（森林吸収源対策税制）**

#### **(森林環境税の検討)**

- 我が国においては、「(1)」で述べた中期目標のうち、森林吸収源

対策により 2013 年度比 2.0%減相当<sup>43</sup>の吸収量の確保を目指しており、森林吸収源対策は、温室効果ガスの排出抑制対策とともに、地球温暖化対策において重要な役割を担っている。

- 森林環境税については、平成 28 年度与党税制改正大綱において、「森林吸収源対策」として盛り込まれ、「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等の新たな仕組みを検討する。」とされた。そして、翌 29 年度与党税制改正大綱では、「個人住民税均等割の枠組みの活用を含め都市・地方を通じて国民に等しく負担を求めることを基本とする森林環境税(仮称)の創設に向けて、地方公共団体の意見も踏まえながら、具体的な仕組み等について総合的に検討し、平成 30 年度税制改正において結論を得る。」とされた。

#### (森林環境税に関する課題)

- 森林は、地球温暖化の防止に加え、国土の保全、水源の涵養及び生物多様性の保全など、多面的な公益機能を有している。一方、森林現場においては、森林の荒廃、森林所有者の特定困難や境界の不明、担い手の不足といった、林業・山村の疲弊により長年にわたり積み重ねられてきた根本的な課題がある。
- こうした課題の解決に向けて、森林整備等を推進することは、広く国民一人一人が恩恵を受けるものであり、森林保全の重要性についての理解や当事者意識を醸成する観点からも意義がある。
- しかし、森林整備等に必要な財源を確保するため、国の施策として国民に新たな税負担を求めるのであれば、地方自治体に事務負担を負わせることなく、国の責任において対応すべきである。個人住民税均等割に上乘せする方式の採用については、合計所得金額が

---

<sup>43</sup> 2030 年度までに森林吸収源対策により約 2,780 万 t-CO<sub>2</sub> (2013 年度総排出量の▲2.0%相当) の吸収量の確保を目指している。

一定の金額以下の者は非課税とされているものの、所得に対して逆進的な税である点からも、より一層慎重な検討が求められる。

- ・ 平成 29 年 4 月時点で 37 府県と 1 市が独自に森林環境・水源環境の保全を目的とした超過課税を実施している。そこで、全国的な森林環境税を創設するのであれば、既に実施されている府県の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うことが不可欠である。

#### (4) 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 27 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 17.4%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 86.1%と、自動車は我が国の CO<sub>2</sub> 排出量の 15.0%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。

##### (今後の車体課税改革の方向性)

- ・ 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に、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。
- ・ また、平成 28 年度税制改正により、自動車税及び軽自動車税にお

<sup>44</sup> 参考資料 p.13 「環境関連の主な現行の税制措置」

ける環境性能割の導入が決定されたが、これは、消費税率（国・地方）10%引上げ時に自動車取得税が廃止されることに伴い、そのグリーン化機能を維持・強化するものである。

- 平成 29 年度与党税制改正大綱では、「環境性能割導入以後のグリーン化特例（軽課）については、平成 26 年度及び平成 28 年度与党税制改正大綱に沿って必要な検討を行い、平成 31 年度税制改正において具体的な結論を得る。」としている。
- 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るべき旨の指令案を示しており、2017 年時点で、EU 加盟国のうち 19 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導入が決定した環境性能割<sup>45</sup>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いない。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。

---

<sup>45</sup> 参考資料 p. 15 「環境性能割導入前後の自動車税・軽自動車税の法体系」

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>46</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。

#### (税負担水準の適正化に関する諸課題)

- 環境性能割の導入で車体課税の「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、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、

<sup>46</sup> 参考資料 p.15 「乗用車の取得・保有・走行に係る年間税負担額の国際比較」

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。

#### (自動車関連税の充実確保に向けて)

- 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。
- 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おり、多くの地方自治体にとって重要な財源である。
- 一方、10年前の平成19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3.3兆円、地

方税込額に占める割合は約 8.3%であったが、平成 29 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、地方税込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 19 年度を 100 とした税目別の税収規模を平成 29 年度と比較すると、自動車税が 88.4、自動車取得税が 31.1、軽油引取税が 90.0、軽自動車税が 153.2 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 50.0 となっている。

- 平成 29 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、登録車と軽自動車との課税のバランスを図る観点から、平成 31 年度税制改正までに、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。
- 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、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。

## 2 地方財政調整制度

---

- 地方の固有財源である地方交付税について、財源保障機能、財源調整機能を適切に発揮させていくためには、法定率の引上げとともに、地方の実態に見合った財政需要を地方財政計画に反映していくべき
  - 国による地方財源確保の問題を地方自治体の税収格差の問題にすり替える向きがあるが、地方自治体への財源保障は国の責務であり、基準財政需要額算定にあたっては、客観性・合理性という原則を重視しつつ、その精度を高める改革こそが重要である
  - 今、地方財政に必要なことは、地方税財源の拡充と安定的な地方税体系の構築である。地方法人課税などの地方税制度を地方自治体間の財政調整の手段として用いることは、税体系を崩しかねず、結果として税への信頼を失わせる
- 

### (1) 地方財政調整の意義

- ・ 地方自治体が地域の実情に基づく行政サービスを安定的に提供し、主体的に地域課題を克服する事業を進めるためには、自主財源を確保することが最も重要であり、まずは地方税の充実が不可欠である。
- ・ しかしながら、地方税を充実してもなお、必要な行政サービスを行うのに十分な歳入を確保できない多数の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行政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) 地方税財政改革をめぐる論点

### (地方交付税制度のあり方)

- ・ 地方交付税は、本来地方の税収入とするべきであるが、地方自治体間の財源の不均衡を調整し、全ての地方自治体が一定の水準を維持しうるよう財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する、地方の固有財源である。
- ・ 地方交付税制度は我が国における財政調整制度の中心部分をなすものであり、国と地方の財源配分機能、国から地方への財源保障機能及び地方自治体間の財源調整機能を担っている。
- ・ 一方、現状では財源保障に必要な地方交付税総額は確保されておらず、地方財政計画上、本来交付税措置されるべき財政需要が赤字地方債である臨時財政対策債により充足されている<sup>47</sup>。臨時財政対策債の残高は、平成 13 年度の創設以来一貫して増加しており、地方財政の健全性を損なうものである。
- ・ また、民間委託等の業務改革で他団体のモデルとなる取組を基準財政需要額の算定に反映する、いわゆるトップランナー方式<sup>48</sup>の検討対象を今後さらに拡大するべきとの議論がある。歳出の効率化に向けた議論を行う際には、基準財政需要額が合理的かつ妥当な水準における標準的な経費を基準に算定されていることを踏まえ、地方交付税制度の財源保障機能が損なわれないように留意するべきである。
- ・ なお、歳出効率化の成果については、地域が直面する諸課題に対

<sup>47</sup> 参考資料 p.16 「臨時財政対策債の発行額」

<sup>48</sup> 平成 28 年度より導入され、現在、23 業務が検討対象となっている。

応する経費に振り向けるなど、地方自治体に還元し、歳出削減努力が報われる仕組みとすることが重要である。

- ・ 地方交付税制度を持続可能な制度とし、財源保障機能及び財源調整機能を適切に発揮させていくためには、地方交付税の法定率を引き上げるとともに、地方の実態に見合った財政需要を地方財政計画に反映していくべきである。

#### **（長期的視野を持った財政運営の必要性）**

- ・ 近年、地方自治体において積み立てられた財政調整基金等の基金残高が増加していることから、その内容・残高の増加要因等を分析・検証し、決算状況を地方財政計画へ適切に反映させるべきとの議論がある。
- ・ 地方における基金残高の増加は、災害や将来の税収変動、社会保障や公共施設の老朽化対策等に要する経費の増加に備えた財政運営の年度間調整の取組みの現れである。地方全体として基金残高が増加しているとの表面的な事象を捉えて、地方財政に余裕があるかのような議論は妥当ではない。
- ・ また、地方自治体は、基金設置に係る条例の制定や毎年度の議会における予算・決算の審議を経ることにより、基金の積立て及び活用を図っている。基金残高の増減の状況は、各地方自治体の自主的な判断に基づく健全な財政運営の結果として尊重されるべきである。

### **（３）東京における諸課題**

#### **（東京における財政需要）**

- ・ 税収格差の指標として、都道府県別の人口一人当たり税収額が用いられることがある。これによれば、全国平均を100とした時の東京都の指数は、法人事業税及び法人住民税の合計で260.2、地方消

費税（清算後）130.4、個人住民税 163.7、固定資産税 158.3（いずれも平成 27 年度決算額<sup>49</sup>）となっており、法人関連税の地域間の税収格差は、他の税に比べて大きいとされている。

- ・ しかしながら、日本経済の中心である東京には、全国の大企業の約 5 割が所在し、全国の就業者数の約 14%が働くなど、多くの企業が集積しており<sup>50</sup>、税収が一定程度集中する必然性がある。
- ・ また、税収が行政サービスの経費に充てられる以上、税源の偏在を議論する際には、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。
- ・ 東京は、約 1,300 万人の都民生活のみならず、約 817 万人の都内就業者や約 65 万所の事業所（民営）の活動を支えており、首都機能をも担う東京には、大都市特有の財政需要が存在している。
- ・ 「I-4-(1)」で述べたように、東京都は今後急速に高齢化が進行すると予想される中で、医療や介護等の社会保障に関する経費は毎年平均で約 300 億円から 400 億円のペースで増加すると見込まれている<sup>51</sup>。これに加えて、社会資本ストックの維持・更新及び防災に係る財政需要は今後さらに増加すると見込まれており、さらに多摩・島しょ地域における道路整備などの課題もある。これらの財政需要を踏まえた財政運営が求められている。
- ・ 平成 29 年度の普通交付税の算定結果によると、特別区分を含む都の財源超過額は 1 兆 1,947 億円であった。しかし、基準財政需要額は、限られた地方交付税の総額を全国の自治体に配分するための理論値であり、サービスの実態を表すものではないこと、また、昼間流入人口の算定や土地価格の算定において上限値が設けられているなど、大都市に不利な算定方法となっている点に留意が必要である。実態とかけ離れた数値を用いて算出された「財源超過額」をもって、

<sup>49</sup> 各税収額には超過課税分を含む。

<sup>50</sup> 東京都産業労働局「東京の産業と雇用就業 2016」

<sup>51</sup> 東京都財務局「平成 28 年度東京都年次財務報告書」

都に余剰な財源があるという主張は適切ではない。

- ・ 近年、都をはじめとした大都市を富裕団体視し、国による地方財源確保の問題を地方自治体の税収格差の問題にすり替える向きがある。しかし、行政サービスの担い手である地方自治体への財源保障は国の責務であり、基準財政需要額算定にあたっては、客観性・合理性という原則を重視しつつ、その精度を高める改革こそが重要である。

#### (財政上の不合理な措置の是正)

- ・ 近年、地方自治体間の財政調整を目的として、地方法人課税を中心に、財政上の不合理な措置が数多く講じられている。
- ・ 例えば、「Ⅱ－２－（１）」で述べたように、地方法人税は消費税率（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が、これは本来であれば都の施策に充てるべき財源であり、都の重要な基幹税を国税化することに合理性はない。また、「Ⅱ－２－（４）」で述べたように、法人事業税の分割基準の見直しは実質的には大都市に不利益な財政調整の手段として用いられており、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るものである。
- ・ また、「Ⅱ－３－（２）」で述べたように、地方消費税の清算基準についても、人口の比率を高めていくべきとの意見があるが、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ものであり、その趣旨に沿った議論が行われるべきである。
- ・ このほかにも、都は地方揮発油譲与税の譲与制限により大きな影響を受けており<sup>52</sup>、平成 29 年度当初予算における影響額は約 40 億円になる。地方譲与税の譲与制限とは、地方交付税の不交付団体に

<sup>52</sup> 地方揮発油譲与税法第 2 条第 3 項は、前年度地方交付税不交付団体に対しては、前年度地方交付税算定上の財源超過額の 10 分の 2、又は交付団体方式で算定した額の 3 分の 2 のいずれか少ない方を控除した額を譲与すると定めている。

対して譲与基準に一定の制限を加えるものであるが、そもそも地方譲与税とは、本来、地方税とすべきものを徴税技術上の理由などやむを得ない場合に限り、一旦国税として徴収した上で、同一の客観的な基準により地方自治体に配分するものである。

- 地方交付税制度の平準化機能があるにもかかわらず、不交付団体という理由で譲与制限を行うことは、二重の財政調整であり公平性の点で問題があるため、このような取扱いは廃止すべきである。
- 今、地方財政に必要なことは、限られた財源の奪い合いではなく、地方税財源の拡充と安定的な地方税体系の構築である。地方法人課税、地方消費税、地方譲与税などを地方自治体間の財政調整の手段として用いることは、応益原則に反する。そのような措置は税体系を崩しかねず、結果として税への信頼を失わせる。

### 3 納税者の信頼向上に向けた取組

- これからの税務行政には、適正・公平な賦課徴収による信頼確保に加え、税の仕組みや税と行政サービスの関係を分かりやすく伝える等、都民の視点に立った取組の推進が求められる
- 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地域社会のために役立っているか」という点を納税者が実感することが重要
- 租税教育を実施する際、税に対する理解と納得感を高めるための方策として、「主権者教育との連携」と「個人の経済活動に結びつけた学習」が挙げられる

#### (1) 税に対する理解を深める取組

##### (取組の意義)

- ・ 税は、国民生活や社会に必要な行政サービスの費用を賄うほか、所得再分配や景気調整の機能を持ち、個人や企業が経済活動を行う上で主要な「インフラ」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。
- ・ 都民に対するアンケート調査<sup>53</sup>によると、約 85%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、「税制度はわかりづらく敷

<sup>53</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 28 年 11 月)

居が高い」、「納得感を持てる使い道と広報が必要」、「税金の使い道について透明性を高めることが納税の意識を高める」、「税金に関しての情報発信の機会を増やしてほしい」等の意見<sup>54</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を分かりやすく伝える等、都民の視点に立っ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地域社会のために役立っているか」という点を納税者が実感することが重要となる。そのために、現実の社会問題に対して、税がどのように役立つのかを「見える化」することが有効である。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も納税の実感を得られる取組であると言える。
- ・ アメリカのニューヨーク州では、ウェブサイトにおける情報公開を促進しており、歳入・歳出、税収や部門政策別予算割当額等の詳細な情報が閲覧できる「NYオープンバジェット」<sup>55</sup>を開設している。オーストラリアでは、所得税の納税レシートに支払った税の使い道が記載され、納めた税金の使途を視覚的に把握できる<sup>56</sup>。これら透明性の高い情報公開の実施が、納税者の納得感の向上に寄与している。
- ・ 加えて、情報の提供は、必要とされる内容について、各個人の置

<sup>54</sup> 東京都生活文化局実施「平成 28 年度第 3 回インターネット都政モニター『税に対する都民の意識』調査結果」での回答意見

<sup>55</sup> <https://openbudget.ny.gov/openBudget.html>

<sup>56</sup> <https://www.ato.gov.au/Individuals/Lodging-your-tax-return/In-detail/Tax-receipt/>



かれたライフステージや状況に合わせて行うことが望ましい。都が実施しているように、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、納税者のライフステージに応じた有効な取組と言える。スウェーデンでは、特定の業種を対象にした普及啓発活動や、新たな事業を始めた事業主を対象に情報提供会を全国で行っている。

- その他、個々人に対して「パーソナライズ」された情報を届けることのできるICTの活用も重要となる。例えば、オーストラリアでは、納税額や自らへの税の還元状況等を把握できるオンラインシステムの導入等、ICTの活用により納期内納税率の向上等の効果が表れている。
- さらに、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ことも有効である。
- これらと併せて、広報活動に関する評価・改善活動も重要である。国税庁、東京都主税局はモニター制度を活用するなどにより、税務広報や接遇等に対する満足度等について情報を収集し事業に反映している。こうした取組の積み重ねが、税務行政の満足度向上に繋がると考えられる。

## (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」が掲げられた。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、関係省庁及び民間団体が連携して取り組むことの必要性がうたわれている。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、研修を定期的実施し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児童・生徒向けの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)

- 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。そこで、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、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。
- また、学校教育現場での租税教室の実施は小・中学校が中心で、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。なかでも都内高等学校における租税教室の実施割合は、平成 28 年度で約 15.9%と、全国平均の約 30.3%と比較して低い値となっている<sup>57</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。

<sup>57</sup> 東京都租税教育推進協議会調べによる。

- ・ 租税教育を実施する際、税に対する理解と納得感を高めるために、税についてより実感を持って学習できる工夫をすることが効果的である。その方策として、「主権者教育<sup>58</sup>との連携」と「個人の経済活動に結びつけた学習」が挙げられる。
- ・ 「主権者教育との連携」は、主権者教育の中で税が関係する具体的な政治的意思決定の事例を、生徒が自らの問題として考えることで、税への関心や理解を深める効果が期待される。例えば、アメリカの教材には、税の使途等の身近な事例について生徒が議論を行うなど、主権者として税の使途を考えられる工夫がされている。
- ・ 「個人の経済活動に結びつけた学習」は、将来納めるべき税金の擬似的な学習により、生徒の租税に対する意識を高める効果が期待される。例えばオーストラリアでは、数学の授業において、不動産投資等を例にとって税金の計算も学ぶ等、実践的な学習内容となっている。
- ・ 学校における租税教育については、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、税理士会等の関係団体と認識を共有し、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、源泉徴収等を基本とする給与所得者は、確定申告等の機会が少なく納税者としての自覚を持ちづらいため、納税の主体としての意識の醸成が不可欠である。その際、ライフステージ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

<sup>58</sup> 主権者教育とは、主権者として社会の中で自立し、他者と連携・協働しながら社会を生き抜く力や地域の課題解決を社会の構成員の一人として主体的に担うことができる力を養成するもの。

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。

#### 4 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
- 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、そ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がある

##### (課税自主権を活用した政策支援のあり方)

- 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。
- 都はこれまでに、各分野の重要施策を推進するため、課税自主権を活用して税制面からの支援を行ってきた。災害に強い東京の実現に向けて、耐震化促進税制や不燃化特区支援税制を創設し、固定資産税等を減免する措置を講じている。また、児童福祉や高齢者福祉等の更なる増進を図るため、認証保育所や地域のケア付き住まい、保育所等のために有料で貸し付けられた土地に対する固定資産税等

の減免を行っている。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するため、中小企業者向け省エネ促進税制として法人事業税及び個人事業税の減免や、次世代自動車の導入促進税制として自動車税及び自動車取得税の課税免除を行っている。

- 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、都の法定外目的税である宿泊税<sup>59</sup>の課税対象は、旅館業法上のホテル及び旅館の宿泊であることから、今後、民泊事業における宿泊が問題となる。民泊については、宿泊施設の提供者、利用者及び仲介業者が全て非居住者である事例も増えており、実態の把握が困難などの課題がある。民泊に対する課税については、平成 29 年 6 月に成立した住宅宿泊事業法の動向を踏まえ、課税実務上の課題に留意しつつ、現在対象となっているホテル等との公平性を考慮して検討を深めていくべきである。
- また、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、旅行者からも応分の負担を求める必要が生じた場合、宿泊税の税率について、第三者の意見も含めた評価・検証を行った上で、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ある。

---

<sup>59</sup> 参考資料 p. 16 「宿泊税の概要」

### (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。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。
- 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、その施策の必要性に加え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といった課税実務上の課題にも留意すべきである。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、歳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。このような性質を踏まえ、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、必要に応じて見直しを行っ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が考えられる。

- 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。

#### IV 住民が安心して希望を持って暮らせる社会の実現

- 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利益を享受することが、日本全体を持続的発展に導く
- 社会経済の活力の原動力は人材。全ての人々が自らの意志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ることが求められる
- 都民・国民の未来を切り開く礎は、次世代を含めた住民が安心して希望を持って暮らせる地域社会の実現にある。地方自治体の役割と権限にふさわしい地方税財源の充実に向けて、たゆまぬ税制改革の努力が求められる

##### (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。

##### (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・活動状況調査」<sup>60</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>61</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。

#### (目指すべき地方税制の姿)

- ・ 今年、地方自治法は施行から 70 年目を迎えた。「民主主義の学校」とも例えられる地方自治であるが、これまで述べてきたように、地方分権や税制などの改革は不十分であり道半ばと言える。地方自治とは、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。
- ・ 地方自治体は、住民に身近な行政主体として、ニーズを的確に把握し、地域の実情に応じた行政サービスを提供してきた。少子・高齢化、人口減少の進行に伴い、地方自治体には一層の役割が求められる。地方自治体がその役割を適切に果たしていく上では、地方税財源の拡充とともに課税自主権の活用を図るなど、安定的、持続的な財政基盤の構築が不可欠である。

---

<sup>60</sup> 東京都福祉保健局調査

<sup>61</sup> 内閣府「平成 26 年度 高齢者の日常生活に関する意識調査結果」

- ・ 都民・国民の未来を切り開く礎は、次世代を含めた住民が安心して希望を持って暮らせる地域社会の実現にある。地方自治を支える分権改革を一層推進し、地方自治体の役割と権限にふさわしい地方税財源の充実に向けて、たゆまぬ税制改革の努力が求められる。