

平成 30 年度東京都税制調査会答申

平成 30（2018）年 10 月 26 日

東京都税制調査会

はじめに

今年度、東京都税制調査会は、新任の委員も迎え、三年間を一つの検討期間とする第7期をスタートさせた。

当調査会は、平成12年度の創設以来、「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」について検討を行ってきた。そして、地方自治体が住民の意思に基づき、自らの判断で施策を決定することが可能な地方分権の確立には、自主的・自立的な財政運営を可能とする、地方税をはじめとした地方税財源の拡充が不可欠であることを一貫して提言してきた。

世界経済のグローバル化が進展する中、我が国では既に人口減少社会に突入し、世界のどの国も経験したことのない超高齢社会に直面している。このような状況を踏まえ、今、求められているのは、我が国の国際競争力を強化するとともに、都市と地方が共存共栄する「共に支え合う関係」をいかに創出し、今後も両者が手を携えて持続的に成長・発展していくかの道筋を明らかにすることである。

それにもかかわらず、国においては、「地方法人課税の偏在是正」の名の下に、東京の税収を地方に配分するという極めて対症療法的な方策が議論されている。日本全体の持続的発展の実現のためには、東京を含む日本の各地域がそれぞれの役割を果たし、個性と強みを発揮して更なる活力向上に取り組むことが何よりも重要であり、それを可能とするのは、地方分権の推進とその裏付けとなる地方税財源の拡充など、本質的な改革である。

当調査会は、本答申があるべき税制改革へと導く一助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	我が国の将来を見据えた分権改革	1
	(1) 我が国の少子・高齢化、人口減少の状況	1
	(2) 将来を見据えた分権改革	3
2	財政の持続可能性の確保	5
3	地方税体系のあり方	7
4	時代の変化に対応した税制度の構築	9
	(1) 少子・高齢化、人口減少社会に対応した税制度の構築	9
	(2) 税制のグリーン化	11
5	我が国の持続的成長のために	12
II	地方法人課税をめぐる喫緊の課題への対応	14
1	地方法人課税の意義	14
2	税源の偏在是正	16
3	分割基準のあり方	20
4	法人実効税率のあり方	23
5	法人事業税の外形標準課税	25
III	環境関連税制	27
1	グリーン化に向けた取組	27
2	「地球温暖化対策のための税」の将来像	30
	(1) 「地球温暖化対策のための税」の現状と課題	30
	(2) 「地球温暖化対策のための税」の将来像	32
	(3) 合意形成手法	36
3	自動車関連税のあり方	37
	(1) 自動車関連税の現状と課題	37
	(2) 自動車関連税の改革	41
IV	地方財政調整制度等における諸課題	46
1	地方財政調整制度	46

(1) 地方財政調整の意義.....	46
(2) 地方交付税制度.....	47
2 地方自治体の基金.....	50
(1) 地方自治体の基金の現状.....	50
(2) 長期的視野を持った財政運営の必要性.....	51
3 ふるさと納税.....	53
4 東京における財政需要.....	55
(1) 地方自治体の果たす役割と東京の特殊性.....	55
(2) 東京が抱える主な財政需要.....	56
(3) 財政需要に応じた地方税財源の拡充.....	59
おわりに ー都市と地方の共存共栄ー.....	60

I 税制改革の視点

1 我が国の将来を見据えた分権改革

- 2040年頃を高齢化のピークとする我が国の少子・高齢化、人口減少の問題は、これまでの人口増加を前提とした社会システムを根底から変革する必要があるという意味においても、重大な危機
- 将来にわたって東京都もそれ以外の地域も活力を維持し、更に発展していくためには、それぞれの地域がその個性と強みを発揮し、互いに高め合いながらの「共存共栄」を可能とすることが最適な解決策
- 地方自治体には、社会保障分野をはじめ将来にわたって必要な行政サービスを提供していくことが求められており、地方の役割に見合った税財源の拡充を実現していくことが極めて重要

(1) 我が国の少子・高齢化、人口減少の状況

- ・ 我が国は、既に少子化による急速な人口減少社会に突入し、世界にも例を見ない超高齢社会に直面している。総人口は2008年の1億2,808万人をピークに減少を始めており、2040年には1億1,092万人になるものと見込まれている¹。また、2015年に3,387万人であった高齢者人口（65歳以上）は、団塊ジュニア世代が全て高齢者となる2042年に3,935万人（高齢化率36.1%）でピークを迎える見込みである²。
- ・ このような少子・高齢化、人口減少の状況に対して、地方は地域産業の振興及び人材育成などに積極的に取り組み、懸命に地域

¹ 参考資料 p. 1 「将来人口推計と高齢化率の推移（全国）」

² 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）：出生中位（死亡中位）推計」

の活性化に努めている。しかしながら、依然として地方は、社会保障関係経費の負担増及び人口減少による空洞化・活力低下をはじめ、限界集落の増加、山間地では耕地・山林の管理が困難となるおそれがあるなど、様々な難しい課題の解決を迫られている。

- これに対し、東京都の状況であるが、人口は2030年前後をピークに減少に転じ、2040年には1,376万人になるものと見込まれている³。また、現在の高齢化率は全国平均を下回っているものの、2015年を起点とした高齢者人口の増加率は、2020年代後半には全国平均を上回り、2040年には全国平均の約1.9倍に達すると推計されている⁴。同時に、いわゆる後期高齢者である75歳以上の人口は2040年時点で約207万人となり、2015年比で約60万人、約4割も増加するものと見込まれている⁵。
- このことは、現状でも多くの大都市需要を抱える都において、近い将来に更に膨大な医療及び介護などの財政需要が発生することを意味している。さらに今後は、東京においても空き家の増加等による「都市のスポンジ化」、介護人材の需要と供給のギャップの拡大など、少子・高齢化、人口減少に付随する諸問題が一層顕在化していくことが予想される。
- このような地域間の「タイムラグ」の存在を含め、ある程度の時間軸に沿って我が国の状況を俯瞰することで、東京都もそれ以外の地域も等しく厳しい状況にあるという認識が地方関係者の間で共有され、共感されることが望まれる方向性である。

³ 参考資料 p. 1 「将来人口推計と高齢化率の推移（東京都）」

⁴ 参考資料 p. 2 「65歳以上人口の指数の推移」

⁵ 参考資料 p. 1 「将来人口推計と高齢化率の推移（東京都）」

(2) 将来を見据えた分権改革

- ・ 2040年頃を高齢化のピークとする我が国の少子・高齢化、人口減少の問題は「2040年問題」とも言われているが、これまでの人口増加を前提とした社会システムを根底から変革する必要があるという意味においても、国・地方・国民が一致協力して乗り越えるべき重大な危機である。
- ・ 将来にわたって東京都もそれ以外の地域も活力を維持し、更に発展していくためには、それぞれの地域がその個性と強みを発揮し、互いに高め合いながらの「共存共栄」を可能とすることが最も適切な解決策である。
- ・ 日本全国の各地域の状況は多様であり、直面する課題も様々である。そして、地域の実情を最もよく知るのは、当該地域の住民であり、当該地域の地方自治体である。そのことを踏まえれば、住民の意思と判断に基づき、地方が主体となって課題解決を図ることが効果的・効率的な方法であることは明らかである。今日の高齢化の進展等に伴う課題とその解決の困難性の増大により、地方自治の重要性は従前より一層高まっている。
- ・ そもそも、地方分権改革の目的は、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会の実現であり、地方自治の確立に向け、旧来の中央集権型であった行財政システムを抜本的に見直し、新たなシステムを作り上げることが改革の原点である。
- ・ 平成5年の「地方分権の推進に関する決議」がなされて以降、機関委任事務の廃止をはじめ、三位一体の改革、事務・権限の委譲、義務付け・枠付けの見直しなどが行われてきた。しかし、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、地方の主体性及び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。

- ・ 少子・高齢化、人口減少が進行する中、地方自治体には、社会保障分野をはじめ将来にわたって必要な行政サービスを提供していくことが求められており、今後ますます、その役割が大きくなることは明らかである。
- ・ 地方自治体が自らの判断と責任で主体的に施策を展開するためには、地方分権を推進し、国から地方への権限移譲に対応した税源移譲実現の可能性の検討も含め、地方の役割に見合った税財源の拡充を実現していくことが極めて重要である。

2 財政の持続可能性の確保

- 財政再建は避けては通れない課題であり、2025年度の基礎的財政収支の黒字化を目指し、収支改善に向けた更なる取組が不可避
- 国民の生活に不可欠な行政サービスの提供に必要となる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
- 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

- ・ 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将来にわたって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。
- ・ 我が国の財政状況をみると、平成28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98兆円に過ぎず、歳出に対する税収の割合は約58%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30年度末で約1,107兆円（GDP比196%）に達すると見込まれている⁶。
- ・ このまま財政赤字を積み重ねる状況が続けば、将来世代の負担は更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り、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。
- ・ 「経済財政運営と改革の基本方針2018」⁷では、2025年度の基礎的財政収支の黒字化を目指すこととしたものの、内閣府が本年

⁶ 参考資料 p. 2 「国と地方の長期債務残高の推移」

⁷ 平成30年6月15日閣議決定

7月にまとめた中長期試算⁸では、2020年代前半に実質2%、名目3%以上の経済成長を実現する「成長実現ベース」でも、黒字化の時期は2027年度になるとされ、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。

- また、租税負担率と社会保障負担率を合わせた、我が国の国民負担率は約42.5%（2018年度）であり、諸外国と比較すれば低い水準にある⁹。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となる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、税負担の公平及び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及び滞納整理の推進等、国民の公平感を高める努力が必要である。
- さらに、「最少の経費で最大の効果¹⁰」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。
- 財政再建を進めるためには、国民・住民の理解と協力が不可欠である。しかしながら、率直に言って、国も地方も社会保障関係経費の増大など、もはや先延ばしは許されない課題に対応するための負担の必要性について、国民・住民と十分に議論してきたとは言えない。税に対する理解を深める取組を強化し、財源確保を通じた財政健全化について、国・地方とも国民・住民との対話に、より一層努めていくことが重要である。住民の声に真摯に向き合い、地方自らも汗をかき、説明責任を果たすことが求められている。

⁸ 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」

⁹ 参考資料 p. 3 「国民負担率の国際比較」

¹⁰ 地方自治法第2条第14項

3 地方税体系のあり方

- 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、社会保障の全体像を見据えた上で、地方税の更なる充実などにより、地方税収の割合を一層高めるとともに、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
 - 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、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ことが重要
-

- ・ 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おり、また、その地域に暮らす住民のニーズ及び地域の実情に即して細やかなサービスを提供することが求められている。
- ・ 今後、少子・高齢化、人口減少が一層進展することに伴い、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ことは明らかである¹¹。
- ・ 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¹²が、地方自治体の果たす役割を考慮すれば、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、社会保障の全体像を見据えた上で、地方税の更なる充実などにより、地方税収の割合を一層高めるとともに、偏在性が

¹¹ 参考資料 p. 3 「国と地方の役割分担（平成28年度決算）」

¹² 参考資料 p. 4 「国・地方の税源配分」

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、とりわけ首都圏においては、通勤等による昼間の人口移動が激しいという特徴がある。地域には、そこに住む人のほか、生産活動に従事する人、消費活動を行う人がおり、それぞれ当該地域の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）等を組み合わせることで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ことも重要である。

4 時代の変化に対応した税制度の構築

(1) 少子・高齢化、人口減少社会に対応した税制度の構築

- 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、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
- 人口構造及び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

- ・ 人口構造の変化については「I-1-(1)」で述べたが、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。
- ・ 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、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。支える側が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合う社会経済システムの構築が急務である。
- ・ 一方で、社会保障の給付と負担の現状をみると、平成30(2018)年度当初予算ベースで社会保障給付費は約121.3兆円であり、その財源は、社会保険料が約70.2兆円(約59.9%)、税などの公費

負担が約 46.9 兆円（約 40.1%）などとなっている¹³。公費負担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、その額は今後更に増大することが見込まれる¹⁴。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。

- ・ 人口構造及び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、税と社会保険料を合わせた負担のあり方、世代間における負担の公平性など、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。

¹³ 参考資料 p. 4 「社会保障の給付と負担の現状（2018 年度予算ベース）」

¹⁴ 参考資料 p. 5 「社会保障給付費と社会保障財源の推移」

(2) 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COP21¹⁵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¹⁶、目標の達成に向けては、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はなく、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。

¹⁵ 国連気候変動枠組条約第21回締約国会議

¹⁶ 「地球温暖化対策計画」(平成28年5月閣議決定)

5 我が国の持続的成長のために

- 日本全体の持続的発展の実現のためには、東京を含む各地域がそれぞれの役割を果たし、個性と強みを発揮して更なる活力向上に取り組むことが重要
 - 国は、「地方法人課税の偏在是正」を掲げ、地域間での財源の奪い合いの構図へと誘導するかなのような措置を検討しているが、このようなその場しのぎの対症療法は我が国の諸課題の本質的な解決にはつながらない
 - 我が国の国際競争力を強化し、全ての地方自治体が直面する課題を克服するためには、地方分権の推進とその裏付けとなる地方税財源の拡充こそが、日本の将来を見据えた本質的な改革として進められていくべき
-

- ・ 我が国は、経済のグローバル化の進展に伴い、企業及び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及び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、子育て支援の充実、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。
- ・ 近年、東京への集中・集積が地方の活性化を阻害する主な要因であるかなのような議論がなされている。しかしながら、国際的な

都市間競争が激化する中、東京がその魅力によって世界から人材・投資を呼び込むことが、日本経済の活性化には非常に重要であることに照らしても、集中・集積を殊更に問題視すべきではない。

- 日本全体の持続的発展の実現のためには、東京を含む各地域がそれぞれの役割を果たし、個性と強みを発揮して更なる活力向上に取り組むことが重要である。
- それにもかかわらず、国は、「地方法人課税の偏在是正」を掲げ、地域間での財源の奪い合いの構図へと誘導するかのよう な措置を検討しているが、このようなその場しのぎの対症療法は我が国の諸課題の本質的な解決にはつながらない。東京がけん引する日本の国際競争力を強化し、超高齢化という全ての地方自治体が直面する課題を克服するためにも、地方分権の推進とその裏付けとなる地方税財源の拡充こそが、日本の将来を見据えた本質的な改革として進められていくべきである。
- なお、地方税財源の拡充に当たっては、地方消費税の充実等によって偏在性が小さく安定的な地方税体系の構築を更に進めること、また、なお財政力の低い地方自治体が存することに留意し、地方交付税の財政調整機能及び財源保障機能を適切に発揮していくことが必要である。

II 地方法人課税をめぐる喫緊の課題への対応

1 地方法人課税の意義

- 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
- 地方自治体が行う行政サービスは、法人の事業活動を支えており、法人には受益に応じた負担を求めることが必要
- 法人に課税することで、行政サービスの受益者である域外からの通勤者等に対しても間接的に負担を求めることができる

- ・ 平成 30 年度地方財政計画における道府県税収の内訳をみると、法人事業税が約 4.0 兆円、法人住民税が約 0.7 兆円で、合わせて約 4.7 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 2.0 兆円で、市町村税収総額の約 9.1%を占めている¹⁷。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。
- ・ 地方自治体が行う都市基盤整備及び治安の確保、防災への対応は法人の事業活動に欠かせない行政サービスである。また、教育、子育て支援、医療、介護、環境対策等は、地域住民の生活を支えるだけでなく、法人の事業活動を支えていることは明らかであり、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。
- ・ 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

¹⁷ 参考資料 p. 6 「地方税収の構成（平成 30 年度地方財政計画額）」

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上では、上記のとおり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 291 万人（平成 27 年）に上るなど¹⁸、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、域外からの通勤者等に対しても間接的に負担を求めることができる。

¹⁸ 東京都総務局「「東京都の昼間人口」（従業地・通学地による人口）の概要」（平成 30 年 3 月発表）

2 税源の偏在是正

- 平成 28 年度税制改正で、消費税率（国・地方）の引上げ及び地方法人税率の引上げに合わせて、地方法人特別税・同譲与税の廃止、法人事業税への復元が決定されたことに鑑みれば、10 年に及ぶ一連の暫定的な偏在是正措置は、これをもって終結したとみるのが妥当
 - 法人が受けた行政サービスに応じて負担する地方税を財政調整の手段として国税化し、応益関係のない地方に配分することは、受益と負担という地方税の重要な原則に反する
 - 国の偏在是正措置は、地方税の存在意義そのものを揺るがし、地方自治の根幹を脅かす行為に他ならず、そのような偏在是正措置を新たに行うべきではない
-

（これまでの偏在是正措置）

- ・ これまで国が行ってきた地方法人課税における偏在是正措置は次のとおりである。
- ・ まず、平成 20 年度税制改正において、法人事業税の暫定措置、すなわち「税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の地域間の税源偏在を是正する暫定的な措置」として、法人事業税の一部を地方法人特別税として国税化し、地方法人特別譲与税を創設した。
- ・ これにとどまらず、平成 26 年度には、地方法人特別税の規模を 3 分の 1 縮小し、法人事業税に復元した一方で、法人住民税法人税割の一部を地方法人税として国税化し、その税込額を地方交付税原資化した。
- ・ さらに、平成 28 年度税制改正では、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・同譲与税が、消

費税率（国・地方）10%への引上げに伴い廃止されることが決定される一方で、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更に拡大された。

- こうした数度にわたる地方法人課税の偏在是正措置により、平成20年度から平成30年度までの都財政への影響額は、約2兆7,000億円に上る。

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	▲ 2,340	▲ 2,086	▲ 4,426
H29	▲ 2,514	▲ 2,065	▲ 4,579
H30	▲ 2,544	▲ 2,090	▲ 4,634
合 計	▲ 20,063	▲ 7,114	▲ 27,177

注 東京都主税局作成。
四捨五入により、計が一致しない部分がある。

- これまで、地方法人課税の偏在是正措置を実施する際、国は人口一人当たりの税収格差を強調するが、何をもって「偏在」とみなすのか、合理的な説明を行っていない。
- また、東京一極集中の傾向が加速しているとして、国が偏在是

正が必要な根拠の一つとしている法人事業税・法人住民税の都道府県別人口一人当たり税収額の最大・最小の倍率をみても、近年大きな変化はない。

- ・ このように、偏在是正の必要性に対する明確な根拠も状況の変化も示されない中、平成 30 年度与党税制改正大綱では、「特に偏在度の高い地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について、消費税率 10%段階において地方法人特別税・譲与税が廃止され法人事業税に復元されること等も踏まえて検討し、平成 31 年度税制改正において結論を得る。」とされ、国は新たな偏在是正措置に踏み切る構えである。

(偏在是正に対する当調査会の考え)

- ・ 平成 20 年度税制改正で導入された地方法人特別税・同譲与税は、消費税を含む税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の地域間の税源偏在を是正する暫定的な措置とされていた。平成 28 年度税制改正で、消費税率（国・地方）の 10%への引上げ及び地方法人税率の 10.3%への引上げに合わせて、この地方法人特別税・同譲与税の廃止、法人事業税への復元が決定されたことに鑑みれば、10 年に及ぶ一連の暫定的な偏在是正措置は、これをもって終結したとみるのが妥当である。
- ・ それにもかかわらず、この廃止と引き換えに、平成 31 年度税制改正で新たな偏在是正措置を行うのであれば、それは事実上の廃止決定の撤回であり、地方財政運営の予見可能性を損なう。
- ・ そもそも、都市への企業集積と人口流入が進めば、税源は都市に集中するが、「IV-4」で述べるように、東京のような大都市には膨大な財政需要も発生するのである。また、税制を検討する場合には、税収と財政需要の双方の観点を踏まえるべきであり、税収の多寡のみをもって財政力の格差を捉えるのは適切ではない。

- 法人が受けた行政サービスに応じて負担する地方税を財政調整の手段として国税化し、応益関係のない地方に配分することは、受益と負担という地方税の重要な原則に反する。またそれは、都市特有の膨大な財政需要への対応についても何ら考慮していない。
- 本来、地域間の財源の不均衡の調整は地方交付税制度で行われるべきであり、地方交付税等による財政調整後の一般財源ベースで見れば、都道府県間の財源の不均衡は調整されている。国は人口一人当たりの税収格差を強調するが、地方交付税による財政調整後の人口一人当たり一般財源の額で見れば、景気の影響を受けた変動を伴いつつも、都の数值は全国平均程度であり¹⁹、特定の指標をもって全体を論じるべきではない。
- 仮に国が、新たな偏在是正措置の必要性を主張するのであれば、少なくともその前提として、過去 10 年に及ぶ偏在是正措置による地方への実質的効果及び定量的な最終到達目標が示されて然るべきだが、未だ何も示されていない。
- 国が偏在是正の名の下に講じてきた地方法人課税における国税化措置（譲与税化、交付税化）は、地方自治体の自主財源である地方税を縮小するものである。こうした手法は地方税の存在意義そのものを揺るがし、地方自治の根幹を脅かす行為に他ならず、そのような偏在是正措置を新たに行うべきではない。

¹⁹ 参考資料 p. 6 「東京都の人口一人当たり一般財源額(指数)の推移」

3 分割基準のあり方

- 分割基準は、法人の事業活動規模を的確に表すとともに、納税者の便宜等も考慮し、簡便で明確な指標であるべき
 - 法人の事業活動規模を最も的確に表す指標は付加価値。付加価値の中で最大の割合を占める人件費を用いることは合理性がある。従業者の数は人件費の代替指標であり簡便な基準
 - 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
-

- ・ 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、行政サービスの受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、納税者の便宜及び課税庁の徴税手続等のため、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²⁰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踏まえ、人件費の代替指標である従業者の数は、簡

²⁰ 参考資料 p. 7 「付加価値額に占める人件費の推移」

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、法人事業税、法人住民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必要とされ、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必要とされてきた。
- これらの見直しは、事業活動の実態の変化を反映したものというより、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。
- これまでの見直しによる都への影響額は、平成元年度から平成 30 年度までの累計で約 3.1 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。

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	小売電気 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。

- なお、今日の世界的なデジタル経済化及び知識経済化を背景に、様々な事業形態・ビジネスモデルが生まれている状況を踏まえ、よりの確に事業活動規模の大きさを表す指標へと分割基準を見直すべきとの議論がある。事業活動規模を表す指標を検討する場合は、見直しについて、①見直す対象となる業種・法人に共通した一定の合理性が認められるか、②社会経済情勢の変化に継続性が認められ、同時に、統計的な根拠等から客観的かつ合理的な裏付けがあるか、③税務実務上、納税者に過度な負担を強いることがないか、などの観点から慎重に検討することが必要である。

4 法人実効税率のあり方

- 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
- 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

- ・ 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 年度税制改正において、法人税については、収益力拡大に向けた前向きな投資とともに、継続的・積極的な賃上げを後押しするために税率引下げを進めることとし、25.5% から 23.2% にまで引き下げられた。また、地方法人課税については、外形標準課税を拡大するとともに²¹、法人事業税所得割については、7.2% の標準税率を、平成 27 年度に 6.0%、平成 28 年度に 3.6% に引き下げることとし、国・地方を通じた法人実効税率は、平成 27 年度に 32.11%（東京都は 33.06%）、平成 28 年度に 29.97%（東京都は 30.86%）、平成 30 年度には 29.74%（東京都は 30.62%）にまで引き下げられた²²。

²¹ 参考資料 p. 7 「法人事業税の外形標準課税の拡大の推移」

²² 参考資料 p. 8 「法人実効税率の推移」

- ・ 諸外国の法人実効税率をみると、2018年1月現在、フランスの実効税率が33.33%、ドイツが29.83%（全国平均）と、我が国よりも高い状況である。しかし、フランスは2018年から段階的に税率を引き下げ、2022年には25.00%にすることが計画されている。また、アメリカ（カリフォルニア州）は2017年まで40.75%と我が国よりも高い法人実効税率を課していたが、トランプ政権の下で2018年から税率が27.98%に引き下げられた。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²³。
- ・ 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、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ることから、その果たしている役割の大きさも考慮する必要がある。
- ・ 法人実効税率のあり方については、東京の国際競争力を向上させる観点から、世界から人材と投資を集めるためには、法人実効税率の更なる引下げを積極的に検討するべきという意見があった。一方、引下げの効果が必ずしも明らかでないとし、国際租税競争に参加することで財源調達機能を弱めるべきではないとの意見もあった。
- ・ 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。このことに鑑みると、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べきであり、地方財政に影響を及ぼすべきではない。

²³ 参考資料 p. 8 「法人実効税率の国際比較」

5 法人事業税の外形標準課税

- 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
 - 外形標準課税の適用基準については、今後も引き続き、中小法人の負
担に十分に配慮しつつ、近年の法人の事業活動形態の変化も踏まえ、法
人の規模及び活動実態等を的確に表すものとして、資本金以外の指標も
組み合わせることなどを検討するべき
-

- ・ 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、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していたことなどがあった。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、税収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253万社のうち約2.2万社と、

外形標準課税対象法人の割合は1%にも満たない(平成28年度)²⁴。また、外形標準課税の適用対象法人は年々減少しており²⁵、その背景には減資等の影響が考えられる。さらに、外形標準課税対象外法人の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、外形標準課税の適用基準については、法人の規模及び活動実態等を的確に表すものとして、資本金以外の指標も組み合わせることなどを検討するべきである。

²⁴ 参考資料 p. 9 「外形標準課税対象法人数(平成28年度)」

²⁵ 参考資料 p. 9 「東京都内における外形標準課税対象法人数の推移」

Ⅲ 環境関連税制

1 グリーン化に向けた取組

- 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及び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
- 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

(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及び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²⁶・高度化法²⁷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

²⁶ 「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)

²⁷ 「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)

設備及び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べきであり、「I-4-(2)」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」、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(CO₂ tax)を導入し、北欧諸国に続いて、オランダ、ドイツ等が燃料及びエネルギーに対する新たな税の導入及び税率の引上げを行っている。
- ・ 最近では、フランス、ポルトガル等が炭素税の導入及び炭素税率の引上げを行っており、カナダでは、連邦政府が国内全ての州・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、州レベルでの独自の取組が進められている。

(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、国税では所得税及び法人税等で、地方税では「3」で述べる自動車関連税のほか、事業所税及び固定資産税等で、低炭素社

会・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²⁸。

- 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及び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30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²⁹、CO₂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。

²⁸ 参考資料 p.10 「環境関連の主な現行の税制措置」

²⁹ 参考資料 p.10 「OECD環境統計－環境関連税制」

2 「地球温暖化対策のための税」の将来像

- 企業の国際競争力の問題に留意しつつ、ポリシーミックスを通じて、CO₂排出削減インセンティブを付与する方策について検討していくことが求められる
 - 諸外国と比較して日本の税率水準は極めて低い。人々の行動・投資を低炭素なオプションに転換させるために、中長期的な税率の引上げ見通しとその道筋を示すべき
 - 税収については、幅広い用途に活用できる仕組みとするべき。地方自治体の役割を踏まえ、国と地方で税収を適切に配分すべき
 - 税率引上げに向けたコンセンサスを得るために、政策決定過程において幅広く関係者と協議・対話を重ねるとともに、政府が明確な方針と一貫した姿勢を示していくことが重要
-

(1) 「地球温暖化対策のための税」の現状と課題

- ・ 日本では、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CO₂（以下「エネルギー起源CO₂」という。）が占めており³⁰、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CO₂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CO₂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³¹された。
- ・ 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

³⁰ 国立環境研究所温室効果ガスインベントリオフィス「2016年度（平成28年度）の温室効果ガス排出量（確報値）」

³¹ 参考資料 p.11 「『地球温暖化対策のための税』の概要」

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（CO₂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、CO₂排出量1トン当たりの均一税率とした。これにより、現行の石油・天然ガス・石炭の価格体系の中で、CO₂排出抑制の効果を発揮することが可能となった。
- ・ 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CO₂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、CO₂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CO₂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³²(カナダのブリティッシュ・コロンビア州は2,630円で日本の約9倍、フランスは5,670円で日本の約20倍、スウェーデンは15,130円で日本の約52倍、いずれも2018年3月時点)、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。
- ・ 欧州諸国では炭素税等は一般財源として、法人税及び所得税の減税、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、日本の温対税の用途については、エネルギー起源CO₂排出

³² 参考資料 p.11 「主な炭素税導入国の比較」

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状況である。

- また、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、地方自治体の自主性を発揮しにくい制度となっている。

(2) 「地球温暖化対策のための税」の将来像

(化石燃料に対する税負担のあり方)

- エネルギー起源 CO₂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、CO₂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、日本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、更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れる。

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。

(税率の設定)

- 日本の実効炭素税率³³の水準は、諸外国と比較して著しく低い。なかでも、温対税の税率水準が極めて低く、CO₂排出削減に対する価格効果はほぼゼロに等しい³⁴。温対税の税率については諸外国の例を参考にしつつ、CO₂排出削減目標の達成に必要な水準を設定することが求められる。
- 諸外国が着実に一人当たりCO₂排出量を削減している中、日本は増加させている³⁵。人々の行動・投資を低炭素なオプションに転換させるために、温対税の中長期的な税率の引上げ見通しとその道筋を示すべきである。

³³ 「炭素税」、「排出量取引制度(排出枠価格)」、「エネルギー課税」を足し合わせ、各国の炭素価格の水準を比較する指標のこと。

³⁴ 環境省「税制全体のグリーン化推進検討会」(平成29年1月13日)

³⁵ 参考資料 p.12 「一人当たりCO₂排出量の推移」

(環境を一層重視した課税の仕組み)

- 日本では、各化石燃料に係る CO₂トン当たりの税率水準が 590 円/tCO₂ (石炭) ~24,565 円/tCO₂ (ガソリン) と大きく異なる状況にある³⁶。また、石油石炭税の本則税率を CO₂トン当たりに換算すると、石炭と原油の税率には 2 倍以上の差がある³⁷。そこで、CO₂排出抑制を促すために、石油石炭税の本則部分の税率を、CO₂排出量 1 トン当たりの均一税率に変更していくことは一つの選択肢である。
- 日本では、産業部門における CO₂の排出量の半分以上が課税されておらず³⁸、その部分の多くは、原料用での使用に対する免税措置に起因し、諸外国も日本と同様の状況である。
- 一方、欧州・カナダのアルバータ州では、鉄鋼などの大規模排出事業者は排出量取引制度の対象となっている。日本でも、企業の国際競争力の問題に留意しつつ、ポリシーミックスを通じて、排出削減インセンティブを付与する方策について検討していくことが求められる。

(税収の幅広い用途への活用)

- 温対税の税収の用途については、CO₂排出抑制に向けた長期的な視野での投資を促していくため、既存の特別会計の枠組みは一定程度維持しつつ、税率の引上げに伴う増収分は一般財源として、幅広い用途に柔軟に活用できる仕組みとするべきである。
- また、税率引上げによる経済への負の影響を軽減するため、例えば、社会保障負担の軽減、企業の雇用支援、イノベーションの促進(企業の研究開発支援等)などに活用することも考えられる。

³⁶ 参考資料 p. 12 「日本における燃料別の税率水準 (CO₂排出量 1 トン当たり)」

³⁷ 参考資料 p. 11 『地球温暖化対策のための税』の概要」

³⁸ 参考資料 p. 13 「日本における部門ごとの実効炭素税率の水準」

(税収の地方への配分)

- 地方自治体は、緑の創出と保全、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・産業等の諸機能が集中し、大気汚染及び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、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を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。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、地方自治体が創意工夫を凝らし、税収を活用できる使い勝手の良い仕組みとすることを検討すべきである。

(家計・産業への配慮措置)

- 温対税の税率引上げを行う場合には、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・経済活動及び日本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給付するなど、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当たって

は、国際競争力及び炭素リーケージ³⁹の懸念、家計への負担増加の影響に対し、課税の仕組みと税率の設定、税収の活用等を駆使しつつ、変化する世界の情勢に対応した適切な配慮措置を講じていく必要がある。

(3) 合意形成手法

- ・ 温暖化対策として、東京都及び埼玉県は排出量取引制度を導入しており、制度は円滑に運営されている。今後、国レベルの施策を検討するに当たっては、国と地方の連携を通じ、地方自治体の知見を国の施策に反映することで、日本全体としてより効果的なCO₂排出抑制の施策を進めていくべきである。
- ・ 日本では、温対税が導入されているものの、その認知度は低く、産業界からの反対も根強い。税率引上げに向けた社会的なコンセンサスを得るために、政策決定過程において幅広く関係者と協議・対話を重ねるとともに、政府が明確な方針と一貫した姿勢を示していくことが重要である。

³⁹ CO₂排出規制が厳しい国での排出量が削減される一方、規制が緩い国での生産活動が拡大するなどの理由により、地球全体での排出量が増加すること。

3 自動車関連税のあり方

- 持続可能な社会を実現するためには、車体課税をより積極的に環境関連税制として位置付けることが効果的。我が国においても、欧州諸国と同様に、保有段階でも CO₂排出量の要素を取り入れた課税の導入を急ぐべき
- 税制のグリーン化の進展により、低燃費・低公害車の普及が進む反面、自動車関連税収は大幅に減少しており、地方自治体にとっては今後その充実確保が重要な課題となる
- 今後は、電気自動車の普及など将来の自動車をめぐる様々な状況の変化を見据え、中長期的な視点から自動車関連税改革を検討するべき

(1) 自動車関連税の現状と課題

(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。
- ・ 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⁴⁰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。

⁴⁰ 参考資料 p.13 「人口一人当たりの税収額の指数（平成28年度決算額）」

(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。
- ・ 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」とするとともに、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CO₂排出及び公害・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、自動車取得税については、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ついては、燃費基準値達成度等に応じて税率が決定され、初年度に課される環境性能割⁴¹が導入されることとなった。したがって、環境性能割導入以後は、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。

（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。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とともに、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・強化するものである。これにより、車体課税の「環境損傷負担金的性格」が強まったと言える。
- ・ 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。

（地方自治体における自動車関連税収の状況）

- ・ 20年前の平成10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3.6兆円、地方税収総額に占める割合は約10.1%であったが、平成30年度地方財政

⁴¹ 参考資料 p.14 「環境性能割導入前後の自動車税・軽自動車税の法体系」

計画におけるこれら四税の合計税収は約 2.9 兆円、地方税収総額に占める割合は約 7.3%と、この 20 年間で大幅な減収が生じている⁴²。さらに、平成 10 年度を 100 とした税目別の税収規模を平成 30 年度と比較すると、自動車税が 87.8、自動車取得税が 33.5、軽油引取税が 73.9、軽自動車税が 224.7 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 48.4 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。地方における自動車関連税収の重要性に鑑み、国が更なる減税措置を講ずる場合には、全ての地方自治体に対し、確実かつ十分に代替税財源が確保されるべきである。

(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）、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

⁴² 参考資料 p. 14 「自動車関連税収の推移」

理性があるとは言えない。そこで、営自格差については、運輸政策上の配慮をしつつ、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。こうした中、産業界からは、自動車の保有に係る負担軽減のため、自動車税について軽自動車の負担水準を基準として税率を引き下げるべきとの意見がある。しかし、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をしつつ、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。

(2) 自動車関連税の改革

(低炭素社会の実現に向けた車体課税改革)

- ・ 平成 28 年度における我が国の CO₂ 排出量のうち、運輸部門が約 17.9% 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 86.2% と、自動車は我が国の CO₂ 排出量の約 15.4% を占

める大きな排出セクターとなっている⁴³。

- 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。
- 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「CO₂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 CO₂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、2018 年時点で、EU 加盟国のうち 20 か国が、CO₂排出量を課税の基準に取り入れている。
- 我が国において、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、自動車の取得段階における CO₂排出抑制のインセンティブ付与という意味では効果がある。しかしながら、保有段階の課税には手が付けられていない。
- 保有段階の課税では、乗用車における現行の税率区分として総排気量が採用されているが、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い。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切とは言えない。環境重視の考え方の定着化を図るためには、保有段階においても、欧州諸国と同様に CO₂排出量の要素を取り入れた課税の導入を急ぐべきである。
- なお、自動車関連税をめぐり、産業界からは、諸外国に比べて、複雑かつ過重な税負担が課せられているとの意見がある。しかし、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

⁴³ 参考資料 p. 15 「運輸部門における CO₂排出量」

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を考慮に入れるべきである⁴⁴。一方で、自動車の取得・保有・走行の各段階で課される自動車関連税を、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。

(自動車関連税の充実確保に向けて)

- ・ 「(1)」でみたように、地方自治体にとって重要な財源である自動車関連税は、この20年間で大幅な減収が生じている。
- ・ 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。
- ・ こうしたことから、地方自治体にとっては、今後、自動車の所有者に対して適正な負担を求め、自動車関連税を充実確保することが重要な課題となる。そこで、車体課税の本則税率を引き上げ、その上で環境性能に応じて税負担を軽減する措置を講ずることも一つの手法であるとの意見もあった。
- ・ 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、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。

⁴⁴ 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」

(中長期的な自動車関連税改革の検討)

- ・ 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を踏まえ、欧州主要国及び中国では、政府主導により、内燃機関のみで走行する自動車の販売を終了し、電気自動車等環境負荷の小さい自動車の導入を拡大する動きが加速している。
- ・ また、最近では、フランス及びイギリスが、2040年までにガソリン車及びディーゼル車の販売を禁止する政府方針を発表し、中国では、2019年から自動車メーカー及び輸入事業者に対して電気自動車等の投入を義務付ける制度が開始となるなど、電気自動車への転換を促す政策が展開されている。
- ・ 我が国では、平成28年5月に閣議決定した地球温暖化対策計画において、2030年までに新車販売に占める次世代自動車の割合を5割～7割にするとの中期目標を設定している。
- ・ 都においても、走行時にCO₂等の排出ガスを出さないゼロエミッション・ビークルの新車販売割合を2030年までに5割まで引き上げることを目指し⁴⁵、電気自動車・燃料電池自動車等、環境負荷の小さい次世代自動車の普及促進に向けた取組を行っている。
- ・ このように、政策的に次世代自動車の普及が推進されており、今後、電気自動車等、走行時にCO₂等の排出ガスを出さない自動車のシェアが高まっていくことが考えられる。
- ・ また、自動車をめぐる技術革新・サービスの向上も目覚ましく、自動運転・カーシェアリング等、人々のライフスタイルに応じた新たな付加価値が生まれるなど、今後の産業構造が大きく変化していくことも予測される。それに伴い、将来的には、自動車の保有形態及び自動車に対する価値基準が著しく変化することも考えられる。

⁴⁵ 環境国際会議「きれいな空と都市 東京フォーラム」における知事プレゼン資料(2018年5月22日)

- 一方、現行の税制度に照らすと、内燃機関を有しない電気自動車及び燃料電池自動車が普及した場合、自動車関連税収の一層の減少が懸念され、仮にCO₂排出量を課税標準とした場合でも、同様のことが言える。また、自動車に対する価値基準の変化により、保有形態が多様化・複雑化することで、課税のあり方について見直すことも必要になると考えられる。
- こうしたことから、今後は、将来の自動車をめぐる様々な状況の変化を見据え、税制のグリーン化と税負担のあり方という両面において、中長期的な視点から自動車関連税改革について検討を行っていくべきである。
- なお、中長期的な検討の方向性としては、環境配慮へのインセンティブを一層強化し、環境負荷の小さい自動車への転換を促進する一方で、安定的な財源確保のため、例えば、課税標準を車体重量又は走行距離とする方法も考えられる。また、我が国の少子・高齢化、人口減少社会を見据え、地域のまちづくり及び公共交通の利用促進など、政策と連携した税制度を考えることも重要な観点である。

IV 地方財政調整制度等における諸課題

1 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、財源保障機能及び財源調整機能を適切に発揮させていくためには、交付税原資となる国税の増税、地方交付税の法定率引上げ等を行うとともに、地方の実態に見合った財政需要を地方財政計画に反映するべき
 - 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、基準財政需要額の算定に当たっては、客観性・合理性という原則を重視しつつ、財政需要の実態を適切に反映するとともに、複雑化し過ぎた部分については簡素化し、透明性を高める改革が必要
 - 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。合わせて、税収の規模及び増減にかかわらず地方自治体間の財源の不均衡が的確かつ十分に調整されるよう、地方交付税制度の充実を図るべき
-

(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、教育及び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) 地方交付税制度

(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⁴⁶。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。
- ・ 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、交付税原資となる国税の増税、地方交付税の法定率⁴⁷引上げ等を行うとともに、地方の実態に見合った財政需要を地方財政計画に反映するべきである。

⁴⁶ 参考資料 p.16「臨時財政対策債の発行額」

⁴⁷ 平成30年度における地方交付税の法定率は、所得税及び法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の22.3%、地方法人税の全額。

(基準財政需要額の算定に係る課題)

- 都⁴⁸は、昭和 29 年度の地方交付税制度発足以来、財源超過額があるとして不交付団体となっている。平成 30 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 1,687 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、国の基準を超えて行う地方自治体独自の取組に係る支出は算定に含まれないなど、サービスの実態を表すものではない。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が設けられていること、大都市の財政需要を算定するための補正係数が年々引き下げられていることなどにより、大都市に不利な算定方法となっている。
- 例えば、都については、待機児童解消及び都市型災害への備え、観光施策に係る都独自の取組に加えて東京 2020 大会の開催準備だけでも約 3,600 億円が基準財政需要額として計測されず、加えて大都市に不利な算定方法により約 6,000 億円の割落としを受けている。地方交付税算定上の財源超過額は、地方自治体の財政需要が適切に反映されておらず、実態とはかけ離れた数値であり、不交付団体の財源余剰額を表すものではない。
- 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、基準財政需要額の算定に当たっては、客観性・合理性という原則を重視しつつ、財政需要の実態を適切に反映するとともに、あまりに複雑化し過ぎた部分については簡素化し、透明性を高める改革が必要である。

⁴⁸ 都の算定は、地方交付税法に基づき、道府県分と大都市分を合算し、東京都と特別区(23区)を併せて一つの自治体とみなして行われている。

(不合理な措置の是正に向けて)

- これまでに、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、地方法人特別税・同譲与税及び地方法人税などの不合理な措置が数多く講じられてきた。また、平成30年度税制改正では、地方消費税の清算基準について、統計の比率を引き下げ人口の比率を大幅に引き上げるなど、最終消費地と税収の最終的な帰属地を一致させるという清算基準の本来の趣旨から逸脱する見直しが行われた。さらに、国は、地方税収の増加に伴い不交付団体の財源超過額が増加し財政力格差が拡大したとして、不合理な偏在是正措置を繰り返そうとしている。これは、地方の安定的な財源確保に向けて果たすべき国の責任と役割を曖昧にし、「地方財政の問題は地方間で調整すべき」との考え方をますます助長するものである。
- 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。地方法人課税及び地方消費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、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。
- 地方税財源の拡充と安定的な地方税体系の構築と合わせて、税収の規模及び増減にかかわらず地方自治体間の財源の不均衡が的確かつ十分に調整されるよう、地方交付税制度の充実を図るべきである。

2 地方自治体の基金

- 地方自治体の基金残高の増加は、各地方自治体における年度間調整の取組の現れであり、そ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
- 地方全体として基金の残高が増加していることを捉えて、地方財政に余裕があるかのような議論や、地方の財源を削減するような議論は、合理的な理由及び根拠がない。不交付団体の基金残高の増加を理由に新たな偏在是正措置を行おうとすることは短絡的な発想

(1) 地方自治体の基金の現状

- ・ 地方自治体の基金は、年度間の財源調整や、特定の事業の複数年度にわたる安定的な運営等のために設けられるものである。平成 28 年度末における地方自治体の基金残高は約 21.6 兆円（東日本大震災分を除く。）であり、その内訳は、財政調整基金が約 7.5 兆円、減債基金が約 2.5 兆円、特定目的基金が約 11.5 兆円となっている⁴⁹。基金残高は、バブル期におけるピークの約 20.7 兆円（平成 4 年度末）を上回り、平成 18 年度末と比較すると約 8.0 兆円増加している。
- ・ 総務省がまとめた調査結果⁵⁰によると、基金残高の増加の要因は、景気の動向による法人関係税等の変動、人口減少による税収減、公共施設等の老朽化対策等、災害、社会保障関係経費の増大とい

⁴⁹ 参考資料 p. 16 「地方の基金残高の推移（通常収支分）」。なお、「平成 29 年度普通会計決算の概要（速報）」によれば、平成 29 年度末における地方自治体の基金残高は約 22.0 兆円（東日本大震災分を除く。）、そのうち財政調整基金が約 7.4 兆円、減債基金が約 2.5 兆円、特定目的基金が約 12.1 兆円。

⁵⁰ 総務省自治財政局「基金の積立状況等に関する調査結果」（平成 29 年 11 月）

った、将来の歳入減少又は歳出増加への備えが大部分を占めている。そして、その財源は、主に行財政改革及び経費節減等により捻出した額により確保されている。また、今後3年から5年程度の中期的な基金残高の増減見込みについては、約23,000基金のうち約7,500基金が減少するとされており、増減見込額を合算すると約2兆6,000億円の減となる見込みである。

(2) 長期的視野を持った財政運営の必要性

- ・ 近年、財政調整基金をはじめとする基金残高が増加していることから、各地方自治体の基金残高の増加要因を分析し、国・地方を通じた財政資金の効率的配分に向けて、地方財政計画への反映につなげていくべきとの議論がある。平成30年度の国の予算編成や地方財政対策に当たり、今後は地方の基金の必要性・内容の更なる分析や各年度に必要となる財源保障の適正規模の精査等を行うべきとされている⁵¹。また、「経済財政運営と改革の基本方針2018」では、地方自治体の基金の考え方、増減の理由、今後の方針に関し統一的な様式での公表を促すとともに、容易に比較できるよう検討し、一覧化を目指すとしている。平成30年度与党税制改正大綱では、平成31年度税制改正に向けて地方法人課税の新たな偏在是正措置を行う理由として、地方交付税の不交付団体で財源超過額が拡大し基金残高も大きく増大していることが挙げられている。
- ・ 各地方自治体は、長期的視野を持って財政運営を行う中で、それぞれの地域の実情を踏まえ、将来の歳入減少及び歳出増加に備えて安定的で持続的な行財政運営を行うために、行財政改革及び

⁵¹ 財務省財政制度等審議会「平成30年度予算の編成に関する建議」（平成29年11月29日）、財務省「地方財政対策について」（平成30年3月）

歳出抑制の努力を行いながら基金を積み立てている。基金残高の増加は、各地方自治体における年度間調整の取組の現れであり、そ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。仮に、基金残高の増加を理由に地方交付税等の地方財源が削減されるようなことがあれば、地方自治体は基金を積み立てることを諦め、それが財政資金の非効率な使い方・無駄遣いを招くなどの弊害を生むことも考えられる。

- ・ なお、地方自治体は、基金設置に係る条例の制定及び毎年度の議会における予算・決算の審議、監査委員による審査、国への報告等を経る中で説明責任を果たしている。
- ・ 国は厳しい財政状況の中で地方交付税を措置している一方で、地方は多額の資金を基金として蓄えていると指摘する意見もあるが、地方自治体の役割がますます高まる中で、過去との比較のみをもって妥当な水準を超えていると判断することはできない。
- ・ 地方全体として基金の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や、地方の財源を削減するような議論は、いずれも合理的な理由及び根拠がない。また、不交付団体の基金残高の増加を理由に新たな偏在是正措置を行おうとすることは短絡的な発想である。

3 ふるさと納税

- 「ふるさと納税」の利用者の多くは、実質 2,000 円の負担で得られる返礼品が目的であると考えられ、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
 - 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
-

（「ふるさと納税」の状況）

- ・ 「ふるさと納税⁵²」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いう。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。
- ・ 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 30 年 9 月、総務大臣は、制度の趣旨に沿わない返礼品を送付している地方自治体についてふるさと納税の対象外にすることもできるよう制度の見直しを検討すると表明した。

（「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

⁵² 参考資料 p.17 『「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』

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。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。
- 「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ことができる。
- 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。

4 東京における財政需要

- 東京は、首都機能を担い日本経済のエンジンの役割を果たす独自の責務を負っており、大都市特有の膨大な財政需要を抱えている
 - その膨大な財政需要に確実に対応していくためには、地方自治体の財政基盤を安定的かつ持続的に支える地方税財源の拡充が不可欠であり、実現に向けて税制改革を進めていくべき
-

(1) 地方自治体の果たす役割と東京の特殊性

- ・ 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。東京は、全国の地方自治体と同様に行政サービスの一層の充実が求められているだけでなく、首都機能を担い日本経済のエンジンの役割を果たす独自の責務を負っており、大都市特有の膨大な財政需要を抱えている。
- ・ 東京は、約 1,380 万人の都民生活のみならず、約 800 万人の都内従業者及び約 62 万所の事業所の活動も支えており⁵³、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。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及びインフラ整備も同時に求められている。
- ・ 東京 2020 大会の開催に伴う経済波及効果は、2013 年から 2030 年までの間、全国で約 32.3 兆円に上ると試算されており、この間の GDP 押し上げ効果は全国で約 15.5 兆円、国税・地方税を合わせた

⁵³ 東京都「都政 2018」（平成 30 年度版）、東京都産業労働局「東京の産業と雇用就業 2017」

全国の税収効果は約 4.7 兆円と見込まれている⁵⁴。2020 年とその先を見据えた長期的な展望のもと、東京が更なる発展を遂げることが、日本全体の活性化と持続的成長の実現につながる。

- ・ 東京には全国の大企業の約 5 割が所在し、全国の上業者数の約 14%が働くなど、多くの企業が集積している。国内の GDP 約 532 兆円のうち、約 2 割にあたる約 104 兆円が都内 GDP である⁵⁵。都への税源の偏在が指摘されているが、企業活動が活発に行われている地方自治体には、税収が一定程度集中する必然性がある。
- ・ 税収が行政サービスの経費に充てられる以上、税源の偏在を議論する際には、地方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。そこで、東京が直面する諸課題とそれに伴う膨大な財政需要について整理する。

（2）東京が抱える主な財政需要

（社会保障関係経費）

- ・ 我が国は既に人口減少社会、超高齢社会に入り、全国の 1 割を超える人々が生活する東京においても、2030 年前後には人口が減少に転じ、都民の 4 人に 1 人が高齢者になると見込まれている。「I-1-(1)」で述べたように、東京都の 65 歳以上人口の増加率は 2040 年に全国平均の約 1.9 倍となるなど、都における高齢化による影響は将来的に非常に厳しいものとなる。核家族化などに伴い単身又は夫婦のみの高齢者世帯の増加が見込まれ、医療ニーズの高い高齢者及び介護を要する高齢者を抱える世帯も増加しており、安心して暮らせる社会の実現など超高齢社会への対応が求められている。

⁵⁴ 東京都オリンピック・パラリンピック準備局「東京 2020 大会開催に伴う経済波及効果」（平成 29 年 4 月）、東京都財務局「平成 30 年度予算概要」

⁵⁵ 東京都総務局「都民経済計算（都内総生産等）平成 27 年度年報」

- ・ 高齢者ができる限り住み慣れた地域で日常生活を継続できるよう、適切な医療・介護・介護予防・住まい・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステムを構築する必要がある。また、高齢者の生活を支える施設・住まいについては、地価が高く用地確保が困難な東京の実情を踏まえつつ、身体状態、生活形態、経済状況等に応じて選択ができるよう、多様な施設等を整備していく必要がある。
- ・ こうした都の社会保障関係経費は今後ますます増大し、毎年平均で約 300～400 億円、今後 25 年間で累計約 10.4 兆円増加する見込みである。

(社会資本ストックの維持・更新経費)

- ・ 首都東京の都市活動及び都民生活を支える上で、道路、河川、公園などの都市インフラは、欠かすことのできない重要な役割を担っている。しかし、都が保有する施設は昭和 30 年代から 40 年代の高度経済成長期と平成初期に整備されたものが多く、急速に老朽化が進んでいる。また、橋梁の多くは高度経済成長期に集中して建設され、近い将来一斉に更新時期を迎える。さらに、都が管理するトンネルは約 18%が供用開始から 50 年を経過し、30 年後にはその率が約 65%となる。加えて、多摩・島しょ地域における道路整備などの課題もある。
- ・ 2020 年とその先の未来を見据え、戦略的な維持管理と計画的な更新を行い、50 年先、100 年先の東京の経済と社会を支える良質な社会資本ストックとして、次世代に継承していかなければならない。併せて、都市機能のレベルアップと都市環境の改善を図り、都民が安全で快適に暮らせる社会を実現させていく必要がある。
- ・ こうした都の社会資本ストックの維持・更新経費は、毎年平均で約 1,300 億円、今後 25 年間で累計約 3.2 兆円増加する見込みで

ある。

(防災に係る経費)

- ・ 東京には、政治、経済、行政の中枢機関が集中しており、首都直下地震などの大規模災害がひとたび発生すると、人的被害に加え、都市機能の麻痺など全国に及ぶ社会経済活動への重大な影響が懸念される。
- ・ 東日本大震災以降、都では積極的に防災対策に取り組んでいるが、今後も都民の生命と財産を守り、安全と安心を確保するため、木造住宅密集地域の不燃化、耐震化、無電柱化の推進など、大規模災害に備えた対策を集中的に進めていく必要がある。
- ・ こうした都の防災経費は、平成 30 年度から平成 39 年度の 10 年間合計で約 3.5 兆円必要となり、直近 10 年間の約 1.7 倍に上る見通しである。

(東京 2020 大会の成功に向けた取組に係る経費)

- ・ 東京 2020 大会の開催を 2 年以内に控え、開催準備の総仕上げを進める時期に入っている。都は開催都市として責任を果たし、大会準備を全面的にバックアップするとともに、大会中の都市活動を維持し、大会後に有形無形のレガシーを残すなどの取組を行っている。
- ・ 都は、大会経費約 1 兆 3,500 億円のうち、競技会場となる新規恒久施設の整備のほか、エネルギー及びテクノロジーのインフラ、都内会場周辺の輸送及びセキュリティ対策に係る費用など約 6,000 億円を負担することとなっている⁵⁶。また、大会の成功に向けて、バリアフリー環境の整備・ボランティアの育成など、世界

⁵⁶ 東京都、公益財団法人東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会、国、競技会場が所在する自治体の役割（経費）分担に関する大筋合意等（2017 年 5 月 31 日）による。

中から東京都を訪れる人々を迎える準備等を加速していかなければならない。

- ・ こうした都が負担する大会経費及び大会関連経費は、平成 32 年度までに約 1.4 兆円が必要となる見込みである。

(3) 財政需要に応じた地方税財源の拡充

- ・ 東京における主な財政需要として、社会保障関係経費、社会資本ストックの維持・更新経費、防災に係る経費を合計すると、現行の水準と比較して、今後 25 年間、毎年平均で約 6,100 億円、最大で約 9,800 億円増加すると予想されている。更に平成 32 年度まで、東京 2020 大会の成功に向けた取組で約 1 兆 4,100 億円が必要となり、今後 25 年間の経費の増加額の累計は約 15.2 兆円と膨大な財政需要が発生する見込みである⁵⁷。
- ・ これまで、都は、国による累次の不合理な税制度の見直しにより巨額の財源を奪われてきた。今後、新たに不合理な措置が行われた場合、都民生活がますます脅かされるばかりか、東京のみならず日本全体の活力の低下を招くことが懸念される。
- ・ 日本経済の成長をけん引する東京が、その責任を確実に果たし、大都市としての魅力と活力を底上げすることにより、日本全体の持続的な成長と発展を実現させることができる。その膨大な財政需要に確実に対応していくためには、地方自治体の財政基盤を安定的かつ持続的に支える地方税財源の拡充が不可欠であり、実現に向けて税制改革を進めていくべきである。

⁵⁷ 東京都財務局「平成 30 年度予算概要」、「平成 29 年度東京都年次財務報告書」

おわりに ー都市と地方の共存共栄ー

東京に代表される大都市の膨大な財政需要に確実に対応するとともに、地方が直面する様々な政策課題に着実に応えていくためには、地方自治体の財政基盤を安定的かつ持続的に支える地方税財源の拡充が不可欠である。

東京は、エネルギー・食料の供給等の面で地方に支えられており、それと同時に、生産地にとっては一大消費地でもある。都市と地方は二律背反の関係ではなく、互いに持ちつ持たれつの関係にある。また、東京には、都市部だけでなく、多摩・島しょ地域といった自然豊かな地域があり、これは他の地方と変わらない。

一方、近年の急速なグローバル化の進展及びますます激化する先端技術の開発競争等を背景に、国境を越えて、より魅力的な都市に人材・物財・資金・情報等が集積し、優れた企業が参入して生産活動及び販売活動を行い、投資家が投資し、人々が訪れ、定住するといった動きが、これまで以上に強まっている。

今後も日本が持続的な成長の軌道を描いていくためには、都市と地方がそれぞれの持つ魅力を高め、互いに支え協力する関係性を深めていくことが重要であり、これが日本全体の活力向上への推進力となる。

活力の源泉は、「人」である。多様な人材の集まりが新たなイノベーションを生み、日本の経済成長の原動力となっていく。都市も地方も人に着目した多面的な施策展開を進めつつ、その地域の個性を伸ばし、活性化していくことが重要である。

その前提となるのが、様々な地域の実情に応じた地方の創意工夫を可能とし、尊重することである。我が国は、地方自治体間の対話と連携を進め、各地域の独自性を活かした「多様で魅力的な地域」、都市と地方が共存共栄する「共に支え合う関係」を創り出し、持続的に発展していく日本を実現していかなければならない。

そのためには、いま語られている「地方法人課税の偏在是正」のような措置ではなく、地方分権の推進及びその裏付けとなる地方税財源の拡充こそが、日本の将来を見据えた本質的な改革として進められるべきである。その際、偏在性が小さく安定的な地方税体系の構築及び地方交付税の財政調整機能と財源保障機能の適切な発揮という観点に留意すべきである。

これまで述べてきたとおり、地方消費税、法人事業税の外形標準課税、自動車関連税、温対税、地方交付税原資の充実・改善等により、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た税制改革を着実に進めていかなければならない。