

# 東京都税制調査会答申

—21世紀の地方主権を支える税財政制度—

平成12年11月30日

東京都税制調査会

# 目 次

(はじめに)

(東京都税制調査会の役割)

(答申の目的)

## 第 1 章 停滞の 10 年と構造改革の視点

1	日本経済の低迷と財政破綻	5
(1)	変容を迫られる日本型経済システム	5
(2)	GDPの伸びを上回る国・地方の財政膨張	6
(3)	将来不安がさらに停滞を生む悪循環	7
(4)	公共投資による財政の肥大化	7
(5)	中央依存を強いる国庫補助金と地方交付税	8
(6)	一票の格差がもたらす最適配分の歪み	9
2	目指すべき社会のあり方	10
(1)	活力ある経済社会の実現	10
(2)	安心と豊かさが実感できる社会の実現	10
(3)	個性差を生かした地域社会の実現	11
(4)	首都東京の役割	12
3	財政構造改革、行政改革、地方分権の一体的改革の推進	13
(1)	財政構造改革	14
(2)	行政改革	15
(3)	地方分権	16

## 第 2 章 地方分権の推進のための税財政改革

1	地方財政の現状	19
2	国庫支出金の抜本的見直し	19

(1) 国庫補助金を通じた国による地方のコントロール	19
(2) 国庫支出金の実態分析	20
(3) 国庫支出金の縮減の方向	21
3 地方交付税の抜本的見直し	23
(1) 財政自主権を狭めている地方財政構造	23
(2) 景気対策や政策誘導に利用されている地方交付税	23
(3) 問題がある地方交付税による事業誘導	24
(4) 地方交付税算定方式の複雑化・精緻化	25
(5) 地方交付税の実態分析	25
(6) 地方交付税の抜本的見直しの方向	27
(7) 地方交付税制度を改革するための税源移譲	28
4 地方税源の充実確保	28
(1) 地方の財政的な自立を図るための税源移譲	28
(2) 税源移譲は国庫支出金と地方交付税の抜本的見直しで	29
(3) 税源移譲は現実的な段階的移譲方式で	29
5 税源移譲に関する誤解	29

### 第3章 今後の税制のあり方

#### － 21世紀の税制のあり方を考える6つの視点 －

1 地方主権を支える税財政制度	33
(1) 国庫支出金の削減	34
(2) 地方交付税の大幅な縮減	35
(3) 国から地方への税源移譲のあるべき姿	37
(4) 段階的な税源移譲の実施	39
(5) 税源移譲に関するシミュレーション	40
(6) 税源移譲によって均てん化されない財政力の補てん	46
(7) 課税自主権の行使と法定外税のあり方	47
2 活力を生み出す税制	49
(1) 個人所得課税の最高税率の引下げ及び累進構造の緩和	49
(2) 芸術文化に対する寄附金控除の拡充	50
(3) 特定非営利活動法人（NPO法人）に対する税制上の措置	50

(4)	商業地等に係る固定資産税・都市計画税の負担緩和	5 1
(5)	相続税・贈与税の負担緩和	5 1
3	応益性を重視した地方税制	5 2
(1)	法人事業税への外形標準課税の導入等	5 2
(2)	住宅用地に係る固定資産税・都市計画税の負担の適正化	5 3
4	環境に配慮する税制	5 4
(1)	環境税（地方環境税）の創設	5 4
(2)	軽油引取税の課税の適正化	5 5
(3)	自動車税制のグリーン化等	5 6
5	負担を分かち合う税制	5 7
(1)	個人住民税の税率構造のフラット化	5 7
(2)	人的控除の見直しによる負担の分任	5 7
(3)	高額所得者に係る老年者控除の見直し	5 8
(4)	法人負担の適正化	5 8
(5)	消費税の見直し等	5 8
6	透明性を高める税制	5 9
(1)	税制の簡素化	5 9
(2)	固定資産税評価額の公開等	6 0
(3)	納税者の迅速な権利救済制度等の構築	6 0

## 第4章 資産課税の今後のあり方

1	保有課税	6 1
(1)	バブルの生成・崩壊と固定資産税制	6 1
(2)	固定資産税制改革の基本的視点	6 2
(3)	固定資産税制改革の試案	6 3
(4)	当面の対応策	6 4
(5)	特別土地保有税及び地価税の廃止	6 4
2	流通税	6 5
3	相続税・贈与税	6 5
(1)	負担緩和	6 5

(2) 事業承継税制	66
(3) 地域等への還元	66
4 リバース・モーゲージ及び土地の有効利用の促進	66

## 第5章 都にふさわしい法定外税のあり方

1 大型ディーゼル車高速道路利用税	68
2 産業廃棄物税	69
3 ホテル税	70
4 パチンコ税	71
5 昼間流入人口等への課税	71

## 第6章 東京都の税財政

1 東京都の税財政の現状	73
(1) 都税収入の動向	73
(2) 都の歳出の現状	73
2 財政再建に向けた取組み	74
(1) 財政再建に向けたこれまでの取組み	74
(2) 財政再建推進プランによる取組み	75
(3) 財政再建推進プランにおける財政収支見通し	75
3 今後における都の財政運営の方向	76
(1) 歳入確保努力	76
(2) 平成12年度以降の都税収入見込み等	77
(3) 歳出全般に亘る徹底した見直し	78
(4) 都の重点施策に対する取組みの強化	78
4 都における現行税財政制度上の顕著な問題点と対応の方向	79

( 1 ) 都に対する税財政制度上の不合理な取扱い……………	7 9
( 2 ) 税収の安定化……………	8 0
( 3 ) 固定資産税制の改革……………	8 1
( 4 ) 事業承継時の相続税負担の軽減……………	8 1
( 5 ) その他……………	8 2

( 付 記 事 項 )

( 税 源 移 譲 シ ミ ュ レ ー シ ョ ン )

( 参 考 資 料 )

## (はじめに)

平成 13 年度の予算編成作業が進んでいる。概算要求では、公共事業が今年度と同額の 9 兆 4 千億円とされているなど、景気をにらんだ積極型予算編成が維持されている。

深刻な財政赤字が続き、平成 12 年度末の国債残高は、建設国債 203 兆円、赤字国債 161 兆円の計 364 兆円、地方債等を合わせた国・地方の債務残高は 645 兆円にのぼる見込みである。これは、GDP（国内総生産）の政府見通し約 499 兆円を 3 割も上回っている。赤ん坊やお年寄りを含め、国民一人当たり 500 万円を超える巨額な債務を負っていることになる。

国・地方を通じた税財政制度の改革は、わが国が 21 世紀においても世界の中で活力と潤いのある経済社会を維持・発展していくため、避けて通れない喫緊の課題となっていることは誰の目にも明らかである。

私たちは、地方主権の時代にふさわしい地方税制及び国・地方を通じた税制全体のあり方等に関する事項を検討するため、石原都知事から地方税制の改善、国と地方の税源配分に関すること等を諮問された。石原知事の主唱する「東京発の国家改革・社会改革」の考え方を踏まえ、都民・国民の立場から、地方の立場から、そして大都市圏の立場から、問題点を可能な限り明確にするよう努めてきた。国・地方の深刻な財政状況を重視し、抜本的な改革を展望しつつ当面の解決策も併せ、明確な理念を持った意義ある答申にするため、検討を重ねてきた。この答申が、地方分権の推進、ひいては真の地方自治確立の一助となることを強く期待したい。

## (東京都税制調査会の役割)

私たちは、東京都税制調査会の基本的役割を以下のように考えている。

第一は、国・地方の税財政制度のあり方について、都民・国民に率直に問題提起することである。言い換えれば、国と地方の税金や財政のあり方について問題点や疑問をわかりやすく提起し、都民・国民の関心を喚起して、身近に論議したいということである。

税財政制度の問題は、「難しい、複雑だ」との先入観があり、これまで専門家まかせにされてきたきらいがある。

しかし今日は、明治維新、戦後改革と並ぶ第三の改革期と称される激動期である。IT 革命により情報、金融、取引等がグローバル化し、ポ

一ダーレス化している。国際的変革に晒されている経済界を皮切りに、戦後の高度成長を支えてきたわが国の政治、経済、社会、行政等の行き詰まりが露呈し、抜本的な構造改革が不可避となっている。

今年4月から施行されている地方分権一括法に基づき進められている地方分権への取組みは、わが国経済社会の構造改革を進める極めて重要なものであり、何としても実現しなければならない。機関委任事務の撤廃と法定受託事務への切り替えにより、国と地方との関係は今少しずつ変わりつつある。国・地方の税財政制度の改革は、地方分権を定着させ、実質化させる最後の鍵であると言っても過言ではない。

税財政制度は、古くて新しい問題であり、絶え間なく改革が求められてきた。国と地方の税財政制度の現状に、どのような問題があり、どのような方向で改革されるべきか、都民・国民に率直かつ簡明に提示し、訴えることが大切である。なぜならば、税財政の問題は、都民・国民の生活に直結し大きな影響を与える問題であるからである。専門家まかせでなく、都民・国民とともに考え、都民・国民の支持を得て改革に取り組むことこそが、今日の税財政制度問題を解決する近道である。

第二に、わが国における21世紀の経済社会にふさわしい税財政制度を率直に提案し、その実現に向けて都民・国民とともに徹底して戦うことである。

わが国は、戦後、世界に例のない高度経済成長を成し遂げ、世界第二位の経済大国を築き上げた。官民が一体となって進めてきたわが国独特の経済社会システムが、欧米にキャッチアップするまで、有効に作用してきたことは言うまでもない。しかし、ボーダーレス化したグローバル経済のなかで、護送船団方式と呼ばれ、規制、保護、横並び体質を典型とする日本的経営システムは、今日明らかに行き詰まりを見せている。特に過度の平等・公平への拘りは、公的部門の肥大化や非効率化をもたらし、結果として資源配分の歪みを引き起こしている。

都民・国民は、わが国の経済的豊かさを半信半疑の思いで見つめている。世界第二位の経済的豊かさに鑑み、自らの生活の豊かさを実感し得ないもどかしさに苦しんでいる。豊かさどころか、医療・年金制度の行き詰まり、高齢社会の到来と介護不安、雇用に対する先行き不安、解決の糸口の見えない財政赤字の急膨張など、将来生活を脅かす不安に耐えているというのが実態と言うべきである。

今まさに時代の転換期である。時代の閉塞状況を打開し、新しい経済社会への道すじを大胆に描くことが求められている。少子・高齢社会を迎える中で、都民・国民の誰もが、安心して生活し、充足感を持てる社会、そして努力が報われる公平で公正な社会を、日々の暮らしの中で実

現していかなければならない。

地方分権を切り口に、行財政改革や福祉、年金、医療等の改革を着実に実現していくことが必要である。住民に最も身近な地方政府が、地域社会の多様なニーズに基づき、住民の意思に従って決定できるシステムを実現すること、すなわち地方主権の行財政システムの確立が不可欠である。

しかし、こうした住民を主体とした需要や地域の実態に合わせ事業展開を図ることは、国の各種の5カ年計画に示された公共事業の実施等と調整を求められることが現実である。そこには既存システムと既得権益という巨大な壁が立ちはだかっている。私たちは、都民・国民の生活と利益を守り、わが国の活力ある未来を築くため、地方主権の行財政システムの確立に向けて、都民・国民とともに戦う決意である。

第三に、税財政改革に関わる議論の核心を、地方の立場から明らかにするとともに、都民・国民や他の自治体等と連携して改革を求めていくことである。

国と地方の税財政問題に関わる機関は数多い。

地方分権推進委員会は、国と地方の税源配分に関連して、具体的な税目等について言及しようとしたところ、それは政府税制調査会の問題であると大蔵省に拒まれたとされている。しかし、その後の政府税制調査会の答申では、国から地方への税源移譲の具体策は示されなかった。

もとより、国と地方の税財政改革は、税制も財政もなく、不可分で表裏一体である。しかし現実には、税制調査会、財政制度審議会、地方財政審議会などの機関が並立し、問題点が分断され、議論の核心が不明瞭になっており、責任の所在も不明確となっている。

幸い私たちは、公選の都知事から諮問を受け、税財政問題の全体を真正面から受け止めることができる。都民・国民の立場から、また地方の立場から、問題を率直に提言できると考えている。

国・地方の財政問題の核心は、地方の税収が全体の4割であるにもかかわらず、国庫支出金と地方交付税等を通じて、全体の6割を地方に支出させている国の財政コントロールにある。

特に地方交付税は、地方の一般財源であるとの建前から、地方の側から問題点が指摘されにくい側面があることは否めない。しかし、今や地方交付税は、自治体間の財政格差を是正し、財源保障を行う基本的機能からはみ出し、国庫補助金の裏負担を担い、地方債の元利償還費の一定割合を負担し、地方の財政需要額を精緻に算定するなど、景気対策と政策誘導の機能へ変質している。

国庫支出金と地方交付税による国のコントロールは、自治体の過度の

中央依存を招き、「地方の自立」を阻害している。その実態と問題点を、地方の立場から率直に批判し、都民・国民とともに考え、他の自治体とともに改革を求めていくことが必要であると考えている。

### **(答申の目的)**

国・地方の財政状況に対する認識が深まり、公共事業の見直しや補助事業の再検討が進められるなど、地方分権一括法の施行と相俟って、地方分権への足取りが徐々にではあるが確かなものとなりつつある。

この答申は、もとより地方主権を実現するための地方税制のあり方を明らかにするものであるが、その究極の目標は、わが国における真の地方自治の確立であり、そのための地方分権の推進にあることは論を待たない。

わが国の経済社会は今大きな転換期にあり、政治・行政も抜本的な構造改革を迫られている。地方主権の確立、地方分権の推進は、わが国が新たな経済社会へ脱皮するため、避けて通れない根幹的な改革と言うべきである。自治体が、地域の意思と責任に基づき、地域住民の受益と負担の関係を明らかにするなかで、個別需要に確実に応えていくことが出来ること、すなわち真の地方自治を確立していくことが求められている。

地方税財政制度の改革は、地方主権確立の根幹となるものである。この答申は、今後の地方主権の確立、真の地方自治確立のため、実現していかなければならない国及び地方の税財政のあり方について大胆に問題提起しようとするものである。このため、既存システムの継続を前提とせず、求める制度を実現するためには、都をはじめ各自治体、国等の関係機関が痛みある改革を乗り越えていかなければならないものと考えている。

税源移譲など根本的な課題解決が一朝一夕になるとは考えていないが、この答申をひとつの契機とし、今後とも現実が抱える問題点を可能な限り率直に明らかにして、様々な機会を捉え、時間をかけて議論を深めていきたいと考えている。また、比較的具体化が可能なものについては、都民・国民の理解と関係機関の協力を得て、早急に実現されていくことを強く期待している。

# 第1章 停滞の10年と構造改革の視点

## 1 日本経済の低迷と財政破綻

### (1) 変容を迫られる日本型経済システム

1980年代後半、日本の貿易黒字の拡大を背景に、いわゆる「日本叩き」が展開された。日本の驚異的な経済成長の主因は、強力な官僚システムによる経済運営にあるとされ、日本型システムの経済的合理性が分析された。ジャパン・アズ・ナンバーワンと言われ、日本の高度経済成長は、世界の羨望の的であった。

しかし、その後のバブル経済の崩壊は様々な後遺症をもたらした。大量の不良債権の処理を巡って、証券会社・銀行等の倒産が続いた。長引く景気の低迷により、1993年にOECD諸国で世界一を達成した一人当たり名目GDPも、ドル換算で12%近く下落し、1998年には世界第7位に後退した。

金融機関等の不良債権処理は、今日にも影を落としており、莫大な公的資金が注入されたものの、わが国経済は、いまだ完全回復には至っていない。

バブル経済崩壊後、賞賛されてきた日本型システムは、逆に否定的にクローズアップされ、欧米へのキャッチアップには有効であったが、グローバル経済化への足かせになっていると指摘された。

ハイ・パフォーマンスをもたらした長期継続雇用や年功序列は、従業員の安定化志向を強め、創造性とベンチャー精神を削ぎ、企業・産業間の労働力移動を妨げているとされた。

政・官・財の協調システムは、緊密な情報共有により、自動車・電気・機械等の高度成長をもたらしたが、今日では、低生産性部門の保護に税金を注ぎ込み、内外価格差を助長し、都市部の生活環境整備を後回しにして、豊かな生活を享受することを妨げていると批判されている。

また、政治主導の公共投資が、将来の経済発展につながる情報インフラや国際空港の整備、技術革新への重点投資を妨げ、財政のバラマキを繰り返したと指摘されている。これにより、「スーパー・ハイウェイ構想」を推進し、IT革命による事業機会拡大を続けている米国に大きく後れをとってしまった。

景気の本格的な回復には、経済構造改革を実現し、企業が事業機会や技術革新をとらえて、迅速に生産性を向上させていくことの出来る条件

を的確に整えていくことが必要である。「自由かつ透明でグローバル・スタンダードに則った魅力ある市場」と「機会の平等、自己責任、情報開示、ルール重視を原則とした市場メカニズムと自由競争に立った制度・企業システム」を基本目標に、経済の実態を考慮しながら、着実に改革を進めていかなければならない。

問題は、政府や民間が本気で改革に取り組む意志を持っているかどうかである。改革を断行する政治的意志とリーダーシップが欠如し、改革に抵抗する官民の癒着構造があるとすれば、これこそが改革すべき「日本型システム」と言わなければならない。

## **(2) GDPの伸びを上回る国・地方の財政膨張**

「わが国の財政は、死の淵に臨んでいる（中曽根康弘元首相）」。

平成12年度末の国・地方の債務残高645兆円は、GDP政府見通しの129.3%にあたり、第2次大戦中の昭和18年の水準に迫る異常なものである。国債及び地方債の発行残高は、平成4、5年度頃から急増しているが、特に地方債の発行残高は、平成4年度頃から年10%を越える高水準で増加した。

この財政の急膨張は、適正な裏付けを欠くものであった。例えば、平成元年度決算と平成10年度決算を比較すると、名目GDPは22%伸びているが、国税は逆に10%のマイナス、地方税も11%の伸びに留まっている。こうした中で、国・地方の財政負担を賄うため、国債発行残高は、161兆円から295兆円へ1.8倍に、地方債発行残高も50兆円から120兆円へ2.4倍増えている。バブル経済崩壊後に税収が伸び悩む中、景気対策として公共投資を拡大し減税を行ったことが、財政赤字の拡大につながっている。

また、平成2年の日米構造協議により、10年間で430兆円（後に630兆円）という公共投資基本計画が設定され、莫大な公共事業費が費やされたことも財政赤字の大きな理由である。この投資拡大は、景気回復策としては必ずしも十分な効果がなかった。基本計画は、税負担が十分に吟味されたものでなく、事業が既得権化し、公共投資が硬直化して、大量の国・地方債を残したと批判されている。

現実の財政赤字は、極めて重い。今後、かつてのような高度経済成長は期待できない。景気が順調に回復したとしても、例えば大蔵省の中期展望の3.5%成長が達成できたとしても、数年度の税収増だけで財政赤字を解消することは不可能である。逆に、金利上昇による利払いの急増に苦しむことになりかねない。財政再建をスムーズに成し遂げるためには、景気の動向を注視しながら、歳出カットや増税などを組み合わせ、長期

間にわたって少しずつ改善を図っていかなければならない。

税財政改革への取組みは、一刻の猶予もならない。都民・国民の理解と協力が不可欠である。政府・自治体と都民・国民が、信頼し協力し合い、不退転の決意で改革を進めていかなければならない。

### **（３）将来不安がさらに停滞を生む悪循環**

経済不況が長期化する中、金融機関の貸し渋り等によって法人倒産件数が増加し、リストラによる雇用不安が全国を覆っている。失業率はやや回復したとは言え、まだ最悪の状況が続けている。

また、生産年齢人口の割合が低下し受給者の増加が不可避な年金制度、急速な高齢化に対応する医療・介護システムの確保、財政赤字の急膨張への対応など、都民・国民の将来不安が高まっている。こうした先行きの見えない不安が、景気回復への無視できない抑制要因になっている。

好景気を続けるアメリカの貯蓄率が史上初めてマイナス 0.4%を記録する一方、わが国の貯蓄志向は相変わらず高い。日本型の雇用・賃金や年金・医療保険制度等の手厚い保障システムが、制度としての持続可能性を失いつつあり、貯蓄への過度な依存をもたらしている。これが景気低迷の最大原因である個人消費支出の低迷に大きな影響を与えている。将来への不安感がさらに停滞を生む悪循環に陥っていると言わなければならない。

現在の社会保障は、保険料は上がるが年金などの給付は削られる一方だというイメージが先行しており、今後どれだけの給付水準を守り、負担をいくらに抑えるのか明確な見通しを示し、漠然とした不安感を払拭していく必要がある。

経済再生の条件として、規制緩和や小さな政府の実現が唱えられるなか、都民・国民は将来不安を募らせているのであり、将来を見据えたセーフティ・ネットの再構築を急がなければならない。

### **（４）公共投資による財政の肥大化**

公共事業は、主として国の各省庁が策定した長期計画に基づく社会資本整備として行われており、補助金等を自治体に交付して実施されている。この他に、自治体が単独で地方税などを財源として行う公共事業もある。

こうした自治体と国の総固定資本形成のGDP比は高く、平成10年度で6.2%であり、ドイツの2.0%、アメリカの1.9%、イギリスの1.4%などと比較して突出して高くなっている。

公共事業は、当初高度経済成長政策の一環として、道路、港湾など産

業基盤整備が中心であった。その後、生活関連の社会資本や地域社会資本の整備が求められた。また、国土の均衡ある発展という考え方が打ち出され、高度経済成長による地域格差の拡大を、社会資本整備で解消することが求められた。

昭和 50 年代の財政再建時には、補助事業の補助率が引き下げられ、歳出が抑制される一方、地方単独事業の拡大が始まった。単独事業費は、昭和 63 年に補助事業費を追い抜き、バブル期に大きく拡大した。国の公共事業費等は、平成 4 年度以降名目 GDP を上回る率で推移してきた。

今日の公共事業は、国土の均衡ある発展の考え方のもとに、大都市より地方に手厚い形で行われている。公共投資は、本来の社会資本整備に加え、景気対策や雇用対策としての役割が強くなっている。

問題は、こうした公共事業が、本当に効果的・効率的に行われているかということである。やむを得ない面があったとは言え、自治体が、将来の負担を考えるとなく、景気対策、雇用対策として、起債による公共事業をやみくもに実施していくような制度運営を続けていくことは、地方財政の破綻を招くばかりである。

#### **(5) 中央依存を強いる国庫補助金と地方交付税**

本来地方税で賄うべき地方財政の 4 割が、国からの資金移転によって賄われている。資金移転の主な方法は、国が自らの政策を行うための資金を自治体に補助する国庫補助金と、財政力が不足する自治体に差額補てんとして資金移転する地方交付税である。

国土の均衡ある発展の考え方で、格差是正と分散をめざして行われてきた公共事業は、全国に小さな安定的な社会を造り出す一方、個性と魅力ある地域と都市の創造には必ずしもつながらなかった。

自治体の公共事業は、本来各地域の多様なニーズに基づいて展開される。しかし、国の補助事業は、国が定めた一定のルールに基づいて実施されるため、地域の特性に十分対応できていない。補助金の配分を受けるために、客観的な指標による説明を求められ、地域の特殊要素が排除されてしまうからである。

国の基準どおりの行政を行うと、国庫補助金やそれに伴う地方交付税の交付を受けられるが、地域が自ら必要性を吟味した独自の施策を行おうとすると、自らが負担しなければならない。こうしたシステムの下では、地方の行政は国の基準に準拠した形で画一化されがちである。この結果、全国に似たような施設や街並みができることになる。

国庫補助金は、国が自治体に特定の事務事業の実施を奨励するなどの

目的で交付するものであり、国の政策実現の手段である。しかし、実際の自治体の運営は自主財源の乏しさから補助金頼みとなっている。国は、統制の手段として国庫補助金を使って地方をコントロールしている。

また、地方交付税制度は、財源の均衡化を図るとともに、地方行政の計画的な運営が可能となるよう財源を保障するものであり、財政調整機能と財源保障機能を併せ持っている。しかし、近年の地方交付税措置の拡大は、ナショナル・ミニマムを達成する地方交付税本来の機能を越え、政策誘導や景気対策の機能を強めている。こうした地方交付税の拡大利用は、結果的に地方自治の強化の方向と異なっていると言わざるを得ない。

### **（６）一票の格差がもたらす最適配分の歪み**

地方は、こうした地方財政の構造の下で、自らの財源で行う地方単独事業を選択するよりは、国庫補助金や地方交付税が受けられる国の補助事業を選択しがちである。特に、使途が特定されている特定補助金は、不要不急の事業であっても選択されやすい。その結果、優先度の高い事業が実施されるとは限らず、資源の最適配分を歪める現状になっている。

財政支出は、その年度内の税収入で賄うのが原則であるが、社会資本整備は建設国債での資金調達が認められている。しかし、景気対策や政治誘導としての公共事業が行われると、社会資本整備としての有効性や効率性は二の次になりやすい。例えば道路整備では、大都市の渋滞する道路改良よりも、地方の交通量の少ない道路の整備が優先される。

公共事業は、最大限の効用を得ることを目的に実施されているが、実態は集中投資が必要な大都市地域より地方や農村に手厚く行われている。山奥や田圃の中の立派な道路、ほとんど使われていない農道空港、十分な利用の見通しもないまま林立する文化施設等々、無駄とも思える公共事業が指摘されている。事業の取捨選択が、地域住民の最も望む需要に即したものになっていれば、このような結果にならなかつたはずである。

行政改革を進めることや住民負担を適正に求める努力を行うことよりも、国に働きかけ、補助金等の財源を確保することを優先してきた面が否めない。選挙で選ばれる長と議員も、国から予算を獲得することに力をそそいできた。それが地域の利益であり、首長・議員の手柄とされてもきた。しかし、これは地方自治ではなく中央依存である。

人口一人当たりの行政投資額は、東京都が約 32 万円であるのに対し、島根県は 69 万円程度であり、2 倍程度の格差がある。東京都の小選挙区と島根県の小選挙区の 1 票の格差も約 2 倍であり、一票の価値が重い、政治力の強い地域ほど行政投資がつきこまれていることになる。

均衡ある発展と格差是正が優先され、大都市政策は軽んじられてきた。政治的にも、地方重視のアンバランスな状況が続き、多くの政党が農村を重視し、大都市住民の立場を真に代表する政治はいまだ行われていない。

I T革命による産業の革新が急展開し、経済活動がグローバル化するなか、企業、人、モノ、情報が世界の大都市に集積している。都市への集中は、現代文明の必然である。厳しい国際競争に晒され、世界の都市がしのぎを削っている状況の中では、都市東京の活力が、わが国の今後の繁栄の鍵を握っていると言って過言ではない。

地方偏重の現在の政治・行政システムは、一刻も早く是正されなければならない。

## **2 目指すべき社会のあり方**

### **(1) 活力ある経済社会の実現**

これまでの経済活動においては、官主導の経済社会の路線の中で民が活動するというシステムが中心であり、官民を通じて護送船団方式とも言われる横並び経営が進められてきた。

こうした枠組みの中での経済活動では、新規事業の開拓や技術革新は望み難く、I T革命をはじめとする経済社会の変革の波を乗り切ることにはできない。

今後必要とされるのは、戦略的な規制緩和等による民主体の自由な経済活動の保障と、そのための基盤整備である。特に、国際競争力の向上、情報インフラの整備を図るとともに、労働力確保のための性別・年齢差等を超えた働きやすい環境整備を図る必要がある。

停滞からの出口が確かには見い出せず、「結果の平等」社会が崩れつつある今日、必要なのは、現状を打破する新規事業等へのチャレンジ精神であるが、将来への不安感等から果敢な行動をとりにくい。

21世紀にふさわしい社会においては、人々が自らの意思で何事にも参加しうる機会に恵まれた社会、性別や年齢にとらわれずに自己実現を可能とする社会、自己責任のもとで努力すれば報われる社会、すなわち「機会の平等」社会を目指しつつ、その結果生じる問題に対しては、セーフティ・ネットを張ることで、皆が安心して生きられる仕組みとする必要がある。

### **(2) 安心と豊かさが実感できる社会の実現**

少子・高齢化が今後深刻化することが予想される中で、経済成長を維持し、人々が安心と豊かさを実感できる生活を営んでいくようにするた

めには、それなりの備えと都市基盤整備を図っていく必要がある。

現在、否定的な暗いイメージで語られることが多い高齢化社会であるが、元気な高齢者がいるからこそ高齢化が進むという事実に着目すべきである。定年延長、年齢による雇用差別の撤廃など高齢者が生きがいをもって社会参加をする制度を整備していくことにより、将来の労働力不足による国力の衰えにも対応でき、医療・介護の予防措置にもつながるといえる。年金の支給年齢の引き上げによる年金財政の建て直しも、就労の保障があれば、必ずしも将来の不安要因とはならない。

こうした点を踏まえながら、確実な年金の支給、医療・介護の多様で効率的なサービス提供など、人々が安心して暮らせるセーフティ・ネットを、給付と負担の均衡に配慮しつつ、再構築していく必要がある。

また、安心と豊かさを実感できるようにするためにも、高齢社会に対応した生活環境の改善をはじめ、地域社会での暮らしやすい基盤整備、地域特有の芸術・文化の振興にも取り組んでいく必要がある。

加えて、特に大都市においては、利便性に優れている反面、過密という欠陥を是正し、安全性・快適性の向上を図るため、都市空間の創出ができるまちづくりを推進するとともに、情報インフラの整備による周辺地域を含めた相互交流の活発化を図っていく必要がある。

### **（３）個性差を生かした地域社会の実現**

昭和 50 年に全国 1 位だった東京都の平均寿命は、平成 7 年に男性が 20 位、女性が 33 位に下がった。平均寿命の低下は大都市圏に共通し、代わって上位を占めたのは、長野、沖縄といった地方の県である。平均寿命の差は、年々拡大する傾向にある。

また、肺ガン死亡者約 4 万 6 千人のうち、ディーゼル車の排出する黒煙の微粒子を原因とする者は、約 9%で 4 千人～5 千人にのぼっている。最も死亡率の高い千葉市が 19.3%、最も低いのは北海道の 3.1%であり、大都市で死亡率が高い。東京都は、16.3%である。

大都市の「豊かさ」が指摘されてきたが、成熟社会への転換が進む今日、「豊かさ」の意味を改めて吟味する必要がある。

大都市の「豊かさ」は、高収入を得る機会、自己実現を図る機会の多さをはじめ、交通機関や文化施設、医療施設などの利便性、そして多様で刺激的な文化、情報の存在などで語られることが多い。しかし、平均寿命の低下や肺ガン死亡率の高さに見られる大都市の生活環境の悪さは見過ごされがちである。

「暮らしやすさ」の都市別ランキング上位も地方であり、大都市は下位を抜け出すことはなかった。暮らしやすさの総合評価は、表面的な「豊かさ」ではなく、人生を送る「終の棲家」としてふさわしいかどうかで

判断されなければならない。都市の表面的な華やかさの蔭には、人と人の関係性が希薄なコミュニティ、経済競争から取り残された貧困、公園や水辺等の快適環境の喪失、そして狭隘な住居、90分にも及ぶ過酷な通勤など、多くの問題が解決されずに残っている。

国土の均衡ある発展と地方の格差是正が言われて久しい。しかし、都市の「豊かさ」の意味が改めて問われると同様、地方の「豊かさ」や「格差」の意味も再検討が必要である。

総合的な生活環境は、地方の方がレベルが上である。車やテレビ、電気洗濯機といった耐久消費財も、住宅事情等から地方の方が普及が進んでいる。道路整備も進んでおり、渋滞等を考慮した使いやすさは、都市よりも上である。文化施設の整備も進み、身近に演劇や音楽も楽しめるようになった。なによりも豊かな時間がある。

いたずらな「格差」の主張は、画一的な没個性のまちを、全国に蔓延させるだけである。全国一律の公共事業の実施は、「東京文化」のパラマキであり、全国のあちこちに「ミニ東京」を出現させることになりかねない。国土の均衡ある発展は、再検討が必要である。今求められているのは、格差を是正することでなく、個性的で魅力ある地域づくりを進めることである。「均衡」と「格差」に傾きすぎた国づくりの現状を、「地域差」「個性差」の発揮へと、大きく舵を切り替えなければならない。

#### **(4) 首都東京の役割**

##### **① リーディング・シティとしてアジア・世界を主導**

東京は、政治・経済の中心として、高度経済成長の機関車の役割を果たしてきた。現在は、内外の交流拠点になり、経済、金融などの分野で貴重な役割を担っている。

一方、ボーダーレス化したグローバル経済の中で、東京の地位は、世界諸都市なかんずく急成長を遂げる東アジア諸都市との熾烈な都市間競争に晒されている。

好調なアメリカ経済に支えられ、発展してきたアジア経済も、最近域内の交流が活発化し、アメリカ経済依存から脱却の兆しが見える。今後は、アジアの繁栄と発展のために国を牽引する大都市のネットワークを構築していくことが必要である。東京は、こうしたアジア経済のゲートウェイとして、人、情報、金融などの結節点としての機能を果たしていくことを重視しなければならない。

新しい時代に対応した交通基盤や情報基盤等の社会インフラの未整備が東京の都市としての魅力を低下させており、国際的に人、モノ、金の

集まりにくい状況になっている。また、東京が、将来にわたって経済、産業のリーディング・シティとして役割を果たしていくため、サービス経済化や高度情報化の進展に対応して、成長可能性の高い産業分野への戦略的な重点投資が求められている。

このため、利用しやすい国際空港や情報ハイウェイ等のインフラ整備を積極的に進めていく必要がある。特に急成長している情報産業では、IT革命を推進し、関連するソフト企業の育成と定着化を図っていかなければならない。

国境を越えて人や情報の行き交う時代にあって、いかに魅力的な都市になるかは、都市の盛衰を左右する。東京の魅力を高め、東京のアイデンティティを確立していくことが必要である。

## ② 東京圏メガロポリスの中心として日本を牽引

首都東京のこれまで果たしてきた機能と実績を踏まえ、東京圏の整備を一層進めることが、21世紀の日本の選択すべき道である。東京圏全体で首都機能を担うとともに、東京圏メガロポリスの潜在力を引き出すことによって、21世紀の日本を牽引していかなければならない。

東京圏が、全体として活力を高め、わが国の国際競争力を強化し、日本を牽引する都市圏として発展していくためには、必要な都市機能を適切に配置し、その機能を有効に発揮させる必要がある。具体的には、東京圏に必要な港湾、物流、空港などの機能について、アジア諸都市との競争の視点も踏まえつつ、各地域の特色を活かした役割分担と連携の強化を推進する必要がある。

東京都は、交通インフラ、情報インフラなどの基盤整備を集中的に行うとともに、住宅問題、環境問題、道路・交通問題、あるいは水と緑の快適環境の確保など、大都市の過密に起因する諸課題への戦略的な対応を継続していくことが求められている。留意すべきは、こうした大都市問題への取組みは、都民・国民の生活環境を改善し、維持していくことはもちろん、ひいては国際企業の定着、海外からビジネスや観光等で日本へ訪れる人々に対する東京への誘因になることである。

国土の均衡ある発展の謳い文句の中で、東京一極集中の是正策が講じられ、その結果、東京の機能の低下が始まったことは否めない。本当に必要なことは、こうした諸課題を解決するための重点的投資を行って、東京の活力を高め、東京圏メガロポリスの中心として、日本を牽引していく役割を担わせることである。

## 3 財政構造改革、行政改革、地方分権の一体的改革の推進

景気対策によって公共投資が活発に行われた結果、国・地方の借入金

残高は、平成 12 年度末で 645 兆円に達すると見込まれている。

このような巨額な債務は、子や孫の世代への大きな負担となって、次世代の活力を奪い、経済社会の発展を阻害することになる。

特に、少子・高齢化の急速な進展により、働く世代が減りつつある現在、これ以上借金を次世代へ引き継ぐことは、もはや出来るべくもなく、公共事業への公債の乱発は、続けてはならない。

また、これまでの中央集権型の行政システムは、先進諸国へのキャッチアップという側面では大きな役割を果たしてきたことは否めないが、それに伴う全国画一性の蔓延や地方の個性の喪失、変動する国際社会への対応の遅れなどの弊害が目立ってきた。制度疲労の現れと言うべきである。

今後、活力にあふれ安心と豊かさが実感できる社会を創り上げ、少子・高齢化への対応をしっかりと築き上げていくためには、護送船団方式の中で機能してきた、これまでの政治・経済・社会システムを解体し、財政構造改革、行政改革、地方分権を三位一体で強力に推進する必要がある。これが実現して初めて、地方主権に根ざした新たな行財政制度を構築していくことができる。

その際には、国・地方を通じて、地域の意向等も踏まえながら、徹底した行政改革に取り組んでいく必要がある。

財政構造改革、行政改革、地方分権は、いずれが欠けても、また、いずれの改革の時期が遅れても、新たな制度の構築は望めず、一体的に改革を推進していかなければならない。

### **(1) 財政構造改革**

これまでの公共投資は、国の経済対策に引きずられた側面が強く、真に必要な社会資本整備を行うのではなく、不要不急の事業にまで公共投資が行われた面も否定できない。

今後、ますます厳しくなる財政運営の中では、公共投資の配分は、国民生活の豊かさを実感できる社会の実現のため、生活の質的向上に結びつく施策への財政資金の重点的配分が必要であるとともに、少子・高齢化の進展に伴う福祉の充実や高度情報化にも対応できるものでなければならない。

また、高齢化の進展に伴う社会保障関係経費を巡っては、公的なサービスのあり方と国と地方の役割分担の見直しを図るとともに、自己選択・自己責任による民間サービスの活用にも留意していく必要がある。

とりわけ、住民に身近な自治体が今後の住民福祉の担い手になるという観点から、真の財政構造改革を進めていくためには、地方分権を進め、住民自らの負担と責任において決定するシステムを、早急につくらなければならない。

少子・高齢社会においては、労働力の減少に伴う経済成長の低下への対応が急務である。

税収の自然増が大きくは望めない中では、産業経済に対する公共投資の重点を、IT関連などの成長産業や雇用吸収産業、国際競争力のある製造業に移すことにより、わが国の産業構造の転換を大きく図り、もって税源の涵養に努める必要がある。

また、少子・高齢化が進展し、働く世代が減少する中にあるのは、国民にある程度の負担増を求めていかざるを得ず、中・長期的には、租税負担率（平成10年度23.0%）は上昇せざるを得ない。

しかしながら、特定の世代に負担増を求めることによって、国民の勤労意欲の減退を招いたり、企業の活発な事業活動を損ねるような増税は極力避けるべきであり、仮に国民に負担増を求める場合は、特定の階層に過重な負担を負わせることのないよう、水平的な公平の確保に資する税制を構築すべきである。

## （2）行政改革

### ① 信頼される多機能で効率的な小さな政府の実現

国・地方の政府に対する信頼性が揺らいでいる。建設契約等における談合、許認可を巡る贈収賄、公費接待などが相次いで問題になった。日本の経済発展に寄与した「公共」への信頼性が、今日ほど薄らいでいる時はない。

行政改革と小さな政府の実現は、大方の合意を得るものとなっている。一つは、規制緩和や民営化の流れを受け、民間に対して政府の役割を小さくしていこうとするものである。二つは、地方分権化のなかで、中央政府の機能を小さくし、地方政府に権限を委譲していこうとするものである。

国は、財政構造改革や省庁再編を進めている。戦後一貫してほとんど変化しなかった中央省庁が、1府12省に再編されることは画期的なことである。しかし、今ひとつリアリティに乏しく、都民・国民に明るい展望を与えるものとは言い難い。その理由は、省庁再編や小さな政府の実現が、将来どんな公共サービスを実際に提供できるのか、またその負担の程度がどのようになるのか、現状はほとんど明らかになっていないからである。

「小さな政府」への期待は、次の3つに要約される。

一つは、規制緩和を戦略的に進め、民間の事業機会の拡大を進めるとともに、中央・地方の政府機能を可能な限り民営化することである。公共サービスの公営と民営の対比や競争が促され、サービスの質の充実と効率化が進むものと期待される。

二つは、地方政府に対する中央政府のダウンサイジングである。連邦国家でない単一政府の範囲で、人口1億2千万人は先進国で最大である。最も中央集権的といわれるフランスの2倍以上になる。福祉や環境、まちづくりなどで、多様な要求と特性をもつ全国の地方を、集権的分散システムで一元的にデザインするのは無理があると言わなければならない。

三つは、家族や地域社会の機能に代替する多様な生活関連社会資本や社会福祉サービスのニーズに対して、地方政府が機能を充実することである。規制緩和、自由競争の流れの中で、市場メカニズムは効率的である反面、優勝劣敗の厳しさをもち、所得格差、地域格差は広がる可能性がある。このため、市場メカニズムの効率性から切り捨てられる競争弱者への手当てを行うセーフティ・ネットを構築し、地域で社会保障などの安心を提供する、多機能で効率的な地方政府をつくっていかなければならない。

このような、各地域固有の条件、環境を踏まえたよりきめ細かな独自の取組みを行う地方政府の役割が期待されており、中央から地方への権限の委譲が求められている。

## ② 国から地方への権限委譲

地方の事務は、法定受託事務をはじめとする国から委任された事務が多く、また、国庫負担金や国庫委託金との関係では、国から義務づけられた事務が多い。

地方は、本来、地域住民の行政需要に応じた仕事をするべきであるが、こうした国からの義務づけや、国の経済対策に駆り出された事業の実施などにより、地方自らが事業を選択して実施していく余地が少ない。

活力にあふれた個性豊かな地域社会を創り上げていくためには、地域のことは地域で決めるという自治の原則を徹底し、住民に身近な行政は、できる限り地域住民に身近な自治体において処理できるよう、事務の再配分を行い、これに合わせた権限の委譲を図っていかなければならない。

国の権限は都道府県又は市町村に、都道府県の権限は市町村に、それぞれ委譲を図っていかなければならない、その中で、国と地方の行政統制ではない、基本的に対等な調整ルールを構築していく必要がある。

自治体が自らの創意工夫により、自主的かつ自立的な地域づくりを行い、地域社会の活性化と地域経済の発展につなげていくことが重要である。

### (3) 地方分権

#### ① 自己責任に基づく自治体運営の確立

「地方分権の推進」は、「明治維新」、「戦後改革」に次ぐ第三の改

革と言われ、これまでの中央集権型行政システムを地方分権型行政システムに改めようとするものである。

その意図するところは、大きくは、わが国の政治・行政制度の構造を根本から改編していこうとするものであり、他方、高度成長期以後ナショナル・ミニマムの水準は概ね達成したとされているにもかかわらず、今もって全国画一の行政水準の維持に目が向けられ、国民の多種多様な行政サービスのニーズに応えきれないでいる現状の改革である。

その目的は、地域における行政の自主・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図るため、国と地方の役割分担を明確にし、住民に身近な行政をできる限り身近な自治体において処理することである。

この地方分権の推進を財政面から裏づけるためには、地方税源の充実が必要不可欠であるが、現実には、国からの移転財源である国庫支出金や地方交付税に大きく依存している。

とりわけ、国庫支出金のうち国庫補助金は、国の省庁の意向に左右されやすく、また、財政資金の非効率な投入を招きやすいことから、自治体が住民ニーズに即した地方行財政運営を自主・自立的に行っていく上で、妨げになっている。

このため、できる限り税源を地方に移譲し、自治体自らの決定と自己責任に基づく自治体運営ができるよう、これらの根本的な見直しを図らなければならない。

分権の大きな流れは、ヨーロッパ地方自治憲章が国連の憲章として決議されようとしているなど、今や世界的な潮流であり、同憲章に定める「真の権限を有する地方自治体の存在が、効果的で市民に身近な行政を供給」できるようになることがすべての基本である。

今後、限られた財源を効率的に配分する地方財政運営を行っていくためには、受益と負担の関係を明らかにしつつ、地域住民の選択に基づく行政サービスを的確に提供していかなければならない。

## ② 地方自治体の主体性の確立

地方自治の担い手は地方自治体であり、その主役は言うまでもなく地域住民である。わが国の地方自治は、戦後着実に歩み続け、大きく発展してきた。特に、国土の均衡ある発展の考え方のもとで、各地方の熱心な取組みが展開され、幹線道路や生活道路が各地の隅々に整備されるなど、国力の向上と安定が確保されてきた。こうした各地の産業や生活の基盤整備に、国の各種の公共事業 5 年計画に基づく補助事業の実施や地方交付税による財源保障が大きな役割を果たしてきたことは高く評価されるべきである。

しかし、戦後半世紀を経て、地方自治も大きな転換期を迎えている。

地方分権一括法により機関委任事務が廃止され、補助事業についても抜本的な見直しが進められている。地方交付税の現状は、総額の3分の1の7兆円強は借入金であり、借入金累計も38兆円にのぼっている。地方財政は、大きな壁に直面しており、財政運営上従来の規模とレベルを、将来にわたって継続していくことは極めて厳しい状況である。

一方、地方主権の確立、地方分権の推進は、受益と負担の関係を明確化して地域住民が求めるサービスを選択するなど、自治体に、自らの意思と責任に基づく地方行政の執行を求めている。自治体が果たすべき役割は、今後の少子・高齢化の進行に伴って、ますます重要なものとなっている。個性的で魅力ある地域づくりを進め、地域産業の発展と地域生活の充実を図っていくため、自治体は責任ある政策を確立し、地域住民に協力を求めて的確に施策を実現していかなければならない。

地方主権の確立、地方分権の推進に応じて、自治体は、地域の発展と住民福祉の増進に対して厳しい対応を求められることとなる。地域住民に独自の負担や忍耐を求めるなど、地方分権の進展は、自治体に責任ある対応を求め、その存在意義を問うものとなるはずである。

そのため、東京都をはじめとする各自治体は、地域政策の確立や徴税能力の強化など、地方主権を主体的に担っていく実力を強化しなければならない。各自治体は、地方分権を担う明確な意思と困難に立ち向かう覚悟を持つ必要がある。

## 第2章 地方分権の推進のための税財政改革

### 1 地方財政の現状

平成12年度の地方財政計画の歳出計は、88.9兆円であり、これを賄う主な歳入は、地方税35.1兆円、地方交付税21.4兆円、国庫支出金13.0兆円である。

地方交付税と国庫支出金を合わせた額は、地方税収にほぼ匹敵する34.4兆円にもものぼり、これに地方債11.1兆円を加えると、地方財政の半分以上は、国からの移転財源と借金で賄うことになる。

それだけではない。地方交付税の原資である国税5税の一定割合の総額は、14兆円に過ぎず、地方交付税総額のうち7.4兆円は、国の一般会計等からの借入で賄っている。

地方交付税特別会計借入金残高は、平成5年度に4兆円に満たなかったものが、平成12年度末には38兆円にもものぼる見込みである。

国と地方の歳出純計に占める地方の歳出の割合（平成10年度）は、約63%であるのに対し、租税総額に占める地方税の割合は約41%に過ぎず、このことは、現行の地方税財政制度においては、国が国税として徴収した税金を、国の定めたシステムにより地方に配分するものとなっている。

### 2 国庫支出金の抜本的見直し

#### (1) 国庫補助金を通じた国による地方のコントロール

自治体が実施する事務事業の費用は、全額自治体が負担することが原則であるが、専ら国の利害に関係する事務事業や国と地方の相互の利害に関係する事務事業で国が費用を負担する必要があるものについて、国は経費の全部又は一部を負担し、補助している。

この国庫支出金については、地方分権推進委員会の第2次勧告において、その交付により国と自治体の責任の所在が不明確になりやすいこと、各省庁の関与が自治体の地域の知恵や創意を生かした自主的な行財政運営を阻害しがちであること、補助条件や煩雑な交付手続等が行政の簡素・効率化や財政資金の効率的な使用を妨げていること、が指摘されている。さらに第5次勧告においては、国庫負担金と国庫補助金の区分に応じて積極的に整理合理化を進め、中央省庁のスリム化にも資するよう一層の見直しを行うとともに、補助金の廃止等について方向が示されてい

る。

国庫支出金のうち、多くの問題を抱えているのが国庫補助金である。国庫補助金の問題の第一は、自治体の予算編成が、補助事業に偏りやすいことである。補助事業は、説明が容易で予算化しやすい。問題は、この補助事業が、地域住民の求めるニーズに必ずしも適した事業でなく、結果的に無駄を生む現状が指摘されていることである。

第二は、国の省庁の権限維持と予算獲得が優先され、時代にそぐわなくなった補助事業が継続されている可能性があることである。昭和 39 年までに創設された補助事業が、件数で全体の 38%、金額で 65% を占めているという調査報告もある。長期間計画が実施されない等の公共事業の見直しが進んでいるが、今後は、常時適切な政策評価、事業評価を行い、補助事業の見直しを行っていくことが求められている。

第三に、公共事業補助金が、地方圏に偏って配分されていることである。特に、農林水産業関連が国から手厚く配分されていることなどにより、地方経済が国の公共投資等への依存を強めており、これにより地方の自立的な発展を阻んでいる面があることが指摘されている。

国はこれまで、国庫補助金の交付手続等を通じて、各省庁が地方の行政運営に関与し、地方の主体的な行財政運営を阻害してきた面が否めない。国庫補助金は、結果的に、国による地方のコントロールの手段となり、その一方で、地方の中央依存をもたらしている。千差万別の地域特性に配慮した補助金を交付することは国には不可能であり、補助金のあり方を見直し、地方の自主財源を強化していく方向で検討が求められている。

国庫負担金は、基本的には、個々の法律において、国が地方にその仕事を義務づけていることにより交付されるものであるが、この国庫負担金と国庫補助金の区分は必ずしも明確ではなく、負担金の名称が付されていても実質は補助金であったり、その反対もあつたりと、様々である。また、この国庫負担金は、国の義務づけにより地方に交付するものであるにもかかわらず、国の負担率が半分にも満たないものもあり、しかも、これらの多くは、戦後の復興期に創設されたものを含め、高度成長期以前に創設されたものである。

地方分権の下においては、地方の自主的な行政運営や政策決定における責任を明確にしていく必要があるが、これらの国庫負担金についても、地方自治の拡大と地方税源の充実を図っていく中で、見直さなければならないものが多い。

## (2) 国庫支出金の実態分析

国庫補助金については、「国庫支出金の全件について一覧性のある平

成 11 年度資料」に基づき分析すると、国庫負担金に位置づけられるものや国有提供施設等所在市町村助成交付金等の制度的に存続すべきものを除き、国庫補助金に分類されるものの総額は、3兆3,901億円である。

この国庫補助金を補助率の区分に従って分類すると、補助率 2 分の 1 未満のものは 1兆1,429億円で、全体の 33.7%を占めている。補助率が 2 分の 1 のものは 9,898 億円、29.2%であり、補助率が 2 分の 1 を超えるものは 1兆2,574 億円、37%を占めている。

また、国庫補助金を創設年代別にみると、第 2 次大戦後の復興期までに創設されたものは 4,301 億円であり、それ以降第 1 次オイルショックまでに創設されたものは、1兆5,735 億円である。

一方、国庫負担金については、国庫補助金に位置づけられるものを除き、国庫負担金に分類されるものの総額は、14兆8,389 億円である。

この国庫負担金を負担率の区分に従って分類すると、負担率が 3 分の 1 に満たないものは 6,491 億円であり、負担率 3 分の 1 以上 2 分の 1 未満のものは 3兆4,438 億円である。

また、国庫負担金を創設年代別にみると、第 2 次大戦前に創設されたものが 1兆4,215 億円、戦後の復興期に創設されたものが 5兆7,784 億円、それ以降第 1 次オイルショックまでに創設されたものが 3兆3,511 億円となっている。

### **(3) 国庫支出金の縮減の方向**

国庫支出金については、国の縦割行政の弊害をもたらし自治体の自主的な行財政運営を阻害しがちであることに加えて、財政資金の非効率な使用を招来しやすいことから、国庫負担金と国庫補助金の区分に応じて廃止・縮減を行うなど、積極的に整理合理化を進めるべきである。

また、これらの廃止・縮減を行っても、当該事務・事業の実施が引き続き必要な場合には、地方税や地方交付税の一般財源を確保する一方、存続する国庫支出金については、自治体の自主的・自立的な行財政運営が損なわれることがないように、運用・関与の改革を図るとともに、統合補助金化・交付金化による自治体の自主的な施行が可能な制度に改めるべきである。

#### **(国庫補助金)**

国庫補助金については、負担金としての性格を持つものは極力負担金としての位置づけの明確化を図るとともに、国策に伴う国家補償的性格を有するものや災害による臨時巨額の財政負担に対するもの等のごく限られたものを除き、すべてを廃止又は縮減の対象とすべきである。

その廃止又は縮減については、まず、一定の削減ルールを設けた上で、国の各省庁が責任を持って削減計画を立て、補助率が 2 分の 1 未満のものは速やかに削減していくなど、期間を定めて計画的に行っていく必要

がある。

また、個々の補助金一つひとつについて、創設時からの社会経済情勢の変化を踏まえ、真に必要なものかどうかその存在意義等を検証し、既に目的を達したもののや地方の事務として同化・定着したものの等に係る補助金は、原則として廃止又は一般財源化を図るなど、徹底して見直すべきである。

なお、補助金による国のコントロールは、その度合いを低くしていく必要があるが、こうした見直しが行われるまでの間においては、補助率が低率で地方負担が大きいものは、国が補助事業として事業の執行を地方に奨励していく以上、補助率を引き上げるなど、適切な措置を講じるべきである。

#### (国庫負担金)

国による地方への仕事の義務づけそのものが見直されない限り、地方行財政運営の自主性・自立性を高めていくことはできない。

このため、国の義務づけ等による個々の法律のあり方については、自治体の自主的判断に委ねる部分を拡大していくよう、国庫負担金特有の性格にも十分留意しつつ、その見直しを図るとともに、国庫負担金については、真に国が義務的に負担を行うべき分野に限るよう、可能な範囲で縮減すべきである。

また、国庫負担金としての性格を持つものは極力その位置づけを図るとともに、

- ① 経常的国庫負担金については、その対象を生活保護や義務教育等の真に国が義務的に負担を行うべき分野に限定し、
- ② 建設事業国庫負担金については、国家的なプロジェクト等広域的効果を持つ根幹的な事業などに限定すべきである。

一方、既に目的を達したもののや、住民に身近な生活基盤整備に係るもの、地方の事務として同化・定着したものは、国庫補助金と同様、原則として廃止又は一般財源化を図る必要がある。

また、国庫負担金の中には、戦後の復興期等に創設された負担率の低いものも多く存在することから、徹底して見直しを行うとともに、国庫負担金として存続するものについては、負担率の引き上げを図っていくべきである。

なお、国直轄事業負担金は、全国的視野の下で国家的施策として実施されている国の直轄事業について、利益を受ける自治体が財政負担を負う制度であるが、地方分権推進の観点から、事前協議の制度化、維持管理費の廃止など、制度の見直しをすべきである。

### 3 地方交付税の抜本的見直し

地方交付税については、財政力の弱い自治体にも一定水準の行政の計画的運営を保障する上で、その財政調整機能と財源保障機能は重要である。

しかし、その運用のあり方については、自治体の自主的・主体的な財政運営に資する方向で、その算定方法の簡素化を進める必要があるなど、多くの課題がある。

### **（１）財政自主権を狭めている地方財政構造**

一つは、地方交付税制度本来の目的を越えて財政支出を拡大させてきたことである。

地方交付税の財源は、所得税、法人税など高い弾性値を持つ税目等の一定割合で構成されており、経済成長に比例して増加してきた。

かつての大幅な税収増のあった時期には、この地方交付税原資の増加に応じて、基準財政需要額を増やしてきたが、一旦需要額が膨らんだ後、再び税収が不足する事態になると、借入金でこれに対応することが繰り返された。つまり、現実的には、膨らんだ需要額を維持する形で、地方交付税は拡大し続けてきた。

こうした地方交付税の拡大は、他方では、地方財政構造が自主決定権の余地が少なく、自由度が少ないことと無縁ではない。

特に、近年の国の経済対策においては、自治体がこれに駆り出され、必ずしも必要なものばかりではなく、むしろ自治体の意に反しているとも思われる事業を少なからず実施していることは否めない。

国の経済対策に関連した投資的経費の増大に見られるように、必ずしも必要ではない需要額が拡大する一方で、本来の都市的需要や農村の環境保護対策等の投資的経費や地域福祉等の必要な経常的経費が圧迫されているなど、自治体の自立的な財政運営が阻害されている。

### **（２）景気対策や政策誘導に利用されている地方交付税**

二つは、財政調整機能、財源保障機能という域を越え、景気対策や政策誘導の性格を強めていることである。

自治体が行う国庫補助事業に対しては、事業費から国庫支出金を差し引いた地方負担分（いわゆる裏負担）について、起債が認められる分はそれを充当し、その残額を一般財源で賄うシステムとなっている。地方税負担と補助金を組み合わせることにより、適切な事業が選択され、効率的に執行される建前になっているが、地方税負担が望ましい裏負担分についても、地方交付税が用意されている。

補助事業の中には、補助金に併せて地方交付税が措置されているものがあり、こうした補助事業の実態の多くは国の全額負担に近い。自治体が補助事業の獲得にしのぎを削る現状を招いている。

急速に拡大した地方単独事業についても、同様のことが言える。国家財政が逼迫する時期でも、公共投資を維持するため国庫支出金を受けない地方単独事業が重視された。地方単独事業は、補助事業に比べれば事業内容に関する制約は相対的に小さく、まちづくり特別対策事業、地域情報通信基盤整備事業など、さまざまな事業が実施されている。

地方単独事業は、本来自治体の判断で、その財源により行われるべきものであるが、国の経済対策に動員された地方単独事業にも、特別の地方債の発行と元利償還金の基準財政需要額への算入という地方交付税の手当てが行われており、近年の爆発的な地方債の膨張をもたらしている。

これらの地方債の発行は、事実上償還財源の目途もなく、将来的に大きな問題を孕んでいる。結局、地方交付税を頼りとした財政運営であり、国への依存を強める結果となった。

地方交付税は、国庫支出金や地方債と結びついて、財源の均衡化と財源保障という本来の目的を大きくはみ出し、景気対策の一翼を過度に担い、各省の事業と協調して政策誘導の機能を強めている。

### **(3) 問題がある地方交付税による事業誘導**

三つは、地方交付税による事業誘導が、結果的に地方自治に反しかねない性質を持っていることである。

地方交付税が、景気対策や政策誘導の機能を強めていることは、本来的には、地方税の拡充で対応すべき問題を、地方交付税の拡大利用により対処していることになり、結果的に地方自治の強化に反していると言わざるを得ない。

現行制度における国の経済対策がその象徴的な例である。端的に言えば、自治体は事業をやらなければ何も得られないが、やればやった分だけ国の保障が得られるというシステムであり、事業を実施した地域ほど得をするというシステムである。起債をしなかった自治体が不利益を被り、その分起債をした自治体が利益を得るシステムとも言える。事業を実施すれば経常収支のバランスも改善するとなれば、事業を実施しようとする自治体が増えるのは当然である。財政力が弱い自治体ほどより多くの地方交付税の交付を期待できる。結果として、地方交付税や国庫補助金による事業誘導は、自治体の独自施策への取組意欲を損ね、自治体の自主性、主体性を阻害している。

地方自治の基本は、地域住民が行政を監視し、自治体を効果的にコントロールしていくことにあるが、地方交付税は、一般財源の大宗を占める重要な収入であるにもかかわらず、地方税と異なり住民の負担感がなく、関心も低い。地方自治の観点からは、大きな弱点である。

地方交付税や国庫補助金に定められた国の基準に合わせて行政を行っている限り財源が確保され、地域住民から苦情もなく議会もスムーズに

通るといふシステムは、自治体の地方自治実現を阻害しているものと言わなければならない。

#### **（４）地方交付税算定方式の複雑化・精緻化**

四つは、地方交付税の算定方式が、複雑化・精緻化していることである。

算定方式が複雑化した理由は、自治体の個別の要望に対処してきた結果である。しかし、基準財政需要額は、本来「あるべき財政需要」を算定するものである。現実の財政需要を反映させる「事業費補正」が細部にわたって行われていること自体が、自治体の個々の事業への後追い補てんとも考えられ、地方交付税制度の趣旨を逸脱するものである。

静態的な統計数値等で、算定過程を透明化できない理由として、数十年に一度のゴミ処理施設の建設や大規模事業の箇所づけを例にあげ、その需要に適切に対応できないとしている。しかし、これでは毎年の予算査定に近い。

各自治体が、一般財源として地方交付税の収入を、毎年予測することができれば、計画的に長期にわたる財政対応を行うことも十分可能である。自治体間の財政調整を基本とする地方交付税に、各自治体ごとの財源見通しまで立ち入ることは、求められていないというべきである。

#### **（５）地方交付税の実態分析**

##### **① 普通建設事業費の推移**

普通建設事業費については、都道府県では、昭和 55 年度の 7 兆 4,311 億円から平成 10 年度には 16 兆 4,631 億円へと、2.22 倍の伸びとなっているが、市町村では、7 兆 8,281 億円から 13 兆 157 億円へと、1.66 倍の伸びに止まっている。

普通建設事業費内訳の一つである補助事業費の伸びが、この間、都道府県は 1.63 倍の伸びであったのに対し、市町村はわずかに 1.05 倍の伸びにすぎなかったことが影響している。

しかし、単独事業費については、都道府県では、昭和 55 年度の 1 兆 9,921 億円から平成 10 年度には 6 兆 7,118 億円、3.37 倍へと、市町村では、同様に、3 兆 6,120 億円から 8 兆 4,787 億円、2.35 倍へと、大幅に伸びている。

単独事業費の多かった平成 7 年度と昭和 55 年度を比較すると、15 年間で、地方単独事業費は、都道府県で 3.84 倍、市町村で 2.77 倍になっており、これらの地方単独事業は、地方債で裏打ちされるようになっている。

##### **② 投資的経費の大幅な伸び**

地方交付税の基準財政需要額に算入される投資的経費は、都道府県では、昭和 55 年度の 2 兆 834 億円から平成 10 年度には 5 兆 1,581 億円へと、2.48 倍の伸びに、市町村では、同様に、2 兆 6,651 億円から 6 兆 7,023 億円へと、2.51 倍の伸びになっている。この間の GDP の伸び 2.02 倍と比較すると、相当程度上回っている。

投資的経費についても、GDP の伸びと長期的には同程度の伸びに収束されると想定され、こうした場合の額より、都道府県で約 9,500 億円、市町村で約 1 兆 3,200 億円、計約 2 兆 2,700 億円も上回っている。

また、この間の費目別の伸びをみると、教育費は、都道府県で 1.57 倍、市町村で 1.53 倍であり、厚生費は、都道府県で 1.99 倍、市町村で 1.96 倍となっている。

しかし、「その他の行政費」では、都道府県で 3.99 倍、市町村で 3.91 倍となっており、この間の GDP の伸び 2.02 倍を大きく超える突出した伸びとなっている。

この「その他の行政費」の額は、都道府県では、昭和 55 年度の 4,268 億円から平成 10 年度には 1 兆 7,026 億円へと、市町村では、同様に、5,179 億円から 2 兆 254 億円へと、それぞれ大幅に伸びている。GDP の伸び 2.02 倍程度の伸びに止まったと仮定した場合の額より、都道府県で約 8,000 億円、市町村で約 1 兆円、計 1 兆 8,000 億円以上も上回っている。

この「その他の行政費」の内訳は、平成 4 年度に創設された「企画振興費」と「その他の諸費」から成っており、これらの大半は、地方債の元利償還金の返済に充てられている。

### ③ 事業費補正に現れた起債償還費の大幅な伸び

国の財政状況の悪化により、当該年度において実額による地方交付税措置を行うことが難しくなった等の事情により、平成 6 年度以降、地方負担分の相当部分を起債による後年度負担としており、その償還財源を、地方交付税の算定上、事業費補正という形で措置している。

この事業費補正について、地方債の償還が始まる平成 6 年度の直近の平成 7 年度からデータの存する平成 11 年度までの推移をみると、都道府県では、6,123 億円から 1 兆 1,587 億円へと、1.9 倍に、市町村では、1 兆 4,443 億円から 1 兆 8,512 億円へと、1.3 倍に、それぞれ伸びている。

この事業費補正の内訳をみると、地域総合整備事業債は、平成 7 年度から平成 11 年度までのわずか 4 年間で、都道府県で 2.8 倍、市町村で 2.1 倍になっている。地域総合整備事業債の償還が大幅に増えているということは、すなわち地域総合整備事業債の発行が極めて多くなっているということである。

また、②の投資的経費の内訳の一つである「その他の行政費」のうち、「企画振興費」は、平成 11 年度では、都道府県と市町村を合わせて、1

兆 1,123 億円となっており、うち事業費補正分は 7,028 億円となっている。

「その他の行政費」のうちの「その他の諸費」は、同様に、2 兆 7,975 億円となっており、うち事業費補正分は 5,554 億円であり、わずか 4 年間で 3.0 倍になっている。

さらにその内訳である補正予算債は、3,949 億円であり、同様に 2.9 倍になっている。

## （6）地方交付税の抜本的見直しの方向

地方交付税の実態分析により明らかになったように、普通建設事業費においては、都道府県や市町村の単独事業費が大幅に伸びている。

投資的経費のうち「その他の行政費」は、昭和 55 年度以降、GDP の伸びの 2 倍程度の突出した伸びとなっており、地域総合整備事業債や補正予算債に係る事業費補正の額は、最近のわずか 4 年間で 3 倍程度にまで伸びている。

地域総合整備事業債は、元利償還金の最大 56.25% を地方交付税により手当され、補正予算債と過疎対策事業債は元利償還金の 80% を、公共事業等臨時特例債に至っては元利償還金の 100% を、それぞれ地方交付税により手当てされている。

国の経済対策や地方単独事業によって建設される施設は、その地域の住民が利用するものであるが、その建設費用となる地方債の元利償還金のほとんどは、全国の自治体の共通の地方財源である地方交付税により手当てされている。

国の経済対策や地方単独事業に措置されるこのような地方債の元利償還金が、地方交付税の基準財政需要額を急速に押し上げており、地方交付税の膨張の大きな原因となっている。

国の経済対策に過度に地方を駆り出したり、誘導したりする方式は、早急に是正されるべきであり、補正係数を用いて算定する方式については、裁量による政策誘導の余地をなくすべく、簡素化すべきである。

また、このように行われる財源保障は、過度に行き過ぎれば、自治体が安易に地方交付税に依存しがちになり、財政的自立のインセンティブを低下させることにつながることになる。

こうした国の政策誘導に引きずられた財源保障の水準を、どのように設定するかについては、自治体を含めて、十分議論されなければならない。

自治体の事務に要する経費は、その税収で賄うことを基本としつつ、その実現を進めることと併せて、地方交付税制度は、地方の固有財源である国税の一定割合をもって自治体間の収入格差を是正する財政調整機能に純化していく方向で見直しを図るべきである。

### **(7) 地方交付税制度を改革するための税源移譲**

地方交付税については、平成12年度現在、47都道府県のうち46道府県が、3,229の市町村のうち3,152市町村が、それぞれその交付を受けている。このように、97%を超える自治体が地方交付税の交付を受けていること自体、異常であるといわざるを得ない。

地方交付税制度については、少なくとも主な都道府県や政令指定市をはじめとする、ある程度の割合の自治体が、地方交付税の交付を受けることなく、自前の税財源で歳出を賄えるよう、これを改めるため、「地方交付税は地方の固有財源」であることに留意しつつ、地方への税源移譲を速やかに進めるべきである。

税源移譲を進めることによって、財政力指数の比較的高い自治体は、地方交付税の交付を受けることなく財政運営を行うことが可能となる一方、地方交付税の基準財政需要額の算定方式を見直すこと等により、地方交付税は、財政力指数の低い真に財政調整を必要とする自治体に交付されることにもつながる。

また、税源移譲を進めることは、自治体の財政力の強化につながるだけでなく、ひいては景気誘導等に変質した地方交付税の機能を、本来の機能に戻すことが可能となる。

## **4 地方税源の充実確保**

### **(1) 地方の財政的な自立を図るための税源移譲**

国から地方への税源移譲は、地方分権の推進と地方財政の確立を図るため、何としても実現する必要があるが、国の財政の悪化を理由に、これを先送りすることは許されない。

地方の財政的な自立を図るためには、その歳出は、できる限り自主財源である地方税によって賄われることを基本とすべきであり、地方税源の充実により、財政面における自己決定権と自己責任がより拡充されることになる。

また、受益と負担の関係が明確になることにより、安易な事業選択を行うことを避けることができるという、財政構造改革につながるのと同時に、自らの徴税努力により確保した財源を効率的に使用するという、行政改革にもつながることとなる。

更には、現在のような国・地方を通ずる財政危機の状況にあっては、一刻も早く国から地方への税源移譲を進め、地方が主体になって地域振興や地域福祉の充実等に向けた施策を展開しやすくすることが必要であり、税源移譲することが、結果的に地方経済ひいてはわが国経済全体の活性化につながると考える。

政府税制調査会の中期答申のように、「現在のような危機的な財政状

況の下では、国と地方の税源配分のあり方について見直すことは現実的でない」とか、「今後景気が本格的な回復軌道に乗った段階において、国・地方を通ずる財政構造改革の議論の一環として、取り組むのが適当である」との先の長い考え方ではなく、地方の財政的な自立を図ることが喫緊の課題であるとの基本的立場から、何よりもまず、地方税源の充実確保を図ることを考えるべきである。

## （２）税源移譲は国庫支出金と地方交付税の抜本的見直しで

国から地方への税源移譲の原資は、国庫支出金と地方交付税の抜本の見直しにより捻出し、できる限り地方税として措置することが望ましい。その上で、地方交付税は、ナショナル・ミニマムの実現を保障する水準に止め、必要な財政調整措置は、抜本の見直し後の新たな地方交付税により、講じていくことが適当である。

この地方交付税総額は、かつて、法人税、所得税、酒税の国税三税の収入額の一定率とされ、所得弾性値が高く、しかも、納税地との関係で偏在性の高いものが地方交付税の原資とされていた。

その後、消費税とたばこ税の一定割合が追加的に充てられたが、これらは、いずれも税源の偏在が少ないものであり、国から地方への税源移譲が進んでいく段階においては、敢えてこれを地方交付税の原資とすることなく、真っ先に地方税化するべきである。

## （３）税源移譲は現実的な段階的移譲方式で

税源移譲の原資の一部である国庫支出金については、奨励的補助金を中心に削減を図っていくとしても、これを所管する各省庁の強い抵抗も予想され、加えて、地方交付税は、地方の歳入の大きな部分を占め、地方財政全体や個々の自治体の財政運営に及ぼす影響も極めて大きいことから、国から地方への税源移譲は、これらを改革することと併せて、段階的に進めていくことが現実的である。

この税源移譲は、税収の偏在が比較的少ない個人住民税と地方消費税を中心に行うことが適当であるが、国と地方の税源配分の割合は、少なくとも1対1程度にはなるようにすべきである。

なお、税源移譲に伴って生じる税源の偏在に対しては、移譲後における各自治体の自主税源の状況に応じて、新たな補てん措置を創設することを検討すべきである。

## 5 税源移譲に関する誤解

国から地方への税源移譲は、基本的には、「国と地方の税源配分は事務

量に見合ったものにすべきである」という趣旨に基づくものである。すなわち、平成 10 年度の国と地方の歳出純計に占める地方の歳出の割合は約 63%であるのに対し、租税総額に占める地方税の割合は約 41%にしすぎない。地方の歳出規模と地方税収入には大きな乖離があり、本来あるべき国と地方の税収割合は逆転している。

この乖離をできる限り縮小し、少なくとも国税と地方税の割合を 1 対 1 程度にすべきであるというものである。

しかしながら、この税源移譲に関しては、一部に誤解があるようであり、この際、その誤解に対する当調査会の見解を明らかにしたい。

### ① 「地方税源の充実確保は、地方税の増税につながる」との誤解

この主張の意味するところは、国から地方への税源移譲を個人住民税や地方消費税で行う場合には、個人住民税の税率が引き上げられたり、地方消費税の引き上げが消費税率全体の引き上げにつながり、好ましくないというものである。

確かに、税源移譲を個人住民税で行えば、個人住民税単独で見ると税率総体は引き上げられ、税源移譲を地方消費税で行えば、地方消費税の税率は上がらざるを得ない。

しかし、その実際の内容は、個人の所得に対しては、所得税と個人住民税の両方が課されているが、個人住民税の税率は上げるけれども、その代わりに所得税の税率は下げようというものであり、個人所得課税全体では、増税にならないよう、負担額は同じにするというものである。また、地方消費税の場合でも、消費税と地方消費税を合わせた税率は、現在、5%であるが、この 5%の範囲内で、地方消費税の割合は増やすが、消費税の割合は減らすというものである。

つまり、地方分権の推進のためとはいっても、国民の税負担を増やすことのないよう、現在の国税・地方税全体（平成 10 年度で約 87 兆 1 千億円）を合わせた税収の範囲内でやり繰りをしようというものである。

### ② 「国から地方に税源移譲すると、国税が減って、国の仕事に支障を来す」という誤解

この主張は、国の財源である国税が減ると、福祉・年金・医療などの大切な国の仕事に支障を来すということにあるようである。

地方の歳出 88.9 兆円を賄う主な歳入のうち、国から地方に交付される移転財源は、国庫支出金 13.0 兆円と地方交付税 21.4 兆円を合わせて 34.4 兆円にのぼる。

国から地方への税源移譲を行うと、所得税や消費税の税率引き下げにつながるが、所得税や消費税は、もともと地方に交付されるべき国庫支出金と地方交付税の原資となっていることから、それに見合うものが減るだけであり、国の仕事に支障を来すことはない。

### **③ 「地方の歳出が多いのは、無駄遣いによるものであって、これ以上 地方に財源を渡さない方がよい」という誤解**

この主張は、地方に税源を渡しても、無駄遣いが多くなるだけで、この無駄遣いをなくすことが先決であるというもののようである。

地方の事務は、現在、機関委任事務こそ廃止されたものの、国の地方への仕事の義務づけによるものが大きなウェイトを占めており、その義務づけに対しては、国庫負担金が措置されている。

また、国の奨励的事業に対しては、国庫補助金が措置されているほか、本来の地域に密着した固有の事務がある。

もちろん地方の事務の中には、行政改革を進め、合理化・効率化を図っていかなければならないものも少なくないが、むしろ、国庫支出金に関しては、必ずしも地方にとって必要な事業が選択されないことや地方の側のコスト意識が低下しがちであることがかねてより指摘されており、こうした観点から、国の義務づけや国庫支出金のあり方を見直すことが必要である。

### **④ 「現在のような危機的な国家財政の状況下では、税源移譲はできず、財政再建の見通しをつけてからでないと取り組めない」という誤解**

この主張の意味するところは、財政危機の下では、国の財政自体が大変なのに、地方に税源を移譲する財政上の余裕がないというもののようである。

しかし、税源移譲は、もともと国と地方の役割分担の見直し、つまり地方分権の推進に端を発しているものであり、国の財源に余裕ができてから行うという性格のものではない。

むしろ、税源移譲することによって、住民にとって、受益と負担の関係がより強く意識され、歳出の合理化等に資することによって、地方の財政再建がより早く達成され、ひいては国の財政再建にも寄与できるものと考えられる。

### **⑤ 「景気が低迷している状況下では、国と地方の税源配分を見直すことはできず、景気が回復した段階でないと取り組めない」という誤解**

の主張の意味するところは、景気が低迷している状況下では、国税自体が減少しており、地方に渡せる税源がないというものか、まず景気回復のための対策が優先されるべきであるというものか、のいずれかであろう。

仮にそうだとすると、景気の回復による自然増収を待って、国だけが国債の償還につなげたいとするのではない限り、国の財源を減らすわけでもなく、先送りする理由がない。

景気対策という観点からは、税源移譲を進めることによって、地方が主体となって地域振興や地域福祉の充実等に向けた施策をしやすくなることから、地域経済の活性化等につながることになり、むしろ税源移譲は景気対策に資するものである。

以上のことから、国から地方への税源移譲を遅らせる必然性は全くないといってよい。地方分権を一層推進する観点から、速やかに税源移譲を進めるべきである。

## 第3章 今後の税制のあり方

### － 21世紀の税制のあり方を考える6つの視点 －

近年の地方分権の推進においては、機関委任事務の廃止に伴う一定の権限委譲や国庫支出金のうち奨励的補助金の原則的廃止など、重要な方向が打ち出された。

しかし、肝腎のこれを裏づける地方税財源の移譲については、地方分権推進委員会は、中長期的な課題として具体的な検討は政府税制調査会に委ね、また、政府税制調査会は、中期答申において具体的な言及を避け、いずれも問題は先送りされたままである。

これでは、真の地方分権は進まないばかりか、国民や自治体に失望感さえ与えている。

政府税制調査会の中期答申においては、「税制のあり方を考えることは、国のあり方を考えること」としており、「公正で活力のある社会」の構築を基本に据えつつ、公平・中立・簡素の原則に立脚してわが国税制を構築しようとしている。

しかし、見方を変えて地方の側から見れば、「地方税制のあり方を考えることは、地方のあり方を考えること」であり、21世紀にふさわしい地域社会のあるべき姿と、それを支える地方税財政制度の姿、とりわけ地方税制のあり方は、地方の視点に立って検討されなければならない。したがって、当調査会としては、次の6つの視点から、21世紀にふさわしい税制のあり方を提案したい。

#### 1 地方主権を支える税財政制度

〔基本的視点〕 「自主・自立」

「地域社会の維持は地方税中心」

「地域の独自性の尊重」

個性豊かな地域社会をどのように形成し、その特性に応じた行政サービスをどのように享受していくかについては、その地域住民が、自らの選択と責任において、「**自主・自立**」的に行っていくことが基本である。また、その際に必要な経費は、国の経済対策や省庁の意向に左右されやすい国庫補助金と地方交付税ではなく、地域社会を構成する地域住民自らが負担する地方税を中心に賄っていくこと、すなわち、「**地域社会の維持は地方税中心**」という考え方が基本となるべきである。

更に、地域特性を生かした行政サービスの提供とそれに伴う負担については、地域住民の判断と責任により、標準税率を超えた超過課税を選択したり、場合によってはその地域独自の負担に係るものとして、法定外税の導入を選択していくこともありうる。

そして、これらが実現して初めて、「**地域の独自性の尊重**」が単なる理念としてではなく実体として感じることができるのであり、最終的には、地域の有様は地域住民が決めていく、全国均一のまちづくりを行うのではなく、それぞれの個性を生かした活力と魅力のあるまちづくり・地域社会の構築を行うことができるのである。

### **【今後の方向】**

平成 12 年度の地方財政計画においては、国庫支出金と地方交付税を加えた国からの移転財源は 34.4 兆円にのぼり、歳入計の 88.9 兆円の 4 割近くを占めている。

地方分権にふさわしく、自治体の財政面における自己決定と自己責任を拡充していくためには、自主財源である地方税の割合を増やし、国からの移転財源への依存度をできる限り縮減していく必要がある。

#### **（１）国庫支出金の削減**

国庫支出金については、国庫補助金は基本的に廃止・縮減するとともに、国庫負担金は国による地方への仕事の義務づけそのものの見直しと併せて、真に国が義務的に負担を行うべき分野に限定していく必要がある。国庫支出金の削減を図ることによって、住民が受益と負担の関係を認識できるよう、地方税として税源移譲を行う必要がある。

このため、国庫補助金については、平成 11 年度国庫補助金の分析結果により国庫補助金に分類される総額 3 兆 3,901 億円については、補助率の低いものや創設年代が古く役割が低下しているものを中心に、地方の自治事務化することとし、このうち 2 兆 1,000 億円を一般財源化することが適当である。

また、その一般財源化を行うに当たっては、極力地方税化を図ることを重点としつつ、現行の地方税と地方交付税や国税 5 税の割合等を考慮し、うち 3 分の 2 に相当する額を地方税化し、残りの 3 分の 1 に相当する額を地方交付税措置することが適当である。

一方、国庫負担金については、住民に身近な生活基盤整備に係るものや地方の事務として同化・定着したものは地方の自治事務化することとし、平成 11 年度国庫負担金の分析結果により国庫負担金に分類される総額約 14 兆 8,389 億円のうち、1 兆 6,000 億円を一般財源化することが適当である。

また、その一般財源化を行うに当たっては、国庫補助金と同様に、う

ち 3 分の 2 に相当する額を地方税化し、残りの 3 分の 1 に相当する額を地方交付税措置することが適当である。

## （２）地方交付税の大幅な縮減

地方交付税については、これまでナショナル・ミニマムの達成のために一定の役割を果たしてきたことは確かであるが、近年、国の経済対策等の影響により、基準財政需要額が急激な膨張傾向にあり、その財源不足を補う地方交付税特別会計借入金も大きく膨らんでいる。

地方交付税制度本来の機能の一つである財政調整も、事業誘導等により行き過ぎている結果が見受けられる。

地方交付税の財政調整の効果の推移をみるため、人口一人当たりの地方税収額、地方交付税額、一般財源額（地方税収額、地方交付税額及び地方譲与税額の合算額）を、昭和 56 年度と平成 10 年度について、人口一人当たりの地方税収額の上位 3 県と下位 3 県（いずれも上から順。以下同じ。）を比較する。

昭和 56 年度の人口一人当たりの地方税収額の上位 3 県は、地方交付税の不交付団体である東京都を除くと、愛知県、大阪府、神奈川県の順であるが、地方交付税による財政調整後の人口一人当たりの一般財源額では、それぞれ 41 位、43 位、45 位へと低下している。

同年度の人口一人当たりの地方税収額の下位 3 県は、財政調整後ではそれぞれ 14 位、24 位、27 位へと上昇している。

平成 10 年度になると、人口一人当たりの地方税収額の上位 3 県は、愛知県、大阪府、福井県の順であるが、地方交付税による財政調整後の人口一人当たりの一般財源額では、福井県を除き、それぞれ 41 位、43 位へと低下している。

同年度の人口一人当たりの地方税収額の下位 3 県は、財政調整後ではそれぞれ 32 位、20 位、22 位へと上昇している。

一方、地方交付税による財政調整後の人口一人当たりの一般財源額が最も多い県は、昭和 56 年度で 168,872 円であり、人口一人当たりの地方税収額の最も多い愛知県の一般財源額 91,808 円に対し、1.8 倍となっている。

平成 10 年度では、財政調整後の人口一人当たりの一般財源額が最も多い県は、367,306 円であり、人口一人当たりの地方税収額の最も多い愛知県の一般財源額 159,809 円に対し、2.3 倍となっている。

以上から言えることは、一つは、地方交付税の財政調整は、大都市が所在する比較的財政力の高い府県には薄く、そうでない県には手厚くされている傾向があるということである。

もう一つは、地方交付税の財政調整の効果は、昭和 56 年度当時より、平成 10 年度では拡大しているということである。

こうした財政調整の役割を果たしているのは、主に投資的経費等である。投資的経費は、地域間格差の是正と国の経済対策への協力等の名目の下に拡大している。

国の経済対策に伴う公共事業に要する経費は、基本的に国費によって措置すべきものであり、地方債の発行に係る元利償還金を基準財政需要額に算定することは、極力除外すべきである。

また、国が法令により地方に義務づけている事業については、可能な限りこれを整理することにより、これらの事業に係る起債の地方交付税措置を整理するとともに、こうした財政調整措置は必要最小限に止めるなど、抜本的な見直しを図る必要がある。

このため、投資的経費については、第2章3(5)で分析した長期的にはGDPの伸びに収束されると仮定した場合の額を上回る部分に相当する2兆2,700億円の基準財政需要額を圧縮することが適当である。

一方、近年の厳しい経済状況等を反映して、これまで財政力が高いとされてきた府県や政令指定市等が地方交付税の交付団体となったこと等から、財政力の低い自治体の地方交付税額が厳しいものとなっている。各自治体は、本来の都市的需要の投資的経費や地域福祉の経常的経費など、住民にとって真に必要な事業を数多く抱えているが、これらは、必ずしも基準財政需要額に算入されているとは限らない。

自治体の自立的な財政運営を保障していく上では、自治体として必ずしも必要ではない国の経済対策に関連した投資的経費を削減する一方で、財政的に補てんすべきこうした「真に必要な事業に要する経費」があることを忘れてはならない。

もとより、国の経済対策に関連した投資的経費の額と、こうした「真に必要な事業に要する経費」の額は、一致するものではないが、自治体にとって「真に必要な事業に要する経費」については、その財政運営を保障する観点から、これを補てんすべきである。

なお、機関委任事務の廃止に伴う自治事務化に係る地方税相当額6,000億円については、全額地方税化することが適当である。

地方交付税の総額は、国税5税の収入額の一定割合とされ、現在、その割合は、法人税35.8%、所得税・酒税32%、消費税29.5%、たばこ税25%、とされている。

このうち、地方交付税の原資の一部とされている消費税の収入額の一定割合が引き上げられたのは、平成6年の税制の抜本改革において、消費税率の引き上げと併せて所得税の減税が実施されたことに伴うものであり、地方交付税総額の減を避けようとして措置されたものである。しかしながら、地方の消費課税は、地方税の原則である「応益課税」にふ

さわしく、しかも、その税源の偏在が比較的少ないことを考え合わせると、現在では、敢えて消費税の収入額の一定割合を地方交付税の原資の一部とする合理的な理由に乏しい。

したがって、この部分については、できる限り地方税化を図って早期に地方消費税へ振り替えることが適当である。

また、地方消費税は、今後、少子・高齢社会が進展し自治体の財政需要が増大していく中で、これらの財政需要を賄っていくにふさわしい税であることから、税源移譲における地方消費税と国税である消費税との割合は、1対1とすることが適当である。

その上で、新たな地方交付税制度においては、その対象税目は、税源の偏在の大きな国税のウェイトを大きくしていくべきである。

なお、投資的経費 2 兆 2,700 億円の基準財政需要額の圧縮分相当額については、平成 12 年度末に 38 兆円にもものぼると見込まれている地方交付税特別会計借入金残高（以下この項において「交付税特会借入金」という。）の縮減に充てることも考えられる。

しかしながら、この交付税特会借入金の縮減は、確かに地方全体にとって重要な問題ではあるが、交付税特会借入金の縮減と税源移譲とは、同質に論じられるべき問題では決してない。

そもそも地方分権の推進を財政面から裏付けるためには、自治体自らの決定と自己責任に基づく自治体運営ができるよう、地方税の充実によるべきであり、これに伴って自治体の財政力が向上し、地方交付税も自ずから縮減されることになる。しかし、現在の国の厳しい財政状況の下では、その速やかな実現は困難であると思われることから、現行の地方交付税の中で対応可能な投資的経費の基準財政需要額の圧縮部分を縮減対象としたものである。

仮にこの部分をもって、交付税特会借入金の縮減を税源移譲に優先して行うとすれば、自治体の財政的自立が遅れるばかりでなく、地方財政への多額の財政補てんが引き続き行われることになりかねない。

したがって、何よりもまず、税源移譲を行い交付税特会借入金に依存しない済む地方財政の強化と効率的な財政運営に努めることが是非とも必要であり、いやしくも基準財政需要額の圧縮分相当額を交付税特会借入金の縮減のために用いるべきではない。

### **（3）国から地方への税源移譲のあるべき姿**

国から地方への税源移譲に当たっては、単に地方の税源を充実するとの観点からではなく、今後、少子・高齢社会へ移行する現実を踏まえつつ、現行地方税体系を、21 世紀において望ましいものにしていくとの観点が是非とも必要である。

そのためには、次の点を十分考慮した地方税体系とすべきである。

第一に、所得・消費・資産等のバランスのとれた地方税体系の構築に資するものとすべきである。

現行の地方税体系は、消費税の創設時に、それまで存続していた地方の貴重な個別間接税が廃止されたことにより、このバランスに欠けるものとなっている。

このため、所得課税や直接税に偏っている税体系を、消費に関する税のウェイトを高めるなど、バランスのとれたものとしていく必要がある。第二に、社会的費用を分かち合うことにふさわしい税目を選択していくことである。

今後、少子・高齢化が進展する中で、皆で社会的費用を分かち合うとの視点は大切であり、このため、個人所得課税においては、比例的な基礎的部分を個人住民税で負担することが望ましい。そうすることによって、住民が受益と負担の関係や、施策の充実と負担増か否かの選択を、より強く意識することになるとともに、税の使い途への関心等がより深まるものと考えられる。

また、世代間の公平に留意すれば、地方消費税を充実させることが望ましい。

第三に、地方税収の安定的確保に寄与する税目を選択していくことである。

現行の地方税体系においては、市町村民税と固定資産税を中心とする市町村税はともかく、道府県税は、法人事業税と法人住民税に依存する割合が高く、景気変動に左右されやすい。

今後、高齢化が進展し、自治体の財政需要が伸びていくことが予測され、これを賄うためには、安定的な税源を確保することが必要である。個人住民税は、所得の伸びに応じて税収も伸びていく税であり、地方消費税は、消費支出の伸びに応じて税収も伸びていく税であると同時に、地域振興の結果が税収に反映する税である。

第四に、地方税としての偏在性に留意する必要がある。

国から地方への税源移譲は、地方税の割合を増やしていくことになるが、その増える度合いは、各自治体間で大きな差異があってはならず、できる限りすべての自治体に普遍的に税源が存在する税を選択する必要がある。

第五に、税源移譲に伴う税制度の改正に係るコストを、できる限り最小にすることである。

そのためには、地方消費税のウェイトを高めることが最も適当であり、個人住民税についても、所得税の改正に合わせて、一度に限り行うことにより、税制度の改正に係るコストを抑制することができる。

以上の考え方に従えば、国から地方への税源移譲に適した税目は、住民が受益と負担の関係を意識する等の地方分権との関連においては、個人住民税が最もふさわしく、次に、地域振興等との関連においては、地方消費税が望ましい。

また、たばこ税については、税源の偏在が少ない税目の一つではあるが、地方分権や地域振興との関連、税収規模や嗜好品に対する課税であること等を考慮すると、税源移譲に伴う都道府県と市町村との間の過不足の調整財源として考えることが適当である。

したがって、税源移譲に当たっては、

- ① 所得税の税源の一部を個人住民税に振り替える。
- ② 消費税の税源の一部を地方消費税に振り替える。
- ③ 税源移譲に伴う都道府県と市町村との間の過不足の調整は、たばこ税により行う。

とすることが望ましい。

#### **（４）段階的な税源移譲の実施**

税源移譲の実施に当たっては、三段階の段階的な税源移譲を行うことが適当であり、各段階における「税源移譲の原資」の選択と「移譲税目」の選択は、次の考え方により下表のようにすることが適当である。

第一段階の税源移譲は、総額 7 兆 1,706 億円の税源移譲額のうち、奨励的補助金の見直しや機関委任事務の廃止に伴う自治事務化など、移譲額はやや少ないものの、早急に税源移譲すべきものを地方消費税により税源移譲する。

第二段階と第三段階の税源移譲は、第一段階に税源移譲した残りの額を、概ね半々で行うことを想定している。

第二段階の税源移譲は、個人住民税が税源移譲の税目として最もふさわしいことやその税率設定等を行う必要があることを考慮して、奨励的補助金の見直し等を原資とする税源移譲を個人住民税と市町村たばこ税により行う。

第三段階では、国庫負担金の見直し等を行うこととし、これを原資とする税源移譲を地方消費税により行う。

## 地方交付税・補助金改革と税源移譲の試算

(単位：兆円)

段 階	税 源 移 譲	金 額	税源移譲の原資	原 資			
第一 段階	○ 消費税→地方消費税 (国→地方0.5%)	1.3	1 奨励的補助金の見直し① (交付税化相当分差引)	0.9 △0.3			
			2 1に伴う交付税→地方税	0.1			
			3 機関委任事務相当分	0.6			
	合 計	1.3	合 計	1.3			
第二 段階	○ 所得税→個人住民税 ○ 国たばこ税→市町村たばこ 税	3.2 0.2	1 奨励的補助金の見直し② (交付税化相当分差引)	1.2 △0.4			
			2 1に伴う交付税→地方税	0.3			
			3 投資的経費削減に伴う交付税→ 地方税	2.3			
	合 計	3.4	合 計	3.4			
第三 段階	○ 消費税→地方消費税 (国→地方1.0%)	2.5	1 国庫負担金の見直し (交付税化相当分差引)	1.6 △0.6			
			2 1に伴う交付税→地方税	1.5			
合 計		2.5	合 計	2.5			
総計		7.2		7.2			
				所得税→個人住民税	3.2	国庫負担金一般財源化	1.6
				消費税→地方消費税	3.8	奨励的補助金一般財源化	2.1
				国たばこ税→市町村たばこ税	0.2	地方交付税の地方税化 機関委任事務相当分	2.9 0.6

(注) 奨励的補助金及び国庫負担金については、交付税化する部分が含まれているため、その部分の金額を、税源移譲の原資の金額から差し引いている。

### (5) 税源移譲に関するシミュレーション

#### ① 税源移譲の原資の捻出

##### a 国庫支出金の抜本的見直しによる財源の捻出

国庫補助金のうち、2兆1,000億円を一般財源化することとし、そのうち3分の2に相当する額を地方税化し、残りの3分の1に相当する額を地方交付税措置する。

国庫負担金のうち、1兆6,000億円を一般財源化することとし、そのうち3分の2に相当する額を地方税化し、残りの3分の1に相当する額を

地方交付税措置する。

b 地方交付税の抜本的見直しによる財源の捻出

地方交付税については、投資的経費の縮減により、基準財政需要額を2兆3,000億円程度圧縮する。

c 機関委任事務の廃止に伴う自治事務化に係る地方税相当額

機関委任事務の廃止に伴う自治事務化に係る地方税相当額として、6,000億円全額を地方税化する。

## ② 地方税のシミュレーション

地方税のシミュレーションは、都道府県にあっては、個人の道府県民税及び地方消費税（道府県相当分）について、市町村にあっては、個人の市町村民税、地方消費税（市町村相当分）及び市町村たばこ税について、それぞれ平成10年度決算額に基づき、これを行った。

a 個人の道府県民税

個人住民税の税率は、この章の5(1)で示すように、道府県民税と市町村民税を合わせて10%のフラット税率とすることが適当であり、また、税源の偏在を考慮すれば、フラット税率が最も望ましい。

このうち、道府県民税の税率は、3%のフラット税率としてシミュレーションを行った結果、現行の2%と3%の税率が、3%のフラット税率になることから、全体的に税収増となり、税源移譲前の税収2兆4,341億円が、税源移譲後には3兆5,793億円へと、1兆1,452億円増加する。

b 個人の市町村民税

個人の市町村民税の税率は、7%のフラット税率としてシミュレーションを行った。

その結果、現行の3%、8%、10%の税率が、7%のフラット税率になることから、東京23区のごく一部で税収が減少する以外は、増加となり、税源移譲前の税収6兆5,243億円が、税源移譲後には8兆5,152億円へと、1兆9,909億円増加する。

なお、現行の道府県民税と市町村民税の税収割合は、おおむね27対73であることから、税源移譲後においては、道府県民税のウェイトが若干高くなり、この過不足を市町村たばこ税により調整する必要がある。

c 地方消費税

地方消費税については、国税である消費税との割合が1対1となるよう税源移譲することが適当であり、消費税率に換算して1.5%相当を移譲するとして、シミュレーションを行った。

その結果、地方消費税の道府県相当分については、消費税率に換算してこれまでの0.5%から1.25%になることから、税源移譲前の税収1兆2,752億円が、税源移譲後には3兆1,880億円へと、1兆9,128億円増加する。

地方消費税交付金として市町村に交付される、地方消費税の市町村相当分も、同様の額である。

#### d 市町村たばこ税

現行の道府県民税と市町村民税の割合は、27 対 73 であるが、税源移譲におけるこれらのフラット税率は、3%と7%であることから、税源移譲後においては、都道府県への配分がやや大きくなる。

この差額相当分を国たばこ税の税率の一部（20%相当）を市町村たばこ税に移すことにより、シミュレーションを行った。

その結果、市町村たばこ税については、税源移譲前の税収 8,136 億円が、税源移譲後には 1 兆 225 億円へと、2,089 億円増加する。

#### e 地方税全体

以上のシミュレーションの結果、道府県税全体では、税源移譲前の税収 15 兆 3,195 億円が、税源移譲後には 18 兆 3,775 億円へと、3 兆 580 億円増加する。市町村税全体では、税源移譲前の税収 20 兆 6,027 億円が、税源移譲後には 24 兆 7,153 億円へと、4 兆 1,126 億円増加する。

また、都道府県と市町村を合わせた地方全体では、税源移譲前の税収 35 兆 9,222 億円が、税源移譲後には 43 兆 928 億円へと、計 7 兆 1,706 億円増加する。

その内訳は、個人住民税については、税源移譲前の税収 8 兆 9,584 億円が、税源移譲後には 12 兆 945 億円へと、3 兆 1,361 億円増加する。

地方消費税については、消費税率に換算して現行税率 1%が、2.5%になることから、税源移譲前の税収 2 兆 5,504 億円が、税源移譲後には 6 兆 3,760 億円へと、3 兆 8,256 億円増加する。

市町村たばこ税については、2,089 億円増加する。

なお、国税においては、所得税については、税源移譲前の税収 16 兆 9,961 億円が、税源移譲後には 13 兆 8,600 億円へと、3 兆 1,361 億円減少する。

消費税については、消費税率に換算して現行税率 4%が、2.5%になることから、税源移譲前の税収 10 兆 744 億円が、税源移譲後には 6 兆 2,488 億円へと、3 兆 8,256 億円減少する。

国たばこ税については、2,089 億円減少する。

国税全体では、税源移譲前の税収 51 兆 1,977 億円が、税源移譲後には 44 兆 271 億円へと、7 兆 1,706 億円減少する。

この税源移譲後の地方税全体の税収 43 兆 928 億円と、国税全体の税収 44 兆 271 億円に、地方譲与税の 5,952 億円を加減すると、地方の税収相当額は 43 兆 6,880 億円、国の税収相当額は 43 兆 4,319 億円となり、ほぼ 1 対 1 となる。

### ③ 地方交付税のシミュレーション

地方交付税の総額をシミュレーションにより求めるため、個々の自治体ごとに、基準財政需要額と基準財政収入額とを比較し、その自治体に係る地方交付税の額を算出し、これを全自治体について積み上げていくこととした。

このため、基準財政需要額については、投資的経費 2 兆 2,700 億円を圧縮するとした場合と「真に必要な事業に要する経費」とこの投資的経費 2 兆 2,700 億円が同額であると仮定して基準財政需要額を据え置いた場合に区分した上で、個々の自治体ごとに一定の算式に基づき求めた。また、基準財政収入額については、個人の道府県民税・市町村民税、地方消費税及び市町村たばこ税の税源移譲額を、税目別にかつ個々の自治体ごとに求めた。

a 投資的経費 2 兆 2,700 億円を基準財政需要額から圧縮するとした場合のシミュレーション

(都道府県)

都道府県の基準財政需要額については、投資的経費の削減により、9,496 億円減少して、税源移譲前の 21 兆 2,980 億円から税源移譲後には 20 兆 3,484 億円となる。

基準財政収入額については、地方税が税源移譲により 3 兆 580 億円増加するが、基準財政収入額の 20%相当額の留保財源が 6,116 億円生じることから、税源移譲前の 12 兆 4,867 億円から税源移譲後には 14 兆 9,331 億円へと、2 兆 4,464 億円増加する。

その結果、都道府県の普通交付税総額は、税源移譲前の 9 兆 103 億円から税源移譲後には 6 兆 3,757 億円へと、2 兆 6,346 億円減少する。

また、現行の地方交付税制度上の不交付団体又は新たに不交付団体になる自治体において税源移譲によって生じたいわゆる財源超過額は、7,491 億円となる。

(市町村)

市町村の基準財政需要額については、投資的経費の削減により、1 兆 3,187 億円減少して、税源移譲前の 24 兆 4,567 億円から税源移譲後には 23 兆 1,379 億円となる。

基準財政収入額については、地方税が税源移譲により 4 兆 1,126 億円増加するが、基準財政収入額の 25%相当額の留保財源が 1 兆 281 億円生じることから、税源移譲前の 17 兆 3,199 億円から税源移譲後には 20 兆 4,043 億円へと、3 兆 844 億円増加する。

その結果、市町村の普通交付税総額は、税源移譲前の 7 兆 8,331 億円から税源移譲後には 4 兆 9,535 億円へと、2 兆 8,796 億円減少する。

また、現行の地方交付税制度上の不交付団体又は新たに不交付団体に

なる自治体において税源移譲によって生じたいわゆる財源超過額は、1兆5,179億円となる。

b 「真に必要な事業に要する経費」と圧縮するとした投資的経費2兆2,700億円が同額であると仮定して基準財政需要額を据え置いた場合のシミュレーション

(都道府県)

都道府県の基準財政需要額については、「真に必要な事業に要する経費」と圧縮するとした投資的経費2兆2,700億円が同額であると仮定して基準財政需要額を据え置いているため、税源移譲前も税源移譲後も、21兆2,980億円で同額である。

基準財政収入額については、投資的経費2兆2,700億円を基準財政需要額から圧縮するとした場合のシミュレーション結果と同様に、地方税が税源移譲により3兆580億円増加するが、基準財政収入額の20%相当額の留保財源が6,116億円生じることから、税源移譲前の12兆4,867億円から税源移譲後には14兆9,331億円へと、2兆4,464億円増加する。

その結果、都道府県の普通交付税総額は、税源移譲前の9兆103億円から税源移譲後には7兆2,002億円へと、1兆8,101億円減少する。

また、現行の地方交付税制度上の不交付団体又は新たに不交付団体になる自治体において税源移譲によって生じたいわゆる財源超過額は、6,346億円となる。

(市町村)

市町村の基準財政需要額については、都道府県と同様に、税源移譲前も税源移譲後も、24兆4,567億円で同額である。

基準財政収入額については、地方税が税源移譲により4兆1,126億円増加するが、基準財政収入額の25%相当額の留保財源が1兆281億円生じることから、税源移譲前の17兆3,199億円から税源移譲後には20兆4,043億円へと、3兆844億円増加する。

その結果、市町村の普通交付税総額は、税源移譲前の7兆8,331億円から税源移譲後には5兆7,826億円へと、2兆505億円減少する。

また、現行の地方交付税制度上の不交付団体又は新たに不交付団体になる自治体において税源移譲によって生じたいわゆる財源超過額は、1兆323億円となる。

#### ④ 税源移譲に伴う自治体別の財政力の変化

以上のシミュレーション結果のように、国から地方への7兆1,706億円の税源移譲がなされると、都道府県及び市町村の財政力は、次のように充実されることになる。

なお、地方交付税のシミュレーションについては、「投資的経費2兆

2,700 億円を基準財政需要額から圧縮とした場合のシミュレーション」と「真に必要な事業に要する経費」と圧縮とした投資的経費 2 兆 2,700 億円が同額であると仮定して基準財政需要額を据え置いた場合のシミュレーション」の 2 通り行ったことから、自治体別の財政力の変化も、2 通り行うこととする。

a 投資的経費 2 兆 2,700 億円を基準財政需要額から圧縮とした場合のシミュレーションにおける自治体別の財政力の変化

(都道府県)

税源移譲前においては、不交付団体は東京都だけであったが、税源移譲後においては、これまでも財政力が高いとされながら交付団体となっている、神奈川県、愛知県、大阪府の 3 府県が財政力の指標が 1 を超えることとなる。なお、ここでいう財政力の指標とは、現行の地方交付税制度において用いる財政力指数をいうのではなく、現行の基準財政収入額に税源移譲額を加えた合計額を現行の基準財政需要額で除したものをいう（以下同じ。）。

また、これらの 3 府県以外の政令指定市を抱える 7 道府県では、従来の財政力指数が平均（単純平均。以下同じ。）で 0.58 でしかなかったものが、財政力の指標は、0.76 まで改善される。

不交付団体を含む 47 都道府県の財政力の指標も、同様、平均 0.48 から平均 0.64 まで上昇する。

更に、一般財源に占める地方税の割合の変化をみると、50%を超えているのは、税源移譲前においては、22 都府県にすぎなかったものが、税源移譲後においては、32 都道府県に増加する。

一方、税源移譲前において一般財源に占める地方税の割合が 30%未満の県は、3 県であるが、税源移譲後においては、0 となり、最も割合が低い県でも、35%以上になる。

(市町村)

政令指定市については、税源移譲前においては、12 の政令指定市のうち、不交付団体は 0 であったが、税源移譲後においては、財政力の指標が 1 を超えるのは 7 となる。従来の財政力指数の平均 0.83 も、財政力の指標にして 1.05 まで上昇する。

中核市については、税源移譲前においては、21 の中核市のうち、不交付団体は豊田市のみ 1 であったが、税源移譲後においては、財政力の指標が 1 を超えるのは 14 となる。従来の財政力指数の平均 0.83 も、財政力の指標にして 1.10 まで上昇する。

人口 30 万以上の市については、税源移譲前においては、31 の市のうち、不交付団体は 12 であったが、税源移譲後においては、財政力の指標が 1 を超えるのは 29 となる。従来の財政力指数の平均 0.96 も、財政力

の指標にして 1.23 まで上昇する。

人口 20 万以上の市については、税源移譲前においては、39 の市のうち、不交付団体は 11 であったが、税源移譲後においては、財政力の指標が 1 を超えるのは 30 となる。従来の財政力指数の平均 0.89 も、財政力の指標にして 1.18 まで上昇する。

その他の市町村については、従来の財政力指数が 1 を超える自治体数と比較して、財政力の指標が 1 を超える自治体数が、上記以外の市で 150 程度、町村で 80 程度、それぞれ増加する。

b 「真に必要な事業に要する経費」と圧縮するとした投資的経費 2 兆 2,700 億円が同額であると仮定して基準財政需要額を据え置いた場合のシミュレーションにおける自治体別の財政力の変化

(都道府県)

税源移譲前においては、不交付団体は東京都だけであったが、税源移譲後においては、a のシミュレーション結果と同様に、神奈川県、愛知県、大阪府の 3 府県が財政力の指標が 1 を超えることとなる。

また、これらの 3 府県以外の政令指定市を抱える 7 道府県では、従来の財政力指数が平均で 0.58 でしかなかったものが、財政力の指標は、0.73 となる。

不交付団体を含む 47 都道府県の財政力の指標も、同様、平均 0.48 から平均 0.61 まで上昇する。

なお、一般財源に占める地方税の割合の変化については、a のシミュレーション結果と同様である。

(市町村)

政令指定市については、税源移譲前においては、12 の政令指定市のうち、不交付団体は 0 であったが、税源移譲後においては、財政力の指標が 1 を超えるのは 6 となる。従来の財政力指数の平均 0.83 も、財政力の指標にして 1.00 まで上昇する。

中核市については、税源移譲前においては、21 の中核市のうち、不交付団体は豊田市のみ 1 であったが、税源移譲後においては、財政力の指標が 1 を超えるのは 13 となる。従来の財政力指数の平均 0.83 も、財政力の指標にして 1.04 まで上昇する。

人口 30 万以上の市については、税源移譲前においては、31 の市のうち、不交付団体は 12 であったが、税源移譲後においては、財政力の指標が 1 を超えるのは 28 となる。従来の財政力指数の平均 0.96 も、財政力の指標にして 1.16 まで上昇する。

人口 20 万以上の市については、税源移譲前においては、39 の市のうち、不交付団体は 11 であったが、税源移譲後においては、財政力の指標が 1 を超えるのは 27 となる。従来の財政力指数の平均 0.89 も、財政力

の指標にして 1.12 まで上昇する。

その他の市町村については、従来の財政力指数が 1 を超える自治体数と比較して、財政力の指標が 1 を超える自治体数が、上記以外の市で 110 程度、町村で 50 程度、それぞれ増加する。

## **（６）税源移譲によって均てん化されない財政力の補てん**

しかし、この税源移譲を行っても、なお財政力の低い自治体が引き続き存在することは否定できない。

そこで、当調査会としては、こうした財政力の低い自治体への配慮として、いくつかの案を提示したい。もちろん、これらの案は、いずれか一つを単独で選択するよりは、いくつかを組み合わせることによって、より適切な対応策になるものと思われる。

① 一つは、国庫補助金を更に削減し、その削減額に相当する額を充てることである。

② 二つは、基準財政需要額（国の経済対策に関連するもの）を一部削減した上で、これまで基準財政需要額に算入されていない事務事業の需要額を算入することである。

③ 三つは、現行の地方交付税制度とは全く別に、税源移譲に伴う何らかの新たな財政調整制度を創設することである。

これらの三つの対応策のうち、特に③については、税源移譲を行っても財政力の低い自治体に対する財政的配慮として講ずる措置であるが、その財政的配慮を行うに当たっては、これに関係する自治体の合意が必要となることをはじめとして、検討すべき様々な課題がある。

とりわけ、こうした財政的配慮を行うことがいわゆる逆交付税への途を開くことにつながるとすれば、地方分権の大きな流れに逆行するものであり、地方分権と地方自治の精神から、絶対にあってはならないことである。

しかしながら、当調査会としては、国から地方への税源移譲が、地方分権の財源的裏付けとして真に必要なものであると認識され、その具体化の促進剤となるのであれば、「地方分権の推進」と「地方自治の発展」という大義のために、③の税源移譲に伴う何らかの新たな財政調整制度の創設は、自治体総体の問題として、真剣に検討するに値するものと考ええる。

## **（７）課税自主権の行使と法定外税のあり方**

### **① 課税自主権の現状と今後のあり方**

地方主権の下での税財政制度においては、自治体が自らの判断と責任において、超過課税や法定外税などの課税自主権を十分に活用していく

ことが期待されている。

課税自主権の行使には、超過課税、不均一課税、法定外税の創設・変更等があるが、大気環境保全に向けた自動車税のグリーン化の試みなど、各自治体の実情を踏まえた税制の活用が、それぞれの政策課題を解決する手段として改めて注目されている。

この課税自主権については、地方分権の流れの中で拡充が図られてきているが、なお、次のような点において改善が図られるべきである。

a 税率設定に関しては、主要税目に制限税率が設けられていることに加えて、標準税率を下回って税率を設定した場合に起債制限があるなど、国の制約が存在する。

標準税率が定められている税目については、制限税率の撤廃を図るとともに、標準税率を下回って税率を設定した場合の起債制限（平成 18 年度から許可制に移行）については、少なくとも財政状況の良好な自治体においては、できる限り早期にこれを廃止すべきである。

b 公益等による不均一課税は、重課の方向には発動できないとされているが、より効果的な政策遂行を可能にする見地から、課税の公平性に留意しつつ、重課の方向でも発動を認めるべきである。

c 法定外税の創設時における国の同意を要する事前協議制については、国と地方が対等・協力の関係に立つという、地方分権一括法の趣旨に鑑み、これを見直していく必要がある。

## ② 法定外税の意義

現行の国・地方を通じた税制が網羅的に課税されている現状から、法定外税を新たに創設する場合、多くの税収を期待することは、現実的にはかなり難しく、いたずらに、零細な課税につながるなどの批判もある。

確かに、財政上の理由から行う法定外税については、地域に固有の税源がある場合を除き、財源確保の余地は少ない。したがって、第一義的には、法定税目の拡充・確保、超過課税によるべきである。

しかしながら、法定外税の創設は、自治体の政策課題の推進を税制面から支援していく効果があり、戦略的な自治体運営を可能とする手段ともなりうるものである。また、自治体の自己決定権、自己責任の下に、受益と負担の関係を明確化していくことにもつながるという意味で、重要な意義を有する。したがって、求められる政策課題や地域固有の問題を解決するために、その積極的な活用が図られるべきである。

## 2 活力を生み出す税制

### 〔基本的視点〕 「活力の維持、発展と個の尊重」

近年の少子・高齢化の進展のスピードは目覚ましく、東京の最近の合計特殊出生率は1.06にまで落ち込むなど、働く世代とされる「20歳から64歳までの世代」と「65歳以上の世代」との比率は、2025年には概ね2対1程度にまで接近するとされている。

こうした状況下において、なおかつ国・地方を通じる財政危機の真ただなかにあること等を考え合わせると、いわゆる団塊の世代が現役世代のうちに財政危機をある程度解決しておくことが必要であることは間違いないとしても、政府税制調査会の中期答申のような増税路線だけでは、21世紀にふさわしい活力に溢れた社会は生まれてこない。

社会全体を覆う閉塞感を打破し、社会・経済の活力を取り戻すためには、その目的に沿って、どのように税制を構築していくかという視点が、何よりも大切である。

したがって、少子・高齢社会が進展し、働く世代が減少していく中では、この社会を維持・発展させていくためにも、「活力を生み出す税制」の構築をまず第一に考える必要があり、働く世代が生き生きと暮らし働いていけるよう、所得の再分配機能をこれ以上求めていくよりはむしろ、自助努力が報われ、結果的に税源の涵養を図ることができるような税制を構築することが必要である。

### 〔今後の方向〕

#### （1）個人所得課税の最高税率の引下げ及び累進構造の緩和

現行の所得税は、税率区分が4段階（10、20、30、37%）とされ、所得の増加に伴って税額も累増する累進構造とされている。

また、個人住民税の税率も、3段階（5、10、13%）のやや緩やかな累進構造とされており、所得税と個人住民税を合わせた個人所得課税の最高税率は、50%とされている。

個人住民税が負担分任を担う税であれば、所得税は垂直的公平の確保を担う税であり、所得の再分配機能は、所得税が担うことこそふさわしい。

今後、少子・高齢社会が一層進展する中で、活力に溢れた個性豊かな地域社会を創出していくためには、働く世代の負担を緩和するよう、個人住民税の税率構造のフラット化と併せて、所得税の累進構造をより緩やかなものとしていく必要がある。

その際には、個人住民税の税率構造は、国から地方への税源移譲を図りつつ、10%のフラット化を図る必要がある。

また、所得税の税率構造は、現行の4段階の累進税率を維持した上で、

個人所得課税全体の税収中立等に配慮しつつ、新たな累進税率を仕組む必要がある。

なお、中長期的には、併せて、個の活力を生み出すため、個人所得課税の最高税率を現行の 50%（所得税 37%、個人住民税 13%）から 45%（所得税 35%、個人住民税 10%）程度に引き下げることが適当である。

## （２）芸術文化に対する寄附金控除の拡充

都においては、東京都文化振興条例を定め、芸術文化の振興を図るために必要な措置を講ずるよう努めているところであるが、日本の魅力を高めるとともに、国民生活の質的向上を図るためには、こうした取組みを全国的レベルで拡大し、もって、文化の担い手である国民一人ひとりが、自らの判断で個性豊かな文化の創造に寄与することができるような環境を整備することが必要である。

現在、芸術文化に係る寄附金については、寄附の相手方が特定公益増進法人である場合には、個人、法人ともに基本的に所得の一定割合を上限として所得からの控除が認められている。しかしながら、特定公益増進法人の認定に当たっては、大蔵大臣との協議が必要とされており、現実には、対象が極めて限定されている。

芸術文化の一層の振興を図っていくためには、全国的な制度として、企業や個人が芸術文化振興のための寄附をしやすい税制を構築すべきである。少なくとも、自治体が一定割合以上出捐して設立した芸術文化に係る団体を特定公益増進法人に加えるとともに、芸術文化に係る寄附金控除又は損金算入の限度額を 2 倍程度に引き上げ、寄附に対するインセンティブを高めるべきである。

併せて、地域との関連性に配慮しつつ、芸術文化に係る寄附金を個人住民税の寄附金控除の対象に加えるべきである。

## （３）特定非営利活動法人（NPO法人）に対する税制上の措置

NPO法人は、平成 10 年 12 月に施行された特定非営利活動促進法（NPO法）に基づき法人格を与えられた法人であり、保健・医療・福祉の増進、社会教育の推進、まちづくりの推進等、その活動分野は多方面にわたっている。

また、行政にとっては、NPO法人との協働によって、多様化するニーズへの柔軟な対応、硬直的になりがちな組織体質の自己変革等が可能になる。

NPO法人は、今後、市民活動の担い手、行政との協働の相手方として、その役割の増大が期待されている。

一方、税制面では、法人税法上の収益事業を行っている場合に限り、法人税、法人住民税、法人事業税が課税されている。

NPO法人をめぐる税制については、NPO法制定時に、国会において、「特定非営利活動の健全な発展に資するため、特定非営利活動法人に関し、その活動の実態等を踏まえつつ、特定非営利活動の推進及び支援のための税制等を含めた制度の見直しについて、この法律の施行の日から起算して2年以内に検討し、結論を得る」という趣旨の附帯決議がなされている。

NPO法人が活動しやすい社会環境を作ることは、社会貢献活動の一層の推進に結びつくものと考えられることから、公益性の高いNPO法人に対する寄附については、特定公益増進法人と同様に寄附金控除限度額を引き上げる等、税制上の配慮を行うことが適当である。

#### **(4) 商業地等に係る固定資産税・都市計画税の負担緩和**

固定資産税制については、バブル期の地価の乱高下に際し、税制が後追いとなり、十分な対応ができなかった。その結果、地価の乱高下が著しかった大都市地域の商業地等の負担が過重なものとなっており、制度も極めて複雑になっている。

負担水準の高い大都市地域の商業地等の負担を引き下げるとともに、第4章で述べるように、固定資産税制の再構築を図ることが不可欠である。併せて、既に役割を終えている特別土地保有税及び地価税については、廃止することが適当である。

#### **(5) 相続税・贈与税の負担緩和**

わが国の相続税・贈与税は、諸外国と比べて総じて高くなっている。富の再配分機能は必要であるが、行き過ぎは社会経済にとってマイナスであり、第4章で述べるように、最高税率を50%に引き下げるなど負担緩和を図るとともに、贈与税の基礎控除を200万円程度に引き上げることが適当である。

併せて、中小企業の活性化に資するため、相続人が引き続き事業を継続していく場合には、事業用資産に対する相続税の納税を猶予・免除する制度を設けるなど、事業承継時の負担をさらに軽減していくことが必要である。

### 3 応益性を重視した地方税制

#### 〔基本的視点〕 「地方税の応益性の明確化」

わが国税制を貫く原則として、「国税は応能」、「地方税は応益」がふさわしいとされている。

その代表例として、国税においては所得税、法人税が、都道府県税においては事業税が、市町村税においては固定資産税が、それぞれこの原則にふさわしい税であるとされてきた。

しかしながら、事業税については、原則として所得を課税標準としているため、特に法人においては、事業活動の規模が極めて大きいにもかかわらず、欠損により税負担をしていないことが多く、現在、全法人数の7割近くが法人事業税を負担していないのが実態である。

この法人事業税については、応益課税としての税の性格の明確化を図る観点から、かねてより政府税制調査会等において外形標準課税の導入の必要性が唱えられており、今後、全業種に外形標準課税の導入を図っていく必要がある。

しかしながら、最近の景気状況等から、その早期の導入が困難であるとすれば、当面、「地方税の応益性の明確化」の観点から、法人事業税について何らかの代替措置を講じていく必要がある。

#### 〔今後の方向〕

##### （1）法人事業税への外形標準課税の導入等

###### ① 法人事業税への外形標準課税の導入

外形標準課税については、都においては、銀行業等がバブル期を上回る業務粗利益をあげながら法人事業税負担をほとんどしていないという事業の状況に着目し、安定的な税収確保及び税負担の公平性の確保を図る観点から、都独自にその導入が図られたところである。

この都独自の外形標準課税を、他の業種に拡大していくことは想定されていないが、地方税法の改正を伴う全国規模の外形標準課税については、今後、景気動向を勘案するとともに中小企業にも配慮をしつつ、応益課税としての事業税の性格の明確化や負担の適正化のためにも、その導入を図るべきである。

本年11月21日、自治省から外形標準課税の具体案が示されたが、このことは、全国の都道府県共通の悲願であった法人事業税収入の安定化にとって、前進が図られたものと評価することができる。

しかしながら、銀行業については、人件費率などについて特殊な実態があることに加えて、資金運用を本来の業務とし、その調達方法が他の業種と異なるにもかかわらず、支払利子から受取利子を控除することとしているため、支払利子が算入されず、その税負担が著しく低いものと

なる。

したがって、銀行業に対する適正な課税や自治体の課税自主権の適切な行使を確保していくためには、地方税法第 72 条の 19 の改正の対象から、銀行業を除外すべきである。

## ② 欠損金の繰越控除の法人事業税への適用制限

法人事業税への外形標準課税の早期の導入が、経済状況等により仮に困難であれば、赤字法人が全法人数の 7 割近くもあることや、法人住民税の均等割を除き、法人事業税と法人住民税の法人税割の税負担をしていない実態に鑑み、何らかの代替手段により、赤字法人に対し適正な負担を求めていくべきである。

現行の法人税制においては、所得の計算上、当該事業年度に利益が生じた場合であっても、過去 5 年以内に発生した欠損金の未処理額があるときは、当該事業年度の所得から控除できるとされており、この欠損金の累積した未処理額が当該事業年度の利益を上回っていれば、結果的に何らの税負担をしなくても済む仕組みとなっている。

法人事業税の応益税としての性格に鑑みると、国税である法人税の所得計算の例によることなく、法人事業税独自の措置として、当面、当該事業年度の利益の 2 分の 1 程度は納税の対象とするよう、欠損金の繰越控除額を制限する措置を講じていく必要がある。

## ③ 中長期的な法人税制のあり方

現行の法人税制においては、国と地方の税収配分は、国税である法人税が 2 の割合に対し、地方税（法人事業税及び法人住民税）が 1 の割合になっている。

また、地方税の中では、実効税率ベースで、法人事業税と法人道府県民税を合わせた道府県相当分が 3 の割合に対し、法人市町村民税の市町村相当分が 1 の割合になっている。

自治体においては、今後、地域福祉の充実をはじめとする財政需要が増大していくことが予測され、税収の安定的な確保が強く求められる中にあることは、景気変動の影響を受けやすい法人所得関係税を自治体の基幹税目に据えることは、税収の伸張性との関係もあるが、必ずしも望ましいことではない。

したがって、中長期的には、法人所得課税のウェイトを国税にやや重く移し、地方は、個人所得課税の割合を高めていくことが適当である。

## （2）住宅用地に係る固定資産税・都市計画税の負担の適正化

住宅用地に係る固定資産税・都市計画税負担については、担税力に配慮し、様々な減免措置が講じられている。住宅用地に対する配慮は必要

であるが、課税標準額が商業地等の最大で6分の1という現行の負担格差は、行き過ぎである。

住宅用地については、第4章で述べるように、国民の生活基盤であること等を踏まえつつ、負担水準の低い土地の負担の適正化を図ることが必要であり、商業地等の負担の引き下げと併せ、結果として商業地等との格差を縮小していくことが適当である。

## 4 環境に配慮する税制

### 〔基本的視点〕 「経済発展と環境配慮との調和」

環境問題については、地球温暖化、オゾン層の破壊など、地球的規模で取り組む必要のある問題が存在する一方で、大気汚染、水質汚濁、廃棄物処理、それに伴うダイオキシンの発生など、地域住民に身近な問題も数多く存在する。

環境は一旦壊れると旧に復することが困難であり、経済発展の目的のためにこれを犠牲にしてはならず、むしろ環境問題の改善を経済の目的の中に内在化させていくという視点が重要である。

20世紀の大量生産・大量消費・大量廃棄から得た人類の教訓は、21世紀においては、こうした環境重視という視点に立って、これらの諸問題を解決する中で、生かしていかなければならない。

この環境問題に関連する現行税制においては、一定の公害防止施設等を設置した場合に税の軽減措置が講じられているものもあるが、むしろこれまでは、営業用車に係る自動車税や軽油引取税のように、物価対策や経済対策等の観点から、税負担の軽減が図られてきたものが多い。

しかしながら、今後は、これまでの自動車税や自動車取得税の軽減税率の設定など、環境負荷の削減に向けたインセンティブを与える一方で、自動車排出ガス対策のように、発生源が特定できるものについては、相応の過重負担を求めていくなど、「**経済発展と環境配慮との調和**」を図る税制を構築する必要がある。

### 〔今後の方向〕

#### （1）環境税（地方環境税）の創設

環境問題の重要な一つである地球温暖化に対しては、その対策として、炭素含有量等を基準とした新たな税制、すなわち環境税の導入が課題とされている。

この環境税を導入するに際しては、地方税として構築すべきである。その理由としては、自治体にも環境対策の責務があることに加えて、現実に自治体が環境保全対策経費の多くを支出し、環境政策全般に大きな

役割を果たしていることが挙げられる。

また、租税論や実態面からみても、消費者に近い小売段階で課税することにより、環境問題に対する都民・国民の意識の高まりが期待されることから、汚染者負担の原則（PPP）を基本としつつ、原因者に近いレベルで課税することが適当である。

併せて、その創設に当たっては、既存の石油関連諸税に付加することを基本としつつ、既存税制の見直しを含め、所要の措置を講じる必要がある。

なお、こうした環境税制を検討するに当たっては、地球温暖化のみならず、広く大気汚染や廃棄物処理などの問題を視野に入れて検討する必要があり、地域環境の保全に資する地方独自の環境税のあり方についても、産業廃棄物の処理等の実態を踏まえて、その導入の可否について幅広く検討する必要がある。

## （２）軽油引取税の課税の適正化

大気汚染防止は、都にとって重要かつ緊急の課題であり、その大きな要因となっているディーゼル車対策が急務となっている。

このディーゼル車の燃料となる軽油については、税制上、ガソリンと比較して優遇されており、また、平成 8 年の特定石油製品輸入暫定措置法の廃止に伴う軽油等の輸入自由化により、流通形態が多様化し、これに悪質なブローカーが関与するなど意図的な軽油引取税の不納入による巨額な脱税が発生している。

こうした課題に対応するため、まず大気汚染防止の観点から、ガソリンに係る揮発油税・地方道路税との税率格差を縮小する方向で、軽油引取税の見直しを図るべきである。

また、軽油引取税は、平成 12 年度の全国の税収規模が約 1 兆 3 千億円も見込まれる貴重な地方独立税であり、税負担の公平性及び税制に対する納税者の信頼を確保するためにも、脱税防止が緊急の課題である。脱税防止のためには、軽油の製造場からの移出時又は輸入の際の保税地域からの引取時までには課税・納税するシステムとすることが適当であり、早急に地方税（都道府県税）としての蔵出課税とするよう、制度を改めるべきである。併せて、都道府県間の税収配分については、消費量（販売量）等の客観基準を用いてこれを行う制度を再構築する必要がある。さらに、実態面での問題として、ディーゼル車は、軽油以外の燃料を混和しても走行可能なことから、軽油引取税が課税されていない A 重油等を軽油に不正に混和し、自動車燃料として用いる事例が見受けられる。この問題に的確に対処するためには、引き続き混和時点での課税を行うとともに、全国の自治体が連携し、不正軽油の摘発に万全を期す必要がある。

軽油引取税の課税における適正・公平を担保するためには、川上（地方税としての蔵出課税化）と川下（不正軽油の摘発）の両面からの取組みが不可欠である。

### **（３）自動車税制のグリーン化等**

#### **① 自動車税制のグリーン化**

自動車税制のグリーン化については、都は全国に先駆けてこの課題に取り組み、大気汚染の改善を図る上で有効なクリーンエネルギー車や指定低公害車に係る自動車税を平成 12 年度から軽課する一方、新車登録後 10 年を超える古い自動車に対しては平成 13 年度から重課する、都独自の超過不均一課税（時限措置）を行っている。環境重視の観点からの貴重な取組みであり、今後とも、その着実な実施を図る必要がある。

一方、国においては、低公害車や最新排出ガス規制適合車等を取得した場合の現行の自動車取得税の軽減措置の延長を図るとともに、環境負荷の少ない低燃費・低排出の自動車に係る自動車税の軽減措置等を講じる税制改正要望が、運輸省、通商産業省、環境庁から提出されている。大気汚染等の環境問題の更なる改善に向けて、早急に制度化を図るべきである。

また、自動車税の税率設定については、現在、排気量等を基準としているが、中期的には、環境負荷の基準を併用するなど、新たな仕組みの検討が必要である。

#### **② 自動車税等の税率構造の見直し**

現行の自動車関連税制においては、自家用車よりも営業用車の税率が低く設定されている。しかし、環境負荷の点においては、例えば同じガソリン車であれば、営業用車と自家用車との間に差異はない。

ディーゼル車等の自動車交通に起因する大気汚染の改善が課題となっている中で、今後の環境対策の推進に資するためには、これまでの産業優先の考え方を環境重視の考え方に転換し、自動車税、自動車取得税及び自動車重量税における税率格差を縮小していく必要がある。

また、ディーゼル車は、ガソリン車に比べ、NO<sub>x</sub>、PM等の排出量が多く、大気汚染の原因の一つとされているが、現行の自動車税制においては、両者は同じ税率とされている。

今後は、環境重視の観点から、ディーゼル車とガソリン車との間に税率の差を設けるなど、新たな観点に立った取組みが必要であり、当面、地方税法における現行の標準税率と制限税率との差を考慮し、ディーゼル車の税率をガソリン車の 1.2 倍程度に設定することが適当である。

## 5 負担を分かち合う税制

【基本的視点】 「広く薄く負担」  
「世代間の公平」

今後、少子・高齢社会が更に進展していくことや、働く世代が減少していくことを考え合わせると、働く世代に過度の負担を求めることはできず、むしろ、高額所得者である老年者には応分の負担を求めるなど、負担能力がある者には一定の負担を求めていくことが、ある面では避けられないものと思われる。

働く世代が減少していく中で、負担をできる限り多くの世代に分かち合ってもらうためには、既に述べた「活力を生み出す税制」の視点にも留意した上で、「**世代間の公平**」を維持していく観点と併せて、「**広く薄く負担**」を求めていくことが必要である。

### 【今後の方向】

#### （1）個人住民税の税率構造のフラット化

個人住民税については、現在、3段階の税率区分（5%、10%、13%）とされているが、負担分任に適う税として、累進度は低く設定されている。

地方分権が推進されていく中では、個人住民税は、負担分任を担う税としての性格をより強めていくべきあり、中期的には、個人所得課税の基礎的な部分を個人住民税で負担するという、税率構造のフラット化を図ることが望ましい。

これにより、個人住民税においては、所得の多寡にかかわらず、常に所得の一定割合を負担することになり、社会的費用を皆で分かち合うとの負担分任の原則に、最もよく適うものとなる。

その際には、個人住民税の税率構造は、国から地方への税源移譲を図りつつ、10%のフラット化を図る必要がある。

なお、所得税の税率構造は、現行の4段階の累進税率を維持した上で、個人所得課税全体の税収中立や個々の納税者が負担増とならないことに配慮しつつ、新たな累進税率を仕組む必要がある。

#### （2）人的控除の見直しによる負担の分任

所得税・個人住民税が課税されない課税最低限については、ここ数年の累次に亘る減税により、相当の水準（夫婦子二人の給与所得者で、所得税 384.2 万円、個人住民税 325 万円）にあることが指摘されている。この課税最低限については、少子・高齢社会が一層進展する中において、社会保障に要する経費が一段と増加する傾向にあり、このため、負担をできる限り多くの世代で分かち合うという観点から、中期的には、

年金だけで生活する高齢者へ相応の配慮をしつつ、若干でも引き下げていくことが必要である。

給与所得者に係る所得税の課税最低限は、現在、単身者が 114.4 万円、夫婦が 220.0 万円、夫婦子一人が 283.3 万円、夫婦子二人が 384.2 万円であり、国際的にみて、夫婦子一人及び夫婦子二人の場合が特に高くなっている。

このため、課税最低限の見直しは、中期的には、基礎的な人的控除の見直しが必要であるが、当面、特定扶養親族を有する世帯にのみ適用される特定扶養控除の見直しによることが適当である。

### **(3) 高額所得者に係る高齢者控除の見直し**

個人所得課税における高齢者控除は、現在、65 歳以上で、かつ、合計所得金額が 1 千万円（給与収入換算 1,231 万 5 千円程度）以下である者を対象としている。

しかし、高齢者の中にも、就業や資産の活用によって高い所得を稼得している場合があり、このような場合にまで、高齢者控除の適用により税負担の軽減を行うことは、勤労世代との均衡から見ても疑問がある。したがって、世代間の公平を確保する観点から、高額所得を有する高齢者に限って、高齢者控除の適用を除外するよう、現行の所得基準を 2 分の 1 程度にまで引き下げるのが適当である。

### **(4) 法人負担の適正化**

法人税については、平成 10 年度の税制改正において、税率を含めた租税特別措置等の大幅な見直しが行われるなど、一定の適正化が図られたが、引き続きその一層の縮減を図るなど、課税ベースの適正化を図る必要がある。

また、地方税である法人事業税については、応益負担を求める税としての性格上、国の経済政策等の効果を反映させる必然性に乏しいことから、国税における租税特別措置の影響を極力遮断すべきである。

### **(5) 消費税の見直し等**

#### **① 当面の課題**

消費税については、適正・公平な課税を図る観点から、零細事業者の事務負担に配慮しつつ、免税事業者に係る現行の免税点を 3 分の 1 程度に引き下げるとともに、簡易課税制度（みなし仕入率）の適用事業者の要件である課税売上高の基準を 2 分の 1 程度に引き下げるべきである。

#### **② 中期的な課題**

地方消費税を含めた税率については、国・地方の財政状況が厳しい中

で、これを引き上げていくことが課題であるが、個人消費が必ずしも十分に回復しているとは言い難い経済情勢や先の税率引き上げに伴う経緯等に鑑みると、現時点では、安易な増税を選択することはできない状況にあると考えざるを得ない。

しかし、将来的に税率を引き上げるような場合には、食料品に対する軽減税率の導入等も検討しつつ、少子・高齢社会の更なる進展に伴い、地域福祉の充実をはじめとする地方の財政需要がますます高まっていくこと等に鑑み、地方に手厚く配分することが必要である。

なお、この場合には、現在、消費等に関連した個別の地方税も存在することから、税制の簡素化を図る観点から、消費税・地方消費税にこれらの税目を吸収・整理していくことの検討も必要である。

## 6 透明性を高める税制

### 〔基本的視点〕

「簡素でわかりやすい」

「公開」

「公正・公平」

これまで述べてきたように、21世紀にふさわしい地域社会のあるべき姿と、それを支える地方税制のあり方を考え合わせると、働く世代が減少していく中では、「活力を維持し個を尊重する税制」の構築による一定の負担緩和にも留意しながらも、あらゆる世代に「広く薄く負担」を求めていかざるを得ない。

しかし、その際、忘れてはならないのが、「納税者から見た税制の視点」である。

これまでとかく複雑で分かりにくいとされてきた税制を、納税者にとって「簡素でわかりやすい」ものにしていくとともに、納税者に係る税務情報は可能な限り「公開」していくという姿勢が必要である。

そして、何よりも大切なのは、納税者に理解され納得づくで納税してもらうという、「公正・公平」な税制の構築に心掛けていくことである。

地方の視点に立った税制改革を実現していくためには、地域社会の構成員でもある納税者の理解を広く得ていくことが必要不可欠であり、このような「税制の透明性を高める」ことこそが、地方の側から見た「21世紀にふさわしい地方税制のあるべき姿」を描く上で、最も重要なことであると考えられる。

### 〔今後の方向〕

#### (1) 税制の簡素化

現行の課税の仕組み等については、納税者が自ら申告納税したり、納

税通知書に記載された税額を自ら検証したりするには、わかりにくいものとなっている。

特に、固定資産税における土地に係る複雑な負担調整措置、個人住民税と所得税の控除額の相違などは、納税者にとって難解であり、今後、先に指摘した消費関連税目の統合と併せて、こうした課税の仕組み等を納税者にとって「**簡素でわかりやすい**」ものにしていくことが重要である。

また、IT化の進展に伴う電子商取引の増大や住民基本台帳の全国共通のネットワークシステムの構築に対応して、電子申告の早期実現に努めるなど、「納税者の利便性の向上」を図っていく必要がある。

## **(2) 固定資産税評価額の公開等**

納税者本人に係る税務情報については、例えば所得や資産価格の決定過程、税額計算過程などを含めて、可能な限りこれを「**情報公開**」していく必要がある。

また、いわゆる第三者の税務情報であっても、土地の評価額のように、既に公開されている土地の固定資産税路線価を活用して、誰でも個々の土地の評価額を計算できるようになっているなど、その秘密性が薄まっているものもある。

したがって、固定資産税評価額については、登記の際の登録免許税の算定や土地に係る裁判の申立手数料の算定など、これを必要としているいわゆる第三者も多いことから、「**情報公開**」する方向で検討していく必要がある。

## **(3) 納税者の迅速な権利救済制度等の構築**

税額等に不服があった場合の納税者の救済制度等については、現在、異議申立てや審査請求等があるが、現実には、処理に相当の時間を要していることに加え、第三者機関による審理ではないことから、訴訟の機会があるとはいえ、納税者にとって必ずしも十分な権利保護が図られているとは言い難い側面がある。

したがって、例えば、簡易迅速な審理を図る第三者機関を都道府県単位で設置するなど、納税者の権利保護のための新たなシステムづくりが必要である。

また、地方の税務行政の「**公正・公平**」な執行を担保していくため、納税者の視点に立ってその執行を監視する監査制度についても、その設置を併せて検討していく必要がある。

## 第4章 資産課税の今後のあり方

固定資産税など資産課税のあり方については、異常な地価高騰、引き続き大幅な地価下落という土地を巡るこの15年間の環境変化の中で、議論の方向性が大きく左右されてきたが、今なお様々な矛盾を内包したまま、明確な方向性を見出し得ないでいる。

資産課税は、地方税制を支える大きな柱である。土地に関する国民の意識が変化しつつある今こそ、資産課税については、「活力の維持」など第3章で述べた基本的視点はもとより、原点に立ち返った適切な見直しを行い、時代に即した税制としていくことが必要である。

### 1 保有課税

#### (1) バブルの生成・崩壊と固定資産税制

固定資産税・都市計画税は、市町村の基幹税目であるが、23区の区域では特例として都が課税しており、税収の3分の1を占める主要税目の一つとなっている。

現行の固定資産税制は、バブルの生成・崩壊という環境の激変に制度面の手当てが追いつかず、当座の調整措置を繰り返してきた結果、制度の根幹にも関わる次のような歪みが生じている。

#### ① 地価に連動しない税負担

固定資産税・都市計画税は、地価を基準に課税される税であるにもかかわらず、地価と税負担の動きが連動していない。全国の商業地等の地価水準は、バブル前の昭和58年を100とすると、平成12年は102となっている。これに対し、税負担の水準は、昭和58年度を100とすると196となっている。23区の商業地等では、同じく昭和58年を基準とすると、地価水準は79となっているのに対し、税負担の水準は264となっている。

#### ② 負担の不均衡

評価が同じでも、土地によって実際の課税標準額が大きく異なる負担の不均衡が生じている。課税標準額の評価額に対する割合、いわゆる負担水準は、地価の乱高下の著しかった大都市地域ほど高い傾向にある。全国の商業地等の平均負担水準は55%であるのに対し、最も高い23区は69%、最も低い県は28%となっている。換言すれば、23区の納税者は、平均で、同じ価値の土地に対し、負担水準が最も低い県の2.5倍近

い税負担をしていることとなる。

### ③ 住宅地に比べ負担が過重となっている商業地等

住宅用地については、様々な配慮が加えられてきたため、現在では、評価が同じであれば、課税標準額は商業地等の最大 6 分の 1 となっている。結果として、数では全体の約 14% にすぎない商業地等の納税者が、宅地に係る税収の 7 割近くを負担している。23 区では、約 8% の商業地等の納税者が、税収の 8 割弱を負担している。

## (2) 固定資産税制改革の基本的視点

固定資産税・都市計画税は、偏在の少ない安定的な税として、今後とも市町村や都の財政において重要な役割を担っていくことが期待されている。そのためには、現行税制の歪みを早急に是正するとともに、バブル崩壊後の新たな土地環境を踏まえた税制としていくことが不可欠であり、次の基本的視点に立って固定資産税制改革を行っていくべきである。

### ① 透明性の高い税制

現行税制の歪みは、これまでの様々な調整措置の結果生じたものであるが、地価と税負担の関係が納税者にとって極めてわかりにくい状況になっている現在の状況をいつまでも容認しておくことは不可能である。

国においては、平成 9 年度から、負担水準に応じた税額の調整措置を導入するなど、負担の均衡化・適正化を図っているところであるが、これも地価下落を前提とした当座の対応に止まっている。

行政の透明性が強く求められるようになっている今日、固定資産税制に対する納税者の信頼を確保していくためには、第 3 章 6 (2) で述べた固定資産税評価額の公開と併せ、地価と税負担の関係が納税者に明確に分かるよう仕組みの簡明化を図ることが不可欠である。

また、都市計画税は、都市計画区域において課することができる目的税であるが、納税者の多くは固定資産税と都市計画税とを一つの税として受け止めている。

両税を区分する意義は、実態的にも少なくなっており、税制の簡素化の観点から、一本化していくことが望ましい。なお、この場合には、自治体が地域等の別により税率を変えることができる制度の導入が前提となる。

### ② 活力を維持する税制

現行税制の歪みは、地価下落の著しかった大都市地域の商業地等において、特に顕著に現れている。

土地は、企業活動にとって不可欠な基盤である。社会の活力の維持と

いう観点から、負担水準の高い商業地等の負担については、早急に引き下げることが必要である。住宅用地については、国民の生活基盤であること等を十分踏まえつつ、負担水準の低い土地の負担の適正化を図ることが必要であり、商業地等の負担の引き下げと併せ、結果として商業地等との格差をバブル前の水準である小規模住宅用地 4 分の 1、一般住宅用地 2 分の 1 程度としていくことが適当である。

### ③ 土地を巡る環境変化に対応した税制

地価は、平成 3 年に下落に転じて以来、なお大幅な下落を続けている。地価が上がることを前提とした旧来の社会経済システムが変革を迫られる中、土地に対する国民の意識も変化し、土地を有利な資産として捉えるのではなく、利便性や利用価値を重視するようになってきている。

これに伴い、商業地等の評価については、その収益力をより重視することが求められるようになってきている。23 区の商業地等（2,316 地点）について調査したところ、収益還元法による価格は、取引事例比較法による価格の概ね 82%であった。収益還元法は、現在でも検証の手段として活用されているところであるが、これまでの取引事例比較法を主とした評価が投機的な土地取引など不正常要素に引きずられがちであったこと等を踏まえると、地価公示を含め、より積極的にその導入を図っていくことが適当である。

なお、収益還元法を主とした評価を行うに当たっては、取引価格や賃料に関する情報の収集が不可欠であり、諸外国の例を参考にしつつ、土地情報の整備を早急に進めることが必要である。また、地価公示に当たって不動産鑑定士が評価した収益価格については、これを積極的に開示すべきである。

### ④ 地方主権にふさわしい税制

地方主権の下では、自治体が自らの判断と責任で住民の負担を定めることが基本となる。第 3 章 1 (7) で述べた制限税率の撤廃や財政状況が良好な自治体に対する標準税率を下回って税率を設定した場合の起債制限の廃止はもとより、地域、土地・家屋・償却資産の別により、一定の範囲内で税率を変えることができるようにしていくことが適当である。

また、地域の活性化等の観点から、税制を活用して事業を誘導し、税源を涵養していくような施策をより重視していくべきである。

### (3) 固定資産税制改革の試案

固定資産税制改革は、できるだけ早い時期に実現されることが適当である。また、改革に当たっては、その時点において、できる限り全国で税収中立となるよう制度を仕組むことが望ましい。

以上の考え方に基づき、仮に現時点で改革を行うとした場合の試案を示せば、次のようになる。

[評 価]

地価公示価格の 7 割で評価。なお、商業地等の評価は、収益還元法を主とする。

[課税標準]

小規模住宅用地	評価額×調整係数 (0.6) ×1/4
一般住宅用地	評価額×調整係数 (0.6) ×1/2
商業地等	評価額×調整係数 (0.6)

[税 率]

標準税率 1.4 %

各自治体は、都市計画税分を上乗せできる。また、地域、土地・家屋・償却資産の別に税率を変えることができることとする。

#### (4) 当面の対応策

固定資産税制改革の方向を踏まえつつ、当面、次の 2 点について、早急に実現が図られるよう強く提言する。

第一に、平成 12 年度の税制改正では、負担感の強い大都市地域の商業地等に特に配慮し、商業地等に係る負担水準の上限が従来の 80% から 70% (平成 12 年度及び平成 13 年度は 75%) に引き下げられた。しかしながら、これだけでは不十分である。現行税制における著しい歪みを是正する観点から、これをさらに 60% に引き下げることである。

第二に、著しい負担水準の不均衡を是正する観点から、負担水準の下限を定めることである。例えば、次期評価替えの年度である平成 15 年度には、負担水準の下限を商業地等 40%、小規模住宅用地 50% と定める。これを段階的に引き上げることで、負担の均衡化・適正化の速度を上げることが可能となる。

#### (5) 特別土地保有税及び地価税の廃止

土地保有課税には、固定資産税・都市計画税のほか、特別土地保有税及び地価税がある。

特別土地保有税は、昭和 48 年度において、当時の地価上昇を背景に、土地投機を抑制し、その供給及び有効利用を促進する観点から創設されたものである。しかしながら、例えば駐車場であっても恒久的な利用と認められれば納税が免除されるなど、土地の有効利用促進に対する効果は定かではない。また、免除認定など運用を巡る批判が極めて多い税となっている。

地価税は、バブル期の異常な地価高騰を背景に、土地の資産としての有利性を縮減する等の観点から創設されたものである。しかしながら、

実施の平成 4 年には、地価は既に下落に転じていたところであり、土地を巡る状況が変化する中、平成 10 年からは課税停止となっている。

特別土地保有税及び地価税は、既に役割を終えており、税制の簡素化を図るためにも、廃止することが適当である。

## 2 流通税

引き続き地価下落の中、土地の流動化を図り、その有効利用を進めていくことは、わが国経済の再生を図る上で極めて重要になっている。このため、一部に、不動産取引の活性化の観点から、不動産取得税や登録免許税等の流通税の軽減を図るべきとする声がある。しかしながら、今日の不動産取引の低迷は、地価のさらなる下落への懸念、売却損に対する危惧によるところが大きく、流通税の軽減が不動産取引の活性化に直接結びつくわけではない。今必要なことは、先に述べた土地情報の整備など、閉鎖的な土地市場をオープンなものとしていくことである。

また、不動産取得税、登録免許税の税率は、それぞれ 4%と 5%（売買による所有権移転登記の場合）であるが、宅地については、課税標準等の特例により、実質税率がそれぞれ 1.40%（住宅用地は 1.05%）と 1.17%に引き下げられているなど、税負担は諸外国と比較して必ずしも高くない。

したがって、不動産取得税については、都道府県の貴重な税源として、引き続き維持していくことが適当である。

## 3 相続税・贈与税

### （1）負担緩和

わが国の相続税・贈与税は、最高税率だけではなく、国民所得に占める比率で見ても、諸外国と比べて総じて高くなっている。相続税の最高税率は個人所得課税の最高税率を上回るべきというシャウプ勧告の考え方は、もはや時代にそぐわないものとなっている。

富の再配分機能は必要であるが、行き過ぎは、社会経済にとってもマイナスとなる。相続税・贈与税の最高税率を 50%に引き下げるとともに、税率の累進構造の緩和を図るべきである。

また、贈与税の基礎控除については、これをいたずらに拡大することは適当ではないが、昭和 50 年以来据え置かれていること、その間の国民所得の伸び等を考慮し、200 万円程度に引き上げることが適当である。

### （2）事業承継税制

中小企業は、わが国経済の活力の原点である。事業承継税制に関しては、これまでも累次の税制改正により、小規模宅地等の課税の特例や取引相場のない株式評価の減額など軽減措置の拡充が図られてきた。また、地価の下落等もあって、相続税の課税割合（死亡者数に対する相続税の課税対象となった被相続人数の割合）は、ピーク時に比べ大幅に減少している。しかしながら、23区の課税割合は平成10年で9.0%と、全国平均5.3%に対し、かなり高くなっている。また、千代田区など5区では、課税割合がなお15%を超えている。

相続人が引き続き事業を継続していく場合には、事業用資産に対する相続税の納税を猶予・免除する制度を設けるとともに、法人成りしている中小企業の負担に配慮し、取引相場のない株式評価については、純資産価額方式における土地評価に小規模宅地等の減額制度を採用するなど、さらなる軽減を図っていくべきである。

### **（3）地域等への還元**

相続税の課税資産をみると、土地だけで4割以上を占めているが、道路、下水道といった地方の行政サービスは、その価値の形成に大きく寄与している。また、土地については、取得・保有・譲渡のいずれの段階においても、その全部又は一部が地方の税源とされているが、相続だけはすべて国の税源とされている。生前享受してきた開発利益を地域に適切に還元していく観点から、中長期的には、相続税のうち土地分については、相続税体系から切り離し、都道府県の税源としていくことを検討する必要がある。

また、相続した土地や財産が、できる限り故人の意思に基づき活用されるような環境づくりも大切である。相続財産を寄附した場合の非課税については、第3章2(2)及び(3)とも関連するが、対象となる公益法人等の範囲を拡大していくことが適当である。

## **4 リバース・モーゲージ及び土地の有効利用の促進**

資産課税に関連し、次の2点について特に付言する。

一つは、リバース・モーゲージ制度の普及促進である。

高齢化が進展する中、社会の活力を維持していくためには、自助努力に重きを置いた自立型社会の構築が不可欠である。

わが国の家計資産の保有・分布状況をみると、高齢者層に相当部分が集中し、中でも居住用資産が大きな部分を占めている。リバース・モーゲージ制度は、住み続けながらこの居住用資産をフロー化するものであり、納税資金や公的年金の補完、住宅ストックの良質化、消費拡大など様々な面で効果が期待されている。

アメリカにおいては 1990 年代に入ってリバース・モーゲージが本格的に普及したが、これは連邦政府のパイロット事業の成功に大きくよっているとされている。わが国においても、国レベルでパイロット事業を実施するなど、その普及促進に努めるべきである。併せて、不動産移転又は抵当権設定に対する登録免許税など流通税及び給付金に対する所得税の非課税措置など、その普及促進を支援するための税制上の措置を整備する必要がある。

もう一つは、土地の適正かつ有効な利用に向けた施策の展開である。

土地は国民の限られた貴重な資源であり、公共の福祉優先の観点に立って利用することが求められている。また、わが国経済を中長期的な安定成長につなげる観点からは、空間や地下を含め、土地の有効利用を促進し、その収益力を高めることが極めて重要となっている。

規制等により土地の適正な利用を推進するとともに、集中的な公共投資を行い、遅れている東京の都市基盤整備を図るなど、その有効利用促進に向けた施策を積極的に展開することが必要であり、そうした施策を通じて、固定資産税など税源の涵養を図るという視点が大切である。

## 第5章 都にふさわしい法定外税のあり方

法定外税は、第3章1(7)でも指摘したように、自治体の政策課題の推進を税制面から支援していく効果があり、戦略的な自治体運営に資するものである。

都における政策課題は極めて多様であり、環境問題や国際都市としての魅力の向上など、東京の抱える固有の問題解決のために、法定外税を活用する意義は大きい。都市は、多くの人々が交流し活動する場であり、これらの人々の行う活動や消費行為に着目することは、まさしく大都市東京にふさわしい税の創設につながるものと言える。

こうした観点から検討を行った結果、大型ディーゼル車の環境負荷に着目し、現在、都をあげて取り組んでいるディーゼル車対策にも資する「大型ディーゼル車高速道路利用税」、環境問題への取組みとして産業廃棄物排出抑制に向けた「産業廃棄物税」、ホテル等宿泊者が受ける行政サービスに対して応分の負担を求め、その税収を観光振興等に還元する「ホテル税」、資源多消費型遊興産業の省資源化に向けた「パチンコ税」の創設を提案するものとする。

なお、昼間流入人口がもたらす財政需要に着目した「昼間流入人口等への課税」については、引き続き検討を行うものとする。

### 1 大型ディーゼル車高速道路利用税

住民のかけがえのない生命や健康を守ることは、自治体が最優先に取り組むべき課題であり、これらを脅かす原因に対しては、その徹底的な除去を図るなど、適切な措置が講じられなければならない。

特に、東京においては、窒素酸化物や浮遊粒子状物質などの大気汚染物質がもたらす健康被害が深刻であり、これら有害物質の主な発生源であるディーゼル自動車に対して、集中的、重点的な取組みを行う意義は大きい。

都は、既に「ディーゼル車NO作戦」を展開中であるが、大型ディーゼル車の環境負荷に着目した法定外税の導入を図ることは、この作戦の後押しになるとともに、地域固有の問題を自らの判断と責任によって解決するという地方主権の趣旨に最も適うものである。

「大型ディーゼル車高速道路利用税」は、大型ディーゼル車による首都高速道路の利用者を課税対象とし、その税収をディーゼル微粒子除去装置(DPF)の装着補助や次世代の新規制適合車への買換補助等の環

境対策経費に充てる「法定外目的税」として提案するものである。

これは、「首都高速道路」という特定エリアへの流入行為に対して課金を行うことにより、大型ディーゼル車による当該地域への流入や、大型ディーゼル車の使用そのものの抑制を図ろうとする「ロード・プライシング」としての性格を有するものである。

課税対象を「大型車」のみとし、「首都高速道路」の走行に限定している点において、「ロード・プライシング」としてやや不完全な面もあることは事実であるが、諸条件が整うまで手をこまねいているわけにもいかず、車両重量と大気汚染物質排出量とがほぼ比例関係にあること及び都内における首都高速道路の交通量のウェイトが非常に高いという実態等を考慮すれば、極めて現実的で、実効性のある課税案であり、「改善の策」として十分に正当化される余地があるものと考えられる。

公害防止条例の改正に伴い、現行の「自動車排出ガス対策」が強化されると、平成15年度以降は、初度登録から7年を超える大型ディーゼル車が、自動的に課税対象からはずれることになるが、本課税案は、DPF装着のインセンティブ付与など、条例施行の前提となる環境整備に資するだけでなく、条例施行後においても、引き続き、その他の大型ディーゼル車に対する有効な環境誘導策となりうるものである。

また、大型トラック等の首都高速道路利用の理由の多くが「時間短縮」であるために、税率を余程高くしなければ首都高速道路利用そのものの抑制を図ることは困難であるとの見方もあるが、非課税対象の特定や税収使途において環境に配慮した適切な誘導を図ることにより、十分かつ効果的なディーゼル車対策として機能することが期待される。

## 2 産業廃棄物税

ディーゼル車を主な発生源とする窒素酸化物や浮遊粒子状物質などの大気汚染は極めて局地的な課題であるが、産業廃棄物がもたらす環境問題は、制度上、民間事業者による広域処理を前提とした全国的な課題であるために、法定外税の導入など、特定地域内に限定した取組みによって解決を図ることには、自ずと限界がある。

しかし、都内事業者から排出される産業廃棄物の最終処分のほとんどを他県に依存している東京の実態に鑑みれば、都が都内事業者に対し、産業廃棄物の排出そのものを抑制するインセンティブを付与することは、極めて大きな意義を有するものである。

こうした観点から、「産業廃棄物税」は、都内事業者からの産業廃棄物の排出抑制を目的とし、排出事業者に対し、産業廃棄物の委託処理重量を課税標準として課税する「法定外普通税」として提案するものであ

る。

低税率では政策効果が十分に発揮されないことが懸念される一方で、逆に、高税率では不法投棄を助長する恐れがあるなど、適正な税率水準を見出すことは極めて困難であるが、まずは、事業者の過重な負担を回避しつつ、産業廃棄物の排出抑制を図ることの政策意義を浸透させるアナウンス効果を優先すべきと考える。

### 3 ホテル税

東京は世界有数の国際都市であり、ほとんど毎日のように、世界各国から、あるいは、全国いたるところから、多くの旅行者やコンベンション客が来訪している。しかし、近年、世界他都市の旅行者受入数と比較すると、その伸びは衰えている。

これら数多くの旅行者等の訪問は、都市の活性化をもたらす源泉として経済的波及効果も大きく、その受入数の増大を図ることは、都の重要な政策課題として位置づけられている。一方で、これらの旅行者等は、都が提供している様々な行政サービスを無意識のうちに受けているという一面がある。

国際都市としての魅力を高めるための施策を強力に展開し、旅行者等の受入数の増大を図りつつ、一方で、旅行者等にとって過大とならない範囲で行政サービスに対する負担を求め、それを東京の魅力を高める施策に振り向けていくという好循環を形成していくことは、国際都市東京のポテンシャルを高める上で重要な意義を有するものである。

「ホテル税」は、外国や全国各地から訪れる旅行者等が、通常は、都内のホテル等に宿泊するであろうことに着目したうえで、旅行者等が受ける行政サービス一般に対する応分の負担を求める観点から、諸外国において既に100円程度の「滞在税」等が課税されていることも参考にし、東京の競争力の低下につながらないように配慮しながら、都内のホテル等宿泊者に対して定額課税を行うものである。

なお、税収については、国際都市としての魅力を高めるための施策が広範に存在することに鑑み、原則として、その用途を特定しないことが望ましいと考える。ただし、その一部を、観光客と国際会議等の誘致を目的として活動している団体等に対する交付金として運用するなど、「千客万来の世界都市」を目指す都の観光施策等の推進とからめ、検討されるべきである。

さらに、国際都市の名にふさわしいより良質のサービスを主体的に提供しようとするインセンティブをホテル経営者等に付与する観点から、将来的には、ホテルランク等の「認定制度」とリンクさせた税率設定を

行うことなども考慮に入れるべきである。

#### 4 パチンコ税

20兆円を超える市場規模を有するパチンコ産業は、全国に約470万台もの遊技台を抱えているが、近年、パチンコ台やパチスロ台の入れ替えが頻繁になっているため、毎年、大量の廃棄台が排出されているという実態がある。

すなわち、パチンコ台の耐用年数は概ね3～5年であるにもかかわらず、現実の平均的な使用期間は1.2年程度に止まっており、ほぼ、毎年1回、全台が入れ替わる計算となる。廃棄台のリサイクルも一部では行われているものの、その比率はまだ低い。

射倖性のある同産業には、風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律の規定により遊技料金や遊技機の基準が設けられ、射倖性の面においては一定の制約下におかれているということもできるが、毎年大量の廃棄台を排出するなど、環境負荷の高い「資源浪費型産業」であることを踏まえた上で、環境面からも、一定の節度を持った営業が行われるような適切な誘導がなされるべきである。「パチンコ税」は、パチンコ台等の長期使用にインセンティブを与えることにより、廃棄台の排出抑制を図るとともに、中古台（リユース台）の普及を促進する目的から、都内のパチンコ店及びパチスロ店経営者に対し、パチンコ台等の新規設置台数を課税標準として課税する「法定外普通税」として提案するものである。

また、現時点ではほとんどその実績はないものの、将来的には、リサイクル台の普及が環境負荷の低減に資すると考えられることから、リサイクル台の定義やその捕捉方法等についてコンセンサスを得た上で、改めて、リサイクル台の普及にインセンティブを付与する仕組みを導入することを検討すべきである。

#### 5 昼間流入人口等への課税

首都であり大都市である東京は、企業や諸機能の集中等により、道路・交通等の都市基盤整備、大気汚染・騒音・水質汚濁等の環境対策、多額の用地取得費、治安、防災などの大都市特有の膨大な財政需要を抱えている。

その中で、他県から都内へ通勤、通学する「昼間流入人口」は、330万人（都内市町村、他県から区部への昼間流入人口は370万人）を超え

ており、警察、救急・消防、震災対策、鉄道、各種公共施設等の大都市需要増大の大きな要因となっている。

こうした大規模な「昼間流入人口」は、経済圏の広域化、交通機関の発達、社会の流動化に伴う勤務地・通学地と住所地との不一致によりもたらされたものであり、その結果、都の行政サービスとその行政サービスの享受者との間に受益と負担の乖離を生じさせている。

これに対し、現行の住民税では、住所を有しない区市町村における負担は、事務所・事業所、家屋敷を有する場合に限定されており、また、現在の地方交付税の基準財政需要額の算定に当たっては、昼間流入人口の算入が頭打ちにされるなど、大都市特有の財政需要が必ずしも十分に考慮されていない。

このため、都では、地方交付税の算定について、都の財政需要の実態を十分に反映する的確な算定方法に改善するよう、国に対して、長年、要望をしてきているが、今日に至っても実現の目途すら立っていない。

そこで、この課題をどのように解決すべきか、また、税制上の解決方法についても幅広く議論し、その一つとして、法定外税の可能性について検討した。その結果、案としては、都外から都内への昼間流入者、いわゆる「昼間都民」の通勤行為や就業行為に着目した「昼間都民」本人に対する課税、「昼間都民」を雇用している企業に対する課税などが提起された。これらについて、多面的に検討を行ったが、人の往来や雇用への影響に対する懸念、二重課税の問題、負担する側となる周辺自治体や住民の理解を得ることなどの課題があることから、引き続き検討を行うこととする。

## 第 6 章 東京都の税財政

### 1 東京都の税財政の現状

#### (1) 都税収入の動向

都の歳入の大宗をなす都税収入は、平成 11 年度で 4 兆 259 億円と、一般会計の歳入総額 6 兆 4,405 億円の 62.5%を占めている。

この都税収入は、いわゆるバブル経済の崩壊に伴い、平成 3 年度の 4 兆 8,494 億円をピークに、平成 6 年度には 3 兆 8,601 億円へと、わずか 3 年で 1 兆円近くの大規模な減収となった。

その原因は、法人二税の落ち込みによるところが大きく、法人二税の税収は、ピーク時の平成元年度の 2 兆 6,801 億円から平成 11 年度の 1 兆 3,958 億円へと、ほぼ半減している。

その間の都税収入の増は、主に固定資産税・都市計画税が担ってきたが、その固定資産税・都市計画税も、引き続く地価の下落からかげりが生じてきている。

バブル経済崩壊後においても、長引く景気低迷や税制の抜本的改革に伴う減税の影響により、低迷を続けており、平成 11 年度の都税収入 4 兆 259 億円は、昭和 62 年度の水準に止まっている。

こうした都税収入の大きな変動は、法人二税が、一部の業種を除き、所得を課税標準としているため、景気変動の影響を受けやすいことに加えて、東京に本社機能が集中していることや金融・証券業のウエイトが高いこと等から、好況時には、税収が経済成長以上に伸びる反面、不況時には、大きく落ち込むことに起因している。

特に、金融・証券業については、昭和 62 年度には、いわゆる財テクブームにより収益が急激に増加し、その結果、その法人二税は、対前年度比 31.6%の伸びを記録した。しかし、バブル経済崩壊後においては、現在に至るまで、不良債権処理等の影響もあって、全業種に占める税収ウエイトは、大きく落ち込んでいる。

こうした変動の激しい法人二税に大きく依存している都税収入は、都の安定的な財政運営を難しくしている一因となっている。

#### (2) 都の歳出の現状

都の一般会計歳出は、バブル経済直前の昭和 61 年度で 4 兆 870 億円であったが、バブル経済の進行とともに大幅に拡大し、ピークの平成 5 年度には 6 兆 9,449 億円となった。

バブル経済の崩壊に伴って、都税収入は、ピーク時の平成3年度からの3年間で約1兆円落ち込んだが、この間の一般会計歳出は、548億円減少しただけである。

都民生活の維持向上を図るために、施策の充実等に取り組んだ結果であり、都税収入の大幅な落ち込みには、都債の積極的な発行や各種基金の取崩しによって対応してきた。

その結果、一般会計の都債残高は、平成3年度末に1兆6,941億円であったが、平成12年度末には、7兆6,242億円にもものぼる見込みである。また、各種基金の残高は、ピークの平成元年度に1兆809億円あったものが、平成11年度末には、減債基金を除き、2,836億円にまで減少している。

また、平成11年度の一般会計決算の実質収支は、昭和55年度以来、18年ぶりの赤字（1,068億円）となった平成10年度に引き続き、2年連続して赤字（881億円）となった。財源対策を講じなかった場合の実質的な赤字は、約5,800億円にもものぼり、このままでは、今後、毎年、巨額の財源不足が発生する見込みである。

歳出総額は、人件費が2年連続して減少し、普通建設事業費も対前年度比16.4%の大幅な減となったものの、微増（98億円）となり、都債の発行額と起債依存度も、対前年度比で若干増加することとなった。

財政指標のうち、財政の弾力性や健全性を表すとされる経常収支比率は、104.1%に達し、昭和53年度以来21年ぶりに100%の水準を超えた。

また、公債費負担比率は、10.3%となり、7年連続して上昇となったが、今後、税収が大幅に減少する中で大量に発行した都債が償還期を迎えることにより、このままでは、近いうちに、警戒ラインとされる公債費負担比率15%を超え、その後も高水準で推移すると見込まれている。

## 2 財政再建に向けた取組み

### (1) 財政再建に向けたこれまでの取組み

平成7年7月、「転換期を迎えた都財政」と題する財政白書に引き続き、翌平成8年11月には、「東京都財政健全化計画」が策定された。行政改革大綱に基づく大幅な職員定数の削減、投資的経費の削減をはじめとする施策の見直し、都税収入の確保をはじめとする歳入確保努力などを図ることとされた。

特に、都税収入の確保については、都税の徴収率を全国的な水準にまで引き上げることを目標として、徴収率を毎年1%ずつ引き上げ、平成10年度には94%に向上させることにより、増収を図ることとされた。その結果、当面の「財政破綻」の危機の回避と都債発行額の大幅減額を

達成することができたが、基金の払底等により、財政の対応力も限界となり、経常経費や公債費が今後増大していくこと等の構造的な問題への対応が、課題として残されることとなった。

## （２）財政再建推進プランによる取組み

「財政再建推進プラン」は、平成 10 年度の一般会計決算の実質収支が昭和 56 年度以来の赤字になる中で策定され、東京の活力の再生を目指し、新たな施策展開を行いうる強固で弾力的な財政体質を確立することを財政再建の目的としている。

当面の目標としては、計画期間である平成 12 年度から平成 15 年度までの間、財政構造改革に取り組む中で、

- ① 「財政再建団体」への転落を回避するとともに、平成 15 年度までに巨額の財源不足を解消すること、
  - ② 「経常収支比率」を平成 15 年度までに当面 90%以下の水準に引き下げること、
- としている。

また、その具体的方策としては、次の 4 項目が掲げられており、平成 15 年度には、計 6,300 億円の財源確保を目標としている。

- a 給与関係費や施設の維持管理費等の削減、監理団体に対する財政支出の見直しによる「内部努力」
- b 経常経費の見直しや投資的経費の削減による「施策の見直し」
- c 徴税努力や受益者負担の適正化などによる「歳入確保」
- d 税源移譲、財政調整措置の廃止、法人事業税への外形標準課税の導入

これらの方策の中には、給与関係費の削減、銀行業等に対する外形標準課税の導入など、既に実現したのものもあるが、平成 11 年度の決算を見る限りにおいては、平成 10 年度に生じた赤字額は、わずかしこ解消できておらず、厳しい都財政の状況を踏まえて、引き続き施策の見直しや財政構造改革等に努力していかなければならない。

## （３）財政再建推進プランにおける財政収支見直し

（歳入）

「財政再建推進プラン」においては、歳入の収支見直しについては、策定当時の都財政を取り巻く経済環境や税制改正の影響等を考慮して、全体的に伸びを抑えた見込みとなっている。

都税収入については、平成 12 年度の 3 兆 8,700 億円から毎年数百億円程度増加し、平成 15 年度に 4 兆 700 億円になることが見込まれている。

また、都税収入以外の地方特例交付金、都債及びその他の歳入は、平

成 12 年度から平成 15 年度までの各年度において、すべて同額と見込まれている。

しかし、このうち、都税収入については、直近の収入実績が前年度実績をある程度上回っていることから、「財政再建推進プラン」の見込みのベースとなる平成 12 年度税収見込額がある程度増額修正され、計画期間中の都税収入見込額も、後述するように、ある程度増額修正されるものと見込まれる。

(歳出)

歳出の収支見通しについては、平成 12 年度から平成 15 年度までの計画期間中の各年度において、微増又は横ばいと見込まれている。

一般歳出のうち経常経費は 4 兆 900 億円から 1,000 億円の増、投資的経費は 9,100 億円のまま横ばい、歳出計では、5 兆円から 1,000 億円の増とされている。

このうち、財源確保策として財源確保目標額の最も多いのは、「施策の見直し」であり、平成 15 年度で、経常経費の見直し 1,800 億円、投資的経費の削減 600 億円の計 2,400 億円を見込んでいる。

この財源確保策の具体的手法としては、経常経費については、平成 15 年度までに平成 11 年度予算額の 20%を削減することを目標として経費の圧縮に取り組むこととしており、投資的経費については、同じく平成 15 年度までに平成 11 年度予算額の 30%減に抑制することとされている。すなわち、シーリング方式による局ごとの性質別歳出額の一律カットの手法により、目標額を達成することとされている。

### 3 今後における都の財政運営の方向

都財政の構造的な危機を脱しきれていない現在、都として、歳入・歳出の全般に亘る財政構造改革に積極的に取り組んでいかなければならない。

また、現行地方税財政制度の都に不利な取扱いの是正を国に強く求めていくとともに、地方税源の充実確保、国庫支出金や地方交付税制度の抜本的見直しなど、地方税財政制度の改革にも取り組んでいく必要がある。

#### (1) 歳入確保努力

財政再建推進プランにおいては、歳入確保として、計画期間中において 550 億円を確保する目標が掲げられている。

このうち、「徴税努力」については、平成 10 年度の徴収率 94.1%を 95%にまで引き上げることによって、400 億円の増収を図ることとされ

ている。

今後、都税の適正かつ迅速な課税に努めるとともに、滞納整理の促進をはじめとする徴収努力を行うなど、課税・徴収の両面に亘る更なる徴税努力が必要とされている。

## **(2) 平成 12 年度以降の都税収入見込み等**

### **① 財政再建推進プランの計画期間中の都税収入見込み**

平成 12 年度の都税収入は、一部企業収益の好調を反映して、当初予算に対し、現時点で相当程度の増収が期待できるものと見込まれる。

平成 13 年度以降の計画期間中の都税収入は、これをベースとして見込むこととなるが、最近の景気動向等を反映し、IT 関連業種等を中心とした平成 12 年 3 月期決算法人の税収は、対前年度比で 20%以上の伸びとなり、平成 12 年 10 月末の収入実績は、前年度実績を 1,600 億円程度上回っている。

しかし、企業収益の回復が見通される一方で、アメリカ景気の減速、内外の株価の下落、原油価格の高騰、半導体の需給の軟化、個人消費の低迷の懸念などのリスク要因から、経済の先行き不安が懸念される向きもある。

先行きは、決して楽観できないが、こうしたリスク要因が急激に作用しない限り、民間主導の景気回復と国の経済政策の後押しにより、国が想定する経済成長率 2%程度の伸びを期待でき、企業収益も回復が続く可能性が高いと思われる。

したがって、当調査会としては、平成 12 年度以降平成 15 年度までの間の都税収入については、都税収入の増収基調は継続するものと判断されることから、財政再建推進プランで想定されている額を一定程度上回ることが想定されるものと考える。

### **② 税源移譲後の都税収入見込み**

国から地方への税源移譲を 7 兆 2 千億円規模で行ったとした場合においては、第 2 章で分析したように、平成 10 年度ベースで、道府県民税では、税源移譲前の税収 2 兆 4,341 億円が、税源移譲後には 3 兆 5,793 億円へと、1 兆 1,452 億円増加する。地方消費税では、税源移譲前の税収 1 兆 2,752 億円が、税源移譲後には 3 兆 1,880 億円へと、1 兆 9,128 億円増加する。

都道府県全体の税源移譲額は、計 3 兆 580 億円となる。

このうち、都への税源移譲額としては、個人都民税では、税源移譲前の税収 3,600 億円が、税源移譲後には 5,050 億円へと、1,450 億円増加する。地方消費税では、税源移譲前の税収 1,538 億円が、税源移譲後には 3,845 億円へと、2,307 億円増加する。

これらを合わせた都への税源移譲額は、計 3,757 億円となる。

### **(3) 歳出全般に亘る徹底した見直し**

中長期的な視点に立って都財政の健全性を確保していくためには、これまでに講じてきた財政健全化策等によっても、財政構造の転換は達成されていないという実態を踏まえ、歳出全般に亘る徹底した見直しを行っていくことが不可欠である。

まず、あらゆる施策について、行政の簡素化・合理化を進める観点から、シーリング方式に加えて、外部委託化や P F I 手法の活用等を含め、事業の減量化・効率化を進める必要がある。

しかし、この見直しに当たって、シーリング方式を個別の事業ごとに一律に用いることについては、シーリングによる削減率がそれほど大きくない場合はともかく、20%減や 30%減ともなると、事業内容によっては、その推進に支障を来すことも想定される。

したがって、このシーリング方式については、各局の性質別歳出ごとの合計額にかけられており、各局が施策の再構築を進める中で達成すべきものとされている。なお、シーリング方式については、現在、財政再建の確実な達成のための手段として行われているが、将来的には、各局の施策の性格を問わず一律に適用することの是非を含め、その用い方の限界等について十分検討する必要がある。

また、個々の施策の実施については、事業実施の優先度を厳しく選択していくとともに、場合によっては、制度の根本にまで遡って、抜本的な見直しを行っていくことも必要である。特に、経常経費が増大していく構造的な問題に対しては、人件費の抑制を含め、引き続き積極的に取り組んでいく必要がある。

### **(4) 都の重点施策に対する取組みの強化**

現在、都が重点的に取り組んでいくべき施策としては、「危機突破・戦略プラン」などに掲げられた重点施策があるが、これらは、都市政策、福祉施策、環境対策など、都民にとって、充実すべきことが求められている喫緊の課題である。

こうした都の重点施策に対しては、一方で、必要に応じたシーリング方式、外部委託化や P F I 手法の活用による執行の効率化、事業実施の優先度の厳しい選択などを行いつつ、限られた財政資金を重点的に投入していかなければならない。

重点施策の一つは、「東京の経済活力の掘り起こし」である。

高い技術力を有する中小の製造業や情報・通信関連業種など、国際競争力を備えたリーディング産業を育成していくとともに、東京の高コスト構造の一因となっている物流コストの低減を図るため、物流拠点の整

備等を推進していく必要がある。

また、環状方向の道路が十分整備されていないことによる交通渋滞の解消、公共交通の整備を図ることも必要である。

二つは、「安心と自立を支える新たな福祉施策の構築」である。

社会福祉基礎構造改革により措置から契約へと福祉サービスのあり方が転換されること等に伴い、介護保険制度の導入に伴う介護サービス基盤の整備や地域生活支援体制の整備等について、在宅福祉サービスを含め、充実させていくことである。

三つは、「健康で快適に暮らせる都市環境の創出」である。

都民の健康保持等の観点から、自動車排出ガス対策の強化、廃棄物のスリム化やリサイクル化などの環境対策を積極的に推進する必要がある。

なお、都と区市町村との関係においては、その役割分担のあり方に留意しつつ、住民に身近な行政は区市町村への権限委譲を図っていくとともに、都の役割は広域行政に純化していく中で、歳出等について見直しを行っていく必要がある。

## **4 都における現行税財政制度上の顕著な問題点と対応の方向**

### **(1) 都に対する税財政制度上の不合理な取扱い**

都財政は、現在、このような危機的な状況にあるが、都は、地方交付税の算定上、基準財政収入額が基準財政需要額を上回る財源超過額があるとされ、都道府県で唯一の地方交付税の不交付団体とされている。

しかしながら、この地方交付税上の財源超過額は、限られた地方交付税総額を全国約 3,300 自治体に配分する過程で生じる算定上の数字であり、現実の財政運営の実態を示すものではない。

地方交付税の基準財政需要額の算定については、道府県の人口 170 万人を標準団体としてこれに補正を加える方式にもともと無理があることに加えて、23 区で 370 万人を超える昼間流入人口に伴う大都市特有の財政需要を考慮していないことや道府県分に相当する都分と政令指定都市分に相当する特別区分を合算する算定方式など、都に不利な制度となっている。

また、地方交付税の不交付団体であることを理由に、いわゆる富裕団体とみなされ、義務教育教職員給与費等国庫負担金の減額措置や地方道路譲与税の譲与制限などの財源調整を受けており、その影響額は、平成 12 年度で 99 億円にのぼる。

加えて、法人事業税の分割基準については、昭和 37 年度以降の累次に亘る改正により、本社従業者数を 2 分の 1 に算定するなど、都に不利な取扱いがなされており、その影響額は、平成 12 年度で 379 億円にのぼる。

さらに、このような制度上の不利な取扱いに加えて、実態面においても、揮発油税を中心とする国所管の道路特定財源の都への配分は、全国のガソリンの売上げに占める都のシェアは約8%であるにもかかわらず、約4%にしかすぎない財源配分が行われている。

都を富裕団体視したこのような不合理な取扱いは、都の財政危機に拍車をかけるとともに、東京の道路整備等、真に必要な社会資本整備を立ち遅らせ、結果として、わが国経済にとって大きな損失となっている。したがって、地方交付税の不交付団体であることを理由とした地方道路譲与税の譲与制限や法人事業税の分割基準などについては、早急に是正されるべきである。

## **(2) 税収の安定化**

### **① 税収の安定した個人住民税・地方消費税への税源移譲**

国から地方への税源移譲においては、所得税から個人住民税へ、消費税から地方消費税への税源の移譲を行い、地方税源を充実させることとしている。この個人住民税や地方消費税は、景気の良し悪しにかかわらず大きな変動がなく、安定的な税収確保を図ることができる税目である。

都の財政需要については、都市政策や地域福祉の充実など、中長期的には増大していくものと見込まれる。

都民の多様なニーズに的確に対応していくためには、こうした財政需要の動向を見極めつつ、その裏付けとなる地方税源を安定的な税目により充実するよう、個人住民税や地方消費税への税源移譲を図っていくことが必要である。

### **② 中小法人の負担に配慮しつつ、外形標準課税を導入**

国の法人税、全国及び都の法人二税について、昭和58年度以降で最も税収の伸びが大きかった昭和62年度の対前年度伸び率を比較すると、法人税20.8%、全国の法人二税20.0%に対し、都の法人二税は31.6%となっている。一方、最も税収の落ち込みが大きかった平成4年度を比較すると、法人税17.4%の減、全国の法人二税15.6%の減に対し、都の法人二税は19.5%の減となっている。

法人関係税は、もともと景気に左右されやすい税であるが、とりわけ都の法人二税は変動幅が大きく、結果として、都は、極めて不安定な財政運営を強いられている。

また、法人事業税における赤字法人の割合について、平成10年度で全国と都を比較すると、全国の赤字法人の割合が66.4%であるのに対し、都の赤字法人の割合は70.4%である。法人事業税の負担をしていないこの赤字法人の割合の高さは、法人事業税の応益税としての税の性格を歪めている。

したがって、地方法人課税については、地方税収の安定化を図る等の観点から、中小法人の負担に十分配慮しつつ、法人事業税への外形標準課税の導入を図っていくことが必要である。

### **(3) 固定資産税制の改革**

現行の固定資産税制については、バブルの生成・崩壊という環境の激変に制度面の手当てが追いつかず、様々な歪みが生じているが、こうした歪みは、23区の商業地等において特に顕著に現れている。

現行税制の問題点の一つである地価の変動と税負担の関係について、全国と23区とを比較すると、平成12年の商業地等の地価は、昭和58年の水準を100とした場合、全国が102、23区が79であるのに対し、固定資産税・都市計画税負担は、全国が196、23区が264となっている。23区においては、地価が大きく落ち込んでいるにもかかわらず、全国の税負担の伸びをはるかに上回っている。

また、地価の水準と税負担の関係を表す負担水準について、全国と23区の商業地等とを比較すると、最も負担水準の低い県が28%であるのに対し、23区の商業地等は69%と、全国で最も高く、全国平均の55%を14ポイントも上回っている。換言すれば、同じ価値の土地に対する税負担は、23区を100とすれば、全国平均で80程度、最も低い県に至っては、40程度にしかすぎないことになる。この負担水準の不均衡については、住宅用地もほぼ同様の状況にある。

さらに問題なのは、負担水準の不均衡は、固定資産税に止まらず、地方交付税においても大きな矛盾が生じていることである。市町村の97%は地方交付税の交付団体であり、これらの団体では、たとえ固定資産税・都市計画税について23区の4割程度の負担しか住民に求めていなくとも、財源不足分は地方交付税で補てんされる仕組みとなっている。極めて不合理な制度と言わざるを得ない。

固定資産税制については、仕組みの簡明化や負担水準の高い商業地等の負担の引き下げを図るとともに、税率設定の自由度をふやしていくなど、地方主権にふさわしい税制を構築していくことが必要である。

当面の対応策としては、制度改革の方向を踏まえつつ、商業地等の負担水準の上限を現行の70%から60%に早急に引き下げるとともに、著しい負担の不均衡を是正する観点から、負担水準の下限を設定するなど、負担の均衡化・適正化の速度を上げることが適当である。

### **(4) 事業承継時の相続税負担の軽減**

東京の地価は、下落しているとはいえ、なお高い水準にあり、相続税負担にも大きな影響を与えている。

累次の相続税減税や地価下落の影響により、相続税負担は軽減されつ

つあるものの、都における平成 10 年の相続税の課税割合は 8.9%と、全国平均の 5.3%に比べ相当高くなっている。また、課税対象となった者の平均負担率（課税遺産価格に対する相続税額の割合）も、全国の 12.8%に対し、都は 17.2%となっている。

さらに、これを区別にみると、千代田区、港区など 5 区で課税割合が 15%を超え、平均負担率も、千代田区では 20%を超えている。

したがって、東京の活力の原点である中小企業の事業承継の円滑化に資する観点から、相続人が引き続き事業を継続する場合の事業用資産に対する相続税の納税猶予・免除制度の創設、取引相場のない株式の評価方法の見直しなど、負担軽減措置を講じることが適当である。

## （５）その他

### ① 少子社会対策としての保育施設に係る固定資産税・都市計画税の軽減

少子社会においては、子ども自身の健全な成長を阻害するのみならず、労働人口の減少に伴う経済成長率の低下をもたらすなど、社会・経済等への重大な影響が懸念されており、これらに対する有効な対策を講じることが急務となっている。

全国 20 歳以上の男女を対象とした世論調査（平成 9 年総理府実施）によれば、出生数減少の理由として、「子供の教育にお金がかかるから（58.2%）」、「経済的に余裕がないから（50.1%）」に次いで、「仕事をしながら子育てをするのが困難だから（44.7%）」があげられている。

子育てと仕事の両立を支援するため、保育施策の充実を図ることは、少子社会対策として重要な役割を果たすものと考えられる。なお、都における平成 12 年 4 月現在の保育所の待機率（待機児童数が入所児童数に占める割合）は、無認可を含めた保育施設（保育所及び保育室）数と定員がここ数年横ばいの状態であることから、0 歳児で 14.9%、1 歳児で 13.7%にもものぼっている。

都においては、多様化した保育ニーズへの対応等を図るため、来年度から、新たに認証保育所制度を発足させることとしている。

今後、保育施設の増設等を促進していくためには、税制面からも支援することが必要である。

したがって、現在、固定資産税が非課税とされている児童福祉法の児童福祉施設の用に供する固定資産との均衡等を考慮し、都の認証を受けたものに限り、固定資産税・都市計画税を軽減するべきである。

### ② 放置自転車対策としての自転車駐輪場に係る固定資産税・都市計画税の軽減

駅周辺に大量に放置されている自転車等は、歩行者や車両の通行を阻

害するだけでなく、災害時の避難や緊急時の対応の障害となるなど、様々な弊害を生じさせている。

平成 11 年 10 月に都が行った調査によれば、都内の駅周辺に乗り入れられた自転車等の台数約 74 万 2,000 台のうち約 20 万 1,000 台が路上などに放置されており、自転車駐輪場の未整備の実態が示された。

駅周辺の放置自転車問題を解決するためには、公営の自転車駐輪場等の整備を図るとともに、広く民間による建設を促進していく必要がある。

自転車駐輪場の建設促進のための税制上の軽減措置については、現在、鉄道事業者が設置する一定の自転車駐輪場等のみ講じられているが、民間の建設促進を図っていくためにはこのような税制のインセンティブが必要である。

したがって、一般の民営自転車駐輪場の用に供する家屋及び償却資産に対する固定資産税・都市計画税に限り、上記の駐輪場等との均衡を考慮し、建設当初の一定期間、税負担を軽減する措置を講じるべきである。

## 付 記 事 項

答申のとりまとめにあたって、次のような意見があった。

### < 個人所得・法人課税について >

個人所得課税の最高税率の引き下げについては、現下の地方財政の状況に鑑み、言及することは適当でない。また、課税最低限の引き下げについても、低所得者の税負担が高くなることから、実施すべきではない。

障害者福祉事業を支援する観点から、社会福祉法人に対する寄附金と同様に、無認可団体に対する寄附金についても税制上の措置を検討すべきである。

法人事業税への外形標準課税については、中小企業の税負担の増加や税の中立性、景気の影響を考慮すると、導入すべきではない。

最近の財政悪化の原因は、公共投資と減税路線である。法人二税の減税を元に戻し、法人に対する超過課税を行うべきである。

### < 資産課税について >

固定資産税評価への収益還元法導入に当たっては、土地偏重から建物の使用価値重視への転換を目指す観点から、土地・建物を一体のものとして評価する方法を選択できるようにすべきである。

都市計画税の都独自の軽減措置については、見直しをしない方向で考えるべきである。

特別土地保有税及び地価税については、廃止ではなく、「凍結」とすべきである。

### < 消費課税について >

消費税の免税事業者に係る免税点及び簡易課税制度の適用基準である売上高については、事業者の実態を考慮すれば、引き下げるべきではない。

### <法定外税について>

大型ディーゼル車高速道路利用税については、ロード・プライシングとしての課税趣旨が明確になるよう、深夜割引など、時間帯に応じたきめ細かな税率設定を検討すべきである。

昼間流入人口等への課税については、東京においては、企業の集積による利益を受けていることや、近隣自治体との協力関係を維持することを考慮すべきである。

### <その他>

財政赤字は、それが巨額であっても、将来必ず支出する社会資本整備を前倒しで行うのなら、その分将来の支出が削減されるのだから問題ではない。額の大きさではなく、有効に使われたかどうかという支出の中身こそ問題にすべきである。

消費税の税源移譲については、輸入取引に係るもの以外の消費税をすべて地方税化するなど、もっとドラスティックな改革を進めるべきである。

地域の活性化等の観点から、税制を活用して事業を誘導し、税源を涵養していくような施策をより重視していくべきである。