

平成24年度東京都税制調査会

中間報告

平成24年11月19日

東京都税制調査会

目 次

はじめに	1
I 税制の抜本改革に関する当調査会の考え方	3
1 地方分権の推進	3
2 財政の持続可能性の確保	4
3 時代に対応した「公平」の実現	6
(1) 少子・高齢化、人口減少社会への対応	6
(2) 格差拡大、貧困問題への対応	7
(3) 活力ある経済社会を目指して	9
4 重要な政策課題への対応	10
II 税制抜本改革のあり方	12
1 社会保障・税一体改革と地方税制	12
(1) 地方消費税・消費税	14
(2) 今後の主な課題	20
2 地方財政調整制度	23
(1) 地方財政調整の意義	23
(2) 税の偏在とは何か	23
(3) 地方交付税制度のあり方	25
(4) 地方税と地方財政調整制度を巡る論点	26
(5) 地方法人特別税と地方法人特別譲与税	28
(6) 地方譲与税の譲与制限等	29
III その他の検討事項	31
1 公平な徴収を担保する仕組み	31
(1) 公平で確実な所得の捕捉、課税、徴収	31
(2) 番号制度	32
(3) 租税教育	34
2 これからの固定資産税制	35
(1) 少子・高齢社会における固定資産税制	35
(2) まちづくり等への活用のあり方	36
(3) その他の課題	39

(参考資料)

はじめに

我が国の社会経済を取り巻く環境が大きく変化する中、構造改革や制度改革の必要性がいわれて久しいが、その歩みは緩慢なままである。いわゆる「失われた 10 年」が今や「失われた 20 年」と呼ばれるほどに景気の停滞が長期化し、少子・高齢化が急速に進行する中、年金・医療・介護等の社会保障の制度疲労、国・地方の財政の危機的状況、産業の空洞化、貧困や格差の拡大など、諸課題が複合的に生じ顕在化してきた。

そして、昨年の中東大震災は、我が国の行く先に更なる課題を突きつけた。被災地の復興と、国と地方との連携のあり方、被災地以外の地域も含めた防災対策、エネルギー政策見直しと電力供給制約といった重要課題は、我が国社会経済の根幹にかかわる問題であるとともに、地球温暖化など地球規模の環境問題対策にも影響を及ぼすものである。

東京都税制調査会は、今年度新たな期（第 5 期）を迎えた。本編は、今年度の検討結果を集約した「中間報告」である。

本来、当調査会は、税制の側面から社会経済上の課題にアプローチし、「税制の中長期的なあるべき姿」を提言することを本旨とするものである。しかし現状を鑑みるに、従来の社会経済システムが危機に直面しているのは、制度の前提となる経済成長、人口増加、無限の資源・地球環境といった諸条件が崩れていることに由来しており、もはや税制のみの改革では十全な解決を行うことはできない。必要な財源を必要なところへいかに適正かつ効率的に配分するかを考えるには、国・地方を通じた財政制度や行政組織のあり方まで含めて論ずる必要があり、社会保障における公的負担を考えるには、税と社会保険料両方の

制度を併せて論ずる必要がある。そうした観点から、税制に関連する諸制度についても、議論の拡散を恐れることなく積極的に検討することとした。

また、国・地方の財政の危機的状況が続く中、地方自治体間の財源のやりとりを主張するなど、地方税財政制度の本来の趣旨から外れる変更を企図する意見もある。本来の制度のあり方に則った議論に引き戻すための提言を行うことも、当調査会の役割であると考えます。

国政においては、本年8月、社会保障・税一体改革関連法が成立した。しかしながら、本来の一体改革であるべき社会保障改革の詳細は定まらず、税制にも多くの課題が残る。国民が安心・安全を実感できる社会経済システムを確立するためには、人々の生活に直接かかわる行政サービスの多くを提供している地方自治体が、その知恵と実行力とを更に活かしていくことが不可欠である。

当調査会においても、今後、国の動向等を踏まえながら、税制の中長期的なあり方のみならず、喫緊の課題についての提言も含め、検討を深めていく必要がある。

I 税制の抜本改革に関する当調査会の考え方

- ・ 急激な少子・高齢化、グローバル化が進展している。我が国では、2005年頃から人口減少局面に入ったともいわれ、今後、労働力人口の大幅な減少は避けられない。
- ・ こうした社会構造の変化の中で、現行税制では時代の変化に応じた負担の公平を確保することが難しくなっており、税制に求められる財源調達機能、所得再分配機能などの機能を適切に果たせなくなっている。
- ・ 今後の税制の抜本的な改革には、「地方分権の推進」、「財政の持続可能性の確保」、「時代に対応した公平の実現」という三つの基本的な視点に立って進めることが求められている。
- ・ 改革にあたっては、以上のような点を踏まえ、国民的な議論により国民の理解を得ていくことが不可欠である。
- ・ そこで、当調査会は、以下の基本的な考え方に立って検討を行う。

1 地方分権の推進

- ・ 真の地方自治とは、地方自治体が自らの財源と自らの責任に基づいて行財政運営を行うことにより初めて実現できるものである。
- ・ 人々のニーズは高度化・多様化しており、住民に身近な地方自治体が、地域の実情に即してきめ細かなサービスを提供することが求められている。
- ・ 税制改革は、地方が自主的・自立的に行財政運営ができるよう、自主財源としての地方税の充実を図っていく観点から行われるべきである。

- ・ しかし、地方の事業費の多くが国から地方への移転財源によって賄われている現状では、住民にとって受益と負担の関係が不明確であり、地方自治体のコスト意識が希薄となって歳出削減のインセンティブが働きにくい。
- ・ 地方自治体が住民の意思に基づき、責任を持って必要な公共サービスを選択し、その監視の下でより効果的・効率的に事業を行えるようにすることが重要である。そのためにも、地方自治体が地域の実情に応じて適切な政策効果を発揮できるよう課税自主権を強化すべきである。また、法定外税や法定任意税のあり方についても幅広く検討することが求められる。
- ・ また、暫定措置として創設された地方法人特別税及び地方法人特別譲与税も、受益に対する負担という地方税の原則に反しており、地方分権の流れに逆行している。分権は時代の要請であり、税制改革はこれを促進するものでなければならない。
- ・ 今後、社会保障をはじめとする地方の役割が更に大きくなることは明らかであり、地方自治体の課税権や、住民が受ける公共サービスについての受益と負担の関係などを踏まえ、権限の移譲と合わせてその権限に見合った財源を確保できる税財政制度を構築することが不可欠である。

2 財政の持続可能性の確保

- ・ 我が国の財政状況を見ると、平成 22 年度の国・地方の歳出純計は約 160 兆円であるのに対し、国税・地方税を合わせた税収は約 78 兆円に過ぎず、歳出に対する税収の割合は約 49%にとどまっている。
- ・ 一方、国・地方を合わせた長期債務残高は、平成 24 年度末

で約 940 兆円に達すると見込まれるなど、我が国の財政は危機的な状況にある。

- ・ 今後の高齢者人口の増加を考慮すれば、社会保障費に対して税収が絶対的に不足することは明らかである。
- ・ 内閣府の「経済財政の中長期試算」（本年 8 月）でも、社会保障・税一体改革関連法の成立や、中期財政フレーム（平成 25 年度～平成 27 年度）において 2015 年度の歳出の大枠を前年度同水準に維持したとしても、2020 年度の国・地方、並びに国の基礎的財政収支の黒字化の目標達成には更なる収支改善が必要、と試算している。
- ・ 公共サービスに必要な財源を安定的に確保するためには、国民の理解を得た上で、給付と負担の適正化を図ることが不可欠である。
- ・ 我が国の国民負担率（2009 年）は 38.3%であり、アメリカ 30.3%と比べるとやや高いものの、フランス 60.1%、ドイツ 53.2%、イギリス 45.8%に比べると低い水準にある。
- ・ また、我が国の一般政府支出の対 GDP 比（2009 年）は 37.1%であり、フランス 56.0%、イギリス 51.6%、ドイツ 47.5%、アメリカ 42.2%に比べて低い。
- ・ このように、国民負担率や一般政府支出の水準が相対的に低いにもかかわらず、我が国では諸外国に比べて痛税感が強いとされる。これは、国民が税負担によって支えられたサービス給付についての実感を得られていないためと考えられる。
- ・ 国民の信頼を取り戻すためにも、税負担の公平や課税の適正が確保されていることが重要であり、所得捕捉と課税ベースの適正化や滞納整理の推進等を進めるなど、国民の公平感を高める努力が必要である。

- ・ さらに、あらゆる分野において、国・地方を通じた徹底的な行政改革に取り組む必要がある。また、社会保障制度についても、改革を進めることが不可欠である。

3 時代に対応した「公平」の実現

(1) 少子・高齢化、人口減少社会への対応

- ・ 我が国は、世界でも類を見ない速さで少子・高齢化が進んでいる。
- ・ 2011年の総人口は1億2,780万人、そのうち65歳以上の高齢者人口は過去最高の2,975万人、総人口に占める割合は23.3%である。
- ・ 我が国の人口は、2005年から減少に転じており、2035年には1億1,068万人まで落ち込むと推計されている。また、同年には、高齢化率は33.7%まで上昇するとされている。
- ・ 一方、東京都においては、現在も人口増加が続いているが、2020年の1,310万人をピークに加速度的に減少し、2035年には1,270万人まで落ち込み、高齢化率は30.7%になると推計されている。ただし、高齢者人口の増加ペースは全国平均を上回るとされており、2010年の273万人から2035年には390万人と、25年間で約4割増加すると試算されている。
- ・ 我が国のこうした人口構成の変化から、現在は、65歳以上の高齢者1人を支える20～64歳の支え手が2.4人の「騎馬戦」型から2050年には1.2人が1人を支える「肩車」型になるとされている。
- ・ このような大きな変化に直面する中、このまま何も有効な対策をとらなければ、社会保障給付が主に現役世代の負担によって支えられている現行の社会保障制度がいずれ破綻す

るのは明らかである。

- ・ 現行の社会保障制度を維持する財源の多くが公債依存を通して将来世代に先送りされており、この額は、今後更に増大していく。このような状況は国・地方の財政状況にとっても、社会保障制度の持続可能性から見ても問題である。税と社会保険料を合わせた負担のあり方、社会保険料負担の公平性についての検討が必要である。
- ・ 社会経済の活力を維持しつつ、セーフティネットの整備をはじめ、公共サービスに必要な財源を確保していくためには、景気への影響や低所得者層への配慮に留意しながら、広く国民が負担を分かち合い、働く現役世代に過度の負担がかからないような税制度や社会保障制度を構築していく必要がある。
- ・ 少子化対策として、税制面から子育て世帯の経済負担に配慮していくという視点も重要である。
- ・ 今後、労働力人口減少が見込まれる中、必要な公共サービスを支える財源を確保するため、少子・高齢社会にふさわしい税源の涵養を図っていくことを検討すべきである。

(2) 格差拡大、貧困問題への対応

- ・ 近年、格差や貧困が問題とされることが多くなり、格差の拡大、再分配政策についての人々の不満、不信感が増している。
- ・ 再分配所得ジニ係数については 0.38 前後で推移しているものの、当初所得ジニ係数は上昇している。また、若年層における収入格差は拡大傾向にある。
- ・ その要因として、経済が停滞していること、世代内格差が大きい高齢者の社会全体に占める割合が上昇していること、

企業の雇用形態が変化し、非正規雇用者が増大しており、正規雇用者と非正規雇用者の格差が特に若年層で拡大していること等があげられている。

- 1990年代からの経済情勢の悪化と引き続き低迷する景気状況の下、雇用の流動化と失業率の高まりが顕著となっている。特に若年層の就業環境が大きく変化した。
- パート、派遣労働といった非正規雇用の割合が雇用全体の3分の1を占めており、こうした雇用形態は労働条件が悪いことが多いため、若い世代の貧困が注目されるようになってきた。
- 現役世代は、子育てや就労に多くの不安やリスクを抱えているが、これに現行の社会保障制度は十分に対応できていない。
- 今後は、高齢化の進展に伴う世代内の格差の拡大だけでなく、世代間の資産格差にも注目すべきである。
- 貧困や格差の解消のためには社会保障、教育、就労支援など包括的な政策が必要であり、第一義的には歳出により対応すべき問題である。一方、そうした歳出面の充実と併せ、税制面においても、税の役割の一つである所得再分配機能を適切に見直し、人々の負担の公平感を高めていくことが必要である。
- 具体的には、社会経済の活力を阻害しないよう配慮しつつ、所得税について、公的年金控除の見直しなどにより課税ベースを広げることや、基礎的な人的控除を税額控除に改変することなどが考えられる。また、金融所得課税、資産課税のあり方も検討課題である。
- 社会保障給付の面からも、人々が社会の公平性を信じ、勤労意欲を高められる制度を構築することが必要である。例え

ば、生活保護施策については、給付の適正化、収入・資産調査の強化をより一層進めるとともに、受給者の勤労意欲を増進させ、自立を促す機能に重点を置いた制度とすることなどが考えられる。

(3) 活力ある経済社会を目指して

- ・ 少子・高齢化、人口減少、国内市場の縮小、新興諸国の台頭等により、我が国の国際的な地位が低下しているとの指摘がある。我が国の一人当たりGDPは、2000年には経済協力開発機構（OECD）加盟国中3位であったものが、この10年間に34の加盟国の中位まで急落している。
- ・ 東京はこれまで、国の成長の牽引役としての役割を果たしてきたが、今後も国際競争力を高め、我が国経済の再生を先導していかなければならない。
- ・ グローバルな経済競争が激化する中、事業活動に伴って発生する税や社会保険料などの企業の公的負担のあり方が注目されている。
- ・ 国内企業の競争力を高め、自国への投資を促進する観点から、世界的に法人税率の引下げ競争が進む中、我が国においても今年度から法人実効税率の引下げを行った。
- ・ 一方で、企業の生産活動は、インフラ整備、治安の維持、初等・高等教育による人材育成などの様々な行政サービスから幅広い便益を享受して行われている。企業活動を支える行政サービスに必要な財源は、受益と負担の関係から、当該サービスを受ける法人に対して応分の負担を求めることが適当である。
- ・ 我が国でも、国内投資を促進し、国際的なイコールフットイングを図る観点から、企業の負担を軽減すべきとの主張が

あるが、諸外国の税制の動向を見極めつつも、地方法人課税の果たす役割も踏まえ、公共サービスの恩恵を受ける企業に引き続き応分の負担を求めていくことが必要である。また、歳出面では、真に必要な公共サービスや公共投資に財源を効果的・集中的に投入していくことが必要である。

- また、新たな活力を生み出していくためには、若年層の労働力率を高め、教育投資による人的資本の充実により質の高い労働力を供給していくための施策が求められる。

4 重要な政策課題への対応

- 当調査会は、昨年度の答申において、環境重視の社会経済を構築していくためには、環境重視の考え方を税制の中に組み込んでいくことが必要であるとした。その上で、中長期的な課題として、広く化石燃料に課税する温暖化対策税の導入について地方の立場から提言を行った。
- 平成 24 年度税制改正では、国税である石油石炭税に CO₂ 排出量に応じた税率を上乗せする「地球温暖化対策のための課税の特例」が設けられた。地方分権改革の流れ、地方自治体が地球温暖化対策で果たす役割と責任を踏まえ、地方自治体の財源を確保する仕組みについて早急に確立すべきである。
- 災害に強い都市づくりは将来世代の安全・安心を高めるものであり、地域住民、事業者等と行政が、自助・共助・公助の理念に基づき、それぞれの役割を果たしながら、地域特性に応じて進めていく必要がある。
- 地方自治体は時代に応じた新たな政策課題に取り組んでいくことが求められている。例えば都では、重要な政策課題として都市の競争力強化やスポーツの振興などを推進して

いる。

- これらの政策課題に対応するためには、効果的な施策を推進するとともに、そのための財源調達が不可欠である。他の施策、手法との適切な役割分担を行いつつ、税制も求められる役割を果たしていかなければならない。

Ⅱ 税制抜本改革のあり方

1 社会保障・税一体改革と地方税制

- ・ 本年 8 月、社会保障財源確保のための消費税率引上げを柱とするいわゆる社会保障・税一体改革関連法（以下「一体改革関連法」という。）が成立した。
- ・ この「社会保障・税一体改革」は、社会保障の機能強化・機能維持のための安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指すものとして、「全世代対応型」社会保障制度を構築する社会保障改革と税制抜本改革の実現を図るものとされている。
- ・ 少子・高齢化の進展に伴う社会保障費の大幅な増加が見込まれ、国・地方の長期債務残高が平成 24 年度末には約 940 兆円に達すると見込まれるなど財政の持続可能性への懸念が高まる中で、今回の消費税率引上げは、財政健全化に向けた第一歩として位置づけられている。
- ・ 一方で、消費税率の引上げと合わせて「一体改革」とされた社会保障改革や税制全体を通じた改革としてあげられた所得税等の見直しは、一部を除き結論が先送りされる結果となった。法成立までの過程において、今後の社会保障制度全体のあり方、受益と負担のあり方、税と社会保険料を合わせた国民の負担のあり方、税制全体のあるべき姿といった本質的な議論が必ずしも十分であったとはいえない。
- ・ 今後の社会保障改革については、社会保障制度改革国民会議で審議することとされているが、社会保障制度の持続可能性を高めていくために、税と社会保険料を合わせた負担のあり方そのものについての検討を行うべきである。また、国民会議の審議の過程においては、社会保障サービスの担い手で

ある地方自治体の意見が十分に反映されるようにすべきである。

- ・ 次に、地方分権の観点から検証する。引上げ分の消費税収の国と地方の配分割合については、法制化された国と地方の協議の場の下に社会保障・税一体改革分科会が設置され、そこでの議論を経て取りまとめられた。「(1)」で述べるように課題はあるものの、この協議を通じて、社会保障における、国の制度を補完する地方単独事業の役割が一定程度認められたことには意義がある。
- ・ 国と地方の協議の場は、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について、関係各大臣と地方六団体の代表者が協議を行い、もって地域主権改革の推進並びに国及び地方自治体の政策の効果的かつ効率的な推進を図ることを目的とする。今後、これを更に実効性あるものとして活用し、地方の側から改革案を提案するなど、より主体的に国と協議していくことが不可欠である。
- ・ また、一体改革関連法の成立を踏まえ地方財政計画が策定される中で、地方単独事業を含めた地方の社会保障関係費については、基準財政需要額として適切に計上される必要がある。
- ・ 更に、我が国の財政は公債依存を通して将来世代に負担が先送りされており、今後一層の少子・高齢化が進展することを踏まえれば、財政健全化に向けた更なる取組が不可避となっている。行政の無駄を徹底的に見直すなど行政改革を推進し、社会保障分野にとどまらず歳出全般にわたる効率化を進めるとともに、負担のあり方について国民的な議論を進めることが必要である。

(1) 地方消費税・消費税

(消費税・地方消費税の税率、使途、国・地方の配分割合)

- ・ 社会保障は、子育て、医療、介護など施策の多くが地方自治体を通じて国民に提供されており、自治体の役割が極めて大きい。そのため、社会保障・税一体改革では、消費税だけでなく地方消費税の充実が求められていた。
- ・ 本年2月に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」の策定までの間、国と地方の協議の場において、地方単独事業の総合的な整理と消費税・地方消費税の税率引上げに係る国と地方の配分について協議が行われた。
- ・ その結果、一体改革関連法では、消費税及び地方消費税については、以下の措置を講ずるとされた。
 - ① 消費税・地方消費税を合わせた税率は、平成26年4月より8%へ、平成27年10月より10%へ段階的に引上げを行う。
 - ② 地方単独事業を含めた社会保障給付の全体像の総合的な整理を踏まえ、引上げ分の消費税・地方消費税収については、社会保障四経費に則った範囲の社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を実現する。
 - ③ 引上げ分の地方消費税収については、現行の基本的枠組みを変更しないことを前提として、制度として確立された医療及び介護等の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費その他社会保障施策に要する経費に充てる。
 - ④ 引上げ分の消費税・地方消費税収のうち地方分は、消費税率換算で、平成26年4月から0.92%分、平成27年10

月から 1.54%分とする。その際には、地方消費税の充実を基本とするが、財政力の弱い地方自治体における必要な社会保障財源の確保の観点から、併せて消費税の地方交付税法定率分の充実を図る。

このため、地方消費税の現行の税率 1%（消費税率換算）を、平成 26 年 4 月より 1.7%（消費税と合わせて 8%）へ、平成 27 年 10 月より 2.2%（消費税と合わせて 10%）へ引き上げるとともに、消費税に係る現行の地方交付税率（29.5%（消費税率換算 1.18%））を、平成 26 年度から 22.3%（同 1.40%）、平成 27 年度から 20.8%（同 1.47%）、平成 28 年度から 19.5%（同 1.52%）とする。

- ⑤ 引上げ分の地方消費税収の都道府県と市町村の配分については、現行どおり 1：1 とし、また、引上げ分の地方消費税に係る市町村交付金については、全額人口により按分する。

<表> 消費税及び地方消費税の引上げ

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

(地方消費税率の引上げについての評価)

- ・ 地方消費税は、広く消費に負担を求めることから、少子・高齢社会において、勤労世代に負担が偏らず、世代間の負担

の公平を確保することができる税である。

- 当調査会においては、介護、医療、子育て支援など地方自治体が行うべき対人社会サービスがますます増加する中、地方の安定的な自主財源として、地方消費税の充実を図っていくことが不可欠であると主張してきたところであり、地方消費税の充実については評価する。
- また、税源が広く全国に分布する地方消費税の税率引き上げは、後述する偏在性の小さい税体系の構築という観点からも評価できる。
- しかしながら、地方への配分割合を決定する際、地方単独事業の取扱いを巡って、対人社会サービスの提供に直接従事する職員の人件費が、「給付」の担い手としての側面は評価するとされたものの、引き上げ分の消費税収は全て国民に還元し、「官の肥大化」には使わないとの観点から「給付」に該当しないとして対象が限定されることになった。
- 地方自治体の実施する社会保障サービスのほとんどは、福祉サービス提供に直接従事する専門職員による現物給付であり、こうしたマンパワーの重要性の実態を踏まえた取扱いであるとは言い難い。

(地方消費税の使途についての評価)

- 公共サービスは国と地方が一体となって提供するものであるが、少子・高齢化の進展や地方分権の実現により、福祉をはじめとする地域の実情に応じた幅広い行政サービスに対する需要の増大が見込まれることから、地方がその役割に応じて柔軟に使える財源の確保が必要である。
- 社会保障を受給することと消費課税との間に特別の受益者負担としての関係はない。したがって、地方消費税は、地

方自治体の基幹税として多様な行政需要を賄う観点から、引き続き一般財源とすることが適当であり、地方自治体が住民に対し、説明責任を果たしていくことが重要である。

(景気条項)

- 一体改革関連法では、附則において、消費税及び地方消費税の税率引上げにあたっては、経済状況を好転させることを条件として実施するため、平成23年度から32年度までの平均において名目経済成長率3%程度かつ実質経済成長率2%程度を目指した総合的な施策の実施その他の必要な措置を講ずること、消費税率の引上げの施行前に、経済状況の好転について、名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずることとしている。
- 税率の引上げにあたっては、経済状況を勘案しつつ、行政の無駄を徹底的に見直し、行政に対する国民の信頼回復に向けた取組を進めることが特に必要である。

(低所得者への配慮)

- 一体改革関連法においては、低所得者に配慮する観点から、番号制度の本格的な稼働及び定着を前提に、関連する社会保障制度の見直し及び所得控除の抜本的な整理と併せて、総合合算制度、給付付き税額控除等の施策の導入について、所得、資産の把握の問題等を含め様々な角度から総合的に検討するとされた。
- また、複数税率の導入について、財源の問題等を含め様々な角度から総合的に検討するとされた。
- 更に、こうした検討の結果に基づき導入する施策の実現ま

での間の暫定的及び臨時的な措置として、社会保障の機能強化との関係も踏まえつつ、対象範囲、基準となる所得の考え方、財源の問題、執行面での対応の可能性等について検討を行い、簡素な給付措置を実施するとされた。

- ・ 消費税率を引き上げる際には、低所得者層に何らかの配慮をすることが必要である。
- ・ そのための一つの方法として、食料品など生活必需品に対する軽減税率の設定がある。軽減税率はEU諸国において広く適用されているが、対象品目の合理的な選択が困難であること、インボイスの導入等が不可欠であるために納税・徴収のコストが増加すること、税収確保のために標準税率を高く設定する必要があることなどの問題点も指摘されている。
- ・ また、給付付き税額控除も一つの選択肢である。給付付き税額控除は、控除額を税額から差し引くことで低所得者ほど軽減効果が大きくなるようにするとともに、税額を超える控除も認めて、その差額を支給することで課税対象外の者等にも控除の効果を及ぼすものである。アメリカ、イギリスでは特に子育て支援や就労支援に主眼を置いて導入され、カナダにおいてはそれらに加えて、低所得者対策としての消費税額控除が導入されている。一方、適正な執行を担保するためには、納税者番号制度の導入を進める必要があるほか、社会保障制度など歳出面における政策配慮も含め、引き続き検討する必要がある。

(清算基準)

- ・ 地方消費税は、税収を最終消費地に帰属させるため、消費に関連した基準により都道府県間で清算する仕組みになっている。具体的には、税収の8分の6については商業統計の

「小売年間販売額」等の統計指標が、残りの8分の2については、人口及び従業者数が基準として用いられている。

- ・ 我が国は昼間の人口移動が激しく、就業地等においても消費が行われていることなどを踏まえると、人口だけでなく、従業者数が指標に用いられていることには合理性がある。
- ・ 現行の基準は、小売年間販売額やサービス業対個人事業収入額といった供給サイドの統計指標が採用されているが、近年、統計によるカバー率が下がっていることなどから、「最終消費地と税の帰属地の不一致」という問題が生じているとする意見や、最終消費は住所地で行われており、消費代替指標として「人口」によりウエイトを置くべきという主張もある。
- ・ しかしながら、清算基準は、都道府県間の財政調整のための基準ではなく、あくまでも税収を最終消費地に帰属させるための指標であり、経済センサス導入による清算基準の精緻化が期待されているところである。そのあり方については、目的に沿ったよりの確な基準という観点から、昼間の人口移動が激しいという我が国の特性も踏まえつつ、十分議論していくことが不可欠である。

(地方消費税の賦課徴収)

- ・ 一体改革関連法においては、消費税及び地方消費税の賦課徴収に関する地方自治体の役割を拡大するため、地方自治体における体制の整備状況等を見極めつつ、消費税を含む税制の抜本的な改革を行う時期を目途に、消費税及び地方消費税の申告を地方自治体に対して行うことを可能とする制度の導入等について、実務上の問題点を十分に整理して、検討する、としている。

- ・ 地方消費税は、納税者の利便性等に配慮し、国税である消費税と併せて国が賦課徴収しているが、課税自主権の観点から、地方税である以上、地方自治体が自ら課税、徴収すべきであるとの意見が一部にある。
- ・ しかしながら、地方消費税について、当分の間、国が賦課徴収することとされているのは、納税者の負担や税務執行の効率性等から、税務行政上、合理的であると政策判断されたからであり、地方自治体は、徴収取扱費を国に支払い、徴税コストを適切に負担している。もちろん、地方自治体はその賦課徴収においてより積極的な役割を担っていくことについても検討する必要がある。

(2) 今後の主な課題

① 地方法人課税

- ・ 地方法人特別税及び地方法人特別譲与税は、平成 20 年度税制改正において、地域間の財政力格差是正を名目に、暫定措置として導入された。
- ・ 一体改革関連法では、両者について、税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置であることを踏まえ、税制の抜本的な改革に併せて抜本的に見直しを行うとされた。
- ・ 暫定措置は、地方税の原則である受益と負担の観点から見て不合理であり、当然、撤廃して地方税として復元すべきである。
- ・ 一方、一体改革関連法では税制の抜本的な改革による地方消費税の充実と併せて、地方法人課税のあり方を見直すことにより税源の偏在性を是正する方策を講ずることとし、その

際には、国と地方の税制全体を通じて幅広く検討するとしている。

- そもそも、法人事業税は、法人の事業活動と行政サービスとの幅広い受益関係に着目した税である。
- また、法人住民税は、当該地域に事務所・事業所がある法人に課される税金で、地域の構成員である法人に広く負担を求める性格のものである。
- 道路や空港・港湾、上下水道等の都市基盤整備、治安の確保、教育、子育て支援・医療・介護、環境対策等は、企業の生産活動を支える公共サービスである。特に、活力ある経済社会を目指して、グローバル化の進展をにらみつつ、国際競争力を高め、我が国経済の活性化を図るために今必要なことは、快適な生活空間、良好な環境の創出、人材育成など、公共サービスの充実を図り、人々や企業を引き付ける魅力豊かな都市づくりをすることである。
- 法人二税は、このように、企業の生産活動を支える公共サービスに必要な財源を賄うために当該サービスを受ける法人に課税するものであり、欠かすことのできないものとなっており、地方自治体の基幹税の一つとして維持していくことが適当である。
- このうち法人事業税については、中小法人の負担に引き続き配慮しつつ、税収の安定化、偏在の是正に効果がある付加価値割など外形標準課税の拡大を図り、応益税としての性格を明確にしていくことが適当である。
- 地方間の税収格差は、地方交付税の財源保障機能と財源調整機能を適切に発揮させることで対応するのが基本である。
- 地方間で財源を奪い合う小手先の手法では、地方財政の直面する課題の解決にはつながらない。地方税財源を総体とし

て拡充する方向で議論を行うべきである。

② 個人住民税

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

③ 自動車取得税

- ・ 自動車取得税については、一体改革関連法において国及び地方を通じた関連税制のあり方の見直しを行い、安定的な財源を確保した上で、地方財政にも配慮しつつ、簡素化、負担の軽減及びグリーン化の観点から、見直しを行うとされた。
- ・ しかしながら、自動車に係る税負担には、地球温暖化をはじめ環境問題への取組強化が求められる中、化石燃料等の需要を抑制する効果が期待される。加えて諸外国に比べても、低い水準であること、都道府県、市町村にとっても重要な財源であることなどを考慮する必要がある。また、税収中立を前提に、自動車取得税をより環境に配慮した地方税に組み替

えることも考えられる。

- また、消費等に関連した個別の税については、特定の政策目的等に留意しつつ、今後のあり方を検討していくことが必要である。

2 地方財政調整制度

(1) 地方財政調整の意義

- 「I-1」で述べたように、分権は時代の要請であり、税制改革はこれを促進するものでなければならない。
- 税制改革を進める中で、地方分権を実効あるものとするためには、地方自治体が自主的・自立的な行財政運営を行えるようにすることが必要である。
- そのためには、自主財源の確保が最も重要であり、まずは地方税の充実が不可欠である。
- 地方税の充実は、地方消費税の充実などにより行い、税収が安定的で、偏在性の小さい地方税体系を目指すべきである。
- しかしながら、このような方向で地方税を充実してもなお、必要なサービスを行うのに十分な歳入を確保できない地方自治体が存在する。
- 地方財政調整は、そうした財政力の弱い地方自治体に住む人々も、国民として、教育や対人社会サービスなど一定水準の公共サービスを受けることができるよう、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) 税の偏在とは何か

- 平成 22 年度における都道府県別の人口一人当たり税収額

を見ると、全国平均を 100 としたとき、東京都の指数は、法人二税で 260、地方消費税（清算後）149、個人住民税 167 となっている。

- これらの数値を見ると、法人二税の地域間の税収格差は、他の税に比べて大きくなっている。しかしながら、首都である東京には、全国の大企業の 4 割近くが所在し、全国の従業員の約 30% が働くなど経済機能も集中しており、税収は一定程度集中する必然性がある。
- また、「(3)」で述べるように、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税源の偏在は調整されており、ことさらに税収のみに着目することは妥当ではない。
- 税収が行政サービスの経費に充てられる以上、自治体が実施する行政サービス（＝財政需要）の大きさを考慮に入れる必要がある。
- 首都であり、約 250 万人もの昼間流入人口を抱える東京は、治安対策、更新期を迎える社会資本の整備、渋滞解消のためのインフラ整備、都市型災害への対応や良好な住環境の創出など、膨大な財政需要を抱えている。
- また、都市間競争が激化する中、東京は世界都市として、経済をはじめ様々な分野で日本を牽引するという役割を担っている。空港・港湾などのインフラの機能強化のための投資は、東京だけにとどまらない波及効果を持ち、外国人旅行者誘致による効果は全国に波及するものである。
- 加えて、東日本大震災以降、防災都市づくりや地産地消型の発電事業など、新たな課題が顕在化したほか、「I-3-（1）」で述べたとおり、東京都の高齢者人口は全国平均を上回るペースで増加していくという特徴がある。人口・企業が集中する東京においては、これらの課題への対応が急務と

なっており、そのための財政需要が発生していることにも留意すべきである。

(3) 地方交付税制度のあり方

- ・ 現在、地方自治体間の財源の不均衡を調整し、財源保障を行う制度として、地方交付税制度がある。
- ・ 平成 22 年度における人口一人当たりの税収を都道府県別に見ると、東京都は 1 位、163,319 円であり、全国平均の約 1.68 倍であるが、地方交付税等による財政調整を行った後の一般財源全体で見ると、35 位、178,697 円となり、全国平均の約 0.99 倍に平準化されている。
- ・ 地方交付税制度は地域社会の安定を図る上で必要不可欠である一方、移転財源に依拠する地方交付税は、無駄遣いとガバナンス機能の低下を招きやすいとの意見もある。
- ・ また、バブル崩壊後、現行の地方交付税制度が、経済対策など国による政策誘導の手段として用いられてきたことも事実である。
- ・ 地方自治体の自主的・自立的な行財政運営の確立という原点に立ち返り、地方税を補完するものとして、地方交付税制度の持つ財源保障機能及び財源調整機能を適切に発揮させていくことが重要である。
- ・ 地方の役割を支える安定的な財源確保のため、地方税・地方交付税等を合わせた総体としての地方税財政制度について、充実を図っていくべきである。
- ・ また、地方交付税の算定にあたっては、地方自治体の抱える財政需要を適切に反映させるとともに、基礎となる基準財政需要額の算定の透明性を高めていくべきである。

(4) 地方税と地方財政調整制度を巡る論点

- ・ 偏在性の小さい税体系を構築するための方法として、国と地方自治体との間の税源交換、地方共同税の設置、法人二税の分割基準の見直し等の議論がなされることがある。
- ・ しかし、税収格差の是正については、本質的な問題の解決につながる議論を行う必要がある。
- ・ 我が国の財政状況は、国・地方の歳出純計に対する税収の割合が約 49%、国・地方を合わせた長期債務残高が平成 24 年度末で約 940 兆円と見込まれるなど、極めて厳しい状況である。
- ・ このような状況において、国と地方自治体、あるいは地方自治体間における財源の奪い合いを続けることは、本質的な問題の解決にはならない。
- ・ 税源交換論とは、地方税である法人二税の一部を国税とする代わりに、偏在の小さい消費税の一部を地方税とすることなどによって、偏在性の小さな税体系をつくるという考え方である。
- ・ しかし、法人事業税は、法人の事業活動と行政サービスとの幅広い受益関係に着目した税、法人住民税は、地域の構成員である法人が行政サービスの経費を負担するという考え方に基づく税であり、歴史的沿革を見ても、地方税としてそれぞれ重要な役割を担ってきた。
- ・ 法人がその所在する地方自治体から多大な行政サービスを受けているという事実を無視し、偏在の是正という観点のみに基づいて税源交換を行うことは、合理性・正当性を持たないばかりか、国民の税に対する信頼を損ねることにもつながる。
- ・ 加えて、法人二税について、地方自治体が地域特性を活か

した企業誘致や超過課税を行うなど、課税自主権を活用した税源涵養インセンティブの機能も果たしていることに留意すべきである。

- また、いわゆる地方共同税として、一定の地方税収をプールし、人口・面積等の基準で各地方自治体に配分すべき、という意見もある。
- しかし、地方税が地方の自主財源と言われるゆえんは、税源の所在地と税収の帰属地が一致することである。税源の所在地と税収の帰属地が一致しない地方共同税は、受益と負担の関係を断ち切り、地方の課税自主権を自ら否定するものであり、もはや地方税とはいえない。
- 分割基準とは、複数の自治体に事務所又は事業所のある法人について、法人事業税・法人住民税法人税割の計算上、課税標準額を各団体に分ける基準のことである。その目的は、従業者数等の客観的指標を用いて、税収を企業の経済活動が行われている地域に正しく帰属させることにある。
- 現行の分割基準については、地方自治体間の財政調整がより強く働くように見直すべきとの意見がある。
- しかし、分割基準は、応益課税の考え方から、行政サービスの受益の程度を適切に反映させるために、課税客体である事業の規模又は活動量を的確に表したものでなければならない。財政調整の手段として分割基準を用いることは、行政サービスの受益と経済活動の対応関係を歪め、基準そのものに対する信頼を失わせてしまう。
- 財政調整は、あくまで地方交付税制度という原則的方法によって行われるべきである。
- 小手先の方法に頼った財政調整は、問題の本質的な解決につながらないばかりか、税収確保に向けた地方自治体の自助

努力を阻害してしまう可能性がある。

- ・ 今必要なのは、行政の無駄を徹底的に見直すとともに、国民の理解を得て税収のパイそのものを拡大し、必要な財源を確保すること、中長期的視点に立った産業政策等により地域の活性化を図り、経済格差そのものの縮小を図っていくことである。

(5) 地方法人特別税と地方法人特別譲与税

- ・ 地方法人特別税及び地方法人特別譲与税は、平成 20 年度税制改正により「税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置」として、法人事業税の一部を分離して導入された。
- ・ この暫定措置は、法人事業税の所得割・収入割の標準税率を引き下げることによって法人事業税の約半分を分離し、国税である地方法人特別税を創設、各都道府県から国に払い込まれた後、地方法人特別譲与税として各都道府県に再配分するものである。
- ・ これは、三位一体の改革による地方交付税総額の削減が財政力の弱い地方自治体の財政を大きく圧迫し、その困窮を招いたことなどが背景となって行われたものである。
- ・ 地方法人特別税及び地方法人特別譲与税は、税収格差という一面だけを捉え、大都市の財政需要を無視した措置であるとともに、受益に対する負担という地方税の原則に反するものである。地方の基幹税の一つである法人事業税の一部国税化は、地方分権改革の流れに逆行している。
- ・ この措置は、課税標準とは無関係な指標である人口に応じて法人事業税を再配分するものであり、課税権との対応関係が崩れているため、地方税としての性格が失われてしまっ

いる。課税ベースの存在と規模を反映する地方税としての配分基準と財政力格差是正を含む財政調整制度の配分基準とを混同すべきではない。

- ・ 「1-(2)」でも述べたとおり、現行の地方法人特別税及び地方法人特別譲与税は、地方自治体の自主財源である法人事業税を税の理論を超えて財政調整の手段として用いたものであり、確実に撤廃し地方税として復元すべきである。

(6) 地方譲与税の譲与制限等

- ・ 地方譲与税は、国が徴収した特定の税目の税収を一定の基準により地方自治体に譲与するものであり、地方譲与税の譲与制限とは、地方交付税の不交付団体に対して、譲与基準に一定の制限を加えるものである。地方揮発油譲与税法第2条第3項は、前年度地方交付税不交付団体に対しては、前年度地方交付税算定上の財源超過額の10分の2、または交付団体方式で算定した額の3分の2のいずれか少ない方を控除した額を譲与すると定めている。
- ・ 地方交付税の不交付団体である東京都は、譲与制限により多大な影響を受けており、平成24年度の譲与制限による影響額は約46億円になる。
- ・ そもそも、地方譲与税とは、本来、地方税とすべきであるが、徴税技術上の理由などやむを得ない場合に限り、一旦国税として徴収した上で、同一の客観的な基準により地方自治体に配分すべきものである。
- ・ 地方交付税制度の平準化機能があるにもかかわらず、不交付団体という理由で譲与制限を行うことは、二重の財政調整であり公平性の点で問題である。このような取扱いは、廃止すべきである。根本的な制度を変えずに小手先の調整を行う

のではなく、地方交付税制度の財源調整機能の精度を高める改革を進めるべきである。

- また、特別交付税は、普通交付税の算定では捕捉できない災害等に係る特別な財政需要に対して交付されるものである。市町村については、普通交付税算定上の財源超過額に関係なく、災害復旧経費等の特別な需要に対して特別交付税が交付されているのに対し、都道府県については、特別な財政需要から財源超過額等を控除した額が交付される仕組みとなっている。そのため、不交付団体である東京都には、特別交付税が事実上交付されない。
- 災害復旧経費等に関しては、普通交付税算定上の財源超過額にかかわらず全ての団体に対して、確実に特別交付税が交付されるよう制度を見直すべきである。

Ⅲ その他の検討事項

1 公平な徴収を担保する仕組み

(1) 公平で確実な所得の捕捉、課税、徴収

- ・ 税制及び税務行政が国民から信頼され、理解を得るためには、負担の公平や課税の適正が確保されていることが重要である。
- ・ 平成 22 年度の国税、道府県税及び市町村税の徴収率は、それぞれ 95.2%、95.1% 及び 93.3% と比較的高い水準を保っているが、源泉徴収や特別徴収と納税者が直接納付する普通徴収では徴収率に大きな差が生じている。更に、業種間の所得捕捉率格差についても未だ問題視されている。税制に対する国民の公平感を高めるためにも、所得捕捉の実態の検証が望まれる。
- ・ また、税務当局には、滞納整理の推進や所得捕捉の適正化など、一層の取組が求められる。
- ・ 現在、国においては、税と社会保険料を一体的に徴収する歳入庁の設置が検討されている。本年 6 月の 5 大臣会合では、2018 年以降速やかに創設することを目指すと言われたが、8 月に成立した一体改革関連法においては、年金保険料の徴収体制強化等について、歳入庁その他の方策の有効性、課題等を幅広い観点から検討し、実施するとされるにとどまり、具体的な時期や内容については盛り込まれていない。
- ・ 一方、地方自治体においては、滞納整理の強化策として、徴税機構など広域的な徴収体制の整備やタイヤロック、インターネット公売などの取組を積極的に行っている。また、公平で確実な所得・資産の捕捉には、国や都道府県、区市町村

間の情報共有が重要であり、今後とも行政組織間の連携を充実させていくことが不可欠である。

- ・ 諸外国においては、国と地方との間で賦課徴収事務の委託を行う事例が存在する。例えば、カナダでは連邦と各州の個別協定により州税の相当部分についての賦課徴収を連邦政府に委任することで、事務の効率化や納税者の利便性向上、州財政の安定化が図られている。
- ・ アメリカでは、滞納整理事務の一部を民間に委託する事例もある。我が国においても、規制改革の議論等を踏まえ、納税者の利便性向上を図る観点から、徴収に係る合理化・効率化に向け、民間事業者への業務委託等が推進されている。こうした民間事業者の活用にあたっては、納税者に関する情報の厳正な取扱いが確保されるよう留意すべきである。
- ・ また、現在、行政サービスに対する所得別負担額を判断する基準として個人住民税が用いられることが多い。現金収入が少なくても土地や住宅などの資産を持つ者の経済力が公平に測られるよう、「(2)」で述べる番号制度の有効活用や、判断基準についても検討を進めていく必要がある。

(2) 番号制度

- ・ 番号制度とは、個人・法人に番号を付与することで、複数の機関に存在する同一人の個人情報をつなぎ、相互に活用する仕組みである。税制度や社会保障制度の効率性、透明性を高め、国民にとって利便性の高い公平・公正な社会を実現するための社会基盤となる。
- ・ 番号制度は諸外国で導入されており、付番の方式は、アメリカなど社会保障番号を活用する場合、北欧諸国など住民登録番号を活用する場合、イタリアなど税務のために新たな番

号を付与する場合と概ね三つに分類できる。国によって違いはあるが、番号制度が適用される業務としては、税務、社会保障、選挙、教育、諸統計分野などがあげられる。

- ・ 我が国においては、番号制度の根拠となるマイナンバー法案が本年2月国会に提出されたが、廃案となった。この法案では、社会保障・税・防災の各分野で番号制度を導入することとしており、これにより、異なる制度間における給付調整の確実性が向上すること、国民の利便性が向上すること、行政の効率化、スリム化が図られること等の効果が期待されていた。
- ・ 現在検討されている給付付き税額控除等の施策を行う場合、個人所得を把握する番号制度の導入が欠かせない。
- ・ 一方で、個人情報の漏洩や不正利用などによる被害を懸念する声も存在する。マイナンバー法案では、その対策として、利用範囲の規定と目的外利用の禁止、第三者機関の設置、アクセス記録確認の仕組みなどを設計していたが、国民の理解が深まるような十分な説明と、実効ある個人情報保護対策が不可欠である。
- ・ また、番号制度は情報の突合や名寄せの効率化に資する反面、全ての取引や所得を把握し不正申告や不正受給を完全に無くすことや、事業所得や海外資産、取引情報を把握することには限界があるという点にも留意が必要である。
- ・ 番号制度は住民に身近な地方自治体の業務と密接に関連しており、今後、導入された場合は、地方自治体は、番号制度の実務の多くを実際に担うことになる。既に全国知事会から意見の提出なども行われているが、国は、地方自治体と十分に協議し、その意見も反映させていくべきである。

(3) 租税教育

- ・ 税は国民生活を支える公共サービスの経費を社会の構成員全体で広く分かち合うものである。納税者一人ひとりが、租税の意義や役割を理解し、その使途に関心を持つとともに、納税者として社会のあり方を主体的に考える姿勢を持つことが望ましい。
- ・ そのため、子どもから社会人に至るまで、段階に応じた継続的な租税教育が必要であり、これにより、租税に対する関心や理解を深め、納税者としての自覚を身につけることが重要である。
- ・ 平成 23 年度税制改正大綱においても、租税教育の充実が掲げられ、国民が租税の役割や申告納税制度の意義、納税者の権利・義務を正しく理解し、社会の構成員として、社会のあり方を主体的に考えることは、納税に対する納得感の醸成と民主国家の維持・発展にとって重要とされた。更に、租税教育は社会全体で取り組むべきものであり、小中学校段階だけでなく、社会人となる手前の高等学校や大学等の段階における租税教育の充実や、租税教育を担う教員等に対する意識啓発について検討し、関係省庁及び民間団体が連携して取り組むことがうたわれている。
- ・ これを受けて、租税教育の推進及び充実のための環境整備を行うため、総務省、文部科学省、国税庁を構成員とする租税教育推進関係省庁等協議会が発足した。
- ・ 国ではこれまでも、教育関係者、地方自治体、国税庁が連携する租税教育推進協議会や日本税理士連合会等が中心となって、租税教室等への講師派遣や教材の作成、税の作文募集など様々な租税教育を行ってきた。
- ・ しかし、今までの租税教育は、「税金を納めなければ必要

な財源を賄うことができず、公共サービスが受けられない」という側面ばかりが強調され、租税の役割である所得再分配機能や、納税による社会参加の意義、受益と負担の関係などに対する理解が十分に涵養できていないとの指摘もある。課税側の論理だけでなく、納税者側の視点も取り入れた租税教育を行っていくべきである。

- ・ また、I S S P (International Social Survey Programme 国際社会調査プログラム) の調査によれば、我が国の租税負担率は先進国において最低水準であるにもかかわらず、中間層における痛税感は非常に強い。これは、中間層が税負担に見合うサービス給付を実感できず、税金を負担させられているという意識が強いためと考えられる。税金は取られるものではなく、納得して納めるものという意識が醸成されることが重要である。そのためには、行政の適切な施策と公正な執行はもちろん、税負担と給付の関係が理解できるよう、国民の税に対する意識を高めることも重要である。
- ・ 今後とも、関係各団体とも協力し、租税教育について一層の充実を図る必要がある。

2 これからの固定資産税制

(1) 少子・高齢社会における固定資産税制

- ・ 平成 24 年度地方財政計画における固定資産税収は約 8.6 兆円であり、市町村税収の約 43.2% を占めている。固定資産税は、税源の普遍性、税収の安定性から、市町村の財政を支える基幹税目となっている。
- ・ 高齢者の中には、退職して所得水準は低いながら、土地や家屋などの固定資産を所有する者は多い。平成 20 年住宅・土地

統計調査においても、東京都の高齢者の持家比率は約 68.8% であり、東京都の持家世帯に占める世帯主 65 歳以上の世帯の割合も約 35.7% と高くなっている。

- ・ 少子・高齢化の進行により、固定資産税の負担に耐えられない高齢の納税者が増加することが予想され、今後、そのような高齢者への対応が求められる。
- ・ そうした方策の一例として、リバース・モーゲージの活用があげられる。リバース・モーゲージとは、住宅・土地を所有する高齢者がそれを担保に資金を借り入れ、死亡時に担保不動産を売却するなどして負債を清算するものである。
- ・ 現在、東京都武蔵野市などの自治体や、厚生労働省、民間金融機関などが実施しているが、親族の反対などの理由から、その利用者数は多くはない。不動産価値の変動リスク等の課題はあるが、少子・高齢社会における固定資産税納税の一形態として、自治体を中心となって充実させていくことも考えられる。

(2) まちづくり等への活用のあり方

- ・ 現在、我が国では、東日本大震災を契機とする都市の防災性向上や環境に配慮した都市整備、人口減少によるコンパクトシティの構築など、様々な視点からまちづくりを進めていくことが求められている。こうした施策は本来、効果的な事業の展開によって行うべきものであるが、まちづくりを効果的に進めていくためには、政策税制は税制の基本原則の例外であることに留意しつつ、規制、経済的支援策など他の施策と併せて資産課税を活用することも考えられる。
- ・ 都市計画税は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図ることを目的に、都市計画事業等に要する費用に充てるための目

的税として、市街化区域内で課税される市町村税である。平成 24 年度地方財政計画における都市計画税収は約 1.2 兆円であり、市町村税収の約 6 % を占める重要な税目の一つとなっている。

- 都市計画税は、地方税法により制限税率が設けられている。制限税率を緩和することによって、地方自治体が自らの裁量で、地域の実情に応じた災害対策や環境に配慮した都市づくりなど都市の新たな行政需要に対応できる財源を確保できるようにしていくことが望ましい。
- 昨年発生した東日本大震災の甚大な被害を目の当たりにし、建築物の耐震化、不燃化の重要性を多くの人々が改めて認識した。都においては、平成 23 年 4 月に緊急輸送道路沿道建築物の耐震化を推進する条例を施行し、特定沿道建築物の所有者等に耐震化状況報告書の提出等を義務付けた。また、建物の倒壊や大規模な市街地火災の発生が懸念される木造住宅密集地域については、「木密地域不燃化 10 年プロジェクト」を立ち上げ、その整備・改善に向け、区と連携した集中的な取組に着手している。
- 住宅の耐震化の促進については、固定資産税・都市計画税の軽減を行うなど、これまでも税制の活用が図られてきた。
- 震災時に、避難、救急をはじめ、緊急支援物資の輸送、復旧・復興活動を広域的に支える緊急輸送道路の沿道建築物の耐震化については、倒壊による道路の閉塞を防止するため、行政区域をまたいだ路線全体として税制上の支援策を講ずることが考えられる。また、耐震改修を行う都民のインセンティブになるような固定資産評価のあり方についての検討が望まれる。
- 一方で、不燃化は耐震化のように改修での対応ができず建

替えが必要となるため、所有者の負担が大きい。事業部門の施策も含めた全体的なバランスを見極めつつ、税制面から住宅の不燃化促進を図ることについても検討を行うべきである。

- また、近年、適正に維持管理されていない空き家が増加しており、防災上の問題等が指摘されている。老朽家屋の取壊しが進まない理由に、解体に係る費用負担が大きいことや、更地にすると住宅用地に係る固定資産税の軽減措置が適用されず、負担が増加すること、また、複雑な権利関係や所有者の特定が困難なことなどが指摘されている。
- こうした空き家への対策として、各自治体では、老朽家屋等の適正管理を指導・勧告できる条例の制定や、崩壊等の危険にさらされている廃屋等の解体費用の補助事業など、様々な施策を展開している。
- 特に危険性の高い木造住宅密集地域において、老朽空き家を除却して空地化した場合には、その土地に係る固定資産税を軽減すべきという意見がある。老朽空き家の認定のあり方や除却後の空地のあり方等多くの課題はあるが、各種施策に加え、税制上の支援策についても今後検討していく必要がある。一方、老朽空き家の解消のため、住宅用地に係る軽減措置を縮小すべきとの意見もある。ただし、上記と同様の課題があるほか、空き家の所有者は高齢者など経済的負担に耐えられない者も多く見込まれることなどから、慎重な検討が求められる。
- 特定の政策目的に基づく税負担軽減措置については、政策効果と公平性とのバランス、インセンティブ効果、より有効な手法の可能性、事業部門による施策と税制との役割分担、税収への影響等を十分に勘案する必要がある。また、軽減措

置適用後も、その政策効果については定期的な検証が必要である。

(3) その他の課題

- ・ 固定資産税については、評価・課税の仕組みが複雑である等の問題が指摘されている。簡素で納税者にわかりやすい仕組みとなるよう、そのあり方について検討を行うことが必要である。
- ・ 土地の価格には道路や下水道の整備など地域の行政サービスによる受益の影響が大きく表れることを考慮すると、地域社会への還元という観点から、不動産の無償取得に係る課税について地方への配分を行うことも考えられる。
- ・ また、地価下落に伴い、基準年度後に土地評価額を修正する制度が特例として設けられているが、地域的に激しい地価変動が続く状況を考慮すると、恒久措置とすることも考えられる。