

平成26年度東京都税制調査会答申

－少子・高齢化、人口減少社会に対応する税制のあり方－

平成 26（2014）年 11 月 17 日

東 京 都 税 制 調 査 会

目 次

はじめに	1
I 税制改革の視点	3
1 地方分権の推進	3
2 財政の持続可能性の確保	5
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	8
(3) 活力ある経済社会を目指して	10
4 環境を重視した税制	11
5 重要な政策課題への対応	11
II 税制改革の方向性	13
1 基本的な考え方	13
2 地方消費税、消費税	15
(1) 基本的な考え方	15
(2) 地方消費税・消費税の税率引上げ	15
(3) 低所得者への配慮	17
(4) 地方消費税の用途	18
(5) 地方消費税の清算基準	19
(6) 地方消費税の賦課徴収	20
3 法人事業税、法人住民税及び法人税	20
(1) 地方法人課税の意義	20
(2) 法人実効税率のあり方	22
(3) 企業の公的負担の状況	27
(4) 外形標準課税について	28
(5) 分割基準について	29
(6) 超過課税について	29
(7) 今後のあり方	30
4 個人住民税、所得税	31
(1) 基本的な考え方	31
(2) 所得再分配機能のあり方	31

5	車体課税	33
(1)	車体課税の意義	33
(2)	車体課税のあり方	34
III	地方財政調整制度	39
1	地方財政調整の意義	39
2	地方交付税制度のあり方	39
3	地方財政調整制度をめぐる論点	41
(1)	財政需要と税収	41
(2)	地方法人特別税、同譲与税	42
(3)	地方法人税	45
(4)	地方譲与税の譲与制限等	46
(5)	今後の議論に向けて	47
IV	その他の検討事項	49
1	公平な徴収を担保する仕組み	49
(1)	公平で確実な所得の捕捉、課税、徴収	49
(2)	番号制度	50
(3)	租税教育	52
2	これからの固定資産税制	54
(1)	固定資産税の意義	54
(2)	まちづくり等への活用のあり方	55
(3)	少子・高齢社会における固定資産税制	59
(4)	その他	60

(参考資料)

はじめに

この平成 26 年度東京都税制調査会答申は、平成 24 年度から 26 年度までの 3 年間にわたり、真摯に審議を重ねてきた成果である。

東京においても、数年のうちに人口減少が始まる。それが直ちに経済の活力低下につながるわけではない。しかし、今後の持続的発展を支えていく税収はどのようにすれば確保可能か、東京が置かれた状況を注視しながら腰を据えて検証していく必要がある。

知事からの諮問文には、我が国が「人口減少社会に突入」する中で、国・地方は既に「危機的な財政状況」にあること、他方で法人実効税率や地方財政調整制度をめぐる議論の中で「地方税財源を奪う動き」のあることが示されている。もとより東京都税制調査会としても、こうした現状には強い危機感を抱かざるを得ない。

当調査会は、これまで、地方税財源を強化するため数々の提言を行い、所得税から個人住民税への税源移譲をはじめ確かな成果をもたらしてきた。しかし、地方分権の流れは、今再び混沌としつつある。

経済再生と財政健全化の両立という難事業を遂行するため、税制上の諸課題についての対応は確かに急ぐ必要がある。とはいえ、前例のない急速な少子・高齢社会の進展という事態の渦中にあるからこそ、急場しのぎの方策に囚われるのではなく、東京そして日本の社会経済にどのような変化がもたらされるかを見据え、都民、国民の理解を得ながら着実に改革を進めていくことが重要である。

高齢化等を背景に社会保障ニーズが増大する中、受益と負担の関係をより身近なところで選択できるようにする地方分権は時代の要請である。持続的な発展を実現していくためにも、分権を促進する方向へと税制改革の舵を切り直さなければならない。

このような基本的な認識から「地方分権の時代にふさわしい地方税制、国・地方を通じた税制全体のあり方、今後の我が国の地方法人課税のあり方、その他これらに関連する諸制度について」との諮問事項について、この間、直面する諸課題とともに中長期的な趨勢も視野に入れながら幅広い検討に努めてきた。なかでも法人課税のあり方をめぐっては、諸外国との比較に言及されることが多いため、欧米諸国の状況を対象とした「企業の公的負担のあり方に関する調査報告」を併せて取りまとめ、地方法人課税のあり方についての検討に活用した。

この答申は、地方の立場からの税制改革に向けた意見表明である。本答申が税制改革の検討において活かされることを期待している。

I 税制改革の視点

- ・ グローバル化の進展により、国際競争が激化している。一方で、我が国では低い出生率が続くとともに、社会の高齢化が急速に進み、今後、労働力人口の大幅な減少が避けられない。
- ・ 現行の社会保障制度や税制の前提となってきた社会構造や世帯構成は大きく変化している。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を適切に果たせなくなっている。
- ・ こうした中、国民が安心して希望を持って暮らせるような社会経済システムの構築が求められている。
- ・ 今後の税制の抜本的な改革に当たっては、「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重要である。
- ・ また、改革を進めるには、将来世代の利益をも踏まえた長期的な視野を持って、国民的な議論を喚起し、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細やかなサービスを提供することが求められている。

- 都をはじめとする地方自治体は、地域に暮らす住民のニーズに基づいて施策を展開しており、こうした地方が行う施策については、地方が自らの責任で自主的・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必要がある。
- 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。
- 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。税率決定権や法定任意税のあり方等については、今後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は、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。その上さらに、平成 26 年度税制改正において、法人住民税法人税割の一部を国税化し、その全額を交付税原資とする地方法人税が創設された。法人住民税の国税化は、自主財源である地方税を縮小するものであり、地方自治の根幹を揺るがしかねない事態である。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、権限の移譲と併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。
- 財源保障や地方財政調整については、国は政策の企画・立

案段階から積極的に地方と協議し、地方の意見を十分に反映できるようにすることが重要である。こうした協議の場においては、東京都がリーダーシップを発揮していくことが必要ではないかとの意見があった。

2 財政の持続可能性の確保

- ・ 我が国の財政状況をみると、平成 24 年度の国・地方の歳出純計は約 164 兆円であるのに対し、国税・地方税を合わせた税収は約 82 兆円に過ぎず、歳出に対する税収の割合は約 50%にとどまっている¹。
- ・ 平成 24 年 8 月、社会保障財源確保のための消費税率（国・地方）引上げを柱とするいわゆる社会保障・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。国・地方を合わせた長期債務残高が平成 26 年度末で約 1,010 兆円に達すると見込まれる²など、我が国の財政は危機的な状況にある。
- ・ 内閣府がまとめた中長期試算（平成 26 年 7 月）では、一体改革関連法を踏まえて消費税率（国・地方）の税率引上げが実施され、今後 10 年（2013～2022 年度）の平均成長率が実質 2%程度、名目 3%程度となるとの前提を置いた場合でも、2020 年度の国・地方の基礎的財政収支は、対 GDP 比マイナス 1.8%程度となり、黒字化目標達成のためには更なる収支改善努力が必要としている。
- ・ 上記の成長率の試算は、女性や高齢者の労働参加率の上昇と技術進歩などによる生産性の大幅な向上を前提としており、見込まれた税収の確保には高いハードルがあることに留

¹ 参考資料 p. 1 「国と地方の歳出純計に占める租税収入の割合の推移」

² 参考資料 p. 1 「国と地方の長期債務残高の推移」

意しなくてはならない。

- ・ 一方、我が国の国民負担率（2011年）は39.8%であり、アメリカ30.8%と比べるとやや高いものの、ヨーロッパ諸国に比べると低い水準にある³。
- ・ 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。
- ・ そのためには、税負担の公平や課税の適正が確保されていることが重要であり、所得捕捉と課税ベースの適正化や滞納整理の推進等、国民の公平感を高める努力が必要である。
- ・ 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である。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。

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

- ・ 日本の65歳以上の人口割合が7%を超えたのは1970年、14%を超えたのは、24年後の1994年であった。日本と同様に少子・高齢化に苦しんでいるドイツは40年、イタリアは61年かかっており、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。
- ・ 2014年の総人口は1億2,714万人、そのうち65歳以上の高齢者人口は過去最高の3,238万人、総人口に占める割合は

³ 参考資料 p. 2 「国民負担率の内訳の国際比較」

25.5%である⁴。

- 今後は、長期の人口減少過程に入り、我が国の総人口は、2040年には1億728万人⁵、2048年には1億人を割ると推計されている。また、生産年齢人口（15～64歳）は、2012年に8,000万人を割り、2040年には5,787万人になると見込まれている。高齢化率は上昇を続け、2040年には36.1%になると推計されている⁶。
- 東京都では、現在は人口増加が続いているが、2015年の1,335万人をピークに加速度的に減少し、2040年には1,231万人になると推計されている。生産年齢人口は、2015年の879万人から713万人になる一方、高齢者人口は、2010年の268万人から2040年には412万人となり、30年間で5割以上増加すると試算されている⁷。
- 我が国のこうした人口構成の変化から、65歳以上の高齢者1人を支える15～64歳の働き手は、2020年には2人になり、2040年には1.5人になるとされている⁸。
- 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取らなければ、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⁹。このような状況は国・地方の財政状況にとって

⁴ 総務省統計局「人口推計（平成26年3月1日現在）」

⁵ 参考資料 p. 3 「全国の将来人口推計と高齢化率の推移」

⁶ 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」

⁷ 参考資料 p. 3 「東京都の将来人口推計と高齢化率の推移」

⁸ 国立社会保障・人口問題研究所、同上

⁹ 参考資料 p. 4 「社会保障給付費と社会保険料収入の推移」

も、社会保障制度の持続可能性からみても問題である。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総合的に検討すべきである。

- ・ 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。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。
- ・ また、我が国は、家族政策¹⁰全体の財政的な規模が、現金給付、現物給付を通じて欧州諸国に比べ小さいことが指摘されている。家族関係社会支出の対 GDP 比をみると、イギリスやスウェーデンなどの欧州諸国と比べて3分の1程度となっている¹¹。財源を子育て世帯に振り向けるような仕組みづくりが求められる。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、労働力人口の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・貧困をめぐる議論が活発化している。

¹⁰ 国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計（平成23年度）」
家族政策としては、子ども手当（児童手当）給付、保育所運営費、介護休業給付等の家族を支援するために支出される現金給付及び現物給付（サービス）が計上されている。

¹¹ 参考資料 p. 5 「各国の家族関係社会支出の対 GDP 比の比較」

- ・ 再分配所得のジニ係数については 0.38 前後で推移している¹²が、若年層における収入格差は拡大傾向にある¹³。
- ・ その要因として、雇用の流動化と失業率の高まりが顕著となっていることにより、特に若年層の就業環境が大きく変化したことが挙げられる。
- ・ 長期にわたるデフレと低成長の下で、1990 年代後半以降、正規雇用が減少傾向にある一方で、非正規雇用が増加したことなどにより、雇用者所得は減少傾向を辿ってきた。特に、若年層において非正規雇用比率が大きく上昇し収入の低い労働者の割合が高まった。
- ・ 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 以上を占めている¹³。こうした雇用形態は、健康保険、雇用保険等の社会保障制度や、退職金制度、賞与支給制度等の面で、正規雇用より労働条件が大きく劣ることが多いため、若い世代の貧困が注目されるようになってきた。
- ・ 就業形態別公的年金の加入状況（平成 22 年）によると、男性の正規の職員・従業員の公的年金未加入率は 0.8%であるのに対し、例えばパート・アルバイトは 15.2%と高い水準となっている¹⁴。非正規雇用者は、将来においても低所得となり得るリスクを抱えていることになる。
- ・ 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。
- ・ また、次世代を担う子どもの福祉は最重要であり、家庭の事情で子どもの選択の幅を狭めることのないよう、社会全体で投資するという視点で税制も考える必要があるのではな

12 厚生労働省「平成 23 年所得再分配調査報告書」

13 厚生労働省「平成 25 年版厚生労働白書」

14 厚生労働省「平成 24 年版労働経済の分析」

いかとの意見があった。

- ・ 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。

(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。国際競争力ランキングをみると、1990年代初頭、日本はランキングの首位だったが、その後低下し2014年では、調査対象国60か国中21位となっている¹⁵。
- ・ ビジネスを成功させるために必要なヒト、モノ、金融、市場、情報、インフラが揃った東京はこれまで、国の成長の牽引役としての役割を果たしてきた。都内には大企業のみならず地域や社会を下支えしている中小企業が数多く存在している。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、企業の立地誘導や海外からの投資を呼び込む観点から、世界的に法人税率の引下げ競争が進んでいる。
- ・ 一方で、企業の生産活動は、インフラ整備、治安の維持、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。諸外国の税制の動向を見極め

¹⁵ 参考資料 p. 5 「日本の国際競争力の推移」

つつも、地方法人課税の果たす役割も踏まえ、企業活動を支える行政サービスに必要な財源は、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。
- ・ さらには、新たな活力を生み出していくために、若年層の労働力率を高め、教育投資により人的資本を充実し、質の高い労働力を供給していく施策が求められる。

4 環境を重視した税制

- ・ 資源・エネルギーの枯渇や地球温暖化等の深刻な環境問題を解決し、持続可能な発展を実現していくためには、人々の意識変革、技術開発、規制、排出量取引、税制など様々なアプローチにより、脱大量生産・大量消費・大量廃棄の社会経済システムを構築していくことが必要である。
- ・ 環境重視の社会経済を構築していくためには、公平の観点から環境負荷に応じて負担を求める、環境負荷をコスト化し、その抑制を図るなど、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。
- ・ 平成 24 年度に国税の「地球温暖化対策のための税」が導入されたが、気候変動対策における国と地方の役割分担を踏まえ、地方への十分な財源配分を行うべきである。

5 重要な政策課題への対応

- ・ 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。
- ・ 都では、「世界一の都市」を目指すとして、少子・高齢化対策、高度な防災都市の構築、国際競争力の強化などに重点

的に取り組んでいる。

- また、2020年の東京オリンピック・パラリンピックの開催準備を起爆剤にして経済に力を与え、富を新しく創り出していくことで、日本経済を再び成長の軌道に乗せていくことが都に求められている。
- こうした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。ただし、重要な政策課題については、他の施策、手法との適切な役割分担を行いつつ、必要に応じて政策を支援する税制の活用も考えていくべきである。

Ⅱ 税制改革の方向性

1 基本的な考え方

- ・ 我が国の地方自治体は、教育、福祉など広範な分野で国より大きな役割を果たしており、国と地方の歳出純計において、地方の歳出が占める割合は約6割となっている¹⁶。
- ・ 一方で、我が国の国税・地方税を合わせた税収全体に占める地方税の割合は約4割である¹⁷。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、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。
- ・ 今後、社会保障分野をはじめとして、地方自治体が実施する公共サービスに対する需要は、更に増加していく。こうした中で、地方自治体が住民に対し説明責任を果たしつつ、地域の実情に応じて事業を実施していくためには、役割に見合う権限と自主財源が必要であり、とりわけ地方税の充実が不可欠である。
- ・ その際には、我が国地方自治体の役割が諸外国に比べて大きいことなどを踏まえると、税源が全国に普遍的に存在し、税収規模の大きい基幹税については、国と地方の役割を勘案し、国税と地方税で分かち合うことが適当である。
- ・ 加えて、我が国、とりわけ首都圏においては通勤等による昼間の人口移動が激しいという特徴がある。地域には、そこに住む人のほか、生産活動に従事する人、消費活動を行う人がおり、それぞれ当該地域の公共サービスを受けている。このことを考慮すると、地方税においても、所得循環の生産、

¹⁶ 参考資料 p. 6 「国と地方の目的別歳出純計」

¹⁷ 参考資料 p. 6 「国税と地方税の所得課税、消費課税、資産課税の構成比」

分配、支出という三つの局面でバランス良く課税すること、すなわち事業税（生産局面）、住民税（分配局面）、地方消費税（支出局面）等を組み合わせて課税することが望ましい。また、所得課税、消費課税、資産課税を含めて、全体として均衡のとれた税体系を構築する必要がある。

- さらに、地方税は、「応益性」、「安定性」、「普遍性」等を備えるとともに、財政需要の増加に対応できるよう、地方税全体としてある程度の「伸張性」を兼ね備えることも重要である。
- 「Ⅰ－３－（１）」で述べたとおり、日本は人口の減少過程に入っていると同時に、世界でも類を見ない速さで少子・高齢化が進んでいる。こうしたことから、今後、税目別の税収構成比が大きく変化することが考えられる。
- 基幹的税目のあり方については国の政策体系に関わる重要な論点であり、きちんとした議論を行う必要がある。
- 特に、全国を上回るペースで高齢者人口が増加することが見込まれている東京においては、中長期的な見識で問題を先取りしていくことが求められている。
- 次世代を含めた国民が安心して希望を持って暮らせる社会経済システムを築くためには、将来を見据えて、税制改革を行うことが必要である。
- 当調査会においては、これらの観点から、地方消費税、法人事業税、法人住民税、個人住民税、車体課税のあり方のほか、国税である消費税、法人税及び所得税の問題を含めて検討した。

2 地方消費税、消費税

(1) 基本的な考え方

- ・ 平成 26 年度地方財政計画における地方消費税の税収は約 3.0 兆円であり、道府県税収入の約 20.5%を占めている。また、税収の 2 分の 1 は区市町村に交付されている。地方消費税は都道府県の基幹税であるとともに、区市町村の重要な財源となっている。
- ・ また、地域間の偏在が小さい上、景気の変動を受けにくく税収が安定的であるなど、地方消費税は地方税にふさわしい税の一つである。
- ・ さらに、地方消費税は、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。
- ・ 財政収支の悪化等により、国・地方の財政はともに危機的な状況にある。その中で、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してきており、地方自治体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は不可欠である。

(2) 地方消費税・消費税の税率引上げ

- ・ 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 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¹⁸。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、地方消費税の税率（改正前）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、消費税に係る地方交付税率（改正前 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。

<表> 消費税及び地方消費税の税率引上げ

	改正前	平成26年4月1日～ (平成26年度)	平成27年度		平成28年4月1日～ (平成28年度～)
			4月～9月	10月～3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% 〔消費税額の 100分の25〕	1.7% 〔消費税額の 63分の17〕		2.2% 〔消費税額の 78分の22〕	

- ・ 政府は平成 25 年 10 月の閣議決定において、経済状況等を総合的に勘案の上、第一段階の税率引上げを確認し、消費税・地方消費税の税率は平成 26 年 4 月から 8%となった。
- ・ 一体改革関連法に基づき、税率を 10%に引き上げる際には、

¹⁸ 平成 27 年 4 月から平成 27 年 9 月までは 0.99%分。平成 27 年 10 月から平成 28 年 3 月までは 1.49%分。

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理解と納得を得られるような取組を進めることが特に必要である。

(3) 低所得者への配慮

- ・ 消費税率（国・地方）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。平成 26 年度与党税制改正大綱においては、軽減税率の導入について以下のとおりとされた。
 - ① 消費税の軽減税率制度については、「社会保障と税の一体改革」の原点に立って必要な財源を確保しつつ、関係事業者を含む国民の理解を得た上で、税率 10%時に導入する。
 - ② このため、今後、引き続き、与党税制協議会において、これまでの軽減税率をめぐる議論の経緯及び成果を十分に踏まえ、社会保障を含む財政上の課題とあわせ、対象品目の選定、区分経理等のための制度整備、具体的な安定財源の手当、国民の理解を得るためのプロセス等、軽減税率制度の導入に係る詳細な内容について検討し、平成 26 年 12 月までに結論を得て、与党税制改正大綱を決定する。
- ・ 平成 26 年度与党税制改正大綱を受けて、平成 26 年 6 月、与党税制協議会は、広く国民的な議論を行うために、対象品目の線引き例、財源、区分経理など軽減税率導入のための課題と論点を示した。
- ・ 軽減税率については、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、高所得者もその恩恵を受けるため所得再分配効果が小さいことなどの問題点も指摘されており、こうした点について慎重に検討すべきである。

- なお、軽減税率を導入することとなった場合には、地方消費税や地方交付税原資が減少するため、地方の社会保障財源に影響を与えないよう、地方税財源を確保する方策を講ずるべきである。
- また、給付付き税額控除の導入も一つの選択肢である。給付付き税額控除は、控除額を税額から差し引くことで低所得者ほど軽減効果が大きくなるようにするとともに、税額を超える控除も認めて、その差額を支給することで課税対象外の者等にも控除の効果を及ぼすものである。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。
- 給付付き税額控除に関しては、不正受給等の問題点が指摘されており、所得把握の正確性を高める番号制度の利用や社会保障制度のあり方と併せた総合的な制度設計も含めて検討する必要がある。

(4) 地方消費税の用途

- 地方消費税は普通税であり、現行の税収はその用途を特定せず、医療、教育、公共サービス等の一般経費に充てられている。
- 引上げ分の地方消費税収については、一体改革関連法に基づき、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とされている。

- ・ 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。ただし、社会保障を受給することと消費課税との間に特別の受益者負担としての関係はない。したがって、地方消費税は、地方自治体の基幹税として多様な行政需要を賄う観点から、引き続き一般財源とすることが適当であり、地方自治体が住民に対し、説明責任を果たしていくことが重要である。

(5) 地方消費税の清算基準

- ・ 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。
- ・ 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ことから、「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議論がある。また、一体改革関連法に基づき社会保障財源を確保する目的から消費税率（国・地方）が引き上げられる経緯や、最終消費は住所地で行われているという理由から、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、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、従業者数を指標に用いることには合理性がある。

- ・ 清算基準は、あくまでも税収を最終消費地に帰属させるための指標であり、都道府県間の財政調整のために用いるべきではない。
- ・ 地方消費税の清算基準のあり方については、目的に沿ったよりの確な基準、消費という課税ベースに応じた基準という観点から十分議論していくことが不可欠である。

(6) 地方消費税の賦課徴収

- ・ 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いう考え方がある。
- ・ 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。

3 法人事業税、法人住民税及び法人税

(1) 地方法人課税の意義

- ・ 地方自治体が行う道路や空港・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。

- ・ 地方法人課税は、企業の生産活動を支えるこれらの公共サービスに必要な財源を賄うため、当該サービスを受ける法人に課税するものである。企業の負担に配慮しつつも、行政サービスを受ける法人に応分の負担を求めることが必要である。
- ・ 法人に課される税を実際に負担するのは、株主、債権者、従業者、消費者等であるが、それらの人々は必ずしもその法人の事業所所在地に居住しているわけではない。
- ・ しかしながら、前述したとおり、法人が事業活動を行うに当たっては、地方自治体の様々な公共サービスを受けており、その便益も株主、従業者等が享受する。特に、東京には、企業が集積することに伴い、従業者など膨大な昼間流入人口が集まっている。これらの人々も都の公共サービスを受けており、法人に課税することで、間接的に負担を求めるものである。
- ・ 地方法人課税は、納税地と税の帰属地を一致させるという原産地原則に基づき、「1」で述べた所得循環の生産局面において課税するものである。
- ・ 法人事業税及び法人住民税は、法人二税として一括りに議論される傾向があるが、それぞれの税の性格の違いや歴史的沿革を念頭に置いて議論することが大切である。
- ・ 法人事業税は、法人の事業活動と行政サービスとの幅広い受益関係に着目した税、法人住民税は、地域の構成員である法人が、個人と同様、行政サービスの経費を広く分かち合うという考え方に基づく税である。
- ・ 法人事業税の起源は、明治 11 年の営業税（府県税）創設に遡る。その後、昭和 23 年に営業税が廃止され、事業税が創設された。昭和 25 年には、シャープ勧告により、付加価

値に対する外形課税としての附加価値税が創設されたが、実施されることなく昭和 29 年に廃止された。しかし、附加価値税廃止後も、政府税制調査会などで外形標準化の検討が積み重ねられ、平成 15 年度税制改正での外形標準課税導入につながっていった。

- 一方、現行の法人市町村民税均等割は、昭和 25 年に創設された。翌年には、個人と法人との間の課税上の不均衡を是正することを目的として、法人市町村民税法人税割が創設された。その後、昭和 29 年には、戦後の都道府県における財政需要の急拡大に対応するため、新たに法人道府県民税が創設された。
- 平成 26 年度地方財政計画における税収は、道府県税の法人事業税が約 2.6 兆円、法人住民税が約 0.8 兆円で、二税合わせて約 3.4 兆円に上り、道府県税収の約 23.2%を占めている。また、市町村の法人住民税収は約 2.0 兆円であり、市町村税収の約 9.6%を占めている。法人事業税と法人住民税は、地方自治体に不可欠な基幹税となっている。

(2) 法人実効税率のあり方

(最近の動き)

- 平成 26 年 1 月の世界経済フォーラム年次総会(ダボス会議)において、安倍総理大臣が「本年、さらなる法人税改革に着手いたします。」と発言し、政府税制調査会での検討が開始された。
- 政府が平成 26 年 6 月に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針 2014」(骨太の方針)では、日本の立地競争力を強化するとともに、我が国企業の競争力を高めることとし、

その一環として、法人実効税率を国際的に遜色ない水準に引き下げることを目指すとした。

- 具体的には、成長志向に重点を置いた法人税改革に着手するとして、「数年で法人実効税率を 20% 台まで引き下げることを目指す。この引下げは、来年度から開始する。」とされた。
- 法人実効税率の引下げと併せて、租税特別措置の見直し等による課税ベースの拡大が議論されている。
- 平成 26 年度与党税制改正大綱においても、「税制の中立性や財政の健全化を勘案し、ヨーロッパ諸国でも行われたように政策減税の大幅な見直しなどによる課税ベースの拡大や、他税目での増収策による財源確保を図る必要がある。」としている。

(諸外国との比較)

- 諸外国との比較に用いられている税率は、通常、法人実効税率と呼ばれるもので、法人所得に対する租税負担の一部が損金算入されることを調整した上で、国税と地方税の表面税率を合計した指標である。
- 諸外国に比べて高い実効税率が国内企業の国際競争を阻害しているなどとして、我が国では平成 24 年度から法人税率が 4.5% 引き下げられ、25.5% となった¹⁹。
- この結果、我が国の国と地方を合わせた法人所得課税の実効税率は、35.64% (東京都) となった。これに対して、アメリカ (カリフォルニア州) は 40.75%、フランス 33.33%、

¹⁹ 上記税率に加えて、平成 24 年度以降 3 年間は法人税額の 10% の復興特別法人税が上乗せされていたが、平成 26 年度税制改正で足元の企業収益を賃金の上昇につなげていくきっかけとするため、1 年前倒しで廃止するとされた。

ドイツ（全ドイツ平均）29.59%となっている（2014年3月現在）²⁰。

- ・ しかし、税制度は国ごとに異なるため、企業負担の軽重を比較する際には、課税ベースや租税支出の規模の違いなどに留意する必要がある。実効税率は、租税負担の一部損金算入以外の要素を考慮せずに表面税率を合計した一つの指標に過ぎない。
- ・ 近年、諸外国において、税率の引下げが行われているが、その際には税率引下げと併せて課税ベースの拡大等による財源確保が図られている。
- ・ 例えば、スウェーデンでは1991年の税制改革以降、課税ベースを拡大し税率を引き下げることで課税の公平の確保を図るという方針をとっている。2013年の法人税率引下げは、多国籍企業の税務戦略に対応することを目的としたもので、税収中立で行われている。控除の拡大が税制を複雑化しているため、課税ベースを広げて税率を引き下げることは、企業側にも賛成の声がある²¹。
- ・ また、ドイツにおいても、法人税の税率引下げの際は営業税の損金算入の廃止や減価償却の縮減等による課税標準の拡大措置が講じられている。業種等により税率引下げが負担減にならないこともあるが、企業の側にも課税ベースを広げて、税率を下げる方が良いとの声があり、競争力を維持できる税構造に見直したことが評価されている²²。

20 参考資料 p. 7 「国・地方合わせた法人税率の国際比較」

21 東京都主税局委託調査「スウェーデンにおける企業をサポートする行政サービスと企業の公的負担のあり方に関する調査」（平成25年2月）
〔http://www.tax.metro.tokyo.jp/report/sweden_report_h25.pdf〕

22 東京都主税局委託調査「ドイツにおける企業をサポートする行政サービスと企業の公的負担のあり方に関する調査」（平成26年3月）
〔http://www.tax.metro.tokyo.jp/report/tzc26_chosahokokusho.pdf〕

- ・ さらに、オランダでも、2007年の法人税改革の際、税率の引下げと併せて、損失の繰越し・繰戻しの制限や実物資産の減価償却の制限等を導入し、課税ベースの拡大が行われた²³。

(税率引下げの効果)

- ・ 法人実効税率については、税率引下げの理由として、諸外国に比べて高い法人実効税率が、日本企業の海外進出による国内産業の空洞化や外国企業の日本への投資の阻害要因となっていることなどが主張されている。
- ・ しかし、経済産業省が行ったアンケート調査²⁴によれば、企業が海外進出を決めた理由として、「安価な人件費」や「消費地に近い」が上位に挙がり、「税負担」を理由とした企業はそれほど多くなかった。
- ・ 日本銀行のレポート²⁵においても、対内直接投資の阻害要因として、税負担を含むビジネスコストの高さと並んで、「日本市場の閉鎖性や特殊性」、「労働市場の流動性の低さ」、「技術水準が高く英語に堪能な人材の確保の困難さ」などが指摘されている。
- ・ これらの調査からは、実効税率は一つの判断材料ではあるが、企業の投資を促進するためには、規制緩和により市場の魅力を高めることや国際的に活躍できる人材の充実がより重要であるということがいえる。
- ・ また、インフラ整備や従業員教育をはじめ、進出企業への情報提供や相談体制の強化など、我が国への投資を促進する

²³ 東京都主税局委託調査「オランダにおける企業をサポートする行政サービスと企業の公的負担のあり方に関する調査」(平成26年9月)
〔http://www.tax.metro.tokyo.jp/report/tzc26_chosahokokusho_02.pdf〕

²⁴ 第7回政府税制調査会資料(平成22年11月4日)

²⁵ 日本銀行調査統計局 本田大和、尾島麻由実、鈴木信一、岩崎雄斗「わが国対内直接投資の現状と課題」(平成25年7月)

ための総合的な支援策も必要である。

- ・ さらに、世界経済フォーラムの報告書²⁶によると、我が国の国際競争力は144か国中6位となっているが、日本より実効税率の低いイギリスやフランスはそれぞれ9位と23位となっており、必ずしも実効税率は国際競争力の決定的な要素とはいえない。
- ・ 法人実効税率の引下げに当たっては、課税ベースの拡大等による財源確保を図るべきである。また、雇用や国内投資に確実に繋がっていくのか、引下げ実施後もその政策効果を検証する必要がある。
- ・ なお、今後一層の少子・高齢化の進展を踏まえ、財政健全化に向けた更なる取組が求められる中で、一律に法人実効税率を引き下げることが喫緊の課題なのか疑問であるとの意見もあった。

(地方の法人所得課税)

- ・ 我が国の実効税率が高い理由は諸外国に例の少ない地方法人所得課税によるものとする議論がある。この実効税率(35.64%・東京都)のうち、地方法人所得課税分は11.93%である²⁷。
- ・ 我が国では地方自治体が担う公共サービスなどの範囲が諸外国と比べて広いという特徴があり、その果たしている役割の大きさも考慮する必要がある。
- ・ 例えばドイツでは、実効税率(29.59%)のうち、地方法人所得課税分は13.76%である。これはドイツにおいても地

²⁶ World Economic Forum “The Global Competitiveness Report2014-2015”

²⁷ 参考資料 p. 7 「国・地方合わせた法人税率の国際比較」

なお、平成26年10月以後に開始する事業年度については、地方法人所得課税分は10.89%となる。

方（州、市町村）が研究開発や雇用関連の助成など、企業活動に対する支援策を講じており、それに応じて法人が一定の負担をしているためと考えられる。

- ・ 「(1)」で述べたように、法人事業税・法人住民税は、地方自治体にとって不可欠な基幹税であり、他の税とバランス良く組み合わせながら、引き続きその役割を果たしていくことが適当である。
- ・ なお、国の政策が、地方法人課税へ及ぼす影響が懸念される。地方法人課税が地方の財政需要を賄うため、公共サービスを受ける法人に課税している趣旨に鑑みると、国による政策の影響については、国の責任で対応すべきである。

(3) 企業の公的負担の状況

- ・ 企業の公的負担とは具体的に何を指すのか議論があるが、主要な経済団体等は、税に加えて社会保険料も公的負担と認識している²⁸。
- ・ 企業の所得課税と社会保険料の事業主負担を合わせた公的負担の対 GDP 比（2011 年）をみると、我が国の負担率 8.8% に対し、アメリカ 5.4%、オランダ 7.2%、ドイツ 8.4%、スウェーデン 10.7%、フランス 13.9% で、OECD 諸国の平均は 8.2% となっている²⁹。
- ・ 我が国は、アメリカ、オランダ、ドイツに比べて高いものの、スウェーデンやフランスよりは低く、OECD 諸国の平均水準にある。
- ・ また、アメリカにおいては、事業主が従業員の民間医療保

²⁸ 一般社団法人 日本経済団体連合会「社会保障制度改革のあり方に関する提言」（2012 年 11 月 20 日）

²⁹ 参考資料 p. 8 「諸外国における企業の所得課税と社会保険料の事業主負担」

険を負担しているが、その負担分を含めると企業の負担率は9.1%（2010年）となり、日本よりも高い水準となる。

- ・ 当調査会が推計した、企業が負担する国税・地方税（所得課税、資産課税、付加価値税を除く消費課税の合計額）及び社会保険料の合計額を対GDP比で見ると、我が国の12.7%に対し、スウェーデン17.9%、アメリカ7.9%、ドイツ12.8%、オランダ15.1%（2011年、スウェーデンのみ2010年）であった³⁰。
- ・ このように、我が国の企業の公的負担は、諸外国と比べて必ずしも高いとはいえない状況にある。

（４）外形標準課税について

- ・ 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が、景気の変動を受けやすく、税収が不安定であることが指摘されている。
- ・ 平成15年度税制改正において、応益課税としての税の性格の明確化、地方分権を支える基幹税の安定化等を目的として外形標準課税が創設された³¹。
- ・ 景気の影響に対して不安定な所得割と比べ、付加価値割・資本割といった外形基準は景気変動に左右されにくい。外形標準課税の導入は、税収の安定化に寄与している。
- ・ 外形標準課税は、法人の事業活動の規模に応じた薄く広い課税により公平性を確保するものである。現在、法人実効税率の引下げが検討される中で、課税ベースを拡大し、法人課税を広く薄く負担を求める構造に変えるために、外形標準課

³⁰ 参考資料 p. 8 「企業が負担する国税・地方税、社会保険料合計額」
消費課税のうちEU諸国及び日本の付加価値税（日本は消費税及び地方消費税）は、最終消費者に転嫁されるとみなして、企業負担をゼロとした場合の推計値である。

³¹ 参考資料 p. 9 「法人事業税の外形標準課税の概要」

税の見直しが議論されている。

- ・ 法人事業税については、引き続き中小法人の負担に配慮しつつ、付加価値割など外形標準課税の拡大により、税収の安定化を図るとともに、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。

(5) 分割基準について

- ・ 分割基準については、税収の偏在是正を目的として、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主張がある。
- ・ しかし、そもそも分割基準は、複数の自治体に事務所又は事業所のある法人について、法人事業税及び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。
- ・ 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によって行われるべきである。

(6) 超過課税について

- ・ 法人事業税及び法人住民税は、財政上その他の必要があると認める場合に限り、地方税法に規定する標準税率を超えた

税率で課税することができる。

- ・ 超過課税は、地方自治の重要な要素である課税自主権の行使であり、地方自治体が地域の特性を踏まえ、自らの責任において実施するものである。
- ・ 都では、大都市特有の財政需要をもたらしている企業に応分の負担を求めるため、法人事業税及び法人住民税の超過課税を実施している。
- ・ 法人実効税率引下げの議論の中で、法人事業税及び法人住民税の超過課税を自主的に廃止又は引き下げるよう求める動きがある。
- ・ しかし、超過課税は、地域の実情に応じた行政運営を行う上で必要不可欠な財源を得る手段であり、地方自治体の判断が尊重されるべきものである。
- ・ なお、地方自治体が地域の課題解決に向け、自ら財源を確保していくためには、法人事業税及び法人住民税に設けられている制限税率を廃止するよう国に要望すべきではないかとの意見があった。

(7) 今後のあり方

- ・ 我が国経済の国際競争力を高め、活性化を図るために今必要なことは、グローバル化の進展をにらみつつ、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ある都市づくりを進めることである。
- ・ そのためにも諸外国の税制の動向を見極めつつも、法人に応分の負担を求めていくことが必要である。

4 個人住民税、所得税

(1) 基本的な考え方

- ・ 平成 26 年度地方財政計画における都道府県の個人住民税収は約 4.8 兆円となり、税収全体の約 32.7%を占めている。また、区市町村の個人住民税収は約 7.0 兆円であり、税収全体の約 34.5%を占めている。
- ・ GDP に占める個人所得課税の負担割合（2010 年）を諸外国と比較すると、我が国は 5.1%と、アメリカ 8.2%、イギリス 10.0%、ドイツ 8.8%、フランス 7.3%よりも低くなっている³²。
- ・ 個人住民税は、都道府県及び区市町村の基幹税の一つであり、地域社会の費用を住民が広く負担する税として、今後とも重要な役割を担っていくべきである。

(2) 所得再分配機能のあり方

- ・ 国民の所得格差が社会問題となっている。その要因として、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挙げられている。
- ・ 個人所得課税の所得再分配機能のあり方については、こうした社会経済状況の変化や、消費税・地方消費税の引上げが行われることなどを踏まえ、社会経済の活力を損なわないよう配慮しながら、人々の負担の公平感を高める方向で検討していく必要がある。

³² 政府税制調査会第 2 回法人課税ディスカッショングループ（平成 26 年 3 月 31 日）

(税率構造)

- 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。

(控除)

- 負担を公平に分かち合うという観点から、社会経済の活力を阻害しないよう配慮しつつ、個人所得課税について、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、生命保険料控除について、長期貯蓄の奨励や相互扶助による生活の安定を図るために設けられた制度であるが、地方税である個人住民税における必要性を疑問視する意見があった。
- 政府税制調査会を中心に、働き方の選択に対して中立的な税制の構築といった視点から、配偶者控除の見直しが議論されている。仮に、制度を見直す場合には、現行制度を前提に生活設計している世帯への配慮が重要である。

- ・ 世帯構成は多様化しており、課税単位の問題を含め、世帯間や個人間の公平性を踏まえた議論を行う必要がある。
- ・ 一体改革関連法では、「年金課税の在り方については、年金の給付水準や負担の在り方など今後の年金制度改革の方向性も踏まえつつ、見直しを行う。」とされた。世代間格差と高齢者の世代内格差を踏まえ、公的年金等控除をはじめとする年金課税のあり方について、今後、検討する必要がある。

5 車体課税

(1) 車体課税の意義

- ・ 地方における車体課税には、取得段階における課税として自動車取得税（道府県税）、保有段階における課税として自動車税（道府県税）、軽自動車税（市町村税）がある。平成26年度地方財政計画におけるこれらの税収は約1.8兆円であり、地方税収の約5%を占めている。車体課税は、税源が全国的に広く分布し、偏在が小さく安定的であり、都道府県及び区市町村にとって貴重な財源となっている。
- ・ また、保有段階における課税の一つである国税の自動車重量税については、その税収の約4割が自動車重量譲与税として区市町村に譲与されており、同様に重要な財源となっている。
- ・ 自動車取得税は、権利の取得、移転に担税力を認めて課される流通税であるとともに、自動車の取得が一種の資産形成としての性格を有することにも着目して課される税である。平成21年度に道路特定財源が一般財源化されたことに伴い、道路等の行政サービスから得る受益に着目するとともに、環境への配慮の必要性を考慮して課税されている。

- ・ 自動車税及び軽自動車税は財産税的性格と道路損傷負担金的性格を併せ持つ税とされ、自動車重量税は車検を受けることにより初めて自動車の運行が可能になるという法的地位に着目して課される権利創設税とされている。
- ・ 自動車は、その走行によって、道路整備をはじめとする交通基盤施設等の整備、自動車の増加に伴う交通安全対策、排出ガス・騒音・振動対策といった環境対策など、地方自治体に様々な行政需要の増大をもたらしている。自動車が社会に与える負荷は広範かつ大きいことから、その対価として相応の負担を求めていくことには十分な合理性がある。
- ・ なお、自動車取得税の税率は、平成 26 年度税制改正により、平成 26 年 4 月の消費税率（国・地方）の 8 % への引上げ時において、自家用自動車については 5 % から 3 % に、営業用自動車及び軽自動車については 3 % から 2 % にそれぞれ引き下げられた。

（２）車体課税のあり方

（環境重視の考え方）

- ・ 車体課税については、「Ⅰ－４」で述べたとおり、地球温暖化等の環境問題を解決し、持続可能な発展を実現していくため、環境重視の考え方を税制に組み込み、より積極的に環境関連税制として位置付けていくことが必要である。
- ・ 環境重視の考え方を組み込む際には、自動車の取得、保有、走行の各段階においてより環境に配慮した課税を行うことで、それぞれの段階を通じてインセンティブ機能が発揮されるようにすべきである。
- ・ 平成 26 年度与党税制改正大綱では、車体課税について以

下のとおり見直しを行うこととされた。

自動車取得税については、

- ・ エコカー減税については、平成 27 年度税制改正において基準の切替えと重点化を図る。
- ・ 消費税率 10% への引上げ時（平成 27 年 10 月予定）に廃止する。そのための法制上の措置は、消費税率 10% 段階における他の車体課税に係る措置と併せて講ずる。

自動車税については、

- ・ 消費税率 10% 段階において、平成 25 年度与党税制改正大綱を踏まえ、自動車取得税のグリーン化機能を維持・強化する環境性能課税（環境性能割）を、自動車税の取得時の課税として実施することとし、平成 27 年度税制改正で具体的な結論を得る。その大要は、以下のとおりとする。

イ 課税標準は取得価額を基本とし、控除及び免税点のあり方等について併せて検討する。税率は、省エネ法に基づく燃費基準値の達成度に応じて、0～3%の間で変動する仕組みとする。具体的な燃費基準値達成度の税率への反映方法等については、省エネ法に基づく平成 32 年度燃費基準への円滑な移行を視野に入れて検討を行う。

ロ 環境性能課税の税収規模は、平均使用年数を考慮した期間において、他に確保した安定的な財源と合わせて、地方財政へは影響を及ぼさない規模を確保するものとする。

ハ 自動車税（排気量割）のグリーン化特例については、環境性能割の導入時に、環境性能割を補完する趣旨を明確化し、環境性能割非課税の自動車に対象を重点化

した上で、軽課を強化する。

ニ 環境性能課税及びグリーン化特例の制度設計に当たっては、幅広い関係者の意見を聴取しつつ、技術開発の動向等も踏まえて、一層のグリーン化機能が発揮されるものとなるよう、検討するものとする。

- ・ 当調査会では、廃止されることとなった自動車取得税については、消費者の購買行動や自動車メーカーの環境技術開発のインセンティブとして大きな役割を果たしていることから、車体課税の見直しに当たっては、自動車税の中にその機能を残すべきと主張してきた。
- ・ 自動車税の中に初年度課税を導入するという改革の方向性については、道路損傷負担金的な性質を帯びていた車体課税が環境損傷負担金的な方向に向けて移行していく第一歩として評価する。

(見直しの方向性)

- ・ 税収減を伴う制度の見直しを行う際には、都道府県、区市町村にとって重要な財源であることを考慮し、地方財政に影響を与えないようにすべきである。自動車税の初年度課税の導入は、具体的な代替財源の確保という観点からも重要である。
- ・ なお、自動車保有課税の廃止、抜本的見直しを求める意見があるが、我が国における車体課税、消費課税を合わせた自動車に係る税負担は、諸外国と比較して過大とはいえないこと、また、燃料課税の負担が相対的に小さいため、総額では、むしろ低い水準にあることなどを考慮すべきである³³。

³³ 参考資料 p.10 「燃料課税と車体課税の国際比較」

- 例えばイギリスでは、2010年4月から環境性能の優れた自動車への買替え促進を図る目的として、CO₂排出量の少ない自動車は初年度を軽課し、CO₂排出量の多い自動車は初年度を重課する制度である「First-Year-Rate」を導入している。
- 車体課税の課税標準については、ヨーロッパでは、2005年に欧州委員会が、自動車課税の2分の1をCO₂排出量の要素を取り入れた課税とすべき旨の指令案を示しており、2014年4月時点でEU加盟国のうち20か国がCO₂排出量を課税の基準に取り入れている。
- 我が国においては、自動車取得税のグリーン化機能を維持・強化することを目的に、現行の自動車税（排気量割）に加えて、燃費を課税標準とする環境性能割を自動車税の取得時の課税として実施することが適当と考えられる。その際、産業への影響やバスなど公共交通機関の役割にも配慮し、関係者の意見も聞きながら、一層のグリーン化を図っていくことが適当である。
- また、都は、大気環境の改善を図る上で有効な低公害車の普及を図る等の観点から、平成11年に国に先駆けて自動車税のグリーン化制度（自動車税の超過不均一課税）を創設した³⁴。国は、平成13年度税制改正において、税込中立の考え方のもと、自動車税のグリーン化特例を創設し、以後、軽減対象の重点化など累次の見直しを行い現在まで継続している。
- この自動車税のグリーン化税制では、排出ガス性能及び燃費性能の優れた環境負荷の小さい自動車は軽課し、新車新規登録から一定年数経過した自動車については環境負荷の大き

³⁴ 軽課は平成12年度から、重課は平成13年度から実施した。

い自動車として重課している。

- 現行の自動車税（排気量割）に係るグリーン化特例については、前述のとおり、環境性能割の導入時に、環境性能割非課税の自動車に対象を重点化した上で、軽課を強化することとされた。将来的には初年度に加えて平年度においても、税収確保の観点も考慮しつつ、例えば課税標準の2分の1を総排気量等の基準により、残りの2分の1をCO₂排出量基準又は燃費値とするなど環境性能に応じた課税を導入することを検討していくべきである。
- また、低炭素社会の実現を目指すこと等を目的として、平成21年度に、環境性能の優れた新車の取得について自動車取得時の時限的軽減措置（エコカー減税）が講じられ、都においては、電気自動車（燃料電池自動車³⁵を含む）及びプラグインハイブリッド自動車を対象に次世代自動車の導入促進税制（自動車税及び自動車取得税の免除）を導入した。車体課税の見直しに伴い、こうした制度のあり方も検討課題となる。
- 環境負荷低減の観点からは、燃料電池自動車をはじめとした次世代自動車など環境技術の更なるイノベーションを促すことも重要である。将来的にCO₂排出量の少ない自動車が増加した場合には、環境性能の向上に応じて税制度を組み替えることも必要である。

³⁵ 車載の水素と空気中の酸素を反応させて、燃料電池で発電し、その電気でモーターを回転させて走る自動車

Ⅲ 地方財政調整制度

1 地方財政調整の意義

- ・ 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。この場合、税収が安定的で、偏在性の小さい地方税を基本として行うべきである。
- ・ 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多数の地方自治体が存在する。
- ・ 地方財政調整は、そうした財政力の弱い地方自治体に住む人々も、国民として、教育や対人社会サービスなど一定水準の公共サービスを受けることができるよう、国の責任において当該地方自治体に必要な財源を配分するものであり、地域社会の安定を図る上で必要不可欠である。

2 地方交付税制度のあり方

- ・ 我が国では、全国的に標準的なサービスを行える財源を保障することが適当とされていることから、財政需要額と税収の両方に着目した地方財政調整制度である地方交付税制度が受け入れられてきており、地方自治体間の財源の不均衡の調整と財源の保障という役割を果たしている。
- ・ 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がある。
- ・ 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より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当たっては、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。
- ・ 現状では、地方へ配分すべき交付税総額をその原資である国税五税では賄いきれないため、地方財政計画上、本来交付税措置されるべき財政需要が赤字地方債である臨時財政対策債により充足されている。これは地方財政の健全性を損なうものである³⁶。
- ・ 今後、地方交付税制度を持続可能な制度とし、財源保障機能及び財源調整機能を適切に発揮させていくためには、加算の仕組みや臨時財政対策債のあり方の見直しを行うとともに、地方交付税原資となる国税五税の総額確保を重視すべきであるとの意見があった。

³⁶ 参考資料 p. 11 「地方交付税等総額（当初）の推移」

3 地方財政調整制度をめぐる論点

(1) 財政需要と税収

- ・ 税収格差の指標として、都道府県別の人口一人当たり税収額が用いられることがある。これによれば、全国平均を 100 としたときの東京都の指数は、法人事業税及び法人住民税の合計で 247、地方消費税（清算後）139、個人住民税 160、固定資産税 159 となっており³⁷、法人関連税の地域間の税収格差は、他の税に比べて大きいとされている。
- ・ しかしながら、首都である東京には、全国の大企業の 4 割近くが所在し、全国の従業者の約 15% 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。
- ・ 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。
- ・ 都市間競争が激化する中、これまで東京は、日本の機関車として、日本の成長の原動力となってきた。
- ・ 世界でもまれに見るスピードで人口減少と高齢化が進行する中、日本経済が競争力を保つためには、海外から人材や投資を呼び込むことが重要であり、その牽引役である東京の国際競争力を高めていくことがとりわけ重要である。
- ・ 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。
- ・ 首都であり、約 290 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³⁸、渋滞解消のた

³⁷ 総務省「地方財政関係資料-人口一人当たりの税収額の指数（平成 24 年度決算額）」

³⁸ 参考資料 p. 12 「建設後 50 年を経過する社会資本ストックの割合」

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。

- 加えて、東日本大震災以降、防災都市づくりや電力の地産地消の推進など、新たな課題が顕在化した。また、「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することが見込まれており³⁹、社会保障ニーズの増大のみならず、地域のつながりが希薄なことなどによる大都市特有の深刻な課題も生み出す。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。

(2) 地方法人特別税、同譲与税

- 地方法人特別税・同譲与税は、平成 20 年度税制改正において、消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの間の暫定措置として、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 4 割を分離し、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⁴⁰。
- 地方法人特別税・同譲与税は、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、地方分権の流れに逆行している。

³⁹ 参考資料 p.12 「三大都市圏と地方圏の 65 歳以上人口推計」

⁴⁰ 参考資料 p.13 「地方法人特別税・同譲与税」

- この措置は、従業者数のほかに、課税標準とは無関係な指標である人口を用い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ている。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。
- そもそもこの暫定措置は、消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの間のものである。平成 26 年 4 月の地方消費税率引上げに伴い、暫定措置を廃止し、法人事業税へ復元すべきであったが、平成 26 年度税制改正では、消費税率（国・地方）8%段階においては、その3分の1を復元するにとどまった。
- さらに、平成 26 年度与党税制改正大綱では、消費税率 10%段階においては、地方法人特別税・同譲与税を廃止するとしながらも、現行制度の意義や効果を踏まえて他の偏在是正措置を講ずるなど、関係する制度について幅広く検討を行うとしている。
- このことについては、単に法人事業税に復元するだけでは地域間の税収格差が現在より拡大することなどを理由に、現行制度が持つ偏在是正効果を十分踏まえるべきであるとの主張がある。
- しかしながら、仮に各都道府県の人口一人当たり道府県税収額の最大値を最小値で割った値（以下「最大／最小」という。）でみると、平成 17 年度は 3.16 倍、変動係数が 0.22 であったが、平成 24 年度では最大／最小は 2.51 倍、変動係数は 0.17 となっており、直近では暫定措置導入前ほどの税源

偏在は存在していないといえる⁴¹。

- また、暫定措置を撤廃・復元し、消費税率（国・地方）10%段階で地方消費税の税率を引き上げた場合の最大／最小は2.52倍、変動係数は0.17となり、平成26年4月の消費税率引上げ前と同程度であり、偏在度は拡大しない⁴²。
- このように、地方間の税収格差は、暫定措置導入前より縮小しており、更なる「他の偏在是正措置」を検討する根拠は明確でない。
- 地方法人特別税・同譲与税を撤廃・復元することなく、地方税を用いた偏在是正策を講ずることは、地方交付税制度において果たすべき国の役割を曖昧にし、「地方財政の問題は地方間で調整すべき」という考え方を助長するものである。まずは地方法人特別税・同譲与税を撤廃・復元し、真の地方分権の実現に向け、地方の役割に見合う地方税財源の拡充という原点に立ち返るべきである。
- 一方、地方消費税は人口一人当たり税収で最大約1.9倍の格差があり、地方消費税の充実により大都市のみ税源が拡充され、税収と社会保障給付支出に不均衡が生じる、地方消費税の税率を引き上げても、交付団体にとっては臨時財政対策債の減少によって相殺され、増収には結びつかないなどという議論がされることがある。
- 臨時財政対策債は、その元利償還金相当額を後年度の基準財政需要額に算入するため、将来の地方公共サービスに充てるべき財源を減少させるおそれがある。この点を踏まえれば、

⁴¹ 参考資料 p.14 「法人事業税の暫定措置導入前後における人口一人当たり道府県税収の偏在の状況」

⁴² 参考資料 p.14 「地方法人特別税撤廃・復元及び地方消費税率引上げによる人口一人当たり道府県税収の変化」

その発行減は中長期的に交付団体にとってメリットがあることは明らかである。

(3) 地方法人税

- ・ 従来から、税源交換論として、地方の法人関連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、偏在性の小さな地方税体系をつくるという考え方が議論されてきた。
- ・ 平成 26 年度税制改正では、消費税率（国・地方）8%段階において、地域間の税源の偏在を是正し、財政力格差の縮小を図るため、法人住民税法人税割の一部を地方法人税（国税）として、その全額を地方交付税原資とすることとした⁴³。平成 26 年度与党税制改正大綱では、消費税率（国・地方）10%段階においては、法人住民税法人税割の地方交付税原資化を更に進めることとしている。
- ・ 地方法人税が創設された理由として、地方消費税率の引上げにより、交付団体では増収分が地方交付税の減となって相殺される一方、不交付団体では財源超過額の増となり、交付団体と不交付団体との間の財政力格差が更に拡大することが挙げられている。
- ・ しかしながら、そもそも地方の税源を国税化することは地方分権の流れに逆行している。法人住民税が都道府県だけでなく市町村の基幹税の一つであるという事実を無視し、偏在の是正という観点のみに基づいて地方の税源を国税化することには合理性・正当性がない。
- ・ また、法人住民税は、法人事業税と同様、地方自治体が課

⁴³ 参考資料 p.15 「地方法人税」

税自主権を發揮して企業誘致や超過課税を行うなど、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。

- ・ 法人住民税の国税化という不合理な偏在是正措置は速やかに撤廃し、地方税に復元するべきである。

(4) 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、又は交付団体方式で算定した額の3分の2のいずれか少ない方を控除した額を譲与すると定めている。
- ・ 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26年度の譲与制限による影響額は約44億円になる。
- ・ 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。

(5) 今後の議論に向けて

- 「I-2」で述べたとおり、我が国の財政状況は、国、地方とも極めて厳しい。
- 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。また、地方自治体間の小手先の方法に頼った財政調整は、税収確保に向けた各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。
- 今後、増大する社会保障支出等を踏まえれば、各地方自治体の財政需要に見合った財源の確保が必要であり、他方で、地域のニーズに合ったサービスを効率的に供給できるよう

な自立分権型の税財政制度の構築が求められている。

- 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のあり方については、その充実を図っていくべきである。
- 住民の理解と納得という視点こそが重要である。個別の税目ではなく、地方税制全体、地方交付税制度等も含めた観点で是正すべき偏在とは何かを住民に明確に説明できなければ、地方税の信頼性が損なわれる。
- 地方税制度はあくまでも、応益性、安定性、普遍性、伸張性といった地方税の原則にのっとって考えるべきである。
- 目先の税収の偏在是正のみを目的として、不合理な仕組みを講ずることでは、住民の理解を得られるものではない。
- また、地方交付税制度のあり方等を含め、望ましい地方税財政制度構築に向けた議論を行う際には、将来世代に負担を先送りすることがないように、幅広い検討を行うことが重要である。

IV 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 24 年度の国税、道府県税及び市町村税の徴収率は、それぞれ 96.0%、95.7%及び 94.2%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。さらに、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。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

があり、徴収した額の一定割合を成功報酬とする州や、数社に委託し、その実績に応じて滞納事案を配分する州など、それぞれ特徴的な方式を採用している。

- ・ 我が国においては、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、滞納者に自主的な納税を促すための呼び掛け業務、コンビニエンスストア収納など、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。

(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情報を紐付けし、相互に活用する仕組みである。番号制度は諸外国で導入されており、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、諸統計分野などが挙げられる。
- ・ 我が国では、平成 25 年 5 月にいわゆる番号法が成立し、社会保障、税、災害対策の 3 分野で社会保障・税番号制度（以下「マイナンバー制度」という。）が導入されることとなった。導入スケジュールとしては、平成 27 年後半から個人番号、法人番号が通知され、平成 28 年から、順次、利用が開始されることとなっている。
- ・ マイナンバー制度は、より公平な社会保障制度や税制の実現を図ると同時に、情報化社会の基盤として、国民の利便性の向上や行政運営の効率化を目指すものとされている。
- ・ 税の分野では、税務当局に提出する確定申告書、法定調書等に番号が記載され、申告書等との名寄せや突合の効率化に

- より、所得把握の正確性の向上が期待される。特に、マイナンバー制度を活用し、税務当局が資産保有者を的確に把握することで、課税の適正化を一層推進することが期待できる。
- 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、マイナンバー制度を有効活用することが考えられる。
 - しかしながら、全ての取引、資産及び所得を把握し、不正申告や不正受給を完全になくすことには限界があることに留意が必要である。
 - なお、所得税の源泉徴収手続きを行う一般の企業等も法定調書において個人番号を取り扱うこととなり、その数は150万団体を超えるものと見込まれている。
 - 地方自治体など公的機関の利用に限られた住民基本台帳ネットワークシステムとは異なり、マイナンバー制度では膨大な事業者が個人番号を取り扱うこととされている。事業者の情報に対する安全管理義務が規定されているが、個人情報の漏洩や不正利用などへの懸念の声があることを踏まえ、制度全般に関して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に細心の注意を払うことが不可欠である。
 - マイナンバー制度導入後に地方自治体が行う具体的な事務は明らかになっていないが、都では既に、厳格な特定個人情報の取扱いを定める新たな条例制定に向けた検討を進めている。
 - マイナンバー制度は住民に身近な地方自治体の業務と密接に関わっているため、地方自治体は多くの実務を実際に担

うこととなると考えられる。さらに、法施行後 1 年を目途として、自宅のパソコンなどから行政機関が保有する自己情報などを確認できる仕組み（マイポータル）が設けられることとなっている。マイポータルを通じて、行政機関から住民へのお知らせ情報を表示するプッシュ型サービスの提供も予定されている。今後も国は、地方自治体と十分に協議し、その意見が反映されるようにすべきである。

- ・ 個人番号の利用範囲拡大については、法施行後 3 年を目途として検討するとされている。既に、マイナンバー制度の普及や積極活用を目指し、平成 28 年に交付される個人番号カードを、将来的には健康保険証や印鑑登録カードと一元化するための検討が進められている。しかし、民間企業による新たなビジネスやサービスへの利用拡大は、利便性が高まる分、他人に悪用されるリスクも高まるため、制限すべきである。
- ・ 諸外国で発生している成りすまし等による番号の不正利用に対する不安等の声があることを踏まえ、法施行後の運用状況の検証を十分に行い、広く国民的な議論の上で検討することが必要である。

（３）租税教育

- ・ 税は国民生活を支える行政サービスの経費を社会の構成員全体で広く分かち合うものである。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れる。
- ・ 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重要であり、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が備わっていくことに

なる。

- 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。さらに、租税教育は社会全体で取り組むべきものであり、小中学校段階だけでなく、社会人となる手前の高等学校や大学等の段階における租税教育の充実や、租税教育を担う教員等に対する意識啓発について検討し、関係省庁及び民間団体が連携して取り組むことがうたわれている。
- 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会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に取り組んできた。
- 都においても、都税事務所が主体となって、地域で租税教室を開催するとともに、ホームページ上に租税教育に関する教材や資料を掲載するなど、租税教育の推進に努めている。
- 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、行政サービスが受けられない」という側面ばかりが強調され、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、ISSP (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。

- ・ 特に、源泉徴収を基本とする給与所得者について、納税の主体であるとの意識の醸成が不可欠である。
- ・ 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啓発していくことも重要である。今後も、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) 固定資産税の意義

- ・ 固定資産税は、土地、家屋及び償却資産という三種類の資産を課税の対象とし、原則その所有者を納税義務者として、当該資産が所在する市町村が課する税である。
- ・ 同税は、固定資産の保有と地方自治体の行政サービスとの受益関係に着目して課税されており、税源が普遍的に存在し、課税客体の特定も容易であること、景気変動の影響を受けにくく税収が安定的であることなど、地方税としてふさわしい特徴を備えている。
- ・ 平成 26 年度地方財政計画における固定資産税収は約 8.7 兆円で、市町村税収の約 42.7% を占めており、市町村の財政を支える基幹税目となっている。
- ・ 少子・高齢化、人口減少社会の本格的な到来とそれによる社会保障関連支出等の増大が見込まれる中、これらの課題に

対応するため、地方の貴重な財源として固定資産税収の安定的な確保を図ることが重要である。その際には、高齢化への対応や災害に強いまちづくりに向けた取組、その税負担のあり方等を含めた総合的な政策パッケージとして固定資産税制のあり方を検討していく必要がある。

(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、地方都市中心部の空洞化や高齢化に対応するための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。地域の実情に合ったまちづくりは本来、計画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。

(高度な防災都市の実現に向けて)

- ・ 平成 23 年 3 月に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 10 月から特定緊急輸送道路の沿道建築物の所有者等に対し、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。
- ・ 当調査会は、緊急輸送道路の沿道建築物の耐震化について、

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よう提言を行ってきた。

- 平成 26 年度税制改正において、耐震診断が義務付けられている建築物について、一定の耐震改修工事を実施した場合、固定資産税の 2 分の 1 の額を軽減する制度が創設された。
- 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。そのため、当調査会は、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べきであると訴えてきた。
- これを受け、都では平成 26 年度より、不燃化推進特定整備地区制度（以下「不燃化特区制度」という。）⁴⁴における特別の支援の一つとして、不燃化のために建替えを行った住宅に対して、固定資産税・都市計画税の全額を一定期間免除する措置を実施している。
- 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、更地にすると住宅用地に係る固定資産税の軽減が適用されず負担増になること、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

⁴⁴ 震災時に甚大な被害の発生が想定される木密地域のうち、特に改善を図るべき地区を「不燃化特区」に指定し、不燃化の促進に向け、東京都と区が連携しながら従来よりも踏み込んだ取組を行うための制度。

な施策を展開している。

- 都は平成 26 年度より、不燃化特区制度における特別の支援の一つとして、老朽住宅を除却した土地に係る固定資産税・都市計画税を住宅用地と同等になるよう一定期間軽減する措置を実施し、老朽家屋の除却による都市の防災性の向上に取り組んでいる。
- 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。

(地域の実情に応じた固定資産税制の構築)

- 都はこれまでに、住民の定住確保や地価の著しい高騰に伴う都民の負担緩和を目的にした小規模住宅用地に係る都市計画税の軽減など、施策を税制面から支援する様々な措置を講じてきた。
- しかし、現行の固定資産税制には、市町村の裁量の余地が極めて少ないという問題点がある。わずかに、一定の制約のもとに、不均一課税や超過税率、軽減税率の適用が市町村の裁量でできるようになっているに過ぎず、全国一律の制度を適用することが地域の実情にそぐわない場合も多い。
- 例えば、住宅用地に係る課税標準について、現行制度では全国一律に評価額の一定割合を上限として定めている。しかし、地価水準には著しい地域格差があるため、標準税率を適用した 1 平方メートル当たりの固定資産税額も地域により大きく異なる。その差は、住宅用地に係る固定資産税の納税

者の多くが納税原資としていると考えられる給与収入の地域差に比べて相当程度大きい⁴⁵。

- 社会経済状況や地価動向など、固定資産税を取り巻く環境は大きく変化しており、また、地域によっても様々である。まちづくりに密接な関連を有する固定資産税制のあり方については、地方分権の時代にふさわしい地域の実情に合った制度を構築するという観点から、今後検討をしていく必要がある。
- 税負担の軽重は税率によって示すのが本来の姿であり、納税者には分かりやすい。固定資産税の標準税率は、土地、家屋及び償却資産の三資産全体に対して定められているとされるが、地域の特性に応じて、実質的に課税ベースの異なるそれぞれの資産ごとにふさわしい税率を設定できるようにすべきである。
- 一方、土地に係る固定資産税は、長年にわたり改正を重ね現在の姿に至っていることから、現行制度の枠組みを活用しつつ改革を行っていくことも重要である。
- その中で、今後の活用が考えられる制度として、条例減額制度や地域決定型地方税制特例措置（以下「わがまち特例」という。）が挙げられる。
- 条例減額制度は、地方税法による全国一律での減額ではなく、法律の定める一定の範囲内で地方自治体が条例で定める税額まで固定資産税を減額できる制度である。また、わがまち特例は、固定資産税の課税標準の特例措置について、特例割合や特例期間を一定の範囲内でそれぞれの地方自治体の判断により条例で決定する制度である。

⁴⁵ 総務省「第1回地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会資料」（平成23年6月29日）

- ・ まちづくりの方向性や税負担への影響が地域によって異なることを踏まえると、条例減額制度やわがまち特例を活用し、地域の特性に応じた選択を可能とすることが考えられる。
- ・ また、検討すべき課題として、都市計画税の制限税率の緩和がある。都市計画税は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図ることを目的に、都市計画事業等に要する費用に充てるための目的税として、市街化区域内で課税される市町村税である。平成 26 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。
- ・ 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、新たな行政需要に対応するための財源を適切に確保できるよう、都市計画税の制限税率は緩和するべきである。

(3) 少子・高齢社会における固定資産税制

- ・ 高齢者は、土地や家屋などの固定資産を所有するが、退職して所得水準は低いという場合が多い。平成 20 年住宅・土地統計調査によれば、東京都における高齢者の持ち家比率は約 68.8% であり、持ち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⁴⁶。さらに、世帯主 65 歳以上の持ち家世帯に占める、世帯の年間収入額が 300 万円未満の世帯の割合は約 35.2% となっている⁴⁷。
- ・ 少子・高齢化の進行に加え、2020 年東京オリンピック・パラリンピックに向けての再開発等により地価が上昇した

⁴⁶ 参考資料 p.16 「持ち家率の推移（東京都）」

⁴⁷ 参考資料 p.16 「持ち家に居住する世帯主 65 歳以上の世帯における年間収入額別世帯数の割合（東京都）」

場合、固定資産税の負担が一層重くなる納税者の増加が予想される。特に高齢の単身世帯が増える中で、高齢者が住み慣れた地域で安定的な暮らしが営めるよう、高齢社会にふさわしいまちづくりに向け、適切に施策を実施することが重要である。

- ・ 少子・高齢社会における固定資産税制を考えるに当たっては、税制の問題と住宅政策や低所得者対策をはじめとした社会保障の問題とを総合的に検討していく必要がある。

(4) その他

- ・ 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。簡素で納税者に分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。
- ・ 地価の下落に伴い、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、地域によっては地価の下落が続いている状況を考慮すると、恒久措置とすることも考えられる。
- ・ また、償却資産に係る固定資産税が国内投資の阻害要因になっているなどとして、抜本的な見直しを求める要望が行われている。しかし、その税収は、固定資産税収全体の約2割を占める貴重な財源であり、区市町村の行政サービスを支える上で不可欠なものとなっていることから、慎重な検討が求められる。