

平成19年度東京都税制調査会

中間報告

平成19年11月29日

東京都税制調査会

目 次

はじめに	1
1 地方税財政制度改革	3
(1) 改革を巡る今日の状況	3
分権改革の目的	3
三位一体の改革の検証	4
ア 国庫補助負担金の見直し	
イ 地方交付税改革	
ウ 税源移譲	
格差是正論議	9
ア 地域格差と税収格差	
イ 財政力格差と財政調整	
ウ 法人二税の配分見直し	
(2) 今後の改革のあり方	14
権限と税源の移譲	14
地方税のあり方	16
財政調整制度のあり方	17
(3) 大都市東京の財政需要	18
首都機能や諸機能の集中に伴う需要	19
大都市に顕著な需要	20
世界都市東京の需要	22
2 基幹税の当面の課題	24
(1) 個人所得課税	24
(2) 法人所得課税	26
地方法人所得課税の重要性	26
外形標準課税の拡充	27

3 東京の環境税制	29
(1) 背景	29
(2) 基本的考え方	30
意義	30
課税の目的	30
留意点	31
(3) 都独自の環境税制	31
案 1	32
案 2	32
案 3	33
案 4	34
(4) 検討経過	35
おわりに	37
(付記事項)	
(参考資料)	

はじめに

東京都税制調査会は、平成18年度から、単年度で審議の取りまとめを行う従来の運営方法を見直し、委員の任期に併せ、3年ごとに答申を取りまとめるとともに、中途の年度は中間報告を行うこととした。

本年度は、現委員の任期の第2年度であり、本編は、本年度の検討状況を集約した「中間報告」である。

本年度は、昨年12月、地方分権改革推進法が成立し、第二期分権改革がスタートした現時点において、改めて税財政制度面の第一期分権改革である三位一体の改革（平成16年度～平成18年度）を検証することとした。その結果、三位一体の改革においては、税源移譲は行われたものの、国と地方の役割分担についての本質的な議論は行われず、全体として地方の自主性・自立性の拡大につながらない極めて不十分なものであったとの結論を得た。

また、第二期分権改革に向けての国等の議論が、とかく東京を富裕団体視し、税源偏在の是正という点に歪曲化されがちであることに警鐘を鳴らす必要があること、真の分権改革を実現するために先ず行うべきことは、国と地方の役割分担の見直しであり、役割に応じた権限と財源を地方に移譲することであるという点で認識が一致した。

併せて、本年度は、税源偏在の問題に関連し、財政力のもう一方の構成要素である財政需要についても検討し、分権時代の大都市の膨大な財政需要を様々な角度から整理した。

次に、税制の抜本改革に向け、国等において議論が行われている個人所得課税及び法人所得課税について、地方の立場から検討を行

った。網羅的に検討するには至らなかったが、当面の課題となる事項及びこれに関連する事項で、地方の立場から言及しておくべきことについて検討した。 所得税は所得再分配機能の回復が重要な検討課題であること、 法人二税は地方の貴重な財源であり、歴史的経緯をみても重要な役割を担っており、また、財政調整の手段として用いるべきではないことなどについて意見が一致した。

更に、昨年12月に東京都がまとめた「10年後の東京」の実現に向け、東京都の環境施策を税制面から推進する観点から、独自の省エネ促進税制等について、実現可能性の可否を含め、検討を行った。化石燃料の消費を対象とする案、業務・家庭部門のCO₂排出量の増加に着目する案など幅広く検討を行ったが、課題も多く、現時点では結論を得るには至らなかった。

本編は「中間報告」であり、最終的な結論に至らなかったものについては引き続き検討を行い、来年度の答申に反映させていく。

1 地方税財政制度改革

(1) 改革を巡る今日の状況 - 不透明な改革への道筋 -

分権改革の目的 - 地方が主役の国づくり -

- ・ 平成5年第一期分権改革が求められた背景は、戦後50年、我が国の高度経済成長を牽引してきた旧来の中央集権的な行財政システムが、社会の成熟化、経済のグローバル化等に伴い、時代にそぐわないものとなり、制度疲労を来たしていたことであつた。
- ・ 分権改革の目的は、この機能不全に陥った旧来の行財政システムを抜本的に見直し、新たなシステムを作り上げることにより、国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することであつたが、これは現在も変わらない改革の原点である。
- ・ 社会が成熟し、少子・高齢化が進展する中、我が国は今、社会のセーフティネットとして、高齢者介護、地域医療、幼児教育などの対人社会サービスの充実が強く求められている。
- ・ 国民の格差是正の声を背景に、セーフティネットや公教育の充実とともに、再教育や雇用の場の創出など再チャレンジの仕組みづくりが必要となっている。
- ・ イノベーション促進等による新産業創出、ソーシャルビジネス育成など、旧来の公共事業に代わる新たな地域産業の振興が地域の活性化を図る上で不可欠となっており、ハード面のインフラ整備とともに、情報、資金などソフト面の支援ニーズが高まっている。
- ・ これらのサービスの多くは、住民に身近で地域の実情をよく把握している地方が主体となつてこそ、効率的かつ効果的に提供できるものである。

- すなわち、地方の権限と責任を大幅に拡大し、その裏づけとなる歳入・歳出面の自由度を高めることで、真に住民に必要な行政サービスを地方が自らの責任で自主的・効率的に選択できるような行財政システムを早急に構築することである。
- しかしながら、平成18年度までの第一期分権改革においては、いわゆる「地方分権一括法」(平成12年度)の施行により機関委任事務制度は廃止されたものの、税財政面の「三位一体の改革」(平成16年度～18年度)は、改革の方向を見失い、国の財政再建を優先させ、地方交付税の5.1兆円削減など帳尻合わせに終始した。
- 第二期分権改革がスタートした今、改めて原点に立ち返り、改革を正しい方向に導くことが必要である。

三位一体の改革の検証 - 理念を忘れた分権改革 -

- 「三位一体の改革」は、歳入・歳出の両面において、地方の自由度を高め、地方の自立に向けた構造改革を推進するため、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を相互に関連付けつつ検討し、これらを一体的に見直す取組であり、累次の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」に基づき検討が進められた。
- その結果、平成16年度から18年度までの3年度間において、約4.7兆円の国庫補助負担金の見直し、約5.1兆円の地方交付税削減、約3兆円の税源移譲が行われたが、次に述べるように、理念を忘れた辻褄合わせとなっており、真の分権改革には程遠いものとなった。

ア 国庫補助負担金の見直し

- 本質的議論を回避した帳尻合わせ -

- ・ 三位一体の改革では、国庫補助負担金改革について、地方の権限と責任を大幅に拡大するとともに、国・地方を通じた行政のスリム化を図る観点から、国と地方の役割分担に応じた事務事業の見直しを行いつつ、広範な検討を行うとされた。
- ・ その結果、「税源移譲に結びつく改革」(地方が自主性、裁量性をもって事業に取り組めるよう、廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要があるものについて、税源移譲を実施)、「交付金化の改革」(地方の裁量度を高め自主性を大幅に拡大する改革として交付金化を推進)、「スリム化の改革」(納税者の視点に立ち、不要・不急な事業は廃止・縮減を図る観点から、国・地方を通じた行政のスリム化の改革を実施)が行われ、全体として、当初目標の約4兆円を上回る4.7兆円の削減が行われた。削減の内訳は、「税源移譲に結びつく改革」が約3兆円、「交付金化の改革」が約8千億円、「スリム化の改革」が約1兆円である。
- ・ これらの改革は、先ず4兆円の削減目標ありきで進められ、結果として帳尻合わせに終始した。このため、地方の自主性・裁量の拡大にはつながらず、極めて不十分なものとなった。
- ・ 例えば、「税源移譲に結びつく改革」の主なものは、義務教育費国庫負担金の国庫負担率の引下げ、児童扶養手当及び児童手当の国庫負担率の引下げ、介護保険給付費の国庫負担率の引下げ、国民健康保険への都道府県負担の導入等である。すなわち、国が地方に關与している事業のあり方を変えることなく、国の財政負担を減らし、そのツケを地方に押しつけただけの内容となっている。
- ・ 義務教育は、本来、国が責任を持つべき分野と考えられるが、

どうすれば4兆円削減ができるかという議論が先行し、肝心の国と地方の役割分担についての議論は未消化のまま削減が決定された。

- ・ そもそも国庫補助負担金を廃止して地方税化したとしても、法令による義務付けや全国一律の基準に基づく事務細則を残したままでは、地方の行財政運営の自由度を高めることにはならない。国庫補助負担金の見直しは、国と地方の役割分担や法令による義務づけなど、制度の根本に遡った本質的な議論を踏まえて行われるべきであり、第二期分権改革においては、万が一にも今回の轍を踏むようなことがあってはならない。

イ 地方交付税改革

- 国の財政再建を優先し、地方に負担をツケ回し -

- ・ 地方交付税については、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」において、9割以上の自治体が交付団体となっている現状を大胆に是正していく必要があり、財源保障機能全般について見直し、縮小するとされた。
- ・ その後、平成16年11月の政府・与党合意「三位一体の改革について」では、地方団体の安定的な財政運営に必要な地方交付税、地方税などの一般財源の総額を確保する、併せて、2010年代初頭の基礎的財政収支黒字化を目指して、国・地方の双方が納得できるかたちで歳出削減に努めるとされた。
- ・ その結果、平成16年度から平成18年度までの3年度間で地方の歳出は3.1兆円減少するとともに、地方交付税（臨時財政対策債を含む。）は5.1兆円削減された。
- ・ ところで、近年の地方の歳出の推移をみると、平成17年度の地方の普通会計歳出合計は約90.7兆円であり、ピークの平成11年度に比べ約10.9兆円減少している。これを性質

別歳出でみると、普通建設事業費が約 1.1 兆円、人件費が約 1.8 兆円減少する一方、公債費が約 2.2 兆円、生活保護、児童福祉などの扶助費が約 0.8 兆円それぞれ増加している。

- ・ 地方は、バブル経済崩壊後、国の累次の経済対策に駆り出されてきた。元利償還金を地方交付税で手当てするという仕組みの中で、公共投資や国の減税等に伴う財源不足に充てるため多額の地方債を発行し、負担を先送りしてきた。その結果、地方の借入金残高は平成 19 年度末で 199 兆円と膨大なものとなっており、公債費の増となって、歳出の大きな圧迫要因となっている。
- ・ また、少子・高齢化のさらなる進展、国民の格差拡大等により、今後、扶助費が更に増大することは必至である。
- ・ 地方交付税の 5.1 兆円削減は、こうした中で行われたものであり、結果として財政的に極めて厳しい状況に陥っている地方自治体も少なからずある。
- ・ もちろん無駄な公共事業の見直しは不可欠であり、地方自治体のさらなる行革努力も必要である。
- ・ しかしながら、今回の交付税削減は、分権改革の理念が脇に押しやられ、目指すべき国のかたちが見えないまま、先ず地方財政の圧縮ありきの方針の下で行われた。国の財政再建のみを優先した拙速な対処療法であり、地方への負担の付回しと言わざるを得ない。

ウ 税源移譲

- 税率フラット化は偏在是正に効果。移譲額 3 兆円は不十分 -
- ・ 三位一体の改革では、国庫補助負担金改革の結果を踏まえ、約 3 兆円規模の税源移譲を行うこととされた。
- ・ 具体的には、平成 18 年度税制改正において、所得税から個

人住民税への移譲を行い、個人住民税所得割の税率を10%にフラット化することとされた。

- ・ 併せて、個人所得課税全体の税収がマクロ的に中立になるよう所得税の税率をより累進的に改めるとともに、個々の納税者の税負担が移譲前と後で大きな変動が生じないよう必要な調整措置が講じられた。
- ・ 個人住民税は、税収が安定的かつ普遍的であり、地方消費税とともに税源移譲に最も適した税である。
- ・ また、税率が10%にフラット化されたことで、負担分任の性格が一層明確になるとともに、税収偏在の是正にも資する改正となった。
- ・ すなわち、税率がこれまでの5%、10%、13%の3段階から10%にフラット化されることにより、税額は5%の税率が10%になる部分で増加し、13%から10%になる部分で減少する。13%の税率が適用されていた高額所得者の多い自治体には減収の影響が大きく左右するため、結果として税収の偏在は是正されることとなる。
- ・ 実際、政府税制調査会資料によると、人口一人当たり住民税（所得割）額の「最大/最小の倍率」は移譲前には3.2倍であったものが、移譲後は2.7倍となり、税率のフラット化が偏在の是正に寄与していることが分かる。
- ・ しかしながら、3兆円という移譲額については、4.7兆円の国庫補助負担金の削減額に比して過少であると言わざるを得ない。また、地方における歳出規模と地方税収入には依然として大きな乖離があり、地方が自立的な財政運営を実現するためには、さらなる税源移譲により、この乖離を縮小していくことが不可欠である。

格差是正論議

- 分権改革を誤った方向に導く、その場しのぎの議論 -

- ・ 平成18年12月、「地方分権改革推進法」が成立した。また、平成19年4月には、同法に基づき、地方分権改革推進計画作成のための具体的な指針等を勧告する「地方分権改革推進委員会」が内閣府に設置され、第二期の分権改革が本格的にスタートした。
- ・ しかしながら、最近の動きをみると、国等では「大都市と地方で税収に格差が生じ、拡大している。その主な原因は法人二税にあり、偏在の著しい法人二税の配分を見直すべき」という議論が盛んに展開され、大都市から地方に法人二税収入を配分することが大命題になっている。
- ・ この議論は、次に述べるように、ア 地方の厳しい状況を税収格差という一面だけで捉えて対応しようとしている イ 税収と財政需要という税財政制度を検討する上で不可欠な二つの側面のうち、財政需要の視点が欠落している ウ 格差是正の方向が、地方税の土台を崩し、分権改革の理念と逆行するものとなっているという三点で、大きく方向を見誤るものである。

ア 地域格差と税収格差

- 地域格差の本質を捉えた根本的な解決が必要 -

- ・ 大都市と地方で税収に格差が生じていることは事実である。しかしながら、企業活動や消費活動は大都市においてより活発に行われている。例えば、東京には全国の大企業の4割近くが所在し、東京の商業販売額は全国の3割を超えている。その結果として、大都市、とりわけ東京に税収が一定程度集中することはやむを得ない面がある。

- ・ また、都の法人二税は、平成元年度から平成6年度までの5年間で約1兆2千億円も減少するなど、これまでも極めて不安定な形で増減してきた。近年は、証券業を中心とする非分割法人や製造業などの企業業績に支えられ、堅調に推移しているが、今後の景気動向によっては大きく減少することも考えられる。
- ・ 更に、税収の格差が拡大しているかどうかについてみると、法人二税の都道府県別人口一人当たり税収額の「最大/最小の倍率」は、平成15年度に5.5倍であったものが平成18年度には6.1倍となっており格差は拡大している。しかしながら、平成元年度における「最大/最小の倍率」は9.5倍であり、平成18年度をはるかに超える水準にあった。
- ・ 地方税収全体の「最大/最小の倍率」をみると、平成18年度には3.1倍となっているが、平成元年度には4.7倍に達していたところであり、格差はより大きかった。
- ・ 中長期的な視点からみると、法人事業税の見直しや偏在度の低い地方消費税の導入などにより、税収格差はむしろ縮小している。にもかかわらず、格差がかつてないほど問題にされている背景には、次のような要因があると考えられる。
- ・ 一つは、バブル経済崩壊後、景気対策のために大きく膨らんでいた公共投資が、平成12年度以降、年々縮小されてきたことがある。内閣府「構造改革評価報告書2」によると、公共投資は、1990年代には一人当たり県民所得が低い県ほど一人当たり投資額が多くなっており、雇用の維持や所得格差の是正の観点を重視して行われる傾向が強まっていたとの指摘がされている。平成12年度以降の公共投資の見直しが、こうした地域の経済に大きな影響を与えた。
- ・ 平成17年以降日本の総人口は減少局面に入ったが、都市部では就職等の社会的移動により人口が増加している。一方、地

方においては、人口流出と都市部以上に高齢化率が高いことによる影響で人口減少に拍車がかかる状況となっており、このことが地域活力低下への懸念を強めている。

- ・ また、国土交通省「都市・地域レポート2007」によると、地域の暮らしについてこの5～10年で特に悪くなってきていると思うものとして、都市圏外では「働く機会」をあげた者が最も多く、次いで「医療」となっている。一方、三大都市圏では、「働く機会」、「医療」をあげた者は極めて少ない。地方における雇用や地域医療の不足などが、将来への不安と相まって、格差感につながっている。
- ・ 更に、地方行政についてみると、平成16年度からの三位一体の改革では、3兆円の税源移譲が行われたものの、国庫補助負担金4.7兆円、地方交付税5.1兆円の削減が行われた。結果として、地方財政が圧迫され、地方自治体の危機感が強まっている。
- ・ 今、求められているのは、真の自立化につながる地域活性化という課題に真正面から取り組むことであり、また、当面の措置として、地方交付税の総額を復元し、一般財源を増やすことである。東京から税源を吸い上げ、地方に配分することは、単なる問題の先送りであり、根本的な解決にはならない。

イ 財政力格差と財政調整

- 税収だけでなく財政需要を踏まえた議論が必要 -

- ・ 税は、行政サービスの経費を賄うために課するものである。したがって、財政力を税収の大きさだけで判断することは適当ではなく、税収及び必要とされる行政サービス（＝財政需要）という二つの側面をみることが不可欠である。これは財政学の基本である。

- ・ 東京は、(3)で述べるように、首都であるとともに300万人超の昼間流入人口を抱える大都市として、膨大な財政需要を抱えている。また、東京には、住民の所得格差や少子化、治安など、社会経済の変化に伴う新たな課題が先鋭的に現れており、そのための財政需要も生じている。更に、グローバル化が進展し、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役割を持っており、それに伴う財政需要もある。港湾、空港など東京への投資は、東京だけにとどまらないインフラ整備効果を持ち、日本全体を支えるために必要となっている。
- ・ 地方自治体間の格差を論じる場合には、東京の税収だけをみるのではなく、一方において東京が膨大な財政需要を抱えていることを十分踏まえることが不可欠である。
- ・ 税収と財政需要の両方をみて調整を行う制度として、現在、地方交付税制度があり、財源調整機能及び財政力の弱い地方自治体への財源保障機能を果たしている。ちなみに、平成17年度における人口一人当たりの地方税収を都道府県別にみると、東京都は第1位、199,917円であり、全国平均の約1.91倍となっている。しかしながら、一人当たりの一般財源額でみると、地方交付税による財政調整が行われた結果、東京都は第23位、221,398円であり、全国平均の1.16倍となっている。
- ・ なお、都は、地方交付税の算定上超過財源が1.6兆円もあるとされているが、これは都の実態を表したものではない。実際、都の実質収支は平成10年度には1千億円を超える赤字であったが、交付税算定上は6千億円を超える財源超過となっていた。実質収支は、平成17年度決算において、16年ぶりによく、黒字に転換したところである。

ウ 法人二税の配分見直し

- 分権改革の流れに逆行 -

- ・ 税収格差を是正する具体的手法として、法人二税を、地方の「共同税」とし、例えば、人口や面積、従業者数、事業所数などの基準で配分する案や、国が一括徴収し、言わば譲与税として配分する案が議論されている。
- ・ これらの見直し案は、独立の地方税である法人二税の全部又は一部を実質的に国税化する案と言える。
- ・ 地方税は、地方の行政サービスに必要な財源を住民の負担能力と行政サービスの受益の程度に応じ、負担し合うのが原則である。法人の事業活動と税の帰属を切り離し、その所在地等に関係なく税収を配分することを主旨とする再配分案は、こうした受益と負担の関係を断ち切るものであり、地方税としての根拠を失わせるとともに、地域と企業の結びつきを弱め、結果として、地域の活力、ひいては日本全体の活力の低下をもたらすものである。
- ・ また、各地方自治体は、現在、法人二税について、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て税収確保策を講じている。法人二税の再配分案は、こうした地方自治体の自主決定権を奪うものにほかならず、分権改革という時計の針を逆戻りさせるものである。
- ・ 更に、再配分案により東京から地方に法人二税が配分されたとしても、現行の地方交付税制度を前提とする限り、地方交付税の交付団体は、税収が増えた分（又は基準財政収入額の増額分）だけ地方交付税が減るため、実質的収入額はほとんど増えない。換言すれば、交付税総額が引き続き抑制される中で、基準財政需要額の算定が現行と同じであれば、東京など大都市の減収分は、地方の自治体の財源にはならないことに留意すべき

である。

- ・ また、法人二税の配分見直しの手法として、従来、分割基準が用いられてきた経緯がある。昨年度の間接報告で述べたとおり、分割基準については、法人の事業活動の実態を最もよく表すのは「付加価値（その7割は人件費）」であり、それに代わる簡便な指標である『従業員数』が適当であり、従業員数に調整を加え（平成元年度改正等）、あるいは「事業所数」の基準を加えた（平成17年度改正等）累次の見直しは、不適當である。再度、同様の見直しを繰り返すようなことがあってはならないことを併せて付言しておく。

（2）今後の改革のあり方

- 原点に立ち戻って改革を進める必要 -

- ・ （1）でみたように、現在、国等で行われている税収格差の是正論議は、我が国の将来を誤った方向に導き、東京をはじめとする大都市と地方の双方を疲弊させるものとなりかねないものである。今こそ原点に立ち戻って改革を進める必要がある。

権限と税源の移譲

- 国は責任を持って改革を進めるべき -

- ・ 地方の歳出と税収の状況をみると、平成19年度地方財政計画における地方の歳出は83.1兆円であるのに対し、税収は40.4兆円である。我が国の歳出純計に占める国と地方の割合は4対6であるのに対し、税収に占める国税と地方税の割合は、税源移譲後においても6対4である。
- ・ 現行の地方税財政制度の根本的な問題は、地方は、教育、産業振興、福祉、地域開発など、ほとんどすべての行政分野において国より大きな役割を果たしているにもかかわらず、財政需

要の半分を賄える程度の税源しか付与されず、多くを国からの移転財源によっていることである。

- ・ このことが国への依存体質や行政の無駄を生じさせるとともに、創意工夫による地域活性化を阻害してきた。
- ・ 今、求められているのは、時代にそぐわなくなった旧来の中央集権的な制度に代わる新たな仕組みをつくること、すなわち、住民に身近な行政は地方が行うことを基本に、国と地方の役割分担を明確にするとともに、地方がその機能を十分果たすことができるよう、役割に見合った権限と財源を地方自治体に移譲することである。
- ・ 国が総体としての地方よりも極めて厳しい財政状況にあるとし、地方にこれ以上税源移譲する余地はないとする意見があるが、これは分権改革の本旨を理解していないと言わざるを得ない。分権改革の目的は、繰り返し述べるように、少子・高齢化、グローバル化等に対応した21世紀型のシステムに国のかたちを変えることであり、そのためには、権限と税源の移譲が不可欠である。
- ・ 国・地方の借入金残高は平成19年度末で806兆円と膨大である。しかしながら、これは国主導の旧システムにおいて積み上がった言わば負の遺産である。その責任を棚に上げたまま、国の財政状況が苦しいとして税源移譲を行えないというのは、本末転倒である。
- ・ 地方税財源の充実は急務であり、仮に、そのための税収が総体として足りないのであれば、法人二税を地方自治体間の財源調整に使うなどの当座しのぎを繰り返すのではなく、税収全体のパイを拡大することについて、国は責任を持って国民の理解を得るよう努めていくべきである。また、地方自治体は、住民の負担と自治体の役割について、住民の理解を求めるとともに、

課税、徴収両面で責任を果たしていく必要がある。

- ・ もちろん、税収のパイ拡大については、安易にこれを行うことは慎むべきであり、国民、住民の理解を得るためにも、国はもとより地方においても歳出削減に向けた努力を徹底すべきである。

地方税のあり方

- 次のステップは地方消費税への税源移譲 -

- ・ 分権社会においては、地方の行政サービスに必要な財源は、その地域の住民が、共同の意思決定に基づき、負担能力と行政サービスの受益の程度に応じて負担し合うことが基本であり、できる限り独立の財源である地方税で賄うことが望ましい。
- ・ したがって、地方税については、国と地方の役割分担を踏まえつつ、税源が全国に普遍的に存在し、税収規模の大きい基幹税を国税と分け合うことが不可欠となる。
- ・ 加えて、地方税は「偏在性が少ない」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、受益と負担の対応関係を住民が意識できる「応益性」を備えていることが望ましい。
- ・ 我が国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が、地域にはそこに住む人だけでなく、生産活動に従事する人、消費活動を行う人がおり、それぞれ当該地域の行政サービスを受けている。このため、地方税においても、所得循環の生産、分配、支出という三つの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）、消費税（支出局面）等をバランス良く組み合わせて課税することが望ましい。
- ・ これらの観点から、当調査会は、これまでも、分権改革を進

めるためには、所得税から個人住民税へ、消費税から地方消費税へ税源を移譲することが適当であると提言してきた。

- ・ 三位一体の改革では、規模としては不十分なものの、個人住民税への税源移譲が実現した。次のステップは、消費税から地方消費税への税源移譲である。
- ・ また、法人二税は、税源偏在が大きく、地方税にふさわしくないとする意見があるが、法人二税は既に地方の基幹税の一つとなっていること、法人も地方の行政サービスを受けていること、また、課税のバランスという面からも、引き続き地方の税源としていくことが適当である。
- ・ この場合において、「2(2)」で述べるように、法人事業税の外形標準課税部分のうち付加価値割は、相対的に偏在度が低い。また、経年の課税データがない現時点では十分な検証はできないものの、税収の安定性も備えているとされている。法人事業税については、今後、地方税収の安定化、偏在性の少ない税体系等の観点から、中小法人の負担に引き続き配慮しつつ、付加価値割の拡大も併せて検討していくべきである。これは、法人事業税の独立税としての性格を強め、道府県の基幹税の一つとしてよりふさわしいものとするにつながるものである。
- ・ なお、あるべき地方税体系の確立を目指し、安定性の確保及び偏在性の是正の観点から、地方税の充実を図りつつ、地方交付税への繰入れ財源を含め、国と地方の税源配分を見直していくことも検討課題の一つである。

財政調整制度のあり方

- 分権改革の理念に沿うことが不可欠 -

- ・ グローバル化が進展する中、東京に税収が一定程度集中する

ことはやむを得ない面があることは、前に述べたとおりである。また、東京は、(3)で述べるとおり、膨大な財政需要を抱えており、財政調整制度の検討に当たっては、そうした東京特有の事情も十分考慮する必要がある。

- ・ 一方、税源移譲によってもなお財政需要に見合う税収が得られない地方自治体に対しては、ナショナルミニマムを確保するために必要な財源を適切に保障する必要がある。
- ・ 地方交付税は、従来、国の経済対策や特定の政策誘導の手段として用いられ、これが国及び地方の借入金を増大させる一因となった。しかしながら、それが立ち行かなくなると、国は一転して、地方自治体の基準財政需要額の算定を圧縮し、地方交付税の総額削減を図り、財政力の弱い地方自治体の財政基盤を危うくするとともに、都の財源超過額をことさら大きくみせている。
- ・ 国がその時々都合により地方財政を左右することのないよう、基準財政需要額の算定については、できる限り簡素で公正かつ客観的な指標を用いるなど制度の抜本的な改革を図る必要がある。財政力の弱い自治体のナショナルミニマムを適切に保障するとともに、地方の自主性を促すことができる制度としていくべきである。

(3) 大都市東京の財政需要

- ・ 財政力をみるには、税収の大きさだけで判断することは適当ではなく、必要とされる行政サービス(=財政需要)と併せて考えることが不可欠である。
- ・ もとより財政需要は、地方税財政制度を検討する際の前提となるものであるが、国等の議論において、財政力を構成する要

素のうち税収のみが取り上げられていること等に鑑み、ここでは東京の財政需要について、特に、取り上げることにした。

- ・ 現在、地方がほとんどすべての行政分野で国より大きな役割を果たしており、今後、その役割がますます増大することは既に述べたが、地方には共通の財政需要に加え、それぞれその地域特有の財政需要がある。同様に、東京には次のような特有の財政需要が存在している。

首都機能や諸機能の集中に伴う需要

- 交通渋滞、都市型災害、ヒートアイランド... -

- ・ 東京は日本の首都であり、行政、情報通信などの機能が集中している。また、1,300万都民が暮らすとともに、金融をはじめ全国の大企業の4割近くが所在し、全国の従業員の25%が働き（中小企業白書より）、300万人超もの他県からの昼間流入人口を抱える大都市である。
- ・ こうした首都機能や人口・企業の集中は、用地取得費や物価の高騰をまねき、行政経費を上げるとともに、警察、交通、都市基盤等の面で膨大な財政需要を生み出している。
- ・ 例えば、皇室関係の警衛・警備、外国公館の警戒、国会等の警戒、大臣及び政党等要人の警護等の警察業務は、首都であるがゆえの財政需要である。
- ・ 慢性的な交通渋滞により、区部の混雑時旅行速度は全国平均の半分のスピードである。交通渋滞は日常生活や企業活動に時間的・経済的な損失を与えるばかりではなく、排気ガスなど環境悪化の原因ともなっている。
- ・ 交通渋滞を解消し、快適で利便性の高い都市を実現するため、環状道路の整備、鉄道連続立体交差等交通インフラの整備が不可欠となっている。

- 道路に限らず、東京には橋りょう、水道、下水道、住宅等社会資本が集中している。高度成長期やバブル期に建設された社会資本が老朽化し、維持管理コストが増加するとともに、多額の更新経費が必要となっている。平成18年度「東京都年次財務報告書」によると、都が所有する建物や橋りょうなどの減価償却累計額は2兆円を超えているが、これをみると、都市インフラの更新には膨大な経費がかかっており、今後、更に膨大な更新需要が見込まれることが分かる。更新のピークは2016年と見込まれ、計画的な対応が必要である。
- 災害対策への需要も大きい。近年東京では局所的な集中豪雨が頻発し、平成17年においても6千棟を超える浸水被害があるなど、都市型水害が発生しており、豪雨災害に対する取組が必要となっている。また、都内の建物の約4分の1は震災時に倒壊の恐れがあり、耐震化の促進をはじめ、震災に強いまちづくりに向けた早急な取組が求められている。
- 良好な生活環境の実現に向けた取組も必要である。大都市においては、ヒートアイランド現象による気温上昇が進んでいる。東京では、過去100年間に約3℃気温が上昇し、地球全体の平均上昇0.6℃をはるかに上回るスピードで温暖化が進行している。効果の高いヒートアイランド対策をはじめ生活環境の向上に向けた取組が必要になっている。

大都市に顕著な需要

- 所得格差の拡大、治安、少子・高齢化対策... -

- 東京には大都市ゆえに先行的に現れる現象や、顕著に現れる課題もあり、その解決のための財政需要が発生している。
- OECDの報告によると、我が国の平成12年の相対的貧困率はアメリカに次いで2位であり、生活保護受給世帯の数は平

成 7 年に約 6 0 万世帯であったものが、平成 1 7 年には約 1 0 4 万世帯となるなど急増しており、所得格差は社会的問題となっている。

- ・ 都においては、所得の不平等度を表すジニ係数や相対的貧困率が全国平均より高く、格差がより深刻である。人口当たりの生活保護被保護実人員をみると、都は全国をはるかに上回るペースで増加している。また、非正規雇用の急増により、働いても収入の少ない、いわゆるワーキングプアも急増している。
- ・ 市民生活の安心・安全が脅かされる事件の発生等治安の問題も深刻である。平成 1 7 年の人口千人当たりの刑法犯認知件数をみると、東京は 2 0 . 2 件と全国平均の 1 7 . 8 件を大きく上回っている。東京の治安回復は確実に進んでいるものの、都民の不安感を払拭していくためには、地域の防犯力向上に向けたさらなる取組が必要となっている。
- ・ 少子化についても都の現状は深刻である。我が国全体の合計特殊出生率は長期的に減少傾向にあるが、都の出生率は全国平均を大きく下回っており、平成 1 7 年では 1 . 0 0 となっている。少子化対策の強化は一刻の猶予も許されない状況である。
- ・ 高齢化については、我が国では高齢化が今後急速に進むと予測され、都においてもその傾向は同じである。介護をはじめとした高齢者向けのサービス需要が急増するが、都では単身世帯が多いという特徴がある。高齢者単身世帯の全世帯に占める割合は全国を上回って増加する見込みであり、サービスの充実がより切実な課題である。
- ・ 低所得層への福祉施策や就労対策など自立化支援、治安向上への対応、高齢者のニーズに応じたきめ細かい福祉サービス、地域の実情に合わせた保育サービスなど、多様な財政需要に対応した的確かつ先駆的な取組が求められている。

世界都市東京の需要

- 空港・港湾等インフラ整備、外国人旅行者受入... -

- ・ 東京は、グローバル化が進展し都市間競争が激化する中、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役割を持ち、それに伴う財政需要も発生している。
- ・ 東京への投資は東京だけにとどまらないインフラ整備効果を持ち、日本全体を支えるために必要となっている。例えば、区部を走る大型車の3分の1は他県間の通過交通となっており、国内利用者の3割以上は羽田空港に集中し、東京港で扱う輸入貨物の6割以上は他県で消費されているなど、都のインフラの役割は大きい。
- ・ 訪日外国人の急増などにより航空需要が増加することが予測されるが、首都圏の空港容量は国内線・国際線ともに大きく不足している。東京、ひいては日本全体の国際競争力を強化するとともに、利用者の利便性の向上を図るためには、都心に近接した国際空港機能の充実が必要であり、羽田空港の機能拡充が求められている。
- ・ 東京港は日本の海の玄関口としての役割を果たしているが、アジアの主要港湾と比較してコストやサービスの点で後れを取っている。日本の物流の基点としての役割を果たしていくため、港湾施設の拡充・改善を図ることが不可欠である。
- ・ 訪日外国人旅行者の都道府県別訪問率をみると、東京は6割近くを占めるなど、外国人旅行者にとって魅力的な都市となっている。しかし、旅行者を受け入れるための環境整備は十分とは言えず、他の国際的な主要都市と比較すると旅行者数はまだまだ少ない。更に多くの旅行者を受け入れるための環境整備と東京の魅力を発信する取組が必要となっている。
- ・ アジアを中心に我が国で学ぶ留学生の数は増加傾向にあるも

のの、受け入れ体制、帰国後のフォローは十分でない。アジアの優秀な人材の育成を東京が牽引するため、支援体制を整備する必要がある。

- ・ 東京の活力は日本全体の活力につながる。東京への投資の効果は日本全体に及ぶものであり、日本の未来の礎を築き、国際競争に勝ち抜いていくためにも、インフラの整備をはじめとした膨大な財政需要に的確に答えていかなければならない。

2 基幹税の当面の課題

- ・ 基幹税について網羅的に検討するには至らなかったが、当面課題となる事項及びこれに関連する事項で、地方の立場から言及しておくべきことを検討・整理した。

(1) 個人所得課税

- 所得税の再分配機能の強化 -

- ・ 平成18年度の税制改正において、所得税から個人住民税に3兆円の税源移譲が行われた結果、個人住民税は、平成19年度において、都道府県税収の約26%、市町村税収の約35%を占めるとともに、所得割の比例税率化に伴い、応益的性格がより明確になった。個人住民税は、今後とも、地域社会の経費を住民が広く負担する税として、分権社会において重要な役割を果たすものである。
- ・ 個人所得課税のうち所得税については、消費税及び地方消費税の税率引上げがいずれ不可避であり、また、国民の所得格差の問題への対応も迫られている状況の中で、今後、社会経済の活力を損なわないよう配慮しながら、所得再分配機能をどのように回復していくかが重要な検討課題である。同様に、個人住民税についても、課税の公平の視点から、必要な見直しを行うことが不可欠である。
- ・ こうした観点から、今後の検討課題として、金融資産所得への課税のあり方がある。金融資産所得については、適正執行の確保や金融商品間の課税の中立性、海外への資金シフトの問題などもあり、諸外国の状況も参考にしながら、検討していくべきである。
- ・ また、給与所得控除に上限を設定することも考えられる。給

与所得控除は、給与所得者の必要経費に関する概算控除的なものと位置づけられ、給与収入が増加するに従って控除額が増加する仕組みになっている。しかしながら、給与収入の増加に伴い、必要経費が増え続けるとは考えにくいとの意見があった。また、諸外国においても、給与所得者の必要経費について実額控除によらず概算控除を選択できる制度を設けている場合は、いずれも定額又は控除最高額の定めを設けていることも踏まえ、議論を深めていく。

- ・ 更に、高額所得者に対する公的年金等控除のあり方も検討課題である。公的年金等控除は、高齢者の生活において公的年金等が大きな役割を果たしていることから設けられた制度であり、平成17年度の税制改正においては、65歳以上の者に対する控除の上乗せ措置の縮減が図られたところである。しかしながら、平成17年の申告所得者についてみると、公的年金等があった者318万人のうち、他の所得と合わせた合計所得金額が1千万円を超える者が全体の約5%、17万人あった。こうした実態を踏まえつつ、更に検討を行う。
- ・ また、個人所得課税については、少子化対策として、現行の扶養控除に代え、新たに税額控除を仕組むべきではないかとの議論がある。少子化対策は、我が国の重要な課題の一つであり、政策的に税制で子育てを支援していく場合、累進税率の下では、すべての納税者が同額の軽減を受けられることができる税額控除の方が、高所得者ほど軽減額が大きくなる所得控除に比べて、政策効果が高いと考えられる。
- ・ しかしながら、比例税率である個人住民税については政策効果に相違はない。また、仮に、アメリカやイギリスで行われているような税額控除が及ばない非納税者等に対する還付(=歳出による手当て)を併せて行う場合には歳出金額も相当程度に

なることなどの課題もあり、十分な検討が必要である。

(2) 法人所得課税

地方法人所得課税の重要性

- 地方法人課税は地方の基幹税。歴史的にも重要な役割 -
- ・ 地方の法人所得課税を巡っては、経済団体等を中心に、我が国の法人実効税率が諸外国に比して高く、中でも地方法人課税の負担が高い水準にあること、地方法人課税は地域間の税源偏在が大きいこと等を理由に、引下げるべきとする強い意見がある。
- ・ しかしながら、昨年度の間接報告でも述べたとおり、我が国は、実効税率こそ高い水準にあるが、法人所得課税負担額と社会保険料の事業主負担額の合計額の対名目GDP比で見ると、イギリスや高齢者向け以外の公的医療保険制度がないアメリカよりは高いものの、ドイツ、フランスより低く、OECD諸国の平均をやや下回っており、総体として法人負担が国際的にみて高いとは言い難い。
- ・ 加えて、地方法人課税については、都道府県税収の約37%、市町村税収の約13%を占める基幹税の一つとなっていることに留意すべきである。
- ・ 更に留意すべきことは、我が国は、歳出純計に占める国と地方の割合が4対6と、諸外国に比べ地方が歳出面でより大きな役割を担っていることである。こうしたことから、歴史的経緯をみても、法人二税は、地方の提供する行政サービスへの対価として重要な役割を担ってきた。
- ・ 行政サービスは、いずれも個人向け・法人向けに二分できるものではなく、様々な形で企業活動と密接な関係を持っている。例えば、道路、空港、公共交通などのインフラ整備、警察・消

防、災害対策などの安全確保のための公共サービスは、企業活動にとって欠かせないものである。また、人材は、企業の競争力の極めて重要な要素であり、学校教育は、中長期的には企業が存立するための基盤であると言えよう。更に、従業員が安心して企業活動に従事するためには、子育て・介護などの福祉サービスや保健・医療サービスの充実も重要である。これらのサービスの過半は、前述したように、地方が提供している。

- ・ したがって、仮に企業の国際競争力等の観点から法人所得課税負担のあり方を論じる場合においても、あくまでも国税と地方税を合わせた負担について議論すべきであり、地方法人課税だけを取り上げて云々することは適当ではない。
- ・ なお、「1(1)」でも述べたとおり、法人二税の配分の見直しとして、法人二税を地方の「共同税」とし、人口や面積、従業員数、事業所数などの基準で配分する案や、国が一括徴収し、言わば譲与税として配分する案がある。これは、法人の事業活動と地方の行政サービスとの受益関係を見捨てるものであり、地方税財源を充実させ、地方の自主性・自立性を高めるという地方分権の流れにも逆行し、断じて受け入れることはできない。

外形標準課税の拡充

- 法人事業税の外形標準課税（付加価値割）割合の拡大を -
- ・ 法人事業税については、平成15年度の税制改正において、事業税の応益税としての性格の明確化、地方税収の安定的確保等の目的から、資本金1億円超の法人を対象に、付加価値額及び資本金等の額を課税標準とする外形標準課税が導入され、所得課税と併用することとされた。
- ・ 外形標準課税導入の効果が税収に反映されるのが平成17年度からであるため、現時点では、その効果を経年で検証するこ

とはできないが、平成17年度の各都道府県の法人事業税収について所得割、付加価値割、資本割の別に、税収額のばらつきを示す変動係数をみると、所得割 2.047、付加価値割 1.974、資本割 2.341 と、付加価値割が最も小さくなっており、付加価値割の偏在度が低く、税源偏在の是正に効果的であったことが分かる。

- ・ 法人事業税については、今後、地方税収の安定化を図り、税収の偏在を縮小する観点から、外形標準課税の定着状況を踏まえ、中小法人の負担に引き続き配慮しつつ、付加価値割の割合を拡大していくことが適当である。

3 東京の環境税制

(1) 背景

- 都の環境施策を税制面から支援 -

- ・ 昨年12月、都は「10年後の東京」として新たな都市戦略を示し、これを実現するための目標として、「世界で最も環境負荷の少ない都市を実現する」、「水と緑の回廊で包まれた、美しいまち東京を復活させる」等が掲げられた。
- ・ これを受け、本年6月には、実効性のある具体的な対策を示せない国に代わり、東京が先駆的な施策を提起するとの方針の下、「東京都気候変動対策方針」が策定され、東京の温暖化ガス(温室効果ガス)排出量の25%削減(目標:2000年対比で2020年までに)に向け、大規模CO₂排出事業所を対象とする総量削減の義務化、中小規模事業所・家庭に対する省エネ設備等の設置促進・支援制度の導入、排出量取引制度の導入などを進めることとされた。
- ・ また、「『緑の東京10年プロジェクト』基本方針」が策定され、都内の街路樹の倍増、屋上・壁面などあらゆる都市空間の緑化等を進めることとされた。
- ・ 環境税制については、当調査会は、これまでも、累次にわたり様々な角度から検討をしてきた。とりわけ平成13年度においては、地球温暖化対策の観点からいわゆる炭素税について検討し、「国と地方を通じた税制として構築することを基本としつつ、地方税を主体とし、全国ベースの地方税として構築すべきである」旨を答申したところである。
- ・ 本年度は、この認識に変わりはないが、都における環境施策の新たな展開という状況の中で、それを支援するための独自税制のあり方について、改めて幅広く検討を行ったものである。

(2) 基本的考え方

意義

- 都市活動と密接な関係を有し、大きな意義 -

- ・ 環境問題は、CO₂、大気汚染、水などいずれをとっても各地方自治体のエリアを越えた広域的な問題であり、国をあげて取り組むべき課題である。
- ・ 一方、環境問題は、都市生活と密接な関係を有する課題でもある。大都市東京は、電気、水など基本のライフラインを他の地域に依存し、大量のエネルギーを消費している。都がその事実を真摯に受け止め、税を含め、国に先駆けた取組を進めていく意義は極めて大きい。
- ・ もとより一つの地方自治体が独自税制により対応するについては課税技術上の難しさなどがあるが、自動車税のいわゆるグリーン化を都が独自に実施し、これが契機となって国の地方税法改正に結びついた経緯もあり、こうした展開や他の地方自治体との連携も視野に入れながら、積極的に検討を進めていくことが重要である。

課税の目的

- インセンティブ付与か財源確保か -

- ・ 環境税制を仕組む場合、地域における環境負荷を税制措置により抑制すること、すなわちインセンティブ付与を主たる目的とする手法がある。もう一つは、環境施策を講じるために必要な財源の確保を主たる目的とする手法があり、これら二つの組合せも考えられる。
- ・ また、財源確保を主たる目的とする場合において、環境負荷の原因が特定できるときは、その原因者に環境改善のための費用を負担させることが適当である（汚染者負担）。一方、環境

施策によって特定の者あるいは広範囲の者が恩恵を受けるときは、それらの者に施策に必要な負担を求めることも可能である（受益者負担）。

- ・ なお、インセンティブ付与の観点からは、新たな課税だけではなく、環境のために望ましいものに対する税の軽減についても幅広く検討することが必要である。

留意点

- 環境施策における位置づけの明確化が重要 -

- ・ 検討の際の留意点として、都の環境施策における税制の位置づけを明確にする必要がある。すなわち、財源確保を主たる目的とする場合は、環境施策の事業規模、税が具体的にどのような施策に使われるのか、一般財源を充てる施策との区分等について十分検討する必要がある。また、インセンティブ付与を主たる目的とする場合は、他の環境施策との関係、税の効果等についての検討が不可欠となる。
- ・ また、税を軽減する場合は、減税の効果、税の公平性とのバランス、税以外のより有効な手法の可能性、税収への影響等を勘案する必要がある。更に、税の軽減を行うととかく恒久化する傾向があることに十分留意し、適用期間を定めるとともに、導入時には役割を終えた既存の軽減措置のスクラップを含めて、検討していく必要がある。

(3) 都独自の環境税制

- ・ 都独自の環境税制として、次のような案や、それらの案を組み合わせて検討することが考えられる。

案 1 - 化石燃料の消費を対象 -

- ・ CO₂ 排出抑制のインセンティブ及び地球温暖化対策経費の確保を目的とする法定外目的税として、都内における化石燃料の消費に対し、流通・消費段階で課税するという案である。
- ・ 例えば、化石燃料に含まれる炭素量を基準に課税することとし、ガソリン等の燃料にあつては、都内ガソリンスタンド等において販売されたものを対象に、電気・ガスにあつては、都内利用者を対象に、ガソリン等の小売販売業者又は電気事業者・ガス事業者がそれぞれ特別徴収する。
- ・ この仕組みは、基本的にはすべての化石燃料を課税対象にできること、小売段階における課税であるためインセンティブとして意識されやすい等の点で優れている。
- ・ 一方、ガソリン等の流通経路は複雑であり、課税対象を一地方自治体が小売段階で捕捉することは可能か、税源の移動による租税回避にどう対応するか、他の地域の住民との公平性をどのように考えるかという課題がある。
- ・ また、ガソリン等については、既に道路特定財源である揮発油税等が課税されており、CO₂ 排出抑制の効果を高めるためには、これら道路特定財源を含めた既存税制の見直しが必要となるが、独自税制では上乗せ課税とせざるを得ず、納税者の負担及び課税効果をどう考えるかなど、既存税制との整合性も今後の検討課題である。
- ・ 更に、低所得者やエネルギー多消費産業への配慮の仕組みや特別徴収義務者の理解・協力も今後の課題である。

案 2 - 業務・家庭部門のCO₂ 排出量の増加に着目 -

- ・ 東京のCO₂ 排出量をみると、1990年度に比べ、オフィスビルなどの業務部門及び家庭部門の増加が顕著である。また、

これらの部門のCO₂排出量の90%以上が電気・ガスによるものであり、業務部門及び家庭部門における省エネ促進が地球温暖化対策を進める上で大きな課題となっている。

- ・ こうした点を踏まえ、業務部門、家庭部門におけるCO₂排出抑制のインセンティブ及び地球温暖化対策経費の確保を目的とする法定外目的税として、都内における電気・都市ガスの使用に対し課税するという案である。
- ・ 例えば、都内における電気・都市ガスの使用について、その使用量を基準に課税することとし、電気事業者・ガス事業者が特別徴収する。
- ・ この仕組みは、徴収の仕組みが比較的簡便である点で優れている。
- ・ 一方、公平性の観点からCO₂排出源のうちの電気・ガスだけに課税される点をどう考えるか、自家発電等をどのように捕捉できるかという課題がある。また、案1と同様、既存税制との整合性、低所得者やエネルギー多消費産業への配慮の仕組み、特別徴収義務者の理解と協力も課題である。

案3 - 自動車からのCO₂排出量に着目 -

- ・ 東京のCO₂排出量は、業務部門及び家庭部門の増加が著しいとは言え、運輸部門、中でも自動車からの排出量も依然として大きなウエイトを占めている。
- ・ こうした点を踏まえ、地球温暖化対策の経費に充てる財源を確保するため、環境負荷を与えている自動車に対し、自動車税の超過課税を行うという案である。この場合において、環境負荷の程度に応じ、不均一課税をする等も可能である。
- ・ この仕組みについては、環境負荷を与えているのはあくまでも自動車の走行であり、CO₂排出と資産としての自動車その

ものの相関関係は低いという問題がある。また、現行の自動車税は、産業政策の観点から、走行距離が長く一般的にCO₂排出量が多いと考えられる営業用車の税率が低く設定されており、財源確保が目的とは言え、そうした税率構造をどう考えるかという問題もある。

案4 - 緑や森林による広範な受益に着目 -

- ・ 都市における緑は、住民に潤いや安らぎを与えるとともに、防災やヒートアイランド対策としても大きな効果が期待されている。
- ・ そうした緑の恩恵が広く都民に及ぶことに着目し、今ある緑を守り、失われた緑を創出する取組に必要な経費を広く都民に負担してもらうとの観点から、都民税均等割の超過課税を行うという案である。
- ・ 緑や森林による広範な受益に着目し、広く住民に負担を求める税制については、他の地方自治体において類似の制度を導入している例がある。
- ・ しかしながら、都の場合は、新たな募金の仕組みを創設し、広範な都民運動を展開することを基本に緑化施策を進めており、環境施策全体との関係も含め、更に検討する必要がある。
- ・ 上記の案のほか、東京では、家庭部門と並び、業務部門のCO₂排出が課題になっていること、ヒートアイランド現象は高層ビルの林立が一つの要因と考えられること等から、都市計画との整合性などの問題はあるが、一定の高層ビル所有者に何らかの負担を求めることができないかとの意見があった。

(4) 検討経過

- 論点について引き続き検討が必要 -

- ・ (3) の各案については、それぞれ検討すべき論点も多く残されており、現時点で結論を出すには至らなかった。
- ・ また、検討過程では、特に次のような意見が出された。今後、これらの意見も踏まえながら、引き続き検討していく。

- ・ 各案は、インセンティブ付与という側面もあるが、主たる目的は、受益者負担の考え方にに基づき、環境施策のための財源を確保することになっている。この場合、重要となるのは、施策のグランドデザインである。
- ・ 今年度の検討では、当調査会の位置づけや、都において組織横断的な施策の具体化作業が進行中であること等を踏まえ、CO₂排出抑制及び緑化を支援するための税制度の設計に焦点を絞って議論を進めた。
- ・ しかしながら、例えばヒートアイランド現象は、CO₂排出抑制だけで対応できる課題ではなく、高層ビルが立ち並び、風の通りみちがなくなってしまうなど、東京の都市構造とも深く関わっている。
- ・ 今後、(3) で掲げた課題への対応はもとより、都における組織横断的な施策具体化の状況を踏まえつつ、より幅広い視点から施策を捉え、税収の使途などについて更に検討を深めていくことが必要である。

- ・ 我が国は、国土の約3分の2を森林が占めているが、近年、その荒廃が問題となっている。森林はCO₂吸収機能や水源の涵養機能などを持っており、これを緑の社会資本として保全していくことは、我が国の重要な課題の一つとなっている。

- ・ 東京は、水源量の約 8 割を他県に依存しているが、例えば、都民が税を負担し、他県を含む水源林をはじめとした森林の保全に充てるという仕組みが作れば、広域的な環境問題に対する先駆的な取組となり得ると考えられる。
- ・ そのような仕組みが現行制度の中で可能か、水源林の保全と税を負担する都民との応益関係など課題はあるが、新たな環境税制のかたちとして、更に議論を深めていく価値がある。

おわりに

我が国の財政状況をみると、平成17年度においては、国・地方の歳出純計が約150兆円であるのに対し、国税・地方税を合わせた税収は約87兆円となっている。また、国・地方を合わせた長期債務残高は、平成19年度末で773兆円になると見込まれている。

少子・高齢化やグローバル化が進展し、従来の中央集権的な行財政システムが機能不全に陥る中、このままでは我が国がいずれ立ち行かなくなることは明らかである。にもかかわらず、国は、小手先の対応を繰り返すのみで、未だ将来の青写真や選択肢を明確に示していないでいる。そうした国の姿勢は、国民が将来への不安を募らせる大きな要因になっている。

分権改革及び税制の抜本改革は、21世紀の我が国の土台をつくる上で最も重要な取組の一つである。国民がゆとりと豊かさを実感し、安心して暮らすことのできる社会の実現という改革の目標を見失うことなく、議論を尽くし、国民の理解の下に進めていかなければならない。

来年度は、現委員の任期の最終年度である。任期3年間の集大成である平成20年度の答申に向け、これまで2年間の審議の成果を踏まえつつ、今後更に検討を深め、都民・国民の視点に立ち、あるべき改革の姿を提言していきたい。

付 記 事 項

答申の取りまとめにあたって、次のような意見があった。

< 地方消費税について >

消費税から地方消費税への税源移譲は、所得に対して逆進的な消費税の税率引上げにつながるものであり、言及することは適当ではない。

< 住民税のフラット化について >

住民税については、三位一体の改革における税源移譲に伴い税率のフラット化が行われたが、課税の公平の観点から、住民税についても、所得税同様、応能的性格をより重視すべきである。