

平成29年度 東京都税制調査会
第2回小委員会 議事録

日 時 平成29年7月6日（木）午後3時00分～
場 所 都庁第二本庁舎 31階特別会議室21

平成29年度 東京都税制調査会第2回小委員会

平成29年7月6日(木) 15:00~16:54
都庁第二本庁舎31階 特別会議室21

【波戸税制調査課長】 本日はお忙しいところお集まりいただきまして、ありがとうございます。
ただいまから、平成29年度第2回小委員会を開催させていただきます。
本日ですが、土居委員が急遽、都合により御欠席となりました。
また、高端委員につきましては、少々おくれていらっしゃるかと伺っておりますので、始めさせていただきます。
初めに、本日の資料を確認させていただきます。お手元の一番左側、上から順に「第2回小委員会次第」「座席表」でございます。

その右側ですが、上から資料1「平成29年度・第2回小委員会の論点」、資料2「地方消費税の清算基準に関する資料」、資料3「地方財政調整制度に関する資料」、資料4「環境税制に関する資料」、また、「沼尾委員からのご意見」でございます。

皆様の机の上に置かせていただきましたファイルには、「諮問文」及び「平成28年度答申」等がつづつてございます。

それでは、この後の進行につきましては諸富小委員長にお願いいたします。

【諸富小委員長】 皆さんこんにちは。それでは、小委員会の議事を進めさせていただきたいと思っております。

きょうは3つ議題がありまして、最初の議題は「地方消費税の清算基準について」、2番目は「地方財政調整制度について」、3点目が「環境税制について」となっております。

繰り返しになりますけれども、1点目は「地方消費税の清算基準」となります。事務局から論点及び資料の説明をお願いいたします。

【百澤税制調査担当課長】 資料2をごらんください。地方消費税の清算基準におきましては、平成30年度の税制改正が見込まれております。制度本来の趣旨を踏まえまして、望ましい清算のあり方につきまして、さまざまな観点から御審議願えればと思っておりますので、よろしくをお願いいたします。

小委員会の開催に先立ちまして資料の説明をさせていただいておりますので、本日はポイントとなる資料及び事前説明時から追加や修正をさせていただいた資料を中心に説明させていただきたいと思っております。

まずは1ページをお開きください。こちらは地方消費税の概要でございます。「5. 税率」ですけれども、国・地方を合わせた消費税率8%のうち、地方消費税は1.7%分となっております。

続いて「8. 清算」ですけれども、国から払い込まれた地方消費税額を最終消費地に帰属させるために、消費に関連した基準によって都道府県間で清算することとされております。具体的には75%分を統計データである小売年間販売額とサービス業対個人事業収入額で、残りの25%を人口と従業者数で清算しております。なお、人口と従業者数は、統計で把握できない部分の代替としての指標とされてございまして、人口は小売業、従業者数はサービス業をそれぞれ代替するものとして用いられてございます。

「9. 交付金」ですけれども、清算後の都道府県の地方消費税収の2分の1が市町村に交付されてございます。

続きまして、5ページをお開きください。こちらは消費税、地方消費税の多段階課税の仕組みと地方消費税の清算との関係をお示したものでございます。消費税、地方消費税の最終負担者は消費者ですので、仕向地原則に基づくと税収は最終消費地に帰属すべきということになります。しかしながら、我が国におきましては各中間段階で本店所在地の税務署に消費税、地方消費税が一括して納付されることとなります。その当該税務署から税務署のある都道府県に地方消費税相当額が払い込まれるといった仕組みになっております。そうすると最終消費

地と税収が一旦帰属する都道府県が不一致となりますので、これを一致させるために各都道府県間において消費に相当する額に応じて清算することになってございます。

続きまして、7ページでございます。こちらは平成27年度、そして平成29年度の税制改正の内容をお示したものでございます。上の平成27年度改正では、サービス業について統計が更新されるとともに、事業者の所在地で計上されていると考えられた情報通信業など、また、非課税取引であるとして土地売買業などが対象から除外されました。あわせて統計が更新されたことに伴って、サービス業のうち、統計で把握できる部分が広がったということで、従業者数のウェートが下がり、一方、人口のウェートが高められる。こういった改正になっております。

下の平成29年度改正では、小売業について統計が更新されるとともに、事業者の所在地で計上されていると考えられた通信・カタログ販売、インターネット販売が対象から除外されました。これに伴いまして、小売を代替するとされていた人口のウェートが高められてございます。

続きまして、8ページでございます。こちらは平成29年度与党税制改正大綱でございます。税収を適切に帰属させるために、統計データの利用方法等の見直しを進めるとされてございますけれども、必要に応じて人口の比率を高めるということも同時に書かれてございます。

続きまして、9ページでございます。こちらは東京都の国への提案要求でございます。人口の比率を殊更に引き上げるといったことは、地方の自主財源である地方消費税の譲与税化とも捉えられ、地方分権の流れに大きく逆行するとしております。また、制度本来の趣旨を踏まえ、基準の精緻化に向けて統計で把握できる範囲と統計の比率をあわせて高めていくことを求めています。

続きまして、13ページでございます。こちらは地方消費税の課税ベースと統計データとの関係をイメージでお示したものでございます。図の左側でございますけれども、非課税部門の中間投入分及び政府の仕入れ分といったものは消費税の課税ベースには含まれておりませんが、最終的には税負担者となっていることから清算基準に含める必要があることを示してございます。

また、その右下ですけれども、現行の統計データにおきまして都道府県別に最終消費地が把握できないものとして建設業、電気・ガス・水道業などの業種をお示してございます。

続きまして、16ページをお開きください。こちらは国・地方合わせて税率10%への引き上げ時に導入が予定されている消費税の軽減税率制度の概要でございます。

続きまして、17ページ、18ページでございます。こちらは地方消費税の清算基準の見直しについて、主な論点をお示したものでございます。

まず1ですけれども、清算基準に用いられる統計データとして、現在、供給側のデータが使われているといったことではございますが、本来的にはどういった統計がふさわしいのか。こういったものを挙げさせていただいてございます。

続きまして、2は現行の統計データに係る課題ということで、(1)にあるように、そもそも最終消費地はどのように捉えられるべきか。こういったことを論点として挙げさせていただいております。そのほか供給地と最終消費地が一致しない業種、非課税取引が統計データに含まれているといった点をどのように対応していくべきかということも挙げさせていただいております。

続いて18ページですけれども、3は建設業、電気・ガス・水道業のように、現在の指定統計では把握できない業種といったもののほか、非課税部門の中間投入、そして政府の仕入れ分、こういったものについてどのように税収を各都道府県に記録させていくべきかというものでございます。

続いて4は、代替指標のあり方です。人口の比率がこれまで高められて、平成30年度改正に向けては必要に応じて人口の比率を高めるとされているところではございますけれども、そもそも人口が消費性向や購買力などの地域の特

性をあらわすことができないといったことをどのように捉えるべきか。また、引き上げ分の地方消費税が社会保障財源に充てられることをもって人口の比率を高めていくべきとの意見もありますけれども、こういったことをどのように捉えていくべきかということを挙げさせていただいております。

また、本来的には代替指標としてはどういったものがふさわしいのかということも、あわせて御議論いただければと思います。

続いて5については、現在用いている統計から、統計上、課題がある業種を積極的に除外して、結果的にカバー率を下げようという意見と、東京都のように統計カバー率を高めていこうとするような意見がありますけれども、これをどのように考えていくべきかというものでございます。

最後に6ですけれども、軽減税率が適用された際に、対象品目について10分の8に割り落として清算すべきかといったものでございます。

なお、本件につきましては、沼尾委員から御意見をいただいておりますので、読み上げさせていただきます。

まず1点目ですけれども、国・地方の消費税増税分（3%部分）については、社会保障財源に充当されることとされたが、地方消費税を一般財源と捉えるか、社会保障の財源として目的税的に捉えるか、その性格の捉え方により清算基準の考え方も多少異なるものとなるのではないかと。

2点目、仮に清算基準において人口の割合が大幅に高まることになれば、地方税の譲与税化につながり、地方分権の観点から問題があるのではないかと。

3点目、清算基準は、各都道府県別の産業連関表の整備など、統計制度を見直す中で精緻化を進めていくべきではないかと。

地方消費税の清算基準に関する説明は以上でございます。

【諸富小委員長】 ありがとうございます。

そうしましたら、この清算基準についての議論を始めたいと思います。どなたからでも結構ですので、最後に論点を提示していただきましたけれども、論点にかかわってでも構いませんし、それ以外についてでも構いませんので、御意見をいただければと思います。よろしくお願いいたします。

この問題の経緯としましては、もともと現在、用いられているベースとなっている経済センサスが残念ながらカバー率が75%ということです。ですので全消費の75%なので、残り25%をどうするかということがもともとありまして、そこを人口、従業者数で半々で割っていたのを、趨勢としては27年度改正で15対10と人口が多くなり、さらに29年改正で17.5対7.5という形で人口比率がさらに高まり、75%のセンサスのカバー率は変わらないのですけれども、残り25%の人口の比率がふえる傾向にあるということです。

それから、通信カタログ販売とかインターネット販売のように、特定の都道府県にかなり過度に集中しているとされている業種について、センサスの対象から外すという措置が行われたということです。こういった見直しの方向について、現在もっと人口の比率を高めていくべきだと。あと、センサス自体にも問題があるのではないかと議論が行われておまして、こういう形でどんどん偏在性があるとされているような業種を抜いていくというふうになりますと、センサスの信頼性そのものを疑うという話になりかねないわけですが、ウエートが75%で維持されていますが、これを縮小していく可能性もあり、人口がどんどんふえていくというようなイメージも出てくるわけですが、それは本来、望ましい方向なのかどうかといった点も論点になるかと思っております。沼尾先生からもその点に触れた御意見をいただいております。

いかがでしょうか。星野委員、よろしくお願いいたします。

【星野委員】 今、問題になっているのは、代替指標として人口がどんどんふえていくことをどう考えるのかという問題が大きいのだと思うのですけれども、これについては東京都の主張のとおりではないかと思っております。そもそも統計そのものがきちんと精査されたものではないので、そこをちゃんとしていくべきという話と、

代替指標として人口割合をきちんとした理屈なしに広げていくことについて問題だということなのだろうと思うのです。沼尾先生からの御意見もあったところなのですが、人口ということで清算基準を考えると、最終消費をどのように考えるかという問題と、消費税の使い道でどう考えるかという問題があって、使い道ということでどう考えるかという問題をここに入れて、清算基準の話を考えていいのかどうかというのが少しあるのではないかと思っています。

【諸富小委員長】　こちら私自身もちょっとわからないのですけれども、人口に応じた配分を強めていくべきといった場合の主張の論拠というのは、沼尾先生の御意見にも書いてある社会保障財源に充当される部分、つまり、国・地方の消費税増税分は社会保障財源に充当されているので、そういったことから考えると、いわば社会保障財源なのだから、人口に応じて配分するのが望ましいという論拠になってきているのですか。

【加藤総務部長】　必ずしもそういうことではないのですけれども、人口をふやすべきだという論拠の1つとして、社会保障財源なのだからという言い方はされております。

少し補足をいたしますと、もともと消費税というのは消費行為に対して課税しているわけではなくて、課税資産の譲渡等ということで、いわゆる対価を払って物あるいはサービスを渡した時点で課税をする仕組みになっているわけです。これは課税技術上そうせざるを得なかったのだらうと思うのですけれども、名前が消費税ということもあり、また、地方税法の中で清算の条文のところには、各都道府県ごとの消費に相当する額に応じて配分するという規定になっているものですから、消費というものの意味をいろいろな形で、皆さん方が都合のいいようにどうも解釈しているのではないかと思っています。消費が例えばお金を払ったその場で消えてなくなるようなもの、例えばサービスであったり、外食であったりということであればわかりやすいのですけれども、物を買って持って帰って、どこで使っているか。その使っているところが消費地であると主張する意見もあるわけです。そのあたりが言葉の意味、税の仕組み、先ほど星野先生がおっしゃった使途、この辺がかなりごちゃごちゃになって議論されていると我々は理解しております。

【諸富小委員長】　なるほど、ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。これも質問なのですが、最終消費という言葉が出てくるのですか。最終消費に帰属させるというような文言は。

【加藤総務部長】　地方税法上は、各道府県ごとの消費に相当する額ということで、必ずしも最終消費とは言っていません。ただ、消費税が前段階税額控除の付加価値税という仕組みになっておりますので、中間投入部分については除外をして、最終的に消費される時点の消費者に負担をしていただくべきものという位置づけになっているという意味では、最終消費ということが慣例的に使われているかと思えます。

【諸富小委員長】　例えば資料の1ページ目の地方消費税の概要に書かれている8番目の清算のところ、「国から払い込まれた地方消費税額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って」という、この最終消費地というのは法律上の文言なのですかね。それとも解説上このように書かれているだけなのですか。

【加藤総務部長】　地方税法の72条の114には、最終という言葉は入っていません。

【諸富小委員長】　よくわかりました。消費という言葉をめぐるさまざまな解釈が成り立ち得るということですね。

会長、何かございますか。

【池上会長】　星野委員の御発言、それから、沼尾委員からの御意見にありました、地方消費税を一般財源と捉えるか、社会保障目的税と捉えるかということについて、従来から東京都税調としては一般財源であるということを一貫して主張しております。

確かに「社会保障と税の一体改革」のときに、社会保障財源なのだから人口に応じてという配分の仕方をしたことについては、諸富小委員長が指摘された資料の1ページの「9. 交付基準」のところに括弧書きがあります。

「平成26年4月以降、税率引上げ分については、人口のみで按分」。要するに都道府県の地方消費税収を市町村に配分するときのやり方で、人口のみでやりましょう、ということ、いわゆる増税分についてやったのです。このときにそういう論理を入れてしまったので、その延長にそういう議論が使われやすくなるのです。これはまさに目的税の議論なので、従来のここでの議論とは系統が違うところがございます。そういう意味で言うと、人口の割合をふやせということは、ここではまず言えないと私は考えております。

確かに人口で配分するとしても、結局、消費額と人口というのは必ずしも比例しないわけで、消費をたくさんする人も、少なくする人もいますので、最終消費地を決めるときにも人口だけで決めることは多分できない。その点で17ページ、18ページにまとめていただいた論点のところは非常にわかりやすくなっていると思います。その1番について言うならば、清算基準の統計データについてということで、需要側の指定統計として貴重なものに家計調査と全国消費実態調査があるが、いずれもサンプル調査であるということで、今までは清算基準に使われていない。どうも国の考え方としては、全数調査でなければ信用できないのだという議論があるようです。そうであればサンプル調査は何のためにやっているのでしょうか。使えないものだったらやらなくてもいいではないかという言い方もできます。単に学者の趣味でやっているわけではないので、サンプル調査であってもそれを精緻化して行って、実態に近づける努力をすれば、それを使ってよいと思います。そういう努力をすべきだとも言えるわけです。沼尾委員からの御意見にある産業連関表の整備なども含めて、そういう統計データ、サンプル調査も含めて使って、本来の最終消費地を明らかにしていくことが必要なのではないかと、個人的にはそのように思っています。

17ページの資料の2番目の論点、最終消費地と販売地との不一致について、要するに人口を主張される方は、最終消費地というのは居住地であるという意味で言っているのだと思います。ただし、実際には例えばサービスの場合であれば販売地だという考え方があります。物であっても実際にその物を持ち歩く、例えば携帯電話などを持ち歩く場合、携帯電話はその人がいるところで使っているわけですので、神奈川県なり埼玉県なり千葉県に住居がある人であっても、昼間は例えば東京で働いている人の場合、東京で使っているケースが多いわけです。それはもちろん通信量もそうですが、現実の物もそういう形で使っている。モバイルパソコンも同じことです。そう考えると、物であっても居住地で使っている割合よりも昼間いるところで使っている割合のほうが高いこともあるわけです。そういうことも含めて考えていくと、必ずしも物だからといって人口で代替するのが正しいとは限らない、そういう議論をやっていかなければいけないのでしょうか。

団体によっていろいろな主張があることは存じておりますが、全体としては適切な統計の使い方ということを重視して、改革を進めることが妥当ではないか。先ほど星野委員も言われたような意見に私も賛成します。

以上です。

【諸富小委員長】 ありがとうございます。

ほかにございますでしょうか。金井委員、お願いします。

【金井委員】 私はこういう議論で余り発言してもしょうがないないつも思っているのですけれども、率直に言ってこういう議論にエネルギーを使っていること自体が嘆かわしいというか、あきれるような税制の世界だなというのが率直な印象です。

清算基準などというのは交付税で最終的に調整する前段階の前さばきであって、いわば交付税にどれだけ負荷をかけないかということが大事であって、それ以外の清算基準でやれ何だ、やれが得するとか、そのような議論をすることに余り意味を感じないといえますか、生産性を感じない。実につまらない議論なのではないかと率直に言って思います。

はっきり言って地方消費税が地方税だと言われたからといって、実質的に分与税であることは否定できないわけでありまして、還付税的にやるか配付税的にやるかの違いであって、そんなに本質的な議論とは思えないので、

何でこういうことにエネルギーを使うのかというのが率直に言うと本当によくわからないというふうには思わざるを得ません。だから余りこういう議論で深く議論するというのはどうなのかなと思います。

会長がおっしゃったように、社会保障財源だから人口というのは、これは全く理屈が通らない話で、全然何を言っているのかわかりません。というのは全ての行政サービスは人間に対して行うわけであって、そんなことを言ったら財源というのは全て人間で配るといいという話なので、社会保障的だからといって人間だ、人口基準だなどということは、およそ説得力がありません。また、沼尾先生が2点目におっしゃっている譲与税化が問題であるというご指摘は、譲与税だとなぜ分権ではないのか、地方消費税だとなぜ分権なのか全くわかりませんし、産業連関表の整備にコストをかけて一体どういう意味があるのか。現在ある統計の中で一番適当なものを選ぶ。会長がおっしゃったように、センサス統計以外でも使うというのは決して悪いことではないと思いますから、新たなデータを整備しなければならないというもので負荷をかけるのはいかがなものかだと思います。こういう議論で全国の知事会とか、そういうところでくだらないお金の取り合いをしないでほしいものです。金が欲しいというだけです。それはよくわかります。しかし、それは最終的に交付税でやるべきものであって、前段階で本当の意図はお金がたくさん欲しいということを建前論で議論するというのは、本当に正直に言うと理解に苦しむということを思います。

例えば消費額に応じた額で配分することを最終消費と言うかどうかということですが、一国経済の中で最終消費を、人間が行っている消費を空間的に帰着させるというのは極めて難しいということになるので、どうしても人為的といいますか、フィクションにならざるを得ないのであって、それはお互いに割り切るしかないのではないかと考えています。本来の消費税のあり方ということですが、消費税法によりますけれども、何も書いていないのです。前2項に当たるものはこういうものと、いわば根拠なく適当に結論だけ書いてあるという法律で、いわばこの法律がどういう思想でできているのかさえもわからぬ法律です。だからそういう意味で、こういう議論をやるのはやめたらどうだろうかというのが率直に思います。

簡単に言えば国境間を超える取引のときに、外国人が持って帰るときに税金を返すかどうか、消費税を返すかどうか、あるいはEUでEU型付加価値税を払ったときに、日本に持って帰るときに税金の還付を受けられるかどうかとか、そのぐらい大きければわかりますけれども、日本国内でどこで何を消費しているのか、そんなことわかるわけないわけであります。その場で消費すると言ったって、ご飯を食べて消費地で本当に消化しているのかだつてわからないわけで、血となり肉となつていくわけで、教育サービスだつてそうです。そこで受けたからといって、本当にそこで消費されたとは言えない。そのように考えると余り理屈を詰めてというか、大した理屈にならない理屈で議論をするというのはくだらないので、いいかげんにやめたらどうかというふうには提案したほうがいいのではないかと私は思います。それは私が部外者であるからそう感じるのかもしれませんが、皆さんこういう議論がお好きなのかなというので、すごいなと思います。

【諸富小委員長】 ほかにございますでしょうか。

【保井委員】 今、金井先生がおっしゃられたこと、私なんか税からすると本当に部外者なので、そもそもいろいろな政治的な考え方から変化があったというのはわかるのですが、もともとグローバルにどんな国にもセールスタックスがある中で、いわゆる消費税、セールスタックスというものはどういう性格の税だというふうには捉えたらいいのかというのを、もしおわかりになればお聞きしたいなと思っています。

素人感覚で言うと、消費税というのは応益か応能かというのと、どちらかという応益的な色彩の強い税なのではないかと思いますが、それをいただいた資料の中のまさに地方消費税の最終負担者は消費者であり、税収は最終消費地に帰属すべきということを考えると、なるほど応益的であり、これは人と言いましても消費者たる市民の消費という行為に関して、よりよい環境整備がなされるために使われるようなタイプのものなのかなと想像するわけで、そういう意味で言うと、そういう大原則を明らかにさせた上で、余り私も複雑になり過ぎないよう

に、大原則の中で妥協点を見つけて、それはできるだけシンプルにしたほうがいいのではないかと感じるころなのですけれども、もちろん上乘せ部分は、いろいろな事情の中から社会保障に関連する財源になっていくことはわかるのですが、そもそもの消費税というものはどのような考え方で導入されたのか、あるいは世界的にどういう考え方なのかということに立ち返って、その原理原則の中で何かを考えていかないと、確かに迷路に踏み込んでしまうのではないかと感じました。

感想的ですけれども、以上です。

【諸富小委員長】 ありがとうございます。

保井委員から原則に立ち返るべきだということ、全くそのとおりだと思うのですが、そういう意味では個人的には最初のもともとのところはかなり妥当なところで、センサスに依拠する、これがベースの考え方だと思います。

保井委員から諸外国はどうなっているのか、大体セールスタックスというのは州レベルで実施されていますけれども、小売段階の消費税になっていて、ですから製造段階とか卸売段階も省くということです。日本はそこが入ってしまうので、最終消費地に帰属させたように生産活動、生産行為が必要であるというのは、ここは万人が納得するところで、問題は清算基準をどういう基準に基づくかという、ここで意見が分かれてくるわけですが、センサスを精緻化する、できれば75%をもっと拡張していくというのが普通の考え方ではないかと思えます。

ただ、そこが現状で75%しかカバーできないのであれば、人口、それから、従業員が入っているのですが、半々というのは私は理由があったと思うのです。なぜ従業員が入っているかということ、昼間消費もやはりあるわけです。先ほどお話が出ていたとおりで、なかなか埼玉、千葉に住んでいらっしゃる方々は、昼間は東京で会社員なり何なりとして働いて、人によっては1日の大部分を実は東京で生活していて、働いていて、帰って寝るだけという場合は、かなりの消費活動を東京でやっており、例えば従業員の数で昼間消費については入れることができるのではないかという考えで、多分、従業員数が入ったのではないかと思えます。

この按分が1対1でいいのかどうかというのはあるのですが、本来、居住地に帰属させるべきと会長が、どういう考え方でやっているのだろうと指摘されたのは人口ですけれども、そういう都道府県間の人口移動を伴う昼間消費と夜消費の差をある程度見るための指標として従業員数。大体半々で見ているというのは悪くはない考え方かなと。それがなぜだんだん人口になってきたかというのは、一連の消費税の目的税化的な考え方があって、そこは人口がふえていく背景要因があったのか。そういう働きかけも行われたしということなのだと思うのです。

ただ、そこも明確にもともともうこういう考えで入ってきたことの背景をちゃんと見て、だんだん居住地での消費がふえてきているので、例えば現役従業員数といいますか、労働人口といいますか、現役世代の20～65歳の部分が減ってきているので何とかとか、そういうものに基づいて比率を見直さざるを得ないという考え方であれば筋が通っているかなと思うのですが、そういう議論があったのではないかと思えます。

筋としてはそういう考え方で、本来的に最終消費というものにできる限り統計的整備をし、その限界について昼間の消費と居住地での消費をある程度の比率で按分していくというのが基本的な考え方で、それをどのようなタイプにするかは同じように何らかの客観的な基準に基づいて、比率を按分することで合意を得ることではないかと思えます。これはできる限り人口に回帰させていこうというのは、ある種の極端な考え方で、本来的な消費税、最終消費という考え方に乖離をしていきますし、保井委員がおっしゃった本来のあるべき原則からかなり離れていくことになるのではないかと個人的には思っております。

ほかにございませんでしょうか。 高橋委員、どうですか。

【高橋委員】 一言だけ、役に立たないことを申し上げるのですが、今の人口で按分する、統計でうまく把握できない部分について、仮にそれ以外の指標をとるといときに人口と従業者数というのが今までありました。

従業者数というのは今、諸富委員が御説明いただいたような意味だとしたときに、要するに国レベルのいわゆる消費税のみならず、付加価値税の仕向地原則という考え方で、地方消費税におけるボーダーをまたがる取引があるから、何らかの基準で税収をそれぞれの地域に帰着させなければならないという場合の消費地に帰着させるという考え方は、異質な気もするのです。つまり、例えば池上会長が先ほどおっしゃったような家計調査とか全国消費実態調査というところで、居住地基準で消費額を捉えて、そこに帰属させるということでも考え方としてはあり得るのかなと私は思っています。

いずれにしても、いろいろな議論があり得るので、そうやって考えていくとシンプルな形で按分する、あるいは、もう少し統計の信頼性を高め、既存のよりよい統計を使ってすばつとやってみようということにして、信頼性を高めていくことが大事かと思えます。地方消費税が地方税であるとしても、譲与税であるとしても、地方財源として今後も重要性を高めていくとすれば、信頼性を担保するという意味で配分基準のあり方は重要だということです。

【諸富小委員長】 ありがとうございます。

もちろん人口あるいは従業員数のところは、今、高端委員から御指摘のように消費統計、何らかの最終消費を示す統計で代替すべきだという主張もあり得ると思えます。家計調査、全国消費実態調査等、それもあり得ると思えます。ただ、そのサンプル調査であるがゆえの信頼性という点で難があるという御指摘が会長からもございましたように、全数調査でなければいけない。では産業連関が信頼できるのかということ、産業連関も結構問題がありまして、粗いのです。ただ、カナダのHSTは池上会長が詳しいかと思えますが、十分信頼性に足るのですか。

【池上会長】 カナダの場合は要するにカナダ統計局（Statistics Canada）は非常に権威があるのです。要するに全国一律の方法で連邦みずからやっているということです。日本の場合、県民経済計算は各都道府県がやっていますが、結構やり方も多様なようですので、どうも全国的な制度にはなかなか使えないようです。そこから根本的にやるとすごい時間がかかります。

それに対して家計調査とか全国消費実態調査という調査もあります。ただし、それも先ほど私が申し上げたとおり、家計ということになると居住地で消費した形になりますので、それが全てをカバーできるのかという問題がございます。今は確か、サービスに関しては販売地、物については居住地という一種の割り切りで考えようということになっているのですけれども、そこを全体としてどうバランスさせるかということについてもコンセンサスが崩れてきていると思えますので、そこの議論も改めてしなければいけないことになります。平成30年度改正に間に合うのか、本来のやり方でできるかと言われると、かなり危ないなという感じを私は持っております。

【諸富小委員長】 ありがとうございます。大体御意見は尽きたかと思えます。ここで結論を出そうというわけではございません。ただ、本来の消費税の考え方、その消費ということの捉え方、いろいろな解釈があり得ますけれども、本来、応益課税としての観点から最終消費に応じた生産をやっていく。その原理原則にできるだけ立ち返った考え方をしていくべきではないかというのが、都税調としての考え方ではないかというふうにとりあえずまとめさせていただきたいと思えます。さまざまな御意見をいただき、ありがとうございます。

そうしましたら、次の議題に移らせていただきたいと思います。2つ目は地方財政調整制度ということになりますので、事務局より資料についての説明をよろしく願いいたします。

【波戸税制調査課長】 資料3「地方財政調整制度に関する資料」をごらんください。本パートでは財政調整制度のあり方、財政上の不合理な措置の是正について御審議をいただきたいと存じます。

それでは、資料の説明をさせていただきます。3ページをごらんください。地方財政計画の歳出の推移です。近年の地方財政計画の歳出は、社会保障関係費が増加する一方、行政改革等により給与関係費や投資的経費が減少しております。

続いて、5ページをごらんください。地方財政の借入金残高の状況です。臨財債の残高は、平成13年度の創設以降、一貫して増加をしております。

続きまして、8ページをごらんください。都道府県別交付税依存度についての資料となっております。交付団体の半数において、地方税等よりも地方交付税のほうが歳入総額に占める割合が高くなっております。

続きまして、10ページをごらんください。トップランナー方式の導入についてです。民間委託等の業務改革を実施している地方自治体の経費水準を、基準財政需要額の算定に反映する取り組みでありまして、現在、対象事業とされている23の業務中、18業務で実際に導入をされております。現在この対象事業をさらに拡大すべきとの議論があります。

続きまして、11ページをごらんください。経済・財政再生計画の着実な実施に向けた建議のうち、地方財政に関する部分の抜粋となっております。地方財政計画を実際の地方決算と照らし合わせて検証して、適正化すべき点を次年度の地方財政計画に反映させるというPDCAサイクルを継続的に回していくことが重要であるとしております。それぞれ4つの項目が記されておりますが、次ページ以降に詳細を記載してございます。

12ページをごらんください。まず、基金残高の検証と地方財政計画への反映に関する論点をまとめたものとなっております。各団体の基金の内容、残高の増加要因等を分析・検証し、地財計画に適切に反映することが必要というふうに財政制度審議会においては議論されております。

続きまして、13ページをごらんください。枠計上の経費の検証に関する論点をまとめたものです。内訳や積算が明らかでない枠計上の経費について、事業の実績、成果を把握し、検証することが必要としております。

続きまして、14ページをごらんください。国の補助事業及び追加財政需要額に係る計上の適正化に関する資料となっております。地方に渡し切りになっているこれらの不用額について、是正を検討する必要があるとしてございます。

続いて、15ページをごらんください。トップランナー方式による効果額の地方財政計画への反映に関する資料です。トップランナー方式により基準財政需要額の減少額を明らかにした上で、その一部を赤字地方債等の削減に充てられるよう、地財計画の反映を工夫する必要があるとしております。

続きまして、18ページをごらんください。財政上の不合理な措置の是正の議論に関連する資料となっております。人口1人当たりの一般財源額の状況です。地方交付税による調整後の額について東京は、全国平均とほぼ同じ水準となっております。

続きまして、19ページをお開きください。平成28年度東京都普通交付税の算定結果に関する東京都の考え方を記した資料となっております。大都市の財政需要が適切に反映されていないなどにより算定された基準財政需要額は、配分技術上の数字にすぎず、都財政の実態をあらわしていない点について東京都は毎年反論をしております。

続いて、21ページをお開きください。地方揮発油譲与税の譲与制限の概要です。地方交付税の不交付を理由とする譲与制限の影響額は、年間約40億円となっております。

説明は以上でございます。

【諸富小委員長】 ありがとうございます。

そうしましたら、今、御説明がありました資料の論点について、御意見等ございましたらよろしくお願いたします。金井委員、どうぞ。

【金井委員】 トップランナー方式というのは非常におもしろいというか、トリッキーな話です。これは実はトップランナー方式を導入していなくても、実はトップランナー方式的なメカニズムがずっと交付税制度とか、地方財政計画には反映しているので、もともとあった効果をあたかもあるかのように総務省がいわば幻想として打ち出して、あたかも改革したように触れ込んでいるというので非常におもしろい仕組みなのです。要はどうい

うことかという、例えば人件費を下げていくと一番トップランナー的に人件費を減らしたところは、結果的には交付税の配分から言うと、人件費が多いことを前提に配分されますから得になる。ただし、それは後年度には決算データに反映していきますので、みんながトップランナーに従ってやっていると全体としての人件費が減りますから、地財計画上の総人件費が減りますので、みんなが競争して行革をやると首を絞めるという仕組みです。これは集中改革プランの基本的なロジックであって、最初に減らしたところは瞬だけ得するけれども、みんなが同じように減らせば全体として地財計画は圧縮できますので、みんな首を絞めるという仕組みで、それはもともと地財計画上、要は全ての業務に関してメカニズムとして組み込まれているということなので、何%分とか言っているのはいかにも総務省の交付税を使ったトリックであって、そんなものは全くうそで、全てについて反映されているというのが事実です。

また、財務省が真面目に受けて、あたかも反映しているということを言っていますけれども、これまた大うそで、トップランナー方式をもし地財計画に入れていればというか、そもそも基本的に入るのですけれども、トップランナー方式を地財計画に積算上、入れるというのは実際の削減効果が出る前に削減してしまうことです。現在の地方財政計画の仕組みでは、実際に削減して決算上、出た後で反映するというので、若干財務省流にやれば、先に首を絞めることができるという意味であります。けれども、これは地方自治体の財政余力の拡大には全くつながらない仕組みです。もっと言えば行政改革をすればするほど損になるのですから、みんなしないほうが良いという仕組みなので、何重にも意味不明なおろかな議論をしている。いかにも総務省がつくったトリックにひっかかったふりをして、財務省がわざと言っている。これはロジック上は間違いです。交付税上の標準団体とかの計算はあくまで分割基準であって、これも分割基準であって積算ではないです。交付税の基本的なロジックを見ると、それを財務省はわかっていながらわざと知らないふりをして、経済学者とかをだましてずっとやっていて、非常にばかげた議論を相変わらずやっているなど。これも無駄としか言いようがなく、何でこういうくだらないことを次から次へと思いつくのかなど。もう少し真面目なことを考えてもらいたいというのが率直な気持ちです。

現在の地財計画上、一番危ないのは、みんなが競争的に行革をやるということで、結果的には地方は首を絞めるということが内在的に入っている。それはいい意味では競争するインセンティブを与えているということです。先に行革をしたところは数年間は得をする。みんなで標準的に全自治体とは言わないけれども、半分くらいに行き渡れば決算額は下がってきますから、決算額をもとに計算しているわけですから、そういう意味ではゆくゆくはその効果は消えるのですけれども、少なくとも早くやったほうが得ですよ。標準で計算されるので、全然行革しないと損になりますから、そういう意味では内在的に一定の行革メカニズムは入っている。だからそれ自体は本当は自治体が気づけば、みんなで行革しないのが一番正しいという結論になるはずで、ある程度談合をして行革しないというのが正しい。ただ、自治体は基本的にみんな自己利益を図りますので、抜け駆けの競争をやって、みんなで首を絞めるという話になるので、その首絞めメカニズムを明らかにして自治体に知らせるという意味では、トップランナー方式は意味があると思うのです。財政余力の拡大には全くつながらない。大体財務省が喜んで言っているということが余力の拡大につながらないに決まっているわけで、これはおろかな仕組みであることを自治体の人に知らせる意味はあるけれども、しかし、既に実はそのメカニズムはずっと入っていて、集中改革プランとかでみんな既に首を絞めているということは間違いないので、そういうメカニズムを知らしめる意味では意味があります。これもこんなことが大きく議論になっていること自体、もう少し交付税を真面目に考えることはないのかというふうに慨嘆するところです。先ほどの分割基準もそうですけれども、何か日本の政策決定はおかしいのではないか。真面目なものをもう少し考えたほうが良いのではないのかというふうに、大変暗澹たる気持ちになります。もう少し昔の大蔵省、自治省のころは真面目に交付税を考えていたのではないのかと思うので、ちょっと嘆かわしいなと思います。

【諸富小委員長】 ありがとうございます。

ついでにと言うのは変ですけれども、金井委員に資料で言うと12ページの基金残高の検証、基金の残高がどんだんふえていって、実は地方には結構お金があるのではないかという問題について、コメントいただけますか。

【金井委員】 これもおっしゃるとおりそのとおりなので、では基金を残さないで全部使ってしまったほうがいいですねという話なので、これもストックを計上しないからこそ行革メカニズムを入れていたわけです。使ってしまったて足りなくなりましたと言っ、もう金はないよと言えるわけですけれども、お金が余っているから、これは財政余剰なのです。昔からある議論ですけれども、それに財務省が目をつけたら、ではお金を使ってしまったほうがいいのですねという話になります。国は自分でそういうことをやっていますよね。特別会計のほうにお金をため込んでおいて一般会計を減らす。総務省から言えば自治体にため込むというのは、要は昔は自分の特別会計だと思っていたので、交付税特会にため込むのではなくて、各自治体にため込めば自分たちが使えると思っていたのでしょうけれども、そういう自分たちの財布だという思惑はともかくとして、メカニズムとしてはこれに目をつけたらみんな浪費したほうがいいという議論ですね。そういうことを財務省は考えているのかということでも全く意味不明ですよ。だからそういうくだらないことは早くやめたほうがいいと思う。

ただ、ため込めばいいというのはまた別問題です。これだけ消費デマンドが少ないときに自治体がため込んで、そのお金を使わなかったら過少消費になるわけで、税金として巻き上げておいて使わなければ、投資にも回さなければデフレ要因になるわけですから、これは使わせたいほうがいいという経済政策はあるかもしれないです。けれども、ただ、一方で基金以上の借金をやっていますから、そういう意味では全然問題はないわけで、これも為にする議論が多過ぎて、財務官僚の質が下がっているのですかね。

【諸富小委員長】 星野委員、よろしくお願いします。

【星野委員】 今の基金残高の議論なのですけれども、フローで見ている制度でストックがあることについて、どういうことで起きているかということについては純粋に調査対象として興味があるところではあるのですが、一旦、地方に渡したお金をストックがあるからといって使途まで国が制限するというか、そういう仕組みなのかというか、地方自治体がそれをストックとしてためていたとすれば、住民や議会に対して説明する責任はあると思うのですけれども、それを地財計画をつくっているというところで国に対して何か報告をしたり、ためていたから削らなくてはいけないとか、国との関係で問題視されるようなシステムなのかどうかというか、金井先生のほうがお詳しいかもしれませんが、そこは1つあります。

あと、枠計上の話なのですけれども、これは枠計上で地財計画をつくることに対して批判的である人たちは、枠計上が将来的には地財計画を削られる要素になるから、リスクがあるのではないかということを言っていたと思うので、そここのところはそのようになってきたという話かなと思うのですけれども、やはりちゃんと需要を見て積むという、それはある意味、フィクションな部分もあるかもしれませんが、きちんとそういうことをやっていかなくてはいけないという話と、ただ、そもそも積算で見ることができなくなっている需要も最近ふえてきているのではないかという話と、両方あると思うので、そここのところは兼ね合いの中で考えていくべき問題ではないかと思っています。

【諸富小委員長】 ありがとうございます。

ほかにございますでしょうか。よろしくお願いします。

【高端委員】 少しだけ。金井先生や星野先生がおっしゃったことと基本的に同じで、財制審の論点で議論しろと言われても困るなという、一言で言うとそういうことだと思います。

積み上げ方式でやっているわけでもないのにトップランナー方式での、要するにミクロの配分のところの変化を地財計画に反映しようという話になるのは違和感がありますし、枠計上についても似たような話ですし、そういったあたりで、トップランナー方式の基本的な性格というのは金井先生おっしゃったとおりで、恐らく総務省

と財務省はお互い何をやっているのかわかった上で形を見せているところだと思うのです。この資料に即して何かを言えと言われると、この程度のコメントしか言えないのかなという感じがいたしております。

【諸富小委員長】 ありがとうございます。

ほかにございますでしょうか。では会長、コメントございますか。

【池上会長】 確かに現状の財政制度等審議会と地方財政審議会の議論は資料に載っておりますけれども、この枠で話をした場合には、ただいま委員の方、皆様から出たような御意見は当然と思います。

そもそも論をここで言うのがいいかどうかわかりませんが、従来は地方交付税の性格は何かという議論があって、もちろん大蔵省、財務省の立場から言えば、これは地方交付税交付金という交付金の一種である。要するに国税の一部を交付してやるという態度がずっとあります。自治省、総務省系の考え方は、地方交付税というのは地方団体の共有する固有財源である、という文言でずっと言い続けてきているわけです。

ただし、現実の政策決定の仕方、予算編成の中では、財務省的に国の予算編成の中で普通の補助金であれば事業官庁が概算要求を行って、それに対して財務省が査定する、ということ細かくやっていたのに、地方交付税に関しては枠配分であるとか何とかということになって、よくわからないという実感がずっと財務省の中であって、なかなか手をつけにくい。だからこういうやり方でいろいろと論点を出しながら議論を仕掛けるのだと思います。

そういうやり方につき合う形で議論をすると、大体こういう枠に収まっていく。それが非常にむなしというのは金井委員の言われたとおりであります。そうするとトップランナーにしろ、集中改革のメカニズムにしろ、国のペースで地方自治体に行革を強いながら全体として地方交付税の枠を削っていくというのに対して、そうでないやり方があるのかということになります。これは政策決定のやり方自体を変えるという方向しかないのだと思います。それを都税調として言い出せるかどうかは問題ですが、しかし、考え方としては、高端委員も言われたように、現状は積み上げ方式をやっているわけではない。一個一個の地方自治体について必要な財政需要を積み上げていって地方財政計画をつくっているわけではありません。そういう現状から考えると大きな改革をするのは難しい。大枠を変えて、つまり地方交付税の計算の仕方、積算の仕方を変えるんだという改革であれば、別なやり方ができて、地方団体がみんなで行革をすれば、それでみんなが豊かになれるようなシステムをつくることもありうると思います。ただし、それを国民に対して地方自治体が説得できるような、そういう政策決定システムができれば、それは大きな改革はできるのだと思いますけれども、それがなかなか困難であることは私も認識しております。従来も都税調答申の中には地方財政調整制度のことをずっと書いてきておりますので、その内容や書き方を見ながら、今出てきたような御意見を生かせるような形で文章を考えていくことになるのかなと思っております。

【諸富小委員長】 今、会長からまとめの言葉をいただきましたので、ここについてはそういう形で財政調整のところについては記述を進めていきたいと考えております。御意見いただきありがとうございます。特にこれはという御意見がございましたら、いいですか。

そうしましたら、財政調整についてはこれにて終わらして、次の3番目の論点、環境税制に移りたいと思います。そうしましたら事務局から資料の説明をお願いします。

【波戸税制調査課長】 資料4「環境税制に関する資料」をごらんください。

本パートでは、平成30年度税制改正において結論を得るとされております、森林環境税について御審議をいただきたいと存じます。4ページをお開きください。森林環境税に関する都内の団体の意見となっております。事前説明時から追加した資料となっております。

まず特別区長会では、水道料金や税の中で水源となる民有林の再生及びダム建設費用等の一部を都民が負担していることとの整合性の観点から、制度設計には課題があるとしまして、6月27日に総務省に要望を提出して

おります。内容といたしましては、特定の森林保有市町村への財政支援のための財源については、地方交付税による措置を優先すべき。また、地方税として徴収した税を他の市町村へ配分することは、応益負担の原則から逸脱していることから認められない。さらに、住民等の理解が得られるように議論を尽くすことが必要という点について要望しております。

また、市長会におきましても今週の7月3日に総務省に要望を行っております。内容は、区長会の要望の事項に加えまして、所得に対して逆進的な税であることに留意すべき、また、財源配分について都市部における緑地保全も対象とするなど、森林を有しない自治体の環境施策にも寄与する仕組みにするべきとしております。

また、東京都町村会におきましては、自治体の林野行政の財源強化が急務であることから、全国森林環境税の早期実施を求める要望を昨年11月に行っているところです。

続きまして、5ページをごらんください。森林環境・水源環境の保全を目的とした超過課税の実施状況でございます。37の府県と横浜市が課税自主権を活用して個人住民税、法人住民税の超過課税を行っております。

6ページをごらんください。先ほどごらんいただいた超過課税の用途についての資料となります。間伐等の森林整備に充てているのは5割程度でありまして、その他は各府県独自の判断で都市緑化や木材利用促進等について利用をしております。

続きまして、7ページをごらんください。我が国の森林の面積に関する資料となっております。東京都の森林面積ですが、日本の森林面積の約0.3%となっております。

続きまして、10ページをごらんください。総務省における森林環境税に関する検討会の中で示されている論点をまとめた資料となっております。現在、3回までの議論が終了しておりまして、ここでは税の目的や性格、個人住民税均等割の枠組みの活用、税収の用途について検討が行われました。

続いて、第4回の検討会では、配分や基準、都道府県における超過課税との関係等についての検討が行われることになっておりまして、ことしの夏に中間取りまとめがされることを伺っております。本件につきましては、後ほど諸富小委員長から検討の状況について補足の説明をお願いいたします。

続いて、12ページをごらんください。東京都における森林吸収源対策における事業予算です。都におきましては林業関係予算として50億円、緑地の保全や都市緑化に関する予算として80億円計上しております。また、東京都水道局の水道水源林に関する事業費は19億円となっております。

なお、参考といたしまして、森林面積が全国で最も多い北海道の林野関係予算、さらにその右に林野庁と環境省の関連予算を掲載しております。

説明は以上です。

【諸富小委員長】 どうもありがとうございました。

そうしましたら、今、御指摘がありましたけれども、私からも若干補足説明をさせていただきたいと思っております。

現在これをめぐりましては、資料で言うと11ページに注で総務省の森林吸収源対策税制に関する検討会と書かれていますように、地財審の下にこの検討会を設ける形で現在、議論が行われております。この検討会の会長は小西座長、関西学院大学教授です。地財審でするので地財審メンバー全員、堀場会長以下、出席しておりますし、事務方も自治税務局長以下、担当の方々皆さん列席をしておられます。メンバーは学識経験者が多いのですけれども、森林の多い自治体と都市自治体、都道府県代表としては宮城県知事が委員として選ばれております。このようなメンバーで議論を重ねてきておりまして、現在、真ん中あたりで10ページを見ていただきましたら6月22日の第3回の検討会より、本格的な制度設計の議論に入っております。今回の第3回、それから、次の第4回が制度設計で非常に重要な山場になると思っております。

そもそもなぜこの検討会ができたのかというところを少し振り返ってお話をしますと、1ページに29年度の税制改正大綱の文言を入れていただいております。ここに森林吸収源対策とあって、市町村が主体となって実施

する森林整備等に必要な財源に充てるため、個人住民税均等割の枠組みの活用を含め、都市、地方を通じて国民に等しく負担をを求めることを基本とする森林環境税（仮称）の創設に向けて、地方公共団体の意見も踏まえながら具体的な仕組み等について総合的に検討し、平成30年度税制改正において結論を得るというふうにはっきり書かれておりますので、尻が切られたということで今のこの検討会で結論を出すことになっております。

経緯ですけれども、かなり古くから森林整備のためにお金が必要という議論をずっと繰り返し行ってきました。そういうことで言うと、かつて森林交付税というアイデアもございました。それから、かつて林野庁が提起した議論として、水源税構想というものもあったかと思います。この水源税構想というのは私の記憶する限りでは水道課税、水道料金上乘せ課税をして財源を集めるということ。これも大変な反対が起きて潰れたという経緯を持っておりまして、森林交付税に関してもたしか和歌山県新宮市の市長かどなたかが提唱されていて、全国で賛同団体を募って運動されていたという記憶があります。いずれも実を結ばない中で、近年注目を浴びてきたのがCO₂の森林吸収源という論拠です。もともとですから水道課税をやるといことは、森林の水源涵養機能に着目した議論だったわけですけれども、近年その焦点がCO₂の吸収源に移ってきております。

そういう観点から、民主党政権時に地球温暖化対策税というものが導入されました。これは石油石炭税に上乘せをして課税して、CO₂比例で課税するものなのですが、この中から森林吸収源対策についてもお金を出すというような議論もありましたが、結局それはうまくいきませんでした。それは温対税を導入する際の経団連との議論の中で、産業界がこの税を容認する際には、その財源の使途については産業界が行うさまざまな省エネ対策の補助金としてこれを目的税化することについて、事実上のと言ったほうがいいかもしれませんが、目的税化とすることについての合意があったので、それを外して森林吸収源対策に充てることについては強い反対が産業界からありまして、結局それもうまくいかなかったということがございます。最終的にそのラインが断念されて、環境省から森里川海税、ある種の水循環を促すための新しい税金だというような提案が行われておりまして、これは何年間か税制改正要望で言っていたと思うのですが、これも結局、実を結ばずということになったかと思えます。

そういういろいろな経緯がありまして、これになったということです。私の印象では急遽出てきた感じがします。これがなぜ急遽、しかもかなり具体化して、税のかけ方、使途、どこが主体なのかということも含めてかなり書き込まれています。年限が切られていますので、これは具体案を出せば与党としては通すということなのだと思いますのですが、恐らく言われたような消費税が延期される中で、増税としてこちらが優先で上がってきたということだとも聞いております。いずれにしても、ずっと長年の要望があったということではあります。

そういう意味で、名前が森林吸収源ということになっておりますので、森林吸収源対策ではあるのですが、水源涵養や土砂災害等、福岡でも豪雨がありましたけれども、台風が来た場合の土木の被害を防ぐとか、さまざまな機能が森林にはあるということで、それが森林、林業が衰退していく中で、人口減少あるいは高齢化によって減少していく中で森林整備が行うことができず、荒廃が進んでいるという背景があり、そこでそこに手当てをするために財源が必要だという論理になっております。

これをめぐっては、都道府県が10年ぐらい前から、もう少し前ですかね、森林環境税というものを都道府県独自課税として導入するようになってきておりまして、かなりの都道府県が、都は入れておりませんが、超過課税の状況ということで5ページにまとめていただいているとおりであります。今回ののはこれとは別ということになっております。

具体的にどれをベースにお話をするが一番いいかという10ページですので、10ページでお話をしますと、税の目的、性格のようところは今お話をさせていただいたところです。今回、そうは言っても森林整備については、既にたくさん補助金があるのではないかと御指摘もあるかと思えます。実際に林野庁が用意している国庫補助金はたくさんメニューとしてありますし、都道府県でそういう森林整備財源も用意しています。

ただ、今回はかなり問題が実は絞られていまして、不明地主の森林をどうするかという問題なのです。つまり不在地主というのは聞いたことがあると思いますが、不明地主、そもそも住んでいないだけではなくて、所有者がわからなくなりました。何代か地主が変わっているうちに、あるいはもちろん不在という形で地主さんが移ってしまったということがありますが、さらに相続されたり、その方が亡くなられたりしていく中で、地籍自体が不明になってしまう。そもそも地籍整備がちゃんとされていないという問題もあると思います。

あと、そもそも境界、ここからここまでが誰々さんの山で、ここから先はAさんの山で、Bさんの山でという境界も不明であるという状態です。こういうことになってきますと山主さんの意思が判明しないために、やっていかずら分からず手につけられない。

今回はそういうことから市町村を主体とすることにして、市町村がまず地籍を確定させる、山主さんを確定させるという地を這うような作業をまずやるということなのです。それをやった上で判明した場合、山主さんに連絡をとって、どうされますかということをやって、整備するといった場合はもちろんオーケーなのですが、いろいろな事情でやっていないわけです。財源がない、お金がない、資金がない、やってももはや林業として成り立たないのでやる気がない等の場合にでもやらなければいけないということから、了解をとりつけるという作業です。そこで公的財源でもって実際に市町村がみずから施業をする。実際の作業は森林組合に委託をしたりということになるわけですが、施業をするということが想定されています。

それから、ここは法整備がもう一段階必要だと思うのですが、不明なまま結局わからずじまいということになった場合であっても、可能になるように法改正をするということを経野庁の担当課の方がおっしゃっておられました。そのための財源であるということなのだと思います。ですので今回は都道府県ではなくて市町村にかなり力点を置いたものであり、交付先は市町村であるという点に特徴がございます。

それから、森林環境税の性格、ここは便益は誰に帰着するのかということで、森林吸収源ということもございまして、かなり国民広くに便益が均てんするんだということから、課税の方式としてはこれまで都道府県の森林環境税のような住民税の均等割部分の上乗せが想定されております。これは税制改正大綱にも書き込まれていたかと思えます。論点2にありますように、個人住民税均等割の枠組みの活用ということになっています。税収の使途については今、申し上げたとおりです。

第4回検討会で検討予定となっているところで、ここはほとんどまだ議論されていませんし、私どももここはまだ議論していませんので、お話しできないのですが、どういう形で配分するか、そうやって上がってきた税収を何をベースに配分するのかということだと思います。そういう意味では波戸課長が読み上げていただいた要望がございました。4ページの特別区長会、市長会等で国税として実施すべしというようなことがあったかと思うのですが、そういうことと言えば地方税、住民税均等割の枠組みを利用してとか活用してと書いてあるのですが、結局、国税として一旦徴収をした上でという意味ではここで要望されているとおりでと思います。

ですので一旦、国税になった後どういうふうに配分するのか。それを例えば恐らく森林面積なのか何なのかということで、何らかのニーズに応じて配分することになるのだと思います。もう一回10ページに戻りますけれども、特定財源として市町村に配分ということになっているわけです。配分基準が問題である。次回、第4回でいろいろな資料が出てくるのだと思います。こういう案はどうかということが出てくるのだと思います。論点5の都道府県等の超過課税の関係ということで言うと、ここはすみ分けていくというようなことがございます。

11ページですけれども、全体としてここはイメージ図でありまして、全国の国民から広くお金を調達するという税の性格上、特定の方々なり事業者へ便益が行くような事業はやらないということで、縦軸に直接的な事業効果が及ぶ範囲というふうに矢印が上下動していますけれども、下に特定事業者等、上に不特定多数と書いてありますことから、イメージとしては上のほうの目的に使いたいということになっております。条件不利な森林、それから間伐等と書いてあります。税制改正大綱の記述内容、さらにおわせてあるものとしては再造林・保育

という皆伐放棄地の公有林化・広葉樹への転換等と書いてありますが、このようなところ。それから、都市にはどうするのかということなのですけれども、右のほうに普及啓発と書いてありまして、ビラ・ポスター作成・配布、環境教育、公共建築物等への木材利用等の補助金とするというようなことが、どうも事務局的に考えていることだということになります。

以上、ざっとですけれども、主要論点をお話しさせていただきました。私個人からは市町村は実はかなり役割が大きくなってきております。ここしばらく、ここ10年ぐらいの法改正によって、資料としては8ページが便利かと思いますが、かなり実は市町村の役割は重たくなってきているのです。余り知られていないことなのですけれども、都市計画と同様に基本的には森林の計画、実際の施業等、確かに先ほどの境界確定から地主さんの確定まで含めて市町村が動かなければ動かない部分はかなりありますので、大きくは森林法によって左のように全国森林計画、地域森林計画、市町村森林計画、それぞれ整合的になるようにまず計画をつくるようにというのはあるのですけれども、それに加えて右の具体的な間伐等特措法に書かれてありますように、具体的には計画をつくり、推進していくのは市町村になっていますので、市町村が動かなければ何も動かないというところから、今回もかなり市町村に焦点を当てたものになっています。

ところが、問題は長年、森林については都道府県で人がかなり厚く配置されてきたわけですが、市町村というのは、ほとんどが専門職員がいないというケースや、いても1人というのが現状です。北海道の下川町とかかなり森林に力を入れているところは、相当のエキスパートを養成しているのですけれども、そうでないところははないということで、まず私から申し上げたいのは、とにかく間伐補助金で切っただけでいいのだという意見がありますが、切ればいいというのはかなり間違いでして、森林というのは百年の計でもってかなり長期にやっていかないといけないので、まず森林の計画をつくれる人、それから、少なくとも例えば10年ぐらいは同じ森林を見ていくことができる人がいないと意味がないです。3年で交代して通常の公務員のローテーションでやっていたら、とてもこの仕事はいけないので、そういう専門家を市町村レベルで養成することがまず必要ではないか。そういったための人件費に本来は充てるべきではないかという意見を申し上げます。間伐の補助金を否定するわけではないのですけれども、本来そういう人がちゃんと育て、その人の計画のもとに適切な間伐実行計画が策定されるべきで、密集林でどうしようもないぐらい真っ暗になってしまっているから、とにかく切れということだとやるとバリカンのように切っただけだったり、大変なことが起きてしまいますし、一旦切っただけだと例えばもう一回、将来林業に戻したいと思ってもだめなのです。混交林とかになってしまいます。そういうことも含めて、ちゃんと百年の計を立てるべきです。

もう一つ申し上げたいのは、都市についても実は緑化や今後、例えば人口減少に伴って開発圧力が低くなっていくので、緑地整備とか森林整備とか都市の緑地とか、都市でも森林や公園や緑地に対して投資をする必要があるのではないかと考えています。そういう意味では専ら農山村部においてのみのお金として、あからさまな形で都市から山村への財源の移転という形をとるのではなくて、ある程度都市においても便益は享受できるような形でプログラムを組むべきではないかということをお申し上げます。これはあくまで個人的な意見です。

以上、ちょっと長時間に及びましたけれども、論点の御紹介とさせていただきます。

皆さんから御自由に御意見をいただければと思います。

【高端委員】 実は総務省の検討会に入ることを打診されたのですが、お断りしました。この国税新税の構想が、私にはまったく受け入れられないからです。

里山の整備なりそういう取り組みが重要だというのは、一般論としては全くそのとおりでしょうし、それに対する財源を確保するというのが重要だろうというのも、一般論としては全くそのとおりなのですけれども、基本的にそれが目的税になってしまうというところが、私はメリットよりは害のほうが多いと思っております。

一般財源でできるようにすればいいだけの話で、こんな新しい問題含みの税をつくらうという気概があるのだ

ったら、ちゃんと予算編成上の優先順位を上げて、ここに財源をつければいいのに、なぜ新税になってしまうかという、要はその財源を回したくないからで、だからこそ均等割で、便益が均等に及ぶからというよくわからない論理で、都道府県も実際にやっているからいいよねというぐらいのノリで課税の根拠が言われたりする。少なくとも今年度中にこういう形で総務省の研究会も含め、結論なり具体案が出て、それを実現するとしたら、財政学者の責任は極めて重いのではないかと考えています。

もう少し小さい論点で申し上げますと、既存の都道府県レベルの森林環境税的なものとは別に国税をつくるんだという建前になっていますけれども、諸富先生はもちろん私などよりはるかに御承知のとおり、市町村の事業に対して都道府県の森林環境税の財源は今いっぱい入っていますよね。そうすると当然、国税ができれば都道府県のほうはなくていいじゃんという話も当然出てくると思うので、建前上、地方税とはすみ分けると言っても、実際どうなるかは全く別の問題かなと考えております。

手短に言えば、以上です。

【諸富小委員長】 ほかにございますでしょうか。

【金井委員】 今、高端先生が断ったということを知って、財政学者にも良識があるんだなということを知ることができて、すごいうれしく思っています。

正直言って高端先生がおっしゃったとおり、必要だということであれば予算査定でお金を割り振ればよいということです。つまり全ての事業に関して必要だから税金を一つ一つとってくださいなどと言われたら、そもそも予算編成というものはあり得ないわけであって、全くおろかな試みです。きょうは私、ずっと最初から最後まで今の政策過程というかアジェンダ設定はおろかであるということを行っているわけですが、これはおろかなものの最たるものです。基本的には公益性があるならばちゃんと予算をつければいいし、現状でも補助金があるわけですが、補助金が足りないということであればもっと交付税を配分するしかない。それに尽きる。消費税が増税できないというのは、それは政権の勝手な都合であって、増税すればいいし、増税できないのだったら借金すればいいしということであって、ある1つの重要なことについて一々目的税ないし個別の税が必要などという議論をしたら、そもそも財政とか予算ということは成り立たない。これはいわば近代的な政府ではないということです。はっきり言えば発展途上のなとか、いわば前近代的なおろかな発想であるということであって全く嘆かわしいと思わざるを得ません。それが第1点目です。

第2点目は、それをさらに均等割で行う。これまた非常に悪質であって、全国民に便益が及ぶものをみんな均等割でやる、つまり人頭税でやる。国税人頭税でやるなんて論外であって、なぜこんなことを財政学者が検討しているのか私は全く理解できないということで、ちょっとおかしいのではないかと正直言うと思わざるを得ないです。環境税とかは非常に重要だと思ったのです。それはそれでわかりますけれども、目的税でそれを均等割で行うのは理解しがたい。国民一人一人に便益が及ぶからと言ったら、全てのを防衛費から何からみんな均等割でやるのかという話になったら、全く理屈になっていないということで、こういうことを検討させられている総務省もかわいそうだと思いますけれども、本当に政策立案の質の低下というのがあるのではないかと思います。

3点目、自治体がおろかなことをやっていたということ自体が、そもそも自治体側としても反省しなければいけないわけです。とりやすいから、町内会費のような形で同額のを求めますなどというのは、非常に例外的な範囲で均等割を導入していたというのはそのとおりですけれども、実質的には住民税というのはローカル・インカム・タックスであって、所得課税であるはずで、これについて森林が大事だからといってこういう人頭税的な均等割を用いてきた。いわばこれは分権の誤作動だと思いますけれども、筋の悪い独自課税をたくさんやってきた報いに直面しているという意味では、自治体側も大いに反省すべきだと思います。東京都はこういうことをやっていなかったのでもまだ理屈は通っていたと思いますが、自主課税なら何でもいという話ではなくて、都道府県、自治体でもそんなに必要だったら予算査定でつけばいいわけです。それをやらないで安易に人頭税に

求めたということ自体が非常に筋が悪いということです。こども保険なんていって社会保険に求めたがる日本の非常に悪いくせだと思いますし、社会保険も実際には結構人頭割が多いですね。さらにそういう意味でこういう現実に負担が困難な、しかし重要なものに関してあたかも理屈が立っているように見せかけて、変な仕組みを導入するというのは本当に嘆かわしいなと思うわけであります。そういう中で高端先生が加わらなかったということを知りただけが唯一の救いかなと思います。本当にこれは自治体はこういうことを求めているということ自体、本当に恥ずかしいことだと率直に言うと思います。自治体側が求めるのだったら、交付税で求めるか、森林交付税で求めるか、もう少し何らかの排出を削減するような環境税とか、CO2を出さない方向に出すのだったらわかりますけれども、森林環境税を導入して間伐したらCO2は減るのかといたら、普通に考えれば間伐するのですからふえます。何をやっているのだから全然わからないので、こういうところで仕事をすると本当に大変だなと。自治税務の方は本当に御苦労だなと。こういうものに一々つき合わなければならぬということ自体、本当に嘆かわしいなと思います。これは全国町村会とかもう少し真摯に反省すべきことだと思います。森林関係経費に財源をとるべきものだったらちゃんと予算でとるべきだし、全体として税が足りないのであれば消費税を増税するんじゃないしほかの税を増税する。そのときに人頭税でない形でちゃんとやるというごく当たり前のことをやってほしいなと思います。それをどうでもいいわけのわからない理屈で何回も研究会をやって、膨大な資料を出して、本当に情けないなと思います。

【諸富小委員長】 ほかにございますでしょうか。では保井委員、お願いいたします。

【保井委員】 ちょっと私は視点が違うかもしれませんが、都市とか地域政策などをやっている観点から、税の是非というところは私にはコメントしがたいので、こういうものが検討されていて、どうも通りそうだという前提でもってコメントをさせていただくと、今お二人の先生のお話を聞いていて、なるほどアプローチは違うのですけれども、1つ共通しているなと思ったのは、私も違和感を感じるのは、温暖化対策のほうが入るのですが、今、何が入りにくいかというと、正面から森林整備に必要な財源だと書かれているので、その後の主体は市町村であるというような形で、その先に実施主体は森林所有者、森林組合だと書かれていると、この税金というのはその後、結局、まさに森林組合とか森林事業者の言葉が悪ければ延命のために何かばらまいていかれて、かつ、それで森林がまた産業化していくみたいなものになるのだろうかという、そういうわけでもなさそうで、目指すのは先ほどからお聞きしていると、どちらかというと間伐がきちんと行われる森林管理というようなものまでしか念頭に置かれていないような気がして、端的に言えばばらまかれて成果が見えないような税金にならないかということは何となく危惧するのです。

一方で、確かに地域づくりなどをやっていますと、先ほど委員長がおっしゃられた所有者不明、地籍の話とか、その課題というのはすごく今、大きくなっていると私も認識してまして、さまざまところで出て、と言いつつ自治体はまさに人材がいなくて、そういうものを受け取り切れないというので例えば寄附の要請なんかがあってもほとんど受けなくて、まさに所有者不明だったり管理が行き届いていないだったり、そういう公有地とも私有地ともつかないようなものがどんどんふえていっている。ここに関しては特に北海道が一番多いというお話がありましたけれども、水源地などを含む森林が外国人の資本家に渡っているみたいな話もある中で、何か余り当面の間伐をどうするかというよりも、環境であったり、国土を持続的にきちんと所有し、将来に向けて持続的な形にしていくための税としてきちんと考えていくように仕組んでほしいなという期待を持ってお聞きしていました。

例えばその辺を私が言うことでもないと思うのですが、いろいろなあえて環境的に重要な土地がトラスト化していったり、公有地化していったりというような、日本では自治体がそういうことはどちらかというと今はやらない、となっているわけですが、私有林は私有林としてももちろん地籍が確定されないと次のアクションがとれないということはそのとおりだと思いますので、そこに関して私は特に異論はないのですけれども、その後

のアクションとして森林組合に間伐してねと言ってずっとそうやってやっていくが正しいやり方なのか、もっと国は国としてきちんとそういうところは一旦また公有地化していったら、その管理レベルは高い管理レベルを保つのか、それともオーストラリアみたいに何も管理されていなくてもいいのではないかみたいな、そこの議論はきくとあると思うのですが、その中途半端な状態のまま延命措置みたいなことをするために使われるとすると、支持を得られないのではないかと思うわけで、森林並びにそういう国土に対して非常に重要な場所をきちんと設定して、それに対して何かばらまくのではなくて、国としての役割をきちんと明確化して、それをきちんと遂行していくというふうにならないと、存在意義が問われるのではないかと感じました。

以上です。

【諸富小委員長】 ありがとうございます。

ほかにございますでしょうか。では石田委員、お願いいたします。

【石田委員】 先ほど諸富先生のおっしゃった森林を今、守る人が確かにいなくなって、東京都の青梅の話を知ると、林業の人口がまるっきり減ってきている。やはり先ほど言ったように森を守るには、ただ植えればいいのかというのではないし、きちんと整備していかなければ守られていかない。先ほど先生が人材、これからのそういう人を育てるのにもお金がかかるだろうというお話をしていたら、どのように具体的に育てていくのかはわかりませんが、国土の3分の2が森林だとしたら、この環境と緑を守るためには人材を育てて、きちんと計画をして森を育てていかなければいけないと思うのです。中国の砂漠化の話を知っていると、ちょっと手を入れることで緑が戻ってくる。だから逆に手を抜けばあっという間に砂漠化になって環境が崩れていくというお話を聞いたことがあるのです。これは環境を守るという意味では必要だと思っています。

先ほど金井先生がおっしゃったように、これをやるために新たに税をつくるというのは私もちょっとどうなのかと思うのです。何かをやるたびに新しい税をつくっていくという今のあり方がおかしいのかと思っていますので、諸富先生にはぜひその辺のことも委員会で言って頑張っていただいて、余り市町村に負担をかけるようなやり方ではなくて、何かやっていただけたらと思っています。

先ほどの地籍がわからないというお話、それから、所有者がいなくなっている。これは至急にやらないと、本当に地籍がわからなくなって所有者がいなくなってしまう問題は、実は相続税事案が実務家として多いのですが、そうすると結構山林を持っている方とか、離れたところに親が土地を持っていて、山があった。だけれども、どれだけあるのか全然わからない。うちの土地がどうなっているのかもわからないし、草は生え、土地の形状は変わっているし、何もない。だからこれも必要なのかなと思っています。だからそれを市町村ではなくて、国と持っている個人でどのようにやるかわかりませんが、その辺もぜひ早急に検討していかなければいけない課題ではないかと思っています。

【諸富小委員長】 大体ひと通り御意見をいただきましたでしょうか。会長からありますか。

【池上会長】 コメントをする前に1点、事務局に伺いますが、先ほど東京都の特別区長会と市長会などの要望書を御紹介いただいたのですが、それから関東地方知事会ですね。資料の3ページ、4ページに書かれています。東京都としては何かこれについて独自に要望あるいは見解というのを出しているのですか。

【加藤総務部長】 いわゆる森林環境税については、都としては特に要望等はしていません。それから、町村会からの東京都独自の森林環境税をやしてほしいという要望は毎年いただいているのですが、これは先ほど先生方からも話がありましたように、必要な財源は都としては市町村総合交付金により対応しています。

【池上会長】 ありがとうございます。

そういう状況を伺った上でですが、今、皆さんからの御意見を伺いますと、独自に森林環境税というものをつくって、市町村の森林対策事業の財源を確保するという点については、批判的な意見がいろいろございました。東京都の特別区長会の要望というものが、実は特定の森林保有市町村への財政支援のための財源かどうか

ませんが、基本的には交付税の法定率を引き上げて交付税による措置を優先することと言っているのです、要するに独自の税金をつくるよりも交付税をまともにといいですか、ちゃんと充実すればいいではないかという意見を出しているわけです。これが、先ほど金井委員からもございましたが、普通の考え方ということになるのかと思います。

つまり、先ほどの議題では地財計画を縮小する話がずっと出ていたのですが、本来は地方財政計画を拡大すればいいわけです。そんなに重要な課題があるのだったら地方財政計画を拡大して、それに応じた財源保障をすればいいというのが普通の対応なのだと思います。ただ、それを国はしたくないので、つまり既存の国税の枠を拡大したくないので、こういう森林環境税をつくるという議論になっているのかと思います。

そこで10ページの検討の状況を伺いますと、確かに不思議なところがございまして、どうも話は国税なのです。国税の話をしているのに、なぜ総務省でやっているのだろうというのが不思議なところです。普通だったら政府税調でやって、単純に税制改正大綱に入れていけばいいのに、なぜ地方税の話をするはずの総務省でやっているのだろうというのは、私も不思議に思っています。どうも状況を伺っていると、唯一、個人住民税均等割の仕組みを活用したいという点で地方税に関わる、だから総務省で検討しているのだろうと。

単純に国税を徴収して、それを林野庁の補助金として市町村に配るといっただけならば、普通の国の予算の配り方です。これは都道府県には関係ない話なので、都税調で議論しなくてもいいのかもしれません。ただし、全体の枠組みとしてコメントするならば、東京都の特別区長会、市長会からは個人住民税均等割の枠組みを使ってやることはやめていただきたいという要望が出ておまして、それはもっともです。もちろんそれは徴税に協力しろと言われていることに対する反発かもしれませんし、先ほど皆さんから御意見をいただいたとおり人頭税、均等割という負担の逆進性のあるものを使うことはよくないという、実はこれは昨年度の都税調の答申にも書いてあることですが、そういう意味も含まれているのかと思います。

ですから、この議論がもし国税として進んでいくということであれば、本来であれば既存の国税を増税すればいい。それは消費税でも所得税でも法人税でも何でもいいのですが、それが本来の姿なのだろうと思います。

森林環境対策の財源が必要だという説明は、先ほど諸富小委員長からもございましたとおり、確かに必要なことです。市町村の人員をそろえるとか、森林組合を支えるとか、いろいろな財政事情があることはわかってきています。けれども、その財源の調達の方法、どういう税を使うのか、それから、誰が集めるのか、どうやって配分するかということについては、いろいろとまだ問題がありそうだと感じております。ただし、現状を見ますと、先ほどご説明があったような枠組みで進めていこうという強い力が働いているような気がしますので、それにどういう対応をとったらいいか、どういうスタンスで答申をつくらばいいか。今までいただいた御意見にはそれぞれもっともな意味が含まれていると思いますので、そういうことを生かして考えたいと思っております。

【諸富小委員長】 ありがとうございます。

大体御意見としてはいただいたと思います。どうぞ。

【金井委員】 私は空き家関係とかで聞いたことがあるのですけれども、所有者不明になるときに本来ならば理屈上は国有財産になるのですか。ただ、それをずっと財務省が拒否しているので、自治体としては常に困っているという話を聞いたことがあります。それはもらうと損をするから、管理しなければならぬから財務省がずっと拒否をしているということで、自治体現場は困っているという話は聞いたことがあるのですけれども、これは空き家関係、空き家の下の土地もそうなのですけれども、そういう議論というのはあるのですか。こういうところを議論するときに、結局のところ理屈上は財務省が国有財産として所有者不明のものはもらって、ちゃんと管理するという責任があるのに、彼らが責任を果たしていないということについて、要は池上会長おっしゃったように本当は財務省で検討すべきことであって、みずからの怠慢も含めて検討しなければいけないし、逆に言えば国有財産をもらってしまうということはコストがかかるからということだから、お金はかかるんだということ

をちゃんと言えればいいだけの話なのです。けれども、そういう議論を避けるためにわざと総務省で検討しているのですか。そこら辺の所有者不明だという議論はいいのですけれども、なぜそうなっているのかという話についての議論というのはあるのですか。

【諸富小委員長】 まず不明者を確定させる。現在は地籍がわからなくなってきたけれども、まずそれを探して確定させるという作業が先だということです。だからその先に不明、本当にわからないことになってどうしようもないという状態になった場合にどうするのかということについては、まだ議論していません。まず確定させることが必要だと。まず不明なものをわかるというところまで徹底して追究する。さらにそれでも不明なものが残った場合にどうするかというのは、その先の議論だと思います。

【諸富小委員長】 ほかにございますか。確かに最終的に不明になった場合にどうするかという議論はあるのですが、まず多分、地籍確定という作業だけで膨大なものになると思います。それをこれからやっていかなくてもいけないということなのだと思います。

大体、池上会長にまとめていただいたとおりで、これに向けていろいろと議論をいただきましたので、また答申をまとめていくプロセスで、この辺についてはもう一回議論をさせていただく時間があると思います。それから、総務省の検討会の議論が進んでいきますので、それについてもさらに4回目とか、それ以降の議論をフィードバックさせていただくことがその際にできるかなと思います。きょういただいた先生方の意見に対してのやりとりについても、引き続きその会で議論することができればと思います。

では、本日の議事は終了いたします。本日はお忙しい中、御参集いただきありがとうございました。

— 了 —