

# 平成14年度東京都税制調査会答申

－都市再生のための税制のあり方－

平成14年11月25日

東京都税制調査会

# 目 次

|            |   |
|------------|---|
| はじめに ..... | 1 |
|------------|---|

## 第1章 都市再生のための税制のあり方

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 1 求められる大都市東京の再生 .....        | 4  |
| 2 目指すべき東京の都市像とその実現のために ..... | 4  |
| (1) 東京再生のあるべき姿 .....         | 4  |
| (2) 都市再生の実現を目指して .....       | 5  |
| 3 都市再生と税制のあり方 .....          | 7  |
| (1) 都市再生と税制の基本的役割 .....      | 7  |
| (2) 都市再生に資する税財源の確保 .....     | 8  |
| (3) 都市再生に資する政策支援税制の活用 .....  | 12 |
| 4 地方との共生関係の上に成り立つ都市再生 .....  | 15 |

## 第2章 自主自立の税財政制度の確立

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 1 「地方主権」確立の意義 .....      | 17 |
| 2 遅々として進まない税源移譲 .....    | 18 |
| (1) 地方主権と税源移譲 .....      | 18 |
| (2) 相変わらず遅い国の対応 .....    | 18 |
| 3 地方税財政制度の改革の基本的方向 ..... | 19 |
| (1) 三位一体の改革 .....        | 19 |
| (2) 国庫支出金制度の改革 .....     | 20 |
| (3) 地方交付税制度の改革 .....     | 21 |

|     |                        |    |
|-----|------------------------|----|
| 4   | 税源移譲に関する種々の意見とそれに対する見解 | 22 |
| (1) | 国の財政状況の問題              | 22 |
| (2) | 税源の偏在と財政力格差の問題         | 24 |
| (3) | 地方自治体の問題               | 26 |
| 5   | 真の地方自治の確立に向けて          | 28 |
|     | おわりに                   | 30 |

(付記事項)

(東京都税制調査会委員名簿)

(参考資料)

# はじめに

## 1 東京都税制調査会の役割

東京都税制調査会の役割は、国・地方を通じた税財政制度のあり方について率直な問題提起や提案を行い、税財政制度改革に関わる議論の核心を地方の立場から明らかにすることにある。

本調査会は、平成 12 年 6 月 1 日、石原知事から諮問を受けて以来、一昨年度、昨年度と答申を行ってきたが、今回が三年度目のいわば締めくくりの答申となる。我々がこれまで終始一貫して主張してきたことは、地方主権の時代にふさわしい税財政制度を確立することが、活力ある地域社会の実現やわが国経済社会の発展にとって不可欠な要件だということである。

## 2 平成 12 年度及び平成 13 年度の答申の意義

平成 12 年度答申では、自己決定・自己責任の原理に基づく地方税財政制度の構築を図るため、国から地方への税源移譲を早期に実施すると同時に、国庫支出金や地方交付税制度の抜本的見直しを行うべきであると提言した。

また、国・地方を通じた今後の税制のあり方について、「地方主権を支える税財政制度」、「活力を生み出す税制」、「応益性を重視した税制」、「環境に配慮する税制」、「負担を分かち合う税制」、「透明性を高める税制」という 6 つの視点から捉え直し、地方の立場から税財政制度改革の必要を迫った。

さらに、昨年度答申では、地方の政策課題としても重要性を増している地球温暖化問題に対処するため、温暖化対策税を地方税として構築すべきことを提言したほか、地方の税財政基盤を強化する上で不可欠な税源移譲の必要性について、その有力な論拠の一つである「大都市特有の財政需要」に関する分析を試みた。

しかし、こうした東京都税制調査会からの提案にもかかわらず、地方主権の確立を財政面から支える上で最も大切な国から地方への税源移譲

の実現は、残念ながら、様々な誤解や抵抗に遭い、遅々として進まない。

本年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革の基本方針2002」では、首相主導の下、国庫支出金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、その具体的な改革案を一年以内にまとめる旨の方針が盛り込まれたものの、先月末に公表された地方分権改革推進会議の「意見」では、国庫補助負担金の廃止縮減を先行させ、本来これと同時に進むべき「国から地方への税源移譲」の具体案については、一切言及されなかった。

税源移譲はもはや議論の段階ではなく、実践の段階である。的確な処方箋が示されているにもかかわらず、その処方をためらうのは、地方分権という時代認識を欠いた余りにも後ろ向きの対応と言わざるを得ない。

### 3 今年度答申の狙い

今年度答申の狙いの第一は、これまで行ってきた提言との重複を厭わずに、税源移譲の必要など、真の地方主権を確立する上で不可欠な税財政制度のあり方について、改めて、その意義を述べることにある。

特に、国の経済運営が適正さを欠いていることに加え、地方主権を支える税財政制度改革が先送りされていることが、都市の魅力や活力向上の障害要因となっている。このため、第1章の「都市再生のための税制のあり方」においては、21世紀にふさわしい税制のあるべき姿を、望ましい都市づくりの視点に立ちながら言及している。

第2章の「自主自立の税財政制度の確立」では、地方の自立と活力向上のために最も大切な税源移譲を、国庫支出金、地方交付税改革と併せた三位一体の改革として実施すべきことを改めて主張している。

今年度答申の狙いの第二は、国にとっても地方にとっても利益をもたらさずはすの地方税財政制度改革の意義を、「国対地方」、「大都市対地方」という対立軸で捉えてはならないというメッセージを発することにある。

都市再生や税源配分を巡る議論において、ことさら「東京一人勝ち」論が強調されることは、東京だけでなく、国にとっても、他の地方自治体にとっても不幸なことである。

第1章では、東京の再生が地方の再生やわが国全体の活性化につながるものであることを、また、第2章では、国から地方への税源移譲を進

めることが、自主自立の税財政制度の構築を通じ、国を含めたわが国全体の発展につながることを訴えている。

今、世界中が大きな歴史的変革期にあり、多少のリスクを覚悟しながら改革に取り組もうとする勇気を持たなければ、競争の激しいグローバル社会の中で敗者として取り残されるだけである。

国も地方も、大都市も地方も、そういう意味では運命共同体であり、小異にこだわる対立関係から、相互の連携、協力に基づく共生関係を築くべきである。

# 第1章 都市再生のための税制のあり方

## 1 求められる大都市東京の再生

東京は、今、住環境や自然環境の悪化、慢性的な交通渋滞など、従来から存在している「大都市問題」を完全に克服できないまま、産業の空洞化による大規模な低未利用地の発生や海外からの来訪者数の伸び悩み、凶悪犯罪の急増等による治安の悪化など、新たな都市問題にも直面しており、都市としての求心力を急速に失いかけている。

また、わが国における本格的な少子・高齢化社会の到来やアジア諸国等の台頭を背景とした相対的な国際競争力の低下は、東京を中心としたわが国大都市の経済社会の閉塞感を強めており、さらに、バブル崩壊後の長期不況がそれに追い討ちをかけている。

こうした状況の中で、荒廃しつつある都市の衰退を食い止め、真にその魅力と活力を高めていく、いわゆる「都市再生」を図ることが、今日のグローバル社会において、都市が人や産業をひきつけるための優位性を確保し続けるためには不可欠である。

東京は首都として、これまでもわが国の政治、経済、文化、教育などの中心として発展してきた。また、国際的にもアジアのゲートウェイとして、さらには世界金融の中心都市の一つとしての役割も担ってきた。

世界的規模の都市間競争が激化する中で、今後とも、東京が日本の首都、アジアの中心都市、さらには世界の主要都市として引き続き発展を続けていくためには、多機能で複合的な魅力を有する「人間本位」の都市として再構築を図るべきであり、ひいてはそのことが、わが国全体の発展にもつながる。東京の再生なくして日本の再生はありえない。

## 2 目指すべき東京の都市像とその実現のために

### (1) 東京再生のあるべき姿

これまでの東京の都市政策は、わが国の政治、経済の中心としての役割、すなわち「働く場」としての機能を重視するあまり、「生活の場」や「アメニティ」などの視点が相対的に軽視されてきた。確かに、「働く場」

としての東京を支える社会資本の整備等は非常に重要であり、大きな役割を果たしているが、同時に多くの都市問題を発生させ、それが東京の魅力を下げてきたことも否めない。

今後、魅力と活力のある大都市東京を実現するためには、そこに働く人だけではなく、東京に暮らす人、東京を訪れる人にとっても、快適な都市となるように配慮しなければならない。工業社会から情報・知識社会への移行という産業構造の成熟化に伴い、都市の主役はもはや「人間」となっており、人が住みたい、働きたいと願う都市づくりを行うことが、都市の魅力や活力を高める早道となる。

東京は、真の意味での都市再生を実現していく必要があり、その目指すべき都市像は、「人間本位」の都市である。それは、活力、環境、文化、安全などのバランスがとれており、そこに働き、住み、訪れるすべての人にとって、魅力のある、人間性溢れる都市でなければならない。

## (2) 都市再生の実現を目指して

昨年度答申でも指摘したように、東京などの大都市圏には、環境の悪化、交通混雑、ごみ発生等の「集積の不利益」に相当する財政需要に加え、「集積の利益」を活かした都市づくりを進めるための財政需要など、様々な大都市特有の財政需要が存在する。

具体的には、鉄道、地下鉄等の「公共交通の基盤整備」、環状道路の整備等の「道路交通の円滑化のための基盤整備」、市街地の密集対策など「安全な都市づくり」、リサイクルや教育・文化など「快適な都市環境の創出」、物流の効率化や新産業の創出などの「経済活力と産業育成の都市づくり」などである。

21世紀の日本の首都に相応しい魅力と活力に溢れる都市として東京の再生を図るには、これら大都市特有の財政需要に的確に答えていく必要がある。

東京都は、平成13年10月に、あるべき東京の都市像を示した「東京の新しい都市づくりビジョン」を策定した。この中では、東京の都市づくりの目標を「世界をリードする魅力とにぎわいのある国際都市東京の創造」とした上で、都市づくりの理念として、「国際競争力を備えた都市活力の維持・発展」、「持続的繁栄を可能とする環境との共生」、「独自性のある都市文化の創造・発信」、「安全で健康に暮らせる質の高い生活環境の実現」、「都民、企業、NPO等の多様な主体の参加と連携」の五つ

をあげている。

今後は、こうした理念に沿いながら、活力、環境、文化、安全などに配慮した、戦略的な都市経営を展開することが望まれる。

## **ア 都市活力の維持・発展**

国際ビジネスセンター機能の強化等、業務・ビジネス環境の整備、新たな産業集積の誘導や中小企業をはじめとした産業の活性化支援等、産業と連動した都市づくり、空港機能の整備・充実や首都圏3環状道路の整備等、機能的な交通ネットワークの実現、広域物流拠点の整備等、物流の効率化などを図っていくべきである。

## **イ 豊かな都市環境の創出**

大規模公園の効率的な整備や屋上緑化の推進等、水と緑のネットワークの強化、環境負荷の少ない都市や循環型の都市等、環境と共生する都市の実現などを図っていくべきである。

## **ウ 都市文化の創造・発信**

歴史・文化資源を生かした都市づくりの推進等、多様な文化による東京の魅力の発揮、魅力的な観光資源の創造や交通アクセスの整備等、都市観光の強化による活発な交流の促進などを図っていくべきである。

## **エ 安全で健康に暮らせる生活環境の実現**

センターコアにおける都心居住の推進や郊外住宅地の良好な住環境の実現、健康で安心して暮らせる都市の実現、都市の安全性の確保などを図っていくべきである。

こうした取組を進める中で、とりわけ、現在のように経済社会の閉塞感の強い時代にあっては、公共交通や道路などのインフラや金融・先端技術などの集積がすでにあり、多くの分野で非常に高いポテンシャルを持つ東京の再生を図ることが、わが国全体の再生につながることを強く認識すべきである。

なお、国は未だに首都移転を進めようとしているが、社会経済情勢が大きく変化する中で、移転の意義はもはや失われており、また、莫大な財政支出により、わが国の危機的な財政状況をさらに悪化させることが懸念される。首都移転については、即刻中止を決定し、東京を中心とす

る首都圏の再生をより一層推進していくべきである。

また、「東京構想 2000」における「環状メガロポリス構造」や「首都圏再生緊急 5 か年 10 兆円プロジェクト」により、首都圏における集中的な都市再生への取組を進めることもわが国の再生には必要である。

東京の都市再生は、東京都だけで進められるものではない。今後とも、国や首都圏の各県市はもとより、区市町村、民間、都民などとの適切な役割分担の下で、その連携、協力関係を深めながら都市再生に取り組んでいくことが重要である。

### **3 都市再生と税制のあり方**

#### **(1) 都市再生と税制の基本的役割**

##### **ア 財源調達手段としての税制**

東京が、人間性あふれる魅力と活力ある都市として再生を図るためには、できるだけ多くの税収を確保し、それを都市の諸機能の充実・強化のための財政需要に振り向けていく必要がある。税制の最も基本的な機能は、そのような財政需要を賄うための財源調達手段としての役割を果たすことである。しかし、現行の税財政制度は、必ずしも東京などの大都市における膨大な財政需要を的確に反映したものとはなっていない。

都市がその個性に応じ、主体的に都市再生を図っていくためには、まず、国から地方への税源移譲を実現し、自主自立の税財政制度を確立すべきである。さらに、大都市税源の拡充強化と安定確保を図り、真の課税自主権の確立を目指していかなければならない。

##### **イ 政策誘導手段としての税制**

税制に内在する政策誘導手段としての役割は、財源調達手段である税制の副次的機能ではあるが、近年の世界経済のグローバル化や、急激な産業構造の転換、さらには環境問題の深刻化や国民の価値観の多様化等を背景として、その現代的意義は、より一層重要性を増している。

望ましい、あるべき都市づくりを効果的に支援するため、政策効果や財政状況等を踏まえつつ、税制を戦略的、弾力的に活用していくことも有効である。

こうした観点からは、地方自治体の課税権も、その自由度を十分に高

めておく必要があるが、現実には、全国一律に税率が法定されている税目も多く、標準税率を下回る課税に対しては起債制限(平成18年度以降は許可制になる。)が課されるなど制度的な制約による限界がある。

アメリカの各州においては、地域産業振興策の一環として積極的な税制優遇措置が講じられている例もあるが、連邦制が採用されているアメリカとわが国とでは行政機構や地方政府の権限、税財政制度等が大きく異なっていることに留意する必要がある。

また、政策誘導手段として税制の活用を図る場合でも、単なる減税施策のみならず、法定外目的税の導入なども積極的に検討されるべきである。

## **(2) 都市再生に資する税財源の確保**

### **ア 国から地方への税源移譲**

個性豊かな都市づくりのためのニーズに適切に対応していくためには、自己決定・自己責任の原理に基づく地方税財政制度を構築することが不可欠である。しかし、これを支えるはずの地方財源の充実は、その必要性が強く叫ばれながらも遅々として進まず、地方財政においては、歳出規模と地方税収入の乖離が解消されないままとなっている。

地方の財政運営の自由度を高める観点から、一刻も早く、国から地方への税源移譲を実現させるべきである。

### **イ 大都市税源の拡充と安定確保**

現行の地方税財政制度は、法人事業税の不合理な分割基準や地方道路譲与税の譲与制限、義務教育費国庫負担金の財源調整など、大都市東京の膨大な財政需要を的確に反映していない。また、地方税収入の中で、景気の動向に左右されやすい法人二税の構成比が最も高く、税収構造が不安定となっている。

自主的・自立的な行財政運営を確保しつつ、大都市特有の財政需要を賄っていくためには、地方交付税制度を見直すとともに、地方の財源拡充と安定確保を図る必要がある。

#### **(ア) 事業所税の拡充**

事業所税は都市環境の整備・改善に関する事業に要する費用に充てるために設けられている目的税であり、最も重要な都市財源の一つで

ある。大都市特有の財政需要に見合う自主財源を確保するため、定額課税である事業所税の資産割及び新增設分の税率を引き上げるなどの拡充を図るべきである。

### **(イ) 地方道路財源の充実**

道路整備事業については、その約 8 割を地方が実施しているにもかかわらず、地方への道路特定財源の配分は約 4 割に過ぎない。今後は、道路特定財源の国と地方の配分が当面 1:1 となるよう、財源を国から地方に移譲し、地方の道路特定財源の充実を図るべきである。

また、地方道路譲与税等は、地方自治体の財源とされているものについて、課税上の便宜等の理由から国が徴収し、地方に配分しているものであり、負担の割合に応じて地方自治体に適切に配分されるべきものである。しかし、首都圏の揮発油の販売量は、全国の販売量の約 25% を占めているにもかかわらず、首都圏への地方道路譲与税の配分は、約 12% に過ぎないなど、負担に見合った還元がされていない。そもそも、道路の延長及び面積を配分基準とする現行の制度は、道路の利用実態を無視した仕組みであり、財源の有効活用という面からも問題が多い。地方道路譲与税の配分にあたっては、揮発油の販売量や登録自動車台数を加味するなど、道路の利用実態を反映したものとなるように、配分基準を見直すべきである。

さらに、東京都は、地方交付税の不交付を理由とする地方道路譲与税の譲与制限を受けている。こうした極めて不合理な措置は、速やかに是正されるべきである。

### **(ウ) 法人事業税への外形標準課税の導入**

事業税は、大半の業種では所得を課税標準としているため、特に法人においては、事業活動規模が極めて大きいにもかかわらず、欠損により税負担をしていないものが多く、全法人の 7 割近くが法人事業税を負担していない。今後、景気動向を勘案するとともに中小企業にも十分配慮しつつ、応益課税としての事業税の性格の明確化や負担の適正化のために、地方税法の改正を伴う全国規模の外形標準課税の導入を図るべきである。

### **(エ) 法人事業税の分割基準の見直し**

法人事業税の分割基準については、昭和 37 年度以降の累次にわたる

不合理的な改正により、東京都に不利益な取扱いがなされてきており、その影響額は、極めて多額に及んでいる。大都市における事業活動量に見合った、公正な分割基準となるよう見直しを図るべきである。

### **(オ) 負担感に配慮した固定資産税制の見直し**

固定資産税・都市計画税は、基幹的な税の一つとして、今後とも市町村や都の財政において重要な役割を担っていくことが期待されている。しかしながら、現行固定資産税制は、仕組みが複雑で納税者にとって分かりにくいものとなっている。また、地価の乱高下が著しかった東京 23 区をはじめ大都市地域の商業地等において税負担が過重となる不均衡が生じている。そのため、平成 12 年度の答申で提言したように、負担水準の高い大都市地域の商業地等の負担を引き下げるとともに、固定資産税制を抜本的に見直し、地価と税負担の関係が明確になるよう、仕組みを簡明化すべきである。

また、住宅用地に係る固定資産税・都市計画税負担については、担税力に配慮した様々な軽減措置が講じられており、その結果、課税標準額が商業地等との間で最大で 6 分の 1 という格差を生んでいる。住宅用地については、国民の生活基盤であることなどを踏まえつつ、負担水準の低い土地の負担の適正化を図り、商業地等の負担の引き下げと併せ、結果として商業地等との格差を縮小していくべきである。

### **(カ) 国有資産等所在市町村交付金制度の見直し**

国有資産等所在市町村交付金制度は、固定資産税が非課税とされている「国、地方公共団体の所有する固定資産」のうち、公共の用に供さない貸付資産等について、一般の固定資産との均衡上、固定資産税に相当する額を所在市町村に交付する制度であるが、都市計画税相当分が交付されていないこと等の問題がある。地方の課税自主権を強化する観点からも、交付金制度のあり方を見直していくべきである。

## **ウ 真の課税自主権の確立**

現行の地方税制度は、税目、課税ベース、税率等のほとんどすべてが国の定める法律により規定されているため、全国一律の制度となっている。地方自治体が自主的に定めることができるのは、超過課税と総務大臣の同意を要する法定外税のみであるなど、その課税自主権は極めて限られたものとなっている。

個性豊かな地域特性のある都市を創出していく上で、「歳出の自治」はもとより、そのための財源を誰にどの程度負担してもらうかという、「歳入の自治」を確立することが本来何よりも重要である。こうした中で、東京都が法人事業税については昭和 49 年度以降、法人住民税については昭和 50 年度以降に超過課税を実施していることや、平成 12 年度より銀行業等に対する外形標準課税を実施していることは、評価されるべきものである。

今後とも、地方自治体が受益と負担の水準を自己の判断により名実ともに決定できるよう、さらなる課税自主権の拡充が図られるべきである。平成 12 年度答申でも指摘したが、そのための当面の措置として、

(ア) 標準税率が定められている税目については制限税率の撤廃を図るとともに、標準税率を下回る税率を設定した場合に受ける起債制限について、少なくとも財政状況の良好な地方自治体に関しては早期に廃止すべきである。

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

さらに、本来のあるべき地方自治の観点からいえば、あらゆる面で国に依存した税制度から脱却し、地方自治体自らが、あるべき税制を構築しなければならない。例えば、全税目について地方自治体による選択制の導入、税率をすべて標準税率とする、課税ベースの標準化、国税の附加税的位置付けにある現行地方消費税の実質的な独立税化など、税目、課税ベース、税率、徴収方法等のすべてを地方自治体が独自に決定できる仕組みが必要である。このことによって初めて、受益と負担とを考慮した地方独自の施策が可能となる。そして、こうした地方税制度の枠組みの抜本的な改革とあわせ、各地方自治体がそれを現実に生かすための政策形成能力や税務執行能力等の向上を図っていくことが、何にも増して必要である。

こうした課税自主権の拡充が図られることにより、真の地方分権、地方主権に基づいた社会を構築することができるのであり、その実現に向け、具体的かつ現実的なプログラムを早急に検討すべきである。

### (3) 都市再生に資する政策支援税制の活用

大都市東京を魅力ある都市へと再生していくためには、政策誘導手段としての税制を、他の政策手段とともに戦略的かつ効果的に活用していくべきである。

#### ア 都市環境

豊かな都市環境の創出を政策支援する税制を導入するにあたっては、人間性の回復に重点を置いた、潤いのある生活環境を創出していくとの観点が必要である。

(ア) 地球温暖化対策税(炭素税)は、化石燃料の炭素含有量等を課税対象とするものであり、二酸化炭素の排出量の抑制など地球温暖化対策を推進していく上で、有効な方策である。地球温暖化対策税(炭素税)を導入する場合には、環境施策の大部分を担うのが地方自治体であることに鑑み、地方税を主体とし、全国ベースの地方税として導入すべきである。また、地方自治体の自主的な取組を可能とする制度とすべきである。

(イ) 産業廃棄物税については、国における廃棄物行政の見直しの状況や他の地方自治体の動向等を踏まえながら、課税のあり方等を引き続き検討すべきである。

(ウ) 大型ディーゼル車高速道路利用税は、国における高速道路の運営主体のあり方等に係る議論を踏まえ、課税のあり方等を引き続き検討していくべきである。

(エ) 自動車税のグリーン化については、都は全国に先駆けてこの問題に取り組み、独自の超過不均一課税を行ってきており、その後その内容が法に反映されたもので評価できる。さらに環境施策を推進する視点から、税率構造の見直し等、自動車税のあり方について検討を深めるべきである。

(オ) 一定の屋上等の緑化施設については、固定資産税(償却資産)の軽減が行われているが、今後とも引き続き実施するとともに、適

用範囲の拡大等を図っていくべきである。

(カ)市街地の貴重な農地や緑地を保全するために、農業用施設用地、市民農園、緑地保全地区、保存樹林などへの相続税の納税猶予等の制度の拡大、創設等を図っていくべきである。

## イ 安全・安心

安全で健康に暮らせる生活環境の実現を政策支援する税制の導入にあたっては、災害に強い安全な都市づくりとともに、誰もが生き生きと安心して暮らせる良好な生活環境の整備を図るとの観点が必要である。

(ア)認証保育所の設置を税制面から支援する固定資産税等の減免は、継続して実施していくべきである。

(イ)痴呆性高齢者グループホーム等、地域のケア付き住まいの設置を税制面から支援するため、これらに対する固定資産税等の減免を、実施する方向で検討すべきである。

(ウ)小規模住宅用地に対する都市計画税の軽減や新築住宅・小規模非住宅用地に対する固定資産税等の減免については、都区財政に与える影響等もあるが、継続する方向で検討すべきである。

## ウ 文化・観光

都市文化の創造、発信を支援する税制の導入にあたっては、ゆとりや潤いのある精神的豊かさを実感できる社会環境の整備を図るとの観点が必要である。

(ア)芸術文化の振興を目的とした、文化芸術団体に係る寄附金控除制度については、対象となる団体の範囲の拡大や限度額等の引き上げを図るべきである。また、特に公益性や地域性の高い文化芸術団体については、所得税だけでなく住民税においても寄附金控除を適用できるようにすべきである。

(イ)千客万来の世界都市・東京を実現するために、法定外目的税として、東京都が本年10月1日より導入した宿泊税については、具体

的用途を含め、積極的なPRを行うなど、円滑な実施に努めるべきである。

(ウ) 都においては、観光振興を目的とし、雇用促進効果、経済波及効果等が期待されるカジノについて、調査研究を始めている。(平成14年10月16日産業労働局「東京都都市型観光資源の調査報告書」)

カジノの開設に向けてさらに検討が行われる場合には、地方税として「カジノ税」を導入することも併せて検討すべきである。「カジノ税」を地方税とするのは、かつて地方税として娯楽施設利用税を課税していたこと、最終消費に対する課税は地方税がふさわしいこと等がその理由である。

## エ 活力

都市活力の維持・発展を政策支援する税制の導入にあたっては、産業政策と都市づくりをリンクさせ、国際競争力のあるリーディング産業の育成を図るとの観点が必要である。

(ア) 首都高速中央環状線等の首都圏3環状道路の整備は、東京の都市再生を図る上で、その基盤となる事業であり、また、首都圏全体の物流や環境問題の解決にも資するものであるため、そのための道路財源の確保は不可欠である。

このため、東京などの大都市に不利益となっている地方道路譲与税等の道路特定財源の配分割合を見直すとともに、その用途について、交通問題の解決のための基盤整備や大気汚染対策の実施など、地方がそれぞれの事情に応じた課題に自主的に取り組めるように拡大すべきである。

(イ) 中小企業は、東京の産業を支える基盤であるが、相続税の負担は、中小企業の経営、特に事業の円滑な承継に大きな影響を与えている。事業承継税制については、これまでも、小規模宅地等の課税の特例や取引相場のない株式評価の減額など軽減措置が拡充されてきたが、相続人が事業を継続していく場合に、事業用資産に対する相続税の納税を猶予・免除する制度の創設など、事業承継のための税制の充実を図るべきである。

(ウ) 近年のように経済の閉塞感が強い状況下では、最も経済効果が高いと思われる地域や産業に対して施策を集中させるという取組が重要である。東京都の「経済特区構想」は、ポテンシャルの高い東京湾岸地域にリーディング産業の集積や民間投資を呼びこもうとするものであり、東京の活性化のみならず、わが国経済全体の活性化に資する施策として国に提案要求している。

国が進める「構造改革特区」は、税制による支援や財政支出を伴わず、規制緩和にのみ頼る経済活性化誘導策であるが、「選択と集中」という特区制度本来の理念を活かしきれないばかりか、既得権益を守ろうとする各省庁の抵抗に阻まれ、中途半端で実効性のない取組に終わることが懸念される。

このため、東京都の「経済特区構想」が、「選択と集中」の理念に沿った実効性のある取組として政策効果をあげるためには、税財政措置を含めた総合的な施策として展開される必要がある。なお、この場合、財政状況や起債制限などの現行制度の仕組みによる制約等から、対象地域や期間を限定することなどに留意する必要がある。

さらに、減税による政策支援だけでなく、特区を対象とした新たな課税や増税を行い、その税収を当該特区のために充てるという税制のあり方についても、併せて検討を行うべきである。

## オ 都民との協働

公益増進に寄与することを目的として、市民が主体的に取り組む活動を支援するため、公益性の高いNPO法人に対する寄附について、特定公益増進法人と同様に寄附金控除限度額を引き上げるなど、税制上の優遇措置を拡大していくべきである。

## 4 地方との共生関係の上に成り立つ都市再生

東京がアジアのゲートウェイとしてその魅力を増進し、都市として再生を遂げることは、同じようにアジアとの交流を深めようとしている国内他地域の活動を補完し、相乗効果を生むであろう。東京の再生と引き換えに地方の衰退を招くものでもなければ、「東京一人勝ち」を加速するものでもない。

「人間」を中心に据えた都市再生の取組は、都市の個性が重視され、

尊重される取組でもあり、東京における都市再生も、地方との共生関係が構築されて初めて成り立つものだからである。

このように、都市再生の実現と地方との共生関係を築くことは不可分であるにもかかわらず、都市再生の実現をはじめ地方自治体が自主的な行財政運営を行う上で最も重視されるべき財源確保手段としての税源移譲を議論する際には、「東京一人勝ち」論がことさら強調されている。このため、抜本的な地方税財政制度改革が先送りされることが懸念される。

東京の再生がわが国の再生につながると同時に、地方分権社会の実現がわが国全体の繁栄につながるとの大局的な見地に立ち、自主自立の税財政制度の構築に向け、全国自治体がさらに連携を深めていくことが必要である。

## 第2章 自主自立の税財政制度の確立

### 1 「地方主権」確立の意義

国・地方ともにかつてない危機的な財政状況にある。地方財政はとりわけ危機的な状況である。わが国経済は、長期間にわたり低迷し、深刻なデフレ経済から抜け出せずにいる。社会全体も閉塞状況の中にあり、総じて国民は自信を失いかけている。金融自由化の波と不良債権処理問題を中心とした金融システムに対する信用不安もあいまって、政府の経済政策は景気回復の決め手となるような総合戦略も未だ見出しかねている状況である。

しかし、わが国の潜在的な能力は未だ高い水準にあり、早期に社会全体のシステムを再構築することにより、日本の再生を十分に展望できる状況にある。平成13年度末の個人の金融資産残高は、日本銀行の資金循環統計によると約1,367兆円となっており、住宅ローン等の負債を控除したネットでも1,000兆円を超えている。国民経済計算による平成13年度の国民総支出のおよそ2倍である。これらの一部が消費や設備投資に回ることで、経済の再生と活力の復活は十分可能である。また、日本の企業が持つ技術力、応用力は、これまでの日本経済を牽引してきた大きな柱の一つである。経済社会構造の変化に対応していく必要はあるが、今後の成長を支えていくことは十分可能である。

こうした潜在的な能力を活かして閉塞状況にあるわが国経済の再生を図ることが急務の課題であるが、機能不全に陥っている旧来の中央集権システムでは、もはやその解決は困難である。財政危機を克服し、景気回復の牽引力となり、活力ある日本社会を形づけることのできるキーワードは、「地方主権」の社会システムである。住民の意思と判断と責任で地域社会のありようを自己決定する、真の地方自治が実現できて、初めて地域の再生、日本の再生につながるものである。

## 2 遅々として進まない税源移譲

### (1) 地方主権と税源移譲

本調査会は、平成 12 年度答申において、「21 世紀の地方主権を支える税財政制度」と題し、税源移譲を中心とした地方税財政制度の充実を求める提言を行った。地方税財政制度の改革は、地方主権確立の根幹となるものである。この答申は、わが国の経済社会の大きな転換期に当たって、政治・行政の抜本的な構造改革を迫られている中、新しい経済社会へ脱皮するためには、地方主権の確立が避けて通れない根幹的な改革であるという視点に立ったものである。

真の地方主権を確立し、地方自治体が自らの判断と責任で主体的に施策を展開するためには、自前の財源である地方税を中心とした歳入構造を実現することが不可欠である。税源移譲は、地方税財政制度の改革に必須のものであり、これがなければ地方主権の確立はあり得ない。

### (2) 相変わらず遅い国の対応

本調査会の答申後、国においても税源移譲など地方税財政制度見直しの動きが見られる。地方分権一括法施行後、地方分権推進委員会、地方分権改革推進会議、経済財政諮問会議等の場で議論は進められてきている。しかし、国の対応は相変わらず遅い。国庫支出金の削減に対する所管省庁の抵抗、地方への税源移譲そのものに反対する財務省により、地方分権、地方主権という理念が次々と骨抜きにされている。地方自治体の代弁者でもある総務省においても、全国の地方自治体の財政運営上の配慮とも考えられるが、地方交付税制度の抜本改革を後回しにするなど、国は相変わらず旧態依然としたタテ割りの中で小手先の改革論議に終始している。もはや「実行すべき段階」においてである。

国庫補助負担金の見直しは、地方の自主性を高める観点から行うべきであるにもかかわらず、最近における国の見直しは、国の歳出削減のみを目的としているとしか思えない。財源の手当は何もせずに、単に「つけ」だけを地方に回そうとしている。地方分権改革推進会議の「事務・事業の在り方に関する意見」(平成 14 年 10 月 30 日)は、国庫補助負担金の削減を先行させ、具体的な財源措置については問題の解決を先送りしており、地方主権を推進する立場からは到底容認できるものではない。

地方分権改革推進会議が、国と地方の役割分担に応じた事務・事業のあり方を重点的に審議するとし、十分とはいえないまでも地方分権を押し進める方向で議論しようとしている点は評価すべきであるが、義務教育国庫負担金制度の見直しに見られるように、税源移譲などの財源の具体的な手当もせずに地方移転財源の切捨てとも思えるような国庫補助負担金の削減を打ち出すようでは、もはや国においては「地方分権」という看板は下ろさなければならない。「意見」の副題となっている「自主・自立の地域社会をめざして」の名に値する内容とするためには、役割分担に見合った税財源の確保・拡充という最も重要な課題への対応が不可欠である。この間の国の動きは、「地方分権」の推進という使命を放棄したも同然である。

### 3 地方税財政制度改革の基本的方向

#### (1) 三位一体の改革

税源移譲の原資は、国庫補助負担金、地方交付税の見直しにより確保すべきであり、国から地方への税源そのものの移譲である税源移譲とあわせて三位一体の改革が必要である。

平成 12 年度の本調査会答申では、三段階に分けて実施する税源移譲のプログラムを示した。所得税から個人の住民税に、消費税から地方消費税に、国のたばこ税から市町村のたばこ税にそれぞれ税源を移譲し、全体で 7 兆円強の規模の税源移譲を提言した。激変緩和と現実的な移譲を行うため、三段階に分けた移譲方式とした。その財源は、国庫負担金の一般財源化、国庫補助金のうち奨励的な補助金を中心に見直すこと等で約 3.7 兆円を削減し、地方交付税の抜本的見直し等で約 3.5 兆円を捻出するものとしていた。

税源移譲により、その財源として国庫支出金、地方交付税の見直しが行われ、いわゆる「三位一体の改革」が現実のものとなる。改革が進まないのは、ひとえに財政再建等を理由として税源移譲を先送りしようとしている国の姿勢に原因がある。まずは、平成 12 年度の本調査会答申に沿って、速やかに税源移譲を進めるべきである。

本調査会の答申後も、税源移譲に関するいろいろな提言やシミュレー

ションが活発に行われている。

平成 13 年 12 月の経済財政白書では、「地方財政の課題」を取り上げ、地方財政の現状を分析した上で、地方財政改革のシミュレーションを行っている。このシミュレーションは、概ね本調査会の手法に沿って行われており、移譲税源は、所得税、消費税を中心とし、移譲の原資は国庫補助負担金、地方交付税とするなど、規模や効果についてもほぼ同様の結果となっている。なお、このシミュレーションは、各地方公共団体の普通建設事業費を 1 割削減することを前提としている点に留意する必要がある。

経済財政諮問会議でも平成 14 年 5 月に片山総務大臣から「地方財政の構造改革と税源移譲について（試案）」が提案された。この試案でも、所得税、消費税の一部を地方に移譲し、国税と地方税の収入割合を最終的に 1 対 1 にすることを目標としている。ただし、この試案では、地方交付税の見直しは、「経済活性化に伴う税収回復・地方歳出の削減等により地方財政収支を改善し、地方の財源不足を解消した時点で行うこと」としており、当面経常的経費の国庫負担金を含め国庫支出金を移譲財源の原資とすることと、地方交付税の見直しを先送りしていることが特徴となっている。

このほか、地方自治体やその関係団体、経済団体、民間団体も税源移譲の提言やシミュレーションに基づく団体別の影響等の検証などを発表している。

本調査会が答申で示したように、個人住民税と地方消費税の充実を税源移譲の中心とすることは、経済財政白書のシミュレーションや経済財政諮問会議の片山試案等に見られるとおり、幅広くコンセンサスを得ているといえる。

## **(2) 国庫支出金制度の改革**

国庫支出金は、本調査会の答申でも指摘したとおり、国の関与や義務付けにより自治体の自主的な行財政運営を阻害しがちであることに加え、財政資金の非効率な使用を招きやすい等の問題があり、国庫負担金と国庫補助金の区分に応じた廃止・縮減を行うなど、積極的に整理合理化を進める必要がある。この区分については、既に平成 10 年 5 月に閣議決定された地方分権推進計画を、整理合理化の指針とすべきである。

国庫補助金は、国策に伴う国家補償的事業や災害等の臨時巨額な対策

等を除き、廃止又は縮減して税源移譲の原資とすべきである。

国庫負担金は、国と地方公共団体の役割分担を整理し、真に国が義務的に負担すべき分野、国家的なプロジェクト等広域的効果を持つ根幹的な事業などに限定すべきであり、また、その見直しに当たっては、地方の自主性を高めることができるよう、税源移譲による財源措置が講じられるべきである。

現在、義務教育費国庫負担金について、退職手当や共済長期給付負担金を除外するなど、負担対象経費の見直しを行うという動きがあるが、これらは義務的経費であり、直ちに地方の自主性の拡大にはつながらない。仮にこうした見直しを行うのであれば、まず、義務教育費国庫負担制度全体の役割分担を明確にし、さらに制度全体の見直し計画を示すとともに、税源移譲による財源措置を講じるべきである。

スリムな政府の実現や財政再建という名目のもとに、財源の手当なしに、単に地方に負担を転嫁するような国庫負担金等の削減は、行うべきではない。仮に、国と地方の役割分担を踏まえた上で国庫負担金（とりわけ地方に選択の余地がほとんどない義務的経費）の見直しを行うのであれば、地方に責任を移す部分については、その財源を保障するため、税源移譲を行うべきことは当然である。

### **(3) 地方交付税制度の改革**

現在、税財源の不均衡を調整し、全国的な一定の行政水準を確保するために、地方交付税制度が設けられている。しかし、大都市をはじめとして、大部分の地方自治体が地方交付税なしに運営できないという状況は、地方自治の観点からみても異常である。最近においては、大都市や大都市所在道府県に対する地方交付税が増加しており、この観点からも地方税源の強化が必要である。

交付税及び譲与税配付金特別会計（いわゆる「地方交付税特別会計」）の借入残高は、近年の交付税の原資となる国税5税の税収の伸び悩み、地方税の税収不足、国の経済政策に係る恒久的減税、政策誘導のための交付税の加算措置等により、年々増加している。平成14年度には借入残高は46兆円に上り、将来における償還の目途がほとんど立たない破綻寸前の状況にある。特別会計の財源不足額は、平成13年度から国が一般会計から拠出するとともに、地方団体が赤字地方債を発行するなど、新たな借入れを行わないことを基本とする措置が講じられたが、なお、抜本

的な改革が必要である。

景気対策や過度の誘導施策のために地方交付税を用いることは、地方の財政の自立性を損なう。とりわけ、本来の財政調整機能を超えて、景気対策や政策誘導、事業誘導に用いられている現行地方交付税制度は抜本的に見直すべきである。

## 4 税源移譲に関する種々の意見とそれに対する見解

税源移譲を中心とした地方税財政制度の改革に対しては、様々な前向きな提案がされている一方、これを否定的に捉え、あるいは打ち消そうとする動きも多く見られる。本調査会では、平成12年度答申において、「税源移譲に対する誤解」として5つの代表的な意見に対する反論を述べた。その後の税源移譲に対する批判、反論もこの域を出てはいないものが多いが、改めて地方税財政制度の改革における税源移譲の意義と必要性について、(1)国の財政状況の問題、(2)税源の偏在と財政力格差の問題、(3)地方自治体の問題の3点に大きく分けて述べることにする。

### (1) 国の財政状況の問題

現在の経済状況とそれを反映した税収不足、景気対策のための公共事業の実施などにより、国・地方ともに深刻な財政状況にある。こうしたことを背景に、次のような税源移譲に抵抗する議論が展開されている。

- ・ 国・地方を通じた歳入歳出ギャップを解消することが先決である
- ・ 国の歳入が確保できていないのに基幹税を地方に移譲することはできない
- ・ デフレ経済や危機的な国家財政の下で税源移譲はできない
- ・ 税源移譲により、国の特例国債（赤字国債）の発行が激増し、財政状況がさらに悪化する
- ・ 国から地方に税源移譲すると国債の償還が困難になる

### ア プライマリーバランス論と地方財政

現在の歳入歳出ギャップの主たる要因は、これまで発行した特例国債（赤字国債）、建設国債の累積で公債費が増加することによる財政圧迫、

景気の低迷と恒久的な減税による税収減、総合経済対策としての公共事業等の実施のための財源確保（主として建設国債発行により対応）、一旦予算化されると容易に減らすことができない硬直的な財政構造等が挙げられる。

国においては、近年プライマリーバランス（利払費、債務償還費を除いた歳出と公債金以外の収入との差）を重視することを表明している。国の財政における収支ギャップの大きな要因の一つは、国から地方への財政移転にある。税源移譲は、移転財源を減らすことで、国の歳出そのものを減らしつつ、地方の国への依存度を減らし地方の自立を促すものである。

国における歳出の内訳を見ると、平成 14 年度一般会計歳出 81.2 兆円の 36.5% を占める 29.7 兆円は、地方交付税、地方特例交付金、国庫支出金として地方へ移転している。もともと地方の財源である地方交付税等を除いても、国の一般歳出（平成 14 年度予算で 47.5 兆円）の約 4 分の 1（平成 14 年度地方財政計画では 12.7 兆円）は、国庫補助負担金として地方へ移転している。本調査会案による税源移譲により、この地方への移転財源の 3 割程度は圧縮されることになる。

地方の歳出が大きく増加してきている原因の一つには、国の景気対策に動員されるような、国に依存した地方財政制度の仕組みがある。国庫補助金や地方交付税は、住民の負担感が乏しいため、財政拡大への抑制が働かないといわれている。その地方の住民にとって真に必要な施策を進めるためにも、自主財源を拡充し、地域の住民に受益と負担をより厳しくチェックし、自律的な判断と選択をできるような制度を確立することが必要である。

地方自治体が、地域住民の責任を持った判断により、歳出の見直しを行えば、国・地方を通じて歳出が抑制され、収支ギャップ解消のための解決策の一つとなり、国の財政再建にもつながるものである。

## イ 国債と税源移譲

税源移譲は、もともと地方への移転財源の一部を地方税として移譲せよということである。移転財源が減れば、その分は国の歳出が減るのだから、財源がないから税源移譲ができないということにはならない。

また、国債の償還財源がなくなるとの指摘があるが、税源移譲の原資は、国から地方への移転財源である地方交付税及び国庫支出金の見直しにより捻出するものとしており、国債償還のための財源を用いるのでは

ない。国税収入は減るが、それに伴って歳出も減るのであり、その点を考慮せず、国税がすべて国債の償還財源であるかのような意見は誤解を招く。国債の信用低下問題についても、同様である。税源移譲によって信用低下が加速するようなものではない。

地方へ税源を移譲することにより国の特例国債が急増するという点も指摘されている。確かに地方への移転財源といっても、公共事業関連経費については建設国債が充てられている部分があり、これに相当する額を国税から地方税に移譲すれば、国の歳入が不足することになる。しかし、これも基本的には当初の一時的現象で、長期的にはつじつまの合う問題である。三位一体による改革の具体化の過程で、激変緩和措置などを検討して解決できる問題であり、これをもって税源移譲そのものが否定されるべきものではない。

経済規模の拡大による国債残高の目減りが期待できない状況下で、将来の国民負担と経済財政状況を考えれば、国債の発行総額、残高をできるだけ圧縮するという方向は首肯できるが、税源移譲を困難とする理由には当たらないものと考えられる。

もっとも、現在ある膨大な発行残高の国債、地方債をどのように償還するかということは、国・地方の役割分担等の検討を通じて解決しなければならない問題である。近時における不況、長期的な経済の沈滞による財政悪化を補って余りあるような、大幅な景気回復、経済拡大がにわかには望めない中、容易には結論が出ない課題である。

また、地方自治体自身にとっても地方債の償還は大きな問題である。後年度の地方交付税を当てにして発行した地方債も多く、地方交付税特別会計の借入れ分の地方負担の処理も含めて、これらの償還を視野に入れた財政運営をしなければならない。国債であれ、地方債であれ、いずれ償還しなければいけない債務をどのように負担するかという問題であり、国が負担すべきものを地方にしわ寄せすることは許されない。

## **(2) 税源の偏在と財政力格差の問題**

地方の税財政制度の充実が地方主権の確立につながるという税源移譲の一般的な意義は認めつつも、実際に税源を移譲した場合には、大部分の地方自治体では財政状況が改善しない、あるいはかえって悪化するという指摘がある。具体的には次のような意見となって表れる。

- ・ 税源移譲により地方自治体間の財政力格差はかえって広がる
- ・ 地域間の財政力格差を是正するには現行の仕組みの方が優れている

## ア 税源移譲反対の理由

税源移譲に消極的又は反対の意見の多くは、税源移譲をしても収入が改善するのは大都市の自治体だけで、大都市以外の地方はかえって歳入が減るという。税源移譲により、地方税の収入が増えることになれば、地方交付税の基準財政収入額が増えることになり、基準財政需要額に変更がなければ、地方交付税の交付額は減少する。また、国庫補助金の多くは、税源の乏しい地方自治体に手厚くなるよう政策的に配慮されてきた経緯がある。したがって、地方交付税不交付団体や地方交付税が歳入に占める割合が低い地方自治体では税源移譲の効果が歳入の増加の方向に働くが、それ以外の地方自治体では税源移譲による若干の税収増を大きく上回る国からの移転財源の減少で、結果として減収になるというものである。

## イ 税源移譲の意義

税源移譲の提言は、国・地方を通じた税収総額は変えないという税収中立を前提としている。実際に税源を動かす場合には、当然都道府県と市町村との間の調整、移譲財源の原資としての国庫支出金や地方交付税の制度改正を伴うものであり、個々の地方自治体で見れば、ある程度の増減はやむを得ない。

現在の歳入額と比較しての単純な増減（損得）だけで税源移譲の意義を判断するのは微視的な見方である。各種シミュレーションも、国庫補助金や地方交付税への影響など前提の取り方によっては、結果が大きく異なる。実際に税源移譲が行われる場合には、地方交付税制度の見直しは不可避である。

現行の地方税財政制度の仕組みは、国の関与の下で必ずしも必要でない事業への財源を含めて保障されており、真の地方主権の確立には程遠い状況にある。今の地方交付税制度、国庫補助金制度を前提とした歳入をそのまま維持しようとすることは、現実的でない。各地方自治体が国庫補助金や地方交付税のために優先度の低い事業を行っているのであれば、そのような事業そのものにもメスをいれる必要がある。歳出の大幅な見直しを行わずに税源移譲をしようとしても、国民全体の理解は得られにくい。

税源移譲の目的は、地方の自立性の確保にあり、「何が必要で、そのための財源をどうするか」という判断は、地方自治体及び地域住民が行うのが本来の姿である。したがって、地方税中心の歳入で自立できる地方自治体が増え、地方全体として財政力が高まることが何より重要である。とりわけ、大都市をはじめとするより多くの地方自治体が自主財源で運営できるようにすることに税源移譲の意義がある。平成13年版経済財政白書では、不交付団体の数ではなく、不交付団体に居住する住民が大幅に増加すると指摘している。地方自治体と住民の「自助と自律」は、地方が財政的に自立できて初めて成り立つものである。

## ウ 新たな財政調整制度

税源移譲の実施は、財政調整の必要性までも否定するものではない。地方交付税や国庫支出金による過度の政策誘導は改められるべきであるが、税源移譲によっても必要な税源が確保されない地方自治体に対しては、真に必要な財政調整は行われるべきである。

歳入に占める地方税の割合が10%に満たない地方自治体が2割を、20%に満たない地方自治体が過半数を占めているような状況では、税源移譲をどのように行っても、それだけでこれらの地方自治体が自主財源で運営していくことは、極めて困難である。

したがって、「地方分権の推進」と「地方自治の発展」のためということであれば、税源移譲による地方間の税収格差の是正を地方自治体総体の課題として捉え、新たな財政調整制度の創設も真剣に検討するに値すると考える。税源の偏在を調整し、より多くの地方自治体が自主財源を確保できるようにするため、国に調整機能まですべて任せるのではなく、地方自治体が共同で自立的に財政調整を行えるような仕組みを含め検討すべきである。

### (3) 地方自治体の問題

税源移譲を先送りする理由の一つとして、地方自治体自身の歳出のスリム化、行財政改革、財源確保等に対する努力が不足しているという意見がある。税源移譲をする前に既存の制度を利用した努力をする必要がある、あるいは、税源移譲をしないための理由付けとして用いられることもある。概ね次のような論旨である。

- ・ 税源移譲の前に地方の歳出を見直すべきである
- ・ 地方の行政改革で地方が必要な財源は捻出できる
- ・ 既存の税制の活用や課税自主権の行使をまず図るべきである
- ・ 税源問題は国・地方という行政内部の論点で住民不在の議論である

## ア 歳出のスリム化

歳出の見直しは、税源移譲があろうがなかろうが、国も地方も真っ先に取り組むべき極めて重要な課題である。今後も経済の回復は予断を許さない状況であり、税源移譲が実現しても、現在の財政規模を維持できる保証はない。税収の減、公債の減という前提の下では、歳出削減しか選択肢がないのである。税源移譲の前提として、地方は従来に増して行政の簡素合理化、効率化などの厳しい自己改革が必要なことは言うまでもない。しかし、このことを理由として税源移譲の検討、議論を先送りすることは許されない。

一部の議論に、国庫支出金、中でも義務的な経費に係る国庫負担金についてさえ、地方の行政改革によってその経費を捻出できるとする暴論がある。国庫負担金には、地方負担分があるが、そもそも不要な事業であるのならまだしも、義務的経費、経常的経費のように容易に廃止、削減することができないような事務についての経費は、歳出の見直し、しかも地方独自の判断で縮減できる単独事業を中心に捻出することは、まず困難である。自主財源の少ない市町村などは、地方負担分もそのほとんどを地方交付税に頼っているところが多い。

補助事業については、仮に見直しの結果不要となる事業であれば、廃止することにより地方負担分もまた減らすことができる。加えて、地方自治体の単独事業等についても、一層のスリム化の努力をすべきであり、その上で税源移譲を求めなければならないことは、先に述べたとおりである。

国による一律な義務付けや地域の需要を十分に考慮していない補助金等を整理することで、地方の歳出も自ずと見直される。また、地方の自主的な財源を確保することにより、真に必要な行政サービス、公共事業が行われるようになる。無駄な歳出の見直しを強力に進めるためにこそ、国への依存を減らし、税源移譲に真剣に取り組むことが効果的である。

## イ 現行の地方税制度

既存の税制を活用すべきであるという意見があるが、自己決定権、自

己責任の観点から、住民負担を求めることは重要なことであると考え。しかし、全国一律の法制度と現行の地方税財政制度では課税自主権の活用に自ずと限界がある。課税自主権を行使せよというが、例えば法定外税を導入しようとしても、既存の国税、地方税でおおよそ課税対象となりうる税源はほとんど網羅されており、地方の財政力を増すことができるような有力な税源はまずないといつてよい。

税源移譲を言う前に個人の住民税や固定資産税の税率を引き上げるなど、地方自治体が住民に負担を求める努力をすべきであるとの意見もある。しかし、税源移譲は国・地方を通じた税収増を求めるものではなく、税収中立を前提とした上での議論である。

住民税や固定資産税は、市町村にとって基幹税目であることから、その負担は地方税制度全体のあり方を検討していく中で議論すべきものである。もとより、現行制度を前提とした税収確保の検討は不断に必要であり、地方自治体が自ら住民に負担を求める努力をすべきことは、地方自治を進める上で当然のことである。しかしながら、このことが、税源移譲の前提となるものではない。また、自治体の姿勢としてはともかく、現行税制の中での取組は、大きな税収増は期待できず、税源移譲抜きにして税財政制度の改革はできないと考える。

## ウ 住民にとっての税源移譲

税源移譲はそれ自体が目的なのではなく、地方の課税自主権を強化し、地方の財政構造の透明化を図るための手段である。住民自身の受益と負担の判断の下で、地域の行政サービスと課税を決定する仕組みを構築するなど、地方主権確立のための第一歩となる方策であり、むしろ住民生活に深く関わる取組である。

## 5 真の地方自治の確立に向けて

地域の住民が受益と負担を考慮しながら地域の行政に積極的に関与していくには、住民自らの負担による地域行政が明確になるよう、財政自主権を確立することが必要である。地域のことは地域で決めるという地方自治の原則に立ち返るために、税源移譲を実現するとともに、地域の実情に即していない国の義務付けや組織・人員に対する規制などの関与は見直さなければならない。

地方自治体は、地方税を中心とした歳入確保の努力、行政改革や事務事業の見直しによる歳出のスリム化、真に住民が必要とする事業の選択と充実など、地方財政の再建に自ら努力する必要がある。また、自主自立のための税財政制度を確立し、必要な財源を確保するために、地方自治体がお互いに一致協力して、地方税財政制度の改革を国に対して求めていく必要がある。

地方主権は、待っていて与えられるものではない。自らの努力で勝ち取るものである。それは、国に依存する甘えの構造から脱却し、自らの責任と判断で施策の展開を行うことにほかならず、それ相応の覚悟と強い意思が必要である。税源移譲をはじめとして、地方主権の実現のためには、これらに対する本音と建前、理想と現実を乗り越える勇気と知恵が必要である。

今なすべきことは、国と地方、地方自治体間で財源を奪い合うことではない。国民（住民）のために何が必要であるかを常に考え、地方税財源の自主性、自立性を高めることにより、地方主権を実現し、真の地方自治を確立することである。

地方主権の確立を、国対地方の関係ではなく、21世紀の魅力ある国づくりを進めるための地方自治体総体の問題、国を挙げての課題として捉え、全国の地方自治体がともに行動を起こすことが何よりも重要である。その成果は、単に地方自治体のみならず、国の財政健全化や日本経済再生に大きく寄与するものである。

## おわりに

東京都税制調査会に求められた課題は、「21世紀の地方主権を支える税財政制度」を確立するため、都民・国民の立場に立って、国・地方を通じた税財政制度のあり方について大胆に問題提起することにあつた。

本調査会は、平成12年に設置されて以来、本年度を含め三年度間にわたり、地方分権、地方自治を推進していくことがわが国経済社会の発展につながっていくとの基本的考え方に基づいて、税財政制度全般にわたって国民的議論を巻き起こすような提言を行ってきた。国から地方への税源移譲など自主自立の税財政制度の確立、あるべき地方税制のあり方、環境税制のあり方、大都市東京の再生と税制のあり方などの提言である。

このうち、国から地方への税源移譲の提言は、その後の税源移譲論議のきっかけとなり、今日のわが国における論議の方向性を決定づけたものともいえる。また、大都市東京特有の地価の状況等を踏まえた固定資産税制の抜本的改革の提言は、その趣旨が国の制度改正をめぐる議論や都独自の施策に反映され、さらには都市的税源としての適格性を有するホテル税の提言は、東京の観光施策のための法定外目的税（宿泊税）として、本年10月から実施されるなど、具体的な成果として実を結んでいる。

我々の提言した残された多くの課題についても、引き続き、その実現に向けた検討を鋭意重ねられ、今後、可能な限り早期に提言の趣旨が具体的な形で生かされることを切に願うものである。

本調査会の三年度間にわたる提言が真の地方自治、地方主権の確立に寄与することを強く期待したい。

## 付 記 事 項

答申のとりまとめにあたって、次のような意見があった。

### < 法人事業税への外形標準課税の導入について >

外形標準課税は、中小企業には重い負担となる。現在国において検討中の資本金 1 千万円未満の小規模法人に対する特例制度では、中小企業への配慮が不十分である。

## 東京都税制調査会委員名簿

### 特別委員

| 氏 名       | 現 職     |
|-----------|---------|
| 内 田 茂     | 東京都議会議員 |
| 立 石 晴 康   | 東京都議会議員 |
| 矢 部 一     | 東京都議会議員 |
| 和 田 宗 春   | 東京都議会議員 |
| 桜 井 良 之 助 | 東京都議会議員 |
| 古 館 和 憲   | 東京都議会議員 |

### 委 員

| 氏 名       | 現 職               |
|-----------|-------------------|
| 牛 尾 治 朗   | ウシオ電機(株)代表取締役会長   |
| 小 倉 昌 男   | (財)ヤマト福祉財団理事長     |
| 小 林 陽 太 郎 | 富士ゼロックス(株)代表取締役会長 |
| 青 木 宗 明   | 神奈川大学経営学部教授       |
| 磯 部 力     | 東京都立大学法学部教授       |
| 金 子 秀 夫   | 東京税理士会会長          |
| 紺 谷 典 子   | (財)日本証券経済研究所主任研究員 |
| 渋 谷 雅 弘   | 東北大学大学院法学研究科助教授   |
| 神 野 直 彦   | 東京大学経済学部教授        |
| 水 城 武 彦   | N H K 解説委員        |
| 矢 田 美 英   | 特別区長会会長           |
| 寺 田 和 雄   | 東京都市長会会長          |
| 青 木 國 太 郎 | 東京都町村会会長          |
| 福 永 正 通   | 東京都副知事            |
| 青 山 倫     | 東京都副知事            |
| 瀨 渦 武 生   | 東京都副知事            |
| 大 塚 俊 郎   | 東京都出納長            |
| 横 山 洋 吉   | 東京都教育長            |