

今後目指すべき地方税制の方向と
平成25年度の地方税制改正等への対応についての意見

平成24年10月22日

地 方 財 政 審 議 会

**今後目指すべき地方税制の方向と
平成 25 年度の地方税制改正等への対応についての意見**

はじめに	1
第一 今後目指すべき地方税制の方向	2
1 地方税のあるべき姿	2
(1) 今後増大する地方の財政需要を賄うための地方税の充実	
(2) 分かち合いとしての地方税制の公平性の確保	
(3) 地域主権改革の観点からの地方の自主性・自立性の強化	
(4) 偏在性が小さく安定的な地方税体系の構築	
2 社会保障・税一体改革の着実な推進	4
3 地方税のグリーン化	5
第二 平成 25 年度の地方税制改正等への対応	6
1 車体課税のあり方	6
(1) 車体課税の基本的な考え方	
(2) 自動車取得時の税負担のあり方	
(3) 環境対策としての車体課税	
2 地球温暖化対策のための地方財源の確保	8
3 住宅関連の地方税制のあり方	8
(1) 不動産取得税	
(2) 個人住民税の住宅ローン控除	
4 固定資産税のあり方	10
5 ゴルフ場利用税のあり方	11
おわりに	12

今後目指すべき地方税制の方向と 平成 25 年度の地方税制改正等への対応についての意見

平成24年10月22日
地方財政審議会

当審議会は、今後目指すべき地方税制の方向と平成 25 年度の地方税制改正等への対応について検討した結果、次のとおり結論を得たので、総務省設置法第 9 条第 3 項の規定により意見を申し述べる。

はじめに

社会保障・税一体改革に伴う税制抜本改革法が去る 8 月 10 日に成立した。同法は、段階的に消費税率を引き上げることを主な内容としているが、税制抜本改革には、国税に関する同法第 7 条に列挙された事項をはじめとして、消費課税、個人所得課税、資産課税、法人課税その他の国と地方を通じた税制に関する検討すべき課題が残されている。その際、地域主権改革の観点からの税制の構築も忘れてはならない重要な課題である。

これらの課題については、平成 25 年度以降の税制改正の過程で議論されることとなるが、今後の地方税制改正の検討に当たっては、これまでの議論も踏まえつつ、地方税の原則に立ち戻り、地方税のあるべき姿に向けた検討が行われなければならない。

当審議会は、このような基本認識の下に、今後の地方税制改正の議論に資するよう、中長期を視野に入れた「第一 今後目指すべき地方税制の方向」と当面の課題に対応するための「第二 平成 25 年度の地方税制改正等への対応」をまとめた。

第一 今後目指すべき地方税制の方向

1 地方税のあるべき姿

地方税はまず、地方自治体が実施する、住民が求める行政サービスを賄うのに十分な量を確保することが求められる。租税は公平でなければならないが、地域住民や地域社会で活動する者が相互に負担し合うという会費的性格を持つ地方税は、応益課税の考え方がより求められる。

地域主権改革の観点からは、地方税制の自主性・自立性を高めていく必要がある。景気変動に左右されない安定性や税源が一部地域に偏らない普遍性も備えていなければならない。

こうした地方税の原則に沿った地方税のあるべき姿についての考え方は、以下のとおりである。

(1) 今後増大する地方の財政需要を賄うための地方税の充実

住民が安心して暮らせる社会にするには、地方自治体が住民に身近なところで果たす医療・介護・保育をはじめとする社会保障や環境対策などの役割が今後ますます重要となる。そのための財政需要が今後とも増加することが見込まれるが、現行の地方税制はそれに十分対応できていない。地方歳入決算額に占める地方税の割合は、景気の低迷の影響もあり、ピーク時の44%（平成19年度決算）から、35%（平成22年度決算）まで下がっている。

このため、地方税は、地域に必要なサービスを確実に提供することができるよう、十分な確保が必要である。自分たちが望むサービスを供給するのに必要な費用は、自分たちが負担する財源で賄うという自治の理想の形に近づけるためには、国と地方の役割分担に応じて、国と地方の税源のあり方を見直していくことが必要である。

仮に、国が地方税の減収を伴う施策を導入・拡充する際には、地方税を中心とした恒久的な歳入確保措置等により、それに見合う安定的な財

源が確保されなければならない。この点、フランスでは、地方歳入に占める自主財源(主として地方税収入)の比率を一定以上に維持すること、国の政策による地方の負担増を伴う権限の移譲や創設・拡充について、国により財源の手当がなされることが、憲法及びそれに基づく組織法において明確に定められている。

(2) 分かち合いとしての地方税制の公平性の確保

公的サービスによる便益は、社会の構成員が広く享受するものであることから、租税は広く公平に分かち合うことが必要である。特に、地方税は、地域社会の費用を地域住民が相互に負担し合うという負担分任の性格を有することから、受ける便益に応じて課税する応益課税がふさわしい。

特定の者に税負担を軽減する措置は、税負担の公平の原則の例外であり、真に必要な場合に限るべきである。特に、国の政策による地方税の税負担軽減措置等は、応益課税の原則から可能な限り行わないよう見直しを行うべきである。

(3) 地域主権改革の観点からの地方の自主性・自立性の強化

地域主権改革を進める観点からは、地方自治体が歳出のみならず歳入面でも創意工夫を活かすことができるよう、課税自主権の拡大を図ることが求められる。地方税法等で定められている過剰な制約を取り除き、地方自治体が自主的に判断し、条例で決定できるように改革を進めるべきである。

国による一方的な地方税の税負担軽減措置等は、地方の自主性・自立性を損なう場合がある。仮に導入する場合には、地方自治体が地域の実情に対応した政策が展開できるよう、平成24年度税制改正で導入した地域決定型地方税制特例措置（「わがまち特例」）を活用していくことが望ましい。

(4) 偏在性が小さく安定的な地方税体系の構築

地方自治体は、地域の事情が様々に異なる中で、社会保障など住民生活に密着した基礎的な行政サービスを広く担う必要があり、安定的な財政基盤を確立する必要がある。このため、地域間の税収格差を拡大しないよう、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築しなければならない。財政力の弱い地方自治体にとって貴重な財源となっている税の安易な軽減は、税収格差を拡大する恐れがあり、慎まなければならない。

2 社会保障・税一体改革の着実な推進

税制抜本改革法の円滑かつ着実な施行を図ることにより、国とともに社会保障制度を支える地方の社会保障給付に必要な安定財源を確保していかなければならないが、税制抜本改革を進めていく上では、同時に、地域主権改革を推進するための税制の構築が必要である。国と地方の役割分担を踏まえるとともに、地方が自由に使える財源を拡充するという観点から、国と地方の税源のあり方を見直していくべきである。

税制抜本改革法では、個別間接税や地方法人課税のあり方も見直すことになっているが、社会保障・税一体改革は、国と地方を通じた社会保障給付の安定財源を確保するために行うものであり、特に、地方自治体は、社会保障分野において重要な役割を果たしていることから考えても、地方の減収につながる見直しは、一体改革の趣旨から可能な限り行わないこととすべきである。

特に、消費税率の段階的な引上げに際しての個別間接税のあり方の検討に際しては、それぞれの個別間接税の課税目的や果たしている役割に十分留意することが必要である。また、消費税率の引上げにより広く国民に負担をお願いしている以上、特定の分野のみ税負担を軽減すること

については、慎重な検討が求められる。

なお、消費税率の段階的な引上げに伴う低所得者対策について、総合的に検討することとされているが、複数税率の導入には、財源の問題、対象範囲の限定の問題、インボイス導入に伴う様々な問題等の大きな課題があることに留意すべきである。

税制の抜本改革が行われるまでの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については、地方消費税率の引上げ時期を目途に抜本的に見直すとともに、地方法人課税のあり方を見直すことにより、地域間の税源偏在の是正の方策を講ずることとされている。このため、当審議会に「地方法人課税のあり方等に関する検討会」を設置したところであり、地域間の税源偏在の是正に向け地方法人課税のあり方等について幅広い検討を進めていく。

3 地方税のグリーン化

地球温暖化はグローバルな課題だが、その対策はまずローカルで考えなければならない。それぞれの地域で、風土に合った循環型の生き方ができれば、自ずと課題は縮小していく。すでに、森林の保全を目的とした森林環境税や産業廃棄物の処理に対する産業廃棄物税などの法定外の地方税の導入が広がっているが、各地で自然的社会的条件に応じた対策と負担の仕方について創意工夫が求められる。

同時に、CO2 排出抑制に向けて、地方税体系全体を、環境への負荷に応じた課税の割合を高める形に改めていかななければならない。地方税のグリーン化である。これは、汚染者負担の原則に沿うものであり、環境の保全を図るために、地方自治体が提供する行政サービスからの受益に応じた税負担を求めるという意味で、応益課税の原則とも整合的である。

第二 平成 25 年度の地方税制改正等への対応

以上のような基本的な方向性に沿って、平成 25 年度の地方税制改正等において当面する課題に対応する際の考え方は、次のとおりである。

1 車体課税のあり方

(1) 車体課税の基本的な考え方

現在、自動車に関しては、取得・保有・走行の各段階においてバランスのとれた総合的な課税が行われている。その中で、取得段階における課税として位置づけられるのが、自動車取得税である。

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。また、自動車の取得者が、自動車をもたらす交通事故、CO2 排出、公害、騒音等の社会的費用に対応して地方自治体が提供する行政サービスから便益を受けることに着目して課される税である。

複数の道府県において先駆けて課税され、その後法定税化されたという経緯から、地方が自主的に創設した税であるともいえる。

(2) 自動車取得時の税負担のあり方

自動車取得税及び自動車重量税については、税制抜本改革法において、「国及び地方を通じた関連税制の在り方の見直しを行い、安定的な財源を確保した上で、地方財政にも配慮しつつ、簡素化、負担の軽減及びグリーン化の観点から」見直しを行うことが求められている。関係業界団体や関係省庁からは、自動車取得税は、消費税との二重課税であり、一般財源化により課税根拠を失ったとして、その廃止を求める要望がなされている。

しかし、自動車取得税は、消費一般に課される消費税とは課税根拠が異なることから、二重課税との主張は当たらない。このことは、消費税創設時（平成元年度）に物品税が廃止された一方で自動車取得税が存続されたこと、消費税率の引上げ・地方消費税の創設時（平成9年度）に自動車取得税の負担調整が行われていないことから明らかである。欧州諸国でも取得時の車体課税と一般消費税との併課が一般的であること、日本の個別間接税収が OECD 諸国に比して低いことを考慮すれば、自動車取得時の税負担が諸外国との比較において過大とはいえない。

消費税率の段階的な引上げに際して、複数税率の導入を含めた低所得者対策が論点となっている中で、自動車の取得に関する税負担のみ軽減することについては、慎重な検討が必要である。

現在、自動車取得税及び自動車重量税の収入のうち約 5,000 億円が地方自治体の財源となっており、特に市町村にとって貴重な財源となっている。また、偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系が求められる中で、都市部と比較して地方部ほど一人当たり税収が大きい自動車取得税は、偏在是正に重要な役割を担っている。

なお、平成 21 年度に創設されたいわゆるエコカー減税により、自動車取得税及び自動車重量税の税収は約 4 割も減っており、既に税制として十分に「負担の軽減」に対応しているところである。

こうしたことから、新たな関連税制の姿を示すことなく、自動車取得税及び自動車重量税を廃止することは、適当ではない。

（3）環境対策としての車体課税

自動車取得税及び自動車重量税は、OECD 環境統計において環境関連税制に分類されるなど、地球温暖化対策等に資する税である。両税の負担軽減は、税制のグリーン化に逆行するものとなる。仮に両税の負担軽減を行う場合には、燃料課税を含めた環境関連税制全体を総合的に見直す必要がある。

当審議会は、平成 22 年に、自動車関連税制全体の抜本的見直しの一
方策として、「自動車重量税と自動車税を一本化し、CO2 排出量と税額が
連動する仕組みの環境自動車税の創設を検討すべき」との意見を述べて
いる。今回の両税の抜本的見直しの検討に際しては、こうした視点も含
め、様々な角度からの議論を十分に尽くすことが期待される。

2 地球温暖化対策のための地方財源の確保

地方自治体は、エネルギー起源 CO2 排出抑制策や森林吸収源対策とい
った、地球温暖化対策について様々な分野で多くの事業を実施している。
こうした中で、国においては、全化石燃料を対象とした「地球温暖化対
策のための税」が施行されたところである。地方自治体が地球温暖化対
策に果たす役割を適切に反映させる制度として、「地球温暖化対策のた
めの税」の一定割合を地方へ譲与するなど、地方の財源を確保・充実す
る仕組みをつくるべきである。

3 住宅関連の地方税制のあり方

(1) 不動産取得税

不動産の取得に対し課される不動産取得税は、不動産の取得の背後に
ある担税力に着目して課される税である。昭和 29 年に固定資産税の税率
を引き下げることによって創設された経緯があり、固定資産税の前取り
と説明されていたことから明らかなように、資産税的性格を有してい
る。消費一般に課される消費税とは課税根拠が異なるものである。不動
産取得税は、3,265 億円（平成 24 年度税込見込額）の税込額がある都道府
県財政を支える主要税目となっている。

税制抜本改革法では、「住宅の取得については、取引価額が高額であ
ること等から、消費税率の引上げの前後における駆け込み需要及びその
反動等による影響が大きいことを踏まえ、一時の税負担の増加による影

響を平準化し、及び緩和する観点から、住宅の取得に係る必要な措置について財源も含め総合的に検討する」こととされている。

この点、過去の消費税創設時（平成元年度）及び消費税率の引上げ・地方消費税の創設時（平成9年度）には、それぞれ不動産取得税の新築住宅特例の控除額の引上げ等を行っている。その結果、新築住宅特例の適用対象住宅の約8割が実質的に非課税となっている。

したがって、不動産取得税の新築住宅特例の控除額の引上げ等の効果は、主として大規模な住宅を取得する高所得者に限定される点に留意して慎重に検討すべきである。

（2）個人住民税の住宅ローン控除

個人住民税は、地方税の中でも最も「地域社会の会費」的性格を有している。このため、所得税とは異なり、税額控除は課税技術上の控除が中心で、政策的な控除は極めて限定的であり、住宅ローン控除の対象にもしていなかった。

三位一体改革による税源移譲に伴う所得税額の減少により、所得税からの住宅ローン控除の既存適用者（平成11年から平成18年までの入居者）が実質負担増になってしまうため、経過的な措置として、個人住民税にも住宅ローン控除を導入した。

この個人住民税における住宅ローン控除は、所得税から控除しきれない者に対して税源移譲の範囲内で控除し、その減収額は全額国費で補てんする仕組みとなっており、本来、所得税が担うべき役割を補完するための制度であることが明確になっている。

平成19年及び平成20年の入居者については、税源移譲後の所得税額を前提として、住宅ローン控除の効果を計算しており、平成18年以前の入居者のように税源移譲に伴う負担増を考慮する必要がないことから、個人住民税からの住宅ローン控除は認められていないことにも、留意する必要がある。

個人住民税の応益的な性格からみて、同じ行政サービスを受けているにも関わらず、比較的担税力があると考えられる持家者のみ税負担を軽減することは、持家者と借家者の税負担の公平の観点からも適当ではない。

4 固定資産税のあり方

固定資産税は、土地、家屋及び償却資産という三種類の固定資産を課税客体とし、当該固定資産の保有と市町村の行政サービスとの間に存在する受益関係に着目して、応益的に課税するものである。固定資産税は、シャウプ勧告に基づき市町村の独立税として創設されたものであり、課税客体である固定資産がどの市町村にも広く存在することから税源の偏りも小さく、市町村税としてふさわしい税目である。今後とも税収の安定的確保が必要である。

このため、まずは平成 24 年度税制改正大綱で示されたように、政策税制措置や負担調整措置等については、いわゆるバブル期から現在までの地価の動向等社会経済情勢の変化、適用実態や有効性等の検証結果を踏まえ、不公平を生じさせている措置、合理性等が低下した措置などの見直しを進めて行く必要がある。

こうした観点から、土地に対する固定資産税については、平成 24 年度税制改正において、住宅用地の据置特例を廃止することとされたが、いわゆるバブル期から現在までの間に実施された土地評価方法の変更や負担軽減措置等の制度改正の点検を行い、平成 27 年度の評価替えまでに、公平性、合理性、妥当性等の観点から総合的な検討を行っていくべきである。

また、新築住宅等に係る固定資産税の減額措置については、住宅ストックが量的に充足している現状を踏まえ、住宅の質の向上を図る政策への転換、適正なコストによる良質な住宅の取得等の住宅政策の観点から、

社会経済の情勢を踏まえつつ、他の税目も含めた住宅税制の体系と税制上支援すべき住宅への重点化等そのあり方を検討すべきである。なお、税制抜本改革法における住宅取得に係る必要な措置の検討を行う際には、固定資産税は応益的な資産課税であり、消費税とは税の性格が全く異なるものであり、過去の消費税創設時及び消費税率の引上げ時においても、固定資産税では対応していないことに留意すべきである。

償却資産に対する固定資産税は、制度発足以来、企業等が事業活動を行うに際して、当該事業に対する市町村からの受益度を示すものとして、事業用の土地や家屋と一体に課税客体とすることが適当との考えで課税されているものである。

償却資産に対する固定資産税については、国内の工場等の空洞化を防止する観点から、償却資産のうち「機械及び装置」の新規取得分について非課税とするなどの要望が関係省庁等から出されている。

しかしながら、償却資産に対する固定資産税については、応益性に着目した基幹的な税制度としての意義・目的は、現在も変わることはない。また、償却資産に対する固定資産税は、市町村の大きな財源となっており、このうち「機械及び装置」に対するものは、平成 23 年度で 6,000 億円近い税額となっている。新規取得分について非課税とする措置は、将来的に「機械及び装置」に対する課税を実質廃止することとなり、市町村財政、とりわけ工場等が立地する市町村の財政に著しい影響を与える。したがって、これを縮減・廃止することは不適當である。

5 ゴルフ場利用税のあり方

ゴルフ場利用税は、ゴルフ場が都道府県や市町村における各種行政サービス（アクセス道路、上下水道、ごみ処理、環境衛生等）と密接な関係を有しているほか、その利用者の支出行為には十分な担税力が認められること等から課税されているものであり、今日においても合理性が認められる。

世界各国においても、種々の消費行為に対する課税は、それぞれの事情に応じて工夫して行われているものであり、我が国のゴルフ場利用税は、山林原野の中で一定の行政サービスを享受しながらゴルフ場が運営されているという実情を踏まえて設けられた税である。

ゴルフ場利用税については、消費税との二重課税であるとの理由や、スポーツ振興の妨げとなっているとの理由により、その廃止を求める要望が関係業界団体や関係省庁からなされている。

しかしながら、ゴルフ場利用税は、消費一般に課される消費税とは課税根拠が異なり、二重課税との指摘は当たらない。スポーツ振興の観点からは、既に、18歳未満の者の利用につき非課税措置を設けることにより、裾野の拡大を図っているほか、高齢者福祉や障害者福祉にも配慮し、70歳以上の者や障害者の利用についても非課税措置を設けており、十分な配慮がなされている。

ゴルフ場利用税は、地方自治体、特に財源が乏しく山林原野が多い市町村の貴重な財源である。これに代わる財源も考えられないことから、同税の廃止は地方財政に与える影響が大きすぎるため適当でない。さらに、消費税率の段階的な引上げに際して、複数税率の導入の検討を含めた低所得者対策が大きな論点となっている中で、ゴルフ場の利用に関してのみ税負担の軽減を行うことについては、慎重な検討が必要である。

おわりに

税制抜本改革法の成立により、消費税率の段階的な引上げが予定されていることから、その負担軽減の視点からの税制改正要望が行われがちである。しかしながら、経済がグローバル化する中で、社会保障や環境対策など住民生活の安心を地域で守る必要性が高まっており、その経費を地域住民が分かち合うための地方税が果たす役割は、今後ますます重要となっていく。今後の地方税制改正に当たっては、「地方の財政需要を賄うことができるよう地方税を充実確保する」「地方自治体の行う行政サ

「サービスの受益に応じて負担を行う」といった地方税の原則に沿って検討されなければならない。本意見が今後の地方税制改正の議論に活かされることにより、地方税のあるべき姿を実現するよう期待する。