

## 第1回 地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会議事録

日時：平成23年6月29日(水) 17:00～

場所：合同庁舎2号館7階 省議室

【末永税務企画官】 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。私、自治税務局の末永と申します。進行を務めさせていただきます。よろしくお願いいたします。

まずお手元の資料の確認をさせていただきたいと思いますが、次第の下に資料1-1、1-2という資料がございますのと、資料2-1、2-2、2-3という資料の一覧、それから資料3-1、3-2というものがあるかと思えます。よろしいでしょうか。

ありがとうございます。それでは、進行ということで始めさせていただきますが、まずは片山総務大臣にご出席いただいておりますので、一言ごあいさつをいただければと思います。

【片山総務大臣】 今日はありがとうございます。清原市長さんもありがとうございます。お忙しいときにお集まりいただきまして、本当にありがとうございます。

今日から開始をいたします、この研究会でありますけれども、これは、私がかねがね地方税の今後のあり方について考えるところがありまして、ぜひこの際、皆さん方のお知恵をお借りし、ご意見を伺い、今後の地方税法の仕組みでありますとか、体系でありますとかに活かしていきたいというところから発したものであります。

従来、地方税法といいますか、地方税の仕組みにつきましては、課税自主権ということが大きなテーマで議論を進めてこられました。それは地方分権改革の中で、例えば制限税率を撤廃するとか、見直すとかということもありましたし、それから法定外税の拡大でありますとか、それから国の関与の見直しでありますとか、そういうことが中心になってやってきました。

ただ、幾つかの法制的な成果は出ているんですけども、実際に、課税団体がそれぞれそういう分権改革の成果を活かして、自主的な課税ないし運用に至っているかといいますと、必ずしもそういう実態にはなっていない。制度は幾つか変わったけれども、実態はなかなか動いていないという面がないわけではありません。

もちろんこれまで取り組んできた重要なテーマについては引き続き進めていくということは1つありますけれども、それ以外に、いわば自治体が課税庁として、租税政策であっ

たり、政策税制であったり、そういう分野にもやはり一定の取り組みがあつてしかるべきではないかという認識、考え方もありまして、それをこれからどういうふうに考えていくのか、どういうふうに反映させていくべきなのかということが1つの大きな関心事項でもあります。

もちろんこれは、地方財政といいますか、国と地方との財政面での関係とも大きくかかわってくる問題でもありますので、必ずしも単純な問題ではありませんけれども、しかし、一つ一つの自治体が1つの課税団体として、税というものを、単に歳入調達だけではなくて、地域経営上の政策手段としてとらえるということもあつていいのではないかと、そういう問題意識もあります。

それやこれや、今までとは少し違った発想といいますか、拡大した発想でもって、この地方税というものをとらえて、今後の地方分権改革、あるいは地域主権改革という文脈の中でとらえ直して見ていきたい、それについての幅広いご議論をいただきたいということでもあります。できる限り私もこの会に出席をいたしまして、皆様のご意見、考え方を伺いながら、また自らの考え方も申し上げながら、議論を進行させていただければと思っております。

なお、もっと早くこの会を開こうと思っておりましたそれなりの準備をしてきたところでもありますけれども、3月11日に東日本大震災が起りまして、その後、その対応にとまのまない日々を送っておりましたので、今日まで遅れてしまいました。いろいろあらかじめお話をしており、準備をしていただいたにもかかわらず、少し遅れましたことをご了承いただければと思います。

それではよろしく願い申し上げます。

**【末永税務企画官】** ありがとうございます。

また、本日は、鈴木総務副大臣、逢坂総務大臣政務官にもご出席をいただいておりますので、ご紹介申し上げます。

議題に入ります前に、少し事務的なことで申し訳ございません。机の上に2つ冊子がございます。地方税制関係資料という白い冊子と黄色い冊子でございます。「お持ち帰りにならないでください」というメモを挟ませていただいておりますが、趣旨としましては、一部、先生方にお送りしているものと重なってしまうということと、それからお持ち帰りいただくとお荷物になるということですので、確認をさせていただいて、お持ちでない委員の皆様には別途お送りさせていただきたいと思っておりますので、そういう趣旨でございますの

で、ご了解いただきたいと思います。よろしくお願いいたします。

失礼いたしました。それでは議題のほうに進みたいと思います。

まずは、研究会の運営についてということで、ご説明をさせていただきたいと思います。

資料1-1をご覧くださいと存じます。1-1は2枚ございまして、開催要綱が1枚目としてございます。趣旨としましては、大臣からもお話がございましたが、税制を通じて住民自治を確立して、地域の自主性・自立性を高めるため、現行の地方税制度を自主的な判断と執行の責任を拡大する観点から、抜本的に改革する上での諸課題について検討するために研究会を開催するということとございます。

名称等を省略させていただきまして、構成員につきましては、2枚目におつけしております名簿のとおりでございます。よろしくお願いいたします。本日は、石井委員と植田委員はご欠席ということでございますので、よろしくお願いいたします。

お戻りいただきまして、5番目の「運営」というところでございます。(2)のところですが、本研究会に座長を置き、総務大臣があらかじめ指名するというふうにさせていただいておりますのと、(7)で、会議及び資料は原則として公開とし、議事録については、会議の終了後、構成員の確認の上、公表ということでさせていただければと思います。

それから資料1-2をご覧くださいと思います。スケジュールのイメージということでございますが、検討いただく項目につきましては、後ほどの議題の中でご説明をさせていただいてご意見を賜ることとしたいと思っておりますけれども、今のところ私どもで考えておりますイメージは、今、ご覧いただいているとおりでございます。第1回から第5回ぐらいいまで、月1回、10月を目途に取りまとめをしていただければと考えております。よろしくお願いいたします。

ご確認いただきまして、もしご質問等がございましたらお願いいたします。よろしゅうございますか。

ありがとうございます。それでは要綱に基づきまして、座長でございますが、明治大学法科大学院法務研究科教授の碓井光明先生にあらかじめお願いをさせていただいております。ご承諾をいただいております。碓井座長からごあいさつをいただければと思います。

**【碓井座長】** 明治大学法科大学院の碓井と申します。私、地方税のことは早い先に研究したことはあるんですが、最近、地方税を含めた租税に関しては細々とした研究でありまして、今日お集まりの皆様方の研究をながめていたような次第であります。今回、せっかくの機会を与えられましたので、勉強させていただきたいと思っております。

なお、構成員名簿の最初のところを拝見しますと、私のところが、「明治大学法科大学院法務研究科教授」というふうに表示されてございますが、この「法科」というのを取っていただきましょうか。「明治大学大学院法務研究科教授」というふうに訂正させていただきますと思います。とにかくよろしくお願ひいたします。

【末永税務企画官】 ありがとうございます。名簿の方、大変失礼いたしました。修正をさせていただきます。

それでは、各委員の皆様から自己紹介を賜ればと存じます。名簿の順で恐縮でございますが、青山委員から順番にお願いできればと思います。

【青山委員】 読売新聞の青山と申します。ふだん私は、地方自治あるいは自治分権改革をカバーしている記者です。

税の問題というのは非常にテクニカルな問題でもあり同時に、多分地方政治そのものだというふうに認識しています。私の意識の中では、その負担が先にあるというよりも、どんな社会をつくるのか、そのためにどんな公共サービスを出せばいいのか、その公共サービスをつくるために、だれからどのように負担をしていけばいいのか、そういう説明の論理がはっきりできるようにすることが、多分人々がこの税の問題をきちんと理解する上で必要だろうと思っています。

あともう一点だけ言えば、さまざまな国の過剰な関与があることは事実で、さまざまな分野でも自治体の自由度を高めていくことがとても必要だということはよくわかってはいるんですけども、全体に、自民党政権から民主党政権になってからも、自治分権改革のテンポが決して速くない、むしろ停滞ぎみなどころがあって、自治体の自由度そのものが広がらないうちに、自治体に自由を与え切れないうちに、自由度を高めることだけを先行させていくと、何か本末転倒になるのかなと思っています。

まあ、しかし、制度をきちんと準備しておいて、その全体ができたときに一斉にそのボタンを押すようにして動くためには、こういうときからもきちんと制度研究が必要だろうという認識でいますので、どうぞよろしくお願ひいたします。一生懸命勉強したいと思います。

【井手委員】 慶應の井手でございます。専門は財政学でございまして、歴史と社会の視点を入れながら、これまで財政の問題を勉強してまいりました。本日、風邪を引いておりまして、声が聞き苦しいかと思っておりますけれども、ご容赦いただければと思います。

以上でございます。よろしくお願ひいたします。

【清原委員】 皆様、こんにちは。東京都三鷹市長の清原慶子と申します。私は、平成15年4月30日から三鷹市長を務めておりまして、実は、今年4月24日に行われました統一地方選挙で3期目の当選をさせていただきまして、市長として、今、ようやく東日本大震災に関わる災害対策本部も解散をいたしまして、少しずつ平成23年度の取り組みを進めようとしているところです。

この研究会のテーマが、「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会」とありますので、ぜひ自治の現場から積極的に発言をさせていただければと考えております。どうぞよろしくお願いいたします。

【櫻井委員】 学習院大学の櫻井と申します。私は行政法が専門でございまして、地方分権に関しましては、これは行政法の主要なテーマの1つでもあって、抑制のきいた合理的な地方分権改革がなされるといいなと思いつつ、ずっと関心を持って見ているところでございます。

税金に関して言いますと、地方税法というのは自治体の課税権について定める法律ですけども、枠法ないしは標準法という言い方をされますが、自由を与えるといいながら、その法の枠の中で自由を与えるということで、アンビバレントな要素をもともと内在的に持っている法律だと思っております。そういう制度的な枠組みの中で、もう少し実態に合った形での自立性・自主性みたいなものが拡大できると、それは大変いいことではないかなと思っております。

ただ一方で、税金に限らないんですけども、自治体の最近の条例を見てみると、よく裁判所に行くようなケースですと、ねらい撃ちのものが多いですね。本来、法規範というのは一般的なもので、制度としてきちんとよく考えた上でつくっていくという前提ですが、この企業だったら多分お金を払うだろうみたいところで、特定人あるいは特定の事業者をねらって駆け込み的に条例をつくって、結構痛い目に遭うというケースが少なくない。そのあたりの法技術的なところがまず成功していないのと、それからやっぱり全体的に条例を作る立法技術が地方公共団体には少し足りないところがあるのではないかという感想を持っているところです。

そんな問題意識の中で少し勉強させていただきながら、発言させていただければと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。

【佐藤委員】 慶應義塾大学の法科大学院におります佐藤です。専門は租税法、法律の分野でありまして、とりわけ狭い分野では、所得税法を中心に少し勉強をしております。

地方自治、地方税に関する総務省の研究会に呼んでいただいたのは、ふるさと納税と、それから昨年の自動車関連税制に続いて3回目だと思います。ほかに個人住民税や固定資産税の研究会には参加したことがあります。どうぞよろしくお願いいたします。

【人羅委員】 毎日新聞社の人羅と申します。

自治体の課税について、名古屋の市民減税でありますとか、善かれ悪しかれ、そういった自治体の課税についていろいろ関心が集まっている中でこういう機会を与えていただいて、大変ありがたいと思っています。よろしくお願いいたします。

【牧原委員】 東北大学の牧原でございます。専門は行政学でございます。

3月11日以来、頭の中のかなりの部分は震災とその後の対応に追われておりまして、少し現地を離れて、もう一度、地方税法について勉強させていただく機会を与えられたかなと思っております。よろしくお願いいたします。

【持田委員】 東京大学経済学部の持田と申します。どうぞよろしくお願いいたします。私の専門は財政学ですけれども、この研究会のテーマは大変興味深いテーマですので、勉強させていただきたいと思います。どうぞよろしくお願いいたします。

【横山委員】 中央大学の横山と申します。私の専門は公共選択論という、ある意味、ちょっと特殊な、公共部門の経済活動について研究する領域ですが、政治の、あるいは政治過程、政策決定の経済分析と言ってもいいのかもしれませんが、通常、地方自治体の政府、地方政府も、中央政府も、社会全体のwelfareというんでしょうか、公共税の最大化を目指す主体という形で政策論が展開されていたんですが、この公共選択論はもう少し違った見方をして政府を想定します。政府を構成する人々は、それぞれの望ましい社会、自分が考える望ましい社会を持っていて、それを追求する。それは、ある意味、私的利益の追求になるだろうと。そういう形で、例えば再選を目指す首長さんがどういうbehaviorをとるのかということも、その研究領域であります。

私自身は税制の公共選択という観点で勉強してきておりますので、この研究会で、通常の経済学のアプローチを持っている方々とは若干違った観点でお話ができたらなと思っています。よろしくお願いいたします。

【末永税務企画官】 ありがとうございます。

続きまして、事務局のご紹介をさせていただくところですが、お手元の座席表をご参照いただければと思います。それでご紹介にかえさせていただければと思いますが、濱田都道府県税課長につきましては、急な別の公務が入りまして、今回、欠席させていただいて

おります。ご了承ください。

それでは、これ以降の進行につきましては碓井座長にお願いしたいと思います。よろしくをお願いいたします。

**【碓井座長】** それでは、これから今日の審議に入らせていただきたいと思います。

冒頭、先ほど研究者の委員の皆様はそれぞれ専攻をおっしゃいましたが、私は、実はなかなか苦しくて、申し上げにくいのですが、私は流れ者学者と称しております、租税法からスタートして財政法をやり、現在では二、三年前から行政法をやっているということなのですが、果たしてそれが専攻であるというふうに世の中が認めてくださるかどうかは全く自信がありません。今日は、清原委員をはじめ、昔懐かしい方々にお目にかかっておりますので、どうかご協力のほど、改めてよろしくをお願いいたします。

それでは、冒頭に、今日は大変暑い中に来て、私も熱中症により救急搬送されるおそれを感じてしまったものでございますから、お手元の開催要綱5の「運営」の(4)のところには、「座長は、必要があると認めるときは、あらかじめ座長を代行する者を指名することができる」と、これを早速活用させていただきまして、大変恐縮ではありますが、持田信樹委員を代行として指名させていただきたいと思いますが、いかがでございますか。よろしく申し上げます。

**【持田委員】** はい。

**【碓井座長】** どうもありがとうございます。

それでは、早速中身に入らせていただきたいと思います。まず資料2及び資料3につきまして、総務省のご担当の方から、引き続きご説明をお願いいたしたいと存じます。

**【末永税務企画官】** 失礼いたします。資料2につきましてご説明を申し上げます。

資料2につきましては、資料2-1、2-2、2-3という資料でございます。まず資料2-1でございますが、昨年末の閣議決定でございます、23年度税制改正大綱の関係部分を抜粋したものでございます。基本的な考え方ということで、地方税の充実と住民自治の確立に向けた地方税制度改革という中で、最後のところですが、「また、地方税制度を『自主的な判断』と『執行の責任』を拡大する方向で抜本的に改革していくこととし、成案を得たものから速やかに実施します」ということでございます。

下のほうに参りますが、(2)の①というところがございます。その上の部分ですが、「税制を通じて住民自治を確立し、地域主権改革を推進するため、現行の地方税制度を『自主的な判断』と『執行の責任』を拡大する方向で抜本的に改革していきます」ということ

で、具体的な内容を検討していくために、この研究会を開催させていただいているということでございます。

資料2-2の方へ参ります。研究会でご議論いただきたいと考えております検討項目と、それから主な論点につきましてご説明を申し上げたいと思います。それぞれの項目につきまして、先ほどのスケジュールに沿って検討を進めていきたいと考えておりますので、よろしくお願いたします。

まず、大きなテーマの1つ目の『自主的な判断』の拡大」というところでございます。本日、この後、資料3でご説明はさせていただきますけれども、地方税法で規定する税負担軽減措置等につきまして、これを極力廃止していった上で、2通りでございますが、一律に全地方団体に適用するものと、そうではなくて、各地方団体の選択に委ねるもの、「法定任意軽減措置」と仮称で呼んでおりますが、そうしたものに分類をしていければということで、そのメルクマールの策定や考え方の整理というものをしていきたいということでございます。

それから、地方団体の選択の範囲、法定任意軽減措置に係る選択の範囲、それから地方税法の規定例の策定、そういったこと、すべて地方団体に委ねることがいかがか、よいのかどうかなどといったことが論点になるかと思えます。それから、これに係ります地方財政上の取り扱いの検討でございますが、具体的には交付税制度との関連が出てきようかと考えております。

2つ目の○でございますが、法定税の法定任意税化・法定外税化の検討ということですが、恐れ入りますが、資料2-3、4ページをご覧くださいと思います。地方税の税目一覧ということでございまして、法定税、法定任意税、法定外税ということで表ができております。これらのうち、その税収が僅少な法定税、あるいは徴収コストのウェイトが高いとか、そういったさまざまな課題があるものがございすけれども、こういったものを例えば法定任意税、法定外税にしていって、選択の範囲、自主的な判断の拡大をしていってはどうか。あるいは法定任意税を法定外税にして、同じく判断の拡大というものをしていってはどうかという議論でございます。

それから、2-2と見比べていただければと思いますけれども、制限税率の見直し、3つ目の○でございます。例えば法人関係につきましては標準税率の1.2倍まで、自動車関係につきましては1.5倍までという形で上限を設定している制限税率というものがございすますが、これについて見直しをして、自主的な判断の拡大をしていったらどうかという

ことでございます。その際、納税者の権利保護や、社会経済、他の地方団体への影響等の観点を踏まえた検討が必要かと考えております。

参考資料、先ほどの2-3の6ページをご覧いただきたいと思いますが、6ページに表がございます、一定税率のもの、それから標準税率のもので制限税率のあるもの・ないもの、それから任意税率で制限税率のあるもの・ないものということで、表を作らせていただいております。ご覧いただければと思います。

それから、行ったり来たりして恐縮ですが、2-2ですが、4つ目の○で、地方団体の税率等の選択の自由拡大のための環境整備ということで、少しわかりにくいんですが、具体的には標準税率のあり方を1つ取り上げたいということでございます。その標準税率が過度な規範性を持ち過ぎていないかという問題意識で検討していくのかと考えております。それから、標準税率と地方交付税制度・地方債制度との関係についての検討も必要になってこようかと考えてございます。

大きな柱の2つ目の『執行の責任』の拡大」というところでございますが、1つ目の○の法定外税の新設・変更への関与の見直しということでございます。法定外税につきましては、国の関与、地方団体から協議をいただいて総務大臣が同意をするということで、今、関与を行っておりますけれども、こうした関与の意義の整理でありますとか、現行の同意要件の見直し、国の関与の手続の見直し、こうしたものが論点になってこようかと思っております。

2つ目の○として、消費税・地方消費税の賦課徴収に係る地方団体の役割の拡大ということでございますが、地方消費税につきましては、効率性の観点から国が一括して徴収してございますけれども、これに対しまして、国にただ乗りをしているのではないかと、地方団体は汗をかいていないのではないかとのご批判をいただくこともございます。効率性とのバランスをとりながらも、地方団体が賦課徴収できちんとした役割を果たす、汗をかくということをすべきではないかという問題意識から、ここにごございますような地方団体による申告書の受理等を可能にするための制度の検討をしていきたいということでございます。

早口で申し訳ございません。資料2につきましては以上でございます。

【碓井座長】 どうぞ、それでは資料3についてお願いいたします。

【水野課長補佐】 固定資産税課の水野と申します。どうぞよろしくお願ひいたします。私からは、資料3-1、3-2に基づきまして、税負担軽減措置の関係についてご説明を

させていただきたいと思います。

では、資料3-1、1枚おめくりいただけますでしょうか。先ほど、この研究会の全体の検討テーマの中でございました法定任意軽減措置の関係でございますが、このページは、平成23年度の税制改正大綱の中で書かれている、その法定任意軽減措置制度の関係の記述の抜粋でございます。内容につきましては、先ほどご説明がありましたので省略させていただきます。

2ページでございます。税負担軽減措置のあり方の見直しに関する基本的考え方でございますが、今、申し上げました法定任意軽減措置、つまり税負担の軽減措置のあり方をどう見直していくかという基本的な考え方を、この2ページにまとめさせていただいております。

重要な話でございますので、ちょっとじっくりご説明させていただきますと、視点は2つございまして、1つ目が、自治の、地域の自立の視点と言えるかと思いますが、それが1つ目、2つ目のポツでございまして、地方団体の仕事量と税負担、歳出と歳入をバランスさせるための合意を形成する作業は地方自治の本質の1つではないかと。ただそうはいっても、地方税制の大部分は国が法律で決定してしまっているため、地方税制についての議論が各団体で十分に行われているとは言いがたいのが実情ではないかと。この地方自治の観点からの問題意識。

もう一つが政策的な観点からの問題意識でございまして、3つ目のポツでございまして、国が法律で一律に定める税制は、必ずしも地域の実情に即したものではない場合もございまして、適切な、当初意図していた政策効果が十分発揮できていない場合もあるのではないかとということでございます。

こういった問題意識を踏まえまして、4つ目、5つ目のポツでございまして、税制を通じて住民自治を確立し、地域の自主性及び自立性を高めるための改革を実現するため、現行の地方税制度を「自主的な判断」等を拡大する方向で抜本的に改革することが必要ではないかと。そのための仕組みの1つとして、今日ご議論いただきたい、この地方税に関する税負担軽減措置について、その適用の是非や程度を、各地方団体から自主的判断に基づいて、条例において検討できる仕組みの創設を検討してはどうだろうかということでございます。

この問題意識にのっとりまして、税負担軽減措置のあり方についてご議論いただきたいわけでございますけれども、そもそも現行の税負担軽減措置というのは一体どういうもの

なのかということについて簡単にご説明したいと思います。

3ページをご覧ください。現行制度における税額計算の基本的な仕組み、概念図と書いてございますが、いろいろな税金があるんですが、大まかに申し上げると、ここに書かれているような計算方法になってございます。

まず課税標準、例えば住民税であれば所得となるわけですけれども、その課税標準に税率を掛け、そしてそこで出てきた税額を一定程度減じる、税額特例と書いてありますが、税額特例をして、そして最終的な税額が出てくるということでございますけれども、この課税標準のところの矢印にありますとおり、この課税標準は、例えば素直にそのまま所得とか、固定資産税であれば土地の評価額とか、そういうものを使っているわけではございませんで、この課税標準の特例というものを反映させて一定程度操作した後の金額というふうになっているわけでございます。その例が「課税標準特例の例」と書いてございまして、住宅用地の特例とか、いろいろなものがございまして。

そして、先ほど末永から説明がありましたが、税率については、一定税率のものもあれば、標準税率、任意税率、いろいろなものがあると。そして税額特例ですが、税額特例についても、新築住宅に係る特例とか、住宅ローンを借りている方には一定程度税金をまけますよというものがあったり、いろいろなものがございまして。

それぞれいろいろなものがあるわけでございますけれども、この真ん中の税率につきましては、一定税率というものを除きまして、基本的には地方団体の裁量があるということでございますけれども、この課税標準につきましては地方団体の裁量がないと。そして税額特例につきましても、一部あるものもあるんですが、基本的には地方団体の裁量なしということになっているわけでございます。

4ページをお願いいたします。今、申し上げましたとおり、標準税率と課税標準特例・税額特例について、税率については自由だけれども、その他については、今、縛られた状況にあると申しましたが、それをもう少しわかりやすく対比したのが4ページでございます。標準税率につきましては、地方団体が課税する場合に、通常よるべき税率で、財政上その他必要がある場合には、これによることを要しないという、まあ、変えてもいい税率ですよ。その一方で、課税標準特例・税額特例については動かさない状態になっているということでございます。

そして、標準税率のところの3つ目のポツにありますとおり、標準税率は、この税率に基づいて交付税が算定されると。課税標準特例・税額特例の方は1つに決まっております

ので、地方税法の規定に従った特例内容に基づいて交付税が算定されるようになってございます。今回ご議論いただきたいのが、この課税標準特例・税額特例、こういったものが、今、縛られた状態にあるんですが、これをどのように自由化していくかということでございます。

具体的にどう見直していくか、これはいろいろ考え方があるところでございますけれども、今現在、この標準税率というものが、ある意味、非常に自由に動かせる状態になっておりますので、これを参考に、この課税標準特例・税額特例というものをどこまで自由にしていけるかというのを1つ見直していったらどうだろうかということでございまして、矢印、下にございますが、例えば標準税率並みの自由度を有する課税標準特例等は考えられないかということでございます。今のところ「法定任意軽減措置」と呼んでおりますけれども、このように考えていきますと、「標準税負担軽減措置」と言ったほうがどちらかというイメージがわきやすいかなと思いますので、ここ以降は「標準税負担軽減措置（仮称）」という形で呼ばせていただきたいと思います。

5ページでございますが、その標準税負担軽減措置制度、この議論いただきたい内容の、今のところの私どもの考えたイメージ図でございますけれども、税負担を軽減する特例措置、先ほど申しました課税標準の特例だとか、税額の特例というものがどういう構成要素で成り立っているかというのを示したのが上の絵でございまして、税負担軽減の条件、どういう場合に軽減するんでしょうか、2番目が、じゃあ、どのぐらい軽減するんでしょうか、3番目が、何年間軽減するんでしょうか、この3つからおよそ成り立っているわけでございます。

今現在、この3つの項目はすべて法令で決定されておりますので、これを標準税負担軽減措置のもとにおいては条例で変更・決定できる仕組みに見直していこうということでございますけれども、ただ、どのような特例について、どの項目を、どの程度条例に委任していくのか、これはいろいろ検討の余地がございまして、この辺について、ぜひご議論いただきたいと考えているところでございます。

6ページに参ります。今の抽象的に申し上げました税負担軽減措置でございますけれども、じゃあ、具体的にどんなものがあるのかということで、典型例として2つほど6ページのほうに書かせていただいております。上側が住宅用地に係る固定資産税の課税標準特例、簡単に申し上げれば、住宅用地については固定資産税をまけましょうという内容でございます。少し細かいんですけども、線を引いてあるところでございますが、次の各号

に掲げる区分に応じ、当該各号に定める住宅用地に該当するものについては、課税標準となるべき価格の6分の1の額とするとなっております。小規模住宅用地を対象として、6分の1に課税標準を減額しようとなっているわけでございます。

2番目が新築された住宅に対する固定資産税の減額でございますが、これも、まず対象物として新築された住宅、これを対象に、適用期間3年度分の固定資産税に限り、2分の1に相当する額を減額するという形になってございます。

7ページでございますが、今、申し上げた内容をもう少し詳しく書いたものでございます。住宅用地に係る特例でございますが、先ほど申し上げましたとおり、小規模住宅用地については、右側でございますとおり、価格を6分の1にしますと。一般住宅用地につきましては3分の1とするというふうになっているわけでございます。

この特例措置でございますけれども、これを一律で果たして定めるのが正しいのかどうか、これはいろいろな考え方があろうかと思っておりますけれども、8ページをご覧くださいますと、これは1つのものの見方ととらえていただければと思っておりますが、例えばでございますけれども、住宅用地の1平米当たりの評価額は地域によって大きく異なっているのが実情ですと。下の点線の外を見ていただきますと、「小規模住宅用地のH22年度・1㎡あたり固定資産評価額」というところがあるかと思っておりますが、全国平均は5.2万円、最大ですと東京都の21.8万円、最小ですと秋田県1.6万円となっております、全国平均を100としますと、最大で東京都419、秋田県は31となって、最大・最小で13.5倍違うとなっております。

その一方で、住宅用地に係る固定資産税は、多くの方は給与からお支払いになるのかなと思うんですが、この給与収入の地域差がどうなっているのかというのが下の段でございまして、同じように比べますと、東京都最大119に対して、最小の山形県82、最大・最小1.5倍となっているということでございます。

このように考えますと、上の箱の中に戻りまして、3つ目のポツでございますが、地域によっては住宅用地に係る担税力対比の税負担が過大または過小となっているのではないかと。つまり、住宅政策上、住宅用地特例率の適用の水準はもしかすると地域によって異なるのではないかということが1つ言えると思っております。こういった状況を考えますと、住宅用地特例というものが果たして一律でいいのかどうか、これはいろいろな検討があり得るのではないかと考えられるところでございます。

9ページでございますけれども、続いて、先ほどの例2つ目で挙がっております新築住

宅特例でございます。こちらにつきましても、先ほど条文でご説明した内容を絵にしてあるものでございますが、一般の住宅を建てていただきますと、3年間、税額は2分の1になりますというものでございます。こちらにつきましては、昨年度、税制改正の議論の中でも問題となりまして、下の税制改正大綱の抜粋がございますけれども、この新築住宅特例につきましては、「住宅をめぐる状況が地域によって様々であることを踏まえつつ、優良な住宅ストック重視の観点から、平成24年度税制改正までに真摯に議論し、結論を得ます」とされているところでございます。

このときにどのような議論があったかをご紹介することによって、この問題が非常に伝わるのではないかとということで、10ページ以降、当時の資料をご用意させていただいております。総務省としましては、この新築住宅特例、政策的な観点からも、また地域の住宅政策をめぐる状況からも、やはり一律であるのはどうだろうかという観点からいろいろ議論させていただいたんですが、まず10ページ、この政策的観点からのペーパーでございますが、端的に申し上げまして、この右側でございますけれども、新築住宅特例があるから住宅を買ったという人は8%しかいなかったということでございます。政策的な効果があるかどうか非常に不明であろうと考えております。

そして11ページ以降でございますが、非常に細かい内容になりますのでざっとだけ申し上げますと、例えば11ページですと、総住宅数の増加率とか、分譲マンションの着工戸数とか、地域によってかなり違っているということが、このグラフを見てご理解いただけるのではないかと思います。

そして12ページ以降につきましても、3階建て耐火住宅の割合とか、耐震診断の進捗状況とか、バリアフリー、省エネ改修の状況とか、各地域でかなり違っているということが見てとれるかと思えます。こういった状況の中、新築住宅特例を一律でやっていくことが果たして正しいのかどうか、これは議論の余地があるのではないかと考えているところでございます。

13ページですが、このようにさまざまある政策税制でございますが、先ほど2つほど例を挙げさせていただきましたけれども、実はものすごくたくさんございまして、平成22年の時点では241、そして先ごろ、平成23年の税制改正の法律が通りましたけれども、それを施行しますと197ということになるわけですが、いまだ200近くのたくさんの政策税制が存在しているという状況でございます。

以上が標準税負担軽減措置制度に関する現状と基本的な考え方でございますけれども、

これに関する個々具体の論点について、14ページからご説明させていただきたいと思っております。

論点1でございますが、まず標準税負担軽減措置制度の趣旨・目的は何かということをも明快にしてはどうかということでございます。検討の視点としましては、税制を通じた住民自治の確立、地域の自主性・自立性の向上、国と地方を通じた租税政策等の一体性・整合性などといった視点があるかと思われまます。

続きまして15ページでございますが、標準税負担軽減措置制度を導入する特例措置の範囲をどう考えるか。これはさまざまな視点があり得ると思っておりますので、とりあえず思いつくまま視点を書いてございますが、特例対象物等に関する視点、特例の対象となるものや事象の全国的な分布・発生状況、地域特性、それに対する地域ニーズの地域的差異の有無、こういったものが1つ視点になろうかと考えられます。

そして政策目的・効果に関する視点でございますが、より適切な政策効果の発揮、各地域で各地域の実情に応じて軽減したほうが政策効果が期待できる場合、むしろ全国一律で軽減したほうが政策効果が期待できる場合、これはいろいろあり得るかと思っておりますが、こういったものも1つ視点になろうかと思っております。そして、またやはり国の政策目的との整合性を図る必要性もあると思っておりますので、これも大事な視点の1つかと考えられます。

この視点につきましては、委員の皆様方からさまざまな視点をご提案いただければと考えているところでございます。

続きまして16ページでございますが、じゃあ、特例の対象は決まったし、条例に委任する項目とか委任の程度はどの程度にするんですかというのが論点3でございます。特例措置の構成項目、先ほど申しましたとおり、特例の対象・条件、軽減の程度とか、期間とか、いろいろございましたけれども、このうちどれにするのか。

委任の程度としては、標準を示した上で委任をしていくのか。標準税率と同じ考え方でございますけれども、そういう形にするのか。標準及び上限・下限等を示した上で委任をしていくのか。今の標準税率の制度下におきましても、制限税率、上限が定められているものもございますので、そういったものと同じようにしていくのかどうかということでございます。

そして検討の視点でございますが、住民自治の確立とか、国と地方を通じた租税政策等の一体性・整合性、これもいろいろなものがあるかと思っております。

17ページでございますが、ここは若干テクニカルな問題になりますけれども、課税標

準特例の条例委任の是非でございます。住民にわかりやすい税制等の観点から、実は過去、課税標準の統一を長い時間をかけて推進してきたという経緯がございます。その結果であろうと思いますが、税額特例の内容の一部を条例に委任したという事例は、過去にもありますし、現在でもありますけれども、課税標準特例の条例委任については、これまで1つの例もございません。

ただその一方で、課税標準特例と税額特例には非常に代替性がございます。この「例えば」というところを見ていただきますと、「個人住民税で課税標準から100を控除する特例の減税効果は100×税率を税額から差し引く減税効果と等しい」ということでございますので、税額特例は自由にしていいけれども課税標準特例をだめだということにどこまで合理性があるのかについて、これは、実務上、理論面、さまざまな点からご議論いただければと考えてございます。

続きまして18ページでございますが、標準税負担軽減措置制度に関する減収補てん措置、具体的には交付税措置をどうするかということでございます。交付税制度につきましては、下に絵がかいてございますとおり、基準財政需要額から基準財政収入額、標準的な税収入額を引いた、その差額分を普通交付税として交付するわけでございますが、この基準財政収入額を、この検討の視点にありますとおり、標準的な軽減率等に基づいて算定するのがいいのか、それとも条例で定めた軽減率等をもって基準財政収入額を算定するのがいいのか、どちらが望ましいのかという点でございます。

駆け足になりましたが、私からの説明は以上でございます。

**【碓井座長】** どうもありがとうございました。

ただいまご説明をいただきましたように、本日の主たる議題は、この研究会の検討項目等についての議題、それからただいまお話いただきました法定任意軽減措置制度、途中から標準税負担軽減措置制度ということでしたでしょうか、これの議題ということになります。

それでは、まず最初に、資料2に基づきまして、具体的な検討項目等につきまして、皆様で意見の交換をお願いしたいと思います。ご質問も含めまして、どうぞご発言をお願いいたします。どうぞ、櫻井委員。

**【櫻井委員】** 質問ですけれども、執行の責任の拡大という話があるんですが、これはどこまで具体的に考えておられるのか。これは資料2-2ですと2つ挙がっていて、とりわけ執行というところで、消費税についての賦課徴収に係る地方公共団体の役割の拡大と

ということだけあるんですけれども、法の執行というともっと広い話で、税金に限りませんし、それから地方税にももちろん限らないんですけれども、実際に徴収と、滞納処分とかも含めて、それがきちりできているかというのは実は大きな大問題としてあって、これは国のほうもそうですし、私は生み捨てとかと言っているんですけれども、法律をつかって、こういう枠組みで選択できますと言って、大体それで話が終わっていることが多いんですね。

それで、実際に執行にどのぐらい労力を行政が割いているかというのと、そもそもそういう意識自体が、従来、あまり認識されていなかったということがあると思うんですね。ですので、一般的な意味での執行という点について言うと、執行の責任という言葉は大変広いんですが、どこまで射程に入れておられるのかということ。

それから、その負担を軽減するという話になりますと、それは、別のものについてはきちんと大前提として執行が十全に行われているということがないとメリハリがつかないということにもなるので、そういう意味でも、この研究会のテーマとしても、前提としてどのぐらいにその問題をとらえておくのかということが関わってくると思うんですが、その点はいかがでしょう。

**【碓井座長】** これは、末永さん、お願いでしょうか。

**【末永税務企画官】** なかなかお答えが難しいところはあるんですが、執行の責任というふうに申しましたときに、先ほど大綱にございましたように、税制を通じて住民自治を確立していくという観点から、地方税の執行について、それぞれ地方団体に責任があるわけがございますけれども、そういった、住民と向き合っていくといいますか、地方税を執行していく中で住民と向き合っていく責任、住民に対する説明責任とか、そういったことを拡大していく必要があるのではないかという観点で、私としてはとらえておまして、そういう意味では、賦課徴収、実務の面、多分先生がおっしゃったのは、通常の、例えばいろいろな税がございますけれども、徴収体制がどうなっているのかとか、そういったことも含めて「執行」という意味ではないかというふうにおっしゃっていただいたと思うんですが、説明責任という観点から「執行」というものをとらえて、この2つが検討項目としてあるのではないかなと考えてはございます。

ただ、先生のご指摘も非常に重要でございますので、執行状況がどうなっているのかとか、その辺りはきちんと別途ご説明はさせていただいて、ご意見も頂戴したいというふうには考えます。申し訳ありません。十分な答えではないかもしれませんが。

【碓井座長】 それでは、ついでですから、今、執行の責任の射程範囲ということでご質問がありましたから、この辺で何か、ほかの委員の皆様からご発言はありますでしょうか。

資料2-2を拝見しますと、『執行の責任』の拡大の最初の○には「法定外税の新設・変更への関与の見直し」というのが入っていますね。さきの改正のときに本当に意識していたかどうかわかりませんが、総務大臣はどう思っているかわかりませんが、私などは、事前協議同意に変わっても実態としては従来とそんなに変わっていないと思うんですが、ひょっとすると、このパターンリズムという考え方が伝統的にあって、それがこのメモにつながっているとすれば、確かに総務大臣の同意を求めることによって、地方公共団体自らの責任を多少なりともクッションを持たせて和らげることができる、そういう甘えがひょっとしてあるかもしれないという気はするんですが、私の発言、慎んだほうがいいかもしれませんが、どうぞ皆さんからご自由に、執行の責任について。どうぞ、清原委員。

【清原委員】 ありがとうございます。三鷹市長です。

今の座長の問題提起に直接結びつく発言をする前に、私たちが置かれている基礎自治体、市町村の状況について、この機会にお話をさせていただきますが、問題の所在については事務局が既にかなり整理してくださったんですが、基礎自治体における税制度の現状というのは、地方税の大要はすべて地方税法に定められているということ、そして超過税率や法定外税など自治体の裁量の余地が現行では極めて限られたものになっていること、さらに、国の政策的な軽減措置の影響を多く受けるとともに、毎年行われる市税条例の改正というのは、国の税制改正や政策決定の内容をほとんど反映したものとなっているということです。

よく三鷹市民の皆様で、私と会うと、「三鷹市に移ってから税金が高くなったんだけど、市長は高くしているんじゃないか」と、こういう誤解に基づく質問を多く受けます。それはそうではなくて、実は地方税法という法律に基づいて、私たち自治体は毎年3月末、大変慌てながら議会对応をしております。

私は、この議論をしていただくときに、やはり国は議院内閣制ですが、基礎自治体（市町村）は二元代表制である、広域自治体（都道府県）も二元代表制である、このことをやはりよく認識して議論をしていただければありがたいと思います。

私は、地方税に関する条例改正は、市長になりました直後の場合には、前の市長の専決

処分を提案しましたが、その後は、基本的に、すべて議会に提案をして、臨時議会を開いていただいたとしても、必ず議決をいただいていたんですね。ほとんどの基礎自治体は国の法律が根拠ですから、市長の、あるいは町村長の専決処分にされています。でも私はすべて議論していただきました。でも議論するといっても、法律が通っている以上、法律に逆らうような反対意見を出す方はほとんどいらっしゃいませんので、市長が提案した以上、やむを得ず賛成しようということで、ほとんど満場一致になっているわけですが、これはそのことの1つの現れです。

2点目に申し上げたいのは、税制度を地方財政との関係でとらえていただくという趣旨が今回の委員の皆様の人選に現れているということで、これは大臣、本当にありがたいなと思っているところです。つまり、税制と財政は自治体では不可分であるという認識のもとで、ご専門の先生を選んでいただいています。

例えば歳入全体に占める地方税の割合は、平成20年度決算では全国でほぼ4割にとどまっています。三鷹市でも平成20年度決算では61.3%でしたが、今年度の平成23年度予算では51.9%まで落ち込んでいます。国税と地方税の税源配分はおおむね6:4で、歳出比率がおおむね4:6であることからしますと、自治体の財政は、地方交付税や国の補助金に依然として頼らざるを得ない状況になっています。税だけでは賅えないのです。

三鷹市は地方交付税の不交付団体を堅持していますが、多摩26市のうち多くが、実は昨年、平成22年度、交付団体になってしまいました。どれだけ努力をしても、実は不交付団体を維持できない、むしろ交付団体になった方がひょっとしたら楽かもしれないという本音も聞こえてくるような現状を踏まえた検討をしていただければありがたいと思います。

それから、私が感じておりますのは、実は市長名で、例えば三鷹市の場合だったら都民税も課税させていただくということになっておりまして、おわかりになるでしょうか。つまり納税通知書は私が出させていただいているもので、国税の場合には別ですが、すごく高額な納税通知書を市長名で出していますので、あるいは督促も市長がしますので、市町村長というのは、税にかかわる責任で言えば、現状は大変大きくなっています。

できれば選挙前は市長とだけ示して固有名詞を出してほしくないという本音を申し上げましたところ、いや、これは制度上できませんので、「三鷹市長清原慶子」で課税してくださいと言われるんですが、市長として、機関として、している部分がありまして、政治家個人としては、という点を考えますと、多様な意見がある現実を踏まえた事務局案を、今

回出していただいているのではないかなと思います。

私が今回のこの検討で極力お願いしたいのは、1点目は、形式的な権限の強化ではなくて、自治体の財政基盤の強化、また住民自治の推進につながるようなものということをお願いした場合、どのような提案ができるかということに徹していただければということです。

ただし2点目は、税制というのは1つの自治体で完結するものではありません。国、都道府県、そして市町村を通じて、全体の国民負担、あるいは経済活動への影響が生じますので、実は市民の皆様は減税を好む市民ばかりではありません。しかるべき納税はしたいというありがたい市民の皆様もいらっしゃるわけでございまして、このあたりの整合性ですね。自主性・自立性を果たすならば、納めた市民税のみならず、都民税、国税の中で市政にかかわるものは、しっかり国税から、市長、持ってきてくれと。でも地方交付税の不交付団体なので、なかなかそれは難しいんですと申し上げたときに、納めたものはしっかり使いたいとの声も届きます。

したがって、これは単に賦課の問題だけではなくて、相変わらず国税と地方税とのバランスの問題を認識しつつ、検討していただければかなと思います。市民は、納税を果たしているならば受益を受けたい。受益と負担のバランス意識というのが、実はこのタイトルであります地域の自主性・自立性には不可欠でございます。

具体的な例は、いずれまた別のチャンスにお話したいと思っておりますけれども、住民は国民でもあり、都道府県民でもあり、市町村民でもあるわけですが、納税者として主体性・自立性とされたときに、もう少し地方税のバランスを、ただ賦課するケースを増やすだけではなくて、使うという点での見通しの中にも現れていけばかなと思っております。

執行の責任というのは、納税をしていただく責任でもありますけれども、軽減するとか、賦課をするときの責任をより一層明確に出していくというご提案ではないかなと思いますので、このあたりをぜひ今後の具体的な論点の中で展開していければかなと思います。

いずれまた具体的なことでお話をできればと思いますが、現時点では今の発言とさせていただきます。ありがとうございました。

**【碓井座長】** 多岐にわたる内容のご発言でございましたので、どこをとらえたらいいのかわかりませんが、一番最初の方でおっしゃいましたように、ほとんどのことが法律で決まっています、条例改正といっても、それを落とすだけのようなことだと、多くの基礎的自治体は条例改正を専決処分に委ねているところが多いと、こういうご指摘もございました。

それで、先ほど櫻井委員からは、枠法とか標準法という言葉も出されたんですけども、この枠法とか標準法というのは、国の関与というのをなるべく少なくして、地方公共団体の自主的に決める余地を広げるべきだと、そういう主張を含んだものであると思うんですが、現実の地方税法が枠法や標準法になっているのかというと、これは大変拘束的な内容になっているわけですし、法律学者も、法律によってどこまで地方公共団体の課税の仕方、仕組みを拘束することができるかという突き詰めた議論というのはなかなかないのではないか。昔、大牟田の電気・ガス税訴訟などがその嚆矢だったかとは思いますが、というわけで、まずその辺のところからスタートしたらいいでしょうか。それから、さっきの法定外税を含めた執行の責任の射程範囲なども含めてご発言ください。

持田委員、どうぞ。

【持田委員】 今、お二人の、櫻井委員と清原委員から大変重要な指摘がなされたんですけども、私は法律の専門家ではないので、多少ずれるかもしれませんが、執行の責任という言葉のとらえ方を述べさせていただきます。

20年ぐらい前だと思いますけれども、丸山高満という方の「地方税の一般理論」という著書はかなり勉強した時期があります。そのときに「はっ」と思ったのは、法律上、独立税と書いてあっても、汗をかかなければ税ではないという文言がありました。私は法律のほうはあまり理解していないんですが、財政学者の一般的な傾向として、課税権や税率決定権といった課税要件には非常に関心を持つんですけども、確定と徴収についてはあまり関心がないという方が、私の自戒を込めて、多いんですね。唯一の例外は、個人住民税の現年課税の問題、あの問題では、ここにいらっしゃる佐藤委員と相当研究させていただいたんですけども、それ以外のことについては、確定・徴収についてはあまり関心がないというのが大方の雰囲気なんです。

しかし、よく考えてみると、これは非常におかしいことで、上部構造は分権化している、つまり課税権や税率決定権については分権化している。だが下部構造といいますか、課税標準の確定と税の徴収については中央集権のままでいいということで、上部構造と下部構造が全くずれてしまっているわけです。ですから、執行の責任の拡大というのは、地方の独立性ということであれば、課税要件だけ地方が決定することだけではなくて、確定と徴収にある程度コミットしなさいということだろうと思うんです。それは基本的には正しい方向ではないかと思えます。

ただ問題は、地方団体のリソースはかなり少ないと思います。国税庁の職員は、今、5

万6,000人ですけれども、地方公共団体はオールジャパンで8万人ぐらいしかいないわけですね。ほとんどの方はローテーションで、ジェネラリストとしてやっているわけで、専門知識はあまり蓄積されていないと。

ですから、執行の責任の拡大も重要ですけども、その辺の実際のリソース、現場のリソースをどういうふうに集約化して「規模の経済」を働かせるかというところまでできれば踏み込んだ方が、実りある議論になるのではないかと思います。

以上です。

**【碓井座長】** どうもありがとうございました。考えて見ますと、独立だと思い込んでいる住民税ですね、住民税につきましても、例えば個人住民税について、国税の確定を利用させていただいていると。それから法人住民税についてはもちろん法人税割というのがあるわけですから、そういう意味では、今の持田委員のご指摘は非常に現状を指摘したものだだと思います。

どうぞ、ほかの委員の皆様から。

**【人羅委員】** 今回のこの会議について、先ほどの説明で、標準税の軽減については非常にウエイトを置かれるということはよくわかったんですが、法定外税についてですが、これまでずっと、法定外税について取材したこともあるんですが、認識が今一つわからない部分がありまして、大体財務省の人は、法定外税というと非常に前向きなことを言って、その一方で、総務省はどちらかというと、法定外税というと、そんなに盛大にやるものではないというような、私自身はどうもそういったニュアンスを受けていたところもありまして、実際、2000年以降、例の分権一括法ができて、法定外税がどこまで広まったかという、これはかなり慎重に見た方がいい部分もあると思うんですが、そもそも、今、総務省自体が、法定外税の位置づけというんですか、それをどういうふうに見ていらして、それでどういった手続がなくなって、どこまで広がるかという、それもよくわからない部分もあると思うんですが、そもそもどういうご認識に立っての議論なのかというのを、今日はせっかく大臣がいらしているの、そこもお話を聞けたらなと思ったんですが、いかがでしょうか。

**【碓井座長】** これは大臣ご指名ですか。

**【片山総務大臣】** 私の個人的な見解が中心になるとは思いますけれども、実際に知事として地方で地方税を担当してみますと、法定外税の入り込む余地というのはそんなにないんですね。例えば、以前ですと電話に税をかけた、それから商品券の発行に税をかけた

り、いろいろなものがありましたけれども、税源としてそんなに期待できないという面もありますし、それから消費税ができましたから、消費税との二重課税のような、そういう問題も生じまして、正直言って、あまりまとまった金を調達する手法としての法定外税というのは、今、問題になっている核燃料税のような、ああいう領域を除きましてはあまりないというのが実態です。

むしろ財源調達というよりは、別の、租税をもって他の政策目的に資するという政策税制のような形でつくるといえるのは有効です。これは、例えば廃棄物の縮小化とか、リサイクルを進めるとか、そういうときに税をかませるといえるのは、私自身もやりましたけれども、それは非常に有効ですけれども、それは財源調達としては微々たるものです。

ですから、むしろ財源として期待するとすれば、法定外税というよりは超過課税で、例えば、法人はかねてやっていますけれども、個人住民税の所得割の標準税率を上回った税率を設定するかとか、それから固定資産税について、標準税率1.4%を少し上げるとか、そのほうが多少の税率の変動でまとまった金が出てくるので、実は焦点はその辺だろうと思うんですが、これは大衆課税というか、納税者が非常に多いものですから、政治的にはかなり冒険的な要素を含んでいるわけですね。したがって、ほとんどの自治体は躊躇しているというのが実態です。

先ほど来、地方税法で全部決まっています、地方税法が3月に国会で改正が決まれば、ほとんどの団体は専決処分をしているという、これは実態はそうですけれども、実は本当は、分権改革のときに、住民税の所得割の制限税率を撤廃したんですね。ですから、その分野では縦横無尽に課税権を行使できるんです。課税権といいますか、租税政策を具体化できるんですけれども、実はそこは全くと言っていいほど手つかずでありまして、今、現状は夕張だけですね。本当の意味で標準税率を上回った税率を設定しているのは多分夕張ぐらいで、あとは、ちょこっとやっているのはあるんですけれども、例えば鳥取県なんかでも、住民税の均等割を少し上げるとか、そんなことはやっているんですが、所得割について本格的に標準税率を上回って上げるということはほとんどないんですね。これが実態です。

**【碓井座長】** 今、大臣から税率の決定のことが出たんですが、佐藤委員に伺ってみますが、日本の国税もそうですし、地方税もそうですが、一旦法律や条令で税率を決めたら、それを改正する法律や条例をつくらない限りは、現行の税率が存続すると、こういう考え方で行われていますよね。今の大臣のようなご発言を伺いますと、本当は来年度、どれだけの財政需要があるということについて、喧々譁々で住民の意見を吸収して議会で議論し

でも作ってもって、それで税率を決めるという、そういう方式だってないわけではないですよ。これは、佐藤さん、比較をやっておられるかもしれませんが、何かご感想はありますか。

【佐藤委員】 これは財政学の先生方のほうがお詳しいところで、永久税主義をとるか、年税主義をとるかの話で、永久税主義のほうがそれなりに安定のある制度であるということから、おそらく多くの立法例がそうなっているという話で、直接この問題の解決には資さないかと思います。

せっかくご指名ですから、少しお話ししてもよろしいでしょうか。簡単な方から申し上げますと、執行責任の拡大のところ、法定外税の説明責任の話ということもおっしゃっていましたが、これは冒頭で櫻井委員がおっしゃいましたようなねらい撃ち課税ですね、形はともかくとして、ねらい撃ち課税の問題というのは実はかなり大きいと思います。おそらく私を含めて、地方団体の研究会に出て、こういう税制はいかがかということをごさせられた人の多くは、まずはねらい撃ち課税をどうやって止めるかということをご事務局と喧々諤々やっているはずであります。私自身も経験があります。

平成16年でしたか、259条の2項を作って、手続的には確かに意見を聞くということになっておりますけれども、本当にあれで済んでいるのかということは問題だと思います。今後、国が手を引き、個別の案件への関与を減らすのであれば、実体要件を含めて、一般規範としての枠を何か作っておく必要がないのかというのは1つ考えるべき論点かと考えております。これが執行責任の拡大のほうです。

自主的な判断の拡大のほうの全体の見通しについてです。課税標準、税率、税額特例と考えると、税率はかなりのところ自由化したので、残るのが課税標準と税額特例ですという話です。税額特例は多くの場合、政策的なものです。それでは、課税標準をある程度、柔軟化するというのが標準税負担軽減制度措置のイメージなのかなと片方で思いながら、他方で、これはかなり政策税制の話としても語られていますよね。水野さんのご説明がまさにそうですが、3-1のところ、政策的にもどうだという話をなさり、それから、とりわけ2分の1軽減の方は、おそらく政策税制として位置づけていらっしゃるのではないかと思います。

本当にこの自主的な判断の拡大という議論をするのであれば、課税標準の柔軟化という方向から、標準の税負担の増減についての制度、一定の幅を持って制限率的に、上も、それから下もという形で本丸の部分をごまずは動かすのは筋ではないかと思っていたんです

が、いただいた資料は、どうも政策税制にかなり重きを置いて議論をしておられるというところに若干の違和感を感じております。

もともとの整理として、法定税の法定任意税化とかというのは、これは要するに、あまり税収が大したことのないものは必ずしもかけなくてもいいよねという話であり、法定外税自身は、既に大臣からご説明がありましたように、ほとんど雑税化していて、そんなに税収の柱にはならない。制限税率を見直して、一定限度、そこから税収を上げるということはすでに話題にしているということですから、法定任意軽減措置制度、ないしは標準税負担軽減措置制度というのは、軽減に限らず、税負担の柔軟化を考えてよいのではないかとというのが大きく第1点です。この問題についての第1点です。その上で、税額特例を中心とした政策税制をどの程度柔軟化するかというのが2番目の問題になるのではないかとというように私自身は整理をしております。

それから、この課税標準について、ほとんど法定されているということですが、資料3-2の7ページに出してくださっています、いわゆる③の商業地に係る条例減額、こういうものは、事実上は、税額特例というよりは、課税標準の特例と考える余地が十分にあるのではないかと思いますので、そういうものも含めて議論をしてよいように思います。

すみません、執行責任のところは、ねらい撃ち課税への対応への配慮が必要ではないかということ、それから自主的な判断の拡大については、軽減のみならず、課税標準の柔軟化という柱を1つ立て、さらに政策税制の自主化と申しましょうか、自主・自立化という柱を立てて整理するという考え方があろうと思いますが、トータルでいかがでしょうか。

【碓井座長】 これはどなたに伺えばいいですか。末永さん。

【末永税務企画官】 まず執行の責任の方のご指摘でございます。本当に法定外税の制度、さまざまな課題がございまして、ねらい撃ち課税といったものも問題になるケースは多々ございますので、具体的には今日はこのぐらいでございますけれども、テーマでまた検討して参りますときに、1つの重要な論点として取り扱っていきたいと考えます。ありがとうございます。

【碓井座長】 後半でおっしゃいました柔軟化の点は、佐藤委員はあれですか、何も軽減だけではなくてという、そういう広さも持ったものだということも含意しているわけでしょうか。

【佐藤委員】 そうですね、減らすだけではないという点と、それから政策だけではないという点の2点ですね。

**【碓井座長】** わかりました。

それでは、後半の議題にも移ってきておりますので、前半の検討項目の点で、ぜひこの研究会で、ここに書いていないことで、柱として取り上げるべきではないかというご発言がありましたら伺いたいと思います。もちろん後日の研究会でも結構ですけれども、何かありますでしょうか。

それでは、それはおいおい伺うことにしまして、それでは後半のといえますか、ただいま話が移りつつあります2番目のほうに移らせていただきます。先ほど標準税負担軽減措置制度（仮称）ということでまとめられていた、その点についてのご質問やご意見等を賜ればありがたいと思います。

最初に、この佐藤委員の、何かご発言はありますか。

**【水野課長補佐】** 佐藤先生がおっしゃられたとおり、上・下両方を認めるべきではないかというお話でございますけれども、例えば先ほどご説明した資料でございますが、8ページを見ていただきますと、住宅用地の固定資産評価額の地域差についてと書いてございますが、例えばでございますけれども、これはあくまで例えばというふうに聞いていただければと思いますが、東京都の場合ですと、もしかすると、地価がすごく高いわりには給料がそう高くない。それならば、東京都さんはこの特例率をもっと下げたほうがいいのではないかという可能性もある。その一方で、秋田県さんとか山形県さんの中の市町村については、もしかするとまけ過ぎなのかもしれないという議論もあり得るという意味では、上・下両方を含めて議論をする前提で、資料の方はまとめさせていただいているところで

以上でございます。

**【碓井座長】** どうぞ、佐藤委員。

**【佐藤委員】** ありがとうございます。まさにおっしゃったとおりだろうと考えておりました。すなわち、現行の「政策的負担軽減措置」について、それを自主的に廃止ないし縮減するというのを視野に入れて議論しようというように伺いましたが、それで正しいでしょうか。これが1点です。それから、新築住宅の方はまだわかりませんが、負担軽減の方は、そもそも何かの政策目的があるというよりは、負担の水準そのものについて、すなわち、固定資産税を一般的には払える水準まで下げて合理的にセットするというような特例であると思います。

あるいは、さっき申しました商業地の条例減額とか、税負担急増地域の場合とかという

のも、何らかの特定の政策目的があるわけではなくて、いわば、いかなる税負担を求めるのが適切であるかということで作られている措置ではないかと理解をしております。私の理解が正しければ、今日出してくださった問題は、いわばある程度の範囲ではあるけれども、それぞれの地域に、その地域の住民に求める税負担の適切な水準を考えて決定してもらおう、そういう裁量を与える方向性がないかというように理解をいたしました。いかがですか。

**【碓井座長】** どうぞ、大臣。

**【片山総務大臣】** おっしゃるとおりです。今はあまりにもリジッドな仕組みになっていまして、しかも全国一律ですから、先ほど説明があったような非常な不具合が、全国横並びにした場合には出ていますし、それから地域でいろいろなことがありまして、例えば地価が非常に高騰したときに、小規模住宅用地は従来4分の1の課税標準特例を6分の1にしたという、これは東京都対策でやったわけですね、まあ、東京とか大阪の一部ですけども。鳥取県なんかは地価が上がっていないのに、課税標準をぐんと狭められてしまって、一体これは何だろうかと、こういう問題もあるわけですね。

もう一つは、住宅政策というのは、1つの政策として、パッケージとして税制でもあるべきところが、土地用の住宅政策と上物の住宅用の住宅政策とがばらばらにあるわけですね。土地は6分の1まで課税標準を軽減するということであって、上物は一般だったら3年間半分という特例ですけども、地域によってはどうか、経済政策上、住宅をもっと建てたほうがいいだろうという時期は、もっと柔軟に住宅の上物を下げて、土地はその分を上げるとか、そういう政策の総合化があってもいいだろうと思うんですね。

私なんかが見ていまして、外国と比べてみると、日本は土地はあまりにもまけ過ぎていて、まあ、実感はどうあれですね、上物については非常に厳しいという制度でありまして、本来ならば土地についてはそこそこ負担をもらって、上物は有効利用してもらうためには負担を軽減するというほうが有効なのではないかと思ったりするんですね。

これは地域によってまた違うでしょうし、その時々によって政策のアクセントも違うでしょうから、一律には論じられませんが、もう少し柔軟な発想と仕組みが考えられていいのではないかなというのが、この論点を提示した1つの背景にはあるわけです。

**【碓井座長】** どうもありがとうございました。

どうぞ、課長。

**【青木企画課長】** 佐藤先生からお話があった点で、今の特例措置を事実上なくしてし

まうようなことがあってもいいのではないかと。結果的に効かなくなってしまう。それはそれで構わない。そういうことが馴染むような特例なり、税目なりの話と、そういうことがなかなか馴染みにくいものも、もしかするとあるかもしれない。例えば、この例の中では、住宅ローン控除で、所得税から引き切れないものを住民税、といったものもなかなかいじりにくいかなという気もしますが、例えばご議論いただく中で、こういうものはそこまで考えていいのではないか、ここはやっぱりそういうわけにもいかないかもしれないなというメルクマールは一体どの辺に置いたらいいのだろうかということもご議論いただければ大変ありがたいかなと思っております。

【碓井座長】 ほかに。どうぞ、横山委員。

【横山委員】 この軽減措置に関しては、いわゆる tax expenditures より direct expendituresの方が望ましい、その方が有権者なり納税者が正しく判断できるのではないかというサリーの議論があります。そういう議論があつて、なるべく特例を縮減して簡素な税制にということを見ると、それぞれの地域が税制を通じて政策を行うときに、もしその特例自体について歳出側で補助というようなことが地方議会のできるならば、こういう軽減措置の意義はどこにあるのかということも押さえておかなければいけないのではないかと思います。

それから、その地域の差異性や違いがいい結果をもたらすとは必ずしも限らない場合もあります。いわゆる住民移動みたいな mobility のことを、地方財政を考えるときには、企業の立地とか高齢者の移動とか、そういうこともどこかで考えておかなければいけなくなると思います。これは、まさに水平的租税競争の研究領域で、かなり蓄積があるもので、そういうことも踏まえないといけない。

あともう一つは、ティボー流の「足による投票」が、かなり効率的な地域の財政活動をもたらす、あるいは地方公共団体の最適供給に結びつくという議論が昔からあるのですが、そうしたときには、その課税標準が同じであれば、税率だけの情報で、その自治体選びができる。ところが、課税標準がバラバラで税率もバラバラな場合に、地域を選択するとき、納税者あるいは住民が何に基づいて地域を選んでいくのか。そういう情報としての、シグナリングとしての税の役割をどう考えたらいいのか。

私は別にこの軽減措置に反対しているわけではないのですが、やはりいろいろなことを考えておかななくてはいけない。それは、企画課長が言われたように、こういう事柄についてはこの標準税負担軽減措置に馴染みますね、こちらについてはどうなのでしょうかと

う、その辺のところをどのようにこれから議論していくのかということに結びつくのかなと思います。

とりあえず、この標準税負担軽減措置については、今のような検討もどこかでしておく必要があるのかなという指摘だけです。

【碓井座長】 どうもありがとうございました。

ほかに、どうぞ。青山委員、お願いします。

【青山委員】 ちょっと雑駁な言い方でいけないかもしれませんが、そもそもその言葉として、「標準」あるいはその大綱概念の「特例」というものそのものを思い切ってやめたらどうなのかと。例えば「標準税率」というのは、私の認識は、地方交付税を配分するときに使うための手がかりであって、別に日本の自治体の標準ではないわけですね。ところが自治体の現場では、これに当てはめておけば不利はない、総務省にいろいろ言われないしというふうに思っているところがまだまだあるので、この際、これがうまく、そこまで必ずやるかどうかは別にしても、私自身は、「標準税率」という言葉をやめたほうがいい。地方交付税配分のための何とか……、言葉はうまくいきませんが、にする。そういうふうにした上で、特例ではなくて、別にそれは、その自治体ごとに軽減するしかないかを自ら決めるということでもいいのではないかとというふうに本質的には思うんです。

例えば、住宅のことを考えた場合に、もちろん大都市圏等から地方の過疎町村では状況が違うということもあるし、そもそもこれだけ雇用の状況が変化してくると、必ずボーナスがもらえるとは限らない経済社会になってくるし、必ず雇用が定年までいくという時代でもない。そうすると、そもそも住宅ローンを組めること自体が、我々の下の世代からかなり難しい状況なんですね。

だからそうなってくると、例えば新築の住宅を作れば税をまけますよ的な高度成長期の残滓のような税制をされていていいのかねということにもなるかもしれないのではないかと、私自身は中所得者向けの公営住宅を増やしてもいいと思っていますけれども。

そういうことも含めて、地方自治体自身が、目の前の町の現実に合わせて、これからこの町の人たちに必要なものを考えていく上で、本当にこの特例が必要なのかどうかということを一から考えればいいわけだというふうに例えば思うんですね。

ということで、「標準」あるいは「特例」というそもそもの概念をやめるというのを1つの目標にしたらどうなのかと思います。

【碓井座長】 清原委員。

【清原委員】 ありがとうございます。ちょっと具体的なお話をさせていただきます。

資料3-2の7ページに、現行制度における条例委任制度ということで例示をしてくださっています。④から最初にお話しますが、税負担急増地域に係る条例減額措置ということについて、三鷹市でも、これは固定資産税における軽減制度として条例で規定しています。このとおり、前年度に比べて1.1倍を超える税額の部分を減額する措置として規定しているわけです。

実際には、最近、固定資産税の評価の急激な上昇というのはないわけですが、しかしながら、このような急激な負担を軽減するというメッセージは、やはり地域に留まっていたいただきたいという趣旨ですね。この三鷹に、あるいはそれぞれの地域に、急激に地価が上昇するということは、評価が高まるということでもありますが、転出をしないで住み続けていただきたいというメッセージ性も込めた事柄として一定の効果があると思っています。ただ、税額の大幅な上昇を抑制する場合に機能するといっても、一定の基準とか要件というものについてはもちろん検討の必要はあります。

それから③については、私の前職が研究者ですので、今の立場を超えて客観的な立場で申し上げますと、商業地域等に係る条例減額制度で言いますと、東京都においては、東京都が賦課しております23区と、私たちのような多摩の地域では、実はこの60%から70%の範囲で条例で定めている税率が5%違います。23区の場合がより減額されているわけで、これについては、要するに東京都は23区の固定資産税の賦課権を行使して、多摩地域26市13町村とは違う権限でしっかり差をつけていらっしゃるわけです。

それは、23区は、先ほどのお話がありますように、他の地域と差があるわけですから、客観的には、やはりきちんと23区でしっかりと商業地を守りたいというメッセージだというふうに認識できます。三鷹市長の立場としては、この5%の差が大きくて、三鷹市も5%減額せよという圧力があるわけですが、やはり貴重な固定資産税なので、なかなか踏み切れないという現実はありますが、先ほど地域差の具体例としてお示しされたことは実際に東京都内では存在しております、それは重要な格差是正のメッセージでもあり、こういう機能というのは確かに現行でもありますので、今後、多元的な検討の中から、より有効なものというのは存在し得るかなと思います。

ただ、横山委員がおっしゃいましたように、そうなりますと、違いを判断するということが住民にとっては重要な事柄になりますね。それぞれの自治体が違う判断、税率を示していく中で、それがどのような基準と税率との関係で正当な評価ができるかということに

ついて国民目線で整理していくということは、こうした検討をする際に有効と考えます。  
以上です。

【碓井座長】 ほかにいかがでございましょうか。

どうぞ、井手委員。

【井手委員】 論点が変わっても大丈夫ですか。

【碓井座長】 ええ、いいですよ。

【井手委員】 すみません、少し内容が変わってしまうかもしれませんが、清原委員が最初におっしゃったことと関係して、少しお話させていただきたいと思います。

2つのことで、同じコインの裏表のような気もするんですけれども、財政と税の関係が重要だとおっしゃった点と、あとは受益と負担の関係が重要だとおっしゃった点に関係して、私もその点について全く合意いたします。

今回の論点のその1とその2で挙げられている点について、やや理論的というか、大きな点になってしまいますが、お話させていただきたいと思います。今回、この資料を拝見していて、この資料の同じペーパーの中の2ページ目に挙げられていた一番最初の行ですけれども、「歳出と歳入をバランスさせるための合意を形成する作業」というのは、私は非常に重要な視点だと考えています。これは、今回のタイトルが「税負担軽減措置のあり方」というふうに言われてしまうと、税を軽減することに力点があるような印象を持ってしまうんですけれども、そうではなくて、軽減する、しないの主体的な判断の権利を自治体に与えるということでありますから、その意味では、その歳出と歳入をバランスさせることが自治体で可能になるという意味では、受益と負担の関係を自治体が決めることができるようになるということかと思えます。

そのときに、ただ、このもともとの理念、論点1で考えますと、住民自治を確立するでありますとか、地域の自主性あるいは自立性を向上するでありますとか、言ってみれば、民主主義を強化するという極めて一般的な理念で最初にぼんとやってしまうわけですが、これは三位一体の改革のときのことを思い出してしまうんですね。つまり、民主主義が大事だというような定式化でいってしまうと、そうすると自治体の結局自己責任ということが議論としては出てきてしまって、そのときに、課税自主権は強化されるかもしれないが、補助金は切られて、交付税は切られるということが、民主主義の名のもとに行われてしまうということがあり得るわけですね。ですから、我々はもう少し、その民主主義という言葉の中身とか概念ということを議論しておく必要があると思うんです。

そのときに、いろいろな角度から民主主義は切ることができると思いますが、例えばアメリカのコミュニタリアンの議論を考えていけば、公共善とは何かとか、コミュニティをベースに置いた民主主義議論がありますし、あるいはヨーロッパでは、ハーバマスを批判するようなコンテキストのなかで、人々が集まって議論をする空間として民主主義を考える、社会のあるべき姿を考える場として民主主義というのを位置づけていく、そういうものとして民主主義が考えられたりしていると思います。

つまり、民主主義というのは理想的なものではなくて、もしかすると過ちを犯すかもしれない、ただ、そのときにみんなで議論して、その場で考えた結果、納得が得られるので、民主主義は満足できるかもしれない、そういうものとして位置づけていくわけではないかと思えます。

そのときに、その満足を得られる、得られないというときの経済的基盤がそもそも一般財源ではないのかと考えるべきだと思うんですね。つまり、一般財源がびしびしと切られていく中で、果たして権限だけ与えられて住民が満足することが可能なのかということを切実に問うておく必要があるのではなかと私は考えております。

そういう意味で、今回のこのような議論は、交付税等々の問題とあわせて、財源確保という視点を欠いた中で民主主義の視点だけを強調するというのでは問題があるのではないのかというのが私の基本的な考え方であります。

それともう一つ、受益と負担の関係について議論しておきたいと思うのですが、先ほど大臣がおっしゃった、財源調達と政策目的と言いましょか、その分け方を財政学的に考えると、国庫目的と非国庫目的という分け方をいたします。国庫目的と言えは税収を上げるということであり、非国庫目的と言えは、経済的、社会的、政治的な効果を考えながら租税を課税するということではないかと思うんですけれども、この2つが一致するときと一致しないときがあり得ますね。最近流行りの環境税で考えると、この2つは矛盾することが多いと思います。つまり、環境改善とかそういったことが実現されればされるほど、税収は減っていくことが一般的に考えられる。

それに対して、私は「tax-welfare-mix」という言い方を海外のジャーナルに投稿するときには書きますが、福祉と税というのは矛盾しない傾向が大きいと。つまり、よく福祉をばらまくと財政赤字になるという言い方をしますけれども、現実にヨーロッパを見ればわかるように、高福祉の国というのは高負担で、日本よりも財政赤字ははるかに小さいというのが一般的傾向ですね。つまり、福祉をちゃんと供給するところは増税へのコンセンサ

スができやすいというのがおそらく一般的な傾向ではないかと思うんですね。

これは何を意味しているかと言えば、この論点の1や2の中で言われている「政策目的」というときの政策目的が、経済的観点だけではなく、社会的、政治的な意味での政策目的であるということを見失ってはいけないということではないかと思います。これは昭和52年度予算編成が大変印象的ですが、あのときの政府税調の答申を見ますと、公共事業と減税とは果たして一体どちらが経済効果が大きいかという論争をやっていて、当時は公共事業のほうが効果は大きいという結論を出すんですね。その後、80年代の中盤以降、公共事業を中心とした政策が大々的に展開され、そこに地方は動員され、巨大な財政赤字を築いたというのがこれまでの歴史かと思います。

そういう意味で、国の経済的な政策に地方を動員することへの反省はあってしかるべきだと思いますから、これからは地方が中心となって、社会的、政治的な効果の大きいと考えるような目的で租税政策を展開するという方向を考える必要がある。じゃあ、政治的、社会的な効果というのは一体何かということを考える必要があるわけで、そのときに、先ほど申し上げた福祉の支出が人々に対する増税のコンセンサスを作り上げるということの意味を考える必要があると思うんですね。

これは何かというと、もともと国が中心で経済政策を行っていたときは、高度経済成長期には経済的な観点でよかったのかもしれませんが。どういうことかといえば、再分配や現金給付を中心とする国の施策が、うまく人々に対する合意を形成できる時代だったということかと思います。しかしながら、中間層が経済的に没落していく中で、中間層の寛容さが喪失されていく状況の中で、中間層を説得しなければいけないという今の状況で何が求められるかといえば現物給付であると思いますので、その意味では、地方が人々の中間層の受益、ニーズを満たしていく、その中で中間層の合意を得ながら、うまく徴税し、税収を上げていく中で、再分配も可能な状況を生み出していくというアイデアが必要なのではないかと私は思います。ですからこそ分権なのであり、それが経済的な効果ではなく、社会統合という意味での政治的、社会的な意味ではないかと思うんです。

そういった観点で今回の議論というのはなされるべきかと思いますが、これまでのような、民主主義であればOKですとか、あるいは国と地方の経済政策という観点ではなくて、もっと広いコンテキストの中で、民主主義の問題であるとか、国の政策との政治的、社会的関係であるとか、そういったものを打ち出していくという考え方が必要なのではないかと考えております。

詳しいことはまた来週以降、議論の機会があるかと思しますので、ひとまず、今日はそういったビジョンのようなことだけお話させていただこうと思います。

以上でございます。

【碓井座長】 どうもありがとうございました。

他の委員、櫻井委員。

【櫻井委員】 今までのご議論を伺いながら、感想めいた感じなんですけれども、問題意識が今一つきれいに出ていないなというのがあって、特に事務局の提示されていることとここでの議論というのが少し合っていないのかなと思ったりしているんですが、最初のお話で、地方の自主性・自立性を高める地方税制というものを模索するという中で、1つは視点として、まさに政策税制を自治体レベルでもう少しできるようにしてはいかがかというお話があって、それはそれで新しいといいますか、確かにそれはそうだなと思うんですね。

ただ、そういう形での事務局のご説明ですと、例えば新築住宅特例に関するアンケート結果というのが出ていて、別にこれを知っていたから新築住宅を買ったわけではないということで、それだと政策的な意味合いがないのではないかというお話ではあったんですが、しかし、先ほどの佐藤先生と大臣のやり取りを聞いていますと、要するに税負担についても自治体が個別に判断し得る場合があるのではないかということですから、政策という言葉をどこまで広くとるかということにもかかわりますが、まさにその本体、地方税をかけるということについての、かける、かけない、軽減する、あるいは増やすという部分もあるのかもしれませんが、そこについての自主性というふうにもむしろ話を踏み込んでいるという理解で多分いいのではないかなと思うんですが、これは確認を含めてですね。そうしないと、何を議論したらいいのかよくわからないので、一応歩留りとしてはそんなところなのかなと思います。

それから、どこまで大胆なことを言っているかわからないんですが、2点目の『執行の責任』の拡大」という件について言えば、これは非常に大きな問題が横たわっているということは本当に大前提としてありまして、多分もう一個研究会か何かを作らないとどうにもならないかなという感じはするんですけれども、いずれにしても、それを作れという意味ではないんですが、ましていわんやこの研究会でそれをやるのかというのは躊躇がございますけれども、ただご説明として、「執行の責任」というふうに言ったときに、「住民と直接向き合う機会を増やすような仕組みの検討」という言い方をなさっていて、それが説

明責任の問題なんだと言われると、それは「執行の責任」という言葉からはかなり外れるといえますか、ごく一部しか触っていないと思いますので、その点についての問題意識は、でき得れば、こちらの資料2-2の『執行の責任』の拡大」ですけれども、ここに、前提としてはそういう執行の問題というのは基本的にあるということは、本当は問題意識としてはないと合わないかなと思います。

法定外税の新設・変更への関与の見直しというのも、これも何で執行の責任の話になるのかというか、設定の話ではないかという感じもしております、それも含めて、その内容についてはもう少し整理が必要かなというのがコメントでございます。

【碓井座長】 今の点は、何か総務省の方からご発言はありますか。大丈夫ですか。大臣。

【片山総務大臣】 今、櫻井さんがおっしゃったように、「執行の責任」のところは何で法定外税が出てくるんだというのはそうなのですが、問題意識の1つは、今の自治体の地方税の課税が、どちらかという法律に適っていますよという説明に終始する、要するに地方税法どおりにやっていますよ。地方税法と違うことをやる時には責任を問われるとか、例外的なものも、ちゃんと地方税法に基づいて、所管の大臣の許認可というか、関与をちゃんと経ていますから合法的ですよという説明を一生懸命やってきているんですね。だから、課税するに当たっても、自分たちが主体的にこれを決めたんだとか、要件を決めたんだとか、税率を決めたんだとか、そういうことではなくて、全部ややこしいところは人に委ねている。

その最たるものが地方消費税で、これはほとんど何もしなくても、清算だけすれば入ってくるという、要するにフリーライダーのような面があるわけで、もうちょっといろいろな意味で、自治体がきちっと説明責任というのか、納税者に向き合うというのか、いろいろな表現があると思いますけれども、自分が主体性を持って責任もかぶりながら納税者から財源を調達していくということが必要なのではないのでしょうかという問題意識があるわけですね。

そういう文脈の中で、法定外税も独立だといいいながら、実は国のパターンリスティックな庇護を受けているのではないですかという問題意識でここに出ている。地方消費税は何も責任をとっていないのではないですかという、そういう意味です。だからほかにもいろいろ、標準税率どおりにやっているからいいのではないかというのも、同じ文脈でここに本当は登場するわけですね。

青山さんが言われたように、標準税率というのは実は意味のない、単に交付税のときの基準財政収入額を算定するツールにすぎないんです。税法上はそうなっているんです。ですけれども、標準税率に合わせることによって、そこで説明責任をほとんど免れているという実態があるものですから、それも本当はここに入ってくる話だと思うんです。

【碓井座長】 どうぞ、牧原委員。

【牧原委員】 いろいろお話をお伺いしていて、私もちょっとよくわからなかったのは、この自主性、自立性という2つの概念で、どうもお話を伺っていると、研究項目の(1)は確かに自主性のお話ですが、「執行の責任」という言葉もさることながら、こちらは自立性の部分がかかわってくるような感じがあって、この2つを一体どういうふうに事務局で区別されているのかというのは、研究会の名称でもありますので、一応確認をさせていただきたいと思います。

【碓井座長】 これは事務局にお願いしましょう。末永さん。

【末永税務企画官】 「自主性・自立性を高める地方税制度研究会」というふうにしておりまして、自主性の部分が前半で自立性の部分が後半の部分というまでのしっかりした整理はできていないんですけれども、地域主権改革というものを構成する要素として、地域の自主性と自立性というのは当然2つの大きな柱であろうということで、名前にはそのようにつけさせていただいて、先ほど来、答弁に苦慮しておりますけれども、『『自主的な判断』の拡大』と『『執行の責任』の拡大』というのはしっかり楔分けができていないといえますか、両方にクロスオーバーしてくる部分もあるかとは思っておりますので、そうした延長線上で、自主性、自立性というのは両方にそれぞれかかわってくる部分もあるんだろうというふうには思っております。

【碓井座長】 どうぞ、青山委員。

【青山委員】 言わずもがなと言えればそれまでかもしれませんが、この全体の額縁になる大きな前提のところを考えると、先ほど井手先生もおっしゃっていたけれども、この十数年間の地方財政改革を見ると、課税自主権から自己責任、それは全く正しいんですけれども、自己決定権をきちんと拡大しないまま課税自主権の行使だとずっと言われてきたはずなんです。だから言わずもがなかもしれませんが、自治体の自己決定権をきちんと広げるんだということをまず前提に、仮に報告書をつくる上でも、そのところを逃さないようにしておくべきではないかと思います。これは地方交付税の安定、一般財源の拡大、税源移譲を含むことではあると思うんですけれども、それがなければ、常に

自立する自治体と言われても、どうするのよということになるのではないかというのが私の思うことの1つです。

もう一つ、これも額縁のようなことかもしれませんが、税を納める側の住民からいけば、この税金を納めたら、この分野の公共サービスが決まるんだと。例えば市町村に納めたら、こういう分野の公共サービスの決定に加わるんだ、都道府県に納めたら、こういう公共サービスの分野に自分は政治参加できるんだという実感が持てなければ、そもそも論として意味がないと思うんですね。

現実には、今、地方自治体の、この間の統一地方選挙もそうですが、惨たんたる投票率になっているのは、補助金が行ったり来たりしたり、召し上げられた金があったり、国・都道府県・市町村のミッションというか、責任の所在が非常にあいまいだからです。そのところをきちんと整理することが、この議論の大前提なのではないかなと。その上で、自分たちの町の公共サービスを、それこそ井手さん流に言えば、手の届く公共空間の中ではどうやってつくっていかうかという税の議論になるのが本筋ではないかなと思います。

【碓井座長】 持田委員、どうぞ。

【持田委員】 配布された資料の3-1の2枚目のページに、負担軽減措置のあり方に関する基本的な考え方という文言があります。先ほど佐藤委員からあったように、具体的な軽減措置の事例については議論の余地があるところだと思うんですけども、黒丸の1から4までについては、基本的にはこの方向で私はいいと思います。

といいますのは、よくパイプオルガンに料金を払う人がその曲を決めることができるという言葉がありますよね。地方自治というのもそうだと思うんです。やはり負担を考慮してサービスを要求する。そういう点で言うと、地方税制についての議論といのは地方団体レベルでは十分ではないと思います。不十分だと思います。

例えば都市計画税というのがありますね。あれは法定任意税でしたっけ。結構な金額、1兆ぐらい徴収していますので、ボリュームは大きいんですよ。だけど実態は惨たんたるものだと思います。まず第一に、都計税の、目的税ですけども、対象になっている都市計画事業というのが、定義が非常に狭過ぎるんです。確かどこかの省庁の認可を得た事業でないと目的に充当できないという縛りがあると思います。

もう一つは、都計税というのは固定資産税と課税ベースが確か似ているんですね。ですから、目的税なんですけれども、固定資産税の付加税みたいなとり方をされているんですよ。1兆円規模の税金が、目的税でありながら、固定資産税の付加税のような取り方をされ

ている。これは大問題だと思います。

ですから、やはり地方税制の議論というのは地方団体では不十分にしかやられていない。その認識は共通に持つべきだと思いますね。

その上で、1つ、このペーパーに対しての疑問を呈すれば、固定資産税の最終的な決定権を住民との緊張関係にゆだねるといえるのはいいんですよ。軽減するというのは地方団体の自由ですから、やっていいことだと思います。ただ、二重構造はどうなっているんでしょうか。二重構造は解消されているんですか。つまり、本則では適正な時価に税率を掛けて固定資産税を徴収しなさいと書いてありますよね。だけど本則の附則には負担調整措置を講ずることができると書いてある。実際には本法の附則で賦課徴収をやっているわけですね。そこは二重構造がある。もし固定資産税の負担水準を住民との緊張関係に委ねるのであれば、やっぱり二重構造を解消しないといけないんですよ。各地域で評価と課税標準がばらばらで、それでさらに特例をやるといえるのは、これはクロヨンと同じですよ。

ですから、まず国は、負担水準というんですか、要するに分子に課税標準を置いて分母に評価額を置く、その負担水準の統一化に努めて、その上で、自治体のレベルで緊張関係を委ねたらいいんですけれども、二重構造を廃止しないでやるといえるのはクロヨンと同じだと思いますね。

**【碓井座長】** いろいろご議論をいただきまして、まだまだご発言したい委員の方が多いと思いますが、間もなく時間が参ります。本日の意見交換はこれにて終了させていただきたいと思います。

お手元の資料の1-2によりますと、スケジュールとしての第2回の項目が掲げられておりまして、一応こういう予定ということでございますが、この点については事務局でも検討していただけたと思いますけれども、委員の皆様からも、特に第2回のそこに掲げられていることについて、こういうところを重点化すべきだとかいうご意見がありましたら、お寄せいただければよろしいのではないかと思います。

なお、次回の研究会の日程につきましては、各委員の皆様の予定を確認した上で、後日、事務局からご連絡させていただくことにしたいと思います。

これで本日の審議を終わらせていただきたいと思います。事務局にお返しします。何かご連絡がありましたらお願いします。

**【末永税務企画官】** 熱心なご討議をありがとうございました。

事務的な連絡だけさせていただきます。今日お配りしております資料、紙の方の、冊子

になっていない方の資料はお持ちいただいて構いませんが、第2回のときには、前回までの資料は机の上にまた別途用意をさせていただきたいと思いますので、あえてお持ちいただかなくても構いませんということだけご連絡させていただきます。

以上で事務連絡でございます。

**【碓井座長】** どうもありがとうございました。

[閉会]