

# 平成 29 年度地方税制改正等に関する 地方財政審議会意見

～地方分権の基盤となる地方税の充実に向けて～

平成 28 年 11 月 18 日

地 方 財 政 審 議 会

はじめに .....	1
<b>第一 今後の地方税制の改革にあたっての基本的な考え方 .....</b>	<b>3</b>
1 地方税のあるべき姿 ～住民の安心・安全を支えるために～ .....	3
2 地方税の充実確保 ～増大する役割を担うために～ .....	3
3 地方の自主性・自立性の強化 ～地方分権改革を進める観点から～ .....	4
4 地方税のグリーン化 ～環境の保全を図るために～ .....	5
5 納税者の信頼確保 ～税務行政の適正・公平な執行に向けて～ .....	5
<b>第二 平成29年度地方税制改正等への対応 .....</b>	<b>7</b>
1 個人住民税 .....	7
(1) 個人所得課税改革への対応 .....	7
(2) 県費負担教職員の給与負担事務の見直しに伴う税源移譲 .....	9
2 車体課税 .....	10
(1) 基本的な方向性 .....	10
(2) 当面の課題 .....	11
3 固定資産税 .....	12
(1) 基本的な方向性 .....	12
(2) 土地に係る負担調整措置 .....	13
(3) 償却資産に対する固定資産税 .....	13
(4) 居住用超高層建築物に係る課税のあり方 .....	14
4 地方法人課税 .....	14
(1) 基本的な方向性 .....	14
(2) 外形標準課税の安定的な運用等 .....	14
(3) 分割基準の見直し .....	15
5 地方消費税 .....	16
6 森林吸収源対策に係る地方財源の確保 .....	17
7 ゴルフ場利用税 .....	17
8 電子納税の推進 .....	19
おわりに .....	20

## 平成29年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見

平成28年11月18日  
地方財政審議会

当審議会は、平成29年度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

我が国の景気は、雇用・所得環境の改善が続く中、各種政策の効果もあって、緩やかな回復基調が続いている。ただし、海外経済で弱さがみられており、中国をはじめとするアジア新興国等の景気が下振れし、我が国の景気が下押しされるリスクがある。また、英国のEU離脱問題など、海外経済の不確実性の高まりや金融資本市場の変動の影響に留意する必要がある。

政府においては、世界経済が様々なリスクに直面し、内需が腰折れしかねない状況の中で、あらゆる政策を総動員し、経済再生・デフレ脱却に向けた取組に万全を期すべきであるとして、平成29年4月に予定されていた消費税率（国・地方）10%への引上げを2年半延期することとした。併せて消費税率10%段階で措置を講ずることとしている地方法人課税の偏在是正や車体課税の見直し等について平成31年10月1日に延期することとした。

一方で、我が国の財政は、景気の回復により税収は増加傾向にあるものの、社会保障関係費の急増などにより、公的債務残高の累増が続く危機的な状況にある。政府においては、国・地方のプライマリーバランスに関する財政健全化目標を設けて、財政健全化に取り組んでいる。

本格的な人口減少・超高齢社会を迎える中、地方自治体が身近なところで果たす住民サービスの需要は、今後ますます増加が見込まれる。他方、それを支える地方財政については、地方税収の15%に相当する巨額の財源不足(5.6兆円、平成28年度地方財政計画)が生じており、将来にわたり厳しい状況が続く見込みである。

また、この四半世紀、我が国の経済社会は、人口構造、家族、働き方といった面で、大きく構造的に変化している。政府においては、特に、女性が就業調整をすることを意識せずに働くことができるようにするなど、多様な働き方に中立的な仕組みを作っていく必要があるとして個人所得課税改革の検討を進めている。

このような課題を踏まえ、今後の地方税制を検討するに際しては、これまでの議論も踏まえつつ、地方分権を推進する観点から、地方財政の基盤となる地方税の充実を図らなければならない。

当審議会においては、このような認識の下に、平成29年度地方税制改正等に関する意見をまとめたところである。

## 第一 今後の地方税制の改革にあたっての基本的な考え方

### 1 地方税のあるべき姿 ～住民の安心・安全を支えるために～

我々が生命・財産を守り地域で安心して暮らしを営むためには、公的サービスは欠くことのできないものである。租税は、そのような公的サービスを提供するための資金を調達することにその本来の機能がある。したがって、地方税においては、地方自治体が地域社会を維持するために必要な行政サービスを確実に提供できるよう、十分確保される必要がある。

「公平」の原則は、租税において、最も重視されなければならない。地域住民や地域社会で活動する人々や法人が、相互に負担し合うという会費的性格を持つ地方税には、受ける便益に応じて課税する応益課税の考えがより求められる。

加えて、住民の安全・安心を支える地域に密着した基礎的な行政サービスを恒常的に提供するための財源としての地方税にあっては、景気変動に左右されない安定性や税源が一部の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を目指し、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することが必要である。

経済対策などの国の政策目的のために地方税制を用いることは、地方税における応益課税の原則や税負担の公平性を歪めるばかりか、地方の貴重な税財源を奪うものであり、可能な限り行うべきではない。

### 2 地方税の充実確保 ～増大する役割を担うために～

地方自治体が行うサービスに必要な費用は、自分たちが負担する地方税で賄う。このような地方自治の理想形に近づけるためには、地方自治体が自主的・自立的な行財政運営を行えるよう、地方分権を推進

し、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すことが必要である。

また、地方創生、人口減少対策をはじめ、福祉、医療、地域経済の活性化、雇用対策、人づくり、国土強靱化のための防災・減災事業など、地方の役割は今後ますます増大していく見込みである。

今後、地方が責任をもって、地方の実情に沿ったきめ細かな行政サービスを十分担っていくためには、地方税の応益原則等を踏まえつつ、地方分権の基盤となる地方税の充実確保を図る必要がある。

### 3 地方の自主性・自立性の強化 ～地方分権改革を進める観点から～

地方自治体の課税自主権の尊重の観点から、法定外税（法定外普通税及び法定外目的税）、超過課税、地域決定型地方税制特例措置（「わがまち特例」）（注）<sup>1</sup>が地方税法上認められている。

地方自治体が、地域住民の意向を踏まえ、自らの判断と責任において、課税自主権を活用することにより財源確保を図ることは地方分権改革を進める観点から望ましい。課税自主権の拡大を進めるべきである。

地方税の税負担軽減措置等は、地域の実情と関係なく全国一律に税負担が軽減されることから、地方の自主性・自立性を損なう場合がある。このため、当該措置等を導入する場合には、わがまち特例を活用していくべきである。

---

注1：「地域決定型地方税制特例措置（わがまち特例）」とは、課税標準額や税額の特例措置の特例割合について、参酌すべき割合及びこれを挟んで上限・下限を法律で定め、この上限・下限の範囲内で各地方団体が特例割合を条例で定める仕組みであり、地域の実情に応じた政策展開を可能とするものである。平成28年度時点で固定資産税16項目、都市計画税4項目、不動産取得税2項目に導入されている。

#### 4 地方税のグリーン化 ～環境の保全を図るために～

地球温暖化対策は、我が国のみならず地球規模の課題であるが、その対策はローカルで考える必要がある。

地方税においては、自動車取得税における低燃費車に対する軽減措置や、環境性能の優れた自動車の税負担を軽減し、一定期間経過した自動車の税負担を重くする「自動車税におけるグリーン化」など、国税に先駆けて、環境配慮型の税制を構築してきた。

こうした地方税のグリーン化は、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。

#### 5 納税者の信頼確保 ～税務行政の適正・公平な執行に向けて～

地方税に対する納税者の信頼を確保していくためには、地方自治体が、法令の規定に基づき、税務行政を適正かつ公平に執行することが重要である。加えて、最小徴税費の原則から、効率的かつ効果的な執行が求められる。

滞納整理などの徴収事務においては、専門的知識や経験の蓄積が税務職員に求められる一方で、行政改革の推進等によりその職員数は減少傾向にある。したがって、税務職員に対する研修等の充実に加え、徴収事務の共同処理など地方自治体間での協力体制の構築についても併せて検討する必要がある。

一方で、地域住民が地方税の意義や役割を正しく理解し、地域社会の一員として納税する意識を醸成することも重要である。そのため、地方自治体には、自らが課す地方税の意義やその用途等について地域住民に積極的に周知していく努力が求められる。

近年、ICT化の進展により、納税実務を巡る環境は大きく変化している。今後、マイナポータル（注）<sup>2</sup>の導入に伴い、これを活用した情報通知機能や決済サービスを検討するなど納税者の利便性向上のための検討を進めるべきである。また、多様な収納方法を整備するなど納税者が地方税を納付しやすい環境整備を進めるべきである。

---

注2：「マイナポータル」（情報提供等記録開示システム）とは、行政機関がマイナンバーの付いた自分の情報をいつ、どこでやりとりしたのか確認できるほか、行政機関が保有する自分に関する情報や行政機関から自分に対しての必要なお知らせ情報等を自宅のパソコン等から確認できるよう整備するもので、平成29年7月からの本格運用開始を予定している。

## 第二 平成29年度地方税制改正等への対応

「第一 今後の地方税制の改革にあたっての基本的な考え方」を踏まえ、平成29年度地方税制改正等の主な項目と見込まれるものについて、以下、当審議会としての意見を申し述べることとする。

### 1 個人住民税

#### (1) 個人所得課税改革への対応

政府税制調査会においては、個人所得課税における経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方について多岐にわたって検討している。その内容は、結婚して子どもを産み育てようとする若年層・低所得層への配慮、働き方の多様化や家族のセーフティネット機能の低下を踏まえた「人的控除」の重要性、老後の生活に備えるための自助努力を支援する公平な制度の構築、といった基本的な考え方の下で各論点について議論がなされ、直近では、働き方の選択に対して中立的な税制の構築を中心に議論されている。

#### (個人住民税の性格・役割)

個人所得課税改革を進める上で、近年の地方財政を取り巻く厳しい現状の下、個人住民税の充実・確保を図りながら、その性格や役割を踏まえて検討する必要がある。

人口減少や高齢化が地域ごとに様々な様相で進行し、また、非正規雇用の増加といった働き方の多様化や、少子化や未婚化等により家族が少ない、あるいは全くいない者が増加するといった家族のセーフティネット機能の低下という社会状況の変化がみられる。このような中、地方自治体が地域の実情に即した住民サービスを維持・充実させ、地域における社会的なセーフティネットとしての役割を果たすことが必要不可欠である。

地方自治を支える基幹税である個人住民税のあり方を考える場合、このように地域において地方自治体に期待される役割が一層大きくなっていることから、その役割を十分に果たしていくための住民サービスの財源を適切に確保する観点が必要である。

また、個人住民税は、地域住民が地域社会の会費をその能力に応じ、広く負担を分任するという性格（地域社会の会費的性格）を有する税である。平成18年度税制改正時の三位一体の改革において、所得割の10%比例税率化により、所得税から個人住民税への税源移譲が実施された。これにより、個人住民税の応益的性格がより明確化されるとともに、人口一人当たり税収の格差が縮小し、個人住民税はより偏在性の小さい税となった。こうした改革の方向性は、引き続き重視すべきである。

個人住民税所得割は比例税率であるのに対し、所得税は累進税率となっている。個人所得課税改革の検討にあたっては、それぞれの税の性格等に応じた役割分担を明確化する方向で検討を進めるべきである。特に、比例税率であることは、所得控除、ゼロ税率、税額控除のいずれを選択しても税負担調整の効果が同じとなることに留意が必要である。

個人住民税の検討にあたっては、住民が広く負担を分かち合う観点から納税義務者数をできる限り維持し、税収の地域間の格差が拡大しないようにすべきである。さらに、様々な福祉制度の適用基準等に個人住民税制度における課税・非課税の別や、合計所得金額等が広く用いられていることから、社会保障制度と個人住民税制度が密接に連携していることにも留意が必要である。

（働き方の選択に対して中立的な税制の構築）

現在、個人所得課税改革における様々な課題の中でも、特に、女性が就業調整を意識せずに働くことができるようにするなど、働き方の選択に対して中立的な税制の構築の観点から、配偶者控除の見直しに係る検討が進められている。

配偶者控除は、納税者本人の税負担能力の減殺を調整する趣旨から、所得控除の一つとして設けられている。また、世帯全体の税引き後の手取額が減少してしまうという逆転現象への対応の観点などから、配偶者特別控除が逡減・消失の形で設けられている。

配偶者特別控除により、税制上、いわゆる「103万円の壁」は解消されている。しかし、企業の配偶者手当の支給基準として援用されているなどが指摘されており、家族や働き方等の状況変化を踏まえ、税制面で更なる見直しが求められている。

その方向性としては、配偶者控除を廃止するとともに廃止によって生じる財源を子育て支援の拡充に充てる案、配偶者控除に代えて移転的基礎控除を導入する案、配偶者控除に代えて夫婦世帯を対象とした控除を導入する案、配偶者控除の適用要件である配偶者の収入 103 万円以下を引き上げる案などが挙げられている。この課題は、家族のあり方や働き方に関する国民の価値観に深く関わる問題でもあることから、国民的議論が十分に尽くされる必要がある。

働き方の選択に対して中立的な税制を構築することは、個人住民税としても重要である。配偶者控除のあり方については、所得税における制度改正の方向性を見極めつつ、これまで述べてきた個人住民税の性格・役割を踏まえて検討することが重要である。

また、個人住民税の人的控除は、個人住民税の地域社会の会費的性格から、所得税と同様の体系としながら、その金額が所得税より低く設定されていることに留意する必要がある。

## (2) 県費負担教職員の給与負担事務の見直しに伴う税源移譲

指定都市は他の市町村と比較して特に規模が大きく、行財政能力も高いことから、現行でも様々な事務が都道府県から指定都市に移譲されている。都道府県と指定都市との間で指摘されている「二重行政」を解消するため、指定都市が処理できる事務については、できるだけ指定都市に移譲することが望ましい。

その際に、事務の移譲により指定都市に新たに生じる財政負担については、適切な財政措置を講じる必要がある。まとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分も含めて財政措置のあり方を検討すべきである。

平成 26 年に成立した第 4 次分権一括法（注）<sup>3</sup>により、県費負担教職員の給与負担事務等が関係道府県から指定都市に移譲されることとなり、施行日は平成 29 年 4 月 1 日とされている。

事務移譲にあたっては、指定都市側と関係道府県側の間において、事務移譲に伴う財政措置として、個人住民税所得割の 2 % を税源移譲

---

注 3：「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（平成 26 年法律第 51 号）

することに合意されていた。このため、合意内容に沿って、平成 29 年度税制改正において税率の改正その他の法制上の措置を講じることが必要である。

その際、事務移譲後、新たな税率が適用されるまでの間、地方税法上の交付金により、関係道府県から指定都市に対し、税源移譲相当分を交付する等、円滑な移譲のための措置が必要である。

## 2 車体課税

### (1) 基本的な方向性

自動車ユーザーは、地方自治体が提供する道路等の自動車関連行政サービスからの受益を得ている。車体課税は、これらのサービスを提供するために必要な貴重な財源である。今後、ますます道路・橋りょう等の社会資本の維持管理更新費が増加する見込みであり、地方税の応益課税の原則を踏まえると、車体課税に係る税収を充実・確保していく必要がある。

また、近年の動きとして、環境性能に優れた自動車の税負担を軽減し、一定期間経過した自動車の税負担を重くするなど、車体課税は、環境関連税制としての性格を併せ持つこととなっている。

今月 4 日、京都議定書に代わる、2020 年以降の温室効果ガス排出削減等のための新たな国際枠組みであるパリ協定が発効した。我が国の CO<sub>2</sub> 排出量のうち約 17% を占める運輸部門（うち、自動車部門で約 15%）においても、2013 年度比 27.6% の排出量削減とされており、これまで以上に、自動車の燃費改善や次世代自動車の普及等を促進する施策展開が必要である。

消費税率の引上げ時期の延期に伴い、自動車税及び軽自動車税において環境性能割を導入する時期が 2 年半延期されることになったとしても、引き続き、車体課税が持つ環境関連税制としての機能を強化していかなければならない。

## (2) 当面の課題

(消費税率の引上げ時期の変更に伴う対応)

車体課税を巡る最も大きな状況変化は、平成 31 年 10 月に予定されている消費税率の引上げである。平成 29 年度以降の税制改正に当たっては、消費税率の引上げ前後における駆け込み需要と反動減が過剰なものにならないように、税制上どのような対応策を採り得るかということも念頭に置きながら、特例制度の基準や延長期間の設定等について、慎重に取り組んでいくことが必要である。

また、平成 28 年度税制改正においては、消費税率が平成 29 年 4 月に引き上げられることを前提に、自動車取得税の廃止及び環境性能割の導入を通じて負担の軽減を図ることとされていたが、消費税率の引上げ時期が延期されたことを踏まえれば、引上げまでの期間内は、これまでと同程度の水準の税収を確保すべきである。

(自動車税の税率の堅持)

低迷する国内販売・生産の底上げや一時的な景気対策のために自動車税の税率を引き下げるべきとの主張がある。しかし、新車の販売台数の伸び悩みは、現役世代人口の減少や保有期間の長期化、若者の車離れといった構造的な要因によるものが大きいと考えられる。税の引下げという手法では、引下げ前の買い控えや引下げ後への購入の先送りなど、消費動向に一時的な変化が生じることはあり得ても、長期に渡って需要を刺激することはできず、根本的な問題の解決にならないことを認識すべきである。また、保有課税として毎年度定額を賦課される自動車税を、一時的な景気対策のために見直すことは避けるべきである。

さらに、自動車税は、都道府県の税収のうち約 1 割を占める貴重な財源であることに加え、都市部と比較して地方部ほど一人当たり税収が大きく、地域間税収の偏在縮小に重要な役割を果たしている。地方財政が引き続き厳しい状況にある中で、安易に税率の引下げを行うべきではない。

現在、自動車税については、取得初年度においては月割課税、廃車年度においては月割還付が行われている。これらの制度のあり方について議論を行う際には、月割課税・月割還付いずれの制度も、自動車

の使用月数に応じて課税を行うという考え方から導かれているものであることを踏まえ、両者は一体的に扱うべきである。

(エコカー減税及びグリーン化特例の基準切り上げ)

自動車取得税のエコカー減税延長に当たっては、環境性能の優れた自動車の普及促進や技術革新へのインセンティブ機能を回復する観点から、非課税対象となる自動車の重点化を行うべきである。また、平成 27 年度燃費基準はすでに過去において達成すべき基準であり、税制上のインセンティブは最新の燃費基準に対応すべきであることから、減税対象については、平成 32 年度燃費基準を一定水準以上達成している自動車に限定する必要がある。

自動車税・軽自動車税のグリーン化特例（軽課）の見直しについては、2 年半後の環境性能割導入時において、グリーン化特例（軽課）の対象を、環境性能割において非課税とされる車両に重点化することを視野に入れつつ、グリーン化へのインセンティブを高める方向で制度設計を行うべきである。

### 3 固定資産税

#### (1) 基本的な方向性

固定資産税は、固定資産（土地、家屋及び償却資産）の保有と市町村の行政サービスとの間に存する受益関係に着目した財産税であり、どの市町村にも広く存在する固定資産を課税客体とした税源の偏在が小さい市町村の基幹税目である。

人口減少、高齢化の進展により、社会保障施策の必要性の高まりに伴う民生費・衛生費の増など市町村歳出が増加する中、固定資産税収は、土地の地価下落などを主な原因として、平成 11 年度のピーク時と比較して、平成 26 年度には約 6 千億円の減収となっており、長期的にも減少傾向にある。

社会保障や地方創生等、今後ますます増大する市町村の財政需要を支えるため、固定資産税の安定的な確保が重要である。

## (2) 土地に係る負担調整措置

土地に係る固定資産税については、負担調整措置の仕組みを継続的に見直し、負担水準の均衡化を図ってきた結果、負担水準の均衡化は相当程度進展してきた。しかし、商業地等の据置特例の対象土地における税負担の不均衡や、現行の一般市街化区域農地の負担調整措置により生じている不均衡等の課題がある。

具体的には、商業地等については、今後、デフレから脱却し、地価が一定程度の上昇に転じる場合には、負担水準がばらつき、負担の不均衡が再拡大する等の問題が生じる。このため、商業地等の据置特例等の負担調整措置の見直しが必要である。

また、農地に関しては、早期の宅地化を期して市街化区域に編入された農地の税負担が長期にわたって低い状態にとどまる。このため、長く市街化区域内で営農されている農地との間での不均衡等が生じていることから、都市農業の振興に係る措置の検討とあわせて、検討を進める必要がある。

上記の課題については、平成 27 年度与党税制改正大綱において、「次期評価替えまでの間において、デフレ脱却の動向を見極めつつ、(略) 検討を進める」こととされている。次期評価替えの年である平成 30 年度の税制改正に向けて、課題の解決に向けた具体的な検討が必要である。

## (3) 償却資産に対する固定資産税

償却資産に対する固定資産税は、企業等が事業活動を行う際の市町村からの受益に着目して、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。固定資産税収約 8.7 兆円（平成 26 年度決算）のうち、償却資産に対するものは約 1.5 兆円であり、市町村の安定的な自主財源として定着している。

平成 28 年度税制改正においては、「固定資産税が市町村財政を支える安定した基幹税であることに鑑み、償却資産に対する固定資産税の制度は堅持する」こととされた一方で、「機械及び装置」の新規取得分につき減免措置を求める要望に対し、市町村の財政運営に与える影響をできる限り生じさせないよう、対象を極めて限定した上で特例措

置が創設されたところである。償却資産に対する固定資産税の基幹税源としての基本的性格に鑑み、この特例措置が与える影響について今後厳しく検証し、見極めていく必要がある。

地方六団体等からも「固定資産税の時限的な特例措置については、今回限りのものとし、期間の延長及び対象設備の拡充は断じて行わないこと」といった意見が出されているところであり、今後、こうした措置をなし崩し的に拡大するようなことは厳に慎むべきである。

#### (4) 居住用超高層建築物に係る課税のあり方

居住用超高層建築物については、現行制度において、一棟全体の税額を算出した上で、原則として、各区分所有者の有する床面積の割合により税額を按分することとされている。このため、床面積が同じであれば高層階でも低層階でも税額は同額となっている。しかし、実際の取引価格は高層階になるほど高くなる傾向にあることから、こうした傾向を反映した、より公平な按分方法を導入すべきである。

## 4 地方法人課税

### (1) 基本的な方向性

地方税においては、法人事業税と法人住民税が、法人の事業所得等を課税標準として課されている。法人もその事業活動において、地方自治体の行政サービスから受益している以上、受益に応じた負担を法人の事業活動に求めることが適当であり、これらの地方法人課税は引き続き重要な役割を担うべきである。

### (2) 外形標準課税の安定的な運用等

近年、企業がより広く負担を分かち合い、「稼ぐ力」のある企業や企業所得の計上に前向きな企業の税負担が軽減され、企業の収益力の改善に向けた投資や新たな技術開発等への挑戦がより積極的になるよう、法人課税を成長指向のものとするべく法人税改革が推進されてきた。

平成27年度及び平成28年度税制改正において、地方税については、法人事業税所得割の税率を引き下げるとともに、外形標準課税を拡大

した。具体的には、外形標準課税について、従前の1/4から、平成27年度には3/8へ、平成28年度には5/8へ、順次拡大してきている。

当審議会においては、かねてより応益課税の原則等を踏まえて、法人事業税の外形標準課税の拡大を図るべきと主張してきた。今回の改革は、こうした当審議会の考え方に沿っており評価できるものである。

外形標準課税の拡大など、この2年間で法人事業税制度が大きく変化しているが、新しい制度の安定的な運用が図られるよう、課税庁である都道府県を中心に、適切かつ円滑な事務の執行が行われることが重要である。

今回の改革では、外形標準課税の対象法人については、資本金1億円超の大法人に限定している従前の制度を維持しており、全法人の1%程度にとどまっていること、大法人と中小法人との間の所得割の税率格差が拡大し、収益力のある中小法人においては法人実効税率が大法人よりも相当程度高くなっていることに留意が必要である。一方で、地域経済や雇用への影響等の観点から中小法人に対する配慮は重要であり、中小法人の取扱いは慎重に検討すべき事項である。

外形標準課税の対象法人を考える際、雇用への配慮や納税事務負担の軽減、段階的導入等、中小法人への外形標準課税の導入が円滑に実現するような配慮方策について検討を行いながら、応益課税の観点からも、対象法人の拡大を図ることについても引き続き検討することが必要である。

### (3) 分割基準の見直し

地方法人課税の分割基準は、法人が複数の地方自治体に事務所等を有する場合に、地方自治体の課税権を調整するものである。

事業税は応益原則を課税の根拠とするものであり、その分割基準は、事業の規模、活動量などを的確に表すものとすべきである。前回の改正である平成17年度の改正(注)<sup>4</sup>から10年以上が経過した。この間、

---

注4：平成17年度の改正においては、非製造業の分割基準について、課税標準の2分の1を事務所等の数により、2分の1を従業者の数により分割することとする（改正前：従業者の数のみ）等の改正を行っている。

法人の事業を取り巻く環境の変化に対応して、組織形態の多様化など、法人の事業活動のあり方にも変化が見られることも踏まえ、分割基準の見直しの検討が必要である。

分割基準の見直しは、税源の帰属の適正化という観点から行うべきものであり、財政調整を目的として変更することは適当でない。

## 5 地方消費税

地方消費税は、事業者を納税義務者とし、最終消費者を実質的な負担者として予定する消費型付加価値税であり、その税収を消費の基準に基づいて各都道府県間で清算することで、税の帰属地と最終消費地を一致させることとしている。

この清算基準については、その75%を「商業統計調査」に基づく「小売年間販売額」と、「経済センサス活動調査」に基づく「サービス業対個人事業収入額」の合計額としている。残りの15%は「人口」、10%は「従業者数」としている。

平成27年度税制改正においては、サービス業対個人事業収入額について、平成24年経済センサス活動調査の調査結果に基づくデータ更新を行った際、消費者の最終消費地とは異なる事業者の所在地で収入が計上されていると考えられる業種、すなわち、情報通信業、旅行業等について清算基準に用いるデータから除外した。

今回、平成29年度税制改正においては、小売年間販売額について、新しい商業統計調査結果に基づいてデータ更新を行う必要がある。その際には平成27年度税制改正と同様に、消費者の最終消費地とは異なる事業者の所在地で収入が計上されていると考えられる通信・カタログ販売及びインターネット販売について、清算基準に用いるデータから除外することが適当である。

地方消費税率の引上げを進める中で、地方財政における地方消費税収の重要性が高まっていることから、地方消費税の清算基準に消費がより正確に反映されるようにすることが望ましい。地方消費税の消費課税としての性格に鑑みて、統計の範囲や精度などに係る今後の動向

を踏まえ、税収の変動や制度のわかりやすさにも配慮しつつ、一層の税収帰属の適正化に努めるべきである。

## 6 森林吸収源対策に係る地方財源の確保

我が国の温室効果ガスの削減目標は、2013年に開催した気候変動枠組条約第19回締約国会議（COP19）において、2020年度に2005年度比3.8%削減と表明された。また、昨年末のCOP21で締結されたパリ協定に向け政府が提出した約束草案においては、2030年度に、2013年度比26.0%削減することとされている。今後、これらの目標を達成するため、森林吸収源対策（注）<sup>5</sup>を総合的に推進することが必要である。

平成28年度与党税制改正大綱においては、森林整備等に関する市町村の役割の強化や、地域の森林・林業を支える人材の育成確保策について必要な施策を講じた上で、市町村が主体となった森林・林業施策を推進することとされた。また、これに必要な財源として、都市・地方を通じて国民に等しく負担を求め、市町村による継続的かつ安定的な森林整備等の財源に充てる税制（森林環境税=仮称=）等の新たな仕組みを検討し、その時期については、適切に判断することとされた。

このため、まずは森林整備等に関する市町村の役割の強化等の施策が講じられることが必要である。その上で、税制等の新たな仕組みを検討する際には、国・都道府県・市町村の森林整備等に係る役割分担等について、一部の地方自治体が独自に実施している超過課税との関係にも留意しつつ、整理するとともに、国民負担のあり方などについて、地方自治体からの意見等も踏まえ、幅広く丁寧な検討が必要である。

## 7 ゴルフ場利用税

ゴルフ場利用税は、500億円近い税収があり、地方自治体の重要な自主財源である。特に、税収の7割が市町村に交付される仕組みを通じて、財源に乏しい市町村の貴重な財源となっている。地方創生の取組

---

注5：我が国の温室効果ガス削減目標達成における森林分野の貢献のため、①2020年度において、約3,800万t-CO<sub>2</sub>（2005年度総排出量比約2.7%に相当）以上、②2030年度において、我が国の約束草案で定めた、約2,780万t-CO<sub>2</sub>（2013年度総排出量比2.0%に相当）の森林吸収量の確保に向けて、森林吸収源対策を推進することとされている。

を実現するためには、自主財源の確保が不可欠であり、ゴルフ場利用税については、中山間地域をはじめとする地方自治体の重要な税として、今後とも維持していく必要がある。

我が国のゴルフ場の多くは、山林原野を切り開いて開設されており、周辺環境に大きな影響を与えている。このため、地方自治体においては、地滑り対策・洪水対策等の災害対策、水質・農薬調査等の環境対策、利用者のためのアクセス道路整備等を実施している。また、消防・救急、ごみ処理等の行政サービスを行う必要がある。これらの行政サービスは、ゴルフ場と密接に関連している。

特に当該自治体の区域外から来場することが多いゴルフ場の利用者が、広大な土地を少人数で占有する形でゴルフ場を利用し、特段の負担を負うことなくこれらの行政サービスを享受することは不公平であり、利用者に一定の税負担を求めることは合理的である。

ゴルフはスポーツであるが、ゴルフ場におけるラウンドは、他のスポーツとは事情が異なる。営業や仕事上の付き合い、娯楽等で行われるケースも多い。また、比較的高額な支出を伴う行為であり、十分な担税力も認められる。

このようなゴルフ場利用税を課税する必要性や根拠は、従来と変わるところはない。しかし、関係業界団体や関係省庁からは、4年後の東京オリンピックの正式競技となったこと、スポーツ振興の妨げとなること、消費税との二重課税と考えられること、などを理由として、昨年に引き続き、廃止を求める要望が出されている。

ゴルフ場利用税は、他のスポーツとは異なる事情や立地自治体の行政サービスとの関係等に基づいて課税しているものである。ゴルフがスポーツであることや、東京オリンピックの正式競技とされたことは、課税の必要性や合理性に影響を及ぼす事柄ではない。

また、平成15年度から、18歳未満の年少者、70歳以上の高齢者、障害者等を非課税とする措置を設け、ゴルフ人口の裾野の拡大や生涯スポーツの実現に十分な配慮がなされており、スポーツ振興の妨げになっていないものとする（注）<sup>6</sup>。

---

注6：ゴルフ場利用税の非課税者は、平成15年度には延利用者8,838万人のうち非課税者411万人（うち70歳以上の者：373万人）であったが、平成26年度現在、延利用者8,651万人のうち非課税者1,485万人（うち70歳以上の者：1,405万人）となっており、非課税者は増加傾向にある。

さらに、ゴルフ場利用税は、行為の性格や担税力等に着目して、その行為が行われる地方自治体において課税される税である。一方で、消費税は、課税範囲が広く、事業者との取引行為一般に課されるものである。課税の趣旨が異なるため、二重課税であるとの指摘は当たらない。

加えて、社会保障の多くを担う地方自治体の財源の確保が喫緊かつ重要な課題であり、広く国民一般に負担を求める消費税の充実が図られている中で、ゴルフ場利用税の廃止など、ゴルファーに対する減税を行うことは不相当と考える。

## 8 電子納税の推進

地方税における電子申告・電子納税の推進は、納税者の利便性向上と地方自治体の事務負担軽減の観点から、意義がある。

電子申告については、平成17年1月のeLTAX稼働開始以来、対応する地方自治体は順次増加し、現在全ての地方自治体が対応している状況である。また、利用率についても着実に向上している。

一方、電子納税については、導入の手間や費用の観点から地方自治体における対応が進んでいないのが現状である。特に、地方税については、企業は法人住民税・法人事業税、従業員から特別徴収した個人住民税など、複数の地方自治体に納税しなければならないことが多い。納税先の地方自治体全てが電子納税に対応していなければ、そのメリットは少ないものと考えられる。

地方税の電子納税について、このような課題を踏まえ、地方自治体の意向や導入コストの抑制、セキュリティ確保に留意しつつ、地方自治体が共同で収納を可能とする制度の導入などについて検討を進めていくべきである。

## おわりに

人口減少・超高齢化の進展や社会状況の変化に伴い、地方自治体の役割は一層重くなっている。地方自治体が地域の実情に応じて創意工夫を凝らし、自主的・主体的に取り組を進めていくためには、地方分権改革をより一層進める必要がある。このためには、地方税の応益原則等を踏まえつつ、地方分権の更なる推進の基盤となる地方税の充実確保を図るとともに、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する必要がある。

今後の地方税制改正に当たっては、本意見で述べた地方税の原則に沿った議論が行われ、地方税のあるべき姿を実現するよう期待する。