

新しい地方税源と地方税制を考える研究会
報告書

都道府県税制における基幹税のあり方
及び新たな税源等について

平成 30 年 5 月

目 次

1 はじめに	1
2 基本的な方向性	1
3 都道府県の基幹税等についての方向性	2
(1) 地方消費税	2
(2) 地方法人課税	3
(3) 森林環境税(仮称)及び森林環境譲与税(仮称)	4
4 新しい税源についての方向性	5
(1) 観光客増加と更なる観光客誘致への対応	5
① 現状・背景	5
② 宿泊行為に対する課税に向けた検討	6
③ 中間論点整理後の状況の変化	8
④ 今後の方向性	9
(2) 廃棄物処理への対応	9
① 現状・背景	9
② 新たな税源とする際の考え方	10
(3) 資源効率性・3R(リデュース・リユース・リサイクル)の推進への対応	10
① 現状・背景	10
② 新たな税源とする際の考え方	11
(4) 携帯電話・スマートフォン等の活用や対策への対応	11
① 現状・背景	11
② 新たな税源とする際の考え方	12
(5) 自転車の活用や対策への対応	12
① 現状・背景	12
② 新たな税源とする際の考え方	13
(6) 子育て支援への対応	13
① 現状・背景	13
② 新たな税源とする際の考え方	14
5 今後の検討	14
＜ 参 考 ＞	
・新しい地方税源と地方税制を考える研究会について	15
・新しい地方税源と地方税制を考える研究会 開催実績	16

1 はじめに

地方が責任をもって、地方創生・人口減少対策をはじめとした地方の増大する役割に対応するため、地方分権を支える基盤は地方税であるとの観点から、地方税の充実のために新しい地方税源及び地方税制について幅広く検討するべく、平成 28 年 12 月に、全国知事会地方税財政常任委員会に「新しい地方税源と地方税制を考える研究会」を設置した。

本研究会では、地方税の充実・強化の観点から都道府県税制における基幹税のあり方等について検討するとともに、魅力あふれる地域づくりのため、訪日外国人旅行者の大幅な増加等への対応、環境負荷軽減や循環型社会実現に向けた 3R の推進、IT 社会の進展を踏まえた取組みなど、地方が新たな行政需要に対応するための財源としての新たな税源について幅広く検討を行い、昨年 6 月に「中間論点整理」をとりまとめた。この「中間論点整理」の内容を踏まえつつ、同年 7 月に開催された全国知事会議において「地方税財源の確保・充実等に関する提言」がとりまとめられ、国等に対する要請が行われた結果、同年 12 月に平成 30 年度税制改正大綱が決定されたところである。

この報告書は、これまで計 5 回にわたり開催した本研究会における意見や全国知事会による提言、国における税制改正、地方団体における取組状況等を踏まえてとりまとめたものであるが、この報告書を参考として、今後とも全国知事会等において地方税制の充実・強化に向けた議論が深められることを期待するものである。

2 基本的な方向性

租税は、国や地域社会を成り立たせるために欠くことのできない公的サービスの財源を調達することをその基本的な機能としており、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、租税は皆で広く公平に分かち合うことが最も重要である。

また、シャウプ勧告以降、国・地方を通じた我が国の租税体系において、地方税については、地域社会の共通の経費を、その地域の地方団体が提供する行政サービスからの受益を受ける人々・法人が、その受ける便益に応じて負担する「応益課税」の考えに立脚してきた。これらについては、今後の地方税制のあり方を考える上で最も重視すべき基本的な考え方とすべきである。

国・地方を通じて財政状況が引き続き厳しい状況にある中で、行政全体の簡素合理化を進める上でも、福祉・医療、地域経済活性化・雇用対策、人づくり、国土強靱化のための防災・減災事業などの住民に身近な行政サービスについては、地域の実情をよく知る地方団体が行うべきであり、その基盤となる地方税財政の安定・強化を図ることが必要不可欠である。

また、地方分権・地方自治を推進する観点からは、自主財源である地方税の充実と偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築を図ることがまずは重要である。

現在、地方税収全体では約 39 兆円（平成 28 年度決算ベース）となっており、我が

国の国・地方を通じた租税全体の約4割を占めている。その中で都道府県税においては地方消費税、個人道府県民税、地方法人二税（法人事業税・法人住民税）等が、市町村税においては固定資産税、個人市町村民税等が、それぞれ基幹税としての役割を担っている。

今後の地方税制の基本的な方向性として、応益課税の原則を踏まえつつ、少子高齢化が更に進行する中で持続可能な地域社会の維持・成長を図るため、地方税収の確保・充実を図るとともに、偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系の構築を図ることが重要であり、地方税における基幹税のあり方についても、これらを踏まえつつ、社会情勢の変化等に対応しながら、必要な見直しを図るべきである。

その上で、これらの基幹税を補完するものとして、魅力あふれる地域づくりのため、地方が新たな行政需要に対応するための財源としての新たな税源の創設に向けて検討を進めることが重要である。

なお、これらの税制の検討・見直しを進めても地方税源の偏在性が一定程度残ることを踏まえれば、地方交付税により、財源の不均衡を調整し、全国どのような地域であっても一定水準の行政を確保するための財源を保障することも引き続き重要である。

3 都道府県の基幹税等についての方向性

地方自治・地方分権の観点からは、都道府県が提供する行政サービスに必要な費用はできるだけ都道府県税で賄うことが重要であり、したがって、都道府県の基幹税のあり方等についても都道府県自らが主体性をもって検討し、国に対して積極的に提言を行っていくべきである。また、国においても、国と地方が対等・協力の関係にあることを基本として、地方からの提言・要望に対し真摯に対応するとともに、社会情勢の変化等に応じてあるべき地方税制の構築を図るべきである。(※1)

これらの基本的な認識に基づき、以下、都道府県の基幹税等についての方向性について本研究会としての見解をとりまとめたところである。

(1) 地方消費税

現在直面している国・地方を通じた厳しい財政状況や急速に進む少子高齢化という現状を鑑みれば、平成31年10月において消費税・地方消費税率の引上げを確実に行うことが必要と考えられる。その際、我が国経済の持続的かつ力強い成長が不可欠であり、今後の国の予算の編成などにおいて、地方経済の活性化に十分配慮した総合的かつ積極的な経済対策を講ずるべきである。(※2)

(※1) ヨーロッパ地方自治憲章第9条においては、「地方自治体は、財源の地方自治体への再配分に当たっては、その再配分の手法につき、適切な方法によりその意見を申し出る機会を与えなければならない」と規定されている。

(※2) 平成30年2月20日の経済財政諮問会議において、安倍内閣総理大臣から、「2014年の消費税率引上げ時の経験に鑑み、欧州の事例にも学びつつ、消費税率引上げによる駆け込み需要と反動減といった経済の振れをコントロールし、需要変動を平準化する具体策を政府一丸となって検討する必要があります。」との発言あり。

また、平成30年3月5日の参議院予算委員会において、安倍内閣総理大臣から、消費税・地方消費税率の引上げにあたり「前回の経験を生かし、しっかりした対策を打っていききたい」、税率の引上げに向けて「経済財政政策に万全を期したい」との発言あり。

地方消費税については、税の最終負担者である消費者が消費を行った地域と税収の最終的な帰属地を一致させるために、各都道府県間において清算を行っており、清算基準である「消費に相当する額」については、消費指標として「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」(※3)に基づく「サービス業対個人事業収入額」の合計額を用い、これらにより把握できない部分については、消費代替指標として「人口」及び「従業者数」が用いられてきたところである。

この清算の仕組みについては、平成 29 年度与党税制改正大綱において、「平成 30 年度税制改正に向けて、地方消費税の税収を最終消費地の都道府県により適切に帰属させるため、地方公共団体の意見も踏まえつつ、統計データの利用方法等の見直しを進めるとともに、必要に応じ人口の比率を高めるなど、抜本的な方策を検討し、結論を得る」とされたことを受け、政府・与党で検討が行われた結果、平成 30 年度税制改正においては、消費の実態を踏まえ、清算基準における統計データの利用方法が見直され、統計データとしてそのまま利用することが適当でないものについて除外し、その結果として統計データがカバーする比率を 75%から 50%に改めることとされた。また、統計データのカバー外の消費代替指標については、「人口」の比率を 50%とすることとされた。

今回の見直しに対し、全国知事会長等からは「地方消費税に係る税収の最終的な帰属地と最終消費地を一致させるという清算基準の趣旨を踏まえ、統計データの利用方法等の見直しを行うとともに、正確に都道府県別の最終消費を把握できない場合に、消費代替指標として『人口』を用いること等により、算定における『人口』の比率を高める方向で見直すことを検討すべきという全国知事会の提言を勧告したものである」とするコメントが出されている。

いずれにしても、地方消費税は、平成 6 年の税制抜本改革において、それまでの消費譲与税を廃止して新たに地方税として創設されることとなり、平成 9 年度から課税が開始されて以降、福祉・医療などの社会保障給付をはじめとする地方団体が提供する行政サービスを支える貴重な基幹税として重要な役割を果たしている。その清算基準については、今後とも、制度本来の趣旨を踏まえたものとすべきである。

(2) 地方法人課税

税制抜本改革による地方消費税の充実と併せて、地方法人課税のあり方を見直すことにより税源の偏在性を是正する方策を確実に講ずるべきである。

平成 28 年度税制改正において、地方法人特別税・譲与税が廃止され、それに代わる税源の偏在是正措置として、また、消費税・地方消費税 8%段階の措置に引き続き 10%段階における偏在是正措置として、法人住民税法人税割の一部の地方交付税原資化をさらに進めることとされ、消費税・地方消費税 8%段階の再延期に伴い、これら地方法人課税のあり方の見直しによる税源の偏在是正措置も延期され、平成 31 年 10 月の税率引上げ時に施行されることとなっている。なお、偏在是正により生ずる財源については必要な歳出を地方財政計画に確実に計上するとともに、地方の経済や財政の状況等にも留意して、実効性のある偏在是正措置とすべきである。

(※3) 平成 26 年度までは「サービス業基本調査」、平成 27 年度からは「経済センサス活動調査」

また、平成 30 年度与党税制改正大綱においては、「都市・地方の持続可能な発展のための地方税体系の構築」として、「特に偏在度の高い地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について、消費税率 10%段階において地方法人特別税・譲与税が廃止され法人事業税に還元されること等も踏まえて検討し、平成 31 年度税制改正において結論を得る」とされたところである。

地方法人課税のあり方の見直しにあたっては、法人が地方団体の行政サービスの提供を受けていること、地方法人課税が地方団体にとって企業誘致等による税源涵養のインセンティブになっている面もあることなどを踏まえ、今後の地方法人課税のあるべき全体像を見据えた検討が必要であり、平成 31 年度税制改正に向けた大きな課題として、国における検討はもとより、全国知事会や本研究会においても検討を深める必要があるものと考えられる。

なお、東京一極集中の是正に向け、平成 27 年度税制改正で創設された「地方拠点強化税制」については、平成 30 年度税制改正において、その適用期限が 2 年延長されるとともに制度の更なる拡充が図られた。これは、本研究会や全国知事会の提言を踏まえたものであり、地方団体において本制度が積極的に活用され、企業の地方移転等に向けた取組みがさらに進められるとともに、国においてもこれまでの実績や効果などを踏まえ、より実効性のある制度となるよう検討し、東京一極集中の是正が進むことを期待する。

(3) 森林環境税(仮称)及び森林環境譲与税(仮称)

我が国における森林吸収源対策(森林等による温室効果ガスの吸収作用の保全等のための対策をいう。)及び地方の地球温暖化対策に関する財源については、その安定的な確保が求められる中で、「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」(平成 24 年法律第 68 号)において、具体化に向けて検討し、その結果に基づき速やかに必要な措置を講じなければならないこととされ、平成 29 年度与党税制改正大綱においては、「市町村が主体となって実施する森林整備等に必要な財源に充てるため、個人住民税均等割の枠組みの活用を含め都市・地方を通じて国民に等しく負担を求めることを基本とする森林環境税(仮称)の創設に向けて、地方公共団体の意見も踏まえながら、具体的な仕組み等について総合的に検討し、平成 30 年度税制改正において結論を得る」こととされた。これを受け、政府・与党において検討が行われた結果、森林関連法令の見直しを踏まえ、平成 31 年度税制改正において森林環境税(仮称)及び森林環境譲与税(仮称)が創設されることとなった。

森林環境税(仮称)は、国民の負担感等を勘案し、東日本大震災を教訓として全国各地地方団体が緊急的に実施する防災施策のために平成 26 年度から 10 年間個人住民税の均等割に 1,000 円上乘せする税制上の措置が終了した後の平成 36 年度から、国税として、個人住民税均等割の枠組みを活用し、年額 1,000 円の課税を開始することとされ、森林環境譲与税(仮称)は、法律上用途を定め、市町村が行う間伐等

に関する費用並びに都道府県が行う市町村による森林整備に対する支援等に関する費用に充てるものとして、新たな森林管理制度の施行と併せ、平成31年度から譲与を開始することとされた。なお、第196回通常国会に提出された「森林経営管理法案」においては、市町村がその区域内の森林の経営管理を行うための計画の作成等の事務の全部又は一部について、都道府県が市町村と協議し、その同意を得て代替執行することができる仕組みが設けられたところである。

これまで林務行政については、広域行政として各都道府県が林業技術職員等を育成・配置し、多くの府県が独自に森林環境税等の超過課税を実施（※4）するなど、各地域において大きな役割を果たしてきたところである。それらも踏まえ、今後は、新たな森林管理システム下における私有林を中心とした間伐等の新たな業務に係る都道府県と市町村の役割分担、都道府県の超過課税と国の森林環境税（仮称）の関係の整理、市町村の事業実施体制の確保等が円滑に進むよう、林野庁を中心に必要な助言や十分な説明を行うなど、制度の円滑な実施に向けた取組みが進められるべきである。

4 新しい税源についての方向性

地方団体が行政サービスを行う経費に充てるため住民等に負担を求める方法としては、地方税、分担金、負担金等様々なものがあるが、地域の秩序を維持するために地方団体が提供する様々な公共サービス等に係る行政需要を賄う性格を有するものについては、地方税により負担を求めることが適当であると考えられるべきである。

その上で、本研究会では、訪日外国人旅行者の大幅な増加等への対応、環境負荷軽減や循環型社会実現に向けた3Rの推進、IT社会の進展を踏まえた取組みなど、近年、地方団体において新たに行政需要が生じている又は増加しているものについて、それに対応するための財源としての新たな税源の創設の可能性・論点等について検討を行ってきたところである。なお、ここで挙げている行政需要については、近年において新たに行政需要が発生している又は増加していると考えられる一例であり、ここで挙げている項目に限らず、社会経済の変化や地方の行政需要の実態等に即して、新たな税源の創設の可能性について、幅広く検討を継続することが重要である。

(1) 観光客増加と更なる観光客誘致への対応

① 現状・背景

我が国においては、訪日外国人旅行者数が2012年の836万人から2015年の1,974万人へ約2.4倍に増加しており、国は、訪日外国人旅行者数の目標を2020年に4,000万人（2015年の約2倍）、2030年に6,000万人（同約3倍）と従来の目標を大幅に前倒し、さらに、地方部での外国人延べ宿泊者数については、2030年に1億3,000万人泊（2015年の5倍超）とする目標を掲げている。

（※4） 森林環境・水源環境の保全を目的とした超過課税は、都道府県では37団体、市町村では1団体が実施（平成30年3月31日現在）

また、観光消費額に占める割合が高い日本人国内旅行についても、国は、日本人国内旅行消費額の目標を 2020 年に 21 兆円（最近 5 年間の平均値から約 5% 増）、2030 年に 22 兆円（同 10% 増）を目指し、かつ、質の高い観光交流を加速させることとしている。（※5）

このような訪日外国人旅行者や日本人国内旅行消費額の増加を地方創生につなげていくためには、観光客の地方への訪問の増加を図ることが必要であり、観光客の受入れに向けた環境整備や観光プロモーション等といった新たな財政需要が地方団体には生じている。

都道府県における観光施策に関する事業費は、総額約 854 億円（うち一般財源約 468 億円）となっており、訪日外国人受入れのための人材育成や環境整備、日本版 DMO の形成など、全国各地で様々な観光施策が行われている（平成 29 年度当初予算ベース）。

② 宿泊行為に対する課税に向けた検討

イ これまでの経緯

宿泊行為に対する課税については、主に地方税として諸外国でも広く導入されている。なお、我が国においても、都道府県税として、昭和 25 年度に遊興飲食税が創設され、その後、料理飲食等消費税（昭和 36 年度～）、特別地方消費税（平成元年度～）と名称を変更しつつ、平成 9 年の地方消費税の導入に伴い平成 12 年 3 月 31 日をもって特別地方消費税が廃止されるまで、宿泊行為等に対する課税が地方税法に定める法定税として継続されてきた。

一方で、特別地方消費税が廃止された後、平成 14 年 10 月から東京都が、平成 29 年 1 月から大阪府が、それぞれ法定外目的税として、ホテル・旅館等の宿泊者を対象に宿泊税を課税し、その税収を、都市の魅力を高めるとともに観光の振興を図る施策に要する費用に充てている。

ロ 課税する場合の根拠

仮に宿泊行為に対する課税を新たな税源とする場合、その課税の目的は、地方団体が公衆衛生や治安など地域の秩序を維持するために提供する様々な公共サービスや、観光を地方創生につなげていくために必要となる、国内外の観光客の受入れに向けた環境整備等に係る財政需要の財源を確保するためと考えられる。

また、その財源の一部を宿泊行為に対する課税に求める根拠・理由として、

- ・ 地方団体が提供する様々な公共サービスにより地域の秩序が維持されており、観光客についてもその恩恵を享受し安心して観光に訪れることができることを踏まえて、地方税の応益原則に沿って、その受益に応じた負担の一部を観光客に求めるもの

（※5）「明日の日本を支える観光ビジョン」（平成 28 年 3 月 30 日 明日の日本を支える観光ビジョン構想会議（議長 安倍晋三内閣総理大臣）より

・ 長期滞在の場合など滞在期間中は住民と同じように暮らし、住民サービスの提供を受けているので、その対価として臨時的な住民税のような位置付けで負担を求めるものと整理するとともに、近年では「観光」という概念が短期間滞在の旅行・レジャーに留まらず、長期の滞在、地域社会へのボランティア活動などへの貢献、自然環境保全への配慮等、幅広いものとなっていることを踏まえれば、一般財源として幅広く活用する普通税とするものとして整理することができる。但し、その際には、普通税として存在していた特別地方消費税を廃止して消費税・地方消費税に統合した経緯との関係について、よく整理する必要がある。

一方で、観光客の受入れに向けた環境整備等による受益は観光客が受けていることから、応益課税の考え方にに基づき、その負担の一部を観光客に求めるものと課税の根拠・理由を整理した上で、観光を地方創生につなげていくために必要となる、観光客の受入れに向けた環境整備等の財政需要の財源を確保するための目的税とすることも考えられる。

なお、いずれの場合も、納税義務者に一定の担税力が認められることなどにより、消費税・地方消費税との二重課税という批判に対応することができるものと考えられる。

ハ 課税の方式について

地方税法に定める法定税又は法定任意税として新税を創設し、課税する場合には、観光施策における都道府県と市町村の役割分担等を踏まえ、都道府県税にするか市町村税にするかの整理が必要である。その際、観光地と宿泊地が異なる場合の受益と負担の関係や、消費税・地方消費税創設以降の特別地方消費税等における対応、税源の偏在性の存在等を考慮すると、都道府県税として賦課・徴収した上で、その一部を一定の基準に基づき市町村交付金として配分する方法や、国税として国が賦課・徴収し、地方譲与税として一定の基準に基づき都道府県・市町村に譲与するなど地方共同の税財源として位置付けることも考えられる。なお、観光振興が用途の一つになっている入湯税（市町村税）との関係にも留意する必要がある。

目的税の場合、各地方団体における財政需要がある程度一律であれば法定目的税、そうでないならば法定外目的税が適していると考えられる。

なお、仮に法定税とする場合には、納税者や特別徴収義務者、観光業等関係者に対して説明し、理解を得るために、宿泊税の課税が観光地や宿泊施設の利用に与える影響や効果を整理する必要がある（宿泊客にとって負担増となるが、地方の観光資源の魅力向上が図られることで、観光客・宿泊客の増加等による好循環を生み出すことも考えられる。）。

いずれにしても、法定税又は法定任意税として創設する場合には、国・地方を通じた租税体系における整理とともに、国民的な議論と理解、十分な周知が必要である。

二 課税の仕組み等

納税義務者は、ホテル・旅館の宿泊者と考えられるが、観光振興の目的税とする場合、ビジネス目的の宿泊者をどのように整理するか、また、民泊等の宿泊をどう考えるか、などの課題がある。

徴収方法は、個々の宿泊者から徴収することは困難であることから、宿泊施設の経営者による特別徴収以外は現実的ではないと考えられる。

税率については、定額制か比例税率が考えられる（普通税として考える場合と目的税として考える場合によって、課税方法等は異なったものになると考えられる。）が、定額制とする場合、ホテル・旅館の格付け等海外の事例も参考にしつつ宿泊料に対する税率区分をどのように設定するか、比例税率とする場合、高額な宿泊料金を支払う宿泊者に対してより高額な税負担を求める理由をどのように整理するか、また、訪日外国人の宿泊者については、受入れ環境整備等のため地方団体に新たな財政需要が生じていることを勘案して、宿泊税について人税として位置付けた上で、国内観光客に比してより高額の税率とするという考え方を採り得るか、などの課題を整理する必要がある。

なお、税収と徴収コスト、担税力などの観点を踏まえ、免税点を設定することも考えられる。その際、法定税とする場合には、地域によって宿泊料の相場が大きく異なる中で、免税点をどのように設定するのかについては議論が必要である。

③ 中間論点整理後の状況の変化

イ 法定税（国税）としての国際観光旅客税の創設

国においては、次世代の観光立国実現に向けて「今後さらに増加する観光需要に対して高次元で観光施策を実行するために必要となる国の財源の確保策について検討を行う」（※6）こととしていることを踏まえ、平成29年9月から新たに「次世代の観光立国実現に向けた観光財源のあり方検討会」を設置し観光財源のあり方について検討が行われた。

その結果、平成30年度税制改正において、国税として、国際観光旅客等の出国1回につき1,000円の負担を求める国際観光旅客税が創設され、「地方創生をはじめとする我が国が直面する重要な政策課題に合致」し、「地域固有の文化、自然等を活用した観光資源の整備等による地域での体験・滞在の満足度の向上」等に資する施策にも充当されることとなった。

本研究会及び全国知事会では、到着・出発に伴う課税など海外における事例を参考に、観光施策に充てる財源についての検討や、その際、地方における観光客の受入れに向けた環境整備等に係る財政需要も踏まえつつ、国税として課税した上で、その税収の一定割合を地方団体に配分することの必要性などについて提言してきたところであり、この国際観光旅客税の創設が、観光立国及び地方創生の推進に大きく寄与することを期待する。

（※6）「未来投資戦略2017」（平成29年6月9日閣議決定）より

ロ 法定外税としての宿泊税の導入の拡がり

一方で、地方団体においても、法定外目的税としてホテル・旅館等への宿泊行為を課税客体とした宿泊税の導入に関する動きが広がっており、既に導入している東京都・大阪府に続き、京都市が平成30年10月から、金沢市が平成31年4月からの導入（条例施行）を予定している（※7）ほか、複数の都道府県・市町村においても検討が進められている。

④ 今後の方向性

観光客増加と更なる観光客誘致に向けた税源の確保については、地方税として宿泊行為に対する課税を法定税又は法定任意税として法定化することを目指すべきである。一方で、本研究会や全国知事会の提言も踏まえて、国税として新たに国際観光旅客税が創設され、地方創生をはじめとする我が国が直面する重要な政策課題に合致し、地域固有の文化、自然等を活用した観光資源の整備等に資する施策にも充当されることとなったことに加え、宿泊行為に対する課税を法定化するには多くの課題が存在するとともに国民的な議論等が必要であり、また、多くの都道府県・市町村において各々地域の実情等を踏まえた形で法定外目的税として、いわゆる宿泊税を導入する動きが広がっていること等を総合的に勘案すると、宿泊行為に対する課税については、まずは、法定外税として導入を広げていくことが望ましいと考える。（※8）

また、国際観光旅客税については、地方における観光客の受入れに向けた環境整備等に係る財政需要（※9）も踏まえ、税収の一定割合を地方団体にとって自由度が高く創意工夫を活かせる交付金等により地方に配分するよう、引き続き、国において検討すべきである。

(2) 廃棄物処理への対応

① 現状・背景

高度経済成長期以降、企業の生産活動等に伴う廃棄物の増大、処理困難な廃棄物の拡大に対し、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（廃棄物処理法）において、汚染者負担原則に基づき、廃棄物は「産業廃棄物」と「一般廃棄物」に区分され、その処理責任は、「産業廃棄物」は排出事業者が、家庭から出る「一般廃棄物」は、従来どおり市町村が負うという体系が整備されている。

廃棄物処理に係る経済的手法としては、一般廃棄物については、地域の生活環境及び公衆衛生の確保の観点から行われる公共サービスとして、その費用は、租

（※7） H29.11.2 京都市議会にて条例案可決、H30.2.9 総務大臣同意、H30.10.1 条例施行（予定）

H30.3.23 金沢市議会にて条例案可決、H30.4～総務大臣協議・同意、H31.4.1 条例施行（予定）

（※8） 自動車の取得を課税客体とした課税として、複数の府県（三重県、京都府、徳島県、愛媛県）における法定外税の導入を経て、昭和43年に自動車取得税が創設

（※9） 観光施策に関する都道府県の平成29年度予算額は約854億円、うち一般財源は約468億円（全国知事会地方税財政常任委員会調査（H29.6））

税により負担されるが、それに加え、「廃棄物処理基本方針(平成17年5月改正)」において、経済的インセンティブを活用した一般廃棄物の排出抑制や再使用、再生利用の推進、排出量に応じた負担の公平化及び住民の意識改革を進めるため、国全体の施策の方針として、一般廃棄物処理の有料化を推進すべきことが明確化され、市町村がその処理に関し手数料を徴収する手法が進展している。

一方、産業廃棄物については、排出事業者が、自ら行う処理に要する費用又は処理業者等への委託料を負担することに加え、中間処理施設や最終処分場への搬入に対し、その重量に応じて課税する産業廃棄物税等が法定外目的税として複数の地方団体で導入されている。

② 新たな税源とする際の考え方

廃棄物の排出抑制や再使用、再生利用の推進のために、仮に新たな税源を考える場合、一般廃棄物の排出抑制等においては、市町村において処理の有料化(市町村による処理手数料の徴収)が進展している中で、さらに新たな税制による対策が必要かどうかは慎重な検討が必要である。

産業廃棄物の排出抑制等においては、産業廃棄物が都道府県域を超えて広域的に搬出・搬入され、受益と負担の関係にそぐわない場合があることなどから、広域移動の状況や最終処分場の状況等に応じて、地方団体によって産業廃棄物税等(法定外目的税)を導入しており、その上で、全国的な課税の仕組みを構築することが適切かどうかについては十分な検討が必要である。なお、排出段階、中間処理段階、最終処分段階での課税など、地方団体によって課税の考え方・仕組みが異なっている現状にも留意する必要がある。

法定税化する場合には、地方交付税の算定において基準財政収入額に算入されることにも留意が必要である。

(3) 資源効率性・3R(リデュース・リユース・リサイクル)の推進への対応

① 現状・背景

平成12年に循環型社会形成推進基本法(以下「循環基本法」という。)を始めとした各種リサイクル法が制定され、天然資源の消費の抑制及びできる限りの環境負荷の低減を図る循環型社会の形成を目指し、廃棄物の処理に優先順位を設け、3R等を推進することとされた。

循環基本法に基づき平成15年3月に閣議決定された循環型社会形成推進基本計画に基づき、国や地方公共団体等によって、循環型社会の形成に向けた様々な施策が行われ、その結果、平成12年当時と比べ、廃棄物の最終処分量は平成12年度の約5,600万トンから平成26年度には約1,480万トンと大幅に低減している。

一方で、循環基本法における優先順位がリサイクルよりも高いリデュース及びリユースの取組みが遅れているとの指摘や、リサイクルについても、産業廃棄物に関する取組みは比較的進んでいるものの、我々の生活にとって身近な一

般廃棄物に関する取組みは十分に進められているとは言えない状況となっており、今後、質が高くかつ効率的なリサイクルやリデュース・リユースを推進していくことが必要である。

地方団体においても、天然資源の消費を抑制し、再生材や再生可能資源の利用を進めることにより、資源が効率的かつ持続的に使われる社会の実現に向け、都道府県民運動の展開や調査研究・開発支援、食品ロスの削減、施設・設備の整備に対する補助などの資源効率性・3Rの取組みを加速していく必要がある。また、平成28年5月に開催された「G7富山環境大臣会合」において採択された「富山物質循環フレームワーク」において、「食品ロス・食品廃棄物を含む有機性廃棄物に関する野心的なイニシアティブ」として、「生態系の他の機能への影響を考慮しつつ、有機性廃棄物、特に食品ロス・食品廃棄物の削減、食品廃棄物の効果的な再生利用、エネルギー源としての有効利用、廃棄物系バイオマスの利活用を推進する。」等が盛り込まれており、我が国においても、G7メンバーとして、資源効率性・3Rの推進にさらに積極的に取り組む必要がある。

都道府県における資源効率性・3Rの推進に直接関わる事業費は、総額約53億円（うち一般財源約7億円、産業廃棄物税等による財源約46億円）となっている（平成29年度当初予算ベース）。

② 新たな税源とする際の考え方

資源効率性・3Rの推進のために、仮に新たな税源を考える場合、我が国においては、再生利用を一層促進していくため、「特定家庭用機器再商品化法（家電リサイクル法：平成13年4月完全施行）」における対象機器の排出者に対する収集・運搬、再商品化等に関する料金の支払い、「使用済自動車の再資源化等に関する法律（自動車リサイクル法：平成17年1月本格施行）」における自動車所有者に対するリサイクル料金の支払いといった費用に対する負担が定められている中で、さらに税制による対策が必要かどうかは慎重な検討が必要である。

(4) 携帯電話・スマートフォン等の活用や対策への対応

① 現状・背景

平成28年度末の情報通信機器の普及状況をみると、「携帯電話・PHS」（スマートフォンを含む。）の世帯普及率は94.7%（前年比1.1ポイント減）と非常に高い水準を維持している。また、「スマートフォン」は71.8%（前年比1.1ポイント減）、タブレット型端末は34.4%（前年比1.1ポイント増）と普及が進んでいる。（※10）

これらの情報通信機器の普及は、生活の幅広い場面で利便性を向上させ、利活用されており、またその一方で、利活用が進むことにより児童・生徒等のネットトラブルやサイバー犯罪など様々な問題の発生も懸念され、その利活用のあり方も大きく変わってきている。

（※10）平成29年度情報通信白書より

そのため、地方団体においても、ICT を活用した情報発信や観光施設への Wi-Fi 整備等の観光振興、教育機関への情報機器の導入、防災対策の推進などその利活用により住民等の利便性を向上させるため取組みや、児童生徒のトラブル防止や適切な利用の推進、サイバー犯罪のための機器整備など利活用が進展することに伴い生じる課題への対策に取り組んでいる。

都道府県における携帯電話・スマートフォン等の住民等のための活用や対策に直接関わる事業費は、総額約 115 億円（うち一般財源約 91 億円）となっており、そのうち、ICT を活用した観光振興、教育や防災対策の推進など、住民等の利便性を向上させるための目的が強い事業費が総額約 108 億円（うち一般財源約 85 億円）と太宗を占めている（平成 29 年度当初予算ベース）。

なお、我が国においては、電波の適正な利用の確保に関し、無線局全体の受益を直接の目的として行う事務（電波利用共益事務）の処理に要する費用を、その受益者である無線局の免許人に公平に分担してもらう、いわゆる電波利用の共益費用として負担を求める「電波利用料制度」（電波法）がある。電波利用料の歳入は約 716 億円で、そのうち携帯電話事業者分が約 456 億円と 6 割程度を占めている（平成 28 年度予算ベース）。

また、電気通信分野の「ユニバーサルサービス制度」（電気通信事業法）として、採算が取れない地域も含め日本全国における電気通信サービスの提供を確保するため、電気通信事業により受益している携帯電話事業者に対して一定の負担を求めている。

② 新たな税源とする際の考え方

地方団体における携帯電話・スマートフォン等の利活用が進展することに伴い生じる児童・生徒等のネットトラブルやサイバー犯罪などの影響への対策を今後より強化して進める観点から、その財源確保策として、仮に新たな税源を考える場合、携帯電話については、移動性資産であることから、地方税として課税する場合に課税団体をどのように決定するのかは整理が難しい。

また、電波利用料制度やユニバーサルサービス負担金制度により、電波の適正な利用の確保等のための一定の費用負担を携帯電話等の利用者にも求めている制度がある中で、さらに税制による負担を課する場合は、当該制度等との関係も踏まえ、十分な検討や整理が必要である。

(5) 自転車の活用や対策への対応

① 現状・背景

自転車は、買物や通勤・通学等日常生活、サイクリング等のレジャーにおいて重要な移動手段であり、また、スポーツ車の販売台数が増加するなど自転車利用のニーズが多様化しているが、一方で、自転車関連事故や「自転車対歩行者」の事故など、交通事故をはじめ様々な問題や課題も生じている。

そのため、地方団体においても、サイクリングロードの整備やサイクリング

イベントの開催、レンタサイクルの導入等自転車運転の利便性向上や自転車の利用促進など自転車を活用した取組み、自転車安全教室の開催等の交通安全対策、自転車通行空間のカラー舗装や標識の設置、駐輪場の整備等の自転車の運転に伴う問題や課題への対策に取り組んでいる。

都道府県における自転車の活用や対策に直接関わる事業費は、総額約 133 億円（うち一般財源約 52 億円）となっており、そのうち、自転車運転の利便性向上や自転車の利用促進など自転車を活用するための目的が強い事業費が、総額約 84 億円（うち一般財源約 24 億円）、自転車運転に対する安全対策など自転車の運転に伴う問題や課題への対策としての目的が強い事業費が、総額約 49 億円と自転車を活用した事業の半分程度（うち一般財源では 28 億円）の規模となっている（平成 29 年度当初予算ベース）。

なお、我が国においては、過去に自転車税（定置所所在の市町村が課税。自転車 1 台につき年額 200 円。昭和 29 年に荷車税と統合し自転車荷車税となった。）が課税されていたが、昭和 33 年に国民大衆に対する零細課税を整理する見地から廃止され、自転車及び荷車のうち原動機付自転車が新たに創設された軽自動車税の課税客体となっている。

② 新たな税源とする際の考え方

自転車の活用や対策のために、仮に新たな税源を考える場合、自転車が国民大衆に普及している中で、地方団体の事業は自転車運転の利便性向上や利用促進など自転車を活用するための事業が主となっていることや、課税する場合の受益と負担の関係、過去の自転車荷車税の廃止の経緯等も踏まえ、十分な検討や整理が必要である。

なお、課税水準によっては徴収コストに見合う税収が得られなくなる恐れがあることにも十分留意する必要がある。

(6) 子育て支援への対応

① 現状・背景

現在、我が国は少子化がもたらす国家的な課題に直面している。少子化等の厳しい現状を抜本的に改善し、地方創生を推進していくため、これまでになく新たな仕組みが必要であり、少子化対策に資する税制についても幅広い検討が求められる。

平成 29 年度税制改正においては、個人所得課税改革の第一弾として配偶者控除・配偶者特別控除の見直しが行われ、今後も、若い世代や子育て世帯に光を当て、改革を継続していくこととされている。

また、「経済財政運営と改革の基本方針 2017」（平成 29 年 6 月 9 日 閣議決定）においては、「世代を超えた貧困の連鎖を断ち切り、子供たちの誰もが、家庭の経済事情にかかわらず、未来に希望を持ち、それぞれの夢に向かって頑張ることができる社会を創る。また、誰もが生きがいを持ってその能力を存分に発揮できる一億総活躍社会を実現する。その際、教育が果たすべき役割は極めて大きい。」

とされ、幼児教育・保育の早期無償化や待機児童の解消に向け、安定的な財源確保の進め方を検討し、年内に結論を得、高等教育を含め、社会全体で人材投資を抜本強化するための改革のあり方についても早急に検討を進めることとされた。

これを受け、平成 29 年 12 月 8 日に閣議決定された「新しい政策パッケージ」においては、「高齢者向けの給付が中心となっている我が国の社会保障制度を、子供・若者から高齢者まで誰もが安心できる『全世代型の社会保障』へ大きく転換」することとし、幼児教育の無償化、待機児童の解消、保育士の処遇改善、高等教育の無償化、介護人材の処遇改善を進めるとともに、その財源として消費税・地方消費税 10%への引上げによる増収分のうち 1.7 兆円程度を充てることとされた。

② 新たな税源とする際の考え方

子育て支援の財源確保に向けて、仮に新たな税源を考える場合、子育て支援策については、社会保障財源化された税率引上げ分の消費税・地方消費税の使途にその一部が含まれていることから、まずは、平成 31 年 10 月において消費税・地方消費税の税率引上げを確実に行うことが必要と考えられる。

その上で、地方団体が独自に行う子育て施策をより充実化する観点から、その財源確保として、新たな税源を創設することも検討する意義があると考えられる。一方で、子育て施策については国策としても取り組むべき重要な課題であることや、地方団体がその規模や財政力の状況に関わらず子育て施策を充実できるようにすべきであること等を踏まえると、どのような課税方式であれ一定の偏在性を有することは避けられない新たな地方税源を中心に、地方団体の子育て施策の財源を確保することが適当かどうかについては、引き続き検討が必要である。

なお、「新しい政策パッケージ」における施策は、地方行財政に大きく関わるものであり、その実施や検討にあたっては、国・地方の役割分担や負担のあり方などについて地方と十分協議すべきである。

また、消費税・地方消費税に加えて、どのような形で税負担を求めることが、広く住民から理解を得ることができるのかについても十分な検討が必要である。

5 今後の検討

上述したとおり、本研究会においては、地方税の充実の観点から都道府県税制における基幹税のあり方及び新たな税源等について幅広く検討を加えたところである。特に、新しい地方税源については、近年、地方団体において新たに行政需要が生じている又は増加していると考えられる一例について検討を加えたところであるが、ここで挙げている項目に限らず、地方の行政需要の実態等に即して、新たな税源の創設の可能性について、幅広く検討を加えていくことが重要である。

この報告書を参考として、今後とも全国知事会等において議論が深められることを期待する。

なお、本研究会は、引き続き、新しい地方税源と地方税制に関し、社会情勢の変化等を踏まえ、直面する課題等について幅広く検討を深めてまいりたい。

新しい地方税源と地方税制を考える研究会について

○ 設置目的

地方が責任をもって、地方創生・人口減少対策をはじめとした地方の増大する役割に対応するため、地方分権を支える基盤は地方税であるとの観点から、地方税の充実のために新しい地方税源及び地方税制について幅広く検討するため、全国知事会地方税財政常任委員会に「新しい地方税源と地方税制を考える研究会」を設置する。

○ 検討事項

魅力あふれる地域づくりのため、訪日外国人旅行者の大幅な増加等への対応、環境負荷軽減や循環型社会実現に向けた3Rの推進、IT社会の進展を踏まえた取組みなど、地方が新たな行政需要に対応するための財源としての新たな税源と地方税制について幅広く検討する。

○ 構成委員（敬称略・五十音順、◎は座長）

青木 宗明（神奈川大学経営学部 教授）

井手 英策（慶応義塾大学経済学部 教授）

◎ 神野 直彦（日本社会事業大学 学長、東京大学 名誉教授）

関口 智（立教大学経済学部 教授）

谷 隆徳（日本経済新聞社 編集委員兼論説委員）

沼尾 波子（東洋大学国際学部 教授）

半谷 俊彦（和光大学経済経営学部 教授）

星野菜穂子（和光大学経済経営学部 教授）

吉村 政穂（一橋大学大学院法学研究科 教授）

新しい地方税源と地方税制を考える研究会 開催実績

第1回：平成28年12月15日（木）

- ・ 座長選任
- ・ 意見交換（地方税の現状と変遷、地方における新たな行政需要、海外における税の事例 等）

第2回：平成29年4月14日（金）

- ・ 調査結果の報告（海外における税の事例や地方における新たな行政需要について）
- ・ 論点の整理（観光振興のための税、廃棄物処理に関する税 等）
- ・ 意見交換

第3回：平成29年5月22日（月）

- ・ 地方税制に関する最近の動向について（地方消費税の清算基準、地方法人課税の偏在是正 等）
- ・ 海外における税の事例について
- ・ 中間論点整理(案)について

第4回：平成29年6月28日（水）

- ・ 地方消費税の清算基準の見直しについて
- ・ 中間論点整理(案)について

第5回：平成30年4月4日（水）

- ・ 報告書(案)について