

**不合理的な税制改正等に対する
特別区の主張（令和2年度版）**

令和2年10月

特別区長会

はじめに

「地方創生の推進」と「税源偏在是正」の名のもと、法人住民税の一部国税化や地方消費税の清算基準の見直し、ふるさと納税等の不合理な税制改正により、特別区の貴重な税源は一方的に奪われています。

こうした不合理な税制改正による特別区全体の影響額は、2,500 億円に迫る勢いであり、特別区における人口 70 万人程度の財政規模に相当する衝撃的な額です。

地方税を国税化して再配分する手法は、応益負担や負担分任という地方税の本旨を無視したものです。本来、地方財源の不足や地域間の税収等の格差については、国の責任において地方交付税財源の法定率を引き上げ、調整するべきです。

特別区は、持続的な都市の発展のために取り組むべき喫緊の課題や将来的な課題が山積しています。こうした中、新型コロナウイルス感染症対策では、全国で最も多くの感染者を抱えており、感染拡大防止対策や中小企業・医療機関への支援策、生活保護費など、膨大な財政需要が生じているにもかかわらず、先般、国から示された「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」の交付限度額は、感染者数や人口規模等の実態に見合った額になっていないため、特別区の負担は増え続けています。

不合理な税制改正の影響に、新型コロナウイルス感染症の影響による景気後退が重なり、今後、地方交付税の不交付団体である特別区は大幅な減収局面を迎えます。こうした状況の中、備えとしての基金残高や税収の多寡という側面にのみ焦点を当てて、あたかも財源に余裕があるとする議論は容認できません。

今必要なことは、全国各地域が自らの責任で真に必要な住民サービスを提供するとともに、自治体間の積極的な交流や協働によって共存共栄する良好な姿を作ることであり、税源の奪い合いにより自治体間に不要な対立を生むような制度は認められません。

今こそ、国の責任において各地域を支える地方税財源の充実強化を図り、日本全体の持続可能な発展を目指すべきです。

目次

1 不合理な税制改正の状況

- 1-1 税制改正の動向 -1-
- 1-2 不合理な税制改正の影響は深刻 -2-
- 1-3 都市部から税源をさらに吸い上げ -3-

2 不合理な税制改正に関する考え方

- 2-1 東京の地方財源は平均的な水準でしかない -4-
- 2-2 財政需要を反映せずに財源超過があるとの見方は失当 -6-
- 2-3 消費税率の引き上げによる増収額を実質的に失う -8-
- 2-4 法人住民税の国税化は地方分権に逆行 -9-
- 2-5 地方消費税の清算基準は本来の趣旨に沿うべき -10-
- 2-6 ふるさと納税制度は抜本的な見直しが必要 -11-
- 2-7 減収局面が追討ちをかける -13-
- 2-8 地方税財源の拡充こそ地方分権のあるべき姿 -15-

3 不合理な税制改正では各地域の真の発展にはつながらない -16-

4 特別区の現状

- 4-1 特別区の人口は増え続けている -18-
- 4-2 特別区は首都の暮らしや企業活動を支えている -20-

5 今後も多くの財源が必要

- 5-1 人口動向による財政需要 -23-
- 5-2 災害リスクに備える財政需要 -28-
- 5-3 公共施設やインフラの更新による財政需要 -33-

6 持続可能な行財政運営に向けて

- 6-1 徹底した行財政改革の推進 -35-
- 6-2 大幅な減収局面等に対応するための基金活用 -37-

1 不合理な税制改正の状況

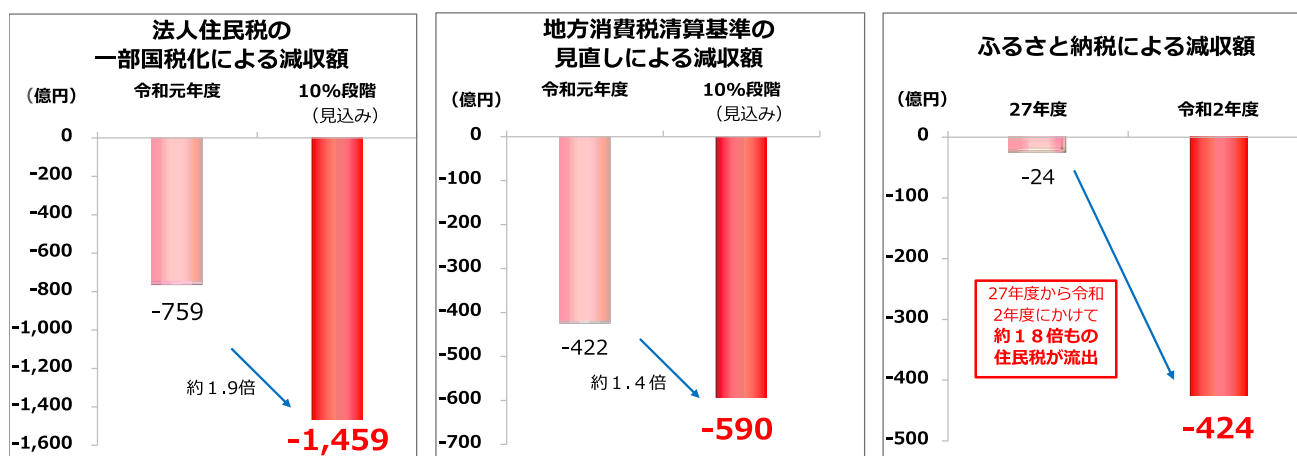
1-1 税制改正の動向

平成20年度	法人事業税の暫定措置の導入 <ul style="list-style-type: none">・ 地方法人特別税及び地方法人特別譲与税の導入 (法人事業税の一部を地方法人特別税として国税化し、地方法人特別譲与税として再配分) ふるさと納税制度の導入
平成26年度	法人住民税の交付税原資化開始 <ul style="list-style-type: none">・ 地方法人税の導入 (法人住民税の一部を地方法人税として国税化し、地方交付税の原資に)
平成27年度	ふるさと納税制度の拡大 <ul style="list-style-type: none">・ ワンストップ特例制度の導入・ 個人住民税特例控除額の上限引き上げ 地方消費税にかかる清算基準の見直し <ul style="list-style-type: none">・ 人口 12.5% → 15%、従業者数 12.5% → 10%など
平成28年度	法人実効税率の段階的引き下げ開始
平成29年度	地方消費税にかかる清算基準の見直し <ul style="list-style-type: none">・ 人口 15% → 17.5%、従業者数 10% → 7.5%など
平成30年度	地方消費税の清算基準の抜本的な見直し <ul style="list-style-type: none">・ 人口 17.5% → 50%、従業員数 7.5% → 0%、 統計基準 75% → 50%など
令和元年度	地方法人課税における新たな偏在是正措置の導入 <ul style="list-style-type: none">・ 特別法人事業税及び特別法人事業譲与税の導入 (法人事業税を一部国税化し、それを原資に都市部から地方に配分) 法人住民税の交付税原資化の拡大、法人事業税交付金の導入

1-2 不合理な税制改正の影響は深刻

- ✓ これまでの不合理な税制改正による特別区への影響額は、**約 2,500 億円/年にもなります。**
- ✓ 本来であれば、区民の皆様のために使われるべく納めていただいた税金が、「東京は財源に余裕がある」などの**一方的な見方によって、国に奪われています。**
- ✓ これは、**応益負担や負担分任という地方税の本旨を無視したものです。**

- ◆ 減収は 2,500 億円に迫る規模であり、区の財政に多大な影響を及ぼしている



※法人住民税の国税化による減収額は、平成 26 年度及び 28 年度税制改正による影響額であり、国税化が始まる前の状況（平成 25 年度）との比較。

地方消費税清算基準の見直しによる減収額は、平成 29 年度及び 30 年度税制改正による影響額であり、税制改正適用前の状況（平成 28 年度）との比較。

- ◆ 減収見込みの約 2,500 億円を区のサービスに換算すると

「保育所」を新たに建てる場合は、**1,129** 所分



「特別養護老人ホーム」を新たに建てる場合は、**175** 所分



「23 区全体の教育費（運営費）」では、**1** 年分



「23 区のごみ処理」では、**2 年 8** か月分

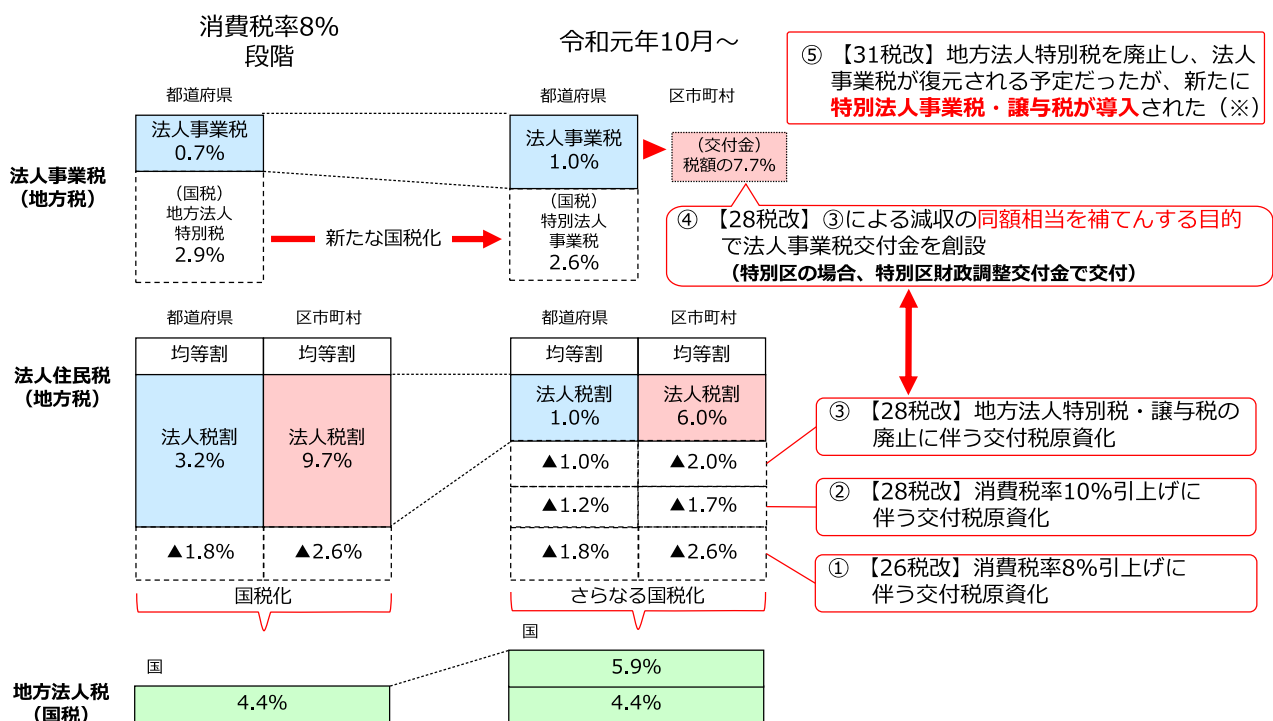


※令和 2 年度都区財政調整における算定経費を基に相当分を算出。

保育所、特別養護老人ホームを新たに建てる費用に用地費は含まない。

1-3 都市部から税源をさらに吸い上げ

- ✓ 消費税率が10%に引き上げられたことにあわせて、法人住民税の国税化が拡大されました。
- ✓ また、新たな措置として、法人事業税を一部国税化し、それを原資に特別法人事業譲与税を創設し、都市部の法人事業税を地方に配分する税制改正が行われ、都市部から税源が吸い上げられ続けています。



※法人事業税、特別法人事業税、地方法人特別税の税率は、資本金1億円超の普通法人の主な税率を例示している。特別法人事業税を原資とする特別法人事業譲与税は、地方交付税の不交付団体に対して当初算出額の75%が交付されない仕組みとなっている。

なお、「31 税改」は平成31年度税制改正を表す。以下同様。

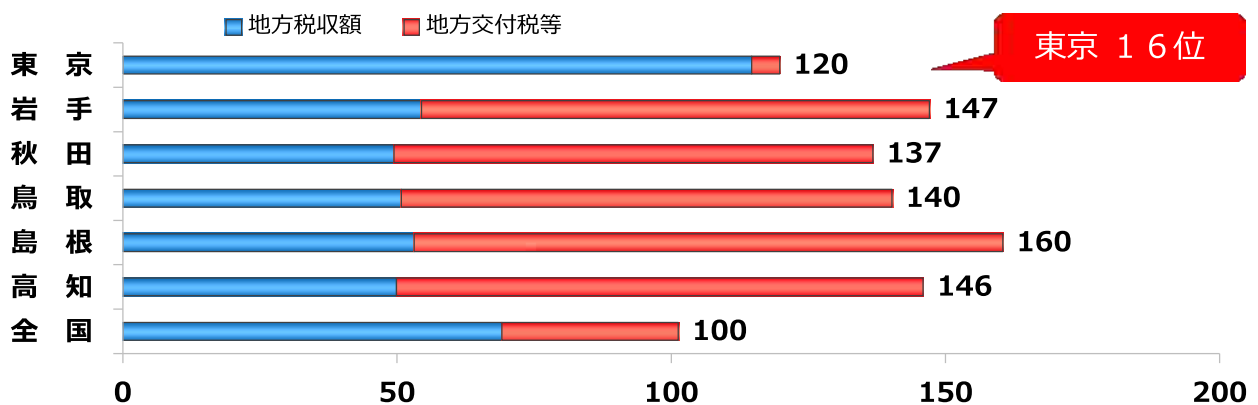
2 不合理な税制改正に関する考え方

2-1 東京の地方財源は平均的な水準でしかない

- ✓ 一人当たりの地方税収の格差を是正するため、地方税の見直しが必要との見方があります。
- ✓ しかし、地方税に地方交付税等を合わせた**人口一人当たりの税収**を比較すると、東京は**ほぼ全国平均**であり、他の道府県と比較して東京の税収が突出している訳ではありません。
- ✓ 法人住民税の更なる国税化、法人事業税の新たな国税化によって、**東京の人口一人当たり税収額はさらに低くなり、その結果、相対的な行政サービスの低下**を招きかねません。

◆ 地方交付税等により地方自治体の収入は既に均衡化している

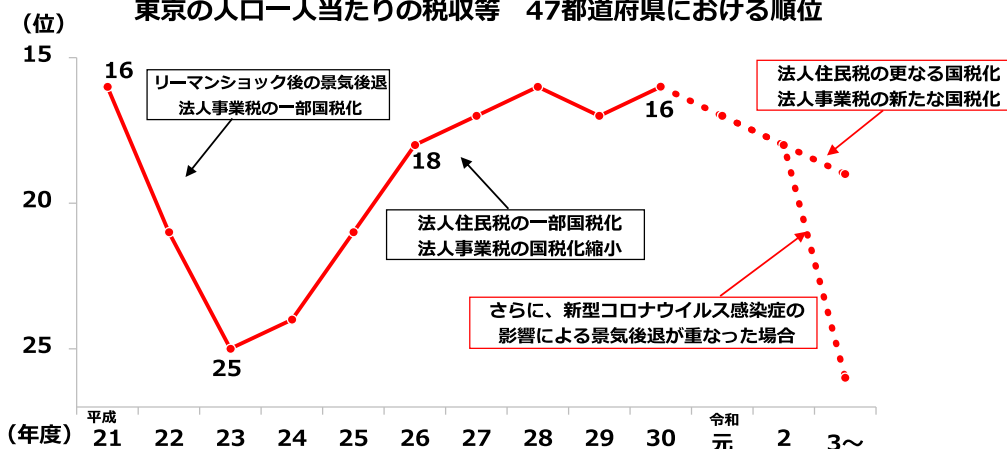
人口一人当たりの地方税収額と地方交付税等の税収（全国平均を100とした場合）



※総務省「令和2年度 地方税に関する参考計数資料」を基に作成。

◆ 将来的に行政サービス低下を招きかねない

東京の人口一人当たりの税収等 47都道府県における順位

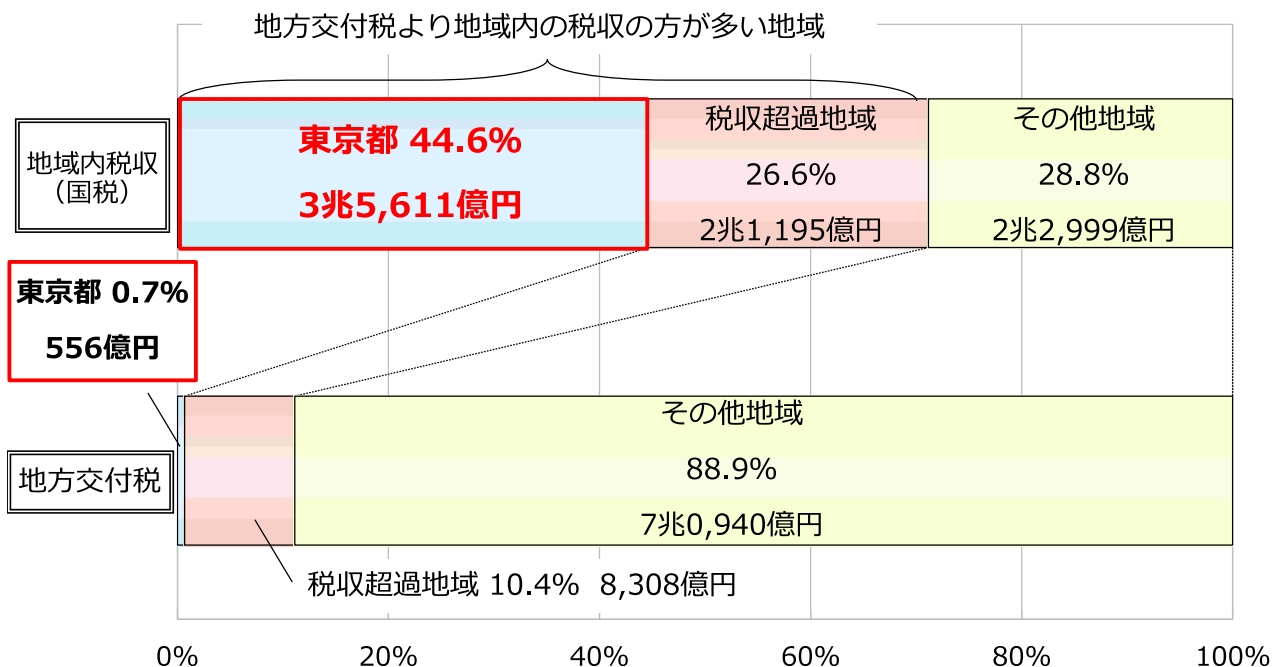


※総務省「令和2年度 地方税に関する参考計数資料」を基に作成。

- ✓ 自治体間の税源偏在の是正は、ナショナル・ミニマムを保証する国の責任において、国税を原資に地方交付税制度で行われています。
- ✓ 地方交付税の原資の4割以上は東京都の住民（個人、法人）が負担しており、地域間の税収格差の解消に大きく貢献しています。
- ✓ 地方税収の多寡などの側面にのみ焦点を当てて、あたかも財源に余裕があるとして税源が奪われています。
- ✓ 地方の財源を吸い上げることなく、国の責任において地方交付税の法定率を引き上げ、調整を行うべきです。

◆ 東京は交付税原資の4割以上を負担しているにもかかわらず、東京（都内市町村の一部）への交付税の配分は1%に満たない

地方交付税財源の収入と配分（市町村分）



地域内税収 = 国税のうち、所得税33.1%、法人税33.1%、酒税50%、消費税22.3%及び地方法人税の合計

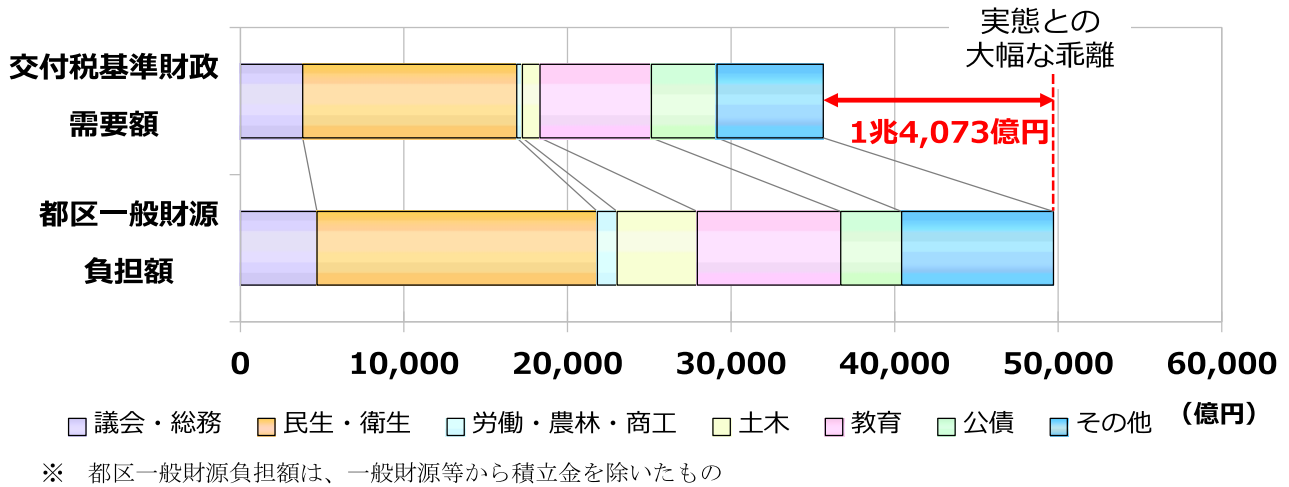
※国税庁「平成30年度 統計年報（国税徴収 都道府県別の徴収状況）」、総務省「平成30年度 地方財政統計年報（市町村歳入決算）」を基に作成。

2-2 財政需要を反映せずに財源超過があるとの見方は失当

- ✓ 地方交付税における財源超過額をもって、財源余剰があるとの見方があります。
- ✓ しかし、地方交付税の算定において、財政需要は大幅に抑制されていることから、**交付税算定上の基準財政需要額**と東京都（都と特別区を合算して算定）の**実態には大幅な乖離**があります。
- ✓ 地方交付税算定上の財源超過額は実態を表したのではなく、財源超過額をもって、財源余剰があるという見方は妥当とは言えません。

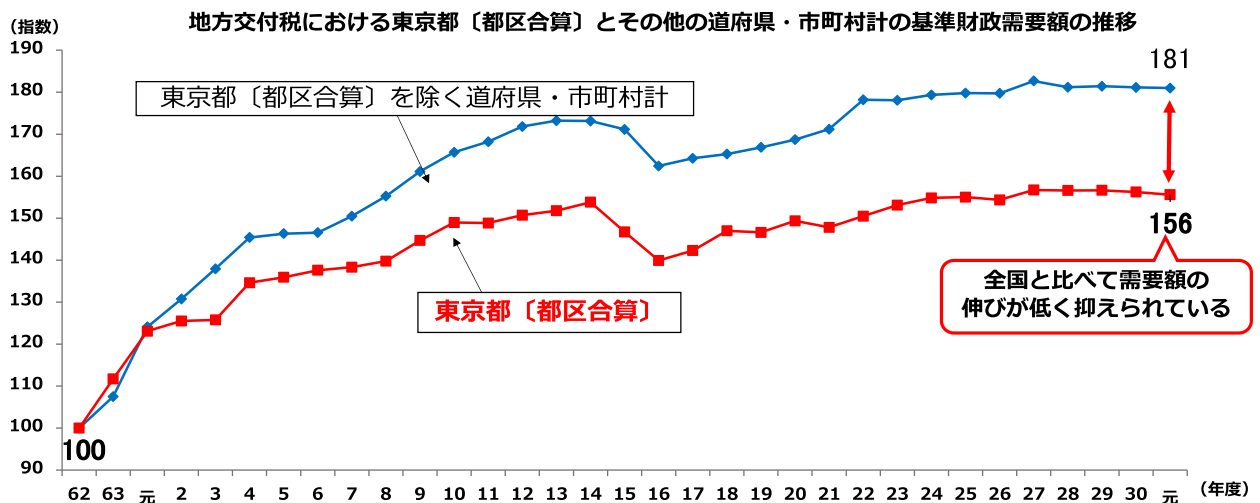
◆ 交付税算定上の基準財政需要額と実態には大幅な乖離

地方交付税と実態の乖離（東京都及び特別区の合算額）



※平成 30 年度地方交付税算定額、東京都総務局「平成 30 年度特別区決算状況」を基に作成。

【参考】基準財政需要額の推移（昭和 62 年度を 100 とした場合の指数）



※地方財務協会「地方財政（2019年9月号） 令和元年度普通交付税の算定結果等について」を基に作成。

◆ 交付税の算定において、財政需要は十分に反映されていない

約 6,000 億円に及ぶ需要の割り落とし (一部)

① 支出の割り落とし 約4,100億円

	都の実態	交付税算定の 上限値
昼間流入人口	318万人	72万人
	8割 割り落とし	
人口集中地区人口	927万人	273万人
土地価格 (1㎡当たり)	36.5万円	15.6万円



② 計測数値の引き下げ 約1,900億円

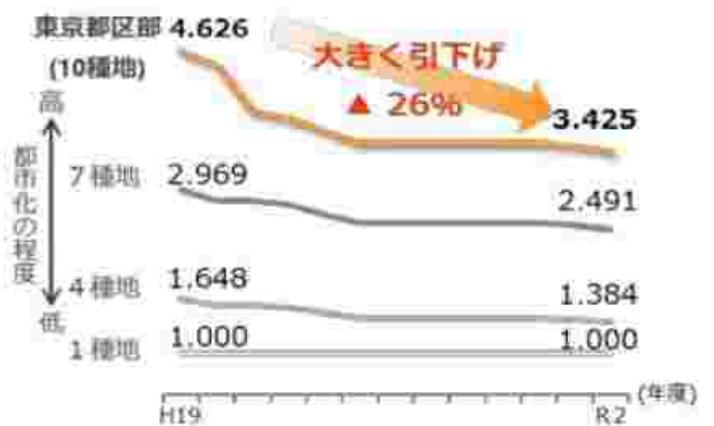
例：道路橋りょう費 (延長)

≪計測方法≫

- ✓ 都市化の程度などを反映するため **補正のための乗数**を設定

$$\begin{array}{c}
 \boxed{\text{単価 (円)}} \times \boxed{\text{道路延長 (km)}} \\
 \times \boxed{\text{補正のための乗数 (普通態容補正)}}
 \end{array}$$

≪補正のための乗数(普通態容補正)の推移≫



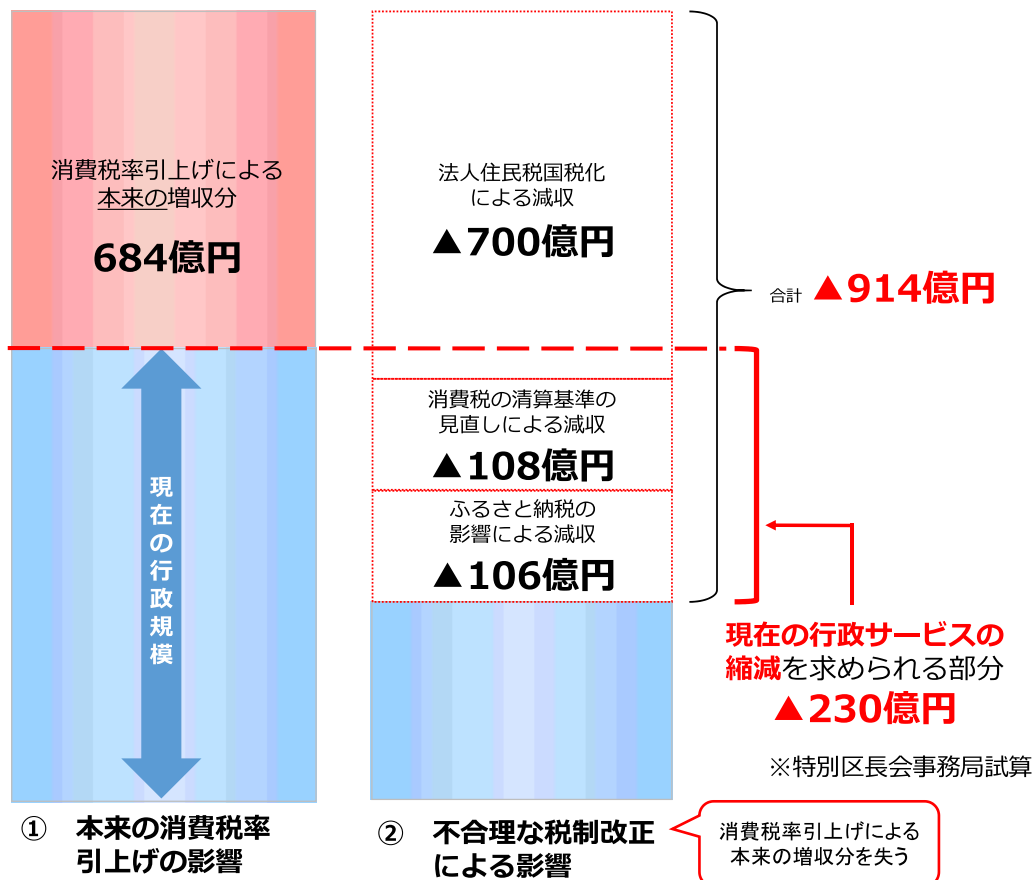
※東京都財務局「令和2年度東京都普通交付税 算定結果に対する東京都の考え方」より引用。

2-3 消費税率の引き上げによる増収額を実質的に失う

- ✓ 地方消費税の増税（税率 1.7%→2.2%）で、特別区の収入が他の地域に比べて大幅に増えるとの見方があります。
- ✓ しかし、**不合理な税制改正による大幅な減収の影響により**、消費税率 10%段階で特別区の財源は差し引きマイナスとなります。
- ✓ **区民は消費税の負担が増えるにもかかわらず行政サービスの縮減を求められる可能性があります。**

◆ 結果的に行政サービスの低下を招く恐れ

特別区への影響（イメージ）

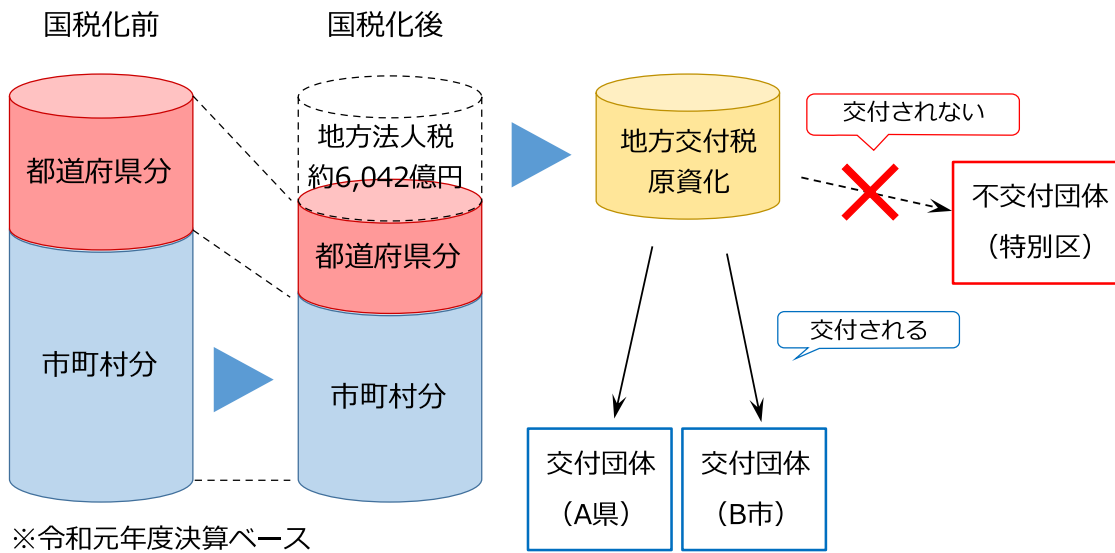


- 子ども・子育て支援法の改正により、令和元年 10 月から 3 歳から 5 歳までの全ての子どもたちの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化するなど、幼児教育・保育の無償化が開始されました。
- この幼児教育・保育の無償化の財源については、「消費税率 10%への引き上げによる財源を活用する。」とされていますが、消費税引き上げによる本来の増収分を失う特別区の負担は増えています。

2-4 法人住民税の国税化は地方分権に逆行

- ✓ 法人住民税は、法人が地方自治体から受ける行政サービスの対価として負担を求めている自治体固有の財源です。
- ✓ 法人住民税の国税化（地方交付税原資化）により、**受益と負担に基づく応益課税という地方税の原則がないがしろ**になっています。

◆ 法人住民税の国税化（イメージ図）



- ✓ 法人住民税の一部国税化は、拡充すべき自主財源である地方税を縮小することにほかならず、地方分権の流れに逆行します。
- ✓ **地方の財源を吸い上げることなく、国の責任において行うべきです。**

◆ 法人住民税（法人税割）の影響額

※ 特別区長会事務局試算

影響見込み額（単位：億円）		令和元年度	令和2年度	平年度
		特別区への影響額	法人住民税法人税割の交付税原資化	▲ 759
(市町村民税分)	法人事業税交付金の創設	0	238	383
55.1%ベース ※1		▲ 759	▲ 1,094	▲ 1,459

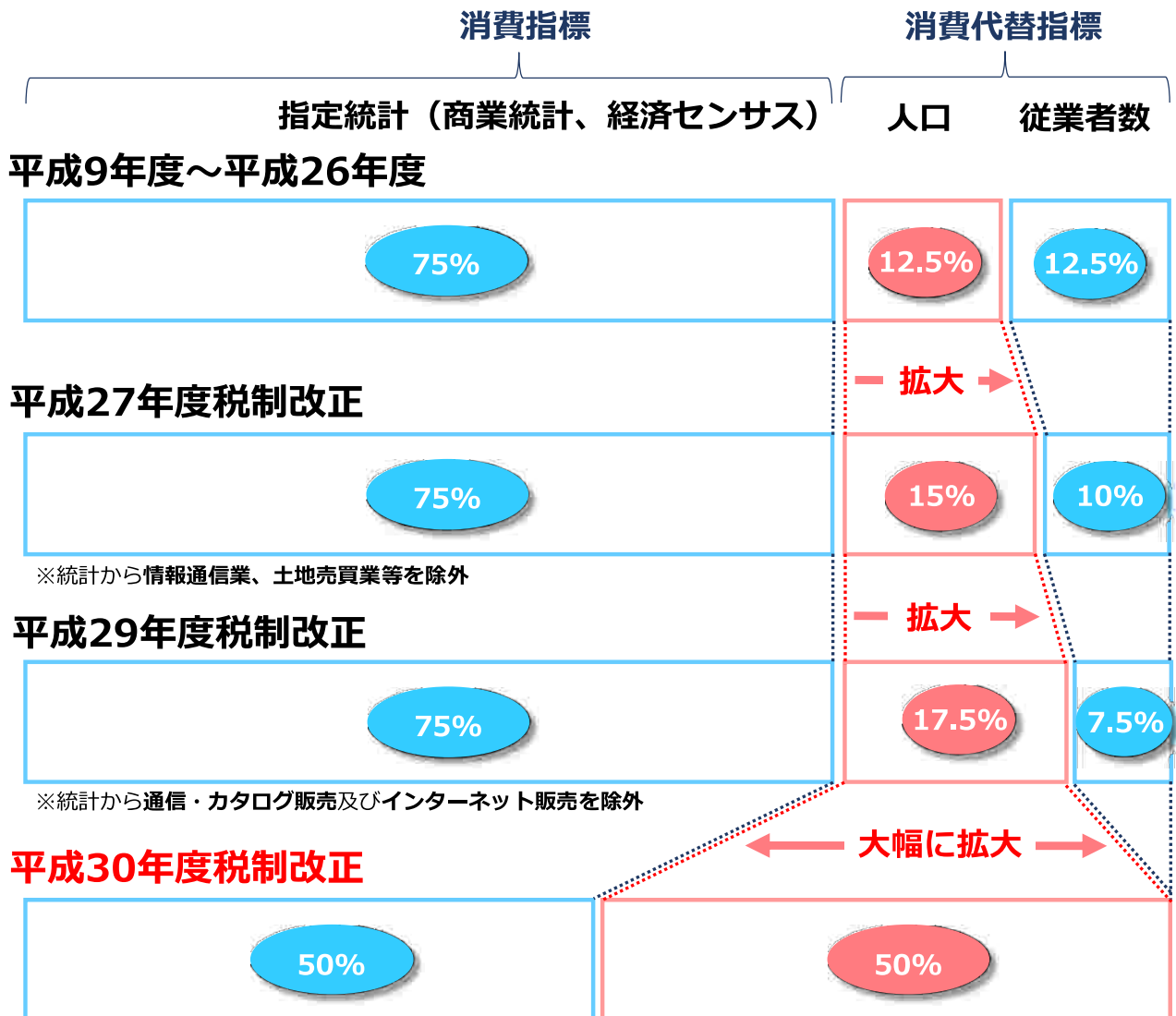
※1 法人住民税(市町村民税分)は都区財政調整制度の原資である調整税等の一部であり、都区共通の財源(都44.9%:区55.1%)

※2 法人住民税の令和2年度影響額について、予定申告の経過措置による令和3年度への繰延べの影響は除く。

2-5 地方消費税の清算基準は本来の趣旨に沿うべき

- ✓ 地方消費税の清算基準については、これまでの不合理な見直しに加え、平成30年度税制改正では、人口の比率を大幅に引き上げ、従業者数の基準数値を廃止するなどの見直しが行われました。
- ✓ 不合理な見直しの結果、消費税率引き上げに伴い、特別区の減収額は増加しています。
- ✓ 清算基準については、あくまで『**税収を最終消費地に帰属させる**』という本来の趣旨に沿った基準に見直すべきです。

◆ 国は明確な理由なく不合理な見直しを続けてきた



都市部のシェアが比較的高い指標である「統計」の比率を引き下げ、「従業者数」を廃止する一方、統計で把握できない部分を補う指標である「人口」の比率が大幅に引き上げられた。