

資料1

地域公共交通を支えるための税制の導入可能性に係る答申案

0 前文

地域公共交通を支えるための税制の導入可能性について（答申）

令和3年11月19日付け滋税第473号により諮問のあったこのことについて、下記のとおり答申します。

記

先に令和2年7月17日付け滋税第253号により諮問を受けて、令和3年4月21日に答申した「滋賀にふさわしい税制のあり方について」において、当審議会は、「滋賀にふさわしい税制の目指すべき方向性」として、(1)コミュニティの強化につながる税制、(2)脱炭素社会の実現へ向けたグリーンな税制、(3)デジタル化の進展によるライフスタイルの変化に対応した税制、(4)産業構造の転換に対応するための税制、(5)税制を通じて県としての役割を果たしていくこと、という5つの方向性を提示した。

その上で、同答申においては、「誰でもいつでも利用できる地域公共交通は、利用者のみならず、地域のみんなで支えるべきもの」とし、「地域公共交通を支えるための税制」について、上述の5つの方向性にも適い、かつ、そのための負担を税によって分かち合おうという考え方に適合的であることから、その導入可能性を検討していくべきとしたところである。また、令和3年7月19日付け滋税第335号により諮問を受けて、令和4年1月7日に答申した「CO₂ネットゼロ社会づくりのための税制について」において、当審議会は、「公共交通の維持・充実は、自動車に過度に依存しない生活につながり、CO₂ネットゼロ社会づくりにも資する」とした上で、「地域公共交通を支えるための税制の導入可能性を検討する際には、CO₂ネットゼロ社会づくりの観点についても考慮することが必要である」としたところである。

こうした経緯を踏まえて、当審議会では、令和3年11月19日付け滋税第473号による諮問を受けて、標題のことについて、更なる議論を重ねた結果、貴県が現在進めている「滋賀交通ビジョン」の見直しと並行して、「地域公共交通を支えるための税制」の導入に向けて、県民とも議論を行い、新たな税制を設けることに具体的に挑戦するとともに、もって、その議論のプロセス自体を通じて、「より良き自治を追求」し、「変わる滋賀、続く幸せ」の実現につなげていくべきであることを提言する。

なお、以下、諮問事項に沿って、当審議会の考えを述べる。

1 目指すべき滋賀の地域公共交通の姿に向けた税負担の議論のあり方について

(1) 地域公共交通を支えるために新たな税負担を求めるべき理由について

地域公共交通を支えるために新たな税負担を求めることについての議論を開始すべき理由として、当審議会では、主に、以下の3点があると考えている。

ア 滋賀県基本構想等が描く将来像との関係

地域公共交通は、単に人や物の移動手段であるだけでなく、それにより地域の環境や、教育、福祉などのあらゆる分野が支えられる基礎的な社会インフラであるとともに、移動の機会を提供することにより、人々の幸せと地域の健康を支え、文化を育むものでもあることから、滋賀県基本構想（平成31年3月策定）が目指す「未来へと幸せが続く滋賀」の実現に不可欠なものである。

また、滋賀県都市計画基本方針（令和4年3月策定（予定））においては、各種拠点や主要施設を公共交通軸や公共交通網で結ぶ拠点連携型都市構造を目指すことが謳われており、滋賀県の県土構造を効率的な公共投資と持続可能な経済成長を実現する21世紀型の都市構造としていくためにも、地域公共交通の維持・充実、は、欠くことのできないものである。

加えて、公共交通の維持・充実、は、自動車に過度に依存しない生活につながり、貴県が進めるCO₂ネットゼロ社会づくりの観点からも重要である。

したがって、地域公共交通の維持・充実を確実なものとするために、その財源として税負担のあり方を考えていくことは、滋賀県基本構想や、滋賀県都市計画基本方針を確実に実現させるために必須の取組であるのみならず、貴県が目指すCO₂ネットゼロ社会の実現にも資することから、早期にその議論を開始する必要がある。

イ 人口減少・少子高齢社会における地域公共交通の危機への対応

2050年の将来人口予測によれば、滋賀県内において、引き続き人口が増加する地域と、そうではない地域とで、人口の偏りが大きくなることや、少子高齢社会の到来に伴う単身世帯（特に高齢者の単身世帯）の増加による世帯分布の偏りが大きくなることが予想される。

こうした将来推計を前提とした人口分布下においては、地域公共交通は、これまでのような利用者負担の考え方では、全局的に維持することが相当困難となり、仮に地域公共交通が維持されなくなると、そういった人口分布の偏りが一層加速化するという、負の循環に陥ってしまうことが容易に予想される。

また、新型コロナウイルス感染症のまん延に伴う人流の減少や訪日外国人旅行の消失などにより、地域公共交通は、利用者の更なる減少により、極めて深刻な状況に陥っている。

したがって、このような人口分布の将来変化や新型コロナの影響がもたらす地域公共交通の危機を転機として、先に述べた滋賀県都市計画基本方針が描く拠点連携型都市構造の実現へ向けた取組を新たな行政課題と捉え、全県規模で、地域公共交通を地域のみんなで支えることが求められているのであり、そうした取組を確実なものとするための安定財源を得るためには、新たな税負担を求めることが必要である。

ウ 交通に対する基本的な需要を適切に充足するための財源の必要性

平成25年（2013年）に成立した交通政策基本法においては、移動権・交通権といった文言が含まれることには至らなかった。また、交通を、「国民生活の安定向上及び国民経済の健全な発展を図るために欠くことのできないもの」ととし、「交通に対する基本的な需要が適切に充足されることが重要である」と位置付けているものの、国においては、そのための明確な財源的な手当てまでは検討されていない。

確かに、広く県民一般が受益者となりうる行政分野は他にも存在するが、例えば、子ども子育てを含む社会保障の分野については消費税・地方消費税収を社会保障施策に要する経費に充てることが明確化され、また、脱炭素・CO₂ネットゼロ社会づくりの分野については炭素税の導入が現に議論されていることなどと比べると、地域公共交通の分野については、これまで交通事業者の自助努力にその多くを依存し、財源論が置き去りにされてきた面がある。

そこで、誰もが行きたいときに行きたいところに移動ができる地域公共交通を構築するための取組はもとより、その地域公共交通をしっかりとした財源に裏打ちされたものとしていこうとする取組については、ただ国の動きを待つのではなく、地方自治体としても積極的な努力と試行錯誤が求められている。

滋賀県は、歴史的にも交通の要衝とされてきた。また、県政世論調査では、地域公共交通に関する項目が11年連続で不満度ナンバー1であり、地域公共交通の維持・充実への県民ニーズも高いことが窺われる。したがって、そのような滋賀県においてこそ、地域公共交通を支えるための新たな税負担に向けた取組に積極果敢に挑戦することにより、利用者の減少と利用料金の引上げとの負のスパイラルを超克するための全国先駆けとなる先進事例を創出し、全国へと発信していくべきである。

1 目指すべき滋賀の地域公共交通の姿に向けた税負担の議論のあり方について

(2) 税負担を求める上での議論のあり方について

貴県は、現在進めている「滋賀交通ビジョン」の見直しの中で、目指すべき滋賀の地域公共交通の姿を描こうとされている。そのため、その実現に向けた財源となる新たな税負担を検討する際には、目指すべき姿だけが先行してしまつて税を含めた財源の議論が後回しになるべきではなく、かといって、税負担の議論が先行して目指すべき姿の検討がしにくくなることもあってはならないことから、目指すべき地域公共交通の姿と財源を巡る議論は、同時並行で、あたかもキャッチボールをするかのように進めていく必要がある。

また、住民との合意形成については、先の答申（令和3年4月21日）においても4つの事項を提示しているが、「より良き自治の追求」につなげていくためにも、更に、以下の3点に配慮が必要である。

ア 参加型税制

納税者である住民が、単に費用を負担するだけでなく、負担を巡る議論を通じて、ともに地域の将来像を描いていく仕組みであるとも言える参加型税制の考え方に立ち、税を巡る議論に多くの住民が参加することにより、その住民との合意形成の過程自体を通じて、住民に理解と納得感を持ってもらうことが肝心である。したがって、たとえ、事務手間やコストが必要になるのだとしても、可能な限り、住民との対話や熟議を経ることで、その合意形成の過程自体を、地域コミュニティの再生や、ソーシャルキャピタルの再構築につなげていくべきである。

イ 県民参加を促す工夫

合意形成の過程には、なるべく多くの県民参加を促す必要があり、そのために工夫を凝らすことが必要である。具体的には、多様な参加手段を設けるとともに、行政と県民との対話だけでなく、県民相互の意見交換が可能となるような方式も模索するべきである。

ウ 税の議論を合わせて行うことの意味

税負担の議論が、地域公共交通のあり方の議論と一体的に行われることにより、後者の巡る議論がより一層真剣なものとなることが期待される。また、税の議論を合わせて行うことにより、新たな税制が導入された場合に、単に負担増となる面だけではなく、それにより負担減となる面や便益が増加する面についても含めて、総合的に議論することが可能となる。

2 地域公共交通施策における県と市町の役割分担を踏まえた税負担の考え方について

(1) 県と市町の関係性について

まずもって、県と市町とは対等な関係であり、相互に協調するパートナーであるとの認識に立つことが前提である。また、県は、補完性の原理に基づき、県全体の均衡を図る必要などから、率先して主導権を発揮するべき場合もあるとはいえ、そのような場合であっても、県は、「より良き自治の追求」のためにも、各市町の自主性・自立性が持続的に最大限発揮されるような条件を整えるための役割を果たすべきであって、県の考えを各市町に一方的に押し付けることは慎まなければならない。

このことを前提として、地域公共交通を支えるための税制について検討していくにあたっては、更に、以下の点に留意が必要である。

ア 交通圏の概念

地域公共交通を考える際には、各市町の行政区域にとどまらない広域的な交通圏を考慮しなければ非効率となる場面も多く、関係市町による連携を促すためには、県による積極的な橋渡しが必要となる。したがって、地域公共交通を支えるための新たな税制について検討する場合においても、そうした観点も踏まえて、個々の市町税としてではなく県税として、そのあり方を考える必要がある。

イ 縦割り行政の超克

県および市町ともに、都市計画と交通政策の担当部署が別々になっていることも多く、ましてや、税部局はそれらとは別の部局となっていることから、新しい税制について検討する際には、こうした行政内部での縦割りを乗り越えていくことが必要となる。なお、そのための一つの方法としては、何らかの協議会を形成することも考えられる。

ウ 他の行政分野との連携

地域公共交通は、環境、教育、健康などのあらゆる行政分野に関係することから、そのあり方を考える際には、都市計画、交通政策、税制を所管する部局のみならず、他部局の関連施策も結び付けて考えることになる。したがって、新たな税負担を議論していく際にも、様々な観点からの受益と負担のバランスについて考慮していくことが求められる。

2 地域公共交通施策における県と市町の役割分担を踏まえた税負担の考え方について

(2) 市町に及ぶ効果についての考え方

地域公共交通を支えるための財源確保策については、各市町がそれぞれに検討し、新たな税制を市町税として検討することが考えられるとはいえ、1で述べたように、滋賀県基本構想等の実現や、全県的な地域公共交通の維持・充実および県単位で交通に対する基本的な需要を充足していくことの必要性に鑑みると、市町単位での取組を超えて、県として財源確保策を検討していくことが必要となる。

その際、県税として徴収する以上は、県の事業・施策に充当することを通じて、県内各市町にも効果が及ぶ形とすることが基本となる。また、新たな税制の納税義務者や課税客体によっては、税収のうち的一定額を市町の事業・施策に充当することを検討する必要があることも考えられるが、その場合には、県の事業はもとより、市町の充当事業・施策においても、以下の点も踏まえたものとする必要がある。

ア 効果の検証

用途を明確にし、「滋賀交通ビジョン」の実現に資するものとなっているか、事業・施策の成果を検証できるようにする必要があるのではないか。

イ 広域的な効果

単に各市町の区域内における効果を持つに留まるのではなく、持続可能な地域公共交通ネットワークの構築につながるなど、「滋賀交通ビジョン」の実現に資するものである必要があるのではないか。

ウ 住民参加の手続

新たな税制の導入や導入後の取組を通じて、地域コミュニティの再生にもつなげていこうとする観点からは、単に地域公共交通の維持・充実のみならず、各市町における住民自治の涵養につなげるためにも、政策形成過程において住民参加による議論を経てその用途が決定される仕組みが設けられている必要があるのではないか。

3 税負担を求める場合の税収の使途と課税方式について

(1) 使途について

将来の地域公共交通の姿をどのように描くのかについて、県民との合意形成を図ることが先決であって、その目的が共有されるのであれば、それに応じて、そのために必要な手段となる施策が決まるのであり、新たな税収はその施策に充当されることとなる。

そうした前提のもとで、使途について考える際には、次の3点に留意が必要である。

ア 地域公共交通の変化への対応

既存の地域公共交通の利便性や魅力を高めるための取り組みはもとより、デジタルトランスフォーメーションやアフターコロナの状況において、地域公共交通の姿や、求められる住民ニーズは大きく変わりつつあることから、既存の交通手段に限定することなく、多様な交通手段の可能性が広がっていくような使い道を考えるべきである。

イ 地域間の格差への対応

地域公共交通が既に比較的充実している地域と、必ずしもそうではない地域があることから、どのような地域であっても納得感が得られるような使途を模索する必要がある。その際には、地域ごとに求められる交通体系が異なり、地域公共交通を維持・充実させることにより目指すべき地域環境の姿が異なることにも配慮しつつ、丁寧に合意形成を図るとともに、新たな税収により実施される地域公共交通の維持・充実策により、県全体に利益がもたらされることを示せるようにする必要がある。

ウ 本来の目的に見合った税収規模と使途への限定

当然のことながら、本来の目的に見合った税収規模を設定すべきであり、税収規模に合わせて事業規模が設定されるようなことがあってはならない。

3 税負担を求める場合の税収の使途と課税方式について

(2) 課税方式について

新たな税負担を求める場合の課税方式については、法定外税方式と超過課税方式が考えられるが、法定外税には徴税コストの問題など様々な課題があることから、超過課税方式から検討することが考えられる。

その上で、どのような税目での超過課税とするかについては、新たな税負担に基づき実施する事業・施策の受益者や効果などを踏まえて決定すべきであり、また、県民の納得と理解が前提となる。そこで、税目ごとの趣旨等を踏まえて論点を整理すると、以下のとおりである

なお、以下のいずれの税目に対する超過課税を行うことになったとしても、当該超過課税による税収を会計上においても明確に区分するとともに、超過課税を実施しているという事実について、十分に周知することにより、県民の認知度を向上させることにより、しっかりとコスト意識を持ってもらうことが肝要である。

ア 資産課税についての考え方

地域公共交通を支えるための税制は、安定財源であることが必要であり、また、地域公共交通の充実による受益との関係も考慮するならば、固定資産税等の資産課税に対する超過課税が考えられる。しかし、固定資産税は市町税であり、各市町が歩調を合わせて超過課税を導入することには困難を伴うことが予想される。一方で、県税である不動産取得税で超過課税を行うことも考えられるが、同税は流通税であり、不動産の取得が発生したときにしか課税されないことから、受益との関係が不十分である。

イ 個人県民税と法人二税についての考え方

地域公共交通の維持・充実による受益が広く県民一般に及ぶことを考えるならば、県民税に対する超過課税が考えられる。このうち個人の県民税については、琵琶湖森林づくり県民税として既に超過課税している均等割のみでは十分な税収を確保できない場合には、この他に、所得割を超過課税の対象にすることも考えられる。一方で、法人の県民税についても、超過課税により確保が可能な税収規模についても考慮すると、均等割のみならず法人税割や、さらには法人事業税も含めて超過課税を実施することが考えられるが、法人事業税を対象とする場合には、地域公共交通の維持・充実に資することが、県全体の経済成長にも資することの説明が求められる。

ウ 車体課税についての考え方

自動車利用から公共交通利用への転換という行動変容を促すことを目的とするのであれば、市町税である軽自動車税種別割との均衡を図る必要があるが、県税である自動車税種別割に対する超過課税が考えられる。この場合には、自動車保有者が減少するに伴って、税収も減少することとなるため、恒久的な安定財源とはなり得ない点に留意が必要であるが、自動車利用の減少に連れて、地域公共交通の利用者が増加すれば、それに伴う運賃収入の増加を見込むことができることも考慮する必要がある。