

「分権型」地方税制を求めて



東京大学名誉教授 神野 直彦

より人間的な社会を築こうと努力する者には、逆風に向かってでも進んでいく勇気が求められる。人間の未来と人間の生活を決定する権限を、社会の構成員ひとり一人の手もとに移譲しようとする地方分権改革の試みにも、現在では逆風さえ吹いているとあってよいかもしれない。しかし、人間は逆風が吹いていたとしても、希望を求めて敢えて、未知の大海に船出をする希代な存在であることを忘れてはならない。

実際、地方自治体のイニシアティブのもとに、地方分権改革を推進していこうとする動きが着実に抬頭している。全国知事会では平井伸治鳥取県知事が委員長を務める地方分権推進特別委員会のもとに、昨年11月に「地方分権に関する研究会」を発足させている。さらに全国知事会では昨年12月に、石井隆一富山県知事が委員長を務める地方税財政常任委員会のもとに、「新しい地方税源と地方税制を考える研究会」を設置している。

この「新しい地方税源と地方税制を考える研究会」は、「地方分権を支える基盤は地方税であるとの観点から」設置されており、地方分権推進を実質的に裏打ちすることを課題としているとあってよい。しかし、この「新しい地方税源と地方税制を考える研究会」は地方分権改革という観点から、地方税改革を構想する研究会としては画期的である。というのも、このように地方分権改革を掲げた税制改革構想では、国税と地方税の税源配分の見直しに焦点が絞られていたからである。

ところが、今回の研究会は「地方税の充実のために新しい地方税源」を見出すことによって、「地方分権を支える基盤」である地方税制を構想しようとしている。つまり、地方税の新しい税源を地方自治体が自らの努力で見出し、それによって地方税の充実を図ろうとしているのである。

ここで注意をしておきたい点は、「新しい地

方税源」とは必ずしも地方自治体による独自課税、つまり地方税法に規定されていない法定外税の創設を意味していないということである。もっとも、法定外税の創設を含まないわけではない。とはいえ、ここで見出すことを目指している「新しい地方税源」とは、法定税あるいは法定任意税の対象となる「新しい地方税源」に焦点を絞っているといえることができる。

法定税とは地方税法で地方自治体が「課するものとする」と規定されている租税である。これに対して法定任意税とは、地方税法で地方自治体が「課することができる」と規定されている租税である。もちろん、法定外税とは地方税法に規定されていない租税で、地方自治体が条例にもとづいて課税する租税である。

法定税にしる法定任意税にしる、さらには法定外税にしる、どのような租税が地方税として相応しいかという基本原則に則る必要がある。地方税体系についての伝統的な考えは、「物税に重きを置き、人税を之に配する直接税を中心とし、使用税、不動産交通（取得）税を中心とした雑種税にてこれを補わしむるのが適当である」という第二次大戦前の偉大な財政学者神戸正雄の言葉に端的に表現されている。つまり、地方税は地租、家屋税、営業税という物税が適切であり、これに所得税付加税や戸数割などの人税を加えた直接税を中心に、犬税などの雑種税を組み合わせることが望ましいと考えられていたのである。

第二次大戦後の租税体系は、シャウプ勧告によって基礎づけられているけれども、シャウプ勧告も地方税は物税に人税を配置し、それに流通税や消費行為税を組み合わせるといった考え方を踏襲したとあってよい。確かに、シャウプ勧告は戦前の付加税主義を独立税主義に改めている。しかし、独立税主義にもとづいて市町村税に設定した独立税は、地租と家屋税

を統合した固定資産税という物税であり、道府県税に設定した独立税も、営業税を改めた企業課税としての付加価値税という物税である。

こうした独立税としての物税に、シャープ勧告は付加税的色彩の強い人税としての住民税を配置する。さらに入場税や遊興飲食税という消費行為税を組み合わせて地方税を構成しようとしている。

現在でもシャープ勧告にもとづく租税体系の枠組みは維持されているといってよい。もっとも、大きな相違もある。それは租税体系の基幹税として、所得税に加えて消費課税としての付加価値税つまり消費税が存在するようになったことである。そのため基幹税としての所得税と消費税を、国税と地方税にどのように配分していくかが、税源配分上の重要な課題になっていく。

人税は国税に、物税は地方税にという税源配分の原則が唱えられるのは、応能原則にもとづく課税は国税に、応益原則にもとづく課税は地方税にという税源配分が想定されているからである。それは中央政府が境界を管理する政府なのに対して、地方自治体は境界を管理しない入退自由な政府だからである。

そのため所得税のような人税を地方税に配分する場合には、応能原則にもとづいて累進税率で課税するのではなく、応益原則にもとづいて比例税率で課税をすることになる。もちろん、物税であれば、納税者が住民であろうとなかろうと、固定資産や事業などの課税客体の存在する地方自治体が、応益原則にもとづいて課税することになる。

もっとも、物税あるいは人税という区分は、厳格には直接税に適用される。間接税に関していえば、取引段階の上流で課税される間接税は国税に、取引段階の下流で課税される間接税は地方税に配分するのが原則である。付加価値税つまり消費税のように、すべての取引段階で課税される間接税は、中央政府と地方自治体で配分し合うことになる。しかも、料理飲食、娯楽、宿泊などの消費行為そのものに課税する消費行為税は地方税に相応しい間接税と理解されてきたのである。

シャープ勧告にもとづく1950年の税制改正をみても、固定資産税、付加価値税（事業税）、

住民税などの基幹税のほかに、自動車税などの個別財産税や、取引税の名称が付与されたり、権限付与に課税される流通税に加え、入場税や遊興税などの消費行為税が設けられている。その後も地方財政需要が増加するとともに、地方税は拡充されている。もちろん、最も大きな改革は既に述べたように、消費税の導入である。

消費税の導入は増大する福祉の財政需要に対応するためである。ところが、消費税の導入とともに、料理飲食等消費税、娯楽施設利用税、電気税、ガス税などの消費行為税などが廃止されてしまう。増大する福祉の財政需要は中央政府よりも、地方自治体において生じているのである。

地方分権一括法で地方自治体の課税自主権の強化や、法定外目的税を認めた際に、筆者が想定した事実は、福祉に加え、環境にかかわる地方自治体の財政需要の増加ということである。今回の「新しい地方税源と地方税制を考える研究会」では、こうした福祉や環境に加えて、観光やITに対応した「魅力あふれる地域づくり」のための財政需要が意識されている。

繰り返すと、今回の研究会の使命は、新しい税源つまり新しい課税対象を見い出すことである。そのために心しなければならないことは、対応しなければならない財政需要を見つめながらも、過去からの教訓に真摯に学ぶことだ。

著者略歴

神野 直彦（じんの・なおひこ）

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、同大学・大学院教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。

著書に『「分かち合い」の経済学』（岩波書店）、『希望の島』への改革—分権型社会をつくる—（NHK出版）、『地域再生の経済学』（中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞）、『財政学』（有斐閣・2003年租税資料館賞受賞）、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』（岩波書店）、『財政のしくみがわかる本』（岩波ジュニア新書）、『「人間国家」への改革』（NHK出版）等がある。