

# 地方税の租税原則



日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授 神野 直彦

地方財政の基本的収入は、地方税である。日本の地方財政は「三割自治」だと表現されることがある。それは地方財政の基本的収入である租税の収入の割合をもって、その国の地方自治の特色を表現することになっているからである。デンマークの地方税収入は八割に達しているので「八割自治」ということになり、地方自治が発達しているということになる。

地方財政の基本的収入は租税だというよりも、そもそも財政は、租税を財源として運営されると表現したほうがよいかもしれない。財政を支える基盤である租税を、どのように課税すべきかという基準を租税原則と呼んでいる。

租税原則は、近代社会が形成されてくる過程で唱えられたアダム・スミスの四原則と、19世紀後半に唱えられたワグナーの九原則が知られている。アダム・スミスの四原則は、(一) 公平の原則、(二) 明確の原則、(三) 便宜の原則、(四) 徴税费最小の原則である。ワグナーの九原則は、(一) 十分性の原則、(二) 弾力性の原則、(三) 税源選択の原則、(四) 税種選択の原則、(五) 普遍性の原則、(六) 公平性の原則、(七) 明確の原則、(八) 便宜の原則、(九) 徴税费最小の原則から成り立っている。

アダム・スミスの四原則にしる、ワグナーの九原則にしる、国税と地方税を区別しているわけではないけれども、主として国税を念頭に置いたものといえる。そこで地方税には国税と相違する固有の租税原則が存在するとして、地方税原則が唱えられることになる。伝統的に唱えられてきた地方税原則を整理すると、(一) 応益原則、(二) 安定性の原則、(三)

普遍性の原則、(四) 負担分任原則、(五) 自主性の原則の五つにまとめることができる。

租税負担の公平を求める公平の原則には、応益原則と応能原則がある。応益原則とは、政府の提供する公共サービスの受益に応じて、租税を負担することが公平だとする原則であり、応能原則とは、租税は社会の構成員の経済力に応じて負担することが公平だとする原則である。

ここで注意すべき点は、応益原則でいう政府から受ける利益とは一般報償であって、個別報償ではないことである。政府から受ける利益が、個別の利益を意味するのであれば、租税を負担しても反対給付の請求権のない無償性という租税の本質に反することになる。例えば、政府の救貧活動の財源とされた救貧税では、その利益は救貧される貧者ではなく、不動産所有者にあるとして課税される。それは救貧活動によって社会秩序が安定し、不動産の私的所有権が安定することで、不動産の所有者に一般報償をもたらすと考えられているからである。

アダム・スミスは公平の原則として応益原則を唱えた。ところが、19世紀後半になると、ワグナーが公平の原則として応能原則を唱えるようになる。もっとも、公平の原則として応能原則を主張したワグナーも、政府の規模が小さければ小さいほど、応益原則が妥当すると考えていた。こうして現在では、地方税には応益原則が整合的だとする地方税原則は広く受け入れられている。

第二次大戦後のシャープ勧告も、「地方税に

は応益原則を、国税には応能原則を」という地方税原則に基づいていた。地方自治体の財政では、地域的公共サービスの提供を主たる任務としているため、応益的な租税負担に整合性があると考えられたからである。

安定性の原則とは、地方税の収入は景気変動に左右されず、税収が安定しているほうが望ましいという原則である。地方財政は地域社会で営まれる生活を支える公共サービスを提供する使命を負うため、租税収入は安定していたほうがよいのは当然である。

ところが、国家財政は経済安定化機能を担う。不況の時には財政を赤字にし、景気を刺激し、好況の時には黒字にして景気を抑制していく必要があると考えられている。そうだとすれば、国税は景気によって税収が変動したほうが望ましいことになる。つまり、経済安定化機能を担う中央政府の国税については、景気変動によって税収が変動して、自動安定化装置として機能する租税を配分すべきだと考えられている。

普遍性の原則とは、税収が地域的に偏在することなく、普遍的に存在するほうが、地方税として望ましいという原則である。税収が経済力の豊かな地域に偏在する租税は、地方税として好ましくないことは明らかである。

しかも、景気によって変動せずに、年度ごとに税収が安定している租税は、地域的にも税収が偏在せずに、普遍性の原則を充足することになる。つまり、安定性の原則と普遍性の原則は、両立するのである。

負担分任原則とは、地域社会のすべての住民が、地方税の負担を分かち合うという原則である。古来より「国税は国民に負担させる税」、「地方税は地域社会の住民が相互に負担し合う税」といわれてきた。それは地方自治体が中央政府のように、強制力を全面に押し出して社会統合を図るのではなく、地域社会

の共同体の人間関係に根差して社会統合を図ることを意味している。つまり、負担分任原則とは、地方税は地域社会に参加する会費に類似するものという原則なのである。

自主性の原則とは地方自治体の課税自主権を尊重し、地方税の課税標準と税率の決定に自主性が認められるべきだとする原則である。地方自治体に対して課税する対象を制限したり、税率の自主決定権を制限することは、自主性の原則に反することになる。

以上みてきたような地方税原則を充足するように、地方税体系が形成される必要がある。日本の地方税体系で、地方税原則という観点から考えて、最大の問題点として指摘できることは、道府県税が法人二税を基幹税としているため、安定性の原則と普遍性の原則に背反していることである。そのため事業税の外形標準化とともに、交付税に充当する財源を勘案しながら、道府県税の税源配分を見直していく必要がある。

#### 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、日本社会事業大学学長・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。