

二つの基幹税への地方課税



東京大学名誉教授 神野 直彦

基幹税としての付加価値税と所得税

この連載は二年間にわたり、「地方消費税と地方所得税」に焦点を絞りつつ、過去からの教訓に学び、地方財政の未来への使命を追求することを課題としている。現代の先進諸国の租税制度は、所得税と付加価値税を基幹税として形成されているとあってよい。日本では付加価値税を「消費税」と命名しているので、「地方消費税と地方所得税」というテーマ設定は、地方税として課税されている現代の租税制度の基幹税を考察することを意味している。

国税と地方税とで構成される租税体系の基幹税を、国税と地方税とでどのように課税するかは、国税と地方税との税源配分の基軸となることはいうまでもない。つまり、国税でどのような租税を課税し、地方税でどのような租税を課税するかという税源配分を決定づけることになる。

もちろん、国税と地方税との税源配分は、租税制度の性格を規定することにとどまらない。中央財政と地方財政との政府間財政関係をも決定づけることになる。というよりも、地方財政の担う使命を規定することになるとあってよい。

「地方消費税と地方所得税」と銘打った、この連載では、付加価値税と所得税という現代税制における基幹税を、地方税としてどのように課税してきたかを振り返りながら、地方財政に課せられてきた使命の変遷を考察していくことにしたい。その考察を導き糸としながら、「地方消費税と地方所得税」の課税を巡る未来への課題を展望したい。

というのも、グローバリゼーションによって、人間が生存していくために必要な自然環境も社会環境も破壊され、人間の歴史が「根源的危機の時代」に差しかかっているからである。もちろん、こうした「根源的危機」は地域社会から、自然環境と社会環境を再生さ

せていくローカリゼーションによって克服するしかない。そうだとすれば、地方財政の使命は高まるばかりだからである。

地方税の「原点」

国税とは「国家が国民に負担させる租税」なのに対して、地方税とは「地域住民が互いに負担し合う租税」だといわれる。付加価値税と所得税という現代税制の基幹税に対する地方税の課税問題を考察するにあたって、国税が「国民に負担させる租税」なのに対して、「地域住民が負担し合う租税」が地方税だという名言を手掛りに、地方財政の「原点」を確認しておきたい。

国税が「国民に負担させる租税」という認識は、歴史的にみると、国税は封建領主が領民に課していた現物地代から生まれていることを意味している。これに対して地方税は、ヨーロッパでいえば、教会などをシンボルとして地域社会の住民が相互扶助などの共同事業を実施するために、負担し合っていた教会税のような共同負担から生じている。現在でもヨーロッパの地方税は、教会税を基礎として課税されている。

そうだとすれば、地方税が地域社会の構成員の「負担し合う租税」だということは、地方自治体が地域社会の構成員の共同体的関係を基盤にしている、まさに「自治体」だということの意味している。もちろん、「国家」とか「中央政府」という言葉からは、共同体的関係がイメージしにくくなってしまふ。

地方税の租税原則

いかに租税を課税すべきかという租税制度が依拠すべき基準を租税原則という。有名なアダム・スミスが唱えた租税原則にしる、財政学を大成したワグナーの提唱した租税原則にしる、国税と地方税を区別せずに租税一般

を念頭においた租税原則である。

しかし、地方税の「原点」が国税とは相違しているのであれば、地方税には固有の租税原則があるはずである。こうして唱えられてきた地方税に固有の租税原則を整理すると、次の五つにまとめることができる。それは、(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、である。

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も利益に応じて負担することが公平だとする原則であり、応能原則と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。

しかし、応益原則でいう利益とは、個別報償ではなく、一般報償だということを忘れてはならない。つまり、応益原則でいう政府から受ける利益とは、功利主義的な利益ではなく、社会契約論的利益なのである。

イギリスで救貧事業を担う地方自治体が、応益原則にもとづいて、レイトという不動産税を課税していた。サッチャー首相は救貧事業の利益を受ける貧者が負担しないのは、応益原則からいって不公平だとして、これを廃止し、コミュニティ・チャージという人頭税に改めてしまった。

しかし、応益原則でいう利益とは、社会契約論的利益である。救貧事業によって社会秩序が安定し、不動産の所有権が保護される利益に対して課税されることになるのである。

アダム・スミスは応益原則を唱えているけれども、「国家の保護のもとに享受する収入に比例して」課税することとしている。つまり、アダム・スミスは、国家の保護による利益は、国民の収入となって表れるので、国民の収入に比例して課税することが公平だと考えたのである。

ところが、19世紀後半になって社会問題が激化してくると、所得に比例した課税ではなく、所得の高い者には重く、所得の低い者には軽くというように、国民の経済力に応じた課税が公平だと考えられるようになる。そのためワグナーは公平の原則として、応能原則を唱道したのである。

しかし、ワグナーは政府規模が小さくなればなるほど、応益原則が妥当すると考え、地方税では応益原則を重視すべきだと唱えていた。そのため「地方税には応益原則を、国税には応能原則を」という原則が広く受け入れられていく。

地方税に固有の租税原則として唱えられる安定性の原則とは、地方税収入は景気に左右されずに安定していることが望ましいという原則であり、普遍性の原則とは、地方税収入は地域的に偏在することなく普遍的に存在することが望ましいという原則である。もちろん、いずれの原則も地方財政が、地域社会を基盤にした規模の小さな政府の財政だということから導き出されている。

負担分任原則とは、地方税はすべての住民が、負担を分かち合わなければならないという原則である。もちろん、この原則は、「地方税は地域社会の住民が相互に負担し合う税」という「原点」を反映している。最後の自主性の原則とは、地方自治体の課税自主権は尊重されなければならないという原則である。

二つの基幹税への地方課税を考察しようとするれば、地方税の「原点」から導き出される地方税の租税原則を念頭におかざるをえない。次回からは地方税の「原点」や、地方税の租税原則を導き糸に二つの基幹税への地方課税を考察していきたい。

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)、『経済学は悲しみを分かち合うために私の原点』(岩波書店)等がある。