

租税原則の個人住民税における再検討

—— 一般教養 経済学 ——

神谷真弓子

1 地方自治体の行政と地方税原則

本稿は、個人住民税^(注1)について、その課税根拠の分析を通じて現行の個人住民税が内包する主な問題点を指摘し、これに何らかの解答を見い出すことにより、さらに合理的な個人住民税の在り方を探索することを目的とする。展開に当り、“個人住民税”とは、個人道府県民税及び個人市町村民税の両者を意味し、法人住民税は考慮されていない。

明治初期から昭和の終戦に至るまでの地方税制は、政治的には中央集権的な税制であり、財政的には物税本位のものであった。戦後の地方自治体には、地方分権主義を基本精神とする日本国憲法及び地方自治法、またその他の地方自治に関する基本法規等により、地方自治が制度的に保障され、戦前よりも、はるかに広範な権限を与えられることになった。

その後、今日に至るまでに、日本経済の高度な発展の過程において、このような権限に基づく地方自治体の行政活動は増大し続けてきた。今日の地方自治体の行政活動の主要なものを挙げると、表1^(注2)のようなものである。これから伺われるように、地方自治体の行政活動は国の活動とは異なり、その大部分は地域住民の日常生活の充実と福利の高進とに密接に関連するものである。

ところで、地方自治体がその広範な権限を行使し、住民のために現実にその活動を充分に発揮してゆくためには、むろん経費が必要である。すなわち、地方分権主義が実際に貫かれてゆくためには、地方自治体に、その行使する権限に

応ずる財力が与えられなければならない。その財力に充てられるもののうち、中心となるものが、地方税である。

表1 地方自治体の行政活動

	住民の福利増進の 為の共同的事務	住民の福利を妨げ る行為等について の取締的規制的事務	国の法律に基づき 地方自治体が行な う委任事務
地方自治体の 活動内容	公園・保育所・学 校・医療施設・図 書館等共同利用施 設、公設市場、上 下水道、清掃、し 尿処理、ごみ処理 住居、電気・ガス 道路、鉄道、各種 交通手段、救急、 埋火葬など	一般警察事務、消 防、防空(戦時)、 交通取締り、公害 規制、各種検査、 公衆衛生、過密過 疎対策など	戸籍、外国人登録 国の統計調査、国 會議員・地方議員 の選挙、義務教育 生活扶助、生活保 護など
具体的 目的	住民の生活の充実 に必要な財・サー ビスの供給。 自然環境、生活環 境の整備	住民間の利害の対 立の調整。 市民的自由権(憲 法第11条～29条) の擁護	国家行政を住民の 為に国の代理とし て実際に行なう。

今日の地方自治体は、戦後の「シャープ勧告」に基づく地方税体系に従って地方税を徴集し、それをもって行政活動の財源としている。この地方税体系は、国の税体系を構築する場合と同様に、これを定めるに当って、根拠とすべき租

税原則を基準として考えられなければならない。

本稿第一節においては、まず地方税体系が根拠とすべき租税原則に触れ、第二節、第三節において、前述の地方自治体固有の行政活動をふまえた上で、その諸原則を吟味し、第二節、三節の議論の観点に立って、今日の地方税収入の中で大きな割合を占める地方独立税である個人住民税を評価してみることにする。

さて、租税原則を定めるに当っては、いかなる立場から税目を選択し、課税のしくみを設定するのかという、根拠とすべき原則というものが重要となる。その原理原則については、アダム・スミスの租税四原則^(注3)以来、租税に重要な意義を見出し、「近代国家＝租税国家」とみなした、J.A. シュンペーターや、国家社会主義の立場に立った、A.ワグナーの租税九原則^(注4)など、財政・納税者・課税技術などの各見地から、さらに経済及び社会政策の見地から、さまざまな原理原則が唱えられてきた。それらの主張の中から、今日の国家において基準とされるべき租税原則は、午嶋^(注5)に従って、以下の三つの原則に要約することができよう。

第1原則 課税の公平性

第2原則 課税の経済効果

第3原則 最小徴税費

(但し、数字は優先順位を示すものではない。)

さて、上に挙げた三つの租税原則は、国家経済レベルでの租税体系のための最適基準であり、地方税体系の確立においても、やはり適用されるべき基本的原則といえるが、地方税体系を考える際には、これら三原則の他に地方税体系固有の原則を加えることが必然的となる。なぜならば、地方自治体レベルでの租税体系を考える場合には、国と地方自治体との垂直的関係と、地方自治体間相互の水平的関係という二つの問題を考慮することが不可欠となるからである。国と地方自治体との垂直的関係における問題とは、すなわち、国と地方自治体との税源配分を考えることである。前述のように戦後の日本国憲法は、地方自治を尊重し、自治体に行財政上より広汎な権限を与えた。しかし地方自治確立

の観点に立ち、自治体の自主的な行政活動を可能にするためには自主財源の確保が必要である。従って、国と地方の垂直的関係の問題を考えるに当って、自主財源確保の原則が地方税体系の確立においてまず、重要な原則とされなければならない。さらに、地方自治体間相互の水平的関係における問題は、税源の地域間の偏在に基づく税収の地域格差ということを意味する。地方自治体が供給する行政サービスは住民の日常生活と密接に結びついている場合が多い。税収の地域格差をそのまま放置すれば、財政力の豊かな地方自治体の住民は、財政力の乏しい地方自治体の住民よりも税負担分がより少なく、これはやがて地方自治体間の人口移動を引き起こし、その結果、ますます地方自治体間の税収格差は拡大することになる。このような地方自治体間相互の水平的関係の問題を考慮すると、地域格差をできる限り是正するという立場を重視しなければならない。従って、地方税体系の確立に当って基準とされるべき租税原則は前述の三原則の他に次の二原則を加えなければならない。

第四原則 自主財源確保の原則

第五原則 地域間格差是正の原則

さて、以上、地方税体系の確立に当って最適基準となる五原則を示した。第二節においてはその諸原則の内容を地方自治体固有の行政活動をふまえて検討することにする。

2 地方税体系における五原則

第一原則——公平性の原則

課税の公平性は、応能原則及び応益原則という二つの租税原則により、さらに具体的なものとなる。応能原則の立場からの課税の公平性とは、公共財から受ける便益の程度に関係なく、資本主義経済下における富と所得の再分配を前提として、租税の支払能力の大きい人がより多く租税を負担すべきであるというものである。

一方、応益原則に基づく課税の公平性とは、市場原理を公共財の場合にも適用させ、政府によって供給される公共財から受ける便益の大き

さに応じて、租税負担を配分すべきであるとするものである。すなわちこの場合には、租税負担を公共財供給から受ける便益の対価とみなすのであり、公平性は便益の程度に応じて個々の受益者が租税を負担することで、実現されると考えるのである。

表 2 応益原則と応能原則 (注6)

	応 益 原 則	応 能 原 則
市場原理の適用	是 認	否 定
意志決定及び価値観	個人(個人的価値)	国家・社会(社会的価値)
支出面との関係	政府便益の対価としての租税負担	無 関 係
問 題 点	選好の非顕示性	支払能力の尺度

表 2 は、二つの原則の特質を対比させたものである。応益原則の立場では、公共財の受益者が喜んで自発的にその選好を表示し、租税によってその対価を支払うと仮定するならば、公共財供給にも市場原理が適用され、租税は政府から受ける便益に対応して支払われるものと規定することができる。しかし応益原則の場合、問題となるのは、個々の選好の非顕示性、すなわちフリーライダーの問題である。政府による公共サービスの便益は、分割が困難であり、また受益者はその真の選好を顕示しない傾向があるからである。

応益原則の立場に立てば、租税負担の配分は、公共サービス供給に対し受益者の支払う対価が限界便益に等しい点で決定されるのであるが、この個々の限界便益を具体的に算定することが非常に困難である。さらに応益原則に基づく税制は、所得が少しでも受益が大きければ租税負担も大きくなるという逆進性を持ち、分配上の公正を阻害することにもなる。

以上のような問題点から、伝統的な財政学においては、応益原則よりも応能原則が広く受け入れられてきた。(注7)

応能原則は、応益原則と同じアダム・スミス

の租税四原則を起源とするが、この原則の最大の問題点は、何をもって支払能力とするか、そして支払能力により公平な租税負担を配分する場合に具体的な基準を何にすべきかということである。従来の財政学においては、支払能力の客観的指標を、行政体のサービス供給が寄与するところの各人の獲得利益＝所得とみなし、租税の公平は各人に均等な犠牲を負わせることにより実現する、と考えられてきた。すなわち、アダム・スミスの四原則以後は、J.S. ミルが平等犠牲説を唱えて以来、応能原則の立場に立つ公平性の原則はエッジワース・ピグーらによりさらに発展させられ、累進所得税制を生み出すことになったのである。しかし、応能原則の立場に立つこのような概念は、いずれも、単により所得の高い者がより大きな負担を負うべきであるという基本的な命題を述べているに過ぎず、応能原則から直ちに累進所得税のような特定の課税方式を導き出すことはできない。すなわち、応能原則の立場から租税体系を考えると、その租税負担の配分の決定については、まず第一に、政治・経済・社会の状況を考えた上で、効率性等の他の基準を加えることにより、最も最適な課税形態を考えることが重要であるといえる。

さて、地方税における租税体系の確立において公平性の原則を考える場合、その具体的原則である応益原則と応能原則のいずれの立場に立ってその決定を行なうべきであろうか。表 2-1 で示したように、地方自治体の行政活動を通じて供給される公共サービスは、国家レベルの場合とは異なり、地域住民の生活に密接に関連するものが非常に多い。そしてそれらの公共サービスは、例えば、教育・住居交通手段・道路・各種公共施設・保健などのように、受益による負担配分を客観的にある程度、決定することができるものである。従って、地方税体系の確立においては、応益原則をより重視するという立場を考慮することが望ましいといわねばならない。

第二原則 課税の経済効果の原則

課税の経済効果とは、税負担が納税者に与え

るインパクトによって課税以前と異なる新しい経済の均衡状態が生ずる過程をいう。この課税の経済効果は、資源配分に対する効果所得に対する再分配効果、総需要に対する効果という三つの面からとらえられる。これらの効果から租税は、資源配分の機能・所得再分配の機能・景気調整・安定化の機能という三つの機能をうけもつものとされる。この三つの機能は、租税政策・公債発行・財政支出財政投融资等の具体的手段を通じて国民経済におけるより良い均衡状態の実現化のために発揮されている。これらの機能のうち所得の再分配については、地方自治体間で所得の再分配が行なわれたとしても、それは国民の租税負担の不均衡をもたらし結果的に人口の移動を引き起こすことにより、地域的規模では有効にその目的を果たし得ず、地方自治体がこの機能をうけもつことは適切でないとえる。また、景気調整・安定化の機能については、国家的規模において行なわれなければその効果が挙げられないことから、それは国家財政が主体となりその役割を果たし、地方自治体はその国家的政策に協力するという形が望ましいが、この場合、地方税体系はその中にこの機能を不安定にさせるような要因を含まないように組み立てられることが必要となる。

地方自治体がきわめて重大な役割を持つのは、資源配分の機能である。社会資本の整備公共サービスの供給は実質的にはその大部分が地方自治体を通じて行なわれている。この意味で地方財政における資源配分の機能は制度上より高められる必要がある。ただしこの立場からすれば、地方税体系は全ての地方自治体について、ある程度、統一的な税体系が確立されなければならない。統一性を欠いて各地方自治体が独自の税体系をもてば、地域間の経済活動も異なるものとなり、産業に影響を及ぼすこととなるからである。(注8)

第三原則 徴税費最小の原則

租税体系を定めるに当たっては、その徴税費ができる限り少なくなるように配慮されなければならないという原則は、地方税体系にも必要である。これは、課税側の人件費等の徴税費と納

税側が申告に要する時間や労力等の納税費の最小化などを意味する。

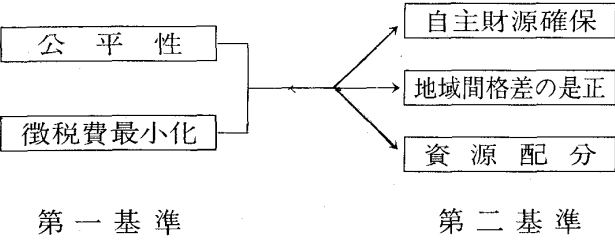
3 地方税体系における租税五原則の適用順序

さて、前節において、地方税における租税体系を確立する場合に基準とされるべき五原則、公平性の原則・課税の経済効果の原則・最小徴税費の原則・自主財源確保の原則・地域間格差是正の原則が提出された。ところで、これら五原則を全てある一つの税目で満たすことは不可能であるといわなければならない。なぜならば、これら五原則の中には相互に対立する場合、含まれるからで、例えば、公平性の原則を忠実に守れば、徴税費の増大が必然的となるし、自主財源確保の原則を強く押し進めれば、地域間格差はさらに拡大することになる。(注9) そのため、地方税体系を確立する場合においても、五原則各々を最も良く満足させる税目を複数考えて、その組み合わせにより税体系を工夫する必要がある。さらに、一つの税目を考えるに当たっても、それをできる限り五原則に適合したものとするためにも、あらかじめ適用基準となる五原則の間に優先順位を決定しておくことが重要であるといえる。

行政サービスの供給により便益を受ける地域住民は、その供給のための費用＝租税負担を公平に配分しなければならないという租税の本来の意味からすれば、公平性の原則を第1の基準と考えることが当然であるといえる。また、公平性を表わす具体的基準としては、前節で述べたように、地方自治体の行財政活動に特に重要となる応益原則の立場に立つことが望ましいといえる。一方、公平性と対立関係にある徴税費最小化の原則を、前者と適宜に均衡をはかるといふ必要性から、公平性と対等の位置に置き、この二つを第一基準、すなわち、地方税体系を確立する場合に最も基本とされるべき原則と考える。その上で、第二基準として、対立関係にある自主財源確保の原則と地域間格差是正の原則という地方税体系固有の両原則と、租税の経

済効果の原則の中の資源配分の機能を、三者の間で何らかの調和点を見出すという必要性から、対等に位置づけることにする。以上のことを図で示せば、表3のようである。

表3 五原則の適用順位



さて、第四節においては、以上の五原則および五原則適用の優先順位を指標として、個人住民税の在り方を検討することにしよう。

4 地方税体系における五原則と個人住民税

この節の主な議論は、この個人住民税がこれまでに述べた地方税の五原則をどの程度満たすものか、また満たさない部分があるならば、その部分をいかに修正すべきかという点である。この修正により、個人住民税はより理想的な税目となりうるといえる。

さて、五原則を基準として、個人住民税を検討することにしよう。^(注10) ここで個人住民税を所得割と均等割とに分け、各々について五原則への妥当性を見ることにする。拙者の判断により、原則に合致するものを○、やや合致するものを△、全く合致しないものを×とすれば、個人住民税と五原則の関係は以下のようなものとなると考えられる。

表4 地方税五原則と個人住民税

	所得割	均等割
公平性(応益性)	△	×
徴税費最小化	△(附加税ならば○)	○
自主財源の確保	○	×
地域間格差の是正	○	○
資源配分	△	△

所得割について、現行の個人住民税は、市町村民税は累進税率、道府県民税は比例税率がとられている。公平性において地方税の場合、特に重視すべき応益性の立場からは、行政サービス供給が個々の住民に等しい便益を与え、かつその便益享受の程度は各個人の所得水準に依存すると仮定するならば、市町村民税における税率も、今後比例税率的なものへと改革されてゆくことが望ましい。また個人住民税について公平性を著しく欠いているものは、利子所得・配当所得、資産所得等の非課税制度である。公平性の見地からは、今後これらの所得に対する住民税課税がなされていく必要がある。

徴税費最小化の原則については、近年、行政効率や納税者の納税協力の程度の問題から住民税の所得税附加税化の理論が生じているが、これは地方税の五原則の中の自主財源の確保を侵し、地方自治の精神を奪うものとして全く論外である。むしろ現行の徴税機構を維持し、その中で国税当局と地方税当局との間で受付事務や課税情報についての相互協力により、行政効率を向上させることにより、徴税費最小化を図ってゆけばよいといえる。

行政サービスの供給を中心とする資源配分の機能は、地方自治体における最大の機能といっても過言ではない。現実の問題として、行政サービスに対する住民の要請は極めて広く、これをその実情に即応して充足してゆくためには、国を通じてではなく、地方自治体が主導的な立場をとってゆく必要がある。そしてこの行政サービス供給のための費用調達源として租税体系が存在し、個人住民税もこの中の一員としてその役割を果たしている。しかし、個人住民税が資源配分の機能に関して十分に適合している、と断定することは、残念ながらむずかしい。例えば、近年、顕著になってきた便益のスピル・オーバー効果の問題については、所得課税である個人住民税は、これに充分対応することができない。資源配分の原則については、個人住民税は補助的な立場をとり、価格・料金・直接的な税負担等の受益者負担の立場に、その中心的役割を担わせてゆく必要があると考えられる。

均等割は、財政学的には、効率性を乱さない理想的税目とされるが、これによる税負担がある一定水準を起えると逆進的となり、公平性の基準を著しく阻害することになる。現行の個人住民税における均等割はこれを回避するために小額に抑えられているが、このためによる税収は非常に僅かであり、地方自治の負担分任を具現する税目とはいえ、理想的な個人住民税を考える場合、これを存続させることは疑問であるといえる。

【注】

- (注1) 現行の個人住民税は、均等割と所得割とから構成される所得課税である。固定資産税と並んで、地方財政における有力な財源の一つである。
- (注2) 午嶋正『現代の地方自治』1988, P10より作成。
- (注3) アダム・スミスの租税四原則 ① 公平の原則 ② 明確の原則 ③ 便宜の原則 ④ 最小徴税費の原則 これらは国民経済の再生産力を阻害しないという自由主義的国家観に立った原則である。大川政三・小林威編著『財政学を築いた人々』ぎょうせい, 昭和58年, P126～P138より。
- (注4) A.ワグナーは、有機的国家観に立って、歴史的な発展段階に対応する国家の指導理念が存在するとし、それに基づき、政治・経済・社会に内在する動きを把握しようとした。ワグナーの租税九原則 ① 十分性の原則 ② 可動性の原則 ③ 正しい税源の原則 ④ 中立性の原則 ⑤ 普遍性の原則 ⑥ 公平性の原則 ⑦ 明確性の原則 ⑧ 便宜性の原則 ⑨ 最小徴税費の原則, 前掲書, P240～P245より。
- (注5) 午嶋正『租税体系論』1975, P5～P7より引用。
- (注6) 石引光『財政理論』1984, P100より。
- (注7) 前掲書, P98～P107より。
- (注8) ただし構造不況業種対策のように、地域社会全体の問題として考える必要のある地域的な産業不均衡現象については、地域の行政主体としての地方自治体の役割が必要となる場合もある。
- (注9) 税収が高い割合を持つ税源が、地域間で偏在する場合、国から地方への税源の委譲は、ま

すます地域間の財政力格差を拡大させる。

- (注10) 現行の個人住民税の構造を分析すると、次の5つの問題が生じてくる。すなわち、(1)均等割の存在性 (2)所得割の課税最低限水準(所得税と対比して) (3)所得割の累進税率構造 (4)利子・配当所得の個人住民税非課税の取り扱い (5)便益のスピル・オーバー効果への対策の5問題である。

参 考 文 献

- [1] Atkinson, A.B. & Stiglitz, J.E. (1980) "Lectures on Public Economics" McGraw-Hill.
- [2] Buchanan, J.M. (1970) "The Public Finance" 3rd edition 341-399.
- [3] Eberts, R.W. (1981) "Jurisdictional Homogeneity The Tiebout Hypothesis" Jour of Urban Economics 10, 227-239.
- [4] Feldstein, M. (1976) "On The Theory of Tax Reform" Journal of Public Economics 6 77-104.
- [5] Greenberg, J. (1977) "Existence of an Equilibrium with Arbitrary Tax Schemes for Financing local Public Goods" Journal of Economic Theory 16, 137-150
- [6] Herber, B.P. (1971) "Modern Public Finance" Richard P. Irwin Inc.
- [7] Masgrave, R.A. (1959) "The Theory of Public Finance" McGraw-Hill (木下和夫監修, 大阪大学財政研究会訳, 『マスグレイブ・財政理論 I・II・III』)
- [8] Ramsey, F.P. (1927) "A Contribution to the Theory of Taxation" Economic Journal 37. 47-61
- [9] Samuelson, P.A. (1951) "The Pure Theory of Public Expenditures." Review of Economics and Statistics, 36. 387-389
- [10] Tiebout, C.M. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures" Journal of political Economics 64, 416-424
- [11] Wheaton, W.C. (1975) "Consumer Mobility & Community Tax Bases." Journal of Public Economics 4, 377-385
- [12] 浅野大三郎『地方税総論』1977.
- [13] 伊藤光晴『地方財政の再生と経営』1980.
- [14] 石引光『財政理論』1984.
- [15] 石引光・長谷川正・泰邦昭『受益と負担の地域構造分析』季刊現代経済46, 1981.
- [16] 石引光・長谷川正・泰邦昭・山下道子『受益と負担の地域別帰着と補助金の役割』経済企画庁経済

研究所39, 1984.

- [17] 岩元和秋『日本地方財政論』1986.
- [18] 午嶋正『現代の地方自治』1988.
- [19] 午嶋正『租税体系論』1975.
- [20] 午嶋正・水野正一『現代財政理論』1981.
- [21] 大竹文雄・福重元嗣『税制改革と地域別租税負担』
大阪大学経済学37, 1987.
- [22] 大蔵省『財政金融統計月報』426号,1987.
- [23] 川俣芳郎・栗田幸雄『地方自治演習講座7（地方
税）』1970.
- [24] 北野弘久『憲法と税財政』1983.
- [25] 北野弘久『新財政法学・自治体財政権』1977.
- [26] 河野惟隆『個人所得税の研究』1987.
- [27] 国民税制調査会『地方税制』1979.