

地方財政審議会 2013年2月12日

地方税の比重を増やす ⇒ 地方団体間の格差が拡大、国の調整財源は減少
地方税の比重を落とす ⇒ 交付税等で格差調整はできるが、地方税収は減る

一 考え方

- ・ 地方団体の財政力格差は地方税収に起因するので調整が必要
- ・ 地方交付税では不交付団体と交付団体との十分な財政調整は不可能
- ・ これらを考慮すると、不交付団体を含めた地方団体の財政力格差の是正のためには**地方税の中での財政調整**をどうするかについて考える必要
- ・ 地方法人特別税は、形式はともかく実態は地方税であり、「**国が課税権を有する形式にして**」地方に分配することにより、実質的に地方税の中での財政調整を実現するという、優れた仕組み。暫定措置を恒久化する必要性
- ・ むしろこの仕組みを他の税目に拡大するといったことを考えていく必要があるのではないか
- ・ また、地方消費税の県間の清算基準を、実質的に財政力格差が縮むように設定することを考えるべき
- ・ 執行を考えると、消費税の地方税化は困難

二 東京都についての考え方

- ・ 交付税財源減少の中で、東京都の税収は落ちていない
↓
- ・ 法人課税を拡大しにくい中、法人課税以外の地方税についても、
地方法人特別税方式で配ってはどうか
- ・ 特に固定資産税は都の努力により都の税収が高いわけではない(応益でない)

三 参考) 中里『分権改革下で、東京都のとりべき租税政策』

都市問題 102 巻 6 号、2011 年 6 月

そこで述べた点:

- ・ 東京は地方ではない(他の地方団体と同列には論じられない)
- ・ 東京都の税収は、東京都の努力で生み出されたものではなく、
国の集中投資の結果である
- ・ 地方法人特別税のようなメカニズムを、固定資産税等についても及ぼしてもよい
(東京都にとっては厳しいかもしれないが)

(以上)

分権改革下で、東京都のとりべき租税政策

中里 実 [なかざとみのる]

東京大学法学部教授

形式的な地方団体としての性格と、
日本の「中央」としての性格が混じり合って存在する東京。
その豊かな税収は、首都に対する国の集中投資の結果でもある。
とすれば東京都のとりべき租税制度とは、税収の一部を、
他の自治体に振り向ける仕組みを組み入れていなければならないであろう。

はじめに

本稿は、可能な限り政治的な問題に立ち入ることなしに、できる限り客観的なかたちで、地方分権と、望ましい東京都の租税政策との関係について、主として理論的な観点から、多少思いつく点を述べようとするものである。

特に、望ましい地方税改革のあり方について、大上段に議論するのではなく、ただ、問題点の指摘に力点を置くこととする。

日本における地方税改革をめぐる議論においては、様々な論者により地方分権的な発想が強調されることが多く、それはそれで示唆に富むものであるが、実際のところ、国と地方団体の関係については、国により歴史的経緯がかなり異なり、その点を無視して、一定のあり方のみが望ましいと結論することは、必ずしも妥当ではない。

したがって、ここでは、どの程度の中央集

権・地方分権が望ましいかという、論者により考え方が異なると思われる点については、基本的に立ち入らないこととする。

いずれにせよ、地方税改革をめぐるそれらの議論においては、通常、東京都も、その他の地方団体も、単に国家に対する存在として同一の平面に並べられて、同種のものとして議論が進められることが多い。

しかしながら、このような議論の進め方には、根本的な問題点が含まれている。すなわち、いくら形式的には同じ都道府県といっても、東京都と、島根県や福井県を同一の存在として議論することは果たして妥当なのであろうか、という単純な疑問が生ずるからである。

等しい、ないし類似の存在について等しい、ないし類似の扱いを要求するのが水平的公平性であるとするれば、同じ都道府県とはいえ、経済力その他において格段の差異のある、東京都と、島根県や福井県を別種の存在

としてむしろ区別して扱うことを要求すること（垂直的公平性の要請）が必要な局面もあるのではなかろうか。

本稿を執筆した背景には、私がこれまで心に抱いてきた、このような素朴な発想が存在する。

また、同じく地方分権といっても、連邦国家と単一国家では、当然のことながら、それぞれの国の歴史を反映して、その意味合いもかなり異なるものとならざるをえない。

さらに、そのような差異の結果として、首都の意味も、連邦国家と単一国家では相当に異なる。

のみならず、比較的小さな国において中央集権的な制度が採用されることが多いこと背景には、その選択がかなりの程度効率的であるという事情があるのかもしれない、このような点を見無視して、抽象的に地方分権の議論を行うことは、あまり適切なこととはいえないであろう。

たとえば、アメリカやドイツのような連邦国家における首都の意味と、フランスや日本のような単一国家における首都の意味は、おのずから異なるものと思われる。すなわち、アメリカやドイツのような連邦国家ではないところの、フランスや日本のような単一国家においては、首都への一極集中が見られることはまれではない。

このように、その首都（パリや東京）が、国内において、政治的にも経済的にも文化的にも圧倒的な地位を占めている例は、実際問題として、フランスや日本のみならず、世界中いたるところに見られるのである。

もしそうであるならば、日本のような国において、首都である東京都を単なる地方団体の一つと位置付けて、他の地方団体と同一の

平面に並べて、抽象的な地方分権について語ることに、果たしてどの程度の意味があるかが、必然的に問題とならざるを得ないであろう。

以上のような問題点について、主として課税の面から多少考えようというのが、本稿のとりあえずの課題である。

1 東京都の重要性

いまさら指摘するまでもないことであるが、日本国内において、東京都は、その人口においても経済力においても、あるいはその他のいかなる面においても、他の地方団体とはそもそも比較にならないところの、圧倒的なまでの存在であることに、異議を唱える者はあまりいないであろう。

東京都の特別区の人口は800万人ほどであるが、東京都全体では1,300万人である。また、経済的重要性という点においても、東京都のGDPはオーストラリアその他の国々と並ぶほどの、きわめて大きな規模である。

そのような点を考えた場合に、東京都を日本の他の自治体と同列に論ずることが妥当でないことは、明白なのではなかろうか。

東京都は、確かに、形式的には地方公共団体の一つに違いないが、他の自治体とあまりにも異なるその特殊な位置付け故に、それについて考える際には、他の地方団体におけるのと同じ意味において地方分権を唱えるわけにもいかず、むしろ、東京都を中央の一部、あるいは国家の一部と同視するという視点さえも、ありうるのではないと思われる。

特に、東京都がそのような様々な点における重要性を獲得したのは、必ずしも東京都自体の努力によってではないという点も、無視

できないであろう。

実際には、東京都は、日本という国家の一極集中的な中央集権的政策の帰結として、圧倒的な経済力その他を獲得したという面が大きいのではなかろうか。

このように、必ずしも東京都自体の努力によって東京に富や政治力や人口が集中したわけではないという点を正面に据えて考えるならば、東京都を、地方分権の主張が純粋な私たちで妥当するような他の地方団体とまったく同列に論ずることには、むしろ大きな問題があるといえよう。

そのような場合において、どうしても考えなければならないのは、果たして東京都は「地方」なのか否か、という点なのではなかろうか。

たとえば、中央集権の強いフランスにおける特別な存在であるパリは、「地方」だとはとても言えないであろう。

同様に、東京も、確かに形式的には地方団体の一つには違いないが、それでも、それが他の地方団体と同列に存するわけにはいかない、異質で特別な存在であるという点を正面から認めなければ、むしろバイアスのかかった議論になってしまうであろう。

オーストラリア等とほぼ同規模のGDP規模を有する東京都の圧倒的存在感という、事実としての特異性を無視して、単に地方分権という形式的な観点のみから、中央・国家と対比させるかたちで東京都について論ずることは、不適切な結論に結び付く可能性さえ内包していると考えべきなのではなかろうか。

要するに、東京都には、形式的な地方団体としての性格と、国家と密接な関係を有する日本の「中央」としての性格の、双方が混じ

り合って存在するのである。

2 課税自主権の行使の限界と 地方分権の限界

当然のことであるが、地方団体には地方団体の果たすべき役割があり、また国には国の果たすべき役割があるが、そのような望ましい役割分担も、時代により、状況により変化するものであろうから、両者の望ましい役割分担を、一律に決めるわけにはいかないであろう。

たとえば、今回の東日本大震災による経験からある程度明らかになったと思われることであるが、大きな災害が発生した場合に、たとえそれが局地的なものであったとしても、地方団体のできることはきわめて限られているというのが実情なのではなかろうか。

事実、今回の震災に際しても、一部の自治体においては、まことに悲しいことではあるが、住民票や戸籍のデータまでが紛失してしまって、身分証明さえままならなくなってしまったという。

このようなことを考えると、初等教育やごみの収集といった日常的な問題を越えて、果たして、どの程度広く、地方団体の果たす役割を設定すべきであるかという問題は、それほど単純かつ容易に答の出せる問題ではないのではなかろうか。

むしろ、地方分権というスローガンにもかかわらず、地方団体の果たすべき役割は限られているという考え方も、少なくとも論理的には成立しないわけではないといえよう。要は、地方分権と中央集権の望ましいバランスなのである。

もっとも、これに対して東京都は、東京都

税制調査会の活動からもうかがわれるように、基本的には、東京都を他の地方団体と同列の一地方団体と考えて、それを中央・国と対比させるかたちで、地方分権による財源の拡充を主張しているように見受けられる。もちろん、そこにはそれだけの根拠も、必要性もあるであろう。

しかし、さらに考えてみると、これだけでは、随分と奇妙なことになってしまうのではないかという点に気付く。

すなわち、だれにでも容易に理解できることであるが、日本の地方団体の中で群を抜く圧倒的な存在である東京都にとっての財政上の地方分権とは、東京都にのみ一方的に有利な税収配分を意味するから、それは必然的に、他の地方団体の利益を相対的に害することになってしまうことは疑いの余地がないといえよう。

したがって、租税制度における地方分権とは、とりもなおさず、東京都にとってきわめて有利な政策であるが故に、あえて東京都がそれを主張していると考えられることも、必ずしも邪推ではないかもしれない（もちろん、それはそれで理由のあることであろうから、その点のみを取り上げて東京都を批判するつもりは毛頭ないという点に留意されたい）。

もちろん、仮に、東京都の経済力が東京都のみの努力により達成されたものであり、東京都の税収が東京都の努力のみであげられているものであるとするならば、そのように東京都に一方的に有利な地方分権の主張でも、それなりに理にかなったものであるといえるかもしれない。

しかしながら、東京都の税収は、中央集権国家を目指してきた日本国の首都としての位置付けから必然的に行われてきた、東京都へ

の国による意図的かつ集中的な投資の結果としてもたらされる部分が少なくないといえないであろうか。

また、東京都への集中投資の他にも、たとえばその結果としてもたらされる若年労働人口の東京都への集中（裏を返せば、老人の過疎地への集中）は、税源の東京都への集中と、介護費用等の過疎地への集中を必然的に招来するのであるから、東京都から過疎地への支払がなされるとしても、そこにはそれなりの根拠があると言わざるを得ないのではなかろうか。

そして、もしそうであるとするならば、話は随分と別の様相を呈してくる。

すなわち、そのような点を前提として、たまたま、国による集中的投資の結果として東京都が豊かになったと考えれば、その成果としての税収を東京都のみで享受するのは、必ずしも望ましいことではないという考え方も、十分に論理的なものとして成立しえよう。

そうであるにもかかわらず、東京都が法律の上で単なる地方団体の一つとされているというそれだけの形式的理由で、あらゆる面において圧倒的な強者である東京都が、自らにとって圧倒的に有利になることが必然であるところの財政上の地方分権を強く主張して、そこからあがる多額の税収を自らのためのみ用いるとするならば、それは許されることなのであろうか。果たして、それは政策として妥当なことなのであろうか。

問われるべきは、まさにこの点である。

また、きわめて残念なことであるが、租税制度に関する東京都の政策立案能力や法的能力の事実上の限界ともいえるものが、東京都銀行税訴訟（東京地裁平成14年3月26日判

決・判例時報1787号42頁、東京高裁平成15年1月30日判決・判例時報1814号44頁)において、これ以上はないというほど明白なかたちで露呈されたことを、私たちは忘れるべきではなからう。

きわめて優秀な組織である東京都主税局が、十分な議論を行い、満を持して立案し、しかも、都議会における反対票がわずか1票という圧倒的多数で可決された東京都銀行税条例は、地裁と高裁において、きわめて基本的な点において地方税法に反して違法とされ、最高裁における和解を経て、やがて廃止された。

このように、きわめて残念なことであるが、東京都という群を抜いた存在である地方団体の立法が、裁判所により真っ向から否定されたことの意味を軽視することは許されないであろう。

この事件においては、もちろん考え方にもよるが、東京都の妥当と考える政策が、国の政策ほどには信頼できるものではないことが、司法において明らかにされているといえるのではなからうか。その意味合いは、きわめて深刻である。

もちろん、私は、東京都の様々な部局がきわめて優秀で、公益のために大いに重要な活動を誠心誠意行っているという点について、何らかの疑問を呈しているわけでは決してない。

また、銀行税条例について、政治的に東京都を批判するものでもない。むしろ、そのように自他ともに認めるきわめて優秀な組織が、何故に銀行税条例のような違法な法令を立案・制定してしまったのかという点について真剣に考えると、やはり東京都が、自らが圧倒的な経済的強者であるにもかかわらず、

その点を明確に自覚せず、東京都とは比べ物にならないほど弱い経済力しか有していない他の地方団体と自らとを同一のものと考えて、地方分権を考えているからなのではないかと思えてならない。

すなわち、錯覚により自らを弱者と考えてはいるが、実際には圧倒的な強者である東京都であるからこそ、あのような条例を制定してしまったのではなからうか。

いずれにせよ、東京都銀行税訴訟の後に、東京都の内部において、自らの制定した条例が違法とされた理由に関してどのような議論がなされたのかという点について、私はよく知らないので、見当違いなことを述べてはいけなから、この点についてはこれ以上述べないこととする。

もっとも、そのようなことがあったとしても、東京都には、今後とも日本の地方団体のトップとして、様々な意欲的提案をし続けていただきたいと考えている。

その点においては、裁判で敗れたとはいえ、銀行税は十分に意欲的であったと評価することができるであろう。

3 地方団体間の扶助の可能性

現実には、確固としたかたちで存在する地方団体間の圧倒的なまでの経済力の格差を所与の前提と考えるならば、地方税として徴収する租税はむしろ最小限度にとどめ、その余は、国税として徴収したものをを用いて国が財政調整を図るという方式(国による財政調整)を採用することについては、連邦国家ではない単一国家である日本においては、それ相当の合理性があるという点は否定できないであろう。

もちろん、それにもかかわらず、仮に、どうしても地方税として徴収するという建前にこだわるといのであれば、そのような前提の下で、東京都の独り勝ちを防止するためには、東京都において地方税として徴収した租税の一部を、(東京都なり、地方団体の連合体の手により)他の地方団体に振り分けるとい方式(地方団体の連合体内部における財政調整)を採用するしかないといえよう。

現実には、東日本大震災の復興財源として固定資産税を活用しようという考え方が主張されているというが、これなどは、東京等で多めに徴収された税収を被災地に回す、という発想のあらわれであるといえよう。

しかし、そのように、国による財政調整ではなく、東京都等の豊かな一定の地域で徴収した地方税税収の一部を他の地域に回すという方式をあえて採用するとした場合においては、当然のことながら、何故にそれほどまでに地方税にこだわる必要があるのか、という根本的な問題が常に残るのではなからうか。

これは、換言すれば、地方団体の連合体という「第2の国家」を通じた財政調整と、国による財政調整との間で、果たしてどこに本質的な差異があるのかという問題である。

地方団体が徴収した地方税の税収の一部を他の地方団体に回すことが果たしてどこまで地方分権なのか、なかなか容易に答えられる問題ではないのではないかと思われる。

ここに、地方税の分野における地方分権に関する最大のジレンマがあるといえるのではなからうか。

4 地方団体間の扶助と応益原則

しばしば、地方税は応益原則によって課さ

れると説かれることがあるが、必ずしも妥当ではないといえよう。

国税も、世界的に見れば、応益原則により課税されていることになるし、地方税も、人头税でもない限り、担税力に応じて課税されているという事実を、否定することはできない。

しかし、ここではこのような点にこれ以上は入り込むことなしに、地方税において、抽象的なものとはいえ応益原則が一定の役割を仮に果たしていることを、とりあえずの前提として考えてみよう。

すると、応益原則は、上の3で述べた地方団体間の扶助という考え方に真っ向から反するものになってしまう可能性があると思われる。なぜならば、応益原則に基づいて東京都で徴収された租税の税収を、東京都の納税者が何らの便益も受けていない無関係な他の地方団体に回すことは、応益原則を正面から破壊することに他ならないと考えられるからである。

しかしながら、地方団体間の扶助を行うべきであるとする根拠が、国からの受益に関する地方団体間の格差の是正にあると仮にすれば、話はまったく別であろう。

この場合、国によりなされてきた東京都への集中投資により、税源の東京都への集中がもたらされたのであるから、東京都は国から受けた受益を、国に返すか、他の地域に回すかすることが、むしろ適切なことと考えられるのではなからうか。

すなわち、国の活動の影響を受けて歴史的に形成されてきた現状における経済格差を所与の前提として応益原則が唱えられてしまうと、東京都のみに一方的に有利な結果がもたらされてしまうのであり、その点を是正する

ことには一定の意味があるといえよう。

結論

それぞれの地方団体が独自の課税権を有しているのであれば、それらの課税権の間で、国際課税の世界におけるが如き衝突が発生することは不可避である。地方税制度は、このような地方団体の課税管轄権の競合を当然の前提としなければ、成立しえないものである。そして、地方団体の課税管轄権の衝突は、法的には、地方税法によって調整が図られている。

しかし、そのような地方税法による調整を前提としたとしても、立法＝税制改革をめぐる行われる税源の地方団体間の奪い合いは、現実には地方団体の経済力に大きな格差が存在する場合に、無視できないほど深刻な問題をもたらす。

そして、そのような地方団体間の税源をめぐる競争において、必然的に、東京都は圧倒的に優位な地位を占めるのである。

したがって、中央集権のもたらす問題点は、国と地方団体の関係において生ずることは当然であるとしても、それにとどまらず、むしろそれ以上に深刻なかたちで、地方団体間における東京対他の地域の関係において生ずるということができよう。

そして、そのような点を前提として、望ましい租税制度の方向性を探るとするならば、東京都の独り勝ちを防止しながら、しかも地方分権を図るという方式しかないのではなかろうか。

すなわち、中央集権的な制度を少しでも地方分権的な方向に変更すると、そのような方向性を進めれば進めるほど、少なくともここ

当分の間は、税収は、東京都において必然的に豊富にあがるという皮肉な結果になると思われるからである。

それ故に、そのように圧倒的経済力を有する首都としての東京都にふさわしい租税制度とは、何らかのかたちで、東京都において豊富にあがる税収の一部を、財政力の乏しい自治体に振り分けるための確固とした方法を、明確なかたちでビルトインしたものでなければならぬのではなかろうか。

そして万が一、そのような調整を無視するならば、地方分権を推し進めた場合の租税制度は、地方団体間の税収格差をそのままに放置するという方向に作用するであろうから、東京都のみが十分な税収を得ながらも、他の自治体は貧困に喘ぐという、かなり矛盾したものになりかねないのである。

仮に、住民の福祉の程度を、地方団体ごとにあまり格差のあるものとしなないようにすることが政策として望ましいものであるとするならば、東京都のような圧倒的な経済力を有する地方団体の存在を前提にして考えた場合に採用すべき、望ましい地方税制度とは、すでに述べたように、①地方税の比率を下げ、国税の比率を高めることにより財政調整をはかる（国による財政調整）か、あるいは②東京都で地方税として徴収した税収の一部を他の地方団体に引き渡す（東京都という第2の国を通じた財政調整を行う、一種の共同税方式）か、いずれかの方式しか存在しないのではなかろうか。

以上のように、現代の日本における東京都の圧倒的な優位という特殊性を正面から受け止めるならば、中央集権的な国家の首都への権限集中が生ずる背景としての国による東京への集中的な投資を無視して、単に地方分権

というスローガンから国と地方団体の関係を抽象的にとらえて、単純かつ情緒的に結論を導こうとすると、かえって大きな問題が生ずることになる。

なぜならば、重要な問題は、中央集権か地方分権かではなく、地方団体間の格差是正のために、東京都から他の地方団体への税収の配分をどのようなものとして仕組んでいくか、という点にこそあるからである。

もっとも、ここで述べてきたような方向性も、つきつめれば、要は程度問題であり、東京都から他の地方団体への税収の配分が、単なるばらまきにおわってしまってはならないことは論をまたない。

なお、本稿は、事業税の一部を都市部から

その他の地域に回す制度としての地方法人特別税を正当化するにとどまらず、その他の租税についても同様なことが可能であることの根拠を示そうとするものである。

たとえば、固定資産税は、応益課税の代表のようにいわれるが、土地についての行政サービスが、都市部において、その他の地域より著しく大きいとは必ずしも考えられない。しかるに、都市部においては、国による都市部への集中的な投資の結果もあって、地価が著しく高く、そのために固定資産税の税収も莫大である。

そうであるならば、固定資産税の一部を、地方法人特別税のように国税として地方部へ回すという制度も考えられるであろう。

「都市問題」公開講座ブックレット 19

地球温暖化！自治体はどう応えるか

◆基調講演

浅岡 美恵 NPO 法人気候ネットワーク代表・弁護士

◆パネルディスカッション

パネリスト(五十音順)

- | | |
|-------|-------------------|
| 飯島 博 | NPO法人アサザ基金 代表理事 |
| 窪田 亜矢 | 東京大学大学院工学系研究科准教授 |
| 駒宮 博男 | NPO法人地域再生機構 理事長 |
| 鈴木 重男 | 岩手県葛巻町長 |
| 五石 敬路 | 東京市政調査会 主任研究員(司会) |

編集・発行 東京市政調査会
2010年5月、A5判、84頁
定価500円(税込、送料180円)



一喝破風雲 子どもの最善の利益と被ばく……………後藤弘子…………… 1

●特集1 巨大災害、原発事故からの復興

巨大津波に向き合う都市計画——津波に強いまちづくりに向けて……………	中島直人・田中暁子……………	4
IT化社会の自治体機能を被災時にはどのように確保するか……………	井ノ口宗成……………	15
被災農地・農村集落の復旧と復興……………	有田博之……………	21
東日本大震災から東京の震災復興を再考する……………	中林一樹……………	28
復興財源、最善解は公債発行——負担が大きすぎる臨時増税……………	井堀利宏……………	36
東電原発事故後の、日本のエネルギー政策のあり方……………	室田 武……………	41
日本の電力システムと電力融通の歴史的経緯……………	中瀬哲史……………	47

インタビュー 萩の魚の底力——萩の地から、維新再び

中澤さかな 道の駅「萩しーまーと」駅長…………… 56

●特集2 「石原政権」下の東京都政

東京都知事の「立ち位置」……………	塚田博康……………	70
石原都政下の組織編成と人事政策……………	松井 望……………	79
石原都政の思想と戦略……………	内山 融……………	92
分権改革下で、東京都のとるべき租税政策……………	中里 実……………	100
東京都政の「福祉・教育改革」の虚実……………	葉上太郎……………	108

研究報告論文 市街化区域・市街化調整区域の成立過程に関する研究

——都市計画法案の国会審議を中心に…………… 田中暁子…………… 116

投稿論文 地域開発と入会紛争——馬毛島入会権確認請求訴訟事件…………… 牧 洋一郎…………… 126

書評 A. カパッティ、M. モンタナーリ著『食のイタリア文化史』…………… 三宅博史…………… 136

新刊紹介 『中国はいかに国境を書き換えてきたか』／『国際共通語としての英語』／『復興の道なかばで』…………… 138

蔵のなか 東京市政調査会編『東京都の区の再編成に関する調査』…………… 中嶋いづみ…………… 139

文献情報 2011年6月…………… 140

編集長コラム…………… 68