

第5回地方法人課税のあり方等に関する検討会

平成25年2月12日

【神野会長】 それでは、少々時間前でございますけれども、委員の皆様方、すべておそろいでいらっしゃいますし、また、政務官にもご臨席いただいておりますので、第5回になりますが、地方法人課税のあり方等に関する検討会を開催させていただきます。

本日は、皆様ご案内のように、公務が大変お忙しい中を総務省の北村大臣政務官にご臨席を賜っております。初めに、一言ご挨拶をちょうだいできればと思っておりますので、よろしく願いいたします。

【北村大臣政務官】 ご紹介を賜りました総務大臣政務官を拝命いたしております北村茂男でございます。会議の始まる前に一言ご挨拶をさせていただきたいと思っております。

神野会長をはじめ、委員の皆様方には、何かとお忙しいところをお集まりいただきまして心から感謝を申し上げます。地方法人特別税と地方法人特別譲与税、そして地方法人課税のあり方の見直しは、さまざまな立場からのご意見があるところでございます。また、難しい問題であるということも十分承知をいたしております。税制抜本改革法に規定されていることでもございまして、しっかりと検討を進めていかなければならない課題だと考えております。

私自身も、長年、30年弱にわたって石川県議会議員として地方政治にかかわってまいりましたので、地方財政の中で、その財政状況等、厳しい状況については十分認識をいたしているつもりでもございます。また、法人課税等は、私ども地方にとっては基幹税目でもございますし、重要な財源であることはもう言を待ちません。どうぞ地方の切実な声をしっかり踏まえることができますよう、皆さん方の最善のご検討に期待を寄せているところでもございます。皆様方のさまざまな見地からの活発なご議論をお願い申し上げたいということを申し上げさせていただきまして、一言のご挨拶にさせていただきたいと思っております。どうぞよろしくお願い申し上げます。

【神野会長】 どうもありがとうございました。北村大臣政務官には、ご公務のためここでご退出されることになっております。わざわざお忙しい中、お時間を割いていただきまして本当にありがとうございました。

【北村大臣政務官】 ありがとうございました。よろしく願いいたします。

【神野会長】 それでは、議事に入らせていただきます。委員の皆様方には、今月は大学関係者にとって入試その他などで大変お忙しい月ではないか、シーザー暦だと2月は最後の月で、文字通り、先生が走っているような月になっているかと思いますが、万障繰り合わせてご臨席いただきましたことを重ねて御礼を申し上げる次第でございます。

本日は、所用のため、中里透委員、沼尾波子委員、石井隆一委員、汐見明男委員からご欠席とのご連絡をちょうだいいたしておりますので、ご報告をさせていただきたいと思っております。

それでは、議事に入らせていただきますが、今回の検討会も前回に引き続きまして、それぞれの専門分野でご活躍の有識者の皆様方をお招きいたしまして、ご意見を拝聴した上で意見交換を行って、検討課題について議論を深めていきたいと考えております。

今日、お招きしております先生方は、明治大学大学院法務研究科教授でいらっしゃいます碓井光明先生、それに東京大学大学院法学政治学研究科教授でいらっしゃいます中里実先生、この2名の先生からご意見を拝聴することになっております。

進め方ですが、25分程度、先生に発表していただいた上で検討課題について意見を交換させていただきたいと思っております。

順番ですが、まず初めに碓井先生からご発表いただき、その後、中里先生という順番でヒアリングをちょうだいする予定にしております。もちろん、これまでと同様に、今回もこの検討会につきましては公開をさせていただきたいと思っておりますので、ご了承いただきたいと思えます。

それでは、碓井先生にお願いしたいと思えます。

【碓井教授】 ただいまご紹介いただきました碓井です。どうぞよろしくお願ひします。

【神野会長】 碓井先生には、本当にお忙しいところ、私ども検討会のためにわざわざお時間を割いていただきまして本当にありがとうございます。今、申し上げましたが、25分程度、ご発表いただいて、その後、15分程度、意見を交換させていただきたいと思えますので、よろしくお願ひいたします。

それでは、ご発表のほうをよろしくお願ひいたします。

【碓井教授】 本日はこのような大変重要な検討会にお招きをいただきまして光栄に存じます。ただ、こういうときの前置きをするのは禁じられていることとは承知しておりますが、私は、この数年、もっぱら行政法の講義・研究に明け暮れておりまして、今、来るときも、行政事件訴訟法の何条とか、そんなことばかり頭にありまして、地方税のことと

はもう無縁の世界を歩んでおります。本日ここにいらっしゃる先生方もそうですし、また、いただきました議事概要によりますと、既に高名な先生方のご意見も出されている。さらに、本日は私の後に中里実教授が、立派な論文も添えた上で発表されるということで、私としては、本当は穴があったら入りたい気持ちであります。そういう意味では、もはや素人の意見だというふうにとめていただけると幸いと存じます。

お手元に「地方法人課税について考える」というメモを用意させていただきました。恐らく、今回のこの検討会の中には、地方法人特別税等のあり方等のことがきっかけになっているかと思えますけれども、結論として申しますと、私は、応益課税というのは重要であるけれども、余りに法人課税に地方税のウェートをかけることは好ましくないと、こういうふうを考えているわけです。それとの引きかえで、地方公共団体の財政需要をどう賄うか、また、全国になるべくサービスが行き渡るようにするにはどうするかという、これは財政調整の仕組みはどうしても必要になるわけでありまして、その意義は、幾ら強調しても強調し過ぎることはない。しかしながら、その中に、余りに時々政策が織り込まれるようなことは避けることが望ましいというのが私の基本的な意見でございます。

そういう結論だけ申し上げて中身に入らせていただきます。まず、法人課税というときに私がどういうふうにとめたかということ、例えば、納税義務者が法人である税を意味すると仮定しますと、固定資産税等も当然、納税義務者になっているわけでありまして、あらゆる税金、入湯税のようなものを除く地方税のほとんどすべてが含まれてしまうことになります。また、負担が法人に帰着する税、そういう議論の仕方をしますと、これは一体、帰着がどうなっているのかという論証が、私のような実証分析に疎い者にとっては全く見当もつかないのです。恐らく、皆様もそうでしょうし、今回の検討会も、法人所得課税とか、あるいは法人事業に対する税、こういったものを地方法人課税として受けとめていらっしゃるのではないかと思います。ただ、この法人事業に対する税という場合には、その中身をどう組み立てるかによって実質的な内容が異なり得るわけでありまして、この点は、法人事業税について一定規模以上の法人でございますけれども、いわゆる、外形課税が導入されて、その辺の変動を生じていることはご承知のとおりであります。

最後の箇所、「このほかに法人が租税の徴収の役割を担う税もある(形式は特別徴収義務者)」と書いてありますが、何を考えたらいいかというといろいろあり得るのですけれども、例えば、今、法定外目的税でしょうか、産業廃棄物税という税金が多くの県で採用されていますが、恐らくこれは、最終的には産業廃棄物の排出者の負担に帰すると思います。

恐らく今、特別徴収義務を負っているのは、その最終段階のところであろうというふうに思います。あるいは、これは特別徴収義務ではなくて、本来の納税義務者と位置づけられているかもしれません。にわか勉強の私の誤りがあれば、それは訂正をさせていただきたいと思います。

あるいは、今はほとんど意識されませんが、かつて文化観光税とか、古都保存協力税といったようなものは、寺院とか、そういうところが特別徴収義務を負っていたわけですが、寺院の場合ですと、拝観者が納税義務者と位置づけられていたことはご承知のとおりであります。

さて、2の「地方法人課税に関する留意点」というところであります。地方法人課税ですから、当然、個々の自治体と法人とのリンクがどうなっているかということが問題になりますが、不動産の場合には比較的明確であるということになります。不動産を含む広く資産というものを取ってみた場合、資産という広いものを取ってしまいますと、これは種類によっては不明確だということになります。それから、事業の場合にも、先ほど申し上げたとおりであります。課税標準の選択によっては明確な場合もありますし、逆に明確でない場合もあるということになります。

例えば、現在の法人事業税の外形課税のところには資本割というのがありますが、資本割という場合に、個別の自治体との関係においてリンクがどうなっているのかと考えてみてもよくわかりません。ひょっとすると、そういうことがあって資本割の比率が低く抑制されているのかどうか、導入のころの議論は全く記憶にございませんが、あるいは、そういうことが考えられていたのかもしれませんが。

所得の場合も、実は関係が明確には認識できないわけでありまして。現在、地方法人課税については複数の地方公共団体にまたがって活動している法人の場合には分割基準の適用を受けるわけですが、これも、言うまでもなくフィクションに基づくものでありまして、それほどリンクが明確であるとは言いがたいわけでありまして。

(2)の「地方法人課税の決定主体」というところですね。地方法人課税の中身を決めるのは、一体どの行政主体かということが問題になります。中央政府というのは全国一律の制度設計に向いているということになります。他方、当然、個々の自治体ごとの制度設計に向いているのは個別自治体であるということですが、これは後でも申しますように、現在、日本の法においては法人には投票権が与えられていないということに注意する必要があります。

それでは、法人自体も、ひょっとして法人課税の決定に関与する場面がありはしないか、こういう気がして一生懸命に考えてみましたところ、日本において、結構、紹介はされているのですが、制度化するに至っていないものとして、B I Dと呼ばれている「Business Improvement District」というものが、多くの国々、これは最初、カナダとかアメリカですが、その後、イギリスもイングランドとスコットランド、両方採用しましたし、ほかの国々、例えば、ニュージーランド、これは法制度化されたのかどうか存じませんが、実際には行われているということでもかなり広まっています。国によって、その仕組みはまちまちですから、ここに書いてあるのは一部、例えば、アメリカのニューヨーク州の場合などのことを書いてあるわけです。この場合には、B I Dというものに理事会が置かれて、そのB I Dの理事会の決めた税率を財産税に上乗せして課税してもらう。それで、課税してもらったものをそのB I Dが受け取って町の安全を確保したり、町の整備に充てると、こういう仕組みを採用しているわけであります。こういう場合ですと、町をよくしようという事業者自体の意思が反映されて、それがまた自分たちの町の発展につながるという見返りのある税金ないし賦課金であるといえます。ですから、負担をすることもやぶさかではないという状況のもとに置かれているわけであります。

「(3)地方法人課税による税収の使途」というところですが、当然、一般の目的に充てるものが普通税だということになります。特定の目的に充てるという場合に、これが目的税方式というふうに考えるのが自然であります。日本の場合には、普通税の形の体裁をとっていながら、実質的な使途を示す課税の方式が徐々に見られるわけであります。ご承知のとおり、現行消費税、国の消費税の場合がそうですが、自治体の場合にはどうなるかということを一応、おさらいのために申し述べておきたいと思えます。

今日は、小西先生とか、大変深いご研究をされている方は当然のこと、「私の本を読めば出てくるからそこを読め」と言われそうなことなのですが、あえて申し述べさせていただきます。国の場合には、予算総則について財政法の22条の6号におきまして、いろいろなものを書きなさい、後から2番目くらいですが、「各号に掲げるものの外、予算の執行に関し必要な事項」というのが財政法に掲げられています。それを受けて各年度の予算総則に消費税の使途を掲げるということに不自然さはないということになっているわけですが、他方、不勉強であります。私のにわか勉強によりますと、地方自治体の場合にはどうなっているかという、予算総則の様式に関して省令によって定められております。そこには、今、申しました財政法22条6号に相当するような部分が見られない

わけであります。この省令の定めを尊重する限りは、使途の特定ということを経算総則において行うことができないという実情にあるわけでございます。

ご承知のとおり、現在、名称は森林税か、水源かん養税かわかりませんが、多くの県が県民税の超過課税を実施しております。県民税は、当然、地方税法の上では普通税という位置づけになっているわけですが、国の消費税にならば、予算総則の中に、これは、そういう森林育成や水源かん養目的に使うのだということを書いてもよさそうなのですが、省令の拘束力というものを肯定する限り、そういう付加的な定めが禁止されるということになります。そのこと自体は、私のように行政法を研究している者の研究テーマでありますから、省令を破ってもいいかというのはそれとは別に検討させていただくことにいたしまして、ここでは、問題の所在だけを申し述べさせていただきます。

それから、地方自治体の場合には、そういう使途を示すということを過去にはやってまいりました。法人に直接関係をしていない特定目的に充てるということも行ってまいりました。私、長年、神奈川県に住んでおりますけれども、今の超過課税をどういうふうに説明しているかは直接、存じませんが、かつては神奈川県の「高校100校計画」、今や高校はどんどんつぶしていく時代になってまいりましたが、かつて「高校100校計画を実現するため」と称して法人に対する超過課税を説明したわけであります。もちろん、教育というものの外部効果に着目して、これは法人に関係するのだと、そういう大きな大上段の議論をすることも可能かもしれません。しかし、やや、間接の上のまた間接だという気がするわけであります。いずれにしても、法人に直接関係する目的に充てるのだと述べたほうが、納税する側の法人の理解を得やすいということになります。

次に、「地方法人課税の問題点」ということで議論をさせていただきます。言うまでもないことですが、皆様の検討会においても常に頭をよぎっておられるのが税収の偏在ということだろうと思います。その場合に、法人課税の仕組み自体において税収の偏在を是正する試みというのがあるわけで、それだけで説明すると当然、異論が出ますが、分割基準というものが挙げられます。分割基準のうちの先ごろ廃止されたものに、本店の割り落としがあったと思います。それなりの説明をして分割基準をつくっていることにはなっているのですが、本音においては、やはり、財政調整的な発想というのが根深くあったのだろうと思います。それは現在でも、ひよっとするとあるのだろうと思います。当然のことながら、分割基準による是正には限界があるというふうに思うのが普通だろうと思います。

そうしますと、偏在ということに鑑みますと、法人課税は、なるべく広域の政府の税に

することが望ましいということになります。また、複数レベルの政府が課税すること、それは認めるといたしましても、課税する割合、度合いは、広域の政府ほど高めることが望ましいというふうには私は考えます。それは投票権のこととも関係してくることでもあります。

それから、法人課税を所得課税等と捉えた場合は、多分、源泉地主義の課税ということが言えるのではないかと思います。そうなりますと、それを強化いたしますと法人が逃げていくということで、自治体としては、その移転を防止するように競争せざるを得なくなるであろうし、それからまた、租税輸出という現象も生ずるとされております。それから、私たちは、法人の景気がいいときだけを想定して議論するわけにはまいりません。そこにメモいたしましたように、地方税におきまして、法人課税のウェートが高い場合どういう問題が生じるかというのと、とりわけ、巨大企業の動向によって自治体の財政状況が大きく左右されてしまう。そこに『巨象』に翻弄されることもある」と書いたわけではありますが、今年は景気が上向くと世の中が期待を持っておられるようでありますけれども、昨今の状況では、せっかく企業を誘致したけれども、その誘致した企業が店じまいをせざるを得ない。長い期間にわたって税収の確保を見込んでいたのに、それが途切れてしまう、こういう状態も生じているわけでありまして、そういうものである、つまり、法人課税のウェートを高くしていると、法人課税というのはそういうリスクを伴うものであるということ十分に認識しておく必要があるように思います。今、源泉地課税の弱点というふうに申しましたけれども、しかし、法人の応益の事実、これは否定することができないわけであり、適度の負担にとどめるべきであるという趣旨でご理解をいただければ幸いです。

それから、「法人には投票権がないことの問題」と書かせていただきました。応益課税を肯定するといたしましても、投票権のない法人に過度な負担を求めることは不合理であるということになります。ただ、この点、投票権がないということの問題は、広域政府になればなるほど緩和される。これはもちろん、今、グローバル化された時代ですから、外国も頭に置けば、「いやいや、国になったって同じことだ」と言われそうですが、まあ、しかしそれは程度問題でございまして、広域の政府になればなるほど、株主がその市の中にいなくても、あるいは、県の中にいなくても、日本国の中にはいるであろうという度合いが高まると、こういう趣旨であります。国税の場合のほうが何らかのルートで法人の意思も実際の投票に反映できるであろうということでもあります。

今日、法人課税ということだけで申し上げていいのかわかりませんが、私は、最も狭域の自治体の選挙におきましては、何らかの方法で法人の投票ということも認めるべきであ

る、そういう制度を検討すべきであると考えています。検討すべきということで、その合意が得られるかどうかわかりませんし、その代表の仕方をどうするかという大きな問題もあるわけですが、外国には、そういう制度を採用しているところもあって、それによる弊害が余り言われていないというところもあるように聞いておりますので、検討に値する問題だろうと思います。

(4)の「法人課税の代替財源」というところに移らせていただきます。今のような考え方によりまして、地方法人課税のウェートを減らすということは、法人課税に関しては広域政府の課税を優先する、国税優先ということにするのが望ましいのではないかというのが私の意見であります。そしてまた、所得課税に関しては、狭域の政府であればあるほど、これは個人も含めてですが、居住地課税が望ましいということになります。そうなりますと、個人住民税の税率の引き上げということになりますが、これは、先ほどの税源の偏在との関係では、どれだけ軽減できるか、あるいは、ひょっとして全然貢献しないのかわかりませんが、個人住民税の税率の引き上げが1つの検討課題になるように思います。

消費税課税に関しては、いわゆる、仕向地課税が望ましいということになるのであります。地方の消費税、これは必ずしも地方消費税という意味ではありませんが、地方の消費課税のウェートを高めるという政策、これは1つのアイデアとなると思います。ただ、よく指摘されておりますように、地方消費税の場合には、その充実にもかかわらず、徴収については国税組織に依存せざるを得ないということをどう見るかという問題は残されているわけでございます。また、地方消費税につきましては、清算基準というものが大丈夫なのかということももう一度、検討する部分がひょっとしてあるかもしれません。

それから、これも今日の本題から外れることかもしれませんが、皆様ご承知のとおり、法人住民税の均等割につきましては、資本金等の金額によってブラケットが設けられております。これは、私の理解が間違っていなければ、例えば、同じ規模の事業所が複数の道府県、あるいは複数の市町村にある場合、そこにある事業所規模が全く同じであると仮定しましても、その法人の資本金等の金額がどれだけであるかによって均等割が左右されてしまうという仕組みなのです。これは後でしかるべき方から、間違っていれば議論のときに修正していただきたいと思います。普通の応益課税の原則からすれば、均等割というのは最も応益的なもののはずですけれども、均等割にそんな違いがなぜあるのですかと私は素人的な疑問を持っているわけでありまして。

4のところは、先ほど冒頭で述べましたことと関係するのですが、「地方法人課税と財政

調整」ということで、税制に財政調整を組み込みましょうという考え方と、いやいや、そういうのをなるべく排除して独立の財政調整を行うことにすべきであると、こういう考え方とがありますが、私といたしましては、税制に財政調整を組み込む場合には、地方税の原則、何が地方税の原則かという、それ自体が問題ですが、地方税の原則から離反する恐れが大きくなる。そこで、税制を通じた財政調整はなるべく避けて独立の財政調整制度によることが望ましいと考えております。どのような財政調整制度がよろしいか、地方財政審議会で十分に検討していただければと存じます。

あと、いろいろメモさせていただきましたが、間もなく時間になってしまいます。そういう場合に、当然、地方交付税制度についてのいろいろな問題点、議論があり、そういう中では、神野先生なども使われる、どちらかの言葉を使っておられるか、地方共同税、地方共有税、最近の地方財政に疎い私としては、どっちがどっちを指すのかわからないくらい理解が疎いのでございますが、そういうのもいいですけども、現在の地方交付税を存続させるとしても、地方財政計画というものをどういう考え方で組み立てていくのかということ、あるいは、基準財政需要額というものの中に、過去においては、ややもすれば国としての誘導政策が盛り込まれてきたといったような問題があったように思います。

そういうわけで、日ごろ勉強していないものですから、誤っているところは正していただくことにいたしまして、私からの意見の陳述とさせていただきます。

【神野会長】 はい、どうもありがとうございました。租税法の立場から幅広くご意見をちょうだいしたわけでございますけれども、委員の皆様方、いかがでしょうか。吉村委員。

【吉村委員】 どうもありがとうございます。やはり、法律家の観点からしますと、課税の内容を決定する場合に、その決定をどこで決めるのか、あるいは、それに参加する者がどういったものであるべきかというのが関心を引くところだと思います。その点で、本日も指摘があったように、地方法人課税の決定主体に注目をされるのは、あるべき税を考える1つの視点なのだろうというふうにお伺いしたところです。

その議論の射程がどこまで及ぶかというのを少しお伺いしたいと思います。2ページ目、「地方法人課税の問題点」というところで、(3)が決定主体に対応していて、結局狭い範囲で課税の内容を決めることにしてしまうと、法人のステークホルダーのうち特定の集団だけが、そこで声を上げるということになり、法人課税として望ましい状態にたどりつかないということが指摘されているのではないかと思います。今、現状として存在している

地方法人特別税を念頭に置いた場合に、この議論をどう考えたらよいのかということをし考えました。

例えば、地方法人特別税は、国会で国税として設定をした上で、それを地方に配るといふことで制度は仕組みられています。決定については、形式としては法律であり、国会でつくるのだということにしている。その上で集めた税金を、半分は人口を基準として配ることにしていて、結局、税としての性格は薄められています。ご報告の前半のほうでも触れられていますけれども、税収や決定主体という評価軸をそれぞれどういうふうにと考えたらいいのか。これは、組み合わせによって税にもいろいろバリエーションがあるのだと思いますけれども、論者によっては、現行の地方法人課税は、ある意味折衷的な税制ということになるのだと思いますが、そういったものをどう評価したらよいのかということについて、碓井先生のお考えをお伺いできればと思います。よろしく願いいたします。

【神野会長】 よろしいですか、お願いします。

【碓井教授】 私、現状は、法定外税を別とすれば、結構、私の考え方に沿っていると思います。ご承知のとおり、個人の住民税については制限税率がなくなった、たしか、そうですね。しかし、法人課税についてはいずれも制限税率がある。そういう議論をきちんとしたかどうかはともかくとして、現実としては、あります。もちろん、実際の財源確保の観点からそういう制限税率を取り払うべきだという議論があるとすれば、私は現在のよ様な制限税率があるほうが好ましいと思っています。

それから、先ほどの地方法人特別税ですが、これは考えてみれば法律で決めてしまっていることですから、その限りでは問題にはならない。ただ、別の観点で、私が先ほど申しましたように、税制に実質的な財政調整を取り込んでいる点において、違和感をやや感じるということでございます。吉村委員へのお答えに余りなっていないですが。

【神野会長】 よろしいですか。

【吉村委員】 とりあえず。

【神野会長】 はい。あと、いかがでしょうか。林委員、どうぞ。

【林委員】 どうもありがとうございました。お話のときに、これは碓井先生の考え方ではないとおことわりされたんですけども、「均等割が最も応益的」というフレーズをお聞きしました。こういった議論の背後にあるロジックはどのようなものなののでしょうか。

【碓井教授】 私も全くあやふやな理解でございますが、事業活動で利益が出るか否かにかかわらず一定の事業規模でやっていたら、その事業規模をどう捉えるかが問題ですが、

資産を使い、従業員を雇い入れれば、それなりの受益関係にあるはずだと。それで、そういう受益関係に応じた負担というのは、所得等にかかわりなく一定程度は負担してもらうべきだと、そういう考え方だというふうに理解はしておりますけれども。

【林委員】 今日法学の先生がいらっしゃるのでいろいろ聞こうかと思っています。「応益」の対の概念として「応能」という言葉があります。応能とは、能力に応じて負担が増えるということで均等割的な考え方ではないですね。ここでは所得が能力に対応するというので、所得が増えれば負担が増えるということが意味されていると思います。なぜ応益ということになると、言葉としては応能とパラレルの関係にあると私は思うのですが、便益にかかわらず払うお金が定額でなければならないのでしょうか。このロジックが、まだ私としては整理しきれていません。法学的にはこの点どのように整理されているのか、後で中里先生にもお伺いしたいと思っているのですが、ご教示よろしく願います。

【碓井教授】 この点は、私がお話しするより、東京大学で租税法を担当している中里教授に講義をいただいたほうが間違いがないと思います。ただ、私の昔の記憶をたどりますと、応能・応益というときに、2つの場面の使い方があって、課税の根拠としての応益課税ということ、「応益」という言葉、それから、負担の程度を求めるときに能力に応じてという「応能」か、受益に応じてという「応益」と、応益という2つのレベルでの使い方が多分あるのだらうと思います。ですから、今は、法人について言えば、応益課税の考え方を取って、ひょっとして応能の負担の程度を求めて、そういう説明になるのかもしれませんが、これは神野会長のほうが……。

【神野会長】 いえいえ。はい、あと、ほかにいかがでしょうか。よろしいですかね。

我々、ドイツ財政学の立場だと、応益といったときの租税という利益説は、社会契約説的な利益説で、おっしゃったような功利主義的な、誰に利益が渡るということではなく、社会を形成したとき、したがって、最初にできているレイトなどについても、救貧税、つまり救貧活動に使われるわけですが、その利益は救貧者ではなく、そのことによって社会が安定し、社会契約をした利益として受けとるという、そういう理解をとるわけです。

それから、あと、能力についてもアダム・スミスの、「能力に応じて」、したがって、その後、「所得に比例して」というふうに言っていて、こちらを「応益」と我々は呼んでいます。つまり、累進税率に反対するか、賛成するかで決めているわけですが、その点から言うと、今の理解では、租税法全体かどうかわかりませんが、利益といった場合には功利主

義的な利益説に立っている、つまり、社会契約説的な利益ではない、そういう理解でいいでしょうか。

それから、それは、法人所得課税と法人事業に対する課税と、最初にお分けになったんですが、後のほうになってくると、いずれもということでしょうか。つまり、広域の政府のほうが好ましいというのは、いずれもというふうに理解していいのか、所得だけなのかということをお願いたします。

【碓井教授】 はい。私は、いずれも広域のほうが望ましいと、結論としてはそう思います。ただ、冒頭にも申しましたように、事業税というのは、その仕組みの組み立て方がいろいろありますから、組み立て方によっては所得課税方式でない場合には、それは、より狭い政府の税としても構わないということが出てくるかとは思いますが。

それから、前のほう、これはもう逃げて、後で中里教授にご講義をお願いします。

【神野会長】 はい、どうぞ。

【小西委員】 せっかくの機会ですので、ぜひと思いつつ、もうそんなのは答えるに値しないということでしたらお答えいただかなくても結構なのです。ちょっと前置きをいたしましたが、本日お教えいただきましたように、地方法人課税にとどまらず、法人税そのものは、その性格づけとか、その根拠とか、実体法上の問題とか、しょせんフィクションにすぎないとかいうようなことで、けちをつけようと思うと、もう幾らでもけちがつけられるのですけれども、かといって、けちはつけられるんだけど、実態的に何か不思議に据わりがいいみたいなどころがあって、やはりなくせないというところがあると思うんです。

私は、本籍は経済学なんですけれども、「経済学的には、法人は実在説ではなくて擬制説なんです」と言い切る先生がいらっしゃるのですけれども、そう言われて、何か私は立ちくらしそうになったことがあります。「そんなことを言われても、法人は実在でしょう」とか何か言うと、「それは経済学にはあり得ない」とか何か言われるようなことがあるんです。やはり、実在説か擬制説かというところがきわめられないので、まあ、どっちもあるとしか考えようがないと。本日お教えいただいたことも含めて、どう議論しても整理できないけれども、何かそれなりに実態があるというものについては、まあ、その存在を認めてやってもいいじゃないかというような議論は、法律の世界の中でも十分あり得るということなのではないでしょうか。やっぱりそれは、どこかがきちんと理論的に整理しないとだめなんですということなのではないでしょうか、ちょっと質問になっていないのですけれども、いかがでしょうか。

【碓井教授】 私の一番苦手な質問ばかりで困るのですけれども、余り理屈を考えているわけではございませんが、法人の活動実態、これは否定できないと思います。ですから、法人の活動実態に対してそれなりの税負担を求めていくということは、私はごく自然のことであると思います。ただ、それをどのレベルの政府がという点では、検討の余地がいろいろある。そういう意味では、「実在」という言葉に乗っていいのかどうか知りません。活動実態は全く否定できないと思っています。

【神野会長】 ほかにいかがでしょうか。関口委員。

【関口委員】 1つだけお聞きしたいことがあります。独立の財政調整という話と、税制に組み込む財政調整という2つの観点からお話をいただいたと思いますが、お話の中で出てきた法人課税の中での分割基準というものと、消費課税の部分の地方消費税の清算基準の話というのは、先生のお考えの中では、どちらの分類で、どういった思考をお持ちなのかということをお聞かせください。

【碓井教授】 地方消費税について言えば、これは別に、よく調べてみなければわかりませんが、一応、清算をしていくということによって何も財政調整をしようという趣旨はないのだろうと思っています。もっとも、清算基準を精査しなければわかりませんが、建前としてはそうなっているのだろうと思っています。それから、分割基準のほうも、先ほど申しましたように、建前はそうではないけれども、分割基準でどういう、何分の一にするとか、何倍にするとかという議論をするときには、実質においては財政調整的発想が込められていたのではないかとことです。建前はそうになっていないのだろうと思います。だけど、内に秘められているのは財政調整的な発想だったのではないかと、こういうことです。何か、総務省の方もいらっしゃるところで申し上げにくいことで、訂正は後で幾らでもします。

【神野会長】 よろしいですか。辻委員。

【辻委員】 ご説明いただいたのですが、法人には投票権がないという問題提起の中で、広域政府になればそれが緩和されるというご説明だったのですが、緩和というのは、広い政府になるのでその偏在性を防ぎやすいということなのか、文字どおり、広域政府のほうで法人の意思決定を反映しやすくなるということを強調されているのか、そこのところをご説明いただけますでしょうか。

【神野会長】 よろしいですか。

【碓井教授】 はい。これ、今、申し上げているのは、法人には投票権がないというこ

とを前提にしています。そうすると、法人の意思というのも、結局はそれぞれの有権者の投票を通じて反映させるしかないわけです。そうすると、広い政府になればなるほど、有権者に法人の意思が反映されやすく、まあ、早い話が、北海道の株主さんは東京都のそれには関与できないけれども、日本国の国会議員の選挙には関与しているじゃないかと、そういう単純な私の発想です。

【神野会長】 いいですか。

【辻委員】 わかりました。

【神野会長】 これ、我々の理解から言うと、近代というのは人間を解放した制度で、所有の対象になるものを「物」と言い、所有の主体になるものを「人」と言っているのです。そうすると、「法人」というのは、これは人間ではないのだけれども、人間だとみなしたことになるので、ちょっと素人でわかりませんが、投票権を人間でないものにやっついのかどうかという話になるのですが、そのために、法人は所有の主体になることはできるけれども、同時に所有の客体にもなってしまうわけです。つまり、株式を買われるということに。それは人間じゃないから、つまり、我々は、法人のすべてを人間としたのではなく、ピノキオのようなつくり上げられたものだというふうになっているので、法人に投票権を与えなくてはいけないというのは、素人にとってはちょっとわかりづらいところがあるかなと思います。別に質問ではなく、感想でございます。

それでは、よろしいですか。

【林委員】 最後に1つ、お願いします。

【神野会長】 はい、どうぞ。

【林委員】 負担があるから投票すべきということなんですけれども、外国人が担税者である場合と、税を支払う企業が外国企業の場合を考えると～これはお答え頂がなくてもいいですけれども～そこまで考えると非常に複雑な問題になるのではないかという感じがします。

【碓井教授】 はい。

【神野会長】 はい、よろしいですかね。それでは、どうもありがとうございました。

【碓井教授】 ありがとうございました。

【神野会長】 お忙しい中、わざわざお越しいただいたことを重ねて感謝する次第でございます。

それでは、引き続き中里先生、お願いいたします。いつも申しわけありません。大変

お忙しい中をわざわざ私どものこの検討会のためにお越しいただきましたことを深く感謝申し上げます。25分程度でご発表いただいて、あと15分程度、意見交換をさせていただければと思っておりますので、よろしく願いいたします。

【中里教授】 中里でございます。今日はお招きいただきましてありがとうございます。総論的な、理論的な話は碓井先生のほうで網羅的にしてくださいましたので、私は思いつくポイントだけ幾つか述べることになるということを最初におわび申し上げます。

このような問題について一方的に何が正しいというのは言いにくい話でございまして、何が正しいかは政治過程で決まっていく話でしょうから、我々は粛々と分析をしているということではないかと思えます。必ずしも理論で割り切れないことをも研究の対象にするというのは、研究者にとっての宿命のようなところがございます。とくに法律の理論というのは、人を説得するための道具のようなところがあって、経済学のように査読付の雑誌で、どちらが正しいかはっきりさせるというような世界に必ずしも生きていないものから、少し現実的な報告になることをお許しください。

経済学部の先生に、財政学と公共経済学と両方を教えていただきました。財政学は神野先生にずっとお世話になっておりまして、ドイツ財政学の考え方とか、フランスの話とか、北欧のことも含めていろいろお教えいただいております。公共経済学のほうは、学生のころに、貝塚先生に岩波の『現代経済学』シリーズの館・貝塚両先生の『財政学』という名前の公共経済学の教科書でいろいろ教えていただきました。そういうものをどういうふう
に法律の中に生かすかということが私どもの課題ではないかと思っております。経済学との連携を切ってしまうと財政の話というのは、どうも憲法の条文からすべて答えが出るというような、およそ実態とかけ離れた、そういうことを言っている方はいませんけれども、そういう感覚になってしまいますので、経済学の発想をできるだけ理解した上で取り入れていくということになると思えます。

今日申し上げたいのは、地方課税で、これは地方分権派の方と中央集権派の方とは、程度問題だと思うのでどっちが正しいと一概には言えないと思えますけれども、いずれの立場に立っても、地方税について考えていく際に、何というか、根本的な矛盾というか、難しい点があるということです。それは、地方税の比重を増やせば、地方団体間の格差が拡大する。同時に、地方税の比重を増やすと、国の調整財源が減少するわけです。したがって、地方税の比重を増やせば、地方団体間の格差が拡大するがゆえに、国による財源調整が必要になるが、逆に国の調整財源が不足するという解決できない矛盾がそこに生じ

ます。地方税の比重を増やせば問題が解決するのだったら話は簡単ですが、格差が生じてしまって、それを調整しようとしても国のほうの調整財源が必然的に減りますから調整がしにくくなるという、どうにもならない問題があります。

地方税の比重を落とすと、交付税等での格差調整はやりやすくなるわけですが、地方税収が減るということで地方分権の趣旨、あるいは憲法的な秩序もあるかもしれませんが、その中で、それはそれでそういうことに反対なさる方も多くいらっしゃるのではないかと思います。要はバランスで決まる話なので、どちらが一方的に正しいとか、そういうことにはならない。大体、地方財源の話というのは、理屈よりは総額の話で、総額で幾ら国から地方に渡せばいいのかということをも分政治的に常に議論しているのではないかと考えておりますので、大人の世界なのではないかと考えています。

考え方ですが、そこにあるとおり、地方団体の財政力格差は、当然のことですが、地方税収の多寡に起因するので、何らかの調整が必要だということは否定のしようがないことです。東京都という突出した団体の存在を前提とすると、今の地方交付税だけでは、不交付団体と交付団体の間の十分な財政調整はなかなか難しいだろうということもそれほど間違っていないのではないかと考えています。こういう点を考慮すると、人によってお立場はいろいろあると思いますが、不交付団体（要するに、東京都）を含めた地方団体間の財政力格差の是正のためには、地方税内部でも何らかの財政調整のメカニズムを入れるということについて考える必要があるのではないかと考えています。

そういう点から考えますと、地方法人特別税というのは、形式はともかく実質的には地方税であり、地方税として取ったものを、たまたま国以外に配る者がいないから国に配らせているということなのでしょうから、実質的には地方税でありまして、豊かなところから貧しいところに分配することによって、実質的に地方税の中での財源調整を実現するという、よくできた仕組みではないかと考えています。それ故に、暫定措置を恒久化してもいいのではないかと。イデオロギーの問題として、これは嫌いだとか、そういうことがあるかもしれませんが、まあ、なかなかうまくできているというふうに思っております。

もちろん、どうしても国がやるのはけしからんということであれば、何か別のやり方も考えられるのかもしれませんが、いずれにせよ、豊かな自治体から貧しい自治体に渡すという制度がなくなってしまうと、格差が放置されるので、地方分権で地方税収を充実していくということは不可能になってしまう、そこにジレンマがあるということです。むしろ、この地方法人特別税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

も、場合によってはあるのではないかと思います。

さらに、地方消費税の県の間清算基準を実質的に財政力格差が縮むように設定するという事も考えられますから、格差是正のためのやり方は、交付税のほかに地方税制度の枠組みの中でやれることをいろいろ考えていくべきだということです。

執行を考えると消費税の地方税化は困難というのは、地方の課税当局は、入ったときからやめるときまでずっと税をやっている方々ではございませんので、優秀な方々ですが、なかなか難しいところも出てきまして、余り過度なことを期待しますと、かえってご負担になるのではないかとというようなこともあり得るのではないかと考えています。もちろん、これは地方団体の執行能力を疑うとか、そういうことではなくて、今の行政的なメカニズムの中で、そういう点がどうしても出てこざるを得ないということを述べているだけでございます。

次の、東京都についての考え方というのが、今日申し上げたかったことの一番重要な点でございます。私は、埼玉県の北部のほうの出身です。だからかえってよくわかるのかもしれませんが、地方税をめぐる議論というのは、国対地方という非常にカテゴリーカルなどうか、イデオロジカルな議論としてなされる場合が多いけれども、果たしてそれだけでいいのかという問題意識です。国と地方団体の対立関係で物を見ることをいいとか悪いか言っても仕方がないのですが、そうではなくて、私のような立場からは、素人感覚ですが、東京と他の地方団体の対立関係というのが本当のところは重要ではないかという気がしてならないわけです。

東京に住んでいて、東京に随分いろいろなことをお世話になっていて東京の足を引っ張るとか、そういうことをするつもりは毛頭ございません。東京都はいろいろなことを非常によくやっていると思うのですが、そうであったとしても、一団体だけ余りにも突出した経済的な地位、あるいは、税収規模であるがゆえに、東京と他の地方団体を一緒に同じ地方団体として国と対比させて議論するということは非常に難しいというよりも、ちょっと非常識な結論を導く可能性があるのではないかと考えて心配しております。

今の制度というのは、さまざまな要因が積み重なった結果そうなっているのでしょうけれども、どうやっても東京に税収が上がるようにできているわけです。別に東京都が悪いわけでも何でもないので、そういうふうになっております。東京都が不交付団体でなくなるということはなかなか考えづらいわけで、国よりもはるかに豊かです。それはクリームスキミングで、日本国の中の最も豊かな人たちとか、企業とかを集めて東京ができて

いるわけですから豊かなのは当たり前のことで、一時的にGDPで世界5位くらい、オーストラリアくらいの規模まで行ったのではないかと思います。最近は少し落ちて、十二、三位だというふうに聞いていますが、それにしても、これはすごいことです。東京都というのは、まさか赤字は出さないという安定感のあるところなのです。

実際に、交付税の財源が減少する中で東京都の税収は特に落ちてはいない。細かいことを言えば切りがないですけれども、そういうところがございます。そうすると、法人課税を今後拡大していくというのは、今の政府の経済政策のもとではなかなか難しいところがあるでしょうから、地方法人特別税といっても、その税収がどこまで増えるかということに関しては今後余り期待できないとしますと、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というような感覚が出てくるわけです。

特に固定資産税は、応益とか応能とかの難しい話はともかく、都の努力があるから都の固定資産の価値が高くなっているという面もないわけではないでしょうけれども、都の努力だけで不動産の価値が維持されていると言い切ることが難しいわけです。地方の土地と東京の土地とでは、東京の土地のほうが公共団体からの便益を余計に受けているから固定資産税の負担も地方とは比較にならないほど高いのだということは、あるいは、統計でもとればそういうことが出てくる可能性がないわけではないのかもしれませんが、私の感覚ではそういうことはありにくい。感覚で申し上げているわけですから大変申しわけないですが、東京都のほうからも、東京都がこんなに頑張っているから東京都の不動産の価値が高いのだ、だから固定資産税がいっぱい上がるんだというような立証は余りなされていないと思いますし、なそうと思ってもなせないのではないかという気がします。

つまり、固定資産税というのは都の努力によって都の税収が高いわけではないとすれば、その一部を他の地方に配ったっていいだろうと。これは少し飛躍があるのですが、東京都がなぜ豊かかという、地方から若い優秀な人たちを引っ張って、地方にはお年寄りが多く残るというような構造になっているとすれば、地方の高齢化のおかげで東京都が豊かになっているということもないわけではないですから、人材流出の対価として、東京都から幾分いただいてもという気持ちを地方の方々は持っているのではないかという気がいたします。もちろん、東京都の方がそれに賛成するかどうか、これは全く別の話ですが、そんな感覚を地方の方が持っていて不思議ではないというような気がするわけです。

地方税について難しいいろいろな議論を細かく網羅したわけではございませんけれども、一昨年、『都市問題』という雑誌に、「分権改革下で、東京都のとるべき租税政策」という

タイトルで論文を書くよう依頼が来まして、「東京都のとるべき租税政策の一つは、取り過ぎた税収を地方に配ることだ」という論文を書きました。東京都の方には大変申しわけなかったし、私も東京都民ですから、なかなかそれは言いにくかったわけですが、特にこういうものを書いたからといってクレームが来たということもございませんから、その点はよかったですと思います。どうしても地方の目線で東京都を見てしまうのは個人的な感覚なのではないでしょうか、その点はお許しいただきたいと思います。

そこで述べた点ですが、東京は地方ではない。これは、地方団体であることは間違いないですが、他の地方団体と同列には論じられないということです。この点を否定なさる方は少ないのではないかと思います。東京都の税収は、東京都の努力だけで生み出されたものではない。そういうところもちろんありますが、それだけではない。むしろ国の集中投資の結果であるというようなところを否定しがたいのではないかと思います。江戸時代以来というか、特に明治以来でしょうけれども、東京に国による集中投資が行われて、その結果、東京都の税収が膨らみ、東京都の経済的な地位が高まりということですから、そこから生まれた税収は東京都民の努力、あるいは東京都の努力だけではなくて、日本全体の努力という面が少なからずあるのではないかと。それをどう把握するかはよくわかりませんが、そんな気がいたします。

したがって、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及ぼしてもよいのではないかと。もちろん、東京都にとってみれば、こんなことを言われても本当に困るということは理解できます。東京都で上がった税収をそんなに当てにしないでくれという気持ち、これはとてもよくわかるのですが、今のように、1つの地域、東京都だけが突出して多額の税収を得られるという制度を抜本的に修正するためには、理屈だけからいえば、地方税の比率を落として、国税で取って交付税で配るという方式にならざるを得ないのではないかと思います。しかし、地方分権の趣旨等から、「それはちょっと」と言うのであれば、これは東京都が徴収している多額の税収を地方税の枠組みを生かしながら地方法人特別税方式的に、貧困にあえいでいると言ってしまう言い過ぎかもしれませんが、困っている自治体はいっぱいございますので、そういうところに一定程度配るとするのは、それほど暴論ではないというふうに思います。

税の問題というのは、どうしても、なかなか理論だけで割り切れないところが出てくる。歴史的経緯がありまして、「存在することには理由がある」というヘーゲル的な考え方でしょうか、何か理由があるから今の制度があるということなので、それを改革するのは非常

に難しいと思うのです。先ほど、例えば、投票の話が出まして、碓井先生、投票権と課税権を結びつけました。これに対して疑問も出てくるのかもしれませんが、そもそも、中世における身分制議会の課税承認権から租税法はできてきたわけです。つまり、納税者の同意のもとに課税するというのが中世からの基本だったので、投票がないのに課税がなされるというのは課税承認権以来の憲法的な原則に反するかもしれません。経済学的に正当化できるかどうかわかりませんが、法制史的にはそういうふうになるのではないかと思いますので、それを認めるか、認めないかはともかく、そういう歴史的な経緯があるということ、ある程度、踏まえざるを得ないということです。

応益とか応能とかというのも、課税根拠として述べられることもありますし、租税負担の配分の基準として述べられることもあるのですけれども、そこではさまざまな難しい議論があるのだらうと思いますが、そのほかに政治的なスローガンとして述べられることも多いのではないかという気がします。よく言われるステートメントで、地方税は応益、国税は応能ということですが、確かに、国と地方団体を比べれば、地方税は応益で、国税は応能なのかもしれませんが、同じ理屈で国際課税から見ると日本の国税は応益ということになるわけです。全くそういうことにならざるを得ないわけですから、どっちもどっちというのか、比較の問題でございまして、応能と応益のどちらが正しいということで議論しても、そこから結論は出てこない。今、起きている具体的な問題をどうにか解決していく具体的な方法を見出すことの中に、制度設計者の方々の義務というのか、役割があるのではないかと思います。

ちょっと短いですがけれども、言いたかったことが単純でしたので、それだけを述べさせていただきました。もちろん、私か今日述べたことが唯一正しいなんて、そんなことを思っているわけではありませんで、そういう考え方もあるということをお願いしたかったということでございます。どうもありがとうございます。

【神野会長】 はい、どうもありがとうございます。それでは、いかがでしょう、委員の皆様方から、吉村委員、どうぞ。

【吉村委員】 どうもありがとうございます。前回の林宜嗣先生のご報告で、労働人口の将来見通しを見た場合に、やはり東京は、ほかの地方と比べて特別というか、異なった立場にいると感じたところです。多分、環境としては、日本全体にとっての法人税、日本国にとっての法人税というものと東京都にとっての法人税というのは、政治的に見るとかなり類似した位置付けであり、これは中里先生ご指摘のとおりなのだろうと思っています。

一方で、こちらのお配りいただいた論文の中で、地方団体間の扶助ということがうたわれていて、これも法人とは何なのかという話であり難しいんですが、東京都といっても、地方団体も結局法人格を与えられた一種の擬制でしかないわけで、それに何か実体があるわけではないといえます。その後ろに住民がいて、あるいは、さまざまなステークホルダーがくっついているということだと思います。

そこで、団体間の扶助といった場合に、どうイメージしたらいいのか。それは結局、地域、あるいは日本全体を見たときの地域ごとの格差の再分配だということなのではないかという気もしているのです。もちろん、実際の政治プロセスを見たらそんな単純な話ではなくて、法人として存在している地方自治体が実際に政治的な影響力を行使して、国全体の意思決定に向けて議論していくわけですが、このあたり、扶助という考え方を団体の調整の中でどういうふうに位置づければいいのか、少しお考えをお伺いできればと思います。

【神野会長】 どうぞ。

【中里教授】 団体について実在説とか、擬制説とか、そういう根源的な議論をするつもりは余りなくて、東京都に住んでいる方々は、多分平均年齢も若いと思いますし、働いている方もいっぱいいるし、個人の所得の面においても高い方が多いでしょう。だから、団体間の扶助というのは、まあ、ある意味、思考省略的な概念を使っているわけで、比較的豊かな人が多いところから、比較的豊かな方が多くないところに回すという、そのくらいの意味です。都の中でも豊かな方から貧しい方への扶助というのは当然なされるのですが、都の中だけでやらないで、ちょっと外もやってもいいのではないかと、そういうことではないかと思っています。

【神野会長】 はい。いかがでしょうか。ちょっと確認したいことは、おっしゃったようなことで行くと、基本的には、地方税というか、極端に言えば、すべての地方税は一旦国で取っておいて、後で何らかの基準で戻したほうがいいのではないか。これは固定資産税みたいな性格のものであろうと、法人税みたいな性格のものであってもというようなお考えだと思うのですが、これに近いことは、ご存じのとおり、日本はやりました。1940年の税制改革は全部そういうことで地方税はないわけです。ただ、そのときでさえ、還付税という、ほぼ徴収地に戻すべきだという税と、それから財政調整的に戻すべきだという税と2つに分けていたのですが、中里先生の考え方だと、固定資産税もという意味の背後を推測すると、固定資産税は1940年のときは還付だったので、個々の税で財政調整的にやったほうがよくて、今のような財政調整は交付税というか、これは平衡交付金でも

何でもいいのですが、1つの財政調整制度としてやり、個々の税金については別途取るということよりも、個々でやったほうが、つまり、すべての租税について財政調整を効かせたほうがいいと、そういう考え方ですか。

【中里教授】 法律家というのは、同時に諸事情を勘案することが多いので、あまり、1つの理論だけで全部を割り切って考えることは多くないような気がします。我々にとっての正義というのはアドホック、そのときそのときに望ましいことを少しずつやっていくということかもしれないので、いわば複合的に考えますから、首尾一貫しないこともあるかもしれません。

豊かなところから貧しいところにお金を戻すシステムというのはさまざまなものが考えられると思うのです。馬場税制改革のときですか、昭和15年のやり方というのも1つでしょうし、今の地方法人特別税のようなやり方も1つですし、交付税のようなやり方も1つですし、いろいろなやり方があると思います。方式もさまざまですし、どの程度やるかというのもさまざまではないかというふうに思っています。

しかし、やり方は様々だし、程度はどの程度でもいいのですが、東京都のみが突出している、それはそれなりに必要な面もあるでしょうから、東京都を貧しくすればいいとは思っていませんが、東京都のみが突出するようなシステムのもとで東京都が取った税収のうちの、どの程度かは政治的に決まるのでしようけれども、それを何らかの方式で地方に配るという考え方もありうるのではないかと、そこまでしか考えておりません。1つの論理ですべてを割り切ろうという発想は余り持っていないわけです。

固定資産税については最も応益的で、不動産の所在地における課税が正当化される、国際課税でも地方税でも、不動産については所在場所がすべてだと、そういう考え方、これは長い歴史もありますし、当然正しいのだらうと思いますが、しかし、仮に応益だと言うのであれば、ちょっと税収が東京都に集まり過ぎかなと、単純にそういうことを述べているだけで、それ以上の意味はありませんし、また、自分の言っていることが必ずしも正しいということ言うつもりもありません。ただ、税収の大きな地方税というと、固定資産税ですから、東京都に随分集まっているものというところから、何とのか、実際的には、そんなに多くは無理だと思いますけれども、ごく一部（特に、法人税に類似の、償却資産に関する固定資産税）を困窮している自治体に配るという考え方もないわけではないというふうに思っただけです。

実際に、震災の後に震災復興のための財源として固定資産税も考えられたことが……。

【神野会長】 ええ、提唱した方もいらっしゃいました。

【中里教授】 そういう方がいらっしゃるということで、そういうのもありかなと思っただのを、『都市問題』に、ちょうどその時期でしたので書きました。

【神野会長】 はい、ありがとうございます。ほかにありませんでしょうか。林先生、どうぞ。

【林委員】 どうもありがとうございました。先ほどの応益と応能の話を伺って、やはりこれらは政治の言葉だというのは非常に同意するところです。ただ、政治の言葉であるから、ちゃんと理解して使うべき人はちゃんと使わなければいけないのではないかと思います。これは、特に地方財政に関するところに多いのですが、「分権」とか「税源移譲」とか、いろいろな言葉が飛び交っていますが、それらを使っていらっしゃる方は、マスコミレベルで特にそうですが、いろいろなレベルでそれぞれのイメージをもっているのではないかと。ここで言うのもあれですけども、政策を進めるほううまくそれを利用するということがあるのではないのでしょうか。それが1つ目です。

2つ目なのですが、また先ほどのことにこだわっていて申しわけないのですが、税負担をするから投票権をもつということは、グローバル社会ではどういうふうに考えていったらいいか。民主党政権では一時期言われていましたが外国人投票権の問題です。外国人でも日本に居住する限り、税負担をするわけですから、そのときにどうするか。企業も、必ずしも株主なり経営者が日本人であるわけではありません。実際、収益がいいところは外国企業であることもあるかもしれません。こういったとき、地方自治なり応益的な決定権を決める国籍というのをどういうふうに考えればいいのかと疑問に思いました。

3つ目は、固定資産税の話です。固定資産税は東京23区以外では市町村税です。東京の場合は特殊な形態をとっていますので都の収入となっていますので、23区同士の横の関係が余りはっきりしません。また、固定資産税は応益的と私も思いますが、現在の固定資産税のタックススペースは負担調整措置等で、タックススペースをかなり弄っており、あまり変動しないようになっています。したがって固定資産税は応益的ではなくなっていると思っています。現行の評価額を本来の応益の形に戻したら、税収はもっと東京に集中する形になると思われま。かえって現行のほうが税収総額としても増えておらず、また見て他地域を比べると、現行の方法ではかなり東京の固定資産税が削られている感じがします。これはデータを見ていないので確実にはわかりませんが、この3点について、何かございましたらコメントをいただければと思います。

【神野会長】 よろしいですか。

【中里教授】 ありがとうございます。応益とか応能とかを考えると、大学の2年生のときだったか、3年生のときだったか忘れてしまいましたが、3年生ですか、貝塚先生の財政学で習ったのは、「租税の配分には犠牲説と利益説があって、北欧の利益説は利益に応じて課税すべきだと言うのだけれども、どれだけ利益を受けているか把握が困難なので、犠牲説で行くのだ」というようなことが書いてありました。ただ、実際には、日本国内で応益・応能というときには、この概念を持ち出すのはほとんど地方税関係の方が地方税は応益だということで持ち出すのであって、それはあくまでもポリティカルな用語であろうというふうに理解しているわけで、その中身が何であるかは言っている人によって違うのでしょうし、それはそれでそういうことなのでしょう。だから法律の議論でそれは余り使わないのではないかと。スローガン的に使うもので、スローガンを法律の論文で使ってもあまり意味はないかもしれないと、それがいいとか、悪いとかではなくてそういうふうに思っています。

国際課税における、外国法人とか外国人に対する課税というのは、これはポリティカル・アリージャンスとエコノミック・アリージャンスの2つから来るわけでございまして、政治的な意味で投票権があるから、ないからということだけではなくて、経済的な意味でどうのこうのというのも課税根拠になっているわけですから、投票だけではないことは明らかで、碓井先生も投票だけだとおっしゃったわけではないということです。国際課税の世界で、実は外国法人や外国人に対して課税するかどうかは、一に当該主権国家の判断ですから、課税しないという考え方、投資を引きつけるために、外国法人や外国人の国内源泉所得には課税しませんというやり方をとっている国があります。それが悪いということもないですから、グローバル化が進んでいるから、外国法人や外国人に対する課税を強化すべきであるというふうに単純にはならない、いろいろな国があり、どちらが正しいかは政策で決まるということだと思えます。ここは、必ずしも理論ではないのではないかと思っています。

固定資産税はおっしゃるとおりなのですが、大規模償却資産に対する固定資産税というのは、県税です。しかも、申告によって納付されている。実は、あれを念頭に置いているわけでございまして、それは法人税の一種と考えてもよさそうです。

【林委員】 ああ、そうですか、わかりました。

【神野会長】 あと、いかがですか、辻委員、どうぞ。

【辻委員】 私もこの東京都問題については自分なりにいろいろ考えるところがあります。今回ご指摘のとおり、法人税だけの問題ではなくて固定資産税にもかかわっていて、東京都だけが唯一、今、不交付団体になっているというのは、法人税収もありますけれども、あわせて固定資産税収部分、これもまた非常に大きく影響していると思います。

今度またどうなるかわかりませんが、ここ数年は道府県分だけだと、東京都も不交付団体ではなくて交付団体ということになっています。したがって、東京都は法人税収が豊かだから不交付というよりも、23区と合算部分のおかげで不交付になっているというのが今の実態だと思うんです。

これを考えたとき、しかも道府県分だけでは交付団体だといったときに、法人税部分について偏在を是正していくということの大義名分を一体どこに求めるのかというのは、結構、大きい問題ではないかと私は思っています。この点についてどう考えておられるのか改めて伺いたいということが1点です。

2点目は、今、固定資産税のお話がありました。これも厳密に言うと、東京都が都内すべての市区町村の固定資産税を集めているわけではなくて、23区の部分の固定資産税を集めていて、しかも、23区からすると、この固定資産税については自分たちの固有財源だという主張をしています。都が大都市行政をやっている部分について、それを大義名分に収納して都分を取っていると、こういう形になっています。仮に、この固定資産税に地方法人特別税のようなメカニズムを入れるといったときに、23区分、それからほかの市区町村分なども含めて広く全市区町村で考えるのか、23区分だけで考えるのか。

それからもう1点は、今、ちょっとお答えになられたのですが、固定資産のうち土地も家屋も償却資産もすべて対象に考えるのか、それとも、償却資産だけを念頭に置かれて言われているのか。この辺のところ、ざっくりしたところでいいですのでお考えをお聞かせいただけたらと思います。

【中里教授】 交付団体とか不交付団体とかいっても程度問題で、なかなか難しいところはあろうと思うのですが、地方法人特別税について、この審議会での議論がどうなっているのか、余りフォローしていないのですが、反対の方もいらっしゃるのではないかなと思うのですが、せつかくあるものをそう簡単に廃止する必要はないだろうと思います。それはそれなりにうまく機能しているわけですから、ある種の理想を掲げて、その理想に合わないからだめだというのは、少し野暮な話ではないかというふうに思っているわけです。うまくいっているものを無理につぶす必要はないだろうと。

地方法人特別税が余りにも悪税で、これで国民が泣いているとか、企業の倒産が相次いでいるとか、そういうのであればともかく、そういうことではないのですから、それなりによくできたメカニズムだというのに、それを、ある種の応益とか、地方分権とか、そういうスローガンでもってつぶす必要はないだろうと。もっと別の理由があれば別ですけども、そういうふうに思っているということです。

それから、固定資産税を、東京都の固定資産税と漠と言ったのは、余り細かな制度設計について論文で踏み込むというのは、これは私は政治家ではございませんので、そういうのは党の税制調査会とか、そういうところで責任ある立場の方々が、その責任を負って議論なさるのがよろしいわけです。私どもが思いつきを言ったところで、それは、そんなものかということが終わってしまいます。23区のみを対象とするか、対象地域をどうするか、対象資産をどうするかということ、これはすべて、制度というものはつくりようですからいろいろな制度がつくれるわけで、いろいろなやり方が考えられるのではないかと思います。そのうちどれを採るかというのは政治的な意思決定の問題です。ただ、多少はやっても罰は当たらないだろうというところは言えるのではないかと思います。それから後のことは、しかるべき制度設計のプロの方が政治的な調整の結果としてなさる話ではないかと。それ以上のことは、責任のある立場におりませんので申しわけありません。

【神野会長】 はい、小西委員、どうぞ。

【小西委員】 せっかくですので、一言、感想だけで結構なのでお教えいただければと思うんです。大変おもしろくお話しいただいて、こういうときに大体失言してしまうのですけれども、今から申し上げるのも若干失言っぽいのですけれども、今日ご教授いただいた中で、不交付団体を特別に取り扱うという話と、東京都を特別に取り扱うという話と2つあったかもしれませんが、今、EUの状況を見ていますと、頭の中で考えたときに、日本国がバラバラになって、それぞれ独立国になって、それぞれ独自に通貨発行するようになるというふうに考えると、東京国は、多分今の日本円よりも通貨が上がるわけです。そうすると競争力が落ちて東京都のGDPは下がる。それは今、ドイツがEUの枠組みの中で得しているという話の逆で、日本国の中に東京都がいるから東京都のGDPというのは維持できていると、そういうことが東京都の税収を平たく分けて再配分していくということの、経済的にはそういう説明の仕方が可能ではないかというのは、先生、感想としてどういうふうに思われますか。

【中里教授】 何でもそうですが、いろいろな考え方があって、そんなに豊かでな

い地域と豊かな地域があるというときに、それは一方通行的な依存の関係ではないでしょう。高校生のときに、地理でヒンターランドというのを習いましたけれども、後背地があるから東京都も光っているというところも、あるいはその逆もあるわけで、一方的にどうということではないと思うのです。経済理論で、ある種の説明をなさるということは、それはそれで必要だと思いますが、その中でどのような考え方が採用されるかというのは、これは理論で決まる話ではなくポリティカルに決まる話でしょうから、感想は、ドイツはうまくやっているなというくらいのことしかなくて、東京都もうまくやっているのかもしれませんが、関東地方の東京以外に住んでいると、特に北関東のほうにいますと、なかなかこれは厳しい状況もありますので何とも言えないです。

それから、地方分権というときに、日本国憲法の地方自治の本旨のところでは地方分権というのは、まさか通貨を別々にというのは特に言っていないですし、課税についても、特に課税ということが書いてあるわけではないです。ただ、日本は単一国家で連邦国家ではございません。何よりの証拠に、裁判所というのは国の裁判所しかないです。本当の地方分権なら地方団体の裁判所があってもいいという考え方は、アメリカみたいになってしまっていますが、あり得る。もっとも、連邦国家でもドイツとか、地方団体の裁判所というのは特にないですから何とも言えないですが、そこはもう理想をどう掲げるか、何を理想とするかというのは、その方、その方の信念というのか、好みで変わる。法律家は、まあ、世の中がそこそこ回っていればある程度納得するので、特定の理念とともに行き着くところまで行くという発想はあまり持っていませんで、そうなる前に、ほどほどのところでバランスよくというふうにトレーニングを受けているように思います。だから、つきつめた感想を聞かれると、あまり包括的なお答えはできないので、申しわけございません。

【神野会長】 あと、よろしいでしょうか。なければ、予定の時間が過ぎておりますので、そろそろこの辺でヒアリングを打ち切らせていただきたいと思います。

確井先生、中里先生、大変お忙しい中を私どものためにわざわざお時間を割いていただきまして深く感謝を申し上げます。

それでは、本日はこれにて終了させていただきます。次回以降の検討会は、3月は委員の皆様方が大変お忙しくてなかなか日程が合わないものですからお休みさせていただいて、4月の前半にこの検討会を開催させていただくという方向で事務局のほうから調整させていただきたいと思っております。決まり次第、事務局のほうからご連絡を差し上げますので、万障繰り合わせてご参集いただければと思っております。

それでは、以上をもちまして終わらせていただきます。どうもありがとうございました。