

地方の独自性を活かした課税とは何か？

～三位一体改革・地方分権による法定外税の創設

経済学部経済経営学科 E053175 小林亜紀子

研究の目的・意義

小泉政権において、「三位一体改革」と呼ばれる政策が打ち立てられ、国と地方の関係が見直されるようになった。この改革では、今までの中央集権的な制度をやめ、地方に自主性を与えるような制度への移行を目指している。改革達成の手段として、地方へ権限を移譲する「地方分権」が進められている。地方分権の方法の1つとして、今まで中央政府にしかなかった課税に関する決定権を部分的に地方へ移譲する動きが起きた。この動きの中で、さまざまな地方公共団体が独自に課税を始めようとし、実際に課税を始めるにいたった物も存在している。

地方公共団体による財政状況、独自課税の現状を調べ、制度に対する問題点を見つけることが出来れば、改善すべき点を指摘できると考える。

現在の地方公共団体の財政状況

地方公共団体の歳入を構成する要素の中では、国から地方への使途を限定しない補助金である地方交付税の割合の増大が続いている。地方交付税が、地方公共団体のサービス提供に必要な額と、実際に税収でまかなうことの出来る額との差額に応じて支払われていることを考えると、地方交付税の総額増大は、地方公共団体の税収が伸びていないことを示していると考えられる。この傾向は、程度の差はあるが都道府県・市町村のどちらにも言えることである。

三位一体改革・地方分権一括法とは何か？

三位一体改革とは、地方公共団体の歳入のうち地方税、地方交付税、国庫支出金の制度を一斉に変え、危機的な財政状況にある日本政府を財政面でスリム化させる改革である。地方分権一括法とは、地方公共団体自立のために中央省庁が行うべき制度変更を示した法律である。地方公共団体が財政的に自立するには、地方交付税、国庫支出金への依存体質を改め、十分な地方税収を上げる必要があると考えられている。そこで、三位一体改革では、国が徴収している税金の一部を地方公共団体の税収として分配したり、地方公共団体が独自に課税を行うことを認めたりするようになった。

なぜ今まで地方公共団体独自の課税が出来なかったのか？

日本では、税率をはじめとする税制は法律で明文化し、それに則っていくべきであるとする「租税法律主義」という考え方がある。地方税も税の1種なので、則るべき法律が存在する。それが、「地方税法」である。地方税法において、地方公共団体が徴収できる税に

関して細かな規定があり、それから逸脱するような税を創設する場合は、総務省の審査などを経る必要があり、実現が困難であった。

法定外税とは何か？現状はどうなっているのか？問題点は何か？

地方税は、地方税法によって細かく規定されている。しかし三位一体改革後、地方公共団体による独自課税が認められた。独自課税は、地方税法に規定がないため「法定外税」と呼ばれる。

法定外税による課税は、横並びであった地方財政の打破や、地域独自の問題を解決するためのピグー税的要素を持つ税の創設、地方税収の充実が望まれているが、問題点もある。法定外税に関する問題点は、5点あると考えられる。

- 1.法定外税の創設条件：「既存の税との課税ベース重複の禁止」が盛り込まれている
- 2.地方交付税との兼ね合い：交付団体、不交付団体間の格差を拡大してしまう
- 3.民意を反映しない新税の創設可能性：住民に新税創設に対する意見を聞く場が無い
- 4.資源の有無による地方公共団体間の格差：課税ベース重複の無い新税創設が出来る団体と出来ない団体間の格差拡大
- 5.徴税コスト：捕捉が困難な物を課税ベースとしてしまうと、徴税コストがかさんでしまう

結論

法定外税の設置は、地方公共団体の財政的自立を目指すための手段の1つとして有効である。しかし、国からの補助金との関係や新税創設の条件を緩和しないと、法定外税を導入出来ない地方公共団体が存在している可能性がある。それが原因となって、地方公共団体間に格差が生じてしまう可能性がある。特に、法定外税創設の条件となっている課税ベースとの重複禁止に関しては、条件を緩和し、ある程度までは重複を認めるべきであると考えられる。

主な参考文献

<本>

- 『地方財政統計年報』 財団法人地方税務協会[刊]
- 『現代の地方財政(第3版)』 和田八東・星野泉・青木宗明[編]
- 『三位一体改革 ここが問題だ』 土居丈朗[著]
- 『地方交付税の経済学』 赤井伸郎・山下耕治・佐藤主光[著]

<ウェブサイト>

地方税の概要：http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/ichiran01.html

法定外目的税・普通税：http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran01_05.pdf

地方分権一括法の概要：http://www.soumu.go.jp/singi/iinkai/pdf/shiryo_3.pdf

地方財政統計年報：<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/toukei.html>

地方の独自性を活かした課税とは何か？

～三位一体改革・地方分権による法定外税の創設

経済学部経済経営学科
E053175 小林亜紀子

目次

1・はじめに

- 1-1・研究の目的・動機 P. 3
- 1-2・研究の意義 P. 3

2・地方財政の現状

- 2-1・地方公共団体の歳入構造はどのようになっているのか P. 4
- 2-2・地方公共団体による補助金への依存はどのようになっているか P. 4

3・地方公共団体における独自課税とは何か

- 3-1・三位一体改革とは何か P. 5
- 3-2・地方分権一括法とは何か P. 6
- 3-3・元来の地方税法による地方税課税の仕組み P. 7
- 3-4・地方税の独自課税(法定外税)とは何か P. 8
- 3-5・法定外税の創設手続き P. 8
- 3-6・独自課税の現状 P. 9
- 3-7・法定外税に望まれていることは何か P. 10
- 3-8・法定外税の問題点 P. 11

4・最後に

- 4-1・結論 P. 14
- 4-2・参考文献 P. 16

附表 P. 17～22

地方の独自性を活かした課税とは何か？

～三位一体改革・地方分権による法定外税の創設

E053175 小林亜紀子

1・はじめに

1-1・研究の目的・動機

小泉政権以降、三位一体の改革を中心とした政策を用いて、中央政府の小規模化を目指すようになった。この三位一体の改革では、元来中央政府が持っていた権利を地方公共団体に与える「地方分権」を進めることによって、中央政府の規模を縮小しようとしている。地方分権を進めるために、税制やそれ以外の制度が大幅に変更になっている部分もある。

本稿では、まず、地方財政の現状がどのようになっているか統計データを用いて示す。そして、三位一体改革がどのような物であるか、どのような成果があがっているのか。また、三位一体改革で行われている政策の1つである地方公共団体への税に関する権利の譲渡、特に地方公共団体の課税自主権について現状や問題点を述べていくこととする。

課税自主権の拡大によって、地方税収の増加が望まれている。それ以外にも、課税自主権の拡大によって地方公共団体が抱える、該当地域特有の外部性を解決するためのピグー税の要素を持った税が登場している。独自課税によって生まれたピグー税に関しても言及していく。

本稿において、地方公共団体の課税自主権について述べるに至った理由は、私の住む地方公共団体(都道府県レベル・市町村レベル両方)において、地方分権によって拡大した課税自主権を用いていくつかの新税の案を作ったことによる。現在、それらの税の中には、実際に課税を始めた物もあれば、新税の納税者になりえる現地の企業などの反対に遭うなどして、実施に至らなかった物も存在する。その度に、ニュースなどで大きく取り上げられているのを見て、地方公共団体による自主的な課税に興味を抱いたからである。

1-2・この研究の意義

現在、実際に行われている地方公共団体による自主的な課税の実態を調べることにより、現行の課税自主権に関する制度の利点・問題点が見える。それにより、地方公共団体の自主的な課税に対する改善点を述べるのが可能になると考えられる。

2・地方財政の現状

2-1・地方公共団体の歳入構造はどのようになっているのか。

まず、地方公共団体の歳入は、どのような財源に拠っているのかを調べてみることにする。平成 17 年度の都道府県レベル、市町村レベルでの歳入決算の総額データから、東京都と鳥取県のデータを取り出して用いると〈図 1-1〉、〈図 1-2〉のようになる。なお、この 2 都県を選択したのは、2005 年センサスにおいて、人口が最も多い都道府県と最も少ない都道府県であることからである。

グラフで東京都の予算を見てみると、地方税の割合が高いことが見て取れる。東京都のように、人や企業が集結する地方公共団体は、高い地方税収を上げることが可能となっている。それによって、地方交付税や地方債への依存が少ない歳入構造を持つことが可能となっている。実際、東京都や東京都の大半の市は、地方交付税の交付を受けることなく予算を執行している。一方で、鳥取県のように人口や企業が少なく、十分な税収を上げることが出来ない地方公共団体は、地方交付税をはじめとする中央政府からの多額の補助金に依存した歳入構造を持っている。後に述べるが三位一体改革が進み、中央政府からの財政的自立を迫られた際に、鳥取県のように多額の補助金に依存している地方公共団体は、公共サービスの提供が出来なくなってしまう可能性が出てきてしまう。そのような事態を避けるためには、地方公共団体内での財政改革も必要となってくるものと考えられる。

2-2・地方公共団体による国庫支出金・地方交付税への依存はどのようになっているのか

次に、地方公共団体の地方交付税、国庫支出金への依存の度合いがどのようになっているのかを観察する。データは、先ほどと同様に『地方財政統計年報』のものを用いる。地方公共団体を、3 大都市圏(埼玉・千葉・東京・神奈川・岐阜・愛知・三重・滋賀・京都・大阪・奈良・和歌山の各都府県) とそれ以外の道府県に分け、それぞれの決算ベースでの地方税収に対する地方交付税、国庫支出金の割合を算出し、時系列で見ると〈図 1-3〉の通りとなる。同様に、3 大都市圏に該当するエリアの市町村と、それ以外のエリアの市町村の地方税収の合計に対する地方交付税、国庫支出金の割合を時系列で見ると、〈図 1-4〉の通りとなる。また、都市圏と地方圏における、国庫支出金と地方交付税を合計し、地方税収に対する割合を示すと〈図 1-5〉の通りとなる。

〈図 1-3〉より、都道府県レベルにおいては、地方における国庫支出金への依存が低下しつつあるものの、地方交付税への依存は依然高いままであることが分かる。一方で、都市部においては、これら 2 種類の補助金に対する依存の割合は低く抑えられている。後に述べるが、地方交付税の分配方法を考えると、都市部では十分な地方税収に支えられ、補助金に大きく依存することなく予算を執行できていることがうかがえる。

〈図 1-4〉より、市町村レベルにおいて、補助金への依存は都道府県のそれに比べ低いものとなっていることが分かる。しかし、バブル期(1987～90 年)以降、特に地方で補助金への依存が高まっている。市町村の税収の大半は、土地などの不動産へ課税をする固定資産

税であるが、バブル期以降全国的に地価が低下し、固定資産税収が思うようにあげられな
いようになったため、補助金への依存が高まったと考えられる。

<図 1-5>より、地方税収に占める補助金の総額を見た場合、地方において、地方税収を
大きく上回る補助金が下りていることが分かる。これは、地方公共団体の予算が不足して
しまった場合に、中央政府が多額の財政的救済を行っており、地方税収を超えるような補
助が下りている実態を示している¹。また、その事後的な救済によって、地方公共団体内で
モラルハザードが起き、放漫財政になっている可能性もある。その一方で、都市部の地方
公共団体は補助金への依存が低くなっている。先ほど見たように、東京都のように都市部
の資源が集結する地方公共団体は、潤沢な税収によって、補助金に依存することなく予算
を執行できているためである。

3・地方公共団体における独自課税とは何か

3-1・三位一体の改革とは何か

先に見てきたように、現在、特に人口が少ない地方の地方公共団体は、多額の補助金に
依存した状態で公共サービスの提供を行っているといえる。このまま、地方公共団体の多
くが多額の補助金に依存する状態が続くと、補助金を支出する側である中央政府も財政的
に立ち行かなくなってしまう。

そのような状況下で出てきた政策が、「三位一体の改革」である。「三位一体の改革」と
は、小泉政権下で打ち出された政策で、地方公共団体の歳入の大部分を占める地方税・地
方交付税・国庫支出金の制度を一斉に変え、財政的に危機的な状況にあるとされる日本政
府をスリム化させるための改革である。この「三位一体の改革」は、後述の「地方分権一
括法」と共に、地方公共団体の自立を促すために、中央省庁が行うべき権限移譲や、制度
変更を示した物である。

まず、三位一体改革によって、制度の改善を求められている 3 種の財源 地方税、地方
交付税、国庫支出金 とはどのようなものであるか、また、三位一体改革によって、どの
ような改善を求められているのかを紹介したい。

1 つ目の財源である地方税は、地方公共団体が公共サービス提供のために住民から徴収す
る税のことである。地方税は、後述の「地方税法」という法律によって税率、課税対象な
どが細かく決められており、それに則った課税が行われている。

三位一体改革では、2006 年度の税制改正において、元来国税として徴収していた所得税、
個人住民税の一部を地方税として徴収するように制度が変更されている。この財源移譲は、
およそ 3 兆円規模とされている²。また、本稿で後に触れる法定外税の創設による、地方税

¹ 赤井他・2003 年

² 総務省・「三位一体改革の成果」より

収の充実が図られている³。

2 つ目の財源である地方交付税は、国から地方公共団体へ分配される使途が限定されない補助金である。地方交付税の分配に用いる財源は、所得税と酒税の各 32%、法人税の 35.8%、たばこ税の 25%、消費税の 29.5%とされている⁴。しかし、これらの税収の合計が分配に必要な額に満たない場合は、中央政府による債券発行などを行ってまかなっているのが実情である⁵。交付に際しては、総務省が各地方公共団体の税収見込み額である「基準財政収入額」と、歳出の見込み額である「基準財政需要額」を算定し、需要が収入を上回るようならば差額を埋めるように地方交付税を交付するようになっている。逆に、収入が需要を上回る場合、国から地方公共団体へ地方交付税の交付は行われぬ。このような分配の方法を「差額補填方式」と呼ぶ。また、地方交付税の交付を受けている地方公共団体を「交付団体」、交付を受けていない地方公共団体を「不交付団体」と呼ぶ。

三位一体改革では、今まで煩雑であった地方交付税の配分規則の変更、行財政改革を行った地方公共団体に対するインセンティブの分配をはじめとする制度の改革と、膨張を続ける地方交付税総額の抑制を目指している。2006 年度までに 5 兆円を超す地方交付税総額の抑制を達成している⁶。

3 つ目の財源である国庫支出金は、地方交付税と同じく国から地方への補助金であるが、使途が限定された物である。主な使途は、義務教育費、道路工事等の公共事業、社会保障費とされている⁷。

三位一体改革では、国庫支出金の負担額の削減を中心に改革が行われている。2006 年度までにおよそ 5 兆円分の改革が行われている⁸。

3-2・地方分権一括法とは何か

「地方分権一括法」とは、正式名称を『地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律』といい、2000 年に施行された。本文 475 条と、附則 252 条からなり、中央省庁全体、各省庁で行うべき地方分権への取り組みを明記している⁹。

地方分権一括法は、内容によって 4 つに分類される。

1・地方自治法の改正による国と地方公共団体の役割分担の変更

住民に身近な行政は、適切なサイズの地方公共団体に任せるとし、その際には地方公共団体の自主性、自立性を求めるとした条文が、地方自治法に制定された。

³ 2 と同じ

⁴ 土居・2004 年

⁵ 4 と同じ

⁶ 総務省・「三位一体改革の成果」より

⁷ 土居・2003 年

⁸ 総務省・「三位一体改革の成果」より

⁹ 以下、総務省・「地方分権一括法の概要」より

2・地方公共団体が国の事務を処理する仕組みであった、機関委任事務制度の廃止、地方公共団体の行う事務の再定義

機関委任事務制度とは、中央省庁の大臣や、都道府県知事を指揮監督者として、地方公共団体に国の事務を処理させる仕組みである。この仕組みが廃止されたことにより、関連法である地方自治法を大幅に改正している。また、地方公共団体の行う事務を、国に代わって行う「法定受託事務」と、それ以外の「自治事務」に再構成している。

3・地方公共団体に対する、中央省庁の関与の見直し、整理、縮小

これには、先に述べた機関委任事務制度の廃止に伴う指揮監督権限の廃止の他に、中央政府への手続きに関する明確なルールの創設、中央政府の関与に対する不服を申し出るための係争処理手続きの創設などがある。

4・国から都道府県、都道府県から市町村への権限移譲

元来、国が行っていた事務を都道府県へ、都道府県が行っていた事務を政令指定都市(人口 50 万人以上の市)や中核市(人口 30 万人以上の市)、市町村へ移譲し、住民のニーズを正しく捕捉出来るサイズの行政が事務を行えるように制度を変更し、効率の良い行政サービスの実施を目指す。

このように地方分権一括法は、中央政府と地方公共団体、都道府県と市町村とのかかわり方を変える法律であるといえる。大きな特徴は、中央政府から地方公共団体へと大規模な権限移譲である。この中には、これから述べていく、地方公共団体による法定外税の創設も含まれているのである。

3-3・元来の地方税法による地方税課税の仕組み

現在日本をはじめ多くの国では、税に関する規則は、法律に則っているべきであると考えられている。日本国憲法においては、国民に納税義務があること、税率や課税対象をはじめとする税に関することは法律で明文化し、法律に従うべきであるとする条文がある(憲法 30 条、憲法 84 条)。このように、税に関する仕組みなどを法律によって定め、法律に従うという考え方を、「租税法律主義(租税法定主義)」という。

地方税の課税根拠となる法としては、「地方税法」と呼ばれる法律があり、地方公共団体による課税の際の税率、課税対象などが細かく決められている。

地方税での税率の決め方は、標準税率・一定税率・任意税率の 3 通りとなっている。標準税率には、制限税率と呼ばれる税率の上限がある。現在の制度では、標準税率以上、制限税率以内であれば、地方公共団体が独自に超過課税をすることが可能になっている¹⁰。現在、法人に関する課税である法人税に超過課税をしている都道府県・市町村が大半であり、市町村独自の課税ベースである固定資産税に超過課税をしている市町村もある¹¹。一方で、

¹⁰ 和田他・2004 年

¹¹ 総務省・「超過課税の実施状況」より

標準税率の下限を下回るような税率で課税を行う場合、地方公共団体は、新たな地方債の起債の制限を受けるなど、財政面での罰則が科されるようになっている¹²。

3-4・地方税の独自課税(法定外税)とは何か。

三位一体改革において、地方分権が進められるなか、地方分権一括法において、地方公共団体に財政的な自主性を与えるため、地方税法に規定されていない税を、地方公共団体が独自に課するための条件を緩和する条文が制定された¹³。これは、国から地方への、課税に関する権限移譲の一種である。また、このような税は、地方税法に定めのない税であるので、「法定外税」と呼ばれる。

実際には、地方分権一括法施行以前より、主に原子力発電所を抱える都道府県で、法定外普通税と呼ばれる用途を限定しない法定外税を定めた都道府県が存在していた。2000年の地方分権一括法実施後は、新税の制定が担当大臣からの許可制から、総務大臣との協議とそれによる同意を取り付けばよいとする事前協議制に改められ、法定外税の創設手続きが簡素化されるようになった。また、地方分権一括法以前は、法定外税は用途を限定しない普通税のみ制定が可能であったが、多くは、用途を限定した税である目的税のような性質を持ったものが多かったため、地方分権一括法施行により、法定外目的税の制定も認められるようになった。手続きの簡素化、法定外税の目的税化が可能になったため、多くの都道府県において、法定外税が導入されるようになった。また、少数ではあるものの、市町村レベルにおいても法定外税を制定する団体が現われ始めている。

3-5・法定外税の新設手続き

法定外税の新設にあたり、地方公共団体と国が踏むべき手続きは以下の通りである¹⁴。

- 1・各地方公共団体において新税に関する条例の作成と議会による可決
- 2・可決された条例を総務大臣に提出
- 3・総務大臣は、提出された条例を地方財政審議会に諮る。

地方財政審議会は、制度や税収見込みの見積もりなどを審査し、総務大臣に意見を述べることが出来る。また、これと同時並行で総務大臣は、財務大臣へ法定外税の新設申請が出ていることを通知する。この通知に対して、財務大臣は異議を申し立てることが出来る。

4・地方財政審議会の意見、ある場合には財務大臣の異議などを勘案して、最終的には総務大臣が新税を実施に移して良いかどうかの判断を下す。

5・地方公共団体は、総務大臣からの新税実施の可否に関する判断に異議がある場合、国地方係争処理委員会に審査申し立てをし、国地方係争処理委員会は、総務大臣の判断が不

¹² 土居・2003年

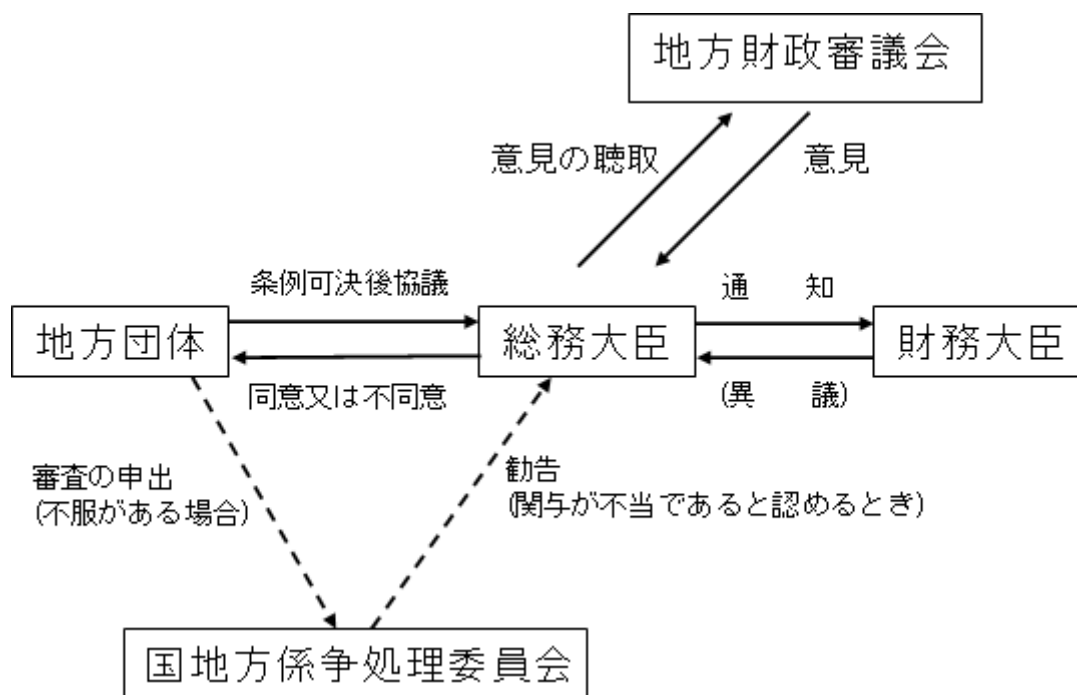
¹³ 地方分権一括法・第731条～第733条

¹⁴ 以下、総務省・「地方税制度」より

当であるとみなした場合には、総務大臣へ勧告をする。

国地方係争処理委員会とは、両議院の同意を得て、総務大臣から任命された有識者 5 名からなる委員会である。主な活動は、国の地方への関与や、権力の行使に対する不服を地方公共団体の長などから受け、審査・勧告を行うことである。

この手続きを図に示すと以下のようなになる。



出典：総務省・「法定外税の協議制度と主な同意の状況」
(http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/ichiran01_04.html)

法定外税の新設に関しては、以上のような協議が必要となっている。この協議には、同意のための要件があり、同意要件を満たしている場合は、総務大臣は基本的に新しく制定された法定外税を認めなければいけないということになっている。協議の際の同意要件は、以下の 3 点である。

1. 国税・他の地方税と課税ベースが同じでなく、かつ、住民の負担が重くならない
2. 課税によって、地方団体間での物の流通に重大な障害を与えない
3. 国の政策と整合性がある

3-6・独自課税の現状

2007 年 4 月 1 日現在、法定外税による独自課税を行っている地方公共団体は、都道府県レベルでは普通税で 15 県、目的税で 29 都道府県。市町村レベルでは普通税で 3 区市町村、目的税で 4 市町村となっている。現在、実際に法定外税を創設している地方公共団体をま

とめた。法定外税のうち、地方公共団体独自の問題を解決する手助けとなる可能性のある税(ピグー税的要素を持つ税)かどうかという観点から区分を行い、整理したものが<表 2-1>、<表 2-2>、<表 2-3>である。

多くの都道府県で、産業廃棄物処分場への廃棄物処理に対して課税を実施している。これは、搬入の際の騒音や、処理の際の異臭をはじめとする周辺への外部性を内部化するために必要な税として有効なものであると考えられる。また、少数ではあるものの区市町村税として法定外税を取り入れた地方公共団体も存在している。しかし、区市町村レベルでの課税では、思うような税収を上げられていない所が多いのが現実である。また、この表では実際に課税が始まっているものを取り上げたが、法定外税導入の実験段階にあるものとして、東京都杉並区のレジ袋税が有名である。また、創設段階で廃止に追い込まれたものとして、東京都豊島区の放置自転車税が挙げられる。

3-7・法定外税に望まれていることは何か

法定外税による課税に望まれていることは、主に 3 つあると考えられる。ここでは、それぞれについて述べていきたいと思う。

法定外税に望まれること 1：地方公共団体間で横並びになっている地方財政の打破

地方公共団体は財政面において、地方税収以外に、地方交付税をはじめとする多額の補助金に依存しているのは、先に述べたとおりである。国から地方へ分配される補助金は、当該地方公共団体の人口などによって比例的に決められる物が大半である。そのため、どこの地方公共団体においても、同じようなレベルの公共サービスの提供しか行えないような状況になっている。法定外税の導入によって、地方公共団体ごとに独自の税収を上げることが出来れば、独自の公共サービスを提供することも可能になると考えられている。

法定外税に望まれること 2：ピグー税的な要素を持った税の創設による、地方公共団体内の問題解決

3-6 で述べたように、現在課税が行われている法定外税の大半は、地方公共団体独自の問題を解決する手助けとなる可能性のある税である。このような税は、ピグー税と呼ばれている。ピグー税とは、外部性を内部化するための手段としてよく知られた税である。外部経済を生み出す主体に課税したり、補助金を出したりすることによって、社会的に効率的な状態を達成することが出来るとされている。地方公共団体の中には、独自の問題を抱えている所が少なくなく、そのような問題の解決方法として法定外税の役割が期待されている。

先に示したように、ピグー税的な要素を持った法定外税として考えられる税は、実際にいくつか創設されている。その 1 つが、東京都豊島区が創設した「狭小住戸集合住宅税」である。豊島区は、都内でも有数にワンルームマンションが多い区である(区内の住宅スト

ックのおよそ4割¹⁵⁾。そのため、単身世帯がとて多くなっている(世帯数の約56%¹⁶⁾)。このまま区内のワンルームマンションが多い状態が続くと、偏った人口構成のために、安定的な税収を上げることが困難になったり、町会活動などに支障をきたしたりする可能性があるとして、ワンルームマンションを建てる建築主に対して課税を行うこととした。このような課税によって、ワンルームマンションの建設を抑制し、ファミリー向けの住宅の供給へ向けさせることを目的としたのである。

法定外税に望まれること3：地方税収の充実による、地方公共団体ごとの特色ある公共サービスの提供

先に述べたように現状における地方財政は、多くの補助金に依存しており、その補助金は人口などに比例的に配分されるため、地方公共団体で提供される公共サービスのレベルは横並びの状態となっている。実際には、地方公共団体によって、社会福祉に力を入れたい所もあれば、公共投資や教育に力を入れたい所もあると考えられる。しかし、国からの補助金の多くは用途が限定されており、他の分野で余った補助金を地方公共団体が力を入れたい分野の公共サービスの原資として使うことが出来ないことが多々ある。その一方で、地方税には用途に関する制限は無いので、地方公共団体が各自自由に使用することが出来る。地方税収の充実によって、地方公共団体ごとの特色が出た公共サービスの提供が可能になっていくことが考えられている。

3-8・法定外税の問題点

先に述べたように、地方公共団体による独自課税により、今までは横並びであった地方財政の打破や、該当地域特有の外部性を内部化するためのピグー税のような機能を持った税の導入、地方公共団体ごとの特色ある公共サービスの提供などが期待されている。しかし、現在の法定外税に関する問題点が全く無いわけではない。ここでは、現行制度下での法定外税の問題点として挙げられるものを、法律上の問題点、運用上の問題点に分けて取り上げていきたいと思う。

法定外税に関する法律上の問題点

法律上の問題点1：法定外税の創設要件

先に述べたように、地方公共団体が法定外税を創設する際には、「他の税との課税ベースの重複の禁止、超過負担にならない税率の設定を行う」、「地方公共団体間での物流に障害を与えない税である」、「中央政府の政策との整合性があるような税である」という、法定外税協議の同意要件を満たす必要があった。しかし、実際に地方公共団体が法定外税を創

¹⁵ 総務省・「豊島区「狭小住戸集合住宅税」の新設について」

¹⁶ 15に同じ

設しようとする際には、同意要件の 1 つである「他の税との課税ベースの重複の禁止」を満たすことが難しく、法定外税が浸透しにくい状況になっていると考えられる。例えば、「住民の勤労所得を課税ベースとする」というような新税を創設しようとした場合、新税の創設に関して同意は得られないだろう。なぜならば、所得に対する課税に関しては、国税レベルで「所得税」が、地方公共団体のレベルでは「住民税」が既に存在しているからである。現在の日本の税制では、所得・消費・資産のほとんどに課税がなされている。よって、このような創設条件下では、特殊な条件が揃った地方公共団体以外は、法定外税が創設出来ないということになってしまう。この「課税ベースの重複禁止」に関して、今回参考にした資料等では詳しい言及はされておらず、どのようなケースにおいて課税ベースの重複が原因で同意にいたらなかったかという事は分かっていないのが現状である。

どの地方公共団体でも法定外税を創設出来るようにするためには、法定外税協議の同意要件を見直し、「 \quad %までならば上乘せをしても良い」というような条件を付けるなどした上で、他の税と課税ベースが同じになっても良いようにすべきではないかと考える。

法律上の問題点 2：地方交付税制度との兼ね合いによるインセンティブの問題

現在、地方交付税は、三位一体改革によって制度の改善が行われているが、法定外税との兼ね合いも問題となる。

先にも述べたように、地方交付税は、各地方公共団体が実際の行政サービス提供に必要な歳出額(基準財政需要額)と、独自にまかなうことの出来る歳入額(基準財政収入額)の差額を埋めるように分配されている。このような分配方法は「差額補填方式」と呼ばれている。現在の地方交付税の制度下では、地方公共団体による徴税努力や新税創設などで税収が増加し、歳入額が増加すると、増加した歳入額の 75%分が基準財政収入額に算入されるようになっており、歳入が増加した分、地方交付税の減額が行われるようになっている¹⁷。つまり、実質的には税収の増加前後では、増加した税収の 25%分しか実質的な税収増加分として手に入れることが出来ないことになる。

このような制度があるため、「交付団体」と呼ばれる既に地方交付税の交付を受けている地方公共団体にとっては、新税の設置に対するインセンティブが働きにくいとされている。逆に、地方交付税の交付を受けていない「不交付団体」においては、増加した歳入はそのまま各地方公共団体の歳入として算入されていくため、積極的な新税創設が起きると考えられる。このままでは、交付団体と不交付団体の間の格差はさらに広がっていくと考えられる。

法定外税の導入と共に、地方交付税の配分に関する制度を見直し、地方交付税の交付団体においても、法定外税を導入するようなインセンティブが働く環境を整備すべきである。実際、2005 年度には地方交付税改革の一環として、行政改革を行った地方公共団体に対するインセンティブ制度を創設した。歳出効率化への努力をした地方公共団体、税の徴収率

¹⁷ 赤井他・2004 年

向上努力をした地方公共団体に対し、それぞれ 400 億円、100 億円の特別な算定枠を設けている¹⁸。しかし、地方公共団体の決算総額からすれば規模が小さく、インセンティブとしてきちんと機能するか、疑問が残る。

法律上の問題点 3：民意を反映していない税の創設可能性

先に述べたように現行制度では、議会で可決・成立させた条例を総務大臣に提出し、許可を受けることによって法定外税を創設することが可能となっている。しかし、税は住民から徴収し、公共サービスという形で住民に還付するものであることを考えると、新税の創設に関しては、何らかの形で住民の意思を確認する必要があると考える。もちろん、議会は有権者から選ばれた者で構成されているから、条例の可決を以って間接的ではあるものの、住民の意思を反映しているとも考えることも可能である。しかし、税は、住民に最も密着した物の 1 つであるから、直接意思を問う必要があると考える。その際、意思の確認には、住民による投票が分かりやすいと考える。新税創設に関する条例を作り、その条例に対する住民の意思を確認した上で、新税創設の協議に入るという流れになるように制度を改めるべきである。

また、非住民への課税へも慎重になるべきである。行政サービスに対する税負担を非住民に転嫁することを租税輸出といい、必ずしも望ましいことであるとは考えられていない。そこで、租税輸出が起る可能性のある税目をはじめとする、地方公共団体が課税をしてはいけない税目に対するネガティブ・リストの作成も視野に入れるべきである¹⁹。

法定外税に関する運用上の問題点

運用上の問題点 1：課税資源の有無による地方公共団体間の格差

先に、法定外税の制度下において、地方交付税の交付団体と不交付団体間で新税創設に対する意識の違いがあると述べた。しかし、そのような新税創設に対する意識の違いは、該当地域における課税対象の有無によっても生じてしまう。

法定外税を創設するための資源(地域特有の問題など)を持つ地方公共団体は、積極的に法定外税を創設しようとするだろう。一方で、そのような資源の無い地方公共団体は、法定外税を創設したくても出来ない状態に陥っているはずである。そのような状況の中で、地方公共団体は三位一体改革に関連した行政改革や法定外税の創設を進め、中央政府からの財政的な自立を求められている。財政的自立のために、多くの税収を必要とする人口の少ない地域や、目立った産業がない地域では新たな課税ベースを見つけ出すことが困難な状況にあると考えられる。

交付団体と不交付団体間で生じる格差、課税資源のある団体と無い団体間で生じる

¹⁸ 総務省・「三位一体改革の成果」より

¹⁹ 土居・2002 年

格差の両方に着目して、制度のさらなる改良が望まれる。

運用上の問題点 2：徴税コストの問題

まずは、国税と地方税の徴税コストの推移を見ていきたいと思う。〈図 2-1〉は、1989年から 2005 年までの国税と地方税の徴税コストを表したものである。

グラフから分かるように、徴税コストは景気循環とは無関係の推移をしていると考えることが可能である。特徴的な点は、地方税の徴税コストは、国税に比べ高いものとなっていることである。今回示したグラフの期間では、地方税は、平均で国税のおよそ 2 倍の徴税コストがかかっている。この原因としては、「評価」をベースに税額を決める固定資産税に代表されるように、地方税は、課税ベースの実態を捕捉することが難しい税が多く、徴税に際して、人件費などの余計なコストがかかっていると考えられるためである。

現状において、地方税は徴税コストが高いことが分かったわけだが、この状態のまま、法定外税を導入してしまうとどうなるのであろうか。先ほど、地方税の徴税コストがかさむ原因として、課税ベースの実態捕捉が難しいのではないかと述べた。もし、実態捕捉が難しい物を法定外税の課税ベースとしてしまうと、さらに徴税コストがかさみ、地方公共団体が使うことの出来る額がさらに減少してしまう可能性がある。

4・最後に

4-1・結論

法定外税の導入によって、期待されている点は以下の通りである。

- (1) 地方公共団体間で横並びになっている地方財政の打破
- (2) ピグー税的な要素を持った税の創設による、地方公共団体内での問題解決
- (3) 地方税収の充実による、地方公共団体ごとの特色ある公共サービスの提供

その一方で、法定外税の導入における問題点・改良点とする点は以下の通りである。

- (1) 法定外税の創設要件の緩和(特に課税ベース重複の禁止について)
- (2) 地方交付税制度との兼ね合い
- (3) 民意を反映していない税の創設可能性
- (4) 課税資源の有無による地方公共団体間の格差
- (5) 徴税コストの問題

法定外税の制度は、三位一体改革の目指すところである「地方公共団体の財政的自立」を達成するための手段の 1 つとして有効であると考えられる。しかし、中央政府からの補助金に関する制度を変えなければ、補助金に依存している地方公共団体が独自に課税を行うようにはならないであろう。また、新税創設の条件が厳しく、法定外税の導入が困難な

地方公共団体も存在しているであろう。特に、法定外税創設の条件となっている「他の課税ベースとの重複禁止」という部分に関しては、条件を緩和し、ある程度までは重複を認めるべきであると考ええる。

もし、現行制度のまま法定外税の制度が根付いてしまうと、多くの問題点が残った制度となってしまう。地方交付税の交付を受ける団体と受けない団体、法定外税の課税ベースとなるような資源のある団体と無い団体でそれぞれ税収の格差が広がってしまう。また、課税ベースの重複が認められていないため、十分な税収を上げることの出来ない制度となってしまう可能性もある。三位一体改革が進み、このまま中央政府からの補助が削られていくと、地方税収の少ない地方公共団体はさらに困窮していってしまうのである。

他にも問題点はある。現在、法定外税創設に関しては、議会で可決・成立させた条例を総務大臣に提出することで、規定を満たしていれば新税創設の許可が出るというようになっている。しかし、税は住民から徴収し、公共サービスという形で住民に還付するものであることを考えると、該当地域住民の同意を得た上でないと実施できないような制度へと変えた方が良く考える。

どのような制度においても当てはまることであるとは思いますが、1度法整備をしたからといって、改良・改善をせずそのままにしておくのではなく、実施してから浮かび上がってきた問題点などを精査し、制度のさらなる改良を目指していくべきである。そして、地方公共団体の実情に柔軟に対応していくべきであると考ええる。

4-2・参考文献

本

- 『地方財政統計年報』財団法人地方税務協会[刊]・
- 『現代の地方財政(第3版)』和田八束・星野泉・青木宗明[編]、有斐閣・2004年
- 『三位一体改革 ここが問題だ』土居丈朗[著]、東洋経済新報社・2004年
- 『地方交付税の経済学』赤井伸郎・山下耕治・佐藤主光[著]、有斐閣・2003年

インターネット

< 総務省 >

三位一体改革の成果

http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/pdf/060207_f.pdf

超過課税の実施状況

http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran01_02.pdf

法定外目的税・法定外普通税

http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran01_05.pdf

地方分権一括法の概要

http://www.soumu.go.jp/singi/iinkai/pdf/shiryō_3.pdf

地方財政統計年報

<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/toukei.html>

豊島区「狭小住戸集合住宅税」の新設について

http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/040330_1.html

法定外税の協議制度と主な同意の状況

http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/ichiran01_04.html

< 総務省以外のサイト >

『経済財政白書が提示した地方財政の課題』土居丈朗[著]・2002年

http://www.econ.keio.ac.jp/staff/tdoi/c200201_1.pdf

国税庁・徴税コストの累年比較

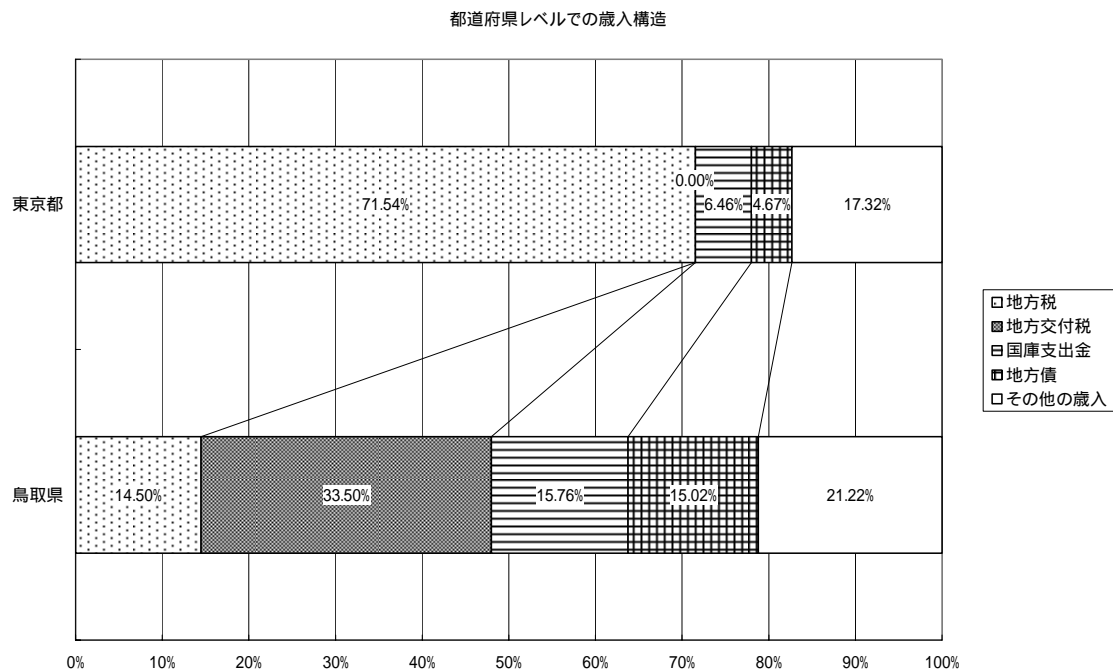
<http://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/tokei.htm>

内閣府・景気基準日付

<http://www.esri.cao.go.jp/jp/stat/di/041112hiduke/041112hiduke.html>

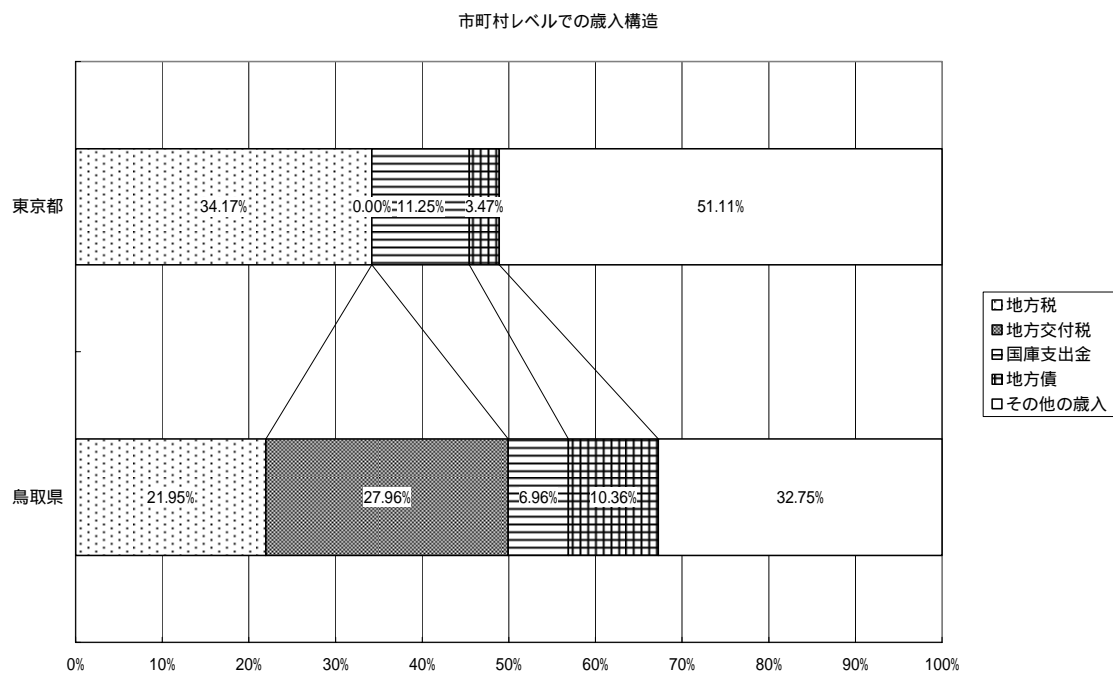
附表

< 図 1-1 >



出所：平成 17 年度・地方財政統計年報

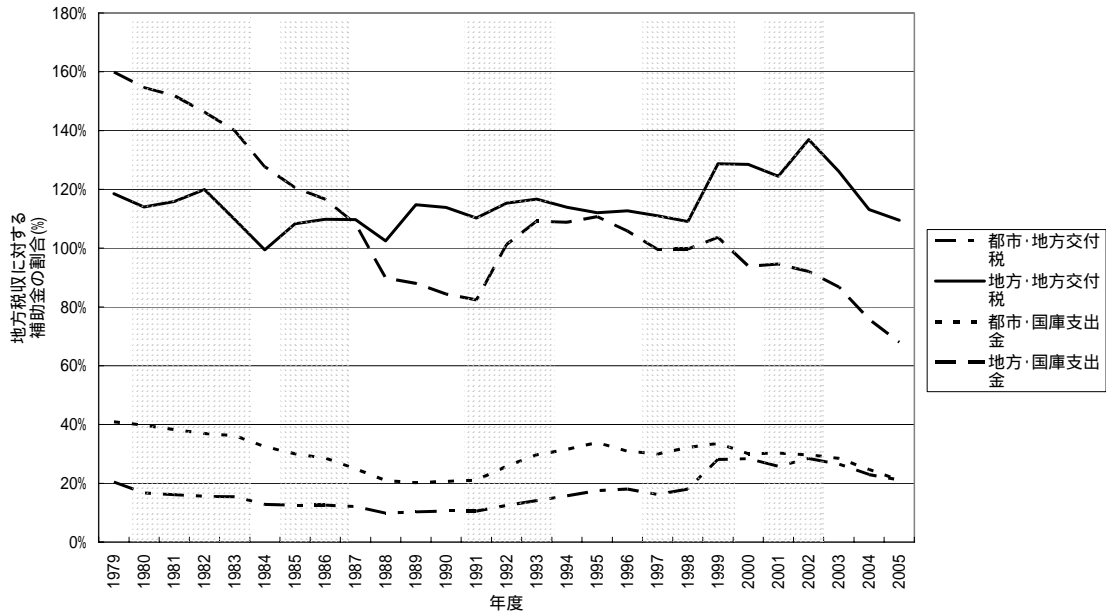
< 図 1-2 >



出所：< 図 1-1 > と同じ

< 図 1-3 >

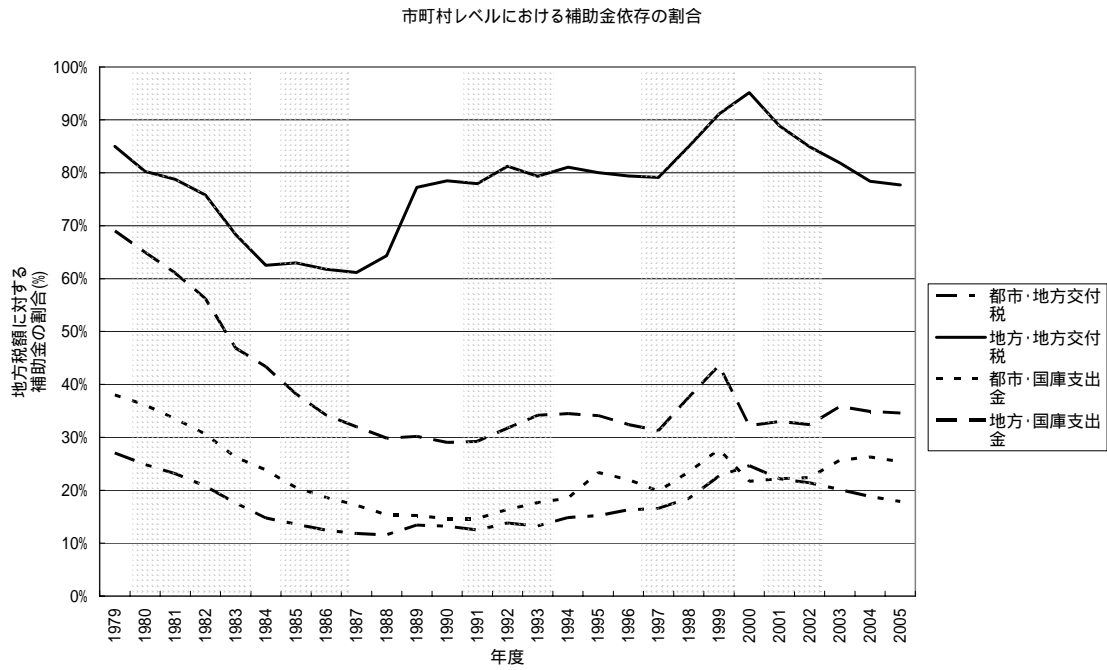
都道府県レベルにおける補助金依存の割合



出所：地方財政統計年報(昭和 54 年度～平成 17 年度)

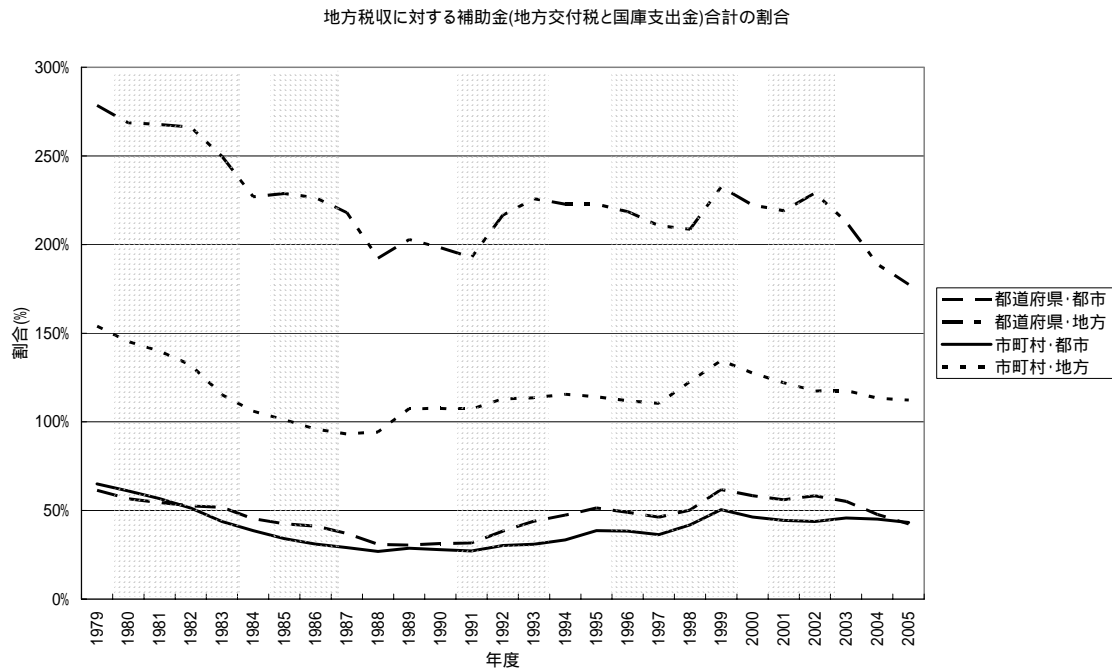
図中で色付になっている部分は、内閣府の景気基準日付で景気後退期とされている期間
 都市と定義された都道府県：埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県・岐阜県・愛知県
 三重県・滋賀県・京都府・大阪府・奈良県・和歌山県の 1 都 2 府 9 県

< 図 1-4 >



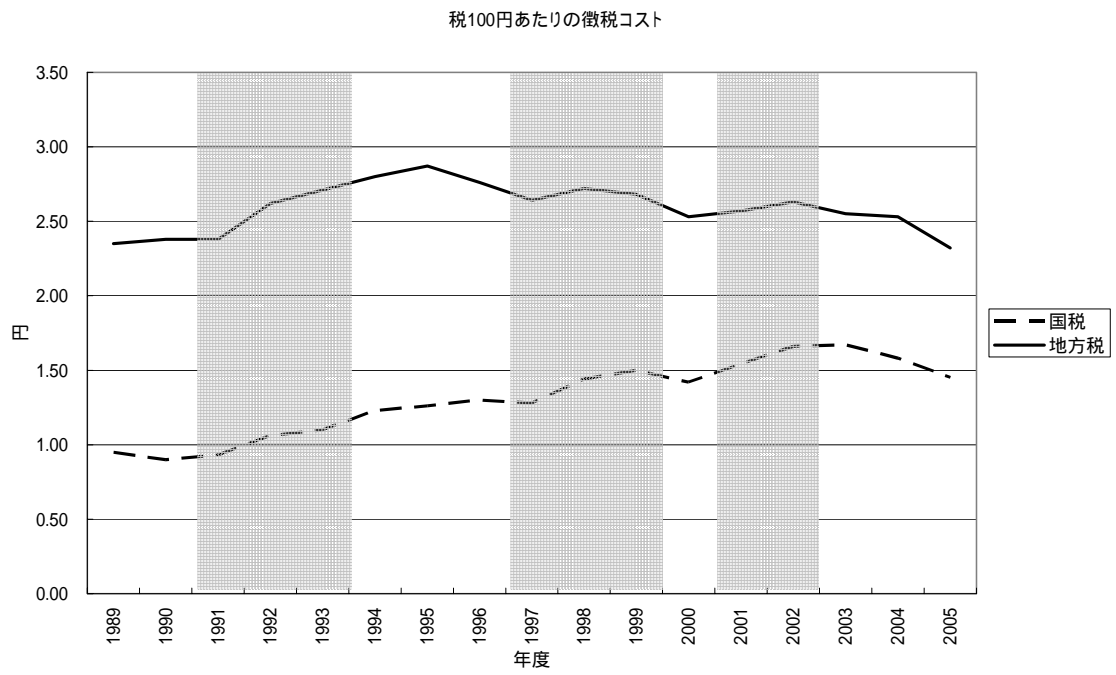
出所： < 図 1-3 > と同じ

< 図 1-5 >



出所： < 図 1-3 > と同じ

< 図 2-1 >



出所：国税庁・「徴税コストの累年比較」

(<http://www.nta.go.jp/kohyo/tokei/kokuzeicho/tokei.htm>)

図中で色付になっている部分は、内閣府の景気基準日付で景気後退期とされている期間

<表 2-1> 都道府県税でピグー税的な要素を持つ法定外税

税の種類	団体名	税目	課税ベース	税収 (100万円)	
目的税	三重県	産業廃棄物税	処分場へ搬入する 廃棄物の重量	90	
	滋賀県			56	
	岡山県	産業廃棄物処理税		903	
	広島県	産業廃棄物埋め立て税		935	
	鳥取県	産業廃棄物処分場税		8	
	青森県	産業廃棄物税		65	
	岩手県			88	
	秋田県			352	
	奈良県			183	
	山口県			243	
	新潟県			249	
	京都府			65	
	宮城県			292	
	島根県			産業廃棄物減量税	95
	熊本県			産業廃棄物税	143
	福島県				535
	愛知県	1,371			
	沖縄県	112			
	北海道	循環資源利用促進税		1,075	
	山形県	産業廃棄物税		236	
	愛媛県	資源循環促進税		264	
	福岡県	産業廃棄物税		303	
	佐賀県			91	
	長崎県			146	
	大分県			211	
	鹿児島県			98	
	宮崎県			205	
岐阜県	乗鞍環境保全税		乗鞍鶴ヶ池駐車場 に自動車で進入 する回数	22	

出所：総務省・「法定外税の概要」

(http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran01_05.pdf)

税収は、2005年度の決算額を記載。

2005年度に税収実績が無いものは、大臣との協議の際に提出された税収見込み額を記載
原子力発電所など核関連の法定外税は除外してある

<表 2-2> 市町村税でピグー税的な要素を持つ法定外税

税の種類	団体名	税目	課税ベース	税収 (100万円)
普通税	福岡県 太宰府市	歴史と文化の環境税	有料駐車場に駐車 する台数	52
	東京都 豊島区	狭小住戸集合住宅税	区内に新たに生じ る狭小住戸の戸数	458
目的税	山梨県 富士河口 湖町	遊漁税	遊漁行為を行う 日数	20
	沖縄県 伊是名村	環境協力税	旅客船・飛行機など で伊是名村へ入域 する回数	4

出所：<表 2-1>と同じ

<表 2-3>

都道府県税でピグー税的な要素を持たない法定外税

税の種類	団体名	税目	課税ベース	税収 (100万円)
普通税	神奈川県	臨時特例企業税	当期利益の金額	9,976
目的税	東京都	宿泊税	ホテル・旅館への 宿泊数	1,193

出所：<表 2-1>と同じ