

經濟論叢

第七十三卷 第二號

- 地方稅改革案における若干問題……………神戸正雄 (1)
- 會計學と經濟學との交渉……………鎌倉昇 (15)
- 政黨連合運動の基盤……………市原亮平 (30)
- 鐵道業における獨占形成と投資金融……………越後和典 (47)
- 曾我部靜雄著「均田法とその稅役制度」……………堀江保藏 (66)
-

[昭和二十九年二月]

京都大學經濟學會

地方税改革案における若干問題

— 地方制度調査會の答申案批判 —

神戸 正雄

前 が き

最近、地方制度調査會が出来、有力な學者實際家を委嘱して委員とし、その審議を経て一の成案を得た。地方制度の改革案の裏付として地方税の改革案をも作成した。恐らく政府も近く之を尊重して立法に移すであろうと思う。勿論、此地方税制度の改正というような問題については、關係地方團體の段階の異なるに依りて利害に相違があるので、之が立法化に際して色々な苦情が出て来て、その調整がむづかしく、その最終の決定までには、尙幾多の曲折があるであろう。しかし此調査會の作つた改革案は流石に有力なる人々の共同作品だけあつて、なかなか良く出来ており、大體において讚辭を呈してよい。ただ仔細に検討すれば、なお若干の問題は残る。私はここに之を指摘して、今後における此案の再検討の際の參考に供したいとおもう。

第一 地方税改革案批判の基準

地方税改革案に對する批判についての基準となるものは、第一には、所謂、租税原則として知らるるもの、此があらゆる國及地方税に共通して基準となること、いうまでもない。そして第二に、特に國税には關係なく、地方税

のみについて基準となる、地方財政の自主性伸張に役立つこととある。各税目について批判する前に、先ず此基準について一應の説明をして見よう。

(一) 租税原則

所謂、租税原則がかかる場合の批判の基準となることはいうまでもない。それは公正、財政、諸政策（就中、經濟政策、行政などの原則で、税の改革に當り、その立法に當つてはまず以て公正の觀點から嚴密に考察する。何よりも公平を侵してはならぬとする。更に、財政上多收に適い、收入の弾力性をも有つことが出来るかを考える。經濟力を充實し、その充實を妨げないかを考える。その他、色々の政策にも適うようにと考える。確實、便宜、最少費など行政觀點をも考える。ただ日本現時の實情から見て特に此最少費原則には特別の配慮の望ましいこと、さらに日本の從來の實例から見て、あまりに税制改革を輕卒に行い、之を慎重にしない頃のあることの不都合を注意しておこうと思う。

(A) 租税改革には常に慎重を期すること、その反面において輕卒には之を行わないことを期しなければならぬ。此は税制改革のもたらすべき經濟上の打撃を少くするために要望せられる。改革案の内容そのものが、經濟上から見ると、その發達を進めるものであり、且つ之を阻碍するものであつてはならぬとするが、それと共に、重要なことは改革そのものが輕々しく行われてはならぬということ、之を改めるときには相當に慎重に考慮して之を行い、出来るだけ長い間隔をおいて行い、輕々しく、頻繁に行わぬというのでなくてはならない。外國、就中、イギリスなどでは改革を慎重にし過ぎるほど慎重にして、めつたに改革をしないことを通例とするのであるが、日本では由來、可なり頻繁に改革を行い、殆んど年々歳々之行われて、何時の間にか大小の改革が行われておる。勿論、不公正な

處を公正に立て直し、經濟上支障のある處を改めることは必要といへば必要のことであるが、さりとて余りに頻繁に改革することは慎まなければならない。一體、税法というものは、經濟界の土台となり、それに相應して取引が行われ、價格も定まり、それで此税法がその經濟社會に同化してある。之に改革を加えるときには、少くとも其が一時、落着くまでの間、經濟界に動搖を來たし、混亂を生ずる。だから少々位の不都合を抑えて頻繁に改革するのは、經濟上の安定を傷つけるので、好ましくない。時々、不公正を改めたり、其他の見地から改めることを一概に否定することは出来ないが、輕々しく改革し、あまり頻繁に改革するのは避けるようにしたい。

此見地から今度の改革案を見るときに、まず折角、シャープ警告に従つた改革後、あまりに大して時のたたぬ間に改革を行うようになつたという嫌がないでもない。尤もアメリカの指導下にあつた時代から、日本の獨立回復の時代に移り變つた大變革に伴うので、此れ位の事は認めてよいともいえよう。それから此改革案が、改革は改革でも形の上での改革に止まり、實質的には前のと殆んど同じであつて、前のものを動かすことにはならぬといえるものもある。たとえば、煙草消費税の創設の如きは、國の煙草收入を差控えただけを地方收入に移すに止まるものであり、住民税、固定資産税の一部を市町村から道府縣に組換えるもの、是まで暫定的の税とされていた事業税を名實ともに恒久化するが如きは、人民の負擔に左までの變化を來たすことはないのである。ただ遊興飲食税と入場税との國稅移譲は少くとも關係營業者にとりては、其利害に影響することが大で、若干問題とはせられる。ただ其が關係營業者の利益を傷けるといっても、其れは彼等の我儻な立場から見たもので、大局の上から顧慮するには及ばぬ。または斯の如きことは顧慮してはならないのだといえるかも知れない。

(B)特に最少費原則に配慮することが大事である。或は能率原則に意を用いることといつてもよい。日本現在の上

うに、國民所得が極めて貧弱で、その割合に行政費の多くかかつている處では、國税についても地方税についても、之が徴收費の少くて濟むことに一段と工夫しなくてはならぬ。日本は戦後、狭小な領土に、其の乏しき資源をば八千萬あまりの大な人口をして利用せしめ、ただ生きることだけで精一杯で、其上の餘裕の殆んどないというて良いほどであるのに、行政費は實の處、金持のアメリカ式のやり方を指導せられた結果、あまりにも分不相應に余計かかつており、就中、あとに残らぬ人件費が割合に多くかかつておるので、せめて徴税においても人手を多くかけず、費用の少くて濟むように工夫しなくてはならないのである。ただし又、後にいうように、地方税については、特に地方財政の自主性を伸ばすことに配慮しなければならぬという要望もあり、そして此面からいえば、地方には附加税や分與税のようなものよりもむしろ獨立税の多くなるようにしたいということもある。しかし此にいう最少費用則、乃至、能率原則からいうと、此獨立税では費用がかかり過ぎるといふ缺點も出て來る。そこで出來るならば獨立税を選むけれども、此のみに依らず、或度まで附加税乃至分與税のものを加味し併用することが望ましいという結論となる。シャウプ税制は地方財政の自主性尊重ということと獨立税主義を貫いた理想的のものであつたのだが、それを改革案が改めて、現代日本の情勢に合うように、附加税乃至分與税を加味したのは、逆コースを採つたのだとしてばかり非難すべきではなく、むしろ實情に適した妥當の措置としてよい。

(三) 地方財政の自主性伸張の原則

此は國税には關係なく、地方税のみに特に要望せられる原則である。地方分權又は自治が中央集權か、何れを採るかはその根本の問題であるが、苟くも地方自治、地方分權をも認める以上は、地方財政にも、その裏付として自主性を與えなくてはならない。地方財政が國の財政にばかり依存するようでは、政治行政においても中央に服従するこ

とにならざるを得ない。地方の行政、政治に自治自主の行われるためには、その財政、その租税收入においても、中央の指示に拘らず自主的に運営せられるものがなくてはならない。此點からして地方に税、特に獨立税の充實するのでなければならぬ。ただ前にいうたように、日本の現状の特殊性として、徴税にも費用の少くて済むことの要望の切なるものがあつて、附加税や分與税も認められるし、又、事實、地方團體の中には富裕なものもあり、貧弱なものもあつて、財源の偏在の太しい所から、之を平準し調整するための交付金（又は改革案では交付税という名を使つている）も、甚だ遺憾ではあるが、認めなくてはならぬのである。

第二 各税目についての改革案批判

(一) 獨立税

(A) 獨立税の増設

(イ) 煙草消費税の新設

改革案における最も目醒しい試みは、煙草消費税が道府縣にも市町村にも新設されることであつて、かかる地方財政の自主性を伸ばすことの出来る税の増設されたことは、一の革命的事業のことである。其内容の詳しいことは示されていないから明かでないが、案には「實情に即し、出来るだけ簡素な方法による」というから、恐らく専賣公社から各地方團體内の消費分に應じて配分されることになるのであろう。各地方團體にては複雑な徴税機關を設けずとも、多額の費用をかけずとも簡単に収納し得られるであろう。由來、かかる消費税を地方にもたせることは不適當である。消費税は國税とすべく、地方税には適せぬとの見解が行われていたのであるが、それは從來の消費税が

おおむね生産者について課していたから、かかる課税方法を前提とすれば、此が國には通するが地方には適せぬといふことになる。凡そ地方税にありては其課税物件の地方分別性のあることを要件とするのに、かかる生産者課税の消費税では、各地方別の消費高を見出すことがむづかしく、勢い、各生産者について一括して夫々に課税し、随つて生産地ではその地方の消費高以上に多く、過當にも徴税することになり、生産を行わず全くの消費地では此税から何等の収入もあからぬといふことになる。だから其は地方税としては適しないといふのである。尤も今度のように地方に煙草消費税を設けるといふても、所詮、専賣公社という生産者が取つた専賣收入の中から各地方に分配されるのだから、見様によりては各地方團體が専賣公社という生産者に課するものであり、此も生産者課税の一の方法だから、此も亦た、地方税とするに不適ではないかといふようにも見えるが、普通の税（専賣でない）の場合の生産者は、通例澤山の生産者が入り亂れて各地の消費者に物品を供給しており、其生産物の各地における消費額を一々分別して掴むことはむづかしいのであり、各生産者、生産處にて一括して課税するより外ないのである。かかる場合において各地方の消費高別に課することはむづかしい。しかし専賣公社からとる場合には、其處では各地方別の消費高は容易にかむことが出来ることは見易いことである。今度の消費税は専賣公社から取つても、それはあくまで、各地の小賣高に應じた課税であり、小賣の賣上税ともいふべきもので、それは各地方への分別性を備えておるのであり、地方税としての資格はあるのである。

さて此消費税が出来れば、地方には財源のプラスとなるのは勿論、財政上の多收の要望にも合ひ、収入の彈性も出来、地方財政に資する所は大い。

地方の立場から欲をいえば、此税と同列に立つ所の酒の消費税を設けられたいといふのもあろう。次の時の問

題となるであらう。

(ろ) 道府縣における住民税と償却資産税との新設

道府縣には道府縣民税と償却資産税とが設けられることになる。此は形からいふと新設であるが、實は市町村税からの移し換であり、形からいふと道府縣にとりとりての獨立税であるが、實の處、市町村税への附加税のようなものに過ぎない。勿論、此が道府縣、地方に國、中央への依存を進めるといふものではなく、あくまでも地方の自主性を維持してある。しかし市町村に對しての道府縣の自主性が多少、侵されているのは見逃すことを得ない。

(1) 償却資産税 は從來の市町村がついていた固定資産税中の償却資産の税に當るものを分けて、道府縣と市町村とに折半して課税することにしたものである。そして其の「課税標準は當該償却資産の價格とし、道府縣の示す基準に従い、市町村が之を決定すること」としてゐるから、基準は道府縣が示しても、實際の決定は之を市町村に任かすのであるので、賦課徴收の事務はおおむね市町村の扱ふ所となつて、道府縣の仕事は至極簡單なもので済む。それで道府縣としては殆んど市町村税への附加税をかけていると同じになる。此は前にいふ最少費原則、能率原則には適うし、更らに各道府縣内の市町村の間における、從來の財源の偏在を是正し平準するの働をもすることになる。第二の平衡交付金（又は交付税）の作用をなすものといえる。ただ道府縣の財政の自主性は多少侵されることを見落してならない。

(2) 道府縣民税 は全くの新税であるが、そして「所得の階層により税率に差等を設けること」というから、市町村民税とは稍々異つたものとしなければならぬが、その義務者は「區域内の市町村民税の納税義務者とその範圍を同じくする」とせられ、「徴收は市町村に委任する」というから、義務者たる住民にとりては、市町村民税という

從來からあつた稅への新たな附加稅という感をいだかせる。此若干、附加稅的なことが道府縣の自主性を傷けるといふ誹を受ける。

ただ此、道府縣民稅と償却資産稅と、二ともに若干、附加稅的性格をもち、道府縣にとりて眞の獨立稅でないといふことは、道府縣を純粹なる地方自治體として、市町村と並立さすものであるならば、地方自主性の堅持の上からいけなしいとしなければならぬが、今度の改革案のように、道府縣をば一の純然たる地方自治體とは認めず、「本來、その自治事務を處理すると同時に、市町村とは異り、市町村をも包括し、市町村と國との中間に位する廣域自治團體として、國家的性格を有する事務を處理することをその任務とすること」として、半自治體とするのであれば、夫の自主性の堅持には重點を置かず、むしろ最少費原則、能率原則をも考慮して、幾らか附加稅的の意味のある前記の二稅を設けるのも認められるのである。

なお道府縣民稅を設けたことには、假令それが市町村民稅からの移し換に過ぎぬとしても、此に別の意味がある、即ち從來、市町村には殆んど全住民に對しての直接負擔となる住民稅があつて、住民と自治體とのつながりを感じしめていたが、道府縣にては此がなく、唯だ事業稅といつたような、事業者だけの稅を有ち、此にかからない可なり多數の住民は道府縣の事務に關心をもたなかつた。之を改めて全道府縣民をして道府縣の事務に關心をもたせるため、此道府縣民稅を設けることにしたのである。此は一の改善であつて確かに良いことである。なお又、其の道府縣民稅につき、市町村とは若干異り、「所得の階層により稅率に差等を設ける」というのも、能力に應ずる公正の見地からは一段の改善と認めてよい。

(B) 獨立稅の創除又は制限

上にいう所のものは、望ましき獨立税の増税とあるのであるが、改革案は獨立税に關してそれとは反對に、之を削除し又は制限した面もある。此は一層、問題となる。

(い)都道府縣からしては、從來そのもつておつた遊興飲食税と入場税との二税を國税に移讓し、その國の收入の九割度以上のものを都道府縣へ配付する配付税の設定 といふことが第一問題となる。此は明かに都道府縣財政の自主性を侵す。その自主性を弱め、都道府縣の國、中央への依存性を擴大する。名義上は洵に重大問題である。ただ實際からいふと、各都道府縣の從來の徵稅成績が此二税について甚だ不良であり、之を國に移せば、其成績が一層良くなるということは確かだといわれる。その國收入の九割度ものを廻わされたとしても、各都道府縣としては從來自ら取つていたときよりも、一層多くの收入をあげることになるらしい。即ち能率原則、最少費原則には一層良く適い、それによりて都道府縣にも都合が良く、國にも若干の收入をあげることとなり、その上に「國において現在程度の收入をあげることを目途として稅率引下げ等、課稅の適正化を圖る」ともいうから、事情によりては、稅率の引下となりて納稅義務者にとりても好い結果をもたらし得る。だから全體上、此改革を否定することは躊躇すべきであるが、夫の地方の自主性制限の點からは遺憾とする。

なお此國に移されて取立てられたる收入の九割以上のものを人口按分によりて各都道府縣に配付するというが、從來、此二税が各地方にて取つていたときには、各地方の實力の相違によりて其稅收に甚しき偏在、不均衡があつた。或地方は非常に多收であり、他の地方ではいふに足らぬ收入しかあげ得ない。此をば人口按分で地方に配付するとすれば、此偏在を是正し、平準して、此迄餘裕の多かつた處は相當削減され、他の貧弱縣は之から收入増加を來たす。此によりて平衡交付金の役目をも果たし得る。都道府縣間の第二の平衡交付金の作用を成す。て此改革は、

地方財政の自主性の點のみからは否定されるが、他に長所を相當にもつたから、全體上は肯定してよいであろう。

(ろ)市町村にとりては

(1) 稅の移讓として (a) 固定資産稅中の償却資産稅部の半分を道府縣に、(b) 市町村民稅中の法人稅割の一部 (二割程度) を國に移讓することがある。此二のものは、共に、市町村の財政の自主性をそれだけ傷つけることになる。此觀點からは望ましからぬ措置である。尤も之から生ずる市町村財政の缺損は、他方、煙草消費稅の創設によりて或程度まで補われることが出來て、多くの市町村では失う所なく、得る所が多いこととならう。しかし此法人、償却資産は市町村の間で偏在の甚しいものであるから、從來惠まれていた市町村では、此改革の結果、失う所が多くて困まるというものも出て來るであらう。しかし又更らに考えると、從來此にて惠まれていた市町村ではその多收になれて、他の地方からしては冗費とも思われるほどに豊かな支出をしていた。他の地方が赤字で苦しみ抜いてゐるのに拘らず折角の稅收を濫費してゐることの行われていたのは不都合だという見方もあり、此を改革案のように處置して、財源偏在の是正をするのは、第三の平衡交付金の働を爲すものとしてよいのもあらう。

(2) 新設される道府縣民稅の稅收だけ、市町村民稅の一部減額ということ、即ち改革案によれば道府縣民稅を一七五億圓だけ課するというので、それだけ市町村民稅を引下げるとするのである。此は單に地方團體中での稅の置き換ともいえる。地方全體として見れば、爲めにその自主性を傷けず、市町村としても恐らく煙草消費稅の新設などで其減收を補われることを得るので、それからして、市町村財政の自主性が保たれることが出來るとも見られるであらうが、しかし又、更らに進んで考えると、齊しく獨立稅というても、市町村民稅は眞にその地方、市町村の獨立稅とし得るものだけに、煙草消費稅だと、聊か國からの配付稅となる嫌がある。矢張り地方財政の自主性は幾

分弱まることになるとも見られる。

(c) 獨立税の變質

今度の改革案では、都道府縣の附加價値税を明かに廢止することを謳い、是まで一時的暫定的なる代行税とされていた現行の事業税及特別所得税をば、新たに事業税と改稱して之に代わらしめ、「その課税標準は大むね現行通りとし、ただ純益を課税標準とするものについては、原則として所得税及法人税の課税の基礎となつたものによる」とした。

此はシャウブが折角、新工夫して日本のため獨特なる營業税を作つてくれたのを斷然打切つたもので、獨立回復後の一の英斷とはいえる。附加價値税は是まで可なりに力を入れてその成長を期して準備されていたものだが、何うも民間にては大むね不人望であり、そのため實施の延期に延期を重ねて、いまだに日の目を見るに至らなかつたのである。其れが遂にここに終止符を打たれたのは遺憾である。此附加價値税という外形標準課税にも若干の長所はあり、決して棄てたものではないが、日本の實際家に好かれぬとあらば止むを得ぬ。今後その研究だけは尙續けられたいものである。

そして、此事業税を附加價値税のような外形標準課税によらしめず、主として純益を標準として課することなし、特にその純益をば地方独自の決定によらしめず、國の所得税、法人税の課税基礎によることを明示して、此によりて此地方税に國税（所得税、法人税）への附加税たるの性格を與えたことは、此改革案の一の著しい特色である。此によりて、能力に應じての公正課税には適うが、そして徴税手續も簡素となり、能率原則にも合致するのは確かであるが、應益課税を生かすには不適當であるし、隨つてせめて應益課税の加味をも工夫してほしいし、更らに

地方財政の自主性確保の上からも、國稅への附加稅的な性格を強めるのを遺憾としなければならぬ。

(二) 調整稅

前から屢々いうように、地方にはその財政自主性を伸ばすために、稅、特に獨立稅を出來るだけ多く確保し、國からの交付金、交付稅の如きものは出來るだけ少くしたい。どうしても各地方の財政需要は各地とも大差なく入用であるのに、地方の財源、稅收入には各地にて大な偏重があり格差がある。之を調整するための交付金又は交付稅はまた必要ということにもなる。此れまで此は地方財政平衡交付金というて來たが、改革案では之を地方交付稅と改稱する。之によると「(1)その總額を所得稅法人稅及び酒稅という三の稅の一定割合ということに定めて之で特別會計を作る。(2)次ぎには、毎年度に地方團體に交付する普通交付稅の總額は、各地方團體の財政收入額が財政需要額に不足する額の合算額とする。(3)特別交付稅の總額は、右普通交付稅の總額の九十二分の八の額とする。(4)第一にて計算したる總額が、第二及第三にて計算したものの合計額と異なる場合、その異なる額が特別交付稅(第三の分)の總額の半額度以内のときは、之に應じて特別交付稅の額を増減し、特別交付稅の總額の半額度を超えるときは、特別會計内にて、年度間の調整を計る。そして其の調整方法は、(a)繰入額(即ち第一にいう三稅の一定割合)が普通交付稅の總額の九十二分の百四度を超えるときは、その超える額を以て次の(b)により借入れた金額を返済し、なお余りあれば、其超過額は特別會計に積立てる。(b)繰入額(前記三稅の一定割合)が普通交付稅の總額の九十二分の九十六度に満たないときは、(a)によりて積立ててある金額を以て之を充たし、なおも不足をすれば、その不足は特別會計で借入を行つて之に充てる。

それから各一つ一つの地方團體に交付する普通交付稅の額は各それその團體の財政收入額が財政需要額に不足

する類とし、その算定方法はおおむね現行平衡交付金の算定法により、特別交付税は、普通交付税の交付額が過少と認められる地方團體に對し其事情を考慮して交付する」というのである。

それで従來の交付金と根本的に變つたことは、従來のては予算で定まつた一定金額の分配交付であつたのに、改革案では一の特別會計が作られて其に繰入、借入、積立の出來ること、普通交付税が一定國稅の收入の法定された一定割合とされ、従來のように其時々予算上での決定にからぬことである。是迄のように單なる予算上で定まるのでなく國稅の一定割合として定まるので、交付金額が安定し、且つ國稅收入の變化、特に其自然増收に應じて自然に増加してゆく可能性もあることになり、地方財政が一層安定し、且つ弾力性をもつこととなつて、地方財政の自主性を強化することが一の大きな改善としてよい。ただ此改革案の下で、其法律で定まつた三稅の一定割合というものが、國の都合、即ち國の財政需要の變化によりて、時々改正されることのあることを見落してはならない。そうなるると此制度の下でも地方として必ずしも安心は出來ず、かかる改正の行われようとするとき國、中央と交渉して夫の一定割合の引下げられることのなきように努力しなければならぬことになる。即ち其は各地方團體の全體のためにその連合體として努力しなくてはならぬことであるし、更らに各地方團體としても、其々の團體に交付される交付税の額につき彼是れ中央と交渉し運動もしなくてはならぬであらうし、特別交付税については、各團體にて一層にも中央と交渉し運動しなくてはならぬであらう。で、此改革案によりても尙お、地方が地方財政の自主性を完全に保つことは出來ない。ただ従來に比して一段の向上だとはしてよい。

さて又假りに此改革案によりて之がための一の特別會計が出來たとして、その運営であるが、之が従來の同種のものとの運営のようにならざれば大藏省と自治廳との共同管理とでもなれば、一層、地方の自主性の確保がまざくなるで

あろう。せめて之を自治廳で管理するようにならば、此確保が一層よく行われよう。さらに進んでは自治廳の手をも借らず、地方自治體の連合の手に握られることになれば一層良いとおもう。自治體の協力自助の體制が其處まで進み、また其が世論の支持を得るような時代が出現することを期してやまない。

今一つ、此改革案についての遺憾な點は右の基準財政需要の計算についてである。此は現行のでも改革案のでも凡べての地方事務について行うことになつてゐるが、地方行政調査委員會議の案では、之をば法律によりて實施を義務づけられた事務のみに行ふこととし、之と照應して、基準財政收入額を、地方公共團體の標準的な稅收入額から一定部分を控除した殘額とした。そしてその控除部分にて法律により實施を義務づけられた事務以外の事務の費用にあつることとした（そして又、其控除の割合は、相當團體の間に成るべく不均衡を生じないように、地方團體の財政方に應じて數個の段階を設けて之を法定する）。此方が地方團體の各のものにその自主性を一層強めるであらう。即ち右の控除分にて、各地方をして自主的に處理せしめる仕事の範圍を廣める結果となるのである。

むすび

要之、改革案は我國の現状から見て、從來の制度よりも一段と改善のあとを認めしめるものである。その苦心努力を高く評價してよい。しかし全然無難のものというには未だしである。そこに若干の問題はなお残る。私はそれを指摘した。改革案の實現の場合、又は、後日の改革の場合の参考となれて幸である。