

地方税の管轄権と地域間調整

中里 実

はじめに

租税制度の法的な研究においては、経済取引や執行状況に関する実態の把握がきわめて重要である。特に、真理は細部に宿り、断片が全体を物語ることも少なくない現実世界において、地方自治について考える場合にも、単に地方自治の本旨という憲法上の理念のみを強調すればよいというわけでは決していない。あくまでも現実を前提とした不断の改革の努力が必要である。

さて、政府税制調査会においては、ここ数年間、経済社会の変化を踏まえた税制のあり方に関する議論の中で、働き方等の変化に関する現状把握を前提として、例えば、子育て世代の窮状を救済するための所得税改革等について集中的に議論を続けてきた。しかし、現代の日本における経済社会の変化の中には、個人の働き方等の変化だけでなく、地方の窮乏という深刻な問題が含まれているのではないかと思われる。それにもかかわらず、そ

の点に関する議論はまだ本格的にはなされていないのが現状なのではなからうか。そこで、以下においては、この点に関して、現実を踏まえながら、少し考えてみたい。

一 国と地方、地方と地方

日本は連邦国家ではないが、憲法上、地方自治が保障されている。この点こそが、地方税制度について考えていく際の何よりの出発点であろう。したがって、この、単一国家において憲法上保障された地方自治にふさわしいかたちで、地方税制度の在り方を考えることが必要になる。

その場合に重要なのは、個別の制度ごとに、地方と国の役割分担について具体的にどのようか考えていくかという点である。すなわち、租税制度に関しても、地方の自主性に委ねるべき部分と、国家レベルの対応が必要など部分との合理的な分離を意識しながら、しかも両者の統合を考えていくことが必要である。

また、そのように考えた際に、日本において重要と思われるのは、(しばしば強調される)国と地方の対立以上に、地方団体と地方団体の間の対立関係なのではないかという点に留意する必要がある。特に、東京都とその他の地方団体の間の対立関係は、かなり深刻なものではないかと思われる。そして、この問題は、国から地方に税収を移すことによっては十分に解決することのできない性質のものである点に解決の難しさがある。

もちろん、このように述べたからといって、そこから、必ずしも理論的にすっきりと割り切れるかたちの提言が常に簡単に出てくるとは限らない。それにもかかわらず、右のような問題意識をもって現実の問題を考えてい

かなければ、それなりのアド・ホックな提案さえも不可能かもしれないのである。

二 地方団体の課税管轄権

憲法上、地方団体には課税自主権が認められている結果として、法的に見た場合に、それぞれの地方団体の課税権には地域的限界、すなわち、管轄権があり、またその結果として、その地方団体の課税管轄権相互間の衝突が生ずるの⁽¹⁾は当然のことであろう。しかし、この点については、あまり意識されていないし、議論も少ないのではなからうか。

実際のところ、管轄権の衝突がそもそもおこらないように、かなり詳しく地方税法が定めをおいているので、地方団体間の課税管轄権の衝突については、国際課税における場合と比べると、あまり明確に意識されていないのではないかと思われる。すなわち、国家間では基本的に二国間の租税条約で課税権衝突の調整を行っている⁽²⁾ので、その問題に関する議論が活発に行われているのに対し、地方団体の間では、相互間の協定で特別な取り決める⁽³⁾をすることなく、国の法律で課税権の衝突の調整を行っている⁽⁴⁾ので、地方団体の課税管轄権の衝突と調整という問題意識そのものが生じにくいのではなからうか。

したがって、実際には、地方税に関して、この問題は、法的な管轄権の衝突の問題としてというよりも、税収の配分の問題として議論されることがほとんどである。最近において、このような地方団体間の税収の配分（すなわち、突き詰めれば、課税管轄権の調整）の問題が具体的なものとして検討された事例としては、例えば、以

下のようなものがあげられる。

その第一は、地方消費税における税収の配分基準の変更をめぐる議論である。

その第二は、地方法人税の課税の在り方をめぐる議論である。

その第三は、ふるさと納税をめぐる、東京等から他の地方団体への税収の移転をめぐる議論である。

これらは、すべて、豊かな東京等の税収を貧しい地方にどのように移転するかという問題意識から制定された制度の具体的な改正に関する議論であるが、どれも、地方分権ないし、地方団体間の財源の調整という観点からきわめて重要な意義を有する事例である。しかし、ここでは、そこにおける法的、技術的議論に踏み込まずに、問題の背景について、少し考えてみたい。

三 地方の疲弊

現在、先進諸国においては、欧米でも、アメリカでも、日本でも、従来において豊かさを謳歌してきた中間層の経済的・社会的行き詰まりという現象が著しい。ベルリンの壁崩壊以降の、先進諸国から、旧共産圏諸国や途上国への生産拠点の移転により、いずれの先進国の製造業も深刻な打撃を被った。その結果として、先進諸国における（ブルーカラーを中心とする）中間層の没落ともいえる現象が始まり、それが深刻化しつつある⁽³⁾と考えられる。

実際には、この中間層の剥落という現象は、国によりかなり異なった様相のものとして出てきている。ヨーロッパ

パでは移民問題の深刻化と、反移民感情を背景とする政治的動きの問題が議論されている。また、アメリカでは、不法移民の急増と、そこから生ずる財政負担の結果として、東海岸と西海岸以外の地域におけるブルーカラーの没落が論じられている。そして、日本においては、経済的停滞の結果としての（非正規労働の蔓延等を原因とする）比較的若い世代の貧困と、そして、本稿のテーマである地方の疲弊として問題が現れていると思われる。

事実、このような世界的な現象の中で、現在の日本において、地方自治や地方財政を考えるうえで最も重要な点は、地方（端的には、東京都以外の地方団体）が経済的に行き詰っており深刻な事態に立ち至っているという厳然たる事実であるといえよう。私も、実際にいくつかの地方の窮乏の実態を目の当たりにしたことがあるが、その際に、この問題を無視した地方自治ないし地方財政に関するいかなる形式的議論も、無意味なものではないかとさえ感じたのを鮮明に覚えている。とりわけ、この問題は、地域の没落であると同時に、そこに住む人々の苦悩であるという点が重要である（そして、そのような現象は、日本においてのみ発生しているわけでは決していないところに、この問題の深刻さがある）。

日本の比較的若い世代は、非正規雇用の拡大によりかなり疲弊しているが、それに加えて地方が疲弊している点が日本の特色である。そして、注意すべきは、この二つの問題がきわめて密接に関連しているという事実である。すなわち、日本では、戦後の経済発展を通じて豊かな中間層が急速に拡大したが、最近はそのようになっている（特に）地方の住民が急速に没落しつつあるのである。その結果として、最近における日本の地方の人々が直面している閉塞感にはすさまじいものがある。

例えば、地方の限界集落のみならず、地方都市を含む地方の様々な場所で、東京（本稿では、地理的な地域と

しての東京を意味するものとして、東京都とは区別して用いる）への一極集中の結果として、人口減少や、経済停滞や、空き家や耕作地の放棄が進行している。特に、かつて経済的栄華をほこった地方都市の繁華街において、昔建てられた威容を誇る建物の近所に、シャッター街どころか、廃屋が立ち並んでいるという状況が、問題の深刻さを浮き彫りにしている。

地方財政をめぐる議論において、よく、国と地方の対比が語られるが、真に語られるべきは、そのような抽象的な話ではなく、東京とその他の地域との間の絶望的ともいえる格差である。そして、深刻なのは、このような問題を解決する魔法のような方法は、実はどこにも存在しないという点なのである。財政におけるこの点に対する対応策として現実的に考えられるのは、せめて課税が、そのような現象にこれ以上追い打ちをかけないようにするくらいであろうか。

その結果として、地方から東京に対して、どのみち、東京のように豊かなところは、容易に必要な税収をあげることができるのであるから、その余裕分を地方にまわすべきであるという議論が出てくる。もちろん、このような考え方に対しては、東京都から激しい反論がなされるであろう。しかし、考えるべきは、東京が税収において豊かなのは、確かに東京の住民の努力の結果もあるにはあるのかもしれないが、それ以上に、日本の国の制度全体が、そもそも東京に経済力が集中するようになってきているという事実である。それ故に、東京都が財政的に圧倒的に豊かなのは、必ずしも東京都の施策が優秀であることの結果ではなく、明治以来の日本の中央集権的経済体制の追求の結果に過ぎないのではないかという疑問に正面から答えられなければ、地方消費税についても、地方人税についても、ふるさと納税についても、そのような東京都からの反論については、東京都に関係する一

部の方々を除けば、だれも賛成しないのではなからうか。

もちろん、私は、東京都を貶めるつもりは毛頭なく、東京都の真摯な努力を多とするものであるが、いずれにせよ、この地方の疲弊については、国家レベルでの対応が必要なことに疑いの余地がない。

四 地方団体の財政破綻

地方の苦境に関する広範囲な問題の中で特に深刻で悲惨なのは、高齢化の進展、人口の減少、経済の衰退の進行により、地方団体の財政破綻が現実のものとなりつつあるという点である。この問題は、それが将来危惧される問題であるという段階をすでにとうの昔に超えた、早急な対応の必要な緊急かつ現実の問題である。夕張の記憶はだれの胸にも鮮明であらう。

ここにおいては、そのような苦悩する地方団体を財政面でどのように支えるかということを考えて対策を打つだけではもはや到底足りず、地方団体も破綻しうるといふ前提の下に、破綻法制の整備を急ぐ必要があるのではなからうか。地方団体の破綻は、企業の破綻以上に広範囲に及ぶ法的観点からの利害調整が必要な事態であり、現実を直視して、そのような事態が発生した場合の救済策と対応策を考えておく必要があるように思えてならない。いたずらに問題の解決を先送りするようなことのみをしていると、問題は深刻化するだけだからである。

アメリカにおいて、この点に関する議論が活発に行われている点については、アメリカにおける破産自治体に関する州政府の報告書である California, Legislature, Joint Legislative Budget Committee, Legislative Analyst's

Office, Local Government Bankruptcy in California: Questions and Answers, 2012 & Eric Anthony Scorsone,⁽⁴⁾ Michigan, Legislature, Senate, Fiscal Agency, Local Government Financial Emergencies and Municipal Bankruptcy, 2010⁽⁵⁾を見れば明らかであろう。また、新聞記事も少なくない⁽⁶⁾。それと比べると、日本の対応ははるかに遅れているのである。

五 放棄される土地

日本社会における急速な高齢化の進展、人口の減少、経済の衰退の中で、地方団体の破綻とともに深刻な問題となっているのが、所有者不明の土地や住宅の取り扱いである。最近は、「実家のたたみ方」(千葉利宏著)とか、「親の家のたたみ方」(三星雅人著)といった書物が多数出版されていることから、問題が一般化し、かつ深刻であることがうかがえる。

財産としての土地の難しさは、動産のように容易にそれを捨てる(あるいは、破棄する)ことができないという点にある。捨てることができない故に、他に譲渡することができない限り、土地所有権から、土地の所有「義務」(具体的には、管理義務や納税義務)のようなものが生じてしまう。そのために、土地は、マイナスの財産になりうる。管理費用や納税義務を考えた場合に、マイナスの財産となってしまった土地について、それでも固定資産税の課税を続けるべきか否かは、相当に困難な問題である。国や自治体も、土地の管理を個人の責任として個人に責任を負わせてしまえばそれで済むというような簡単な話ではなからう。もちろん、所有者の責任と言

えばそれまでではあるうが、逃れようのない義務を、たまたま当該土地を相続しただけの者に負わせることが、正義公平の理念に合致しているとは必ずしも思えない。この点は、誰かに対する管理義務の履行や課税を強化すればいいというような性格の問題ではない。国や自治体が中心となって真剣に土地を管理し活用する手段を講ずる時期に来ているといえよう。

現在、一般財団法人国土計画協会の所有者不明土地問題研究会（座長・増田寛也元総務相）において、長い間相続による登記等が行われておらず、権利関係が錯綜している（いわば、所有者不明の）土地について、どのようにしたらよいかを議論している。しかし、日本の不動産登記が對抗要件にすぎないところから、問題の解決はおそらく困難を極めるものと思われる。⁽¹⁾

このような点を考えれば、資産にマイナンバーを附番すれば課税上の多くの問題が解決するというような意見がいかに実態から乖離した楽観的なものであるか、容易に理解されよう。

六 将来への展望

前述したように、世界的な中間層の剥落現象が、日本においては、比較的若い層と、地方を中心に生じている。このことを考えると、日本の将来について悲観的な気分になりがちであるが、しかし、今後の日本に明るい展望がないわけではない。

それは、日本が、①高齢化先進国であるという事実と、②経済発展著しいアジア・太平洋地域の中で、近隣地

域と密接な経済関係を保ちながら存在するという事実である。

すなわち、現在は経済成長を謳歌している諸国の中には、もう一〇年か二〇年もすれば、日本以上に高齢化の打撃を深刻に受けると思われる国が少なくない。この点、日本は、急速な高齢化の進行に歩調をあわせるかたちで、必ずしも十分ではないかもしれないが、年金制度、医療制度、介護制度を整備してきているのであり、その点が日本のアドバンテージと考えられる。また、発展著しいアジアの中で、諸国と密接な関係を築いていくことのできる日本は、恵まれているといえるかもしれない。

いずれにせよ、あらゆる問題について、徹底的な実態把握が急務であり、過度に楽観的になったり悲観的になったりするの禁物であり、冷静な対応が必要である。

- (1) 課税管轄権の衝突と調整について詳しくは、中里実「地方税における企業課税」岩波講座「現代の法」八巻『政府と企業』二二三―二五八頁、参照。
- (2) これに対して、例えば、スイスにおいては、州と州の間の課税権の衝突を国際課税の場合と同様に論ずる、州際租税法 (interkantonaies Steuerrecht) が活発に議論されている。
- (3) この点については、中里実「税制改革とアメリカ大統領選挙」租税研究八〇二号四―一八頁、二〇一六年、において詳しく論じた。二〇一六年五月に行ったこの講演においては、そのような中間層の崩壊・剥落により、トランプ氏が大統領に当選するのではないかと述べたが、事実、そのようになった。
- (4) <http://www.lao.ca.gov/reports/2012/localgov/local-government-bankruptcy-080712.pdf>
- (5) <http://www.senate.michigan.gov/sfa/publications/issues/localgovfn/localgovfn.pdf>
- (6) 例えば、Lovett, Third City in California Votes to Seek Bankruptcy, N. Y. Times, July 12, 2012, at A14 (Nat. Edition).

Bankrupt Cities, Municipalities List and Map, <http://www.governing.com/gov-data/municipal-cities-counties-bankruptcies-and-defaults.html>

(7) 仮に、単一者を強制的に登記名義人にすることができたとしても、そもそも価値のない(管理費や租税を考えればマイナスの資産である)土地について、その管理義務や納税義務をその者に強制すべきか否かという点については、議論の余地が残る。

(東京大学大学院法学政治学研究科教授)