

# U・ヒックスの地方税論

藤谷謙 二

## はしがき

現代の地方財政において、これを支える支柱の役割を担うものは言うまでもなく地方税であるが、その機構ないし在り方については、政治・経済・社会の各般に亘る事情の変化に応じて、絶えず再検討の必要に迫られる。わが国においても、シャウプ勧告に基いて昭和二十五年に、国の税制と並んで地方税制につき根本的な改革が行われたけれども、その後の情勢変化に伴い、その再吟味が日程に上つてゐること周知の通りである。このような事態の下にあつて、われわれは個々の税の長短を論ずる前に、常に地方税全般に通ずる基本問題に関する省察を忘れてはならないのである。

たまたまアースラ・ヒックス (Ursula K. Hicks) は、その著「財政学」(Public Finance, 1947.)の中で地方税論を展開してゐる (Chap. XV. The Theory of Local Taxation)。もちろんそれは欧米諸国、とりわけイギリスの地方税制を中心とした議論であつて、これをそのまま事情を異にするわが国の場合に擬することは適當でない。しかしまたそこには彼我の事情の相違を超えて共通の問題点が含まれており、われわれに対しても示唆するところが多くないように思われる。そこで以下その要旨を紹介しながら、若干の論評を試みることにする。

## 一、中央地方の財政關係

地方税の問題を論ずるに当り、ヒックス女史はまずもつて中央地方の財政關係の考察からはじめる。その論旨は次のごとくである (Cf. Hicks, U, Public Finance, pp. 256—259.)。

地方財政並びにそれと国家財政との關係の問題は、世界各国共通の關心事である。多くのヨーロッパ諸國においては、強力な地方団体の發達が、近代國家の形成期におけるその生成上の一要素となつた。当時広範圍に亘つて自らの事務を処理していた大都市は、封建制度との共同の戦において、中央政府と同盟することの利を悟つたのである。他方英連邦諸國や米國では、もともと別個獨立の植民地であつたものが自發的に連合した結果として中央政府が生れたものであり、従つてその組織形態は多かれ少かれ連邦的であつて、單一國家が最も普通の型となつたヨーロッパと對照的である。

しかし現代の世界においては、このような基本的な組織形態の相違にもかかわらず、單一國家と連邦における中央地方間の財政關係の問題は、質的な相違というよりも程度の差があるに過ぎない。とは言えそれぞれの國における政治的單一化の度合の相違は、自然的條件や社会的様相、さては政治的起原の差異を反映して、中央地方間の財政關係の上にかんがりの相違を示している。この場合、大まかに言つて、三つの主要な政治上の型を、それに照応する財政制度をも含めて、區別することができる。

第一は連邦組織 (the effective federation) であつて、<sup>(註)</sup>そこでは構成分子たる各州の権限は広汎に亘り、従つてその課税權も強大である。このような状態の下では、中央政府と地方団体とはしばしば重複した課税權を持

ち、多くの競争や混乱が起ることになる。しかし現代のような財源難の下では、このような争の均衡が破れていくことは明かであつて、晩かれ早かれ中央政府は租税機構に対する勢力の増大に努めることになる。何故ならば国家は、戦時には国防という基本的任務を受持つし、また平時には国民の経済福祉について責任を負うからである。このような仕事については、その経理上支障を来してはならないのである。

註 U・ヒックスは、ここでソヴイェト連邦の政治並びに財政組織について一言し、「それは形式上は連邦組織であるけれども、むしろ高度の單一國家組織に近似する」という (Cf. Hicks, U. op. cit. p. 257)。まさにその通りであるが、われわれが政治や財政を問題とする場合、その体制の根本原理を異にする資本主義國と社会主義國とは截然區別して取扱う必要あることを注意せねばならない。われわれがここで考察の対象とするのは専ら資本主義國の問題である。

第二は緊密に單一化した國である。それは決して独裁とは限らないが、地方団体の独立性の甚だしい國である。なるほど地方当局者は公選であり、また名目的にはかなりの課税権を持つかも知れないが、實際は中央政府の代理者に従属しており、収入の使い方についても有效な統制力を持つていない。このような制度の典型的なものは、ナポレオンによつて広くヨーロッパに設けられた謂わゆる縣制 (prefectorial system) であつて、いまなお多くの國々 (特にフランス及びイタリア) にそのまま残存している。

第三の型は前二者の中間に位するものであつて、英国及び北歐の折衷型 (the Anglo-Scandinavian compromise) と呼ぶことができる。そこでは單一國家の下に地方団体が相当程度の地方自治を行う余地がある。最高の権限は中央政府の手中にあり、下級団体は許容された範囲を超えて活動することはできないし、特別に権限の認められていない税を課することもできない。それにも拘らず、中央地方間の職分分界線は嚴密なものでないのを常とする。例えば

英国では、地方団体は国会の特別立法 (private Acts) の手段によつてしばしばその権限の範囲を著しく拡大してきたのである。

中央地方の組織に関するこのような三つの型は永い間存在したけれども、戦時中にそのすべてが試練を受けた結果、ほとんどいずれの場合でも中央政府の勢力を増大することになつた。この過程の最も顕著な事例は言うまでもなくナチス・ドイツの政治的統合 (Gleichschaltung)<sup>(註)</sup>であつて、それは緩和された形ではあるがその衛星国にも反映した。合衆国並びに英連邦諸国では、まず第一次大戦の緊張が、ついで一九二八年から三一年に至る空前の好況並びに不況の緊張が、中央政府の著しい勢力増大を齎らした。かくて連邦は法制上ではないまでも、事实上英国型の組織に接近してきたのである。同時にイギリスでも強い求心的な力が働いてきたが、それは第二次大戦遂行のために必要とされた中央統制並びに地域的統制によつて一層強められた。

註 一九三三年三月三十一日の州と國との暫定的統合法 (Das vorläufige Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 31. III. 1933.)によつて、單に諸州 (邦) の國民代表のみならず、地方自治団体をも解消し、同年三月五日の國會議会選挙の結果に基いて新たにこれを形成した。これによつて、國におけると同様に諸州及び諸自治団体においても、党の絶對的を勢力が確立されたのである (新独逸國家大系、第三卷、九〇—九一頁参照)。

このように中央政府の圧力が増大してくると、中央と地方との關係の問題をあらためて検討してみる必要が起つてくる。英国及び北歐の折衷型は、一方では社会行政の發達、他方では政治的安定という目ざましい記録を残しているけれども、地方自治の基盤は甚だ疑わしいものとなつているのである。

ヒックス女史はかように各国を通じての中央集権化傾向を指摘した後、次のようにイギリスにおける地方行政・財

政制度の考察に入る (Cf. Hicks, U., op. cit. pp. 259—262.)

現在のイギリスにおける中央地方に亘る財政制度は、この国の地方行政の史的発展の結果として齎らされたものであるが、それは果して満足に機能するかどうか疑わしいほど特異のものとなつてゐる。正常の場合には、国家予算の大部分は社会的経費に振り向けられるのであるが、そのために国税によつて調達された資金を国自ら支出するのではなく、中央政府はこの収入を他の団体に交付して支出せしめ、而かもその際準拠すべき一般原則以外には何等の指示をもしないのである。このような資金の交付を受ける団体としては、従来援護局 (Assistance Board — これは労働省の形を変えたものとも見做し得る機関であつて、失業手当を取扱つた) や民間の共済組合 (privately-owned Friendly Societies — これは創始当時の国民健康保険に關係した) があつた。しかし今日これらに比して遙かに重要なのは、事実上社会行政の大多数と公共投資の大部分の管理の任に当る地方団体である。従つてこのことは地方財政の観点から言えば、支出の大部分は社会行政に關係したものであるが、その資金の凡そ半分だけが地方税から得られるに過ぎないことを意味する。地方団体が年度内に支出した金額と地方税で挙げた金額との差額は、国庫からの交付金によつて埋合されるのである。

イギリスの地方団体は、当初から二つの部類の仕事を担当した。すなわち地方団体が自ら選んだ仕事と、国会によつて地方団体に課せられた仕事とがこれである。しかしこのような二つの部類の仕事の間に判然たる職分上の差異があつたわけではない。進取的な地方団体が自ら採りあげた仕事、他の団体にとつても適切なものであることが判ると、国会はこのような施設が近隣の一層遅れた貧困な地方に住む人々によつても利用され得るようになることを望む

に至つた。かくて当初は任意的且つ散発的に行われた事務施設が、後には地方団体にとつて普遍的且つ強制的なものとなつてきたのである。

ところで地方税 (local rate) <sup>(註)</sup> についてみるに、それははじめは地方団体によつて自らの改良事業のために用いられたものであるが、エリザベス時代の救貧法 (Poor Law) 制定以来、国会によつて強制された事務についても地方税によつて支弁すべきものとされた。しかしレートという単一の税をもつて追加された諸事務を賄ひ切れるものではなかつた。にも拘らず、国庫は他のすべての税を国家予算のために留保して手離さなかつたから、国としては早晚自らの財源を割いて地方財政を援助する他なかつたのであつて、最初の国庫補助金 (一八二五年) が、ナポレオン戦争に因る救貧税 (poor rate) の著増に直ぐ續いて出現したことは、決して偶然ではないのである。

註 イギリスの地方税制はレート (rate) と呼ばれる単一の不動産税によつて構成される。土地・住宅・店舗・工場その他の不動産を課税物件とし、その年間賃貸価格 (rentable value) を課税標準とする。納税義務者は原則として当該不動産の占有者である。各地方団体は、その年の財政需要を賄うために、課税財産の賃貸価格一ポンドにつき幾シリングのレートを徴収すべきかを計算して賦課する。イギリスの地方税については、このような独特の機構を理解しておく必要がある。

ところで国が地方の行政事務を普遍化しようとする必然の結果として、次には行政事務の標準を一般化しようとするに至つた。このような政策は、普通の地方税収入を得させるための補助金を必要とするばかりでなく、著しく窮乏しているか或は特定の財政需要が特に嵩むような地方に対して特に多くを与えるような補助金を必要とする。かくて一たびこの政策が採用されると、補助金はその金額の増大を来すのみでなく、その構造も複雑化してくるのである。

## 二、地方自治の重要性と地方行政上のチレンマ

イギリスにおける中央政府と地方団体との間の行政上並びに財政上の責任の分担関係は、上述のような経過を辿つて齎らされたものであるが、問題はこれでよいかどうかの点にある。これについてヒックス女史は次のように論じている  
(Cf. Hicks, U., *op. cit.* pp. 262—267.)

地方税源を拡充することは行われ難いという前提に立つならば、中央から地方へ資金を交付するというきこちない機構を廢し、その代りに当該地方行政事務を中央の所管に移す方がよくはないかとの疑問が起つてくる。戦時中補助金は、イギリスばかりでなく他の多くの国々（とりわけ合衆国及び英連邦諸国）でも一層重要性を加えたのであるから、これは各国に共通した問題である。ところでこの問題には、一方では政治的並びに行政的側面、他方では財政的並びに経済的側面という二つの側面がある。われわれが主として関心を持つのは後者であるけれども、両者は互に関連しており、政治的な観点を全く無視することは許されない。

すでに述べたように、国が社会行政を全国的に展開しようとしてはじめた時に、地方団体はすでに自らの便宜のために多くの行政活動を行つていたのである。従つて国は新たな行政事務を地方の所管とすることに殆んど何等の抵抗をも受けなかつた。もつとも当時の交通運輸や行政技術の幼稚な状態の下では、このような方策は事実上止むを得ないところでもあつたのである。

しかし地方行政は、伝統的に単なる技術的便宜以上に深い妥当性を持ちつづけてきた。個々の市民やその家族に係した事務においては、地方的な知識や理解を持つことが最も望ましい。このことは公共扶助や公衆衛生の管理において特にそうである。その他の事務、例えば教育や住宅についても、関係吏員が地方の経済的・地理的諸條件を熟知

している必要がある。

尤も地方行政といえども、必ずしも地方団体の手で行われるべきものとは限らない。現代の交通機関と行政機構の発達とをもつてすれば、少くともイギリスのような狭小な国では、国の出先機関にとつては、個人的並びに地方的必要に対して、地方団体が管理する場合に劣らぬ注意を払うことが可能である。実際中央官庁の地方出先機関の方が、半独立の地方団体よりも斉一的により行政を行い得ると推定できるような事例があるからである。

他面において、都市の発達が農村にまで拡大し、住所と職場とを異にする習慣が増すにつれて、制度上の地方団体は本来の意味における共同体 (Communities) を管理するとは言えなくなつてきた。すなわち一方では、近隣関係というものが物理的にも心理的にも明確でなくなつてきたし、他方では地方団体の在来の管轄区域が現代生活に対して余りにも狭小なものとなつたからである。

このような考え方には相当の根拠があるのであつて、そこから中央の職分範囲を拡大しようとか、地方団体をより大きい地域単位に統合しようとかの議論が生れるのも無理からぬことである。さらに純経済的理由からすれば、経済活動の高水準を維持するためには、国が直接にか公共企業体を通じてか、主要な投資（例えば住宅や道路に対すること）を行うか、或は従来以上に地方投資の時期並びに程度に対する統制力を握らねばならぬことは明かである。かようにして地方投資の状態が変容されることは不可避と見られる。

イギリスにおける地方団体の伝統的な独立性は、このように種々の方面から脅かされている。而かもこの脅威は、それがこの国の進歩的分子・教育家・社会運動家並びに能率を重視するすべての人々によつて支持されているだけ



に、一層重大である。しかしそれにも拘らず自治的な地方行政を辯護するについては、少くとも能率ということに劣らず考慮に値する一つの基本的な論拠がある。而かもそれは時とともに弱まるどころか強化される傾向にある論拠なのである。

地方自治の維持、従つて現行のイギリス地方行政組織のごときものを維持しようという有力な論拠は、今日ではほとんど全く政治的なものである。近代の歴史は、地方の主導力 (the power of local initiative) が民主主義の必須条件であることを強く指示している。というのは、生きた地方行政は市民と執行機関との結びつきを確実なものにするからである。政治機構の複雑なことは、治者と被治者との接觸を密ならしめるが故に、実は一つの長所なのである。

民主主義の精神は、個々の市民の政治的責任感に他ならない。なるほど民主的な徳性は、色々な型の社会的並びに職業的な団体によつて助長され得るであろうが、地方共同体を自治的な政治団体に編成することは、政治的責任感を向上せしめる上に特別の効果がある。地方自治は行政において個人的な分前を得ようとする少数の野心家よりも遙かに広範囲の人々に対する訓練の場である。

地方自治の政治的論拠は、若干能率低下の危険を冒してもこれを選ぶに値するほど強いものである。但しこの論拠が、どのような型の自治に関するものであるかについては、慎重に考慮されねばならない。それは本来地方共同体、すなわち共通の地方的目的と利害を意識した集団の独立を辯護するための論拠なのである。イギリスではこのような集団は、現在カウンティ・バラ (County borough)<sup>(註)</sup>の特権を持つ八十三の都市だけとは言えないにしても、行政に

関する限り、都市団体にのみ存することは明白である。かくて少くともイギリスでは、地方自治の政治的論拠は基本的には都市行政の独立のための論拠なのである。行政的に都合よく自覚された単位の存在しない地域では、国家統制若しくは地域統制によつて得られるようなより大なる能率の可能性に較べて地方的独立のための論拠は薄弱なものになつてくる。

註 イギリスの地方行政組織については、ここに詳述すべき限りでないが、この國の地方団体には、カウンティ (county)、カウンティ・バラ (county borough)、ノン・カウンティ・バラ (non county borough)、アーバン・ディストリクト (urban district)、ルーラル・ディストリクト (rural district)、及びパリッシュ (parish) の六種類がある。イングランド及ウェールズの全域がカウンティとカウンティ・バラとに分画されるが (現在カウンティの数は六十二、カウンティ・バラのそれは八十三)、各カウンティは更にノン・カウンティ・バラ、アーバン・ディストリクト及びルーラル・ディストリクトのいずれかに分画されており、この内ルーラル・ディストリクトは更に幾つかのパリッシュに分たれている。これに対してカウンティ・バラはカウンティの区域から独立しており、またそれが更に細かく分画されることもない、地方行政上のあらゆる権能を與えられた都市団体である。「詳細については Frier, H., *English Local Government*, 1946. 佐久間 暉、「英國地方行政の概況」(地方自治、第四六号)等を見よ]

このようにみると、地方行政には一つの基本的なデレンマがあることが判る。すなわち自治という政治的利点と、広い行政単位による節約並びに社会行政における斉一的水準の利益とをいかにして両立せしめるかというデレンマである。この点に関する女史の見解は次の通りである (Hicks, U., *op. cit.* pp. 297—269)。

このデレンマは決してひとりイギリスだけの現象ではなく、完全な中央集権によつて問題を片づけることをしない國ではどこでも、非常に似通つた形で現われる問題である。そしてその解決方法を見出すことは、体系的な雇傭政策

を採ろうとする国では特に重要である。

この解決を厄介なものにする主たる要因は、地方団体の富力と財政需要とが不釣合なことである。もちろん能力や好みの点での僅かばかりの差異は、常にあり得ることであり、弊害もない。しかし困つたことには、財政上の能力には非常な開きがあり、地方間の富力の差等は甚しい。問題は富力と財政需要とが逆比例の関係にあることであつて、一定標準の行政事務を賄うためには、貧困団体では富裕団体よりもより多くの一人当経費を要するばかりでなく、若しその事務が地方財源で支弁されねばならぬとすれば、相対的に遙かに高い税率を課さねばならなくなるのである。

結局地方行政上のザレンマは、平均的な行政水準に到達せしめるに足るだけの財源を、中央政府が地方団体に交付するだけでは解決され得ず、その財源交付は、地方団体の創意を害するような、換言すれば、地方固有の財源を最も有利な使途に向けることにつき、何等の刺戟をも地方団体に与えないようなものであつてはならないのである。従つてその解決方法はかなり複雑なものとなるのであつて、それには注意深い調整補助金制度と補助金の作用を最小限度に止め得るような地方税制度との組合せを必要とする。

### 三、地方税の具備すべき諸要件

上述したようにヒックス女史は、まずもつて中央地方の財政関係から説き起し、地方行政の在り方を論じ、地方自治の重要性を強調した後には、はじめて地方税の具備すべき諸要件の吟味に入る。その要旨は次のごとくである。(Hicks, U., op. cit., pp. 269—273.)

従来地方税に関しては、その具備すべき諸特性の考察につき、国税の場合ほどには注意が払われなかつた。しかし

地方税の場合は決して国税の場合と同一ではない。もちろん地方税も国税と同様に、便宜・確実・平等・最少徴税費の諸原則に適合することが望ましい。地方団体は中央政府に較べて熟練した税務行政を行い難いから、右の最後の原則は特に重要である。しかし地方財政の経済上の地位は、中央財政のそれと種々の点において異なるものがあり、このことが要求される租税の型に影響する。

国と地方団体とは、その究極の課税力に基本的な差異があるのと同様に、その起債力にも相違がある。中央政府が国民の信頼を得ている限り、その起債には事実上制限がないのに反し、地方団体の起債は無限に推し進めることができない。単一国家においては、地方団体の債務不履行は黙許され得ないのであり、従つてイギリスでは、その起債が公企業の設備のためのものである場合ですら、中央政府によつて嚴重な規制が加えられている。連邦においても、或る一つの団体の債務不履行が全体の基盤に累を及ぼすことがある。このことから、地方団体としては多かれ少かれ「健全財政主義」を採らねばならぬことになる。従つて地方税の第一の要件は、地方財政に安定を保たしめ得るようなものであること、換言すればその税収入が好況期にも不況期にも相当安定していることである。この原則を等閑視したために、アメリカの第一級の都市ですら、一九三〇年の不況期には行政事務の停頓を来した。

地方税の第二の要件は、その税源が課税当局の管轄区域内に局地化(Localized)されていることである。かくてはじめて地方団体は有効な自治を行うことができる。というのは、かくてはじめて地方団体は自らの予算を有効に統制し得るからである。この点からみて、今日の事態の下では所得税はこの要件を充し得ないことを注意すべきである。しかし税源の局地化ということには、一つの新しい困難を伴うものである。けだし、地方の富力と財政需要とが不釣

合であるために、地方税率を異常に高くする地方団体では、その納税者を区域外に追い出す恐れがあるからである。このような納税者の転出 (emigration) は、当該地方団体を一層の困難に陥れる。費用の負担は固定しており、節約の余地も少い。区域の狭小な地方団体では、この困難は一層深刻である。というのは、狭小な地域では富力を平均化する機会が少く、転出を生じ易いからである。このような困難から次の二つの重要な考慮事項が生れる。

その一つは、地方税としては富力の地方的な不均衡を激化しないような税が望ましいことである。このことから、イギリス型の累進所得税は不向きであることを知るべきである。若し貧困な団体が、収入の大部分を団体内に居住する少数の富者から得ねばならぬとすれば、收支均衡を期待することはできないであろう。次に転出を誘発する危険があるということは、地方税によつて或る程度以上所得に喰い込んでほならない限度のあることを物語っている。これは元來地方間における相対的な税率の問題ではあるが、地方税の一般的水準が高ければ高いほど、地方間の税負担の絶対的な差等も一層大となるであろう。このような見地からすれば、比例税の方が、若しくは適度な累減税でさえも、累進税よりも地方税には適当であり、負担が勤勞階級の所得にとつてかなり軽くさえあれば、負担配分の原理から言つても受け容れ難いものではない。

最後に、若し地方税が専ら地方の用にのみ供されるならば、甚だ好都合である。本来それは地方自治を確実なものにするためであるが、さらに中央政府と地方団体との課税権の重複を避けるためにも望ましいことである。収入の必要が差迫つた場合には、中央政府は必ずや地方団体の利害を無視するに違ひなく、これは多くの摩擦と地方予算の混乱を惹き起すことになる。

税率の地方差が甚しい場合には、重複した課税権は、或る地方における税率を極度にまで高めることになつて、中央政府の政務遂行に支障を来さしめるに至るであらう。また競合的な課税は、同一の所得または財貨に対する二重・三重の課税の原因となる。さらに競合的課税は、中央政府をして租税機構の累進率を規制することを不可能ならしめるから、負担配分上不利である。単一国家では、地方税を専ら地方の用に供し、而かも地方団体をしてその自治を確保するために、収入に対する充分な統制力を認めることが常に可能である。連邦においては、若干の重複は止むを得ないが、広範囲に亘る必要はない。

ヒックス女史は、このように地方税の具備すべき諸要件を明かにした上で、現実の地方税特に主としてイギリス地方税(レート)の適格性を吟味する。すなわち次の通りである(Hicks, U., op. cit. 273—277.)。

地方税のうち最も普通に行われるのは土地建物に対する税であるが、この税には理論上多くの長所がある。まず第一に、その税源は明かに局地的であり、税収入は通常甚だ安定している。収入の安定性は、評価が価値の変動に嚴格に追従しない傾のあることにも起因するが、根本的には不動産なるものが非常に流通性に乏しい財産形態であることに基づくものである。不動産の流通速度は、他の財産形態に較べて甚だ緩慢であり、従つてその価値は変動が少い。

第二に、土地建物は課税の用に供し得る他のいかなるものにも優つて重要な消費財(Commodities in Consumption)であるから、他の支出税(outlay tax)によるよりも低く一人当額で一定収入を齎らし得る。従つて地方団体は、過度に亘らなくてもこれによつて巨額の独立収入を挙げる事ができる。

最後に、土地建物に対する税は、中央政府がこれを侵すことを断念し易い税である。というのは、非常時に際して

は、その収入の安定性従つて弾力性缺如のために大して役に立たないし、平常時には他に財源を求め得るからである。このような關係から、イギリスではレートは終始地方団体に委ねられてきたし、合衆国でも最近では地方財産税を地方団体に委ねる傾向が強く、課税権の重複や競合の問題は、今や事実上州と連邦との領域に限られている。

このような諸々の長所にも拘らず、地方財産税には多くの批判や反対があるのを常とし、この税に重点を置く国々において特にそうである。以下この点を検討しよう。

不動産税に対する最も普通の非難は、陳腐になつた財産評価を用いる点に向けられる。これは多少とも地方団体の、とりわけ区域の狭小な地方団体の財源不足に起因するところである。課税標準を正確に決定することは、なかなか困難であり、多くの費用を要する。評価ということは熟練を要する仕事であり、徹底的な再評価には相当期間に亘つて費用のかかる人手を必要とする。従つて評価はぞんざいになつたり延期されたりし勝ちであつて、時の経過とともに実情から遠ざかることになるのである。

この困難を救う最善の方法は、評価の仕事（但しもちろん賦課徴収の仕事までもではない）を中央政府に移し、所要経費を国庫の負担とすることである。かくすることによつて、評価手続の斉一性を高め、課税の公正を期し得るばかりでなく、特に弱小地方団体の重荷となつている所要経費をその肩から取除くことによつて、何等地方財政の自主性を害することなくして、地方間の財政調整に役立たしめことができる。

陳腐化した評価は、地方財産税の不公平の原因であるが、それが唯一のものではない。合衆国では、課税物件に動産や無体財産を包含せしめることによつて、恣意的な課税が行われているが、イギリスでも嘗て同様の面倒を経験

した。明かにこの税は不動産に限定するのが適當である。不動産は比較的簡単な行政機構で公正に課税し得るからであつて、この税を地方税とする場合の長所の多くは、その範囲をこのように限定することによつて期待することができる。いま一つ厄介な問題は、これも合衆国の例にみるように、多数の免税規定である。その結果は、免税を受けない人々に対する税率を高めることになり、個人相互間の課税の不正に加えて、税収入の幅を狭めると同時にこれを不安定なものにする。

イギリスのレートは免税規定に悩まされてはいないけれども、各種の財産形態に対する負担の帰着關係は今日徒らに恣意的なものになつてゐる。一九二九年以来、農業用の土地及び建物はレートを免除されているが、これは公然たる補助金 (subsidy) を与える方が優るであらう。店舗や事務所は部分的に減税される産業に比較して、重い負担を課されているし、公益企業の評価方法は恣意的であり不確実である。さらに大多数の地方では、一九一四年以前の家屋はその後に建築されたものよりも重く課税されている。すべてこのような缺点是、中央の評価によつて著しく除去することができるであらう。

註 一九二九年の地方行政法によつて、農業用の土地及び建物はレートを全免され、また工業用不動産は年賃賃價格の四分の三が免税。貨物輸送用不動産は負担軽減額だけ運賃を引下げることゝを條件として四分の三が免税されることになつた (Cf. Fisher, H., op. cit 1933, p. 404.)

現行の地方不動産税に対しては、上述のような批難の他に、しばしば次のような二つの原理上の批難が加えられる。すなわちその一つは地方団体の立場からみて、税収入が弾力性に乏しく固定的であるとされるものであり、いま一



つは納税者の見地から、所得に対して逆進的であるとするものである。まず前者についてみるに、それは種々の施策を行いたがつている富裕地方団体によって特に痛感されるところである。實際この税の非弾力性は避け難いところであるが、しかしそれは収入安定性の一側面であるから、実はこの税の長所の一部なのである。疑もなく富裕団体としては、累進的な地方所得税を課することが許されるならば、甚だ好都合であろう。しかし若しそうなたら、事態は中央政府にとつても貧困団体にとつても一層困難になる。地方団体の勝手放題に任せるならば、国民経済の均衡は破壊されるであろう。

次に後者について言えば、適度の逆進性は地方税においては必しも非難すべきものではなく、地方税の平衡作用には或る程度附きものである。すべて支出税は多少とも逆進性を持つものであるが、レートのそれは他の多くの支出税ほどきびしいものではない。但し逆進を受け容れることができるのは、中央政府が租税機構の残余のものを規制して、全体としての累進率が調整され得る限りにおいてであり、また地方税の税率が適度のものである限りにおいてである。従つて若し不動産税では支弁し切れないほどの仕事を行うことが、制度上地方団体にとつて必要とされるような場合には、不動産税が危険な限界点に達しないうちに、追加財源が地方団体に与えられねばならない。

地方税の領域における拡充の余地を詳論する邊はないが、これは主として連邦の問題であり、その解決方法は非常に相違のある地方の諸事情に左右される。新興国では明かに土地増価税(a tax on land values)を行う余地がある。この外相当に局地化された税源を持つ税としては、娯楽税(entertainments duty)と自動車税(motoring tax)特に自動車免許税(vehiclc licence duty)がある。これらの税は、すべて甚しく不都合もなく中央政府が手をつ

けなくて済む税であり、また過度に逆進的でなく、商工業の妨げになるような重複課税や地方間の税率の問題も無くして済むという利点を持つている。

#### 四、國庫補助金による均衡化

直接地方税に関する論議は、一応以上をもつて終るのであるが、なおこれに関連してヒックス女史は、補助金の任務や在り方に言及している。その要旨は次のごとくである (Hicks, U, op. cit. pp 277—280.)

適切な地方税は地方財政のデレンマの解決を容易ならしめるものではあるが、しかし完全な解決策を提供するものではない。地方団体の権限や任務が、政治的理由から望ましいとされる程度以上に制限さるべきでないとするならば、<sup>(註)</sup> 平衡化のためには國庫補助金が必要となつてくる。國庫補助金はまた、地方税率の一般的水準が高くなり過ぎることを防止するために、補助的な地方財源として必要である。さらに新規な事務を奨励するために補助金を与えることも望しいところである。但しこの方策はそれ自身は結構なものであるが、主たる問題の解決を困難にする恐れのある点に注意せねばならない。

註 ここでヒックス女史は、「同時に、地方団体の現在の権限や任務が神聖不可侵のものと考えらるべきではなし。例えばイギリスでは、消防隊や一定の病院の外に、道路行政をもつと中央に移管する余地がある」(Hicks, U, op. cit. 278.)と述べて、現行の事務配分關係に再検討の余地のあることを示唆している。

かくて補助金制度には、解決すべき二つの重要問題がある。すなわち、その一つは全地方財源に関連した補助金全体としての大きさの問題であり、いま一つは事情を異にする地方団体間への補助金配分の問題である。

補助金の額が多過ぎると、無責任な支出に導く恐れがある。尤も財政需要の客観的な測定に基礎を置き、且つ使途の特定していない平衡交付金 (equalizing grant) は、特定事務のための比例補助金に較べればこのような弊害も少いであろう。無責任な支出に対する反動として中央政府は補助金が拡充されるに従つて統制を強化するに至るものであるが、これは地方自治を害するから、できるだけ避けなければならない。若し中央政府が、勸告 (precept) や実習 (practice) によつて地方会計 (local authority costing and accounting) の水準向上を企図するならば、合理的な支出の水準も向上するであろう。このような方法によつて中央政府は、行政への日常的な干渉を繁くすることに、有効な統制を行い得るであろう。

同時に、若し政治的根拠から前に示唆したような都市の団体の自治強化策が採られるならば、遠からずイギリスでは、若干のカウンティはその財政需要の極く一部分のみをレートによつて賄うような時期が来るであろう。このような事態の下では、国家統制若しくは地域統制下の区域の廃合 (amalgamation) を行えば、何等政治的損失もなく能率を増進することができるであろう。カウンティという区域には、クリケット遊びの問題以外には、何等地方的共同意識は存在しないのである。

今日までのところ、イギリスにおける行政均等化のための差別補助金 (differential grants) の効果は微々たるものであつた。その主たる原因は、過去において特殊目的のための特定補助金が広く用いられたことにある。比例補助金は、これを受けると地方負担もふえるものであるから、財政的に余裕のある団体のみがこれを利用し得ることに、均衡化には反するものである。だからこの種の補助金が行われてしばらく経つと、貧困地方と富裕地方の行政

水準には目立って開きが生じる。たとえ最後に充分な差別的援助を与えることに決したとしても、行政均衡化の仕事は一層困難なものとなつており、政府は富裕団体に莫大な積極的補助を与えたことを悟るであろう。

適切な差別補助金の基本問題は、この補助金によつて是正せらるべき富力と財政需要との不均衡を測定するための客観的にして確実な基準を選定するにある。補助金額があまり変動すると、国家予算にとつて不便であるから、これは主として長期の問題である（イギリスでは、包括補助金は五年間据置とされる）。短期間の財政需要、例えば不況期の余分の経費のごときものは、他の方法によつて支弁されねばならない。イギリスの包括補助金（Block Grant）の算定方式（Formula）は、五歳未満の幼児数や区域内の道路哩数などの要素を考慮に入れることによつて、複雑なものとなつている。幼児数の要素が適当であるかどうかは疑問であり、これはむしろ教育補助金において考慮されるのが適当であろう、また道路行政を一層中央へ移管すれば、道路哩数を考慮に入れる必要はなくなるであろう。あらゆる点から、算定方式は簡単なのがよいのであつて、評価が全国共通に行われるようになれば、簡単に効果的な富力測定方法が用いられるようになるであろう。

これらの仕事は困難ではあるが、必要なことであり、将来にとつて決定的な重要性を持つものである。中央地方間の行財政関係のデレンマは、どのみち回避することはできない。民主主義の将来と社会の福祉とがこれに繫つているのであるから、入念に辛抱強く正しい解決方法を見出すことに努めねばならない。

## 五、むすび

アースラ・ヒックスの地方税論の要領はほぼ上述のごとくである。最初にも一言した通り、それは主としてイギリスの事情を基礎とした立論ではあるが、しかしわれわれにとつても関心のある数々の問題点に触れている。ここでは、女史の所論を顧みながら、特に注目に値する若干の問題点を指摘することによつて、この小稿の結言に代えたいとおもう。

第一、ヒックス女史は、地方税の問題を論ずるに当り、中央地方の財政関係の考察からはじめ、而かもこの場合、財政制度をも含めて政治組織の基本的な型の分析から出発しているが、この態度は全く正当である。というのは、地方税制の在り方も根本的にはその国の政治形態によつて左右されるからである。ところで分析の結果は、連邦組織・緊密な単一国家並びに折衷型の三類型に分たれ<sup>(註)</sup>、而かもそれぞれの国における政治的起原や伝統、自然的・社会的諸條件等の差異を反映したものととして理解される。しかし注意すべきは、戦時の試練を經た今日においては、このような三つの類型の間に認められる相違も、質的なものというよりは程度の差に過ぎないものとなりつつあることである。一言にしていえば、それは各国を通じての顕著な中央集権化傾向であり、伝統的に特異な組織形態を維持してきたイギリスといえども、その例外ではあり得ないのである。かくて在来の地方自治の基盤は甚だ疑わしいものとなつており、新しい情勢の下に再検討の必要に迫られているのである。

註 この三つの型は、かつてシドニー・ウェブ(S. Webb)が地方制度の三類型として示した無政府的地方自治 (the Anarchy of Local Autonomy)官僚的組織 (the Bureaucratic System) 及び独特な英國式制度の三者に照応するものと云ふ (Cf. Grice, J. W., National and Local Finance, Preface by Webb, S. pp. vi-ix.)

第二、女史は上述のような認識の下に、イギリスにおける中央地方間の行政上並びに財政上の責任分担關係を採りあげ、その特異な機構の發展過程を跡づけた後、現段階におけるその妥当性を吟味するのであるが、結局のところ女史の立場は、今日においてもなおこれを是認し、地方自治の重要性を強調するところに落ちつく。それは補助金制度の廢止並びにこれに伴う地方行政事務の中央移管の構想を排して、レートという特異な単一地方税制度の維持を主張すると同時に、これと相並んで国庫補助金制度の妙用に期待するものであつて、そこに市民の政治的責任感に支えられた地方自治が培われると説く。もちろん今日見られるような經濟の高度な發展や社会的環境の變化、交通機關の發達や行政技術の進歩等は、在来の地方行政組織を動搖せしめずにはおかない。能率の観点や行政水準の全国斉一化の要請も無視することができない。それにも拘らず、なおかつ現行のイギリス地方行政組織を維持しようというのは、それが民主主義の基盤たる地方自治の確保に役立つとみるからである。かくて女史は、「地方自治の政治的論拠は、若干能率低下の危険を冒してもこれを選ぶに値するほど強いものである」という。われわれはここに、この国の伝統的な地方自治重視の根強さを窺ひ知ることができる。

第三、ヒックス女史は、このように地方自治の重要性を強調しているが、他面においてそれは現存するすべての地方団体について言えることではないと、一つの條件を附していることは注目に値する。すなわち地方自治を支持するための論拠は、共通の地方的目的と利害を意識した集団、換言すればいわゆる地方共同体の實質を具えた団体にのみ適用され得るところである。かくてイギリスでは、このような集団はカウンティ・ペラを主とする都市団体にのみ存し、それ以外の団体では地方自治を主張する論拠薄弱であり、むしろ国家統制若しくは地域統制によつて得られる能

率の可能性を重視すべきであるという。特にカウンティにおいては、何等地方的共同意識は存しないとみていること  
既述の通りである。ところで戦後わが国においても、地方自治の伸張がしきりに叫ばれているが、果して現在の地方  
団体のすべてが、これを主張するに値するだけの基盤を持つているかどうかは、この際深く反省する必要がある。  
但したとエイギリスでは女史の言うように、都市団体だけが問題となり得るとしても、経済的にも社会的にも事情を  
異にするわが国においては、おのずから別個の考慮を必要とすること言うまでもない。

第四、自治という政治的利点と、広い行政単位による節約並びに行政水準の均等化という利益とをいかにして両立  
せしめるかは、たしかに各国を通じて地方行政上のデレンマである。これが解決は、地方団体の富力と財政需要とが均  
衡を失しているために、甚だしく困難なものとなつている。これが対策として女史は、調整的な補助金制度と補助金  
の作用を最小限度に止め得るような地方税制度との組合せを必要とすると述べている。当面の対策の基本方針として  
はこれ以外にあり得ないと思われるのであるが、問題はこれをいかに具体化するか、そこに多大な困難が横わつてい  
ることを知らねばならない。わが国の平衡交付金制度のごときも、このような線に沿うた制度であり、且つ最も徹底  
した形のものであるが、その構想自体は合理的なものであるにかかわらず、実行上の技術的な諸問題において多くの  
困難に逢着していること周知の通りである。しかし問題の因つて来るところは極めて深く、究極においてはすべて現  
代経済社会の包蔵する諸矛盾に根ざしていることを思えば、解決の至難なことはむしろ当然と言えるであらう。

第五、地方税の具備すべき要件として女史は、税収入の安定性、税源の局地性、独立税主義などの諸点を挙げ、さ  
らに税源局地化の要請に関連して、富力の地域的不均衡を激化せしめないよう、また課税を過度に高めないよう、特

別の考慮を払う必要があることを指摘している。かくて税源局地化の要件に照すときは、所得税は地方税たるに適せず、また富力の地域的不均衡の激化を回避するためには、累進所得税は不向である。さらに課税を一定限度に止めるためには、地方税としては比例税の方が（或は適度の累減税さへもが）、累進税よりも適当であるという。このように見てくると、地方税たるに適する税種は極めて限られたものとなり、結局不動産税が最も多くの適格性を具備したほとんど唯一の地方税種となる。一見極めて特異なイギリスの地方税制も、このような見地から今日なお妥当性を持つものとして是認されているのである。しかしこのような考え方が、事情を異にする他の国々にもそのまま当てはまるかどうかは疑問であつて、行政機構や事務分担関係の相違、経済的社会的背景の差異などを考慮に入れるときは、他の多くの国々にとつては、単一の不動産税のみによつて地方税制を構成することは困難であると思われる。ただここに注意すべきは、一口に不動産税といつても、イギリスのレートの内容乃至性格には、アメリカの一般財産税（General Property Tax）やわが国の固定資産税などは著しく異なるものがあることである。この点に関する詳細は他の機会に譲るほかないが、例えばレートの納税義務者が不動産の所有者でなく占有者であることから、そしてまたその課税対象が免税規定の関係上主として住居用の土地建物に集中していることから、この税の性質は単なる財産税というよりも、むしろ住居税従つてまた一種の消費税たる実質を具えているのである。ヒックス女史自身、この税を一種の支出税（Outlay tax）とみてゐる（Cf. Hicks, U., op. cit. pp. 273—274.）。従つてレートの負担は、当初から住民のすべてに及ぶことが豫期されていることを注意すべきである。

第六、イギリス現行のレートについては、地方税の諸要件に照してその長所短所を吟味しているが、特に注目に値



するのは次の諸点である。

まずレートの課税標準たる賃貸価格の評価に関しては、評価更新の遅延に伴う陳腐化の弊害並びに費用負担の地方団体に与える重圧を除くために、評価の仕事を所要費用の負担をも含めて地方団体から中央政府に移管しよう勸奨している。ところでこれは「最近国の出先機関たる内国収税庁 (Board of Inland Revenue) が統一的に行うことに改められた」(佐久間彊、前掲論文—地方自治、第四十七号、七頁)のであつて、この問題に関する限り解決済みである。わが国においても、固定資産の評価をどの政府単位によつて行うのが適當であるかは、さらに考究を要するところであつて、このようなイギリスの事例は貴重な参考資料となるであらう。

次に課税物件の範囲を不動産に限定し、且つ現行の免稅規定に代へて公然たる補助金 (subsidy) を与える方が優る旨を述べている点も注目し得る。アメリカの一般財産稅において見受けられるように、課税物件として不動産以外に動産や無体財産までも包含せしめるときは、恣意的な課税が行われ易い。不動産のみならば、比較的簡単な機構で課税の公正を期し得るのであつて、この種の税を地方税とする場合の長所は、その範囲を不動産に限定することによつて期待することができるかと述べている。これはわが国においても、固定資産稅の課税客体としていわゆる償却資産を包含せしめることの可否につながる問題であつて、議論の岐れるところであらうが、ヒックス女史の見解は、少くとも一つの有力な参考意見と言うことができよう。

レートの収入の弾力性の缺如については、女史は、これを收入安定性という長所の一側面とみて、この缺點をあまり重視していない。しかし増大して止まぬ地方財政需要に應ずるためにはこのような弾力性の缺如は、無視すること

のできない大きな缺陷ではあるまいか。

次にレートの逆進性について言えば、女史はむしろこれを辯護する態度をとつてゐること既述の通りである。しかしそれは決して無制限にでもなければ、無条件でもないことを注意せねばならない。女史の言うように、「逆進性を受け容れることができるのは、中央政府が租税機構の残余のものを規制して、全体としての累進税率が調整され得る限りにおいてであり、また地方税の税率が適度のものである限りにおいてのことなのである」(Hicks, U, op. cit. p. 277.)。女史はまた、「負担が勤勞階級の所得にとつてかなり軽くさえあれば、負担配分の原理から言つても、(比例税や逆進税は)受け容れ難いものではなから」(op. cit. p. 272.)と論じ、さらに「レートの逆進性は、他の多くの支出税ほどきびしいものではなから」(op. cit. 277.)とも言つてゐる。結局地方税における逆進性を認めるといつても、それが軽度のものであり、且つ租税機構全体を通じて累進が維持される場合に限るものであることを忘れてはならない。

第七、地方税によつて齎らし得る収入に限度がある以上、地方団体の財政需要と地方税収入との差額は、主として国庫からの交付金によつて埋め合わせる他はない。ここに国庫補助金制度の役割が多きく浮び上つてくる。ヒックス女史も、不動産税以外に地方に適する税種として、土地増価税・娯楽税・自動車税等の名を挙げてはいるが、もとよりこれに多くを期待し得るものではない。事実イギリスの地方税の場合、レート以外にこのような税を設けることにつき、何等積極的な提言も行つていないのである。

国庫補助金制度について述べられた女史の見解は、シャープ勧告に示された線と似通つており、格別目新しい点は

見当らない。ここで女史は、使途の特定した比例補助金の弊を説き、一般目的のための調整的補助金の役割を重視している。そしてこのような差別補助金 (differential grants) の基本問題が、この補助金によつて是正せらるべき富力と財政需要との不均衡を測定するための客観的にして確実な基準を選定する点にあることを指摘している。このような見地から、現行の包括補助金の算定方式につき、若干の改善策を示唆しているのが注目される。すなわち既述のように、幼児数の要素を考慮に入れることに疑問を持ち、これはむしろ教育補助金において考慮せらるべきものとし、また道路行政を一層中央の所管に移すことによつて、道路哩数の要素を算定方式から除くことが可能となるとみてゐる。さらに評価事務の中央移管が、地方団体の富力測定方法の合理化に役立つ旨を述べているが、この評価事務の中央移管問題がすでに解決をみた今日においては、レートという単一地方税制を採るこの国の補助金算定方法は、この面から著しく簡素化されたものと思われる。

最後に、特に注意を促しておきたいのは、以上ヒックスの諸論議が、すべて地方自治体たるに値する地方団体、換言すれば地方共同体としての実質を具備した団体を前提しての議論であることである。この意味において、地方税論ないし地方財政論に先行するものは地方行政論である。シャープ勧告が、わが国の地方税ないし地方財政の改革を企てるに当つて、これと同時にその前提として地方行政組織の問題を採りあげ、事務の再配分を行うよう勧告したのも当然である。地方行政の在り方を是正せずして、地方税や地方財政の改善を論ずることは、本末顛倒の譏を免れないのである。