

個人住民税における均等割の在り方

菊池裕子

目次

はじめに

I. 均等割の意義

II. 均等割の推移

III. 均等割を巡る今後の検討課題

はじめに

住民税は、道府県民税と市町村民税を合わせた総称で、個人、法人および利子所得に対する課税である。個人住民税には人頭税 (poll tax) の性格を持つ「均等割」と所得課税に位置する「所得割」が、法人住民税には資本金額等によって定められる「均等割」と法人税額を課税ベースとする「法人税割」がある。

本論文は個人住民税の均等割の意義と重要性に焦点を当てている。個人住民税の所得割については、個人所得税との比較において、課税年度、課税最低限、税率等の問題が盛んに議論されてきた。その一方で、均等割が大きく取り上げられたことはあまりない。租税に関する書籍を見ても、数行の説明が常である。この理由の1つは、後述するように、均等割の占める割合が地方税収入の0.45%、国民所得の0.042%にすぎないからである。しかしながら、均等割は、地方税の租税原則に最も適した租税であり、導入時にはかなり重要な位置を占めていた。そこでまず、租税体系を構築する上で拠所となる租税原則および財政責任の観点から均等割を評価する。次に、数字をあげながら均等割の存在意義が薄れた過程を考察する。そして最後に、均等割を巡る今後の検討課題を取り上げる。

I. 均等割の意義

租税原則からの評価

① 応益性

租税原則において最も重要視されてきたのは、負担の公平性である。この場合に、応益原則と応能原則のどちらに基づくかは古くからの重要な課題であった。この選択は財政の機能に関わっている。財政には資源の最適配分、所得の再分配および経済の安定化という3つの機能があるが、この中で地方財政が担う機能は主に資源の最適配分すなわち地方公共サービスの供給である。

地方自治体が供給する地方公共サービスは、便益の及ぶ範囲が狭く、限られた地域の人々を対象としている。このために、公共サービスの費用を利用者に負担してもらう応益性の原則も人々の理解を得やすい。したがって、地方税においては受益者負担という応益原則に基づいて課税されることが多い。当然のことながら、より大きなサービスを供給する地方自治体は、住民により大きな負担を課すことになる。

ところで、国が供給するサービスと比べて、地方自治体の供給するサービスは受益者の特定が容易であるとはいえ、受益者負担の原則を地方公共サービスに厳格に適用することはできない。そこで、便益が全ての住民に及ぶあるいは受益者を特定できない基礎的なサービスに対しては全住民に一律に、特定できる付加的なサービスに対してはその受益者にサービスに応じた負担を求めることになる。ごみの収集を例にとると、住民が全くごみを出さずに生活することはできないであろう。さらに、ごみの収集によって住む街が清潔に保たれているという点からも、全ての住民が便益を受けている。このように便益が全ての住民に及ぶサービスに対しては均等割が、粗大ごみの回収のような特定のサービスに対しては料金化が適当であろう。

② 分任性

分任性の原則は、地方自治体を一種のクラブとみなして、「住民がクラブ会員として会費すなわち地方税を支払うべきである」、という考え方に基づいている。前述のように地方自治体は、地方公共サービスの供給を通して、その地域の全ての住民に便益をもたらす。そこで、全住民がこの便益に対して少しでも費用を負担すべきである。少なくとも地方税の一定割合は分任性に基づいた均等割によって負担されるべきであろう。

国の場合とは異なり、地方自治体間の移住は比較的容易である。各住民が自分の意思で地方自治体を選んだとすれば、会費としての租税を支払うのは当然であろう。このことは地方自治体の構成員としての自覚、さらに地方政治への参加意欲を促す。したがって、分任性の原則は地方自治の尊重という見地からも重要である。

イギリスのコミュニティー・チャージ (Community Charge) も分任性に基づいた租税であった。この名称は、「地方税は住民が居住する地方自治体に対して支払う会費である」ことを示している。租税負担が一部の住民に偏る場合には、負担の痛みを被らない他の住民はより多くの

公共サービスを供給する大きな政府を歓迎しがちである。しかし、財政規模の増大が全ての住民の負担となれば、住民は負担を軽減するために規模の縮小を求めるであろう。そこで、政府支出の膨脹を抑えるためにも、分任性の原則は必要である。この原則は後述する財政責任の促進にも欠かせない。

③安定性

地方自治体にとって、税収は景気による変動が少なく安定していることが望ましい。既述したように、地方財政には経済の安定化機能があまり求められていない。このために、租税のビルト・イン・スタビライザー効果も特に期待されていない。したがって、より安定性が要求されることになる。さらに、地方自治体の支出を見ると、非弾力的な人件費や公債費のような義務的経費がかなりの割合を占めているので、税収が減少したとしても支出を削減することは難しい。また、地方公共サービスは生活と密接に結び付いたものが多いので、その供給量を減少することも難しい。

この安定性の観点からは、住民の存在自体が課税ベースとなる均等割の評価は高い。国全体としての納税義務者数¹⁾は、バブル崩壊後も僅かながら増加している。また、税収の予測が容易である。

④技術面での適合性と課税客体の定着性

各地方自治体の徴税技術には限界がある。そこで、国税と比べて地方税の場合には、高度な徴税技術なしに確実に徴収でき、かつ税収の帰属地が明確であることが特に重要になる。さらに、税務行政上の効率性や税制全体との適合性等を考慮する必要もある。所得税との兼ね合いから住民税の所得割は問題を多く抱えているが、均等割は高く評価されるであろう。

また、課税客体の定着性も、地方税の場合には重要な原則である。課税の影響を受けると、課税客体は租税を回避するために地方自治体を移動する可能性がある。良い例は、かつて法定外普通税として導入されたモーター・ボート税である。しかしながら、現在の均等割の水準では、仮にある自治体が標準税率の10倍を課税したとしても、租税回避を行うことは考えにくい。したがって、均等割が課税客体の定着性を損なうことはないであろう。

財政責任の促進

財政責任論は、1976年にイギリスの地方財政制度を調査したレイフィールド委員会が最も重視した原則として注目を浴びた。当時のイギリス経済は、「英国病」と表現されるほど停滞していた。その一方で、政府支出は増大を続けていた。特に、地方自治体の支出は社会福祉サービスの拡大によって膨脹し、国内総生産に対する地方財政支出の割合が1975年には1950年の倍に達していた。さらにオイル・ショックが起こり、財政支出の抑制が政策課題となった中で、レイフィールド委員会が改革の勧告を提出した。レイフィールド委員会は財政責任の強化を中央政府と地方自治体との関係でとらえ、補助金への財政依存から脱却するために税収の弾力性・

十分に適う地方税の創設を提言している。

財政責任は、サッチャー政権においては、地方自治体と住民との関係でとらえられた。サッチャー政権が地方財政改革の必要性を訴えたのが、1986年のグリーン・ペーパー (*Paying for Local Government*) である。このグリーン・ペーパーでは、地方自治体の主な役割がその自治体に適した公共財の供給にあると定義され、その運営に対する効率的な地方財政責任 (*effective local accountability*) の強化が強調されている。住民は地方公共サービスに対して無限の要求をするが、その財源となる地方税負担に対してはできる限り回避をする。また、一部の住民すなわち有権者が集中的に地方税を負担している場合には、他の多くの有権者は多くの地方公共サービスを供給する大きな政府を歓迎する。このような状況において、財政責任の達成は不可能である。公共サービスを受ける者がその費用を負担することによって、はじめて財政責任は達成される。このためには公共サービスの受益者、納税者そして有権者を一致させなければならない。

言い換えれば、財政責任を促進させるためには、より多くの有権者に地方自治体の費用を均等に負担させることによって、自治体の支出に関心を持たせなければならない。そして支出の変化を地方税の変化に明確に結び付けなければならない。支出の増大が直接的に負担の増大につながれば、非効率的な支出は抑制されるであろう。このような条件を最も満たしている租税は、人頭税である。イギリスのコミュニティー・チャージは単税ゆえに失敗に終わったが、我が国の均等割は複数税制の中に組み入れられている。このため、負担の逆進性を過度に意識する必要もないであろう。

第2次大戦後、半世紀にわたり、ナショナル・ミニマムの維持のために、全国一律の地方公共サービスが供給されてきた。しかしながら、今後は地方分権に伴って、地方自治体はローカル・オプティマムを目指している。地方自治体はその自治体にとって最も効率的な地方公共サービスの供給を模索しなければならない。このためにも財政責任の促進は重要である。

II. 均等割の推移

個人住民税均等割標準税率の推移

個人住民税の均等割と所得割は、法人住民税の均等割と共に、市町村独自の租税として1950(昭和25)年に導入された。翌年には法人住民税の法人税割が導入された。さらに1954(昭和29)年には道府県民税が市町村民税の1部を割く形で併設された。

表1は、1950年度から現在までの均等割標準税率の推移を示している。道府県税では、全ての自治体に一律の標準税率が適用されている。市町村税では、自治体の人口規模によってサービスも異なるという理由から、税率に区別がつけられている。人口50万人以上の市に住む住民は、1950年度には800円を、1996年度以降は道府県民税1,000円と市町村民税3,000円の合計

表1 個人住民税均等割の標準税率(年額)の推移

(単位:円)

		1950年度	1951年度	1954年度	1976年度	1980年度	1985年度	1996年度
道府県民税		—	—	100	300	500	700	1,000
市 町 村民 税	人口50万 以上の市	800 (1,000)	700 (900)	600 (800)	1,700 (2,200)	2,000 (2,600)	2,500 (3,200)	3,000 (3,800)
	人口5万以上 50万未満の市	600 (750)	500 (650)	400 (550)	1,200 (1,600)	1,500 (2,000)	2,000 (2,600)	2,500 (3,200)
	その他の市 および町村	400 (500)	300 (400)	200 (300)	700 (1,000)	1,000 (1,400)	1,500 (2,000)	2,000 (2,600)

注:()は制限税率を示す。

市町村民税均等割の制限税率は1998年度に廃止されている。

4,000円を負担している。

なお、市町村民税の均等割には創設以来制限税率が設けられてきたが、地方分権化の拡大に伴い、現在は廃止されている。

1人当たり租税負担額および国民所得の推移

人口50万人以上の市を例にとると、約半世紀の間に、均等割標準税率は800円から4,000円へ引き上げられている。ところが、周知のように、この間に経済は比較できないほどの変貌を遂げた。表2は、1人当たり租税負担額と1人当たり国民所得を示している。1950年度には、国民は1人当たり地方税2,000円と国税7,000円の計9,000円の租税を負担しただけである。ところが1998年度には、地方税28万4,000円と国税40万5,000円の計68万9,000円を負担している。地方税負担額は142.0倍に、国税を合わせた租税負担額は76.6倍に増大している。また、1人当たり国民所得は、1950年度の4万1,000円から1998年の300万円へ、73.2倍増である。

均等割標準税率の引上げが経済の変化に対応していなかったことは明白である。特に、高度成長期に税率が引き上げられなかったことが均等割の存在意義を消滅してしまった²⁾。高度成長は、ある程度の不公平が生じることを容認せざるを得ない。不公平を容認しながら、さらに不公平極まりない均等割の税率を引き上げることは、国民に対して刺激が強すぎたのであろう。この結果、人口50万人以上の市の均等割標準税率が1人当たり国民所得に占める割合は、1950年度には1.95%であったにもかかわらず、1998年度にはわずか0.13%である。

均等割構成比の推移

経済の変化に均等割が十分に対応していなかったために、均等割の存在価値は次第に薄れてしまった。表3に示すように、1950年度の均等割の税収は85億円で、個人住民税の18.3%、地方税収全体の4.5%を占めていた。このような数字から察するならば、かつて均等割が重要な

表2 1人当たりの租税負担額および国民所得の推移

		1950年度	1955年度	1960年度	1965年度	1970年度	1975年度
1 人 当 た り	地方税負担額	0.2 (100)	0.5 (250)	0.8 (400)	1.6 (800)	3.6 (1,800)	7.0 (3,500)
	国税負担額	0.7 (100)	1.0 (143)	1.9 (271)	3.3 (471)	7.5 (1,071)	13.0 (1,857)
	負担額合計 (地方税+国税)	0.9 (100)	1.5 (166)	2.7 (300)	4.9 (544)	11.1 (1,233)	20.3 (2,256)
	国民所得	4.1 (100)	7.8 (190)	14.5 (354)	27.4 (668)	58.6 (1,429)	110.9 (2,705)

注：()は、1950年度を100とした数値である。

出典：日本租税研究会『税制参考資料集』平成11年度版より作成。

表3 個人住民税収入額等と構成比の推移

		1950年度	1954年度	1970年度	1975年度	1980年度
個 人 住 民 税	道府県均等割 A	—	19	35	38	174
	市町村均等割 B	85	70	127	141	529
	合計 A + B	85 (100)	89 (105)	162 (191)	179 (211)	703 (827)
	道府県民税 C	—	125	2,526	7,393	14,146
	市町村民税 D	464	538	4,443	13,596	28,901
	合計 C + D	464 (100)	663 (143)	6,969 (1,502)	20,989 (4,523)	43,047 (9,277)
地 方 税	道府県税 E	697	1,467	21,112	38,692	73,903
	市町村税 F	1,186	2,201	16,395	42,856	85,035
	合計 E + F	1,883 (100)	3,668 (195)	37,507 (1,992)	81,548 (4,331)	158,938 (8,441)
国民所得 G		33,815 (100)	65,917 (195)	610,297 (1,805)	1,239,907 (3,667)	1,995,902 (5,902)
構 成 比	A/C	—	15.2	1.4	0.5	1.2
	B/D	18.3	13.0	2.9	1.0	1.8
	A + B/C + D	18.3	13.4	2.3	0.9	1.6
	A/E	—	1.3	0.17	0.10	0.24
	B/F	7.2	3.2	0.77	0.33	0.62
	A + B/E + F	4.5	2.4	0.43	0.22	0.44
	A + B/G	0.25	0.14	0.027	0.014	0.035
C + D/E + F	24.6	18.1	18.6	25.7	27.1	

注：()は、1950年度を100とした数値である。

1954年度の道府県民税均等割の収入額は、個人道府県民税の決算額を地方財政計画による所得割と均等割の収入見込額によりあん分した数値による。

出典：自治省『地方財政の状況』各年度版、地方財政調査研究会『地方財政統計年報』各年度版、日本租税研究会『租税参考資料集』各年度版および大蔵省資料より作成。

(単位：万円)

1980年度	1985年度	1990年度	1995年度	1996年度	1997年度	1998年度
13.6 (6,800)	19.3 (9,650)	28.1 (14,050)	26.9 (13,450)	27.9 (13,950)	28.7 (14,350)	28.4 (14,200)
24.2 (3,457)	32.4 (4,629)	50.8 (7,257)	43.8 (6,257)	43.9 (6,271)	44.1 (6,300)	40.5 (5,786)
37.8 (4,200)	51.7 (5,745)	78.9 (8,676)	70.7 (7,856)	71.8 (7,978)	72.8 (8,089)	68.9 (7,656)
170.6 (4,161)	251.2 (6,127)	279.8 (6,824)	303.7 (7,407)	310.9 (7,583)	309.6 (7,551)	300.0 (7,317)

(単位：億円、%)

1985年度	1990年度	1995年度	1996年度	1997年度
266	292	323	439	469
749	813	915	1,116	1,171
1,015 (1,194)	1,105 (1,300)	1,238 (1,456)	1,555 (1,829)	1,640 (1,929)
21,003	24,576	26,629	26,095	28,075
45,028	64,729	65,324	64,075	71,723
66,031 (14,231)	89,305 (19,247)	91,953 (19,817)	90,170 (19,443)	99,798 (21,508)
102,040	156,463	139,090	145,915	149,478
131,125	178,040	197,660	205,022	212,077
233,165 (12,383)	334,504 (17,764)	336,750 (17,884)	350,937 (18,637)	361,555 (19,201)
2,602,784 (7,697)	3,457,391 (10,224)	3,807,146 (11,259)	3,918,762 (11,589)	3,923,194 (11,602)
1.3	1.2	1.2	1.6	1.7
1.7	1.3	1.4	1.7	1.6
1.5	1.2	1.3	1.7	1.6
0.26	0.19	0.23	0.30	0.31
0.57	0.46	0.46	0.54	0.55
0.44	0.33	0.37	0.44	0.45
0.039	0.032	0.033	0.040	0.042
28.3	26.7	27.3	26.0	27.6

租税に位置づけられていたことは明らかであろう。

経済の成長が大きな政府をもたらすことは、租税負担率や国民負担率等から明らかである。地方自治体においても例外ではない。1950年度と1997年度を比べると、財政支出の増大を賄うために、個人住民税収入は464億円から9兆9,798億円の、地方税収入は1,883億円から36兆1,555億円に増大した。それぞれ、215.1倍と192.0倍である。これに対して、1997年度の均等割の税収は1,640億円で、1950年の19.3倍にすぎない。そして、均等割の個人住民税に占める割合 $(A + B / C + D)$ は1.6%、地方税に占める割合 $(A + B / E + F)$ は0.45%、そして国民所得に占める割合 $(A + B / G)$ はわずか 0.042%にすぎない。地方税に占める個人住民税の割合 $(C + D / E + F)$ は10%台に落ち込んだ時期もあったが、現在は1950年度よりも増大している。このように、個人住民税の重要性が高まる中で、均等割の存在価値は次第に薄れてしまった。

Ⅲ. 均等割を巡る今後の検討課題

税率の水準

均等割は、地方自治体の費用をできるだけ多くの住民に負担してもらうために設けられ、クラブの会費に例えられている。しかしながら、現在の標準税率が地方自治体の会費として適当な水準か否かは疑問である。

法人住民税の均等割は、1967年度に税額区分が人口段階から法人の規模に変更されたとはいえ、導入時の2,400円（人口50万以上の市の法人）が現在では道府県民税と市町村民税を合わせて380万円（資本等の金額50億円超、従業員数100人超の法人）と、1,583倍に増額されている。法人住民税の均等割は、欠損法人の増加によって法人税割の増収が期待できないために、引上げが繰り返されてきた。このため、個人住民税の均等割との単純な比較はできないが、差があり過ぎるという印象は否めない。財政責任の観点からも、選挙権のない法人に対する課税の偏重は避けるべきである。

均等割が導入された1950年度は、1人当たり個人所得4.1万円に対して、人口50万以上の市の標準税率は800円であった。この水準を1998年度の1人当たり個人所得300万円にあてはめると、税率は5万8,500円になる。現在の標準税率4,000円とは桁違いの水準である。表3から見ても、均等割の構成比は1950年度の10分の1以下である。このように考えると、均等割の標準税率は10倍以上に引き上げられてもよいのではないだろうか。

財政責任の促進vs負担の逆進性

均等割は、財政責任の観点から最も優れた租税である。しかしながら、前述のように、現在の均等割の標準税率は地方自治体の財政規模から見て、適正な水準とはいえない。財政責任の促進に貢献するためにも、負担を意識する水準に引き上げることが必要であろう。

一方、税率の引上げは低所得層に重い負担となるために、公平の観点からは反対論が出され

るにちがいない。コミュニティー・チャージが短期間で廃止された理由も、負担の逆進性に対する多くの国民の反発であった。しかしながら、所得の平準化が進んだにもかかわらず³⁾、現在の均等割の水準は導入時の水準と比べて低すぎることは確かである。さらに負担の逆進性は租税制度全体として論じるべきで、個々の租税を問題にすべきではない、という考え方が一般的である。また、逆進性の緩和は、「逆方向の租税」すなわち社会保障制度によって可能である。

同居の妻に対する非課税制度

均等割はできるだけ多くの人々が負担を分かち合うという趣旨に基づいて創設された。納税義務者は、都道府県・市町村内に住所のある個人と、住所はないが事務所または家屋敷のある個人である。ただし、生活扶助受給者、一定額以下の低所得者、同居の妻等は課税されない。この個人住民税における非課税制度は適切といえるであろうか。法人住民税の均等割の場合には、所得の有無にかかわらず、法人の資本金の額等に応じて一定の額が課税されている。

低所得者に対する非課税制度は、納税費用を考慮すると、容認すべきかもしれない。しかしながら、同居の妻に対する非課税制度は、納税費用からも租税原則からも納得のいく説明ができない。この制度の導入理由は、1878(明治11)年に創設された「戸数割」に遡る。課税が個人単位になった現在、特に専業主婦だけではなく住民税の課税最低限を超える稼得者⁴⁾に対する非課税制度は議論の余地がある。イギリスにおいてレイトが廃止された理由の1つは、同一住居に住む場合には世帯員数すなわち受益の大きさが異なるにもかかわらず負担が同一であり、応益性を満たしていないことにあった。同じことが均等割にもあてはまる。同居の妻に対する非課税制度については、専業主婦を含めて、廃止に向けた検討の時期であろう。

源泉地課税

住民税は住所地の自治体によって課税されてきた。これに対して、均等割については、所得の源泉地の自治体による課税も技術的に可能であろう。都市部の地方自治体は、公共サービスの便益と個人住民税の負担の不一致をしばしば問題にしてきた。東京都を例にとると、通勤者や通学者として近県から流入する昼間人口に対して、東京都は道路の整備やごみの収集等の地方公共サービスを供給しながら、個人住民税を課すことができない。東京都は一方的にサービスを供給するだけであり、昼間人口と夜間人口の差が大きいほど、問題は深刻化している。所得の源泉地の自治体が地方所得税を課税している国⁵⁾もある。このような例から、住民以外の通勤者や通学者に均等割を課すという考え方が生まれても不思議ではない⁶⁾。複数の自治体から一定額以上の所得を得ている人は、複数の自治体に対して納税をしなければならないとすれば、地方税財源の充実にもつながる。このことも今後の検討課題であろう。

注

- 1) 1998年度の均等割納税義務者は4,708万人である。この10年間に約700万人増加している。
- 2) 1973年に行われた東京都新財源構想研究会の「新しい個人住民税」の提案の1つには、「均等割の廃止」がある。
- 3) 1カ月当たりの平均実収入の格差(第5分位の平均実収入/第1分位の平均実収入)は、1956年には5.8倍あった。1965年には2.9倍にまで縮小し、現在も同水準である。
- 4) 1998年度分個人市町村民税について見ると、所得割の納税義務者5,246万人のうち883万人は、生計同一の妻であり、均等割を負担していない。
- 5) スウェーデンでは、所得に対して地方税として比例税率が、国税として累進税率が適用されている。
- 6) 源泉地原則に基づいた地方所得税に累進税率は適用できない。したがって、ここでは均等割に限定される。

参考文献

- [1] 自治省編『地方財政の状況』各年度版。
- [2] 地方財政調査研究会『地方財政統計年報』各年度版。
- [3] 日本租税研究協会『税制参考資料集』各年度版。
- [4] 井堀利宏『財政』岩波書店、1995年。
- [5] 林正寿『地方財政論』ぎょうせい、1999年。
- [6] 水谷守男、菊池裕子『地方自治体の経済学』税務経理協会、2000年。
- [7] Department of the Environment, *Paying for Local Government*, Her Majesty's Stationery Office, 1986.