

市民税減税構想をめぐる法的論点

～名古屋市市民税10%減税の制度設計を中心に

石 村 耕 治

はじめに

- I 国の地方税政策への挑戦
 - II 市民税10%減税構想の概要
 - III 課税自主権行使をめぐる課題
 - IV 市民税減税立法に向けての模索
 - V 政権公約実現に向けた減税条例の制定作業
- むすびにかえて～河村減税構想の今後

はじめに

東京都杉並区（山田宏区長）は、平成19〔2007〕年に「杉並区減税自治体構想研究会」を立ち上げ、区民税減税プラン「減税自治体構想」を練ってきている。平成21〔2009〕年1月には、「杉並区減税自治体構想研究会の研究報告書」を公表した⁽¹⁾。

杉並区の減税自治体構想では、毎年、一般会計予算約1割（約150億円）を積み立てて、10年後にその運用益で区民税を一律10%程度（約60億円）減税、20年後の15%程度の減税をする考え方である。杉並区の場合、区債残高がゼロになるメドがついたため、その償還に充てていた資金を「減税基金」の積立に回すという制度設計である。平成22〔2010〕年当初に「杉

(1) http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/H21genzeijichitai_houkokusyo.pdf
〔筆者ホームページ（HP）最終閲覧平成21〔2009〕年12月10日。以下、すべてのHPについては、同日に閲覧〕

並区減税基金条例(仮称)案を区議会に提出し、条例通過後に積立をはじめめる方向ですすんでいる⁽²⁾。

また、名古屋市の河村たかし市長は、平成21〔2009〕年4月の選挙時に、「政策マニフェスト：減税ナゴヤ／庶民革命・脱官僚」を公表した。そのなかで、「庶民が主役で創る、日本一税金が安く、安全・安心で、活力ある名古屋」の実現をうたった。河村市長は、当選後、“市民税10%減税”を宣言した。市長は、「税金を払っている方(市民)は苦勞しておって、税金で食つとる方(市職員や市議)は極樂という世の中は間違つとる」と、減税構想を必要とする理由をあげた。その後、曲折を経て、平成21〔2009〕年11月13日に、名古屋市は、「市民税10%減税条例案」を公表した。

ちなみに、条例には、大きく分けて、首長提案条例と議員提案条例がある。名古屋市の市民税10%減税条例案は、首長提案条例である。

さらに、愛知県半田市も、個人市民税10%減税実施の方向である。

ところで、地方自治体(以下「地方団体」または「地方公共団体」ともいう。)は、「地方自治の本旨」に基づいて、法律の範囲内で、地方税条例を制定して課税権を行使できることになっている(憲法92条、94条)。国が定める「地方税法」は、地方自治体の課税権について、地方税の課税要件は「当該地方団体の条例によらなければならない」と規定している(地方税法3条1項)。いわゆる“地方税条例主義”をうたっている。

憲法が保障する「地方自治の本旨」、地方税条例主義を積極的に解するならば、地方自治体は、いかなる課税をいかなる課税要件の下で賦課・徴収するかは独自に決定することができることになる。ところが、現実には、「地方自治の本旨」はきわめて消極的に解されている。また、地方税条例主義は、地方自治体が国の租税立法政策を執行する手段と化している。

こうした構図にあって、国の地方税法は、地方団体が設けられる税目を限定列挙的に定め、超過課税や法定外税を設ける場合を除き、地方税の課

(2) 山田宏「『減税自治体』実現への道」(ぎょうせい、2009年)参照。

税要件等を細目にわたり規定している。また、国は、地方税法に準拠して、地方税法施行令、同施行規則を定め、さらには膨大な通達を発遣している。この結果、地方税の賦課・徴収については、国が主導し、網羅的に決定するかたちになっている。言い換えると、各々の地方自治体は、課税自主権の行使、すなわち「地方租税立法権」⁽³⁾の行使において、ほとんど自治の余地を残していないと言っても過言ではない。

杉並区の減税自治体構想も、名古屋市の市民税10%減税構想も、税収不足の補てんのための増税をテーマにしているのはなく、積極的に住民の税負担の軽減を目的とした租税政策（減税策）の実施である。このため、現行の仕組みに基づいて地方自治体の課税自主権、とりわけ「減税権」について論じる場合、「地方自治の本旨」と国の枠法である地方税法、地方条例主義との相互関係をどのようにとらえるかは、重い課題となる。

I 国の地方税政策への挑戦

従来から、国は、地方税の基本的な政策から課税要件まで細部にわたり規律してきている。この背景には、地方財政も、広い意味では、国家財政の機能のなかに含まれ、国民生活の均一化が求められることから、国が策定した統一的な指標と政策の下に営まれるべきであるとの考え方が色濃く反映していることがある。したがって、地方自治体に対して自主財源を与えることなく、しかも地方自治体間の財源の偏在については、必要に応じ、地方交付税・地方特例交付金や国庫支出金〔補助金・負担金など〕、国家財政の機能を通じて調整する方が懸命であるとの考えが支配的であることが伺える。

(3) 地方団体の課税自主権ないし地方租税立法権については、例えば、森稔樹「地方税立法権」〔日本財政法学会編・財政法講座3〕『地方財政の変貌と法』（勁草書房、2005年）所収参照。また、拙論「租税立法過程」〔日本財政法学会編・財政法講座1〕『財政法の基本課題』（勁草書房、2005年）所収参照。

確かに、地方財政の基本法である地方財政法は、国と地方自治体との関係について、「地方公共団体は、その財政の健全な運営に努め、いやしくも国の政策に反し、又は国の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行ってはならない。国は、地方財政の自主的な且つ健全な運営を助長することに努め、いやしくもその自律性をそこない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない。」と定めている(地方財政法2条)。地方財政法を見る限りでは、国と地方自治体との関係は、隷属的かつ対立的であってはならず、対等な関係において、相互に協調、それぞれの立場を尊重しあうことが求められているといえる⁽⁴⁾。

しかし、“現実”の国と地方自治体との関係は、地方財政法が唱える“理想”とは、程遠い常態にあったことは否定できない⁽⁵⁾。これは、平成12[2000]年4月の、いわゆる「地方分権一括法」⁽⁶⁾の施行などを必要とした事実を見れば、一目瞭然である。

イギリスの植民地であったアメリカの民がイギリス国王に対して「代表なければ課税なし(No Taxation without Representation)」と訴えたこと

(4) 矢野浩一郎『地方税財政制度[第18次改訂版]』(学陽書房、2007年)13頁以下参照。

(5) 地方分権改革については、自公政権(以下「旧政権」ともいう。)下では、有識者らによる「地方分権改革推進委員会」(委員長・丹羽宇一郎伊藤忠商事会長)が具体策を練って勧告し、これに参考に、首相が本部長を努め、全閣僚をメンバーとする「地方分権改革推進本部」が実施要綱などを策定、基本的な方向性を決定してきた。この委員会(以下「分権委」という。)は、平成21[2009]年11月9日に国と地方の税財政改革に関する第4次勧告をまとめ、鳩山首相に提出した。これまで、分権委の勧告は、中央省庁の抵抗が強くほとんど実現されていない。政権交代で誕生した民主党中心の政権(以下「新政権」ともいう。)は、平成21[2009]年度内に、分権委の勧告に基づく「地方分権改革推進計画」を閣議決定し、新たな地方分権一括法案を平成22[2010]年の通常国会に提出する方針である。分権委は、平成22[2010]年3月末の設置期限をもってその役割を終える。これまでの分権委の任務は、民主党のマニフェスト(政権公約)に盛り込まれた「中央集権体制を改め、地域主権国家へと転換する」との方針に基づき創設された首相直属の新たな組織「地域主権戦略会議」に引き継がれる。

(6) 正式名称は、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」である。475本の法律を一括に改正するねらいの法律であったことから使われる略称である。

がアメリカにおける議会のはじまりにつながった⁽⁷⁾。このことからわかるように、課税権は、民の同意、すなわち、民の代表である議会が制定する法律あるいは条例に基づかなければ、これを行使することができないというのが近世の確立された原則である。一般に、この原則は、わが国では、国税上のルールとしては「租税法律主義」、自治体課税上のルールとしては「租税条例主義」と呼ばれる。

地方自治体が自治行政を行うに必要な経費・財源は、その地方自治体ですべて賄うのが原則である（地方財政法9条）。そして、その財源を賄うための中核となるのが地方税である。各地方団体は、それぞれの議会が定める税条例によって住民に課税できる建前になっている。したがって、形式的には、自治体は、住民の代表である議会が制定する税条例により地方税を賦課・徴収していることになる。租税条例主義の建前は護られているといえる。しかし、現実には、国の法律である地方税法が、地方税の基本的な政策から課税要件まで細部にわたり規律してきているため、地方自治体の課税自主権、裁量権はきわめて限定的なものになっている。

ちなみに、地方自治体の「課税自主権」とは、税目や税率のような課税要件について、他の団体の関与なしに、自立して決定できる権利をさす。この点について、平成13〔2001〕年6月に出された『地方分権推進委員会最終報告書』では、次のような指摘を行っている⁽⁸⁾。

〔表1〕地方分権推進委員会最終報告書に盛られた“自主的な税率設定権”

<p>地方公共団体は、自主財源である地方税収入についてその税率設定権を含む課税自主権を積極的に行使し、行政サービス水準と地域住民の地方税負担のバランスの当否を地域住民に問いかけていくべきである。</p>

(7) See, Thomas C. Grey, *Origins of the Unwritten Constitution: Fundamental Law in American Revolutionary Thought*, 30 *Stan. L. Rev.* 843, 857 (1978); Grant Dorfman, *The Founders “Legal Case: “No Taxation without Representation” versus Taxation No Tyranny,* 44 *Houston L. Rev.* 1377 (2008).

(8) <http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/index.html>.

わが国のこれまでの地方自治は、国の地方税法に定められた法定税をその標準税率で課税して得た地方税収入に、国から配分される地方交付税収入や国庫負担金収入、国に申請し交付を受けた国庫補助金収入などを追加した歳入の総額を、いかなる行政サービスに配分するかという「歳出の自治」にのみ専念してきた観があるが、これからの分権型社会の地方自治は、地域住民にどれだけの地方税負担を求めるのかという「歳入の自治」まで含むものでなければならない(第4章I)。

この報告書が指摘しているように、地方自治体の「課税自主権」の確立にあたっては、地方自治体が、自主財源である地方税収入について、自主的な「税率設定権」とりわけ、地方自治体の基幹税である“住民税”の税率設定権をいかに確保・行使していくかが重い課題の一つであることがわかる。

1 課税自主権確立のための改革の流れ

地方分権の推進、その一環としての地方自治体における課税自主権確立に向けての近年の主な動きを簡潔にまとめてみると、次のとおりである。

〔表2〕 課税自主権確立に向けての近年の主な動き

- ・平成10〔1998〕年度：個人市町村民税の制限税率の撤廃
- ・平成12〔2000〕年度：法定外普通税新設における総務大臣の許可制から同意を前提とした協議制への移行
- ・平成12〔2000〕年度：法定外目的税の創設
- ・平成16〔2004〕年度：固定資産税の制限税率の撤廃
- ・平成16〔2004〕年度：標準税率にかかる定義の見直し。すなわち、「その財政上の特別の必要性」から「その財政上その他の必要」に改正
- ・平成18〔2006〕年度：普通税につき標準税率未滿の税率を採用した場合の建設債発行“禁止”から“許可制”への転換・緩和

以上のような課税自主権確立の動きを精査してみると、国による地方団

体の課税自主権確立のための政策実施の方向性は、どちらかというところ、「歳入の自治」、つまり、地方団体は、減税するのではなく、増税するのが常識といった考えを基本としているといっても過言ではない。

これは、平成16〔2004〕年の地方税法に定める標準税率⁽⁹⁾について、他の税率の採用にあたっては、「その財政上の特別の必要性」から「その財政上その他の必要があると認める場合」にできると定義を見直したものの、相変わらず「その財政上その他の必要がある」（地方税法1条1項5号）と“条件つき”としたこととからも例証できる。また、平成18〔2006〕年の地方税法に定める普通税につき標準税率未満の税率を採用した場合の建設公債発行について、“禁止”から“許可制”への転換・緩和策を見ても、同じことがいえる。“許可制”を残し（地方財政法5条の4第4項）、相変わらず標準税率によるように国が実質的に地方団体を懲罰できる構図になっていることから、透けて見えてくる。

言い換えると、東京都杉並区の減税自治体構想や名古屋市の市民税10%減税構想のような、住民の税負担を軽くする「歳入削減の自治」については、前政権下で国が立てた分権型社会の地方自治構想のなかではしっかりと認知されていないと見ることができる。

立法論的には、地方自治体が税制を活用し地域間競争ができるように、

(9) ちなみに、地方税法において、地方団体が採用すべき地方税の税率について、一定の制限が加えられている。地方団体が課税する場合に、①これ以外の税率によることをゆるさないものを「一定税率」という。また、②通常よるべき税率を「標準税率」という。一方、③超えてはならない税率を「制限税率」という。さらに、④税率の定めがなく任意の定めることのできる税率を「任意税率」という。任意税率の例としては、市町村税である水利地益税（地方税法703条）をあげることができる。この税目に関して地方税法には税率の定めがないことから、税率については、水利事業、都市計画法に基づいて行う事業、林道事業その他土地又は山林の利益となるべき事業の実施費用に充てることを目的に、その事業によって特に利益を受ける土地又は家屋に対し、その受ける利益の限度を超えない範囲で、当該市町村が独自に条例で定めることになっている（地方税法703条2項）。地方自治体の課税自主権を尊重するという基本を貫くとすれば、立法論的には、地方税法上の各種税目にはできるだけ幅広く任意税率が採り入れられることが望ましい。

標準税率制度、地方交付税制度、地方債制度を一体として改革し、地方税制への競争原理の導入をはかる必要がある。このためには、国の法律である地方税法はもとより、地方交付税法や地方財政法などを精査する必要がある。

今や、国政は民主党中心の政権である。平成21〔2009〕年10月30日に、原口一博総務相は、河村たかし名古屋市長や山田宏東京都杉並区長、大阪府の橋下徹知事や中田宏前横浜市長、上田清司埼玉県知事のような、改革派首長ら14人を、地方自治について助言を行う総務省顧問に起用した。

また、鳩山首相は、地方分権改革を推進するために首相直属の「地域主権戦略会議」を立ち上げた。事務局長は、北海道ニセコ町長を務め、現在、民主党の衆議院議員2期目の逢坂誠二氏である。この会議には、首相を議長に、関係閣僚や有識者に加え、これら改革派首長らが参加する⁽¹⁰⁾。

「地域主権戦略会議」は、地方自治法の抜本的な見直し（あるいは地方自治基本法、地域主権基本法〔仮称〕の制定）に加え、地方財政法や地方税法の抜本的な見直しにより標準税率制度、地方交付税制度、地方債制度を一体として改革し、地方税制への競争原理の導入に向けて動き出すものと思われる。

2 減税自治体構想の立ち位置

国が敷いた増税路線の下、多くの地方自治体が法定外税の導入などにより、「増税」に走るのが“常識”化している。また、こうした路線の結果、“金太郎飴”のような個性のない地方自治体税制がまかり通っている。

山田宏東京都杉並区長や河村たかし市長は、こうした“常識”にチャレンジしようというわけである。個性ある税制を構築し、金太郎飴的な思考を改め、“地方税制への競争原理の導入”、“地方税制における擬似市場化をすすめよう”というわけである。河村たかし名古屋市長の場合は、「個

(10) 記事「政府が地域主権戦略会議」日本経済新聞平成21〔2009年〕11月23日朝刊参照。

人も企業も、日本一税金の安いナゴヤヘウエルカム（ようこそ）」政策の実施、新ブランドを確立しようというわけである。

アメリカの諸州や地方団体間においては、“税負担の高低による競争”は“常識”である。この背景にはわが国の地方税法のような国（連邦）の枠法のないことも一因である。わが国には、新自由主義を唱える財政学研究者を別とすれば、税法研究者で、地方税制の擬似市場化を提唱する者は少ない。「税の安い外国へわが国の企業が逃げるから、法人税を安くすべきだ」と叫ぶ研究者の一部に、「地方税制への競争原理の導入」、「国内での地方税活用による地域間競争の必要性」についてふれる人がいる程度である⁽¹¹⁾。

いずれにしろ、わが国においては、地方税制は“金太郎飴”状態が“常識”で、これを疑問視することを回避する風潮が強い。こうした税財政環境にあっては、確かに、市民税の引き下げを新ブランドとして“売り物”にするのは、“非常識”と映るかも知れない。ともかく、この河村名古屋市長の“非常識？”な税財政政策においては、公務員や議員の経費などにかかる“ムダを削減”し、その分を市民に対し減税というかたちで還元しようというわけである。

3 河村名古屋市長の立ち位置

河村たかし名古屋市長は、市民税10%減税構想を思い立った理由について、「税金を払っている方（市民）は苦勞しておって、税金で食っとる方（市職員や市議）は極楽という世の中は間違っとる」と思ったのがきっかけ、と吐露している。生活を切り詰めて地方税を払っている市民が多い

(11) 企業人主導の研究会などでは、早くから地方税制を活用した地域間〔自治体間〕競争の必要性について検討をすすめている。例えば、通産省〔現経済産業省〕経済産業施策局所管の「経済活性化のための企業関係税制研究会」『中間報告書』（平成14〔2002〕年8月）<http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g20816b02j.pdf#search=地方税制への競争原理の導入>。

のである。納税者の痛みに最大限の配慮を払うのは、自治体の首長として
 当り前の務めである。それが分からないから、職員や議員などへのお手盛
 りの支払や、裏金づくりに励む職員を放置する、無駄なハコモノづくりに
 励む、といった放漫な首長が出てくるのである。

アメリカ、イギリスなど多くの国々の地方団体においては、民間非営利
 公益団体(NPO = Non-Profit Organizations)が公共事業の大きな部分を
 担当している。また、これらNPO 大国の地方議会では、議員は、兼業・
 ボランティアが“常識”である。ところが、何故か、わが国では諸外国の
 ボランティア議員制度については余り詳しく紹介されていない。NPO も、
 地方自治体のお手伝いさんのような存在である。「第一セクターや第二セ
 クターから自立して、主体的に民間公益を担うのがNPO である」、とい
 う本来の姿から程遠い実情にある。

アメリカにおいては、地方自治体に代わって、“NPO”が、都市計画か
 ら子どもや高齢者の虐待防止まで地域社会の多様な事務を担っている⁽¹²⁾。
 これに対して、わが国においては、“自治体”が、こうした事務に加え、
 市民の借金や困りごと相談や婚活事業までもやっている。本来、民間に任
 せるべきことまで、官がやっている。

本来、NPO は、“スクラップ・アンド・ビルド”が容易である。これに
 対して、地方自治体のような公的組織は、不要になっても血税で存続しよ
 うとする。

住民の困りごと相談とか婚活事業などは、NPO がやればいいわけであ
 る。こうした事業を「官」、つまり「市役所」ないしその手足となっている
 公益法人などの「外郭団体」がやると、事業が非効率あるいは不要になっ
 ても存続しようとする。あるいは、その外郭団体の天下り役員のために存
 続しようとする。本物のNPO なら、たとえ補助金をもらっても“経営”

(12) See, Jon Van Til, *Growing Civil Society: From Nonprofit Sector to Third Space* (Indiana U.P., 2000); Walter W. Powell (ed.), *The Non Profit Sector: A Research Handbook* (Yale U.P.; 2nd ed., 2006).

がなりたたないとなると、事業を廃止せざるを得ないはずである。

政権交代があり、民主党中心の政権は、事業仕分けで、官の別働隊のような“公益法人”に対する血税の流れを止めようとしている。これは、現在ある公益法人の多くが、官の外郭団体、いわゆる「官益法人」となってしまうているからである。本物のNPO、あるいは「民益法人」とは程遠い状態にあるからである⁽¹³⁾。

一方、名古屋市を例にしても、住民が納めた血税を議員一人あたり年間約1,500万円も経費に垂れ流しする“非常識”を続けてきている。わが国で議員の日常制を実施しているのは福島県の矢祭町くらいではないか、と思う。

また一般に議員定数も多いし⁽¹⁴⁾、国の法律による縛りもきつい⁽¹⁵⁾。アメリカやイギリス、北欧など、多くの諸国の地方議会では、議員は、兼職・ボランティアの場合も多い。このため、議会も、夜間や週末に開かれているところも多い。

近年、小泉政権下での徹底した市場主義が生んだ“負の遺産”の後始末しようということで、生活給付金のようなバラマキが目立った。また、格差社会是正のための税金を払っていない人たちへのさまざまな給付が目立

(13) 拙論「公益法人制度改革法を検証する(上)(下)」税務弘報54巻9号・同10号参照。

(14) 例えば、2009年現在、東京都の人口は約1,297万人であるのに対し、ニューヨーク市の人口は約821万人である。およそ、東京都の人口が、ニューヨーク市の人口の1.6倍弱となる。議員の定数は、ニューヨーク市議会(New York City Council)の定数は51人である(<http://council.nyc.gov/html/about/about.shtml>)。一方、東京都議会が127人である。単純に人口比でみて、東京都議会議員の数は、ニューヨーク市の議員数の比率で十分ということになると、80人〔現行定数の3分の2弱〕でよいとなる。

(15) 地方議会の議員定数については、公職選挙法が「地方自治法の定めによる」と規定する(4条3項)。これを受けて、地方自治法は、定数を地方自治体条例で定めるとともに(90条1項、91条1項)、人口の規模に合わせて、都道府県議会について(90条2項1号～3号)と、市町村議会について(91条2項1号～11号)とに分けて、上限を規定している。こうした法制からもわかるように、地方議員の定数のあり方についてまでも、地方自治法という国の法律で縛りがかかっている。つまり、国が、地方自治体の運営を統制し、自治体の裁量権を奪っているわけである。

つ。その副作用か、“税金を払っている人たちを大事にしない政策”が続いてきているような気がする。

〔表3〕 現行の住民税率の概要

《個人住民税、法人住民税》	
個人住民税＝「均等割」＋「所得割」＊	
法人住民税＝「均等割」＋「法人税割」＊	
＊さらに、道府県では、利子割【預貯金・信託等の利子に係る道府県民税】＋配当割【株式の配当に係る道府県民税】＋株式等譲渡所得割【支払を受けるべき特定株式等譲渡所得に係る道府県民税】。また、市町村では、道府県からの利子割交付金【道府県が、市町村に対して、利子割のうちから利子割額の95%の5分の3相当額を市町村の個人の道府県民税額で按分して、交付する】	
【個人住民税とは何か】	
【均等割個人住民税の標準税率】	
①均等割道府県個人住民税	年額1,000円(地方税法38条)
②均等割市町村個人住民税	年額3,000円(地方税法310条)
【所得割個人住民税】(10%、うち市町村税6%、道府県税4%)	
①道府県民税	「前年の所得」(国税である所得税上の所得)を基礎として課税
②市町村民税(6%)	
【法人住民税とは何か】	
【均等割法人住民税】	
①道府県民税：資本等の金額による	年2万円～80万円(地方税法52条)
②市町村民税：資本等の金額＋従業員数による	年5万円～300万円(同312条)
【法人税割法人住民税】	
《国税である法人税額に税率を乗じて計算》	
①道府県民税：税率	5%〔標準〕、6%〔超過課税制限税率〕(地方税法51条)
②市町村民税：税率	12.3%〔標準〕、14.7%〔超過課税制限税率〕(同314条の4)

* 東京都23特別区については、市民税は、特別区民税

名古屋市の市民税10%減税構想、杉並区の減税自治体構想が現実のものとなり、自治体間での“減税競争レース”、“税金を払っている市民を大事する政策”への転換、の火付け役になって欲しいわけである。これまでの「無秩序な税金のバラマキ、消費税増税の道づくり」政策にストップかけるためにも、“減税競争レース”はカンフル剤になるはずである。また、地方自治体による減税政策の実施は、課税自主権の確立、さらには地方税制への競争原理導入〔課税自主権行使による自治体間競争〕を通じた地方分権をすすめる新たな流れをつくる可能性を秘めているといえる。

《市長提案の名古屋市市民税減税条例の骨子》

◎個人市民税

- ・均等割 税率を10%引き下げる（税率3,000円→2,700円）
- ・所得割 税率を10%引き下げる（税率6%→5.4%）

◎法人市民税

- ・均等割：9段階に区分されている税率を、それぞれ10%引き下げる（税率5万円～300万円→4万5千円～270万円）
- ・法人税割：超過課税を維持しつつ、税率を10%引き下げる（大法人税率14.7%→13.23%、中小法人〔資本金1億円以下かつ法人税額2,500万円以下の法人〕12.3%→11.07%）

▲実施時期：

- ・個人市民税 平成22〔2010〕年度分から
- ・法人市民税 平成22年4月1日以後最初に終了する事業年度分から

▲減税の規定方法：

減税の趣旨を明確にする趣旨、市民にわかりやすいものとするため、市税条例とは別の特別条例とする。

▲減税規模（今後の財政収支見通しをベースの試算）

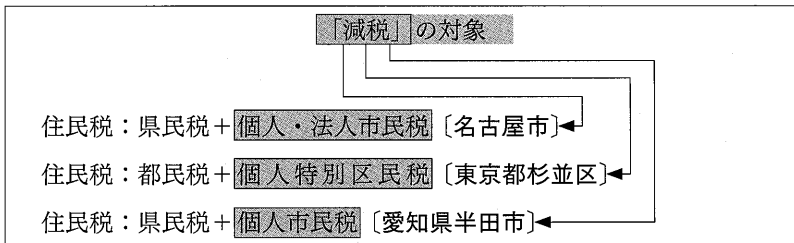
（単位：億円）

区 分	個人市民税	法人市民税	合 計
平成22年度〔初年度〕	137	24	161
平成23年度〔平年度〕	157	62	219

II 市民税10%減税構想の概要

法律上、「住民税」という税目はない。慣用的に、道府県民税と市町村民税とをあわせて“住民税”と呼んでいる。今回、名古屋市の減税構想で対象となるのは、“住民税”のうち、「個人市民税」と「法人市民税」の部分である。一方、杉並区の減税自治体構想では「個人特別区民税」のみである。また、愛知県半田市の市民税10%減税条例では「個人市民税」のみである。

〔表4〕 減税自治体構想における「減税」対象とは



1 減税対象の策定

名古屋市と杉並区において減税対象が異なる理由はいくつか考えられる。名古屋市も「個人市民税」のみを減税対象にする選択も可能であった。事実、名古屋市と同じく減税自治体構想を打ち出している愛知県半田市では、「個人市民税」のみを減税対象とした。杉並区が「個人特別区民税」のみを減税対象とした一番の理由は、東京都に特有の地方税賦課徴収制度にある。

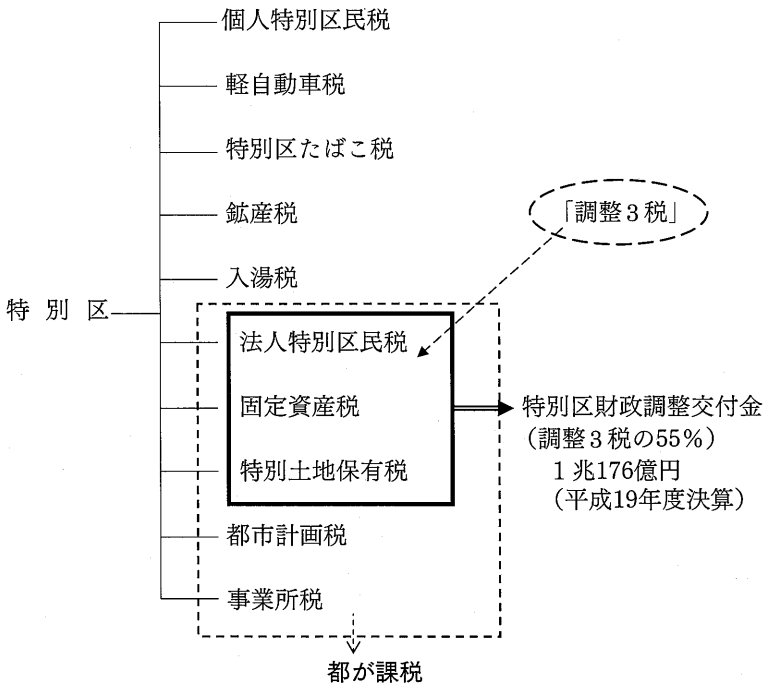
東京都においては、「都区財政調整制度」(地方自治法282条)の下、23特別区の「法人特別区民税」については、固定資産税と特別土地保有税とともに(以下「調整3税」という。)、東京都が賦課徴収し、特別区財政調

整交付金のかたちで各特別区に配賦する仕組みになっていることが原因である。言い換えると、調整3税について、杉並区は、事実上課税自主権を剥奪されており、直接手を触れることができない構図になっていることによる。

なお、特別区は、地方交付税の交付対象とされていないので、財源不足があった場合でも都に対して交付され、都区財政調整度によって調整される。

いずれにせよ、杉並区は、減税自治体構想が実現されたあかつきには、減税に伴う減収分については、特別区財政調整交付金で補てんされないことの覚悟が必要になる。

〔表5〕都区財政調整制度



2 市独自で減税ができる根拠

名古屋市の市民税10%減税が可能な根拠について、河村市長は、同じく自治体減税構想をすすめている山田宏杉並区長との対談のなかで、ふれている。「平成12〔2000〕年に地方分権一括法で変わっておりまして、平成18〔2006〕年度からいわゆる課税標準未満の団体であっても、許可制で起債ができると」知ったことが頭の切換えになった、と吐露している⁽¹⁶⁾。

すでにふれたように、平成18〔2006〕年から、普通税につき標準税率未満の税率を採用した場合の建設公債発行については、“禁止”から“許可制”へ転換・緩和された〔表2参照〕。従来(旧法下)は、普通税について標準税率未満の税率を適用し(税率引下げ)ている自治体は、起債は“絶対ダメ”の法制だったわけである。名古屋市は、建設公債などを発行している。旧法下では、10%減税をすると、起債ができなくなってしまう。したがって、事実上、普通税である市民税10%引下げはできなかった。

これが、普通税につき標準税率未満の税率を適用している地方自治体でも、総務大臣ないし知事の“許可”があれば、起債ができることに変わった。名古屋市の市民税10%減税構想の“夢”がかなう可能性が出てきた理由である。

すでにふれたように、民主党中心の政権は、地方分権改革を推進するために首相直属の「地域主権戦略会議」を設けた。この会議は、国が全国一律の基準で地方自治体に縛りをかけている法令の見直しに積極的に取り組んで行く方針である。

こうした政治状況を勘案すれば、名古屋市が、市民税を10%引き下げたからといって、起債の許可に際に、もはや総務省の役人から“パワー・ハラメント”を受ける可能性は少ないように思われる。

(16) 山田宏『「減税自治体」実現への道』所収・注(2)、131頁参照。

III 課税自主権行使をめぐる課題

平成12〔2000〕年4月に「地方分権一括法」が施行された。これにより、地方自治体の課税自主権は拡大された。地方自治体によっては、地域経済の活性化に向けて、与えられた課税自主権を積極的に活用している。しかし、課税自主権は、法定外税を使った法人を狙い撃ちしたかたちでの“増税”のための“打ち出の小槌”と化しているなど、問題なしとはしない。「増税自治体構想」が大手を振って歩く結果を招いている。逆に、“減税”に活用するとした場合には制約が多く、使い勝手が悪いのが実情である。「減税自治体構想」が肩身の狭い状況にある。

1 標準税率制度をめぐる課題

地方自治体の課税自主権を認める仕組みの一つとして、「標準税率制度」がある。この制度は、地方自治体に対し、税率設定について裁量を認めるものである。しかし、地方自治体の裁量権は、事実上、制約されている。標準税率が、税率設定の指標となり、事実上、税率水準を固定する機能を発揮している。このため、標準税率未満の税率設定が難しい状況をつくり上げているといっても過言ではない。こうした制度下においては、名古屋市のように、「税率軽減等（減税）」の手法を用いて地域経済活性化による税収増を図ろうとする地方自治体が、次々と出現する可能性は低い。

2 地方交付税制度をめぐる課題

地方自治体が必要とする費用・財源は、自主財源によるのが原則である（地方財政法9条）。しかし、現実には、地方自治体間に財政力の格差が存在するため、税源の偏在に対応する制度を必要とする。地方交付税制度は、まさに、こうした目的を持ち、地域間の税源の不均衡を調整し、すべての地方自治体が一定水準の行政サービスを供給できるように、国税の一

定割合を自治体に交付する仕組みである。

現行の地方交付税制度において、総額の94%を占める普通交付税の各地方自治体への配分額は、原則として「基準財政需要額」から「基準財政収入額」を除いて算定される。まず、問題になるのは、「基準財政収入額」の算定方法である。現行制度の下では、地方自治体が、自主的な取組みにより税収をあみ出せば、その75%は交付税額の減少につながり、残りの25%（留保財源分）だけが歳入増になる。この点は、「税率軽減等（減税）」の手法を用いて地域活性化に取組み、将来100の税収増をあみ出したとしても、留保率が25に設定されていることから、交付税の交付額が少なくなり25に留まることを意味する。

これに対して、「超過課税」、「法定外税」の手法を用いて税収をあみ出した場合には、地方交付税の交付額には影響を及ぼさない仕組みになっている。すなわち、全額歳入増加につながる。

名古屋市のような、地方交付税（普通交付税）の不交付団体の場合には、「税率軽減等（減税）」の手法を用いて地域経済や企業にインセンティブ〔種〕を蒔き、税収増〔収穫〕を手に入れる政策を実施できる。しかし、地方交付税の交付団体の場合、「税率軽減等（減税）」の手法は使い勝手が悪い。

こうした問題が顕在化しないかたちで「税率軽減等（減税）」の手法を用いて地域経済活性化による税収増を図れる地方自治体は、実質的に、名古屋市のような地方交付税（普通交付税）の不交付団体に限定される。

3 地方債の起債をめぐる課題

平成18〔2006〕年から、普通税について標準税率未満の税率を採用した場合の建設公債発行については、“禁止”から“許可制”への転換・緩和されたことについては、すでにふれた。また、許可基準も公表されている⁽¹⁷⁾。

(17) 地方債制度研究会編『地方債の手引〔平成21年度版〕』（地方財務協会、2009年）参照。

〔表6〕 地方債同意等基準（平成21〔2009〕年度）

<p>平成21年度地方債同意等基準（平成21年総務省告示第217号）</p> <p>第一 総括的事項</p> <p>（地方債同意等基準の策定方針）</p> <p>地方債の発行についての協議又は許可申請の審査にあたっては、極めて厳しい地方財政の現状において、地方公共団体は徹底した行政改革と財政の健全化を推進するとともに、経済の動向に即応した機動的・弾力的な運営にも配慮しつつ、限られた財源の重点的配分と経費支出の効率化に徹し、節度ある財政運営を行うことが求められる。</p> <p><主な留意点></p> <ul style="list-style-type: none"> ○行政改革及び財政健全化の状況 ○地方債の元利償還の状況 ○地方税の徴収率の向上等の税収確保、受益者負担の適正化等の財源確保の状況 ○定員・給与の適正化、その他財政支出等の効率化等の状況 ○財政健全化法に基づく財政の健全化の状況 <p>第二 〔略〕</p> <p>第三 許可団体に係る許可基準</p> <p>（標準税率未滿による許可団体）</p> <p>普通税の税率が標準税率未滿の地方公共団体については、地方公共団体の歳出は地方債以外の歳入をもってその財源としなければならないとする地財法第5条の本文の趣旨を踏まえ、当該普通税の税率が標準税率未滿であることによる世代間の負担の公平への影響や地方税収の確保の状況等を勘案して地方債を許可する。</p>
--

問題は、“許可制”を残し（地方財政法5条の4第4項）、相変わず標準税率による課税を行うように実質的に地方自治体を懲遷するかたちになっていることである。名古屋市のような地方交付税（普通交付税）の不交付団体にあっても、国（総務省）の許可・裁量に身をゆだねなければならない仕組みを残していることである。

IV 市民税減税立法に向けての模索

国は、減税も増税も自在にできる。ところが、地方自治体は、租税条例

主義の原則の下にあっても、それが思いのままにできない。とりわけ減税は難しい。地方税法や地方財政法のような国の法律できつい縛りがかけられているからである。名古屋市は、こうした現行法制の枠内で、地方自治体の課税自主権行使による「市民税10%減税」立法(条例)制定に向けて模索した。

1 減税による減収補てんはなし

普通税では個人市民税(個人特別区民税)の所得割市民税の標準税率は6%、均等割は3,000円である。市町村(特別区を含む)は、条例を定めて、この6%、3,000円の標準税率を下回る税率で課税することもできる。ただ、この標準税率は、地方交付税を算定する際の基準財政収入額算定の基礎になっている。市民税の税率を引き下げ減収になっても、減収分は国から補てんされる仕組みになっていないわけである。これは、標準税率で徴収した税収額が収入額とみなされることになっているからである。すなわち、地方自治体は、市民税を減税する場合には、減収分が国から地方交付税で補てんされないことの覚悟が必要になる。

一方、東京都特別区において個人特別区民税を減税する場合にも、減収分が都から都区財政調整交付金で補てんされないことの覚悟が必要になる。なぜならば、東京都と特別区との間で行われている「都区財政調整制度」(地方自治法282条)においても、同じことがいえるからである。東京都の「都と特別区及び特別区相互間の財政調整の特例に関する条例」⁽¹⁸⁾によると、都区財政調整交付金を算定する際の基準財政収入額の算定基礎にも標準税率が使われる。このため、特別区民税の税率の引下げにより減収になっても、当該減収分は都区財政調整交付金で補てんされない。つまり、個人特別区民税を減税する場合には、減収分が都から都区財政調整交

(18) 昭和43〔1968〕年3月30日 条例15号

http://www.reiki.metro.tokyo.jp/reiki_honbun/g1010566001.html#top.

付金で補てんされないという基本を頭に入れたうえで、減税自治体構想を練る必要がある。

2 市民税減税立法の前提条件

名古屋市は、市民税10%減税により減収になっても、当該減収分は地方交付税で補てんされなくとも、影響は少ない。なぜならば、名古屋市は、平成18〔2006〕年度以降、地方交付税（普通交付税。以下同じ。）の不交付団体であるからである。後述するが、愛知県の半田市も、平成21〔2009〕年11月10日に、個人市民税について10%減税を実施する方向で市税条例改正案を公表している。半田市も地方交付税の不交付団体である。要するに、名古屋市も半田市も、市民税を減税しても、地方交付税の問題とは余り関係がないわけである。

先般、ある団体に招かれて静岡市へ講演に行った。名古屋市の市民税10%減税構想の話をしたら、“静岡市でも市民税減税をやるべきだ”との声が上がった。静岡市は、地方交付税の交付団体である。市民税の減税をする場合には、減収分を地方交付税で補てんがないことを織り込んで検討する必要がある。

このように、地方自治体における普通税についての減税立法（条例）を検討する場合、地方交付税の不交付団体と交付団体とでは、その前提条件が異なることを認識する必要がある。

愛知県は、地方交付税の不交付団体が多い。総61団体の内訳は、不交付〔37団体〕、交付〔24団体〕です。総じて「愛知県は豊かだ」といえるかも知れない。

〔表7〕愛知県下市町村の普通交付税の状況(平成21〔2009〕年度)

区 分	団体数	市 町 村 名
不交付団体	34団体	名古屋市、豊橋市、半田市、春日井市、碧南市、刈谷市、安城市、西尾市、常滑市、小牧市、東海市、大府市、知多市、知立市、高浜市、日進市、東郷町、長久手町、豊山町、春日町、大口町、飛島村、東浦町、武豊町、幸田町、三好町 (*)岡崎市、豊川市、豊田市、稲沢市、田原市、清須市、北名古屋市、弥富市
交付団体	27団体	一宮市、犬山市、瀬戸市、江南市、岩倉市、尾張旭市、津島市、愛西市、蒲郡市、新城市、扶桑町、七宝町、美和町、甚目寺町、大治町、蟹江町、阿久比町、南知多町、美浜町、一色町、吉良町、幡豆町、設楽町、東栄町、小坂井町、豊根村、豊明市
合 計	61団体	

* これら8市については、平成21〔2009〕年度において普通交付税の不交付団体であるが、合併特例の適用により交付税が交付されている。

3 市民税減税立法と起債の場合の許可

普通税について標準税率に達していない税率で課税している地方自治体、つまり「減税自治体」については、公共施設の建設などの財源確保をねらいに建設債などを起債する場合には、総務相ないし知事の許可をとらなければならないことになっている(地方財政法5条の4第4項・5項)。この点は、市民税減税立法(条例)の制定にあたり、制約となる。

国は、「国債」を乱発している。ところが、自治体は「公債」を自在に発行できない。地方財政法のような国の法律で縛りがかかっているからである。

例えば、赤字の地方団体、公債比率の高い団体などが地方債を発行する場合には、都道府県や指定都市については総務相、市区町村については知

事の許可が必要になる（地方財政法5条の4第1項～4項）。また、赤字団体などでなくとも、普通税の税率が標準税率未満の団体の場合、建設公債を発行しようとなると、総務相ないし知事の許可が必要になる（地方財政法5条の4第4項・5項）。

名古屋市は「市債」を発行している。しかし、臨時財政対策債⁽¹⁹⁾を除き、“赤字公債”は発行していない⁽²⁰⁾。

〔表8〕名古屋市の市債現在高の内訳〔一般会計〕

区 分	平成19年度末	平成20年度末見込み	平成21年度末見込み
年度末現在高	1,814,754	1,801,754	1,810,322
建設債	1,017,822	976,219	953,179
特例債	323,325	349,556	378,466
その他	473,607	475,979	478,677

指定都市である名古屋市が市民税10%減税とする。この場合、学校、道路その他の公共施設・公共施設の建設、用地所得の財源として建設公債などを発行するときには、総務相の許可をとる必要が出てくる。つまり、名古屋市は、一世代を超えて使われる施設等をつくるために借金をする場合にも、市が国に頭を下げて、許しを請う必要が出てくる。今どき、考えられないような時代錯誤な隷従関係を強いる法制を維持しているようにも見える。民主党中心の政権が、地方分権改革をすすめ地域主権国家を

(19) 「臨時財政対策債」とは、地方一般財源の不足に対処するため、投資的経費以外の経費にも充てられる地方財政法5条の特例として発行される地方債〔特例債〕である（地方財政法33条の5の2）。平成13年度からの3年間の臨時措置であったが、現在〔平成21年度〕まで延長されている。

(20) 「赤字地方債」とは、法的定義はないが、一般に「建設地方債」以外の公債を指す。「建設地方債」とは、一世代を超える受益が続く建設事業に充てられ、世代間の公平を確保する必要がある場合に起債される公債をいう。このことから、通例、地方財政法5条に準拠して起債される「5条債」を「建設地方債」といい、退職手当債、過疎対策事業債、臨時財政対策債、臨時対策補てん債などを「赤字地方債」という。

樹立するというのなら、地方財政法などの見直しを含めて自治体本位の税財政制度の再構築を急ぐ必要がある。

ちなみに、現行法制の下、総務相の許可する場合の基準〔地方債同意等基準〕としては、徹底した行政改革や財政健全化の状況に加え、「普通税の税率が標準税率未満であることによる世代間の負担の公平への影響や地方税収の確保の状況等を勘案する」ことがあげられている。このことから、市民税10%減税すると、名古屋市は、これらに基準を充足できているのか、ひたすら平身低頭に徹し、市の取組みを総務省に丁寧に説明し、市債発行の許可を得る取組みが求められる。

4 市民税10%減税構想にかかる国との意見交換

地方団体が地方税法に列挙された枠外で税目、いわゆる「法定外税」(地方税法6条3項・6項、5条3項・7項)を設けようとする場合には、総務大臣の「同意」を必要とする。したがって、この場合には、協議手続が要る(261条、671条、733条)。

これに対して、名古屋市の市民税10%減税の場合は、地方税法の枠内〔標準税率制度の下〕での減税である。地方自治体に付与された課税自主権、つまり名古屋市の裁量、の範囲内で実施できる減税である。したがって、総務大臣からの「同意」は要らないと解される。

ただ、実際には、名古屋市主税局の担当の人たちが、総務省に「相談」ないし「説明」に向き、「意見交換」をしたもようである。この場合の「相談」ないし「説明」、「意見交換」は、法定の「協議」ないし「同意」とは異なる。

こういったことで、さきほどふれた名古屋市の財政状態、それから現在の地方税法の仕組みなどから、名古屋市は独自に、市民税の減税をする税条例をつくるのが可能な状況にあるといえる。もちろん、昨今の政治情勢、河村市長の政治力なども幸いしている。

〔表9〕指定都市の普通交付税の状況（平成21〔2009〕年度）

区分	団体数	市町村名
不交付団体	5団体	さいたま市(*)、千葉市、横浜市、川崎市、名古屋市
交付団体	12団体	札幌市、仙台市、新潟市、静岡市、浜松市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、広島市、北九州市、福岡市
合計	17団体	

*さいたま市については、平成21〔2009〕年度において普通交付税の不交付団体であるが、合併特例の適用により交付税が交付されている。

さいたま市なども、名古屋市と同じく地方交付税の不交付団体（ただし、平成21〔2009〕年度において普通交付税の不交付団体であるが、合併特例の適用により交付税の交付を受けている）で、しかも同じ民主党系の市長である。しかし、さいたま市の市長は、若いだけで、議会の抵抗勢力とまともな戦いにならない。ほとんど、“トップの交替”だけで、旧態依然の議会政治が続いている。市民も、今では期待薄である。市民税減税など、先頭きってすすめられる政治力など過大な期待はできない。こうした意味では、河村市長を擁した名古屋市は、「ラッキーシティ」だといえる。

V 政権公約実現に向けた減税条例の制定作業

名古屋市は、河村市長の当選後、市長のもとに「減税検討プロジェクトチーム」を設け、政策マニフェスト〔政権公約〕に盛り込まれた市民税10%減税政策実現に向けて検討を開始した。市民税10%減税立法（条例制定）作業においては、現行法制を前提にした減税の制度設計およびその効果の分析に重点を置くかたちですすめられた。

参考までに、名古屋市長選挙時の、政策マニフェスト目標「日本一 税金の安いナゴヤを実現する」の中身を見てもらいたい。

〔表10〕名古屋市長選挙時の政策マニフェスト目標 「日本一 税金の安いナゴヤを実現する」の中身

目標	日本一 税金の安いナゴヤを実現する
約束	(1) 日本初の市民税減税
	① 市民税10%を減税
	現下の経済状況に対応し、日本初の市民税減税をして、市民生活を支援するとともに消費を刺激する。
	・減税目標値は、例えば市民税2,500億円の10%、250億円【その後の市による試算では、初年度161億円、平年度219億円。以下同じ】。納税者本人に加え、配偶者・扶養家族を加えると約180万人の市民に、減税の恩恵が及ぶことになる。
	・減収分の250億円は、名古屋市の平成20年度予算総額 2兆6,000億円の1%相当。減収分は、徹底した行財政改革により無駄遣いを根絶することで対処する。
	・まず、減収して、全体の予算を決めた上で無駄遣いを根絶。今までの政治の順序が逆であった。減税の姿として、定率減税（金持ちはゼロ）、定額減税、子育て減税、勤労者減税、社会保障減税、それらのミックスなどの選択。
	いずれにしても、減税については、市長のもとに「減税検討プロジェクトチーム（仮称）」を設置して具体的な検討を行い、成案を得る。
	② 納税者権利憲章の制定
	名古屋市に納税する住民の保護のために、「名古屋市納税者憲章」を制定し、市税務行政サービスの充実をはかる。

1 個人市民税にかかる減税方式の選択の課題

今回の名古屋市の減税条例づくりにあたっては、まず、さまざまな課税方式のうち、どの方式を選択すべきかが検討された。今回に限らず、減税一般について、その選択肢は、「定率減税」、「定額減税」、「税額控除」、

「定率減税＋超過課税」、「給付つき税額控除」などがある。わかり易いように、表にしてみると、次のとおりである。

〔表11〕 減税方式の選択肢・アラカルト

①	定率減税 ：標準税率を引き下げる方法。（所得割については、中低所得者に対する不均一課税も加味する方法も一案）
②	定額減税 ：減税額が所得の大小とは関係なく世帯員の数などにより減税する方法。昨今の「定額給付」と似たような問題点が浮き彫りになる。
③	定率減税＋超過課税 ：個人市民税や法人市民税に標準税率を下回る課税をする一方で、法人市民税法人税割には超過課税を行う方法。
④	個人に対する税額控除 ：個人の市民税額から10%相当額を税額控除する方法。
⑤	個人に対する給付つき税額控除 ：「負の所得税（negative income tax）」の考え方をベースに、“働いても貧しい人たち”を対象に、勤労によって得た所得に対して一定率（水準）の所得税額を軽減し、その水準に達しない人に対しては、下回る差額を負の課税、つまり、マイナスとなる分の税額を生活のための給付金として支給・還付する方法。
⑥	その他 ：

今回の市民税10%減税の制度設計、その検討段階では、「定率減税」や「定額減税」に加え、「不均一課税」とか、「給付つき税額控除」とかにについても、吟味した。ただ、不均一課税や給付つき税額控除は、理念は立派であっても、現行地方税法上も難題が多く、また、市民税制をやたらと複雑にしかねない。税制の「簡素」の精神にそぐわない、という点が危惧された。

このように、さまざまな方式を精査した結果、最終的には、簡素でわかり易さも大事ということで「定率減税」方式の採用に着地した。

市長のもとに置かれた「減税検討プロジェクトチーム」が一番苦労した

のは、やはり政策マニフェスト目標に盛られた「減税の姿として、定率減税(金持ちはゼロ)」という公約部分であった。“金持ちゼロ”となると、いわゆる“不均一課税”を考えざるを得ないからである。

地方税法6条〔公益等に因る課税免除及び不均一課税〕

- | |
|--|
| <p>1 項 地方団体は、公益上その他の事由に因り課税を不相当とする場合においては、課税をしないことができる。</p> <p>2 項 地方団体は、公益上その他の事由に因り必要がある場合においては、不均一の課税をすることができる。</p> |
|--|

確かに、地方税法6条2項は、「公益上」あるいは「その他の事由」があれば不均一課税も可能と書いてある。しかし、金持ちに減税効果が及ばないようにするために、不均一課税を行うことの「公益上その他の事由」を明確にするのは容易ではない。やはり、市主税局と総務省との意見交換、それから市主税局と経営アドバイザーとの会議でも、この点が、一番の検討課題となった。

「定率減税(金持ちはゼロ)」構想を練るのはいいが、この構想を実現するとすると、さまざまな難しい問題が出てくる。まさに、今、国政で政権を担っている民主党がマニフェスト(政権公約)と実施段階での公約からの乖離で七転八倒しているのと同じような問題があった。

結果的には、市民税減税条例では、“地域経済の活性化および地域経済の将来的発展”を提案理由(立法事由)に、今回の10%減税(定率減税)【初年度137億円、平年度157億円】を実施することになった。

一律に定率減税を実施するけれども、市民税を納付していない層には「福祉政策の充実」で、実質的に減税の恩恵が及ぶようにする。また、いわゆる“金持ち層”には、「公益的な寄附を奨励する」ことで、対応策を探るという含みをもって着地した経緯がある。言い換えると、この辺を、名古屋市議会の“河村減税構想にアレルギーを持つ抵抗勢力”が、“公約「金

持ちを除く」違反”と突いてくるところになることが危惧される。

いずれにしろ、最終的に仕上がった条例案に盛り込まれた個人市民税10%減税は、少なくとも地方税法6条の「公益」を直接の理由に課税を免除するかたちのものではない。

以上の点について、名古屋市市長のもとに設けられた「減税検討プロジェクトチーム」は、次のように説明している。

〔表12〕 個人市民税減税の制度設計上の課題（名古屋市減税検討 PT）

（1）個人市民税の減税における検討課題

定率減税を採用する場合、マニフェストに「金持ちゼロ」と掲げられていることから、高所得者に対する減税をどのように制度設計するか検討を行った。

また、高所得者を減税の対象としない方法として、地方税法上、「公益上その他の事由に因り必要がある場合」において一定の範囲の納税者に限って異なる課税を行うことができる不均一課税という手法がある（地方税法第6条第2項）が、不均一課税を用いる場合、同じく地方税法第314条の3において、個人市民税所得割の税率が「一の率」でなければならぬとされていることとの整合性について検討を行った。

（2）不均一課税と「一の率」との整合性について

個人市民税所得割の税率が「一の率」でなければならぬとされていることについては、平成18年度の税制改正において、所得の再分配機能は主に所得税が担うこととされ、住民税は地域社会の会費としての役割を踏まえ、負担分任の性格を明らかにするために比例税率化されたことから規定されたもの。

一方、不均一課税については、負担の公平を上回る公益が、その地方団体において存在する場合に、一定の範囲の納税者に対して異なる課税を実施することを可能とするもの。

このように、「一の率」の規定と不均一課税はそれぞれその性格や目的が異なるため、互いを拘束するものではなく、それぞれの規定がおかれた趣旨等を踏まえると、個人市民税所得割において課税所得金額で区分し、中低所得者に対し不均一課税を実施することは可能と考えられる。

なお、不均一課税には、特定の納税者に限って異なる税率を設定する方法のほかに、税額控除による方法（一の率を用いて算出した税額から、特定の納税者に限って一定割合の金額を控除する方法）を含むとする学説がある。税額控除という考え方については、すでに地方税法に存在するので、税額控除による不均一課税という方法を活用することにより、中低所得者に対し不均一課税を実施することは、地方税法上、許容されるものと考えられる。

(3) プロジェクトチーム (PT) における検討結果

上記の検討結果を踏まえ、プロジェクトチームにおいて、減税の方法について検討を行ったが、個人市民税が税源移譲に伴って、地域社会の会費としての役割から比例税率化され、広く市民で負担を分かち合う負担分担の性格がより明確となったことを踏まえると、税制度としては中低所得者と高所得者で差を設けないことが適切とされた。

また、可処分所得の増加により広く消費の支えを回るとともに、人口の流入等により将来の地域経済の発展に資するという減税の趣旨を踏まえると、高所得者を含めて一律に減税をすることとした。

2 法人市民税にかかる減税方式の課題

名古屋市は、個人市民税に加えて、法人市民税も対象としている。法人市民税には、「均等割」と「法人税割」がある。これらについて、10%減税するとすると、法人市民税の均等割は、9段階に区分されている税率を、それぞれ10%引き下げ、税率5万円～300万円→4万5千円～270万円にすることでよいわけである。

問題は、法人税割である。現在、名古屋市は、大法人については、標準税率12.3%をこえる超過課税を限度いっぱいまで〔14.7%〕実施している。法人市民税減税が可能だというなら、この超過課税を優先的に解消する途も選べるわけである。それを、あえて14.7%の超過課税制限税率を維持しつつも、それを10%さげ実質13.23%にするのには異論もありうる。

減税条例の制定における提案理由 (立法事由) としては、地方税法6条2項に定める「公益上その他の事由」、とりわけ“その他の事由”、すなわち“大都市におけるインフラ整備など財政上必要とされる理由”を根拠に超過課税は継続するとともに、“地域経済の活性化および地域経済の将来的発展”を理由に今回の10%減税【初年度24億円、平年度62億円】を実施するという構図にある。名古屋市議会自民党は、従来から“超過課税廃止”を打ち出している。このことから、今後、市議会では、この面での課税政策の選択について市長とぶつかる可能性もある。

ちなみに、静岡市とか浜松市は、法人税割について超過課税を実施して

いない自治体である。静岡市とかは地方交付税の交付団体である。どのような理由で超過課税を実施していないのかは定かではない。

いずれにしても、名古屋市民税減税条例では、法人市民税減税について、超過課税を維持しつつ、税率を10%引き下げる（大法人税率14.7%→13.23%、中小法人〔資本金1億円以下かつ法人税額2,500万円以下の法人〕12.3%→11.07%）ことになっている。

3 河村減税は「金持ち優遇」、「大企業優遇」構想なのか

名古屋市の市民税減税案は、年収が大きいほど減税額も大きくなり“金持ち優遇”との批判もある。しかし、実際には、9割確保されるわけで、この減税インセンティブ目当てに金持ちや大企業の市内への流入が多くなれば、税収が増えるとも見られることできる。

〔表13〕 個人市民税10%減税と年収階層別減税額

（片稼ぎ夫婦子ども2人世帯）

年 収	年間減税額 [均等割+所得割]
300万円	1,400円 [300円+ 1,100円]
500万円	9,500円 [300円+ 9,200円]
700万円	18,100円 [300円+17,800円]
1,000万円	32,900円 [300円+32,600円]

“金持ち優遇”に見える背景には、今回の減税においては、「定率減税」方式を採用したこと、さらに平成18〔2006〕年度の税制改正により、所得割住民税は、これまでの超過累進税率から比例税率〔市民税については所得額に関係なく一律6%〕になったことがある。したがって、“金持ち優遇”に見えるのは、国の政策転換のしわ寄せを受けた結果ともいえる。

参考までに、どのように旧住民税制から新住民税制に変わったかを表にしてみた。

〔表14〕旧住民税制から新住民税制への改正骨子

平成18〔2006〕年度までは、超過累進税率で課税	
①所得割道府県民税	
700万円以下	2%
700万円超	3%
②所得割市町村民税	
200万円以下	3%
200万円超～700万円以下	8%
700万円超	10%

- これが、平成18年度の税制改正で、19年度から、国税である所得税最低税率10%から5%に引下げられた分(5%分)が、住民税の最低税率5%(道府県2%、市町村3%)が、10%(道府県4%、市町村6%)に引き上げられた。
- 超過累進課税をやめ、比例税率課税としたため、低所得市民に増税感が強まった。
- 平成18年度税制改正は、住民税における、これまでの“応能負担”的な側面を弱め、“応益負担”の原則、つまり“地域社会への参加費”的な性格、を強めたともいえる。

減税インセンティブにおいては、実際には、1割おまけしても、9割は確保されるわけで、減税目当てに金持ちや大企業の市内への転入が多くなれば、実質的に総税収額が増える可能性が高いともいえる。まさに、“割引して売上を伸ばすか、定価で商売するか・・・”といった、損得勘定が要る。ビジネスセンスがない人たちは、無条件に批判し、“金持ち優遇”“大企業優遇”を口にするかも知れない。しかし、次の表を見て欲しい。

〔表15〕◎超過課税対象法人〔従業員数50人で試算〕

減税額〔均等割+法人税割〕
《資本金1億円以下で法人税額2,500万円の場合》
383,500円 〔16,000円+367,500円〕
《資本金10億円以下で法人税額4,500万円の場合》
702,500円 〔41,000円+661,500円〕
《資本金50億円以下で法人税額2億5,000万円の場合》
3,716,000円 〔41,000円+3,675,000円〕

◎超過課税対象法人以外〔従業員数50人で試算〕

減税額〔均等割＋法人税割〕
《資本金1千万円以下で法人税額150万円の場合》
23,500円 [5,000円＋18,500円]
《資本金1千万超1億円以下で法人税額300万円の場合》
49,900円 [13,000円＋36,900円]

名古屋市内で法人市民税の納税額トップの会社は、平成20〔2008〕年度に24億2,400万円の納税があった。仮にこの会社が、そのままの業績を維持できたとする。そして、市民税10%減税が実施されたとすると、減税額は2億4,000万円にのぼると見込まれる。もっとも、こうした法人は、納税額も多いわけである。また、この会社も赤字になれば、市民税減税額はゼロとなるわけである。

名古屋市の場合、法人市民税納税額が1,000万円以下の法人企業が90%以上を占める。したがって、格別、巨大な法人企業を取り上げて、減税幅を論じるのは正鵠を得ていないといえる。

名古屋市は、法人市民税減収額は、初年度で24億円、平年度で62億円を見積もっている。河村市長は、法人市民税減税額に、個人市民税減税分〔初年度137億円、平年度157億円〕を加えた初年度161億円、平年度219億円の財源は、市職員の人件費、行政改革、事業仕分けなどで捻出できると説明している。

4 愛知県半田市の市民税減税条例との対比

愛知県の半田市も、平成21〔2009〕年11月10日に、個人市民税について10%減税を実施する方向で市税条例改正案を公表した。半田市の榊原純夫市長は、平成21〔2009〕年6月の市長選挙時のマニフェスト（政権公約）で、「個人市民税の10%減税」をうたった⁽²¹⁾。

(21) 中日新聞平成21〔2009〕年11月11日朝刊参照。

この公約からもわかるように、同市の減税条例は、“個人市民税のみ”が対象である。11月10日に公表された条例案の骨子は、次のとおりである。

〔表16〕半田市市民税減税条例の骨子

◎個人市民税

- ・均等割 税率を引き下げる (税率3,000円→100円)
- ・所得割 税率を引き下げる (税率6%→5.6%)

▲実施時期：

平成22年4月から1年間〔単年度ごとの時限減税〕

▲減税規模：

6億2千万円

半田市の市民税減税は、個人のみが対象、しかも1年間の単年度事業、つまり単年度ごとの「時限的減税」プランである。「生活支援金の給付」がねらいである。これに対して、名古屋市の市民税減税では、個人と法人の双方が対象で、しかも「恒久的減税」である。双方には、大きな違いがある。

〔表17〕定率減税における「恒久的減税」と「時限的減税」の考え方

「定率減税」については、「平成11〔1999〕年度税制改正」において導入された例で知られている。当初、税額の20%相当（25万円を限度）が、個人住民税では税額の15%相当（4万円を限度）が控除されるという制度であった。

導入当初は、「著しく停滞した経済活動の回復に資する」ための「恒久的減税」と理解されていた。ところが、その後の税制改正により平成18〔2006〕年分は、所得税については税額の10%相当（12万5千円限度）、個人住民税では税額の7.5%相当（2万円を限度）が控除されることになり、軽減率が半分にされた。そして、平成19〔2007〕年以降は廃止された。当時、この廃止については、“変節”ではないかとの理由から、強い異論があった。

半田市の減税モデルでは、夫婦と子ども1人世帯の場合、年収300万円で5,500円〔減税率13.5%〕、同年収400万円で8,000円〔減税率10.1%〕、同年収1千万円で26,000円〔減税率7.5%〕の減税になる。財源が、職員の人件費や経常経費の削減、事業仕分けなどであみ出すとしている。

この市民税減税条例は、平成21〔2009〕年12月8日に定例市議会に提出された。その後、11日に総務委員会で可決、18日の本会議で可決、成立した。

5 東京都杉並区の減税自治体構想との対比

東京都杉並区（山田宏区長）は、平成19〔2007〕年に「杉並区減税自治体構想研究会」を立ち上げ、区民税減税プラン「減税自治体構想」を練ってきていることについては、すでにふれたところである。平成21〔2009〕年1月には、「杉並区減税自治体構想研究会の研究報告書」を公表している⁽²²⁾。東京都杉並区の報告書は、10年後に10%減税、20年後の15%減税可能と、いわば“未来志向”の内容である。

河村名古屋市長の市民税10%減税構想の公表に刺激を受けたのか、平成21〔2009〕年6月11日に急きょ、東京都杉並区は、同区のホームページ（HP）“杉並区の将来にわたる繁栄のため「減税自治体構想」の実現を目指します”の「おしらせ」をアップした⁽²³⁾。

杉並区も、急きょ減税構想を実施する方向性を明確にしたわけである。山田宏区長は、平成21〔2009〕年9月7日の記者会見で、「名古屋市は、減税後に行革、こちらは借金なしの堅実型」と競争意識をむき出しにした⁽²⁴⁾。

杉並区の減税自治体構想では、毎年、一般会計予算約1割（約150億円）

(22) http://www2.city.suginami.tokyo.jp/library/file/H21genzeijichitai_houkokusyo.pdf

(23) <http://www2.city.suginami.tokyo.jp/news/news.asp?news=8694>.

(24) 朝日新聞平成21〔2009〕年9月8日朝刊参照。

を積み立てて、10年後にその運用益で区民税を一律10%程度(約60億円)減税する考え方である。杉並区の場合、区債残高がゼロになるメドがあったため、その償還に充てていた資金を「減税基金」の積立に回すという制度設計である。

2010年はじめに「杉並区減税基金条例(仮称)」案を区議会に提出し、条例通過後に積立をはじめるとのことである⁽²⁵⁾。

〔表18〕一般会計歳入予算名古屋市と東京都杉並区との対比(平成21〔2009〕年度)

区 分	名古屋市		東京都杉並区	
	当初予算額	構成比	当初予算額	構成比
市 税	500,045	50.5	94,496	66.2
市 債	102,493	10.3	—	—
そ の 他	388,265	39.2	48,216	33.8
合 計	990,803	100	142,712	100

(注) 杉並区の市税は、特別区税及び特別区財政調整交付金、市債は特別区債である。

山田杉並区長の減税構想は、それまでその償還に充てていた資金を現在の区民に使わないで「減税基金」の積立て、そのあがりで食べようという制度設計である。将来の世代の区民にはいいとしても、現在の区民には不満が残るような制度設計のようにも見える。予算単年度主義の建前からも問題なしとしない。

ちなみに、山田杉並区長は、「私が区長に就任した10年前、杉並区はどの自治体も陥っていたような最悪の財政状況にありました。その後、職員数の20%にあたる1000人の削減を柱に『賢い小さな政府』を目指して役所の仕事の6割を『民営化』するなど、『杉並改革』と呼ばれるドラステックな財政再建の道を歩んできた結果、就任当初約950億円あった区債残高

(25) 山田宏「『減税自治体』実現への道」・注(2)、110頁以下参照。

もあと2年でゼロとなるところまでな」ったと、行革で血のにじむ努力をしたことを吐露している⁽²⁶⁾。

名古屋市の河村市長も、市民税10%減税の財源については、人件費、事業仕分けなどで捻出するとしている。名古屋市は、杉並区に見習って、これまで以上に、「市民が主役」の“原点”を求めることになるものと思われる。

〔表19〕名古屋市と東京都杉並区の職員数の推移（平成12年度・21年度対比）

名古屋市				東京都杉並区			
H12年度	H21年度	差引	削減率	H12年度	H21年度	差引	削減率
31,470人	27,058人	△5,412人	△16.7%	4,716人	3,785人	△931人	△19.7%

（注）名古屋市職員数は、派遣職員数を含む。

むすびにかえて～河村減税構想の今後

平成21〔2009〕年7月7日に、名古屋市議会財政福祉委員会は河村たかし市長公約の「市民税10%減税基本条例案」の採決を見送り、継続審議とすることを決め閉会した。7月に市議会に提出された基本条例は「市民税10%分を来年度から減税する」などと目標のみを盛り込んだ条例案で、具体的な内容を欠くものであった。市議会は、市民税減税基本条例について、「財源が明示されておらず、十分な議論ができない」などとして審議を開始せずに、継続審議とすることを決めた。減税財源を明示できなかった市長に市議会各党がブレーキをかけたかたちになった。広く市民に支持されている市長の案を否決して「抵抗勢力」と呼ばれるのを嫌った結果ともいえる。

その後、平成21〔2009〕年11月に入り、再び攻勢が始まった。11月12日、

(26) 山田宏「『減税自治体』実現への道」・注(2)、序文参照。

河村市長は、市議会との対決を鮮明にする市議会の定数や報酬の半減を盛り込んだ「議会改革案」を発表した。11月の市議会定例会に提出するものである。河村市長は、会見で、海外の地方議会の定数や報酬を記したパネルを使い、名古屋市議会での議員の“特権階級ぶり”を披露した。

〔表20〕河村市長が発表した「議会改革案」

- ・ 議員定数(75) → おおむね半減
 - ・ 連続3期を超えた在職の自粛
 - ・ 議員報酬(約1500万円) → おおむね半減
 - ・ 政務調査費(月50万円)を廃止
 - ・ 費用弁償(1日1万円)は実費支給に
 - ・ 市民による本会議場での意見表明をする機会(=3分間スピーチ)の創設
 - ・ 議員の自由な意思に基づく議会活動の実現(=党議拘束の禁止)
 - ・ 議員年金制度の廃止に向けた活動
 - ・ 市長の多選(4期以上)禁止
- 以上の改革に伴い議員から人員(スタッフ)配置の求めがあった場合、市長は必要な措置を講じる

この「議会改革案」は、市民税10%減税条例案などとともに、平成21〔2009〕年11月20日に定例市議会に提出された。この「議会改革案」には、議員定数の半減や議員年金の廃止などが盛り込まれている。議員の抵抗が強く、過半数の同意を得るのは難しい内容ではある。

否決された場合、市長は、支援者による議会の解散請求(リコール)に向けて署名集めを始める方針を決めている。ただ「否決するなら、市長の不信任案を出すべきだ」との考えを明らかにしている。市長には議会解散権はない。しかし、市長不信任が成立すれば、市長自身が辞めるか、議会を解散できることになる。

一方、民主、自民、公明に共産も加えた4会派は、直ちにこの「議会改革案」に拒否反応を示した。平成21〔2009〕年11月12日にスクラムを組み、プロジェクトチームを立ち上げた。議会主導の「議会改革」の対案を検討

することで合意した。

現在、市長が仕掛けた「議会改革」が、二大公約「市民税10%減税」「地域委員会」並みの争点に浮上してきている。今後、議会側が改革に本腰を入れ、自らの手で改革案を仕上げ、市議会通過をはかれば、その内容が不十分なものであっても、市長は、解散請求に向けての対立軸を失うことになる可能性もある。行方が注目される。

ちなみに、市長の「議会改革案」は、市民税10%減税と地域委員会も加えた三大公約の考え方を盛り込んだ「住民分権を確立するための市政改革ナゴヤ基本条例（政治ボランティア条例）」として、一括して提案することになっている。それぞれの政策の具体的な実施に向けては、本年度中に個別の条例案などを提出することになっている。〔2009年11月25日脱稿〕

（本学法学部教授）

* 本稿をまとめるにあたり、名古屋市「減税検討プロジェクトチーム」が作成した各種の資料を利活用した。記して謝意を表す。本稿は、学問的な視角からまとめあげたものである。したがって、筆者の名古屋市経営アドバイザー（地方自治法174条に基づく専門委員）の職責上においてまとめあげたものではないことを断っておきたい。また、財政学の視点から拙稿の査読をいただいた本学浅羽隆史教授に、お礼申し上げる。

** 名古屋市議会多数派を占める自公両党は、民主党と同様に、市民税減税政策自体には反対していない。しかし、低所得者層により大きな減税の恩恵が及ぶようにとの配慮から、市長の原案〔個人市民税の均等割3,000円から2,700円に引き下げ、所得割税率6%から5.4%に引き下げる提案〕に対する修正案〔均等割3,000円から100円、所得割税率を6%から5.55%に引き下げる修正提案〕を市議会に提出し、平成21〔2009〕年12月8日に、本会議で可決した。市長は再議を求めるなど、修正案には応じていない。ちなみに、均等割の存在意義や徴税コストなどを織り込んで考えた場合、均等割を100円とすることは問題なしとしない。ただ、市議会では、減税実施は先送りにできないとの空気が強い。したがって、いずれにせよ、平成22〔2010〕年度から名古屋市で、全国初の個人・法人双方にわたる市民税の10%恒久減税がスタートすることは確実である〔2009年12月19日加筆〕。

《資料：名古屋市市民税減税の基本的な方針に関する条例(案)》

名古屋市市民税減税の基本的な方針に関する条例(案)

(目的)

第1条 この条例は、現下の経済状況に対応し、市民生活の支援及び地域経済の活性化を図るとともに、将来の地域経済の発展に資するため、市民税の減税(以下、「市民税減税」という。)を実施することを明らかにし、かつ、その基本的な方針を定めることを目的とする。

(市民税減税の規模)

第2条 市民税減税の規模は、市民税収入額のおおむね100分の10に相当する額とする。

(財源の確保)

第3条 市民税減税の実施に当たっては、事務事業の見直しその他の徹底した行財政改革の推進による歳出の削減を行うとともに、歳入の確保に最大限努めるものとする。

(実施時期)

第4条 個人の市民税減税については、平成22年度分から実施するものとする。

2 法人の市民税減税については、平成22年4月1日以後最初に終了する事業年度分から実施するものとする。

(法制上の措置)

第5条 市民税減税の実施に当たっては、納税者、特別徴収義務者等への周知のための期間等を考慮し、前条に規定する実施時期から市民税減税が円滑に実施できるよう必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

付 則

この条例は、公布の日から施行する。