

# 政経研究時報

No. 7-1 (2003. 06)

財団法人 政治経済研究所

〒136-0073 東京都江東区北砂1丁目5-4

Tel.03-5683-3325 Fax.03-5683-3326

<http://www2.odn.ne.jp/seikeiken/>

E-mail:seikeiken@pop12.odn.ne.jp

## 目次

- 小泉内閣の消費税増税の方向と憲法原則 ..... 湖 東 京 至・・( 1 )
- 名古屋市の「塩漬け土地問題」調査とその後日談  
—— 研究報告「名古屋市における先行取得公用地の  
長期保有化の問題とその対応策」について —— ..... 佐 藤 則 夫・・( 5 )

## 小泉内閣の消費税増税の方向と憲法原則

湖 東 京 至

(関東学院大学法学部教授)

本年5月15日の定例研究会でのご報告の内容を、  
あらためてまとめていただいたものです。

### 1、税財政政策における憲法原則

日本国憲法は租税徴収の原則を応能負担に求めている。応能負担原則を直接記載した憲法条項はないが、この原則が憲法13条、14条、25条などから導かれることは通説であり、何人も異議を挟む余地はない。応能負担原則は租税徴収の唯一の公平原則であり、民主的租税制度を支える基本的原則である。

一方、日本国憲法は平和主義・国民主権主義を柱としており、ここから財政支出は「福祉社会建設」のために行われなければならないこととなる。これは財政民主主義の根幹をなす原則である（租税の使途の憲法的統制）。

憲法は租税の徴収面と使途面の双方に対しトータルとして憲法原則の実現を要請しているのであって、仮に租税徴収制度が応能負担に適い憲法適合的であったとしても、租税の

使途が憲法適合的でない（福祉社会建設的でない）場合には、トータルとして非民主的税・財政制度となる。

逆に、租税の使途が憲法適合的（福祉社会建設的）であったとしても、租税徴収制度が応能負担原則に反している場合、トータルとして反民主的税・財政制度となる。租税徴収制度が憲法適合的であり、併せて租税の使途が憲法適合的である場合、はじめて憲法の要請する税・財政制度となる。

では小泉内閣の税・財政政策は上に指摘した憲法原則に適っているだろうか。以下に小泉内閣の消費税増税の方向を述べるが、結論を先にいえば、小泉内閣の「改革」路線は租税の徴収面において反憲法的であると同時に、租税の使途面においても福祉社会の建設に反し、トータルとして反憲法的・非民主的な税・財政政策となっている。

本稿では平成15年度に成立した「改正」消費税法を中心に、租税の徴収面におけるその反憲法的性格を抽出する。

## 2、消費税における 中小事業者特例の縮小

「改正」消費税法は事業者免税点を現行の3,000万円から1,000万円に引き下げるとして（平成16年4月以後開始する課税期間から適用）。免税水準の引下げにより新たにおよそ150万の零細事業者が課税事業者に取り込まれる。これらの零細事業者は消費税分を価格に転嫁する力量をもっていない。価格に転嫁できなければ自己負担をすることとなる。その結果、消費税を滞納する事業者が急増し、消費税を滞納した零細事業者はやがて転・廃業に追い込まれる。

政府・与党は「消費税制度の透明性を向上させ、国民の信頼を得るために免税事業者をなくす」というが、消費税は本質的に不透明な税制であり、仮に免税点を1,000万円に引き下げたとしても、なお200万にのぼる零細事業者が免税事業者であり、いかに見直しをしても消費税の不透明性を糊塗することはできない。消費税賛成論者はいわゆる「益税論」を持ち出し、零細事業者を悪者に仕立て、このまま税率を引き上げると免税事業者に対する「益税」がさらに大きくなるから、税率引き上げの前に免税点を引き下げ「益税」をなくすという。

だが、事業者免税制度は零細事業者の事務負担と経済的負担を多少でも軽減するために設けられた制度で、憲法の要請する応能負担原則に適う制度である。したがって、英国のように年々その水準を引き上げることが要請されるのであって、逆に零細事業者を課税事業者に取り込むことは憲法論的には誤りである。

また、「改正」消費税法は簡易課税制度の適用上限を5,000万円（現行2億円）に引き下げるという（平成16年4月1日以後開始する課税期間から適用）。簡易課税制度は帳簿の作成、請求書の保存等、中小事業者の事務負担の軽減を図る目的で採用された制度である。すなわち、簡易課税制度を選択した中

小事業者は総勘定元帳等に法所定の細目を記載する義務から解放され、通常、消費税込みの仕訳・記帳・決算書の作成が認められている。

政府は消費税が定着し、中小事業者も納税事務に習熟してきたから簡易課税制度は廃止すべきだという。また、「事務処理能力のある中小事業者は、簡易課税制度を選択するか原則課税を選択するか、納税額の損得を計算してから決めている」とし、あたかも、中小事業者が簡易課税を選択するか原則課税を選択するかを自由にできるかのように述べている。だが、この指摘は誤りである。

中小事業者は簡易課税を選択する場合、選択する事業年度の開始前にその旨届け出なければならず、また、いったん簡易課税を選択したら2年間は簡易課税によらなければならない。さらに、わが国の消費税はヨーロッパ諸国が採用している「インボイス方式＝請求書方式」によらず、大雑把な「アカウント方式＝帳簿方式」によっている。そのため、より「期間の縛り」を受ける制限的な仕組みとなっている。しかも、平成10年度において簡易課税を選択している中小事業者はおよそ50%にのぼる。簡易課税制度の縮小・廃止は消費税を完全に転嫁できない中小事業者に経済的・事務的負担をもたらす倒産の引き金となりかねない。簡易課税制度は中小・零細事業者の事務的・経済的負担の軽減を図るものであり、憲法の要請する応能負担原則に適うものである。簡易課税制度を縮小すれば、不公平税制の拡大となるばかりか一層景気を後退させることとなる。

## 3、外税から内税に

「改正」消費税法は「事業者がその相手方である消費者に対して商品の販売、役務の提供等の取引を行うに際し、その取引価格を表示する場合には、その商品や役務に係る消費税等の額を含めた総額を明らかにすることを義務付ける」としている（平成16年4月1日か

ら適用)。これは現在、百貨店やスーパー、コンビニなどが消費税を外税方式によっていることを改め、内税方式（「総額表示方式」）にするというものである。

政府・与党はわが国の消費税が主要な小売業者について外税方式をとったことは失敗だと考えている。消費税法は価格表示について内税とも外税とも規定していない。内税にするか外税にするかは事業者の自由である。ヨーロッパ諸国では消費者に対する販売価格はすべて内税となっている。何故わが国の場合外税方式をとったのであろうか。

その理由は消費税導入前に廃案に追い込んだ売上税反対闘争に起因する。すなわち、「売上税」という名の税では事業者は税の転嫁ができにくく、自己負担になるとして百貨店等の小売団体が猛烈な反対運動を展開したのである。そこで竹下内閣はネーミングも「消費税」とし、税制改革法第11条1項において「事業者は必要と認めるときは、取引の相手方である事業者あるいは消費者に、消費税を明らかにする措置を講じることができる」と規定し、外税方式を認めたのである。

「総額表示方式」とは内税方式のことで、定価を税込みで示す方式である。内税方式によれば、税が完全に価格に埋没し、消費税は見えにくく不透明になる。その結果、消費者は1円玉の煩わしさから解放されるが、痛税感がなくなり、政府・与党は怨嗟の的となる消費税への敵視から逃れることができる。内税化の狙いは消費者や事業者の便宜にあるのではなく、税率引き上げのたびに激しい抵抗に遭う政府・与党が国民から消費税を隠蔽するために行うものである。

では実際に、平成16年4月1日から内税にすることは可能であろうか。平成16年3月31日の夜、一晩で全ての商品の定価を付け替えることは実務上不可能である。いったい、どのようにするというのであろうか。ただし、内税にしなくとも罰則規定はない。

#### 4、消費税の滞納増加と毎月納税

消費税の滞納増加は毎年7,000億円を超え、他の税目の中で群を抜いている。政府・国税当局は消費税の滞納防止のため、各種のポスターを作製・配布したり、徴収部門の職員配置を強化したり、滞納事業者の売掛債権を差し押さえる等、滞納整理のためあらゆる手段を講じている。だが、それにも拘らず、消費税の滞納は後を絶たない。国税庁の統計によれば、消費税の滞納発生件数は毎年およそ100万件に達しており、これは消費税の全納税者数215万の46.5%にのぼる。

消費税に滞納が多いのは、消費税の仕組みそのものに欠陥があるからに他ならない。消費税は事業者間取引において次々と価格を転嫁し、最終的に消費者に負担を求める間接税であると説明されている。つまり、「消費税は預り金であるから手付かずに納税すべきだ」というのである。しかし、この説明は誤りである。たしかに事業者の中には消費税をきちんと転嫁できるものもいる。それは経済取引上の強者である。一方、経済取引上の弱者は価格に転嫁することができない。消費税法は法的に価格への転嫁を保証していないし、そもそも消費税はそういう仕組みの税制ではない。

要するに消費税は「預り金」ではないし、「預り金的な税」でもない。したがって経済取引上の弱者が消費税の納税ができないのは当然である。ところが政府は、現行消費税の課税期間が1年と長く、予定申告制度があるものの年1回の確定申告方式をとっているため滞納が発生するという。つまり、納税回数を増やせば滞納はなくなるというのである。

「改正」消費税法は一定規模以上の課税事業者については毎月納税させるとしている（平成16年4月1日以後開始する課税期間から適用）。当面は消費税の年間納税額が6,000万円（地方消費税を含む）を超える比較的規模の大きな事業者に限定することとし

ている。はたして毎月納税方式が滞納減少に有効となるのだろうか。否である。消費税を転嫁できない経済取引上の弱者は、納税回数を増やしたからといって納税資金が調達できるわけではない。転嫁の保証がない消費税はどのような方策をとろうと膨大な滞納を招くのである。むしろ、納付回数を増やせば、それだけ早く滞納が発生し、その分企業の倒産が早まるだけである。

## 5、消費税の税率引き上げはいつか

2002年11月26日、日本経団連の奥田碩会長は講演で、「消費税を2004年度以降、毎年1%ずつ引き上げれば、2014年に16%となり以後引き上げる必要はなくなる」と提言したという。これは日本経団連が従来から主張してきた消費税率二桁論を一步踏み込んで述べたものである。また、政府税調はすでに2002年6月の答申において、明確に「消費税の税率水準の見直しを図る」としている。さらに小泉首相は、「04年の年金改革を踏まえて、消費税論議は欠かせない。国民によく考えてもらう必要がある」と述べ、消費税の税率引き上げは現時点でのテーマであるとしている。

わが国の消費税と基本的仕組みを同じにするヨーロッパ諸国の付加価値税の標準税率は、スウェーデン、デンマークの25%、イタリア、オーストリアの20%、フランス19.6%、英国・オランダの17.5%、スペイン・ドイツの16%と驚くほど高い水準にある。政府はこれらの国の税率を年頭に置いているといってもよい。

では消費税の税率引き上げはいつか。政府・与党は税率引き上げの前にやらねばならないことがあることを認識している。それは消費税制度の透明性を確保し、国民の信頼性を向上させること、すなわち、中小事業者特例の縮小・廃止であり、消費税の滞納問題を解決することである。加えて、消費税を国民の目から見えにくくする内税化への移行である。政府・与党はこれらの施策が完了すれば

税率引き上げはできると考えている。

すでに「改正」消費税法により、中小事業者特例の縮小・廃止は平成16年4月以降実施される。内税化も平成16年4月から実施に移される。これらの諸施策は消費税の税率引き上げ・本丸進攻のための外堀を埋める作業である。したがって早ければ、2004年（平成16年）4月ないし2005年（平成17年）4月以降、税率引き上げ法案が提出される可能性が高い。

## 6、憲法原則から逸脱する 小泉税制「改革」の危険性

消費税＝大型間接税は生活必需品を含め全ての物品・役務提供に課税する最大の不公平税制である。と同時に事業者間においても転嫁できる事業者＝経済取引上の強者と、転嫁できない事業者＝経済取引上の弱者との間に不公平をもたらす。加えて消費税には「輸出戻し税制度」があり、巨大輸出企業は消費税の納税義務から解放されるばかりか、税率が引き上げられれば引き上げられるほど巨額な税金が還付される。そのため、日本経団連は税率引き上げに熱心なのである。

消費税が国家の基幹税制の地位を占めること自体、憲法の要請する租税徴収原則・応能負担原則に違背する。間接税は直接税の補完的地位にとどめるべきであり、その場合、限定的・奢侈的物品に限り課税を行えばよい。小泉内閣の進める税制「改革」は、まず、この点において反憲法的である。加えて、経済交通の障害となる消費税は物価上昇や消費意欲の減退、中小企業の転廃業、失業者の増加を招き、景気を一層後退させることとなる。

また、直間比率是正論の名のもとに減税の恩恵にあずかった高額所得者・大資産家・大法人の税負担は一層軽減した。その税収不足分を中・低所得者層に求める庶民増税は、憲法の要請する応能負担原則に真っ向から対峙するものである。加えて、庶民増税は消費を冷や込ませ景気を後退させる要因となる。

さらに、相続税の最高税率の引下げ、相続

税と贈与税の一体化は超高額資産家に対する所得再分配の機会を希薄なものとする。一部資産家に対する減税は景気を刺激することはほとんどなく、反対に税の徴収に対する不公平を増長させ、国民の納税意欲を阻害することとなる。一部大法人に対する減税も景気刺激策としては効果が薄く、応能負担の原則をより一層形骸化させる。

以上のように小泉内閣・与党の行おうとする税制「改革」、なかんずく消費税の「改正」は、租税徴収において反憲法的、反国民的であり、同時に景気対策としても極めて有効性が乏しいものである。

(2003年5月26日記)

(ことう きょうじ)

---

## 名古屋市の「塩漬け土地問題」調査とその後日談

研究報告「名古屋市における先行取得公用地の長期保有化の問題とその対応策」について

佐藤 則夫

(放送大学講師・(財)政治経済研究所主任研究員)

---

### 名古屋「塩漬け土地」の問題点

名古屋市における先行取得公用地の長期保有・低未利用地化（いわゆる塩漬け土地化）問題は、名古屋方式とも言うべき「四頭立て、採採見込みの先行買収方式（4つの資金調達制度をフル活用する）」にあり、また、それら土地の帰属が必ずしも土地開発公社に一元化しておらず、各原局原課に分散的に潜伏化していて表面化・問題化し難いところに特徴がある。

こうした事態の最大の原因は、現市長のもとで進められている『新世紀計画』による「大規模プロジェクト中心の都市構造づくり」すなわち「都市の永続的工事現場化」という都市政策にその本質がある。

特に名古屋市土地開発公社に関しては、バブル経済の崩壊以降、地価の上昇を前提とした用地の先行取得及び拡大によるメリットは減少し、むしろ長期保有土地化いわゆる塩漬け土地化など低・未利用地対策や、特に民間資金を使ったために利息が大きな重荷となっていく先行取得用地の資金対策、志段味サイ

エンスパーク開発など事業の多角化による先の見えない収拾策、そうした中での密室的な機構・運営と経営責任の問題など、多くの困難に直面していることが解明された。

### 開発公社廃止を含む抜本策

こうした分析を踏まえた上で、名古屋市の土地対策の健全化方策としては、まず表面化していない物も含めた先行取得公用地の全体像の解明が緊急の前提条件であること、歴史的な使命を終った土地開発公社の廃止を含む抜本的な土地政策が必要であることが提言された。

以上が名古屋市政分析の第2回目として昨年実施された『名古屋市の行財政分析と地域経済の課題』第2章「名古屋市における先行取得公用地の長期保有化の問題とその対応策について」の骨子である。

この調査は、地方議員からの委託業務として(財)政治経済研究所が実施したもので、調査期間は2002年1月から2002年11月であり、報告会は12月21日「愛知県産業貿易館」で行われた。

---

## 先行する2つの研究調査

こうした密度の高い調査分析を短期間に可能にしたのは、優れた2つの先行研究に拠るところが大きい。ひとつは第1回目の『21世紀名古屋市の課題——都市構造のあり方・財政の特徴』（2001年1月）であり、もうひとつが『川崎市の土地開発公社、KCT・FAZ問題——その破綻の軌跡と解決策』（2001年8月）である。ともに（財）政治経済研究所によるもので埼玉大学岩見良太郎教授を中心に行われたものである。

また分析にあたっては、土地管理を包括的に担当している市の財政局担当者のきめ細かな配慮によるところが大きかった。20年間余に及ぶ経年データや情報公開で入手した一筆調査資料の再集計のチェックなど資料的な整合性や確実性が確保された。

さらに、委託先である地方議員団の調査研究に対する協力体制にも大変助けられた。

## 市議会の監査報告との重なり合いにびっくり

実は以下が本題なのだが、第2章には後日談があった。

われわれの報告書が印刷配布されてから、年が改まり2ヶ月ほどたった平成15年2月6日、市議会による『包括外部監査の結果報告書 平成14年度（名古屋市包括外部監査人 重松功成）』という119頁の白書が提出されたのである。監査対象は、ア 収入未済額管理の事務の執行について、イ 財産管理の事務の執行について、ウ 開発用等土地事業の経営に係る管理についての3項目であり、監査期間は平成14年7月から15年2月である。

詳細については本文をご一読願うしかないのだが、それにしても研究所の調査（第2章）と外部監査が、調査対象や調査期間が重なっていたばかりか、導き出された結論（までがほぼ一致していたことに、ある意味で大

変驚かされた。当方の調査が、時系列的資料を基に歴史的な動向に着目しながら問題の構造的な分析と理論化を重視したのに対して、外部監査の調査は、年次的な視点とは言え、多くの事例と豊富な資料によって問題点を明らかにしており、当局側という有利な立場から資料的な説得力のあるものになっている。

## 両者はタテ糸とヨコ糸

そして結果的には、前者と後者はタテ糸とヨコ糸の関係、あるいは解説（分析・理論）編と資料編といった具合になっている。一例を挙げれば、開発公社について、われわれのヒアリングの段階では「財政局としては廃止の意向はない」ということであったのだが、監査報告では「土地開発公社を縮小または統廃合して……行く方針を決定する時期にきていると思われますので、抜本的な先行取得土地対策を検討してください」となっている。これはわれわれのように歴史経過的な分析無しには導き出されない結論だと思っている。また、監査報告によれば、「財産の有効活用を図ることが急務である」と認められる公有財産は、合計253件、主なものが健康福祉局56件、教育委員会45件、住宅都市局41件、緑政土木局41件であり、これらの半数近くが更地のままであるとされ、また事業局ごとに所管されている代替地という公有財産は、平成13年度末において404件、12.6haとなっている、とされる。

以上2種類の「低・未利用地」は、われわれの報告書で「潜在化している」と指摘した部分に相当するもので、この数値は決して小さいものではない。

この監査報告が出ることによって、手前味噌ではあるが当方の分析の正しさが証明され、調査報告書の値打ちが一段と高まったと思っている。

（2003年6月8日記）

（さとう のりお）

