

# 英国の新地方税システム ——コミュニティー・チャージ——

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 001 (DEC. 27, 1989)

はじめに

- 1 何故、コミュニティー・チャージを導入したのか？
- 2 コミュニティー・チャージは誰が払うのか？
- 3 誰がコミュニティー・チャージを徴収するのか？
- 4 コミュニティー・チャージは如何なる特色があるか？
- 5 ノン・ドメスティック・レイトの“譲与税化”とは？
- 6 セーフティネット？

財団法人自治体国際化協会

(欧 州 事 務 所)

はじめに

1988年7月29日<sup>(1)</sup>地方財政法(1988年法)が制定され、1990年4月1日から新しい地方税システムが導入されることとなった。地方税として伝統的に定着してきたドメスティック・レイトが廃止され、それに代わって、コミュニティー・チャージ(いわゆるポール・タックス)が導入されることとなったのである。

ドメスティック・レイトは、居住用資産の課税価値(rateable value) — 大ざっぱには賃貸価値(rental value) — を基本にして課税されてきた税金である。住宅の価値が高ければそれだけ高い税金が課されるというものである。その意味では、一種の“累進”税といってもよいであろう。ところが、新たに導入されるコミュニティー・チャージは、ポール・タックス(人頭税)と一般に呼称されていることから推測できるように、納税者1人当り幾らという形で、言い換えれば、納税者が“均一”の税額を納めるという税金である。いわば、コミュニティー・チャージの導入は、“累進課税”から“均一課税”へという抜本的な変革であったといっても言い過ぎではなからう。

事実、サッチャー首相は、次のように、コミュニティー・チャージの導入を表現している。

「我々はこの種のシステムを今までもったことがない。…これは、改革(revolution)というべきである」。<sup>(2)</sup>

地方財政法(1988年法)がもたらす変革はこれだけではない。このほかに、まだそれほど騒がれてはいないものの、見方によってはコミュニティー・チャージの導入以上に大きな変革と言えるものも導入されようとしている。ノン・ドメスティック・レイトの課税権 — 税率の決定、税配分の権限 — を地方団体から中央政府に移管するという変革がそれである。“地方税”であるノン・ドメスティック・レイトを一種の“譲与税”にする変革といってもよいであろう。

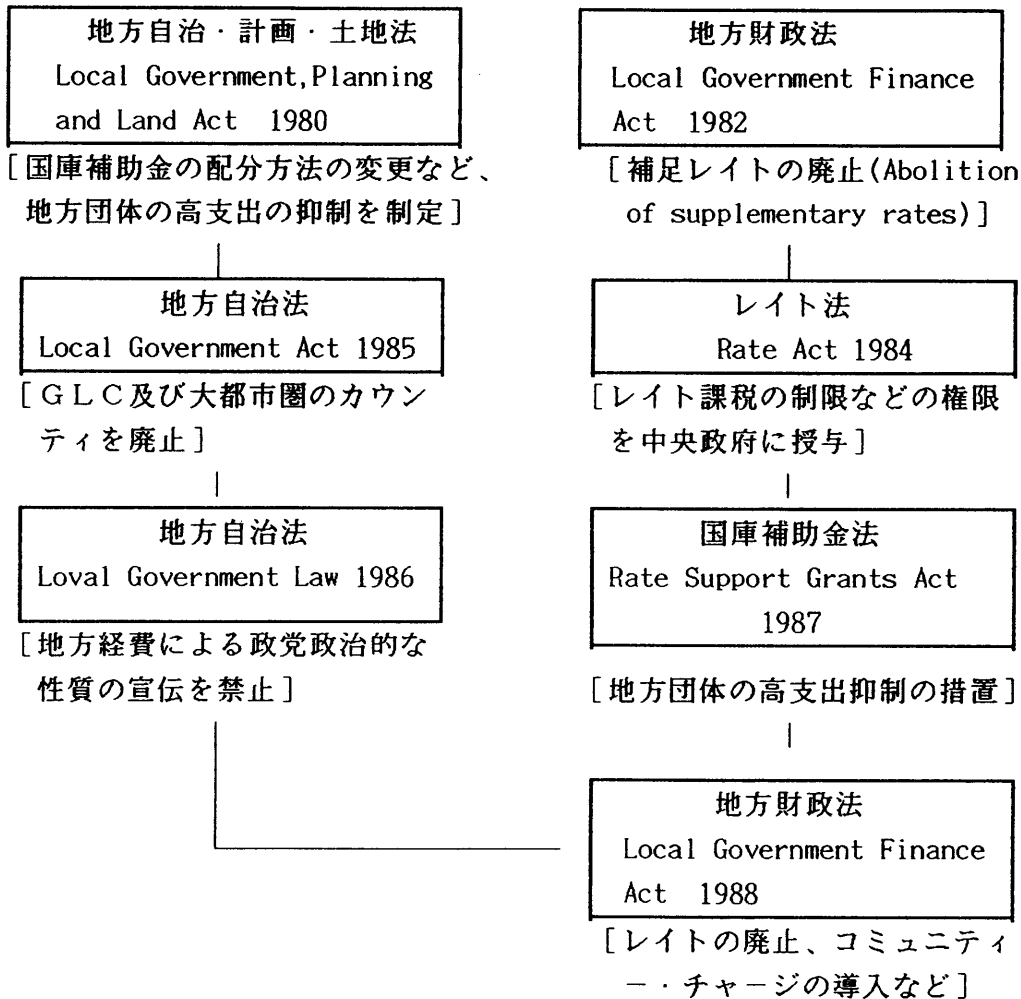
また、ドメスティック・レイトの廃止に伴い、国庫補助金も根本的に変えられることになっている。これがもたらす影響も、コミュニティー・チャージの導入、ノン・ドメスティック・レイトの“譲与税化”に負けず劣らず大きいといわなければならぬ。

このような変革に伴い、英国の地方自治は必然的に変化せざるを得ないのではないかとと思われる。すなわち、地方財政法(1988年法)の変革内容を理解しない限り、今後の英国の地方自治を理解することができないといっても言い過ぎではなからう。

地方財政法の変革は、もちろん、突然に出現したわけではない。すでに、1970年代の中頃からその兆しはあったし、1980年代に入ってから、サッチャー政権のもとで、1988年の地方財政法の変革に結び付く一連の法律の制定(あるいは、改正)が為されてきた。たとえば、1980年の地方自治・計画・土地法(Local Government, Planning and Land Act)の制定、1982年の地方財政法(Local Government Finance Act)の改正などは、1988年の地方財政法の事前の法律として位置づけるべきである。(表1、参照)

その意味では、今後の英国の地方自治を理解しようとするれば、地方財政法の内容だけではなく、地方自治法の1985年の改正、あるいは1986年の改正についても、詳細に検討することが必要といわなければならない。

表1 地方自治関連法の系譜（サッチャー政権）



注) Conservative Party, The First Ten Years 1989, p.78 より作成。

しかし、ここでは、地方財政法（1988年法）に焦点を合わせて検討してみることにしたい。地方自治法の改正についてはかなりの紹介があり、一方、地方財政法（1988年法）の検討はほとんど為されていないと考えるからである<sup>(3)</sup>。

この検討は、また、とりわけコミュニティー・チャージの導入に重点を置いて行うことにする。これは、ノン・ドメスティック・レイトの課税評価の見直しを現在進めているが、その作業が予定通りに進まず、したがって“譲与税化”する準備がまだそれほど進んでいないという理由による。言い換えれば、まだ検討資料がそれほど揃っていないからである。

このペーパーでは、まず最初に、何故、コミュニティー・チャージが導入されたのか、何故、ノン・ドメスティック・レイトが“譲与税化”されたのか、を追求してみることにしたい。この検討を抜きにして、新制度の本当の意味を理解することができないと考える

からである。

次いで、コミュニティ・チャージの具体的な内容の検討に入ることにする。たとえばコミュニティ・チャージの種類、税を免除される者がいるのか否か、また、減額されるものがあるのかどうか、いるとすれば、どのような形で減額されるのか、等々の検討である。

現在、来年4月からコミュニティ・チャージを徴税するための準備作業が進められつつある。これを見る限り、コミュニティ・チャージの徴税の仕方にはかなり大きな特色があるといわなければならない。したがって、この徴税方法についても、追求してみる必要がある。

また、コミュニティ・チャージの額は地方団体によって決められることになっているが、その決定に関して、中央政府にかなり大きな統制権が付与されている。地方自治の観点からいえば、これは非常に重要な事柄というべきなので、この点の検討もあわせて行うことにしたい。

現在のレイトとコミュニティ・チャージは、具体的に、どこが違うのか。また、誰が損をして、誰が得をするのかという点についても見ておく必要があるだろう。これにより、コミュニティ・チャージに対する批判がどういう理由で為されているのか、より一層明確になると思われるからである。

コミュニティ・チャージの分析をしていこうとすれば、改正のもうひとつの柱であるノン・ドメスティック・レイトの“譲与税化”についても触れる必要があることはもちろんである。したがって、ノン・ドメスティック・レイトの“譲与税化”についても、その制度の説明に重点を置いて、簡単に分析しておくことにする。実施面の分析については、次の機会に行うことにしたい。

ところで、コミュニティ・チャージは、法律で導入が決定された後でも、大きく問題視されてきた。法制定後1年を経過した後においても、政権党である保守党議員の間から反対が噴出するという状況ですらあった。実施を4ヶ月後に控えた1989年11月段階でも、多数の保守党議員が反対しているという状況であり、当分収まりそうもない。さらに、これらの反対により、新地方税の構想（あるいはその精神）がかなり変化したように思われる。

したがって、最後に、法制定後の問題点、それがどのように解決が図られてきたかという点についても——セーフティネットの検討という形で——触れることにしたい。

## 第I章 何故、コミュニティー・チャージを導入したのか？

### (1) サッチャー政府の公共支出抑制の政策

「公共支出(public spending)を抑制しない限り、あなた方の税金を下げることはできません。税金で公共支出を支払っているからです。．．．労働党の気前のよい支出で問題が解決するといふのであれば、何も苦勞がありません。．．．また、インフレーションが大きな問題になっていますが、これも、公共支出の抑制がない限り、改善されないはずで、政府がお金を使い過ぎ、財源の不足を補うために借金をしたり、紙幣を発行したりすれば、物価の値上がり、利率の値上がり——インフレーションですが——をひきおこします。そして、貧困者、年金生活者、あるいは、家を買おうとしている若い人々をおびやかします<sup>(4)</sup>」。

これは、サッチャー首相の1979年——この年の5月にサッチャー政府が誕生——の保守党大会における演説の一部である。この演説に端的に現れているように、サッチャー政権は、発足当初から、公共支出の抑制を重要政策として位置づけてきた。

公共支出の抑制をはかろうとすれば、地方団体の歳出についても考慮せざるを得ない。地方団体も広範囲のサービスを実施しており、その歳出も非常に大きいからである。たとえば、1988年度の中央・地方の歳出を比較してみると、中央政府の1,114億ポンドに対して、地方団体の歳出は426億ポンドであり、国全体の公共支出の約1/4を占めていた<sup>(5)</sup>。

表2 地方団体の経常経費の推移(England)

|          | 経常経費         | レイト歳入        | 国庫補助金        |
|----------|--------------|--------------|--------------|
| 1975/76年 | 14,389 (100) | 3,647 (100)  | 7,349 (100)  |
| 1976/77年 | 16,485 (115) | 3,979 (109)  | 8,303 (113)  |
| 1977/78年 | 18,051 (125) | 4,502 (123)  | 8,763 (119)  |
| 1978/79年 | 20,818 (145) | 4,940 (135)  | 9,775 (133)  |
| 1979/80年 | 24,455 (170) | 5,858 (161)  | 11,128 (151) |
| 1980/81年 | 29,376 (204) | 7,445 (204)  | 13,416 (183) |
| 1981/82年 | 32,369 (225) | 9,047 (248)  | 13,500 (184) |
| 1982/83年 | 34,988 (243) | 10,233 (281) | 13,658 (186) |
| 1983/84年 | 37,353 (260) | 10,424 (286) | 15,945 (217) |
| 1984/85年 | 39,616 (273) | 11,068 (303) | 16,702 (227) |
| 1985/86年 | 41,025 (285) | 11,834 (324) | 17,294 (235) |
| 1986/87年 | 43,521 (302) | 13,479 (370) | 17,822 (242) |

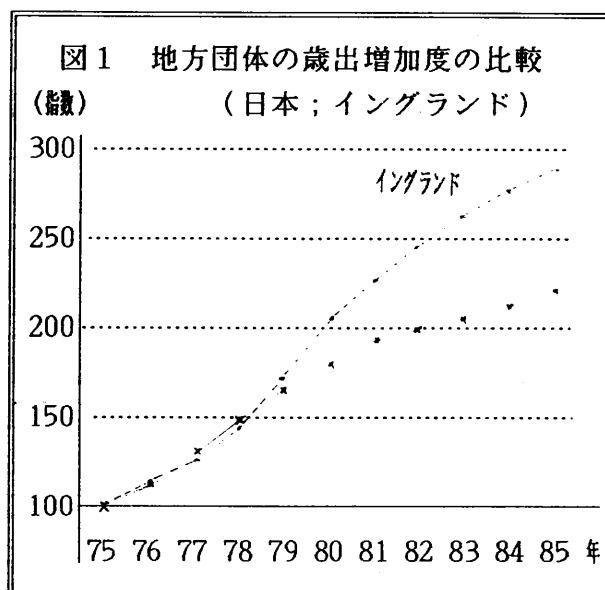
注) Department of the Environment, Local government Financial Statistics England 1986/87, HMSO 1989, p.42 より作成

しかも、サッチャー政権が発足する数年前から、地方団体の歳出規模の拡大が目覚ましいものとなっていた。たとえば、1975～80年の5年間に、地方団体の経常経費の額が約2倍になるという状況であった。また、それに伴い、地方税（レイト）も2倍に引き上げられ、国庫補助金も、地方税ほどではなかったが、その5年間に1.8倍に膨れ上がっていた（表2参照）。

ちなみに、日本の状況と比較してみると、図1にみるように、1970年代の後半においては、両国の地方団体の歳出が同じように増えていたが、1980年代に入ると、日本の地方団体の歳出は横這い状態になったのに対し、英国の場合は相変わらず増え続けた。

日本の状況は、1980年代前半の行革運動のなかで地方団体の歳出が大きな問題となり、その抑制が図られたことに起因するところが大きいと思われる。

言い換えれば、日英両国とも同じ頃に地方団体の歳出増が問題となったわけであるが、日本の場合は、いわば運用の面でこれを解決したのに対し、英国の場合はそれができず、その結果、今回の地方税制の改革にまで持ち込まれたといってもよさそうである。



注) 日本の数値は『地方財政の状況』平成元年188頁より作成。

いずれにしても、1970年代後半の地方団体の歳出増という状況のもとで、サッチャー政権は、発足当初から、地方団体の財政に強い関心をもち、その歳出の削減に努めることになった。具体的には、地方団体の歳出目標値を定め、その範囲内でサービスを行うよう要請するという方法をとった。また、それを確実にするために、歳出目標値を上回る地方団体には国庫補助金を減額するという措置もした。

しかし、地方団体の歳出規模は、増加率が落ちたものの、容易に小さくならなかった。とくに労働党の支配下にある地方団体においては、逆に、歳出規模が大きく拡大するという現象もみられた。国庫補助金の削減という中央政府の措置に対し、これらの労働党・地方団体は地方税（レイト）を引き上げるといって形で財源を獲得したわけである。

サッチャー政権は、このため、地方団体の課税自主権そのものを制限するというような措置すらとるようになった。1984年のレイト法による、いわゆるレイト・キャッピング(Rate Capping)がそれである。しかし、このような強い措置も、実際にはあまり適用されず、地方団体の歳出を引き締めるといって効果はそれほどあがらなかった。

[1985年の地方自治法による大ロンドン庁(Greater London Council)及び大都市圏

のカウンティーの廃止も、これらの地方団体が労働党の支配下であり高支出の地方団体であったことが大きく原因していた<sup>(6)</sup>。しかし、この措置も、地方団体の高支出を押さえるという面で、期待するほど効果があがったかどうか疑問といわざるを得ない]

このように、サッチャー政権は、地方団体の歳出を抑制する — 言い換えれば、高支出 (high spending) の地方団体を押さえる — という面では、ほとんど失敗してきたのであった。

## (2) ドメスティック・レイトに対する批判

一方、ドメスティック・レイトが“不公平”であるという批判も早くからあった。1960年代には、レイトが担税力に応じていない、所得の低いものが多額のレイトを負担しているという“不公平”さが強く批判され、70年代にはいると、レイトの引き上げが不公平を大きくしているという批判がなされるようになった。

1974年の総選挙の際には、レイト廃止の主張が世帯主を十分に魅惑できるという判断のもとに、保守党がそれを公約に掲げるようになっていた。このときの保守党の構想はレイトを廃止して“地方所得税 (local income tax)”を導入するというものであった<sup>(7)</sup>。ただし、この選挙では保守党が敗れ、レイト廃止は現実の政治論点とならなかった。

この選挙で政権をとった労働党も、レイトに対する批判を無視することができず、担税力に応じていないという — いわゆる“逆進性 (regressiveness)” — 問題の解決に努めた。貧困者などのレイト割引が、その具体的な解決策であった。

また、労働党政権に任命された有名なレイフィールド委員会も、1976年5月に提出した報告書のなかで、レイト問題を論じていた。同委員会の主張は、保守党の主張と同じく、ドメスティック・レイトを廃止して新地方税 — 地方所得税や売上税など — を採用すべきというものであった。労働党の政権下でも、ドメスティック・レイトの廃止を論議する舞台が設定されはじめていたわけである。

[もっとも、労働党の政権下では、スコットランドおよびウェールズに関する地方分権法案 (Devolution Bill) に政治上の関心が集中し、レイフィールド委員会の提言は全く検討されることなく葬られてしまった。]

こうした状況の下に1979年の総選挙が行われサッチャー政権が登場したのであったが、74～79年の5年間に、保守党のレイト問題に対する熱意はかなり弱まっていた。直接税 (国税) の軽減に関心が移り、レイトをどうするかは直接税の軽減が済んでから考えようという姿勢になっていたのである<sup>(8)</sup>。

とはいうものの、年ごとにレイトがあがるために、とくに保守党系の有権者の反発が強く、この圧力を受けて、保守党政府もレイトの廃止を真剣に検討せざるを得ないこととなった。しかし、保守党としては、直接税の軽減を重要課題として打ち出しているために、1974年の構想を再度もち出すことは不可能であった。同構想は、レイトを廃止し、直接税である地方所得税を導入するというものであったからである。

このため、保守党政府は、1981年12月にグリーン・ペーパーを発表し、それにもとづいて種々の意見を集め・検討した後、ドメスティック・レイトに代えて“地方売上税(local sales tax)”を導入するという方針を固めた<sup>(9)</sup>。しかし、若干の検討の後、この構想はEECの規則に違反する可能性が強いということが分かり、間もなく、立ち消えになってしまった。

1983年の総選挙の段階でもレイトを如何にするかが大きな問題となったが、名案がでず、結局は、選挙綱領にこの問題を掲げることができなかった。形式的には、レイト問題を保守党の政治課題としないという方針になったのであった。

こうして、レイトの存続を前提として行動することとなり、まず1985年に、スコットランドでレイトの評価替え<sup>(10)</sup>を行った。しかし、その評判が予想以上に悪く、イングランドならびにウェールズにおいても — 現在の評価が1973年のものなので — 評価替えの必要があったが<sup>(11)</sup>、その実施は思いもよらないこととなった。

レイトの廃止が、再び、重要な課題として浮上してきたわけである。

### (3) ポール・タックス構想の登場

このような複雑な課題のもとに、すなわち、高支出地方団体の歳出を押さえる工夫をしなければならず、また、レイトを廃止して地方税を“公平”なものとしなければならないという2つの課題のもとに、しかし、地方所得税や売上税を導入することはできないという制約のもとに、全ての成人に均一の課税をするという“ポール・タックス”が浮かび上がってきた<sup>(12)</sup>。

まず第1の課題については、有権者の多くが地方税(レイト)を払っていないために、言い換えれば、大部分の有権者に直接的な被害を与えずに増税できるために、地方団体の高支出を防ぐことができないのだという認識に達し、その結果、有権者全員に均一の税金(ポール・タックス)を課し、地方団体をコントロールさせようということになったのであった。

たとえば、地方財政法(1988年法)の審議過程で、当時の環境大臣であったリドレー氏(Nicholas Ridley)が次のように説明していた。

「現在のレイト制度は、地方団体の財源の使い方をコントロールするという機能を果たしておりません。．．．現在、地方団体の年間450億ポンドの財源は3500万人の有権者の管理に委ねられています。しかし、実際に地方税(レイト)を支払う義務があるのはたった1800万人で、しかも、そのうち300万人以上の有権者は全額割引(rebate)を受けています。ということは、地方の有権者のうち2000万人は、地方団体のサービスの経費を直接負担していないということを意味します。さらに、現在の制度のもとでは地方税の半分がビジネス・レイトです。これらの納税者は企業が主ですから、選挙権をもっておらず、地方団体とりわけ労働党地方団体の搾取(exploitation)に対して全く無防備です<sup>(13)</sup>」。

そして、この認識の結論として、全ての有権者に税金を負担させるようにすれば — すなわち、地方団体の歳出が1ポンド増えると、有権者の負担が1ポンド増えるというよう



な形にすれば — 地方団体に対して監視が厳しくなり、地方団体の高支出は削減されるに違いないと判断したわけである。

[また、ビジネス・レイトをはじめとするノン・ドメスティック・レイトの徴税権を地方団体から剥奪して“譲与税”とすべきということになったのであった — この点については後述のノン・ドメスティック・レイトの説明を参照。]

労働党の後援団体の次のような解説は、保守党のこうした意図を端的に説明しているといつてよいであろう。

「要するに“ポール・タックス”は、地方団体のサービス拡充計画に対して地方納税者の“反乱”をもたらそうという単刀直入の試みである。．．．<sup>(14)</sup>」。

また、第2の課題である地方税の“公平化”に関しても、ポール・タックスは“公平”であると、少なくとも形式的には、理論立てをすることができた。レイトの“不公平”を次のように説明し、それとの対比で、ポール・タックスの公平さを強調したのであった。

「現在の地方税（レイト）のもとでは、地方団体のサービスから利益を得ている人の多くが、サービスに対する対価を何も払っていない。これは不公平である。また、現在の地方税は、サービス享受の程度と何の関係もなく、さらには、支払能力とも関連がほとんどない。たとえば、1人暮らしの年金者といえども、同じマンションの隣に住む複数給与所得者の家族と、同額の地方税（レイト）を払わなくてはならない。これは不公平以外の何物でもない<sup>(15)</sup>」。

すなわち、このようなレイトに対して、ポール・タックスには、多額の税金を納める者もいれば全く納めなくてよい者もいるというような“不公平”さがない。同一の地方団体に住む住民は、すべて、同額の税金を納めなくてはならない。これこそ“公平”であるというのが保守党の理論であった。

要するに、従来、貧困者の負担が富裕者の負担よりも実質的に大きいという意味で捉えられてきた“不公平”の意味を全く違うものに置き替え、それとの対比で、ポール・タックスを“公平”としたわけである。

したがって、この保守党流の“公平”が攻撃的になるのは必然的であった。事実、社会自由民主党（SLD）や社会民主党（SDP）によって、所得に応じて課税する地方所得税こそ公平であると批判されたし、また、保守党の議員によってすら批判された。

たとえば、保守党のマーテス議員は国会の審議過程で次のように攻撃していた。

「（支払能力に応じて課税するように修正しなければ）ポール・タックスは非理想的で不公平な税になってしまう<sup>(16)</sup>」。

これらの批判・攻撃は、結局、政府によって一蹴されてしまったが、しかし、政府の対応は次のような責任論の展開で攻撃を回避するというものであり、“公平”という点ではほとんど国会の了解を得たものではなかったといっても言い過ぎではなかろう。

「地方団体が地域社会のために行うサービスは、当該地域のすべての人に利益を与えます。すべての人が利益をうける以上、すべての人が寄与すべきです。住民は、投票という手段を通して、地方団体のサービス・レベルに影響を与える権利をもつべきですが、同時に、税を通して、そのサービスの経費を負担しなければなりません。これが、地方団体の

サービスに対する責任の本質であり、民主的コントロールの本質です<sup>(17)</sup>」。

〔政府のこの責任論から考えて、政府が“ポール・タックス（人頭税）”ではなく“コミュニティ・チャージ（コミュニティ料金）”と命名し、それに固執しているのは、このような住民の“責任”を明確にするためとってよいであろう。〕

## 第Ⅱ章 コミュニティー・チャージは誰が払うのか？

### (1) コミュニティー・チャージの種類

コミュニティ・チャージには次の3種類のものがある。

- ① パーソナル・コミュニティ・チャージ、(the personal community charge)
- ② スタンダード・コミュニティ・チャージ(the standard community charge)
- ③ コレクティブ・コミュニティ・チャージ(the collective community charge)

#### (1) パーソナル・コミュニティ・チャージ

コミュニティ・チャージの最も基本的なタイプの税金である。コミュニティ・チャージという場合、通常は、パーソナル・コミュニティ・チャージを意味すると言っても言い過ぎではない。

このペーパーでも、コミュニティ・チャージあるいはポール・タックスといえ、ほとんどの場合、それは、パーソナル・コミュニティ・チャージを意味する。

パーソナル・コミュニティ・チャージの納税義務は、原則的には、18歳以上のすべての住民にある。選挙権をもたない外国人も例外ではない。1年のうち一時期しか住まない者も同様である。この場合、税額は日割りで算出される。

住所・住居を複数もっている住民は、主な住所地で納税する。他の住所地では②のスタンダード・コミュニティ・チャージを納めることになる。

パーソナル・コミュニティ・チャージは、個人によって税額に差がなく、地方団体に、額が一定である。但し、割り引き(rebate)の制度があり、この恩恵を受けるものは税額が低くなる。

コミュニティ・チャージは、住民に地方団体のサービスの経費を負担させ、それによって、地方団体に対する監視を厳しくさせようという目的のもとに、導入されたものである。このことから判断すれば、税の減免者はできるだけ少なくしなければならないということになる。

事実、最初の政府案である1986年のグリーン・ペーパー<sup>(18)</sup>は、極めてわずかな免除者しか認めていなかった。しかし、政府のコミュニティ・チャージ案が労働党などの強い反対にあい、1987年に総選挙があったこともあって、結果的には、かなりの者が税額の割り引きを受けることになった。

[具体的に、如何なる者が納税義務を免れ、如何なる者が割り引きを受けるかは項を改めて説明する。次の「納税義務の免除と割り引き」を参照。]

コミュニティ・チャージ導入の経緯からいって納税義務が個人にあるのは当然であるが、夫婦の場合は例外的に互いに連帯責任があるものとされている。この取扱いを、たとえば、1986年のグリーン・ペーパーは次のように説明する。

「原則的には、各人がそれぞれ税金の支払に責任を負うべきである。．．．しかし、夫

婦の場合、連帯して責任があるとするべきであろう。共稼ぎをしていない夫婦の大部分は連帯して家計を処理しているからである」。

これに関連して、同居している18才以上の子供の税金を支払う責任が父親にあるかどうか、しばしば、問題になっているが、この場合は、父親に責任がないと解釈されているようである。保守党の解説書が次のような説明をしている。

「連帯責任があるのは、夫または妻として一緒に住んでいる場合だけである。その他の世帯員——18才以上の子供、おじ、祖母など——は、それぞれ自己の税金を払う責任をもっており、分離して“割引き(rebate)”が適用される<sup>(19)</sup>」。

## (2) スタンダード・コミュニティー・チャージ

セカンド・ハウスの所有者が払うコミュニティー・チャージである。借家人も、賃借期間が6ヶ月を越す場合には、スタンダード・コミュニティー・チャージを納める<sup>(20)</sup>。

キャンピング・カー(caravans)には、スタンダード・コミュニティー・チャージは課されない。

スタンダード・コミュニティー・チャージの税額は、コミュニティー・チャージの税額を決める地方団体(ディストリクト)が、パーソナル・コミュニティー・チャージに一定の数字を掛けて決定する。この数字は、0、1/2、1、3/2、2のいずれかでなければならない。また同じクラスの家屋には同じ数値をあてなければならない。

いずれの数値を選択するかは、それぞれの地方団体の裁量に任されているが、家屋のクラス毎の最高数値を決定する権限は中央政府に留保されている。中央政府はこの権限を行使して、短期間(3ヶ月以内)の空き家の場合は最高“0”の数値にしようと、すなわち無料にしようとしているといわれている<sup>(21)</sup>。

このように、セカンド・ハウスをもつ住民は2ヶ所で——2つ以上のセカンド・ハウスをもっている場合は数ヶ所で——コミュニティー・チャージ(パーソナル・コミュニティー・チャージとスタンダード・コミュニティー・チャージ)を払わなければならないけれども、2つの住まいのうち、いずれを本住宅とし、いずれをセカンド・ハウスとするかによって具体的な税額はかなり異なるといわれている。

たとえば、タイムズ紙によると、都市と農村に2軒の家を有し18歳以上の子供2人もつ4人家族の場合、都市を本拠地とすると、農村を本拠地にしたときに比べて、家族全体のコミュニティー・チャージが約500ポンド高くなるという<sup>(22)</sup>。すなわち、同紙によれば、

### (a) 都市を本拠地とした場合；

都市のパーソナル・コミュニティー・チャージが成人1人あたり年間で約500ポンドになると推測できる。したがって4人では2000ポンドとなる。

そして、農村にあるセカンド・ハウスに最高額のスタンダード・コミュニティー・チャージがかかるものとして計算すると、農村のパーソナル・コミュニティー・チャージ自体が都市よりも低く大体250ポンドと推測できるので、その“2倍”の500ポンドとなる。すなわち、

パーソナル・コミュニティー・チャージ=£500×4人=£2000 … ①  
スタンダード・コミュニティー・チャージ=£250×2=£500 …… ②  
となり、都市を本拠地とした場合の地方税の総額は、①+②=2500ポンドとなる。

(b) 農村を本拠地とした場合；

一方、農村を本拠地とした場合は、この世帯のパーソナル・コミュニティー・チャージは1000ポンドである。そして、都市のセカンド・ハウスに最高のスタンダード・コミュニティー・チャージが— すなわち最高の“2倍”の税金が— 課せられたとしても、せいぜい1000ポンドである。

パーソナル・コミュニティー・チャージ=£250×4人=£1000 … ①

スタンダード・コミュニティー・チャージ=£500×2=£1000 … ②

であり、地方税の総額は①+②=2000ポンドとなる。

都市に本拠地を置く場合よりも500ポンド安いわけである。タイムズ紙は、さらに、夫妻が形式的に分離するともっと安くなるという。

(c) 夫妻が分離し、2軒の家をそれぞれ本拠地とした場合；

そして、子供が2人とも農村を本拠地とすると、都市に住む家族のパーソナル・コミュニティー・チャージが500ポンド×1人=500ポンドとなり、農村に住む家族のパーソナル・コミュニティー・チャージが250ポンド×3人=750ポンドで、合計1250ポンドとなる。

また、どちらの家も本拠地とされているので、スタンダード・コミュニティー・チャージがかからない。この結果、地方税の総額も1250ポンドということになる。都市を本拠地とした場合の“半額”になるわけである。

### (3) コレクティブ・コミュニティー・チャージ

コレクティブ・コミュニティー・チャージは、短期の収容施設（たとえばホステル）に課せられるコミュニティー・チャージである。

コレクティブ・コミュニティー・チャージの対象施設は、具体的には、コミュニティー・チャージ登録官(Community Charge Registration Officer; CCRPO)が指定するが、この指定をするには、当該施設が次の事項に合致していることが必要である。

(a) 施設が当該地方団体の区域内にあること

(b) 施設の全体あるいはほとんどの部分が、滞在者の唯一のあるいは主たる居住地として利用されており、しかも、全員あるいは大多数の人々の滞在期間が短期であること

(c) 滞在者が全日制の学生でないこと

(d) 居住者から直接ポール・タックスを徴収するのが困難であること

もっとも、慈善のための短期ホステルで、料金が無料もしくは非常に安い場合、コレク

ティブ・コミュニティー・チャージは免除する方針のようである。

コレクティブ・コミュニティー・チャージは施設の所有者に課せられる。その額は、当該施設が収容する人の数に相当するパーソナル・コミュニティー・チャージの額に相当する。但し、所有者は管理費として5%の額を差し引くことができる。

所有者は、滞在者から宿泊費付加してコレクティブ・コミュニティー・チャージを徴収する。具体的な額は日割りで計算する。たとえば、1週間の滞在者の場合、当該地域のパーソナル・コミュニティー・チャージの額×365分の7が、その額となる。

[なお、ホテルはコレクティブ・チャージの対象施設とはならない。レジャー施設の種類として、ノン・ドメスティック・レイトの対象となる。]

## (2) 納税義務の免除(exemptions)と割り引き(rebate)

### (1) 納税義務の免除

コミュニティー・チャージの目的からいえば、可能な限り多くの住民に税金を払ってもらおうということになるが、例外的に、納税義務を免除している場合もある。具体的な免除該当者は、コミュニティー・チャージ登録官(C C R O)が決定するが、地方財政法に表示されている免除該当者は次の人々である。

#### (a) 在監人(prisoners) ;

裁判所の判決もしくは命令で刑務所、病院、留置所に拘留されている者。既決囚と再拘留中の囚人のいずれもが含まれる。ただし、コミュニティー・チャージの不払いあるいは罰金の不払いのために収監されている者は、入監中もコミュニティー・チャージを払わなければならない。

#### (b) 外国の駐英外交官および駐英軍人

国際条約(International treaty agreements)により、外国の外交官ならびに英国に駐屯している外国軍人は、現在のレイトを免除されているのと同じく、コミュニティー・チャージも免除される。その扶養家族も同様である。

これは、英国の外交官・軍人が外国で地方税を免除してもらっているのと、同じ扱いである<sup>(23)</sup>。

この場合、コミュニティー・チャージに替わる負担をどうするかに関して、政府が外国政府と話し合うことになっている。

#### (c) 重度精神障害者(severely mentally impaired) ;

先天的あるいは幼児期の発育不全のために、重度の精神障害をもつ人を免除の対象とする。事故によって後天的に重度精神障害者となったものも含まれる。

ただし、重度精神障害者という理由で納税の免除を受けるためには、傷病年金もしくは

重度障害者手当の受給者か、あるいは65歳以上の男性もしくは60歳以上の女性でなければならない。

重度精神障害者で公立病院や私立病院に入院している者は自動的に免除されるであろうが、在宅療養の場合は、コミュニティー・チャージ登録官に申請することが必要である。

(d) 18歳で在学中のもの；

18歳の在学者で児童手当(child benefit)を付与されている者は納税の義務がない。しかし、在学中でも19歳の者はコミュニティー・チャージを支払わなければならない。この場合、実際にだれがそれを負担することになるのか問題になっているが、前述したように、政府・保守党は、生活費の稼ぎ手（多くは父親）が負担するべきと考えているようである。（注19参照）

(e) 修道士および修道女(monks and nuns)；

宗教団体のなかで生活し収入のない者は、自動的に納税を免除される。以前の勤務先からの年金は考慮されない。

ただし、免除の対象となる宗教団体は、主な仕事として、次の中のいずれか — あるいは、いくつか — を行っていないなければならない。祈禱、黙想、災害救済、教育的活動。

(f) 入院患者(patients in hospital)；

一時的に入院している場合はこの対象とはならない。免除されるのは、長期の入院患者で、公立病院(hospital)が唯一もしくは主要な住まいと考えられる場合だけである。どの入院患者がそれに該当するかはコミュニティー・チャージ登録管理官(CCR O)が決定する。

保護施設、私立病院(nursing homes)に入院する患者も免除の対象となるが、免除されるのは、そこで治療もしくは看護を受けているものだけである。

(g) 社会福祉ボランティア(care workers)；

福祉団体に所属し、自己のポケット・マネーで — あるいは、実費で — 老人や障害者の面倒をみるなど、社会福祉事業に従事している者は納税を免除される。具体的には、コミュニティー・チャージ登録官(CCR O)に申請してみとめてもらうことになる。

(h) 短期ホステルの収容者(people staying in short-stay hostel)；

ある種の施設は短期ホステルとして位置づけられる。たとえば、救世軍によって提供されているホステルがそれである。これらのホステルは、前述したように、コレクティブ・コミュニティー・チャージを免除されるが、この施設に収容される者はパーソナル・コミュニティー・チャージが免除される。

この免除は登録官(CCR P)に申請する必要がない。登録官は自動的にこの種の施設の収容者を免除する。

(i) 住宅を持たない者；

人間が住むのにふさわしい建物、キャラバン、ボートなどをもたず、1日中、住所不定の者は、自動的に免除される。

## (2) 割り引き (Rebates)

割り引きには2種類のものがある。第1は、学生に対する割り引きであり、第2は、低所得者に対する割り引きである。

### (a) 学生に対する割り引き

コミュニティー・チャージの登録で全日制の学生とみなされた者は、コミュニティー・チャージの20%を払うだけでいい。その税金は就学地で払う。休暇で親元に帰った場合も、その休暇期間のコミュニティー・チャージを払う必要はない。

[なお、スコットランド及び北アイルランドの学生は、休暇をイングランドあるいはウェールズで過ごしても、コミュニティー・チャージを免除される。]

学生としての認定は、登録官(CCRP)が指定した“認定官(certification Officer)”によって行われる。認定官は、減額措置の資格をもつ各学生に、証明書を発行しなければならない。

### (b) 低所得者に対する割り引き

所得補助(Income Support) — 1988年4月に“補足給付(Supplementary Benefit)に代わったが — を受けている者は80%の割り引き措置を受ける。

所得補助を受けていないけれども低所得であるという者に対しては、その所得に応じて最高80%の割り引きを受ける。この具体的な計算は；

まず第1に、預貯金の額が考慮される。8000ポンド以上の預貯金がある者は、これだけで割り引きの対象から外される。3000ポンド未満の場合は、預貯金の利息は所得に含まれず、割り引き計算の対象にならない。問題になるのは、3000～8000ポンドの預貯金である。この額の預貯金を持つ者は、週1ポンドから20ポンドの所得があるものと計算される。

次に、国税・保険を払った後の所得が計算される。この所得には、年金、児童手当などの手当も含まれる。

勤労者の場合、基礎控除として、独身者は週5ポンド、既婚者は10ポンド、片親となっている者あるいは配偶者が身障者である者は15ポンドが所得から控除される。

次いで、生活に必要な経費が計算される。これは、それぞれの事情・環境によって異なる。たとえば、子供をもつ者が1人者より生活費が高いのは当然である。



最後に、国税・基礎控除などを控除した後の所得と必要生活費を比較する。そして、この所得が必要生活費より低い場合には、80%の割引を受ける。所得が必要生活費より多い場合、1ポンドにつき15ペンスの割合で割引率が小さくなっていく<sup>(24)</sup>。

この計算でいくと、たとえば11歳以下の2人の子供をもつ夫妻(勤労者)が246ポンドのコミュニティー・チャージ(1988-89年の数値を基にした平均税額の予測値)を課される地域に住んでいる場合、控除後の所得が週136ポンド25ペンス以下であれば、割引を受けることができることになる。そして、この額は平均所得の約4分の3にあたるということである。

ちなみに、地方団体情報局(Local Government Information Unit)の計算によると、割引を受けられる所得の最高額は、家庭状況およびコミュニティー・チャージの税額によって、表3のように変化するという。

| 表3 割引を受けられることのできる最高所得(税額別)                                                                                |                 |        |        |          |        |        |          |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------|--------|----------|--------|--------|----------|
| コミュニティー・チャージの税額/1人(※①)                                                                                    |                 |        |        |          |        |        |          |
|                                                                                                           | 所得補助<br>レベル(※②) | £150   | £200   | £246(※③) | £300   | £400   | £506(※④) |
| 25歳以下の<br>独身                                                                                              | (£)             | (£)    | (£)    | (£)      | (£)    | (£)    | (£)      |
|                                                                                                           | 26.05           | 43.13  | 48.26  | 52.98    | 58.52  | 68.78  | 79.69    |
| 夫妻(8歳と10歳<br>の2人の子供)                                                                                      | 79.10           | 116.57 | 126.83 | 136.26   | 147.34 | 167.85 | 189.59   |
| 退職夫妻(60-<br>79歳) 貯金3000万以下                                                                                | 67.70           | 95.15  | 105.43 | 114.86   | 125.94 | 146.45 | 168.19   |
| 退職夫妻(60-<br>79歳) 貯金6600万                                                                                  | 67.70           | 80.17  | 90.43  | 99.86    | 110.94 | 131.45 | 153.19   |
| ①後述するように、コミュニティー・チャージは地方団体毎に決められるので、その額は標準値が設定されているものの、実際には、ばらばらにばると推測されている。                              |                 |        |        |          |        |        |          |
| ②この額以下の者は80%割引かれ、20%の納税だけでよい。なお、この額は国税、保険金、基礎控除を引いた後の所得である。基礎控除は本文に解説。また、3000ポンド以上の預貯金は収入に含まれる。この点も本文に解説。 |                 |        |        |          |        |        |          |
| ③このコミュニティー・チャージの額は、政府が、標準値としているものである。ただし、これは、1988-89年の財政をもとにした数値であり、その後、数値が改められている。この数値については後述。           |                 |        |        |          |        |        |          |
| ④ロンドンの平均的なコミュニティー・チャージと推定(1988-89年)されている数値である。                                                            |                 |        |        |          |        |        |          |
| 資料;Loval Government Information Unit, LGIU guide to the Poll Tax, 1989<br>p.24                            |                 |        |        |          |        |        |          |

このような割り引きを受けるのは約500万人、それに所得補助を受けている者400万人を加えると、結局、約900万人の人（納税者の約4分の1）が割り引きを受けると推測されている<sup>(25)</sup>。

### 第Ⅲ章 誰がコミュニティー・チャージを徴収するのか？

#### (1) 納税者名簿の作成

コミュニティー・チャージを徴収する手続きは、まず、納税者の名簿を作成することからはじまる。納税責任がある者の氏名と住所の登録であるが、原則的には、18歳以上の成人がすべて登録されることになっている。

英国には、我が国にみられるような住民登録の制度がない。したがって、住民に新しい税金を、しかも住民を単位として課そうとすれば、何はともあれ、住民(納税者)の氏名を明確にすることが必要である。

この登録事務を行っているのはディストリクト(ロンドンの場合は、区)であるが、法的には、ディストリクト(もしくは区)に登録の権限あるいは責任が付与されていない。

法律上、登録事務の権限・責任があるとされているのはコミュニティー・チャージ登録官(Community Charges Registration Officer; CCRO)である。団体としてのディストリクトは、登録官(CCRO)が事務を遂行するのに必要なスタッフ、施設、財源などを提供するという責任を負っているに過ぎない。

納税者名簿の作成は、1989年春から夏にかけて、各世帯に登録用紙を郵送することから始まった。登録用紙の配布は、従来のレイトの課税で住宅は把握していたため、多くは、“〇〇マンション××号室住人”という形で行われたようである。

また、登録用紙はそれぞれの登録官(CCRO)の下で作成されたため、本質的には同じであったが、少なくとも形式はディストリクト(あるいは区)毎にかなり異なっていた。

この登録要請に対して、とりわけ労働党系の人々が強く反対し、登録拒否のキャンペーンを展開していた。労働党も暗黙的にこのキャンペーンを認めていたようである。その結果、‘払えない、払う気もない’という看板やチラシがよくみられたものであった。

また、現実には、登録拒否をする者も多かった。たとえばロンドンのランベス区の場合、6月末までに4万7千通の登録用紙が返送されてきたが、そのうち2万通は、サッチャー首相に対する批判を記述するなど、登録を拒否するものであったという<sup>(26)</sup>。

表4 Englandの地方団体

|                    |
|--------------------|
| (地方圏)              |
| カウンティ(39団体)        |
| (County Council)   |
|                    |
| ディストリクト(296)       |
| (District Council) |
| :                  |
| パリッシュ              |
| (Parish Council)   |

ロンドンには1986年にGLCが廃止され、現在は、区(バラ; Borough)がカウンティとディストリクト双方の機能を担っている。

大都市圏の場合も1986年にカウンティが廃止され、現在は、ディストリクトが双方の機能を担っている。

但し、両地域には、広域的な事務を処理するジョイント機関が存在する。

[ただし、1989年10月の労働党大会では、このような登録拒否運動を否定し、労働

党としては、コミュニティー・チャージそのものには賛成していないものの、納税者名簿の作成などの手続きには抵抗しないこととなった。]

登録官（CCRO）は、法律上、登録拒否に対抗する大きな手段を付与されている。1回目の拒否に対して50ポンドの罰金を、また2回目からの拒否に対しては200ポンドの罰金を課することができるというのが、それである。

しかし、実際には、このような権力的な対応をすることはほとんどなく、大抵は、非権力的な手段でもって対抗していたようである。たとえば、ロンドンのウエストミンスター区では、職員が未登録の世帯を1軒1軒、登録用紙に記入してもらうまで、訪問してまわっていた。

とはいうものの、このような対応で果たしてどれだけ納税者を登録させることができたか、大いに疑問と云ってよいであろう<sup>(27)</sup>。

環境省は、登録事務がはじまった半年後—すなわち、11月の初め—から100万ポンド（約2億4千万円）をかけてコミュニティー・チャージのキャンペーンを展開しはじめたといわれている<sup>(28)</sup>。

これは、コミュニティー・チャージに対する納税者（住民）の反発が以外と強く、それに伴う現象、たとえば登録拒否を除去するためのものではないかと思われる。そうであれば、登録手続きはあまりスムーズには進まなかったと云ってよいであろう。

事実、労働党の幹部議員はこの宣伝作戦を次のように批判していた。

「ある事柄が不人気になればなるほど、政府は、多くの財源をつかい、人々がまちがっている」と説得するようになる<sup>(29)</sup>」。

いずれにしろ、登録官（CCRO）は、自身の調査で納税者名簿を作成するのが原則と

表5 スケジュール表

|           |                                                                                                                                      |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1989年春    | コミュニティー・チャージ登録官（CCRO）が管轄地域内の各住所に登録用紙を郵送。<br>返送登録用紙をもとにして、選挙人名簿を順次作成。                                                                 |
| 1989年夏～秋  | 登録官（CCRO）登録用紙未返送の者を督促。また、送付漏れを防ぐため他の書類などを参考にする。                                                                                      |
| 1989年12月  | 登録完了。納税予定者にそれぞれの登録内容を送付。<br>納税者、納税方法などを申請。<br>（一括払いにするか、分割払いにするか、キャッシュで払うか、銀行講座落としにするか、などの申請）<br>割り引き（rebate）を希望し、その資格のある者は申請手続きを開始。 |
| 1990年始め   | 地方団体、コミュニティー・チャージの額を決定。                                                                                                              |
| 1990年3月   | コミュニティー・チャージの請求書を各人に送付。割り引き額も織り込む。                                                                                                   |
| 1990年4月1日 | コミュニティー・チャージの納税の開始。                                                                                                                  |

されていたにもかかわらず、それだけでは納税者を把握することができず、以下のようなリストを利用しながら名簿を作成したようである。

- ① 選挙人名簿
- ② 公営住宅借家人名簿および待機者名簿
- ③ 出生届、死亡届、婚姻届
- ④ 教育機関の名簿
- ⑤ 社会福祉対象者の名簿
- ⑥ 医療保険関係の名簿
- ⑦ 図書館、レジャー施設などへの登録名簿 等々。

これらの情報の利用に関して、プライバシーの侵害・自由権(civil liberties)の侵害などの恐れがあるとして、批判するものもかなりあったが、政府・保守党はそうした批判を次のように一蹴した。

「登録官(CCR O)はただ名前と住所、居住時期を参照しているだけであり、それ以外の情報を取得する権限を持つものではない。したがって、何ら問題ではない」<sup>(30)</sup>。

## (2) 課税額の決定

コミュニティー・チャージの課税額は地方団体によって決められるが、この決定に関して、地方団体は2種類に区分されている。

第1は、直接の課税権をもっている地方団体であり、ディストリクト(ロンドンの場合は、区)がこれにあたる。

第2は、ディストリクト(あるいは区)を通して間接的に課税できる地方団体であり、カウンティ、パリッシュがこの種の代表的な地方団体である。この他に、たとえばロンドンの場合、インナー・ロンドン教育庁(Inner London Education Authority)、ロンドン消防庁(London Fire and Civil Defence Authority)などがこうした地方団体として位置づけられている。

ところで、英国の地方団体が、地方税あるいは国庫補助金以外にも、収入源をもっていることはもちろんである。毎年、財源の約4分の1は税金(あるいは国庫補助金)以外の収入——公有地の売却、公営住宅の家賃、あるいは種々の手数料など——から取得している。たとえば1986-87年度の場合、地方団体全体の財源は約420億ポンドであったが、そのうち107億ポンド(25%)がこのような税外収入であった。(表6参照)

表6 地方団体の財源（1986-87年）

|                   |        | 百ポンド |             |
|-------------------|--------|------|-------------|
| 国庫補助金             |        |      |             |
| 一般補助金             | 9,126  |      | 一般補助金 21.7% |
| 特定補助金             | 8,696  |      | 特定補助金 20.6% |
| 地方税（レイト）          | 13,479 |      | レイト 32.0%   |
| サービス料金<br>（含む；家賃） | 5,474  |      |             |
| 借入金               | 1,703  |      |             |
| その他               | 3,519  |      | その他 25.7%   |
| 合 計               | 41,997 |      |             |

資料) Department of the Environment, Local Government Financial Statistics  
England 1986/87, HMSO 1989, p.7

コミュニティー・チャージの税額の決定は、これらの税外収入を除いたうえで、計算される。まず、各階層の地方団体——カウンティ、ディストリクトおよびパリッシュ——がそれぞれ税（および国庫補助金）でまかなうべき支出を算出し（成人1人あたりの数字）、それをディストリクトに送付する。

ディストリクトはこれらの税額を総計し、その数値から、国庫補助金ならびにノン・ドメスティック・レイト（譲与税）として国から交付される金額を差し引く。こうして出てくる数字が、コミュニティー・チャージで賄うべき金額となる。納税者1人当りの税額である。しかし、実際には、これが直ちに税額とはならない。1990年から4年間は、新税への移行措置として、税額調整をすることになっているからである。

この税額調整が、地方団体間の調整という形を取るか、それとも国の補助金で調整するという形になるか、政治的にはまだ（1989年12月現在）決着がついていない。しかし、地方団体間で調整をはかることが1988年に国会で承認されており、さらに、少なくとも1年間は地方団体間で調整するということが政府により何度も強調されている。したがって、実際のコミュニティー・チャージの税額は、さらに、この調整額を加算して——あるいは差し引いて——決定されることとなろう。（この地方団体間の調整、および政治的未決着の意味・経緯については、後述の「セーフティネット」参照。）

1988年版の地方議員用の『地方財政ガイド』（Councillors' Guide to Local Government Finance）によると、平均的なコミュニティー・チャージの税額は“表7”のように算出される。これをみれば、コミュニティー・チャージの計算の仕方が一目瞭然であろう。

表7 コミュニティー・チャージの平均的税額 (1人当り; 1986年計算)

|                      | 歳出計画による<br>歳出・歳入額 | 標準レベルのサービス<br>に伴う歳出・歳入(※1) |        |
|----------------------|-------------------|----------------------------|--------|
| (歳出)                 |                   |                            |        |
| ディストリクト              | £ 69              | ] £ 68                     |        |
| パリッシュ                | £ 12              |                            |        |
| カウンティ                | £ 604             |                            | £ 574  |
| 合 計                  | £ 685             | £ 642                      | .....① |
| (国庫補助金等)             |                   |                            |        |
| 国庫補助金                | £ 231             | £ 231                      |        |
| ノン・ドメスティック・レート       | £ 233             | £ 233                      |        |
| 合 計                  | £ 464             | £ 464                      | .....② |
| 粗税額(①-②)             | £ 221             | £ 178                      | .....③ |
| 税額調整                 |                   |                            |        |
| 納付金(※2)              | £ 49              |                            | .....④ |
| -----                |                   |                            |        |
| コミュニティ・<br>チャージ(④±③) | £ 270             |                            |        |

資料) Chartered Institute of Public Finance Accountancy(CIPFA),  
Councillors' Guide to Local Government Finance, 1988 Fully  
Revised Edition, p. 138. なお、この数値は1986年度の数字を  
基礎にして計算されているため、非常に低い。

※1) 政府が支持しているサービス基準をもとにした数字である。

※2) 税額の調整金であるため、全ての地方団体が“納付”するわけでは  
ない。なかには“交付”される団体もある。そして被交付団体の場  
合の税額は、粗税額から“交付金”が差し引かれることになる。こ  
の点については後述の「セーフティネット」参照。

ただし、この数字は1986-87年度の歳出額(ならびに国庫補助金とノン・ドメス  
ティック・レート)をもとにして算出したものであり、1990年始めに定められる実際  
の税額はこれよりもっと高くなるとみなければならない。事実、その後の環境省の計算に  
よると、コミュニティ・チャージの予測数値は大幅に増えている。たとえば、1989

年7月19日には、当時の環境大臣リドレー氏が税額調整の前——粗税額——で274ポンドになると発表していたし<sup>(31)</sup>、さらに、11月6日には、次の環境大臣パッテン氏がその数値を278ポンドと修正していた<sup>(32)</sup>。

しかも、この数値ですら現実離れしたものであり、実際には、平均税額がもっと高くならざるを得ないと批判されることが多い<sup>(33)</sup>。

[なお、コミュニティー・チャージの税額は、原則的には、ディストリクト毎に一定額であるが、実際には、パリッシュの課税額が一定ではないので、パリッシュが存在するところでは、パリッシュ毎にかなりのバラツキが出るものと思われる。]

### (3) キャッピング (capping)

コミュニティー・チャージの税額は、地方団体が決定する。これは前述したところであるが、地方団体が税額を決定するにあたって、実際に、どれだけの裁量権をもっているであろうか。

法律上は、地方団体は自由にコミュニティー・チャージの税額を決められるようになっている。もちろん、むやみに税金をあげるといことはできないけれども、少なくとも当該地方団体だけで、必要なサービスの経費を計算し、それをもとにして、コミュニティー・チャージの税額を決めることができることとなっている。言い換えれば、サービスの適否ならびに経費について、国の指示をあおぐ必要は全くない。

しかし、これはあくまでも法律上の原則である。実際には、環境省が発表しているコミュニティー・チャージの予想額などが地方団体の税額決定権を大きく制約しているといわなければなるまい。全国の標準値を示されれば、地方団体は、その枠内でコミュニティー・チャージの額を決定するよう努力しなければならず、そうしなければ、住民の反発をくうことが必然といえるからである。事実、環境大臣が次のようにコミュニティー・チャージの‘標準値’の意味を説明していた。

「標準値をこす場合、どれだけ超過しているかをみることによって、当該地方団体の浪費度を知ることができる。同様に、標準値よりもコミュニティー・チャージの税額が少ない場合、どれだけ少ないかが、当該地方団体の効率性の尺度となる。．．．このように、納税者は、自分の地方団体が標準的なレベルのサービスを提供するのにどれだけの財源をつかっているか、浪費しているか、効率的に経営しているか、簡単に知ることができるようになる」<sup>(34)</sup>。

労働党の支配下にある地方団体にはこれまでサービスの拡充に努めてきたものが多い。そして、そのサービスの継続をはかる限り、そのコミュニティー・チャージは政府が示す標準値を大幅に超過せざるを得ないだろうといわれている。標準値はこのようなサービスの拡充を否定しているからである。いわば、これらの地方団体は、標準値に従ってサービスの質を低下させるか、それとも、サービスのレベルを維持して税金を高くするか、の選択を迫られているとあってよいであろう。労働党が‘標準値’をやっきとなって否定しているのは、標準値のこうした機能を懸念しているためと思われる。たとえば、1989年



1 1月6日に環境大臣パッテン氏が発表した278ポンドの標準値を、労働党の環境省担当議員が次のように否定していた。

「政府はポール・タックスの額が278ポンドになるだろうという“御伽噺”をつくろうとしている。この数字は望みのない幻想(mirage)である」<sup>(35)</sup>。

政府には、また、地方団体の課税額を制限する直接的な権限も付与されている。キャッピング(capping)がそれである。具体的には、以下のような場合には、政府は当該団体を指定し、数字を示して、コミュニティー・チャージの減額を要請することができるというものである。

- ①地方団体の定めたコミュニティー・チャージの額が、その歳出需要額に照らして‘過大’であると、政府が判断した場合。あるいは
- ②前年度に比べて税額が著しく増大したと、政府が判断した場合。

このキャッピングに関しては、たとえばパッテン環境大臣が「地方団体がばかげた予算を主張する場合には、政府はキャッピングをして課税制限をせざるを得ないであろう」<sup>(36)</sup>とその行使をほのめかしているが、実際には、保守党政府はあまり実行しないのではないかといわれている。政府の干渉は有権者の反発を受けやすく、それよりは、高額税金に対する住民の反発を待つほうが保守党にとって有利といえるからである。次のような保守党幹部の発言はこれを如実に現しているといえる。

「コミュニティー・チャージにより、我々は地方の有権者に、保守党の地方団体が効率的であり、経費の節約をし、その結果、税金を安くしていると知らせることができるであろう」<sup>(37)</sup>。

#### (4) 納税者のアピール

納税者名簿への登録事項、割り引きなどに不満がある場合、納税者はアピールをすることができる。このアピールは、コミュニティー・チャージ審査委員会(valuation and community charge tribunals)で審議される。

具体的にアピールできるのは、次のような事項である。

- ①登録事項の内容について。但し、ポール・タックスの額に影響を及ぼす場合に限る。
- ②認定官(学生かどうかを認定する担当官)の選任について。
- ③家族のなかの責任者の選任について。すなわち、当該住所に住む居住者名を登録事務局に届出なければならない者の選任について。
- ④登録不履行に伴う罰金について。
- ⑤コレクティブ・コミュニティー・チャージの対象となる建物の指定について。

もっとも、税額については、割り引きの計算違いなどについてのアピールを除き、アピールすることができない。税額そのものに不満をもつ者は、次の選挙で、政権党に投票しないということができるだけである。

#### 第Ⅳ章 コミュニティー・チャージには如何なる特色があるか？

##### (1) 公平な税か、不公平な税か

コミュニティー・チャージの大きな特色として政府が一貫して強調しているのは、前述したように、公平であるという点である。最近においても、この説明はしばしば繰り返されている。たとえば、1989年7月の内閣改造後にも、自治大臣<sup>(38)</sup>ハント氏が、コミュニティー・チャージの公平性を強調していた。ハント氏はいう。

「コミュニティー・チャージは非常に公平で、よりよい制度であり、私は、この新税システムを歓迎している」<sup>(39)</sup>。

公平(fair)であるという理由として政府があげるのは、すべての住民が同額の税金を納めるという点である。いわば形式的な平等を“公平”としているわけであるが、しかし、累進課税こそ公平であるという常識が普及している現在においては、均一課税を公平な税として認識することは非常に難しいといえるであろう。

事実、前述したように、社会自由民主党(SLD)や社会民主党(SDP)はコミュニティー・チャージは不公平であり、地方所得税こそ公平であるとして、その採用を主張していた。また、コミュニティー・チャージの問題点は低所得者の負担の増大——すなわち“逆進性”——にあるというように、不公平性を直接的に非難している者も非常に多い。保守党議員のなかにも、この観点から、コミュニティー・チャージの導入に疑問を持つものがかなりいるようである。

このため、政府・保守党は、コミュニティー・チャージの妥当性を責任論の観点から、いわば公平性の問題を責任論の問題にすりかえて、強調していた。累進課税は、有権者の「負担」をあいまいにし、有権者の地方団体に対する関心——有権者としての自覚——を喚起しない。一方、均一課税は全員に同額の負担をさせるものであり、住民の有権者としての自覚を必然的に喚起するという点の強調である<sup>(40)</sup>。

もっとも、政府・保守党は、一方では、投票権とコミュニティー・チャージの結びつきを、次のように、はっきりと否定する等々、その説明は必ずしも一貫していない。その意味では、政府の説明はかなり“一時凌ぎ”的なものであったともいえそうである。

「コミュニティー・チャージの登録と選挙の登録は全く別のものである。選挙権をもたない人々の中にも、外国人のように、納税しなければならないものがある。反対に、納税の義務はないが、選挙権はあるというものもある。病院の入院患者などがそれである。コミュニティー・チャージを払わないものも、罰則は受けるけれども、選挙権を失うことはない」<sup>(41)</sup>

政府は、また、コミュニティー・チャージの妥当性を示すために、累進課税の欠点を指摘するというこもした。すなわち、間接的にコミュニティー・チャージを擁護するという手法もとったわけである。たとえば、次のような説明を、その端的な事例として挙げることができる。

「所得税が公平で効果があがっているのは、ひとつの大蔵省に管轄されているからである。300人以上の大蔵大臣(地方団体)が勝手に所得税を決めるということになれば、

経済は大きく混乱し、企業経営が不可能になろう」<sup>(42)</sup>。

さらには、累進課税 — 地方所得税 — を導入すれば、地域によって税額がばらばらになり、とくにロンドンの中心区から高所得者が消えてしまうかもしれないという脅迫的な説明もあった。たとえば以下のような説明がそれである。

「1989-90年の予算をもとにして地方所得税を考えるとすれば、ロンドンの中心部にあるカムデン区は1ポンドあたり20ペンスの税率になるものと思われる。一方、隣のバーネット区はわずか5.9ペンスの税率で済むはずである。この結果、カムデン区からバーネット区に移るだけで、平均的な所得者は年1,343ポンドも節約できることになり、若者、専門職、あるいは高額所得者はロンドン中心区からどんどん離れていくことになるであろう」<sup>(43)</sup>。

[保守党政府が“地方所得税”の導入に反対するのは、前述したように、直接税(所得税)の軽減を重要政策としているからである。地方所得税の導入はこの政策と矛盾をするし、また、1979年以来、長い時間をかけて成就してきた所得税の軽減を、地方所得税の導入により、いっぺんに台無しにしてしまうという懸念もあったわけである。]

こうした反論のもとに、保守党政府は累進課税(地方所得税)の導入を一蹴したが、しかし、これはコミュニティー・チャージの妥当性を直接的に示すものではなかった。コミュニティー・チャージの妥当性を常識的に受け入れてもらおうとすれば、さらに、その公平性を説明する必要があった。

そして、公平性については国税・地方税の双方をあわせてみる必要があると主張されるようになった。これは、とりわけハワード自治大臣が好んだ説明と言われているが<sup>(44)</sup>、保守党の機関誌も次のように同じ説明をしていた。

「コミュニティー・チャージは地方団体の歳出の約4分の1を賄うに過ぎない。一方、国庫補助金は地方団体の半分の歳出を賄い、ビジネス・レイトは残りの4分の1を賄っている。裕福な人々は沢山の国税を払っているため、地方団体にも多大の貢献をしていることになる。すなわち、上から10%の高所得者層は、地方団体のサービスに関して、下から10%の低所得者より日に15倍もの税金を払っている」<sup>(45)</sup>。

## (2) “得をするもの”と“損をするもの”

税制度の変更は、“損をするもの”を生み出す一方、“得をするもの”も生み出すはずである。それでは、コミュニティー・チャージの導入によって、誰が損をし、誰が得をするのであろうか。

表8は、環境省が国会に提出した資料であるが、これをみると、容易に想像がつくところであるが、富裕層の負担がレイトに比べて軽くなっており、一方、貧困層の負担は重くなっている。(表8に示されている収入は、手取り収入で、世帯の収入額から国税と保険金を差し引いた額である。また、多人数の家族ほど出費がかさむという事実を考慮にいれて、若干の調整もしている。)

すなわち、週50ポンド以下の極貧層の場合はレイトもコミュニティー・チャージもほとんど変わらないが、週50～150ポンドの収入階層（平均所得以下）の世帯の負担は増加している。増加額は9～47ペンスで絶対額は大したことがないが、しかし、この階層にとっては、地方税が手取り収入の4～5%を占めることになるということからも推測できるように、大変な負担増であろう。

これに対して、週200ポンド以上の世帯は“得をする”。しかも、この“得”は収入が増えれば増えるほど大きくなっており、週500ポンド以上の手取り収入のある者は、コミュニティー・チャージがレイトの半額となっている。収入に占める地方税の割合もわずか1%である。

表8は1986/87年の数字にもとづいて計算しているので、1990年4月から実施される実際の数字は、これより、もっと収入の多い者に有利になるだろうといわれている。いずれにしても、低所得者の負担が増え、高所得者の負担が減ることは確かであり、政府・保守党の抗弁にもかかわらず、コミュニティー・チャージの“逆進性”は否定できないところであろう。

表8 世帯収入とレイト及びポール・タックスの負担額・率

(イングランド：1986-87年度の数値)

| (ポンド/週)           | 50  | 50- | 75- | 100- | 150- | 200- | 250- | 300- | 350- | 400- | 500  | 全世帯 |
|-------------------|-----|-----|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|-----|
| 手取り収入             | 以下  | 75  | 100 | 150  | 200  | 250  | 300  | 350  | 400  | 450  | 以上   |     |
| 平均地方税(ペンス/週)      |     |     |     |      |      |      |      |      |      |      |      |     |
| レイト               | 164 | 304 | 594 | 718  | 790  | 829  | 871  | 927  | 995  | 1050 | 1362 | 637 |
| ポールタックス           | 163 | 313 | 631 | 764  | 791  | 789  | 752  | 731  | 703  | 734  | 689  | 625 |
| 平均地方税(所得に対する比率；%) |     |     |     |      |      |      |      |      |      |      |      |     |
| レイト               | 3.0 | 3.8 | 4.7 | 3.8  | 3.2  | 2.9  | 2.7  | 2.6  | 2.5  | 2.3  | 2.1  | 3.3 |
| ポールタックス           | 2.9 | 3.9 | 5.0 | 4.0  | 3.2  | 2.7  | 2.3  | 2.1  | 1.8  | 1.6  | 1.1  | 3.2 |

資料) House of Commons Written Answer (Hansard), 25 January 1988, Col 37.

表9は、世帯のタイプ別に、誰が“損”をし、誰が“得”をするかをみたものである。これによると、1人世帯は年金生活者であるか否かに関係なく“得”をし、それに対して成人が3人以上の世帯はほとんど(80%以上)が“損”をするようである。しかも、その損害額が大きく、76万以上の世帯(30%強)の世帯が週5ポンド以上の損をする、すなわち、負担が増えるとされている。

表9 ポール・タックスの世帯規模別“損”“得”（単位：1000ポンド）

|          | 独身(年金者) | 独身(一般) | 成人2人  | 成人3人以上 | 全世帯   |
|----------|---------|--------|-------|--------|-------|
| 損(ポンド/週) |         |        |       |        |       |
| 10～      | —       | —      | 130   | 165    | 290   |
| 5～10     | 0       | 35     | 355   | 600    | 990   |
| 2～5      | 25      | 115    | 1,555 | 780    | 2,470 |
| 1～2      | 60      | 105    | 1,120 | 290    | 1,570 |
| 0～1      | 410     | 295    | 2,270 | 230    | 3,205 |
| 合計       | 495     | 545    | 5,425 | 2,060  | 8,525 |
| 得(ポンド/週) |         |        |       |        |       |
| 0～1      | 1,190   | 590    | 1,850 | 135    | 3,770 |
| 1～2      | 230     | 270    | 1,205 | 90     | 1,795 |
| 2～5      | 365     | 550    | 1,735 | 125    | 2,775 |
| 5～10     | 185     | 225    | 735   | 60     | 1,205 |
| 10～      | 25      | 30     | 180   | 25     | 255   |
| 合計       | 1,995   | 1,665  | 5,705 | 435    | 9,805 |

資料) Department of Environment, 13 January 1988.

注) この数字は、1987/88年度の価格・消費にもとづいたものである。

このように、世帯の規模の大きさがコミュニティー・チャージの負担増をもたらす大きな要因となっているが、この種の要因は、全部で3つあるといわれている。すなわち；

- ① 世帯規模が大きい場合。
- ② 貧しい地域に住んでいる場合。（貧しい地域は全体的に住宅の賃貸価値が低く、レントが安い。したがって、コミュニティー・チャージが導入されると、必然的に、税額が上がることになる。）
- ③ 質の悪い住宅に住んでいる場合。（こうした住宅は賃貸価値が低い。）

一般に、黒人や少数民族はこのような3つの要素を兼ねそなえているものが多く、その結果、コミュニティー・チャージの導入により、負担が非常に大きくなるだろうと予測されている<sup>(46)</sup>。

また、3要素に影響されているのかどうか定かではないが、地域によって“損”をする

所と“得”をする所もはっきりしているようである。たとえば、Yorks and Humberside は70%もの世帯が“損”をし、一方、South East は70%以上が“得”をすると予測されている。ちなみに、地域別に“損”をする比率を整理してみると、次のようになる。

表10 “損”をする世帯の比率

|                      | (全世帯に占める割合) |
|----------------------|-------------|
| Yorks and Humberside | 70.1%       |
| Northern             | 69.3        |
| Greater London       | 54.4        |
| East Midlands        | 50.9        |
| North Western        | 48.4        |
| South Western        | 44.6        |
| East Anglia          | 37.7        |
| West Midlands        | 33.2        |
| South East           | 28.5        |