

■ 書 評

神野直彦, 金子 勝編著『地方に税源を』
(東洋経済新報社, 1998年)

只 友 景 士 (滋賀大学経済学部)

本書は近年の地方分権に関する議論に大きな論点を提示している。地方分権論の系譜には、公共部門の効率性の観点から主張するものと自治の強化のための分権を主張する系譜の二つがある。効率性の観点からの代表は、斉藤精一郎、自治の強化の側の代表は宮本憲一であろう。斉藤氏らの研究グループが近年出版した『日本再編計画—無税国家への道』は州府制への行政機構の再編成で、行政コストが削減できるとの考えで、行政の無駄を削り、支出の削減を実現しようとの提案である。地域主権の発想で純粋公共財だけに国の役割を限定し、地方政府の合併による広域化を通じて公共部門全体の効率性を高めるとの論議である。一方の、宮本は1960年代の高度経済成長期に激化した都市問題を解決するために国から自治体へ財源の移譲を提言しているが、地方が主体的に都市問題など地域問題に取り組める地方自治制度を構想するものである。

本書の分権論議は、前者の「効率化」の分権論とも、また、宮本の財政改革とも異なり、生産点と生活点の共同体における福祉改革を通じた行政機構の再編成を論じている。グローバル化の中で地方政府が現物給付の形で所得再分配を行うことを提案している。その基本には「効率性」より「セーフティネット」の構築をうたうものであり、農村地域も含めた分権化を主張する普遍性を持った提案である。さらに、新古典派からの批判に強い「耐性」をもった改革案でもあり、提案全体として、実現可能性が極めて、高く制度としても理論的整理がよくなされた提案であると評価できる。社会の原理として、「市場原理」に対し、「ワークフェア原理」を対置し、地方政府の役割とその財源のあり方への

大胆な改革案は大変興味深いものがある。本書において展開されている地方への税源移譲の提案は、単なる地方への財源移譲ではなく、「ワークフェア原理」に基づいた公共部門の役割を再定義するものである。効率性の観点からよりよい社会は市場原理が社会の隅々まで行き渡った社会であると主張する新古典派の社会観と政策体系への有力な対抗軸を持った対案が展開されている。

以下本書の内容について若干の紹介をしておこう。まず、序章「地方に税源を」では、著者は次のように我が国のおかれている現状を分析し、そこから地方に税源を移譲する必要性を力説している。

ボーダレス化が進行したために、国民国家のボーダー管理能力は限界にきているとの認識から出発し、新たな「共同性」を構築するためには、公共部門は地方政府を核に再編成する必要があると考えている。社会保障改革、地方分権は一体の改革を必要とするものであると論じている。従来、中央政府が所得再分配機能と経済安定化機能を担うとされたことから、応能原則に基づく所得課税は国税に帰属していた。地方政府は公共財を供給するだけなので、応益原則に基づいた資産課税などが地方税として適切であると考えられてきた。しかし、中央政府の所得再分配機能に限界が生じてくると地方政府に社会防衛の任務を分担させる傾向が生じてきている。地方政府はボーダーを管理する組織ではないので個人に割り当て可能な「準私的財」(福祉、医療、教育など)の供給を通じて所得再分配を行うことになる。地方政府は現物給付による所得再分配を拡大していくことになる。こうした社会防衛と言う「機能拡張」を迫られ

ている地方に税源を確保するためには「地方に税源を」移譲する必要があると本書は提案するのである。そして、こうした新しい地方課税原則を「ワークフェア原理」と呼ぶ。ワークフェア原理とは地域社会の共同作業や相互扶助機能の代替を地方政府が公共サービスとして供給するのであれば、地域社会の構成員は労務提供の対価として地方税を払えばよいと言う課税原則である。

第1章「体力が低下する地方財政」では、我が国の地方財政の危機的状況とその原因を解明している。地方公共団体の債務残高の膨張、公債費の増、経常収支比率の上昇、積立金の減少などの一連の現象は、地方財政の借金漬け状態を表している。我が国の政府間財政関係は「集権の分散システム」と呼ばれ、中央から地方への移転支出の割合が高い。財政調整機能を持つ地方交付税、特定財源である国庫支出金は国の政策が地方に強く関与するシステムを形成している。地方交付税にしても地方の独自の計画に基づく財政需要の計測ではなく国の基準に基づいた財政需要の計測であり、地方の行う施策の枠をはめることになる。地方団体の収入不足は、地方債の増額、「交付税特会借入」による交付税額の確保によって維持されてきた。将来の交付税の前借りの性格を持つ交付税特会借入措置により、単年度の地方財政赤字を「隠す」ことになった。

バブル崩壊後、景気対策のために地方単独事業が要請され、それを支える財政措置をとった。起債による財源調達には、地方に多額の借金を残した。これからは地域の住民が費用負担を認識した上で、地域にとって本当に必要な事業を実施していくシステムの構築が望まれる。地方政府が、インフラ整備から対人サービスに重点を置いた公共サービスを行うようになると集権的分散システムは非効率になる。そこで、歳出統制ではなく国と地方の役割の見直しが求められる。

第2章「一般財源主義の限界と新たな一般財源主義の課題」では、一般財源とされている地

方交付税制度の問題点と改革の方向性を検討している。一般財源主義の問題点を指摘しているが、この視点は地方財政分析の視角として面白い点を持っている。

国庫支出金、地方交付税などの政府間財源移転の役割は、ナショナルミニマムを実現するための財源保障、地方政府間の財政力格差の是正である。しかしながら、現実の地方交付税は地方債とのセットで、国庫支出金とともに国の公共投資政策に組み込まれ、社会資本整備、景気対策に利用された。地方財政を動員して国全体での公共事業量を確保し、国の財政再建路線と内需拡大の両立を進めてきたのである。地方交付税は、公共投資へ誘導される構造を持っていることを指摘している。本書の著者は、現在においては、ナショナルミニマムはかなり整備されてきていると認識しており、そうした認識の上に立ち、政府間の財源移転の役割は低下していると考えている。ナショナルミニマム確保の点から地方交付税の必要性が低下した上に一般財源と言いながら制度的に公共投資を促進する財政構造となっているのだ。地域の特性に応じた多様なニーズに対応した公共サービスの展開を保証するには、使途が自由な一般財源の確保が重要になってきているとの現状認識から、本書は、一般財源主義から一般税源主義を主張する。可能な限り一般税源を確保し、残りを財政調整（交付税）によって補う一般税源主義を必要とするのは、「受益者負担の原則」では地域社会における共同作業というサービスの性格と相容れない面があるからである。一般税源主義に基づく地方税改革は、社会保障改革・地方分権改革と不可分の関係にあることが論じられている。

第3章「どのような新地方税が必要か」では、まず最初に新古典派の地方分権論の理論的検討を行っている。新古典派の地方課税原則は、受益原則と課税標準の非移動性が必要との考えから、サービスの受益と負担がズレない資産課税・人頭税などが望ましいとされている。次ぎに、新古典派理論に基づいて展開された英米の

地方分権化政策の結果、地方自治体の政策選択の余地を著しく制限する結果になったことを明らかにしている。一方、本書は地方自治体の政策選択の自由度を確保する地方分権化のために、ワークフェア原理に基づいた所得比例税の提案を行っている。この提案は、比例所得税を選択することにより、応益的課税になり、更に、課税標準の非移動性もある程度充足できることから新古典派の課税原則を乱す度合いも少なくなっている。

第4章「分権化時代の税制改革ビジョン」では、「地方に税源を」移譲する改革によって国と地方の財政関係がどの様に変動するのかについてシュミレーションを行い、具体的な改革プランを練っている。

本書の税源移譲シュミレーションによると所得税の比例分を地方に移譲することにより、従来の国・地方の税収比率7:3の3割自治の状態から大幅に改善されるものの地方の支出責任からみると依然としてアンバランスな国への税の偏りが残るとされる。地方交付税の役割は縮小するが、その役割を一定程度残さざるをえないとの結論に達する。所得税の基礎税率の地方への移譲した結果、基礎税率部分は地域に遍在することなく課税ベースが広く分布しているために、税収の地域格差を是正し、地方に独自財源をもたらすことができることが明らかにされた。

それでは、本書の「地方に税源を」移譲する戦略は、地方分権戦略のなかでどのように位置づけられるのであろうか。地方分権戦略には、二つの戦略がある。一つは、「事務権限移譲」戦略であり、事務量の増加に伴い、税源の移譲が必要になる。もう一つの戦略は、国の地方への「関与縮小・廃止」戦略である。この戦略は地方の事務量が増えないために財源を増やす必要性が低い。地方分権推進委員会は明示的ではないが、「関与縮小・廃止」戦略を重視してきた。しかし、財源保障なき事務増加を勧告したのかと言えばそういう訳でもなく、事務権限の移譲とともに一般財源の確保をしなければなら

ないことを勧告している。勧告は税源移譲を「中長期的」な課題としているが、本書の提案はその課題に答えるものである。分権改革には、事務と税源の何れの改革を優先するかという問題もあり、分権推進委員会の勧告は「事務」優先の勧告であり、本書の提案は財源改革優先の「シャープ勧告」の採った戦略を採用した提案になっている。

時代の閉塞状況は、市場領域の拡大によって解決せず、ワークフェア原理に基づく、新たな共同性の構築によって新しい「協力」のネットワークを確立する分権改革こそが求められている解決策であるとしている。

最後に、本書は福祉・社会保障から公共部門の再編成を論じることによって、地方分権の実質化への具体的なプロセスを提示することに成功している。新古典派の地方財政分析の中には、「地方圏への社会資本整備では地域経済の成長は見込めず、むしろ、法人税減税、具体的には県税である法人事業税の減税によって、社会資本よりも生産性の高い民間資本の蓄積を促進する政策」を提言するものなどが見受けられるが、「地方政府の財源確保」に関する議論が欠落している。こうした財源論の欠落は、実は「自治」の欠落であることを本書は示しているとも言える。本書で展開された「ワークフェア原理」に基づいた比例所得税の提案は、分権化された地方自治体が、自治に基づいた社会のセイフティネットの再構築を進める上で重要な財政的な基礎を与える提案である。こうした提案は、市場で取り引きされる「労働」と介護や育児労働など家族内での「労働」を代替的なものと捉える「ワークフェア原理」の考え方に基づいており、財政社会学的な考えが色濃く反映されている。財政社会学的な方法論が、新古典派に基礎をおく財政論への対抗軸を提示しうる可能性を示したものとして高く評価できると言える。ただし、本書は地方財源論を背景に持った地方分権論を展開しているわけだが、残された課題としては、この改革が住民自治の再生とうまく結びつくことができるのか、「セイフティネット」

の構築で自立的で持続的な地域経済の形成が可能であるのかと言った課題が挙げられる。本書の構想は、比例所得税とセーフティネットの構築を中心とした地方財政改革の後、「予定調和」的に地域の経済問題が解決するように考えているようであるが、果たしてそのように容易に地方経済の安定化が図れるものであろうか？

本書の改革案が「自治の強化」を表看板に財政力の弱い地方を切り捨てる改革に「転用」されないためにも、住民参加を進め、内発的で安定した地域経済づくりを可能にする地方財政論の構築が、本書の意義を発展させ、欠落部分を補うためにも急がれているように思われる。