

■ 学会展望

日本財政学会第48回大会をふりかえって

関野満夫

I

日本財政学会第48回大会は1991年10月26日・27日、青山学院大学の総研ビルを会場として開催された。あいにく両日とも雨模様の天候であったが、その分、都心とはいえ会場周辺は静かな雰囲気であったように思われた。また新築間もない同大学の総研ビルは学会会場としてなかなか居心地の良いものであった。

今大会では、共通論題が4テーマ設けられ計13本の報告、自由論題も初日の午前・午後、2日目の午前に各々2～3会場で計21本の報告がなされた。共通・自由論題を合わせて計34本の報告である。ちなみに88年27本、89年26本、90年30本であったので、今回は報告本数がかなり多い大会であった。現実経済での財政学的解明を求める課題の増加と、それに応えようとする財政学研究者の熱意を反映するものと考えたい。

さて、今回の共通論題のテーマは「ストック経済と税制」、「環境問題と税制」、「国際化と財政」、「集中と分散の財政問題」である。ストック化、環境、国際化、集中と分散（東京一極集中問題）、これらはまさに90年代の日本および世界の社会経済をめぐるキーワードであり、財政学会の共通論題としても時宜にかなったものであろう。

II

筆者が参加した共通論題は「集中と分散の財政問題」であった。ここでは、坂本忠次氏（岡山大学）「地方分権化と広域行政論」、舟場正富氏（広島大学）「地方における法人企業所得と企業課税の課題」、大森誠司氏（東京都立商

科短大）「経済・財政の一極集中と大都市の行財政需要」の3報告がなされた。

坂本氏の報告は、近年の東京一極集中問題の激化を背景にして政府・財界筋から様々な広域行政論が提言（都道府県連合、基礎自治体構想、等）されている中で、政府間関係における事務再配分の基準をもとに検討し、地域住民の求める分権的な行財政システムや広域行政の課題を明らかにしようとするものであった。そして同氏は事務再配分の6つの原則を新たに提案した。つまり、1. 国と対比しての地方行財政や生活圏の地域制（アイデンティティ）と政治的意思決定における挾域的自治の原則、2. 住民による社会資本の共用権・環境権を実現できる行政範囲を前提とした事務再配分、3. コミュニティレベルを基盤にしつつ広域性による補完、4. 行政権限明確化と行財政の自律性・分権化、5. 国・地方の平等性、6. 民主的効率性、である。

これに対して討論者からは、基本的には賛同しうるがさらに深めるべき問題点として、第一に、坂本氏の提案する6原則とシャープ勧告の関係をどう位置づけるか。第二に、政府レベル（新行革審）からは広域行政の必要性として生活圈・行政圏の広域化が強調されているが、それに対して坂本氏の言うアドホック機関、補完性、ゆるやかな都市連合だけではたして対処しうるものかどうか、さらに広域性に対して挾域性を対置する視点の内容をより明確にする必要があるのではないか、という点が出された。

坂本氏によれば、シャープ勧告の事務配分論では地方・市町村優先であったが、それ以上に能率化が優先されその後の市町村合併に途をひらいたこと、しかしその合併を経て戦後40数年の地方自治の中で市町村は定着しており、今日

あらためて6原則をもとに挟域性の再評価が必要ではないか、ということであった。またこれに関してフロアー(牛嶋正氏)から、高齢化社会にともなう一方で挟域性の要請は強まるが、他方ではモータリゼーションの進行によって広域性の要請が強まっている。従って、単なる行財政配分論に終わらせるのではなく、住民の生活様式・価値観の変化に対応しての住民の行政ニーズの変化をも把握する必要があるという意見がだされた。

次に舟場氏の報告は、1980年代という経済の安定成長期の法人事業税をとりあげ制度面とタックススペースの動きの検討を通じてその実態を把握しようとする試みであり、膨大な資料解析を含む意欲的なものであった。同氏の分析から多くのfact findingがなされているが、なかでも1. 人口当りの法人企業数・法人事業所数・法人事業所所得では地域間格差が縮小しているのに対して、法人所得・法人税・法人事業税の地域間格差が拡大していること、2. 現実の法人事業税収から割り戻した法人事業所所得額と法人事業所所得(県民経済計算)を対比した指標のズレは一種のタックスエフォート(徴税比率、超過課税、等)と考えられるが、法人事業税の実効税率も含め、これらは大都市圏で特に高く現れていること、等が強調された。

これに対して討論者からは次の3点が質問として出された。第一に、法人の経済活動(企業・事業所数)では分散傾向だが法人所得では集中傾向を示している事態を、集中と分散の視点からどう判断すべきか、第二に、法人事業所得の地域間格差は縮小しているのにそれを課税ベースとする法人事業税の地域間格差が拡大する原因は何か。第三に、法人事業税の格差拡大を抑制するにあたって、日本のように標準税率が規定されているところでは、タックスエフォートは果たしてどれほど効果があるものか。

我が国の法人事業税はその課税ベース・税収規模からいって「集中と分散の財政問題」を考えるにあたって中心的論点ともなりうるものであり、報告者および討論者の発言内容にもそれ

は十分に反映していた。残念ながら時間的制約から十分な論議までには至らなかったが、第二の質問への回答として、事業税の物税化が顕著になったことの現れであり課税ベースの物税化をすすめる必要があるという報告者の指摘は印象的であった。

大森氏の報告は、坂本・舟場両氏が地方ないし地域間の観点から接近したのに対し、集中問題の極たる東京の視点から集中・分散を論じたものである。まず一極集中の事態を根拠づける様々な指標が吟味され、次いで大都市機能に起因する税収と大都市需要が検討され、非居住者による昼間型経費(需要)は昼間型機能による税収よりも大きいと述べられ、最後に今日議論されている東京への集中抑制・分散策がいくつか紹介されコメントがなされた。これに対して討論者からは、集中抑制と言われながら、都庁サイドでは人口分散に消極的であり、政府サイドも本気で遷都論を考えているわけではない、また都民からすれば東京における都市環境・インフラ整備への要求は根強いものがある、というのが一般的状況である。従って問題は、集中・分散を総合的に解決するにあたっては東京圏を対象とする行政体がないことではないか、という指摘がなされた。

III

自由論議については筆者が参加した地方財政に関する報告を中心に紹介したい。世利洋介氏(九州大学大学院)「スイス型連邦主義」はティプー、マスグレイブ、オーツらの「財政連邦主義の経済論」が強くて大きな中央政府(政治集権的な政府形態)を前提にしての財政機能の政府間分担論であるのに対して、「政治分権的」財政連邦主義の可能性をスイスを事例に探そうというものであった。同氏によれば、1. スイスの政府形態は連邦-カントン(州)-コミューン(自治体)によって形成されるが、下位政府の財政上の分権の度合いが大きい。2. 連邦は行政執行の多くを下位政府に依存しており、下

位政府に対して「弱い」状態におかれる中で、垂直的な政府間協調関係が形成されている。3. 累進課税たる所得・財産課税は下位政府に重点的に配分されており、所得再分配機能が下位政府の固有問題として実施しうる状況にある。さらに連邦の財政運営自体も各カントン代表からなる全州議会のチェックを受けるため下位政府の意向を反映せざるをえない。かくして、このような特徴をもつスイス型財政連邦主義の下では「財政連邦主義の経済理論」は十分な妥当性をもたず、むしろ「政治分権的」財政連邦主義の可能性を示している、という。

従来あまり紹介されてこなかったスイス財政の検討から、政治分権的かつ各国固有の財政連邦主義の可能性を展望した報告として大変興味深いものがあった。フロアーからは、歴史的にみてスイスの場合は素朴な財政連邦主義ととらえるべきではないか、また両大戦に参加せず軍事費の影響が少ないから中央政府の財政的比重も小さいというスイスの特殊性も考慮すべき、という点が指摘されたが、スイス財政史も踏まえた「政治分権的」な財政連邦主義の実態解明がより一層進められることが必要であろう。

石川祐三氏（鹿児島経済大学）「開発途上国の地方財政」は、地方財政といえば日本をはじめ先進資本主義国の問題としてとらえがちな現状の中で、開発途上国における経済開発と財政分権化の可能性を論じたユニークなものであった。開発途上国の財政システムは一般に中央集権的であるが、同氏によればそれがマクロ的な経済安定政策、資源の最適配分からみて是認される面が多いが、その反面欠点も生じる。つまり、地域の実状に合わないインフラ整備がなされて結果的に投資ロスが生じたり、地方収入が補助金などの中央依存ゆえに地域の徴税努力や自己資金調達インセンティブが弱められてしまう、等である。また、所得水準、都市化、経済・社会的安定の3分野で先進国と後進国を対比した回帰分析の結果からも、経済発展とともに財政システムの分権化が増加するのは確実である。そして、分権化された財政がうまく機能

しうるか否かは、人的資源、予算管理制度、地域の意見を整理する政治構造、地域の納税意識、の如何が決定的であり、石川氏によれば当面その可能性があるのはN I E Sの数ヶ国、連邦制をとる国、都市化の進んでいる国、ということであった。同報告は主に抽象的ないし理論的なレベルでの開発途上国の地方財政の可能性を論じたものであり、今後実態分析もふまえての研究が望まれるところである。またフロアーからの意見として宮本憲一氏から1. 分権化を考える場合、市民参加の問題として地方議会が成立するか否かが決定的であり、地方議会がなければ納税意識が生じないのも当然である。2. 先進国の場合、地方自治・民主主義が発展して工業化・都市化を一層促進したが、後進国は逆で、工業化・都市化がまず進んでその後に地方自治・民主主義の可能性が形成される、という理解もある。こうした議論は興味深い、あまり明確に区別するのは問題で、地方自治・民主主義それ自体の発展の独自性があるべきではないか、という指摘がなされた。

武田公子氏（京都府立大学）「20世紀初頭ドイツにおける土地増価税の成立」は今大会では2本しかなかった財政史に関するものである。同氏によれば、様々な土地改革の思想・運動を背景にしつつドイツでの土地増価税成立の端緒となったのはドイツ領キアウツォウ（中国）とフランクフルト市での実践であった。ともに若干の限界を持ちながらも前者では地価抑制に、後者では開発利益還元ととくに成果をあげたと評価しうるものであった。その後、多くの都市・ゲマインデで同税が導入される一方で、地主層を中心に増価税反対の声もあって骨抜き・否決される都市も少なくなかった。結果的に、ゲマインデ税であった土地増価税は1911年にライヒ税化されるが、その過程で内容的にも一般財産増価税に変質して、開発利益還元や応益税としての特質を失い、またゲマインデ自身のもつ近代的土地税制の体系がくずれていった、という。

土地投機を抑制し開発利益還元をめざす土地増価税形成史の研究は、国際的にも異常な高地

価に悩むわが国の現実に照らしてみても興味深いものがあった。ただ討論者の横山純一氏（札幌学院大学）も指摘していたが、ゲマインデ税からライヒ税化をめぐる過程での評価にはいまま少し掘り下げる余地があろう。三級選挙制のゲマインデ議会、各邦国で土地課税権の主体が異なっていたこと、等を考えると全国的な土地増価税導入の可能性はライヒ税化しかなかったかもしれない。また私見によれば、ドイツ都市会議など都市ゲマインデ側の反対にもかかわらずライヒ税化が強行されていった背景の一つには、都市官僚主導の「上からの」都市改良主義や「大きな都市公共部門」を支える都市官僚流の「地方自治論」の限界があったのではないか。つまり、そこでいう自治とは、農村や小ゲマインデとの利害の共同よりもあくまで都市中心主義の「地方自治」であり、三級選挙制ゆえに広範な都市住民大衆の民主主義的基盤を欠いた「地方自治」であったのである。

IV

2日目午後には土地税制に関するパネルディスカッションが行われた。80年代後半の異常な地価高騰のなかで様々な議論と経過を経て1991年4月に地価税法案が成立したが、その意味と問題点を探ろうとする企画であった。司会は政

府税調で土地税制小委員会座長石弘光氏（一橋大学）、パネリストは財政学会から米原淳七郎氏（追手門学院大学）、貝塚啓明氏（東京大学）、田中一行氏（成城大学）の3氏、行政側から黒田東彦氏（大蔵省主税局）、成瀬宣孝氏（自治省税務局）の2氏であった。いずれも地価税法案をめぐる作業の中心にたずさわった方々である。もはや紙幅の都合で残念ながら内容には立ち入れないので、印象を記すにとどめたい。一つには、雨模様の学会2日目の午後ゆえか帰路につく人が多く、広い会場に50人程度の参加者しかいなかったのは残念である。財政学会会員の多くが関心をもつ課題であるがゆえに、初日午後に設定してもよかったのではないかと思った。いま一つには設定のタイミングで、土地税制を取り上げるなら昨年度の大会の方がよりホットな議論と関心と呼んだのではないか。地価税成立で論争にもなんとなく一段落してしまった雰囲気は否めず、また当日のパネルディスカッションの議論でも回顧談風になってしまう面もあったように思われる。（これはこれでおもしろいが。）大会のプログラム設定には多くの御苦勞があるだろうが、御検討を願いたいものである。

（せきの みつお 中央大学）