

◆ 書 評 ◆

内山昭(著)『分権的地方財源システム』
(法律文化社) 2009年

八 木 信 一 (九州大学)

自民党の歴史的惨敗と民主党への政権交代という結末に至った2009年8月末の衆議院議員総選挙では、国と地方の協議機関の設置や道州制をはじめとした地方分権改革も、政策イシューの1つであった。このことは、地方分権一括法や三位一体改革を経ても、地方分権改革が依然として「未完の改革」であることを物語っている。

未完の改革の方向性は、未完ながらも行われた改革の検証なくしては定まらない。地方財政の分野においても、三位一体改革に前後して、数多くの研究が蓄積されてきた。そのなかにあつて内山教授は本書に対して、「地方分権の徹底と地方自治の確立は住民自治、団体自治、財政自治を3つの柱とする。この三者はそれぞれ独自の要素であると同時に、相互に密接な関連を有する。本書は財政分権、財政自治を実現するうえで第一義的に重要な税源移譲（＝地方税拡充）、及び地方財源システムの主要問題を研究する。(p.i)」という位置づけを与えておられる。

本書の概要を述べる。本書は2部構成となっており、このうち第Ⅰ部「地方分権と税源移譲のシミュレーション分析」では、税源移譲と外形課税に関わるテーマが取り上げられる。第1章「分権改革と税源の地方移譲論」では、まず多元主義的民主主義や地域住民の自己決定権と社会的共同性の相補関係の確立という理由から、「協力・連帯重視の分権論」の立場に立つことが述べられる。次に、税源移譲をはじめとした地方税拡充を、応益性、普遍性、および視認性といった地方税の租税原則を重視しておこなう場合には、所得税から個人住民税への「所得税単独移譲論」が望ましいことが示される。

このスタンスに立たれたうえで、第2章

「所得税の地方移譲と府県財政」、および第3章「所得税の市町村移譲シミュレーション分析」では、所得税（給与所得と事業所得を対象とした労働所得税）の個人住民税への税源移譲に関するシミュレーション分析が行われている。このうち、府県財政への効果については、5%の税源移譲によって不交付団体化する9都府県と、交付税依存度が10%以下になる6県とを併せた居住人口は、総人口の61.9%に及ぶことが述べられる。また、大阪府下の44市町村を対象とした5%の税源移譲（ただし、2005年以前の個人住民税の累進税率を維持した場合）は、不交付団体を従来の4団体から19団体へと大幅に増やすことが示される。

第4章「第2次税源移譲と2つのオプション」では、国から府県への税源移譲について、所得税単独移譲と所得税・消費税併用移譲の比較検討がなされる。その結果、税源の偏在度は併用移譲のケースが少なく済むが、単独移譲のケースとの差異はきわめてわずかである一方で、応益原則への適合性、視認性、および税率操作権の確保の点では、単独移譲のケースが優れていることが結論づけられる。第5章「法人事業税の外形課税論」では、法人事業税の外形課税化が抱える課題である、中小法人や赤字法人にもたらされる過重負担の緩和策として、基礎控除方式の有効性がシミュレーション分析を通して主張される。

第Ⅱ部「自治体財源システム論の展開」では、地方交付税、地方公共料金、およびマスメディアの財政理論への批判的検討に基づいた論考が取り上げられる。第6章「地方財政調整と農村自治体の準地方税」では、農村自治体の財源構成において大きな割合を占める

地方交付税について、ナショナルミニマムを確保するための財源保障という位置づけを越えて、「都市が農村の多様な機能から直接かつ間接に受けている便益の対価であり、農村の維持に要するコストの支払いという性格を持つ（p.131）」という新たな意義が強調される。

第7章「地方公共料金（＝利用者負担）の理論と政策」では、地方公共料金論の核心は、公共施設の建設・補修費、標準的人件費、その他の維持管理費に対して、公共サービスの性質と負担者である利用者の事情を鑑みながら、租税と料金の負担配分ルールとその根拠を示すことであるとされ、いくつか分類されたサービスごとのルール設定と実態の検討がなされる。そこでの政策課題の1つとして、料金負担が過大で、なおかつ差別料金制が採用されており、同一サービス同一料金のルールが担保されていない、保育所保育料の存在が指摘されるが、これについては第8章「保育財政の動向と保育料政策」で、シミュレーション分析に基づいた課題の把握と政策提言がなされる。

第9章「現代財政の本質と地方分権」では、マスグレイブの財政機能論と財政連邦主義論への批判的な検討を加えながら、これまでの章の実証研究に対する財政理論からの基礎づけが与えられている。まずマスグレイブの財政の三機能論が、「環境保全」と「権力装置の維持・発動」を加えた五機能論へと再編・拡張される。次に、これらの財政機能の背後にある、現代財政の本質を規定する要因として、「支配的資本の資本蓄積の促進（階級性）」、「国家または国家機構の自立性（権力性）」、「国民的統合の要請」が示される。そして、これまでの階級性と権力性を基軸とした対抗と調整のあり様を変えて、「各個人の自立性（自由権）と協力・連帯を最大限確保できる包括的諸条件を整え強化する（p.215）」ために、国民的統合の要請を改善することが主張される。最後に、そこでの柱の1つとして地方分権が位置づけられ、そのための新たな政府間機能配分論や、大きな地方政府の弊害を防ぐためのチェック・システムの提言が展開

される。

以上の概要を持つ本著には、丁寧でなおかつ平易な記述を随所に感じることができる。内容面については、第I部では、府県レベルや市町村レベルまでを対象とした、個人住民税の税源移譲に関する詳細なシミュレーション分析が展開されており、税源移譲の財政効果について数多くの有益な知見が得られる。また、第II部では、地方財政研究では手薄感のある、地方公共料金の論点の整理と課題の提起が明快になされており、さらに少子化対策において注視されるべき、保育行財政システムのなかでの保育料金のあり方が説得的に述べられている。最後の章では、マスグレイブの財政理論などへの建設的な批判を踏まえて、国民的統合の要請を改善するための地方財政や地方自治の役割を明確に述べられており、興味深いものがある。

他方で、評者が抱いた疑問もいくつか散見される。第1に、第4章における税源移譲の2つのシミュレーションの評価についてである。内山教授は、地方税の租税原則に照らし合わせ、所得税単独移譲に優位性を与えておられる。しかし、税源の偏在度以外の原則については、実態把握や実証分析がなされていない。昼夜間人口移動が激しい自治体の実際や、個人住民税の超過課税の実態を踏まえた、より詳しい考察が求められる。また、地方税の徴税コストの高さは税源移譲にあたっての大きな課題であり（関口智[2009]「地方税制改革の現状と課題」『都市問題』第100巻第8号、pp.74-87）、これについても分析を加える必要がある。

第2に、財政調整制度としての地方交付税に対する見解である。第2～4章までの税源移譲の分析結果として、内山教授は財政力の弱い自治体に対する財源保障機能へと、地方交付税がより純化することを度々指摘されている。翻って、日本における地方交付税はこのような財源保障を担保する垂直的財政調整機能と水平的財政調整機能が混在しているが、このうち後者に関する見解があまりない。第6章では、概要のところ述べてのように、都市と農村との間での便益とコストの共有と

いう、自治体間の水平的財政調整に関わる視点が含まれているが、あとがきで触れられているように、逆交付税制度への言及が不十分なことも含めて、今後の課題として残されていると思える。

第3に、財政自治と関連する住民自治や住民参加についてである。これについて本著のなかでは、個人住民税への税源移譲に伴う納税者意識の涵養や住民参加を担保した第三者委員会の設立といった、抽象的な言及にとどめられている。だが前者については、いわゆるベッドタウン自治体ではあまり期待できず(千葉光行[2005]『1%の向こうに見えるまちづくり』ぎょうせい)、また後者については委員会の権限や構成、および政策形成過程のいずれの段階での参加なのかが重要である(石崎涼子[2008]「都道府県の森林政策にみる公私分担」金澤史男編『公私分担と公共政策』日本経済評論社、pp.267-286)。さらに、住民参加はいわゆる「代行の政治」であり、特定の利害関係を反映したグレーゾーンに対峙できる、住民自治のあり方にも目配りがな

されなければならない(栗原彬[2005]『「存在の現れ」としての政治』以文社)。

そして第4に、マスグレイブの財政機能論への批判的検討と現代財政の本質に関する論考に対してである。財政機能における環境保全機能においては、「環境」と「環境問題」を混同なされている。このうち前者については、公共財としての性質に着目するにせよ、ポラニアン的な市場化の限界に言及するにせよ、資源配分機構としての市場の失敗を問わなければならない。また、後者が抱える階級性や社会的損失の視点が不明であり、現代財政の本質論との接合がよくない。最後に、現代財政の本質を規定する階級性・権力性・公共性と財政機能を媒介する、制度に関する理論的位置づけが不明確である。制度に対する理解や捉え方の違いは、主流派経済学とそれ以外の多様な経済学との相違を表し、またこれらの間の連携可能性を模索するうえで重要な論点でもあるが、内山教授による独自の見解が欲しいところであった。