

氏 名	きたむらひろあき 北村裕明
学位(専攻分野)	博 士 (経 済 学)
学 位 記 番 号	論 経 博 第 207 号
学位授与の日付	平成 9 年 3 月 24 日
学位授与の要件	学 位 規 則 第 4 条 第 2 項 該 当
学 位 論 文 題 目	現代イギリス地方税改革の研究

論文調査委員 (主 査)
教 授 池 上 惇 教 授 植 田 和 弘 教 授 坂 井 昭 夫

論 文 内 容 の 要 旨

本論文は、イギリス自治省の1次資料を用いて、1970年代におけるイギリス地方制度改革から、レイフィールド委員会報告書をめぐる地方税制度改革論争、サッチャー政権によるコミュニティ・チャージ導入と撤回などの歴史的過程を1990年代にまで立ち入って研究し、現代イギリス地方財政研究の意義を新たな視点から総合的に解明し、現代分権論の構想と現実のギャップにメスをいれようとした力作であり、次の各章から構成されている。

まず、序章 現代イギリス地方自治と地方税改革 においては、イギリス地方財政の先進性と脆弱性を中心に、課題と分析視角、本論文の構成を概括したのち、保守党政権下の地方税改革の全体像を示し、その背景となるイギリス地方税の歴史と「レイフィールド委員会報告」を起点とした分析の重要性に注意を喚起して序章としている。

第一章 現代イギリス地方税改革の起点 においては、戦後イギリス地方財政の展開過程におけるレイフィールド委員会報告の意義を解明し、同委員会の地方財政改革案における地方財政危機の認識、中央・地方関係と財政責任論の展開、新フォーラムと中央政府の地方財政への関与、地方税改革と補助金改革、改革の提言を検討する。ここで、著者は、現代イギリス地方税改革研究のための分析視角として、地方団体の独立税主義の意義と、支出の自主的な決定権限、つまり、地方団体が地方税率を決定し地方歳出の水準を決める、という点の重要性が確認される。

ここでは、地方自治体が自らの機能を統一性を持って実行しようとするなら、それにあてる歳出の水準と方法の実現のためには、地方団体が財政責任を持つ地方税を通して財源調達する責任を負うべきことが示される。

第二章 地方税率制限への道 においては、労働党政権下の地方財政政策がレイト税率の急増と補助金の増大をとめない、補助金配分方法の変更と補助金の削減を意図する改革案が台頭する背景を明らかにする。そして、1977年緑書「地方財政」が地方所得税の導入を拒否し、中央政府と地方自治体のパートナーシップや単一補助金制度の拡充に重点を移し、地方税改革においては、レイト負担の軽減など、消極的な

対応に終始したことが指摘される。そして、保守党政権の発足と地方歳出の削減が進み、1981年度に、新しい包括補助金制度が導入され、補助金制度をとおした地方歳出の統制が試みられ、1983年白書以後、補助金削減に伴う地方税率の急増に対応するために、超過支出団体への地方税率の統制（rate capping）が実施に移される過程が実証される。

第三章 人頭税の政治経済過程 においては、人頭税構想の形成過程を背景や内容に即して検討し、1986年緑書「地方自治体への支払」の論理の分析を通して、地方財政改革と財政責任、事業レイトの改革、住宅レイトの改革と地域住民負担料、補助金制度の改革などが解明される。そして、人頭税の実態分析を通じて、地方税源の縮小、能力原則からの乖離など、地方財政改革における地方財政責任論と利益原則が集権的な税源の集中と補助金を通じた総括的な歳出統制に至ることを示している。

第四章 人頭税の経済学 においては、この地方税改革をイギリス経済学界がどのように評価したのかを、イギリスを代表する経済理論誌である *The Economic Journal* の特集を通じて分析することを課題とする。まず、人頭税導入の経過と改革の方向を基礎に、人頭税における利益原則の適用と地方所得税制度におけるそれとが比較検討され、ついで、人頭税の分配効果が住宅レイトと人頭税の分配上の効果の比較や、地方税と公平性の原則の関係、また、公共選択理論と人頭税の関係に関する論及が行われる。

第五章 カウンシル税の成立 においては、反対運動と人頭税の廃止の経過、1991年協議書「地方自治体のための新税」の論理における集権的財政システムへの明示的な移行と、それに基づいたカウンシル税の提案、導入と実態の分析が行われる。すなわち、人頭税の導入がサッチャー政権の退陣の直接の原因を作り出し、人頭税の廃止、カウンシル税の導入へと至らざるを得なかった過程を取り上げ、1991年協議書「地方自治体のための新税」の論理を分析し、導入されたカウンシル税の現状と問題点に検討を加える。人頭税は1993年度から、カウンシル税、すなわち、居住用資産への課税に置き換えられた。そして、人頭税廃止の過程では、人頭税率の軽減を目的とする多額の政府補助金が投入され、それと抱き合わせのかたちで、地方税率の制限と歳出統制の全地方団体への適用の拡充が起こった。すなわち、従来は予算総額が1,500万ポンドを超える地方団体のみに適用されていた地方歳出と地方税率の制限が、全地方団体に及ぶようになったのである。これによって、1979年の保守党政権誕生時には、地方団体が確保していた地方税率と地方歳出水準の決定権は、失われたと評価しうる。

終章 現代イギリス地方税改革の帰結 においては、「レイフィールド委員会報告」以来20年にわたるイギリス地方税改革について総括的評価を加えて結論としている。

論文審査の結果の要旨

戦前から、我が国の財政学会におけるイギリス地方財政研究は、日本の地方財政制度の改革論におけるひとつのモデルとしてイギリス地方財政制度を位置づけてきた。それは、地方税としての一種の財産課税システム（レイト）を基礎に地方自治の基盤を形成し、かつ、全国的な規模での地方財政調整制度によって地域間の公共サービス格差を是正しようとする理想的な制度と見做された。しかしながら、第2次世界大戦後のイギリス地方財政制度は、レイト中心の課税では、新たな行財政需要に対応できないだけでなく、中央政府を中心とした所得再分配制度と増大する財政需要の圧力を受け、高橋誠教授の分析によれば、

集権と分権の間を揺れ動くに至る。著者は、戦後のイギリス地方財政研究の総括を試みるなかで、高橋教授の指摘のなかに、イギリス地方財政研究の新たな課題が提起されたものと受け止める。

そして、1970年代後半以降のイギリス地方税制改革論や、改革の現実のなかに、地方分権を基礎とした集権制との調整のモデルと言うよりは、むしろ、現代の中央集権型地方財政制度のモデルとなったイギリス地方財政の変貌過程を見出し、その変貌の原因を総合的に解明する。このことは、現代地方財政研究におけるイギリス研究の位置づけが根本的に変化したことを意味し、従来の視点では得られなかった新たな側面に光をあてることとなった。この意味で、本研究は新しい型の現代イギリス地方財政研究の最初の体系的な歴史的研究であり、歴史過程を踏まえた地方財政の理論的研究の嚆矢となった。ここに、本研究の基本的特徴と新たな貢献を生み出す基礎があると言えよう。

著者は、イギリス自治省の原資料の詳細な分析に依りながら、1970年代における労働党政権下のレイフィールド委員会報告をめぐる中央政府の対応や1980年代以降、サッチャー政権が補助金の削減と人頭税(コミュニティ・チャージ)を導入し、従来のイギリス地方自治体の基本的特徴であった独立税主義と地方歳出決定の自主性を制約する中央集権的統制システムを提起したこと、さらに、サッチャー退陣後のメージャー政権は、人頭税に代わるカウンスル税を導入するとともに、自治体の税制と歳出計画への統制制度を確立するに至る過程を実証的に解明した。従来の研究が補助金制度を中心とするものが多かったのに対して、財政改革の核心であった地方税制度改革を正面から取り上げたことは、本研究の長所であり、基本的な貢献である。

次に、著者の貢献は、保守党による地方税制改革が、地方税基盤そのものを縮小し、経常歳出に占める地方税比率は、1981年度に、住宅レイトと事業レイトをあわせて45%を占めていたものが、1994年度におけるカウンスル税収入は、経常歳入のわずか17%を占めるに過ぎなくなったこと、さらに、企業への地方課税であった事業レイトは中央政府によって全国一定税率で課税され、基金にプールされ、徴収総額を成人人口を基準にして各地方自治体に配分する、事実上の地方譲与税制度に転化される過程を実証的に明らかにしたことである。これは補助金制度の拡充による中央集権化に焦点を合わせて評価してきた諸研究の水準を抜いて、税源の中央政府への集中化が実現していることを実証し、現代イギリス地方財政改革の基本的特徴を検出したものとして高く評価することができる。

さらに、著者は、分権化が一般的な趨勢であると理解されやすい現代において、時代逆行的ともいえるべき改革が進んだ根拠を解明した。この作業は、税制改革論や現実の改革動向の歴史的な背景の研究と、保守党政権下で、改革の根拠となった理論の検討とその応用の結果に関する実証的な研究によって行われている。

まず、歴史的な背景の研究においては、戦後のイギリス福祉国家の発展が、分権的な福祉サービス供給システムの構築によらず、むしろ、中央集権的な給付行政の展開を軸に所得税の中央政府への集中によって実現されてきた経過が指摘される。この結果、レイフィールド委員会報告が最も重視した地方所得税制度は所得税配分の困難と税務行政の集権制による効率化の確保の要請から労働党政権下で拒否される。このことは分権型福祉国家への転換の困難性を改めて示唆するであろう。

他方、保守党政権下で、税制改革の基礎理論となったのは、地方団体は、限界支出とその費用負担にの

み、完全な自治権を保障されるべきで、このシステムのもとで、利益増と負担増の均等が達成され、利益原則課税は地域の資源を最もよく活用しうる、との主張であった。著者によれば、この理論は現実には、住民一人当たりの必要な最低限度のサービスと、そのための費用負担を全国的な見地から一定の基準をもつ補助金によって行うことを前提として進行したことを示し、この補助金支出への中央統制によって、自治権の拡充ではなくて制限がもたらされたことを示唆する。これを、先の歴史的背景との関連で理解するならば、中央政府に集中された所得税を基礎に地方団体への補助金の拡大と、それへの依存の度合いを高める形で、歳出への統制が拡大されることになろう。著者の実証研究成果の貢献の重点のひとつはここにあり、現代の集権化構造が集権型福祉国家と分権的利益原則課税の推進に依存していることを示した。

同時に、本論文は、地方税制における利益原則の検討を行う際、個人所得課税の領域を中心としているので、企業に対する利益課税の効果への考究が今後の課題として残されている。また、公共選択理論の吟味にあたって、所得の再分配をめざす能力原則の税制と、限界サービスと限界課税の均等をめざす利益原則の税制との関係を、地方団体レベルでいかに処理するか、などの問題も今後の一層の研究を必要とするであろう。

しかしながら、これらの点は、今後の研究課題というべきものであって、詳細な1次資料の検討と、税制度の歴史的な発展の画期を踏まえた地道な研究によって、イギリス地方税制度の研究に、新たな視点から接近し、今後の当該分野の研究において、普遍的な性格をもつ貴重な貢献を行った本論文の価値を何ら損うものではない。

よって、本論文は、博士（経済学）の学位論文として価値あるものと認める。

なお、平成9年2月24日、論文内容とそれに関連した試問を行った結果、合格と認めた。