

第1章

財政分権化のアジェンダ

神野 直彦

第1節 集権から分権へのパラダイム転換

地方分権を推進することが世界的に大きな流れとなっている。政府は複数の主体から構成される。もちろん、国民国家（national state）である中央政府そのものも、複数存在する。しかし、「国」という中央政府も一つの主体ではなく、ピラミッド状の多層構造を形成する複数の主体から成り立っている。つまり、一つの国の政府は、一つの中央政府（central government）と多数の地方政府（local government）とから構成されている。

このように政府を複数の主体としてとらえると、そこに政府間関係（intergovernmental relations）が生じる。この中央政府と地方政府との政府間関係を集権型から分権型に改めることが地方分権である。

地方分権というトレンドは、世界同時進行的に発生しているということができる。地方分権への世界的トレンドを決定づけたのは、1985年にヨーロッパ評議会（Council of Europe）が「ヨーロッパ地方自治憲章」を制定したことにある。現在ではヨーロッパ45カ国のうち32カ国が「ヨーロッパ地方自治憲章」を批准している。

こうした地方分権の世界的トレンドは、一世紀にわたって君臨してきた国民国家が

衰微し、黄昏時を迎えていることに起因しているということが出来る。グローバリゼーションという言葉が、こうした国民国家の黄昏という現象を象徴している。

しかし、市場経済は国境を越えて外延的に拡大してだけでなく、これまで家族や地域社会の共同行為によって担われていた生活領域にも侵入し、家族や地域社会の共同生活機能を縮小させてしまう。ところが、家族や地域社会の共同生活機能は、人間の生活を保障するセーフティ・ネットとしての役割を果たしている。市場経済では所得を獲得できない幼児や老人でも、家族の共同生活機能によって生存していくことが可能となっていたのである。

しかし、そうした家族や地域社会の共同生活機能が縮小し、弱肉強食の競争原理にもとづく市場経済が一方的に拡大していくと、社会が崩壊しかねない。そこで社会のコントローラーとしての政府が、家族や地域社会の共同生活機能を吸収して、セーフティ・ネット機能を果たさざるをえなくなる。

しかし、このように政府のセーフティ・ネット機能への要請が高まっても、国民国家はその機能を縮小させている。拡大する市場経済に対して、むしろ国民国家の枠組みを弱めようとする動きが明瞭になっている。それはヨーロッパにおける超国家組織としての EU の発展が、雄弁に物語っている。とはいえ、政府機能強化の要請も高まっている。そのためヨーロッパでも、一方で超国民国家組織に国民国家の機能を吸収する動きをすすめながら、他方で地方政府の機能強化をはかろうとしている。

ヨーロッパ地方自治憲章の制定は、こうした動きを象徴している。つまり、この「世紀転換期」に国民国家の機能が上方と下方に分岐していくグローカリゼーション (glocalization) という現象が生じたのである。

グローバリゼーションとは市場経済が国民国家の枠組みを越えて拡大していく現象を表現している。というよりも、国民国家が市場経済に加えている「規制」の規制緩和や、国民国家の経営する国営企業の民営化という政策が推進されることによって、国民国家の機能が小さくなる国民国家の黄昏という現象が生じていたのである。

政府の経済である財政も、政府間関係と対応して政府間財政関係を形成している。しかし、これまでの財政学をながめると、経済発展に伴い財政は中央集権化するという、中央集権パラダイムが支配的であったということが出来る。

ワイマール期からナチス期にかけて活躍したポーピッツ (W. Popitz) は、「上位機関の財政の取引力の法則」ともよばれるポーピッツの法則を唱えている。つまり、経済政策や社会政策を全国統一的に実施する必要があるため、財政には主要財源が中央政府に吸引されていく中央集権化傾向があることを明らかにしたのである。

イギリスのピーコック (A. Peacock) とワイズマン (J. Wiseman) も、戦争や恐慌などの社会的変動を契機に経費や租税負担の水準が飛躍的に上昇するという転位効果 (displacement effect) とともに、中央政府の財政が地方政府の財政を吸収していくと

いう集中過程（concentration process）の存在を実証的に証明している。つまり、支出面で地方政府の支出に対して中央政府の支出が、税収面で地方税の収入に対して国税の収入が、相対的に増加していく現象のあることを実証したのである。

ピーコックとワイズマンは、こうした集中過程が必然的に生じていく根拠を、均一的な公共サービスと行政の効率化が求められていくことにあると説明している。このようにポーピッツにしろあるいはピーコックやワイズマンにしろ、経済発展につれ、全国的に統一化され、均一化された行政が求められ、かつ行政の効率性という点からも、財政には中央集権という法則性が存在すると理解していたのである。

第2節 地方政府機能の拡大

理論的にいっても中央政府に比べ地方政府では、財政の機能が限定されるという財政連邦主義（fiscal federalism）が、オーツ（W. Oates）やマスグレイブ（R. Musgrave）によって唱えられてきた。この財政連邦主義では財政機能を、資源配分機能、所得再分配機能、経済安定機能の3つに分類したうえで、地方財政では所得再分配機能と経済安定機能を担うことができないと考える。つまり、中央財政が3つの財政機能をすべて担うのに対し、地方財政は地域住民の消費する地方公共財を供給するという資源配分機能に限定されると主張している。

所得再分配機能を地方政府では果たすことができないと考えているのは、所得再分配政策を地方政府ごとに実施し、そこに格差が生じれば、富裕者の流出あるいは貧困者の流入などという人口移動が発生してしまうという理由による。しかも、社会保障や社会福祉にかかわる所得再分配政策は、ナショナル・ミニマムを準拠基準とすべきで、それぞれの地方政府ごとに格差を生じさせるべきではないという根拠が、これに加わる。

経済安定化機能についても、地方政府にはその機能を果たすために財政収支を操作する能力が備わっていないと考えている。不況克服のために地方債を発行するとしても、国債ならば内国債であるかぎり、それを同じ国民が所有していることになる。ところが、地方債は同じ地域社会の住民が所有しているわけではない。そのため地方債が償還されるときには、地方債を償還する地域社会から地方債を所有している地域社会への所得移転が生じるという明確な負担が残されてしまう。しかも、地方債では起債による公共サービス供給の利益を享受しておきながら、償還のために増税が実施される時期には、他の地域社会に移動してしまうという食逃げ効果の発生という危険もある。

それだけではない。地方政府は中央政府と相違して通貨発行権限をもっていないため、金融政策と連動して公債政策が展開できない。そのため地方財政と中央財政とで

は、同じ財政赤字といえども、その深刻さが相違することになる。

地方財政の財政機能が限定されるという議論を見てくると、その重要な根拠は中央政府が国境を管理する政府なのに対して、地方政府が境界を管理しない入退自由なオープン・システムの政府だという点にあることがわかる。地方財政が所得再分配機能を担えない理由も、地方政府が入退自由な政府だからである。地方政府が所得再分配機能を強めようとして、累進所得税や法人利潤税を地方税で課税し、その課税を強化しようとするれば、入退自由な地方政府では富裕者や法人企業が、他の地域社会へと移動してしまうことになる。

国境を管理している中央政府であれば、入退自由ではないため、累進所得税や法人利潤税が容易に課税できる。しかも、累進所得税や法人利潤税は収入の所得弾力性が高く、景気変動に伴い激しく変動するため、景気変動に対する自動安定化機能（ビルト・イン・スタビライザー）の手段ともなる。こうして中央政府は国境を管理する政府であるがゆえに、所得再分配機能や経済安定化機能に必要な手段を手に入れることができる。もちろん、経済安定化機能についていえば、地方政府に財政収支を操作する能力が備わっていないと考えられているのも、地方政府がオープン・システムの政府であるために生じる地方債をめぐる問題に起因しているのも、すでに述べたとおりである。

中央集権パラダイムを支えるもう一つの論理は、全国的統一化や均一化が求められる公共サービスの領域の拡大が、歴史的にも必然的帰結だという論理である。それは福祉や生活保障については国民全体に対して、中央政府がナショナル・ミニマムを保障するという理念と結びついている。「福祉国家のバイブル」といわれる1942年のベバリッジ（W. Beveridge）報告でも、社会保障省を設立し、そこにそれまで地方政府が実施してきた福祉機能を吸収していくことを勧告している。

しかし、こうした中央集権パラダイムは、国民国家の黄昏という現象が生じている中で崩れようとしている。ボーダレス化あるいはグローバル化がすすみ、国民国家が国境を管理する能力が希薄化してしまう。そのため中央政府が累進所得税や法人利潤税の課税を強化しようとする、一瞬のうちに資本は国境を越えて海外へフライトしてしまう。

そこで国税の改革でも、累進性を弱め「広く薄い負担」に、さらには「所得から消費へ」という方針を掲げざるをえなくなる。つまり、中央政府も国境を管理する能力を喪失し、地方政府と同様に、所得再分配機能や経済安定化機能を果たす能力を弱体化させてしまっている。

もちろん、中央政府が所得再分配機能を弱めると、中央政府がナショナル・ミニマムを保障する能力も衰えていく。これまでの中央政府は、貧困者に限定して提供する選別的サービス（selective service）によってナショナル・ミニマムを確保してきた。し

かし、こうした選別的サービスの財源は、富裕者への課税によって調達してはじめて意味がある。そうした課税は国境を管理する中央政府だから可能であるために、中央政府がナショナル・ミニマム実現の責任を引き受けてきた。しかし、中央政府による富裕者への課税が困難となるや、中央政府のナショナル・ミニマム保障能力も弱まらざるをえない。

貧困問題が解消されていくと、選別的サービスへの財政需要は弱まる。ところが、選別的サービスの財政需要に代わって、普遍的サービス (universal service) の財政需要が高まっていく。

それはすでに指摘したように、家族や地域社会の共同生活機能が縮小してきたからである。つまり、家族の共同生活機能として営まれてきた幼児の育児や老人の扶養などが、公共のサービスのサポートなしには困難になってきている。もちろん、家族の共同生活機能として実施することが困難であっても、地域社会の住民の共同作業や相互扶助によって、これまでは実行されてきた。しかし、そうした地域社会の共同生活機能も今や衰退してしまっている。

そこでどうしても政府が、公共サービスによって共同生活機能を代替し、あるいはサポートせざるをえない。こうした本来的に地域社会の共同作業や相互扶助によって実施されるような公共サービスは、貧困者に限定して供給される選別的サービスではなく、地域社会の住民の誰もが普遍的に享受する普遍的サービスとなる。もちろん、育児や養老に限らず、医療や教育という対人社会サービスが、普遍的サービスとして要求されていく。

こうした対人社会サービスは、中央政府では効率的に供給することができない。選別的サービスであれば、全国的に画一した基準で貧困者を限定し、全国画一的な基準で所得保障をすればよい。しかも、その中心は貨幣を供給すること、つまり貨幣給付となっていた。ところが、対人社会サービスは地域社会ごとに家族などの共同生活機能の実情に対応して、そのニーズが相違する。したがって、中央政府が提供しようとするれば、地域社会ごとに先機関を設置して提供せざるをえなくなってしまうのである。

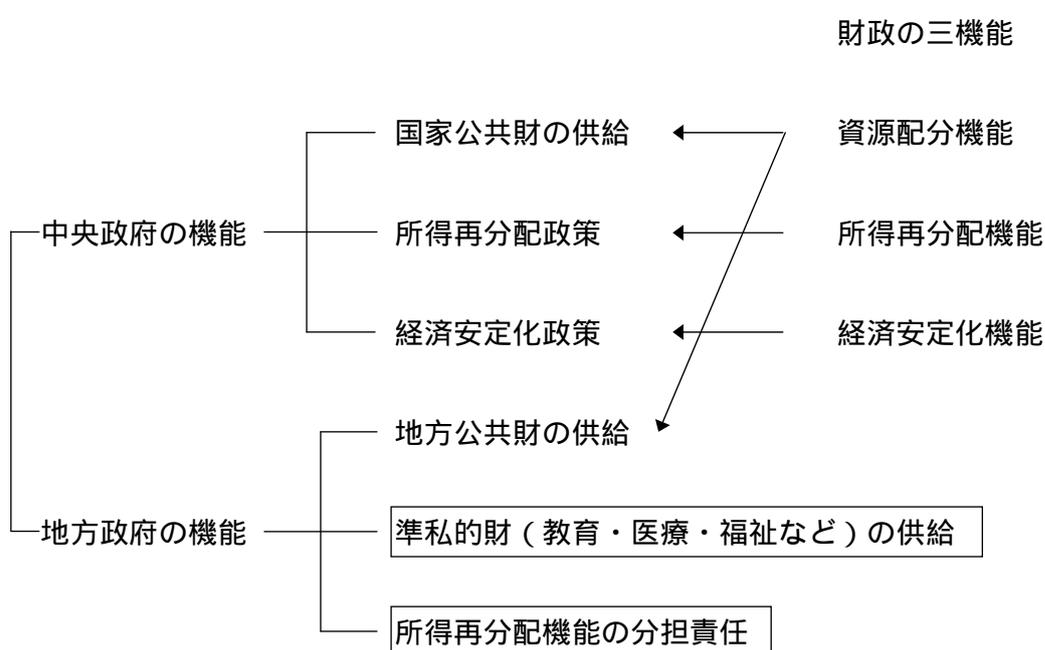
しかし、こうした対人社会サービスは、住民の意思決定への参加の機会に乏しい中央政府では把握することができない。住民の決定への参加が容易な身近な政府である地方政府が、住民の決定への参加のもとにニーズを把握し、その供給を決定していくしかないのである。

地方分権の推進の背後には、地方政府機能の拡大がある。これまでの連邦財政主義では中央政府が資源配分機能に、所得再分配機能と経済安定化機能を担い、地方政府は資源配分機能のみを担うとされてきた。つまり、資源配分機能として中央政府は防衛などの国家公共財を提供するのに対して、地方政府は警察などの地方公共財を提供

するけれども、所得再分配機能と経済安定化機能は中央政府が担うとされてきたのである。

ところが、地方分権のパラダイムは、グローバリゼーションの展開にともなって、地方政府は図1に示したように対人社会サービスという準私的財を提供する責任を負うと考えられるようになってきた。つまり、対人社会サービスの提供によって所得再分配機能の責任を地方政府も分担すると位置づけられるようになったのである。

図1 拡大する地方政府機能



* の囲みは付加・拡大される地方政府機能

もっとも、こうした動きはヨーロッパの先進諸国で生じている。発展段階的に考えれば、アジアの発展途上国はまずは現金給付による所得再分配ということになるかもしれないとはいえ、アジアの発展途上国も共時的にはグローバリゼーションに巻き込まれ、地域社会の共同生活機能が縮小していく。そうなれば地方分権は、アジア諸国にとっても喫緊の課題となっていることは間違いないのである。

第3節 政府間財政関係の基礎理論

地方分権という中央政府と地方政府との政府間財政関係にかかわる理論は、日本で

例えば交付税にあたる財政調整（Finanzausgleich）とともに発展する。財政調整とは、第一次大戦の落し子（das Kind des ersten Weltkrieges）」といわれている。それは第一次大戦後のドイツで歴史的、最も民主主義的な国家と賛美されるワイマール共和国のもとで、経済的危機および社会的危機の産物として財政調整制度が誕生したからである。

ドイツで財政調整制度が誕生した時の合言葉は、「ドイツは1つだ」である。経済的危機や社会的危機が激化するもとの、ドイツ分裂の危機を克服するために財政調整制度が産声をあげたからにはほかならない。このように財政調整制度は「危機」と民主主義の産物として登場したのである。

もっとも、財政調整制度を考案したドイツの財政学者ポーピッツによれば、財政調整を広く理解しておく必要がある。今は亡き佐藤進教授の定義によれば、財政調整とは「政府団体間の財政力格差是正と財源保障を目的として、第一次大戦後ドイツ、イギリスを中心に発展し、各国に普及をみている制度」ということになる。ところが、ポーピッツによると、財政調整とは「国とそれを構成する地域団体との財政関係の総体である」と定義されている。

このように財政調整を中央政府と地方政府間、地方政府相互間の政府間財政関係の総体としてみると、財政調整とは政府間財政関係そのものということができる。政府間財政関係の理論は財政調整制度の提起とともに、誕生して発展したのである。

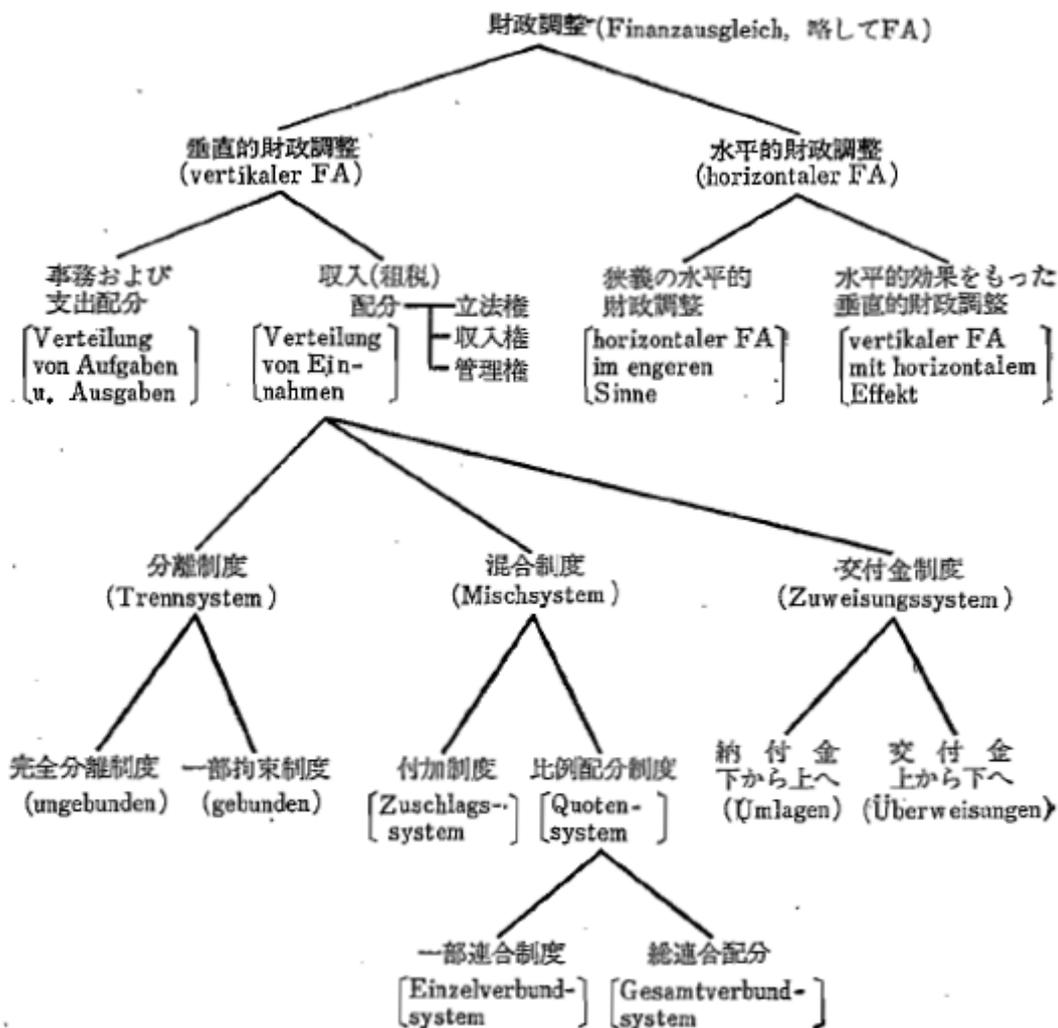
ドイツのワイマール共和国のもとで誕生したポーピッツ以来の財政調整に関する概念を整理すると、図2のようになる。

一つの国の財政は、複数主体の財政から成り立っている。つまり、一つの国の財政は、一つの中央政府の財政と複数の地方政府の財政から成り立っている。こうした中央政府を頂点としてピラミッド状に編み上げられた複数主体の政府間財政関係には、二つのレベルがある。一つは中央政府と地方政府との財政関係であり、もう一つは地方政府間同士の財政関係である。

こうした二つのレベルの政府間財政関係は、図2では垂直的財政調整と水平的財政調整として整理されている。第一の垂直的財政調整とは、中央政府と地方政府間の財政関係を調整することである。第二の水平的財政調整とは、地方政府間の財政関係を調整することである。

中央政府と地方政府との間の財政関係を調整する垂直的財政調整では、二つの調整が必要となる。一つは行政任務を中央政府と地方政府にどのように配分するかということである。図2でいえば、「事務および支出配分」ということになる。もう一つは中央政府と地方政府に配分した行政任務を執行できるように、中央政府と地方政府とに、課税権を配分することである。つまり、国税と地方税との税源配分を決定することである。図2でいえば「収入（租税）配分」ということになる。

図2 財政調整の概念



出典：佐藤 進 [1993]

行政任務を地方政府に配分すれば、地方政府に財政需要が生じる。課税権を地方政府に配分すれば、地方政府に自分の地域社会から税収を調達できる課税力が生じる。この財政需要と課税力を統合して財政力と呼んでいる。

課税力が小さな地域社会でも、それ以上に財政需要が小さければ、財政力は大きくなる。逆に課税力が大きくても、財政需要がより膨大であれば、財政力は小さいということになる。

行政任務と課税権を地方政府に配分すれば、地方政府に財政需要と課税力が生じて、財政需要と課税力とを構成要素とする財政力が生じる。もちろん、地方政府に生じた財政力には、地方政府間で格差が発生する。垂直的財政調整で地方政府間に発生した

財政力格差を是正することが、水平的財政調整となる。

図2で示したように、水平的財政調整には「狭義の水平的財政調整」と「水平的効果をもった垂直的財政調整」がある。「水平的効果をもった財政調整」とは中央政府が国税収入によって、地方政府間の財政力格差を調整する。これに対して、「狭義の水平的財政調整」では、地方政府相互間で地方税収入によって財政力格差を調整し合うことになる。狭義の水平的財政調整は、連邦国家であるドイツの州間や、単一国家ではスウェーデンで実施されている。

日本では水平的財政調整を交付税によって実施している。日本の交付税は国税収入によって地方政府間の財政力格差を是正するため、「水平的効果をもった垂直的財政調整」となる。

第4節 「歳出の自治」と「歳入の自治」

地方分権とは財政面で捉えると、政府間財政関係を分権型に変革することとすることができる。政府間財政関係を分権型に変革するということは、垂直的財政調整において、国民にとって身近な政府である地方政府に行政任務を多く配分すればよい。

したがって、政府間財政が分権型か否かを判断する基準は、中央政府の支出に対して、地方政府の支出が大きいことが基本となる。しかし、地方政府に行政任務を多く配分していたとしても、つまり地方政府の支出の比重が大きいとしても、政府間財政関係が分権型にならない場合が二つある。

一つは、行政任務における「決定と支出との非対応」が生じている場合である。もう一つは「行政任務と課税権との非対応」が生じている場合である。「決定と支出との非対応」とは「決定と執行との非対応」といいかえてもよい。地方政府に行政任務が多く配分され、執行は地方政府に委ねられているけれども、行政任務に関する決定権を中央政府が握っている場合がある。

第二次大戦後に定着した日本の地方財政制度では、こうした「決定との非対応」が生じていた。つまり、行政任務に関わる決定は、中央政府が握り、地方自治体はその決定に従って執行するだけという仕組みが形成されていたのである。

中央政府が決定し、地方政府に行政任務を執行させていくという仕組みの基軸は、機関任務事務にあった。もっとも、地方政府の「長」を中央政府の機関と見做して、事務つまり行政任務を委任する機関委任事務は、2000年4月から施行されている地方分権一括法によって廃止されている。とはいえ、機関委任事務の廃止は中央政府が決定し、地方自治体が執行するという仕組みの外壁を崩したにすぎない。その仕組みを支えている支柱は存在しているといわなければならない。

というのも、地方政府の事務つまり行政任務は、決定受託事務と自治事務に分割さ

れているけれども、自治事務といえども法令つまり法律、政令、省令で詳細に規定してしまえば、地方政府はそれに従って自治事務を執行せざるをえないからである。介護保険は自治事務である。とはいえ、法令で詳細に規定してしまえば、地方政府に全国画一的基準で介護保険を執行させることが可能なのである。

地方政府に行政事務が多く配分され、地方歳出が中央歳出よりも大きいとしても、政府間財政関係が分権型ではない場合が生じるもう一つの非対応は、「行政任務と課税権との非対応」である。

「行政任務と課税権との非対応」とは地方政府に事務権限つまり行政任務を多く配分しながら、それに対応した課税権を設定しないことをいう。日本では支出つまり行政任務を中央政府と地方政府に、4対6あるいは3対7で配分しながら、税源配分では国税と地方税が6対4あるいは7対3と逆転して配分されている。

つまり、日本の地方政府には地方税という自主財源が地方政府の行政任務の執行を可能にするように設定されていない。そこで地方政府は行政任務を遂行するために、補助金という中央政府からの財政移譲に依存せざるをえなくなる。そうすると、財政移転を獲得するために、地方政府は中央政府の前に跪かざるをえなくなる。

「行政任務における決定と執行の非対応」が生じていることは、地方政府に「歳出の自治」がないことを意味している。それをここでは財政裁量権 (fiscal discretion) と呼んでおく。

「行政任務と課税権」の非対応とは、地方政府に「歳入の自治」がないことを意味している。それをここでは財政自主権 (fiscal autonomy) と呼んでおく。

財政間財政調整を中央政府と地方政府との歳出比率だけで判断しても意味がない。地方政府に「歳出の自治」があるか否か、地方政府に「歳入の自治」があるか否かを問わなければならない。つまり、「歳出の自治」という財政裁量権と、「歳入の自治」という財政自主権という複眼的視点から判断する必要がある。

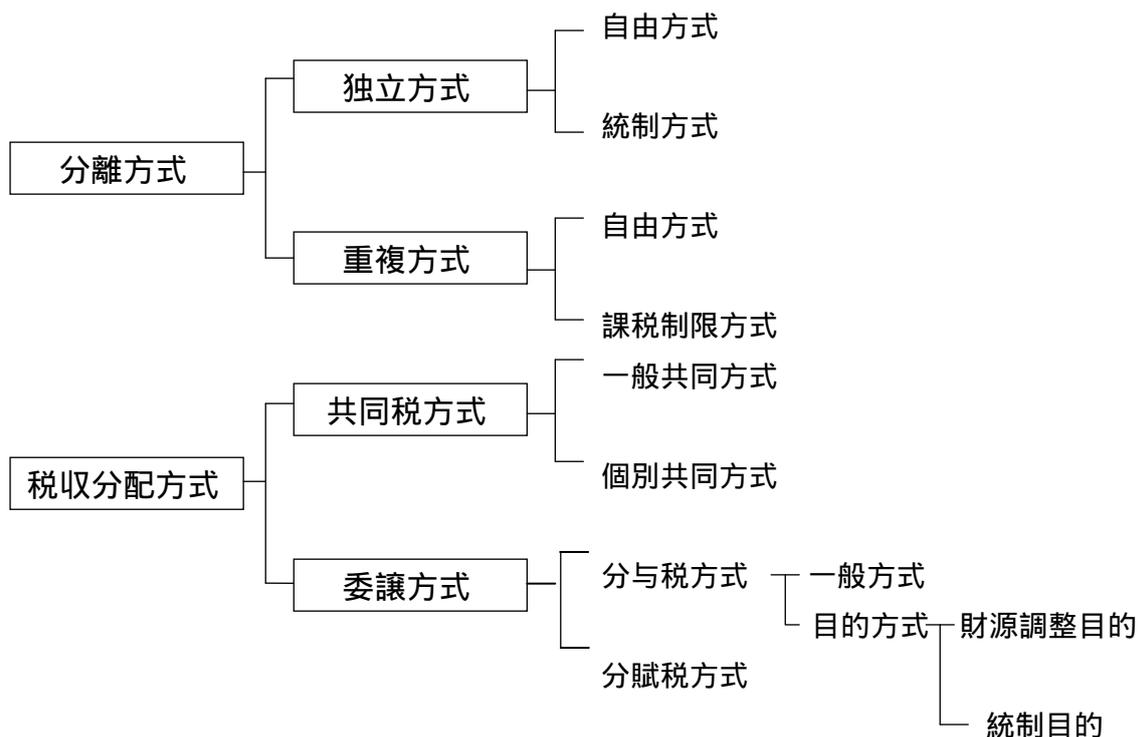
第5節 課税形態と租税統制

グローバリゼーションのもとで地方政府の分担の推進が必須となるとして、「歳入の自治」を拡大すること、つまり財政自主権を拡大することのためには、地方政府は課税権を拡大することがポイントになる。ところが、図2に示したように、課税権とは立法権、収入権、管理権という三つの構成要素から成り立っている。管理権とは徴税権といってもよい。つまり、課税権とは租税を課税するかを決めることのできる立法権、租税の収入を受け取ることのできる収入権、それに租税を徴税することのできる徴税権とから成り立っている。

地方税は国税との関係で、大きく三つの形態に分類することができる。図2でいえ

ば、分離制度、混合制度、交付金制度となるが、図3でまとめ直すと、独立方式、重複方式、税収分配方式の三つである。独立方式とは国税とは全く別の租税を、地方税として課税する方式をいう。次の重複方式とは、国税と同じ租税を地方税でも重複して課税する方式を意味する。

図3 地方税の形態



独立方式と重複方式は分権方式とまとめられるのに対して、税収分配方式とは一つの租税の税収を中央政府と地方政府とで分け合う方式をいう。税収分配方式には共同税方式と、委譲方式とがある。

共同税方式とは、文字どおり一つの租税を、中央政府と地方政府とで共同で課税する方式である。共同税方式では立法権を中央政府と地方政府とで共同もっている。そうすると、どのような租税を共同税として課税するかを、中央政府と地方政府とで共同決定する必要があるため、ドイツのように中央政府と地方政府の共同意思決定機関が必要となる。

もちろん、共同税方式では収入権も中央政府と地方政府でシェアしている。ドイツの共同税方式では徴税権は、州つまり地方政府が握っている。

委譲方式は分与税方式と分賦税方式に分かれる。分賦税方式とは中央政府と地方政府とで税収を分配する租税を、地方税として地方政府が課税し、税収の一部、あるいは全部を中央政府に分配する方式である。つまり、分賦税方式では立法権と徴税権を地方政府が握り、収入権を中央政府がもっている。地方政府が中央政府に上納する中

国の請負制は分賦税方式ということができる。

分与税方式は分賦税方式とは逆に、中央政府と地方政府とで税収を分配する租税を国税として課税し、税収の一部あるいは全部を地方政府に分配する方式である。立法権と徴税権を中央政府が握り、収入権の全部あるいは一部を地方政府がもつ。同じ地方税であっても、税収分配方式よりも、分離方式のほうが分権的である。分離方式でも重複方式よりも、独立方式のほうが分権的である。日本でいえば、地方交付税と地方譲与税が分与税方式の地方税ということができる。

租税は租税主体と租税客体という二つの要素から成り立つ。租税主体とは誰が租税を納めるのか、誰が租税を負担するのかという納税者や税負担者を意味する。これに対して租税客体は課税客体ともいわれ、租税が課税される事実をいう。所得税であれば所得を獲得したという事実、酒税であれば酒を造ったという事実をいう。租税主体に課税客体という事実が生じれば、租税が課税されることになる。

この課税客体を数量化すると課税標準となる。所得税であれば所得がこれにあたる。課税標準に税率をあてはめると、税額が算出できることになる。したがって、独立方式とは課税客体あるいは課税標準を異にする租税を、国税と地方税とで設定する方式であり、重複方式とは同一の課税客体あるいは課税標準に、国税と地方税を設定する方式だということができる。

日本の地方税では都道府県税では道府県住民税と事業税、市町村税では市町村住民税と固定資産税が中心となっている。道府県民税、事業税、市町村住民税は、国税の所得税や法人税と課税標準がほぼ同一となっているため重複方式という性格が強い。固定資産税は独立方式だといってよい。

しかし、分離方式では課税標準が国税と独立しているにしろ重複するにしろ、地方政府の意志で課税標準と税率が設定できるので分権的だということができる。しかし、分離方式であっても課税否認 (tax denial) と、課税制限 (tax restriction) という租税統制が加えられていると、分権的ではないのである。

課税否認とは地方政府がどういう課税標準に課税するかという権利を否認することである。日本では課税否認は二段階で実施されている。第一段階として中央政府が地方税として課税できる租税を、地方税法に制限列挙している。第二段階として地方税法に列挙された租税以外の租税を地方政府が設定しようとする場合には、中央政府と協議し、同意を必要としている。

中央政府が地方税の税率を設定することに対して統制を加えることを、課税制限という。最も強力な課税制限は、一定税率である。一定税率とは地方政府に、中央政府が設定した税率以外で課税することを許さない税率である。日本では一定税率は軽油取引税のように、地方政府間の税率の差が経済取引を混乱させてしまう危険性のある間接税を中心とする租税に限定されている。

しかし、日本では主要な地方税についても通常よるべき税率として標準税率が設定されている。もちろん、地方政府が財政的に特別な事情で必要性を認めれば、標準税率で課税しなくてもよい。ところが、標準税率以外に制限税率が主要な地方税には設定されている。制限税率とは、それを超えて地方政府が税率を設定できない税率である。標準税率を超えて地方政府が課税することを超過課税というが、この超過課税も制限税率を超えて行うわけにはいかない。もちろん、地方政府が税率を自由に設定できる地方税もあり、その税率を任意税率という。しかし、任意税率による地方税は、水利地益税のような微細な地方税に限定されている。

以上のようにみえてくると、「歳入の自治」つまり財政自主権にとって、地方税のウェイトが高いことが重要な要素であることは間違いない。しかし、地方税のウェイトが高いということだけではなく、地方税の課税形態と地方税の課税に対する租税統制を分析しなければ意味がないといえることができる。

第6節 地方税拡大のシナリオ

「歳入の自治」と「歳出の自治」は相互に関連している。地方税のウェイトが低く、あるいは地方政府の意思決定にもとづいて地方税が課税できず中央政府に統制されていると、地方政府は新規に企画した事業の財源を増税や新税創設によって調達することが困難となる。そこで登場するのが地方債である。ところが、地方債の起債にも中央政府が厳格な統制を加えている場合がある。

地方政府がみずから企画した新規事業の財源を、増税や新税創設あるいは地方債の起債に求めようとしても、それが中央政府の統制によって思うにまかせないとすると、中央政府からの財源の移転に頼らざるをえない。中央政府から地方政府への財源の移転は、一般には補助金と総称され、それは一般補助金と特定補助金に区分される。一般補助金とは地方政府が用途を限定されずに使用できる補助金であり、特定補助金とは用途が特定化されている補助金である。日本でいえば地方交付税が一般補助金である。

地方交付税のような用途を指定しない一般補助金を中央政府が地方政府に交付する目的は、財政力格差の是正にある。地方政府には財政力の豊かな地方政府もあれば、財政力の乏しい地方政府もある。こうした財政力格差を是正することを財政調整という。

財政力は課税力と財政需要という二つの要素によって決定されると考えられる。つまり、財政需要に対して税収調達能力のない地方政府の財政力は貧しく、逆の状態にある地方政府の財政力は豊かだといえることができる。こうした財政力格差を是正するように、一般補助金は交付される。

もちろん、特定補助金よりも一般補助金のほうが分権的である。新規企画事業の財源を補助金に求めると、中央政府の企画した事業を、地方政府は実施するしかない。あるいは、地方政府が企画した新規事業に比較的近い補助事業を選択するしかない。しかも、特定補助金は交付にあたって細部にわたる補助条件がつけられてくる。つまり、地方政府は自分の企画した事業を放棄し、中央政府が企画した事業の中で妥協可能な事業を実施するしかないのである。しかし、そうだとすると中央政府の策定したルールによって配分されるため、地方政府の裁量で増額することはできない。したがって、地方政府が事業の財源を、一般補助金の増額によって捻出するという余地はないのである。そこで地方政府はいきおい特定補助金の獲得戦略に走ることになる。

このように「歳入の自治」が制限されると、「歳出の自治」も制限されることになる。もっとも、地方税のような自主財源がなくとも、使途の定めのない一般財源があればよいという一般財源主義もある。

一般財源主義が自主財源よりも財政移転を重視するのは、地方政府間に財政力格差が存在しているからである。しかし、一般財源主義は「歳入の自治」がなくても「歳出の自治」は成立するという考え方である。しかし、一般財源主義では地方政府は財政規模を自主的に決定できなくなってしまう。子どもが親からの仕送りで生活している以上、子どもは親から自立できない。それと同様に、一般財源主義では、地方政府は中央政府から自立し対等の関係に立つことはできないのである。

地域共同の意志決定にもとづく公共サービスのニーズが高まっているという認識に立てば、地方政府が自分の地域社会からみずからの意志決定にもとづいて財源、つまり地方税を拡充する自主財源主義を基本戦略とせざるをえない。しかし、自主財源主義に立つとしても、包括的な行政水準のナショナル・ミニマムを保障するという「中央政府の責任 (central responsibility)」は残ると考えられる。すなわち、目指すべきゴールは、中央政府の財政保障責任に補完された自主財源主義ということができる。

国税と地方税とにどのように税源を配分するかという基準には、税源移動性基準と政府機能基準とがある。

伝統的な地方税論によれば、地方税には不動産税や人頭税が適していると考えられてきた。それは地方税には、移動性のない課税客体に課税すべきだと考えられてきたからである。これが税源移動性基準の税源配分である。

しかし、こうした地方税では、分権社会の地方財政を支えきれないし、またそれを限定する必要もない。というのも、課税客体の移動性に着目した国税と地方税との税源配分論は、中央政府が国境を管理する政府であり、地方政府が国境を管理しない政府だという弁別基準にもとづいている。しかし、いまや国民経済はボーダレス化している。そのため地方政府が中央政府の機能を吸収せざるをえなくなっている。そうすると、課税客体の移動性のない不動産税や人頭税では課税ベースが小さく、財政

需要を充足することができない。

課税客体の移動性ととともに、地方税と国税との税源配分の基準として用いられてきた基準は、政府機能基準である。つまり、所得再分配機能や経済安定化機能は、中央政府が担うという前提のもとに、累進所得税や法人税という基幹税を国税に設定することが正当化されてきた。ところが、こうした政府機能基準も、中央政府が国境を管理する政府であることを前提にしている。しかし、いまやこうした条件は失われている。そのため国税でも、所得から消費へ、「広く薄い」課税へという合言葉が改革の指針となりつつある。

このように国税に配分されている基幹税がいまや、応能原則にもとづくというよりも、応益原則にもとづく課税へと鑄直されていく。応益原則はもともと地方税の課税原則であるとされてきた。ところが、地方税にもとづく応益原則は、ともすれば個別の公共サービスに対応する受益者負担的課税を意味する個別報償的利益説として理解されてきた。しかし、これからの地方税は、公共サービス一般の利益に対応する租税という一般報償的利益説にもとづいてよいと考えられる。

というのも、国税で応能原則にもとづく課税が困難になるということは、中央政府が所得再分配機能を弱めていくことを意味している。地方政府がこれを代わって行う必要がある。しかし、地方政府の再分配機能は現物給付によらざるをえない。そのとき、個別報償的利益説に立ち、受益と負担を一致させようとする、現物給付による再分配は不可能となる。個別の現物給付によって利益を受けるものから、その利益に見合う負担を、料金收入的に徴収してしまうと、現物給付による再分配は不可能となるからである。

こうして地方税が一般報償的利益説に立つことができ、かつ国税の基幹税が利益原則にもとづくようになる、国税の基幹税を地方税に移譲することが可能となる。現代では基幹税は所得税と付加価値税である。そこで所得税と付加価値税あるいは一般消費税をどのように地方税に設定していくかが地方税拡充の基本となる。

国際的に国税と地方税の税源配分をみると、表1のようにスウェーデンでは所得税の大部分を地方税に配分している。一般消費税をみると、スウェーデンでは一般消費税つまり付加価値税を国税に配分している。つまり、スウェーデンは一般消費税を国税に、所得税を地方税にという税源移動性基準を採用しているといえる。

というよりも、スウェーデンでは地方政府の政府機能拡大を可能にするために、税源移動性基準を復権させ、所得税と付加価値税を基幹税の両輪とする租税体系を築いたといえる。地方所得税の負担率の高さは、地方政府の機能拡大を実現していることを物語っている。

表1 租税収入の対GDP比(2006年)

(単位%)

	所得・利得課税						資産課税		消費課税						その他	
	総額		うち個人		うち法人		中央	地方	総額		うち一般消費課税		うち個別消費課税		中央	地方
	中央	地方	中央	地方	中央	地方			中央	地方	中央	地方	中央	地方		
(連邦国家)																
アメリカ	11.0	26	8.1	21	28	05	02	29	08	40	-	22	08	18	-	-
ドイツ	44	64	37	50	07	14	-	09	67	35	34	30	33	05	-	-
(単一国家)																
日本	63	36	33	18	29	18	05	20	38	14	20	05	17	09	-	01
スウェーデン	37	157	-	157	37	-	14	-	130	-	92	-	37	-	28	-
フランス	107	-	78	-	30	-	09	27	102	08	75	-	27	08	10	16
イギリス	148	-	108	-	40	-	29	17	109	-	67	-	42	-	-	-

注1) アメリカ・ドイツの「地方」は州を含む。

注2) 給与課税はその他、関税は個別消費税に含めた。

注3) Revenue Statistics 1965-2007 (OECD), National Accounts of OECD Countries 1994-2006 (OECD) による。

スウェーデンに対してアメリカは、所得税を国税に配分し、一般消費税は地方税に配分している。つまり、アメリカは政府機能基準で税源配分をしているといつてよい。しかし、地方税としての一般消費税の負担率は低く、地方政府の政府機能拡大を可能にするとはいいがたい。それも一般消費税が現代税制の基幹税である付加価値税ではないことが影響していると考えられる。

ドイツをみると、ドイツでは基幹税である所得税と付加価値税を、それぞれ国税と地方税で二分している。しかも、地方政府の所得税と付加価値税の負担率の高さをみると、地方政府の政府機能拡大を実現するものといつてよい。

財政面での地方分権では、租税体系の基幹税を地方税と国税に、どのように配分するかが基本になる。それは財政自主権の決定的メルクマールとなる。もちろん、課税統制も考慮しなければならない。しかし、「歳入の自治」は「歳出の自治」をも規定することを忘れてはならない。