

# 地方分権改革と税源配分



東京大学名誉教授 神野 直彦

## 地方分権改革の推進

現代の租税制度の基幹税である所得税と付加価値税を、国税と地方税にどのように税源配分をするのかという議論が、1980年代になると、先進諸国で巻き起こってくる。それは世界的に地方分権を推進する動きが台頭してくるからである。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、国際地方自治体連合（International Union of Local Authorities）も同年に、「世界地方自治宣言」を採択したことは、こうした地方分権推進の動きを如実に物語っている。

第二次大戦後に先進諸国が<sup>まね</sup>挙って目指した「福祉国家」は、財政が所得再分配機能と経済安定化機能を発揮して、生活保障の責任を果たす国家だといってよい。ところが、財政が所得再分配機能と経済安定化機能を有効に果たすためには、資本が国境を越えて自由には動かないという条件が必要となる。そのため第二次大戦後の国際経済秩序である「ブレトン・ウッズ体制」では、国民国家の資本統制を容認した固定為替相場制が導入されていたのである。

しかし、石油ショックが生じた1973年に、固定為替相場制が最終的に崩壊し、資本が国境を越えて自由に動き回る変動為替相場制が導入されることになる。資本が国境を越えて自由に動き回ると、高額所得を形成する資本所得に、累進所得税や法人税で課税することが困難になってくる。

しかも、資本が国境を越えて自由に動くグローバル化が推進されると、不安定に変動する世界経済に、国民の生活は激しく

揺さぶられてしまう。そこで国民の生活保障という使命を、中央政府から地方自治体へと移していく地方分権が推進されたのである。

もちろん、そもそも地方自治体は、国境を管理しない入退自由な政府である。そのため累進所得税と現金給付の組み合わせによって、住民の生活を保障することは困難である。

しかし、地方自治体は現物給付つまりサービス給付は提供できる。というよりも、全国一律の基準で提供する必要のある現金給付と相違して、現物給付は地域社会ごとに特色のある生活実態に合わせて提供するため、地方自治体が提供せざるをえないのである。

1973年の石油ショックとともに、自然資源を大量に消費する重化学工業を基軸とする工業社会は行き詰まり、知識産業やサービス産業を基軸とするポスト工業社会へと移行することになる。重化学工業では主として男性が労働市場に働きに行き、主として女性が家庭で育児や高齢者のケアなどを無償労働によって担い、家族の生活を支えていた。そのため失業、疾病、高齢退職などの正当な理由で賃金を失った時に、中央政府が社会保障の現金給付を支給すれば、生活保障が可能となっていたのである。

ところが、ポスト工業社会になると、知識産業やサービス産業の労働市場に女性が急速に進出することになる。そうすると、現金給付を支給するだけでは国民の生活を保障できなくなってしまう。そこで福祉・教育・医療などの現物給付を、地方自治体が提供して国民の生活を保障していくことになる。つまり、中央政府の「現金給付による所得再分配」の

行き詰まりを、地方自治体の「現物給付による所得再分配」によって克服するための地方分権が推進されていく。そうすると、所得税と付加価値税という二つの基幹税を、国税と地方税にどのように再分配するのかが喫緊の課題として浮上してくるのである。

## 二つの基幹税の税源配分論

国税と地方税の税源配分の原則には、大きく二つの原則がある。それは税源移動性基準と政府機能基準である。いずれの基準も中央政府が国境を管理する政府なのに対して、地方自治体は境界を管理しない入退自由な政府だという根源的性格にもとづいている。

税源移動性基準では境界を管理しない地方自治体には、固定資産税のように移動性のない税源に課税することが望ましく、国境を管理する中央政府には移動性の激しいモノに課税する間接消費税が相応しいと考える。移動性が固定資産とモノとの中間であるヒトに対する所得税のような課税は、基礎自治体と中央政府との中間にある広域自治体の租税として配分すべきだということになる。

政府機能基準は国税には応能原則にもとづく租税を、地方税には応益原則にもとづく租税を配分することになる。境界を管理しない地方自治体の財政は、資源配分機能しか担わないのに対して、国境を管理する中央政府の財政は、資源配分機能だけではなく、所得再分配機能と経済安定化機能を担うからである。

ところが、こうした政府機能基準は、二つの基幹税の税源配分を考える際には有効ではない。中央政府の現金給付による所得再分配機能の限界を克服するために、地方自治体の現物給付による所得再分配機能の拡大を目指して、基幹税の税源配分を見直そうとしているからである。

そこで先進諸国における二つの基幹税の税源配分を省察すると、三つのタイプに区別することができる。一つは所得税・法人税を国税に配分し、一般消費税を地方税に配分する

アメリカ型である。これは政府基準にもとづくタイプということができる。もっとも、アメリカでは付加価値税は導入されておらず、小売上税が地方税に配分されているにとどまっている。このタイプでは、地方財政の使命拡大に対応した税収を確保できるかは疑わしい。

もう一つのタイプは付加価値税を国税に、所得税を地方税に配分するスウェーデン型である。このタイプは税源移動性基準にもとづいている。日本はスウェーデンのようにヒトの移動性が小さいわけではなく、昼夜間人口の移動が激しい。そのため地方税を所得税のみに依存することは賢明とは思えない。

三つ目のタイプは所得税と付加価値税という二つの基幹税を、国税と地方税とでほぼ半分ずつ分け合うドイツ型である。日本で地方分権改革を推進するためには、このドイツ型のように二つの基幹税を国税と地方税とで半分ずつ分け合う税源配分を目指すべきだと考えられる。

### 著者略歴

神野 直彦 (じんの・なおひこ)

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、同大学・大学院教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。

著書に『「分かち合い」の経済学』（岩波書店）、『「希望の島」への改革—分権型社会をつくる—』（NHK出版）、『地域再生の経済学』（中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞）、『財政学』（有斐閣・2003年租税資料館賞受賞）、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』（岩波書店）、『財政のしくみがわかる本』（岩波ジュニア新書）、『「人間国家」への改革』（NHK出版）、『経済学は悲しみを分かち合うために私の原点』（岩波書店）等がある。