

地方分権と税源移譲論

内 山 昭

The Decentralization and the Transfer of Tax Source to Local Government in Japan

Akira UCHIYAMA

ABSTRACT

The subject of this study is the issue of decentralization of power which is a focus in Japan as well as in EU countries and so on since 1990's. This paper is divided to two parts which are related to each other. In the former half I pointed out that the tendency of the decentralization is founded on the change of social and economic functions of nation state, and concluded the work of local government has been enlarged, while that of central government reduced in industrialized countries. In the latter half I analyzed the topic of the re-distribution of tax source, that is, its transfer to local government from central one in Japan, and I made some proposals concerning its concrete plan.

はじめに

分権化、すなわち中央政府から地方政府への権限移譲は1980年代から先進国を中心に国際的動向である。1985年における2つの文書、ヨーロッパ評議会(Council of Europe)の「ヨーロッパ地方自治憲章」や国際自治体連合(International Union of Local Authorities)の「世界地方自治宣言」の採択は、この動きを象徴している。

わが国では1990年代に入るとともに、地方分権が再び重要な政策課題の1つとなる。再びというのは、わが国では60年代後半から70年代前半にかけて、地方自治運動が高揚し、中央集権的な行財政システムを打破するに至らなかったとはいえ、それを背景に成立した多数の革新自治体を中心に、福祉・教育などの分野で自治行政が積極的に展開されたからである。95年に地方分権推進法(5年間の時限立法)が制定され、それにもとづいて設けられた地方分権推進委員会は、翌96年3月に中間報告をまとめたのを皮切りに、98年にかけて第1～5次の勧告を行った。これらを受けて政府は「地方分権推進計画」(98年5月)、「第2次地方分権推進計画」を閣議決定し、これを具体化する「地

方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(地方分権一括法、475の法律の改定から成る)が99年7月に成立をみた。

これまでの中央集権的な行財政システムを分権化するためには、「車の両輪」ともいうべき2つの改革が必要だということについて広範な合意がある。⁽¹⁾ 1つは機関委任事務の廃止と中央・地方両政府間の明確な事務配分であり、他の1つは税源再配分、内容的には国から地方への税源移譲である。前者については、地方分権一括法案の成立によっていくつかの問題点を内包しながらも、一応の道筋がつけられたといえる。⁽²⁾ しかし、税源移譲については推進委員会の勧告でその必要性が強調されながら、大蔵省や税務当局などの抵抗によって、具体案が公式に提示されるに至っていない。税源移譲による「歳入の自治」ないし自治体の税財源システムの確立なくしては、真の意味で分権や地方自治の確立はおぼつかない。機関委任事務の廃止にしても、価値が半減し、場合によっては集権を強める要因に転化する危険性すらある。

他方、現実の動きと並行して研究者や関係団体から税源移譲の具体的構想が提起され、その基礎にある原理や妥当性、現実性をめぐって活発な議

論が行われてきた。その代表的なものは神野・金子両教授を中心とする「協力・連帯学派」(以下、連帯学派と略す)の構想と、その対極にある「効率重視学派」(以下、効率学派と略す)のそれである。本稿ではまず、これらの議論の背後にある分権問題の社会経済的基礎を総括するが、それは分権の不可避性や実現可能性の程度を規定するからである。ついで連帯学派の構想を、効率学派のそれとの対比で批判的に検討し、その成果と不十分さを明らかにするとともに、若干の補強的提案を行う。

1. 地方分権の社会経済的基礎をめぐって

1. 国民国家の変容

今日わが国だけでなく国際的に地方分権が重要な政策課題になるということは、そこに各国共通の要因があることを示唆している。他方で地方政府のありようは、その国の歴史的・政治的伝統に強く規定され、国民的特徴を刻印される。したがって日本における分権問題についても、その必然性は国際的共通性とわが国固有の特徴の総括について理解されねばならない。

わが国や西ヨーロッパ諸国といった工業諸国において分権化が問題となるのは、1980年代以降国民国家が大きく変容し、経済社会構造が転換しつつあることを背景とする。この文脈の中で国によって表れ方の差異こそあれ、それまで圧倒的ウエイトないし決定的意味を有してきた中央政府の権限、役割が上下方向に融解し、縮小を余儀なくされているのであり、われわれはここに分権化の究極的基礎を見出す。上方にとは、経済政策などの決定や国際的活動において超国民国家的機関や国際会議の影響力が飛躍的に高まり、各国政府の裁量、選択、そして独自活動の余地が限定されるようになってきていることをさす。下方にとは、中央政府の役割の重要な一部が形を変えながら地方政府に委ねられようとし、あるいは新しい任務が期待されていることである。

20世紀後半の国際経済システムは国民国家という枠をはめられた国民経済を単位とし、したがって資本の国際移動に一定の規制を行いながら、IMF・GATT体制によって為替を安定させ、貿易・資本の

自由化を推し進めるという特徴をもっていた。ここでは政府と主要産業との結びつきは強く、そのために政府の産業政策は重要な地位を占め、また産業の盛衰と国民生活の水準は密接な関連をもっていたといえる。

ところが80年代から情報通信革命と一体的に、経済活動をはじめグローバル化が急速に進展する。世界市場の形成、資本輸出をはじめ国際化はその発生史以来、資本主義の本性であるが、今日のグローバル化の特質は国民国家の国境が低くなり、国際間の通信、交通の制約が著しく小さくなっていることにある。この結果企業活動は地球規模で展開され、また金融自由化の進展によって資本の国際間移動はかつてと比べてはるかに自由になるとともに、国境を超える人々は大量になっている。これを主導してきたのは、アメリカやEU諸国の大企業の活動が1国の枠を超えて広がり、多国籍企業化ないし世界企業化しつつあることに他ならない。

グローバル化は当然のことながら、各国政府に対して多国籍企業が地球という舞台上で活動する上での障害を除くこと、また彼らの間での競争に有利不利がないように、国際市場での共通のルール作りや政策協調を要求する。こうして、これまで各国政府の固有の権限とされてきた政策決定権の重要な一部がサミットなどの国際会議や国際機関、リージョナルな機構・組織に移行し、各国中央政府の権能は縮小するのである。とはいえ、ここでは次の点に大きな注意が払われねばならない。国際的な会議や機関の多くでは、唯一の超大国であるアメリカやこの国を母国とする大企業、大資本がグローバルスタンダードを掲げつつ、支配的影響力を行使していることである。

リージョナルな機構として顕著な発展を遂げているのはヨーロッパ連合(EU)である。それはヨーロッパ議会や代表機関(EU委員会)、共通産業政策から共通通貨ユーロさえもち、一種の連合国家の内実を備えるに至っている。ここでは明らかに、各国政府の独自権限は相対的に小さくなっている。NAFTAやAPEC(アジア太平洋経済協力会議)は、まだ組織や機能の面でEUとの隔たりが非常に大きく、歴史的条件の違いも無視し得ないが、それでもEU

の現実には近未来のリージョナルな機構のモデルを暗示していると考えられるであろう。

2. 地方政府の新しい役割

国民国家の権能の下方への融解は、主として経済社会の構造転換や成熟社会化によってもたらされる。これによって国民国家の内部で中央・地方両政府間の事務・税源配分が実情に合わなくなり、中央政府から地方政府への権限移譲、すなわち分権化が不可避となるのである。神野・金子両教授によると、この分権の不可避性ないし必然性はつぎのように説明される。これまでの政府の役割の重点はナショナルミニマムの確保、つまり中央政府主導の現金給付による所得再分配と画一的なインフラストラクチャの整備におかれてきた。しかし少子高齢社会が形成され、人々の価値観が多様化するにつれて、多様な社会サービス、現物給付の必要が行財政需要において重きをなすようになる。このような行財政需要への対応は中央政府では困難であり、地域住民に身近で、地域の情報を得やすい地方政府の役割であり、そこでこそきめの細かい施策が可能であるとしたのである。⁽³⁾

このような説明は、分権の方向性について盾の半面をついているが、必ずしも十分ではない。というのは、これまで国民国家の政策として重要性を有してきた産業政策、ナショナルミニマムや地域・自治体経営のあり方、官僚主義と結びついた財政の非効率についての言及、総括を欠いているからである。日本の場合に即して神野・金子両教授らの指摘をふまえ、欠落部分を補って考えると、分権化の要因とそれらにそった具体的方向は以下の4点に整理することができる。

第1点は中央政府の産業政策の意義が低下し、府県、大都市をはじめ地方政府の産業政策が重要性を高めることである。第2に、神野・金子両教授らのように福祉的行財政需要が福祉国家による所得再分配、すなわち中央政府（一般会計、社会保険）が行う貨幣給付中心から、それを基礎としつつも多様な社会サービス＝現物給付へのニーズを高めることである。第3に、地方政府すなわち自治体の経営のあり方がナショナルミニマム重視、画一的なインフラ整備への傾斜から、教育文化、

環境の保全・活用をはじめとして地域適合性、独自性追求型へと変化することである。第4に、中央地方両政府を含めて大きな政府に伴う財政の非効率、官僚主義の弊害に対して効率化が追求されてはきたが、集権システムの下では困難ないし限界があるとして、財政効率化の手段として分権化が求められる。特にこれは政府との関係が希薄化しつつあり、自身の負担軽減を図ろうとする多国籍企業グループや経済界主流から強く主張されている。

以上のそれぞれについて、敷衍的に若干の説明を加えておこう。第1の産業政策に関して、グローバルゼーションは同時にボーダーレス・エコミーを目指すということであるから、自国の産業を有利にし、あるいは保護しようとする国民国家単位の産業政策が否定されるのは理の当然である。以前の産業政策は大企業が支配的である基幹産業にその力点をおいてきたが、成長し世界を舞台に活動する今日の多国籍企業が、すでに母国政府の政策的助成を必要としなくなっていることも事実である。だが、このことはすべての産業政策が否定されるということではなく、中央政府に代わって地方政府のそれが前面に登場することを意味する。これはEUを構成する諸国で典型的に見られるように、ボーダーレスによって1国の内外をとわず都市間、地域間の競争が激化し、地域社会を維持し、発展させようとするれば地域と関連の深い産業と地方政府の結びつきが強くなるからである。OECD諸国の中で、わが国やいくつかの国では中央政府の産業政策がまだ一定の役割を果たしているが、かつてと比較すればその意義は著しく低下しているし、その重点は中間政府や大都市政府といった地方政府に移行する傾向にある。⁽⁴⁾

第2点について、20世紀後半の福祉国家の中心任務が所得の再分配にあり、具体的には失業、医療、年金の各給付、公的扶助、児童手当、障害者手当などの貨幣給付に軸点をおいて行われたこと、しかもそれは先進工業諸国で共通に実現した高度経済成長によって可能であったことにほとんど異論がないであろう。とはいえ、ヨーロッパの福祉国家では、職業訓練、老人福祉、障害者福祉、婦人児童福祉、社会教育などの諸施設が整備され、さまざまな社会サービス、現物給付が政府雇用の職員によって、

民間施設の場合には財政負担を通じて提供されていたのも事実である。この点は施設整備や社会サービスの提供がかなり遅れて始まり、低い水準で推移してきたわが国の場合とは相当異なっているといわねばならない。

わが国で福祉施策が、ようやく本格化するのは70年代前半からであったが、80年代に入ると早くも人口高齢化の急進展や財政の制約のために、社会支出の抑制合理化が追求される。この福祉施策の中心はいうまでもなく貨幣給付であり、抑制の主な対象となったのも医療や年金の給付、各種手当などの貨幣的給付であった。そして社会サービス、現物給付の行われる老人ホームや保育所などの福祉施設はきわめて不足し、ホームヘルプなどのサービスは低い水準にとどまっていたのである。しかし、90年前後になると施設の不足や低いサービス水準が大量の寝たきり老人、高齢者の社会的入院といった深刻な社会問題を引き起こすようになり、対応を余儀なくされるようになる。高齢者福祉サービスの体系的整備計画である「高齢者保健福祉推進10ヶ年戦略（ゴールドプラン）（1989）」「新ゴールドプラン」（1994）の策定はその集約的表現であるといえる。社会サービスの提供や現物給付は地域住民の実情に即して行われなければならないことは当然であり、それは住民の暮らしにもっとも近い存在の地方政府においてのみ可能、かつ効率的なのである。

第3の自治体経営のあり方に関しては、90年前後までの基調は中央政府の定める基準にそったハードのインフラ整備に重点をおいてきたといえる。たしかに80年代後半以降の公共施設の建設に、特産の材木などの資源や周辺環境を生かす手法が取り入れられるようにはなるが、全体として個性的な地域づくり、町づくりの枠組みが創造されたとはいえない。自治体の側に自主性、自発性が乏しかったこともその一因ではあったが、根因は明らかに自治行政権限が弱く、財源的に補助金や交付税に過度に依存せざるを得ない行財政システムにあった。したがって財政支出の構造は、人口規模があまり変らない自治体であれば、地域の実情や課題が異なるにもかかわらず、大同小異の状態であった。ハードの面でのナショナルミニマムが

ほぼ達成されたと見られる今日では、自治体経営の重点が人々の多様な価値観に対応して、人々の多様なライフスタイルを可能にする地域づくり、条件整備に移行せざるを得ない。実際にそのような経験は都市農村を問わず、全国の多くの地域、自治体で生み出されている。地方分権一括法の成立によって事務再配分、仕事の分権がおおむね行われた現在、歳入の自治の確保、つまり基幹税の地方移譲が放置されるならば、自治体経営の自主性、多様な展開は著しく制約されることになるのである。

第1～3点は、分権化を不可避としている内容的な要因と方向性を示しているのに対し、第4点は財政効率化の手段としての分権化である。対GDP比でみた政府の規模は西ヨーロッパ諸国と日本やアメリカとではかなりの幅があったことは事実だが、第2次大戦前と比べればいずれも大きな政府であり、財政支出が高水準に達した。問題は、それに財政の非効率と官僚主義が伴ったことである。経済の高度成長期やその終焉後、各国で効率化、合理化が追求されたものの、その効果よりも、成長に伴う税収増や公債への依存が大きな政府を支えてきたのである。

わが国についていえば、80年代に「臨調行革路線」で中央、地方一体として行財政の効率化が強力に追求され、かなりの抑制効果をあげたといえる。しかしそれによって、財政需要の膨張圧力が解消したわけではなく、消失したのでもない。80年代後半から90年代初にかけてのバブル経済期には、大幅な税収増を背景に公共事業費を中心に財政支出が膨張し、同時に「放漫財政」と批判されるほど浪費や非効率が顕著なものとなる。バブル経済の崩壊後は、平成不況と呼ばれる長期停滞が続き、これに対して財政、金融両面から大規模かつ継続的な景気政策が行われてきた。財政面では大量発行の公債を財源として公共事業中心の政策が展開されたが、それは必要な社会資本の整備というより、従来型のそれであったので、浪費的かつ非効率な財政構造をむしろ増幅することになった。この間景気が回復の兆しを見せた97年には、財政再建が課題となり、財政構造改革法が成立（97年11月）する。ところが97年4月からの消費税率の引き上げ（3%から5%へ）を契機に、金融システムの不安

などが重なって景気が再び下降局面に入り、99年から同法は凍結されるに至る。したがって90年代は、財政の浪費や非効率性が拡大し、財政危機が深刻化するとともに、それを放置できないことが明らかになった時期でもある。そして、財政効率化は中央集権的行政システムの下では官僚制の抵抗のために事実上不可能であり、公共サービスと財政負担を連動しやすい地方政府においてはじめてできるとの認識が広がるのである。

手段としての分権化の位置付けは、「協力・連帯学派」と「効率重視学派」の争点の1つであるので、筆者の見解を簡単に示しておきたい。後者にそのような学派名が冠せられるのは、もっぱらこれを分権化の根拠として重視するからに他ならないが、そうであるならば福祉などの施策が抑制縮小され、地域づくりのための社会資本整備ができなくなったとしても、分権の目的は達成されるのである。だがそれは本末転倒であって、地方自治の充実、つまり地方政府や地域住民の自治能力を高め、政策内容を豊かにするのでなければ真の地方分権とはけっしていけない。

たしかに、今日のわが国財政において、中央、地方両政府とも浪費、非効率、官僚主義の弊害がひどいのは疑う余地のない現実である。また地域住民の自己責任、自己決定を原理とする地方分権（＝地方自治）において、財政効率化は集権システムよりその余地、可能性はるかに大きいことも事実である。しかし分権の目的はあくまでも第1～3点で示した政策内容を実現するとともに、民主主義を身近な地域社会で徹底することにある。財政の効率化は、それ自体が目的ではなく、これらの目的のためにこそ求められるのである。この意味において各レベルの自治体当局や地域住民自身、財政の非効率や浪費の除去の取り組みを持続的かつ長期にわたってつづけなくてはならない。効率化をこのように位置づけて成し遂げることは決して容易ではないが、グローバル化と国民国家の変容の現局面で、真の分権をわが手にしようとするれば避けておれない課題なのである。

問題はどのような方法、手法で行うかということである。公共サービスの供給が直接自治体、または自治体職員によって、かつ公費負担で行われる

とき、非効率や官僚主義の弊害が避けられないことはすでに明らかになっていると思われる。これを解決しつつ、必要な公共サービスを質量ともに確保するためには、公共セクター、プライベートセクターと区別される「社会的セクター」の活用によるほかないであろう。社会的セクターには協同組合、福祉法人、教育法人、非営利組織（NPO）、非政府組織（NGO）から、経営自主権を付与された自治体所有の施設、事業団⁽⁴⁾などを含み、それらサービス提供主体は経営責任に裏付けられた自立性を保障されるほか、公費負担を基礎に一定の範囲で料金を設定して活動するのである。財政効率化の位置づけについては、次節で再び言及される。⁽⁵⁾

II. 2つの分権論の対抗

前節で示唆したように、わが国の分権論には、相反する2つの考え方がある。「協力・連帯学派」（以下、連帯学派と略す）と「効率重視学派」（以下、効率学派と略す）がそれである。両者は集権的な現行システムを否定することでは共通しているが、分権の必要性、目的の認識がまったく異なり、税源移譲論においても顕著な違いがある。本稿は連帯学派の税源移譲論の評価を主題とするが、効率学派の分権論や地方税論の検討は、主題の論点をより明確にする上で欠かせない作業である。

1. 効率重視学派の分権論

効率学派の分権論が明瞭かつ簡潔に示されているのは、小渕首相の諮問機関である経済戦略会議の報告「日本経済再性への戦略」（99年2月）である。同報告では「地方主権の確立」すなわち分権の実現が「健全で創造的な競争社会」をめざす4つの柱の1つに位置づけられ、その最大の目的が効率化にあることを次のように述べている。「基礎自治体である市町村の行政サービスに関する提供能力と効率性を大幅に向上させる」ことが最大の眼目であり、その手段として市町村合併を強力に進め、自治体数は現在の3200余から1000以下にすべきだとしている。⁽⁶⁾

この学派の代表者の1人である井堀利宏教授によれば、効率重視は次のように説明される。「地方分権

は無駄な歳出を削減するという点で大きな効果を持つ。----- 行政改革の目的は住民にコスト意識を持たせて、自分たちに本当に必要な公共サービスが適切に提供される効率的な財政制度とそれを運営する政治システムの確立である。そのためにそれぞれの地方政府が政治的、経済的に中央政府から自立して、財政上の意思決定のできる体制づくりが重要である」⁽⁷⁾

現行の集権的財政システムの下では、補助金、地方交付税を通じた国から地方への財政移転によって非効率の行きついた姿であるモラルハザードが生じているとして、分権的な自治体財政の姿を次のように描く。「財政上のモラルハザードを排除するために、地方の必要とする財源は地方税によって賄うる制度に改める」「地方交付税は離島、山間僻地など特殊な場合を除いて段階的に縮小し、地方債についても原則自由化する」⁽⁸⁾

経済戦略会議は自治体の主たる財源となる地方税について、「地方税は、地方公共財供給を効率的にするよう決められるべきである」と述べるのみで、具体案を示していないが、井堀教授などによると、固定資産税と均一住民税（人頭税、筆者注）中心の地方税体系が最も効率的であるとされ、その理由としてつぎのことが強調される。地方税原則としては応益原則を重視すべきだとし、それは「効率性の観点から地方公共財を供給する際には、便益が及ぶ範囲（地域）をできる限り行政区域内にとどめるべきである」ことにもとづく。そして均一住民税と固定資産税を比較して、後者の方がより望ましいことを次のように説明している。「住民税（一括固定税）中心の地方税制では（人口過多地域と過少地域の存在が避けられないので）地方交付税を残さなければ効率的にならない」「地方政府が分権的に課税自主権をもって戦略的に徴税するとき、固定資産税中心の地方税制が効率的になる。

-----（家計の地域間移住がどのようであれ）戦略的かつ自発的な固定資産税の税率決定によって、各地域の地方公共財供給も経済全体の人口分布も最適となる」⁽⁹⁾

2. 協力・連帯学派の分権論

これまでのわが国の政府間関係は「集権的分散

システム」または「柔構造的集権制」という特質を持っていた。換言すると、決定は行財政権限を集中している国、執行は地方という関係であった。⁽¹⁰⁾ この学派にあっては、先に指摘したように分権の不可避性をグローバル化や国民国家の変容に求めていた。というのは国民国家が資本統制権限を喪失し、経済のボーダレス化によって所得再分配機能や経済安定化機能を著しく低下させ、その結果中央政府のオルタナティブとして地方政府に社会防衛の機能、具体的には福祉、医療、教育などの現物給付に重点化したその機能を委ねざるをえなくなるからである。

そして、これからの社会には更に新しい共同性の構築という視点、つまり他者との競争よりも他者との協力を重視する視点が求められるとする。この共同性は、地方政府と家族やコミュニティというインフォーマル・セクター、NPOやNGOというボランタリーセクターとの分担協力関係を創造することによってはじめて可能となるのであり、分権は次のような位置づけを与えられる。第1に、動揺しているこれまでの社会的セーフティネットを新しいそれに張り替え、今求められる共同性を構築するにあたって、パブリックセクターは地方政府をコアに再編する必要がある。第2に、地方政府が地域社会の多様なニーズを住民の意思にしたがって決定できるシステムを作ることであり、このことは複数の社会的公正や平等のあり方を許容しうる多元主義的な民主主義社会への第一歩となる。第3に、地方政府は人々の生活の場におけるセーフティネットであり、社会保障は労働の場におけるセーフティネットであるが、地方分権と社会保障改革はセットで実施しなければ人々の共同性の絆を維持できないし、有効性が著しく低下する。⁽¹¹⁾

この3つを貫いているのは、人々の間の協力と社会的連帯であり、そのキー・コンセプトは神野・金子両教授によって次のように述べられている。「競争至上的な経済システムを突出して拡大させるのではなく、協力や連帯という原理に基づく社会システムとの間にバランスを保つことに、政治が責任をもつという社会像をめざす」⁽¹²⁾ 筆者がこの学派を「協力・連帯学派」と名づけるのは、これに由来する。より広く考えると、分権を地方自治の強化、

民主主義の基礎条件と位置づける一群の研究者は連帯学派として一括できるであろう。

私は連帯学派の分権論に、2つの理由から深く共感する。1つは分権や地方自治を多元主義的民主主義社会の基礎システムとしていることであり、他の1つは、分権による自己決定権と社会的共同性（リスクを共同でシェアすること）の相補関係の確立は、市場システムや資本の破壊的作用に対する防御システムの意義を持つとしていることである。

このような分権とは、顔の見える関係を基盤にして地方自治を形成するという他にない。財政的に言うと、自分の支払った税金が、自分たちの地域社会のために使われるのが見える公共空間を創出することであり、そのために税源移譲による歳入の自治の確立が不可欠なのである。

Ⅲ. 協力・連帯学派の税源移譲論

1. 代表的な税源移譲プラン

歳入の自治とは、地方政府＝自治体はその活動に必要な財源を所管の地域から調達できることである。現実には、都市または都市的地域をはじめ自治体の少なくない部分が中央政府の財源移転に頼ることなく、地方税、公共料金、地方債といった自主的財源で財源を賄えることを意味する。

しかしながら、これまでの自治体財政システムは、全体として「歳入の自治」を欠いてきた。それはほとんどの自治体が中央政府からの財源移転である国庫支出金、地方交付税に依存せざるを得なかったことに端的に表現されている。国庫支出金は自治体の財政支出のあり方を規定し、政府の政策的誘導の手段となってきた。地方交付税は本来、財政調整制度でありながらほとんどの自治体が交付対象となり、また一般財源であるにもかかわらず、国庫支出金の裏負担財源としての性格を色濃く有してきたといわねばならない。

普通交付税の不交付団体は、80年代後半から92年にかけては都道府県で4団体（東京都、大阪府、神奈川県、愛知県）あったが、92年以降1団体（東京都、97年時点）にすぎない。市町村については80年代後半から91年までは170～180団体あったが、92年以降は140～150団体程度（97年度は122）

に減少している。経済力の大きい13の大都市（12の政令指定都市と東京都区部）でさえ、86年から96年にかけて3～5団体（96年は東京都区部、千葉市、川崎市の3団体）にとどまる。

その最大の理由は、自治体が全公共支出の約3分の2（93～97年の5年間平均で65.0%）をになっているのに対して、税源の配分は税収全体の3～4割程度（同38.2%）である。したがって自治体の歳入の自治を確立するためには、国から地方に基幹的税源の移譲が欠かせないことになる。

今日、所得税、法人税、消費税（付加価値税）が国の基幹税であるが、どの税源を、どれだけ地方移譲するか、そして移譲後の国と地方の税源配分の姿をどのように描くかが課題となる。税源再配分の全体像はまだ明らかになっていないが、国税所得税の重要部分の地方移譲について、研究者間に広範な合意があるといえる。その代表的な論者は、伊東弘文、重森暁、神野直彦、金子勝の各教授である。

伊東教授の税源移譲構想は、次の3点に要約できる。⁽¹³⁾

- (1) 所得税と個人住民税を統合し、共通税として府県に設置する地方税庁で徴税する
- (2) 地方交付税相当額（93年、14兆円）にあたる所得税約6割（税率10%、20%部分）を個人住民税に組み替える。税率30%超の累進部分は国税とする
- (3) これによって、財政力指数0.5以上の自治体が不交付団体となる。不交付団体は府県4割、市町村3割弱であり、そこに居住する人口は約70%となる

ほぼ同時期に、重森暁教授は伊東教授に近似の所得税移譲案を提起している。その主な内容は次の3点である。⁽¹⁴⁾

- (1) 所得税と個人住民税を統合し、共通税として地方課税する
- (2) 共通所得税の40%相当分を国への逆交付税とする
- (3) 法人住民税を国税法人税に一本化し、その70%を交付税財源とする

同教授はこの改編による税源再配分の結果を93年度について試算し、個人、法人の所得課税における地方のウエイト（交付税を含む）は従来の54%

から68%に上昇し、歳入全体に占める地方税収入は4割から約5割へ増大することを示している。両教授の所説は、いずれも所得税と個人住民税を共通税化し、地方課税ないし府県の地方税庁で課税すること、そして現行所得税の約60%を地方移譲することに共通性があり、また最大の特徴がある。個人所得への課税を地方政府主体で行うというのは、分権の徹底にとっては大変望ましいが、実現性を考えると難点もまたここに存在する。それは国税体系の根幹に重大な変更を加えるし、中央政府の徴税機構たる国税庁、税務署組織の再編成、一部地方移管が必要となるからである。

これに対して、神野・金子両教授の構想は、所得税の基礎的比例税率部分を地方移譲するというものであり、次の3点を骨子とする。

- (1) 新たな地方税源として、国税所得税の基礎的比例税率部分(10%)を個人住民税に移す
- (2) 個人住民税の税率はできるだけフラットにし、自治体に一定幅の税率操作権を付与する
- (3) 基本的に税収中立とし、所得税の移譲額に見合う補助金を削減する。削減される補助金は、所得税の移譲額に32%を乗じた地方交付税の自動的な減少分とそれ以外の特定補助金の削減から成るこのプランは、移譲すべき税源の条件として示した次の5点に合致するとして、提起された。

- (1) 雑多な小さい税源ではなく基幹税であること
- (2) 自治体が税率決定権を行使しても、中央政府の課税政策や所得再分配政策との調整が比較的容易な税であること(中央政府との調整容易性)
- (3) 制度の移行コストが相対的に低い税であること
- (4) 移譲する税源が地域的に偏在していないこと
- (5) 移譲される税源は21世紀に増加していく対人社会サービス(特に介護ニーズ)に対応関係が強いこと

(2)の中央政府との調整容易性と(3)の低い移行コストの2点を強調しているのは、両教授が実現可能性を十分考慮していることを示している。大きな税源移譲の実現を図る際には、行政技術的制約や制度、機構変更の困難がその障害となるか、あるいはその理由とされることがしばしばある。両教授がそれを回避しようと腐心していることに、私は注目したい。⁽¹⁵⁾

2. 神野・金子構想の評価

両教授は、その構想を税源配分の観点からは次のように説明している。地方政府は現行の個人住民税と所得税の基礎的比例税率部分統合した地方比例所得税(府県所得税、市町村所得税)の課税権と一定の税率操作権を持つ。中央政府は所得再分配政策を担い、所得税の累進税率部分の課税権を持つ。その課税ベースは、地方所得税が労働所得(給与所得、事業所得)、中央所得税が労働所得と資産性所得とされる。

抜本的な税源移譲を行う場合、それが妥当であるか否かは、第1にどれだけの税収が自治体にもたらされ、地方の支出責任とのアンバランスがどれほど回復するかということ、第2に自治体間(都道府県、市町村)、とりわけ都市的自治体と農村的自治体との間の税収格差が拡大しないかどうかということによって判断される。

東京都の地方税財政制度研究会は神野教授の指導の下に、この改革案に沿った「税源移譲のシミュレーション等に関する調査・研究」(1997年5月、以下「税源移譲のシミュレーション」と略す)を行い、興味ある結果を導いている。同シミュレーションは過渡期を考慮して、「ケース①所得税の税率3%分を道府県民税に1%、市町村民税に2%の割合で個人住民税に移す」と「ケース②所得税の税率10%分を道府県民税に5%、市町村民税に5%の割合で個人住民税に移す」という2つのケース(1994年度の決算数値)で行われた。ここでの所得税は、分離課税となっている利子配当の源泉徴収分や長期・短期の譲渡所得の分離課税分を除いたものであり、事実上労働所得税(給与所得、事業所得)に近似のものとなっている。最終的な姿が問題であるので、ケース②が焦点となるが、両教授によると、このシミュレーションは前記2つの基準をクリアしているとされる。

ケース②のモデルでは中央から地方に約10~11兆円移譲され、国の所得税と地方の個人住民税の比率は現行の62.5:37.5から15.5:84.5へと大きく変化する。そして国税と地方税の比率は、現行の62.4:37.6から49.5:50.5へとほぼ1:1となる。このように支出と税収のアンバランスはかなり改善されることになるが、両者が一致するわけでは

いことも事実である。両教授においてもそのギャップの解消は地方交付税の任務であり、その規模は縮小して存続させるとする。

第2基準の税収の地域間格差に関しては、変動係数（標準偏差を平均値で除した値で、分布の散らばり具合を比較する際に用いられる）が一定の低下を示すことを根拠に、個人住民税（地方所得税）における地域間の税収格差がむしろ縮小する

ことに着目している。すなわちケース②において、個人住民税合計で現行の1.37→1.31に、市町村民税では1.40→1.33に、道府県民税では1.29→1.28に低下するからである。しかし、この点だけでは、のちに指摘するように税収の自治体間格差の問題への対応としては説得力が弱いといわざるをえない。（表1、参照）

（表1）所得税の地方移譲による変動係数の変化

1994年 単位/人・百万円

		所 得 税		個 人 住 民 税		合 計
				道 府 県 民 税	市 町 村 民 税	
現 行	合 計	14,398,126	8,633,199	2,424,381	6,208,818	23,031,326
	構 成 比	62.52%	37.48%	10.53%	26.95%	100.00%
	平 均 値	310,867	186,440	52,387	134,053	497,307
	標 準 偏 差	434,774	254,823	67,732	187,146	689,533
	変 動 係 数	1.40	1.37	1.29	1.40	1.39
3% 分 移 譲	合 計	11,191,384	12,101,667	3,580,537	8,521,130	23,293,051
	構 成 比	48.05%	51.95%	15.37%	36.58%	100.00%
	平 均 値	241,572	261,400	77,373	184,026	502,972
	標 準 偏 差	345,938	349,836	99,430	250,452	695,464
	変 動 係 数	1.43	1.34	1.29	1.36	1.38
10% 分 移 譲	合 計	3,708,985	20,194,758	8,205,160	11,989,597	23,903,744
	構 成 比	15.52%	84.8%	34.32%	50.16%	100.00%
	平 均 値	79,885	436,305	177,319	258,986	516,191
	標 準 偏 差	140,092	571,651	226,233	345,477	709,309
	変 動 係 数	1.75	1.31	1.28	1.33	1.37

出所：税額の算出は94年度の各道府県データを基に97年度税制改正における税率及控除額等を用いて行われている
 ・標準偏差とは、各データが平均値を中心にとどの程度散らばっているのかを示す値
 ・変動係数とは、標準偏差を平均値で除した値で、分布の散らばり具合を比較するときに使う
 ・東京都地方税財政制度研究会「税源移譲のシミュレーション等に関する調査研究」1997年5月、による

こうして所得税の基礎税率部分の地方移譲は、(1)地域毎に複雑な形で税率格差が拡大しない、(2)税収の安定性、普遍性、応益性という地方税の3原則に適合的である、という大きなメリットがあるとされるのである。

加えて、この移譲論を基礎づける新しい地方税原則が提起される。1つは「ワークフェア原理」であり、両教授の示すところでは、それは「住民が高齢者扶養や育児などの労働をしない代替に、地方政府が公共サービスを提供するのに対して、

地域社会の構成員は労務提供の代価として地方税を支払うという原則」である。もう1つはメンバーシップ課税、つまり地方政府の有権者である住民に対する課税を地方税原則として重視することであり、それにふさわしい税目を地方税のコアにする必要があるとしている。しかし、この原則は従来地方税原則の1つとされてきた負担分任原則とほぼ同じであるので、両教授の新しい提起は前者の「ワークフェア原理」とみなして差し支えない。

このような考え方の下で、望ましい地方税体系は地方比例所得税を基幹税とし、補完税として外形標準化した法人事業税と地方消費税を配するものとなる。両教授の地方税体系論はその骨格が示されているとはいえ、まだ十分に展開されているとは言えない。というのは、府県税、市町村税の体系はどのようなものになるのか、また事業税以外の法人課税をどうするのか、さらに固定資産税はどのように位置づけるのか等について明示的でないからである。とはいえ、第一義的課題である所得税の基礎税率部分の地方移譲論、地方所得税構想は後に述べる難点を考慮しつつも基本的に同意できる。それは移譲すべき税源の条件として示した前述の5点をほぼ満たしていると考えられるからである。さらに神野教授は独自の経済理論に基づいて法人事業税の外形課税論、具体的には現行の課税ベースを所得から所得型付加価値に転換すべきことを積極的に主張している。そのような改編は応益課税という事業税の本来の趣旨に適合し、府県税収の変動性の緩和、安定化に資することがその理由である。⁽¹⁶⁾私も法人事業税の外形課税は望ましいと考えるが、それに内在する重大な欠陥を除去する方策を示すことなくしては、政策論として未成熟であるといわざるをえない。

IV. 補強的提案

協力・連帯学派の税源移譲論、地方税改革論はきわめて積極的意義を持ち、私はこれに基本的に同意できるが、先に示唆したように不十分さや難点を内包していた。ここではそれらについて掘り下げた検討を行い、政策論として一層説得力を持つようにいくつかの補強的提案を行う。

1. 所得税の移譲と府県財政の相関に関するシミュレーション

神野・金子両教授の税源移譲論における弱点の1つは、それによって府県や市町村のどれほどが国からの依存財源に頼ることなく、自主的財源(地方税、地方債、公共料金など)で自治体財政を賄えるか、あるいは賄えるようにするかということが必ずしも明確でないことである。前述したよう

に伊東教授は、財政力指数 0.5 以上の地方団体を不交付団体にすることを想定していた。それは 97 年度についてみると、府県は 18 団体(東京都を含む、47 都道府県の 36%)、市町村では政令指定都市 12、中核市 17、中都市 190(人口 10 万人以上の 191 市のうち)、小都市 312(人口 10 万人未満の 450 市のうち) 合計 1014 団体(3232 団体の 31.4%)である。(表 2、参照)

(表 2) 財政力指数による地方団体の分類

(1995 ~ 1997 年平均)

※財政力指数 0.5 以上		
府県(97)		18 都道府県 (47 都道府県の 38%)
市町村(97)		大都市 12 (12) 中核市 17 (17) 中都市 190 (191) 小都市 312 (450 の 69%) 町村 483 (2562 の 19%)
市町村計 1014 (3232 の 31%)		
※財政力指数の 0.5 未満		
府 県	0.3 以上 0.5 未満	20 (全体の 43%) 0.3 未満 9 (19%)
市町村	0.3 以上 0.5 未満	中都市 1 小都市 112(450 の 25%) 町村 682(27%)
計 795 (25%)		
	0.3 未満	小都市 26 (6%) 町村 1397 (55%)
計 1423 (44%)		

出所：『地方財政白書』平成 11 年版より作成

いくつかの制約を考えると、市町村について財政力指数 0.5 以上の団体が自主財源で財源全体をまかなうのは困難であると思われる。0.7 以上の団体が一応の目安となるであろうが、その団体数は 515、全市町村数の 15.9% (人口 20 万人以上の都市 91、20 万人未満 424、97 年) である。政令指定都市 12、中核市 17 は当然として、中都市の財政力指数の平均は 0.90 (97 年) であるから、そのほとんどが含まれよう。地方税収入が歳入に占める割合を見てみると、40%以上の団体は 488、全体の 14.8% であり、財政力指数 0.7 以上についての数値と近似している。財政力指数で 0.6 ~ 0.7 未満の団体は 211、全体の 6.5% を占める。また地方税収比が 30 ~ 40% 未満の団体 385 のうち、35%以上をその 2 分の 1 とすれば 193 団体である。これら約 190 ~ 210 の中位的な財政力を持った市町村について、自主

財源を強化する何らかの方策が採られると、上位の約 500 団体と加えて 700 団体が国の依存財源に頼らなくても良いことになると見られる。(表 3、4、5 参照)

(表 3) 財政力指数段階別の市町村数の状況(平成 9 年度)
(単位: 団体, %)

財政力指数	市町村		人口 20 万以上		人口 20 万未満	
	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
0.1 未満	79	2.5	—	—	79	2.5
0.1 ~ 0.2	685	21.2	—	—	685	21.9
0.2 ~ 0.3	659	20.4	—	—	659	21.1
0.3 ~ 0.4	431	13.3	—	—	431	13.8
0.4 ~ 0.5	364	11.3	—	—	364	11.6
0.5 ~ 0.6	288	8.9	2	2.0	286	9.1
0.6 ~ 0.7	211	6.5	10	9.7	201	6.4
0.7 ~ 0.8	169	5.2	16	15.5	153	4.9
0.8 ~ 0.9	106	3.3	10	9.7	96	3.1
0.9 ~ 1.0	100	3.1	32	31.1	68	2.2
1.0 以上	140	4.3	33	32.0	107	3.4
計	3,232	100.0	103	100.0	3,129	100.0

(注) 1. 特別区は含んでいない
2. 財政力指数の単純平均は、全市町村で 0.42、人口 20 万以上で、0.93、人口 20 万未満で、0.41 である
出所: 自治総合センター「地方税制度に関する調査研究」
1999 年 3 月による

(表 4) 歳入総額に占める地方税の割合の団体別の状況
(平成 8 年度決算額)
(単位: 団体, %)

割合 (%)	都道府県		市町村	
	団体数	構成比	団体数	構成比
0 ~ 10 未満			869	26.7
10 ~ 20 未満	20	42.5	933	28.7
20 ~ 30 未満	17	36.2	580	17.8
30 ~ 40 未満	6	12.8	385	11.8
40 ~ 50 未満	2	4.3	254	7.8
50 ~ 60 未満	1	2.1	155	4.8
60 ~ 70 未満	1	2.1	71	2.2
70 ~ 80 未満			0	0.2
計	47	100.0	3,255	100.0

(注) 1. 市町村には特別区を含む
2. 都道府県歳入総額に占める地方税の割合(全国計)は、31.0%である
3. 市町村歳入総額に占める地方税の割合(全国計)は、34.7%である
出所: 自治総合センター「地方税制度に関する調査研究」
1999 年 3 月による

(表 5) 現在の市町村税の地位(歳入に占める割合、1997 年)

	市町村税	地方交付税	国庫支出金	財政力指数
大都市(12)	51.5%	6.3%	11.9%	0.85(1.0以上2)
中核市(17)	58.0%	8.1%	11.2%	0.85(1.0以上2)
中都市(191)	60.3%	6.7%	9.3%	0.90(1.0以上51)
小都市(450)	36.2%	19.6%	9.1%	0.63(1.0以上33)
町村(2562)	21.4%	34.2%	6.5%	0.34(1.0以上52)
市町村平均 (3,232)	37.3%	16.9%	9.1%	

出所: 自治省「地方財政白書」平成 11 年版より作成

都道府県については、財政力指数 0.5 以上の団体は 18、全体の 38%である。1.0 以上の東京都を除く 17 府県のうち 0.6 以上は愛知県、大阪府、神奈川県、静岡県、埼玉、千葉の各県、京都府、兵庫県の 8 府県、0.5 ~ 0.6 未満は 9 県である。税収比で見ると 30%以上は 10 都府県、そのうち 40%以上は 4 県にすぎない。所得税の基礎税率部分を府県に移譲(5%分)した時、普通交付税、国庫支出金との相関はどのようになるか、とりわけ府県間で税収の偏在はどの程度になるかについて、96 年度(平成 8 年)の数値でシミュレーションを行った。(前出の表 4、参照)

シミュレーションの対象は財政力指数 0.5 以上の 17 府県(東京都を除く)と 0.5 に近い 3 県(石川、岡山、長野の各県)、これらに 0.3 台の北海道、0.2 台の高知県を加えた 22 府県である。依存財源は普通交付税(D)と国庫支出金(E)を取り、移譲される所得税は労働所得税(I)を対象とした。それは、源泉所得税のうちの給与所得税(G. 給与所得と報酬料金等所得の合計に対する)と申告労働所得税(H. 申告所得税のうちの営業所得、農業所得、その他の事業所得の合計額に対する)の合計額をもってあてた。そして労働所得税(I)に対する普通交付税(D)、国庫支出金(E)、および(D+E)の割合を求めた。

ところが府県には市町村に対する支出金があり、そのうち国庫財源に伴うもの(F)は国庫支出金がなくなれば自動的に消失すると考えて実質的な依存財源として J (=D+E-F) を設定し、それと(I)との比率を算出した。最も重要な指標は地方に所得税の 10%の基礎税率部分を移譲した時、その移譲分は労働所得税(I)の 80%程度と見込まれるから、5%にあたる府県分はこの(I)の 40%

とみなし、普通交付税との相関係数 (K、以下相関係数と略す))を算出している。(表6～10、及び

これらをグラフ化した表11～13、を参照)

[表6] 府県における所得税移譲と国庫依存財源の相関シミュレーション(1) 1996年

(単位:億円・%)

	全国		A-2 愛知県		A-3 大阪府		A-4 神奈川県	
1 財政力指数	0.479		0.960		0.938		0.938	
2 府県歳入	536,560	100.0%	21,718	100.0%	25,069	100.0%	18,133	100.0%
1) 府県税 A	166,082	31.0%	10,122	46.6%	11,548	46.1%	9,464	52.2%
うち個人府県民税 B	26,093	4.9%	1,831	8.4%	1,952	7.8%	2,383	13.1%
うち事業税 C	53,395	10.0%	4,180	19.2%	4,885	19.5%	3,240	17.9%
2) 普通地方交付税 D	86,792	16.2%	443	2.0%	795	3.2%	676	3.7%
3) 国庫支出金 E	97,729	18.2%	3,133	14.4%	3,849	15.4%	2,657	14.7%
3 府県支出金 F	14,694		305		408		278	
4 給与所得税 G	129,798		8,057		13,527		7,535	
5 申告労働所得税 H	8,086		550		658		483	
6 G+H = I (労働所得税)	137,884		8,607		14,185		8,018	
7 D/I	62.9%		5.1%		5.6%		8.4%	
8 E/I	70.9%		36.4%		27.1%		33.1%	
9 (D+E)/I	133.8%		41.5%		32.7%		41.6%	
10 D+E-F = J	169,827		3,271		4,236		3,055	
11 J/I	123.2%		38.0%		29.9%		38.1%	
12 (I×40%)/D = K	0.64		7.77		7.14		4.74	

(注) 1 数値は『地方財政統計年報』平成10年版、『国税庁統計年報』平成8年度版による。

2 ここでの府県支出金は国庫財源を伴うものである。

3 給与所得税は源泉所得税の給与所得と報酬料金等所得にかかる所得税の合計額である。

4 申告労働所得税は申告所得税の中の事業所得、農業所得、その他事業所得にかかる所得税である。

[表7] 府県における所得税移譲と国庫依存財源の相関シミュレーション(2) 1996年

(単位:億円・%)

	B-5 静岡県		B-6 埼玉県		B-7 千葉県		B-8 京都府		B-9 兵庫県	
1 財政力指数	0.778		0.734		0.721		0.612		0.610	
2 府県歳入	13,510	100.0%	18,205	100.0%	15,910	100.0%	8,646	100.0%	23,425	100.0%
1) 府県税 A	4,741	35.1%	6,391	35.1%	5,737	36.1%	2,911	33.7%	5,979	25.5%
うち個人府県民税 B	776	5.7%	1,594	8.8%	1,442	9.1%	544	6.3%	1,115	4.8%
うち事業税 C	1,760	13.0%	1,869	10.3%	1,650	10.4%	1,121	13.0%	2,123	9.1%
2) 普通地方交付税 D	1,193	8.8%	2,167	11.9%	2,071	13.0%	1,538	17.8%	3,037	13.0%
3) 国庫支出金 E	2,180	16.1%	2,774	15.2%	2,767	17.4%	1,349	15.6%	4,275	18.2%
3 府県支出金 F	237		271		267		190		533	
4 給与所得税 G	3,200		3,993		3,767		2,444		4,411	
5 申告労働所得税 H	310		334		297		173		421	
6 G+H = I (労働所得税)	3,510		4,327		4,064		2,617		4,832	
7 D/I	34.0%		50.1%		51.0%		58.8%		62.9%	
8 E/I	62.1%		64.1%		68.1%		51.5%		88.5%	
9 (D+E)/I	96.1%		114.2%		119.0%		110.3%		151.3%	
10 D+E-F = J	3,136		4,670		4,571		2,697		6,779	
11 J/I	89.3%		107.9%		112.5%		103.1%		140.3%	
12 (I×40%)/D = K	1.18		0.80		0.78		0.68		0.64	

(注) 1 数値は『地方財政統計年報』平成10年版、『国税庁統計年報』平成8年度版による。

2 ここでの府県支出金は国庫財源を伴うものである。

3 給与所得税は源泉所得税の給与所得と報酬料金等所得にかかる所得税の合計額である。

4 申告労働所得税は申告所得税の中の事業所得、農業所得、その他事業所得にかかる所得税である。

【表8】府県における所得税移譲と国庫依存財源の相関シミュレーション(3) 1996年

(単位:億円・%)

	BB-10 福岡県	BB-11 茨城県	BB-12 群馬県	BB-13 栃木県	BB-14 広島県
1 財政力指数	0.583	0.580	0.577	0.564	0.549
2 府県歳入	14,780 100.0%	10,811 100.0%	7,893 100.0%	8,063 100.0%	10,748 100.0%
1) 府県税 A	4,627 31.3%	3,279 30.3%	2,299 29.1%	2,299 28.5%	3,030 28.2%
うち個人府県民税 B	829 5.6%	549 5.1%	350 4.4%	355 4.4%	563 5.2%
うち事業税 C	1,549 10.5%	1,033 9.6%	754 9.6%	716 8.9%	1,091 10.2%
2) 普通地方交付税 D	2,777 18.8%	1,878 17.4%	1,330 16.9%	1,441 17.9%	2,024 18.8%
3) 国庫支出金 E	2,918 19.7%	1,995 18.5%	1,509 19.1%	1,451 18.0%	2,175 20.2%
3 府県支出金 F	446	219	256	214	335
4 給与所得税 G	3,691	1,985	1,483	1,407	2,664
5 申告労働所得税 H	273	171	98	103	182
6 G+H = I (労働所得税)	3,964	2,156	1,581	1,510	2,846
7 D/I	70.1%	87.1%	84.1%	95.4%	71.1%
8 E/I	73.6%	92.5%	95.4%	96.1%	76.4%
9 (D+E)/I	143.7%	179.6%	179.6%	191.5%	147.5%
10 D+E-F = J	5,249	2,583	2,678	2,678	3,864
11 J/I	132.4%	169.5%	163.4%	177.4%	135.8%
12 (I×40%)/D = K	0.57	0.46	0.48	0.42	0.56

- (注) 1 数値は『地方財政統計年報』平成10年版、『国税庁統計年報』平成8年度版による。
 2 ここで府県支出金は国庫財源を伴うものである。
 3 給与所得税は源泉所得税の給与所得と報酬料金等所得にかかる所得税の合計額である。
 4 申告労働所得税は申告所得税の中の事業所得、農業所得、その他事業所得にかかる所得税である。

【表9】府県における所得税移譲と国庫依存財源の相関シミュレーション(4) 1996年

(単位:億円・%)

	C-15 宮城県	C-16 岐阜県	C-17 滋賀県	C-18 三重県
1 財政力指数	0.542	0.526	0.522	0.521
2 府県歳入	9,110 100.0%	8,584 100.0%	6,328 100.0%	7,835 100.0%
1) 府県税 A	2,599 28.5%	2,313 26.9%	1,596 46.1%	2,100 26.8%
うち個人府県民税 B	401 4.4%	397 4.6%	265 7.8%	347 4.4%
うち事業税 C	915 10.0%	716 8.3%	626 19.5%	679 8.7%
2) 普通地方交付税 D	1,675 18.4%	1,755 20.4%	1,177 3.2%	1,596 20.4%
3) 国庫支出金 E	1,860 20.4%	1,676 19.5%	1,076 15.4%	1,399 17.9%
3 府県支出金 F	275	279	183	247
4 給与所得税 G	1,792	1,549	848	1,348
5 申告労働所得税 H	130	161	85	146
6 G+H = I (労働所得税)	1,922	1,710	933	1,494
7 D/I	87.1%	102.6%	126.2%	106.8%
8 E/I	96.8%	98.0%	115.3%	93.6%
9 (D+E)/I	183.9%	200.6%	241.5%	200.5%
10 D+E-F = J	3,260	3,152	2,070	2,748
11 J/I	169.6%	184.3%	221.9%	183.9%
12 (I×40%)/D = K	0.46	0.39	0.32	0.37

- (注) 1 数値は『地方財政統計年報』平成10年版、『国税庁統計年報』平成8年度版による。
 2 ここで府県支出金は国庫財源を伴うものである。
 3 給与所得税は源泉所得税の給与所得と報酬料金等所得にかかる所得税の合計額である。
 4 申告労働所得税は申告所得税の中の事業所得、農業所得、その他事業所得にかかる所得税である。

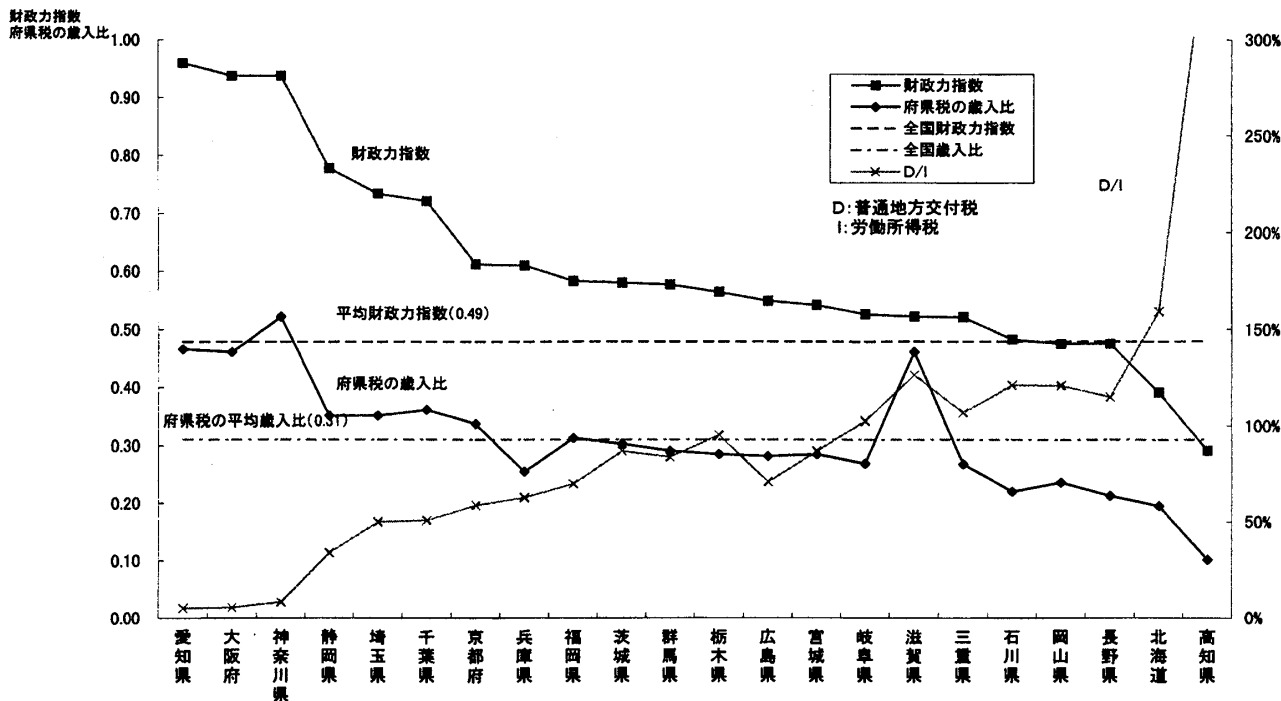
〔表10〕 府県における所得税移譲と国庫依存財源の相関シミュレーション(5) 1996年

(単位: 億円・%)

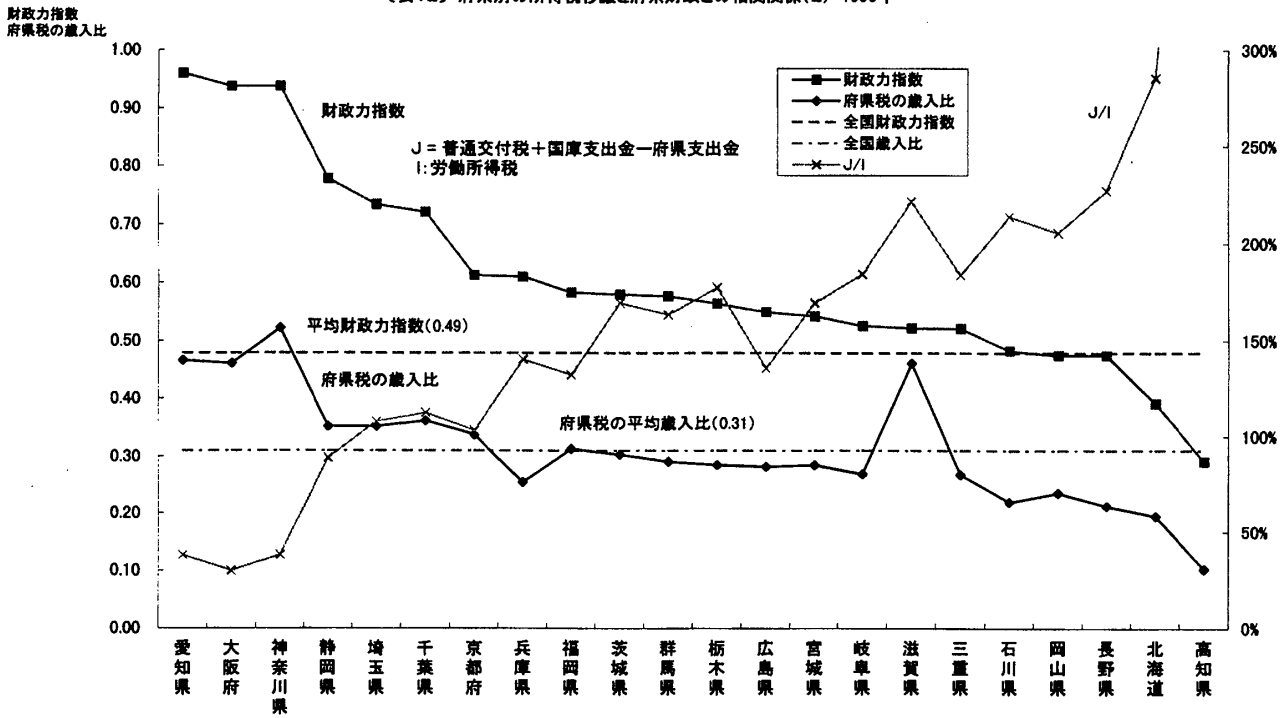
	石川県	岡山県	長野県	北海道	高知県
1 財政力指数	0.483	0.475	0.475	0.391	0.219
2 府県歳入	6,271 100.0%	8,415 100.0%	11,633 100.0%	29,297 100.0%	6,387 100.0%
1) 府県税 A	1,382 22.0%	1,985 23.6%	2,481 21.3%	5,717 19.5%	652 10.2%
うち個人府県民税 B	222 3.5%	334 4.0%	394 3.4%	929 3.2%	113 1.8%
うち事業税 C	459 7.3%	625 7.4%	816 7.0%	1,625 5.5%	201 3.1%
2) 普通地方交付税 D	1,292 20.6%	1,839 21.9%	2,155 18.5%	7,118 24.3%	1,895 29.7%
3) 国庫支出金 E	1,194 19.0%	1,537 18.3%	2,566 22.1%	6,780 23.1%	1,426 22.3%
3 府県支出金 F	201	245	460	1,132	280
4 給与所得税 G	984	1,405	1,759	4,181	473
5 申告労働所得税 H	84	117	116	288	55
6 G+H = I (労働所得税)	1,068	1,522	1,875	4,469	528
7 D/I	121.0%	120.8%	114.9%	159.3%	358.9%
8 E/I	111.8%	101.0%	136.9%	151.7%	270.1%
9 (D+E)/I	232.8%	221.8%	251.8%	311.0%	629.0%
10 D+E-F = J	2,285	3,131	4,261	12,766	3,041
11 J/I	214.0%	205.7%	227.3%	285.7%	575.9%
12 (I×40%)/D = K	0.33	0.33	0.35	0.25	0.11

(注) 1 数値は『地方財政統計年報』平成10年版、『国税庁統計年報』平成8年度版による。
 2 ここでの府県支出金は国庫財源を伴うものである。
 3 給与所得税は源泉所得税の給与所得と報酬料金等所得にかかる所得税の合計額である。
 4 申告労働所得税は申告所得税の中の事業所得、農業所得、その他事業所得にかかる所得税である。

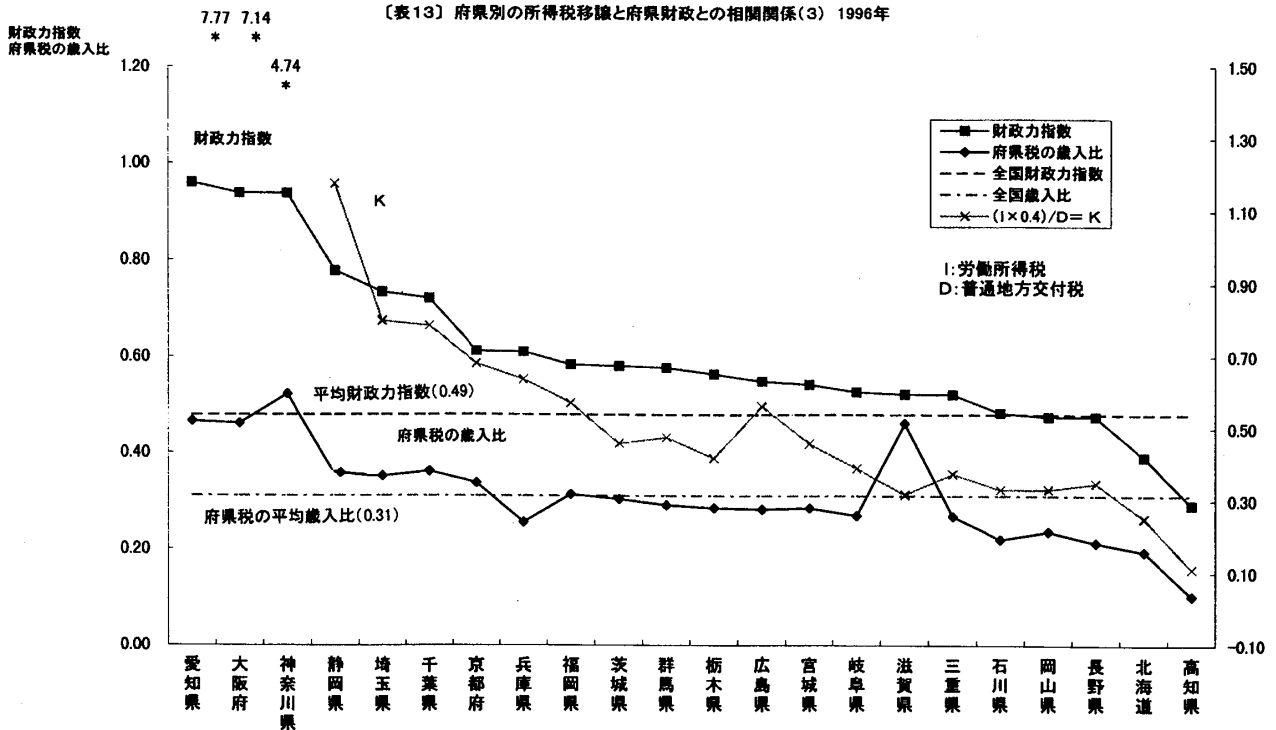
〔表11〕 府県別の所得税移譲と府県財政との相関関係(1) 1996年



〔表12〕 府県別の所得税移譲と府県財政との相関関係(2) 1996年



〔表13〕 府県別の所得税移譲と府県財政との相関関係(3) 1996年



このシミュレーションから次の事が分かる。最上位に位置する愛知県、大阪府、神奈川県で労働所得税に対する実質国庫依存財源の比率（国庫財源依存係数）は40%以下であり、5%の所得税移譲で普通交付税、国庫支出金が0となっても従来の支出水準が維持できる。しかしわれわれは、それがわずか3団体にとどまることに留意しなければならない。（表6、参照）

第2のBクラスの5県については国庫財源依存係数が100%以下は静岡県（89.3%）だけであり、兵庫県を除く他の3県は103.1%（京都府）～112.5%（千葉県）である。移譲額と普通交付税との相関係数は、それが1.0以上であれば不交付団体になることを示す。Bクラスの5県のうち1.0以上になるのはここでも静岡県（1.18）だけであり、他の4県は0.80（埼玉県）から0.64（兵庫県）の間である。（表7、参照）

第3のBBクラス（財政力指数0.5～0.58）では、国庫財源依存係数は130%台が2県（福岡県、広島県）、160%台が2県（茨城県、群馬県）、170%台1県（栃木県）である。相関係数は50%台後半が2県（福岡県、広島県）、40%台が3県である。つまり、このことは所得税の5%分を府県に移譲しても、その税額は現行普通交付税の50～60%程度にしかならないことを表している。これは第4のCクラス（財政力指数0.52～0.54）の4県になると、状況は一層厳しくなる。国庫依存係数は3県で170～180%台であり、もう1つの滋賀県は200%（222%）を超える。相関係数は宮城県が0.46とBBクラスの水準であるものの、他の3県は40%以下である。（表8、9、参照）

以上の分析は所得税の5%移譲だけでは東京都を含む5都府県、ないし財政力指数0.7以上の2県（埼玉県、千葉県）を加えた7都府県が歳入の自治を確立できるとしても、他の府県は極めて困難であることを示している。まずもって大都市を抱える大府県が財政的に自立することは重要ではあるが、それでは少なすぎることも事実である。私は少なくとも東京都、Aクラスの3府県、Bクラスの5府県、BBクラスの5県を合わせて14府県程度は、税収の偏りを回避しつつ、地方税を中心に自主財源で府県財政が賄えるシステムを開発し

なければならないと考える。（前出の表11～13、を参照）

法人所得課税における地方配分の強化は税源の偏在を激しくする可能性が高いことを考えると、東京都の税財政研究会がシミュレーションを行ったように、地域的偏在性の小さい地方消費税（地方付加価値税）の拡充、すなわち消費税の地方配分の強化が1つの課題にはなる。しかしこれには検討を要する難点がいくつかあるため、ここでは筆者の判断は留保しておきたい。

さらにわれわれのシミュレーションは府県間、市町村間の経済力の不均等、それにもとづく税源の偏在を考慮した時、自治体間の財政調整手段として地方交付税だけでなく、改編した国庫補助金の限定的活用が避けられないことを示唆している。地方交付税は財政力の弱い自治体に傾斜配分されるが、これに加えて国庫補助金に新しい役割を付与せざるを得ないということである。この場合、細部にわたって用途を特定され、中央政府が自治体を従属させる手段となっている現行システムは当然廃止し、分権を実質的に保障しうるシステムに改善することが前提である。具体的には個別特定補助金から行政分野別の包括補助金に再編成して活用するのである。そうすれば住民の意向をふまえた自治体の政策判断、裁量、選択の余地ははるかに大きくなり、他方では政府との間に一定の緊張関係が形成されて財政効率化に資するという追加的な効果が期待できる。市町村については、府県が同様の役割を担うことが望ましい。つまり府県に行政分野別の包括補助金制度を設け、自主性を育てるやり方で財政力の弱い自治体の財源を保障するのである。

2. 法人事業税の外形課税に基礎控除の設定を

法人事業税の外形課税論、その具体的方法として所得型付加価値ベースの導入論は、これまでの所得ベースの欠陥を是正するものとして提起され議論されている。所得ベースでは景気変動にともなって税収が激しく変動し、府県財政を不安定にすること、また赤字法人は負担を免れるために不況期に60%を超える法人が非課税となり、応益課税とされる事業税本来の趣旨に合致しないというのが主な理

由である。法人所得が景気変動の影響を受けるのは当然であるが、わが国ではもう1つの事情が加わる。つまり法人所得の計算が損金にきわめて寛容であること、また多様な引当金や準備金の損金算入のために所得金額が圧縮され、それは不況期に倍加されて作用してきたということである。不況時に外形課税論が一層強く主張されるのはこのためである。

外形課税導入論については林宣嗣、神野直彦各教授の支持論、梅原英治教授の否定論、油井雄二、田近栄治両教授の事業税廃止、地方消費税への代替論などがあり、多くの論者によって研究されている。外形課税問題について発言しようとするものは、当然この論争を総括すべきである。しかし、ここではこの論争には立ち入らずに、外形課税が応益原則に適合し、税収の安定化に資する時に生ずる重大な難点をどのように解決するか、つまり負担能力に乏しい中小法人や赤字法人の負担緩和をどのようにしておこなうかということに限定してふれる。(17)

この問題の考察には、アメリカ・ミシガン州の長年にわたる経験が重要な参考となる。ミシガン州は1953年に付加価値を課税ベースとする事業活動税(Business Activity Tax、BAT)導入した。それは1967年にいったん廃止されたものの、1976年に法人関係税を統合した単一事業税(SBT)として復活し今日に至っている。SBTの課税ベースは加算法による付加価値であり、さらに資本財の購入は即時

控除を認めているので、厳密には加算法による消費型付加価値であるといえる。

特に注目したいのは、中小法人など負担能力の乏しい法人に対する特別措置を多数導入していることである。法定免税(45000ドル以下)、超過報酬控除、粗収入控除、各種税額控除(小規模企業控除、非法人企業控除、寄付金控除)である。加えて課税最低売上額が設定されており、総売上高が25万ドル(95～96年)以下の事業者は非課税となっている。この結果、全事業者の0.11%がSBTの35%を負担する一方、31.2%の事業者が課税を免れている。(18)

ミシガン州の経験から日本が学ぶべきことは、中小法人の担税力に配慮する措置が不可欠であること、しかし多すぎる措置によって仕組みが複雑化し、それによって課税の透明性が失われることは避けなければならないことである。このように考えて私は法人事業税への外形課税の導入にあたっては、一定の基礎控除を設定することを提案するとともに、特別措置はこれに限定すべきことを強調しておきたい。焦点はそれをどれほどの水準にするかということである。望ましい水準を導出するために所得型付加価値ベースで3000万円、2000万円の場合に非課税法人はどれだけになるかについて、不況期の98年と好況期の91年の数値でシミュレーションを行った。(表14～21、参照)

〔表14〕全産業(98年度)

	資本金				全法人(T)
	200万未満	200～500万未満	500～1,000万未満	1,000～5,000万未満	
法人数(A)	31,154	959,594	313,829	1,089,047	2,470,470
付加価値額(百万円)	547,409	20,161,893	10,763,091	97,773,673	
1企業当たり平均額(千円)	17,571	21,011	34,296	89,779	
3千万円以下(推計)(b)	85.4%	71.4%	43.7%	16.7%	
A×b=(B)	26,595	685,070	137,259	181,954	
控除される法人の割合(B/T)	1.1%	27.7%	5.6%	7.4%	41.7%
2千万円以下(推計)(c)	56.9%	47.6%	29.2%	11.1%	
A×c=(C)	17,730	456,713	91,506	121,303	
控除される法人の割合(C/T)	0.7%	18.5%	3.7%	4.9%	27.8%

出所：大蔵省「法人企業統計調査」に基づき、大石恵子氏(静岡県立大学院経営情報学研究所学生)が作成したものである。表15～21についても同じである

〔表15〕小売業（98年度）

	資本金				全法人(T)
	200万未満	200～500万未満	500～1,000万未満	1,000～5,000万未満	
法人数(A)	10,954	234,063	72,775	163,571	488,833
付加価値額(百万円)	171,652	3,903,716	1,875,926	10,369,347	
1企業当たり平均額(千円)	15,670	16,678	25,777	63,394	
3千万円以下(推計)(b)	95.7%	89.9%	58.2%	23.7%	
A×b=(B)	10,485	210,513	42,349	38,704	
控除される法人の割合(B/T)	2.1%	43.1%	8.7%	7.9%	61.8%
2千万円以下(推計)(c)	63.8%	60.0%	38.8%	15.8%	
A×c=(C)	6,990	140,342	28,232	25,802	
控除される法人の割合(C/T)	1.4%	28.7%	5.8%	5.3%	41.2%

〔表16〕機械器具製造業（98年度）

	資本金				全法人(T)
	200万未満	200～500万未満	500～1,000万未満	1,000～5,000万未満	
法人数(A)	752	36,047	13,145	53,049	109,080
付加価値額(百万円)	19,338	950,291	615,139	7,886,133	
1企業当たり平均額(千円)	25,715	26,363	46,796	148,658	
3千万円以下(推計)(b)	58.3%	56.9%	32.1%	10.1%	
A×b=(B)	439	20,510	4,213	5,353	
控除される法人の割合(B/T)	0.4%	18.8%	3.9%	4.9%	28.0%
2千万円以下(推計)(c)	38.9%	37.9%	21.4%	6.7%	
A×c=(C)	292	13,674	2,809	3,569	
控除される法人の割合(C/T)	0.3%	12.5%	2.6%	3.3%	18.7%

〔表17〕その他の運輸・通信業（98年度）

	資本金				全法人(T)
	200万未満	200～500万未満	500～1,000万未満	1,000～5,000万未満	
法人数(A)	107	4,873	2,036	11,812	20,959
付加価値額(百万円)	3,062	143,954	77,099	2,178,483	
1企業当たり平均額(千円)	28,617	29,541	37,868	184,430	
3千万円以下(推計)(b)	52.4%	50.8%	39.6%	8.1%	
A×b=(B)	56	2,474	806	961	
控除される法人の割合(B/T)	0.3%	11.8%	3.8%	4.6%	20.5%
2千万円以下(推計)(c)	34.9%	33.9%	26.4%	5.4%	
A×c=(C)	37	1,650	538	640	
控除される法人の割合(C/T)	0.2%	7.9%	2.6%	3.1%	13.7%

〔表18〕全産業（91年度）

	資本金				全法人(T)
	200万未満	200～500万未満	500～1,000万未満	1,000～5,000万未満	
法人数(A)	554,047	600,041	435,947	375,018	2,020,455
付加価値額(百万円)	12,732,597	22,097,019	22,135,531	64,091,117	
1企業当たり平均額(千円)	22,981	36,826	50,776	170,901	
3千万円以下(推計)(b)	65.3%	40.7%	29.5%	8.8%	
A×b=(B)	361,633	244,410	128,786	32,915	
控除される法人の割合(B/T)	17.9%	12.1%	6.4%	1.6%	38.0%
2千万円以下(推計)(c)	43.5%	27.2%	19.7%	5.9%	
A×c=(C)	241,088	162,940	85,857	21,944	
控除される法人の割合(C/T)	11.9%	8.1%	4.2%	1.1%	25.3%

〔表 19〕小売業（91 年度）

	資本金				全法人(T)
	200万未満	200～500万未満	500～1,000万未満	1,000～5,000万未満	
法人数(A)	155,865	128,133	87,860	50,017	427,253
付加価値額(百万円)	2,522,719	3,741,420	3,282,229	7,270,251	
1企業当たり平均額(千円)	16,185	29,200	37,357	145,356	
3千万円以下(推計)(b)	92.7%	51.4%	40.2%	10.3%	
A×b=(B)	144,451	65,823	35,278	5,162	
控除される法人の割合(B/T)	33.8%	15.4%	8.3%	1.2%	58.7%
2千万円以下(推計)(c)	61.8%	34.2%	26.8%	6.9%	
A×c=(C)	96,300	43,882	23,519	3,441	
控除される法人の割合(C/T)	22.5%	10.3%	5.5%	0.8%	39.1%

〔表 20〕機械器具製造業（91 年度）

	資本金				全法人(T)
	200万未満	200～500万未満	500～1,000万未満	1,000～5,000万未満	
法人数(A)	23,417	28,949	21,020	19,188	97,355
付加価値額(百万円)	790,860	1,336,703	1,426,366	5,212,151	
1企業当たり平均額(千円)	33,773	46,174	67,858	271,636	
3千万円以下(推計)(b)	44.4%	32.5%	22.1%	5.5%	
A×b=(B)	10,400	9,404	4,646	1,060	
控除される法人の割合(B/T)	10.7%	9.7%	4.8%	1.1%	26.2%
2千万円以下(推計)(c)	29.6%	21.7%	14.7%	3.7%	
A×c=(C)	6,934	6,269	3,098	706	
控除される法人の割合(C/T)	7.1%	6.4%	3.2%	0.7%	17.5%

〔表 21〕その他の運輸・通信業（91 年度）

	資本金				全法人(T)
	200万未満	200～500万未満	500～1,000万未満	1,000～5,000万未満	
法人数(A)	3,438	4,334	4,367	4,513	18,256
付加価値額(百万円)	102,653	169,444	212,590	1,015,516	
1企業当たり平均額(千円)	29,858	39,096	48,681	225,020	
3千万円以下(推計)(b)	50.2%	38.4%	30.8%	6.7%	
A×b=(B)	1,727	1,663	1,346	301	
控除される法人の割合(B/T)	9.5%	9.1%	7.4%	1.6%	27.6%
2千万円以下(推計)(c)	33.5%	25.6%	20.5%	4.4%	
A×c=(C)	1,151	1,109	897	201	
控除される法人の割合(C/T)	6.3%	6.1%	4.9%	1.1%	18.4%

〔表 22〕資本金階級別欠損法人割合（97 年度）

資本金階級	全法人数	利益計上法人数	欠損法人数	欠損法人割合
200万円未満	26,983	6,486	20,497	76.0%
200～500万未満	948,682	259,327	689,355	72.7%
500万～1,000万未満	304,403	96,262	208,141	68.4%
1,000万～5,000万未満	1,101,447	456,486	644,961	58.6%
5,000万～1億未満	48,154	28,853	19,301	40.1%
1億円～10億円未満	29,348	16,065	13,283	45.3%
10億円以上	6,330	3,705	2,625	41.5%
合計	2,465,347	867,184	1,598,163	64.8%

出所：国税庁企画課編『平成9年度分税務統計から見た法人企業の実態』より作成

このシミュレーションでは大蔵省の「法人企業統計調査」に基づき、資本金階級別に平均付加価値額（所得型付加価値）を算出し、これが正規分布であるとみなして非課税となる法人の割合と法人数が推計されている。産業毎に付加価値率が異なるので、産業全体、付加価値率の低い小売業、中程度の機械器具製造業（以下、機械工業と略す）、高位の「その他運輸通信業」（以下、運輸通信業と略す）についてそれぞれ推計した。

3000万円の基礎控除では、98年度について全産業の法人数が41.7%（91年は38.0%）が免税となる。小売業では61.8%（同58.7%）、機械工業では28.0%（同26.2%）、運輸通信業では20.5%（同27.6%）である。小法人、したがって赤字法人比率の高い小売業では非課税法人が多くなるのに対して、付加価値率の高い産業ではかなり少なくなることがわかる。基礎控除が2000万円に設定されると、全産業で98年度27.8%（91年25.3%）と非課税法人数は相当圧縮される結果となる。不況期に赤字法人割合は65%前後に達し（97年は64.5%）、好況期でも50%前後を占めるから、非課税法人割合が40%前後であれば、これまでよりはるかに改善される。私はこれを根拠に、基礎控除の水準は3000万円が妥当であると考ええる。

おわりに

地方分権、ないし地域の自治の豊富化はわが国において、及び国際的に大きな焦点の一つである。それはその背景、必要性を共有しているからに他ならない。すなわち20世紀末の現在、先進諸国をはじめとして国民国家が変容の過程にあり、その下で地方政府の機能が拡充を迫られているからである。本論文では、分権の社会経済的基礎と地方政府の新しい役割を4点に総括した。分権論には相反する2つの考え方、効率重視学派と協力・連帯学派があり、相互に対抗関係にあるが、その違いはどのような分権の社会経済的理由や地方政府の新しい役割を重視するか、ということから生ずる。

ついで、連帯学派の税源移譲論、特に所得税の基礎税率部分の移譲論を検討し、基本的にそれに同意できること、及びその根拠を示した。しかし

ながら、そこには重要な点で不十分さ、または未成熟さがあることを示し、それを克服するための若干の補強的提案を行った。5%の所得税部分を府県移譲した場合のシミュレーションとそこから示唆されること、法人事業税の外形課税に3000万円程度の基礎控除を導入すべきこと、がそれである。

連帯学派の税源移譲論や地方税体系論において、さらに解明しなければならない理論的政策的課題があるが、その1つに簡単に言及しておきたい。新しい地方税原則として提起されている「ワークフェア原理」がそれである。それは神野・金子両教授によれば、「地方政府による公共サービスの提供は住民が高齢者扶養や育児を直接しないことの代替である」とみなし、その代価として地方税を支払う原則である」と説明される。その根拠付けの現実性は理解したいが、このような立論はあくまでも地域住民間（個人間）を律する原則に限定される。むしろ私は分権論や社会経済システム論のコンセプトにしたがって「協力・連帯原則」にすべきだと考える。この表現にすれば住民間、世代間といった個人間だけでなく、住民と企業、都市と農村との相互依存関係、協力・連帯の関係を包括することができる。将来は国際的関係まで視野に入るであろうが、今日の地方税は広くさまざまな関係を含むものでなければ必要な税源を確保できないし、住民の合意、同意を得られないからである。このほかにも地方法人課税、消費税の地方配分、地方資産課税、土地譲渡所得税の市町村移譲、財政調整制度の根拠付けと仕組みの問題など課題は多い。他日を期したいと考えている。

注

- (1) 事務再配分と税源移譲が「車の両輪」という比喩的表現は、団体自治にとってそうであるという意味である。分権ないし地域の自治にとっては、この2つに住民自治という要件を不可欠の要素とする。具体的には、住民自治を保障する制度の拡充と住民自身の政治的成長、持続的で多様な住民運動に裏付けられなければ、分権は豊かな内容をもてないというべきである。
- (2) 地方分権一括法において、機関委任事務の廃止とその大半の自治事務化が法制化されている。

これによって仕事の分権が行われ、自己決定、自己責任を原則とする行政システムに、そして国と地方は「上下・主従関係」から対等協力の関係に向かう可能性が作りだされている。しかし、一括法には自治事務に対して自己決定より国の省庁の判断を優越させる規定がある。佐藤竺教授など4名が呼びかけ人となってその見直しを求めた研究者の声明は、その問題点として次の4点をあげている。1) 自治事務に対する各大臣の是正要求に、改善義務が付されていること。2) 自治体議会の議員定数につき人口段階に応じた上限を設定していること。3) 都道府県が国と並んで市町村に対する関与機関になっていること。4) 一般ルールとは別に、自治大臣による是正措置要求、自治体行財政の調査など地方自治法固有の関与が定められていること。詳しくは「分権型システム確立のために地方分権一括法案の見直しを求める研究者の声明」(1999年5月)を参照。

- (3) 神野直彦・金子勝編著『地方に税源を』序章、1998、神野直彦『システム改革の政治経済学』第5章、1998、参照。
- (4) ここでいう産業政策とは狭義のそれであり、財政、金融、貿易面などで優遇措置を講じて特定の産業を保護育成する政策をさす。インフラ整備は産業活動の基礎的条件であり、全国的ないし広域的なその整備は、今後とも中央政府の任務であることに変わりがない。わが国の重化学工業が臨海コンビナートに立地した際には、インフラ整備が個別の大企業や産業と一体的関係を有していた。しかし現在のインフラ整備は、全体として経済活動の一般的条件という本来の役割に回帰していると見てよい。
- (4) 自治体の施設や事業団などが自治体当局の指揮の下に直営であるとき、それらは地方政府の一部をなすが、人事などに大幅な経営の自立性を持ち、料金や職員の給与決定など経営責任を負うようになれば、所有は自治体であっても社会的部門に含めるということである。
- (5) V. Tanzi と L. Schucknechtaha は「重要な社会的かつ経済的成果のほとんどが、現在行き渡っている政府支出の水準よりもドラスチックに低い水準

で達成できる。……政府の介入を正当化できる重要な社会的かつ経済的目的を達成するのに必要な公共支出の水準は、GDP比で30%を大きく超えるものではないであろう」と述べている。“The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries”, Social Inequality - Value, Growth, & State, Edited by A. Solimano, 1998.

- (6) 経済戦略会議『日本経済再生への戦略』第2章 I 「二 地方主権の確立」、日刊工業新聞特別取材班編『樋口レポート』所収、1999。
- (7) 井堀利宏「地方分権と地方税」、納税協会連合会『総合税制研究』6号、1998、p6。
- (8) 前出 [経済戦略会議、1999] p232。
- (9) 井堀教授の地方税論の要約と引用は[井堀、1998] pp. 13 ~ 16。
- (10) 「集権的分散システム」は神野・金子両教授の規定(前出[神野・金子編、1998])であり、「柔構造的集権制」という規定は故丸山高満教授によるもの(丸山高満「日本における政府間関係の特質」、大島、宮本憲一・林健久編『政府間財政関係論』所収、1989)である。いずれのコンセプトもこれまでの政府間関係の特質をついているが、前者のほうが、よりわかりやすいのではないと思われる。
- (11) 分権は、このように競争よりも協力を重視する視点からわが国の社会改革の一環に位置づけられている。その背景には、わが国は財政、行政、経済、金融、社会保障、教育、の構造的改革という社会の全面にわたる改革を迫られていること、しかもこれらの改革は個別的に脈絡なく実施するのでは成果が乏しく、それらの改革を縦糸に、地方分権を横糸として織り上げなければ成功しないという認識がある。前出 [神野・金子編、1998]、pp. 7 ~ 8。参照。
- (12) 神野直彦・金子勝・小西一雄・鷲見誠良「経済再生への対抗提案」『世界』誌、1999年1月号、p76。
- (13) 伊東弘文「財政分権の具体的設計の課題」、地方自治総合研究所編『地方分権の戦略』所収、1996。
- (14) 重森暁『地方分権』第4章による。同教授は最近の次の論文においても、ほぼ同じ税源移譲論を展開している。「地方分権への税財源構想」、坂本忠次、重森暁、遠藤宏一編『分権化と地域

経済』所収、1999.

- (15) 両教授はいくつかの論文で、税源移譲論を展開しているが、代表的な業績は神野直彦、金子勝編著『地方に税源を』1998、である。また両教授らの「経済再生への対抗提案」(『世界』誌、1999年1月号所収)は、わが国の経済全体の改革構想であり、分権改革や税源移譲論はその重要な構成部分として位置づけられている。以下、主としてこの2つの文献を検討の対象とする。
- (16) 神野直彦「法人事業税改革の論理」『税経通信』98年9月号、「外形標準課税の導入への評価・課題」同上誌、99年8月号。
- (17) 法人事業税の外形課税論については、近く別稿で詳しく論じる予定である。
- (18) ミシガン州の単一事業税については以下の研究による。小泉和重「アメリカにおける州付加価値税の可能性と限界—ミシガン州の単一事業税の経験—」地方財政学会編『税制改革の国際比較』1995年。野村容康「ミシガン州単一事業税の安定性と応益性」日本財政学会第55回大会報告論文、1998年。田近栄治、油井雄二「法人事業税の外形標準化」『税経通信』1999年3月号。