

内山昭著『分権型地方財源システム』

法律文化社，2009年

伊 集 守 直

1 はじめに

平成19年4月の地方分権改革推進委員会の発足を受け、わが国における地方分権改革も第二期を迎えている。加えて、政権交代にともない「地域主権」の確立という視点からも国と地方の役割のあり方について議論が交わされているさなかにある。これまでの第一期地方分権改革や三位一体改革を中心として実施されてきた分権改革では、事務権限の見直しや一定の税源移譲など評価すべき点も見出される一方で、国の関与による地方の自主性の阻害、地方への財政移転の大幅な削減にともなう予算の縮小や財政力格差の拡大など、本来目指すべき地方分権改革から乖離し、国の財政再建の手段となっているとの批判も強い。それゆえ、今後の地方分権改革を、「ゆとりと豊かさを実感できる社会」の実現という本来の目的にかなうものとして進めていくには、これまでの改革を評価すると同時に、いま一度、地方分権改革が目指すべき姿を検討することも重要であると考えられる。

本稿で取り上げる『分権型地方財源システム』において、著者は「はしがき」において本書の視点を次のように示している。

「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立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。」

このように、本書では分権的制度における地方財源のあり方にまず焦点が当てられていると言える。ただし、後述するように、その分析内容は税源移譲のみに視点を絞ったものではなく、財政調整制度との関係、地方自治体における公共料金のあり方まで含むものとなっている。また、地方分権に対する諸見解の整理と自身の考え方の提示を行うことで、これまでの改革を批判的にとらえつつ、今後の分権改革の目指すべき方向性を示している。さらに、地方分権改革あるいは地方財源システムの分析を、地方財政論・政府間財政論といった財政学における個別領域の問題として位置づけるのではなく、総体としての現代財政の分析にフィード・バックすることを試みている点は、本書の分析の奥行きを深さを表している。

本書の具体的な内容に移る前に、著者のこれまでの業績と本書の関係を簡単に整理しておこう。著者はこれまで単著として『大型間接税の経済学—付加価値税の批判的研究—』（大月書店、1986年）と『「会社主義」と税制改革』（大月書店、1996年）を公刊している。

『大型間接税の経済学』は、「一般売上税」の導入が失敗におわりつつも、大型間接税を含む租税問題が国民的関心となっていた時期に発表されたものであった。構造的な財政需要が膨張していくなかで国民負担の増大が避けられなくなると同時に、所得税や住民税など勤労大衆の税負担が過重であり、資産所得とのあいだに負担の不公平が拡大している状況で、付加価値税の導入は負担の逆進性や中小事業者への圧迫をもたらし、さらに日本における導入は経済構造の不均衡を拡大するとの問題意識から、付加価値税の導入を批判的に分析している。具体的には、間接税の理論的検討と付加価値税にいたる歴史的、国際的展開の分析に加え、大型間接税がもたらす消費者や中小事業者にもたらす逆進的負担、国民経済と地方財政におよぼす影響、さらに当時の政策論議の推移の分析を通して、付加価値税の導入による税体系の再編を批判し、所得課税を中心とした民主的税制改革の必要性を示すものであった。

『「会社主義」と税制改革』にも前著と共通した問題意識が貫かれている。とくに1980年代以降の新自由主義の影響を強く受けた世界的な税制改革の潮流の中に、日本の税制改革を位置づけている。そこでは、有効需要政策や福祉国家に見られる非効率や官僚主義の弊害の克服という面での一定の評価をしつつも、税率構造のフラット化と消費税シフトの税制改革を批判している。そのうえで、日本の経済構造の特質、とくに会社主義論の展開を踏まえながら、それに対応して租税の公平性や税収調達を可能とする所得税・法人税基幹主義の改革プランを提示し、前著を土台に、より具体的な税体系の目指すべき方向性を示している。

著者のこれまでの研究は、グローバリゼーションの進展、人口の高齢化による財政需要の増大など、日本がおかれた社会経済状況の変化を受けとめ、それらに対応する体系的な現代税制論の構築を試みるものである。これまでの消費課税、所得課税、企業課税、キャピタル・ゲイン課税の検討に、本書における地方税論を加えることにより、『大型間接税の経済学』の執筆時より構想していた体系がまとめられる形となっており、著者の現代税制論の三部作と位置づけることができるだろう。また、1980年代の消費税導入論議、90年代の経済停滞期における所得税減税による財政赤字の拡大など、その時期の税制の中心的な問題を的確にとらえる研究者としての課題設定の鋭さは本書でも発揮されており、地方分権改革が進行しつつも多くの課題を抱えている現状において、あらためて地方分権改革の方向性を問い直し、また税体系における地方税の役割を検討するための重要な論点を提供するものだと言えるだろう。

2 構成と内容

では、本書の構成とその内容についての紹介と検討をしていきたい。本書は以下に示すように、第Ⅰ部5章と第Ⅱ部4章から構成されている。

第Ⅰ部 地方分権と税源移譲のシミュレーション分析

第1章 分権改革と税源の地方移譲論

第2章 所得税の地方移譲と府県財政

第3章 所得税の市町村移譲シミュレーション分析——大阪府内44市町村を対象に——

第4章 第2次税源移譲と2つのオプション

第5章 法人事業税の外形課税論

第Ⅱ部 自治体財源システム論の展開

第6章 地方財政調整と農村自治体の準地方税——もう1つの論点——

第7章 地方公共料金（＝利用者負担）の理論と政策

第8章 保育財政の動向と保育料政策

第9章 現代財政の本質と地方分権——原理的考察——

第Ⅰ部では、地方分権に対する著者の基本的な考え方が示され、それに基づき地方政府としての財政の自立性を確保しうる税源移譲の規模と方法についてのシミュレーション分析と評価が行われている。第Ⅱ部では、地方財源論の展開として、第Ⅰ部で検討された税源移譲に加え、農村自治体における地方交付税の意義の検討や地方財源としての公共料金収入の理論的検討ならびにその具体的事例として保育財政が取り上げられている。そして最後に、以上の分析を踏まえたうえで、現代財政の機能と本質を再考するとともに、地方分権論の原理的考察によって締めくくられている。以下では、本書の構成に従って、各章の内容を簡単に整理しておこう。

(1) 第Ⅰ部の内容

第1章では、地方分権を「中央政府の役割を再編、縮小し、地方政府の地位や自立性を高めること」と定義したうえで、地方分権が国際的な潮流となり、またそれが日本においても必要となっている国際的要因と国内的要因が論じられている。そのうえで、地方政府に要請される新たな役割として、①地方政府による産業政策の重要性和有効性、②多様な社会サービス（＝現物給付）のニーズの高まりへの対応、③環境保全、地域資源の活用、個性的な教育文化の創造に象徴される地域適合型、独自性追求型の自治体経営、④財政効率化の手段、の4点に整理している。

本章のなかでの重要な指摘は、地方分権に対する基本的な考え方を「効率重視学派」と「協力・連帯学派」、ないしは「競争的分権論」と「協調的分権論」とに峻別しているところにある。日本における地方分権改革においてやや平板に論じられがちであるが、これまでの改革が抱えている問題をみると、地方の自主性の拡大を阻害し、財政再建を主眼とした改革に陥っている側面が大きいと言える。つまり、著者の整理によれば、「競争的分権論」が重視する財政効率化が強調されたものとなっている。著者はこれに対して、多元的民主主義の基礎システムの構築や、地域住民の自己決定と社会的共同性による市場システムに対する防御システムの必要性から「協調的分権論」の立場をとり、①から③の役割の実現を第一義的な目的とし、財政効率化はそれらを補完する手段として位置づけるべきだと主張している。その基本的な考え方をとりながら、自治体行政の非効率や官僚主義の弊害を除去する財政効率化の手段としての「社会的セクター」の活用、あるいは「新しい共同性」の構築の必要性を示唆している。

以上のように、地方分権に対する基本的な考え方を示したうえで、次に財政自治を具体的に実現するためのあるべき税源移譲のオプションを、地方税原則の整理ならびに先行研究の検討を踏まえながら提示している。著者の主張は、支出配分と税源配分をバランスさせるさらなる税源移譲を実現し、財政調整制度としての地方交付税は基本的に農村自治体を対象として機能させるべきだということである。また、地方の支出とバランスする税源配分のオプションとして、とくに応益原則、普遍性原則、視認性の原則の重要性から「所得税単独移譲論」を採用し、より具体的には、所得税の最低税率5%部分の移譲と個人住民税の所得割における軽度の累進性を復活させることにより、4～5兆円規模の移譲が必要であるとの見解を示している。

第2章から第5章までは、第1章に示した「所得税単独移譲論」というオプションの優位性を論証する具体的なシミュレーション分析が行われる。加えて、税体系における負担の公平という観点から、地方税体系のなかで重要な位置づけとなる法人事業税のあり方、とくに外形課税についての考察が行われている。

第2章では、都道府県レベルでの税源移譲のシミュレーション分析が行われている。具体的には、22道府県を対象に、三位一体改革による税源移譲前の状態を基準に、当時の国税所得税の基礎税率10%部分を地方に移譲した場合（府県5%、市町村5%）の全収入における地方税収入のウェイト（財政自立度）の変化を示している。また、自治体ごとの地方税収ウェイトの改善度の相違を示している点も本章の特長である。

シミュレーション結果によれば、財政力の高い自治体ほど財政自立度が高くなることが示されている。財政力の高い9都府県が不交付団体になる可能性があり、地方税のウェイトが10%以上上昇すること、その次に財政力の高い6団体において地方交付税依存度が10%以下に減少するとともに、地方税のウェイトが約10%上昇することが示されている。以上のことから、ここで想定されている税源移譲が財政力の高い自治体の自立度を高めながら、地方交付税の役割を相対的に財政力の低い自治体への財源保障機能に純化させる必要性が主張されている。

第3章では、市町村レベルでの税源移譲のシミュレーション分析が行われている。ここでは、税源移譲の効果が顕著にみられると想定される都市地域として大阪府内の市町村を対象に、税源移譲前の3、8、11%という累進性を維持しながら、国税所得税の5%部分を委譲すると同時に、これに見合う財政移転（ここでは地方交付税）を縮小するという想定で、シミュレーションによる税源移譲による交付税依存度や財政自立度の変化を検証している。また、就業地ベースの所得税と居住地ベースの個人住民税の乖離を調整することで、所得税の各市町村への移譲額を推計する手法を用いている。

大阪府内の市町村を対象にしたシミュレーション結果から導き出される一般的な含意として、人口20万人以上の団体がすべて不交付団体になること、人口10～20万人の団体のうち45%が不交付団体になりうること、また10万人以下の団体であっても、一定の人口規模と経済力をもっていれば不交付団体になる可能性を示唆している。そのうえで、三位一体改革における税源移譲が都道府県に傾斜したものであったことから、今後の税源移譲では市町村に重点をおくことの重要性が主張されている。このことは、著者が主張する所得税の移譲の根拠として視認性の原則を重要視していることから、納税者意識および自治体財政へのチェック機能の向上のための重要な要素として位置づけられている。

以上の分析が三位一体改革前の状況を前提にしていたのに対し、第4章では3兆円の税源移譲を踏まえたうえで、第2次税源移譲の具体的なオプションを検討している。とくに、「所得税単独移譲」と「所得税・消費税併用移譲」を取り上げ、府県レベルで2～2.5兆円の税源移譲を行うことを想定し、その比較分析を行っている。その結果として、両案においてともに財政力指数、財政自立度は大きく高まるが、単独移譲の場合は税源偏在度が若干高まることとなる。ただし、第3章と同様に、勤務地ベースの所得税と居住地ベースの個人住民税の調整を加えることによって、変動係数にほとんど差がないことが示されている。そのうえで、税源の偏在性をもちつつも、応益原則、視認性の原則、税率操作権の確保の面から、所得税単独移譲の優位性が導き出されている。

第5章では、著者のこれまでの研究のなかでつねに意識されてきた企業課税における負担の公平を地方税の観点から分析しており、具体的には、中小法人の負担緩和の方法と、大銀行に対する外形課税が検討対象となっている。2004年度から法人事業税における外形標準課税が導入されているが、本章はそれに先立つ形で理論的検討が行われている。法人事業税の外形課税は税源の偏在を是正する効果は認められず、この点は所得税の移譲を一体として示す必要があることに触れたうえで、所得ベースの課税方式がもたらす収収の不安定性を克服する有力な手段として肯定している。そのうえで、外形ベースの課税に内在する難点、つまり事業税の趣旨との整合性を保持しつつ中小法人や赤字法人の過重負担を緩和する方法として、基礎控除方式の採用を主張している。具体的には、所得型付加価値ベースで3000万円を基準とした基礎控除を設定することで、中小法人を中心に全体の40%程度を非課税としつつ、同時に労働集約産業や雇用への影響を緩和するのであれば、人件費の課税ベースへの算入を2分の1程度とすることを提言している。

(2) 第Ⅱ部の内容

第6章では、地方税とともに地方自治体の一般財源として重要な位置づけにある地方交付税を検討の対象としている。これまでの分析にも示されている通り、税源移譲を通して都市地域の財政自立度を高めることで、地方交付税の機能を農村自治体に対する財源保障に純化させていくことが主張されている。その際、財源保障機能をどの程度発揮させるかという問題に対する解答を与えるためには、地方財政調整制度の存立根拠を再検討する必要があるというのが本章の問題意識となっている。

著者は、これまで多くの論者によって「生存権をすべての国民に保障すること、そのために基本的なインフラ整備や一定水準の初等・中等教育、福祉の確保などナショナル・ミニマムを達成すること」が財政調整制度の根拠とされてきたが、それでは不十分であると批判している。同時に、農村地域の人口一人当たりの財政支出が大都市地域のそれを上回る根拠は、農村では人口密度が低く、自然条件が複雑であるがゆえにやむを得ないというだけでは説得力に欠けるとし、その正当な根拠として、都市と農村の密接かつ多様な相互依存関係を指摘している。つまり、食糧生産、水・森林資源の供給や自然環境の維持といった面で都市は農村に依存しているため、その便益の対価を都市から農村へ移転するという点で財政調整制度を根拠づけることを主張している。

第7章では、地方財源の1つである地方公共料金のあり方について理論的な検討が行われている。ここではまず、財政が困難になると政府や多くの自治体は財政の効率化として、公費負担を

抑制し、無原則に公共料金（＝利用者負担）の引き上げを行ってきたことを問題点として指摘し、公共料金の適用についての原則あるいは基準の提示を試みている。まず、「受益者負担」概念を「直接的受益」、「間接的受益（一般的便益）」、「キャピタル・ゲイン＝土地増価」に区別し、公共料金を第1形態の「直接的受益」に対する「利用者負担」と等置する。そのうえで、地方公共サービスを物的サービス、対人サービス、選択的サービスに分類し、料金徴収が困難か、望ましくない基礎的サービスと義務的教育サービスを除く公共サービスに公共料金を適用することが可能であるとしている。さらに、公共料金を適用する際の公費負担と料金の負担配分については、公共サービスの性質および負担者の事情という基準を用いることで、建設費・補修費、經常的人件費、維持管理費に対する料金負担の適用範囲が決定されるという結論を導いている。

第8章は前章における公共料金の理論的検討を前提に、その具体的事例として保育財政を取り上げ、保育料改革に向けた具体的な提言を示している。著者の指摘する日本の保育財政の争点は、認可保育所における保育料の差別料金制の是非、認可保育所の保育料水準の適否、許容度を越える保育料の自治体間格差、認可外保育施設の良好でない保育内容の4点である。これらの争点に対し、同一サービス同一料金の原則から一律料金の設定が必要であることを基本としつつ、国庫負担の増額による保育料の大幅な引き下げ、とくに財政力の弱い自治体への国庫負担の傾斜的配分と認可外保育所への国費による助成の必要が提起されている。

最終章である第9章は本書全体をまとめる位置づけであるとともに、現代財政の一般的機能や本質の再検討を試みると同時に、中央政府と地方政府の役割分担を明らかにすることが目指されている。まず、財政学研究のアプローチ方法として最近の著者の編著である『現代の財政』（税務経理協会、2006年）で示された2つのスタンス、すなわち「財政現象の経済的側面と非経済的側面を区別したうえで、統一する方法」と、経済分析については資本・賃労働関係を非調和的であるとするマルクス経済学のスタンスをとることが明示されている。これらのスタンスを基本とすることで、現代財政の機能論と本質規定の再考が行われている。

現代財政の機能論の検討については、マズグレイブによる3機能論を手がかりとし一定の評価をしながらも、財政活動における経済的側面と非経済的側面の区別がなされていないことを批判している。具体的には、資源配分機能として同列に扱われている①インフラ整備や公教育、②環境保全活動、③国防・警察に代表される権力装置の維持、という3つの財政現象をその本質的な違いから財政の機能として区別し、財政活動を5つの機能として捉えることが主張される。

次に、5つの機能として整理される財政活動全体を決定する諸要因とその関係を現代財政の本質とし、「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」の3つに整理している。資本制市場経済システムの敵対的性格に起因する階層や社会集団の対立と調整として、これら三者の関係を把握することが現代財政の本質規定となる。そのうえで、財政民主主義を体現する財政のあり方を実現するには、「国民的統合の要請」によって「資本蓄積の促進」と「国家の自立性」という要因を制約・規制することが焦点となり、これが財政改革の課題とされる。

以上に示された現代財政の本質規定に基づいて、最後に本章で提起した財政の5機能についての中央と地方の機能分担のあり方が論じられている。マズグレイブが財政連邦主義論において地方政府の役割を資源配分機能に限定していることを批判し、所得再分配や経済安定化においても

政策の一部を地方政府が担うことがその効果を高めることと、地方財政が地方自治や地域経済の維持、振興に対して果たす積極的役割を十分に評価する必要性を指摘している。そこから、著者が提示する5つの機能すべてにおいて地方政府に一定の役割を付与している。その際、財政力の弱い団体に対する財源保障は不可欠とされるが、財政移転に伴う地方政府に対する介入・干渉を防止するチェック・システムとして、資金配分の決定における国と地方の協議機関を設置する必要性を指摘し、同時に地方政府内部においても非効率を除去するための住民を中心とするチェック機能の重要性が強調されている。これらの重層的な仕組みを整えることで、分権的財政システムによって地方財政だけでなく財政全体における「国民的統合の要請」の優位性が確かなものになると結論づけられている。

3 諸論点に対する検討

以上のように、筆者の視点から本書の中心的な主張を整理したうえで、最後にいくつかの論点について若干の検討を加えることとしたい。

(1) 地方分権の意義

本書は「協調的分権論」の立場に立ち、地方自治を充実させることで、地方における産業政策や社会サービスを充実させながら、地域適合型の自治体経営を達成することの重要性を主張している。そこでは、「競争的分権論」による財政効率化を主眼とした分権論が否定され、財政の効率化には上記の目的を補完する位置づけが与えられている。本書を通して、財政活動における非効率や官僚主義の弊害を排除する必要性が繰り返し主張されており、地方分権の文脈においても、「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、かつ公費負担でなされる場合、わが国やヨーロッパの経験は、非効率や官僚主義の弊害が不可避であることを示している（p.13）」として、地方分権と財政効率化が必ずしも関連しないことを示唆している。

そのうえで、財政効率化として非効率や官僚主義の弊害を排除するためには、地域住民による自治体行財政のチェック機能の充実、一般補助金を受ける府県や農村自治体を監視する「監視委員会」、地方公共料金にかかわる当局から独立した「公共料金審議会」や議会内の「公共料金委員会」の設置、さらに、公共サービスの提供における「社会的セクター」の活用などを行っていく必要があると指摘している。しかし、財政効率化が必要となる前提としての公共部門の非効率や官僚主義の弊害が具体的に何を指しているのか、また、著者が主張する財政効率化が「競争的分権論」とどのように相違するのかという点についての説明が判然としないという印象をもつ。

その点を住民のニーズに対する応答性を意味する外部効率性と、事業実施に関わるコストの最小化を意味する内部効率性という観点から検討してみたい。

著者も指摘するように、税源移譲により応益性の高い税を中心に地方自治体の自主財源が高まれば、住民による自治体行政への監視やチェックが高まることが期待でき、さらに税率決定権を活用する形で住民ニーズを反映して公共サービスの量を選択させることも可能となる。結果として、財政活動の外部効率性が高まることとなる。この点は、「協調的分権論」、「競争的分権論」

に関わらず地方分権に期待しうる役割と整理できるだろう。両者の重要な相違点は、「競争的分権論」においては、財政連邦主義の第2世代とされる論者たちが強調するように、地方自治体が自主財源主義とハードな予算制約に基づきながら地域間競争を行うことで、公共部門の規模をコントロールされるという意味での財政効率化の達成という見方であり、その際、財政調整制度の存在は地域間競争の阻害要因として位置づけられる。これに対して「協調的分権論」では、財政調整制度によるナショナル・ミニマムを維持するうえで必要な財源保障を行うことを前提に、地方自治体が課税自主権を活用することで住民ニーズを公共サービスに反映するという見方であり、両者において財政調整制度の位置づけが大きく異なるというのが重要な相違点と言えるだろう。

次に、内部効率性に目を向けてみよう。本書では、公共サービスの提供における非効率や官僚主義の排除を目的として「社会的セクター」の活用が主張されている。実際に、近年では「新しい公共」という観点から公共部門改革の一環として、「民間の経営手法」の活用が叫ばれており、民間譲渡、指定管理者制度、アウトソーシングなどさまざまな手法が導入されている。そこでは、サービスの向上を達成するという目標も含みながらも、実際には、金澤史男が指摘したように、コスト削減を主眼にした「民営化」の選択が見られるという状況にあり、予算の縮小が優先され、サービスの公共性の維持という観点から大きな疑問が投げかけられている（金澤史男 [2008]「現代財政と公私分担の再編」金澤史男編『公私分担と公共政策』日本経済評論社）。つまり、著者の主張する「社会的セクター」の活用による財政効率化は、一方で著者が批判する「競争的分権論」と親和性をもつことになり、その点についての整理が必要になると思われる。

公共部門としての地方自治体の活動が市場取引を前提としないという意味で非効率なのは当然である。そうであるならば、その活動を住民のニーズに対応させるための政治的機能、つまり民主主義の機能を強化させる制度改革が必要と考えられる。具体的には、議会機能の強化やその前提としての情報公開の徹底も重要であるし、著者が指摘するような各種委員会や審議会の活用も有効な手段となろう。ただし、これらの改革には相当程度の人的資源やコストがともなうことも事実であり、現在の公共部門改革とは異なり、必要に応じて歳入や人員を強化する方向も検討されなければならないだろう。

(2) 税源移譲

本書の提案に従えば、三位一体改革における税源移譲を経たうえで第2次税源移譲は、所得税の基礎税率5%部分を移譲し、住民税に軽度の累進性を復活させることと整理できる。その際に想定される論点について触れてみたい。住民税に累進性をもたせることについて、著者自身も自覚的であるように、税収の偏在度が高くなることが予想される。この点について、第1章では、累進性をもたせることで都市において地方税を拡充し、財政の自立度を高める（=交付税依存度を下げる）ことがより重要だと指摘されている。また、「自治体が一定の所得再分配機能を果たすこともまったく差し支えない（p.26）」とされている。

これらの説明は、所得税単独移譲論を採用する際に応益原則を重視する視点と矛盾していないだろうか。地方分権が要請される重要な根拠として、著者も指摘しているように、対人社会サービスに対するニーズの高まりがある。家庭内において無償で供給されてきたサービスを社会化する際には、家庭内労働の代替として賃金の一定割合を拠出するという意味で比例税率を採用する

方が合理的ではないだろうか。この点は、「協調的分権モデル」と称される北欧諸国で、地方政府が比例所得税を採用し、低所得層に対しても高い税率で課税する一方で、税を財源としたユニバーサルな対人社会サービスを提供する結果として所得再分配機能を果たしているように、地方政府が果たす所得再分配機能については歳出と歳入の両面から分析する必要があるのではないかと考えられる。

次に、税源移譲という論点からやや逸れるが日本の租税負担率の低さという面に着目してみたい。日本では1990年代以降、景気の落ち込みによる減収や景気対策としての所得税減税の結果として、未曾有の累積債務が形成されてきた。しかし同時に、1970年代後半以降は構造的な財政赤字を抱えている。このことは一定の景気回復が達成されたとしても、その結果としての増収分では容易に財政赤字は解消されないことを意味しているだろう。そうであれば、国と地方を含めた現在の財政需要、あるいは今後さらに増大することが予想される財政需要を賄うには租税負担率を引き上げる必要がある。その際に、どのような選択肢が望ましいだろうか。

本書の検討課題と関連させると、第7章、第8章における地方公共料金の分析では、料金の適正水準への引き下げと国庫負担の重要性が示唆されているが、さらなる税源移譲を進めた際に、さらに国庫負担の増額を求めることには多大な困難がつきまとうと予想される。この場合にも、国税の強化による国庫負担の拡大を求めるべきだろうか。応益性原則や視認性原則の利点を生かしながら、住民に対するサービスの受益と負担の関係を明確にすることで、各自治体が税率決定権を行使することで税率の引き上げを行うことが望ましいのか。あるいは、地方消費税の拡充により地方財源を強化することが適切であろうか。本書は国と地方の税源配分のあり方を主な分析対象としているが、日本がもつ税制の構造的な問題を視野に入れると、将来的な税負担のあり方についても検討が求められるように思われる。

(3) 地方財政調整制度の位置づけ

本書では、税源移譲により都市自治体の財政自立度を高め、財政調整制度としての地方交付税の機能を農村自治体への財源保障として本来の機能に純化させることが主張されている。また、第6章においては、財政調整制度の必要性を示す根拠としては、生存権保障を目的とした財政力格差の是正のみでは不十分であり、とくに農村地域の人口一人当たりの財政支出が大都市地域のそれを上回ることの根拠として、都市が農村から受ける多様な便益の対価の支払いと位置づけるべきだという見解を示している。

ただし、本書の分析では都市と農村の密接かつ多様な「相互依存」関係を指摘していながら、実際には、都市の農村への依存関係にしか着目されていない。相互依存関係を前提にするのであれば、農村が都市から受ける便益、あるいは農村から都市へのコストの支払いという側面にも言及、あるいは比較する必要があるのではないだろうか。例えば、農村では都市で生産される工業製品などの購入が行われている。これは市場で取引をされている点で、都市における農作物の購入、あるいは本書で指摘される農村の役割としての食糧生産と同等の関係にある。一方で、市場で評価されることが難しい自然環境の維持という便益を都市が受けている論理は、農村が受ける便益ともなる都市における工業生産の背後にあって市場での評価が難しい公害や環境汚染などの外部不経済のコストを農村が負担する必要があるという論理にならないだろうか。相互依存関係

という論理を前提に財政調整制度を根拠づけ、農村への財政移転の重要性を指摘する主張は説得力に欠けるように思われる。

その意味では、財政調整制度の役割は、ナショナル・ミニマムの保障のための財政力格差の是正という点に求めるのが妥当ではないだろうか。従って、「都市」と「農村」を区別する本質的な意義は見出せないように思われる。税源移譲による地方の自主財源の割合を高めることの重要性は指摘するまでもない。ただし、地方交付税における問題は、これまで地方交付税総額の算定が個別自治体の財政需要の積み上げではなく、交付税率にもとづいたマクロの財源保障額が算定されることで、高度成長期には国税の自然増収にともない膨張し、反対に、税収が低迷するにいたっては交付税総額が抑制されるという形で自治体が翻弄されてきたことにあると考えられる。そのため、都市と農村という区別ではなく、地方自治体の財政需要を客観的に算定する方法を確立し、交付税総額に反映させる仕組みの構築という課題の設定がなされるべきではないだろうか。

以上、筆者の視点から本書の内容紹介と諸論点の検討を行ってきた。いくつかの点で、本書に対する疑問や批判を提示させていただいたが、その検討内容の幅広さや財政分析の視点において本書が大きな成果を示していることは間違いない。今後の分権改革の進展とともに著者の研究がさらに発展するとともに、本書の議論が学界や政策現場で検討されることを期待したい。