

# 地方税の基幹税としての 地方所得税



東京大学名誉教授 神野 直彦

## 「福祉国家」の中央集権的税制

日本でも地方分権改革が進められていくと、現代の租税制度の基幹税である所得税の国税から地方税への税源移譲が焦眉の政策課題として浮き上がってきたことは、前回のこの連載で述べたとおりである。しかし、それは1995年の地方分権推進委員会の発足から、1999年の地方分権一括法が成立するまでの、第一次分権改革では行政面に地方分権改革の焦点が当てられていたので、残された課題として財政面での改革課題が浮上してくるといふ当然の成り行きの結果だけではなかった。行き詰った「福祉国家」の時代を乗り越えて、新しい「ポスト福祉国家」の時代をどのように築いていくのかというビジョンにもかかわっていたのである。

「福祉国家」は高所得者に対して累進税率を備えた所得税で重く課税し、低所得者に対しては生活保護や社会保険などの現金給付を支給することによって、国民生活を保障しようとする「所得再分配国家」であった。そのため第二次大戦後に「福祉国家」を目指した先進諸国では、累進税率を備えた所得税を基幹税とする租税制度が形成されていたのである。

ところが、財政の所得再分配機能は、境界を管理する政府でないと不可能である。地方自治体は境界を管理しない入退自由な政府である。地方自治体が低所得者に手厚い現金給付をして、所得税の累進税率を高めれば、その地域社会には低所得者が流入し、高所得者が流出するため、財政が破綻してしまうからである。

そのため財政の所得再分配機能は、国境を

管理していて入退自由ではない、中央政府が担うことになる。したがって、第二次大戦後に先進諸国で成立した「福祉国家」では、極めて中央集権的な財政が形成されてしまう。つまり、「福祉国家」とは国民からいえば遠い政府である中央政府による「参加なき所得再分配国家」だったのである。

## 基幹税としての累進的所得税の動揺

中央政府が所得再分配機能を発揮できたのは、中央政府が国境を管理する政府だからである。それは土地、労働、資本という生産要素が国境を越えて自由に動かないように管理できるからだと言い換えてもよい。もちろん、土地は動かない。労働も国境で管理することができる。ところが、資本は国境を越えて自由に動き回ることができる。

そこで「福祉国家」という「所得再分配国家」を成立させた第二次大戦後の国際経済秩序では、国民国家に資本統制を容認する固定為替相場制が採用されていた。つまり、国民国家に資本を統制する権限を容認して、財政が所得再分配機能を発揮する前提条件を創り出すけれども、日本でいえば1ドル=360円という固定為替相場制を維持する義務を国民国家に課したのである。

ところが、こうした財政の所得再分配機能と、自由な国際貿易との両立を可能にしていた固定為替相場制は、1973年に最終的に崩壊し、変動為替相場制へと移行してしまう。そうすると、資本統制が次々に廃止され、金融自由化が推進されていく。こうして資本という生産要素が国境を越えて、自由に飛び回るようになると、財政の所得再分配機能は機能

不全に陥ってしまい、「福祉国家」を支えた累進所得税を基幹税とする租税制度が動揺していくことになる。

しかし、累進税率を備えた所得税を基幹税とする租税制度が動揺したことは、所得税を地方税の基幹税として位置づける必要性を高めることをも意味していた。というのも、所得税基幹税主義の動揺は、高額所得を形成する資本が国境を越えて自由に動き回ることによって生じているけれども、それは所得税の累進税率を高めることが困難になってしまったことを意味していたからである。

地方自治体は境界を管理しない政府なので、累進税率で課税する所得税を、地方税として設定しにくい。そのため累進税率で課税される所得税は、国境を管理する中央政府の国税として位置づけられてきた。ところが、中央政府も資本の動きを管理できなくなり、所得税の累進性を弱めていくことになれば、所得税を地方税として課税することが可能になる。

### 比例税率としての地方所得税

「福祉国家」は累進税率を備えた所得税で富裕者に重く課税し、貧困者に現金給付を支給するという財政の所得再分配機能で国民の生活保障を果たそうとしてきたけれども、所得税の累進税率を高めることができないことは、現金給付を強めることができないということの意味する。

そこで「ポスト福祉国家」では現金給付よりも、福祉、教育、医療という対人社会サービスを公共サービスとして提供することによって、国民の生活保障を実現していこうとする。ところが、全国的に一律の基準で給付しなければならない現金給付と相違して、サービス給付は地域社会の生活実態に合わせて、地方自治体が提供せざるをえないのである。

そもそも福祉、教育、医療という対人社会サービスは、家族やコミュニティで「労務提供」をし合う相互扶助や共同事業という自発的協力によって担われてきたサービスである。と

ころが、家族やコミュニティの機能が縮小することによって、自発的協力での提供が不可能になる。つまり、地域住民が一定の時間を割いて、それぞれが「労務提供」をして、対人社会サービスを提供し合えばよいのだけでも、それが不可能になったので、地方自治体が公共サービスとして対人社会サービスを提供することになる。

そうだとすれば、対人社会サービスという公共サービスは、地域住民が一定時間の「労務提供」をする代わりに、租税を納めて賄われることになる。一定時間の「労務提供」の代わりに負担する租税は、一定時間でその住民が稼ぐ所得を納めることになるので、比例税率で課税される所得税が望ましいことになる。こうして地方税の基幹税として、比例税率で課税される地方所得税を位置づける必要性が生じたのである。

#### 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。