

## 一体改革と地方分権



東京大学名誉教授 神野 直彦

租税は国民を不幸にする邪悪な存在だという呪いから、そろそろ日本国民も解き放たれたほうがよい。66.7%と世界で最も租税負担率の高いデンマークは、幸福度に関する多くの調査で、世界で最も幸福な国としてランクされている。というよりも、デンマークを初めとして租税負担率の高いスカンジナビア諸国は、経済成長も順調で、格差も小さく、貧困も低く抑えられていて、幸福度も高いのである。

ところが、日本の租税負担率はデンマークの3分の1にも達しない22.0%にすぎない。しかし、幸福度の調査では、日本は世界で何と90位だとする結果すらある。日本にしろ、21.6%と日本よりも低いアメリカにしろ、租税負担率の低い諸国は、経済成長が停滞しているどころか、格差や貧困が溢れ出てしまい、幸福度も低くなっている。

第二次大戦後には世界の先進諸国は、挙って福祉国家を目指し、所得税を中心とする租税制度を形成してきた。石油ショック以前の1960年代の中頃でみると、ヨーロッパ諸国もアメリカも租税負担率は、ほとんど変わるところがなかったのである。

ところが、スカンジナビア諸国を典型としてヨーロッパ諸国は、石油ショック以後も租税負担率水準を引き上げていくことによって、社会保障の充実を図っていく。もちろん、所得税を引き上げていくには、既に限界が存在していたので、増税の対象は付加価値税つまり消費税に的が絞られていた。

これに対して新自由主義を信仰した日本もアメリカも、租税負担水準を引き上げることなく、社会保障を抑える「小さな政府」を目指していく。こうして石油ショック以降に新

自由主義が説く、市場の神を信仰したか否かが、幸福な国になるのか、不幸な国になるのかの運命の岐れ路となったのである。

社会保障・税一体改革とは当然のことではあるけれども、社会保障を充実させるために、税制改革を実施することである。それはこれまでのように、「小さな政府」を目指して、支出を削減して増税する、財政収支を改善するための税制改革や、法人税や所得税を減税するための税制改革ではないことを意味している。それは不幸に喘ぐ国から脱出し、幸福な国へと舵を切ることでもある。

そうだとすれば、社会保障改革と税制改革という二つの車輪は、地方分権あるいは地域主権という車軸で、結びつけられなければならないはずである。というのも、所得再分配国家としての福祉国家の行き詰まりを克服しなければならないからである。

福祉国家とは所得税を基軸とする租税制度と、現金給付とを組み合わせた所得再分配によって国民の生活を保障しようとする国家だということができる。こうした福祉国家が行き詰まった故に、スカンジナビア諸国を典型としてヨーロッパ諸国は、付加価値税の増税によって、現金給付よりも現物給付つまりサービス給付を重視して、社会保障を充実したのである。

もちろん、サービス給付は地方自治体が提供するしかない。サービス給付は現金給付のように、全国画一的に給付するのではなく、地方社会で営まれている多様な生活実態に合わせて、提供しなければならないからである。

それだからこそ社会保障・税一体改革の車輪に、地方分権改革あるいは地域主権改革が位置づけられなければならないはずであ

る。しかし、現実の社会保障・税一体改革では、この車軸は細くなるばかりだったといわざるをえない。

地方分権という視点が衰退していつてしまう大きな要因は、社会保障を充実させるための税制改革の目的そのものを、見失ったことが大きい。メディアが財政収支バランスの改善キャンペーンを張ったために、公債による調達を租税による調達に改めることに、消費税増税5%のうち4%が充当され、社会保障の充実強化には1%しか使用されないという結果になりそうである。

そうなると国税の消費税と地方消費税との税源配分についても、現状での社会保障経費の支出割合で決定されてしまう。本来は社会保障改革の目的を実現するために、どのような税源配分にすべきかという「あるべき姿」から、決定されるべきなのである。結果として、地方自治体が担うサービス給付へのシフトという課題が、実現するか否かが危ぶまれる。こうした視点からいうと、留意すべき点は三つある。

第一は、地方自治体が地域社会の実情に合ったサービス給付を増加するためには、一般財源つまり地方税と交付税との合計が、増加する必要がある。地方税は増加するけれども交付税が減少してしまい、合計が増加するどころか、減少してしまうというのでは、改革そのものの目的に背反する。しかし、地方消費税は増加するとしても、一般財源がどうなるのかについての姿は示されていない。

一般財源が増加するか否かのポイントは、基準財政需要を積み増しできるか否かにかかっている。というのも、基準財政収入は確実に増加するので、差額としての交付税は、基準財政需要の積み増しができなければ、確実に減少するからである。

第二は、社会保障改革の具体的な姿は、国民会議で決定されることになるので、この国民会議に地方からの声を反映させなければならない。それには地方自治体関係者が、この会議に参加する必要がある。

第三は、地方税の減税が実施されてしまうことが危惧される。第一で地方税が増加することで、財政収入も増加するため、基準財政需要が積み増しできないと、交付税は確実に減少すると指摘した。しかし、それは地方消費税の増税によって、地方税収入が増加するという前提においてである。

実際には地方消費税で地方税収入が増加することが、捕らぬ狸の皮算用という結果にもなりかねない。というのも、地方消費税の増税の代償のように、自動車取得税などの自動車関係税が廃止されかねないからである。

そもそも間接消費税には、従価税と従量税とがある。間接消費税体系は従量税と従価税を組み合わせることが望ましい。従量税の課税の根拠は健康衛生政策的観点からの酒税やたばこ税から、環境政策的観点からの自動車関係税や化石燃料税などにシフトしつつある。しかも、従価税と従量税とでは、課税標準も課税目的も相違するので、二重課税論は成立しない。それにもかかわらず三党合意では、自動車関係税の抜本的な見直しが盛り込まれている。

社会保障・税一体改革の本来の目的を見失ってはならない。そうした観点に立てば、社会保障・税一体改革の軸心に、地方分権が位置づけられなければならないことが見えてくるはずである。

#### 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、教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、地方財政審議会会長、地域主権戦略会議議員、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)等がある。