

財政の対立軸

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

マニフェストを基準に政権を担う政党を選ぶという日本ではこれまで見られなかった総選挙が実施された。これまでの日本は、選挙と政権のあり方に関係がないまま、自党内の主流派、反主流派の組み合わせにより擬似政権交代を実施してきたところである。前回の総選挙が例外ともいえるが、それが雰囲気先行であったことを考えれば、初ともいってよい。

自民党は、自らに政権担当能力があり相手にその能力のないことを訴え、民主党は政権交代を訴える。自民党は、政権交代は手段であって目的ではないなどと反論する。

民主主義国家において政権交代は当然のことであり、能力があるかないかを決めるのは国民である。政権交代があることが常態であり、ないことが異常事態である。たとえ政権政党が代わっても、問題があれば代えればよい。政権交代によりまた政策変更により、制度や機関の改革によりコストがかかったと

しても、それは民主主義のコストとせざるをえないものである。

そうした意味では、日本でも政権の移動が興味をもたれる時代に入ったことで、ようやく民主主義国の仲間入りをする玄関扉の前までは来たようである。1990年代の政治改革で小選挙区制を中心とする選挙制度に変えたことでオセロのように各選挙区の代議士が変わることになり、その効果が出てきたといえるだろう。小選挙区制は死票が多く、かろうじて残った比例代表制部分により、小さな政党議員が少数残る形であるが、とりあえずは選択肢が確保されることにはなった。

しかしながら、財政、税制面における対立軸は必ずしも明らかではない。財源の根拠はあるのかという議論ばかりが紹介され、財源のあり方、財源がなぜないのか、財源がなければ議論してはいけないのかという点など明らかにされなかったのである。

1 「政府の機能」をどうとらえるか

マスグレイブは、政府、あるいは財政の機能として、資源配分、所得再分配、経済安定化の3つに整理していたが、1980年代以降の様々な新自由主義的改革により、表面的には行政改革、財政再建、国際化など、当面する課題に対応するため、日本ではこれら「政府の機能」を弱めてきたようである。

1980年代初めまでの日本の所得課税は、所得控

ほしの いずみ

1956年生。立教大学大学院経済学研究科博士後期課程研究指導修了。明星大学助教授を経て現職。専攻は財政学、地方財政論。

主要著書に『分権型税制の視点』（2004年）、『現在財政論』（2007年）、『スウェーデン 高い税金と豊かな生活』（2008年）など。

除を多用し課税ベースを狭く設定した上で、累進税率を細かに設定してきた。国税の所得税は10%から75%、地方税の住民税は4%から18%、スタグフレーションを経験する中で少しの収入増が、高い限界税率に捕われることとなっていた。こうした時期には、負担増を抑えるために、諸控除を物価スライドで増額し、課税最低限を変えるタックス・インデクセーションの必要が議論された。

1980年代、アメリカではレーガン大統領の下で15%と28%、イギリスサッチャー政権下で25%と40%、2段階税率へと税率簡素化が実施されたが、アメリカではその後、31、36、39.6、3つ増やして5段階税率へ、イギリスももう一段下に20%税率を設け、税率刻みは3段階とし、一時は日本の国税所得税の最高税率37%よりも高い最高税率となっていた。

日本に英米の税率簡素化が紹介されると、減税すれば、手取りが増えるから、もっと働く意欲がわき、結果的に税収も増えるというラフター・カーブの分かりやすさも伴って、最高税率が低いことが国際基準とされた。カリフォルニアのプロポジション13、財産税の減税運動も納税者の反乱として紹介された。また、国内的には、新しい一般消費課税（当時のプランは売上税案）導入に向け、法人課税の税率引き下げとともに所得税の最高税率引き下げが始められ、その後も消費税導入やバブルの崩壊を経験する中で減税が継続していくことになる。

今日、住民税は10%比例税率、所得税は6段階で税率5%から40%まで。地方税率が比例税率という点では北欧型ということになったが、その他の部分は根本的改革といえるものとはなっていない。英米では課税ベースを広げることも進められたため、企業所得課税、個人所得課税とも、1990年代以降、両国ではGDP比でみた税額に大きな変化がないにも関わらず、日本では大幅に減少している。

こうした結果、所得の再分配とビルトインスタビライザーによる経済安定化機能は、その効力を落としてきているのである。異常な低金利が、金融政策の

幅を狭めるのと同様、異常な減税と税負担の少なさは財政政策の幅を狭める。ブキャンのように、民主主義国家における選挙での当選を目指す、議員は増税より赤字財政への関心を高め、公債増へ向かうのであろうか。

かつてピーコック、ワイズマン両教授は、戦争などの社会的動乱の際、税負担の一段の増を経験すると、その後もその水準に慣れてしまい戦後も元に戻らないとする、階段状の財政規模上昇があるケースを指摘したが、逆もあり。異常に低水準の税負担を経験すると、若干の税負担増にも批判的となるようである。だからといって階段状の財政規模の下落があるわけもなく、公債に頼ってくるか、サービス水準の下落で対応してきたということであろう。結果的に再分配機能は後回しとなり、資源配分、サービスを低下させ、民間の競争原理への期待が大きくなってきたところであった。

2 消費税の課題

1980年代からの直間比率の是正、水平的公平を目指した公平簡素中立の考え方は、所得課税の最高税率引き下げ、法人課税の税率引き下げ、物品税廃止と消費税導入などに具体化した。バブル崩壊後は、正規労働から非正規労働へ、さらに少子高齢社会の進展に伴い、財源論における消費税への期待は高まるばかりである。本来は、租税体系として、応能原則による部分、応益原則による部分、その配分を議論すべきであるが、消費税そのもののしくみにも見ておくべき点がある。

消費税の標準税率を国際比較すると、日本の地方消費税含む5%は、国際的には確かに低い水準である。これをもって、これを近い将来上げるのか、少したつてから上げるのか、あるいは上げないのか、時間の問題ばかりが議論され、少子高齢社会の唯一の財源と見ていることには違和感がある。

EUでは、確かに税率15%以上の標準税率を設定し、最も高い北欧諸国の25%税率の他、他国もほ

ば20%前後となっている。ただし、EU指令で5%以上の軽減税率を1つ乃至2つ置くことができるとされており、ほとんどの国々には、軽減税率がある。燃料、食料品、観光、公共交通などである。また、EUとしては基本的に認められていないゼロ税率は、ほとんどの国で新聞や雑誌など極めて限定的な採用となっているものの、例外もある。それは、イギリスやアイルランドで、ゼロ税率の適用範囲が比較的広く、食料品、書籍、子供服・靴などに適用されている。イギリスの場合、1973年EEC加盟に伴い付加価値税導入となったが、その前の間接税である物品税制時代から食料品などに課税しておらず、社会政策としていた。1990年には、地方税に人头税導入を実施したサッチャー政権でさえ、付加価値税のゼロ税率廃止には踏み切れなかったものである。

日本の消費税をヨーロッパ諸国の付加価値税と比べる場合、通常、標準税率と比較する。しかし、各国のゼロ税率、あるいは所得に関係なく消費される生活必需品の5から10%程度の軽減税率に注目し、軽減税率の側から標準税率を見上げると、かなり違った趣がある。すなわち、諸外国では、贅沢品とまではいわないまでも、生活必需品以外の財・サービスについては高い税率にある。つまり、日本では、贅沢品を含む生活必需品でないものの税率が極めて低いと見ることができる。

1989年の消費税導入は、経済のサービス化による課税ベース拡大を目指したものとされたが、物品税にあった複数税率のシステムは次第に消えていき、間接税としての再分配機能は減少していくことになった。制度の本質は、物品税にサービス税を加えたものではなく、浅く広く、一定税率で中立的課税を目指したものであった。したがって、現在の日本の消費税は、ヨーロッパの付加価値税を基準としてみれば、高額所得者、高額商品購入者にまで、生活必需品と同様の軽減税率5%を設定しているとみることができる。贅沢品課税としての消費税、複数税率の議論は消費税引き上げ論とセットで議論すべき課題である。

3 家庭内の事柄は

所得控除か税額控除か、現金給付か。これまで公共部門は、所得課税の中で、配偶者控除、扶養控除、特定扶養親族控除など所得を減らすことで、家族形態に配慮するというものであった。しかし、累進所得課税における所得控除は、高額所得者にとって大きな減税効果となる。低所得者向けの基礎自治体による児童手当はあるが、一般的な子育て支援は大企業を中心とする勤務先の役割であった。すなわち、公共部門は、子育てを福祉＝低所得者向けサービスとみて所得制限を設け、一定所得があるならご自分で、さらに勤め先でどうぞというものである。教育、保育に対する財政支出の小ささは、それを表している。

再分配効果の小さい所得控除があまりに多いがゆえに、所得課税はGDP比でみて世界でも最も低い国の中に入り、低い租税負担率に貢献し、再分配しようにも財源が十分でないということになっている。消費税ばかりでなく、所得課税も極めて小さい水準にある。所得課税の再分配機能を再検討していく必要がある。

スウェーデンやデンマークなど北欧の国々は、所得控除が小さく所得税の課税ベースが広いことと同様、付加価値税についても例外を極力少なくし、基本的には標準税率で課税する方向である。軽減税率の幅は小さく、社会政策は財政支出でということになっており、再分配の幅が大きいものといえるだろう。

4 地方分権

選挙前に多くの首長などから議論のあった地方分権であるが、財政面から見ると、実はそれほど単純ではない。中央に依存しないで財政運営を行うという観点から財源確保を目指すとしても、税源移譲をすれば全て解決するというものではない。確かに、東

京など大都市部を抱える地域では、地方税の拡充が財源を拡大することになるが、利益を上げている企業が多く立地していることや住民が多く居住していることが前提である。農村部など経済的に豊かでない地域では、税源移譲が大きな意味をもたず、地方財政調整制度である地方交付税を確保することにより意味がある。国・地方の税収総額を一定に、すなわち増税を前提とせず地方税を増やそうと思えば国税を減らすことになり、地方交付税を増やそうとすれば地方税を減らさなくてはならない。よって、これまでの地方分権改革の主張をまとめると、一般財源総額の確保、拡充などという表現が多くなるのである。

そうした中で地方の自主財源を拡充しようと思えば、地方税の中で財政調整するか、地方税の課税ベース見直しが必要となろう。前者の場合、ドイツの州間財政調整やスウェーデンの地方財政調整制度などにみられるような、大都市地域の地方税を非大都市地域の財政調整財源とするいわゆる水平的財政調整の必要ということになる。後者の場合は、地方税の中の法人二税のウエイトを小さくするか、外形標準課税部分を増やすなど地域格差の少ない法人課税としていくか、ということになる。ただ、後者の場合では地方財政調整の必要が大幅に減るといふほどでもない。かなり、難しい課題である。

全国的に一定のサービスレベルを維持するため、財源保障をしていくのであれば、地方財政計画の意義も無視できない。要は、地方分権を財政再建のためか、住民生活のためか、明確にしていくことである。国の財政危機、財政再建のため、地方は自分のことは自分でご自由ということなのか、住民生活を豊かにするためなのかである。

おわりに

国民経済における財政の位置、税制における再分配、地域格差に対する再分配、ここにあげた3つはいずれも再分配にかかわる事項である。再分配を大きく取り入れていくのか、いかないのか。受益と負担の関係ばかりを重視せず、資産のある者からない者への再分配、フローとしての所得のある者からない者への再分配、地域的再分配。どこまでとするかということになろう。単に、政府の大きさばかりでなく、このあたりが議論の分かれ目となる。

少子高齢社会で、高度成長への回帰が難しいとなれば、また負担増に限界があるとすれば、応能負担を求める考え方は、もっと議論すべきだろう。

こうした点は、今回の総選挙の争点、あるいは2大政党の議論の分水嶺とは必ずしもならなかった。郵政民営化など近年の改革の負の部分の調整に止まってしまった感がある。財政面からは、公共部門の規模とともに、再分配の規模、内容が基本的対立軸となりえるものとなる。■

《参考文献》

- J. M. ブキャナン、R. E. ワグナー（深沢実、菊池威訳）『赤字財政の政治経済学 ケインズの政治的遺産』文真堂、1979年。
- 『平成17年度比較地方自治研究会報告書』（財）自治体国際化協会、2006年。
- 国立社会保障・人口問題研究所 HP。
- Alan T. and Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton: Princeton University Press, 1961.
- *Revenue Statistics 1965-2008*, OECD.

地方分権の財政問題

半谷 俊彦

和光大学経済経営学部教授

はじめに

近年、地方分権が盛んに語られている。地方分権とは、国から都道府県や市町村などの地方自治体に様々な権限を委譲することをいう。住民が何を必要としているかは、国よりも当該地域の地方自治体の方がよくわかっており、どのような公共サービスをどのような水準で提供するかは可能な限り地方自治体に委ねられることが望ましい、という考え方に立脚したものである。地方分権を行うためには、地方財政改革が必要不可欠である。与えられた権限を行使するためには、それを実現するための財源が必要となるからである。

2000年には地方分権一括法が施行され、地方自治体の行政サービスに関する裁量が拡大されるとともに、地方税や地方債に関する裁量の拡大が図られた。2004年からの三位一体改革では、国から地方自治体への補助金や交付金が縮減される代わりに、国から地方自治体への税源移譲が行われた。現在は道州制の導入が議論の俎上に上っているが、道州制支持

者の多くは、更なる税源移譲を前提としている。

地方分権に伴うこうした一連の地方財政改革には、地方分権に貢献したという肯定的な評価がある一方、地方を疲弊させたという批判も寄せられている。果たして、地方財政改革は、これまでと同じ方向に歩みを進めて良いものであろうか。本稿では、地方財政改革のパラダイム転換の必要について考察する。

1 地方分権一括法の骨子

地方分権論議は1990年代にこれまでにない高まりを見せ、その結果、2000年に地方分権一括法が施行された。これは地方分権を推進する複数の法改正を同時に行うものであったが、その中心は、機関委任事務の廃止と市町村合併の促進であった。

機関委任事務とは、国が担う事務のうち、地方自治体の首長にその執行が委任されていたものをいう。かつては、地方自治体の事務に占める機関委任事務の割合が高く、地方自治体による行政の自律的な実施が損なわれていると批判の対象となっていた。そこで、地方分権一括法では機関委任事務を廃止した。そして機関委任事務であったものは、その一部を廃止した上で、残りを公共事務、法定受託事務、国の事務の3つに移行させたのである。公共事務とは、地方自治体が固有の仕事として執行する事務のことであり、法定受託事務とは、本来は国の事務であるが、法律によって地方自治体に執行が義務付けられる事務のことである。国から地方自治体の行政への干渉は最小限度に

はんや としひこ

1966年生。東洋大学大学院経済学研究科博士前期課程修了、ドイツ・マールブルク大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。専攻は財政学。和光大学経済学部専任講師、経済経営学部助教授を経て現職。著書に『租税論研究』、『新財政学』、『地方交付税 何が問題か』（いずれも編著）など。

止めることも併せて定められ、これによって地方自治体の自主性、主体性が大きく向上することが期待された。

市町村合併の促進は、複数の小さな行政組織が、ひとつの大きな行政組織にまとまることにより、市町村の事務処理能力を高めることを主たる目的としたものである。地方自治体が自主性を発揮するためには、より高い事務処理能力が必要とされるという訳である。地方分権一括法では、合併する市町村への様々な支援が定められた。後に期限が延長され、2006年3月までに合併した市町村が支援の対象とされた。地方分権一括法施行前の市町村数は3,232であったが、現在は1,775にまとまっている¹。

2 地方分権一括法による地方財政改革

事務権限の委譲に伴い、地方財政の改正も実施された。行政において裁量を発揮するには、すなわち、自らの判断によって行政サービスの質と量を決定するためには、必要な資金を確保するための裁量も必要とされるからである。地方分権一括法では、法定外目的税の創設、法定外税の事前協議制への移行、地方債の事前協議制への移行などが行われた。

法定外税とは、地方自治体が条例を定めることによって独自に導入する税のことをいう。従来は、用途を限定しないで徴収する法定外普通税だけが認められていたが、この改革によって用途を予め特定して徴収する法定外目的税も認められることになった。目的税は用途が明確であることから、その導入について住民から理解が得られやすいと考えられている。

法定外税を導入するには、従来は総務大臣（2001年の省庁再編までは自治大臣）の許可が必要であったが、この改革により、許可が不要となった。その代わりに導入されたのが、事前協議制である。法定外税を導入しようとする地方自治体は、事前に総務大臣と協議し、同意を得なければならないというものである。但し、その法定外税が不同意の要件に抵触しない限り、総務大臣は同意を与えなければならない。不同意の要件とは、(a) 国税や他の地方税と同じ課税標準を有し、住民の負担を著しく過重にするものであること、(b)

地方団体間における物の流通に重大な障害を与えるものであること、(c) 国の経済政策に照らして適当ではないものであることである。この改革は、法定外税導入の判断を基本的に地方自治体に委ねるものであり、課税自主権を強化するものである。

地方債もまた、許可制から事前協議制へと移行した。従来、地方自治体が地方債を発行する場合には、総務大臣（自治大臣）または都道府県知事の許可を得ることが必要であった。地方債の発行は、経常収支比率の水準や償還の遅延の有無などを基準として厳しく制限されていたのである。新制度の下では、地方債を発行する場合、地方自治体は総務大臣または都道府県知事と事前協議しなければならない。同意が得られれば、借入れに公的資金を充てることができるなど、有利な条件で発行することができる。しかし同意が得られない場合でも、有利な条件での発行をあきらめ、一定の財政基準を満たし、首長が議会に報告をすれば、自由に地方債を発行することができるようになったのである。

3 三位一体改革による地方財政改革

いわゆる「三位一体改革」もまた、地方分権の推進を目的とした地方財政改革である。小泉政権の主導によって主として2004年度から2007年度に実施されたもので、国庫補助負担金の縮減、地方交付税交付金の見直し、税源移譲という3つの改革を同時に行うというものであった。地方自治体の財政的な自立を促すことで、国の財政負担を軽減するねらいがあったとされている。

国庫補助負担金は、国から地方自治体が受け取る国庫補助金と国庫負担金のことであり、予め用途が限定されている。そのため、行政における裁量を拡大するという観点からは、地方自治体の歳入に占める割合は小さい方が良いと考えられ、縮減が図られたものである。

地方交付税は、各地方自治体の財政需要（必要と思われる資金額）と租税収入を見積り、資金が不足すると思われる地方自治体に国が交付する補助金である。

使途は定められておらず、地方税収とともに、一般財源として地方自治体の様々な支出に充てられる。三位一体改革では財政需要の見積もり方法が見直されるなどし、結果として交付金額の大幅な縮減がなされた。

他方、税源については、国税である所得税の一部が、地方税である個人住民税へ委譲された。所得税と個人住民税は、共に個人の所得を課税対象としている。住民税は所得の金額によって税率が変わる累進課税であったが（都道府県と市町村を合わせた税率が5%～13%）、2007年から、所得の多寡に関わらず税率が一定となる比例課税に改められた（都道府県と市町村を合わせた税率が10%）。これによって、所得の低い住民が多い地方自治体と所得の高い住民が多い地方自治体の税収格差が縮小するとともに、中低所得層では税率が引き上げになることから、全体として地方税収は増大した。これに対し、国税である所得税は、納税者にとっては増税にならないよう、逆に低所得層で税率が引き下げられ、高所得層で引き上げられた。

また、税源移譲に先立ち、2004年には市町村税である固定資産税の制限税率が撤廃された。地方税の多くは、国によって制限税率が定められている。各地方自治体は、条例によって税率を定めることができるが、その際に、制限税率が上限とされるのである。固定資産税の制限税率撤廃は、1998年行われた個人住民税の制限税率撤廃に続くものであり、市町村の課税自主権拡大につながるものと考えられている。

三位一体改革では、最終的に、国庫補助負担金の縮減額は約4.6兆円、地方交付税の縮減額は約5.1兆円であった。これに対し、税源委譲による毎年の地方税収増は3兆円程度に止まった。使途の限定された補助金である国庫補助負担金が減り、固定資産税の制限税率が撤廃されたことで地方自治体の裁量はある程度拡大したと見ることができるが、他方で、地方自治体の財源には、全体として大幅な縮小がもたらされた。

4 問題の所在

このように、近年の地方分権改革は、地方自治体に

権限を委譲するとともに、国庫補助負担金と地方交付税といった依存財源を縮小し、独自財源である地方税の拡充と課税自主権を強化するというものであった。しかしながら、こうした方向の地方財政改革は、果たして住民の生活向上に貢献するであろうか。実のところ、産業が隆盛ではない地域、過疎化が進んでいる地域、高齢化が進んでいる地域、農山村などは、地方分権改革に伴う地方財政改革が進められたことで、深刻な財政危機に見舞われている。支出に充てる資金がないために、高齢者福祉を縮減したり、道路補修や治山の一部を先送りしなければならないようになった町村も少なくない²。地方財政改革の何がそうした状況をもたらすのか。以下では、課税自主権の拡大と、依存財源から独自財源への移行が持つ問題点について検討する。

5 課税自主権拡大の問題点

(1) 課税自主権拡大の意義

一連の改革において、課税自主権の拡大は、法定外税に関する裁量の拡大と、一部地方税の制限税率廃止によって行われた。

多くの国において、地方自治体は、国法に定められる全国共通の地方税と、地方自治体が自ら定める法定外税を徴収している。法定外税は、誰からどのような基準でどれだけ徴収するかを地方自治体自身が決定するのであるから、法定外税が認められることは、課税自主権が拡大されることに他ならない。

全国共通の地方税は、どこまでを国が定めるかで地方自治体の裁量が決定する。国によって提示された複数の税種の中からいくつかを選択して徴収する国もあれば、国が全てを決定する国もある。また、誰からどのような基準で徴収するかだけを国が決定し、どれだけ徴収するかだけを、すなわち税率だけを地方自治体が決定する国もある。どのような行政サービスをどのような水準で提供するかを決定する権限を裏打ちするという観点からは、必要に応じて税収を増減させられることが大事なのであるから、税率を決定する権限を地方自治体が持つということは、決定的に重要である。

こうしてみれば、法定外税の裁量拡大と地方税の制

限税率廃止は非常に意義があり、理論的に正しい選択であるといえる。しかしながら、この改革が実際にもたらす効能については、過大な期待は禁物である。

(2) 法定外税の限界

先に述べたように、地方自治体が法定外税として導入する新税は、既に存在する税と同じ課税標準を有することはできない。課税標準とは税額を決定する際の基準のことであるから、これは、「誰からどのような基準で徴収するか」という点で既存の税とかぶってはならないということを意味する。地方自治体がどのような税でも自由に徴収することができるということになれば、国が税体系を制御できなくなり、所得再分配や経済政策を実行することが困難になる。法定外税にこうした制約が課せられるのは必然であるといえる。

しかしながら、こうした制約の中で、基本的な行政サービスの資金調達に大きく貢献するような新税を導入することは困難である。なぜならば、個人所得、企業利益、資産所有、消費など、大きな税収を上げられる課税標準は、そのほとんどが既存の税によって既に利用されているからである。

2007年度決算によれば³、都道府県が徴収している法定外普通税は全国で15件、法定外目的税は29件であり、市町村が徴収している法定外普通税は7件、法定外目的税は5件でしかない。法定外普通税の多くは、核燃料の取扱者から徴収されるものであり、法定外目的税の大多数は産業廃棄物処理や環境改善を目的としたものである。税収は、上記76件を全て合計しても425億円に過ぎない。

このように税収規模の小さい法定外税は、基本的な財源が既に確保されている状態で、新しい行政サービスを始めるために追加的な財源が必要とされるというような場合には、最適な資金調達手段となる。しかし、基本的な行政サービスの水準を引き上げたり維持したりするための資金調達手段には不向きであると言わざるを得ない。

(3) 税率決定権の限界

制限税率が撤廃されるということは、税率決定権が無制限に地方自治体へ与えられるということ意味し

ている。しかしこの場合、制度上で認められるということと、実際に実行できるということの間には、かなりの距離がある。地方自治体は、そう簡単に税率を引き上げられる状況には置かれていないのである。地方自治体は、他の地方自治体と比較されるため、独自に税率を引き上げるには住民の理解を得ることが必要不可欠だからである。特に町村においては行政と住民が身近な関係にあるため、税率の引き上げを決定することは容易ではない。

固定資産税の制限税率は2004年に撤廃されたわけであるが、2008年度の調査によれば⁴、従来の制限税率以上の税率を採用している市町村は皆無である。1998年に制限税率が撤廃された個人住民税についても同様で、夕張市を除いては、全ての市町村が標準税率を採用している。

6 依存財源から独自財源への移行が持つ問題点

国から交付される国庫補助負担金や地方交付税交付金を依存財源といい、地方自治体が自らの権限で徴収する地方税や手数料などを独自財源という。地域産業の振興、雇用の拡大、未納率の抑制など、自らの努力で歳入の増大を図ることができるという点や、地域で徴収した資金を地域のために使用するという点などにおいて、独自財源は依存財源よりも優れている。その意味では、税源委譲によって独自財源の拡充を図ることは、今後も堅持すべき望ましい方向性であるといえる。

また、依存財源の中でも、国庫補助負担金は使途が予め定められている特定財源であり、地方交付税交付金は使途の自由な一般財源である。特定財源の割合が高くなれば、どのような行政サービスをどのような水準で供給するかということに関する地方自治体の裁量は狭まってしまう。無論、国庫補助負担金は必要な施策を全国に行き届かせるためのものであるから、無闇に削減して良いものではない。しかしながら、地方分権の観点からは、財源全体に占める国庫補助負担金の割合を一定水準に抑制するという措置は必要であろう。

そうした観点からは、依存財源および特定財源を削減し、同時に税源委譲を行った三位一体改革は、高く評価されるべきものである。それではなぜ、町村の財政困窮という問題が生じたのであろうか。既に述べたように、国庫補助負担金と地方交付税交付金の削減額は税源委譲による地方税増収額よりも大きい。全体として地方自治体の財源は縮小したのであるから、地方自治体の財政がある程度苦しくなるのは当然である。しかし、より本質的な問題は、地方交付税の縮小と地方税の拡充という組み合わせが、もとより経済の強い大都市に有利に、経済の弱い町村に不利に働くという点にある。

地方交付税は、財政需要に比して税収の小さい地方自治体に交付される。税収が小さいのは、産業基盤が弱かったり、高齢化が進んでいたりすることなどから、課税標準となる企業利潤や個人所得が地方自治体内に少ないからである。所得税から個人住民税への税源委譲がなされるにあたっては、個人住民税を累進課税から比例課税に改めることによって低所得者の多い地方自治体への配慮がなされたが、個人住民税の課税標準である個人所得が極端に少ない地方自治体は、それでも税源委譲の恩恵をほとんど受けることができない。それにも関わらず、地方交付税縮減の影響は受けるのであるから、財政が困窮するのは当然といえばあまりに当然である。他方、もともと地方交付税の交付を受けていない大都市は、税源委譲による増税の恩恵だけを受ける。三位一体改革は、基本構造として、財政力の強い地方自治体よりも弱い地方自治体に、より厳しい対応を迫るという宿命を持っているのである。

むすび

地方分権は、住民により良い行政サービスを提供するという観点から必要な措置である。地方自治体が委譲された権限を生かすためには、裁量の効く財源を拡充しなければならず、その為に、課税自主権の拡大や三位一体改革など、一連の地方財政改革が行われてきた。しかしながら、三位一体改革はその構造上、

財政力の弱い地方自治体に困窮をもたらしている。課税自主権の拡大は、その効果が限定的であり、財源不足の解消に大きく貢献することはできない。

国は、地域間における税収の偏在が小さい地方税体系を目指すとし、それまでの暫定措置として、2008年度に法人事業税を改正した。これは、都道府県税である法人事業税の一部を、国税として新設された地方法人特別税に振り替え、その税収を人口と従業員数に応じて各都道府県に按分するというものである。これにより、都道府県レベルでは、財政力の格差はこれまでより改善するものと思われる。しかし、市町村レベルでは、財政力の弱い地方自治体の困窮は続いており、たとえ偏在性の小さい地方税体系が実現されたとしても、それだけでは大幅に改善し得ないと思われる。なぜならば、どのような税であろうとも、利益を上げている企業がなければ、あるいは、十分な所得のある住民がいなければ、税収を上げることはできないからである。

地方分権は望ましく、それを推進するためには更なる独自財源と課税自主権の拡充が必要である。しかしながら、それによって自立した行財政運営が行えるのは、経済が強い地域の地方自治体だけである。全国的にみれば、国による財源保障という下支えがあつて初めて、分権的な行財政制度は安定したものとなるのである。日本において財源保障の役割を果たしているのは地方交付税である。地方分権を進めるにあたっては、地方交付税の役割を再認識し、地方交付税抑制の方針を見直すことが望まれる。■

《注》

- 1 総務省ホームページ (<http://www.soumu.go.jp/>) 公開資料による。
- 2 青木宗明編著『苦悩する農山村の財政学』公人社(2008年)参照。
- 3 総務省ホームページ公開資料「法定外税の状況(平成21年4月現在)」参照。
- 4 総務省ホームページ公開資料「平成20年度における市町村民税及び固定資産税の税率等別市町村数調」参照。

経済のグローバル化と法人税改革

小野島 真

明治大学政治経済学部准教授

はじめに

今日の日本における抜本的税制改革の議論においては、増税する場合の選択肢としては、消費税と所得税について語られることが多い。法人税については国際的にみて実効税率が高く、国際競争力の確保のためには減税すべきであるとの主張は根強いものがある。そもそも国際競争力とは何を意味しているのかについて疑問は残るが、日本の法人課税における表面実効税率が約41%であり、OECDやEUおよびアジア太平洋諸国の平均値よりもかなり高いことを見ると、法人税負担を軽減すべきとの意見が出るのも頷ける（図表1参照）。

近年の自公政権のもとでは、減価償却の見直し、海外子会社からの配当益金不算入（非課税）制度など法人負担の軽減を意識した改正が行われた。とくに、今年度からの海外子会社からの配当非課税

制度は極めて大きな税制改正であり、とても議論を尽くしたとはいええない状況下で、あっさり実現してしまったのは驚きであった。そこで、この税制改正をとりあげながら、今後の法人税改革についての私見を述べたい。

海外子会社からの配当非課税制度の導入

日本の法人税はこれまで居住地原則に基づいて内国法人の全世界所得に課税し、二重課税排除のために外国で支払われた法人税について外国税額控除を行っていた。このような全世界所得課税・外国税額控除の組み合わせの場合、低課税国に投資をしたとしても、結局は日本の税率で課税されることになるため、企業の立地選択に対して中立的であると考えられている（資本輸出中立性とも呼ばれている）。しかしながら、これまで日本の税制は、厳密には企業の立地選択に対して中立的な制度とはいえなかった。たとえば、日本の親会社が海外子会社を設立した場合、その海外子会社の所得は、日本の親会社に配当されるまでは日本で課税されない。したがって、海外子会社が配当を長期にわたり延期すれば、実質的には外国税だけを払っているのと同じことになる。

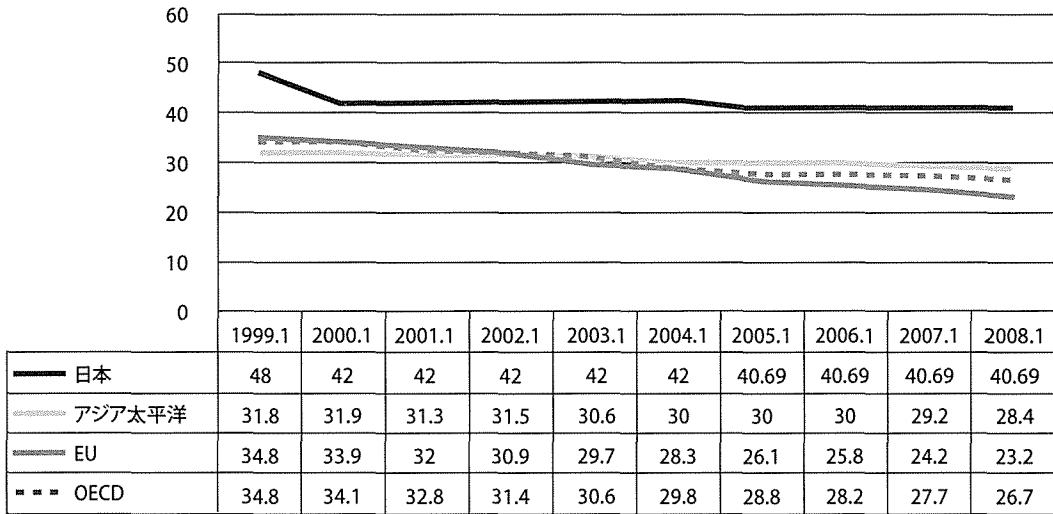
このように、日本の税制は厳密には資本輸出中立性を満たしておらず、税の低い国への投資を有利にしていたが、それがさらに明確となったのが、2009年度改正における海外子会社からの配当益金不算入

おのじま まこと

1967年生。明治大学大学院政治経済学研究科博士後期課程修了。経済学博士。専攻は財政学。名古屋学院大学経済学部助教授を経て現職。

著書に『現代財政論』（学陽書房、2007。共編著）、『現代の財政—改革の視点—』（税務経理協会、2006。共著）、『租税論研究』（五紘舎、2005。共著）など。

図表 1 法人課税の表面実効税率の国際比較 (単位%)



(出所) KPMG, Corporate and Indirect Tax Rate Survey, 2008.より作成

(注) 世界106カ国の表面実効税率を調査したもの、アジア太平洋(日本含む)、EU、OECDは単純平均

(非課税)制度である。これまでは、海外子会社からの配当は日本で課税され、その配当について外国で負担した法人税、源泉税は間接外国税額控除によって控除されていた。今後は海外子会社の配当についてはその95%が非課税となり、間接外国税額控除は廃止される。したがって、国外所得免除に近いかたちへ税制改正がなされたといえる。

海外現地法人の内部留保残高は20.3兆円にのぼるといわれているが[経済産業省(1)]、今後はこれらの海外内部留保が配当として日本に還流するのではないかというのが改正の趣旨である。しかしながら、日本に配当するか否かは、日本国内での資金需要がどれだけあるか、すなわち企業が国内投資を考えるかに依存する。確かに複雑な間接外国税額控除額計算をめぐるコンプライアンス・コストの問題は解消されるが、本当に日本への配当送金が増え、日本国内で投資されて経済の活性化につながるのかは疑問である。

国外所得免除方式移行への国際的潮流

海外子会社の配当について課税し、外国税額控除を行う国としては、日本の他に米国、英国があったが、英国も2009年7月より、海外子会社の配当を非課税にすることが予定されている[KPMG, HM Treasury]。これらの国に先んじて、日本が海外子会社からの配当非課税に踏み切ったわけだが、そもそもこの改革への機運は米国における議論が発端となっている。米国では2005年、連邦税制改革に関する大統領諮問委員会(The President's Advisory Panel on Federal Tax Reform)の報告書において、具体的な国外所得免除方式の導入が提言された。

米国での議論においては、国外所得免除は米国籍多国籍企業の競争力の確保のために必要であるとされていた。全世界所得課税・外国税額控除の組み合わせは、どこに企業が進出しても、米国の税率で課税しようとするものである(配当が行われた場合)。たとえば、米国多国籍企業と国外所得免税となって

いる国の多国籍企業が、米国よりも税率の低いある国に進出したとする。すると、米国の税率が適用される米国多国籍企業は、この国の市場において、米国よりも低い税率が適用される国外所得免税の国の多国籍企業と競争しなければならないことになり、同一の競争条件とはならない。先進国において海外子会社からの配当を非課税とする国は多数あり、ドイツ、オランダにおける資本参加免税などの制度が有名である。そうした国の多国籍企業に比べて、米国多国籍企業は税制上不利になっていると考えられたのである。

さらに学界においても、国外所得免除方式の方が望ましいのではないかとのが考えが近年目立ちはじめた。たとえば、デザイとハインズは保有中立性という考え方を提示した[Desai and Hines]。これはもともと生産性の高い無形資産（トレードマークや生産技術）を有している投資家（企業）が、さまざまな生産設備や工場などの物的資本を保有すべきであり、税制がこうした物的資本の保有パターンを変えるべきではないとの考え方である。国外所得免除を採用すれば、自国の多国籍企業が積極的に海外直接投資を行い、その企業の保有する生産技術やトレードマークなどの無形資産が全世界的に活用される。それによって、その国の国民所得は増えるはずであるというのが簡単な保有中立性（国家保有中立性）の説明であり、要は自国の多国籍企業の競争力を削ぐような税制は望ましくなく、多国籍企業がよりグローバルに競争を繰り広げることこそが必要であり、税制はそれを阻害すべきではないというのが基本的考え方といえるだろう。

海外子会社からの配当非課税制度導入が意味するもの

2007年度末の日本企業の海外現地法人数は、16,732社にのぼっており、売上高は236.2兆円、経常利益は11.3兆円になっている[経済産業省(1)]。日本の企業は急速に国際化し、グローバルな市場で

競争している。その競争力を損なわないようにすることは重要ではあるだろう。しかしながら、今回の改正により、日本の多国籍企業が海外で生産する製品の競争力という点では高まったが、国内投資をするよりも低課税国に投資をした方が明らかに税制上有利となったため、空洞化の問題がより懸念されることになった。たとえば、国内投資をすれば41%の実効税率に直面するが、中国に投資すれば25%である。そして、中国での利益の割合が多ければ多いほど、グループ全体の実効税率は低くなる。今後はこれまで以上に他国の法人課税の動向を意識せざるを得なくなり、法人課税の実効税率引き下げの圧力はますます強まることになる。もちろん、企業の立地選択は税制だけではなく、地理的要因、従業員の教育・技術水準、インフラの条件などに影響される[OECD]。しかしながら、企業の立地選択に対して税制が無関係とはいえない以上、法人課税を引き下げるべきとの声が止むことはないだろう。

さらに、今回の改正によって企業にとってみるとタックス・プランニングの余地が広がったといえる。おそらく、今回の改正を通じて、企業の国際的な節税行動は加速するであろうし、国際的租税回避へと繋がる可能性も高い。もちろん、タックスヘイブン対策税制や移転価格税制の執行強化もなされるであろうが、果たしてどこまで有効かは疑問である¹。日々新たな租税回避技術は開発されており、OECDの取り組みはあるが、タックスヘイブンの透明性は未だ十分ではない。さらに国際的租税回避は、ケイマン諸島などのような典型的なタックスヘイブンに対処すれば解決するという問題でもないのである。また、移転価格税制についていえば、そもそも正しい移転価格などというものは存在しないため、執行強化が行き過ぎたものになれば、企業側にあまりにも多大なコンプライアンス・コストや二重課税のリスクを強いることになる。特に無形資産の移転価格問題の重要性が増している現在ではなおさらである。移転価格税制の執行強化は、相手国の税収減を意味する可能性があるため、かつての日米租税摩擦のよう

な国際的税収獲得競争が深刻化するおそれがある。このような状況は望ましいとは思えない。

このように考えると、海外子会社からの配当非課税制度の導入により、おそらく法人税収は減収になるだろう。日本企業の海外現地法人からの受取配当金額は2007年度だけで約1.2兆円（内部留保は3.6兆円）、内部留保残高は20.3兆円であった〔経済産業省（1）〕。もちろん、これまでこのような国外所得を実効的に課税できていなかったわけだが²、配当を非課税にすることにより、今後これらの所得を課税する機会を失ったことになる。さらには、節税や租税回避行動の活発化による減収もあるであろう。米国での議論では、国外所得免除を導入することで、税収が増えると予測されていたが、これは米国の外国税額控除の制度的要因から来るものであり、日本にはあてはまらない〔Department of the Treasury(1)〕。もちろん、日本への配当還流が増加し、日本国内への投資の拡大、経済活性化により法人税収が増えるとの考えもあろうが、この制度は税制上国内投資よりも海外投資を有利にする可能性が高いため、果たして国内投資が増えるといえるのであろうか。さらにこの制度は地方税にも適用されるため、地方税収も減少するだろう。地方税の減収となる地方にとって、その地方にどれだけのメリットがあるのかは疑問である。

法人所得税改革の方向性

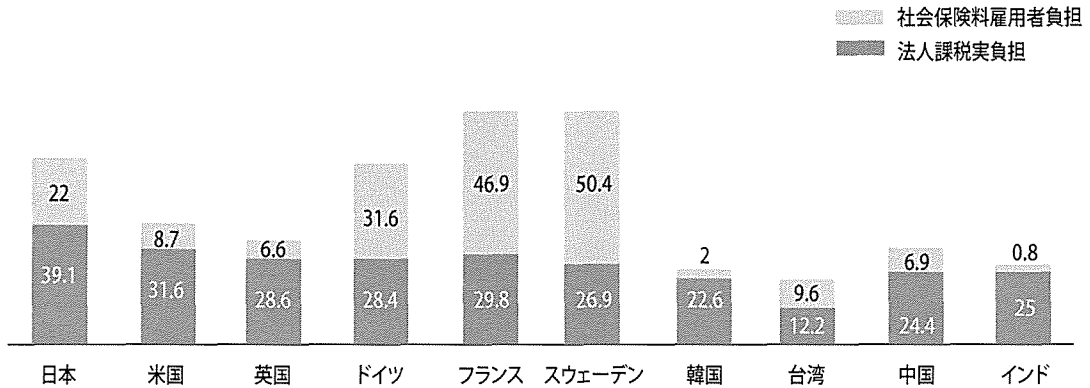
国外所得を税制上有利に取り扱えば、法人課税全体の引き下げ圧力がさらに強まることを考えると、海外子会社からの配当非課税制度は望ましいものとは思えない。国外所得免税制度の導入を模索していた米国も、オバマ政権以降は外国税額控除制度の改正やタックス・プランニングの抑制など、国外所得の課税強化の方向へ舵を切ったようである〔KPMG, Department of the Treasury(2)〕。しかしながら、たとえこの先、国外所得の課税を強化したとしても、海外市場で競争している自国企業のことを考

えれば、やはり法人課税の引き下げ圧力は続くだろう。もちろん、企業からも応分の負担を求めるべきであり、法人税減税は望ましくないとの考えもある。確かにその通りであろうが、国際的な税率格差が広がれば、企業の節税・租税回避行動がより深刻化する可能性があることも考慮しなければならない。国際的租税回避を防ぐための努力は徹底的にすべきだが、完璧にそれを防ぐことは困難であるし、執行強化の行き過ぎや国際摩擦も懸念される。このように考えれば、法人税率の引き下げ自体は避けられないものと思われる。

一つの方向性としては、租税特別措置などを見直し、課税ベースを広げながら、税率を引き下げることがあげられる。しかしながら、法人税関連の租税特別措置（2008年度で減収額約1.4兆円）の約半分がR&D促進関連のものであり、それ以外は中小企業関連のものが多いとされている〔経済産業省（2）〕。現在、米国をはじめ多くの国がR&D活動の促進、研究開発拠点の誘致のために政策減税を行っている。たとえば、EU諸国も競ってR&D関連の政策減税を行っており、欧州委員会もそれを後押ししている状況である〔European Commission〕。このように考えると、課税ベースの大幅な拡大は困難を伴うと思われる。さらに海外子会社からの配当非課税制度が存続するのであれば、無形資産の海外移転や海外での研究開発活動により、ロイヤルティや使用料を海外子会社に支払うことに税務上のメリットが生じる可能性があることを考慮すると、よほど税率を引き下げない限り、R&D促進関連の政策減税を見直すのは難しいだろう³。

別の方向性としては、法人所得課税の税率を引き下げると同時に、現在労使折半の社会保険料の雇用者負担を引き上げることも考えられるかもしれない。スウェーデンが特徴的であるが、法人所得課税に比較して、社会保険料雇用者負担が大きい（図表2参照）。これは同じ北欧のフィンランドも同じであり、法人所得税の税率は26%とOECD諸国のなかでも低い。社会保険料については被雇用者負担に比べ

図表 2 社会保険料負担を含めた企業の公的負担 (単位 ポイント)



(出所) 経済産業省、『平成21年度税制改正に関する経済産業省意見』、『租税研究』日本租税研究協会、2008年11月号、p.63より引用。

(注) 各国企業(日経平均、SP500、S&P Globalなどに採用されている企業のうち財務データが取得可能な企業)の利益を100とし、法人課税実負担および社会保険料雇用者負担を指数化して合算したものの。社会保険料雇用者負担はワーカークラスの平均賃金および社会保障雇用者負担率を用いて計算されている。

て雇用者負担が極めて多くなっている⁴。もちろん、このような方向性をとる場合、社会保障制度全般を見直してゆく必要がある。さらには、赤字企業にとっては大幅な負担増になること、社会保険料の被用者負担が少なくなれば社会保険料控除が小さくなり所得税の増税となること、労働コストが上昇することによる空洞化や雇用の抑制も懸念されるなどを考えれば非現実的かもしれない。しかし、産業空洞化や競争力のために、企業負担を全て引き下げてゆく考えはあまりにも行き過ぎである。法人所得課税には国際的租税回避の問題があるため、引き上げるのであれば、社会保険料雇用者負担を引き上げ、企業に従業員の社会保障への責任をより分担してもらう考え方もあるのではないか。もちろん、雇用者負担を引き上げても、給与の引き下げを通じて労働者に帰着するかもしれないが、全て労働者に帰着するとは考えづらいし、労働者が負担する可能性があるのは法人所得税も同じである。

なお、法人税については、将来的には、ブラッドフォードをはじめ多くの研究者が提言しているキャッ

シュフロー法人税を採用する選択肢もある。これには、資金調達に関する中立性、効率性(経済的レントへの課税となるため)、さらに仕向地原則を適用すれば(技術的問題はあるが)、移転価格問題の沈静化などさまざまなメリットがあげられるだろう [Bradford, Devereux, OECD]。

むすびにかえて

以上、今後の法人課税の方向性について思いつままま述べてみたが、もちろん、その他にもさまざまな選択肢がありうるだろう。国際的な法人課税引き下げの動きがどこまで進むのかは不明であるが、一国だけでそれを抑制することが困難であることを考えれば、その影響を少しでも緩和しながら、法人からも相応の負担を求める制度が必要であろう。

なお、本稿では地方税についてはほとんど触れていないが、法人課税引き下げ圧力のなかで、まず矢面に立たされるのが、地方法法人二税であろう。地方税として法人課税、特に法人所得課税をおくことに

については、理論的にも税収の偏在性という観点でも批判があるのはよく知られている。さらに現状の法人二税は、外国税額控除、移転価格税制などの国の国際課税制度により税収が大きく変動してしまい、グローバル化した時代における地方税としては、望ましいとは思えない。ただし、空洞化や国際競争力確保などの視点で、地方税改革について論じることには違和感がある。法人二税を国税に移管し、地方消費税と税源交換をするなどさまざまな議論がされているが、地方税についてはあくまでも応益性や偏在性などといった視点から議論すべきと思われる。■

《注》

- 1 EU加盟国の多くが海外子会社からの配当を非課税としているが、そのEUにおいて課税ベースを共通化すると同時に、連結した課税ベースを定式配賦方式により加盟国間で分割しようとする議論があるのは、EU内での移転価格問題の深刻さを示していると思われる。
- 2 国外所得を実効的に課税できなかった理由としては、外国税額が外国税額控除の控除限度額よりも多い場合（超過外国税額控除のポジションの場合）、日本で納税する必要がなくなることもあげられる。この限度超過額は3年間繰り越すことも可能である。
- 3 ただし、条約締結国以外であれば、ロイヤルティーの支払いに源泉税が課される場合がある。
- 4 たとえばフィンランドの雇用年金（厚生年金）負担（2007年度）は、雇用主が119億ユーロ、被用者が37億ユーロである（Vero Skatt, *Brief Statistics* 2009, Helsinki, 2009.）

《参考文献》

- Bradford, D.F., "Addressing the Transfer Pricing Problem in an Origin-Basis X Tax," *International Tax and Public Finance*, vol.10, 2003, pp.591-610.
- Commission of the European Community, *Toward Effective Use of Tax Incentives in favor of R&D*, COM (2006) 728 final, Brussels, 2006.
- Desai, M.A. and J.R. Hines Jr., "Old Rules and New Realities: Corporate Tax Policy in a Global Setting," *National Tax Journal*, Dec. 2004, pp.937-960.
- Devereux, M.P., "Debating Proposed Reforms of the Taxation of Corporate Income in the European Union," *International Tax and Public Finance*, vol.11, 2004, pp.71-89.
- The President's Advisory Panel on Federal Tax Reform, *Simple, Fair, & Pro-Growth: Proposals to Fix American Tax System*, Nov. 2005.
- OECD, *Fundamental Reform of Corporate Income Tax*, OECD Tax Policy Studies, 2007.
- U.S. Department of the Treasury (1), Office of Tax Policy, *Approaches to Improve the Competitiveness of the U.S. Business Tax System for the 21st Century*, Dec 20, 2007.
- U.S. Department of the Treasury (2), *General Explanation of the Administration's Fiscal Year 2010 Revenue Proposals*, May 2009. (available at <http://www.treas.gov/>)
- 経済産業省 (1), 第38回・海外事業活動基本調査 (<http://www.meti.go.jp/statistics/>より入手可能)
- 経済産業省 (2), 『平成21年度税制改正に関する経済産業省意見』, 『租税研究』日本租税研究協会, 2008年11月号.
- #### 《参考ウェブサイト》
- KPMG, <http://www.kpmg.or.jp> HM Treasury, <http://budget.treasury.gov.uk/>

わが国の教育財政改革と 子どもの教育ニーズ

中野 英夫

専修大学経済学部教授

はじめに：子どもの領域にまで広がる格差

公教育において子どもの貧困が暗い影を落としている。子どもの教育の機会が、世帯の年収などの経済的な環境に左右され、その学力に反映するというのである。2008年に実施された全国学力テストの調査によれば、年収の多い世帯の子どもほど学力が高い傾向にあることが明らかになっている。

家庭の経済環境と子どもの学力との関係はまた東京都が独自に実施している学力テストの結果にも表れている。図1の各点は特別区の各区における就学援助を受ける児童の割合と試験の平均点である。両者の間には負の相関があり、就学援助の児童の多い区ほど、その試験の平均点は低い水準にある。

子どもの学力は、親の所得に左右されるところが大きい。だが懸念される子どもの学力差は、決してわが国だけの問題ではない。教育再生を掲げた安部元

首相の教育改革のモデルとなり、競争原理主義的な教育システムとされるイギリスにおいても、家庭の経済環境を原因とする子どもの学力差の問題に直面している¹。

図2は、イギリスの初等学校において、低所得家庭の児童生徒を対象とする無料給食を受ける子どもの割合と全国で実施されたナショナルテストの平均点との関係を見たものである。日本と同じように、無料給食提供の対象となる児童の割合が多い小学校ほど、試験の平均点が低いことが分かる。

親の所得によって十分な教育機会に恵まれず、それが学力の格差に反映される現実、低い階層の人々の労働意欲の減退、コミュニティの崩壊など、世代にまたがる社会階層の固定化を招く危険をはらんでいる。次の世代へ続く格差の固定化を招くことがないように、何らかの取り組みが急がれる。そのためには、就学援助制度のような低所得家庭への財政的な支援だけでなく、公教育の質的な向上が不可欠である。

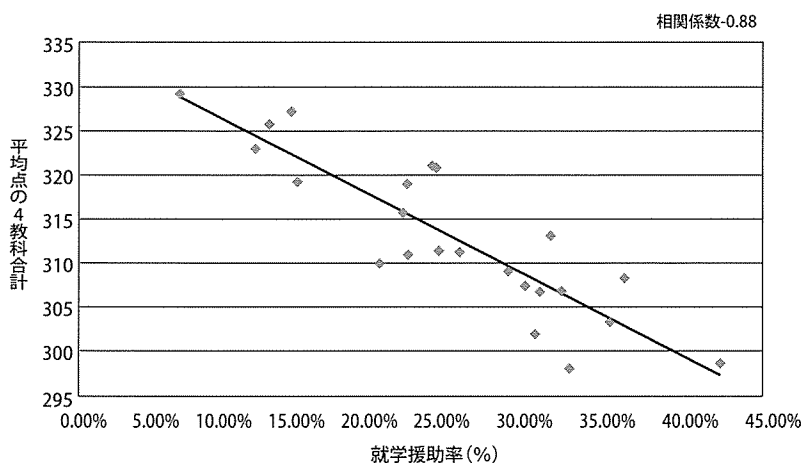
しかし、格差是正に積極的に取り組むイギリスに対して、わが国では対応の立ち遅れが目立っている。21世紀の日本にふさわしい教育体制を構築し、教育の再生を図るため、2006年10月に設置された教育再生会議、そしてそれを引き継ぐ教育再生懇談会、いずれもこれからの教育のあり方について数次にわたる提言を行いながらも、家庭の経済状況と子どもの学力との関係に言及したのは、今年5月に公表された報告書が初めてであった。

なかの ひでお

慶応義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。専門は財政学。高崎経済大学経済学部助教授を経て、2004年より現職。

著書に『日本の財政赤字』（共著、2004年、岩波書店）『検証 格差拡大社会』（共著、2008年、日本経済新聞出版社）など。

図1 東京都23区の小学校における学力と就学援助率との関係



(出所) 東京都教育委員会「児童・生徒の学力向上を図るための調査」平成16年度をもとに筆者作成。

格差是正への取り組みに日本が消極的なのはなぜだろうか。家庭の経済環境に起因する子どもの学力差への日本とイギリスの顕著な対応の相違は、教育の機会均等という考えの相違とそれに基づく教育予算の算定方法の違いに求めることができるという²。

家庭の経済環境を原因とする子どもの学力差に対して、公教育はどう対応すべきなのか、本稿は、イギリスにおける家庭の経済環境と子どもの学力との関係を示しながら、イギリスによる格差是正の取り組みを紹介し、わが国でのあるべき改革の方向性を考えてみたい。

1 子どもの教育ニーズとイギリスの教育財政

現在、イギリスの子どもの5人に1人は貧困な家庭に生まれている。これはEU諸国の中でも最低レベルの水準にある。

1997年に発足したイギリス労働党政権は、子どもの貧困 (child poverty) 撲滅を重要な政策課題の一つとしている。1999年3月のベバリッジ報告記念演説において、当時のブレア首相は今後1世代の間に貧困な状況に置かれた子どもをなくす取り組みを行うこと明言した。これを契機に、2000年の歳出

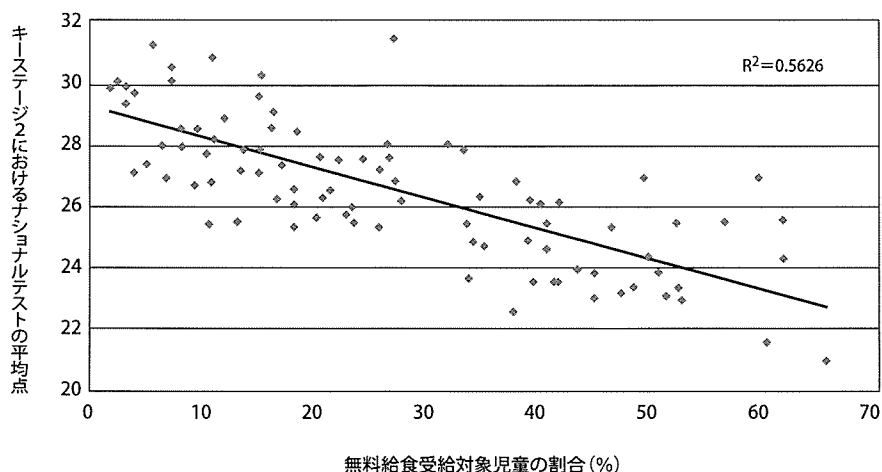
レビューでは、子ども貧困撲滅を目指したPSA (公的サービス協定) が掲げられ、2010年までに貧困の状態にある子どもの数を1998年の水準から半減させ、2020年には撲滅するという大胆な工程表を示している。

現在、子どもの貧困撲滅に向けて、勤労税額控除の創設、児童手当の拡充など、税制から社会保障に至るまで幅広い施策が展開されている。なかでも、教育の質的な向上を目指す取り組みは、施策の大きな柱であり、そこで中核的な役割を担うのは、AEN (付加的育ニーズ: Additional Educational Needs) に基づく教育予算の加配措置である。

イギリスの児童数に応じた教育費の配分についてはわが国では競争原理主義的な性格の強いものと考える向きもあるが、そうした理解は必ずしも正しくない。イギリスの教育費は、子ども一人当たりの単位費用を基準とし、これに子どもの数を乗じて教育費を計算するが、その配分には、日本には無いユニークな特色がある。それは教育ニーズによる教育予算の配分である。

子どもの個性、能力は多様であり、なかには学習を進める上で周囲から何らかの助力を必要とする子どももいる。子どもの教育ニーズとは、平均的な児童

図2 イングランド南西部ブリストル市の初等学校における
無料給食提供対象児童の割合とナショナルテストの平均得点



(出所) “Child Poverty : Fair Funding for School” Department for education and skills

生徒と同等の教育水準を達成するための児童生徒への特別な教育的配慮のことである。家庭の貧困や社会の経済的な窮乏から生じる教育的措置のニーズをAENという。政府の調査によれば、子どものおよそ3割は、何らかの教育ニーズを持つという。

この教育ニーズに配慮することで、子ども一人にかかる公教育の費用は、一律ではなく子どもそれぞれ異なることになる。初等学校、中等学校へ配分される毎年の教育費は、こうしたAENなどの子供の教育ニーズに配慮し、教育上不利な扱いを受けることがないように策定される。AENのニーズに対応する費用は、学校長、担任教員による指導時間の機会費用、授業補助員の採用や教材の購入の費用からなり、これら費用の合計は児童生徒一人当たり年間1450ポンドに上るといふ³。

親の所得により十分な教育機会に恵まれず、望ましい学力に達しない子どもに対して、イギリスは、そうした子どもが多く在籍する学校により多くの財源を投入する。学力が立ち遅れた子ども、そして特別な支援を要する子ども、学年や学級によって異なる様々な状況に対応しながら、学校が自立性、自主性を発揮し、多様な教育を提供する環境が整えられている。

こうした措置は、教育ニーズという概念無くして実現できないものである。

2 日本の教育財政の何が問題か

日本の教育財政には、イギリスのような子どもの教育ニーズは見当たらない。すなわち、学習障害や就学援助の有無や目標とする学力に達していない児童生徒数に応じて、教育費の加減や調整を行っていない。その理由は、義務教育水準のナショナルミニマムとして位置づけられている義務標準法の教職員定数の算定に求めることができる。

公教育の費用は、国からの義務教育費国庫負担金と地方交付税制度における教育費の基準財政需要額によって支えられている。その算定の基礎となるのが都道府県ごとに定められた教職員定数である。

この義務標準法とは、全国的に教育の機会均等とその水準の維持向上を図るため学級編制及び教職員定数の標準等を定めたものである。都道府県の教職員定数は、学級編成標準により1学級40人を上限に教職員定数を算定する。児童720人（各学年120人と仮定）の小学校を例にすると、その学級数は18と

なり、この学級数に応じた教職員定数が定まる。そして、義務教育費国庫負担金や地方交付税の教育費の基準財政需要額はこの機械的に求められた教職員数に加配を加えた数をベースに計算される。

しかし、教職員定数の計算に必要な変数は、わずか学校数、学級数、児童生徒数の3つのファクターのみである。子どもの個性や能力に配慮することなく、40人の子どもを一括りとして学級数、教職員定数の算定を行う。さらに、これらの数値に乗じられる単位費用もまた教育ニーズを考慮しない。一見すると複雑に見える基準財政需要額の補正も、その対象は、一般財源化された就学援助に係る経費の負担、地域手当など教職員給与の補正が主なものであり、子どもの教育ニーズへの配慮は見当たらない。

結局、国が標準として考える教育費とは、学校数、学級数、児童生徒数のみを用いた単純なフォーミュラによって計算された値に過ぎない。こうした子どもの教育ニーズにまで立ち入らない日本の教育財政はとても奇妙に映る。先進国の中では、イギリスのように、子どもの能力や個性の差異に配慮した子ども一人当たりで教育予算を策定するのが一般的であるという。日本のような学校数、学級数、児童生徒数だけで算定する教育費予算の配分はむしろ例外的である。

日本とイギリスの教育財政の違いについて、刈谷(2009)は教育の機会均等に対する考え方の違いを指摘している。個々の子どもの能力や適性の違いを前提に、そうした差異に応じた多様な教育の提供を教育の機会均等と考えるイギリス等の国々に対し、わが国では、学級や地域といった集团的、空間的な集合体を単位とする資源配分、いわば等量、等質の教育の提供をもって教育の機会均等と考えることが背景にあるという。

義務標準法については、1958年の制定以降、これまで学級編成標準の引き下げや加配定数の弾力的運用などを除いて大きな改定が行われることなく現在に至っている。これはわが国の教育の機会均等に対する考えが広く浸透していた証左かもしれない。だが、40人学級に象徴される等量、等質の教育は、

子どもの間で家庭の経済状況等に大きな差異がなく、教育を受ける上で不利な扱いを受けることがない場合においてのみ正当化され得るものである。

ところが、わが国では家庭の経済状況によって、子どもの教育の機会が左右される。まず諸外国と比べて教育における私費負担の割合が高い。大学進学時の学費の負担はもちろんのこと、義務教育の段階においても高等教育への進学のために親は塾などの補助学習費へ多額の出費を強いられており、所得の低い家庭の子どもは不利な状況に置かれている。そして、教育ニーズを顧みないわが国の等量、等質の公教育もまた低所得家庭の子どもをさらに困難な状況に追い込んでいる。このような二重の負担を子どもに強いる教育とはいったい何だろうか。わが国は、これまでの標準とみなされてきた教育費算定の仕組みを抜本的に見直し、あるべき姿を真剣に考えなくてはならない時期に来ている。

子どもの学力格差に直面する現在、子どもの能力や適性の差異に配慮する教育の機会均等が正しい教育の在り方か、あるいは等量、等質の教育の提供による機会均等が正しいのか、もはや答えを待つまでもない。わが国の教育財政は、他の国々と同様に子どもの能力や個性の差異に配慮する方向に舵を切らねばならないのである。

3 今後日本は教育財政をどう見直すべきか

世帯の収入の高低によって子供の学力が左右される社会に明るい未来はない。家庭の経済環境の格差による学力の格差がさらなる拡大を見せれば、やがてその格差は次の世代へと引き継がれ、日本の社会は格差固定化への道を歩むことになる。

わが国の教育財政が現在直面している問題とは、これまで義務教育水準の維持向上に寄与し、そのナショナルミニマムとして考えられてきた義務標準法による教職員定数、そしてそれに基づく標準となる教育費の算定が、単純なフォーミュラによって行われているため、現実の教育の財政需要から乖離し、本来の

ナショナルミニマムともかけ離れたものになっていることにある。

およそ半世紀にわたって大幅な見直しをすることなく続いてきた教育財政も、経済社会の変化に適応しなければならない。子どもの能力、個性、そして子どもの置かれた経済環境の差異を認め、これに見合った財政的な措置を講じること、すなわち、子どもの教育ニーズへの配慮が不可欠である。幅広い基準、測定単位を用いて教育ニーズを把握し、これを教育費の財政需要に盛り込み、公教育の質的な向上を目指す教育財政の改革こそ今望まれる。■

《注》

- 1 一般に、イギリスという呼称は、4つの地域、すなわち、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドからなる地域であり、これらの地域はそれぞれ独自の教育制度を有する。本稿はイングランドの教育財政を対象としているが、他の文献に倣い、便宜的にイギリスと呼ぶことにする。

- 2 詳しくは荻谷 (2009) を参照。
- 3 Hale (2004)。

《参考文献》

- 上村敏之, 田中宏樹 (2008) 『検証 格差拡大社会』 日本経済新聞出版社。
- 荻谷剛彦 (2009) 『教育と平等 大衆教育社会はいかに生成したか』 中央公論新社。
- 中野英夫 (2008) 「義務教育費における国と地方の費用分担—日英の比較からの検討」、租税研究 7月号、租税研究協会、pp16-27。
- DfES (2005) “Child Poverty- Fair Funding for Schools”
<http://www.teachernet.gov.uk/docbank/index.cfm?id=9404>.
- DfES (2009) “Deprivation and Education - The Evidence on Pupils in England: Foundation Stage to Key Stage 4” .
- HM treasury (2004) "Child Poverty Review".
- HM treasury, DfWP, DfES (2008) "Ending Child Poverty : everybody's business".
- Hale Rita (2004) “ Guide to the formula spending shares for 2005-2006” CIPFA.

