

# 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.