

# 安心の政府・安心の財政を求めて

星野 泉

明治大学政経学部教授

## はじめに

「新税は悪税、旧税は良税」といわれるように、とかく新しい税の導入は嫌われる。そして、前からの税はなんとなく諦めと共に納得している。さらに、減税となれば大いに喜ぶ。

1989年導入の消費税も一般消費税、売上税の導入失敗を教訓にようやく実現した。なぜ消費税はうまくいったのか。ひとつに、一般消費税が財政再建を目標にした増税超過型であったのに対し、売上税は所得税減税などと組み合わせられた増減税中立型、さらに消費税は減税超過型の税率3%での導入であったことがある。また、ヨーロッパでは至極当たり前のインボイスや低い免税点をとらず、帳簿方式で高額の免税点を設定していた。免税点は、EUのレベルのやや上程度（今年度改正で1,000万円に）まで引下げるのに10年以上もかかっている。一般消費税を議論していた

### ほしの いずみ

1956年生。立教大学経済学部卒。同大学院経済学研究科博士課程後期修了。明星大学人文学部講師、助教授。のち明治大学助教授を経て現職。著書に『地域の発展と地方財政』『現代の地方財政』（共著）などがある。

ころにはまったく語られなかった「高齢化社会」の財源といただれも抵抗できないような理由も、国民の気持ちを納得へと導いた。

その後、高齢化社会という言葉から「化」がとれ、「少子」が付け加わり、少子高齢社会となったが、はたしてそうした社会に対応する行財政システムづくりは進んでいるのか、改めてみていくこととしたい。

## 悪い減税、良い増税

悪い減税、あるいは良い増税というものがあるだろうか。不景気＝景気対策、不景気＝減税に期待するあまりに、悪い減税にとびついてはいないだろうか。

1969年から1983年までの所得税最高税率75%、数字的には驚くものの、あくまで課税所得6,500万超に対応する限界税率である。その後、最高限界税率は70、60、50、37%と引き下げられてきた。同様に、その他の所得階層でも、所得控除の拡大や定率減税により所得税負担は減少してきた。

OECD統計を見ても、国民負担率や租税負担率の高い国、あるいは福祉国家といわれる国は、ほとんど例外なく所得税負担率も高い。さらに、VAT税率や負担の高い国は所得税負担率も高い。日本のように、直間比率の是正のため、高齢社会

のためと言いつつ、一般的消費税を導入するために所得税を引き下げるといことは珍しい現象である。1999年の恒久的減税後は、国税の直間比率は他国と比べてもとくに直接税に偏っていることはなく、アメリカより間接税寄りである。

というようなことは、いまやあまり議論されない。そして日本は、世界でもトップクラスの税負担の少ない国となった。一方で、世界一の借金王でもある。

住宅ローン控除、あるいは住宅取得控除といった税額控除は住宅取得を促す政策税制であるが、はたしてここ数年のように長期間、500万円規模の減税をする意味は何であろうか。税収確保や税制中立には比較的熱心なはずの財務省もこの件に関しては大きな抵抗を示してきていない。また、贈与税減税によって、親から子への資金贈与をしやすくし、消費拡大に期待するのはなぜか。住宅業界、建築業界、金融業界の活性化、あるいは投資乗数に期待してのことであろうが、ここまでして国民の住宅需要をむりやり喚起するのはなぜか。

債券価格が不安定になる要因を多々抱えるなかで、金利上昇や住宅価格減少のリスクと責任を国民に負わせる策としか見えない。何もなければよいが、当面のツギハギに走るあまり、住宅ローン破綻による銀行の不良債権拡大要因になりはしないかと懸念する。都銀の貸し渋りや貸し剥がしは問題であるが、財投機関や自治体が過度に民間金融の補完に走ることも問題を大きくする。

財政の機能といわれるもののひとつ、所得再分配機能。これの再構築を改めて考えていくべきである。個人所得課税の適正な累進課税。1999年恒久的減税前の所得税・住民税合わせて最高税率50%程度までは戻すべきである。現在の債務残高と高齢者増を考えると、高齢社会の財源を消費税に限定するのは無理がある。どうしても逆進性からは逃れられない消費税について、税率引き上げが必要であれば、高額所得者の所得税負担も増やしていくべきであろう。みんなで支える、再分

配社会が高齢社会である。

所得課税最高税率の大幅な引き下げや政策税制の安易な導入の後には、当面債務残高の累増、後に悪い増税が待っている。良い増税とは何か。考える時期がきている。

所得税の最高税率引き上げ、あるいは住民税の所得割の課税所得700万、あるいは1,000万超からの税率引き上げなどの実施が望ましいが、そのさい増税部分を高齢者福祉や失業対策費とリンクさせる、特定財源化することにより、より実現可能性は高まるものと思われる。

## ● 現金給付から現物給付がメインの再分配国家へ

高齢者になろうとも将来への不安を抱えるかぎり、貯蓄を怠ることはできない。人間が寿命を知ることができない以上、90、100、110歳になろうとも、将来の不安を抱え、自分で決定ができるかぎり貯蓄することになろう。それは、なにも不思議なことではなく、人情としてそれを止めることもできない。

毎年の支出額を課税ベースとする支出税論では、人間は生涯所得を毎年の支出に配分し、寿命の尽きるとき、財産をゼロにすることが前提とされた。毎年の税負担合計が生涯の税負担という前提である。そして、余りは遺産にかかる税で調整する。しかし、生涯所得を毎年の所得に読み替える方法が難しい（税金を払うために納税者がせつせつと領収書を集めて納税、といったことが可能であればいいが）、資産登録が難しいことなどから、論としては出されるが、具体的議論には程遠い状況にある。

現実論として、貯蓄を使い切って人生を終わるなどはまず不可能であるとしても、現在のような貯蓄率の大きさを小さくしていくことは可能である。高齢者は金持ちであるとして、税で引き剥がすばかりが方策ではない。北風ではなく太陽のよ

うにはできないか。

社会保険における年金制度は、保険であっても相互扶助的なものではなく、個人保険として捉えられているようである。負担に対して、将来どれだけ受け取れるかが最大関心事となり、その不安ゆえに国民年金の負担が滞っている状況にある。近頃、国民年金の未納が4割近い、自治体によっては半分以上未納ということが報道された。市町村から社会保険事務所に移管されたことで、懸念されていたことではあるが、システム全体の見直しは必要である。

問題は、高齢になったとき、いかに安心して過ごすことができるかである。すべての高齢者が寝たきりになるわけではなく、ある程度の年齢までは足腰に不安はあってもなんとか生活に支障のない状況の人も多い。さらに、年をとり、老人夫婦世帯、老人単身世帯となったとき、また介護の必要が出てきたとき、いかに行政や地域社会が対応できるかである。年齢を経れば経るほど、現金の重要性は減ってくる。まずは住居、そして福祉・医療システムであろう。生産年齢の人々と介護の必要のない高齢者が、ケアを必要とする人々を助ける、真の意味での相互扶助保険システムが必要とされる。

年金から介護・福祉への重点の移動により、現行の制度を相互扶助保険システムへ改組することが求められる。自分の払った年金の保険料がどれだけ戻ってくるかばかりを議論していても、少子社会のなかでは悲観的なシミュレーションしか生まれない。年金水準の引下げも視野に入れ、高齢者福祉制度を再構築すべきである。

OECDの統計などでみて、日本の一般政府規模は大きくなったとはいえ、現状では社会保障移転や最終消費支出が低い。また、一般政府総固定資本形成が飛びぬけて高く、5%。近年他国では、この比率は大きく減少してきている分野であるが、日本の場合はそうした傾向にない。このほとんど、8割くらいは地方自治体からの支出となっている。

一方、社会保障給付費を機能別にみると、高

齢・保健医療の分野ではドイツ、スウェーデンに近づいている一方、家族・失業・生活保護などにかなりの格差がある。年金や医療以外の現物給付、現金給付制度整備が遅れているようである。

## ● 民間部門の評価

民営化、民間委託、あるいはアウトソーシングについて、よく「民間委託をしたのでこれだけ人件費が減少した」といった評価をする。民営化イコール安上がりになったということになり、それはそれなりに正しい面もある。ただ、それだけでは正確さを欠く。これは性質別分類でみた人件費が減っただけで、委託をしたことにより物件費は増加している。この物件費の中に人を雇う費用は含まれるわけで、人件費分がすべて浮くわけではない。財政面で人件費のみを見ることにそれほど意味はない。

また、物件費イコール人を雇う費用ではなく、当然、委託された業者の管理人件費や施設費が含まれるわけで、その部分は人を雇う経費以外の物件費を押し上げる要因となる。ただ、それでも人件費相当分より物件費の増加分が少ないということはある。それは、人にかかる経費を極端に減らしたことにほかならない。多くは人の数を減らす、あるいはフルタイムからパートタイム、アルバイトへと雇用の形態を変化させたことによる。給食の民営化など、とくに後者のケースが多いとみられる。したがって、雇用形態の不安定化要因を増加させているわけで、その点は見えておかななくてはならず、社会政策的経費の増加が生じてくる。

そうしてみると、はたして安上がりになっているのか、いないのか、必ずしも明らかではなっていないのである。雇用問題など社会政策的な負担増ということで、公共部門に返ってくることにもなる。頑張った者がより報われ、結果の平等より機会の均等をめざす競争社会へ向かう最中で、社会政策さえリストラしているのが現状である。

ただ、フルタイムがあるべき雇用形態のすべてであると言いたいわけではない。北欧でも、多くの雇用はパートタイムによっている。女性の雇用がこちらに偏っているということで問題化しているところでもある。しかし、パートとフルタイムとの待遇格差は日本より少ないことは見ておかなくてはならない。男女問わず週労働時間が減少することにより、子育てに父親も参加、さらにはコミュニティとのかかわりの増加など、今日の教育・社会問題についていえば、プラスに作用すればこそあれ、マイナスに作用することはそれほど大きくはない。ワーク・シェアリングの方向性ということで、平均的には収入減にはなるが、コミュニティへの参加で、住民でできることは住民でという流れができると思われる。スウェーデン型のように、育児休暇を父親がとりやすいシステムづくりも課題である。

## 安心できる自治体・行政サービス

こうした介護、保育、教育など、人間が人間をケアされることへの期待がでてくると、サービス主体としての、あるいはコーディネーターとしての自治体はどうあるべきか。

日本における地方自治制度改革論は、これまで2つの観点から議論されてきた。近年の地方分権論のなかでは、分権され自治権限を拡大された場合の、自治体としての行財政能力を考慮して、より大きな規模の地方公共団体の設置が求められる、いわゆる権限の「受け皿論」として市町村合併が検討されてきた。団体の財政力向上や、行政担当者のスリム化がその主な理由である。また、行政サービスのなかには、規模の経済性のはたらく分野がきわめて多い。警察・消防・教育など、過密状態は別にして、通常はある程度の人口がまとまって居住していたほうが効率的なサービス供給を行なうことができる。過疎対策や段階補正を整理して、合併を促す観点が盛り込まれている。

一方、民主主義的観点、あるいは住民ニーズを適確に反映すべきとの観点からすれば、地方公共団体の人口規模や行政区域の面積は小さければ小さいほどよいといえる。気候・地形・文化・産業など地域特性によって行政サービスの内容にも違いが生じてくる。極端に言えば住民が1人であれば、その人のためだけの狭い地域だけのサービスを行なうことができる。また、環境や小規模の経済性の観点から、より狭い範囲での行政サービスを期待するケースもある。高齢者福祉・介護サービスをよりきめ細かに行なうことや、環境・衛生分野にこうした傾向がある。広域行政の例として知られる流域下水道について、河川の浄化、水道水の安全性の点から否定的に見て、小さな規模の下水処理を指摘する論もある。

最近、間接民主主義に対し直接民主主義が補完的役割を果たすべきとして、住民投票の意義が主張されたり、実施されたりすることがある。代議制を中心とする政治のシステムを無視するものとして批判はあるものの、これも規模の大きな地方公共団体や中央政府の決定が個々の住民ニーズと乖離が生じているかどうか確認の意味はもっているといえよう。

イギリスでは、20世紀後半に、大ロンドン都(Greater London Council)制度の実施や廃止、さらに90年代の再構築にみられるように、かなり頻繁に地方自治制度改革の検討が進められ、実施に移されてきた。ロンドンや大都市部で都廃止、区市町村レベルのみの一層制としたあと、非大都市部でも、地域ごとに多様な制度への改革が進行した。一部地域では一層制をとり、二層制を残すところもあった。これらの改革論のなかでは、簡素化や効率論のほかは一層制にして地方サービスの責任を明確化する、いわゆるアカウントビリティ論もみられている。

イギリスの行政学者ロブソンは、QUANGOs (quasi autonomous non-governmental organizations)の増加を、地方自治の後退と見ていたし、一層制

表1 スウェーデンの自治体の人口規模

(1995年)

市町村		県	
人口	団体数	人口	団体数
< 5千	9	< 20万	3
5千< 2万5千	180	20< 30万	14
2万5千< 5万	58	30< 60万	5
5万<10万	30	>160万	ストックホルム
>10万	11		
	288		23

(出典) Local Government in Sweden, The Swedish Association of Local Authorities 資料より。

改革のなかでは一部事務組合ともいえる共同委員会 (joint committee) 方式のサービス供給が増えてくるということで、責任が不明確になってくる点が指摘されたこともある。サービスの供給者が中央政府や地方公共団体でない、行政サービスの内容に対する批判を、住民が直接、選挙によって意思表示できないということである。

一方、20世紀末には、デボリューションとよばれる分権改革によって、イングランド、ウェールズ、スコットランドの単位で、より広域での分権改革や議会等の設置も熱心に進められてきたところであり、こうしたことから、改めて分権改革と変化に対する懐の広さを感じるのである。

## ● より小規模な自治体を

これまで日本では、具体的地方自治制度改革プランも数多く提案されてきた。都道府県の広域化プランとしては、昭和30年、関西経済連合会の道州制構想や、昭和32年、第4次地方制度調査会の地方制案などが知られている。州や自治体の位置付けについては、州知事を官選にするか否かなどをめぐって、中央集権の方向か地方分権の方向か、大きく分かれており、名称は似ていてもその意味はかなり異なったものとなっている。概して、昭和30年代までは中央集権的、40年以降は地方分権的なプランが多くみられているようである。高度成長による地域の経済発展や住民意識の高まりによって、分権と自治が時代の要請ともなってきたことによるとみられる。あとは、行財政シス

テムがどこまでこれに追いつけるかという点が実現可能性のカギを握っているといえよう。

恒松制元島根県知事らの研究グループによる連邦制案 (『連邦制のすすめ』学陽書房、1993年) もきわめて興味深い提案であった。このなかでは日本を8州に分け、各州の経済力を他の先進国の経済力と比較している。そして、各州が西欧先進国一国にも匹敵する規模を有しており、連邦制への移行にも十分耐えうる実力をもっていると指摘している。ただ、各州の数字は、国からの財政移転、地方交付税や国庫支出金を受けた結果、それぞれの経済力を実現したという面があり、そのまますべてを額面どおりとするわけにはいかない。今後は、より自立した財政運営ができるような行財政改革と地域経済発展を軌道に乗せるような対策を押し進めていくことが必要となろう。

一方、市町村レベルについては、地方行政体制論では合併論にウェイトが置かれている。これまでも、諸外国の市町村合併の例が紹介されてきているが、日本の自治体規模は過大なところも多い。スウェーデンでは70年代までに、コミューン形成の過程で市町村合併が実施されたものの、規模ははるかに小さく、1万から2万人が中心。また教区は議会や教区総会を置いたり、課税権をもつ自治体として残されている。高齢社会を迎え、スウェーデンの介護福祉制度に学ぶこととなるが、日本よりはるかに小さい単位で実施していることはみておかねばならない。日本は他の国々と比べても、かなり大きな規模の自治体をもつ国の1つである。規模的に最も大きいイギリスは、近隣政府たるパリッシュ (教

表2 人口規模別基礎自治体数

(1990年現在)

区分	基礎自治体総数	1千人未満	1千人 ～ 5千人	5千人 ～ 1万人	1万人 ～ 10万人	10万人以上	平均人口
単一主権国家							
デンマーク	275	0	19	121	131	4	18,760
フィンランド	455	22	203	120	104	6	10,870
フランス	36,551	28,183	6,629	898	805	36	1,580
イタリア	8,101	1,942	3,974	1,150	984	51	7,130
オランダ	647	1	71	179	378	18	23,200
ノルウェー	439	17	230	94	95	3	9,000
ポルトガル	305	1	25	76	180	23	32,300
スペイン	8,086	4,902	2,070	519	540	55	4,930
スウェーデン	286	0	9	55	211	11	30,040
イギリス	484						118,440
連邦国家							
オーストリア	2,333	602	1,532	130	64	5	3,340
ベルギー	589	1	101	170	308	8	16,960
ドイツ	16,061	8,602	4,881	1,144	1,347	34	4,925
スイス	3,021	1,799	853	159	106	5	2,210
(参考)							
日本	3,245	37	557	914	1,531	206	35,346

(出典) 竹下譲他『イギリス人の政治行政システム』ぎょうせい、2002年。

区)をもっている。(表1・表2)

これまでの地方分権改革の行政体制論においては、要件緩和によって、中核市や政令指定都市昇格、合併を促進することがひとつの目玉となっている。分権の受け皿として、農村部の中小自治体の合併というより都市部の自治体の合併を想定しているようにみえる。しかし、都市の適正規模は、必ずしも合併によって実現できるものではない。あまりにも大きすぎる過大都市については、環境悪化など都市問題対策需要に対応せざるをえず、住民1人当り経費は人口増に伴って上昇するものとなる。老人福祉や民意の反映といった観点も忘れてはならない。大都市の分割も視野に入れていくことも必要であろう。また、大都市地域や市町村合併の際には行政区をおくなど、狭域の行政ニーズに応じていくこと、政令指定都市の行政区については特別区化・自治体も検討してよい。多様な自治制度の検討に目が向けられるべきであろう。

東京都の人口規模は、多くの西欧諸国より大きく、予算規模でもはや自治体レベルをはるかに超えたものとなっている。なぜ、人口800万人

(大阪府の規模)のスウェーデンでさらに地方に対し種々の権限が移譲できて、日本では国から大阪府にすら移譲できないかは、まったく不思議なことで(岡本全勝『地方交付税—仕組と機能—』大蔵省印刷局、平成7年、285頁)、理解不能なことである。本気で少子高齢社会対応の行財政システムをつくっていかうとしているのであれば、人間が人間を面倒見る、顔の見える行政サービスは、効率性と規模拡大の中からは出てこないくらいでわかることである。これまでの方向性は、言葉だけで年寄りや子供のことなどまったく考えていなかったのである。

ホモ・エコノミクスはバブルを生み、コミュニティを希薄にし、他人への無関心、不安と苛立ちの時代を生み出した。もうそろそろ、たえず最悪の事態を想定し、あれこれ議論したあげく、制度を極力変えないというようなことはやめにしたものである。そして、大胆に提案すべきである。高福祉高負担の再分配国家をめざすと。いきなり北欧型とはいわないまでも、アメリカ型ではないヨーロッパ型、リサイクルと相互扶助の社会をめざしたい。