

# 公共財の論理と地方税体系

山 本 栄 一

## 序

筆者は『租税体系の構造—公共財の特質と租税負担配分<sup>1)</sup>』において、一国全体の租税体系のあり方、ないしは理念的なものを公共財の理論から導出し、提示しようとした。

その場合、租税体系の組み立てを考えていく上で、中心に据えた判断は次の二点である。

(1) 「租税体系全体がどのような負担配分をもたらすべきかについて、社会的にかなり合意しうる判断がみい出せるかどうか。この点になると、経済理論の枠を越える。しかし、あえていうなら、一般的には、負担は個人所得に比較して累進的であることが望ましい。そのために、応能課税を体系の中心にすえる必要がある。同時に、経済の効率が著しく害されるのを避けるため、公平と効率の矛盾を調整するべく、消費課税を考慮して、ある程度累進性を緩めるとともに、合理的な形態をもった応益課税で補完する。

このような直接税中心体系を、一つの理念的なものとするのが妥当であろう。」<sup>2)</sup>

(2) 「租税負担で考慮されなければならない公共財の性質を、次の三点に絞る。

- ① 公共財の便益のうち、間接便益と直接便益の分離
- ② 間接便益のスピルオーバーする範囲の地域的相違

---

1) 経済学論究, 第26巻第3号, 昭和47年10月.

2) 前掲論文, 111-112頁.

③ 公共財のうち、中間財として用いられる部分と、消費財として用いられる部分の<sup>1)</sup>区別

(1) はあるべき租税体系に関する価値判断であり、(2) の公共財の特質は、租税負担配分の根拠と配分のあり方を示す客観的基準である。(1) を前提にして、(2) の基準によって、租税体系を組み立てることを試みた。ただし、(2)―② は国税と地方税を区分する根拠となるものであるが、一国全体の租税体系を当面の問題としたため、一応考慮の外においた。

本稿は、前稿にひき続いて、同じ枠組の中で、残された問題である国税と地方税の区分とその調整について、一つの理念的なものを導出しようとするものである。その際、地方財政に関する純粋理論ないしはノーマティヴな理論を包括的に展開している、オーティス著『財政連邦主義』<sup>2)</sup>に大きく依拠しつつ、論を進めることにする。

## I 財政機能の分担

すでに述べたごとく、公共財から生じる便益のうち、間接便益がスピルオーバーする地域的広がり、個々の公共財によって相違がある。この公共財を供給する主体を政府と考えるならば、便益がスピルオーバーする地域的広がり的大小に応じて、大は一国全体から、小はかなり狭い行政区域をもつ政府まで、多数の政府を想定しなければならない。各種公共財ごとに地方政府を考えるならば、その数は極めて大きなものになる。

以上が公共財の理論が要請する中央政府と地方政府との分割の根拠である。

ところで、一国政府の権限が及びうる範囲、その内に存在する地方政府の各段階について具体的あり方は、歴史的に制約され決定される。アメリカ、ドイツ等の連邦制をとる国と、イギリス、日本などの単一国家とでは、地方政府の位置付けに相違がある。また、同じ連邦制をとる国でも、民主制を歴史的に

1) 前掲論文、121頁。

2) Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.

実験するような形で発展したアメリカと、長く王制の下にあったドイツとでは、中央集権の度合が異なるし、単一国家のイギリスと日本では、地方政府の自治についての現実とは異なっている。

各段階の政府機能、とりわけ政府の財政機能を考えていく上で、以上の政治、行政上の制度ないし機構の考察は不可欠であり、特に、財政を一国全体としてだけでなく、地方政府の存在をも考察の対象にする時、それらの相違が重要性をもってくることは事実である。しかし、歴史的、具体的な制度上の相違にもかかわらず、それらがもっている中心となる機能は共通している。いまこの点に着目し、政府の財政機能を考える上で、政府機能の政治、行政的側面を次の三点に集約し、制度上の相違から生じる問題を一応無視することにする。すなわち、

- (A) 財政に関する意思決定を行なう。
- (B) 公共財の (イ) 生産と、(ロ) 供給を行なう。
- (C) 財源調達のための徴税機能（租税以外のその他の類似財源を含めて）と支出機能をもつ。

(A) が立法機能であり、(B)、(C) が行政機能である。(B) は財政活動の財・サービスの側面であり、(C) は資金、貨幣的側面である。この点を、同じ経済主体である企業なり家計なりと比較すると、政府と同様、(A) 財・サービスの生産ないし消費に関する意思決定を行なう、(B) 意思決定にもとづいて、生産ないし消費を実現する、(C) 生産ないし消費を実現するために、販売ないし所得獲得の何らかの方法で貨幣を調達し、生産ないし消費のために支出する、という機能を考えうる。経済主体は、政府、企業、家計ともに、この三つの機能を同時にもつことが必要であるが、企業、家計が経済循環でのモノの流れとそれと反対に流れるカネの流れにおいて、三面が緊密に結びついている程には、政府については緊密性がない。

財政を一国全体について考えている時には、この三つの機能は全体としての政府において統合されている。もちろん、その場合でも、市場機構を通じない

公共財の論理と地方税体系

ため、モノの流れとカネの流れとは、国民所得計算上の全体としての対応はあっても、個別において対応がないという意味で、三面は分離して機能している。特に、(A) と (B), (A) と (C) に結びつきがあっても、(B) と (C) とは分離しているといえる。

ところで、地方政府の存在を考慮に入れると、三つの機能について、中央政府と地方政府との間の垂直的分離の問題を生じる。例えば、ある公共財の供給について、意思決定は中央政府が行なうが、供給は地方政府が行ない、その費用の調達は中央政府が行なうという場合であって、(A) (B) (C) の各機能の分離が中央と地方の政府でおこっている。当初においてこのような問題を考慮しないために、地方政府も中央政府と同様、三つの機能を統括して所有していると想定する。従って、中央政府と地方政府の関係は、権限の優劣、上下ではなく、行政区域が一国全体かその一部分に限られるかの相違によって、それぞれの政府が異なった財政機能をはたすものとする。

このように想定された政府が各段階においてはたす財政機能について、マスメグレイヴの三部門分割によって示すと、第1表のようになる。この表の示すところは、今後、論理の展開とともに明らかにされるべき全体的結論の要約であるが、地方政府の役割は最初に示した公共財の理論が要請するものに一致して

第1表 政府間における財政機能の分担

		中央政府	地方政府
安定部門		国税・国債一支出	
分配部門		国税一移転的支出 (逆所得税)	
	地域的再分配	国税	無条件補助金
配分部門		国税一国民的公共財	地方税一地方的公共財
			行政区域内に便益がとどまる公共財一地方税 行政区域外に便益の一部が波及する公共財一 { 地方税 { 条件付補助金

いる。とりあえず、補助金の項目を除けば、中央と地方の政府はそれぞれ独立の機能をもっており、当面、両者の関係を抜いて、地方政府を別個に考察する。

地方財政の機能をみる前に、各部門について簡単に触れておく。

安定部門は全国的レベルで実施され、財政政策当局が絶えず金融政策当局と協調する必要があることから、専ら中央政府の任務とされる。地方財政においても不可能ではないが、中央政府よりはるかに経済活動水準に与える影響力が小さく、場合によっては、かえって経済活動の地域的変動を激化させる危険もある。もちろん、これまでの想定を変えて、地方政府が中央政府に対して何らかの従属関係にあれば、中央政府の意思決定に従う可能性によって、地方政府は景気政策の一翼をにないうる。

分配部門は、居住地の如何にかかわらず、一国全体の個人的な所得の再分配をめざすものであるから、当然中央政府がなすべき機能である。あえて、地方政府がその地域内だけの再分配政策をとれば、高所得者が転出することにより、一人当たり所得水準の減少となり、所期の目標を達しえない。

配分部門は、公共財を含めた全ての資源の効率的配分を目ざしている。財政機能としては、政府による ① 公共財の供給と、② その他の財、サービスの生産への租税ないし政府支出による関与の二つをあげられるが、ここでは主に①について考察する。②に関しては、企業及び家計が外部経済・不経済を生みだすことに対する財政による関与、費用逡減産業への財政による関与などが問題となり、それと関連して、政府が公益事業を直接経営する問題がとりあげられる必要がある。これらは主に規制のための課税の問題であり、配分部門の租税負担配分を考える場合は、一応考慮の外にあるので、ここでとりあげない。

公共財が中央政府と地方政府のそれぞれによって供給されるべき根拠はすでに述べた。一国全体に便益が広がる公共財を、国民的公共財 (national public goods) と呼び、一地域に便益の広がる公共財を、地方的公共財 (local public goods) と呼ぶことにする。これらの公共財が資源配分の見地から、いかに最適

に供給されるかが問題となるが、そのようなノーマティブなモデルとして、サムエルソン流の公共財を含めたモデル<sup>1)</sup>が、どの政府の場合にも有効である。このモデルの枠組においては、資源が最適に配分されているかどうかの判断は、バーグソン流の社会的厚生関数のもとで、パレート最適を達成するかどうかにかかっている。公共財を含む場合、その条件としてサムエルソンが導き出したのは、供給主体たる政府が住民の選好について完全な知識をもって、住民の厚生を極大にしようとするれば、住民の限界代替率の合計が限界変換率に等しくなければならないという点である。

以上、マスグレイヴの三部門分割でみる通り、地方政府が財政機能をはたしうる部門は、配分部門、それもひとまず地方的公共財の供給に限られてくる。ここでは、従ってまず、地方政府が地方的公共財をいかに最適に供給しうるかを、サムエルソン・モデルの枠組で考察し、政府の存在を単数ではなく、複数とすることによって生じる地方財政特有の問題をノーマティブに分析し、そこから導き出される租税のあり方について、すでに想定した所得税中心主義の租税体系の中で、地方税としていかに位置づけられるかを検討することになる。

## II 地方的公共財の供給

地方的公共財も、国民的公共財と同様、間接便益と直接便益が混在する財、あるいは一つの公共財が消費財として需要される部分と、中間財として需要される部分の区別といった事柄を考慮する必要を初めに述べたが、単純化のために、地方的公共財は全ての便益が間接便益である純公共財 (pure public goods) かあるいは、直接便益が存在しても、間接便益と比較するとわずかであって、純公共財と同様と考え、且つ消費財型の公共財として需要されるという想定から出発する。

ところで、地方的公共財は地方政府によって供給されるべきだとする考えは、

---

1) このモデルの具体的検討は次の論文でおこなった。山本栄一「租税の自発的交換理論—特にサムエルソン・モデルについて」経済学論究第24巻第2号。

全国一率に中央政府によって供給されるよりも、それらの便益の広がりと同じ行政区域をもつ地方政府によって供給する方が、例え供給費用が同じであっても、より効率的であるとする分権化の定理 (Decentralization Theorem)<sup>1)</sup> が前提されている。ここで問題となってくるのは、地方政府が公共財を生産する場合、中央政府と比較して、住民の公共財に対する消費者選好をどれだけ反映しうるかという需要側面と、規模の経済をどれだけ活用しうるかという供給側面である。

公共財については、消費者が一般に選好を顯示するのが困難か、顯示しえても負担を免れるために選好を小さく表明したり、全くあらわさなかったりする。今、このような選好が何らかの形で把握されたとして、地方的公共財はその便益を受ける住民が自己の選好に従って望ましい量だけ消費することが効率的である。従って各々の地方政府がその住民の選好に従って多様な公共財の供給を行なうことが、中央政府が一率にきまった量を供給するより、一層効率的といえる。また、一方において、一国内での地方的公共財に対する需要が個人間で多様となり、他方で、地方的公共財を需要する住民の地域的集団が同質的になるにつれて、地方政府による供給はますます効率的となる。その逆に、需要の個人的多様性が少なければ、地方政府による供給の有利さは減少してくる。この場合、財についての需要の多様性が生じるのは、一般には、個人的選好の広範な相違と、所得水準の個人的格差の存在の二点によると要約される。

ここで指摘されなければならないのは、ティボート (Charles M. Tiebout) のいう、消費者の移動 (consumer mobility) による消費者選好の顯示という方法<sup>2)</sup> である。

1) W. E. Oates, *op. cit.*, p. 35.

2) Charles M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditure," *Journal of Political Economy*, Vol. LXIV, 1956, pp. 416-424. (Balbir S. Sahni, ed., *Public Expenditure Analysis*, Rotterdam University Press, 1972, pp. 149-160 に再録されている。)

先にも述べたように一般に、消費者は公共財の選好を明らかにしたがるが、その方法もむづかしい。しかし、各地方政府間に、地方的公共財の需要にもとづく供給に多様性が存在する限り、いいかえれば、各地域住民の地方的公共財の一人当り消費量に差異が存在する限り、他の事情が同じとすれば、自己の選好に見合った消費量が得られる地域に、住民が移動する可能性がある。この移動がおこればおこる程、地域間の需要の同質性は高まり、資源の配分は一層効率的となる。公共財の消費者選好が表明されにくいにもかかわらず、消費者の移動という形で地方的公共財については示されうる。

これに対して、国民的公共財についてはこのような移動は生じない。選好の表明はより具体的には投票という形によらざるをえない。その意味から、地方的公共財については、普通の投票の他に“足による投票”(voting on foot)が可能であるといえる。サムエルソン・モデルによる公共財の理論からは、公共財の生産、消費は市場との類比で効率を考えるが、市場との類比という観点、すなわち消費者選好の顕示による供給という点からは、サムエルソンの単一政府モデルよりも、地方財政の複数政府モデルの方がよりふさわしいとするティボートの論拠も以上によっている。

公共財の供給が住民の消費者選好を反映する度合いが高くなるだけ効率的となり、その意味で、地方的公共財は地方政府によって供給されるべきだとしても、公共財固有の性質から避けがたい問題がある。それは公共財が共同消費することから、ある住民にとって消費が望ましくない水準であるために、欲求の充足度が少なくなったり、場合によってはマイナスの効用が生じたりすることである<sup>1)</sup>。従って、地域集団が拡大し、共同消費する人数が増えるにつれて、このような住民も増加することが当然予想される。

次に、供給面での規模の経済についてみるが、これは公共財供給の技術的問題と大きくかかわっている。一国全体に便益が広がる国民的公共財、例えば国

---

1) 山本前掲論文「租税の自発的交換理論」243頁参照。



防や国の一般行政サービスは、便益のひろがりには常に一定、すなわち一国の領土であって、技術的に変化しないが、地方的公共財については技術のいかんにかかわらず、常に便益が一定のひろがりしか持ちえないというものは、極めて想定しにくい。ほとんどの地方的公共財は技術的に操作することにより、便益の地域的ひろがりを増減させうる。そこでは、一人当たり費用がより安くなるという規模の経済が働く余地を示唆している。このような財は、元々地域的広がりが技術的に固定している純公共財とは違っているという意味から、純粹でない公共財 (impure public goods) とオーティスは名づける<sup>1)</sup>。

ほとんどの地方的公共財がこのような純粹でない公共財に属すといえるが、もしも便益の地域的ひろがりやを地方政府の行政区域をこえて、ある場合には一国全体にまで広がらせるまでに規模の経済が働くなら、消費者選好という面では地方政府による供給が望ましくとも、中央政府による供給が一層効率的となりうる。

各地方政府はこのような規模の経済の利益をえる技術的に可能な供給方法を開発する道があるとすれば、地方政府の存在は、公共財生産について実験と革新をもたらし、また一種の生産者間の競争により、生産・供給方法の技術進歩を可能にするという一面も持っている。

地方的公共財の供給に関する分権化の定理を、以上のような需要面と供給面の各要因について検討する時、条件付きではあるが、この定理は正しいといえる。この結果、公共財が地方政府によって供給されることに基づく効率・非効率率は、主に地方政府が供給する公共財の便益の広がりの内に、どれだけの住民が含まれるか、すなわち地方政府の行政区域の広さに関係していることがわかる。ここから、ある一つの地方的公共財についての行政区域の最適規模を想定しうる。以下、オーティスの整理するところ<sup>2)</sup>に従って、この点を見る。

まず、人口は移動せず一定の居住状態をたもっており、供給される地方的公

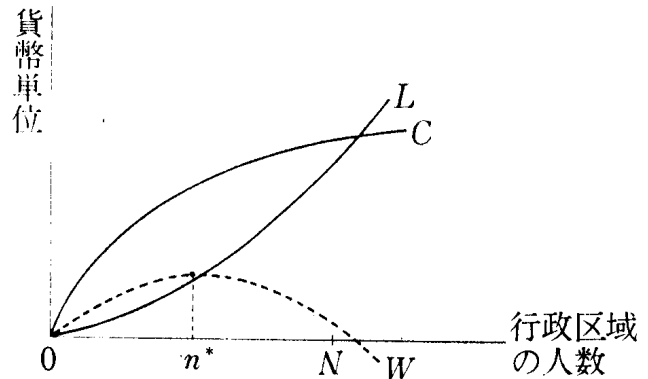
1) W. E. Oates, *op. cit.*, p. 38, p. 129.

2) 図もともに W. E. Oates, *op. cit.*, pp. 38-53. を参照.

公共財の論理と地方税体系

共財は純粹でない公共財とする。従って、規模の経済の働きによって区域が拡大し、住民の人数は増加しうる。またその公共財の便益は全てその行政区域内にとどまり、意思決定に関する地方政府の費用は不要と考える。以上から導き出される大雑把な結論は、第1図に示される。

OC 曲線は、公共財が民間財のように個人によって単独消費されないで、共同消費されることによって生ずる費用の節約を、消費者余剰増加額の社会全体の総計として、貨幣額で示したものである。これは規模の経済によってもたらされる共同消費



第 1 図

の利点であって、初めは急激に上昇するが、政府の規模が大きくなるにつれて消費者余剰の増加は少なくなる。N 点が社会全体の共同消費する総人口である。消費者余剰の増加は、ある個人が共同消費によって受ける費用の減少分に、供給単位（同時に需要単位）の増加量に乗じたものと定義でき、これらの個人の総計が OC の縦の高さとなっている。従って、規模の経済だけを考えれば、社会全体である N 人を包括する政府が最も効率的と言える。

しかし、すでにのべたように、一度その社会での公共財の共同消費量がきまると、与えられた消費水準を望ましいと思わない人々が、堪えなければならない消費者余剰の減少が生ず。これを社会全体で総計したものを厚生損失合計として、貨幣額で示したものが OL 曲線である。OL 曲線は n が大きくなるにつれて高くなる。

OC と OL は政府規模の拡大とともに同時に大きくなり、消費者余剰の増加と減少がおこる、一種の trade-off 関係が生じる。両者の対比のために、OC から OL を垂直に差引いた OW 曲線が導かれ、公共財を共同消費することによる厚生純増加額が明らかにされる。その極大値を示す  $n^*$  点が最適政府規模となる。この場合は、N 点以下であるから、一国全体ではなく、地方的公

共財を供給する最適地方政府規模といえる。

ここでみられる規模の経済の利点と、消費者選好をできるだけ反映することの利点の両者を、できるだけ利用する方法として、技術的に可能な限り、生産と供給を区別することが考えられる。先のⅡにおいて示したように、政府が「(B) 公共財の (イ) 生産と、(ロ) 供給を行なう」機能をもつものとして、この (イ) と (ロ) を分離して、(イ) 規模の経済を利用するためにより広域の政府なり民間部門が生産し、(ロ) 地方政府が自己の意思決定にもとずいて必要量を購入する（施設の場合は、(イ) 施設をより広域の政府が建設するか、いくつかの地方政府が共同で建設し、(ロ) 各地方政府が最適量を利用する、といい直せる）、という手続きをとることである。このことによって、*OC* と *OL* の trade-off 関係を解決しうる。規模の経済の利点を生かす広域行政のあり方を示すものといえる。

以上の議論は限られた枠組において展開されているが、条件を緩和することによって新たな考慮すべき問題を生ず。これを次の三点について検討しておく。

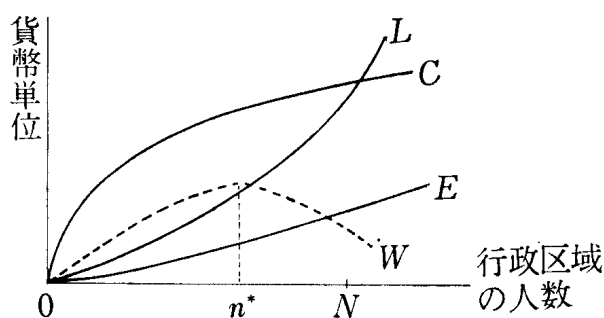
#### (1) 行政区域外への便益の拡散

地方的公共財の便益がすべて、それを供給する政府の行政区域内にとどまって、費用についても、その内部でまかなわれれば問題はない。しかし、便益の一部が場合によっては、地域外に流出することがある。地域外に流出した便益を受ける人は、一種の free-riders となり、流出させた区域での便益は、支払われる費用より少くなる。このような便益の流出・流入が地域間で生ずることは、公共財生産に関する意思決定に際して、便益と費用が一致せず、その差だけ生産に不効率をもたらす。

各政府間で流出、流入する便益について考慮し合える。例えば、流出、流入が二、三の政府間でおこっている場合は、流入した便益の費用負担をそれを受けた地域で行ない、その便益を計算にいれて自己の公共財生産水準を決定したりする合意をへて、この問題を回避できる。しかし、便益の流出流入がおこっている地方政府の数が多数にのぼる時、この種の合意に達することは困難である。特に、小さな行政区域をもつ地方政府の場合、便益の流出入がおこりやす

く、より効率的な地方的公共財の供給をめざすには、流出する便益とその費用を内部化するように行政区域を広げることが望ましい。

このことを第1図に則してみたのが、第2図である。OE曲線は、地方的公共財の供給に際して、地方政府が便益の流出、流入が存在するにもかかわらず考慮しない場合より、それらを考慮して拡散する便益とその費用を内部化すること、すなわち行政区域を拡張することによって得られる、潜在的な厚生を増加分を貨幣額で示したものである。全体としてOE曲線は、地域が拡大し行政区域内の住民数が増えるに従い、増加していく。第1図において、厚生純増加額を示すOW曲線はOC-OLであったが、第2図では、 $OW = OE + (OC - OL)$  となり、OWの極大値を示す $n^*$ は第1図より右へ移動する。このことは地域間に便益のスピルオーバーが存在すれば、より広域の政府が必要なことを意味している。



第 2 図

しかし、便益の地域間スピルオーバーの存在を解決する方法としては、広域政府の設置だけでなく、スピルオーバーする区域を含むより広域の政府から補助金を受けることによって、スピルオーバーする便益の費用をまかなう方法がある。そのことによって費用と便益が一致して、生産をより効率的にすることができる。

以上が個別補助金の理論的根拠である。すなわち、この場合の補助金はスピルオーバーが生じる公共財に限って利用できる条件付補助金だからである。

(2) 意思決定の費用の存在

これまでは各個別の公共財について、いろいろな行政区域をもつ政府を想定していたが、それぞれの政府の集合的な意思決定のために、かなりの費用を必要とする。具体的には、政府を維持していく行政費であり、選挙に必要な時間

と労働という点での選挙民の費用である。政府の数が多くなればなる程、この費用はかさんでくる。各個別の公共財について、独立の政府をもつことの利点と、そのことによって政府の数が多くなって意思決定の費用がかさむことのマイナスを勘案すれば、政府の数を合理的に減らすことが効率的となる。前の第1、第2図との関連からいえば、各公共財について  $n^*$  の類似しているものは、それら全体の公共財を供給する一つの政府をつくることが望ましい。

ここに、狭いものから広いものまで何段階かの行政区域をもつ政府水準が存在し、それぞれ包括的に公共財を供給する体制が望ましいものとされる理由がある。

### (3) 住民の行政区域間の移動

すでにティボートの指摘した住民の移動についての意味を述べた。いま、各政府が個別に公共財を供給するか、包括的に公共財を供給するかを問わないとして、自己の選好に合った地域への移動は、第1、第2図の  $OC$  を増すことになり、地方分権化の利点を高める。結果として、住民の移動は好ましい。

ところで、先に述べた純公共財と純粋でない公共財の相違の一面として、前者では、便益を共同消費する人数が増えても、公共財から受ける全体としての便益の大きさには変化はない。しかし、後者では、規模の経済が働く余地を越えて共同消費する人数が増えると、受けとる便益の低下がおこってくる。これはいわゆる混雑費用 (congestion cost) が生じたことによる結果である<sup>1)</sup>。

ほとんどの地方的公共財は純粋でない公共財であって、住民の移動が限度をこすと混雑費用が発生する。従って、この混雑費用の発生を防ぎ、最適政府規模をめざすために、新しく移動してくる住民に租税を課したり、居住規制した

1) 混雑費用は、純粋でない公共財が便益のうちほとんどが間接便益でも、何らかの直接便益をもたらすことから発生するものと思える。このような場合、間接便益はその公共財の直接便益を消費する人からスピルオーバーする部分が多い。混雑費用は住民の増加、すなわちその公共財の便益を直接消費する人が増加することによって、直接便益が低下し、従って間接便益も低下すると考えられる。

り、場合によっては逆に補助金を与えたりすることも正当視される。このような調整がなされないと、新しく移動して入ってくる住民は、すでにその地域に存在する混雑水準での平均費用だけを考慮し、当人が新たにもたらす追加的費用としての限界費用に注意を払わないため、その地域社会全体の混雑費用は一層増加し、非効率がもたらされる。

住民選好による移動はこのように好ましい面と、人口過剰による費用発生という二面を検討する必要がある。もちろん、このような移動が理論的にいえても、実際にどの程度実現するかは別であって、移動がおこるにしても、それが公共財の選好という要因以外によっていることも充分考えられ、その方が妥当性をもつことも考えられる。

住民の移動に関連して、以上のようなノーマティブな枠組から、やや現実的な場面でることによって生ずる問題をつけ加えておく。

これまで想定してきた租税は、便益一負担が一致した、価格との類比で考えられている利益税 (benefit tax) であり、住民選好による移動は、便益の大きさの好みによる移動であるとともに、それは同時に租税負担の相違をも受け入れる移動であった。しかし、現実的段階になると、住民の便益一租税が必ずしも一致しないことから、負担が少なく便益が多く受けられる地域への移動という問題がおこる。これはティボートのいう移動とは関係なく、資源の配分からはいわゆる超過負担 (excess burden) の発生という非効率を生ず。従って、この移動も国税においては問題なく、地方税特有の問題として考慮しなければならない。

また、地方的公共財は各地域の選好を反映して供給されることが望ましいとして、各地域毎に公共財についての供給量に差異が存在すること、従って、負担についての差異の存在も認められる。しかし、これはあくまで地域間の嗜好の相違によるべきであって、需要の差異が地域間の所得格差によって生じる場合は、社会的公正の見地からは是認されえない。国全体の見地から、個人間の所得分配における不平等の是正とは別に、地域的な所得格差にもとづく公共財の

供給（同時に需要）の低さを是正するために、相対的に貧しい住民を行政区域にもつ地方政府の公共財財源を、何らかの基準に従って補填する道が講じられる。

これが中央政府から地方政府へ移転される、どの公共財にも支出しうる無条件補助金である。この補助金を設定することによって、いわゆる公共財のナショナル・ミニマムを確保するとともに、公共財供給の著しい地域的格差をなくし、不必要な住民の移動のある部分を引きおこさなくすることも考えられる。もちろん、個人間の所得分配の不平等が何らかの望ましい形で解消されておれば、この補助金の存在も根拠を失う。

### III 地方税体系の構造

以上、地方的公共財の供給という地方政府の機能を、ノーマティブな枠組から検討することを通して、論理的に導かれる地方税のあり方が明らかになった。地方税の場合も国税と同様、資源配分の観点から望ましいのは、受益—負担の一致であり、ただ異なるのは、地方税においては、各種地方的公共財の地域的選好の相違による負担に地域的差異が生じる点である。サムエルソン流のモデルの帰結としては当然の結果といえる。

しかし、これがただちに地方税体系を組み立てる原理となりえないことは、前にみた通りであって、最初に想定した所得税中心主義の租税体系の中に、地方税体系をいかに組み込みうるかを考察することになる。問題点を以下に絞って、順次検討する。

- ① 一般的な租税負担配分の原則の他に、地方税特有の原則を検討
- ② 上記の原則にもとづく国税と地方税の税種配分
- ③ 地方税による特別な問題として、移動性の問題を取りあげる
- ④ 国税と地方税の調整

その際、地方政府は一般的には、地方的公共財の大部分を一括して供給する主体と考えていく。確かに、ノーマティブな理論においては、単一公共財ごと

に政府を想定し、ある意味で目的税を徴収すると考えるが、理論的にも意思決定の費用の節約という点で、このような枠組は修正されるし、目的税の存在は必ずしも個別の政府を必要としない。ただし、依然として、個別の公共財を供給する地方政府と、そのための目的税の存在をある特殊な部分に認めうる。

(1) 地方税の条件

すでにモデル分析からえられた結論からすれば、地域的な広がりをもつ便益を受ける者が、その地域的便益の大きさに応じて負担するべきである。そこにある負担の考えは、租税というよりも価格に近いものであり、具体的な課税対象や課税標準の存在しない料金的な<sup>1)</sup>考えである。地方税体系を考える時、この地域的便益に応じた負担をある程度反映しえる課税標準をもつ租税を、まず地方税の条件として指摘することができる。

ところで、地方税も租税一般としてデューの指摘するような、負担の公平と経済的効率の極大化という二つの課税原則ないし基準の適用<sup>2)</sup>を受ける。さらに、デューが特に経済分析的枠組を強調して、後者の効率の基準に吸収している最小徴税費の原則は、特に重要性をもってくる。なぜなら、政府を単一で考えるよりは、多数の政府を考える方が、徴税技術によっては、同じ税収をあげるのに一層多くの徴税費を必要とするからである。

これらにつけ加えて、オーティスはブキャナンが近年強調している点として、支出計画の有効な集合的意思決定をうながす租税であることを課税の原則の一つ<sup>3)</sup>にあげている。公共財の理論から導き出される原則とも考えられ、租税と支出の構造が費用—便益の関係を明らかにし、各住民が支出について賛否をだす

---

1) マスグレイヴは次のようにいう。「利益説体系のもとでは、課税標準の公平な配分については何ら語ることはできない。なぜなら適切な課徴は支出利益の費用によりすでに与えられているからである。」(R. A. Musgrave, *Fiscal Systems*, Yale University Press, 1969, p. 241, footnote 5. 木下和夫監修大阪大学財政研究会訳『財政組織論』有斐閣, 昭和47年, 207頁)。

2) 山本栄一, 前掲「租税体系の構造」108頁2) 参照。

3) W. E. Oates, *op. cit.*, pp. 123 ff.



最良の立場にあることを保証する必要を訴えている。このような立場に立つ時こそ、初めて公共財の理論が明らかにした効率性の立場が、実際の場合でも達成しうる道をそなえたとされる。そのためには、中立的な租税であるとともに、大体便益の受けとり分に応じた最終負担をもたらす租税が望ましい。この条件は住民選好を一層重視する地方税において、特に意味があるとオーティスは主張する。

伝統的な地方税論議において、地方税の原則ないし条件として、一般的課税原則の他に、いくつかのものがあげられてきた。最も代表的なものとして、ヒックスのものがある。<sup>1)</sup> 要約すると、(1) 景気の好・不況にかかわらず安定した税収をもたらす租税であること。(2) 課税対象が行政区域内に定着し、当局が有効に処理しうる租税であること。この条件がみたされる時、地方自治も有効に働きうる。しかし自治が望ましいといっても、地域的な富裕度と財政需要に差が存在する場合、税率を異常に高くすれば、住民がその区域外に移動する事態が発生する。従って、富裕度の地域差があらわれにくい租税が適当であり、移動を誘発しないように、所得に占める地方税の割合を考慮して、税率に上限を設ける必要もある。その結果、比例税あるいは適度な逆進税さえ、累進税より地方税の目的にかなっている。(3) 地方税収入はその行政区域に限って用いられるべきである。それはまた地方自治確立の財政面における現われである。

これら三つの条件は、地方税の課税標準が(1) 安定性、(2) 定着性、(3) 普遍性をもつべきであるという条件におきかえうる。<sup>2)</sup> その背後には、財政における地方自治の原則が横たわっていることはいうまでもない。地方自治とは、モデル分析においてすでにみたように、政府の財政機能としてあげた三つの点を、

- 
- 1) U. K. Hicks, *Public Finance*, 3rd ed., 1968, pp. 241-244. (第2版訳, 巽 博一・肥後和夫共訳『新版財政学』東洋経済新報社, 昭和37年, 253-256頁).
  - 2) 柏井象雄「地方税体系の構造」*経済学論究*第26巻第1号, 昭和47年4月, 1-5頁参照.

ひとまず中央政府と独立して地方政府がはたすということの意味するものと思えるので、地方的公共財を供給する財源としての地方税が、以上の条件を備える必要を述べていると解釈される。

これらの三つの条件をさらに敷衍すると、地方的公共財は国民的公共財と比較して、極めて生活に密着したもので、住民が日々の生活の中で民間財に対して抱く関心と同様な関心を持ち、強い需要も存在すると考えられる。従って、絶えず住民選好に基づく需要に答えるためには、税金には安定性が必要である。また、公共財に対する地域的需要の様態によって、その需要を満たしうる税金をもたらず課税対象の選択と課税標準の設定が求められる。

次に、地方税が地方政府の行政区域内に公共財を供給する財源である限り、課税対象も地域的分割が可能であり、区域内に定着していることが必要である。用いられる課税対象が全国的広がりをもったり、全国的に流動したりする租税は、地方政府ではこなしえないという点では不適當といえる。さらに、公共財は住民生活あるいは生産活動に不可欠なものであり、その便益を受ける主体が租税負担を行なうという点で、課税対象としては全ての地域の、しかも便益を受ける全主体が負担しうるものが望まれる。伝統的には、地方税における応益課税の適応として論じられている事柄である。ただし、公共財の理論が要請するように、価格との類比とまでいかず、課税の根拠、すなわち、負担配分の根拠と配分のあり方に応益性を考慮しており、結果として、ある程度の逆進性も認めうるという形で表わされる。

公共財の理論においては、所得分配は別途に望ましい形で再分配されると前提するので、配分部門の租税は国税、地方税によらず、所得に対して租税負担の累進、比例、逆進は、公共財についての需要の所得弾力性によってきまると考えている<sup>1)</sup>。伝統的論議も地方税については、負担分任、自治意識の育成といった目的をも含めて、応益原則の適応という形で国税では認めえない逆進性を

1) R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 1959, p. 12. (大阪大学財政研究会訳『財政理論』有斐閣, 第1分冊, 17頁).

認める点では、地方税は公共財の理論における負担理念の現実的適応が考慮されていた部門とみることにもできる。もちろん、伝統的な租税原則論においても、国税における累進税によって、さらにこれらを財源とする振替支出を通して、この逆進性を租税全体として解消しうると考えている。

(2) 国税と地方税の区分

直接税とりわけ所得税中心の租税体系については、まえに次のような結論を導いた。

第2表 公共財の特質と租税負担配分

	(a) 消費財型の公共財	(b) 中間財型の公共財
〔I〕 便益のうち全部または大半が間接便益である公共財	所得税（個人と法人） 財産税 奢侈消費税	企業課税 { 所得税型 財産税型 消費税型 付加価値税型
〔II〕 便益のうちかなりの直接便益をもたらす公共財	目的税 使用料・手数料 料金（独立採算における）	

(税負担配分として考慮すべきものとして、上記の他に〔III〕規制的課税、〔IV〕所得再分配のための応能課税（累進所得税、相続・贈与税）がある。）

この租税体系をさらに、国税と地方税の体系に税種をよりわけの基準として、すでに検討した地方税の条件をあてることができる。

ところで、国と地方をどのように分けるかは、理論的には先の第1，第2図にみたように、一国全体からそれを細分化した政府の存在まで無数にありうる。これを次のように想定しておく。

一国全体の「国」(national government), 政府の最小単位としての「狭域地方政府」(local government), その中間に「広域地方政府」(regional government) の三段階とし、「国」を中央政府，それ以下を地方政府とする。以下，国税，地方税はこの前提のもとで各政府が徴収するものとする。

まず，〔II〕のかなりの直接便益をもたらす公共財の直接便益については，そ

れを享受する人から**目的税**、及び**使用料・手数料**、**料金**といったものを徴収するという原則は、国でも地方でも変りがない。ただし、その徴収の仕方は、直接便益と区別される間接便益の部分については、その地域的ひろがりに応じた国税、地方税の一般的負担を考えるので、間接便益の地域的ひろがりが一国全体であれば、目的税等は中央政府が徴収、地域的であれば地方政府が徴収するものと考えられる。

次に、〔I〕の全部または大半が間接便益である公共財の負担配分という、中心課題の検討に入るが、公共財の理論からする利益税として、例えば、間接便益の均等消費という面から、一人当たり**定額税**は存在しえても、主要な財源になりえないという前提にたって、個々の租税を地方税の条件に照らして考察する<sup>1)</sup>。

#### 〔I—a〕 消費財型の地方的公共財についての租税負担配分

所得税中心主義からすれば、国民的公共財と同様、地方的公共財についても、中心的租税が**所得税**であるとひとまずいえる。この内、**法人所得税**は法人利潤が全国的規模のもとで得られていながら、租税を支払う場所がある一個所にまとめられ、その場所も地域的偏在が著しいため、地方税としては不適當で除外される。**個人所得税**については、個人が必ずどこかの行政区域に属しており、課税対象としての所得がその個人に明確に帰着している点で、定着性があり、所得の高低を問わないならば偏在していない点で、普遍性もある。ただし、所得の地域的格差の存在と、景気に関して他の租税にくらべて所得弾性値が高い

---

1) マスグレイヴは「国民的規模に負担が広がっている租税は国民的サービスを供給する財源に用いられるべきであり、負担の影響が地方的な租税は地方的サービスを供給する財源に用いられるべきである」とする基準によって、国税に法人利潤税、地方税に財産税、賃金・給与税、州ないし都市圏税に売上税、州ないし地方税に費用支払税 (tax on cost payments) をおくことが論拠をもつとしている。(R. A. Musgrave, *Fiscal Systems*, pp. 360 ff. (大阪大学財政研究会訳『財政組織論』270-271頁)。

ため、安定性より伸縮性に富んでいることとは地方税の適格性に欠ける。その意味から、**個人所得税**が所得の地域的格差の存在にもかかわらず、税収に伸張性を必要とする場合には考慮されうる税種である。従って、要約するならば、**個人所得税**は、一部は地方税として用いられるものの、主に国税として**法人所得税**と並んで、国民的公共財の供給財源と、地域間スピルオーバーの便益に対する補助金財源になると結論づけられる。

**財産税**は所有が個人・法人を問わず、不動産を中心とした有形固定資産を対象にすれば、地方税の条件に最もかなうものとして、伝統的に推賞されてきた。ここでは、消費財型の公共財を考えているから、主に住宅用の土地・家屋の財産税が問題となる。ただ、この税は安定性のあまり非伸縮的で、公共財の需要増加に答えるのに、十分な税収の増加を望めない。あえて税収の増加を求めると、本来逆進性を帯びているのが、一層逆進的となる危険がある。

**奢侈消費税**は課税標準の地域間偏在と、地域間で税率が相違することで消費地が移ることから、地方税としては適しない。

#### 〔I—b〕 中間財型の地方的公共財についての租税負担

各行政区域内の生産活動において、地方的公共財から受ける便益に対して支払う地方税は、転嫁の問題は別にすれば、区域内に存在する事業所が負担する。従って、事業所の所有者が法人であろうと個人であろうと、所在地が問題であって、一個の企業体でも各事業所の所在地ごとに租税負担義務を持つ点で、企業課税が地方税となりうる。

各型の企業課税についてみると、**所得税型**は、その事業所の生産活動を通じて稼得された所得、言い換えればその事業所が支払った賃金・給与、地代、賃貸料、利子、さらに利潤等が課税対象となる。先の個人所得税が住所地課税であるのに対して、賃金・給与等の課税は勤務地課税であるということもできる。賃金・給与等に課税するといっても、負担を給与所得者に課すということも必ずしも意味していない。課税標準にそのようなものを用いて事業所が負担する。また、負担を住所地と勤務地で分け合うことも考えられる。また、企業の事業

所ごとの利潤が把握されるならば、同様に地方税としての企業課税の課税標準となりうる。

**財産税型**は各事業所所有の固定資産に関する財産税がこの形態である。

**消費税型**は**売上税**が代表的であって、地域内の販売活動をとらえて企業活動の大きさとするものである。その場合、**製造段階、卸売段階での売上税**は、地域的にかなり広い範囲に商品が移動することを考えると、地方税より国税の方が適当である。**小売段階での売上税**になると余り狭くない、ある程度の広がりをもつ地域、即ち、前にいった狭域地方政府よりむしろ広域地方政府の地方税として適格性をもっている。

**付加価値税型**は所得税型と消費税型の間間的な位置づけがなされ、**所得税的な付加価値税**であれば地方税として用いられるが、**消費税的な付加価値税**となると国税が適している。

### (3) 地方税による移動性の問題

以上の各地方税が課税されると、モデル分析において利益税が追求していた資源配分上の効率、ないし租税の中立性は害され、厚生極大化は達せられない。これは地方税に限らず、国税についても同様である。ただし、国税には生じないが地方税だけにある特別な問題が、**移動性 (mobility)** による非効率の発生である。移動としては、① 住民の移動 ② 生産要素の移動 ③ 商品の移動の三つに分けて考えることができる。

少し具体的内容の検討に入ると、<sup>1)</sup> ① 住民の移動については、支払う租税負担と受ける消費財型の地方的公共財の便益に著しい差が生じる。例えば、高額所得者が便益に比較してより高い負担をする場合、住民が居住地を変えようとすることである。**個人所得税**について特にその可能性があり、**住宅用固定資産の財産税**に関しては、ある程度の応益性が保証されて、所得税ほど移動を誘発しないと思える。

1) W. E. Oates, *op. cit.*, pp. 132-139. 参照.

② 生産要素の移動については、企業がその地域内の事業所に課せられる地方税としての企業課税を負担することで、その負担の地域的差異の大きさによっては、資本の移動即ち事業所の立地の変更及び労働力の移動が生じる。賃金・給与税では労働力の移動、利潤税、財産税、付加価値税では事業所の立地の変更がおりうる。租税が生産要素の地域的配分をゆがめる要因となっていることを示している。ただし、① ② の財産税による移動については、住民の移動、立地の変更はおりえても、課税対象たる土地そのものは移動しないため、他の所得、付加価値額といった課税対象そのものの移動と違って、最終的に負担者は変わっても誰かが必ず負担しなければならない。その意味で財産税特に**土地税**が、地方税の定着性の条件に最もよくあてはまる。

③ 商品の移動は、商品に課せられる**売上税**ないし**消費税型**の付加価値税等が、地域的に負担の差異があればおりうる。すなわち、商品の需要者がそれを利用ないし消費する地域とは別の、負担のより低い地域で購入しようとして移動する場合である。このことは、移動に要する費用を償っても、なお他の場所で商品を購入する有利さが存在することによっている。結果として、商品が租税に誘引されてある行政区域から他の区域へ移動したことになる。**売上税**がある程度の地域的広がりをもつ政府によって課税されるのが望ましいとされる理由である。

これらの移動は同じ段階の地方政府間で同じ地方税を採用するにしても、課税標準なり税率が相違することから、また、各地方政府が同一税種を採用したりしなかったりすることから生ずる現象である。すでにモデル分析において指摘したように、利益税における移動と性質を異にしており、より現実的な地方税における問題点である。だからといって、全国同一の地方税であることは、国税と同じことになり、問題は回避されるにしても、地方政府の独自な意思決定をしばって、地方自治の原則とも大きく抵触してくる。従って、移動を考慮すると、地方自治の原則を尊重しつつ、少なくとも同じ水準の政府は類似した租税等の収入制度をもち、異なった段階の政府は異なった収入制度をもつとい

う、制度の調整が最低求められる。もっとも、異なった段階の政府が全く異なった税制をもつ必要があるとはいえ、同じ税種を採用することも、先の地方税の論議からは否定できない<sup>1)</sup>。

このような受益と負担が一致しないことによる移動は、市場における他の条件がより効率的な資源配分を保証している場合に、特に問題となる点である。より現実的には、その他の社会経済的要因が移動の大きな理由であることが多い。租税以外の要因によっておこる地域間の移動については、むしろ税制が調整機能をもつ一つの政策手段として用いられる。これは公共財供給の財源としての課税ではなく、第2表欄外の〔II〕に示した、ここでは政策的に移動を誘引したり阻止したりすることをめざす、**規制のための地方税**の課税である。

この点については、すでにモデル分析でみたように混雑費用が発生する場合、移動の規制の他に行政区域の拡大を指摘したが、ここでも移動の規制と同時に、行政区域のより拡大された広域的な政府が移動による非効率に対処する方法を考慮する必要がある。

#### (4) 国税と地方税の調整

ここで第1表に戻ることにする。財政機能を中央政府と地方政府が分担し、そのための財源として、国税と地方税を独立して構想し、それぞれにふさわしい税種を選択することによって、国税体系、地方税体系のあり方を求めた。次に、モデル分析において指摘したように、分配部門による個人間の所得再分配が望ましい形で実現していない限り、地域間の所得格差にねざす地方的公共財の供給格差を是正するための無条件補助金が、中央政府から地方政府に与えられる必要がある。これは一種の振替支出であるから、このための財源として、中央政府は個人間所得再分配のための租税の一部を用いなければならない。さらに、地域間で便益がスピルオーバーする地方的公共財については、より広域的な政府、主に中央政府が条件付個別補助金を地方政府へ与える必要がある。こ

---

1) *Ibid.*, pp. 145-149.



のための財源については、すでに触れたように配分部門の**法人及び個人所得税**、**奢侈消費税**、**製造・卸売段階の売上税**等があげられる。それは同時に国民的公共財の供給財源でもある。

以上の枠組は、中央政府、地方政府がそれぞれの租税をもちつつ、論理上からは必然的に求められる両政府間での財源調整を行なう点で、中央・地方を問わず、各政府は財政機能をそれぞれ独自の意思決定に基づいてはたしていく体制を保証している。ただ、ここで一言付け加える必要があるのは、中央政府のある種の価値欲求の存在である。

中央と地方政府の間に機能上の差異が存在する他に、特に中央政府は情報、知識等を得る上で、地方政府より有利な立場にあり、またその可能性をもっている。その結果、中央政府が一国全体で供給されることが望ましいと判断する地方的公共財について、中央政府が地方政府にそれらの財を供給させるべく干渉ないし誘導することが考えられる。このために、当該公共財に関する条件付個別補助金を地方政府に与えることが必要となる。これは便益の地域間スピルオーバーを調整する補助金の論理と類似しており、ある意味では区別のつきにくい点であるが、ここには中央政府の判断が大きく介在していることが強調される。地方政府が中央政府に従属しうる部門の存在を示唆している。しかし、価値欲求の充足については、社会的欲求の充足と望ましい所得分配の達成という二つの問題に分けて考慮し、特に取り上げなくてもよい面をもっていることは前に述べた通りである。<sup>1)</sup>

ところで、国税と地方税については、それぞれ独自に各政府が徴収するのが原則であるが、両者の徴収には調整されるべき問題がある。

まず、中央政府と地方政府はそれぞれの税種をもっているものの、同じ課税対象に競合する場合には、必ずしも両政府が別々に徴収する必要はない。徴税費の節約から、調査や徴収のための徴税機構が一層完備している中央政府に、

1) 山本栄一，前稿「租税体系の構造」127-128頁。

競合している地方税の徴税について依存することが効率的である。先の三つの政府機能からすれば、(C) の徴税機能を地方政府がはたさないことになる。このような方式としては、課税標準を統一してそれぞれの政府が必要とする税率を課す付加税方式 (tax supplement)、中央政府が徴収を代行するか、当初から定められた割合を負担した地域の地方政府に譲与する分与税方式 (tax sharing, shared tax) が考えられる。なお後者の分与税方式、また中央政府がその地域にもっている課税標準の一部を当該地方政府に譲る歳入分与方式 (revenue sharing) は、方法によっては税収の地域格差是正にも役立つ。もちろん、これらの方式はいずれも国と地方の政府間だけでなく、広域地方政府と狭域地方政府の間でも行なわれうる。

しかし、以上の方法は別の面から問題を生ずる。徴税を他の政府にまかすことにより、地方的公共財の受益と負担を結ぶ関係の意識が、それだけ納税者に薄れる可能性がある。さらに、より具体的なこととして、徴税をまかすことにより、中央政府と地方政府との間で徴税に関する交渉がおこり、地方税を課そうとする意思決定についての地方政府の独自性が失なわれる可能性がある。それ故、地方税の徴税について地方政府が自主性をもちうるのは、財産税ということになるが、財産評価については国なり広域地方政府の関与が進められている。

次に、個人間の所得再分配が国税の振替、典型的なものとしては逆所得税によってなされるとはいうものの、地方税が何らかの逆進性をもっている時に、ひとまず国税の負担との間に調整をなすことによって、住民負担の逆進性を緩和ないし解消することが考えられる。その方法としては、国税の個人所得税から地方税額を所得控除する方式 (tax deduction)、ある所得水準の高さに達しない住民が地方税として負担した部分を国税の個人所得税額から税額控除する方式 (tax credit) があげられる。前者については、地方税を一種の住民生活の必要経費として所得から控除し、後者については、低額所得者への一種の補助金として税額を控除し、特に国税としての個人所得税額が控除されるべき税額より小さい時は、中央政府から払い戻しを受けることも考えられる。

これらの二つの方式についても、国と地方の政府間だけでなく、広域地方政府と狭域地方政府の間でも行なわれうる。ただしその場合は、一国全体にわたる負担の公平という考慮よりは、狭域地方政府同志の負担の差異を実質的にできるだけ少なくするため、広域地方政府の負担と合わせた地方税負担全体を、ある広がりをもつ地域について平均化しようとする考慮が働いている。特に後者の税額控除方式について、その点が強調されている。

## 結

これまで、できる限り理念的な地方税体系を考えてきたが、同様に一国全体についての理念的な租税体系を考える場合以上に、一層現実的問題とのかかわりが重要となってくる。それを余り抽象化することは、地方財政について特に注意を払わなければならない政治、行政的な制度的側面が欠落し、現実を分析する用具となりえない危険がある。

すなわち、近年における公共財論議の背景にある、現実の財政支出の膨張とそのための財源調達の問題は、地方税体系を想定していく上でも充分考慮されている必要がある。とりわけ、地方政府の経費の急激な膨張が、人口と産業の都市集中と、それにとまなう様々な社会経済問題に対処することから生じてきた点が、地方財政全体を大きくゆさぶっている。

これらの地方的公共財需要の膨大な増加に答えうるためには、地方税の条件としてすでにあげた、安定性、定着性、普遍性の条件につけ加えて、伸張性をも考えねばならない。さらに、都市化現象が激化する以前の比較的安定した地方財政とは異なって、地域間に地方的公共財の需要に質的、量的に大きな相違が現われてきた今日において、地方税と国税の税種配分についても一律には考えられず、地域的特性を考慮する必要がある。

ここではこのようにより実際的な問題に立ち入っていない。しかし、これまでの分析も、公共財の理論から出発して、何らかの現実的事態や問題を意識して展開してきた点から、以上の枠組の中からこのようなより実際的な問題を検

#### 公共財の論理と地方税体系

討することは可能である。また、このような現実的意識のゆえに、地方税体系についても、実際に用いられている全ての租税が、何らかの意味で肯定されているという面がある。ただし、個別的に租税を意味づけることがここでの目的ではなく、従って、そのような観点から各租税を個別的に検討していない。

理念的租税体系の構築ないし租税体系の「理論」が意味あるとするならば、体系全体として現実の租税を分析する手段として、他方、現実の税制改革の方向をさぐる糸口としてであると思える。

(1973. 4. 14)