

## 地方における課税自主権の拡大に伴う経済的効果

深 澤 映 司

- ① 今日の我が国では、地方税率を標準税率未満へと引き下げる動きが一部の地方自治体の間に拡がりつつあり、国の側も、地方の課税自主権の拡大に向けて動き出そうとしている。それだけに、今後は、課税自主権全体の中でも後れをとってきた税率を巡る自主権の拡大が、焦点となる公算が大きい。そうした中、地方政府が地方税率を自由に設定した場合の経済的影響として、租税外部効果の発生が見落とせなくなるであろう。
- ② 租税外部効果とは、ある地域の地方政府による税率の変更が、市場取引を経ないで別の地域の住民に対して影響を及ぼす現象であり、市場を通じた効率的な資源配分を妨げる要因となる。その類型としては、地方政府同士の租税競争（税率引下げ競争）や租税輸出（他地域への税負担の転嫁）、そして、地方政府と中央政府の間で課税ベースが重複することに伴う垂直的租税外部効果の3つがある。
- ③ 一般に、課税自主権と租税外部効果との間には、前者の拡大が後者を増大させるという関係があると考えられる。この点は、2010年に開催されたOECDの「政府間財政関係ネットワーク専門家会合」において、諸外国の事例を踏まえた形で、確認されている。また、学術的な研究の中にも、課税自主権と租税外部効果の間におけるプラスの相関関係を統計的手法で計測したものが、散見されるようになってきている。
- ④ 地方政府に関わる租税外部効果を巡っては、全体としてマイナスの評価が多いものの、プラスの評価が全く見られないわけではない。例えば、租税競争については、税率の過小化と地方公共サービスの過小供給につながるとの批判がみられる半面、地方政府間の税率引下げ競争が地方の政治家による無駄な支出に歯止めをかける要因になるとして、これを肯定的に評価する向きがある。租税輸出についても、住民の地域間移動に伴って生じる外部不経済が緩和されるというメリットを指摘する見方がある。
- ⑤ このように租税外部効果への評価が分かれる中で、国によっては、中央政府が同効果の発生に歯止めを掛けるための枠組みを既に導入しているケースがある。代表的な2つの枠組みは、「歳入分与」と「定式配分」であるが、これらの導入は、多かれ少なかれ地方政府の課税自主権を犠牲にするという副作用を伴うことになる。
- ⑥ 今後我が国で課税自主権を拡大していく場合、租税外部効果を巡る評価次第では、その抑制を視野に入れた制度的枠組みが必要となる可能性もあろう。ただし、この問題を巡る議論においては、これまでの我が国のように課税自主権が制約された状況の下で租税外部効果がどのような状態に置かれていたのかをまず実証的に明らかにした上で、この先、課税自主権を拡大した場合の影響と対応策について検討するという手順が欠かせないと考えられる。

## 地方における課税自主権の拡大に伴う経済的効果

財政金融調査室 深澤 映司

### 目 次

はじめに一地方の課税自主権拡大に向けた気運の高まり

#### I 租税外部効果とは何か

- 1 「市場の失敗」としての外部性
- 2 租税外部効果の 3 類型
- 3 異なる租税外部効果の間関係

#### II 課税自主権の拡大と租税外部効果との関係

- 1 OECD の専門家会合における議論
- 2 内外の専門家による実証的な先行研究

#### III 租税外部効果に対する評価

- 1 マイナスの評価
- 2 プラスの評価

#### IV 租税外部効果の抑制に向けた制度的な対応方法

おわりに一租税外部効果の問題に目配りした議論の必要性

## はじめに一地方の課税自主権拡大に向けた気運の高まり

我が国の地方財政に関連して近年とりわけ注目される動きは、一体何であろうか。おそらく多くの方が、一部の地方自治体（以下、自治体とする。）による地方税率引下げの試みを挙げるのではないだろうか。愛知県名古屋市が、平成22（2010）年度における個人住民税と法人住民税の一律10%減税を決定したのに続き、同県の半田市、大治町、そして埼玉県北本市も、期間を限定した個人住民税の10%減税を決めた<sup>(1)</sup>。総務省によると、地方税の税率を標準税率未満に引き下げるという形での減税は、1950～70年代に一部の自治体（静岡県可美村、広島県府中町）で行われて以来のことだという<sup>(2)</sup>。

それだけではない。国もこれらの自治体の動きに呼応したかのような動きを見せ始めている。平成22（2010）年には、民主党を中心とした新政権が、「地域主権戦略大綱」を発表し、その中で、課税自主権の拡大を、地域主権改革を巡る今後の課題の1つとして位置付けた<sup>(3)</sup>。また、同年11月の政府税制調査会では、現行の地方税制を、自治体の「自主的な判断」と「執行の責任」の両方を拡大する方向で抜本的に改革する「地域主権改革税制」が、片山善博総務大臣の私案<sup>(4)</sup>として示された<sup>(5)</sup>。「地域主権改

革税制」の具体的な内容は、現時点で必ずしも明確になっているわけではない。ただ、その基本理念を構成する2本柱のうち1つが、地方税を巡る自治体の「自主的な判断」の尊重である点を踏まえると、同改革の本質は地方の課税自主権の拡大であると言い換えても差し支えあるまい。

国が地方の課税自主権拡大に向けて動くのは、実は今回が初めてではない。地方税の税目を巡る自主権については、平成12（2000）年に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成11年法律第87号。略称「地方分権一括法」）に基づき「地方税法」（昭和25年法律第226号）が改正され、法定外普通税が「許可制」から「同意を要する協議制」へと移行し、法定外目的税の制度が新たに設けられた。2000年代に入って、各地の自治体による各種新税の導入が相次いだのは、このためである。

その一方で、地方税の税率を巡る自主権の拡大は、後れをとってきた感がある。もちろん、平成10（1998）年度の税制改正以降、市町村住民税と固定資産税に係る制限税率の撤廃などを通じて、自治体にとって税率を引き上げやすい環境が形成されてきたのは事実である。とは言え、制限税率が設けられた税目は依然一部に残っており、さらには、主要な税目（住民税、事業税、固定資産税等）については例外なく標準税率が定められ、自治体が税率を引き下げようとする

\* 本稿の執筆に当たり、鈴木将覚氏（京都大学准教授）から大変有益なコメントを頂戴した。記して御礼申し上げる。ただし、あり得べき誤りは、全て筆者に帰するものである。なお、本稿で示した意見は、筆者個人のものである。

(1) 「2011 統一地方選 減税公約 できるの? 「交付税受けるのに」批判も」『朝日新聞』2011.3.7.

(2) 「独自減税」の時代くる? 名古屋市、来春実現へ」『日本経済新聞』2009.12.21.

(3) 「地域主権戦略大綱」（平成22年6月22日閣議決定）2010.6.22. <<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf>>

(4) 「総務大臣片山善博からの提案 地域主権改革税制～住民自治の確立に向けて～」(平成22年度第12回税制調査会(11月19日)資料)2010.11.19. <[http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2010/\\_icsFiles/afiedfile/2010/11/30/22zen12kai10.pdf](http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2010/_icsFiles/afiedfile/2010/11/30/22zen12kai10.pdf)>

(5) 2010年12月16日に閣議決定された「平成23年度税制改正大綱」は、地方自治体の「自主的な判断」の拡大のための事項として、(イ)「法定任意軽減措置制度」（仮称）の創設、(ロ)法定税の法定任意税化・法定外税化、(ハ)制限税率の見直しの3点を挙げ、これらについて検討を行い、成案を得たものから速やかに実施することとし、法制化が必要なものについては、平成24年度税制改正から実現を図るとしている（「平成23年度税制改正大綱」2010.12.26. <[http://www.cao.go.jp/zei-cho/etc/2010/\\_icsFiles/afiedfile/2010/12/20/221216taikou.pdf](http://www.cao.go.jp/zei-cho/etc/2010/_icsFiles/afiedfile/2010/12/20/221216taikou.pdf)>）。

際の事実上の下限となっている。標準税率未満への税率の引下げは法的に禁止されているわけではないものの、そのような対応をとった自治体は地方債を発行できなくなる可能性が大きいためである<sup>(6)</sup>。

このような状況の中で、名古屋市を始めとする一部の自治体が、住民税率の引下げに向けた動きを起し始め、国の側でもそうした動きを無視できなくなってきた。それだけに、今後は、地方税の税率設定を巡る自主権拡大の要求に対して、その是非を巡る議論が避けて通れなくなる公算が大きいと考えられよう。

地方の税率設定における課税自主権の拡大は、我が国の税制の民主化を主眼とした「シャープ勧告」(昭和24(1949)年)で掲げられていた目標の1つでもある。「民主主義の学校」とも呼ばれる地方自治を強化する観点からは、その必要性に議論の余地はないかもしれない。

しかし、厄介なことに、経済学的には話がそう単純ではない。今日では、分権的な財政システムは、経済に対して、プラスの効果のみならずマイナスの効果ももたらし得るというのが、経済学者の間の共通認識となっているからである。とりわけ個々の地方政府による自由な税率設定を認めた場合に生じる経済的な効果については、「租税外部効果」という概念の下で、1980年代以降、理論と実証の両面から各種の研究が積み重ねられてきたという経緯がある。その成果は、我が国で地方税率を巡る自主権を拡大すべきか否かを考える上で、見落とすことができないポイントとなる。

そこで、本稿では、仮に我が国で税率を巡る自主権が拡大された場合に、経済的にどのような効果が生じる可能性があるのかについて、「租税外部効果」の観点から、先行研究を踏まえつつ、論点を整理することとする。

## I 租税外部効果とは何か

### 1 「市場の失敗」としての外部性

租税は、公権力に基づき国民や住民から強制的に徴収されるという点で、個人や企業が自らの意思に基づいて自発的に支払う財・サービスへの対価とは異質の側面を持っている。しかし、政府による租税の徴収は、一般の財・サービスの取引と同様に、市場経済に対して無視することのできない影響を及ぼしている。したがって、租税の機能や効果を市場経済的な切り口で考察し分析することには、一定の意義があると考えられよう。

今日の市場経済体制の下では、原則としてあらゆる資源(財やサービス)が、需要と供給のバランスがとれるような固有の価格で売買される。そして、企業や家計が、そのような価格をにらんだ取引を行う結果、経済全体として全ての資源が効率的に(取引が行われる前よりも満足度を低める個人が出ないように)配分されるというのが、市場経済の基本的なメカニズムであると考えられている。

しかしながら、現実には、このような市場取引のメカニズムが当てはまらない、「市場メカニズムの機能障害」とも呼び得る現象が一部に見受けられる。そうした例外の1つが、経済学の教科書で「外部性」(externality)と呼ばれている現象にほかならない。

外部性とは、何か。一言で述べれば、ある経済主体(企業、家計)の行動が、他の経済主体の行動に対して、付随的な(故意に行った結果ではない)効果を、市場メカニズムを通さない形で及ぼす現象ということになる。

そうした現象は、他の経済主体に対して有利に働く場合には、「外部経済」と呼ばれる。例

(6) 平成17(2005)年度までの起債許可制度の下では、地方税の税率が標準税率未満の自治体は、国等から地方債の発行を許可されなかった。地方債を巡る枠組みは、平成18(2006)年度に事前協議制度へと移行したものの、同制度の下でも、「地方財政法」(昭和23年法律第109号)第5条の4第4項が、税率が標準税率に満たない自治体による起債を許可の対象と位置付けている関係上、標準税率を下回った税率の設定は、依然困難な状況にある。

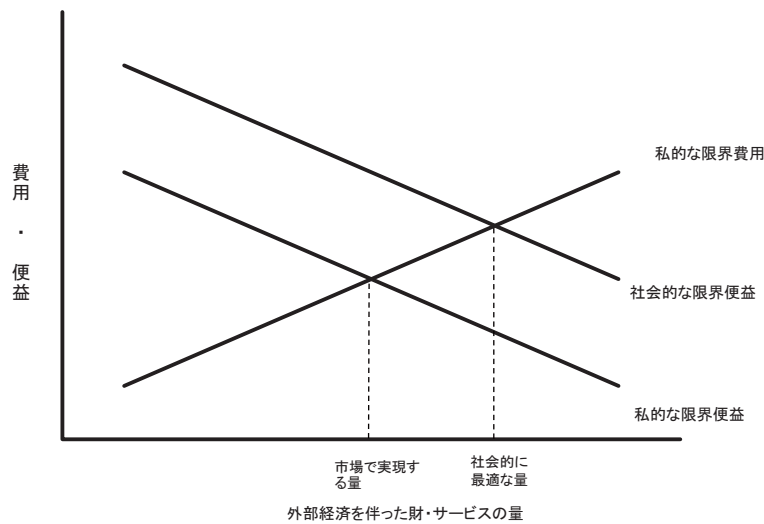
例えば、養蜂業者によって飼われているミツバチが、近くの果樹園に飛んで行って、受粉を促したとしよう。このとき、果樹園の経営者が、ミツバチが飛んでくることで利益を得ているにもかかわらず、その対価を養蜂業者に支払わないのであれば、ミツバチの受粉行為は果樹園経営者に外部経済をもたらしていることになる。

これに対して、他の経済主体に不利に働く場合の外部性は、「外部不経済」と呼ばれる。その典型例は、公害である。工場が海に排水を垂れ流した結果、漁民が漁獲量の減少という損害を被ったのであれば、工場による排水は漁民に

対して外部不経済をもたらしている。

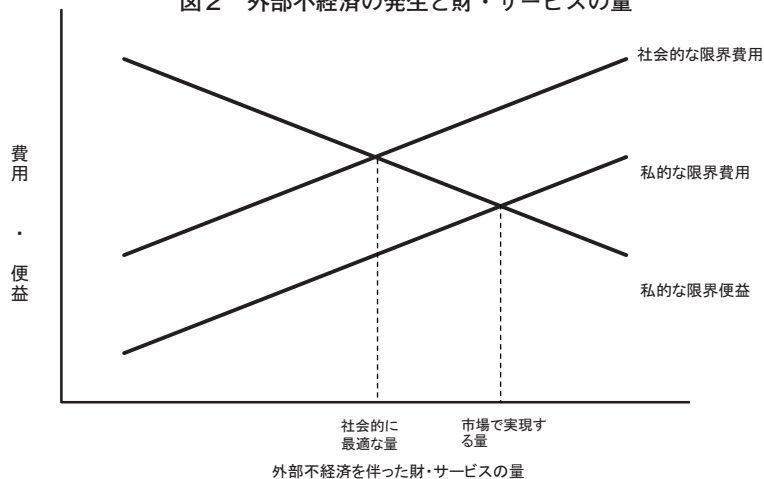
外部経済や外部不経済が発生した状況の下で、資源配分を市場における自由な取引に任せとておくと、どうなるか。外部経済の場合は、ある行動のメリットについて市場が下す評価（私的便益）が社会的な評価（社会的便益）を下回るために、実際の行動の量は社会的に最適な量よりも小さくなる（図1）。反対に、外部不経済の場合には、ある行動のデメリットについて市場が下す評価（私的費用）を上回る結果、実際の行動の量は社会的に最適な量よりも大きくなる（図2）。したがっ

図1 外部経済の発生と財・サービスの量



(出典) 消費者庁「用語解説 市場の失敗 (3) 外部経済・不経済」<<http://www.caa.go.jp/seikatsu/koukyou/explain/ex05.html>>などを基に、筆者作成。

図2 外部不経済の発生と財・サービスの量



(出典) 消費者庁「用語解説 市場の失敗 (3) 外部経済・不経済」<<http://www.caa.go.jp/seikatsu/koukyou/explain/ex05.html>>などを基に、筆者作成。

て、いずれの場合にも、資源配分が効率的な形で実現できなくなる。すなわち、外部性の発生は、市場を通じた資源配分を歪める要因になると考えられる。

地方財政の問題と関連付けて考えると、外部経済や外部不経済は、分権的な財政システムの下で個々の地方政府が政策を巡る意思決定を自由に行った場合にも生じる可能性がある。なぜならば、それぞれの地方政府は、自らの政策が他の地域の住民に対して及ぼす影響には全く目配りしないで意思決定を行う場合が多く、その結果、政策を巡る社会的評価と私的評価との乖離を招きやすいからである。地方財政を巡る外部経済は、「財政的外部性」(fiscal externality)と総称されている。

地域間における「財政的外部性」は、ある地方政府による税や財政支出を巡る意思決定が、他地域の納税者の満足度(効用)に影響を及ぼす場合に生じる。そうした影響の波及ルートとしては、(i)他地域の消費者価格や生産者価格、そして公共サービスの供給量の変化といった形で他地域の住民の効用に対して直接的に影響を及ぼすルートと、(ii)他地域の地方政府の税収や財政支出の変更(予算上の制約条件の変更)を通じて間接的に影響を及ぼすルートとの2通りが考えられる<sup>(7)</sup>。

直接的な財政的外部性は、常に地方政府同士の間で生じるため、水平的な外部性(horizontal externality)として分類される。これに対して、間接的な財政的外部性は、水平的な外部性として地方政府間で生じる場合のほか、垂直的な外部性(vertical externality)として地方政府と中央政府の間で発生する場合もある。

水平的な財政的外部性は、個々の地方政府が、自らの税収や支出を巡る意思決定によって他の地方政府の住民の効用や他の地方政府の予算制約が被ることとなる影響を考慮に入れない場合に、地方財政の状況に影響を及ぼす。また、垂直的な財政的外部性は、個々の地方政府の意思決定が中央政府の税収や支出に与える効果を考慮に入れない場合や、中央政府が自らの意思決定に伴う地方政府の税収や支出への影響を無視している場合に、財政に関わる意思決定を歪めることになる。

財政的外部性は地方政府の税と支出のそれぞれについて発生し得るが、とりわけ地方政府による課税に伴って発生する外部性は、「租税外部効果」(tax externality)と呼ばれている。そして、この租税外部効果は、外部性の波及の仕方(直接的か、間接的か)や、外部性が及ぶ方向性(水平的か、垂直的か)を基準にすることによって、次に述べる3つの類型に分けられる(表)。

表 租税外部効果の類型と経済的効果

外部性の分類	水平的 直接的	水平的 間接的	垂直的 間接的
	租税外部効果の名称	租税輸出	租税競争
課税のコスト	地方政府にとってのコスト < 社会的コスト	地方政府にとってのコスト > 社会的コスト	地方政府にとってのコスト < 社会的コスト
経済的効果	他の地域の居住者によって少なくとも一部が負担される税への依存度が上昇。		
	税率への影響	過大な税率	過小な税率
財政支出への影響	過大な支出	過小な支出	過大な支出
課税の例	・他地域からの来訪者によって負担されるホテル税 ・域外に居住する株主によって負担される法人所得課税	・域内への企業進出を促す法人所得課税 ・他地域の住民によるクロスボーダー・ショッピングを促す消費課税	・中央政府と地方政府による個人所得への課税 ・中央政府と地方政府によるタバコ税

(出典) Bev Dahlby, "Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants," *International Tax and Public Finance*, Vol.3, No.3, 1996.7, p.399.などを基に、筆者作成。

(7) Bev Dahlby, "Fiscal Externalities and the Design of Intergovernmental Grants," *International Tax and Public Finance*, Vol.3, No.3, 1996.7, p.401.

## 2 租税外部効果の3類型

### (1) 租税競争

「租税外部効果」の第一の類型は、「租税競争」(tax competition)である<sup>(8)</sup>。これは、国内の同じレベルの地方政府同士の間で、直接的に(価格そのものの変化を通じて)ではなく、間接的に(他地域の税収等の変化を通じて)波及する外部効果に相当している。

より具体的には、分権的な財政システムの下で、それぞれの地方政府が、地域間を自由に移動することのできる課税ベースに課税している場合に、地方政府同士が、他地域の課税ベースを域内に呼び込もうとして、税率の引下げ競争を繰り広げる現象を指している。「移動可能な課税ベース」の典型例としては、資本<sup>(9)</sup>や個人消費などが挙げられる。資本を対象とした租税競争の典型例は、企業誘致等を主眼とした法人所得課税の税率引下げ競争である。また、個人消費を対象とした租税競争としては、クロスボーダー・ショッピング<sup>(10)</sup>の呼び込みを狙った消費課税の税率引下げ競争が考えられる。地方政府同士が租税競争に陥ると、ある地方政府による税率の引下げは、他の地方政府の課税ベースを奪うという形で域外に外部不経済を及ぼす。そして、税率引下げ競争の結果、各自治体の税率は社会的な適正水準を下回り、各自治体による地方公共サービスの供給量も社会的に適正な水準よりも小さくなる。

租税競争については、オーツ(プリンストン大学)<sup>(11)</sup>の1972年の著書<sup>(12)</sup>の中に、既に一定の記述がみられる。その後、1980年代に入って、ゾドロウ(ライス大学)とミーズコウスキー(ライス大学)<sup>(13)</sup>、そしてウィルソン(インディアナ大学)<sup>(14)</sup>といった経済学者が、租税競争に関する理論を精緻な形で築き上げた。彼らは、各地方政府が税率の引下げを通じて域内の資本量を増やそうとする結果、公共財の供給水準が社会的に最適な水準を下回った状態が均衡状態として実現することを論理的に示した。彼らの理論モデルは、今日でも、租税競争について論じる際の基本的な拠り所とされており、各提唱者の頭文字をとって、Z-M-Wモデルと呼ばれている。

そして、租税競争論は、1980年代末から1990年代にかけて、ウィルダシン(インディアナ大学)や、ブコベツキー(ヨーク大学)、ウィルソンなどの手で、さらなる発展を遂げた。Z-M-Wモデルは、住民数が等しい多数の地域が存在する状況の下で、各地方政府が資本収益率に影響を与えられないことを前提としていたが、ウィルダシンは、国内に住民数が等しい少数の地域しか存在しない状態で、個々の地方政府が資本収益率への影響を視野に入れて行動するという前提条件の下で、モデルを改良した<sup>(15)</sup>。また、ブコベツキー<sup>(16)</sup>とウィルソン<sup>(17)</sup>は、地域ごとの住民数が均等でないというより現実的

(8) 租税競争を巡る理論等の詳細については、小川光「地方政府間の政策競争—税・支出の競争と外部効果—」『フィナンシャル・レビュー』No.82, 2006.5, pp.10-36. および松本陸「政府間税競争の理論—資本税競争を中心として—」同誌, pp.37-78. が詳しい。

(9) この場合の資本には、資本を用いて生産を行った場合の果実に相当する法人所得を含む。

(10) ある地方政府の住民が他の地方政府の域内に出向いて財やサービスを購入する行為。

(11) 本文中における識者の所属は、当該識者による論文等が刊行された当時のものである(以下も同様)。なお、敬称は省略している。

(12) Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Javanovich, 1972, pp.142-143.

(13) George R. Zodrow and Peter Mieszkowski, "Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods," *Journal of Urban Economics*, 19 (1986), pp.356-370.

(14) John D. Wilson, "A Theory of Interregional Tax Competition," *Journal of Urban Economics*, 19 (1986), pp.296-315.

(15) David E. Wildasin, "Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition," *Journal of Public Economics*, 35 (1988), pp.229-240.

(16) Sam Bucovetsky, "Asymmetric Tax Competition," *Journal of Urban Economics*, 30 (1991), pp.167-181.

な前提を置いたモデルに基づき考察を行った。そして、非対称的な地域間で租税競争が行われた場合には、住民数の少ない地域が、資本課税の税率を低く設定し、域内の住民の満足度（厚生）を高めるという形でメリットを享受するという見方を打ち出した<sup>(18)</sup>。

## (2) 租税輸出

「租税外部効果」の第二の類型は、「租税輸出」(tax exporting)である。この外部効果は、租税競争と同様に同じレベルの地方政府同士の間で生じるものの、他の地域に価格等の変化を通じて直接的に波及していくという点が租税競争とは異なっている。具体的には、地方政府が他地域の住民に対して税負担の一部を転嫁する現象が、それに当たる。その場合、地方税の税率は社会的に望ましい水準よりも高くなり、地方公共サービスの供給量もまた過大となる。

最も典型的な租税輸出は、1960年代にマクルーア（プリンストン大学）によって、他地域への移出品に個別消費税を課すことに伴う域外への税負担の転嫁として指摘された<sup>(19)</sup>。そうした租税輸出の具体例として、しばしば引合いに出されるのは、「ハワイのホテル税」である。米国のハワイは、リゾート地として米国の他地域よりも優位な立場にあり、ホテルの利用者に税負担を求めても、利用者は減りにくい。このため、州税としてのホテル税が課されており、

主にハワイ州以外に居住している人々によって負担されているというのである。

租税輸出は、他の地域の住民に税負担が転嫁される現象であるから、マクルーアが指摘した形態以外にも、考えられる。

例えば、ゲイド（オクラホマ州立大学）とアドキンス（同）が指摘した「国税からの所得控除を通じた他地域への租税輸出」は、その1つだと言えよう<sup>(20)</sup>。国税の課税所得を算出する上で地方税支払額の所得控除が認められている場合、地方政府は、地方税の増税を通じて、住民からみた国税の実効税率を引き下げ、国税と地方税を合わせた税負担を他地域の住民に転嫁することができる。ゲイドとアドキンスは、こうした現象を、マクルーアが考察の対象とした「個別消費税に関連した租税輸出」と並ぶ、租税輸出のもう1本の柱<sup>(21)</sup>として位置付けた<sup>(22)</sup>。そして、米国の州政府が課している特定の地方税（国税からの所得控除が可能なもの）の対全米シェアと、当該州政府の住民にとっての限界的な税負担との関係を推定すると、両変数の間にマイナスの相関関係が認められることから、米国の州レベルでこの種の租税輸出が発生しているとの結論を導き出している。

一方、ヒュイジンガ（ティルブルグ大学）とニールセン（コペンハーゲン・ビジネス・スクール）は、「源泉地主義課税を背景とした他地域への租税輸出」が発生する可能性を指摘している<sup>(23)</sup>。

(17) John D. Wilson, "Tax Competition with Interregional Differences in Factor Endowments," *Regional Science and Urban Economics*, Vol.21, Issue3, 1991.11, pp.423-451.

(18) このような結論が導き出される背景には、資本課税の税率を引き下げた場合に課税ベースを域内に引き込むことのできる度合いが、地域の規模によって異なり、価格支配力の弱い小規模地域（住民数が少ない地域）における度合いが大規模地域（住民数が多い地域）のそれよりも大きいとの想定がある。したがって、小規模地域の地方政府は、課税ベースを増やすためにアグレッシブな税率引き下げを行う誘因を持つと考えられる（Bucovetsky, *op.cit.*, pp.161-181.）。

(19) Charles E. McLure, "Commodity Tax Incidence in Open Economies," *National Tax Journal*, vol.17, 1964.6, pp.187-204.

(20) Mary N. Gade and Lee C. Adkins, "Tax Exporting and State Revenue Structures," *National Tax Journal*, Vol.43, 1990, pp.39-52.

(21) 我が国では、堀場勇夫氏（青山学院大学教授）が、この見方を支持している（堀場勇夫『地方分権の経済理論—第1世代から第2世代へ—』東洋経済新報社, 2008, p.111.）。

(22) もっとも、支払地方税の所得控除がもたらすこのような現象が、租税輸出の一種として分類されない場合もある。例えば、ダールビー（アルバータ大学）は、この現象を、「重複課税がもたらす垂直的租税外部効果」の一種として分類している（Dahlby, *op.cit.*, p.400.）。



他の地域の住民によって所有されている企業の法人所得（あるいは投資収益）に対して源泉地主義に基づく課税が行われる場合には、税負担の一部が他の地域へと転嫁されることになる。そのような不在株主（域外に居住する株主）に対する税負担の転嫁も、租税輸出の一種とみなすことができる<sup>(24)</sup>というのである。両氏によると、この種の租税輸出を前提にすると、各地方政府にとって、地方の法人課税の税率を上限にまで引き上げることが、最適な租税政策となる。なぜならば、税率の引上げに伴う便益が個人向けの財政移転（給付）の増加という形でその地域の住民に還元される一方で、税負担の一部は他地域の住民に転嫁され、ひいては当該地域の住民の厚生が高まるためである。

### (3) 課税ベースの重複に伴う垂直的外部効果

第三の類型は、地方政府（中央政府）による税率の変更が中央政府（地方政府）の税収に対して影響を及ぼす「垂直的外部効果」（vertical externality）である。この効果は、外部効果の発生が直接的か、それとも間接的かという基準と照らし合わせた場合には、租税競争と同様に、間接的な外部効果として位置付けられる。

垂直的租税外部効果が発生し得る典型的な状況としては、地方政府が中央政府と同じ課税ベースに対して税を課している状況が考えられる。そのような状況下で、一部の地方政府が独自に地方税の税率を引き上げたとしよう。すると、税率を引き上げた地域の課税ベースは、租税回避行動や経済活動の落ち込み等を通じて縮小に向かうが、このことは、国全体としての課税ベースの縮小、すなわち、中央政府にとって

の課税ベースの縮小を意味している。こうしたなか、中央政府は、従来の税収を確保するために税率を引き上げる可能性がある。そして、そのような対応が、今度は地方政府の課税ベースを縮小させる要因となりかねない。

重複課税に伴う垂直的租税外部効果について効率性の観点から掘り下げたのは、ボードウェイ（クィーンズ大学）とキーン（エセックス大学）である。彼らは、課税ベースが重複した状況下で、地方政府と中央政府の双方が、自らの税率変更による相手の税収減を考慮に入れずに行動すると、課税の社会的コストが両政府によって過小評価されることとなり、その結果、中央政府と地方政府が選択する税率は社会的に最適な水準と比べて過大になるとの見方を打ち出した<sup>(25)</sup>。

この現象には、いわゆる「コモンプール問題」に通じる点がある<sup>(26)</sup>。「コモンプール」とは誰でも自由に利用できる入会地や漁場などの資源のことであり、そうした資源を巡っては過剰搾取の問題が発生しがちである。垂直的租税外部効果の場合には、中央政府と地方政府の間で重複した課税ベースが、両政府による乱獲の対象になると考えられる。

ちなみに、異なるレベルの政府間における垂直的租税外部効果が顕著な国の1つとしてカナダが挙げられる。カナダでは、連邦政府と州政府が、ともにタバコの消費に対して税を課しているほか、個人所得課税を巡っても、連邦政府と州政府の間で課税ベースの重複が見られる。ダールビーの分析によれば、州政府が個人所得課税の基本税率を引き上げる際に認識するコストは、課税の社会的コストを下回っており、そ

(23) Harry Huizinga and Soren Bo Nielsen, "Capital Income and Profit Taxation with Foreign Ownership of Firms," *Journal of International Economics*, Vol.42, 1997, pp.149-165.

(24) ゲイドとアドキンスによる分類では、不在株主への租税輸出は、個別消費税を通じた租税輸出とともに、「課税物品、消費者、生産要素等の地域間移動を通じた租税輸出」（price / migration exporting）として位置付けられている。

(25) Robin Boadway and Michael Keen, "Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers," *International Tax and Public Finance*, Vol.3, No.2, 1996, pp.137-155.

(26) Dahlby, *op.cit.*, p.401.

の結果、州政府が設定する個人所得課税の税率は、連邦政府のそれよりも高く、かつ累進的になりがちであるという<sup>(27)</sup>。

### 3 異なる租税外部効果の間の関係

#### (1) 租税競争と租税輸出の関係

地方税の課税に伴う租税外部効果としては以上の3類型が考えられるが、これらの効果は、必ずしも別々に生じるとは限らない。課税ベースの種類によっては、複数の租税外部効果が同時に発生する可能性がある。

そのようなケースの1つとして、租税競争と租税輸出の同時発生が挙げられよう。例えば、ミンツ（トロント大学）によって指摘されているように<sup>(28)</sup>、地方政府が法人所得に課税した場合に、他の地方政府との間で企業誘致を目指した税率引下げ競争が激化するとともに、その税負担が、他地域の株主などに転嫁されるケースなどが考えられる。

先にも述べたように、租税競争が地方税率の過小化につながるのに対して、租税輸出は地方税率の過大化をもたらす。その際に、租税競争に伴う税率の押し下げ効果と租税輸出による税率押し上げ効果のどちらが勝るのかについては、ミンツも指摘しているように、理論的には何も言えない<sup>(29)</sup>。この点は、実証分析を通じて

明らかにされるべき問題だと言えよう。ただし、今日に至るまで、租税競争と租税輸出を同時に視野に入れた実証研究は国内外ともにほとんど行われていないというのが、実態である<sup>(30)</sup>。

#### (2) 租税競争と垂直的外部効果の関係

また、地方政府と中央政府が課税ベースを共有している場合、地方政府の間で租税競争が展開されると同時に、地方政府と中央政府の間では垂直的租税外部効果が発生するというケースも考えられる。そして、この場合も、地方政府の税率に及ぶ外部効果の方向性は、租税競争が押し下げ方向、垂直的重複課税は押し上げ方向という形で、正反対になる。それでは、全体として見たら、地方税の税率はどちらの方向に動くであろうか。

この問題については、キーン（エセックス大学）とコツォギアンニス（エクセター大学）による先行研究が注目されよう<sup>(31)</sup>。彼らは、租税競争と重複課税に伴う垂直的租税効果の双方に目配りした理論モデルを展開することを通じて、経済が均衡した状態の下では、地方政府の税率が水平的外部効果（租税競争）を背景として低めに設定される一方で、中央政府と地方政府の税率は垂直的外部効果を背景として高めに設定されるとの結論を導き出している。しかも、

(27) *ibid.*

(28) Jack M. Mintz, "Is There a Future for Capital Income Taxation?" *Canadian Tax Journal*, Vol.42, No.6, 1994, pp.1496, 1498.

(29) *ibid.*

(30) そのような実証研究の数少ない例として、フェルド（フィリップス大学マールブルク）らによる研究が挙げられる。彼らは、2003年に発表した論文（Lars P. Feld et al., "Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments," *CESifo Working Paper*, No.1087, 2003.11.）の中で、スイスにおける26州（カントン）の1980～1998年のパネル・データに基づく推定を通じて、歳入面で地方分権化が進展すると、税収を尺度として見た政府規模が小さくなる傾向があることを明らかにしている。この推定では、州の間の租税競争を巡る説明変数（他の州の所得税率を距離の逆数で加重平均したもの）と租税輸出に関連した説明変数（旅行者のホテル等への宿泊日数（1州当たり））がともに採用されている。そして、税収全体を対象とした推定において、前者と後者の係数がそれぞれ符号条件を満たし、かつ有意になることが、確認されている。ただし、彼らの推定が、あくまで地方分権化の政府規模に対する影響に焦点を合わせたものであり、租税競争と租税輸出が地方税率に対して及ぼす影響を直接的に想定したものである点には、注意が必要であろう。

(31) Michael Keen and Christos Kotsogiannis, "Leviathan and Capital Tax Competition in Federations," *Journal of Public Economic Theory*, Vol.5, Issue2, 2003.4, pp.177-199.

彼らの考察によれば、地方政府の税率については、租税競争の効果よりも垂直的重複課税の効果の方が勝ることから、結果的には社会的な最適水準を上回ることになる。このため、彼らは、地方政府による地方税率の引下げを通じて、地方政府のみならず中央政府の課税ベースをも拡大に向かわせ、ひいては、国全体としての税収（中央政府の税収と地方政府の税収の合計）を増加させることができるとの見方を示している。

## II 課税自主権の拡大と租税外部効果との関係

### 1 OECDの専門家会合における議論

前章で概観してきた租税外部効果と、地方政府の課税自主権との間には、どのような関係があるのだろうか。ある国で、課税自主権が拡大されて地方政府による自由な税率設定が認められた税目が増えると、各種の租税外部効果も発生しやすくなるという因果関係が認められそうなことは、直感的にも、想像に難くないであろう。

実はこの点については、OECD（経済協力開発機構）が2010年5月から6月にかけてスイスで開催した「政府間財政関係ネットワーク専門家会合」で、一定の議論が行われている<sup>(32)</sup>。16か国と3つの国際機関（OECD、欧州委員会、欧州評議会）から政府関係者等の出席を得た同会合の議題は、「地方政府間の租税競争」であり、租税競争の要因や影響等について参加者間で議論が行われた。その中では、租税競争と課税自主権拡大との関係も論点の1つとなり、課税自主権が拡大すると租税競争の可能性も高まるという結論が示された。もちろん、租税競争に影響を及ぼし得る要因としては、租税構造（ど

のような税目が課税の中心を占めているか）や、地方政府の面積等の要因も見落とせない。しかし、同じ連邦制国家の中でも、州の課税自主権が強い米国やスイスの方が、それが弱いドイツやオーストリアよりも、激しい租税競争に直面しているという事実が見られる。したがって、課税自主権の拡大は、明らかに租税競争の重要な要因の1つに当たるとというのが、この会合の結論であった。

### 2 内外の専門家による実証的な先行研究

また、課税自主権の拡大と租税外部効果との関係については、2000年代に入って、学術的な実証研究も行われるようになってきている

そのような実証研究の先駆けとして挙げられるのは、林正義（明治学院大学）が2000年に発表した論文<sup>(33)</sup>であろう。林は、主要国における租税外部効果と「課税自主度」との関係性をOECD加盟11か国のパネル・データ（1991～1994年）に基づき定量的手法<sup>(34)</sup>で推定した。租税外部効果としては、租税競争と重複課税に基づく垂直的租税外部効果の両方を考慮に入れている（ただし、水平的租税外部性のうち租税輸出は、考慮していない）。

具体的には、1995年時点における各国の個別税目を租税権限の度合いに応じて分類したOECDの資料<sup>(35)</sup>に基づき、独自の「課税自主度」（地方政府が税率を裁量的に設定できる税目が国と地方の歳入全体に占める割合）を算出した。そして、この指標を説明変数にして、租税外部効果の代理変数としての「租税負担率」（国と地方を合わせた公共部門の歳入が名目GDPに占める割合）との関係を推定している。なお、推定に際しては、先行研究で必ずしも十分に考慮されてこなかった政治的・社会的要因を定量的にコントロール

(32) OECD, *Summary report: Seminar on sub-central Tax competition, organized by the OECD Fiscal Relations Network and the Swiss Ministry of Finance*, 2010.6.16. <<http://www.oecd.org/dataoecd/45/53/45470102.pdf>>

(33) 林正義「租税外部性と租税負担」日本地方財政学会編『財政危機と地方債制度』勁草書房、2002、pp.206-225.

(34) 推定方法は、操作変数を用いた一般化積率法（GMM）である。

(35) OECD, *Taxing Powers of State and Local Government*, Paris: OECD, 1999.

するという工夫が行われている。

実際に推定を行った結果は、説明変数である「課税自主度」の係数がマイナスの符号になり、かつ統計学的に有意になるというものであった。先にも述べたように、地方政府の課税自主権が拡大されると、地方政府間で租税競争が発生する一方、地方政府と中央政府の間では課税ベースの重複に伴う垂直的外部効果が生じる。その場合、租税競争は国全体の租税負担率を押し下げ、垂直的外部効果は国全体の租税負担率を押し上げる方向に作用すると考えられる。「課税自主度」の係数がマイナスになるという推定結果は、租税競争の効果と垂直的外部効果を合わせると、前者の効果の方が勝っていることを意味している。したがって、林による分析からは、課税自主権の拡大は、租税外部効果の中でも、とりわけ租税競争を激化させる傾向があるという示唆が得られよう。

林と同じ OECD の資料を用いた課税自主権拡大の経済的影響に関する実証分析としては、IMF（国際通貨基金）のソーントンが 2007 年に発表した論文がある<sup>(36)</sup>。ソーントンは、地方分権の強化がその国の経済成長を促進するとの結論を示した先行研究が支配的な中で、地方分権の度合いの代理変数として「課税自主度」（ただし、ソーントンの場合は、地方政府が税率または課税ベースを裁量的に設定できる税目が国と地方の税収全体に占める割合）をとり上げ、この変数と「各国の国民 1 人当たり実質 GDP の平均成長率（1980～2000年の平均）」との関係を定量的手法<sup>(37)</sup>で推定した。OECD 加盟 19 か国のクロスセクションデータに基づき実際に推定を行った結果は、「課税自主度」の係数が統計学的に有意にならない（ゼロである可能性が否定できない）というものであった。このことから、ソーントン

は、地方分権の強化と経済成長の間には明確な因果関係が認められないと結論付けている。

ちなみに、中央政府・地方政府間の垂直的外部効果とその国の経済成長率との間には、一般にマイナスの関係があると考えられている。垂直的外部効果が強くなると、過大な課税を背景として、国全体としての経済成長が妨げられるからである。ソーントンによる分析の内容は、直接的には、「課税自主度」と経済成長率との関係に焦点を合わせたものではあったものの、課税自主権の拡大が垂直的外部効果の発生を促すかどうかという問題にも密接な関係があったと解釈できよう。

さらに最近では、金坂成通（PHP 総合研究所）らが、OECD30 か国のパネル・データ（1985～2006年）を用い、各国の垂直的租税外部効果とその国の経済成長率に及ぼす影響の有無について、各国における「課税自主権」（ソーントンの論文で用いられている課税自主度と同様の方法に基づき算出）を考慮に入れた検証を行っている<sup>(38)</sup>。彼らは、国と地方の間の課税ベースの重複が大きく、かつ地方の課税自主権が強く認められた国ほど、垂直的外部効果が大きく、経済成長率が押し下げられるとの仮説を立てた。そして、その国の 1 人当たり実質 GDP の成長率を、「課税自主権の強弱を反映した垂直的租税外部効果指標」と、各種のコントロール変数（教育水準、経済の開放度、人口成長率等）で回帰することによって、その仮説の妥当性を検証した。実際の推定結果は、重複した課税ベースを巡る地方の課税自主権が強い国ほど、垂直的外部効果に基づく経済成長率へのマイナス効果が大きくなるというものであった。金坂らの分析からは、課税自主権の拡大に、地方政府・中央政府間の垂直的外部効果を促進する作用があるという事実

(36) John Thornton, "Fiscal decentralization and economic growth reconsidered," *Journal of Urban Economics*, Vol.61, Issue1, 2007.1, pp.64-70.

(37) 推定方法は、最小二乗法（OLS）である。

(38) 金坂成通ほか「垂直的租税外部効果と経済成長」日本財政学会編『ケインズは甦ったか』（財政研究 第6巻）有斐閣、2010, pp.118-130.

が読み取れよう。

### Ⅲ 租税外部効果に対する評価

#### 1 マイナスの評価

先行研究等の結果を踏まえると、一般に、地方政府の課税自主権が拡大された国では、各種の租税外部効果が発生しやすくなると言えそうである。そのことを前提にした上で、次に考えなければならないのは、租税外部効果の発生に伴う影響をどのように評価するかであろう。

先述の通り、各種の租税外部効果を巡っては、経済的な影響が課税を行った地方政府の域外に市場を通さない形で波及し、国全体としての資源配分が歪められるという観点から、マイナスの評価が多く見受けられる。

3つの類型の中でも、とくにマイナスの評価が根強いのは、租税競争である。繰返しになるが、地方政府間で税率の引下げ競争が展開されると、個々の地方政府の税率が社会的に最適な水準を下回り、ひいては、税収確保の困難化から、各地域における地方公共サービスの供給量が過小な状態を余儀なくされかねない。言い換えれば、租税競争は、国全体の経済的な厚生を低下に向かわせる。租税競争の本質を「底辺への競争 (race to the bottom)」に喩える向きがあるのは、このためである。ちなみに、ウィルダシンの試算によれば、米国では、地方政府の間の租税競争を通じて、地方政府の公共支出額との対比で8.2%程度の資源配分上のロスが生じているという<sup>(39)</sup>。

このような租税競争の本質は、各国の政府

を国際社会における地方政府に見立てた場合にも、そのままの形で当てはまると考えられよう。このため、近年では、一国内における地方政府同士が繰り広げる租税競争の弊害もさることながら、異なる国同士が租税競争に陥った場合の弊害を問題視する向きが、OECDやEU（欧州連合）といった国際的な場で目立っている。

例えば、OECDは、1996年に「有害な租税競争」(harmful tax competition)の排除に関する議論を始め、1998年4月には、この問題に関する報告書<sup>(40)</sup>を公表した。その目的は、加盟国と特定のタックスヘイブン（低税率国）が他の国々の課税ベースを侵食するような事態を防ぐことにあった。その際にOECDがとくに問題視したのが、極めて低い税率を含んだ税制優遇措置と、国家間における効率的な情報交換の欠如、そして、居住者には認められていない税制上の優遇措置を国外の投資家に対して付与することであった。OECDは、加盟国を巡るそのような優遇措置として全部で47の制度を認定している。その多くは、後に廃止されるか、OECDが反対している部分を取り除くという形で変更されたという<sup>(41)</sup>。

EUもまた1998年に「有害な租税競争」の問題への取り組みを目指した行動規範<sup>(42)</sup>を発表した（1997年12月の理事会で承認）。同規範は、一般に適用される税率よりも明らかに低い税率による課税が容認されている場合について、そうした手法が有害であると定義している。EU加盟国の財務大臣は、当初、そのような有害な手法として66の方法を認定した。各国は、同規範の下で、有害な手法を新たに導入しないこと

(39) David E. Wildasin, "Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externalities and a Corrective Subsidy," *Journal of Urban Economics*, 25 (2), 1989, pp.193-212.

(40) OECD, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, Paris: OECD, 1998. <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/1/1904184.pdf>>

(41) Rachel Griffith et al., "International Capital Taxation," James Mirrlees et al., *DIMENSIONS OF TAX DESIGN: The Mirrlees Review*, New York: Oxford University Press, 2010, pp.943-944.

(42) European Commission, *EU Code of Conduct for Business Taxation*, 1998. <[http://www.ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/harmful\\_tax\\_practices/index\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm)>

と、有害な手法を取り除くという観点で既存の法律を審査することの2点を求められるようになった。この行動規範は、個々の加盟国が国際的な租税競争に参加した場合に被るコストを高めることを通じて、事業活動における歪みの発生を避けることを主眼としていた。同規範は、法的拘束力を伴わない、一種の紳士協定に過ぎなかったものの、特定の業種や活動を対象とした税制優遇措置の利用に歯止めをかける上で一定の政治的な効果を発揮したとみられる<sup>(43)</sup>。

なお、租税外部効果の3類型のうち租税輸出については、外部効果の発生が税率の過大化（地方公共サービスの過大供給）につながることへの批判に加え、住民の財政責任という観点に立った批判も見逃すことができないであろう<sup>(44)</sup>。すなわち、ある地域の住民は、租税輸出を行うことによって、その地域の選挙での投票権を持たない他地域の住民へと税負担を転嫁することができる。このことは、税負担者としての住民からその地域の地方財政への規律付けが及びにくくなることを意味しており、地方政府のガバナンス上も問題含みだというのである。

## 2 プラスの評価

### (1) 租税競争を巡るプラスの評価

OECDやEUによる「有害な租税競争」への対応からも見て取れるように、租税競争を巡る評価の多くはマイナスの評価となっている。もっとも、租税競争をプラスに評価する見方が全く見受けられないというわけでもない。ここでは、そうした見方を紹介しておこう。

一般に、租税競争をマイナスに評価する論者は、「慈悲深い地方政府」が住民の利益の最大化を図るとの前提を置いている。これに対して、租税競争をプラスに評価する論者は、そのよう

な地方政府観に疑問を投げ掛け、実際の地方政府は、地方の政治家や利益団体等の利益の追求を図る怪物（リヴァイアサン）であると考え。その上で、地方政府の税や支出がリヴァイアサンのような地方政府の下で膨張しがちである点を問題視し、そうした問題は、課税ベースの地域間移動をむしろ積極的に容認し、地方政府による資金調達を難しくすることを通じて解決すべきであると考えるのである。

このような考え方を最初に示したのは、ブレナン（ヴァージニア工芸大学）とブキャナン（同）である。彼らは、1980年に発表した論文<sup>(45)</sup>の中で、地方の政治家は、公的部門の収入を最大化するために努力するが、その結果として得られた収入を一般大衆には恩恵をもたらさない形で浪費することを基本的な行動パターンにしていると主張した。そして、この弊害に歯止めをかけるためには、課税ベースの移動を巡る地域間の税率引下げ競争を容認することが必要であると指摘した。なぜならば、地域間において競争が激しくなれば、従来の地方税率が維持できなくなり、地方政府の収入は減少を余儀なくされるからである。

ブレナンとブキャナンの考え方は、その後、租税競争を支持する論者によって引き継がれ、より穏健な形で提唱されている<sup>(46)</sup>。選挙の際に集票力を発揮するロビイング集団の重要性や、官僚と政治家の間における地方公共サービスの供給コストを巡る情報の非対称性を背景として、地方の政治過程は、常に財政支出を膨らませる方向への圧力にさらされている。その一方で、地域を跨いで課税ベースが移動すると課税に伴う資源配分の歪みもその分だけ大きくなることから、有権者が高い税率に対する抵抗を強めることとなり、地方政治家は、特別な利益

(43) Griffith et al., *op.cit.*, p.945.

(44) 赤井伸郎ほか『地方交付税の経済学—理論・実証に基づく改革—』有斐閣, 2006, pp.80-83.

(45) Geoffrey Brennan and James Buchanan, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980, pp.168-186.

(46) Griffith et al., *op.cit.*, pp.935-937.

集団よりも一般住民の満足度（厚生）に目配りせざるを得なくなると考えられる。したがって、租税競争が生じると、地方政治家による超過利潤の追求（レント・シーキング）<sup>(47)</sup>の機会は減少に向かい、公的部門の効率性はむしろ高まるというのである。

なお、最近では、レント・シーキングや特別な利益集団の存在を前提にしなくても、資本所得課税の分野における租税競争が有益であると指摘する論者も現れてきており、注目される<sup>(48)</sup>。代表的な論者は、パーソン（Institute for International Economic Studies；国際経済研究所）とタベリーニ（ボッコロニ大学）である。彼らは、租税競争のメリットとして、次の2点を挙げている。

第一は、所得の再分配を巡る政治過程に焦点を合わせた場合のメリットである。公共経済学では、公共サービスや税率などに関する各個人の提案を小さい方から大きい方に向けて順番に並べたときに、ちょうど中央値（メジアン）に当たる提案を示した個人を「中位投票者」と呼んでいる<sup>(49)</sup>。地方政府が、この中位投票者の意向に沿った形で、資本所得課税の税率を設定すると、その場合の税率は、所得再分配を巡る中位投票者の利害を反映して過大になりがちであると考えられよう。なぜならば、通常、中位投票者の所得は、住民全体の平均を下回っており、資本所得は、所得が高い人々に集中しているためである。資本所得を巡る租税競争は、資本への過大な課税を難しくすることを通じて、過大な課税の発生を抑制することにつながる。

第二は、地方政府が投資家の意思決定に先立って最適な租税政策にコミットする能力を欠

いた状況の下で浮かび上がってくるメリットである。地域間の資本移動が規制されている場合、近視眼的な地方政府は、事後的に重い資本課税を行うように動機づけられ、投資家の側は、事後的に重税が課されるとの予想から投資を手控える可能性がある。租税競争の促進を通じて資本所得課税の税率が低下に向かえば、投資家は、懲罰的な資本課税を行わないという地方政府の事前のコミットメントへの信頼感を高めることになる。

## (2) 租税輸出を巡るプラスの評価

租税競争のメリットを説く見方に比べるとあまり目立たないものの、租税輸出についても、そのメリットを指摘する見方がある。

マクルーアらによる伝統的な租税輸出論では、各地域の住民が地域間で移動しないという重要な前提条件が置かれていた。これに対して、クレロブ（サイモンフレーザー大学）は、住民の地域間移動を視野に入れて長期的な視野で考えた場合、課税対象を自地域の住民だけに限っていたのでは効率的な資源配分を達成できないため、税負担の他地域住民への転嫁は、むしろ欠かすことのできない現象であるとの見方を示している。彼の見解の概要は、次の通りである<sup>(50)</sup>。

それぞれの地域の住民が全ての地域の土地を均等に保有しているなかで、個々の地方政府が源泉地主義に基づく土地課税（土地を用いて生産を行った場合の利潤に対する課税）を通じて財源を賄っている状況を想定してみよう。源泉地主義課税なので、ある地域における課税の対象には、その地域の土地を保有している他の地域の

(47) レント・シーキング（rent seeking）とは、市場への新規参入が規制された状況の下で発生する超過利潤（レント）の獲得を目指して、企業や業界団体等が繰り返すロビー活動等を意味する。そして、こうした活動は、資源の浪費をもたらす、経済の効率性を低下させると考えられている。

(48) Torsten Persson and Guido Tabellini, *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge: MIT Press, 2000, pp.305-343.

(49) 投票の結果として過半数を得た提案が採択される多数決原理の下では、各個人からの提案の分布の仕方にかかわらず、中位投票者による提案が採択されることになる。これは、公共経済学で「中位投票者の定理」と呼ばれている命題である。

(50) Russel Krelove, "Efficient Tax Exporting," *Canadian Journal of Economics*, Vol.25, No.1, 1992.2, pp.145-155.

住民も含まれることになる。このため、個々の地方政府は、土地課税の税率を社会的な最適水準よりも高い水準に設定しがちであり、典型的な租税輸出が発生する。

しかし、住民が地域間で移動する可能性を視野に入れると、状況がやや異なってくる。土地課税の税率が引き上げられると、土地を用いた生産で生み出される利潤が税引き後のベースで減少に向かうため、長期的には、域内の住民の中から他地域に移住する者が現れる。ただし、移住する住民は、自らの流出の結果、残された住民の税負担額が増加するという外部性については全く考慮しない。この外部性の分だけ、住民の地域間移動を通じた非効率が発生するのである。

そうしたなか、各地方政府は、土地課税が、住民の域外流出を通じて域内に外部不経済をもたらす可能性をも考慮に入れつつ、その税率を決定していると考えられる。すなわち、地方政府は、租税輸出を背景として課税のコストを過小に見積もる半面、課税に伴う住民移動をもたらす追加のコスト負担にも目配りせざるを得ない立場に置かれている。したがって、結果的には、租税輸出による外部不経済と住民移動による外部不経済とが相殺し合った状況の下で課税のコストが的確に認識され、地方公共サービスの効率的な供給が実現される。

言い換えると、地方政府の源泉地主義課税を巡る租税輸出には、住民の地域間移動に伴う外部不経済を背景とした資源配分の歪みを回避できるというメリットがあると考えられる。

#### IV 租税外部効果の抑制に向けた制度的な対応方法

このように、課税自主権の拡大に伴い発生が予想される租税外部効果を巡っては、学界を中

心に、そのメリットを指摘する向きも一部にみられる。しかしながら、今日において主流をなしているのは、やはり租税外部効果をマイナスに評価し、その発生を問題視する向きであると言いつつよかろう。

地方政府の裁量的な税率設定に伴う租税外部効果には弊害があるとの見方に立った場合に、各国の中央政府に求められるのは、同効果の発生に歯止めをかけるための制度的な対応であろう。そして、そうした対応としては、一般に2通りの方法が考えられる<sup>(51)</sup>。

1つは、「歳入分与」(revenue sharing)と呼ばれる方法である。この方法は、地方税について、中央政府が全国一律の課税ベースと税率を設定し、税の徴収も担当するというものである。中央政府によって集められた税収は、人口のシェア、住民1人当たりの所得といった指標<sup>(52)</sup>を踏まえた客観的な算式に基づき、それぞれの地方政府へと配分される。

この方法には、地方税を巡る枠組みを中央集権化することによって、地方政府の間における租税外部効果の発生を完全に封じ込められるというメリットがある。ただし、地方政府の側から見れば、税率や課税ベースを巡る課税自主権が全く与えられないというデメリットが避けられなくなる。

我が国で課されている地方税の中で、この「歳入分与」に相当する枠組みの下で課されているのは、地方消費税だと言えよう。地方消費税の税率は、全国一律に1%と定められており<sup>(53)</sup>、国によって徴収された税収が、人口、従業者数等の基準に基づき按分され、都道府県と市町村に対して配分されているからである。

租税外部効果の発生を抑制できるもう1つの方法は、「定式配分」(formula apportionment)である。この方法の下では、地方税の税率設定については個々の地方政府の裁量を認め、課税

(51) Mintz, *op.cit.*, pp.1500-1502.

(52) 歳入分与の対象が資本所得課税の場合には、法人の売上高、支払給与額等の指標が用いられることもある (*ibid.*)。



ベースについてだけ、中央政府が全国統一の基準に基づく設定を行う。国全体の課税ベースは、客観的な算式に基づき地域ごとに分割され、それに各地域が定めた税率を乗じた金額が、個々の地方政府に対して納税されることになる。

この方式では、課税ベースが個人所得の場合、個人の居住地に応じて課税ベースを按分すればよい。これは、今日のカナダで用いられている方法である。これに対して、課税ベースが法人所得の場合には、法人企業がしばしば複数の地域で営業を行っていることから、課税ベースの按分に当たり工夫が必要になる。米国の法人所得課税では、一般に、法人の各地域における不動産の額、収入額、支払給与額に基づく算式が用いられているが、カナダでは、地域ごとの支払給与額と収入額のみが算式で使用されている。

税率設定を巡る地方政府の裁量を認める「定式配分」は、地方政府の課税自主権の尊重という観点からは、「歳入分与」に勝る方法だと考えられる。

また、地方の法人所得課税における「定式配分」方式の採用には、各地方政府が裁量的に課税ベースを設定する場合と比べても、一定のメリットがあると考えられる。一般的な「定式配分」では、地域間で課税ベースを按分する際の算式に、金融資産や負債に関連した指標が採用されていない。このため、法人企業は、金融資産を税率が低い地域に移転させる一方で、負債を税率が高い地域へと移転させることによって、税負担を軽減するという恣意的な操作<sup>(54)</sup>を行いにくくなる。この点は、国全体としての税収確保という観点に立つと、見逃すことのできないメリットだと言えよう。

もっとも、「定式配分」は、租税競争の発生に歯止めをかけるという点で、必ずしも万能ではない。米国で行われているように、この方式の裏付けとなる算式で不動産の額が採用されている場合には、法人企業は、低税率の地域に向けて資本を移動させるようなインセンティブを持つことになるからである。地方政府は、国による課税ベースの按分基準の枠内においてではあるものの、地方税の税率引下げを通じて、自らの課税ベースの拡大を図ることができるのである。

ちなみに、我が国の地方税を巡る「定式配分」の具体例としては、法人住民税（法人税割）と法人事業税が挙げられよう。これらの税目の場合、複数の地域にまたがって事業を行う法人は、それぞれの自治体に対して、各事務所・事業所の従業者数等に基づく分割基準に従い、税額を分割納付している。そして、これらの税の税率については、法的には制限税率以下であれば個々の自治体が自由に税率を設定できる（標準税率は、法律上は自治体が参考にすべき目安に過ぎない）という建前となっている。

いずれにせよ、「租税外部効果の抑制」と「課税自主権の尊重」の間にトレード・オフの関係が認められる中で、「歳入分与」と「定式配分」という2つの方法についても、それぞれが一長一短であると言わざるを得ない。租税外部効果の発生を封じ込めるための万能薬は、残念ながら見当たらないというのが実情である。

おわりに—租税外部効果の問題に目配りした議論の必要性

最後に、再び今日の我が国へと目を転じ、こ

(53) ただし、現行の地方交付税制度の下では、国の消費税収の29.5%は地方交付税の財源として算入される。このため、地方消費税の税率1%を含んだ現行の消費税率5%のうち2.18% (= 1% + 4% × 29.5%) が、実質的な地方の取り分になっている。

(54) このような租税回避は、国際課税の分野で、移転価格を利用した所得の国外移転としてしばしば問題視されているものである。個々の地方政府に自由な税率設定を認めた場合には、一国内における地方税の課税を巡っても、類似した問題が発生し得ると考えられる。

の先、課税自主権の拡大を巡る議論を進めていく上で、どのような点に留意すべきかについて考えてみよう。

まず、議論全体の前提として、租税競争を始めとした租税外部効果を巡り、経済的な観点を交えた評価を定めることが求められよう。仮に我が国として租税外部効果の増大に伴う経済的メリットが大きいと判断するのであれば、ためらうことなく課税自主権の拡大を進めるべきであろう。反対に、租税外部効果の増大による弊害が無視できないとの立場をとるのであれば、地方の課税自主権をある程度は上げつつも、同時に、租税外部効果の発生に歯止めを掛けられるような地方税制上の手当てを新たに行うことが避けて通れなくなるのではないか。ただし、租税外部効果を各種の制度的枠組みを通じて人為的に抑え込むことには、地方の側が望んでいる課税自主権拡大の動きに水を差しかねないというジレンマがある。それだけに、租税外部効果の抑制に対して最終的にどれほど力点を置いた枠組みを構築するかは、課税自主権拡大の政治的な意義にも目配りしつつ、その落とし所を慎重に探るべきであろう。

このような手順を踏んで今後の議論を進めていくに当たり、これまでに内外で行われてきた実証的な先行研究の成果を参考にすべきであることは、改めて指摘するまでもあるまい。

本稿では紙幅の関係でほとんど紹介できなかったが、既に我が国よりも広範な形で課税自主権が認められている海外の主要各国については、地方政府を巡る租税外部効果の発生の有無

や背景等を巡り、租税競争を中心に、数多くの実証分析の蓄積が見られる。

これとは対照的に、我が国については、自治体を巡る租税外部効果をテーマとした実証分析がきわめて乏しい。自治体間における財政支出の拡大競争を巡る実証的な研究はそれなりに行われつつある<sup>(55)</sup>ものの、地方税の税率を対象とした外部効果を巡る実証的な分析は、今のところほとんど見当たらない<sup>(56)</sup>というのが実状である。このことは、起債許可制度等の下で個々の自治体に標準税率を下回った形での税率設定が事実上認められてこなかった我が国の場合、租税競争は発生し得ないとの認識が長い間支配的であったということと、深く関わっている。

しかし、だからといって、我が国の地方財政がこれまで租税外部効果の問題から無縁であったと考えるのは早計であろう。

事実、実証分析に基づく主張ではないものの、佐藤主光（一橋大学）のように、我が国の自治体が税制上の特例を利用して法人課税を巡る租税競争を展開してきた可能性がある<sup>(57)</sup>と指摘する向きも見受けられる。「地方税法」第6条が「公益もしくはそれに準じる事由」に基づく課税免除や不均一課税を認めていることを背景に、我が国の自治体は、限定的ではありながら法人課税に関わる裁量を有しており、その裁量が租税競争の手段として用いられてきた可能性があるというのである<sup>(57)</sup>。

また、これまでの我が国でも、地方税の税率を標準税率よりも高く設定する超過課税は、制限税率までの範囲内であれば、認められてきた。

(55) 我が国で財政的外部効果の一種としての財政競争が発生しているか否かについて、実証的な分析を行っている代表的な先行研究としては、菅原宏太・國崎稔「財政競争の実証分析—日本の都道府県のケース」『経済論集』(171), 2006, pp.1-29; 田中宏樹「育児支援施策をめぐる自治体間財政競争—都道府県別クロスセクションデータを用いた実証分析」『公共選択の研究』(52), 2009, pp.25-36. が挙げられる。

(56) 我が国の地方税を巡る租税競争の有無について実証的な分析を行った唯一の先行研究として、大島考介ほか「固定資産税の土地評価における自治体間相互依存の実証分析」『経済論集』(176), 2008.3, pp.1-19. が挙げられる。その結論は、商業地を対象とした固定資産税については、その標準税率が1.4%に設定されながらも、土地の評価額を引き下げることによって実効税率を低下させるという方法を通じた租税競争が、自治体間で展開されている可能性があるというものである。

(57) 佐藤主光「地方法人課税改革」『フィナンシャル・レビュー』No.69, 2003.12, pp.74-94.

実際に超過課税を行っている自治体は、地方法人課税等を中心に決して少なくない。したがって、租税輸出については、我が国でそれが既に発生している可能性を否定できないであろう。

これまでの我が国で各種の租税外部効果が生じていたかどうかは、課税自主権拡大の是非を巡る今後の議論の行方にも、一定の影響を及ぼしかねない。仮に、地方政府の課税自主権が事実上制限されていた従来のような状況の下でも、同効果が生じていたのであれば、課税自主権を現状よりも拡大することによって、同効果

の増大に一段と拍車がかかる公算が大きいと考えられるからである。

足元の実事を客観的に見定める作業は、自信をもって前に進むための大前提となろう。それだけに、今後の課税自主権拡大を巡る議論においては、今日に至るまでの我が国を対象とした検証を十分に行うとともに、その結果も踏まえて、将来に向けた的確な政策対応を打ち出すことが強く望まれる。

(ふかさわ えいじ)