

地域格差是正と地方交付税改革

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

1 日本型福祉国家の不可欠な構成要素としての地方交付税

日本型福祉国家

福祉国家では、財政民主主義の下での生存権保障を目標とし、完全雇用を達成するためのフィスカルポリシーと個人間の所得再分配を行う社会保障・税制が中核的部分を構成し、中小企業や農業に対する保護政策と地方財政調整制度が補完してきた¹⁾。日本においては、欧米先進国と比較するとアメリカとともに「小さな政府・低い租税負担」が基本的な枠組みとなっており、急速な高齢化の進展にもかかわらず、社会保障給付水準は低位にとどまってきた。こうした枠組みの下で、日本型福祉システムの特徴は、大企業における終身雇用・年功型賃金と企業内福祉が中核部分の一翼を構成し、公共事業を中心とする地域間所得再分配機構が補完的な役割を果たして

きた点にある。

公共事業を中核とする地域間所得再分配機構

中央・地方の財政支出をみると、教育費、住宅費を含めた社会サービス費が大半を占めるヨーロッパ大陸の先進国と比較して、日本では公共事業費（公共投資のうち国直轄事業と国庫補助事業）と地方単独事業から構成される公共投資のウエイトが高いという特質を示してきた。そこで国から地方への財政移転では、公共事業を中心とする国庫補助負担金が中核に位置し、地方交付税（公共事業など国が必要と認める標準的行政の地方負担額を財源保障し、財政力が弱い地方自治体に傾斜的に配分して財政調整を行う）と地方債許可制度（有利な政府資金を財政力が弱い地方自治体に傾斜的に配分し、財政調整機能を果たす）が補完して、「三位一体」として地域間所得再分配機構を構成してきた。

2 公共投資の圧縮による地方交付税の大幅削減

景気対策と地域間所得再分配機構の機能拡大

地方財政計画ベースでみると、地方交付税は1990年度の13兆7,594億円から2000年度の21兆4,107億円まで拡大を続けた（表1参照）。バブル崩壊後、地域間所得再分配機構は、第1次石油危機後と同様に公共投資の拡大を中心とする景気対策

まちだ としひこ

1944年生。東京大学大学院経済学研究科修士課程修了。専攻は財政学。福島大学経済学部教授、東北大学農学部教授などを経て現職。

主要著書は『「平成大合併」の財政学』（編著、公人社、2006）『中国社会の現状』（共著、専修大学出版会、2006）などがある。

表1 地方財政計画の推移

億円/％

年度	合計		歳出				歳入					
			一般行政経費		投資的経費		地方税		地方交付税		国庫支出金	
	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率
1990	671,402	7.0	128,638	4.5	213,550	3.9	307,097	7.5	137,594	10.3	102,521	1.6
1991	708,848	5.6	138,390	7.6	227,350	6.5	326,780	6.1	148,404	7.9	106,831	4.2
1992	743,651	4.9	149,633	8.1	244,655	7.6	340,240	4.1	156,792	5.7	119,930	12.3
1993	764,152	2.8	159,077	6.3	267,918	9.5	345,552	1.6	154,351	-1.6	122,291	2.0
1994	809,281	5.9	161,113	1.3	290,723	8.5	325,809	-5.7	155,020	0.4	141,743	15.9
1995	825,093	2.0	168,172	4.4	303,620	4.4	337,639	3.6	161,529	4.2	128,017	-9.7
1996	852,848	3.4	175,104	4.1	310,650	2.3	337,815	0.1	168,410	4.3	130,662	2.1
1997	870,596	2.1	179,836	2.7	310,692	0.0	370,143	9.6	171,276	1.7	132,589	1.5
1998	870,964	0.0	185,062	2.9	292,183	-6.0	384,752	3.9	175,189	2.3	129,823	-2.1
1999	885,316	1.6	192,745	4.2	294,788	0.9	352,957	-8.3	208,642	19.1	132,359	2.0
2000	889,300	0.5	197,087	2.3	284,187	-3.6	350,568	-0.7	214,107	2.6	130,384	-1.5
2001	893,071	0.4	205,994	4.5	271,705	-4.4	355,810	1.5	203,498	-5.0	130,745	0.3
2002	875,666	-1.9	208,068	1.0	245,985	-9.5	342,563	-3.7	195,449	-4.0	127,213	-2.7
2003	862,107	-1.5	210,263	1.1	232,868	-5.3	321,725	-6.1	180,693	-7.5	122,600	-3.6
2004	846,669	-1.8	218,833	4.1	213,283	-8.4	323,231	0.5	168,861	-6.5	121,238	-1.1
2005	837,687	-1.1	231,307	5.7	196,761	-7.7	333,489	3.1	168,979	0.1	111,967	-7.6
2006	830,508	-0.7	251,857	8.2	168,889	-13.5	348,983	4.7	159,073	-5.9	102,015	-8.9
2007	831,261	0.0	261,811	4.0	152,328	-9.8	403,728	15.7	152,027	-4.4	101,739	-0.3

出所：参議院予算委員会調査室編「財政関係資料集」2000年度版、2007年度版。

とリンクして、地域格差是正機能を発揮した。公共投資の拡大を財源面で支えたのは地方債と地方交付税であった。国税原資が縮小傾向を示す中で、国の責任による特例加算は少額であり、地方交付税の増額は主に「隠れた地方債」としての交付税特別会計の新規借入に依存した。地方財政の「隠れた地方債」を含む債務残高のGDP比は、第1次石油危機後はバブル好況により縮小にむかったが、バブル崩壊後には経済の長期停滞により上昇を続けた。

日本型福祉国家の再編と地域間所得再分配機構の機能低下

市場原理主義に基づく政府・自民党の「小さな政府」指向の政策は、1990年代半ば以降、規制緩和や医療改革のレベルで具体化した。小泉内閣下（2002～06年度）の構造改革の下では財政政

策と年金・医療・介護の領域を中心に全面化した。大企業における終身雇用・年功型賃金と企業内福祉が解体され、低位の社会保障給付の拡大が自然増の水準以下に抑制されることにより、日本型福祉国家の中核部分が脆弱化した²⁾。併せて補完的役割を果たしてきた地域間所得再分配機構と中小企業・農業保護政策が圧縮されることにより、日本型福祉国家は生活保障機能を決定的に低下させ、個人間の所得格差、地域格差が拡大した。

地域間所得再分配政策では、経済のグローバル化に伴い産業立地の国際競争が激化する中で、日本の地位を上げるためには東京を中心に大都市の産業集積とインフラ整備が必要であるとして、産業の地方分散政策の放棄、公共事業の主要プロジェクトの大都市集中など格差是正機能を弱体化する政策が進められた。財政政策では、公共投資の拡大による景

表2 地方税、地方交付税、一般財源の圏域別内訳、対全国シェアおよび格差指数

		実数(百万円)				シェア(%)				格差指数			
		1990	1995	2000	2005	1990	1995	2000	2005	1990	1995	2000	2005
	全国計	33,450	33,675	35,546	34,804	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
地方税	大都市圏	20,451	19,416	20,258	20,259	61.1	57.7	57.0	58.2	125.9	118.2	115.8	116.8
	東京都	11,696	11,107	11,525	11,843	18.7	16.3	16.1	17.5	197.9	176.2	171.6	181.2
	地方圏	13,000	14,259	15,288	14,545	38.9	42.3	43.0	41.8	75.6	82.7	84.7	83.3
地方交付税	全国計	14,328	16,153	21,776	16,959	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	大都市圏	2,077	2,801	4,914	3,609	14.5	17.3	22.6	21.3	29.8	35.6	45.9	42.7
	東京都	26,841	37,130	68,634	36,249	0.2	0.2	0.3	2.0	2.0	2.5	3.4	42.6
	地方圏	12,251	13,352	16,862	13,349	85.5	82.7	77.4	78.7	166.3	161.4	152.5	156.9
一般財源	全国計	49,441	51,767	57,943	53,612	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	大都市圏	23,265	23,113	25,393	24,672	47.1	44.6	43.8	46.0	96.9	91.5	89.1	92.3
	東京都	6,466	5,743	5,805	6,266	13.1	11.1	10.0	11.7	138.5	120.1	107.1	121.0
	地方圏	26,176	28,654	32,661	28,940	52.9	55.4	56.2	54.0	103.0	108.1	110.6	107.6

注：1) 格差指数は人口1人当たり額の全国平均を100とする指数。

2) 一般財源は地方税と地方交付税の合計。

出所：表1の資料より作成。

気対策を放棄し、経済活性化策としては税制を通じる構造改革として、大企業と高所得者向けの減税に重点を移した。「小さな政府」指向の下で国の財政再建を進めるために、地方行財政に対してもスリム化を求め、地域格差是正は後景に退いた。

公共投資の圧縮を通じる地方交付税の大幅削減

地方財政計画ベースの地方交付税は2001年度の21兆4,107億円から2007年度の15兆2,027億円へ6兆2,080億円も削減された。1990年代末から公共事業は毎年度削減され、投資補助事業の基準財政需要額が圧縮された。さらに小泉内閣下では、投資単独事業が地方財政計画と基準財政需要額において重点的に圧縮された。こうした公共投資の圧縮は、地方交付税の大幅削減を財政需要面から規定した。

地方交付税の大幅削減を財源面で規定したのは、2001年度からの通常収支分の交付税特会新規借入の停止である（2007年度には減税分も停止）。財源不足額の交付税特会借入による補填から地方債（臨時財政対策債）と特例加算による補填への切替

により、地方交付税の財源は縮小した。投資的経費の需要額の持続的な削減により、2004年度以降は地方交付税と臨時財政対策債の合算額も減少した。

総務省は「三位一体の改革」の成果の一つとして、2004～06年度に地方交付税および臨時財政対策債の総額約5.1兆円削減したことを掲げている。税源移譲と国庫補助負担金の削減を主な内容とする狭義の「三位一体の改革」と平行して、地方行財政スリム化のための地方交付税の大幅削減が強行されたことが見逃せない。

3 地方交付税の地域格差是正機能の弱体化

地方交付税の地域配分における地方圏のシェアの低下

地方交付税の地域配分をみると、地方圏の対全国シェアは1990年度の85.5%から1995年度82.7%、2000年度77.4%と低下しており、その地域格差是正作用が弱体化している（表2参照）。ただし1990年代の地方交付税の地域配分における地方圏のシェアの低下は、大都市圏における法人二税

と個人住民税の地方圏を上回る減収を反映したものであり、地方税と地方交付税を合わせた一般財源では地方圏のシェアは上昇を続けていた。

地方交付税の地域格差是正機能の大幅な低下

2000年代に入ると、ほぼ一貫して上昇してきた一般財源における地方圏のシェアが低下に転じている。人口密度が低いことによる行政コストの高さを反映して、地方圏の人口1人当たり一般財源は大都市圏を上回っているが、その格差指数は地方圏で低下している。

一般財源における地方圏のシェアの低下は、地方交付税の地域格差是正機能が決定的に弱体化したことを意味している。その主な要因としては、地方交付税総額の大幅な削減の影響が交付税依存度の高い地方圏で強く現れたことがあげられる。副次的な要因は、基準財政需要額における投資的経費の削減という削減方式の影響が、公共投資依存度の高い地方圏で強く現れたことである。地方税の地域格差が法人二税を中心に再び拡大している。地方税の地域配分における大都市圏のシェアは、2005年度には東京都を中心に1995年度の比率を上回っている。地方税の地域格差の再拡大に対応して、地方交付税の地域配分で地方圏のシェアは上昇に転じるが、基準財政需要額の大都市圏を上回る削減に制約されて、2005年度に1995年度の比率を回復していない。

4 地域間所得再分配機構への再生と地方交付税改革

経常経費の過小計上

地方交付税の削減を主導したのは財務省であり、公共事業を削減するとともに、投資単独事業について地方財政計画の計画額が決算額を大幅に上回り「過大計上」になっているとして計画額の圧縮を求めた。総務省は一般行政経費（単独）では逆に計画額が決算額を大幅に下回っているとして、財務省

を批判し、投資単独事業と一般行政経費（単独）の決算乖離の「同時一体的是正」を進めた。しかし財務省の主張は小泉構造改革の「小さな政府」実現、その一環としての地方行財政のスリム化という重要な政策を反映しているため、完全には否定できない。2003年6月の「骨太方針2003」では、地方財政計画に関して投資単独事業を2006年までに2000～01年度の水準を目安に抑制するというスリム化方針が盛り込まれた。そこで総務省が進める「同時一体的是正」では削減額が増加額を上回り、ネットで削減となった。例えば2006年度には、投資単独事業で2兆円の削減、一般行政経費（単独）で1.0兆円の増額で、ネットで1.0兆円の削減となっている。

地域格差是正と「水平方式」の財政調整

参議院選挙における自民党の大敗の一因が地域格差の拡大にあったことから、その是正が重要な政策的課題として浮上してきた。しかし「小さな政府」指向と財政再建最優先という枠組みの下で、政府・自民党は有効な政策を提起できず、法人二税の配分の手直しという「水平方式」の財政調整（富裕団体から貧困団体への地方税の移転による財政調整）で対応しようとしている。ドイツやスウェーデンの「協調的」分権システムの下では、「水平方式」の財政調整が組み込まれていることは事実であるが、主軸となっているのは「垂直方式」（中央政府の税の移転による財政調整）の財政調整であり、「水平方式」は補完的地位にとどまっている。しかも「水平方式」の財政調整に対する富裕団体の批判を和らげるために、「垂直方式」の財政調整のウエイトが高まりつつある。日本では、国の財源保障と財政調整の責任の肩代わりとして「水平方式」の財政調整が提起されており、ベクトルは逆向きである。

第2期分権改革と「協調的分権システム」

地方交付税改革は、財政レベルのさらなる分権改革の一環として位置づけることが必要である。「三位一体の改革」は、財政再建最優先（国庫補助負担金

の削減額を下回る税源移譲額)、集権システムの温存(国庫補助負担金の廃止ではなく、補助負担率の引き下げが中心)、「競争的」分権システムの追求(「受益と負担の一致」・地方自治体の自己責任を求める立場から地方交付税による財源保障と財政調整を圧縮)という3つの政策のハイブリッド型であった。

今後の分権改革の基本的な方向は、各地方自治体が財政条件の均等化(十分な財源保障と財政調整)の保障の上で自己決定による行財政運営を行う「協動的」分権システムへの転換とすべきであろう³⁾。

財政レベルの第1期の分権改革(「三位一体の改革」)では、個人所得課税の地方への移譲という意義ある改革が行われたが、税源移譲の規模は不十分である。第2期の分権改革では、安定性、普遍性(税収の地域格差が小さい)の面で優れた消費税を中心に、国税と地方税の配分比率を1対1に変更することを数値目標として、税源移譲を行うことが主要な課題となる。

地方交付税の改革：総額と福祉・教育・環境保全経費の確保

格差是正機能を著しく弱めた地域間所得再分配機構を地方交付税を中心に再生することも第2期分権改革の主要課題とである。公共投資を中心とする地域間所得再分配が無駄な事業の継続、環境破壊、地方自治体の債務累積等多くの問題を引き起こしたことは事実であるが、「中央から地方への財政移転」自体を「バラマキ」として否定するのは誤りである。財務省の批判の問題点は、経常経費では計画額が決算を下回っており、投資的経費における計画額と実績と乖離と経常経費の乖離と金額的にはほぼ見合っているという事実を無視していることである。福祉、教育、環境保全等の分野では、地方財政計画と基準財政需要額が過小に算定されており、地方交付税改革で求められているのは投資的経費の圧縮とリンクした総額の圧縮ではなく、基準財政需要額の内容の革新とそれに見合った総額の確保である。

生活重視の成長路線と「中型政府」指向への転換

財政レベルの地方分権と地域間所得再分配機構の再生を進めるためには、大企業優先成長戦略、「小さな政府」指向の財政最優先政策の転換が必須の要件である。低コスト競争で優位に立つことを最優先した輸出・投資主導型から生活重視型へ成長戦略を転換する。ドイツ・フランス並みの「中型政府」指向へ転換し、それに見合った負担増を実現するための条件整備を中期的な目標とする⁴⁾。短期的には、所得税における資産性所得の軽課停止と所得税の最高税率の引き上げ、法人税における課税ベース拡大により、直接税の税収調達能力と所得再分配機能を回復する。

「中型政府」指向の下で標準的行政としての福祉水準や教育水準が引き上げられ、それに対応して地方交付税における基準財政需要額の革新と総額の拡大が行われるならば、地方圏の経済は公共投資依存型から教育・福祉支出、環境保全投資依拠型へ転換し、地域間所得再分配機構は新たな内実をもつ。■

《注》

- 1) 福祉国家の財政的枠組みを社会保障費に限定せず、包括的にとらえた研究として、林健久『福祉国家の財政学』有斐閣、1992年、を参照のこと。
- 2) 以下、1990年代以降の日本型福祉国家財政の再編については金澤史男「日本における福祉国家財政の再編—グローバル化と構造改革」林健久ほか編『グローバル化と福祉国家財政の再編』東京大学出版会、2004年、157～187を参考にした。
- 3) 分権改革をめぐる「競争的」分権システムと「協動的」分権システムの路線対立については、拙稿「ドイツにおける財政調整制度論と地方交付税改革」『都市問題』第94巻第1号(2003年1月号)、33～37頁を参照のこと。
- 4) 「中型政府」指向への政策転換とそれに対応した税制改革については、拙稿「税制改革の課題と方向性」生活経済政策研究所編『税制改革に向けて—公平で税収調達力が高い税制をめざして—』同研究所、2007年、12～65頁を参照のこと。

地域格差を縮小させる地方税改革

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

2007年度の税源移譲により、長きに渡り累進税率をとり近年は3段階税率であった日本の住民税は10%比例税率となった。地方税の増税分は国税所得税の減税となり相殺されているが、合わせて恒久的減税による定率減税も廃止されたため負担感は大きく、年金問題も絡んで必ずしも住民の理解が十分に得られているとはいえない状況にある。

所得税の地方税分を比例税率に、国税分を累進税率にというのは、北欧型所得税制、とくにスウェーデン型をベースとしたものであるが、地方税のほとんどを高税率の所得税に頼り福祉、医療、教育に特化する自治体をもつ北欧型と、企業所得課税をもち自治体の公共投資ウェイトも大きい日本型とは、かなりの違いがある。そこに、地域格差の素があるようである。

1 国際比較からみた税源配分

OECD 歳入統計の2007年版によって、総税収に

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、現在、明治大学政治経済学部教授。専攻は財政学、地方財政論。主要著書に『世界の財政再建』（敬文堂 1998年 共著）、『イギリスと日本の財政調整制度の比較研究』（財団法人地方自治総合研究所 2002年）、『分権型税制の視点』（ぎょうせい 2004年）など多数。

占める州、地方の税源配分についてみよう。この統計では、総税収（社会保障基金を含む）が連邦国家では、連邦、州、市町村、単一国家では、国、地方団体に配分されている。この他、EU、社会保障基金への配分がある。1975年から2005年の間、平均値で見ると、単一国家についてはそれほど顕著な傾向はみられていないが、連邦国家の地方税比率は概して減少傾向にあり、社会保障負担が伸びていることが特徴である。

連邦国家の連邦税は約50%、州税が20%、市町村税が10%ほどとなっている。2005年に州税が大きく、20%を大きく上回る水準にあったのは、カナダの38.4%、2003年より付加価値税が導入された全ての州に配分されることになったオーストラリアが27.9%、スイス25.1%、ベルギーの24.0%である。市町村税についてみると、スイスの15.6%、アメリカの14.1%が高い水準にある。州税の大きい連邦国家は、市町村の税収が小さく、基礎自治体より州中心の税システムがみられている。州と地方団体合わせて連邦税収の水準を超えているのは、スイスとカナダである。

単一国家の（社会保障負担を含めた）税源配分についてみると、1975年以来、国税比率が61%から64%、地方税比率が12%から13%台となっている。表1のように、2005年に地方税がこの平均的水準を大きく上回る国は、デンマークの33.0%、スウェーデンの32.2%、近年の改革により数値が急

表1 地方への税源配分が13%以上の単一国家（ルクセンブルクを含む）

(2005年、%)

	EU	国税	地方税	社会保障負担
デンマーク	0.4	64.4	33.0	2.2
スウェーデン	0.6	56.1	32.2	11.2
スペイン	0.4	36.5	30.2	32.8
日本		37.9	25.3	36.8
アイスランド		79.2	20.8	0
フィンランド	0.2	53.9	20.7	25.2
韓国		61.6	17.4	21.0
イタリア	0.3	52.3	16.6	30.8
チェコ	0.5	41.5	15.1	42.9
ノルウェー		86.7	13.3	0
ルクセンブルク	0.5	67.7	4.5	27.3
平均		61.3	13.6	24.7

(出典) Revenue Statistics 1965-2006, OECD, 2007

上昇したスペイン30.2%、日本25.3%、アイスランド20.8%、フィンランド20.7%等である。このうち、アイスランドについては、社会保障負担がなく、国税と地方税を合わせて100%となっているため、地方税比率の高さは若干割り引いてみる必要がある。この国税比率は79.2%ということであり、この水準はイギリスの国税比率とほぼ同等である。また、デンマークも社会保障負担は少ない。

反対に、連邦国家で州や市町村の税収比率が特に少ないのは、財源が中央に集中するメキシコの州、市町村の他、オーストラリアの市町村税、オーストリアの州税にこの傾向がみられる。単一国家の地方税では、ギリシャ、アイルランド、オランダ等が低い。社会保障負担等を除き国税と地方税のみについて比較すると、国税比率の高いイギリスやポルトガル、ニュージーランドの地方税比率もかなり低い水準にあるといえる。ニュージーランドは、長く国税中心型税制をとっている一方、イギリスについては、1990年、地方事業税（事業レイト）の自治体から国への税源移譲に伴い、地方税が急減し、国税中心型となった。

北欧諸国は、租税負担率が世界でも高い水準にあることで知られているが、地方への税源配分比率も概

して最も大きい部類に属する。したがって、地方財政収入に占める地方税の割合も50%～70%程と高い水準にある。

税源配分の見直しと税源移譲が議論される日本の状況については、少なくとも数字上は、北欧の次くらいには位置している。これは、1980年代からの減税が国税中心に行われてきたことにより、相対的に生じてきた面もある。さらに、2007年の税源移譲により、日本における地方税ウェイトはさらに高まり、租税だけをとれば45%程度になるとみられる。

2 主要な地方税源の構成

次に、各国の地方税（州税を含む）が、どのような税目から構成されるかについてみると、ほとんどの国は複税制度をとっていて、主要な税として、所得・利益課税、消費課税、資産課税の3つに分けられる。

そして、所得・利益課税が最大の税収をあげ、基幹の税となっている国が半数を占めている。この税が80%以上を占めている国として、スウェーデン、フィンランド、デンマーク、ルクセンブルグ、ノルウェー、アイスランドがある。

表2 地方税の構成（主要な税目）%

	個人所得課税	法人所得課税	資産課税	一般的消費課税
デンマーク	90.9	2.3	6.8	
スウェーデン	100.0			
スペイン	23.3	1.8	27.5	24.3
日本	24.1	23.9	30.3	7.3
アイスランド	83.3		13.4	3.2
フィンランド	86.7	8.1	5.1	
韓国	7.8	7.5	49.8	
イタリア	17.4	1.7	13.9	4.8
チェコ	26.9	26.3	3.0	37.6
ノルウェー	88.9		9.1	
ルクセンブルク		91.1	7.0	

出典 表1と同じ

(注) 地方への税源配分が大きい表1該当国とルクセンブルク

特に北欧で90から100%も占めるところが多く、「北欧型」ともいえるこの地域の地方税制の特徴を示している。この結果、北欧諸国の国税に、所得・利益課税部分は比較的小さく、デンマークを除けば2割から4割を占める程度（日本は57.9%）である。所得税の中心部分は地方税であり、国税としての所得税は大きな意味を持っていないのである。

資産課税からの収入が9割以上を占め基幹税目となっている国も、イギリス、アイルランド、ニュージーランド、オーストラリア、半分を超える国にギリシャ、オランダ、フランス、がある。この中には、英連邦の国々が多く含まれており、その資産税ウェイトは特に高いのが特徴である。

消費課税が半分以上を占める国は、ハンガリーであるが、チェコ、トルコ、オーストラリア、ドイツ、ベルギー、アメリカなどで、地方税収の30%以上をこの税によっている。これらの中には、連邦国家で、主に州税の中に消費課税をおいていることが一つの特徴といえる。

さらに、連邦国家の州、市町村の税源構成、単一国家の地方税源の構成をよりくわしくみると、以下の特徴がある。

第一に、連邦国家では、所得課税は州、地方両方

に置かれるケースが多く、資産税はおもに市町村税、一般的消費税は州レベルに置かれている。また、消費課税としては、一般的消費税の方が多く、個別消費税のウェイトは近年減少傾向にある。

第二に、単一国家の地方税は、所得課税の中でも個人所得課税中心であり、企業所得課税は極めて少ない。ルクセンブルクは地方税の91.1%を企業所得課税によっているが、極めて異例である。企業所得課税が個人所得課税と同等か、それを超えるほど大きな税収をあげている国もそれほど多くはなく、チェコ、トルコ、そして日本である。北欧の地方所得税は、その多くが個人所得税である。ただ、スウェーデン、デンマークがほぼすべてであるのに対し、フィンランドではこのところの改革で企業所得課税部分も次第に増加傾向にある。

第三に、EUでは、付加価値税が知られているが、これは国税であり、地方税として導入している国は少ない。単一国家の地方消費課税は概して個別消費税であったが、近年、一般的消費税もみられるようになってきている。

第四に、単一国家の資産課税は近年減少傾向となっはいるが、英連邦の国々を中心に今日でも重要な地方収入源である。一時期、人頭税となってい

たイギリスも1993年、資産税に復帰した。

表2は、単一国家の主要地方税の構成についてみたものであるが、地方自治体への税源配分が大きい国は、北欧が多く含まれることもあり、個人所得課税中心で租税負担率も高い国であるという特徴をまとめられる。また、法人所得課税中心の国としてルクセンブルクがあるが、国の面積が小さく(神奈川県ほど)人口も50万人規模の国であり、地域格差が問題とはならない規模の国といえる。また、ここには出ていないが、オランダ、ハンガリー、ニュージーランドのように個人所得課税に多くを頼っていない国は、地方への税源配分も少ない傾向がある。

3 日本の地方税における地域的格差

地方財政を歳入、歳出両面から調整を行っているのが地方交付税制度ということになるが、そもそも、地方税の中に地域格差を拡大している要因があった。

まず、住民税収(道府県民税、市町村民税)の3分の2を占める個人住民税について。均等割としては、道府県の場合、1,000円で均等であるが、市町村の場合、金額は多くないものの、人口規模と自治体の種類によって2,000円から3,000円まで3段階の標準税率となってきた。自治体の施設整備が大都市ほど十分であるとの観点から差を設けたものとされたが、2004(平成16)年度改正でこれは3,000円に統一され、道府県税、市町村税分合わせて4,000円となった。

所得割は、2007年の税源移譲に伴う住民税比例税率化前まで、市町村民税としては、3、8、10の3段階税率、道府県民税としては、2、3の2段階税率となっていた。課税標準段階別納税義務者数からみると、200万円以下が最も多く、次いで200万円超700万円以下、700万円超と続いている。当然のことながら、道府県としてみれば、ほとんどすべてが700万円以下となる。このことは、高額所得者がいるかどうか税収確保にいかにか大きな影響をもつかを示している。当然のことながら、累進段階の上

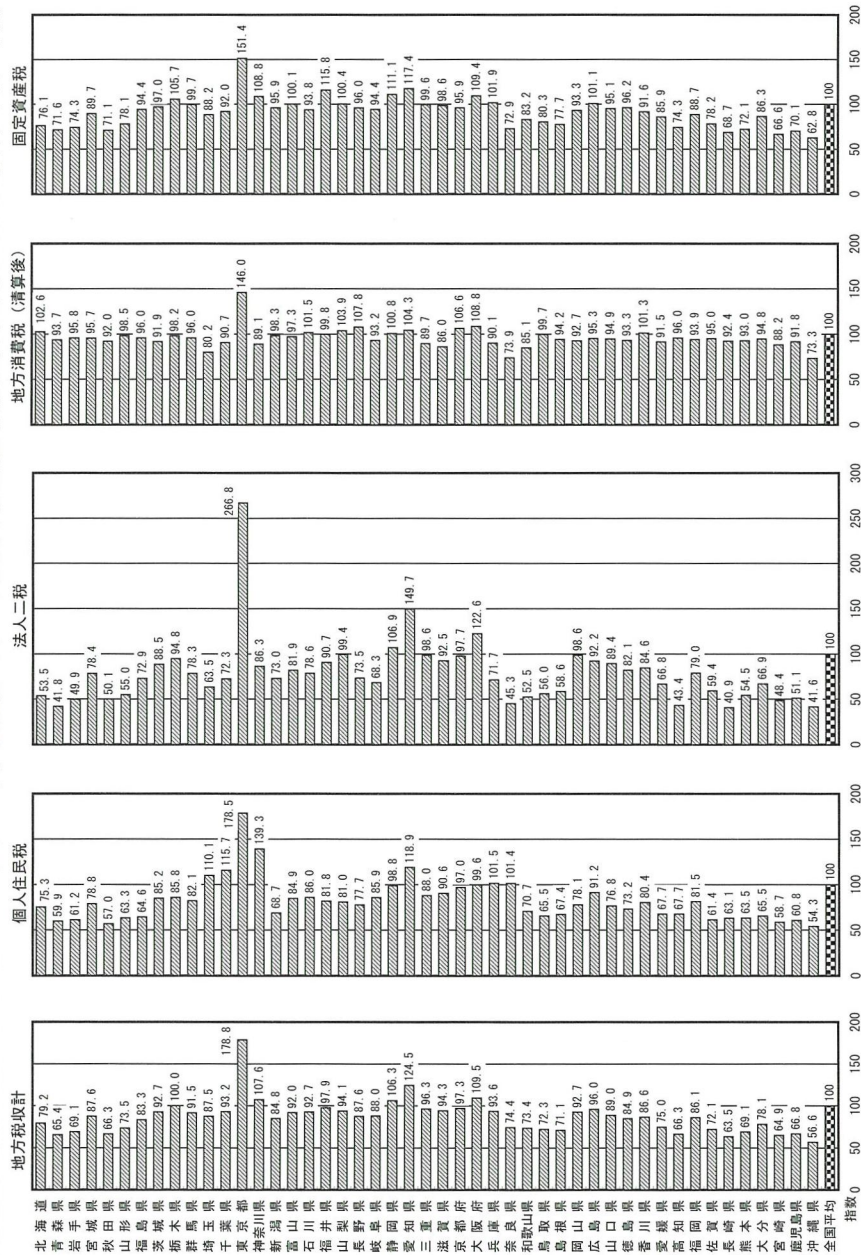
昇が大きければ大きいほどこの傾向は強くなり、単なる地域の経済格差を超える税収格差がつくことになる。比例税率の所得課税であれば、地域格差は、住民の数と所得水準の高低に比例するだけである。

人口5,000人程度までの町村で、第一次産業人口の多い地域であれば、最高税率に該当する700万円超の納税義務者がほんのわずかである一方、大都市では、多くの納税者がここに関わる年収をもつ。また、第1次産業のウェットや特別徴収によって納税されている住民が多いかどうかこのことに影響をもつだろう。

このように、住民税が累進税率をもつことは、地域格差を拡大するとともに、景気弾力性を高め、不安定性の原因ともなっている。後者については、長所短所両方をもつことになるが、前者については、財政調整の必要性をわざわざ高めるようにしているシステムであった。

次に、法人2税(法人住民税、法人事業税)についてみよう。法人住民税については、市町村、道府県とも、資本金額によって、均等割額に大きな格差がある。法人税割については、(法人所得課税である)法人税の金額を基礎として標準税率が設定されている。法人事業税については、近年の税制改正で部分的に外形標準課税を入れることとなったが、これまでは課税標準のほとんどを所得及び清算所得によってきた。このため、2005(平成17)年度、東京都の税収構成比は、道府県税全体に占める割合でみると17.7%であるのに対し、法人2税(道府県税分)では26.2%。愛知県、神奈川県、大阪府を含め4道府県の合計では、それぞれ38.7%、49.1%とその差が広がる。財政力指数が0.7未満の残り43道府県では、概して道府県税のシェアの方が大きい状況にある。ただし、表3のように、バブル前後は、東京都以外の3府県も不交付団体であったこともあり、現在より格差は大きいものであった。景気弾力的な税は地域偏在も大きいということであり、景気が低迷することにより格差が縮まるということになる。ここでは、概して大都市部に大企業が多いことと、所得ベースであり企業

地方税収計、個人住民税、法人二税、地方消費税及び固定資産税の人口1人当たり税収額の指数(全国平均を100とした場合、平成17年度)



最大/最小：2.4倍
最大/最小：2.0倍
最大/最小：2.6兆円
最大/最小：2.0倍
最大/最小：6.5倍
最大/最小：3.3倍
最大/最小：3.2倍
最大/最小：3.0倍
最大/最小：2.6兆円
最大/最小：7.6兆円
最大/最小：8.8兆円

【平成17年度決算額】
34.2兆円
8.0兆円
7.6兆円
2.6兆円
8.8兆円

(※)「最大/最小の倍率」は、各都道府県ごとの人口1人当たり税収額の最小値を最小値で割った数値である。
(注1) 地方税収計の税収額は、超過課税、法定外普通課税及び法定外目的税を除いたものである。
(注2) 個人住民税の税収額は、法人道府県民税(均等割及び所得割)及び個人市町村民税(均等割及び所得割)の合計額であり、超過課税を除く。
(注3) 法人二税の税収額は、法人道府県民税、法人市町村民税及び法人事業税の合計額であり、超過課税を除く。
(注4) 固定資産税の税収額は、道府県分を含み、超過課税を除く。
(注5) 平成18年3月31日現在の住民基本台帳人口による。

活動に大きな影響を受けていることにより、格差がつくといえる。

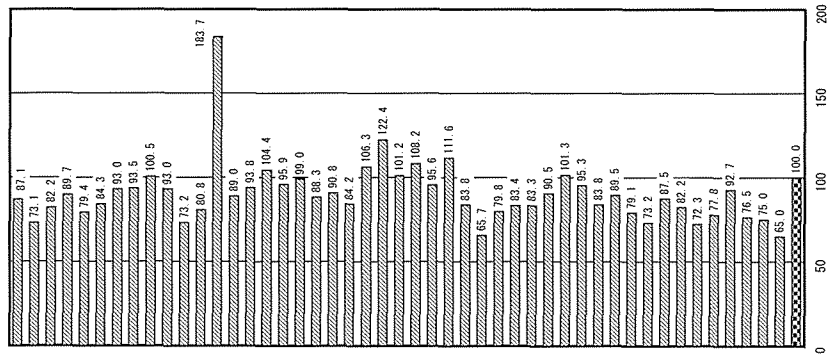
一方、固定資産税は、土地、家屋を課税ベースの主要部分としているため比較的安定的であり、小規模自治体においてより重要性を増す。町や村では、税収半分以上を固定資産税によっている。超過課

税も168市町村が実施しており、その多くは大都市部ではない。地方消費税についても、消費課与税時代のしくみと同様に、国が徴収、地域的に清算、按分交付ということになり、比較的安定的である。

図によれば、人口1人当たり税収額の指数は、法人二税で最も格差が大きく、東京都の266.8から長

(参考)

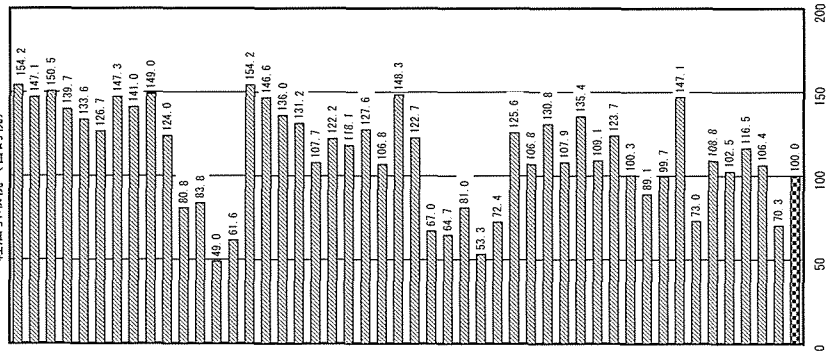
県内総生産(平成16年度)



最大/最小: 2. 8 倍
5 0 8. 4 兆円

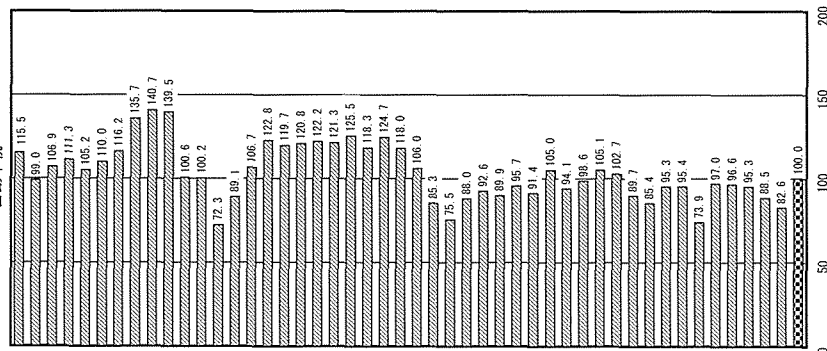
地方たばこ税、自動車税及び軽油引取税(目的税)の人口1人当たり収額の指数(全国平均を100とした場合、平成17年度)

地方たばこ税



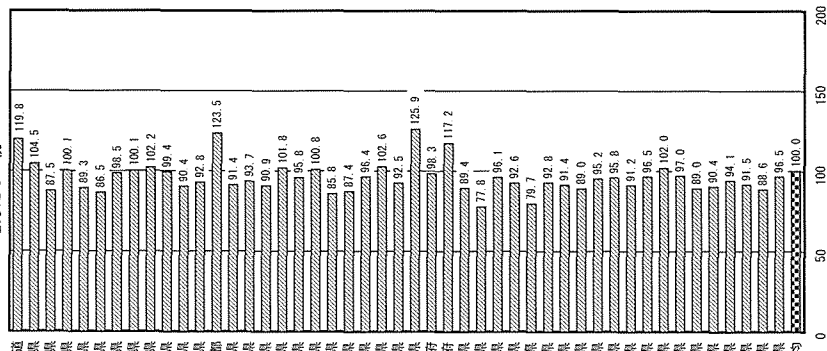
最大/最小: 3. 1 倍
1. 1 兆円

自動車税



最大/最小: 1. 9 倍
1. 8 兆円

軽油引取税(目的税)



最大/最小: 1. 6 倍
1. 1 兆円

【平成17年度決算額】

(注1) 地方たばこ税の収額は、道府県または市町村たばこ税の合計額である。
 (注2) 自動車税の収額は、超過課税分を除く。
 (注3) 平成18年3月31日の住民基本台帳人口による。
 (注4) (参考) は平成16年度の人口1人あたりの県内総生産額である。

表3 道府県税に占める各道府県への集中度 (%)

	1987(昭和62)年		2005(平成17)年	
	道府県税	うち法人2税 (道府県分)	道府県税	うち法人2税 (道府県分)
東京都	20.6	27.6	17.7	26.2
主要4都府県	43.6	52.7	38.7	49.1
財政力指数下位10県 合計	5.2	3.7	6.6	4.4

出典 『地方財政白書』1990年度版、2007年度版より作成

表4 法人事業税の分割基準見直しの経緯

	S26年度	S29年度	S37年度	S42年度	S45年度	H元年度	H17年度
銀行業 保険業 (証券業)	従業者数	1/2を事務所数 1/2を従業者数		各月の延べ従業者数を期末現在の従業者数とした	資本金1億円以上の法人の 本社管理部門の従業者を 1/2	証券業が追加	1/2を事務所数 1/2を従業者数
運輸・通信業 卸売・小売業 サービス業等						資本金1億円以上の法人の 工場の従業者を1.5倍	※本社管理部門の従業者1/2 措置廃止
製造業		資本金1億円以上の法人の 本社管理部門の従業者を 1/2				本社管理部門の従業者1/2 措置廃止	

(出典)岩手県ホームページ。

(注) Sは昭和、Hは平成の元号を指す

岐阜県の40.9まで差が付き、最も格差の小さいのは地方消費税となる。いずれも東京都の指数が最も大きい。それに次ぐ県は、法人2税で愛知県、大阪府、個人住民税では神奈川県、愛知県、固定資産税は愛知県、福井県、地方消費税では大阪府、長野県と税源が集中する4都府県以外の県が含まれている。地域住民の負担状況、大規模資産の存在、商業の状況等の要因によるもので、各税の特徴を表している。とくに、地方消費税は、ほとんどの道府県が90から110の間に収まっており、70台は沖縄県と奈良県のみとなっている。ただ、現在のところ、主要4種の地

方税のうち、地方消費税の規模が最も小さいため、地方税全体としての格差を動かすほどのものとはなっていない。

結びにかえて

日本の租税体系は、国に景気弾力的税を、地方に安定的税をといた配分にはなっていない。個人所得、法人所得、消費いずれも、国と地方で税源を共有、分割した形となっている。住民税は比例税となったが、法人所得課税も主要な地方税とされている。

地方税が、安定的かつ地域格差の少ない財源として組み立てられるためには、税源移譲の過程で、所得税の最低税率5%分を住民税に組み入れ住民税率15%とすること、地方消費税のウェートを高めること、法人事業税の外形標準部分を増やすことから検討すべきであろう。税源配分の抜本的見直しの際には、法人2税を国税の法人税に組み入れる、いわゆる税源交換も検討せざるをえないだろう。

(事務所、事業所が複数の道府県にまたがっている場合、税額を一定基準で分割して各道府県に納付するという)事業税の分割基準の存在は、(商業統計、人口、従業者からなる)消費税の清算基準とともに、これらの税が全くの独立税として制度化されていないことを意味している。様々な分割、清算の方法があるわけで、東京に集まるようにも集まらないようにもできる可能性があり、ほとんど譲与税的な仕組みともなりえることを示している。実際、法人事業税の場合、

資本金1億円以上の法人の本社管理部門の従業員数を2分の1、工場従業者数を1.5倍と算定する方法や、2005年度改正では、従業員数と共に事務員数を分割基準として採用し、大都市地域への配分を減らそうという格差是正への試みがなされた(表4を参照)。

イギリスの事業用資産レイトは、もともと地方税であったが、1990年の国税化、地方譲与税化により、国がプールして人口基準で各自治体に配分されるしくみとなってきた。各自治体内の経済状況、企業活動とは関係なく配分されてきたわけである。おそらく、想像される最も非「大都市集中」型の配分方法は、人口割であるとみられるが、地価急上昇や下落を経験し、様々に気を配った結果、複雑化し、資産価格との関係が不明確となってきた固定資産税のように、制度があまりゆがむのは望ましくないだろう。■



諸外国の地方財政調整制度：改革の潮流

持田 信樹

東京大学大学院経済学研究科・教授

はじめに

福祉、医療、あるいは教育といった対人社会サービスは、福祉国家の成熟にともない膨張する分野であるとともに高齢年金や失業給付とちがって、地方的ないし個別的対応が必要な分野でもある。そのような生存権保障にかかわるサービスの水準は全国統一であることがもとめられるのに、それを実施する地方政府には財政力に大きな懸隔がある。しかも特定補助金制度には、地元負担を伴うため豊かな地方ほど得やすいという難点がある。この水平的財政不均衡をとりあえず解決するのが、地方財政調整制度である。地方財政調整制度は国民に居所の如何を問わず生存権を保障する福祉国家にとって不可欠なものである。

けれどもこの制度はつねに安定しているというわけではない。なにしろ、この制度は明示的であれ暗黙

であれ、経済的に恵まれた地域から徴収された租税を貧しい地域へ再分配するという形で実施される。高度成長が終わり分け合うべきパイが小さくなれば、富を共有するという原則に潜在的に反発する豊かな地域の支持が弱くなる可能性がある。それだけではない。地方公共団体への交付は税収調達能力には逆比例的に、反対に財政需要には比例的になされるのが原則である。地方団体が、税収確保の努力を怠る「貧困の罌」に陥る弊害がないわけではない。格差を是正するために制度を精緻にすればするほど、算定方法が納税者から見て理解できないほどに複雑になっていくのもまた事実であろう。本稿の課題は、地方財政調整制度における改革の国際的潮流を概観して、その一般的傾向を明らかにすることにある。

1. 地方財政調整制度の枠組み

1.1 財政調整制度の必要性

中央政府が決定した画一的な公共サービスを地方政府が代理人として執行している国では、財政調整制度は、ナショナル・スタンダードの公共サービスをどの地域でも供給可能となるように保障する役割を果たす。イギリスや日本のような単一制国家において、この傾向が顕著に見られるといってよい。日本もこれに属する。地方交付税法第3条の2には「国は、交付税の交付に当たっては、地方自治の本旨を尊重

もちだ のぶき

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学博士。専攻は政府間財政、財政学。東京大学経済学部助教授などを経て現職。

主要著書に『地方分権と財政調整制度改革の国際的潮流』『地方分権の財政学原点からの再構築』などがある。

し、条件をつけ、又はその用途を制限してはならない」と規定されている。けれども、地方財政法第11条の2では、国庫負担金事業の地方負担分を地方交付税の財政需要額に算入しなければならないと明記されていて、実際には国に義務付けられた事務の財源措置義務を交付税は負っている。

もっとも財政調整制度が、ナショナル・スタンダードの確保を主目的にしているのは、単一制国家だけとはいえない。ドイツは、地理的に見れば相対的に小さく、しかし人口密度は高い（北米と比較して）。同時に言語的にも文化的にも宗教的にも細分化されているわけでもなく、（スイスやカナダと比較して）むしろ同質的である。そういった国家において公共任務を執行するとき州間、地域間で大きな差異があることは市民の眼から見て政治的に到底受け容れられるものではない。こうした「事実上の単一制国家化」を法制度の上で担保しているのが、基本法106条3に掲げられた「生活関係の統一性」という規定に他ならない。

他方、地方政府が国の代理人ではなく、独立して自由に意思決定を行う場合には、財政調整制度の役割も自ら異なる。すなわち、各地域が同様の負担で同様の公共サービスを提供することが可能になるための、財政能力の均等化が財政調整制度の政策目標になる。一般的にいうならば、もともと独立した植民地政府が連邦政府を結成した連邦制国家において、その傾向が見られる。カナダやオーストラリアの財政調整制度が、その代表的なものである。例えば、カナダの1982年憲法第36条2項は、連邦政府に対して財政調整制度の運営を義務付けている。しかし、その目的は地域経済の振興でも、画一的な公共サービスの確保でもない。そうではなくて、平衡交付金は各州が同様の負担で同様の教育、医療、福祉、道路を提供可能にすることを主眼とする。これはカナダの連邦制国家として特質、すなわち州が医療や福祉政策について強力な権限を保有していることを反映しているといつてよい。

もっとも、連邦制国家は普遍的に、同様なサービス

を提供しうる潜在的な財政能力の均等化を行っている、というわけではない。アメリカでは、ニクソン政権期の1972年に一般歳入分与という財政調整制度が史上はじめて導入されたものの、1985年統合予算調整法により14年間の短い命を終えた。二元的連邦主義（連邦と州が権限と財源を分離すること）が優位を占めているアメリカ合衆国では、財政調整制度はもともと必要悪と認識される傾向にある。

ところで、財政調整制度は経済的に恵まれた地域から相対的に貧しい地域へ所得を再分配するという形で実施される。問題は、だれが原資を拠出するかである。原理的にいうならば、水平的財政調整と垂直的財政調整とで拠出の方法は大きく異なる。前者は「ロビン・フッド・モデル」とも呼ばれ、スウェーデンとデンマークおよびドイツの州間財政調整において実施されている。すなわち、財政的に豊かな地方団体が調整資金を拠出して、それを貧困な地方団体に移転するので、中央政府はコストを負担しない。これに対して、垂直的財政調整では、貧困な地方団体の歳入を一定の全国標準に引き上げて標準的なサービスを提供するため、中央政府の租税を原資にして、補助金を交付するのである。もっとも、国税は経済的に裕福な地域の納税者がより多く負担するので、垂直的財政調整といえども、水平的な所得再分配効果を伴う。

1.2 原資の決定と配分ルール

水平調整の場合は、地方団体間の総拠出額と総受領額とが一致するように制度を設計すればよいことになる。中央政府が財政調整制度のために負担するコストはゼロになる。例えば、2004年までのスウェーデンにおいては、全国平均以上の課税ベースをもつ団体は、平均を超える部分に全国平均税率を乗じた額に対応する税収相当額の95%を拠出し、それを平均以下の団体に交付して不足額の95%までを保障し、全体をほぼ平均の水準になるように平衡化する。原則として国庫負担はなく、負担金額イコール交付金額である。

垂直的財政調整の場合は、原資の規模をはじめに決定しなければならない。ルールによって決めている例としては、カナダの平衡交付金のように算定方式によって各地方政府の受領額を計算し、それらを加算した額を原資とする方式がよく知られている。ルール型には、日本の地方交付税やドイツの共同税あるいはオーストラリアのGST 歳入交付金のように、国税や共同税の一定割合を原資することを法律で定める方式もある。これに対して、原資の総額を予算措置で裁量的に決めるものには、イギリスの歳入補填交付金、2000年までのオーストラリアの財政支援交付金、廃止されたアメリカの歳入分与等がある。これらの財政調整制度では、毎年の予算で政府が時々の経済状況を勘案して、裁量的に原資総額を決めている。国庫の収支を図るのには都合のよい仕組みであるが、地方団体からすれば、交付金額の予測がつかず、予算編成が不確実になる等の難点がある。

つぎに個別の地方団体へどのように交付金を配分するかということが問題となる。一般に租税がより多く地方に配分されるにしたがって、配分ルールは歳入調達能力を反映するものになる。その場合、歳入調達能力とは実際の税收そのものではない。なぜならば、税收を低くし、交付金を意図的に増やそうとするモラル・ハザード的行動を誘発するからである。地方政府が代表的な課税標準に標準的な課税努力をもって賦課したときに得られる歳入が、当該地域の財政能力である。カナダの平衡交付金で採用されている代表的課税システムがその典型であろう。ドイツの州間財政調整も実質的にはこれに近いかもしれない。1958年から2007年までのスイスの財政調整制度も基本的に歳入面での平準化を図っていた。

ところで、歳入調達能力の均衡化では、個々の租税について「代表的」といえる課税標準が存在していることが前提になる。したがって、地方税が日本やドイツのように事実上の税收分割のようなものであれば、制度の運用は簡単である。しかし高度に分権的で地方団体の課税権が保障されている場合、むずかしい問題がある。たしかに、租税徴収協定があるので、個

人所得税や法人税といった基幹税の分野では連邦税に州税が付加される形を採っている。したがって各州の課税ベースは協調が保たれている。それにもかかわらず州の課税権が充実するにつれて、代表的課税システムはいまいで紛らわしいものになる。固定資産税や売上税の分野では、とくに深刻であろう。これは交付金制度の正統性を根本から覆しかねない問題だといえる。

平等化へのコミットメントがつよい単一制国家や国の事務の多くが地方政府へ義務づけられている国々では、配分公式は需要・財政能力混合ベース型を採用している。代表的な事例は、オーストラリア、イギリス、日本および中国の財政調整制度である。これらの国々では、平均的な課税努力を行っている地方政府がナショナル・スタンダードの公共サービスを提供するように、財政需要と財政能力との差額を補填する。

2. 改革の潮流

2.1 拠出と給付の調整

改革の潮流をひとことというならば、地域間の所得再分配によって生じる緊張を、緩和することである、といつてよい。水平調整についていえば、受領団体の給付水準は据え置いたまま、恒常的な負担者の地位におかれている大都市圏の拠出を抑えるといった形が代表的といえる。その結果、生じる総負担額＜交付金総額という不均衡は中央政府からの垂直調整を拡充することで埋め合わせる。つまり垂直的調整と水平的調整の混合制度への移行である。このシナリオを絵にかいたように実行に移したのが、2005年1月1日から実施されたスウェーデンの新財政調整制度である。世界的にユニークなコミュニケーション・レベルまで含む水平的調整の登場（1986年）、廃止（1993年）、再生（1996年）そして縮小（2005年）という変遷を、「実験国家」スウェーデンは経験した。

不断の見直しという点では、ドイツの財政調整制度も同様であるといえる。ドイツでも2001年7月に新

財政調整法に関する基準法が成立した。この法律の制定は、ブレーメン、ザールラント両州の救済に対する富裕州の苛立ちに端を発している。新「基準法」のポイントは、①連邦補充交付金の削減、②拋出率、補填率の変更による貧困州の受領額、富裕州の拋出額の削減である。この面では、従来を重視した財政調整から、各州の自立性やインセンティブを重視する制度への移行が始まったといえる。しかし、③市町村税の財政力測定値への算入率引上げ（50%→64%）による州間財政調整の資金移転の拡大、④売上税による事前調整の平準化効果強化など再分配を強化し、連帯の精神を強めている面もある。連邦補充交付金が州間の対立を緩和するクッションとしての役割を果たしているように、ドイツの水平的財政調整は、制度の不断の見直しが繰り返される緊張関係を含んだ制度である。

垂直調整の場合には、端的に中央政府の負担を軽減するかどうかの問題となる。諸外国の対策を一瞥してみると、対応のあり方は二極化しているように見える。地方に徹底した財政責任を求めて、中央政府の財政的負担を極限まで切り詰めているのが、イギリスである。近年の地方交付税改革もこのタイプに属するであろう。これに対してカナダは異なったアプローチをとっている。先に見たように、イギリスでは国から交付される歳入援助交付金を所与として、各地方公共団体には標準歳出評価額をこえる超過歳出分についてはカウンシル・タックスの税率引き上げによって住民が負担する仕組みが早くから導入された。一見するとイギリスの歳入援助交付金には日本の交付税には見られない長所、すなわち限界的財政責任が働いているように思われる。しかし、実はそう単純ではないのである。

第1に、限界的財政責任メカニズムが正常に機能するためには、出発点となる標準的歳出評価額が適切に査定されることが条件となる。しかし、この査定はオーストラリアの連邦補助金委員会のような独立機関によって行なわれるのではなく、政府（環境省等）が実施している。このため行政項目間の割合や

測定単位の重み付けの決定は、必ずしも客観的になされておらず、政治的なバイアスがかかっている。第2に、歳入援助交付金は標準歳出評価額と同額の歳出を行なう場合にかぎって財源格差の完全平準化を行なう。言い換えると、超過支出分について交付金は責任をもたない。このため、地方税の歳入比率の低下に伴ってギア効果が発生する。地方公共団体が標準歳出評価額に対し10%超の歳出を行なうと、カウンシル・タックスの税負担は標準に比べて70%増加する。

イギリスが地方に徹底した財政責任を求めて、中央政府の財政的負担を極限まで切り詰めようとして中央集権化をすすめたのに対して、カナダは公平性の原則をより重視した改革を志向している。カナダでは、各州の財政能力はベンチマークとなる「標準的」な財政能力と比較される。このベンチマークとなるのは、1982年以来、5つの中所得州の一人当たり財政能力の平均であった。すなわち、ケベック、オンタリオ、マニトバ、サスカチュワン、そしてブリティッシュ・コロンビアの5州平均を標準的な財政能力とみなしている。2006年に発表されたカナダ政府の『専門調査委員会報告書』は、「全州標準方式」を採用すべきであると明確に勧告している。同報告によれば、現行の中位5州標準方式は、国庫負担を節約するという点から採られたものであって、各州の多様性や財政能力の格差を十分に反映していない。むしろ、全州標準方式への変更に伴って平衡交付金のコストも増大する。しかし、憲法36条2項の精神とそれを具現している全州標準方式からみて、現行の財政調整の水準は本来あるべきものに比較して不十分であるという。この点を明らかにしたことに、調査委員会報告書の歴史的意義がある。

2.2 中立性・インセンティブ

あまりに高度の財政調整は「独自の課税標準を成長させる」インセンティブを失わせる、という批判は、世界各国で共通している。例えば、ドイツでは豊かな州が負担する拋出率の上限を72.5%とする改

正が2005年から実施された。また前年度に比べて平均を超える税収の増減があったとき、その超過分の12%は狭義の州間財政調整の対象外とするプレミア・モデルも導入されている。日本においても2003年度から都道府県分について留保財源率が20%から25%へと引き上げられた。カナダの平衡交付金では、天然資源収入の取扱い、いわゆる「特例解決措置」が注目される。これはある税目に占める州のシェアが70%以上を超える場合に、その課税ベースの30%は平準化の対象外とするものである。中国においては、一般補助金の配分による地方財政調整制度が軸軸にすえられない。中央・地方を通じて経済成長促進が最優先課題になっている中で、地方政府がルール化された一般補助金よりも、自らの地域へのインフラ整備向けの特定補助金を選好しているためである。

このようにインセンティブ論、モラル・ハザード論は一見理解しやすく、政治的にも成功を納めつつあるように思われる。しかし、多くの注釈を加えておく必要がある。たしかに、各地方団体の開発政策により課税標準が拡大すれば、交付金が減少する。しかし実際に地方公共団体がどこまで課税標準に影響を与えることができるかと考えると、効率性・インセンティブに関する議論は誇張されていると思われる。例えば、地方交付税に依存している地方圏において実効税率および負担水準が低いという現象について、現行固定資産税に関するかぎり制度的に意図されたというよりも、バブルによって生じた地価の変動と固定資産税制度およびその変更に伴って結果的に生じたと考えられ、いわゆる地方交付税が内包しているモラル・ハザードの結果とは必ずしもいえないと指摘している。さらに地方公共団体の開発政策あるいは税源涵養の努力はそもそも財政調整制度だけに左右されるのではなく、首長の公約や再選戦略といった政治的な要因にもつよく依存する面がある。

2.3 客観的ルールと簡素化

世界各国における改革の潮流を見渡すと、深刻な

財政危機ならびに補助金削減を背景に、中央政府が一方的にルールを逸脱して、原資総額を裁量的に変更する傾向が一部に見られる。中央政府が一方的にルールを逸脱して、原資総額を裁量的に変更するのは、もっぱら国庫の節約の観点から行われる。しかし、地方団体から見れば、交付金額の予測が立ちにくく、予算編成が困難になるだけでなく、とくに貧しい団体の眼には不公平であると映る。そのためか、一旦はルールを踏みにじったものの、客観的なルールで原資総額を決める方式に戻る国が増えてきている。オーストラリアでは原資総額の決定が、裁量からルールへとドラスティックに転換した。2000年の抜本的税制改革によりGST（財・サービス税）財源の全額を、州政府に配分するGST歳入交付金が新たに導入された。それ以前の財政援助交付金は、首相会議が総額を決定していたので、州が受領する交付金額が予測できなかった。GSTの税収は伸張性があると推計されており、所得税と比較して景気に対する変動も小さいと予想されることから、今回の改革は州歳入の安定性に貢献するものと評価されている。

客観的なルールへの回帰は、カナダにおいても見られる。連邦政府は交付金の総額を抑制するために、2004年末、平衡交付金制度の予測可能性や安定性を高めるために従来の積み上げ方式にかわって交付金の総額をあらかじめ一定額に固定する方式に変更した。全ての州が新しい算定方法に賛成したが、その理由として、これまでの基準となる5州の財政力をベースにした算定方法では翌年度の交付金受領額を予測することが困難であることや、基準5州で1人あたり課税力が低下した場合に各州の交付金受領額に影響を及ぼすことが挙げられるという。しかし、総額固定制の採用は「州の租税構造にもとづいて交付金受領額を計算するという精神を否定するものであり、また連邦財政の都合によって交付金が恣意的に変更される危険性」がある。こうした点に鑑み、2006年に公表されたカナダ政府の『専門調査委員会報告』は、総額固定方式を廃止し、カナダ平均と各州の財政能力の差額を補填するルールに戻すべきと

勧告した。

簡素化について参考になるのは、やはりカナダの事例である。前述したように、代表的課税システムは複雑な計算にもとづいている。1957年にこの制度が導入されたとき、算入された税目は3種類しかなかったが、現在では33種類に増えている。このためGDPや個人所得を用いたマクロ・フォーミュラによって、代表的課税システムを代替すべしとの提案が主としてアカデミック・サークルでなされていた。しかし2006年度の『専門調査委員会報告』は、最終的に代表的課税システムの簡素化を勧告する一方、マクロ・フォーミュラについては州の財政能力を正確に反映するものではないとし、これを退けた。簡素化の手法として、報告書は4つの課税ベース（個人所得税、法人税、売上税、財産税）に統合し、これを天然資源収入（14種類をひとつに統合したもの）で補完するという、画期的なアプローチを提案している。

結 語

本稿によって得られた知見を要約すると、概ね以下の通りになるだろう。

改革の国際的潮流は、一様に地域間の所得再分配によって生じる緊張を、緩和することに主眼を置いている。水平的財政調整制度を採用する国（ドイツ、北欧）では、受領団体の給付水準はこれを据え置いたまま、恒常的な負担者の地位におかれている大都市圏の抛出を抑えるといった形が代表的である。一方、垂直的調整の場合には、中央政府の負担を軽減するかどうかが焦点となっている。しかし、対応のあり方は二極化している。地方に徹底した財政責任を求めて、中央政府の財政的負担を節約して、中央集権化をすすめるケース（イギリス）と公平性の原則をより重視した改革を志向しているケース（カナダ）である。

次に、インセンティブ論、モラル・ハザード論は一見理解しやすく、諸外国でも政治的にも成功を納めつつある。しかし、実際に地方団体がどこまで課税標

準に影響を与えることができるかと考えると、効率性・インセンティブに関する議論はやや誇張されすぎているという印象を禁じえない。この点、インセンティブと財政調整制度の政策意図（公平）とのバランスをとった最新のケースとして、カナダ政府の2006年『専門調査委員会報告』は注目に値する。

財政危機を背景に、中央政府が一方向的にルールを逸脱して、原資総額を裁量的に変更する傾向が見られる。交付金の裁量的削減は、もっぱら国庫の節約の観点から行われている。しかし、地方団体から見れば、交付金額の予測が立ちにくく、予算編成が困難になるだけではなく、とくに貧しい地方団体の眼には不公平であると映る。そのためか、一旦はルールから離れたものの再検討の結果、客観的なルールに戻ることを選択した国が増えてきている（オーストラリア、カナダ）。諸外国において算定方式の簡素化の進展は、かなり遅い。例外は、マクロ・フォーミュラの是非を検討しているカナダである。しかし2006年度の『専門調査委員会報告』は、既存の代表的課税システムの簡素化を勧告する一方、マクロ・フォーミュラについては州の財政能力を正確に反映するものではないとし、これを退けている。

総じて、諸外国を見ると財政調整制度は単純な削減や改廃の対象になっていない。それまでの福祉国家が達成した財政調整制度の基幹部分は大幅に改廃されることはない。むしろ、負担や給付の水準を上下したり、原資総額の決定ルールを修正したり、配分公式の複雑性や負のインセンティブが取り除かれたりすることによって制度の合理化が図られ、結果的に経費の節減がもたらされている。■

《参考文献》

持田信樹編『地方分権と財政調整制度：改革の国際的潮流』東京大学出版会、2006年。