

# 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あってよい。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と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、従来の連帯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。