

地方財政調整交付金の原則と配分基準*

——レイフィールド委員会報告の検討——

林 宜 嗣

I 分析の視点

地方税が行政区域内の所得額，資産額，経済取引額等の経済力を課税標準として課税されている限り，地方団体間に，公共サービスを供給する能力の格差が現われることは避けられない。さらに，公共サービスの単位費用の格差や，公共サービスに対する地域住民（個人および企業）のニーズの差も，公共サービス供給能力の格差の原因となる。こうして，同じ水準の公共サービスを受けているにもかかわらず，租税負担に地域的格差が生じたり，あるいは同じ租税負担であっても，公共サービスの給付水準に差が生じたりする。

本稿では，このような地域間に生じる財政的不公平を「財政力 (fiscal capacity) 格差」として定義し，地方分権体制のワク組において，この財政力格差を解消することを財政調整制度の目的として捉えることにする。従って，公共サービスの財源が完全な応益税によって調達され，公共サービスの単位費用およびニーズに地域間格差が存在しない場合には，「足による投票」のメカニズムによって達成される「ティブー的均衡」の状態において，財政調整の必要性は存在し

* 本稿は，日本財政学会第35回大会（中央大学，1978年10月21日）で行なった報告を加筆，修正したものである。なお報告作成にあたっては，橋本徹教授，山本栄一助教授から指導，示唆を頂いた。また，大会の席上，高橋誠，林正寿，藤田武夫，舟場正富，高寄昇三，藤井大司郎の各先生から，有益なコメントを頂いた。あわせて謝意を表したい。

地方財政調整交付金の原則と配分基準

ないはずである。¹⁾

財政調整制度を以上のように位置づけるとき、最も重要な問題は、財政調整交付金を地方団体間にいかに配分すべきか、という配分基準に関する問題であろう。この配分基準については、地域間の財政的公平の概念の定義の仕方によって、異なった結論が導かれる可能性があるし、²⁾さらに、導かれた配分基準によって、異なった社会的、経済的効果をもたらすことが予想される。従って、財政調整交付金の望ましい配分基準を考える際には、その規範となるべき包括的な評価基準が必要となるはずである。

以上の問題意識を前提に、本稿は3つの目的をもっている。第1は、地方団体間の財政力格差を生み出す要因を(1)税源偏在から生じる課税能力 (taxable capacity) の格差, (2)公共サービスの単位費用格差, (3)公共サービスに対するニーズの差にあると考え、財政調整交付金の配分基準を導くことである。第2に、こうして導かれた配分基準を、財政調整制度が備えるべきいくつかの原則に基づいて評価する。そして、そこで明らかになった分析結果をもとに、イギリスの現行財政調整制度であるレイト援助交付金制度と、1976年に行なわれたレイフィールド委員会の諸提案を検討することが、第3の目的である。

II 財政調整制度の原則

財政調整制度を組み立てる場合、とりわけ配分基準を選択するにあたって考

-
- 1) Tiebout (1956) を参照。しかし現実には、財政力格差の存在が、住民の地域間移動をひきおこすという議論は、Aronson-Schwartz (1973), Miller-Tabb (1973) 等によって行なわれている。つまり財政調整制度を、財政力格差による住民の地域間移動が発生しないようにするひとつの手段として定義することもできる。
 - 2) たとえば Buchanan (1950) は「財政余剰 (fiscal residuum)」を均等化する配分基準を導いたし、Thurow (1970) は「努力・便益比率 (benefit/effort ratio)」の均等化を財政調整の目的とした。また、米原 (1966) は負担比率と給付比率との均等化を、Grand (1975) は「努力・購買力比率 (purchasing power/effort ratio)」の均等化を図るものとして、配分基準を導いた。また、Musgrave (1961) は種々の公平概念から、配分基準を導いている。

地方財政調整交付金の原則と配分基準

慮しなければならない原則として、次のものを取りあげることとする。¹⁾

(1)公平性——公共サービスから受ける便益が等しい場合、どの地方団体区域に住もうと、経済的に等しい状態にある人々は、同一の租税負担を負うという、地域間の水平的公平を達成するものでなければならない。そのためには財政調整制度は、地方団体間の財政力格差の要因を完全に考慮しなければならない。しかしその要因は、地方団体のコントロールが及ばないものに限定されるべきである。

(2)会計責任 (accountability)——地方団体は地方税納税者に対して会計責任を負わねばならないが、そのためには、地方税率は行政水準と連動して変更されることが基本条件である。財政調整制度は、この会計責任の基本条件にできる限り適合しなければならない。

(3)地方団体の合理的な支出水準の確保——財政力格差の是正を目的とする財政調整制度の存在が、地方団体の支出を極端に膨張させる誘因となり、ひいてはそれが、よりいっそうの財政調整交付金の誘発につながることはあってはならない。ただし、地方自治との両立をはかるために、歳出総額を決定する自由は地方団体に与えねばならない。

なお、先に述べた公平性の原則において財政上不公平とみなされ、従って、財政調整の対象となる財政力格差の要因には、次のようなものがある。第1に、税源の地域的偏在によって生じる課税能力格差は、明らかに地方団体のコントロールの範囲外にあり、財政調整の対象になりうる。第2に、公共サービスの単位費用格差は、それが原材料、賃金などインプットの価格差によるものか、あるいは、地域の自然条件の差によって生じる公共サービスの生産関数の相違によるものについては、財政調整の対象となりうるだろう。第3に、公共サービスに対するニーズの差については、たとえば、高齢人口比率が高いなどの地域的特性によって生じるものは財政調整の対象に含めるべきである。

1) Layfield Report (1976), Hepworth (1976) 等を参照。

地方財政調整交付金の原則と配分基準

これに対し、財政調整の対象に含めるべきでないものとしては、次のものが考えられる。第1は、公共サービスを供給する際の、効率性の地方団体間格差によって生じる単位費用格差である¹⁾。第2に、特定の地域住民がより高い行政水準を希望するなど、住民選好の相違によって生じる公共サービスに対するニーズの差は、いわば任意的 (discretionary) なものであり、「足による投票」を可能にする地方分権体制にとって不可欠な要素である。従って、財政調整の対象に含めるべきではないと考えられる。

ところで、上でとりあげた原則は、全てがいつも両立するとは限らない。しかし、どのような制度を組み立てる場合でも、その技術的側面はある一定の原則を考慮したものでなければならず、先にとりあげた3つの原則は、財政調整交付金の配分基準を選択する際の評価基準になると考えてよいだろう。

III 財政力の均等化と配分基準

1. 中央集権型財政調整制度

財政調整の最も単純な形態は、人口1人当たり公共支出額の地方団体間格差を解消することであろう。課税能力の格差は人口1人当たり公共支出額の格差を生む、というのがこの方式の存在理由である。人口1人当たり公共支出額を単純に均等化する財政調整制度は、なるほど、課税能力の地方団体間格差を考慮してはいるが、公共サービスに対するニーズや単位費用の地方団体間格差を無視するという意味で、公平性の原則に反しているといえる。人口1人当たり公共支出額が同じであっても、単位費用やニーズに差が存在する場合には、住民が享受する公共サービス水準には、地方団体によって格差が生じるからである。つまり、財政調整制度が達成すべき公平性は、ニーズや単位費用の地方団体間格差をともに考慮した人口1人当たり公共サービス水準を基準に、測定されなくてはならない。このような公共サービス水準を、ここでは「実質的公共サービス水準」と呼ぶことにしよう。

1) Grand (1975) p. 543を参照。

地方財政調整交付金の原則と配分基準

各地方団体の実質的公共サービス水準は、次のように表わすことができる。いま、 E_i を第 i 地方団体の人口 1 人当り公共支出額、 c_i を第 i 地方団体における公共サービスの単位費用、 N_i を第 i 地方団体における公共サービスに対するニーズの指標、 \bar{N} をニーズの基準値とすると、¹⁾ 第 i 地方団体の実質的公共サービス水準 P_i は、

$$P_i = \frac{E_i}{c_i} \cdot \frac{\bar{N}}{N_i} \quad (1)$$

と定義される。²⁾ 公共支出額を単位費用で除した値 (E_i/c_i) は「名目的公共サービス水準」であり、実質水準に変換するためには、その値をさらに、ニーズの基準値に対する第 i 地方団体のニーズの比 (N_i/\bar{N}) で割引いてやらねばならないのである。

ここで、以上のように定義される実質的公共サービス水準を均等化する財政調整制度を検討するが、その前に、注意すべき点がひとつある。それは、均等化の対象となるのは、地方団体の税収額から政府貯蓄額を差し引いた財源で賄われる現実の実質的公共サービス水準ではなく、地方団体が、その税収を全額支出した時に達成しうる能力として表わされる実質的公共サービス水準でなければならない、ということである。地方団体が予算を均衡させる必要のない場合には、現実の実質的公共サービス水準は、地方団体の政府貯蓄に関する選択³⁾によって影響されるからである。

以上の点を考慮して、全ての地方団体の実質的公共サービス水準（以下、単に

- 1) N_i は高齢人口比率、学童人口比率などを考えればよい。また \bar{N} は、任意の値をとることができる。つまり、最低の値をもつ地方団体のニーズでもよいし、全国平均値 $\sum_i p_i N_i / \sum_i p_i$ を採用してもよい。ただし p_i は第 i 地方団体の人口である。
- 2) 各地方団体には、単一の公共サービスと、単一の税目しか存在しないものとする。また、公共サービスの便益は、他団体にスピル・オーバー (spill-over) せず、しかも、公共サービスの財源は、その地方団体の住民のみが負担すると仮定する。
- 3) Thurow (1970) が提案した配分基準も、公共サービスの便益として現実の支出額を用いている以上、公平性の原則に反している。Grand (1975) が「努力・購買力比率」の均等化を主張したのは、この理由からである。

地方財政調整交付金の原則と配分基準

公共サービス水準とする)を、国が定めた標準的な水準に均等化する財政調整制度を考えよう。いま、 B_i を第 i 地方団体の人口1人当り課税標準額、 t_i を第 i 地方団体の税率、 \bar{P} を人口1人当り公共サービス水準の基準値とすると、財政調整交付金の算定式は、

$$S_i = \bar{P} \cdot c_i \cdot \frac{N_i}{N} - t_i B_i \quad (2)$$

で与えられる。財政調整交付金の交付額が、正の値をとるか負の値をとるかは、国が定めた標準的な公共サービス水準を達成するために必要な財源を、その地方団体が現在獲得している税収で賄えるか否かにかかっている。そして交付額は、単位費用、ニーズが大きいほど、また課税標準が小さいほど多くなり、財政力格差の要因を全て考慮している。

ところがこの方式のもとでは、課税努力が大きくなれば、つまり、税率 t_i が大きくなれば交付額は減少し、課税努力に対する大きなディスインセンティブ効果となる。これは、地方団体の税率に関する選択によって自由に変えうる公共サービス水準の均等化を目的として、財政調整交付金が交付されたために生じたものである。そもそも、地方団体の選択の範囲内で生じる格差を、財政調整の対象としたこと自体に問題があるといわざるを得ない。なるほどこの方式によれば、ナショナル・ミニマムの公共サービス水準を確実に達成することができよう。しかし、財政調整制度の存在が地方団体の課税努力を阻害した結果、理論的には、ナショナル・ミニマムの公共サービスが全額、国の財源によって賄われるという状態は、地方団体の合理的な支出水準を確保する、という原則を満足しているとはいいがたい。

しかもこの方式は、地方団体に歳出総額、従って公共サービスの給付水準を決定する自由を与える、という地方自治の原則にも反している。「足による投票」を可能にする地方分権体制のワク組において、全ての地方団体の公共サービス水準を均等化することは不可能なのである。公共サービス水準の均等化が必要ならば、地方団体の機能を国に移転すればよいし、事実、この中央集権型

財政調整制度は、公共サービスの供給に関する意思決定およびその財源負担という面において、実質的には地方団体の存在理由を消滅させることになる。

2. 中間型財政調整制度

全ての地方団体が基準税率で¹⁾、国が定めた標準的な公共サービス水準を達成しうるように、財政力を調整する方式を検討する。

いま、基準税率を t_s とすれば、財政調整交付金の算定式は、

$$S_i = \bar{P} \cdot c_i \cdot \frac{N_i}{N} - t_s B_i \quad (3)$$

で与えられる。全ての地方団体に基準税率を設けることによって、財政調整の対象となる公共サービス水準は、単位費用、ニーズ、課税標準という、地方団体のコントロールが及ばない要因によって生じるものだけに限定され、公平性の原則に適合するし、中央集権型財政調整制度がもつ課税努力に対するディスインセンティブ効果をなくすこともできる²⁾。

ところで、この方式において設定される基準税率 t_s は、課税標準、単位費用、ニーズのそれぞれについて、基準値 \bar{B} , \bar{c} , \bar{N} をもつ地方団体が、財政調整交付金の交付を受けずに、標準的な公共サービス水準 \bar{P} を達成することができる税率として決定されるであろう。つまり、

$$t_s = \frac{\bar{P} \cdot \bar{c}}{\bar{B}} \cdot \frac{\bar{N}}{N} \quad (4)$$

である。ここで(4)式を(3)式に代入し整理すると、財政調整交付金の算定式は、

$$S_i = \bar{P} \cdot \frac{N_i}{N} (c_i - \bar{c}) + \bar{P} \cdot \bar{c} \left(\frac{N_i}{N} - 1 \right) + t_s (\bar{B} - B_i) \quad (5)$$

1) ここでの基準税率とは、我国の地方交付税制度でいう基準税率のことではない。

2) (3)式は $S_i = (t_i B_i - t_s B_i) + (\bar{P} \cdot c_i \cdot \frac{N_i}{N} - t_i B_i)$ と書き換えることができる。つまり、中央集権型財政調整制度に、右辺第1項で表わされる課税努力に関する調整項目を設けることによって、課税努力に対するディスインセンティブ効果をなくそうとしたのである。

地方財政調整交付金の原則と配分基準

と表わされ、財政調整交付金が3つの要素から成ることが分る。第1の要素は単位費用格差にもとづくもの、第2はニーズの差にもとづくものである。この2つの要素によって、全ての地方団体について、標準的な公共サービス水準を達成するのに要する費用は、 $\bar{P} \cdot \bar{c} (= t_s \bar{B})$ に均等化される。第3の要素は課税標準の格差にもとづくものであり、全ての地方団体が t_s の税率で課税した時の税収を $t_s \bar{B}$ に均等化する。この3つの要素が統合されて、全ての地方団体は、基準税率で標準的な水準の公共サービスを供給することが可能となるのである。

この方式は財政調整制度の原則と照らしてみても、いくつかの長所をもっている。第1に、少なくとも基準税率で課税する地方団体は、標準的な公共サービス水準を達成することになるが、中央集権型財政調整制度と異なり、地方団体は自由に歳出総額を決定することができ、地方自治の原則との両立がはかられている。第2に、基準税率は、地方団体の行財政運営に関するひとつのベンチマークとしての役割をはたし、住民は、自分が住む地方団体で実際に採用されている税率とを比較することによって、行財政運営の効率性についての答えを求めることができる。こうして、公共サービス水準と税率との関連性がより明確になり、会計責任の原則にも適合する。第3に、地方団体の支出水準をコントロールするという特徴が、エクスプリシットに算定式に組込まれているために、地方団体の合理的な支出水準を確保するという原則からみても優れている。¹⁾

しかし、この第3の利点が中間型財政調整制度に、次のような欠点をもたらすことになる。第1は、交付額の算定にあたって、地方団体の課税努力が全く考慮されず、財政調整交付金は結果的に定額補助金の形態をとるために、地方団体が交付前に行なっていた課税努力を減退させる可能性がある、ということである。²⁾ 第2は、地方団体が国の定めた標準的な公共サービス水準を上回ると

1) Green Paper (1977) p. 9.

2) Mathews (1974) は、この効果を排除するために、算定式の第4の要素として、課税努力についての調整項目を設ける方法を提案している。

地方財政調整交付金の原則と配分基準

ここで、公共サービスを供給する場合には、地方団体間の財政力格差がそのまま表面化し、完全な均等化を図りえない、ということである。これは公平性の原則に反するものであり、中間型財政調整制度の最大の欠点といえよう。

3. 地方分権型財政調整制度

このような任意的公共サービスについても公平性を確保するためには、同一税率で課税する地方団体は全て、同一水準の公共サービスを供給することが可能にならねばならない。そしてこの目的を達成するためには、財政調整交付金の算定基準となる公共サービス水準については各地方団体の裁量に委ね、この水準を達成する能力を均等化すればよい。財政調整交付金の算定式は、

$$S_i = P^* \cdot \frac{N_i}{N} (c_i - \bar{c}) + P^* \cdot \bar{c} \left(\frac{N_i}{N} - 1 \right) + t_i (\bar{B} - B_i) \quad (6)$$

で与えられる。ただし P^* は、課税標準、単位費用、ニーズのそれぞれについて、基準値 \bar{B} 、 \bar{c} 、 \bar{N} をもつ地方団体が、 t_i の税率で課税するとき達成する公共サービス水準であり、

$$P^* = \frac{t_i \bar{B}}{c} \cdot \frac{\bar{N}}{N} \quad (7)$$

である。

ここで、公共サービスが標準的水準を越えて供給される場合には、完全な均等化を達成しえないという中間型財政調整制度の欠点を明確にするとともに、その欠点が、地方分権型財政調整制度ではいかに解決されるかを、図-1を用いて明らかにしたい。

横軸には課税標準額が、縦軸には、公共サービスを供給するのに要する費用、および課税標準と税率との組合せによって得られる税収額が示されている。直線 Ot_i は、基準税率 t_i で課税した場合の、様々な課税標準に対する税収額を表わしている。課税標準、単位費用、ニーズともに基準値をもつ標準団体が基準税率で課税した時の税収額は $t_i \bar{B}$ であり、標準的な公共サービス水準を達成

地方財政調整交付金の原則と配分基準

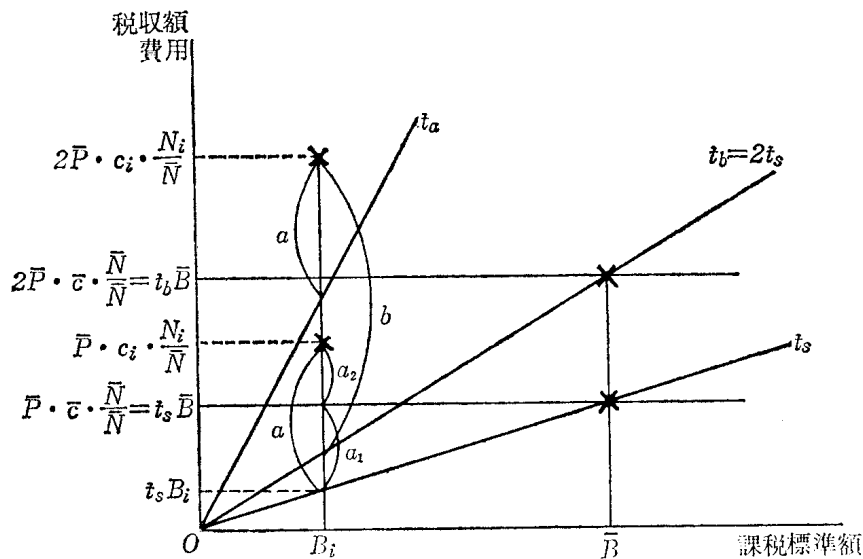


図-1 標準的な公共サービス水準を上回る場合の均等化効果

するために必要な費用 $\bar{P} \cdot \bar{c} \cdot \frac{\bar{N}}{N}$ に、丁度みあっている。一方、基準を下回る課税標準しかもたない地方団体 i の課税標準を B_i とすると、この貧困団体の税収は $t_s B_i$ となる。他方、地方団体 i が標準的水準の公共サービスを供給するために必要な費用を $\bar{P} \cdot c_i \cdot \frac{N_i}{N}$ とすると、中間型財政調整制度の場合には、地方団体 i は、 a に相当する額の財政調整交付金を受けることになる。このうち a_1 は課税能力格差にもとづくもの、 a_2 はニーズおよび単位費用格差にもとづくものである。

いま、標準団体と地方団体 i がともに、現在よりも 2 倍高い公共サービス水準、つまり $2\bar{P}$ を達成することを望んでいるとしよう。この時に要する費用は、それぞれ、 $2\bar{P} \cdot \bar{c} \cdot \frac{\bar{N}}{N}$ 、 $2\bar{P} \cdot c_i \cdot \frac{N_i}{N}$ である¹⁾。標準団体は t_s の 2 倍の税率で課税すれば、2 倍の公共サービス水準を達成することができる。これに対し、貧困団体である地方団体 i は、 $2\bar{P} \cdot c_i \cdot \frac{N_i}{N}$ から財政調整交付金額 a を差し引いた部分を、自己の税収から賄わねばならず、そのために必要な税率 t_a の値は、

$$t_a = \frac{2\bar{P} \cdot c_i \cdot \frac{N_i}{N} - (\bar{P} \cdot c_i \cdot \frac{N_i}{N} - t_s B_i)}{B_i} = t_s \cdot \frac{\bar{B}}{B_i} + t_s \quad (8)$$

1) ただしここでは、公共サービスを供給する際に、「規模の経済」は働かないものとする。

地方財政調整交付金の原則と配分基準

となるが、 $\bar{B} > B_i$ であるから、必ず、税率 t_b よりも大きくなる。このように、中間型財政調整制度においては、同じ公共サービス水準であっても、それが標準的な水準を越えている場合には、貧困団体はより高い税率で課税することを要求されるのである。

これに対し地方分権型財政調整制度の場合には、地方団体 i も t_b の税率で課税すれば、2倍の公共サービス水準が達成できるように、 b の部分に相当する財政調整交付金が交付される。こうして同一税率で課税する地方団体は全て、同一水準の公共サービスを供給することが可能となり、公平性の原則に適合する。さらに、地方団体 i の総収入 R_i を、地方税と財政調整交付金の合計とすれば、地方分権型財政調整制度の場合には、

$$\begin{aligned} R_i &= t_i B_i + P^* \cdot \frac{N_i}{N} (c_i - \bar{c}) + P^* \cdot \bar{c} \left(\frac{N_i}{N} - 1 \right) + t_i (\bar{B} - B_i) \\ &= t_i B_i + \frac{t_i \bar{B}}{c} \cdot \frac{N_i}{N} (c_i - \bar{c}) + t_i B_i \left(\frac{N_i}{N} - 1 \right) + t_i (\bar{B} - B_i) \end{aligned} \quad (9)$$

となる。地方団体 i が現在よりも2倍高い税率で課税すれば、第2項から第4項で表わされる財政調整交付金の交付額は2倍になり、総収入額も2倍になる。従って、2倍の公共サービス水準を達成することができるのである。これはまさに、会計責任の原則に適合する。地方税率は公共サービス水準の変更と連動して変化することが、会計責任の基本条件だからである。¹¹⁾

しかしながら、このような特徴をもつことは、地方分権型財政調整制度が無制限の (open-ended) 定率補助金であり、地方団体の合理的な支出水準を確保する、という原則に適合しないことを意味している。つまり、公平性の原則と合理的な支出水準の確保という原則との間には、トレード・オフ関係が存在するのである。

- 1) 財政調整交付金の交付後に達成可能となった公共サービス水準と税率との比率をとってみると、採用される税率にかかわらず、その値は \bar{B}/\bar{c} に等しくなる。従って、地方分権型財政調整制度は、Grand (1975) の「努力・購買力比率」均等化補助金と一致する。

地方財政調整交付金の原則と配分基準

4. 地方税の税率構造と配分基準

これまでに導いた配分基準は、地方税が比例税構造をもつという仮定にもとづいて、課税能力を人口1人当りでとらえてきた。しかし、地方税が累進税ないしは逆進税構造をもつ場合には、財政調整制度は課税能力の分布状態をさらに考慮したものでなくてはならない。ここでは、地方税が累進所得税のみからなっていると仮定し、財政調整交付金の配分基準を考察しよう。

結論を先に述べれば、財政調整制度は地方団体間の所得分布の相違を考慮し、結果的に、各地方団体に同一の所得分布をもたらすものでなければならない、ということになる。

単純化のために、3つの所得階層に累進所得税率が適用されるとすると、財政調整交付金の配分算定式は、

$$S_i = P^{**} \cdot \frac{N_i}{N} (c_i - \bar{c}) + P^{**} \cdot \bar{c} \left(\frac{N_i}{N} - 1 \right) + t_i^h (\bar{B}^h - B_i^h) + t_i^m (\bar{B}^m - B_i^m) + t_i^l (\bar{B}^l - B_i^l) \quad (10)$$

で与えられる。ただし、

$$P^{**} = \frac{t_i^h \bar{B}^h + t_i^m \bar{B}^m + t_i^l \bar{B}^l}{\bar{c}} \cdot \frac{\bar{N}}{N} \quad (11)$$

である。ここで、 B_i^h は第 i 地方団体における高所得層の課税標準総額/第 i 地方団体の人口、 B_i^m は第 i 地方団体における中所得層の課税標準総額/第 i 地方団体の人口、 B_i^l は第 i 地方団体における低所得層の課税標準総額/第 i 地方団体の人口、 \bar{B}^h は高所得層の人口1人当り課税標準の基準額、 \bar{B}^m は中所得層の人口1人当り課税標準の基準額、 \bar{B}^l は低所得層の人口1人当り課税標準の基準額、 t_i^h 、 t_i^m 、 t_i^l は第 i 地方団体において、それぞれ高所得層、中所得層、低所得層に適用される平均税率である。累進税構造をもつ場合の配分基準が比例税構造の場合と大きく異なる点は、同じ税率が適用される所得階層毎に課税

地方財政調整交付金の原則と配分基準

標準の基準値を決定し、均等化をはかるということである。こうして、 t_i^h 、 t_i^m 、 t_i^l で課税する地方団体の税収は、その所得分布にかかわらず、 $t_i^h \bar{B}^h + t_i^m \bar{B}^m + t_i^l \bar{B}^l$ に均等化され、 P^{**} の公共サービス水準を達成することができるのである。

ここで、以上の算定式を用いた場合の均等化効果を、簡単な数値例で示してみよう。ただしこの数値例では、課税能力格差の均等化効果のみを示すことにする。いま、社会は3つの地方団体から成り、各地方団体には、年間課税標準1,000万円、500万円、100万円という3つの階層が存在し、各階層に適用される平均税率を50%、30%、10%と仮定する。表-1は、課税能力均等化交付金が交付される前の状況を表わしている。所得分布の相違によって、各地方団体の人口1人当り税収額には格差が存在する。たとえば、高所得者が最も多い地方団体1の人口1人当り税額が95.8万円であるのに対し、納税者が低所得層に集中している地方団体3では、2.5万円にすぎない。

表-1 課税能力均等化交付金交付前の状況

(単位：万円，人)

課税標準	税率	地方団体 1			地方団体 2			地方団体 3			Σa
		a	b	c	a	b	c	a	b	c	
1,000	50%	200	166.7	83.3	0	0	0	0	0	0	200
500	30%	100	41.7	12.5	200	83.3	25	0	0	0	300
100	10%	0	0	0	100	8.3	0.8	300	25	2.5	400
合計		300	208.3	95.8	300	91.6	25.8	300	25	2.5	900
人口		1,200			1,200			1,200			3,600

a：納税者数， b：人口1人当り課税標準額， c：人口1人当り税額。

この状況に、先程の算定式を適用した結果を示したものが表-2である¹⁾。各階層毎に、地方団体間で課税能力が均等化されている。この結果、C欄の地方所

- 1) 各階層の人口1人当り課税標準の基準額については、任意の値をとることができるが、本数値例では、

$$\bar{B}^h = 1000 \times \frac{200}{3,600}, \quad \bar{B}^m = 500 \times \frac{300}{3,600}, \quad \bar{B}^l = 100 \times \frac{400}{3,600} \text{ として計算した。}$$

地方財政調整交付金の原則と配分基準

得税と財政調整交付金の合計額である人口1人当り収入額は、全ての地方団体に等しくなり、財政調整制度が所得分布を均一化する効果をはたしたことを表わしている。こうして、同じ税率構造を採用する地方団体は全て、人口1人当りでみて、同額の収入を得ることになる。

表-2 課税能力均等化交付金交付後の状況 (単位：万円)

課税標準	地方団体 1			地方団体 2			地方団体 3		
	a	b	c	a	b	c	a	b	c
1,000	83.3	-55.5	27.8	0	27.8	27.8	0	27.8	27.8
500	12.5	0	12.5	25.0	-12.5	12.5	0	12.5	12.5
100	0	1.1	1.1	0.8	0.3	1.1	2.5	-1.4	1.1
合計	95.8	-54.4	41.4	25.8	15.6	41.4	2.5	38.9	41.4

a : 交付金交付前の人口1人当り税額, b : 人口1人当り交付金交付額
c : 交付金交付後の人口1人当り収入額.

以上の算定式は、地方分権型財政調整制度に対応するものであるが、中間型財政調整制度についても容易に導くことができる。ただしここでも、先に述べたように「公平性」と「合理的な支出水準の確保」という原則間のトレード・オフ問題が発生することになる。

IV レイト援助交付金制度とレイフィールド委員会報告

イギリスの現行補助金制度は、(1)レイト援助交付金 (Rate Support Grants, 以下 R. S. G. と略す), (2)特定補助金 (Specific Grants), (3)補充補助金 (Supplementary Grants) に大別される。特定補助金は警察, 地域改良, 治安裁判所などのサービスを対象に, 補充補助金は国立公園, 輸送サービスを対象に交付される。R. S. G. は一般補助金であり, レイトを財源とする経常支出に対して交付される。財政調整はこの R. S. G. によって行なわれる。1977年度をみると, イングランド・ウェールズにおいて, 国庫補助金総額の86%相当が R. S. G. に向けられている。

R. S. G. はさらに、(1)住宅要素 (the domestic element)、(2)需要要素 (the needs element)、(3)税源要素 (the resources element) から成り、各要素ごとに交付額が算定され、地方団体に配分される。

1. 住宅要素

課税団体は、非住居用資産に比べて、住居用資産のレイトに対しては軽減税率を適用するように規制されている。この結果生じた減収分を補填するものが住宅要素である。従って住宅要素は、地方団体内の住居用資産の数のみに依存し、地方団体間の課税能力、単位費用、ニーズの差を考慮しないために、地方団体間の水平的公平の達成には無力であると考えられる。

2. 需要要素

人口1人当り財政需要額の地方団体間格差の補填を目的として、アド・ホック基準 (ad hoc criteria) で交付される。算定式は回帰分析によって、地方団体の支出実績を、人口、学童の種別、人口密度などの客観的な指標で説明するという方法を用いて導かれ、

$$S_i^n = a + b \cdot C_i + c \cdot O_i + \dots \quad (12)$$

で与えられる。 S_i^n は第*i*地方団体が受ける人口1人当り需要要素の額、 C_i は学童人口比率、 O_i は高齢人口比率であり、 a 、 b 、 c はそれぞれの測定単位に対して付けられるウェイト (ポンド額) である。¹⁾

この算定式は、人口密度等の要因によって生じる単位費用格差や、学童人口比率、高齢人口比率等の要因によって生じる地方団体間のニーズの差を考慮しているが、課税努力に関係なく、一定の公共サービス水準を基準に交付されることから、中間型財政調整制度の、 $\bar{P} \cdot \frac{N_i}{N} (c_i - \bar{c}) + \bar{P} \cdot \bar{c} \left(\frac{N_i}{N} - 1 \right)$ に相当する。ただし、R. S. G. の場合には、最低の値をもつ地方団体の単位費用、ニーズを基準値 \bar{c} 、 \bar{N} として用いている。

1) Grand (1975) p. 545 を参照。

地方財政調整交付金の原則と配分基準

ところで、現行の需要要素は、地方団体間の単位費用格差やニーズの差の要因を細部にわたって考慮しており、公平性の原則に適合しているといえる。しかし算定式を導く際に、地方団体の支出実績を用いているために、住民選好の違いによるニーズの差や、行政効率の差による単位費用格差までも、財政調整の対象とする可能性があり、公平性の原則に反している。

現行需要要素に対して、財政需要の格差を補填するのに要する額は、需要要素総額の約 $\frac{1}{3}$ にすぎず、残額は全ての地方団体に人口数で比例配分されている、という指摘がレイフィールド委員会によって行なわれている。¹⁾ 単位費用およびニーズの差から生じる財政力格差を是正する、という本来の目的からすれば、最低の財政需要 $\left(\bar{P} \cdot \bar{c} \cdot \frac{\bar{N}}{N}\right)$ をもつ地方団体には、需要要素は交付されないはずである。人口数で比例配分される部分は、結果的に全ての地方団体のレイト税率を一律に引下げる結果となる。これは、現行の需要要素が、純粹に財政調整機能だけをはたすものではなく、いわゆる財源保障機能を兼ね備えていることを意味している。

3. 税源要素

税源要素は、人口1人当りのレイト課税標準額が、国の定めた基準額に満たない課税団体に交付され、算定式は、

$$S_i^r = t_i(\bar{B} - B_i) \quad B_i < \bar{B} \quad (13-1)$$

$$S_i^r = 0 \quad B_i \geq \bar{B} \quad (13-2)$$

で与えられる。ただし、 S_i^r は第*i*地方団体に交付される人口1人当り税源要素の額、 t_i は第*i*地方団体のレイト税率、 B_i は第*i*地方団体の人口1人当りレイト課税標準額、 \bar{B} は課税標準の基準額である。国の基準を下回る課税標準しかもたない地方団体にとっては、税源要素は地方分権型財政調整制度の第3要素に対応する。従って、税率がどのような値をとろうと、同一税率で課税する地

1) Layfield Report (1976) p. 457.

地方財政調整交付金の原則と配分基準

方団体は全て、同額の収入を得ることになり、公平性の原則に適合する。しかし、(13-2)式に示されるように、国の基準値を上回る課税標準をもつ地方団体は、負の交付金という形で国に上納する必要はない。従って、国の基準を下回る課税標準しかもたない地方団体と同じ税率を採用しても、多額の収入を獲得するか、あるいは、低い税率で同額の収入を獲得することができ、有利な扱いを受けることになる。それゆえ、現行の税源要素は課税能力の地方団体間格差を完全に是正するには至らず、公平性の原則に反しているといえる。

ところで、課税標準が国の基準額を下回る地方団体については、公平性の原則が満たされているということは、税源要素が定率補助金であることを意味している。いま、 T_i を第 i 地方団体の人口 1 人当りレイトの税収とすると、

$$T_i = t_i B_i \quad (14)$$

であるから、税源要素の算定式は、

$$S_i^r = T_i \left(\frac{\bar{B}}{B_i} - 1 \right) \quad (15)$$

となる。さらに、 E_i を第 i 地方団体の人口 1 人当り公共支出額とすると、

$$T_i = E_i - S_i \quad (16)$$

であるから、これを(15)式に代入し整理すると、算定式は、

$$S_i^r = E_i \left(1 - \frac{B_i}{\bar{B}} \right) \quad (17)$$

となる。このように、課税標準が国の基準を下回る地方団体にとっては、税源要素は、レイトと税源要素とによって賄われる支出に対する、補助率 $\left(1 - \frac{B_i}{\bar{B}} \right)$ の定率補助金なのである。従って、交付総額に制限を設けない限り、地方団体の合理的な支出水準を確保しえない可能性が残る。

この欠点をなくすために、レイフィールド委員会は、ある特定水準の公共サービスを供給する際に必要な支出額を地方団体毎に見積り、その水準を越えて行なわれる支出に対しては補助率を逡減させる、という「修正地方分権型財政

地方財政調整交付金の原則と配分基準

調整制度」とでも名付けることのできる方式を提案する¹⁾。この方式を定式化してみよう。いま、単純化のために、特定の支出水準 $t_s \bar{B}$ を下回る部分と上回る部分とに、2段階の異なった補助率を適用するとすれば、交付金の算定式は、

$$S_i^r = t_i(\bar{B} - B_i) \quad t_i \leq t_s \quad (18-1)$$

$$S_i^r = t_s(\bar{B} - B_i) + (t_i - t_s)(B^* - B_i) \quad t_i > t_s \quad (18-2)$$

とすればよい。そして、 $t_s \bar{B}$ を越える部分の支出に対して低い補助率を適用しようとするのであれば、 $t_s \bar{B}$ を下回る支出について設定した課税標準の基準額 \bar{B} よりも低いところに、 B^* を決めればよいのである。

特定水準を上回る支出に低い補助率を適用することによって、支出水準をむやみに上昇させるインセンティブは弱まり、現行制度に比べて、合理的な支出水準を確保するという原則に一步近づくことになる。しかもこの方法においても、特定水準を一定額上回る支出を行なうために必要な追加的税負担の課税標準に対する比率、つまり、税率の上昇分は全ての地方団体について一定であり、従って、公平性の原則を依然満たしている。

現在、税源要素は地方団体の課税能力の指標としてレイトの課税標準を用い、レイト税率の均等化をはかっている。しかし、同程度の家屋でも地域によって課税標準が異なるとすれば、この方式のもとでは、たとえ経済力が等しくとも、課税標準の高い地方団体に住む住民は高い税負担を負うことになり、地域間の水平的不公平が残るのである。この欠点をなくすために、レイフィールド委員会は、住宅部門については課税能力の指標として個人所得額を用い、地方団体間で公共サービスの水準が等しければ、レイト徴収総額の個人所得総額に対する比率を均等化する方法を提案する²⁾。もっとも、この方法を採用したとしても、等しい所得水準をもつ住民の地方団体間のレイト負担率には格差が残るのである

1) Layfield Report (1976) pp. 224—225.

2) Layfield Report (1976) pp. 221—223.

う。しかし現行制度のような、レイト課税標準額の地方団体間格差にもとづく税負担格差ほど大きくはなく、公平性の確保への前進であるといえよう。

ところがこの方法のもとでは、各地方団体のレイト徴税額、従ってレイト税率は、その地方団体の個人所得総額に影響され、住民は公共サービス水準とレイト税率とをリンクさせて考えることが、現行制度に比べて困難となる。このことは、会計責任の原則からすれば一歩後退である。¹⁾

4. 統一補助金の提案

現在、財政力の均等化は税源要素と需要要素の2本立てで行なわれているが、地域間の財政需要および課税能力の格差を単一要素で同時に是正する「統一補助金 (unitary grant)」がレイフィールド委員会において提案されている。²⁾ 統一補助金には2つのタイプが考えられる。第1は、国が定めた標準的なサービス水準を達成するために必要な財源と、基準税率で課税した時に得られる税収との差額が、交付金として交付されるものである。これはまさに中間型財政調整制度に相当する。第2は、各地方団体の支出実績に対して交付されるものであり、算定式は、

$$S_i = P^* \cdot c_i \cdot \frac{N_i}{N} - t_i B_i \quad (19)$$

で与えられる。この方式は前節で示した地方分権型財政調整制度の算定式を書き換えたものにすぎず、同一の税率で課税する地方団体は全て、同一水準の公共サービスを供給することが可能となるのである。

第1のタイプは地方団体の合理的な支出水準を確保するうえで優れているが、公平性の原則からすれば欠点がある。これに対し第2のタイプは、公平性の原則に関しては優れているが、地方団体の合理的な支出水準を確保しえない可能性が大きい。つまり、両タイプには、前節で述べたように、原則間のトレード・オフが存在するのである。しかしここでも、標準的な公共サービス水準を越

1) Green Paper (1977) p. 10.

2) Layfield Report (1976) pp.231—233, 462, 464—465.

地方財整調整交付金の原則と配分基準

える部分の支出に対しては、補助率を逡減させることによって、この欠点をある程度解消することは可能である。

V む す び

課税能力，単位費用，ニーズの差によって生じる地方団体間の財政力格差を是正することを財政調整制度の目的としてとらえ，その配分基準について考察してきた。中間型財政調整制度と地方分権型財政調整制度間の選択を考えると，「公平性」の原則と「地方団体の合理的な支出水準の確保」の原則との間のトレード・オフという大きな問題に直面する。従って，この両配分基準間の選択は，政治決定に委ねるべき問題といえるかもしれない。しかしながら，レイフィールド委員会による修正地方分権型財政調整制度の提案は，このトレード・オフ問題に対するひとつの解決策を与えるものとして，注目すべきであろう。

ところで財政調整交付金の配分基準が決定されたとしても，現実に適用するためには，依然いくつかの問題が残されたままである。第1は，交付団体の決定に関する問題である。これは，課税能力，ニーズ，単位費用の基準値をどの水準に設定するか，つまり，地方団体の財政力をどの水準で均等化するかという問題に等しい。たしかに，基準値の選択は政治決定の項目であるかもしれないが，Mathews (1974) が指摘するように，財政調整交付金の財源面や，国の支出項目についての優先順位等の制約を受けることは避けられないだろう。

第2の問題は，課税能力の指標の選択に関するものである。これについては，たとえば，Boyle (1966)，Akin (1973)，Manvel (1973)，Morgan (1974) の議論をみることができが，そのひとつは，課税能力の指標として，課税標準額を用いるか，それとも，所得額を用いるかという問題であろう。課税標準を指標として用いる場合，財政調整制度は「税率」の均等化を目的とすることになり，所得額を用いる場合には，「税負担率」が問題となる。しかし，地域間の水平的公平を達成することが財政調整制度の目的である限り，課税能力の指標

は所得額でなくてはならない。

最後に、レイフィールド委員会は、特定補助金をできる限り一般補助金に統合することを提案しているが、本稿で述べた財政調整のための一般補助金の体系内では、地方公共サービスの便益がスピル・オーバーするという問題を解決することはできない。従って、特定補助金の存在価値を完全に否定するものではないことを、ここで付け加えておきたい。

参 考 文 献

- [1] Akin, J. S., "Fiscal Capacity and the Estimation Method of the Advisory Commission on Intergovernmental Relations," *National Tax Journal*, Vol. 26(2) June 1973.
- [2] Aronson, J. R., "Some Comments on Fiscal Equity and Grants to Local Authorities," *Economic Journal*, Vol. 87 (348) Dec. 1977.
- [3] Aronson, J. R. and E. Schwartz, "Financing Public Goods and the Distribution of Population in a System of Local Governments," *National Tax Journal*, Vol. 26(2) June 1973.
- [4] Boyle, L., *Equalization and the Future of Local Government Finance*, Oliver & Boyd, 1966.
- [5] Buchanan, J. M., "Federalism and Fiscal Equity," *American Economic Review*, Vol. 40 (4) Sept. 1950.
- [6] Courchene, T. J. and D. A. Beavis, "Federal-Provincial Tax Equalization: An Evaluation," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 6 (4) Nov. 1973.
- [7] Grand, J. L. and A. Reschovsky, "Concerning the Appropriate Formulae for Achieving Horizontal Equity through Federal Revenue Sharing," *National Tax Journal*, Vol. 24 (4) Dec. 1971.
- [8] Grand, J. L., "Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities," *Economic Journal*, Vol. 85 (339) Sept. 1975.
- [9] Grand, J. L., "Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities—A Reply," *Economic Journal*, Vol. 87 (348) Dec. 1977.
- [10] Hepworth, N. P., *The Finance of Local Government*, Third Edition, George Allen & Unwin Ltd., 1976.
- [11] *Local Government Finance* (Layfield Report) Cmnd. 6453, 1976.
- [12] *Local Government Finance ; The Rate Support Grant Order 1976*, HMSO.,

1) Layfield Report (1976) p. 212.

地方財整調整交付金の原則と配分基準

- 1976.
- [13] *Local Government Finance* (Green Paper) Cmnd. 6813, 1977.
- [14] Manvel, A. D., "Tax Capacity versus Tax Performance : A Comment," *National Tax Journal*, Vol. 26 (2) June 1973.
- [15] Mathews, R., "Fiscal Equalization for Local Government," *Economic Record*, Vol. 50(131) Sept. 1975.
- [16] Miller, S. M. and W. K. Tabb, "A New Look at a Pure Theory of Local Expenditures," *National Tax Journal*, Vol. 26 (2) June 1973.
- [17] Morgan, W. D., "An Alternative Measure of Fiscal Capacity," *National Tax Journal*, Vol. 27 (2) June 1974.
- [18] Musgrave, R. A., "Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism," in *Public Finances : Needs, Sources and Utilization*, ed. by J. M. Buchanan, National Bureau of Economic Research, Princeton. Univ. Press, 1961.
- [19] 高橋 誠『現代イギリス地方行財政論』有斐閣, 昭和53年.
- [20] Thurow, L. C., "Aid to State and Local Governments," *National Tax Journal*, Vol. 23 (1) Mar. 1970.
- [21] Tiebout, C. M., "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, Vol. 64 (5) Oct. 1956.
- [22] 米原淳七郎「財政調整のための一般補助金」木下和夫編, 大阪大学財政研究会『地方自治の財政理論』創文社, 昭和48年.