

地方財政調整制度における 英国型と日本型

——配分基準の評価を中心に——

林 宜 嗣

I 序 論

同一水準の行政を享受しているにもかかわらず、地方団体間で税負担が異なったり、あるいは税負担が同一であっても、行政水準に差が生じたりすることがある。それは、経済力の地方団体間格差によって課税能力に差があったり、社会的あるいは自然的条件の相異によって、行政サービスの単位費用や行政サービスに対するニーズに差が存在するためである。地方財政調整制度が、このような原因によって生じる地方団体間の財政的不公平を解消するためには、地方財政調整交付金の配分基準が公平でなければならないことは言うまでもない¹⁾。しかし同時に、地方財政調整制度がその目的を完全に達成するためには、地方団体間に存在する課税能力、単位費用、ニーズの差を数量的に、しかも正確に把握しなければならない。

課税能力の指標の選択に関する問題は²⁾あるにしても、地方団体間の課税能力

-
- 1) 拙稿「地方財政調整交付金の原則と配分基準」関西学院経済学論究, 32巻4号, 昭和54年3月において、地方団体間の財政的不公平を解消するための配分基準を導いた。
 - 2) L. Boyle, *Equalization and the Future of Local Government Finance*, Oliver & Boyd, 1966, A. D. Manvel, "Tax Capacity versus Tax Performance: A Comment," *National Tax Journal*, Vol. 26, No. 2, June 1973, W. D. Morgan, "An Alternative Measure of Fiscal Capacity," *National Tax Journal*, Vol. 27, No. 2, June 1974 などに、その議論をみることができる。

地方財政調整制度における英国型と日本型

格差を客観的に測定することは比較的容易である¹⁾。一方、単位費用やニーズの格差によって生じる地方団体間の財政需要格差を是正するためには、前提条件として、①標準的な行政サービス水準の定義、②標準的な水準の行政サービスを供給するために要する費用の地方団体間格差の測定が必要とされる。ところが、地方団体の現実の支出額は、①原材料、労働など行政サービスを生産するためのインプットの価格、②人口構造（年齢構成など）の地域的特性、③行政効率、④法律や社会的慣習、⑤住民選好、⑥財政力、などの要因が複合的に作用することによって規定される。したがって、地方財政調整制度の対象となるべき、地方団体のコントロールが及ばない要因によって生じた財政需要格差を、地方団体の自由裁量によって生じた部分から区別し、標準的水準の行政サービスを供給するのに要する費用の地方団体間格差を測定することは極めて困難な作業を伴うことになる。

イギリスのレイト援助交付金（Rate Support Grants, 以下 R. S. G. とする）制度において、地方団体間に存在する財政需要格差の是正を目的とする需要要素（the needs element）に対しても、財政需要格差の測定に関連して様々な問題点が指摘されている。本稿の第一の目的は、レイフィールド委員会で行われた需要要素に関する証言および委託研究を検討することによって、現行制度のもつ問題点を明確にすることである²⁾。第二の目的は、この検討結果を用いて、我が国の地方財政調整制度である地方交付税を分析することである。

-
- 1) 我国の地方交付税論議において、基準財政収入額の算定が問題にされることが比較的少ないのは、課税標準の測定に恣意性の介入する余地がほとんどないことによる。
 - 2) *Local Government Finance, 1976 (Layfield Report)* Her Majesty's Stationery Office, 1976 の作成過程で行われた証言および委託研究は *Layfield Report* の Appendix 1~10 において公表されている。このうち R. S. G. に関係するものとしては、*Evidence by Government Departments (Appendix 1)*, *Evidence by Local Authority Associations (Appendix 2)*, *Evidence by Political Parties (Appendix 3)*, *Selected Evidence by Representative Organizations (Appendix 4)*, *Government Grants to Local Authorities: Evidence and Commissioned Work (Appendix 7)* がある（以下 Appendix 番号で示す）。

II 需要要素の目的と構造

1966年に制定された R. S. G. は、1974年の改正によって、需要要素の算定式にかなりの変更が加えられた。改正前の需要要素が、人口1人当り地方支出について、地方団体に普遍的な財源保障を行なうことを目的としていたのに対し、改正後は、各地方団体において標準的なサービス水準を達成するために必要な費用を1人当り標準額にまで減少させるという財政調整機能がはじめて明確にされた。¹⁾

この目的を達成するためには、地方団体の財政需要を客観的要素によって明らかにしなければならない。そこで、ニーズの最善の指標は、地方団体の過去の支出実績であるという判断のもとに、加重回帰分析を用いて、支出額を人口数や子供の数などの客観的な指標で説明する方法によって、需要要素の配分方式を定式化したのである。したがって、改正後の需要要素は、①標準的な行政サービス水準が全ての地方団体に与えられている、②現実の支出額は、この標準的な水準の行政サービスを供給するのに必要な水準にある、という2つの基本的な仮定にもとづいて算定されていることになる。²⁾

以上の考え方によって導かれた1974年度の配分方式は、以下の要因で構成されている。

- ① 人口数（1972年）
- ② 教育単位数（児童数及び学校給食など）
- ③ 過去10年間（1962年から1972年）において生じた人口減少
- ④ 人口密度
- ⑤ 社会サービス単位（社会福祉従事者、ホームヘルパーなど）
- ⑥ 内部サウス・イースト、外部サウス・イースト及びウェスト・ミッドラ

1) 高橋誠『現代イギリス地方行財政論』有斐閣、1978年、209頁。

2) N. P. Hepworth, *The Finance of Local Government*, Third edition, George Allen & Unwin Ltd., 1976, p. 67.

地方財政調整制度における英国型と日本型

ンドの非大都市域への人口補正

⑦ 大ロンドン補正

需要要素がその目的を達成するためには、需要要素を構成する各要因の下で交付される交付額が、全国平均からはずれた社会的・自然的条件によって生じる財政需要格差を限界的にしかも完全に補償しなければならない。しかしながら、現行の需要要素の配分方式にはその目的が明示的に示されていないために、それがどれ程適切に機能しているかを評価することができないという批判が¹⁾出されている。

そこでまず、需要要素の目的を明示的に示すことができるように、現行の配分方式を J. B. Woodham²⁾の表示法に書きかえよう。現行需要要素の配分方式の簡略形は、

$$G_i = mP_i + nC_i + dS_i + pO_i \quad (1)$$

と表わすことができる。ただし、 G_i は地方団体 i に交付される需要要素の額、 P_i は地方団体 i の人口、 C_i は地方団体 i における年齢15歳以下の児童数、 S_i は地方団体 i における学生数、 O_i は地方団体 i における老人数、 m, n, d, p は上記の各要因に対して付けられるウェイトである。いま、需要要素総額が事前に X に決定されているとすると、

$$\begin{aligned} \sum G_i &= m \sum P_i + n \sum C_i + d \sum S_i + p \sum O_i = X \\ m &= \frac{n \sum C_i}{\sum P_i} - \frac{d \sum S_i}{\sum P_i} - \frac{p \sum O_i}{\sum P_i} + \frac{X}{\sum P_i} \end{aligned} \quad (2)$$

となる。ここで(2)式を(1)に代入することによって、需要要素の配分方式は、

$$\begin{aligned} G_i &= \frac{X}{\sum P_i} \cdot P_i + n \left(C_i - \frac{\sum C_i}{\sum P_i} \cdot P_i \right) + d \left(S_i - \frac{\sum S_i}{\sum P_i} \cdot P_i \right) \\ &\quad + p \left(O_i - \frac{\sum O_i}{\sum P_i} \cdot P_i \right) \end{aligned} \quad (3)$$

1) W. A. H. Godley and J. Rhodes, "The Rate Support Grant System," (Appendix 7), p. 75, B. Moore and J. Rhodes, "The Relative Needs of Local Authorities," (Appendix 7), p. 93.

2) L. Boyle, *op. cit.*, pp. 17~19 を参考にした。

地方財政調整制度における英国型と日本型

と表わすことができる。つまり需要要素は、第1項の人口数で比例配分される部分と、第2～4項で表わされる、人口構造が全国平均から乖離していることによって生じるニーズの差を補償する部分とから成るのである。そして、ウェイト n , d , p のそれぞれが、児童、学生、老人に対して限界的に標準的な水準の行政サービスを供給するのに必要な費用と完全に一致しているならば、需要要素は人口構造の相異によるニーズの差を限界的にしかも完全に補償することによって、人口1人当りのレイト負担額を均等化することになるであろう。ここに、現行需要要素の配分方式の中心原則が存在する。

かくして需要要素の問題は、①配分方式の中心原則が公平であるかどうかという原則上の問題と、②各要因に付けられたウェイトが正確に計算されているか、③1974年度の需要要素は9つの要因から構成されているが、財政需要の地方団体間格差を生み出す要因を完全にしかも適切に把握しているか、という配分方式導出の技術上の問題に集約されるであろう。

Ⅲ 公平原則から見た現行需要要素の配分基準

現行需要要素の配分方式の中心原則は、地方団体間に生じる財政需要の格差を補償して、人口1人当りレイト負担額を均等化することであった。しかし需要要素が、たとえ行政サービスの単位費用およびニーズの地方団体間格差を正確に把握できたとしても、依然、地方団体間に不公平な状態が残るという問題が指摘されている。²⁾ 需要要素が、レイトを納めない児童を含めた人口1人当りを基準に均等化を図る限り、全国平均を上回る児童・人口比率をもつ地方団体の住民は、低い比率をもつ地方団体の住民と比べて、相対的に高い負担を負わざるを得ないからである。したがってこのような不公平を取り除くためには、

- 1) 行政サービス供給の単位費用は地方団体間で異なるはずである。したがって、全国一律に同一ウェイトを用いるのではなく、補正を行う必要があることはいうまでもない。人口密度やロンドン・ウェイトなどは、この単位費用格差を補正する役割をはたすものである。
- 2) W. A. H. Godley and J. Rhodes, (Appendix 7) pp. 74～85.

地方財政調整制度における英国型と日本型

均等化はレイト納税者単位を基準に行われなければならない。

地方団体間には、行政サービスの単位費用格差は存在せず、人口構造の相異によるニーズの差のみが存在しているとする。そして需要要素の目的を、標準的な水準の行政サービスを供給する地方団体では、納税者1人当たりレイト負担額を均等化することにあると考える。いま、需要要素総額が全地方団体の支出総額の一定割合として、前もって決定されているとすると、全地方団体のレイト負担総額は、 $ET(1-a)$ に等しくなければならない¹⁾。ただし、 ET は地方団体の支出総額、 a は地方団体の支出総額のうち、需要要素で賄われる割合である。

需要要素が納税者1人当たりレイト負担額を均等化するという条件を満たすためには、レイト負担総額のうち、各地方団体が負担する割合は、納税者総数に対する各地方団体の納税者数の比率に等しくなければならない。つまり、標準的な水準で行政サービスを供給している地方団体のレイト負担額は、

$$R_i = A_i \left\{ \frac{ET(1-a)}{AT} \right\} \quad (4)$$

に等しくならなければならない。ただし、 R_i は地方団体 i のレイト負担額、 A_i は地方団体 i の納税者数、 AT は全国の納税者総数である。したがって、地方団体 i に交付される需要要素の額は、

$$G_i = E_i - A_i \left\{ \frac{ET(1-a)}{AT} \right\} \quad (5)$$

として与えられる。ただし、 G_i は地方団体 i に交付される需要要素の額、 E_i は地方団体 i が標準的な水準の行政サービスを供給するのに要する費用である。

ところで、 P_i を地方団体 i の人口、 C_i を地方団体 i における15才以下の児童数、 S_i を地方団体 i における学生数、 O_i を地方団体 i の老人数、 n, d, p を、それぞれ児童対象、学生対象、老人対象の行政サービスを標準的な水準で供給する場合に必要な児童1人当たり、学生1人当たり、老人1人当たり費用、 m をそ

1) ただしここでは、R. S. G. の他の2つの要素である住宅要素と税源要素は無視する。

地方財政調整制度における英国型と日本型

他の全ての行政サービスを標準的水準で供給する場合に要する人口1人当り費用とすると、

$$E_i = nC_i + dS_i + pO_i + mP_i \quad (6)$$

であるから、需要要素の新配分方式は、

$$\begin{aligned} G_i^n &= E_i - A_i \left[\frac{ET(1-a)}{AT} \right] \\ &= (n+\beta)C_i + dS_i + pO_i + (m-\beta)P_i \end{aligned} \quad (7)$$

で与えられる。ただし、 G_i^n は新方式の下で地方団体 i に交付される需要要素の額、 $\beta = ET(1-a)/AT$ 、 $A_i = P_i - C_i$ である。さらに、(7)式で与えられる配分方式は、

$$\begin{aligned} G_i^n &= (K-\beta)P_i + (n-\beta) \left(C_i - \frac{CT}{PT} \cdot P_i \right) + d \left(S_i - \frac{ST}{PT} \cdot P_i \right) \\ &\quad + p \left(O_i - \frac{OT}{PT} \cdot P_i \right) \end{aligned} \quad (8)$$

と表わすことができる。ただし、 CT は全国の15歳以下の総児童数、 ST は全国の総学生数、 OT は全国の総老人数、 PT は全国の人口総数、 K は定数である。

ひきつづき、地方団体間には人口構造の相異によるニーズの差のみが存在するとし、現行需要要素の配分方式において、15歳以下の児童、学生、老人という要因につけられるウェイトが、標準的な水準の行政サービスを供給するのに要する単位当り費用 (n , d , p) と一致しているなら、現行の配分方式は、J. B. Woodham の表示法を用いて、

$$\begin{aligned} G_i^p &= K^*P_i + n \left(C_i - \frac{CT}{PT} \cdot P_i \right) + d \left(S_i - \frac{ST}{PT} \cdot P_i \right) \\ &\quad + p \left(O_i - \frac{OT}{PT} \cdot P_i \right) \end{aligned} \quad (9)$$

と表わすことができる。ただし、 G_i^p は現行の配分方式の下で地方団体 i に交付される需要要素の額、 K^* は定数 ($K \neq K^*$) である。

したがって、現行方式の下での需要要素の交付額と新方式の下での交付額と

地方財政調整制度における英国型と日本型

の差は、

$$G_i^n - G_i^p = \beta \left(C_i - \frac{CT}{PT} \cdot P_i \right) + (K - \beta - K^*) P_i \quad (10)$$

となる。¹⁾(10)式から明らかのように、現行需要要素は、人口1人当りを基準に均等化を図った結果、全国平均を上回る児童・人口比率をもつ地方団体は、新しい配分方式の場合に比べて不利に扱われているのである。

ただし、現行需要要素の不公平性に関する以上の議論については次の点に留意する必要がある。つまり、現行 R. S. G. 制度が財政需要の格差を是正する需要要素と、課税能力格差を是正する税源要素との二本立てをとって、しかも両要素が互いに連絡をとらずに財政調整を図るという形になっているために、需要要素だけが単独でとりあげられて議論されているという点である。児童・人口比率は、必然的にその地方団体の人口1人当り課税標準額に影響を与える。つまり、児童・人口比率が高ければ、納税者1人当り課税標準額が等しくても、人口1人当りでみれば課税標準は小さくなる。したがって、需要要素と税源要素とが完全に連絡し、同一の税率を採用する全ての地方団体が、同一水準の行政サービスを供給することが可能になれば、需要要素の均等化は人口1人当りを基準に行われるべきだと考えられる。

IV 現行配分基準の技術的側面

前節で示した現行需要要素の配分原則に関する問題とは別に、配分方式の導出過程に対して技術上の問題点を指摘することができる。既に述べたように、地方団体の支出額は多くの要因の複合作用によって決定されている。したがって、地方団体の過去の支出実績を用いて導かれた配分方式は、住民選好や行政効率などの要因によって生じた財政需要格差までも財政調整の対象に含めてしまうのではないかという問題である。

1) 両方式の下で交付される需要要素総額は等しくなければならないので、 $K - \beta = K^*$ であり、(10)式の第2項は消えてしまう。

(1) 単位費用格差

繰り返し述べてきたように、需要要素が調整の対象とすべきものは、社会的あるいは自然的条件の相異など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財政需要の格差である。ところが、回帰分析によって導かれた経費関数は、費用という供給面の条件と、住民選好という需要面の条件とを統合したものであり、どの変数が経費格差のうちの費用格差を説明し、どの変数が住民選好の差を説明するかを確定することは不可能である。たとえば、人口密度などの都市化をあらわす変数が、1人当り経費と正の相関関係をもっている場合、そこから都市地域の住民はより高い水準の行政サービスを求めるのか、それとも同一水準の行政サービスであっても、都市化が進めば人件費等の上昇によって、他地域と比べて費用が高くつくのか知ることができない。現行需要要素の配分方式は、「全ての地方団体が標準的な水準で行政サービスを供給している」という仮定の下で導かれた。しかしこの仮定が妥当しなくなれば、行政サービスの質および量に影響を与える要因をコントロールしない限り、経費関数から需要要素が調整の対象とすべき単位費用の格差を適確に把握することはできないのである。

ある特定の行政サービスに対する需要は、①その地域における住民の所得、②様々な民間財・公共財に対して地域住民が与える相対的重要度、③当該行政サービスの費用、④他の行政サービスあるいは民間サービスの費用、の関数である。このうち所得に関しては比較的コントロールが容易である。しかし、選好に関するデータは分析において利用することはできない。そこで、需要は価格に対して非弾力的だという仮定をおくならば、同じ所得と人口をもつ2つの地方団体間においては、高い単位費用をもつ地方団体の経費は高くなる。このように行政サービスの需要に影響を与える要因を分析において適切にコントロールすることができるならば、経費関数におけるその他の説明変数を、費用の

1) D. A. Dawson, "Determinants of Local Authority Expenditure," (Appendix 7) p. 2~4.

地方財政調整制度における英国型と日本型

割高要因として解釈することができるし、各説明変数の係数を費用格差の尺度として利用することができよう。しかしながら、行政サービスに対する需要の価格弾力性がゼロでないならば、説明変数の係数を費用格差の尺度として用いることはできない。単位費用が高ければ供給される行政サービスの水準が低下するからである。¹⁾

(2) 行政サービスに対するニーズの差

現行需要要素の配分方式は、地方団体間に存在する真のニーズの差を適確に把握しているであろうか。この問題はさらに次の二つに分けることができる。第一は、現行需要要素の配分方式において行われたニーズ指標の選択が適切かどうか、第二は、各ニーズ指標に対して与えられたウェイトが正確に算定され、標準を上回るニーズをもつ地方団体が、その追加的なニーズを充足するのに必要な費用を完全に賄えるようになっているかということである。

ニーズ指標の選択に関する問題について考えてみよう。そのためには、ニーズの定義を明確にしておかねばならない。地方財政調整制度の目的からいって、需要とニーズとを混同すべきではないことは明らかである。現行制度においても、ニーズの指標を表わす要因から、所得水準とか課税標準の大きさなど住民選好を決定する諸要因が除かれているという事実は、需要要素において暗黙的に行われているニーズの定義が、需要ではないことを意味している。²⁾

つまりニーズの指標は、行政サービスの供給実績ではなく、供給実績との関連で測定されるサービス指標が目標とすべき水準を基準として選択されねばならない。³⁾たとえば、保育所のような社会福祉サービスを考えてみよう。保育サービスに対するニーズの指標は、現実に保育サービスを受けている児童ではな

1) 1974年度の需要要素の要因のうち、内部サウス・イースト、外部サウス・イースト、ウェスト・ミッドランドの非大都市域への人口補正は、これらの地域が費用を相対的に高くする要因であることは一般に認められてはいるが、各要因に付けられたウェイトは費用格差を過少評価するものであると批判されている。

2) D. A. Dawson, *op. cit.*, p. 4.

3) Evidence by the Association of County Councils, (Appendix 2) p. 32.

地方財政調整制度における英国型と日本型

く、法律やときには社会情勢によって一般に規定された要措置児童数でなければならない。さらに、行政サービスが無料ないしは費用を下回る価格で供給される場合には、費用を賄うだけの価格が課せられた場合に比べて需要は大きくなる¹⁾。行政サービスの供給実績をニーズの指標として選択するならば、その指標の大きさは、行政サービスの目的そのものに加えて、経済的な要素にも依存することになる。しかも供給実績を基準にニーズの指標をとるとなると、独自に当該行政サービスの供給に力を入れている地方団体を有利に扱うことになる。支出の奨励は特定補助金の機能であって、一般補助金である地方財政調整交付金の果たすべき役割ではない。

供給実績以外にニーズの指標としては、行政サービス毎にその供給対象となるグループの人口数をとることが考えられる。たとえば、老人対象の社会福祉サービスについては、各地方団体の高齢人口数をニーズの指標として選択するというものである²⁾。たしかに、義務教育に対するニーズは、義務教育該当年齢の児童数をその指標として選択することができるだろう。しかし、保育所や老人ホームなどの社会福祉サービスに対するニーズは、単にそのサービスの対象となる人々の数に依存するだけでなく、所得水準など供給対象となる人々の属性にも依存し、単純に人口数をもってニーズの指標と考えることはできない。この点を考慮して、行政サービスの種類によっては、人口数ではなく、むしろ供給実績をニーズの指標として採用する方が望ましいとする考えもある³⁾。

このように、ニーズの適切な指標は、行政サービスの種類によって異なるのである。

続いて、ニーズの各指標に対して与えられるウェイトの問題に進もう。現行需要要素が配分方式を導くために経費関数を用いたことの根拠となっている仮

1) Evidence by the Association of County Councils, p. 32.

2) 事実1974年度の改正以前には、ニーズの指標として、幼児数、老人数、教育単位数がとられていた。

3) W. A. H. Godley, "Reflections on the Control of Local Government Expenditure and its Financing," (Appendix 7), p. 67.

地方財政調整制度における英国型と日本型

定は、地方団体はニーズの最善の査察者であり、住民のニーズを最も適切に経費に反映させるというものである。¹⁾しかしこの方法は、地方団体における政治的圧力、財政力、過去の需要要素交付額などを反映したものにすぎず、たとえニーズ指標の選択が適切だったとしても、そのウェイトはニーズを充足するのに要する費用を正確に算定することにはならない。たとえば、1974年度改正前の配分方式において、各ニーズ指標に対して与えられたウェイトが、ニーズを充足するうえで必要な費用を完全に補償していないとすれば、²⁾これが地方団体の支出実績に反映される。その結果、1974年度の改正によって採用された回帰分析にもとづく配分方式にも影響を与えるであろう。なお、地方団体間に単位費用格差を生み出す要因に対して与えられたウェイトについても、同様の問題が発生する。

(3) 多重共線性の問題

多重共線性のために、回帰分析から得られた個々のウェイトは、その行政サービスを供給するために必要な費用をあらわさない可能性のあることが指摘されている。³⁾つまり、現行需要要素の配分方式を導く基準となっている回帰式は、各地方団体が全ての行政サービスを標準的な水準で供給するのに要する総支出額が、標準的な社会的および自然的条件をもつ地方団体の支出総額とどの程度乖離しているかを表わすものとして、全体を通して見られるべきである。そして、たとえば社会サービス単位を通して各地方団体に交付される需要要素の額は、各地方団体の社会サービス単位に対する必要支出額が標準的な地方団体の支出額を上回る部分と必ずしも一致しないのである。

1) D. A. Dawson, *op. cit.*, p. 5.

2) 改正前の需要要素においては、各要因につけられたウェイトは、かなり恣意的であったと考えられる。それは、1966年度の R. S. G. 導入に際して、それまでの一般補助金制度の下での配分パターンにできる限り変化を与えることのないよう政治的配慮が行われたからである。

3) B. Boore and J. Rhodes, "The Relative Needs of Local Authorities," (Appendix 7), p. 94, 97, 143.

地方財政調整制度における英国型と日本型

標準的な社会的および自然的条件をもつ地方団体にとっては、回帰式全体が支出総額をうまく説明してさえいけば問題はない。しかしながら、標準からはずれた地方団体（たとえば社会教育単位が相対的に多く、教育単位が相対的に少ないような地方団体）にとっては、個々のウェイトが各行政サービスを供給するのに要する費用を正確に反映していないとなると、この配分方式を通じて交付される需要要素の額は、実態を反映しえない可能性がある。

したがって、多重共線性から生じる以上のような問題点を改善するためには、教育、社会福祉などの行政サービス毎に配分方式を導くことが望ましい。

V 地方交付税制度の検討

イギリスにおける R. S. G. の需要要素を検討してきた。そこで明らかになった問題点をもとに、我国の地方財政調整制度である「地方交付税」制度に若干のコメントを加えることにしよう。

(1) 地方交付税の構造と配分基準の公平性

地方交付税は普通交付税と特別交付税とに区分されるが、本分析の対象となるのは普通交付税である。各地方団体に交付される普通交付税額は、合理的かつ妥当な行政水準を維持するために必要な一般財源額を表わす基準財政需要額と、各地方団体の財政力を合理的な方法で測定した基準財政収入額との差額（財源不足額）として算定される。

いま、 N_i を地方団体 i におけるニーズの指標、 c_i を地方団体 i において標準的な行政水準を達成するために必要なニーズの指標 1 単位当りにかかる費用、 t_i を標準税率、 B_i を地方団体 i の課税標準額とし、留保財源や交付税総額との関係で設けられる調整率等の存在を捨象すれば、地方交付税の配分方式は、

$$S_i = N_i c_i - t_i B_i \quad (11)$$

と表わすことができる。 $N_i c_i$ は基準財政需要額、 $t_i B_i$ は基準財政収入額である。この方式は、標準税率で課税する地方団体は全て、国が定めた標準的な行

地方財政調整制度における英国型と日本型

政サービス水準を達成しようとするように財政力を調整しようとするものである。¹⁾

ところで標準税率 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、財政調整交付金を受けずに、標準的な行政サービス水準を達成することのできる税率として決定されるであろう。したがって、

$$t_s = \frac{N \cdot c}{B} \quad (12)$$

である。ここで(12)式を(11)式に代入し整理すると、交付税の配分方式は、

$$S_i = N_i(c_i - \bar{c}) + \bar{c}(N_i - \bar{N}) + t_s(\bar{B} - B_i) \quad (13)$$

と表わされる。このうち最初の二つの要素は単位費用格差およびニーズの差を補償しようとするものであり、R. S. G. の需要要素に対応し、第三の要素は税源要素²⁾に対応する。

このように、地方交付税と R. S. G. は基本的には同じ機能を、異なった配分方式によって達成しようとするのである。つまり、R. S. G. では税源要素と需要要素の二本立てで行なわれている財政調整機能を、地方団体間の単位費用・ニーズおよび課税能力の格差を単一要素で同時に是正しようとするのが地方交付税なのである。

第Ⅲ節で明らかにしたように、需要要素は人口1人当りを基準にレイト負担額の均等化を図ろうとするために、全国平均を上回る児童・人口比率をもつ地方団体のレイト納税者は相対的に高い負担を負わざるを得ないという欠点をもっている。しかし地方交付税は、基準財政需要額と基準財政収入額との差を補償することによって、財政力の完全な均等化を達成するのであるから、需要要素のもつ不公平性という問題は生じない。

1) 拙稿、前掲論文において導いた中間型財政調整制度に相当する。ただし厳密に言えば、基準財政収入額が基準財政需要額を上回る地方団体があっても、国は財源超過額を徴収することはないために、標準税率で課税する地方団体の全てが、同一水準の行政サービスを供給することにはならない。

2) ただし、税源要素の場合は $t_i(\bar{B} - B_i)$ である。

(2) 標準経費の意義

配分方式に関して、地方交付税と R. S. G. の需要要素との間に存在する大きな相異は、地方団体が標準的な水準で行政サービスを供給するのに要する費用として定義される「標準経費」が、基準財政需要額という形で地方交付税の配分方式に明示的に組み込まれていることである。

この標準経費の考え方は、シャープ税制調査団の勧告に基づいて成立した地方財政平衡交付金制度において既にとり入れられたものであるが、それは様々な利点をもつことになる。第一に、標準経費を配分方式の中で明らかにすることによって、地方財政の合理的な運営を高め、租税の効率的使用の推進に役立つといわれている¹⁾。とりわけ現行地方交付税制度において行われているように、警察費、消防費、道路橋りょう費といった費目別に一般財源の必要額を算定し、それを合算して基準財政需要額を求める場合には、予算の費目間配分に関するきめ細かい指針としての役割を果たすことが期待される。

標準経費を算定することの第二の利点は、標準経費と現実の支出額とを比較することによって、現行制度が財政調整の機能を十分に果しているかどうかの評価が可能だということである。標準経費と現実の支出額とに差が存在する場合、その原因は、①標準経費の算定が適切でない、②標準経費は正確に算定されているが、地方団体がそれとは異なる支出選択を行なった、かのどちらかに求められる。地方財政調整交付金は用途を特定されない一般財源であるし、収益事業収入などの特有の財源が存在する場合には、総額において現実の支出額と標準経費とが等しいとしても、各費目毎に両者が一致する保証はない。

以上のように、基準財政需要額という形で標準経費の考えをとり入れた点において、地方交付税制度は R. S. G. の需要要素よりもすぐれているといえよう。しかしながら、各費目毎に標準経費を算定し、それを公表するという方法は、一般補助金であるべき地方財政調整交付金の特定補助金化を促進するとの

1) 柴田護『地方財政のしくみと運営』良書普及会，昭和48年，137頁。

地方財政調整制度における英国型と日本型

批判がなされている¹⁾。これは同時に、地方財政調整制度と地方自治の問題とも関わりをもつことになる。第一は、標準経費と現実の支出額との間に存在する差の原因が標準経費の不正確な算定にあったとしても、支出に関するひとつの指針である標準経費に即した支出を行っていない場合には、地方団体を不当に批判することになるのではないかという点である²⁾。第二は、予算の費目間配分に関する各地方団体の選択が標準通りである必要はないにもかかわらず、標準経費によって政策を統制しようとするのではないかという点である。

標準経費は、それが正確に算定されたならば、地方団体の支出に関するひとつの良き指針であり、住民が自分の住む地方団体が行なっている行政の実態を判断する材料となりうる。しかし標準経費は、あくまでも地方財政調整交付金算定のためのひとつの要素であり、これをもって地方団体の政策を統制し、地方自治を侵害することのないよう慎重に扱う必要がある。

(3) 基準財政需要額算定の技術的側面

需要要素に対しては、その配分原則に関するものと同時に、需要要素算定の技術的側面に関して、かなりの問題点が指摘されていることは前節でも見た通りである。これを地方交付税制度にあてはめるならば、基準財政需要額の算定に関する問題ということになる。

基準財政需要額は警察費、消防費などの各費目毎に、次の三つの数値を合せて求められる。

- ① 各費目の財政需要を最も適切に反映すると考えられる指標 (測定単位),
- ② その指標 1 単位当りにかかる財政需要額の単価 (単位費用),
- ③ 社会的・自然的条件の相異によって生じる経費の補正率 (補正係数)³⁾。

したがって、基準財政需要額を決定するこれら 3 つの因子が、各地方団体の実

1) Evidence by the Association of District Councils, (Appendix 2), p. 124.

2) Local Government Finance (Green Paper) Cmnd. 6813, 1977, p. 12.

3) ここで「単位費用×補正係数」が(11)式の c_i , つまり、地方団体ごとの単位費用となる。

地方財政調整制度における英国型と日本型

情を適切に反映していなければ、地方交付税は財政調整機能を十分に果たし得ない。現実の支出額と比較することによって、基準財政需要額が正確に算定されているかに関する分析や、基準財政需要額の三つの決定因子のそれぞれについて詳しく検討することは別の機会に譲るとして、ここでは、需要要素の配分方式に関するこれまでの検討から行いうる範囲内で、基準財政需要額の算定について検討を加えたい。

基準財政需要額は費目別に算定され、それを合算するという方法をとっている。この方法は、需要要素が全費目を合算した支出総額を基準に算定される場合と比べて、各地方団体の実態をより正確に把握することを可能にする。行政サービスに対する指標として、より適切なものを選択することができるし、単位費用の格差を生み出す要因も行政サービスによって異なるからである。したがって、社会的・自然的条件の相異によって生じる財政需要の格差を限界的に完全に補償するという点ですぐれている。

基準財政需要額のひとつの決定因子である単位費用は、需要要素でいえば教育単位などのニーズの指標に対して与えられたウェイトに相当する。単位費用は、モデルの上で作成した「標準的な条件を備えた地方団体（標準団体）」が「合理的かつ妥当な水準」の行政を行うのに必要な1測定単位当りの一般財源充当額として算定される。「合理的かつ妥当な水準」をどこに設定するかとか、単位費用算定の際に総経費から控除される起債充当額をどう扱うかなど問題は残っている。しかし、回帰分析によって導いた経費関数の係数を用いる需要要素と比べると、上のような方法で算定される地方交付税の単位費用には、行政サービスの供給に対する政治的圧力や財政力などの要因がはいり込む余地はないという点で望ましいといえる。

単位費用の地方団体間格差は補正係数によって修正される。補正係数の問題は、①単位費用の格差を生み出す要因が適確に補正係数として把握されているか、②補正係数は単位費用の格差を完全に修正するか、に区分される。現在、補正係数には、(i) 種別補正、(ii) 段階補正、(iii) 密度補正、(iv) 態容補正、

地方財政調整制度における英国型と日本型

(v)寒冷補正, (vi)数値急増補正, (vii)数値急減補正, (viii)合併補正, (ix)財政力補正, の合計9個あり, R. S. G. の需要要素と比べて, かなりきめ細かな補正が行われている。補正係数の算出は種類によって異なっているが, 算出過程で用いられたモデルが明らかにされていないなどの理由から, 算出方法に関する評価が不可能なものがあることを指摘するにとどめたい。¹⁾

基準財政需要額のいまひとつの決定因子である測定単位は, 各費目毎の財政需要を適切に反映するものでなければならないことはいうまでもないが, 地方財政調整制度の原則から, 地方団体のコントロールの及ばない客観的な指標を求めることも必要である。現在の測定単位では, 人口系統(人口, 児童数, 生徒数など)が最も多く, なかでも人口を測定単位とする費目が多くなっている。測定単位の選択が妥当であるかどうかの判断基準について考えることにしよう。ニーズの指標が行政サービスの種類によって異なることは, 前節で述べた通りである。いま, ニーズの指標を人口系統に求めることができる行政サービスについて, その需要面(正確にはニーズ面)の特質を,

A: 行政サービスの供給対象となるグループのうちほとんどの人々が必要とする

B: 行政サービスに対する必要度は, 供給対象となる人々の属性に大きく影響される

に区分し, さらに供給面の特質を,

a: 行政サービスの水準が地方団体間でほぼ同一である

b: 行政サービスの水準が地方団体間で大きく異なる²⁾

とに区分するとき, 行政サービスの特質毎に, ニーズ指標の選択に関して表1のような基準を設定することができよう。

-
- 1) たとえば, 段階補正や密度補正において, 測定単位段階毎あるいは密度段階毎の単位当たり費用を算定するためのモデルは不明確である。
- 2) ここでの行政サービスの水準には, たとえば所得制限や使用料の高低など, 行政サービスの供給側の条件も含まれる。

表1 ニーズ指標の選択基準

	A	B
a	供給対象人口	供給実績
b	供給対象人口	その他

たとえば、義務教育や消防などのように、行政サービスの供給対象となるグループのうち、ほとんど全ての人々がそのサービスを必要とする場合には、地方団体間に行政サービス水準に格差が存在するしないにかかわらず、ニーズの指標としては、供給対象グループ内の人口数が適当である。消防サービスに関していえば、各地方団体の行政区域内人口をニーズの指標として採用すべきである。

保育所や老人ホームなどの社会福祉サービスは、その供給対象が幼児、老人といったグループであるにもかかわらず、所得水準や生活環境など個人の属性によって、行政サービスに対するニーズが影響される。このような行政サービスのうち、たとえば法律などによって地方団体間でその水準がほぼ同一に保たれているようなものについては、供給実績にもとづいてニーズ指標を設定しても良いと考えられる。しかしながら、地方団体間で行政サービス水準にかなりの格差が見出されるものについては、供給実績以外の指標を選択する必要がある。保育所の管理運営費を例にとってみると、保育料や入所措置児童比率（＝入所措置児童数／要措置児童数）に差が存在する場合には、ニーズの指標としては入所措置児童数ではなく要措置児童数をとる必要がある。

以上の基準から見れば、現行の測定単位の選択はおおむね適切に行なわれていると思われるが、気が付いた点をいくつか指摘したい。第一に、生活保護費は現在、市町村については市部人口を測定単位としているが、表1の組み合わせでいえば生活保護は **Ba** に属すると考えられる。したがって、生活保護受給者という供給実績を測定単位に用いることが好ましい。第二に、社会福祉費は人口を測定単位としているが、社会福祉サービスの中には **Bb** に属するものが多

地方財政調整制度における英国型と日本型

いと考えられる。したがって、さらにいくつかの需要項目に区分し、適切な測定単位を選択する必要がある。第三に、清掃費（市町村のみに存在）は現在、人口を測定単位としている。たしかに、清掃は Aa に属するサービスではあるが、その供給対象は昼間流入人口にまで及ぶものである。したがって、測定単位には昼間人口の要素を加味すべきである。公園費、保健衛生費についても同様のことがいえる。

VI 結 論

地方財政調整制度がその機能を完全に果たすためには、公平な配分基準を設定しなければならないことはいうまでもないが、同時に地方団体間に存在する社会的・自然的条件の相異を適確に把握し、それらによって生じる財政需要額の差を正確に算定することが必要不可欠な条件である。

イギリスの地方財政調整制度である R. S. G. は、互いに密接な連絡をとらない税源要素と需要要素の二本立てで財政調整機能を行なっている。人口 1 人当たり基準でレイト負担額を均等化しようとする需要要素の不公平性が指摘されたのはこのためである。これに対し、我が国の地方交付税制度は原則として、基準財政需要額と基準財政収入額との差額を補償するという方式によって、財政力の地方団体間格差を調整するために、需要要素のもつ不公平性を回避することができる。レイフィールド委員会や、その後のグリーンペーパーに示された政府の見解において、地方交付税と同一の配分方式をもつ「統一補助金」への移行が検討されていることは注目に値する。¹⁾

さらに地方交付税制度が、基準財政需要額という形で、標準経費の考えをとり入れたことは多くの利点をもつことになる。第一に、標準経費の概念によって、地方財政調整の目的がより明確になるということ、第二に、標準経費を公表することによって地方団体の合理的な運営を促すことが期待されるというこ

1) Layfield Report, pp. 231~233, 462, 464~465. Green Paper, p. 7~9, 12, 28, 29.

地方財政調整制度における英国型と日本型

とである。第三は、標準経費と現実の支出額とを比較することによって、地方財政調整機能の成否を判断しようということである。

地方財政調整を完全に実施するための技術的側面についていえば、需要要素が各地方団体の支出総額の実績値を加重回帰分析を用いて分析し、これにもとづいて配分式を導いたために、財政需要の地方団体間格差の是正という目的を十分に達成しえないという批判が行われた。これに対し地方交付税は、単位費用および補正係数の算定、測定単位を選択にかかわる問題はあるにしても、各費目毎に標準経費を算定するという方法を採用していることから、財政需要の地方団体間格差をより十分に是正することが可能だと考えられる。

しかしここで留意する必要があるのは、地方財政調整制度の公平性を高めれば高めるほど、簡略性というおよそ全ての制度にとって必要な原則を満足しにくくなることである。さらに、各費目毎に標準経費を算定することが、地方交付税の特定補助金化を促進したり、地方自治を侵害するものであってはならない。標準経費の算定はあくまでも、地方交付税の地方財政調整機能を高めるためのひとつの手段として利用されるべきである。