

# 地方交付税の財政調整効果

林 宜 嗣

## I 序 論

享受している行政の水準が等しいにもかかわらず、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。これは、経済力の格差などに基づく税源の偏在によって課税能力に差があったり、社会的あるいは地理的条件などの相違によって、行政サービスのコストやニーズに差が存在するためである。地方財政調整制度は、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しようとするものである。

わが国の地方財政調整制度の歴史は古く、過去いく度かの制度改革を経て、昭和29年に現行の地方交付税制度が確立して以来、既に30年もの年月が経過した。この間、地方交付税のあり方に関して様々な議論がたたかわされてきた。

地方交付税が地方団体の共有財源であるとするなら、それは地方団体間の財源のトランスファーに他ならず、ここに経済力の強い地方団体からは、国から地方への税源移譲による地方税の充実・強化論が提出され、経済力の弱い地方団体から出される財政調整強化論<sup>1)</sup>としばしば対立することになる。

この両論の是非を判断するためには、現行の地方交付税制度が現実にとどの程度の財政調整効果を発揮し、それが各地方団体の行政運営にとどのような影響を及ぼしているかを十分に把握する必要がある。そこで本稿では、まず、地方交

1) 最近では、第二次臨時行政調査会の答申、その後の臨時行政改革推進審議会の意見でも、地方団体間の財源調整の強化が提言されている。

## 地方交付税の財政調整効果

付税の財政調整効果をその構造との関連でとらえ（第Ⅲ節）、次いで、地方団体間の財源配分という観点から、地方交付税がどの程度の財政調整効果を発揮しているかを数量的に把握する（第Ⅳ節）。そして最後に、地方交付税の財政調整効果および構造がどのように変化したかを明らかにする（第Ⅴ節）。

## Ⅱ 財政調整交付金の配分基準

財政調整交付金の配分基準には大きく分けて、次の3つがある。<sup>1)</sup> 第1は、すべての地方団体の行政サービス水準を、国が定めた標準的な水準に均等化しようとするものである。<sup>2)</sup> 第2は、標準的な税率で課税する地方団体については、国が定めた標準的な行政サービス水準を達成しようとするものである。第3は、同一税率で課税する地方団体はすべて同一水準の行政サービスが供給可能となるようにするものである。第1から第3の財政調整制度は、その配分基準が目標とするものの性格から、それぞれ、中央集権型財政調整制度、中間型財政調整制度、地方分権型財政調整制度と呼ぶことができよう。

いま、 $B_i$ を地方団体*i*の人口1人当たり課税標準額、 $t_i$ を地方団体*i*の税率、 $\bar{P}$ を人口1人当たり行政サービス水準の基準値、 $c_i$ を地方団体*i*における行政サービスの単位費用、 $N_i$ を地方団体*i*における行政ニーズの指標、 $\bar{N}$ を行政ニーズの基準値とすると、中央集権型財政調整交付金の算定式は、

$$S_i = \bar{P} \cdot c_i \cdot \frac{N_i}{\bar{N}} - t_i B_i \quad (1)$$

で与えられる。この方式によれば、ナショナル・ミニマムの行政サービス水準

- 1) 拙稿「地方財政調整交付金の原則と配分基準」『経済学論究』第32巻第4号、昭和54年3月参照。
- 2) 人口1人当たり公共支出額が等しくとも、行政コストやニーズの大きさに差が存在する場合には、行政サービスの水準に地方団体間格差が生じる。したがって行政サービス水準は、ニーズやコストの差を考慮した「実質的行政サービス水準」でなければならない。

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することになり、理論的には、ナショナル・ミニマムの行政サービスが全額、国の財源によって賄われるという状態に陥る。要するに、中央集権型財政調整制度は行政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。

中間型財政調整制度の算定式は、標準税率を  $t_s$  とすれば、

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

で与えられる。ただしこの方式において設定される標準税率  $t_s$  は、

$$t_s = \frac{\bar{P} \cdot \bar{c}}{\bar{B}} \cdot \frac{\bar{N}}{N} \quad (3)$$

である。ここで(3)式を(2)式に代入し整理すると、財政調整交付金の算定式は、

$$S_i = \bar{P} \cdot \frac{N_i}{N} (c_i - \bar{c}) + \bar{P} \cdot \bar{c} \left( \frac{N_i}{N} - 1 \right) + t_s (\bar{B} - B_i) \quad (4)$$

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。

これによって、すべての地方団体は標準税率で標準的な水準の行政サービスを供給することが可能となる。

中間型財政調整制度は中央集権型財政調整制度と比べて様々な長所を持つ。しかし、地方団体が国の定めた標準的な水準を上回るところで行政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。

このような標準的な水準を上回る任意的な行政サービスについても、公平性を確保しようとする地方分権型財政調整制度の算定式は、

## 地方交付税の財政調整効果

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

で与えられる。ただし  $P^*$  は、

$$P^* = \frac{t_i \bar{B}}{\bar{c}} \cdot \frac{\bar{N}}{\bar{N}} \quad (6)$$

である。

地方分権型財政調整制度の場合には、地方団体  $i$  がたとえば現在よりも 2 倍高い税率で課税すれば、2 倍の行政サービス水準を達成することができるのである。<sup>1)</sup>

### Ⅲ 地方交付税制度と公平性の原則

#### 1. 地方交付税の仕組み

ここでわが国の財政調整制度である地方交付税の配分基準について検討を加えることにする。地方交付税は普通交付税とこれを補完する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。<sup>2)</sup> 各地方団体に交付される普通交付税の額は、合理的かつ妥当な行政水準を維持するための一般財源所要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

- 1) 地方団体  $i$  の総収入  $R_i$  を地方税 ( $t_i B_i$ ) と財政調整交付金の合計とすれば、

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

となり、2 倍の税率で課税すれば右辺第 2 項から第 4 項で表わされる財政調整交付金の額は 2 倍になり、総収入も 2 倍になる。これに対し中間型財政調整制度は第 2 項以下は定額になる。

- 2) 特別交付税は普通交付税の算定上生ずる画一性と各地方団体の実情とのズレを是正したり、普通交付税の算定期日後に生じた財政需要の増加に対する措置を講じるために交付されるものである。

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。

基準財政需要額は、警察費、消防費などの各費目毎に次の3つの数値を合わせて求められる。

- 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単位当た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格差の補正率（補正係数<sup>1)</sup>）

基準財政収入額は税収入を中心として、その他に地方譲与税収入等を基礎に計算されるが、税収については標準的な税率として通常採用されるべき税率である標準税率で課税した標準税収入のうち、道府県については80/100、市町村については75/100を算入し、一部を留保財源（自由財源）として地方団体に残すという仕組みをとっている。

いま、 $N_{ij}$ を地方団体*i*における費目*j*に係る人口1人当たり測定単位（ニーズの指標）、 $\bar{c}_j$ を費目*j*に係る単位費用、 $\alpha_{ij}$ を地方団体*i*における費目*j*に係る補正係数、 $t_{sk}$ を税目*k*の標準税率、 $\beta$ を80/100（あるいは75/100）、 $B_{ik}$ を地方団体*i*における税目*k*の人口1人当たり課税標準とすると、地方団体*i*に交付される人口1人当たり地方交付税  $S_i$  は、

$$S_i = \sum_{j=1}^m N_{ij} \cdot \bar{c}_j \cdot \alpha_{ij} - \sum_{k=1}^n \beta t_{sk} \cdot B_{ik} \quad (7)$$

で表わされる。 $\bar{c}_j \cdot \alpha_{ij}$ は地方団体*i*にとっての単位費用であり、これを  $c_{ij}$  とおくと、

$$S_i = \sum_{j=1}^m N_{ij} \cdot c_{ij} - \sum_{k=1}^n \beta t_{sk} \cdot B_{ik} \quad (8)$$

となる。

ただしわが国の地方交付税制度では、標準税率  $t_{sk}$  は、先に述べたように、標準的な地方団体が財政調整交付金を受けなくても、標準的な水準の行政を実

1) 補正係数には、種別・段階・密度・態容・寒令・数値急増・数値急減・合併・財政力の9種類にのぼっており、これらによってきめ細かな補正が行われている。

### 地方交付税の財政調整効果

施しうる税率として決定されるのではなく、地方税法によってあらかじめ設定された値をとる。したがって、前節の配分基準の分析との統一を図るためには、基準財政需要額と基準財政収入額とが等しく、したがって、標準税率で課税すれば、地方交付税を受けなくても標準的な行政水準を達成しうる任意の地方団体をもって標準的な団体とし、その課税標準、単位費用、測定単位のそれぞれを基準値  $\bar{B}_k$ ,  $\bar{c}_j$ ,  $\bar{N}_j$  と考える方が良いであろう。

つまり、

$$\beta \sum_{k=1}^n t_{sk} \cdot \bar{B}_k = \sum_{j=1}^m \bar{N}_j \cdot \bar{c}_j \quad (9)$$

である。(9)式を(8)式に代入して整理すると、

$$\begin{aligned} S_i &= \left( \sum_{j=1}^m N_{ij} \cdot c_{ij} - \sum_{j=1}^m \bar{N}_j \cdot \bar{c}_j \right) + \left( \beta \sum_{k=1}^n t_{sk} \bar{B}_k - \beta \sum_{k=1}^n t_{sk} B_{ik} \right) \\ &= \sum_{j=1}^m N_{ij} (c_{ij} - \bar{c}_j) + \sum_{j=1}^m \bar{c}_j (N_{ij} - \bar{N}_j) + \beta \sum_{k=1}^n t_{sk} (\bar{B}_k - B_{ik}) \end{aligned} \quad (10)$$

となる。右辺の第1項は単位費用格差を、第2項は測定単位（ニーズ）の格差をそれぞれ補償しようとするものであり、第3項は課税標準の格差を是正しようとするものである。これによって、標準税率で課税する地方団体は、すべて、標準的な行政水準を達成することができるのである。

## 2. 地方交付税の配分基準と公平性

単純化のために、経費および租税はともに1種類しかないとすると、標準税率で課税している地方団体  $i$  にとっての留保財源を除いた部分の予算式は、

$$\begin{aligned} N_i c_i &= \beta t_s B_i + N_i (c_i - \bar{c}) + \bar{c} (N_i - \bar{N}) + \beta t_s (\bar{B} - B_i) \\ &= \beta t_s B_i + (N_i c_i - \beta t_s B_i) \end{aligned} \quad (11)$$

となる。ここで地方団体  $i$  と標準的な地方団体がともに現在の  $P$  倍の行政サービス水準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  $P N_i c_i$ ,  $P \bar{N} \bar{c}$  である。標準的な団体は  $P$  倍の税率 ( $= P t_s$ ) で課税すれば

## 地方交付税の財政調整効果

$P$ 倍の行政サービス水準を達成することができる。これに対し地方団体  $i$  に必要な税率  $t_a$  は,

$$\begin{aligned}\beta t_a &= \frac{P \cdot N_i c_i - \{N_i c_i - \bar{N} \bar{c} + \beta t_s (\bar{B} - B_i)\}}{B_i} \\ &= \frac{(P-1) \{N_i c_i - \bar{N} \bar{c}\} + \beta t_s (\bar{B} - B_i)}{B_i} + \beta P t_s\end{aligned}\quad (12)$$

となる。つまり、標準的な行政水準および税率を超える部分については、標準団体との経費と収入の格差  $((P-1)(N_i c_i - \bar{N} \bar{c}), (P-1)\beta t_s (\bar{B} - B_i))$  が、地方団体  $i$  の税率に右辺第1項のような形で影響し、第1項の符号によって、地方団体  $i$  の必要税率  $t_a$  は標準団体の税率  $P t_s$  よりも大きくなったり、小さくなったりするのである。

ここで地方団体  $i$  の方が標準団体よりも財政力が弱い、つまり  $\bar{B}/B_i > 1$  であるとする。この時には、 $t_a$  と標準的な団体の税率  $P t_s$  との大小関係は次のようになる。

< $P > 1$  の場合>

$$\begin{array}{ll}N_i c_i - \bar{N} \cdot \bar{c} \geq 0 & t_a > P t_s \\N_i c_i - \bar{N} \cdot \bar{c} < 0 & \\ \quad 1. |N_i c_i - \bar{N} \cdot \bar{c}| < \beta t_s \bar{B} - \beta t_s B_i & t_a > P t_s \\ \quad 2. |N_i c_i - \bar{N} \cdot \bar{c}| > \beta t_s \bar{B} - \beta t_s B_i & t_a < P t_s \\ \quad 3. |N_i c_i - \bar{N} \cdot \bar{c}| = \beta t_s \bar{B} - \beta t_s B_i & t_a = P t_s\end{array}$$

< $P < 1$  の場合>

$$\begin{array}{ll}N_i c_i - \bar{N} \cdot \bar{c} \geq 0 & t_a < P t_s \\N_i c_i - \bar{N} \cdot \bar{c} < 0 & \end{array}$$

## 地方交付税の財政調整効果

- |  |               |
|--|---------------|
| 1. $ N_i c_i - \bar{N} \cdot \bar{c}  < \beta t_s \bar{B} - \beta t_s B_i$ | $t_a < P t_s$ |
| 2. $ N_i c_i - \bar{N} \cdot \bar{c}  > \beta t_s \bar{B} - \beta t_s B_i$ | $t_a > P t_s$ |
| 3. $ N_i c_i - \bar{N} \cdot \bar{c}  = \beta t_s \bar{B} - \beta t_s B_i$ | $t_a = P t_s$ |

つまり、基準財政需要額と基準財政収入額とが等しい地方団体間においてのみ同じ行政水準を同一の税率で達成しうるが、それ以外の地方団体間については、同じ行政水準であっても異なった税率を必要とすることになる。

これは、地方交付税が前節で分類した中間型財政調整制度に他ならないからであって、この問題を解決するためには地方分権型に制度を改める必要がある。しかし地方分権型財政調整制度は、地方の支出全体を補助対象とする無制限の（open-ended）定率補助金に等しく、財政調整を目的とする交付金の存在が、地方団体の支出を膨張させる原因となり、ひいてはそれがより大きな財政調整交付金の誘発につながる結果になる。つまり、公平性の原則と地方の合理的な支出水準の確保という目標との間には、トレード・オフの関係が存在するのである。

もちろん、わが国の地方税制度においては、アメリカのように裁量によって税率を操作する余地は少ない。しかしながら超過課税が制度として認められていることは忘れるべきではない。<sup>1)</sup>

### 3. 留保財源の問題

すべての地方団体が標準税率で課税しているとしても、現行の地方交付税は地方団体間に存在する財政力格差を完全には解消しえない。その理由として、①留保財源の存在、②基準財政収入額が基準財政需要額を上回る地方団体について、財源超過額を国が吸い上げるという逆交付税の要素を取り入れていない点をあげることができる。

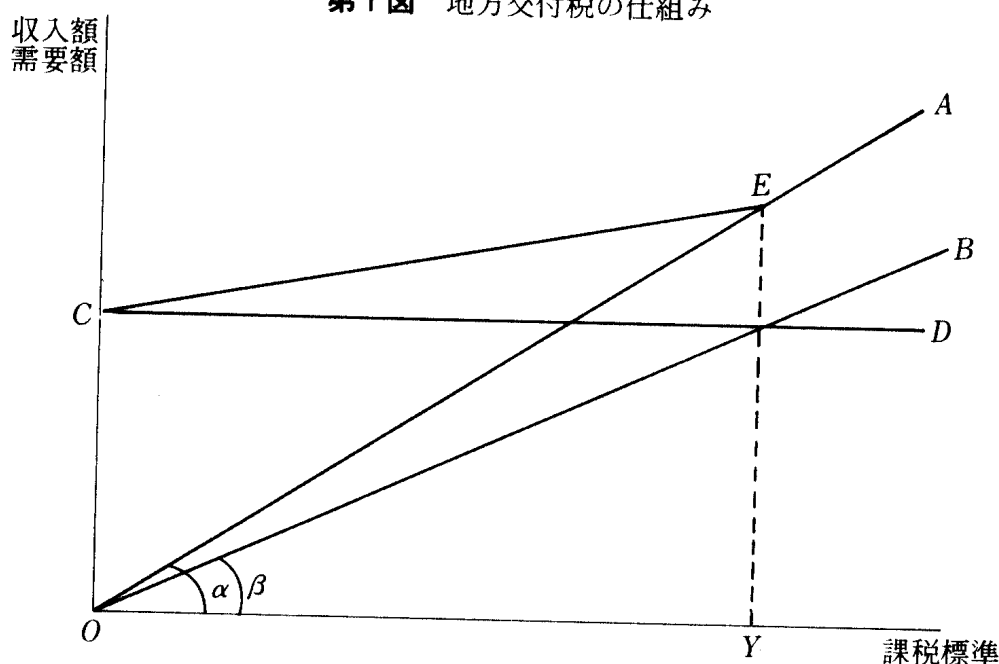
第1図はこの点を明らかにするために、地方交付税の仕組みを略図化したも

1) 現在の超過課税の多くは法人関係税に関するものであるが、臨調答申にもあるように、今後、超過課税が重視されてくると、この問題が表面化するであろう。



のである。OA は標準税率 ( $=\tan \alpha$ ) で課税したときの税収入を表わすが、基準財政収入額は、標準税率の80/100あるいは75/100に相当する基準税率 ( $=\tan \beta$ ) で課税した場合の収入となっており、OB で表わされる。単純化のために、基準財政需要額は課税標準の大きさにかわりなく一定であるとする、CD と OB との縦の距離が地方交付税額となる。

第1図 地方交付税の仕組み



留保財源は OA と OB の縦の距離で表わされ、これを CD に積み上げることによって、各地方団体にとっての一般財源額が得られる。ところで現行制度では、Y を超える課税標準をもつ地方団体は不交付団体となるだけで、逆交付税が存在しないために、税収がそのまま地方団体の収入となる。つまり EA である。こうして標準税率で課税する地方団体にとっての一般財源は CEA で表わされ、課税標準が大きい地方団体ほど有利な扱いを受けるのである。

しかし留保財源はそれなりに重要な意義をもっている。まず第1に、基準財政需要額はすべての地方団体のあらゆるあるべき財政需要を完全には捕捉しえないであろうから、このために一般財源にある程度の余裕を残しておくことが必要であり、このように考えると留保財源イコール余裕財源とはならない。第

## 地方交付税の財政調整効果

2に、標準税収の100%を基準財政収入額に算入すると、財源計算上、地方団体が使用しうる一般財源の総枠は基準財政需要額によって決定され、かえって地方財政の自主性を損なうおそれがある。第3に、留保財源を認めることによって、税源培養に対する地方団体のインセンティブを強めるなどである。

逆交付税にしても、基準財政需要額があるべき財政需要を完全に捕捉しえないとすれば、財源超過額は必ずしも余裕財源とはならない。

要するに、現行地方交付税制度は、いくつかの要因によって地方団体間の財政的公平の原則を完全に充足するものではないが、それらの要因はそれぞれ重要な意義を持つものであることを考えれば、すぐれた財政調整制度であると言える。

## Ⅳ 地方交付税の財政調整効果

### 1. 経済力と税源の地域的偏在

地域間の財政的不公平を取り除くうえで、前節で述べたような特徴を持つわが国の地方交付税制度が、その財政調整機能をどの程度有効に働かせているかを検討しよう。分析の対象とする年度はオイルショックによる国、地方の財政の混乱が一応収まった昭和53年度とする。なお、データの関係上、分析は道府県段階で行った<sup>1)</sup>。

地方交付税の財政調整効果については、地方交付税交付前後における一般財源の変動係数を比較することによって計測することが考えられる。変動係数とは人口1人当たり一般財源の標準偏差を全国平均一般財源で除した値であり、全国的に見て、一般財源の偏在状況がどの程度変化するかを示してくれる。しかし変動係数の大きさがたとえ変化しなかったとしても、道府県別に見た分布状況は異なっていることも考えられる。これは変動係数というマクロ指標が持つひとつの限界である。また、このマクロの指標では、地方交付税の財政調整

1) 本節では資料として『地方財政統計年報』(自治省)、『県民所得統計年報』(経済企画庁)を用いた。

## 地方交付税の財政調整効果

効果を、交付税の構造との関係でとらえるという本稿の目的を達成することはできない。

そこで本節では、財政調整効果を各地方団体の経済力との関係において検討するという目的もあるので、回帰式による分析を中心に行い、その結果を変動係数によって補完するという方法を採用した。ただし東京都については変動係数の計算と回帰式の推定の際に除外した。

地方団体間の経済力格差が財政力の格差を生むという場合、一口に経済力と言っても、人口1人当たり県民所得、人口、就業人口など種々の指標が考えられる。本節では第一次接近として人口1人当たり県民所得を採用した。所得は租税負担を形成する多くの要因を集約したものであり、しかも道府県段階では事業税、道府県民税という所得課税をとる税目が租税構造の重要な地位を占めているからである。<sup>1)</sup>

第1表は昭和56年度について、地域間の所得格差と税収格差を示したもので

第1表 税収の偏在度 (昭和56年度)

	変動係数	最 高 値 A (全国平均=100)	最 低 値 B (全国平均=100)	A/B	全国平均
県 民 所 得	0.152	117.2 大 阪	68.8 沖 縄	1.70	1,794千円
道 府 県 税	0.284	124.5 愛 知	47.3 沖 縄	2.63	69,270円
道府県民税	0.284	132.0 神奈川	42.2 沖 縄	3.13	18,786円
事 業 税	0.400	161.6 大 阪	31.4 青 森	5.15	25,931円
自 動 車 税	0.142	135.3 群 馬	72.2 長 崎	1.87	6,917円
道府県税 (昭46年度)	0.360	143.6 大 阪	38.1 鹿児島	3.77	23,253円

1) 昭和56年度では、事業税と道府県民税の両税目で都道府県税収の66%強を占めている。

## 地方交付税の財政調整効果

ある。人口1人当たり所得は、最高の大阪で全国平均の117.2%から最低の沖縄の68.8%の範囲にある。ところが道府県税合計は人口1人当たりで見て、最高の愛知の124.5%から最低の沖縄の47.3%と、最高と最低の開きは2.63倍、道府県民税は同じく132.0%から42.2%の範囲で最高と最低の開きは3.13倍となっている。事業税については、最高の大阪が161.6%、最低の青森は31.4%とその開きは5.15倍に及んでいる。また変動係数を見ると道府県税合計、道府県民税、事業税はいずれも県民所得の変動係数を上回っており、偏在が大きいことを示している。自動車税については変動係数は0.142と県民所得のそれを下回っており、地域的な偏在は小さい。なお、道府県税合計の偏在度を昭和46年度と比較してみると、税収の偏在度は小さくなっている。

ここで、以下の分析の出発点として、昭和53年度について人口1人当たり道府県税( $T$ )を1人当たり県民所得( $Y$ )で説明する回帰式を求めると、

$$T = -24.89 + 0.050 Y$$

$$(-4.48) \quad (11.89)$$

$$\bar{R}^2 = 0.757 \quad s = 4.30 \quad (13)$$

となり、人口1人当たり所得が大きくなれば1人当たり道府県税負担額は大きくなるという予想される結果が得られた。<sup>1)</sup>

財政調整効果は地方交付税交付後の一般財源と経済力との相関がどの程度弱くなるか、あるいは相関が認められたとしても、一般財源の地域間格差がどの程度縮小されるかということになる。

## 2. 地方交付税の2つの要素

地方交付税は、ニーズおよび単位費用の地域間格差によって生じる人口1人当たり基準財政需要額の格差是正分と、経済力の地域的偏在を原因とする基準財政収入額の格差是正分という2つの要素に分解できることを前節で明らかにした。したがって地方交付税の財政調整効果についても、この2つに区分して

1) 以下の回帰式において1人当たり金額を変数に用いる場合の単位は千円である。

検討せねばなるまい。

$T$ ,  $LTT$ ,  $LAT$ をそれぞれ人口1人当たり道府県税, 地方譲与税, 地方交付税とすると, 地方団体  $i$  の人口1人当たり一般財源  $GF_i$  は,

$$T_i + LTT_i + LAT_i = GF_i \quad (14)$$

で表わされる。地方税は, 通常標準的に徴収し得るであろうと考えられる税収入(標準税収入)の部分  $ST$  と, 地方団体独自の努力によって得られる税収入の部分(超過課税および徴収率の引上げ努力分)  $ET$  とに区分される。したがって(14)式は,

$$ST_i + ET_i + LTT_i + LAT_i = GF_i$$

$$ST_i \times \frac{80}{100} + LTT_i + ST_i \times \frac{20}{100} + LAT_i + ET_i = GF_i \quad (15)$$

となる。

(15)式の左辺第1項は基準財政収入額, 第3項は留保財源である。また地方交付税は基準財政収入額格差是正分  $LAT1$  と基準財政需要額格差是正分  $LAT2$  とに区分することができるので, (15)式は,

$$BFR_i + LAT1_i + RFR_i + ET_i + LAT2_i + LTT_i = GF_i \quad (16)$$

となる。ただし  $BFR$  は基準財政収入額,  $RFR$  は留保財源である。

地方交付税を  $LAT1$  と  $LAT2$  とに区分するために次の方法を採用した。まず, 人口1人当たり基準財政需要額  $BFN$  と基準財政収入額  $BFR$  のそれぞれを, 人口1人当たり県民所得で説明する回帰式を求める。

$$BFN = 177.6 - 0.075 Y$$

$$(18.44) \quad (-10.29) \quad (17)$$

$$\bar{R}^2 = 0.740 \quad s = 6.76$$

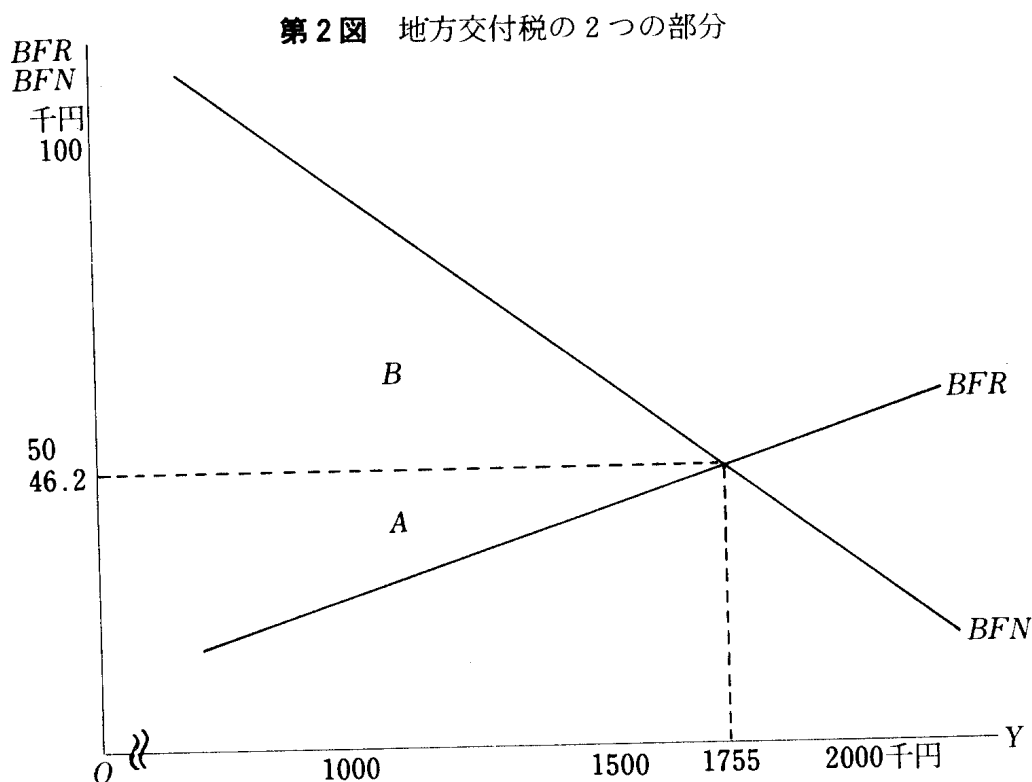
## 地方交付税の財政調整効果

$$BFR = -13.0 + 0.034 Y \quad (18)$$

$$(-3.14) (10.72)$$

$$\bar{R}^2 = 0.717 \quad s = 3.20$$

(10)式における  $\bar{B}_i$ ,  $\bar{c}_i$ ,  $\bar{N}_i$  は、基準財政需要額と基準財政収入額とが等しい地方団体を標準団体としたときの、その課税標準、単位費用、測定単位である。そこで、(17)式、(18)式から  $BFN = BFR$  となる点を求めると、 $Y = 1775$  千円、



$BFN = BFR = 46.2$  千円となる。つまり、第2図で言えば、Aの部分が基準財政収入額格差是正分 (LAT1)、Bの部分の基準財政需要額格差是正分 (LAT2) と考えることができる。

### 3. 地方交付税の財源調整効果

税源の地域的偏在によって生じる財政力格差を是正するための部分から検討するが、ここではその均等化効果を財源調整効果と呼ぶことにしよう。この部分の地方交付税は、当然のことながら人口1人当たり基準財政収入額の格差を

## 地方交付税の財政調整効果

なくし、格差是正後の収入を1人当たり所得とは無関係に46.2千円に均等化する。1人当たり県民所得を説明変数とする回帰式は、

$$LAT1 = 59.16 - 0.034 Y \quad (19)$$

(14.30) (-10.73)

$$\bar{R}^2 = 0.717 \quad s = 3.20$$

となる。

ところで(16)式から明らかなように、 $LAT1_i$ は $BFR$ の均等化を図るのであって、 $RFR + ET$ の部分については経済力の格差がそのまま表面化することになる。ただし $ET$ を $Y$ で説明する回帰式を求めると、

$$ET = 0.77 + 0.00405 Y \quad (20)$$

(0.42) (2.95)

$$\bar{R}^2 = 0.146 \quad s = 1.40$$

であり、課税努力と所得との間の相関関係は弱い。

これに対し、留保財源を人口1人当たり所得で説明する回帰式は、

$$RFR = -4.82 + 0.00921 Y \quad (21)$$

(-4.77) (12.00)

$$\bar{R}^2 = 0.760 \quad s = 0.78$$

となり、所得水準の高い地方団体ほど、同じ税率で課税しても留保財源が多くなることを示している。また、変動係数は0.220であり、道府県税総額の0.213に比べて、わずかではあるが大きくなっている。

ここで、地方税、地方譲与税および地方交付税のうち基準財政収入額格差是正分を合計した一般財源を所得で説明する回帰式を求めると、

$$T + LTT + LAT1 = 40.56 + 0.0133 Y \quad (22)$$

(18.73) (8.06)

$$\bar{R}^2 = 0.587 \quad s = 16.8$$

#### 地方交付税の財政調整効果

となり、地方税だけの場合に比べて1人当たり所得との相関が弱まるとともに、格差も縮小していることが分る。変動係数を見ても、0.044にまで低下し、バラツキが小さくなっている。

このように、地方交付税はかなり大きな財源調整機能を発揮していると言える。ただ、留保財源を残していることと、前節で述べたように中間型の財政調整制度であるため地方団体の課税努力分についての調整が行われないことから、地方交付税は完全な均等化を達成するには至っていない。しかし、アメリカやイギリスのような国と異なり、もっぱら標準税率で課税し、超過課税ももっぱら法人関係税を重点に行われているわが国においては、留保財源の存在を別とすれば、ほぼ完全な財源調整機能を発揮していると言える。そして留保財源についても、前節で述べたように重要な意義を備えているのである。

#### 4. 行政コストの補正

人口1人当たり一般財源が均等化されれば財政調整が完全に行われたことになるかという点、そうではない。たとえ一般財源が等しくとも、行政サービスの供給コストやニーズの格差によって、行政水準に差が生じることになる。この問題の解決を図るのが、地方交付税のうちの基準財政需要額格差是正分である。

課税能力の指標の選択に関する問題はあるにしても、地方団体間の課税能力格差を客観的に測定することは比較的容易である<sup>1)</sup>。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

1) わが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小さいためである。



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。

(17)式で見た通り、人口1人当たり基準財政需要額と1人当たり所得とはかなり強い逆相関を示しており、所得が高い地方団体ほど標準的な行政を実施するためのコストが安くて済むという関係を表わしている。この結果、基準財政需要額格差是正のための地方交付税をも含めた一般財源を人口1人当たり所得で説明する回帰式は、

$$T + LTT + LAT1 + LAT2 = 1907.1 - 7.412 Y \quad (23)$$

$$(12.30) \quad (-6.29)$$

$$\bar{R}^2 = 0.461 \quad s = 120.2$$

となり、地方税だけの場合に見られた1人当たり所得との強い順相関の関係が、相関度は弱くなっているものの、地方交付税交付後の一般財源は1人当たり所得と逆相関の関係に転ずるのである。

## 5. 地方交付税と地域間トランスファー

以上の分析は地方団体間の財政力格差が地方交付税によってどの程度解消されるかを見たものであった。ここで、地方交付税を、経済力の強い地方団体から弱い団体へのトランスファー、つまり地域間トランスファーとしてとらえ、昭和56年度のデータを用いて現状を検討してみよう。そのために、地方交付税（道府県および市町村分）を各地域（道府県）の受取り額とし、地方交付税の財源となる国税3税（所得税、法人税、酒税）の32%のうち、当該地域内で負担した分を支払い額として、受取りと支払いとの差額である純トランスファーを地域別に求めた。<sup>1)</sup>

1) 資料として『地方財政統計年報』、『県民所得統計年報』、『国税庁統計年報書』（国税庁）を用いた。

## 地方交付税の財政調整効果

法人税の地域別配分に際しては、所得階層別負担分布の場合と同様、最終的に誰が負担しているかに関して、ある仮定を設定しなければならない。そこで本分析では、次の3つのケースを想定した。

ケース1. 法人税のうち半分は株主に帰着し、残り半分は生産物価格への前転を通じて消費者が負担する。

ケース2. 全額を株主が負担する。

ケース3. 全額が生産物価格に前転し、消費者が負担する。

計測結果は第2表に示されているが、税負担が受取り額を上回り、支払い超過となっているのは、ケース1では大阪、愛知、神奈川、静岡、兵庫、千葉、埼玉の7府県、ケース2では、配当所得が相対的に多く分布している大阪、愛知、兵庫などで純負担が増え、埼玉、千葉は純受取り団体となる。また地方県の純トランスファー率は上昇する。ケース3では、支払い超過となっている府県はケース1と同じであるが、配当所得に比べて消費額の偏在度は小さいために、純受取りとなっている府県の純トランスファー率は低下する。

いずれにせよ大都市圏に位置する府県は支払い超過あるいは極めて低い純トランスファー率となっている。第3表は純トランスファー率と人口1人当たり県民所得との関係を見たものであるが、いずれのケースも純トランスファー率と県民所得とは逆の相関関係になっており、所得水準の高い地域から、低い地域へのトランスファーが明確に生じている。

## V 地方交付税の構造変化

### 1. 地方財政調整効果の変化

現行の地方交付税が極めて大きな財政調整効果を発揮していることは明らかである。そこで本節では、地方財政調整効果がどのように変化しているかを、昭和46年度と56年度の2時点を取りあげ検討する<sup>1)</sup>。なお分析は前節と同様、道府県段階で行う。

1) 資料として『地方財政統計年報』、『県民所得統計年報』を用いた。

## 地方交付税の財政調整効果

第2表 府県別純トランスファー率 (単位：千円，%)

	人口1人当 り県民所得	純トランス ファー率 (ケース1)	純トランス ファー率 (ケース2)	純トランス ファー率 (ケース3)		人口1人当 り県民所得	純トランス ファー率 (ケース1)	純トランス ファー率 (ケース2)	純トランス ファー率 (ケース3)
北海道	1,673	5.1	5.5	4.8	滋賀	1,811	2.6	2.9	2.3
青森	1,281	8.9	9.2	8.6	京都	1,859	0.2	0.1	0.3
岩手	1,355	9.1	9.4	8.7	大阪	2,102	△ 3.0	△ 3.1	△ 3.0
宮城	1,616	2.4	2.6	2.2	兵庫	1,769	△ 0.6	△ 0.9	△ 0.4
秋田	1,411	8.9	9.2	8.6	奈良	1,660	3.7	3.8	3.6
山形	1,443	7.2	7.5	7.0	和歌山	1,485	5.3	5.7	5.0
福島	1,479	5.0	5.3	4.7	鳥取	1,453	9.0	9.3	8.6
茨城	1,592	2.1	2.3	1.9	島根	1,428	10.8	11.2	10.4
栃木	1,675	1.3	1.5	1.1	岡山	1,704	2.6	2.9	2.4
群馬	1,673	1.9	2.0	1.8	広島	1,812	0.4	0.5	0.3
埼玉	1,727	△0.0	0.1	△0.2	山口	1,522	2.9	3.2	2.5
千葉	1,689	△0.2	0.0	△0.4	徳島	1,451	8.3	8.7	8.0
神奈川	2,055	△2.6	△2.6	△2.7	香川	1,606	2.8	2.9	2.7
新潟	1,585	4.9	5.1	4.7	愛媛	1,497	8.3	8.7	8.0
富山	1,686	2.5	2.4	2.7	高知	1,402	10.3	10.8	9.8
石川	1,675	3.0	3.0	3.1	福岡	1,814	1.4	1.6	1.3
福井	1,629	4.3	4.3	4.3	佐賀	1,475	7.2	7.4	7.0
山梨	1,608	6.5	6.8	6.3	長崎	1,383	7.1	7.2	7.0
長野	1,640	3.9	4.0	3.8	熊本	1,492	6.0	6.3	5.8
岐阜	1,600	2.9	2.8	2.9	大分	1,420	6.4	6.6	6.1
静岡	1,702	△1.1	△1.3	△1.0	宮崎	1,380	7.7	7.9	7.4
愛知	1,906	△3.0	△3.3	△2.8	鹿児島	1,289	8.8	9.1	8.4
三重	1,646	2.8	2.9	2.6	沖縄	1,235	9.1	9.4	8.8

注1) ケース1は法人税1/2消費，1/2株主負担

ケース2は法人税全額株主負担

ケース3は法人税全額消費負担

2) 純トランスファー率=(地方交付税受取額－税負担額)/1人当たり県民所得

3) △は支払い超過を表わす

## 地方交付税の財政調整効果

第3表 純トランスファー率と県民所得の関係  
(昭和56年度)

被説明変数	定数	説明変数 県民所得	$\bar{R}^2$	$s$
純トランスファー率 (法人税½消費½株主)	31.89 (15.83)	-0.0174 (-13.88)	0.809	1.60
純トランスファー率 (法人税全額株主)	32.98 (15.72)	-0.0180 (-13.77)	0.807	1.66
純トランスファー率 (法人税全額消費)	30.81 (15.85)	-0.0168 (-13.91)	0.811	1.54

$\bar{R}^2$  は自由調整済決定係数, ( ) 内は  $t$  値

第4表 道府県税等と県民所得の関係

被説明変数	年度	定数	説明変数 県民所得	$\bar{R}^2$	$s$
道府県税	46	-56.11 (-8.48)	1.51 (19.88)	0.899	7.74
	56	-51.09 (-5.08)	1.42 (12.64)	0.779	7.99
一般財源	46	155.40 (12.43)	-0.63 (-4.35)	0.289	14.64
	56	214.11 (11.24)	-1.23 (-5.79)	0.420	15.13
基準財政需要額	46	215.39 (14.49)	-1.19 (-6.98)	0.520	17.40
	56	275.23 (12.14)	-1.78 (-7.03)	0.518	18.01
基準財政収入額	46	-46.57 (-6.59)	1.46 (17.97)	0.879	8.27
	56	-41.78 (-3.27)	1.41 (9.94)	0.685	10.13

$\bar{R}^2$  は自由度調整済決定係数, ( ) 内は  $t$  値

注) 被説明変数, 説明変数ともに全国平均値を100とする相対値

道府県税の変動係数は0.36から0.28に低下し、税収の偏在度はこの10年間にかなり小さくなっていることが分る。この点は第4表の回帰分析の結果からも明らかである。ここでは異年度間の比較を行うために、説明変数、被説明変数はともに各年度の全国平均値を100とした相対値を用いた。道府県税と県民所得との関係を見ると、46、56年度ともに所得水準が高いほど税負担が大きいという結果が出ているが、56年度にはパラメーターが小さくなっており、税収の地域間格差が平準化していることを表わしている。

この現象は基準財政収入額の平準化となって現われ、収入格差是正のための財政調整の必要性は減少する。

次に、地方交付税交付後の一般財源の変動係数は、昭和46年度に0.17であったものが、税収とは逆に、56年度には0.20にまで上昇している。しかしこのデータだけでは、一般財源の偏在度が大きくなっているとは言えるものの、その分布状況がどのように変化したかを知ることはできない。そこで一般財源と県民所得との関係を見ると、46年度にも県民所得のパラメーターはマイナスであったものの、56年度にはその絶対値はさらに大きくなり、しかも一般財源の地域間格差の説明要因として県民所得の説明力は大きくなっている。このように、税収の地域間格差はこの10年間に縮小したが、一般財源は所得水準の高い地方団体ほど少なく、その格差は拡大しているのである。

これは、基準財政需要額と所得水準との逆の相関がますます大きくなり、行政コストやニーズの格差是正のための地方交付税が、所得水準の低い地方団体ほど手厚く交付される傾向が強まったことによる。

## 2. 地方交付税の構造変化

GNP弾力性というマクロの指標で、基準財政需要総額（道府県分）と基準財政収入総額（道府県分）の伸びを比較してみると、昭和36年度から56年度の計測期間では、基準財政収入が1.07、基準財政需要が1.10であった。しかしこれを36～46年度、46～56年度の2期間に区分して計測すると、前半期は基準財政収入が1.10、基準財政需要が1.04と、基準財政収入の方が高い伸びを示してい

## 地方交付税の財政調整効果

た。しかし本節の1で分析対象とした46～56年度には、基準財政収入の1.09に対し、基準財政需要は1.18と高い弾力性を示し、地方交付税の構造が大きく変化したことを暗示している。<sup>1)</sup>

この点をいまだ少し詳しく検討するために、第3図で、昭和46年度と56年度のそれぞれについて、人口1人当たり県民所得（全国平均値を100とした相対値を用いる）と単年度財政力指数（各年度の基準財政収入額を基準財政需要額で除した値）との関係を示した。この10年間に回帰線が右下方向にほぼ平行にシフトし、地方交付税に実質的な構造変化がおこっていることが読みとれる。

この回帰線のシフトは、すべての地方団体が46年度から56年度にかけて、図上で同じ動きをすることによって生じたものではなく、図に示したように、相対値で見た所得水準の変化の相違を反映して、財政力あるいは所得水準で分類したグループ毎に異なった動きをした結果として生じたのである。

回帰線が右下方向にシフトしているということは、すべての所得水準において、基準財政需要額の伸びが基準財政収入額のそれを上回っていることを表わしており、マクロ指標で見た動きがミクロのレベルでも妥当したことになる。両者の伸び率が等しければ、各地方団体は、たとえ所得水準が変化したとしても、46年度の回帰線に沿って移動し、回帰線そのもののシフトはおこらなかったはずである。

基準財政需要額を、各地方団体が合理的かつ妥当な水準で行政を行い、又は施設を維持するために必要な一般財源の額、と考えるならば、以上のファクト・ファイナディングは、基準財政需要額の伸びに見合った収入の伸びがなかったと解釈すべきであろう。この結果、昭和46年度には地方交付税の不交付団体であった大阪、神奈川までもが、56年度には交付団体となった。

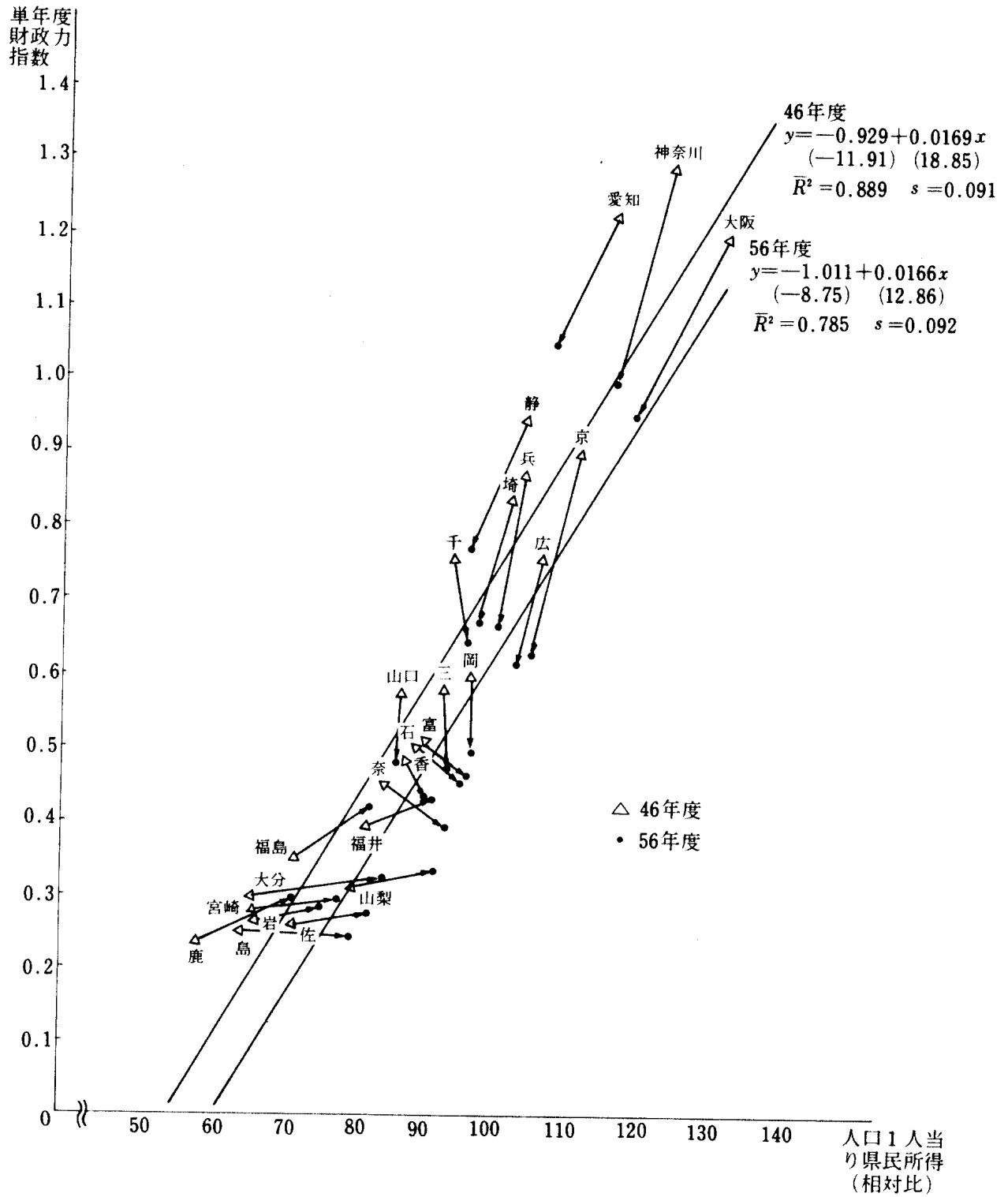
1) 弾力性の計測には、

$$\ln(X)_t = \alpha + \beta \ln(Y)_t + u_t$$

という推定式を用いた。ただし昭和46～56年度の基準財政収入額については、49、50年度に見られるオイルショックの影響を除去するためにダミー変数を用いた。

地方交付税の財政調整効果

第3図 財政力指数と所得水準の関係



## 地方交付税の財政調整効果

これまで見てきたように、現行の地方交付税が極めて大きな財政調整効果を発揮しているとはいえ、大阪、神奈川、京都、兵庫といった、大都市圏に位置し、経済力が強いと考えられる地方団体が交付団体になっているという現状は無視できない。税源の再配分を含めて、地方交付税のあり方を再検討する必要がある。

## Ⅵ むすび

以上の分析から明らかなように、現行の地方交付税は、①留保財源の存在、②財政力指数が1を上回る地方団体に対して逆交付税制度を適用しないことから、同一の税率ですべての地方団体が課税したとしても、財政力の完全な均等化を図りえず、経済力の強い地方団体ほど有利な扱いを受けるという制度になっている。しかしこれは、地方交付税のうち課税能力の格差を是正する部分についての話である。他方人口1人当たり基準財政需要額は、経済力（県民所得）が強くなるほど低く算定され、しかも、その傾向が強まっているために、地方交付税を含めた一般財源は、逆に経済力が強い地方団体ほど小さくなっている。地方交付税の財政調整効果は極めて大きいと言える。

この分析結果は、地方交付税による財政調整の状況に関するひとつのファクト・ファインディングであって、このような財政調整が行われた結果、行政コストやニーズの差をも含めた完全な財政調整が実現しているかどうかは考慮の外に置いている。この点を分析するためには、基準財政需要額の算定が適切に行われているかどうかを検討する必要がある、これは今後の課題である。

最後に、地方団体にとってのいまひとつの大きな依存財源である国庫支出金と、地方交付税による財政調整効果との関係について述べておきたい。国庫支出金のほとんどは定率補助の形態をとっており、つぎ足し財源としての一般財源が富裕な地方団体ほど多くの国庫支出金を獲得できる仕組みになっている。いま、人口1人当たり一般財源あるいは県民所得と、人口1人当たり国庫支出金額との関係を見てみると、第5表の通り、国庫支出金および普通建設事業費



第5表 国庫支出金と一般財源・県民所得の関係

(昭和56年度)

被説明変数	定数	説明変数 一般財源	$\bar{R}^2$	$s$
国庫支出金計	-63.30 (-6.23)	1.180 (14.20)	0.817	12.73
普通建設事業費国庫支出金	-52.43 (-7.42)	0.751 (12.99)	0.788	8.85
被説明変数	定数	説明変数 県民所得	$\bar{R}^2$	$s$
国庫支出金計	283.93 (13.25)	-0.129 (-9.66)	0.672	17.02
普通建設事業費国庫支出金	162.59 (10.48)	-0.078 (-8.10)	0.589	12.33

 $\bar{R}^2$ は自由度調整済決定係数, ( )内は  $t$  値

国庫支出金のいずれも、一般財源の多い地方団体ほど人口1人当たりで多くの国庫支出金を受け、また、説明力は若干低下するものの、所得水準の高い地方団体ほど国庫支出金の人口1人当たり交付額は小さくなる傾向が見られる。このように、地方交付税の財政調整効果による一般財源の分布状況が、国庫支出金の分布状況を説明する要因となっている。都市再開発の必要性など大都市圏での行政需要が増大している今日、資金の適正な地域間配分を考察するなかで、国と地方の税源配分、地方交付税、国庫支出金のあり方を再検討してゆく必要がある。