

# 地方分権と財政調整制度

林 宜 嗣

Central interference in local public finance may be based on various objectives. One set of objectives relates the central fisc to the individual citizens of the nation, whatever the particular local government to which they belong. Here the central fisc may try to equalize differentials in the position of citizens which arise from their respective citizenships in particular local government. In this article, we try to explore the desirable equalization grant in view point of horizontal equity and its effects on actions of local governments.

JEL : H77

キーワード：地方分権、課税自主権、ナショナル・ミニマム、水平的公平、地方交付税、逆交付税、財源保障、財政調整

## I はじめに

地方自治の根幹は、地域にとって必要な行政サービスの財源を地域住民の負担で賄うことである。これによつてはじめて、住民の行政サービスに対するニーズが適正に表明され、一方、地方団体も行財政運営における財政責任（アカウントビリティー）を持たざるを得なくなる。ところが、わが国の地方税は、地方税法という国の法律によつて規定され、全国ほぼ画一的な制度となっている。分権か集権かは、地方がどの程度の税収をあげうるかだけで測定できるものではなく、地方税の課税に関して国のコントロールがどの程度まで及んでいるかが重要なポイントなのである。とくに地方税率は地域の資源を公的消費と私的消費とに適正に配分するためにきわめて重要な役割を果たすものであり、地方団体による税率の自主決定権の強化は、地

方分権推進の最大の課題とも言える。

しかし、わが国の地方財政システムは、ほとんどの地方団体で構造的に不足する地方税を地方交付税によって補完することを前提として成り立っている。つまり、標準的な税率で課税した場合に得られる税収の一定割合（市町村の場合 75%、都道府県の場合 80%）が、標準的な行政を行うのに必要な一般財源の額に不足する場合、その不足額が財源保障されるのである。補助金を定額補助金と定率補助金に区分するなら、地方交付税は地方団体の財政力に関連づけられた定額補助金なのであり、すべての地方団体が標準税率で課税することを前提としているかぎり財政調整機能を発揮できるのである。

本稿は、地方の課税自主権が強化され、地方団体が採用する税率が多様になった場合、地方交付税制度はいかにあるべきかを検討し、地方交付税改革が地方の財政行動にどのような影響を与えるかを検証しようとするものである。そこで、第 II 章では国による地域間再分配の目的である財源保障機能と財政調整機能の考え方を明確にする。地方交付税はこの 2 つの機能をあわせ持つと言われているものの、両機能が明確に区分して考えられているとは言えないからである。第 III 章では、課税自主権が強化された場合、地域間の公平性を確保するための財政調整制度はいかにあるべきかを検討する。そして第 IV 章では、課税自主権の強化に対応した財政調整制度が地方財政行動に及ぼす影響を検討する。

## II 財源保障と財政調整

### 1. 財源保障機能の考え方

国による所得再分配の重要な目的の一つは、すべての国民に最低限度の物的生活条件を保障することである。租税-移転支出（社会保障給付）を通じる社会政策としての所得再分配は、すべての人に最低限の私的消費を保障しようとするものである。この絶対的公平（categorical equity）と呼ばれる所得分配の基準は、単に衣食住に関わる私的消費についてだけでなく、公的消費の充足にも適用されるべきである。

とりわけ国民の基本的人権に関する支配的理念が、生存のために必要な最低限の

所得を受けるといふ生存権から、健康で文化的な最低限度の生活を営むという生活権へと移行した今日、個人の生活が成り立つためには、パンやミルクが不可欠であるばかりでなく、生命・財産の保護、基礎的な生活環境の維持、健康の保持などを目的とした基礎的公共サービスが必要とされるのである。このように、公共サービスのなかには、全国民にその居住地のいかんにかかわらず、最低限度の水準を保障すべきものがある。これがナショナル・ミニマムである。

財政システムが国という単一の政府だけで成り立っている場合には、再分配は個人を対象に行うだけでよい。国のレベルであれば、地域の経済力に関係なく全国民に公共サービスを等しく供給することができるからである。ところが、公共サービスが国と地方の双方によって供給されるという多段階の財政システムにおいては、各地方団体の財政力格差の存在が国による地域間再分配の必要性を生み出す。つまり、財政力が弱い地方団体は地方税だけでナショナル・ミニマムを達成できない可能性がある。国から地方への財政トランスファーは、このようにすべての地方団体が最低限の公共サービスを供給できるようにするための財源保障機能を持つ。

## 2. 財政調整機能の考え方

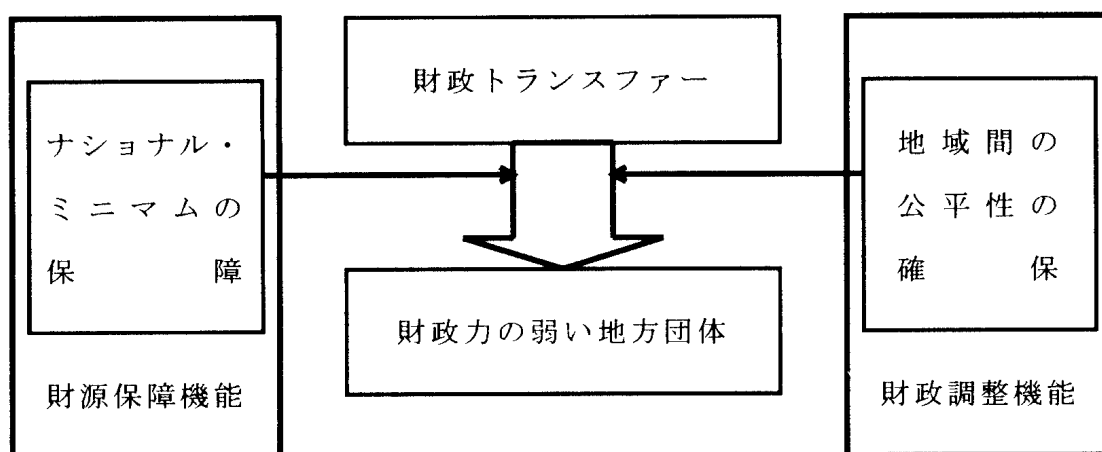
地方税が行政区域内の所得額、資産額、経済取引額等の経済力を課税ベースとして課税されるかぎり、地方団体間の経済力格差によって公共サービスの供給能力に差が生じることは避けられない。さらに、地理的条件、賃金や物価水準という経済的条件の差によって公共サービスの単位費用に差が存在したり、例えば高齢人口比率、犯罪発生率等によって示される公共サービスに対する地域ニーズに差が存在する場合には、たとえ水準が同じであっても、人口1人当たりで見た公共サービスの供給コストは地方団体間で異なるだろう。このような税収獲得能力や財政需要の格差は地方団体間の財政力格差となって現れ、同じ水準の公共サービスを享受しているにもかかわらず地方税負担に格差が生じたり、同じ税負担であっても公共サービス水準に差が生じる。このような不公平を解消するためには、財政力の弱い地方団体に財政調整のための補助金を交付することが必要になる。

しかし、財政調整の場合、公共サービスのどの水準で不公平を解消するかは問題ではない。地域的な財政上の不公平を是正し、どの地方団体に住もうと、経済的に等しい状態にある人びと（所得額、資産額、扶養家族等が等しく、担税力が等しい人びと）はすべて財政的に等しく取り扱われるという、個人レベルで見た水平的公平を達成しさえすれば財政調整機能は果たされるのである。

### 3. 地方交付税の機能

図1に示すように、財源保障機能と財政調整機能はいずれも財政力の弱い地方団体に対して財政トランスファーを行うことで実現する。しかし、財源保障が地方公共サービスの一定の水準（一般にはナショナル・ミニマム）の確保という「絶対的」な問題を対象とするのに対して、財政調整はあくまでも地域間の公平性の確保という「相対的」な問題を対象とする。つまり、財政調整機能は公共サービスのどの水準で地方団体間の調整を行うかは問題ではなく、同じ税負担の住民はどの地域に住もうと同じ公共サービス水準が享受できさえすればよい。

図1 財源保障機能と財政調整機能



このように、財源保障と財政調整は他の一方の機能と切り離れた形でも成立しうる。わが国の地方交付税制度は、財政調整機能にナショナル・ミニマムの確保という財源保障機能を同時に持たせている。したがって、財政調整は財源保障の対象とす

べき公共サービス水準を基準に行われることになるため、税率の自主的決定権が地方団体に与えられた場合には、地方団体間の完全な公平性は実現しないことになる。

地方交付税法第1条は、地方交付税の目的を「地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化すること」と規定し、ここに、地方交付税が「財政調整」と「財源保障」という2つの機能を併せ持つことが示されていると言われることが多い。しかし、この規定の「財源の均衡」と「地方行政の計画的な運営の保障」はあいまいである。地方交付税が財源保障と財政調整の2つの機能を持つと考えられるのは、すべての地方団体が標準税率で課税することを前提としたうえで、ナショナル・ミニマムでの行政が実施できるように財源を保障するからなのである。もし、課税自主権が強化され、地方団体間で地方税率が異なるなら、現行制度では、同じ税率で課税する地方団体は、すべて同じ水準の公共サービスを提供する、という財政調整の機能は果たされなくなる。

### III モデル

#### 1. 定額補助金型財政調整制度

いま、単純化のために、①行政サービスおよび租税はともに1種類しかない、②地方団体間に行政サービス供給のコスト格差は存在しない、と仮定する。これによって、地方団体間の財政力格差は、①経済力格差に基づく課税ベースの格差、②行政サービスに対するニーズの格差、の2つによって決まることになる。

ここで、

$N_{ij}$  : 第  $i$  地方団体における行政サービス  $j$  に係るニーズの指標、

$m$  : 標準的な水準で行政サービスを供給する際のニーズ1単位当たり費用、

$t_s$  : 標準税率、

$B_i$  : 第  $i$  地方団体における課税ベース

経済学論究第 53 巻第 3 号

とすると、標準税率  $t_s$  で課税している第  $i$  地方団体の地方交付税額  $S_i$  は、

$$S_i = mN_i - t_s B_i \quad (1)$$

となる。ただし  $t_s$  は、標準的な課税ベース  $B_s$  と標準的なニーズ  $N_s$  を持った地方団体（以下、標準団体とする）が地方税だけで標準的な行政を達成できる水準として設定される。つまり、

$$t_s B_s = mN_s \quad (2)$$

である。ここで、(2) 式を用いると、(1) 式で表される交付金  $S_i$  は

$$S_i = m(N_i - N_s) + t_s(B_s - B_i) \quad (3)$$

となる。右辺第 1 項  $m(N_i - N_s)$  は、ニーズの差によって標準的な行政水準を達成するのに必要な支出額に生まれる差を解消する部分、第 2 項  $t_s(B_s - B_i)$  は、課税ベースの差によって発生する税収格差を解消する部分である。

各地方団体の収入には税収と財政調整交付金の 2 種類しかないとすると、 $t_s$  の税率で課税する地方団体の収入  $A_i$  は

$$A_i = t_s B_i + S_i \quad (4)$$

であり、(1) 式と (2) 式を (4) 式に代入すると、

$$A_i = t_s B_i + t_s(B_s \frac{N_i}{N_s} - B_i) \quad (5)$$

となる。つまり、財政調整交付金は定額補助金と同じなのである。ただし、地方団体によって  $N_i$  と  $B_i$  は異なるので、交付額は違った値をとる。さらに、(5) 式を整理すると、

$$A_i = t_s B_s \frac{N_i}{N_s} \quad (6)$$

となる。

(6) 式は、すべての地方団体の財政収入  $A_i$  が課税ベースにはまったく左右されず、ニーズ  $N_i$  の大小だけに依存して決定されることを示している。これによって、標準税率で課税すれば、すべての地方団体の行政サービスが標準的な水準に均等化されることになる。

ただし、この結果を導くためには、標準税収額が標準行政のための財政支出額を上回る財政力の強い地方団体（これには、経済力が強く課税ベースが大きいか、あるいはニーズが小さい場合の両方が考えられる）からは、超過分を徴収（逆交付税）することが条件となる。つまり、

$$\sum_{i=1}^n S_i = 0 \quad (7)$$

というように、財政調整予算が均衡するようなシステムが必要なのである。

わが国の地方交付税制度では、基準財政収入額が基準財政需要額を上回ったとしても、超過分が徴収されることはない。しかし、交付税財源は国税の一定割合として算定されており、これを財政調整のための地方の負担と考えるなら、負担額が地方交付税額を上回る地方団体は、超過分を徴収されたと考えることができる。

しかし、この財政調整制度は、財政調整交付金が地方団体の課税努力（つまり、税率水準）を考慮せず、結果的に定額補助金 ( $mN_i - t_s B_i$ ) の形を取るようになるため、すべての地方団体が  $t_s$  という標準税率で課税した場合にのみ水平的公平が達成できる。課税自主権が強化され、地方団体の税率が異なる水準になると、地方団体間の政力格差がそのまま表面化し、完全な水平的公平を図り得ないのである。

財政調整交付金として (3) 式を用いると、標準的な税率  $t_s$  で課税している地方団体の収入は、

$$A_i = t_s B_i + m(N_i - N_s) + t_s (B_s - B_i) \quad (8)$$

となる。

ここで、第  $i$  地方団体と、課税ベース、ニーズにおいて標準的な値を持つ地方団体とが、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

経済学論究第 53 巻第 3 号

よう。このときに要する費用は、行政サービスの供給に規模の経済が働かないとすれば、第  $i$  地方団体が  $PmN_i$ 、標準団体が  $PmN_s$  である。標準団体は  $P$  倍の税率 ( $= Pt_s$ ) で課税すれば  $P$  倍の行政サービス水準を達成することができる。これに対し第  $i$  地方団体が必要とする税率  $t_i$  は、

$$PmN_i = t_i B_i + m(N_i - N_s) + t_s(B_s - B_i) \quad (9)$$

から、 $t_i$  について解くと、

$$t_i = \frac{(P - 1)\{m(N_i - N_s) + t_s(B_s - B_i)\}}{B_i} + Pt_s \quad (10)$$

となる。

この式から、標準的な行政水準及び標準税率と乖離する部分については、標準団体との必要費用の差および税収入の差が、右辺第 1 項のような様な形で地方団体  $i$  の税率  $t_i$  に影響することが分かる。そして第 1 項の符号によって、 $t_i$  と  $Pt_s$  の大小関係が決まるのである。

サービスが標準的な水準を上回る場合 ( $P > 1$ )、例えば、ニーズが標準団体よりも大きく ( $N_i > N_s$ )、課税ベースが標準団体よりも小さい ( $B_i < B_s$ ) 地方団体は、右辺第 1 項は必ずプラスであり、 $t_i$  は  $Pt_s$  よりも高くなる。逆に、サービスが標準的な水準を下回る場合 ( $P < 1$ ) には、この地方団体の必要税率  $t_i$  は  $Pt_s$  よりも低く設定することができる。

このように、第  $i$  地方団体にとっての必要税率  $t_i$  は、 $P$  の大きさに応じて、標準団体とのニーズの差の絶対値と、標準税率で課税した場合の標準団体との税収格差の絶対値との大小関係によって、 $Pt_s$  との大小関係が決まる。言い換えれば、標準税率で標準的な行政サービス水準を達成するのにちょうど等しい税収を確保できる地方団体だけが、 $P$  の大きさに関わらず  $Pt_s$  で課税すれば  $P$  倍の行政サービス水準を達成できるが、それ以外の地方団体は同じ行政サービス水準であっても異なった税率を必要とするのである。



## 2. 分権型財政調整制度

地方団体の税率決定権が強化された際に、同じ税率で課税される住民は、どこに住もうが同じ水準の行政サービスを楽しむという地域間の水平的公平を確保するためには、財政調整制度は各地方団体の課税努力（税率の水準）を考慮したものでなければならない。標準的な行政水準を達成するために必要なニーズ1単位当たりの費用は  $m$  であり、いま行政サービスの供給に規模の経済性が働かないとすると、地方団体  $i$  が  $t_i$  の税率で課税するとすれば、標準税率  $t_s$  で課税した場合の収入  $A_i$  に  $(t_i/t_s)$  を乗じた額が必要となる。つまり、(5) 式から、

$$\begin{aligned} \frac{t_i}{t_s} A_i &= \frac{t_i}{t_s} t_s B_i + \frac{t_i}{t_s} t_s \left( B_s \frac{N_i}{N_s} - B_i \right) \\ &= t_i B_i + t_i \left( B_s \frac{N_i}{N_s} - B_i \right) \end{aligned} \quad (11)$$

である。(11) 式右辺の第2項が財政調整交付金である。こうして新たな財政調整交付金  $S_i$  は、

$$S_i = t_i \left( B_s \frac{N_i}{N_s} - B_i \right) \quad (12)$$

となり、(5) 式の交付金との違いは、 $t_s$  が  $t_i$  となり、地方団体の税率が交付金の算定式に組み込まれていることである。(12) 式はさらに、

$$S_i = (B_s - B_i)t_i + \left( \frac{N_i}{N_s} - 1 \right) t_i B_s \quad (13)$$

と書き替えることができる。

右辺第1項は課税ベース格差の解消部分、第2項はニーズ格差の解消部分である。しかし、自主的に決定される地方税率を財政調整制度の中に組み込めば、地方団体が設定する税率によって財政調整に必要な財源が変化することになる。したがって、

$$\sum_{i=1}^n S_i = 0$$

経済学論究第 53 卷第 3 号

を成立させるためには、別途、調整項目が必要となり、(13) 式は、

$$S_i = (B_s - B_i)t_i + \left(\frac{N_i}{N_s} - 1\right)t_i B_s - t_c B_i \quad (14)$$

となる。右辺第 3 項の  $t_c B_i$  は財政調整予算を均衡させるための国税である。財政力の弱い地方団体の財源不足額が財政力の強い地方団体の財源超過額を上回る場合には、財政調整のための税を追加徴収しなければならない。この場合には  $t_c$  は正、逆の場合には  $t_c$  は負となる。

このような財政調整交付金によって、同じ税率で課税する地方団体はニーズ、課税ベースの格差には関係なく、すべてが同じ行政サービス水準を確保することができるようになる。

財政調整予算を均衡させるための国税の税率  $t_c$  は、

$$t_c = \frac{\sum_{i=1}^n (B_s - B_i)t_i + B_s \sum_{i=1}^n \left(\frac{N_i}{N_s} - 1\right)t_i}{nB_s} \quad (15)$$

となる。そして、課税ベースが小さくニーズの大きい地方団体の税率が、課税ベースが大きくニーズの小さな地方団体に比べて高い場合には、 $t_c$  は正、逆の場合には  $t_c$  は負になる傾向がある。

#### IV 分権型財政調整と地方団体の行動

##### 1. 税率の変更と財政調整交付金

地方分権型財政調整制度においては、交付金額は税率の水準によって変化する。そして、地方団体がどの水準に税率を設定するかによって財政調整制度の予算を均衡させるための税負担も変動するため、ネットの交付金額もまた変化する。ここで税率変更が財政調整交付金額に及ぼす影響を見るために、(15) 式を (14) 式に代入し、 $t_i$  で偏微分すると、

$$\frac{\partial S_i}{\partial t_i} = (B_s - B_i) + \left(\frac{N_i}{N_s} - 1\right) B_s - B_i \frac{(B_s - B_i) + B_s \left(\frac{N_i}{N_s} - 1\right)}{nB_s}$$

$$= \left\{ (B_s - B_i) + \left( \frac{N_i}{N_s} - 1 \right) B_s \right\} \left( 1 - \frac{B_i}{nB_s} \right) \quad (16)$$

が得られる。

この式から、第*i*地方団体の $\partial S_i / \partial t_i$ の符号は、ニーズと課税ベースの大きさが、それぞれの標準値との大小関係に依存することが分かる。課税ベースが小さくニーズが大きい地方団体にとっては、税率の引き上げは財政調整交付金を増額（もしくはマイナスの交付金の場合にはマイナス額を減少）させるために、有利であるが、課税ベースが大きくニーズが小さい地方団体にとっては税率を引き下げる方が有利である。このように、財政調整制度が存在するために、財政力の相違によって税率の水準には地方団体間で対立が発生するのである。

この点を数値例によって確認してみよう。表1は分権型財政調整制度の下で、課税ベースが異なる地方団体A～Dの利用可能な地域資源が、税率の変更によってどう変化するかを見たものである。まず、全地方団体が0.1の税率で課税しているとする（ケース1）。このときには、全国平均の課税ベースを持つ地方団体Cは財政調整交付金の交付も受けず、負担もしない。そのため、地方税収入40が歳入となる。この40という歳入によって提供される行政サービス水準を1としよう。課税ベースが平均値を下回る地方団体Aと地方団体Bはそれぞれ、30、20の財政調整交付金を受け、一方、平均値を上回る課税ベースを持つ地方団体Dと地方団体Eは、それぞれ20、30という負の財政調整交付金を負担することになる。こうして、全地方団体の歳入は40となり、行政サービス水準は1になる。つまり、同じ税率0.1で課税している地方団体の行政サービス水準は等しく、地域的な水平的公平が達成されるのである。次に、他地域からの財政トランスファー（財政調整交付金額）を考慮すると、例えば地方団体Aは、元の課税ベース100に30の財政トランスファーを受けることによって地域資源は130になる。一方、地方団体Eは課税ベースが700であるが、財政調整のために30を負担するため、地域資源は670となる。

こうした地域資源は税率を変更することによって変化する。まず経済力が弱い地方団体Aと地方団体Bが税率を0.2に、従来より2倍に引き上げたとする（ケース

表 1 財政調整と地域資源

地方団体		A	B	C	D	E	合計
課税ベース		100	200	400	600	700	2000
ケ   ス 1	地方税率(%)	10	10	10	10	10	
	地方税収	10	20	40	60	70	
	財政調整交付金	30	20	0	- 20	- 30	0
	歳入(=歳出)	40	40	40	40	40	
	サービス水準	1	1	1	1	1	
	地域資源(財政調整後)	130	220	400	580	670	2000
ケ   ス 2	地方税率(%)	20	20	10	10	10	
	地方税収	20	40	40	60	70	
	財政調整交付金	60	40	0	- 20	- 30	50
	歳入(=歳出)	80	80	40	40	40	
	サービス水準	2	2	1	1	1	
	財政調整収支均衡 のための国税率(%)財	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	
政調整収支均衡 のための国税額	2.5	5	10	15	17.5	50	
地域資源(財政調整後)	157.5	235	390	565	652.5	2000	
ケ   ス 3	地方税率(%)	20	20	10	5	5	
	地方税収	20	40	40	30	35	
	財政調整交付金	60	40	0	- 10	- 15	75
	歳入(=歳出)	80	80	40	20	20	
	サービス水準	2	2	1	0.5	0.5	
	財政調整収支均衡 のための国税率(%)	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75	
財政調整収支均衡 のための国税額	3.75	7.5	15	22.5	26.25	75	
地域資源(財政調整後)	156.25	232.5	385	567.5	658.75	2000	

2)。財政調整交付金は地方団体 A は 60 に、地方団体 B は 40 にそれぞれ増加し、それによって歳入は 80 となり、行政サービス水準を 2 倍に高めることができる。ただ、地方団体 A、B が税率を引き上げることでプラスの財政調整交付金が増加したために、財政調整交付金の財源が 50 不足することになる。この不足分は追加的な国税で賄わなければならない。これを比例税で調達するとすれば、税率は  $50/2000$  ( $=0.025$ ) である。この国税の追加分は地方団体 A も地方団体 B も負担することになるが、残りを地方団体 D、E が負担してくれるために、ネットで見た財政トランスファーは増加し、その結果、地域資源は税率が 0.1 のときよりも大きくなる。このように、経済力の弱い地方団体は税率を引き上げることで地域資源を大きくすることができるのである。

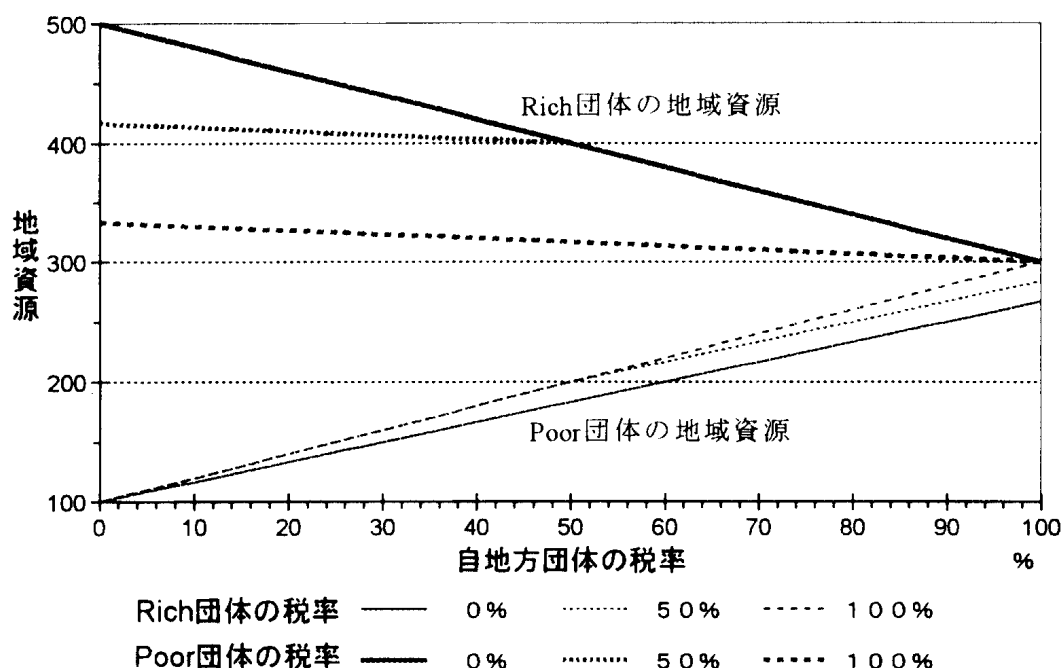
一方、課税ベースが全国平均よりも大きい地方団体 D および E は、税率を引き下げることによって自らの逆交付税額を減少させることができる。仮に両地方団体が税率を従来の半分の水準である 0.05 に引き下げたとしよう（ケース 3）。このとき、逆交付税額は、地方団体 D は 10、地方団体 E は 15 となり、税率が 0.1 の場合の半分に減少する。となると、逆交付税額だけでは税率を高く設定している地方団体 A および B への財政トランスファーの財源は 75 だけ不足することになる。そこで、財政調整の収支を均衡させるためには、不足分をさらに国税で徴収しなければならない。財政調整の収支を均衡させるための国税率は  $75/2000$  ( $=0.0375$ ) となる。この国税は地方団体 A および B も負担しなければならないために、地域資源はケース 2 に比べて減少する。一方、地方団体 D、E の地域資源はケース 2 に比べて大きくなるのである。つまり、経済力の弱い地方団体は地方税率を高くすることによって地域資源を増加させるが、経済力の強い地方団体は地方税率を引き下げることによって地域資源を増加させることができる。

また、財政調整後の地域資源は自らの税率に依存するだけでなく、他地方団体の税率にも依存する。例えば、財政力の弱い地方団体が地域資源を増やすために税率を引き上げたとしても、財政調整交付金の財源を逆交付税という形で負担する財政力の強い団体が低い税率を採用していたとすると、財源が不足し、財政調整制度の

収支を均衡させるために自らも負担しなくてはならなくなるからである。

いま、課税ベース 100 の Poor 団体と 500 の Rich 団体の 2 つの地方団体が存在するとしたとき、図 2 は地域資源が自らの地方税率と相手の税率とによってどのように変化するかを示したものである。

図 2 税率の変更と地域資源の変化



Rich 団体については、Poor 団体の税率が低くなるほど財政調整に必要な財源が少なくて済むことから、地域資源は多くなる。また、Poor 団体の税率が 50% の場合、自らの税率が 50% に達するまでは財政調整の財源不足額を Poor 団体と分担することになるために、税率の引き上げによって生じる地域資源の減少分は少ない。しかし、自らの税率が 50% を超えると、Poor 団体への交付金の全額を自らの逆交付金で賄うことになるため、税率引き上げにともなう資源の減少分は逆交付税の金額だけ大きくなる。

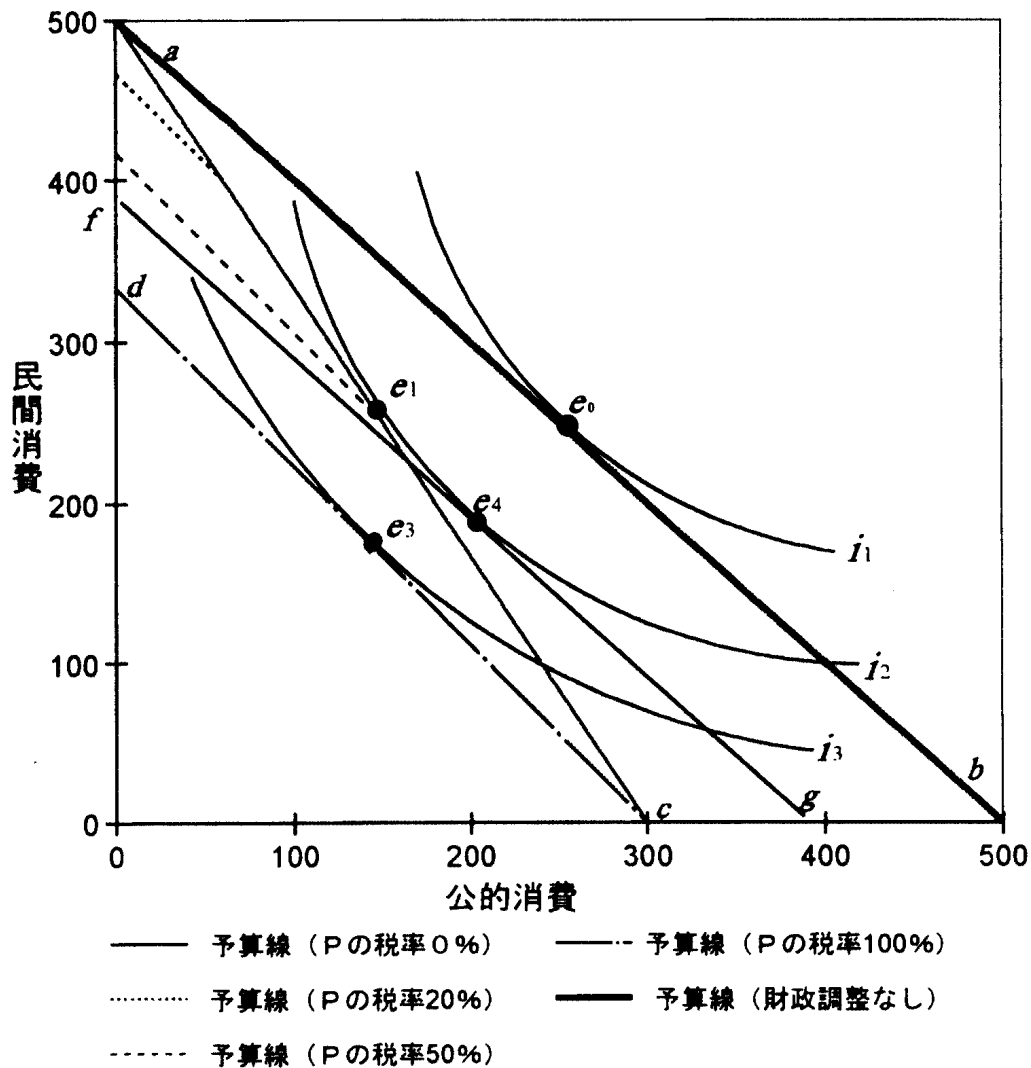
Poor 団体については、Rich 団体の税率が高いほど、交付金の財源は Rich 団体の逆交付金で賄える可能性が大きくなり、財政調整制度の収支を均衡させるための負担が小さくなることから、地域資源は大きくなる。

## 2. 財政調整と公的消費と民間消費の配分

財政力の強い地方団体は税率を低くすればするほど地域資源は増加することになり、税率がゼロのときに地域資源は最大になる。一方、財政力の弱い地方団体は税率を100%にすることで地域資源を最大にすることができる。それでは、実際に税率はゼロあるいは100%になるのだろうか。

図3には上の Rich 団体の財政行動が財政調整によってどのように変化するかを示している。民間消費と公的消費の価格を1と仮定し、図の縦軸には民間消費が、横軸には公的消費がとられている。

図3 財政調整と地方の行動  
(Rich 団体のケース)



財政調整が存在しない場合には、500 の課税ベース（財政調整前の地域資源）を持つ Rich 団体の地域資源は民間消費と公的消費の配分に関わりなく 500 の水準であり、これを民間消費と公的消費に配分する際の予算線は  $ab$  となる。この線上で、Rich 団体は地域厚生水準が最大になる点を選択する。いま、Rich 団体の公的諸費と民間消費に関する無差別曲線が  $i$  で与えられると、最適化行動をとる Rich 団体は  $e_0$  を選択する。

次に、財政調整制度が存在する場合であるが、相手地方団体である Poor 団体の税率が 0、20、50、100% のケースについて予算線を描いている。Poor 団体の税率が高くなるにつれて予算線は左下にシフトするが、その傾きは異なっており、公的消費と民間消費の組合せは、所得効果だけでなく、代替効果も影響する。Poor 団体の税率がゼロ% の場合の予算線は  $ac$  であり、最適点は  $e_1$  となる。財政調整制度がない場合に対して、予算線が平行にシフトし、所得効果しか発生しない場合の均衡点は  $e_4$  であるから、分権型財政調整制度によって、公的消費を抑えるという選択が行われたことになる。ところが、Poor 団体の税率が 100% になると、予算線は  $dc$ 、均衡点は  $e_3$  となる。公的消費はほとんど変化せず、民間消費が大きく減少するのである。

このように、Rich 団体にとって、自らの税率を引き上げる（公的消費を増やす）ほど地域資源は少なくなるのであるが、公的消費に効用があるかぎり、公的消費はゼロにはならない。

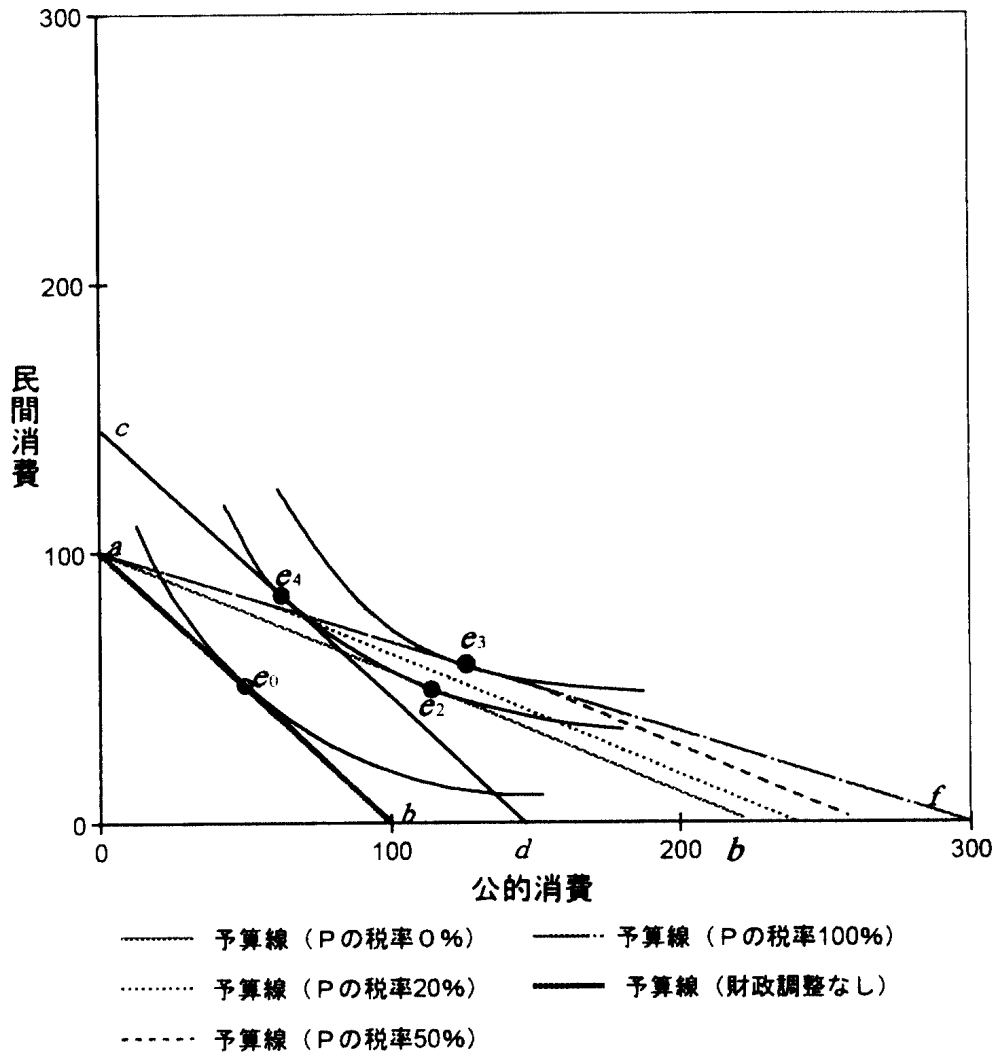
これと同じことは Poor 団体についても言える。図 4 は Poor 団体の予算線を Rich 団体の税率（0、20、50、100%）毎に描き、各予算線に対応した均衡点を示している。財政調整制度が存在しない場合の予算線は  $ab$  であり、均衡点は  $e_0$  となる。Rich 団体の税率が 0% の場合には、予算線は  $ab$ 、均衡点は  $e_1$  となる。予算線が財政調整がない場合から平行にシフトし、所得効果しか発生しない場合には、均衡点は  $e_3$  であるから、分権型財政調整制度によって公的消費を増やす効果が現れたのである。

しかし、Poor 団体は税率を引き上げれば引き上げるほど地域資源は増加し、税



図4 財政調整と地方の行動

(Poor 団体のケース)



率を100%に設定したときに地域資源は最大になるが、民間消費からも満足が生まれることを考えると、地域資源のすべてを公的消費に振り向けることはない。

## V むすび

課税自主権が強化され、地方団体の税率決定の自由度が増すと、課税ベース、ニーズの地域間格差に基づく財政力格差を解消して、地方団体間の行政水準の差には課税努力（税率水準）だけが反映されるような財政調整制度が必要となる。このよう

経済学論究第 53 巻第 3 号

な財政調整制度は定率補助金と同じ性格を持ち、税率を引き上げれば引き上げるだけ交付金額は増加することになる。

しかしながら、財政調整制度を純然たる地域間再分配システムとしてとらえ、交付金額が増加すれば、その財源は財政力の強い地方団体からの財源で賄うというシステムが制度の中に明示的にビルトインされるなら、経済力の強い地方団体は税率を引下げるインセンティブを持ち、地域資源を増加させるために税率を引上げようとする経済力の弱い地方団体と対立することになる。しかし、課税自主権の強化と分権的財政調整制度の枠組みの中で、各地方団体は自らの地域の満足を最大にするように、税率を決定することになるため、税率はゼロになることはない。このように、地方分権の推進による課税自主権の強化は財政調整制度の改革をともなって初めて、公平、効率の両面から実現可能となるのである。

#### 【参考文献】

Grand J. L., "Fiscal Equity and Central Government Grants to Local Authorities," *Economic Journal*, Vol.85, No.339, Sept.1975.

林宜嗣『現代財政の再分配構造』有斐閣、1987年。

——編『地方分権時代を創る税・財政システム』ぎょうせい、1997年。

——「課税自主権の強化と財政調整制度」『総合税制研究』納税協会連合会、1998年5月。

Musgrave R. A. "Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism," *Public Finances : Needs, Sources, and Utilization*, Princeton University Press, 1961.