

第2部 主要国における地方財政の財政調整

第1章 財政調整制度の国際比較

1. 各国の財政調整制度の類型

【ポイント】

- 財政調整は、税源の偏在による「財政力格差」、各地域の地理的・社会的な差異に起因する「財政需要の格差」を是正する観点などから行われている。
- 財政調整制度は各国の個別事情に応じて、細部まで見れば多様であるが、交付財源の拠出方法及び調整対象から分類すれば、垂直的調整を実施している国と水平的調整を実施している国、財政力の格差を測る手法として収入面を考慮している国と需要面を考慮している国に分類。

米国を除く主要国においては、地方自治体間の財政力格差や財政需要格差を調整するための財政調整制度が設けられている¹。

これらの財政調整制度は、例えば、スウェーデンでは、国のどこに住んでも平等に福祉等のサービスを受けられるべきであるとの思想に立脚したものであること、カナダでは、住民が享受する公共サービスと税負担について、州間で著しい格差が生じないようにすることを目的とする趣旨が憲法上規定されていること、フランスでは、地方公共団体間の平等を促進するための財政調整制度が憲法に規定されていること、などに見られるように、その創設の目的・趣旨をほぼ同じくするものであると言える。

一方で、その手段は国によって異なっている。各国について、その手法を概観すれば、例えば、英国の歳入援助交付金は、自治体ごとに収入面である相対財源額や需要面である相対需要額などを計算した上で配分が行われ、調整は国から地方への垂直的な形で行われている。

フランスの代表的な一般交付金である経常費総合交付金（DGF）は、税源の偏在による収入面の財政力を調整するため、人口、1人当たり財政力、

¹ 国から地方への財政移転は、用途が特定される特定補助金と用途が特定されない一般交付金に分類されるが、ここでは財政調整制度として、地方自治体間の財政力や財政需要を調整する一般交付金に焦点を当てるものとする。

財政努力といった指標によって配分が行われ、調整は国から地方への垂直的な形で行われている。

カナダについては、州間の財政力調整が垂直的な形で行われる点で前二者と同様である。また、州間の財政調整は収入面を対象としているが、カナダの場合、州間の財政力格差が地方税収の偏在のみならず、天然資源に係る投資収入の格差により生じているとの点が他の主要国と異なっている²。

また、ドイツやスウェーデンを見ると、国から地方への垂直的な財政調整を行う一方で、地方自治体間での水平的な財政調整を併せて行っている。

ドイツでは、まずは付加価値税の州取得分の25%を上限に1人当たり州税収が全国平均未満の団体に優先的に配分され、配分後、残る州間の財政力格差を是正するため、州の収入とその州内の市町村の税収の一部から財政力を計算し、その数値が全国平均を上回る州から下回る州に財政移転を行う水平的な財政調整制度が設けられている。さらに残る格差については、連邦から州への垂直的な財政調整を行っており、収入面を考慮し、1人当たり財政力が全国平均比で99.5%に満たない州へ99.5%を下回る分の77.5%を交付している。

スウェーデンの歳入平衡交付金は、収入面の財政力調整の観点から、1人当たり課税所得が全国平均比の115%（県の場合は110%）を下回る団体に対して、国が交付するものであるが、1人当たり課税所得が全国平均比115%（県の場合は110%）を上回る団体が拠出する賦課金が交付金の原資の一部となっており、収入面の財政力を自治体間で水平的に調整する役割も担っている。また、費用平衡交付金は、平均的行政コストを上回る団体が、平均的行政コストを下回る団体の負担により交付金を受領する仕組みであり、需要面を考慮した水平的調整の仕組みとなっている。

このように、各国の地方財政調整制度は、その目的をほぼ同じくしながら、詳細な方法論については様々であるが、交付財源の拠出方法及び調整対象から分類すれば、垂直的調整を実施している国と水平的調整を実施している国、財政力の格差を測る手法として収入面を考慮している国と需要面を考慮している国に分類することが可能である。このような観点から、日本も含めて分類した場合、表1のようになると考えられる。

²準州間の財政力格差を是正する準州交付金は収入面と需要面の双方を考慮した財政力調整の仕組みとなっている。

(表 1) 各国の地方財政調整制度の分類

財政調整あり		交付財源の拠出方法	
		水平調整あり	水平調整なし
調整対象	需要格差も是正	スウェーデン	英国、日本
	収入格差を是正	ドイツ	フランス、カナダ
財政調整なし		米国	

2. 税収の中央・地方比率と財政調整の財源

【ポイント】

- 諸外国の財政調整制度を見ると、国が税源の大宗を持った上で、不交付団体を作らない形で国からの垂直調整のみにより財政調整を行う（英国、フランス）か、地方が国と同程度の税源を持った上で、国による垂直調整に加えて自治体間の水平調整により財政調整を行う（ドイツ、スウェーデン）かいずれかのスタイルが中心。
- 我が国は、地方税源の割合はスウェーデン並みに大きく、また、税収格差が主要国で最も大きいにも拘わらず、国の垂直調整のみにより財政調整を行っており、諸外国と比べて国による財政調整の負担が大規模なものとなっている。

1. では、交付財源の拠出方法及び調整対象から、各国の財政調整制度の分類を行ったが、各国の選択している財政調整制度には、その選択を裏付ける地方分権の在り方や地方財政の状況など様々な要因があるものと推測される。ここでは、特に、各国の国・地方の税源配分と地方税の偏在度に焦点をあて、財政調整制度との関係を概観することとする。

分権的な福祉国家として知られるスウェーデンは、医療提供、福祉サービス、教育などの役割をほぼ全面的に地方が担っている。これを反映して、税収の中央・地方比率は 55：45 となっており、地方は国とほぼ同じ規模の税源が保障されている。

また、州は固有の憲法を持ち、1つの国家ともみなしうる存在であるとも言われるドイツにおいては、連邦政府の所管事項は基本法に列挙された事項に限られる一方で、特に基本法の定めのない限り国家の権限の行使及び国家の任務の遂行は州の所管とされている。税収の中央・地方（州を含む）比率

については、51：49 となっており、州を含む地方の税源の規模は国とほぼ同じとなっている。

これに対し、EUを中心とする地方分権の流れの中で分権化を進めているものの、依然として中央の役割が大きい英国においては、税収の中央・地方比率はほぼ9：1となっており、税収のほとんどを国が占めている。

また、近年地方分権が進んでいるものの伝統的に中央集権国家であると言われるフランスでは、税収の中央・地方比率がほぼ8：2となっており、中央が税源の大宗を占めている。なお、このような税収比率を反映し、この両国では、すべての地方自治体が一般交付金を受け取っており、不交付団体は存在しない。

日本を見てみると、税収の中央・地方比率は57：43となっており、スウェーデンやドイツと同じく、地方は国とほぼ同規模の税源を持っているものと言える。

これらの税収の中央・地方比率の状況と各国の選択している財政調整制度の関係を概観してみると以下の表のとおりであり、①英国やフランスのように、国が税源の大宗を持った上で、不交付団体を作らない形で国からの垂直調整のみにより財政調整を行う場合、②ドイツやスウェーデンのように地方が国と同程度の税源を持った上で、国による垂直調整に加えて自治体間の水平調整により財政調整を行うか、のいずれかのスタイルに分類される。

(表2) 各国の地方財政調整制度の分類と国・地方税収比率の関係

財政調整あり		交付財源の拠出方法	
		水平調整あり	水平調整なし
調整対象	需要格差も是正	スウェーデン	日本、英国
	収入格差を是正	ドイツ	フランス

国と地方が同等の税源

国が税源の大宗を占める

また、マクロの中央・地方の税収比率の他に、住民1人当たりの税収が最大の自治体と最小の自治体の格差を見ると、英国で1.5倍、フランスで1.8倍、ドイツ（旧西独州）で2.2倍、スウェーデンで1.4倍となっている³。

³各国の一人当たり税収（最大／最小）の値の算定方法は右のとおり（〈 〉内は比較対象となる団体）。

日本の場合、都道府県間での1人当たりの税収の格差は最大の東京と最小の沖縄との間で3.2倍と比較的大きなものとなっている。

これらを総合すれば、我が国は、地方税源の割合はドイツ、スウェーデン並みに大きく、また、税収格差がこれらの国々で最も大きいにも拘わらず、国の垂直調整のみにより財政調整を行っており、諸外国と比べて国による財政調整の負担が極めて大規模なものとなると言えよう。

日本：2005年度決算(超過課税分除く)による比較<都道府県>、英国：2006年度歳入援助交付金算定時に用いられた課税ベースによる比較<カウンティ及びロンドン市>、フランス：2006年度予算の不動産税及び職業税の課税ベースによる比較<レジョン(職業税のデータのないコルシカを除く)>、ドイツ：2005年の付加価値税配分前の税収による比較<旧西独州。[]内は旧東独州を含む全州>、スウェーデン：2006年度の平衡交付金算定時に用いられた課税ベースによる比較<カウンティ>。

(表3) 各国の財政調整制度の概要

		日本	英国	フランス	ドイツ	スウェーデン
税収の中央：地方比		57：43	94：6	82：18	51：49	55：45
(実額：中央/地方)		55兆円/41兆円	3,205億ポンド/202億ポンド	3,744億ユーロ/796億ユーロ	2,324億ユーロ/2,234億ユーロ	5,090億クローナ/4,198億クローナ
一人当たり税収 (最大/最小)		3.2倍	1.5倍	1.8倍	2.2倍 [5.4倍]	1.4倍
財政調整規模	垂直調整額	17.0兆円	349億ポンド	371億ユーロ	26億ユーロ	552億クローナ
	対中央政府支出比	21.0%	7.0%	9.2%	0.8%	6.4%
	中央政府支出	80.8兆円	5,006億ポンド	4,044億ユーロ	3,247億ユーロ	8,671億クローナ
	水平調整額	—	—	—	182億ユーロ	115億クローナ
	対地方政府支出比	—	—	—	4.0%	1.7%
	地方政府支出	72.9兆円	1,603億ポンド	1,875億ユーロ	4,500億ユーロ	6,617億クローナ
GDP (2005) (円換算値)		501兆円	1兆2,245億ポンド (245兆円)	1兆7,100億ユーロ (234兆円)	2兆2,410億ユーロ (307兆円)	2兆6,705億クローナ (39兆円)

(注1) 税収の中央：地方比は、日本以外はOECD Revenue Statistics (2004年の計数) から作成(ドイツの州税は便宜上地方税として整理。なお、国税として整理した場合の比率は88：12)。日本は2007年度予算ベース。

(注2) 各国の一人当たり税収(最大/最小)の値の算定方法は以下の通り(<>内は比較対象となる団体)。

日本：2005年度決算(超過課税分除く)による比較<都道府県>、英国：2006年度歳入援助交付金算定時に用いられた課税ベースによる比較<カウンティ及びロンドン市>、

フランス：2006年度予算の不動産税及び職業税の課税ベースによる比較<レジオン(職業税のデータのないコルシカを除く)>、ドイツ：2005年の付加価値税配分前の税収による比較<旧西独州。[]内は旧東独州を含む全州>、

スウェーデン：2006年度の平衡交付金算定時に用いられた課税ベースによる比較<カウンティ>。

(注3) 各国の財政調整額は2005年度の計数。対象とした財政調整制度等は以下による。

日本(2005年度決算)：地方交付税、英国(財務省資料)：歳入援助交付金、フランス(内務省資料)：経常費総合交付金、

ドイツ(財務省資料)：垂直調整額は連邦補充交付金(特別需要交付金との合計は146億ユーロ[中央政府支出比4.5%])、水平調整額は付加価値税の州間配分額(補足的配分部分)に州間調整交付金額を加えた額、

スウェーデン(地方政府連合会資料)：垂直調整額は平衡交付金、水平調整額は歳入平衡負担金と費用平衡負担金の合計。

(注4) 中央政府支出及び地方政府支出はNational Account vol14 2006による一般政府内の移転支出を含む2005年の計数(日本は内閣府「平成17年度国民経済計算確報」による2005年度の計数)。

(注5) 日本の中央政府支出は道路関係四公団の民営化に伴う資産・負債承継の影響を除外した値。

(注6) GDPの円換算値は2005年の対円レート(ポンド：200.17円、ユーロ：136.9円、クローナ：14.753円)による。

3. 中央政府における一般交付金の総額の決定方法

【ポイント】

- 財政調整目的で交付される一般交付金の金額の総額について、法律（ルール）により定める方法と、行政府の政策判断により毎年の額を決定する方法のいずれか一方による決定方式がとられている。フランスでは総額の伸び率が地方自治法典により規定されており、ドイツでは地方財政調整法において中央から配分すべき金額を積み上げて得られる額として定められており、一般交付金の総額決定はルールに基づいて行われている。また、英国やスウェーデンでは、総額決定は、あくまでも国の財政政策上の要請を踏まえて毎年の政策判断により決定される。
- 他方、日本の地方交付税交付金については、その総額が国税5税の一定割合として法律に規定されている一方で、地方財政計画上の財源不足額を基礎として加算額が決定されてきており、ルールと政策判断の両方による決定が行われているという特徴がある。

一般交付金の総額決定方式については、国によって様々であるが、ドイツの一般財政需要連邦交付金では、地方財政調整法において中央から配分すべき金額を積み上げて得られる額として定められており、配分額の積上げという一定のルールに基づく形となっている。

カナダの平衡交付金では、2007年の法改正により、1人当たり標準収入が州平均を下回る州に対して、州平均に達するように交付金を交付することになっており、当該額の積上げ額が交付金総額となっている。

また、フランスでは、各種交付金の伸び率がマクロの経済指標と連動する形となっており、代表的な一般交付金である経常費総合交付金（DGF）は、地方自治法典において、前年度から「物価上昇率+実質GDP成長率×50%」で伸びることとされている。

このように、一定のルールに基づき交付金の総額が決まる国がある一方で、総額決定は、あくまでも国の財政政策上の要請を踏まえて毎年の政策判断により決定される場合もある。

英国の一般交付金である歳入援助交付金の総額については、特に決まった算定式はなく、財務大臣が成長率や税収の伸びなどを基に、今後数年間の財政的に持続可能なレベルを勘案してスペンディング・レビューを編成する中で、他の公的支出や自治体の総支出に留意しつつ決定される。

スウェーデンにおいても、国からの交付金総額は、歳入平衡交付金の配分額の決定方法からは独立して決定され、交付金の総額決定に特定のルールはない。実際、交付金の総額は他の国の歳出項目と同様に経済見通しなどを踏

まえて決められている。

なお、日本の地方交付税交付金については、その総額が国税5税の一定割合として法律に規定されている一方で、地方財政計画上の財源不足額を基礎として加算額が決定されてきており、ルールと政策判断の両方による決定が行われているという特徴がある。

(表4) 各国の一般交付金額決定方法の概要

			日本	英国	フランス	ドイツ	スウェーデン
垂直調整制度	総額決定方法	ルール	国税5税の一定割合	—	物価上昇率 +実質GDP伸率×50%	配分額の積上げ	—
		その他	地財計画上の財源不足額を基礎として加算額を決定。	国の策定する公共支出計画において、中央政府の財政政策上の要請を踏まえつつ決定。	—	—	国の予算編成のシーリングの中で、中央政府の財政上の観点を勘案しつつ決定。
	配分方法	[財政力・需要調整] 各自治体ごとに基準財政需要額と基準財政収入額を計算し、その差額を配分。	[財政力・需要調整] 各自治体ごとに相対需要額と相対財源額等を計算し、その差額等を配分。	[財政力調整] ①人口、②一人当たり財政力、③財政努力、等の指標により配分。	[財政力調整] 一人当たり財政力が全国平均比99.5%に満たない州へ、99.5%を下回る部分の77.5%の交付金を交付。	[財政力調整] 一人当たり課税所得が全国平均比115%(県110%)を下回る団体へ国が交付金を交付。	
水平調整制度			—	—	—	[財政力調整] ①付加価値税の州取得分の25%を上限に、一人当たり州税収が全国平均未達の団体に優先配分。 ②一人当たり財政力が全国平均を超過する州の拠出金により、一人当たり財政力が全国平均を下回る州へ交付金を交付。	[財政力調整] 一人当たり課税所得が全国平均比115%(県110%)を上回る団体が国へ負担金を拠出。 [需要調整] 平均的行政コストを上回る団体が、平均的行政コストを下回る団体の負担により交付金を受領。

4. 需要考慮型の財政調整制度における需要算定方式

【ポイント】

- 財政調整の手法は、一人当たりの税収等の財政力（歳入面）を考慮する手法と需要面を考慮する手法に大別でき、日本は英国やスウェーデンと同様、需要面を考慮する財政調整制度を有している。
- しかし、英国やスウェーデンでは、年齢構成や自然条件等の差異に起因する自治体間の相対的なコスト差を基準に交付金額を算定しており、自治体における行政コスト（需要）が全自治体で同様に増加する場合には、交付金算定額は増加しない仕組みとなっている。したがって、我が国のように、社会経済情勢の変化に伴い必要となる「標準的な行政水準」が変化すれば、その分各団体の基準財政需要が増加する仕組みとは考え方が大きく異なる。

各国の主な一般交付金制度においては、収入面の財政力を調整する制度と需要面の財政力を調整する制度があることについては1. で述べたとおりである。

一方で、日本の需要面を考慮する財政調整と英国やスウェーデンの需要面を考慮する財政調整では、大きく異なる点が存在する。

英国の歳入援助交付金では自治体を所掌事務の差に応じて分類した上で、児童福祉サービス、成人社会サービス、警察、消防と防災、道路維持、環境・治安・文化及び資本財政の7つの行政分野毎に自治体グループ内で最も費用のかからない自治体の費用を算定し、そこからの差をもとに「相対的財政需要額」を算出している。このため、最も費用がかからない費用構造の自治体も含め、全自治体で行政需要が同様に増加する場合は、歳入援助交付金の算定額は増加しない仕組みとなっている。

また、スウェーデンの平衡交付金は市町村において保育サービス、義務教育、高齢者福祉などの9分野、県において医療サービス等の2分野について、それぞれ分野ごとに年齢構成、民族、地理的条件などを考慮して計算することになるが、これらの算定に当たり交付金を受領するか負担金を払うかどうかは地方自治体自身の構造と全国平均の格差によって決定されることとなっており、行政需要が全自治体で同様に増加する場合に算定額が増加しないのは英国と同様である。

これに対し、日本の地方交付税制度においては、「標準的な行政水準」が変化すれば、その分各団体の基準財政需要が増加する仕組みとなっており、前二者の考え方とは大きく異なるものとなっている。

各国の財政調整制度における財政需要の取扱い

- 我が国とならび需要を考慮する財政調整制度を持つ英国、スウェーデンにおいては、年齢構成や自然条件等の差異に起因する自治体間の相対的な費用差を基準に交付金額を算定。
- 従って、自治体の行政費用（需要）が全自治体で同様に増加する場合には、交付金算定額は増加しない仕組みとなっている。

英国 : 類似団体間で最も行政費用が低くなる構造を持つ自治体との費用差を基準に交付金を算定
(最も行政費用が低くなる構造を持つ自治体は、需要要素による交付金配分額がゼロとなる)

スウェーデン : 全国平均費用を上回る額に相当する交付金を受領

費用平衡化交付金算定上の種々のモデルにおいて、交付金を受領する、あるいは負担金を支払うかどうかは、市町村もしくは県の国全体と比較した相対的な構造、すなわち、地方団体自身の構造と全国平均との格差によって決定される。・・・ある市町村で子供、若者、老人の数が増えたという事実によっては、その市町村がより多くの交付金を受領するということは保証されない。・・・平衡化の観点から重要なのは、市町村住民の年齢構造と全国平均との乖離幅なのである。

(スウェーデン地方政府連合会「スウェーデンにおける地方財政平衡化」 P20-21 より)

(参考) 財政調整制度の簡素化に関する OECD 担当者の見解

○ 財政力測定における正確性と透明性との関係について、OECD 事務局地方財政担当に対し見解を求めたところ、先方の回答以下のとおり。

- (1) 財政調整に関する財政移転は、どのような理由で資金を徴収され、又は受け取るのかが明確になるようにする必要があることから、補助金等の他の財政移転とは区別されるべき。
- (2) 収入面・コスト面の格差がそれぞれどの程度生じているかにもよるが、通常は収入面の格差が大きいことを考えれば、財政調整については、収入面に集中させるべき。
- (3) コスト面での是正に当たっては、地理的指標などの解釈の余地のない指標か、人口動態などの単純かつ明快な経済社会上の指標を使用すべき。

<参考文献>

"Blöchliger H. and C. Charbit: *Fiscal Equalisation*, Fiscal Federalism Network Working Paper No. 5, Paris, OECD" (www.oecd.org/ctp/federalism)

OECD 担当者を訪問した際に、財政調整制度について、正確性と透明性との間のトレード・オフについてどのようにバランスをとるべきかとの趣旨の質問を行ったところ、先方からは、次のような回答があった。

OECD では簡素化を勧告しており、方向性について3つの柱を打ち出している。

一つは、財政調整が他の財政移転と完全に分離されることである。すなわち、国であろうと地方であろうと、どのような理由で資金を徴収され、あるいは受け取るのかが明確になるようにしなくてはならない、ということである。

二つ目の柱は収入面・コスト面の格差がそれぞれどの程度生じているかにもよるが、通常は収入面の格差が大きいこと、更には、コスト面の格差は客観的な評価が難しいこと、を考えれば、財政調整は税収面、収入面に集中させていくべき、ということである。

三つ目の柱は、コスト面での是正にあたって、最も有効と思われるのは、数の少ない、極めて明確な指標を利用していくこと（地理的指標や人口動態的な指標など）であり、（逆に）細かい変更が頻繁に行われる指標を用いないことである。