

第4章 英米仏独の地方財政システム

ここでは、イギリス（イングランド）、ドイツ、フランス、アメリカの地方税財政制度について記述する。

なお、上記4カ国についての本稿での記述は、一部、内容をリニューアルした箇所があるものの、基本的に、2001年6月に財務省財務総合政策研究所において公表した「諸外国の地方税財政制度調査報告書¹⁾」の内容に基づいており、ここでは概要を述べるにとどめ、詳細についてはそちらをご参照いただきたい。

1. イギリス（イングランド）

地方税制

地方税制概観

イギリスの地方歳入に占める税収の割合は約12%と極端に低い。国民所得ベースでの地方税負担率でみても、わずか2%²⁾である（いずれも1998年）。

税目は、カウンシル税（Council Tax：住居に対する固定資産税）のみとなっている。

カウンシル税の概要

カウンシル税の課税標準は、居住用資産の価格であり、法人等が所有する事業用資産は、対象となっておらず、税収の全てが選挙権をもつ住民によって負担される。

納税義務者は、我が国の固定資産税とは異なり、所有者ではなく、占有者となっている³⁾。また、資産の評価も、地方自治体ではなく、国の機関である内国歳入庁評価局（the Valuation Office Agency of the Inland Revenue）が行なっている点で我が国と異なる⁴⁾。

課税標準の算定には価格帯方式（Banding System）が採用されており、資産を評価額に応じてAからHまでの8つの価格帯に分類し、それぞれの価格帯毎に税率

¹⁾ <http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kenkyu/zk050.htm>

²⁾ 負担率については、全UKベース。

³⁾ 当該自治体の住民でない可能性のある所有者ではなく、実際に居住している占有者を納税義務者とすることにより、地方税納税者＝地域住民の図式が成り立つ。なお、空家やセカンドハウスなど居住者がいない場合は、所有者に対して課せられる。

⁴⁾ かつては、地方自治体が自ら評価を行っていたが、標準税収を用いて算定する交付金制度の発達と共に、統一された資産評価額が不可欠となり、1948年に国に移管された。

表4-1 カウンシル税の価格帯および税率決定方法

居住用資産の価格	価格帯	税率(定額) (£)	価格帯間 比率
4 万 ポ ン ド 以 下	A	565	6
4 万 ポ ン ド 超 ~ 5.2 万 ポ ン ド 以 下	B	659	7
5.2 万 ポ ン ド 超 ~ 6.8 万 ポ ン ド 以 下	C	753	8
6.8 万 ポ ン ド 超 ~ 8.8 万 ポ ン ド 以 下	D	847	9
8.8 万 ポ ン ド 超 ~ 12 万 ポ ン ド 以 下	E	1,035	11
12 万 ポ ン ド 超 ~ 16 万 ポ ン ド 以 下	F	1,223	13
16 万 ポ ン ド 超 ~ 32 万 ポ ン ド 以 下	G	1,412	15
32 万 ポ ン ド 超	H	1,694	18

この税率を地方議会で決定。
2000年度イングランド平均が847£。

この価格帯間比率(法定)に基づき他の価格帯の税率が決まる。
(例えばA価格帯の税率は、D価格帯の6/9)

(出典)Local Government Finance Act 1992(税率はDETRホームページのデータをもとに算定した。)

が決定されるシステムになっている(表4-1)。

地方自治体は基準価格帯であるD価格帯の税率を設定し、これに法定の価格帯間比率を用いることで、全ての価格帯の税率が自動的に決定される。

税率には、法定の標準税率や制限税率はなく、基本的に地方自治体は自由にD価格帯の税率を設定できるが、一方で、地方自治体の一般会計は均衡予算が義務付けられており、収支戻は税率で調整しなくてはならない¹。

現在のように地方税収の歳入に占める割合が1割程度の状況では、この収支戻を税率で調整する仕組みにより、歳出のわずかな増減が、税率の大きな増減となって現れる(ギア効果)。

例えば、前年度の歳出が100で、そのうち10が地方税によって賄われていた場合を想定すると、今期、歳出をわずか1%でも削減(100→99)できれば、実に10%もの減税(10→9)が行なわれる。逆に、歳出が1%でも増加(100→101)してしまうと、税率は10%も増加(10→11)することとなる²。

¹ 基金の積立や取り崩しなど、税率以外の調整余地も若干ある。

² この例は、課税標準の総額に変化がないことを前提としている。

このように、自治体の歳出の増減が、税率に大きく反映する仕組みとなっていることから、自治体は、税率の設定水準を通じて、常に、住民に行政コストを監視されることとなり、住民の税負担に見合った良質のサービスが提供されているかを説明する責任（Accountability）が求められる。

無論、効率的な行政運営が行なわれることを前提として、住民は、自治体に対し、高税率でも他の自治体より高水準の行政サービスの提供を求めることができるし、逆に、行政サービスが低水準であっても低税率の恩恵を受けることも選択可能である。それらの決定権は、法人への課税がなく、税収の全てが選挙権をもつ住民によって負担されることから、納税者が持っていると言える¹。

このように、住民自らが、税負担との兼ね合いを考慮しつつ、自治体の方針を決定するという受益と負担の関係が非常に明確な制度となっていることから、自治体間の方針の違いによって、税率格差は最大で 3.1 倍²（2000 年度）にも達しており、隣の自治体との税率格差が倍以上というケースもめずらしくない。

イギリスでは、地方行政サービスの費用は、その受益者で負担するという考えが定着しており、こうした歳出方針の差による税率格差は一般に容認されているようである。

地方税制の経緯

イギリスの地方税は永らくレイト（Rates）と呼ばれる固定資産税のみが課税されていた³。

このような資産課税のみの地方税制は、税収の安定性や徴収の容易さなどの利点を持つが、一方で、経済成長の伸びに応じた税収の伸長性が見込めないというデメリットをもつ。このような欠点を補うためにも、イギリスの場合、弾力的な地方税率の設定が不可欠であった。

レイトの場合、現行カウンスル税とは異なり、個人だけでなく法人に対しても課

¹ 一般に小さな政府志向と言われる保守党が支配する自治体では、低税率の傾向がある。

² 最高：1,172 £（約 22 万円：リバプール） 最低：375 £（約 7 万円：ウェストミンスター）（いずれも 2000 年度の D 価格帯の適用税率。1 ポンド = 190 円で計算）

³ レイトの起源は 1601 年のエリザベス救貧法により設けられた救貧税（Poor Rates）である。

税されていたのであるが¹、第二次大戦後の福祉国家建設の進展に伴う、地方歳出の膨張により、こうした歳出増加は、増税、特に選挙権を持たない法人に対する増税によって賄われることとなった。

このような状況下、1980年代の保守党政権は、法人資産に対する過度な増税が、イギリス企業の国際競争力を弱め、投資意欲を減退させており、また、有権者である住民の受益と負担の関係を希薄化させているという認識に立ち、レイトのうち法人資産に対する部分（事業用レイト：Non-domestic Rates）を国税化し、それによる税収を地方自治体の人口比で地方に分配する制度改革を行なった²。

また、個人部分（住宅用レイト：Domestic Rates）についても、配偶者などの同居人が全く納税する必要がないことなどを問題視し、住宅用レイトを廃止し、成人住民一人当たり同額を課税する人頭税（Community Charge）を導入する改革を行なった³。

これらの改革は、選挙権のない法人への課税をなくし、代わりに、選挙権を持つ多くの住民に負担を行なわせることにより、地方の安易な歳出増加を、住民が監視するシステム構築をねらったものである。

しかし、事業用レイトの国税化については、納税者である産業界から歓迎され、その後定着したものの、人頭税については、大家族や低所得者の負担増加を招き⁴、国民の反発から、導入からわずか3年後の1992年で廃止され、現行のカウンシル税に改められた。

¹ レイトと現行カウンシル税とは同じ固定資産税であるが、レイトは個人・法人ともに課税されたが、カウンシル税は個人のみを対象としている、レイトの課税標準は固定資産の賃貸価格だが、カウンシル税では固定資産の価格である、レイトは価格帯方式でなく、評価額に税率を乗じる方式であった、カウンシル税には居住人員数に応じた減免措置があるが、レイトにはない、等の相違点がある。

² これにより、地方歳入に占める地方税収の割合は、半減し、その分、一般交付金のシェアが増加した。

³ これらの改革は、いずれも1990年度から実行された。

⁴ 人頭税にも低所得者に対する減免制度があったが、かつてのレイトが最大で100%の減免措置であったのに対し、全ての住民が負担する原則から人頭税では最大で80%までの減免しか受けられなかった。

尚、人頭税での批判を受け、現行カウンシル税では減免割合は最大で100%に戻され、かつ、大家族の負担についても居住人員が2名以上であれば負担が増えない仕組みになっている。（逆に単身者の場合は25%、空家の場合は50%の減免措置が受けられる。）

財政調整制度

イギリスでは、行政サービスの水準の差によって発生する税率格差は、受益者負担の観点から、広く一般に受け入れられている。

しかし、税源の偏在や、特殊需要の存在などの、自治体や地域住民にとっての非裁量的な要因による税率格差については、地域間の公平性を損なうものとして、一般交付金による調整が必要とされている。

一般交付金は、地方歳入の38%を占めており（1999年度）、事業用レイトと、歳入援助交付金の2種類が存在する。

以下では、個々の交付金の概要について述べたい。

事業用レイト：人口按分型

事業用レイト（NDR：Non-domestic Rates）とは、法人に対する固定資産税の名称で、かつては地方税であったが、1990年に国税化された。これは、徴税額が国庫に納められたのち、地方自治体に人口比で分配されるものである¹。

地方税であった当時は、税源が首都圏の自治体に集中していることから歳入格差の要因の一つであったが、現在では逆に、人口一人当たり同額を分配する制度となったことで地方歳入の均等化に貢献している。

事業用レイトによる交付総額は、全地方歳入の15%（1999）を占める。

歳入援助交付金：歳入歳出差額補填型

歳入援助交付金（RSG：Revenue Support Grant）は、歳入歳出差額補填方式で各自治体の交付額が決まる。

具体的には、地方自治体の行政需要を示す標準支出査定額（SSA：Standard Spending Assessment）という指標から、歳入項目として、事業用レイト分配額と標準カウンシル税収（CTSS：Council Tax for Standard Spending）を控除した額を、各自治体に分配するものであり、基準財政需要と基準財政収入との差額を分配する我が国の地方交付税の仕組みと類似している。

これを公式であらわすと以下の通り。

¹ 事業用レイトは、地方自治体により徴税され、国庫に納付されたのち、地方に再分配される。

$$\text{歳入援助交付金} = \text{標準支出査定額} - \text{事業用レイト分配額} - \text{標準カウンスル税収}$$

標準支出査定額は、我が国の基準財政需要の算定と同様、個々の自治体の標準的な財政需要を、いくつかの行政項目¹ごとに、公式を用いて算定される²。

なお、単年度の収支尻を税率で調整するシステムを採用していることから、便益が複数年にまたがる資本支出（Capital Expenditure：我が国でいう投資的経費）については、一般会計とは別会計で整理されており³、このため、これら資本支出は、標準支出査定額の算定対象には含まれない⁴。

一方、標準カウンスル税収の算定については、我が国のように法定の標準税率というものが無いことから、標準税率は、地方自治体協会と協議の上、政府によって毎期決定される⁵。

ただ、前述の通り、イギリスでは地方自治体が自由に税率を設定するため、標準税率は交付金算定上の指標にすぎず、2000年度でいえば、全354自治体のうち348自治体（98%）が超過課税を行なっているなど⁶、現実の設定税率とはかけ離れている⁷。

歳入援助交付金による交付総額は、全地方歳入の約23%（1999）を占めており、単独の歳入項目としては最も大きいものとなっている。

¹ 教育、社会福祉、警察、消防、道路、環境・治安・文化、資本財源（公債費）の7つのブロック別に算定される。これら個々のブロックの下に細目として更にサブ・ブロックが設けられており、かなり細かく需要額が算定されている。

² 手数料収入や、特定補助金などの他の歳入項目は、標準支出査定額からあらかじめ控除されている。

³ 資本支出は貸借対照表に計上されており、一般会計には、各期の便益に相当する額として、減価償却費が毎期計上される。なお、交付金の算定上は、現金支出を伴わない減価償却費に代えて、想定元本償還費（期首の想定債務残高の4%）が基準財政需要に含まれている（短期債は除く）。

⁴ 資本支出の財源は、起債、資産売却収入、資本特定補助金などに限定されているが、この他に、一般会計からの繰入れも可能である。ただし、一般会計からの繰入れは、その期のカウンスル税率に影響をおよぼすため地方議会の議決が必要である。

⁵ 厳密には、国が決定するのは、標準カウンスル税収の地方全体での総額であり、標準税率は、これを地方全体での課税標準で除することによって、逆算される。

⁶ 超過課税による税収は、標準支出査定額を超える歳出に充てられる。1998年度でいえば、地方自治体全体で標準支出査定額を約6%上回る支出が行われている。

⁷ 2000年度の標準税率が、696£（約13万円）であるのに対し、全自治体の平均税率は847£（約16万円）となっている。（1ポンド=190円で計算）

財政調整の効果

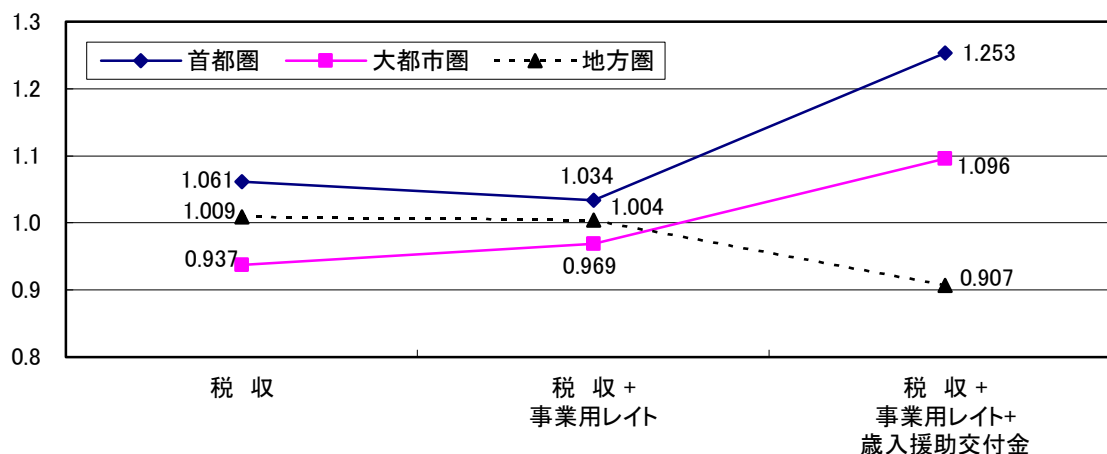
以上の2種の交付金が、実際にどのような財政調整効果をもたらしているのかを示したものが図4-2である。

ここでは、地方自治体を首都圏、大都市圏¹、地方圏の3つに分類し²、全イングランド平均を1として、一人当たり歳入を比較している。

これによれば、税収の格差は上下とも10%の範囲内にあり、法人に対する地方税がないことから、それほど大きな格差は存在しない³。

これに、事業用レイト分配額を加えることで、格差は半減する。事業用レイトは、住民一人当たり同額が分配されるため、住民一人当たり歳入の均等化に直接寄与するが、交付総額が地方税収の総額より大きいこともあり、その効果はかなり大きいものとなっている。

図4-2 イギリス(イングランド)の財政調整状況(1999)



(出典)SSA Authority by Authority / DETR より作成

- ¹ マンチェスターやリバプール、バーミンガムなどの大都市を中心とした、6つの地域は大都市圏 (Metropolitan Area) と呼ばれている。
- ² イングランドでは、自治体の構造や業務分掌が地域によって異なっており、個々の自治体単位での比較は意味をなさないことから、業務分掌をそろえるため、このような分類を行った。
- ³ 大都市圏は、かつては、鉄鋼や自動車などの第二次産業で繁栄していた地域であるが、現在は、産業構造の変化に伴う経済低迷で、多数の貧困者やホームレス、失業者が発生している。こうした経済状況を背景に、一人当たり税収では、むしろ地方圏を下回っている。

一方、歳入援助交付金は、首都圏、大都市圏に大きく交付され、結果、大都市圏と地方圏の収入は逆転し、全体としての歳入格差もむしろ拡大している。

歳入歳出差額補填方式の歳入援助交付金では、税源の偏在と共に、行政需要の格差も考慮されることから、歳入均等化以上の調整分は、需要の格差、すなわち標準支出査定額の格差が反映されたものである。

標準支出査定額の算定では、首都圏の高賃金が考慮され、職員の人件費が大きく算定されている一方¹、大都市圏では、貧困者が多く、各種補助（給食費補助や介護施設等入所費補助等）などの特殊需要が大きいことが考慮されている。

このようにイギリスの財政調整は、歳入の均等化にとどまらず、主に都市部の高需要を反映した分配がなされている。

¹ 実際に、人件費の割合が高い、教育、社会福祉、警察の3分野で、首都圏の標準支出査定額は非常に大きく算定されている。

2. ドイツ

州・地方税制

州・地方税制の概観

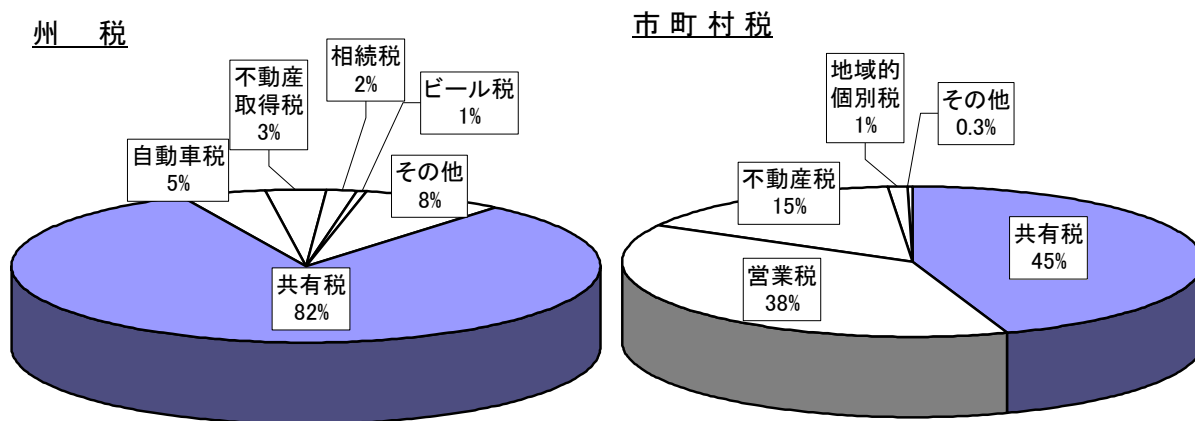
歳入に占める税収の割合は、州が 58%、市町村¹が 32%となっており²、市町村は我が国（34%）とほぼ同水準であるが、州はかなり高い。

図4-3は、1998年度の、州、地方それぞれの税収の構成を、税目別に示したものである。

この図の通り、州の税収の 82%、市町村の税収の 45%が、連邦、州、市町村で税収を分け合う共有税³（Gemeinschaftsteuer）により占められている。

その他の税目としては、州税では、自動車税（5%）、不動産税（3%）、相続税（2%）などがあり、一方、市町村税では、営業税（38%）、不動産税（15%）などが主要なものとなっているほか、市町村の独自税目である地域的個別税も低シェア（1%）ながらも存在する⁴。

図4-3 州および市町村の税収内訳(1998)



(出典)Finanzbericht 2000/BMF、Unsere Steuern von A-Z/BMF

- ¹ なお、ドイツでは州と市町村との間に、市町村連合としての郡（Kreis）という自治体組織があるが、財政統計上は通常、市町村と一体で取り扱われるため、本稿でもそれに従う。
- ² いずれも 1998 年度。
- ³ 基本法上、共有税は連邦と州とで共有するものと定められているが、所得税と付加価値税については、市町村への配分も認められている。
- ⁴ 市町村の地域的個別税の大枠については、州法で規定されている州もある。

共有税の概要

ドイツの憲法にあたる基本法では、所得税（Einkommensteuer）、法人税（Körperschaftsteuer）、付加価値税（Umsatzsteuer）の3税目が、連邦と州の共有税とされている。なお、所得税と付加価値税については、その一部が市町村にも分配されている。

所得税、法人税については、基本法上、市町村に配分した残額を、連邦・州とで半分ずつ分け合うこととされている一方、付加価値税の配分割合については、基本法では定められておらず、連邦法によって規定される。

このため、所得税、法人税については、配分比率は固定的であるが、付加価値税については、過去から頻繁に改正が行なわれている（表4 - 4）。

2000年度で言えば、所得税の42.5%、法人税の50.0%、付加価値税の45.9%が州の取り分となる。この額は、所得税、法人税については、地域収入原則（徴税地主義）に基づき各州間で分配され、付加価値税については、徴税地主義ではなく、各州の人口や財政力を基準に各州に分配される。

表4-4 共有税の連邦・州・市町村間の配分比率の推移

年度	所得税			法人税			付加価値税		
	連邦	州	市町村	連邦	州	市町村	連邦	州	市町村
1970～71	43	43	14	50	50	0	70	30	0
1972～73	43	43	14	50	50	0	65	35	0
1974	43	43	14	50	50	0	63	37	0
1975	43	43	14	50	50	0	68.25	31.75	0
1976～77	43	43	14	50	50	0	69	31	0
1978～79	43	43	14	50	50	0	67.5	32.5	0
1980～82	42.5	42.5	15	50	50	0	67.5	32.5	0
1983	42.5	42.5	15	50	50	0	66.5	33.5	0
1984～85	42.5	42.5	15	50	50	0	65.5	34.5	0
1986～92	42.5	42.5	15	50	50	0	65	35	0
1993～94	42.5	42.5	15	50	50	0	63	37	0
1995	42.5	42.5	15	50	50	0	56	44	0
1996～97	42.5	42.5	15	50	50	0	50.5	49.5	0
1998	42.5	42.5	15	50	50	0	51.2	46.7	2.1
1999	42.5	42.5	15	50	50	0	52.2	45.7	2.1
2000	42.5	42.5	15	50	50	0	52	45.9	2.1

(出典) 諸外国の地方税財政制度 / 財務省財務総合政策研究所

その他の税目

州においては、税収の8割以上が、共有税で占められており、その他の税目は、あまり大きなウェイトを占めていない。主だったものとしては、自動車税（全州税収の5%）、不動産取得税（同3%）などがある。自動車税（Kraftfahrzeugsteuer）は、自動車の所有に対して課せられるもので、乗用車であれば、ガソリン車、ディーゼル車別に排出ガス基準の達成度に応じて税率が異なる。また、不動産取得税（Grunderwerbsteuer）は、ドイツ国内の不動産（証書）を取得した際に課税されるもので、契約時の価格に対し、3.5%の税率で課せられる。

一方、市町村においては、共有税の割合は、税収の45%と、州に比べて小さく、営業税（全市町村税収の38%）や不動産税（同15%）などのウェイトの大きな税目も存在する。

営業税（Gewerbesteuer）は、事業者の営業利益に対して課税されるもので、課税標準は、ドイツ国内において営業する企業・個人の営業利益¹の5%²となっており、これに市町村が設定した税率が乗じられる。税率は、法定の標準税率や制限税率は存在せず、市町村が自由に設定でき、州ごとの平均税率で比較すると、1.6倍³の税率格差が存在する。

不動産税（Grundsteuer）は、不動産所有者に対して課せられる。不動産の評価額に、不動産の種類によって異なる租税算定率⁴を乗じた額が課税標準となる。税率は営業税と同様、市町村が自由に決定でき、農林業用不動産とそれ以外の不動産で別個に決定される。州ごとの平均税率で税率を比較すると、農林業用不動産で2.2倍⁵、それ以外の不動産で2.0倍⁶となっている。

¹ 単純な営業利益ではなく、負債利子の加算や営業損失の繰越控除など、いくつかの加減算項目がある。

² この率を租税算定率といい、これは連邦法にて規定される。法人に対しては一律5%であるが、個人事業者に対しては、収益の段階に応じ1~5%の累進構造が採用されている。

³ 2000年。最高がハンブルク州の470%、最低がブランデンブルク州の286%。

⁴ 例えば、農業用不動産は0.6%、一般建物付き不動産は0.35%、二世帯住宅は0.31%となっている。この率は連邦法で規定されている。

⁵ 2000年。最高がバイエルン州の323%、最低がベルリン州の150%。

⁶ 2000年。最高がベルリン州の600%、最低がシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州の303%。

州・市町村の課税権

ドイツでは、基本法上、関税についての立法権は連邦に限定されており、また、それ以外の税目についても、連邦は、法的または経済的統一の必要性のある場合に立法権を行使するとされる。現在のところ、州税は、連邦法で規定されており、課税標準の算定方法や税率について、州独自の裁量の余地はない。しかし、州税を定める連邦法の制定には、各州政府の代表から構成される連邦参議院の同意が必要¹であり、州は自らの税の立法過程に関与していると言えることから、一概に、課税自主権が乏しいとは言い難い。

一方、市町村税については、営業税や不動産税など連邦法で規定されているもの以外の税目については、州に立法権が認められており、この権限は、通常、州法によって、市町村に移管されている。このため、市町村については、連邦法で定められたものと同種でない限りにおいて、独自税目の創設が可能であり²、また、連邦法で規定されている営業税や不動産税についても、税率については、市町村が自由に設定できる。このように、州に比べ、市町村の裁量権が広く保障されているのは、基本法上、市町村の自治権が、財政上の自己責任と共に付与されており³、税目や税率を設定して自ら財源調達を行なう責任が課せられていることが理由である。

営業税をめぐる経緯

ドイツでは、戦後、市町村税としては、“課税客体の所有者の人的な給付能力を考慮することなく、課税客体の収益力に着目する税(物税(Realsteuer))⁴”として、営業税と不動産税が割り当てられていた⁵。

営業税は、当時、事業者の営業収益、支払給与、営業資本の3者に課税する税目であったが、このうち、営業収益税は、税収の安定性に欠け、また、税源の偏在が大きい点などが問題点として指摘されていた⁶。

¹ 基本法第 105 条第 3 項

² 実際に、犬税や娯楽税、飲料税、狩猟税などが課税されているが、これら地域的個別税の税収は全税収の 1.1% にすぎず (1998)、歳入に占めるウェイトは小さい。

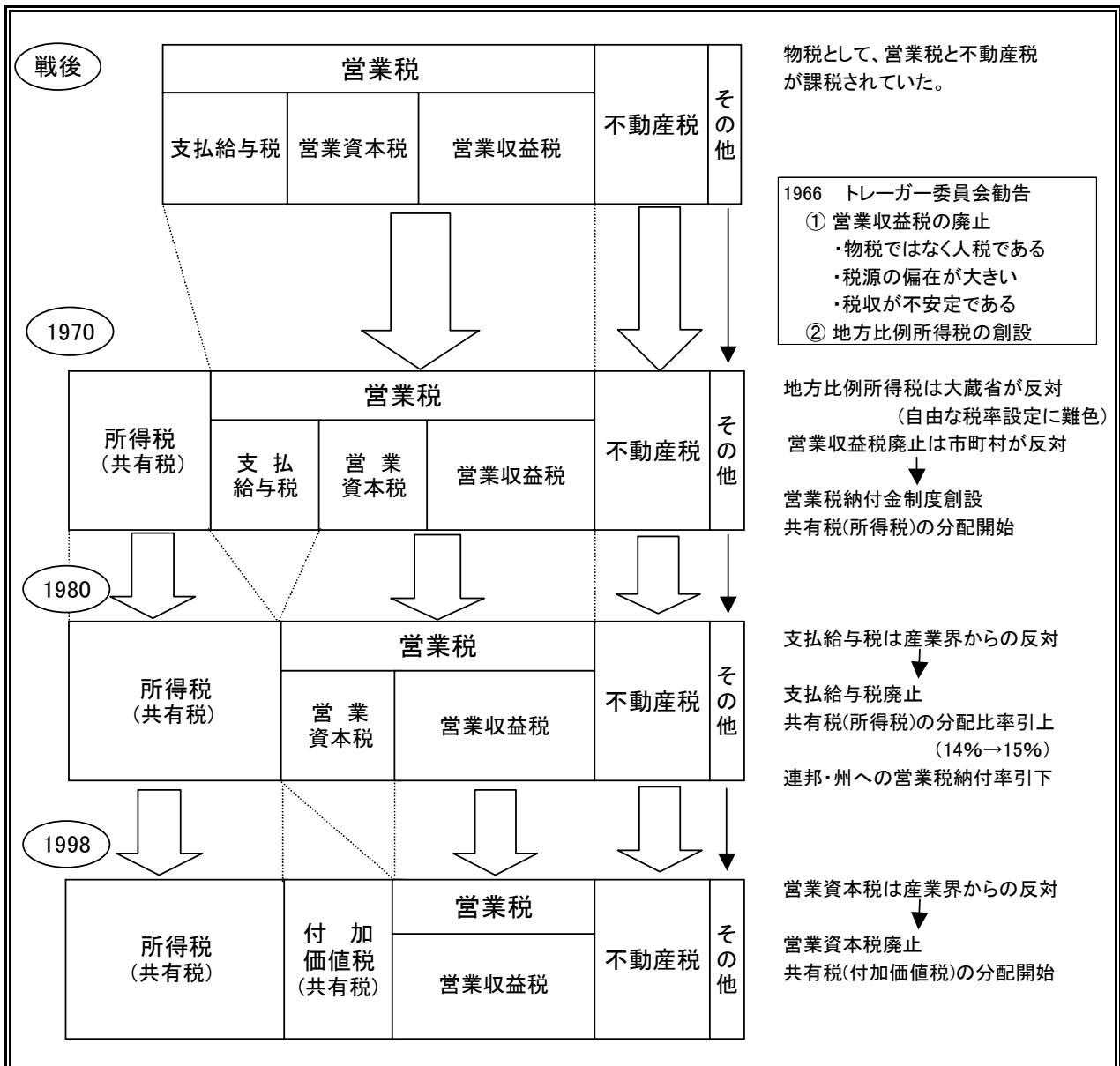
³ 基本法第 28 条第 2 項

⁴ Gutachten über die Finanzreform in Der Bundesrepublik Deutschland (1966)

⁵ 反対に課税客体の所有者の給付能力に着目する税は、人税 (Personalsteuer) と定義されている。

⁶ 1966 年のトレーガ 委員会報告など

図4-5 ドイツ市町村税の変遷



このため、1966年のトレーガー委員会報告では、營業收益稅の廃止と地方比例所得稅の創設が勧告されている。營業收益稅の廃止については市町村が反対し、地方比例所得稅の創設は、大蔵省が自由な税率設定に対し難色を示したことにより、勧告された両案とも実現しなかったが、代替策として、1970年、市町村税である營業稅の一定割合を連邦・州へ拠出させる代わりに（營業稅納付金制度）連邦・州の共有稅である所得稅の市町村への分配が開始された。これにより、税源の偏在が大きい營業稅の比重が低下し、税源の偏在が比較的少ない個人所得課稅が市町村税の課

税ベースに加わることとなった¹。

また、営業税のうち、事業者の支払給与、事業者の営業資本に課税される部分については、利益に係わらず課税されることに対する産業界の反発が強く、結果、1980年の支払給与部分の廃止、98年の営業資本部分の廃止を経て、現在の純粋な法人所得課税の税目となっている。なお、支払給与部分の廃止に際しては、減収補填として、所得税の市町村への分配率の引上げ（14%→15%）と営業税納付率の引下げがなされ、また、営業資本部分の廃止に際しては、共有税である付加価値税の市町村への配分が開始されており、これにより、市町村税の課税ベースに消費課税も加わっている²。このように、ドイツの市町村税については、一連の法人課税（営業税）縮小の過程のなかで、結果的に種々の課税ベースからの税収をもつ構成となっている。

財政調整制度

連邦が州に用途を特定せずに交付する一般交付金（連邦補充交付金）は、州歳入の4.7%を占めるにすぎない（1998）。しかし、ドイツでは、こうした連邦資金による調整の他に、富裕州から貧困州へ財源を移転させる水平的な調整制度が存在する。また、共有税の州分のうち、付加価値税による税収については、徴税地基準は採られておらず、人口や州の財政力等の指標で各州に分配され、財政調整的な役割を果たしている。

このように、ドイツの財政調整制度は、付加価値税の州間での配分、州相互間での調整交付金による調整、連邦からの不足額補充交付金³による調整の3段階の過程を経て行なわれている。以下では、それぞれの段階で、どのような調整方法が採られているかについて述べたい。

-
- ¹ ただし、営業税の連邦・州への納付額と、所得税の市町村への分配額とは、制度創設当初から一致しておらず、営業税の納付額が過少な状況となっている。これは、市町村税収の一部が営業税から共有税（所得税）に変わることにより、自由な税率設定の範囲が縮小することに対する市町村の反発があり、こうした点に配慮して、営業税の納付割合が縮小されたことが要因といわれている。
 - ² ただし、一部の市町村では独自税目として飲料税（Getränkesteuer）などが従前から課税されており、それ以前も額は僅少なながら、市町村の消費課税も行なわれていた。
 - ³ 不足額補充交付金は連邦補充交付金の一要素である。連邦補充交付金には、この他にも、旧東独地域特別需要交付金、移行期補充金、財政再建特別補充交付金、行政運営特別需要補充交付金などがあるが、これらは、各州の個別事情に応じて交付されるもので、ここでの説明は省略する。

付加価値税の州間での配分

付加価値税は連邦、州、市町村で税収を分け合う共有税であり、2000年度で言えば、付加価値税税収総額の45.9%が州取得分として決定される。この付加価値税の州取得分は、その4分の1までを上限とし、一人当り州税収¹が全州平均の92%に満たない州に対し優先的に配分され(財政力基準)²、残額が人口比によって配分される(人口按分)。

調整交付金による州間での調整

付加価値税を上記の方法で配分した上で、次に富裕州から貧困州に調整交付金が交付される。調整交付金は、一人当り税収³が全国平均値を超過する州から、下回る州へ交付されるもので、これにより財源が全国平均を下回る州の一人当り収入は、全国平均値の95%まで引き上げられる⁴。

不足額補充交付金による調整

不足額補充交付金(Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen)は、調整交付金による財政調整後においても、一人当り税収⁵が全国平均値に満たない州に対し、連邦から、その不足額の90%が交付されるものである。これにより、州の歳入は、最低でも全国平均値の99.5%($=95\% + (100 - 95)\% \times 90\%$)まで引き上げられる⁶。

¹ ここでの州税収は、付加価値税を除いたベースでの額である。

² 配分総額の4分の1で、全ての州の税収を全国平均の92%まで引き上げられられない場合は、各州の92%に不足する額に応じて按分される。

³ ここでの一人当り税収は、州税収の100%と市町村税収の50%の合計額から、港湾費用を控除するなどの補正が行なわれたものを用いている。また、算定に用いられる人口も、人口規模が大きい都市や、高人口密度地域や都市州(ハンブルク、ブレーメン、ベルリン)への割増補正があり、単純な人口は用いられていない。

⁴ 厳密に言えば、95%までという規程にはなっておらず、一人当り税収が92%を下回る部分については全額、92%から100%までの部分については、その37.5%までを受け取ることと記されている。
結果的に見れば、 $92\% + (100\% - 92\%) \times 37.5\% = 95\%$ まで引き上げられることとなる。

⁵ ここでの一人当り税収についても、調整交付金の場合と同様、市町村税収の考慮や人口密度等の補正等がなされたものを用いる。

⁶ 基本法では「適正な」調整を行なうとだけ示されており、どの程度の水準まで均等化させるのが「適正」なのかは明示されていない。連邦憲法裁判所の判例では、100%まで均等化させるのは違憲であるとされており、不足額補充交付金では、100%の均等化はなされず、0.5%の格差が残るよう調整されている。

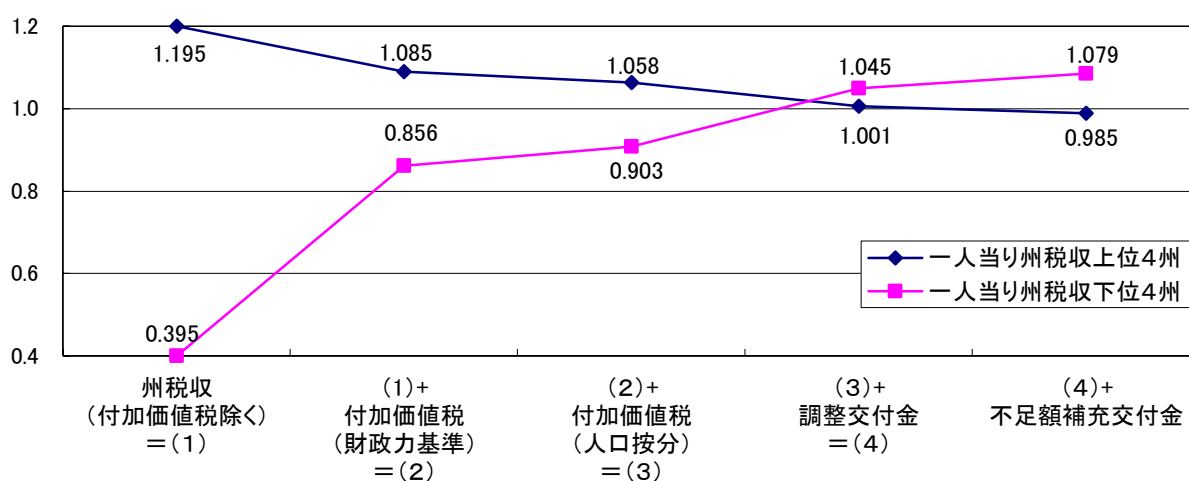
財政調整状況

ここでは、上で説明した3段階の調整により、州間の財政力がどのように推移するかを検証したい。図4-6は、都市州3州（ハンブルク、ブレーメン、ベルリン）を除いた、13州の平均を1として、付加価値税を除いたベースでの一人当り州税収の上位3州¹と下位3州²の財政調整状況を比較している。

これによれば、付加価値税配分前の税収での格差は実に3倍以上にもなっており、州間での税源の偏在が非常に大きいことが分かる。これは、旧東ドイツ地域の経済力が極端に弱いため、旧西ドイツ地域8州の一人当りの税収（付加価値税を除く）の平均が、約2,600マルク/人であるのに対し、旧東ドイツ地域の5州では、約900マルク/人にすぎないことから明らかである。

このような大きな格差は、付加価値税の財政力基準を加えることでかなり縮小する。これは、付加価値税収の4分の1を、州税収が全国平均の92%未満の州に対し、優先的に配分するものであるが、上位3州が全て不交付であるのに対し³、下位3州だけで、総額の51%にあたる61億マルクを得ており、かなり大きな調整がなされている。

図4-6 ドイツの財政調整状況（1998）



(資料) Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung/ BMF 等

- 1 ヘッセン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州の平均値
- 2 チューリンゲン州、メクレンブルク・フォアポンメルン州、ザクセン・アンハルト州の平均値
- 3 旧西ドイツ地域8州で、付加価値税の財政力基準の交付を受けているのはザールラント州のみである。

これに、人口一人当たり同額を交付する付加価値税の人口按分要素を加えることで、格差はさらに縮小し、上下とも全国平均の 10%の範囲内に入る。

ここからさらに、富裕州が財源を拠出する調整交付金を加えることで、格差は消滅するどころか、わずかではあるが、上位と下位が入れ替わる逆転現象が生じる。

調整交付金は、州の一人当たり税収を全国平均の 95%まで引き上げることを目的とされており、本来、逆転現象は考えにくい。しかし、これは、調整交付金の算定の基礎となる一人当たり税収には、州内の市町村の税収をも考慮に入れた補正值が用いられており、州のみの税収をもとに作成した図 4 - 6 では、それらが反映していないことが主な理由である。旧東ドイツ地域の州は、州内の市町村の税収も乏しいと考えられ、これら市町村税収の不足分も調整交付金で補填されていることがわかる。

これに、連邦からの不足額補充交付金を加えると、上位と下位の順位が逆転したまま、格差は若干拡大するが、これは調整交付金と同様の理由で市町村税収の不足分が反映したものと考えられる。

このように、ドイツの財政調整制度は、財政力が極端に弱い旧東ドイツ地域の州が加わったことにより¹、全般的にみて、旧東ドイツの地域の州への大幅な資金移転を行なう制度となっている。参考までに、旧東ドイツ地域州という特殊事情を除いて、旧西ドイツ地域州だけでの財政調整状況をみると、税収格差は小さく、比較的小さな調整で、歳入均等化が達成されていることが分かる（図 4 - 7）。

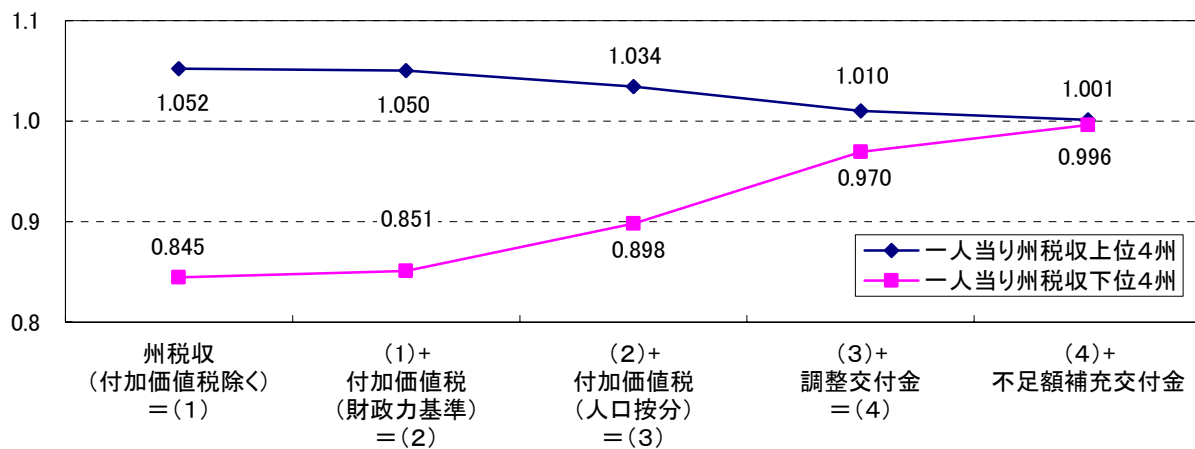
しかし、このような大規模な資金移転を行なっても、旧東ドイツ地域州の復興需要を賄うのには十分でなく、また、旧西ドイツ地域州の資金負担の増加も問題視されており、現在のところ、これらには別途、時限立法で創設された連邦からの交付金が支給されるなど、歳入均等化とは別枠の暫定的措置で対処されている²。

このような状況下、資金拠出州から、現行の財政調整は、憲法（基本法）で定められた「適正な」調整の範囲を超えているという趣旨の訴訟がおこされたが、1999年の連邦憲法裁判所の判決では、現行制度をただちに違憲とはみなさないものの、2002年末日までに財政調整の基本的基準を定めた法律を制定し、かつ、それに基づ

¹ 旧東ドイツ地域州が財政調整に加わったのは 1995 年からである。

² 旧東ドイツ地域州には、旧東ドイツ地域特別需要補充交付金(Sonderbedarfs-BEZ neue Länder)が、旧西ドイツ地域の財政力弱体州には、移行期補充交付金(Übergangs-BEZ alte Länder)が、いずれも、1995 年から 10 年間支給される。

図4-7 旧西ドイツ地域州の財政調整状況(1998)



(資料) Bund-Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung/ BMF 等

いた新制度を制定する法律を 2004 年末日までに制定しない限り、現行制度を違憲
としている。

3. フランス

地方税制

地方税制度概観

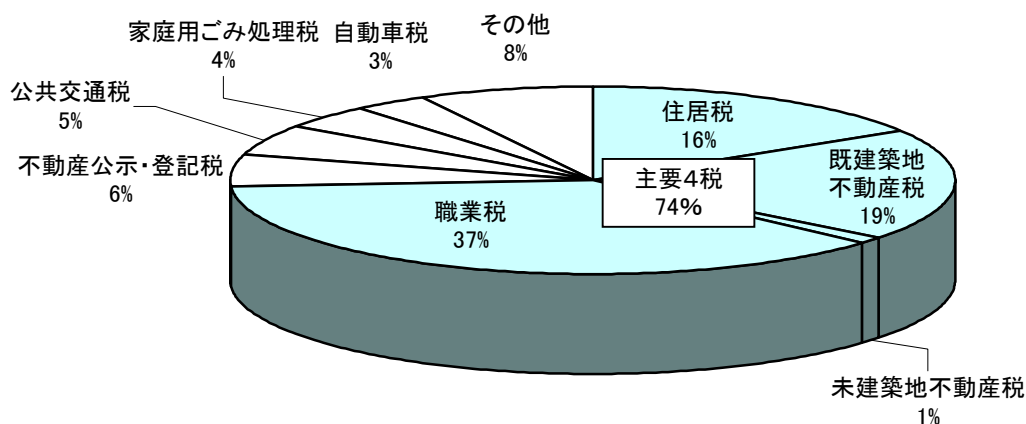
フランスの地方歳入に占める地方税収の割合は52%（1997）とかなり高い。

しかし、これには、地方税の国による減免措置に対する補填として交付される国からの交付金が、政府統計上、地方税収に含まれてしまっていることを考慮する必要がある。それらの影響を除外して考えると、39%以下¹となり、我が国（34%：1999年度）とそれほど大きな差はない。

地方税目は、国の法律により規定されており、地方に独自税目創設の余地はない。税目数は、非常に多く、内務省が1998年に公刊した地方税目録では、53税目が掲げられている。

このうち資産の賃貸価格を主たる課税ベースにした主要4税（住居税、既建築地不動産税、未建築地不動産税、職業税）が大きな比率を占めている²（図4-8）。

図4-8 地方税の税目別構成比(1998)



(出典) 主要国の地方税財政制度/財務省財務総合政策研究所

¹ 我が国でも地方税の減税措置に対する財源補填のため地方特例交付金が交付されているが、これは、我が国の統計上、地方税収ではなく交付金として分類される。国際比較を行なう際はこうした統計上の差異を考慮して行なうべきであるが、フランスではこうした国の補填を除いたベースでの地方税収の額を示す統計が存在せず、ここでは、税収総額から主要4税に対する補填のみを控除して計算した値を記載している。

² 既建築地不動産税の付加税である家庭用ごみ処理税も加えると、全税収の78%となる。

主要 4 税の概要

主要 4 税は、いずれも資産の賃貸価格を主たる課税ベースとしている。

課税標準については国の法律で定められており、資産の評価事務も国が行なう¹。

地方自治体は、国が評価した課税標準額を基に、独自に税率を設定するが、徴税は国によって行なわれ、国の特別会計を経由して地方自治体に税収が交付される。

以下では、主要 4 税を個別に解説したい。

- 住居税 (taxe d'habitation)

家具付住居の占有者に対して、住居および、その従属物の賃貸価格に対して課税される。税率は、平均で 21.14% となっており、自治体間の税率格差は最大で 1.76 倍ある² (1999 年)。

大衆課税としての性格を考慮し、扶養家族控除が存在するほか、低所得者や高齢者、身体障害者に対する税の減免措置などがある。

- 既建築地不動産税 (taxe foncière sur les propriétés bâties)

建築物、および建築物の存在する土地の所有者または用益権者に対し課せられる。資産の賃貸価格から、固定資産の維持、修理、減価償却等の経費相当分として一律 50% を控除した額が課税標準となる。税率は、平均で 26.26% となっており、自治体間の税率格差は最大で 2.28 倍ある³ (1999 年)。

空家の場合や、低所得高齢者、身体障害者等に対する税の減免措置などがある。

¹ ただし、現在、適用されている資産の評価額は、既建築地不動産税が 1970 年、未建築地不動産税が 1961 年と、それぞれ 30 年前、40 年前の額が用いられている。国としてもこのような状況を放置していたわけではなく、1990 年に大規模な再評価を実施したが、これにより評価額が急変し、納税者の税額の激変、自治体収入の急激な変化が確実なものとなったため、政治的な問題から、現在においても再評価結果は、適用されずにいる。

² 全地方公共団体の平均税率を州レベルで比較したもの (以下同じ)、最低税率が 17.69%、最高税率が 31.14%。

³ 最低税率が 17.85%、最高税率が 40.74%。

- ・ 未建築地不動産税 (taxe foncière sur les propriétés non-bâties)
農地、空地等、建築の用に供されない土地の所有者に対し課せられる。資産の賃貸価格から、土地が賃貸されない場合のリスク相当分として一律 20%を控除した額が課税標準となる。税率は平均で 42.89%となっており、自治体間の税率格差は最大で 4.65 倍に達する¹ (1999 年)。植林用地や、洪水等で収穫物を喪失した場合等の減免措置などがある。
- ・ 職業税 (taxe professionnelle)
給与生活者としてではなく、職業活動を行う個人および法人に対して課せられるもので、事業用に納税者によって使用される有形固定資産の賃貸価格と、支払給与 (役員報酬含む) の 18%を合算した額が課税標準となる。税率は、平均で 22.59%となっており、自治体間の税率格差は最大で 1.70 倍²となっている。
なお、職業税のうち、支払給与を課税ベースとする部分は、雇用促進の障害になっているという理由から、1999 年から 5 年間の段階を経て、2004 年度に廃止されることが決まっている。

課税権

フランスでは、地方税は国の法律で規定されており、自治体が独自税目を創設することはできない。しかし、税率に関しては、法定の一定税率が設けられている税目もあるが、主要 4 税など、殆どの税目では、制限付きで地方自治体の税率設定権が認められている。

国による税率制限は、(1)高税率に対する制限、(2)法人課税強化に対する制限、(3)住民課税のみの軽減に対する制限の 3 つに大別できる。以下では、税率制限に関する主な規定を紹介する。

¹ 最低 : 20.10%、最高 : 93.45%

² 最低 : 18.46%、最高 : 31.33%

(1) 高税率に対する制限

- ・住居税、既建築地不動産税、未建築地不動産税の税率は、前年の県内市町村平均税率、全国市町村平均税率のいずれか高いほうの 2.5 倍を超えてはならない¹。
- ・職業税は、前年の全国平均税率の 2 倍を超えてはならない。

(2) 法人課税強化に対する制限

- ・(法人課税である)職業税の増税は、(住民課税である)住居税の増税率を超えてはならない²。
- ・職業税の増税は、(法人・住民混合課税である)既建築地不動産税の税率の平均引上率を超えてはならない³。

(3) 住民課税のみの軽減に対する制限

- ・住居税の減税は、職業税の税率も同率以上引下げなくてはならない¹。
- ・既建築地不動産税の減税は、職業税の税率も同率以上引下げなくてはならない²。

このように、高税率に関する制限だけではなく、主要 4 税間での不均衡な増減税を規制する方法で、選挙権をもつ住民に対する安易な減税と、選挙権を持たない法人に対する安易な増税が禁止されている。

財政調整制度

フランスでは、地方歳入の約 22%が国からの一般交付金で占められている。尚、この数値には、地方税の減免措置に対する国からの補填が含まれておらず、これを考慮すると歳入の 4 割程度を一般交付金が占めていることになる⁴。

¹ 市町村に対してのみの規定である。

² 市町村、および県に対する規定。

³ 州のみの規定。なお、州は住居税を課税していない(2000年度より)。

⁴ 地方歳入中の一般交付金を示すデータが公表されておらず、これらの数値は国家予算の地方への交付金の交付総額(2001)を、地方自治体予算の歳入総額(2000)で除して概算したものである。

交付金の種類は多く、それぞれ、交付総額の決定方法、各地方自治体への分配基準が異なっており、かなり複雑な体系となっている¹。

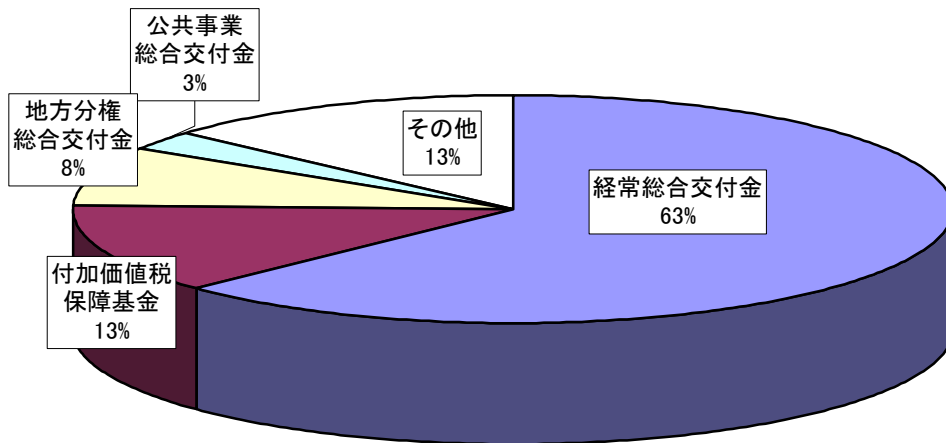
主なものとしては、かつての地方税を交付金化して創設された経常総合交付金（DGF：dotation globale de fonctionnement）地方の公共投資にかかる付加価値税の還付的性格を有した付加価値税補償基金（FCTVA：fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée）公共投資に関する特定補助金を統合して創設された公共事業総合交付金（DGE：dotation globale d'équipement）国から地方への業務移管に伴う財源補填として創設された地方分権総合交付金（DGD：dotation generale de décentralisation）などがある。

これら一般交付金の構成比は図4-9の通り²。以下では、フランス交付金制度の全体的特徴を、交付総額決定方式、地方への分配方法の二つの視点から述べたい。

交付総額の決定方法

交付金によって異なるが、交付総額の決定は、我が国の地方交付税のように特定の

図4-9 一般交付金の内訳(2001)



(資料) 諸外国の地方税財政制度/財務省財務総合政策研究所

¹ 交付金制度が多様、複雑すぎるために簡素化が必要であるという点については、国、地方間で共通認識となっている。しかし、既得権益との兼ね合いから抜本的改革は困難な模様である。

² 国家予算ベース。

なお、この中には、地方税の減免措置に対する国からの補填措置分は含まれていない。

税収をリンクさせる方法ではなく、マクロ経済指標を基に、前年からの伸び率を決定するものが多い。

例えば、経常総合交付金、地方分権総合交付金、公共事業総合交付金などでは、消費者物価上昇率¹と前年の実質GDP成長率の50%の合計が伸び率となっている。

地方への分配基準

地方への分配基準についても、交付金によって異なるが、分配に際して使われる主な指標としては、財政力（potentiel fiscal）、財政努力（effort fiscal）などがある。

財政力とは、全国平均税率を適用した場合の主要4税の税収額で、通常、住民一人当たりの額が用いられる。この値が小さいほど交付額が大きくなることから、歳入均等化的な効果がある。

財政努力とは、各自治体が住居税等、住民課税をどの程度行なっているかを示す指標で、住民課税による税収が大きいほど、財政力とは逆に、交付金も増額される仕組みである。具体的には、「職業税を除く主要4税（＝主要3税）の当該自治体の税収額 ÷ 職業税を除く主要3税の全国平均税率での当該自治体での税収」の算式で示される。

ただし、交付金の多くが、地方税目の廃止や特定補助金の削減に伴う減収補填として創設された経緯から、自治体間の分配比率に変更を加えず、前年の分配額に総額の伸び率を乗じるだけのような単純な方法が採られているものも多く、また、交付金によっては、これら複数の配分方法を組み合わせているものもある。例えば、経常総合交付金²では、総額³の45%が、単純に前年の各自治体のシェアに応じて分配され、残額が財政力基準で分配される。

¹ たばこを除く。

² 経常総合交付金は県に対する分配基準と市町村に対する分配基準とが異なる。ここでは、県に対する分配基準を記している。なお、市町村に対する基準では、財政努力も考慮される。

³ 厳密には、最低保証部分と最低伸び率保証部分を分配した残りが、この方法で分配される。

財政調整の状況

このようにフランスでは、種々の交付金が存在し、分配指標も多様である。

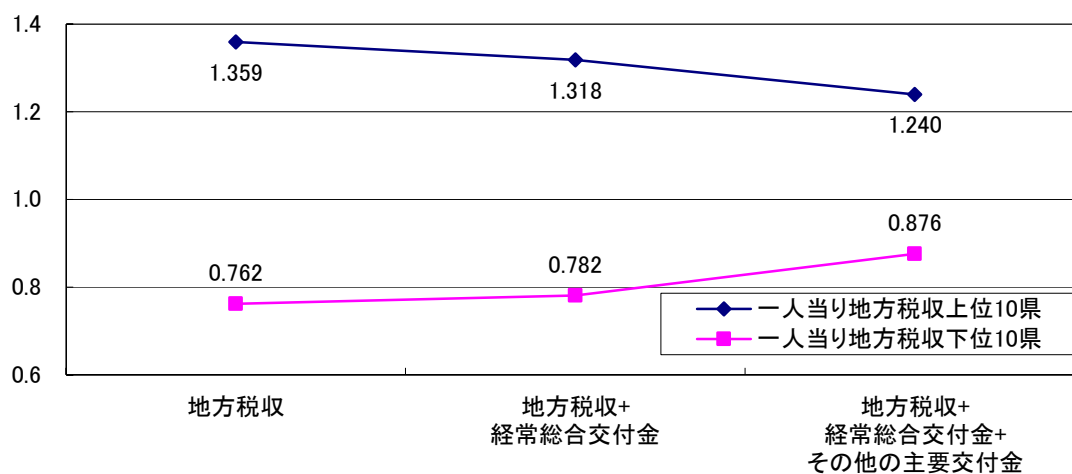
ここでは、交付金総額の中で比較的大きなウェイトを占める、経常総合交付金、付加価値税補償基金、地方分権総合交付金、公共事業総合交付金の4つに絞り、どのような財政調整効果があるかを検証したい。

図4-10では、市町村の業務を兼ねるパリ県を除いたフランス本土の全95県平均を1として、一人当たり地方税収で上位10県¹と下位10県²の平均値を用いて比較している。

税収での比較では、上位10州が3割以上平均を上回っている一方、下位10県は2割以上下回っており、法人課税である職業税のウェイトが高いことから、かなりの格差が存在する。

これに経常総合交付金を加えることで、若干、格差が縮小するが、影響は小さい。

図4-10 フランスの財政調整状況(1997)



(出典) 諸外国の地方税財政制度／財務省財務総合政策研究所

¹ Hauts-de-Seine 県、Alpes-Maritimes 県、Savoie 県、Herault 県、Isere 県、Gard 県、Haute-Garonne 県、Vaucluse 県、Alpes-de-Haute-Provence 県、Drome 県

² Marne 県、Finistere 県、Lozere 県、Maine-et-Loire 県、Moselle 県、Nord 県、Deux-Severes 県、Pas-de-Calais 県、Vienne 県、Creuse 県

経常総合交付金は、分配指標の一つに財政力基準が用いられており、歳入均等化の働きを行なうが、これによる分配は、交付総額の一部にすぎず、顕著な効果はみられない。

これに、付加価値税補償基金、公共事業総合交付金、地方分権総合交付金を加えても、なお、かなり大きな格差が残る。

このようにフランスでの財政調整制度は、歳入均等化にそれほど大きな効果を与えず、自治体間の歳入格差は解消しきれていない。

4. アメリカ

州・地方税制

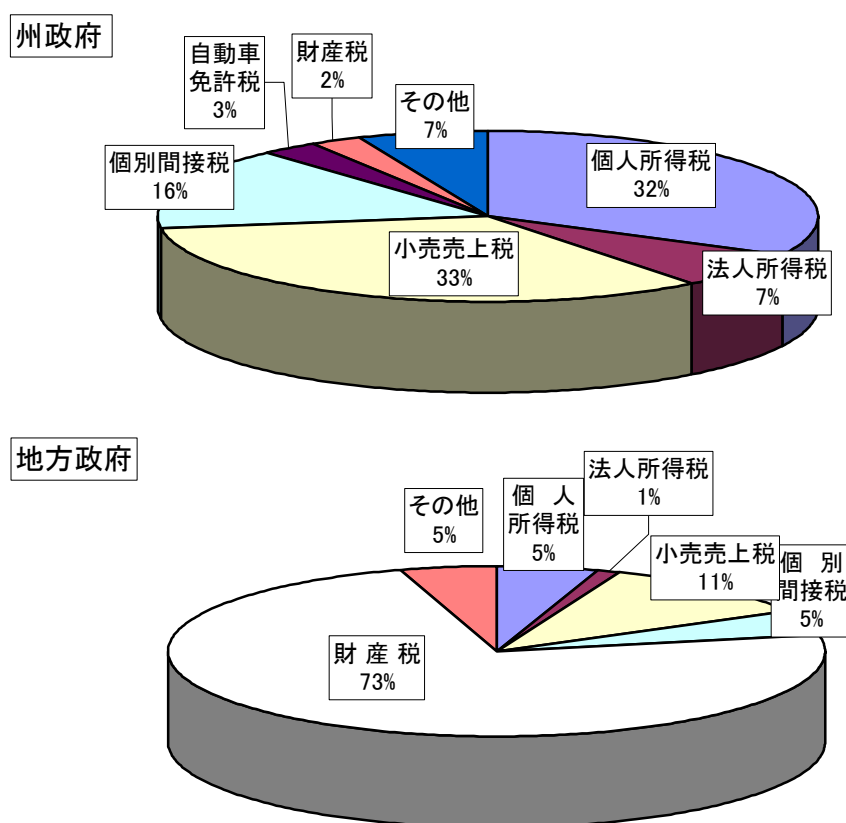
州・地方税制の概観

歳入に占める税収の割合は、州が 43%、地方政府が 34%となっており、我が国（34%）と比べて、州は若干高いが、地方政府はほぼ同水準となっている¹。

図4-11は、1997年の、州、地方政府それぞれの税収の構成を、税目別に示したものである。

州は、個人所得税、小売売上税が中心となっており、地方政府は財産税（資産課税）が中心となっている。

図4-11 州・地方政府の税収構成(1997年)



(出典) 諸外国の地方税財政制度/財務省財務総合政策研究所

¹ アメリカは 1996 年、日本は 1999 年度。

ただし、個人所得税や法人所得税、小売売上税などは全州で課税されているわけではなく、例えば、アラスカ州では個人所得税と小売売上税、ネバダ州では個人所得税と法人所得税が課税されていない。

課税権

連邦制国家であるアメリカにおいては、輸出入税の禁止など連邦憲法に明示的に規制されているものを除けば、州は、独自の課税権をもつ。

このため、州は、課税ベースや税率等、あらゆる税制上の規程を自ら設定することができる。

一方、地方政府は、州憲法等で定められた組織であり¹、課税権は、州から委譲されるという形をとる。このため、州からの権限の委譲次第では、地方政府が独自の課税ベースを設定することや税率を設定することも可能であるが²、通常、州が税目を設定し、税率については、一定の制限の範囲内で地方政府に自由度が認められている例が多い。

個別税目の概要

・個人所得税

アラスカ州、フロリダ州、ネバダ州、サウスダコタ州、テキサス州、ワシントン州、ワイオミング州を除く 43 州が課税している。また、一部の州では地方政府においても課税されている。

尚、ニューハンプシャー州、テネシー州では、利子配当所得にのみ課税している。

通常、納税者の所得に対して税率を乗じるが、ロードアイランド州、バーモント州など、連邦の個人所得税額に州の税率を乗じる州もある。

また、税率についても、一定税率の州から、10 段階もの累進段階を設けている州もあり、一様ではない。

¹ このことから、地方政府は、俗に「州の創造物」といわれている。

² 他方、州は地方政府に委譲した権限をいつでも取り戻すことができる。

・法人所得税

ミシガン州、ネバダ州、テキサス州、ワシントン州、ワイオミング州を除く 45 州が課税しており、また、一部の州では地方政府によっても課税されている。

殆どの州で、連邦の法人所得税の課税所得に若干の調整を加えた額を、州税の課税所得としている。

税率は、13 州が一定税率としているが、それ以外の州では累進税率が採用されている。

・小売売上税

アメリカでは、連邦は小売売上税を課税しておらず、州および一部の地方政府によっても課税されている。

州税として課税しているのは、アラスカ州¹、デラウェア州、モンタナ州、ニューハンプシャー州、オレゴン州を除く 45 州であり、地方政府についても 33 州で課税されている。

小売売上税の対象となる売上とは、主として有形動産の移転・交換、賃借やサービスの対価などであるが、「動産」の範囲や、非課税項目などで、各州ごとにかなりの差がみられる。

地方政府の売上税については、各州とも州法が認める範囲および手続き²において課税されるが、税率については多くの州で、州が認める上限の範囲内で地方政府が自由に設定できる。このため、州内での売上税の適用税率が場所によって異なる事態が生じるが、現在は、大きく分けて、売主の所在地の税率を適用する方法と、配達時点の所在地の税率を適用する方法の 2 つの方法が採用されている。

・財産税 (Property Tax)

州法による授権により、通常、地方政府によって課税される。

資産の所有者に対して課税されるものであり、州によっては、固定資産だけでなく流動資産などの有体財産や、証券、債券などの無体資産も課税対象となっ

¹ アラスカ州では州は課税していないが、地方政府が課税している。

² 地方政府が新規に売上税を課税する場合には、事前に住民投票による承認を必要条件としている州もある。

いる。

不動産については、全州で課税対象とされており、償却資産については、39州で課税対象とされている。また、動産については39州、無体財産については21州で課税されているが、これらの定義は各州によって異なる。

税率設定は、基本的に地方政府の裁量事項とされるが¹、通常、地方政府の歳出予算額から、財産税収入以外の歳入見込額を控除して、所要財産税収を計算し、それを課税標準総額で除することで逆算されている。

財政調整制度

一人当たりの州税収を、上位5州と下位5州とで比較すると、上位5州は全州平均の1.408倍の税収を得ているが、下位5州は、0.727倍と平均を大きく下回り、実に2倍近くの州間での税収格差が生じる（1996年）。

このような大きな格差があるにもかかわらず、アメリカでは、州間での財政力を調整する仕組みがない。

尚、州歳入の約21%（1996年）を占める連邦政府からの財源移転はあるが、これは全て、用途または支出分野が特定された特定補助金となっており、財源の乏しい州に機械的に配分する制度とはなっていない²。

ただ、アメリカにおいても、過去の一時期³、連邦資金を用途を特定せずに州・地方政府に交付する一般歳入分与制度が存在していた。ここでは、一般歳入分与制度の創設から、廃止に至るまでの経緯を紹介したい。

一般歳入分与制度の創設の経緯⁴

1960年代のアメリカでは、ジョンソン民主党政権による「偉大な社会（Great

¹ いくつかの州では、州法により制限が加えられている。

² 州税収にこれら連邦補助金を加えたベースで、税収上位5州と下位5州とを比較しても、上位5州が全州平均の1.401倍、下位5州が同0.814倍と、依然として大きな格差が存在する。

³ 1972～1986

⁴ 一般歳入分与に関する経緯については、新藤宗之“アメリカ財政のパラダイム”（1986）前田高志“現代アメリカ経済と財政”（1992）古川俊一“政府間財政関係の政治分析”（2000）などが詳しい。

Society)」構想の下、全米レベルでの社会福祉関係の充実がなされたが¹、これらの施策は、連邦からの補助金を急増させることとなり、これが連邦政府の州・地方政府への影響力を増加させ、行政のタテ割化を招いているとの批判がなされた。

こうした状況下、1969年に発足したニクソン共和党政権は、「新連邦主義（New Federalism）」を掲げ、「州・地方政府が公共サービスの最も効率的な供給者で、連邦政府の関与を必ずしも必要としない」という理念から、保健、福祉、教育などの分野での特定補助金を廃止し、廃止額に相当する額を、用途を特定しない形で交付する一般歳入分与制度（GRS：General Revenue Sharing）を創設することを提唱した。

ただ、連邦政府の資金を、用途を特定しないまま他政府である州・地方政府に交付することは、アメリカでは初の試みであり²、法案の審議の過程では、移転された資金が有効に使われる保障がなく連邦議会の統制が何ら及ばない点について強い反対意見が出されていた³。

これらを受け、法案では、一般歳入分与制度の交付を受ける州・地方政府は、利用計画書および利用実績報告書を当該政府の広報紙で公表するとともに、財務省歳入分与局（Office of Revenue Sharing Dep't of the Treasury）に提出することが義務付けられるなど、いくつかの条件が付加されたが、州・地方政府の強い支持を背景に、1972年、一般歳入分与制度創設を柱とする州・地方政府財政援助法（State and Local Assistance Act）が成立した。

¹ 例えば、それまで低所得高齢者のみが対象であった医療ケア制度を、低所得者全体に拡充したメディケイド（Medicaid）が導入されたのもこの時期である。

² 1837年から38年の間、連邦の剰余金が各州に分配されたことがあるが、連邦資金の各州への分配が、憲法上、連邦の権限として明記されていないことから、その合憲性が問題となり、交付ではなく、州への貸し付けという形で支給された（実際には州から連邦への返還はなされていない）。

³ 1971年6月の下院歳入委員会公聴会では、「連邦政府の統制の及ばない連邦資金を州・地方政府に交付することは、財務管理の基本原則を犯すもので、連邦議会の支出の決定権と監査権を放棄することになる」、「この制度は、手段が示されているだけであり、問題解決の方向性が示されておらず、国家の緊急な課題に対する解決能力に劣る」、「交付された資金は、よりよいサービスを生み出すのではなく、政府職員の給与や不要不急の施設建設に浪費される可能性がある」、「特定補助金は、自己改善をする意思のある州・地方政府のみに対して、実際の需要量に密着した資金量を与えるものであるが、GRSでは、交付対象および交付量のいずれに対しても基準がない」、「連邦議会の立法・歳出・監査過程を迂回するような財政援助は認められない」など、かなり多くの反対意見が出された（新藤 前掲書より抜粋）。

一般歳入分与制度の概要

一般歳入分与制度を創設した州・地方政府財政援助法は、5 年間の時限立法であり、当該期間の各年の交付総額は、法律で明記されている。

各州への分配公式は、以下の (A) (B) の二つの公式のうち自己にとって有利な方を州政府が選択できることとしており¹、この結果、総額を超過することとなった場合には、全体に調整率を乗じて、配分額と総額とが一致させられる。

- (A) 1. 交付総額の 3 分の 1 を州政府への交付総額とし、残額を地方政府分とする。
2. これを、人口、5 万人以上の都市地域の人口、個人所得水準、自主財源中の個人所得税収比、全般的課税努力率、の 5 つの指標で分配
- (B) 1. 交付総額を各州の人口、州および州内の地方政府の全般的課税努力率、各州の個人所得水準の 3 者から合成された指標を用いて州間で按分する。
2. その額の 3 分の 1 を州政府への交付額とし、残額を地方政府分とする。

上記 (A) 式は法案審議段階での下院案、上記 (B) 式は上院案となっており、両院協議会において、両案を法律に併記することで妥結したことが、二者からの選択制となっていることの経緯である。

両式で挙げられている、全般的課税努力率 (General Tax Effort) とは、各州が自ら調達した一般財源中における自主財源を、州の個人所得の総額で除した値である。一般に、アメリカでは個人所得水準の高い州ほど租税負担率が低い傾向があることから、こうした州は交付金に頼らず、自ら増税を行い、租税負担率を引き上げることを期待する一方、個人所得の低い、すなわち租税負担率が高く増税余地が乏しい州に、より多くの交付金が支給されることを意図した指標である。

これに加え、(A) 式では、自主財源中の個人所得税収比が指標として用いられているが、アメリカでは、州によっては、個人所得税を採用していない所もあり、また個人所得税を導入している州でも、負担水準は州によって大きく異なっていることから、連邦による州の税体系への干渉に繋がるとの批判が上院においてなされ、

¹ 配分公式については、新藤 前掲書、古川 前掲書より。

(B) 式では採り入れられなかった。

一方、地方政府への配分額は、上記 (B) の公式で州分とされた額の残額を郡 (County) 分とし、郡間のシェアは、上記 (B) の 1 . の方法を再び用い、決定される。郡政府と郡内の市町村政府とのシェア、および市町村政府間でのシェアについても基本的に同様の方法で決定される。

一般歳入分与制度の導入後の経緯

76 年度までを対象とした、第 1 期の歳入分与制度は、景気後退における財政難に苦しむ州・地方政府の強い支持を受け、76 年 10 月に成立した財政援助修正法により 80 年 9 月まで延長される。

この修正に絡んで、交付金を用いた事業計画に関する公聴会、および、事業計画の予算化に関する公聴会を開催することが、受給団体に義務付けられるなど、若干の制度変更があったが、分配公式など主要な点は、第 1 期と変更点はない。

しかし、70 年代後半になると、ベトナム戦争の後遺症の上、深刻なスタグフレーションによる厳しい経済状況を背景に、徐々に、G R S を含む補助金の縮小が打ち出されることとなり、交付金・補助金総額の実質ベースでの伸びは 1978 年をピークに減少に転じた。

こうした一連の流れの中で、時限立法による失効期限が到来した一般歳入分与制度は、1980 年以降も引き続き更新されることとなったものの¹、この更新に際して、州への交付分が廃止され²、地方政府のみを対象とするものに変更されている。

州分のみが廃止され、地方政府分が存続したのは、地方政府の厳しい財政状況が背景にある。これは、連邦の補助金削減政策の中にありながらも、景気状況に配慮して、主に州が所掌する保健や社会福祉分野などのセーフティー・ネット分野の補助金が温存されたのに対し、非セーフティー・ネット分野での関係事業が多い地方政府が補助金削減の打撃を大きく受けたことによる。

引き続き厳しい経済状況が続く中、81 年に発足したレーガン政権では、ニクソン政権と同じく「新連邦主義」を掲げ、連邦政府の規模と影響力の縮小、連邦・州間におけ

¹ その後、1983 年にも再度更新がなされている。

² ただし、1982、1983 年については、特定補助金を同額分返還することなどを条件に、州も、歳入分与を受けることが可能とされた。

る権限配分の明確化と再配分を基本指針とした¹。

連邦政府の関与の縮小という点では、ニクソン政権の「新連邦主義」と理念は共通するが、ニクソン政権では、特定補助金の一般交付金化という形で、歳出面のみの影響力の縮小がなされたのに対し、レーガン政権では補助金の額を減らす方法で、連邦政府の歳入面での関与も縮小することが図られている。

こうした方針を反映し、既に抑制傾向がみられていた交付金・補助金の額は、1982年には、名目ベースでも減少するなど²、連邦の財政援助削減は加速していく。

一般歳入分与制度の廃止

一般歳入分与制度による州への交付分は既に廃止されていたが、厳しい財政状況が続く地方政府に対する分は存続されていた。しかし、一連の連邦補助金削減政策の中で、地方政府分についても、次第に廃止が検討対象となっていく。

1985年の財務省の報告書³では、一般歳入分与制度を廃止し、地方政府がその減収分を自らで調達することは、納税者や地方債投資家の監視を強め、地方政府を「政府間競争」の状態に置くことにつながり、税源の効率的配分をもたらせるという主張がなされている。

また、1986年度連邦予算案の中では、不況による財源不足の状況下では、国家的な目標の遂行以外に地方に財源供与する余力が連邦政府にないことを理由に、廃止が提案されている。

この提案は、議会の反対で実現しなかったが、翌1987年度の予算案においても、「最近の経済状況にかんがみ、連邦財源は国家的ニーズ、責任のために使われねばならない」として再び廃止が提案され、結局、15年続いた歳入分与制度は、1986年度を最後に全廃されることとなる。

これによる地方政府の影響は一様ではないが、廃止に至るまでの数年間、既に金額的には、段階的に削減が行なわれており⁴、廃止年度に急激な影響を受けた所は少な

¹ 1981年1月の就任演説。

² 948億\$（1981） 882億\$（1982）

³ “Federal-State-Local Fiscal Relations”

⁴ 1980年度で総額68億ドルあったものが、廃止年度の86年では総額36億ドル（1980年度の53%）にまで減少していた。

ったと言われている¹。

また、州によっては、州レベルでの救済措置が講じられたところもあった。しかし、地域経済の低迷に苦しんでいたテキサス州などの例では、州レベルでの救済措置は講じられず、州内の地方政府は、独自の対応をせまられたという。これにより、テキサス州内の都市の 58% が使用料・手数料を上げ、45% が財産税の増税を行い、47% の都市が資本整備計画を延期し、15% が公務員のレイオフを実施、10% がサービスの切り詰めなどの歳出削減に取り組んだといわれている²。

¹ この他に、この時期のアメリカ経済のインフレ傾向が、納税者の名目所得を増加させ、州・地方政府の税収が増えるという傾向（bracket creep）があり、結果的に G R S 廃止の影響が緩和されたという指摘もある。

² 前田 前掲書より