

水平的財政調整制度の役割について

麻 生 良 文*

(慶應義塾大学法学部教授)

1. はじめに

この論文では、地方政府間の水平的財政調整の役割について、主に公平性の観点から検討を加える。日本において水平的財政調整の役割を担っているのは地方交付税制度である。地方分権改革をめぐる議論が活発になる中、地方交付税の改革も注目を集めている。しかし、どのような場合に水平的財政調整が必要とされるのか、個人をターゲットにした再分配ではなぜ不十分なのか、そして望ましい移転の規模はどの程度であるのかという根本的な議論はほとんど行われていない¹⁾。これらの点を検討するのが本論文の目的である。

最初に、地域間移転のあり方を論じる際に注意すべき点を4点指摘しておこう。第1に、便益や負担は最終的には個人に帰着することである。第2に、財政調整制度を評価する際、通常の経済問題と同じく、効率性と公平性の両面からの評価が必要である²⁾。ただし、この論文においては主に公平性の面からの検討を行う。第3に、地域間格差を是正しようとする場合に、その格差の原因を明確にして議論する必要がある。第4に、住民の移動可能性を考えなければならない。特に、短期的には移動困難でも、長期においては移動は容易になるので、短期と長期で公平性の内容が異なる場合がある。これと関連するが、居住地を決定した後の事後的な公平性だけを考えると、居住地選択以前の事前の公平性に抵触したり、非効率的な居住地選択を誘発するという問題もある。

さて、以下では、2.において、水平的財政調整の根拠を財政的な公平性（水平的公平性）を実現するための手段と位置づけ、伝統的な議論に挑戦したBuchananの議論をまず紹介する。次に、Boadway and Flatters案を紹介し、Buchanan案と比較検討する。3.においては、これらの議論を批判的に検討し、望ましい移転について主に公平性の面から検討する。

* 1959年生まれ。84年慶應義塾大学法学部卒業、89年一橋大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。89年一橋大学経済学部助手、90年郵政省郵政研究所研究官、91年新潟大学経済学部講師、92年同助教授、97年日本大学経済学部助教授、99年一橋大学経済研究所助教授、01年慶應義塾大学法学部助教授を経て04年より現職。この間、06年4月～08年3月財務省財務総合政策研究所総括主任研究官。所属学会は日本経済学会、日本財政学会。主な著書等に『公共経済学』（1998年、有斐閣）、「相続を通じた世代間移転」（『経済研究』第49巻第4号、pp.289-296、1998年10月）、「公的年金改革 積立方式への移行」（『公共政策の新たな展開』野口悠紀雄編、東京大学出版会、2005年）がある。

¹⁾ わずかな例外は持田(2005)である。

²⁾ 「足による投票」がパレート効率的資源配分の実現に失敗するという命題は現在ではよく知られている。公共財供給に伴う規模の経済性、住民が移動の際に外部性（混雑、財政的外部性）を考慮しないことなどがその原因である。Flatters, Henderson and Mieszkowski(1974)は、このような場合、地域間の一括移転によって効率的な資源配分が実現できる可能性があることを指摘した。この議論を援用して、水平的財政調整を効率性の実現のための移転と位置づけることは理論的には可能である。しかし、そのためには、現実の非効率性の程度や財政移転が誘発する移動の規模についての情報が必要である。したがって、この議論をもとに実際の制度設計を行うことは不可能であろう。

2. 水平的財政調整の根拠

2.1. Buchanan モデル

Buchanan (1950) は、まず、再分配は個人を対象に考えるべきで地域をターゲットにすべきではないことを明確にした上で、議論の余地の多い垂直的公平性ではなく、水平的公平性に基づいて問題を考えるべきことを主張した。また、財政力格差の是正についての伝統的な議論に対して、個人主義的観点から批判を加えた点に特徴がある。ただし、それは地域・個人によって移転額を変化させるという複雑な案であり、実行上の困難さという欠点を持つ。以下では、Buchanan の議論の要点を説明する³⁾。

財政的な水平的公平性とは「同等な個人は、居住地がどこであっても、財政的には等しく取り扱われなければならない」という要請である。この定義で、まず問題になるのが、「同等な個人」と「財政的な扱い」の意味である。ここでは、「同等な個人」とは所得の等しい人としてひとまず考えることにしよう⁴⁾。次に「財政的な扱い」だが、Buchanan はこれを「財政余剰」(Net Fiscal Surplus または Net Fiscal Residuals) という概念で捉えようとした。財政余剰は次の式で定義される。

$$\text{財政余剰} = \text{政府支出からの便益} - \text{税負担}$$

「同等な個人」と「財政的取り扱い」をこのように捉えれば、水平的公平性の要請とは「所得の等しい人はどの地域に住んでも財政余剰が等しくなっていないなければならない」という要請になる⁵⁾。

さて、次のような状況を考える。二つの地域が存在し、地域 1 には高所得者 2 人と低所得者 1 人が住んでいて、地域 2 には高所得者 1 人と低所得者 2 人が住んでいる。高所得者の所得は 1000 万円、低所得者の所得は 500 万円である。そして、どちらの地域でも 10% の所得税が課されており、それぞれの地域の税収で政府支出が賄われる。さらに、政府支出は私的財で、各住民は地域内では均等にこれを消費する。総税収は、地域 1 が 250 万円、地域 2 が 200 万円になるので、政府支出からの便益は、地域 1 では 1 人当たり 83.3 万円 (=250 万円 ÷ 3)、地域 2 では 1 人当たり 66.7 万円 (=200 万円 ÷ 3) になる。したがって、地域 1 の高所得者 1 人あたりの財政余剰はマイナス 16.7 万円 (=83.3 万円 マイナス 100 万円)、地域 2 の高所得者の財政余剰はマイナス 33.3 万円 (=66.7 万円 マイナス 100 万円) になる。同様な計算により、低所得者は地域 1 で 33.3 万円、地域 2 で 16.7 万円の財政余剰を得る。以上の結果は表 1 にまとめられている。表からわかるように、高所得者、低所得者とも居住地によって財政余剰が異なる。つまり、当初の状況では水平的公平性が満たされていない。

この場合、それぞれの所得階層ごとに全国的な財政余剰の平均値を求め、その平均値との差額を移転するような仕組みをつくれれば、所得階層ごとの財政余剰は均等化され、居住地による差別的扱いは消滅する。これが Buchanan の提案である。表 1 の数値例では、高所得者の 1 人あたり財政余剰の平均値はマイナス 22.2 万円になるので、地域 1 の高所得者から 1 人あたり 5.5 万円取り上げ (総額で 11.1 万円)、地域 2 の

³⁾ 以下での Buchanan モデル、Boadway and Flatters モデルの数値例の解説は Mieszkowski and Musgrave(1999) を参考にした。

⁴⁾ 所得が内生的に決定される状況を考えて、例えば、賃金に環境の価値が反映されていたり、賃金の地域格差が生じるような移住均衡が実現する場合には、この仮定は正しくない。

⁵⁾ なお、この財政余剰の定義において、限界便益、限界負担 (限界的税負担) は一定としていることに注意しよう。このため、限界便益と平均便益は等しく、限界負担と平均負担は等しい。より一般的には、限界便益が逡減するような状況を考えるべきであるし、さらには個々人の私的財の消費水準 (=可処分所得) によって政府支出の限界便益が異なる状況を想定した方が望ましい。また、ここでは、政府支出は私的財であるとし、政府支出からの一人当たり便益は政府支出の総額 (=税収総額) を住民数で割ったものに等しいとしているが、Boadway and Hobson(1993) は、住民一人当たり便益を G/N^α のように定式化している。ここで G は政府支出の総額、 N は住民数で α は $0 \leq \alpha \leq 1$ を満たす定数である ($\alpha=0$ は純粋公共財、 $\alpha=1$ は純粋な私的財に相当する)。しかし、政府支出が公共財的性格を持つか私的財的性格を持つかは、個々の支出によって異なる。政府支出一般をこのような形で定式化するのは、財政余剰の差がどこから由来するものかを曖昧にしてしまう。そこで、この論文では、政府サービスが私的財だとして議論を行い、その後、その議論の修正を行う。

高所得者 1 人に 11.1 万円を渡せば、全ての地域の高所得者の財政余剰は均等化する。低所得者についても同様の移転を行えば、高所得者も低所得者も居住地の違いによる差別的な扱いが消えるので、水平的公平性が実現する。

今の例からわかるように、Buchanan の提案した移転は非常に複雑である。これを実際に適用しようとするれば、地域・個人に応じて移転額を変えなければならない。しかし、財政支出の負担と便益は個人に帰着することを明確にした上で、財政的な公平性（水平的公平性）を実現するためにどのような移転を行えばよいかについての原理的な議論を行った点は、現在でも重要な問題提起を含んでいる。

表 1 Buchanan の財政移転

地域	個人	所得	税負担	便益	財政余剰	移転	移転後財政余剰
1	H	1000	100	83.3	-16.7	-5.5	-22.2
	H	1000	100	83.3	-16.7	-5.5	-22.2
	L	500	50	83.3	33.3	-11.1	22.2
2	H	1000	100	66.7	-33.3	11.1	-22.2
	L	500	50	66.7	16.7	5.5	22.2
	L	500	50	66.7	16.7	5.5	22.2

(注) H は高所得者, L は低所得者を表す。
(出所) 筆者の計算

2.2. Boadway and Flatters の議論

Boadway and Flatters (1982) は個人単位ではなく、地域間の一括移転でも水平的公平性が実現できることを示した。まず、移転前の 1 人あたり財政余剰の地域差に注目しよう。高所得者の財政余剰を比較すると、地域 1 の方が地域 2 よりも 16.7 万円大きい。低所得者についても地域 1 の方が地域 2 に比べて 16.7 万円大きい。つまり、所得階層に関わらず財政余剰の地域差は 16.7 万円等で等しい。そこで、この 16.7 万円の 2 分の 1 である 8.3 万円を地域 1 から地域 2 に移転してみよう（ただし 1 人あたりの移転額）。このような移転の効果が表 2 にまとめられている。移転後には、高所得者の財政余剰はマイナス 25 万円、低所得者のそれは 25 万円になり、財政余剰の地域差がなくなり、水平的公平性が実現する。なお、この案では、移転額を個人によって変える必要は無く、その意味で、実行がきわめて容易であるという特徴を持つ。ただし、移転の総額、移転後の財政余剰は Buchanan 案と異なっている。

表2 Boadway and Flattaers の財政移転

地域	個人	所得	税負担	便益	財政余剰	移転	移転後財政余剰
1	H	1000	100	83.3	-16.7	-8.3	-25.0
	H	1000	100	83.3	-16.7	-8.3	-25.0
	L	500	50	83.3	33.3	-8.3	25.0
2	H	1000	100	66.7	-33.3	8.3	-25.0
	L	500	50	66.7	16.7	8.3	25.0
	L	500	50	66.7	16.7	8.3	25.0

(注) Hは高所得者, Lは低所得者を表す。
(出所) 筆者の計算

2.3. 比較

Buchanan 案と Boadway and Flatters 案 (以下, BF 案と呼ぶ) を比較するために, 彼らの提案を数式を用いて表してみる。今までと同じように2地域からなる社会を考える。それぞれの地域には高所得者 (H) と低所得者 (L) が居住しており, 高所得者の所得は y_H , 低所得者の所得は y_L で与えられるものとする。また, 各地域の人口を1とし, 地域1の高所得者の人口を n_1 , 地域2の高所得者の人口を n_2 とする (したがって, 低所得者の人口は地域1が $1-n_1$, 地域2が $1-n_2$ となる)。ただし, $n_1 > n_2$ とし, 地域1が「豊かな」地域, 地域2が「貧しい」地域であるとする。地方税の税率は両地域で等しく t であり, 各地域の政府支出は各地域の地方税収のみで賄われるとする。以上の設定から, 地域 i ($i = 1, 2$) の1人あたり政府支出を g_i で表すと, $g_i = t\bar{y}_i$ が成立する。また, 地域 i のタイプ j の個人の財政調整前の1人あたり財政余剰を s_{ij} で表すと ($i=1, 2; j=H, L$: Hは高所得者, Lは低所得者を表す), $s_{ij} = g_i - ty_j = t(\bar{y}_i - y_j)$ が成立する。ただし, \bar{y}_i は地域 i の所得の平均値である。

Buchanan 案は s_{1j} と s_{2j} の均等化をそれぞれの所得階層 ($j=H, L$) ごとに行おうというものである。まず, 高所得者グループの両地域の1人あたり財政余剰の平均値 \bar{s}_H は

$$\bar{s}_H = \frac{1}{n_1 + n_2} (n_1 s_{1,H} + n_2 s_{2,H}) = \frac{n_1 g_1 + n_2 g_2}{n_1 + n_2} - ty_H \quad (1)$$

となる。 $n_1 > n_2$ と仮定したから, $s_{1,H} > s_{2,H}$ が成立している。そこで, 地域1の高所得者から地域2の高所得者に移転をすれば, 高所得者グループ内部での財政余剰の均等化が実現する。 $s_{1,H}$ と \bar{s}_H の差額を Δ_H で表すと,

$$\Delta_H \equiv s_{1,H} - \bar{s}_H = \frac{n_2 (g_1 - g_2)}{n_1 + n_2} = \frac{n_2 t (\bar{y}_1 - \bar{y}_2)}{n_1 + n_2} \quad (2)$$

となる。地域1の高所得者から1人あたり Δ_H だけの所得を取り上げ, これを地域2の高所得者に移転する。移転総額は $n_1 \Delta_H$ になり, これを地域2の高所得者 n_2 人で分配するから, 地域2の高所得者は1人あたりで $(n_1/n_2) \Delta_H$ の移転を受ける。

同様にして, 低所得者グループの両地域の1人あたり財政余剰の平均値 \bar{s}_L , 地域1の低所得者一人当たりの移転額 Δ_L を計算すると次の通りになる。

$$\bar{s}_L = \frac{(1-n_1)g_1 + (1-n_2)g_2}{1-n_1 + 1-n_2} - ty_L \quad (3)$$

$$\Delta_L = \frac{(1-n_2)(g_1-g_2)}{1-n_1+1-n_2} = \frac{(1-n_2)t(\bar{y}_1-\bar{y}_2)}{1-n_1+1-n_2} \quad (4)$$

先ほど同様に、地域1からの移転総額は $(1-n_1)\Delta_L$ であり、地域2の低所得者は1人あたり $[(1-n_1)/(1-n_2)]\Delta_L$ の移転を受ける。なお、移転の総額は $n_1\Delta_H+(1-n_1)\Delta_L$ に等しいので、(2)式と(4)式より

$$n_1\Delta_H + (1-n_1)\Delta_L = \frac{t(\bar{y}_1-\bar{y}_2)}{1/n_1+1/n_2} + \frac{t(\bar{y}_1-\bar{y}_2)}{1/(1-n_1)+1/(1-n_2)} \quad (5)$$

がBuchanan案の移転総額になる。

モデルの想定から、各地域の1人あたり政府支出(便益)がその地域の平均所得の関数になる。そして、そのために生じる地域格差を相殺するような移転を(同一所得階層間で)行おうというのがBuchananの提案である。したがって、垂直的な公平性と完全に無関係だというわけではない。これは、(2)式、(4)式からも明らかであろう。

BF案は、個人ごとに移転額を変える必要が無いという意味において実行可能性に優れる案である。まず、 s_{ij} の定義より、 $s_{1j}-s_{2j}=g_1-g_2$ が j の値に関わらず成立することがわかる。したがって、高所得者と低所得者を区別せず、地域1から地域2へ1人あたりで $(g_1-g_2)/2$ の移転を行えば、それぞれの所得階層のグループの財政余剰は両地域で均等化する。移転後の財政余剰 s'_{ij} は $s'_{ij}=(g_1+g_2)/2-ty_j$ で与えられる($i=1,2$; $j=H,L$)。BF案は、結局のところ、両地域で政府支出を均等化させることに等しく、伝統的な財政力格差の均等化の考え方を個人主義的観点から再評価したものといえる。

BF案とBuchanan案の移転を比較するために、 n_1 と n_2 のいくつかの値について、それぞれの移転総額を計算して比較したのが表3である。表からわかるように、 n_1 と n_2 のギャップが大きいほどBF案の移転総額は大きくなる。一方、Buchanan案にはそのような単調な関係は存在しない。これは、Buchanan案が「地域格差」の是正に関心がないからである。極端なケースとして、地域1に高所得者だけが住み、地域2に低所得者だけが住むケースを考えてみよう。この場合にはBuchanan案では財政移転は必要ないが、BF案では大規模な移転が必要になる。つまり、BF案は水平的公平性は満たしているが、それ以外の移転が含まれていることがわかる。なお、表からわかるようにBF案の移転総額はBuchanan案よりも多い。そして、これは一般的に成立することを示すことができる⁶⁾。

⁶⁾ 表の数値例だけでなく一般的に成立する。BF案での移転総額を Δ で表し、Buchanan案での移転総額を Δ' で表すと、 $\Delta=(g_1-g_2)/2$ であり、 Δ' は(5)式で与えられる。これから、

$$\Delta - \Delta' = \frac{(g_1-g_2)}{2} \left\{ 1 - 2 \left[\frac{1}{1/n_1+1/n_2} + \frac{1}{1/(1-n_1)+1/(1-n_2)} \right] \right\}$$

が導かれるが、 $\{\}$ の中は相加平均と調和平均の関係から必ず0以上である。したがって、 $\Delta \geq \Delta'$ が成立する。

表3 移転総額：Buchanan 案と Boadway and Flatters 案

n_1	n_2	平均所得の差	Buchanan	BF
0.9	0.8	50	2.45	2.50
0.9	0.6	150	6.60	7.50
0.9	0.4	250	9.07	12.50
0.9	0.2	350	8.84	17.50
0.9	0.1	400	7.20	20.00

0.8	0.6	100	4.76	5.00
0.8	0.4	200	8.33	10.00
0.8	0.2	300	9.60	15.00
0.8	0.1	350	8.84	17.50

0.6	0.4	100	4.80	5.00
0.6	0.2	200	8.33	10.00
0.6	0.1	250	9.07	12.50

0.4	0.2	100	4.76	5.00
0.4	0.1	150	6.60	7.50

0.2	0.1	50	2.45	2.50

(注) $y_H=1000$, $y_L=500$ 。各地域の総人口は 1.0。
(出所) 筆者の計算

3. 水平的財政調整の役割：再考

これまでの議論で考慮していない問題がある。列挙すると、(1) 応益課税が利用できる場合、(2) 格差は他の原因でも生じること、(3) 住民の移動の効果、などである。以下では、これらを順に議論する⁷⁾。

3.1. 応益課税

まず、これまでの議論では、住民には個々の税負担とは無関係に一定の政府サービスが供給されると仮定されていた。もし、厳密な応益課税が実行できれば、どの地域に住むかに関係なく全ての個人の財政余剰はゼロになり、水平的公平性を実現するための財政移転は不要になる。したがって、今までの議論は、応益課税が実行できない場合、または応益課税で財源が徴収できないような支出の部分だけに当てはまると考えるべきである。

3.2. 格差の原因

今までの議論では、地域間の平均所得の格差が 1 人あたりの財政余剰の格差を生み出す唯一の原因であった。現実の世界では、次のような原因が考えられる。

1. 一人当たり税収の違い (g_i に反映される)
 - a) 地域の平均所得の違い、b) 地価、c) 租税輸出
2. 費用条件の違い (負担に反映される)
 - a) 人口 (公共財)、面積、b) 生産要素価格 (賃金・地代) の違い、c) 自然環境・地理的条件、d) 効率性
3. 税収と財政需要のタイミングの不一致 (高齢化)

⁷⁾ ここでの議論は Oakland(1994) に多くのところを負っている。

地域によって政府支出の便益の水準に格差の生じる一つの原因は、地域の平均所得の違いである（今までの議論ではこれが唯一の原因であった）。この他には、地方税として固定資産税があれば、地価の違いによる税収格差も重要になる。ただし、地方財政の標準的な理論に従えば、固定資産税収の格差を根拠に財政移転を行うべきではない⁸⁾。また、税収格差の原因として、租税輸出の存在も重要である。日本の地方税は法人課税に大きく依存していることはよく知られている。特に法人企業の集中する東京、愛知、大阪などと、中心地のベッドタウンである近隣の都道府県での税収格差は、地方法人税の租税輸出が原因である⁹⁾。

さて、同じ税収が上がっても、公共サービスの供給費用に違いがあれば、住民の公共サービス消費量は異なる。供給費用の格差の原因にはいくつかある。第1に、政府支出が公共財的な性格を帯びている場合には、公共サービスの消費に規模の経済性が働く。この場合、公共財的性格を持つ財・サービスに関しては、人口の多い地域から少ない地域へ移転を行うことが公平性にかなう¹⁰⁾。なお、公共財の便益の及ぶ範囲に物理的な限界があることを考えると、人口規模そのものではなく、人口密度の違いに基づいた移転の方が適切かもしれない。

第2に、生産要素価格の地域差の存在が費用条件の差を生む。重要なのは、賃金や地代の地域差である。ただし、これらの存在が直ちに再分配の必要性を生じさせるかというそうではない。これは、賃金や地代にはその地域のアメニティー、立地上の有利さが反映されていることに関係する。例えば、地代が高いため公共サービスの供給費用が高くなっている地域に、地代の低い地域から財政移転を行ったとすれば、それは立地の有利な地域をさらに有利に扱うことと同じである。また、地代の高さのためにその地域で費用が余分にかかったとしても、土地課税によって他の地域よりも余分に税収があがるはずである。したがって地代の高さを根拠に移転をする必要性はない。また、寒冷地や山間地域で人材を集めるためには、他地域よりも高い賃金が必要になるかもしれない。逆に、快適な気候の地域では賃金が低くてすむ。人件費の違いがこのような理由で生じている場合、人件費の安い地域から高い地域への財政移転は、気候の厳しい地域への居住を奨励することに等しい。このように、環境の価値が生産要素価格に反映される場合、生産要素価格の格差を根拠に財政調整を行うことは非効率的な居住地選択をもたらす。また、居住地が決定された後の事後的公平ではなく、決定前の事前の公平性を考えれば、このような移転は公平性の面からも正当化できなくなる¹¹⁾。

次に、自然・地理的条件の違いによる費用格差を考えてみよう。例えば、山間地や豪雪地帯では、同じ公共サービスを提供するのにより高い費用がかかる。このような格差に基づいて移転を行うことは、そのような地域への居住の奨励であり、長期的には、非効率な居住パターンを生み出してしまう。ここでも、

⁸⁾ 地方政府の行う活動の純便益は移動不可能な生産要素の価格（地価）に反映されると考えられる。このため、土地課税は理想的な応益課税という側面を持つ。固定資産税の税収の豊富な地域からそうでない地域に税収を移転すると、この応益課税の仕組みが損なわれることに注意が必要である。

⁹⁾ 地方法人税の税収格差の問題を税源の偏在の問題とみなすのではなく、応益課税からの逸脱が重要だと捉えるべきであろう。税源の偏在自体がただちに財政調整の必要性を意味するものではないからである（政府サービスの受益者も偏在している）。なお、公平原則からの逸脱に加え、地域住民の税負担感が希薄になるため、財政規律の緩みが生じるという問題もある。これは、財政規律の緩みが、交付税や補助金依存度の高い地方部だけの問題ではないことを意味する。

¹⁰⁾ ここでは、このような移転が住民の移動に与える効果を考えていない。人口規模の大きな都市から小さな都市への移転は、一般的には同じ方向への人口移動をもたらす。もし、移転前の人口配置が効率的であるならば、このような移転は効率性を損なう効果を持つ。ただし、短期的には、移動コストの高い人も多く存在するので、少なくとも短期的には公平性と効率性のトレードオフが発生する。もちろん、移転前の状態が非効率的な均衡である場合も考えられる。この場合、小規模都市の優遇がパレート改善になるかどうかは、当初の均衡の状況（規模の経済性、収穫逓減、混雑費用のどれが強く作用するか）に依存し、一般的なことは言えない。詳細は Flatters, Henderson and Mieszkowski(1974) を参照せよ。

¹¹⁾ この問題は、時間整合性の問題と関連している。人々の居住地選択後の時点では、公共サービス供給の費用条件で不利な地域に住んだ人を事後的に救済することが望ましいかもしれない。しかし、政府がそのような政策を探ることを人々が期待するならば、その期待に基づいて人々は費用条件の不利な地域を選択してしまい、その結果、政府は余分な支出を行うことになる。したがって、最適な政策は、不利な地域に居住した人々を救済しないと政府が宣言し、その宣言を人々に信じさせることである。

居住地決定後の事後的な公平性からは格差の是正が要請されるが、事前の公平性を考えれば、そのような格差是正の必要性は無いことは生産要素価格格差の場合と全く同じである。

最後に費用条件の違いは、そもそもその地方政府が費用最小化行動を怠ったからということが原因かもしれない。もちろん、このような場合に財政調整を行う必要はない。

さて、税収格差、費用条件格差と微妙に異なる第3の問題がある。それが、財政需要と税収のタイミングが一致しないことに起因する問題で、これは、特に、高齢化の進展度合が地域によって異なる場合に問題が顕在化する。例えば、高齢者の多い地域では、高齢者に配慮した街づくりが求められ、財政需要が増加するかもしれない。一方で、高齢化の影響で、住民税（所得税）の税収は少なくなる。人口の移動が存在しない場合には、税収と財政需要のタイミングの不一致は、基本的にはその地域の年齢構成が若いうちに余裕金を積み立てておくことで対処できる。しかし、人口移動の存在する場合、地方政府に全てを任せるとフリーライダー問題が発生するので、水平的な財政調整が必要になる¹²⁾。

3.3. 住民の移動

2. で展開したモデルでは住民移動を考えていない。一つの極端なケースとして住民の地域間移動が費用ゼロで行える場合を考えてみよう。この場合、住民は最も効用の高くなる地域に瞬時に移動する。当然、同等な個人は同じ地域に移動するから、そもそも水平的公平性は自動的に達成される。また、賃金格差も内生的に決定される。

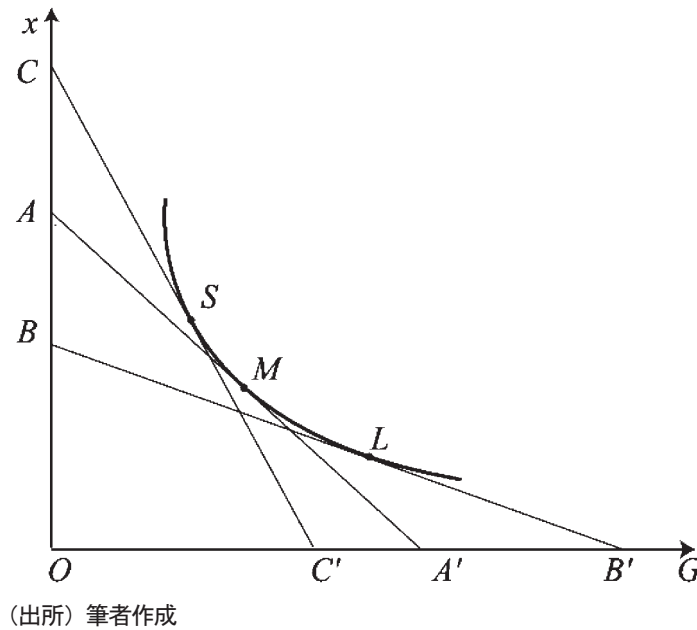
まず、人口規模の大きい都市では労働が豊富なため賃金が低く、私的財消費量が少ないと想定しよう。しかし、一方で、公共財消費の規模の経済性が働くために、一人当たり公共財消費量は多くなる。このような状況で、異なる人口規模、公共財消費量の実現する移住均衡を表したのが図1である。横軸は政府支出（公共財）、縦軸は私的財を表している。線分 AA' は標準的な人口規模の都市の代表的個人の予算線、そして、 BB' と CC' は人口が大規模と小規模の都市の代表的な個人の予算線である。大都市ほど公共財消費に規模の経済性が働くので予算線の傾きは緩やかになっている。図の S , M , L はそれぞれの都市で実現する私的財消費と公共財消費の組合せであり、同一の無差別曲線上にある。大都市では政府サービスからの一人当たり便益は大きく、一人当たり税負担は小さい（財政余剰は大きい）。小都市では便益は小さく、負担は大きい（財政余剰は小さい）。それにも関わらず、等しい効用が実現しているため、財政調整の必要性は無い。

現実の世界では、移動費用はゼロではない。そして、移動費用の高い人と低い人が混在している。日本の現状を考えると、移動費用の低い人は若い人、移動費用の高い人はその地域に密着した職業に従事している人（自営業、農業・漁業等）や高齢者であろう。この場合にも、先に指摘した時間整合性の問題が生じる。短期的には、移動困難な人の存在を考慮した公平性に基づいて財政調整制度を設計する必要があるように思えるが、それが人々の期待を変え、長期的に非効率的な居住地選択をもたらすかもしれない。この短期と長期（もしくは事後的観点と事前の観点）の矛盾をどう勘案するかは難しい問題である。ここでは、全ての費用条件の格差を均等化すべきではないことだけを指摘しておくことにとどめる。

¹²⁾ 例えば、地方債の存在する世界では、住民は地方債を多く発行した地域で便益だけを享受し、増税の時期に他の地域に逃れようとするかもしれない。逆に、積立金を多く持つ地域では、将来、この積立金を取り崩すときに、税負担なしに便益だけを享受しようとする住民がこの地域に移住しようとするかもしれない。地方債や積立金の一部は地価に資本化されるので（将来の増税や将来の支出増加は完全に資本化されないなら）、現在の土地保有者に将来の負担や便益の一部は帰着する。しかし、資本化が完全でなければ、住民の移動によるフリーライダー問題が発生するので、一地方政府で対処することはできなくなる。

同じような問題は高齢化だけではなく、子育ての時期にいる年齢層が多い地域でも起こるかもしれない。こうした年齢層の存在は、保育施設、学校施設等の需要を増加させる。これらの施設が公債発行によって賄われ、恩恵を受けた世帯が負担を一部しかせず他地域へ転出してしまふことがある。

図1 移住均衡



3.4. その他の問題

ある種の公共サービス、特に生活上不可欠な公共サービスについては、財政余剰で公平性を議論するのは適当ではないという議論もある。categorical equity という公平概念に従えば、ある種の公共サービスについては、その地域の財政力が低かったとしても一定量のサービスが供給されるべきである。ただし、公共サービス一般が、私的財、例えば最低限の衣食住の消費に比べて、より緊急性の高い必要不可欠なものというわけでもないだろう。医療や初等教育などについては当てはまるかもしれないが、公共サービス一般にこの考え方を適用するには無理があると考えべきであろう。

3.5. BF 案

最後に BF 案を再び検討しよう。この案は、地域間の一括移転を行いながら水平的公平性も実現できるという案であった。しかし、結局は、政府支出の水準を全ての地域で一致させるような政策でもあった。ここでは、1) BF 案は Buchanan 案の近似になるか、2) 政府支出を一致させることの問題点、の2点を議論しよう。

Buchanan 案は地域・所得階層ごとに移転額を変える複雑なものであった。したがって、これを実際に実行しようとするれば、実施の細部は地方政府に任せるとするのが一つの現実的な方法である。その場合、BF 案が Buchanan 案の移転総額と大きく異ならなければ、彼らの案は Buchanan 案の近似と考えられる。そこで、表3をもう一度みてみよう。表からわかるように、両地域の平均所得の格差があまり大きくないとき、二つの案の移転総額はそれほど異ならない。したがって、BF 案が Buchanan 案の近似になりうるのは比較的地域間の所得格差が少ない場合であるが、現在の日本の所得の地域格差を前提に考えた場合に、BF 案が Buchanan 案のどの程度の近似になるのかは実証的問題であり、判断は今後の研究に委ねたい。

次の問題点は、政府支出を全ての地域で一致させるという点についてである。確かに BF 案では財政的な水平的公平性が実現できる。しかし、一方で、私的財の消費水準が異なってもそれは考慮されない。私的財と公共支出の扱いの非対称性は奇異である。政府支出は私的財に比べて生活上不可欠なもので、個人の所得水準とは無関係に一定の水準を確保してあげるのが公平だという categorical equity の議論が成立

つなら説得力を持つかもしれないが、全ての政府支出についてこの議論があてはまるわけではない。むしろ、医療や初等教育など限られた分野についてのみあてはまる議論と考えるべきであろう。したがって、BF案を機械的に受け入れるのではなく、政府支出の項目ごとに公平性を議論するべきである。

4. まとめ

交付税改革を議論する際に、財政力の格差という言葉が漫然と使われることが多い。ここで議論したように、格差の原因を特定し、それによって対処方法を考えなければならない。是正すべき格差とそうでない格差が存在することも重要である。また、住民の移動を考えると短期的な公平性（事後的な公平性）と長期的な公平性（事前の公平性）が異なる点も重要である。さらに、財政需要と税収のタイミングの不一致も財政調整の根拠になる。

格差の原因に対応して対処方法を考えるべきだという立場からは、政府支出一般で問題を捉えるのではなく、項目別に捉えることが重要だという議論につながる。そして、categorical equity の議論が成立する支出や、人口規模の違いや高齢化の程度の違いに応じた格差是正の必要性はあるものの、単に生産要素価格や自然環境・地理的環境の違いによる費用格差是正の根拠は疑わしいという議論を展開した。現在の基準財政需要の算定では、生産要素価格の違いや自然環境・地理的環境の違いは反映されたものになっているし、わが国における議論では、そうした措置は当然とみなされてきた¹³⁾。一方で、人口規模の違いを財政調整に反映させる仕組み（「段階補正」）については、素朴な議論からの反対論が多い。このように、交付税改革をめぐる論議の現状は素朴な段階に留まっている。地方交付税の算定方式の「簡素化」が必要だというよくある議論についても、どのような公平性の基準に基づいて改革していくべきかはほとんど考えられていない。複雑な算定方式が政治介入や恣意的な決定を招きやすいのは事実だが、現在の算定方式にどのような公平上の問題があるかがより重要である。地方交付税の公平性の面については、今後ともさらに理論的な検討が必要である。

¹³⁾ 岡本(2002)、林(2006)では生産要素価格の違いや自然環境・地理的環境の違いに応じた財政調整は公平だとしている。彼らの議論では、住民の移動や、時間整合性の問題は考慮されていない。

参考文献

- 井堀利宏・岩本康志・川西康之・土居丈朗・山本健介 (2006) 「基準財政需要の近年の動向等に関する実証分析 ―地方交付税制度の見直しに向けて―」 Keio Economic Society Discussion Paper Series. No.06-1
- 岡本全勝 (2002) 『地方財政改革論議』 ぎょうせい
- 貝塚啓明・本間正明・高林喜久生・長峰純一・福間潔 (1986) 「地方交付税の機能とその評価 Part I」, 『フィナンシャル・レビュー』 第2号, 6-28頁
- 貝塚啓明・本間正明・高林喜久生・長峰純一・福間潔 (1987) 「地方交付税の機能とその評価 Part II」, 『フィナンシャル・レビュー』 第4号, 9-26頁
- 佐藤主光 (2002) 「地方税の諸問題と分権的財政制度のあり方」 『フィナンシャル・レビュー』 第65号, 148-168頁
- 林良嗣 (2006) 『新・地方分権の経済学』 日本評論社
- 持田信樹 (2004) 『地方分権の財政学』 東京大学出版会
- 持田信樹 (2005) 「財政調整論の展開と日本の地方交付税」 『地方財政のパラダイム転換』 (日本地方財政学会研究叢書, 第9号) 日本地方財政学会編, 勁草書房
- Buchanan, James M.(1950) 'Federalism and Fiscal Equity,' *American Economic Review*. vol.40. no.4, pp.583-99
- Boadway, Robin and Frank R. Flatters (1982) *Equalization in a Federal State; An Economic Analysis*, Ottawa: Economic Council of Canada
- Boadway, Robin W. and Hobson, Paul A.R.(1993) *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*. Canadian Tax Paper. No.96, Canadian Tax Foundation
- Flatters, F., V. Henderson and P. Mieszkowski (1974) 'Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization,' *Journal of Public Economics*. 3. pp.99-112
- Mieszkowski, Peter and Richard A. Musgrave (1999) 'Federalism, Grants, and Fiscal Equalization,' *National Tax Journal*. vol.52. pp.239-260
- Oakland, William H. (1994) 'Fiscal Equalization: An Empty Box?' *National Tax Journal*. vol.47, no.1, pp.199-209