

地方における独自減税の本質
—租税競争とヤードスティック競争の識別の観点から—

深 澤 映 司

- ① 地方税率を標準税率未満に引き下げる独自減税が全国の地方自治体へと拡がるなか、その発端となった名古屋市の減税を巡り、減税による企業や人の誘致が歯止めのない税率引下げ競争につながる恐れがあるとの「有害な租税競争」論に基づく批判が散見される。しかし、地方政府間の税率引下げ競争には、租税競争以外にヤードスティック競争という現象もある。両者はその本質や帰結が異なるだけに、最近の潮流がいずれに近いものかを明らかにすることは、課税自主権拡大の是非等を考える上でも有益であろう。
- ② 租税競争とヤードスティック競争は、ともに地域間における戦略的相互依存の一種である。しかし、後者は、住民が、地方政治家への投票を巡る判断を、他地域との税率の比較に基づき行うことで発生する。このため、租税競争のような課税ベースの可動性を必要条件とせず、競争の結果、税率が社会的な最適水準よりも低くなるとは限らない。また、後者には、有権者の情報が豊富になり、政治システムが効率化するというメリットもある。
- ③ 地方政府間の税率引下げ競争が両競争のいずれに当たるのかを見極める方法として、税目や地域経済の開放度に着目する方法も考えられるものの、限界がある。両競争を的確に識別するためには、課税ベースと税率との関係を計測すること、あるいは、自地域の税率と隣接地域の税率との関係が各種の政治的要因から影響を受けているか否かや、有権者の投票行動が税率によって左右されているかどうかを分析することが欠かせない。
- ④ 学界では、世界各国における地方政府間の税率引下げ競争の性格を巡り、2000年代以降、実証研究が積み重ねられてきた。海外における主要な単一制国家（英国、フランス、イタリア、スペイン、オランダ、スウェーデン）を対象とした先行研究の内容を振り返ると、ヤードスティック競争が生じている可能性を示唆するものがあれば、租税競争発生の可能性を示すものもあり、分析の結果は様々である。
- ⑤ 平成22年度以降の我が国における独自減税の場合、名古屋市以外の自治体による独自減税には、他地域からの課税ベースの呼び込みを主眼とせず、また名古屋市周辺の自治体で多く行われているなどの特徴がみられる。したがって、名古屋市の減税に人や企業を呼び込むという租税競争的な狙いが込められていたのは事実であるが、他の自治体も含んだ全体的な動きはヤードスティック競争的な性格を帯びている可能性も否定できない。
- ⑥ 地方政府同士の税率引下げ競争が両競争のいずれに相当するかは、競争の是非を巡る評価に関わる本質的な問題を孕んでおり、学術的な見地に加え、政策論的な立場からも、客観的な判定が欠かせない。我が国でも、地方分権改革の一環としての課税自主権拡大が重要な政策課題となりつつあるだけに、今後の自治体間競争の拡大の仕方次第では、海外各国を対象として行われてきたような実証分析とそれに基づく議論を活発化させることが期待される。

地方における独自減税の本質 —租税競争とヤードスティック競争の識別の観点から—

財政金融調査室 深澤 映司

目 次

はじめに

- I 租税競争とヤードスティック競争の比較
- II 租税競争とヤードスティック競争を識別するための実証的方法
- III 地方税率を巡る地域間の戦略的相互依存—諸外国を対象とした実証研究—
 - 1 英国
 - 2 フランス
 - 3 イタリア
 - 4 その他の国々（スペイン、オランダ、スウェーデン）

おわりに

はじめに

地方自治体による税率引下げ競争が、全国各地に拡がりをみせつつある。

平成 22 (2010) 年度に、愛知県名古屋市が、河村たかし市長による主導の下、住民税（個人向け、法人向け）の税率を標準税率未満へと引き下げる独自減税を実施した。1 年限りの減税ではあったものの、標準税率を下回る住民税率の設定は、昭和 52 (1977) 年度までの静岡県可美村を最後にみられなくなっていた現象である⁽¹⁾。この名古屋市の動きに刺激される形で、住民税率（個人向け）を 1 年間に限って標準税率未満に引き下げる動きは、愛知県半田市（平成 22 (2010) 年度）、埼玉県北本市（平成 23 (2011) 年度）、愛知県大治町（平成 23 (2011) 年度）にも拡大した⁽²⁾。ついに平成 24 (2012) 年度からは、名古屋市が、個人向け・法人向けの住民税の税率を恒久的に標準税率対比で 5% 低くする減税に踏み切った。また、沖縄県金武町でも、平成 24 (2012) 年度から、個人住民税の税率を標準税率よりも 10% 引き下げるといって恒久減税が行われている。

名古屋市の河村市長は、平成 22 (2010) 年度

に実施した住民税減税の狙いについて、「減税で人と企業を名古屋に呼び込み、経済を活性化させる」と主張してきた⁽³⁾が、このような狙いを掲げた名古屋市の独自減税を巡っては、批判的な声も少なくない。例えば、松田英三氏（元読売新聞東京本社論説副委員）は、「有力な納税者が低税率に魅かれて名古屋市に集中したら、近隣市町村は名古屋市を上回る減税に踏み切り、税収源の引き留めを図らざるを得ない。結末は歯止めのない税の引き下げ競争だ。」と懸念を表明している⁽⁴⁾。こうした指摘は、独自の税率引下げを通じて他地域から課税ベースを奪おうとする名古屋市の試みが他の自治体にも拡がっていくことを通じて、地方財政が「底辺への競争」(race to the bottom)⁽⁵⁾に陥る可能性について危機感を示す、いわゆる「有害な租税競争」論⁽⁶⁾に立った見方だと言えよう。

それでは、全国各地の自治体に近年拡がりつつある独自減税の先には自治体間の税率引下げ競争の激化があると考え、その本質を課税ベースの奪い合いとしての租税競争とみなすことは、果たして適当であろうか。

確かに、地方政府による税率引下げ競争といえば、地方財政論の教科書等でも、域内への課税ベースの呼び込みを狙った「租税競争」(tax

(1) 近年の自治体による独自減税の背景には、平成 18 (2006) 年度に地方債の発行が事前協議制度へと移行し、標準税率未満の地方税率を定めた自治体であっても国等から許可を得れば起債が可能になったことがある。それまでは、地方税率が標準税率に満たない自治体は例外なく起債の許可を得られなかったことから、標準税率を下回った形での減税は、かつての静岡県可美村のように、大企業の工場の立地等を背景に税収が豊富で起債の必要がない自治体を除けば、事実上不可能であった。

(2) 総務省自治税務局「参考資料」(「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会(第1回)」配布資料 2-3) 2011.6.29. <http://www.soumu.go.jp/main_content/000120266.pdf>

(3) 「移住や企業の移転 首都圏で呼びかけ / 名古屋市「シティセールス」」『日本経済新聞』(名古屋版) 2010.1.27, 夕刊.

(4) 松田英三「独自減税と近隣窮乏化策」『税研』No.157, 2011.5, p.22.

(5) 地域間における競争の激化に伴い、各地域の税率等が低い水準へと収斂していく現象。

(6) 各地域の政府同士が域内への課税ベースの誘致を目指して際限のない税率引下げ競争を展開することの結果、それぞれの地域の税率が過小化し、ひいては当該地域で必要とされる行政サービスの供給が困難化する恐れがあると警鐘を鳴らす見方は、一般に「有害な租税競争」論と呼ばれている。こうした問題を一般に広く知らしめる 1 つの契機となったのは、OECD (経済協力開発機構) の報告書であろう。OECD は、国家間で繰り広げられる「有害な租税競争」の排除に関する議論を 1996 年から開始し、1998 年 4 月に、この問題に関する報告書 (OECD, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, Paris, 1998. <<http://www.oecd.org/dataoecd/33/1/1904184.pdf>>) を公表している。

competition)の問題が指摘されることが多い。租税競争は、他の地域からの課税ベースの呼込みを主眼として行われる地方政府間の税率引下げ競争である。この現象は、各地方政府が地域間を自由に移動することのできる課税ベースに課税している場合に、地方政府同士が、他地域の課税ベースを域内に呼び込もうとして、税率の引下げ競争を繰り返すために発生する。

しかしながら、実は、地方政府同士の税率引下げ競争には、これ以外の形をとったものもある。それは、公共選択論⁽⁷⁾の分野でしばしばとり上げられるヤードスティック競争 (yardstick competition) という現象にほかならない。この現象は、地方政治家を選挙時に当選させるべきか否かについて判断を下すため、住民が自らの地域の税率の水準を他の地域のそれと比較することを背景として発生する⁽⁸⁾。

租税競争とヤードスティック競争は、ともに地方政府間で展開される税率を巡る競争という外見をとりながら、その本質や政治・経済的な帰結が大きく異なっている。このため、学界では、世界各国の地方政府間で実際に展開されている税率引下げ競争が両者のいずれに相当するのかを巡り、2000年代に入って様々な実証研究が積み重ねられてきたという経緯がある。

このようななか、今日の我が国における全国各地の自治体による独自減税の動きが、租税競争とヤードスティック競争のいずれの性格を色濃く持ったものであるのかについて手掛かりを得ておくことは、課税自主権拡大の是非、ひいては、地方分権改革のあるべき姿について明確な方向性を描く上での一助となるであろう。

そこで、本稿では、租税競争とヤードスティック競争の識別という観点から、諸外国を対象とした先行研究の成果等を紹介する。まず、第I

章で、両競争の概念上の相違点を明らかにし、続く第II章では、税率引下げ競争が両競争のいずれに相当するのを見極めるために先行研究で採用されてきた複数の分析手法について整理を行う。その上で、第III章において、海外の主要な単一制国家を対象として、地方政府間の税率引下げ競争が租税競争とヤードスティック競争のいずれに相当するのかを巡り、これまでに行われてきた実証研究の成果を振り返る。そして最後に、第III章までの内容を踏まえ、我が国の自治体による独自減税の本質について、若干の考察を行うこととする。

I 租税競争とヤードスティック競争の比較

経済学の一角をなすゲーム理論においてしばしば引合いに出される概念として、「戦略的相互依存」(strategic interaction)がある。この概念は、ゲームに参加している個々のプレイヤー(意思決定をする主体)の利得が、自分自身の戦略だけでなく、他のプレイヤーの戦略をも含んだ戦略の組合わせに依存している状況を意味している⁽⁹⁾。

租税競争とヤードスティック競争は、ともに、地方政府間で生じる戦略的相互依存の一類型として位置付けることが可能な現象である。

上述のとおり、租税競争は、他の地域の課税ベースを域内に呼び込むことを目的として繰り返される地方政府同士の税率引下げ競争である。その場合の「移動可能な課税ベース」としては、資本や個人消費などが挙げられる。資本を対象とした租税競争の典型例は、企業誘致等を主眼とした法人所得課税の税率引下げ競争であり、個人消費を対象とした租税競争としては、ク

(7) 経済学的手法を用いて、政治的な制度や政府の意思決定について分析する学問領域。

(8) 一般には、住民が自らの地域の公共サービスの水準を他の地域のそれと比較することによって生じるヤードスティック競争(財政支出を巡るヤードスティック競争)も考えられるが、本稿では説明の便宜上、専ら税率を巡るヤードスティック競争について考えることとする。

(9) 奥野正寛編著『ミクロ経済学』東京大学出版会、2008、pp.190-192。

ロスボーダー・ショッピング⁽¹⁰⁾の呼び込みを狙った消費課税の税率引下げ競争が考えられる⁽¹¹⁾。このように課税ベースの可動性や地域経済の開放度との関連性が深いことが、租税競争の大きな特徴となっている⁽¹²⁾。

これに対して、ヤードスティック競争は、地域間における情報の伝播を主因として発生する地方政府同士の競争である⁽¹³⁾。同競争の下では、各地域の住民が、自らの地域の税率の水準を他の地域と比較することを通じて、選挙時に現職の地方政治家に投票することの可否を決定する。このように他地域からの情報に基づく比較が住民によってわざわざなされるのは、地方政治家（地方政府の首長、地方議会の議員等）が資源の浪費（非効率的な支出やレントシーキング⁽¹⁴⁾）を行っているかどうかを直接的に観察することが難しいためである。例えば、自地域の税率が他地域よりも高いことが確認される場合には、住民は、地方政治家によって資源が浪費されている可能性が大きいと判断して、その地方政治家には投票しないという行動をとる。このため、選挙で落選することを避けたい地方政治家は、他の地域の動向に対して常に目配りし、税率の水準を巡り自地域と他地域との間に乖離が生じたら、それを修正する（自地域の税率が他地域の税率よりも高ければ、自地域の税率を引き下げる）。このように、ヤードスティック競争は、他の地域からの情報の流入と深い関係がある。また、同競争には、租税競争とは異なり、地域間で課税ベースが移動することを要しないという特徴もある。

地域間の戦略的相互依存という現象全体における租税競争やヤードスティック競争の位置付けについては、ブリュックナー（Jan K. Brueckner）氏（イリノイ大学⁽¹⁵⁾）による整理の仕方が、学界における1つの確立された見方となっている⁽¹⁶⁾。

同氏によれば、地域間における戦略的相互依存は、「スピルオーバー・モデル」（spillover model）と「リソース・フロー・モデル」（resource-flow model）という2つの基本モデルのいずれかに分類できる。

「スピルオーバー・モデル」では、ある地方政府による政策決定が他の地域の住民に対して直接的な形で影響を及ぼすことが想定される。例えば、地方公共サービスの便益が域外にスピルオーバーすることによって、他地域の住民が当該地域の財政支出から直接的に便益を得る現象が挙げられよう。また、ヤードスティック競争も、「スピルオーバー・モデル」の一種と位置付けることが可能である。なぜならば、同競争の場合、ある地方政府の政策決定に関わる情報が域外にスピルオーバーすることによって、他地域の住民による投票行動に直接的な影響が生じるためである。

一方、「リソース・フロー・モデル」では、ある地方政府による政策決定が、地域間における政策要素（資本、労働等）の移動を惹き起こすことを通じて、他地域の住民に対して間接的な形で影響を及ぼすことが想定される。税率が低い地域に向けて課税ベースが移動する租税競争は、「リソース・フロー・モデル」で説明可

(10) 個人が、居住地以外の地域に出向いて、その地域の財やサービスを購入し、消費する現象。

(11) 深澤映司「地方における課税自主権の拡大に伴う経済的効果」『レファレンス』727号、2011.8, pp.55-72.

(12) Michael Devereux et al., "Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?" *Journal of Public Economics*, 92, 2008, pp.1210-1235.

(13) Jan K. Brueckner, "Strategic Interaction Among Governments : An Overview of Empirical Studies," *International Regional Science Review*, 26, 2003, pp.175-188.

(14) 公共選択論では、政治家や企業等が利権漁りを通じて独占的な超過利潤（レント）を獲得する行為を、レントシーキングと呼んでいる。

(15) 本文中における識者の所属は、当該識者による論文等が刊行された当時のものである（以下も同様）。

(16) Brueckner, *op.cit.*(13)

能な現象の代表例であるが、これ以外にも、地方政府による財政支出の変化に伴う住民の地域間移動などが考えられる。

このように、租税競争とヤードスティック競争を比較すると、両者は、ともに地方政府間における税率を巡る戦略的相互依存でありながら、それぞれの本質的な性格は大きく異なっていると言えよう。

加えて見落とせないのは、租税競争とヤードスティック競争とでは、経済的な帰結もまた異なるという点である。すなわち、租税競争には、地方政府によって設定される税率を社会的な最適水準よりも過小な水準に押し下げる効果があると考えられる⁽¹⁷⁾。この点は、租税競争のデメリットとして強調される点であり、「有害な租税競争」論の根拠としても、しばしば引合いに出される。しかしながら、ヤードスティック競争の場合には、競争の結果としてもたらされる地方税の税率と、その社会的最適水準との関係は、必ずしも前者が後者を下回るという形になるとは限らない。それどころか、ヤードスティック競争の下では、場合によっては、各地方政府の税率が上昇に向かうというケースさえ生じ得る。投票者としての住民は、他の地域が税率を引き上げていることがわかると、自らの地域における税率の引上げを受け容れやすくなるからである⁽¹⁸⁾。

そして、ヤードスティック競争には、投票者の情報が豊富になることによって、政治システムの効率性が高まるという政治的メリットがあるとも考えられている⁽¹⁹⁾。

II 租税競争とヤードスティック競争を識別するための実証的方法

こうしたなかで問題となるのは、地方政府間における戦略的相互依存としての税率引下げ競争が、租税競争とヤードスティック競争のいずれに相当するのを見極めるために、どのような方法を採用得るかであろう。この点について、これまで各国を対象とした実証研究で用いられてきた方法を整理しておこう。

まず考えられるのは、戦略的相互依存が生じている税目に着目する方法である。

各種の生産要素のうち、土地は地域間で移動しない。このため、土地を課税ベースに含んだ財産課税を巡る税率引下げ競争については、課税ベースの移動を前提とした租税競争に当たる可能性が小さく、ヤードスティック競争が最も現実的な形態であると考えられる⁽²⁰⁾。

一方で、税率引下げ競争の対象が法人所得への課税の場合、それをヤードスティック競争とみなすことには、無理があるとの見方もある⁽²¹⁾。なぜならば、有権者にとって、地方政府による法人課税は、個人が投票先を決める際の大きな判断材料とはなりにくいからである。

この方法は、税目ごとに戦略的相互依存の類型を機械的に割り当てる方法だが、こうした割り当て方に問題がないわけではない。

例えば、財産課税の場合、土地そのものが移動しなくても、償却資産など、土地以外の課税ベースが地域を跨いで移動する可能性があり、

(17) 深澤 前掲注(11), pp.60-61.

(18) Timothy Besley and Anne Case, "Incumbent Behavior: Vote-Seeking, Tax-Setting, and Yardstick Competition," *The American Economic Review*, 85, 1995, pp.25-45.

(19) Karin Edmark and Hanna Ågren, "Identifying strategic interactions in Swedish local income tax policies," *Journal of Urban Economics*, 63, 2008, pp.849-857.

(20) John H. Fiva and Jørn Rattsø, "Local choice of property taxation: evidence from Norway," *Public Choice*, 132, 2007, pp.457-470.

(21) Mike Devereux et al., "Is there a "Race to the Bottom" in Corporate Taxes? An Overview of Recent Research," 2003.5. <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/keytopic/race/Lockwood_Overview_May03.pdf>

租税競争発生の可能性を完全には排除できない。

また、法人所得課税を対象としたヤードスティック競争発生の可能性も、否定し切れまいであろう。法人企業は選挙権を与えられていないが、現職の地方政治家は、地方法人課税の税率の変化がその地域の雇用情勢や自らの再選の可能性に影響することを認識しており、その動向に対して十分な目配りをせざるを得ない立場に置かれているとの見方も成立し得るからである⁽²²⁾。

したがって、税目に着目する方法は、両競争を識別する上での決定打とはなり得ない。

先行研究には、地域経済の開放度合いを表す指標に注目するという方法も見受けられる。例えば、一国内の地方政府を対象とした分析ではないが、デヴェロー (Michael Devereux) 氏 (オックスフォード大学) らによる 2008 年の論文は、OECD 加盟国間における法人税率の引下げ競争が租税競争とヤードスティック競争のいずれによるものかを判定するため、資本規制の有無に着目した分析方法を採用している⁽²³⁾。推定の結果、資本の流出入を規制していない国の間だけで法人税率の引下げに向けた戦略的相互依存が有意に認められたことから、彼らは、OECD 加盟国間では租税競争が生じている可能性が大きいとの判定を下している。しかし、デヴェロー氏らが分析の対象とした国家間の場合とは異なり、同じ国の中では基本的に同一の制度が適用されることから、一国内における地域間で経済の開放度に顕著な差異が認められるケースは、一般的ではないであろう。したがって、この方法は、地方政府間の戦略的相互依存を対象とした場合には、採用し難い。

これらの方法がそれぞれ問題含みであるな

か、一国内の地域間における租税競争とヤードスティック競争の識別という点で比較の実効性が高いとみられる方法は、戦略的相互依存が租税競争に相当するか否かを検証するのか、それとも、ヤードスティック競争に相当するか否かを検証するのかによって、大きく二分できる。

地域間の戦略的相互依存が租税競争に当たるかどうかには焦点を合わせた分析方法としては、課税ベースと税率の関係を計測する方法が挙げられる。例えば、ブレット (Craig Brett) 氏 (エセックス大学) とピンクセ (Joris Pinkse) 氏 (プリティッシュ・コロンビア大学) は、カナダのプリティッシュ・コロンビア州における市 (municipality) を対象として、事業用財産税 (business property tax) の税率を巡る戦略的相互依存の有無を分析している⁽²⁴⁾。具体的には、各地域における課税ベースの大きさを自地域と他地域の税率で説明する関数の推定を通じて、各地域の課税ベースが税率の変化に対して反応する傾向が認められるか否かを検証している。そして、推定の結果、課税ベースと税率の関係が統計学的に有意な形で認められなかったことから、彼らは、税率の選択を巡る地域間の戦略的相互依存の背景にあるのは、租税競争ではないと結論付けている。こうした結論の背景には、仮に地域間の戦略的相互依存が租税競争ならば、税率が高い地域から低い地域に向けた課税ベースの移動を反映して、課税ベースの大きさと税率の水準との間に一定の関係が認められるはずであるとの見方がある。この方法であれば、仮に分析の対象が地方政府間の税率引下げ競争であっても、それが租税競争に相当するか否かを定量的に確認することが可能となろう。

これに対して、地域間の戦略的相互依存がヤードスティック競争に当たるかどうかには注目

(22) Eric Dubois et al., "The Effects of Politics on Local Tax Setting: Evidence from France," *Urban Studies*, Vol.44, No.8, 2007, pp.1603-1618.

(23) Devereux et al., *op.cit.*(12)

(24) Craig Brett and Joris Pinkse, "The determinants of municipal tax rates in British Columbia," *Canadian Journal of Economics*, Vol.33, No.3, 2000, pp.695-714.

した分析方法は、2つある。

1つは、自地域の税率と隣接地域の税率との関係に対して各種の政治的要因が及ぼす影響に着目することによって、地方政府間の税率引下げ競争がヤードスティック競争に相当するかどうかを定量的に見極めるという方法である。この方法では、地方政府を巡る各種の仮説が設定され、その仮説が成立しているかどうか、実際のデータに基づき検証される。

そうした分析における具体的な仮説として、例えば、「地方で選挙が行われた年ほど、ヤードスティック競争が激しくなる」⁽²⁵⁾、あるいは、「地方政治家が次の選挙への出馬を制度上認められた地域ほど、ヤードスティック競争が激しくなる」⁽²⁶⁾といった、選挙制度に関連した仮説が挙げられよう。これらは、とりわけ選挙を間近に控えた地方政治家が他地域の税率に対して敏感になることによって生じる現象である。

また、選挙の結果としてもたらされる地方の政治状況に関連して、各種の仮説が設けられることもある。その一例は、「過去の選挙における候補者間の票差が小さい地域ほど、ヤードスティック競争が激しくなる」⁽²⁷⁾というものである。この仮説の背景にあるのは、有権者の票を巡る地方政治家同士の競争が激しくなるほど、それぞれの地方政治家が他地域の税率動向に対して敏感に反応せざるを得なくなるとの見方である。

また、「連立与党に参加している政党の数が少ない地域では、ヤードスティック競争が激しくなる」⁽²⁸⁾という仮説が設定されることもあ

る。なぜならば、政治的な分裂の度合いが小さい地域ほど、特定政党の方針に沿った形で税率を決定することが容易になるためである。

さらに、「右派政党が地方政府の実権を握っている地域では、ヤードスティック競争が激しくなる」⁽²⁹⁾との仮説も、しばしば設けられる。これは、右派政党の支持者は左派政党の支持者よりも高い税率に対して強い抵抗を示す傾向がみられるためである。

このように、ヤードスティック競争に関連した仮説は多岐にわたるが、実際の推定でこれらの仮説と整合的な結果が得られれば、地域間の戦略的相互依存は租税競争ではなくヤードスティック競争に当たるとの判定が下されることになる。

地域間の戦略的相互依存がヤードスティック競争に当たるとの注目のもう1つの分析方法は、有権者の投票行動そのものが自地域と他地域の税率から影響を受けているのか否かを定量的に確認する方法である⁽³⁰⁾。この方法は、ヤードスティック競争発生の有無を上記の方法よりも精緻な形で確認するためにしばしば用いられる。具体的には、地方政治家（または、彼が所属する政党）の得票率を自地域・他地域の税率等で説明する「投票関数」が推定される。そして、推定の結果、自地域（他地域）の税率上昇に伴い、当該地域の地方政治家等の得票率が低下（上昇）するという関係が認められれば、地方政府間における戦略的相互依存はヤードスティック競争であるとの判定が下されることになる。

(25) Edmark and Ågren, *op.cit.*(19)

(26) Massimo Bordignon et al., "In search of yardstick competition : A spatial analysis of Italian municipality property tax setting," *Journal of Urban Economics*, 54, 2003, pp.199-217.

(27) Albert Solé-Ollé, "Electoral accountability and tax mimicking : the effects of electoral margins, coalition government, and ideology," *European Journal of Political Economy*, 19(4), 2003, pp.685-713.

(28) Maarten Allers and J. Paul Elhorst, "Tax Mimicking and Yardstick Competition among Local Governments in the Netherlands," *International Tax and Public Finance*, 12(4), 2005, pp.493-513.

(29) Solé-Ollé, *op.cit.*(27)

(30) Federico Revelli, "Local taxes, national politics and spatial interactions in English district election results," *European Journal of Political Economy*, 18(2), 2002, pp.281-299.

Ⅲ 地方税率を巡る地域間の戦略的相互依存—諸外国を対象とした実証研究—

本章では、海外における単一制国家を対象として、地方税率を巡る地域間の戦略的相互依存について実証分析を行っている先行研究を紹介する。

ちなみに、先行研究の中には、連邦制国家の州を対象として戦略的相互依存に関わる実証研究を行っているものも見受けられる。代表的な例としては、米国の州の所得税等を対象として州の間でヤードスティック競争が発生していることを示したベズリー (Timothy Besley) 氏 (プリンストン大学) とケイス (Anne Case) 氏 (同大学) による 1995 年の論文⁽³¹⁾や、スイスのカントン (Canton、州に相当) の所得税を対象として租税競争の発生を裏付けたフェルト (Lars P. Feld) 氏 (ハイデルベルク大学) とルーリエ (Emmanuelle Reulier) 氏 (レンヌ第 1 大学) による 2009 年の論文⁽³²⁾などが挙げられよう。

しかしながら、連邦制国家の州は、課税自主権の大きさという点で、単一制国家における地方政府とは一線を画しており、それを対象とした実証分析の結果は、単一制国家である日本の現状には必ずしもそぐわない可能性がある。本稿の主眼は、あくまで日本の地方政府による独自減税が地域間で一段と拡大していった場合の

税率引下げ競争の本質について示唆を得ることにあるため、連邦制国家の地方政府は、説明の対象から除外することとした。

1 英国

英国 (連合王国) は、それを構成するイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの各地域間で、地方行財政の制度が異なる。4 地域のうちイングランドについてみると、その地方政府は、地方圏 (首都圏 (ロンドン) と大都市圏 (バーミンガム、リバプール、マンチェスター等) を除く) の場合、カウンティ (county council、県に相当) およびディストリクト (district council、市町村に相当) による 2 層制をとる地域と、ユニタリー (unitary) と呼ばれる単一自治体による 1 層制をとる地域とが混在している⁽³³⁾。

イングランドを対象とした代表的な実証研究には、レベリ (Federico Revelli) 氏 (トリノ大学) によるものがある。

同氏は、2001 年に発表した論文⁽³⁴⁾で、イングランドにおけるディストリクトを対象として、現行のカウンシル税 (council tax)⁽³⁵⁾の前身に当たるレート (Rate: 資産税)⁽³⁶⁾の法定税率を巡り、地域間で税率を巡る競争が行われていたか否かを検証している。具体的な分析方法は、イングランドの 296 ディストリクト (首都圏のディストリクトを除く) のパネル・データ (1983 ~ 1990 年⁽³⁷⁾) に基づき、各地域の税率を隣接

(31) Besley and Case, *op.cit.*(18)

(32) Lars P. Feld and Emmanuelle Reulier, "Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons," *German Economic Review*, 10(1), 2009, pp.91-114.

(33) 自治体国際化協会編『英国の地方自治 (概要版) (2010 年改訂版)』2010, pp.16-17, 28-30.

(34) Federico Revelli, "Spatial Patterns in Local Taxation : Tax Mimicking or Error Mimicking?" *Applied Economics*, 33(9), 2001, pp.1101-1107.

(35) カウンシル税は、居住用資産価格を課税標準とした資産税である (納税義務者は、居住用資産の占有者)。1993 年に導入され、今日の英国における唯一の地方税となっている (自治体国際化協会編 前掲注(33), pp.55-58.)。

(36) 本来であれば、現行のカウンシル税の税率を巡る地方政府間の戦略的相互依存に焦点を合わせた先行研究を紹介すべきところであるが、筆者の知り得る限り、そうした先行研究は見当たらない。このため、本稿では、カウンシル税の前身であるレートの税率を巡る先行研究の紹介で代替している。

(37) 1990 年は、レートの廃止と引き換えに、人頭税が導入された年である。ちなみに、人頭税は 1993 年に廃止され、それに代わってカウンシル税が導入された。

した地域の税率等で説明する関数を推定するというものであった。推定の結果、「隣接したディストリクトの税率（平均）」の係数がプラスかつ有意になったことから、同氏は、当時のイングランドにおいては、ディストリクト間で税率を巡る戦略的相互依存が生じていたと結論付けている。

ただし、同氏は、この論文で、ディストリクト間における戦略的相互依存を「税率の模倣 (tax mimicking)」と呼ぶにとどめ、それが租税競争とヤードスティック競争のどちらに当たるのかについてまで踏み込んだ解釈を示してはいない。

その後、レベリ氏は、翌2002年に発表した別の論文⁽³⁸⁾で、レイトを巡る税率の模倣は、租税競争ではなく、ヤードスティック競争に相当する可能性が大きいことを裏付けている。

同氏は、イングランドにおけるディストリクト（団体数は不明）のパネル・データ⁽³⁹⁾（1979～1990年）に基づき、現職のディストリクト議会議員が所属している政党の得票率を被説明変数とした投票関数を推定した。この関数の説明変数は、自らの地域のレイト税率、隣接した地域のレイト税率、そして、社会的要因に関わる諸変数（長期失業者の割合、住宅が優先的に必要な者の割合、住宅関連給付の受給資格者の割合等）である。

実際のデータに基づく推定の結果は、自地域の税率が上昇すると得票率が低くなる一方、隣接地域の税率が上昇すると得票率が高まる傾向が有意に認められるというものであった。言い換えれば、現職の地方政治家にとって有利には

たっていたのは、自地域における税率の引下げと、隣接地域における税率の引上げであった。この結果から、同氏は、1990年代初頭までのイングランドでは、個々のディストリクトの有権者が、その時々における地方政治家の質を、自地域におけるレイトの税率と隣接地域のそれとの比較を通じて評価していたとの見方を示している。

したがって、レベリ氏は、ディストリクト間で税率を巡る戦略的相互依存が生じていることを確認した2001年の論文と、有権者が域内外の税率を見比べて地方政治家の質をチェックしていることを示した2002年の論文の両方を通じて、イングランドにおける資産課税を巡るヤードスティック競争の発生を裏付けていると考えられる。

2 フランス

フランスの地方政府は、州(レジオン(région))⁽⁴⁰⁾・県(デパルトマン(département))・コミューン(commune)の3層から成っており、地方政府の税率設定を巡る戦略的相互依存に関連した実証研究が、県や州を対象として行われてきた。

(1) 県を対象とした実証研究

フランスの県を対象とした代表的な実証研究としては、次の2つが挙げられる。

(i) デュボワ氏らによる研究

デュボワ(Eric Dubois)氏(パリ第1大学)らは、フランスの県レベルの職業税(local business tax)⁽⁴¹⁾を対象として、県の間における税率

(38) Revelli, *op.cit.*(30)

(39) 統計データの基本的な形態としては、特定の一時点における各主体(地域、グループ等)の状態を記録したクロスセクション・データ(横断面データ)と、特定の主体(同)について各時点の状態を記録したタイムシリーズ・データ(時系列データ)とがあるが、これらの2種類のデータの要素(主体の相違と時点の相違)をともに反映したデータを、パネル・データと呼ぶ。

(40) フランスの州は、旧来の県の地域区分が経済社会情勢に適合しなくなってきたことなどを背景として、1982年の「地方分権法」で創設された、複数の県の領域を管轄する地方政府である。フランス本土と海外を合わせて、26の州(本土:22州、海外:4州)が設けられている(自治体国際化協会編『フランスの地方自治』2009, pp.59-62.)。

の模倣は、政治的な競争が激しい（激しくない）ほど税率が低く（高く）なると考える「リバイアサン政府仮説」（Leviathan government hypothesis）と、左派（右派）政権の下では税率の引上げ（下げ）が行われやすいと考える「党派的政府仮説」（partisan government hypothesis）のどちらによって、的確に説明できるかを考察した⁽⁴²⁾。

具体的には、それぞれの県と地理的に隣接した県との戦略的相互依存がどのような要因から影響を受けていたかについて、93県のクロスセクション・データ⁽⁴³⁾（1999年時点）に基づき推定を行った。被説明変数は自地域の税率（法定税率）、説明変数は、隣接地域の税率や、自地域に係る政治的諸変数である。ちなみに、デュボワ氏らによる推定で説明変数として採用された政治的諸変数には、県議会における多数派の特徴を表す変数として、「議席数の余裕度」（その値が大きいほど、多数派の議席数に余裕がある）⁽⁴⁴⁾と、「多数派の党派（左派であるか否か）を示すダミー変数」が含まれている。

実際の推定の結果は、説明変数のなかに政治的諸変数を含むかどうかにかかわらず、隣接した県の税率の係数が、プラスかつ有意になるというものであった。とりわけ政治的諸変数を説明変数に含んだ推定では、「議席数の余裕度」の係数がマイナスかつ有意になり、しかも、そのマイナスの係数は、県議会において左派が多数派を形成している場合には、絶対値が小さくなるとの結果が得られた。

これらの結果から、県レベルでの職業税の税率を巡り戦略的相互依存が生じていた可能性が大きいことが裏付けられるとともに、各県の地方政府が、「リバイアサン政府仮説」よりも「党派的政府仮説」と整合的な形で税率を設定していたと解釈される。仮に「リバイアサン政府仮説」が妥当であれば、「議席数の余裕度」が小さく、政治的な競争が激しい状況下ほど、低い税率が選択されるため、「議席数の余裕度」の係数がプラスかつ有意になるはずだからである。

しかしながら、デュボワ氏らによれば、この推定結果からは、税率の模倣が租税競争とヤードスティック競争のいずれによるものであったかを識別することまではできないという。その理由として同氏らは、地方政治家の党派的立場（右派か左派か）によって他の地域の税率に対する反応の度合いが異なることを認識できるような分析の枠組みを採用していない点を指摘している。

(ii) ルプランス氏らによる研究

ルプランス（Matthieu Leprince）氏（レンヌ第1大学）らも、県レベルの職業税の法定税率について、地域間で戦略的相互依存が生じていたか否かを検証している⁽⁴⁵⁾。ただし、同一レベルの地方政府（県）の間における水平的競争のみならず、より上位の地方政府（州）との間の「重複課税に伴う垂直的外部効果⁽⁴⁶⁾」をも視野に入れた分析となっている点が特徴である。具体

(41) フランスの職業税は、事業者が事業活動に用いる不動産や償却施設の賃貸価値などを課税標準とした外形標準課税である（納税義務者は、給与を付与されない個人および法人の事業者）。この税は2010年1月に廃止され、それに代わって、新たに地域経済税（CET）が導入されている。詳細は、松浦茂「フランスの地方の財政自主権と経済危機下の地方税財政改革—職業税の廃止と地域経済税の創設をめぐる—」『レファレンス』743号、2012.12, pp.47-72. を参照されたい。

(42) Dubois et al., *op.cit.*⁽²²⁾

(43) 特定の主体（地域、グループ等）について各時点の状態を記録したデータ。横断面データとも呼ばれる。

(44) 「議席数の余裕度」は、現在の多数派が直近の地方選挙で獲得した議席数を議席数全体で除した割合（百分率で表示）から、50%を差し引いた値として定義されている（Dubois et al., *op.cit.*⁽²²⁾）。

(45) Matthieu Leprince et al., “Business Tax Interactions among Local Governments : An Empirical Analysis of the French Case.” *Journal of Regional Science*, 47(3), 2007, pp.603-621.

的には、93 県のクロスセクション・データ（1995 年時点）に基づき、各県の税率を、隣接した県の税率と、その県が属している州の税率等とで説明する関数を推定している。

推定の結果は、それを得るために用いた計量経済学的手法の種類を問わず、「隣接した県の税率（平均）」の係数がプラスかつ有意になるというものであった。一方、「州の税率」の係数は、符号条件（プラス）を満たしたものの、統計学的に有意とはならなかった。これらから、フランスでは、職業税の税率を巡り、県と州の間で「重複課税に伴う垂直的外部効果」は生じていなかったとみられるものの、各県の税率の間には戦略的相互依存の発生が認められる。ちなみに、ルブラン氏らは、こうした相互依存が、租税競争とヤードスティック競争のいずれによるものかについて、推定結果から直接的に判断することはできないものの、ヤードスティック競争によるものである可能性も排除できないとしている。

(2) 州を対象とした実証研究

一方、フランスの州を対象とした主な実証研究として挙げられるのは、次の 2 つである。

(i) フェルト氏らによる研究

フェルト (Lars P. Feld) 氏 (ザクトガレン大学) らは、フランスの州によって課されている住居

税 (tax on housing)、職業税 (local business tax)、既建築不動産税 (property tax on properties with buildings)、そして、未建築不動産税 (property tax on properties without buildings) という 4 種類の税⁽⁴⁷⁾を対象として、州の間で税率の模倣が生じていたことを定量的に明らかにした上で、それが租税競争とヤードスティック競争のいずれに相当するののかについて、定性的な情報に基づく考察を試みている⁽⁴⁸⁾。

フランスでは、州、県、コミューンのそれぞれについて、1986 年の地方分権改革を通じて、課税自主権が拡大された。そうしたなか、フェルト氏らは、22 州のパネル・データ (1984 ~ 1995 年) に基づき、各州の税率 (法定税率) の間に戦略的相互依存が認められるかどうかを検証した。推定は、各州の税率 (水準、変化) を被説明変数とし、地理的に隣接した州の税率 (水準、変化) 等を説明変数とした形で行われている。

推定の結果は、4 つの税目のそれぞれについて、隣接した州の税率 (水準または変化) の係数がプラスかつ有意となるというものであった。この結果から、州レベルでの租税政策が、地理的に隣接した州の租税政策から影響を受ける形で決定されていたことが窺える。

もっとも、4 つの地方税の税率が 1986 年の地方分権改革以降どのように推移してきたのかを定性的に振り返ると、各州の税率は趨勢的に上昇している。すなわち、租税競争の帰結として

(46) 下位の政府が上位の政府と同じ課税ベースに課税している状況下で、一部の低位政府が独自に地方税の税率を引き上げると、税率を引き上げた地域の課税ベースが租税回避行動や経済活動の落ち込み等を通じて縮小に向かう。そうしたなか、上位政府が従来の税収を確保するために税率を引き上げると、今度は低位政府の課税ベースが縮小するため、それぞれの低位政府は更なる税率の引上げを余儀なくされる。このように、課税ベースが重複した状況下で、低位政府と上位政府の双方が自らの税率変更による相手の税収減を考慮に入れずに行動すると、課税の社会的コストが両政府によって過小評価される結果、上位政府と低位政府が選択する税率は社会的に最適な水準と比べて過大になる。これが、「課税ベースの重複に伴う垂直的外部効果」と呼ばれる現象である (深澤 前掲注(11), pp.62-63.)。

(47) 職業税以外の税目のうち、住居税は住居占有者に課せられ、既建築不動産税は土地・建築物の所有者に、また未建築不動産税は建物が建設されていない不動産の所有者に課せられる税である。これら 3 税は、いずれも不動産賃貸価値の全部または一部を課税標準としている (松浦 前掲注(41), pp.50-51.)。

(48) Lars P. Feld et al., "Tax mimicking among regional jurisdictions," A. Marciano and J. M. Josselin, eds., *From economic to legal competition: New perspectives on law and institutions in Europe*, London: Edward Elgar, 2003, pp.105-119.

しばしば説かれるような「底辺への競争」は、実際のデータからは確認できない。

このような税率の上昇傾向について、フェルド氏は、次のような解釈を示している。地方政治家が自らの再選を望んでいる場合に、彼の対応として考えられるのは、次の選挙でも当選を果たすために他の地域を下回る低い税率を設定しながらも、実際に次の選挙で当選したら、税率をその上限にまで引き上げて、税収増を図るというものであろう。また、地方政治家が再選を意識していない場合には、最初から税率をその上限と等しく設定することによって、税収増を図るという戦略がとられる場合もある。そして、地方政治家によって選択されるのがいずれの戦略であっても、地方税率は、低下せず、上昇に向かうことが避けられない。このため、ある州が税率を高めると、隣接した州も同様に税率を引き上げるという行動に走り、ひいては、各州の税率が全体的に高い水準へと収斂することになるというのである。

フェルド氏は、このような見方にに基づき、より高い税率への収斂の可能性をも排除しないヤードスティック競争を想定した方が、最終的な帰結が税率の過小化である租税競争を想定するよりも、州の間で生じていた現実の戦略的相互依存を的確に説明できるとしている。

(ii) ルーリエ氏とロカボワ氏による研究

ルーリエ氏(レンヌ第1大学)とロカボワ(Yvon Rocaboy)氏(同大学)も、4種類の税(職業税、住居税、既建築不動産税、未建築不動産税)の法定税率について、州の間で戦略的相互依存が生じていたか否かを検証するため、22州のパネル・データ(1986年~1999年)に基づき、計量経済学的手法に基づく推定を行っている⁽⁴⁹⁾。この研究の特徴は、戦略的相互依存が租税競争とヤードスティック競争のいずれに相当するのかを明

らかにするため、「隣接した州の税率の標準偏差」を説明変数の1つとして採用していることである。この標準偏差が大きく(小さく)、州の間における税率の分布の仕方が複雑(単純)であるほど、地方政治家はそうした状況を利用して税率を引き上げやすい(にくい)と考えられる。このため、標準偏差の項の係数がプラスになれば、ヤードスティック競争の発生が示唆されるというのである。

実際に推定を行ったところ、職業税については、「隣接した州の税率(平均)」の係数がプラスかつ有意になったものの、「隣接した州の税率の標準偏差」の係数は、有意とはならなかった。これに対して、住居税と既建築不動産税の税率については、「隣接した州の税率(平均)」、「隣接した州の税率の標準偏差」ともに、係数がプラスになった上に、統計学的に有意にもなった。これらの結果を踏まえ、ルーリエ氏は、住居税と既建築不動産税を巡り、ヤードスティック競争が生じていた半面、職業税を巡っては、ヤードスティック競争ではなく、租税競争が発生していたと判定している。

3 イタリア

イタリアの地方財政システムは、州・県・コムーネ(commune)の3層構造をとっており、基礎的自治体としてのコムーネが日本の市町村に当たる。そのコムーネ間における地方税率を巡る戦略的相互依存を対象とした代表的な実証研究として、次の3つが挙げられる。

(1) ボーディグノン氏らによる研究

ボーディグノン(Massimo Bordignon)氏(ミラノ・カトリック大学)らは、コムーネの固定資産税(imposta comunale sugli immobile: ICI)について、地域間で税率(法定税率)を巡る競争が生じていたか否かを明らかにするため、ミラ

(49) Emmanuelle Reulier and Yvon Rocaboy, "Regional Tax Competition: Evidence from French Regions," *Regional Studies*, Vol.43, Issue 7, 2009, pp.915-922.

ノ州内のコムーネ 143 団体のクロスセクション・データ（2000 年時点）に基づき、各地域の税率を隣接地域の税率等で説明する関数の推定を行った⁽⁵⁰⁾。推定に当たっては、ヤードスティック競争を租税競争から区別するため、選挙に関連した諸要因（首長の在職期間への制限の有無、首長に対する支持の高低等）をも考慮に入れている。

イタリアでは、コムーネの首長の再選は制度上認められているが、三選は認められていない⁽⁵¹⁾。そうしたなか、実際の推定の結果は、「隣接したコムーネの税率（平均）」の係数が、次回選挙への出馬を予定し、しかも、1 期目の選挙で 3 分の 1 を超える支持が得られず、再選の可能性が低いとみられる首長に限って、プラスかつ有意になるというものであった。その一方で、次回の選挙への出馬を予定していないか、あるいは、1 期目の選挙で 3 分の 1 を超える支持を受け、次回選挙における再選の可能性が高いとみられる首長の場合には、同係数がプラスにならないか、または有意とならなかった。仮にコムーネ間で展開されていたのが域内への課税ベースの呼込みを狙った租税競争であり、首長が自らの意思決定に伴う当選可能性への影響を特意意識していなければ、次回選挙における当選可能性の高低に対応した形で推定結果に差異が生じることはないであろう。このため、ボーディグノン氏は、ミラノ州におけるコムーネの間で固定資産税の税率を巡って展開されていたのは、租税競争ではなく、ヤードスティック競争であったとの見方を示している。

(2) パドヴァーノ氏による研究

パドヴァーノ（Fabio Padovano）氏（レンス第 1 大学）は、2008 年に発表した論文で、ICI の

うち事業用資産に係る ICI（business ICI）の税率について、コムーネ間でヤードスティック競争が展開されていたか否かを計量経済学的に分析している⁽⁵²⁾。分析に当たり、同氏は、イタリア全国のコムーネ（団体数は不明）のパネル・データ（1993 年～2003 年）を使用した。1993 年以降を分析の対象としたのは、イタリアの地方政府が地方税の税率設定を巡る裁量を与えられ、かつ、それに関わる責任を負うようになった時期が、ICI が導入され、コムーネ政府の権限と責任を強化する方向で選挙制度改革が行われた同年であったためである。

同氏は、税率を経済・政治関係の諸変数で説明する関数の推定を行ったが、その結果、各コムーネの税率（法定税率）の間における空間的な相関がプラスかつ有意になった。しかし同時に、首長が在職 1 期目（次の選挙に出馬できる）に当たるか、在職 2 期目（次の選挙には出馬できない）に当たるかにかかわらず、選挙が行われる年の税率は低く設定される傾向があるとの結果も得られた。このような結果は、ヤードスティック競争の観点からは説明しにくいものであろう。なぜならば、次の選挙への出馬を予定していない首長は、わざわざ他地域の税率設定に追随することはないと考えられるからである。パドヴァーノ氏は、そのような首長までもが他地域と同じパターンで税率を設定している背景には、国全体のレベルで決定された政党の方針が地方レベルでも重要な役割を果たしているなかで、在職 2 期目の市長による税率の引上げが回避されていることがあると解釈している。

いずれにせよ、このような推定結果を前提とする限り、イタリアの事業用資産に係る ICI の税率を巡るコムーネ間の戦略的相互依存が、ヤードスティック競争によるものであったか否

(50) Bordignon et al., *op.cit.*(26)

(51) 三輪和宏「諸外国の多選制限の歴史」『レファレンス』677 号, 2007.6, pp.81-82.

(52) Fabio Padovano, "Setting House Taxes by Italian Municipalities: What the Data Say," Padovano and Ricciuti, eds., *Italian Institutional Reforms: A Public Choice Perspective*. New York: Springer, 2008, pp.89-115.

かについて明確な判定は下しにくい。このため、パドヴァーノ氏は、有権者の投票行動が首長の政治的意思決定の内容によって左右されているか否かを確認するための投票関数の推定などを、研究上の課題として挙げている。

(3) ペトラルカ氏とパドヴァーノ氏による研究
その後、パドヴァーノ氏は、ペトラルカ (Ilaria Petrarca) 氏 (IMT ルッカ高等研究所) とともに、住宅に係る ICI (house ICI) の税率を巡るヤードスティック競争の有無に関する分析を改めて行い、2011年に共同論文として発表した⁽⁵³⁾。これが、イタリアのムーネを対象とした第三の実証研究として挙げられるものである。

ペトラルカ氏らの分析は、イタリアにおけるムーネ 6,695 団体のパネル・データ (1995～2004年) に基づいている。同氏らは、地方税の税率設定を巡り地方政府間でヤードスティック競争という形の戦略的相互依存が生じるのは、現職の地方政治家による財政に関わる意思決定の内容が彼自身の再選可能性に対して影響を及ぼす場合に限られるとの見方を強調している。その上で、従来の研究ではそうした問題意識が希薄であったとの認識の下、複数の角度から掘り下げた分析を行っている。具体的には、①首長による意思決定がその再選可能性に影響を及ぼしていたか、②税率の設定を巡りムーネ間で戦略的相互依存が生じていたか、③仮に戦略的相互依存が生じていた場合、その関係は時間の経過に伴い変化してきたか、という3つの問題を巡る分析である。

1つ目の問題 (首長の再選可能性の決定要因) については、投票関数の推定を通じた確認がなされている。この関数は、首長の得票率を、隣接地域の税率を含んだ各種の政治的・財政的変数によって説明するという形をとっている。推

定の結果は、隣接したムーネの税率が高くなると、現職首長の得票率が高まり、反対に、自地域の税率が高くなると、現職首長の得票率が低下に向かうというものであった。この結果から、ペトラルカ氏らは、ムーネの首長の選挙民からの人気度は、その首長が隣接したムーネの税率を睨んでどのような意思決定を行っているかと、密接に関係していたと指摘している。

2つ目の問題 (戦略的相互依存の有無) を巡る分析は、自地域の税率を被説明変数とし、財政や政治・経済関連の諸変数を説明変数とした関数 (税率設定関数) の推定を通じて行われている。推定の結果、地域間における税率の相関を表す係数がプラスかつ有意となり、ムーネ間で税率の模倣が行われてきたことが定量的に裏付けられた。しかも、三選を認めないイタリアの選挙制度の下で次の選挙に出馬できない首長が、そのような制約に直面していない首長より高めの税率を設定する傾向があったことも、計量経済学的に裏付けられた。このため、ペトラルカ氏らは、投票関数の推定結果と併せて、イタリアのムーネ間で繰り広げられていたのは税率を巡るヤードスティック競争であるとの解釈を打ち出している。

なお、3つ目の問題 (戦略的相互依存の変化) に関する分析では、2つ目の問題を巡る分析で用いた税率設定関数を推定期間の終点を1年ずつ延ばして推定を行った場合に、空間的相関を表す係数がどのように変化するかを確かめるという方法が採られている。そして、推定期間を延長するほど、同係数が低下に向かう傾向が認められたことから、ペトラルカ氏らは、1995年以降の10年間に、イタリアのムーネ間におけるヤードスティック競争が和らいできた結論付けている。

(53) Ilaria Petrarca and Fabio Padovano, "From Taxes to Politics, from Politics to Taxes: Evidence of Yardstick Competition in the Italian Municipalities," *Condorcet Center for Political Economy Working Paper*, 2011-01-ccr, 011. <<http://crem.univ-rennes1.fr/wp/2011/2011-01-ccr.pdf>>

4 その他の国々（スペイン、オランダ、スウェーデン）

(1) スペイン

スペインの地方政府は、自治州⁽⁵⁴⁾、県、ムニシピオ (Municipio) の3層から構成されている。

ソレ・オレ (Albert Solé-Ollé) 氏 (バルセロナ大学) は、これらのうちムニシピオを対象として、財産税 (property tax)、自動車税 (local motor vehicle tax)、事業税 (local business tax) のそれぞれについて、地域間で税率の模倣が行われていたか否かを検証している⁽⁵⁵⁾。具体的には、スペインのバルセロナ周辺のムニシピオのうち、住民数が5,000人以上の105団体のパネル・データ (1992～1999年) を用い、計量経済学的手法に基づく推定を行っている。個々のムニシピオからみた税率⁽⁵⁶⁾の模倣対象としてのムニシピオについては、「地理的な基準 (20 km以内に位置しているか否か)」と、「各種の特質 (規模、財政力、政治的状況等) の類似性に着目した基準」をそれぞれ採用した。そして、「地域間における税率の模倣が、選挙の結果として行われていた」との仮説を立てた上で、直近の選挙のデータから計算した票差や、当選者の党派的立場、政府の種類 (単独政権か、連立政権か) などを推定の際の説明変数に加えることを通じて、その仮説を検証している。

推定の結果は、財産税と自動車税については、税率の模倣対象を想定する基準を「地理的な基準」と「各種の特質の類似性に着目した基準」のいずれにしても、税率を巡る地域間の戦略的相互依存が認められる (「模倣対象のムニシ

ピオの税率 (平均)」の係数がプラスかつ有意になる) というものであった。

また、各種の政治的変数が税率の水準や税率を巡る相互作用に及ぼす効果を巡っては、過去の選挙における票差が大きい場合や、政権に就いているのが左派である場合に、税率が押し上げられ、税率を巡る地域間の相互依存は弱まる傾向があるとの推定結果が得られた。

これらの結果から、ソレ・オレ氏は、スペインのバルセロナ周辺のムニシピオの間では、財産税と自動車税の税率を巡り、租税競争ではなく、ヤードスティック競争が展開されていたとの見方を示している。その理由について、同氏は、仮に各ムニシピオによる税率設定の原動力が企業や住民の流出を通じて課税ベースを失うことへの懸念によるものだったとしたら、政治的変数が税率の水準や戦略的相互依存の度合いに対して大きな影響を及ぼすといった状況は生じにくいはずであると説明している。

(2) オランダ

オランダの地方政府は、州と地方自治体 (市) (municipality) の2層構造であるが、アラース (Maarten Allers) 氏 (フローニンゲン大学) とエルホースト (J. Paul Elhorst) 氏 (同大学) は、地方自治体 (市) の財産税 (property tax) について、地域間で税率の模倣が生じていたか否かを分析している⁽⁵⁷⁾。

同氏らは、496市のクロスセクション・データ (2002年時点) に基づき、自地域の税率⁽⁵⁸⁾を他地域の税率で説明する関数を、計量経済学的

(54) スペインの自治州は「1978年憲法」で創設された自治体であり、一定の立法権限が付与されているものの、同憲法第2条により、単一制国家の枠組みの下で民族と地域の自治権が認められていると解釈される (自治体国際化協会編『スペインの地方自治』2006, p.7.)。このため、本稿では、スペインを連邦制国家ではなく、単一制国家とみなすこととする。

(55) Solé-Ollé, *op.cit.*(27)

(56) 税率としては、自動車税と事業税について平均実効税率が採用され、財産税については法定税率を住宅価格の上昇率で調整したものが採用されている (*ibid.*)。

(57) Allers and Elhorst, *op.cit.*(28)

(58) 税率としては、居住用財産向けの法定税率と、非居住用財産向けの法定税率との加重平均が用いられている。加重平均のウェイトは、居住用財産、非居住用財産、それぞれの価額である (*ibid.*)。

手法で推定した。税率の模倣対象として地理的に隣接した市を想定した推定を行ったほか、34の大都市については実際に境界を共有していなくても隣り合っているとみなした上で、隣接した市を模倣対象とみなした推定を改めて行った。基本的な推定の結果は、隣接した市の税率の係数がプラスとなり、かつ統計学的に有意になるというものであった。

このように市の財産税の税率を巡り戦略的相互依存が生じていたことを確認した上で、アラス氏は、そうした現象が租税競争とヤードスティック競争のいずれによるものだったかを見極めるための分析も行っている。具体的には、ヤードスティック競争との関連性が深いとみられる3つの要因（①連立与党を形成している政党への支持の状況（連立与党に参加している政党の議席数が、地方議会における議席数全体の75%超か否か）、②地方政府の政治的特徴（権力を掌握しているのが右派か左派か）、③地方政府における政治的分裂の度合い（連立与党に参加している政党の数が、地方議会における政党数全体の50%超か否か）のそれぞれを表す変数を説明変数としてとり上げ、これらの変数の相違によって地域間における戦略的相互依存の度合いにどのような差異が生じるかを、推定した。

推定の結果、地方政府内で政権を握っているのが右派政党の場合、あるいは、地方政府における政治的分裂の度合いが小さい（連立与党への参加政党数の割合が50%を上回る）場合に、「隣接した市の税率（平均）」の係数が大きくなるという関係は、いずれの場合についても、有意な形では認められなかった。しかしながら、連立政権が地方議会の圧倒的多数からの支持を得られていない（連立与党に参加している政党の地方議会における議席数が全体の75%を下回っている）市ほど、同係数が大きくなるという傾向は、有意な形で認められた。

一般に、有権者からの支持が脆弱な地方政府ほどヤードスティック競争に陥りやすいと考えられることから、アラス氏らは、オランダにおける市レベルの財産税の税率を巡る戦略的相互依存の背景にあったのは、租税競争ではなく、ヤードスティック競争であると結論付けている。

(3) スウェーデン

スウェーデンの地方行政を担っているのは、ランステイング (landsting) とコミューン (kommun) である。コミューンが、日本の市町村に相当する基礎的自治体であるのに対して、ランステイングは域内に複数のコミューンを含んだ広域的な自治体であるものの、両者の関係は対等であり、上下関係は存在しない⁽⁵⁹⁾。

そうしたなか、エドマーク (Karin Edmark) 氏 (ウプサラ大学) とアグレン (Hanna Ågren) 氏 (同大学) は、コミューンの個人所得税 (local income tax) を対象として、コミューン間で税率 (法定税率) を巡る戦略的相互依存が発生していたのか否か、仮に生じていたのであれば、それは租税競争であったのか、それともヤードスティック競争であったのかについて検証している⁽⁶⁰⁾。

具体的には、283市のパネル・データ (1983～2006年) を用いて、各コミューンの税率とそれに隣接しているコミューンの税率等の変数との関係を、計量経済学的手法に基づき推定した。推定の結果は、隣接したコミューンの税率の係数がプラスかつ有意になるというものであった。すなわち、個人所得税の税率を巡って、コミューン間で戦略的相互依存が生じていたことが確認された。

次に、エドマーク氏らは、この関係が租税競争とヤードスティック競争のいずれによるものであるのかを、それぞれの競争に焦点を合わせた分析を通じて、見極めようとしている。

(59) 自治体国際化協会編『スウェーデンの地方自治』2004, pp.3-4.

(60) Edmark and Ågren, *op.cit.*(19)

租税競争を巡る分析は、1996年の補助金改革が、地方政治家による税率設定行動に対して影響を与えた可能性があるとの認識の下に行われている。当時のスウェーデンでは、中央から地方への財源保障を弱める一方、税源が豊富なコミューンも水平的財政調整の対象に加える方向で制度の改定が行われた。その補助金改革の前後における変化を推定したところ、コミューン間の戦略的相互依存が同改革を境に低下したとの結果が、統計学的に弱い形（10%の有意水準）ではあるものの、確認された。このような推定結果が得られた背景について、エドマーク氏らは、豊かな地域も参加した新制度の下で補助金の水平的財政調整機能が高まり、個々のコミューンにとって租税競争を展開する必然性が低下したと解釈している。

これに対して、ヤードスティック競争に焦点を合わせた分析は、地方選挙に関連した2つの想定を踏まえる形で行われている。第一に、税率設定を巡る地域間の相互依存は、現職への支持率が低いほど生じやすいと考えられる。なぜならば、支持率が高い現職は、何もしなくても次の選挙で当選を果たせる可能性が大きいことから、隣接地域の政策にはあまり関心を示さないが、そうでない現職は、次の選挙で当選できるかどうか不確実であるため、隣接地域の租税政策に高い関心を示さざるを得ないからである。第二に、地域間の相互依存は、地方選挙が行われる年に強まる傾向があろう。なぜならば、選挙の年には、地方政治家への住民の評価が投票行動に直接反映されるだけに、隣接地域の租税政策を睨んで税率を設定するインセンティブが地方政治家に生じやすいためである。これら2つの想定を踏まえて実際に推定を行ったところ、現職への支持率の高低によるコミューン間の戦略的相互依存の度合いの差異が有意な形で認められなかったほか、地方選挙の年にコミューン間で戦略的相互依存が強まるという傾向もまた認められなかった。

これらの分析から、エドマーク氏らは、ス

ウェーデンのコミューンの個人所得税については、租税競争の発生が弱い形で認められるものの、ヤードスティック競争の発生は確認できないと結論付けている。

おわりに

以上のように、諸外国における地方政府間の税率引下げ競争を巡る実証的な先行研究は、その結論が様々である（表1）。

ボーディグノン氏らによる研究（イタリアのコムーネが対象）やソレ・オレ氏による研究（スペインのムニシピオが対象）に代表されるようにヤードスティック競争が行われていた可能性を示唆するものがあれば、エドマーク氏・アグレン氏による研究（スウェーデンのコミューンが対象）のように租税競争発生の可能性を示すものも見受けられる。しかも、フランスの州を対象としたルーリエ氏・ロカボワ氏の研究でみられたように、同じ国でも、どのような税目を対象とするかで、異なった結論が得られてきたというのが実情である。したがって、先行研究から得られる政策的なインプリケーションを強いて挙げるとすれば、一般に地方政府間では、その時々々の経済・政治状況を反映して、租税競争とヤードスティック競争のどちらが発生する可能性もあるということになる。

それでは、平成22（2010）年度以降の我が国で行われてきた全国各地の自治体による独自減税については、どのような性格を持った動きであると考えればよいであろうか。

我が国の場合、独自減税に乗り出す自治体の数が今のところ限られており、諸外国を対象とした先行研究のように計量経済学的手法を通じて租税競争とヤードスティック競争の識別を行うことは困難な状況にある。このため、現時点における考察は、あくまで定性的な形で行わざるを得ない。

冒頭でも述べたように、河村たかし名古屋市長は、名古屋市による独自減税の狙いについて、

表1 先行研究における租税競争とヤードスティック競争を巡る判定の結果

	先行研究	対象とされている 地方政府	対象とされている税目	判定の結果 ^(注1)		
				租税競争	ヤード スティック 競争	
英国	Revelli (2001) Revelli (2002)	ディストリクト (イングランド)	資産税 (Rate)		Yes	
フランス	Dubois et al. (2007)	県	職業税 (local business tax)	判定できない		
	Leprince et al. (2007)	県	職業税 (local business tax)	判定できない		
	Feld et al. (2003)	州	住居税 (tax on housing)			Yes
			職業税 (local business tax)			
			既建築不動産税 (property tax on properties with buildings)			
	Reulier and Rocaboy (2009)	州	非建築不動産税 (property tax on properties without buildings)			判定できない
住居税 (tax on housing)				Yes		
職業税 (local business tax)			Yes	Yes		
イタリア	Bordignon et al. (2003)	コムーネ (ミラノ州)	固定資産税 (imposta comunale sugli immobile : ICI)		Yes	
	Padovano (2008)	コムーネ	事業用資産に係る固定資産税 (business ICI)	判定できない		
	Petrarca and Padovano (2011)	コムーネ	住宅に係る固定資産税 (house ICI)		Yes	
スペイン	Solé-Ollé (2003)	ムニシピオ (バルセロナ周辺、 住民 5,000 人以上)	財産税 (property tax)		Yes	
			自動車税 (local motor vehicle tax)		Yes	
			事業税 (local business tax)	戦略的相互依存なし ^(注2)		
オランダ	Allers and Elhorst (2005)	市	財産税 (property tax)		Yes	
スウェーデン	Edmark and Ågren (2008)	コミュニティ	個人所得税 (local income tax)	Yes		

(注1) 「Yes」は、租税競争またはヤードスティック競争が発生していたとの判定が、実証分析を通じて下されたことを意味する。
 (注2) スペインを対象とした Solé-Ollé (2003) の事業税に係る判定結果は、競争相手のムニシピオとして地理的基準 (20km 以内に位置しているか否か) を用いた場合のものである。
 (出典) 筆者作成。

人や企業を域内に呼び込み地域経済を活性化することであると明言している。この点を踏まえると、少なくとも、名古屋市が全国の自治体に先駆けて独自減税に踏み切った背景には、租税競争的な動機があったと考えて差し支えないであろう。

しかし、この名古屋市の動きに触発される形で行われたそれ以外の自治体 (愛知県半田市、埼玉県北本市、愛知県大治町、沖縄県金武町) による独自減税も含んだ全体としての動きが、租税競争的な性格を持ったものであるか否かについて

は、次の理由から慎重な見極めが必要ではないだろうか。

第一に、名古屋市以外の2市2町による独自減税は、他の地域から自らの地域に課税ベースを呼び込むことを主眼としていたわけではないとみられる。減税の目的として各市町が掲げているのは、「これまでの行政改革等の成果の還元と税負担の軽減」(北本市)⁽⁶¹⁾や、「市民負担の軽減による生活の安定と継続」(半田市)⁽⁶²⁾、「町民の経済的負担の軽減」(金武町)⁽⁶³⁾、「生活支援や経済の活性化」(大治町)⁽⁶⁴⁾であり、

(61) 北本市「個人住民税の10%減税が始まりました! ~特別徴収額決定通知書を発送~」2011.5.6. <<http://www.city.kitamoto.saitama.jp/koho/data/release/230506release2.pdf>>

(62) 衆議院調査局総務調査室『地方税法の一部を改正する法律案について (第174回国会 (常会) 総務委員会資料)』2010.2, p.11.

(63) 金武町「平成24年度施政方針 (平成24年度第1回金武町議会3月定例会)」2012.3.6. <<http://www.town.kin.okinawa.jp/sitemanage/contents/attach/1310/H24shiseihoushin.pdf>>

他地域からの人や企業の呼び込みという狙いに直接的に言及している団体は見当たらない(表2)。また、減税の対象が、2市2町ともに個人住民税のみに限られ、名古屋市のように法人住民税を対象に含んでいるわけではないという点も見逃せない。一般に、移住に伴い個人が負担しなければならない住居や雇用等に関わるコストを考えると、税率が高い地域から低い地域に向けた人の移動は、企業の移動ほどには容易に行われまいと考えられる。それだけに、仮に地方の個人所得課税の税率を引き下げて移住者を増やすことを本気で目指すのであれば、2市2町がこれまでに行った程度の減税の規模では、力不足であろう。しかも、金武町を除く2市1町の減税は、一時的な減税として実施されるにとどまっており、この点からも、他の地域からの住民移動を促すインパクトに欠けると言わざるを得ない。これらを踏まえると、最近の名古屋市以外の市や町による個人住民税を対象とした独自減税が課税ベースの呼び込みを狙ったものとみることには、無理がある。

第二に、名古屋市以外の自治体によってこれまでに行われてきた独自減税は、地理的には名

古屋市周辺の自治体に集中しているようにも見受けられる。2市2町のうち2団体(半田市、大治町)が愛知県内の自治体であり、しかも大治町は名古屋市と隣接している。租税競争とヤードスティック競争の特徴を比べると、地方政府同士の地理的な距離の近さとより深い関係があるのは、後者だと言えよう。先述のとおり、ヤードスティック競争の本質は「情報のスピルオーバー」であり、一般に、情報は距離が近いほど伝播しやすいと考えられるからである。これに対して、租税競争において、地方政府間の距離は、ヤードスティック競争の場合ほどには、重要な要素にはならないと考えられる。なぜならば、課税ベースの呼び込みを狙った租税競争は、必ずしも隣接した地域や距離的に近い場所に位置した地域間に限って観察される現象ではないためである。たとえ距離的に離れていても、人口や域内経済などの規模が似通った地域の間で租税競争が発生する可能性は否定できず、そのことを前提に競争相手の地域を想定して行われた実証研究も見受けられるところである⁽⁶⁵⁾。

これらの点を踏まえ改めて考えると、近年の我が国における自治体独自減税の動きが、全体

表2 全国各地の自治体による独自減税(標準税率未満への税率引下げ)

団体名	実施年度	税目	税率引下げの内容		減税率(%)	減税の狙い	
			減税前	減税後			
愛知県 名古屋市	平成22年度のみ	個人市民税	均等割(円)	3,000	2,700	▲10.0	市民生活の支援、地域経済の活性化(人や企業を市内に呼び込むことによる)
			所得割(%)	6.0	5.4	▲10.0	
	法人市民税	均等割(円)	9段階の税率をそれぞれ▲10%			▲10.0	
		法人税割(%)	14.7	13.23	▲10.0		
愛知県 半田市	平成24年度以降 (恒久減税)	個人市民税	均等割(円)	3,000	2,800	▲6.7	市民生活の支援、地域経済の活性化、将来の地域経済の発展
			所得割(%)	6.0	5.7	▲5.0	
	法人市民税	均等割(円)	9段階の税率をそれぞれ▲5%			▲5.0	
		法人税割(%)	14.7	13.965	▲5.0		
愛知県 半田市	平成22年度のみ	個人市民税	均等割(円)	3,000	100	▲96.7	市民負担の軽減による生活の安定と継続
		所得割(%)	6.0	5.6	▲6.7		
埼玉県 北本市	平成23年度のみ	個人市民税	均等割(円)	3,000	2,700	▲10.0	行政改革等の成果の還元と税負担の軽減
			所得割(%)	6.0	5.4	▲10.0	
愛知県 大治町	平成23年度のみ	個人町民税	均等割(円)	3,000	100	▲96.7	生活支援や経済の活性化
			所得割(%)	6.0	5.6	▲6.7	
沖縄県 金武町	平成24年度以降 (恒久減税)	個人町民税	均等割(円)	3,000	2,700	▲10.0	町民の経済的負担の軽減
			所得割(%)	6.0	5.4	▲10.0	

(出典) 筆者作成。

(64) 「大治町民税10%減税案可決 / 議会側に強い異論」『朝日新聞』(三河版) 2010.12.24.

(65) Michela Redoano, "Fiscal Interactions among European Countries," *Warwick Economic Research Papers*, 2003.7.

としてヤードスティック競争的な性格を帯びている可能性も否定し切れない。

先に述べたとおり、ヤードスティック競争には、社会的な最適水準と比べた税率の過小化（「底辺への競争」）への懸念を払拭することができない租税競争とは異なり、投票者の情報が豊富になることを通じて政治システムの効率性が高まるというメリットがある。仮に、最近の一部自治体による独自減税の先に待ち構えているのが本格的な拡がりを持続性をもったヤードスティック競争であったとしたら、冒頭で紹介した一部の識者による「底辺への競争」への懸念は、実態を必ずしも的確に捉えていない可能性もあろう。

いずれにせよ、地方政府同士の税率引下げ競

争が租税競争とヤードスティック競争のどちらに相当するのかは、その評価に関わる本質的な問題を孕んでいるだけに、学術的な見地からのみならず、政策論的な立場からも、客観的な判定が欠かせない。我が国でも、地方分権改革の一環としての課税自主権拡大は、政治的に避けて通ることのできない重要な課題となりつつある。そうしたなかで、今後の自治体間における税率引下げ競争の拡大の仕方次第では、これまで海外各国を対象として行われてきたような実証分析とそれに基づく議論が広く行われることが期待される。

（ふかさわ えいじ）