

地方交付税の地域間再分配効果^{*1}

林 宏昭^{*2}

要 約

地域間の経済力格差は、全国的な規模で同等もしくは近似した水準の行政サービスを提供するうえでの障害となる。各地方団体の固有の財源である地方税は、経済力の格差を反映するものである以上、1人当たり税収のレベルの高い地方団体が達成しようとする行政水準を標準として地方行政を遂行しようとするならば必然的に税収の低い団体には財源保障の必要性が生じる。地方交付税は、このような財政力の格差を是正するための有効な手段として機能してきた。

しかしながら、最近の地方分権推進の機運の高まりの中で、その問題点も指摘されるようになってきている。本稿の目的はこのような地方交付税制度をできるかぎり客観的に評価し分析することであり、そのために、交付税制度を通じた地域間の再分配効果についての実証分析と、交付税制度を一種の負の所得税体系とみなし一般均衡分析の枠組みを用いた厚生分析を行った。

地方分権の観点からは、地域の受益と負担の一致は一つの条件となるが、地方交付税は両者の乖離を拡大するものとなっている。

本研究の分析では、交付税制度を通じた受益と負担の関係が、地域の経済力との関連で明らかになった。1970年代には経済力の高い地域から弱い地域への交付税による財源移転の効果がきわめて大きかったのに対して、80年代に入ってからはいだいに低下してきている。その要因としては、70年代以降に地域間の経済力格差が縮小し、交付税財源としての国税を各地域で負担するようになってきたこと、そして1980年代後半には、いわゆる“平成景気”のなかで全国的な経済活動の活発化によって地方税収が増加したことによって相対的に見た地方交付税の交付額が減少してきたことをあげることができる。都市部の住民や行政主体は、自らの地域の負担のうち多くがその地域で利用されないことに対して不満をもつが、今回の分析によってその実態が数量的に明らかになり、またその状況は経済環境等によって変化するものであることが示された。

また、1989年度に実施された消費税の導入を含む税制改革にともない、消費税とたばこ消費税といった消費課税が交付税財源に組み入れられたことによって、地域の歳出をそのエリアの負担で賄うという意味での受益と負担の乖離は縮小されたという結果が得られた。

地方交付税に関する厚生分析では、地方交付税を負の所得税体系と置き換えて、交付税

^{*1} 本稿作成にあたり、大阪大学跡田直澄教授、帝塚山大学森徹教授、同池田尚志助教授には多大な教示を受けた。また、大蔵省財政金融研究所におけるミニコンファレンスの席上、東京大学井堀利宏教授をはじめとする出席者には有益なコメントをいただいた。記して感謝の意を表したい。もちろん、なお残された誤謬は筆者の責任である。

^{*2} 帝塚山大学経済学部助教授

制度による地域別および全国を合計した効用水準の変化を計測した。その結果、首都圏をはじめとする大都市圏の地域で交付税制度の存在が効用水準の低下に結びついているが、大半の地域では効用水準の上昇に結びついていることが明らかになった。また、全体としての社会的厚生改善率は0.1%未満にとどまっているという結果になった。

I. はじめに

近年、地方分権への期待が高まっている。しかしながら、地方分権や地方の自治という場合、財政的な自立性の確保は重要なポイントであるにもかかわらず、地方分権に関する議論はややもすれば行政の事務配分の問題を中心としたものになりがちである¹⁾。財政的な側面からの地方分権へのアプローチを難しくしている最大の要因は、地域間での経済力の格差の存在である。地域間の格差は1970年代前半までの高度成長期を通じて拡大してきたが、1980年代前半までにはこの格差は次第に縮小してきた。ところが、1980年代後半からのいわゆる“バブル”の発生にいたる好景気の持続は、東京一極集中のいっそうの進展とともに経済力の地域間格差の拡大をもたらした。

このようにその程度には変動を生じつつ、常に存在する地域間の経済力格差は、全国的な規模で同等もしくは近似した水準の行政サービスを提供するうえでの障害となる。各地方団体の固有の財源である地方税は、経済力の格差を反映する。したがって、経済力の高い、すなわち税収（1人当たり）のレベルの高い地方団体が達成しうる行政水準を標準として地方行政を遂行しようとするならば必然的に税収の低い団体には財源保障の必要性が生じる。地方交付税は、このような財政力の格差を是正するための有効な手段として機能してきた。

しかしながら、最近の地方分権推進の機運の

高まりの中で、その問題点も指摘されるようになっていく。本稿の目的はこのような地方交付税制度をできるかぎり客観的に分析し評価することであり、そのために二つの分析を行う。一つは、交付税制度を通じた地域間の再分配効果についての実証分析である。これによって交付税制度による地域ごとの受益と負担の乖離の実態が明らかになる。そして、いま一つは交付税制度を一種の負の所得税体系とみなして、一般均衡分析の枠組みを用いた厚生分析である。

本稿の以下の構成は次の通りである。

第Ⅱ節では、地方交付税制度の概要、地方財政の中での交付税の地位など、地方交付税の状況について概観するとともに、現在の地方交付税制度が抱える問題点についての整理を行う。そして第Ⅲ節では、上述のような地方交付税制度のための負担と受益の比率を求めることで地域間再分配効果についての実証分析を行い、第Ⅳ節において、地方交付税の厚生分析を行う。最後の第Ⅴ節では、分析結果のまとめに加えて、交付税制度のあり方について若干の検討を行う。

¹⁾ たとえば、1996年3月に発表された地方分権委員会の中間報告でも、地方行政事務のありかたについての議論に多くが割かれている。

II. 地方財政の中での地方交付税

II-1. 地方交付税の意義と概要

地方交付税は、全国的な規模で一定水準の行政サービスを確保するため地域間で発生する財政力の格差の是正を目的として特定の国税の一定割合を地方公共団体に配分するものであり、1954（昭和29）年度の創設当初から1988年度まで所得税，法人税，酒税の3税が対象税目となっていた。

これらの国税から交付税財源に充当される比率（交付税率）は主として国税の減収にともなう補填のために順次引き上げられ、1966年度以降は各税の32%が交付税財源にあてられるようになった。その後、所得税および法人税の減税，消費税の導入が実施された1989年度の税制改革にともなって、現在は国税3税の32%のほか、消費税（譲与税分を除く）の24%，たばこ税の25%が交付税財源に加えられている。国税の収入額から算出された交付税は、94%が普通交付税に、6%が特別交付税にあてられる。な

お普通交付税は、毎年度、基準財政需要額が基準財政収入額を超える地方団体に交付されるのに対して、特別交付税は地方団体の特別な事情を考慮して交付される。

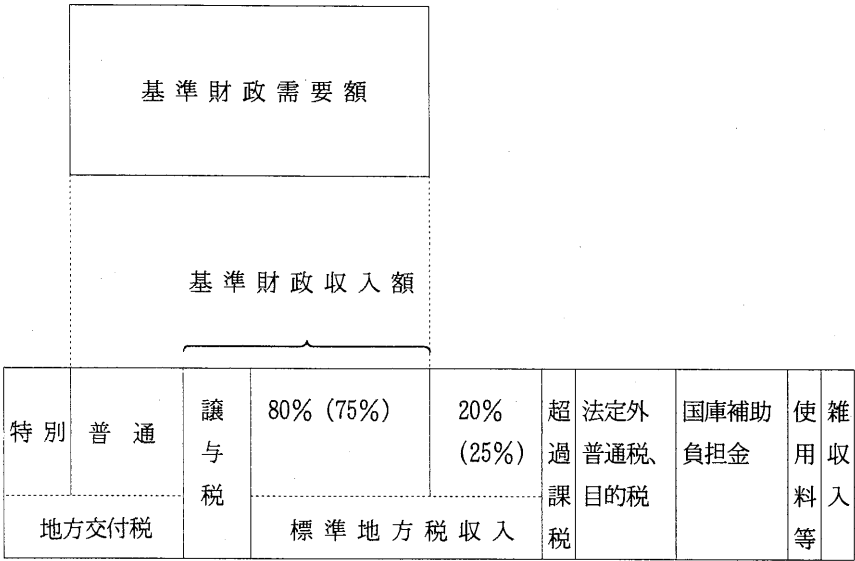
交付税財源となる金額が国税収入から自動的に算出されるのに対して、各地方団体の交付税必要額は図1に示したように基準財政需要額と基準財政収入額の差額から算出される。

基準財政需要額は、それぞれの地方団体が合理的かつ妥当な水準で行政サービスを供給するために必要な財政需要を各行政費目ごとに経常経費と投資的経費に区分して算定した額の合計額であり、個々の経費は、

$$\text{単位費用} \times \text{測定単位の数値} \times \text{補正係数}$$

の算式から求められる。これまでに行われた研究で明らかにされているように、各地方団体の交付税配分額を決定する大きな要因は基準財政需要額の大きさであり、これによって交付税の財政調整効果も左右される²⁾。

図1 地方交付税の算定



他方、基準財政収入額は各地方団体の財政力を合理的に測定するものであり、原則として標準税率で課税した場合の収入見込額（消費譲与税を含む）の80%（都道府県）もしくは75%（市町村）の額に地方譲与税（消費譲与税を除く）の総額を加えたものである。

この両者の差額が普通地方交付税として交付され、これ以外に上にも述べたように特別な財政事情に応じて特別交付税が配分される。

II-2. 地方交付税の推移

表1は、都道府県と市町村を合わせた地方財政全体の歳入決算の状況の推移を示したものである。地方交付税は、背景となる経済環境の変化にも関わらず、安定的に歳入全体の16~17%台を占めている。歳入に占める地方交付税の割合は、地方財政全体としてとらえれば20%以下の水準であるが、個々の地方団体別にはかなりの格差があり、たとえば1994年度の歳入決算で

市町村のうち町村だけを取り出すと、歳入総額の32%を地方交付税が占めている。

ところで、交付税財源の総額が基準財政需要額と基準財政収入額の差である財源不足額の全地方団体の合計額に常に一致するという保証はなく、交付税財源と実際に交付された金額との間には図2に示されたような乖離が生じている。その調整のために次のような措置が講じられる。まず、最近は行われていないが、国税から決定される普通交付税総額が地方団体の財源不足額を上回る場合には、その上回る額が総額に加算して配分される。逆に、普通交付税総額が財源不足額の総計を下回る場合には、財源が不足する各地方公共団体の基準財政需要額の規模に応じて普通交付税額が減額される。

さらに、地方交付税法の規定によって、毎年度分として交付すべき普通交付税の額が“引き続き”地方団体の財源不足額の合算額と“著しく”異なることとなった場合には、地方財政もしくは地方行政に係る制度の改正、または地方

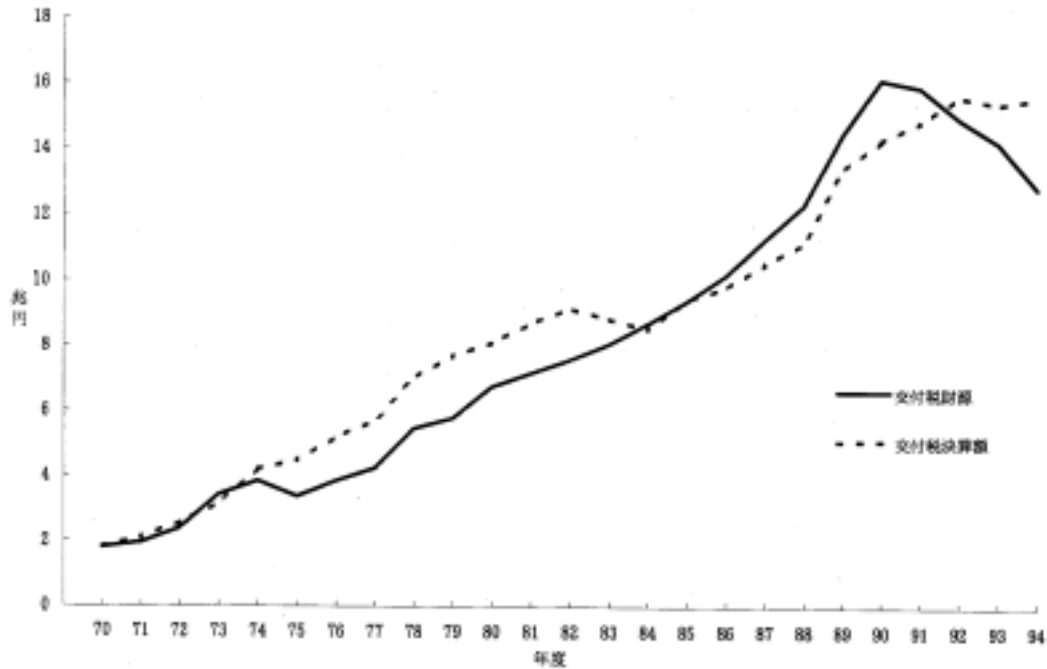
表1 地方財政の歳入決算の構造（都道府県、市町村純計）

年 度	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994
金額（億円）							
地 方 税	37,507	158,938	334,504	350,727	345,683	335,913	325,391
地方譲与税	1,087	4,401	16,627	17,193	18,878	20,224	19,050
地方交付税	17,982	81,140	143,280	148,887	156,792	154,351	155,320
国庫支出金	20,808	105,291	106,292	111,656	128,592	136,138	137,319
地 方 債	6,429	47,319	62,579	72,587	101,997	133,703	142,955
そ の 他	17,227	70,942	140,818	156,049	162,296	172,813	179,910
総 計	101,040	468,031	804,100	857,099	914,238	953,142	959,945
構成比（%）							
地 方 税	37.1	34.0	41.6	40.9	37.8	35.2	33.9
地方譲与税	1.1	0.9	2.1	2.0	2.1	2.1	2.0
地方交付税	17.8	17.3	17.8	17.4	17.2	16.2	16.2
国庫支出金	20.6	22.5	13.2	13.0	14.1	14.3	14.3
地 方 債	6.4	10.1	7.8	8.5	11.2	14.0	14.9
そ の 他	17.0	15.2	17.5	18.2	17.8	18.1	18.7
総 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

（資料）『地方財政白書』。

2) 林宜嗣（1987）および中井（1988）等参照。

図2 交付税財源と交付額の推移



交付税率の変更を行うものとなっている。ただし、これまでにこの規定に基づいて交付税率の引上げが行われたことはなく、先に述べたように1966年度までに行われた交付税率の変更は国税の減収補填が主な理由であった。

その後1970年代後半の国・地方財政の悪化は交付税制度にも大きな影響を及ぼした。つまり、国税3税と地方税収の変動は連動したものとなり、配分されるべき地方交付税の額が拡大するのに対して国税は伸び悩むという現象が生じたのである。これに対して、78年度から83年度までは地方交付税及び譲与税配付金特別会計（交付税特会）の借入と建設地方債の増額という対応策が講じられた。そして、84年度以降は地方交付税の安定確保のために一般会計からの繰入措置を講じることによる財源不足への対応のルール化が実施された。

このルール化が実施された1984年度以降は、“平成景気”へとつながる好景気の持続を反映して所得税と法人税の伸びが大きくなったために、むしろ交付税財源が配分される交付税額を上回るようになった。この場合、先に述べた基本的なルールでは交付税必要額に応じて各地方

団体への配分額が割り増されることになっているが、この時期の余裕額は70年代後半からの交付税特会の借入れ返済にあてられた。

抜本的な税制改革による所得税・法人税減税の代替財源として消費税とたばこ税が組み入れられた89年度以降も財源が交付税配分額を上回る傾向は続いていたが、“バブル”崩壊後の経済状況の悪化は再び交付税財源が不足する状況が生じている。

これまで地方交付税の財源となる国税はGNPに対する弾力性が高く、大きな変動があったものの、上記のような交付税特会の借入れ等の方策が講じられてきたことによって、表1で示されているように地方交付税は地方財政の中で安定した財源として確保されていたのである。

II-3. 地方交付税制度が抱える問題点

最初に述べたように、各地方団体の財政力の強さは経済力に依存するものである以上、地域の経済力のみに基づいて地方財政の運営を行えば、行政サービスに差が生じるのは当然の結果である。地方団体によって現在提供されている

行政サービスをナショナルミニマムと位置づけるならば、地方交付税制度は財源保障による格差是正とナショナルミニマムの達成にとってはきわめて有効に機能してきたことになる。しかしながら、社会が成熟化する一方で、地方分権の必要性が強く主張されるようになった今日、地方交付税制度にはさまざまな問題が生じている。

その一つは、経済にとって不可避な問題である好不況の波が生じる中で、安定的な規模を維持することが困難になっているという点である。交付税はもともとその財源の大部分を所得税、法人税といった所得に対する弾力性が1よりも高い税に求めているため、経済が右肩上がりに拡大している状況下では規模の拡大が容易であった。特に高度成長が実現された1970年代前半までは、ほとんど毎年のように所得税の物価調整減税が行われていたにもかかわらず十分な財源が確保されていたのである。

ところが、この状況は1973年の第1次オイル・ショック以降大きく変化し、財源が不足する状態が続いた。その後、平成景気によって交付税財源は拡大するが、バブル崩壊後に再び財源不足の状況に陥っているのは先に見たとおりである。

一般に、地方財政にとって最も重要な機能は、住民に身近な公共サービスを供給することである。そうであるとすれば、地方税も含めてその財源には安定性が要求される。不足する場合は問題となるのは言うまでもないが、最近の好況期には税収増に合わせて歳出が増加するという現象も見られた。したがって、安定的な財

政運営の確立のためには、歳入面での安定性の確保が条件となろう。その意味では、1989年度の税制改革に伴い、交付税財源としてGNPに対する弾力性が1に近い消費税やたばこ税といった間接税が加えられたことは望ましいことであつたと言えよう。

地方分権の原則は、地域の行政コストを地域の負担で賄うことである。国が全国一律でのサービスの提供の責任を負うものについては、その財源に国庫支出金があてられる。これを除いた部分については本来地域で負担する必要があるが、経済力の弱い地方団体にとっての負担を軽減しているのが地方交付税制度である。標準的な行政サービスの水準を地方税で賄うことができる地方団体にそろえて決定するならば、それ以外の団体には財源保障を行う必要がある。また、税収が比較的豊かな団体が賄うことのできる行政水準を標準的なものとして財政運営を行うならば、地方交付税の果たしている役割は、ナショナルミニマムを超えた行政の達成ということになってしまう。

この水準のサービスを、地域で負担することなく達成できている現状は、地域ごとの受益と負担の乖離を引き起こし、受益が負担を上回っている地方団体にとってはある種の“甘え”を生み出す可能性も否定できない。

本稿第Ⅲ節で地方交付税制度を通じた受益と負担を計測するのは、このような実態を明らかにするためである。そして続く第Ⅳ節では、このようなプラス面の効果とマイナス面の効果を持つ地方交付税の再分配効果を厚生分析によって総合的に評価する。

Ⅲ. 地方交付税制度を通じた受益と負担

Ⅲ－１. 分析の目的とフレームワーク

すでに述べたように地方交付税制度は、国税

として徴収された税の一部を地方団体に配分する仕組みである。各地方団体はそれぞれの経済力に応じて、その財源となる所得税や法人税を負担しているが、交付税は各地域の財源保障を

目的としているため、当然のことながら交付される額は、各地域の負担の大きさとは無関係に決定されている。

地方交付税が地方団体間の格差をどの程度解消しているかあるいは地方団体間の不平等を改善する効果についてはこれまでにいくつかの分析が行われている。地方交付税の各地方団体の財源への効果は一般に図3のような状況にあることが示されている。つまり、各地域の固有の一般財源である地方税に地方交付税を加えた場合、1人当りで見た一般財源の大きさは移転前（交付税配分前）の順位とは逆転現象が生じるほどの再分配が行われている³⁾。

しかしながらこのような分析は、一般財源の分布状況が交付税制度によってどのように変化するかを見たものであって、地方分権の一つの要件である地域での受益と負担の乖離の観点から分析をしたものは多くない。本節では、各地域が国税として負担している交付税の財源と、交付税として配分される金額とを比較することで交付税制度を通じた都道府県ごとの受益と負担について分析してみたい。

そして、受益と負担の割合と各都道府県の経

済力の指標である1人当り県民所得との相関を見ることで全体的な傾向を明らかにし、その1970年代以降の動向を示す。

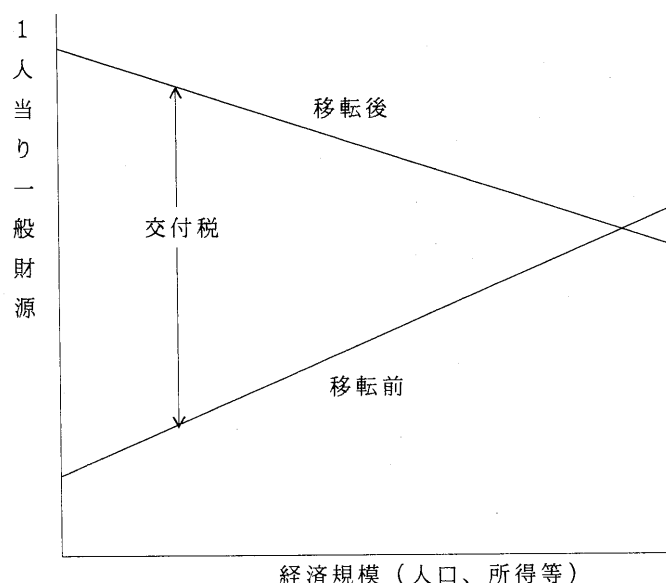
このような観点から地方交付税制度を分析するにあたり大きなポイントは、交付税の財源となっている国税が各地域においてどれだけ負担しているかを算定することである。これについては本研究では以下のような算定方法をとって各都道府県に配分した。

まず、所得税は利子に対する源泉徴収分を除いて、各都道府県ごとの市町村の所得割住民税の徴収額に応じて配分した。市町村分を利用したのは、市町村民税は累進課税（現在は3段階）が行われているため少しでも所得税の累進的な負担を反映させることができると考えたためである。なお、住民税は前年所得課税となっているため、基準として利用したのは計測年度の翌年度分の決算額である。

利子割の所得税については、その地域的な帰属を考慮するため「県民経済計算」に記載されている家計の利子受取額に基づいて地域ごとに配分した。

次に、法人税の負担配分に関しては、一定の

図3 地方交付税による再分配効果



³⁾ 中井(1988) 参照。

仮定をおかざるをえない。法人税の帰着には様々な考え方があり必ずしも統一した結論が得られているわけではないが、少なくとも現実に徴収されている地域配分を利用するには問題が多い。つまり、それぞれの法人はその納税を行っている地域の株主だけに保有されているわけではなく、また、法人の立地する地域の住民だけがその法人が生産した財・サービスを利用しているわけでもない。これらの活動は全国的に広がっている。そこで本研究では、法人税の2分の1は株主に帰着し、残りの2分の1は消費者に転嫁されると想定し、前者については「県民経済計算」の家計配当受取に応じて、後者については民間最終消費支出を基準として各都道府県に配分した。

各地域間での酒税の配分にあたっては、「商業統計表」の酒類・調味料の小売販売額を利用した。

1989年度の税制改革以降は、消費税とたばこ消費税が交付税財源に加えられている。そこで、消費税については都道府県ごとの民間最終消費支出、たばこ消費税は各地域のたばこの販売額を反映する市町村たばこ消費税を基準として配分を行った。

地方交付税に関する地域の負担は、以上のようにして求めたそれぞれの国税の負担額に交付税率を乗じたものとなる。他方、交付税の配分額は都道府県および市町村に対して実際に交付された金額の合計を利用する。

III-2. 分析結果

各都道府県ごとに、交付税財源として負担している金額と交付額の比率を求めた結果が表2である。表の値が1を上回っていれば、実際に配分された交付税が交付税財源として負担した税を上回っていることを意味し、交付税制度を通じた受益が負担を上回っていることになる。

表中の全体の欄が必ずしも1になっていないのは、前述のような交付税制度そのものの仕組みに起因する。すなわち交付税の財源は国税の

一定割合として算定されるのに対し、交付額は各地方団体の基準財政需要額と基準財政収入額の差額の合計であり、この両者には乖離が発生する。この乖離が小さい場合には、各地方団体の交付額に応じて増額もしくは減額が行われるが、1970年代後半の税収不足の時期には交付税特会の借入れが行われているために、実際の交付額が財源となっている国税を大きく上回っている（1977年度 1.350、82年度 1.208）。他方、1980年代後半からのいわゆるバブル期においては交付税特会による借入れの返済も行われているため両者の比率は逆転する。

府県別には、首都圏や近畿圏、そして愛知、静岡といった大都市圏でこの比率が極端に低くなっていることがわかる。わが国において財政制度や地方分権について議論されるとき、都市の生活者や行政担当者はそのエリアで負担している税が地方圏で利用されていることに対して不満を表す。そしてその大きな要因の一つが地方交付税制度であると指摘される。ここで得られた結果は、直観的なイメージでしかなかった受益と負担の乖離の一因である地方交付税制度の影響を明示的に示している。

分散はこの比率のばらつきの大きさを示すもので、高度成長が終焉を迎えた時期である1972年度には2.505であった。その後、傾向的にはばらつきは小さくなっていくが、バブル経済崩壊後の1992年度には再び2.262に上昇してきている。

次に、このような交付税制度を通じた受益と負担の比率、つまり受益率の総合的な傾向を各地域の規模との関係でとらえるために、人口1人当りの県民所得との相関を求めてみることにする。

交付税財源の負担額に対する交付税配分額との比率を a 、1人当り県民所得を Y とすると、両者の相関の推計結果は下記の通りである。

1972年度

$$a = 8.426 - 9.669Y$$

$$(14.02) \quad (-10.24)$$

表2 地方交付税制度を通じた受益と負担の比率

(交付税配分額/交付税財源負担額)						
府県\年度	1972	1977	1982	1987	1990	1992
北海道	2.452	2.598	2.668	2.445	2.516	3.233
青森	4.176	4.047	3.923	3.480	3.547	4.122
岩手	4.648	4.508	3.984	3.571	3.670	4.313
宮城	1.966	1.923	1.694	1.367	1.417	1.677
秋田	4.455	4.341	4.178	3.724	3.859	4.507
山形	3.880	3.472	3.390	2.802	2.834	3.394
福島	3.367	3.335	2.756	2.172	2.127	2.545
茨城	1.849	2.112	1.582	1.183	0.966	1.224
栃木	1.394	1.629	1.388	1.002	0.872	1.071
群馬	1.495	2.002	1.532	1.134	1.040	1.278
埼玉	0.569	0.954	0.723	0.411	0.301	0.399
千葉	0.625	0.927	0.708	0.442	0.295	0.385
東京	0.028	0.032	0.025	0.011	0.009	0.016
神奈川	0.115	0.185	0.125	0.073	0.048	0.049
新潟	2.607	2.691	2.539	2.165	2.135	2.505
富山	1.855	2.130	1.932	1.551	1.644	1.929
石川	1.887	2.318	1.936	1.647	1.507	1.805
福井	2.620	3.148	2.484	1.956	1.937	2.314
山梨	3.430	3.962	3.294	2.273	2.013	2.568
長野	2.289	2.436	2.134	1.719	1.672	2.100
岐阜	1.497	2.012	1.845	1.328	1.187	1.509
静岡	0.439	0.812	0.598	0.432	0.382	0.441
愛知	0.177	0.319	0.215	0.078	0.082	0.095
三重	1.671	2.146	1.894	1.338	1.245	1.517
滋賀	1.748	2.188	1.774	1.189	1.174	1.460
京都	0.582	1.138	0.988	0.819	0.654	0.925
大阪	0.188	0.262	0.191	0.068	0.045	0.077
兵庫	0.433	0.780	0.729	0.603	0.535	0.667
奈良	1.560	2.329	1.711	1.259	1.142	1.556
和歌山	1.916	3.052	2.990	2.517	2.378	2.852
鳥取	3.910	4.255	3.926	3.513	3.552	4.318
島根	5.142	4.869	4.625	4.094	4.391	5.385
岡山	1.732	1.939	1.853	1.654	1.519	1.922
広島	0.786	1.190	1.110	0.986	0.979	1.249
山口	1.604	1.937	1.902	1.758	1.806	2.200
徳島	3.495	3.877	3.885	3.390	3.185	3.970
香川	1.670	2.017	1.935	1.642	1.494	1.857
愛媛	2.484	2.871	2.705	2.496	2.286	2.937
高知	3.936	4.532	4.526	3.989	4.147	4.964
福岡	1.512	1.738	1.543	1.383	1.203	1.478
佐賀	4.037	3.673	3.441	3.158	3.174	3.783
長崎	3.435	3.433	3.231	3.081	3.248	3.954
熊本	3.970	3.600	3.332	2.621	2.696	3.335
大分	3.265	3.336	3.122	2.904	2.806	3.307
宮崎	4.441	4.016	3.798	3.361	3.403	4.227
鹿児島	5.524	5.055	4.024	3.561	3.596	4.485
沖縄	6.332	5.442	4.456	3.783	3.506	4.640
全体	1.073	1.350	1.208	0.937	0.887	1.123
分散	2.505	1.947	1.704	1.428	1.546	2.262

	$S=0.877 \quad \bar{R}^2=0.693$
1977年度	
$a=10.104-6.173Y$	
(12.82) (-9.65)	
	$S=0.805 \quad \bar{R}^2=0.667$
1982年度	
$a=9.837-4.376Y$	
(13.96) (-10.77)	
	$S=0.698 \quad \bar{R}^2=0.714$
1987年度	
$a=8.106-2.820Y$	
(13.55) (-10.40)	
	$S=0.655 \quad \bar{R}^2=0.700$
1990年度	
$a=7.821-2.242Y$	
(13.46) (-10.31)	
	$S=0.686 \quad \bar{R}^2=0.696$
1992年度	
$a=10.535-3.002Y$	
(13.91) (-10.93)	
	$S=0.795 \quad \bar{R}^2=0.720$
(カッコ内はt値, Sは標準偏差, $\bar{R}^2$ は自由度修正済決定係数)	

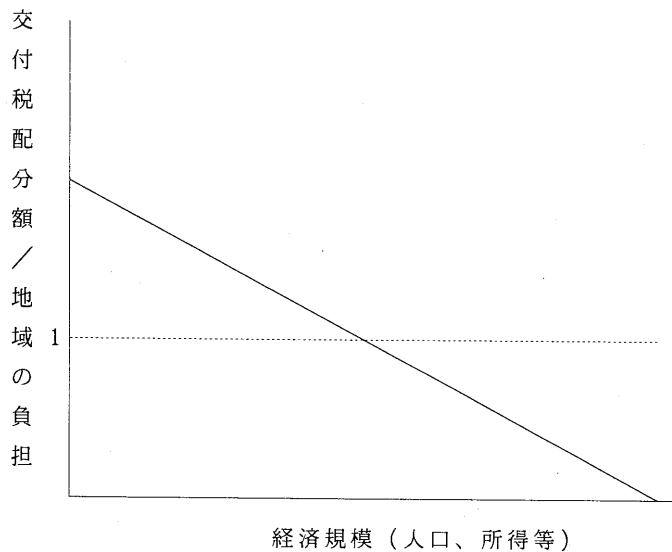
以上の推計結果の中で重要な意味を持つ数値

はYの前の係数である。図4は受益と負担の比率を1人当りの県民所得との関連で描いたものである。地方交付税制度を通じて経済力の強い地域から弱い地域への再分配が行われていることは、この係数がマイナス（図4のグラフが右下がり）になっていることから明らかであるが、問題はその傾きの大きさ（係数の絶対値）であり、この値が大きいほど再分配の程度が大きく、受益と負担の乖離も大きいことを意味している。

計測結果からは、1970年代には経済力の高い地域から弱い地域への財源移転の効果が極めて大きかったことが示される。80年代に入ってから、82年度 4.376、87年度 2.820と次第に低下してきている。表1で見たように地方財政の歳入のなかで地方交付税が占めるウエイトには大きな変化はないにもかかわらずこの比率が低下しているのは、70年代から80年代にかけて、しだいに各地域での経済力格差が縮小していった結果、交付税財源としての国税を各地域で負担するようになってきた傾向を反映しているものと考えられる。全国的な経済力格差の縮小は、交付税制度を通じた受益と負担を一致させる方向で作用した。

1980年代後半には、いわゆる“平成景気”の

図4 国税負担と地方交付税



なかで東京一極集中が進むが、全国的な経済活動の活発化が地方税収の増加をもたらしたことによって相対的に見た地方交付税の交付額が減少し、これも交付税による再分配を縮小する効果をもたらした一因であった。しかしながら、90年代以降しだいに経済環境が悪化する中で、経済力の強い地域から弱い地域への再分配は再び拡大し、交付税制度を通じた受益と負担の乖離は大きくなってきている。

5年ごとに推計を行っているなかで特に1990年度の推計結果を示したのは、89年度に所得税・法人税の減税と消費税の導入という大規模な税制改革が実施されたことにともない、交付税制度にも変更が加えられたことを考慮するためである。先の推計結果でも、87年度から90年度にかけて、交付税制度を通じた経済力の強い地域から弱い地域への資金移転の傾向は弱くなっ

ていることが示されているが、この90年度について、制度改革が行われず、つまり消費税とたばこ消費税で賄われていた部分が所得税と法人税で賄われていたと想定した場合について同様の推計を行うと、次のような結果であった。

$$a = 8.404 - 2.413 Y$$

$$(13.38) \quad (-10.26)$$

$$S = 0.741 \quad \bar{R}^2 = 0.694$$

この場合、Yの前の係数は2.413で実際の係数2.242よりも高くなっている。この結果から読みとれることは、消費課税の交付税財源への導入によって、地域の歳出をそのエリアの負担で賄うという意味での受益と負担の乖離は縮小されたという点である。

IV. 地方交付税の厚生分析

IV-1. 分析の目的とフレームワーク

前節では、地方交付税制度を通じた地域間の財源再分配効果についてのファクトファインディングを行った。そしてその結果から、地方交付税による再分配効果を金額ベースで数量的に把握することができた。

本節では、一般均衡分析の枠組みを応用して、地方交付税の再分配効果を測定する一つの尺度として各都道府県の効用水準を用いた厚生分析を行う。これによって地域間の所得再分配としての地方交付税制度を総合的に評価することができる。

地方交付税の財源は、所得税や法人税として各地域から徴収される。言うまでもなく、これらの税は交付税財源としてだけではなく、広く国の行政経費にあてられるものであるが、前節で行ったように各地域ごとの交付税の財源とし

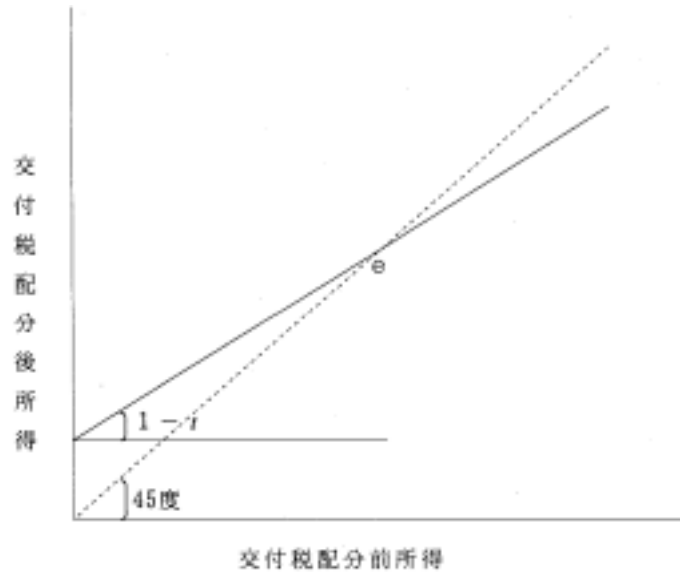
ての税負担と交付税配分額を独立して求めると、地方交付税制度は一種の負の所得税とみなすことができる。

最も簡単な負の所得税は、課税後所得（ Y_a ）と課税前所得（ Y_b ）の関係が、

$$Y_a = (1 - t)Y_b + G$$

となるように、税率（ t ）と所得の最低保証額（ G ）を設定するものである。地方交付税の財源となる税負担とそれによって配分される交付税を他の公共財の供給と切り離して考えるならば、地方交付税は図5で示される状況を作り出していることになる。つまり交付税財源として、県民所得から一定割合を徴収し、それを定額で配分するのである。この図では、交付税配分前後の所得の関係が傾き（ $1 - t$ ）の直線で表される。そして、この直線と点線（45度線）の交点eで負担する税額と配分される額（ G ）が

図5 地方交付税配分前後の所得



等しくなり、e 点の左側ではネットで受取り、右側ではネットで負担ということになる。都道府県のマクロベースで考えれば、e 点の左側に位置する府県のネット受取額の合計は、右側に位置する府県のネット負担額の合計と等しくなる。

次にこの状況を 1 人当りに換算し直すと、県民所得に対する税率 (t) はマクロの場合と同じで、1 人当りの最低保証額 g は、県民所得の総額に税率 t を乗じて求められる税収を人口 (N) で割った金額となる。

続いて、ここでの分析の枠組みとなるモデルについて述べることにする。

各地域の代表的個人の効用関数は再分配後の所得 (x) と余暇 ($L_0 - L^i$) で決定されるものとし、これを CES 型の効用関数で次式のように特定化する。なお、 L_0 は余暇と労働に配分可能な時間数、 L^i は労働時間数である。

$$U^i = [\alpha (x^i)^{-\rho^i} + (1 - \alpha) (L_0 - L^i)^{-\rho^i}]^{-1/\rho^i} \quad (1)$$

この式で、 i は 1 から 47 までの値、 α と $(1 - \alpha)$ はそれぞれ再分配後の所得と余暇に賦与されるウェイトである。また代替の弾力性を ε^i

で示すと、 ρ^i は

$$\varepsilon^i = 1 / (1 + \rho^i) \quad (2)$$

を満たすものと定義される。

他方、各代表的個人の予算制約式は、

$$x^i = (1 - t) W^i L^i + g \quad (3)$$

となる。ここで W^i は賃金率を表している。また g は、全国民 1 人当りに還元される額であり、上述のように交付税制度のための政府の予算制約式

$$\sum t W^i L^i = N g \quad (4)$$

から求められる。

各都道府県の代表的個人は、税率 t と最低保証額 g のもとで効用最大化行動をとるものとする、(1) 式、(3) 式より、次の (5) 式が得られる。

$$\begin{aligned} \mathcal{L} = & [\alpha (x^i)^{-\rho^i} + (1 - \alpha) (L_0 - L^i)^{-\rho^i}]^{-1/\rho^i} \\ & + \lambda (x^i - (1 - t) W^i L^i - g) \end{aligned} \quad (5)$$

(5)式を χ^i と L^i でそれぞれ偏微分して展開すると、

$$\left[\frac{\chi^i}{L_0 - L^i} \right] - \rho^i - 1 = \frac{1 - \alpha}{\alpha} \cdot \frac{1}{(1-t) W^i} \quad (6)$$

$$L^i = \frac{\left[\frac{1 - \alpha}{\alpha} \cdot \frac{1}{(1-t) W^i} \right]^{1/(\rho^i - 1)} \cdot L_0 - g}{(1-t) W^i + \left[\frac{1 - \alpha}{\alpha} \cdot \frac{1}{(1-t) W^i} \right]^{1/(\rho^i - 1)}} \quad (7)$$

以上の体系から、税率 t および1人当り最低保証額 g 、それに所得と余暇のウェイト α を決定すれば、そのもとでの労働時間と効用水準を求めることができる。以下では、必要な推計作業を加えながら、実際の交付税制度が適用された場合と、交付税制度が存在しない場合（税率 $t=0$ ）の二つのケースを比較することによって、交付税制度が社会の厚生水準に及ぼしてきた効果の測定を行うことにする。

IV-2. 分析結果

まず実際の交付税制度のもとでの、交付税適用前後の県民所得の関係を図示した図5の（ $1-t$ ）の傾きの推計から始めることにする。

1972年度から5年置きに、交付税制度の適用前の所得と適用後の所得から県民所得に対する税率 t を推計すると表3のような結果になった。なお、前節で見たように交付税の財源としての税負担と実際の交付税配分額の間には乖離が生じているが、ここでは負の所得税の体系にそるえるために、交付税総額と税負担額総額の比率を用いて各地域の税負担額を調整した。推計結果は、各年度とも決定係数が0.999を超える値になっており、きわめて正確な推計であることが示されている。

このようにして求めた税率は、時期を経るご

となる。この(6)式に現実の値である労働時間、税率、賃金率と効用関数における所得と余暇のウェイトを決める α をあてはめると、47個の ρ^i が求められる。

次に、(3)式の所得制約式を(6)式に代入して展開すると、効用最大化をもたらす労働時間 L^i は次式のように求められる。

表3 税率の推計結果

年度	税率 (t)	1人当り 最低保証額(g)
	%	千円
1972	3.86	28
1977	3.09	42
1982	4.65	86
1987	4.48	109
1990	4.88	144
1992	5.07	154

とに高くなっている。前節の実証分析では1987年度まで次第に経済力の強い地域から低い地域への財源移転効果が弱くなっていたという結果が示されていた。これと表3の推計結果とは一見矛盾するように見えるが、図4のようなかたちで示した場合には、1982年度や87年度は特にe点の左側に位置する府県がe点に近い水準に多く分布するようになっており、ここでの税率 t が高くなっているからといって再分配の程度が上昇していたことを意味するわけではない。

効用関数における所得のウェイトを意味する α としては0.995を利用する。したがって、効用に関しては余暇よりも所得に大きなウェイトを与えていることになる。観測される各地域の労働時間は『労働統計年報』の都道府県別月間労働時間数を12倍したものを利用し、余暇と労働を選択する利用可能な時間には1日12時間が週5日あるとして3120時間を利用した。また、

賃金率 W^i は実際の 1 人当り県民所得を現実の労働時間数で割ることによって求められる。

以上の前提と先に推定した税率を利用して、現実の地方交付税制度のもとでの効用水準を算出する。他方、交付税制度がない場合、つまり税率 $t = 0$ の場合の効用水準を求め、両者をそれぞれ集計したものを比較することによって地方交付税制度の厚生効果が明らかになる。

なお、個人の効用を合計した社会的な厚生水準 S は、

$$\left. \begin{aligned} S &= \frac{1}{1-\gamma} \sum_{i=1}^{47} (U^i)^{(1-\gamma)} \cdot N^i & \gamma \neq 1 \\ S &= \sum_{i=1}^{47} \ln(U^i) \cdot N^i & \gamma = 1 \end{aligned} \right\} \quad (8)$$

を利用する。

(8)式で、 N^i は各都道府県の人口を表している。この式では、 γ が 0 のとき、所得や効用水準に格差が生じている場合でも社会的な厚生を評価するさいには同一に重要度が賦与される功利主義的な社会的厚生関数を意味し、 γ の値が大きくなるほど社会的厚生の評価において効用水準が低い個人のウェイトが高くなることを意味している⁴⁾。

地方交付税制度が適用される場合とされない場合について各県別に厚生水準を求め、その比率を算出したのが表 4 である。そして合計の欄で示される全体の厚生水準の算出にあたっては、(8)式で γ が 0 の時、すなわち効用水準によるウェイトを考慮しないで求めた社会的厚生を利用した⁵⁾。

地方交付税制度の適用による効用水準への効果を分解して示すと以下ようになる。

まず税率 t で課税が行われることで、①労働時間 L^i は減少（余暇の増加によって効用水準は上昇）し、②課税前の所得水準 W^i L^i は低下

（所得水準の低下によって効用水準は低下）する。そして、最低保証額 g が加えられることによって、③課税後所得 χ^i は増加（所得水準の上昇によって効用水準は上昇）し、④労働時間 L^i は減少（余暇の増加によって効果水準は上昇）する。各都道府県の結果はこれらを総合したものである。表 4 で、値が 1 を上回っていれば、交付税制度を通じた再分配によってその地域の効用水準が高まっていることを意味している。また、②で示された課税による所得の減少による効用水準の低下が①、③、④による効用水準の上昇を上回っている場合には、値が 1 以下、つまり交付税制度の存在によって効用水準が低下したことになる。

年度別では、1972年度と77年度は東京、神奈川、愛知、大阪などの 7 都府県で 1 以下になっていたものが、82年度は新たに埼玉、富山、滋賀の 3 県が加わり 10 都府県が、87年度には再び減少し 8 都府県、90年度と 92年度は 6 都府県で 1 以下になっている。逆に言えば、これらの府県を除いた地域にとっては、地方交付税制度は効用水準の上昇に結びついているのである。

全国を合計した社会的厚生の比較では、1982年度を除いて交付税制度によって効用水準がわずかに改善されていることがわかる。1982年度には交付税の存在によってむしろ効用水準は低下するという結果になった。これは、各府県別でみたように、交付税制度によって効用水準が低下する府県の数が最も多い年であることによる。1980年代前半は傾向として地域間の所得格差が縮小していた時期であったが、1982年度の時点では前節で見た交付税の金銭タームでの再分配効果も 70年代と比較すれば弱くなっているもののかかなり強い再分配を行っており、格差が縮小するなかで再分配を行うことのマイナス面が示されていると考えることができる。

社会的厚生を求めるさい、ここでは(8)式の γ

⁴⁾ γ を無限大にした場合が、マキシミン原則である。

⁵⁾ 税率 t を変化させて社会的厚生を最大化する税率を求めることもできる。しかしながら、このようにして求めた最適税率はかなり高い水準に設定され、現実的なインプリケーションはほとんど得られない。

表4 地方交付税制度による厚生水準の変化

府県\年度	1972	1977	1982	1987	1990	1992
北海道	1.00542	1.00145	1.00104	1.00386	1.00462	1.00433
青森	1.01428	1.00735	1.00954	1.01243	1.01310	1.01140
岩手	1.01212	1.00597	1.00855	1.00903	1.00970	1.00846
宮城	1.00519	1.00201	1.00192	1.00429	1.00515	1.00440
秋田	1.01150	1.00403	1.00717	1.00855	1.00908	1.00856
山形	1.00915	1.00476	1.00619	1.00671	1.00801	1.00752
福島	1.00956	1.00428	1.00430	1.00534	1.00467	1.00386
茨城	1.00652	1.00330	1.00131	1.00190	1.00148	1.00152
栃木	1.00601	1.00257	1.00040	1.00001	1.00035	1.00167
群馬	1.00303	1.00282	1.00231	1.00156	1.00167	1.00103
埼玉	1.00160	1.00108	0.99934	0.99983	0.99960	0.99958
千葉	1.00299	1.00122	1.00019	1.00027	0.99881	0.99909
東京	0.99000	0.99328	0.99005	0.99024	0.98972	0.99059
神奈川	0.99649	0.99803	0.99641	0.99705	0.99712	0.99677
新潟	1.00712	1.00236	1.00367	1.00393	1.00492	1.00421
富山	1.00369	1.00097	0.99985	1.00144	1.00210	1.00128
石川	1.00174	1.00103	1.00021	1.00142	1.00162	1.00127
福井	1.00472	1.00181	1.00148	1.00344	1.00393	1.00320
山梨	1.00723	1.00376	1.00373	1.00129	1.00318	1.00534
長野	1.00519	1.00182	1.00155	1.00172	1.00129	1.00088
岐阜	1.00313	1.00292	1.00251	1.00333	1.00295	1.00317
静岡	1.00034	1.00164	1.00030	0.99987	0.99995	1.00008
愛知	0.99697	0.99883	0.99561	0.99612	0.99615	0.99662
三重	1.00323	1.00214	1.00174	1.00287	1.00203	1.00078
滋賀	1.00124	1.00046	0.99953	0.99829	0.99938	0.99938
京都	0.99798	0.99964	0.99941	0.99965	1.00103	1.00036
大阪	0.99376	0.99718	0.99475	0.99602	0.99555	0.99541
兵庫	0.99968	0.99945	0.99940	1.00144	1.00104	1.00095
奈良	1.00337	1.00291	1.00374	1.00569	1.00585	1.00586
和歌山	1.00587	1.00544	1.00222	1.00916	1.01022	1.01019
鳥取	1.00715	1.00426	1.00567	1.00760	1.00787	1.00737
島根	1.01234	1.00532	1.00794	1.00822	1.00996	1.00888
岡山	1.00139	1.00111	1.00178	1.00246	1.00250	1.00237
広島	0.99439	0.99860	0.99924	1.00088	1.00052	0.99990
山口	1.00361	1.00266	1.00378	1.00452	1.00646	1.00515
徳島	1.00764	1.00484	1.00636	1.00629	1.00703	1.00580
香川	1.00362	1.00232	1.00219	1.00455	1.00369	1.00340
愛媛	1.00539	1.00405	1.00619	1.00875	1.00905	1.00897
高知	1.00919	1.00524	1.00475	1.00920	1.01200	1.01022
福岡	1.00153	1.00005	1.00043	1.00308	1.00376	1.00319
佐賀	1.00959	1.00373	1.00604	1.00874	1.01038	1.00821
長崎	1.01092	1.00555	1.00804	1.00973	1.01132	1.00990
熊本	1.01048	1.00398	1.00476	1.00615	1.00703	1.00704
大分	1.01060	1.00532	1.00691	1.00685	1.00780	1.00629
宮崎	1.01284	1.00655	1.00815	1.01035	1.00986	1.00877
鹿児島	1.01523	1.00720	1.00900	1.01114	1.01112	1.01058
沖縄	1.02515	1.01058	1.01193	1.01337	1.01521	1.01457
合計	1.00025	1.00018	0.99937	1.00025	1.00058	1.00030

を0とする、すなわち各個人の効用水準を単純合計した結果を利用している。これに対して、 γ の値を高めていくと再分配のプラスの効果が強く評価されることになる。具体的には、 γ の値を高めていくと、社会的厚生の評価にさいして、もともと1人当りの所得水準が低く交付税制度を通じて所得の再分配を受け効用水準が高められている地域のウェイトが高くなるため、合計の欄で示される比率は表4で示されている値よりも高くなる。表4で1を下回っている1982年度も γ を高めていけば、1を上回る、つ

まり社会的厚生が改善されるという結果が得られる。

ここで行った分析では、 γ を0とした功利主義的な社会的厚生関数を用いた場合、交付税制度による厚生水準の改善の割合は0.1%未満にとどまっているという結果になった。この比率が何パーセントであることが望ましいのかといった考察は容易ではないが、今後地方交付税を地域間の所得移転として評価するさいには、社会的な厚生に対する効果の検討も必要になってくるだろう⁶⁾。

V. むすびに代えて

本稿の冒頭で、わが国では地方交付税が全国的に均一的な地方行政の水準を達成、維持するのに有効に機能してきたと述べた。そして、本稿ではこのような地方交付税の地域間再分配効果についての実証分析と交付税制度が効用水準に及ぼしてきた効果についての厚生分析を行った。

前者の分析では、交付税制度を通じた受益と負担の関係が、地域の経済力との関連で明らかになった。

その結果をまとめると以下の点を指摘することができる。

1970年代には経済力の高い地域から弱い地域への財源移転の効果がきわめて大きかったのに対して、80年代に入ってからはいだいに低下してきている。その要因としては、70年代以降はいだいに地域間の経済力格差が縮小し、交付税財源としての国税を各地域で負担するようになってきたこと、そして1980年代後半には、いわゆる“平成景気”⁷⁾のなかで全国的な経済活動の活発化によって地方税収が増加したことによって

相対的に見た地方交付税の交付額が減少してきたことをあげることができる。都市部の住民や行政主体は、自らの地域の負担のうち多くがその地域で利用されないことに対して不満をもつが、今回の分析によってその実態が数量的に明らかになり、またその状況は経済環境等によって変化するものであることが示された。

また、1989年度に実施された消費税の導入を含む税制改革にともない、消費税とたばこ消費税といった消費課税が交付税財源に組み入れられたことによって、地域の歳出をそのエリアの負担で賄うという意味での受益と負担の乖離は縮小されたという結果が得られた。

後者の厚生分析では、地方交付税を負の所得税体系と置き換えて、交付税制度による地域別および全国を合計した効用水準の変化を計測した。その結果、首都圏をはじめとする大都市圏の地域で交付税制度の存在が効用水準の低下に結びついているが、大半の地域では効用水準の上昇に結びついていることが明らかになった。また、全体としての社会的厚生改善率は

⁶⁾ ここでの分析では、地方交付税を地域間の所得の再分配としてとらえて、効用関数でも所得と余暇のみを考慮したが、これとは独立して公共サービスを効用関数に取り入れた分析の展開も必要であろう。これについては、今後の課題としたい。

0.1%未満にとどまっているという結果になった。

地方分権は、地域のことを地域の責任(負担)で運営しようとするものである。その意味では、地方交付税は各地域の受益と負担の乖離を拡大するものとなっている。地方財政が果たすべき最大の機能は地域公共財の供給である。したがって、その基本的な財源は地域に求めるべきであろう。国の公共財供給のための財源が経済力に応じて一部の地域に多く求められることは不可避であろうが、他地域の経費として負担を求められることに対しては抵抗が強いのも事実である。

地方交付税の改革は、それだけを取り出して行い得るものではない。そのためには、国(全国民)が負担すべき経費と各地域で負担すべき経費を吟味し、そのうえで地方税体系のあり方についても検討する必要があるだろう。また、いわゆるナショナルミニマムと定義されている行政水準についても見直しの必要があるのではなかろうか。現在(1993、94年度)は、都道府県レ

ベルでは東京都のみが地方交付税の不交付団体である。言い換えれば、都道府県の行政のナショナルミニマムをその地域の地方税で賄うことができているのは東京都のみであるということになる。これは、根本的に地方の財源が不足しているか、あるいはナショナルミニマムの水準が高すぎるかのいずれかもしくはその両方に起因していると考えられる。

地域間の経済力に格差がある以上、厳密な意味でのナショナルミニマムの達成のためには何らかの地域間再分配は必要とされるだろう。しかしながら、高齢化社会の到来を間近に控え、新たな財政需要の発生も予想される今日、地方公共財に関する受益と負担をできる限り近づけることは、行政の肥大化に対する住民側からの抑止力の育成にも結びつく。また、所得再分配政策は、個人レベルで必要なターゲットを絞って行えばよく、本研究で行ったような厚生分析もふまえつつ、地方交付税は最低限の財源保障にとどめる方が望ましい。

参 考 文 献

橋本 徹(1988)『現代の地方財政』東洋経済新報社。

——・林 宜嗣(1987)「地方交付税の財政調整効果」井出・大淵・石村・中村編『財政の原理と現実』千倉書房(第15章)。

林 宏昭(1995)『租税政策の計量分析—家計間・地域間の負担配分—』日本評論社(第9章)。

林 宜嗣(1987)『現代財政の再分配構造』有斐閣。

本間正明・跡田直澄・井堀利宏・中 正之(1987)『最適税制』(経済企画庁経済研究所,「経済分析」第109号)。

石 弘光・長谷川正・秦 邦昭・山下道子(1983)『受益と負担の地域別帰着と補助金の役割』経済企画庁経済研究所。

石原信雄(1984)『地方財政調整制度論』ぎょう

せい。

関西経済連合会(1986)『地方交付税の経済分析』。

中井英雄(1988)『現代財政負担の数量分析』有斐閣。