

# 政府間財政関係と財政調整



日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授 神野 直彦

市場社会には三つの経済主体が存在する。企業、家計、それに政府である。この三つの経済主体は、それぞれの個別経済の主体として経済活動を営む。財政とは政府という経済主体が運営する個別経済なのである。

ところが、政府という経済主体は複数の主体から成り立っている。というよりも、一つの中央政府と多数の地方自治体がピラミッド状を形成する政府体系として、政府という経済主体は存在している。

もちろん、中央政府の個別経済が国家財政であり、地方自治体の個別経済が地方財政である。こうした国家財政と地方財政とが、財政という個別経済の特質を反映して、錯綜した関係を形成する。それは政府間財政関係と呼ばれている。

財政という個別経済の特質とは、民主主義にもとづいて運営されるという点にある。家計や企業という民間の経済主体の個別経済では、収入は市場が決める。企業の収入は生産物市場での売上げで決まり、家計の収入は労働市場で決まる賃金だからである。

ところが、政府という経済主体の個別経済である財政は、収入は民主主義にもとづく政治過程で決まる。もちろん、どれだけの収入が必要なのか決めるには、支出が決まらない限り、決めようがない。そのため民主主義にもとづく政治過程で、まず支出を決めてから、それに必要な収入を決めることになる。つまり、民間の経済主体の個別経済では、「量入制出」つまり「入るを量りて出ざるを制する」が基本原則なのに対して、政府が経済主体の個別経済である財政では、「量出制入」つまり「出ざるを量りて入るを制す」が基本原則となる。

こうして政府の個別経済である財政では、収入も支出もすべて民主主義にもとづく政治過程で決定されることになる。ところが、国家財政では国民の共同意思決定のみにもとづ

いて運営されるけれども、地方財政は地域住民の共同意思決定にのみもとづくというわけにはいかない。というのも、中央政府の関与が陰に陽に介在するからである。そのために政府間財政関係が形成されるといってもいいすぎではない。したがって、地方財政にとって政府間財政関係は決定的意義をもつのである。

政府間財政関係にかかわる理論的考察は、財政調整 (fiscal equalization, Finanzausgleich) の誕生とともに発展した。財政調整は「政府団体間の財政力格差是正と財源保障を目的として」、1920年代のワイマール共和国のもとで産声をあげた。この財政調整の「生みの親」とされるポーピッツ (J.Popitz) は、「財政調整 Finanzausgleichとは、国とそれを構成する地域団体との財政関係の総体である」と述べている。こうしたポーピッツの言葉をかみしめれば、財政調整と政府間財政関係の考察とが不可分関係にあることが理解できるはずである。

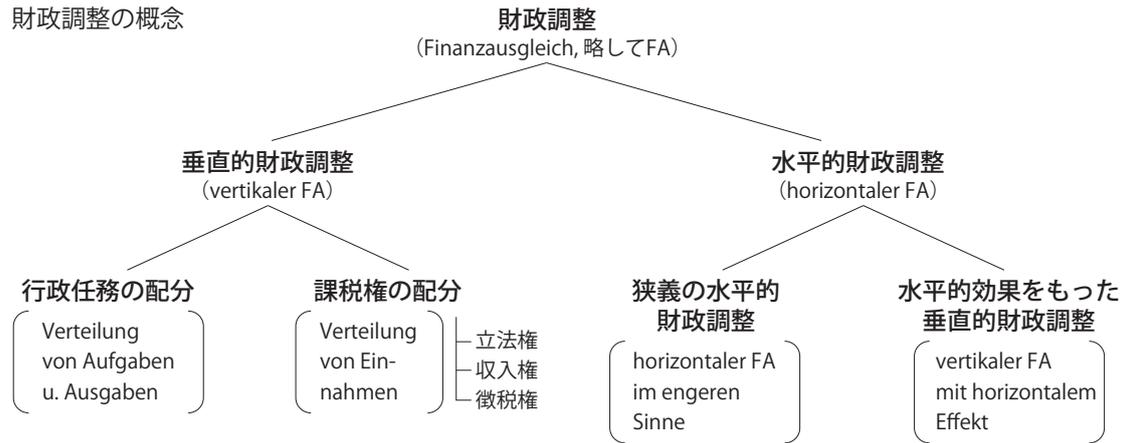
ポーピッツの財政調整理論を継承し、ドイツで広範に受け入れられている財政調整の概念を、私の恩師である佐藤進先生は、図のように整理している。

この図によれば、政府間財政関係は二つの相違するレベルの調整として整理されている。そのレベルの相違する財政調整とは、垂直的財政調整と水平的財政調整である。

垂直的財政調整とは中央政府と地方自治体というように、レベルの相違する政府間財政関係を調整することである。これに対して水平的財政調整とは、同じレベルの地方自治体間の政府財政関係を調整することとなる。

垂直的財政調整では、中央政府と地方自治体への行政任務と課税権の配分が必要となる。行政任務の配分とは、どのような公共サービスを中央政府が提供し、どのような公共サービスを地方自治体が提供するかを決定することである。これに対して課税権の配分とは、

図 財政調整の概念



佐藤進『現代西ドイツ財政論』(有斐閣、昭和58年)より作成

中央政府と地方自治体に配分された行政任務を滞りなく遂行できるように、中央政府に国税を地方自治体に地方税を課税することができる権限を与えることである。

垂直的財政調整によって行政任務が地方自治体に配分されると、地方財政に財政需要が生じる。さらに課税権が地方自治体に配分されると、地方財政に課税力が生じる。いうまでもなく課税力とは、地域社会から租税を調達できる力である。

こうして垂直的財政によって行政任務と課税権が配分されると、地方財政に財政需要と課税力が生じることになる。地方財政に財政需要と課税力が生じると、地方自治体間の財政に財政力格差が生まれることになる。

財政力とは財政需要と課税力とを統合した概念である。地域社会から多額な税収を調達できたとしても、財政需要がそれ以上に大きければ、財政力は小さくなる。逆に課税力が小さくとも、それ以上に財政需要が小さければ、財政力は大きいことになる。

こうして生じた地方自治体間の財政力格差を是正することが、水平的財政調整である。水平的財政調整には「狭義の水平的財政調整」と「水平的効果をもった垂直的財政調整」という二つの方式がある。「狭義の水平的財政調整」とは地方自治体が直接、地方税を相互に移転し合って財政格差を是正する方式である。これに対して「水平的効果をもった垂直的財政調整」とは、中央政府がその財源で、地方自治体間の財政力格差を是正する方式である。日本の地方交付税は、この「水平的効果をもつ

た垂直的財政調整」となる。

日本では水平的財政調整といえば、「狭義の水平的財政調整」を指すことが多い。「狭義の水平的財政調整」はドイツでは州間の財政調整として実施されている。連邦国家であるドイツでは、主権にもとづく租税高権が州にあり、州が課税して連邦に上納する。そのため「狭義の水平的財政調整」が機能する。

しかし、単一国家での「狭義の水平的財政調整」は、地域社会から調達する地方税を、他の地域社会のために使用することになる。そのため「狭義の水平的財政調整」を導入しているとされる。スウェーデンでも、この点が問題となり、中央政府の勘定に上納した上で再分配している。つまり、実際には日本の地方交付税方式に近づいているのである。

著者略歴

神野 直彦 (じんの・なおひこ)

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、同大学・大学院教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。著書に『「分かち合い」の経済学』(岩波書店)、『「希望の島」への改革—分権型社会をつくる—』(NHK出版)、『地域再生の経済学』(中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞)、『財政学』(有斐閣・2003年租税資料館賞受賞)、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』(岩波書店)、『財政のしくみがわかる本』(岩波ジュニア新書)、『「人間国家」への改革』(NHK出版)等がある。