

示さなければ、財政調整が受け入れられないのである。他方で、単一国家であれば、こうした理屈を明示せずとも、唯一の憲法の下で国民を平等に扱うという制約があるので、個人が享受する公共サービスに大きな格差を生じさせないために、自治体間での財政調整を設けるとしても、その正当性が問われることはない (Buchanan (1950), Boadway (2004))。

翻って、単一国家であるわが国を見ると、地方交付税制度によって標準的な行政サービスがアウトプットレベルで保証されており、過疎地や条件不利地域への一人当たり財源移転額は、サービスを供給する段階での非効率性を考慮して割増しされている。つまり、一人当たりの担税力を均す制度よりもさらに強力な再分配を行うことで、居住する自治体に関係なく、おおよそ標準的な行政サービスを等しく享受することができるように配慮されている。これは、個人間の財政余剰の均等化を目指した再分配を想定しているBuchananやBoadway のアイデアよりも、一層強力な再分配メカニズムである。和田 (1973; p.401) の言葉を借りれば、地域間の財政格差の是正とは公共財の格差是正、すなわちシビル・ミニマムの保障なのである<sup>8</sup>。持田 (2006; p.5) は、単一国家では、全国一律の公共サービスの供給が可能になるように財源を保障することが、地域間再分配制度のレゾナントとなる傾向があるとも述べている。地方六団体は、2000年以降に進んだ分権改革の弊害を是正するために、「地方交付税制度を再現すべき」というような主張を近年は展開しているが、これなどは、まさに財源保障を求めた具体的な活動であり、図表2-3の右側にあたる4つ目の考え方である。

一般に、地方交付税制度は、財政保証機能と財政調整機能とを有すると指摘されているが、その主たる役割は財源保障機能にあるといえよう。今井(1993; p.67)は、シャープ勧告を受けて、戦後の一時期だけ実施された平衡交付金制度と比較しても、地方交付税制度の財源保障機能は低下したとは言えないと言及しているし、地方交付税制度の下にあつては、8割を超える自治体が地方交付税によって財源を保障されているが、例外的に交付税を受けていない富裕団体（不交付団体）から余剰な財源の一部または全部を割譲させるような財政調整の仕組みまでは用意されていないのである。

しかし、地方六団体は、こうした主張の一方で地方税財源の拡充を求めてもいるが、税収中立を前提とする限りにおいては、国から地方への税源移譲は国庫を縮減することになるので、国による財源保障を強化できない。このパズルを部分的に解くための1つの手法（図表2-3で右端に記したアイデア）については後述するが、いずれにせよ、かりに道州制をわが国

<sup>8</sup> 財源調整機能は、むしろ地方譲与税や国庫支出金が担っているとも言える。地方道路譲与税は、不交付団体に対しては、財政余力が大きいほど減額されているし、国庫支出金においては、財政力の乏しい自治体ほど補助負担率を引き上げる（国の直轄事業にしてしまう場合も含め）などの処置が講じられているのである。

ている。この手法を採用した場合、自治体の自由になる留保財源に地域差（インセンティブ構造）を残しつつ、標準的な行政サービスを実施するための費用（財源保障機能）は手当てされることになる。つまり、地方交付税制度のインセンティブ構造と、財源保障機能の両立を狙っているのである。こうした議論を経て、市町村の留保財源率は昭和39年に30%から25%へと僅かに引き下げられたが、基準財政需要額での補正と組み合わせることで財源保障機能と財源調整機能とを担保する様態が定着していくことになる（平成15年の引き上げは後で再述）<sup>20</sup>。

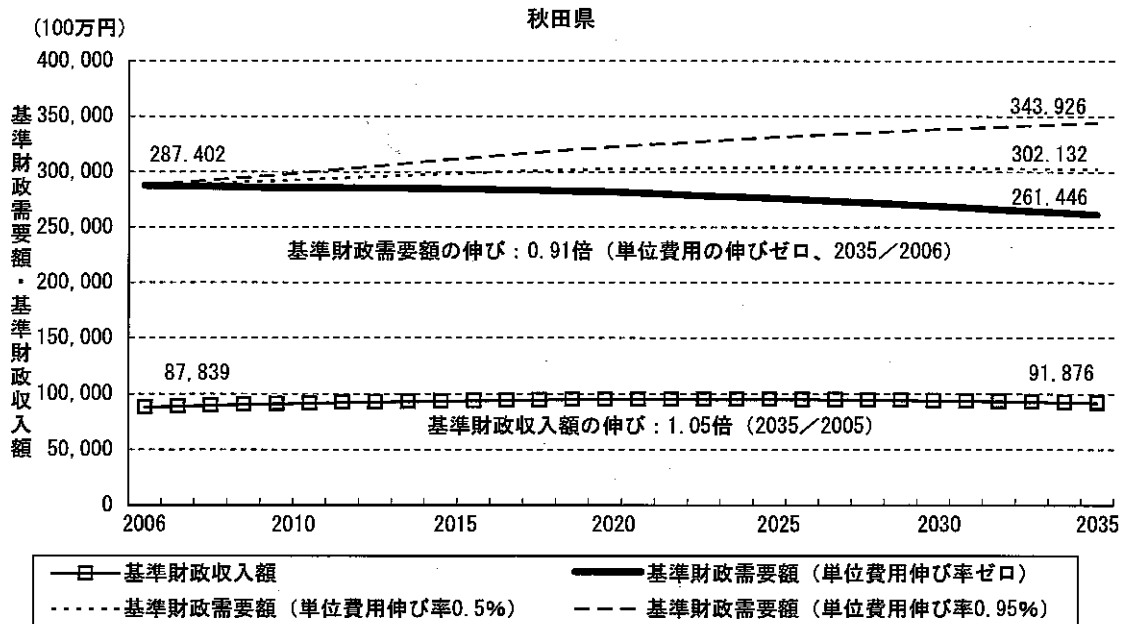
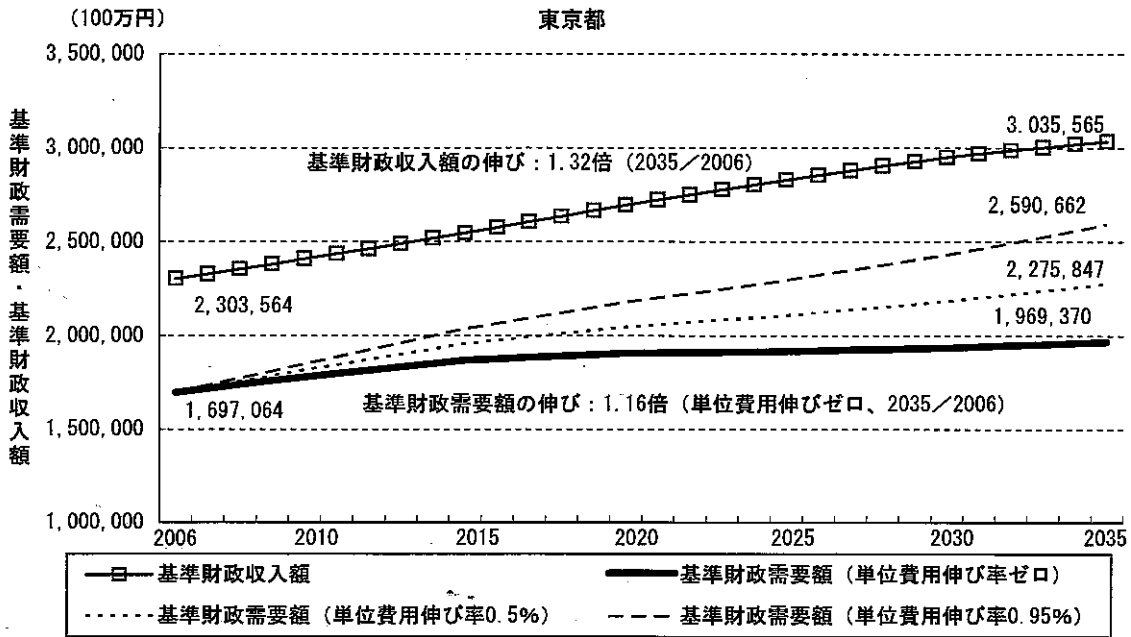
ところが、1999年からは段階補正などが見直され、標準団体以下（人口10万以下）の自治体では交付税の割増分が削減されることになった（人口4,000人以下の自治体の縮減は大幅となった）。つまり、補正係数による保障・調整機能を緩める方向へ制度改革が進み始めたのである。また、基準財政需要額の縮小や税源移譲もこれと同方向の力が働くことから、小規模団体の財政が急速に引き締まることになった。ここにいたり、かつては封印された留保財源率の引き下げという施策が、現代的な意味を持ち始めることになる。

現行の地方交付税制度では、地方税の75%相当額を基準財政収入額として算定するが、この割合（基準率）を75%から90%に引き上げるものと仮定としよう。このとき、各団体の手元に残される留保財源は、25%から10%へと減少することになり、その分だけ自治体間の財政力格差の源が縮小する。図表2-6を応用した図表2-18の下段図は、現行制度（上段図で留保財源率が25%）よりも、基準率の上昇後（下段図で留保財源率が10%）の方が、地方税に対する基準財政収入額が増加することを示すものである。その結果、基準財政需要額をDのまま維持すれば、これまで交付団体だった団体でも、その一部が不交付団体となる（AからA'へのシフト）。

ここで、図表2-18（上・下図）では、基準財政需要額と基準財政収入額とが乖離した部分を色塗りの三角形で示してあるが、田近ほか（2001）の図は便利なことに、交付税総額が色塗りされた三角形の面積になる。つまり、この下段図で基準財政需要額をDのまま維持すれば三角形の面積は小さくなり、交付税総額が縮小していることになる。これは、もちろん不交付団体が増えることと整合的である。

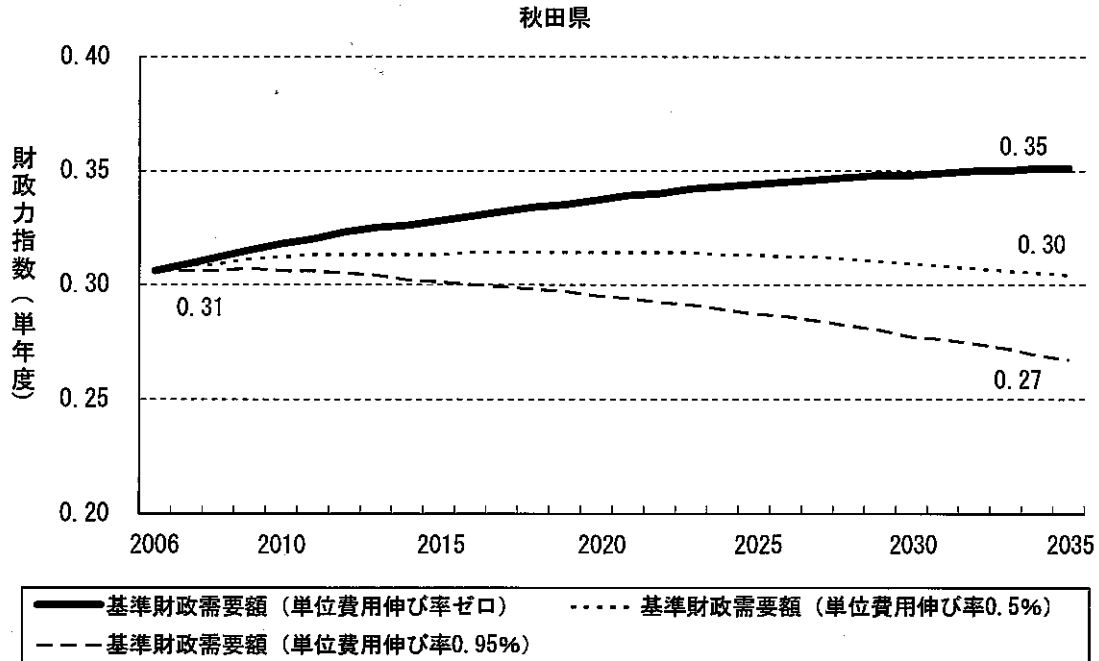
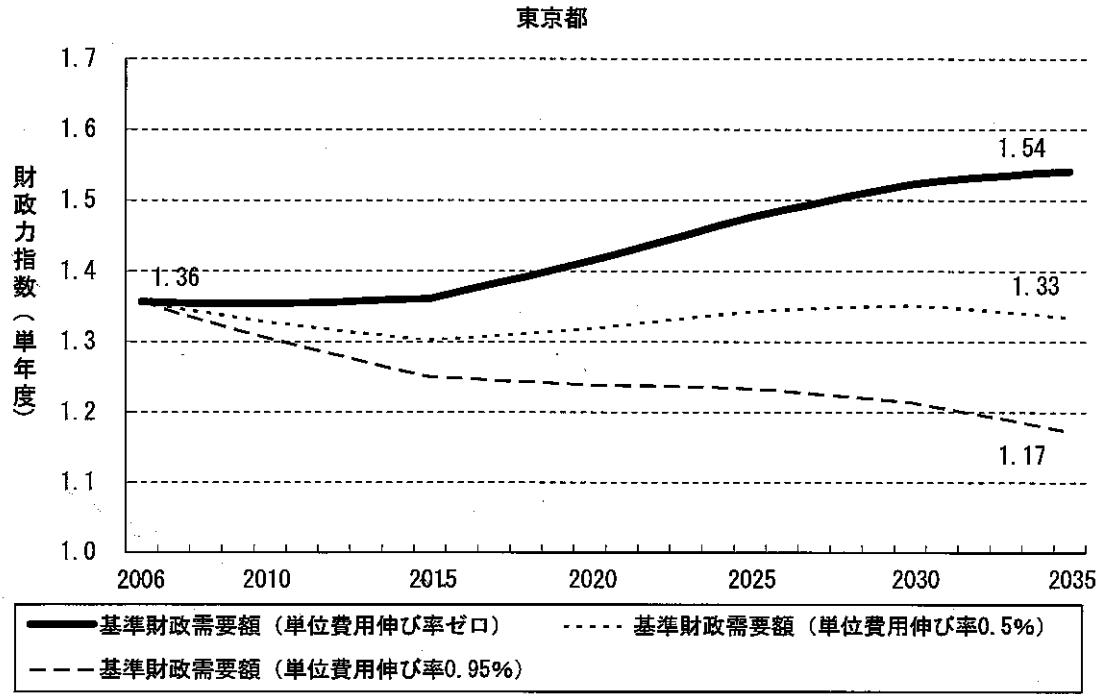
<sup>20</sup> 留保財源率を引き下げたとはいえ、25%を残してインセンティブ構造を維持し、地方自治体にとって予測不可能（自治省の裁量）な形で基準財政需要額を「補正」して財源保障を行うルールは、自治省が全能であることを前提とすれば秀逸であろう。

図表 7-5 基準財政需要額と基準財政収入額の予測（東京と秋田）



（出所）各種資料より筆者推計。

図表 7-6 財政力指数の予測（東京と秋田）



（出所）各種資料より筆者推計。