

政府間財政トランスファーが地域経済に及ぼす影響

(株) 東海総合研究所 調査研究部 石川良文*
群馬大学 工学部 片田敏孝

1. はじめに

地方分権推進法が1995年5月に成立し、地方分権推進委員会を始め各所で地方分権のあり方についての議論が活発に行われている。地方分権の主要な目的は、地方団体が地域住民のニーズに適合した行政サービスを自主的に提供できるようにすることであり、その意味において、中央政府から地方政府への権限の委譲と共に、税源の委譲を行うべきであるとの主張が強くなっている。^{1) 2) 4)}

ところで、我が国の中央政府と地方政府の関係を概観すると、地方政府は地方交付税や国庫支出金といった国からの財政トランスファーに財源の多くを依存している。この現状の財政制度を資源の効率的配分の面から見ると、財政トランスファーに頼る地方財政を改め、地方財源の拡充と共に財政トランスファーの効率化を図るべきとの分析結果が得られている¹⁾が、国から地方への税源委譲に関するこれまでの各所での検討は、厚生水準を最大化するための地方財源のあり方に着目したものが多勢を占めている。

周知の通り Musgrave(1959)によれば、財政の機能は「資源配分機能」「所得再配分機能」「経済安定化機能」の3つがあるが、中央政府から地方政府への税源委譲の検討は、現状では「資源配分機能」「所得再配分機能」に主眼を置いてなされており、「経済安定化機能」への影響についての検討はこれまでなされていなかった。しかし、国民経済において政府部門が果たしている役割を国内総支出に占める割合で見ると、約2割を政府部門が占め、企業部門を超えていることから、地方分権化に伴う財政制度の変化は、地域経済に大きな影響を与えるものと考えられる。とりわけ、地方政府への税源委譲策は中央政府の裁量を低下させ、公共投資の地域別支出構成が大きく変化することが考えられる。

そこで本研究では、地方分権化に伴う中央政府から地方政府への税源委譲が、一国及び地域経済に及ぼす影響を分析するモデルを提示し、税源委譲のシミュレーションを行う。

2. 中央政府と地方政府の財政関係

(1) 国から地方への財政トランスファーの現状

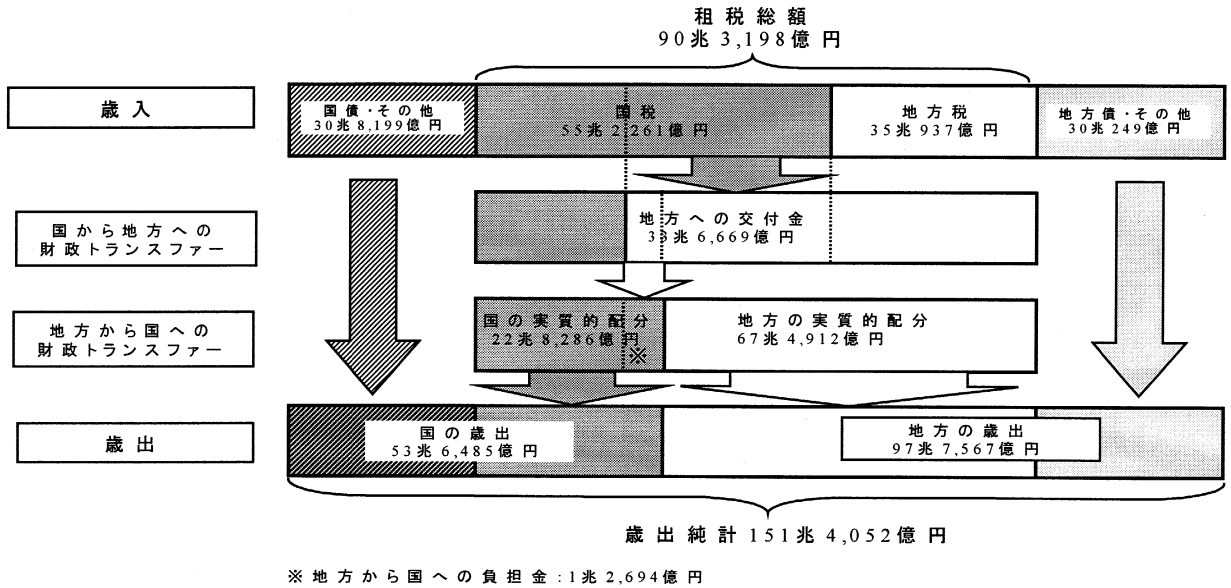
我が国における地方財政と国の財政の財政規模は、平成8年度現在151兆4,052億円（以下平成8年度決算）であり、そのうち国税は55兆2,261億円、地方税は35兆937億円、租税総額90兆3,198億円である。この段階においては、国税が租税総額に占める割合は61.1%、地方税が租税総額に占める割合は38.9%と国税が地方税の1.6倍程度となっているが、歳出の段階ではその関係が逆転する。

すなわち、国から地方に対してその行政需要を満たすために、国庫支出金、地方譲与税、地方交付税を通じて財政トランスファーが行われる。その結果、租税総額の地方の実質的配分は、67兆4,912億円、国の実質的配分は22兆8,286億円となり、それぞれ租税総額に占める割合は25.3%、74.7%となる。また、歳出純計に占める国の歳出は53兆6,485億円、地方の歳出は97兆7,567億円と、それぞれ歳出純計の35.4%、64.6%を占める。

このように、現状の財政制度では国庫支出金や地方交付税などによる国から地方への支出が多くなされており、中央政府による地域間の所得配分機能を高めている。地方分権化が進む中で国から地方への財政トランスファー

を縮減し、地方税などの自主財源に振り替えるようになれば、地域間の所得配分機能が弱まるとともに、地域の経済構造によって歳入が大きく左右されるため、経済構造の脆弱な地域は歳入不足が生じることとなる。

図1 国と地方の財政関係



3. 政府間財政関係を考慮した地域間産業連関モデルの検討

(1) モデルの基本フレーム

本研究では、中央政府と地方政府の財政トランスファーの縮減、及びそれに伴う地方税率と国税率の変更による地域経済の影響を分析するツールとして、産業連関モデルを基本ベースとして用いるものとする。

租税制度の変更がもたらす経済的影響を分析するツールとしては、計量経済モデル、応用一般均衡モデル、産業連関モデルなどの適用が考えられるが、以下の点で産業連関モデルの拡張によるモデル作成が有効であると考える。

- ①産業の連関構造は地域によって差異が見られるが、租税制度変更による地域経済の影響を産業別に詳細に分析することが可能である。
- ②経済循環の構造を明示的に捉えたモデル構築が可能であり、初発的インパクトによる究極的な経済影響を分析することが出来る。
- ③地方税と国税の体系をモデルに組み込む上で、少なくとも必要である県レベルのデータが、各都道府県の産業連関表として整備されている。
- ④国際貿易、地域間交易を考慮した開放経済体系下での分析が容易に行える。
- ⑤一つのモデルさえ定式化できれば、インプットデータを変え、簡単な行列計算を行うだけで容易に財政制度変更の分析が行える。また、同じモデル式を各都道府県で適用することにより同一尺度で考えた場合の地域別の影響を比較検討することが可能である。

ここでは、国際貿易はないものと仮定し、移出入を内生的に組み込んだ2地域の需給バランス式を示すと以下のような。

$$X_1 = A_1 X_1 + F_{D1} + \bar{N}_2 (A_2 X_2 + F_{D2}) - \bar{N}_1 (A_1 X_1 + F_{D1}) \quad (1)$$

$$X_2 = A_2 X_2 + F_{D2} + \bar{N}_1 (A_1 X_1 + F_{D1}) - \bar{N}_2 (A_2 X_2 + F_{D2}) \quad (2)$$

ここで、 X_r : 地域 r の生産額 A_r : 地域 r の投入係数

F_{Dr} : 地域 r の域内最終需要 \bar{N}_r : 地域 r の移入係数

(2) 政府間財政関係を考慮した地域間産業連関モデル

通常の産業連関モデルにおける経済水準決定の分析では、消費、投資、政府支出を全て最終需要の一項目として外生的に扱うため、ケインズ的な乗数効果が欠落する。産業連関モデルにおいて、独立投資から生産、所得、消費と波及し、その消費が再び生産や所得を誘発するといった、産業間循環及び所得間循環を組み込んだ分析は、新たに消費の内生化を施すことで可能である。

さらに、政府間の財政トランスファーや税率変化による影響を分析するためには、租税体系を何らかの形でモデルに内生的に組み込む必要がある。そこで本研究では、消費の内生化に加え、均衡財政を仮定して政府支出の内生化を試みる。

まず、先に示した2地域の需給バランス式において域内最終需要 F_{Dr} を消費、投資、政府支出の3つに分割する。

$$F_{Dr} = F_{cr} + F_{Ir} + F_{Gr} \quad (3)$$

F_{Dr} : 地域 r の域内最終需要

F_{cr} : 域内消費 F_{Ir} : 域内投資 F_{Gr} : 域内政府支出

次に、消費を内生的に扱うため、以下のように消費関数を想定する。

$$F_{c1} = c_1 \alpha_1 v_1 X_1 \quad (4)$$

$$F_{c2} = c_2 \alpha_2 v_2 X_2 \quad (5)$$

c_r : 地域 r の消費構成ベクトル

α_r : 地域 r の消費性向

v_r : 地域 r の付加価値率

これは、生産水準に応じた所得 $w_r X_r$ に消費性向 α を乗じて決定される消費支出が、消費構成ベクトル C_r によって部門別に配分されることを示している。また、地域 r における政府支出を地方政府による支出 F_{GRr} と中央政府による支出 F_{GCr} に分割する。

$$F_{Gr} = F_{GRr} + F_{GCr} \quad (6)$$

F_{GRr} : 地域 r の地方政府支出

F_{GCr} : 地域 r の中央政府支出

ここで、均衡財政を仮定し地方政府支出関数及び中央政府支出関数を以下のように考える。

$$F_{GRr} = g_{Rr} \beta_r v_r X_r \quad (7)$$

$$F_{GCr} = g_{Cr} t_r \beta v \sum_{r=1}^2 X_r \quad (8)$$

g_{Rr} : 地方政府の支出構成ベクトル β_r : 地方税率
 g_{Cr} : 中央政府の支出構成ベクトル
 t_r : 財政トランスファー係数 β : 国税率

地方政府支出については、租税性向（比例税率）を導入し、生産に応じた所得（支払いベース）から租税が徴収され、均衡予算によって同額が支出されるものと仮定した。中央政府支出については、財政トランスファー係数 t_r （国から地方への交付金/国税）によって、一旦各地域から集められた国税が地方に配分される構造を組み込んでいる。

以上に示した（1）～（8）の式を整理し、均衡産出高モデルを導出すると、

$$\begin{bmatrix} X_1 \\ X_2 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} [I - (I - \bar{N}_1)(A_1 + C_1 + T_1 + T'_1) - \bar{N}_2 T'_2] & -(I - \bar{N}_1) T'_1 - (A_2 + C_2 + T_2 + T'_2) \bar{N}_2 \\ -(I - \bar{N}_2) T'_2 - (A_1 + C_1 + T_1 + T'_1) \bar{N}_1 & [I - (I - \bar{N}_2)(A_2 + C_2 + T_2 + T'_2) - \bar{N}_1 T'_1] \end{bmatrix}^{-1} \cdot \begin{bmatrix} I - \bar{N}_1 & \bar{N}_2 \\ \bar{N}_1 & I - \bar{N}_2 \end{bmatrix} \begin{bmatrix} F_{I1} \\ F_{I2} \end{bmatrix} \quad (9)$$

ここで、
$$c_r = c_r \alpha_r v_r \quad T_r = g_{Rr} \beta_r v_r \quad T'_r = g_{Cr} t_r \beta v$$

が得られ、このモデルに初発的投資需要を外生的に与えることで、地域別の経済波及効果を計測することが出来る。また、地方税率、国税率、財政トランスファー係数を変更することで、国から地方への税源委譲の経済影響をシミュレーションすることが可能である。

4. 地方交付税制度の地域経済への影響分析

(1) 分析の方針

国から地方への財政移転には、国庫支出金、地方交付税、地方譲与税があるが、これらの歳入が地方自治体の歳入総額に占める割合は、都道府県では 36.6%、市町村では 25.5%（共に平成 8 年度）である。そのうち、地方交付税は都道府県・市町村でそれぞれ 16.5%、14.6%を占め、国庫支出金と並んで財政移転の主要なものとなっている。

地方交付税制度は、各地方団体が標準的な公共サービスを供給するために最低限必要な財源を保障するものであり、国庫支出金とは異なり用途が限定されず一般財源に組み入れられる。そのため、地方公共団体の自主的な行政サービスを行うことができるため、厚生水準面で一定の評価を得ている。

しかしその一方で、地方分権化の高まりの中で、地方における過度の地方交付税依存による財政監視、コスト意識、財政の自己責任の希薄を指摘し、地方交付税も縮減し、地方税率を高めるべきとの論調も見られる。

そこで、本研究で提案した財政トランスファーの経済影響を分析可能なモデル（式9）の適用事例として、地方交付税を取りやめ、地方交付税徴収額と同額を地方税すなわち自主財源に振り替えた場合の、地域経済への影響を試算する。なお、試算の対象地域は、地方交付税の割合が極めて高い鹿児島県とする。

（2）分析対象地域の財政状況

鹿児島県は、人口 179 万人、県内総生産 4 兆 9,261 億円（平成 7 年度）であり、第 1 次産業に特化した産業構造となっている。県際構造は、食料品を除く製造業で移輸入超過となっており、特に非鉄金属、精密機械、鉄鋼、石油石炭製品などの移輸入率が高い。

県の歳入は地方交付税、国庫支出金などが多くを占め、それぞれ県歳入額の 26.3%、27.7%（平成 8 年度）となっており、地方税の割合は 13.7%と極めて低い状況である。全国都道府県の地方交付税の割合が 16.5%、国庫支出金の割合が 18.2%であることから、鹿児島県は大幅な受益超過の県であることが伺える。また、鹿児島県内の市町村も地方交付税、国庫支出金の歳入に占める割合が高く、地方交付税の割合は 29.9%となっている。財政力指数も 0.3 以下と極めて低く、人口 1 人あたりの地方税額は 7 万 5 千円と 47 都道府県中 42 位と低水準である。このように鹿児島県は、必要な行政サービスを自主財源で賄うことが困難であり、地方交付税などの財政トランスファーにより必要な歳出を賄っている。

（3）中央政府から地方政府への税源移譲による地域経済の影響

本研究では、全国を鹿児島県と鹿児島県以外全国の 2 地域に分割し、現行の地方交付税制度を取りやめ、本来地方交付税の財源となっていた税収を、各地域の自主財源すなわち地方税収に振り替えた場合の地域経済の影響を試算した。但し、本来地方交付税の原資は、所得税、法人税及び酒税の収入額の 32%、消費税の収入額の 24%、たばこ税の収入額の 25%と規定されているが、本研究で提案したモデルでは所得課税のみを対象としているため、酒税、消費税、たばこ税からの移転は考慮されない。しかし、地方交付税の原資総額に占めるこれら 3 税からの移転は 19.5%であり、約 8 割は所得課税であることから、所得課税のみを対象とした分析でも大きな問題は生じないと考えられる。

なお、実際の試算に際しては、投資需要である総固定資本形成を初発的最終需要として与え、それにより最終的にもたらされる各地域の生産額と域内純生産を現行の地方交付税制度のもとで推計したもの（ケース 1 とする）と、現行の地方交付税制度を取りやめ本来徴収されていた原資分を地方税（所得課税とする）に振り替えた場合（ケース 2 とする）で推計したものの差額として評価することとした。なお、初発的外生最終需要となる総固定資本形成は、平成 7 年度県民経済計算年報より鹿児島県で 1 兆 5,233 億円、鹿児島県以外全国で 137 兆 2,037 億円とした。

①ケース 1（現行の地方交付税制度）

現行の地方交付税どおり所得税と法人税の 32%が地方交付税の原資となり、それを平成 8 年度実績での地方交付税の配分比率で鹿児島県と鹿児島県以外全国に割り振る。また、平成 8 年度実績値の地方税収を基に域内純生産に占める地方税（所得課税分）の割合（ここでは便宜的に地方税率と呼ぶことにする。）を求め、地方団体の歳出原資となるように設定する。

②ケース 2（現行の地方交付税制度を取りやめ、その分を自主財源にした場合）

地方交付税の原資になる国税収入部分を、全額地方税（所得課税）収入となるように設定した。そのため、地方税率は、鹿児島県で 6.7%、鹿児島県以外全国で 7.2%、国税率は 5.9%と設定される。

表1 試算の条件設定

	ケース1	ケース2
地方税率	(鹿児島) 4.0% (鹿児島以外全国) 4.5%	(鹿児島) 6.7% (鹿児島以外全国) 7.2%
国税率	8.6%	5.9%
地方交付税の配分比率	(鹿児島) 3.3% (鹿児島以外全国) 96.7%	(鹿児島) — (鹿児島以外全国) —
外生最終需要額	(鹿児島) 1兆5233億円 (鹿児島以外全国) 137兆2037億円	(鹿児島) 1兆5233億円 (鹿児島以外全国) 137兆2037億円

注：地方税率、国税率：域内（国内）純生産に占める所得課税の割合

試算の結果、地方交付税を廃止し、その原資全額を地方税に振り替えた場合、生産額は鹿児島県で6,096億円の減少となるのに対し、鹿児島県以外全国では3,244億円の増加となり、全国では2,852億円の減少となることが示された。また、域内総生産では、鹿児島県で2,609億円の減少、鹿児島県以外全国では1,272億円の増加となり、全国では1,337億円の減少となる。

これは、鹿児島県は地方交付税制度のもとでは受益超過となっており、地方税に振り替えた場合、従来どおりの歳出が維持できなくなることが要因と考えられる。一方、鹿児島県以外全国は地方交付税制度の下では自地域から漏れていた政府支出が自地域に投下されるため自主財源にした方が地域経済にメリットをもたらすと考えられる。

表2 地方交付税制度廃止による経済への影響

	鹿児島県	鹿児島県以外全国	全国
生産誘発額	-6,096億円	+3,244億円	-2,852億円
域内純生産	-2,609億円	+1,272億円	-1,337億円

5. おわりに

本研究では、近年の地方分権化推進に伴う国から地方への税源委譲に関する論議を踏まえ、国から地方への財政トランスファーと租税を考慮した産業連関モデルを提示した。このモデルの適用により、国から地方への財政トランスファーを縮減し地方の自主財源を高めた場合の、地域別経済的影響を分析することが可能となる。

国から地方への財政トランスファーを縮減し地方の自主財源を高めた場合、都市部ではより正の経済的影響が生じるものと考えられるが、地方部においては負の経済的影響がもたらされるものと考えられる。実際、本研究で行った鹿児島県を対象とした地方交付税の地方への税源委譲の試算では、受益超過となっている鹿児島県にとってはマイナスの経済的影響が大きいことが定量的に示された。

参考文献

- 1) 経済企画庁経済研究所：「経済分析第150号／地方分権化時代における地方財源のあり方に関する研究」，大蔵省印刷局，1997.
- 2) 地方税財政制度研究会：「税源委譲のシミュレーション等に関する調査研究」，東京都政策報道室調査部，1997
- 3) R.A.Musgrave：「The Theory of Public Finance」，1959
- 4) 大蔵省財政金融研究所：「フィナンシャル・レビュー第40号」，大蔵省印刷局，1996.
- 5) Oates, W.E：The Theory of Public Finance in a Federal System, Canadian Journal Of Economics, Vol.1, 1968