

拡大する自治体間の財政格差をどのように是正するか

— 「平衡化」を模索するフランスの事例—

小西 杏奈

帝京大学経済学部経済学科講師

はじめに

2000年代に入るまで、フランスにおける財政調整制度の中心は国から地方自治体への財源補償を目的とした垂直的財政調整であった。しかし近年、地方分権改革と税源移譲の結果、自治体間の財政力格差は拡大し、この格差を是正するための方策が講じられつつある。本稿では、最近のフランスにおける財政調整制度の変容とその課題についての考察を通じて、拡大する自治体間の格差の是正の在り方を模索する我が国への示唆を導き出したい。

財源補償を中心とした垂直的財政調整度

フランスの地方自治体は、コミューン (communes)、デパルトマン (départements)、レジオン

(région) に加え、法律上は自治体ではないが課税権を持つコミューン連合¹ (groupements des communes à fiscalité propre) の3.5層によって構成される²。フランスの自治体の予算は経常予算と投資予算に分けられ、このうち経常予算の収入の内訳は、地方税収が42.0%、その他の自治体の収入(地方譲与税を含む)が24.3%、国からの交付金・補助金が19.2%となっている(2017年)³。

この地方自治体の収入の2割程度を占める国からの交付金・補助金の大部分は使途の定めのない一般交付金である。そのうち55.1% (269.6億ユーロ) を占める経常総合交付金 (dotation globale de fonctionnement : DGF) が、交付金制度の中心的な役割を担っている⁴。

DGFは表1が示すように、極めて数多くの交付金から構成されるが、その特徴は、1)その額の「総枠」(enveloppe normée) が法律により定められていること、2)自治体別、交付目的別、財政調整の機能別に制度が細分化されていることが挙げられる⁵。またDGFは、国の予算に計上されずに国税収入から先取りされて地方に交付されるため、地方自治体の固有の財源としての性格が強いと言われている⁶。

DGFの目的は、交付金ごとに各自治体の「財源補償」と自治体間の格差を是正するための「平衡化」に分けられる。2000年代に入るまでは、総額の9割程度が財源補償のために用いられていた。このことの背景には、DGFが、過去に行われた地

こにし あんな

パンテオン・ソルボンヌ大学(旧パリ第一大学)歴史学研究科博士課程修了。博士(歴史学)。専門は、フランス財政史。帝京大学経済学部経済学科助教を経て、現職。著書に「一般社会税(CSG)の導入過程の考察 90年代のフランスにおける増税」、井手英策編『危機と再建の比較財政史』(ミネルヴァ書房)。Anna Konishi and Frédéric Tristram (2015) "The Difficulty of Fiscal Consolidation in France", E. Ide and G. Park (dir), *Deficits and Debt in Industrialized Democracies*, p.20-43, New York: Routledge. Anna Konishi (2018) *Construire l'Europe par la fiscalité. L'harmonisation fiscale européenne 1950-1967*, thèse doctorale de l'Université Paris I - Panthéon-Sorbonne.

表1 DGFの構成(2017年)

コミュニティおよびコミュニティ連合
コミュニティ概算交付金
観光コミュニティ連合概算交付金
調整交付金
コミュニティ連合交付金*
コミュニティ間協力公施設法人補償交付金
都市部連帯交付金*
農村部連帯交付金*
全国平衡交付金*
デパルトマン
概算交付金
補償交付金
都市間平衡交付金*
最低機能保障交付金*
レジオン
概算交付金
平衡化交付金*

(出典) DGCL 2018 : 71 より筆者作成。

*印がついているものが平衡化を目的とした交付金。

(注) 2018年より、レジオン向けのDGFはTVA譲与税になった。

方税改革や国の政策に基づく地方税減免措置によって地方税収が減少する場合、その減少分を国が補償するために作られてきたという歴史的な経緯がある⁷。

一般交付金の質的変容 : 財源補償から格差是正へ

さて、2000年代に入り、これまで財源補償に重点を置いてきたDGFが、自治体間の財政の平衡化に重点をシフトさせている。2004年の時点で、DGF全体の平衡化の役割を果たす支出の割合は12.3%だったが、2013年には18.2%まで増大した⁸。

このDGFの質的な変化の背景には、2008年の世界規模の金融危機と続く2010年の欧州債務危機以降の国の緊縮財政がある。フランス政府は一連の危機以降、経済対策として財政支出を増大させた。その結果として膨らんだ国の財政赤字を鑑み、2010年、2011年～2013年の実質的な国

の財政支出の規模の凍結を約束する。地方自治体への補助金であるDGFの総額ももれなくその凍結の対象となった。続く2014年～2017年は、DGFの総額を削減することが決まり、実際にこの期間でDGFの総額は415億ユーロから309億ユーロまで削減された⁹。

削減対象の中心は、財源補償のための支出であったため、DGF総額に占める平衡化のための支出の割合は自動的に増大した。ただし注意しなければならないことは、DGF内の平衡化のための支出は、総額で見ても同期間で45億ユーロから76億ユーロへと1.6倍に増えていることである。

2008年の金融危機以降、厳しい財政状況に直面したフランス政府としては、国から地方への財源移転であるDGFの総額(財源補償の部分)を減らしつつ、自治体間の財政格差を是正するための支出を増やすことで、経済危機と補助金の削減のあおりを受ける財政的にぜい弱な自治体の救済を優先的に実現しようとした。このように、フランスの財政調整制度において、これまで周辺的な役割しか担ってこなかった自治体間の格差是正は、国の困難な財政状況という局面において相対的に重要性を増したのである。

進む水平的財政調整制度の創設

自治体間の財政力の格差を是正するための制度の整備は、国から地方自治体への垂直的なレベルだけでなく水平的なレベルでも進められた。もともと、自治体間の格差の是正は、経済危機が起こる以前から、フランスの地方分権の文脈で重要な課題となっていた。2000年代に入り、国から地方自治体への権限移譲とそれに伴う税源移譲が進んだ結果、自治体間の税源偏在の是正のため、平衡化のための制度を整備する必要性が高まっていたのである。2003年の憲法改正でも72条2第5項において、自治体間の平等を促す財政調整の仕組みを法定することが規定された¹⁰。

本格的な平衡化を目指した水平的財政調整の改革は、2010年に行われた職業税(taxe professionnelle)の改革を皮切りに実施された。

1975年に創設された職業税は、給与を付されない個人及び法人が職業活動に用いる不動産資産と償却資産の賃貸価値を課税標準とする事業税であった¹¹。廃止以前の職業税は、コミューン、デパルトマン、レジオンすべての自治体レベルで課され、地方税収全体の約3割を占める重要な財源であった。

職業税廃止の背景には、アメリカのサブプライムローン危機に端を発した世界的な経済危機があった。当時のニコラ・サルコジ政権は、職業税を「ヨーロッパで唯一フランスにしか存在しない税であり、経済活動を妨げている (antiéconomique)」として批判し、職業税の廃止を通じて、地方レベルの法人課税の「近代化」と企業の税負担の軽減を目指した。その結果、職業税は2010年財政に基づき、2010年1月1日に廃止された¹²。

職業税に代わる新しい地方税として、企業不動産税 (CFE) と企業付加価値税 (CVAE) からなる地方経済税 (CET) とネットワーク企業一括税 (IFER) の二つの種類の税が創設された。地方経済税のうちCFEは、これまでの職業税の課税標準である不動産部分を引き継ぎ、償却資産は課税標準から外された。税率は従前と同様に、各自治体が一定の制約のもとに決定する。地方経済税のうちもう一つの企業付加価値税は、企業が生み出す付加価値を新たに課税標準とするものである。この税の税率は全国一律に定められる。一方、IFERは、職業税の廃止によって著しい税負担が軽減されるエネルギー・鉄道・電気通信などの分野の企業に課税するものである¹³。この職業税の廃止に伴う一連の改革は、政府の狙い通り、フランス企業に87億ユーロの減税をもたらした¹⁴。

この改革によって収入が減少する自治体に対し、国から地方自治体への垂直的財政調整である職業税改革補償交付金 (DCRTP) と各自治体レベルの水平的財政調整制度である全国財源個別保障基金 (FNGIR) を組み合わせた財源補償制度が構築されたため、各自治体は職業税の廃止による短期的な収入の減少を回避することができた¹⁵。

一方、一連の改革は、職業税を財源基盤としていた既存の水平的財政調整制度に大きな影響を

与えるもので、制度の見直しの必要性が生じた。改革が行われる以前、水平的なレベルで自治体間の財政の平衡化を担っていたのは、1) 首都パリがあるイル＝ド＝フランス (レジオン) 内のコミューン間の水平的財政調整を行うイル＝ド＝フランスコミューン間連帯基金 (FSRIF)、2) デパルトマンの職業税を財源とし同一パルトマン内のコミューン間の水平的財政調整を行うデパルトマン職業税平衡基金 (FDPTP)、3) デパルトマン向け不動産譲渡付加税平衡化基金 (FDTADEN) の3つの基金であった¹⁶。このうち前者二つの基金については、平衡化のための財源として自治体が負担する職業税をベースに設けていたため、2010年財政法で、職業税に代わって新しく設けられたCVAEを財源に、1) デパルトマン向けCVAE全国平衡基金 (FDPCVAE、2013年～)、2) レジオンおよびコルシカ向けCVAE全国平衡財源基金 (FRPCVAE、2013年～) という二つの制度が新たに設けられた。

加えて2012年の財政法では、コミューン連合及びコミューン向け全国平衡基金 (FPIC、2012年～) が設けられた。職業税は資産を基本的な課税標準としていたが、職業税の廃止に伴って設けられたCVAEは企業が生み出す付加価値を課税標準としていることもあり、職業税と比較して偏在性が大きい。FPICはこうした財源の偏在性の是正のために創設された。この新しい基金は、初めての全国規模のコミューンレベルの平衡基金である。導入時2012年に1.5億ユーロだったFPICは、2016年には10億ユーロに達し、既存のイル＝ド＝フランス内のコミューン間の平衡化基金であるFSRIFの2.9億ユーロを大きく上回る規模に達している¹⁷。このほか、2011年からはデパルトマン向け有償不動産譲渡税全国平衡基金 (FPDMTO、2011年～) も創設された。

職業税改革以降も、平衡化のための水平的財政調整制度の整備は進められた。2014年財政法では、イル＝ド＝フランス内のデパルトマン間の水平的調整制度 (FSDRIF) に加え、デパルトマンの不動産広告税および相続税の0.35%の課税ベースを財源とするデパルトマン連帯基金が創設された¹⁸。

表2 平衡化を目的とした基金(2016年)

	レジオン	デパルトマン	コミューン連合	コミューン
垂直的平衡化	レジオン平衡交付金	最低機能保障交付金 都市間平衡交付金	コミューン連合交付金	都市部連帯・社会統合交付金 農村部連帯交付金 全国平衡交付金 職業税デパルトマン平衡基金
水平的平衡化	全国レジオン向け財源 平衡基金	デパルトマン向け不動産 譲渡付加税平衡化基金 (FDTADEN) デパルトマン向け企業付 加価値分担金平衡基金 イル＝ド＝フランスレジオン 内デパルトマン連帯基金 デパルトマン向け連帯基金	全国コミューン連合・コ ミューン財源平衡基金	イル＝ド＝フランスコ ミューン間連帯基金 (FSRIF) 全国コミューン連合・コ ミューン財源平衡基金 譲渡付加税デパルトマン 平衡基金

(出典) Laignel 2016 : 189 より筆者作成。

自治体間の財政格差を是正するための 制度が抱える課題

以上のように、垂直的なレベルおよび水平的なレベルの双方で進む自治体間の財政平衡化のための制度であるが課題も多い。1つ目の課題は、制度が複雑化していることである。職業税改革時でもそうであったように、平衡化のための交付金制度および基金は、場当たりに設けられた。そのため、平衡化を目的とした交付金および基金は、垂直的なもので8種類、水平的なもので9種類も存在する(表2参照)。

2つ目の課題は、平衡化のために用いられている個々の自治体の財政力を図る指数や分配の基準が複雑化していることである。これは1つ目の問題と深く関係し、これまで平衡化のための交付金や基金を、制度間に一貫性を持たせることなく創設してきたことに起因する。この結果、制度の透明性が保たれないだけでなく、交付金や基金によっては是正される自治体間の格差の規模を検証することが困難となる。以上の問題を解決するため平衡化に寄与する制度の簡素化は急務となっている¹⁹。

3つ目はより本質的な問題で、こうした平衡化のための努力にもかかわらず、自治体間の財政格差

が縮小していないことである。地方自治体の財政状況(健全性)を表す一つの指標として用いられる自治体ごとの住民一人当たりで換算した総貯蓄額(épargne brute)を基準とした場合、最も裕福な自治体と最も貧しい自治体の差は、デパルトマンレベルでは3.4倍、コミューンレベルでは4.7倍となっており、この格差は無視できる規模ではない。ジニ係数に換算した2013年～2017年の数値の推移をみても、デパルトマンレベルでは0.205から0.184、コミューンレベルでは0.260から0.239と格差の大きな改善は見られない²⁰。

結びにかえて

以上のように、フランスにおける財政調整制度は、垂直的な財源補償の役割が増大し、平衡化の役割が大きくなりつつある。これは一見すると地方自治体の財政的な自立性を高める動きであるかのように見える。

しかし、DGFの質的変容の背景には経済危機への対応としての緊縮財政があったことが示すように、近年のフランスの政府間財政関係の変化から見とれることは、厳しい財政状況にある国からの補助金を減らし、自治体間の格差是正を通じて、各

自治体の財源保障を実現しようとする国の政策的な意図である²³。また、職業税の廃止と水平的財政調整制度の創設の背景に、企業負担の軽減という意図があったことが示すように、地方財政が国の政策に巻き込まれていることは否めない。

さらに地方自治体の財政的な自立性という観点からすると、職業税改革による地方税の減少は無視できないだろう。改革前の2009年の職業税の税収が約300億ユーロだったのに対し、2011年の職業税に代わって新しく創設された地方税の合計は230億ユーロに満たなかった²⁴。

この懸念は、現在議論されているコミュンレベルの主要な税である住居税 (taxe d'habitation) の廃止にも当てはまる。住居税は、居住賃貸価格に係る地方税で、税率については各コミュンが法律の範囲内で定めていた。今回の住居税の廃止の目的には、古いデータに基づいた不平等な税を撤廃することに加え、個人の購買力を高めることが含まれている。この税に代わって、国税である付加価値税 (TVA) あるいは一般社会税 (contribution sociale généralisée, CSG) の一部を譲与税化しようという議論が行われている。

垂直的な財源補償の縮小、自治体間の財政の均衡化のための制度の拡充、国税の譲与税化。進行中のフランスの地方財政改革が行きつく先はいまだ不透明である。しかしながら、国から地方自治体への交付金・補助金の削減および地方分権化という文脈においては、従来の財源補償に重点を置いた垂直的財政調整に依存した地方財政の運営は遅かれ早かれ何らかの形で変更を迫られることになるだろう。しかし、いかなる制度改革が行われようとも、重要なことは、地方自治体が自らの行財政運営について自ら決定することが可能な環境の構築である。現在のところ、2010年代以降の地方財政改革は、地方自治体の財政的な自律性を高めることには貢献していないように思われる。

さて、日本では、拡大する自治体間の財政力格差を是正するため、特に偏在性の大きい法人事業税を国税化し (特別法人事業税)、その全額を特別法人事業譲与税として地方自治体に交付することが

定められた。加えて、平成26年度から一部交付税化が進められている法人住民税法人割についてもさらなる交付税原資化が予定されている。これらの税収は、地方の固有財源としての性格を維持するため、その税収は交付税および譲与税配布金特別会計に直入されることになっている。

2010年以降のフランスのDGFがそうであるように、また現在の日本の交付税制度がそうであるという批判があるように、たとえ国の予算を通さずに特別会計に直入されとしても、これらの財源は国の政策の影響を受けざるを得ない。自治体間の格差が拡大するという文脈において、交付税や譲与税が地方の固有財源としての性格を確固たるものにするためには、制度上の正当性を確保するだけでなく、その実態が伴うよう工夫をしていくことが求められる。■

《注》

- 1 コミュン連合は、細分化されたコミュンが自治体として多種多様な業務を行えるよう、複数のコミュンが効率化の観点から連合をつくり共同で自治体の事務 (家庭ごみ収集や施設の整備など) を行う (松浦 2012: 49)。2018年1月1日現在、全国の35,353のコミュン (リヨン都市圏も含む) がコミュン連合に参加している。
- 2 各自治体レベルの自治体数は、コミュンが35,357、コミュン連合が1,263、デパルトマンが101、レジオンが18となっている (DGCL 2018: 8)。
- 3 Filomin 2018: 27。
- 4 Filomin 2018: 202。
- 5 青木 2007、松浦 2012。
- 6 青木 2007。
- 7 青木 2007。国の政策によって地方税の減収や歳出増が生じた際、それを国が100%補償するということは2003年の憲法改正で明文化されている (木村 2012: 5)。この国の政策による理由とは、たとえば、地方税廃止や国の政策による地方税の減免措置によって地方税収が減少、地方分権改革に伴う地方への事務権限の移譲によって地方歳出が新たに増大する場合、国税改革によって地方歳出 (地方の国への納税額) が増大する、などの理由が挙げられる (青木 2013: 73)。
- 8 Berges 2014: 8。
- 9 Filomin 2018: 204。2018年についてはさらに270億ユーロにまで減少すると推計されている。この期間の分析については、青木 2013も参照。
- 10 松浦 2012: 65。
- 11 職業税の歴史については松浦 2012: 58-62を参照。

- 12 Buffet 2010 : 8-12。
- 13 松浦 2012 : 63-64。一部、国から地方自治体への税源移譲も行われた。
- 14 Buffet 2010 : 4。加えて、各自治体の地方税に対する責任明確化という観点から、これまで各自治体レベルで分け合っていた主要な地方税の課税ベースを特定の地方自治体レベルに固定するための改革が行われた。すなわち、これまでデパルトマンレベルで課されていた住居税・未建築不動産税をコミューンレベルに特化し、レジオンレベルで課されていた既建築不動産税をデパルトマンレベルに特化し、レジオンで課されていた未建築不動産税をコミューンレベルに特化するような改革が行われたのである。詳細については松浦 2012 : 64 を参照。ただし企業付加価値税は、コミューン、デパルトマン、レジオンのすべてのレベルの地方自治体の税金として位置づけられた。
- 15 DC RTP は、改革により税収が減少する自治体の財源を国の交付金により補償するもので、これにより、自治体の各レベルでは、改革に伴い減収となる自治体の減収分を一部補償することができた。FNGIR は、DC RTP で補償を受けた各自治体の階層の内部において、改革後に増収となる自治体から当該増収分を徴収して、これを財源に用いて減収となる自治体に対し、DC RTP で補償できなかった部分を賄うものである（松浦 2012 : 65、Buffet 2010 : 11）。この補償制度の構築により、職業税改革の自治体財政への影響は短期的には回避することができるが、これが各自治体に対する長期的な財源補償を行うものではないことは注意を要する。
- 16 各制度の詳細については、青木 2013 : 58-59 を参照。いずれも全国レベルではなく、同一レジオン内またはデパルトマン内のコミューン間の格差是正を目指すものであった。
- 17 Laignel 2016 : 192。
- 18 Laignel 2016 : 190。
- 19 Berges 2014 : 12-14。
- 20 Filomin 2018 : 86-87、Buffet 2010 : 20。
- 21 Filomin 2018 : 88。
- 22 Berges 2014 : 22。
- 23 青木 2013 : 72。
- 24 CFE、CVAE、IFER、TASCOM の合計 (DGCL 2018)。

《参考文献》

- Berges, P., Gissler, E., Olivier, M., Brotons, A., Hautier A., Escande-Vilbois, S., Juery, J.-F., Subremon, P. (2014) , *Enjeux et réformes de la péréquation financière des collectivités territoriales*, Inspection générale des finances : Inspection générale de l'administration.
- Buffet, F.-N., Carre, O., Chatillon, A., Diefenbacher M., Guené, Ch., Laffineur, M. (2010) *Conséquences de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités locales, et préconisations d'amélioration, notamment au plan de la péréquation*, M., Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.
- Cour des comptes (2018) *Les finances publiques locales. Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*.
- DGCL (2018) *Les collectivités locales en chiffres 2018*.
- Filomin, M., Laroche, N., Menelon, R., Rougier, T. (2018) *Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2018*, Direction générale des collectivités locales (DGCL) .
- Laignel, A. et Guené, Ch. (2016) *Les finances des collectivités locales en 2016 : État des lieux. Observatoire des finances locales*, DGCL.
- Romuald, Goujon (2018) « Réforme de la fiscalité locale : le coup de grâce pour les départements ? », S&P Global.
- 青木宗明 (2007) 「フランスの地方財政調整—財源補償・保障と平衡化の相克—」『地方財政』46 巻 2 号、2007 年 2 月号、125-154 頁。
- 青木宗明 (2013) 「フランス地方財政調整における『水平調整』の導入の背景と意義～欧州危機・国家財政難と『調整継続』の意思表示～」『地方財政』52 巻 2 号、2013 年 2 月号、56-82 頁。
- 木村真 (2012) 「フランスの政府間財政調整に関する近年の改革とその背景」HOPS Discussion Paper Series No. 14, 2012 年 4 月。
- 鳴田謙二 (2010) 「フランスの最近の地方財政の動向について—職業税改革を契機とする新たな財政調整制度の整備を中心に—」『地方財政』49 巻 11 号、2010 年 11 月号、132-153 頁。
- 地方法人課税に関する検討会 (2018) 『地方法人課税に関する検討会 報告書』2018 年 10 月。
- 松浦茂 (2012) 「フランスにおける地方の財政自主権と経済危機下の地方税財源改革—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』62 巻 12 号、2012 年 12 月、47-72 頁。
- 松浦茂 (2018) 「フランス地方税財源の近年の動向：住居税の見直し等をめぐって」『レファレンス』68 巻 3 号、2018 年 3 月号、55-71 頁。