

論 文

スイスにおけるカントン内財政調整制度

— カントン・チューリヒの場合 —

世 利 洋 介

要 約

スイスにおける州内財政調整制度、特にカントン・チューリヒの「課税力調整」制度についてその基本的な仕組みと問題点について明らかにした。当該制度は、市町村の自治権・税率決定権が保障されていること、小規模自治体が多数を占めること、主要な経費額が一人当たりで住民数に関して概ねU字型の形状を成していること、チューリヒ市が文化・福祉面での高い財政負担を担っていること、という背景の下で展開されている（Ⅰ）。課税力調整は、市町村間の水平的手段として、直接的調整効果を狙ったもので、「相対的課税力」（住民一人当たりの財源）を基準とした交付と原資の拠出という仕組みになっている。交付にあたっては、経費構造（住民一人当たりの経費額が人口規模に関してU字型）を考慮したスカラーを活用した調整を図っているが、調整前後で相対的課税力に関する逆転現象が市町村間で生じる等の問題を有している（Ⅱ）。調整効果は概ね発揮しているが、時系列でみて、税率格差あるいは相対的課税力の格差の拡大を抑制できていないという問題を有している（Ⅲ）。

目 次

はじめに

- I. カントン・チューリヒの市町村構造
 1. 市町村制度
 2. 市町村の財政構造
- II. 課税力調整制度の基本的枠組み
 1. 法的根拠
 2. 課税力調整の枠組み
 3. 交付方式と拠出方式

Ⅲ. 調整効果

1. 税率の推移
2. 課税競争の緩和
3. 税率と相対的課税力の格差

おわりに

はじめに

スイスは、州政府に該当する26のカントン (Kantone) と地方政府に該当する約2,900の市町村 (Gemeinden, Communes) から成る連邦制国家である。スイスにあっては、現行の連邦憲法第3条においてカントンの主権が保障されており、このことが各カントンの地方自治制度、課税自主権などの固有な権限の発揮を根拠付けている¹。各カントンにおいて展開されているカントン内財政調整制度も同様に、カントンにその設計と運用の権限がある。本稿の目的は、このスイスにおけるカントン内財政調整制度を検討することにある。

通常、財政調整制度といった場合には、連邦政府と州政府の間の、あるいは州間の財政調整を指すことが多い²。スイスにおいても、1953年施行の「連邦政府とカントンの間の財政調整に関する法律」に基づいて、この種の財政調整制度が展開されてきた。しかし、各カントンにあっては、これとは別に、各カントン内で固有な財政調整制度が展開されてきた³。これは、カントン内において、カントンと市町村の間での、あるいは市町村間での財政調整を目的としたものである。また、カントン内財政調整制度は、各カントンの自主権の下で展開されているた

1 世利洋介『現代スイス財政連邦主義』九州大学出版、2001年、第5、6章。

2 持田信樹 (編)『地方分権と財政調整制度 改革の国際的潮流』東京大学出版、2006年。

3 Hans Mäder, Kuno Schedler (Hrsg.), *Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz*, insb. Luca Stäger, “Typologie der Schweizerischen Systeme des Kommunalen Finanzausgleichs”, Paul Haupt Bern, 1996, S.167-228.

めに、各カントンの特徴が現れている。本稿では、スイスの26のカントンの中でも、特にカントン・チューリヒの財政調整制度を取り上げることにする。

カントン・チューリヒの財政調整制度は、後述するように、カントン憲法、及び1966年9月11日施行の「自治体に対する州補助金及び財政調整に関する法律」（以下、財政調整法）と1990年4月1日施行の「カントン補助金法」に法的根拠を置いている。財政調整法において幾種類かの調整手段が規定されているが、その中でも、特に課税力調整は、カントン・チューリヒにおけるカントン内財政調整の要諦⁴とみなされている。そこで、本稿では、カントン・チューリヒにおいて既に40年以上に渡って展開されてきたこの課税力調整を中心に検討したい。

以下、次の手順で論を展開する。まず、Ⅰ. では、財政調整法が展開される背景について明らかにする。ここでは、カントン・チューリヒの市町村構造について、制度面と財政構造面を中心に検討しておく。Ⅱ. では、まずカントン・チューリヒの財政調整制度を概観した後、本稿で焦点を据えている課税力調整の性質を明らかにしておく。また財政調整法に沿って、課税力調整の基本的な仕組みを明らかにする。最後に、Ⅲ. では、課税力調整の実際の調整効果について検証する。その際、課税力調整の本来の目的は達成されているか、具体的には、市町村の税率格差または課税力格差を抑制できているかどうか、という点を検討する。

Ⅰ. カントン・チューリヒの市町村構造

カントン内財政調整制度は、カントンと市町村の間の、あるいは市町村間の財政調整を図るものである。従って、カントンと市町村の間の権限の配分、市町村の税率決定権の有無、また市町村の財政構造上の特徴によって、調整の狙いや効

4 Gemeindeamt des Kantons Zürich, *Finanzausgleich im Kanton Zürich*, <http://www.gbv.zh.ch/gemeindefinanzen/index.htm>, Stand: 21.6.2002.

果が異なってくるものと考えられる。そこで、本節では、カントン・チューリヒの財政調整制度を検討する準備段階として、本カントン・チューリヒの市町村制度と市町村財政構造について検討しておく。

1. 市町村制度

カントン・チューリヒには、多様な自治体がカントン憲法によって法人としての存在が保障されている。すなわち、政治自治体 (politische Gemeinden) と学校自治体 (Schulgemeinden) (第83条3項)、教会自治体 (Kirchgemeinden) (第130条1項)、そして2009年までの予定で市民自治体 (Zivilgemeinden) が存在する⁵。この内、学校自治体は、さらに、基礎的学校自治体 (Primarschulgemeinden)、高等学校自治体 (Oberstufenschulgemeinden)、そして統合学校自治体 (vereinigte Schulgemeinden) に区別できる。ここで、学校自治体のみが学校教育を担っているのではなく、政治自治体の業務として任されている場合もある。

他にも、教会自治体は、プロテスタント・改革派の地区教会 (Landeskirche) とその教会自治体、ローマ・カトリック教会の団体とその教会自治体、そしてキリスト・カトリックの教会自治体に区別できる。

これらの自治体の内、財政調整の直接の対象となるのは政治自治体と学校自治体である。そこで、以下、この二種類の自治体について更に検討しておく。

カントン・チューリヒ内の自治体に限らず、スイスの自治体の自治は、連邦憲法において保障されている。すなわち、第50条1項に、「地方自治は、カントン法を基準にして保障される」と規定されている⁶。また、カントン・チューリヒ

5 Gemeindeamt des Kantons Zürich, *Projekt zur Reform der Gemeindeformen, Schlussbericht*, November 2007, S.11.

6 この改正前の連邦憲法にあっては、市町村に関する直接の規定は明記されていなかったが、1999年の全面改定に伴って当該条文が加えられた。

においてもそのカントン憲法において、次のように規定されている。すなわち、カントン憲法第83条1項では「政治自治体は、連邦もカントンも権限のない全ての公共的業務を担う」とされ、2項では「学校教育の分野の業務は、学校自治体によって担われることができる」と規定されている。これから、政治自治体は剰余的一般権限を、学校自治体は特定権限を保障されていることが判る。さらに、第85条1項では「市町村は、独自に、その業務を規定する。カントン法は市町村に対して、出来るだけ広い活動の範囲を認める」として、その剰余的一般権限について、その自治が保障されている。

政治自治体としての市町村の数は、1850年の197から2007年の171まで、この間、13.2%の減少率に留まっている。この間の大きな変化は、チューリヒ市への編入に伴う19団体の減少（1893年と1934年）とヴィンターツール市への5団体の統合（1922年）で基本的に説明できる。以上のように、政治自治体としての市町村数は非常に安定して推移してきた。

2007年の場合、政治自治体から独立している学校自治体数は、137（その内、基礎的学校自治体72、高等学校自治体36、基礎的学校と高等学校を並行して運営している統合学校自治体29）である。政治自治体の内、学校制度を運用している政治自治体は、62（その内、基礎的学校を運営している政治自治体23、基礎的学校と高等学校を並行して運営している政治自治体39）である（自治体法添付資料より）。図表1の時系列上の傾向をみると、長期的に、いずれの種類の学校自治体も独立した団体数としては減少しており、特に2000年以降にこの点が顕著である。他方で、学校制度を運用する政治自治体数が、長期的に増加してきており、特に2000年以降はこの点が顕著である。ここでは、学校教育の機能が、政治自治体の活動に吸収されてきた経緯がみられる。

図表 1 自治体数の推移

	1975年	1995年	2000年	2007年	増減率(1975～2007年)
政治自治体(間近の合併:1934年)	171	171	171	171	0%
基礎的学校自治体	103	100	94	72	-30%
高等学校自治体	45	43	42	36	-20%
統合学校自治体	42	45	43	29	-31%
学校を有する政治自治体	21	23	30	62	+295%

資料) Projekt 《Gebietsreform》, S.12, Abb.6 Prozentuale Abnahme der Schulgemeinden bzw. Zunahme der politischen Gemeinden mit Schule zwischen 1975-2007.

次に政治自治体の住民数についてみておく。図表 2 にみるように、171市町村の平均住民数は7,393人であり、約半数の市町村が住民数3,000人未満である。また、中央値が3,214人で平均値を大きく下回っていることから覗かれるように、比較的小規模な市町村の数が多い。1,000人未満の市町村も全体の20%強を占めている。ただし、住民の67%強が9,000人以上の規模の市町村に住んでいる。な

図表 2 カントン・チューリヒ内市町村の住民数 (2005/12/31 時点)

規模	市町村数	市町村数総計に占める割合(%)	住民数	住民数総計に占める割合(%)
999人以下	35	20.5	24,086	1.9
1,000～2,999人	44	25.7	82,862	6.6
3,000～5,999人	47	27.5	201,773	16.0
6,000～8,999人	14	8.2	102,216	8.1
9,000～30,000人	29	17.0	417,084	33.0
30,000人以上	2	1.2	436,120	34.5
計	171	100.0	1264141	100.0

住民数

平均	7,393人
中央値	3,214人
最大	343,157人(チューリヒ市)
最小	294人(ヴォルケン)

資料) Statistische Berichte des Kantons Zürich, Finanzennzahlen der Gemeinderechnung aller Gemeinden des Kanton Zürich 2005より作成。

お、チューリヒ市の住民数は34万人を超えており、カントン・チューリヒ内の市町村の中では突出している（第2位のヴィンターツール市の住民数は92,943人）。

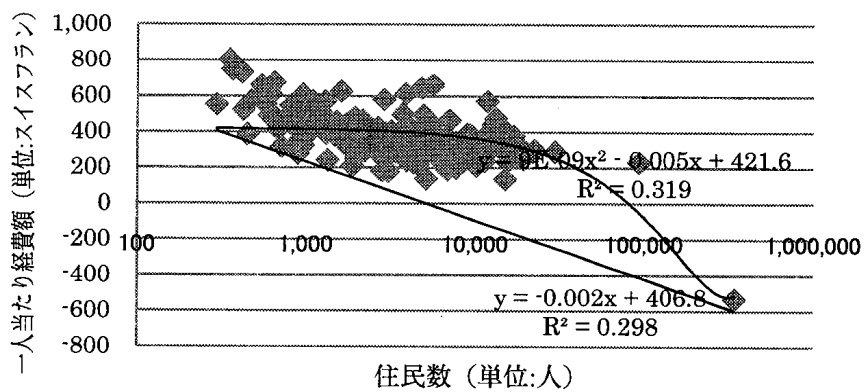
2. 市町村の財政構造

次に、カントン・チューリヒ内市町村の財政構造について概観しておく。まず支出面からみてみると、剰余的一般権限が認められていることから、多様な分野に亘って市町村の活動が展開されていることが窺われる。図表3から図表9は、各市町村の住民数と分野別での住民一人当たり経費額をプロットしたものである（以下に示す各図表のデータについては、本稿の最後に行政資料・データ一覧として列記した）。前述したように、小規模市町村の数が多いため、ここでは住民数を対数目盛で示している。また、それぞれの図表において、横軸の単位数を変数とする近似曲線（線形と2次）を示している。

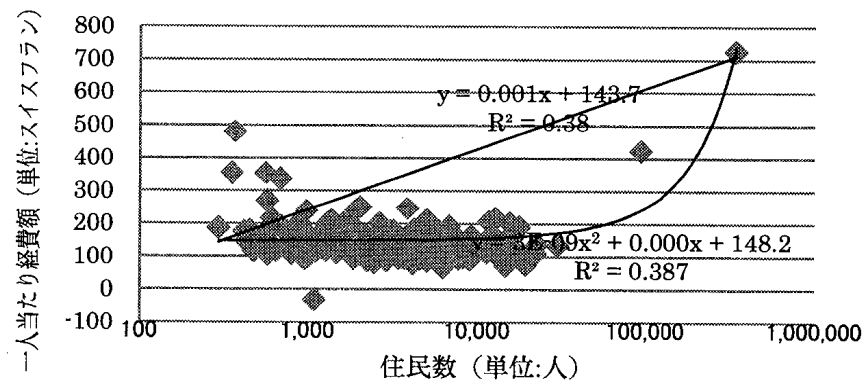
住民数と一人当たり経費額の相関に注目してみると、総務費において比較的強い負の相関が認められ（図表3）、行政運営上、規模の経済性が発揮されていることが窺われる。ただし、総務費以外の分野では、この種の規模の経済性は認めにくい。すなわち、文化・余暇費と社会福祉費にあっては、住民数が増大するに従って、一人当たり経費は上昇する傾向を示している（図表5, 7）。特に、住民数が30万人を超えているチューリヒ市は突出して高い水準にある。

司法・警察費については、住民数が特に多い2市（チューリヒ市とヴィンターツール市）を除いては、100～200スイスフランに収束する傾向にある（図表4）。また保健費については、緩やかな正の相関が認められる（図表6）。ただし、交通費と環境・開発費については、分散する傾向にあり、他の分野で見られるように傾向は認めにくい（図表8, 9）。また、チューリヒ市の財政構造は、一人当たり経費額という点で、司法・警察、文化・余暇、社会福祉の各分野において、他の市町村を大きく上回っている、という点に注目しておきたい。

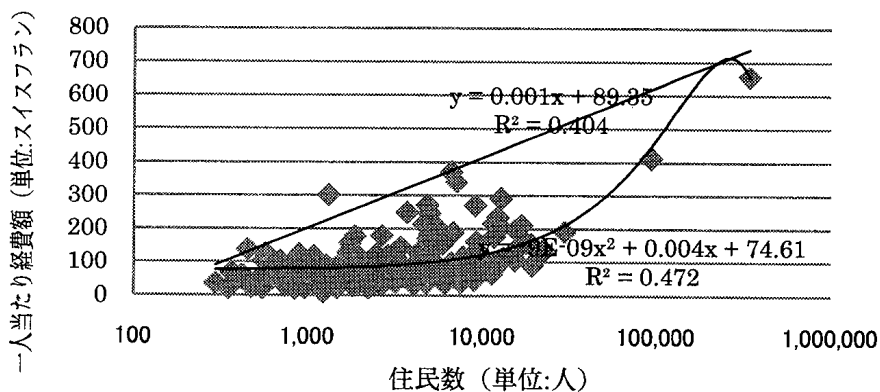
以上の各分野を合計した主要経費での一人当たり経費額をみると（図表10），寄与度29.6%で正の相関が認められる。また2次での近似曲線は緩やかなU字型の形状を示しており，一定の住民数の範囲を底にして，それより住民数がより少なくなるほど，経費が増大する傾向にあり，逆にその範囲からより住民数が増大するに従って，一人当たり経費も増大する傾向にある。



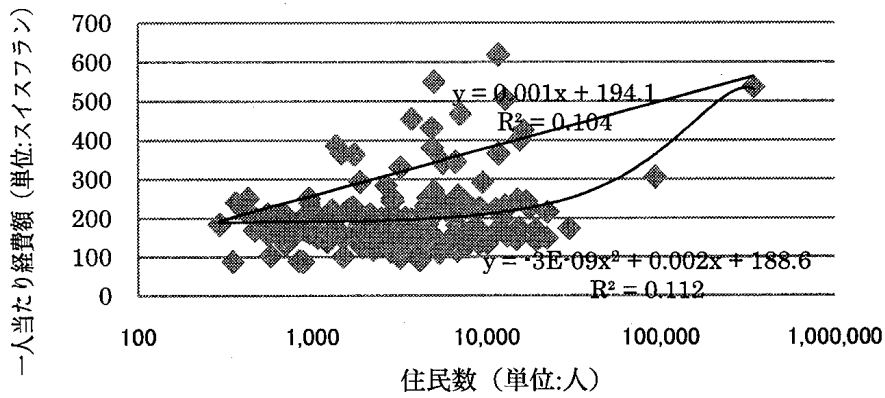
図表3 カントン・チューリヒ内市町村の総務費 —2005年—



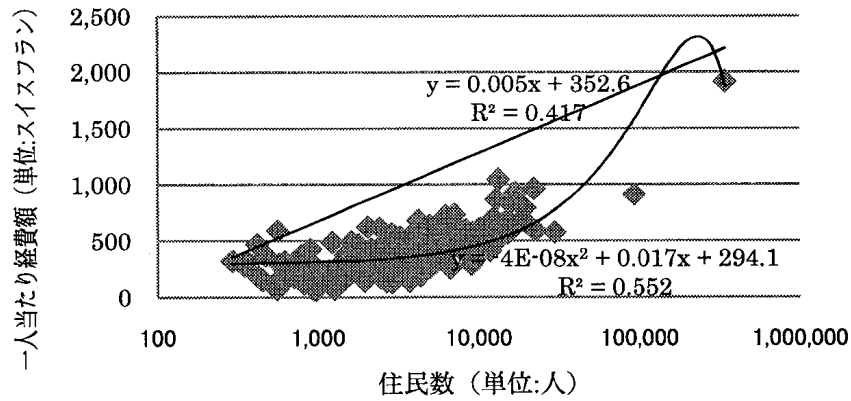
図表4 カントン・チューリヒ内市町村の司法・警察費 —2005年—



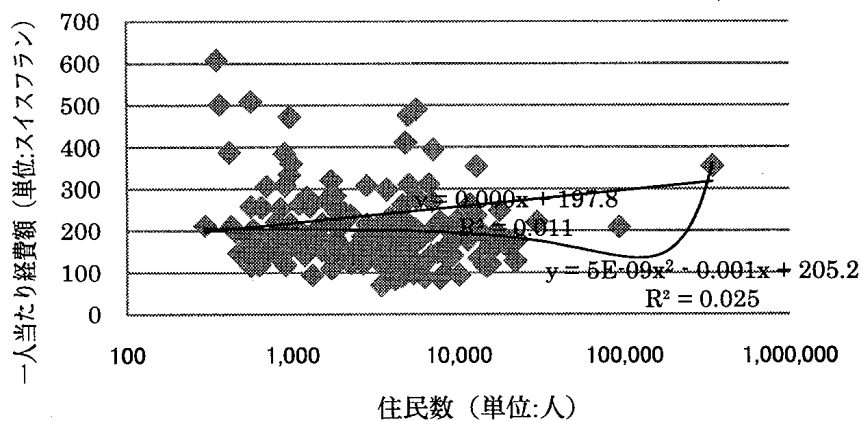
図表5 カントン・チューリヒ内市町村の文化・余暇費 —2005年—



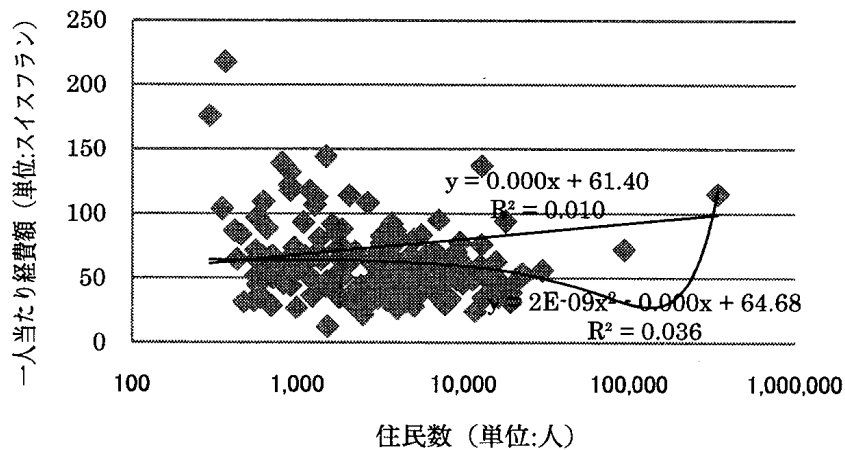
図表6 カントン・チューリヒ内市町村の保健費 —2005年—



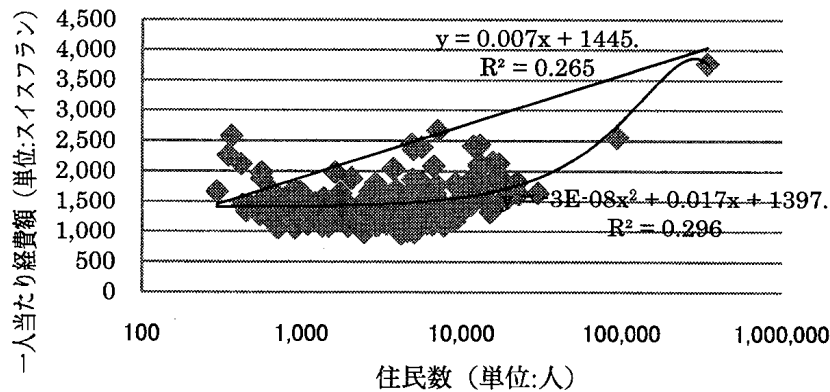
図表7 カントン・チューリヒ内市町村の社会福祉費 —2005年—



図表8 カントン・チューリヒ内市町村の交通費 —2005年—

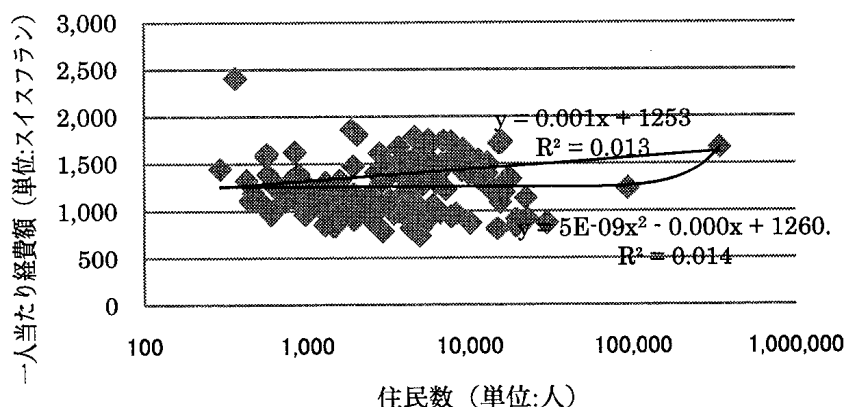


図表9 カントン・チューリヒ内市町村の環境・開発費 —2005年—



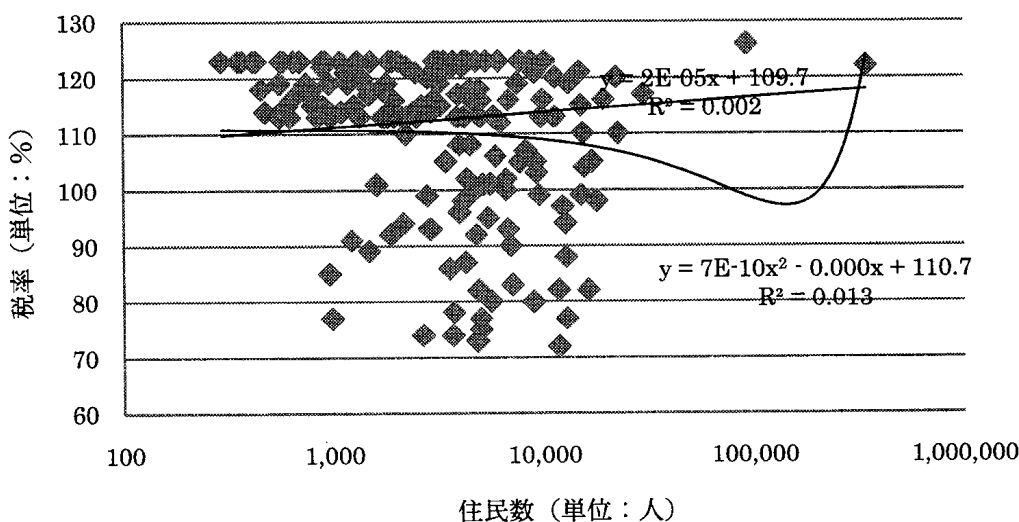
図表10 カントン・チューリヒ内市町村の主要経費 —2005年—

なお、教育については、政治自治体が単独で担っている訳ではなく、学校教育も統合して運営している政治自治体と学校自治体とが担っており、前者に含まれない政治自治体には教育費は充当されていない。また学校自治体も、基礎教育、高等教育、そしてその双方を統合して運営している学校自治体とに区分され、比較する際には、これらの4区分に従って比較する必要がある。そこで図表11で学校行政を担っている政治自治体のみを抽出して、住民数と住民一人当たりの教育費を示してみた。ここでは、600～2,500スイスフラン弱までの広がりがあり、はっきりとした相関は認めにくい。



図表11 カントン・チューリヒ内市町村の教育費 —2005年—

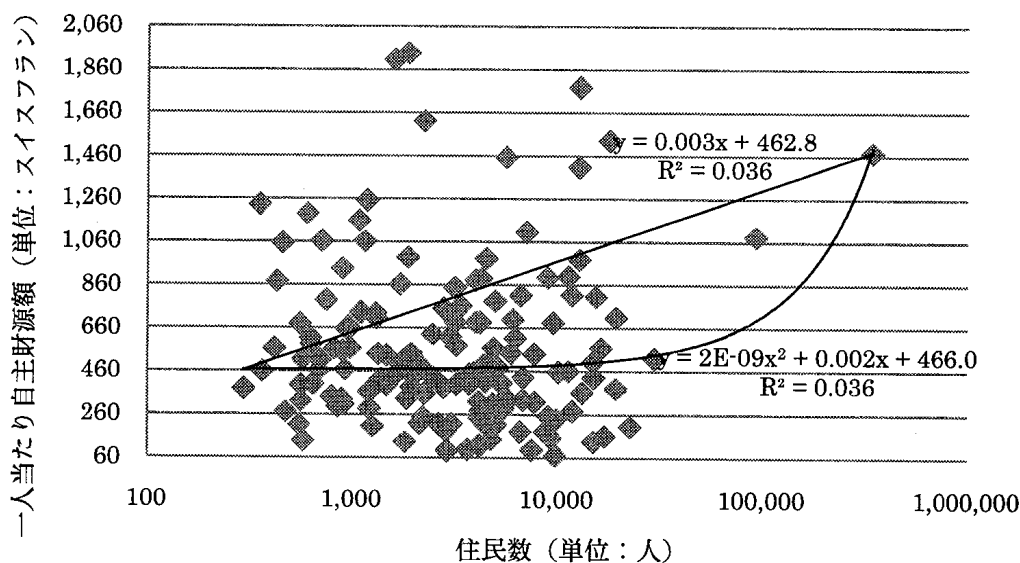
次に、税率について検討する。カントン・チューリヒの自治法にあっては、その第122条で「市町村税率は予算とともに設定される」と規定され、また第133条では「市町村税率は、それが経常的会計を充当するように設定される」とある⁷。ここから、市町村には税率決定権が付与されていることが判る。このことは、自治権を保障するための財政上の権限として重要であり、この税率決定権の行使によって各市町村の財政需要に対応することが可能となる。次に、住民数とこの各市町村の税率の水準との関連について検討してみる。図表12に示されるように、



図表12 住民数と税率 —2005年—

7 1986年実施。

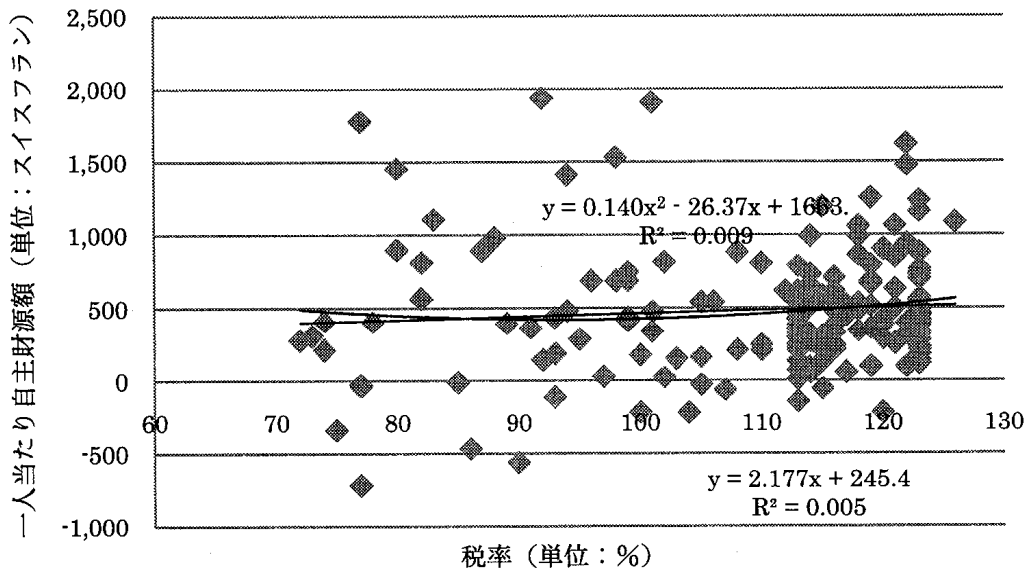
税率は70%強から123%まで、50%ポイント以上の開きがみられる。税率が123%の水準で張り付いて、これ以上上回っていないのは、後述するように、財政調整制度の実際上の効果といえる。住民数と税率の間にはほとんど相関は認められないが、住民数の少ない市町村は高い税率に収束していることが判る。また、10,000人の水準で分散の傾向が強くなっていることが判る。



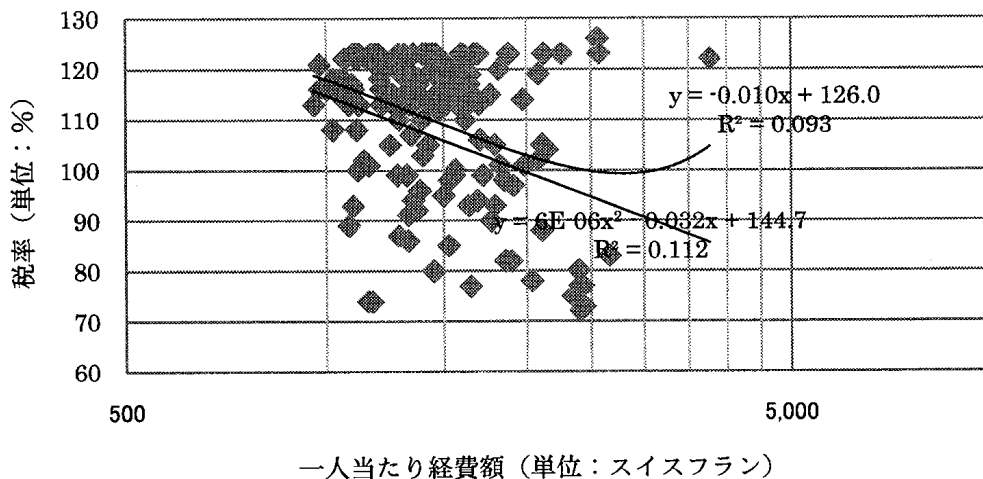
図表13 住民数と自主財源 —2005年—

住民数と一人当たりの自主財源額の分布をみると（図表13）、この場合も相関は強くない。また、自主財源と税率との相関も認められない（図表14）。税率が高く設定されていても、一人当たり自主財源額が必ずしも高くなるとはいえない。また、税率が80%前後と低かったとしても、一人当たり自主財源額はマイナスから2,000スイスフラン近くまで広がりがある。一人当たり経費額と税率との相関についても同様に相関は認められない（図表15）。これらの事情は、住民数、自主財源額、主な経費額、税率、それぞれの間で特に連動した傾向が認められないことを意味しており、換言すれば、その分、住民数の多少に関わらずに、多様な財政支出を実現できるだけの条件を備えていることを示唆している。前述したように、一人当たりの主な経費額については、住民数に関してU字型の形状が認められていたが、このことから、住民数が相対的に少ない場合であればその

分、財政負担上不利になり、また大規模な市町村にあってもこれと同様のことが言える。しかし、住民数と税率、あるいは自主財源額と税率の相関が認められないという点は、後述するように、財政調整によって大規模自治体あるいは小規模自治体の負担を緩和させることに成功していることを示唆している。



図表14 自主財源と税率 —2005年—



図表15 カントン・チューリヒ内市町村の主要経費と税率 —2005年—

Ⅱ．課税力調整制度の基本的な仕組み

前節では、カントン・チューリヒにおける市町村制度と市町村の財政構造について検討したが、ここでは、次の諸点が判った。すなわち、一、小規模市町村が多数を占めること、二、市町村には自治権が保障され、それに伴い、税率決定権も付与されていること、三、一人当たり経常的経費が住民数に関して大凡U字型の形状を示していること、四、チューリヒ市の人口規模が突出しており、また財政構造上、社会福祉、司法・警察、そして文化・余暇について、特に高い一人当たり経費を抱えていること。

後述するように、こうした事項は、カントン・チューリヒの財政調整の妥当性を考える上で重要な特徴点となっている。本節では、まずカントン・チューリヒの財政調整制度について概観し、次に課税力調整制度に焦点を当てて、当該制度の妥当性について検討する。

1. 法的根拠

カントン・チューリヒにおいては、そのカントン憲法の第127条にカントン内財政調整の規定がある。すなわち、第127条1項では、「カントンは財政調整を確保する」としている。また同条2項では、財政調整でもって「a. 市町村がその不可欠な業務を遂行することを可能とし、b. 市町村税率で大きな差異を生ずることがないように配慮する」とし、続けて、「財政調整は、カントンと市町村によって負担される」としている。

カントン憲法にあっては基本的な考え方が掲げられるに留まっているが、以上の規定から、次の三項目がカントン・チューリヒの枠組みであることが判る。一、財政調整はカントンの権限に属すること、二、その財政調整の目的は市町村の業

務遂行を保障し、また市町村税率の格差の緩和にあること、三、財政調整の原資としてカントンと市町村の双方が負担すること。

さらに、カントン法律のレベルでは、「自治体に対する州補助金及び財政調整に関する法律 (Gesetz über die Staatsbeiträge an die Gemeinden und über den Finanzausgleich)」(1966年9月11日施行) (以下、財政調整法) 及び「財政調整に関する通達」、そして1990年4月1日公布の「カントン補助金法 (Staatsbeitragsgesetz)」(1978年11月29日施行) と「州補助金法に関する通達」(1990年12月19日施行) が重要である。

これら法律に掲げられている財政調整上の手段と性質は多様であるが、次の図表16のように整理できる⁸。ここで「直接的」調整とは用途を特定しないで財源を調整することであり、「間接的」調整とは予め用途を定めた上で併せて調整を図ろうとすることである。他方で、「水平的」手段とは、同じ政府水準において財政移転が行われることで調整を図ろうとする手段であり、本稿にあつては市町

図表16 カントン・チューリヒの財政調整制度の概要

		調整効果	
		直接的	間接的
手段	水平的 (市町村→市町村)	課税力調整	負担弁済 (対チューリヒ市) 特定目的カントン補助金
	垂直的 (カントン→市町村)	税率調整	
		投資補助金	

出所) Nabholz Beratung, *Reform des Zürcher Finanzausgleichs, Anhang 1: Bestandesaufnahme des Finanzausgleichs des Kantons Zürich*, 11.Juli 2000, S.1.

8 ここでの説明は主に次に依った。Hans Mäder, Kuno Schedler (Hrsg.), *Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz*, insb. Luca Stäger, "Typologie der Schweizerischen Systeme des Kommunalen Finanzausgleichs", 1996, S.167-228. Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, *Reform des Zürcher Finanzausgleichs, Anhang 1: Bestandesaufnahme des Finanzausgleichs des Kantons Zürich*, 11.Juli 2000.

村間での財政移転を意味する。また、「垂直的」手段とは、異なる政府水準の間での財政移転によって調整を図ろうとする手法であり、本稿にあつては、カントンと市町村の間での、それも特にカントンから市町村に対する財政移転による調整を意味する。

この分類に従えば、財政調整法で掲げられている調整手段の内、「課税力調整」は水平的・直接的財政調整に位置づけられる。また「税率調整」と「投資補助金」は、いずれも垂直的・直接的財政調整であり、同法によれば、いずれも課税力調整を補完することが主眼となっている（財政調整法 II. B. 投資補助金, C. 税率調整）。なお、財政調整法には、本図表中の負担弁済、すなわちチューリヒ市に対する負担調整も含まれている（II. bis 「チューリヒ市のための負担調整」では「警察・文化・社会保障の分野でのチューリヒ市の特定負担については、毎年、包括的補助金が充当される」（第35a.10）と規定されている）。

以上のように、財政調整法には、垂直的手段と水平的手段の双方が、また直接的効果と間接的効果の双方も狙われていることが判る。なお、財政調整法においても、「I. 特定目的に対するカントン補助金 (Staatsbeiträge)」が設けられていたが、カントン補助金法が1990年4月1日に公布（1991年1月1日実施）されるに及んで、この財政調整法でのカントン補助金の規定は廃止された。それ以降、カントン補助金法において、専ら、垂直的手段による間接的効果が期されることになる。また、図表16の中で、チューリヒ市に対する負担弁済は、1999年1月1日の実施に伴い規定に追加され、図表16のような体制が整備された。なお、投資補助金は1999年には廃止されることになる。

本稿では、これら多様な調整手法の内、カントン内財政調整の要諦⁹とみなされている「課税力調整」をさらに検討することにする。前述したように、市町村

9 Gemeindeamt des Kantons Zürich, *Finanzausgleich im Kanton Zürich*, www.gbv.zh.ch/gemeindefinanzen/index.htm, Stand: 21.6.2002.

の自治権・税率決定権が法律上保障され、また市町村の間で実際に多様な財政構造と税率の幅が認められる場合に、その自治権・税率決定権の実効性を保持しながらも、他方で、過大な市町村間での税率格差・課税力格差をどのように緩和するのか、という点は重要な課題である。また連邦レベルでは、「連邦政府とカントンの間の財政調整と役割分担の新たな構築（Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen）」（NFA）が取り組まれ、その中で財政上の「強い」カントンと「弱い」カントンの間の財政調整については、従来の垂直的手段である連邦補助金を通じて間接的効果を追及することから、NFAでは水平的手段と直接的効果の実現に力点を移している¹⁰。カントン・チューリヒの課税力調整を検討することは、こうした連邦レベルの取り組みと比較分析するにあたっても有意な研究対象となると考えられる¹¹。

2. 課税力調整の枠組み

まず財政調整法に沿って、課税力調整についてさらに具体的に検討する。財政調整法では課税力調整の項目をII Aに掲げ、まず第9条で次のように規定してある。—「調整基金は、財政の強い市町村の分担金によって、財政が弱い市町村の課税力の強化に充てられる」。また、「チューリヒ市は、調整基金に参加しない。算定にあたっては、チューリヒ市を計算の基礎には入れない。このことは、カントン平均の算出にあたっても同様である」。ここでの規定から、一、「財政の強い

10 世利洋介「分権国家における財政調整制度：スイス」、持田伸樹（編）『地方分権と財政調整制度 改革の国際的潮流』東京大学出版、2006年。

11 金額の点では、カントン補助金法に基づく補助金の方が、直接的財政効果を狙った課税力調整や税率調整を大きく上回っている。しかし、補助金による調整効果は分野別にみても限定的であり、また全体的にも十分な調整効果は発揮されていない。これらの諸点については次を参照。Adrian Bucher, Statistisches Amt des Kantons Zürich, *Staatsbeiträge - der indirekte Finanzausgleich, Statistische Berichte des Kantons Zürich*, Heft 3/1999, S.129-157.

市町村」から「財政の弱い市町村」への財政移転，すなわち，水平的な財政調整が狙われていること，二，その際の交付の目的にあたっては「課税力の強化」という判断基準が挙げられていること，三，チューリヒ市は課税力調整からは交付・拠出対象から外されていること，が判る。

ここで，チューリヒ市が課税力調整から外されているが，このことはチューリヒ市が財政調整の対象として外されていることを意味しない。財政調整法 II bis に規定されているように，特定目的の負担調整がチューリヒ市に対して補償される。こうした手法は，前節でみたように，チューリヒ市の突出した人口規模，また財政構造上の特異性（社会福祉，司法・警察，そして文化・余暇について，特に高い一人当たり経費を抱えていること）を背景としている，といえる。

第10条では交付にあたっての基準が規定されている。すなわち，「相対的課税力がカントン平均を下回る市町村は，調整基金から交付金を受け取る。そのことによって，その給付能力が当該の平均に近づくことが求められている」。また，「交付金を受け取る市町村では，税率は少なくとも，カントン平均と一致していなければならない」。

ここでの規定から，一，第9条でいう「財政の弱い市町村」とは「相対的課税力がカントン平均を下回る市町村」を意味すること，二，やはり第9条でいう交付目的の「課税力の強化」というのは「給付能力がカントン平均に近づくこと」と解されること，ということが分かる。なお，ここでは「給付能力」が具体的に何を意味するのか，という点は示されていない点は問題である。第9条及び次に検討する第11条を勘案すると，「給付能力」は「相対的課税力」が反映したものであるという含意が必要といえる。

なお，課税力調整にあたって鍵となる概念は，「相対的課税力」である。これは「絶対的課税力」，すなわち「前年の全般的な市町村税の税率100%で換算された収入」を，当該市町村の住民数（前年の時点）で割った住民一人当たりの絶対

的課税力を指している（第39条）。

交付額の算定については、第11条において、次のように規定されている。—「調整基金からの交付金は、それぞれの市町村の相対的課税力が少なくともカントン平均の70%になるように算出される」。また、「交付金の算出にあたっては、このスカラー（Skala）から生じる課税力と、固有な相対的課税力の間の相違は、市町村の住民数で加重される。その結果は、市町村税率がカントン平均より10%ポイント高められた要素で加重される」。

ここでの規定から、次の諸点が分かる。すなわち、一、前述した「課税力の強化」とは、具体的には「それぞれの市町村の相対的課税力が少なくともカントン平均の70%」を実現することを意味すること、二、カントン平均の70%を最低基準として、スカラーが設けられること、三、このスカラーに応じた課税力と、「固有な相対的課税力」との差異が、交付金算定にあたってのいわば単価になること、四、このいわゆる単価に対して住民数が数量として乗ぜられること、五、さらに、三と四の各算出要素の乗ぜられた数値をいわば交付ベースと称するならば、この交付ベースに対する係数として、（市町村税率のカントン平均+10）%が用いられること。

交付を受け取る条件は前述したように「相対的課税力がカントン平均を下回る市町村」とあったが、第11条の規定から、そのすべての市町村が交付の対象となるのではない。仮に相対的課税力のカントン平均を100とし、当該市町村に適用されるスカラーが70とすれば、相対的課税力が100未満から70までの市町村は、交付を受け取る範囲には含まれないことになる。当該市町村がそれぞれのスカラーを既に上回っている場合は、交付の対象とはならない。また、第10条から、市町村税率のカントン平均を上回った税率を適用している市町村であることが前提となる¹²。

12 財政調整法には監督規定が含まれている。すなわち、「市町村が交付金を規定・計

なお、ここでいう交付ベースに対する係数は、規定上は（市町村税率のカントン平均+10）%となっているが、このことは、課税力が低い市町村の税率が実際、高くなる傾向がある、という点に対応している。交付金額の算定式としては、次のように整理できる。

$$\text{(スカラーに応じた相対的課税力-固有な相対的課税力)} \times \text{住民数} \times \text{(市町村税率のカントン平均+10)} \%$$

原資については第14条と第15条に規定されている。すなわち、「調整基金は、平均を上回る課税力を有する市町村によって充当される」（第14条）。また、「交付する義務があるのは、その相対的課税力がカントン平均を15%ポイント以上上回っている市町村である」。「交付の算定にあたっては、相対的課税力のこの基準に沿って、それが過剰である分の70-80%が当該市町村の住民数で加重される。カントン政府は、個々の市町村に対する当該比率を、その相対的課税力の基準に沿って確定する。その結果は、市町村税率のカントン平均よりも税率が20%ポイントより少ない、という要素でもって加重される」（第15条）。

ここでの規定から、まず原資を拠出する市町村については、次のように限定されていることが分かる。すなわち、一、第9条でいう「財政の強い市町村」とは「平均を上回る課税力を有する市町村」を意味すること、二、その内、原資を提供する市町村は、相対的課税力がカントン平均を15%ポイント以上上回っている市町村に限られていること。従って、仮に相対的課税力のカントン平均を100とすれば、100~115未満までの市町村は拠出の必要はないことになる。

さらに、算定方式については、次のように整理できる。一、当該市町村の相対的課税力と（相対的課税力のカントン平均）×115%との差異を基準として、この差異に70~80%を乗じた値がいわば拠出の単価となっていること、二、この単

面上の財政運営に沿って活用できないことが確定すれば、当該交付金は縮減される」（第12条）。

価に対して、当該市町村の住民数がいわば数量に該当すること、三、これら一と二の積となるいわば拠出ベースに対して、そのいわば拠出係数として、（市町村税率のカントン平均−20）%よりも少ない係数が乗じられること。拠出額の算定式としては、次のように整理できる。

（相対的課税力がカントン平均より15%以上高い市町村の相対的課税力−相対的課税力のカントン平均×115%）×（70~80%）×住民数×（市町村税率のカントン平均−20）%

ここでの原資を拠出する市町村に関しては、交付対象となる市町村の条件とは異なり、税率による限定はなされていない。なお、いわば拠出係数として適用される比率は、規定上は（市町村税率のカントン平均−20）%より少ないこと、となっている。

以上の規定から、さらに次の諸点を指摘することが出来る。すなわち、第一に、調整基金が設けられているが、交付総額と拠出総額とはそれぞれ決定要因が異なるため、必ずしも双方がバランスするとは限らない。このことは、交付額の抑制か、あるいは拠出額の増大か、あるいはまたカントン負担（税率調整と投資補助金）をどうコントロールするか、ということの意味し、各政府主体間での利害関係が鋭く発生する論点である。

また、こうした措置は、調整にあたっての選択肢が増えることを意味するが、他方で、個々の市町村にとっては、調整額の受け取り、あるいは拠出額の有無あるいは拠出額の増減という点で透明性が損なわれる、という問題を抱えている¹³。

13 カントン政府当局からも例えば次のような問題点が指摘されている。「カントン・チューリヒにおける財政調整制度は40年以上も前に始まって以来、新たな需要に対して、幾つか修正して、応えてきたにもかかわらず、それには重大な欠点がある。それには、市町村による財源について、需要に適切で、経済的で、最小経費の活用のための誘因が少な過ぎる。それは見通しが効かず、変化する需要に対しての自治体構造の適応を妨げ、個々の市町村に対して、その受給をカントンとその他の市町村に肩代わりさせるように作用する可能性を与えている。その財政上の影響は全体的に、また個々

第二に、交付総額をコントロールするための手段としては、交付ベースの単価に該当する「スカラーに応じた相対的課税力」、従ってスカラーの程度と、(市町村税率のカントン平均+10) %、という二つの要素が考えられる。他方で、拠出総額をコントロールするための手段としては、拠出ベース、従って、相対的課税力のカントン平均に上乘せされる比率(規定上は115%)と「70~80%」という拠出ベースでのスカラーの程度、という各要素が考えられる。

第三に、交付と拠出のいずれの対象にもならない、いわば中立的な市町村が生じる。すなわち、相対的課税力のカントン平均が仮に100とすれば、また当該市町村の相対的課税力が70~100であれば、「財政の弱い市町村」ではあるが、交付の対象とはならず、またそれが100~115未満であれば、「財政の強い市町村」ではあるが、拠出の必要はない。

第四に、モラルハザードに関連する事項である。交付と拠出のそれぞれの対象となるための基準は、相対的課税力、すなわち財源ベースに求められている。基本的に各市町村の経済的な基盤に規定されているため、税率等によって故意に交付額ないしは拠出額を操作することはできない、という点が重要である。

次に、税率調整について補足しておく。第26条に、その目的について、「調整基金からの補助金、また財政の調整のための投資基金にも拘わらず、カントン平均よりも5%ポイント高い税を徴収しなければならなかった政治自治体と学校自治体は、州から税率調整を受給する」としている。

ここでの規定から、一、「調整基金からの補助金、また財政調整のための投資基金にも拘わらず」とあることから、税率調整は、本法で定められている「課税

の市町村にとって不透明であり、またそれは高い行政経費を引き起こしている」。また、課税力調整に関しては、「客観的な正当化なしに、平均的な市町村を、小さな市町村に比較して、不利に扱っている。それとともに、それは、小さな政治自治体はその構造を好ましくて有利な業務遂行のために適応させる、ということを阻止している」。Gemeindeamt des Kantons Zürich, *Projekt zur Reform der Gemeindeformen, Schlussbericht*, November 2007, S.23-24.

力調整」と「投資補助金」を補完する機能が期されていること、二、当該市町村の税率がこのカントン平均よりも5%ポイント上回っていることが税率調整の受け取りの条件となること、三、その原資はカントンが負担すること、が分かる。

また、第27条では、「この調整は、必要な金額と、カントン平均を5%ポイント上回ったある一定の税率で生じるであろう税収額の相違の半分である」。また、「税率がカントン平均を10%ポイント上回っていれば、超過分の全てが、補償される」。すなわち、課税力調整では税率はカントン平均以上が採用されていることが前提となっていたが、税率調整では、さらに「5%ポイント以上」と「10%ポイント以上」といういわば税率階層でのスカラーの適用で調整を図ろうとしている。ここでは、「市町村の税率全体は、基本的に、毎年カントン政府によって確定される標準的なカントン平均よりも10%ポイントより高く設定されてはならない」¹⁴ という前提がある。

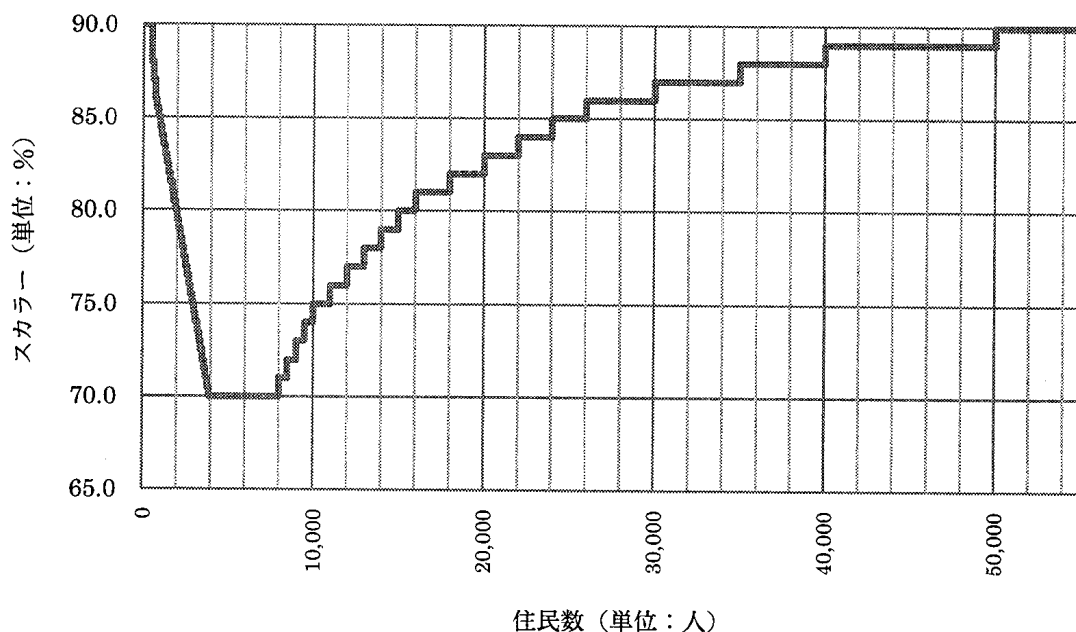
3. 交付方式と拠出方式

以上にみるように、課税力調整は、財政上「強い」市町村から財政上「弱い」市町村への財政移転、従って、水平的財政調整を意味する。この場合、重要な点は、「強い」市町村の拠出方式と「弱い」市町村への交付方式の在り方である。前項から、交付方式は、 $(\text{スカラーに} \text{応じた} \text{相対的} \text{課税力} - \text{固有な} \text{相対的} \text{課税力}) \times \text{住民数} \times (\text{市町村税率のカントン平均} + 10)\%$ 、他方で拠出方式は、 $(\text{相対的} \text{課税力が} \text{カントン平均より} 15\% \text{ポイント以上高い市町村の} \text{相対的} \text{課税力} - \text{相対的} \text{課税力のカントン平均} \times 115\%) \times (70 \sim 80\%) \times \text{住民数} \times (\text{市町村税率のカントン平均} - 20\%)$ 、と単純化することができる。ここで、これら算定式の内、特に交付式でのスカラーと、拠出式で(70~80%)という各要素に注目して、さらに検

14 Gemeindeamt des Kantons Zürich, *Projekt zur Reform der Gemeindefstrukturen, Schlussbericht*, November 2007, S.22.

討することにする。

まず交付方式について検討する。各市町村の相対的課税力とカントン平均の値にスカラーが適用された、いわば標準的な相対的課税力との差異が、課税力調整の際のいわば単価にあたる。ここで実際に適用されるスカラーについて検討する。ここでいうスカラーは、課税力調整規則第14条4項に、規定されており、図表17のように示すことができる。ここで示されたスカラーは、大きく3つの局面から成る。



図表17 課税力調整のスカラー

すなわち、一つの局面は、4,000人以上～8,000人未満の人口規模であり、この範囲内にあつては、相対的課税力のカントン平均の70%の水準まで、課税強化が図られる。二つ目の局面は、4,000人未満の人口規模の範囲であり、この場合、4,000人を100人下回る毎に0.5%ポイントずつスカラーが上昇し、また、800人を下回る段階から1%ポイントずつ上昇し、500人未満の90%がスカラーの上限となる。三つ目の局面は、8,000人以上の人口規模の範囲である。26,000人未満の水準まで、8,000人以上～10,000人未満の間は500人毎に、10,000人以上～16,000人未満の間は1,000人毎に、10,000人以上～26,000人未満の間は2,000人毎に、そ

れぞれスカラーが1%ポイントずつ上昇する。26,000人以上～30,000人未満は86%、30,000人以上～35,000人未満の間は87%、35,000人以上～40,000人未満の間は88%、40,000人以上～50,000人未満の間は89%、そして50,000人以上の場合の90%がもう一方のスカラーの上限となる。

以上のように、課税力調整の単価算出に適用されるスカラーは、市町村の住民数を基準として、「U字型の曲線」を描いている。このことは、4,000人から8,000人を擁する市町村と比較して、4,000人を下回ってより小規模である程、また8,000人を上回ってより大規模である程、より高い交付単価を保障しようということの意味する。

図表18は、スカラーの三つの局面に分けて、カントン・チューリヒ内市町村を2006年の場合で分類したものである。4,000人未満の市町村数は96であり、半分以上の市町村はこうした小規模市町村である。この小規模市町村の中で相対的課税力が各人口規模におけるスカラーを下回るのは72市町村であり、この内、税率がカントン平均（113）を下回るのは2団体であり、従って、課税力調整の対象となるのは70である。これは4,000人未満の市町村の72.9%にあたる。

図表18 市町村の住民数とスカラーの対象市町村数（2006年）

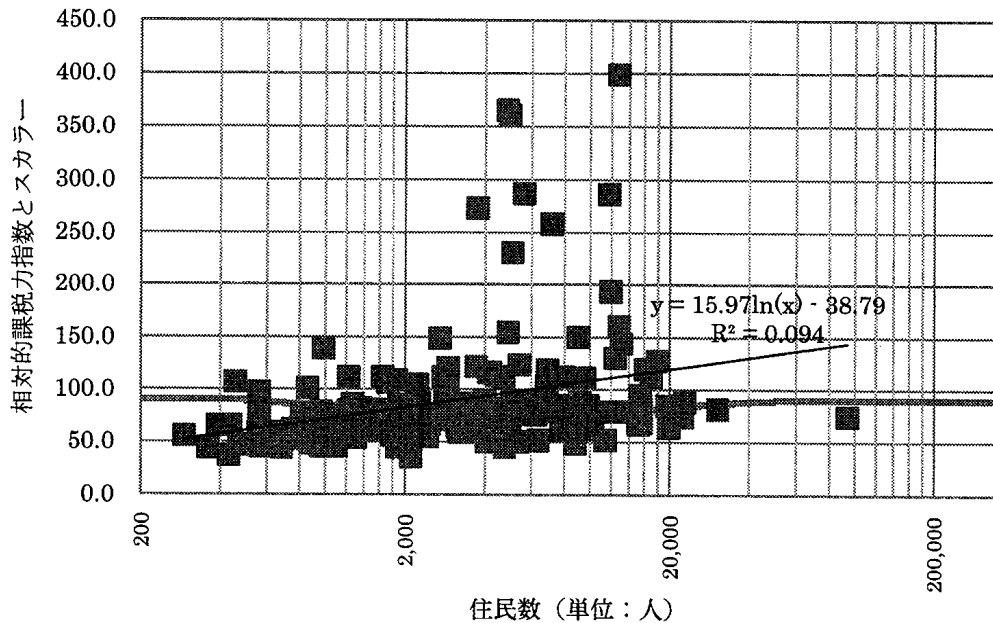
	4,000人未満	4,000人以上 8,000人未満	8,000人以上	計
市町村数 a	96	41	33	170
スカラーを下回る市町村数	72	9	11	92
内 税率がカントン平均を下回る市町村数	2	0	0	2
課税力調整交付対象数 b	70	9	11	90
(a/b)×100%	72.9	22.0	33.3	52.9

注) チューリヒ市を除く。住民数は2006年12月時点。

資料) Statistische Berichte des Kantons Zürich, *Finanzausgleich*, 2006. より作成。

課税力調整の交付対象となる市町村数は、他に、4,000人以上8,000人未満の市町村では41中の9（33.3%）が、8,000人以上の市町村では33中の11（33.3%）で

ある。全体的に、チューリヒ市を除く170市町村の内、90の市町村（52.9%）が課税力調整の交付対象となっている。



図表19 カントン・チューリヒ内市町村の相対的課税力指数 —2006年—

図表19は、実際の相対的課税力をカントン平均を100とした指数で示したものである（以下、これを相対的課税力指数とするが、この算定にはチューリヒ市を含まないものとする）。また実線は、スカラーの水準を示している。本図表から次の諸点に分かる。

第一に、住民数と相対的課税力との間には実際上は、対数近似曲線が右上がりの形状を示しているが、寄与度は9.4%で相関性は弱い。このことは、住民数が増大しても、相対的課税力は必ずしも増大するとは限らない、ということの意味する。

第二に、4,000人未満の小規模市町村の市町村にあつては、一団体を除いて、相対的課税力指数は、150以内に比較的収束している傾向にある。この間のスカラーは、住民数が少ないほどより高く設定されているため、修正された課税力の段階では、より住民数の少ない市町村に有利に作用することになる（図表20も参照のこと）。

第三に、4,000人以上8,000人未満の市町村にあつては、相対的課税力指数が50

から350以上まで7倍以上の格差が生じている。この間のスカラーは70%と一定であるため、住民数に関しては中立である。

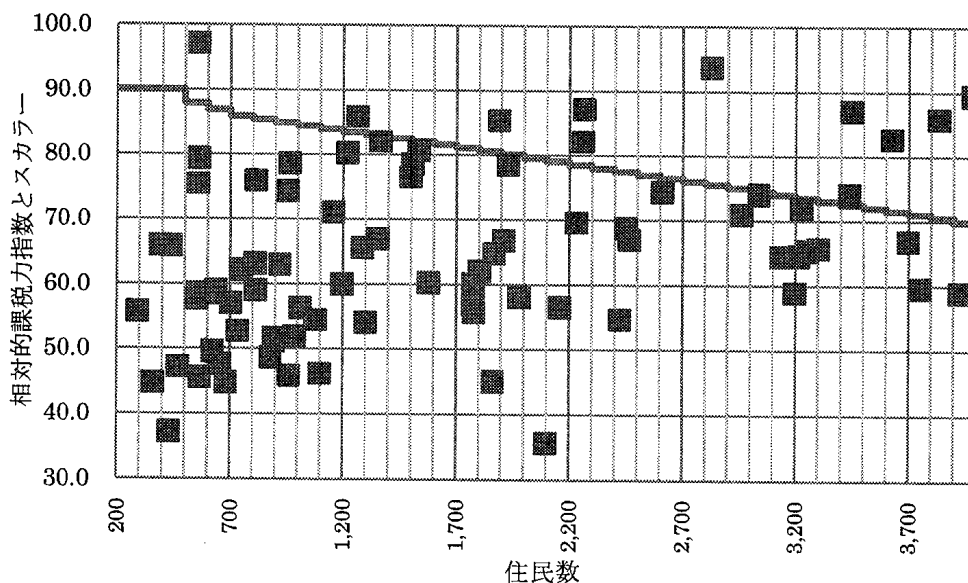
第四に、8,000人以上の市町村にあっては、相対的課税力指数の格差は50から約400まで更に拡大している。この住民数階層に位置する市町村数は他の階層に位置する市町村よりも少ないが、課税力調整の対象となる市町村数は4,000人以上8,000人未満の場合を上回る。この階層のスカラーは、住民数が50,000人以上に適用される90%の上限に向けて、人口数がより多くなるほど、より高いスカラーが設定されている。そのため、修正された課税力の段階では、より住民数が多い市町村に有利に作用することになる（図表21も参照のこと）。

以上の諸点から、更に次のような問題点を指摘できる。すなわち、第一に、4,000人未満の階層と、8,000人以上の階層にあっては、住民数に応じてスカラーに差異を設けているために、課税力調整の前後において、相対的課税力の逆転現象が生じることが考えられる。

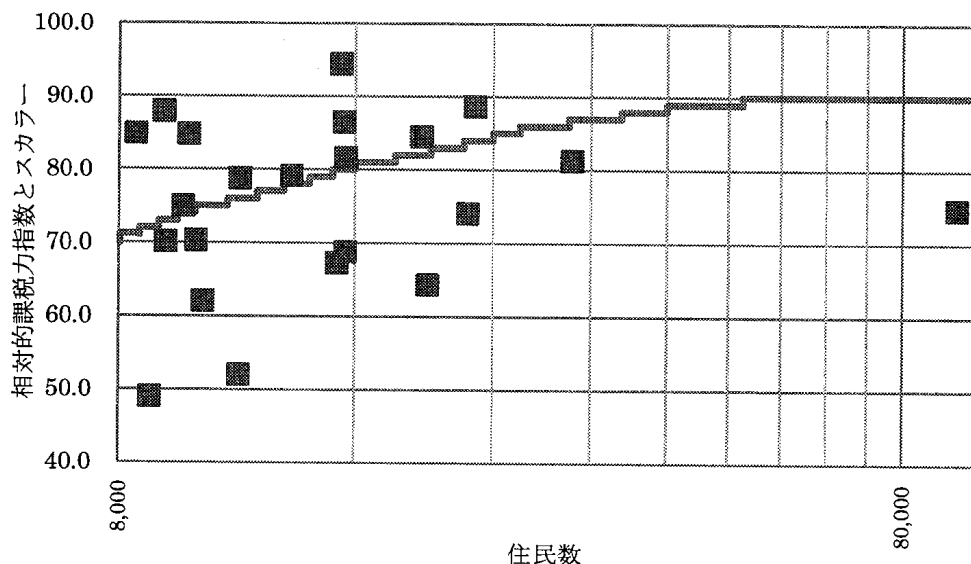
例えば、4,000人未満の階層にあっては、エグリゾウは住民数3,437人、相対的課税力指数74であるが、この住民数に対応したスカラーは73であるため課税力調整の対象とはならない。他方で、住民数が3,200人未満でかつ相対的課税力がエグリゾウを下回っている市町村は、少なくとも74.5のスカラーが適用されるため、課税力調整後にはエグリゾウの相対的課税力を上回ることになり、逆転現象が生じることになる。また、8,000人以上の階層にあっては、ヒンヴィルは住民数9,653人、相対的課税力指数75であるが、この住民数でのスカラーは74であるため課税力調整の対象とはならない。他方で、住民数が11,000人以上でかつ相対的課税力がヒンヴィルを下回っている市町村は、少なくとも76のスカラーが適用されるため、課税力調整後にはヒンヴィルの相対的課税力を上回ることになり、この場合にあっても逆転現象が生じることになる。

第二の問題点として、4,000人未満の小規模市町村においては住民数がより少

ないほど、より有利なスカラーが適用されることから、市町村合併の誘因はその分削がれることになる。ここでの問題点は、小規模市町村が課税力の強化や経費の削減を図るにあたって、規模の経済性を実現する際の一つの阻害要因となり得るということである。



図表20 カントン・チューリヒ内市町村の相対的課税力指数
住民数4,000人未満・相対的課税力指数100以下 —2006年—



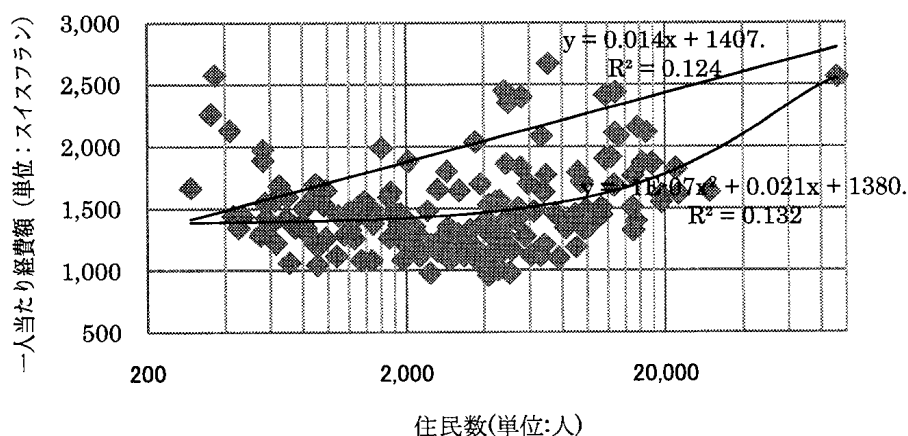
図表21 カントン・チューリヒ内市町村の相対的課税力指数
住民数8,000人以上・相対的課税力指数100以下 —2006年—

以上にみるように、住民数に応じたスカラーによる調整という方式は、一、課税力調整の前後で相対的課税力の逆転現象が生じ得ること、二、小規模市町村の

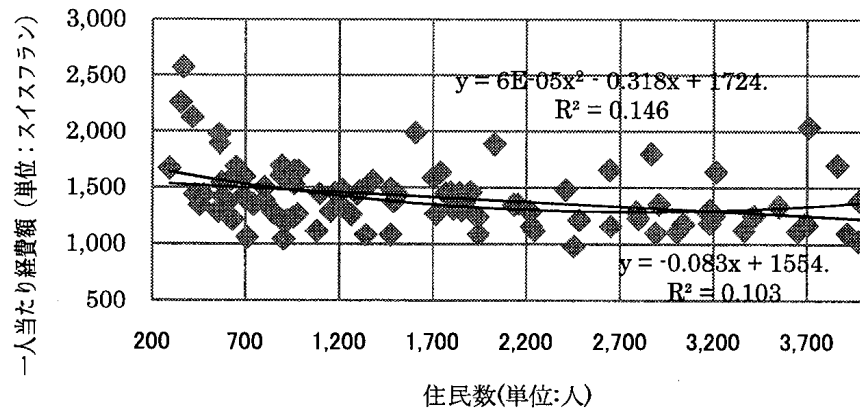
合併の阻害要因となり得ること、という問題点を抱えている。しかし、もし妥当性があるとするれば、それは住民数に応じて、標準的な行政水準を維持するための一人当たりの財政負担が、ある一定の住民数を基準にして、それより住民数がより少なくなるに従って、またそれより住民数がより多くなるに従って、一人当たり負担がより高くなる、といった場合である。そこで、次に、経常経費の財政負担について、住民数とどのような相関があるのか、という点を検討しよう。

図表22は、2005年の市町村財政の主要な経常経費（総務費、司法・警察費、文化・余暇費、保健費、社会福祉費、交通費、環境・開発費）について、各市町村における住民一人当たり経費と住民数を示している（チューリヒ市は除く）。本図表から、次の点を指摘することができる。

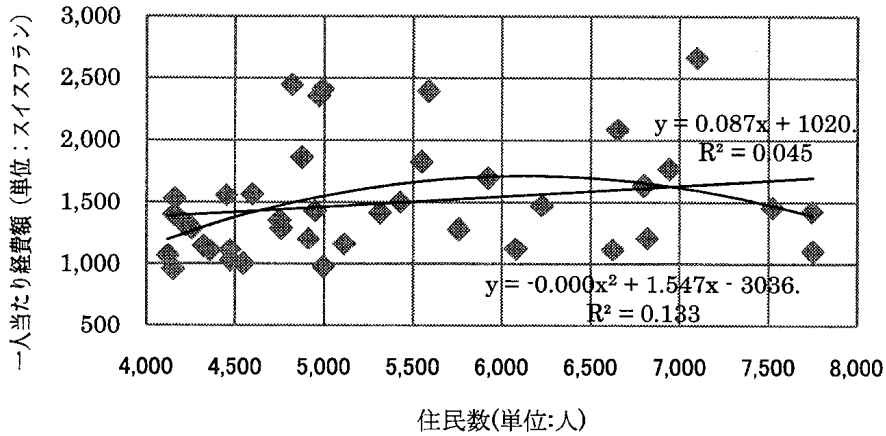
すなわち、2次の近似曲線で窺われるように、一定の住民数の水準を底に、それより少ない住民数であれば、またより多い住民数であれば、それぞれ一人当たり経費額が増大している。特に、住民数が8,000人程度を超える段階から、その増大の程度が比較的大きくなっている。しかし、寄与度は13.2%であり、必ずしも強い相関が働いている訳ではない。図表23～25から分かるように、それぞれの住民数の階層に区分しても、いずれの寄与度も決して高くはない。交付方式でこれまで適用されてきたスカラーは、住民数に応じた交付率を提示しているが、以上のような寄与度の低さを考慮すると、妥当性は弱いと言わざるを得ない。



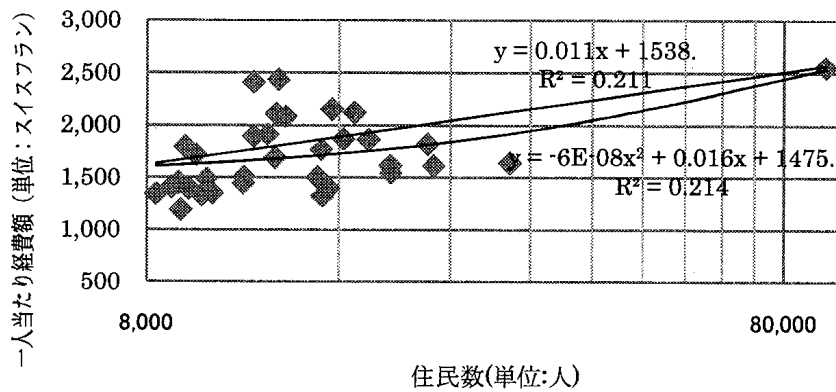
図表22 カントン・チューリヒ内市町村の主要経費 —2005年—



図表23 カントン・チューリヒ内市町村の主要経費
住民数4,000人未満 —2005年—

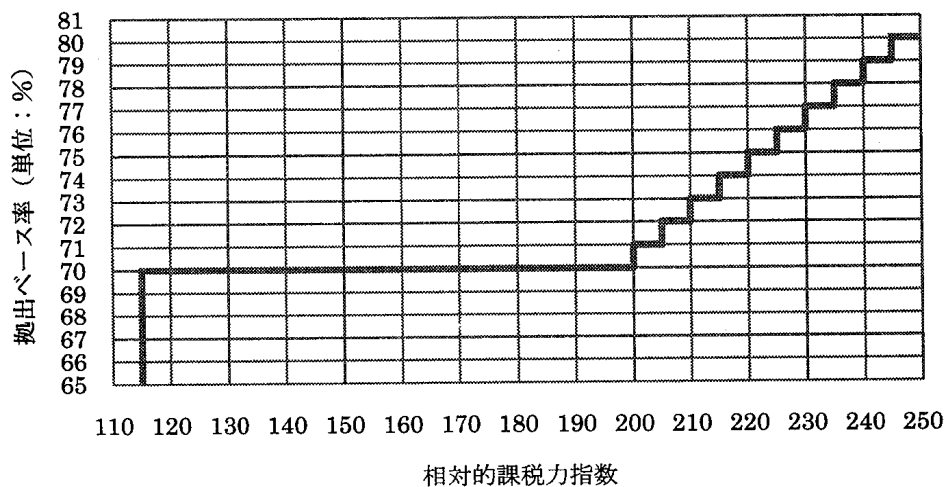


図表24 カントン・チューリヒ内市町村の主要経費
住民数4,000人以上8,000人未満 —2005年—



図表25 カントン・チューリヒ内市町村の主要経費
住民数8,000人以上 —2005年—

次に拠出方式について検討する。財政調整法第15条に基づき、拠出する義務があるのは「その相対的課税力がカントン平均を15%以上上回っている市町村」と規定してある。さらに、財政調整規則¹⁵にあつては、第14条で、「カントン平均の200%までの相対的課税力を有する市町村にとっての拠出義務」はカントン平均を上回った超過分の70%とし、これを基準として「5%ポイントの追加的な相対的課税力」につき、「当該超過分の1%ポイント増大する」。そして、「平均的なカントンの相対的課税力の245%以上」では「当該超過分の80%」となる。以上のように、財政調整法のレベルで拠出義務のある市町村を相対的課税力を基準に限定し、規則においてその拠出の程度を累進的に設定している。次の図表26は、以上の規定に基づいて、相対的課税力指数と拠出ベース率の関係を示したものである。



図表26 課税力調整の拠出ベース率

この図表から次の諸点を指摘することが出来る。第一に、拠出対象となる基準が相対的課税力に求められているため、拠出負担を巡って直接的に統制することが出来ない。このことは、モラルハザードの問題を回避しているという点で重要である。

15 *Verordnung zum Finanzausgleichsgesetz* (vom 29.November 1978),1.7.03-041.

第二に、課税力に応じた拠出負担という点で、負担の公平性を狙っているということも重要である。ただし、相対的課税力指数が115から200未満まではカントン平均の超過分の70%という比例負担であるが、200以上であれば、245までの累進負担という考え方を採用している。このことは、負担の垂直的公平をこの間狙ったものである。

第三に、相対的課税力指数が、例えば115と114とでは、それぞれ拠出率70%と0%となり、相対的課税力指数の僅かの差異で負担の有無が異なってくる。この点は、115という基準の根拠が明確にされていない点で問題が残るといえる。

Ⅲ. 調 整 効 果

Ⅱではカントン・チューリヒの課税力調整の基本的な仕組みについて検討した。そこでは、財政調整の具体的な基準として「相対的課税力のカントン平均の少なくとも70%」を実現すること、拠出の在り方は相対的課税力に応じた負担を、また交付の在り方はスカラーに応じた給付を、それぞれ求められる、という点で公平性が維持されているといえる。本節では、こうした方式が実際に、調整効果をどの程度発揮できているのか、という点を検討する。

1. 税率の推移

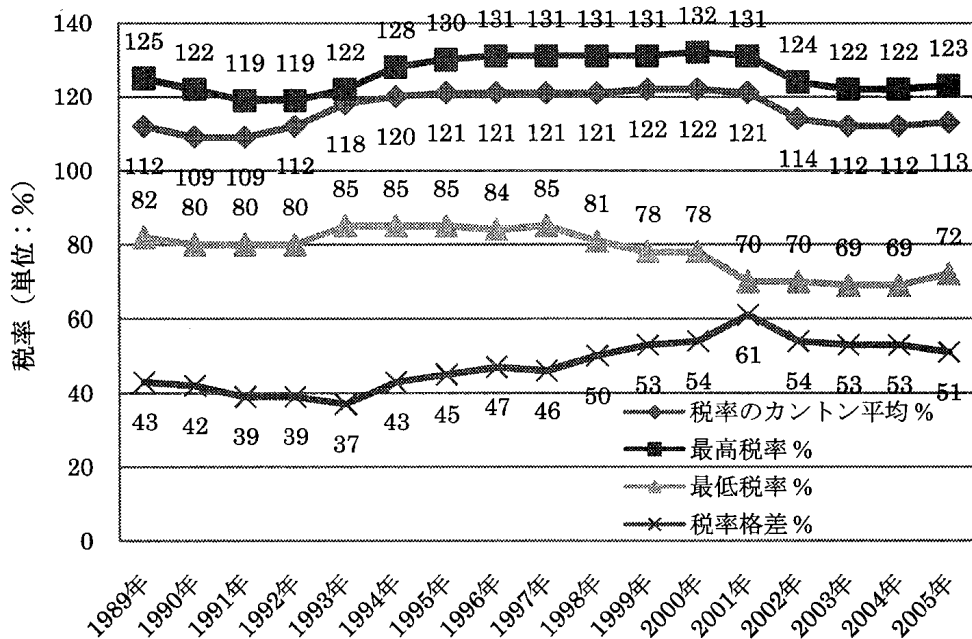
実際の税率の推移をみてみよう。図表27は、1989年以降のカントン・チューリヒ内市町村の税率について、そのカントン平均、最高税率、最低税率、そして最高税率と最低税率の間の税率格差のそれぞれの推移を示したものである。これから、次の諸点を指摘することが出来る。

第一に、市町村税率のカントン平均は、109%から122%の間で推移している。1990年代の後半は120%から122%と安定しており、2000年代に入ってそれから10

%ポイント近く落ちている点が注目される。

第二に、最高税率については、119%から132%の間で推移している。カントン平均の推移と比較すると、1990年代の前半まではカントン平均に遅れて上昇を始めている。また1990年代から2000年代にかけては、カントン平均よりもほぼ10%ポイント高い水準で並行して推移している。第三に、最低税率については、69%から85%の間で推移している。カントン平均の推移と比較すると、1990年代に入って、カントン平均よりもより早い1998年から低下が始まっている。

第四に、税率格差については、最高税率と最低税率の推移の結果、2001年までその差は拡大を続け、1993年の37%ポイントから2001年の61%ポイントまで拡大している。このことは、税率格差の縮小を狙った直接的財政調整が十分には機能しなかったことを示唆している。

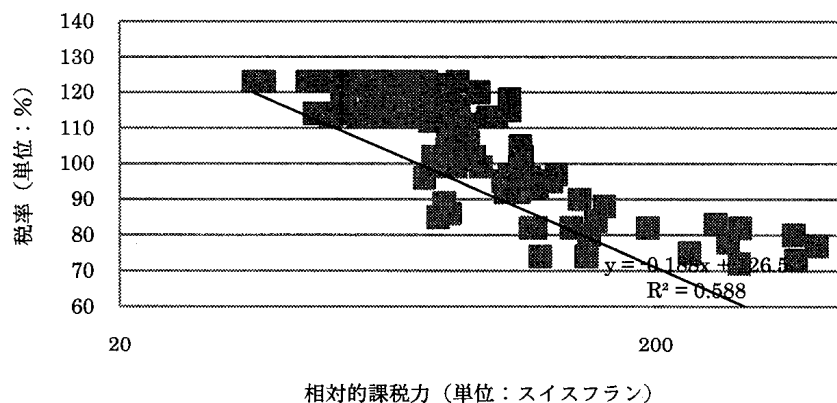


図表27 カントン・チューリヒ内市町村の税率の推移

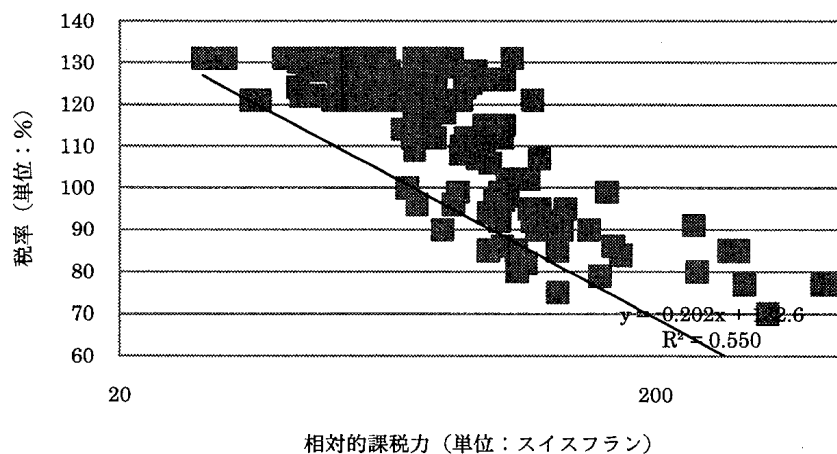
2. 課税競争の緩和

次の図表28, 29は、カントン・チューリヒ内市町村の相対的課税力と税率の相関について、2006年と2001年の場合で示したものである。図表から次の点を指摘

することができる。



図表28 カントン・チューリヒ内市町村の税率と課税力 (2006年)



図表29 カントン・チューリヒ内市町村の税率と課税力 (2001年)

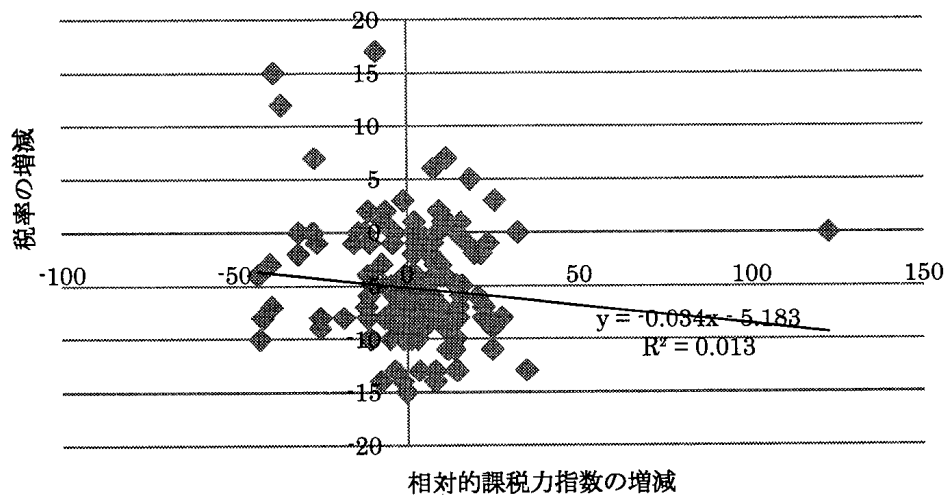
概ね、相対的課税力が增大するに従って、税率が抑制されている。この点は、ここに示した2001年と2006年の場合に限らず、1990年以降のいずれの場合もこのことがいえる。財政需要に仮に大きな差異がないとすれば、相対的課税力が高い程、その分、税率をより低く抑制しようという誘因が生じる。このことにより、より低い税率を設定し、それによって高い経済力を有する納税者を受け入れる、という課税競争が生じることが予想される。

ただし、詳細にプロットの分布をみると、相対的課税力の増加と税率の低下が強く出てくるのは、一定の課税力の水準を超えた段階からである。それまでは、相対的課税力の多少に関わらず、税率は一定の幅に留まっている。2006年の

場合は、税率120%台から110%台までの間が、また2001年の場合は、130%台から120%台までの間が、相対的課税力の多少に関わらずに、税率の増減との相関が弱い領域に入る。

また、相対的課税力が最も高い市町村が、最も低い税率を示している訳ではない。特に2006年の場合は、低い水準の税率であっても、相対的課税力の水準はかなり広い範囲に分布している。

これらのことは、相対的課税力が比較的低い市町村にあっては税率の増大を抑制し、またそれが比較的高い市町村にあっては税率の低下を抑制しようとする要素が働いていること、また課税競争の展開にある程度の抑制が働いていることを示唆している。



図表30 カントン・チューリヒ内市町村の相対的課税力指数と税率の増減
(2001年～2006年)

図表30は、カントン・チューリヒ内市町村の相対的課税力指数と税率について、2001年から2006年までの5年間でそれぞれの増減幅の相関をプロットしたものである。この図表から次の諸点を指摘することができる。

相対的課税力指数については、50程度の減少から130程度の増大まで、その増減の程度には大きな幅が認められる。また税率についても、15%ポイントの減少から17%ポイントの増大まで、やはり大きな幅がある。概ね、相対的課税力指数が

増大すれば、税率の減少が生じる、という形状を示しているが、寄与度は1.3%で強い相関は認められない。

この5年間で相対的課税力指数が増大している市町村は59.4%（チューリヒ市は除く、以下同様）である。その内、税率を抑制している市町村は全体の49.4%であるが、10%はむしろ税率を引き上げている。他方で、相対的課税力指数が減少しているが税率も抑制している市町村は全体の32.4%存在する。また相対的課税力指数が最も増加している市町村は税率の変化はない。

こうした事情は、相対的課税力指数を高めている市町村のみが税率を低く抑制して相対的な有利さを発揮できる、という課税競争は緩和されていることを示唆している。

3. 税率と相対的課税力の格差

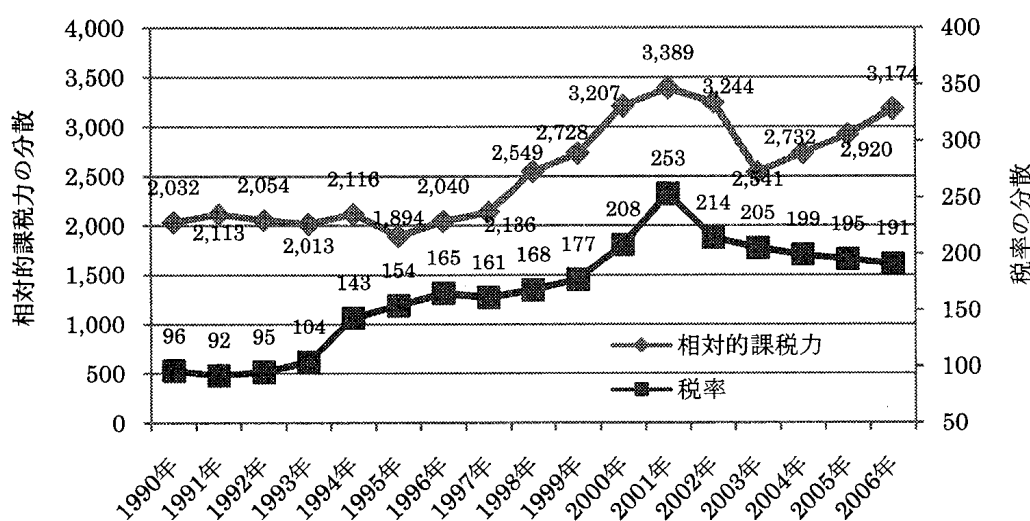
財政調整法は、税率格差の緩和を狙ったものであり、そこでこの格差の程度をみてみよう。次の図表31は、カントン・チューリヒ内市町村の1990年から2006年までの、相対的課税力と税率の分散の推移を示したものである。本図表から次の諸点を指摘できる。

相対的課税力の分散値については、この間、1,894から3,389の間で推移している。1990年代前半までは分散の程度は2,000前後で安定していたが、1990年代の後半から2001年にかけて格差が広がっている。2000年代に入って増減が著しく、2004年以降はまた格差が広がっている。

税率の分散値については、この間、92から253の間で推移している。1990年代前半、相対的課税力の分散の程度が安定している間に、税率は分散の程度が増している。その後、2001年まで、相対的課税力の場合とほぼ並行して、分散の程度が拡大している。2000年代に入って、相対的課税力の分散の程度が安定していないのに対して、税率の分散は継続的に低下している。

なお、財政需要の実現を維持するためには、市町村間の相対的課税力の格差が拡大（縮小）すれば、その分、市町村間の税率の格差も拡大（縮小）してくるものと考えられる。そのため、基本的には、相対的課税力の格差の縮小に向けて財政調整が効果的であったかどうか、という点が重要になる。しかし、1990年代後半から2001年までの動向と2003年以降の動向は、財政調整の効果が十分でなかったことを示唆している。

また、財政調整法の狙いは、税率格差の緩和にあるが、1991年から2001年まで基本的に格差は増加傾向にあることから、この間、本法の狙いは達成されていない、といえる。ただし、2003年以降、相対的課税力の格差が拡大しているにも拘わらず、税率格差の緩和が図られてきた点は、本法の趣旨を適えているものといえる。



図表31 カントン・チューリヒ内市町村の課税力と税率の分散の推移

次の図表32は、カントン・チューリヒ内市町村（チューリヒ市を除く）の相対的課税力指数と一人当たり財政調整額の相関について、2006年の場合で示したものである。本図表から次の諸点を指摘することが出来る。

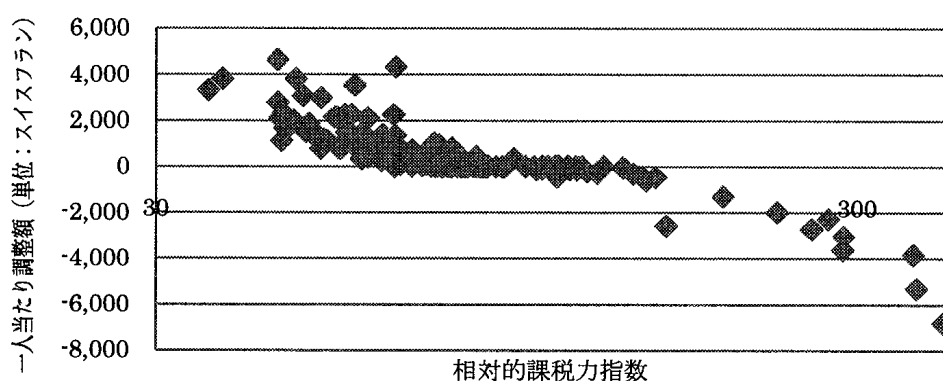
第一に、相対的課税力指数が増大するに従って、一人当たり財政調整額はマイナス、すなわち一人当たりの拠出額が大きくなり、また逆に当該指数が低下する

に従って、より多くの一人当たり財政調整額が示されている。このことから、相対的課税力に応じた財政調整，という点で調整効果を発揮しているといえる。

第二に、しかし、詳細にしてみると、相対的課税力指数が最も低い市町村が、最も高い一人当たり財政調整額を受けている訳ではない。相対的課税力指数がより低い市町村の一人当たり財政調整額が、相対的課税力指数がそれより高い市町村にあって、より高い一人当たり財政調整額を受け取っている場合がある。

第三に、相対的課税力指数が高い水準の市町村を比較してみると、その中でも相対的課税力指数がより低い市町村がより高い一人当たり拠出額を負担している、という場合がある。拠出額にあっても相対的課税力に応じた拠出という点で、不公平が生じているといえる。

第二や第三の不公平が生じるのは、Ⅱでも示したように、住民数に応じたスカラールの適用という調整手法を採用しているため、調整前の相対的課税力についての市町村間の順位と調整後のそれとに逆転が生じという構造にあることがひとつには原因している。このことは、住民数を基準としたスカラールの累進的な適用という手法に限界があることを示している。



図表32 カントン・チューリヒ内市町村の課税力と調整額 (2006年)

お わ り に

本稿の目的は、スイスにおけるカントン内財政調整について、それもカントン・チューリヒのケースを取り上げて、特にその課税力調整の基本的仕組みと問題点を検討することにあつた。その結果、次の諸点を明らかにすることができた。

Iでは、カントン・チューリヒの市町村構造について検討した。ここでは、まず、その市町村の自治権が保障され、小規模自治体の占める割合が高いということが分かった。主要な経費について、その一人当たり経費額では住民数に関してU字型の形状が認められることを明らかにした。またチューリヒ市は人口水準が突出して高く、また司法・警察、文化・余暇、そして社会福祉の各分野において特に高い負担を示していることが明らかになった。

IIでは、カントン・チューリヒの財政調整について概観し、特に課税力調整に焦点を絞ってその基本的な仕組みと問題点を検討した。ここでは、財政調整法の下で、多様な調整手段が設けられており、垂直的手段と水平的手段、また直接的財政調整と間接的財政調整を狙った多様な方策が設けられていることが分かった。本稿の焦点となる課税力調整は、このうち、水平的手段として直接的財政調整を狙ったものである。

課税力調整の基本的な仕組みについては、相対的課税力という指標を用いて、このカントン平均の少なくとも70%の水準を維持することが目標となっている。また、その際、この相対的課税力がカントン平均の115%を上回る市町村には拠出の義務がある。交付方式に関しては、住民数が少ないほど、また一定範囲を超えた大規模な市町村に対して、より高いスカラーを適用して調整を図る、という手法を用いている。これはIで明らかにした、住民数に関して一人当たり経費額がU字型の形状を成している、という実態を反映させた調整といえる。

しかし、これには調整前の相対的課税力と調整後のそれとの間で、市町村間での逆転現象が生じ得る、という問題があることを明らかにした。また、スカラーの水準と拠出基準をコントロールできること、また最高税率を設定してそれ以上の経費負担をカントンが保障するという手法で課税力調整を補完していることが分かった。しかし、こうした統制のための選択肢が複数ある、という点は、市町村にとっては交付受領額あるいは拠出負担額について透明性を欠く、という問題も併せ持っている。

Ⅲでは、課税力調整制度の調整効果を検証した。相対的課税力指数が増大するに従って、一人当たり調整額はマイナスの傾向を示しており、相対的課税力に応じた財政調整という点で調整効果は発揮されているといえる。しかし、交付額にしても、また拠出額にしても、調整上の不公平が残されている。この点は、住民数に応じたスカラーの適用、という調整方法に限界があることを示している。また、最高税率を設定することで税率格差を緩和させるという手法も調整の選択肢に入っているが、この手法は、実際に2000年代に見られたように、最低税率が低下していくことで税率格差が逆に拡大していくことがある、という問題点も残している。ただし、課税力調整は、U字型の経費構造の中であって、小規模自治体あるいは大規模自治体の財政負担を緩和させてきたといえる。

[参考文献]

(単行書・論文)

- [1] Adrian Bucher, Statistisches Amt des Kantons Zürich, *Staatsbeiträge - der indirekte Finanzausgleich*, Statistische Berichte des Kantons Zürich, Heft 3/1999, S.129-157.
- [2] Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, *Reform des Züricher Finanzausgleichs, Anhang 1: Bestandesaufnahme des Finanzausgleichs des Kantons Zürich*, 11.Juli 2000, *Anhang 4: Steuerkraftausgleich (Ressourcenausgleich)*, 20.Mai 2003.
- [3] Hans Mäder, Kuno Schedler (Hrsg.), *Perspektiven des Finanzausgleichs in*

der Schweiz, insb. Luca Stäger, “Typologie der Schweizerischen Systeme des Kommunalen Finanzausgleichs”, Paul Haupt Bern, 1996, S.167-228.

- [4] Terenzio Angelini, Bernhard Thöny, Alexander Gulde, *Finanzausgleichsreform im Kanton Zürich, Bericht zum Gesamtkonzept für eine Finanzausgleichsreform*, 16.Dezember 2005, S.1-49, *Gundmodell für die Reform des Finanzausgleichs im Kanton Zürich, Zweiter Zwischenbericht zuhanden der Regierung*, 14.Juli 2006, S.1-40.
- [5] 世利洋介「分権国家スイスの税制と資産課税」『新時代の都市税財政 ～都市自治体における資産課税の充実・確保～』, 日本都市センター, 2005年, 203-242頁。
- [6] 世利洋介『現代スイス財政連邦主義』九州大学出版, 2001年。
- (法令)
- [1] *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* vom 18. April 1999.
· *Verfassung des Kantons Zürich* vom 27. Februar 2005.
- [2] *Finanzausgleichsgesetz (Anderung)* (vom 7. Februar 1999). Nachtragnr. 041, 034, 000.
- [3] *Finanzsugleichgesetz (Anderung; Fristverlängerung Sonderlastenabgeltung)* (vom 8. September 2003).
- [4] *Finanzausgleichsgesetz (Anderung; Steuerfussdisparität)* (vom 10. Mai 2004)
- [5] *Gesetz über das Gemeindewesen (Gemeindegesetz)* (vom 6. Juni 1926), 1. 10. 07-58.
- [6] *Gesetz über die Staatsbeiträge an die Gemeinden und über den Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz)* (vom 11. September 1966), Nachtragnr. 047, 024, 022, 000.
- [7] *Staatsbeitragsgesetz* (vom 1. April 1990), Nachtragnr. 051, 033, 032, 017, 015, 000.
- [8] *Verordnung zum Finanzausgleichsgesetz* (vom 29. November 1978), 1.7.03-041.
- [9] *Verordnung zum Finanzausgleichsgesetz (änderung)* (vom 2. April 2003).
- (行政資料・データ)
- [1] *Beschluss des Kantonsrates über die Festsetzung der Berechnungsfaktoren* gemäss § 18 des Finanzausgleichsgesetzes, Antrag des Regierungsrates vom 16. März 2005.
- [2] Gemeindeamt des Kantons Zürich, *Orientierung des Gemeindeamtes, Informationen zum Voranschlag 2008 und zur Finanzplanung 2008-2001*, Juli 2007.
- [3] Gemeindeamt des Kantons Zürich, *Projekt zur Reform der Gemeindefstrukturen, Schlussbericht*, November 2007.
- [4] Gemeindeamt des Kantons Zürich, *Zusammenfassung des*

Regierungsratsbeschlusses zur Fortsetzung der Reform des kantonalen Finanzausgleichs, 2007.

- [5] Statistisches Amt des Kantons Zürich, *Züricher Gemeindefinanzen 2004, Kommentar*, 16/206.
- [6] *Statistische Berichte des Kantons Zürich, Berichtigte Steuerkraft absolut und pro Einwohner 2006 / Mittel 2004/2006*.
- [7] Statistische Berichte des Kantons Zürich, *Finanzausgleich, 1990-2006*.
- [8] Statistische Berichte des Kantons Zürich, *Finanzenzahlen der Gemeinderechnung aller Gemeinden des Kanton Zürich 1995-2005*.
- [9] *Statistische Berichte des Kantons Zürich, Nettosteuertrag zu 100% (Steuerkraft), 1990-2006*.
- [10] *Statistisches Jahrbuch des Kantons Zürich 2005*.

* 本稿は2000年度の産業経済研究費からの助成金（研究テーマ「スイスにおけるカントン内財政調整に関する研究」）による研究成果の一部である。