

# 分権的財政システムの意義と地方財政改革

深澤映司

## 目次

はじめに	1 地方税
I 地方分権の経済的メリットと弱点	2 政府間財政移転（国庫支出金、地方交付税）
1 分権的財政システムのメリット	3 地方債
2 分権的財政システムの弱点	III 地方分権のあるべき姿に関する示唆
II 地方分権の現状とそれに対する批判	

## はじめに

地方分権には、民主主義を唱える国家が、程度の差こそあれ、その実現に向けて努力を重ねなければならない規範的な目標としての側面があると考えられる。例えば、戦後の我が国における税制の基本を方向付けたシャープ勧告（昭和24年）では、「地方団体は、民主的生活様式に潜在的な貢献をするものであるから、強化されねばならない」、「強力な、独立した、実力ある地方行政団体があれば、政治力は、…（中略）…国民の身近におかれる」<sup>(1)</sup>といった見方が示されている。また、最近では、平成5年6月に衆参両院が行った「地方分権の推進に関する決議」のなかに、「地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている」<sup>(2)</sup>との記述が見られる。

このような理念を実現するためには、地方財政の効率性を高めることにより、地方レベルで財政収支の悪化を招かないような基盤を整えることも、欠かせなくなってきた。

事実、最近では、こうした経済的な問題意識に基づき国と地方の関係を見直そうとする考え方が、目立ってきた。例えば、経済財政諮問会議は、地方税財政の三位一体改革に関する政府の方針を定めた「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（2003）」のなかで、「三位一体改革により達成されるべき『望ましい姿』」の1つとして、「真に地方にとって効果・効率の高い選択を行うことを可能にすることを通じて、『効率的で小さな政府』を実現することと、「歳出の徹底的な見直しを行うなど財政健全化を図ることにより、プライマリーバランスを黒字化し、さらに地方財源不足を解消すること」<sup>(3)</sup>を挙げている。また、政府が上記の方針を策定す

(1) (財) 神戸都市問題研究所地方行政制度資料刊行会編『戦後地方行政資料 別巻1 シャープ使節団日本税制報告書』勁草書房、1983、p.167。

(2) 『第126回国会衆議院本会議録』第30号 平成5年6月30日。

(3) 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（2003）」（平成15年6月27日、閣議決定）<<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2003/decision0626.html>>

る過程で、地方分権改革推進会議（首相の諮問会議）が発表した意見書<sup>(4)</sup>にも、「三位一体改革の目標」として、国・地方を通じた危機的な財政状況を克服し、日本経済の活力の回復と維持を図るためには、地方分権の推進が必要であるとの見解が示されている。

確かに、地方財政の効率性という観点で見た場合、分権的な財政システムには見逃すことのできないメリットがある、と一般に考えられている。

それでは、近年我が国で進められている地方分権に関連した諸改革は、財政の健全化や効率化に、着実に結び付くものであると評価できるであろうか。あるいは、地方分権を巡る最近の政府の対応には、経済学的に見て何か問題はないのだろうか。これらの点については、有識者の間でも少なからぬ議論がある。

そこで、本稿では、地方分権の経済的効果という観点から、我が国が現在どのような課題に直面しているのかを考える。最初に、地方分権的な財政システムのメリットとその弱点について、オーソドックスな経済学がどう考えているのかを簡単に整理する。続いて、我が国の財政システムの分権化が近年どのような形で進められているのかを概観し、それに関する批判を紹介する。そして最後に、今後我が国で地方分権に伴う経済的メリットを引き出していく上で留意しなければならない点を明らかにする。

なお、財政システムの分権化と言う場合、地方政府の支出サイドと収入サイド、それぞれの分権化が考えられるが、本稿では、後者に焦点を合わせ、地方税、政府間財政移転（国庫支出金、地方交付税）、地方債のそれぞれに関連した分権化の動きをとり上げる。なぜならば、我が国における国と地方の関係を制度面から見ると、とくに収入サイドの分権化が立ち遅れており<sup>(5)</sup>、そのことが、支出サイドの分権化を妨げる1つの要因になっていると考えられるためである。

## I 地方分権の経済的メリットと弱点

### 1 分権的財政システムのメリット

#### (1) 住民ニーズに合致した公共サービスの提供

地方分権の経済的メリットに関する古典的な見解の代表例として、経済学者オーツ（Oates）により唱えられた「分権化定理」<sup>(6)</sup>があげられる。同定理は、便益の及ぶ範囲が地域的に限られた公共サービスの供給は、中央政府（国）ではなく、地方政府（地方自治体）がそれを担当するのが望ましいという内容である<sup>(7)</sup>。そのような公共サービスについては、国が地方自治体ほど豊富な情報を持ち合わせていなかったり、地方間や住民間でニーズが大きく異なることが少なくない。したがって、国が公共サービスを画一的に供給するよりも、それぞれの地域の自治体に供給させた方が、国全体として資源配分が効率的<sup>(8)</sup>になるというのである<sup>(9)</sup>。

(4) 地方分権改革推進会議「三位一体の改革についての意見」（平成15年6月6日）<<http://www8.cao.go.jp/bunken/030606iken/siryo.html>>

(5) 土居丈朗『地方財政の政治経済学』東洋経済新報社、2000、p.167.

(6) W.E.Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Javanovich, New York, 1972, pp.15-63.

(7) 赤井伸郎ほか『地方交付税の経済学：理論・実証に基づく改革』有斐閣、2003、pp.78-79.

(8) 本稿では、「効率的な資源配分」という語を、「ある個人の効用（満足度）を引き下げることなく別の個人の効用（同）を引き上げられないような資源配分の状態」という意味で用いている。これは、経済学の用語で、「パレート最適」と呼ばれる状態である。

(9) 土居 前掲注 (5), p.170.

しかしながら、仮に地域独自の住民ニーズに関する情報収集能力という面で、自治体が国より勝っていたとしても、自治体自身がその能力を実際に活用しなければ、資源配分は効率化されないであろう<sup>(10)</sup>。そうした失敗を回避するためには、地方財政に競争原理を導入すること(地域間競争)により、自治体に、情報上の優位性を活かして住民ニーズに沿った公共サービスの提供を行うような規律付けを与えることが欠かせないと考えられている<sup>(11)</sup>。

## (2) 足による投票

自治体間の競争を促す要因として、まず指摘できるのは、「足による投票」(voting with your feet)である。これは、経済学者ティブー(C.Tiebout)が打ち出した古典的な考え方<sup>(12)</sup>で、多数の自治体が地域的な公共サービスを自由に提供している状況の下では、個人が、自分の好みに合った公共サービスを提供する自治体に居住地を変更することを通じて、その好みを示すことができるという内容である<sup>(13)</sup>。一般に公共財の供給は、価格メカニズムに任せておいても効率的な資源配分が達成されない、いわゆる「市場の失敗」の典型例であると考えられている。しかし、その公共財が地域的な性格を色濃く持ち合わせている場合は、住民の移動という形で私的な財・サービス市場と似通ったメカニズムが働くことにより、資源配分が効率化されるというのである。

もっとも、「足による投票」の考え方は、住民の居住地移転にコストがかからず、住民が財政面の条件(財政支出の内容や税負担)だけに反応して移動を行うと想定しているなど、必ずしも現実的な内容であるとは言い難い<sup>(14)</sup>。

## (3) ヤードスティック競争

これに対して、自治体間の競争の効用を別の角度から説明しようとする考え方として、「ヤードスティック(尺度)競争」<sup>(15)</sup>があげられる<sup>(16)</sup>。そのポイントは、雇い主が代理人のモラルハザードを防ぐため、代理人の実績を他の代理人と比べて相対評価し、評価に応じた報酬をそれぞれの代理人に対して支払うこと<sup>(17)</sup>にある。地方分権の文脈に即して述べれば、住民が雇い主に、自治体の首長が代理人に当たる。同競争に直面した自治体の首長は、自治体運営に関わるコストを削減しその経営を効率化することを余儀なくされるであろう。他の自治体の首長がコスト削減に向けて努力しているにも関わらずそれを怠った首長は、選挙で住民から票を集められないため、政権の座にとどまること自体が難しくなるからである。もちろん短期的には、コスト削減に向けて努力しないまま政権の維持を断念する首長もいるかもしれないが、長期的に見れば、コスト削減に努める首長が住民から支持を受けることで、やはり効率的な財政運営が実現

(10) 赤井ほか 前掲書, p.79.

(11) オーツの「分権化定理」が成立するための前提として、国から自治体に権限が委譲されている必要があることは、言うまでもない。

(12) C.Tiebout, "A Pure Theory of Local Public Expenditure," *Journal of Political Economy*, Vol.64, No.5, 1956, pp.416-424.

(13) 貝塚啓明「地方分権の政治経済学」貝塚啓明・金本良嗣編『日本の財政システム：制度設計の構想』東京大学出版会, 1994, pp.191-215.

(14) 同上

(15) ヤードスティック競争に関する一般的な解説は、井堀利宏『公共経済の理論』有斐閣, 1996, pp.39-40.を参照。

(16) 佐藤主光「地方分権を巡る誤解：地方財政理論に基づく分権化の再検証」『ファイナンス』40巻2号, 2004.5, pp.52-58.

(17) 小西秀樹「分権的財政システムの効率性 ―政治経済学の視点」『エコノミクス』(3), 2000.10, pp.118-128.

すると考えられている<sup>(18)</sup>。たとえ実際には住民移動が行われなくても、住民が自治体間のパフォーマンス比較に基づき投票を行うことで、自治体どうしが激しい競争を繰り広げることになるのである<sup>(19)</sup>。

#### (4) 「ソフトな予算制約」問題の回避

さらに、最近では、分権的な財政システムのメリットを「ソフトな予算制約」問題と関連付けて論じる向きも見られる。「ソフトな予算制約」(soft budget constraint)とは、もともとはハンガリーの経済学者コルナイ(J.Kornai)が、社会主義国のモノ不足問題を掘り下げるなかで打ち立てた概念である<sup>(20)</sup>。今日では、「政府が事後的に企業を救済すると期待される場合には、企業の側が政府による救済を予め期待してしまい、経済的自立に向けたインセンティブを持たなくなるため、経済の効率性が損なわれる<sup>(21)</sup>」といった考え方の代名詞となっている。近年我が国でも、自治体関連企業(地方公社、第三セクター等)の経営における非効率性が注目を集めており、そうした問題を抜本的に解決するためには、これらの企業の予算をハード化する(自治体による事後的な救済の期待を打ち消す)ことが不可欠であると説く向きもある<sup>(22)</sup>。最近の研究によれば、地方分権の度合いが高まるほど、企業救済以外の目的に税収を用いることの価値が高まる(企業救済に税収を用いることのコストが高まる)ため、自治体が企業を実際に救済する可能性が小さくなり、公的企業の予算制約がハード化する可能性が大きいことが明らかにされている<sup>(23)</sup>。

## 2 分権的財政システムの弱点

しかしながら、分権的な財政システムには、効率的な資源配分という観点から見て、必ずしも磐石とは言えない面がある。なぜならば、現実の世界では、ある地域の自治体による独自の政策が、他の地域の住民の効用(満足度)に対しても影響を及ぼしてしまうケースが、しばしば見られるためである。そのような現象は、「財政的外部効果」と呼ばれる<sup>(24)</sup>。

外部効果の例として第一に指摘できるのは、地方公共支出の「スピルオーバー効果」(spillover-effect)である<sup>(25)</sup>。自治体により提供される公共サービスの恩恵を被るのは、その地域の住民だけとは限らない。公共サービスの便益が及ぶ範囲と、自治体の行政区域との間にズレがある場合には、他の自治体の住民が、公共サービスにただ乗りする可能性があるだろう。

(18) 同上

(19) もちろん、ヤードスティック競争を通じて効率的な財政運営が実現されるためには、適切なヤードスティック(尺度)が選択される必要がある。これまでの我が国では、いかに国から財政移転を受けハコ物を建設するかが、個々の自治体にとってのヤードスティックとなり、地方財政が非効率化していたとも考えられよう。

(20) J.Kornai, "The Soft Budget Constraint," *Kyklos*, vol.39, No.1, 1986, pp.3-30.

(21) 「ソフトな予算制約」の問題は、経済学的には、「動学的不整合性」(事前の決定と事後の決定とが異なることで、経済的な非効率が生じる現象)の一種であると考えられている。この点についての平易な解説は、土居丈朗「動学的不整合性の教え」『三菱信託調査情報』282号, 2004.11, pp.15-22.を参照。なお、土居氏は同論文のなかで、「ソフトな予算制約」を、事前の約束が事後において覆される場合に発生する現象と定義し、事前の決定と事後の決定との食い違いが生じない「モラルハザード」とは、厳密に区別している。

(22) 赤井伸郎『第三セクターの経営悪化の要因分析：商法観光分野の個別財務データによる実証分析』(ESRI discussion paper series 32) 内閣府経済社会総合研究所, 2003. インターネットからも閲覧可能である。<www.esri.go.jp/jp/archive/e\_dis/e\_dis040/e\_dis032a.pdf>

(23) 赤井伸郎「公的部門におけるソフトな予算制約問題 (Soft budget)」伊東秀史・小佐野広編『インセンティブ設計の経済学：契約理論の応用分析』勁草書房, 2003, pp.325-355.

(24) 佐藤 前掲注(16), pp.52-58.

(25) 赤井ほか 前掲書, p.80.

そして第二に、自治体が課税自主権を行使して独自課税（法定外税、超過課税）を行うことによる財政的外部効果も見逃せない。そうした効果が出現するケースは、「租税輸出」、「租税競争」、「垂直的租税外部効果」の3つに類型化できる<sup>(26)</sup>。

例えば、法人課税の対象となる企業の所有者（株主）やその企業の製品の消費者が他の地域の住民ならば、自治体は、法人課税を行うことで、彼らに税負担を転嫁できる（租税輸出）。また、自治体どうしが、法人税率の引き下げにより他の地域から企業を誘致しようと競い合う場合、各地域の税収が減少を余儀なくされる（租税競争）。一方、地方が国と同じ課税ベースに課税している状況の下で、一部の自治体が独自に税率を引き上げると、租税回避行動や経済活動の落ち込み等を通じて課税ベースが縮小し、ひいては国全体の税収が減少に向かう可能性がある（垂直的租税外部効果）。

これらの財政的外部効果により地域内における受益と負担の関係が歪められると、住民は自らが享受する便益とそのコストとの関係を正しく認識できなくなる。そればかりか、個々の自治体が地域住民の満足度を最大化するために行った政策が、結果的には、社会全体の満足度を引き下げることにも繋がりがかねない<sup>(27)</sup>。すなわち、財政的外部効果が大きい場合には、たとえ自治体間で競争が行われていても、経済全体として効率的な資源配分が達成されず、分権的財政システムのメリットも減殺されてしまうと考えられる。

## II 地方分権の現状とそれに対する批判

### 1 地方税

#### (1) 分権化に向けた動き

我が国で税源の分権的選択を促す契機となった出来事は、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（平成11年法律第87号。以下「地方分権一括法」という。）の施行（平成12年4月）である。これにより自治体の課税自主権が拡大され、各地方の自治体に、法定外の普通税や目的税を導入する動きが一気に広がることになった<sup>(28)</sup>。いわゆる「新税ブーム」の始まりである。実施に向けて条例が制定された「新税」としては、東京都の宿泊税（通称「ホテル税」、平成14年10月に実施済み）、東京都杉並区のレジ袋税（実施時期は未定）、そして東京都豊島区の放置自転車等対策推進税（平成18年度に実施予定）などが全国的に名高いが、これら以外にも、神奈川県の特例企業税、三重県の産業廃棄物税等が既に実施されている<sup>(29)</sup>。

ただ、このような「法定外税」は税源に限られており、個々の自治体が税収面で大きな期待を寄せられるものではない<sup>(30)</sup>。加えて、政府が三位一体改革に着手したこともあり、税源の分権化を巡る地方からの関心は、国から地方への税源移譲のあり方へとシフトしていくことになった。

政府の三位一体改革では、平成16年度から平成18年度までの改革期間内に、国から地方への

(26) 佐藤主光「地方自主財源の拡充と財政責任の確立—共有税の構想」『エコノミックス』(4), 2001. 春, pp. 164-179.

(27) 赤井ほか 前掲書, p.80.

(28) 佐藤主光「地方税の諸問題と分権的財政制度のあり方」『フィナンシャル・レビュー』(65), 2002. 10, pp.148-168.

(29) 「全国各地で目的税導入」『日経ビジネス』1120号, 2001.12.10, pp.40-42.

(30) 森信茂樹「地方分権と税制（中）地方公共団体の課税自主権を考える」『財経詳報』2327号, 2003.4.5, pp.26-29.

補助金約20兆円のうち4兆円程度を廃止・縮小するとともに、義務的事業については補助金の全額を、また、それ以外の事業については補助金の8割程度を税源移譲の対象にする<sup>(31)</sup>ことにより、総額で3兆円規模の国税（基幹税）を地方税に振り替えるという方針が掲げられていた<sup>(32)</sup>。平成17年末には、それまで決着がつかないまま残されていた約6,000億円の国庫支出金削減の具体的内容が政府・与党により決定され、3兆円の税源移譲にようやく目途がついた。加えて、税源移譲については、所得税の一部の個人住民税への振り替えを、個人住民税所得割の税率平準化（定率化）を通じて行うとの方向性が、平成18年度の税制改正において固められている<sup>(33)</sup>。ちなみに、平成16年度と平成17年度には、本格的な税源移譲が行われるまでの過渡的措置という位置づけで、移譲税源を人口に基づき割り振った「所得譲与税」が地方に交付されている<sup>(34)</sup>。

## (2) 現状に対する批判

こうした税源の分権化に向けた一連の動きを、分権的財政システムの弱点である財政的外部効果の観点から、疑問視する向きが見られる。

そのような声がとりわけ強いのは、平成12年春以降に沸き起こった「新税ブーム」についてである。全国各地の自治体で、実際に新税として導入されたもののなかには、神奈川県の特例企業税や東京都の宿泊税のように、法人や他地域の住民（観光客、周辺地域からの通勤者等）を税負担者として想定したものが少なくない。これらは、いずれも、自治体の政策に関わる投票権を持たない他の地域の住民に対して税負担を押し付けるものであり、租税輸出に当たる<sup>(35)</sup>。しかも、このような新税は、それを導入した自治体自身にも、財政規律の低下という形で悪影響をもたらす可能性が大きいと考えられる<sup>(36)</sup>。具体的には、住民自身に税源を負担させる場合と比べ、導入に当たっての政治的コストが小さいことから、自治体が租税輸出に繋がる税源への依存度を高め、その結果、効率的な財政運営を通じて税負担を抑制しようとするインセンティブを低下させてしまう可能性が、懸念される。

一方、三位一体改革の一環としての税源移譲については、国から地方に移譲する基幹税に、所得税のみならず消費税も加えるよう求める声がある<sup>(37)</sup>。税源移譲により地域間の税収格差がかえって拡大することを避けるため、所得税よりも地域間の分布の不均一性が小さい税源を移譲するのが望ましいという観点からの主張である。実際にそのような主張がとり入れられるか否かに関わりなく、現時点で税源移譲後の姿として想定されるのは、国と地方による課税ベース（個人所得、消費支出等）の共有だと言えよう。

そうしたなか、仮に地方が国と同じ課税ベースに対して自由な課税を行ったとした場合に予想されるデメリットについて、垂直的租税外部効果という視点から警告する向きがあり、注目される<sup>(38)</sup>。すなわち、国と地方、あるいは、それぞれの背後に控える財務省と総務省の間で、

(31) 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（2003）」（平成15年6月27日、閣議決定）<<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2003/decision0626.html>>

(32) 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（2004）」（平成16年6月4日、閣議決定）<<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2004/decision0603.html>>

(33) 「与党税制改正大綱の要旨」『日本経済新聞』2005.12.16.

(34) 佐藤 前掲注（16），p.52.

(35) 土居丈朗「地方財政をめぐる今後の動向 ～「骨太方針2003」を踏まえて / 税源移譲より課税自主権移譲が得策」『地方財務』591号，2003.9，pp.26-34.

(36) 佐藤 前掲注（26），pp.164-179.

(37) 神野直彦「経済教室 / 分権改革の第2弾 / 消費税の地方割合を高めよ」『日本経済新聞』2005.11.2.

(38) 赤井ほか 前掲書，pp.202-205.

同一の課税ベースを巡り協調的な税率設定がなされない場合には、両者がともに増税を行い、相手にマイナスの外部効果を押し付け合う結果、国と地方の税収をともに減少させてしまう可能性が否定できないとの指摘である。このような結果を防ぐための方策として、いわゆる基幹税については、地方税と国税の税率を一本化した上で、共通の課税ベースから得られる税収を国と地方の間で一定の比率に基づき按分する「共有税」方式が提唱されている<sup>(39)</sup>。同方式の下では、垂直的租税外部効果の問題が発生せず、課税ベースを巡る国と地方の「協調の失敗」が回避されるというのである。

## 2 政府間財政移転（国庫支出金、地方交付税）

### (1) 分権化に向けた動き

我が国における政府間財政移転（中央政府から地方政府に向けた財政上の移転支出）は、主に国庫支出金と地方交付税の2本柱から構成されている<sup>(40)</sup>。三位一体改革でも、本来ならば、それぞれの柱について、分権的財政システムの経済的メリットを活かしていくための改革が行われるべきところであった。しかし、国庫支出金と地方交付税の間で改革の進捗状況を比べると、後者の改革では、目立った成果が乏しいと言わざるを得ない。

三位一体改革における国庫支出金の削減は、国の関与や規制を減らして、地方の裁量を高めることを主眼としている。地方の側も、自らの権限の拡大に繋がることから、国庫支出金の廃止・縮小を国に対して強く求めてきた。政府が掲げるその具体的な削減目標額は4兆円程度であったが、このうち平成17年10月時点で削減の目途が付いた額は、約3兆6,000億円（義務教育費国庫負担金の8,500億円を含む）にとどまっていた<sup>(41)</sup>。国の基幹税のうち3兆円を地方税に振り替えるという目標を平成18年度までに達成するためには、既に内容が固まっていた2兆4,000億円の税源移譲に加え、約6,000億円の税源を地方に移譲することが必要であった。そして、この6,000億円程度に見合った更なる国庫支出金の削減は、児童手当等に関わる国の負担率の引き下げと、厚生労働省関連の施設整備費の削減などをその具体的な内容とすることで、平成17年11月末に決着した<sup>(42)</sup>。

地方交付税については、その総額の膨張を懸念する声が強まるなか、総務省が、三位一体改革に先立ち制度改正を行ってきたという経緯がある。例えば、ミクロ・レベルでの算定方式を巡り、平成13年度以降、小規模な自治体を優遇する方式（段階補正）や、地方債の元利償還費を地方交付税の支給対象へと算入する方式（事業費補正）が縮小されているほか、平成15年度からは、都道府県の留保財源率（地方税収のうち、地方交付税の額に影響を与えずに、そのまま地方の取り分となる部分の割合）が、20%から25%に引き上げられている。また、マクロ・レベルでは、交付税及び譲与税配布金特別会計（交付税特別会計）の対民間借り入れを通じて地方の財源不足（通常収支分）を補てんする措置が、平成13年度と平成14年度の縮小を経て、平成15年度からは

(39) その対極をなす考え方として、地方が国とは独立した形で基幹税率や課税ベースを選択する「独立方式」の考え方もある。同方式のメリットとしては、地方の事情に応じて税率を弾力的に変更できる点などが指摘されている。詳細は、神野直彦・堀場勇夫「租税思想としての税源配分論の展開」日本地方財政学会編『高齢化時代の地方財政』勁草書房、1998、pp.73-86.を参照。

(40) これらは、経済学では、ともに補助金として扱われるものである。国庫支出金が特定補助金（使途が限定された補助金）に分類される一方、地方交付税は一般補助金（使途が特定されていない補助金）に分類される。

(41) 『三位一体改革』数値目標達成に現実味／選挙追い風、中身が課題に』『日本経済新聞』2005.10.12、夕刊。

(42) 「三位一体改革が決着／児童手当、国の負担下げ／生活保護費削減見送り」『日本経済新聞』2005.11.30。

原則として停止された。地方交付税の総額も、平成13年度予算以降は前年度の水準以下に抑制される傾向が続いている。ただ、これらの措置は、地方交付税の財源保障機能にまでメスを入れたものではなく、その金額の膨張傾向に対して抜本的に歯止めをかけるものにはなっていない、との批判が少なくない<sup>(43)</sup>。

三位一体改革では、政府が、地方交付税の総額の抑制や財源保障機能の縮小を通じて、自治体の交付税依存体質からの脱却を促すとともに、算定方法の簡素化に向けて一段と踏み込んだ対応を行うとの方針を打ち出した<sup>(44)</sup>。しかし、その実効性をどのように確保するのかについては、具体的な言及が乏しく、実際にも、目に見える成果が上がっているとは言い難い。

## (2) 現状に対する批判

このような構図のなかで、地方交付税制度の抜本改革を求める声が上がっている。それらに共通しているのは、同制度が現状のままでは、分権的財政システムが本来持っているはずの経済的メリットを十分に引き出せないという問題意識である。

我が国の地方交付税は、個々の自治体について、基準財政需要額（自治体の標準的な財政需要をまかなうために必要な支出額）と基準財政収入額（自治体が独自に調達できる財源額）をそれぞれ求め、前者が後者を上回った自治体を対象に両者の差額を積み上げたものを交付税総額にする建前になっている（差額補填方式）。

こうした地方交付税制度には、2つの機能があると考えられる。1つは、地域間の恒常的な所得格差を是正する機能（地域間所得再分配機能）であり、もう1つは、地域間の一時的な所得変動を是正して不確実性を減らす機能（地域間リスクシェアリング機能）である<sup>(45)</sup>。ただし、実証分析では、前者の機能が強い半面、後者の機能は強くないことが確認されている<sup>(46)</sup>。言い換えると、現行の地方交付税制度は、地域間の公平性の観点から望ましい機能を果たしているものの、資源配分の効率性の観点からは明確なメリットを示していない。その一方で、同制度には、自治体の規律付けの低下を誘発し、資源配分を非効率にするというデメリットがあると考えられる<sup>(47)</sup>。したがって、これらを合わせて考えると、現状では、効率性という点で、地方交付税制度のデメリットがメリットを上回っている可能性が大きい。現行の差額補填方式に基づく地方交付税制度（とくに、地方交付税で地方債の元利償還費をカバーする措置）を、激変緩和措置を講じつつ廃止していくべきであるとの見解<sup>(48)</sup>が見られるのは、このためである。

また、地方交付税制度が自治体の財政運営を非効率化させるメカニズムについては、基準財政需要額と基準財政収入額のそれぞれの面で、次のようなルートを通じて、効率化へのインセンティブが損なわれているとの見方があり、見落とせない<sup>(49)</sup>。

第一は、歳出面における「ソフトな予算制約問題」<sup>(50)</sup>の発生である。基準財政需要額の算定は、国の裁量に大きく依存している<sup>(51)</sup>。基準財政需要額と基準財政収入額の差額を積み上げて地

(43) 赤井ほか 前掲書, pp.60,67.

(44) 経済財政諮問会議 前掲注 (31) 等。

(45) 土居 前掲注 (5), pp.251-252.

(46) 同上

(47) 同上

(48) 土居丈朗『三位一体改革 ここが問題だ』東洋経済新報社, 2004, pp.125-126.

(49) 赤井ほか 前掲書, pp.127-129.

(50) I -1- (4) では、自治体に関連した公的企業（地方公社、第三セクター等）を巡る「ソフトな予算制約」問題に注目したが、ここで問題になっているのは、自治体自身を巡る「予算制約のソフト化」現象である。

(51) 赤井ほか 前掲書, pp.45-68.



方交付税の総額を決めるという建前とは裏腹に、実際の地方交付税の総額は、政府の地方財政計画や地方財政対策の中でまず決められている（マクロ的な総額決定における裁量）。これを受けた総務省は、あたかも基準財政需要額と基準財政収入額の差額の積み上げが地方財政計画に盛り込まれた地方交付税総額に一致するかのようになり、算定式のパラメータ（単位費用、補正係数等）を調整しているだけである（ミクロ的な地域配分の決定における裁量）。このようにマクロとミクロのレベルで国による裁量が支配的な状況の下では、自治体が財政コスト削減のために努力してもしなくても、膨らんだコストが地方交付税の増大で補填されると期待されることから、自治体はコスト削減に向けたインセンティブを失う。そして、自治体が実際にコストの削減を怠る結果、その基準財政需要額は野放図に膨張する可能性が大きい。

自治体の財政運営における効率性を低下させる第二のメカニズムは、歳入面に関わるものである。地方交付税に関わる現行の留保財源率は、都道府県、市町村ともに25%とされている。交付団体（国から地方交付税を支給されている自治体）については、たとえ地域経済の活性化に成功して地方税収が増加しても、税収増加分の4分の3だけ基準財政収入額が増えて地方交付税が減らされることから、その部分が自治体自身の収入にならないのと同じ結果になる。このような仕組みの下では、個々の交付団体が税収拡大に向けたインセンティブを低下させ、また実際にそうした努力を怠ることにより、基準財政収入額が過小になる可能性がある<sup>(52)</sup>。

いずれのメカニズムを前提とするにせよ、国による事後的な「救済」や「努力成果の収奪」が予想されるなかでは、自治体が事前の段階で非効率な財政運営を選択する傾向が生じよう。その結果、本来であれば自力で財政運営を行うことが十分に可能である自治体まで、国による財政支援の対象になっていると考えられる。

このような見方は、補助金の削減と税源移譲に偏った形で進められている今回の三位一体改革が、地方分権に伴う経済的メリットを引き出せる内容には必ずしもなっていないとの批判に繋がる。具体的には、地方交付税の算定主体である総務省の裁量を制限することが想定されていない点や、国が地方に対して財源保障を施す既存の枠組み（地方財政計画、地方財政対策）が手付かずになっている点などが、本質的な問題点として指摘されている<sup>(53)</sup>。そして、現行の地方交付税制度に代わる枠組みとして、ナショナル・ミニマムに限定した財源保障のための枠組みと、自治体間の財政力格差の是正を目的とした枠組みを、それぞれ新たに設けることなどが、提言されている<sup>(54)</sup>。

### 3 地方債

#### (1) 分権化に向けた動き

地方債の発行を巡る事前協議制度への移行<sup>(55)</sup>が、目前に迫っている。総務省は、「地方分権一括法」の規定に基づき、平成18年度から、自治体による地方債の発行を巡る自由度を高める予定である。起債を行う自治体は、これまで例外なく総務大臣等から許可を得なければならなかったが、平成18年4月からは、財務面で一定の条件を満たした自治体の場合、総務大臣等との事前協

(52) そのほか、赤井氏は、現行の地方交付税が実質的な特定補助金として機能し、資源配分に歪みをもたらす副作用（地方交付税の価格効果）も指摘している。

(53) 赤井ほか 前掲書, p.254.

(54) 赤井ほか 前掲書, pp.179-224.

(55) 自治体の起債に関する事前協議制度については、小西砂千夫「財政危機下の地方財政改革（8） 制度改革の課題

(1) 地方債改革とその影響」『経済セミナー』611号, 2005.12, pp.98-105. を参照。

議を経れば、その同意が得られなかった地方債でも、地方議会への報告を条件に発行できるようになる<sup>(56)</sup>。不同意債は、公的な支援（元利償還金の地方財政計画への計上と地方交付税による財源措置など）を受けられないが、自治体にとって、起債に当たっての選択肢が増えることの意義は大きい。

もともと、こうした制度改正を待つことなく、従来の起債許可制度の枠内でも、地方分権を意識した形での地方債発行の動きが着々と進んできた。

その典型例は、平成14年以降全国に広がった「住民参加型ミニ市場公募債」（ミニ公募債）の発行である。これは、学校や文化施設の建設など、特定施策を行うために必要な資金を調達することを目的として、地域の住民等に対象を限定した形で販売される地方債である。その発行に当たっては、最低購入額を小口化するなどの工夫が施されている。元利償還の安全性が高いとみられるうえに、年利が国債よりも高めであるなどの点が人気を集めており、平成16年度までに全国93の自治体が、合わせて7,604億円を発行した。我が国の自治体による資金調達は、財政投融资等に基づく公的資金や、地元の親密な金融機関から借り入れた資金（縁故資金）に、そのほとんどを依存している点を特徴としてきた<sup>(57)</sup>。従来の資金調達方法にとられることなく、住民を地方債の直接的な保有者として想定したミニ公募債を発行することには、自治体に取り組んでいる施策に対する住民の関心を高めるといふ狙いもあると考えられる<sup>(58)</sup>。

地方債に関連した最近の動きとしては、そのほかにも、自治体が市場から直接的に資金調達を行うことにより、その財政運営を民間の投資家からの評価にさらす傾向が強まりつつある点を指摘できる。複数の自治体が市場公募債を共同発行する動きが平成15年以降相次いだのは、その一例である。この方式には、これまで資金調達の規模が小さくて市場で公募債を発行するのが難しかった自治体でも、それが可能になるといふメリットがあると考えられる<sup>(59)</sup>。

## (2) 現状に対する批判

一般に、債権者が企業の外から経営者の行動を規律付ける効果は、「負債による規律付け」と呼ばれる。地方債の場合は、それを購入する民間の投資家などが、自治体の財政運営を規律付ける主体に当たる。それでは、地方分権の潮流のなかで、個々の自治体に自由な起債を行わせた場合、それだけで「負債による規律付け」の効果が働き、自治体に債務を確実に返済させることができるであろうか。

この点については、懐疑的な見方が支配的である。その理由の1つとしてしばしば指摘されるのが、「地方債の食い逃げ」という現象にほかならない。自治体が起債を行った時点の住民は、地方債が償還されるまでに他の地域へと移住してしまえば、将来における償還を目的とした増税から逃れられる<sup>(60)</sup>。裏返して言えば、地域からの転出が自由である限り、住民にとって、自治体による債務の返済を監視する誘因は乏しい。

(56) 総務省は、新しい起債制度への移行に伴い、自治体の標準的な歳入に対する債務負担額の割合（実質公債費比率）に基づき自治体を3つのグループに分類した上で、上位クラスには自由な起債を認める一方、中位クラスには引き続き国の許可を受けた形で起債を行わせ、下位クラスには基本的に起債を認めないといった方針をとる予定だといふ（「地方債発行 / 財政難の自治体に制限 / 総務省 新指標で格付け」『日本経済新聞』2005.10.12）。

(57) 深澤映司「地方債を巡る改革が意味するもの」『みずほリサーチ』19号, 2003.10, pp.8-9.

(58) 総務省は、ミニ公募債発行の趣旨として、「地方債の個人消化及び公募化を通じた資金調達手段の多様化」に加え、「住民の行政への参加意識の高揚」を挙げている（総務省自治財政局地方債課「住民参加型ミニ市場公募地方債について」〈<http://www.chihousai.or.jp/minimarket/03/H17/img/01/soumu.pdf>〉）。

(59) 深澤前掲論文。

(60) 赤井伸郎「地方債の中立命題：住民の合理性の検証」『フィナンシャル・レビュー』（40）, 1996.9, pp.65-94.

また、住民の移動を前提にしなくても、地域住民だけで自治体の債務返済を規律付けるのは難しいとの見方もある。自治体の首長が、既存の債務を一方的に不履行として、その後は地方債を全く発行しない財政運営を行ったほうが、既存の債務を予定通りに返済するよりも経済的なメリットが大きいと判断すれば、自発的に債務不履行を選ぶ可能性があるからである<sup>(61)</sup>(いわゆる「戦略的デフォルト」)。

したがって、地方債の場合、投資家にも応分の責任を負わせることにより、市場を通じた規律付けが初めて期待できるとの見方が少なくない<sup>(62)</sup>。そのための枠組みづくりの1つとして提唱されているのが、自治体の破産を巡る法制度の整備である。

我が国の自治体には、法律上の破産能力(破産宣告を受けて破産者となることのできる資格)を認められていないとの解釈が、一般的である<sup>(63)</sup>。現行の準用財政再建団体の制度<sup>(64)</sup>では、その適用を受けた自治体が国の監視下で独自の施策の見直しや財政運営の効率化を求められるものの、民間企業の倒産制度に見られるような既存債権のカットまで想定されているわけではない<sup>(65)</sup>。そして、自治体の破産能力が法制度上認められていないことは、地方財政に関わる既存の枠組み(地方財政計画、地方交付税措置等)と相俟って、自治体の債務に「暗黙の政府保証」が付与されているとの認識が市場に蔓延する一因をなしていると考えられる<sup>(66)</sup>。

そのような状況の下では、国の事後的な救済に関する期待が、事前の段階で、投資家による自治体監視への誘因を損なうことになりかねない。したがって、自治体の財政運営が立ち行かない場合の債務不履行を容認することで、投資家に自治体破産時のコストを課せるような制度を設計しておくことが必要だというのである<sup>(67)</sup>。

### III 地方分権のあるべき姿に関する示唆

以上を踏まえると、我が国における地方分権の進め方に関連して、経済的な観点から次の3つの示唆が得られよう。

第一は、分権化のメリットを担保するための枠組み造りの重要性である。

経済学者が説くように、分権的財政システムは、経済効率という面で、基本的には集権的な財政システムよりも勝っている面が多いと考えられる。しかしながら、地方政府を特定補助金に基づく中央政府の規制から解放し、その資金調達(税源など)を自主的な選択に委ねるだけで、分権的財政システムのメリットが自ずと顕在化すると考えることもまた早計であろう。

事実、安易な課税自主権(法定外税、超過課税)の拡大が、租税輸出や垂直的租税外部効果の出現を通じて財政の効率性をかえって低下させてしまう可能性について、警鐘を鳴らす向きがある。また、分権的財政システム自体が抱えている欠陥ではないが、三位一体改革における政

(61) 土居文朗編著『地方分権改革の経済学』日本評論社, 2004, p.26.

(62) 同上 p.27.

(63) 後藤康雄・大島一宏「わが国公的債務管理におけるガバナンスについて」『フィナンシャル・レビュー』(79) 2005.11, pp.138-165.

(64) これは、「地方財政再建促進特別措置法」(昭和30年法律第195号)に基づく制度であり、最近では、福岡県赤池町が平成3年度から平成12年度まで、その適用対象とされていた。

(65) 赤井ほか 前掲書, pp.8-9.

(66) 深澤映司「公的偶発債務のリスク管理はどうあるべきか」『みずほ総研論集』2003- II, 2003, pp.1-51.

(67) 土居 前掲注(61), p.27.

府間財政移転の見直しが国庫支出金の削減に偏り、地方交付税の抜本改革が行われなかったことへの批判も少なくない。国が地方交付税制度に基づき地方の財源を保障する枠組みが従来通りで、かつ、同制度の運用が国の裁量に大きく依存した状況の下では、個々の自治体が、財政支出の削減や税収の拡大に向けたインセンティブを失い、分権的財政システムのメリットである財政の効率化にも支障が生じかねないからである。

言い換えれば、地方分権が近年のような形で行われている限り、実際に分権化が進んでも、当初期待されていたほどの経済的メリットは顕在化しない可能性がある。効率化というメリットを十分に引き出すためには、国庫支出金を削減したり、地方に税源や課税の自由を与えることだけでなく、分権的財政システムの失敗を惹き起こさないための枠組みを、同時に整えておくことが欠かせないと考えられよう。

第二は、第一の点とも関連するが、地方への権限委譲とともに責任の移管が欠かせないということである。

近年の地方分権に向けた動きを概観すると、地方が権限の拡大に向けた要求に力を注ぐなか、国が打ち出す実際の施策にもそうした地方の声が色濃く反映されているものの、地方自らが財政運営上の責任を果たすという視点が希薄化しているようにも見受けられる。現下の三位一体改革でも、国庫支出金を通じた国の関与を減らして、自由に使える財源を増やすことに地方の関心が集中している半面、自治体が、地方交付税を地方財政の帳尻合わせのためのバッファとして位置づけることは、事実上容認され続けている。このように自治体の権限とその責任との間に乖離が生じた状況の下では、自治体に財政運営上の規律を期待するのは困難であろう。

地方分権を巡る権限と責任の乖離は、中央政府の内部でも観察される。地方自治を所管している総務省にとって、地方交付税の決定と配分に関する権限は、その権力の源泉である<sup>(68)</sup>。これに対して、地方交付税制度に関連した資金調達について最終的な責任を負うのは財務省であり、この点に関する総務省の責任は明確でない。こうしたなか、三位一体改革を巡る実際の取り組みにおいて、総務省は地方交付税の規模縮小等に前向きでないとの指摘が少なくない<sup>(69)</sup>。

公的部門内部のガバナンス（統治）を適正化するための基本的な方法は、権限と責任を一致させることにより、組織のインセンティブ構造を適正化させることであるとの見解がある<sup>(70)</sup>。この考え方を前提にすると、地方分権を経済面で成功に導くためには、地方に権限を委譲すると同時に、それに見合った責任を地方に確実な形で負わせることのできるような枠組みを構築しなければならない。

第三の示唆は、市場の力を借りて自治体の規律付けを強化しようとする場合、法制度面で一定の補強が求められるという点である。

地方債への規律付けを、「食い逃げ」や「戦略的デフォルト」のような形で失敗に終わらせないためには、自治体の起債に対する市場からの監視を強化することが避けられない。この点については、今日、既に大方のコンセンサスが形成されていると言ってよかろう。しかし、そのことは、地方債の監視を市場任せにただけで問題が解決に向かうことを意味するわけではないので、注意が必要である。今日のように、地方債が「暗黙の政府保証」の対象になっている

(68) 土居 前掲注 (48), pp.58-59.

(69) 同上

(70) 後藤・大島 前掲論文, pp.138-165.

るとの認識が市場で支配的である限り、債権者である投資家が、債務者である自治体の行動を真剣に監視するインセンティブを欠いたままの状態が続く公算が大きい。その場合には、市場で公募される地方債の割合が上昇しても、自治体の財政規律は引き締まらないであろう。

このような失敗を避けるためには、市場からの規律付けが個々の自治体に対して確実に及ぶような仕掛けを、国が責任をもって整えておく必要がある。自治体債務のカット等を容認する自治体破産法制の整備は、その一例だと言える。市場機能を活用した規律付けの強化という視点は確かに重要だが、その実効性を高めるために国が一定の役割を果たさなければならない領域（ルールの整備）は、依然残っているのである。

本稿では、地方分権が、その進め方によっては、期待されているような経済的メリットを発揮できなくなる恐れがあることを明らかにした。国と地方の関係の見直しを、財政の効率化や健全化へと着実に繋げていくためには、わが国の地方財政に関連したあらゆる制度を視野に入れつつ、個々の枠組みがその参加者（自治体、投資家等）のインセンティブ付けなどの点で整合性のとれたものになっているかどうか、再検討を行うべきであろう。

（ふかさわ えいじ 経済産業課）