

要旨

本稿では、財政再建過程における地方政府の利己的な最適化行動を前提として、政府間財政のあり方を考える。中央政府はある一定の支出に関してシーリングの制約をかけることができる。これは財政再建の第1歩である。実際にもわが国の中央政府はこのようなシーリングを設定してきた。が、中央政府は地方政府のレント（あるいは既得権）となっている地域限定公共サービスに関しては、シーリングを有効に設定できない程度に弱体であると想定する。

その結果、政府間の財源調整制度がソフト予算化することで、中央政府の予算に地方政府はただ乗りできる。これが、地方政府の予算獲得競争を刺激している。とくに、わが国では基準財政需要が客観的な基準で明示されていないこともあって、地方政府への交付税配分が政治的な過程で決定されている。さらに、地方政府は地方税の税率を自由に決定できないか、あるいは、決定できる場合でも、税率の引き上げによる地域住民の税負担増を求めても、ネットの税収増につながりにくいので、彼らは中央政府からの資金に過度に依存する。そのために、地方政府や政治家あるいは地域住民も中央政府から財源を獲得することに政治的口ビ活動を行う。中央政府は地方政府に資金を配分しているから、中央政府が強い権限をもっているように見えるが、実際にはそれぞれの地方政府が地域限定の既得権をもっている方と考える方がよっぽもらしい。こうした理解に立つと、望ましい地方分権では、地方政府の財政上の自由度を拡大することではなくて、政府間財政に内在するソフトな予算制約をハード化して、地方政府に財政規律を求めるべきだろう。

ところで、地方分権への改革は、同時に財政再建を実現するものでなければならない。もし地方の既得権を削減して財政再建が達成されれば、中央政府の収支に余裕が生まれるので、全国レベルの公共財支出を増加させることができる。これは、日本全体に波及するため、それぞれの地方政府あるいは地域住民にとっても望ましい。これに対して、もし各地方政府が自分たちの既得権にしがみついているならば、一般国民から批判されるとともに、財政状況がますます危機的になれば、最終的にすべての既得権を失いかねない。財政再建のメリットはすべての地方政府（あるいは住民）も認識できるので、財政再建への大まかな合意は可能である。その場合、すべての地方政府は、なるべく他の既得権の削減を優先し、当該政府の関係する既得権の削減には抵抗するだろう。その結果、非協力ゲームのもとで、各地方政府は既得権益を少しずつ譲歩する。地方政府は重要な利益団体として十分な政治力を持っていると同時に、中央政府の指導力に限界もある。このような地方政府の行動を前提として、わが国の地方分権と財政再建のあり方を考察したい。

地方分権と財政再建：
三位一体改革の評価と展望

井堀利宏*
2003年12月

* 2月に開催された財務総研でのコンファレンスにおける参加者の有益な議論に感謝したい。

1. はじめに

日本の中央政府は政府債務残高の対 GDP 比率を安定化させるために、増税や歳出削減努力を試みてきた。これが財政再建の動きである。一般的に、財政再建には増税と歳出削減のためのシーリングという2つの手段が用いられる。しかし、公共事業や多くの政府移転支出は地方の利益団体（あるいは地方政府やそれを支持する政治家）のレント獲得行動によって影響されることがあるために、中央政府（あるいは財政当局）の財政再建の試みは必ずしも成功しなかった。

わが国では、中央政府は地方政府に対して毎年 GDP 比率で5%程度の財政援助をしている。多くの地方政府（あるいは地域を単位とする利益団体）は政治的なロビー活動を通じて中央政府から資金を獲得することに精力を傾ける。彼らはわが国のもっとも強力な利益団体の1つになっている。公的部門の財政赤字の配分をみると、地方政府関連の財政赤字が他の先進諸国よりも大きい。表面上は中央政府の財政赤字として計上されるものの中でも、交付税や補助金の形で、実際は地方政府の財政赤字の肩代わりをしているものも多い。1990年代にわが国の財政赤字が増加した主要な理由は、地方政府が公共事業という形で中央政府から巨額の資金を獲得したからである。これは、彼らが利益団体として行動していることを反映している。政府間の財政関係を改革することは、わが国の財政再建を成功するための重要な課題である。

本稿では、財政再建過程における地方政府の利己的な最適化行動を前提として、政府間財政のあり方を考える。井堀・板谷(1998)、Ihori = Itaya (2001)(2003)に分析されているように、中央政府はある一定の支出に関してシーリングの制約をかけることができる。これは財政再建の第1歩である。実際にもわが国の中央政府はこのようなシーリングを設定してきた。が、中央政府は地方政府のレント（あるいは既得権）となっている地域限定公共サービスに関しては、シーリングを有効に設定できない程度に弱体であると想定する。

その結果、政府間の財源調整制度がソフト予算化することで、中央政府の予算に地方政府はただ乗りできる。これが、地方政府の予算獲得競争を刺激している。とくに、わが国では基準財政需要が客観的な基準で明示されてないこともあって、地方政府への交付税配

分が政治的な過程で決定されている。さらに、地方政府は地方税の税率を自由に決定できないか、あるいは、決定できる場合でも、税率の引き上げによる地域住民の税負担増を求め、ネットの税収増につながりにくいので、彼らは中央政府からの資金に過度に依存する。そのために、地方政府や政治家あるいは地域住民も中央政府から財源を獲得することに政治的口癖活動を行う。中央政府は地方政府に資金を配分しているから、中央政府が強い権限をもっているように見えるが、実際にはそれぞれの地方政府が地域限定の既得権をもっていると考えの方がよりもっともらしい。こうした理解に立つと、望ましい地方分権では、地方政府の財政上の自由度を拡大することではなくて、政府間財政に内在するソフトな予算制約をハード化して、地方政府に財政規律を求めるべきだろう。

ところで、地方分権への改革は、同時に財政再建を実現するものでなければならない。もし地方の既得権を削減して財政再建が達成されれば、中央政府の収支に余裕が生まれるので、全国レベルの公共財支出を増加させることができる。これは、日本全体に波及するため、それぞれの地方政府あるいは地域住民にとっても望ましい。これに対して、もし各地方政府が自分たちの既得権にしがみついているならば、一般国民から批判されるとともに、財政状況がますます危機的になれば、最終的にすべての既得権を失いかねない。財政再建のメリットはすべての地方政府（あるいは住民）も認識できるので、財政再建への大まかな合意は可能である。その場合、すべての地方政府は、なるべく他の既得権の削減を優先し、当該政府の関係する既得権の削減には抵抗するだろう。その結果、非協力ゲームのもとで、各地方政府は既得権益を少しずつ譲歩する。地方政府は重要な利益団体として十分な政治力を持っていると同時に、中央政府の指導力に限界もある。このような地方政府の行動を前提として、わが国の地位分権と財政再建のあり方を考察したい。

本稿の構成は以下のものである。第2節では、地方分権と財政再建という2つの概念に注目しながら、戦後の政府間財政の推移を簡単にまとめる。第3節では、簡単なモデルを用いて、財政再建過程で地方分権を進めることの意味を理論的に検討する。最後に、第4節では、三位一体改革に代表される地方分権の改革が今後望ましい結果をもたらすためのポイントをまとめる。

2．地方分権と財政再建の経緯と展望

第2次大戦以前の地方政府は、中央政府によって管理されていた。地方政府は中央政府の出先機関でしかなかった。第2次大戦後、財政面でも政治面でも、地方分権への動きがはじまった。地方自治は憲法で保障される重要な概念となった。地方財政は法律上も、課税面と行政面で最大限に尊重すべきものと規定されている。

2．1 地方分権への最初の試み（1945-54年）

1947年に地方自治法が制定され、内務省は自治省に改組された。中央政府の地方政府に対する管理は弱められ、地方分権への動きがはじまった。政治的には、選挙民は自らの知

事を選出することができるようになり、戦後最初の知事選挙では4人の左派系知事が誕生した。1949年にシャウブ勧告により、日本の地方財政の基礎が課税面から整備された。すなわち、シャウブ改革では、財政面で理想的な地方分権が追求され、中央政府は地方財政に介入せず、地方政府が課税と地域の公共サービスに最終的な責任を持つべきだとみなされた。

しかし、現実の課税面では国税から地方税への税源の移転が十分ではなかった。同時に、民間部門は地方政府に必要な金額の納税するだけの経済力が十分ではなかった。他方で、多くの行政的なサービス、たとえば、義務教育や警察サービスなどは地方政府の守備範囲に回された。また、ナショナル・ミニマムとして全国共通に整備すべき、こうした基本的な公共サービスや公的インフラも、決定的に不足していた。結果として、地方政府は税収不足に陥った。地方分権への動きは地方政府の財政赤字を引き起こした。1951年には15の県と145の市町村が財政赤字をかかえた。1954年には事態がさらに悪化し、35の県と1644の市町村が財政赤字を出した。地方財政が悪化したことで、多くの地方政府は中央政府に財政面での支援を要求した。この時期の公共サービスは多様化しておらず、住民のニーズを把握する上で地域間の偏在や情報の非対称性も少なかった。したがって、中央政府による規制・監督・統制による供給方式の方が、地方分権に委ねる方式よりも効率的に対応できたはずである。戦後直後の経済社会環境を制約とすれば、理想的な理法分権を推進することに無理があったと思われる。その結果、財政面での地方分権は望ましい結果をもたらさなかった。

こうした状況で、中央政府は地方政府への監視を強化しはじめた。すなわち、中央政府はすべての道府県でその出先機関を確立し、地方政府への監視と指導を行うようになった。概念的には地方分権は追求されるべきものと考えられていたが、実際には中央政府と地方政府による2重の行政・財政機能が働きはじめた。

中央政府は交付税制度を活用して、地方政府を支援するようになった。この制度により、中央政府の意向に添った支出に対して、中央政府は地方政府の財源を支援することができた。また、中央政府の各省庁は補助金を通じても地方政府を監視・誘導することができるようになった。このように、地方政府が財政危機に直面して、中央政府に依存するようになると、現実ではなく、理想を追求しようとした地方分権は、次第により現実的な対応が可能である中央集権的な制度に変化していった。政治的には首長の公選など、地方分権が進展したものの、財政面では各地方政府が健全な財政基盤を確立することに失敗した時期であった。しかし、この時期にはまだ中央政府による規制はそれほど強くはなかった。

2.2 地方政府への監視拡大の時期（1955 - 1980年）

この時期には多くの地方政府の機能が中央政府の監視・監督・指導の元に行われるようになった。地方政府が機関委任の機能を果たすようになると、地方政府は中央政府の代理人的な色彩が強くなる。機関委任の業務は、本来中央政府の守備範囲である業務を行政上

の便宜性の観点から、地方政府が代行するものである。こうした機関委任の業務が拡大し、県レベルでは半数以上の業務がこうした代行業務になっていった。

中央政府は、機関委任以外の面でも、地方政府に対する管理を強めるようになった。ほとんどすべての地方政府の行政活動に対して、中央政府はガイドライン、基準、規制を設定した。本来、地方政府固有であるはずの行政サービスにもそうした規制が行われた。また、中央政府の各種補助金はそうした規制の効果を高める上で、重要な役割を果たした。こうした補助金は、地方政府が期待される行動をとるという条件の下で、配分されるからである。

この時期の中央政府の基本原則は、全国の地方政府に均一の行政サービスを提供させることにあった。中央政府は公共サービスの面でも課税の面でもすべての地方政府を同じにしようと試みた。各省庁が補助金を支出する場合でも、特定の地方政府を差別する結果にならないように配慮した。

地方交付税は地方政府間での公共サービスの水準を均等化する上で大きな役割を果たした。この制度は、税収の不足を補填することで、地方政府間での財政力を均等化した。中央政府が設定した基準財政需要の水準で、すべての地方政府が公共サービスを提供できるようになった。中央政府の各省庁も補助金額を増加させた。それによって、中央政府が地方政府を指導・管理・監督する構図が構築された。

他方では、地方政府はどんな目的であれ、こうした補助金をより多く獲得しようとする誘因を持つようになった。なぜなら、補助金はそれぞれの地方住民の税負担と分離する形で決められたからである。中央政府からの補助金が増加しても、その地域の税負担は増加しないから、地方政府は中央政府の財源にただ乗りする誘因をもつようになった。こうした政府間財政制度では、地方政府が公共支出を効率的に行う誘因が乏しくなり、ソフトな予算制約が発生する。しかし、この時期は高度成長期であったために、税収は順調に拡大し、こうした欠陥は財政危機には結びつかなかった。また、ナショナル・ミニマムとして等しく整備すべき行政サービスの水準も明確であったために、地方政府からのただ乗り誘因を抑制することも可能であった。特に、高度成長前期には中央集権による政府間財政制度は有効に機能し、そのメリットも大きかったと思われる。

それでも、政治的な視点でみると、高度成長後期からこうした政府間財政制度のもとで、公共事業の配分をめぐる地方利益団体のレント獲得行動が顕著になってきた。これは、高度成長の結果、都市部でGDPが大きく増加した一方で、都市部と農村部との経済格差が拡大した結果でもある。1960年代後半には、高度成長の弊害が環境汚染という形で顕在化した。政治的には東京や大阪などの都市部で革新知事が誕生し、第2の革新自治体ブームが生まれた。地方政府の中でも農村部の自治体は、保守的な政党の強力な支持母体となった。全体のパイが拡大するかぎり、それを地域間で配分する余裕も生まれる。また、ひとたびそうした制度が確立すると、人々はそれを前提として行動するようになる。

しかし、1970年代初期に石油ショックが生じてから、経済成長率が低下し、特に多くの

都市部の地方政府は財政危機に直面するようになった。革新自治体では社会福祉関係の支出を抑制することができなかつたので、財政危機が一層深刻になり、地方政府の財政再建が大きな政治問題となった。

この時期、中央政府内部での地方財政に対する姿勢は必ずしも一枚岩ではなかつた。すなわち、自治省は出先機関をもつ各省庁と同様に、地方政府の利害や政治的要求を反映して、中央政府からの交付税や補助金を増加させようとした。他方で、大蔵省はそのような政治的圧力による支出拡大を抑制しようとした。こうした中央政府内部における非協力的な政策決定メカニズムの結果、地方政府の歳出抑制は実際にはそれほど進まず、地方政府の自律的な財政運営機能も損なわれていった。長期的には財政再建が大きな課題となっていった。

2.3 財政改革と地域発展政策（1981-1992年）

この時期に財政再建は最優先課題となった。1981年に臨調が設立され、中曽根首相の指示を受けて、臨調は政府の行財政組織や中身を改革する一連の提案を行った。その中には、中央政府と地方政府の財政再建や行財政改革も含まれていた。中央政府レベルでは、こうした改革はある程度進展したが、地方政府レベルでは、歳出の抑制に消極的な各省庁と大蔵省との利害対立が大きくなった。

ところが、日本経済が石油危機から回復したあとで、バブル景気によって1980年代後半の税収が増加した。その結果、一時的にせよ、地方政府は財政危機から脱却することができた。行財政改革はその目的の重点を財政再建から地域の経済発展に移すようになった。バブル期に第3セクター方式が活用され、地方政府の資金も投入された。この方式では経営危機になったときの責任の所在が不明確であったために、バブルが崩壊して、経営危機が現実化したときに、結果として公的資金による負担が増加することになった。

同時に、中央政府レベルでも、ふるさと創生資金などを活用して、自治省は地方政府による地域活性化政策を支援した。また、交付税や地方債による支援も財政面からそうした政策を後押しした。

経済問題に多くの関心が集中するにつれて、地方政府においても保守か革新かという政治的対立は大きな争点にならなかつた。住民は行政管理能力や中央政府との良好な関係を重視するようになった。自治省出身の知事が増加し、与野党相乗りが一般的になるにつれて、政治的な無関心も拡大した。

地方交付税は、前述したとおり、地方政府の財源保障機能を持っている。1980年代後半に国税や地方税は増加したため、交付税の財源も自動的に増加した。もし交付税の基準財政需要が増加しなければ、交付税の配分額は減少して、交付税の特別会計に黒字が計上されるはずであるが、自治省は基準財政需要を大きく増加させて、交付税の配分額を維持した。

この時期は2つの要因が重要である。すなわち、地方政府の財政状況と地方経済の動向

である。自治省は財政再建と地域振興という2つの目的を持っていた。産業の空洞化が進んだ地方や農業に依存してきた地方では、新しい地域振興の目玉を公共事業や公的な支援に頼るようになった。地方政府の財政状況にある程度余裕があるバブル期までは、これら2つの目標は両立し得たが、バブル景気が終焉した後で財政状況が深刻化すると、これら2つの目的は両立しにくくなった。たとえば、1990年代初頭以降に、地域振興のために多くの地方債が発行されて、公共事業が行われたが、あまり成功しなかった。Ihori=Kondo (2001)、井堀・中里・川出(2002)を参照。

2.4 地方分権と財政再建(1993年以降)

1990年代には国も地方も財政状況が悪化した。その結果、交付税収も自動的に減少した。総務省は地方政府(あるいは政治家)の圧力に配慮して、基準財政需要を抑制しなかった。そのため、交付税特別会計の赤字が増大した。中央政府同様、財政再建が大きな課題となったが、十分な成果は見えない。Doi=Ihori=Kondo(2002)を参照。

政治的には、すべての有力政党が一度は政権にかかわる連立政権の時代を迎えた。細川内閣以降地方分権は中央政治の大きな論点になった。この時期、地方分権は多くの支持を得た。特に、小泉内閣における「三位一体」の改革では、地方政府の自主的な自助努力を重視して、地方政府が財政面でも自立した運営が行えるように、補助金、交付税の改革、国税と地方税の配分問題が、一体として改革されることになっている。地方分権は、中央政府が地方政府を指導・管理・監督する度合いを少なくしようとするものである。また、各省庁の地方政府に対する権限や影響力も小さくしようとするものである。

このように、戦後の政府間財政を展望すると、最初は地方分権への理想的な移行が試みられたものの、社会経済環境との乖離が大きく、そうした試みは成功しなかった。その後は、中央集権的なシステムである程度の成果をあげたが、高度成長の後期から、そうした制度がソフト予算化して、地方政府の既得権益とみなされるようになると、次第に、中身が、中央政府の統制から、地方政府による圧力を反映させるものに変化していった。最近の地方分権の動きは、地方政府の財政面での自由度を高めるものでもあるが、それだけでは、ますます地方政府の中央政府の財源へのただ乗り誘因を強める結果にもなりかねない。地方分権を有意義な改革にするには、まず、中央政府の役割を限定して、政府間財政をハード化することが重要である。

しかし、地方分権への具体的な動きはそれほど迅速でもない。構造改革の理念は多くの人々によって支持されているが、政府間財政の改革が大きく進展しているわけでもない。その理由は2つ考えられる。1つは、地方政府間の利害対立である。大都市部と農村部では地方税の財源に相違があるから、自助努力が可能な自治体とそうでない自治体の間では、地方分権のあり方に関して、利害は一致しない。もう1つは、中央、地方政府ともに財政再建の目標を同時に達成するという制約を抱えていることである。いずれの政府も中期的には増税が不可欠であるから、単純に税源を中央から地方に移譲するだけで、地方分権が

進展することにはならない。以下の理論モデルでは、これら2つのポイントを考慮することで、地方分権と財政再建の問題を考察したい。すなわち、地方政府が非協力ゲームを行うという設定で第1のポイントを考慮し、また、シーリングの制約を課すことで、第2のポイントも考慮する。

3. 地方分権と財政再建のモデル分析

3.1 モデルの定式化

多数の同質な地方政府が存在する小国を考える。 $(n \geq 2)$ 地方政府は地域限定の既得権益 L_i を得る。ここで添え字の i は地方政府 i を表す。地方政府 i (あるいは中位投票者 i) は私的消費 c_i 、地域限定の公共サービス L_i と日本全体の公共サービス G から効用を得る。

$$U = U(c_i, L_i, G) \quad (1)$$

さらに、すべての財は正常財であると仮定する。それぞれの財の相対価格は単純化のため1とおく。地方政府の異時点間の効用関数は以下のように定式化される。

$$\int_0^{\infty} U(c_i(t), L_i(t), G(t)) e^{-\rho t} dt$$

ここで ρ (>0) は一定の割引率であり、これはすべての地方政府で共通とする。

財政再建の制約として、中央政府の公共支出 G には次のシーリングが設定されていると考える。

$$G(t) = G^* - rB(t) \quad (2)$$

ここで G^* は外生的に所与のシーリング水準であり、 r は外生的に一定の世界利子率である。 B は政府の公債である。(2)式は中央政府の公共財支出と利払い費の合計が G^* の水準で一定に維持されることを意味する。したがって、 G の増加は公債残高 B の削減があってはじめて可能になる。

地域 i の中位投票者は以下のような予算制約に直面している。

$$Y = c_i + \omega Y + \tau c_i \quad (3)$$

ここで Y は外生的に一定の所得であり、 ω は地方税である所得(住民)税率、 τ は国税としての消費税率である。なお、ここでは国税として消費税のみを想定し、所得税はすべて地方税であるとしているが、これは単純化のための想定である。国税として所得税をモデルに導入しても、定性的な結果はそのまま成立する。

ここで政府間財政制度を定式化しよう。地方税だけでは地方政府の財政需要を賄いきれない。中央政府から地方政府への移転が重要な財源となる。実際にもわが国の地方税は地方政府の収入全体の40%程度にしかならない。地方政府 i が獲得する交付税額は以下のようになる。

$$z_i - a\omega Y,$$

ここで z_i は基準財政需要であり、 a は算入係数である。この係数はわが国では 0.75-0.80 である。この算入係数でウェイトした地方税収が基準財政需要に満たないとき、その差額分が交付税として中央政府から移転される。したがって、地方政府の予算制約式は以下のようになる。

$$(z_i - a\omega Y) + \omega Y + H_i = L_i \quad (4)$$

ここで H_i は地方債の発行を意味する。

交付税の財源は 2 つある。1 つは、国税の一定割合であり、 $\varepsilon \sum_{j=1}^n \tau c_j$ で示される。もう一つは、交付税特別会計の赤字額 A である。

$$\varepsilon \sum_{j=1}^n \tau c_j + A$$

ここで ε は国税のうちで交付税に配分される割合である。したがって、交付税に関する予算制約式は、以下のようになる。

$$\sum_{j=1}^n (z_j - a\omega Y) = \varepsilon \tau \sum_{j=1}^n c_j + A \quad (5)$$

交付税特別会計の赤字分と地方債の発行分の合計額 $A + \sum_{j=1}^n H_j$ は、最終的には国の負担になる。もちろん、建前としては、地方債はその地方政府の債務であり、交付税特別会計の赤字の半分は地方政府で面倒を見ることになっている。しかし、実際には、すべての地方債の償還を中央政府が保証している以上、最終的には中央政府の責任とみなさざるを得ない。交付税特別会計の処理も同様である。これが、日本の政府間財政移転の重要な特徴である。

したがって、中央政府が発行する公債残高 B には、事実上これらの負債も含まれる。その結果、中央政府の予算制約式は以下のように定式化される。

$$\dot{B} = G + rB + A + \sum_{j=1}^n H_j - (1 - \varepsilon) \tau \sum_{j=1}^n c_j \quad (6)$$

(5)式を用いると、(6)式は次のように書き直せる。

$$\dot{B} = G + rB - \sum_{j=1}^n g_j \quad (7)$$

ここで

$$g_i \equiv a\omega Y + \tau c_i - z_i - H_i \quad (8)$$

であり、 g_i は地方政府 i が実質的に中央政府に支払う「ネットの税負担」である。すなわち、 g_i はすべての地方政府に課せられる国税と地方税の負担分 $a\omega Y + \tau c_i$ からその地域限定の基準財政需要額と地方債発行額 $z_i + H_i$ を差し引いたものである。 $a\omega Y$ の大きさは、地方政府から中央政府へ移転される地方税収の大きさを表している。(8)式で、 $z_i + H_i$ を除

いたすべての変数が一定であるから、 g_i を操作することで、地方政府は実質的に $z_i + H_i$ を操作できる。

(2)式のシーリングの制約は、財政再建への重要な取り組みである。また、日本の中央政府は連邦国家の中央政府よりも強い権限をもっているように思われるが、実際には、第2節で説明したように、地域限定の移転支出を抑制できていない。表面上は中央集権制度のもとで、総務省を中心とする中央の各省庁が地方政府の財政活動を規制・監督・誘導しているように見える。そして、そうした統制は1970年代後半まで有効に機能していた。が、実態をみると、80年代以降、地方政府が主導権を持って中央政府から各種の補助金や交付税額を引き出すことに成功しており、そのような支出はそれぞれの地方政府の既得権になっている。

したがって、財政再建プロセスは、地方政府が「ネットの税負担」 $\sum_{j=1}^n g_j$ をどの程度譲歩するかにかかっている。より形式的に表現すると、各地方政府は他の地方政府 g_j ($j \neq i$) の譲歩のあり方を所与として、自分にとって最適な譲歩の程度を決定する。また、各地方政府は中央政府の予算制約式(7)をきちんと理解していると想定する。地方政府の数は相対的に少ないので、彼らは自分たちの行動が中央政府の予算制約を通じてわが国全体の財政運営にもある程度影響することを理解している。

(2)式と(7)式より次式を得る。

$$\dot{G} = r \sum_{j=1}^n g_j - rG^* \quad (7)$$

(3)式を考慮すると、(4)式と(8)式から次式を得る。

$$L_i + g_i = \frac{\tau + \omega}{1 + \tau} Y \quad (9)$$

$$c_i = \frac{1 - \omega}{1 + \tau} Y \quad (10)$$

(9), (10)式から、民間消費と L_i と g_i の合計額は外生的に所与であり、均衡においてすべての地域で同じになる。また、これらの変数は税率 τ と ω に依存している。(9)式と(10)式から、次式を得る。

$$c_i + g_i + L_i = Y \quad (11)$$

これは経済全体の資源制約式である。

3.2 協力解：パレート解

まず最初に、議論を比較するために、パレート解を導出する。シーリング制約式(2)と外生的に所与の税率 ω と τ は操作できないと考える。したがって、ここで導出するのは制限されたパレート最適の概念である。税率 τ と ω およびシーリング式(2)を所与として、以下

の問題を解く。

$$\text{Max} \sum_{j=1}^n \int_0^{\infty} U^j(c_j(t), L_j(t), G(t)) e^{-\rho t} dt$$

制約式は、(7) , (9) , (10)式と公共財の初期水準 $G(0)$ (あるいは、公債残高の初期水準) である。

(7) = 0 の条件式から、長期的には以下の関係式が成立する。

$$ng = G^* \quad (12)$$

(12)式と(9)式とで、定常状態での L が G の水準とは無関係に一定になることがわかる。また、定常状態での最適条件式として、次式を得る。

$$n \frac{U_G}{U_L} = \frac{\rho}{r} \quad (13)$$

ここで U_k は U の変数 k に関する編微係数を意味する。(9) , (12) , (13)式から、定常状態でのパレート最適解における G と L の水準が求められる。

これらの式から、いくつかの比較静学分析が可能である。たとえば、不況などマイナスのショックの結果で Y が減少すれば、社会全体の経済厚生観点からは、公債残高を増加させて、国と地方政府の歳出を長期的に抑制することが望ましい。利子率が上昇すると、公債残高のコストを上昇させるから、その水準 B は減少し、したがって、 G の定常水準は(2)式より増加する。 ρ の上昇は、将来効用の割引率の上昇を意味するから、 G の限界費用の上昇につながる。地方政府の数(あるいは、人口)の増加は2つの効果を持っている。 G の便益を享受できる数が増加すると、 G の限界効用の総和も増加するから、 G の最適水準も増加する。(13)式を考慮すると、 G の L に関する限界代替率も上昇する。両方の効果で、 G の最適水準は増加する。

3.3 オープンループ解

非協力ゲームの解として、この節では、オープンループ解を取り上げる。このタイプのナッシュ均衡では、各地方政府は公債残高の初期値と公共財の初期値 $G(0)$ のみを所与として自発的な譲歩の最適水準の経路を決定する。そして、その最適経路にコミットして、あとで変更することはない。なお、Ihori=Itaya(2003)が示すように、フィードバック解でも定性的な結論は同じになる。

地方政府 i の最適問題は以下のように定式化される。(7) , (9) , (10)と外生的に所与の $G(0)$ と $g_j(t)$, $j \neq i$ のもとで、異時点間の効用の割引現在価値を最大化する問題である。

定常状態では、(12)式に加えて、次式を得る。

$$\frac{U_G}{U_L} = \frac{\rho}{r} \quad (14)$$

(14)式より、 ρ , r と n が $L_i = z_i + H_i + (1-a)\omega Y$, g_i と G に与える効果は、パレート解の場

合と同じである。特に利子率 r の上昇で、各地方政府は財政再建により協力的になる。なぜなら、そうすることの限界収益が上昇するからである。(9)式と(10)式より、 τ と ω の上昇は Y の増加と同じ効果を持っている。どちらも、公共部門の税収も増加させる。

パレート最適解での公共財水準 \bar{G}^P とオープンループ解でのナッシュ均衡における公共財水準 \bar{G}^O を比較してみよう。(12)式を(11)式の定常状態での資源配分式に代入すると、次式を得る。

$$nc + G^* + nL = nY \quad (15)$$

(10)式を上のに代入すると、次式を得る。

$$L + \frac{G^*}{n} = \frac{\tau + \omega}{1 + \tau} Y \quad (16)$$

これは図1で直線ABで示されている。パレート最適点はPであり、そこでは、(13)式の条件が直線AB上で満たされている。他方、定常状態でのオープンループ解はO点であり、そこでは(14)式が直線AB上で成立している。 G の L に関する限界代替率は、(13)式で与えられる水準よりも高くなる。(14)式は、 G の各地方政府にとっての限界評価が G の限界費用に一致することを意味する。他方で、(13)式は、 G の限界評価の合計が G の限界費用に一致することを意味する。O点における限界代替率はP点における限界代替率よりも低いので、O点ではパレート最適点と比較して、 G は過小であり、 B は過大である。

それにもかかわらず、政府の総支出($G+rB+L$)は r や ρ とは独立になる。これは、シーリングの制約式(2)のためである。地方政府の支出 $z+H$ は地方政府によって設定されるが、定常状態における水準 $z+H$ はパレート最適水準と同じになる。言い換えると、定常状態での L ($\equiv z+H+(1-a)\omega Y$)はオープンループ解とパレート解とで同じになる。しかし、地方政府のただ乗り行動のために B は過大になり、 G は過小になる。

もしシーリング制約がGDPに比例していたとすれば、

$$G^* = \eta Y \quad (17)$$

政府総支出の対GDP比率は以下のように与えられる。

$$\frac{G+rB+L}{Y} = \eta \left(1 - \frac{1}{n}\right) + \frac{\omega + \tau}{1 + \tau} \quad (18)$$

この数値は、地方政府の数 n 、シーリング比率 η と税率 ω と τ の増加関数になる。シーリング比率の上昇は B を増加させて、政府規模の対GDP比率を増加させる。これはまた L と G を減少させる。したがって、長期的な経済厚生は悪化する。

3.4 財政再建と地方分権

本節の以下では、中央政府から地方政府へ税源を委譲することの経済的な意味を考える。この政策はわが国における地方分権でもっとも有力な提案になっている。上の理論モデルを用いると、こうした税源委譲の1つの手段は、交付税として地方に配分される割合 ε の上昇として定式化される。 ε は(2)、(7)、(9)、(10)式のいずれにも現れていないので、

ε の変化は動学的な動きや移行過程や定常状態での実質的な経済変数に何ら影響しない。

ε の上昇で交付税の財源が増加するので、交付税特別会計の赤字額 A は減少するが、これは他の変数には影響しない。交付税特別会計の赤字が減少すると、中央政府の一般会計では交付税への歳出が増加するので、赤字額が同額だけ増加する。 G, g_i, L_i と c_i の動学的な経路は国税の配分比率 ε とは独立になる。各地方政府は統合された予算制約を知っているので、ネットの税負担 g_i (あるいは歳出総額 $z_i + H_i$) のみに関心を持つ。

また、中央政府による地方債の起債制限の変更も、実質的な効果を持たない。すなわち、中央政府が地方債の発行を抑制して、 H を減少させると、同額だけ z (そして A) の増加をもたらす、 L は変化しない。さらに、税収一定のもとでの国税の減税と地方税の増税という税源委譲のもう 1 つの手段も何の効果をもたらさない。地方政府が基準財政収入を自由に設定できる限り、地方分権に向けたこれらすべての動きは中央政府の最終的な財政状態を改善させない。単なる税源委譲は、納税者にとっても何の効果もない。税源委譲で地方分権のメリットを活かすとするれば、それによって地方の公共サービス L がより効率的に供給され、その水準が削減されるように、地方政府が選択する誘因を持つことが重要である。そのためには、ソフトな予算制約となっている $z_i + H_i$ の決め方を見直して、地方税負担の増加無しに $z_i + H_i$ の増加ができない仕組みを構築する必要がある。

(9)式より、地方税率 ω あるいは国税率 τ の上昇は $\frac{\tau + \omega}{1 + \tau} Y$ を増加させて、財政再建に実

質的な効果を持つ。どちらの税率を増加させても、国民所得 Y の増加と同じ効果を持つ。ただし、民間消費に与える効果は別である。すなわち、それによって、公共部門の税収は増加する。税収の増加で地方政府の歳出 L も中央政府の公共財供給 G もどちらも増加する。しかし、民間消費 c と公債残高 B は減少する。

もし民間消費が当初過大であれば ($U_L > U_c$)、このような税率の上昇は経済厚生上も望ましい。また、税率の上昇で公債残高 B が減少するので、財政再建の上でも望ましい。しかし、こうした政策でパレート最適解が実現することはない。ソフトな予算制約が存在する限り、単なる税源委譲よりは地方、中央を問わず、増税する方が望ましい、

4. 三位一体改革の評価と展望

地方分権と財政再建を同時に実現するために、地方政府の財政基盤を強化して、税収面でも公共サービスの面でも自由度を高める必要があるのは、確かであろう。しかし、財政基盤を強化するには、地方政府自らが税収を確保する自助努力を行う必要がある。それによって、国からの補助金や地方債に依存する体質を変えなければならない。また、交付税を改革して、交付税総額を削減するとともに、その算定基準を簡略化し、地方政府の財政収支が悪化しても交付税でそれを補填しないこと重要である。限界的な意思決定において、地方政府が自らの税収で自らの公共サービスの財源を調達するようになってはじめて、ソフトな予算制約を解決することもできるし、財政再建も可能になる。また、地方の利益団

体によるロビー活動を抑制することもできる。佐藤(2002)、山下・赤井・佐藤(2002)も参照。

ところで、地方分権を推進するには、合併も有力な手段である。合併により、地方政府の守備範囲が拡大すれば、有能な人材も育成しやすいし、固定費用の削減にもつながる。しかし、合併の効果は競争の圧力のもとではじめて発揮される。ソフトな予算制約が維持されると、合併しても、効率化とは逆行する結果も生じやすい。単に、無駄な公共事業が増加したり、より非効率な旧自治体の方に人件費や行政コストの基準が合わされたりすることになりかねない。

行政改革は重要であるし、そのためには情報公開や再評価制度の活用も有効である。民間委託や PFI も有益であろう、しかし、問題は地域の住民がそうした問題に関心を持つ誘因があるかどうかである。1つの地方政府内で受益と負担が乖離していれば、行政の効率化を推進しても、地域住民の利己的な便益には直結しない。その場合には、効率化の中身も不十分なままであろう。財政面での地方分権が十分に確立してはじめて、行政改革の進展も期待できる。

これまでのわが国の財政再建プロセスをみると、中央政府は財政再建のために、ある種の歳出に関してはシーリングを設定することができた。しかし、地域限定の歳出については抑制することができなかった。財政再建プロセスを定式化するには、地方政府のこのような既得権がどのようにして削減されるのかを定式化することが重要である。

本稿では、財政再建における最適な収束目標がどのようなもので決定されるのかを分析した。また、地方政府のただ乗りの誘因についても分析した。さらに、地方政府間の財政移転制度と移転支出政策の望ましい組み合わせについても分析した。

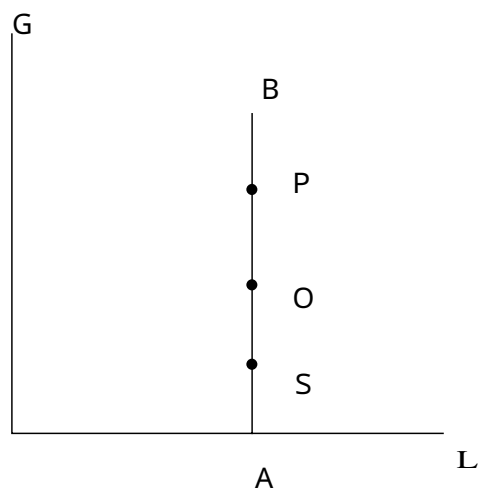
わが国では地方分権を推進する望ましい方向として、中央政府から地方政府への税源委譲が議論されてきた。しかし、本稿のモデル分析が明らかにしたように、そのような税源委譲は何ら実質的な効果をもたない。地方政府の財政赤字が減少しても、中央政府の財政赤字が同額だけ増加するので、実質的な効果はない。国税を減税して、地方税を増税しても、地方政府のコスト意識を高める上で何ら効果はない。さらに、起債制限を緩和（強化）する政策についても同様である。むしろ、国税あるいは地方税率を上昇させることは、財政再建にある程度寄与する。税収の増加は、政府部門にとっては課税ベースの拡大あるいはGDPの増加と同じく、望ましい。ただし、民間消費は抑制されるので、最適な政策ではない。有益な地方分権を実現するには、交付税を通じた「ソフトな予算制約」を改革する必要がある。

現実には、すべての地方政府が中央政府の財源にただ乗りしようとしているわけではない。財政面で地方政府の自由裁量の度合いが高くなれば、より効率的で公平な公共サービスを提供できる地方政府も多いただろう。しかし、現在の政府間財政制度が多くの地方政府をして、ソフトな予算制約のもとで中央政府の財源に安易に依存させているのも、たしかである。その意味では、地方分権の改革を成功させるには、まず中央政府の財政面での守

備範囲を限定し、同時に、地方政府の財政状況に関わらず、その守備範囲を維持することが重要である。そうした中央政府のコミットメントに信頼性が確立されてはじめて、地方政府に自助努力を求める地方分権は意味のあるものになる。三位一体の改革が成功するかどうかは、まず、中央政府の予算制約をハードにすることができるかどうかにかかっている。地方分権は、中央政府が政府間移転において財政規律を取り戻すことから始められるべきであろう。

参考文献

- 井堀利宏・板谷淳一 (1998) 「財政再建の理論的分析」『フィナンシャルレビュー』第47号。
- 井堀利宏・中里透・川出真青 (2002) 「90年代の財政運営：評価と課題」『フィナンシャルレビュー』第63号。
- 佐藤主光 (2002), 「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』第65号。
- 山下耕治・赤井伸郎・佐藤主光 (2002) 「地方交付税制度に潜むインセンティブ効果：フロンティア費用関数によるソフトな予算制約問題の検証」『フィナンシャルレビュー』第61号。
- Doi, T., Ihori, T., and H. Kondo, "Government Deficits, Political Inefficiency, and Fiscal Reconstruction in Japan," *Annals of Economics and Finance*, 3, 2002, 169-183.
- Ihori, T. and J. Itaya, 2001, A dynamic model of fiscal reconstruction", *European Journal of Political Economy* 17, 779-797.
- Ihori, T. and J. Itaya, 2003, Fiscal reconstruction and local government financing, *International Taxation and Public Finance*, forthcoming
- Ihori, T., and H. Kondo, "Efficiency of Disaggregate Public Capital Provision in Japan," *Public Finance and Management*, 1: 2001, 161-182.



☒ 1