

# わが国の地方財政制度改革に 関する一考察

—地方分権達成の理論的条件—

白 木 智 昭

## 1. はじめに

わが国の政府債務残高の対 GDP 比率は先進国中で高い水準にあり、その安定化を図るため、政府はこれまで幾度となく歳出削減を試みてきた。一般に財政再建には、増税と歳出削減という二つの手段が想定されるが、歳出削減の中心となるべき公共事業や多くの政府移転支出について、様々な主体による既得権擁護の行動に影響され、財政再建の試みはこれまで必ずしも成功していない。

わが国では、中央政府は地方自治体に対して毎年 GDP 比率で 5% 程度の財政調整を行っている。厳しい財政状況にある今なお、多くの地方自治体はさまざまな活動を通じて中央政府から資金を獲得することに注力している。ある意味では、地方自治体はわが国における強力な利益団体の一つになっているとも考えられる。

一方わが国の財政赤字をみると、地方自治体に関連する赤字額は先進諸国と比較して大きいものとなっている。中央政府の財政赤字として計上されているものでも、地方交付税や補助金として地方自治体の財政赤字の肩代わりをしているものもある。1990年代にわが国の財政赤字が急増しているが、それは景気対策の名目で地方自治体が公共事業を急拡大させたことに起因しており、その財源の多くは中央政府から配分されている。こうした状況に鑑みれば、中央政府と地方自治体との財政調整のあり方を改革することは、わが国の財政再建にとって重要な意味をもつと言える。

同時にこうした財政再建は、総論としては合意を取り付けることは可能であるが、現実の財政再建過程では、地方自治体が有しているいくつかの既得権を削減することになるため、恐らく当局は多くの抵抗に直面すると思われる。地方自治体は利益団体として十分な政治力を有しているのであり、このような地方自治体の行動を前

提としなければ、わが国の地方分権と財政再建のあり方を現実的に考察することはできないのである。

本稿では、このような地方自治体の行動を前提として、財政再建を可能とする財政調整制度のあり方を検討していきたい。まず、次節では、国際比較を通じてわが国の地方財政調整制度の現状と課題を明らかにする。続いて第3節では、地方分権と財政再建という二つの概念に注目しながら、戦後の財政調整制度の歴史的経緯を概観する。さらに第4節では、簡単なモデルを用いて、財政再建と地方分権の両立を図る条件について理論的検討を行う。こうした考察をもとに、第5節では、「三位一体改革」に象徴される地方財政制度改革の論議において求められるべき課題を検討する。

## 2. わが国の財政調整制度の現状と課題

### (1) わが国の財政調整制度の現状

中央政府から地方自治体への財政調整は、わが国固有の制度でもなければ、唯一のものでもない。当然にその国ごとの地方自治制度とその形成経緯により、それぞれ異なる形態を有している<sup>(1)</sup>。そこでわが国の財政調整の状況について、地方自治体の歳入構成を先進主要国との比較により概観してみたい。(図表1)

まず、地方税の構成比に着目すれば、ドイツ(58%)、カナダ(65%)、アメリカ(43%)は地方税の割合が40%超となっているが、逆にイギリス(12%)は地方税の構成比は低く、わが国(34%)はフランス(39%)と同程度の水準で中間に位置している。

また一般交付税や特定補助金といった財政調整の状況については、ドイツ(12%)、カナダ(15%)、アメリカ(22%)では構成比が10~20%程度と低く、逆にイギリス(61%)、フランス(51%)では非常に高い割合となっているが、わが国(35%)はやはり中間に位置している。

その内訳についてみると、わが国(交付金22%、補助金13%)とイギリス(交付金38%、補助金23%)、カナダ(交付金12%、補助金3%)については一般交付金の

---

(1) 先進諸国の地方財政調整制度については、財務省財務総合政策研究所(2002)に詳しい。

図表1 地方財政の歳入構成

単位：%

	地方税	財政調整		地方債	その他	
		一般交付税	特定補助金			
日本 (2002)	34	35	22	13	14	17
イギリス (1998)	12	61	38	23	3	24
フランス (1997)	39	51	n.a.	n.a.	10	n.a.
ドイツ (1988)	58	12	5	7	18	12
カナダ (2000)	65	15	12	3	n.a.	21
アメリカ (1998)	43	22	0	22	n.a.	35

(資料) 財務省

- (注) 1. フランスの地方税減免措置補填による交付金は、一般交付金に繰り入れている。  
 2. フランスの交付税，補助金，その他はデータがなく，全て財政調整に繰り入れている。  
 3. ドイツの地方税は共同税を含む。  
 4. ドイツ，カナダ，アメリカは州税。

割合が高く，逆にアメリカ（補助金100%），ドイツ（交付金5%，補助金7%）では特定補助金の割合が高くなっている。

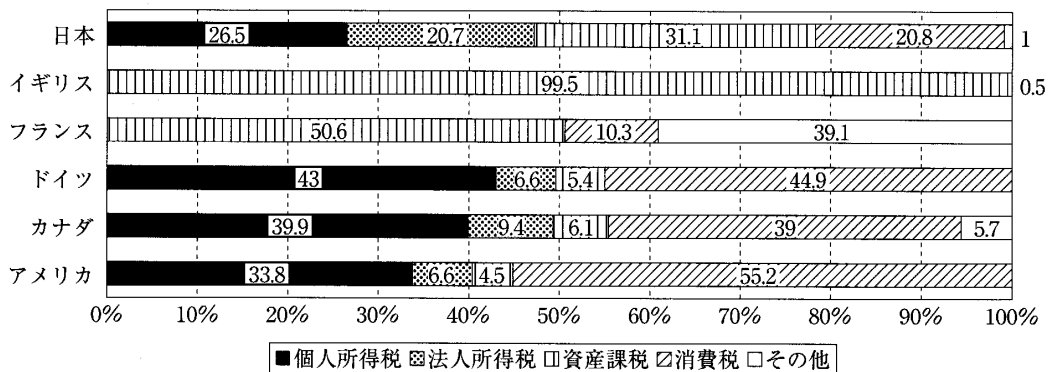
わが国の場合には地方税は種類が多いものの，その税収は地方自治体の歳出を賅うには十分なものではない。また，国税との課税ベースの重複もみられることから，先進諸国と比較して複雑な税制となっているとの指摘もある<sup>(2)</sup>。例えば，地方自治体の歳入構成を国際比較により概観すると，わが国の場合には，法人所得（21%）へ依存度が高いことがわかる。（図表2）

このように，わが国における財政調整度の特徴の一つは，地方自治体の財源に占める移転収入の割合が多いことである。内訳についても，用途を特定しない「地方交付税」も，用途を特定した国庫支出金等の「補助金」もともに大きなウェイトを占めている。地方分権の推進を前提とすれば，特定補助金から「一般交付金」へと重点を移すことは当然に必要であり，既に「三位一体改革」においても補助金の削減が明示されている<sup>(3)</sup>。

(2) 財務省財務総合政策研究所（2001）等。

(3) 地方分権改革推進会議（2003），地方制度調査会（2003），地方財政審議会（2004）等を参照。

図表 2 地方税収の国際比較



(資料) OECD Revenue Statistics 1965-2000.

(注) ドイツ、カナダ、アメリカは州税

(2) わが国の財政調整制度の課題

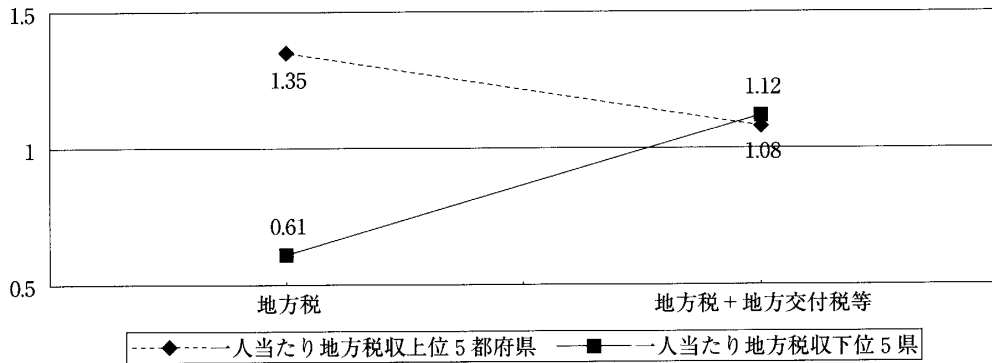
わが国の財政調整制度に関して指摘される問題の一つに、財政力格差の「逆転」がある。例えば、地方圏に位置する道県は独自財源による地方税収が少ない場合が多く、地方交付税等の配分による財政調整の後では、地方税収の多い自治体を逆転している<sup>(4)</sup>。(図表 3)

また、景気との関係についても問題が指摘されている。地方交付税は国税収入の一定割合を充当するとされており(地方交付税法)、景況の変化によりその配分額は変動するはずである。しかし、本来なら不況期に削減されるべき地方交付税は、地方自治体の財源不足を補填するという意味から削減されてはいないのが現状である。とりわけ、90年代のバブル崩壊後の不況期においては、地方税収が急減する一方で、景気対策の意味合いから実施された地方単独の公共事業の財源として、地方交付税総額は増額されている。(図表 4)

これらの現象は、わが国の地方財政調整制度が、「財政需要」に基づいて配分額を積算するという特徴に起因している。もちろん従来から批判されている各種の「補正係数」の存在は、基準財政需要額を恣意的に操作させる余地を残すものではある。しかしそれ以上に、地方交付税制度が財政需要に依存するあまり、地方交付税の際限のない膨張を招いていると考えられる。

(4) 臼木(2002)では、社会資本整備の地域配分を事例に、受益と負担の関係について地域間で逆転が生じていることを指摘している。

図表3 わが国の財政調整の状況（都道府県・2001年度）



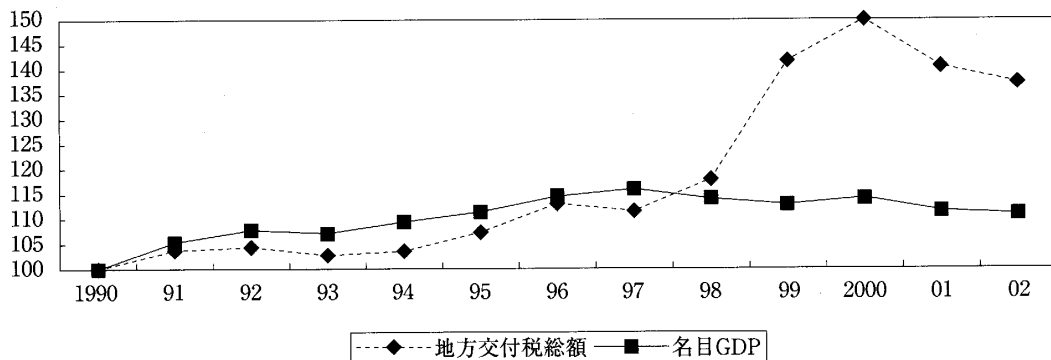
(資料) 地方財務協会「地方財政統計年報」、総務省「人口推計」

(注) 1. 全国平均=1とした指数

2. 一人当たり地方税収上位5都府県：東京・愛知・福井・静岡・大阪  
一人当たり地方税収下位5県：沖縄・長崎・宮崎・鹿児島・奈良

3. 地方交付税等=地方譲与税+地方特例交付金+地方交付税

図表4 地方交付税総額の推移



(資料) 総務省「地方財政統計年報」、内閣府「国民経済計算年報」

(注) 1990=100

こうした地方交付税総額の増加は、交付税特別会計（交付税及び譲与税配付金特別会計）からの借入等による中央政府の「やり繰り」や、地方債償還のための地方交付税による充当等の措置により、地方債務残高の急増を生むこととなる<sup>(5)</sup>。特に地方自治体の債務は90年代に急増している。（図表5）

地方自治体にとっては債務の不良債権化以外にも、地方公営企業や第三セクターの経営破綻による突発的な債務の増加や、地方経済の衰退による地方税源の先細り

(5) 地方債償還に対する交付税措置の弊害については、土居・別所（2005）に詳しい。

図表5 我が国の長期債務残高の推移

(単位：億円)

年度	国及び地方の長期債務残高			
		国	地方	重複分
1970 (S45) 決算額	72,592	42,849	29,743	—
対 GDP 比	9.6%	5.7%	4.0%	
1975 (S50) 決算額	321,176	186,698	140,078	5,600
対 GDP 比	21.1%	12.3%	9.2%	0.4%
1980 (S55) 決算額	1,181,804	831,524	390,831	40,551
対 GDP 比	48.0%	33.8	15.9%	1.6
1985 (S60) 決算額	2,048,175	1,533,101	572,015	56,941
対 GDP 比	62.6%	46.8	17.5%	1.7
1990 (H2) 決算額	2,658,419	2,003,181	670,459	15,221
対 GDP 比	59.1%	44.5	14.9%	0.3
1995 (H7) 決算額	4,100,642	2,969,906	1,247,593	116,857
対 GDP 比	82.0%	59.4	25.0%	2.3
2000 (H12) 決算額	6,458,647	4,907,475	1,813,805	262,633
対 GDP 比	125.9%	95.6	35.3%	5.1
2005 (H17) 予算額	7,735,141	6,021,801	2,049,482	336,142
対 GDP 比	151.2%	117.7	40.1%	6.6

(資料)財務省

(注) 1. GDP比は1970・75年度は旧基準(68SNAベース)による。

2. 地方の借入金残高は、74年度までは地方債残高を計上し、75年度以降は地方債残高、企業債残高のうち普通会計負担分及び交付税特別会計借入金残高のうち地方負担分の合計額を計上。

等、従来以上に財政規律の維持が必要となる事態が予想されている。

そこで以下では、わが国の地方財政調整制度の形成過程を振り返ることにより、その課題の本質に迫ってみたい。

### 3. わが国の財政調整制度の形成過程

#### (1)地方制度の確立（戦後改革期1945～55年）

第二次大戦終結後、新憲法において「地方自治」は明確に保障され、1947年に地方自治法が制定された。戦前の中央集権的な地方制度が改められ、地方分権への制度的な模索がはじまった。

1949年のシャープ勧告に基づく地方財政制度の改革は、その端緒であると同時に目標となるものであり、その趣旨は、中央政府は地方自治体に介入することなく、地方自治体が課税と地域の公共サービスに最終的な責任を持つような地方分権制度を提起したものであった。

しかし実際には、課税については国税から地方税への税源の移転が不十分であり、また地方経済が戦後の混乱期を十分に脱し切れていないことも重なり、必要な税収を得ることが難しい地方自治体が多数生じ、財政赤字を発生させることになった。

1951年には15県、145市町村が赤字団体に転落し、54年にはさらに35県と1644市町村が財政赤字を計上した。このように地方財政が急速に悪化するなかで、多くの地方自治体は中央政府に財政支援を要求していった。

1955年の地方財政再建促進特別措置法の制定に象徴されるように、中央政府は、財源調整機能である地方交付税制度を活用して、地方政府を財政面で支援する一方、この制度を通じて中央政府の意向を地方行政に反映させることが可能となった。加えて、各中央省庁は補助金の配分を通じて、地方自治体を指導することも可能となった。

このように、地方自治体の財政危機を契機として、中央政府への財政的な依存が強化されることで、地方分権は「建前」となり、次第に中央集権的な制度へと変化していくこととなった。政治的にみれば、首長の公選制度、地方議会の設置といった面では地方分権は進展したが、少なくとも財政面では各地方自治体にとって財政基盤を確立する機会を逸した時期となった。

#### (2)中央政府による関与の増大（経済成長期1955～80年）

前述のような中央政府の財政面での関与の強化により、地方自治体の行政機能についても、中央政府の指導が容易となるようなものへと変容していく。特に、地方

自治体が機関委任事務を引き受けるようになると、地方自治体の内部組織は、各中央省庁のカウンターパートとなるように組織編成され、ある意味では中央政府の最先機関としての色彩も生じていくようになった。

機関委任事務制度は、地方自治体を国の機関と捉え、国の事務を委任して執行させる仕組みであり、地方分権一括法の施行前の平成8年度時点では、地方自治法別表に法律単位で列挙されている項目数で561（うち都道府県379、市町村182）にも及び、これは都道府県が行う許認可の8割、市町村が行う許認可の3～4割を占めているとも指摘されている<sup>(6)</sup>。

このほか、機関委任事務以外でも、多くの地方自治体の活動に対して、中央政府によりガイドライン、基準、規制が設定された。特に各種の補助金は、そうした関与の度合いを強化すると同時に、中央政府の指導力も高める役割を果たした。

中央政府の意図は、全国の全ての地域に同質で均一のサービスを提供することであり、提供する公共サービスについても、住民が負担する税についても、地方自治体間での格差を極力排除するよう腐心している。

加えて地方交付税制度は、各地方自治体に必要とされる税収不足を補填することで、地方自治体間での財政力を均等化することを可能とした。その結果、中央政府があらかじめ設定した基準財政需要を満たす公共サービスを全ての地方自治体が提供できるようになった。

このような制度的環境下では、多くの地方自治体において、住民ニーズを満たすために可能な限り多くの財源を中央政府から獲得する誘因が高まらざるを得ない。さらに地域住民の税負担の決定と、獲得される財源（例えば補助金）の配分は、それぞれ全く別な形で決定されており、地方自治体が公共サービスを効率的に供給する誘因は低下し、ソフトな予算制約が発生することも懸念される。

しかし、こうした財政需要の急伸も、高度成長期の税収拡大により、財政危機に直結することはなかった。また、地方自治体の予算獲得競争についても、制度維持が不可能となるようなモラルハザードが発生しない範囲に抑制するため、中央政府による地方自治体への関与と指導が有効に機能していたものと考えられる。

こうした状況は、70年代初頭のオイルショックを契機とした経済成長の鈍化による

---

(6) 地方分権推進委員会（1997）。



り大きく変化することとなった。1975年度の補正予算では特例公債が発行される等、中央政府が財政赤字を恒常的に抱える事態に直面すると同時に、多くの地方自治体、とりわけ都市部では経済成長の下方屈折により税収が急減し、財政危機が表面化した。

### (3)地方財政の悪化（ポスト高度成長期1980年～）

オイルショックを契機に表面化した財政危機は、中央政府に行財政改革を決意させることとなった。特に財政再建は、優先度の高い政治課題とされ、具体的には予算編成において「シーリング」が設定される等、支出の削減が図られることとなった。一方行政改革については、1981年に臨時行政調査会（臨調）が設置され、政府の行政組織や行政サービスのあり方を全般的に改革する提案を行っている。これらの改革は、公社の民営化等、一定の成果はあったものの、地方自治体の支出の抑制については、政治的な配慮や省庁間の利害対立もあり先送りされた。

その後いわゆる「バブル景気」により80年代後半には地方税収が増加したため、財政危機からの一時的な脱却が可能となった。財政に余裕が生じた地方自治体では、改革の矛先を財政再建から地域の経済発展に移し、「民活」の名の下に第三セクター方式の乱用と、地方自治体の資金の安易な投入が促進された。その結果、バブル崩壊後には、経営危機に瀕した三セク企業に対して、公的資金の更なる投入を必要とする事態が頻発することとなった。

この時期の地方財政を巡る大きな問題の一つに、交付税特別会計の変化がある。80年代後半の税収が急増した時期に、仮に基準財政需要額が一定であれば、地方交付税の配分額は減少し、交付税特別会計には黒字が計上されていなければならなかったはずである。しかしこの時期、自治省は基準財政需要額を大きく増加させて、地方交付税の配分額を維持している。

基準財政需要額の増加により拡大した地方交付税は、交付税特別会計の借り入れによって賄われてきた。80年代には、地方自治体は交付税特別会計からの借入金を繰り上げ償還や償還基金の積み立てといった措置をとることで、自ら財政規律の維持に努めていた。しかし、前述のように90年代には財政規律が緩み、交付税特別会計からの借入残高は2002年度には約46.7兆円（うち地方負担分は約30.7兆円）にま

で達した<sup>(7)</sup>。

この時期、多くの地方自治体では、財政再建と地域振興という二律背反的な政策目標が同時に掲げられていたが、現実には新しい地域振興の目玉を公共事業に依存した計画が中心であった。このような状況で、総務省は地方自治体からの要請に配慮して、基準財政需要額を抑制しなかったことから、交付税特別会計の赤字が増大していった。

#### (4)財政調整制度改革の視座

これまでみたように、戦後の財政調整制度は当初、地方分権制度を追求していたものの、社会情勢や不十分な制度等の要因によりそうした試みは頓挫した。その後、中央集権的なシステムを部分的に採用することで行政上の混乱は回避されたが、高度成長期後半からは、地方への予算配分は既得権化され、次第に中央政府の統制から地方自治体による予算獲得競争へと変化していった。

近年の地方分権推進の動きは、地方自治体の財政的自由度を高めることを意図したものであるが、現状の財政調整制度を前提とすれば、仮にいくらかの財源の移譲が実現したとしても、地方自治体が中央政府の財源に依存せざるを得ない状況を改善するものではない。したがって、地方制度改革を有効なものとするためには、まず、財政調整制度をハード化することが重要であると考えられる。

例えば税源については、中長期的にみれば税体系全体の見直しが必要であるものの、当面は税源配分の見直しに頼らざるを得ない。しかし、国から地方自治体への税源の単純な移譲だけでは、双方の財政再建が頓挫することも懸念される。特に、大都市圏と地方圏、とりわけ都市部と農村部では地方税の財源に大きな格差が存在していることや、中央政府・地方自治体双方とも、財政再建が重い足かせとなっている点は看過できない課題である。いわゆる「三位一体の地方制度改革」において、地方自治体がみせた対応の差異は、自治体独自の判断に基づく対応というだけでなく、そうした改革の矛盾を端的に示していると考えられる。(図表6)

そこで以下では、理論モデルを利用して、上記の問題を考慮しつつ、地方分権と

(7) 赤井・佐藤・山下 (2003) pp.13-15。

図表6 税源委譲の概要

H16予算時点		三位一体改革による税源委譲（～H18）	
地方税収	32.8兆円	税源委譲	3兆円
うち個人住民税（所得割）	7.5兆円	所得税から個人住民税へ	
うち法人二税	6.5兆円	税源の偏在の是正	
うち地方消費税	2.5兆円	個人住民税の10%比例税化	
うち固定資産税	8.8兆円	法人事業税の分割基準の見直し	
地方税歳入構成比	38%		
国税／地方税	57/43	国税／地方税	54/46

（資料）財務省

財政再建の問題を検討する。

#### 4. 地方分権の推進を可能とする財政再建の理論的条件

##### (1)理論モデル

本節では、簡単な理論モデルを利用して、前述の問題を考慮しつつ、地方分権と財政再建の両立を図るための課題を検討していきたい。

まず、同質な地方自治体が複数存在するとの仮定を置き、地方自治体*i*は所管地域のみを対象とする公共サービス  $L_i$  と国全体の公共サービス  $G$  から効用を得ているとしよう。

$$U_i = U(L_i, G) \dots\dots\dots(1)$$

さらに、すべての財は所得の増加に正比例して需要が増加し、それぞれの財の相対価格は単純化のため同じであると仮定する。

一方、財政再建下での制約条件として、中央政府の公共支出  $G$  に際しては、財務省予算担当者により次のようなシーリングが設定されていると仮定する。

$$G = G^* - rB \dots\dots\dots(2)$$

ここで、 $G^*$ は外生的に与えられるシーリング水準、 $r$ は外生的に与えられる利子率、 $B$ は政府公債である。(2)式は中央政府の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、財政再建下においては、 $G$ の増加は公債残高 $B$ の削減が条件となる。

ここで、ある地域 $i$ では以下のような予算制約に直面していると仮定しよう。

$$Y = c_i + wY_i + tc_i \dots\dots\dots(3)$$

ここでは $Y_i$ は外生的に与えられる所得であり、 $c_i$ は民間消費支出、 $w$ は地方税率、 $t$ は国税率である。ここでは、単純化のため、地方税は所得税のみ、国税は消費税のみとする。

次に、中央政府と地方自治体間の財政調整制度を定式化するため、地方税収は、地方自治体の財政需要より小さく、中央政府から地方自治体への移転（財政調整）が必要であるとの仮定を置くと、地方自治体 $i$ の予算制約式は次のとおりとなる。

$$(z_i - awY_i) + wY_i + H_i = L_i \dots\dots\dots(4)$$

ここで $z_i$ は基準財政需要額、 $a$ は調整係数で、 $z_i - awY_i$ は基準財政需要額と地方税収の差額であり、この額が地方交付税として中央政府から地方自治体へ移転されるものとする。 $H_i$ は地方債を示している。

ところで、地方交付税の財源として考えられるのは、国税と交付税特別会計からの借入であることから、地方交付税に関する予算制約式は、次のとおりと想定される。

$$\sum_{j=1}^n (z_j - awY_j) = et \sum_{j=1}^n c_j + A \dots\dots\dots(5)$$

前述したように $z_j - awY_j$ は地方自治体が獲得する地方交付税である。一方、 $e$ は国税のうちで地方交付税に配分される割合を、 $A$ は交付税特別会計からの借入を、したがって $et \sum_{j=1}^n c_j + A$ は地方交付税財源の割合をそれぞれ示している。

ところで交付税特別会計からの借入と地方債の合計額は、地方債の償還を中央政府が保証していることを考慮すれば、最終的に国の負担と同義となることから、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と考えてもよい。その結果、ある年度における中央政府の公債残高は次のとおりとなる。

$$dB/dt = G + rB + A + \sum_{j=1}^n H_j - (1 - e)t \sum_{j=1}^n c_j \dots\dots\dots(6)$$

そこで、(5)式により(6)式は、ある年度における中央政府の予算制約式として次のように定式化できる。

$$dB/dt = G + rB - \sum_{j=1}^n g_j \dots\dots\dots(7)$$

ここで地方自治体の中央政府に対する負担は、

$$g_i = awY_i + tc_i - (z_i + H_i) \dots\dots\dots(8)$$

となることから、 $g_i$ は地方自治体*i*から中央政府に移転される額と定義できる。つまり、 $g_i$ は地方自治体における国税と地方税の負担合計  $awY_i + tc_i$  から、その地域の基準財需要額と地方債発行額の合計  $z_i + H_i$  を引いたものである。また、 $awY_i$ は地方自治体*i*から中央政府へ移転される地方税収の割合を示している。(8)式で、 $z_i + H_i$  以外の変数が一定であるとすれば、 $g_i$ が可変的であるためには、地方自治体は実質的に基準財政需要額  $z_i$  または地方債発行額  $H_i$  に影響を及ぼす必要がある。

ところで、前述のとおりわが国の中央政府は、総務省等の関係各省庁が地方自治体の財政活動を監督・指導してきた。しかし、近年の状況としては、地方自治体が補助金や地方交付税を獲得するために積極的に行動しており、そうして獲得された財源は各地方自治体の既得権になっているとも考えられる。したがって、わが国における実質的な意味での財政再建の進捗は、地方自治体の純負担  $\sum_{j=1}^n g_j$  をどの程度削減するか依存すると考えられる。

ここでより現実的な条件を付与してみよう。各地方自治体は、他の地方自治体の

行動を所与として、自分にとって最適な行動を選択すると同時に、各地方自治体は中央政府の予算制約式(7)式を把握していると仮定しよう。地方自治体の数は限定的であることから、各地方自治体は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の影響を与え得ると期待している。

そこで(3)式、(4)式、(8)式により、次の式を得られる。

$$L_i + g_i = \{(t+w)/(1+t)\} Y_i \cdots \cdots (9)$$

$$c_i = \{(1-w)/(1+t)\} Y_i \cdots \cdots (10)$$

(9)式、(10)式から、民間消費支出  $c_i$  と地方の公共サービス  $L_i$  と地方から中央への移転額  $g_i$  の合計額は外生的に所与であり、地方税率  $w$ 、国税率  $t$  に依存していると規定できる。

## (2)財政再建と地方分権

これまでの考察を踏まえ、中央政府から地方自治体への税源の移譲について検討していきたい。

税源移譲については、いわゆる「三位一体の改革」における中心的な論点であり、地方分権推進の制度的基礎であるとも考えられている。

これまでの考察において、税源移譲の方法としては、地方交付税の地方自治体への配分率  $e$  の上昇として定式化可能である。 $e$  は(2)式、(9)式、(10)式には含まれていないので、実質的な経済環境の変化に影響を与えることはない。

また、現在の税収を一定と仮定した上で、国税の減税と地方税の増税を同時に実施するといった税源移譲の方法も、(9)式より実質的な効果を持たないことは明らかである。

中央政府にとって  $e$  の上昇は、地方交付税の財源の増加を意味することから、交付税特別会計からの借入  $A$  は減少する。もちろん、交付税特別会計からの借入の減少は、中央政府の一般会計で見れば地方交付税の支出を増加することになり、財政赤字は増加する。

さらに中央政府の支出  $G$ 、地方から中央への移転額  $g_i$ 、地方の公共サービス  $L_i$ 、

民間消費  $c_i$  については、地方交付税の地方自治体への配分率  $e$  と独立に決定されることから、各地方自治体が中央政府の予算制約をあらかじめ考慮に入れているとすれば、地方自治体の関心は地方から中央への移転額  $g_i$  に向けられるであろう。

地方債については、他の条件が一定のまま中央政府が地方債の発行を抑制して  $H_i$  を減少させたとしても、地方自体はそれと同額の基準財政需要額  $z_i$  または交付税特別会計からの借入  $A$  を増加させることで、地方における公共サービス  $L_i$  を変化させないように働きかけるであろう。

このように、地方自治体が財政需要額の設定に影響力を行使できる限り、つまりソフトな予算制約  $z_i + H_i$  (基準財政需要額 + 地方債発行額) が存在する限り、地方分権に向けた税源移譲の試みは、中央政府の財政状況を改善する効果を持たない可能性がある。

したがって、財政再建の観点から税源移譲の効果を発揮させるためには、地方自治体の公共サービス  $L_i$  を低下させるように、地方自治体が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  $z_i + H_i$  (基準財政需要額 + 地方債発行額) を改善し、税負担の増加なしには  $z_i + H_i$  の増加を可能としない仕組みを構築する必要がある。

一方、(9)式により地方税率  $w$  あるいは国税率  $t$  の上昇は  $\{(t+w)/(1+t)\}Y_i$  を増加させ、財政再建に効果を有すると考えられる。もちろん、(10)からわかるように  $w$  の上昇もしくは  $t$  の上昇は、民間消費支出  $c_i$  を減少させるため経済厚生上のロスは否めないが、それも経済環境によっては政策的に許容可能なものとなる可能性はある。

さらに、他の条件が一定であれば、増税により中央政府の債務残高  $B$  は減少し、財政再建は進捗する。したがって、地方財政調整制度の現状を鑑みれば、ソフトな予算制約  $z_i + H_i$  が存在する以上、地方分権の推進と財政再建を両立させるためには、単なる税源移譲に比べれば、増税を実施することの方がより望ましいと考えられる。

## 5. 「三位一体改革」に対する評価

地方分権と財政再建を両立させるためには、地方自治体の財政基盤を強化し、税

収面だけでなく、提供するサービスを含めた支出面についても各自治体の裁量の余地を広げる必要がある。しかし、財政基盤の強化には、地方自治体の税収確保、補助金や地方債に依存した財政運営の改善が前提となる。特に、現在予定されている地方交付税制度の改革については、単なる地方交付税総額の削減だけではなく、その算定基準を簡素化・透明化し、地方自治体に対する財源補填の機能を縮小することが必要となる。独自財源の確保は地方分権の基礎的条件であり、それによっではじめて財政調整制度はソフトな予算制約から解放されるであろう。その意味で、地方自治体の財政基盤の強化による財政面での地方分権の推進は、わが国の財政再建の端緒となりうる。

また、地方分権推進の観点からみれば、現在推進されている市町村合併は、地方自治体の財政基盤の強化を図るものであり、具体的には固定費用の低減を意図したものである。しかし、各地方自治体の行政範囲や提供サービスの拡大によるメリットは、単なる数合わせだけでは効果を発揮しない可能性がある<sup>(8)</sup>。

特に、財政調整面でのソフトな予算制約が維持されたままでは、地方自治体が合併を推進しても、行政コスト削減への誘因は働かず、効率化が保障されない可能性が残るであろう。

現在の財政調整制度の結果である、各地域における受益と負担の乖離は、行政の効率化の追求を阻害し、既得権擁護の強力な背景となっている。したがって、地方自治体の財政基盤の強化を進展させることは、地方分権を促進し、行政改革の基礎的条件を整備することにつながると考えられる。

わが国においては、財政面における地方分権の制度的条件として、地方自治体への税源移譲が論議されてきた。しかし、これまでみたように単なる税源移譲では、地方自治体の財政赤字は減少しても、中央政府の財政赤字が増加する可能性があり、わが国全体での財政再建効果は相殺されてしまう。

財政面での地方自治体の自由度が高まることにより、効率的な公共サービスの提供を目指す地方自治体が出現する可能性も少なくない。しかし、現在の財政調整制

---

(8) 臼木・岡田(2004)は、市町村合併の歳入面への効果についてケーススタディを行ったが、単なる行政規模の拡大だけでは財政基盤の確立は難しいことが明らかになった。



度が、多くの地方自治体に対して、ソフトな予算制約のもとで中央政府の財源に安易な依存体質を助長していることも事実である。

当面の課題としては、中央政府が財政規律の確保と行政サービス見直しの徹底を明確に打ち出し、地方財政への補填機能を縮小していくことが必要である。そうした中央政府の行動と地方政府へのコミットに関する原則が確立されてはじめて、地方自治体の自助努力が有意なものとなってくるのである。

### 参考文献

1. 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治『地方交付税の経済学』、有斐閣、2003年
2. 井堀利宏「国と地方の分担システム」『フィナンシャルレビュー』第40号、大蔵省財政金融研究所、1996年
3. 井堀利宏・板谷淳一「財政再建の理論的分析」『フィナンシャルレビュー』第47号、大蔵省財政金融研究所、1998年
4. 白木智昭「社会資本の地域配分に関する研究」『日本経済政策学会年報』第50号、日本経済政策学会、2002年
5. 白木智昭・岡田孝史「わが国における財政分権化仮説に関する実証的研究」『CUC DISCUSSION PAPER』No.2、2004年
6. 宇田川璋仁「わが国の地方財政改革論の検討」『城西大学大学院研究年報』第20号、2004年3月
7. 小西砂千夫『地方財政改革論』、日本経済新聞社、2002年
8. 財務省財務総合政策研究所『主要国の地方税財政制度調査報告書』、2001年
9. 財務省財務総合政策研究所『地方財政システムの国際比較報告書』、2002年
10. 神野直彦・池上岳彦編著『地方交付税 何が問題か』、東洋経済新報社、2003年
11. 地方分権推進委員会『地方分権推進委員会中間報告』、1997年
12. 地方分権改革推進会議「三位一体の改革についての意見」、2003年
13. 地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」、2003年
14. 地方財政審議会「地方税財政制度改革（三位一体の改革）に関する意見」、2004年
15. 土居丈朗・別所俊一郎「地方債元利償還金の交付税措置の実証分析」『日本経済研究』No.51、日本経済研究センター、2005年
16. 中野英夫「地方債制度と財政規律」『フィナンシャルレビュー』第61号、財務総合政策研究所、2002年
17. 中村和之・國崎稔「地方交付税と国庫支出金の等価性」『フィナンシャルレビュー』第40号、大蔵省財政金融研究所、1996年
18. 長峰純一「地方交付税の算定構造・配分構造に関する分析」『公共選択の研究』第35号、2000年
19. 林正義「自治体規模と地方財政支出」『研究所年報』第20号、明治学院大学産業経済研究所、2003年

20. 林宜嗣・林宏昭・齋藤哲夫・菅田詳・倉知靖博・齊藤博喜・小野博「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」『経済分析』150, 経済企画庁経済研究所, 1997年
21. 原田博夫・川崎一泰「地方交付税制度の構造」『公共選択の研究』第39号, 勁草書房, 2002年
22. 正村公宏・山田節夫『日本経済論』, 東洋経済新報社, 2002年
23. 山下耕治・赤井伸郎・佐藤主光「地方交付税制度に潜むインセンティブ効果」『フィナンシャルレビュー』第61号, 財務総合政策研究所, 2002年
24. 山下耕治「地方公共サービスの非効率性と財源補填」『日本経済研究』No.47, 日本経済研究センター, 2003年
25. Buchanan, James M., (1950), "Federalism and Fiscal Equity." *American Economic Review*, Vol. 40, No. 4.
26. Grossman, Philips J., (1989), "Fiscal Decentralization and Government," *Public Choice* 62, pp. 63-69.
27. Nelson, Michael A., (1986), "An Empirical Analysis of State and Local Tax Structure in the Context of the Leviathan Model of Government," *Public Choice* 42, pp. 175-183.
28. Musgrave, Richard A., (1961), "Approaches to A Fiscal Theory of Political Federalism," in National Bureau of Economics Research, *Public Finance: Needs, Sources and Utilization*, Princeton: Princeton University Press.
29. Marlow, Michael L., (1988), "Fiscal Decentralization and Government Size," *Public Choice* 56, pp. 259-269.
30. Sjoquist, David L., (1982), "The Effect of the Number of Local Government on Central City Expenditures," *National Tax Journal* 35(1), pp. 79-87.