

◆ 書 評 ◆

赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治 著
『地方交付税の経済学：理論・実証に基づく改革』

川 瀬 光 義 (静岡県立大学)

国と地方の税財政改革をめぐる議論の一環として地方交付税のあり方が焦点となっている。いうまでもなくその背景には、1975年度以降毎年のように繰り返された財源不足対策の結果、地方交付税特別会計の借入金残高が32兆円（自治体負担分）に達し、現行制度の持続可能性が困難になってきたことがある。

本書の「はじめに」で著者たちは、交付税のあり方に関するこれまでの提案について「経済学的に厳密な理論・実証的裏付けを持たない」こと、また「地方税や国庫支出金制度との整合性も十分に検討されているとはいえないがたい」ため、混沌とした状態を招いていると批判する。そして「経済学的に厳密な理論と実証に基づき、他の制度との整合性にも配慮しつつ、今後の地方交付税制度の仕組みを提示すること」を本書の目的としている。ここで「経済学的に厳密」とは、「地方交付税制度に関わる主体の行動インセンティブを十分に考慮し、その結果生じるであろう問題を念頭において議論する」ということである。

本書の章別構成は以下の通りである。

- 第1章 地方交付税への視角
- 第2章 地方交付税制度
- 第3章 補助金の経済学
- 第4章 地方交付税の「誘因効果」
- 第5章 地方交付税制度に潜むインセンティブ効果
- 第6章 地方交付税制度の改革可能性
- 第7章 三位一体改革
- 第8章 制度改革の課題と可能性

各章の概要紹介は省略し、本書が地方交付税制度の何を問題とし、どういう改革案を提示しているかを要約することとしよう。本書

は、地方交付税制度の危機をめぐる議論を整理する中で「現行の交付税の給付額が過剰であり、地域間再配分が行き過ぎているという現状」(22)については、大方の一致がみられるという。ところがその理由については、「批判論者が地方自治体のモラル・ハザードを強調するのに対して、擁護論者は集権的分散システムの下で地方自治体を下部組織として利用してきた中央政府にむしろその責任があると強調」(22)しているという。本書は、このいずれの立場にも立たない。「地方財政の現状を誰かの責任に帰するのではなく、それを生み出した現行制度、とりわけ政府間財政移転制度に内在する欠陥」(28)にこそ原因があるというのである。

そこで本書において交付税、ひいては地方財政危機をもたらした原因として強調されるのが「ソフトな予算制約問題」である。これは、本書の最大のキーワードであり、「補助金による過剰な財源保障が各地方政府のコスト意識を希薄にさせ、効率化へのインセンティブを阻害する（いわゆるモラル・ハザード）」(91) ことと定義されている。これにもとづいて交付税制度の危機は次のように説明されている。

よく知られているように、「建前では、交付税は、地方自治体の標準的な財政需要を保障するために、客観的なフォーミュラに従って配分される一般補助金」(65)である。しかし実際には「算定される財政需要は『標準的』ではない（実のところ科学的根拠がない）状態にあり、またフォーミュラは『客観的』ではなく（総務省の恣意性がある）、さらに『一般補助金』ではない（地方自治体の誘因を歪めている）状態にあり、交付税は（総額および地域間配分の両方において）裁量的」

(65)である。具体的には2つの裁量が存在する。

第1は、マクロ的な総額決定の場である地方財政計画および地方財対策の作成時に財務省・関係省庁において生じる裁量である。第2は、ミクロ的な地域配分の決定の場である基準財政需要のフォーミュラを調整する際、地方財政計画で決められた大枠に合致するようにする総務省の裁量である。

こうした裁量があるために「国(中央政府)は問題が発生した時点で改めて政策を『最適化』する誘因を持つ」「実際、交付税は、実現したコストをもって必要費用とみなし、事後的に最適な財源保障をしている」(117)。例えば、「地方財政全体、あるいは個別の自治体の財政状況(放漫財政)を事業費補正・単位費用の算定を通じて追認」(122)することなどである。このため「そうした事後的支援をあらかじめ期待した自治体はあえて効率的(最小費用での)財政運営をおこなうインセンティブを持たなくなる」(122)、「事後的モラル・ハザードが助長されて、事後的には(事前からみて)過大な財政需要が必要経費として計上」(122)され、「現行のままで交付税制度が持続することはありえず、問題は自然に解決することはない」(136)状況に陥ることとなったのである。要するに、現行の交付税制度においては、官僚の裁量によって事後的に自治体の放漫財政を追認することになっており、そのことが地方自治体の事前的モラル・ハザードを助長し、交付税制度の崩壊を招いているというのである。

こうした認識にもとづいて本書では、「地方自治体の、究極的には地域住民の財政責任

の確立」と「国(中央政府)の財源保障は、公共サービスのナショナル・スタンダードのレベルから、ナショナル・ミニマムのレベルに限定すること」(36)を基本的な精神として、次のような改革案が提示されている。それは「①マクロ・レベルでは財政の膨張を抑制(財政の健全化)、②ミクロ・レベルでは公共部門の効率化を意図しており、地方自治体の権限拡充とあわせた財政責任の確立を、その『必要条件』と位置づけている。とくに、機能分離を含めた補助金制度改革は、政府間補助金の規範的な機能(ナショナル・ミニマムな公共サービスの保障、水平的財政力格差の是正)を維持しつつ、中央官庁の事後的な裁量を制限することで、地方予算を『ハード化』することを狙いとしている。政府間補助金の水準、配分の適正化を政治家や官僚の『心がけ』に求めるのではなく、それを促す制度(メカニズム)の構築」(247-248)である。具体的には、次のような3層アプローチが提起されている(表1)。

第1層は補助金制度改革である。それは「補助金政策の裁量性を排除するとともに、財政責任の所在を明らかにするため、財源保障機能と財政調整機能を分離した新たな補助金制度」(187)であるという。まず、財源保障機能を担うのは、現行の地方交付税と国庫支出金を(総額を削減のうえ)統合し、設けられる「ブロック補助金」である。その対象は「特定の公共(基礎)サービスに限定」(167)される。このようにして国の財政責任を明確にすることによって、「国の関与も排除可能となり、裁量による膨張も防ぐことができる」(167)のである。

表1 3層からなる財源構成

	第1層	第2層	第3層
財源	ブロック補助金 (国税でファイナンス)	地方基幹税源 留保財源	独自財源
機能	財源保障	水平的財政調整 財政的自立の誘因、 受益と負担の明確化	限界的財政責任
備考	基礎サービスに限定	税率構造は全国一律	「居住者」課税に限定

出所) 184頁, 表7-1.

このように「基礎サービスのナショナル・ミニマムはブロック補助金が保障する一方で、地域間の格差を是正する、すなわち財政調整を担う財政移転制度」(189-190)として、新たな水平的財政調整制度が提案されている。これは、その原資が地方自治体の基幹税源からの拠出金でまかなわれること、移転給付総額と拠出金総額を一致させること、人口など簡素なフォーミュラで地域間に配分する一般補助金であること、不交付団体も巻き込んだ制度であることなどの点において現行交付税とは異なり、それによって「国の裁量を最小化」し、「中央政府を介さず、水平的に担われる」(190)のである。

第2層は基幹税源で、「地域間の問題を考慮しながら、地域に十分な財源を確保することを目的」(183)とする。具体的には、「個人所得課税、企業課税、消費税など高い税収を上げる見込みがある税源を地方自治体に与える」(183)。しかし「競争よりも協調が重要視され、税率・課税ベースは集権的かつ全国一律」(183-184)となる。「課税自主権が制限されているにもかかわらず、地方自治体のインセンティブに望ましい効果をもたらす理由」として、「第1に、居住者にとっては受益と負担の関係がより明確になる」「第2に、自地域内の経済活動と税収とが関連づけられるならば、地方自治体は地域経済を活性化するよう誘因づけられる」(184)ことがあげられている。

第3層は独自財源で、「地方支出水準に対する地方自治体の自主性を尊重する一方で、そのコストを全額、居住者に帰着させ、限界的支出からの受益者と負担者、および有権者

を一致させることを目的」(184)とする。この「限界的財政責任」を明確にするためには、この独自財源は「居住者への課税を原則とすることが望まし」(206)く、「税率選択の権限とともに、独自財源の徴税責任も地方自治体に移譲すべき」(213)とされる。

この基幹税源と独自財源にどのような税目を充てるのかについては、表2のように示されている。

このように本書では、「ソフトな予算制約問題」を克服し「地方予算のハード化」をめざして、交付税制度のみならず地方財政全般にわたる改革案が提起されている。とくに、地方交付税をはじめとする地方財政システムの破綻の原因を、一方的に自治体のモラル・ハザードにのみ求めるだけでなく、中央官僚の「裁量」に注目して分析しているところは説得力がある。また、その提案において、「交付税切り捨てで問題は解決するわけでもなく、中央政府の財政責任を明確にし、「国の政策と地方分権は補完的になりうるように国の役割をデザイン」(35)して、包括的な改革案が提起されていることも、本書の優れたところといえる。

以上のような、本書が展開する理論と提案には大いに啓発をうけるが、それが現実をどの程度説明できるかについては、疑問なしとしない。本書が指摘するように、官僚の裁量と財政責任があいまいな財政制度の下で、自治体の財政運営におけるモラル・ハザードがすすんでいる事例が少なくないのは確かである。しかし、本書が展開しているような理論で、今日の自治体財政危機をどの程度説明できるであろうか。例えば、大阪府下のいくつ

表2 地方税の区分

	基幹税源			独自財源	
	第1層(拠出分)		第2層(留保分)	第3層	
税目	法人課税	消費課税	固定資産税 (非居住者資産)	個人所得課税 固定資産税(居住者資産)	均等割
機能	課税ベース・税率選択への制限・「協調」の確保、 「課税ベース拡大」(地域経済活性化)努力促進			有権者の財政責任の確立 「競争」の促進、格差の容認	

出所) 213頁, 表7-10.

かの自治体においては、物件費における委託費の増加、国民健康保険特別会計や公営企業などへの補助費・繰出金の増加が財政硬直化の主要因となっている(重森暁他編『しのびよる財政破綻』自治体研究社)。前者は、80年代からすすめられてきた外注化によるものであり、後者は地域社会の高齢化によって余儀なくされる福祉関係経費の増加によるものである。これを、本書がいうように自治体のモラル・ハザードで説明するのは難しい。

また、「ソフトな予算制約問題」によって財政運営のモラル・ハザードに陥っている事例として、随所に小規模自治体が挙げられている。例えば「測定単位の調整によって小規模団体への交付税の割増を裁量的に行っている」「段階補正は、まさに小規模団体への交付税の割増を行う補正であり、小規模自治体を優遇し、市町村の合併の動きを損ねているとされている」(66)と。本書で、必ずしも断定されているわけではないが、「ソフトな予算制約問題」によってモラル・ハザードに陥っている自治体として、主として小規模自治体が念頭におかれていることは、間違いないであろう。

これら小規模自治体は、当然のことながら歳入にしめる交付税への依存度は相対的に大きい。しかし、だからといって、小規模自治体の財政運営のモラルハザードをもっぱら取り上げて、交付税制度の危機に繋げるのは、いささか論理の飛躍ではないだろうか。

この点に関して、2003年2月に発表された全国町村会『町村の訴え』は、次のような興味深い事実を指摘している。すなわち、2000年度において、人口1万人以下の自治体に配分された地方交付税の総額は2.9兆円で、地方交付税総額21.8兆円の13%に過ぎない。また、1996年度から2000年度まで5年間に地方交付税の総額は16.9兆円から21.8兆円に、約5兆円増加している。ところが、この

5年間に町村に対する地方交付税の総額は5千億円(4.7兆円→5.2兆円)増に過ぎないのに対し、市に対する地方交付税の総額は1.5兆円(3.3兆円→4.8兆円)も増えているというのである。

こうした事実にもとづいて「地方交付税総額の急激な増大の主たる原因は、これまで税収が豊富で交付税をあまり必要としなかった都市自治体の多くが、不況によって税収が伸び悩んだ結果、交付額が膨れ上がったことにある」と指摘している。この指摘が当を得ているかどうかについては、今後の課題としたい。例えば、静岡市の場合、1993年度は不交付団体であったが、94年度に不交付団体となり、2002年度決算では歳入総額1632億円のうち、地方交付税(特別交付税を含む)が6.2%、101億円をしめている。これが、税収減によるのか、「ソフトな予算制約問題」によるのか、あるいは他の原因によるのかは、現段階ではわからない。ただ、全国町村会が、指摘するように「これまで税収が豊富で交付税をあまり必要としなかった都市自治体」における地方交付税急増を裏付ける事実の一つであることは確かである。

さらに、近年、国による事実上の強制合併に異議を唱え、自立の道を模索している小規模自治体は、はたして本書が指摘するように交付税の「優遇」措置に甘えてモラル・ハザードに陥っているであろうか。また、小規模自治体であっても、長野県栄村の田直し事業にみられるように、安易に国の補助事業に飛びつくのではなく、住民のニーズを的確に汲み上げ、より少ない経費で効果をあげている事例が随所にある。これらは、小規模自治体ゆえに可能であるといえるのではないか。

いずれにしろ、いくつかの典型的な自治体に関する実証分析があれば、本書で展開されている理論はより説得力を持つのではないだろうか。