

「三位一体改革」の成果と課題

2003/07/04

経済産業研究所コンサルティングフェロー 土居丈朗
(財務省・慶應義塾大学)

1. 地方財政の制度と現状

小泉内閣の改革の柱の一つである「三位一体の改革」を、この6月に経済財政諮問会議で取りまとめた。そもそも、「三位一体」とは、地方税、地方交付税、国庫支出金を一体として、地方分権改革を行っていくことを指す。

地方分権改革というからには、現行制度は「中央集権」的であるという認識がある。その理由に、国から地方への財政移転が多く、自治体の歳入が中央集権的である点が挙げられる。地方歳入の主な項目には、地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債があり、これらで歳入の大半を占めている。

地方税は、地方財政の最大の財源である。地方税の税目と税率は、原則的に自治体が自由に設定して課税することはできず、国の法律である地方税法で定められている。しかも、同法で定めている標準税率よりも低い税率で課税する自治体は、地方債発行が制限されるといういわば罰則まで設けられている。そのため、大半の自治体では独自に課税せず、地方税法に準拠して課税しているのが実態である(最近の独自課税の動きについては、第2節で述べる)。

地方交付税は、国が国税の一定割合を用途を特定せずに自治体に移転するものである。詳細は後述するが、この各自治体への配分額は、総務省(旧自治省)がトップダウンで決めている。

国庫支出金は、自治体が分担した国の業務や国が奨励する施策などに対して、国が自治体に用途を特定して配分する補助金等である。この用途について、自治体に裁量の余地はほとんどない。

地方債は、用途を特定した自治体の借金だが、原則的に自治体は自由に発行できない。地方債を起債する際に、自治体は総務大臣または都道府県知事の許可を受けなければならない、という制度(地方債許可制度)がある。起債許可は総務省が事実上統制している。

このように、地方財政の歳入には国が強く関与している。しかも、各々の制度の中央集権的な性格が互いに補強しあう相互補完性があるため、「三位一体」の地方分権の難しさが露呈した。地方分権の議論は、地方自治体、総務省、財務省などの利害が対立し、皆の利益が一致することは稀である。多数が望まない改革は推進が困難で、ただ現状が温存されるのみである。

多額の地方債を抱え財政状況が苦しく財源が欲しい自治体、巨額の国債の返済のためには国税収入を維持して補助金を削減したい財務省、地方財政の統制権限を失いたくない総務省、さらには補助金の削減には消極的な所管省庁。地方分権の具体策は、こうした利害の渦の中に飲み込まれ、骨抜きにされる恐れ

が十分にある。

地方分権が望ましい理由は明らかである。地方自治体ごとに住民の要望に応じて公共サービスを独自に決め、負担と便益の関係を明確にして行政を行うことができるからである。¹ しかし、これを猪突猛進で推進すれば、中央省庁の抵抗に遭う。中央省庁の賛同を得つつ、地方分権を進めるには、違った工夫が必要だ。

地方分権の究極的な目的は前述の通りだが、そこに至るまでの目下切実な問題で誰もが解決したいと考えていて、利害が一致しやすい論点がある。それは、地方自治体の放漫財政を止めさせることである。これは、自治体も総務省も財務省も望むことである。目下の地方分権は、自治体の放漫財政を止めるための改革を具体的に行えばよい。放漫財政の一因が負担と便益の不一致だから、その改革は究極的な目的への分権化と軌を一にする。

放漫財政の一端は、この 10 年で急増した地方自治体の債務残高にも現れている。地方財政全体でみて今後返済が必要な債務は、自治体本体が抱える地方債だけでなく、地方公営企業が発行した公営企業債の一部や、国から交付される地方交付税の財源に充てた借金の一部が含まれ、これらは 2003 年度末には債務残高が 200 兆円に達する見込みである。その上、第三セクターや地方公社で負った債務を自治体本体が肩代わりしなければならないとなると、その債務はさらに膨らむ可能性が高い。こうした状況は、自らの債務返済能力を度外視した放漫財政の結果といえる。

本稿では、上記の観点から、地方財政の現行制度について展望しつつその問題点を明らかにし、「三位一体の改革」の評価と課題について論じたい。

2. 税源移譲でなく課税権移譲²

こうした状況を改善するには、「三位一体の改革」の一つとして、自治体の課税自主権の確立を進める必要が出てくる。現行の地方税制の下では、地方自治体が独自に課税する権限を事実上持っていない状態である。そこから、地方自治体が原則としてどの税目にどの税率で課税しても良いとする状態にすることである。これによって、自治体の健全な財政運営を促すものにならなければならない。

自治体が財政規律を働かせ、健全な財政運営を行うには、地方税制をどう変

¹ より厳密には、経済学の文脈で、地方分権定理によって裏付けられている。地方分権定理は、地方公共財（ある自治体住民にしか便益が及ばない公共サービス）を中央政府が供給しても地方自治体が供給しても（限界）費用が同じであるとき、地方自治体が各地域で地方公共財を最適に供給できるならば、中央政府が地方公共財を各地域に一括して同じ供給量だけ供給するよりも、各地域で地方自治体が供給した方が経済全体では効率的である、というものである。この定理から、中央集権的な制度では画一的な行政に伴う根本的に解消しえない非効率が生じるから、分権的な制度を採るべきである、との含意が得られる。

² 本節の議論は、拙稿「地方自治体の独自税制 課税していいもの・いけないもの」、『週刊エコノミスト』, 2002 年 12 月 10 日号, 毎日新聞社, 92-93 頁を基にしている。

えるかが極めて重要である。2000年度から、地方税法で定めている税目以外で課税する法定外普通税(用途を定めない税目)が総務大臣の許可制から事前協議制となり、法定外目的税(用途を定めた税目)が新設された。これを受けて、各地の自治体で独自課税の動きが活発になってきた。

各自治体が独自性を出して課税するのはよいのだが、目下検討されている独自課税を行う税目の多くは、他の自治体の住民に課税することを暗に含んでいる点には大いに問題がある。例えば、東京都内のホテルや旅館の宿泊者に課税する宿泊税(通称ホテル税)や、釣り客に課税する遊漁税である。その税収は、負担したのは他地域の住民であっても、課税した自治体の住民への公共サービスに充てられ、その便益は主にその自治体住民が享受する。他方で、宿泊税の場合、支払った宿泊客は宿泊中水道や鉄道・バスなどの公共サービスの便益を受けるとはいえそれはわずかで、水道料金は宿泊代に転嫁されているし、鉄道・バス運賃は別途負担させられる。その上に税金をかけるのは、意義が希薄である。結局は、こうした税は公共サービスの税負担を他地域の住民に転嫁することになっている。こうした転嫁を、租税輸出と呼ぶ。

自治体が独自の地方自治を行うことは望ましいといえども、租税輸出してその税収をまかなうことは、必ずしも望ましくない。なぜならば、公共サービスの便益を受ける住民がその費用を負担する原則が徹底できないからである。この原則が徹底できなければ、税負担を無制限に他地域の住民に転嫁したり、その税収で不必要な支出を増やしたりして、自治体の放漫な財政運営に歯止めをかけられないからである。租税輸出は、この原則から逸脱している。

その上、民主主義の基本である「代表なくして課税なし」の原則からも逸脱している。他地域の住民は、当該自治体に投票権を持たないから、租税輸出をもたらず税の課税を止めてほしいとしても訴える手段がない。投票権がないにもかかわらず、課税だけはされるのである。だから、租税輸出の性質を持つ税は、自治体の独自課税にはふさわしくない。ホテル税などは、外国でも課税しているというが、望ましくない外国の真似をする必要はない。

上記の原則の観点から、自治体が財政規律を働かせ、健全な財政運営を行うには、今後進める地方分権において、必要な財源を十分にまかなえるよう、各自治体が独自に税率を設定できるようにする必要がある。しかし、前述のように、どの税目でも独自に課税してよいというわけではない。では、どのような地方税制が地方分権にふさわしいか。

それは、課税対象資産の評価が適切に行われることを前提に、土地に対する固定資産税を中心とした地方税制である。固定資産税が他の税目より望ましい理由は、課税対象である土地は地域を越えて動かず、住民や企業の地域間移動と無関係だからである。固定資産税以外の税目は、課税対象が地域間で移動する。例えば住民税は、自治体が独自に税率を設定できるようになったとして、必要があって高い税率を課したとすると、これを好まない住民は他地域へ移住してしまい、必要な税収が得られない恐れがある。固定資産税はこの現象とは独立になる。そして、その税収を用いた公共サービスの便益は、その自治体の住民、しいてはその土地に及ぶ。だから固定資産税は、応益課税原則に合致している。

現在、固定資産税は市町村の重要な税目であるが、市町村に限らず、都道府県でも課税できるようにしてよい。同じ課税対象に市と県が重複して課税するのは、既に住民税ではそうだから、固定資産税でもできる。もちろん、住民税と固定資産税だけでなく、地方消費税も地方税の基幹的役割を担わせることはあってよい。また、住民税の均等割を、必要に応じて負担を増やすことも重要である。

以上をまとめると、今後の地方分権改革の一環として、重い債務返済負担に悩む地方自治体が、課税する税目や税率を原則として独自に決められるように改革する必要がある。ただし、租税輸出をもたらす税は独自に課税するべきではない。これらを総合して言えば、現行の地方税法(国の法律)では、自治体が課税してよい税目と税率を規定したポジティブ・リストになっているのを、今後は自治体が課税してはいけない税目を規定したネガティブ・リストに改正して、それ以外は原則として独自に課税できる状態にすべきである。分権後の地方税制は、自治体が独自の税収で債務返済を滞りなくできるものにしなければならない。

このように考えれば、地方税は、「税源移譲」ではなく「実質的な課税権の移譲」という発想で改革すべきである。「実質的な課税権の移譲(課税自主権の確立)」とは、現行の地方税制の下で地方自治体が独自に課税する権限を持っていない状態から、地方自治体が原則としてどの税目にどの税率で課税しても良いとする状態にすることである。「税源移譲」では、国税を減らして地方税を増やすことを示唆し、国家財政が悪化している現状では、国税の減収を理由に改革案の妥結が妨げられる恐れがある。「実質的な課税権の移譲」なら、地方税を増税するか減税するかは(国とは独立に)地方自治体の独自の判断で決めればよく、国税の増減税は国が決めればよい。

3 . 借り手意識を生まない地方債

現在の放漫財政の要因は、起債時の地方債許可制度と公債費の交付税措置(公債費が増加したら地方交付税の配分を増額する措置)にある。要するに、国が自治体の借金を許可し、借金をしたのに地元住民の税負担はほとんどなく、主に都市部の納税者につけまわしている。その観点から、まずは地方債の現行制度について焦点を当てたい。地方債は、「三位一体の改革」の中には言葉の上では含まれていないものの、改革すべき重要な部分を成す。

わが国の地方自治体が地方債を発行する際には、地方債許可制度の下で、総務大臣または都道府県知事に許可を受けなければならない。さらに、この制度は単に許可するだけのものではない。許可と同時に地方債の引き受け手(貸し手)までもセットで予め総務省が決定することになっている。地方債の引き受け手として、発行総額の6割が郵便貯金や年金積立金などの財政投融资資金(以下では財政資金と呼ぶ)、3割が民間金融機関、そして残りが市場における公募などを予定している。これを、国の予算編成と同時進行で、総務省が許可を下す前に関係省庁との調整を済ませて決めてしまう。その結果が、地方債計画と

して公表される。

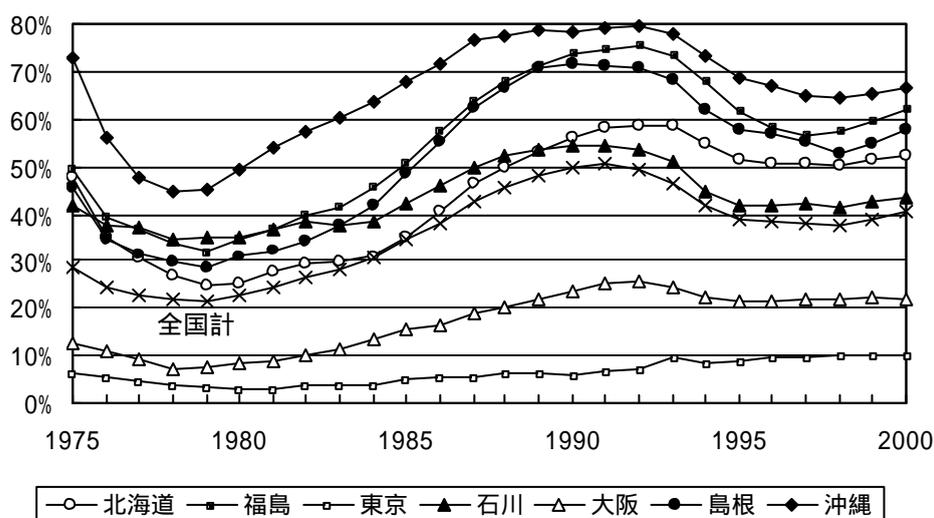
この地方債許可制度の下で、自治体は地方債発行をどのように認識するだろうか。自治体にとって、地方債は総務省（旧自治省）の許可さえ下りれば、その時点で発行が許可された地方債の引き受け手（貸し手）は既に決まっている。だから、地方債の消化について、自治体は貸し手を探す努力をする必要がほとんどない状態になっている。しかも、民間金融機関による引き受けですら、自治体には指定金融機関制度（公金を取り扱う金融機関を自治体が指定できる制度）があって、公金を扱うメリットを金融機関にちらつかせ、これを背景に地方債を引き受けさせることができるから、消化にはあまり努力する必要がない。そのメリットには、巨額の公金の預金だけでなく、公金の払出しに伴う情報（例えば、自治体がどの企業にいくら公共事業を発注したか、といったその金融機関が自らの融資を決める際に役立つ情報）が合法的に入手できる点などがある（デメリットもあることはいうまでもない）。

特に、地方部の自治体には、旧自治省の裁量で都市部の自治体よりも多く財投資金が充てられ、さらに地元金融機関は民間の貸し手を探すのに困っている状況だから、許可さえ下りれば地方債の消化に努力を必要としない傾向が強い。

より具体的に、北海道、福島県、東京都、石川県、大阪府、島根県、沖縄県を代表的に取り上げて各都道府県の地方債残高に占める財政資金が引き受けた残高の割合（これを今後財政資金引受比率と呼ぶ）を時系列的に示したのが、図表1である。1975～1997年度を通じてこの比率が最高なのは沖縄県、最低なのは東京都である。また、白抜きの点が市場公募債の発行団体である。図表1をみれば、時系列的な変動はあるものの、財政資金引受比率が高い県は安定的に高いことがわかる。

図表1

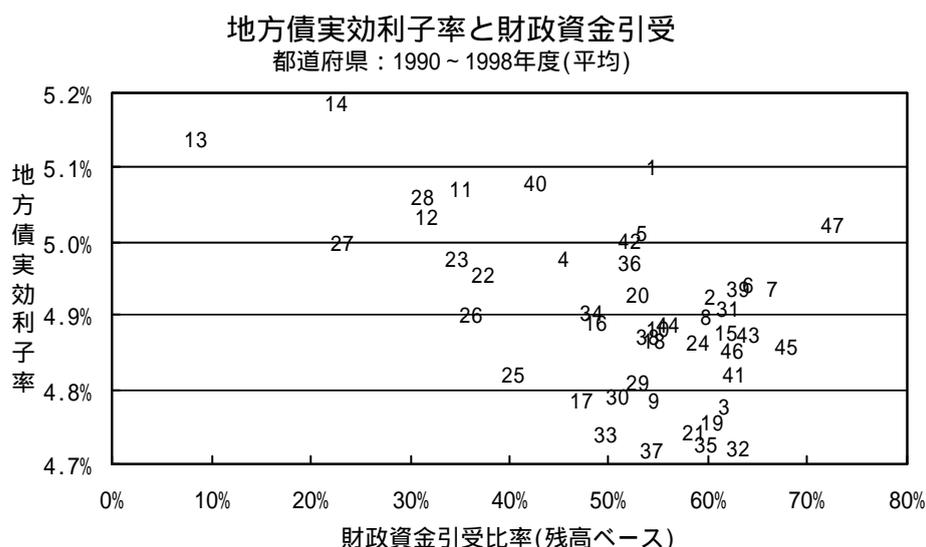
都道府県・財政資金引受比率



出典：拙稿「起債許可制度に関する実証分析」、『社会科学研究』、第52巻第4号、27-51頁、2001年3月。

この事実と、前述のように財政資金の方が民間等資金よりも長期低利であることから、市場公募債を発行していない地方部の県では、低利の財政資金が相対的に多く配分されている傾向があると考えられる。この傾向は、財政資金の配分を通じて、地方部の県に対して（もし民間等資金が引き受けたならば支払わなければならないはずの高利と比べて）利子補給がなされ、地方債許可方針による暗黙の地域間所得再分配が行われていることを意味する。そのことは、図表2からも伺える。図表2は、北海道を1とし沖縄県が47として、北から南へ順に県番号を振って、実効利率と財政資金引受比率の相関関係を見たものである（13は東京都、14は神奈川県、27は大阪府）。これによると、財政資金引受比率が高い県ほど実効利率が低くなっている。また、こうした県では市場公募債を発行していないため、市場を通じた財政規律が働きにくく、起債の許可さえ得られればより多くの地方債を発行する財政運営につながったと考えられる。

図表2



実効利率 = 利払費 ÷ 地方債残高総額

出典：拙稿「起債許可制度に関する実証分析」、『社会科学研究』，第52巻第4号，27-51頁，2001年3月。

以上のように、自治体が起債の際に直面している状況は、民間企業が市場で社債を発行するために情報公開や経営健全化に躍起になるのと比べて、借入れに伴う規律付けが極めて損なわれた状況である。結局、現行制度では、自治体が起債のために財政運営を健全化・透明化するインセンティブはほとんどなく、起債が「借り手」という意識を生まない制度になっている。

こうした状況では、財源が地方税で賄えなければ、国からの補助金のみならず、地方債で総務省に財源を工面してもらおうという意識が多くの自治体で生まれる。特に、地方債の多くが民間金融機関よりも低利の財投資金で引き受け

られており、自治体が最終的には国に財源調達の努力を委ねてしまっているといえよう。

4 . 地方債の改革³

最近、地方債の新しい取り組みが注目を集めている。2002年3月、群馬県が初めてミニ市場公募債を発行したのを皮切りに、全国各地の自治体でミニ市場公募債の発行が相次いでいる。総務省が、各自治体に対し、資金調達手法の多様化のために住民参加型ミニ市場公募債の発行を促していることも、背景にある。

これまで、市場公募債は、一部の都道府県と政令指定都市だけが発行していた。現時点で、16都道府県、12政令都市が発行しているが、2002年度から条件決定の方式として「2テーブル方式」を導入した。これは、それまで財政力に差があるはずの各公募団体を全て統一の条件で発行していたのに対し、発行ロットが大きく流通性に格差があることを認め、東京都とその他の27団体で条件を分けて決定することにしたのである。さらに、東京都以外の27団体は、2003年度から市場公募債を共同発行することで合意した。

こうした取り組みは、自己責任のもとで発行条件の決定をそれぞれが行えるような環境を整備し、多くの地方自治体の地方債の市場公募化を進め、公募地方債の市場を整備していくことに資するものといえよう。これまでの地方債は、政府の管理が強いため放漫財政を食い止める力が弱かったが、今後はこうした改革を続けることで、市場の規律付けを利用して財政運営を規律付ける力が強まってゆくだろう。

しかし、こうした進展を素直に喜べない実態がある。例えば、前述の「2テーブル方式」は、現時点で実質的にうまく機能しなくなってしまっている。図表3には、2002年4月以降の市場公募債の応募者利回りを示している。「2テーブル方式」にして、当初は東京都とその他27団体との間で利回りに格差が見出された。しかし、半年経った9月以降、その格差は完全になくなって今日に至っている。これに対して、「2テーブル方式」を導入した政策当局自身が、「2テーブル方式」を形骸化させるような振る舞いをしている。

例えば、以前もそうだが「2テーブル方式」が導入された2002年度においても、総務省は「わが国の現状の地方財政制度の下では、補助金等の措置が講じられているから、各自治体の地方債の信用力には基本的に格差はない」とか「地方債には暗黙の政府保証がある」旨、公言し続けている。この見解を金融機関が信じれば、地方債をバイ・アンド・ホールドする限り、「2テーブル方式」にしても東京都とその他団体との間に応募者利回りに格差をつける理由は当然ない。これでは、政策当局がわざと「2テーブル方式」にして、「利回りに差異をつくら

³ 本節の議論は、拙稿「新展開見せる地方財政の正しい見方 市場原理が働かない地方債は本当に安全か」、『金融ビジネス』, 2003年5月号(218号), 東洋経済新報社, 72-76頁を基にしている。

図表 3
2002 年度市場公募債の発行条件

	応募者利回り		乖離
	東京都債	その他団体債	
4 月債	1.453%	1.471%	0.018%
5 月債	1.463%	1.480%	0.017%
6 月債	1.440%	1.443%	0.003%
7 月債	1.348%	1.352%	0.004%
8 月債	1.331%	1.328%	-0.003%
9 月債	1.309%	1.309%	0.000%
10 月債	1.303%	1.303%	0.000%
11 月債	1.120%	1.120%	0.000%
12 月債	1.080%	1.080%	0.000%
1 月債	0.890%	0.890%	0.000%
2 月債	0.895%	0.895%	0.000%
3 月債	0.803%	0.803%	0.000%

資料：地方債協会

れるものならつけてみる」と市場を挑発し、かつ「やはり市場には差異はつけられなかったではないか(市場原理はうまく働かないではないか)」とほくそえんでいるかのように、うがって理解されても仕方がない。

「2 テーブル方式」の導入を有意義にするには、流動性や財政力などの差異を応募者利回りに反映させるよう、政策当局も政策変更を促すべきだった(まだ遅くはないから、今後そうすべきである)。従来からの前述のような公式見解を撤回し、各自治体には財政状況に差異があることを率直に認め、地方分権を進めて各自治体が独自に財政規律を働かせるよう促す政策スタンスに変えるべきである。

現行の地方財政制度について、総務省の見解を鵜呑みにし、客観的な分析や熟慮なしに地方債を引き受けている。確かに、総務省の見解通りに政策が実行されれば、地方債にデフォルトは起こらず、かつ国債よりも高い利回りが得られるから、これほど安全で有利な運用先はない。しかし、その行為は、日本国民への背任である。つまり、金融機関は、各自治体の財政状況を踏まえて、市場から財政運営を規律付ける社会的役割があるにも関わらず、総務省と暗黙のうちに結託してその役割を果たさず、地方債金利を負担する日本の納税者から国債よりも高い金利を漫然と受け取って、非効率な財政運営を助長している。金融機関が、各自治体の財政分析をきちんと行った上で高い金利を課すならばよいが、現在ではほとんどそうっていない。

確かに、これまでは総務省の努力もあってか、地方債の元利償還を保障するに足る地方交付税を配分できてはいる。しかし、昨年出された財政制度等審議会の建議や同審議会と税制調査会の合同会議の意見などにも現れているように、地方交付税を通じた財源保障を今後縮減すべきとされている。これまでに約束したことは履行しろと総務省や自治体は主張するだろうが、国の財政状況が依

然として厳しい中では、今後どこまで公債費(の交付税措置)を保障できるかは確約できないというべきである。国の財政を悪化させてまで、地方債の元利返済を保障せよといえ、地方自治体は国もろとも破綻する憂き目に遭う。自前の税収が乏しいにも関わらず(総務大臣が許可するから)地方債を出すような放漫財政を続ける自治体の尻拭いのために、国の財政を犠牲にすることが限界に達しつつあることは、常識ある人が見れば明らかであろう。

現行制度の運用においても、上記のような状態であることを踏まえれば、現行の地方債許可制度による地方債資金の統制は改めなければならない。もちろん、総務省は既に今後地方債許可制度をやめて地方債発行の「事前協議制」にする方針を打ち出しているが、それでは不十分である。なぜならば、事前協議制に移行するとはいえども、総務省の方針が180度転換しない限り、借りた金は自前の財源で返す、自前の財源で元利返済ができない者にはお金を貸すべきでないし、借りてはならない、といった資本主義経済における貸借取引の大原則が依然として度外視されかねないからである。こうした状況は、1日も早く打開しなければならない。

今ある地方債に関する色々な問題点の中で最も重大なのは、自前の財源で元利返済ができない自治体でも地方債を発行でき、かつそれが(交付税措置もあいまって)放漫な財政運営に歯止めをかける規律付けを失わせていることである。自治体に財政規律を与える役割を、国が担えるのなら、国に委ねるのも一つの策だろう。しかし、現状や社会主義の歴史を知る我々は、その役割を全て国だけに委ねることが危険なことであることを知っている。国だけでなく、民間からも財政規律を与える仕組みが必要なのである。

その観点からいえば、資金調達を市場に委ねた方がうまくいく。借り手が、市場公募債の割合を増やすよう促すべきである。地方債に関して目下進められている改革は、まだ不十分だが、そうした方向に向かいつつある。さらに市場による財政の規律付けを働かせる改革が求められる。

他方、健全な理由で市場では十分に資金調達ができない借り手は、官民を問わず、単独での市場公募債の発行に代わる別の方法で資金調達ができるようにする必要がある。かといって、これまでのように国が発行・償還丸抱えのやり方では規律が働かない。そこで考えられるのが公募債の共同発行である。

いきなり、十分な税源もない人口1万人未満の市町村に公募債を共同発行せよといっても無理があろう。それは、地方債の問題以前に、市町村の合併が必要である。まずは、市町村が合併して、しかるべき行政能力と税源を持つことから始めるべきである。

さらに、いままで市場公募債を発行したことがない3200あまりの自治体に、共同発行といえども市場公募債を発行せよといっても、自治体側も金融機関側も困るだろう。ないしは、これまでの縁故債とほとんど代わり映えのしない結果に墮するだろう。縁故債の引き受けは、指定金融機関(自治体が指定する公金取扱金融機関)のうまみを金融機関にちらつかせ、これを背景に地方債を引き受けさせているから、財政規律が働きにくい。それよりも規律が働きにくいのは、財政投融资の資金による地方債発行である。この資金割り当ては総務省が行っているから、総務省に許可さえもらえれば発行できてしまう。それが改善しな

い限り、地方債制度の欠陥は根本的に解決しない。

そう考えれば、改革の移行過程の段階では、既存の公営企業金融公庫の機能を地方債の共同発行機関に純化していく方策が有効だと考えられる。現在、公庫は財投資金の一部を使って、総務省の許可方針に従って地方債を引き受けている。公庫を、電力会社のように地方別に分割して、その地域における地方債の共同発行機関とすればよい。そして、地域間競争(ヤードスティック競争)を働かせるのである。

これは、政府が電気料金の認可をする時に、地域独占の電力会社同士を比較して、他地域の会社よりもコスト削減を怠ったなら、その会社の料金をより低く設定する方法である。コスト削減を怠った上に料金を低く設定されれば、そのままでは利益が減るので、利益を確保するべくコスト削減に努力を払うインセンティブが出てくることになる。そうすれば、地域内では独占だが、他地域の会社との相対評価が規律付けを与える。

これと同様のことを、地方債でも行えばよい。他地域の共同発行機関よりもルールに共同発行を行ったら、その地域には高い金利で財投資金を提供する、という形で運営すれば、政府が運営したとしても、非効率な地方債発行を抑制することができる。このような擬似的な市場原理を、財投資金による自治体の共同発行にも働かせることができる。

ただし、気をつけたいことは、前述した 2003 年度から始められる既存公募団体(27 団体)の共同発行では、上記のような規律付けは不十分であり、問題がある。なぜならば、北海道から九州まで広範に及ぶ団体が共同発行したのでは、どの団体が怠慢であったかをモニターしにくく、自治体ごとの債務返済努力は打ち消され、あたかも「護送船団方式」と同じだからである。総務省がモニターするから問題ないというのでは、地方分権に逆行する発想である。「皆で渡れば怖くない」式の発想で共同発行するのでは、百害あって一利なしである。共同発行をするなら、地域的に近くまさに「顔の見える」範囲で行うべきである。

今後は、返済能力もないのに容易に地方債を発行できる状態を解消しなければならない。そのためには民間資金であれ政府資金であれ、自前の税収が乏しい自治体には容易にお金を貸さない規律が求められる。

5 . 地方交付税の問題点⁴

地方交付税は、国税の一部と借入金を財源として、総務省が定めた算定方法で各自治体へ交付する。自治体ごとに、今年度の税収の見込み額(基準財政収入額)と支出の見込み額(基準財政需要額)を統一した基準で総務省が算定し、基準財政需要額マイナス基準財政収入額を財源不足額と呼び、基準財政需要額の方が多い自治体にも、財源不足額に比例して交付税が交付される。東京都など基準財政収入額の方が多い自治体には交付されない。この算定方法にも、

⁴ 本節の議論は、拙稿「地方交付税制度の問題点とその改革」、『エコノミックス』、第 3 号、70-79 頁、2000 年 9 月、東洋経済新報社を基にしている。

地方の財政規律を阻害する要因が内在している。

自治体が経済合理的に、行政サービスにかかる住民の税負担をより少なくしてその便益をより大きくするには、どんな行動をとるだろうか。国が手当てする交付税の財源が決まれば、交付税を得るための追加的な税負担は必要ない。だから、現行制度下でより多く便益を得るには、より多く交付税を得て、より多く行政サービスのために支出すればよい。

交付税をより多く得るには、基準財政需要額がより多くなる「努力」をするのが一つの方法である。つまり、基準財政需要額に算入される費目の支出を増やすことである。そうすれば、基準財政需要額が多く算定され、財源不足額が多くなり、より多く交付税を得られる。例えば、地元経済では必要ないが基準財政需要額に含まれる港湾の建設費を支出すれば、財源不足額は増加する。だから、交付税を多く得るために、基準財政需要額に算入される経費を積極的に削減しない。逆に言えば、算入対象経費を削減したら、その分基準財政需要額、ひいては交付税が減少して、自治体の収支はあまり改善しないから、歳出削減を怠るインセンティブが地方交付税制度には内在している。

基準財政収入額がより少なくなる「努力」をする方法もある。例えば、市町村には固定資産税の課税対象資産の評価額を決める権限があり、その評価額を低くすれば、固定資産税収見積りは少なくなる。これにより、固定資産税収の見積り額を含む基準財政収入額が少なくなり、交付税がその分だけ多くなる。つまり、住民の租税負担を減らしても財源が交付税で確保できる。だから、自治体は積極的に税収の見込み額を増やそうとせず、税収増加を怠るインセンティブが地方交付税制度には内在している。

上記のようなインセンティブが働くことは、現行制度が望んでいることではない。しかし、制度に内在する動機付けが経済合理性から見て右記の通りであるから、これはモラル・ハザードが生じている状況といえよう。つまり、自治体が不必要な支出をやめたり、地元経済を活性化して税収を増やしたりする政策努力を怠り、交付税に依存し続けようとする状況である。

6．公債費まで手当てする交付税⁵

地方交付税は、地方債の償還財源までも手当てしており、地方債発行の規律が働かなくなる要因を制度的に内包している。基準財政需要額には、過疎対策事業債、財源対策債、減収補填債などの償還費も算入対象となっている。これは、将来自力で償還できないにもかかわらず、該当する事業の支出を地方債で調達すれば、その行政サービスの便益を享受しながらも、償還費は将来の自地域の税収ではなく、他地域で徴税された分も含めた将来の国税（交付税）で手当てしてもらえることを意味する。しかも、算入対象となる地方債収入を用いる事業を優先的に実施すれば、基準財政需要額は増加するから、受け取る交付

⁵ 本節の議論は、拙稿「地方財政の将来」、『やさしい経済学』, 2001年3月5日～13日朝刊, 日本経済新聞を基にしている。

税額が増加することになる。

そもそも、利払いや償還は将来の自地域の税収で行うべきである。それが調達できない見通しならば、現時点での起債、ひいては当該事業を中止するという財政規律を働かせるべきである。しかし、その公債費について自地域で租税負担をほとんど負わずに起債できるため、財政力が弱い自治体は、地方債を発行して事業を実施しようとする。こうして、財政規律が働かず、必要以上に将来あるいは他地域の負担に転嫁するインセンティブが生じている。

このように、地方交付税と地方債は、渾然一体となって自治体の財政規律を阻害する方向に機能している。この状況を改めるには、自治体に自発的な努力を求める前に、現行制度を根本的に改める必要がある。

地方債許可制度の問題は、財政力の弱い自治体でも地方債が発行できるように、計画的に資金を割り当てていることが一因で、借り手意識を生まず財政規律が働かなくなっていることにある。そもそも返済能力のない財政力が弱い自治体は、地方債を発行してはならないのである。地方債許可制度は、(将来、許可制が事前協議制となるが)返済能力のある自治体だけが地方債を発行できるようにする、という至極当然の経済原理が働くように改めるべきである。

これに対して、財政力が弱い自治体が、地方債が発行できなくなるとそれだけ収入が減って行政が滞ることを懸念する向きがある。しかし、地方税制の改革、行政区域の再構築(市町村合併)、国からの財政移転の改革を通じて、財源を確保することでこの懸念を解消すべきである。

地方交付税制度は、制度の根幹に関わる部分が原因で、モラル・ハザード、予算制約のソフト化や財政の最適規模と無関係に交付額が決定されるなどの欠陥が生じている。これは、多少の改善で自治体の歪んだインセンティブを是正できるものではない。この欠陥を解消するには、基準財政需要額や基準財政収入額の決定方式自体に欠陥が内在している以上、現行制度を清算した方が早道である。

公債費の交付税措置に伴う放漫財政の源は、根源的に断たなければならない。そのために必要な地方交付税改革の核心は、公債費の交付税措置を止めることは今後不可欠である。とはいえ、急には止められないだろう。そこで、地方交付税を地方債処理補給金として、現存の地方債にのみ国が約束した交付税措置だけ支出し、後は地方交付税制度を廃止するのである。現存の地方債は75%が10年後に満期を迎え、最長でも30年で満期が来る。だから、10年後にはほとんど、30年後には全廃できる。今ある地方債が片付けば自治体に不満はなく、今後は財政規律を持って地方債発行を行おうとする。

地方交付税がなくなるとナショナル・ミニマムが保証できないという反発がある。それには、現行の国庫補助負担金を、ナショナル・ミニマムを保証するために国が直接全額支出する歳出として改編する。その際、ナショナル・ミニマムを恣意的に決められないようにする。これにより、所管省庁の職務の価値を認めつつ、放漫な支出を抑制できる。

7. 「三位一体の改革」の評価

わが国の地方財政は、地方分権の方向に改革されつつある。地方分権の長所を生かすには、地方財政制度をどうすればよいか。第4節で述べた返済能力のない自治体は起債できないように経済原理を働かせることや、地方交付税の廃止について述べた。これは、目下の「地方分権」を、各省庁の関与が強い中央集権から、真の地方自治へ導くために必要な改革である。

そこで、以上の議論を踏まえて、この度示された「三位一体の改革」の内容について吟味してみたい。まず、高く評価できる点を列挙すると次のようになる。地方交付税への依存を低下させるべく、財源保障機能を全般的に見直して縮小することが明記された。特に、基準財政需要額に対する地方債元利償還金の後年度算入措置を見直すことが明記された点は望ましい。地方税の充実確保のために、課税自主権の拡大を図ることが明記された点も重要である。国庫補助負担金の改革は、今後具体策をさらに詰める必要はあるが方向性として望ましい。

他方、「三位一体の改革」の内容には、今後に残された課題がいくつかある。まず、地方債に関する改革の記述が希薄である点である。改革を考えるに際し、前述のように、地方税、地方交付税、国庫支出金のみならず、地方債についても国が強く関与している。そう考えれば、地方債を「三位一体の改革」に含めないなら、地方分権改革は貫徹できないとさえいえる。つまり、地方分権改革は地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債を一体とした「四」位一体でなければならない。前述したように、多くの自治体では公債費の交付税措置の恩恵を受けており、実質的に地方債の返済負担を国税に付回しているも同然である。こうした状態を改めるには、自治体の課税能力を強化して地元住民からの税収で借金を返済できるようにするとともに、補助金依存体質を改めて地方交付税を大幅に縮減することが必要である。

また、地方交付税の改革に着手することを明記したものの、別途「地方の一般財源（地方税、地方譲与税、地方特例交付金及び地方交付税）の割合を着実に引き上げる」と記述されており、地方交付税があたかも温存されるかのようにも読める内容になっている。特に、地方特例交付金は国の減税に伴う特例的措置であるから、直ちに廃止してもよいものであるが、なぜこれを含む「一般財源」を拡充する必要があるのか、全く理解できない。正確に記述するなら、「地方の一般財源の割合の引き上げ」ではなく、「地方税の割合の引き上げ」とすべきである。その点で、交付税改革は手緩くなる恐れがある。

8. 地方分権のあり方⁶

そこで、上記の議論や課題を踏まえて、今後あるべき地方分権改革の手順を

⁶ 本節の議論は、拙稿『入門公共経済学』，日本評論社，2002年11月の第9章、第10章を基にしている。

ここに示したい。以下で示す改革の手順は、後先の順番を述べたものというより同時並行的に進められるものだが、現行制度の問題点を踏まえて優先順位をつけて示したものである。

(1) 便益のスピルオーバーなくす行政区域再編

そもそも、自治体が供給する公共サービスは、その便益が及ぶ範囲が地域的に限定されるものが多い。そうした性質を持つ公共サービスを、地方公共財と呼ぶ。経済理論から導かれる結果として、地方公共財の便益を受ける住民により近い行政体が供給する方が、地方公共財を国が供給するよりも効率性の観点から望ましい。さりとて、あまり自治体の行政区域が小さ過ぎると、自治体が税収を用いて行う行政サービスの便益が、必ずしも自らの行政区域内のみでなく、行政区域外にも波及する場合がある。すると、他地域の住民で税負担をせずに便益だけ享受するただ乗りが生じる。だから、行政区域を便益の及ぶ範囲と対応させる必要がある。現行の行政区域では便益が域外に波及する場合、自治体の合併や広域行政体の導入を図るべきである。

そこで、まず各種地方公共財の便益が及ぶ範囲を綿密に調査して、その範囲を確定しなければならない。その上で、現行の行政区域でもスピルオーバーしない地方公共財については現行の行政区域を維持し、現行の行政区域ではスピルオーバーする地方公共財については現行の行政体の統合や「道州」の導入を図るべきである。社会福祉、保健行政、図書館など便益が狭い地域に限定できる地方公共財については、市町村のような行政体に権限を移譲し、その行政体が住民の要求に合わせて自由に政策決定をできるようにするのが望ましい)。交通網の整備、治山治水、広域大規模プロジェクトなどある程度広い地域に便益が及ぶ地方公共財は、都道府県や「道州」のような広域の行政体に権限を移譲するのが望ましい。そして、司法、外交、国防など全国規模で便益が及び、全国民がおしなべてその便益を享受できる公共財は、国がその財源を得て供給すべきである。国と地方自治体の行政分担(公共財供給の分担)のイメージは、図表4のように示すことができる。

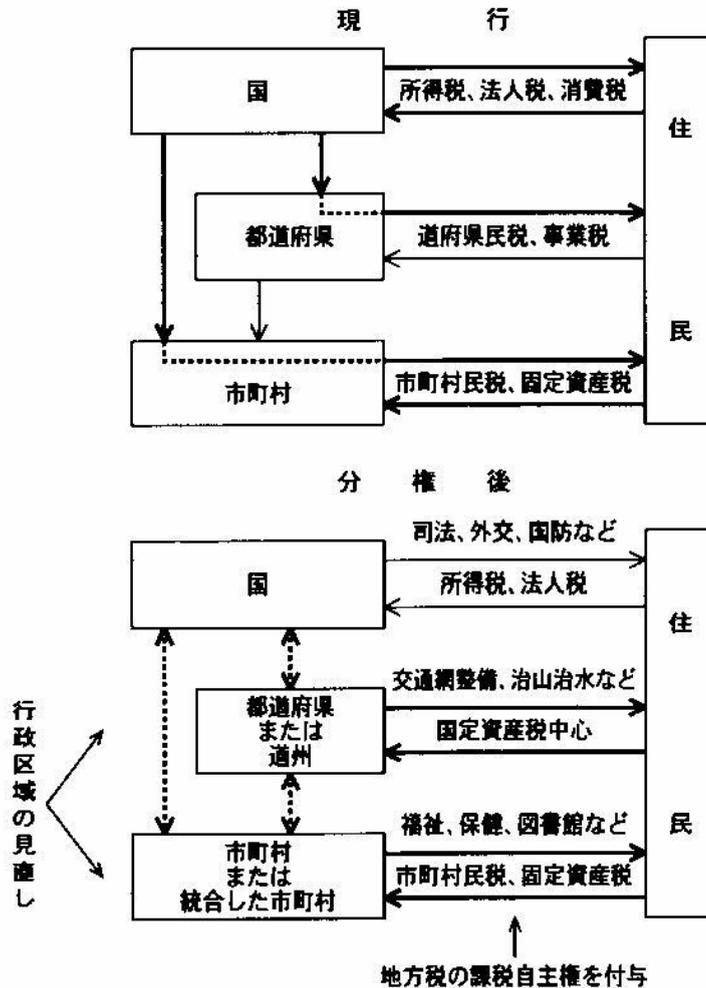
(2) 特定定率補助金の廃止

地方公共財の便益のスピルオーバー効果がなくなれば、地方自治体に対して国庫支出金(特定定率補助金)を分配する正当性はなくなる。それでいて、特定定率補助金は、租税価格を変えて自治体の政策決定に歪みを与えるから、用途を定めない一般補助金よりも望ましくない。したがって、自治体に対する特定定率補助金(国庫支出金)は、基本的に廃止すべきである。

(3) 地方交付税の廃止と課税自主権の移譲

そして、地方交付税を廃止して、自治体が分権的に税目・税率を自由に決定できるように、課税自主権を与えるべきである。それは、経済理論で明らかにされたように、長期的には、一括固定税(住民税の均等割)と土地に対する固定資産税を分権的に決定できる地方自治体が、中央政府の介入なしに経済全体で見てパレート最適を実現できるからである。ただし、第2節で見たように、

図4 国と地方の財源配分



出典：拙著『入門公共経済学』，日本評論社，249頁。

租税輸出が生じる税目で税収をまかなうことは、必ずしも望ましくない。その意味では、地方公共財の便益を受ける住民がその費用を負担（納税）する原則（応益課税原則）が徹底されなければならない。そのためには、租税輸出が起こる税目など、地方自治体が課税してはならない税目に関するネガティブ・リストのみを、場合によっては国の法律で規定する必要がある。

このような課税自主権があれば、長期において、国からの一般定額補助金は必要ない。ただ、地方交付税を廃止するからといって、定額補助金の長所を否定するわけではない。また、ナショナル・ミニマムを実現できないほど財源が乏しい地方自治体があれば、それを保障するための補助金を残しておく必要がある。ナショナル・ミニマムとして全国一律の公共財供給に充てるべく、国税を財源として人口に比例した配分金を配分するのが望ましい。この配分金制度

の運用に際しては、ナショナル・ミニマムの定義を広げる形での恣意的な配分金の増額は認めず、職員の人件費等の動向に連動して配分金を増減させるルールを定め、それらを事後的に容易には覆せない形で法律に明文化する必要がある。

ナショナル・ミニマムとして考えられる、警察・消防・義務教育・生活保護・（必要最低限の）福祉は、全て国税を財源として、必要な経費を全額国が負担する形で行うべきであると考え。国がそのナショナル・ミニマムを保障する直轄事務事業を行う際に、行政コスト軽減のために自治体に委託するのがよいなら、その直轄事業を自治体に委託するもの一案である。⁷ その執行機関は、国が直営で行うか自治体に委託するかは、行政コストの多寡で決めるべきである。もし国が直営で行う方が安上がりなら、国が行ってもよいだろう。ア prioriに自治体が執行機関となることを前提とすべきではなく、あくまで行政コストで判断すべきです（とはいえ、多くの場合は自治体が執行機関となると思われるが、それは結果論というべきである）。例えば、義務教育は、自治体でなくても、アメリカのように「学区」なる自治体とは別の新たな行政区域を設けるとうまくいくなら、そうしてもいいと思います。一部事務組合を執行機関としてもっと積極的に活用する方法もある。

この経費負担は、国から執行機関（自治体も含む）への特定定額補助金という形で行うのが望ましい。この補助金配分を、現行の交付税制度のような差額補填方式で行う必然性は全くない。むしろ、現行の方法より、実費負担にした方がフェアで説明責任が全うできる。ちなみに付け加えれば、必要最低限以上の福祉は、各自治体で独自の税収を使って独自に行えばよい（原則自由）とすべきである。

(4) 地方債の自由化

第4節で述べた通り、今後は基本的に地方債発行を自由化する方向に制度改革を行うことが必要である。まず、単独で地方債を市場公募で発行できる自治体は、現行制度にある不必要な規制を撤廃して、原則として自由に発行できるようにすべきである。そして、市場において自治体ごとに発行条件が異なることを容認すべきである。そのことが、自治体の財政運営への市場による規律付けを促す。さらに、借りた金は自前の財源で返す、自前の財源で元利返済ができない者にはお金を貸すべきでないし、借りてはならない、といった資本主義経済の大原則を全うすることにもなる。

他方、単独で地方債を市場公募で発行できない自治体のために、改革の移行過程の段階では、既存の公営企業金融公庫の機能を地方債の共同発行機関に純化していく方策が有効だと考えられる。公庫を、電力会社のように地方別に分割して、その地域における地方債の共同発行機関とし、地域間競争(ヤードステ

⁷ ただし、この直轄事務事業は、かつての機関委任事務とは質の異なるものだと理解すべきである。なぜなら、これらは国の「直轄」を原則としつつ、行政コスト軽減のために資する場合に自治体に委託する（ことを想定した）ものであって、自治体に委託することを大前提にして国が行う（ことを想定した）ものではないからである。

イック競争)を働かせるのである。

ただし、地方債発行について、国が全くなにも関与すべきでないというわけではない。自治体の個別の行動で防ぎきれない経済現象として、地方債の食い逃げ効果がある。現在の住民は、将来の償還時の増税を嫌って他地域へ移住できるから、その自治体が行政区域を越えて旧住民に対して償還時に課税できなければ、課税の仕方によっては現在の政府支出の便益だけ受け取って将来の増税から逃れるという、地方債の食い逃げが起こりうる。地方債の食い逃げが起これば、当初の予定では自力で債務を返済できたかもしれないが、事後的には債務の返済が滞る恐れがある。地方債の食い逃げ効果を阻止するためには、ある程度国が起債に関するルールを設定しておく必要がある。しかし、現行のように経済学的に理解不能なルールは無意味で、明確な経済的裏づけを持ったルールが必要である。場合によっては、地方自治体の破綻法制を整備する必要が出てくるかもしれない。

地方分権を進める中で、公平性の観点から地域格差の是正を訴える意見が多い。しかし、地方財政のあり方を考える上で、公平性は長期的には重要でない。人々がより高い効用を求めて住む地域を自由に選ぶことで、各地域の効用水準はやがて等しくなる。住民は所得・消費という金銭的なものと、郷土愛という非金銭的なものから効用を得ているから、たとえ地域間で所得格差があっても、低所得の地域住民は格差を補うに足る郷土愛から効用を得ていると経済学では解釈する。どの地域に住んでも同じ効用水準になることは、各地域の住民の間で公平性が保たれることを意味する。しかも、それが財政的措置でなく、住民の自発的な移住によって導かれる。

そもそも、所得格差だけを捉えて不公平というのは不完全である。住民は、郷土愛による効用を加味して、他地域に移住したら効用が下がるならば、低所得を甘受してもその地域にとどまる。だから、地域間で所得格差は顕在化するが、効用水準では公平である。

自治体の財源を地域間で均等化することは、ナショナル・ミニマムを維持するため以外には非効率である。だから、地方交付税を廃止して、義務教育、警察、消防、公衆衛生等に限定したナショナル・ミニマムの維持に必要な財源を国から配分する以上に、地域間財源調整をする必要はない。

だからといって、所得再分配を全くすべきでない、というわけではない。必要に応じて所得再分配を行ってよい。しかし、大原則は、所得再分配は個人単位で行うべきものであって、産業単位や地域単位で行うべきではないと考える。なぜなら、「所得」の格差は究極的には個人に帰着されるものだからである。確かに、産業ごと、地域ごとにそこに属する個人の所得に相関はあろう（押しなべていえば、衰退産業従事者は所得が低く、成長産業従事者は所得が高いなど）。さりとて、個人単位での所得再分配をないがしろにしてまで、産業単位や地域単位での所得再分配を優先すべきではない。もちろん、産業単位や地域単位で行う方が行政コストは安上がりだろう。しかし、1人当たり県民所得が低い沖縄県に住む年収1億円の人が恩恵を受ける形で手厚く地方交付税を配り、1人当たり県民所得が高い東京都に住む年収300万円の人には地方交付税を配ら

ない、という財政移転による所得再分配政策のミス（経済厚生への損失）は、非常に大きいと考えます。

今後の地方分権は、自治体の健全な財政運営を促すものでなければならない。ここでの議論が、地方分権の改革に資することを期待したい。