



RIETI Discussion Paper Series 04-J-016

国と地方：政府間財政関係の再設計

土居 文朗
経済産業研究所



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<http://www.rieti.go.jp/jp/>

国と地方：政府間財政関係の再設計

土居丈朗*

要 旨

本稿は、2003年6月に出された「三位一体改革」の内容を踏まえて、現行の地方財政制度の問題点を明らかにし、今後の地方分権改革の進め方、国と地方の財政関係の再設計の具体的手順について論じる。「三位一体改革」には陥る恐れのある難点について言及する。「三位一体改革」で打ち出した税源移譲に関して、地方分権を進めるためには地方税の拡充は不可欠だが、税源移譲では目的を貫徹できないから、課税自主権の（実質的な）移譲が必要であることを述べつつ、分権化された地方自治体が課税するのにふさわしい税目について言及する。また、現行の地方債制度では、借り手意識を生まず放漫財政を助長している問題点を指摘し、今後必要な地方債制度の改革について述べる。また、自治体の破綻法制のあり方についても言及する。さらに、現行の地方交付税制度と地方債制度との関連で相互補完的な問題点を踏まえ、今後必要な地方交付税制度の改革について述べる。最後に、地方分権を推進するために求められる今後の改革手順を具体的に論じる。

キーワード：地方財政、地方分権、「三位一体改革」、地方税、地方交付税、地方債、自治体の破綻法制、政府間財政関係

JEL classification: H77, H71, H73, D73

*独立行政法人経済産業研究所コンサルティング・フェロー・慶應義塾大学経済学部客員助教授（E-mail: tdoi@econ.keio.ac.jp）

本稿は、土居丈朗が独立行政法人経済産業研究所コンサルティング・フェローとして、2003年4月から開始した研究プロジェクトの成果の一部である。本稿を作成するに当たっては、経済産業研究所、財務省財務総合政策研究所、中華人民共和国財政部、タイ国財務省におけるセミナーや国際財政学会(International Institute of Public Finance)での議論の参加者の方々から多くの有益なコメントを頂いた。本稿の内容や意見は、筆者個人に属し、経済産業研究所の公式見解を示すものではない。

1. 地方財政の制度と現状

小泉内閣は、2003年6月に改革の柱の一つである「三位一体改革」を取りまとめた。そもそも、「三位一体」とは、地方税、地方交付税、国庫支出金（国庫補助負担金）を一体として、地方分権改革を行っていくことを指す。「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（経済財政諮問会議、2003年6月）において、「三位一体改革」としては、補助金を4兆円削減した上で、義務的事業費の削減分については全額、その他の事業費の削減分は8割程度に相当する財源を国から地方に税源移譲することとし、税源移譲に充てる税源は「基幹税」とし、地方交付税の総額の抑制をはかるものとした。削減対象になる補助金としては義務教育国庫負担金などが挙げられている。

具体的には、2003年度12月時点で2004年度に補助金を約1兆円削減し、残りの3兆円は2006年度までに削減する方針が打ち出されている。地方交付税も、地方財政計画において投資的経費などの圧縮と連動させて、減額した。税源移譲については、2004年度には人口に応じて自治体に配る「所得譲与税」の形で4249億円行われる予定である。

こうした地方分権改革の背景には、現行制度は「中央集権」的であるという認識がある。統計上では、地方の歳出は公共支出全体の3分の2あまりを占め、「量的」には支出サイドで分権化しているように見えるかもしれないが、「質的」に言えば、地方の支出の詳細に国の関与がある。地方自治体は国が決めた政策（公共投資など）を執行する「下部組織」に過ぎなかったのである。そうした地方自治体に対して国は手厚い財源保障を施してきた。そのことは国から地方への財政移転が自治体の歳入の多くを占めることから分かる。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ある。

地方分権の究極的な目的のためにも、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、今後の地方分権改革の進め方、国と地方の財政関係の再設計の具体的手順について論じたい。第 2 節では、2003 年 6 月に出された「三位一体改革」を評価する。そこでは、「三位一体改革」が陥る恐れのある難点について言及する。それを踏まえて、第 3 節では、「三位一体改革」で打ち出した税源移譲について議論する。地方分権を進めるためには地方税の拡充は不可欠だが、税源移譲では目的を貫徹できないから、課税自主権の（実質的な）移譲が必要であることを述べる。第 4 節では、分権化された地方自治体が課税するのにふさわしい税目について議論する。第 5 節では、現行の地方債制度の問題点を指摘する。第 6 節では、第 5 節で言及した問題点を踏まえ、今後必要な地方債制度の改革について述べる。第 7 節は、現行の地方交付税制度の問題点を指摘する。第 8 節では、第 7 節で言及した問題点や地方債制度との関連で相互補完的な問題点を踏まえ、今後必要な地方交付税制度の改革について述べる。第 9 節では、地方分権を推進するために求められる今後の改革手順を具体的に論じ、第 10 節で本稿をまとめる。

2 . 「三位一体改革」が陥る袋小路

「三位一体改革」では、地方税、地方交付税、国庫支出金（国庫補助負担金）を一体として、地方分権改革を行っていくことを示した。地方税、地方交付税、国庫支出金は、こ

これらの制度の相互補完性を鑑みれば、一体とした改革は必要である。しかし、打ち出された「三位一体改革」では十全でない点があると考えられる。以下ではその理由を指摘しよう。

その前に、政府の「三位一体改革」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。¹ 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。このように、「三位一体改革」には、個々には望ましい改革のパーツはある。

しかし、「三位一体改革」は、包括的改革のプランとしては重大な欠陥を持っている。「三位一体改革」は、税源移譲と、国の財源保障や関与の現状維持を前提としている。これらを前提としていることは、2004年度予算編成時に見られた方向性からも伺える。それは、税源移譲を国庫補助負担金の削減とセットとして行い、財源保障を担わせたい地方交付税の改革はそれらとはやや独立して行うという方向性である。

税源移譲と国の財源保障・関与の現状維持を前提に改革を始めれば、次のような事態に陥ると予想される。まず、税源移譲を優先すると、経済力のある地域の税収は大きく増えるが、過疎部の自治体の税収はそれほど増えず、地域間財政力格差が拡大する。税源移譲をするからには国の支出、特に地方自治体への国庫補助負担金を削減せざるを得ず、国から財源が手当てされていないが義務的に行わなければならない地方自治体の財政支出が拡大する。そうなれば、地方自治体から財政力格差是正や、財源保障への要求が高まる。既存の制度で対応するなら、この要求には地方交付税を増額することになる。地方交付税を増額すれば、国の財政は悪化し、地方の財政依存体質も改善しない。現行制度の地方交付税に依存した地方財政では、自治体の自律的な財政運営は期待できない。それでは、何のために地方分権改革に着手したかわからない結果に墮する。

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、これを含む「一般財源」を拡充する必要はないと考えられる。「地方税の割合の引き上げ」ではなく、「地方の一般財源の割合の引き上げ」とした点で、交付税改革は手緩くなる恐れがある。

そうしてみれば、「三位一体改革」は、三位一体化された帳尻合わせに過ぎない。また、目的と手段にも混乱が見られる。税源移譲も市町村合併も地方の財政的自立・効率化を促すための手段であるはずだが、現在はそれ自体が自己目的化し、交付税の上乗せや合併特例債など国への依存を却って高めてしまう方向で用いられている。それでは、よりよい地方分権は実現できない。

地方財政の現状は、国の大きな関与の下に、補助金のみならず政策の企画立案等に至るまで、地方自治体が国に過度に依存する状態に陥り、国も地方も巨額の債務を抱える結果となった。こうした中央集権体制は既にその矛盾を露呈し、破綻の危機に瀕していることは決して誇張ではない。これを根源的に改めるには、公共部門のガバナンス改革（国と地方の役割分担の見直し）を通じた「分権化」によって、水平的政府間競争が地方政府を規律づけ、地域のニーズに即しつつ、効率的な財政運営を促すことが期待される。しかし、こうした分権化の便益を実現するためには、地方に権限を移譲するのみならず、財政責任を課す必要がある。この「財政責任」は、地方自治体の究極のプリンシパルたる居住者＝有権者に求められているものである。財政責任や自立への誘因の欠如した分権化は放漫財政・歳出拡大圧力を放置させ、公共部門の効率化も財政の健全化も達成されないことになる。

本稿では、「三位一体改革」の内容を踏まえて、地方財政の現行制度の問題点を明らかにしつつ、地方分権改革の今後進むべき方向性について論じたい。

3．税源移譲でなく課税権移譲

まず、地方分権を進める上で、地方税の拡充は不可欠である。「三位一体改革」の中でも、地方税の増強は謳われたが、その具体的手段としての税源移譲は意見が大きく対立した論点だった。地方税を拡充する方法として、なぜ税源移譲に固執しなければならないのか。税源移譲に固執するのは得策でないことをここで述べよう。

その理由は、「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からである。さらに、税源移譲が実現した（例えば、現行の消費税5%のうち、地方消費税分を1%から3%とする）としても、移譲後に地方財政と無関係に国が独自に税率を上げてしまえば（先の例では、国税分が4%から2%になった後に、全体の税率を8%にして国税分を5%とする）懸命になって国税を地方税にしたかわからない結果に墮する。今の地方税の基幹税の大半は、国税と連動しているから、課税標準の設定や徴税において国税当局が掌握しており、税源移譲を続けても、地方税が国に掌握された状態から抜け出すことは永久にできない。

それよりかは、「課税自主権の（実質的な）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状態になる。「課税自主権の（実質的な）移譲」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。このように考えれば、地方税は、「税源移譲」ではなく「課税自主権の（実質的な）移譲」という発想で改革すべきである。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を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

¹ この評価の根拠や背景は、後の各節で詳しく述べられる。

にすることである。これによって、地方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。地方の債務がこれだけ累増した今日、自治体が独自の判断で増税を行う覚悟なくして、地方分権の全うはあり得ない。

4．分権時代の地方税制

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(使途を定めない税目)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(使途を定めた税目)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、租税輸出をもたらす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。² 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、「三位一体改革」の今後の具体的方向性として、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、「課税自主権の(実質的な)移譲」が必要である。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、地方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、今後は地方自治体が課税してはいけない税目³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。

5 . 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

² 地方税で固定資産税が望ましい理由について、理論的背景は土居(2000a)に詳しい。

³ 具体的には、租税輸出をもたらす税目や、国税で課税するのが妥当な税目(累進性の強い税や法人課税)などである。

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。

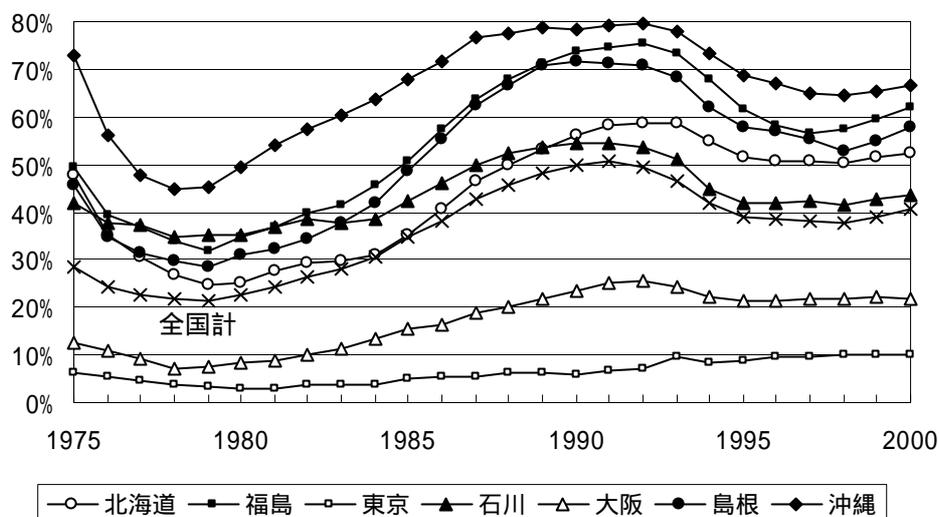
この地方債許可制度の下で、自治体は地方債発行をどのように認識するだろうか。自治体にとって、地方債は総務省（旧自治省）の許可さえ下りれば、その時点で発行が許可された地方債の引き受け手（貸し手）は既に決まっている。だから、地方債の消化について、自治体は貸し手を探す努力をする必要がほとんどない状態になっている。しかも、民間金融機関による引き受けですら、自治体には指定金融機関制度（公金を取り扱う金融機関を自治体が指定できる制度）があって、公金を扱うメリットを金融機関にちらつかせ、これを背景に地方債を引き受けさせることができるから、消化にはあまり努力する必要がない。そのメリットには、巨額の公金の預金だけでなく、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



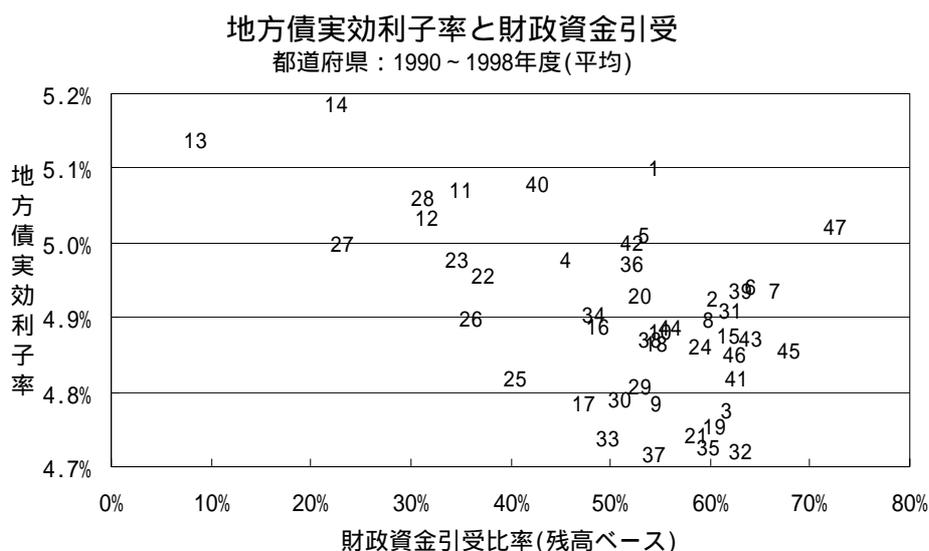
出典：土居(2001)、Doi (2002)

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かった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、実効利子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子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。

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を委ねてしまっているといえよう。

図表2



実効利子率 = 利払費 ÷ 地方債残高総額

出典：土居(2001)、Doi(2002)

6．地方債改革の促進

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体が、「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、「利回りに差異をつけら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。

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

「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はいるが、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、政府による「暗黙の保証」をちらつかせ、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、政府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ズ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。

7. 地方交付税の問題点

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のみ、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、地方の財政規律を阻害する要因が内在している。土居(2000b)や赤井・佐藤・山下(2003)では、地方交付税の問題点を包括的に扱っている。

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。

8．公債費まで手当てする交付税

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、受け取る交付税額が増加することになる。⁴

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

⁴ この制度の経済的性質については、土居(2002a)で理論的に考察している。

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、行政区画の再構築(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。⁵ 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、後は差額補填方式で配分する現行の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、既往の公債費の交付税措置について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。

9. 地方分権のあり方

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。

⁵ 予算制約のソフト化については、佐藤(2001)でも触れられている。

(1) 便益のスピルオーバーなくす行政区域再編

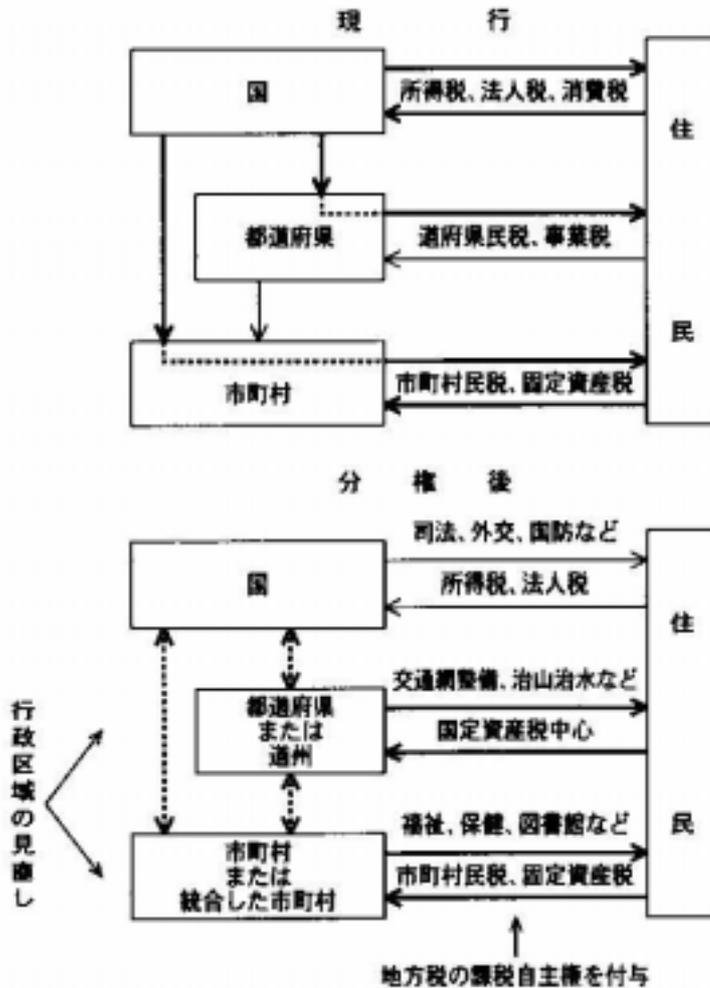
そもそも、自治体が供給する公共サービスは、その便益が及ぶ範囲が地域的に限定されるものが多い。そうした性質を持つ公共サービスを、地方公共財と呼ぶ。経済理論から導かれる結果として、地方公共財の便益を受ける住民により近い行政体が供給する方が、地方公共財を国が供給するよりも効率性の観点から望ましい。さりとて、あまり自治体の行政区域が小さ過ぎると、自治体が税収を用いて行う行政サービスの便益が、必ずしも自らの行政区域内のみでなく、行政区域外にも波及する場合がある。すると、他地域の住民で税負担をせず便益だけ享受するただ乗りが生じる。だから、行政区域を便益の及ぶ範囲と対応させる必要がある。現行の行政区域では便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) 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定額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。国の施策を遂行するために自治体に用途を特定して特定補助金を交付するなら、定率補助金ではなく定額補助金にすべきである。

図4 国と地方の財源配分



出典：土居(2002b) 249 頁.

(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3節で見たように、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られる。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。⁶ 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ある(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方法も考えられる。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ことも可能である。

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。

ちなみに、ここでナショナル・ミニマムを厳密に定義しておこう。ナショナル・ミニマムの定義があいまいであったために、地方交付税制度において基準財政需要額の算入経費が過大になったことを助長したと考えられるから、厳密な定義は重要である。土居(2002b)では、経済理論に即してこれを定義している。

ナショナル・ミニマムとは、純粋公共財か外部性が全国に及ぶほど広域である財で、国民全体でみて現在の所得・資産水準にふさわしい租税負担でまかなえる水準(量)のことを指す、と考えられる。まず、「ナショナル」、つまり国家的規模である必要性があるから、全国規模で必要最低限供給されなければならない公共財が該当する。例えば警察のように、非排除性と非競争性を持つため、便益が全国規模で及びながら、地方自治体が供給しているから行政区域を越えて課税できず、その費用負担を故意に逃れることができる公共財で

⁶ 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。

ある。だから、国がそれらを地方自治体で供給できる保障をする必要がある。

また、義務教育や公衆衛生など、その公共財が全国規模で外部性が及ぶものもナショナル・ミニマムに含まれる。もしある地域で経済的理由から日本語を教えない地域があれば、日本が国家単位で統一した言語を使う便益が減少する。あるいは、ある地域で経済的理由から病原菌の駆除ができず、衛生状態の悪化が他地域にも及べば、それだけ便益が減る。したがって、これらは国がその保障をする必要がある。

では、「ミニマム」とはどの程度を指すか。例えば、教育でも高校や大学の教育、公衆衛生でも高度な特殊医療などは、地方自治体でも実際に行っているが、ナショナル・ミニマムといえるだろうか。ミニマムに含むか、それを超えるかは、その公共財の性質として、私的財の性質を帯びているかが目安になる。高等教育は、その専門性から教育を受けた人が特に多く便益を受け、他の人にはそれほど直接的には恩恵を受けない。感染性がない慢性病の治療は、その病原菌を駆除しなければ多くの人が病気にかかるわけではない。したがって、これらはその財やサービスを消費した人にだけ排他的に便益が及ぶ私的財の性質をもっているから、ナショナル・ミニマムとはいえない。

以上から、ミニマムの水準は、全国規模で便益を受ける上記のような公共財を、国民全体でその時点での所得・資産水準で負担できる租税でまかなえる程度の量とするのが妥当である。上記の公共財は、特に供給した現時点で生きている国民に便益が及ぶ。将来にまで時間を超えて便益が及ぶという性質はあまりないから、公債で将来に租税負担を残す必要はない。したがって、現時点の国民が租税負担に十分耐えうる程度の供給水準が妥当である。

(4)地方債の自由化

第6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。⁷ 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(ヤードスティック競争)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

⁷ その際、当然ながら、その対象とする債券は、公営企業債だけでなく普通会計債も含める必要がある。現在、公庫は基本的に公営企業債だけを扱っている。

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ろう。⁸ 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、現行のルールは自治体の放漫財政を止めるのに有効でなく、自治体財政を健全化するインセンティブ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。

(5)地方自治体の破綻法制

ここで、自治体の破綻法制について言及しておこう。前述したように、「三位一体改革」およびそれを反映した予算編成から浮かび上がってきた方向性は、国庫補助負担金と地方交付税を削減するとともに、然るべき額の税源移譲を行うというものである。「三位一体改革」が今後さらに進展すれば、税源が移譲されるとともに補助金が削減されることによって、一部の自治体では補助金が大きく削減されるものの税収がそれほど増えないという現象が生じうる。その収支の調整がうまくできなかった自治体は、一時的であれ決済資金の不足に直面する恐れがある。こうした事態は、極言すれば、自治体がある意味で「破綻」する懸念を惹起させる。

こうした懸念は、自己責任の原則を徹底した地方分権の時代に、自治体が自らの判断的確に解消すべきことであるとはいえ、わが国の財政制度というインフラストラクチャーとして、懸念される状況に対してはできるだけ事前に制度を整備しておく必要がある。より突き詰めていけば、現行制度には不備のある自治体の破綻法制を整備し、非常事態においても対応できるようにしておくことが望まれる。こうした問題意識は、足立(2003)、パブリックガバナンス研究会(2003)などでも指摘されている。そして、土居(2004)では、わが国における自治体の「破綻」について、現行制度下での発生可能性とその対応についての考察から、現行制度の問題点を明らかにし、今後の自治体の破綻法制のあり方について議論している。

現行制度における地方自治体の「破綻」は、厳密な意味では存在しないが、通常、地方財政再建促進特別措置法における準用再建団体となることが事実上の「破綻」だという認識がある。地方財政再建促進特別措置法については、都道府県で標準財政規模の5%、市町村で20%を超えて実質収支赤字が生じた場合には起債制限を受け、地方債を発行したければ同法の規定により財政再建団体となることを申し出る必要がある。財政再建団体は、自主再建方式か準用再建方式のいずれかに従って財政再建を進めなければならない。特に、

⁸ 赤井(1996)では、日本における地方債の中立命題に関する実証分析をし、地方債について国全体での中立命題は成立しないという結果を得ている。地方債の中立命題とは、ある地域で現在の政府支出を地方債で財源調達して将来の償還時に住んでいる住民に増税しても、現在の住民に租税で財源調達しても、現在の住民は同じ消費行動をとるから、財源の調達手段は現在の住民の消費行動に影響を与えない、というものである。つまり、地方債の中立命題が成り立っていないとすれば、定義より、地方債の食い逃げ効果が生じている可能性があると考えられる。

国の支援を受けずに独力で財政再建を行う自主再建方式ではなく、国の支援を受ける準用再建方式を採った団体は、債務を独力で履行できない状況として事実上の「破綻」とみなされる。

しかし、上記の地方財政再建制度は、自治体の破綻処理スキームとして十全でない部分として、土居(2004)では以下の点を挙げている。財政再建団体となる申請を行う契機から推測されるように、申請を行わないと起債制限を受けるため、その制限を緩和してもらうべく申請するという動機付けとなっている。確かに、財政再建団体指定後の再建計画の実施において、歳出削減や歳入の増加の努力を課される点はよいが、地方税の増税を強制されるわけではなく、実態としては(一部の自助努力はあるものの主立って)地方交付税等の補助金を使った救済という側面が強い。財政再建制度では、既存債務の減免は求めないから、結局は既存債務の返済財源の多くを地方交付税に求めた自治体が多かった。別の言い方をすれば、地方債について、貸し手責任を問わないために、逆に過度に(地方交付税の財源である)国税に負担を負わせる結果となっていると考えられる。⁹

一方、最近では特定調停による破綻処理が2003年から出始めている。¹⁰ 2003年6月には北海道住宅供給公社、大阪市の第三セクター3社、7月には和歌山県土地開発公社、2004年1月には長崎県住宅供給公社、2月には千葉県住宅供給公社が、債務超過に陥り特定調停法に基づく債務整理の手続きを申請した。こうした特定調停による破綻整理は、当該債務者は自治体本体ではないものの、自治体の財政運営と密接に関わり、自治体の本体(普通会計)の収支に多大な影響を与えるものとなっている。そうしたことから、この動きは、これまでにない地方財政における新たな破綻処理スキームを規定する可能性を持っていると考えられる。

特定調停は、全ての債権者の公平性を重視する民事再生法と異なり、救済を受けたい債務者に関係する全ての債権者を対象とする必要はなく、特定の債権者だけと協議することができる。ただし、調停の受諾は強制ではなく債権者の合意が前提となる。交渉が成立すれば両者間で債務免除の規模などを定めた調停条項を結び、賛成・受諾すれば調停が成立する。調停条項は、締結した時点で債務者、債権者双方に履行義務が発生する。

上記の特定調停は、債務整理において重要とされる手続きの迅速性の観点からは、優れているといえる。他方、特定の債権者に限定して債権放棄等について交渉できることは、行政サービス、ひいては公共財を供給する主体の債務処理負担の面から見ると欠点がある。それは、債務を負って公共財を供給したはずだが、その返済負担を応益原則でなく、応能原則により近い形で求める傾向が強い性質である。債務減免の交渉は、債務返済能力や債

⁹ ここでいう「過度」とは、本来、債務履行能力がない自治体に対しては、貸し手責任が問われるとして債権者が予めプレミアムを付けるなどして貸付に応じるか、高金利を嫌って不必要な債務を負わないように自治体が自制するか、どちらかの形で財政規律が働くはずだが、それが働かない形で債務を負い、その返済負担を強いられる、という意味である。

¹⁰ 特定調停とは、2000年に施行したいわゆる「特定調停法」(特定債務等の調整の促進のための特定調停に関する法律)に基づき、支払不能に陥るおそれのある債務者等の経済的再生に資するため、このような債務者が負っている金銭債務に係る利害関係の調整を促進することを目的として行われる調停のことである。

権放棄能力がない者は負担を軽くし、その能力のあるものに負担を強いる結果になりやすい。公共財の最適供給の観点から見れば、本来は応益原則により近い形で債務返済の負担を行うべきである。そうした観点から言えば、特定調停では、債権者が債務者側の自治体に対して住民への増税を強制することはできない点でも、解決の選択肢を狭める可能性がある。

以上を踏まえて、土居(2004)では、現行制度の欠点を克服するべく新たな破綻処理スキームを構築する必要性を主張している。新たな破綻処理スキーム構築のための必須条件としては、次の点を挙げている。¹¹ そもそも、債務の持続可能性を担保できる起債制限を設けることが必要である。アメリカの州政府のように均衡財政ルールを課するのがよいか否かは、課税平準化(tax smoothing)の観点からは自明ではないが、少なくとも例えばプライマリー・バランスを改善できない自治体には起債を禁止するというルールを設けることが考えられる。そして、破綻処理を行おうとする自治体は、然るべき地方税増税なくして、債務減免や金利減免を認めないことが必要である。その際、地方債の食い逃げ効果を阻止するため、固定資産税の増税とともに「転出税」を課税できるようにする。¹² そして、貸し手責任を問わずして(債権放棄なくして)国による救済はしないことが必要である。

そうすることで、自治体の予算制約をハード化することができる。こうした破綻処理スキームは、自治体の「破綻」を防ぐスキームでもあるが、「破綻」を起こさない政策を自発的に行う方が得策と自治体に認識させるスキームとして活かされることが重要である。

(6)地方財政における公平性の扱い

最後に、上記で述べた分権改革案に対して、予想される反論について言及しておこう。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

¹¹ 理由の詳細は、土居(2004)を参照されたい。

¹² 土居(2004)でいう「転出税」とは、地方債を発行してから償還するまでの時期に転出する人に対して、転出届を出す時点で課税する租税としている。個人を単位として課税(転出者の所得や資産等が対象ではない)し、税額は地方債の発行時(すなわち当該行政サービスの受益開始時)から転出時まで比例する形で課税する、としている。

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られる。

10. 「四」位一体改革の必要性：まとめ

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。本稿では、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について言及した。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、地方交付税や国庫補助負担金を換骨奪胎して、新たにナショナル・ミニマムを確保する特定補助金を交付することなどについて述べた。

「三位一体改革」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。地方歳入の主な項目は、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。そして、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。その上、地方債制度は、地方交付税制度や地方税制度にも密接に関連した制度である。そうした観点から、地方分権改革は、地方税、地方交付税、国庫支出金だけでなく、地方債をも含めて「四」位一体で改革をすべきである。

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。そう考えれば、地方債を「三位一体改革」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。

地方分権が望ましい理由は、経済学的に次のように示されている。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。より厳密には、Oates(1972)の地方分権定理（分権化定理）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。こうした本稿で言及した観点から、各省庁の関与が強い中央集権的な現行制度を真の地方自治へ導くために変えるべく、目下の地方分権改革を進めるべきである。

参考文献

- 赤井伸郎, 1996, 「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』第 40 号, pp.65-94.
- 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治, 2003, 『地方交付税の経済学』, 有斐閣.
- 足立伸, 2003, 「地方自治体破産制度の展望」, 法と経済学会第 1 回全国大会報告論文.
<http://www.jlea.jp/03kougai015.pdf>
- 佐藤主光, 2001, 「ソフトな予算制約と税源委譲の経済効果」, 井堀利宏・岡田章・伴金美・福田慎一編 『現代経済学の潮流 2001』, 東洋経済新報社, pp.71-109.
- 土居丈朗, 2000a, 『地方財政の政治経済学』, 東洋経済新報社.
- 土居丈朗, 2000b, 「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, 東洋経済新報社
- 土居丈朗, 2001, 「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, pp.27-51
- 土居丈朗, 2002a, 「日本の地方財政制度が生み出す非効率性の厚生分析 - 動学的最適化行動に基づくシミュレーション分析 - 」, 『フィナンシャル・レビュー』, 第 61 号, pp.3-33.
- 土居丈朗, 2002b, 『入門 | 公共経済学』, 日本評論社.
- 土居丈朗, 2004, 「地方債と破綻処理スキーム」, 『フィナンシャル・レビュー』, 第 72 号 (近刊).
- パブリックガバナンス研究会, 2003, 「地方行政における新しいガバナンスの確立に向けて」, 経済産業研究所.
- Doi, T., 2002, The System and Role of Local Bonds Permits in Japan, in Toshihiro Ihori and Masakazu Sato eds., *Government Deficit and Fiscal Reform in Japan*, pp.121-151, Kluwer Academic Publishers.
- Oates, W.E., 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc.