慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	土居丈朗編著『地方分権改革の経済学：「三位一体」の改革から「四位一体」の改革へ』
Sub Title	
Author	林, 宏昭(Hayashi, Hiroaki)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2004
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.97, No.3 (2004. 10) ,p.459(157)- 462(160)
JaLC DOI	10.14991/001.20041001-0157
Abstract	
Notes	書評
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20041001-0157

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

「三田学会雑誌」97 巻 3 号（2004 年 10 月）

書　評

土居丈朗　編著

『地方分権改革の経済学
——「三位一体」の改革から「四位一体」の改革へ——』

日本評論社，2004 年，224 頁

1　各章の内容

本書は，編者である土居丈朗氏と，赤井伸郎氏，佐藤主光氏，中里透氏，林正義氏の研究者 5 名による地方財政改革に関する提言と，その基礎となる分析をまとめたものである。

1990 年代から地方分権や地方の自立は社会的に大きな関心を集めている。小泉政権のもとで“三位一体改革”が政策課題として大きく取り上げられるようになってからは，さらに広く，一般の人々からも注視されるようになった。

三位一体改革とは，国から地方への税源移譲，国庫補助負担金の削減，地方交付税の見直しからなり，2004 年度に取り組みがはじめられた。具体的な数値として示されたのは 4 兆円の補助金削減と 3 兆円の税源移譲であり，2004 年には，首相の要請によって全国知事会など地方 6 団体が 2005・06 年度に向けた 3 兆円の補助金削減案を取りまとめ，これを受けて 11 月には政府案が示された。

このような現実の動きと並行して，多くの研究者やシンクタンクが地方財政改革についての提言を発表している。これまでに発表されてきた地方財政のあり方に関する提言は大きく 3 つに分類することができる。第 1 のタイプは，基本的には現在運用されている地方財政の体系を前提としながら，それぞれの制度が抱える問題点の改善をめざすものである。第 2 のタイプが，地方交付税制度や地方税制といった現在の地方財政運営の根幹をなしている制度を抜本的に改善しようとするものである。そして第 3 のタイプが，都道府県や市町村といった地方制度の枠組みから見直し，“道州制”への移行も含めて国のあり方まで改革する中で新しい地方財政のすがたを示そうとするものである。

この分類にしたがえば，本書『地方分権改革の経済学』は第 2 のタイプ，つまり現在進められている国庫支出金の削減と税源移譲，そして地方交付税の見直しをさらに超えて，財政調整の対象と仕組みを抜本的に改革して，同時に地方債発行を基本的に地方団体の責任に委ねるべきであるといった提言を示す。ただ，提言ではわずかに触れられている程度であるが，市町村合併，教育などに関する新たな行政区域の設定，府県から州政府への移行も念頭においたものであり，その意味では，本書で示された各種の提言が実現した姿というのは第 3 のタイプの提言と見なすこともできる。

以下，簡単に各章の内容を紹介しておこう。

第 I 部では，本書の柱とも言うべき分権改革に関する提言が述べられる。まず，改革の目的として「ミクロレベル（地方自治体の実務）での効率化と，マクロレベル（自治体全体の財政運営，日本の財政全体の制度）での財政健全化・財政膨張の抑制」を掲げる。そして，提言の内容は，本書の冒頭において，次の 7 点に要約されている。

1　地方分権改革は，地方税，国庫補助負担金，地方交付税の「三位一体改革」ではなく，これらに地方債を加えた「四位一体」で改革すべきである。地方債を含めた包括的改革なくして，地方分権改革の貫徹はありえない。

2　地方税の改革は，税源移譲ではなく，実質的な課税権の移譲（強化）で対処すべきである。地方税は，住民税や固定資産税を基幹税として，原則として自由に税率設定できるようにし，国の地方税法は自治体が課税すべきでない税目を規定するのみのネガティブリストに改めるべきである。

3　国庫補助負担金は，使途を特定して定率で配分する補助金としては全廃すべきである。

4　地方交付税は，現行の差額補塡方式による配分は自治体に多大なディスインセンティブを与えているから，全廃すべきである。

5　今後の国から地方への補助金は，国庫補助負担金と地方交付税を換骨奪胎して，ナショナル・ミニマムに限定して財源を保障するべく使途を特定した「交付金」を新設し，財政調整機能は新たな水平的財政移転制度に委ねるべきである。

6　地方債は，元利償還金の交付税措置を早期に全廃するとともに，税収の少ない自治体に地方債発行について優遇する措置をも全廃し，金融市場や民間金融機関等から市場の規律付けが働くかたちで発行するようにすべきである。そのためには，現行の地方財政再建促進特別措置法に代わる，地方自治体のインセンティブを考慮した破綻法制を構築すべきである。

7　地方出資団体（地方公社や第 3 セクター等）については，その経営実態を解明し，情報公開を通じたアカウンタビリティーによる規律付けを強化すべきである。

「実証分析と改革戦略」と題した第 II 部では，各研究者の手による地方財政や分権に関する理論的・実証的分析が示される。副題に「政策提言に向けたバックグラウンド研究」とあるように，メンバーが提言をまとめるうえでの基礎的な研究が第 1 章から第 5 章までに収められている。

第 1 章「地方分権の政治経済学」（佐藤）は，分権改革の進む意思決定メカニズムをモデル分析によって明らかにする。自治体を自立志向の起業家タイプの首長が選ばれるものと，補助金獲得に優れたレントシーカータイプの首長が選ばれるものとに区分することからはじめられる。そして，制度改革を収入と支出の両面で同時に包括的に進めることによって，補助金依存型の自治体から自立指向型へのシフトが可能になることが示される。

第 2 章「税源移譲と地方再改革のあり方」（土居）は，地方債発行と残高の現状を持続可能性という視点から分析する。ベンチマークとして，現在の財政運営を継続した場合の厳しい状況を示し，任意的経費を削減した場合，国から地方への税源移譲が行われた場合と分析して，都市圏の自治体で債務返済の可能性が高まることをシミュレーションによって示している。同時に今後の地方税制のあり方として，いわゆる国から地方への税源移譲では不十分であり，実質的な課税権を地方に付与すべきと主張する。

第 3 章「自治体合併と地域特性」（林）では，一般的に市町村合併で生じると考えられるスケールメリットについて論じている。近年，明治，昭和に続く“平成の大合併”と呼ばれるほど多数の市町村合併が進められている。本章では，人口だけでなく面積が拡大する点に着目し，町村データを用いた推計結果から，合併によって人口が拡大する時，同時に面積の拡大があっても一定規模以下であれば歳出削減効果があることを示す。

第 4 章「政策評価と地方財政改革」（中里）では，近年多くの地方団体が何らかのかたちで導入を進めている政策（事業）評価について，その意義と実効性を高めるための地方財政改革が提示される。まず，評価の導入は，政府内の各部局ごとに硬直化している行財政運営の効率化と全体としての弾力性を高める効果が期待できるとしたうえで，第三者による評価機関の必要性を主張する。そして，住民の自治体行財政に対するモニタリング効果を発揮することができるよう，地方税の拡充と国庫支出金，地方交付税の削減という地方財政改革が必要と結論づける。

第 5 章「地方公社の評価と改革」（赤井）はバブルの崩壊によってそれまでに取得した土地の価格が大幅に下落し，地方団体の財政運営にも大きなマイナスとなっている土地公社を取り上げ，その現状と要因分析を行って，チェック体制の必要性を主張する。バブル経済に起因する負の遺産は，いずれ何らかのかたちで国民の負担となってはね返る。この負の遺産が日本全体でいったいどれほどの規模に達しているのか，そして財政運営に対してどれだけの影響を及ぼしているのかを明確にしたことの意義は大きい。

2　本書の意義と若干のコメント

本書は2001～2002年度にかけて実施された共同研究の成果ということであるが，本稿の冒頭で示した一連の提言はそのプロジェクトに限らず，最近数年にわたって筆者たちが積み重ねてきた議論の集大成と位置づけられるであろう。

この提言を中心に，以下，筆者からの若干のコメントを述べたい。

本書の基本にあるのは，国と地方の事務配分や責任分担について明確な基準を設けるべきという点であろう。現在は，各地域で展開されている事業の財源構成に大きなばらつきが生じている。例として義務教育費を取り上げると，2分の1を国庫支出金，残りを都道府県の地方税で賄うという原則にはなっているが，2分の1を税で賄っている地域もあれば，地方交付税という仕組みがあることで，結果的に税で賄っている割合が非常に低くなってしまっている地域もある。また，小中学校は市立小学校や町立中学校となっており，学校に子供を通わせる側からすれば，責任の所在がどこにあるのかということが非常にわかりにくくなってしまっている。地方分権議論に限らず，国民（住民）は自分たちの支払う税がどのように社会に，そして自らの生活に役立っているかがわかって初めて納得する。つまり，受益と負担の一致である。もちろんこの受益は市場で取引される財と価格のような関係ではなく公益である。

現在の地方団体は，国防や外交といった明らかに国が当たるべき公共サービスを除くほとんど全てといってよい事業に国と地方の両方が関わっている。その結果，国民（住民）は，自らが負担している税がどの行政コストに向けられているのかがわからなくなっており，仮に税源移譲が行われたとしても，それぞれの行政の財源内訳が変わるだけということになっては，地方の自立や地方分権の向上という観点からは大きな効果は望めない。

本書および著者たちがこれまでに示してきた提言の基本は，このような状況を避けるために，国，都道府県，市町村がそれぞれ財源調達も含めて責任を持つべき機能を明確にしなければならないということである。

この点については筆者も全く同意見であり，国が行政サービスの水準を規定し一律の水準を確保する必要があるものについては国税の充当を原則とすべきと考える。ただしこの実現は，本稿の冒頭で示した地方財政改革のタイプで言えば，全く新しい財政システムの構築に等しいエネルギーが必要であるのかも知れない。

地方財政の再生において，本書のもう1つの柱となっているのが“効率性”である。この効率性については，若干の注意が必要である。一般的には，現在の厳しい財政状況と90年代を通じて現実に生じてきた地方財政の規模拡大を背景として“効率性”イコール“財政のスリム化”と捉えられがちである。規模に関しては，民間部門との相対的な関係から見て，過大な公共部門は効率性を損なうといった検証も求められているのではないかと思うが，公共部門だけを取り出せば，予算規模が大きいほど住民の効用水準が高くなることは自明である。そして，地方の財源のうち地方税と地方交付税はいずれも一般財源であって予算線の傾きには影響しない。

しかし，身近な例を考えれば，おそらく自ら稼いだお金の方が人からもらったお金よりも慎重に使う。そしてこれは資金的に余裕があるほどあてはまるだろう。この違いは直感的には説明ができても，モデル分析や実証分析によって明示的に証明することは難しい。

地方団体の行動に置きかえれば，自らが負担した税を財源とした支出の方が地方交付税による支出よりも監視の目が厳しくなるということである。国と地方の役割と責任を明確にして地域の受益と負担を一致させることで，同じ歳出規模でも地域の厚生水準が上昇することも必ずしも証明されているわけではないが，多くの地方分権論はこの前提に基づいた議論になっている。

「国が責任を持つべきナショナル・ミニマムは国が財源の責任を負い，そうでないものは地方で」という本書の提言も結局はこの前提に依存するところが大きい。近年は「実験経済学」と言われる新しい手法を用いた経済行動の説明も盛んに行われるようになっている。その手法はともかく，直感的には納得されるが，必ずしも証明されたわけではなく，それでも現実の政策提言において大きな拠り所となっている事がらについても，本書の著者たちの手によって研究を展開してもらいたいものである。

次に本書のサブタイトルでもある「四位一体」改革に含まれる地方債についてである。地方債については，本書でも指摘されているように今日大きく2つの問題がある。1つは，その発行にあたって従来は許可制，2006年度からは協議制（詳細についてはまだ不明であるが）と国の関与があり，実質的に国が債務保証を行っているのと同じことになっている点である。もう1つは，その元利償還を地方交付税の枠組みでカバーしているという点である。本書では，前者については地方債発行を市場の原理に委ね，後者については基準財政需要への算入を停止するよう提言している。国の地方債務に対する保証を緩めることは，地方の自立にとって非常に大きな要件である。ただし，本書で主張されている，ナショナル・ミニマムは国からの交付金で賄うべきとする提言と照らせば，たとえば下水道が未整備の地域やナショナル・ミニマムの行政を維持するための施設整備に要するコストの調達についてはどのように対応すべきかという点に疑問は残る。

地方交付税に関しては，1990年頃から拡大してきた事業費補正による地方の公共投資のうち多くが公債費の基準財政需要への算入というかたちで実施されてきた経緯から，今後はこのような対応はすべきではないとの意見には筆者も同意見である。しかし，現行の地方交付税の枠組みを前提とするならば，更新も含めて施設整備は，建設時にコストとして算入するか，公債の元利償還費として算入するかいずれかの措置が取られるわけである。公債の元利償還費の基準財政需要への算入はやめて，建設費として考慮すべきということであるのか，あるいはそもそも投資的経費は算入すべきではないとすることを意味しているのであろうか。また後者であれば，ナショナル・ミニマム確保のための施設は100％国費での建設を求めるということになるのであろうか。地方債については，国と地方の責任の明確化という提言の柱との整合性も配慮した政策につながる分析に期待したい。

最後に，今般の三位一体改革との関連で筆者の所見を述べて本稿を閉じることにする。

今回の三位一体改革は，もともとは使途が特定化された10の財源を地方が自由に活用することができる財源に置き換えることで，7や8の財源でも，従来と同じかそれ以上の厚生水準を達成することを目指したはずである。そのプロセスとしての補助金カットと税源移譲であり，そして，歳入減が生じても地方交付税の枠組みで改革前とは同じ水準までは保障しないこと，また同じ一般財源であっても自らの税である方がより一層有効性が増すという順序で地方交付税の見直しも必要になる。本書で指摘された諸問題とそれに関する分析は，いずれも地方財政を現在よりも分権化社会に相応しいものにするうえで有益であることは十分に評価しつつも，地方分権への議論の高まりの中で，三位一体改革の本旨でもある地方の自由度を増すことによる分権化の視点が不足しているのではないかという感は否めない。

林　　宏昭
（関西大学経済学部教授）