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

Title	土居丈朗著『三位一体改革 ここが問題だ』
Sub Title	
Author	小川, 光(Ogawa, Hikaru)
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	2005
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.98, No.3 (2005. 10) ,p.543(167)- 546(170)
JaLC DOI	10.14991/001.20051001-0167
Abstract	
Notes	書評
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-20051001-0167

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」98 巻 3 号（2005 年 10 月）

書　評

土居丈朗著

『三位一体改革　ここが問題だ』

東洋経済新報社，2004 年，224 頁

本書のはしがきに，三位一体改革を中心論題にした地方財政について「抽象的な話や役所の建前論で終わることを避けた議論」を行うと書かれている。私なども，往々にして抽象的な議論を展開して政策含意と言いつつも現実の世界とはかけ離れた政策論をまとめたりしてしまう。本書は，そういった類のものとは異なり，各テーマについて具体的な提案や提言が散りばめられている。このような著者の主張・提言に対して，現場の職員などは冷めた目でもって机上の空論と捉えるかもしれない。他方で，そうはいいながらもとても刺激を受ける読者もいることであろう。読者がなぜゆえに著者の著作を手にとってしまうのであろう。その理由はおそらく，現場で戦う一兵卒では何ともならない歯がゆさを感じつつも，土居氏の主張に何かしらの理があると感じるからではなかろうか。本書の中で述べられる多くの提言には，著者が殉じている経済学の理がある。経済学の論理をなるべく忠実に現実の政策論議に援用して，平易な言葉でそれを表現する著者の筆力は抜群であり，著者のようなタイプの経済学者はこれからますます必要とされるはずだ。

著者が大学院生のときに初めて日本経済学会で報告したときのことを今でも覚えているが，政治と公共投資の配分という極めてドロドロして手のつけにくいテーマを，理路整然とした分析によって政策含意に富んだ結果を出していた。確か著者と私は同年齢であったと思うが，同年代で同分野の研究をスタートしたばかりの私などは，土居氏の分析能力をずいぶん羨ましく思ったものだ。一見スマートに見える著者の論理展開の中にも，著者の性格の一部が表出するような過激な提言と感じるものもあり，論敵も少なからずいるようである。本書の中でも，（他意はないと注釈をつけながらも）特定の自治体名を出して批判的に議論を展開したり，現状の国庫支出金制度をケチくさいと一刀両断したり，はたまた行政効率化のためには集落移転も一つの手段だと書いてみたりする。著者の一連の作品にファンが多い（以前，著者を名古屋での研究会に招待したおりには，著者のサインをもらいに自治体の現役職員が駆けつけたほどである）一つの所以は，このようなちょっとした過激さを含んだ，しかし，経済学的な考え方に沿った論理展開にあるのだろう。

経済学に基づいた啓蒙書である本書は第 1 章にはじまる 4 章で構成されている。その後に，著者がどこかで講演なり議論した際に実際に出された質問なのであろうか，「地方財政改革に関する Q & A」というパートが付けられている。さらに，日頃より活発な政策提言を続けている赤井伸郎（兵庫県立大学），岩本康志（東京大学），佐藤主光（一橋大学）各氏と連名で「三位一体改革の進め方」と題した提言をまとめている。私の記憶によれば，数年前に公共経済に関するメーリングリスト上で，上智大学の中里透氏や先に挙げた提言者たちを中心に三位一体改革に関する議論が繰り広げられていた（もちろん現在も学者のみならず，様々な人を巻き込んで続いている）が，本書に収められている提言はそれをまとめたものであろう。

第 1 章「わが市の予算はこうなっている」では，次章以降で展開される三位一体改革の議論に際して欠かすことのできない地方財政の仕組みが国と地方の財政関係を中心に説明されている。複雑な制度を正確に理解することは労力を要するものであるが，地方自治体の立場から，税と補助金の流れと規模などが簡潔に説明された後，地方財政制度の問題点として，以下の 3 点が挙げられている。第 1 に，「地方自治」とは名ばかりで，地方自治体

の収入源（地方税，地方交付税，国庫支出金，地方債）が国によってがんじがらめにされていること，したがって，入ってきたお金は自分たちの力（コストをかけて）で稼いできたというよりも国の言いなりになって降ってきたというコスト意識の欠如をもたらす点である。第2に，現行の地方交付税制度のもとでは，地方自治体が歳出削減，徴税努力を行うと国からもらえるお金が少なくなってしまうので，地方自治体にそういった意識をもたせるのに失敗してしまう点である。第3に，収入の中身だけでなく，歳出の中身も自由に決められないために，住民のニーズに合わせるどころか，「住民のために…」という職員の意識までを低下させてしまう点である。ここにおいて，三位一体改革は上記の問題点を解決するために行われるべきであって，2006年までに補助金を4兆円カットするといった一連の改革はすべてこの点から評価されるべきであるという著者の立場を鮮明にしている。その評価基準からみて，「三位一体改革，ここが問題だ！」と言っているのである。

第2章「三位一体改革って何だろう」では，財務省と総務省，及び事業官庁の対立，及び都市部と農村部の対立を軸として三位一体改革（税源の委譲，国庫支出金の削減，地方交付税の配分方法の見直し）を説明している。「総論賛成，各論反対」の各論についてどことどこの利害が対立しているのかが簡潔な表にもまとめられていて，霞ヶ関をひとくくりに捉えがちな私たちに，どうして改革がなかなか進展しないのか，改革を進めていくうちにどうして中身が変貌していくのかといったことを理解させてくれる。

第3章「このままでは地方財政は救われない」は，著者の主張が最も強く反映されている章である。ここでは，三位一体改革（税源委譲，国庫支出金の削減，地方交付税の配分方法の見直し）の問題点を指摘するだけでなく，地方債を含めた「四位一体」の改革が必要となることが説明されている。地方自治体の収入源である税，地方交付税交付金，国庫支出金の改革を三位一体として進めていく一方で，地方債の債務残高が200兆円を越える水準まで膨らんでおり，地方財政改革が現行のような「三位一体」で進んでいくと収入源の最後の砦である地方債にすべてのしわ寄せがいってしまうと危機感を募らせている。実際に，平成16年度についてみれば地方自治体の歳入に占める地方債の割合は約17％となっており，そのシェアは国庫支出金のシェア（14％）を上回るものである。また，地方債については他の収入源と違って，地方債改革の先送りは将来世代への負担に直接的に影響を及ぼす問題もはらんでいる。ここでは総務省の取り組んでいる地方債改革も「本質的な改革にはならない」と断じている。その論拠の中心は，総務省の進めている地方債の自由化のもとでは，依然としてコスト意識を欠如させる構造，すなわち，自分たちでお金を返せる見込みがないのに総務省の許可さえあればお金を借りられるという構造が温存されているという点にある。

第4章「地方財政改革はこう進めよ」では，その副題「四位一体改革のすすめ」から分かるように，税源委譲，国庫支出金の削減，地方交付税の配分方法の見直しに加えて，地方債を含めた「四位一体」の改革の必要性が主張されている。ここでは，地方債も含めた包括的な改革の必要性という建前的な議論に終始することなく，著者の主張する四位一体での改革に向けて具体的な道程が示されている。現行の地方交付税制度を廃止して，新たな交付金制度，財政調整制度を提案するなど，現行制度の廃止を含めたやや過激な内容となっている。

さらに，付録的に位置づけられている「地方財政改革に関するQ＆A」では，ナショナルミニマムについての議論を中心に著者の考え方が示されており，「三位一体改革の進め方」では改革の移行過程にも配慮した改革の提言がなされている。

本書は，より学術的な記述によって同様の主張を行った著者が編著者となっている『地方分権改革の経済学』日本評論社（2004年）の普及版ともいえる。著者独特のわかりやすい記述と明瞭な論

理展開で，三位一体改革を総括，評価して，地方債を含めた四位一体の改革を提言している。それら提言は，持続可能な新たな地方財政制度を構築するように呼びかける，さながらわが国財政への応援歌のようである。

著者は冒頭で，「あえて問題提起をして多くの方々に改革の本質を理解していただきたいと思い，緊急に刊行することにしました」と述べている。その思いにつられる形で，こちらも少々焦って本書を評しているために，的はずれの指摘もあるかもしれないが，以下では読後の感想を含めて本書を評してみたい。

第1に，著者の最も重要な主張は，地方債を含めた四位一体で改革する点にあると思うのだが，巻末最後に赤井氏らとまとめた提言の中では，地方債の改革については全く触れられていないのはなぜだろう。4氏による提言は，地方債の改革はもちろん重要なのだけれども，百歩譲って現行のように地方交付税，補助金，税源委譲のみを改革するとしたら・・という視点でまとめられたものなのであろうか。提言の一貫性を考えるとやや残念である。

第2に，著者の考えるナショナルミニマムというものをもう少しクリアに理解できるように説明できないだろうか。著者はナショナルミニマムを，全国どの地域に住んでいても等しく受けられるべき行政サービスと定義しているが，そのことと，本文にも出てくるいわゆる財・サービスの外部性（スピルオーバー）とどのような関係にあるのであろうか。著者が例に挙げている国防や外交，司法といったものは，サービス固有の性質として便益が全国的に波及するのであって，それゆえに地方ではなく国が供給主体になるべきだという考え方は理解できるが，国が供給することとミニマムの部分はどのように関連しているのかが不明である。ナショナルに便益を及ぼすものを供給するとしたら，それについては国が責任を持って供給すべきだとして，そもそもどの程度の水準が供給されるべきなのか，また，何がミニマムなのかについて理解しようとするときに，「地方財政改革に関するQ＆A」を読んでも上手く頭の中が整理できない。説明の際には，経済理論におけるサミュエルソン・ルールとの関係なども整理して欲しい。

第3に，地方債の改革の論において著者は，複数自治体での共同発行を提案している。著者は，北海道から沖縄までを含めたような共同した地方債発行は意味をなさないので，「顔の見える」共同発行をすべきであるという主張である。しかし，複数の自治体が自発的な形で共同発行を行う協力体制を築くのは容易なことだろうか。いかなる顔の見える組み合わせによる共同発行であったとしても，財政力で優位に立つ自治体が共同発行から離脱することを防ぐ手だてが必要ではなかろうか。さらにいえば，共同発行という制度を利用して，財務状況の格差に関する情報を隠してしまうなどのインセンティブを自治体の側に与えることにはならないだろうか。市場での財源調達手段としての共同発行というアイデアは使えると思うのだが，そこへの道程，あるいは共同発行のデメリットについても触れて欲しい。

第4に，三位一体改革は国と地方の間の財政関係の再構築を図るものであり，極端な言い方をすると公的部門内の内輪もめである。仮に理想的な形で国と地方の財政関係が構築されたとして，果たして，それが住民の行政サービスからの満足度の高まりをもたらすのであろうか。住民は地方行政に不満を持ち，地方行政の側は何とか住民の期待に応えたいが右往左往している状況である。三位一体，あるいは四位一体改革後に関する議論も必要となろう。

その他細かい点であるが，本書の中で用いられる「モラルハザード」という用語は，本来的には経済主体間の間に情報の非対称性が存在するときに生じる現象として用いられるものであるが，本書の中では，国と地方の間の情報格差等を論じている文脈ではなくても用いられており，やや誤解を生むような気がする。また，地方債の改革の利害対立についても，第2章で三位一体改革につい

ての利害対立を表したような図式化をしてもらえるとより理解が深まったと思う。

いずれにしても，三位一体改革とはすなわち，地方自治体の行政権の見直しである。この議論を突き詰めていくと当然のことながら，地方自治体の立法権の見直しに関する議論が出てくるであろう。すなわち，衆院憲法調査会の最終報告書でも出ているように，現行では「法律の範囲内」でしか認められていない地方議会での条例制定について，地方自治体の行政権の及ぶ範囲においては国の束縛を受けずに独自に立法できる権利を自治体に与えるべきではないか，という議論である。一歩進んでまた新たな問題が出てくるわけである。しかし，それはまた，著者の活躍する場が数多くあることを意味しているわけで，近年大きな進展を見せた法や制度に関する経済学的分析における成果を活用することによって，法や制度の側面を熟知した著者もまた刺激的な提言をすることになるのであろう。

本書を読み進める過程では，随所に地方を味方する著者の地方自治体への思いが感じられる。著者が発した言葉の中で私が最も好きな言葉の一つに「制度を憎んで人を憎まず」というものがある。地方財政運営の失敗，地方公務員の意識の低さなどを地方のみに問題があると捉えるのではなく，地方にそのような行動をとらせる制度の問題として捉える視点がここでも貫かれている。地方自治体の親的存在である総務省の政策に対して，様々な点で，これまた地方自治体の応援団長である著者が批判・対立している。ともに地方の味方である両者の意見が対立しているところが実に興味深い。著者のように，地方を叱咤激励しながら応援する心強い応援団が学界には少なからずいる。持続可能な地方財政とするためにも，是非とも自治体には腹をくくって自立して欲しい，そう思わせる書である。

小川　光
（名古屋大学大学院経済学研究科助教授）