

NIRA 政策レビュー

www.nira.go.jp

December 2006 No.

9

地方財政の課題

総合研究開発機構 (NIRA) 理事長 伊藤元重

議論のポイント

- 地方分権化の動きは、戦後60年の日本社会の動きを転換させる大きな流れの一つとして位置づけることが重要である。「なぜ地方分権化を進めなくてはいけないのか」という点について原点に戻って考えることで、地方財政のあるべき姿について見えてくる面があるはずだ。
- 地方財政は決して好ましい状況にはない。破綻した夕張市に象徴される自治体財政の悪化の現実、度重なる県における裏金や談合の問題など、自治体のガバナンスが問われている。地方財政改革には、ガバナンスの視点が入らなくてはならない。
- 自治体組織は、国からの財政移転を消化する「消費主体」から、財源確保も含めて効率的に行政サービスを提供する「生産主体」へ変化することが求められている。そのような生産主体としての自治体の行動をガバナンスするメカニズムとして、自治体間の競争を促す「退出」のメカニズム（ティボーによる「足による投票」）と、住民の声を自治体運営に反映させる「声」のメカニズムの両方の強化が必要である。そのためには、歳出と歳入の両面で地域の自由度を増すことが前提となる。
- これまで行われてきた国から地方への税源や権限の移譲は、数字の上だけでの調整という域を出ていない。上で述べたようなより有効な地方分権の仕組みを確保するためにも、さらに踏み込んだ地方財政制度の改革が必要である。

なぜ地方分権なのか

地方分権化が進められていく中で、地方財政の姿も大きく変わろうとしている。権限と責任を国から地方へ移すということで、交付税と補助金を大幅に削ると同時に、税源も地方に移譲するという措置がとられている。

地方分権を進めていくという原則に異を唱える者は少ない。しかし、現実起きてきている動きを見ると、その実態は必ずしも樂觀できるものではない。夕張市の破綻に象徴されるように、多くの自治体の財政は深刻な状況にある。また、岐阜県の裏金問題や、福島県・和歌山県などの談合問題で知事が逮捕される事態に陥ったことなどからも、自治体の財政運営が必ずしも適切な形で動いていないことが想像される。

この号では専門家の方々にそれぞれの立場から地方分権や地方財政の現状やあるべき姿について論じてもらった。これを受けて、この項では「なぜ地方分権を進める必要があるのか」という原点を再度確認し、その上で現状の地方財政のどこに問題があるのかという点について整理してみたい。

戦後の日本は「国土の均一なる発展」というスローガンに象徴されるように、中央集権的政策運営、国から地方への補助金などを通じた管理が行われてきた。右肩上がりの経済成長によってもたらされた潤沢な税収、先進国へのキャッチアップのために計画的なインフラ整備が求められたことなどが、そうした政策運営を後押ししてきた。このような政策運営が大きな転換を求められているのだ。

本誌4頁で神野氏が指摘するように、「政策目標を“成長優先”から“生活重視”へと転換させなくてはならない」という視点は重要である。神野氏によると、「地方分権を推進して、中央政

府による現金給付ではなく、地方自治体が教育・福祉・医療というサービスを給付することによって、国民の生活を保障しようとする方向へ転換していくこと」が国際的な潮流である。これは8頁で林氏が指摘する、「財政収支バランスが至上命題であった“消費主体”としての行政改革ではなく、“自治体は行政サービスの生産主体である”という視点から」の改革が必要である、という点とも深く関わっている。

重要なことは、こうした方向で日本の地方分権化が正しく行われているのかということだ。数字の上だけで財源や権限を地方に移管するだけの地方分権化では、これまでの制度の中に隠されていた矛盾が表面化するだけで、自治体の経営はさらに厳しくなるだけである。林氏が指摘するように、「国から地方への交付税や補助金の財源移転は、……地方側のモラル・ハザード（倫理の欠如）による国への過大な要求と財政支出膨張の原因となり、財政責任をともなった地方行政運営を妨げる」ものである。夕張市の破綻の事例などを見ると、財政責任をともなった行政運営が自治体によって行われてきたとはとても考えられない。

ガバナンスの確保

予算を消化する「消費主体」ではなく、行政サービスの「生産主体」としての自治体の構築を目指すとなると、より好ましい「生産主体」としての自治体運営を実現していくためのガバナンス（統治）の問題が重要となる。そして、ガバナンスの仕組みが有効に働くためには、自治体の行動の自由度が高まる必要があるのだ。この点について少し述べてみたい。

経済学の世界でよく取り上げられる概念に、ティボーという学者による「足による投票」というものがある。この考え方によると、人々は成果を上げる自治体を選ぶという自由度を持っている。たとえば、企業は企業支援を行ってくれる自治体に工場や事務所を出そうとするし、高齢者は福祉政策の手厚い自治体を選ぶ。子供を持つ親は優れた教育制度を持っている自治体を選ぶ。このような人々の選択が自治体間の競争を促がすことは好ましいという考え方である。

現実には、他の地域に転居するということは簡単なことではないかもしれない。しかし、いろいろな側面で比較されることは、自治体の経営を改善する上で有効に働くはずである。そのための財源と権限の移譲であり、地域間競争によるガバナンスのメカニズムは重要である。

経済学者がよく使う議論をもう一つ紹介しよう。「声か退出か」という概念である。自分の住んでいる自治体が好ましくないと思うときに他の地域に移ることを「退出」と言うのに対し、自治体に対して改善の声をあげることが「声」のメカニズムである。社会の組織運営を改善するためには、すべてこの「声と退出」のメカニズムが働いている。自分の働いている職場に問題があるとき、他の会社に転職するのが「退出」であり、組合や役員の会議などを通じて改善を促すのが「声」である。

自治体のガバナンスのメカニズムとして、ティボーの「足による投票」は「退出」のメカニズムであるが、当然、「声」のメカニズムの方が重要となる。好ましくない自治体の首長を選挙で落としたり、日々自治体の活動を監視する活動など、「声」のメカニズムがより有効に働くようにすることが重要となる。

「地域のことはできるだけ地域で決める」という考え方は、人々の生活圏に一番近い所にある自治体に自由度を持たせることで、この声のメカニズムがもっとも働きやすくなるということだろう。しかし、「声」のメカニズムでも、「退出」のメカニズムでも、自治体の活動に自由度があり、住民に選択の余地が出ることで、ガバナンスが十分に働くことが前提となる。

国政であれば、歳出面だけでなく、増税や減税などの歳入面も、投票行動を決定する重要な要因となる。国民はこのようなトータルな財政運営主体としての政党や政治家を選択する。しかし、残念ながら今の自治体の首長や議員の選挙においては、歳入面は言うまでもなく、歳出面においても、政党や議員によって違いが出にくい。自治体の課税自主権はきわめて限定されているし、歳出面でも国全体の制度に縛られており地域の独自性を十分に発揮することができない状況である。数字の上での財源の移譲と補助金の削減だけでは地方分権化が有効に進めることができない、という批判が多いのは、この点に深く関わっている。

求められるさらなる改革

以上のような視点から見れば、日本の地方分権化はまだその途上にあると言わざるをえない。歳出活動に地方の自主性をどこまで認めるのかという点はもちろん、自主課税権も含めて地方への財源移譲をどう考えるのかということが大きな論点となる。上で述べた自治体のガバナンスの議論で言いたかったことの一つは、地方への財源移譲の話を単に地方の財政運営におけるお金の出入りのつじつま合わせの議論に終わらせるのではな

く、「生産主体」としての自治体に対して有効なガバナンスの仕組みを確保できるという次元の議論にしないでほしいということである。

地方財政の改革は自治体の経営の姿と深い関わりがある。夕張市で起きた自治体の財政破綻の問題は、特殊な事例ではないはずだ。企業のガバナンスにおいて破綻処理の手法や法制が重要な位置を占めるように、経営困難に陥りつつある自治体の早期是正や破綻処理の仕組みを強化することが緊急の課題になっている。

平成の大合併と呼ばれる市町村の合併は、単に自治体を結合するだけでなく、自治体の財政運営にも反映されなくてはならない。合併によってどのような財政効果が出るのか、あるいは財政効果をより好ましいものにするためにはどのような自治体の制度設計が必要であるのかさらに議論が必要である。

地方財政の改革は、潤沢な財政状況の中で行われているわけではない。国・地方とも厳しい財政赤字が続く中での改革である。国・地方の歳出の約六割が地方であるという事実からも、日本の財政健全化の鍵を握っているのは地方財政の健全化であることが分かる。残念ながら、地方財政の改革についてそのような国全体の財政健全化にどう取り組むのかという視点はあまり見られないと言ってよいのではないだろうか。

以上のような様々な意味から、地方財政の改革はまだその途に着いたばかりである。今後、さらに地方財政改革についての論議が広がっていくことを期待したい。



伊藤元重

1951年生まれ。東京大学経済学部卒。79年米国ロチェスター大学大学院経済学博士号（Ph.D.）取得。専攻は国際経済学、流通論。96年より東京大学大学院経済学研究科教授、現在に至る。2006年2月よりNIRA理事長。（特非）金融知力普及協会理事長、政策分析ネットワーク代表。著書に『伊藤元重の経済がわかる研究室』[2005]編著、日本経済新聞社、『ゼミナール国際経済入門 改訂3版』[2005]日本経済新聞社、『はじめての経済学（上・下）』[2004]日本経済新聞社、など多数。

（写真：乾 芳江氏）

分権の舵^{かじ}を誤らずに

東京大学大学院 経済学研究科 教授 神野直彦

成長優先から生活重視へ

社会の目標転換を図るような改革では、目標の転換が正しい方向を向いているかを、絶えず問い続けなければ、歴史の迷路へと迷い込み、社会的危機が深刻化してしまう。日本国民が地方分権改革を推進しようと決意したのは、1993年(平成5年)の地方分権推進に関する国会決議に遡ることができる。この国会決議では、地方分権を推進する目的を、「ゆとりと豊かさを実感できる社会」を実現することと、明確に謳っている。

「ゆとりと豊かさを実感できる社会」を実現するためには、政策目標を「成長優先」から「生活重視」へと転換させなければならない。「生活重視」となれば、国民の生活に身近な地方自治体の役割を増加させる必要があり、地方分権改革に着手しなければならないと考えられていたのである。

こうした地方分権改革は国際的にも大きな潮流となっていた。それは第二次世界大戦後に、先進諸国が^{こころ}挙って目指した福祉国家の行き詰まりを、克服する道でもあったからだといってよい。福祉国家とは市場の外側で、市場での敗者に現金を給付して生活を保障する所得再分配国家だったといえることができる。

ところが、経済のボーダーレス化が進むと、所得再分配が困難となる。高額所得を形成する資本所得が自由に動き回るようになると、現金給付と高額所得の課税との組み合わせによる所得再分配は、当然のことながら行き詰まる。そこで地方分権を推進して、中央政府による現金給付ではなく、地方自治体が教育・福祉・医療というサービスを給付することによって、国民の生活を保障しようとする方向へと転換していくことになる。

それだからこそ、世界的に地方分権推進の潮流が生じ、グローバル化とローカル化を合成したグローカリゼーションという言葉も広まっていく。ところが、日本では地方自治体の役割を増大させていく、地方分権の推進が進んでいない。

関与縮小から役割増大へ

日本の地方分権は、機関委任事務の廃止と税源移譲が、車の両輪にならなければならないといわれる。というのも、日本の

地方財政には「歳出の自治」も、「歳入の自治」もないからである。機関委任事務によって中央政府は、地方自治体の首長に「歳出」を指令することができる。しかも、日本の地方自治体には、配分された行政任務に対応した課税権が配分されていない。つまり、補助金や交付税という中央政府からの財政移転に頼らなければ、地方自治体は行政任務を遂行できない状態に追い込まれているのである。

確かに、2000年の地方分権一括法で機関委任事務が廃止され、「三位一体の改革」で税源移譲が^{まが なり}曲り形にも実現した。しかし、地方分権の目的である地方自治体の役割を増大させ、「ゆとりと豊かさを実感できる社会」の実現という方向とは、まったく逆方向に動いてしまったといえる。その原因は、国の財政再建のための口実として、地方分権改革が利用されてしまったからである。つまり、「三位一体の改革」をみても、交付税を5兆円削減し、補助金を4兆円改革したにもかかわらず、税源移譲は3兆円にすぎない。自由は与えるけれども、地方財政の規模を縮小させ、役割の減少を図ったといえることができる。

そもそも地方分権の目的は、現金給付による所得再分配の限界を克服することにあった。重化学工業を基盤とする福祉国家であれば、女性が無償労働の担い手として家族内に存在した。しかし、知識産業やサービス産業にシフトしていくと、女性も社会的に進出をする。そのため家族内に無償労働で担われていた育児サービスや養老サービスを、地方自治体がサービス給付して供給することに、地方分権の目的があったといえることができる。

しかし、日本では地方自治体の役割を増大させるどころか、縮小させている。女性の無償労働に代替するようなサービス給付の不足は、直ちに社会に亀裂を走らせる。社会的病理現象や社会秩序の乱れとなって、それは噴出することになる。

地方分権の次の一步を、地方自治体の役割を増大させていく方向で踏み出さなければ、日本社会は存亡の危機に陥ってしまう。

神野直彦（じんの・なおひこ） 東京大学経済学部経済学科卒業。同大学経済学研究科博士課程単位取得。東京大学経済学部助教授を経て現職。

今後の地方分権のあり方

慶應義塾大学 商学部 教授 跡田直澄

国の責任と地方の責任

地方分権を進めていく場合、国が地方にどこまで関与するかと地方自治体はどうすれば自己責任のもとで自己決定できるか、という2つの側面の問題を解決しなければならない。

国がどこまで関与し、関与する際どこまで保障するかという点では、地方自治の貫徹という旗印のもと、国と地方は対等な関係を構築するために、権限と責任をそれぞれ分担する必要がある。つまり、国が100%の権限と責任を担う事業（法令ですべてを定める事業）については、財源も100%国が保障すべきである。逆に、こうした事業以外の補助金は全廃し、税源移譲対象とすべきである。また、国が地方に実施を依頼する事業では、国は法律でその実施の必要性を定めるに留め、事業実施の権限と責任および財源調達はすべて地方に委ねるべきである。

もちろん、地域間の経済力や財政力の違いの是正に国が全く関与しないわけにはいかないが、その際の財源保障・財政調整に関する国の関与は、原則として、財政需要の積み上げと収入との差額によるのではなく、一人当たり税収などの収入保障によるべきである。ただし、面積要件、あるいは離島や産炭地域などの特段の配慮が必要な地域には特別な関与がなされることは容認すべきである。なお、従来行われていた地方債発行に対する暗黙的な政府保証という関与は廃止すべきである。

こうして健全な地域間競争を進めていくなれば、当然、それを監視するために、債務残高あるいは一人当たり財政需要が著しく高い地方自治体に対して、その再建・再生を目的として、歳出抑制、地方債発行抑制、増税等の勧告・命令を発動できるようにすることも必要である。そうした権限を有する第三者機関（自治体財務監査・再建検討機関）を設置できるよう、自治体再建法制を早急に整備すべきである。

地方自治体の自己責任とは

では、どうしたら地方自治体は自己責任のもとで自己決定できるようになるのであろうか。自己決定の一つである課税自主権については、主要な地方税目は法律で定めるとしても、税率

や課税標準の決定は基本的には自治体に委ねるべきである。また、補助事業は基本的には廃止し、歳出内容はすべて自治体で独自に決定できるようにしなければならない。さらに、地方債の発行は完全自由化するとともに、市場化を図ることも必要である。

自己責任の面では、自治体は関連団体も含めた連結ベースの財務状況を定期的に報告すべきである。また、国は都道府県、都道府県は基礎自治体の財政運営および財務状況を常に監視し、問題があれば直ちに第三者機関（財務監査・再建検討機関）に報告し、地方自治を一時的に制限することになっても、勧告・命令といった早期是正措置が発動できる体制を整備すべきである。さらに、この第三者機関の勧告・命令に従わず、利払いが不能となった場合、早期是正発動前4年間の当該自治体の管理職職員・議員・住民に債務返済を要求できるように法整備を進めるべきである。つまり、最終的な自己責任は自治体の意思決定に関わった全ての人々にあるとすべきなのである。

跡田直澄（あとだ・なおすみ）

1978年大阪大学大学院修了後、和歌山大学、帝塚山大学、名古屋市立大学を経て、2002年より現職。専門分野は財政学、公共経済学、NPO研究。著書に『地方財政と地方分権』[1999] 関西経済研究センター、『財政投融资制度の改革と公債市場』[2003] 税務経理協会、『私たちにとって本当に必要な「小さな政府」とはどんなものか？』[2006] 集英社インターナショナルなど。

論点の背景

わが国の地方財政について

関西学院大学 経済学部 教授 林 宜嗣

1. 地方財政の現状と改革の理論的背景

わが国の地方財政は、バブル経済崩壊後の不況による税収減、景気対策としての歳出増などによって著しく悪化した。2004年度末現在、地方債残高は140兆7516億円、債務負担行為は12兆301億円に膨れている。将来への備えである積立金13兆351億円（これも近年、取り崩しによって減少傾向にある）を差し引いた純債務残高は139兆7466億円、対一般財源（地方税や地方交付税など、借金返済に利用可能な財源）比率で265%であり、1990年度の93%から大幅に上昇していることがわかる（図表1）。地方公共団体を個別に見ればさらに厳しい状況に陥っているところもある。

持続可能性すら危ぶまれるこうした厳しい状況下において、地方公共団体は財務状況の改善を行いながら、「限られた資源を有効に活用することによる住民厚生最大化」を徹底することが求められている。そのためには、「地方でやれることは地方が」というヨーロッパ地方自治憲章の根幹をなす「補完性の原理」を踏まえた「自由」を地方に与え、一方で地方の「責任」を強化するという地方分権の推進と、その環境を活かした地方公共団体の行動、具体的には「受益と負担の連動」に配慮した地方税財政制度改革、

そして、効率性の達成やBest Valueの実現を目指した地方行政改革が必要になると考えられる。

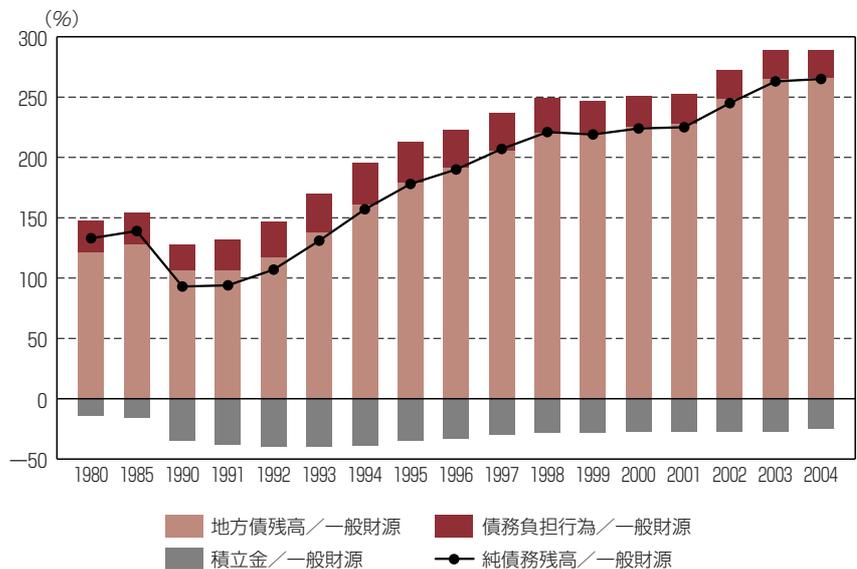
2. 地方分権の推進 —地方税財政制度改革—

2004年度における国と地方の歳入額を見ると、国が48兆1029億円、地方が33兆5388億円であるのに対し、歳出額は国が59兆8958億円、地方が89兆9492億円となっており、歳入面では6：4（国：地方）という比率が、歳出面では4：6と逆転している。日本における歳入と歳出のギャップは他の主要先進国と比較しても大きく（図表2）、このギャップは地方交付税や国庫補助負担金といった国からの財

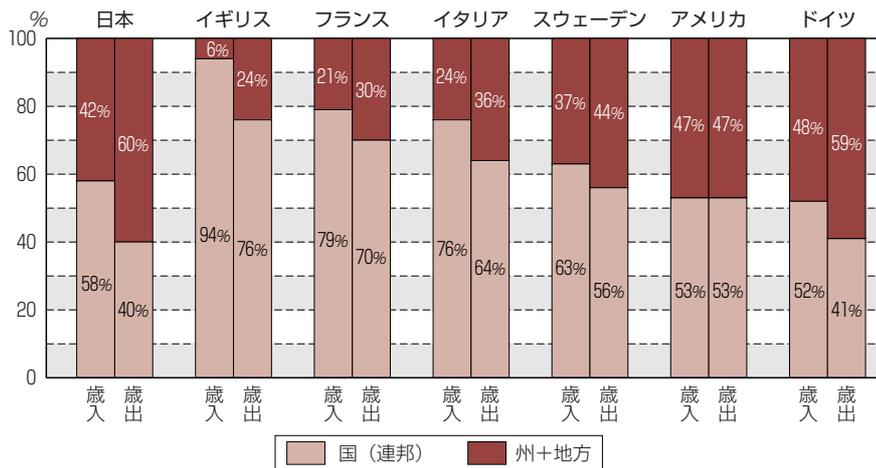
源移転によって埋められている。財源移転は国による地方のコントロール手段となると同時に、地方側のモラル・ハザード（倫理の欠如）による国への過大な要求と財政支出膨張の原因ともなり、財政責任をともなった地方行政運営を妨げる恐れがある。地方税の充実を図り、受益と負担が連動する地方税財政制度を構築することが不可欠である。

地方税の充実を図ったとしても、地方公共団体間には経済力格差等を背景とした財政力格差は残ることになるため、地方交付税の必要性はなくなる。しかし、地方交付税の財源保障は真のナショナル・ミニマムに限定しなくてはならない。

◆図表1 地方財政における債務残高の状況 (資料)『地方財政統計年報』より作成。



◆図表2 主要先進国における歳入・歳出の割合 (資料) Revenue Statistics 1965~2004/OECDから作成。



(注) 日本は2004年度データ。その他の国は2003年度データ。

3. 地方税の再構築

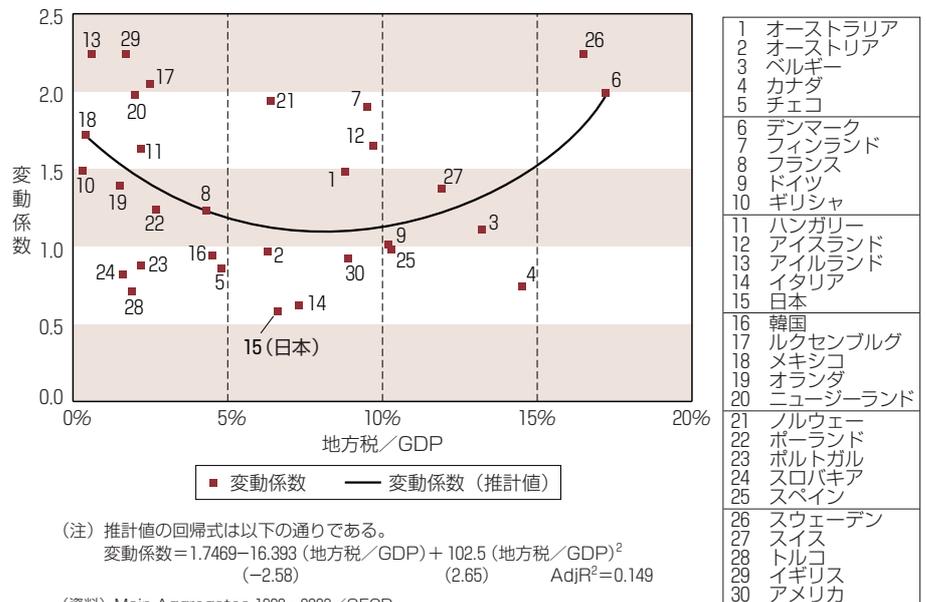
OECD諸国における地方税体系の課税バランス（地方税を課税対象によって個人所得、法人所得、消費、資産、その他に区分）を変動係数によって調べると、日本は0.58とOECD諸国の中で最も小さい(図表3)。これは日本の地方税体系が多くの税目からなり、特定税目への偏りが小さい構造となっていることを表している。しかし、ブキャナン=ワグナーが指摘した通り、税源を分散するほど納税者は租税価格 (Tax Price) を認識しにくく、財政支出の増大に結びつく可能性があることから、税目を整理することで簡素な地方税体系を構築することも検討課題である。

地方財政規模（地方税/GDP）の関係を見ると、OECD諸国においては、地方財政規模が大きくなると変動係数が小さくなるが、地方財政規模がさらに大きくなると変動係数が大きくなるというU

字型の傾向があることがわかった。これは、北欧諸国や連邦国家のように、地方財政の役割が大きくなると、国と地方の税源が重複していたのでは地方税の拡充には限界があり、地方税としての租税体

系を国とは独立して確立する必要があるためである。今後、地方分権により地方財政の役割が大きくなる日本では地方に重点配分される基幹税目が必要であると考えられる。

◆図表3 OECDの地方税体系



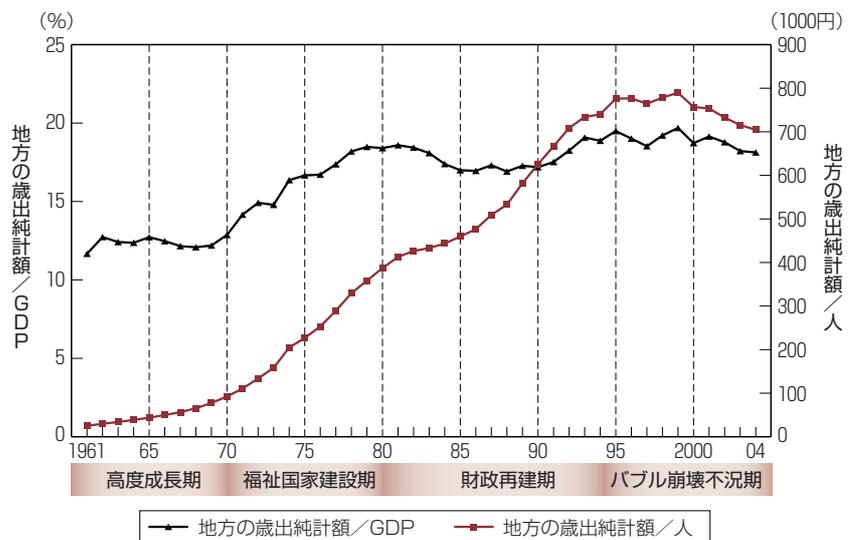
4. 地方行政改革

わが国の地方財政支出は1970年代の福祉国家建設期に、「ナショナル・ミニマム」の達成や「国土の均衡ある発展」の実現という目標のもとに膨張した。その後、景気が悪化すると財布の紐がきつくなるが、景気が回復し税収が増加すると財布の紐が緩むという、「マキシマム型」とも言える財政運営を続けてきた(図表4)。これまでも地方公共団体は財政悪化に直面する度に行政改革に取り組んできたが、大きくなりすぎた「行政の守備範囲」は手つかずのまま、財政収支バランスの改善を狙いとした事業の先送りなど、対処療法的手段が中心であった。

今後、限られた財源の中で地方公共団体が効率的に施策を展開していくためには、今までのような財政収支バランスの確保が至上命題であった「消費主体」としての行政改革ではなく、「自治体は行政サービスの生産主体である」という視

◆図表4 地方財政の膨張

(資料)『地方財政統計年報』『国民経済計算年報』から作成。



点から、「最小の経費で最大の効果」を実現できる改革を進めていかなければならない。そのためには、事務事業そのものが必要であるかどうかを考え、必要であると判断された事務事業においては費用負担のあり方を考えることによって受益者負担の適正化を図るとともに、民間

委託など、低コストの運営方式へ移行することによって、新規施策に充当できる資源を作り出す必要がある。

林 宣嗣 (はやし・よしつぐ)

関西学院大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。専攻は財政学、都市経済学。現在、政府税制調査会、国土審議会等の委員。著書に『新・地方分権の経済学』[2006] 日本評論社、など多数。

〈NIRA政策レビュー〉

NIRA政策レビューは、重要な政策課題から特定のテーマを設定し、タイムリーに分析するとともに、多様な論点を示すものです。専門家の視点などもあわせて広く検討していただくために、コンパクトに情報を提供します。

本誌バックナンバーは、ホームページでご覧いただけます。

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

NIRA 総合研究開発機構
National Institute for Research Advancement

編集発行人：伊藤元重 NIRA理事長
編集主幹：加藤裕己 NIRA客員研究員

〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿4-20-3
恵比寿ガーデンプレイスタワー34階

電話 03-5448-1735 FAX 03-5448-1745

e-mail: pprd@nira.go.jp <http://www.nira.go.jp/>