



Title	地方財政の構造とメカニズム
Author(s)	小山, 光一; Koyama, Koichi
Description	<p>本稿は、わが国の地方財政の構造を制度分析の観点から分析し、地方財政の現状は制度の下で経済主体が合理的に選択した結果であり、「制度の下での均衡」であることを示す。わが国の地方財政は、地方交付税や国庫支出金などが一体となり、すべての地方団体の財源を保障する仕組みになっている。このとき、国の計画は一般に地方団体の抵抗なしに遂行されている。なぜか？国は、計画に基づき、地方団体に事業の採用を求める。このとき、地方団体がこの事業のために実際に負担する金額（価格）は非常に低くなっている。さらに、この地方団体の地域住民は、この事業が新たに始まるからといって、一銭も追加的な税負担を求められない。この結果、受益と負担の関係が曖昧となり、地方団体も地域住民も、公共財に対する対価（価格）の意識が麻痺してしまっているのである。このため、公共投資は過大になり、地方団体の財源不足が拡大している。本稿では、地方財政の制度を分析し、なぜ公共投資が過大になっているのか、なぜ地方財政の不安定性が生じているのかを考察している。以上の結果を踏まえ、望ましい制度改革の方向を示すとともに、北海道の道州制の議論を批判的に検討している。</p>
Citation	経済学研究, 54(2), 29-52
Issue Date	2004-09-09
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/5255
Type	departmental bulletin paper
File Information	ES_v54(2)_02.pdf



地方財政の構造とメカニズム

小山 光 一

1. 序論

本稿では、地方財政の構造を制度分析の観点から分析したものである。特に、わが国の地方財政の現状は、制度の下で、経済主体が合理的に選択した結果であり、「制度の下での均衡」と考えることができることを示す。

わが国の地方財政において、特に2つの問題が存在する。1つは、地域の公共投資が過大になっていることである。地方団体は、ダムや港湾などの事業を次々に行なっている。なぜ過剰な公共投資が行われているのか。なぜ、公共投資の増加を止められないのか、という自然な疑問を抱く。現在、公共投資を住民が止めると叫ぶのは、地域住民に公害などの問題が生じる場合だけである。財政の中に、内生的に住民が公共投資を抑制する機能がまったく存在していない。なぜ、このような事が生じているのかを問うことは自然な疑問である。

もう一つの問題は、地方財政制度の維持可能性の問題である。わが国の地方財政は、まさに財政危機の状態にある。平成16年度における地方財政の借入金残高は、全体で204兆円に達している。このうち、地方債で142兆円、交付税特別会計の借入金（地方負担分）で33兆円、公営企業債残高で29兆円である。地方団体の財政状況を示す経常収支比率、公債費負担比率は著しい増加傾向にあり、現在、非常に高い水準に達している。問題は、なぜこのような状況が生じているのかである。

以上の疑問に答えるため、本稿では、地方財政を構成する制度を再検討し、地方財政の構造

を明らかにしている。地方財政を構成する制度として、地方税、地方譲与税、地方交付税、国庫支出金、および地方債の制度を取り上げ、これらの制度のメカニズムを考察している。

わが国の地方財政は、地方交付税や国庫支出金などが一体となり、日本のすべての都道府県および市町村の財源を保障する仕組みになっている。この仕組みの中で、国の政策立案者の策定した「道路整備五箇年計画」、「治水事業七箇年計画」、「下水道整備七箇年計画」、「土地改良長期計画」などが実施されている。地方団体の財源を保障する地方財政の枠組みの中で、一般に、これらの事業は地方団体の抵抗なしに遂行されている。

このように、国の政策が比較的スムーズに実施できる原因は何か。国は、自ら作成した中長期的な計画に基づいて、地方団体に事業の採用を求める。このとき、地方団体がこれら事業のために実際に負担する金額（価格）は非常に低くなっている。さらに、この地方団体の地域住民は、この事業が新たに始まるからといって、一銭も追加的に地方税を負担するわけではない。なぜなら、地域住民が負担する地方税は、全国一律の基準により課せられるもので、新たに事業ができたからといって住民税や固定資産税を多く払うわけではない。このため、地方団体も地域住民も、公共財に対する価格意識が麻痺してしまっているのである。この結果、地方団体は事業を受け入れ、ダムなどの建設をする。国の策定した計画は順調に遂行されていくことになる。

このような地方財政のメカニズムの結果、公

共投資は過大になり、資源配分は非効率になっている。さらに、このような過大な公共投資は、地方交付税の仕組みの中で、地方団体の財源不足を拡大させ、地方財政の危機をより深刻なものにさせているのである。

本章の構成は、以下の通りである。第2節で、地方財政を構成する地方税、地方譲与税、地方交付税、国庫支出金、および地方債の制度を検討している。第3節では、第2節の結果を踏まえ、地方財政の構造を示している。第4節では、なぜ公共投資が過大になり、資源配分が非効率になっているのかを説明している。さらに、過大な公共投資は地方財政の不安定性を拡大することを示している。第5節では、以上の結果を踏まえて、望ましい制度改革の基準を提示するとともに、北海道の道州制における議論を批判的に検討する。

2. 地方財政の仕組み

2.1 地方財政計画における歳入と歳出

本稿では、平成16年度の地方財政計画を基

表1 歳入の構成比

	計画額 (単位：億円)	構成比 (単位：%)
地方税	323,231 <内訳> 道府県税 136,906 市町村税 186,325	38.2 16.2 22.0
地方譲与税	11,451	1.4
地方特例交付金	11,048	1.3
地方交付税	168,861	19.9
国庫支出金	121,238	14.3
地方債	141,448	16.7
使用料及び手数料	16,420	1.9
雑収入	52,971	6.3
歳入合計	846,669	100.0

礎にしなが、制度の検討を行う。このため、まず、地方財政計画における歳入と歳出を確認しておく必要がある。表1は歳入の内訳を示し、表2は歳出の内訳を示している。

ここで留意すべき点は、表1と表2の結果は、「制度の下での均衡」の結果であるということである。地方財政制度の中で、国、地方団体、および地域住民の合理的な選択の結果が、表1と表2に表されているのである。

では、地方財政の制度とその下における国、地方団体、および地域住民の合理的な選択は何であるのかを以下、順次検討していこう。

表2 歳出の構成比

	計画額 (単位：億円)	構成比 (単位：%)
I 給与関係経費	229,990	27.2
II 一般行政経費	218,833	25.8
1. 国庫補助負担金等を伴うもの		
(ア) 生活保護費	23,283	
(イ) 児童保護費	14,061	
(ウ) 老人保護費	1,135	
(エ) 老人医療給付費	12,813	
(オ) 介護給付費	13,629	
(カ) 児童扶養手当給付費	4,018	
(キ) 在宅福祉事業費	2,342	
(ク) その他	29,902	
2. 国庫補助負担金等を伴わないもの	117,650	
III 公債費	136,779	16.2
IV 維持補修費	9,987	1.2
V 投資的経費	213,283	25.2
1. 直轄事業負担金	11,473	
2. 公共事業費	66,995	
3. 失業対策事業費	115	
4. 一般事業費	80,061	
5. 特別事業費	54,639	
VI 公営企業繰出金	30,797	3.6
VII 地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費	7,000	0.8
歳出合計	846,669	100.0

2.2 地方税

この節では、現実の地方税の現状を確認するとともに、現行の地方税が、地方分権のケースと比較して、どのような問題をもっているのかを検討する。

まず、表3を用いて、地方税の税目を確認し、税収額をみてみよう。道府県税の場合、道府県民税、事業税、および地方消費税の3つの税収合計額は、道府県税全体の税収の69.8%を占めている。さらに、自動車税、自動車取得税、お

よび軽油引取税の税収を加えると、道府県税全体の税収の94.1%に達する。市町村の場合は、市町村民税に固定資産税と都市計画税を加えた税収の合計だけで、市町村の税収全体の92.9%を占める。従って、地方税の税収は特定の税目に強く依存している。

地方団体の裁量範囲

わが国の地方税で重要な点は、地方団体の裁量の範囲が非常に狭いことである。この点を主

表3 地方税の税目別税収額（平成16年度）

都 道 府 県 税			市 町 村 税		
税 目	税収額 (億円)	税収割合 (%)	税 目	税収額 (億円)	税収割合 (%)
普 通 税			普 通 税		
1. 道府県民税 (内訳)	32,533	23.8	1. 市町村民税 (内訳)	73,082	39.2
個人均等割	460	0.3	個人均等割	1,343	0.7
所得割	21,329	15.6	所得割	53,417	28.7
法人均等割	1,361	1.0	法人均等割	3,968	2.1
法人税割	5,417	4.0	法人税割	14,354	7.7
利子割	2,833	2.1	2. 固定資産税	87,724	47.1
配当割	720	0.5	3. 軽自動車税	1,444	0.8
株式等譲渡所得割	414	0.3	4. 市町村たばこ税	8,571	4.6
2. 事業税	37,901	27.7	5. 鉱産税	13	0.0
3. 地方消費税	25,001	18.3	6. 特別土地保有税	25	0.0
4. 不動産取得税	4,540	3.3	普通税計	170,859	91.7
5. 道府県たばこ税	2,790	2.0	目 的 税		
6. ゴルフ場利用税	655	0.5	1. 入湯税	271	0.2
7. 自動車税	17,969	13.1	2. 事業所税	2,837	1.5
8. 鉱区税	4	0.0	3. 都市計画税	12,357	6.6
9. 固定資産税(特例分)	164	0.1	4. 水利地益税等	1	0.0
普通税計	121,558	88.8	目的税計	15,466	8.3
目 的 税			市町村税計	186,325	100.0
1. 自動車取得税	4,572	3.3			
2. 軽油引取税	10,750	7.9			
3. 狩猟税	26	0.0			
目的税計	15,348	11.2			
道府県税計	136,906	100.0			

(出所) 総務省「地方税に関する参考計数資料」により作成。

に税収割合が大きい税目を中心にみていこう。表4は、地方税の税目別の税率を示しており、地方団体が税率をどの程度、操作できるかがわかる。例えば、標準税率と制限税率が設定されている場合、地方団体は標準税率を基本にしなが、必要な場合は税率を制限税率まで高くすることが認められている。しかし、一定税率の税目や地方消費税の場合、地方団体の裁量の余地はまったく無い。唯一の例は水利地益税で、

税率は条例で定めることができるが、表3でわかるように、この税収は非常にわずかなものでしかない。

表5は、市町村の住民税について、標準税率よりも高い税率で課税する超過税率の現状を示している。個人住民税のうち所得割は、表4に示されているように制限税率は設けられていない。しかし、表5からわかるように、所得割の

表4 地方税の税目と税率

道府県税		市町村税	
税目	税率	税目	税率
1. 道府県民税		1. 市町村民税	
個人均等割	標準税率 年額 1,000 円	個人均等割	標準税率 年額 3,000 円
所得割	課税総所得金額のときの 標準税率 ① 700 万円以下の金額 税率 2 % ② 700 万円超の金額 税率 3 %	所得割	課税総所得金額のときの 標準税率 ① 200 万円以下の金額 税率 3 % ② 200 万円超の金額 税率 8 % ③ 700 万円超の金額 税率 10 %
法人均等割	標準税率 資本金等に応じて定額	法人均等割	標準税率 資本金等に応じて定額
法人税割	標準税率 5 % 制限税率 6 %	法人税割	標準税率 12.3 % 制限税率 14.7 %
配当割	一定税率 3 %		
株式等譲渡所得割	一定税率 3 %	2. 固定資産税	標準税率 1.4 % 制限税率 なし (平成 16 年度より制限税率は廃止)
2. 事業税	標準税率：所得で課税される場合、5%~9.6% (但し、資本金 1 億円超の法人は外形標準課税を適用) 制限税率：法人の場合、標準税率の 1.2 倍	3. 軽自動車税	標準税率 定額 制限税率 標準税率の 1.2 倍
3. 地方消費税	消費税 1 %分	4. 市町村たばこ税	一定税率
4. 不動産取得税	標準税率 4 % (暫定的に 3 %)	5. 鉱産税	標準税率 1 % 制限税率 1.2 %
5. 道府県たばこ税	一定税率	6. 特別土地保有税	課税停止
6. ゴルフ場利用税	標準税率 定額 制限税率 定額	7. 入湯税	標準税率 定額
7. 自動車税	標準税率：種類別に定額 制限税率：標準税率の 1.2 倍	8. 事業所税	一定税率
		9. 都市計画税	制限税率 0.3 %
		10. 水利地益税	条例で定める

(出所) 総務省「平成 16 年度地方税に関する参考計数資料」

表5 市町村民税の超過税率の現状

	標準税率未満		標準税率		超過税率		合計	
	市町村数	割合 (%)	市町村数	割合 (%)	市町村数	割合 (%)	市町村数	割合 (%)
所得割	0	0.0	3,191	100.0	0	0.0	3,191	100.0
個人均等割	0	0.0	3,165	99.4	18	0.6	3,183	100.0
法人税割	0	0.0	1,764	59.6	1,205	40.6	2,969	100.0
法人均等割	0	0.0	2,651	83.1	539	16.9	3,190	100.0

出所：総務省「地方税に関する参考計数資料」（平成15年4月1日現在）により作成。

(注1) 該当する市町村の総数が異なるのは、不均一課税団体の存在と、東京都の徴収が異なるためである。

(注2) 法人均等割は、ここでは標準税額300万円の法人のケースのデータである。

超過課税はまったく行われていない。この原因は、自治省（現在の総務省）の（通達による）意向が反映していると言われているが、結局、住民には標準税率で課税するのが「均衡」となっている。

これに対して、表5より、法人に対する超過課税を行っている市町村は非常に多いことがわかる。特に、法人税割の場合、市町村全体の4割強が超過課税を実施している。超過課税は法人に偏り、個人住民には追加的な税負担はかからなくなっている。この場合の問題点は、法人に対する超過課税の最終的な負担者は個人段階では誰なのか分からないので、受益と負担の関

係は曖昧になることである。公共財の便益に対する評価が税であり、その評価をするのは個人段階で行う必要がある。法人に対する超過課税は、各個人が最終的にどれだけ負担しているのかを分からなくさせている。

固定資産税の超過税率の現状は、表6で示されている。標準税率1.4%を採用している市町村が圧倒的に多く、全体の91.4%にあたる2,918団体である。超過課税を採用している市町村は、全体の8.6%にあたる276団体で、特に人口5万人未満の市や町村に多い。固定資産税における超過課税の存在は、地方団体が財政

表6 固定資産税の超過税率の現状

	標準税率未満		標準税率 (税率1.4%)		超過税率			合計	
	市町村数	割合 (%)	市町村数	割合 (%)	税率 (%)	市町村数	割合 (%)	市町村数	割合 (%)
人口50万人以上	—	—	25	100.0	—	—	—	25	100.0
人口5万人以上 50万人未満	—	—	396	93.4	超 以下	28	6.6	424	100.0
					1.4~1.6				
					1.6~1.75				
小計	28	6.6							
人口5万人未満 の市	—	—	166		超 以下	61	26.6	229	100.0
					1.4~1.6				
					1.6~1.75				
小計	63	27.5							
町 村	—	—	2,331		超 以下	142	5.6	2,513	100.0
					1.4~1.6				
					1.6~1.75				
小計	40	1.6							
					182	7.2			
合計	—	—	2,918	91.4	計	273	8.6	3,191	100.0

(出所) 総務省「平成16年度地方税に関する参考計数資料」

需要にあわせて地域の税率を独自に引き上げているという意味で評価できる。

固定資産税の制限税率（2.1%）は、平成16年度から撤廃され、現在、制限税率はなくなっている。しかし、地方分権がそれほど進んでいない現状では、制限税率の撤廃は何の影響も与えないことは明らかである。市町村長が、財政危機を叫んで非常に高い固定資産税の税率を住民に提案しても、受益と負担の関係が明確でない現状では、住民に拒否されるだけである。

進まない課税自主権

課税自主権の拡大を図るため、平成12年4月から、地方分権一括法により、地方団体は総務大臣（当時は自治大臣）との協議で法定外普通税や法定外目的税が創設できることになった。しかし、表7からわかるように、新たな税（*で表示）を創設した地方団体の数は非常に少なく、税収もわずかである。

この現状は、地方団体にしてみれば、当然の結果である。法定外普通税や法定外目的税の税を新たに設けると、厳しい制約が課されている。まず、国税である所得税、法人税、消費税、相続税など国の税目と税源を同じにするものに

課税してはならない。例えば、札幌市が独自に住民税や消費税率の税率を0.1%引き上げるといことは許されない。また、国の施策を妨げるような税であってはならない。例えば、ギャンブル税として、競馬の馬券に対する課税は許されない。なぜなら、競馬は農林省の畜産振興の一環であり、これを妨げるものと考えられるからである。さらに、地方団体は、今後に予想される国税の税源移譲を考慮して、このような税をあえて創設する必要を感じていないというのが実情であろう。従って、表7に示されているように、新たに創設された法定外普通税や法定外目的税の課税対象は、産業廃棄物、ホテルの宿泊、駐車場など、非常に限定されたものになっている。この状況は、本来の課税自主権とはほど遠いものである。

望ましい地方税

以上から、地方団体の裁量は非常に狭いとともに、課税自主権は非常に制限されていることを示してきた。地方団体は、事実上、手足を縛られている。逆に言えば、地方団体は、行政サービスの費用を自分で調達する必要はなく、国がほとんど財源の面倒をみってくれる。この結果、

表7 法定外普通税と法定外目的税の状況

平成16年1月現在

	法定外普通税		法定外目的税	
	道府県	市町村	道府県	市町村
採用している団体数	15 県	4 市 2 町	1 都 12 県	3 市 1 町
課税対象による分類と団体数	①核燃料関連 13 県 ②揮発油 1 県 ③企業利益* 1 県	①砂利の採取 1 市 2 町 ②別荘等の所有 1 市 ③有料駐車場で の 駐 車* 1 市 ④使用済み核燃料* 1 市	①産業廃棄物* 11 県 ①ホテルの宿泊* 1 都 ②駐車場で の 駐 車* 1 県	①つり* 1 町 ②一般廃棄物処理* 1 市 ③産業廃棄物* 1 市 ④使用済み核燃料* 1 市
税収総額 (単位：百万円)	23,156	995	4,193	2,105

(注) *が表示されているのは、平成12年4月以降の地方分権一括法により導入された税で、*が無いのは、それ以前から存在する税である。

(出所) 総務省「地方税に関する参考計数資料」により作成。

追加的な公共財の財源が必要な場合、住民に新たな税金を課す必要はなく、国からの財源によって賄われる構造になっている。住民の視点からみれば、受益と負担の関係が明確でなくなり、公共財に対する価格意識が麻痺している。

例えば、地方団体が新たにダム建設を行う場合を考えてみよう。この地域の住民は、このダム建設のため地方税を余計に取られることはない。地方税は、上で述べられたように全国一律の基準によって徴収されるので、新たにダム建設とは無関係である。このため、国の策定した計画通りにダム建設が遂行されるとき、地域の住民は余計に税金が取られないので無関心となる。ただ、ダム建設によって環境問題などが発生したとき、一部の住民が反対するだけである。本当に地域住民がダムを欲しがっているか否かは、ダム建設費用の一部を地方税で負担させられるとき、始めて明らかになる。ダム建設の費用を一銭も払わないとき、住民の価格意識は麻痺しているのである。

追加的な公共財に対し、住民が地方税で費用の一部を負担するとき、住民がその公共財を本当に欲しているか否かが明確になる。公共財に対する地域住民の選好は、公共財に対し追加的

な税金を支払う、言い換えれば、限界費用が正となって初めてわかる。追加的な税金こそが、地域住民の選好を明らかにさせる「踏み絵」にほかならない。この「踏み絵」を踏まない限り、地方分権はあり得ない。現在の地方税は、この「踏み絵」を地域住民にいっさい踏ませておらず、地方分権の精神とはかけ離れたものとなっている。

2.3 地方譲与税

地方譲与税とは、国によって徴収されている税の一部で、一定の配分ルールに従い地方団体に譲与されるものである。地方譲与税は、各地方団体の財政需要に応じて配分が決められており、次に述べる地方交付税と同じ財源調整的な役割を担っている。

地方譲与税の概要は、表8で示されている。所得譲与税とは、三位一体改革の流れの中で、所得税から個人住民税に本格的に税源移譲が行われるまでの暫定措置として導入されたものである。地方譲与税のうち、所得譲与税と特別とん譲与税は用途が指定されない一般財源であるが、他の4つの譲与税は特定財源で、道路財源や空港対策など用途が指定されている。

表8 地方譲与税の概要

	所得譲与税	地方道路譲与税	石油ガス譲与税	自動車重量譲与税	航空機燃料譲与税	特別とん譲与税
創設年	平成16年	昭和30年	昭和40年	昭和46年	昭和47年	昭和32年
譲与総額	定額	地方道路税の税収全額	石油ガス税の税収の1/2	自動車重量税の税収の1/3	航空機燃料税の税収の2/13	特別とん税の税収全額
課税標準	所得税収入額のうち定められた額	揮発油に対する従量税	石油ガスに対する従量税	自動車検査証を受ける自動車	航空機燃料に対する従量税	入港する外国貿易船のトン数
譲与団体	都道府県市町村(特別区を含む)	都道府県市町村(特別区を含む)	都道府県指定都市	市町村(特別区を含む)	空港関係都道府県 空港関係市町村	開港所在市町村
用途	自由	道路費用	道路費用	道路費用	騒音対策 空港対策	自由
金額(億円) (平成16年度)	4,249	3,041	140	3,746	164	112

(出所) 地方財務協会『地方税』, 2004年3月号。

地方譲与税は、一般財源として位置づけられているものの、地方団体の歳出に関する裁量がある程度、制約している。地方団体の財源を保障してくれる半面、用途が制約されている道路などの財源は、ある程度、硬直的に決定される構造になっている。

2.4 地方交付税

地方交付税は、わが国の地方財政の性格を決定づけている。地方交付税は、以下の二つの役割を担っている。

(1) 財源保障機能

国は、すべての地方団体が「合理的かつ妥当な水準」で行政を行うことができるように財源を保障する。

(2) 財政調整機能

国は、国税として徴収した一定割合を総額に、豊かな地方団体に交付せず、財源の乏しい地方団体に財源を配分して、地方団体間の財政力格差を是正する。

ここで注意するのは、地方交付税の役割は、地方団体の財源のうち一般財源の部分での調整であり、特定財源の調整は国庫支出金や地方債などが担っている。

地方交付税の仕組み

まず、地方交付税の仕組みを検討しておく。地方交付税の総額は、原則として、国税である所得税と酒税の税収の32%、法人税の税収の35.8%、消費税の税収の29.5%、たばこ税の税収の25%の合計額である。このうち94%は、地方団体の財源不足を調整する普通交付税で、残りの6%が特別な財政需要に応える特別交付金である。

地方交付税のうち、考察の対象となるのは普通交付税である。普通交付税は、地方団体が必要とする一般財源額（基準財政需要額）の方が、地方税などその団体が徴収できる一般財源の見込み額（基準財政収入額）よりも多い地方団体に交付される。普通交付税は、財政需要と財政

収入の差額に応じて、この差額を埋め合わせるだけの金額が、国から垂直的に地方団体に支給される。

いま、この点を確認しておこう。まず、基準財政需要額の算定方法は、以下のように計算される。地方行政を性質別に分類し、行政項目ごとに

$$[\text{単位費用}] \times [\text{測定単位}] \times [\text{補正係数}]$$

を計算し、行政項目全体にわたって合算した金額が基準財政需要額となる。ここで、都道府県の行政項目は、警察費、土木費、教育費、厚生労働費、産業経済費、その他の行政費、公債費、農山漁村地域活性化対策費からなっている。市町村は、消防費、土木費、教育費、厚生費、産業経済費、その他の行政費、公債費、農産漁村地域活動化対策費である。

単位費用とは、測定単位1単位当たりの費用である。各行政項目について、標準的な地方団体を想定し、

単位費用

$$= \frac{\text{標準団体の標準的歳出} - \text{国庫支出金等の特定財源}}{\text{標準団体の測定単位の数値}}$$

として算出される。測定単位とは、行政項目ごとにその量を測定する単位である。例えば、土木費における道路橋りょう費（経常経費）の測定単位は道路の面積である。また、都道府県の教育費における小学校費の測定単位は、教職員数である。補正係数は、地方団体の実情が反映されるように設けられている。

ここで、地方債の元利償還費が、行政項目の公債費とは別に、事業費補正として補正係数の中に入ることに注意する必要がある。従って、地方債の元利償還費は、公債費方式ばかりでなく、事業費補正などの方法で基準財政需要額の中に組み入れられている。

以上より、地方団体*i*の基準財政需要額 D_i を定式化すると、一般行政費用（公債の償還費を除く） D_i^0 から特定財源（国庫支出金や使用料・手数料など）の金額 E_i を差し引いた金額

に、基準財政需要額に算入される公債の償還費 p_i を加算したものである。つまり、

$$D_i = (D_i^0 + p_i) - E_i \quad (1)$$

となる。特定の地方債が累積し、 p_i が増加すると、基準財政需要額も増え、必然的に地方の財源不足を年々、増加する構造になっている。

次に、基準財政収入額とは、一定の方法で算定した地方団体の収入の見込額で、対象となる収入は一般財源に限られている。地方団体 i の基準財政収入額 R_i は、法定普通税と目的税の税収 T_i^L の税収のうち基準税率 θ の割合と、地方譲与税 T_i^R の合計額である。従って、

$$R_i = \theta T_i^L + T_i^R \quad (2)$$

ここで、基準税率 θ は平成 16 年度現在、都道府県および市町村の両方で $\theta = 0.75$ である。

この場合、地方団体が 100 だけ地方税の税収を増加させると、75 は基準財政収入額に入るのでその分だけ普通交付税は減額され、最終的に地方団体の一般財源は 25 だけしか増加しない。この 25 は留保財源と呼ばれる。

もし基準税率 θ が 1 であると、地方団体が地方税の税収を増やしても、増やした税収分だけ普通交付税がカットされるので、一般財源は増加しない。この場合、地方団体は地方税収を増加させるインセンティブを完全に失う。基準税率が小さければ小さいほど、留保財源は大きくなり、財政の弾力性が高まる。

普通交付税は、 $D_i > R_i$ のとき交付され、 $D_i \leq R_i$ のとき交付されない。よって、地方団体 i に交付される普通交付税 S^i は

$$S^i = \begin{cases} D_i - R_i & D_i > R_i \text{ のとき} \\ 0 & D_i \leq R_i \text{ のとき} \end{cases}$$

となる。いま、地方団体全体の集合を N とし、普通交付税が交付される地方団体の集合を

$$I = \{i \in N : D_i > R_i\}$$

とする。交付団体であれば、(1)と(2)式より、普通交付税 S^i は

$$S^i = (D_i^0 + p_i) - E_i - \theta T_i^L - T_i^R$$

これを書き換えると

$$D_i^0 + p_i = S^i + E_i + \theta T_i^L + T_i^R \quad (3)$$

この式は、標準的な行政費用 ($D_i^0 + d^i$) は、普通交付税 S^i 、国庫支出金などの特定財源 E_i 、地方税の税収の θ の割合、および地方譲与税 T_i^R で賄われることを示している。

普通交付税の不交付団体の場合、ある団体 i , $i \notin I$, について、

$$D_i^0 + p_i = E_i + \theta T_i^L + T_i^R - \varepsilon_i \quad (4)$$

が成立する。ここで、普通交付税 S^i はゼロで、 ε_i だけの財源超過額が存在している。

以上から地方団体全体では、(3)と(4)式より、

$$\sum_{i \in N} (D_i^0 + p_i) = \sum_{i \in I} S^i + \sum_{i \in N} [\theta T_i^L + T_i^R] + \sum_{i \in N} E_i - \sum_{i \notin I} \varepsilon_i \quad (5)$$

この式の左辺は、標準的な行政サービスの費用である。この財源として、右辺の第 1 項の普通交付税、第 2 項の地方税 (留保財源を除く)、第 3 項の特定財源で賄われることを示している。

以上の結果を地方財政計画の中で示したのが、図 1 である。

現実の財源不足への対応

現実に、地方交付税の総額は、国税 5 税の一定割合ではまったく足りない状況にある。平成 16 年度の地方財政を通して地方財政の危機的状況をみておこう。地方団体の財源不足を埋めるためには、実は、本来の国税 5 税の税収 (11 兆 3,304 億円) に加えて、さらに 14 兆 1,498 億円が必要である。この不足額に対しては、普通交付税だけでなく特定財源である地方債の増発などによって対応している。国は、地方交付税だけでなく地方債などを利用して、地方団体の財源の保障を図っている。

具体的な財源対策は、以下の 3 つのケースに分けられる。

- I. 通常収支の不足 10 兆 1,723 億円
 1. 財源対策債 1 兆 8,000 億円
 2. 国の負担分

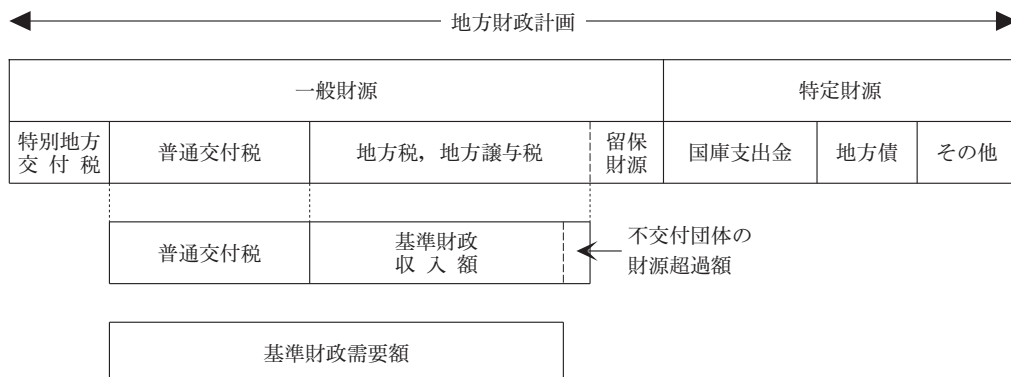


図1 地方交付税と地方財政計画の関係

- ① 臨時財政対策債の利払い等
(一般会計で負担) 2,942 億円
- ② 不足額の負担
(一般会計で負担) 3兆8,876 億円
3. 地方の負担分
- ① 臨時財政対策債の利払い等
(臨時財政対策債の増発) 3,029 億円
- ② 不足額の負担
(臨時財政対策債の増発)
3兆8,876 億円
- II. 平成11年度から実施されている恒久的減税の影響
1. 地方税への影響 1兆7,991 億円
- ① 国税のたばこ税を地方に一部移譲
1,179 億円
- ② 法人税の交付税率を32%から35.8%に引き上げ 3,575 億円
- ③ 地方特例交付金 8,739 億円
- ④ 減税補てん債 4,498 億円
(上記の金額の配分は, ①~③の合計で3/4, ④で1/4)
2. 地方交付税への影響 1兆5,305 億円
- (1) 国負担分
- ① 借入金の利払い費
(一般会計で負担) 508 億円
- ② 不足額の50%を負担
(交付税特別会計からの借入金)
7,135 億円
- (2) 地方負担分
- ① 借入金の利払い費
(交付税特別会計からの借入金)
526 億円
- ② 不足額の50%を負担
(交付税特別会計からの借入金)
7,135 億円
- III. 平成15年度の税制改正による先行減税の影響 6,479 億円
- (1) 地方税の減収
(減税補てん債の増発) 3,521 億円
- (2) 地方交付税の影響
(交付税特別会計からの借入金)
2,958 億円
- Iの通常収支の不足とは, 減税の影響を除いて, 国税5税の税収の一定割合では足りない金額を示している。IIとIIIは, 国による減税のため生じた財源不足で, 地方税の税収が減少した部分と, 交付税の財源である国税5税の税収が減少した分に分けられる。
- 上記の分類から, 国税5税の税収の一定割合では足りない部分は, 主に以下の3つの方法で財源が調達されていることがわかる。
- A. 地方債(財源対策債, 臨時財政対策債, 減税補てん債)の増発
- B. 交付税特別会計からの借入金
- C. 国の一般会計

ここで、以上のA～Cを確認しておく。Aの地方債であるが、このうち財源対策債（1兆8,000億円）の増発は、公共事業と密接に関わっており、主に、一般会計債の中の一般公共事業債（1兆5,695億円）、一般単独事業の臨時地方道整備事業債（1,358億円）に用いられている。臨時財政対策債と減税補てん債は、明らかに、減税による地方団体の収入減を補填するためである。ここで注意すべき点は、いずれの地方債も、元利償還費は100%、後年度の地方交付税の基準財政需要に算入される。このため、地方債の増発は、基準財政需要額を増加させるので、財源不足を一層拡大させ、地方債の新たな増発を生むという悪循環を生じさせている。

Bの交付税特別会計からの借入金は、財源不足を埋め合わせするため従来から用いられてきた方法である。交付税特別会計からの借入金は累積し、平成16年度で残高は地方負担分だけで33兆円に達している。しかも、利子は支払っているが、元金の償還は返済していない。また、Cの一般会計の負担は、全体で4兆2,326億円に達している。このような国の一般会計の負担は、国債の累積を生じさせるだけでなく、国の歳出構造を大きく歪ませる結果となっている。

上記に記載した現実の地方財政を数学的に分析してみよう。まず、現実の地方財政の構造は、上記の表記を若干修正する必要がある。まず、国は巨額の地方財源に直面して、すべてを普通交付税で調整するのではなく、特定財源である地方債も利用している。従って、特定財源は、本来の特定財源額 E_i にあらたに地方債の発行額 f_i が加わる。従って、地方団体 i の基準財政需要額は、

$$D_i = (D_i^0 + p_i) - (E_i + f_i) \quad (6)$$

となる。ここで、地方債の発行額 f_i とは、上記に記載した財源対策債、臨時財政対策債、および減税補てん債である。この基準財政需要額 D_i から(2)式の基準財政収入額 R_i を控除し、普通交付税の交付団体全体で合計すると、

$$D - R = (D^0 + p) - (E + f) - [\theta T^L + T^R] \quad (7)$$

を得る。ここで、(7)式のすべての変数は、それぞれに対応する下付き i の付いた変数を普通交付税の交付団体全体で合計したものである。(7)式を書き換えると、

$$(D - R) + f = (D^0 + p) - E - [\theta T^L + T^R] \quad (8)$$

を得る。この式の右辺は、財源不足の総額を示しており、この財源不足は左辺の示す普通交付税 $(D - R)$ と地方債の増発 f で賄われる。

普通交付税の総額 $(D - R)$ は、国税の収入 T^g の一定割合 γ 、交付税特別会計からの借入金 b 、および国の一般会計の負担 G の合計額から、借入金の利子負担額 rB_{-1} を控除した金額である。よって、

$$(D - R) = \gamma T^g + b + G - rB_{-1} \quad (9)$$

が成立する。ここで、 B_{-1} は前期における借入金残高を示し、 r は利子率を示している。この式は、現実と同じように、交付税特別会計からの借入金について元金の償還は（暫定的に）行わないことを仮定している。

国の問題とする財源不足 Ω は、(8)式の右辺で定義した財源不足のうち、国税5税の一定割合の税収 γT^g では賄えない部分である。よって、(8)式より、

$$\Omega = (D - R) + f - \gamma T^g \quad (10)$$

と定義される。(9)と(10)式より、

$$\Omega = b + f + G - rB_{-1} \quad (11)$$

を得る。この式は、財源不足 Ω は、交付税特別会計からの借入金 b 、地方債の増発 f 、および国の一般会計の負担 G から、借入金の利払い費を控除した金額であることを示している。これは、地方財政計画における地方交付税の予算と一致する。

地方財政の動学的安定性

いま、財源不足 Ω の財源を調達するため、借入金の金額 b 、地方債の発行額 f 、および一般会計の負担額 G が、一定の割合で増加するケースを考えてみよう。これは、現在の地方財

政のルールからみれば現実的な設定である。(11)式より、

$$b = \beta_1(\Omega + rB_{-1}) \quad (12)$$

$$f = \beta_2(\Omega + rB_{-1}) \quad (13)$$

$$G = \beta_3(\Omega + rB_{-1}) \quad (14)$$

としてみよう。ここで、 β_i は非負で、 $\beta_1 + \beta_2 + \beta_3 = 1$ 。しかし、この体系を解くことは興味深いが、ここでは簡単なケースを検討しよう。いま、一般会計の負担額 G を無視し、 $b = \dot{B}$ 、 $f = \dot{F}$ なので、

$$\dot{B} = \beta(\Omega + rB_{-1}) \quad (15)$$

$$\dot{F} = (1 - \beta)(\Omega + rB_{-1}) \quad (16)$$

として、このときの安定性を検討しよう。ここで、 \dot{B} と \dot{F} は時間に関する微分で、それぞれ、 dB/dt 、 dF/dt を示している。(7)式における公債の償還費 p とは、前期における公債の累積額 F_{-1} にかかる元利償還費 $(1+r)F_{-1}$ の一定割合 α であるとし、

$$p = \alpha(1+r)F_{-1} \quad (17)$$

とおく。また、利子率 r を一定とする。このとき、(15)と(16)式に(7)、(10)、および(17)式を代入して、

$$\dot{B} = a_{11}B + a_{12}F + \beta Z(t) \quad (18)$$

$$\dot{F} = a_{21}B + a_{22}F + (1 - \beta)Z(t) \quad (19)$$

を得る。ここで、

$$\begin{aligned} a_{11} &\equiv \beta r, \quad a_{12} = \beta \alpha(1+r), \\ a_{21} &= r(1 - \beta), \quad a_{22} = (1 - \beta)\alpha(1+r), \quad (20) \\ Z(t) &\equiv D_t^0 - E_t - [\theta T_t^L + T_t^R] - rT_t^g \end{aligned}$$

として定義され、変数に付いている t は時間を示す。

いま、以下の2つのケースに分けて安定性を検討しよう。

ケース1： $Z(t)$ は一定で $Z(t) = Z$

このとき、安定条件である Routh=Hurwitz 条件

$$a_{11} + a_{22} < 0$$

$$a_{11}a_{22} - a_{12}a_{21} > 0$$

をみると、上の体系がこの条件を満足していないことは明らかである。

ケース2： $Z(t)$ が時間を通じて変動するケース
単純化のため、地方債だけで財源不足を調達するケースを考える。このとき、動学体系は、

$$\dot{F} = \alpha(1+r)F + Z(t)$$

となる。この微分方程式を解くと、

$$F(t) = e^{\alpha(1+r)t} \int [Z(t)e^{-\alpha(1+r)t}] dt + ce^{\alpha(1+r)t}$$

を得る。ここで、 c は定数である。ここでは、詳細に立ち入らないが、 $Z(t)$ の動きで体系が安定化する可能性があることがわかる。例えば、(20)式より、国税収入 T_t^g や地方税の税収 T_t^L が大きく増加すると、 $Z(t) < 0$ となる。このとき、安定条件を見出すことができる。

以上の動学的な安定性の議論は、税収不足による地方債や借入金の増加が体系の不安定性を引き起こしていると考えられる。しかし、動学的体系を不安定にさせているのは、公共財に対する地方団体の過大な需要である。なぜ公共財に対する需要が過大になるのかを後の節で論じる。

2.5 国庫支出金

国庫支出金の役割

国庫支出金とは、国が地方団体の特定の公共支出について費用の一定割合を補助負担する仕組みである。国庫支出金の目的として、主に以下の2つの点が指摘できる。(自治省財政局(1996) 参照)

- (1) 義務教育や生活保護など国に重大な責任がある行政については、国の責任を果たす立場から、地方団体の経費の全部または一部を国が負担し、全国的に一定の行政レベル

ルを確保する。

- (2) 地方団体が実施する道路、河川、港湾等の建設事業費の全部または一部を国が負担することによって、国と地方を通じ財政資金を計画的、重点的に投資する。

政策当局が計画したものは、国が一定の費用負担を負う形で地方財政の制度の中で組み込まれ、遂行されていく。このとき、地方団体の標準的な行政費用は完全に保障されており、国庫支出金で負担してもらえない地方団体の負担分は、地方交付税や地方債で財源が完全に手当てされている。この点を以下で確認しよう。

国庫支出金は、国が重い責任を負う国庫負担金と、奨励的な国庫補助金からなる。このうち、前者の国庫負担金の対象となる事業は、以下の3つに分けられる。

- (i) 一般行政費の負担

(例) 義務教育職員の給与、義務教育諸学校の建物の建築に要する経費、生活保護費、児童手当費、老人保健事業等の経費（地方財政法第10条）

- (ii) 総合的に樹立された計画に基づく土木その他の建設事業の費用

(例) 道路、河川、および港湾等の土木施設の新設と改良の経費、公営住宅の建設費、児童福祉施設その他の社会福祉施設の建設費（同法第10条の2）

- (iii) 災害復旧等の経費（同法第10条の3）

国庫負担金の場合、事業の種目、算定基準、および国と地方団体の負担割合が法律または政令で定められている。さらに、事業費用のうち地方団体の負担費用は、全額、基準財政需要額に算入されることが義務づけられている。従って、国庫負担金の対象となる事業については、地方団体の財源は国庫支出金と地方交付税によって完全に保障される。

国庫支出金のうち奨励的な国庫補助金は、完全な財源保障の対象ではないが、現実には、手厚い財源の保護がなされている。国庫補助金の具体的な例として、経常的なものとして、在宅

福祉事業費補助金、電源立地地域対策等交付金、交通安全対策特別交付金があり、投資的なものとしては、地方道路整備臨時交付金、廃棄物処理施設整備費補助、社会福祉施設等施設整備費補助金がある。

現実には、国庫支出金は対象となる事業に十分な財源保障を与えているといえることができる。

国庫支出金のメカニズム

では、このような国庫支出金の存在は、具体的にどのようなメカニズムを生じさせているのかを検討しよう。まず、わが国の国庫支出金の現状を確認しておく。表9は、平成16年度の地方財政計画における国庫支出金の内訳である。国の国庫負担率は、例えば、義務教育職員の給与に対して2分の1、生活保護費に対して4分の3で、公共事業に対しても種類に応じて一定

表9 国庫支出金の内訳

区 分	金額（億円）
1. 普通補助負担金等	73,407
(1) 義務教育職員給与費負担金	25,128
(2) その他普通補助負担金等	48,279
(ア) 生活保護費負担金	17,466
(イ) 児童保護費等負担金	7,014
(ウ) 老人保護費負担金	567
(エ) 児童扶養手当給付費負担金	3,013
(オ) 在宅福祉事業費補助金	1,143
(カ) その他の補助負担金等	19,076
2. 公共事業費補助負担金	37,992
(1) 普通建設事業費補助負担金	37,578
(2) 災害復旧事業費補助負担金	414
3. 失業対策事業費負担金	59
4. 地方道路整備臨時交付金	7,072
5. 電源立地地域対策等交付金	1,370
6. 交通安全対策特別交付金	790
7. その他	548
合 計	121,238

(出所) 総務省編『平成16年度地方財政計画』

表 10 国庫補助負担金を伴う公共事業費の内訳

(単位：億円)

区 分	国庫補助負担額	地方負担額	計
1 一般公共			
(1) 治山治水	4,853	5,026	9,879
(2) 道路整備	4,631	3,483	8,114
(3) 港湾空港鉄道等	1,073	1,819	2,892
(4) 住宅都市環境	8,914	8,721	17,635
(5) 生活環境施設整備	2,264	3,705	5,969
(6) 農業農村整備	4,246	3,511	7,757
(7) 森林水産基盤整備	2,337	1,863	4,200
(8) その他			
計	30,129	26,992	57,121
2 その他公共			
(1) 文教施設	1,572	1,788	3,360
(2) 厚生労働施設	1,608	1,035	2,643
(3) 防衛施設運営等関連施設	568	186	754
(4) 都道府県警察施設	214	214	428
(5) 消防施設等	47	69	116
(6) 農村振興対策事業	601	422	1,023
(7) その他			
計	5,147	4,151	9,298
3 災害復旧事業	414	162	576
合 計	35,690	31,305	66,995

(出所) 総務省編『平成 16 年度地方財政計画』

の率が定められている。表 9 の国庫支出金の金額は、この補助負担率に基づいて、行政項目ごとに国が支出する金額を示したものである。国庫支出金の中で大きな金額を占めているのは、義務教育職員給与費負担金、生活保護費負担金、および公共事業費補助負担金である。

特に、この中で最後の公共事業費補助負担金について、公共事業費の国と地方の負担割合をみたのが、表 10 である。この表から明らかのように、国と地方はおおよそ半々に費用を負担しあっていることがわかる。国庫補助負担金と地方の負担額の合計金額 6 兆 6,995 億円は、表 2 に示された投資的経費の中の公共事業費にほかならない。

ここで注意すべき点は、地方団体の公共支出の水準は、国庫補助の存在に依存しているということである。例えば、ダム建設で、国庫負担がまったく無い場合、地方団体はダム建設に難

色を示す可能性がある。表 10 は、国庫補助が存在することを所与にして、国の策定したプランに沿い、地方団体が決定した公共支出の結果を示したものにほかならない。ここに、地方団体の「制度の下での均衡」が観察できる。

しかし、国庫支出金の制度を所与にして、地方団体が決定する公共支出水準は望ましいものなのであろうか。必ずしも望ましくないことは明らかである。国の政策立案者は、国のためになる、国民にとって最善と判断する政策を立案している。例えば、それぞれ異なる分野で、5 箇年計画、7 箇年計画、長期計画といった計画に基づき、補助と単独の事業費を設定している。しかし、国民の公共財に関する真の選好は、国の政策当局の想定した選好とは必ずしも一致しない。治水や港湾の担当者は、ダムや港湾の整備が多ければ多いほど国や国民のためになると

考えているかもしれない。しかし、国民はもうダムや港湾は要らないという。つまり、国の政策当局者の公共財に関する選好は、偏っていて、地方団体の地域住民の公共財の選好とは一致していない傾向が強くなっている。

このような状況のとき、地方団体の合理的な選択は何であろうか。地方団体は、この計画は地域の実情に必ずしもあっていないことはわかっている。ところが、地方団体が事業を実施したら、国が事業費の一定割合を負担してくれる。さらに、地方団体の負担分については、地方債や地方交付税で財源を手当てしてくれるので、地方団体にとって事業費の持ち出し（価格）は非常に低くなり、事業を行った方が得になる。国の計画に基づき、国庫支出金とそれに伴う財源保障のルールは、地方団体の公共財の選択を歪ませ、地域住民の選好と必ずしも一致しない公共財を作り出しているのである。

2.6 地方債

地方債の役割

地方債とは、地方団体が財政収入の不足を補うため、債券発行または証書借入れの方法で資金を調達する債務である。地方債は、巨額の費用が必要な公共施設の整備などの財源として利用される。この場合、地方債で賄うことによって、公共施設などから受益を受ける後の世代にも負担を負わせ、世代間の受益と負担のバランスが図られている。

地方債は、地方税、地方交付税、国庫支出金などととも、地方財政計画の中に組み込まれ、地方団体の財源保障の役割を担っている。地方団体の長期的な資金需要を国全体の資金配分の中で位置づけ、地方団体の必要とする資金を地方債という形で提供している。地方債の元となる資金は、主に財政投融资の枠組みの中で調達され、政府資金や公営企業金融公庫資金として資金供給されてきた。

地方債で財源調達できる事業は、以下の (i)

～ (v) の場合に限られている。

- (i) 公共施設および公用施設の建設事業費とする場合で、具体的には、学校その他の文教施設、保育所その他の厚生福祉施設、消防施設、清掃施設、道路、河川、港湾などの土木施設などである。
- (ii) 災害応急事業費、災害復旧事業費及び災害救助事業費の財源とする場合
- (iii) 公営企業の経費の財源にする場合で、例えば、水道事業、下水道事業、ガス事業などがある。
- (iv) 出資金及び貸付金の財源とする場合
- (v) 地方債の借換えの財源とする場合

以上の5つのほかに特例として、減収補てん債、臨時財政対策債、過疎対策事業債などが認められている。

また、地方団体は、以下のケースでは、地方債の起債などのとき総務大臣や都道府県知事の許可が必要とされている。

- ① 普通税の税率が標準税率未満である団体
- ② 一定限度を超えた赤字団体

従って、地方債による財源保障には、対象となる事業の範囲、地方債を発行する地方団体の条件が要求されている。ここで、特に上の①の要件は、表4と表5において、地方団体が地方税で標準税率未満の税率を課していない原因の1つである。

地方債が生み出すメカニズム

地方債の事業別内訳は、表11に示されている。税収不足のために発行される減収補てん債と臨時財政対策債の両方で約5兆円になっている。地方債は、一般公共事業などのように、国庫補助負担金を伴う投資的経費の財源を補完するものばかりではない。表11の一般会計債の中で、7の一般単独事業費と8の辺地及び過疎対策債は、国庫補助負担金を伴わない投資的経費について、地方債を発行して財源の確保を図るものである。これらは、表2の歳出の投資的経費のうち一般事業費や特別事業費の重要

な財源となっている。

ここで、地方債の事業の運用を具体的に確認

表 11 地方債（普通会計分）の事業別内訳

区 分	金額（億円）
一 一般会計債	89,026
1. 一般公共事業	21,066
2. 公営住宅建設事業	2,286
3. 災害復旧事業	285
4. 義務教育施設整備事業	2,112
5. 社会福祉施設整備事業	520
6. 一般廃棄物処理事業	3,667
7. 一般単独事業	54,987
(1) 一般事業	13,420
(2) 地域活性化事業	5,317
(3) 合併特例事業	5,500
(4) 防災対策事業	1,595
(5) 自然災害防止事業	636
(6) 臨時地方道整備事業	12,790
(7) 臨時河川等整備事業	882
(8) 臨時高等学校整備事業	793
(9) 地域総合整備資金貸付事業	600
(10) 旧地域総合整備事業（継続事業分）	5,454
(11) 地域再生事業	8,000
8. 辺地及び過疎対策債	3,154
(1) 辺地対策事業	554
(2) 過疎対策事業	2,600
9. 首都圏等整備事業	249
10. 公共用地先行取得等事業	700
二 公営企業債	2,120
1. 水道事業	691
2. 工業用水道事業	18
3. 都市高速鉄道事業	1,342
4. 一般交通事業	63
5. 病院事業	5
6. 駐車場整備事業	1
三 特別転貸債	378
四 減税補てん債	8,019
五 臨時財政対策債	41,905
合 計	141,448

（出所）総務省編『平成 16 年度地方財政計画』

しておく。まず、臨時財政対策債や減税補てん債は、国の減税政策の結果として生じた地方の財源不足のために発行したものであるため、地方団体の元利償還費は全額、地方交付税の基準財需要額に算入され、地方交付税で面倒をみてもらえる。但し、ここで注意する点は、これらの地方債の増加は、これらの元利償還費が地方交付税の基準財需要額に算入されるので、地方の財源不足の拡大していくことである。

次に、一般会計債の場合を具体的な例を挙げて検討してみよう。いま、ある事業は 100 億円の事業費であるとしよう。この事業は国庫補助の対象で、国と地方の負担割合は、国 50%、地方 50%であるとする。このとき、国庫支出金として、国の負担は 50 億円、地方負担は 50 億円である。さらに、地方負担分のうち 90% に対して地方債が充当され、この地方債の元利償還費用の 80% は後年度、地方交付税の基準財需要額に算入され、地方交付税で賄ってもらえるとしよう。これは、地方負担分のうち 45 億円は地方債で賄われ、このうち 80% の部分の借金返済は、地方交付税で国が面倒をみることを意味している。このとき、地方の実際の負担は、14 億円にすぎず、国の負担は 86 億円となる。この 14 億円とは、地方債で財源確保できなかった 5 億円に、地方債の元利償還費のうち国が地方交付税で面倒をみてくれなかった 9 億円（45 億円の 20%）を合計したものである。

もちろん、すべての地方債について上の例ほど国が面倒をみているわけではない。しかし、ここで重要な点は、地方団体にとって公共支出の価格が低すぎることである。100 億円の事業費のうち、地方団体の持ち出しは、14 億円にすぎない。地方団体は、この安い価格に直面して、事業を採用する誘因をもつ。このとき地域住民は、この事業が行われるからといって一銭も追加的な費用を負担していないので、環境問題などが生じない限り、この事業に反対をしない。

表 12 国による財源保障の組み合わせ

分野	国による財源保障	
	国庫支出金	地方負担分の財源措置
安全, 教育, 福祉・衛生		
小中学校教職員給与	国 50%, 地方 50%	地方交付税
警察官給与	地方 100%	地方交付税
消防職員給与	地方 100%	地方交付税
生活保護給付費	国 75%, 地方 25%	地方交付税
介護保険給付費	国 50%, 地方 50%	地方交付税
児童手当給付費	おおむね国 2/3, 地方 1/3	地方交付税
廃棄物処理費	地方 100%	地方交付税
社会資本整備	おおむね	
道路整備事業	① 国直轄事業 国 2/3, 地方 1/3	地方債の地方交付税
河川整備事業	② 補助事業 国 50%, 地方 50%	地方債の地方交付税
公園整備事業	③ 地方単独事業	地方債の地方交付税
下水道整備事業費	地方 100%	地方債の地方交付税

(出所) 地方税務研究会『地方税関係資料ハンドブック』地方財務協会。

3. 地方財政の構造

地方財政の問題

以上の結果から、わが国の地方財政の問題をまとめてみよう。わが国では、地方団体は手足を縛られており、地方団体は地方税を操作できる範囲は非常に限定的である。しかし、地方団体は困ることはない。標準的な行政サービスを行う上で不足する財源は、すべて国で面倒をみてくれる。表 12 は、国による財源保障の例を示しており、地方交付税、国庫支出金、および地方債で地方団体の財源が確保される仕組みになっている。

このとき、地方団体の地域住民にとって、地方税は参加費用（固定費用）として位置づけることができる。なぜなら、地域住民は全国一律の地方税を払っておけば、追加的な行政サービスが提供されても、余計に税金を払う必要はない。例えば、ダムが新たに建設されても、地域住民に地方税が余計に課されることはない。

このような地方財政の構造の中で、国の政策、例えば、五箇年計画、七箇年計画などの遂行を考えてみよう。国は、これらの計画を遂行するため、国庫支出金で一定の費用負担を行い、残りの地方負担分は地方債と地方交付税でほとんど財源を手当てする。このとき、地方団体が実際に負担する金額は非常に少ない。つまり、地方団体にとっての公共財の価格は非常に低くなっている。ここに、価格の歪みが生じている。例えば、地方債のときに挙げた例を利用すれば、公共財の生産価格は 100 億円であるのに、地方団体が直面する価格は 14 億円で、地域住民が負担する限界費用（価格）はゼロである。このとき、地方団体の需要は過大となり、国の五箇年計画、七箇年計画が容易に遂行されていくことになる。

ここで問題となるのは、国の五箇年計画、七箇年計画によって供給される公共財は、地域住民の本当に望んでいる公共財とは必ずしも一致しないことである。この結果、国の策定した公共支出が過大となるため、資源配分を非効率に

するとともに、地方交付税の体系をより一層不安定なものにしているのである。

財源の調整方法

わが国の財源調整は、2つの特徴をもつ。1つは、財政需要と財政収入の差額をベースに地方団体間で財源調整している。もう1つは、国が一旦、国税として徴収した後に、国から財源を地方団体に配分している。言わば、垂直的な調整である。このような調整は、実は国際的には非常識なのである。

アメリカでは、州間で大きな財政力格差が存在するが、財源調整を行っていない。連邦政府は、用途を指定する特定補助金は交付するが、一般財源の財源調整は行わない。ドイツでは、州の一人当たり税収がほぼ等しくなるように調整が行われている。つまり、地方団体の財政収入のみ調整しているにすぎない。わが国のように、財政需要と財政収入の差額をベースに財源調整する場合と比較すると、大きな違いがある。例えば、前述のように、ある地方団体が不当に公共財に対する財政需要が高い場合を考えよう。このとき、日本では、この高くなった財政需要の財源を保障する。しかし、ドイツの場合、この財源を保障しない。従って、ドイツではこの意味で地方財政が過大になることはない。

日本と同じように、財政需要と財政収入の差額をベースに財源調整している国の例として、イギリスとスウェーデンを挙げることができる。イギリスの場合、この財源不足を国と地方で半々に分担するが、地方の負担分は地方税の増税で賄われる。先のケースと同じように、公共財（例えばダム）の財政需要が高くなった場合を考えよう。このとき、イギリスの場合、公共財の財政需要が高くなった地方団体の地域住民は、公共財の建設費用の半分を地方税で負担しなければならない。地域住民は、ダムの建設で相応の価格を支払わなければならない。この場合、地域住民は不要な公共財を作らせないであろう。

スウェーデンでも、財政需要と財政収入の差額をベースに財源調整する。しかし、調整方法は、日本のように国が地方団体の面倒をみるという垂直的な調整ではなく、地方団体で相互に助け合う水平的な調整である。つまり、スウェーデンでは、主に、地方団体間で財源調整が行われる。この場合、ある地方団体は別の地方団体を妬むかもしれない。例えば、地方税の税収がそれ程大きくないのに財政需要が高い地方団体を考えよう。この場合、他の地方団体は、この地方団体を妬んで、財源の提供を拒否する可能性がある。つまり、国から地方団体に財源が流れるのと異なり、地方団体間で財源調整すると、地方団体間で相互に公平意識が強く働く。この結果、どの地方団体も、不当に大きな公共財を需要し財源不足になっている団体を助けることはしない。しかし、日本では、このような団体を国が最後まで助ける。

4. メカニズム

4.1 資源配分の非効率性

以下では、今まで述べてきたわが国の地方財政の構造の下では、資源配分が非効率になることを明らかにしよう。いま、完全に地方分権的な経済では、パレート最適になり、資源配分は効率的である。この場合、国は、何ら地域住民に直接関連する公共サービスを提供しないので、考察の対象にならない。各地方団体は、住民に提供する公共サービスのメニューと地方税をセットにして国民全体に知らせる。国民一人ひとり、すべての地方団体の公共財のメニューとそのための価格（地方税）を比較して、一番自分の好みにあった地方団体を選択しそこに住む。このとき、ティボー（Tiebout (1956)）の「足による投票」が行われる。

この均衡は、確かにパレート最適であるが、必ずしも社会的に望ましいものではない。なぜなら、地域住民の公共サービスの消費量に大きな格差が生じるためである。また、国民はいつ

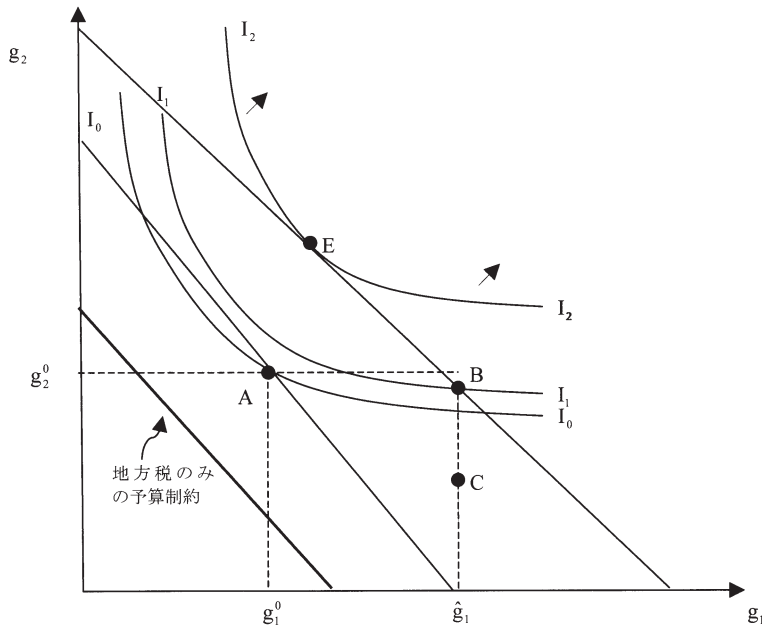


図2 国庫補助負担金があるときの公共投資の決定

でも自由に他の地域に移動できるわけではない。このため、現実には何らかの財源保障のシステムが必要となる。

わが国の地方財政の下では、公共投資が過大になり、資源配分は非効率になっている。図2は、わが国の地方財政の下で、資源配分は非効率になることを示している。ある地方団体を考え、そこに公共財は2つ存在し、公共財1と公共財2の数量をそれぞれ g_1 , g_2 とする。図2の横軸は公共財1の数量、縦軸は公共財2の数量を示している。当初、地方団体は点Aにいて、公共財1と公共財2をそれぞれ、 g_1^0 , g_2^0 だけ消費している。点Aで、地域住民の効用が最大になるとは限らない。なぜなら、国の決定した公共財のメニューは、地方団体の地域住民の選好とは必ずしも一致していないからである。

いま、国が五箇年計画を作成し、これを基にこの地方団体に公共財1を ($\hat{g}_1 - g_1^0$) だけ建設するように伝える。このとき、この事業は国庫

負担金、地方債、および地方交付税で財源が保障され、点Bが実現する。このとき、この地方団体の実際の負担額（価格）は非常に小さい。但し、公共財1の増加により、この地方団体の実際の負担（価格）が僅かであるが存在するので、公共財2の消費は点Bの方が点Aよりも若干少なくなる。図2から明らかに、国の政策に従って実現した点Bの効用水準は、当初の点Aよりも高くなる。

しかし、点Bは効率的でない。なぜなら、この地方団体は、点Bを実現するだけの財源を利用すれば、点Eが実現できる。点Eの効用水準は、点Bよりも高い。

次に、追加的な公共財1に対する地方団体の実際の負担（価格）が、いま述べてきたほど低くなく、比較的高い場合を考えてみよう。このとき、点Cが実現する。点Cは、当初の点Aよりも効用水準が低い。従って、この地方団体は国の策定した計画の実施を拒否する。このため、国は策定した計画を実現できなくなる。

4.2 地方財政の維持可能性

地方財政の体系は、どのような微分方程式の体系として表すのが適切であろうか。1つの可能性は、現行の地方財政の枠組みの中で体系を数学的に捉えるものである。(12)–(14)式に(7)、(10)、(17)、および(20)式を代入し、以下の微分方程式の体系を得る。

$$\dot{B} = \beta_1[\alpha(1+r)F(t) + rB(t) + Z(t)] \quad (21)$$

$$\dot{F} = \beta_2[\alpha(1+r)F(t) + rB(t) + Z(t)] \quad (22)$$

$$\dot{B}_g = \beta_3[\alpha(1+r)F(t) + rB(t) + Z(t)] \quad (23)$$

ここで、交付税特別会計の借入金については $b = \dot{B}$ 、地方債の発行は $f = \dot{F}$ である。さらに、国庫負担 G は国債の発行で賄われ、国庫負担 G は国債残高 B_g の変化額なので $G = \dot{B}_g$ となる。

しかし、この体系は以下の問題点をもっていることに留意する必要がある。

(1) 交付税特別会計からの借入金に対し、現在、元金の償還を行っておらず、このことを反映した体系となっている。具体的には、(21)–(23)式において、借入金の元利償還部分が $(1+r)B$ ではなく rB となっている。しかし、いずれ元金の償還が必要であるため、元金の償還を組み入れる必要がある。

(2) 地方団体が返済する地方債の元利償還費 $(1+r)F$ のうち、この体系に現われるのは、基準財政需要額に算入される部分 $\alpha(1+r)F$ のみで、地方団体の負担する残りの部分 $(1-\alpha)(1+r)F$ は現われない。しかし、地方債の影響を考えると、両者を組み入れる必要がある。

以上の2つの問題を考慮すると、地方財政の動学体系として以下の微分方程式を考えることもできる。

$$\dot{B} = \beta_1[(1+r)F(t) + (1+r)B(t) + Z(t)] \quad (24)$$

$$\dot{F} = \beta_2[(1+r)F(t) + (1+r)B(t) + Z(t)] \quad (25)$$

$$\dot{B}_g = \beta_3[(1+r)F(t) + (1+r)B(t) + Z(t)] \quad (26)$$

ここでは、簡単化のため、元利償還は全額、次期に行われると想定しているが、多期間にわたる償還に書き換えることは容易である。この体系の問題点は、地方の財源不足のために発行される国債発行が体系の外に出てしまうことである。具体的に、 $\beta_1 = \beta_2 = 0$ かつ $\beta_3 = 1$ のケースを考えよう。このケースは、地方財政の財源不足をすべて国債発行による国庫負担で賄う場合である。このとき、 $F(t) = B(t) = 0$ で、一見、動学体系はより安定的に見える。しかし、これは地方財政の財源不足によって引き起こされた国債の累積が体系の外に追いやられているためである。

結局、地方財政の体系の安定性を考えるとき、本質的に、すべての財源調達方法による影響を考慮する必要がある。このため、以下の微分方程式が最も適切である。

$$\dot{x} = (1+r)x(t) + Z(t) \quad (27)$$

ここで、 $x = B + F + B_g$ 。この場合、地方財政の体系は財源調達方法とは無関係になり、財源調達方法が交付税特別会計の借入金であるか、地方債であるか、または国債であるかということは関係なくなる。言い換えれば、地方財政の本来の体系は、財源調達方法に対して中立的である。

地方財政の安定性は、国庫負担の増加や、交付税特別会計からの借入金について元金償還を繰り延べることによって、外見上、保たれているように見える。しかし、これらは、地方財政の不安定性を国債や交付税特別会計に追い出しているだけであり、地方財政全体としては極めて不安定な状況にある。

地方財政の体系を不安定にしている原因は、不十分な税収と、地方団体の高すぎる財政需要である。具体的に、(27)式の体系の安定性は、(20)式で定義される $Z(t)$ 、特に、基準財政需要額 D^0 と税収の項 $(\theta T^L + T^R + \gamma T^G)$ に依存している。十分な税収を確保すれば、(27)式において

$Z(t)$ はマイナスとなり、体系が安定化する。

ここで強調する点は、地方団体が実際に負担する公共サービスの価格が低すぎるために、地方団体は公共サービスを過大に需要していることである。言い換えれば、国の省庁は自らの計画を遂行するため、地方団体が直面する価格を安く設定し、地域住民に追加的な負担を求めないので、地方団体の財政需要は拡大していると言える。このような地方団体の過大な需要は、基準財政需要額 D^0 を大きくし、(20)式で定義される $Z(t)$ を増加させる。この結果、(27)式において、 $Z(t)$ は大きくなり、体系を不安定化させている。

この場合、税源を国から地方に移しても、(27)式の体系は安定化しないことに注意する必要がある。なぜならば、税源を国から地方に移し、これに対応して、地方交付税と国庫支出金を削減しても、(20)式で定義される $Z(t)$ はほとんど変わらないためである。地方財政の体系的な動的な安定を図るためには、十分な税収の確保とともに、地方団体の実際の負担（価格）を高めていき、地方団体の財政需要を適正な水準に引き下げていく必要がある。この際に、地域住民に対し追加的な公共財の費用を一部負担してもらい、住民が本当に追加的な公共財を望んでいるかの「踏み絵」を踏んでもらうことが肝心である。

5. 改革の方向

5.1 望ましい改革

現在、わが国の地方財政においては、「三位一体の改革」が示されている。国の関与を縮小し、歳入、歳出両面で地方の自由度を高め、地方が元気になる改革を実現している。このため、基幹税（住民税と地方消費税）による税源移譲を実現し、地方団体の自主財源（主に地方税）を拡充するとともに、国庫補助負担金を削減し、地方交付税も総額を抑制している。

この改革の基本的な考え方を整理しておこう。地方団体の自由度を高め、また、住民の受益と負担の関係を明確化するためには、地方歳入に占める一般財源、特に地方税の割合を高めることが必要であるとされる。国庫補助負担金は、国からの依存財源で、口を挟まれる特定財源であるため、地方の自主性を強化するためには削減が望ましい。地方交付税は、使途が指定されていない一般財源であるが、国からの依存財源であり、地方税のような自主財源と比較して自主性が劣る。地方団体において地方税という自主財源を充実させることこそが、地方自治の強化に必要であると考えられている。具体的に、地方税をどこまで高めるかという点では、国税と地方税の割合を1対1にさせ、ほぼ同じ金額までもっていくとしている。

以上の「三位一体の改革」は、一見、妥当なものを受け取られるが、この内容は多くの批判を受けざるをえない。特に重要な問題点は、地方税の充実によって地域住民の受益と負担の関係が明確化している点である。しかし、この改革により税源移譲などが行われただけで、地域住民に受益と負担の関係が明確になるわけではない。

基本的に、総務省は、国により地方団体の財源保障を想定している。従って、地方団体の直面する公共財の低い価格は、ほとんど変わらない。ただ、公共財を低くする手段が国庫支出金ではなく、他の財源に代わるだけである。地域住民にしても、追加的な公共財に対して余計なお金を取られるわけでもないのに、受益と負担の関係など認識できるわけではない。どうして、地方団体の歳入に占める地方税の割合が増加しただけで、地域住民は受益と負担の関係が明確になるのだろうか。公共財は、「これが地方税で賄われました」とか、「これは国庫支出金で賄われました」というように、財源ごとに色分けされて、地域住民に提供されているわけではない。

「三位一体の改革」によって、確かに総務省

や地方団体は、自分が勝手に使える財源が増え、国から口を挟まれなくなるので、自由度は高まるかもしれない。しかし、それ自体は地方分権とはかけ離れたものである。地方税の充実と国庫支出金等の削減は、今後、本格的な地方分権に向けた第一歩にすぎない。国の各省庁の計画とそれを遂行するための財源保障の仕組み、総務省の地方団体に対する「完全護送船団方式」が変わらない限り、「三位一体の改革」は表面的な改革として終わらざるをえない。

地方財政で問題なのは、税源の移譲とか、国庫支出金を削減することではない。最も重要なことは、地方財政の中で、事業費のうち地方団体の実際の負担（価格）が低くなりすぎ、過大に公共財を需要していることである。このとき、追加的な公共財の建設に対して、住民は一銭も余計に地方税を払わない。この結果、地方団体の地域住民の公共財に対する真の選好がわからないままになっているのである。ダムが欲しいのか、欲しくないのか、これを決めるのは地域住民であり、国の政策立案者でも市町村長でもない。地方団体の役人にとって、地域住民が公共財を本当に欲しがっているか否かを判定できるのは、追加的な公共サービスに対して、住民がお金を払うつもりがあるか、ないかである。地方団体は、課税自主権を行使して、初めて地域住民の望んでいる公共財がわかるのである。課税自主権の行使が、地方団体が地方分権に向けて歩めるか否かを判定するものである。

地方財政の本質は、単に税収不足だけではなく、歪められた価格にある。公共財が作られるとき、地方団体が実際に負担する額（価格）が低くなりすぎていたり、地域住民が追加的な公共サービスに対しまったく対価（価格）を支払わないという構造に問題がある。このような価格の歪みを適正なものにしていくことが地方財政の根本的な課題である。

5.2 北海道の道州制批判

最後に、現在の北海道における道州制を検討

する。本来、地方分権とは、公共サービスのメニューを独自に決定できる半面、財源は地域の住民に負担してもらい、地域の需要に合わせた公共サービスを提供することである。ところが、北海道における道州制の議論では、北海道庁の一部の役人が勝手に国の規制が無い場合に提供できる公共サービスのメニューを決定しているにすぎない。この場合、従来の中央省庁の政策担当者が地域の住民の好みも分からず、国の財源保障を利用して、自分たちの理想とする公共投資を推進してきたのとまったく同じである。ただ、違うのは、政策担当者が国ではなく、北海道庁の空想的な役人に代わるだけである。

どの公共サービスを提供するかを決定するのは、国の役人でもなく、都道府県や道州制の役人でもない。地域の住民である。地域の住民に独自の税を負担してもらい、この公共サービスを望むかを問い、それでも望むという場合、地域住民の需要に応じて公共サービスが提供される。

北海道庁は、あたかも、従前の財源が統合補助金の形で確保され、これを前提した議論をしているように思われる。財源の確保の認識が甘い。確かに、短期的には、北海道特例などは維持され、財源は保障されるかもしれない。しかし、長期的に、地方分権の下で、従来のように財源が保障されなくなることは明らかであろう。これに対し、北海道庁の一部の役人は、もし仮に道州制を採用すれば、規制緩和の下で、官依存体質から脱却し活力ある北海道経済を実現できると主張するかもしれない。もしそれであるならば、道州制を提案すると同時にこの政策を北海道民に提案すべきではないか。従来、北海道庁としての産業政策や経済政策は、ここで改めて語るまでもなく、有効なものではなかった。今まで、北海道経済を官依存体質から脱却させ、民間企業の活力で支えられた経済を実現できなかった北海道庁が、単なる規制緩和で活力ある経済が実現できると考えるのは無理な話である。

早急な道州制の導入には反対である。まず、地方分権に進む能力があるならば、課税自主権の行使ができるのかどうかを示すべきである。北海道の場合は産業廃棄物処理の税、札幌市の場合、除雪税を導入してみせることが、地方分権に向けた第一歩である。これらの簡単な税さえ導入できない北海道に地方分権を語る資格はない。

参考文献

- 大蔵財務協会 (2004) 『財政会計六法』大蔵財務協会。
- 岡本全勝 (1996) 『地方交付税－仕組みと機能－』大蔵省印刷局。
- (2002) 『地方財政改革論議－地方交付税の将来像－』ぎょうせい。
- 財政調査会編 『補助金総覧』各年版, 日本電算企画株式会社。
- 財務省財務総合政策研究所 (2002) 「地方財政システムの国際比較」。
- 自治省理財局編 (1996) 『地方財政の仕組みとその運営の実態』地方財務協会。
- 神野直彦・金子 勝 (編著) (1998) 『地方に財源を』東洋経済新報社。
- 総務省編 『地方財政白書』各年度版, 国立印刷局。
- 総務省 (2004) 「平成 16 年度地方税に関する参考計数資料」。
- 総務省 (2004) 『平成 16 年度地方財政計画』国立印刷局。
- 総務省自治財政局 「地方交付税等関係計数資料」(I)－(III), 各年度。
- 地方財務協会 『地方財政』月刊, 地方財務協会。
- 地方財務協会 『地方税』月刊, 地方財務協会。
- 橋本 徹 (1990) 『現代の地方財政』東洋経済新報社。
- 橋本 徹・牛島 正・米原淳一郎・本間正明 (編) (1993) 『地方財政』 有斐閣。
- 平嶋彰英・植田 浩 (2001) 『地方債』ぎょうせい。
- 吉田和男 (1998) 『地方分権のための地方財政改革』有斐閣。
- Tiebout, Charles M. (1956) “A Pure Theory of Local Expenditures,” *Journal of Political Economy*, Vol. 64, No.5, pp. 416-424.