

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成24年5月16日現在

機関番号：10101

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2008～2011

課題番号：20530262

研究課題名（和文）地方財政の構造とメカニズム

研究課題名（英文）The Structure and Mechanism of Local Public Finance

研究代表者

小山 光一（KOYAMA KOICHI）

北海道大学・大学院経済学研究科・教授

研究者番号：30225594

研究成果の概要（和文）：

地方財政の分野において、制度とそのメカニズムの関係を体系的に分析し、制度分析の基礎を確立する。法律に基づいて地方財政制度を数学的に定式化して理論モデルを構築し、制度の特性を明らかにするとともに、制度の下で経済主体の合理的行動によって生じるメカニズムの解明を行う。地方財政制度として日本、アメリカ、イギリス、ドイツ、スウェーデン、カナダの諸制度を考察の対象とする。歴史的、国際的な制度の相違を超えて、制度とそのメカニズムの関係に関して普遍的に成立する結果を見出す。最終的に、以上の結果を用いて、日本において今後、構築すべき望ましい地方財政制度の在り方を提示する。

研究成果の概要（英文）：

In the field of local public finance, I analyze the relation between an institution and its mechanism systematically to establish the basis of institutional analysis. I construct an economic model mathematically according to law of local public finance in order to clarify the characteristics of an institution and its mechanism that occurs under the agents' rational behavior. As institutions of local public finance, I consider those of Japan, the United States, England, Germany, Sweden and Canada. Considering the historical and international differences of institutions among six countries, I find the universal results on the relation between an institution and its mechanism. Finally, I propose some desirable institutions of local public finance for Japan by using the above results.

交付決定額

（金額単位：円）

| | 直接経費 | 間接経費 | 合計 |
|--------|-----------|---------|-----------|
| 2008年度 | 900,000 | 270,000 | 1,170,000 |
| 2009年度 | 800,000 | 240,000 | 1,040,000 |
| 2010年度 | 800,000 | 240,000 | 1,040,000 |
| 2011年度 | 800,000 | 240,000 | 1,040,000 |
| 年度 | | | |
| 総計 | 3,300,000 | 990,000 | 4,290,000 |

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目： 経済学、財政学・金融論

キーワード：財政学

1. 研究開始当初の背景

現在、わが国において地方財政の制度改革をどのように行うべきか、この解決策を見出すことが急務となっている反面、制度改革によってどのようにメカニズムが生じるかについての分析が十分に行われていない。また、地方財政の研究分野において、以下の問題が存在する。

- (1) 現代経済学における理論分析は、各国の制度の相違に依存しない普遍的な問題を研究対象にしている。このような普遍的な問題を分析することは、国際的な研究の中で極めて重要なものであるが、抽象的な理論に偏りすぎており、現実の法律と制度を十分に取り込んだ分析を行っていない。現実の制度に基づかない理論構築では、地方財政の制度改革に関して有意義な分析ができない。
- (2) 地方財政の実務的な制度論では、現実の法律と制度の説明が中心である。地方財政法、地方税法、および地方交付税法等の法律に規定された制度の説明は、現実に地方財政を担当している実務者には必須である。しかし、地方財政の法律によって定められた制度がどのようなメカニズムを生じさせているのか、制度がどのような問題点を持っているのかに関して経済学的な分析が不十分である。地方財政の実務者は、旧自治省を中心とした狭いグループで制度の立案・遂行を行ってきたため、制度に関して外部からの分析評価が十分行われてこなかったと言える。
- (3) 地方財政の歴史的な制度論では、制度の歴史的な分析が行われている。わが国において、明治・大正・昭和における地方財政制度の歴史的な変遷を通して、制度とそのメカニズムの変遷を本質的に議論することは貴重な貢献であると言える。分析が史実や基本的な統計データに基づき、制度とそのメカニズムの解明が図られてきた。しかし問題は、現代経済学の分析手法が十分取り入れられておらず、現実の法律や制度の分析が体系的に行われていない。

結論として、地方財政の分野では、現代経済学、実務家、および伝統的な制度論の3つ

の分野の研究が分離し、統合された形になっていない。本研究は、この統合を図るものである。地方財政の制度は現実の法律や制度に基づいているので、地方財政の体系を数学的に定式化して1つの制度として捉え、制度とそのメカニズムの関係を理論的に解明する。

2. 研究の目的

地方財政の分野において、「制度分析」の発展を図る。地方財政制度を1つの制度として捉え、この制度の下で経済主体の合理的な行動がどのようなメカニズムを生じさせるかを理論的に分析する。地方財政制度を法律に則して数学的に定式化して1つの理論モデルを構築する。この理論モデルを用いて、財源の再配分や財源保障の機能、資源配分の効率性、インセンティブ、体系の安定性など制度のパフォーマンスを分析する。

研究結果が普遍性をもつため、対象とする地方財政制度として、昭和初期以降から現在に至るまでの日本の制度、およびアメリカ、イギリス、ドイツ、スウェーデン、カナダの5カ国の現行の制度を検討する。制度の在り方によって、生じるメカニズムがどのように異なっているのかを考察し、制度とメカニズムの関係を解明する。

地方財政制度は、「三位一体改革」等の名のもとに絶えず変更されているが、このような制度改革がどのような変化を生じさせるのか、理論分析が十分行われてこなかった。わが国の地方財政制度の改革において、究極的に望ましい制度の在り方が依然として判明していない現状にある。この原因は、制度改革が近視眼的な改革の繰り返しにあり、制度改革の理論的根拠が存在していないことにある。いま、社会的に求められているのは、制度改革を行う上で基礎となる理論であり、その理論は制度の在り方を踏まえたものでなければならない。異なる制度がどのようなメカニズムを生じさせるのかを明らかにしていくことによって制度改革の理論的な根拠となりえるのである。

特に、近年の地方財政の議論は、地方分権

等の信念に基づく改革論が多い。このような信念に基づく改革論は極めて危険なものと言わざるを得ない。このような信念による改革ではなく、地方財政制度を綿密に分析し、制度変更によってメカニズムがどのように変化するかを明らかにしていく必要がある。

制度とそのメカニズムの関係を解明していくことは、現在、制度改革が迫られている地方財政において、1つの重要な理論的基礎となるものである。

3. 研究の方法

地方財政制度を1つの制度として捉え、法律に基づいて数学的に定式化して1つの理論モデルを構築し、制度とそのメカニズムの関係を明らかにしていく。制度の在り方によってメカニズムがどのように変化するかを分析する。

地方財政制度として、現行の日本の地方財政制度ばかりでなく、昭和初期以降の日本の地方財政制度、および諸外国の地方財政制度を取り上げる。ここで、諸外国とは、アメリカ、イギリス、ドイツ、スウェーデン、カナダの5カ国である。以上の地方財政制度を考察の対象となるサンプルとして捉え、各制度の特性を検討し、これらの制度がどのようなメカニズムを生じさせるのかを分析する。

(1) サンプルとして取り上げる上記の各地方財政制度について、法律に基づいて制度の体系を数学的に定式化する。地方財政制度を構成する地方交付税制度（あるいは、当時の財政調整制度）、国庫支出金、地方債、および地方税の4つの制度の体系を1つの制度として捉え、法律に基づいて数学的に定式化して1つの理論モデルを構築する。この理論モデルを用いて、制度がどのような特性をもち、どのようなメカニズムを生じさせるかを分析する。

(2) 構築した理論モデルを用いて、財源の再配分機能、財源の保障機能、資源配分の効率性、体系の安定性などを検討する。

(3) 以上では、各制度について1つの理論モ

デルを構築してきたが、これを統合して、対象となるすべての制度に対して1つの理論モデルを構築する。この統合した理論モデルを用いて、制度とそのメカニズムの関係を体系的に解明し、制度改革において理論的な基礎を構築する。サンプルとして取り上げるいくつかの制度を分類し、制度の相違によって生じるメカニズムがどのように異なってくるのかを分析し、制度とそのメカニズムの理論的な解明を図る。この分析に基づいて、望ましい制度改革の在り方を提示する。

4. 研究成果

日本の現行制度の分析が中心であり、この制度でどのようなメカニズムが生じているかを解明することが重要である。次に、望ましい制度改革の在り方を示すことにある。

日本の地方財政制度において、地方財政計画が重要である。地方財政計画によって、まず歳出総額が決まり、次に、この歳出を賄うための財源として地方債、地方交付税の総額が決まる。さらに、各地方公共団体の間の地方交付税の配分も、総務省によって決定される。つまり、地方公共団体全体の財源構成と各地方公共団体の地方交付税額が、国によって一元的に決定されている。

(1) 地方財政計画

地方財政計画による財源保障、財源構成の影響を分析した。まず、歳出額が決まり、次にこの財源を見出していく過程は、日本の地方財政制度の1つに顕著な特性である。ここに、国と地方公共団体間のリスクの負担構造において、国がリスクをほとんど負担する構造が埋め込まれている。地方財政計画で財源を保障するため、地方交付税を国税の一定割合を超えて財源を確保していくルールは廃止すべきである。地方財政計画で財源が不足するならば、地方交付税の財源として国税の割合を増加させるのではなく、その一部を地方税の増税で対応すべきである。

(2) さらに、地方財政計画において総額として決まる地方交付税総額が地方公共団体間でどのように決定されるかを分析した。地方

交付税の配分ルールを数学的に定式化しモデルを構築していくと、いくつかの興味深い結果を導いた。

例えば、経常的経費は、個別の地方団体の積み上げ額が総額と一致するので問題はないが、投資的経費が問題となる。投資的経費の配分では、主に、単位費用と事業費補正に算入される部分が別々に計算され、地方公共団体への配分額が決まる。投資的経費のうち地方団体の配分額は、単位費用に算入された部分は測定単位で決まるのに対し、事業費補正は実際の地方団体の事業費で決まる。この投資的経費の配分ルールの解明を行った。特に、投資的経費の配分ルールは、ダム等の巨額の費用を要する場合、地方公共団体間で問題が生じやすい構造であることが判明した。

(3) 問題は、地方財政計画において、地方交付税、国庫支出金、および地方債の財源構成は本質的であるか否かである。この財源構成を変化させると何が生じるか。結論として、ある一定条件の下では、財源構成を変更しても地方公共団体の歳出は何ら変化しない「中立命題」が成立する。

(4) さらに、地方交付税、国庫支出金、および地方債に地方税を加え、4つの財源構成の変化を検討する。ある一定条件の下で、4つの財源構成の変更は何ら地方公共団体の歳出に影響を及ぼさないという「中立命題」が成立する。一般に、自主財源である地方税の充実が求められるとされている。しかし、理論的に分析すると、一定の条件の下で、この財源構成は本質的な意味をもたないことが証明できる。

(5) 現実には、上記の「中立命題」は一般に成立せず、財源構成の変更は地方公共団体の歳出に影響を及ぼす。しかし、「中立命題」により、財源構成の変更がどの程度、地方公共団体の歳出の変化となるか、その度合いを分析した。

具体的には、三位一体改革における税源移譲のケース、基準税率の引き下げ、地方交付税の一部を人口と面積だけで算定する包括

算定のケース等について検討した。分析した結果、以上の制度改革は地方交付税制度のメカニズムをまったく変化させていないことが証明できた。結論として、わが国の地方財政制度の改革は何ら本質的なものではなく、形だけの改革を繰り返しているにすぎないことが判明した。

同時に重要なことは、地方交付税の包括算定において顕著であるが、国民の目から見て地方交付税の算定が分からなくなるようになってきていることである。特に、投資的経費では包括化により単一の単位費用そのものを公示していない。一方で地方分権が叫ばれながら、他方で総務省の一部だけが地方交付税の配分ルールだけを知っているというのは矛盾している。地方分権とは相いれない制度改革が繰り返されているにすぎない。

(5) 資源配分の効率性の側面では、資源配分の効率性は、国の財源配分の決定に大きく依存している。このため、資源配分の非効率を招きやすい。地方公共団体は、地方税の税率を調整しながら、地域住民の望む公共サービスの内容を見出すとき効率的な資源配分が実現できる。ところが現行制度では、地方税の税率は、形としては地方公共団体の裁量が許されているが、実質は全国一律になるように制度設計されている。このため、地方公共団体は地方税を通じて地域住民の望む公共サービスを認識できない。この結果、地方公共団体は地域の住民ではなく国に目を向け、国の方針の公共サービスを提供する。

国、地方公共団体、および国民（地域住民）の三層構造から言い換えれば、上の2つの層である国と地方公共団体は相互に強く結びついているのに対し、下の2層である地方公共団体と地域住民は乖離した構造となっている。地域住民は、地方公共団体の公共サービスの決定に無関心であり、住民集会も活発ではない。地方税を通じて、地方公共団体と地域住民が望ましい公共サービスについて話し合うという本来の地方分権の姿が欠如しているのである。この結果、資源配分の効率性は実現していない。

(6) 国と地方公共団体の間のリスクの負担構造を分析した。現行の地方財政制度において、国と地方公共団体の間のリスクの負担構造が著しく偏っており、国がほとんどのリスクを負担している。

国と地方公共団体の基礎的財政収支の変動を分析すると、地方公共団体の基礎的財政収支はゼロに収束する動きを示す一方、国の基礎的財政収支はマイナスに動き非常に不安定になる。この原因は、地方公共団体の財源保障の役割を担う地方交付税の存在である。地方公共団体が地方債を発行すると、この元利償還金が地方交付税の中に算入される。この結果、地方公共団体の基礎的財政収支は改善していく反面、国の財政収支は赤字国債の発行で悪化していく。

地方公共団体の財源不足を赤字地方債の増額で賄う場合についても、リスクの負担構造は同じで、国が全額、リスクを負担している。

地方分権とは、本来、地方公共団体の自立であり、地方公共団体と国がリスクを共有するものでなければならない。国の強い規制を維持しながら、地方公共団体がリスクが無い形で財源保障を受けるシステムは、本来の地方分権とは乖離したものである。国の規制を緩和し、国と地方公共団体がリスクを適切に共有する制度を構築すべきである。

(7) 現行の地方財政制度の動学的な安定性を分析した。現行制度の下で、地方財政制度が動学的に安定であるための条件を導出した。この安定条件は非常に要件が厳しく、長期間にわたってこの条件が満たされていないことを確認した。現行制度は、動学的に不安定な体系であるため、近い将来、財政破たんする可能性が高い。体系をより安定にさせる仕組みを導入する必要がある。例えば、この1つは地方税である。地方公共団体が本質的な意味で地方税の税率をコントロールし、公共サービスの需要を抑制させる仕組みが必要である。

(8) 昭和初期以降の地方財政制度の変遷について分析を行った。昭和初期以降の地方財政

制度を5つの段階に分け、それぞれの制度を法律に基づいて数学的に定式化し、制度の特性を分析するとともに、制度の下で生じるメカニズムの解明を行った。5つの制度とは、昭和15年の地方分与税以前と以後の2つの制度、地方財政平衡交付金、地方交付税の初期と現在の2つの制度である。各制度のパフォーマンスをいくつかの指標を用いて比較し、制度の特性を明らかにした。さらに、歴史的な変遷をみるために、いくつかの指標に基づいて図示し、制度の在り方が指標をどのように変化させてきたかを解明した。

制度の変遷で特に留意する点は、地方財政制度の「進化」の過程で、地方公共団体間の公平の観点から、地方税の課税自主権が弱められ税負担の公平が強められたことである。この結果、地方公共団体は、地方税の課税自主権をほとんど失うことになった。

(9) 諸外国の地方財政制度についても分析を行った。諸外国の各制度について、現実の制度に基づいて理論モデルを構築し、制度分析を行った。さらに、制度の特性に応じて各国の制度を分類し、制度の特性がどのようなメカニズムを生み出すかを分析した。

重要なポイントは、各国の制度は財政からみて閉じている体系となっており、制度の中で内生的に財政収支が均衡する形をとっている。方法は国によって異なり、アメリカでは主に法律で縛られ、ドイツでは財政責任を地方公共団体もつ形で、イギリスとスウェーデンでは地方税の引き上げで、財政収支の均衡が図られている。日本では、財政収支を内生的に図る仕組みは存在せず、財源不足は赤字国債と赤字地方債の発行で抑制なしに増加している。

諸外国の地方財政制度で、地方税の在り方が最も重要な要素である。最終的な責任者は、地方公共団体とその住民であることが基本である。

(10) 制度改革のポイントは、地方税をどのように健全な形で地方財政制度の中に組み込んでいくかである。資源配分の効率性、体系の安定性は、これに依存する。地方公共団体

が財源不足に直面すれば地方税を増税する。地方税における住民税と固定資産税の税率は、実質的な意味で、地方公共団体の裁量に委ねる必要がある。この結果として、地方公共団体と地域住民は真剣に地方公共サービスの在り方を議論することによって、地域にとって本当に必要な公共サービスを決定でき、無駄な歳出は抑制できる。

地方税の改革にあわせて、地方交付税の形を変更する必要がある。地方交付税は、もはや地方公共団体の完全な財源保障の制度ではなくなるようにする。地方交付税は、地方公共団体にとってより客観的な指標で配分され、その算定方法は国民に分かりやすいように変更されなければならない。国民から見れば、地方交付税の算定方法が分かりやすくなると同時に、もし地方公共団体が財源不足に直面すれば、地方税の増税を受け入れなければならない。国民は、地方交付税の算定ルールに対して厳しい目を向けるだけでなく、地方公共団体の歳出を監視することになる。地方公共団体の財源不足の最終的な責任者は、国ではなく、地方公共団体と地域住民であり、財源不足の一部は必ず地方税の増税で賄う仕組みを設定する必要がある。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計1件)

①小山光一、「地方財政構造に関する一考察」、経済学研究 (北海道大学)、pp. 1-17、2009、査読無。

<http://ci.nii.ac.jp/naid/110007197743>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

小山 光一 (KOYAMA KOICHI)
北海道大学・大学院経済学研究科・教授
研究者番号：30225594

(2) 研究代表者

なし

(3) 連携研究者

なし