

経済財政白書が提示した地方財政の課題

目 次

- ・ 経済財政白書の評価
- ・ 地方財政の現状
- ・ 地方財政改革のビジョン
- ・ 地方分権に向けた具体的改革

要 旨

2001年12月に、内閣府として初めて『経済財政白書(年次経済財政報告)』が刊行された。『経済財政白書』は、旧経済企画庁の『経済白書』よりもさらに踏み込んだ政策評価を試みており、内閣府の『経済財政白書』として目指す新たな方向性は打ち出せているが、その政策評価を踏まえて政府が行うべき今後の政策・改革については、「ビジョン」が残念ながら必ずしも示されていない。特に、同白書で提示した地方行財政改革については、長期的な政策・改革の指針であるビジョンが重要でありながら、白書は政府を代表する主張しか盛り込まず、政府部内で見解の対立のある主張は極力盛り込まない配慮があつてか、明確に示されていなかった。本稿では、地方行財政改革・地方分権に関するビジョンを明確にするべきだという立場から、「住民自決の自己完結した地方財政」というビジョンを説明し、その実現に必要な諸改革を具体的に提示した。具体的な改革とは、行政体の再編(市町村合併・道州制導入)、国と地方の行政分担の決定(ナショナル・ミニマムの決定)、国庫支出金の廃止、地方交付税の廃止、課税自主権の移譲、である。

・ 経済財政白書の評価

2001年は、省庁再編で始まった。「内閣府」は、この省庁再編で新たな役割を与えられ、内閣中枢により近い存在としてどのような仕事ができるかが試された。その2001年の終わりに、内閣府はこの「試験」にひとつの答案を提出した。それが、装いを新たにした『経済財政白書』である。昨年までは、経済企画庁の『経済白書』として刊行され、白書として実績と伝統を持った由緒ある年次報告であった。しかし、経済企画庁の省庁間における立場が時に災いして、『経済白書』として正論を述べようと試みるも他省庁の抵抗にあつ

て必ずしも主張を的確に展開できないこともあった。この度、内閣府となり『経済財政白書(正式には、年次経済財政報告)』として刊行されることとなった。『経済白書』が持つネームバリューと、内閣府となって他省庁よりも一段高い位置(「省」でなく「府」であるという意)で白書を刊行できる立場を得たこととを、どのように生かして『経済財政白書』を刊行するのか、私は刊行前から大変注目していた。特に、今年は内閣府となって初めての『経済財政白書』であるから、今後の白書の位置付けに与る試金石となるだけに、旧経済企画庁時代の『経済白書』とあまり変わらないのか、それとも内閣府の『経済財政白書』として新たな地位を得られる内容となるかに関心があった。

私は、今年の内閣府の『経済財政白書』を読んで、次のように評価している。今年の白書は、『経済白書』よりもさらに踏み込んだ政策評価を試みており、内閣府の『経済財政白書』として目指す新たな方向性は打ち出せているが、その政策評価を踏まえて政府が行うべき今後の政策・改革については、「ビジョン」が残念ながら必ずしも示されていない、という評価である。ここで、私が呼ぶ「ビジョン」とは、短期的な政策方針ではなく、長期的に見て日本経済をどのように導こうとしているかという指針のことである。

白書は官僚が作成するのだから白書に「ビジョン」は盛り込めないとか、「ビジョン」を決めるのは政治家であって官僚が「ビジョン」を語るべきではないという意見には、私は組しない。なぜならば、この『経済財政白書』は「経済財政政策担当大臣報告」だからである。事実、同白書には経済財政相の署名があり、閣議にも報告される。この白書・報告を閣僚がまじめに読んでいるか否かは別として、閣僚の1人が、しかも自らの所管である経済財政政策について、今後どのように政策や改革を行うべきかという「ビジョン」を『経済財政白書』で主張して当然だし、むしろ主張すべきである(その主張が、仮に閣内で多数意見でなくても)。しかし、『経済財政白書』で主張された今後の政策・改革は、多くが内閣府以外の省庁でも基本的に同意しているもので、内閣府が今回新たに提示した今後の政策・改革に関する独自のビジョンは、あまりみられなかった(ただし、『経済白書』時代にはできなかったような、踏み込んだ政策や改革の提言が盛り込まれている部分もあり、私はこの点を高く評価している)。

依然として、『経済白書』時代にあった悪い慣習を引きずっているところがあって、白書は政府を代表する主張しか盛り込んでではなく、政府部内で見解の対立のある主張は極力白書に盛り込まない、という配慮がまだ見え隠れしている。私は、こうした配慮は『経済財政白書』には必要ないと思う(ひょっとすると、内閣府の官僚はそう考えているが他省庁の官僚がその古き悪しき慣習に固執しているのかもしれない)。閣内で政策について色々と主張を述べあう中でよりよい政策を検討するプロセスとして、各閣僚が白書で政策や改革のビジョンを出し、その白書を作成するスタッフとして官僚が大臣をサポートする、という姿が2001年の省庁再編が意図した行政府のあり方に合致すると考える。そ

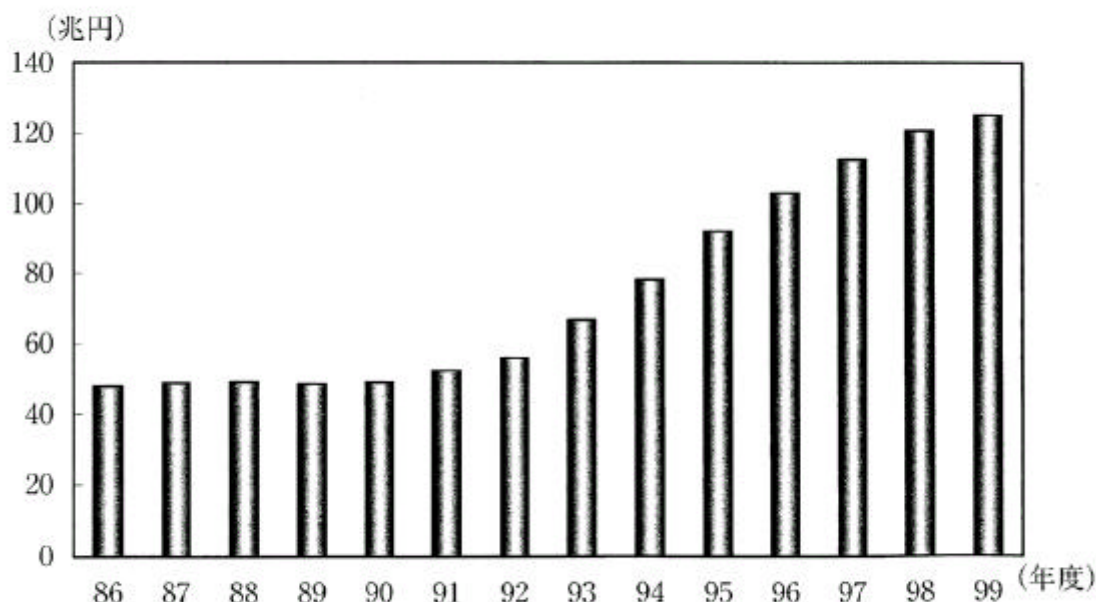
のためには、白書の作成段階で、大臣を抜きにして各省庁の官僚の間で、その内容について協議して妥協しあい、ありきたりでありまいな主張を白書で出すという、(『経済白書』もそうであった)古き悪しき慣習を、『経済財政白書』はいち早く脱して、経済財政相の経済財政政策に関する(他省庁におもねない)提言をする地位を、確立してもらいたい。他省庁におもねる必要がなくなれば、経済財政相として「ビジョン」を『経済財政白書』でより強く提示できるだろう。

． 地方財政の現状

2001年の『経済財政白書』の中でも、「ビジョン」が重要でありながら「ビジョン」がみえなかった部分は、地方財政の改革に関する部分である。この部分(白書では第3章第4節)は、これまでの政策に関する分析やその評価については、かつての『経済白書』にない程踏み込んだ内容になっており、的を射た分析ができています。しかし、その分析や評価を踏まえた地方財政改革に関する今後の「ビジョン」は、残念ながらあいまいになってしまっている。

ここで、まず2001年の『経済財政白書』の第3章第4節に書かれている、地方財政の現状と課題について要約しておこう。

図表1：将来にわたる実質的な財政負担(地方債等)



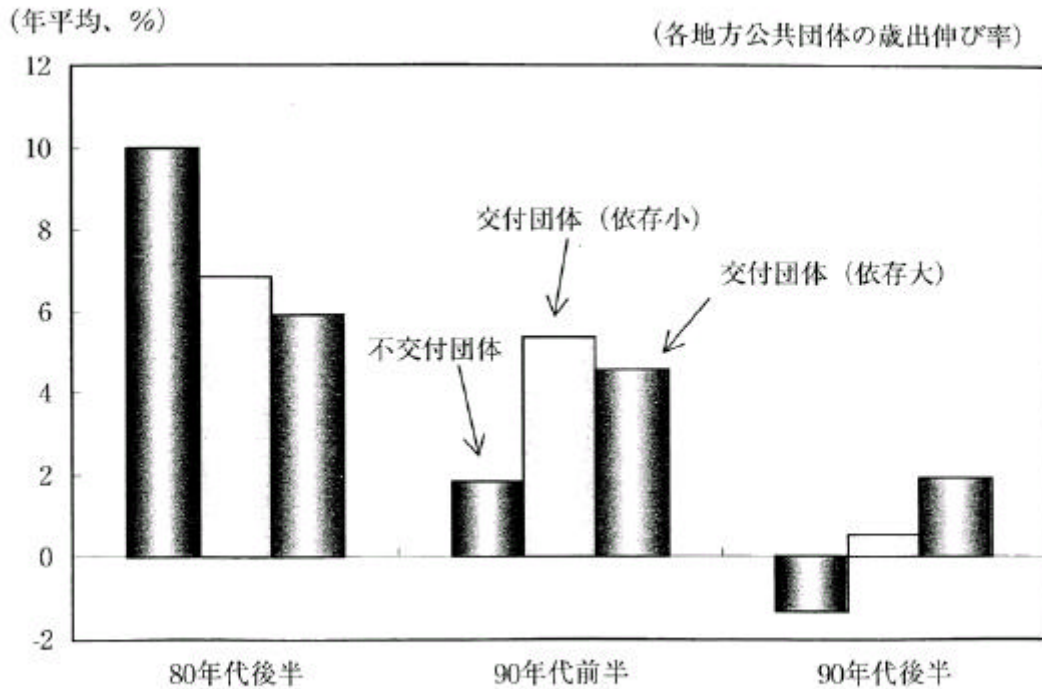
備考：1. 総務省「地方財政統計年報」により作成。

2. 将来にわたる実質的な財政負担

= 地方債現在高 + 債務負担行為額 - 積立金現在高

出典：『経済財政白書』第3 - 4 - 2図

図表 2 : 地方交付税と歳出の関係
90年代: 交付団体の歳出は依然拡大



備考：1. 総務省「地方財政統計年報」により作成。

2. 「不交付団体」とは、地方交付税の交付を受けていない団体。

「交付団体(依存小)」= 地方交付税の交付額が地方税より少ない団体。

「交付団体(依存大)」= 地方交付税の交付額が地方税より多い団体。

出典：『経済財政白書』第3 - 4 - 8図

わが国の地方財政は、1990年代に地方債が累増し、深刻な財政危機に直面している。象徴的には、図表1のように1999年度末の地方の債務残高は、1990年度末のその2.7倍となり、この10年で急増した。こうした財政危機に直面した地方自治体は、収入不足をますます国に頼るようになり、1990年代に国から地方自治体への補助金の非効率性がますます顕著になった。図表2では、国から地方自治体への補助金のうち、地方交付税をもらっていない自治体(不交付団体)、少しもらっている自治体[交付団体(依存小)]、多くもらっている自治体[交付団体(依存大)]とに分けて、それぞれの歳出の伸び率を图示している。図表2によると、地方交付税をもらわなかった自治体は、1990年代の景気低迷による地方税収の低迷に伴って自らの歳出を抑制したが、交付税に依存し続けた自治体は、歳出を抑制せず放漫な財政運営を行っていたことが示されている。

その上、独自の税収が少なく、地方交付税に多く依存している自治体は、地方債を発行するにも、公的資金(主に財政投融资資金)により多くを依存している。そのため、民間金融機関からの借入れや市場公募による発行という形での金融市場からの(自治体の財政運

営に対する)規律付けがほとんどない。こうした地方債発行も、自治体のより放漫な財政運営を助長している。

『経済財政白書』では、このような分析を踏まえて、今後取り組むべき地方行財政改革について、基本的な考え方を示している。『経済財政白書』に書かれていることは、要約すると次のとおりである。これまで全国一律の行政サービスの提供を目指して国が地方財政に参与してきた考え方である「均衡ある発展」から、「個性ある地域の発展」、「知恵と工夫の競争による活性化」を重視する方向への転換が必要である。そのためには、国や自治体が国民・住民に最低限保障すべき行政サービスの水準を見直すことにより、地方の歳出も見直し、地方財政の健全化を進める必要がある。これは、国が地方に要請する仕事の見直し・縮小に応じて、補助金により手当てる歳出の範囲・水準を縮小することで実現する。これに伴い、地方が自由に独自の行財政サービスを選択し、提供する範囲が増えることになる。これと同時に、自らの判断で使える財源を中心とした「自助と自立」にふさわしい地方税の拡充が必要となる。したがって、国からの補助金の見直しとともに、税源移譲を含めた国と地方の税源配分について根本から見直す必要がある。そして、市町村合併などにより、自治体の財政運営の効率化がより一層求められる。

要するに、地方分権が必要だ、ということである。ただ、何のために地方分権が必要かという「ビジョン」は、残念ながら見受けられなかった。しいていえば、目下の深刻な財政悪化を克服するために地方分権が必要だ、と読めなくはない(なぜならば、2001年の『経済財政白書』の第3章は、冒頭に財政赤字の問題を取り上げていて、そこから議論を始めているからである)。しかし、それは財政赤字の問題についての対処療法としての地方分権ということであって、長期的にみた地方分権の「ビジョン」とはいえない。

． 地方財政改革のビジョン

地方分権(地方行財政改革)は、現行の地方財政制度が不必要に複雑であるがゆえに、その複雑さを解きほぐすだけでもひと仕事で、地方財政の目指すべき姿がどこにあるかを考えることまで、議論が及ばないという、実務的な言い訳は通用しない。そもそも何のために地方分権が必要かという、根源的でかつ最も重要な問題認識なくして、地方分権に向けた法改正、制度改革を行うのは、海図を持たずに大海を航行してさまよう船と同じである。しかも、その「ビジョン」は、我々国民・住民が日常生活に密接な行政サービス(上下水道、警察、消防、学校教育、保健衛生など)を誰がどのように担うのかを決定づける。だから、たとえ現行制度が複雑であっても、地方分権の必要性を根源的に考えた上で、地方分権の「ビジョン」が必要なのである。

「個性ある地域の発展」、「知恵と工夫の競争による活性化」が、今後の地方分権のビジョンだといわれれば、そのビジョンは答案としては残念ながら及第点に達しない。なぜなら

ば、これらの言葉が示す意味があいまいで、事後的にその意味を曲解できる余地が残っているからである。例えば、「個性ある」とはどういう意味なのか、それが『経済財政白書』の分析の中のどの概念と対応しているか、全く明らかでない。特に、これらの言葉は、現行制度で不必要に厚遇されている過疎の町村に対して、今後の地方分権は無慈悲でないといいたげである。しかし、現下の日本財政の状況は、過疎の町村に対して「無慈悲でない」といえる余裕などないのが真実である。

したがって、前節で示したように、『経済財政白書』の的を射た分析で明らかにされた地方財政の現状を踏まえれば、これらの言葉に含まれる不必要なレトリックで今後の地方分権のビジョンをあいまいにすることは許されない。それとともに、『経済財政白書』で地方行財政改革についてのビジョンが明示されていないがゆえに、今後どのような手順で地方行財政改革を行えばよいかを示されていない。『経済財政白書』には、どこを改革する必要があるかは書かれている。しかし、それらを同時には進められないし、かといって改革する順番を間違えると地方財政があらぬ方向に導かれてしまう。だから、その改革を適切な順番で進めるには、「ビジョン」が必要である。

ならば、何のために地方分権が必要なのか、さらに突き詰めていえば、今後地方財政はどのような姿を目指すべきなのか。私は、「住民自決の自己完結した地方財政」を目指すべき地方財政の姿であると考えている。まず、自治体の税目や税率、地方債の発行、行政サービスの水準は、国が全く関与せず、住民が自ら選挙等を通じて決める(住民自決の地方財政)ことによって、住民にとって自らの可能な範囲で最も望ましい地方自治を実現する。それとともに、他地域の住民に租税負担を転嫁したり、逆に他地域の自治体が提供した行政サービスにただ乗りして便益を得たりすることがないように、行政区域の再編などを行う(自己完結した地方財政)ことで、行政サービスの受益と負担が適正化される。こうした地方財政を目指すべきである。

しかし、現行制度下では、自治体の税目や税率、地方債の発行、行政サービスの水準は、ほとんど国の権限で決定している。また、国の権限で、地方交付税等を通じて都市部の住民の租税負担で農村部の行政サービスが行われている。したがって、「住民自決の自己完結した地方財政」を目指すには、現行より地方分権化することが必要なのである。

ただ、上記は大原則を述べたものであり、抽象的であるから、このビジョンを実現するために、今後どのような具体的な改革が必要かを述べよう。

．地方分権に向けた具体的改革

現行制度を踏まえて、上記の「ビジョン」を実現するには、具体的にどのような順番で地方分権を進めてゆけばよいか。結論からいえば、行政体の再編(市町村合併・道州制導入)、国と地方の行政分担の決定(ナショナル・ミニマムの決定)、国庫支出金の廃止、

地方交付税の廃止、課税自主権の移譲、である。

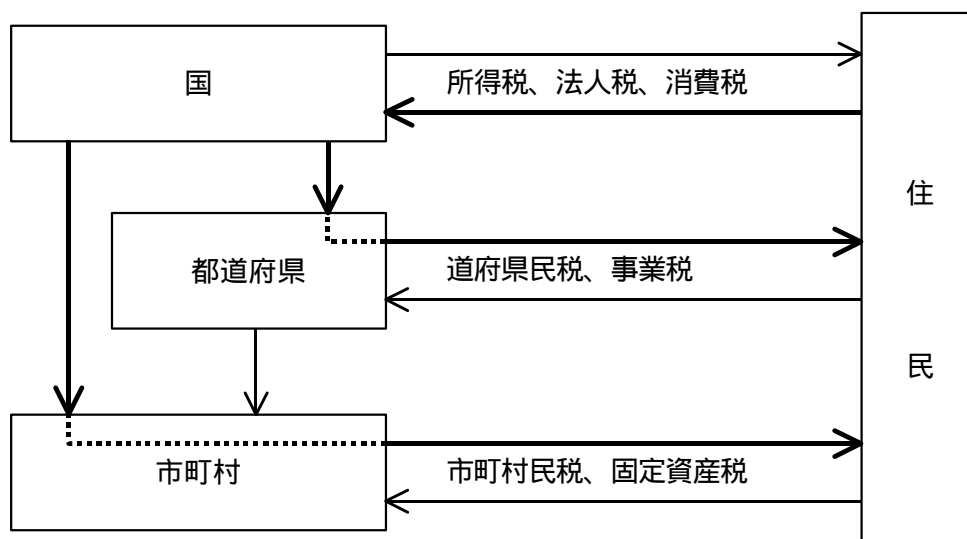
行政サービスの便益が特定の地域に限定される場合(こうした行政サービスを経済学では地方公共財と呼ぶ)、その便益を受ける住民により近い行政体が供給する方が、地方公共財を国が供給するよりも効率性の観点から望ましい。また、その地方公共財を供給する際には、便益が及ぶ範囲を行政区域内にとどめるようにする[他地域に便益が波及(スピルオーバー)しない]のが効率的である。

そこで、まず各種地方公共財の便益が及ぶ範囲をできる限り綿密に調査して、その範囲を確定しなければならない。その上で現行の行政区域でも行政区域外に便益が波及しない地方公共財については、現行の行政区域を維持し、現行の行政区域では行政区域外に便益が波及する地方公共財については、現行の市町村の合併や「道州」の導入を図るべきである。消防、社会福祉、保健行政、図書館など便益が狭い地域に限定できる地方公共財については、市町村のような行政体に権限を移譲し、その行政体が住民の要求に合わせて自由に政策決定をできるようにするのが望ましい。交通網の整備、治山治水、広域大規模プロジェクトなどある程度広い地域に便益が及ぶ地方公共財は、都道府県や「道州」のような広域の行政体に権限を移譲するのが望ましい。そして、司法、外交、国防など全国規模で便益が及び、全国民がおしなべてその便益を享受できる行政サービスは、国がその財源を得て供給すべきである。国と地方自治体の行政分担のイメージは、図表3のように示すことができる。

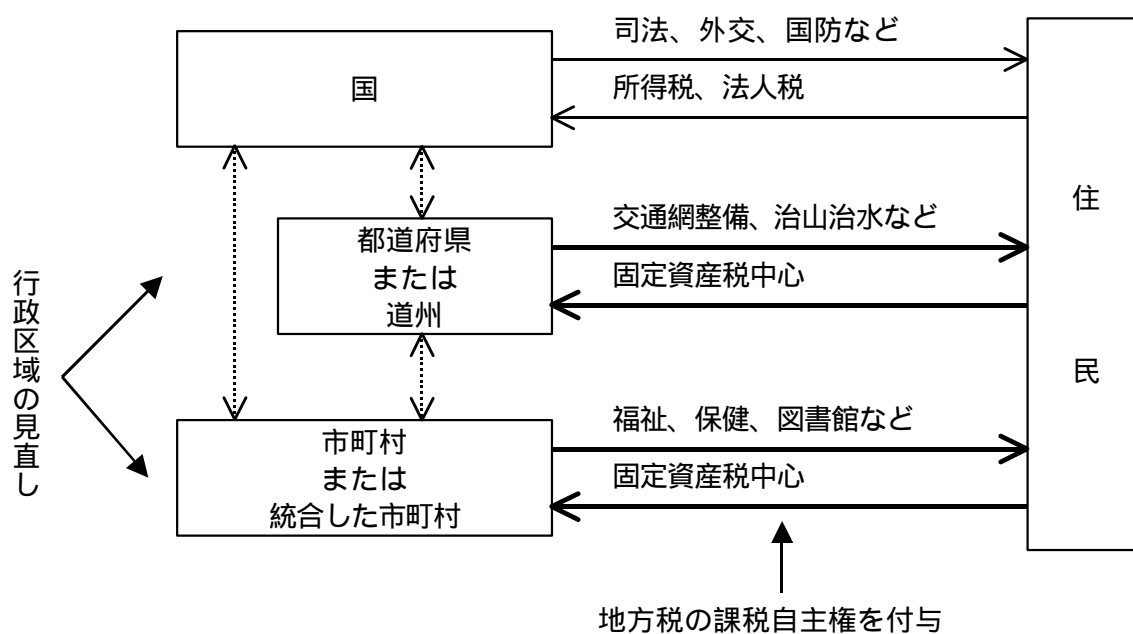
その際、ナショナル・ミニマムをどのように保障するかについて、明確にしておくべきであろう。ナショナル・ミニマムとは、便益が全国に及ぶほど広域である行政サービスで、国民全体でみて現在の所得・資産水準にふさわしい租税負担でまかなえる水準(量)のことを指す、と経済学的には定義できる。まず、「ナショナル」、つまり国家的規模である必要性があるから、全国規模で必要最低限供給されていない行政サービスが該当する。それには、警察や消防が該当する。また、義務教育や公衆衛生など、その行政サービスが全国規模で外部性が及ぶものもナショナル・ミニマムに含まれる。もしある地域で経済的理由から日本語を教えない地域があれば、日本が国家単位で統一した言語を使う便益が目減りする。あるいは、ある地域で経済的理由から病原菌の駆除ができず、衛生状態の悪化が他地域にも及べば、それだけ便益が減る。したがって、これらは国がその保障をする必要がある。

では、「ミニマム」とはどの程度を指すか。例えば、教育でも高校や大学の教育、公衆衛生でも高度な特殊医療などは、地方自治体でも行っているが、ナショナル・ミニマムといえるだろうか。高等教育は、その専門性から教育を受けた人が特に多く便益を受け、他の人はそれほど直接的には恩恵を受けない。感染性がない慢性病の治療は、その病原菌を駆除しなければ多くの人がかかるわけではない。したがって、これらはその行政サ

図表3
国と地方の財源配分
現 行



分 権 後



出典：土居丈朗「実践！公共経済学」第6回・地方分権の進め方、『経済セミナー』2001年9月号.

サービスの便益を受けた人にだけ排他的に便益が及ぶ性質をもっている。そうした行政サービスは、ナショナル・ミニマムとはいえない。

以上から、ミニマムの水準は、全国規模で便益を受ける上記の行政サービスを、国民全体でその時点での所得・資産水準で負担できる租税でまかなえる程度の量とするのが妥当である。上記の行政サービスは、特に供給した現時点で生きている国民に便益が及ぶ。将来にまで時間を超えて便益が及ぶという性質はあまりないから、公債で将来に租税負担を

残す必要はない。したがって、現時点の国民が租税負担に十分耐えうる程度の供給水準が妥当である。

次に、国庫支出金や地方交付税を廃止して、自治体が分権的に税目・税率を自由に決定できるように、課税自主権を与えるべきである。まず、国と地方の行政分担が明確になれば、自治体に対して国庫支出金(国が用途を特定して分配する補助金)を分配する正当性はなくなる。したがって、自治体に対する国庫支出金は、基本的に廃止すべきである。

地方税については、地方公共財の便益を受ける住民がその費用を負担(納税)する原則(応益課税原則)を徹底した上で、住民の行政ニーズに応じて自治体が課税できる必要がある。この原則によりよく合致した税目は、住民税の均等割(一括固定税)と土地に対する固定資産税である。ただし、最近各地の自治体で独自課税の動きが活発になっているが、そこで検討されている独自課税を行う税目の多くは、他の自治体の住民に課税することを暗に含んでいる。例えば、他地域の住民であっても、釣り客に課税する遊漁税や、ホテルに宿泊する客に課税するホテル税である。その税収は、課税した自治体の住民への行政サービスに充てられ、その便益は主にその自治体住民が享受する。行政サービスの税負担を他地域の住民に転嫁することを、租税輸出と呼ぶ。租税輸出が生じる税目で税収をまかなうことは、必ずしも望ましくない。その意味では、そのためには、租税輸出が起こる税目など、自治体が課税してはならない税目に関するネガティブ・リストを、場合によっては国の法律で規定する必要があるだろう。

このような課税自主権があれば、長期的には地方交付税は必要ないから、地方交付税制度は廃止すべきである。地方交付税を廃止しても、ナショナル・ミニマムを保障する方法はある。それは、ナショナル・ミニマムとして全国一律の行政サービスの経費に充てるべく、国税を財源として人口に比例した配分金を配分する制度を新たに構築すればよい。この配分金制度の運用に際しては、ナショナル・ミニマムの定義を広げる形での恣意的な配分金の増額は認めず、職員の人件費等の動向に連動して配分金を増減させるルールを定め、それらを事後的に覆せない形で法律に明文化する必要がある。そうすれば、ナショナル・ミニマムを実現できないほど財源が乏しい自治体があっても、ナショナル・ミニマムを保障できる。

『経済財政白書』では、(恐らく省庁間にある意見の相違を反映して)地方交付税の廃止までは言及していない。しかし、現行の地方財政の諸悪の根源は、地方交付税制度(と地方債の起債許可制度)にあるので、これを廃止すると明言できなければ、『経済財政白書』の立場は、本気で地方分権を進めたいと望んでいないのではないかと疑わざるを得ない。

地方分権を進める中で、公平性の観点から地域格差の是正を訴える意見が多い。しかし、地方財政のあり方を考える上で、公平性は長期的には重要でない。このような地方分権が実現すれば、「財源が豊かな自治体」や「財源が乏しい自治体」といった概念は無意味になる。

人々がより高い効用を求めて住む地域を自由に選ぶことで、各地域における効用水準(住むことによる満足度)はやがて等しくなる。どの地域に住んでも効用水準が同じになることは、各地域の住民の間で効用水準でみて公平性が保たれることを意味する。住民は所得・消費という金銭的なものと、郷土愛という非金銭的なものから効用を得ているから、たとえ地域間で所得格差があっても、低所得の地域住民はその所得格差を補うに足る郷土愛から効用を得ている、と経済学では解釈する。だから、地域間で所得格差は顕在化するが、効用水準で見れば公平になる。しかも、それが財政的措置でなく、住民の自発的な移住によって導かれる。

そもそも、所得格差だけを捉えて不公平というのは不完全である。住民は、郷土愛による効用を加味して、他地域に移住したら効用が下がるならば、低所得を甘受してもその地域にとどまる。だから、地域間の所得格差を捉えて不公平という意見は、的外れなのである。

こうした観点から、自治体の財源を地域間で均等化することは、ナショナル・ミニマムを維持するため以外には非効率である。だから、前述のように、地方交付税を廃止して、義務教育、警察、消防、公衆衛生等に限定したナショナル・ミニマムの維持に必要な財源を国から配分する以上に、地域間財源調整をする必要はない。

今後の地方分権は、「住民自決の自己完結した地方財政」を目指すものでなければならない。ここでの議論が、地方分権の改革に資することを期待したい。

(慶應義塾大学経済学部専任講師 土居 丈朗 12 / 17 記)