私たちは、普段何気なく、蛇口から出てくる水道水で顔を洗い、信号機の指示に合わせて道路を渡っています。決められた日に決められた場所へごみを出せば、自動的に回収してもらえます。義務教育を受ける子どもたちの約96%は公立の小中学校へ通っています。通勤や通学で公営の交通機関を利用する人もいるでしょう。また、私たちは、こうして日常生活を当然のように支えてもらっているだけでなく、事故などの困ったことに遭遇すれば警察官や救急隊員に駆けつけてもらえますし、生活に困窮すれば給付金を受けることもできます。

これらすべての公共サービスは、都道府県や市町村といった地方公共団体 (地方自治体ともいいます) が供給しています。では、こうした活動のための資金源は何なのでしょうか。それぞれのジャンルの公共サービスの質や量はどのように決められるのでしょうか。そもそも、資金の調達方法や各サービスへの資金の割り振り方法は適切なのでしょうか。このように、身近な公共サービス を供給している地方公共団体の「お金のやりくり」について学問的に考えるのが地方財政論です。

本書は、皆さんが地方財政論を学ぶための第一歩を踏み出すにあたり、ぜひ参考にしていただきたいという著者たちの思いから作成されたものです。地方財政と一口に言っても、地域の抱える事情はさまざまです。たとえば、東京都や大阪府のような大都市圏にある地方公共団体と、過疎地域にある地方公共団体とを同列に扱うことはできません。しかし、まずは地方財政の全体像をつかむことが大切です。本書の目的は、地方財政に期待されている役割、地方公共団体の歳出・歳入にかかる諸制度、制度の背景にある理論、これらについて基礎的な解説を提供することにあります。本書の学習を通じて得られる知識は、わが国の地方財政全体が抱える課題を考えるための基礎となるだけではなく、個別の地方公共団体が直面するさまざまな政策課題を考えるためにも役立つでしょう。本書の構成は、次のようなスタイルになっています。

わが国の地方財政制度について理解するにあたっては、まず、中央政府 (国)の財政と地方財政の関係性を学んでおく必要があります。そこで、国と 地方の役割分担の現状や地方財政に対する国の関与など、制度上の基本フレームを第1章で解説します。あわせて、1990年代半ばからわが国で行われてきた地方財政改革についても紹介します。

次に、経済学理論に基づいて地方財政のあり方を考えます。第2章では、市場経済において財政に求められる役割(公共サービスの供給、所得・富の格差是正、景気変動の影響緩和)を紹介し、それぞれの役割を国と地方のどちらが担うべきなのかについて理論的に考えます。第3章では、地方分権のメリットとデメリットのそれぞれに関する理論を紹介します。地方分権のもとでは、地方財政が担うべき役割を地方公共団体が責任をもって実行することになります。このような政策決定には、メリットのみならずデメリットもあることに注意する必要があります。

第2章, 第3章からなるこの理論パートは,これ以降の各章における理論的な説明の根幹となっています。このパートをとりあえずスキップして,地方税や補助金といった各制度について学んでみることは可能です。しかし,制度の成り立ちの背景や現在の制度が抱える課題について理解するためには,理論による裏打ちが求められます。ですから,いずれこのパートに立ち返ることをお勧めします。

第4章からは個別テーマを扱う章です。歳出項目の見方、財政状況をとらえる指標、地方財政の能率性を高めるための行政改革といった、地方歳出に関するトピックを第4章で解説します。第5章では、地方税制度について、地方税が満たすべき諸条件(地方税原則)と照らし合わせながら、制度の背景にある考え方や制度が直面する課題を論じます。第6章と第7章のテーマは補助金です。使途が決められている特定補助金(国庫支出金)を第6章で、使途が自由な一般補助金(地方交付税など)を第7章で取り上げます。これら2つの章を通じて、それぞれのタイプの補助金の機能、および現行制度の課題について整理します。最後に、第8章で地方債制度を紹介し、それと関連して、地方公共団体の財政健全化を促進する仕組みについても解説します。

地方財政に関するトピックや政策課題は数多くありますが、本書が取り上げるのは、地方財政を考えるうえで最低限必要となる基本的なテーマです。そのような意味を込めて、本書のタイトルを『地方財政の見取り図』としました。

本書の学習を経て獲得した地方財政論の基礎知識を生かして, さらに高度な学習に進もうという読者の皆さんは, 巻末の学習案内に挙げられている文献にトライしてみてください。

なお、本書は、財政学や経済学についての予備知識を前提としていません。本書では簡単な経済学理論や統計指標が登場しますが、それらの概要を解説した補章 $\mathbf{A} \sim \mathbf{C}$ が用意されています。これらの補章は、本書の内容を理解するために経済学のテキストを別途用意するという手間を、読者が取らなくても済むためのものです。

本書は、3人の著者が、それぞれの原稿についてお互いにチェックしながら議論を重ねて作り上げたものです。完成までの過程において、京都産業大学大学院経済学研究科(通信教育課程)の修了生である、橋本和明さん(高知市役所)、山口裕之さん(茨城県庁)、結城亨さん(一般社団法人北見工業技術センター運営協会)、吉澤朋子さん(特定非営利活動法人栃木県防災士会・元栃木県庁)には、表現の適切さや読みやすさなどについて行政の現場目線からさまざまなコメントをいただきました。また、有斐閣の担当編集者である柴田守さんには、企画から校正段階に至るまでの間に多くの提案と助言をいただきました。最後になりますが、本書執筆のそもそもの機会は、中井英雄先生(大阪経済法科大学学長、近畿大学名誉教授)よりいただきました。この場を借りて、皆さまに心より感謝を申し上げます。

2023年11月

菅原宏太・松本睦・加藤秀弥

#### ウェブサポートページ

本書を用いた授業運営のための「PowerPoint のスライド素材」を提供いたします。ご 希望の方は、以下の QR コード、もしくは URL からアクセスしてください。



https://www.yuhikaku.co.jp/books/detail/9784641151161

#### 著者紹介

#### 菅原宏太(すがはら こうた)

神戸商科大学大学院経済学研究科博士後期課程単位取得後満期退学,経済学修士

現職:京都産業大学経済学部教授(専攻:地方財政論)

主要著作: Searching for a Soft Budget Constraint: The Case of the Intergovernmental Transfer System in Japan. Advances in Local Public Economics: Theoretical and Empirical Studies, (edited by M. Kunizaki, K. Nakamura, K. Sugahara, and M. Yanagihara), pp. 85–116 (Chapter 6), 2019.; A note on production taxation and public-input provision (with M. Matsumoto). The Annals of Regional Science 59, pp. 419–426, 2017.: 「地域間協調行動の実証分析――繰返しゲームからみた定住自立圏形成」『日本地方財政学会研究叢書』第 21 号, 79–195 頁, 2014 年(日本地方財政学会第 15 回佐藤賞・論文の部受賞); 「財政競争の実証分析――日本の都道府県のケース」(共著)『愛知大学経済論集』第 171 号, 1–29 頁, 2006 年

#### 松 本 睦(まつもと むつみ)

神戸大学大学院経済学研究科博士後期課程中退, 博士(経済学)

現職:名古屋大学大学院環境学研究科教授(専攻:地方財政論,公共経済学)

主要著作: Tax competition and tax base equalization in the presence of multiple tax instruments. *International Tax and Public Finance* 29, pp. 1213–1226, 2022. 『租税競争の経済学──資本税競争と公共要素の理論』有斐閣,2014年(日本地方財政学会第 15 回佐藤賞・著書の部受賞); Redistribution and regional development under tax competition. *Journal of Urban Economics* 64(2), pp. 480–487, 2008. ; A tax competition analysis of congestible public inputs. *Journal of Urban Economics* 48(2), pp. 242–259, 2000.

#### 加藤秀弥(かとう ひでや)

名古屋大学大学院経済学研究科博士後期課程修了,博士(経済学)

現職:龍谷大学経済学部准教授(専攻:財政学,地方財政論,公共経済学)

主要著作: Vertical fiscal externality in public education inputs: When federal and state governments have different time perspectives (with M. Yanagihara). Research in Economics 77 (4), pp. 518-525, 2023. ;「『ふるさと納税』による返礼品競争——租税競争モデルに基づく理論的研究」(共著)『地域学研究』第51巻第2号, 175-195頁, 2021年:『財政入門』(分担執筆)中央経済社, 2019年:『スタンダード ミクロ経済学』(分担執筆)中央経済社, 2013年:『スタンダードマクロ経済学』(分担執筆)中央経済社, 2013年

地	方財政のすがた	1
	簡単には割り切れない国と地ズ	方の関係
1	地方財政の規模・・・・・ 国民経済と地方財政(2) 分野別にみる地方財政(4) 地方財政の財源(5)	2
2	地方財政の役割と構造・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	9
3	地方財政計画と国の関与・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	···15
4	地方財政改革の流れ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	25
Colu		8
Colu		14
Colu	umn ● <b>1-3</b> 財政責任に対する各国民の意識	24



## 財政の機能と地方財政が果たすべき役割

37

~~	
	地方財政の仕事は何?
1	シャウプ勧告・神戸勧告・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・
2	財政の機能
3	地方財政が果たすべき役割・・・・・・53

公共サービスの供給――地方公共財(53) 地域経済の開 放性(58) 所得・富の格差是正――福祉移住の問題(60) 景気変動の影響緩和---政策効果の漏出 (62)

Column	<b>@</b> -1	計画経済の破綻	44
Column	<b>@</b> -2	昼夜間人口比率	59
Column	<b>@</b> -3	福祉移住の闇	61



地方分権の経済理論

地方分権は良いことばかり?

<ul> <li>地方分権のメリット・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・</li></ul>	66
② 地方分権のデメリット・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	74
③ 地方分権の帰結・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	83
補論 限界概念に基づく効率性分析 ――――――――――――――――――――――――――――――――――――	86
Column ● <b>3</b> -1 電力自由化	68



**Column 3-2** ティブーの理論と再分配

Column ● **3**-3 租税競争を煽る企業

73

81

求められる能率性と柔軟性

目的別歳出と性質別歳出・・・・・・・・・・90 目的別歳出 (90) 性質別歳出 (92) 性質別経費でみる 財政状況 (94)

	② 市町村合併と広域連携・ 平成の大合併(100) 市町村合併の経済学的意味(101)事務の共同処理と広域連携(104)  ③ 地方行政改革・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	
	Column	96 112
CHRPTER L	<b>地方税の制度と理論</b> 国と地方の税金は違  わが国の地方税制度・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	
	地方税の現状(122) 地方税への制約(125) 課税自主 権(126)	
	② 地方税原則・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	·128
	③ 主要な地方税と地方税原則・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	·134
	Column ● <b>⑤</b> -1 地方税の国際比較	124
	Column ● <b>⑤</b> -2 シャウプ税制と課税重複問題	134
	Column	139 142
	COIOIIIII	144



団	庫支出金	<b>~</b> の生	唐县	- I田≕☆
土	タス 山は	テリカ市	ᆙᇰ	二半譜

149

った。 国からのひもつき補助金は悪いもの?

1 国庫支出金制度 ------150

	財政移転の分類(150) 国庫支出金の交付経路(151) 国庫支出金の種類(151) 国庫支出金の現状(153)
2	特定補助金の理論・・・・・・・・・155 直観的な説明(155) 限界概念を用いた説明(159) 混 雑効果がある場合(162) 特定補助金のデメリット(162)
3	国庫支出金の課題と改善・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・
Colu	umn ● <b>⑥-1</b> 新型コロナウイルスが国庫支出金に与えた影響 <b>156</b>
地	方交付税の制度と理論 10
	地域間格差への対応はいつの時代も悩ましい
1	財政調整制度の現状と理論・・・・・・・ 170 財政調整制度の現状(170) 財政調整制度の機能(172)
1 2	
10	財政調整制度の現状 (170)     財政調整制度の機能 (172)       財政調整制度の仕組み・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・

Column

Column

7-1 各国の財政調整制度

● 1-2 ふるさと納税の地域間再分配効果?

176

186



地方は自由に借金できる?	2

1	地方債制度・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	•202
2	地方債の経済理論・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	·210
3	地方財政健全化法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	·213
Colui	· ////////////////////////////////////	214 220

#### 補章 経済学理論・統計指標の概要

223

補章 A	効率性と限界概念	- 224
1	限界便益・限界費用の概念・・・・・・・224	
2	限界概念に基づく効率的な財量の条件・・・・・・・226	
3	パレート効率性の概念・・・・・・228	
補章 B	平均費用と規模の経済性	- 230
1	固定費用と可変費用・・・・・・230	
2	生産量と平均費用との関係・・・・・・・・・232	
3	公共サービス分析への応用・・・・・・・233	
4	固定費用が存在する場合の限界分析・・・・・・234	
補章 C	基本統計量と格差指標	- 235
1	基本統計量 · · · · · · · 235	
	代表値(235) 散らばり指標(236)	

② さまざまな格差指標・・・・・・・・237 変動係数 (237) 最大値/最小値 (238) 中央 値-平均値 (238)

学習案内 241 索 引 246

### -CH#PTER-

第章

### 地方財政のすがた

簡単には割り切れない国と地方の関係

#### INTRODUCTION

地方財政を考えるにあたり、まず押さえておきたいのは、社会経済においてそもそも地方財政がどういった役割を担っているのかという点です。また、国(中央政府)と地方財政の関係性を理解しておくことも重要です。これらは、各国でさまざまに異なっていますから、わが国の地方公共団体の行財政活動について考察する際には、わが国の地方財政制度がどのような仕組みなのかを知っておくことが有用です。本章では、こうした地方財政の基本フレームを学びます。

第1節では、国民経済における地方財政の規模を、歳出と歳入の両面から概観します。ここでは、地方財政の歳出額と税収額のアンバランスがポイントです。それを埋めるための補助金を含めて、地方財源の分類方法を紹介します。

次に、第2節では、国と地方の役割分担を、補完性の原則に基づいて整理します。 市町村を基礎的地方公共団体として、どのような考え方で国と地方に事務・事業が割り振られているのかを学びます。また、地方の役割を遂行するための地方公共団体の種類について紹介します。

第3節では、わが国の地方財政制度の特徴である地方財政計画の役割と、法令を通じた国の関与について整理します。その背景にある財政責任という概念に基づき、国の関与の必要性について理論的に考えます。

最後に、第4節で、1990年代半ばから行われてきた地方財政改革を紹介します。 第1次、第2次の地方分権改革を中心にして、三位一体の改革や地方税制改正、市 町村合併や地方行政改革を概観します。

# ╢ 地方財政の規模

#### 国民経済と地方財政

国民経済計算においては、世の中の経済主体を民間部門と公共部門とに区別します。このうち民間部門は家計部門と企業部門とに分けられます。一方、公共部門は一般政府と公的企業で構成されます。ここで、公的企業とは、特殊法人や独立行政法人の一部といった文字どおり公的な活動を行っている法人を指します。

一般政府はさらに、中央政府、地方政府、社会保障基金に分けることができます。一般的にイメージしやすいのは、いわゆる国と地方公共団体という行政機関の分け方です。社会保障基金は、これらの行政機関において、国民年金、国民健康保険、介護保険といった公的な社会保険事業を運営する部門のことを指し、そこでの資金の収支は国の特別会計や地方公共団体の公営事業会計で管理されています。

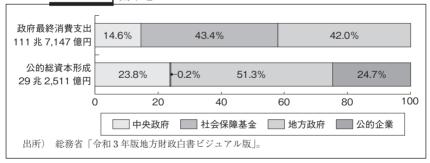
地方公共団体の資金収支の管理は、大きく普通会計と公営事業会計に分けられます(図1.1)。普通会計では、学校教育や福祉、消防、道路の敷設や管理といった地方公共団体による公共サービスの供給をはじめとして、基本的な行政運営にかかる資金収支を管理します。一方、公営事業会計とは、上述の社会保険事業の会計、上下水道、交通、病院などの地方公営企業会計、競馬や競艇などの収益事業会計といった、特定の収入をもって特定の支出に充てる事業の資金収支を管理する会計です1。

2019 年度の GDP (国内総生産,支出側,名目) は 559 兆 6988 億円で,そのうちの 74.9% (419 兆 2419 億円) が民間部門,25.2% (140 兆 9657 億円) が公共部門です (これ以外に,「財貨・サービスの純輸出が - 5088 億円)。その 25.2%の内訳は,地方政府が 11.1%,中央政府が 4.2%,社会保障基金が 8.7%,公的企業は 1.3%となっています。地方政府が国内総生産に占める割合は、中央政府の約 2.6 倍であり、国民経済において地方財政は大きな役割を担っていることがう

#### CHART 図 1.1 地方公共団体の会計







#### かがえます。

国民経済計算では、公共部門の支出について、警察官の人件費といった公共 サービスの供給にかかるものを政府最終消費支出、道路や橋といった社会イン フラの建設(ただし用地取得のための支出は除く)にかかるものを公的総資本形成 として分類します。この観点から整理した図 1.2 をみると、政府最終消費支出

CHART 図 1.3 国と地方の支出割合 (2019 年度)

11.8% 3.3% 10.8% 6.4% 11.9% 34.7% 0.1% 20.0% 0.9% 172	計 3 兆円
(32) (28)   (32)   (32)   (32)   (33)   (35)   (58)	13) 国 1 兆円 57) 地 方 3 兆円

においては42.0%, 公的総資本形成においては51.3%を地方政府が占めていることがわかります。一方, 中央政府の割合は, 政府最終消費支出において14.6%, 公的総資本形成において23.8%にすぎません。つまり, 現在のわが国では, どちらのタイプの公的支出においても, 地方が国を上回っています。

#### ▮ 分野別にみる地方財政

国と地方の支出割合について、2019年度の決算状況(最終支出ベース)から、 どのような分野で地方の割合が高いのかをみてみましょう。図 1.3 のように、 供給される公共サービスをイメージした支出の分類方法を目的別分類と呼びま す。一方で、公共サービスを供給するために必要となるヒトやモノなどへの支 出という観点での分類方法を性質別分類と呼びます。切り口が異なるだけです から、どちらでみても支出合計額は同じになります。これらの分類方法につい ては第 4 章で改めて取り上げます。

図 1.3 では、まず、政府部門の歳出全体 172.3 兆円の約 57% を地方が占め、

#### 4 ● CHRPTER 1 地方財政のすがた

残りの約43%が国となっています。なお、図1.3の歳出額は、用地取得費、 生活保護などの社会保障給付支出、公債費を含まない図1.2の公的支出とは数 値が異なります。

次に、地方の割合が75%を超えるような分野は、保健所やごみ処理などの衛生、小中学校や幼稚園などの学校教育、公民館や図書館などの社会教育、戸籍管理などの一般行政、司法警察および消防です。これらはいずれも住民の日常生活に密着した公共サービスの経費だといえます。

民生費(年金関係を除く社会保障関係費)とは、児童福祉、介護などの老人福祉、生活保護にかかる歳出のことです。これについて、地方の割合は上に挙げた各分野より少し低めですが、民生費自体が歳出全体のなかで最も大きな割合を占めていることから、金額としては大きいことがうかがえます。

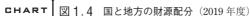
一方で、図 1.3 からは、防衛費や年金関係をはじめ、地方よりも国の割合の方が高いものもみられます。これらの分野の特徴は、その便益が国民全体に及ぶものであるということです。このように、地方の支出割合が大きいといっても、どの分野でも均等に大きいわけではないことがわかります。それは、それぞれの分野における国と地方の役割分担と関連しているからです。

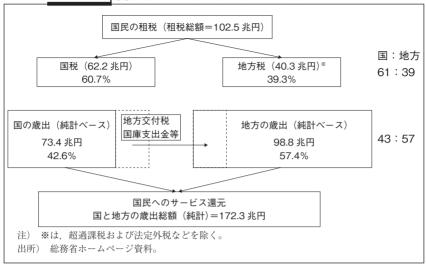
#### ■ 地方財政の財源

わが国の地方財政は、公的支出のなかで大きな割合を占めているのですが、 その財源がどのようになっているのかを次にみてみましょう。

公共部門の主要な財源は、税収と社会保険料収入です。これらと国民経済との関係として一般的に用いられているのが、国民負担率です。これは、国民所得に対する税収および社会保険料収入の比率で表されます。2019年度の数値では、国民所得401兆2870億円に対して、国民負担率は44.4%となっています。このうち、税収の比率である租税負担率が25.8%、社会保険料収入の比率である社会保障負担率が18.6%です。

2019 年度において、国税収は 62 兆 1751 億円、地方税収は 41 兆 2115 億円です。これらより、国税負担率は 15.5%、地方税負担率は 10.3%となります。 先ほどみた支出割合とは逆に、税収面では、地方政府は公共部門のなかで最も小さな割合となっています。





このように、地方財政の支出と税収の帳尻は合っていません。その調整のために用いられているのが、地方交付税や国庫支出金といった補助金による政府間の財政移転です。図 1.4 のように、2019 年度においては、61:39 だった国と地方の税収配分に対して、これらの財政移転によって43:57 の歳出配分が実現されています。

もう少し丁寧にいうと、これらの補助金にはそれぞれ別の機能があります。 地方交付税は、国による地方公共団体の財源保障および地方公共団体間での財源格差の調整という機能をもっています。そのため、基本的に地方公共団体に交付された地方交付税は使途を限定されません。このような補助金のことを一般補助金と呼びます。一方で、国庫支出金は各費目に対して交付されている個々の補助金の総称ですが、各補助金はそれによって補助されるべき事業の財源として使途が限定されています。したがって、全体としての国庫支出金も使途を限定された補助金ということになります。このような補助金のことを特定補助金と呼びます。

このことを踏まえて、図 1.5 の地方の歳入は、次の 2 つの側面からとらえることができます。第 1 は、一般財源か特定財源かという分類です。一般財源とは、その財源の使途が限定されておらず、地方公共団体が自身の裁量によって

CHART 図 1.5 地方歳入の内訳 (2019 年度)

	T	<u> </u>		(億円
	地方譲与税			
地 方 税	地方特例交付金	国庫支出金	地方債	その他
	地方交付税			
412,115	198,213	157,854	108,705	155,571
(39.9%)	(19.2%)	(15.3%)	(10.5%)	(15.1%)
───────────────────── <b>地方</b> 出所) 総務省ホームページ資料。	歲入 103 兆 2,45	59 億円 ——		

どのような経費に充てるかを決めることのできる財源です。図1.5 のうちでは、地方税 (一部の目的税を除く。第5章第1節を参照) に加えて、上述の地方交付税、地方譲与税や地方特例交付金、およびその他に含まれる財産収入などが該当します。特定財源とは、その逆の意味で、地方公共団体の収入ではあっても、その使途が法令などによって限定されている財源です。上述の国庫支出金に加えて、その他に含まれる使用料なども特定財源です。たとえば、公立保育園の保育料を道路建設の経費に充てることはできません。地方債は、財源とできる事業が定められており(地方財政法5条)、原則として特定財源に分類されます。しかし、そこで定められた範囲の事業であれば、地方公共団体が計画的に使途を決めることはできます。したがって、国庫支出金と比べると、特定財源とはいえ、地方債には地方公共団体の裁量の余地が多少あるといえます。

第2の分類方法は、自主財源か依存財源かという分類です。自主財源とは文字どおり地方公共団体が自主的に調達できる財源のことです。図1.5のうちでは、地方税とその他に含まれている使用料などがこれに該当します。他方で、依存財源とは別の主体からの拠出に依存している財源です。地方税や使用料など以外の、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税、国庫支出金、地方債およびその他に含まれる寄付金収入(たとえば、ふるさと納税受入額など)などがこれに該当します。

これらの分類を踏まえると、一般財源でかつ自主財源である地方税が地方公共団体にとっては最も重要な財源ということになります。図 1.5 によると、地方税が歳入全体に占める割合は39.9%となっています。かつて、この割合は30%前後だったため、そのことを3割自治と揶揄するような表現が一昔前の地

#### **Column ⊕-1 国と地方の歳出・税収割合の国際比較** (2017年)

表 1.1 は、G7 諸国の国と地方について、歳出割合と税収割合を比較したものです。日本を含む上から4つの国は、中央政府が大きな権限をもっている単一制国家、アメリカを含めて下の3カ国は州政府に大きな権限のある連邦制国家です。

この表からは、日本の地方の歳出割合は連邦制国家並みに大きいことがわかります。また、単一制、連邦制のいずれの国においても、地方の税収割合は歳出割合よりも小さく、どの国においても中央政府と地方政府の間での財政移転が必要であることがうかがえます。

表 1.1 G7 諸国における国・地方の歳出割合と税収割合

	歳出割合		税収割合	
	中 央	地 方	中 央	地 方
日 本	27%	73%	62%	38%
イギリス	67%	33%	94%	6%
フランス	56%	44%	72%	27%
イタリア	44%	56%	77%	23%
アメリカ	38%	62%	58%	42%
カナダ	14%	86%	45%	55%
ドイツ	20%	80%	48%	52%

出所) 総務省、OECD の資料をもとに作成。

方財政論のテキストにはみられました。一般財源という意味では、地方交付税も重要な財源です。図 1.5 における左から 2 つめの歳入項目の割合 19.2%のうち、16.2%分は地方交付税です。しかし、依存財源であるため、その収入額が国の財政状況に影響を受けることになります。地方税については第5章、地方交付税については第7章で取り上げることにします。

逆に、国庫支出金や地方債は、特定財源でかつ依存財源ですから、地方公共 団体にとっては「不自由な使い方」を強いられる財源といえます。これらはあ わせて地方歳入の25.8%を占めており、地方財政において大きな縛りとなって いるとも受け取れます。しかし、これらは何の意図もなく「不自由」になって いるわけではありません。国庫支出金については第6章、地方債については第 8章で取り上げます。



### 地方財政の役割と構造

#### 国と地方の役割分担

わが国における国と地方の役割分担に関する原則は,地方自治法に規定されています。地方の公共部門である地方公共団体は,「住民の福祉の増進を図ることを基本として,地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」(地方自治法1条の2)とされています。「広く担う」という部分が曖昧ですが、同条2項で、国に任せるべき仕事として

- ○国家としての存立に関わる事務・事業
- ○全国的に統一的に扱うのが望ましい事務・事業
- ○全国的視点に立って行うべき事務・事業

が挙げられています。そして、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体 にゆだねる」と規定されています。

地方公共団体は主に都道府県と市町村から構成されていますが、地方自治法 ではそれぞれの役割が規定されています(地方自治法2条2、3項)。「基礎的地方 公共団体=市町村」という位置づけであり、都道府県は市町村を補う役割を果 たします。具体的には、

- ○市町村の区域を越える事務・事業
- 規模または性質において一般の市町村が処理することが適当でない事務・ 事業
- ○市町村間や国と市町村間の連絡調整

などが、都道府県の果たすべき仕事と位置づけられています。

C	н	Α	R	٦

分	野	公共資本	教 育	福 祉	その他
E		<ul><li>高速自動車道</li><li>国道</li><li>一級河川</li></ul>	。大学 。私学助成(大 学)	<ul><li>社会保険</li><li>医師等免許</li><li>医薬品許可免許</li></ul>	。防衛 。外交 。通貨
地	都道府県	。国道(国管理以外) 。都道府県道 。一級河川(国管 理以外) 。二級河川 。港湾 。公営住宅 。市街化区域、調 整区域の決定	。高等学校・特別 支援学校 。小・中学校教員 の給与・人事 。私学助成(幼~ 高) 。公立大学(特定 の県)	。生活保護 (町村の区域) 。児童福祉 。保健所	。警察。職業訓練
方	市町村	。都市計画等 (用途地域,都市施設) 。市町村道 。準用河川 。港湾 。公営住宅 。下水道	。小·中学校 。幼稚園	。生活保護 (市の区域) 。児童福祉 。国民健康保険 。介護保険 。上水道 。ごみ・し尿処理 。保健所 (特定の市)	。戸籍 。住民基本台帳 。消防

このような仕事の割り振り方は、地方財政論において補完性の原則として知 られている考え方に対応します。まずは市町村に仕事を割り当て、市町村では 対応しきれない(すべきではない)仕事は都道府県へ、そして都道府県でも対応 しきれない(すべきではない)仕事は国へと再割当てを行います。地域住民に身 近な公共部門である市町村から始めて、地方では対応できないものを国に任せ るという発想です。

表 1.2 は、わが国における国と地方の事務・事業についての分担を簡単にま とめたものです。先ほどの図 1.3 も参照してください。

外交、防衛、通貨はもっぱら国の担当領域です。国道の設置は、その名称に 示されるように国が行います。しかし、維持管理については、国土を縦貫する ものや重要都市を通過するものなどでとくに指定された区間を除いて、地方に

第3章

### 地方分権の経済理論

地方分権は良いことばかり?

#### INTRODUCTION

中央集権のもとでは全地域が全国統一的な政策を実施しますが、地方分権のもとでは各地域による行財政活動の自由が基本となります。「地方分権は時代の潮流」とメリットが強調される傾向もあるようですが、デメリットも存在します。本章では、地方分権のメリットとデメリットを理論的に考えてみましょう。

第 1 節では、地方分権のメリットを考えます。各地域が多種多様な政策を行えば、住民にとっての選択の幅が広がります。他地域で実施されている政策との比較を通じて、地元の地方公共団体を監視することが可能になります。また、住民は自らの好み・ニーズにマッチした政策を行う地域へ移動することもできます。

第2節では、地方分権のデメリットを考えます。地域経済は緊密な相互依存関係にありますので、各地域で行われる政策の効果は、地元のみならず他地域にも及びます。地方分権的な政策決定は、他地域への影響を考慮せずに行われる場合、国全体に悪影響を及ぼしかねません。考えられる悪影響について、経済理論の観点から議論します。

第3節では、メリットとデメリットに関する議論を踏まえて、地方分権を進める うえで留意すべき点を考えます。

# ៕ 地方分権のメリット

#### ▶地域間比較

国・地方などの公共部門の仕事は、公共サービスの供給を通じて住民厚生の向上に努めることです。しかし、公共部門の運営状況や実施されている政策に対して、住民は不満や意見をもつかもしれません。民主主義の世界では、不満や意見を表明する機会として選挙があります。場合によっては、公共部門を仕切る政治家のクビを挿げ替えることも可能です。

地方公共団体については、地域間比較の可能性が住民による監視を強化します。住民の立場からみると、地元の政策が良いのか悪いのかという、絶対的評価は難しいかもしれません。しかし、地方分権が進んで地域間で政策の違いが出てくると、近隣地域の政策と比較することで、相対的評価が可能になります。たとえば、近隣地域と比較して、税負担がほぼ同じなのに供給される公共サービスが貧弱だと感じる場合には、「私たちの地方公共団体は、無駄な公共支出を行っているのではないか」という疑いが生じます。

国際的にも政策の比較が行われることもありますが、国によって制度やその 社会的背景が大きく異なるために容易ではありません。同じ国の近隣地域との 比較は、政策評価手段として、国際的な比較よりも現実的な可能性をもってい ると考えられます。

《地域間比較がもたらす効率性》 地方公共団体の立場からみると、地方分権によって政策の自由度は高まる一方で、他地域との厳しい比較評価を受けることになります。このことは、実質的に地域間競争が行われることを意味します。住民に「他地域の公共団体と比べて優れている(あるいは、少なくとも劣っていない)」と納得してもらう必要があるので、資源配分効率性が改善されます。第2章第2節で説明したように、効率性とは稀少な資源を無駄なく有効活用することです。より良い政策をめざした地域間の競い合いが展開されることで、地方公共団体の運営能率が向上し、政策内容も住民のニーズによりマッチした効

率的なものになるでしょう。

第1章第4節で紹介したように、わが国では地方分権改革によって国から地方公共団体への権限移譲や規制緩和が行われています。この改革は地方公共団体の権限を強化して政策自由度を高めるので、団体自治の強化ととらえられます。これに対して、地域間比較を通じた住民による監視の議論は、住民自治の強化に相当します。単に団体自治を推進するだけでは意味がありません。住民自治を確固たるものにすることこそが、地方分権の究極の目標なのです。

《情報開示の重要性》 地方分権を進めたとしても、各地域の政策に関する情報へのアクセスが不十分であれば、地域間比較を行うことはできません。重要なのは、地方公共団体に関する情報開示を地元住民に限定してはならないという点です。本来、各地域の政策や公共団体の運営状況は、選挙民ではない他地域の住民には関係ないことです。しかし、地域間比較を行うためには、すべての地域の公共団体や政策に関する情報へのアクセスを保証しなければなりません。

わが国では、個別の地方公共団体による情報公開のみならず、総務省がホームページ上で地方公共団体の歳出内容や公務員の定員・給与などについて比較可能なデータを公開しています。同様の情報公開は、財務状況や資産管理状況にも拡大しています。また、地方公共団体の行政改革などへの取り組みに関する各種資料も公開されています。このような情報開示の状況、地方財政の見える化については、第4章第3節で取り上げます。

#### **▶ ヤードスティック競争**

地域間比較に基づく競争は、ヤードスティック競争の一形態と考えられます。ヤードスティック競争とは、市場での企業間競争が十分に機能しない場合に、企業間のパフォーマンス比較によって生産コストの最小化を図るメカニズムです。たとえば、電力・鉄道などの公共性の高い事業(公益事業と呼ばれます)の規制に応用されています。これらの業種では、事業運営のために巨額の設備投資が必要であるため、市場に参入する企業が限られてしまいます。極端な場合、経営体力がある1社のみが生き残るという状況が発生します。同じ地域内で、多くの企業が巨額の設備投資を行って事業展開しても、採算がとれる余地は少ないと考えられます。

【有斐閣ストゥディア】

#### 地方財政の見取り図

Blueprint for Local Public Finance

2023年11月20日初版第1刷発行

著者 菅原宏太・松本 睦・加藤秀弥

有 有 目原太太・松平 壁・儿

発行者 江草貞治

発行所 株式会社有斐閣

〒101-0051 東京都千代田区神田神保町 2-17

https://www.yuhikaku.co.jp/

装 丁 キタダデザイン

印 刷 萩原印刷株式会社

製 本 牧製本印刷株式会社

装丁印刷 株式会社享有堂印刷所

落丁・乱丁本はお取替えいたします。 定価はカバーに表示してあります。 ©2023、Kota Sugahara, Mutsumi Matsumoto, and Hideya Kato.

Printed in Japan. ISBN 978-4-641-15116-1

本書のコピー、スキャン、デジタル化等の無断複製は著作権法上での例外を除き禁じられています。本書を代行 業者等の第三者に依頼してスキャンやデジタル化することは、たとえ個人や家庭内の利用でも著作権法違反です。

【JCOPY】 本書の無断複写(コピー)は、著作権法上での例外を除き、禁じられています。複写される場合は、そのつど事前に、(一社)出版者著作権管理機構(電話 03-5244-5088, FAX 03-5244-5089, e-mail:info@jcopy.or.jp)の許諾を得てください。