

## 補助金と交付税に関する理論的分析

黒田 東彦\*

### 要 約

補助金と交付税については、次のような「基本定理」が成り立つ。

「同額の補助金と交付税を比較すると、補助金の方が補助対象公共財の供給量は多くなるが、交付税の方が常に地方団体によって選好される。」

さらに補助金について、定額補助金、限度付き補助金、遞減補助金等の諸形態を考えても、次のような定理が成り立つ。

「同額の補助金の中では、限界的な補助率が高いほど補助対象公共財の供給量は多くなり、反対に地方団体の選好度は低下する。」

なお、補助金が導入されて初めて供給されるようになる公共財(いわゆる「コーナ一解」のケース)については、上記のような定理に加えて、必ず補助金額以上に当該公共財の供給が増加することが示される。

一方、現実の「地方交付税」は、純粋な交付税のような「非特定性」と「定額性」を完全には備えておらず、特定の公共財の供給に対して補助金に類似した影響を与えており、地方交付税は純粋の交付税と定率補助金の中間的な性格を有していると言えよう。

いずれにせよ、以上の分析が正しいとすれば、地方団体は必ず交付税(ないし交付税に近い補助)を選択する筈であるが、必ずしもこれに合致しない現象が見受けられる。これは、「地方団体の選好」が必ずしも無差別曲線で示されるような一貫した整合性を持たないことを示唆する。

ただし、規範的な意味では、地方団体が交付税を選好することは必ず立証される。したがって、地方団体の選好が尊重されるべき場合には、すなわち、地方の自主性ないし自治が尊重されるべき分野においては、補助金より交付税が望ましいと言える。

以上のような補助金と交付税の分析を踏まえると、補助金は、地方団体による特定の公共財の供給を促進しようとするものであるから、できるだけ選択的で定率であるべきであり、地方交付税は、大胆に簡素化し、「定額性」を確保することによって、地方団体の選好を尊重するという交付税の特性を生かすべきであると言えよう。

\* 大蔵省大臣官房参事官(調査企画課)

## はじめに

最近、地方公共団体に対する補助金や地方交付税についての論議が盛んである。これは、直接的には、危機的状況にある国の財政を再建するため連年のように補助金の削減が行われ、交付税率の引下げすら提言されるようになったことによるが、より根源的には、戦後40年を経て、地方財政制度についても基本的な見直しが必要とされるようになったことにあると思われる。

したがって、いま何よりも必要なことは、補助金と交付税の差異を理論的・経済学的に分析し、これを踏まえて地方財政制度のあるべき姿を冷静に検討することであろう。本論文は、そのような理論的分析の一つの試みである。

本論文の概要を示すと、次のとおりである。まず第 1 節において、補助金と交付税に関する簡単な理論的分析が紹介される。以下、第 2 節では補助金の諸形態について、第 3 節では交付

税の実態について、第 4 節では「地方団体の選好」の意味について、それぞれ理論的な分析がなされ、第 5 節の簡単な分析が必要に応じて修正される。最後の第 6 節においては、さらに根本的な再検討の必要性と制度改正の方向が示唆される。

なお、本稿では地方団体に対する補助金を広く一般的に解しており、いわゆる「奨励的補助金」や「財政援助的補助金」のみならず、「国庫負担金」や「国庫委託金」等をも含めて考えている。これは、地方団体の支出に影響を与え、という補助金としての機能に着目したためであるが、法律によって厳密に支出が義務づけられているものについては、以下の分析が必ずしも当てはまらないことに留意する必要がある。

また、文中意見にわたる部分は私見であることをお断りしておきたい。

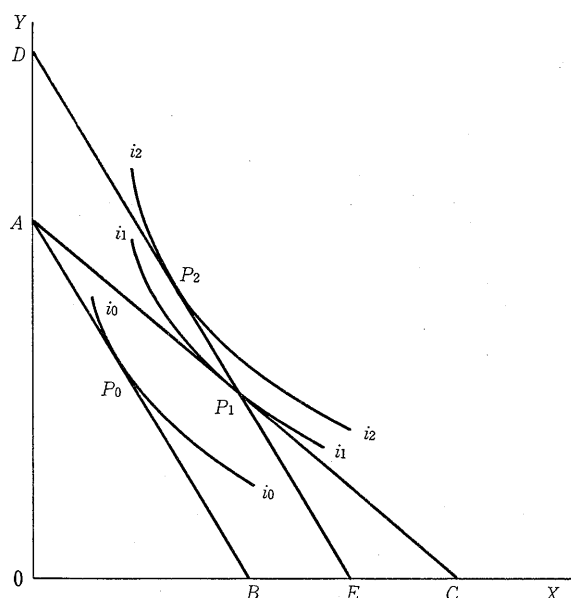
## 簡単な理論的分析

補助金と交付税に関する最も簡単な分析が図 1 に示されている。ここでは、横軸に公共財  $X$  の量を縦軸に公共財  $Y$  の量をとっている。 $AB$  が  $X$  と  $Y$  の可能な組合せを示す本来の予算線であり、地方団体は、そのうち  $P_0$  で示されるような組合せを選択している。すなわち、地方団体の選好を現わす無差別曲線  $i_0$  は  $P_0$  点において予算線に  $AB$  に接しており、 $P_0$  で示される  $X$  と  $Y$  の組合せが  $AB$  の中で最も強く選好されているわけである。

ここで公共財  $X$  に対する定率の補助金(たとえば補助率青り補助金)が導入されると、 $X$  のコストが低下するため、予算線は  $AB$  から  $AC$

に拡張し、地方団体の選択する組合せは  $P_0$  から無差別曲線  $i_1$  に接する  $P_1$  に移る。このとき地方団体が国から受けている補助金の額は、(公共財  $X$  の単位で測れば)  $P_1$  と  $AB$  との水平距離に相当する。したがって、同額が、補助金でなく、用途を特定しない定額の純粋な交付税として交付される場合には、予算線は  $P_1$  を通り  $AB$  に平行な  $DE$  となり、地方団体は無差別曲線  $i_1$  に接する  $P_2$  を選択することになる。

初めに  $P_0$  と  $P_1$  を比較すると、 $P_1$  は  $P_0$  の右下方にあり、公共財  $X$  の供給量は補助金額以上に増加し、反対に  $Y$  の供給量は減少していることがわかる。補助金によってどれだけ当該公共財



〔図1〕

の供給が増加するかを「乗数」で表わすとすれば、この場合、乗数は1以上であるといえよう。しかし、無差別曲線の形状いかんによっては、 $P_1$ が $P_0$ の右上方にあり、乗数が1以下となる場合もある。Xへの補助金の一部がYに漏出しているわけである。それどころか、 $P_1$ が $P_0$ の左上方にあり、Xに対する補助金によってその供給量はむしろ減少し、乗数がマイナスになることすらありうる。したがって、ある公共財に補助金が交付されていることは、その公共財の供給が同額増加していることを保証するものでは全くない。

次に $P_1$ と $P_0$ を比較すると、 $P_2$ が $P_0$ の右上方にあり、両公共財とも供給量が増加している(乗数が1以下の正数となっている)ことがわかるが、これも必ずそうなるというわけではない。無差別曲線の形状によっては、Xの供給量が増加しYの供給量が減少する(乗数が1以上となる)ことも、反対にXの供給量が減少しY

の供給量が増加する(乗数がマイナスになる)こともある。これは、交付税が用途を特定しない定額のものである以上、当然であるともいえよう。

最後に $P_1$ と $P_2$ を比較すると、 $P_1$ は $P_2$ の右下方にあり、また、 $P_1$ は $P_2$ より高い無差別曲線上にあることがわかる。しかも、このことは、 $P_1$ と $P_2$ がDE上にあり、が $P_1$ においてACに接し、 $i_1$  $i_2$ が $P_2$ においてACより勾配の急なDEに接している以上、必ず成立する。すなわち、次のような「補助金と交付税に関する基本定理」が成り立つ<sup>(注1)</sup>。

「同額の補助金と交付税を比較すると、補助金の場合の方が補助対象公共財の供給量は多くなる(乗数が大きくなる)が、交付税の方が常に地方団体によつて選好される。」

この「基本定理」は、中央の各省庁が特定の公共財の供給を増加させる観点から補助金を推奨するのに対して、地方団体がひもつきでない一般的な交付税を好む、という現象をかなりの確に説明しているといえよう。全国的に一定以上の行政水準を確保すべき分野においては補助金が適切であり、地方団体の自主性を尊重すべき分野においては交付税が好ましい、という制度論ないし政策論としてとらえることもできよう。いずれにせよ、中央省庁と地方団体の関心が異っている事態をよく示しているといつてよい。

ところで、これまでは、補助金や交付税が公共財間の選択に及ぼす影響を見てきたが、公共財と私的財との間の選択に与える影響についても、図1のYを私的財と読み換えることによって、全く同様な分析が可能となり、同様な「基

(注1) 本節における分析は、極めて標準的なものであって、たとえば、木下和夫監修『マズグレイブ財政学Ⅲ』(有斐閣,昭和59年)第24章、大阪大学財政研究会編『現代財政』(創文社,昭和60年)第3章などの分析と基本的に変わらない。ただ、「補助金と交付税に関する基本定理」のように、必ず「同額の」ものを比較する点を明確にすることによって(すなわち、あらゆる比較は交付税の場合の予算線上の比較であることを明確にすることによって)、公共財供給への影響度(乗数)と地方団体の選好度が必ず逆方向に動くことを明らかにしたものは見当たらないようである。

本定理」が成り立つ。ただ、この場合、私的財の増減は地方税の増減税等を通じて可能となる筈であるが、わが国の現状では、このような前提は必ずしも現実的でない。地方税は「地方税法」という国の法律で枠組みが定められ、地方団体が独自の増減税を行う余地は極めて限られており、さらに地方債の発行も国の許認可の下

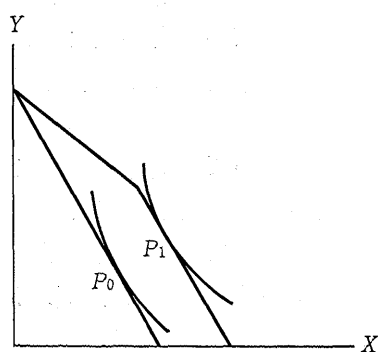
にあるからである。したがって、補助金と交付税に関する通常の分析では、公共財間の選択を問題にするだけで十分であろう。以下においても、基本的にはこれに従うこととするが、最終節では、地方税との関連で私的財との選択もとりあげることとする。

## 補助金の諸形態

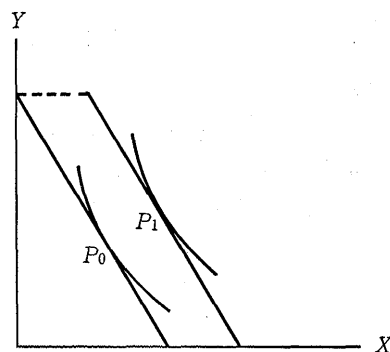
補助金の大半は前節で述べたような定率補助金であるが、その中でも様々のヴァリエーションがある。しばしば見られる形態は補助金額に限度（「頭打ち」）を設けるものである。この場合、図2(a)のように、新しい予算線は補助金が限度額に達した点で元の予算線に平行になるように折れ曲った形をとり、無差別曲線が屈折点の左側で予算線に接する場合には通常の定率補助金と同様になるが、限度額をこえて右側で接した場合には交付税と同じになる。補助金に限

度額を設けようというのは、それがなければ限度をオーバーしがちであるためであろうから、屈折点の右側になることが多いと思われる。補助金に限度額を設けることは、実態的に補助金を交付税に変質させがちであるといえよう。

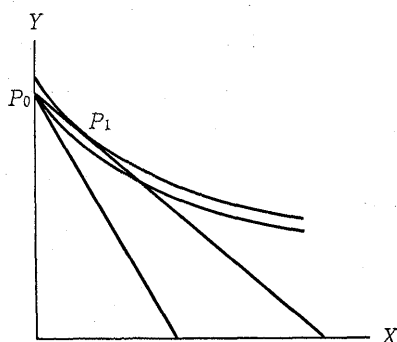
補助金の中には、一定額を越えると補助率が低下するものがある。この場合の予算線は、一定額を越えても図2(a)ほど急には下方に屈折せず、元の予算線と平行にはならない。しかも、屈折点の右側で無差別曲線と接する場合（すな



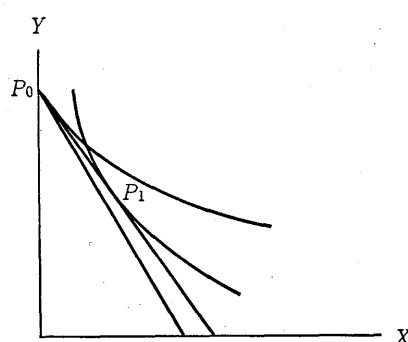
〔図2(a)〕



〔図2(b)〕



〔図2(c)〕



〔図2(d)〕

わち、2段階補助率が有効な場合)、同額の一律補助金に比べて補助対象公共財の供給量が少ない一方で地方団体の選好度は高く、同額の交付税に比べて補助対象公共財の供給量が多い一方で地方団体の選好度は低い。いわば一律補助金と交付税の中間に位置するといえよう。

反対に一定額を越えると補助率が上昇する補助金の場合には、予算線が逆方向に折れ曲るため、(2段階補助率の有効な場合には)同額の一律補助金より補助対象公共財を多くし、地方団体の選好度をさらに低下させることになる。

補助金は定率であるとは限らず、定額の補助金もある(「交付金」と呼ばれることが多い)。このときの予算線は、図2(b)のように、元の予算線が定額分だけ平行にシフトしたものになり、交付税の予算線の一部を欠いた形となる。したがって、通常の場合には交付税と等しくなるが、無差別曲線の形状等によっては予算線の左端の点が選択され、同額の交付税より補助対象公共財の供給量が増加し、地方団体の選好度が低下することがある。その場合でも、同額の定率補助金より補助対象公共財の供給量は少なく、地方団体の選好度は高い。定額補助金も交付税と定率補助の中間に位置するといえよう。以上のような各種の補助金等について、その補助対象公共財への影響度(乗数)を見ると次のような順で大きくなる(注2)。

交付税 定額補助金 限度付定率補助金 逓減定率補助金 一律定率補助金 逓増定率補助金

一方、地方団体の選好度が上記と正反対の順になることはいうまでもない。

こうしたことは全て「補助金と交付税に関する基本定理」の拡張であり、「同額の補助金の中では、限界的な補助率が高いほど補助対象公共財の供給量は多く(乗数は大きく)なり、反

対に地方団体の選好度は低下する」ということができよう。

なお、補助金に限度額を設けたり補助率を逓減させることは、通常、地方団体から嫌われることであるが、ここの分析では、補助金を交付税に近づけることとなり、地方団体の選好度を高めるとされている。その原因は、これらの分析が「同額の補助金」の間の比較であることにある。つまり、補助率は膏であるが限度額があるため補助金が1億円となっている場合と、補助率が膏で補助金が1億円となっている場合とを比較すると、前者の方が地方団体に好まれるとしているのであって、同率の補助率の下で限度額がある場合とない場合を比較して、補助金額が縮減されている前者が選好されるとしているわけではない。あらゆる比較が「同額の補助金」という前提の下における比較であることに常に留意する必要がある。

ところで、これまでは、補助金が導入される前にも供給されていた公共財の供給量が補助金の導入によってどのような影響を受けるかについて分析してきたが、補助金が導入されて初めて供給されるようになる公共財も多い。これがいわゆる「コーナー解」のケースであって、図2(c)に示されるように、無差別曲線が予算線の端の点を通っているため公共財Xは供給されていないが、補助金が導入されるとそれが供給されるようになる。公共財の相当部分、ことにいわゆる「箇所づけ」の対象となる公共事業や建設事業は、補助金の有無が供給の有無を決定するという意味で、この範疇に属する。したがって、「コーナー解」の分析は極めて重要である。ただ、この場合でも「補助金と交付税に関する基本定理」は成立する。そこで「コーナー解」特有の現象のみを列記すれば、次のようになる。

○ 定率補助金は一定の率をこえて初めて補助対象公共財の供給を促すことができる(低す

(注2) 「 $A \leq B$ 」は「AはBと同じか、B未満である」ことを示しているが、「 $A \leq B \leq 0$ 」だからといって必ずしも「 $A \leq C$ 」となるわけではない。たとえば、交付税は限度付定率補助金と同じになることはあるが、定額補助金は逓減定率補助金や一律定率補助金と同じになることはない。

ざる定率補助金は地方団体の行動に影響を与えない)。

○定額補助金は必ず補助対象公共財の供給を促すことができる。

○いずれにせよ、補助金は(交付される場合には)必ずその金額以上に補助対象公共財の供給を増加させる(乗数は必ず1以上になる)。

○交付税は供給されていない公共財を供給されないままに留める場合が多い。

以上のような事態は補助金に関する通念によく合致しており、「コーナ－解」の有効性を示していると思われる。ただ、低率の補助金が公共財の供給をもたらすことができないという点に

ついては、事実と反する場合がある。たとえば、極めて低率ないし低額の補助金が巨額の事業への着手を促すことがあるが、これは以上りような分析では説明できない。しかも、「テクノポリス」、「テレポートピア」、「ニュー・メディア・コミュニティ」等に見られるとおり、最近の補助金にはこのような事例が多くなってきている。こうした事態は、図2(d)にも示すように、補助金の存在ないし「箇所づけ」自体が地方団体の選好を変化させると考えない限り、理論的説明は困難である。この点については、第3節で地方団体の選好自体を分析する中で検討することとする。

## ・ 交 付 税 の 実 態

これまでは、補助金が用途を特定した定率または定額の補助であるのに対し、交付税は全く用途を特定しない定額の補助である。と考え、両者の特性を比較分析してきた。しかし、この「非特定性」と「定額性」を完全に充たすことは意外に困難なのである。わが国の「地方交付税交付金」の実態はどうであろうか。

まず「非特定性」については、「地方交付税法」が交付税の用途を特定することを禁じている以上、明白であるようにみえる。だが、定額補助金と交付税が実際には余り変わらないことから知られるように、会計的に用途を特定する可否かは、それ自体としては、元々さほど大きな意味を持っていない。仮りに交付税の額が各種公共財の供給額に応じて算定されるとすれば、用途が全く特定されなくとも、特定された場合と実質的には同じ効果を持つであろう。したが

って、問題はむしろ「定額性」の有無にある。

現実の「地方交付税」は、その94%を占める「普通交付税」とこれを補完する「特別交付税」の2つから成っているが、前者は次のような定式に従って算定される<sup>(注3)</sup>

普通交付税額 = 基準財政需要額 - 基準財政収入額

基準財政需要額 = 各行政項目ごとの財政需要額の合計額  
= (単位費用 × 測定単位 × 補正係数)

基準財政収入額 = 基準税率等に基づく財政収入額

すなわち、普通交付税は、客観的な指標によって各地方団体の標準的な財政需要額と財政収入額を算出し、両者の差額を補てんすることに

(注3) 普通交付税総額は交付税総額の94%とされているが、この94%対6%という比率は必ずしも固定したものではない。また、各地方団体ごとに普通交付税および特別交付税の額は区々であり、例えばいわゆる不交付団体においては、普通交付税の額はゼロとなっている。なお、普通交付税の算出にあたっては、「調整率」を用いたり、多様な「補正係数」で補正するので、その計算は極めて複雑である。これらについては、自治省財政局交付税課・財政課編『新版地方交付税制度解説』(地方財務協会、昭和56年)を参照されたい。

普通交付税（道府県分）の測定単位

区 分	測 定 単 位
一 警 察 費	警 察 職 員 数
二 土 木 費	1 道路橋りょう費 道路の延長 道路の面積
	2 河川費 河川の延長
	3 港湾費 けい留施設の延長 外かく施設の延長
	4 その他の土木費 人 口
三 教 育 費	1 小学校費 教 職 員 数
	2 中学校費 教 職 員 数
	3 高等学校費 教 職 員 数
	4 特殊教育諸学校費 教 職 員 数 児童・生徒 数 学 級 数
	5 その他の教育費 人 口
四 厚生労働費	1 生活保護費 町 村 部 人 口
	2 社会福祉費 人 口
	3 衛生費 人 口
	4 労働費 人 口
五 産業経済費	1 農業行政費 農 家 数
	2 林野行政費 農 耕 地 の 面 積
	3 水産行政費 林 野 の 面 積
	4 商工行政費 水 産 業 者 数
六 行政費 その他の	1 徴 税 費 税 額
	2 恩 給 費 恩 給 受 給 権 者 数
	3 その他の諸費 人 口
七 公債費	面 積
	災害復旧費，特定債償還費，特別事業債償還費，同和对策事業債償還費，公害防止事業債償還費，地方税減収補てん債償還費，石油コンビナート等債償還費，財源対策債償還費

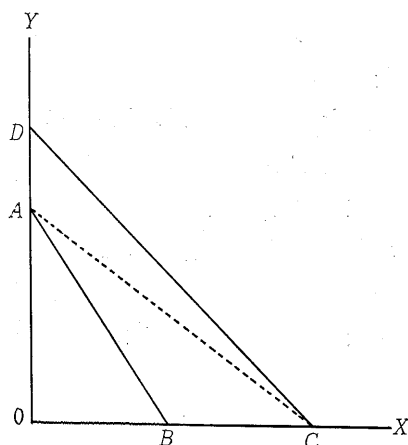
より、すべての地方団体に一定水準以上の財源を保障しようとするものであるが、その過程で「定額性」を相当程度失っているのである。たとえば、別表から明らかなように、「道路橋りょう費」の測定単位は道路の延長および面積とされているため、年々の道路建設費に対する定率補助金ほど直接的ではないにしても、道路建

設に対して補助的効果が免ずることは避けられない。「教育費」が公立小中高校の教職員数を基本的な測定単位としていることも、公立学校教育に対する強い促進効果を持っている。また、単位費用や補正係数を「実態に則して」改訂したり細かく規定することは、結果的に、それらの対象行政項目に対する助成効果を強めることになりがちである。な齡、普通交付税額の算定に際して、実際の税収を基礎として計算される基準財政収入額を減算していることは、徴税努力を減殺する方向に働いている可能性がある。

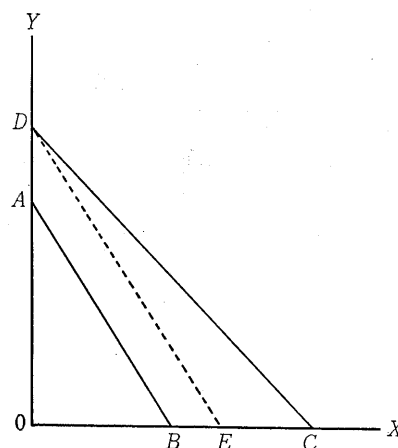
以上のように、普通交付税は、完全な意味では「定額」(lump-sum)ではなく、特定の公共財の供給と直接ないし間接に関連しており、公共財の供給に対して定率補助金に類倒した影響を与えているのである。したがって、普通交付税導入後の予算線は、純粋に定額の交付税の場合のように元の予算線に平行とはならず、図3のDCのような形をとることとなる。この状況は、図3(a)のように、公共財XとYに異なる率 $\left(\frac{BC}{OC}\text{と}\frac{AD}{OD}\right)$ の定率補助金が交付されていると見ることもできるし、図3(b)のように、定額の交付税(BE)加えてXに定率 $\left(\frac{EC}{OC}\right)$ 補助金が交付されていると見ることもできる。

特別交付税の場合も基本的に状況は変わらない。むしろ、50項目に及ぶ個別的な経費支出に応じて算定されるため、特別交付税は普通交付税より定率補助金の色彩が強いともいえる。たとえば、自治医科大学経費や上水道高料金対策経費等の項目については、定率補助金との違いを見出すことは至難であろう。

ただ、特別交付税には、算定方法も画一的で省令に明示されている「ルール項則と、算定方法も明示されない裁量的な項目があって、後者は定率補助金とは異なるように見免る。地方団体にとって、何を基準にして算定されているかわからない以上、公共財の供給量を変化させて特別交付税を増加させることはできない。換言すれば、完全に裁量的な項目は公共財の供給



〔図3(b)〕



〔図3(a)〕

に定率補助金のような影響を及ぼすことはない(純粹の交付税となる)のである。しかし、最近の「合理的期待形成論」が教えるように、裁量的な行為であっても、それが何らかの基準に沿ったものである限り、必ず地方団体に予知されるようになる筈である。裁量的な項目も、それが全く恣意的あるいは偶然的なものでない以上、実質的には「ルール項目」と同様な影響を公共財供給に及ぼすこととなるといえよう。

以上の分析からわかることは、普通交付税も、特別交付税も、純粹に定額の交付税ではなく、定率補助金の要素ももっているということである。「人口」や「面積」といった当該地方団体がほとんど影響を与えられない指標によって

決定される部分は純粹の交付税に近いが、既に見たように、定率補助金と余り変わらない項目も多いのである。したがって、現実の地方交付税は、図3(b)で示したように、純粹の交付税と定率補助金が混在したものと考えるべきである。

このような地方交付税は、容易に予想されるごとく、純粹の交付税と定率補助金の中間的な性格を有している。すなわち、「同額の交付税等の中では、純粹の交付税、地方交付税、定率補助金の順で公共財供給への影響度(乗数)は大きくなり、地方団体の選好度は小さくなる」のである。地方交付税について指摘される特質は、誇張されてはいるが、方向としては間違っていないともいえよう。

## ・「地方団体の選好」の意味

「地方団体の選好」が、これまでの分析で仮定してきたように、通常は無差別曲線で示されるようなものであれば、地方団体は必ず交付税(ないし交付税に近い補助)を選好する筈である。現実にも、多くの地方団体が従来から地方交付税の増額を訴え続けている。しかし、次のような事態は、こうした分析では説明しきれないと思われる。

○補助金の廃止に対しては、必ずといってよいほど、地方団体(ことに補助対象事業の担当部局や関係者)から強い反対運動が起こ

る。

○定率補助金を交付金化したり、一般財源化したりしようとする時、地方団体の担当部局や関係者が反対することが多い。

○事業規模に比して無視しうる程度の補助金や零細補助金の有無によって当該公共財の供給が左右され、そうした補助金の創設や廃止に対して地方団体が強く賛否を表明する。

これらの現象は、「地方団体の選好」が、無差別曲線で示されるような一貫した整合性を持たず、多元的で矛盾を含むものであることを示唆



している。

わが国の地方公共団体は、一定の地域と「住民」から成り、その議決機関として、住民から選挙によって選ばれる「議会」を有し、その執行機関として、同じく住民から直接選挙される首長の下に相当規模の「執行部」を持っているが、それぞれが利害関心の異なる複数の構成員から成っているため、一貫した統合的な選好を形成することは極めて困難になっている。たとえば、ある補助金の廃止が検討されると、これに利害関係のある住民や議員だけでなく、執行部の担当部局も強く反対することがある。国からの補助金の廃止により、補助対象公共財の供給量が減少するのではないかと懸念からである。実際にも、財政当局は、補助金の廃止を理由に、補助対象公共財への支出を削減することが多い。定率補助金の交付金化等の場合には、財政当局はむしろこれを歓迎する傾向があるので、執行部内における意見対立は一層激化することとなる。

これらの事態は、補助金が単なる資金的援助であるだけでなくいわば補助対象事業に対する「お墨付き」の意味を持っていることを示している。補助金が付いていれば、担当部局や関係者はその事業実施を要求しやすく、財政当局もこれを認めやすい。極端な場合には、補助金の金額や率はほとんど意味を持たなくなり、補助金の有無のみが問題となる。こうなると、本来最も自主性を発揮すべき地方団体の首長までが、補助金を判断基準として予算編成を行うことになりがちである。補助金の存在自体が「地方団体の選好」に影響を及ぼしている訳である。

このように見てくると、補助金は、多種多様

な利害関心の中で変動する地方団体の選好を固定化し、(矛盾をはらみつつも)一種の安定を作り出していることがわかる。中央の各省庁から地方団体の執行部内の担当部局、議会および住民の利害関係者までを結びつける補助金の流れが、補助対象公共財の供給を確実なものとしている。中央省庁からの各種補助金が、事実問題として、地方団体の公共財の選択を相当程度決めてしまっているのである。

しかし、このことは前節までの分析結果を全く無意味にするものではない。まず第一に、一定の要件が充たされると地方団体のような集合体の選好も統合的になることが知られているが、その場合には、前節での結論はそのまま成立する<sup>(注4)</sup>。第二に、規範的な意味では、選好の整合性は当然のことであり、前節までに明らかにされたように、地方団体が交付税を選好することは必ず立証される。したがって、地方団体の選好が尊重されるべき場合には、すなわち地方の自主性ないし自治が尊重されるべき分野においては、補助金より交付税が望ましいと言える。

「地方団体の選好」は、究極的には「住民の選好」であるにしても、具体的には「議会の選好」というチェックを経る「執行部の選好」である。それは、實際上、執行部内の担当部局と財政当局の意見を踏衰えた「地方団体の首長の選好」とならざるをえない。それがどの程度の整合性を有するかは、地方団体の首長のリーダーシップ等にもかかわってくることであり、一概には何とも言えない。補助金や交付税のあり方と地方団体内の政治状況との相互作用の中で「地方団体の選好」の整合性の程度も決って来ると言えよう。

---

(注4) 集合体の選好が矛盾を含みうることは、単純な「投票のパラドックス」からも明らかであるが、たとえば「選好の単峯性」が仮定できるとすれば、このようなパラドックスは解消できる。直接民主制および間接民主制の下における多種多様な決定方式の整合性等の問題については、Dennis C. Mueller “Public Choice” (Cambridge University Press, 1979) Part I が参考になる。

## ．理論の再検討と若干の政策的提言

補助金と交付税に関する標準的理論は、単純明快であって、しかも極めて強靱(robust)である。そのほとんど唯一の欠点は、「地方団体の選好」が現実には必ずしも整合性を確保できず、妥当性を欠く場合も出てくることである。

したがって、今後何よりも必要なことは、「地方団体の選好」の形成過程を分析し、補助金や交付税に対する地方団体の反応を実証的に研究することである。間接民主制の下における政治過程や投票行動については、政治学からのアプローチのみならず、経済学からのアプローチも盛んになってきている。これらを応用して、地方団体の住民、議会、首長、執行部(担当部局および財政当局)の行動を予測・説明することは十分可能な筈である。その結果、一貫した整合性には欠けるとしても、一応の規則性を持った「地方団体の選好」が特定できるとすれば、補助金と交付税に関する実証理論は大きな変貌をとげることになるだろう。また、それは、従来とかく形式的になるか記述的になるか両極端に走りがちな政治過程論や予算過程論を、実質的かつ理論的な分析とする上でも、大きく貢献するのではないだろう。

実証的分析とは対照的に、規範的分析としては、補助金と交付税に関する理論は既に完璧に近いものとなっている。したがって、これを踏まえて、理論的な立場から地方財政制度の改革について幾つかの政策的提言をなしえよう。

まず補助金については、零細補助金の整理、補助申請手続の簡素化、補助内容の改善等が言われて久しいが5抜本的な見直しが行われたとは言いがたい。その一因が地方団体の側にもあることは既に述べたと駆りであるが、より大きな原因は中央省庁側にあると思われる。

したがって、今後における補助金のあり方に関しては、次のような改正が考えられよう。

○国が介入すべきことは、むしろ国が直轄で

行うか、法律で明確に地方団体を義務づけることが望ましい。

○補助金は、地方団体による特定の公共財の供給を促進しようとするものであるから、できるだけ選択的で定率であるべきである。

○事業規模に比して微少な補助金は、「お墨つき」の効果をねらったものであり、本来好ましくない。

○補助申請手続の簡素化に止まらず、事後の会計検査も簡素化すべきである。用途の特定は経済学的にはほとんど意味をなさないからである。

次に地方交付税については、交付税本来の特質を発揮する観点から、次のように言うことができよう。

○普通交付税は大胆に簡素化し、測定単位を「人口」、「面積」等の地方団体が容易に左右しえない数種に限るべきである。それによって「定額性」が確保され、地方団体の選好を尊重するという交付税の特質が生かされるからである。

○補正係数も原則として廃止すべきである(基準財政需要が測定単位に単純比例しないのであれば、一律の定数項や高次関数の導入によって解決できる筈である)。

○基準財政収入は、実際の税収等を基礎とせず、客観的な経済指標をベースとして算出すべきである。

○普通交付税のうちの定率補助的なものや特別交付税は、補助金に組み替えるべきであろう。

○完全に定額化した普通交付税については、会計検査は原則的に不要である。

ところで、これまでは補助金と交付税に限って比較してきたが、地方財政制度を見直すという点からは、地方税こそ最も検討すべき課題だとも言える。全国的に一定の行政水準を確保す

べき分野では補助金はその機能を果たし、地方の自主性を重視すべき分野では地方税が最も望ましい財源であるとも考えられる。現に、米国では、連邦政府から州への交付税 (general revenue sharing) は同額の連邦税減税と同じ結果をもたらすに過ぎないという議論が強い<sup>(注5)</sup>。

しかし、わが国の憲法においては、課税権は国にのみ認められ、地方団体はその一部を法律により分与されているに過ぎない。この面でも、地方自治は根本的な制約を受けているのである。したがって、地方税に関する地方団体の裁量権は限られたものとなり、地方交付税の存在意義も高まっている訳である。ただ、その範囲内においても、次の点は検討に値すると思われる。

○ 地方団体による地方税の増減の余地を拡大するとともに、地方交付税を見直す。

最後に、地方債の発行について個別に国の許認可を必要とする現行制度は、抜本的な改正を行う時期にきていると思われる。国全体の金融市場との関連等から、マクロ的な規制は必要だとしても、現在のような個別認可制度の必要性は薄れている。したがって、次のような改正が検討されるべきである。

○ 地方債の個別認可制を廃止し、各地方団体ごとに合理的な総発行限度額を決める（将来は、この限度額も撤廃し、完全に自由化することが考えられよう）。

○ 地方団体の信用度に応じた格付けを行い、金利も完全自由化する。

いずれにせよ、地方財政制度の見直しを行うにあたっては、国の選好を尊重すべき分野と地方団体の選好を尊重すべき分野とをできる限り明確にする必要があると言えよう。

---

(注5) 「地方団体の選好」が「住民の選好」に外ならないとすれば、州への交付税の一部は公共財の供給増にあてられ、一部は（州税の減税を通じて）私的財の消費増にあてられる。一方、連邦税減税の部は（州税の増税を通じて）公共財の供給増にあてられ、一部は私的財の消費増にあてられる。したがって、両者の間に実質上の差異はないという訳である。この点については、A. B. Atkinson & J. E. Stiglitz “Lectures on Public Economics” (McGraw-Hill Book Co., 1980) pp.551～556を参照されたい。

ただし、最近の実証研究の多くは、両者の間に差異があり、交付税の方が公共財の供給をより多くするとしているようである。この点については、E. M. Gramlich “Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature” in W. E. Oates (ed) The Political Economy of Fiscal Federalism (Lexington Books, 1977) を参照されたい。