

政府間財政関係の政治経済学

佐藤 主光*

要 約

「規範的公共経済学」に従えば、政府間財政移転には財政的不公平や財政的外部効果に起因する「分権化の失敗」(Decentralization failure) を是正するという機能がある。そこでは財政移転は分権化のメリット（地方の主体的行財政運営）を確保しつつ、そのコスト（財政的外部効果・不公平）を最小化するという意味で、地方分権を補完する役割を果たすのである。規範的公共経済学が想定している中央政府（国）は社会厚生の最大化のために自身の権限（ここでは政府間補助金のデザインと執行）を用いる「慈悲深い専制君主」とみなされる。しかし、現実の政治（政策決定・執行過程）を通じて実現する財政移転がそうした規範的役割を充足するとは限らない。政権政党は「一票の重み」が大きいという意味で政治的に重要な地域に重点的に補助金を配分するだろうし、中央官庁は自身の補助金予算の最大化をはかるだろう。規範的には外部性の内部化や協調を促すはずの Spending power も国による地方への過度な関与を招いて地方の自治・主体性を損なう可能性がある。加えて、地方政府や関連する利益団体（例：農業や建設業団体）は補助金獲得を目指して、ロビー活動（レント・シーキング）を行うだろう。結果的に補助金は特定の地域のみに利益をもたらすような公共事業の財源に充てられ、その負担は国民全体が負うことになる。また、補助金を通じた国と地方の密接な財政関係は地方が財政危機に陥ったとき、国が最終的に救済する「事後的裁量」を国に与えかねない。地方政府は自分たちの財政運営に自らが責任を持つわけではなく、いざとなれば国に責任を転嫁できると考えるため、自ら進んで財政の効率化を進めようとは思わなくなるだろう。有権者たる地域住民も“自分たちのポケットから支払うわけではない”地方支出の使途や効率性には関心を払わないかもしれない。

政府間財政移転に限らず公共政策は政治的に選択されるものである以上、効率・公平よりも政治的利益が政策に反映されるのは当然であろう。現実の公共政策は社会計画者（social planner）による社会厚生最大化問題の「最適解」ではなく、それに関わる政治家、官僚、利益団体等様々なステイク・ホルダーの選択と相互作用の帰結たる「ゲームの均衡」として実現するものなのである。本稿の目的は、この政治過程への政治経済学的分析の研究を概観することにある。現実の政府間財政移転の規範分析からの乖離の要因を明示した上で、政党間競争を通じた戦略的補助金配分、地方政府による補助金陳情（レント・シーキング）、政治家による利益誘導、「ソフトな予算制約」問題について説明する。また、財政移転制度の改革を政治ゲームのルールの変更として捉えた上で、その政治経済学的側面にも言及する。

* 一橋大学経済学研究科助教授

I. 序論

昨年12月に地方分権改革（三位一体の改革）は一応の決着をみた。平成18年度までに義務教育費国庫補助負担金（8467億円）、国民健康保険国庫負担金（6862億円）を含む3兆1,176億円あまりの国庫補助負担金が税源移譲向けに廃止・縮小され、平成18年度税制改正において所得税から個人住民税への3兆円規模の税源移譲を実施するとした。併せて、「所得税と個人住民税を合わせた個々の納税者の負担を極力変えない」よう税率構造を調整の上、個人住民税所得割の税率を10%（道府県民税4%，市町村民税6%）でフラット化することになった。（平成18年度は暫定措置として税源移譲は所得譲与税による。）また、地方交付税についても、1兆円規模で「ハードからソフトへの決算乖離の一体的は正」を施すとともに、総額も前年比9900億円削減の15兆9千億円程度に抑制した。

本来、「地方が自らの支出を自らの権限、責任、財源で賄う割合を増やすとともに、国と地方を通じた簡素で効率的な行財政システムの構築」（基本方針2004）するべく三位一体の改革が推進されてきた。「地方の裁量を高め自主性を大幅に拡大する」とともに「国・地方を通じた行政のスリム化」を実現するべく、国庫補助負担金の改革が求められ、交付税についても「地方団体の改革意欲を削がないよう…地方の歳出を見直し、抑制する」方針が打ち出されていた。では、今回の三位一体改革は地方の主体性と財政責任の拡充をもたらすものだったのだろう

か？ 総務省は、「国庫補助負担金を廃止し、税源移譲に結び付けることが改革の基本」とし、「単なる補助率の引き下げは、（地方の）自由度の拡大につながらず改革対象とすべきではない」と主張していた。しかし、義務教育費国庫負担金は負担率を現行の2分の1から3分の1へと「補助率の引き下げ」で終わっている。公共投資関係の補助金については「建設国債が財源で、そもそも移譲するべき税源が存在しないこと」との財務省の反対もあり、廃止・税源移譲なされなかった。そもそも義務教育の場合、国庫補助負担金が削減されても、教員の配置や定数を定めた「標準法」（「公立義務教育諸学校の学級編成および教職員定数の標準に関する法律」）や関係法令による是正の要求、勧告等を通して国の関与は続く¹⁾。地方の首長が義務教育を一方的にカットすることが認められているわけではない。全国一律な教育サービスが維持される代わり地方の裁量が拡大するわけでもないようだ。さらに義務教育、国民健康保険など「義務的事業」については「財源保障」のため、交付税の基準財政需要が総額される仕組みになっている。これは「地方財政計画」において国が財源保障の対象とみなした事業（公共サービス）のうち、国庫補助負担金で財源保障されなかった部分は交付税で面倒を見る仕組みになっているからである²⁾。さらに、総務省は税源移譲に伴う地域間財政力格差の拡大を極力さけるべく、「税源移譲等に伴う増収分は、当面（交

1) 標準法第19条「文部科学大臣は公立の義務教育諸学校における学級規模と教職員の配置の適正化を図るために必要があると認められたとき、都道府県に対し、学級編成の基準又は公立の義務諸学校におかれている教職員の総数について報告を求め、および…指導又は助言することができる。」

地方教育行政の組織及び運営に関する法律 第48条「文部科学大臣は都道府県又は市町村に対し…都道府県又は市町村の教育に関する事務の適正な処理を図るため、必要な指導、助言又は援助を行うことができる。」

2) 地方自治法第232条第2項「法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体に対し事務の処理を義務付ける場合において、国はそのために要する経費の財源につき必要な措置を講じなければならない。」

付税の)基準財政収入額に100%算入(通常75%)し、交付税の財源保障・調整機能を適切に発揮すること」とした。結局のところ、国庫補助負担金がX億円削減されても、(それが地方財政計画で必要経費とみなされる限り)同額が基準財政需要に参入され、交付税がX億円増加する。Y億円の税源移譲がなされても、同額基準財政収入が増すため、交付税がY億円減少する。つまり、交付税を通じて、地方自治体の財政があまり変化しないように「辻褄あわせ」がなされているに過ぎない³⁾。

我が国の地方分権に関わるステイク・ホルダーは様々である。中央政府内では、地方への権限や補助金予算を守ろうとする補助金所管省庁、財政再建に向けて公共投資関係補助金など削減可能な支出項目は手元に残し、税源移譲を極力回避しようとする財務省、交付税の財源保障・財政調整機能を維持しようとする総務省といった中央官庁の間で利害対立がある。地方自治体も一枚岩ではない。一口に地方分権といつても、交付団体が求めているのは支出サイドの分権化(支出への裁量の拡充)であって、国の財源保障の縮小には反対する⁴⁾。一方、不交付団体は税源移譲による収入サイドの分権化を志向する。

さらに、補助金に対して既得権益を有する政治家が加わってくる。実現した三位一体改革は、こうしたステイク・ホルダーの対立と妥協の産物、つまり分権化の政治ゲームの帰結といえるだろう。それは分権改革の本来の意図(地方の主体性と責任の拡充)からは程遠いものになっている。

「辻褄合せ」の交付税を巡っては様々な議論がある。「財源保障機能は、歳入と歳出の差額を補填しているので、歳出拡大に対する地方の負担感を希薄に」⁵⁾する結果、地方のモラル・ハザードを助長、地方の自立を阻害している。あるいは交付税総額の算定根拠となる「[地方財政計画に計画一実行一評価]の透明な改革プロセスが確立して」おらず、「地方財政改革策定段階で、国が財源を保障すべき経費の内容、実額等について必ずしも十分な検証が行われていない」⁶⁾といった批判がある。一方で、「地方交付税に関して…モラル・ハザードを生じさせ…との意見があるが、…あくまでも標準的な財政需要に必要な財源を保障する制度であり、そのような意見はあたらない」(地方財政審議会(平成16年度5月))、そもそも「公共事業は、地方団体が「勝手」に行っているものではない。い

表1 三位一体改革のステイクホルダー

		税源移譲	交付税改革	国庫補助負担金改革
中央官庁	補助金諸官庁			反対
	総務省	賛成	財源保障を堅持	賛成
	財務省	公共事業補助金を財源に回すことに対する反対	抑制	
地方自治体	交付団体	賛成	財源保障の堅持	賛成
	不交付団体			

3) 無論、国庫補助負担金改革のうち「スリム化」(事業の廃止・縮小)対象となった分(4700億円あまり)については財源保障が継続されない。

4) 「税源移譲が行なわれても、移譲額が国庫補助負担金廃止に伴い財源措置すべき額に満たない地方公共団体については、地方交付税…を通じて確実に財源措置を行なう」べき(地方六団体(平成16年8月))

5) 「地方の自立のための改革に関する基本的な考え方」経済財政諮問会議谷垣財務大臣提出資料(平成16年8月)

6) 「三位一体改革の推進に向けて」経済財政諮問会議民間議員提出資料(平成16年8月)

ずれも、国が予算に計上したものである。(中略) 地方団体が要望したのは事実であるが、各事業の場所と規模・内容を決めたのは、国であって地方団体ではない」(岡本(2002))と交付税制度を擁護する見解もある。

いずれも①現行の地方交付税制度に改革の余地があること、②交付税の算定基準が複雑、になり過ぎたことについては共通認識があるようと思われる。しかし、①交付税・地方歳出の膨張の原因や②地方自治体への財源保障の継続の是非については意見を異とする。交付税擁護論は「地方財政計画の歳出は…国が決めた教育・福祉などの実現であり、国が期待する公共投資の実現」(岡本(2002))であり、「国庫補助関連事業、国が法令で基準を設定しているもの、国が法令でその実施を義務付けているものが地方の歳出の大半」(総務省)として地方歳出が拡大した原因は国の要請による(地方の裁量は限定的だった)としている。地方行財政に対する中央の統制を強調するアプローチは、「集権型分散システム」(神野・金子(1998)),あるいは「垂直的行政統制モデル」(村松(1998))として知られている。しかし、平成14年度の決算と計画の比較によれば、「(投資的経費について)地財計画額が、実際の執行額を5兆円上回っている過大推計」(財務省)とされている。浮いた財源は地方公務員の入件費のほか、結婚仲介報酬金、男女交流会、職員互助会、海外旅行奨励金、生活保護世帯への上乗せ補助(いずれも一般行政費単独)等に流用されていたことが指摘されている。計画ベース、補助事業については国のコントロールが利いていても、決算ベース、単独事業でみると地方に全く裁量がないわけではないことが分かる。無論、交付税は「一般補助金」であって地方独自に使途が決定できるという反論もあるだろう。地方財政計画と決算との乖離は「国に先んじて公共投資の抑制に展示、教育、福祉…など住民生活にとって不可欠な行政分野に予算を重点的にシフトし

ている」⁷⁾結果とする向きもある。しかし、地方財政計画に計上されなかった経費はそもそも国が必要と認めなかったものとすれば、「ハードからソフトへの決算乖離の一体的は正」して、地方財政の実態を追認する必要もないはずだ。

その「建前」は「地方団体が自主的に…行政を執行する機能をそこなわず、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付基準の設定を通じて…地方自治の本旨の実現…地方団体の独立性を強化することを目的とする」(地方交付税法第1条)ものの、「実態」については批判が多い。財源保障が「地方の財政運営にモラル・ハザードをもたらしている」面のみならず、「国庫補助事業に限らず地方単独事業についても、地方債と地方交付税を使った政策誘導」(神野・金子(1998))は地方の主体性を損ねかねない。

政府間財政移転に限らず、公共政策は政治的に選択されるものである以上、効率・公平よりも政治的利益が政策に反映されるのは当然であろう。現実の公共政策は社会計画者(social planner)による社会厚生最大化問題の「最適解」ではなく、それに関わる政治家、官僚、利益団体等様々なステイク・ホルダーの選択と相互作用の帰結たる「ゲームの均衡」として実現するものである(Dixit(1996))。Inman(1988)は米国の政府間補助金制度の実態は外部効果の内部化や財政的公平の改善といった規範的観点からはかけ離れており、むしろ、政治経済モデルの説明力の方が高いとしている。本稿の目的は、この政治過程への政治経済学的分析の研究を概観することにある。第Ⅱ節では現実の政府間財政移転の規範分析からの乖離の要因について考える。第Ⅲ節では政治経済学モデルとして政党間競争を導入する。地方政府による補助金陳情(レント・シーキング)や政治家による利益誘導については第Ⅳ節、第Ⅴ節で述べる。「ソフトな予算制約」問題として知られるコミットメントに關わる問題については第Ⅵ節で説明す

7) 地方財政審議会(平成17年6月)「地方税財政改革の推進に関する意見」

る。第VII節は財政移転制度の改革を政治ゲームのルールの変更として捉えた上で、その政治経済学的側面に言及する。

II. 政府間財政移転の経済学

II-1. マスグレイブ対ブキャナン

以下では政府間財政移転に関する異なる2つの見解を示したい。地方分権は「オーツの分権化定理」（地域独自のニーズや選好を反映した公共財・サービス供給の実現）として知られる便益をもたらす一方、(i)住民の地域間移動（「足による投票」）、(ii)地域間スピルオーバーを伴う公共財（例：教育や医療・福祉など）供給、あるいは(iii)地方政府（自治体）の課税自主権の行使による財政的外部効果（例：租税輸出、租税競争）が資源・人口配分を非効率化しかねない。地域間で財政力格差が著しければ財政的不公平も生じるだろう。「規範的公共経済学」に従えば、こうした「分権化の失敗」（Decentralization failure）を是正する手段として政府間財政移転が不可欠となる。財政移転は分権化のメリット（地方の主体的行財政運営）を確保しつつ、そのコスト（財政的外部効果・不公平）を最小化するという意味で、地方分権を補完する役割を果たす。また、国と地方との間での政策協調を促したり、教育や医療といった重要な公共サービス（「メリット財」）のナショナル・ミニマム（あるいはスタンダード）を財源保障したりするためにも、財政移転が重要になってくるのである（Boadway and Hobson (1993)）。ただし、規範的公共経済学が想定している中央政府（国）は社会厚生の最大化のために自身の権限（ここでは政府間補助金のデザインと執行）を用いる「慈悲深い専制君主」、あるいは「共同事業に従事し、社会的共存の問題を解決するために、また、民主的かつ公平な仕方でそうするために形

成された個人の連合」（ブキャナン=マスグレイブ (2003, p. 38)）とみなされる。

一方、「公共選択論」は国であれ、地方であれ政府は、さもなければ市民の厚生を損ねてでも自らの利益を追求する主体（リバイアサン）であると考える（Brennan and Buchanan (1980)）。「政治家および官僚は、彼らが（公共選択における）代理人の役割を想定するとき、聖人にはならない」（ブキャナン=マスグレイブ (2003, p. 149)、括弧は筆者追加）のである。この場合、租税競争や「足による投票」を含めた政府間競争はこうした政府の独占的課税権に制限を課す上で有効され、地方分権は政府間競争を促進するという観点から奨励されるべきものとなる⁸⁾。民間企業間の競争が価格の引き下げをもたらすように、政府間競争は住民の税負担の軽減をもたらすだろうからだ。仮に国や地方の集める税収が住民に還元されない（彼らの受益となるような公共財・サービスの提供に当てられない）ならば、税負担の低下は常に住民厚生の改善となる。この観点にたてば、政府間財政移転は住民に利益に適ったものにはならない。却って国や地方が「共謀」する政策手段となって公共部門の膨張をもたらしかねないからだ。

II-2. 実証分析対規範分析

現実の政府間財政移転は経済合理性ではなく政治的利益が優先したものである。政権政党は「一票の重み」が大きいという意味で政治的に重要な地域に重点的に補助金を配分するだろうし、中央官庁は自身の補助金予算の最大化をは

8) もっとも Keen and Kotsogiannis (2003) は分権化で国と地方の双方が課税権を行使するようになるならば、垂直的外部効果により均衡における国税、地方税の負担総額がかえって高まるとしている。

表2 るべき補助金対ある補助金

	特定補助金=国庫補助負担金	一般補助金=地方交付税
規範的	外部性の内部化 ナショナル・ミニマムの確保	財政的公平の改善
実態	国の過度な関与 地方へのばら撒き・陳情合戦（レント・シーキング）	国の政策誘導（補助金化） 地方予算の「ソフト化」

かるだろう。規範的には外部性の内部化や協調を促すはずの Spending power も国による地方への過度な関与を招いて地方の自治・主体性を損なう可能性がある。加えて、地方政府や関連する利益団体（例：農業や建設業団体）は補助金獲得を目指して、ロビー活動（レント・シーキング）を行うだろう。結果的に補助金は特定の地域のみに利益をもたらすような公共事業の財源に充てられ、その負担は国民全体が負うことになる。これは自分たちの受益を他人の負担で得ているという意味で「応益原則」に反している。また、補助金を通じた国と地方の密接な財政関係は地方が財政危機に陥ったとき、国が最終的に救済する「事後的裁量」を国に与えかねないし、そうした事前の期待と事後的な政治的プレッシャーを招きかねない。地方政府は自分たちの財政運営に自らが責任を持つわけではなく、いざとなれば国に責任を転嫁できると考えるため、自ら進んで財政の効率化を進めようとは思わなくなるだろう。有権者たる地域住民も“自分たちのポケットから支払うわけではない”地方支出の使途や効率性には関心を払わないかもしれない。結果として住民による地方政府への規律づけは失われるだろう。

規範的公共経済学と公共選択論の相違はイデオロギー（価値観）の違いというよりも、分析の視点の違いと理解するのが妥当であろう。前者は、経済合理性を追求する上で、ある「べき」政府間補助金制度を示すことによって、「現実」の制度を評価するベンチマークとして政策提言の方向性を与えるものである。とはいっても政策提言の政治的実行可能性を確保するには、現実の

政治過程や既得権益といった政治制約も規範分析に織り込まれるべきという見解もあるだろう（政治過程を織り込んだ財政学を巡る議論については Winer and Shibata (2002) を参照）。望ましい政策のデザインを導く最適化問題に通常の資源・技術制約や（セカンドベストで課される）非対称情報、民間主体の誘因といった経済制約のほか、「政治的実行可能性」を制約に加えるということだ。しかし、政治制約自体が外生的ではなく、現状の政策・制度から生じているという意味で内生的である、例えば、手厚い補助金制度の結果、その補助金に依存する地方政府が増え、それらが補助金改革に反対する利益団体を形成しているとすれば、その既得権益は与件ではなく、補助金政策の帰結とみなせるだろう。結果を所与とした提言は現実的であっても、妥協が過ぎるといえる (Boadway (2002))。以下では補助金の政治経済学の理論・実証研究を概観するが、その政治経済均衡 (political economic equilibrium) については規範的公共経済学の観点からの評価も施すものとする。実際、政治的には望ましくとも経済合理性に適わない補助金制度の経済的帰結は好ましいものではない。具体的には経済成長を損なったり、所得分配を著しく不公平なものにしたりしかねない。重要なことは、政治的目的を達成する過程で生じる甚大な経済的損失 (Collateral Damage) を回避することにある (Bird and Smart (2002))。換言すれば政府間補助金の決定過程や関連するステーク・ホルダーらの行動を規定する「ゲームのルール」としての制度設計のあり方が問われるるのである。

II-3. 規範からの逸脱

現実の財政移転が規範的なそれから乖離するのは、規範的公共経済学で明示的、あるいは暗黙裡に想定されている仮定のいずれかが満たされていないためである。これは現実の経済において「厚生経済学の第1基本定理」（市場均衡はパレート効率的）が成立しない（市場が失敗する）のは、市場が理想的に機能するための条件（外部性の欠如、完全競争など）のいずれかが欠けているのと同様である。政府が失敗するのも政府が理想的でないからに他ならない。本稿が重視する規範的公共経済学の仮定は表3にリストアップしたとおりである。これらの仮定は中央政府に関するものであることに留意してもらいたい。

第1に、これまで強調してきたように中央政府は社会厚生を追求する「慈悲深い」(Benevolent) 主体と仮定されている。政治家・官僚の私的利害の追求は、有権者（国民）との間に利益相反（エージェンシー）問題を引き起こすだろう。無論、社会厚生に織り込まれる公平感（不平等回避度）について社会的なコンセンサスのあることが前提になる。（さもなければ、どの社会厚生を最大化すべきか、慈悲深い政府にとっても明らかではないだろう。）なお中央政府が本質としては「利己的」であったとしても、公共選択論が仮定するリバニアンのように有権者らの利害に常に反するような行動をとるとは限らない。民主主義の下では有権者による投票や監視を通じた規律づけが機能しうるからだ。Ⅲ節では得票の最大化を目指す政党間競争の帰結としての地域間財政移転について説明する。財政移転は社会厚生の増進ではなく、各政党の自己利益（得票）を追求するよう戦略的に用いられる（Tactical use）にも関わらず、政党間競争は政策のパレート効率化をもたらすことが示される。政治競争にさらされた政党・政治家らは有権者に対して便宜をはかることで票を獲得しようとするからだ。慈悲深い政府は「仮定」ではなく政治競争モデルの「結果」として実現しうるわけである。本稿では政府の失敗の原因

は多元的で、政府の利己主義のみに帰せられるものではないと考える。

第2の条件は中央政府が单一の意思決定主体として振舞うことである。ここでは政策に関わる異なるステイク・ホルダー（政治家、官僚）間の利害対立が捨象されている。一般補助金、特定補助金を含め中央レベルに属する全ての政策手段は单一の目的のために「最適化」されるのである。セカンドベスト問題における最適課税論（ラムゼールール）も政府が慈悲深いだけではなく一主体として政策目的（社会厚生）の増進をはかることを仮定している。さもなければ各々異なる便益とコストを有した政策手段（税や公共支出）を経済全体の厚生を最も高めるよう組み合わせることはできないだろう。（無論、政策間で外部効果がない限り、政策決定が分権的になされても問題はない。）公共選択論のリバニアンモデルも、税収の最大化が唯一の目的であるという意味で、政府が单一の意思決定者であることに変わりはない。さもなければ、実現する財政移転政策は利害当事者（補助金諸官庁や地方利益の代弁者）の妥協の産物であるか、あるいは、他の制度・政策と協調されることがない。規範的公共経済学に反して、「集権化」（中央レベルでの政策決定）は政策に伴う外部性の内部化には繋がらず、ステイク・ホルダー間で「協調の失敗」（囚人のジレンマ）をもたらしかねない。本稿では複数の利害当事者が補助金政策に関わるという意味で「多元主義」的政策決定プロセスとその帰結として、Ⅳ節では地方政府が中央政策の影響力を行使するレント・シーキング活動を、V節では中央政府内部で権限が分散した「利益誘導政治」（Pork barrel politics）の理論と実証分析を概観する。

第3の条件は国が一旦決めた政策にコミットメントすることである。仮に事後的（場当たり的）に裁量を行使して、事後の観点から最適化をはかるならば、事前にアナウンスされた政策への信任を損ないかねない。これは「時間整合性問題」と呼ばれる。不良債権を抱えた銀行や財政難に陥った地方政府への救済措置などは、

(通常、自己責任を求めた) 事前のルールからの乖離であり、国のコミットメントの欠如によるものとしてされることが多い。国による政策の事後的最適化は、経済状態(例:不良債権の蓄積、地方債務の累積)が確定した「事後」には望ましくとも、その状態が生じる以前の「事前」の段階では、事後的裁量を見越した主体は事後の政策が自らに有利になるよう「機械主義的」に振舞う誘因を持つかもしれない。結果として、さもなければ(事後の救済がなければ)実施してたであろう不良債権の処理や財政再建が遅滞するだろう。事後的最適政策は事前の誘因を歪めてしまうのである。VI節では政府間財政関係におけるコミットメント問題として「ソフトな予算制約」問題を取り上げる。ここで次の2点に留意してもらいたい。コミットメント問題は国が慈悲深いか利己的かに関わらず生じる。国が社会厚生最大化を目指していても、それが事後の観点から裁量行使したものであるならば、事前に歪んだ(機会主義的)誘因効果をもたらす。これは「サマリア人のジレンマ」としても知られる通りである。加えて、中央レベルで政治的に強いリーダーシップが発揮されているとしても、自身の事後の選択を事前に制限できない(異時点間で一貫性に欠如している)限り、この問題を回避できるわけではない。

次節以降では、表3にある仮定のいずれかが

表3 規範的公共経済学の仮定

- (1)中央政府は慈悲深い
- (2)中央政府は単一の意思決定主体として振舞う
- (3)中央政府は政策にコミットできる。

満たされない状況で生じる財政移転の政治経済学(規範からの逸脱)について検討する。

II-4. 政治ゲームとしての政府間補助金

本稿における財政移転は社会厚生最大化問題の「最適解」ではなく、政治ゲームの「均衡解」として実現する。このゲームのプレーヤー(ステイクホルダー)は政党・政治家、中央官僚(補助金諸官庁)、地方政府などを様々である(表4)。次節で詳述する政党間競争はDixit and Londregan(1998a)に従い、中央、地方の各レベルにおいて政権獲得を目指して競合する二大政党をプレーヤーとして想定する。中央レベルでの政治競争のほか、国政と地方政治の相互依存関係が織り込まれる。具体的には中央政党は互いにはナッシュ・プレーヤーであるが、地方政党に対しては先手(シュタッケルベルグ・リーダー)として振舞うことが仮定される。ここでは対人給付が地方政党の、地域間財政移転が中央政党の得票最大化のための戦略的手段となる。第IV節のレントシーキングモデルでは地方政府が陳情や政治圧力などを通じて国の補助金政策に働きかける。このゲームのステイク・ホルダーは互いに競合する地方政府であり、国は彼らのcommon agentと見なされる。利益誘導政治(第V節)においては、中央レベルの政治家(議員)が地元利益の代弁者として振舞うこと、同レベルの政策決定が分散化していることが想定される。財政当局が主体的な役割を果たすことではなく、各政治家が独立に中央財源から補助金を引き出し、地元にばら撒くのである。「縦割り行政」によって特徴づけられるわが国

表4 政府間補助金モデル

	政治経済モデル	ステイク・ホルダー
利己的政府	政党間競争モデル	政治政党
国の政策決定の分散	レント・シーキング	国・地方
	利益誘導政治	中央政治家、省庁
コミットメントの欠如	ソフトな予算制約 ホルドアップ問題	国・地方

においては、政治家に加えて補助金諸官庁がこのゲームのプレーヤーといえるだろう。第VI節のコミットメント問題では国と地方の垂直的財政関係に焦点をあてる。中央は地方のプリンシバルであるが、展開型ゲームの意思決定の順序でみると後手として位置づけられる。逐次合理的な中央政府が、債務の累積等、地方財政の現状を与件として政府間財政移転を最適化するのに対して、地方は(戦略的展望を有するならば)そうした国の事後の最適化行動を織り込んで、事前の選択を行うことで「サブゲーム完全均衡」が実現する。

II-5. 政府間関係対政府内権力構造

本稿のテーマは政府間財政関係の政治経済学であり、政府間、地域間の利害対立が主たる関心事である。しかし、公共選択に伴う対立は地域「内」でも生じうる。中央政府同様、地方政府も「慈悲深い」と考えるべき理由はない。地方分権とは「悪い中央政府」から「善良な地方政府」への権限委譲を意味しないのである。

確かに住民に身近な地方政府には住民による民主的コントロールが発揮されやすいかもしれない。Seabright (1996)によれば、有権者の投票行動は中央政府よりも地方政府の方をより効果的に規律づける(非効率な財政運営を行った首長は再選しない)ことができる。これらは地方政府のアカウンタビリティーを改善させるものと期待される。しかし、同時に地方政府は特定利益団体とも「身近」である(Tanzi (1995))。途上国、移行国において民主化の促進を目指し

た分権化が、その意図に反して地方の政治家・官僚の汚職を増長してきたという指摘もある。地方分権と政府のアカウンタビリティーとの関係については多くの実証研究があるが、結論は確定的ではない(Fisman and Gatti (2002))。

「足による投票」(住民の居住地選択)や「ヤード・ステイック競争」(パフォーマンス比較)が政府間(地域間)競争を喚起するならば、地方政府を規律づけて住民厚生の増進に努めるよう誘因づけるだろう。これは競争的市場において利潤の最大化を目指す企業が顧客に奉仕することでそれを達成しようとするのと同様である⁹⁾。しかし、政府間競争が機能するためには、住民が自身の居住地や比較対象とする他地域の行財政について完全な情報を有していることに加えて、住民自身が財政運営のコストを負っていることが不可欠である。さもなければ、効率的な財政運営に关心を払わなくなるだろうからだ。

政府間補助金は受益と負担を乖離させることで住民のコスト意識を希薄にし、地方政府への規律づけを弛緩しかねない¹⁰⁾。住民の地方財政への無関心は「財政錯覚」を生じさせ、地方政府が自らの利益を優先させる余地が生じるだろう。財政・予算に関する情報・知識の優位性や議題設定の権限(agenda setting power)を利用して住民(中位投票者)が選好する水準以上に支出を拡大させる「フライペーパー効果」はその一例と考えられている(Bailey and Connolly (1998))¹¹⁾。

9) ただし、非居住者に対してはアカウンタブルではないため、租税競争や公共支出などに伴う財政的外部効果は内部化されない。

10) 住民が支出の最後の一ドルを負担する限り、「限界的」財政責任が充足されるという意見もあるだろう。しかし、これは中位投票者モデルによく地域住民が主体的に政策立案に参加しており、地方政府は彼らの決定を忠実に執行することが前提である。

11) 「フライペーパー効果」とは政府間補助金が、それと等価な中位投票者の所得増以上に地方支出に対して拡大効果を持つ現象を指す。同効果については、財政錯覚やagenda setting モデルのほか、計量分析上の定式化エラーによるという指摘もある(Wyckoff, (1991))。

III. 政治競争と財政移転

政府間財政移転を担う中央レベルでの政治競争に着目する。ここでは財政移転は社会厚生を最大にすることではなく、中央政府の政治的(利己的)目的を充足するように戦略的に利用される。なお、国からの補助金には交付税や国庫補助負担金のような中央から地方政府への財政移転のみならず、国が地方で実施主体となる公共事業(直轄事業)のファイナンスや国から特定地域(例:過疎地域)に居住する個人への移転も含むものとする。それらを総じて「地域間財政移転」と呼ぶことにしたい。もっとも、課税の歪みを捨象した本節のモデルでは対人給付と政府間補助金は等価であることが示される。

III-1. 二つのアプローチ

財政移転の政治的利用については2つの定式化がありうる。「トップダウン」・「供給主導型」アプローチにおける地域間財政移転は、給付主体(中央政府)の政治目的に沿うようになされる。一方、「ボトムアップ」つまり、「需要主導型」アプローチの下では補助金の受給主体の選好が反映される。前者は本節の政党間競争を、後者はIV節以降で議論する地方政府のレント・シーキング活動や中央レベルでの利益誘導政治を特徴づけるものである。

トップダウン・アプローチによれば補助金政策は国政選挙で競合する政党が他の公共政策(国防、社会保障など)と合わせて、公約として表明される。ここでは(1)各政党は選挙後も自身の公約にコミットし、よって有権者から公約に信任があること、(2)党首は強いリーダーシップを発揮していて、政党内の政策決定が集権化されていることが仮定される。得票数の高い

政党が単独で政権を担うため、中央政府は单一の意思決定主体であり続ける。政党内集権化的有無は、選挙制度とも密接に関連しているものと考えられる。Sorensen (2003) は、小選挙区制度よりも比例代表制の方が、政党は大局的な観点から政策綱領(マニフェスト)を打ち出しやすいとしている。もっとも、後述するように、比例代表制の下では政権は連立政権になりやすく、よって単独政権に比べて政策決定の一貫性に欠くという面もある。

III-2. Dixit and Londregan モデル

単純な政党間競争モデルでは各政党は実現する政策自体には関心を持たず、ひたすら選挙での得票率の最大化(獲得議席の最大化と置き換えることもできる)を目指すものと仮定される。政党独自の政治的イデオロギーを考慮したモデルを考えることもできる(Dixit and Londregan (1998b))。しかし、本節では説明の簡単化のため、得票最大化を政党の自己利益とする。一方、有権者は政府の実績(過去のパフォーマンス)ではなく、将来に約束された政策(公約)のみに基づいて投票を行う。その意味で彼らの投票行動は先駆的(Prospective)である¹²⁾。

以下では Dixit and Londregan (1998a) を単純化したモデルを紹介する。中央と地方(州)に2層からなる経済を考える。この経済はJ地域からなり、各地域には高所得者と低所得者が居住する。彼らの所得を各々 Y_H, Y_P ($Y_H > Y_P$) とおく。地域jの人口を N_j 、人口に占める低所得者の割合を γ_j としよう。これらのパラメータは地域間で異なっても構わないものとする。

はじめに、地方政府を捨象した「単一国家」

12) これに対して、政治家・政党の実績(パフォーマンス)に基づく投票行動は回顧的(retrospective)投票と呼ばれる。

のケースを分析する。中央レベルでは二大政党 R (保守政党) と L (革新政党) が競合しているとしよう。中央政府の政策は所得再分配からなる。論点を明確にするため、地域間、所得階層間で差別的な一括移転・税が実行可能であるとする。 $t_j^i (> 0)$ を地域 j ($j=1, 2, \dots, J$)、所得階層 ($i=H, P$) に属する個人への移転 (対人給付) とする。個人は居住地 j と所得階層 i でグループ分けされる (以下、グループ (j, i))。他の個人属性は観察不可能なため、それらに基づいた所得移転はできない。中央政府の予算制約は、

$$\sum_{j=1}^J N_j (\gamma_j t_j^P + (1-\gamma_j) t_j^H) = \bar{R} \quad (3.1)$$

で与えられる。ただし、 $\bar{R} (> 0)$ は外生的に与えられた移転総額とする。各政党は (3.1) 式を満たす範囲で所得移転政策 $|t_j^i|, j=1, 2, \dots, J, i=H, P$ を公約する。

個人の私的財消費は、 $C_j^i = Y_i + t_j^i$ に等しい。有権者の投票行動は所得移転のほか、自身の政治的イデオロギーによって動機づけられるでしょう。これを政党 L への選好 ε_j^i で表す。所得移転以外にも国防、外交政策など政党独自のイデオロギーに基づく (選挙時に戦略的に操作できるものではない) 政策があるとすれば、 ε_j^i が高いほど、この個人は政党 L のイデオロギーに共感していることになる。この ε_j^i は外部者によって観察できず、かつ個人間で異なっている。グループ (j, i) 内での ε_j^i の分布を $F_j^i(\varepsilon_j^i)$ とおく。政党 h (=R, L) が (j, i) に公約する消費水準 (移転水準) を $C_j^{ih} = Y_i + t_j^{ih}$ とする。この集団の個人は

$$U(C_j^{iR}) \geq U(C_j^{iL}) + \varepsilon_j^i$$

即ち、

$$\varepsilon_j^i \leq U(C_j^{iR}) - U(C_j^{iL}) = \varepsilon_j^i$$

が成立するときのみ政党 R に投票する。従って、R がこの個人から得票を得る確率は $F_j^i(U(C_j^{iR}) - U(C_j^{iL}))$ に等しい。政党にとって有権者個人の投票行動は「確率的」であることに留

意してもらいたい。もっとも ε_j^i が独立な限り大数法則が成り立つため、政党 R の得票は

$$\Phi^R = \sum_{j=1}^J N_j \gamma_j F_j^P (U(C_j^{PR}) - U(C_j^{PL})) + N_j (1 - \gamma_j) F_j^H (U(C_j^{HR}) - U(C_j^{HL})) \quad (3.2)$$

で確定する。

いずれの政党も予算制約 (3.1) 式の下で、自身の得票を最も高めるように所得移転政策 $|t_j^i|, j=1, 2, \dots, J, i=H, P$ を打ち出す。確率投票モデルで知られるように、この政治競争の均衡は両政党とも同じ政策を公約するという意味で対照的になる。 λ を (3.1) 式のラグランジュ乗数とし、内点解を仮定すれば、 t_j^i は次の階条件を満たす。

$$f_j^i(0) U'(Y_i + t_j^i) = \lambda \quad (3.3)$$

このとき、 $\Phi^R = \sum_{j=1}^J N_j \gamma_j F_j^P(0) + N_j (1 - \gamma_j) F_j^H(0) > 1/2$ ならば、政党 R が政権を得る。さもなければ、政党 L が選挙で勝利することになる。

(3.3) 式によれば、(i) 地域人口 N_j や人口構成 γ_j は移転政策に影響しない。規模が大きい有権者グループの集票力は高いものの、移転のコストも大きくなるからだ。(ii) 他の条件を一定とすれば、私的財消費の限界効用 $U'(C_j^{ie})$ の高い低所得者の方が多く給付をえる。(iii) $\varepsilon_j^i = 0$ における有権者比率 $f_j^i(0)$ の高いグループが政策上、優遇される。ここで $f_j^i(0)$ はこのグループ内で「浮動票」(政治的イデオロギーではなく、移転政策に応じて投票を行う有権者数) の大きさを表す。政党間競争では浮動票の多い有権者集団ほど政治的影響力が大きくなるのである (Dixit and Londregan (1998a))。

次に分権的財政制度 (連邦制) を仮定する。ここでは再分配政策は中央に加えて地方でも担われる。また両レベル政府で政党間競争があるものとする。つまり、地域 j でも二大政党 L, R が有権者からの得票を巡って競合している。 τ_j^i を地域 j の地方政府による所得階層 i (=H, P) グループへの給付額としよう。中央政府からの

移転 t_j^i を加えると、当該グループへの純移転額は $T_j^i = t_j^i + \tau_j^i$ に等しい。中央政党が地方に対して先手として振舞うと仮定する。

以下では地域 j の地方政党 R の選択に着目する。(政党 L の行動も同様である。)「政府間」財政移転がないものとすれば、同政党の公約 $\{\tau_j^i, i=H, L\}$ はその予算制約式

$$N_j(\gamma_j \tau_j^P + (1-\gamma_j) \tau_j^H) = \bar{r}_j \quad (3.4)$$

を満たさなくてはならない。 $\bar{r}_j (>0)$ は地域 j の自主財源であり、ここでは条件とする。個人の予算制約 $C_j^i = Y_i + t_j^i + \tau_j^i$ を織り込むならば、(3.4)式は、

$$N_j(\gamma_j T_j^P + (1-\gamma_j) T_j^H) = S_j + \gamma_j \quad (3.5)$$

と同値になる。ただし $S_j \equiv N_j(\gamma_j t_j^P + (1-\gamma_j) t_j^H)$ 。(3.5) 式によれば T_j^i は実質的に地方レベルで決定される。 S_j を一定に、当該地域の低所得層への所得移転を 1 単位増額、あわせて高所得者への移転を $\gamma_j / (1-\gamma_j)$ だけ減額したとしても、地方政党はこの対人給付の変更を相殺するよう $\tau_j^i (i=H, L)$ を変化させるのである。従って、中央レベルの再分配政策は個人間ではなく、地域間に限定されることになる。中央から地域 j の居住者への対人給付は当該地域政府への政府間移転と同値になるということだ。地域内再分配は地方政府の裁量による。(Bradford and Oates (1971) の等価定理では、政府間一括移転と地域内の中位投票者への対人給付が同じ所得効果を持つ。ここでは、この等価性は中位投票者ではなく地方政府について成り立つ。)

v_j^i をグループ (j, i) の地方政党 L に対する選好(政策スタンスへの共感)とし、分布関数 G_j^i に従うものと仮定する。地方レベルでの政党間競争は単一国家同様、「対称均衡」を実現し、 T_j^i の均衡条件は、

$$g_j^i(0) U'(Y_i + T_j^i) = \mu_j \quad (3.6)$$

となる。 μ_j は (3.5) 式のラグランジュ乗数、密度関数 $g_j^i(0)$ は中央の $f_j^i(0)$ 同様、地方選挙における浮動票層の割合にあたる。一般に両関数

の値は異なるだろう。

地方レベルでの再分配政策を見越した中央政党は対人給付に代え、 $\sum_j S_j = \bar{K}$ ($\lambda = \text{ラグランジュ乗数}$) を予算制約に政府間移転 $S_j (j=1, 2, \dots, J)$ を選択する。国政選挙でも再び対称均衡が導かれ、 S_j は

$$\begin{aligned} \lambda = & N_j \left[\gamma_j f_j^P(0) U'(Y_P + T_j^P) \frac{dT_j^P}{dS_j} + (1-\gamma_j) f_j^H(0) U'(Y_H + T_j^H) \frac{dT_j^H}{dS_j} \right] \\ & j=1, 2, \dots, J \quad (3.7) \end{aligned}$$

を満たすよう定まる。ただし、

$$\begin{aligned} \frac{\partial T_j^i}{\partial S_j} = & \frac{1}{N} \\ & \frac{g_j^k(0) U'(Y_K + T_j^k)}{(1-\gamma) g_j^P(0) U'(Y_P + T_j^P) + \gamma g_j^H(0) U'(Y_H + T_j^H)} > 0 \\ & i \neq k, i, k = H, P. \quad (3.8) \end{aligned}$$

(3.8) 式は政府間移転に対する地方政党の反応を織り込む。

III-3. モデルの拡張

上の基本モデルでは、地域「内」所得再分配は地方レベル政府の政治的選好に沿うように決められていた。中央が影響できるのは、地域間再分配でしかない。しかし、これは中央政府の政策手段が「一括移転」に限定されていたからである。中央政府は地方に対して定率補助金も合せて給付できるとしよう。 m_j を地域 j の低所得層への移転 T_j^P に対する定率補助とおく。この場合、地域 j は定額補助 S_j と合せて、 $S_j + m_j T_j^P$ だけ受給する。当該地域の低所得者補助の限界費用は $1 - m_j$ に低下するから、地方政党の得票最大化より

$$\begin{aligned} g_j^P(0) U'(Y_P + T_j^P) / (1 - m_j) = & \mu_j = g_j^H(0) U'(Y_H + T_j^H) \\ & (3.8) \end{aligned}$$

が導かれる。 m_j を

$$(1-m_j)f_j^P(0)/g_j^P(0) = f_j^H(0)/g_j^H(0) \quad (3.9)$$

を満たすように設定すれば、(3.8) 式は (3.3) に一致する。よって、中央政府は単一国家の均衡解を再生することができる。

地域の政治力は浮動票の割合のみならず地方と中央政党との密接度にも依拠するだろう。簡単化のため各地域内の居住者は同質、 $f_j(\varepsilon)$ は一様分布に従うと仮定する¹³⁾。ただし、地域間では所得 Y_j が異なっても構わない。中央から地方政府を介した地域 j の住民への移転を T_j (>0) としよう¹⁴⁾。そのコストは $(1+\mu_j^k T_j/2)T_j$ に等しい¹⁵⁾。住民は T_j を（福祉や公共事業など）現物給付として受け取る、あるいは歪みを伴う課税を被るのであり、 $\mu_j^k (>0)$ はその取引費用と解釈される。取引コストは地域間 ($j=1, 2, \dots, J$) のみならず、政党間 ($k=R, L$) でも異なってくるだろう。中央政党 k は特定の産業、地域の情勢、ニーズに対してライバルよりも優位な知識と情報を持っているかもしれない。地域 j の地方政府が同一政党に属する場合、中央政党は地方から地域の要請に即した所得移転の方法（公共事業の種類など）について情報を得ることができるだろう。また、こうした地方政府は (k が政権を取ったならば) 中央の意図に即するよう T_j を財源に地方サービス供給や所得移転を実施するかもしれない。このとき、 T_j の一階条件は

$$f_j^i(\hat{\varepsilon}_j)U' (Y_j + T_j) = (1+\mu_j^k T_j)\lambda \quad (3.3)$$

一様分布の仮定より、 $f_j^i(\hat{\varepsilon}_j)$ は一定値をとるから、他の変数を与えとすれば、 μ_j^k の低い地域

に T_j は多く配分される。Dixit and Londregan (1996) に従えば、こうした地域は政党 k にとって「中核的支持者」といえる。当該地域の観点からすると、補助金を効果的に引きだしているという意味で政治的影響力（「政治的資源」）を有していることになる。

III-4. 補助金配分の実証分析

政治的要因を勘案した補助金の地域間配分については実証（計量）分析も多くなされてきている。理論モデルでは中央政府は補助金を通じて(1) ($f_j^i(0)$ で表される) 浮動票を多く抱えた地域、あるいは(2) (μ_j^k で表される) 集票力の大きな地域を優遇する。Johansson (2003) はスウェーデンの補助金政策において第1の仮説を検証している。各地域の $f_j^i(0)$ の代理変数として(i)保守政党、社会主義政党の得票率の差、及び(ii)有権者のアンケート調査を用いた因子分析法（Factor analysis）からの推計値を用いた。これらの代理変数のうち主成分分析の推計値が地域間補助金配分とプラスで有意な関係にあることが示されている。Grossman (1994) は70年代から80年代の米国において当時連邦議会で与党の民主党が州議会でも(i)過半数を占める州や(ii)同党の議席数の多い州ほど多くの連邦補助金を獲得していたことを実証した¹⁶⁾。こうした州の連邦とのパイプは上述の「政治的資源」と解釈されている。このパイプを構築・活用する地方側の誘因としてのレント・シーキングについては次節で述べる。我が国でも、土居(2000)によれば、(i)政府与党（自民党）の議席数の多い都道府県や(ii)与野党の得票率の差が小さい都道府県に国庫支出金が重点的に配分されている。

13) 住民の同質性により、地方が独自に再分配政策を行うことはない。

14) Dixit and Londregan (1996) では課税の政治的コスト（課税への反発など）が地域間で異なるケースも分析している。

15) 中央政府の予算制約式は、

$$\sum_{j=1}^J N_j T_j (1+\mu_j^k T_j/2) = \bar{R}$$

となる。

16) ただし、Grossman (1994) モデルは現職の連邦政治家が再選を目指す Retrospective voting を仮定している。

Dixit and Londregan (1998a) では、地域人口は（人口一人当たりでみた）補助金配分に依存しない。地域 A が地域 B よりも人口が 2 倍多いとすれば前者からの獲得可能な得票数は 2 倍になるが財政移転のコストも 2 倍になるからだ。しかし、選挙区の区割りが有権者人口に比例せず、「一票の重み」に格差があるならば、結果は異なってくるだろう。地域 A, B とも議席数が同じであれば、人口の少ない地域 B の方が安価に票を獲得できる（財政移転額は地域 A の半分で済む）ことになる。このため、政党は地域 B に対して重点的に補助金配分を行うだろう。実際、Porto and Sanguinetti (2001) はアルゼンチンにおける連邦補助金の州間配分の決定要因として州の中央における政治的存在感（具体的には州人口一人当たりでみた議員数）に着目、地域特性や所得などをコントロールした上で中央からの補助金給付とプラスの関係にあることを示している。同様に、Atlas (1995) は米国のデータを用いて、連邦議会（上院・下院）における人口一人当たり議席数の大きな州ほど連邦政府支出を多く受けていることを実証している。

III-5. 補助金政策の効率性

政党間競争モデルの下では、政府は利用可能な政策手段を最大限有効に活用、均衡は（多くは次善の意味で）パレート効率的になる。連邦制度における地方レベル政府（地方政党）の裁量は中央の観点から望ましい資源配分や所得分配の実現を妨げるかもしれない。しかし、中央政府が（上で導入した定率補助金など）十分な政策手段を講じられるならば、単一国家と同じ効率的均衡を実現できるだろう。これは、慈悲深い中央政府が一括、定率補助金など様々な政策を駆使して財政的外部効果の内部化をはかるのと同様である。

本節のモデルでは、一括税・移転のみを考えたが、国や地方による公共財・サービス供給、課税に歪みを伴うケースでも同じ結論が成り立つ。後者に関する Hettich and Winer (1988)

は政治競争がパレート効率的（次善）な課税・移転体系を政治均衡として実現するとしている。政党の得票最大化を通じて有権者の厚生（選好）が集約化され、政策に反映されているのである。「意図されない」形で政治の利己心が効率の改善に寄与するのは、利潤最大化で動機付けられた企業が市場経済における資源配分を効率化しているに類似する。市場、政治のいずれにおいても競争は「神の見えざる手」を働かせるのだ。Wittman (1995) は民主主義における（政策・制度の革新を担う）「政治的企業家」を中心とした政治競争の存在から政治には効率性を改善するべく自律的に改革を担うメカニズムが備わっているとした。例えば、当初の政策がパレート非効率であるとしよう。この場合、定義によってパレート改善可能な代替案が存在する。いずれかの政党は公約にこの代替案を採用することで全ての有権者の満足を高め、よって自身への得票を増やすことができるはずだし、自身の政治目的（得票の最大化）に向けて合理的に振舞う限りそうするだろう。

政府（国・地方）の利己心と社会厚生（効率）の整合性は強調に値する。地域間財政移転とは異なる文脈であるが、McGuire and Olson (1996) は選挙の洗礼にさらされない税収の最大化を志向したりバイアサン型政府であっても政治における見えざる手は作用しうるとした。短期的に民間経済を搾取するよりも、長期的に潤沢な収入を獲得するよう課税ベースの拡大を図るべく、経済の発展・成長を促すような政策（インフラ整備や規制緩和など）を打ち出したり、課税を軽減したりする誘因を持つかもしれないからだ。政府の自己利益の追求と経済発展の一致性は「市場保全型連邦制」によっても指摘されてきている（Montinola et al (1996)）。伝統的な地方財政理論（「連邦制の第 1 世代理論」）が、足による投票、あるいはヤードスティック競争を通じた地方政府への規律づけを重視するのに対し、「市場保全型連邦制」（「第 2 世代理論」）は分権化（連邦制）を通じて政府間（地域間）競争の促進が（地方政府や関連主体の）「予算の

「ソフト化」や「市場への政治の侵略」を抑制するための、「コミットメント装置」として捉える。この見解によれば競争は（税収の最大化や自身の利権に关心を払う）「利己的」な地方政府に効率性に即した財政運営を行うよう誘因づけることになる。規制や課税など域内企業に対する過大な経済的・政治的負担や斜陽産業への支援等は、当該地域を競争上、比較劣位にするからである。むしろ地域経済を発展させ、あわせて自身へのレント（税収等）を高めようとするだろう。その結果、市場経済の発展が促されることになる。

もっとも、こうした政治への「楽観的」見方には留意が必要である。第1に政府のコミットメント能力が問われるだろう。Dixit and Londregan (1995) はコミットメント問題を政府の斜陽産業への支援のあり方から議論している。経済学的に望ましい支援は、斜陽産業の労働者らに将来に渡った「一括補償」を約束した上で、より生産的部門への労働力の再配置を促すことだろう。しかし、こうした再配分は事後的に政治的影響力の変化を伴う。上記の理論モデルに即していえば、 $f_j^i(0)$ が変化するのである。斜陽産業にいた労働者らは集団として振舞うことが難しくなるため、その政治力の低下は必死である。このとき、政府にコミットメント能力がなければ、一括補償の合意は取り消されて新たな政治勢力分布を前提に再分配政策の見直しが図られる。これを「事前」に見越した斜陽産業労働者らはむしろ、自分たちの政治力を維持するため、同産業の存続を望み、そのための財政支援を選好するだろう。一括補償に比べると「非効率的」な産業補助金が持続することなる¹⁷⁾。政府間財政移転の文脈でも同様のことがいえる。生産性（利便性）の低い地域への政府間移転を住民個人への対人給付に切り替え他地域への移住を促すことが効率性に適っているだろう。し

かし、こうした対人給付へのコミットメントがなければ、人々は当該地域に居住し続けることで自分たちの政治的影響力を確保しようとするだろう。財政移転のコミットメント問題については第VII節で詳述する。

第2に政府と有権者との間で非対称情報があるとき、政治競争による規律付けは制限される。Coates and Morris (1995) は現職の政府のタイプ（公正を重んじるという意味で「良い政府」か、特定の利益団体を優遇する「悪い政府」か）について有権者が情報を持っていないケースについて理論モデルを構築する。悪い政府は癒着している利益団体に対して所得移転を図る誘因を持つ。しかし、あからさまに現金給付を行えば、有権者に悪いタイプの政府であることが顯示され、次の選挙で再選されない。そこで、この政府は現金給付に代えて、公共事業の形で利益団体に便宜を図るかもしれない。公共事業であれば、社会厚生の観点から良い政府も着手する場合があるからだ。ただし、良い政府は便益の高い事業のみを実施するが、悪い政府は無駄な公共事業までも行いかねない。しかし、その社会的便益が予め有権者に知られていないならば、公共事業政策から政府のタイプを識別することはできないことになる。このため、現金給付に比べ効率性に劣るにも関わらず、公共事業が再分配手段として政治的に利用され続けるのである。

市場が理想的に機能しているならば、市場の実現する配分が効率的になるように、民主主義（政治競争）が理想的であれば、（少なくとも効率上）望ましい結果を得るのは驚くほどのことではない。問題は現実の政治競争を取り巻く条件が理想的ではないことがある。本稿ではこの理想からの乖離として上記のコミットメント問題や政府内の政策決定の分散に着目していく。

17) 政府は今期、必要な補償額を全額払ってしまうとすれば、政府サイドにコミットメント問題は生じない。しかし、補償された有権者がこの政府を将来に渡って支持することにコミットできないだろう。

IV. レント・シーキング

前節の中央政府は「利己的」であるが、あくまで単一の意思決定主体として行動しており、財政移転は国の政策目的（得票の最大化）に即するよう決定されていた。また、政策決定過程において国が地方に対してプリンシパルとして振舞うという意味で優位にある。こうしたトップダウン・アプローチに対して本節では、地方からの陳情や政治圧力が国の政策に反映され、かつ地方が政策に主体的に関与するレント・シーキングについて概観する。政治競争モデルでも、地方の政治的資源が補助金配分に影響を及ぼすことは述べたが、同資源は条件（理論モデルでは μ_j^k が一定）とみなされていた。レント・シーキングモデルは地方政府、あるいはその利益の代弁者（利益団体）によるこの資源の活用、蓄積を内生化する。補助金政策はステイク・ホルダーとしての地方政府によるロビー活動（政治活動）を通じてボトムアップ（需要主導型）に決められる。そこでは中央政府の権限は「一元構造的」ではなく、その内部に様々な利害当事者を内包するのである。

政府間関係に関して Richard Bird (1999) は(1)国と地方との間に階層的関係のある“Federalism”と(2)「分権国家として生まれ」、地方が自立している“Federal State”（連邦国家）を区別する。供給主導型の補助金政策は“Federalism”型の特徴といえる。一方、米国、カナダのような伝統的「連邦国家」では、政府間財政移転を含め地方の利害に影響する諸政策には地方との合意が不可欠になる。これに関連して、Inman and Rubinfeld (1997) は「協力型連邦制」（Co-operative federalism）を連邦国家の類型として挙げ、その原則を「中央政府の全ての政策に対する下位レベル政府の代表者からの満場一致ルールの要請」としている。中央レベルでの政策決定過程には「コースの定理」同様、利害当事

者（ここでは地方代表者）間の交渉と損失者への補償が含まれることになる。ドイツの政府間関係は連邦レベルで政策のデザイン、地方で執行が担われる「融合型」であるが、地方行財政に関する政策（共有税率の変更等）については州の代表者からなる上院の合意が求められるなど立法府を通じた地方のコントロールが存在する。Watts (1996) はこれを「立法型連邦制」と呼ぶ。

我が国の政府間関係は、中央官僚が主導権を有し、地方は上位政府に依存・従順した「垂直的行政統制モデル」、あるいは、地方を国の下部組織とした「集権型分散モデル」によって特徴づけられてきた。しかし、村松 (1998) は地方首長や地方選出議員を通じて地方が相互に競争しつつ、国の政策に働きかける「水平的政治競争」の側面を強調する。集権型分散体制は国が政策の執行を地方に依存することで、後者の政治的影響力が増すとも考えられるからだ。国と地方の密な融合関係は後者のニーズを前者に伝えるルートともなりうる（村松 (1998)）。地方の政治的影響力の行使には個別の自治体による陳情のほか、地方六団体等自治体全体の代表者による国との折衝がある。補助金獲得競争は前者の、三位一体改革における地方の要望表明は後者の例である。本節で取り上げる地方のレント・シーキングは個別の自治体による補助金要求であり、地方は互いに競合関係にある。

IV-1. 地方政府のロビー活動

地方政府（あるいは、その代表者）によるロビー活動の一つに中央官僚・政治家に対する情報提供が挙げられる。具体的に提供される情報には補助金事業の経済効果、及ぶ政治的効果（同事業が次の国政選挙で現職政治家の得票率に及ぼす効果）が含まれる。「分権化定理」が想定

するように地方が地域経済の現状や住民の選好について中央レベルよりも詳細な情報を有しているとすれば、その情報上の優位が地方のロビー活動の源となるだろう。もっとも、こうした情報が正しく伝えられるとは限らない。地方は補助金配分が自分に有利になるよう情報を操作する誘因を持つだろうからだ。この問題は政府間関係に限らず、ロビー活動、情報伝達モデルにおいて指摘されている通りである (Austin-Smith (1999))。よって、地方の伝える情報には一定の根拠や信任が求められる (Sorensen (2003))。例えば、中央の天下り官僚が伝える情報であれば信任は高いだろう。中野 (1992) は我が国において中央からの「天下り官僚」が出身官庁とのパイプを生かし、予算要求において国と効果的な交渉力を発揮するとしている。

地方政党や議員等による国政選挙での選挙協力も地方のロビー活動の一環となる。補助金事業の誘導等、地域利益に最も貢献したとみなされる中央政治家・政党に対しては積極的な支持がなされるだろう。選挙資金の提供のほか彼らの貢献についてメディアなどを通じて広く宣伝し、有権者の認知を高めるのも地方の選挙協力の一つである (Brock and Ownings (2003))。

IV-2. 理論モデル

レント・シーキング（ロビー活動）の理論としては互いに競合する地方政府をプリンシパル、中央を彼らの共通エージェントとみなした common agent モデルがある (Person and Tabellini (1994, 2000))。次のような簡単なモデルを考える。一国は J 地域に分かれ、各地域は準線形型効用関数 $U_j = c_j + v(g_j)$ ($j=1, 2, \dots, J$) を持つ「代表的居住者」から構成されると仮定しよう。ただし、 c_j はこの居住者の私的財消費、 g_j は地方公共財消費とする。 g_j の便益にスピルオーバー効果はない。地域人口も 1 に基準化する。ここでは簡単化のため収入サイドは集権化されており、 g_j は政府間補助金でもって財源調達されるとしよう。「代表的居住者」の仮定は地域内（居住者間）利害対立を捨象し、水平的

競合関係に焦点をあてるためである。 g_j 以外に地方の自主財源でもって賄われる公共サービス（地方単独事業）を含んでも結論に変更はない。 Y_j を地域 j の居住者の所得、補助金は比例的所得課税によってファイナンスされるとする。税率を t とおくと中央予算は、

$$\sum_{j=1}^J g_j = t \sum_{j=1}^J Y_j \quad (4.1)$$

に等しく、地域厚生は $W_j = (1-t)Y_j + v(g_j)$ で与えられる。

地域 j が提示する拠出関数を z_j とおく。拠出関数は政府間移転など国の政策上の優遇措置への対価・報酬であり、地方と中央の利得を融合させる働きを持つ。 z_j は中央政治家・政党への選挙資金の提供（キックバック）、選挙協力や天下り官僚の受入といった形態をとるかもしれない。（現金の提供を想定するならば、ロビー活動主体は地方政府よりも地元の経済界、産業団体など地域利益を代表する利益団体と解釈するのが適切だろう。） z_j が地方職員の出張費用等、地方予算から支出されるものであるならば、地方税の増税、あるいは他のサービスのカットなどの形で地域住民の負担に帰着するかもしれない。拠出後の（地方政府によって勘案される）当該地域の利得は $W_j - z_j$ に等しい。地方は互いに協調することなく、個別にロビー活動を行う。この水平的政治競争において各地域は他の地域の拠出を一定としているという意味でナッシュ的に振舞うものとする。拠出関数を globally truthful contribution schedule に限定するならば z_j は

$$z_j = \text{Max}[0, W_j - b_j] \quad (4.2)$$

で表される (Dixit et al (1997))。 W_j の項は国と地方の利得の統合（共謀）を可能にする。一方、 b_j は前者の共謀への「参加制約」（国は地域 j のロビー活動に応える誘因を持つ）を満たすよう定まる。

中央政府は、地方の拠出関数を織り込んだ形で移転政策を決定する。上記のように z_j は現金以外の形態をとるかもしれない。そのため、

ロビー活動による地方の拠出 z_j と中央の受益の間は一対一で対応していないこともありうる。以下では、地方の拠出 1 単位が中央にもたらす便益は $1/\alpha (\alpha > 1)$ に留まるものと仮定する。従って、ロビー活動によって経済全体から $1 - 1/\alpha$ だけの資源が失われる。この場合、中央政府の目的関数は、

$$\sum_{j=1}^J W_j + \sum_{j=1}^J z_j / \alpha \quad (4.3)$$

で与えられる。(4.3) の第 1 項は中央政府の（功利主義の観点からみた）社会厚生への配慮であり、部分的とはいえる「慈悲深い」ことを意味しているかもしれない。もっとも、前節で概観したように、選挙に影響するとすれば利己的な政府であっても住民の厚生水準を考慮するだろう。第 2 項は中央政府（政治家）の得る利得（キックバック、選挙資金）である。あるいは地域への貢献（補助事業の実施等）のアピールや（選挙公約に反映できるよう）地元住民のニーズに関する情報提供等、地方政府の選挙協力を通じて現職政府が獲得できる得票を表すものと解釈できるかもしれない¹⁸⁾。

地域 $j = 1, 2, \dots, L$ をロビー活動に参加する地域（以下、レントシーキング地域）としよう。(4.1) 式を織り込めば、中央政府の最適化問題は次のように表される。

$$\begin{aligned} \text{Max} \quad & \left\{ \sum_{j=1}^J v(g_j) + \sum_{j=1}^J Y_j - \sum_{j=1}^J g_j \right\} + \frac{1}{\alpha} \\ & \sum_{j=1}^L \left\{ v(g_j) + Y_j - \frac{\sum_{i=1}^J g_i Y_i}{\sum_i Y_i} \right\} \end{aligned} \quad (4.4)$$

ここでは中央と地域 $j (= 1, 2, \dots, L)$ の (z_j のやり取りを除いた) 利得が結合されている。レントシーキング地域に対する財政移転（よって公共財供給）は

$$v'(\hat{g}_j) = \frac{\alpha + \phi}{1 + \alpha} < 1 \quad (4.5)$$

となるように定まる。ただし、 $\phi = \sum_{i=1}^L Y_i / \sum_{j=1}^J Y_j (\leq 1)$ は当該地域全体の課税ベース割合である。一方、他の地域への財政移転は

$$v'(\hat{g}_j) = \frac{\alpha + \phi}{\alpha} > 1 \quad (4.6)$$

を満たす水準に留まる。公共財供給の効率条件は $v'(g_j^*) = 1$ で与えられる。従って、水平的政治競争から帰結する政治均衡における $S_j = g_j$ の水準は、レント・シーキング地域で過剰、レントシーキングに参加しない地域では過少となる。

IV-3. 実証研究

次に実証研究に移る。ノルウェーにおける補助金配分への地方政府のロビー活動の検証として Sorensen (2003) がある。ロビー活動では、補助金獲得を目指す地方と補助金を国政選挙における得票に結びつけようとする中央の戦略が相互作用する。ロビー活動の程度は具体的には国会議員や大臣らとのコンタクト（面会）の頻度によって測られる。Sorensen (2003) はこの中央政府とのコンタクトの頻度が補助金の増額に有意に影響していることを示している。

Brock and Qwings (2003) は地方政府のレントシーキングの機会費用として地理的、及び政治的「距離」に着目する。前者は上位政府の所在地までの距離、後者は Grossman (1994) 同様、地方政府が上位政府の政権党（議会の与党、ないし首長の所属政党）と同じ政党に属するか否かでもって測られる。地理的距離の重要性はロビー活動に人的交流（face to face）の性質があることによる。米国カリフォルニア州のカウンティーのデータから、州からの財政移転が、(1) 地理的距離が遠いほど小さく、(2) 政治的距離とは有意にプラスの関係があるとした。第 2 の結果は理論モデルこそ異なるが Grossman (1994) に即している。ただし、Grossman (1994) は中央政党の戦略的動機（供給主導型）を強調

18) Persson and Tabellini (2000) は政党の公約や政府の業績について情報を有した有権者と情報を持たない有権者を区別し、後者が選挙キャンペーンによって投票行動が左右されるとしている。

するのに対し, Brock and Qwings (2003) では, 地方政府が補助金獲得で主体的な役割（需要主導型）を果たしている。

IV-4. レント・シーキングの効率性

第Ⅲ節の政党間競争同様, レント・シーキング均衡の効率性についても意見の分かれるところである。シカゴ学派流に考えればロビー活動において(i)政府・政治家からレントシーカーへの便宜（補助金等）にも(ii)後者から前者への報酬（政治資金・賄賂等）にも利用可能な手段の中から最も効率的なもの（上の理論モデルでいえば α の低い移転手段）を活用するという意味で次善を実現する。さもなければ、同活動に参加しない経済主体も含めてパレート改善をもたらす手段が利用可能であり、合理的な利益団体はそれを実現しないわけがないからだ（Becker (1983)）。

レント・シーキング均衡における所得分配は少数派（小規模団体）に有利になるだろう。組織化された少数派が組織化されない多数派を政治的に搾取することは Olson (1965) によって強調されていた通りである。これは(1)少数派が獲得する権益に比べ、その（機会）コストは一国全体に広く分散するため、有権者の多くには認知されにくいくこと、(2)小規模集団の方が集団内でのロビー活動への「ただ乗りの誘因」を（相互の監視や長期的関係を通じて）克服しやすいことが挙げられる。地方財政のコンテクストでは、多様な利害関係を含んだ都市圏自治体よりも、人口が少なく地域の権益（公共事業による雇用の確保、農業補助金による農家支援など）にコンセンサスのある地方圏自治体の方がレント・シーキング活動（政治資源の蓄積・活用）上、有利といえる。

ただし、利益団体もゲームの勝者ではないかもしれない。ロビー活動をする利益団体間で「協調の失敗」が生じうるからだ。上記の理論モ

ルに即すると、仮にすべての地域がロビー活動を行う ($L=J$) ならば、政治均衡は効率的な公共財供給 $\hat{g}_j = \hat{g}_j^*$ を実現する。ところが g_j^* は仮に全ての地域が陳情合戦をしないことに合意できるならば、レント・シーキング費用をかけることなく達成されるものである。（すべての $z_j = 0$ であれば、中央は社会厚生を最大化するよう政策決定する。）しかし、各地域は他の地域を出し抜いて中央からの優遇措置を得る誘因をもつため、この合意は履行されない。水平的政治競争は「協調の失敗」をもたらしているのである¹⁹⁾。この中で唯一利益を得るのは z_j を受け取る中央政府ということになる。

均衡の既決を予め予見するゲームの「負け組」（組織化されない有権者集団、都市圏自治体など）は、その便益を減じることでロビー活動を抑制する意図でもって利益団体への移転政策としては効率的手段（例：現金給付や一括補助金）よりも、非効率な手段（特定補助金や red tape（煩雑な手続きの要請））を選好するだろう。協調の失敗を回避するデバイスとして利益団体も非効率的な政策手段を支持するかもしれない（Dixit et al (1997)）。ロビー活動に制限を課す目的で、非効率な政策手段が「立憲段階」において選択されうる。この見解によれば、一見、非効率な政策も次善の観点からは望ましい制度設計といえることになる。

もっとも、こうした議論はレント・シーキング活動の動学的含意を考慮していない。個人や集団は生産性の向上（付加価値の増進）に寄与する活動に代えて、補助金・保護政策など政府からの権益（レント）の獲得に自身の努力（時間）や資源（資金）を振り向けるかもしれない。長期的にみると、レント・シーキングは市場経済の発展を阻害しかねない（Murphy et al (1993)²⁰⁾。Murphy et al (1993) では個人が生産的活動かレント・シーキング活動を選択、両活動からの収益が均等化する定常状態（長期均

19) Dixit et al (1997) は政策手段が効率的（一括税・移転が利用可能）なとき、レント・シーカー間で協調の失敗が生じることを指摘している。

衡) が複数存在、パレート劣位な均衡が実現する可能性がある。地方財政に即していると地方政府は人材や時間、資源を(1)補助金陳情や中央官庁・政治家とのパイプ作りか、(2)企業の誘致や地元産業の振興に当てることができるはずだ。佐藤(2004)では住民が地方選挙でレント・シーカータイプ、ないし企業家タイプの首長を選択するとしている。社会的には地方に自助努力

を促す方が生産的であっても、自己利益ないし地域厚生の観点から地方政府は補助金獲得の方を選ぶかもしれない。多くの地域がレント・シーキングに専念するならば、補助金総額(中央予算)を一定とすると各地域の取り分が少なくなるか、総額が膨らみ一国全体の財政負担が増す結果に終わる。

V. 共有財源問題

本節は需要主導型(ボトムアップ)アプローチとして利益誘導政治(Pork barrel politics)とそれに伴う共有地の悲劇について概観する。前節で強調したように、現実の補助金は中央政府の「最適解」としてではなく、ステイク・ホルダー間での政治ゲームの「均衡解」として実現すると捉えるのが適當であろう。第Ⅳ節のモデルではゲームのプレーヤーとして地方政府を挙げた。以下では中央政治家(議員)の役割に着目する。

規範的には、国政を担う議員・中央政党は一国全体の見地から政治的判断を下すべきである。しかし、実際のところ、地方政府が「住民」に対してのみアカンタブルであるように、議員は国民ではなく自分の選挙区にのみに「奉仕」するよう誘因づけられているのかもしれない。政治家が政治的裁量を利かせ自分の選挙区向けの補助金(とりわけ公共事業向けの特定補助金)に政府から捻出することは日常茶飯事といつても過言ではない。Pork Barrelと呼ばれる補助金の政治戦略的利用は、第Ⅲ節の政党間競争でもみられた。本節の「利益誘導政治」「分配型政治」においては中央政党全体として得票の最

大化をはかるのではなく個別の現職政治家が再選を目指して地元への利益誘導に努める。中央予算からの資金(補助金)獲得の競争が生じることになる。中央政府の政策決定は「分散化」、各政治家は自身の利益誘導能力を顯示することで地元有権者(特に利益団体)の支持を取り付けようとするのである。なお、利益誘導政治は地方政府、ないしその利益を代弁する集団によるレント・シーキング活動の結果ともいえる。つまり、地方政府が地元選出の中央政治家に働きかけ、後者は地元のために補助金要求を行うのである。ただし、common agent モデルとは異なり、レント・シーキングは中央政府自体ではなく、個別の政治家への働きかけとなる。

V-1. 何故、利益誘導政治か?

政府間補助金に限らず、中央レベルでの政策決定の分散化(fragmentation)は(i)行政府内における政治的リーダーシップの欠如、あるいは(ii)立法院における政党内規律(政党内集権化)の欠如によると考えられる。

政権内での意思統一の難しい連立政権ではこの分散化傾向が深刻になるだろう(Hallerberg

20) 非効率性の原因はレント・シーカーから政府への移転(賄賂、政治資金の提供)自体ではなく、その移転がさもなければ生み出したであろう付加価値(ここでは経済発展)が考慮されないことがある。これは外部性を織り込まない経済活動が非効率性をもたらすのと同様である。

and von Hagen (1999))。連立与党は（地方自治体を含む）各々の支持母体に補助金等、権益を誘導する結果、国の歳出は膨張しかねない。実際、Kontopoulos and Perotti (1999) は中央支出が連立与党の数とともに増加することを実証している。我が国でも「縦割り行政」の弊害が長く指摘されてきた。予算最大化、あるいは既得権益の維持を志向する中央官僚が独立のプレーヤーとして行動する結果、政策間（福祉政策と税制、環境政策と国土開発）の整合性がとられない。規範的公共経済学の主張に反して集権体制は政策の外部効果（例：福祉や教育が労働の質・供給の変化を通じての所得税収に及ぼす効果）を内部化しないのである。加えて、各プレーヤーが（他のプレーヤーの改革努力をあてにして）既得権益に固執するため、財政再建も進まないことになる（井堀・板谷 (1998))。政府間財政移転についていえば、補助金諸官庁と総務省の利害対立、財務省と総務省のアドホックな「地方財政対策」交渉が交付税・補助金を膨張、地方の補助金依存を助長し、地方分権改革を停滞させてきたともいえる（佐藤 (2001))。中里 (2004) は我が国の中央政府、地方自治体の組織運営の特徴として情報や権限が組織の下層部に偏重する形で分権化・分散化、意思決定がボトムアップ型であることを挙げている。田中 (2004) は集権的予算マネイジメントの欠如を90年代の我が国の財政の膨張・悪化の要因としている。

Inman and Rubinfeld (1996) は立法府（連邦議会）内における政策決定の分権化を強調する。所属政党の拘束が緩やかであれば、議員個々人の裁量の余地は高まるだろう。彼らは便益の範囲が地域的（自身の選挙区）に限定される「地方公共財」的な事業への補助金を要求するだろう。補助金の財源は現在、あるいは（当期の支出が財政赤字で埋め合わされるならば）将来の

国税でもってファイナンスされるため、そのコストは一国全体に広く分担される。しかし、政治家は社会全体に及ぼす負担を内部化した選択をしない。ここでは地域間でスピルオーバーがなく、効率性の観点からは国が援助する理由のない事業にも補助金が給付される。

個々の議員が地元地域の事業への補助金配分を議題に挙げたとしても、外部便益がなく負担のみが課せられる他の地域選出の議員から何故支持が得られるのだろうか？単純な多数決投票ではどの要求も否決されかねない。Inman and Rubinfeld (1996) は政治家の間での合意 (Norm) として「普遍性の原則」(universalistic norm) を挙げる。具体的には各人は自身の補助金要求に賛同してもらう見返りに他の議員の同様の要求にも賛同する (“You scratch my back and I will scratch yours”) という投票行動である。その結果、各政治家は自由に自分の政治目的（ここでは地元利益の最大化を通じた再選の確保）を達成できるのである。

補助金の地域間配分を規定する議題の多次元性（J 地域あれば、議題は J 次元ベクトルとして表される）を勘案すれば、この投票原理は多数決投票における「投票のパラドックス」（投票の不決定性）を回避するための制度設計ともいえる²¹⁾。なお、Inman and Rubinfeld (1997) は中央と地方との政策協調を重視した Cooperative federalism (協調連邦制) に対して、連邦レベルの政治家が主導し地方への利益誘導を実現する連邦制を「多数派連邦制」(Majority federalism) と呼ぶ。

V－2. モデルによる説明

以下では、Inman and Rubinfeld (1996) に従い、利益誘導政治の簡単な理論モデルを導入する。ここでは政策決定の分散が議会で生じており、地方選出議員がゲームのプレーヤーである。

21) 投票のパラドックスを回避するための決定ルールとしては、Universalism のほかに、“minimal winning coalition” や “log rolled supermajority” がある。こうした公共選択構造に依存して導かれる均衡は Structure induced equilibrium と呼ばれる。

一地域 j で供給される地方公共財を g_j , 当該地域に帰着する限界便益を $MB_j(g_j)$ とおく。簡単化のため、地域間外部性は存在しないものとする。 $MC_j(g_j)$ を公共財供給の限界費用とおく。(MC には課税に伴う超過負担も加味される。) この限界費用のうち地方の負担割合は ϕ_j , 残りは国からの補助金によって賄われる。全ての地域がその財源を均等に負担するような簡単なケースでは、補助金 $S_j = (1 - \phi_j)C_j(g_j)$ に対して、各地域は限界的に $(1 - \phi_j)MC_j(g_j)/J$ だけコストシェアする。ただし、 J は地域の数である。地方税、国税を合わせて地域 J の観点からみた公共財供給の限界費用は、 $(\phi_j + (1 - \phi_j)/J)MC_j(g_j)$ に等しい。ここで $(1 - 1/J)(1 - \phi_j)MC_j(g_j)$ は他地域に転嫁されている。当該地域の選出議員が（再選を目指して）地域厚生のみを追求するならば、

$$MB_j(g_j) = (\phi_j + (1 - \phi_j)/J) MC_j(g_j) \quad (6.1)$$

を満たすよう補助金を選択するだろう。（Universalistic norm の下では他の政治家も同意する。）(6.1) の解を \hat{g}_j としよう。実現する政府間補助金は $\hat{S}_j = (1 - \phi_j)C_j(\hat{g}_j)$ となる。効率的供給水準 g_j^* の条件式は $MB_j = MC_j$ だから、公共財は過剰供給 ($\hat{g}_j > g_j^*$) となる。この過剰供給の原因は自明である。地域 j は補助金の分（他

地域に負担が転嫁される）分だけ、 g_j のコストを過少評価しているのである。これを「共有財源問題」という。

g_j にスピルオーバー効果があれば、共有財源問題は緩和されるだろう。 MB_j のうち、地域 j が享受するのは αMB_j に留まるとしよう ($\alpha < 1$)。 $(1 - \alpha)MB_j$ は他地域への外部効果である。この場合、 g_j の均衡条件は、

$$\alpha MB_j(g_j) = (\phi_j + (1 - \phi_j)/J) MC_j(g_j), \quad (6.2)$$

$\alpha = \phi_j + (1 - \phi_j)/J$ ($\Leftrightarrow \phi_j(1 - 1/J) = \alpha - 1/J$) ならば、均衡は効率的になる。無論、利益誘導政治において、この等号が成り立つように地域 j のコストシェア ϕ_j を決める制度設計がなされているわけではない。

DelRossi and Inman (1999) は、WRDA' 86 (the Water Resource Development Act of 1986) 後の地方負担の増加を利用して、連邦政治家の治水対策事業等、補助事業に対する需要 g_j の価格弾力性を推計している。幾つかの事業については高い弾力性が出ており、これを基に補助対象事業の地方負担 ϕ_j の引き上げが政治家の要求する g_j を抑制すると結論づけている。無論、 ϕ_j を高めること自体に政治的抵抗があるだろうが。

縦割り行政や連立政権の下では、行政府にお

図 1

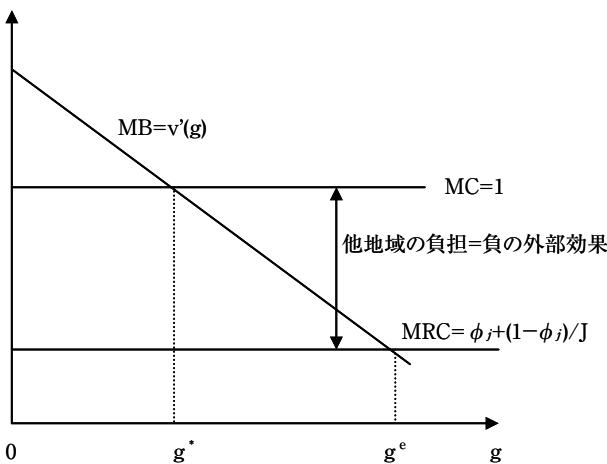


表 5 囚人のジレンマ

$j=2$	$g=\hat{g}_2$	$g=g_{-2}^*$
$j=1$		
$g=\hat{g}_1$	非協力均衡	
$g=g_1^*$		協力解=効率的

いても共有財源問題が生じる。そこで政治的プレーヤーは中央官庁や連立与党政治家である。また, Velasco (2000) は動学モデルに拡張, スティク・ホルダー間での動学的ゲームの政治均衡では政府の債務の過剰蓄積がもたらされることを示している。

V-3. 共有地の悲劇

上では地域 j の選択のみに着目したが、他の地域もまた同様に、過剰な補助金要求をする誘因を持つだろうし、Universalism の下では実際に政府資金を獲得できるだろう。そのコスト(国税負担の増加)は「全ての」地域の負担になるから、自身の負担はその一部に過ぎない。しかし、「全ての」地域が同様の行動を取るならば、それは、相互にコストを押し付けあうことであり、結果的に全ての地域が高い国税負担を負うことになる。共有財源問題の帰結は「共有地の悲劇」に類似している。共有地の悲劇とは、所有権の存在しない(よって、誰でもアクセスできる)資源(山林・漁場など)が過剰に搾取される状態を指す。ここで「共有地」にあたるのが中央政府の財源である。表5はこれを $j=1, 2$ の2地域からなる経済でもって説明している。均衡解は「協調の失敗」(囚人のジレンマ)によって特徴づけられ、全ての地域が協調して、補助金要求を控える、あるいは政策決定を集権化したときに比して、パレート劣位となる。

共有財源問題を克服するには中央政府の政策決定過程の集権化することが不可欠となる。具体的には政党内、政府内の階層的コントロールを強める、あるいは補助金政策に関わるステイク・ホルダー数を減じることである。(後者は(6.1)式より \hat{g}_j が J の増加関数であることから分かるだろう。) Inman and Rubinfeld (1996) は連邦制度における州の数への制限や Universalistic norm の解消をこの問題への対処としてあげている。また、大統領や政党リーダーの権限強化は一国全体の経済、財政に配慮した財政運営を可能にするだろう (Inman and Fitts (1990))。これに関連し、アルゼンチンの共有財源ゲーム

を検証した Jones et al (2000) によれば、大統領と同じ政党に属する知事の州では支出が低くなる。政党内での垂直的(中央・地方間)規律づけを通じて、地方の支出拡大(従って補助金要求)に制限を課すことができるからである。なお、ここで利益誘導政治ゲームのステイク・ホルダーは州政治家(知事)である。

一方、既に紹介したように Brock and Qwings (2003) 及び Grossman (1994) は(前者はレンツーキングモデル、後者は政党間競争モデルの違いはあるが)中央と同じ政党に属する地方政府は前者とのパイプを生かして、多くの補助金を得ることができるとする。いずれの見解が妥当するかは、中央政党の政治的リーダーシップの有無に依存するものと考えられる。政党内で政策決定が集権化しているならば、政党リーダーは地方選出議員や同一政党の地方政府からの補助金要求を抑え込むことができるだろう。さもなければ、緊密な政治関係は地方の政治的影響力の行使を容易にしかねない。

V-4. 政治的集権化

レンツーキングは地域間での補助金獲得競争(「水平的政治競争」)に着目するのに対し、利益誘導政治の帰結は中央レベルでの補助金政策決定過程の分権化(分散化)による「共有財源問題」であるが、いずれも地方利益代弁者からの政治的圧力によって財政移転政策が左右されるという意味で「弱い中央政府」を想定している。これに関連して、Enikolopov and Zhuravskaya (2003) は途上国や移行経済における地方分権が経済成長や政府の質(アカウンタビリティー)の改善に寄与するか否かは強い中央政党の存在に依拠することを実証している。また、Blanchard and Shleifer (2000) は80-90年代の中国とロシアの地方分権を比較、中国では財政請負制など財政的分権化が進められる一方、政治的には集権化体制(中央の地方に対する階層的コントロール)が維持されたことが、地域間競争を「市場保全的」にしたとしている。一方、ロシアでは財政、政治の両面で分権化がなされ

た結果、国のコントロールが弱まり、地方の域内産業への保護政策、アドホックな課税など市場発展を阻害するような行動を阻止できなかつたのである。Li and Zhou (2005) は1979年から1995年までのデータから中国ではパフォーマンスの良好な省政府の責任者の昇進を促すなど、

中央政府が人事権を用いて省への規律づけを図ってきていたことを実証している。「市場保全型連邦制」に従えば、地方分権は（補助金政策などで主導的な役割を果たす）「強い中央」を要請するのである。

VII. コミットメントの欠如

VI-1. 「ソフトな予算制約」問題

本節では政府間財政移転に関するコミットメント問題について概観する。この問題は「ソフトな予算制約」問題として知られ、財政難に陥った地方への中央政府による事後的救済を指す。事後的救済は(i)中央と地方の間での密接な財政関係、及び(ii)財政移転政策への国の事後的裁量に起因する。前者は地方財政に対して国の責任が要請（あるいは期待）されていることを、後者は国が事後的経済・財政状態に応じて移転政策をデザイン、変更可能なことを含意する²²⁾。

財政難に陥った地方政府を放置すれば、財政破綻するか、自力再建のため歳出のカット、増税措置が図られることになるだろう。とりわけ州レベル政府、大都市自治体の財政破綻は（その債務残高の大きさから）金融市場に混乱をもたらしかねない。教育や医療など社会的に重要なサービスのカットは公平の観点から望ましくないだろうし、それらの財に外部性があるならば効率性も損なわれかねない。「慈悲深い」中央政府は公平・効率の改善のため、こうした地方政府を救済する誘因を持つだろう。これは「サマリア人のジレンマ」と同様である。利己的な政府も、救済が政治的利益に即する（選挙での票稼ぎ）ならば、事後的救済を選択することになる（Goodspeed (2002))。いずれにせよ裁量的補助金は中央政府の事後的目的を最大化する

よう決定される。なお事後の救済は、事前にアナウンスされた政策からの事後的逸脱が明らかという意味で陽表的かもしれない。あるいは、その意図が財源保障や平準化を名目に政府間補助金のフォーミュラに暗黙裡に含まれる可能性も排除されない。補助金フォーミュラは所詮、政治的意図を実現する配分に経済的合理性を与え、正当化するための算術に過ぎないからだ（Bird (1994))。

事後の観点からすれば利己的であれ利他的であれ、中央の政策目的を最大化するよう決められることから補助金政策は「供給主導型」である。しかし、中央の事後的政策を織り込んだ方が事前の選択を「戦略的」に操作することで補助金の獲得を図るという点で事前には「需要主導型」といえる。国と地方の行動との間には相互依存関係が生じるのである。

VI-2. 事前の誘因

地方政府の事前の誘因について説明したい。地方予算のソフト化の問題は、事後的移転それ自体よりも、地方の健全な財政運営・公共事業に関する事前の誘因を歪めることにある。地方政府は自身の政治的利益のためにより多くの努力を割くことになるかもしれない。選挙目的に（支援団体に利益を誘導するべく）無駄な公共事業の発注をする、公共部門で過剰な人員を雇

22) ソフトな予算制約問題は国と地方の間の契約問題としても捉えることができる。詳細は赤井（2006）によって検討されている。本稿は中央政府のコミットメントの欠如に着目する。

用するなどがその例である。また、社会福祉等公共サービスをばら撒いたり、期待収益の低い、あるいはリスクの高い公共事業に着手したりするかもしれない。自助努力（具体的には地域経済活性化の努力）して財政的に自立する誘因も削がれてしまうだろう。無論、「全て」の地方自治体が「自立」可能なわけではない。しかし、「事後的」に最適化される「補助金給付」は、本来、給付対象になるべきではない（地方のインセンティブを織り込んだ「事前」の観点から設計されていたら、給付対象にはならなかつたはずの）自治体まで救済しまいかねない²³⁾。

無論、ここでは地方が自身の支出や徴税努力、借入など行財政運営に対して（少なくとも一定の）裁量を持つことが仮定されている。仮に事前にも中央が地方を完全コントロールしているならば、地方にはモラル・ハザードを起こす余地はない。問題は、政府間財政移転が裁量的なまま（政府間財政関係が緊密なまま）、地方の裁量を高めるよう分権化を行う（支出権限と財政責任が分離する）ことにある。ただし、ここでいう地方の裁量には非公式な権限も含むことに留意されたい。「法律上」は地方債の発行が国によって規制されても、公社や関連団体を介して借入ができるならば、地方は借入に対して実質的に裁量を有していることになる。

VI-3. 理論モデル

ここで簡単な戦略型ゲームを考える。中央と地方の利得配分を表7のようにおく²⁴⁾。地方が低い補助金 $S = \underline{S}$ （予算のハード化）を期待するならば、事前に努力 $e = \bar{e}$ を払うだろう。地方財政が健全である限り救済する理由はないから、 $S = \underline{S}$ が事後的に選択される。よって、 $e = \bar{e}$ と $S = \underline{S}$ がナッシュ均衡の一つとなる。しかし、事後的に高い補助金 $S = \bar{S}$ が期待されるならば、地方の事前の努力へは損なわれ、 $e = \underline{e}$ となる。その結果、事後的に財政は悪化、中央は $S = \bar{S}$ の給付（地方予算のソフト化）を余儀なくされるのである。 $S = \bar{S}$ 、 $e = \underline{e}$ ももう一方のナッシュ均衡となりうる。 $e = \underline{e}$ である以上、中央政府は $S = \underline{S}$ にコミットすることができないからだ。これまで手厚い補助金が給付され、将来もそれが続くと期待されるならば、地方政府は自ら進んで財政の効率化（再建）に取り組まないだろうし、中央政府も補助金のカットがままならなくなるだろう。このとき、経済は「悪い均衡」から抜け出すことができない。

地方政府の戦略を連続的とすれば、この問題は図1によっても説明できる。Inman (2003) は事後の費用分担 ϕ_j の低下を地方予算のソフト化と解釈し、事前に地方の選択する公共支出 g_j が過大になるとした。ただし、利益誘導政治モデルでは ϕ_j が与件であり、補助金水準が地

表6 「事前」対「事後」

中央	地方		事前の裁量あり	事前の裁量なし
事後の裁量あり	分権化	地方予算のソフト化		集権体制
事後の裁量なし		地方予算のハード化		

23) 公共事業や経済活性化には不確実性が伴うため、事後の政府間移転には地域間でのリスク・シェア（保険機能があるという意見もある）。Lockwood (1999) は財政移転の保険機能とモラル・ハザードのトレード・オフを加味した上で、次善な移転スキームを与えていた。しかし、この次善政策は事前の観点からのもの（よって、モラル・ハザードの誘因を考慮すれば部分保険）であり、中央政府にはそれにコミットする能力が求められている。

24) 表にある「地方の利得」は地方政府の政治的利得であって、必ずしも住民の厚生とは一致しない。

表7 ナッシュ・ゲーム

地方	$S = \underline{S}$	$S = \bar{S}$
$e = \bar{e}$	(中央, 地方) = (0, 0)	(-2, 1)
$e = \underline{e}$	(-10, -5)	(-5, 2)

方選出議員の選択に委ねられていたのに対し、本節の過大支出は中央による ϕ_j の事後的最適化に起因する。

より精緻な理論モデルが Wildasin (1999) や Goodspeed (2002) によって展開されている。Wildasin (1999) は地方政府が地域間スピルオーバーを伴う公共財供給を担い、中央は当該公共財向けに定率・定額補助金を給付する経済を考える。規範的公共経済学に従えば、中央からの定率補助金は限界的外部便益に対応させることが望ましいし、中央政府が慈悲深く振舞うならば、事前にはそのように定率補助金を決定するだろう。しかし、この公共財を「過少供給」する地域があると、効率性の向上（外部便益を享受する他地域の厚生改善）の観点から、国は事後的に定額補助金による追加支援を行う誘因をもつかもしれない。Wildasin (1999) は自治体の（人口・財政）規模が大きく、外部効果の大きな地域に対して、事後的救済がなされたとした。これは “Too big to fail” の原則として知られる通りである。この事後的補助を予見する地方政府は自らの公共財を事前には戦略的に過少供給することになる。Goodspeed (2002) モデルでは、中央政府は利己的で、自身の政治目的（再選確率の最大化）を満たすために地方政府への事後的救済を行う。このとき、財政難に陥った地域のうち特に浮動票が多い地域や反対政党が多数派を占める地域に対して、救済が重視的になされる。前者は第Ⅲ節の政党間競争モデルに即した結果である。しかし、事後的救済への期待は、事前に地方政府による債務の過剰累積をもたらす。

VI-4. 垂直的財政関係

ソフトな予算制約問題は国と地方の垂直的財政関係に焦点を当てている。しかし、国による事後的財政支援は、現在ないし（支援が今期の財政赤字で賄われるとすれば）将来の国税の増税、ないし社会保障を含む国家公共サービスの削減でファイナンスされる以上、究極的には国民全体に負担に帰着することになる。従って、垂直的財政関係も最終的には地域間で外部効果を及ぼす、つまり、救済された地域からそれ以外の地域に財政負担の転嫁がなされているという意味で、水平的関係に帰するのである。これに関連して、Caplan et al (2000) は地方を先手、中央を後手とする「分権的リーダーシップモデル」(decentralized leadership) を展開している。そこでは地方政府が中央に対しては「シエタッケルベルグ・リーダー」として（中央の事後的最適化行動を織り込んで）行動する一方、他の地方政府に対してはナッシュ的に振舞うものと仮定される。このとき、事前における各地域の公共支出の選択は中央の事後的政府間補助金を通じて他の地域に対して水平的外部効果を及ぼすことになる。同様に地方財政理論における「垂直的外部効果」についても、一地域による国との重複課税ベース（例：所得課税、法人課税）に対する課税自主権の行使は、国税収入を減じ、それで国家公共財供給を減じることで全ての地域の厚生を低下させることになる（Keen and Kotsogiannis (2002)）。

VI-5. ホルドアップ問題

中央政府は地方を事後的に救済するのではなく、事後的に「搾取」するよう誘因づけられるかもしれない。ここでいう搾取とは補助金や地

方税収をアドホック、かつ一方的に減じることを指す。これが「ホルドアップ問題」であり、ソフトな予算制約同様、国のコミットメント能力の欠如による。

事前には地方の地域経済発展努力や徴税努力を促すため、中央政府は税源の多くを地方に割当てる、あるいは共有税（所得課税や消費課税など）の地方シェアを高くするような制度設計を行うかもしれない。しかし、地方の努力がサンクした「事後」においては、（経済発展や徴税の効率化で）拡大した課税ベースを与件として、国は一方的にルールを変更、自身の税収の取り分を増やす誘因を持つだろう。コミットメントが欠如している限り、そうしたルール変更が実際に生じかねない。Ma (1997) は80年代の中国における中央・地方間財政関係である「財政請負制」に内在するホルドアップ問題を指摘している。財政請負制では国と地方（省）の税収取り分について、（省ごとに）契約が交わされているが、Ma (1997) によれば、この契約はしばしば変更されてきた。また、国による地方収入の借り受けや支出責任の転嫁（off loading）も、地方の事後的財政負担を高めてきたとされる。

ソフトな予算制約問題同様、中央による財政移転・税源配分の事後的再最適化が見越されているならば、地方は事前に税収増大に向けた努力を払わなくなるだろう。無論、地域経済の活性化にあたって地方は税収最大化以外、例えば、住民の雇用や厚生の増進等によって誘因づけられるかもしれない。とはいえ、事前の政策が遵守された場合に比して、努力の程度は低く留まるものと思われる²⁵⁾。

ホルドアップ問題は、地方の誘因に負の効果を及ぼすのみならず、政府間関係への信認までも損ないかねない。インドネシアなど途上国や移行国における収入サイド分権化（天然資源税

収等への地方シェア引き上げ要求など）は税源を中央に委任（ここでは財源を政府間補助金に依存）することへの不信感も一因と言える。

VI-6. 実証分析

次にソフトな予算制約の実証研究を概観する。Dillenger et al (2001) は南米における急速な分権化が地方の支出責任や権限が強化される一方、税源の移譲が十分でなく（よって、「垂直的財政格差」が拡大）、支出や借入への中央のコントロールが弱まった結果、地方の債務が累積、中央政府は財政悪化した地方政府への救済を余儀なくされた実態を報告している。Von Hagen and Dahlberg (2002) は1992年のスウェーデンにおける住宅供給会社危機以降の国による地方政府に対する支援の経緯を分析している。財政支援を要請した自治体と要請しなかった自治体の財政パフォーマンスを比較すると、前者の方が（他の経済要因をコントロールした後でも）これまでの債務の累積が顕著であったことから、危機以降の救済は経済ショックに対するリスクシェアリング（保険機能）ではなく、むしろ救済色が強かったことが実証されている。赤井・佐藤・山下 (2003) は確率フロンティア分析により地方交付税が交付団体の費用最小化行動を損なっていることを示している。また、Baretti et al (2002) は、ドイツの平衡交付金が（共有税の徴税を担っている）州政府の徴税努力を損なってきたことを明らかにしている。

Zhuravskaya (2000) は90年代のロシアにおいて、地方レベルでの自主財源の増加は、その多くが上位政府からの（共有税を含む）財政移転のカットで相殺され、地方の課税ベース拡大努力を減じてきたとしている。これは「ホルドアップ問題」を示唆したものといえるだろう。中国の中央・地方財政関係との対比においてロシアの地方分権は「市場保全的」ではなかった

25) 国と地方との間での「繰り返しゲーム」を想定すれば、評判効果から国のコミットメントを可能にするという見解もあるだろう。もっとも評判効果はコミットメントからの将来便益（将来の地方の自助努力の促進）に対する国評価や割引率などに依存することになる。

と結論づけている。

VI-7. 効率性への含意

中央政府が慈悲深いとすれば、地方予算をソフト化して達成する資源配分は事後的には効率的である。しかし、「事前」の誘因効果が事前の効率性を損ねてしまう。仮に事後的な中央の政策が一元的に決定されるのではなく、財政支援を求める地方政府の影響力、地域利益の代弁者としての政治家の補助金要求、あるいは「縦割り行政」の下での省庁間交渉に委ねられるならば、均衡は事後的にさえ効率的ではない。こうした事後的政治ゲームが補助金を（慈悲深い

中央政府が選ぶ以上に）過剰にするならば、事前のインセンティブを一層歪めるだろう（佐藤（2001））。事後的レンント・シーキングや利益誘導政治はソフトな予算制約問題を悪化させるものと考えられる。加えて、事後的救済は地域住民の地方財政への関心を低下させるだろう。非効率な財政運営の「つけ」を自分たちが払うわけではないからだ。（地方政府が本質的に慈悲深くない限り）地域住民による財政規律（例：非放漫財政を行った首長は再選しない）の弛緩は、地方政府が自己利益を追求する余地を高めることになる。結果的に非効率な財政運営は是正されない²⁶⁾。

VII. 財政移転制度改革の政治経済学

政府間財政移転が政治ゲームを通じて実現することは前節まで概観してきた通りである。ゲームの均衡はゲームのルールに依存する。ここでいうルールとは制度設計に他ならない。本節では、制度設計としての財政移転制度改革の課題について考察する。

VII-1. 制度改革の政治経済学

公共選択論に即していえば、政治ゲームは(i)「ゲームのルール」（政策決定過程・ステイクホルダー間での権限配分）を決める立憲段階と(ii)そのルールの下でステイク・ホルダーが自身の権限行使する個々の政策決定に区別される（Dixit (1996)）。赤井=佐藤=山下（2003）は交付税や国庫補助負担金を含む政府間財政移転の機能の交付金（ロック補助金）と水平的財政調整（交付税）への分離、財源保障される地方公共財・サービスの範囲（例：義務教育、介護・医療など）、地方自治体のパフォーマンス

評価の基準、財政均衡（Pay as you go）の原則などを提言したが、これらは立憲段階に位置づけられる。交付金や財政調整の具体的な水準は政治ゲームの結果に委ねられる。佐藤（2005）では国と地方の税源配分、地方税に対する地方の課税自主権の範囲（税率、課税ベースの選択、徵税）が立憲ルールとして決まり、個々の自治体はそのルールの下で自身の税源に対する権限行使するものとしている。「制度設計」とはこの政治ゲームのルール（立憲ルール）の選択に他ならない。

この制度設計に規範的分析を施すならば、政治ゲームの結果が効率・公平の観点から最も望ましくなるようなルールを選択することが望ましい。ここでは市場のみならず、政治のインセンティブも織り込んだ制度のデザインが求められてくる。政治ゲームのプレーヤーに規範的行動（善意）を期待するのではなく、彼らの利己的誘因を織り込む必要があるのだ。前節までの

26) 住民の無関心が財政錯覚としてフライバーバー効果をもたらすことは2節でも述べた通りである。ここでは中央政府のコミットメントの欠如（現状追認）が、地方の財政規律を促すような補助金政策を妨げていることが強調されている。

表8 補助金の政治経済学と制度設計

規範からの逸脱理由	政治ゲームの帰結	改善のための制度改革=政治ルールの変更（例）
利己的政府	財政移転の戦略的利用	奨励的・裁量的補助金の廃止
政策決定の分散化	レント・シーキング	
	利益誘導政治	補助金政策決定過程の集権化（トップ・ダウンによる政策決定） ²⁷⁾
コミットメントの欠如	地方予算のソフト化	補助金政策への裁量の制限（配分基準の簡素化等）・ルール化 自治体破綻法制の整備 ²⁸⁾

議論を踏まえれば、国のコミットメント（よって地方予算のハード化）を促すとともに政治競争の促進（政府への規律付け）や政策決定過程の集権化（政府内集権化）が要請される。上記の財源保障、財政調整機能の分離も国の事後的裁量に制限を課す「コミットメント装置」なのである。

こうした規範的に望ましい立憲ルールは各人の既得権益が明らかになる以前の「無知のペール」の下では「満場一致」に受け入れられるかもしれない。しかし、現実の制度設計ではステイク・ホルダーらは自身の利害に対して無知であるわけではない。政治ゲームのルール作り（立憲段階）も政治から独立ではありえない（Dixit (1996)）。

VII-2. 制度改革は何故遅れるのか？

第III節で述べたように政治過程が競争的であるならば「政治企業家」による政策革新（イノベーション）として制度改革（政治ゲームのルールの見直し）が自ずと生じるという見解もあるだろう。仮に既存の政党が古い政策・制度に

固執するならば、より効率的な政策・制度を提案して（「政治裁定」を駆使して）新規参入してくれる政党・政治家に取って代わられることになる（Wittman (1995)）。政治競争の下では非効率（パレート劣位）な政策手段・制度は持続しえないのである。この見解に従えば、持続している制度や政策は一見、非効率にみえても、次善の観点からみれば望ましい理由があるということになる²⁹⁾。

現実に自由な政治裁定を妨げるのが政治的「取引費用」である（Dixit (1996)）。人々の間で現状を理解、評価するための「経済モデル」が共有されておらず、よって現状認識（例：現行の義務教育費国庫負担金の問題点）や望ましい改革の方向（補助金を一般財源化するか、規制緩和して交付金化するか）について合意に至らないかもしれない³⁰⁾。改革に向けた交渉や議論には時間とコストが費やされるだろう。また、改革で損失を被る主体への補償に政府がコミットできないかもしれない。Stiglitz (1998) は補償へのコミットメントの欠如をパレート改善可能な改革が政治的合意に至らない理由として挙

27) 政治的意思決定システムの集権化を含む財政ルール、予算マネジメント改革については田中（2004）が詳しい。

28) 米国の自治体破産法（チャプターナイン）については白川（2004）参照

29) Banerjee, (1997) は red tape（煩雑な事務手続き）や汚職（正確には民間からの金銭授受の非合法化）を「慈悲深い」政府による官僚への次善の統制手段としてあげている。また、「官僚主義的」手続きを議会（政治家）による官僚支配のための制度設計として捉えている研究には Weingast and Moran (1983) などがある。

30) 「黒板上の経済学」では全ての経済主体が真の経済モデルを理解していることが「仮定」されている。しかし、現実には我々の経済モデルへの知識は限定的であり、未解決なままの「コーディネーション問題」（政治裁定の余地）も多く残されていると考えるのが自然かもしれない（松山（1996））。

げている。同様の問題は Dixit and Londregan (1995) によっても指摘されていた（第Ⅲ節の議論を想起せよ）。

一方、Alesina and Drazen (1991) は歳出カットや増税等、財政再建に関わる政策決定の権限がステイク・ホルダー（例：省庁、特定利益団体）の間で分散している（中央政府内部の政策決定が分散している）とき、各ステイクホルダーは、他のステイクホルダーが自主的に既得権益を放棄して再建に取り組むことを当てにして自身の権益は維持する「ただ乗り」の誘因を持つことが財政再建を遅滞させるとした。この War of Attrition ゲームがもたらす「協調の失敗」は、どのステイク・ホルダーにとっても望ましくない。Howitt and Wintrobe (1995) は改革の必要性（例：地方の裁量を高めるような補助金改革）を提起することが、いわば「パンドラの箱」を開けて政党間での政策競争を激化させてしまい、結果的に自身の望まない政策（例：補助金自体の廃止）が実現することを危惧する政党・政治家が非効率的にも関わらず現状維持を選好する（問題提起を避ける）可能性を指摘している。

Fernandez and Rodrik (1991) は「現状維持バイアス」の生じる理由として(i)改革からの受益の不確実性、及び(ii)事前と事後の政治制約を挙げている。事前の政治制約とは制度改革の着手に対して政治的多数派からの合意が必要なことであり、事後の政治制約とはその改革を継続することへの政治的支持の要請である。制度改革からの利益は予め知られていないとしよう。その利益が明らかになる事後にはステイク・ホルダーの過半数が受益者となるため事後的には政治的に支持を得る（事後の政治制約を満たす）ような改革であっても、事前の期待利得が彼等にとってマイナスであるならば、その改革は着手されない。逆に事前に改革への合意が形成されていても、事後的に損失を被るステイク・ホ

ルダーが過半数を占めるならば、その改革は頓挫しかねない。制度改革を実施、継続するには両時点での政治制約を満たすことが要請される一方、現状を維持するには、いずれか一つが充足されなければ良い。従って、後者の方が政治的に有利となるのである。

また、我が国のように（90年代初頭は例外として）政権交代がなく、同一政党が政権に担う場合、改革を掲げる政府は、現行の制度・政策を担ってきた当事者でもある。改革は現行制度の問題点（例：公社・公団の民営化であれば、その財務状況）も露呈させるだろう。政策当事者として政府（官僚・政治家）の責任・能力も問われかねない。責任追及を回避するため、政府は改革を議題にすること自体避け、現状維持のままでも事態が好転するのを待つ（賭けに出る）誘因を持つかもしれない。

VII-3. 政治制約の克服？

改革の事前、事後に關わる政治制約を克服する戦略としては、(1)急進主義と(2)漸進主義が挙げられる³¹⁾。ただし、両アプローチの違いは制度改革のグランドデザインではなく、改革を執行していくスピード、順序にある。漸進主義であっても改革自体は包括的、抜本的でありうる（佐藤（2004））。Stiglitz (2000) は制度改革の原則として(a)最終目的の実現（例：地方の自立や自治の強化など）には時間が要することを加味して、その目的とリンクした中間的目標（例：交付団体数、自治体の実績評価など）の設定と合せて(b)改革の執行順序とスピードへの留意（漸進主義的改革戦略）を挙げている。

Dewatripont and Roland (1992) は複数の制度改革を逐次的に実施する、あるいは制度改革の範囲を順次拡大する（例：改革を構造改革特区から全国に拡大、都市圏から始めて地方圏に拡大）「漸進主義」のメリットとして、改革リスクの軽減を強調する。改革は失敗するかもしれ

31) 制度改革の執行戦略、政治制約については移行経済学で盛んに研究されてきている。移行経済学については Roland (2000) を参照のこと。

ない。例えば、国庫補助負担金の交付金化（地方の裁量の拡充）を当初から全国展開したり、全ての補助事業（例：義務教育、医療・介護など）を対象にしたりする場合、失敗のコスト（政策的混乱や政治的責任の追及、改革撤回に要する機会費用など）も高くつくだろう。改革を構造改革特区など一部の地域から、あるいは義務教育等、一部のサービスからはじめ、そうした部分的改革の成功を見極めてからその範囲を拡大するならば、改革全体のリスクが減じられ、事前に政治的合意も得やすいものと考えられる。（厳密にいえば、構造改革特区・一部サービスでの改革の成功と残りの地域・サービスにおける成功可能性に相關関係があることが前提である。）不退転の決意の改革よりも、再考の余地を残した改革の方が事前の政治制約を満たしやすいわけだ。部分的改革の成功が明らかになれば、事後的に改革への政治的支持も高まるものと考えられる³²⁾。また、Wei (1993) は、三位一体の改革のような複数の制度改革（税源移譲、交付税改革、国庫補助負担金改革）に着手する場合、それらを順次執行する漸進主義は有力ステイク・ホルダーが結託して改革への抵抗勢力を形成することを阻止しうるとしている（モデルの詳細は佐藤（2004）で紹介している）。Haggard (2000) も改革の成功条件の一つとして、反対勢力が分裂していることを挙げている。

VII-4. 財政移転制度改革の課題

政府間財政移転には分権的財政制度における公平と効率を改善する（財政的不公平、財政的

外部効果等に起因する分権化の失敗を是正する）という機能がある。しかし、現実の政治（政策決定・執行過程）がそうした規範的役割を充足するとは限らない。国の過度な関与、票の獲得目当ての補助金配のバラマキ、陳情合戦、あるいは地方の財政規律の弛緩などを招きかねないことは本稿で概観してきた通りである。政府間財政移転（交付税・国庫補助負担金）を含む公共政策は社会厚生最大化問題の「最適解」としてではなく、利害当事者間（政治家・官僚、自治体等）での政治ゲームの「均衡解」として実現することは受け入れざるを得ないだろう。上述のようにゲームの結果はゲームのルールに依存する。したがって、ゲームのルールとしての制度設計、例えば、(1)国が財源保障るべき公共サービス・事業の限定・明確化、(2)補助金政策決定の集権化、(3)補助金予算への Pay as you go 原則の適用等が重要になってくるのである。

無論、制度設計は白地に絵を描くようにはいかない。制度の「経路依存性」については新制度論でも指摘されている通りである。制度改革は「望ましさ」だけではなく、政治的実行可能性も問われなくてはならない（佐藤（2004））。ただし、政治的妥協を意味しているわけではない。改革への事前合意と事後持続可能性を確保するためには移行経済学（Roland (2000)）で強調されるように改革のデザインとともに執行戦略ビックバン、漸進主義あるいはその組み合わせ）が不可欠なのである。

参考文献

Alesina, A. and A. Drazen (1991) "Why are stabilization delayed?" American Economic Review 81 pp. 1170—1188.

Atlas, C.M., T.W. Gilligan, R.J. Hendershott, and M.A. Zupan (1995) "Slicing the Federal Government Net Spending: Who wins, who loses

32) もっとも、規制緩和が構造改革特区地域を地域間競争（企業誘致など）上、優位にすることで（税収増等）レントをもたらしているならば事後的にはこうした地域が改革の全国展開に反対するかもしれない。彼等のレントが失われるからだ。

- and why," American Economic Review 83(3), pp. 624–629.
- Bailey, S.J and S. Connolly (1998) "The flypaper effect : Identifying areas for further research," Public Choice 95, pp. 335–361.
- Banerjee,A. V. (1997) "A Theory of Mis-governance," Quarterly Journal of Economics pp. 1289 –1332.
- Baretti C, B. Huber and K. Lichtbalau (2002) "A Tax on Tax Revenue ; the Incentive Effects of Equalizing Transfers ; Evidence from Germany," International Tax and Public Finance 9, pp. 631–649.
- Becker, G.S. (1983) "A theory of competition among pressure groups for political influence," Quarterly Journal of Economics 98 pp. 371–400.
- Bird, R.M, 1994, "A Comparative Perspective on Federal Finance" in K.G. Bating, D. M. Brown and T.J. Couchene ed. The Future of Fiscal Federalism, School of Policy Studies at Queen's University Canada.
- Bird, R. M. and M. Smart (2002) "Intergovernmental Fiscal Transfers : International Lessons for Developing Countries," World Development vol 30 (6) pp. 899–912.
- Blanchard, O. and A. Shleifer, 2000, "Federalism With and Without Political Centralization : China Versus Russia," NBER Working Paper 7616.
- Boadway R. (2002) " The role of public choice considerations in normative public economics" in Winer S.L. and H. Shibata ed. *Political Economy and Public Finance : the role of political economy in the theory and practice of public economics*, Edward Elgar.
- Boadway R. and P. Hobson (1993), Intergovernmental Fiscal Relations in Canada, Canadian Tax Foundation.
- Brennan, G. and J. M. Buchanan (1980), *Power to Tax : Analytical Foundation of a Fiscal Con-*stitution, Cambridge University Press.
- Brock,R. and S. Ownings (2003) "The Political Economy of Intergovernmental Grants," Regional Science and Urban Economics 33, pp. 139–156.
- Buchanan, J.M and Musgrave R.A. (1999) *Public Finance and Public Choice : Two contrasting visions of the State*, MIT Press (関谷登・横山彰監訳 (2003)「財政学と公共選択：国家の役割を巡る大激論」ケイ草書房).
- Caplan, A. ; Cornes, R. and E. Silva (2000) "Pure Public Goods and Income Redistribution in a Federation with Decentralized Leadership and Imperfect Labor Mobility" Journal of Public Economics. August 2000 ; 77(2) : 265–84.
- Coates S. and S. Morris (1995) "On the form of Transfers to Special Interests," Journal of Political Economy 103(6), pp. 1210 1235.
- DelRossi A. F. and R. P. Inman (1999) "Changing the price of pork : the impact of local cost sharing on legislators' demands for distributive public goods," Journal of Public Economics 71 pp. 247–273.
- Dewatripont, M. and G. Roland (1995) "The Design of Reform Packages under Uncertainty," American Economic Review, 85, 1207–1223.
- Dixit A.K. (1996) *The Making of Economic Policy : A Transaction Cost Politics Perspectives*, CES The MIT Press.
- Dixit A.K. and L. Londregan (1995) "Redistributive politics and economic efficiency," American Political Science Review 89 pp. 856–866.
- Dixit A.K. and L. Londregan (1996) "The Determinant of Success of Special Interests in Redistributive Politics," Journal of Politics 58(4) pp. 1132–1155.
- Dixit A. and J. Londregan (1998a) "Fiscal Federalism and Redistributive Politics," Journal of Public Economics 68 pp. 153–180.
- Dixit A. and J. Londregan (1998b) "Ideology, Tactics, and Efficiency in Redistributive Poli-

- tics,” Quarterly–Journal–of–Economics. 113 (2) pp.497–529.
- Enikolopov, R., and E. Zhuravskaya (2003) “Decentralization and Political Institutions.” C.E.P.R. Discussion Papers, CEPR Discussion Papers : 3857.
- Fernandez, R. and D. Rodrik, 1991, “Resistance to Reform : Status quo Bias in the Presence of Individual–Specific Uncertainty,” American Economic Review 81, 1146–1155.
- Fisman, R. and R. Gatti, 2002 “Decentralization and Corruption : Evidence Across Countries,” Journal of Public Economics 83(6) 325–345.
- Goodspeed –Timothy–J (2002) “Bailouts in a Federation,” International Tax and Public Finance. August 2002 ; 9(4) : 409–21.
- Grossman, P.J. (1994) “A Political Economy of Intergovernmental Grants,” Public Choice 78, pp. 295–303.
- Haggard S. (2000) “Interests, Institutions, and Policy Reform” in Kruger, A. ed Economic Policy Reform ; The Second Stage, University of Chicago Press.
- Hallerberg, M., and J. von Hagen. 1999. “Electoral Institutions, Cabinet Negotiations and Budget Deficits in the European Union.” In Fiscal Institutions and Fiscal Performance, ed. J. Poterba and J. von Hagen [209–32]. Chicago : University of Chicago Press.
- Hettich W. and S.L. Winer (1988) “Economic and Political Foundations of Tax Structure,” American Economic Review 78 pp. 701–712.
- Howitt P. and R. Wintrobe (1995) “The Political Economy of Inaction,” Journal of Public Economics 56 pp. 329–353.
- Inman R. (1988) “Federal assistance and local services in the United States : the evolution of a new federalist order,” in H. Rosen ed, Fiscal Federalism the University of Chicago Press.
- Inman R. (2003) “Transfers and Bailouts : Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from U.S. Federalism,” Rodden et al ed. (2003) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, The MIT Press.
- Inman R.P. and M.A. Fitts (1990) “Political institution and fiscal policy : evidence from the U. S. historical record,” Journal of Law, Economics and Organization vol 6 pp. 79–132.
- Inman R.P. and D.L. Rubinfeld (1996) “Designing tax policy in federalist economies : An overview,” Journal of Public Economics 60 pp. 307–334.
- Inman R. P. and D. L. Rubinfeld (1997) “Rethinking Federalism,” Journal of Economic Perspectives vol 11 (4) pp. 43–64.
- Johansson E. (2003) “Intergovernmental grants as a tactical instrument : empirical evidence from Swedish municipalities,” Journal of Public Economics 87 pp. 883–915.
- Jones, M., Sanguinetti,P., and M. Tommasi (2000) “Politics, institutions and fiscal performance in a federal system : an analysis of the Argentina province,” Journal of development Economics 61, pp. 305–333.
- Keen, M. and C. Kotsogiannis (2002), “Does Federalism Lead to Excessively High Taxes?,” American Economic Review 92(1) 363–370.
- Keen, M. and Kotsogiannis, C. (2003) “Leviathan and Capital Tax Competition in Federations,” Journal–of–Public–Economic–Theory 5(2) : 177–99.
- Kontopoulos Y. and R. Perotti (1999) “Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes : Evidence from the OECD Countries,” in Poterba J. and Von Hagen J ed, *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press.
- Li, H. and L. Zhou. (2005) “Political turnover and economic performance : the incentive role of personnel control in China,” Journal of Public Economics 89 (9–10), 1743–1762.
- Lockwood, B. (1999) “Inter regional insurance,”

- Journal of Public Economics 72 (1) pp. 1–37.
- Ma, J, 1997, Intergovernmental Relations in Economic Management in China, MacMillan Press.
- McGuire, M. C. and M. Olson (1996) “The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and The Use of Force,” Journal of Economic Literature, 72–96.
- Montinola, G., Y. Qian and B. R. Weingast, 1996, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success,” World Politic 48(1), 50 –81.
- Murphy K.M., A. Shleifer and R. W. Vishny (1993) “Why is Rent Seeking so Costly to Growth?” American Economic Review Vol pp. 409–414.
- Olson, M. (1965) The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press.
- Person T. and G. Tabellini (1994) “Does centralization increase the size of government?,” European Economic Review 38, pp. 765–773.
- Person T. and G. Tabellini (2000) Political Economics: Explaining Economic Policy, The MIT Press.
- Porto A. and P. Sanguinetti (2001) “Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina,” Economics and Politics vol 13(i3) pp. 237–256.
- Rodden J. A., G S. Eskeland and J. Litvack ed. (2003) Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints, The MIT Press.
- Roland, G. (2000) *Transition and Economics : Politics, markets and firms*, MIT Press.
- Sorensen R. J. (2003) “The Political Economy of Intergovernmental Grants ; The Norwegian Case,” European Journal of Political Research 42, pp. 163–195.
- Stigliz, J.E. (1998) “Distinguished Lecture on Economics in Government: The Private Uses of Public Interests : Incentives and Institutions,” Journal of Economic Perspectives 12(2) pp. 3–22.
- Stigliz, J.E. (2000) “Reflections on the Theory and Practice of Reform,” in Kruger, A. ed Economic Policy Reform ; The Second Stage, University of Chicago Press.
- Tanzi, V. 1995, “Fiscal Federalism and Decentralization : A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspect,” Annual Bank Conference on Development Economics, The World Bank.
- Velasco, A. (2000) “Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking,” Journal of Public Economics 76(1) pp.105– 125.
- Von Hagen, J. and M. Dahlberg (2002), Swedish Local Government : Is There a Bail–Out Problem?, Mimeo.
- Watts R. (1996) Comparing Federal Systems in the 1990s, Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University.
- Wei, S-J., 1997, “Gradualism versus Big Bang : Speed and Sustainability of Reforms,” Canadian Journal of Economics, 1234 –1247.
- Weingast, B.R and M.J. Moran (1983) “Bureaucratic Discretion or Congress Control? Regulatory Policy Making by the Federal Trade Commission,” Journal of Political Economy 91, pp. 132–63.
- Wildasin, D.E. 1999. “Externalities and Bail–Outs : Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations.” Policy Research Working Paper Series : 1843 The World Bank.
- Winer S.L and H. Shibata ed (2002) *Political Economy and Public Finance : the role of political economy in the theory and practice of public economics*, Edward Elgar.
- Wittman D.A. (1995) The Myth of Democratic Failure : Why Political Institutions are Efficient, The University of Chicago Press. (奥村克美訳 (2002) 「デモクラシーの経済学：なぜ政治制

- 度は効率的なのか」東洋経済新報社).
- Wyckoff, P. G., (1991) "The Elusive Flypaper Effect," *Journal of Urban Economics* 30, pp. 310–328.
- Zhuravskaya, E. (2000) "Incentives to Provide Local Public Goods : Fiscal Federalism Russian Style," *Journal of Public Economics* 76(3) 337–368.
- 赤井伸郎 (2006) 「政府間関係（国と地方）における契約問題—ソフトな予算制約問題（Soft Budget）を中心に—」 *フィナンシャルレビュー* 今号.
- 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治 (2003) 『地方交付税の経済学』有斐閣
- 井堀利宏・板谷淳一 (1999) 「財政再建の理論的分析」 *フィナンシャルレビュー* 47号, 1頁–31頁.
- 岡本全勝 (2002) 「地方財政改革論議：地方交付税の将来像」(ぎょうぜい).
- 佐藤主光 (2001) 「ソフトな予算制約と税源移譲の経済効果」井堀利宏, 岡田章, 伴金美, 福田慎一編『現代経済学の潮流 2001』第4章, 71–109頁 東洋経済新報社.
- 佐藤主光 (2004) 「地方分権の政治経済学」土居丈朗編著「地方分権改革の経済学：「三位一体」の改革から「四位一体」の改革へ」日本評論社 第1章, 37頁–96頁.
- 佐藤主光 (2005) 「地方の自立と財政責任を確立する改革に向けて」 *フィナンシャルレビュ*ー 76号, 45頁–65頁.
- 神野直彦・金子勝編著 (1998) 「地方に税源を」(東洋経済新報社).
- 白川一郎 (2004) 「自治体破産：再生の鍵は何か」 NHK ブック 日本放送出版協会.
- 田中秀明「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革」
- 青木昌彦・鶴光太郎編著「日本の財政改革：「国のかたち」をどう変えるか」東洋経済新報社 第7章, 295頁–363頁.
- 土居丈朗 (2000) 「地方財政の政治経済学」(東洋経済新報社).
- 中里透 (2004) 「政策評価と地方財政改革」土居丈朗編著「地方分権改革の経済学：「三位一体」の改革から「四位一体」の改革へ」日本評論社 第4章, 157頁–178頁.
- 中野実 (1992) 「現代日本の政策過程」東京大学出版会.
- 松山公紀 (1996) 「コーディネーション問題としての経済発展」 Masahiko Aoki, Hyung Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara ed *The role of government in East Asian Economic Development : Comparative Institutional Analysis*, Oxford University Press, New York (白鳥正喜監訳「東アジアの経済発展と政府の役割：比較制度分析アプローチ」第5章 日本経済新聞社).
- 村松岐夫 (1998) 「地方自治」東京大学出版会.