

公共投資の実施と政府間関係^{*1}

別所 俊一郎^{*2}

要 約

公共投資の大半は、地方政府が事業主体となって実施される。地方政府が独立した意思決定主体であり、その行動が技術的な意味での外部性を発生させたり、戦略的依存関係を通じて財政外部性を発生させたりするときには、中央政府の関与・誘導は正当化される。しかし地方政府はあくまで独立の行為主体であるから、中央政府の立てた計画を必ずしも実行に移さない可能性もある。そこで本稿では、中央政府が公共投資にかかわる計画の実効性を比較的安易に期待してきた背景について、中央政府による地方政府の誘導という観点から、これまでの議論をまとめることとしたい。中央政府が地方政府を誘導する手段としては、直接間接の行動規制、予算等の便益による誘因提供、説得といった手段が考えられるから、それぞれについて検討する。

開発計画においては、計画策定主体は事業主体に対して勧告権や事業計画の調整権を持っていることがあるが、これらの権限が明示的に発動されることは多くない。財政上の措置としては、使途を限定した特定補助金のほか、地方交付税制度を用いた裏負担の財源手当てがある。地方交付税交付金額の算定のもとになる基準財政需要の計算において、単位費用と測定単位と補正係数の積が地方政府が実際に支出する事業費に等しくなるように調整するための補正を事業費補正と呼ぶ。事業費補正は新たに公共施設を作る地方政府の基準財政需要を正確に算定するという実務上の要請から1960年代に導入された。また、特定の地方債の元利償還金に対しても交付税措置が行われている。地方政府の「実態」に合わせたこのような制度の「精緻化」によって、中央政府は地方政府を効果的に誘導しているものと考えられる。

誘導の対象となる地方政府から自発的な協力を引き出し、また複数の目的や手段を調整するため、中央政府の行政計画の策定や予算編成の段階から地方政府が関与している。調整を伴う計画策定・予算編成の背景には、中央政府と地方政府との日常的な接触や人事交流、高度の融合があり、公共事業の実施に必要な専門知識を持つ技官は中央政府と地方政府を包含するコミュニティを形成しているといわれる。5次にわたる全国総合開発計画の策定過程をみると、とくに三全総以降は関係団体との公的な意見交換の機会が数多く設けられ、調整に多くの時間と資源が投入されていることがわかる。行政計画それ自体はしばしば計画の実現に必要な政策的な資源の調達を保障しないから、計画の策定過程での調整がその後の誘導をより容易にしてきたと考えられる。

誘導の対象である地方政府が誘導の主体である中央政府の計画策定や予算編成に関与す

*1 本稿の作成にあたって、責任編集者の麻生良文先生のほか、ミニコンファレンス参加の諸先生方より貴重なコメントをいただいたことを、通常の留意をもって感謝したい。

*2 一橋大学国際・公共政策大学院／大学院経済学研究科専任講師

ることは、地方政府のもつ情報を中央政府に伝達する役割を果たし、また、地方政府から中央政府への働きかけの余地を生む。そのような働きかけは、それ自体が資源を消費すると同時に、資源配分の効率性を損なってきたかもしれない。

I. はじめに

「無駄な公共事業が行われているのではないか」という懸念がしばしば表明される。2001年6月の「骨太の方針」は「昨今、我が国の公共投資には、「ムダがある」、「高コストである」、「止める仕組みがない」といった批判が多く寄せられている」と述べており、その後も公共投資の重点化・効率化や規模の縮減が進められた。このような懸念の背景には個別事業に対する批判（e.g., 河北新報社編集局1998, 五十嵐・小川2001）や、1990年代から盛んに行われている公共資本のマクロ経済的な便益や効果の研究の蓄積があるように思われる。一連の研究においてはマクロ経済的な生産関数の推定¹⁾、資本化仮説の検証、成長理論における収束の議論の応用といった手法が用いられてきたが、公共投資の配分について、地域別に見た場合に都市圏で過小であり、地方圏で過大となっていることにはほぼ一致した結論（岩本2005）が得られている。地方圏の過大な公共投資を実施するために、地域間で資金が再配分されているということも検証されてきた（e.g., 林ほか1997）。

公共投資の大半は、地方政府が事業主体となって実施される（図1）ことから、「無駄な」公共投資が行われる原因として地方行財政制度のあり方が指摘されてきた。岡本（2002, p. 58）は近年の地方交付税制度への批判を列挙し、その1つとして「華美なハコモノなどの地方単独事業が行われているのではないか」という批判を挙げている。じっさい、土居ほか（2004, pp. 13

—15）は地方交付税の問題点を「モラル・ハザードや予算制約のソフト化（soft budget）が生じている状況といえよう」とまとめている。ここでは、中央政府の設定した制度に地方政府が合理的に反応した結果、意図せざる帰結として「無駄な公共投資」が実施されているという見方が強調されているように思われる。このような批判に対し、岡本（2002, p. 103）は「公共事業は、地方団体が「勝手に」行っている事業ではない。いずれも国が予算に計上したものである。それは各省が査定・箇所付けし、財務省（大蔵省）も査定したものである」として中央政府の権限の強さを指摘している。2001年5月18日に経済財政諮問会議に民間委員が提出した資料も「地方自治と言いつつ、実際には、ローカルな道路や空港、港湾、橋、あるいは田畑の整備まで国が関与している」と述べている。

公共投資はなんらかの公共施設の整備のために行われる。完成した施設はあるていどの期間利用されるから、その整備は計画的に行われる必要がある。そのため「公共事業に関する多くの計画が策定され、それにもとづいて実施されている」（武藤1994, pp. 256—257）。もし強い権限を持つ中央政府が計画を立てて公共投資を行っているのであれば、「無駄な」公共投資は行われなさそうなものである。この点は、地方政府からの政治的な働きかけによって説明されてきた。前述した経済財政諮問会議の民間委員提出資料では、先の引用文に続いて「補助金や地

1) 手法的なサーベイとして林（2003）を参照せよ。

方交付税による財源手当て、すなわち、お金は国が出すという仕組みの下では、地方自治体は陳情することが最も合理的となっている」と記述されている。阿部ほか（1990）も、補助金の交付手続き過程にはしばしば政治が介入することを指摘しているし、土居・芦谷（1997）は与党議員が補助金分配に影響を与えたことを都道府県データを用いて実証している²⁾。岡本（2002, p. 103）も「地方団体が要望したことは事実である。ただし、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」と、地方政府の働きかけ自体は否定していない。

地方からの働きかけがあって策定されるとはいえ、中央政府が立てた計画の多くを実施するのは地方政府である。逆に言えば、地方政府はあくまで独立の行為主体であるから、中央政府の立てた計画を必ずしも実行に移さない可能性もある。そこで本稿では、中央政府がその各種行政計画の「実効性を比較的安易に期待」（西尾1990, p. 222）してきた背景について、中央政府による地方政府の誘導という観点からこれまでの議論をまとめることとしたい。地方政府が独立した意思決定主体であり、その行動が技術的な意味での外部性（スピルオーバー）を発生させたり、戦略的依存関係を通じて財政外部性³⁾を発生させたりするときには、中央政府の関与・誘導は正当化される（林2006）。本稿は、中央政府の関与や誘導が、とりわけ公共投資にかかわる行政計画の実施のためにどのように行われてきたかという点に注目する。

ところで、公共投資の計画決定・執行の方式は3種類考えることができる⁴⁾。第1は、中央政府が決定し直接に実行するという方式で、国直轄事業がこれに当たる。第2は、地方政府が

決定し執行するが、中央政府がその決定・執行に関与するという方式であり、第3は、地方政府が決定・執行し、中央政府はとくに関与しないという方式である。財政の面からは、第2の方式が補助事業、第3の方式が地方単独事業にほぼ対応しているともいえるが、その他の面を考慮すれば3つの方式の境界は明確でないように思われる。本稿では、地方政府の誘導という観点からとくに第2の方式に注目する。

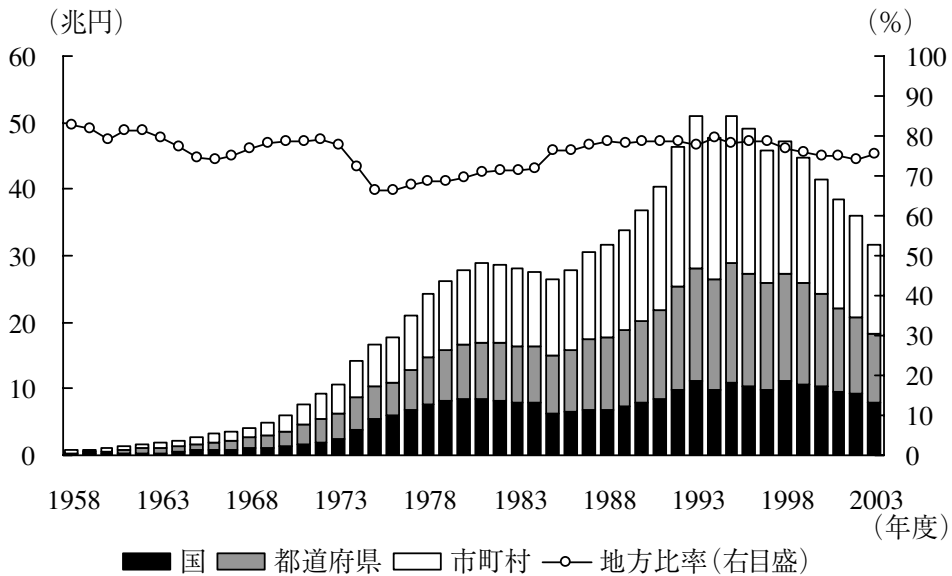
中央政府が地方政府を誘導する手段はいくつかある。強制権を背景とした直接間接の行動規制、なんらかの便益等による誘因提供による誘導、説得、といった手段が挙げられよう。いずれの手段も一長一短であるから、実際にはこれらが組み合わされて用いられるのが通例であるが、以下ではそれぞれについて、とくに全国総合開発計画（全総）を念頭において検討する。全総は、経済・社会の維持の基礎的条件である、有限な資源である国土を、公共部門が総合的に管理・開発するための計画であり、他の開発計画の基本計画と位置づけられていた。そのため、個別の事業計画の根拠となる権威をもち、その策定の場は多くの部門の専門家が協力して広範な観点からこの国の将来の方向性を議論する唯一ともいえる機会を提供（森地2005）してきた。まず第Ⅱ節では、法的な関与について述べる。続く第Ⅲ節では、補助金等の税財政上の誘因提供による誘導について、地方交付税制度を通じた誘導の変遷にも言及しつつ、検討する。第Ⅳ節では、計画策定過程そのものが調整・説得の過程であったという議論、すなわち、行政計画の策定過程が「目標から手段を論理的に演繹している過程ではなく、むしろ複数の目的間、複数の手段間の調整をはかっていく積上げ過程に

2) 土居・芦谷（1997）の実証結果は、補助金の増加が与党議員の得票率の上昇につながるという仮説には否定的である。

3) この分野のサーベイとして、小川（2006）、松本（2006）などを参照せよ。

4) 村上（1994）は、中央政府と地方政府が政策の決定・執行を分担する方式を4つに分類している。本稿にない方式は、「国の決定を自治体の長が機関委任事務として執行する（p. 145）」である。機関委任事務では地方政府の長は国の指揮監督に服するが、本稿ではこの指揮監督も「関与」のひとつと考えている。なお、機関委任事務は90年代の地方分権改革で廃止された。

図1 事業主体別行政投資



(資料) 自治省・総務省「行政投資実績」各年版

(注) 「地方比率」は都道府県と市町村が事業主体となる行政投資の比率。

近い(西尾1990, p. 205)」という観点を提示する。事業実施のために税財政上の誘導措置が設定されることは多いが、行政計画それ自体はしばしば計画の実現に必要な予算や人員、組織、特定の立法措置等の政策資源の調達を保障するものではない(山崎2003, p. 34)。調整結果としての計画という観点は、このような行政計画の

特性を説明する。ここでは、調整をとまなう計画策定の典型例として全総の策定過程の変遷も概観する。そのような全総の策定過程が、全総が権威を持ち、目的が多様化するとともに複雑化・長期化してきたことを述べる。第V節はま

とめに充てられる。

II. 法的関与

地方自治法は「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない」(第2条16項)と定めており、また同法245条は中央政府の地方政府への法律に基づく関与を規定している。開発計画の実施や公共事業の執行においても、法律の規定があれば中央政府は地方政府へ関与できる。西谷(1971, pp. 236-239)は計画主体が事業主体(他の行政機関)に対して持ちうる権限を6つに分類している。すなわち、第1は計画主体の事業主体に対する勧告権、第

2は事業主体に事業計画の提出を求め、調整する権限、第3は計画主体が事業計画まで作成する権限、第4は計画主体と事業主体がひとつの組織である場合、第5はなんらの組織的な解決を図っていない場合、第6はその他の特殊な権限である。地方政府が公共事業を実施する場合には、中央政府が第1、第2、第6の権限を持っていることが多い。たとえば、国土総合開発法は第13条の3で「国土庁長官は、総合開発計画の実施について調整を行うため必要があると

認める場合においては、関係各行政機関の長に対し、必要な勧告をすることができる」(第1の権限)、同法第12条で「関係各行政機関の長は、毎年度、特定地域総合開発計画の実施についてその所掌する事項に関して作成した翌年度の事業計画を国土庁長官に提出しなければならない」、同条3項で「国土庁長官は、前二項の規定により提出された事業計画について必要な調整を行うものとする」、同条4項で「国土庁長官は、毎年度、関係各行政機関の長から総合開発計画に関する公共事業関係資金計画の書類の提出を求め、これについて、前項の規定により調整した事業計画の円滑な実施を図るため、必要な調整を行うものとする」(以上が第2の権限)と規定している。第6の権限については同法第11条の4が「国土庁長官は、関係各行政機関の長が総合開発計画に関して行う調査について必要な調整を行い、当該各行政機関の長に対し、調査の結果について報告を求めることが

できる」と定めている。このように、全総については計画策定主体である国土庁(新全総までは経済企画庁)が、実施主体である地方政府に対して勧告をしたり調整をしたりする権限を行使することができる建前となっていた。

しかし西谷(1971, p. 239)は「これらの権限はほとんど実動していない」のが実情であると指摘している。その原因として、「計画自体が極めて抽象的で総花的である」と同時に、「計画の実効性を担保する財源が計画と斉合する建前になっていない」こと、「計画手続が計画の実効性を高める方向で十分運用されていないこと」が挙げられている。計画の実現のためには財源が不可欠であるにもかかわらず、「財源の確保については計画法上明確な根拠がない」のは「予算と法律が制度的に別のものであることからむしろ当然(西谷1971, p. 245)」とされる。そこで次に、財政上の措置について確認しておくことにしよう。

Ⅲ．税財政上の誘導措置

Ⅲ－１．補助金

中央政府が意図した事業へ地方政府を誘導するための用途を限定した補助金(特定補助金)の利用は、開発計画に限らずしばしば行われている。開発計画の実施や公共事業の執行のためには、通常の補助制度に加えて税財政上の特別措置が設定されてきた。国土総合開発法においては税財政上の特別措置や財源の確保について明確な規定が多くないが、全総を具体化する事業を規定する法律においてはいくつかの特別措置が定められている。また、それ以外にもさまざまな財政上の誘導措置が採られてきた。ここではそれらについて確認しておこう。

国土総合開発法第13条は、特定地域総合開発計画について中央政府が「必要な資金の確保を図り、且つ、毎年度、国の財政の許す範囲内において、これを予算に計上することに努めなけ

ればならない」と、いささか漠然と規定していた。同条2項は中央政府からの補助金について「必要な措置を講じることができる」とし、また前述したように、同法第12条4項は国土庁長官への資金計画の提出を定めている。税財政上の特別措置は計画を具体化した事業を規定する法律でさらに明確に定められる。規定の方法としては、「国は、必要な財政上の措置その他の措置を講ずるとともに、必要な資金を確保するよう努めなければならない」といった趣旨の規定のほか、(1)国の負担金・補助金の特例規定、(2)地方債の特例規定、(3)地方交付税の特例規定、等がある。(1)補助金の特例規定とは、その法律が定める事業について中央政府の負担・補助の比率を特別に引き上げる規定である。たとえば、一全総を具体化した新産業都市と工業特別整備地域(新産・工特)のための財政上の特別措置

を定めた法律では、第3条・第4条で特定事業に対する国の負担割合を引き上げることが定められている。そのほか、地方政府の財政事情に応じて「助成その他必要な措置を講じなければならない」という規定を置く法律もある（西谷1971, p.240）。(2)の地方債の特例規定とは、その法律が定める事業を行うために地方債の発行を特別に許可したり、その地方債の元利償還に国庫補助を与えたりする規定である。たとえば、新全総・三全総を具体化した工業再配置促進法（1972年）の第9条は「国は……地方債については、法令の範囲内において……適切な配慮をするものとする」と定めており、同様の規定は高度技術工業集積地域開発促進法（テクノポリス法、1983年）第9条2項にも見られる。(3)地方交付税の特例規定とは、地方税の減免による減収を地方交付税交付金で補填するという規定であり、新産業都市建設促進法第22条、工業整備特別地域整備促進法第11条、工業再配置促進法第7条等にみられる。より具体的には、企業誘致のために固定資産税等を減免したときに地方交付税交付金額の算出基礎となる基準財政収入の額を減収分だけ減らして計算することが規定されている。

これらの税財政上の措置の大きさについて確認しておこう。都道府県決算をみると、普通建設事業費全体のうち国庫支出金が占める比率は1980年代前半までは40%前後であったが、その後の補助金の見直し等により、1990年代後半以降はほぼ30%後半で推移している。この数値は地方単独事業も含んでいるから補助事業についてのみ見れば、1980年代前半までは60%前後、90年代後半以降でも55%程度が国庫支出金によって賄われている。補助事業の費用のうち、国庫支出金以外はおもに地方債と一般財源（地方税と地方交付税交付金）によってファイナンスされている（図2）。林ほか（1997）は補助金支出に法律上の根拠規定があるか否かに着目して分類している。根拠法令に基づいた補助を「法律補助」、各年度の予算で決まる補助を「予算補助」と呼ぶ。それによれば、地方政府向けの

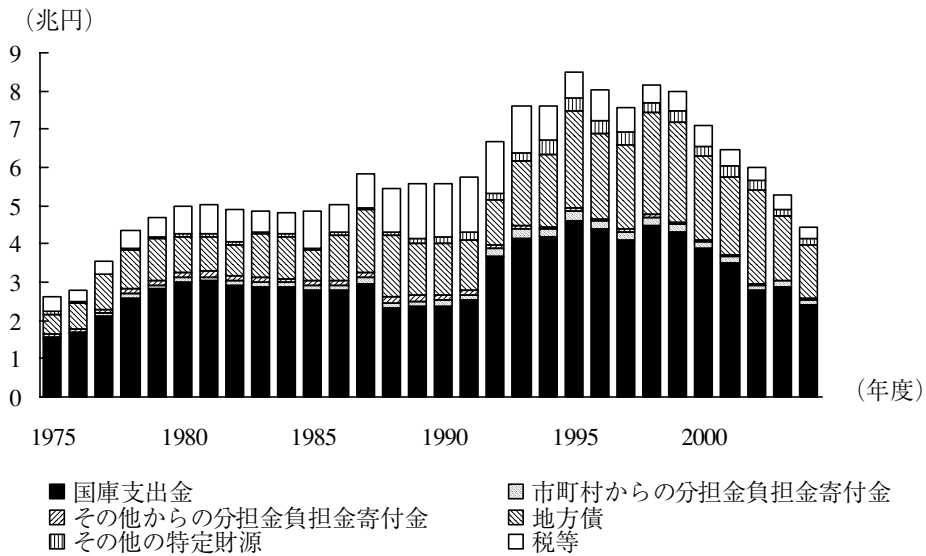
補助金1485件、16兆円（1994年度）のうち、金額ベースでは補助が義務付けられた法律補助が65%、「補助できる」という規定に基づく法律補助が23%、予算補助が12%であり、法律補助の比率が大きい。しかし件数では予算補助が49%を占めており、法律に明確な補助規定がない補助金の件数が多いことが分かる。地方税の減免による基準財政収入額の減少は、都道府県分と市町村分を合わせて2000年度で300億円ほどであり、基準財政収入額に計上された地方税収入の1%に満たない（表1）。これとは逆に、中央政府の直轄事業に地元負担が課されることもある。『行政投資実績』によれば、近年では国が実施する事業に投入される国費の比率は近年では90%弱であり、地元の都道府県が約10%、市町村が約2%を負担している。

公共事業の実施の大半を地方政府に依存していた中央政府にとっては、地方政府、とりわけ地域開発を必要とするような財政力の弱い地方政府を「誘導」して地域開発や公共投資を行わせることは重要な課題であった。それにしては実際に補助された比率は必ずしも高いものとはいえないかもしれない。ところが全総に規定された事業やその他の社会資本整備のために中央政府が講じた「必要な財政上の措置」としてしばしば用いられたのは、本小節で述べた補助金等だけではない。地方交付税制度もまた補助のチャンネルを提供してきた。次に、その仕組みについて概観しよう。

Ⅲ－２．地方交付税制度を通じた事業費の配分

中央政府が地方政府に地方交付税制度を用いて特定の事業の財源を配る仕組みは以下のようなものである。個々の地方政府に配布される地方交付税交付金の額は「標準的な歳出規模」とあるところの基準財政需要額から「標準的な税収」である基準財政収入を差し引いて求められるから、「標準的な歳出規模」のうちに中央政府が実行させたい事業の額を含めれば、基準財政収入が十分に小さいときには、地方政府が受け取る交付金の額を必要なだけ増加させること

図2 都道府県の補助事業費の財源内訳



(資料) 自治省・総務省「都道府県決算状況調」各年版

表1 基準財政収入額の控除額の推移

(単位：億円，%)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
控除額	15	56	134	91	217	279	365	318	311
うち都道府県事業税	3	22	50	46	106	95	79	63	77
うち都道府県固定資産税	0		6			0			
うち市町村固定資産税	9	25	55	37	86	137	210	193	180
基準財政収入									
都道府県	6,760	16,424	37,059	57,368	79,066	120,873	111,955	107,427	93,467
うち事業税	2,764	7,699	16,889	23,151	30,988	56,998	35,795	30,617	26,491
うち固定資産税	32	28	16	61	98	120	80	89	108
市町村	5,262	11,604	33,225	60,221	95,278	133,117	161,578	166,364	157,118
うち固定資産税	1,893	3,765	10,767	19,645	30,788	43,773	62,205	66,702	64,603
基準財政収入に対する比率									
都道府県	0.08	0.19	0.21	0.10	0.17	0.12	0.14	0.12	0.14
事業税	0.11	0.28	0.29	0.20	0.34	0.17	0.22	0.21	0.29
固定資産税	0.64		27.67			0.30			
市町村	0.17	0.22	0.16	0.06	0.09	0.10	0.13	0.12	0.11
固定資産税	0.47	0.67	0.51	0.19	0.28	0.31	0.34	0.29	0.28

(資料) 『地方財政』2004年9月号

ができる。基準財政需要額は単位費用・測定単位・補正係数によって決定されるから、これらの数値を政策的な意図を持って操作すれば、各地方政府に地方交付税交付金というかたちで資金を配分することができる。

公共事業の誘導の鍵となる地方交付税制度の要素のひとつは1960年代に徐々に導入された「事業費補正」である⁵⁾。現行制度では、基準財政需要は経常経費・投資的経費・その他の経費の和として求められる。それぞれの経費はさらに目的別に分類され、費目ごとに単位費用と測定単位と補正係数の積として計算されている。事業費補正とは、単位費用と測定単位と補正係数の積を、地方政府がその年度に実際に支出する事業費に等しくさせる仕組みであり、投資的経費に公共事業の地方負担分を計上させる方法である。より具体的には以下のとおりである。各種事業の長期計画・中央政府の予算額・地方財政計画などに基づいて当面目標とすべき各事業の整備水準が短期的または中期的に設定されると、そのために必要とされる事業費や地方負担分が計算される。その地方負担分を標準団体の測定費用で除することによって単位費用が求められ、地方政府の負担額と一致するように補正係数が計算される（藤田1984, p. 446）。つまりこの方式では、基準財政需要の積算の基礎となる単位費用や補正係数が、中央政府が望む基準財政需要額から逆算される仕組みとなっている。このような単位費用の計算方法は投資的経費に限ったわけではなく、一般に標準団体が必要とする一般財源の額と測定単位から（「割り戻して」）計算される（山内2005, p. 78）。つまり、単位費用は「実際には地方交付税の総額に合わせて毎年度調整されている」（足立2006）。

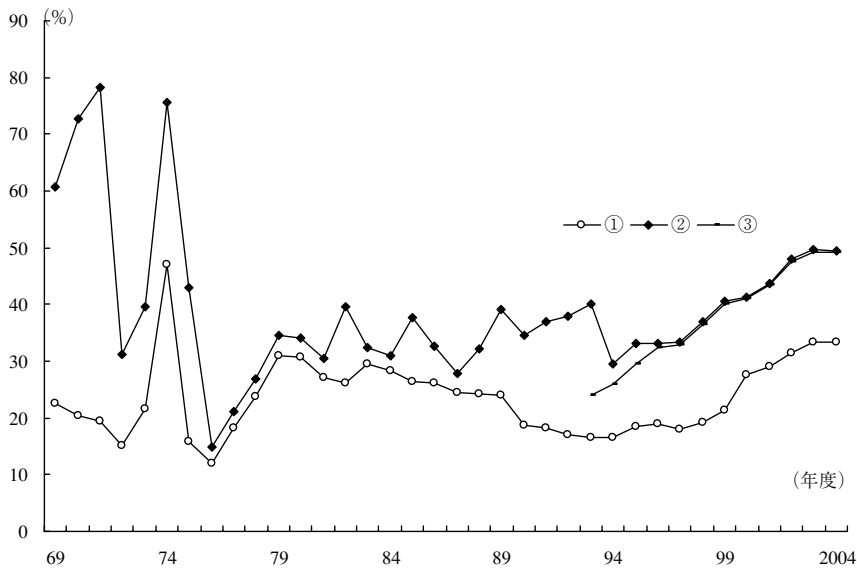
地方平衡交付金制度が改正されて1954年に地方交付税制度が発足した当初は、基準財政需要の算定に経常経費・投資的経費・その他の経費

という分類はなく、警察費・土木費・教育費等の経費の分類があるだけだった。投資的経費に関しては、既存の施設の規模を基準として減価償却費相当額が計上されていた。この方法は現状を維持するには適当であったが、既存の施設が少ない地方政府が新規に施設を建設するための財政需要は過小評価されやすかった。そのような後進地域の振興・基盤整備に対する財政需要が高まったため、1956年度の道路費の計算に特別態容補正が導入された。特別態容補正とは、財政力や公共施設の整備水準が低い地方政府について、公共事業費のうち地方政府が負担する部分を基準財政需要額に含めるものであった。基準となる道路の建設費用は国の道路整備5ヵ年計画に基づいて決められ、中央政府の長期計画との緊密なつながりが図られた。1950年代後半からの高度成長は大幅な税収増加と交付税の原資をもたらしたが、他方で国民所得倍増計画（1960年）、全国総合開発計画（1962年）が発表されるとともに各種の長期計画が拡充され、公共投資は一層促進された。これらの計画の実施は地方政府の支出を必要としたから、実際に初期投資として投下される地方負担分経費を基準財政需要に算入すべきという要望が地方政府から出されるようになった。この要望にこたえるかたちで、1962年度に河川費・港湾費等について事業費を基準とする密度補正が、1969年度に現在のような事業費補正の制度が導入された。基準財政需要が経常経費・投資的経費・その他の経費に分類されたのも1969年度からである。事業費の積算基礎には中央政府の長期計画や予算額が用いられたため、このような補正は交付税制度の客観性・中立性の原則と整合的でなく、各省庁の補助事業の財源裏打ちのための後追いつ的な制度となってしまうという議論も多かったようである⁶⁾。しかし、事業費補正の導入は止むを得ないとされ⁷⁾、さらに地方政府の「実態」

5) 事業費補正の説明については、たとえば岡本（2002）の94ページ以降を参照せよ。

6) 座談会（1984, p. 107）の石原信雄の発言では、1962年度の密度補正導入に際して「国会方面でも非常に論議がありましたし、地方団体の間にも論議がありました」とある。

図3 基準財政需要に占める公債費



(資料) 自治省・総務省『地方交付税関係係数資料』各年版

(注) 公債費支出に対する、基準財政需要に計上された公債費の比率。都道府県のみ。

①は、内訳のうち「その他の経費」のみを計上。

②は、①に、事業費補正による増額分を加えた。

③は、①に、事業費補正による増額分のうち、元利償還分のみを加えた。

データの制約から1993年以降についてのみ計算した。

に合わせて基準財政需要が算定されるように制度は「精緻化」されていった。

公共事業の誘導の鍵となる地方交付税制度のいまひとつの要素は、地方債の元利償還金に対する補助である。社会資本整備への地方政府の支出のためにはしばしば地方債が発行されるが、その元利償還金に応じて基準財政需要が増額されてきた。この増額分は基準財政需要のうちの「その他の経費」に計上された。地方債の償還のための費用を基準財政需要に計上すること自体は、敗戦直後の財源不足を地方債発行で乗り切った地方政府を援助するために1950年代から行われていた。交付税総額の量的な拡大は、地

方財政計画・地方財政再建促進特別措置法(1955年)とともに、1950～60年代の地方財政の危機を管理する柱のひとつであった。この仕組みが辺地対策事業債・過疎対策事業債・公害防止事業債等の償還にも適用されるようになった。1970年代半ばの不況時や、1980年代半ばの行政改革の一環としての地方への補助金削減に対処するために発行された地方債⁸⁾についても、その元利償還金のかなりの部分は基準財政需要に計上された。

事業費補正にせよ、地方債の元利償還金の計上にせよ、当初は補助事業に対応する地方政府の負担を軽減するための措置であり、単位費用

7) 事業費補正では、総額がまず決まり、所与の単位費用と測定単位のもとでそれと整合的になるように補正係数が決められる。そのため「二次方程式からしか補正係数は書けない」(座談会1984, 柴田護の発言による) ことになった。

8) 国庫補助負担率の引下げは、事業規模が変わらないとすれば地方政府が必要とする一般財源の額を増加させる。これに対処するために基準財政需要の算定方式が修正(単位費用や密度補正の引上げ)されたり、交付税から地方債へ振り替えられたりした。

や補正係数の操作という手法は対象を産業基盤整備から生活基盤整備や広域市町村圏整備へと移しながら、1970年代以降も採用され続けた。しかし、とくに1980年代半ば以降の「内需拡大」要求のなかで公共投資の増加が求められるようになると、これらの手法は地方政府の独自の施策であるはずの単独事業の推進にも用いられるようになった⁹⁾。その契機は1984年度の「まちづくり特別対策事業」であった。この事業は単独事業であったが、そのために発行される地域総合整備事業債の元利償還金は後年度の基準財政需要額へ計上されることとされた。地方単独事業を推進し支援するために、起債充当率を引き上げたうえで元利償還は交付税で措置するという手法は、同じく地域総合整備事業債を使った「ふるさとづくり特別対策事業」(1988年度)へと引き継がれた¹⁰⁾。同じく1988年度には「自ら考え自ら行う地域づくり事業」、いわゆる「ふるさと創生1億円事業」が2年度合計で基準財政需要の一律1億円引上げという形で実施された¹¹⁾。1990年代以降の累次の景気刺激策の実行に当たっては毎年度のように単位費用の引き上げや各種補正の改正・事業費の算入が行われた。1990年代の景気対策のために発行された地方債のために基準財政需要に計上される償還費用は近年増加を続けていると推計される(図3¹²⁾)。

このように、社会資本の整備計画を実現するための税財政上の誘導措置はさまざまに設定されてきた。しかし、中央政府の補助金や負担金の比率は必ずしも高いわけではない(河中1967, 西尾1990)し、地方交付税交付金は用途を限定

しない一般財源とされているから、資金を配ったからといって地方政府が必ずしも計画のとおり資金を使うとは限らない。じっさい1990年代中葉以降については、補助事業については地方財政計画での額と決算額の乖離がないものの、地方単独事業では乖離が生じていると指摘されている(足立2006, pp. 13-14)。地方交付税制度を用いる場合、操作されるのは基準財政需要額であって交付税交付金の額そのものではない。これらの制度が中央政府による地方政府の誘導の役割を果たしてきたかどうか、ここで簡単な実証分析を行っておくこととしよう。

Ⅲ-3. 税財政上の誘導の効果

国庫支出金や交付税制度が公共事業の実施に与えた効果を簡単な回帰分析で検討しておこう¹³⁾。国庫支出金や交付税制度による補助が増加すれば補助された事業への支出は増えるであろう。補助されない事業への支出は価格効果によって減少する一方で、所得効果を通じて増加するから、その効果は相殺しあう。地方債の元利償還金に対して補助が行われるのであれば、異時点間の効果を通じて公債発行は増加するであろう。これらの効果を検証するため、公共投資額と地方債発行額をそれぞれ被説明変数とし、補助率を説明変数とする回帰分析を行った。回帰式は、

$$I_{it} = \beta_{11}\eta_{it}^K + \beta_{12}\eta_{it}^E + \beta_{13}\alpha_{it}^B + \beta_{14}\eta_{it}^L + \gamma_1^Z + \varepsilon_{it}$$

$D_{it} = \beta_{21}\eta_{it}^K + \beta_{22}\eta_{it}^E + \beta_{23}\alpha_{it}^B + \beta_{24}\eta_{it}^L + \gamma_2^Z + \varepsilon_{2it}$ である。ここで、添え字 i は地方政府、 t は時

9) 1959年度には「その他の行政費」のうちの「その他の諸費」について測定単位として面積が追加され、地方単独事業に関係する投資的経費が包括的に基準財政需要に計上された。

10) 制度の解説については岡本(2002, pp. 104-106)も参照せよ。

11) 「ふるさと創生」は一般財源であるはずの交付税の用途をほとんど明示的に誘導し、不交付団体ももらっていない1億円をもらったつもりで支出せよ、とされた(高木2002, p. 51)。

12) この図は土居・別所(2005)のデータを更新したものである。計算の詳細については同論文を参照されたい。

13) 土居・別所(2005)は、地方政府の行動についての簡単な理論モデルを設定したうえで回帰分析を行っている。本稿で用いたデータは同論文のものを更新したものであるから、変数の詳細についてはそちらも参照されたい。

表2 OLSによる推定結果

	地方債発行	公共投資
η^K	-0.953 ***	0.934 ***
η^E	-0.949 ***	-3.334 ***
α^B	4.736 ***	4.624 ***
η^L	-0.178 ***	0.223 ***
人口密度	0.514	-2.269 *
人口密度の2乗	-0.171	0.432
15歳未満人口	-3.155 ***	-8.660 ***
65歳以上人口	0.069	-5.497 **
有効求人倍率	0.050 ***	0.141 ***
観測値数	731	731
Overall-R ²	0.0017	0.4533

(注) 変数の定義は本文を参照のこと。***, **, *はそれぞれ有意水準1%, 5%, 10%でゼロと統計的に有意に異なることを表す。年度ダミーの係数推定値は報告していない。

点, I_{it} は公共投資額, D_{it} が地方債発行額, η_{it}^K は公共投資への補助率, η_{it}^E は公共投資以外の経費(経常経費)への補助率, α_{it}^B はその時点で発行される地方債の元利償還への補助率, η_{it}^L は地方交付税交付金の額, Z_{it} は各地方政府についてのその他の変数である。推定すべき係数は各 β , γ であり, ε は誤差項である。本稿では地方政府として各都道府県政府を想定している。本稿で用いた都道府県データは以下のように作成した。公共投資額 I_{it} は『都道府県決算状況調』の普通建設事業費と災害復旧費の和, 地方債発行額 D_{it} は地方債残高の差分とした。公共投資額 I_{it} , 地方債発行額 D_{it} , 交付税額 η_{it}^L は各都道府県の地方税・使用料・手数料の和で除して基準化している。 η_{it}^K は普通建設事業費と災害復旧費のうち, それらの財源として国庫支出金とその他の特定財源が占める比率とし, η_{it}^E は経常経費について同様の比率を計算した¹⁴⁾。 α_{it}^B は基準財政需要額のなかの公債費の項目部分を地方債残高で除したものをを用いたが, その年に発行された地方債への補助率が必要なの

で, 10年のリードをとっている。その他の説明変数 Z_{it} として以下を採用している。公共投資やそれに伴う地方債発行は人口規模と面積に依存すると思われる。本節の推定式では被説明変数が地方税等の収入で基準化されているから, 人口密度とその2乗項を用いる。また, 年齢構成や経済状況も財政支出に影響するだろうから, それらを反映する変数として, 15歳未満人口比率・65歳以上人口比率・有効求人倍率¹⁵⁾を採用している。また, 各年度を表すダミー変数も加えている。

サンプルは各都道府県政府について1975年から2004年度までとし, サンプル期間中に不交付団体になったことのある東京都・神奈川県・愛知県・大阪府は除外している。 α_{it}^B についてリード変数を用いているのでサンプル規模は43道府県17年分, 観測値数は731である。これらのデータをパネルデータとみなし, 各都道府県の固定効果を考慮した通常の固定効果モデルを推定した。

推定結果は表2のとおりである。公共投資に

14) 歳出決算額から普通建設事業費と公債費を差し引いたものを分母, 国庫支出金・特定財源の総額から普通建設事業費と災害復旧費に用いられた国庫支出金・その他の特定財源を引いたものを分子として求めた。

15) 有効求人倍率は各地方の経済状況を示す適切な変数でないとの議論もある。

については、投資への補助率の係数が正、経常経費への補助率の係数が負、地方債元利償還への補助率の係数が正、交付税の規模の係数が正に推定されており、いずれも統計的にゼロと有意に異なる。これらの結果は、投資・経常経費・地方債への補助の「価格」への効果、交付税の地方政府の「所得」効果を示唆している。地方債発行については、投資・経常経費への補助率の係数、交付税の規模の係数が負に、地方債への補助率の係数が正に推定されている。現在の経費への補助は地方債の必要性を減少させる一方、地方債への補助は地方債発行を促していることが看取される。これらの結果はおおむね予期されたものと整合的であり、社会資本の整備計画を実現するための中央政府の財政上の誘導措置が効果を持ってきたことを示唆している。その他の変数の係数は以下のとおりである。

公共投資については、15歳未満・65歳以上人口比率がともに負の効果を示し、有効求人倍率が正の効果を示している。これらのことは、勤労世代が多い地域では高額な公共投資が行われていることを示唆している。また、公共投資・地方債発行に対する有効求人倍率の正の効果は、景気循環に対して正循環的（procyclical）な財政政策を反映しているのかもしれない¹⁶⁾。他方、人口密度の変数は強い効果を示していない。

ここでの簡単な回帰分析の結果は、税財政上の誘導措置は中央政府が地方政府を誘導する効果を持っていることの傍証であるが、この誘導効果が十分であったかどうかは明らかではない。日本で行政計画が実効性を持ってきた理由はこれまで述べてきた税財政上の誘導以外にも存在する。次節ではそのことについて検討しよう。

IV. 計画と予算

IV-1. 合意の結果としての計画・予算

中央政府が社会資本整備に関する計画を立案したとしても、地方自治が謳われる日本にあっては中央政府が直轄事業で計画を実行するには限界があるから、地方政府による計画の実施は不可欠である。したがって地方政府の誘導が必要になるが、ここまで手法として検討したのは、法律上の措置と税財政上の措置であった。法律を根拠に地方政府に対して強制権を行使する¹⁷⁾ためには、その事業が「公共の目的」に寄与しているという証明が必要となるだろう。他方、税財政上の誘導を行うにはかなりの財源が必要だろうし、また、たとえば国土総合計画法の財源規定も漠然としたものであるし、計画そのものには財源の規定がないことが多いから、財政

上の誘導措置が規定されるかどうかは計画策定時には必ずしも明らかではない。つまり、法的・財政的な誘導のみで計画を実施するのはそれほど容易ではなく、計画の実効性は安易には期待されないとも考えられる。しかしもし地方政府が自発的に協力するのであれば、計画の実施は困難ではない。そこで中央政府は「計画の制御ないし誘導の対象となる当事者たちから、その自発的な協力を最大限に調達しようと努める。計画の過程に当事者を参与させ、その利益を反映させるのは一つの一般的な方法である（西尾1990, p.203)」。つまり、計画策定の過程では個別具体的な、あるいは無定形な利益の取引が中央政府と関係主体のあいだで行われる。公共事業の執行を中心とする社会資本整備を多くの整

16) 景気変動と公共投資の関係については、本特集号の他論文、とくに近藤・宮崎論文も参照せよ。

17) 地方政府が中央政府の定めた法律に従わなかった場合の対処は、中央政府の地方政府への関与を考えるうえでの主要な論点となる。砂原（2006a）を参照せよ。

備計画に従って地方政府が行ってきたとすれば、それは中央政府の設定した税財政上の誘導や法律上の措置だけによるものではなく、そもそも計画立案に地方政府が参画し、中央政府と地方政府との調整が策定段階で行われてきたことにもよるといえよう。

各種の行政計画に実効性を持たせるために中央政府が計画策定過程に関係主体を参加させるいまひとつの理由は、行政計画がしばしば多数の目的を持ち、多数の手段を想定していることである。それらの目的や手段の順序付けを可能とする単純な価値観は存在しないから、計画の策定過程は「目標から手段を論理的に演繹している過程ではなく、むしろ複数の目的間、複数の手段間の調整をはかっていく積上げ過程に近(西尾1990, p.205)」くなる。

このような理由から、武藤(1994)がいうように、「総合的な計画であればあるほど、他の部局との事前の調整を必要とするため、必然的に調整機能を有する」。それゆえ、合意形成の結果としての計画の周囲にはその過程で生まれた無数の了解事項が存在し、「『計画』の効力は関係機関が計画書についていかなる理解をしているかにかかっている(西尾1990, p.209)」。行政計画の期間は短いものではないし、計画期間中の経済・社会状態を予測することはしばしば困難であるから、計画書を抽象的なものに留めおく一方で、策定過程で関係主体の合意を獲得しておくことは、計画策定後の交渉の出発点を確定し、地方政府を含む関係主体の行動を促し、「開発事業に必要な政策資源の調達を容易にさせる役割を有していた(山崎2003, p.44)」といえよう。

上位の計画は事業の大枠を定めた抽象的なものにとどまるから、中央政府と地方政府の調整は各年度の中央政府の予算編成や執行でも行われる。新藤(2002, pp.98-102)は、道路・河

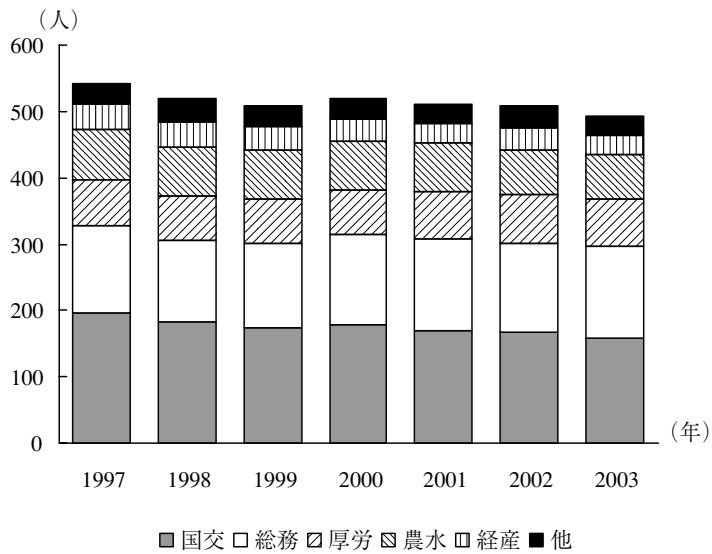
川を例に挙げて、各年度の中央政府の予算請求の過程で、「地方建設局や工事事務所は、工事概要などのとりまとめに並行して、都道府県の関連部局を通じて、都道府県議会や市町村議会に改修要望書の決議を求める」という実態を紹介している。また『公共事業と予算』では、予算成立までに事業主体の要望についてヒアリングを行っているとしている。新規事業案の作成においても、地方政府がアイデアの源泉を提供するケースがあるとされる(新藤2002, pp.104-105)。もちろん、予算成立までには事業案は財務省の査定を受け閣議決定され、国会の審議を経る。

このように、長期計画の策定や各年度の中央政府の予算編成・執行に至る過程で中央政府と地方政府は緊密な調整と交渉を行っている。上位の長期計画による調整とそれを踏まえた予算編成・執行が可能であった要因はいくつか考えられる(北原1994)。第1は、自由民主党による長期単独政権の存在である。長期政権のもとで長期にわたって一貫した政策が採られるという期待がなければ、長期にわたる計画は意義を持たなかったであろう。第2は、全総を頂点とする社会資本整備の目標がほぼ一貫して「国土の均衡ある発展」にあり、その実現手段が基本的には公共事業のみであったということである。目的と手段におおきな変更があれば長期計画の策定はさらに困難であったであろう。第3は、手段である公共投資について中央の権限が強かったことである。たとえば、90年代の分権改革以前は補助事業の箇所付けの権限は中央政府が保持していた¹⁸⁾。中央政府が重要な権限を最終的に保持しているからこそ中央政府が策定主体となる計画が意味を持ち、その基本である全総策定の舞台は「コンセンサス形成劇場」(北原1994)となったと思われる。第4は、中央政府の各省庁と県庁各部との日常的な接触・交流、

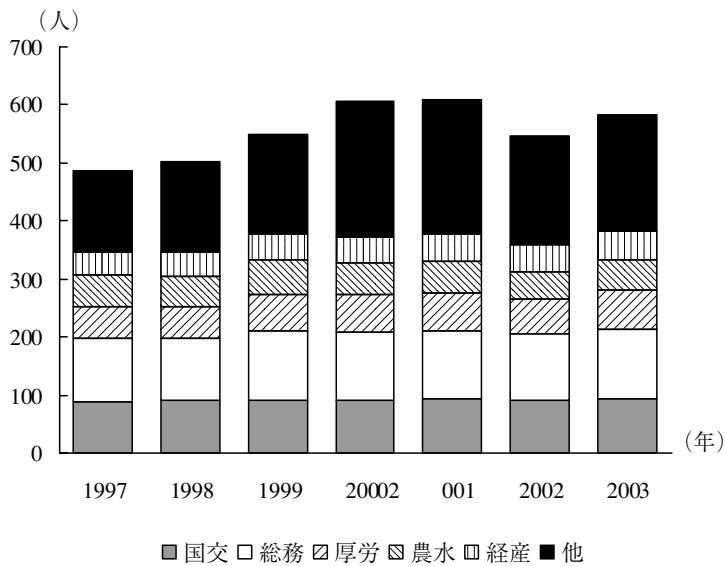
18) 2001年度から公共事業予算の一括配分制度が創設され、箇所付け等の権限はいくらか地方整備局へ委任された。また、地方政府の補助金申請の窓口は原則として地方整備局へ一元化された。地方分権改革では、統合補助金の拡充が図られている。

図4 国と都道府県の人事交流

中央省庁から都道府県庁への出向者数の推移



都道府県庁から中央省庁への出向者数の推移



(資料)『日経グローバル』各年版

(注) 国交は国土交通省，総務は総務省，厚労は厚生労働省，農水は農林水産省，経産は経済産業省の略。2000年以前については，再編後の省庁にあわせて合算している。

中央政府と地方政府の高度の融合（西尾1990, pp. 223-224）である。機関委任制度はその典型であるし、中央政府と地方政府間の人事交流も頻繁である。近年でも、総務省・国土交通省と都道府県庁のあいだにはお互いに100人程度かそれ以上の出向者がおり（図4）、半数かそれ以上の都道府県が総務担当・土木建築担当の部長、財政担当課長を中央省庁から受け入れている（表3）¹⁹⁾。これは、新産・工特の地域指定の経験から、地方政府が「部長を国の人にする」と中央とつながりやすい（下河辺1994）」と思うようになったためかもしれない。また、計画策定に中心的な役割を果たす技官は、本省から工事事務所に至る「縦一列」や、地方政府・研究者・民間企業にも広がる「独立王国」を形成していると言われる（西川2001, 新藤2002）。公共事業の実施には専門的な知識が要求されることを考えると、中央政府と地方政府をとにも含む技官のコミュニティの存在は、中央政府による地方政府の誘導を容易にする要因として重要であろう。

ここで、このようにして策定された長期計画の進捗状況について確認しておこう。表4は旧建設省所管の長期計画の進捗度を示している。長期計画はおおむね5～7年を計画期間としているから、景気変動等もあり当初の計画通りに予算が編成され執行されることはないが、計画最終年度の進捗度は90～110%に収まっていることが多い。表5は2002～03年度に終了した長期計画の進捗度を示している。表5では、治山事業と急傾斜地崩壊対策事業を除き、地方単独事業とそれ以外（直轄・補助事業）の進捗率が近い水準にあることが看取できる。この表にあ

る計画の実施期間では地方政府の財政状況は芳しいものではなかったことを考えれば、このような近接した進捗率は、中央政府による誘導の強さを示唆しているといえよう。

誘導の対象となる地方政府が誘導の主体である中央政府の計画策定や予算編成に関与することで、あたかも規制当局が被規制産業に囚われて（captured）しまうように²⁰⁾、「効率的な」配分が行われなくなるかもしれない（Brennan and Buchanan 1980, Grossman 1989, Shadbegian 1999）し、地方政府と建設業者が結託²¹⁾して中央政府から補助金をひきだそうとするかもしれない（Besfamille 2004）。財政支出の政治的決定要因に関する一連の実証研究（e.g., 土居・芦谷1997, 湯之上・福重2004, 砂原2006b）はその可能性を示唆している。特定地域の開発のための公共投資の失敗もまたその具体例といえよう。特定の地域に民間投資を誘導して開発を行うためには、対象地域を少数に限定して公共投資を集中させ、課税減免等の誘致策を充実させる必要もある。ところが、新産・工特の地域指定に見られたように、開発拠点の指定数は調整の過程を経るうちに多くなり、同時に拠点以外の地域も誘致活動を行ったため、投資誘導は必ずしも成功しなかった。たとえば、新産・工特地区のうち重化学工業誘致に成功したのは、鹿島・水島（岡山県南）・大分等の太平洋ベルト地帯のみであった（辻ほか1995）。すなわち、関係団体との調整過程を経るあいだに中央政府の誘導は不徹底となり、立地選定の主導権は中央政府から民間資本に移ってしまった（西尾1990, p. 234）²²⁾。また、調整過程そのものが資源・取引費用を必要とする。新産・工特の地域

19) 藤田（2003）は、旧建設省の土木技官のキャリアパターンに府県への出向が含まれていることを指摘している。

20) Stigler（1971）等からはじまる「capture theory」のサーベイとして Dal Bo（2006）を参照せよ。

21) 租税競争の文脈では地方政府同士の結託や協力の効果が検討されている（Marchand et.al 2003, Kothenburger 2005）。Sato（2003）は租税競争があるもとの rent seeking の効果を考察している。

22) 民間企業を誘致できない工業団地の例については、たとえば本間（1992）を参照せよ。正の外部性をもたらす社会資本は、通常の地方政府間の政策競争では過少供給されるが、効率的には利用されない工業団地が過剰に建設されてしまうメカニズムについての理論的分析として Jayet and Paty（2006）を参照。

表3 中央省庁から都道府県への役職別出向者数の推移

役職	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
副知事	23	23	20	22	17	16	16
総務担当部長	21	23	29	26	23	19	22
企画担当部長	13	13	11	10	14	12	7
土木建築担当部長	35	32	28	34	32	25	22
福祉・保健・環境担当部長	18	18	20	8	13	22	11
農林水産担当部長	10	9	7	10	8	1	3
商工労働担当部長	11	10	9	9	6	7	4
財政担当課長	25	22	23	31	28	25	21
高齢者福祉担当課長				8	13	5	3
企画担当課長			14	12	7	4	7
情報政策担当課長				10	9	10	8
企画担当課長			14				
市町村部長・課長	9	10	7				

(資料)『日経グローバル』各年版

表4 旧建設省所管の長期計画の進捗度

治水事業	第6次(82-86)	第7次(87-91)	第8次(92-96)	第9次(97-03)
	78.9*	109.9*	103.9*	121.7*
海岸事業	第3次(81-85)	第4次(86-90)	第5次(91-95)	第6次(96-02)
	82.2*	108.2*	103.4*	119.3*
道路整備事業	第9次(83-87)	第10次(88-92)	第11次(93-97)	第12次(98-02)
	91.8	97.3	93.5*	84.1
下水道整備	第5次(81-85)	第6次(86-90)	第7次(91-95)	第8次(96-02)
	69.8	93.7	104.4*	104.0
都市公園等整備	第3次(81-85)	第4次(86-90)	第5次(91-95)	第6次(96-02)
	70.2	89.4	89.0*	92.1
特定交通安全施設等整備事業	第3次(81-85)	第4次(86-90)	第5次(91-95)	第6次(96-02)
	89.1	85.8	90.6	103.2
急傾斜地崩壊対策事業	第1次(83-87)	第2次(88-92)	第3次(93-97)	第4次(98-02)
	85.3*	67.4*	100.1*	105.3*

(資料)『建設白書』各年版、国土交通省資料

(注) *印は地方単独事業を除いたベース。進捗度は計画最終年度当初予算ベース。進捗度の計算では調整費を含んでいるので、建設白書の表と必ずしも一致しない。調整費を除くと進捗度はやや上昇する。

表5 2002～03年に終了した長期計画の進捗率

計画名	期間	総額		地方単独事業除く		地方単独事業等	
		規模	進捗率	規模	進捗率	規模	進捗率
治水事業	97-03	240,000		116,000	121.7	60,000	
治山事業	97-03	37,700	79.0	20,000	129.9	7,900	48.3
道路整備	98-02	780,000	84.1	462,000	97.7	268,000	76.1
特定交通安全施設等整備	96-02	24,800	103.2				
港湾整備	96-02	74,900	94.9	57,100	111.1	6,800	112.4
空港整備	96-02	36,000	106.0	34,000	112.3		
海岸事業	96-02	17,700	99.7	13,400	119.3	1,300	128.2
急傾斜地崩壊対策事業	98-02	11,900	65.3	5,900	105.3	3,200	48.7
下水道整備	96-02	237,000	104.0	131,700	124.3	68,300	121.2
都市公園等整備	96-02	72,000	92.1	27,800	120.7	27,500	119.1
土地改良	93-02	410,000	70.9	323,600	77.8	50,400	77.8
森林整備事業	97-03	53,800	79.0	28,500	117.0	8,700	105.0
廃棄物処理施設整備	96-02	50,500	140.8	25,000	185.7	22,900	107.8

(資料) 国土交通省資料

(注) 総額は調整費を含むので、「地方単独事業除く」と「地方単独事業等」の合計に等しくならないことがある。特定交通安全施設等整備事業計画は道路管理者分のみ示している。「地方単独事業等」には災害関連を含む。住宅建設計画は計画規模を戸数で表すので示していない。規模の単位は億円、進捗率の単位は%。

指定をめぐっては「史上最大の陳情合戦」が繰り広げられたし、その後も大型の公共事業については多くの陳情活動が行われた。予算編成や個別の補助金交付の過程においても、地方政府は説明資料の作成や協議のために多大な出費を行っている（阿部ほか1990）。

IV-2. 全国総合開発計画の策定過程

ここで、調整をともなう計画策定の典型例として、全国総合開発計画（全総）の策定過程をみてみよう²³⁾。全総は、経済活動の基礎条件である国土を公共部門が総合的に管理・開発するための計画とされ、国土審議会の答申に基づいて内閣によって決定されてきた。全総の根拠で

あった国土総合開発法は、全国・都府県・地方・特定地域の4種の総合開発計画を規定していたが、全総は都府県・地方・特定地域の総合開発計画の基本と位置づけられていた。全総の策定には多くの部門の専門家が参加し、広範な観点から議論が行われ、多くの時間と労力が投入されてきた。「[均衡ある国土の発展]は戦後の国土計画を象徴する言葉で、国土計画に携わる関係者の錦の御旗（御厨2005, p. 14）」であったが、累次の全総での開発方式はそれぞれに異なってきた（表6）²⁴⁾。また、策定過程も調整の仕組みを増やしつつ次第に変化してきた。

一全総：一全総の策定主体は経済企画庁であっ

23) 本小節の内容は別所（2006）の第3節に依拠している。

24) 開発方式等の全総の変遷については、海外経済協力基金（1995）、瀬田（2002）、下河辺（1994）等を参照せよ。

公共投資の実施と政府間関係

表 6 全国総合開発計画の推移

	第1次	第2次	第3次	第4次	第5次
名称	全国総合開発計画 (全総)	新全国総合開発計画 (新全総)	第三次 全国総合開発計画 (三全総)	第四次 全国総合開発計画 (四全総)	21世紀の国土の グランドデザイン
閣議 決定	1962年10月5日 池田内閣	1969年5月30日 佐藤内閣	1977年11月4日 福田内閣	1987年6月30日 中曽根内閣	1998年3月31日 橋本内閣
背景	1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 3 所得倍増計画（太平洋ベルト地帯構想）	1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展	1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散の兆し 3 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化	1 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展	1 地球時代（地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流） 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代
目標 年次	1970年	1985年	1977年からおおむね10年間	おおむね2000年	2010年－2015年
基本 目標	地域間の均衡ある発展 都市の過大化による生産面・生活面の諸問題、地域による生産性の格差について、国民経済的視点からの総合的解決を図る。	豊かな環境の創造 基本的課題を調和しつつ、高福祉社会を目指して人間のための豊かな環境を創造する。	人間居住の総合的環境の整備 限られた国土資源を前提として、地域特性を生かしつつ、歴史的、伝統的文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感のある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備する。	多極分散型国土の構築 安全でうおいのある国土の上に、特色ある機能を有する多くの極が成立し、特定の地域への人口や経済機能、行政機能等諸機能の過度の集中がなく地域間、国際間で相互に補完、触発しあいながら交流している国土を形成する。	多軸型国土構造形成の基礎づくり 多軸型国土構造の形成を目指す「21世紀の国土のグランドデザイン」実現の基礎を築く。 地域の選択と責任に基づく地域づくりの重視
基本 課題	1 都市の過大化の防止と地域格差の是正 2 自然資源の有効利用 3 資本、労働、技術等の諸資源の適切な地域配分	1 長期にわたる人間と自然との調和、自然の恒久的保護、保存 2 開発の基礎条件整備による開発可能性の全国土への拡大均衡化 3 地域特性を活かした開発整備による国土利用の再編効率化 4 安全、快適、文化的環境条件の整備保全	1 居住環境の総合的整備 2 国土の保全と利用 3 経済社会の新しい変化への対応	1 定住と交流による地域の活性化 2 国際化と世界都市機能の再編成 3 安全で質の高い国土環境の整備	1 自立の促進と誇りの持てる地域の創造 2 国土の安全と暮らしの安心の確保 3 恵み豊かな自然の享受と継承 4 活力ある経済社会の構築 5 世界に開かれた国土の形成
開発 方式 等	拠点開発構想 目標達成のため工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反応的に開発をすすめ、地域間の均衡ある発展を実現する。	大規模プロジェクト構想 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。	定住構想 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図る。	交流ネットワーク構想 多極分散型国土を構築するため、 ①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進、 ②基幹的交通、情報・通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進、 ③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成。	参加と連携 一多様な主体の参加と地域連携による国土づくり － （4つの戦略） ①多自然居住地域（小都市、農山漁村、中山間地域等）の創造 ②大都市のリノベーション（大都市空間の修復、更新、有効活用） ③地域連携軸（軸状に連なる地域連携のまとまり）の展開 ④広域国際交流圏（世界的な交流機能を有する圏域）の形成

（資料）国土交通省ウェブサイト（<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/zs5/hikaku.html>）

た。全総の策定は国民所得倍増計画の発表後から本格化し、1960年12月から61年7月までのあいだに行われた7回の国土審議会全国開発部会と、経済企画庁総合開発局が計画を作成した。この審議会には関係省庁と地方公共団体関係者もメンバーとして入っており、関係省庁とは担当者レベルでも密接な調整が行われた。この当時、地方政府の全総への意識は必ずしも高いものではなかったため、地方政府との調整は策定段階ではそれほど必要ではなかった。ただし、新産・工特の地域指定等の具体的な実施段階から財政的支援をめぐって地方政府からの働きかけが活発化（「史上最大の陳情合戦」）するようになった。関係省庁と密接な調整が可能で、地方政府の関心があまり高くないという状況下で策定された一全総は、官僚による合理的計画、あるいは官僚の作文という色彩を強く持っていた（北原1994）。

新全総：新全総の策定主体も経済企画庁であったが、新全総策定の要望を国土審議会が提出（1966年10月）してから政府が策定を決定（1968年4月）するまでのあいだに、3つの研究会と、自由民主党内に置かれた都市政策調査会で方向性が形成されていたといわれている（海外経済協力基金1995）。審議会の特別部会の設置（1968年4月）以降は、経済企画庁での素案作成と特別部会での審議が繰り返された。その間に、地方政府や関係省庁への聴聞と知事会代表の意見表明（1回）が行われ、地域ブロックの審議会でも各県との調整が行われた。経済企画庁によるたたき台と5次にわたる試案はすべて公表されたが、試案の修正にかかった時間が平均約1ヵ月と極めて短いことから推察できるように、試案の修正は比較的マイナなものにとどまったといえよう。これは、前述した3つの研究会に経済企画庁職員と審議会委員が参加しており、その段階で大きな骨格が形成されていたためと思われる。

三全総：1972年10月に国土開発審議会が新全総

の総点検の基本方針を了承し、新全総の総点検と三全総の検討が始まった。新全総の点検過程では、事務局である経済企画庁内部のほか、農林水産省・運輸省・建設省・環境庁等と意見交換が行われた。1975年4月、審議会に計画部会が設置され、国土庁が策定主体となって作業が開始された²⁵⁾。国土庁の素案作成と計画部会での審議（2年間で7回）というスタイルは変わらない。このあいだ、国土庁の法務省を除くすべての省庁との正式な調整、全国市区町村長への意向調査（1976年12月）、全国都道府県知事への意向調査（1977年2月）が行われている。また、都道府県や市町村の総合計画が出揃ってきたので、事前に都道府県ベースでの目標人口や課題の整理等も行われた。国土庁試案発表後も審議会が4ヶ月に4回開かれ、原案は1977年11月に閣議決定された。国土庁は独自の予算実現手段をもたず、個別の事業は関係省庁が実施するから、三全総は「官僚の作文」ではなく「政治への産物」であるとも評価されている（北原1994）。他方、民間部門との調整や大規模開発の合意形成手続きは、成田空港土地収用手続きに見られたように、いまだに強引であった。合意形成への住民参加やアセスメントの手法は検討されていたが制度化には至らない段階にあった。

四全総：1983年10月、国土審議会でも三全総フォローアップ作業報告が行われ、計画部会が設置されて四全総の策定作業が開始された。四全総の策定過程は三全総に比べてより複雑化し、意見交換やアンケートといった関係団体との調整の回数も増加している。もっとも、国土庁が試案を作成して計画部会（1983年11月～1987年6月に20回）がそれを検討し、検討された試案を審議会、政府へと送る仕組みに変化はない。有識者アンケートや一般人との意見交換等を経て1984年11月に「四全総長期展望作業とりまとめ」が公表された後、経済団体・地方政府（47都道府県、10政令指定都市や市長会等）との意見交

25) 1974年、一全総・新全総の策定主体であった経済企画庁総合開発局は新設された国土庁へ移管された。

換、全国市区町村長・地域有識者アンケート、関係省庁へのヒアリングが行われた。また、中曽根康弘総理が事務レベル原案に対して3つの指示²⁶⁾を出したため、国土庁は国土政策懇談会を発足させ、計画部会に大都市問題についてのワーキンググループを設置した。その議論を踏まえて東京圏の環境整備を強調した「四全総調査審議経過報告」は東京への一極集中を迫認したものと受け止められ、その後に各地で開かれた四全総ブロック会議と地方振興懇談会では地方政府から反発の声が噴出した。これらの会議と2回目の全国市区町村長アンケート、経済団体との意見交換を踏まえて、1987年6月に四全総国土庁試案が固まり、閣議決定された。経過報告に対する地方の反発をうけて作成された最終的な計画は東京重視の考え方を後退させ、多極分散国土を打ち出したから、四全総は中曽根総理の「天の声」と地方政府の「地の声」に動かされて策定された、といわれた。

五全総：1993年に国土庁が「四全総総合的点検中間報告」を出したところから五全総の策定作業がはじまった。国土庁を策定主体とし、計画部会での検討で試案がつくられるという手続きの流れ自体はこれまでと変化はないものの、五全総の策定においては懇談会や小委員会がいくつも設置され、また「一日国土審議会」が各地で開催される等、その過程は四全総に比べてもさらに複雑化した。

1995年1月からの計画部会では有識者ヒアリングが早い段階で一度行われたが、同年10月に「新しい全総計画の基本的考え方スケルトン（案）について」が発表されるまでのあいだに、専門委員会懇談会が20回、専門委員会全体会合が5回開かれており、計画部会でのヒアリングの前に専門委員会全体会合でも地方政府からの

ヒアリングが行われている。同年12月に国土審議会に「21世紀の国土のグランドデザイン—新しい全国総合開発計画の基本的考え方について—」が提出されたあとには、審議会翌日から翌年3月末の期間に、郵送・FAX・パソコン通信等による国民各層の意見の受付期間が設定された。この受付期間と同じ時期に全国12箇所ですべて一日国土審議会が開かれ、都道府県・政令指定都市との意見交換会が全国を8ブロックに分割して行われた。国民と地方政府からの意見聴取が終わった1996年4月からは、各省庁ヒアリングが計画部会で行われるとともに、3つの小委員会が設置されて個別テーマについて議論が行われた²⁷⁾。各小委員会の審議、省庁ヒアリングが終わった同年7月から10月中旬まで、再び47都道府県・12政令指定都市との、また中国・韓国と意見交換が行われた。これらを踏まえた「計画部会調査検討報告」（同年12月）発表後、3度目の都道府県・政令指定都市との意見交換会、6回にわたるワーキンググループ会合、タイ・マレーシアとの意見交換を経て、1997年10月に計画部会審議経過報告が発表された。「新しい全国総合開発計画（案）について」を国土審議会が答申したのは翌1998年3月のことであった。

このように、全総の策定過程は次第に複雑化し、とくに三全総以降は関係団体からの意見の聴取や交換の機会を制度的に増やしてきた。しかし1990年代に入って自民党長期単独政権が崩壊し、地方分権が謳われるようになると、全総そのものの見直しが求められるようになった。そして、政治の産物としての全総は「国土計画の理念の明確化」や「指針性の充実」の要請に応え得ないとして、五全総を最後に国土形成計

26) (1)四全総を官僚的な作文ではなく、実効性のあるものにすること、(2)国土計画の基本は東京・大阪などの大都市圏問題にあり、特に国際都市東京の地位と機能を明確化にすることが計画の課題であること、(3)多方面からの意見を聞くべきであること。

27) 基盤づくり小委員会（5回開催）、地域経済小委員会（5回開催）、文化と生活様式小委員会（8回開催）である。

表 7 操作変数法による推定結果

	地方債発行		公共投資	
η^K	-1.458	***	1.547	***
η^E	-1.222	**	-0.968	
α^B	9.364	***	13.543	***
η^L	-0.178	***	0.179	**
人口密度	0.296		-3.979	***
人口密度の 2 乗	-0.074		0.988	**
15歳未満人口	-2.999	***	-6.009	***
65歳以上人口	-0.239		-6.493	***
有効求人倍率	0.056	***	0.145	***
観測値数	731		731	
Overall-R2	0.0011		0.4940	
Durbin-Wu-Hausman	15.82		10.37	

(注) 変数の定義は本文を参照のこと。Durbin-Wu-Hausman 検定は、表 2 と表 5 の結果が等しいという帰無仮説を検定している。***, **, * はそれぞれ有意水準 1%, 5%, 10% でゼロと統計的に有意に異なることを表す。年度ダミーの係数推定値は報告していない。

画へと転換することになった。

IV-3. 税財政上の誘導の効果：再訪

前節では、回帰分析によって財政上の誘導措置の効果を検証した（前掲表 2）。社会資本の整備が調整・合意の結果としての計画に従って行われてきたとすれば、前節のような通常の固定効果モデルによる検証は望ましくないかもしれない。なぜなら、通常の固定効果モデルによる推定量が一致性を持つためには説明変数が全て外生でなければならないが、調整によって計画が策定され実施されているならば、補助の比率と公共投資の実施や地方債の発行は同時に決定されることになり、補助率が計量経済学的な意味で内生性を持つからである²⁸⁾。逆に言えば、補助率という説明変数を外生と考えるということは、地方政府は提示された補助率に反応して公共投資や地方債発行の量を決定しており、補助率に対して地方政府はなんらの影響力も持た

ないと仮定していると解釈できる。説明変数が内生性を持つときの一般的な対処方法は操作変数の利用であるから、ここでは内生性が疑われる補助率を含む説明変数の 2 期までのラグを操作変数とする回帰分析を行ってみた²⁹⁾。

推定結果は表 7 のとおりである。年度ダミーの係数を含めた Durbin-Wu-Hausman 検定では 2 つの係数ベクトルが等しいという帰無仮説は統計的に有意に棄却されないが、補助率等の係数の推定値には変化がみられる。投資・地方債への補助率の係数の値は絶対値で大きく推定されている。逆に、経常経費の補助率は公共投資の式で係数推定値が小さく推定されている。経常経費への補助の増大は公共投資の「価格」を相対的に引き上げて公共投資を減少させる効果（代替効果）を持つと同時に、地方政府の「所得」を増加させ経常経費・公共投資をともに増加させる効果（所得効果）を持つと考えられるから、小さな係数推定値は所得効果が代替効果

28) 集計データを用いていることによる観測誤差等はさしあたって考慮しない。

29) 誤差項が系列相関を持つ場合には、このような操作変数では係数の一致性は満たされないかもしれない。

をあるていど相殺していることを示唆している。を通じて実行に移されてきたといえよう。すなわち、各種の計画は、地方政府の財源拡充

V. おわりに

本稿は、社会資本整備についての各種の行政計画が、中央政府によって策定されるにも関わらず、独立の行為主体である地方政府の行動を誘導できた仕組みについて検討した。本稿の焦点は、財政上の誘導措置と調整・合意の結果という行政計画の性質に当てられた。財政上の誘導措置としては国庫支出金と総称される特定補助金のほかに地方交付税制度を通じた措置があること、補助事業のみならず地方単独事業の支援にも用いられたことを述べた。また、財政上の誘導措置が実際に効果を持っていたことを簡単な計量経済学的な分析によって示した。調整としての計画という点については、社会資本整備の計画の代表である全国総合開発計画(全総)の策定過程の変化を検討した。北原(1994)が述べているように、国土の均衡ある発展を経済開発の達成によって実現するという明確な方針の下で、全総は「たんなる官僚の作文」としての性格を比較的強く持っていた。新産・工特の地域指定をめぐる「史上最大の陳情合戦」より後、全総策定には政治的な働きかけが大きくなった。1970年代には国土計画策定は極めて政治的な問題として与野党や地方政府・各種団体からの働きかけの対象となり、これに対応して三全総以降は関係各団体から意見を汲み上げる仕組みが整えられた。

これまで検討したように、法的な強制手段をほとんど持たない行政計画が実効性を持つのは、その策定過程で地方政府を含む関係団体と調整が行われ、財政的な誘導措置の設定を含む合意が形成されているからであろう。たとえば、全

総が抽象的で国土の利用配分についての制御手段をほとんど持たないにもかかわらず、その策定のために多くの時間と労力が投入されたのは、全総が国土を公共部門が総合的に管理・開発する計画であり、関係主体も目的も手段も数多く、その策定過程に多くの当事者が参加したからと考えられる。それゆえ、完成した計画は調整過程の結晶であり、各省庁にとっての最上位の大義名分として各分野の長期計画や毎年度の予算編成等における共通の出発点・予算配分の強力な根拠として機能した(北原1994, 辻ほか1995)。毎年度の中央政府の予算編成・執行においても、中央政府と地方政府のあいだでさまざまな接触・交渉が行われ、計画の進捗率は直轄・補助事業も地方単独事業も同じ水準に達するほどであった。

公共事業の実施に当たってこのような調整が有効に機能してきた背景の一つとして、中央政府と地方政府の間の日常的な接触や人事交流をあげることができよう。社会資本整備には専門的な知識・情報が必要であるから、技官を中心として地方政府・民間企業を包含するコミュニティの存在は、公共事業を円滑に実施させてきた要因のひとつであろう³⁰⁾。しかし他方で、revolving doorの議論が示唆するように、これら専門家集団が自らに便益をもたらすような公共事業を推進させてきたかもしれないし、地方政府は中央政府の意思決定を歪めてきたかもしれない。これらについて日本の制度特性を考慮した分析も将来の課題のひとつであろう。

30) 大森(2000)は分権委5次勧告の形成過程を検討し、公共事業の分権化が進まないことを指摘している。

参 考 文 献

- 秋月謙吾. 1995. 計画の策定. 西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第4巻：政策と管理』有斐閣, 第5章.
- 阿部斉・新藤宗幸・川人貞史. 1990. 概説現代日本の政治. 東京大学出版会.
- 足立伸. 2006. 地方交付税法の運用の実態について—地方交付税をめぐる誤解とその背景—. PRI Discussion Paper Series No.06A-07 (財務省財務総合政策研究所).
- 五十嵐敬喜・小川明雄. 2001. 公共事業は止まるか. 岩波新書.
- 岩本康志. 2005. 公共投資は役に立っているのか. 大竹文雄編著『応用経済学への誘い』日本評論社.
- 大森彌. 2000. 公共事業の分権改革. 年報行政研究35 (公共事業の改革), 3-27.
- 岡本全勝. 2002. 地方財政改革論議—地方交付税の将来像—. ぎょうせい.
- 小川光. 2006. 地方政府間の政策競争—税・支出の競争と外部効果—. フィナンシャルレビュー82, 10-36.
- 海外経済協力基金開発援助研究所. 1995. 開発途上国における国土総合開発のあり方. OECF Discussion Papers.
- 河北新報社編集局. 1998. 虚像累々—検証・地域から問う公共事業. 日本評論社.
- 河中二講. 1967. 「地域政策」と地方行政. 日本政治学会編『現代日本の政党と官僚：日本政治学会年報1967』岩波書店.
- 北原鉄也. 1994. 国土計画. 西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第3巻：政策と行政』有斐閣, 第8章.
- 北村亘. 2000. 財政危機の中の地方財政対策 1975-1984年. 水口憲人・北原鉄也・秋月謙吾編著『変化をどう説明するか：地方自治篇』木鐸社, 19-39.
- 北山俊哉. 2002. 地方単独事業の盛衰——制度をめぐる政治過程. 日本行政学会『年刊行政研究6：行政の評価と改革』5-22.
- 下河辺淳. 1994. 戦後国土計画への証言. 日本経済評論社.
- 新川達郎. 1995. 自治体計画の策定. 西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第4巻：政策と管理』有斐閣, 第7章.
- 新藤宗幸. 2002. 技術官僚：その権力と病理. 岩波新書.
- 砂原庸介. 2006a. 国と地方の権限配分についての論点整理. 財務省財務総合政策研究所と中国国务院発展研究中心の「中央と地方の役割分担と財政の関係」に関する共同研究最終報告書, 59-98.
- 砂原庸介. 2006b. 地方政府の政策決定における政治的要因：制度的観点からの分析. 財政研究2, 161-178.
- 瀬田史彦. 2002. 地域格差は正政策とグローバル化に伴うその変容過程—日本・タイ・マレーシアにおける比較研究—. 博士論文 (東京大学).
- 曾我謙悟. 2005. 官僚制についての実証研究の動向：ゲーム理論, フォーマルモデルとの接合. 会計検査研究31, 41-62.
- 高木健二. 2002. 交付税改革 (自治総研叢書13). 敬文堂.
- 高木鉦作. 1986. 戦後体制の形成：中央政府と地方政府. 大森彌・佐藤誠三郎『日本の地方政府』, 47-110.
- 辻一人・山岸良一・上野洋. 1995. 開発途上国における国土総合開発計画のあり方—全総の経験を踏まえた途上国への提言—. 『開発援助研究』2(3), 203-215.
- 辻山幸宣編. 1995. 分権化時代の行政計画. 行政管理研究センター.
- 土居丈朗編著. 2004. 地方分権改革の経済学. 日本評論社.
- 土居丈朗・芦谷政浩. 1997. 国庫支出金分配と政権与党の関係. 日本経済研究34, 180-195.

- 土居丈朗・別所俊一郎. 2005. 地方債元利償還金の交付税措置の実証分析——元利補給は公共事業を誘導したか——. 日本経済研究51, 33-58.
- 西尾勝. 1990. 行政と計画. 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会, 第6章.
- 西川伸一. 2002. 官僚技官——霞が関の隠れたパワー. 五月書房.
- 西谷剛. 1971. 計画行政の課題と展望: 行政計画と法律. 第一法規.
- 林正義. 2003. 社会資本の生産効果と同時性. 経済分析169, 97-119.
- 林正義. 2006. 国と地方の役割分担——経済学的視点と日本の実態——. 財務省財務総合政策研究所と中国国务院発展研究中心の「中央と地方の役割分担と財政の関係」に関する共同研究最終報告書, 1-58.
- 林正義・別所俊一郎・岩田由加子. 2005. 政府間財政移転制度—理論・比較・現状—. 財務省財務総合政策研究所と中国国务院発展研究中心の「地方財政移転」に関する共同研究最終報告書.
- 林宜嗣・林宏昭・齋藤哲夫・菅田詳・倉知靖博・斉藤秀夫・中山博喜・小野博. 1997. 地方分権化時代における地方財源のあり方に関する研究. 経済分析150.
- 藤田武夫. 1978. 現代日本地方財政史(中巻). 日本評論社.
- 藤田武夫. 1984. 現代日本地方財政史(下巻). 日本評論社.
- 藤田由紀子. 2002-2003. 日本の技官制度(1)-(3). 季刊行政管理研究99, pp.30-41, 100, pp.13-35, 101, pp.38-54.
- 別所俊一郎. 2006. 中央と地方の財政役割分担の経緯と現状——全国総合開発計画のケース——. 財務省財務総合政策研究所と中国国务院発展研究中心の「中央と地方の役割分担と財政の関係」に関する共同研究最終報告書, 99-138.
- 本間義人. 1992. 国土計画の思想: 全国総合開発計画の30年. 日本経済評論社.
- 本間義人. 1999. 国土計画を考える: 開発路線のゆくえ. 中公新書.
- 松本睦. 2006. 政府間税競争の理論—資本税競争を中心として—. フィナンシャルレビュー82, 37-78.
- 御厨貴. 2005. 国土づくりの系譜. 森地茂編著『国土の未来』日本経済新聞社, 序章.
- 武藤博己. 1994. 公共事業. 西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第3巻: 政策と行政』有斐閣, 第7章.
- 武藤博己. 2000. 公共事業の分権. 年報行政研究35(公共事業の改革), 89-113.
- 村上弘. 1994. 国の自治体に対する統制・誘導. 西尾勝・村松岐夫編『講座行政学第5巻: 業務の執行』有斐閣, 第5章.
- 森地茂編. 2005. 国土の未来. 日本経済新聞社.
- 山内健生. 2005. 地方財源保障に関する一考察(二). 自治研究81(3), 66-90.
- 山崎幹根. 2003. 大規模開発事業の推進過程における行政計画の役割: 苦東開発を事例として. 会計検査研究28, 33-49.
- 湯之上英雄・福重元嗣. 2004. 利用面から見た道路の効率性と政治的要因. 会計検査研究30, 51-64.
- 吉岡健次. 1987. 戦後日本地方財政史. 東京大学出版会.
- 座談会. 1984. 地方交付税30年の歩み. 地方財政1984年7月号, 84-142.
- 座談会. 1994. 地方交付税最近10年の歩みと課題—地方交付税法施行40周年記念座談会—. 地方財政1994年7月号, 28-84.
- Besfamille, Martin. 2004. Collusion in local public works. *International Economic Review* 45(4), 1193-1219.
- Brennan, G. and J. Buchanan. 1980. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press.
- Dal Bó, Ernesto. 2006. Regulatory capture: A review. *Oxford Review of Economic Policy* 22(2), 203-225.

- Grossman, Philip J. 1989. Fiscal decentralization and government size : An extension. *Public Choice* 62, 63–69.
- Jayet, Hubert and Sonia Paty. 2006. Capital indivisibility and tax competition : Are there too many business areas when some of them are empty? *Journal of Urban Economics* 60(3), 399–417.
- Kothenburger, Marko. 2005. Leviathans, federal transfers, and the cartelization hypothesis. *Public Choice* 122, 449–465.
- Marchand, Maurice, Pierre Pestieau and Motohiro Sato. 2003. Can partial fiscal coordination be welfare worsening? A model of tax competition. *Journal of Urban Economics* 54, 451–458.
- Sato, Motohiro. 2003. Tax competition, rent-seeking and fiscal decentralization. *European Economic Review* 47, 19–40.
- Shadbegian, Ronald J. 1999. Fiscal federalism, collusion, and government size : Evidence from the States. *Public Finance Review* 27(3), 262–281.
- Stigler, George J. 1971. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, 3–21.