

序論：本特集号のねらいとまとめ

東京大学大学院経済学研究科教授 井堀利宏

1. 特集号のねらい

バブル崩壊後の数次にわたる景気対策の影響などにより、90年代後半頃から地方債務が急増し、地方財政の危機が懸念されるようになってきた。が、実際には、地方債残高よりも国債残高のほうがはるかに大きい。これは、公共部門が直面する様々なリスクのうち、多くの部分を最終的に国が引き受けてきたことによるものと考えられる。政府間財政問題はこれまでも様々な視点で分析されてきたが、国と地方の間で公共部門のリスクがどのように分担されているか、およびどのように分担するのが望ましいか、といった論点については、必ずしも十分な整理が行われていないように思われる。また、2011年3月の東日本大震災を経験したわが国では、災害リスクに直面したときに当該地方自治体と中央政府とでどのように対処すべきかも重要な政策課題となっている。

そこで本特集では、こうした様々なリスクを想定して、それらを政府間でどのように分担すべきか、また、その際の財政運営上の論点は何かをテーマに、その実態とあり方について検討する。より具体的には、景気変動リスク、財政破綻リスク、災害リスクの3つのリスクを主要なリスクとして想定し、各論文がそれぞれの視点で、地方財政に関わるリスク問題を理論的、実証的に分析している。以下、各論文のねらいと主要な結果について、簡単にまとめておこう。

2. 本特集号のまとめ

まず第1章では、景気変動リスクと政府間機能配分について考察している。すなわち、政府は景気変動リスクに対して、主に自動安定化装置と裁量的安定化政策という2つの対応策を有す

るが、それぞれの機能は国と地方の間でどのように分担すべきか、という論点である。伝統的機能配分論では、経済安定化機能は中央政府が担うべきこととされている。が、ここで念頭に置かれているのは裁量的安定化政策であり、自動安定化装置については明示的な議論は見られない。他方で、これまでの景気対策では公共事業が中心に据えられてきたが、地方公共財の供給は地方政府が担うのが望ましいとされていることを考慮すると、上記の議論は何らかの修正が必要となる。あるいは、地方税が満たすべき望ましい性質のなかにしばしば税収の安定性があげられるが、これは自動安定化装置とも関係するだろう。本章では、こうした論点について議論を整理している。

景気変動リスクへの対応には、不況というリスク発生時の損害を緩和させる社会保障的な政策と、リスク発生時の不況期にGDPの引き上げを図る景気刺激政策がある。また、好況期をできるだけ持続させる政策や、不況期にも経済基盤を強める政策のように、中長期的視点でGDPの底上げを図る政策も、広い意味では景気変動リスクへの対応と見なすことができる。それぞれの政策対応で、制度的に安定化要因を組み込むビルトインスタビライザー（自動安定化機能）を活用することは有用であるし、適切な裁量政策も必要である。

景気対策では、景気変動リスクの情報収集能力、事前、事後の対策の比較などが重要になる。自動安定化機能は、主として、事前に景気変動リスクに備えたものであり、予想外のリスクにも一定の効果がある。しかし、大きな変動リスクをカバーするには不十分であるから、裁量的な対策で補完することも重要である。

不況期は非常時であり、好況期は平時である。不況期には非常時という理屈で過大な景気対策が実施されやすい。バブルの崩壊のような大きなマイナス・ショック＝非常時と、通常の景気循環の一過程で生じる不況期を区別することも重要である。景気対策が持続可能であるためには、財政の持続可能性が前提となる。しかし、不況期に重点を置く景気対策は財政赤字の累増を伴いやすい。したがって、景気対策の持続性を確保するために、財政赤字が累増すると、歳出を抑制し、税収増を図る方策を自動的に発動させるような自動的財政安定化機能も、検討すべきだろう。

さらに、景気変動は全国一律に生じるともかぎらない。情報の非対称性を考慮すると、社会保障的な裁量政策で地方政府の比較優位は大きい。また、景気変動リスクが地域間で異なる場合も、中央政府よりも地方政府の守備範囲が大きくなる。中央政府が責任を持って景気対策全体をコントロールだけでは不十分であり、地方政府にも裁量を認める必要がある。ただし、地方政府の景気対策費用を中央政府が肩代わりする場合は、ソフトな予算制約の弊害もあり得る。各地方政府に任せると、地方政府では異時点間の平準化しかできないため、対応に限界がある。中央政府と地方政府が、裁量政策、自動安定化機能それぞれの特性にあった形で役割分担をするのが望ましい。

ついで、第2章では、災害リスクと政府間機能配分について考察している。東日本大震災を経験して、災害リスクと政府間機能配分が重要な政策課題となってきた。地震や洪水などの自然災害が発生すると、個人や企業が損害を受けるだけでなく、社会資本の損傷などを通じて政府や国民経済全体も被害を受ける。こうした災害リスクに政府はどのように対処し、またその機能は国と地方でどのように分担されるべきか、という論点を考察している。

現状では、個人の被害に関しては、地震保険への公的関与と並行して各種の被災者支援が行われており、地方公共団体の災害復旧事業など

に関しては、特別交付税の交付や国庫支出金での対応がなされている。こうした現状はどのように評価されるべきだろうか。本章では、こうした論点についても議論を整理する。

災害時における災害応急対策、災害復旧・復興の体系は、国と地方の役割分担と財政負担の視点から整理する必要がある。特に、災害救助法、被災者衣生活再建支援法、負担法・暫定法・激甚法、復興基金の設立などが検討の対象となる。災害に関連する施策には、次のような特徴がある。第1に、災害関連の施策には、財源の国庫補助、地方負担分に対する地方債に対しての普通交付税措置などの国による手厚い財政措置がある。第2に、災害関連施策の実施において地方団体の裁量はほとんどない。第3に、交付団体と不交付団体で財政措置に大きな格差がある。被災地域に対して国の財源保障が十分に大きく、災害事業に対する地方団体の裁量が小さければ、地方団体は事前における被害最小化への努力を小さくする可能性がある。したがって、災害関連施策の実施において、今後国と地方の役割分担の明確化が必要だろう。

第3章では、財政破綻リスクを取り上げる。地方債の信用リスクと信用補完については、以下のような論点がある。すなわち、国が様々な財政リスクを引き受けている背景として、地方債に対する国債の信用力の高さが想起される。他方で、地方債の信用力を高めるために、国は事前協議制を通じた健全性のコントロール、地方財政計画を通じたマクロ的な財源保障、および地方公共団体財政健全化制度などによって、地方債発行に様々な形で関与している。こうした関与を通じて地方債の信用力を高めることの利点や欠点は何か、および国と地方の信用力格差に基づいて国が様々なリスクを引き受けることはどこまで正当化されるのか。本章では、こうした論点について考察している。

すなわち、本章では、国と地方あるいは自治体間のリスクシェアリングという観点から、地方債とその信用力を補完している国の関与（信用補完措置）のあり方について、これまで行わ

れてきた議論を整理するとともに、自治体の財政運営に対する適切な規律付けを確保するうえで今後どのような対応が必要となるかについて検討を行う。地方債については近年さまざまな制度改革が行われてきた。が、こうした改革でも地方債の発行・償還に対する国の関与は実質的には大きな影響を受けることなく維持されており、国による信用補完（暗黙の政府保証）は引き続き強固なものと認識されている。もっとも、現行制度のもとでも制度的には地方債のデフォルトが発生する可能性が完全に排除されているわけではない。

本章の議論では、スプレッド（国債利回りに対する上乗せ金利）には自治体間で緩やかな格差が存在することが確認されている。地方財政健全化法の制定によって自治体財政の健全性確保に対する新たな制度的措置が講じられることとなった。議会や監査委員によるモニタリングが必ずしも十分に機能しているとはいえない現状を踏まえると、これらの措置を補完するものとして市場による規律付けを活用することが有益であり、この観点から地方債の発行・償還に係る国の関与のあり方を見直すことが必要になる。市場を通じた規律付けの強化と安定的な資金調達の確保の間にはトレードオフの関係が存在する可能性がある。この点について一部の地方債（臨時財政対策債等）について従来のスキームを引き続き維持するとともに、地方債の共同発行を活用することによって安定的な資金調達を確保していくことが適切である。

第4章では、政府間財政の問題を交付税制度の問題点という視点で考察している。地方交付税には財政調整機能と財源保障機能という2つの主要な機能があるとされる。このうち財源保障機能には、毎年度の地方財政計画において歳出総額と歳入総額を一致させるという意味でのマクロ的な財源保障と、個々の地方公共団体が標準的な公共サービスを提供するのに必要な財源を基準財政需要額に盛り込むという意味でのミクロ的な財源保障がある。他方で、元利償還金の一定割合を将来の基準財政需要に加算する

ことを前提として、地方債の発行を認めることがある。こうした措置は地方交付税の財源保障機能を異時点間で達成しようとするものと解釈することができる。本章では、こうした措置が政府間リスク分担の観点からどのように理解できるかを考察している。

すなわち、本章では、地域所得変動リスクに対して、現行の地方交付税制度がどのような役割を果たしているかについて、理論モデルを構築し、数値解析を通じて厚生分析を試みる。このモデル分析では、地域所得を高めることができる政策努力と、その政策努力が地域所得を高める度合いに不確実性を導入する形で、地域所得変動リスクが考察可能である。その結果、現行の地方交付税制度は、地域所得変動リスクに対して、各地方政府の政策努力を抑制するディスインセンティブを内在させた分配ルールであることを明らかにしている。しかも、税収格差を是正する財政調整機能を果たすことが期待されている地方交付税制度に基づき地方交付税が分配されていながら、その分配ルールにまつわるディスインセンティブが原因で、地域所得の格差はむしろ拡大してしまうという逆説的な現象が、数値解析で頑健に観察された。

さらに、本章では、財源保障機能と財政調整機能を分化した政府間財政移転制度を定式化した上で、数値解析を行っている。その結果、社会厚生期待値の比較の見地から、効率性を重視した場合だけでなく公平性をより重視した場合においても、財源保障機能と財政調整機能を分化した政府間財政移転制度の方が、現行の地方交付税制度よりも望ましいことを確認している。また、地域所得期待値の地域間格差も、機能分化した政府間財政移転制度の方が現行の地方交付税制度のときよりも小さくなっていることも頑健に認められた。その主因は、政策努力である。財源保障機能と財政調整機能を分化した政府間財政移転制度の下では、地方公共財供給量に連動した財政移転はないので、地方公共財供給量を増やしつつ政策努力を怠れば、それだけ財源が得られなくなる。また、財政調整

制度では税収格差が是正されるとはいえ、是正の度合いが限定されているので、しかるべき政策努力を行わなければ地方公共財供給量を増やすことができない。そのため、現行の地方交付税制度よりも各地域の政策努力が促されることとなる。

我が国の地方交付税制度をめぐる議論では、財源保障機能と財政調整機能は一体不可分であり、これらを同時に果たすことが望ましいとする見方が存在する。しかし、本章での結果は、財源保障機能と財政調整機能が一体となった現行の地方交付税制度は資源配分の歪みを大きくするだけでなく、地域所得の格差拡大を助長しており望ましくないことを示唆している。したがって、今後の我が国の地方財政制度の改革においては、政府間財政調整制度で財源保障機能と財政調整機能は、機能分化することが望まれる。

第5章では、防災投資に関する政府間機能配分のあり方について、理論モデルを用いて考察している。伝統的な地方公共財の理論では、地域住民の選好に関する情報の非対称性を念頭に置き、分権化定理や足による投票といった観点から、地方公共財に関する意思決定は地方政府が責任を持つことが望ましいとされる一方で、人口移動にともなう非効率性や地方公共財のスピルオーバー問題などに対応するために、政府間財政移転を含め、中央政府が果たすべき役割についても検討がなされてきた。防災投資についてもこれらの議論は基本的に当てはまるが、災害リスクに備えるための方策としては、事前の防災投資だけではなく、被災地に対する事後的な財政移転の問題もあわせて議論する必要がある。本章では特にこの点に焦点を当てている。

本章で分析の対象としている理論モデルでは、特定の地域にのみ災害が発生する可能性があり、防災投資はその災害発生確率を引き下げることのできる手段として定式化されているため、一見すると防災投資はその地域にのみ便益をもたらす典型的な地方公共財のように思われる。しかしながら、被災地に対する事後的な財

政移転を前提とすると、災害の影響は他の地域の住民にも及ぶ。復興債の償還財源として全国から復興税を徴収するような状況を思い浮かべればよい。そのような状況では、ある地域における防災投資の便益は間接的に他の地域にも及び、地方政府はその社会的便益を過小評価する可能性がある。すなわち、スピルオーバー問題が発生するのである。したがって、防災投資の決定においては中央政府が一定の役割を果たすことが求められるが、その関与の仕方については更なる議論の余地があろう。

ところで、社会保険制度と政府間機能配分も重要な政策論点である。政府は失業、医療、介護、年金といった様々な社会保険制度を運営している。これらはいずれも個人が負うリスクであるが、政府自身が運営するとともに、公的資金が投入されることもある。また、これらの社会保険制度のなかには、中央政府が設計と執行を担うケースもあれば、制度設計は中央政府が行うものの、執行は地方政府に委ねるケースもある。第6章では、こうした論点について、日本の実態について整理するとともに、これらがどのように評価されるべきかを検討している。

すなわち、第6章では、国民健康保険について制度的概要を説明し、市町村国民健康保険の支出の変動が、財政調整や市町村一般会計からの繰入を通じてどの程度平準化され、各市町村に居住する被保険者が負担しなければならない保険料の変動がどれくらい緩衝されているかを検討する。本章の分析では次のことが明らかにされる。第1は、ほぼ毎年のように変化している市町村国民健康保険の制度変更を反映し、一部の歳入項目の緩衝効果は年度によって大きく異なることである。第2は、法定外の一般会計繰入金（2005年度以外）は、法定一般会計繰入金と同様、それほど大きな効果を有していないことである。法定外の繰入金は、国民健康保険財政のいわゆる予算のソフト化の源としてしばしば批判されているが、この結果は予算のソフト化とは相容れない結果である。最後に、2000年代を通して、保険料の変動は単年

度支出の変動に殆ど相関しておらず、主に財政調整を中心とする収入項目の緩衝効果によって100%に近い平準化がなされていることが示される。

これらの結果は、介護保険のように支出の増大が見込まれると保険料の増大が行われるという意味での、いわゆる「受益と負担のリンク」が存在しないという、国民健康保険に対する「批判」を傍証するものになる。

3. 地方財政におけるリスク対応のあり方

このように、本特集号では、さまざまなリスク（とくに、景気変動リスク、財政破綻リスク、災害リスク）を想定して、中央政府、地方政府それぞれが責任を負うべき守備範囲やそれらの境界線上のグレーの部分について理論的、実証的に検討している。総じて、地方財政をリスク対応の観点から理解する際には、以下の2つの点に留意すべきだろう。

第1は、動学的不整合性の問題を明示的に考慮して、最適なリスク管理政策を考えることである。リスクが外生的なショックとして生じる場合、戦略的な行動は生じない。しかし、リスクが顕在化したあと、被害の実情を中央政府が適切に判定するには、情報の非対称性の問題がある。中央政府が事後的な情報に基づき、政府間財政の内容を修正することは、現実の世界でもよく行われている。リスク変動によって地域間の経済格差が予想外に拡大したとき、中央政府がそれに応じて地方への補助金政策を再決定すると、動学的な不整合性の問題が生じて、逆説的な結果が得られることもある。

たとえば、中央政府による裁量的な減税や補助金政策が繰り返し実施されているとき、そう

した裁量的な減税・補助金政策を地方政府や民間の経済主体があらかじめ予想して行動することも考えられる。その場合、地方政府あるいは地域住民が意図的にリスクというシグナルを発して、中央政府から必要以上の財政移転を求める可能性もある。そうであれば、再分配政策は望ましくない帰結をもたらす。

第2の点は、リスク要因の検証である。最近では経済のグローバル化が進むとともに、わが国でもマクロ経済活動が大きく変動するようになり、リスクの事後的損失が拡大している。災害などのリスク要因が大きくなれば、こうしたリスクの損失に事前に備えるため、セーフティー・ネットを中央政府が整備することは重要である。また、災害時における地域間の助け合いも、セーフティー・ネットとして理解できるだろう。また、景気変動に伴う失業などの所得格差がそうであるように、不平等の要因がリスクに基づく場合に、セーフティー・ネットとして所得移転や公的支出が実施されるが、これもリスク回避行動と見なせる。

こうした分野で中央政府とともに地方政府が貢献できる余地は多い。リスクが地域間で異なる場合や情報の非対称性を考慮すると、ミクロの裁量政策で地方政府の比較優位は大きい。最後に、リスク対策が持続可能であるためには、中央政府、地方政府の財政の持続可能性が前提となる。地方財政が中央政府の補助金に最終的に依存してしまうと、政策効果の適切な評価も困難になり、望ましい対応も達成できなくなる。地方政府だけでは処理しきれない大きなリスクであっても、地方レベルでそれなりのコスト意識が生じる仕組みを工夫することも重要な課題だろう。