

望ましい地方分権へのロードマップ — 地方政府のインセンティブを考慮した制度設計¹ —

京都大学 吉田和男研究会
林 健太

¹ 本稿は、2005年12月3日、4日に開催される、ISFJ（日本政策学生会議）、「政策フォーラム2005」のために作成した論文である。本稿の作成にあたっては、吉田和男教授（京都大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得べき誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要旨

地方政府を中央政府の下部組織として位置づける中央集権的な行政システムは、高度成長期までは功を奏したが、国民の生活水準の向上とともに公共サービスに対するニーズが高次化・多様化している現在は、全国画一的な政策をもたらす中央集権システムでは対応できない状況になっている。それとともに、現在の地方財政制度では、国から地方への財政移転の額が大きく、国の政策誘導、公共事業依存経済、効率的な資源配分の阻害、地方交付税の特定補助金化、地方政府や住民のコスト意識・財政責任の欠如など、構造的な諸問題を内包していると指摘されている。また、経済のグローバル化、少子高齢化・人口減少社会への突入、市場化の圧力といった社会の構造的な変化も、地方分権を要請している。

これまでの地方自治制度を契約理論の枠組みで考えると、国がプリンシパルで地方がエージェントとなるエージェンシー問題としてとらえることができる。両者の間には情報の非対称性が存在しており、国は地方の行動を観察することができないため、地方は財政運営の効率化へのインセンティブを持たない。結果として、地方政府の財政運営の非効率性と地方政府の中央政府依存症をもたらす。このことは、事後的に国から財源の補填をしてもらえると期待する地方のモラルハザードである。さらに、地方財政計画による国の過剰な関与と裁量性により、地方にコスト意識や財政責任が根付かない。このような問題を解決し、地方が住民にとって本当に必要な公共サービスを自らの権限と責任で実施できるように、三位一体の改革が進行中である。しかし、補助金削減などの数値目標の達成が自己目的化しており、地方のインセンティブ設計の観点から国と地方の役割分担と組織関係について十分に議論されているとはいえない。

地方政府がコスト意識と財政責任を持つようになるための制度を考えるには、地方政府の財政運営効率化への努力と地方政府の費用との関係を分析し、地方の努力に対するコスト・パフォーマンス最大化のための費用削減について考察する必要がある。ソフトな予算制約の問題が存在するときの地方政府の過小努力について分析している赤井（2001）と、公共政策の実行の決定権限配分の社会厚生分析を行っている赤井（1999）に用いられているモデルをもとに、経験関数と反比例の関数との合成関数で地方の努力水準（経験値）を説明変数とする地方政府の費用関数を導入し、地方が自主的に探索する実行可能な公共プロジェクトの発見確率を上昇させることで社会厚生を増大させるという方向での規範的分析を行った。その結果、努力水準によって地方政府の政策決定過程は異なり、地方政府の経験値の増大、公共プロジェクトの必要性、資源配分の効率性の改善、総費用最小化というさまざまな観点から、地方の努力水準を決めることが望ましいということがわかった。

したがって、各地方政府の努力水準（経験値）によって、与えるインセンティブを変える必要があることが示唆される。最終目標のあるべき地方分権の姿を模索することも必要だが、それと同時に、最終目標までの過程についても今から全体像を描いておかねばならない。来るべき地方分権社会のもとでは、現在の経験値の水準がどの程度であるかを認識した上で、地方政府の費用の水準、効率性の向上の水準、自主的に供給する公共サービスの水準のそれぞれを比較考量して、これから経験値、効率性、費用水準、公共サービス供給のどれを優先させるのが望ましいかを決定できるような仕組みに変革する必要がある。

目次

はじめに	4
第1章 地方分権への潮流	5
第1節 戦後日本の地方財政のあゆみ	5
第2節 なぜ地方分権か	6
第2章 地方財政制度の契約理論による理解	10
第1節 契約理論について	10
第2節 国と地方のエージェンシー問題	11
第3節 三位一体の改革とその限界	12
第4節 代替的な政策提言	13
第3章 地方政府の努力と費用の関係に関するモデル分析	15
第1節 不完備契約モデルによるモラルハザードの分析	15
第2節 公共政策の決定権限配分の厚生分析	16
第3節 分析の目的とモデルの設定	17
第4節 分析結果（グラフの解釈）	19
第4章 政策提言	21
おわりに	
参考文献・データ出典	

はじめに

「人はインセンティブに反応する」。元世界銀行エコノミストのウィリアム・イースタリーがその著書²の中で、人間の行動を科学する経済学の基本原理として、一貫して主張している観点である。社会的に見て望ましい行動であっても、個人にとってその行動をとることによる利益が費用を上回らない限り、すなわち行動誘引（インセンティブ）がない限り、望ましい行動をとろうとしない。このことは、われわれの日常の中でよく見られることである。たとえば、「予定は未定」という言葉がある。期限の決まった仕事があつて完成までのスケジュールを立てたのはよいが、期限ぎりぎりになるまで本腰を入れて取り組まず、結局計画倒れとなり、期限を延長してもらうことになるという状況は、おそらく誰も経験していることであろう。仕事の期限が迫らなくなかなか取り組もうとしないのは、期限内に仕上げることへのインセンティブを持たないからである。これは、期限内に仕上げなければ何らかの制裁を課すことを約束するなどの、期限内に仕上げるという行動インセンティブを与えるための措置があらかじめとられなかったことに原因がある。

王陽明が言うような、完全に「人欲を排し天理に従う」人でもない限り、また経済学で通常想定される利己的で合理的な個人ならば、苦しいほうよりも楽なほうに流れるものであり、そうならないようにするには利益を費用より上回らせるためのインセンティブ設計が必要なのである。このことは、個人だけでなく政府や企業といった組織にもあてはまる。前述のイースタリーは、インセンティブという言葉で、先進国と発展途上国との関係で用いている。発展途上国の政府や人々が貧困から脱して長期持続的な経済成長を達成しようというインセンティブを持っていなければ、いくら先進国が資金援助や人的援助を行っても、発展途上国の経済成長は実現されないというものである。このことは、先進国と発展途上国という国家間の関係だけでなく、国内における中央政府と地方政府の関係にも同様のことがいえるのではないだろうか。地方政府が中央政府に依存することなく効率的な財政運営を行おうというインセンティブがなければ、いくら中央政府が財政的措置を講じても地方の自立と財政健全化は実現しないのである。このような観点から考えると、中央政府と地方政府の組織関係は構造的な問題をはらんでおり、それが地方分権が進まない原因になっているといえる。

1995年に地方分権推進法が制定され、地方分権改革が「明治維新、戦後改革に次ぐ『第3の改革』」³と位置づけられて今年で10年になるが、望ましい分権の姿についての明確な結論はまだ出ていない。2000年に地方分権一括法が施行されてから、徐々に政府間財政移転制度の改革を中心に地方分権に向けての改革が進んでいるが、国と地方の役割分担や組織関係のあり方、グローバル化や少子高齢化に対応したシステムについて、インセンティブ設計の観点から十分に議論されているとはいえない。本論文は、インセンティブ問題の重要性という認識のもと、地方政府の効率化努力の水準と公共サービス供給費用の最小化行動の関係についてモデル分析を行うことによって、地方政府が自立と財政運営効率化のインセンティブを持つためには、中央政府と地方政府の間でどのような権限・財政関係を構築すべきかを模索し、真の地方分権・地方自治の実現に向けての政策提言をするものである。

² Easterly, W. [2001]

³ 地方分権推進委員会『中間報告一分権型社会の創造一』p.3

第1章 地方分権への潮流

第1節 戦後日本の地方財政のあゆみ

平成 17 年度『地方財政白書』（総務省）によると、平成 15 年度において、政府歳出の国と地方の割合は 38% : 62%（約 4 : 6）で地方政府の役割が大きいにもかかわらず、国税と地方税の割合は 58% : 42%（約 6 : 4）と逆転しており、地方政府は必要経費に見合った税収を得られていない。このギャップを埋めているのが、補助金（一般補助金としての地方交付税、特定補助金としての国庫支出金）である⁴。これらの国からの財政移転が、地方の歳入の相当な割合を占めている⁵ことが現代の地方財政の特徴であり、以前から問題視されてきた。

戦後の復興期は、最低限必要な経済的基盤を全国あまねく整備することを目的に、資源を集中させることが必要であった。そのため、地方政府を国の下部組織として位置づけ、国から補助金として財源を配分する代わりに、地方を国の決定した政策に従わせるという形の行政が行われた。これによって高度経済成長が達成され、日本が世界のなかで主要な経済大国となったことを考えれば、高度成長期までは、欧米へのキャッチアップのための経済成長を達成して、日本全国でナショナル・ミニマムを保障するために、中央集権的な財政関係が功を奏したといえるだろう。しかし、国からの財政移転は、経済成長がもたらした地域間格差の是正に利用され、財政力の脆弱な地方にとっては、いかに国から財源を持ってくるかが政治目的と化し、住民もこれを歓迎してきた。意思決定機関としての国と執行機関としての地方という構図は変わることなく、地方の出先機関や政府系団体が必要以上に増え、政府間関係はきわめて複雑なものになっていった。また、生活水準が向上していくにつれて国民の行政に対するニーズが高次化・多様化してきて、全国画一的な政策をもたらす中央集権システムでは、住民の厚生損失を生むことになり現状に対応できないという問題が指摘されるようになった。

バブル崩壊以降の長期不況期においても、国の決定した景気対策が地方によって実行された。景気対策としての公共事業は、1998 年から特に大規模に行われたが、ある特定の産業に対して短期的な効果があるだけで、長期的にはその効果が他の産業や家計になかなか波及してこなかった。もっと罪深いのは、地域経済の活性化や農林水産業の振興という目的での公共事業である。「漁業の振興＝きれいな漁港の建設」という単純な考え方で漁港の整備を行ったが、漁港等の設備が不十分であることと漁業の衰退とはほとんど関係がなく、漁業従事者のさらなる減少によって漁業の振興にはまったくつながらなかったというケースが少なくない。新しい工場や産業を呼び込んで地域の産業空洞化と人口減少に歯止めをかけよう

⁴新聞等では補助金というと特定補助金のことを指す場合が多いが、本論文では一般的な grant のことを指す。

⁵総務省自治財政局『平成 17 年度地方財政計画』では、平成 17 年度歳入見込総額の 35.4% を占める。

と、中核都市と地方都市・町村の間を大きくてきれいな道路で結んだが、ストロー効果によって逆に地方の人口が中核都市に吸い上げられ、ますます地域経済の疲弊をもたらすことになった。そして、今ではその道路にはほとんど車が通っていないという惨状も珍しいこととは言えなくなっている。こうした公共事業は、社会資本の整備によって地域経済が活性化するという甘い期待、全国どこでも同じ社会資本が整備されていなければならないという地方側の要求、公共財の供給から地域の雇用維持へという目的の変化など、さまざまな要因によって歯止めがきかなくなり、国から財源をとって公共事業をしないと生きていけないという公共事業依存体質の地域がたくさん存在するという、ゆがんだ構造をもたらしたのである。

この公共事業の肥大化について、国からの財政移転の点で問題とされるのは、いわゆる地方交付税の特定補助金化である。1985年に、補助率が50%を超える地方への高率特定補助金の補助率を引き下げるべきであるということが問題となり、一律10%引き下げられることになった。一方、地方自治体にとっては、補助率引き下げ分だけ財源が不足することになるので、その分を地方債の発行によって補填してよいことになり、その元利償還を後年度の地方交付税で措置されることが決まった⁶。したがって結局は、地方の債務は国の債務として実質的に増加していることになり、交付税が地方債を通して特定補助金の代替財源になってしまったのである。つまり、地方債の発行によって公共事業を増発すれば国が地方交付税によって元利償還の面倒を見てやるという仕組みであったため、公共事業を削減することは「損」になるという放漫主義的な考え方が地方政府に根付いたと言えるだろう。これにより、国では地方交付税の規模が拡大して、地方交付税特別会計の借入金残高は増加の一途をたどり、地方では地方債の発行が増加し続けて、公債費負担の増加とそれに伴う一般歳出の圧縮をもたらし、現在の国と地方の財政赤字や経常収支比率の悪化（財政の硬直化）の主要な原因のひとつになっている。

第2節 なぜ地方分権か

バブル崩壊以降、中央集権的な財政システムのひずみがより表面化し、地方分権への転換の議論が以前より増して活発になった。その背景には、現代の日本が直面している社会の構造的変化に対応できる政府システムをいち早く構築しなければならないという危機感と、先進諸国における経済政策に関する大きな趨勢が分権化を要請している状況があると考えられる。

日本社会の構造的変化とは、第一に、経済のグローバル化の進展である。経済のグローバル化とは、ヒト・モノ・カネが自由に世界中を移動することであるとされる。ヒトに関しては、各個人はそれぞれの居住地を持っており、その範囲内で経済活動を行うので、土地や移住のための機会費用などの制約から完全な自由移動は現実的に不可能である。しかし、日本においても労働市場は徐々に硬直的でなくなっており、自由移動への動きは今後加速すると考えられる。モノとカネに関しては、有価証券は以前から比較的自由的な移動をしているが、その他の一般的な商品取引でも、情報通信技術の急速な発達によってほぼ自由な移動が可能な環境にあるといつてよいだろう。こうした状況では、各国は国際的な投資の競争力を維持するため、法人税や資本課税の税率を軽減する措置を続けるだろう。また、高所得者が所得税率の低い国へ移住し、重要な人材（人的資本）が国外へ流出しないように、所得税率のフラット化への圧力がますます高まるだろう。結果として、それぞれの国で十分な税収を確保

⁶詳細は、宮本・小林・遠藤（2000、pp.122-129）を参照。

できず、公共サービスの水準の低下を招きかねない。その一方で、国民の生活水準の向上とともに、公共サービスに対する需要はきわめて多様化している。中央集権の下では、行政が全国で画一的になり、グローバル化で多様化したニーズを的確に汲み取ることは不可能である。したがって、中央政府はグローバル化に対応するための全国的・国際的な問題を、地方政府はより地域に密着した国内行政をそれぞれ担当するというように、明確に政府の役割を分担するという形での地方分権が必要になっているといえる。

もう一つの社会の構造的変化は、少子高齢化・人口減少社会への突入である。経済成長による生活水準の向上、医療分野における技術進歩によって人々の平均寿命がのび、「人生 50 年」という言葉はもはや死語となった。一方で、高等教育が一般化し、男女の雇用機会均等化への社会的要請が強まる中、女性の社会進出が著しくなり、晩婚化が進んでいる。特に都市部では子供の教育費がかなりの額にのぼるため家計支出を圧迫するという支出面での要因もあって、結婚しても子供をたくさん産まない家庭が増加している。2007 年からは団塊の世代が定年退職し、高齢者の割合が増加して彼らを支える現役世代が減少するという傾向はこれからますます加速することになり、社会保障費は膨張する一方である。さらに、現役世代自身も自らの生産性を上げなければ、ある程度の経済成長率を維持しながらたくさん的高齢者を支えることはできなくなる。したがって、現役世代の中でも特に、将来の国家を支える若年層・子供に対して密度の濃い教育を行い、時代の変化に対応できる優秀な人材を育てなければならない。このことは先進国がみな直面している問題であり、長期的に持続可能な社会保障システムや、質の高い教育を全国民に提供できる教育制度をどう構築するかが大きな国家的課題になっているが、他の先進諸国よりもきわめて速いスピードで少子高齢化が進行している日本では、より深刻な問題である。これまでのような保険料の引き上げや給付額の引き下げ、患者負担の引き上げといったその場しのぎの対応ではなく、これからは制度疲労を起こしているシステム自体の抜本的な改革が必要になる。一般的には、所得再分配政策は中央政府が担うべきものであるとされる。もし、高所得者が低所得者よりも相対的に多く居住している地域で、独自に所得再分配政策が行われれば、ほかの地域に居住する低所得者がより充実した再分配を求めてこの地域に移住するようになる。その一方で、所得再分配政策の維持のためには財源が不足するので、高所得者にはますます高い税負担を求めざるを得なくなる。結果として、政策自体が破綻し、地方政府による所得再分配政策は機能しない。住民は土地や移動費用という制約があるため、所得再分配政策の相違だけでそれほど簡単には移動しないだろうが、たとえ住民が自由に移動できるわけではないとしても、住民の一部でも他地域に移動すれば結果は同じである。したがって、年金などの現金給付による所得保障は全国レベルでの水平的公平を担保するものであり、これは中央政府の役割として保持すべきである。しかし、所得再分配政策の重点は教育、介護、医療といった現物給付にシフトしてきており⁷、これは地方政府が担うべきものである。地方政府が各地域の実情・ニーズに応じて、積極的に対人サービスを供給するという役割を担わなければならない。また、近年は NPO の役割が大きくなっており、高齢者や障害者に対する福祉活動、青少年育成や生涯学習などの教育活動、環境保護活動に携わる団体が多い⁸。このような活動は民間企業が行うには利潤が期待できない場合が多く、営利を目的としない NPO によって、民間企業が供給しにくいサービスを提供できる。さらに、彼らはある特定の地域に密着した活動を行っ

⁷池上 (2004, p.9)

⁸内閣府国民生活局『平成 16 年度市民活動団体基本調査報告書』によると、法人格を持たない任意団体も含めた市民活動団体の活動分野 (複数回答) は、多い順に、高齢者福祉 (32.0%)、まちづくり・むらづくり (26.5%)、障害者福祉 (26.2%)、自然環境保護 (18.0%)、教育・生涯学習指導 (17.4%)、青少年育成 (16.4%) などとなっている。

ているので⁹、平均的な住民のニーズをはかって公平に公共サービスを供給することを行動原理とする地方政府よりも、特定の地域の多様でかつ少数派であるが重要なニーズを汲み取ることに長けており、政府が気付かなかった政策課題を発見してくれるのである¹⁰。地方政府と NPO・NGO が協働することによって、財政支出の削減と新たな政策課題の発見・解決につながり、地域にとってより高い便益をもたらす公共サービスの供給が可能になると考えられる。

そして、先進諸国における経済政策に関する大きな趨勢とは、市場化、いわゆる「官から民へ」の動きである。国による規制を緩和・撤廃し、それまで公的部門で運営されていた事業を民間部門に委託したり、あるいは事業部門全体を民営化したりする。それによって、「小さな政府」を目指そうというものである。実際、国鉄・電電公社・専売公社・道路公団・郵政公社の民営化、電力・ガスのエネルギー産業や情報通信産業など多くの業界における規制緩和、国立大学の法人化、国立病院や研究機関の独立行政法人化など、公的規制が緩和・撤廃され自由な市場競争を促進させる政策はこの 20 年ほどで数多く行われてきた。市場は必ずしも万能ではないが、不当な規制は民業を圧迫し歳出規模の肥大化や放漫財政・非効率経営を生み、結果として社会厚生は悪化する。自由な市場競争を促進することによって、民間投資が拡大し、価格の低下と財・サービスの質の向上をもたらすので、社会厚生は高まって経済成長にもいくらか寄与する。公益性の高い事業は政府が行わなければならないというわけでは必ずしもない。政府よりも民間のほうが効率的に運営できることもある。こうした考え方が世界的に浸透しており、市場化政策が正当化される限り、これからも市場化の流れは止まることはないであろう。国が運営していた現業部門や公共事業を市場化テストなどの手段を用いて市場へ開放していく中で、地方政府は市場原理では解決が困難な問題を地域密着型の公共サービスとして対処する権限を持てるようにするべきである。特に、自然環境は地域によって特色があり、都市部では大気汚染や水質汚濁の改善が中心になるが、農村部では里山や水源環境の保全・管理が中心になるというように、地域特性によっても環境対策は異なる。一定の基準が国によって定められることはあっても、具体的な政策は各地方政府が独自の財源と責任で行うのが望ましいだろう。

理論的には、中央集権システムよりも地方分権システムのほうが社会厚生観点から望ましいということは、オーツの地方分権定理(住民の移動を考慮しない場合)やティブーの「足による投票」(住民の移動を考慮する場合)によって示される。

一般的に、資源配分機能は、市場ではうまく供給できない財(基本的には公共財)を供給して、パレート最適な資源配分を達成することをさすが、どの政府がどのような財を供給するかは、その供給される財がどれくらいの範囲の人々に便益をもたらすかに依存する。国防や外交のような全国民に同等の便益をもたらすと考えられる純粋公共財は、中央政府が供給することが望ましい。一方、ある特定の地域にのみ便益をもたらす地方公共財は、その地域の住民の選好に関する情報を得るための費用が最も低いのは、住民にいちばん近い地方政府であるから、地方政府が供給することが望ましい。受益と負担の一致という観点から、便益を受ける地域の住民が負担をするという原則の下、地域住民が参加する形で住民の選好に基づいて公共財供給の意思決定がなされなければならない。

オーツの地方分権定理では以下のような説明がなされる。住民の公共財に対する選好が異なる 2 つの地域 A と B があり、公共財に対する評価が地域 A の住民は高いが地域 B の住民は低いとき、国が中央集権的に両地域の需要量の中間あたりに公共財の供給量を決めると、地域 A にとっては供給量が過小で地域 B にとっては過大になり、いずれの地域にお

⁹内閣府国民生活局『平成 16 年度市民活動団体基本調査報告書』によると、法人格を持たない任意団体も含めた市民活動団体の主な活動範囲(複数回答)は、多い順に、一つの市区町村の区域内(55.7%)、複数の市区町村にまたがる区域程度(20.7%)、一つの都道府県の区域程度(9.5%)、複数の都道府県にまたがる区域程度(4.6%)などとなっている。

¹⁰宮本・小林・遠藤(2000、pp.150-153)

いても厚生損失が生じる。したがって、各地域で需要にあわせて分権的に供給量を決めたほうが、住民の厚生は増大する。すなわち、中央集権システムによる一律的な決定は非効率性であるといえることができる。また、需要の価格弾力性が大きいほど、あるいは地域住民の選好の相違が大きいほど、厚生損失は大きくなる。つまり、需要の価格弾力性が小さい必需的な公共財ならば、地域ごとに住民の選好がそれほど異なることはないため、国が中央集権的に供給しても社会厚生上それほど問題はないということになる。逆に、必需的ではない公共財ならば、住民の選好の相違も大きく、中央集権システムでは厚生損失がかなり大きくなる。生活に最低限必要なナショナル・ミニマムを整備する段階では、中央集権システムがよく機能していたが、現在のようにナショナル・ミニマムの保障がある程度達成され公共財に対するニーズが高次化・多様化している状況では、地方分権システムのほうが望ましく、便益の及ぶ範囲が限られている地方公共財は、地域住民のニーズに関する情報をより正確に持っている地方政府が供給することが望ましいということの理論的根拠である。

住民が地域間を移動することを考慮に入れる場合、各地方政府は公共サービスによる受益とそれを享受するために必要な税負担（ここでは応益課税を仮定）のセットを住民に提示する。各住民は自分にとって最も望ましいセットを提示している地域に移動し、結果的に各地域が公共財に対する選好の類似した住民のみで構成されるようになるので、厚生損失が発生しにくくなる。その過程で、地方政府間で競争が起こり、各地方政府は円滑な財政運営を維持するため、できるだけ低い税率でできるだけ高い公共サービスの供給をしようというインセンティブを持つようになる。したがって、受益と負担のセットに関して均衡が成立して、パレート最適な状態に落ち着くのである。これがティブーの「足による投票」であり、その帰結は地方分権の効率性命題となる。しかしながら、このような競争によって望ましい状態が達成されるためには、各住民がすべての地方政府の提示する受益と負担のセットを完全に知っていて、つねにこの情報を基準にして居住地を決定しており、かつ住民の移動費用が十分に小さいという非常に厳しい条件が成立していなければならない。現実には、公共サービスからの受益と税負担の情報を完全に持っている人などおらず、その情報だけでどこに居住するかを決めているとも考えにくい。また、通勤・通学に便利なところに居住していたり地縁や土地に対する愛着などがあつたりする場合には、移動費用が十分に小さいとはいえないだろう。また、地方政府間の過度な競争は財政的外部性の問題を発生させる。地方政府どうしが競って税率を引き下げようとする（租税競争）ために公共サービスの供給に十分な税収を確保できなくなるという問題や、各地方政府が非居住者に対して税負担を転嫁しようとする（租税輸出）ために社会的に見ると税率が過剰になるという問題などが指摘されている。これらは地方分権の非効率性をもたらすものである。ただ、住民の移動が自由ではないなど以上の条件が完全に成立しないとしても、分権的に公共サービスを提供することは、ある程度の効率性をもたらすと考えられる。

第2章 地方財政制度の契約理論による理解

第1節 契約理論について

日常生活の中では、専門知識がないために自分ではできない仕事（あるいは経済活動）を他人に委託してやってもらうという状況は多く見受けられる。たとえば、医者に病気の治療をしてもらう代わりに治療費を支払うことや、ある職務によって自分の会社の経営を支えてもらう代わりに賃金を支払うことなどである。しかし、自分の身体の適当な部位を正確に治療されたのかどうか、患者にはわからない場合や、労働者がきっちりと職務をこなしてくれたのか、経営者がわからない場合がしばしばある。このようなとき、医者やあるいは労働者に正確に治療や職務を行ってもらうには、どうすればよいのかという問題を考えるのが契約理論（情報の経済学）である。一般的に契約理論は、ミクロ経済学、特にゲーム理論の応用分野であり、通常生産手段や権利関係を所有しているプリンシパル（依頼人）とその生産手段や権利関係を利用して何らかの経済活動を行うエージェント（代理人）の 2 者を考える。両者の間には、情報の非対称性と利害の不一致が存在しており、エージェントのほうがプリンシパルよりも多くのあるいは正確な情報を持っている。このような状況では、エージェントがプリンシパルの思い通りに行動をしてくれるとは限らないというエージェント問題が発生する。プリンシパルは思い通りになる（自分の目的関数を最大化する）ように、契約によってエージェントの行動をコントロールしようとする。ふつうは、プリンシパルがある契約をエージェントに提示して、エージェントはその契約を受け入れるか拒否するかを選択するという状況を考える。エージェントが契約を受け入れなければそこでゲームは終了し、契約を受け入れた場合は契約に規定された行動をしてその対価として報酬を受け取る。

上記の医療契約や雇用契約の例のように、(1) エージェントは自分の効用とプリンシパルの効用の両方に影響を与える行動をとる。(2) プリンシパルはエージェントの行動を観察することができず、その行動の不完全なシグナル（行動に関連する変数、例えば行動の結果）だけを観察できる。すなわち、契約を締結した事後の段階でエージェントの行動に関して情報の非対称性が存在する。(3) エージェントが自発的に選択した行動はパレート最適ではない。この 3 つの条件が成立しているとき、モラルハザードという非効率な現象が生じる¹¹。プリンシパルはエージェントの行動を観察できないため、そのことを知っているエージェントは、プリンシパルが望む行動（たいていそれ相応の努力を必要とする）を、費用のかかる努力をして行おうというインセンティブを持たない。プリンシパル側としては、たとえエージェントが自分の望む行動をしていていなくても、どの行動をとったかがわからないので、何らかの罰を与えるなどの制裁を加えることはできないのである。したがって、

¹¹ サラニエ（2000、pp.6-8、p.105）

このような両者の契約が実行されると、効率的な資源配分を阻害することになる。この問題を解決するには、プリンシパルが直接エージェントの行動をモニタリングするか、その費用が高いのであれば、エージェントの行動の成果と報酬をリンクさせるなど、エージェントがプリンシパルの望む行動をとるインセンティブを考慮して、適切に報酬契約（インセンティブ契約）を設計しなければならない¹²。

これまで契約理論は、企業どうしの契約や企業内部の契約関係など主に民間部門における情報の非対称性の問題を分析の対象としてきており、従業員に高い生産性を発揮するインセンティブを持たせるための雇用契約の形態をはじめとして、金融契約、権限配分の問題と企業の分社化、規制と競争政策の分析、法と経済、診療報酬契約など多くの領域に発展している。これを政府や公営企業などの公的部門の分析に応用する研究も以前から行われており、公的部門に応用する場合に公的組織に経済的インセンティブ与えても機能しにくい要因があるという指摘もあるが¹³、多くの研究成果が出ている。

第2節 国と地方のエージェンシー問題

契約理論の観点で国と地方の関係を考えてみると、国がプリンシパルで地方がエージェントとなるエージェンシー問題としてとらえることができる。財政移転の手段が国庫支出金の場合、国は公共サービスを提供するという役割を地方に行ってもらい代わりに、その財源の一定比率を特定補助金として補うという契約を締結していると考えられる。補助金を受ける地方政府にとっては特定の事業の費用が低くなり、実際の限界費用に等しい公共財価格にならない。たとえば、補助率が 50% の特定補助金であれば、地方政府が単独事業として行う場合の 2 倍の金額の規模の事業を行える。このため、住民のニーズの高い単独事業よりも、ニーズが低くても財源を補助してもらえ補助事業のほうがより選択されやすくなるということも起こりうるものであり、厚生水準は低下することになる。結果的に、特定補助金を利用して国が地方に対して干渉し、国の思惑通りの政策を誘導するという構造になる。しかし、国には地方政府の予算決定過程や住民の公共サービスに対する選好などがわからないという情報の非対称性があり、地方の行動を観察できないことを知っている地方政府は、公共財供給の費用を最小化するインセンティブを持たない。これが地方政府の財政運営の非効率性と地方政府の中央政府依存症をもたらす。このことは、事後的に国から財源の補填をしてもらえると期待する地方のモラルハザードである。財政移転の手段が地方交付税の場合、国庫支出金のように明確な契約関係ととらえることはできないが、地方交付税は一般財源であるため、地方がどのような使途に費やしたのかを国は観察することができないという情報の非対称性がある。そこで地方は、地方交付税を効率的に使おうというインセンティブを持つとは限らないのである。また、地方財政計画による国の過剰な関与があり、地方交付税の配分額でさえ国の思惑を反映する形で決められているのが現状である。地方の自己負担のないまま国の考える政策基準に合致するように地方交付税が配分されれば、地方政府にコスト意識は根付かず効率的な財政運営をしようという地方政府のインセンティブを阻害する要因になっていると考えられる。したがって、地方交付税の場合も国庫支出金と同様に、地方政

¹² 契約を締結する事前の段階でエージェントの性質に関して情報の非対称性が存在する場合は、逆選択の問題が生じる。本論文では議論しないので省略する。

¹³ たとえば、政府の政策目標が複数あって利害対立の強いものが多く、その目標の達成度を測定するのが困難であることが挙げられる。詳細は、Tirole, J. [1994]を参照。彼の議論をわかりやすく説明しているのは、小佐野（2005）や水野（2000）がある。

府のモラルハザードが起こっているのである。そもそも財政運営の効率性は、生産の効率性と配分の効率性の2つに分けることができる¹⁴。前者は、ある一定の公共サービスの供給費用をできるだけ最小化することであり、後者は、限られた予算をどの分野にどれだけ配分すれば社会厚生が高まるかという問題であり、地方のニーズに合わせた公共サービスの供給を行うことである。すなわち、与えられた財源を効率的に使うインセンティブに欠けることは生産の効率性が損なわれていることを意味し、国の過剰な関与によって国の政策の誘導が行われ地方のコスト意識が失われることは配分の効率性が損なわれていることを意味する。

このような地方政府のモラルハザードを引き起こしている最大の要因は、ソフトな予算制約の問題と呼ばれているものである。これは補助金制度に潜む内在的問題であるということができよう。地方交付税でも国庫支出金でも、補助金制度は国の裁量性と算定基準のあいまいさ・複雑さを含んでいる。国に裁量の余地があれば、地方政府の財政状況が悪化してもそのまま放っておいて破綻させるわけにもいかず、国は効率性と公平性の観点から事後的な救済を行おうとする。もし財政赤字が膨らんでもあとで救済されるとわかっているならば、地方政府ははじめから費用最小化や効率的な財政運営をしようというインセンティブを持つはずがない。この問題に関しては、実証分析もなされており、地方政府の費用関数が効率性フロンティアからどれだけ乖離しているかで財政運営の非効率性を計測するという方法で、フロンティア費用関数を推定した結果、地方交付税制度が地方政府の費用最小化行動へのインセンティブを阻害しており、裁量性を確保している国は事後的な視点から公平性を求めるため、本来であれば自立が可能な地方でもその自立を地方交付税制度自体が妨害している可能性があることを示している¹⁵。

また、このような問題は政府だけではなく国民（住民）にも財政錯覚として発生している。国からの財政移転が多いほど受益と負担の関係は明確でなくなり、住民は公共サービスが無償で供給されていると勘違いする。税負担を引き上げると猛反対するが、国債の発行にはそれほど反対しないという現象は財政錯覚の典型例である。どのような手段で政府の資金調達が行われても、その資金調達に対応する資源を使った時点で国民の負担になっているのである。にもかかわらず、国民が自らの負担であると意識していなければ、いくらでも公共サービスの供給を要求するようになり、公共財供給は過剰になる。つまり、税金の無駄使いが起こる。このような国民の財政錯覚と過度な政府依存が存在している状況では、住民が公共サービスに対するコスト意識と自分の住んでいる地域に対する自治意識を持つことはなく、本来の意味での地方分権システム・地方の自立は達成されるはずがない。財政錯覚を解消するには、国民に対して財政に関する情報公開を徹底するとともに、受益と負担の関係がはっきりして国民にコスト意識を持たせるような税制・財政移転制度に変革する必要がある。

第3節 三位一体の改革とその限界

これまで議論してきたように、現在の地方財政制度は多くの構造的問題を内包している。この諸問題を解決するため、「地方の権限と責任を大幅に拡大し、歳入・歳出両面での地方の自由度を高めることで、真に住民に必要な行政サービスを地方が自らの責任で自主的、効率的に選択できる幅を拡大するとともに、国・地方を通じた簡素で効率的な行財政システムの構築を図る」¹⁶ことを目的として、いわゆる「三位一体の改革」が現在行われている。国

¹⁴林（2004）、赤井・佐藤・山下（2003、pp.29-30、pp.88-90）

¹⁵山下・赤井・佐藤（2002）、赤井・佐藤・山下（2003、pp.139-159）

¹⁶政府・与党『三位一体の改革について』p.1

と地方の役割分担を見直すとともに、一般補助金である地方交付税の削減・見直し、特定補助金である国庫支出金の削減、国から地方への税源移譲の 3 つを同時並行で進めていくというものである。具体的には、平成 16～18 年度の 3 年間で特定補助金を 4 兆円削減し、それに伴って地方に 3 兆円の税源移譲を行う。地方交付税の削減額に関しては具体的な数値目標を設定していない。これまでに、2 兆 4000 億円分の特定補助金の削減と本格的な税源移譲の実施までの暫定的な措置としての所得譲与税の移譲が固まっている。

しかし、数値目標の達成が自己目的化していて、根本的な改革に向けての議論が十分に行われていないように見受けられる。国庫支出金の削減では、どの項目を削減するかをめぐって中央政府の中で対立していて（総務省・財務省とその他各関係省庁）、省庁間での政策協調はうかがわれない。地方政府は国庫支出金を削減した分は一般財源の地方交付税で移転するように要求しており、国庫支出金は順調に削減されているが、その穴埋めを地方交付税が担っている状況である。実際、『平成 17 年度地方財政計画』（総務省）では地方交付税の額は前年度（平成 16 年度）より 0.1%増加しているし、交付税特別会計の借入金残高はいまだに減少傾向になっていない。「安定的な財政運営に必要な地方交付税総額の確保」と記述されているが、地方交付税に関しては長期的な改革目標がまだ明確にされておらず、安定的な財政運営のためのものかどうかは疑問である。特定財源を一般財源化することによって、地方政府はどの分野に財源を使うかの選択は自由になるが、財源の使途に関する外部性が生じ、地方政府が本当に効率的な財政運営をしているかどうかは、情報の非対称性が存在するため中央政府にとって観察困難である。また、権限・税源の移譲は、情報の非対称性を利用した地方政府のモラルハザードをもたらす可能性もある。特定補助金は削減されているものの、その代替財源として地方交付税が利用されている状況であるから、国が地方財政計画によって地方財政の運営に深く関与し裁量的に地方交付税額を決定しているという状態が変わらない以上、地方政府にコスト意識と責任を伴わないゆがんだ自由を与えることになり、地方政府に効率的な財政運営をして自立していくというインセンティブを持たせることは依然として不可能だろう。これでは、地方政府の権限だけが拡大して、本当に住民に必要な公共サービスを地方政府が自らの責任で選択できるようにするという、三位一体の改革の本来の目的は達成されず、真の地方分権・地方自治の達成のためには不十分であると考えられる。その一方で、地方政府の一般財源の使途や権限の適正な行使を国がモニタリングするという単純なシステムは、公共政策の効果を正確に評価することが困難な状況では、国の思惑が強く反映されることになりはたして、国の関与はさらに強くなってしまおうであろう。本当に議論しなければならないことは、限られた財源を効率よく使うインセンティブと財政責任を地方に付与し、住民にコスト意識と自治意識を植え付けるための制度設計である。そのためには、地方が社会のために本当にやるべきことをいかにさせるか、国と地方の間の情報の非対称性を解消して一般財源化によって生じる外部性をいかに内部化するか、あるいは初めから発生させないようにするかが問われているのである。

第4節 代替的な政策提言

国から地方への財政移転の問題点が多く指摘されているが、そもそも、国から地方への財政移転としての補助金は、財源保障、財政調整（垂直的・水平的ともに）、効率性の改善という 3 つの機能があり¹⁷、本来は地方財政制度にとって分権的な意思決定がもたらす公平性

¹⁷赤井（2005b）、赤井・佐藤・山下（2003、pp.83-87）

と効率性の犠牲を解消する方向にはたらくものである。まず、財源保障機能とは、ナショナル・ミニマムを国が補助金によって保障することである。これは公平性の観点から、国内のどこに居住していても最低限の生存権を同じように享受できなければならない。次に、垂直的財政調整機能とは国と地方の財政力格差を是正することである。一般的に、税源の地域間移動や財政的外部効果が小さいことから、税収の確保は上位政府に比較優位があるとされる。したがって、国が税収の確保を行うほうが望ましく、それに伴って地方のほうが国よりも支出責任が大きくなるため、そのギャップを埋める必要がある。水平的財政調整機能とは、公平性の観点から、税源の偏在によって生じる地方と地方の財政力格差を是正することである。最後に、効率性の改善機能とは、事業による便益の他地域へのスピル・オーバーの程度が高いものほど、その供給が過小になることから、国が補助金として財源の相当部分を負担することにより、外部効果を内部化することである。

日本の補助金制度が問題なのは、これらの機能をどの補助金によって担わせるかという線引きがあいまいなことである。特定補助金である国庫支出金は地方の行動インセンティブに影響を与えるので、財源保障機能と効率性の改善機能を担っている。これは適切な役割であるが、あまりに補助しすぎるために地方政府が自ら財源を調達する努力を怠り、政策誘導と国への依存をもたらしている。一般補助金で地方の行動インセンティブには影響を与えないはずの地方交付税は、財政調整機能と財源保障機能を担い、国庫支出金と財源保障機能が重複している。交付税総額の決定過程で国の思惑が強く反映されるということもあいまって、地方の行動インセンティブをゆがめていると指摘されるのである。

以上の議論をふまえた上で、地方のインセンティブを考慮した政策提言としてもっとも強力なものは、赤井（2005a）、赤井（2005b）、赤井・岩本・佐藤・土居（2004）、赤井・佐藤・山下（2003）に見られる提言である。補助金の3つの機能を明確に独立して担う補助金制度を提案している。まず、財源保障機能を担うブロック補助金である。使途の分野は特定するものの、その分野内では自由に割り振ってよいとすることによって、ナショナル・ミニマムの達成方法に関して地方独自の創意工夫が引き出される。次に、財政調整機能を担う新交付税である。地方の必要経費と自主財源の差を埋めるものではなく、機会の平等という観点でのみ収入格差だけを調整するものであり、算定方法も人口だけを基準にするなどきわめて簡素で透明性の高いものにする。最後に、効率性改善機能を担う特定補助金である。地方独自で行われる事業だけれども、外部性があって過小供給になる可能性があるものにだけ給付する。地方の提案をもとに配分を決めるものであり、国の政策的関与はほとんど入らず地方の情報を収集する手段にもなり、情報の非対称性を解消することが期待できる。結果として、地方政府の予算はハード化されて国による事後的補填・救済がなくなり、国の過度な関与が抑制されることによって地方政府がコスト意識と財政責任を持つことができるとしている。

第3章 地方政府の努力と費用の関 係に関するモデル分析

地方政府がコスト意識と財政責任を持つようになるための制度を考えるには、地方政府の財政運営効率化への努力と地方政府の費用との関係を分析し、地方の努力に対するコスト・パフォーマンス最大化のための費用削減（最小化）について考察する必要がある。

まず、地方政府の努力やインセンティブを考慮した 2 つのモデル分析を概観する。はじめに、政府の努力水準という変数がモデルの中でどのように組み込まれているのかを見るため、赤井（2001）を紹介する。これは、ソフトな予算制約の問題が存在するときの地方政府のモラルハザードについて、地方政府の努力と事後的な財源補填の有無との関連で分析しているものである。そして、地方が独自に自らの責任で公共政策を実行できるような状態を地方分権の理想とするため、もうひとつのモデル、赤井（1999）を紹介する。このモデルは、財源の問題ではなく公共政策を決定する権限の配分に重点を置いて、権限配分が生み出す非効率性と社会厚生と比較・評価について分析しているものである。

第1節 不完備契約モデルによるモラルハザード の分析

国と地方のエージェンシー問題においてソフトな予算制約問題が生じているとき、財源不足に陥っても国から事後的に救済してもらえると期待する地方政府は、財政運営効率化のための努力を怠る（モラルハザード）ことをモデルによって説明しているのが、赤井（2001）である。ここで用いられているモデルは不完備契約モデルである。将来どのような事象が起こるかがわからないときや、エージェントの行動の成果が第三者からは観察不可能な（立証不可能な）ときは、将来起こりうるすべての事象について完全に契約を書くことができないので契約は不完備になる。したがって、実際に起こった事象に応じて事後的な再交渉を行い、最終的な取り決めをすることになる。効率的な財政運営に対する努力を怠った、あるいは努力をしたが成功しなかった地方政府に対して国が事後的に救済したり、公共財の外部性を内部化し公平性を達成する特定補助金は事後的な状態によって変化したりすることから、ソフトな予算制約問題を考えるときには、すべての起こりうる事象について完全に書かれる完備契約ではなく、不完備契約の理論を適用するのが適切である。また、一般的に政府間の契約関係について分析する場合は、政策効果は不明確であり客観的に測定困難であるので、不完備契約モデルが使われる。

1つの中央政府がプリンシパルで1つの地方政府がエージェントになるとき、地方政府の経常費用（正の値であれば経常利益であり、負の値であれば経常損益になる）を地方政府や地域住民の努力・創意工夫の関数とし、この努力水準が上昇すれば経常利益が増大（経常損益が改善）するが、その度合いは逓減すると仮定する。一方、努力水準を上げるためには費用がかかり凸関数の費用関数を定義する（限界費用は逓増）。両者の差をこの地方の効用関数とすると、効用最大化条件は努力水準を追加的に増加させたときの限界的な経常損益の改善額と努力の限界費用とが一致することである。この条件を満たす努力水準が社会的に最適な努力水準となる。ここで、経常損益の一部を国が事後的に補填してくれると地方政府が期待しているとすると、地方政府が負担する経常損益の割合が小さくなるため、努力水準を追加的に増加させたときの限界的な経常損益の改善額は減少し、その分努力水準は社会的に最適な水準よりも低い水準にとどまる。よって、事後的な財源補填（救済）が制度化されていると、ソフトな予算制約問題を生み地方政府のモラルハザードをさらに助長する結果となるのである。

第2節 公共政策の決定権限配分の厚生分析

国と地方のうち、どちらが最終的な政策を決定する権限を持つべきかは、住民にとってより望ましい政策を実行できるか否かで決まるのは明らかだが、中央政府が決定権限を持っているとき、財源についても権限を持っているので国による過剰な政策介入が発生する可能性が高く、非効率性が生じる。この論点に関して、プリンシパル・エージェントモデルで社会厚生観点から分析しているのが、赤井（1999）である。

プリンシパルとしての1つの中央政府と、エージェントとしての n 個の同質な地方政府が存在するとする。地方政府は公共プロジェクトを費用 c をかけて探索・調査し、このとき確率 e で実行可能な（正の税収を生む）プロジェクトの発見に成功する。このプロジェクトが実行されたとき、その便益の還元として b の税収が得られ、税財源システムは中央集権的と仮定しこの税収は中央政府によって一方的に徴収される。税収がその地方の住民の効用であるとし、地方政府はその収入 u_A を最大化するように行動し、中央政府から補助金 a を獲得して地方政府が発見したプロジェクトを実行しようとする。また、単純化のため、地方政府がプロジェクトの探索をしなかったときには税収は得られないとする。一方、中央政府は他の地域や国全体のことを考えて地方政府が探索するプロジェクトに対して代替的なプロジェクトを探索・調査する。この代替プロジェクトを実行することによって得られる税収を B とする。このとき、確率 E で実行可能なプロジェクトの発見に成功する。 E は調査水準に依存するので調査水準と E を同一のものとする。調査費用は地方の数と調査水準に依存するので、 $G(n, E)$ という関数で表せる。限界費用は正で逓増すると仮定する。中央政府は地方政府と同様に、地方への補助金を除いた収入 u_p を最大化するように行動する。最後に、社会の総余剰（社会厚生）は $W \equiv u_p + nu_A$ で表せる。

中央政府がプロジェクト実行の決定権限を持つ中央集権システムでは、中央政府は地方政府の提案したプロジェクトによる純税収と代替プロジェクトによる税収を比較して、どちらのプロジェクトを実行するかを決定する。 $B \geq b - a$ のとき中央政府の代替プロジェクトが実行され、そのときの社会厚生 W^C は

$$W^C = EnB + (1 - E)enb - G(n, E) - nc$$

と表される。

これに対して、地方政府がプロジェクト実行の決定権限を持つ地方分権システムでは、中央政府が代替プロジェクトを実行しようとしても、より多くの税収が得られるならば地方政府は自分のプロジェクトを実行する。このときの社会厚生 W^{DC} は

$$W^{DC} = enb + (1 - e)EnB - G(n, E) - nc$$

と表される。

このあと、社会厚生を最大化条件を導出し、それを満たす国の最適な調査水準の性質がわかる。結果として、中央集権システムでは中央政府は地方政府に対して過剰な介入をして社会厚生が低下するが、地方分権システムでは社会的に最適な国の調査水準が実現することが示される。また、比較静学を行って、 c, e, B の変化が調査水準や社会厚生に及ぼす効果を分析している。さらに、国と地方の税収差 $B - b$ を中央集権システムの非効率性の大きさであると解釈して、地方プロジェクトの調査費用が上昇すると補助金が増大して税収差（つまり非効率性）が大きくなることが示されている。最適なシステムは通常は国の税収と地方の税収が一致するところで入れ替わるが、国の過剰介入の可能性がある場合は地方分権システムのほうが最適になる範囲が拡大し、国と地方の間で再交渉が可能であれば税収の大小に関係なく地方分権システムが望ましくなるという結論が得られる。

第3節 分析の目的とモデルの設定

地方分権の望ましい姿や地方分権が進んだ後の長期的な国と地方の関係を考察するためには、国からの補助金を地方政府の努力水準によって変化するものとおき、地方政府の公共プロジェクトの探索費用についてももう少し厳密に考える必要がある。前述の赤井（1999）で導出された中央集権のときの社会厚生（総余剰） W^C と地方分権のときの社会厚生 W^{DC} を比較すると、その差は

$$W^{DC} - W^C = Een(b - B)$$

となり、中央集権と地方分権のどちらが望ましいかは、たしかに、 $b - B$ すなわち地方の提案したプロジェクトの実行によって得られる税収と、国の代替的プロジェクトの実行によって得られる税収のどちらが大きいかに依存する。赤井（1999）では、この税収の差（すなわちプロジェクトの価値の差）によって最適な権限配分がどのように変化するかを分析していることになる。しかし、これらの税収は公共プロジェクトの実行によって生じる便益に応じて得られるものであるから、地方政府が住民のニーズにあった効率的なプロジェクトを行えば、おのずと地方税収は増加すると考えられる。つまり、税収の増大は、地方が実行可能な公共プロジェクトを発見しそれを実行することに伴う結果である。したがって、すでに地方分権システムが望ましいことが示されたのであるから、地方分権システムの下で社会厚生を増大させるための望ましい国と地方の関係について考えるならば、地方政府は税収を上げることを直接考えるのではなく、実行可能なプロジェクトの発見確率 e を上げることを考えるべきである。すなわち、税収の差の議論ではなく、国の代替プロジェクトの発見確率を一定とすれば、地方政府の実行可能なプロジェクトの発見確率を上昇させることによって、社会厚生を増大させるという方向での議論が必要である。そこで、地方政府の実行可能なプロジェクトの発見確率は、地方政府自身の努力水準（経験値）に依存すると考えることにする。地方政府が独自の実行可能な公共プロジェクトを発見するために負担する調査費用 c がどのような構造になっているのかということも含めて、地方政府の財政運営効率化へのインセンティブの観点から、地方政府の努力水準と費用の関係について分析することによって、地

方政府の努力を最大限に引き出しながらも、努力をして経験を積むことに対するコスト・パフォーマンスを引き上げるための制度設計について考察することができるのである。

国からの財政移転としての補助金には、財源保障、財政調整、効率性の改善の 3 つの機能があることを前で述べたが、このことを応用すれば、公共プロジェクトを実行するのにかかる地方政府の費用は、(1) ナショナル・ミニマムとなる公共財の供給費用、(2) 垂直的財政調整によって得られる補助金、(3) 効率性を向上させるための費用の 3 つに分けることができる。なお、地方政府はみな同質であると仮定しているため、水平的財政調整はないものとする。また、地方の収入はすべて公共プロジェクトの費用に使われるものとする。

(1) から (3) の費用を地方政府の努力水準に関連させるために、次のように考える。(1) についてはナショナル・ミニマムは一定であるものとして考えない。(2) の補助金は国が負担する費用であるが、最終的には地方の歳入項目に入り支出されるものであるから、地方の費用と考えることができる。特に、一般補助金である地方交付税は、地方の財政運営の効率化への努力の程度によって、住民にとって本当に必要な事業をなるべく低い費用で行うことができ、そのような行動インセンティブを地方に与えることが国の本来の役割である。また、財政調整が減少した分生じる余剰は地方政府のものとなり、コスト意識がはっきりする。地方政府が努力をすればするほど国からの財政調整は必要なくなり、その分地方政府のコストは小さくなる。(3) の費用については、地方政府が効率性を向上させるために努力をするとその努力水準に対して費用がかかると考え、まだ経験が浅いうちは追加的に努力が増加すると限界費用が逡増していくが、ある程度経験を積むと効率性もそれほど顕著な向上は望めなくなり、限界費用は逡減していくと考えられる。

分析を容易にするため、(2) と (3) の費用関数を特定化する。(3) の費用関数には、経験関数として一般的に使用されている、次のようなロジスティック関数を適用する。

$$c_3 = \frac{1}{1+e^{-x}}$$

ここで、 c_3 は効率性を向上させるための費用、 x は地方政府の努力を表す。(2) の費用関数は簡単に次のような反比例の関数を定義する。

$$c_2 = \frac{1}{x+6}$$

ここで、 c_2 は財政調整の費用を表す。 x の初期値が (3) の関数での $c_3 = 0$ に近い -6 (この数値自体には意味はない) となるように調節してある。

この 2 つの関数のグラフが、以下の図 1 と図 2 である (努力水準の数値自体には意味がなく序数的なものである)。

図 1 (2) の費用関数 (ロジスティック関数)

別紙

図 2 (3) の費用関数 (双曲線)

別紙

(2) の費用関数と (3) の費用関数を合計したものが、地方政府の総費用 C となる。

$$C = c_2 + c_3 = \frac{1}{x+6} + \frac{1}{1+e^{-x}}$$

これをグラフにしたものが、以下の図 3 である。

図 3 地方政府の費用関数

別紙

上記の関数の変曲点を導出するために、費用関数の 2 階微分関数の解を求める。

$$\frac{d^2C}{dx^2}(=0) = \frac{2.018714945 \cdot e^{-2x}}{(1+e^{-x})^3} - \frac{1.009357473 \cdot e^{-x}}{(1+e^{-x})^2} + \frac{2}{(x+6)^3}$$

変曲点は 3 つあり、費用が最小になっている点 (点 A とする) は $x = -2.375$ 、 $x = 0$ 近傍の変曲点 (点 B とする) は $x = 0.071$ 、最後の点 (点 C とする) は $x = 4.701$ である。点 B が $x = 0$ になっていないのは、(3) の費用関数が $x = 0$ で変曲点となるのに対して垂直的財政調整を考慮した分だけ、正にずれているためと考えられる。

第4節 分析結果 (グラフの解釈)

変曲点が 3 つあるので、① $-\infty$ から点 A までの範囲、②点 A から点 B までの範囲、③点 B から点 C までの範囲、④点 C から ∞ までの範囲の 4 つの範囲に分けて考える。

①の範囲では、少しの努力をただで急激に費用が減少し、点 A で費用が最小になる。②の範囲では、努力をすると費用が増加しており限界費用は逡増している。これは、効率化費用のロジスティック関数のグラフにおける変曲点よりもまだ努力水準が小さいところであるため、費用は増加しているものの効率性も上昇していると考えられる。③の範囲では、努力水準を増加させるほどさらに費用が増加しているが、限界費用は逡減している。これは効率化費用の関数のグラフにおける変曲点より大きな努力水準であるから、効率性向上にかかる費用の増大が大きいためであると考えられる。④の範囲では、努力水準を増加させていくにつれて費用は一定の値に収束していく。

以上の数学的解釈をもとに、地方政府の努力に対するコスト・パフォーマンス最大化のための費用削減という観点から、地方政府にとって最適な努力水準を考える。

①の範囲は、地方政府の努力がまったく不足しており中央政府に頼りきっていた状態から、徐々に費用最小化に向けて努力をしていく過程である。わずかな努力の積み重ねで地方政府の総費用最小化が達成される (点 A) が、これは必要な公共サービスを極端に切り捨て、地方政府の自主性を完全に失った過度な夜警国家のような状態、あるいは市場化の勢いに乗ってほとんどの現業部門を単純に民間に丸投げしただけの状態になっていると考えられる。努力水準は、効率化費用の関数 (ロジスティック関数) の変曲点の水準にも到達しておらず、まだ効率性を向上させることは容易にでき、効率化への努力に関して過小なインセンティブになっている。このような政府の状態は、経済のグローバル化と少子高齢化が加速し人口減少社会を迎えるにあたって、決して望ましいものではない。

②の範囲は、地方の自主性を強化するインセンティブを与えることによって、効率性はまだまだ上昇する領域である。ここでの費用の増加は、経験値と効率性を上昇させるという観点から許容できる範囲のものであって、この領域はもっとも望ましいといえる。点 A から点 B までの範囲のどの点が選択されるかは、追加的に費用を負担して公共プロジェクトを

実行することと費用最小化することとを天秤にかけて、現在のその地方政府にとってどちらが便益が高いのかを議論する必要がある。ただし、国が地方に対して効率化のインセンティブを強く与えるならば、効率化のほうを優先して努力水準を増加させ経験値を上げようとするだろう。国は積極的にインセンティブを与えるように努め、点 B の変曲点まで到達させるのが望ましいと考えられる。

③の範囲は、努力の追加的な増加による限界的な効率性の上昇が鈍るとともに、費用は増加する一方となる領域である。費用は努力水準が不足しているときと同等の水準まで上昇していくため、その高い費用を負担してでも、実行すべき公共プロジェクトがあるかどうかを真剣に議論しなければならない。経験値がある程度の水準になっているため、ローカル・オプティマムな公共サービス水準をどこに決定するか議論となるだろう。これまで努力してきた分だけ経験も豊富になっており、正確な探索・調査が期待できる。しかし、この調査や議論を地方政府が怠って中途半端に行うと、効率性の上昇を上回るほど費用が増加して無駄づかいが発生する可能性がある。この場合も国が効率化へのインセンティブを与えることで地方の努力水準が上昇するが、経験値の比較的高いこの段階では、地方の自主性や独自性が強く発揮される可能性が高いので地方の意見を尊重するほうがよいと考えられる。

④の範囲では、努力を無限に大きくしていくと費用は一定の水準（点 C よりもわずかに低い水準）に収束していく。前の③の範囲で高い費用を負担してでも必要な公共プロジェクトを実行し、地方政府が自主的に供給する公共サービスはほとんど供給しつくしたという、高負担・高サービスの北欧型の状態に近い。この段階までくると、少しでも費用を削減して効率化を図るほかはない。これを将来的に継続していけば、ある一定の費用水準におちつくという結果になる。前の③の領域で公共サービスをさらに供給することを選択した地方政府にとっては、限りなく一定の費用水準に近づくことによって最適な状態になる。

第4章 政策提言

さまざまな公共サービスを供給するための財源は、国から地方へ流れるだけであるが、政策に関する情報の流れは双方向が認められる。国が主体となって行うプロジェクトの政策情報は国から地方へ流れるが、地方のニーズに合った独自のプロジェクトの政策情報は地方から国に流れる。今後は地方分権が進めば、地方からの情報の価値がますます高まっていくことになるだろう。国の政策に合致しないから特定補助金の補助率を低くするなどというように、国が先頭に立って政策決定を行っていく時代はもはや終焉を迎えようとしている。住民の公共サービスに対するニーズが高次化・多様化している中で、地域のニーズにあった、本当にその地域に必要なプロジェクト（たとえば高齢者の多い地域での介護施設）を地域の権限と責任の中で行う必要がある。特に、公共事業依存の構造になっている地域では、公共事業を減らそうというインセンティブはまったくはたらかない。地域の雇用を維持するためだけの不要な公共事業を減らすインセンティブを地方に持たせることが必要になる。すなわち、ナショナル・ミニマムがある程度整備されたとするなら、いかに必要となるに効率的に財源を配分するかという資源配分の効率性を追求しなければならない。

そのために、財政運営の効率化努力によって国と地方の財政を再建することと、国と地方による財源の配分方法の改革が先決である。国から地方への財政移転が、国の地方に対する過度な関与と地方の国への過度な依存、地方のモラルハザードを助長しているという状況をいち早く打破し、地方政府がコスト意識と財政責任を持って、地方の財政運営効率化へのインセンティブを設計することが必要である。しかし、単に特定財源を一般財源化して権限や税源を地方に移譲し、地方に運営を任せて国が評価をするという仕組みでは、地方政府を過度な競争にさらすことになって地方分権の非効率性の問題が逆に生じる。第2章第4節で述べたような、補助金の3機能を独立に担うように補助金制度を組み立て直すといった、受益と負担の関係が明確になるように抜本的な改革をしなければ、地方政府にインセンティブを与えることはできず、住民もいつまでも政府に頼ることになるだろう。

さらに、本論文の中心テーマとなっている地方政府の財政運営効率化・資源配分効率化へのインセンティブを与える際、地方政府の努力水準とその費用構造について考えなければならない。国の過剰な関与が抑制され、地方が税源と権限だけでなくコスト意識と財政責任をも持ち、住民もコスト意識と自治意識を持っているという、真の地方分権・地方自治の実現のためには、費用の最小化は徹底しながらも、単なる費用最小化ではなく、地方政府が効率化への努力をすることに対してのコスト・パフォーマンス（ここでは、努力を積み重ねることによって経験値が上昇し、地方の住民にとって本当に必要な公共プロジェクトの探索・調査がより正確になり発見に成功することであると考えられる）を最大化することを第一の目標にしなければならない。そこで、地方政府の効率化への努力（それが積み重ねることによって蓄積される経験）と費用との関係を考察した前章のモデル分析から、その政策的含意について考える。すべて同質の地方政府を仮定した単純な分析であったが、非常に重要なインプリケーションがある。

努力が足らず経験が浅い間はわずかな努力で大幅なコスト削減に成功するが、費用が最小になるところは政府の役割が極端に小さくなり、年金のような全国一律で保障されるべき社

会保障までも政府が放棄している可能性の高い「小さすぎる政府」である。現在の日本はこの「小さすぎる政府」に向かっている可能性がある。以前からインセンティブをまったく考慮していない地方財政制度の下で、無駄づかいばかりが目立ち、高齢者や障害者のような社会的弱者にまで応分の負担を求めることによって現在世代・将来世代にそのツケを払わせるという流れになっているからだ。このような状態に陥らないように、国は地方に対して効率性向上のインセンティブを与え、地方に努力水準をさらに増大させなければならない。効率性の限界的な上昇が鈍くなるほど、国によるインセンティブ付与は強化されることが必要になる。

すなわち、各地方政府の努力水準（経験値）によって、与えるインセンティブを変える必要があることを示唆している。効率性が非常に高い最終目標のあるべき地方分権の姿は、以前から多く議論されてきた。最終目標を模索することも重要だが、その実現はいつになるかわからない。長期的な国と地方の間の組織関係や政策決定の方法についても今から全体像を描いておき、最終目標の実現までの過程を明確にしておかねばならない。途中の道を踏み外すと、とんでもない結果になるかもしれない。

来るべき地方分権社会のもとでは、どんな地方政府にも同じようなインセンティブを与えるのではなく、現在の経験値の水準がどの程度であるかを認識した上で、地方政府の費用の水準、効率性の向上の水準、自主的に供給する公共サービスの水準のそれぞれを比較考量して、これから経験値、効率性、費用、公共サービス供給のどれを優先させるのが望ましいかを決定できるような仕組みに変革する必要がある。具体的には、地方政府が独自に政策決定ができその決定に対して明確な責任が持てるように、地方政府が、中央政府が行っているのとは別に、政策評価を充実させるとともに、長期的な視点に立って効率化への努力を怠らないことが課題となろう。

おわりに

最後に、これからの研究課題について述べておこう。まず、大きな問題となるのは、政策効果をどのように評価するかという問題である。企業のように利潤といった明確な数字が出るわけではなく、政府には複数の利害対立の激しい政策目標があり、政治的な決定が多くなされる。しかし、最近では総務省だけではなく各省庁が政策評価の機関を持っており、民間でのコストと比較するなど客観的に政策効果を評価する試みが増えていて、「Plan→Do→See」のサイクルが形成されている。公共政策大学院をはじめとして、政策評価の手法を学ぶ場も充実してきている。普遍的な手法を開発することができれば、各地方自治体で容易に行うことができ、真の地方分権・地方自治に一步近づくであろう。

2点目に、本論文では契約理論（組織の経済学）の観点から国と地方の関係を考えたが、この分析の枠組みは国と地方の関係だけではなく、公的部門においてさまざまな応用が可能である。たとえば、地方政府と地方政府からの財源補填を受けている地方公営企業との関係や、公共プロジェクトを計画する地方政府とその執行を委託された企業との関係などがある。後者は、PFIの議論に発展させることができる。都道府県と市町村の関係を契約理論で分析すれば、道州制の議論に応用できるかもしれない。また、視点を変えれば、住民は地方政府に対して公共サービスの提供を委託しており、そのために税を負担しているという関係を、住民をプリンシパル、政府をエージェントとしてとらえることも可能である。このようなとらえ方をすることによって、住民にとってもっとも望ましい政府のあり方とは何かという根本的な問題に関する示唆が得られる可能性もある。契約理論を用いることによって、各主体のインセンティブを考慮した公的部門の諸制度の構築に貢献できると考えられ、今後さらに発展が期待できる興味深い領域であろう。

3点目に、本論文では、政府が自己利益を追求する合理的主体であることと、社会的厚生（公共プロジェクトの便益から得られる税収）を最大化することの2つを大きな前提として考えた、規範的分析（normative analysis）を行った。しかし、実際にはこの2つの前提は必ずしも現実を説明しているとはいえない。事実発見的分析（positive analysis）や実証分析（empirical analysis）も重要であることは言うまでもない。

先進的な契約理論の世界では、通常のエconomicの仮定（完全利己主義の合理的主体）を緩め、心理学や社会学のアプローチを用いて、利他的動機や互惠性の性質を取り入れた意思決定のもとで、組織間のインセンティブ設計の議論をするようになってきている。人間や組織の行動は、完全な利己主義や利他主義のみで説明できるわけではなく、他者の利害を考慮に入れる行動やそのような行動をとるインセンティブの存在する組織構造（いわゆる日本の組織が典型例であろう）のほうが意思決定の上で重要である場合もある。こうした要素を無視せずに分析すれば、契約理論や組織の経済学の幅が広がり、より多くの示唆を得ることができる¹⁸。

また、政府が社会厚生を最大化しているという前提も、事実発見的分析の観点からは疑問が残るものである。政府や議会が何を行動原理として動いているのかという問題は、これまで盛んに議論されてきており、官僚は国民の税負担と便益が等しくなるところまで予算規模

¹⁸伊藤（2004）

を拡大するというニスカネンの予算最大化仮説、官僚の私益最大化、政治家の得票数最大化など、社会的厚生最大化とはかけ離れた行動原理も多く主張されてきた。さらに、予算編成にあたって予算編成官僚（財務省）と予算執行官僚（各省庁）が私益（省益）を追求するとき、両者の間に私益（省益）に関して利害の対立関係があるほうが、そのような関係がないときに比べて社会厚生（官僚以外の国民の純効用）が増大する可能性があるので、官僚や政治家が崇高な倫理観を持っていなくても違法行為をしない限り、彼らの私益追求行動が公益と矛盾しない制度を開発することが重要であるという議論もある¹⁹。

その一方で、構造的な変革を迫られている現状において、官僚・省庁の予算・省益・私益最大化をいつまでも容認するわけにはいかない。長期的なあるべき国家像を描こうとするなら、政府、議会、企業、住民のそれぞれの主体が、相互関係を保ちながらも過度な依存関係にならずに自立できる仕組みを構築し、公共の仕事に携わる者の意識改革といった内面的な変革も促進していかなければならない。そもそも経済学は、経済主体の行動を科学してその原理を探る学問であり、「経世済民」の学問でもある。政府組織やそこで働く公務員のインセンティブを考慮した、住民の自治意識を高める望ましい組織関係・統治構造はどのようなものであるのか。規範的分析と事実発見的分析・実証分析をうまく組み合わせることによって、この長期的な問題に対する答えが見つかることを期待して、本論文を締めくくりたい。

¹⁹柴田（2000）

参考文献

《参考文献》

- 赤井伸郎 (1999) 「公共政策の決定権限の政府間配分に関する厚生分析」『商大論集』第 51 巻第 1 号、神戸商科大学経済研究所、pp.1-36
- 赤井伸郎 (2001) 「地方分権のメリット・デメリット：理論研究の整理」『神戸商科大学研究年報』第 32 号、神戸商科大学、pp.53-72
- 赤井伸郎 (2005a) 「三位一体改革のあり方—交付税の抜本改革と国・地方の役割分担 インセンティブ考慮した抜本改革を」『日本経済研究センター会報』第 931 号、日本経済研究センター、pp.46-49
- 赤井伸郎 (2005b) 「地方財政と地方自治のためのインセンティブ設計」『NIRA 政策研究』第 18 巻第 9 号、総合研究開発機構、pp.33-39
- 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治 (2003) 『地方交付税の経済学—理論・実証に基づく改革』有斐閣
- 赤井伸郎・岩本康志・佐藤主光・土居丈朗 (2004) 『提言：三位一体改革の進め方—機能を考慮した交付税の抜本改革が最重要—』
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/001/05060101/002_02.pdf、2005/10/28 アクセス)
- 池上岳彦 (2004) 『分権化と地方財政』岩波書店
- 伊藤秀史 (2003) 『契約の経済理論』有斐閣
- 伊藤秀史 (2004) 「組織とインセンティブ設計の経済分析を豊かなものとするために」『経済セミナー』第 590 号、日本評論社、pp.26-29
- 伊藤秀史・小佐野広 (2003) 『インセンティブ設計の経済学』勁草書房
- 井堀利宏 (2004) 「地方分権と財政再建：三位一体改革の評価と展望」『フィナンシャル・レビュー』第 71 号、財務省財務総合政策研究所、pp.121-132
- 小佐野広 (2005) 「政府の失敗と政府組織のガバナンス」本間正明監修、神谷和也・山田雅俊編著『公共経済学』東洋経済新報社
- 梶井厚志・松井彰彦 (2000) 『ミクロ経済学 戦略的アプローチ』日本評論社
- 神戸伸輔 (2004) 『入門ゲーム理論と情報の経済学』日本評論社
- 柴田弘文 (2000) 「政府部門の制度デザイン—インセンティブ・コンパティビリティ—を目指して」『経済セミナー』第 544 号、日本評論社、pp.34-41
- 林宜嗣 (1999) 『地方財政』有斐閣
- 林宜嗣 (2000) 「国庫支出金の一般財源化に関する経済分析」『RP レビュー』第 2 巻第 2 号、日本政策投資銀行、pp.12-17
- 林宏昭 (2004) 「三位一体改革後の財政運営効率化への課題」『ESP : economy society policy』第 384 号、経済企画協会、pp.22-26
- 堀場勇夫 (1999) 『地方分権の経済分析』東洋経済新報社
- 水野敬三 (2000) 「政府システムに関する予備的考察：契約理論アプローチ」『商學論究』第 47 巻第 4 号、関西学院大学、pp.147-159
- 宮本憲一・小林昭・遠藤宏一編 (2000) 『セミナー現代地方財政』勁草書房
- 柳川範之 (2000) 『契約と組織の経済学』東洋経済新報社
- 山下耕治・赤井伸郎・佐藤主光 (2002) 「地方交付税制度に潜むインセンティブ効果—フロントティア費用関数によるソフトな予算制約問題の検証—」『フィナンシャル・レビュー』第 61 号、財務省財務総合政策研究所、pp.120-145
- 吉田和男 (1998) 『地方分権のための地方財政改革』有斐閣
- 吉田和男・林宜嗣・神野直彦・飯野靖四・井堀利宏・小西砂千夫 (1998) 『財政システム』有斐閣

- Easterly, W. [2001], “The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics”, MIT Press (ウィリアム・イースタリー著、小浜裕久・織井啓介・富田陽子訳 (2003) 『エコノミスト南の貧困と闘う』東洋経済新報社)
- Salanie, B. [1997], “The Economics of Contracts”, MIT Press (ベルナール・サラニエ著、細江守紀・三浦功・堀宣昭訳 (2000) 『契約の経済学』勁草書房)
- Tirole, J. [1994], “The Internal Organization of Government,” Oxford Economic Papers, Vol. 46, pp.1-29

《データ出典》

政府・与党『三位一体の改革について』2004年11月26日

(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/dai7/7siryou1.pdf>、2005/09/21 アクセス)

総務省『平成17年度地方財政白書』

総務省自治財政局『平成17年度地方財政計画』

総務省自治財政局『平成17年度地方財政対策の概要』2004年12月

(http://www.soumu.go.jp/iken/pdf/gaiyo_17.pdf、2005/09/21 アクセス)

地方分権推進委員会『中間報告—分権型社会の創造—』1996年3月29日

内閣府国民生活局『平成16年度市民活動団体基本調査報告書』