

書 評

田中宏樹著

『政府間競争の経済分析——地方自治体の
戦略的相互依存の検証——』

(勁草書房, 2013年刊)

望 月 正 光

I. はじめに

時代が21世紀へ転換するその時期に、公共経済学的アプローチによる地方分権理論も大きな進展を迎えることとなった。すなわち、これまでの主にミクロ経済学を地方分権の問題に応用したアプローチから、いわゆる情報の経済学や契約の理論等を用いて、情報、インセンティブ、デザイン（設計）、契約等による新たなアプローチである。この新たなアプローチによって地方分権理論が大きく展開し始めている。Oats [2005]は、この新たなアプローチを第2世代の地方分権理論（the second-generation theory of fiscal federalism, SGT）と呼び、これまでのミクロ経済学を応用したアプローチである第1世代の地方分権理論（the first-generation of fiscal federalism, FGT）と区別し、これまで議論されることが不可能であった地方分権に関する理論・実証分析の新たな問題領域の拡大を指摘している¹⁾。

II. 本書の特徴

本書の第1の特徴は、この第2世代の地方分権理論への転換期における新しい理論・実証分析であることである。たとえば、第5章の「教育分権化と自治体のアカウンタビリティ」は、政府間政策競争のうち、首長の再選動機として政策の模倣行動と位置付けられる「ヤードスティック競争」に基づいて、公教育政策を実証的に検証している。分析結果から、この政策競争が住民の投票行動として政治的意思をより促す方向へ作用するならば、財政効率化と住民厚生改善へと繋がるということが明らかにされている。このように新しい理論・実証分析が展開されているのが本書の第1の特徴である。

本書の第2の特徴は、「水平的財政外部性」と呼ばれる政策決定に関わる地方政府間の相互依存関係を扱い、そこで誘発される地方政府間の水平的競争の問題について理論・実証分析を行っていることである。すなわち、地方政府間の政策競争として「租税競争」あるいは「福祉競争」等の発生が、結果的に地域の厚生水準を悪化させることを明らかにしている点である。

これまで、わが国の地方分権理論の多くが中央政府と地方政府間の政策の是非を論じる垂直的競争の問題を扱ってきたのに対して、水平的競争という新たな問題領域を扱っているのが本書の第2の特徴である。

Ⅲ. 本書の構成と内容紹介

本書の構成は以下の通りとなっている。

まえがき

序章 水平的政府間競争の理論と実証：サーベイ

第1章 公債発行下の財政競争－資本移動が財政健全化に与える影響に関する実証分析－

第2章 動学的租税協調と公的資本形成－公的
中間財を想定した2地域世代重複モデル
による厚生分析－

第3章 租税競争とレントシーキング－政治献
金が地方の課税政策に与える影響に関す
る実証分析－

第4章 育児支援施策をめぐる自治体間福祉競
争－都道府県別クロスセクションデータ
を用いた実証分析－

第5章 教育分権化と自治体のアカウントビリ
ティ－都道府県データを用いた業績投票
モデルによる実証分析－

第6章 地方債をめぐる自治体間信用連関－市
場公募債パネルデータを用いた実証分析
－

第7章 負債外部性と財政規律－臨時財政対策
債をめぐる自治体間相互連関の実証分析
－

終章 政府間競争の帰結：まとめと今後の課
題

そこで、各章の内容について、紹介しよう。
なお、著者によって読者の便宜のため「終章」
においても要約が述べられているのであわせて
参考となろう。

まず、序章の「水平的政府間競争の理論と実証」は、「租税」、「支出」、「福祉」、「ヤードスティック」の4つの代表的な政府間競争モデルを取り上げ、その理論的帰結を整理するとともに、それに対する実証結果を概観している。その結論は、前者3つの政策競争モデルにおいては、課税ベースの地域間移動を生じさせる政策手段をもとに、地方政府が非協力的に政策決定を行う状況が扱われ、政府間競争が過小課税と公共財の過小供給を招く可能性があるとし、同様の理論・実証分析が多数報告されていることが述べられている。4つ目の「ヤードスティック」政策競争モデルにおいては、課税ベースの地域間移動が生じず、投票行動を通じた住民の政治的な意思表示が地方公共政策に影響を与える状況が想定され、選挙を通じた規律付けが働くことで、財政の効率化と住民厚生の向上が達成されたとした理論・実証分析の蓄積が進んでいることが述べられている。以上のサーベイを踏まえ、政府間競争の形態は多様であり、その帰結も一様でなく、その経済効果に一意的な評価を下すことが難しいことが示唆されている。

第1章の「公債発行下の財政競争」では、政策競争が非効率的な帰結をもたらす鍵となる課税ベースの地域間移動に着目し、公債利払いの増加とともに加速化が予想される地方政府の財政再建の取り組みが、租税競争および支出競争の拡大によって影響を受けたか否かを、日本の自治体のデータをもとに実証的手法を用いて検証されている。1975～2009年度における47都道府県のパネルデータを用いて、公債利払い費と

法人事業税平均税率および公債利払い費と基礎的歳出（除く公債費）との関係が、民間資本移動拡大の影響を受けて変化するか否かを、1975～1995年度までの資本移動低迷期と1996～2007年度までの資本移動活発期の2つのサンプル期間で比較検証され、資本の地域間移動が活発化した後期サンプル期間において、租税競争や支出競争が公債費の利払い費増加による税収増加の効果を減じ、基礎的歳出減少の効果を増すことが明らかにされた。それゆえ、民間資本移動が活発化した1990年代の半ば以降、都道府県は租税競争や支出競争の影響に対する懸念から、税率の引き上げを通じた財政健全化の取り組みを鈍らせた可能性が高い一方、歳出減を通じた財政健全化の取り組みを活発化させた可能性が高いことを示唆するものと解釈される。

第2章の「動学的租税強調と公的資本形成」では、従来の租税競争理論では手薄であった資本蓄積がある動学的フレームワークのもとで、かつ公共財が公的中間財として生産に寄与することを想定した2地域世代重複モデルをもとに、資本税競争および協調が経済厚生に与える影響が理論分析されている。先行研究であるBatina [2009]の動学的資本税競争モデルに公的中間財を組み入れることで拡張し、対称地域間の動学的資本税競争の帰結と、資本税競争解（ナッシュ均衡解）から協調による資本税率の変更が経済厚生に与える影響について、理論モデルの展開および比較静学を用いた厚生分析により考察する。その結論は、定常状態と移行過程を考慮した厚生分析の結果、Batina [2009]では経済が動学的効率性を満たす状況下で、税率引き上げの方向にのみあるとされた租税協調解が、税率引き下げの方向にも存在しうる可能性が示唆され、さらに、長期定常状態に至る移

行過程では、政策変更時点に老年である世代の厚生は必ず低下する一方で、若年である世代の厚生も低下する可能性があることが明らかにされている。

第3章の「租税競争とレントシーキング」では、租税競争理論と企業によるレントシーキング活動との接合を試みた最近の理論分析の成果を踏まえ、日本の地方自治体において、首長（都道府県知事）の政治資金の源泉が、自治体の法人事業税率の決定に影響を及ぼしているかどうかを検証されている。2009年度における47都道府県のクロスセクションデータを用いて、都道府県の法人事業税率に関する反応関数を推定し、企業による知事への政治献金の多寡が、反応関数の傾きを変化させうるかを実証分析することで、租税競争とレントシーキング活動との関係性を検証する。実証分析の結果は、以下の2点に要約される。まず、①他地域の法人事業税平均税率の加重和に関するパラメータがプラスで有意であることから、法人事業税率の設定をめぐって、都道府県間に戦略的補完関係が生じている可能性が高いこと、次に、②知事に対する企業献金の多寡を反映させた反応関数の傾きが統計的に有意でないことから、企業による知事への献金の多寡が、法人事業税率の設定をめぐる都道府県間の戦略的な行動を変えるまで影響を持ちえない、ということである。したがって実証分析の結果を踏まえて、企業による知事へのロビイングが、自治体間の租税競争に影響を与えている可能性はきわめて低いと解釈される。

第4章の「育児支援施策をめぐる自治体間福祉競争」では、政府間政策競争の1形態である「福祉競争」に焦点を当て、その日本への適応可能性について、実証的に検証がされている。

先行研究である Wildasin [1991b]によって理論的考察が進められた地方政府間の「福祉競争モデル」に基づいて、育児支援施策をめぐり自治体間の政策決定に戦略的相互依存関係が生じているか否かを、2005年度の都道府県クロスセッションデータを用いて分析する。分析結果から、育児支援施策のうち、①私立幼稚園への経常経費補助および放課後児童健全育成事業の2つの事業については、反応関数の傾きがプラスで有意となり、自治体間の戦略的補完関係が確認された一方、②所得再分配的な色彩が強い乳幼児医療費助成については、前2者の事業に比べて、反応関数の傾きが有意とならず、自治体間の戦略的な相互依存関係が認められないことが確認された。それゆえ、日本における前2者の育児支援施策をめぐっては、自治体間の意思決定に戦略的補完関係が認められたことから、育児支援施策をめぐり「福祉競争」の存在が肯定されるものと解釈される。

第5章の「教育分権化と自治体のアカウントビリティ」では、政府間政策競争のうち、政治家の再選動機に裏付けされた政策の模倣行動と位置づけられる「ヤードスティック競争」に着目し、公教育政策をめぐり地方自治体（首長）の分権的な政策決定が、住民の自治体（首長）への政治的支持に結びつくことで、自治体を規律付けているかどうかを検証されている。都道府県別プールデータを使用して、2000年代中盤に進んだ義務教育費国庫負担金の総額裁量制への移行が、知事選での業績投票的な意味合いを強める方向に作用し、都道府県レベルでの Electoral Accountability の上昇に寄与したか否かが、実証分析される。そこで、業績投票を想定した理論モデルに基づいて、公教育政策をめぐり財政面での分権化が進められた2004年度

の三位一体改革以降、教育の分権化と首長への政治的支持との関係が深まったかを実証分析した結果、教育分権化と知事再選とは統計的に関連性があることが示され、特に、総額裁量制の効果が発現しはじめて以降、両者の結びつきが強まっていることが明らかにされた。この分析結果から、公教育サービスの水準やその提供に要した財政措置は、有権者による知事の業績判断の材料となって、その政治的支持・不支持の決定に結びついているという理論モデルの帰結を支持するものと解釈される。

第6章の「地方債をめぐり自治体間信用連関」では、地方自治体発行の地方債の流通利回りの水準に生じることが予想される相互依存関係について検証する。わが国の政府間財政移転制度の存在を考慮すれば、市場における地方債の流通利回りが地方自治体の財政状況のみで独立に決定されていると考えるのは、実態との間に齟齬を生じさせる。そこで、地方自治体の個別発行市場公募債に着目し、その流通をめぐって、自治体間に信用連関が生じているかどうか、実証的に検証される。2003～2008年度における個別市場公募地方債発行18団体のパネルデータを用いて、個別発行市場公募地方債の対国債スプレッドおよび対共同発行地方債スプレッドを、個々の自治体の財政状況のみならず、他の自治体の財政状況に回帰させ、パラメータの統計的有意性をみることで、市場公募債における自治体間の信用連関の実態について検証した。結果は、2004年度の三位一体改革やその後の地方債制度の改革によって、市場に流通している地方債の利回りが、当該自治体の財政状況を反映する方向に向かってはいるものの、個別市場公募債のスプレッドには、依然として他の自治体の財政状況からの影響が確認さ

れた。それゆえ、個別発行市場公募債をめぐっても、自治体間の信用連関の存在が確認され、自治体の裁量と責任の拡大を図るべく用意された資金調達手段としての個別発行市場公募債と、連帯債務方式などを通じ、信用リスクを発行団体間でプールすることを目的とした共同発行市場公募債との線引きが、依然として曖昧なままであることを示唆する。

第7章の「負債外部性と財政規律」では、公的債務返済の共有（連帯）責任を有する地方政府の歳出および負債形成行動に生じうる相互依存関係－「負債外部性」－が、資源配分上のロスをもたらしているか否かが、理論・実証両面から検証される。地方交付税を通じた地方債発行に対する実質的な財源補填（元利償還金の一部を、後年度の基準財政需要額に算入することで、当該自治体の資金調達コストを、他の自治体の負担に振り返る措置）の存在が、自治体の地方債発行をめぐる規律を弱めているか、さらには、元利償還金が100%後年度の基準財政需要に算入される臨時財政対策債の登場により、財政規律はさらに弱まっているか（「負債外部性」の発生が深刻化しているか）が、東京都を除く46都道府県の1991～2010年度までのパネルデータを用いた自治体の反応関数の推定を通じて検証された。実証分析の結果は、再分配支出および負債形成をめぐって、自治体間の戦略的行動が確認されるとともに、臨時財政対策債の発行により、歳出反応関数における負債外部性パラメータの上昇がみられたことから、臨時財政対策債の発行が、（地方債をめぐる債務償還責任の共有化を進めることで）自治体の戦略的な負債形成行動を助長している可能性があることが示された。このことから、債務償還責任を負う主体が個々の自治体と自治体総体にまたが

ることになった臨時財政対策債の導入以降、地方自治体総体の財政規律は、交付税特会の借入当時に比べて、むしろ弱まった可能性が強いことが考えられる。その意味で、実証分析の結果は、個別の自治体の財政規律の低下というよりはむしろ、地方自治体総体としての低下を示唆するものと解釈される。

IV. 本書の意義と若干の課題

本書の意義は、はじめに本書の特徴について述べた通りである。すなわち、第1に、第2世代の地方分権理論への転換期における新しい理論・実証分析であることである。これまでの第1世代の地方分権理論を越えて、新しいアプローチでわが国の地方分権論について理論・実証分析を行っている。第2に、「水平的財政外部性」と呼ばれる政策決定に関わる地方政府間の相互依存関係を扱い、そこで誘発される地方政府間の水平的競争の問題について理論・実証分析を行っていることである。わが国の地方分権論について、これまでの垂直的競争の問題を主とする理論・実証分析に、新たに水平的競争の問題を分析することによって、より多層の視点から地方分権論を論じたことである。本書の地方分権理論の理論・実証分析によって、政策競争に「有益な競争」と「有害な競争」が存在することが明らかとなり、「競争か、協調か」、「分権か、集権か」という観念的二分論に陥ることではなく、著者の述べるように競争の形態や手段に分析の焦点を当てるのが地方分権論議を深化させる上で重要なのである。本書の理論・実証分析を通しての至言である。

最後に、本書における若干の課題を指摘しておきたい。本書の主題は、タイトルにあるよう

に水平的な地方政府間の「政策競争」である。この点を理論・実証分析で明らかにすることが目的となっている。しかし、この主題からすると、第1に、地方自治体の分析対象の範囲が主要な項目として適切であるかの検証が求められる。なぜなら、政策競争として論じられているのは、法人事業税であり、育児支援施策であり、公教育政策であるが、実証分析の対象として容易性が優先されているように思われるからである。今後、地方自治体の主要項目に分析の対象が拡大されることが望まれる。第2に、本書の対象から除かれている「足による投票」モデルへの言及である。この点は、著者も今後の分析課題として指摘しているけれども、水平的な地方政府間の「政策競争」を問題とするかぎ

りは、「足による投票」モデルの検証は不可欠と思われる。地方政府の行うサービス供給と租税負担のあり方を選択する住民の移動は避けて通れない課題と言えるからである。

以上若干の課題を指摘したけれども、本書が地方分権論に関する優れた理論・実証分析であることは言うまでもない。地方財政を究める多くの研究者にとって必読の書である。

注

- 1) Oats [2005]. "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism," *International Tax and Public Finance*, Vol.12, pp.349-373. なお、第2世代の地方分権理論のわが国への紹介は、堀場勇夫 [2008], 『地方分権の経済理論：第1世代から第2世代へ』, 東洋経済新報社, pp.1-13を参照。

(関東学院大学経済学部教授)