

政府構造の適正化にむけて：分権のメリット・デメリットの理論的整理¹

神戸商科大学経済研究所 赤井伸郎

1 地方税収割合の拡大に関わるメリット・デメリット.....	4
1.1 メリット：地方ニーズにあった課税(地方行動)による効率化.....	4
1.2 デメリット：租税外部性による非効率化.....	7
2 地方支出割合の拡大に関わるメリット・デメリット.....	11
2.1 メリット：地方ニーズにあった支出による効率化.....	11
2.2 デメリット：公共財の外部性による非効率性.....	12
3 自治度の低下（補助金割合の拡大）に関わるメリット・デメリット.....	13
3.1 メリット：公平性の達成 = 地域間格差の是正.....	13
3.2 デメリット：受益と負担の不一致による非効率性（モラルハザード、アドバースセ レクション）.....	13
4 地方財政システムの評価に向けて.....	19
補論 1 不完備契約モデルにおける不確実性.....	19
補論 2 LEVIATHAN 政府と補助金問題.....	20
補 2.1 中央政府が Leviathan であるときの問題.....	20
補 2.2 地方政府が Leviathan であるときの問題.....	21
参考文献.....	21

¹ 本稿の作成過程において、松本睦氏（立命館大学）及び佐藤主光氏（一橋大学）より貴重なコメントをいただいた、ここに記して感謝の意を表したい。

1. はじめに

2000年4月1日から地方分権一括法が施行され、いよいよ日本でも地方分権が実施段階に入ることとなった。このような現状を踏まえ、地方分権システムは今後どのような方向に進むべきなのだろうか。

地方財政制度は、細かな制度の集まりである。それぞれの制度毎に目的が異なっているケースもある。そのため、これまで、地方分権のあり方およびその効果に関しては、主に政治学、法学、行政学で議論され、経済学的にも制度の特徴を概念的に整理するに留まってきた。しかしながら、そのような研究からは、分権がどのような効果（メリット・デメリット）を生み出すのか、またどのような状態において分権が望ましいのかを厳密に分析する事はできない。厳密に分析するためには、経済における各主体の行動を考慮した経済学的な理論分析が必要である。本稿では、このような観点に立って、これまで地方財政の分野において導出された理論的結果に基づき、分権のメリット・デメリットを整理することによって、政府間構造のあり方を議論する。

通常、政府には、国全体を統括する中央政府とその下位に位置する地方政府が存在する。中央政府が地方政府よりも相対的に大きな権限を持つとき、その国は集権国家と呼ばれ、一方、地方政府が相対的に大きな権限を持つとき、その国は分権国家と呼ばれる。現実には、分権国家や集権国家などが存在する。また、一つの国を歴史的に見ても分権や集権に向けた動きが存在する。このように、政府の構造は、国や時点によってさまざまである。それぞれの国の政府構造は、歴史的な改革を経て生み出されたものであり、国の特徴を生かした構造になっている、もしくは、向かっているはずである。たとえば、分権に向かっている国では、分権によるメリットが集権によるメリットを上回っていると考えられる。もしそうでなければ、なんらかの効果が認識されていないという弊害が生じていると考えられる。このような現実を理論的に理解するためにも、政府構造の変化の効果、すなわち、分権のメリット、デメリットを整理しておく事が有用である。

一般的に、地方分権という言葉は頻繁に使われるが、その定義は曖昧である。定義によっては、地方分権は、まったく違う効果を引き起こす事もある。メリット・デメリットを整理する前に、分権の定義をしておく事が必要である。そこで本稿では、3つの分権の概念を導入する。

- (1) 分権指標1：歳入割合：国全体の政府部門の歳入に対する地方政府の歳入の割合を分権度とする。
- (2) 分権指標2：歳出割合：国全体の政府部門の歳出に対する地方政府の歳出の割合を分権度とする。
- (3) 分権指標3：自治度：地方政府の歳出に対する地方政府の歳入の割合を分権度とする。（ $= 1 - \text{補助金率}$ ）

本稿では、この3つの分権度指標(収入割合、支出割合、補助金割合(自治度))に着目し、それぞれの適正規模を考える。そのためには、それぞれの定義における分権度の変化のメリット、デメリットを考える必要がある。もしメリットのみが存在するのであれば、その指標を限りなく大きくすることが望ましい。もし、すべての指標においてメリットとデメリットが存在するならば、適正規模が議論されるべきであろう。

地方分権のメリット、デメリットを議論する前に、完全な中央集権の状態を議論しておく必要がある。ここでは、上の3つの分権指標がともに0である状態を、完全な中央集権状態であると考え。もし、この状態において中央政府が国全体に関して完全な情報を持ち、最適に振る舞えるのであれば、最適な状態が達成される。したがって、地方財政システムに関して議論する必要も無い。地方財政システムが議論される裏には、中央集権システムに関する問題点が想定されている。それは、「中央政府は地方政府に比べて、地域の実状(プロジェクトのコスト、地域住民の選好など)に関する情報が乏しい。(情報の非対称性)」というデメリットである。²³地方財政システムがこの問題点を克服できる時に、地方分権のメリットが生じるのである。

以下では、既存の理論分析から提示されたメリットとデメリットのエッセンスを伝える。

² このデメリットに加えて、「中央政府が地方政府から選出された代表者によって構成されている場合や、ある利益団体の影響を受けている場合には、歪んだ政策決定がなされる場合がある。」というデメリットも指摘される。これは、政治的な問題であり、公共選択の分野で議論されてきた。この問題を扱うときには、通常の財政学的な地方分権問題に加えて、政治学的な問題を取り扱う必要がある。このような問題が無く、政府の目的が社会厚生を最大化するとき、その政府は Benevolent (慈善的) であると言う。一方で、Benevolent ではない政府を、Leviathan 的 (利己的) 政府と呼ぶが、その政府の目的に関しては、定まったものがあるわけではない。なぜなら、政府内で生じるさまざまな政治的な問題の設定の仕方に依存して、政府の目的は変化するからである。したがって、Leviathan 的 (利己的) 政府を想定するときには、通常の財政学的な地方分権に関わる問題に加えて、政治的な問題を取り扱う必要がある。すなわち、Leviathan の程度によって地方分権のあり方が大きく影響され、地方分権における財政的な問題があいまいになる可能性がある。本稿では、中央政府から地方への財源および権限の委譲に関わる財政的問題に焦点を当てるために、政治的な問題にはあえて立ち入らず、中央政府および地方政府は、社会厚生を最大化を目的にするという意味で、Benevolent (慈善的) であると仮定して議論を進める。ただし、補助金に関しては、Leviathan な政府を想定したときに、興味深い理論的結論が得られているため、補論2で補足した。

³ さらに、「中央政府は全国画一的な政策しか行うことができない」というデメリットも指摘されている。(Oates (1972)参照) しかしながら、現実には、地域ごとに政策が行われており、最近はこの問題を取り上げないことが多い。現実には画一性が見られるときには、政府が公平性を重視して、意図的に行っていると考えるほうが自然である。

2. 地方税収割合の拡大に関わるメリット・デメリット⁴

分権の第一の指標として、地方と中央の収入割合を考える。地方独自収入の割合の拡大は、課税政策の範囲を拡大する。税収割合の拡大は以下のようなメリットとデメリットを引き起こすと考えられる。

1.1 メリット：地方ニーズにあった課税(地方行動)による効率化

地方独自収入の割合の拡大は、地方が独自に行うことのできる課税の範囲を拡大する。ここで、次の二つの区別を行うことが重要である。通常、理論的分析の焦点としては、地方独自収入の拡大は地方政府による独自課税権の拡大を意味すると捉えられているが、地方と中央の収入割合の指標には、もう一つの意味が含まれている。それは、地方政府の収入となる税であるが、全国一律に徴収されている共有税である。この共有税が拡大すれば、収入割合も拡大する。これは、各地方が自地域で発生した税収を使う権利を持っているが、その税率設定に関しては、完全な独自権を持っていないという状態であり、完全に地方税率を操作できる状態よりも、各地方の権限が小さい状態であると解釈できる。以下では、この区別の下で、地方の収入割合拡大のメリットを提示する。

(1) 税率の操作が可能な場合

各地域が地方税率の操作権を得るという形での地方収入割合の拡大を考えてみよう。通常、公共部門に対する地域企業や住民の税負担ニーズに関して、地域に近いところに位置する組織が多くの情報を持っていると考えられている。すなわち、中央政府と地方政府間に情報の非対称性が存在し、各地域のニーズに関して、地方政府が中央政府よりも豊かな情報を持っていると考える。そのときには、明らかに、地方のニーズにあった課税が可能となり、これは、社会全体の厚生を高めることになる。

地域内租税適応化の効果

地域内で課税ベースの性質に差がある場合には、価格弾力性に応じて、税率を差別化す

⁴以下に示す以外に、デメリットとして不公平性の拡大をあげる人もいるであろう。しかしながら、税収の拡大がそのまま、不公平性の拡大を意味するわけではない。税収を一定にして、地方税収の割合を拡大すれば、確かに大都市の地方政府は豊かになり、経済格差に依存して公共サービスに差が生まれるが、その差は中央政府からの補助金によって穴埋めすることが可能である。地方税収が拡大した後、中央政府の公共サービスをカットして、地方への補助金に向ければ良いのである。したがって、不公平性の大きさと直接的に関わるものは、所得再分配をどのくらい行うかであり、中央政府から地方政府への補助金の割合、すなわち、自治度なのである。(3.3 参照)ただし、地方税収割合を拡大した後、補助金を充実し再分配することで不公平性を保つときには、「税率操作が不可能な場合」のメリットは生じない。なぜなら、このメリットは自地域から他地域への再分配が減ることによる効果であるからである。したがって、税率操作が不可能な場合」のメリットは、「不公平性の拡大」というデメリットと同時に生じると言えるが、不公平性に対して直接的に影響を及ぼすものは、補助金の減少である。この不公平性拡大の問題は、3.3 で議論される。

ることによって効率的になるであろう。税率が操作可能になれば、そのような地域特性にあった税率設定⁵ができる。つまり各地域の労働や消費の価格弾力性に応じた課税が可能となることによって、社会厚生が高まる可能性がある。

地域間租税適応化の効果

地域住民の間に選好の差があれば、住民にとって選好にあった政策を行う地域に移動することが望ましい。地方政府がお互いに住民のニーズに合った独自の政策を競争的に実施する⁶ことによって、住民は自分のニーズに合った地域を選択することができる。結果として、地域住民の厚生は高まるのである。これは、Tiebout (1956)が提唱した効率性命題のエッセンスであり、地域のニーズに合った地方政府が十分に提供されれば、住民はいわゆる「足のよる投票」によって、自分のニーズに合った地域を選択し、均衡は効率的になるのである。⁷

(2) 税率の操作が不可能な場合

次に、地方の独自収入は拡大するが、税率に関しては全国一律であるか規制されているために、地方税の操作は可能ではない状況を考えよう。実際にも、このような制約を持った税は存在しており、課税費用の節約のために国が変わりに課税したり、国と地方が共同で課税をし、その後地方に配分したりするという形態を取っている。ただし、地方で生じた税収は再分配されること無く、事後的にその地方に戻されることが重要である。(つまり、再分配の性格は持たない。) 共同に課税している例としては、ドイツの共同税⁸があり、また、中央政府が変わりに課税している(正確には、国税をベースに税額が計算され、その後配分されている)ものとして、イギリスにおける事業用レイト、日本における法人事業税(再分配を含んでいないものとして地方譲与税及び地方消費税もあげられるが、これらは独自の税が存在しているわけではなく、国税の一定割合を充当しているだけであり、その割合の設定に関して国の裁量の余地が大きいため、独自税収というよりも補助金と解釈するほうがいいであろう。)があげられる。これらの税が拡大するときには、税率は全国一律であるが、地方の独自税収は拡大する。日本型の地方分権はこの形で進むものと思われるため、この設定の下での理論的研究も重要である。

⁵ 理論的には、税源間の MCPF (Marginal cost of Publics Funds) が等しくなることが望ましい。日本の所得税の MCPF の推計としては、林・赤井(2000)がある。

⁶ 政府が Leviathan (利己的) な行動をとっているときにも、この競争は Leviathan (利己的) な行動範囲を制限するという意味で、メリットとなる。

⁷ この命題がどのような条件の下で成立するののかに関しては、数多くの研究がなされている。たとえば、Zodrow ed. (1993)を参照。この命題が成立する状況は限定的なものであると認識されている。もし現実的な税率の設定が問題を引き起こすとすれば、それはデメリットとなる。代表的なものは、デメリットのところであげられる伝統的な租税競争に関わる議論である。

⁸ ただし、ドイツの共同税は、税収が連邦政府に使われることが無いという意味において、地方税収であるが、地方間の再分配を行っている。税の拡大は、国全体としての地方税収割合を拡大するが、必ずしもすべての地方政府の税収の拡大を意味しない。

この状態における地方税収拡大のメリットを考えてみよう。興味深いことに、地方税収拡大が地方支出の効率性を促すということを指摘することができる。制約された形での地方税収の拡大は、地域間再分配を減少させるという効果を持っている。したがって、地方支出が所得を押し上げる場合（Public Input）には、再分配されるケースに比べて、その地域から徴収される税収がそのまま自地域に戻ってくる割合が高くなる。したがって、再分配を伴う国税によって徴収されていたときよりも、効率的な Public Input を提供するインセンティブが生じるのである。この関係を簡単なモデルで説明しよう。

各地方政府は、Public Input（供給量 E ）を提供するコスト（ $C(E)$ ）とそこから得られる税収（ $R(E)$ ）の差額を用いて、住民向けの公共サービスを行うとする。社会厚生を最大にする地方政府は、その差額をトランスファーとして住民に分配するとしよう。そのとき、地方政府は、このトランスファーを最大にするように Public Input の大きさを決定する。その地域で得られる税収の一部が国税として国に吸収されるとき、その地域の厚生は、次のように表される。

$$W \equiv \{a + (1-a)\}R(E) - C(E)$$

ここで、 a ($0 \leq a \leq 1$) は、Public Input によって生じる国税収入の割合であり、 $1-a$ の増加は、地方税収の増加を表している。また、 a ($0 \leq a \leq 1$) は再分配の結果として地域に戻ってくる税収（補助金）割合である。ここで、社会的に最適な E^* は、 $a=0$ と仮定したときに求められる。（なぜなら、社会における Public Input が生み出す税収は $R(E)$ であり、コストは $C(E)$ であるから、それらの差が真の社会的余剰である。）最適な Public Input の供給量を E^* とすれば、それは、 $R'(E^*) = C'(E^*)$ を満足するように決定される。一方で、与えられた a (> 0) のもとで決定される支出水準は、

$$\{a + (1-a)\}R'(E^*) = C'(E^*)$$

から決定されるため、その値を $E(a)$ とすれば、 $E(a) < E^*$ となる。これは、税財源が、再分配効果を伴う国税に転嫁されたために、Public Input への投資が過少になっていることを示している。

この問題が生じているときに、税収割合が拡大するとしよう。それは、 a の低下（ $1-a$ の増加）を意味する。その結果、 $E(a)$ は大きくなり、 E^* に近づき、社会厚生は改善するのである。

この問題は、産業組織の不完備契約の分野での議論と対応させることができる。産業組織の分野での議論は次のようである。プリンシパル=エージェントモデルにおいて、エージェントの努力によって生み出される利益をどのように分配するかを考える。あらかじめどのような利益が生じるかが不確実であるために、完全な契約が結べない状況では、事後的に生じた利益は、暗黙的な交渉力によって配分される。この交渉力とは、利益の配分割合であり、あらかじめ知られているものである。このとき、この配分割合が1よりも小さければ、エージェントにとって努力をして利益を得るインセンティブは小さくなる。結果として、エージェントの努力水準は低下し、モラルハザードが引き起こされる事が知られて

いる。これは、Hold-up 問題⁹と呼ばれている。

この議論を地方財政の文脈と対応させると、各地方への再分配割合は、その地域が持つ交渉力である。この割合は1より小さいため、地方政府の公共投資に関して非効率性が生じるのである。

現実にも、東京都を代表とする大都市は、その地域で得られる税収の一部しか戻ってこないという現実が存在する。大都市はそのような税体系に不満を抱いていると言われているが、その不満自体が、この制度がモラルハザードを生じさせていることの動かぬ証拠である。

したがって、再分配効果を持つ国税が、再分配効果を持たない地方独自の税に切り替わるとなると、地方独自税収の拡大は、Hold-up 問題を解消する効果を持つのである。これが、メリットである。

地方財政の分野に関してこの点を直接的に指摘した文献はないが、Hold-up 問題は以下で述べる Soft Budget 問題と表裏一体の関係にあるのである。(Soft Budget 問題のエッセンスは、3.3 で述べられる。Soft Budget 問題は補助金の再分配効果の拡大によって生じるが、上で述べたように Hold-up 問題も、補助金の再分配効果によって生じている。違いは、Hold-up 問題が、財源の豊かな地域にとって、その財源が別の地域に再分配されてしまうことによる士気の低下(モラルハザード)なのに対し、Soft Budget 問題は、財源の恵まれない地域にとって、痛みを伴うこと無く別の地域から財源が分配されることによる士気の低下(モラルハザード)であるという点である。)

1.2 デメリット：租税外部性による非効率化

地方税収割合の拡大が引き起こすデメリットを考えよう。各地域が独自に課税を行うようになれば、その課税が他の地域に影響を及ぼし、租税外部性¹⁰の問題が生じる。また、お互いに外部性を及ぼす時には、お互いが相手の行動を見ながら課税をおこなうという租税競争が生じる。¹¹租税競争を引き起こす租税外部性は、大きく以下の3つのケースに分類される。¹²

(1) 直接的水平外部性(Direct Horizontal Tax Externalities)

⁹ Hold-up のモデルは、Hart and Moore (1988)によって確立された。

¹⁰市場活動が、市場機構を媒介すること無く付随的に発生させる効果は、外部性(外部効果)と呼ばれている。この効果は、資源配分の歪みを引き起こす。この点に関しては、古くから、ミクロ経済学の分野で研究がなされている。外部性の定義、分類には、さまざまな議論が存在する。詳しい内容に関しては、奥野・鈴木(1988)を参照。地方公共財のスピルオーバー効果に関する分析も、本質的にはこの議論の応用である。

¹¹ 伝統的な租税競争の分析はこの問題を出発点としている。租税競争という言葉は、本来の意味では租税の競争を意味し、デメリットをあらわす言葉ではないが、伝統的に分析されてきたモデルが非効率性を強調するものであったため、租税競争という言葉で、非効率性を生み出す要因であるとして解釈することも多い。

¹² 本稿における租税外部性および支出外部性に関する分類は、Dahlby (1996)とほぼ同じである。

水平とは、同じ政府レベルでの外部性を意味する。課税の直接的水平外部性とは、あらかじめ他地域に外部効果をもつ財に税が課される事による外部性である。すなわち、他の地域における企業や住民が税を支払う状態である。これは、ある地域で課税された財が他の地域に輸出されるか、他の地域の住民が所有する（資本や土地などの）資産に課税する場合に生じ、そのとき、税の一部が他の地域の負担となる。地域を越えた税の負担がもたらすこの効果は、租税輸出効果と呼ばれている。

この負担は、外部効果であるから、この効果を考慮せずに課税が行われる場合には、明らかに非効率的となる。特に、負の外部性であるため、ナッシュ的均衡の結果として達成される租税の水準は社会的なレベルよりも過大になる。

（２） 間接的水平外部性(Indirect Horizontal Tax Externalities)

次に、間接的水平外部性とは、企業や家計の行動の結果として生じる間接的な外部性を意味する。この問題に関する研究が、租税競争に関わる議論の主流となっている。Zodrow and Miezowski (1986)を代表として多くの研究が存在している。（関連文献に関しては、既存研究のサーベイとしての Wildasin and Wilson (1991)及び Wilson (1999)などを参照。）この効果は、直接的水平外部性とは違い、課税された財が他の地域の主体に影響を与えるのではなく、課税を回避する行動が他の地域に影響を与えるのである。地域間移動可能な資源が存在するときには、ある地域での課税はその地域の移動可能資源を追い出す効果を持ち、他の地域において、その資源量を増やす効果を持つ。これが外部効果である。逆に、租税の引き下げは、移動可能資源が他の地域から自地域に流入する効果を生み出し、それは、他の地域の税収に負の影響を及ぼす。各地方政府は、この負の効果を考慮せずに税の設定を行うため、租税引き下げの費用を過小評価していることになる。したがって、ナッシュ的均衡の結果として達成される租税の水準は、効率的なレベルに比べて過小（租税の引き下げ水準は過大になる）になる。移動可能な資源として代表的なものは資本であり、資本税の水準が議論の対象となることが多いが、モデルのエッセンスは、移動可能資源による外部性であり、移動可能資源が存在する限り、一般均衡的なモデルではすべての税が対象となる。¹³

（３）（間接的）垂直外部性(Indirect Vertical Tax Externalities)

さらに、（間接的）垂直外部性と呼ばれる議論がある。前者の二つの議論が、地方間の租税の水平的競争であるのに対して、地方政府と中央政府間の垂直的な租税競争の観点か

¹³ Factor の移動に加えて、企業移動や人口移動が存在する場合には、法人税、所得税、消費税など、ほとんどの税項目が地域租税競争の対象となる。消費税を取り扱ったものとしては、Mintz and Tulken (1986)がある。

ら非効率性を議論する研究も存在する。(Boadway and Keen (1996), Boadway et. Al(1998)等を参照。既存研究のサーベイとしては、Keen (1998)がある。) (ただし、この外部性が分権のデメリットであるかどうかには注意が必要である。この外部性は中央政府と地方政府の間の問題であるから、必ずしも地方分権のデメリットではない。ただ、日本のように中央政府が絶大な権力を持っている国では、この外部性問題はあまり生じていなかったのに対し、地方分権が進めば、この外部性問題が出てくる可能性はある。もちろん、完全に分権されている状態から、集権が進めば、そのときも外部性問題が生じてくる。この時は、集権のデメリットとなる。)

この外部性は、地方税と国税が同じタックスベースを持つ(Tax base overlap)ことから生じる。租税競争と呼ばれるにふさわしい行動としての非協力 Nash ゲームでは、非効率性が発生する。そのエッセンスは、以下である。国税の引き上げは、地方税収の減少及び地方公共サービスの減少という形で地域に負の外部性を及ぼすが、中央政府は、その効果を考慮せずに税の設定を行う。地方政府も同様である。¹⁴主体間のゲームというよりもすなわち、税の変化による費用を過少に見積もっているために、税水準は過大になる。¹⁵

租税の水準に焦点を当てるとき、3つの外部性が引き起こす歪みの方向性は同じではないことがわかる。租税水準に対して、間接的水平外部性は過小な方向の圧力になるのに対し、直接的水平外部性および垂直的外部性は過大な方向の圧力となる。したがって、効率的な租税水準と比べて、実際の租税水準が過大かどうかは、これらの3つの効果に依存している。

見てきたように、地方政府が独自に課税を行うようになれば、租税外部性のデメリットが生じる事がわかった。しかし、想定する経済状況次第では、これらのデメリットとしての非効率性が必ずしも生じるわけではない。これらの非効率性が生じないような状況ならば、Tiebout によって強調されたメリットが活かされ、地方政府の独自課税が望ましい結果を生む可能性が高い。以下では、非効率性を生み出すかどうかに関わる設定を紹介する。

● 地方政府の規模 (少数大地域の効率性)

各地方政府 (地域) の規模が大きい (地域数が少数) ととき、地方政府は、他の地域への外部性が結果として経済全体の価格体系を変化させることを認識する。たとえば、資本の均衡利子率、人口移動が可能なときの均衡効用水準などがある。このとき、上で述べた租税外部性は内部化され、非効率性は生じない。(Myers (1990) 及び Krellove (1992b)を参照)¹⁶一方、地域が小さいとき (地域数が多数) には、他の地域への影響はその地域が直面している外生的なものを変化させないと考える。これは結果として外部性となり、非効率性を

¹⁴ この Nash ゲームに加えて、外部性に関する既存文献 (たとえば、Boadway and Keen (1996)) では、どちらかの主体がリーダーとなって相手の行動を見据えて行動するときの問題も議論している。主体間のトランスファーが問題となる。しかし、この時は、完全に相手の行動を把握していれば、効率的な状態が導けるはずであるから、租税競争をしていると呼ぶにはふさわしいかどうかという議論もある。また、完全に情報を把握しているケースはあまり現実的でないであろう。

¹⁵ これらの議論を簡潔に説明したものに、林(1999)がある。

生み出す。(ただし、地域数が十分大きいとき (Utility Taker) には、ある地域の行動が引き起こす外部効果の影響は無視できるため、非効率性は生じない。)

● **課税ベース (地域内一定資源への課税による効率性)**

非効率性が生じるどうかは、地方政府が公共サービスを行うために課する税のタックスベースの質に関わっている。課税が、地域内における需要または供給が変化するような弾力的な財に対してなされるとき、地域間資源配分の非効率性が生じる。¹⁷つまり、土地などのような、地域内における総量が一定である財への課税は地域間資源配分の歪みを引き起こさないが、地域間を移動できる(すなわち、地域内の総量が変化する)財は、たとえ社会全体で総量が一定であっても、課税によって資源配分上の歪みを引き起こす事がある。投入時点で課される資本課税も、資本が地域間を移動できる限り、歪みを持つ。¹⁸したがってこの非効率性は、土地などの、地域内資源が一定の財に課税する場合には、生じない。¹⁹

● **課税方式 (居住地主義課税による効率性)**

非効率性が生じるどうかは、地方課税の方式にも関わっている。課税方式には、源泉地主義と居住地主義がある。源泉地主義とは、利益及び付加価値の生じた地域で課税する方式であり、居住地主義とはその利益や付加価値の受け取る地域で課税する方式である。予想できるように、もし居住地主義が採用されるならば、まず、租税輸出の問題は生じない。なぜなら、商品を受け取る段階で課税するため、税は地域の外へ影響を及ぼさないからである。

また、人口移動が無く、居住地主義が採用されているとき、経済全体の総量が一定の財への課税(地域内の総量は変化してもよい)は、間接的外部性の問題を引き起こさない。その理由は、以下である。地域間を移動できる生産財を考えよう。その財は、源泉地主義で課税されれば地域外へ流出し地域間資源配分の非効率性を生み出す一方で、居住地主義で課税されれば、利益を受け取る段階で課税される。その利益は、財が、収益率を求めて地域間を移動した結果として生み出されたものである。したがって、その課税は、地域間の移動には歪みを与えない。(また、地域全体における総量が一定である限り、通常の超過負担も生じない。)すなわち、地域間資源配分の非効率性は生じないのである。²⁰

¹⁶ また、直感的な説明に関しては、Inman and Rubinfeld (1996) Section 2.4 を参照。

¹⁷ もちろん、経済全体における需要や供給が内生的に決定される財に関しては、通常の超過負担の非効率性も生じるが、これは、地方政府間の独自課税に限って生じるものではないので、ここでは触れない。

¹⁸ たとえば、1 地域モデルでは、資本の初期存在量は一定であると仮定されることが多い。そのとき、資本課税は歪みをもたらさない。しかしながら、このモデルを 2 地域モデルに拡張すると、地域内資源は一定ではないため、課税の仕方によっては、歪みが生まれる。

¹⁹ この効率性は、人口移動が無いときに生じる。人口移動が存在するときには、土地課税であっても、人口分布に関する非効率性を生じさせる。

²⁰ 効率的な資源配分は、各地域の財の限界生産力が一定となる均衡である。しかしながら、源泉地主義で課税されれば、財が完全に移動可能な世界の均衡においては、資本の After tax return は、財の限界生産力 - 資本税率が各地域で一定となる状態で決定される。一方で、居住地主義で課税されれば、地域間移動には

したがって、居住地原則に基づいて課税を行うことが可能であれば、非効率性が生じる可能性は小さくなる。

● 人口移動

人口移動が存在するかどうかは、経済の効率性に大きな影響を与える。人口移動が存在すれば、人々に関わるすべての税が非効率性を生み出す。たとえば、人頭税であっても、人口移動があるときには、地域間人口分布に歪みを生み出す。しかしながら、地方政府の規模が大きいときには、人口移動は望ましい効果も持ち合わせている。人々が地域間を移動するとき効用は均等するが、少数大地域の場合には、他の地域への外部効果が自地域にも影響してくることを考慮するため、地方政府は自発的移転を行い、結果として効率性が達成される。また utility taker であるような多数小地域の場合にも、効率性は達成される。

このように、想定する社会の状況に依存して、非効率性の発生の度合いは変化する。独自課税の是非は、実行時における社会状況を考慮して議論する必要がある。

3. 地方支出割合の拡大に関わるメリット・デメリット

ここでは、地方支出割合が拡大するときにメリット・デメリットを整理する。

3.1 メリット：地方ニーズにあった支出による効率化

前節では、地域ニーズにあった課税が効率性を高めることを指摘したが、支出割合の増加による支出政策の範囲の拡大は、地方ニーズに対する地方政府の情報が中央政府のものよりも勝っている限り、地域ニーズに合った支出を可能とし効率性が増大する。その結果、社会厚生は改善する。この議論は一般社会において頻繁に使われているが、実際に地方と中央政府との間に情報の非対称性が存在しているのかという問題もあり、経済学的な分析は不十分である。²¹

影響を与えないので、各地域の資本の限界生産力が一定となる均衡が達成される。これは、効率的な均衡である。

²¹ 一般社会では、通常「地域ニーズ」という言葉は、地域住民の政策に対する評価（すなわち満足度）という意味で使われており、政策を需要する側からの議論が多い。しかしながら、正確には、地域ニーズとは、地域にとってもっとも効率的な政策として定義されるべきである。すなわち、需要側の評価だけではなく、供給側のコストも考慮した政策を意味するのである。したがって、地方政府はコストベネフィットを考慮した後に効率的な政策が何であるかに関わる情報を持っていると仮定するのが一般的である。このように仮定するとき、情報の非対称性としては、需要側の便益に関わる情報の差だけではなく、供給側のコスト情報の差も対象となる。コスト情報の差を考慮して、分権システムと集権システムの比較を行った研究としては、Klibanoff and Morduch (1995)及び Akai(1999)などがある。また、コスト情報が不完全な分権システムの下での最適な補助金政策を議論したものに、Boadway et. al (1999) 及び堀場(1997)がある。便益情報の差を考慮した分析としては、Gilbert and Picard (1996)がある。

3.2 デメリット：公共財の外部性による非効率性

地方支出割合の拡大は、各地域が独自支出が他の地域へ及ぼす影響を考慮すること無く行動する結果、非効率性を生み出す。この非効率性は、以下の3つにまとめられる。

(1) 直接的水平外部性(Direct Horizontal Expenditure Externalities)

これは、地方政府が供給する公共サービスが直接的に他の地域住民および企業に及ぼす外部性である。通常、公共サービスは他の地域住民にも正の外部性をおよぼす。したがって、ある地域での公共支出は、他の地域住民にも便益を与える。しかしながら、各地方政府は、その便益を考慮せずに公共支出を行う。すなわち、公共支出に関する便益を過少に評価するために、その支出水準は社会的に効率な支出水準と比較して、過少となるのである。この非効率性に関しては、そのような非効率な状態をどのようにして改善するのか、またこのような非効率性が存在するときに、所得再分配などの政策がどのような効果を持つのかに関する分析が行われている。²²人口移動が存在し、その効果を考慮するほどの大地域であれば、外部性が引き起こす非効率性が消滅することも知られている。(Wellish (1994)参照)

(2) 間接的水平外部性(Indirect Horizontal Expenditure Externalities)

これは、地域内での支出が結果として企業や人々の流入を引き起こす事によって生じる間接的な外部性である。地域振興のためになされる企業誘致に関わるインフラ整備などがこれに当てはまる。この政策を行うに当たって、地方政府は、自地域のみへの効果を考慮するが、企業や家計が流出する他の地域でも影響が生じている。企業が流出する他の地域では、通常、負の効果を受ける。したがって、この負の外部性を考慮せずに行われる政策は、社会的な規模に比べて過大になる。

(3) (間接的)垂直外部性(Indirect Vertical Expenditure Externalities)

これは、中央政府と地方政府間の(間接的な)外部性である。たとえば、地方政府によって行われた教育支出が、所得を上昇させ、中央政府の税収を上昇させる効果が考えられる。中央政府と地方政府が非協力的に行動する限り、この外部性は非効率性を生み出す。支出はお互いに正の効果を及ぼすと考えられる。したがって、この正の外部性を考慮せずに行われる政策は、社会的な規模に比べて過小になる。

以上の3つの外部性は、支出水準に対して、それぞれ違った方向性を持つ。公共財のスピルオーバー効果及び垂直的な外部性は、過小な方向に圧力をかけるのに対し、間接的な

²² たとえば、中央政府が最適な補助を行い、地方政府が直面する価格をリンダールの操作する。既存文献に関しては、サーベイ論文としての Oates (1994)を参照。また最適課税理論の見地から、最適な補助体系を議論したものに、赤井(1997)がある。

水平外部性は過大な方向に圧力をかける。したがって、効率的な支出水準と比べて、実際の支出水準が過大かどうかは、これらの3つの効果に依存している。

4. 自治度の低下（補助金割合の拡大）に関わるメリット・デメリット

最後に、地方分権の指標としての自治度を取り上げる。この指標は、地方税収割合と地方支出割合の差に対応し、中央政府から地方政府への補助金の大きさと対応している。中央政府（もしくは、他の地方政府）からの補助金がゼロになる時に、自治度が1となる。自治度の拡大は、補助金割合の低下を表す。実際には、補助金の大きさがさまざまな効果を生み出すため、以下では、自治度の拡大よりも、補助金の拡大（すなわち自治度の低下）に関するメリット、デメリットを検討する。

4.1 メリット：公平性の達成 = 地域間格差の是正

補助金を拡大することによる最大のメリットは、地域間の厚生格差を是正し公平性を達成することである。効率性とのトレードオフも考慮して望ましい公平性の基準が定めれば、その達成は困難ではない。しかしながら、その基準をシンプルに定めることは困難である。日本では、各地域で必要とされるサービスレベル（ナショナルミニマムと理解される）を推計し、そのサービスレベルを達成するための財源（基準財政需要額）を配分しているが、その結果、一人当たりの支出額で見た場合には、田舎地方での金額が、大都市の金額を上回るという逆転現象が生じている。実際には、田舎地方の公共サービスが大都市よりも手厚くなっているという批判もあり、どのような形を公平と呼ぶのかに関しては、議論の余地がある。

4.2 デメリット：受益と負担の不一致による非効率性（モラルハザード、アドバースセクション）

自治度 = (独自収入 / 支出) が 1 よりも小さいときには、補助金が存在し、自地域での負担と受益の間に不一致が生じている。すなわち、何らかの形で、痛みを伴わない予算が配布されているのである。この受益と負担の不一致は、インセンティブの問題を引き起こすと言われている。また、Benevolent な中央政府を仮定するときには、補助金の存在が、地方政府の Budget を Soft にし、それが、これらの問題を引き起こす要因となっているという研究が最近注目を集めている。(Soft Budget 問題) (本稿では、中央政府は Benevolent であると仮定して議論をすすめてきた。しかしながら、補助金に関しては、中央政府が利己的 (Leviathan) であるときに生じる問題がある、たとえば、Rent Seeking や Pork Barrel と呼ばれる現象である。補論 2 を参照。)

以下では、簡単なモデルを用いて、このインセンティブ問題が生じるメカニズムを解説する。中央政府から地方政府への補助金に関して生じる問題は、不完備契約に関わる問題

である。²³ インセンティブ問題は、地方政府と中央政府との間に完全な契約が書けない（不完備契約）ために、政府が事後的に地方政府を救済しないことを確約できないことから生じる。発生する問題は、大きく二つに分けることが可能である。一つは、モラルハザード問題と呼ばれており、これは、地方政府が行動を起こす前は地方間に差はないが、制度（契約）がその行動をうまく調整できないために、行動を歪めてしまうという問題である。これは、主に日常行動が影響を与えるという意味で、経常経費を増加させる非効率性を生み出す。もう一つは、アドバースセクション問題と呼ばれており、事前的に地方政府間には差が存在しており、制度がその差をうまく調整できないために生じる歪みである。これは、主にプロジェクトの規模を過大にするという意味で、投資的経費を増加させるという非効率性を生み出す。また、これら二つの効果は、経費の構成において以下のように解釈することができる。必要となる経費は、

$$\text{必要経費} = (\text{単位費用}) * (\text{適正規模} + \text{追加規模})$$

と表される。ここで、モラルハザードは、単位費用の増加を招き、アドバースセクション問題は、追加規模を生み出すのである。

（１）非効率を引き起こすメカニズム：三つの特徴

これらの非効率性を発生させるメカニズムには、次の三つの特徴がある。

第一に、地方政府と中央政府間の非対称情報である。社会が成熟するにつれて地域ごとのニーズも多種多様となり、地方政府の努力水準や公共投資のコストに対する将来予測を中央政府が行うことは困難になってきており、中央政府と地方政府の間で、非対称情報が存在するケースは大きくなってきている。したがって、この特徴が現実に生じている可能性は高い。

第二に、不完備契約がもたらす地方政府の Soft Budget 問題である。中央政府は日本全体を見ながら、事後的な立場から補助金などの最終決定を行っており、地方政府が事後的に赤字に陥った場合には、日本全体を考慮する中央政府にとって、その赤字分の補填を行うことが望ましい状態にある。すなわち、事前に補助金を配分する時点においては、「地方政府を救済しない」という完備契約を結べないのである。

第三に、国税による費用の負担を通じた地域間の外部性である。このシステムにより、ある地域での負担が他の地域にも課せられ、赤字を発生させた地域の負担が少なくなる。地域間の調整を行うときには必要な制度であるが、同時に地域間において外部性が発生し、

²³ インセンティブの分析は、元来、産業組織理論においてプリンシパルとエージェントの間の雇用契約問題として発展してきたものである。その理論には、契約時点で将来のすべての事象に関して契約を結ぶことができるような完備契約状態の分析と、将来生じる事象を予想できないために不完備な契約しか結ぶことができない状態での分析とがある。完備契約とは、契約時点で、将来時点の状態に応じて、ある決まった支払額が契約で決められ、将来時点においてその額は変更されない。しかしながら、地方政府の事後的救済や、公平性を達成する補助金などは、事後的な状態に応じて変化する。実際には、補填割合などが決められている。したがって、理論的には、不完備契約の理論が適用されるべきである。契約理論に関するエッセンスをコンパクトにまとめたものに、Salanie(1997)がある。また、現実の企業組織との関係をわかりやすく述べたものに、奥野ほか訳(1997)がある。さらに、Tirole(1999)は、今後の不完備契約理論のあり方を展望している。

公共投資の非効率性などの資源配分の歪みを引き起こす原因となる。これは、公平と効率とのトレードオフの問題でもある。

(2) モラルハザード問題

モラルハザード問題とは、簡潔に言えば、事後的に補填が行われることを各主体が予想するとき、努力水準を引き下げるコストが社会的な水準よりも小さくなり、その主体にとって最適な行動として、社会的に適正な水準に比べて非効率な（通常は、過少な）努力（活動、協力）が行われるという問題である。

以下では、簡単なモデルを用いて、この問題のエッセンスを紹介しよう。²⁴ここでは、単純化のために、不確実性が無いモデルで説明する。²⁵Soft Budget 問題は、地方政府の予算制約が事後的に変化することによって生じる。Budget が変化するために、Soft Budget 問題と呼ばれている。主に、中央政府が地方政府に事後的に補助を行って地方政府を救済することによって生じる非効率性を意味する。これは、Bail-out（事後的救済）問題とも呼ばれている。

ここで、努力に関わる部分の地方の効用関数²⁶は、以下の式で表されるとする。

$$U = u(T, e)$$

ここで、まず e は、地域生活における地域住民の創意工夫や協力であり、地方政府職員の努力でもある。以下では、 e を住民努力と呼ぶ。一方、 T (transfer) は、その値がマイナスであれば、地方政府から地域住民への追加課税となり、それは地方政府の経常損益に等しいとする。（経常利益が生じている場合には、 T は地方政府から地域住民へのトランスファーとなる。これは、Hold-up 問題に対応する。）地方政府の経常費は、住民の創意工夫や協力によって節約できるとすれば、 $T = R(e)$ と表すことができる。ここで、 $R(e)$ は、マイナスであれば経常損益（プラスであれば経常利益）であり、 e が増加すれば経常損益の値は改善する（経常利益の場合は利益の増大）が、その改善の度合いは減少していくとする。（ $R'(e) > 0$ 、 $R''(e) < 0$ ）したがって、効用関数は、 $U = u(R(e), e)$ と表される。以下では単純化して、次の効用関数を考える。

$$U = R(e) - c(e)$$

ここで、 $c(e)$ は住民努力のコスト関数(convex)である。（ $c'(e) > 0$ 、 $c''(e) > 0$ ）

まず、社会的に最適な生活努力水準を考えてみよう。社会的に最適な努力水準（ e^* ）は、

$$R'(e^*) = c'(e^*) \quad (1)$$

を満たすように決定される。ここで、 $R'(e)$ および $c'(e)$ は、それぞれ、努力水準を限界的

²⁴ そのエッセンスは、3.1 で述べたように、Hold-up 問題と同じである。Hold-up 問題との対応は、補論 1 を参照。

²⁵ 不完備契約の場合には、不確実性の存在は、本質的な結果には影響を与えない。モデル設定の違いである。詳しくは補論 2 を参照

²⁶ 通常モデルのように、地域内予算制約から最適な消費と公共支出水準はすでに決定されているとする。ここでは、その後の地域住民の努力水準に焦点を当てている。

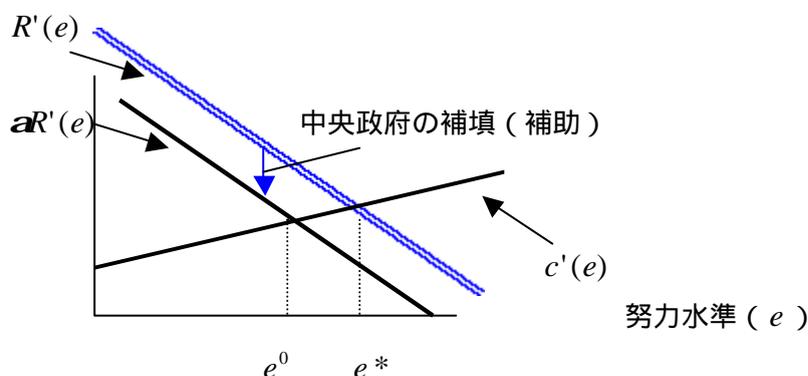
に増加させたときの経常損益の改善額、および努力コストの限界的な増加分である。

次に、経常損益の一部が事後的に政府によって補填(補助)されることを、地方政府が予想しているとしよう。損失が発生したときに、中央政府が補填すべき割合を $1-a$ としよう。この割合は、社会において暗黙的に設定されている割合である。このとき、地方政府が負担すべき割合は、 a となる。したがって、地方の効用関数は、 $U = aR(e) - c(e)$ と表される。地方にとって最適な住民努力水準(e^0)は、次の条件式を満たすように決定される。

$$aR'(e^0) = c'(e^0) \quad (2)$$

(1) と(2)を比較すれば分かるように、関数の形状から、 $e^0 < e^*$ となる。努力水準が過少になることは、以下の図から理解できる。

限界便益・コスト



$R'(e)$ は、住民の努力によって生じる経常費の節約分であるが、損失の一部は、中央政府によって補填されるわけであるから、その努力による節約分は減少し、 $aR'(e)$ となる。努力には限界的なコスト $c'(e)$ がかかるため、その節約分に見合った努力しか達成されない。つまり $aR'(e)$ と $c'(e)$ の交点で努力水準が決定される。結果として努力水準は、補填が無かった場合に比べて過少となる。すなわち、損失補填があるために、経費削減努力に対する士気が低下(モラルハザード)するのである。

不完備契約に基づく理論では、赤字を抱えた地方政府に対する中央政府からの補助は、契約に書かれていない暗黙的な責任配分でなされると設定しているが、その事をあらかじめ両政府が認識しているならば、暗黙的ではなく明文化しておいても同じである。その方が、補填がスムーズである。地方交付税による歳出入格差の再分配は、まさに補填をあらかじめ行うように考えられたシステムなのである。²⁷ すなわち、制度化された補填システム

²⁷ 日本の地方交付税制度に関して、上記のようなモラルハザード問題が生じているかどうかに関しては、議論はあるものの、まだ実証分析はなされていない。生じないという意見には、努力の大きさが地方交付税の算定基礎となる部分、すなわち $R(e)$ に影響を与えるのかという疑問があるからである。なぜなら、地方交付税は操作できない公式によって決められているからである。しかしながら、以下のように考えることも可能である。まず、収入額に関しては、法定外普通税や法定外目的税などによって独自課税の可能

が、Soft Budget 問題を生み出しているのである。²⁸

(3) アドバースセレクション問題

次に、アドバースセレクション問題を紹介する。²⁹この問題は、主に投資の規模に関して生じる。地方政府は、中央政府とともに、ある大きなプロジェクトを計画しているとしよう。さらに、中央政府はそのプロジェクトに補助金を配布し実行するという意味で、そのプロジェクトの計画を決める権限を持つとしよう。

公共プロジェクトを実行するプロセスにおいて、(1)で述べた3つの特徴があるとしよう。まず第一の特徴より、地方政府は中央政府よりも豊かな情報を持っているため、補助金を配布する中央政府は、地方政府の申告する情報に基づいて、プロジェクトの規模を設定する。次に、第二の特徴より、地方政府は、過大なプロジェクトを実施してもその赤字分は更なる補助金によって埋め合わされることを知っている。さらに、第三の特徴より、その負担は国税によってまかなわれるとしても、自分の地域の負担分は一部に過ぎないことになる。したがって、過大なプロジェクトを行うことによる便益は受けるが、コストは小さく見積もられる。結果として、地方政府の私的情報を利用して、地方政府は過大なプロジェクトを実行しようとするのである。これは、まさに、非効率性である。

以下では、簡単なモデルを用いて、事後的な赤字分を補填するシステムがあるときには、アドバースセレクション問題(嘘の申告をする。)が生じやすくなることを説明しよう。まず、地方政府はプロジェクトを実行するために、そのプロジェクトに対するコスト情報を中央政府に申告し、中央政府はその申告に基づいてその実施規模と補助金を決定し配分する。このプロジェクトは、可能性としてコストが高いタイプ(High)とコストの低いタイプ(Low)の2種類があり、中央政府はその情報のみを持っているとしよう。以下では、高いコ

性が残されているが、交付税制度の下では税収の算定には入らないため、税目の変更に関して補助金が増えることはないと考えられる。しかし、交付税額を減少させるような制度改正もある。一つ目は、事業税の外形標準化である、これは、税率の変更ではなくて、課税ベースの変更であるため、その変更による税収の拡大は、交付税額を減少させる。また、課税ベースとしての企業や人は、実際の値に基づいて算定されるため、企業誘致による課税ベースの拡大は交付税額を減少させる。(ただし、誘致に関しては需要額も増えるため減少分は小さくなるかもしれない。) 税収増加の内、留保財源分は残るが、この分が徴収によるコストを下回っているならば、(徴税することが社会的に望ましいとしても) 地方は課税ベース拡大の努力をしない。すなわち、補助金によって努力が損なわれる可能性がある。また、需要額に関しては、算定の公式には行動が影響を与えないものの、算定の基礎となる補正係数や単位費用は、現実の費用をベースとしており、その費用が高めに操作されている可能性がある。つまり需要額に関しては、過少努力部分に関する補填は、その年度に行われているわけではない。後年度に、その補填分を含んだ資源がその地域に配分されるように制度化されているのである。(アドバースセレクションのケースに関して、この点を理論的に導出し指摘したものに、Hayashi (1999)がある。)

²⁸ Soft Budget に関する最近の研究としては、Sato (1999)、Qian and Roland (1998)がある。また実証分析としては、Bertero and Rondi (2000)がある。

²⁹ ここでの議論は、Akai(2000)を基礎にしている。Akai(2000)は、日本の地方における大型公共プロジェクトの赤字がこの問題から発生していると主張している。また、Soft Budget に関わるアドバースセレクション問題は、銀行貸し出し問題に関して Dewatripont and Maskin (1995)によって提唱された。彼らのモデルでは、社会的に価値の無いプロジェクトが外生的に存在していた。一方、Akai (2000)はこのモデルを政府間問題に適用しているが、プロジェクトの規模を内生にすることによって、存在するすべてのプロジェクト

ストに直面している地方政府を考える。地方政府は、以下の効用関数を持っているとする。

$$U = v(G) + S - c^H G$$

ここでは、 S は補助金、 $v(G)$ は、公共プロジェクトからの便益、 c^H は単位費用である。したがって $c^H G$ はプロジェクト実施の費用である。まず、地方政府が、「自地域の公共プロジェクトのコストタイプは High である」と、真実を申告したケース(Case 1)の効用を考えよう。そのときの効用は、以下で表される。

$$U = v(G^H) + S - c^H G^H$$

ここで、 G^H は、中央政府が決定した、高いコスト構造に直面するプロジェクトの実施規模である。また、補助金は、申告されたコスト構造と、許可した規模に基づいて $S = c^H G^H$ として設定されている。

次に、地方政府が、「自地域の公共プロジェクトのコストタイプは Low である」と、嘘の申告した場合のケース(Case 2)を考えよう。

$$U = v(G^L) + S - c^H G^L$$

ここで、 G^L は、中央政府が決定した、高いコスト構造に直面するプロジェクトの実施規模である。また、補助金は、申告されたコスト構造と、許可した規模に基づいて $S = c^L G^L$ として設定されている。(c^L は、低いコスト構造を持つプロジェクトにおける単位費用) 実際に支払うコストと、補助金の額が違うことに注意すべきである。

以下では、これらの二つのケースを比較する。容易にわかるように、後者のケースの効用が高ければ、嘘の申告をして、無駄な公共投資が実施される。これがアドバースセレクション問題の一種である。

事後的な補填がない場合

まず、事後的な補填がない場合、それぞれの効用は以下のようになる。

$$(Case 1) Truth Telling: U = v(G^H)$$

$$(Case 2) Misrepresentation: U = v(G^L) - (c^H - c^L)G^L$$

通常、中央政府によって許可される、社会的に望ましい事業規模は、コストの小さいプロジェクトで大きくなる。したがって、 $G^H < G^L$ である。またコスト構造は、 $c^H > c^L$ であるから、どちらのケースで効用が大きくなるかは明確ではない。

事後的な補填がある場合

次に、事後的な補填が の割合でなされるとしよう。そのとき、Case 2 の効用は、

$$U = v(G^L) - \alpha(c^H - c^L)G^L$$

となる。明らかなように、補填がないときに比べて、うそをついたときの効用は上昇し、うそをつく可能性が大きくなる。

が社会的に価値のある世界において、アドバースセレクション問題が生じることを示している。

5. 地方財政システムの評価に向けて

本稿では、歳入割合、歳出割合、自治度という三つの観点から、分権が引き起こすメリットおよびデメリットを見てきた。各国における政府構造がこれらのメリット・デメリットを考慮した結果として構築されているのであれば、現在の政府構造は望ましいものといえる。また、これらのメリット・デメリットが認識されていないのであれば、その効果を考慮して政府構造を構築することが必要である。

今後、本稿で整理したさまざまな効果が、現実にどの程度生じているのかを、実証的に分析する事によって、より経済学的に分権問題を議論できると思われる。

補論 1 不完備契約モデルにおける不確実性

完備契約の場合には、不確実性の存在が情報の非対称性を正当化する理由となっており、問題を引き起こす不可欠な要因であるが、不完備契約の場合には、不確実性の存在は問題を引き起こす直接的な要因ではないという意味で、問題のエッセンスを伝えるときには、不確実性を省いて議論することができる。すなわち、不確実性がまったくなく、事後的に agent の行動が観察可能な場合でも、問題がおきるのである。設定の違いは、次のようにまとめられる。

(通常の場合) 不確実性あり = 努力は観察不可能

想定：成功や失敗などの不確実性があり、生じる事象が事前的には予想できないために、契約が書けない

(特別なケース) 不確実性なし = 努力は観察可能 (立証可能)

想定：将来生じる事象が事前的には予想できないために、契約が書けない。さらに、努力水準に関しても、(不確実性が無いときには観察可能であると考えられるが、) 事前的に予想できないために契約が書けない。

モデルの中に不確実性があるかないかは、努力が確率に影響を与えるか、実際の利益に影響を与えるかで分けられる。

(1) 利益が一定でその利益の生じる確率が action に依存する場合は、不確実性を含んだモデルになる。期待値は、以下となる。

$$E = p(a)R + (1 - p(a))0 - c(a)$$

ここで、それぞれ、 R = 成功時の利益(一定)、 a = action、 $p(a)$ = 成功確率、 $c(a)$: 努力コストである。

(2) 利益が action の関数であるならば、不確実性がないモデルも可能である。期待値は以下となる。

$$E = R(a) - c(a)$$

ここで、それぞれ、 $R(a)$ = 利得関数、 $c(a)$ = 努力コストである。

モラルハザードの議論は、両方のモデルにおいて同様に議論できる。したがって、問題のエッセンスを伝えるときには、不確実性を省いたモデルで十分である。

補論 2 Leviathan 政府と補助金問題

ここでは、補助金に関して、中央政府が Leviathan であるときの問題と、地方政府が Leviathan であるときの問題を紹介する。

補 2.1 中央政府が Leviathan であるときの問題

Rent Seeking

レントシーキングとは、政府間問題にとらわれず、企業や団体が政府に政治的に働きかけ、規制や数量割り当てによって追加利益を得ようとする行動である。政府間の補助金に関して理解するならば、レントシーキングとは、地方政府間の所得再分配である。レントシーキングに関わる費用よりも追加補助が多ければ、地方政府はレントシーキング活動を行う。追加補助は他の地域において社会的なコストを発生させているにもかかわらず、レントシーキング活動はそのコストを考慮すること無く行われる。ここに非効率性が発生する。³⁰

Pork Barrel

ポークバレル（政治家は「ブタの樽」であるという意味。）という問題は、中央の政治家が政治家間において暗黙の契約を結び、自分の選挙区に中央から補助金をばら撒き、利己的な利益を得るとする行動である。³¹政治家間における暗黙の契約は、相互不干渉の原理（A Norm of Deference）（You scratch my back, and I'll scratch yours）と呼ばれている。地域への補助金配布の提案は、ある地域のみに影響を及ぼすものであるから、この提案が多数決原理で決定されるならば、必ず否決される。他の地域にとっては望ましくないものであるからである。しかしながら、それぞれの政治家は関わる地域を持っており、他の提案に反対していれば、自分の属する地域に関する提案も否決されてしまう。政治家は合理的な判断として、お互いに不干渉な行動をとるのである。これは、あらゆる提案に関してユニバーサルなサポートを受けるという、この現象は、Universalism とも呼ばれている。この原理が成立しているならば、決定される政策は明らかに非効率となる。³²

³⁰ 加藤寛 監訳(1993)の第 13 章がレントシーキングの概念をコンパクトにまとめている。また、最近の研究としては、森脇(1997)がある。より詳しく知りたい方は、Tollison and Congleton (1995), Tullock (1993), Tullock (1989)などを参照されたい。

³¹ この行動は、地方政府内に、補助金拡大と関わる利己的な利益実現のメカニズムが存在していることが前提となるため、レントシーキング活動と密接に関わっているが、根本的に違うところは、中央政府の政治家が活動するという点である。

³² Inman and Rubinfeld (1996)は、この問題に関するいくつかの対策を提案している。たとえば、ポークバレル

補 2.2 地方政府が Leviathan であるときの問題

Flypaper Effects

フライペーパー効果といわれる現象が、実証分析の問題として議論されている。地方所得と地方補助金の同額の拡大は、どちらも地方内部の資源を増やすわけであるから、地方政府が Benevolent であれば、同じ効果を持つはずである。しかしながら、実証分析では、地方補助金のほうが地方歳出拡大効果が大きいことが確認されている。この現象は、地方政府が利己的 (leviathan) に行動している結果生じたものであると考えられている。地方政府が何らかの利己的な目的のためにこの現象を引き起こしているとするれば、それは補助金に関する非効率性を生み出していると考えられる。もともとこの効果は、実証的見地から研究されてきたが、それをサポートする理論も数多く提唱されている。理論及び実証のサーベイは、板谷・山口(2000)を参照

参考文献

- 赤井伸郎 (1997)「地方分権化における国の地方補助に関する理論分析: 最適課税理論の地方補助金制度への応用」『日本経済研究』No. 34.
- Akai N., (1999), “Centralized vs Decentralized Political System and Inefficient Public Expenditure -Social Welfare and Population Distribution-“, *mimeo*.
- Akai N., (2000), “Soft Budget and Adverse Selection in Public Expenditure”, *mimeo*.
- Betero E. and L. Rondi, (2000), “Financial Pressure and the Behavior of Public Enterprises under Soft and hard Budget Constraints: Evidence from Italian Panel Data”, *Journal of Public Economics* **75**, 73-98.
- Boadway, R., I. Horiba and R. Jha, (1999), “The Provision of Public Services by Government Funded Decentralized Agencies”, *Public Choice*, 100, 157-184.
- Boadway R. and M. Keen (1996), “Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers”, *International Tax and Public Finance*, 3, 137-155.
- Boadway R., M. Marchand and M. Vigneault, (1998), “The Consequences of Overlapping Tax Base for Redistribution and Public Spending in a Federation”, *Journal of Public Economics* **68**, 453-478.
- Bucovetsky S. and J. D. Wilson, (1991), “Tax Competition with Two Tax Instruments”, *Regional Science and Urban Economics*, 21, 333-350.
- Dahlby B., (1996), “Fiscal Externalities and the Design of International Grants”, *International Tax and Public Finance*, 3, 397-412

ルに関する最近の研究としては、Del Rossi (1995)及び Schwartz (1995)等がある。アメリカの政治システムを議論した本に、Stein and Bickers (1995)がある。

- Dewatripont, M. and M. Eric, (1995), “Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies,” *Review of Economic Studies*, 1995, 62(4),841-55.
- Del Rossi A.F., (1995), “the Politics and Economics of Pork Barrel Spending: the Case of Federal Financing of Water Resources Development” *Public Choice*, 85, 285-305.
- Frenkel J. A., A. Razin and E. Sadka (1991), *International Taxation in an Integrated World*, Cambridge, MA: MIT Press, 1991.
- Gilbert G. and P. Picard, (1996), “Incentives and Optimal Size of Local Jurisdictions”, *European Economic Review* 40, 19-41.
- 原田泰・香西泰、『日本経済発展のビッグ・ゲーム-レント・シーキング活動を越えて-』東洋経済新報社、1987年。
- Hart O. and J. Moore, (1988), “Incomplete Contracts and Renegotiation”, *Econometrica*, 56, 755-785.
- Hayashi M. (1999), Distortionary Effects of Seemingly Lump-Sum Intergovernmental Transfers in Japan: A Note, *mimeo*.
- 林正義 (1998)「地方分権と自主財源」『JICPA ジャーナル』Vol.10. No.9.(1998年9月号) Page 9-12.
- 林正義・赤井伸郎 (2000)「公的資金の限界費用」2000年度日本財政学会報告論文
- 堀場勇夫 (1997)「不完全情報と補助金政策 非対称情報のケース」『青山経済論集』第48巻、第1号、1-30.
- Inman R. P. and D L. Rubinfeld, (1996) “Designing Tax Policy in Federalist Economics: An overview” *Journal of Public Economics* 60, 307-334.
- 板谷淳一・佐野博之・山口力 (2000)「北海道の地方自治体の財政運営は効率的か? : 補助金に関するフライペーパー効果の理論と実証」未公開論文
- 加藤寛 監訳 (1993), 『公共選択論』デニス C ミラー著 有斐閣
- Keen, M., (1998) “Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism”, *IMF Staff Papers* 45, 454-84
- Klibanoff P. and J. Morduch (1995), “Decentralization, Externality and Efficiency”, *Review of Economic Studies* 62, 223-47.
- Krelove, R., (1992) “Competitive Tax Theory in Open Economics: Constrained Inefficiency and a Pigouvian Remedy” *Journal of Public Economics* 48-3, 361-375.
- Mintz, J. and H. Tulkens, (1986), “Commodity Tax Competition between Member States of A Federation: Equilibrium and Efficiency”, *Journal of Public Economics* 29, 133-172.
- Myers, G., (1990) “Optimality, Free Mobility and the Regional Authority in A Federation, *Journal of Public Economics* 43, 107-121.
- 森脇俊雅 (1997)「レントシーキング問題について」『法と政治』(関西学院大学法政学会) 第48巻第1号

- Oates, W. and E. Wallace, (1972, 1993), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, originally printed in 1972 and reprinted by Aldershot : Gregg Revivals in 1993.
- Oates and Wallace, (1994), "Federalism and Government Finance," Quigley and Smolensky eds. *Modern Public Finance*, Chap5, 126-51.
- 奥野正寛・伊藤秀史・今井晴雄・西村理・八木甫訳(1997) 『組織の経済学』 P . ミルグロム・J . ロバーツ共著 NTT 出版
- 奥野正寛・鈴木興太郎 (1988), 『ミクロ経済学』 岩波書店
- Qian Y. and G. Roland (1998), "Federalism and the Soft Budget Constraint," *American Economic Review*, 1143-62.
- Sato M. (1999), "Soft and Hard Budget Constrains and Fiscal Decentralization," *mimeo*.
- Salanie B. (1997) *The Economics of Contracts: A Primer*. The MIT Press, 1997.
- Schwartz T. (1994), "Representation as Agency and the Pork Barrel Paradox" *Public Choice*, 78, 3-21.
- Stein and Bickers (1995), *Perpetuating the Pork Barrel : Policy subsystems and American Democracy*" Cambridge University Press.
- Steunenbergh B. and N. Mol (1998), "Fiscal and Financial Decentralization : a Comparative Analysis of Six West European Counties" *The economics of fiscal federalism and local finance*, Chapter 10, edited by Wallace E. Oates, Cheltenham ; Northampton, Mass. : Edward Elgar
- Tiebout, C., (1956), "A Pure Theory of Local Government Expenditures", *Journal of Political Economy* 60, 541-424.
- Tirole J., (1999), "Incomplete Contracts: Where We Stand?", *Econometrica*, 67, 741-81.
- Tollison R. D. and R. D. Congleton (1995), *The Economic Analysis of Rent Seeking*, Elgar Reference Collection. International Library of Critical Writings in Economics, Vol. 49. Aldershot, U. K. : Elgar.
- Tullock G. (1993), *Rent Seeking*, Shaftesbury papers, Vol. 2. Aldershot, U. K. : Elgar.
- Tullock G. (1989), *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*, Kluwer Academic Publishers.
- Wallis J. J. and W. E. Oates (1988), "Decentralization in the public sector: an empirical study of state and local government", *Fiscal federalism : quantitative studies*, edited by Harvey S. Rosen, Chicago and London : University of Chicago Press , pp5-28
- Wellisch D., (1994), Interregional Spillovers in the Presence of Perfect and Imperfect Household Mobility", *Journal of Public Economics* 55, 167-184.
- Wilson J. D., (1999), "Theories of Tax Competition", *National Tax Journal*, 1999 June. 269-304.
- Wildasin D.E., and J. D. Wilson (1991), "Theoretical Issues in Local Public Economics: An Overview", *Regional Science and Urban Economics*, 21, 317-331.

Zodrow, R. and P. Mieszkowski (1986). "Pigou, Tibout Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods", *Journal of Urban Economics* **19**, 356-370.

Zodrow G. R. ed. (1993), *Local provision of public services : The Tiebout model after twenty-five years* (Studies in urban economics) Academic Press, 1983