

統治団体の財源調達と所得再分配 —地方分権，グローバル化，超高齢化の含意—

渡辺智之^{*1}

要 約

グローバル化と地方分権の流れの中で，財政（特に，財政の所得再分配機能）の実施単位と，税源となる経済活動の範囲は必ずしも一致しなくなっている。また，それにともなって，財政の機能が期待された通りの結果をもたらす，と想定することも困難になってきている。本稿は，このような状況を念頭に置きつつ，財政（特に，所得再分配機能）を担う主体とその主体の果たす役割について，基本的な論点整理を行う試みである。

所得再分配機能そのものについては，国（中央政府）以外の主体が担うことは困難である。グローバル化の進展と超高齢化により，国（中央政府）による所得再分配の実施に対する制約も強まっているが，今後とも国（中央政府）としては，守備範囲を限定した上で，ナショナルミニマム確保に向けた一定の所得再分配を行っていく必要があるだろう。他方，地方分権を推進した場合に地方政府が機能強化することを期待されるのは，資源配分面での役割であり，地方分権化によって，地方公共財の提供という資源配分面での効率化をはかれる可能性がある。しかし，このためには，地域間競争や中央政府によるモニターを通じた，地方政府の業務効率化が前提条件となる。また，地方政府がより大きな役割を果たす場合に生じる，資源配分面での地域間格差はある程度受け入れざるを得ないのであって，地方分権と「格差の是正」が直接に，不用意に結びつけられた場合には，歳出の肥大化と非効率化につながる恐れが強い。この意味でも，地方分権推進の経済的論拠は，資源配分面に限定すべきであって，所得再分配や「格差の是正」の問題と結びつけるべきではない。

I. はじめに

グローバル化と地方分権の流れの中で，財政（特に，財政の所得再分配機能）の実施単位と，税源となる経済活動の範囲は必ずしも一致しなくなっている。また，それにともなって，財政の機能が期待された通りの結果をもたらす，と想定することも困難になってきている。本稿は，このような状況を念頭に置きつつ，財政（特

に，所得再分配機能）を担う主体とその主体の果たす役割について，基本的な論点整理を行うとともに，今後の見通しの方向を示そうとする試みである。特に，公的部門による所得再分配機能の役割分担と地方分権の関わりを検討した上で，地方分権の推進は，公的部門による資源配分機能の改善を中心とした政府機能の効率化

*1 一橋大学国際・公共政策大学院教授

の観点から推進すべきものであり，公的部門による所得再分配機能と地方分権を結びつけることは適切でないと主張する。

本稿の構成は，以下の通りである。まず，II章で，公的部門の役割分担の問題，特に，地方政府による所得再分配の実施が適切なのかどうか，についての理論的な整理を行う。そこではまず，所得再分配は中央政府の果たすべき機能であり，地方政府による所得再分配は不適切で

あるという伝統的機能配分論を説明してから，地方政府による所得再分配に一定の役割を認めるモデルを紹介する。III章では，II章で述べたモデルを日本の地方交付税制度に適用させてみることを通じて，地方交付税の意義とその抱える問題を検討する。IV章とV章では，グローバル化と超高齢化の進展が，国による所得再分配機能への制約を強めている点に言及し，VI章で結論を述べる。

II. 公的部門の役割分担：地方政府による所得再分配？

本章では，中央政府と地方政府の財政における役割分担に関する基礎的な理論を簡単に振り返っておく。日本では，通常，「中央政府」「地方政府」ではなく，「国」及び「地方公共団体」という表現を用いることが多い。また，アメリカ等の連邦制の国では，「連邦政府」と「州政府」という表現が当てはまるのかもしれない。しかし，II章は一般論なので，「中央政府」「地方政府」という表現を用いることとしたい。以下，まず，II-1においては，地方政府は地方公共財の供給に特化し，所得再分配については中央政府が行うべきであるという，伝統的な機能配分論を説明する。次に，II-2では，地方政府も，所得再分配に一定の役割を果たすことが可能であるという議論のうち，Tresch(1981)によるものと，Pauly(1973)によるものとの2種類を紹介する。

II-1. 伝統的な機能配分論

伝統的な機能配分論においては，地方政府が果たすべき財政政策上の役割は，地方公共財(公園・生活道路等その便益の広がりが地域的に限定され，全国的なものとはならない公共財)の

供給という資源配分面の機能に限定される，と論じられる場合が多い。これに対して，防衛・外交等の国家公共財の供給が中央政府によって行われるべきであるのは当然であろう。II章の主たる対象である所得再分配機能については，地方政府ではなく，中央政府が担うべきであるとされるのが通例である¹⁾。例えば，日本のテキストとして，佐藤(2009; p.66)は，機能配分論として，地方公共財の供給を地方の機能として割り当て，国家公共財の供給・所得再分配機能・経済安定化機能を中央(国)に割り当てている。海外のテキストでも，例えば Rosen and Gayer (2010; pp. 512-517) で，同様の整理が行われている。

地方公共財の供給を地方政府が担うべきであると考えられるのは，それによって，各地域における住民の選択を反映した地方公共財の供給が可能になるとされるという論拠の他に，地方政府間の競争が行われれば，より効率的な地方公共財供給やそれに関するイノベーションを促進する，という論拠による²⁾ものと考えられる。確かに，人々がその居住する地域を自由に

1) 経済安定化機能についても，マクロ経済の動向が一国全体に及ぶことから，中央政府の役割であるとされる。

本稿は，経済安定化機能については，議論の対象とはしない。

2) 但し，理論的には，中央政府が，各地域の住民の嗜好の違いを考慮した上で，各地域に適した地方公共財を供給するスキームも考えることができる。

選択して移動できるとすれば、地方政府間の競争が効率的な地方公共財供給をもたらすと考えられるかもしれない。これは、Tiebout (1956) が、地方公共財の概念を提出した際に示唆した考え方である。もっとも、地方公共財の概念や地方政府間競争の結果生じる均衡の最適性に関する厳密な議論はかなり難しく、Tiebout (1956) の議論については、問題点があるとの指摘もあるようだが、本稿では、地方公共財の提供は地方政府が行うのが妥当であるという考え方を前提に、以下では、所得再分配機能の問題に焦点を当てることとしたい。

所得再分配機能については、財政学のテキストにおいては通常、中央政府の果たすべき役割である、との考え方が示されることが多い。このロジックは、以下のようなものである。仮に、特定の地域 A を管轄する地方政府 A が、独自に積極的な所得再分配政策（例えば、所得税の累進度の強化や生活保護費の支給額の拡大）を行ったものとしよう³⁾。この場合、近隣の地域 B や地域 C に住む低所得の住民は、移住のために要するコストよりも地域 A に移住することによる財政支援のメリットの方が大きい限り、地域 A に移住するであろう。他方、地域 A に住む高所得の住民は、地域 A における手厚い低所得者対策を賄うための高い税負担を逃れるべく、地域 A から他の地域に移住するであろう。こうして、地域 A には、低所得者が集結するとともに、高所得者は少なくなり、税収減と歳出増によって財政収支のバランスがとれなくなって、最終的には、所得再分配を続けることが不可能になってしまうであろう⁴⁾。

また、地域 A の企業が、高所得の従業員が他地域に流出することを阻止するためには、税引き前賃金を引き上げる必要があるが、仮にこれによって、高所得の従業員をつなぎとめることができたとしても⁵⁾、このこと（高所得従業員の賃金がさらに上昇すること）は、地域 A 内における所得分配をより平等にしようとした地方政府 A の意図を覆すことになってしまうかもしれない。

但し、地方政府によって提供される地方公共財には、所得再分配の側面があるものもある。例えば、地方政府によって建設され、すべて住民に無料で開放されている公園が、地方政府の徴収する固定資産税や住民税で賄われていたとすれば、地方政府による公園の供給には、相対的に資産保有水準・所得水準の高い住民から、資産保有水準・所得水準の低い住民への、所得再分配の要素が含まれているということになる。公立学校における初等・中等教育がほとんど無料で地域住民の子弟に提供されている場合も、その財源が累進的な課税によって賄われている場合には、所得再分配効果が伴っていることになる。一般に、佐藤 (2009; p.66) が指摘するように、「受益者と費用負担者・・・が一致しない限り、財・サービスの公的供給には再分配が伴う」のである。

地方政府は地方公共財の供給という資源配分機能だけを担うべきであって、所得再分配は一切行うべきではない、ということになると、地方政府は個々の住民が受け取る便益に応じた課税を行う必要がある。しかし、地方公共財（例えば、地方政府の提供する公園や生活道路）に

3) ここでは、地方政府 A が行う所得再分配政策の実施のための財源は、地方政府 A の徴収する地方税によって賄われ、かつ、当該地方税は地域 A の住民に帰着するものという前提を暗黙のうちに置いている。しかし、仮に、地方政府 A が、その所得再分配政策のための財源を中央政府からの補助金の増額で賄える場合は、ここで論じているのとは全く別の種類の問題を考慮する必要があるが生じる。

4) すなわち、地方政府による効率的な地方公共財供給につながるとされる、住民の地域間異動（いわゆる「足による投票」）が、所得再分配政策の文脈では、地方政府による所得再分配を困難（あるいは不可能）にするのである。

5) 当然、他の地域の企業は競争条件上不利になるような賃金の引上げは行えないかもしれない。また、場合によっては、その企業自体が、競争条件の不利な地域 A を嫌って、他の地域に移転してしまうこともあるかもしれない。このような、地方政府による所得再分配政策実施の困難性は、グローバル化における国家による所得再分配政策実施の困難性に直接結びつくものである。

については、個々の住民が享受する便益を測定することは困難である。また、便益に応じた負担を求めようとしても、負担をしない住民がそれらの地方公共財からの便益を享受することを阻止することも困難である。あるいは、たとえてきたとしても、そのために高いコストがかかってしまう。また、地方税の「応益原則」にしたがって、住民の受益に応じた地方税を、地方公共サービスへの対価として徴収しようとしても、低所得の住民にとっては、負担が大きすぎて、支払が不可能かもしれない⁶⁾。さらに、そもそも、もし、個々人の便益に応じた負担（手数料等）を求めることが可能であれば、それは私的財なのだから、地方政府が供給する必要はなく、民間企業が供給すれば足りる。このように、地方税における応益原則は、あくまで相対的なものであって、厳密な意味で受益に応じた課税が行われているわけではない。（逆に、仮に、厳密に受益に応じた負担が行われているのなら、その負担は手数料であって、もはや税ではない。）

以上のように、たとえ地方政府が地方公共財の提供とその他の資金調達以外の財政活動を全く行わなかったとしても、地方政府の財政の機能から所得再分配機能を完全に取り除くことは困難である。しかし、伝統的な機能配分論においては、地方政府の地方公共財供給に付随する再分配効果は、あくまでも結果的なものにすぎず、意図的なものではない。したがって、所得分配の公平の観点から意図的な再分配政策を企画し実行するのは、地方政府ではなく中央政府の役割であると想定されている。但し、例外的に、この伝統的な機能配分論に従わず、地方政府による積極的な所得再分配政策を支持した議論もある。以下、Ⅱ－2では、そのうちの二つのモデルをサーベイする。

Ⅱ－2. 地方政府に所得再分配機能を認める議論

Ⅱ－2－1. Tresch(1981)のモデル

Tresch(1981)は、公共経済学の標準的なテキストとして書かれた本であるが、その第30章 (Optimal Federation and the Distribution Function) では、上記の伝統的な機能配分論とは異なる考え方が提示されている。すなわち、Tresch(1981)は、所得再分配機能はもっぱら中央政府が行うべきであるという伝統的議論について、次のように批判している。まず、地方政府が公共交通のような、規模の経済性が生じる公共サービスの最適な提供（限界費用価格形成に基づく提供）を行えば、赤字が生じてしまう。この赤字を補てんするためには、地方政府による課税が必要になるが、その際に所得分配への考慮を行わざるを得ない。もし、このような場合に地方政府が行う課税は、任意の一括税でよい（住民間の所得分配の問題については、地方政府による一括税徴収を前提に中央政府が対応すればよい）ということであれば、地方政府による公共サービス供給に関する意思決定を地方政府が行っているとは言えない。すなわち、地方政府は独自の社会厚生関数を持つことを許されておらず、地方政府による公共サービス提供についての意思決定も実質的には中央政府が行っており、地方政府はただ中央政府の施策の執行を中央政府に代わって行っているに過ぎない、ということになってしまう。

また、さらに基本的な論点としては、もし、地方政府が所得再分配に関して、何らの意思決定もしないのであれば、地方政府は一定の公共サービスを住民に提供していても、それは中央政府の代理人としての機能に過ぎない、ということである。なぜなら、仮に、中央政府が最適な所得再分配を行えるのであれば、中央政府は地方公共財の外部効果や人々の嗜好についての情報も持っているはずであり、地方政府の情報

6) Helm and Smith (1989) p.296 参照。

面での優位性はないのだから、地方政府が独自に地方公共財の提供等の活動を行う必要が無くなってしまい、ということになる。

ただし、以上のようなTresch(1981)の議論は、あくまでも、もしファーストベストの政策（制約がない中で、最適な政策の選択が可能であるという状況における政策決定）が可能である、という（ある意味では非現実的な）前提における議論であって、セカンドベストの状況においては、そのまま成り立つとは限らない。しかし、その場合でも、所得再分配政策を中央政府のみが行うとした場合には地方政府独自の役割はかなり曖昧なものになる、というTresch(1981)の指摘を完全に否定することはできないであろう。

それでは、どのような理論的枠組みの下で、地方政府が独自に果たすべき役割を示すことができるのだろうか。Tresch(1981)は、各地方政府は当該地域住民の効用を変数とする社会厚生関数を最大化するとともに、中央政府は各地方政府の目的関数である社会厚生関数を変数とする関数を国全体の社会厚生関数であると考え、それを最大化する、という枠組みを設定した。簡単化のために地域1と地域2の二つの地域のみを考える。（地域1にはM人の住民、地域2にはN人の住民が居住しているものとする。）すなわち、

地方政府1は、 $L^1 = L^1(U^1_m(\text{地域1に住む住民 } m \text{ の消費する財の集合}))$ を最大化し、

地方政府2は、 $L^2 = L^2(U^2_n(\text{地域2に住む住民 } n \text{ の消費する財の集合}))$ を最大化し、

$m=1,2,\dots,M, \quad n=1,2,\dots,N$

中央政府は、 $F = F(L^1, L^2)$ を最大化する、という枠組みを想定したのである。

地方政府1は、効率性と公平性を考慮して L^1 を最大化すべく、地域1における地方公共財の供給や地域1内における住民間の所得再分配政策を実行する。地方政府2についても同様

である。地方政府1と2がそれぞれ、 L^1 と L^2 の最大化を達成したとして、中央政府がFの最大化を達成できる必要条件は

$$F_1 = F_2,$$

すなわち、Fを第一変数 L^1 と第二変数 L^2 に関して偏微分した値が等しいことである。ところが、 $F_1 = F_2$ の条件を達成するためには、中央政府は地域1と地域2の間で、一括の所得移転を行う必要がある。例えば、 $F_1 > F_2$ であれば、 L^2 が L^1 に比べて大きすぎる、すなわち、地域2の消費水準が地域1に比べて高すぎる（あるいは、地域1の消費水準が地域2に比べて低すぎる）ことを示している⁷⁾ので、中央政府としては、地域2から地域1への所得移転を行うことによって、 $F_1 = F_2$ の条件を達成しようとすることになる。

中央政府がこのような地域間所得移転を行うものとする、仮に、地域1が積極的な所得再分配政策を採ったために、地域1の高所得者が地域2に移住すれば、中央政府としては、 $F_1 = F_2$ の条件を回復すべく、地域2から地域1への所得移転を強化することになる。Tresch(1981)は、地域1の高所得者がこのような中央政府の意図を知っていれば、地域2に移住するインセンティブはなくなるであろうと述べ、上記の枠組みの採用によって、伝統的機能配分論において地方政府による所得再分配政策を不可能にする住民の地域間移住を阻止できる、という考え方を提示している。（ただし、低所得者の地域間移住については、うまく対応できないと考えられる。仮に、地域2の低所得者が、積極的な所得再分配政策をとる地域1に移住した場合には、中央政府としては、 $F_1 = F_2$ の条件を回復すべく、地域2から地域1への所得移転を強化することになるが、その場合に困るのは、地域2に残った住民であって、地域1に移住した低所得者ではない。したがって、低所得者の地域2から地域1への移住を阻止す

6) Helm and Smith (1989) p.296 参照。

7) 中央政府の目的関数Fについては、その変数である L^1 と L^2 に関する二階の偏微分係数はマイナスであるという、通常の仮定が前提となっている。

ることは困難であろう。)

Tresch(1981)の示したモデルにおいては、各地方政府の主体的な役割が大きく、人々の間の所得再分配政策においても地方政府が主導的役割を担っている。また、中央政府の役割は、地域間の所得移転に限定されることになる。すなわち、Tresch(1981)は、異なる中央政府の目的関数は地方政府の効用の関数、地方政府の目的関数はその住民の効用の関数、というセッティングで、地方間の所得移転が可能であれば、地方政府による所得再分配も可能であるし、むしろ望ましいと論じたのである。

Tresch(1981)のモデルの前提となっている想定は必ずしも現実的なものではないが、地方政府の果たすべき役割をはっきりさせるための一つの糸口にはなろう。特に、アメリカは連邦制を採っているので、各地方政府（州政府）の役割が大きい点では、Tresch(1981)のモデルと理論面では整合的なところもある。しかし、実際には、アメリカでは連邦政府が、異なった州の間の所得移転を積極的に行っているわけでは全くないから、この点では、Tresch(1981)のモデルとアメリカの現実との関連性は大きくない。本稿では、III章において、Tresch(1981)のモデルを日本における「地方分権」の理念型と解釈して、日本の「地方分権」の問題を検討する。

II-2-2. Pauly(1973)のモデル

地方政府による所得再分配が行われ得る状況に関して、Pauly(1973)は、Tresch(1981)のモデルよりも具体的な設定の下で検討している。Pauly(1973)のモデルは、数多くのかかなり特殊な仮定に依存しており、あまり一般性はないが、地方政府が独自の所得再分配を行う状況を具体的にイメージしやすいものとなっている。

Pauly(1973)は、人々の効用が、自分自身の税引き後所得だけでなく、同じ地域に住む貧困な人々の状況にも依存する状況を考える。(人々は、他の地域に住む貧困な人々の状況には関心がないと仮定されている。)

二つの地域AとBを考え、それぞれの地域には、納税者と社会福祉給付を受け取る人々がいる。社会福祉給付を受け取る人(受給者)は、それぞれの地域において、一定額の、低い所得 Y_p^A 及び Y_p^B を得ているが、一定額 of 社会福祉給付を得て、給付後の所得は W^A 及び W^B となる。各地域には、納税者がいて、納税者が支払う税金によって、社会福祉給付が賄われている。納税者としては、税金を多く払えば、税引き後所得が減少するが、その代わりに受給者の社会福祉給付後の所得水準が高まる。

地域Aに住む納税者iの効用関数は

$$U^i = U^i(Y^i, W^A)$$

であり、地域Aに住む受給者の数を P^A とすると、地方政府Aは、

$$\Sigma \text{税引き前所得}^i = \Sigma Y^i + P^A(W^A - Y_p^A)$$

を予算制約式として、納税者の効用関数を最大化すべく、 W^A の水準及び各納税者に課する税負担の水準を決定する。この場合、受給者の給付後所得水準 W^A はあたかも、地域Aにおける地方公共財と同様の性格を持っていることになる⁸⁾。もし、地域Aと地域B間で、人々(納税者及び受給者)の移動がなければ、各地方政府は、各地域で独立に所得再分配政策を決定することができる。

地域Aと地域Bで、納税者の効用関数の形や納税者の税引き前所得の分布、あるいは、受給者の数が異なれば、当然、各地域における所得再分配の様式は異なる。例えば、地域Aと地域Bで、他の条件は同じであるが受給者の数のみが異なる場合、受給者の数が多い地域の

8) ある特定の納税者の効用を、その他の納税者の効用を一定とし、かつ予算制約式が満たされる状況の下で、最大化するための必要条件は、各人の効用関数を W^A で偏微分した係数と Y^i で偏微分した係数の比をすべての納税者について合計した値が P^A に等しい、という条件である。この条件を満たすような W^A の水準が、地域Aにとっての最適水準であり、この条件は、 W^A の水準を公共財と考えた場合のサムエルソン条件(公共財の最適条件)に相当する。

方が社会福祉給付の水準が低くなるはずである。ここで、仮に、伝統的機能配分論にしたがって、中央政府が所得再分配を担当し、中央政府が両地域で同一の画一的な社会福祉給付水準を設定した場合、各地方政府が独自に所得再分配を行う場合と比べてより望ましい結果を得ることはできない。これは、地方公共財を地方政府がそれぞれの判断で供給する方が、中央政府による画一的な供給よりも望ましい結果が得られる、という説明と基本的に同じ内容の議論である⁹⁾。

Pauly(1973)のモデルにおいても、地域間での住民の移動を考慮すると、地方政府による所得再分配は困難になる。Pauly(1973)は、地域間を納税者のみが移動可能な場合と、受給者のみが移動可能な場合に分けて、地域間人口の影響を検討している。まず、受給者のみが移動する場合には、移動コストが低くなれば、地方政府による所得再分配は不可能になる。受給者は

W^A と W^B を比較して、より高い方に移動するから、もし、移動コストがゼロであれば、社会福祉給付後の所得が高い地域にすべての受給者が集中することになるから、このような状況が想定されれば、結局、どちらの地域においても、所得再分配は行われなくなる。この事態に対応するには、中央政府が所得再分配を行わざるを得ず、伝統的機能配分論の枠組みに戻る必要がある。また、一定の移動コストがあったとしても、各地方政府は、最適な所得再分配を実施することはできない。

Pauly(1973)のモデルにおいて、納税者だけが移動可能であるとした場合も、移動コストが低くなれば、地方政府による所得再分配が困難になることに違いはない。しかし、納税者間の嗜好の違いがある場合、各地方政府が独自の所得再分配を行うことで、中央政府による画一的な所得再分配よりも望ましい結果が得られる可能性はある。

Ⅲ．地方交付税の機能と問題点

本章では、日本の現行制度である地方交付税の性格を、Ⅱ章で検討した Tresch(1981)のモデルを利用しながら検討する¹⁰⁾。

Ⅲ－１．地方交付税の機能

本稿では、Tresch(1981)のモデルを、日本における「地方分権」の理念型が示されたモデルとして捉えてみることにする。また、Tresch(1981)における、中央政府による地域間

所得移転を、日本の地方交付税の理念型であると解釈する。このような解釈は、Tresch(1981)が想定しているものではないであろう¹¹⁾が、このモデルを利用することによって、日本における「地方分権」の考え方のうちの一つの側面を概念化することができるのではないかと考えられる。

もともと、日本の地方交付税制度や「地方分権」の概念を経済学的に説明しようとしても難

9) ただし、Pauly(1973)のモデルでは、なぜ中央政府が社会福祉給付水準に関して画一的な基準しか設定できないのかは明らかではない。少なくとも理論的には、中央政府が各地域の住民の嗜好の違いを勘案して、地域ごとに異なった税率や社会福祉給付水準を設定するという可能性もあろう。

10) 正確に言えば、本稿で検討するのは、必ずしも現行制度としての地方交付税だけではなく、国庫支出金等も含む政府間財政移転一般であるが、地方交付税は規模も大きく、代表的な政府間財政移転であると言えるので、以下では、地方交付税を念頭に置いた議論をしていくこととしたい。

11) Tresch自身は、日本の地方財政の仕組みを必ずしも知っているわけではないであろう。

しい面がある。地方交付税に、地域間の「財政力格差」を是正しようとする目的があることは明らかであるが、「財政力格差」の是正が、各地方が必要となる地方公共財を供給するための財源調整に目的が限られたものなのか、あるいは、各地方が実施しようとする所得再分配のための財源も確保する目的も含まれているのか、必ずしも明らかではない。地方交付税が一般財源であるとされている以上、地方がそれを用いて所得再分配を行うことも妨げてはいないのかもしれない。また、たとえ、地方公共財提供のための財源調整であったとしても、税源の豊かな地方からそうでない地方への所得移転が行われている以上、地方交付税に「地域間所得再分配」の面があることは否定できないであろう。

従来、地方交付税の機能に関しては、いくつかの問題が指摘されてきた。第一に、地方交付税による「地域間所得再分配」については、その概念そのものについても批判が多い。通常、所得分配は、個人ベース（あるいは、家計ベース）の問題であって、地域ベースのものではない、という考え方が一般的であろう¹²⁾。仮に、財源が豊かな地方からそうでない地方に所得移転をした場合、個人ベースの所得分配の観点からは、財源が豊かな地方に住む貧困な個人から、財源の乏しい地方に住む裕福な個人に対する、逆方向の所得移転を行う結果となる場合がある。第二に、地域間の財源調整を行うのは、中央集権的な財政システムを前提としており、地方交付税の仕組みは地方分権の理念との齟齬があると言う批判があり得るであろう。国から地

方への一括補助金は、国が地方へ口を出すことにつながりやすく、地方分権推進の観点からは望ましくないという議論は、少なくとも理論的には十分成り立つであろう¹³⁾。

しかし、実際には、日本では、地方交付税は地方分権の実現のために必要不可欠であり、地方交付税を減額することは、地方の切り捨てであって、地方分権の推進に逆行するものである、という論調の方が強いように思われる。以下では、地方交付税が地方分権のために必要な仕組みである、という、通常の経済理論的枠組みからは理解が困難な議論を、Tresch(1981)のモデルを用いて、再構築することを試みることにしたい。

まず、積極的な「地方分権」推進論者の考え方にしたがって、各地方公共団体になるべく大きな権限を持って独自の財政運営を行うことが、各地方の住民の立場から好ましく、また、国全体の観点から考えても、好ましいものと仮定する。このような仮定のもとで、Tresch(1981)のモデルが想定する状況は、おそらく「地方分権」の理念が想定する状況と整合的であろう。なぜなら、Tresch(1981)のモデルにおいては、各地方政府は、地方公共財の提供だけでなく、所得再分配政策も含めて、独自に企画・実施するという強い権限を持っており、中央政府の役割は、各地方政府による政策（所得再分配政策を含む）をサポートするための地域間所得移転に限られているからである¹⁴⁾。ここで、中央政府による地域間の所得移転の果たす役割は極めて重要である。すなわち、中央

12) これに対して、地域間格差を、所得分配の格差とは若干異なった観点から捉えて、雇用環境・教育環境・医療環境等の地域間格差自体を問題にする、というアプローチもありうるのかもしれないが、本稿では立ち入らない。なお、このようなアプローチとっていると考えられる検討の一例として、橘木・浦川（2012）を参照。

13) これに対して、使途を特定した補助金の場合は、国が行うべき仕事の実施を地方に依頼し、その財源を国が地方に支払う、というものであるから、これによって、必ずしも国の地方に対する口出しにつながるわけではない、という考え方もあり得る。使途を特定した補助金よりも、一般財源としての交付金のほうが、地方分権の観点から問題が大きいという考え方は、日本ではあまり唱えられていない（むしろ、その逆の議論が行われることのほうが多い。）のかもしれない。しかし、例えば、アメリカにおいてかつて一時的に導入された「一般歳入分与制度」（本稿注 18 を参照）をめぐる議論においては、一般財源の連邦から州への使途を限定しない財源移転が州の自治権を脅かすものとなるとの主張もあった。

14) もちろん、一般的には、中央政府は地域間所得移転のほか、防衛・外交等の公共財の提供も行っていることが想定されるが、地方交付税の問題と直接の関連性はないので、ここでは、中央政府による公共財の提供機能については捨象することとしたい。

政府による所得移転によって、高所得の住民が所得再分配に消極的な地域に、財政上の理由から移住することを阻止するとともに、各地方政府がその社会厚生関数に基づいて、それぞれの地域において最適な所得再分配を実施することとされている。

地方交付税は、各地方が独自の判断をもとに所得再分配を含む財政政策を行うことを可能にすべく、中央政府が（特に、財政基盤の弱い地方を）支援するものであると考えられる。もし、「地方分権」の理念型が、Tresch(1981)のモデルで与えられていると解釈することができれば、このような地方交付税の機能を積極的に評価することができる、ということになろう。また、「地方分権」の理念をこのように解釈することによって、「なぜ地方の国に対する依存をもたらしかねない地方交付税の仕組みが、中央集権を推進する仕組みであるとは考えられずに、むしろ「地方分権」の推進と整合的であると考えられるのか」という疑問にも答えることができる。地方交付税が十分に配賦されることによって、各地方はTresch(1981)のモデルが想定するような独自の政策を展開できる、と考えられるからである。

Ⅲ－２．地方交付税の問題点

以下では、たとえTresch(1981)のモデルを前提に考えても、現行の地方交付税制度には問題が多いことを指摘したいが、その前に、もともと、このTresch(1981)のモデルには、必ずしも規範的な意味はない、ということを確認しておきたい。Tresch(1981)は、必ずしも地方政府の政策が中央政府の政策よりも好ましいと考えているわけではなく、このモデルが示す状況が理想的なものであると主張しているわけでもない。実際、Tresch(1981)は、「もしも、地方政府が不適切な行動を採るのであれば、federalist system そのものが不必要になるのであって、federalist system そのものは決して聖域ではない」旨述べている。

中央政府による地域間財政移転については、豊かな地域にすむ貧しい人から貧しい地域にすむ豊かな人への逆方向の所得移転の可能性、という前節で言及した問題の他に、地方公共財の調整を目的にした地域間財政移転は、地方公共財の供給を過剰にするのではないか、という問題も指摘しうる。しかし、これらの問題は後で検討することとして、ここではまず、地方政府はその社会厚生関数（ $\Pi - 2 - 1$ で説明した L^1 や L^2 ）を誠実に最大化し、中央政府は、 L^1 と L^2 を所与として、その社会厚生関数（ $F = F(L^1, L^2)$ ）を誠実に最大化しているものと仮定する。また、 L^1 と L^2 は、地域1の住民と地域2の住民の嗜好を正確に反映しているものと仮定する。この場合、理想的な地方分権が実現するであろうか。

ひとつの問題は、中央政府が最大化しようとする社会厚生関数（ $F = F(L^1, L^2)$ ）の形が適切なものとなるかどうか、という点にある。中央政府（国）は、地方公共団体の社会厚生関数である L^1 と L^2 を変数とする社会厚生関数 F を最大化しようとするとして、この場合、中央政府（国）は、どのようにして F の形、特に、 F における L^1 と L^2 のウェイトを決定するのであろうか。地域1と地域2の二つのみの場合であっても、両地域に同じウェイトをつけるのか、あるいは、例えば、人口比によってウェイト付けするのかを決めなければならないが、これはかなり困難な問題であろう。

実際には、何らかの政治的な力関係によって、地域のウェイト付けがされる場合もあろう。例えば、地域1を都市部、地域2を非都市部として、それぞれのウェイトが、各地域から選出される国会議員数に応じ決定されていたものとしよう。議員定数自体が、地域間の人口比に応じたものであれば、それなりにリーズナブルなウェイトとなるかもしれない。しかし、都市部での所得機会の増大のために、非都市部から都市部への人口流出が続くにも関わらず、議員定数の是正が行われなければ、社会厚生関数 F における非都市部のウェイトは、人口が減少して

も高いままに保たれ、都市部の地域1から非都市部の地域2への所得移転の規模は、過剰なものになってしまう恐れがある。日本において、このような問題が生じて、過剰な地方交付税が支給されるようになった可能性がある¹⁵⁾。

したがって、仮に地方交付税の機能がTresch (1981) のモデルに基づいて合理化できる調整であったとしても、地域間のウェイトに歪みのために、都市部の経済発展と人口増大により、都市部から非都市部への地域間所得移転が過剰になるとともに¹⁶⁾、地方経済における中央政府からの所得移転への依存度が高まり、地方における公的部門が拡大して、経済発展の地域間格差が一層拡大してきた可能性があるのではないだろうか。また、地域間格差の拡大が、地方交付税への依存度を一層高めてしまうという悪循環に入ってしまった恐れもある。他方、1990年代以降は、都市部における経済成長も止まって、もはや、地域間所得移転を増大していける状況ではなくなったために、地方交付税を抑制せざるを得なくなっているものとも解釈できる。この場合、地方交付税の抑制は、当面の直接的効果としては、地方経済の一層の疲弊につながる面の方が強いかもしれない。

地方交付税のもうひとつの問題として、「地域間の所得再分配」が、各住民への直接的な所得移転ではなく、¹⁷⁾ 地方公共財の供給の増加や地方公共団体による「住民サービス」の向上として行われることとなるために、地方公共財や「住民サービス」への支出が過大になってし

まうリスクを伴う。この点は、Ⅲ－3で再度検討する。

Ⅲ－3. 「地方分権」とは何か？

以上では、地方交付税を通して国から地方公共団体へ資金を流すことが、なぜ、中央集権ではなく、「地方分権」であると言えるのか、という点を中心に、Tresch (1981) のモデルを用いて考えてきた。アメリカでは、連邦から州への一般的な財源調整は行われていない¹⁸⁾ことを考慮すれば、Tresch (1981) のモデルは、アメリカよりも、むしろ日本において適用可能なかもしれない。他方、日本の地方交付税を、Tresch (1981) のモデルにおける地方政府間所得移転と捉え直しても、中央政府の社会厚生関数Fに相当する地方交付税の配分基準や、地方交付税によって増加する地方の歳出の本身に問題があるために、いずれにしても、現行の地方交付税制度の仕組みを正当化することは困難であろう、というのがこれまでの結論である。

Tresch (1981) のモデルにおける考え方を、日本の状況に適用することが全く不可能と言えるかどうかはまだわからない。例えば、将来、日本に道州制が導入され、国から道・州に対して多くの機能が移管された場合に、一定の所得再分配機能についても、道・州に移管される場合もあるかもしれない。また、異なった道州間では、所得水準が異なるから、国が、道州間の所得移転をある程度行うことが適切な対応なのかもしれない。(なお、道州間の所得格差は、

15) 財務省財務総合政策研究所 (2002) の67ページには、1999年度のデータとして、住民1人当たりの地方税収の上位県・下位県と、住民1人当たりの地方税収+地方交付税額の上位県・下位県が逆転する状況が示されている。

16) 実際には、地方交付税の総額が、国税の税収にリンクしていたことも、高度経済成長期やその後のバブル期に、地方交付税の肥大化が進んだ一つの要因であろう。

17) 地方交付税が、各住民に対する直接給付の財源として配賦される状況も、理論的には考えられないわけではない。この場合、各住民への給付額は地方政府が定めるが、各地方政府に対する地方交付税額は、社会厚生関数Fに従って、中央政府が定める。Tresch (1981) のモデルは、このような状況を念頭に置いていると考えられるが、日本の地方交付税は住民間の所得再分配を直接の目的にしているわけではない。

18) アメリカでは、1960年代に、州間の一般的な財源調整を行う「一般歳入分与制度」(General Revenue Sharing) が提案され、1972年に州・地方政府財政援助法が成立したが、補助金額は1980年代に徐々に削減され、1986年には、一般歳入分与制度が完全に廃止された。詳細は、財務省財務総合政策研究所 (2002) p.137以降を参照。

都道府県間・市町村間の所得格差に比べると小さいから、道州間の所得移転は、現行の地方交付税よりも小規模なものにできることが期待できる。）

しかし、道州制においても、道政府・州政府が独自の所得再分配を行うことには限界がある。例えば、ナショナルミニマムを保障するための所得再分配は国が行い、それを越えた所得再分配は、各道州が、自前の税収を賄う、という考え方もあり得る。しかし、ある州が、ナショナルミニマムを超える所得保障を行った場合に、低所得者が他州から流入すれば¹⁹⁾、ナショナルミニマムを超える所得保障を維持することは困難であろう。もちろん、低所得者の移動を制限すれば、各州で独自の所得再分配が可能となるかもしれない²⁰⁾が、低所得者の国内移住を制限することは、憲法上も困難であろう。結局、伝統的機能配分論はかなり頑強な理論であり、一国内における所得再分配は、基本的に、国（中央政府）が行わざるを得ないものと考えられる。

とすれば、「地域分権」を進める経済的な意義は、地方公共財・公共サービスの適切で効率的な提供を行うことである、ということになるのであろう。もともと、地方公共団体が公共サービスを提供する根拠は、中央政府よりも情報が豊富で、効率的な（住民のニーズにより合致した）サービスを提供できるからであろう。も

ちろん、個々の地方公共団体が中央政府以上に効率的であるとアприオリには言えないが、仮に、地方公共団体間で適切な競争が行われれば、競争を通じた効率化が実現できる面もあるかもしれない²¹⁾。現在の日本においては、地方公共団体間で、効率性に関する競争が十分に行われているとは言えない。中央政府の重要な役割は、地方公共団体間の競争促進を通じて、効率性を高めることである。地方公共団体間の競争を促進するためには、各地方公共団体が公表する業務効率性に関するデータの基準化を積極的に進めていくことが重要である²²⁾。

次に、中央政府が、各地方公共団体の業務を直接モニターして、業務のパフォーマンス向上につなげるという方法も、地方分権を推進していく中で重要な課題となろう。しかし、一般には、中央政府は地方公共団体のパフォーマンスを十分にはモニターできないという問題がある²³⁾。中央政府によるモニターが十分に行えない場合には、地方公共団体による「過剰な歳出」が生まれるリスクが強い。特に、「必要な歳出」（基準財政需要）を満たす財源が保障されている場合には、「過剰な歳出」が行われる可能性が一層強い²⁴⁾。「地方分権」の推進の仕方が誤った場合には、中央集権の場合以上に「大きな政府」をもたらすリスクがあることを考慮する必要がある。

また、各地方が独自の施策を工夫し、競い

19) 現在の日本においても、低所得者が一部の生活保護支給基準が緩いと考えられている都市部に流入するという問題が生じている。

20) Tresch (1981) のモデルでは、前述のように、高所得者が所得再分配に消極的な地域への移動はある程度抑制できる。高所得者の移動先の地域は、所得水準が高くなるために、他地域への所得移転が増加するからである。しかし、低所得者が、所得再分配に熱心な地域に移動することを抑制することは困難である。

21) いわゆる「ヤードスティック競争」の考え方については、とりあえず、佐藤 (2009) p.98 以下を参照。

22) 仮に、「地方分権」を口実に、データの開示に非協力的な地方公共団体があれば、そのような地方公共団体には、厳しい対応が必要である。このような地方自治体の存在が、地方分権の論拠である地方間競争を阻害し、結果的に、地方分権の推進も阻害することになる。この意味で、まさに、「地方分権」推進の観点から、地方公共団体によるデータの開示を強く求めていく必要があるのである。

23) そもそも、モニターすべきものでもない、という「地方分権論者」もいるかもしれないが、そのような「地方分権」論は、前注の場合と同じく、地方分権の推進を結果的に阻害してしまうであろう。

24) Alesina and Spolaore (2005) p.220 は、分権化が理論上望ましいとしても、実際には、それがうまく機能せず、地方政府の過剰支出と財政赤字をもたらすリスクがある旨指摘している。

合う状況においては，各地域間で地方公共財や地方公共サービスに関するある程度の格差が出ることは避けられない。むしろ，地域間格差がある程度容認したうえで，各地域の特性を生かすのが，「地方分権」の本来のあり方ではないか²⁵⁾。地域間所得移転によって地方公共財や

地方公共サービスにおける「地域間格差」を解消させようとすることは，地域間の競争を阻害し，結果的に，各地地域の施策の画一化と中央集権化を進めてしまうこととなることが懸念される²⁶⁾。

IV. グローバル化がもたらす変化

IV-1. 財政機能への制約

II章で検討したすべてのモデル（伝統的機能配分論もそれとは若干異なるモデルも）について共通して言えるのは，住民の地域間移動が，地方政府・地方公共団体による独自の所得再分配政策の実施を困難にする，という点である。グローバル化には，国境を超える経済活動と国境を超える人の移住を従来よりも容易にする要素がある。したがって，グローバル化の進展によって，個々の国が，一国内における個々の地方自治体と同じような立場に置かれ，財政機能に制約が生じると考えられる。本稿は，所得再分配の問題に焦点を当てているので，以下ではまず，国境を超える人の移住と所得再分配の困難性について，IV-1で論じ，企業活動のグローバル化がもたらす税収への制約については，IV-2でごく簡単に触れることとしたい。

経済活動のグローバル化が，各国における税収確保の困難を生じさせている問題は重要だが，ここではまず，たとえ税収の確保に問題が

生じていなくても，グローバル化が各国の所得再分配を制約するという点について検討する。II章で見たとおり，人々の地域間の移動可能性の高まりは，各地域での独自の所得再分配を困難にする。しかし，国際的な移住（移民）については，国内の移住とは大きな違いがある。すなわち，一国内においては，その中における人の移動を制限することは困難だが，国際的な移住（移民）については，各国で制限を設けることが可能であり，無制限な移住（移民）は抑制できる。

ここで，II-2-2で検討した Pauly(1973)のモデルを想起されたい。Pauly(1973)のモデルでは，地域間の住民移動がある場合に，地方政府による所得再分配が困難になるという一般的帰結の他に，納税者（高所得者）が移動可能な場合と，福祉給付の受給者（低所得者）が移動可能な場合で，かなり異なった含意があることを示している。特に，納税者のみが移動可能でも，受給者は移動できない場合には，各地方

25) Tiebout (1956) モデルの基本的な考え方は，人々が「足による投票」によって，地方公共財と税負担がともに高い地方とともに低い地方のどちらかを選ぶことを通じて，最適な地方公共財の供給を実現しようとするものであったことを想起されたい。地方公共財の供給水準に関する地域間の格差なしには，Tiebout (1956) モデルは成立しないのである。

26) 社会保障と地域間財政移転に関して，山重（2010; pp. 64-65）は，「高齢者への所得保障を行う公的年金制度は，結果的に若年者の多く住む都市部から地方への所得移転の構造を持つ」ち，「社会保障制度が結果的に地域間の再分配構造を持つ」と指摘とともに，「社会保障給付の一定割合を自治体が負担しなければならない」ために「地域の高齢者を活かし，高齢者を呼び込むといった地方の積極的な動きが生まれにくい」とも主張している。しかし，後者の主張は，結局，所得分配は地方でなく国が行うべきだという主張であり，前者の指摘は，高齢者が地方部に多く住むことを前提とした，現象の描写である。はたして，今後とも，高齢者は地方部に住むことが多いのか，また，地方部に高齢者が多く住むことが果たして望ましいことなのか，といった基本的論点に立ち返って，問題を再検討する必要があるのではないだろうか。

政府がある程度独自の所得再分配政策を採ることが可能であり、かつ、それによって、中央政府による画一的な所得再分配よりも好ましい結果が得られる可能性があることが示されている。

国際的な人の移動可能性は、Pauly(1973)のモデルにおける、納税者（高所得者）のみが移動可能な状況にある程度類似していると思われる。すなわち、人々が国境を越えて移住（移民）しようとしても、必ずしも簡単に移住先の国の許可を得られる保障はない。特に、移住先の国の国民と特段の親族関係のない一般人が、移住希望者が多い国に移住するためには、特別な技能や一定の資産がないと困難な場合も多く、低所得者による移住は（一時的な出稼ぎのような場合を除けば）難しいのが一般的であろう。また、たとえ、低所得者が何らかの形で国際的な移住（特に、一時的な出稼ぎ的移住）をしても、その国の所得再分配政策の恩恵を完全に受けることはできない場合が多いであろう。

他方、高所得者（あるいは、特別な技能を持つ者）は、グローバル化の進展とともに、国際的な移動性を高める傾向を持つであろう。高所得者は、移住先の国でも、社会保障給付を受ける以上に税金を支払うであろうから、Pauly(1973)のモデルにおける、納税者（高所得者）のみが移動可能な状況に類似した状況が生じると考えられる。仮に、国際的な低所得者の移動は十分に抑制され、高所得者のみが移動可能性を持つのであれば、Pauly(1973)のモデルに従えば、各国がある程度、独自にナショナルミニマムのレベル（モデルにおけるWのレベル）を設定できる。高所得者は、Wのレベ

ルで示される公共財の水準と自分に課される税負担の水準等を比較しつつ、国際的な移住についての意思決定をする、ということになる²⁷⁾。

こうして、グローバル化が進展した場合にも、各国の所得再分配政策に制約は係るものの、一国内における地方政府のように、所得再分配が全くできなくなってしまうわけではない²⁸⁾。他方、すべての国民に一定以上の生活を保障するような福祉国家については、それができるのは、移民をほぼ完全にコントロールできる豊かな国だけであろうが、グローバル化の時代に「国境を完全に閉ざすことのできる豊かな国」は存在しえないであろうから、福祉国家の維持は、豊かな国にとっても、ますます困難になっていくであろう。

Ⅳ－2. 企業活動のグローバル化

福祉国家の維持を困難にする要因としては、人々の国際的な移住の可能性の増大だけでなく、企業活動のグローバル化によって、法人税をはじめとする企業課税が困難になり、それが各国の税収減少を招いて、社会保障給付の財源不足が生じてしまう、という面もある。社会保障給付の財源が不足すれば、各国は、その所得再分配への志向が強かろうと弱かろうと、いずれにせよ大規模な所得再分配を行うことが困難になる。企業課税が困難になると、個人所得税・社会保険料または付加価値税によって十分な社会保障財源を得られる国以外は、所得再分配の規模を縮小せざるを得なくなる可能性が強い。このことは、従来から指摘されてきたことである。

他方、企業活動のグローバル化によって、企

27) また、各国が、高所得者や特殊技能者の自国への受け入れをめぐる競争しているとすれば、それはTieboutモデルにおける地方政府間の競争と若干似た面がある、と言えるのかもしれない。

28) 国際的な問題と一国内の地域間競争の問題の違いを、居住地・源泉地・国籍の概念を使ってある程度整理することも可能かもしれない。すなわち、居住地の問題については、両者で共通の要素がある。源泉地の問題も両者で共通だが、所得の源泉地を定めることは、地域間では極めて困難だし、グローバル化が進展した場合には、国際的にも困難になりつつある。これに対し、国籍については、一国内の地域間競争には関わらない、国際的な文脈でのみ意味のある概念である。また、所得課税については、通常（米国はやや例外）、居住地概念が重要だが、社会保障給付については、国籍が問題とされる場合が多いであろう。

業課税が困難になったとしても、国が存続する限り、「場所代」としての法人税は、税率は低くなくても存続する可能性が高いのではないだろうか。企業活動を行うためには、通常は、一定の場所が必要であるから（あるいは、一定の場所で企業活動を行った方がその他の場所で行うよりも高い収益率を得られるという状況は存在しうるから）、国がその領土内で活動する企業に、ある程度「場所代」を課すことは可能であろう。ただし、その「場所代」の大きさが、現行の法人税のように、企業の利益に比例させることが適切かどうか、という問題は残る。昨今、新興国・開発途上国で移転価格課税が厳しさを増している背景には、「当該企業の利益が出た場合のみ徴収できる場所代」である法人税に対する新興国・開発途上国の当局の不満があるのかもしれない。

Ⅳ-3. グローバル化と「地方分権」

グローバル化の進展によって、各国の所得再分配政策への制約が増していることは確かである。しかし、そうかと言って、各国がすべての税を撤廃して、手数料化することも困難である。まず、各国が、手数料収入だけで十分な財源を得ることが困難なのは言うまでもない。ま

た、それに加えて、各国が税を手数料化しようとしても、地方政府による応益課税が困難なのと同じ困難を生じる。すなわち、純粋な応益課税が可能な公共サービスは、そもそも公的部門が提供する必要もないし、逆に、純粋な応益課税が不可能な場合は、その財源調達に所得再分配の要素が入り込み、純粋な手数料ではなくなってしまうのである。いずれにせよ、グローバル化の進展は、各国政府による所得再分配を困難にするが、これは、程度の差はあれ、地方政府による所得再分配の困難性と同様の性質の問題である。

また、グローバル化への対応と「地方分権」への対応に何か共通項があるとしたら、それは、「一定の格差の容認」なのではないだろうか。グローバル化に国全体として適応していくためには、ある程度の地域間格差を容認した上で、選択と集中によって公的部門や国の経済活動全体についての効率性を高めていく必要がある。このような方向は、本来の「地方分権」の考え方に沿ったものなのではないか。すなわち、一定の格差を容認したうえでの効率性の追求によって、グローバル化への対応と「地方分権」の推進が同時に達成される可能性が出てくるのではないだろうか。

V. 福祉国家の持続不可能性：超高齢化のインパクト

グローバル化とともに、超高齢化の進展も、国家による大規模な所得再分配に対する直接的な制約要因になる。特に、日本において今後本格化する人口減少が超高齢化と同時に進行することで、問題の深刻さは増す。すなわち、一方

で、人口（特に生産年齢人口）の減少によって労働力は減少し²⁹⁾、よほど急速な生産性の上昇がない限り³⁰⁾、国民所得（あるいはGDP）の中長期的な低下傾向は避けられそうにない。国民所得（あるいはGDP）が減少すれば、当

29) 移民を多く受け入れることや女性の労働参加率の向上によって労働人口の減少をある程度補うことも考えられるが、いずれも多少の効果はあったとしても、問題の根本的な解決につながらない。詳細については、小笠原・渡辺（2012）を参照されたい。

30) 生産性の上昇をもたらすための規制緩和などの政策の推進は重要であるが、人口減少を補ってあまりあるレベルの生産性上昇を政策によって実現することは、日本経済の規模の大きさを考えると無理がある。いわゆる「成長戦略」論の不毛性についても、小笠原・渡辺（2012）を参照されたい。

然、税収も落ち込む。他方、超高齢化の進展は、社会保障給付（総額）の必要額を増大させるが、税収（含：社会保険料）が十分得られなければ、高齢者1人当たりに対する社会保障給付額を抑制することによって、社会保障給付総額の伸びを抑制する必要がある。このような意味で、

超高齢化は国家による所得再分配を制約することになる³¹⁾。この点は、本稿全体のテーマからは少しずれる面もあるが、現在の日本においてきわめて重要な論点なので以下に言及しておきたい。

表1：国民負担率と社会保障給付率の推移

年(度)	高齢者人口割合	国民負担率 (A)	社会保障給付率 (B)	(%) A－B
1970	7.1	24.3	5.8	18.5
1975	7.9	25.7	9.5	16.2
1980	9.1	30.5	12.2	18.3
1985	10.3	33.9	13.7	20.2
1990	12.0	38.4	13.6	24.8
1995	14.5	36.7	17.5	19.2
2000	17.4	37.3	21.0	16.3
2001	18.0	37.5	22.5	15.0
2002	18.5	36.0	23.5	12.5
2003	19.0	35.3	23.5	11.8
2004	19.5	36.2	23.6	12.6
2005	20.2	37.6	24.0	13.6
2006	20.8	38.6	23.8	14.8
2007	21.5	39.3	24.1	15.2
2008	22.1	40.3	26.7	13.6
2009	22.7	38.3	29.4	8.9
2010	23.0	38.8	30.2	8.6
2011	23.3	40.1	31.5	8.6
2012	24.2	39.9	31.3	8.6
2020	29.1	(45)	(36.2)	(8.7)
2030	31.6	(45)	(38.7)	(6.3)
2040	36.1	(45)	(43.2)	(1.8)
2050	38.8	(45)	(45.9)	(-0.9)

（資料）財務省・厚生労働省資料。将来の高齢者人口割合は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）における中位推計。社会保障給付費は、2010年以降は予算ベースの数字。

（注）（ ）内は全くの仮定の数字である。Aについては、2020年までに、国民負担率が45%になってそれが維持されると想定し、Bについては、2012年から高齢化人口割合が1%ポイント上がると、社会保障給付割合も1%ポイント上昇すると想定した。

なお、高齢者人口割合については年ベース、AとBについては年度ベースの数字である。

31) 超高齢化がもたらす所得再分配への制約は、量的な観点からは、グローバル化がもたらす制約よりもはるかに重要であろうと考えられる。

まず、表1を参照されたい。表1の高齢者人口割合とは、日本の人口に占める65歳以上の人口の比率である。表1のAの国民負担率とは、租税負担と社会保障負担の合計額を国民所得で割った値であり、一般に広く使われている数値である。また、表1のBの社会保障給付率とは、社会保障給付費（ILOの基準によるもの）を国民所得で割った値である³²⁾。AからBを引いた値は、（租税負担＋社会保障負担－社会保障給付）を国民所得で割った値であり、「仮に、公債を発行することなく、その年度の歳出を税収と社会保険料の範囲内に抑えんとすれば、社会保障給付以外の歳出がどのような規模になるか」を示している。以下では、A－Bの値を「財政余力」という言葉で表すこととする。

当然のことながら、これまで、高齢者人口割合が高くなるにつれて、社会保障給付率も上昇してきている。高齢者が増えると年金支給額や医療費・介護費が増大するのは当然である。また、社会保障給付率は、これまで、高齢者人口割合の上昇のペース以上のペースで増大しているが、この背景には、社会保障制度の充実があるのかもしれない³³⁾。1990年代以降は、国民負担率は約4割の水準でほぼ一定の値を保っているのに対し、社会保障給付率は着実に上昇しているために、1970年代から90年代半ばまで20%近くを保っていた「財政余力」はその後の15年間で、約10%ポイント低下し、2010年度以降の「財政余力」は9%を下回っている状況である。低い「財政余力」と裏腹に、巨額の財政赤字があることは言うまでもない。

問題は今後の中長期的な見通しである。今後予想される状況の中で、かなり確実に分かって

いるのが、高齢者人口割合であり、それは着実に上昇していくことが見込まれる。このことを前提とした場合、社会保障給付率はどのように推移していくであろうか。表1では、仮に、今後の高齢者人口割合の上昇と同じパーセンテージ・ポイントで、社会保障給付率が上昇していく場合を想定している。この想定は、65歳以上の人口割合が増えると、年金を受給する人口の割合も増加すること等を考慮すると、リーズナブルなものに思えるかもしれない。しかし、実はこの想定はかなり甘いものである。第一に、今後の消費税の引上げに伴う物価水準の上昇に対応して、年金支給額や生活保護給付額等が引き上げられるとすれば（引き上げられなければ、受給者にとっての実質給付額は低下する。）、社会保障給付率の上昇圧力となる。第二に、今後の超高齢化の進展は、高齢者人口割合の上昇率を上回るペースで、後期高齢者（75歳以上）人口割合が上昇していく³⁴⁾。後期高齢者人口割合の増加は、高齢者人口割合の増加以上に、医療費・介護費に対するインパクトが大きく、社会保障給付率への上昇圧力となる。第三に、今後の人口減少を背景にした経済成長の鈍化（場合によっては、ゼロ成長・マイナス成長が続くことも十分に考えられる。）は、社会保障給付率が上昇しても、社会保障給付額はあまり増大しないことを意味しており、給付額を維持しようとすることは、社会保障給付率の上昇圧力となる。第四に、今後のグローバル化進展に伴う所得格差拡大によって、生活保護費の上昇が見込まれるので、これも社会保障給付率上昇の要因となる。第五に、従来の社会保障は高齢者偏重であったという批判もあり、若年層へ

32) 社会保障給付費を国民所得で割った値は、しばしば引用される数値であるが、「社会保障給率」という呼び方は本稿独特のものであり、一般的な名称ではない。

33) より具体的には、経済成長の続いた70年代80年代における社会保障給付率の上昇は、高齢者人口の増加とともに社会保障の充実のために引き起こされたものであろうと考えられる。また、90年代以降の社会保障給付率の急激な上昇は、高齢者人口割合の増加率が大きくなったことと、分母である国民所得の伸びが止まってしまったことによるところが大きいのではないかと考えられる。

34) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）の中位推計によると、75歳以上の人口の全人口に占める割合は、2010年では11.1%であるが、これが2030年には19.5%、2050年には24.6%となる。すなわち、2030年には国民の5人に1人は75歳以上、2050年には国民の4人に1人が75歳以上になる。

の社会保障充実が必要との見解もあるが、もしこれが実現されて、子育て支援や若年層への生活保護費が増額されれば、やはり、社会保障給付率の上昇要因となる。このように考えれば、表1に示した、今後の社会保障給付率の推移の予想は、きわめて楽観的なものであって、実際は、さらに大きな上昇を覚悟する必要がある。

次に、国民負担率はどうのように推移していくか、これについては、何とも決め手はない。表1においては、将来の国民負担率は、現行の国民負担率である約4割よりも5%ポイント高くなり、45%となることを想定している。国民所得（約350兆円）の5%は、17.5兆円であるから、例えば、消費税率にすると7%分（消費税1%で2.5兆円として）の増税が行われることを想定していることになる。既に法律上は、2015年10月より10%に引き上げられることになっているから、2020年以降の消費税率が12%にまで上がることは十分現実的であると考えられるかもしれない。

しかし、上記のような前提で「財政余力」を算出すると、2020年では現行の水準とほぼ同様だが、それ以降急速に低下し、2040-50年にはほぼゼロになる、すなわち、社会保障給付以外の歳出は、すべて借金で賄わなければならないのである。これが実現不可能なのは明白であろう。しかし、それ以前に、2020年時点ですでに破綻をきたしている。なぜなら、今後、現在のような膨大な公債発行を続けることは不可能になるから、「財政余力」は2020年時点では9%ではなく、もっと高い水準が要求されるからである³⁵⁾。すなわち、現行の社会保障給

付を維持することは不可能なのである。このことは、たとえ消費税率を15%あるいは20%にまで引き上げても、破綻を数年間ずつ先延ばしにする効果しか期待できない³⁶⁾。以上のことは、今後の超高齢化が、現行の社会保障維持を不可能にしていることを意味している。すなわち、今後、受益者1人当たりの社会保障給付の大幅な削減を伴う、社会保障給付抑制策が不可欠となっているのである。

上記のような見方に対して、二つの反論があり得る。第一に、無駄な歳出を徹底的に削減すれば、ある程度の増税によって今後の社会保障給付の増加に対応できるのではないかと、いうものである。第二のタイプの反論は、経済成長を促進することによって、税収を増大させれば、高齢化に対応した社会保障財源が得られるのではないかと、いうものである。第一の反論については、無駄な歳出のカットが必要なのは当然であるが、問題は、それによって生じる歳出削減額が社会保障給付の増大を賄えるようなものではないということである。後者は前者よりも桁違いに大きいからである³⁷⁾。また、仮に「無駄な」歳出のカットを継続的に実現して、その成果のすべてを財政赤字の縮小に充てたとすれば、「財政余力」は一定水準を保てるかと言うと、それが、社会保障給付率の上昇によって不可能となることは、表1が示している通りである。第二のタイプの反論については、経済成長ができる根拠や具体策を示すことなく、「経済成長を促進すれば」と言うことは、単なる逃げであって、到底、責任ある議論とは言えない³⁸⁾。さらに、前述のように、表1における社会保障

35) 2020年度に基礎的財政収支（プライマリーバランス）の赤字をゼロにするという目標に照らしても、2020年度における「財政余力」が現状よりもかなり大きくなければならないことは明白である。また、前述のように、表1に示している社会保障給付は、現行制度を前提とすれば非常に甘い見通しであり、実際には、このまま現行制度を維持すれば、2020年度における社会保障給付率は、36%よりもはるかに高いものになろう。

36) 消費税と社会保障費の関係については、渡辺（2012）を参照。

37) 例えば、国家公務員の人件費（決して、「無駄な歳出」ではないが。）は約5兆円であるが、これに大ナタを振るって仮に3割削減できたとしても、それによる削減効果は年間1.5兆円で、国民所得の0.4%分にしかない。地方公務員の給与も大幅な削減ができるとしたら、両方でその5倍ほどの効果が出るが、実現性は薄いのではないだろうか。また、給与の大幅カットによって優秀な人材が転職するリスクも勘案しなければならないであろう。

38) 詳細は、小笠原・渡辺（2012）を参照されたい。

給付率はきわめて楽観的な見通しであって、表1の数字自体がすでにある程度の社会保障給付抑制を行うことを前提にしたものであるという面もある。しかも、そのような「ある程度の抑制」では全く不十分であることを表1は示して

いる。社会保障給付の十分な抑制を実現するために、現行制度のドラスティックな改革が不可欠であり、このことは、従来型の福祉国家がもはや維持不可能となっていることを示唆している。

VI. おわりに

所得再分配は基本的に、各国の中央政府の果たすべき役割である（地方政府の役割ではなく）、という伝統的機能配分論は基本的に正しいと考えられる。たとえ将来、日本が道州制に移行したとしても、仮に、低所得者の国内移動が自由であれば、各道・州による独自の所得再分配は困難である。所得再分配は今後とも、基本的に中央政府の役割であって、地方分権を推進した場合に地方政府が機能強化することを期待されるのは、資源配分面での役割であろう。実際、地方分権化によって、地方政府による地方公共財の提供という資源配分面での役割を効率化できる可能性はある。しかし、このためには、地域間競争や中央政府によるモニターを通じた、地方政府の業務効率化が前提条件となる。また、地方分権の推進によって地方政府がより大きな役割を果たす場合に生じる、資源配分面に起因して間接的に生じる地域間格差は、ある程度受け入れざるを得ない。

所得再分配は今後とも中央政府の役割であるとは言っても、グローバル化の進展によって、各国の中央政府は、一国内の地方政府と同様の、難しい立場に置かれる。但し、国内移動の場合と異なり、通常は国境を越えた移住（移民）には、一定の制限をかけることができる。特に、低所

得者については、国境を越えた移住（移民）に制限がかかるのが通例であるから、各国がそれぞれ独自の所得再分配を行う余地はある程度残るであろう。

しかし、グローバル化と超高齢化の進展によって、中央政府による大規模な所得再分配は困難になり、長期的には、所得再分配の射程を限定して、ナショナルミニマムの確保に集中せざるを得なくなると考えられる。したがって、今後の課題は、社会保障制度のスリム化・効率化と企業の経済活動・政府の財政活動の効率化（含：適正な地方分権化）を通じて、グローバル化・超高齢化が進展する厳しい条件のもとでも、中央政府の責任として、ナショナルミニマムの保障ができる体制を整備することであろう。すなわち、大規模な所得再分配を行う「福祉国家」から、所得再分配機能を限定した「ナショナルミニマム国家」への転換が、グローバル化・超高齢化のひとつの帰結である可能性が強い³⁹⁾。このような文脈で、地方分権の推進は、それに伴って実現されるべき、政府機能の効率化の問題として位置づけられるべきものである。

他方、地方分権と格差是正が直接に結びつけられた場合には、歳出の肥大化を招く恐れが

39) 詳細は、小笠原・渡辺（2012）を参照。

強い。特に、地方交付税によって、地方公共財の水準の格差を是正しようとする試みは、意図された所得再分配効果をもたらすことなく、歳出の肥大化と資源配分の歪み（無駄な歳出の肥大化）をもたらすリスクがある。この意味でも、地方分権推進の経済的論拠は資源配分面に限定

すべきであって、所得再分配の問題に結びつけるべきではない。そもそも、地方分権を推進していく前提としては、地域間の一定の格差の容認が必要なのであって、「地方分権の推進による格差の是正」というような考え方は、最初から論理矛盾を含んでいるのである。

参 考 文 献

- Alesina, Alberto and Enrico Spolaore, *The Size of Nations*, The MIT Press, 2005.
- Helm, Dieter and Stephan Smith (1989), "The Decentralized State: The Economic Borders of Local Government", in Helm, Dieter ed., *The Economic Borders of the State*, Oxford University Press, 1989.
- Pauly, Mark V. (1973), "Income Redistribution as a Local Public Goods", *Journal of Public Economics*, 2, 35-58.
- Rosen, Harvey S. and Ted Gayer (2010), *Public Finance*, 9th ed., McGraw Hill.
- Tiebout, Charles M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Tresch, Ricard W. (1981), *Public Finance: A normative theory*, Business Publications, Inc., 1981.
- 小笠原泰・渡辺智之 (2012) 『2050 老人大国の現実』(東洋経済新報社)
- 財務省財務総合政策研究所 (2002) 『地方財政システムの国際比較』
<http://www.mof.go.jp/pri/research/conference/zk058.htm#02>
- 佐藤主光 (2009) 『地方財政論入門』(サイエンス社)
- 橋本俊詔・浦川邦夫 (2012) 『日本の地域格差』(日本評論社)
- 堀場勇夫 (1999) 『地方分権の経済分析』(東洋経済新報社)
- 山重慎二 (2010) 「地域経済と社会保障」宮島洋他編『財政と所得保障』(東京大学出版会)
- 渡辺智之 (2012) 「消費税は社会保障財源か？」『税研』No.164