

書 評

塚原康博著『地方政府の財政行動』（勁草書房、1994年）

御 船 洋

I

本書は、過去8年ほどの間に、塚原康博氏が内外の学術雑誌等に発表した論文の中から、主として地方財政に関する論文を集めて一本としたものである。本書は、政治的な意思決定メカニズムを経済学的にモデル化するという公共選択論の手法を用いて、地方財政の諸問題にアプローチする「地方公共選択論」(Local Public Choice)を初めてわが国の地方財政分析に適用した先駆的研究書として位置づけられるであろう。

わが国における地方財政学の歴史は古いが、経済学の応用としての地方財政学は、他の分野に較べ、特に実証研究面で、大きく後れをとってきたといわざるをえない。というのは、地方財政を経済学的に分析しようとするとき、研究者の前に立ちはだかる壁は二重に厚いからである。第一は、制度の壁である。全国47都道府県、3200余の市町村の財政運営は細かい制度で網の目のように覆われており、地方自治体の裁量が働く部分が限られている。第二は、データの壁である。地方財政の主要データはもちろん入手できる。しかし、より細かく詳しいデータが欲しい場合に、都道府県ごとにあるいは市町村ごとに必要なデータがきちんとそろわないことが多い。

本書は、この二重の困難に果敢に挑戦し、わが国の地方財政の実態解明に新しい角度から光を当てた意欲的な労作である。

本書はテーマごとに四つの部に分けられている。以下では、まずそれぞれの部に配置された各章の概要を紹介し、その後で感想を述べる。なお、本書に対しては、長峰純一氏の懇切丁寧な書評論文がすでに発表されている（『公共選択の研究』第24号、1994年12月）ことを付記しておく。

II

第1部のテーマは、地方公共サービスである。「第1章 地方政府の行動仮説と地方公共サービスの公共性」は、地方公共支出の人口弾力性の計測値を用いて地方公共サービスの性質が公共財的か私的財的かを判定する場合、地方政府の行動仮説をどう設定するかによって判定結果が異なる点に注目し、地方公共支出の人口弾力性の実際の計測値がとりうる範囲が理論的に正当化される地方政府の行動仮説を見出すことを目的としている。地方政府の行動仮説として検討されたのは、官僚の裁量予算の最大化、住民の消費者余剰最大化、官僚の獲得予算最大化、全国一律サービスの四つのモデルである。各モデルについて、地方公共支出の人口弾力性がとりうる範囲の理論値を計算し、それらと、わが国（東京都の区と市）、アメリカ、カナダ、スイス等の計測値とを比較対照した結果、地方政府の行動仮説としては、住民の消費者余剰最大化モデルが最も適切であるとの結論を得た。

「第2章 地方公共サービスの調整速度」では、地方公共サービスの最適供給量が決まったとしても、地方政府が直ちにその地方公共サービスの供給水準を達成できるわけではなく、最適供給量が達成されるまでに時間がかかるという現実的認識から出発して、地方政府の「組織内調整費用」を明示的に考慮したモデルを考え、調整係数を内生的に導出している。そして、調整係数の動きを数値例を用いてシミュレートしている。そして最後に、東京都国立市の計数を用いて調整係数を実際に推計している。

「第3章 警察サービスの決定メカニズム」は、わが国初の警察サービスの経済分析である。わが国の警察サービスの意思決定が都道府県レベルで行われているということをふまえてモデルを構築している。地方政府は「安全」という純粋公共財から地域住民が得る純

便益の総和を最大にするように警察支出を決定すると仮定される。その最大化問題を解き、かつ関数形を特定化して警察支出の誘導形を求める。そして、実証分析では、警察支出と安全水準との関係を求めるべく、二段階最小二乗法を用いて推計を行っている。その結果、警察支出は安全水準が低いほど多く、また人口が多いほど多いということが見出された。

「第1部の補論 公園サービスの決定と地域間スピルオーバー」では、地域間で便益がスピルオーバーする場合の地方公共サービスのモデルを構築し、それから支出関数の導出を行う。それを利用して、東京都の区や市を対象とした公園サービスの支出関数が推計されている。推計の結果から、公園サービスの地域間スピルオーバーは存在しないという結論が得られている。

III

第2部のテーマは、補助金である。「第4章 ファンジビリティ仮説とフライペーパー効果」では、補助金の実証分析の面でアメリカで議論の焦点になっている二つの仮説——ファンジビリティ仮説とフライペーパー効果——が果たしてわが国にも妥当するかどうかを検証している。ファンジビリティ仮説とは、使途を特定されている補助金（条件付き補助金）の一部が特定されていない補助金（一般補助金）に転換している、というものである。一方、フライペーパー効果とは、地方公共支出に与える効果に関して、地方の私的所得が増加した場合と、それと同額の一般補助金が地方政府に与えられた場合とを比較したとき、地方公共支出の増加額は後者の場合の方が大きい、という現象を指す。まず、わが国の制度的特徴を考慮したモデルを構築し、条件付き補助金を受けている地方公共支出の支出関数を導出し、それを用いて実証分析を行っている。その結果、わが国では、フライペーパー効果は発生しておらず、ファンジビリティ仮説については、アメリカでの議論とは反対に、使途を特定されていない補助金（一般補助金）の一部が特定化されている補助金（条件付き補助金）に転換していることが明らかにされた（「逆ファンジビリティ仮説」）。そして、逆ファンジビリティ仮説を地方自治体の超過負担問題と捉え、モデルを再解釈することによって、超過負担の大きさを推計している。

「第5章 地域間所得の不平等回避と補助金の分配」で考察されているのは次のような問題である。い

ま国から地方（県と呼ぶ）に配分される補助金を、県の財・サービス生産に用いられる一生産要素として捉えよう。このとき、生産性の高い県と低い県にどのように補助金を分配したらよいだろうか。全国の財・サービスの生産額（所得）をできるだけ大きくしたいのであれば、生産性の高い県に重点的に補助金を与えるべきである。しかし、そうすれば生産性の高い県と低い県との所得格差は拡大するだろう。そこで所得の地域格差を縮小しようとして補助金の交付額を平等化すると、今度は国全体の所得が減少することとなる。つまり国は効率と公平のトレードオフに直面するのである。本章では、この効率と公平のトレードオフを定量的に捉える試みがなされ、中央政府が効率のみならず、平等にも十分に意を用いていることが検証されている。

「第2部の補論 ファンジビリティ仮説の理論的基礎」は、実証分析上の仮説として提示されたものの、その理論的説明が必ずしも明らかでなかったファンジビリティ仮説に、期待効用理論を巧みに応用して、初めて一つの説明を与えたものである。

IV

第3部のテーマは福祉政策である。「第6章 社会福祉支出の決定メカニズム」では、社会福祉支出が、利益集団の政治的支持を得た政治家によって決定されるという認識を実証モデル化し、それを用いて、東京都の区と市の三つの福祉支出を決定する要因をさぐっている。その結果、訪問看護指導の支出については、本章で用いた理論モデルでうまく説明されることが明らかにされた。

「第7章 社会福祉政策の導入と伝播」では、新しい社会福祉政策がどのように地方自治体に導入されるのか、を実証的に検討している。仮説は二つ用意されている。一つは、高齢者人口の増大や産業構造の変化による税収増といった客観的条件が整ったために、新しい社会福祉政策が導入されるという「先行要件仮説」であり、いま一つは、近隣の地域が採用したから自分の地域も採用するという、模倣によって新しい社会福祉政策が導入される「伝播仮説」である。期待効用理論を用いた理論モデルが構築され、東京都23区の六つの高齢者福祉単独事業のデータを用いて両仮説の妥当性が検証された。その結果、「伝播仮説」の方が妥当であることが明らかにされた。

「第8章 福祉政策の集権と分権」は、本書中唯一の

規範的分析の章である。「効率」「権利（生存権）」「公平」の三つを判断基準として、福祉政策は集権が望ましいか分権が望ましいかが検討されている。そして、この問題に対する一般的な解答はありえず、福祉政策が所得再分配的なものかどうか、住民が利他的かどうか、住民移動を考慮するかどうか等に応じて、結論が異なりうることが示された。

「第3部の補論 福祉政策の分権化と住民運動」は、地域間の福祉政策の違いが住民移動を引き起こしているかどうかという点に関して、1960年代後半から1990年代はじめまでの時期にアメリカで展開された実証研究のサーベイである。そして、数多くの研究において、アメリカでは、黒人や低所得者が高福祉の地域へ移動し、高所得者が低福祉地域へ移動するといった形で、福祉政策の分権化が住民移動を誘発するという実証結果が得られたことが紹介されている。

「第4部 産業連関」の「第9章 公務活動の産業連関」は、他の諸章と趣を異にしている。産業連関分析により、国と地方の公務活動（通常の政府活動より範囲が狭く、純粋公共財的な公共サービス提供に限定）が、それぞれ、モノを生産する物財産業とサービスを生産するサービス産業に対して、どのような生産波及効果を与えているかを計測したものである。分析結果は、国の公務活動は、物財産業に対する生産誘発効果が大きく、サービス産業に対して小さいこと、一方、地方の公務活動の生産誘発効果は、物財産業に対してサービス産業に対してもともに小さいことを示している。そして、国の公務活動に防衛サービスが含まれていることが結果に大きく影響していることが指摘された。

V

本書の特長は、第一に、論点の取り上げ方が斬新なこと、第二に、既存の理論モデルを巧みに応用して自分の議論に生かしていること、そして第三に、計量分析の手法が手堅く実証結果の解釈が注意深いことが挙げられよう。

ただし、各章を単独の論文として読むときには気づかないが、本書全体を通して読むといささか気になる点が出てくる。そこで、以下、そのような望蜀の感想を二点述べて小論をしめくくろう。

第一。わが国の地方政府の行動原理（目的関数）は要するに何と考えればよいのか。本書はこの問題に明確

な説明を与えてくれなかったように思われる。確かに第1章では、地方政府は「消費者余剰最大化」行動をとると考えるのが適切だと結論づけられている。しかるに後の章においては、地方政府の目的関数として、コブ・ダグラス型の効用関数や期待効用関数、政治的支持率関数等、さまざまなものが設定されるのである。地方政府の行動原理はケース・バイ・ケースで変わると考えてよいのだろうか。もしそうなら、そこに何らかの法則性はあるのかないのか。また、それに関連して、たとえば第4章でわが国ではファンジビリティ仮説とフライペーパー効果は存在しないという結論が得られているが、地方政府の目的関数をいろいろな関数形に替えて理論モデルを再構築しつつ実証を試みた場合に、果たしてその結論は変わるのか変わらないのか。

第二。理論・実証と実際の制度がどう対応しているのかが理解しにくいところがある。たとえば、第2章で地方公共サービスの「組織内調整費用」とは具体的にどの地方歳出費目を思い浮かべればよいのか。また、地方公共サービスの（組織内調整費用がゼロになる）長期的な均衡生産量の90%が達成されるのに3年半かかる、といった推測結果があるが、それを現実の地方政府の予算過程とどう対応づけて解釈すればよいのか。あるいは第6章で設定された、地域の政治家が獲得投票数ではなく、政治的支持率の合計（全投票者の効用和）を最大化する、というモデルは、要するに、多数決投票ではなく、いわば利益集団の“声の大きさ”によって地方政府の意思決定が行われるモデルと考えられるが、このモデルのような状況は、実際の地方政府の予算過程や社会福祉政策のどの局面で起こりうるのであろうか。

もっとも、以上で指摘したような疑問は、ひとり本書だけに向けられたものではない。公共選択論に依拠する議論へのほぼ共通の疑問といってよい。複雑な制度に覆われた地方財政をいかに単純明快な理論で説明するか。本書はそのための貴重な足がかりを提供してくれた。本書を読んで新しい研究テーマを見出す研究者も少なくないであろう。著者自身、各章ごとに今後の議論展開の方向を示唆しており、研究のより一層の進展が期待される。本書の続編登場を楽しみに待つ所以である。

（みふね・ひろし 中央大学教授）