

# 国有財産政策と政府間財政移転

——公的資産を活用した暗黙の地域間再分配の実態に対する考察

田中 宏樹

## <要約>

本稿では、財政健全化に向けての国有財産行政のあり方を検討するための材料を提供すべく、国有財産を活用した地方公共団体に対する優遇措置を取り上げ、制度運用の実態と問題点について、実証的視点から考察を試みる。優遇措置が「暗黙の地域間再分配」として機能していることを定性・定量的に検証し、問題点克服に向けての政策手段について考察する。

## 1. はじめに

国と地方合わせた長期債務の残高は、2005年度末で775兆円と膨大な額に上っている。日本の財政状況を公表されているバランスシートで見ると、バブル崩壊以降、この15年あまりの間、際限なきまでの財政出動を繰り返してきたことで、負債とりわけ民間保有短期証券および民間保有公債（いわゆる国債）の項目が、著しく膨らんでいることがわかる。

歳出の徹底的な見直し、さらには将来的な歳入の増加を視野に入れつつ、負債をどれだけ圧縮していけるかが、財政再建の鍵である。年金制度改革や郵政民営化などの構造改革は、まさに貸借対照表でいうところの負債を持続可能な水準にまで圧縮する作業とも解釈でき、負債の適切な管理が重要な政策課題の1つとなっている。

一方、資産の方に目を転じてみると、貸付金や有価証券、国有財産、公共用財産や出資金などの項目が並んでいる。負債とならび資産についても、財政健全化を目指す観点から、効率的な管理を行っていくことが、今まで以上に要請されはじめており、負債管理と資産管理は車の両輪ともいえるものである。

資産項目のうち、貸付金は、財政投融资による特殊法人への貸付、有価証券は地方債に加え、特別会計で保有している株式などでNTTやJTなどの民営化株式等によって構成されているが、これら2つについては、2001年度の財政投融资改革やNTTやJTの株式売却など、効率的な資産管理を目指して、不十分ながらも制度改革の対象となってきた。

これに対し、国有財産、公共用財産および出資金については、資産管理の効率化を意図して、制度改革の対象に上ったことがないまま今日に至っている。毎年の公共事業が主として積み重なった公共用財産とともに、国全体の資産の有効活用の視点に立って、国有財産のあり方に政策的な検討を加えるべきとの議

論が、もっと高まってよいはずである。しかし、実際には負債をめぐる議論に比べて、国有財産の有効活用をめぐる議論は低調といわざるを得ない。

学術的なレベルにおいても、国有財産のあり方を規範的、実証的視点から検証・評価した論文は極めて少なく、長谷部(2003)や打保(2000)、国有財産法研究会(1991)など、制度や実務に対する解説に主眼を置くものがほとんどである。こうした背景には、データの欠如や情報公開の不足によって、その実態が容易には把握できないことがあると考えられるが、近年、データベースの整備などが進んだことで、ようやくその実態に迫ることが可能となりつつある。定量的な検証を行うことで、国有財産の実態が少しずつ明らかとなれば、国有財産をめぐる政策論議も、今よりは行われるようになるだろう。

【表a】国の貸借対照表(2004年度末 連結ベース) 単位:兆円

資産の部		負債の部	
科目	2004年度	科目	2004年度
現金・預金	66.54	未払金	12.80
有価証券	160.49	借入金	35.22
たな卸し資産	8.50	政府短期証券	56.63
未収金	16.03	独立行政法人等債券	54.19
貸付金	289.40	公債	381.85
破綻更正債権等	2.20	郵便貯金	210.91
割賦債権	9.24	公的年金預かり金	148.04
貸倒引当金	△6.04	預託金	5.03
国有財産等	79.56	退職給与引当金	23.49
公共用財産	180.86	責任準備金	140.63
物品等	6.54	その他	35.22
出資金	13.36	負債合計	1104.01
無形固定資産	0.99	負債の部	
その他	11.16	資産・負債差額	△265.18
資産合計	838.83	負債及び資産・負債差額合計	838.83

資料:「国の財務書類(2004年度)」(財務省主計局)

資料:「国の財務書類(2004年度)」(財務省主計局)

本稿は、以上のような問題意識のもとに、財政健全化に向けての国有財産行政のあり方を検討するための材料を提供すべく、時代錯誤的な国有財産行政を象徴するテーマとして、地方公共団体向けの優遇措置を取り上げ、その実態と問題点について、実証的視点から考察を試みる。

具体的には、まず2節において、地方公共団体向けの優遇措置について、定義や制度的沿革、さらには実際のデータをもとに、制度運用の実態を解明していく。続いて、3節において、優遇措置が引き起こしうる問題点を指摘し、データおよび資料をもとにその検証を試みるともに、問題点克服に向けての政策手段について考察する。最後に、4節において、本稿の考察を総括するとともに、残された問題点について指摘する。

## 2. 「国有財産の地方公共団体向け優遇措置」とは何か

### 2.1. 定義および制度的沿革

国有財産の優遇措置とは、国が管理する普通財産を処分する場合に、地方公共団体等に対して、対象財産(土地および建物)を譲渡・無償貸付、あるいは減額譲渡・減額貸付することで、契約相手方に実質的な財政援助を与える制度である。

より厳密な定義に従えば、優遇措置対象団体<sup>1)</sup>に対し、法律で特定された用途での使用を条件に、金銭的負担がない取引(譲渡・無償貸付)、または時価売却・貸付に比べて少ない額での取引を特例的に認める制度であり、財政法第9条<sup>2)</sup>の例外規定として、国有財産法および国有財産特別措置法等によって立法化されているものである<sup>3)</sup>。

この制度のそもそもの狙いは、戦後の復興からまだ間もない地方公共団体に対し、経済の建て直しや民主の安定、公共利益の増進や産業の振興といった、国策の基本方針と歩調を合わせた政策展開を促すため、不用となった大量の旧軍用財産を、地方公共団体の助成財源として活用することにあった。

1970年代に入ると、高度成長下での地価高騰、環境汚染、都市部での過密化現象などが深刻な社会問題となり、土地対策、都市問題への政策的対応の一環として、国有地の公共的利用の拡大が、国有財産行政の軸に位置づけられるようになった。

これに伴い、戦後復興を最大の目標にはじまった地方公共団体向けの優遇措置は、都市部を中心とする国有地の公共的利用の促進という新たな目標を付与され、未利用国有地の利用にあたっては、従来よりも一層公用、公共用の用途に優先的に充てるという基本的な考え方(いわゆる「公用、公共用利用優先の原則」)<sup>4)</sup>に後押しされつつ、生活環境の改善のためのオープンスペースの確保策として、積極的に活用されるようになっていった。

その後、1983年1月に出された国有財産中央審議会答申(「当面の国有地の管理処分のあり方について」;いわゆる当面答申)の中で、国の財政事情の悪化を背景に、未利用国有地の管理・処分の対象を、地方公共団体のみならず、民間も含めた形で多様化すべきことが謳われたことを受けて、地方公共団体向けの優遇措置は、対象施設に関わりなく一律に縮小されることとなった<sup>5)</sup>。

1999年6月に出された同審議会答申(「今後の国有地の管理処分のあり方について」)では、国民共有の財産である国有財産の効率的な利用を図るため、未利用国有地の管理・処分に対して、「公用、公共用利用優先の原則」に必ずしもとらわれず、地方公共団体への利用勧奨(時価での貸付・譲渡・売却)、民間への売却や国による継続保有といった、選択肢の多様化を一層進める必要があるとの考え方が出された。これを受け、処分対象財産への時価率引き上げの徹底化を図ることなど、地方公共団体向けの優遇措置に対する見直し機運が高まった。

以上述べてきたように、地方公共団体向けの優遇措置は、時々の社会情勢の変化を運用方針の見直しによって織り込みつつ、趨勢的には縮小・後退の方向

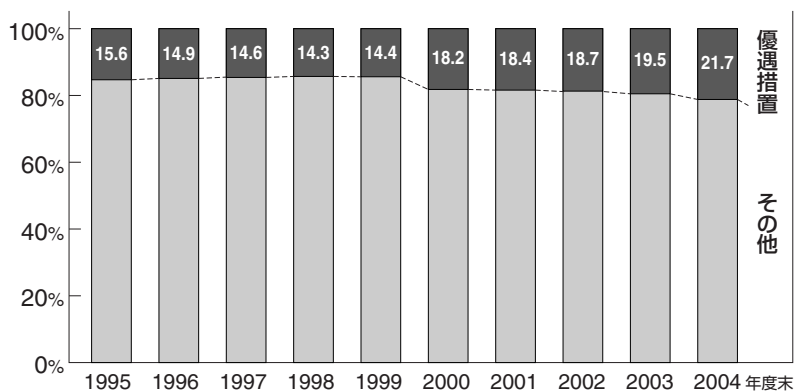
へと向かって進んできたといえる。しかしながら、国有地の管理・処分の底流にある「公用、公共用優先の原則」が完全に放棄されたわけではないことから、新規の未利用国有地は別として、過去に譲渡・貸付対象となった財産については、制度が未だ継続的に適用されたまま今日に至っているのである。

## 2.2. 制度運用の実態

前節では、地方公共団体向けの優遇措置の沿革について検討し、少なくとも運用方針の変遷の上では、縮小・後退の方向に向かいつつあることを述べた。しかし、実際のデータをもとにその実態を見てみると、必ずしもそうした方向を見出すことは容易ではない。

図aは、普通財産のうち土地・建物の合計額に占める地方公共団体向けの優遇措置額の比率の推移をみたものである。これによると、10年前の1995年度末には土地・建物の合計額の15.6%であった優遇措置の比率が、2004年度末には21.7%に増加しており、その比率はここ10年で1.4倍に増加していることがわかる。

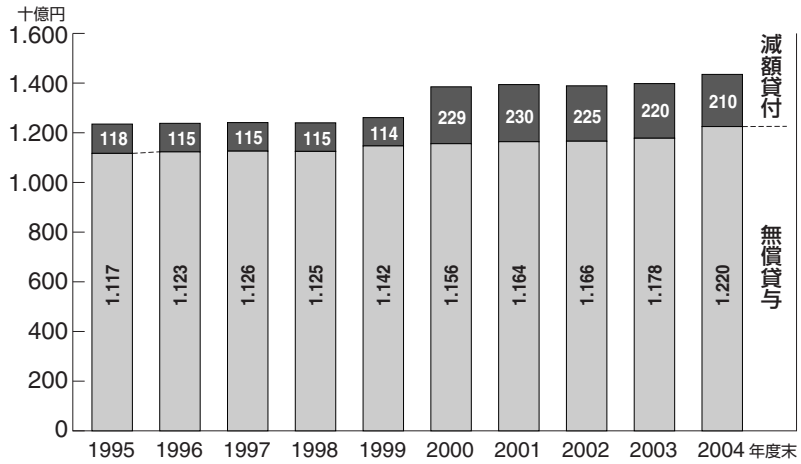
【図a】普通財産（土地・建物計）に占める地方公共団体向け優遇措置額の比率の推移



資料：「普通財産統計」（財務省理財局）各年度版

また、図bは、1995年度末から2004年度末までの地方公共団体向けの優遇措置額の推移をみたものである。これによると、無償貸付と減額貸付を合わせた優遇措置額全体では、ここ10年にわたり増加傾向にあり、2004年度末で約1.4兆円<sup>6)</sup>に上っていることがわかる。このうち、無償貸付分が約1.2兆円（85.3%）、減額貸付分が約2千億円（14.7%）と、無償貸付が優遇措置額全体の中で大きな比重を占めていることが確認できる。

【図b】地方公共団体向け優遇措置額の推移(残高ベース)



注1) 金額は、すべて台帳価格ベース  
資料) 「普通財産統計」(財務省理財局)各年度版

国有財産法等の法律によって、優遇措置の対象となっている施設には、無償貸付対象として、公園、緑地、ため池、水道施設、臨港施設、保育所、養護老人ホーム、火葬場、ゴミ処理施設などが、減額貸付対象として、老人福祉センター、医療施設、スポーツ施設、公営住宅、公立図書館、公立博物館、学校施設などがある。

表bは、2004年度末における無償貸付あるいは減額貸付全体に占める施設別の件数および台帳価格のシェアをみたものである。台帳価格ベースでみると、無償貸付については公園、緑地が、5割減額貸付については学校施設が、全体の7割強という圧倒的シェアを占めていることがわかる。

【表b】優遇措置の対象施設の概要(2004年度末)および優遇措置の是正方針の変遷

	用途区分	件数		台帳価格		1972年以前	1972年以降										
		件	%	億円	%		移転経費	有効利用答申(1972年) (代替公園設置)	当面答申(1983年) (買受予定期間内)								
無償貸与	公園・緑地	2,418	54	10,061	71	なし (0)	不要	なし	(0)	1/3	(1/3)						
	ため池、水道施設、臨港施設等	678	15	565	4												
	社会福祉施設(保育所等)	220	5	314	2												
	社会福祉施設(養護老人ホーム等)	130	3	153	1		要	1/2	(1/2)	2/3	(2/3)						
	火葬場、ゴミ処理施設	1,051	23	3,102	22												
	その他	4,497	100	14,195	100												
合計						—											
5割減額貸与	用途区分	件数		台帳価格		1972年以前	1972年以降										
		件	%	億円	%		なし (1/2)	不要	なし	(1/2)	1/3	2/3					
	社会福祉施設(老人福祉センター等)	37	5	27	1												
	医療施設、スポーツ施設	29	4	72	3												
	公営住宅	73	10	366	17												
	社会教育施設(公立図書館、公立博物館等)	18	3	8	0.4												
	学校施設(小・中高等学校等)	514	72	1,684	78												
	その他	44	6	6	0.2												
	合計	715	100	2,163	100								—				

注1) 台帳価格および件数は、地方公共団体のみならず、社会福祉法人や学校法人への優遇措置も含む。

注2) 優遇措置の是正欄にある数値は、処分対象財産の全面積に対する時価売払い面積の割合を表わし、括弧内の数字は、処分対象財産の全面積の時価額に対する優遇措置対象団体の負担割合を表わす。

注3) 代替公園設置とは、優遇措置を受けた地方公共団体が、処分された国有地と同程度の面積の土地を別途手当てし、無償貸付用地を利用した公園に加えて、別途公園を設置するケースを指す。

注4) 買受予定期間内とは、国と地方公共団体の間で交わされた売買契約に示された期間内に、売却が完了したケースを指す。

資料)「普通財産統計」(財務省理財局)、「国有財産情報公開システム」(財務省理財局)をもとに作成

また、件数ベースでも、公園、緑地が全体の5割強、学校施設が全体の7割強となっており、台帳価格ベースと同じく、これらが優遇措置全体の中で大きな比重を占めていることが確認できる。法律上、優遇措置の対象となっている施設は多岐にわたっているものの、その実態は、公園、緑地、学校施設を中核とした、地方公共団体への財政援助の色彩が強いものといえる。

表bには、優遇措置の是正方針の変遷もあわせて整理されており、先述した1983年6月の当面答申後に実施された、優遇措置の一律縮小のスキームが示されている。表中の数字は、処分対象財産の全面積に対する時価売払い面積の割合を、括弧内の数字は、処分対象財産の全面積の時価額に対する優遇措置対象団体の負担割合を表わす。

これによると、例えば、無償貸付については、従来、(移転費用がかからないケースについて)有償貸付分(時価売払い)の設定がなかった状況から、1983年以降1/3を時価売払いとする方針へと変更されている。また、5割減額貸付については、(移転費用がかかるケースについて)1/2時価売払いから2/3時価売払いへと方針

が転換されており、この結果、地方公共団体が負担する実質的な割合は、3/4から5/6へと増加していることがわかる<sup>7)</sup>。ただし、こうした優遇措置の是正は、新規に処分対象となる財産に対して適用されたものであり、既存の処分対象財産にまでさかのぼって適用されないまま、現在に至っているのである。

以上、地方公共団体向けの優遇措置について、実際のデータおよび資料をもとに、その実態と具体的な内容について概観してきた。優遇措置制度による地方公共団体への財政援助の割合は、移転費用を要する場合、無償貸付で33%、5割減額貸付で17%にまで縮小しているものの<sup>8)</sup>、先述したように是正適用以前に処分された財産には、従前の優遇措置が適用されたままとなっていることから、地方公共団体への手厚い優遇措置は、制度の形式上はともかく実態としては、温存され続けていると解釈できる。図a、図bにおいて、優遇措置の縮小傾向を確認できないのは、こうした事実を反映したものといえよう。

### 3. 優遇措置の問題点

前節では、国有財産の地方公共団体向けの優遇措置について、定義および制度的な沿革について整理するとともに、実際のデータおよび資料をもとに制度運用の実態について概観した。本節では、優遇措置を活用した地方公共団体への政策誘導がもたらしうる問題点について、データを用いた検証結果も踏まえつつ考察する。

#### 3.1. 地域間の受益の不公平

優遇措置をめぐる第1の問題点は、処分対象となる国有地の分布の偏在によって、地域間に受益の不公平が生じているということである。図bで見たように、国が地方公共団体に対して無償貸付あるいは減額貸付を行っている国有地は、2004年度台帳価格ベースで総額約1.4兆あまりに上っている。

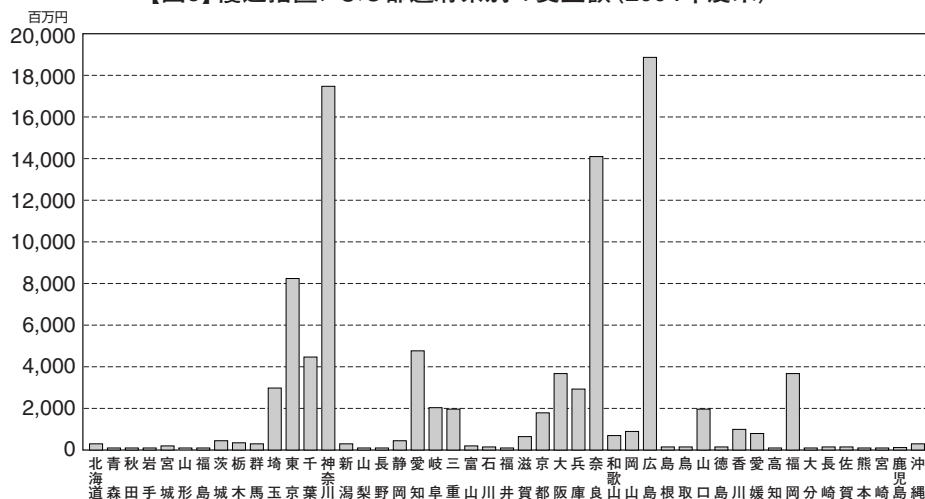
時価貸付料との差額を地方公共団体向け貸付利回りなどマクロ的な指標をもとに試算すると、無償貸付で年間約960億円、減額貸付で年間約35億円、合計で約1,000億円もの暗黙の地域間再分配が実施されている計算となるが、その地域別の帰着は処分対象となる国有地の分布状況に左右されているため、地域間の受益に著しい格差が生じている可能性がある<sup>9)</sup>と推測される。

図cは、2004年度末時点での優遇措置による地方公共団体の受益額を、都道府県別に推計したものである。これによると、都道府県別の受益額にはかなりの地域的偏在が存在し、東京、神奈川、愛知、奈良、広島など、都市部におけるそれが、地方部に比べて格段に大きいことがわかる。このことから、優遇措置は財政力の低い地方部に優先的に実施されているとは言い難く、地域間再分配政策としてみた場合、その効果は限定的であると考えられる。

こうした優遇措置による受益の地域間偏在が発生する背景には、優遇措置の

対象財産が旧軍用財産や米軍返還財産など特定の地域に集中して分布するものが多かったこと、あるいは、過疎過密、都市の防災性の向上、生活環境の改善などをスローガンに、都市部を中心として国有地の公園、緑地等への転用が国策に歩調を合わせる形で進められてきたことなどがあって考えられる。

【図c】 優遇措置による都道府県別の受益額(2004年度末)



注1) 都道府県毎の無償貸付の見積貸付料年額と減額貸付料年額の合計額を受益額と想定

注2) 無償貸付の見積貸付料年額は、各都道府県毎に時価貸付料年額を貸付数量面積で除すことで得られる単価に、無償貸付の貸付数量面積を乗じることで推計

資料) 財務省理財局の内部資料

「公用、公共用優先の原則」を徹底する上で効用を発揮してきた地方公共団体向けの優遇措置は、受益の面において地方公共団体間に著しい不公平を生じさせており、また、地域間再分配政策としての効果も、受益が都市部に偏在していることから限定的であると判断されるのである。

### 3.2. 二重の補助金と地方公共団体の意思決定の歪み

優遇措置をめぐる第2の問題点は、政策誘導のために国から地方公共団体へ二重の補助金が支出されているということである。国有財産による地方公共団体への優遇措置額は、2004年度末で土地が約1.4兆円、建物が約5.6億円と、99.9%以上が土地で占められている。これは、すなわち優遇措置が地方公共団体による施設整備に対して、用地費への補助金としての性格を有するものであることを示している。

一方、地方公共団体が行う施設整備には、通常、所管の省庁から施設費や整備費に対して補助金が支出されている。表cは、優遇措置の対象用途に対して、



省庁から支出されている主な補助金の概要を一覧に取りまとめたものである。これによると、優遇措置の対象となっている用途に対して、所管省庁から何らかの補助金が支出されており、地方公共団体は施設整備にあたって、国から二重の補助金を受け取っていることが確認できる。

【表c】国有財産による優遇措置の対象用途関わる主要な国庫補助金

優遇措置		補助金等				
用途区分	法令上の優遇措置	補助対象費目	補助率	根拠法令等	用地費補助の有無	
公園・緑地	無償貸与	施設費	1/2	都市公園法第19条	○	
		用地取得費用	1/3	同法施行令第25条		
ため池、水道施設、臨港施設等	無償貸与	ため池事業費	1/4	土地改良法第126条、同法施行令第78条	○	
		水道施設設置費	1/3、1/4	水道法第44条、同法施行令第12条	○	
		港湾施設改修費	(重要)1/5(10)、(地方)4/10	港湾法第43条	○	
ゴミ処理施設等	譲与又は無償貸与	ゴミ処理施設設置費	1/4	廃棄物処理および清掃に関する法律第22条	○	
		し尿処理施設設置費	1/3	同法施行令第21条	○	
社会福祉事業施設等	生活保護施設	生活保護施設整備費	1/2	生活保護法第75条第1項第2号	×	
		保育所、知的障害者施設、下肢不自由児施設等	1/2	児童福祉法第53条	×	
	老人デイサービスセンター、老人短期入所施設、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム等	5割減額売払・貸付	老人デイサービスセンター、老人短期入所施設、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム施設費	1/2	老人福祉法第26条	×
			軽費老人ホーム施設費	1/2	老人福祉法第26条	×
			病院施設費	1/3、1/2	医療法第33条	×
	病院、保健所、体育館、運動場等	5割減額売払・貸付	保健所施設費	(新設)1/2、(更新)1/2	地域保健法第15条、同法施行令第9条	×
			体育館、運動場施設費	1/3	スポーツ振興法第20条第1項第2号	×
			公営住宅建設費	1/2	公営住宅法第7条	×
	公営住宅	5割減額売払・貸付	改良住宅建設費	2/3	住宅地区改良法第27条	○
			公立の小・中・養護(小中学12部)の校舎・屋内運動場施設、盲・聾(小中学部)の校舎施設費	1/2	義務教育諸学校施設費国庫負担法附則第3項予算補助	×
学校施設	上記以外の地域の小・中・盲・聾・養護学校	5割減額売払・貸付	公立の小・中・養護(小中学12部)の校舎・屋内運動場施設、盲・聾(小中学部)の校舎施設費	1/2	義務教育諸学校施設費国庫負担法附則第3項公立養護学校整備特別措置法第2条	×
			公立高等学校の改築	1/3	公立高等学校危険建築物改築促進臨時措置法第3条	×
	高等学校、幼稚園等			1/3、1/2	予算補助	×

資料)「補助金総覧」平成17年度版(財政調査会)

さらに、所管省庁からの補助金には、公園や緑地、ため池やごみ処理施設など、施設の整備費や改修費にとどまらず、用地費への補助が含まれるものもある。これにより、用地費補助を主とする優遇措置とあわせて、地方公共団体は同じ補助対象(土地)に対して、国有財産当局と所管省庁から補助金を受け取っていることになるのである。2.2でみたように、優遇措置自体は是正の方向に向かい、時価売払い面積の比率が高まってきているとはいえ、その負担が省庁からの補助金によって賄われているとすれば、地方公共団体は、優遇措置が継続して適用されているのとなら変わらない状況に置かれていることになる。

さらにいえば、こうした手厚い補助金の存在が、地方公共団体の土地利用に対する意思決定に影響を及ぼし、予算の最適な配分を妨げている可能性がある。すなわち、優遇措置の対象やその補助率が用途毎に異なることから、補助率の高い用途ほど、地方公共団体が直面する公共サービスの相対価格が低くなるため、優遇措置の対象となる用途への支出が優先的に行われてしまう恐れがあると考えられるのである。

この点については、実際のデータにもとづく実証的な分析結果をまたなければならぬが、同じ対象に対する二重の補助金の存在を考慮すれば、地方公共団体に本来整備することが最適ではない施設を誘導する結果を招来しかねず、ま

た、施設整備の必要性に対する不断の見直しへのインセンティブも低下している可能性が高いことが推測されよう。

### 3.3. 機会費用の非顕在化によるコスト意識の欠如

優遇措置をめぐる第3の問題点は、施設整備にともなう真のコストが健在化しないことで、地方公共団体の歳出効率化へのインセンティブが低下する恐れがあるということである。日本では、国庫補助金や地方交付税といった国から地方への財政移転システムを通じて、国が地域間再分配政策の担い手としての役割を果たしている。

これらの政策は、地域毎に異なる経済力、財政力の格差を是正し、公共サービスの水準を均等化するとの目的のもとに正当化されうるものであり、今日の経済的繁栄を築くまでの過程で、地域間の財政力の均等化に大きな役割を果たしてきたと考えられる。その一方で、従来から行き過ぎた財政移転が、地方公共団体の徴税努力や行革努力を鈍らせ、国の負担にただ乗りしようとする誘因を招いているとする点が問題視されてきた。

地方公共団体向けの優遇措置は、特定の財政支出を政策誘導するという点で、国庫補助金と同一の性格を持つと同時に、地方公共団体が行う公共サービスに係るコストと自主財源との差額を補填するという点で、地方交付税に似通った機能を併せ持っている。地方公共団体からすれば、国有財産を活用した移転財源であり、国庫補助金や地方交付税との違いは、ほとんど意識されていないものと考えられる。

唯一の違いは、それが明確な財政移転手段として位置づけられておらず、暗黙の地域間再分配政策として機能しているという点であろう。「暗黙」であるがゆえに、優遇措置にともなう機会費用が明確に意識されにくく、また、「再分配政策」であるがゆえに、国庫補助金や地方交付税が抱える地方のモラルハザードの低下という問題を共有することになると考えられるのである。

国庫補助金や地方交付税については、従来からそのデメリットが指摘されてきたことで、制度自体に対するモニタリングが多少なりとも働き、制度改革への展望が開かれる余地がある。一方、優遇措置に対しては、制度の実態が明確でなく、地方公共団体自体も恩恵を享受していること自体当たり前となっている点で、より深刻であるといえる。財政的なモニタリングがうまく働かないと、一部の地方公共団体を優遇するために、国全体の効率的な財産管理・処分にしわ寄せがいくことにもなりかねない。

優遇措置に対する以上の問題点を克服するためには、まずもって、優遇対象施設に係る真のコストを適正に評価し、国民負担額を顕在化させていくことが必要である。その上で地方公共団体が優遇措置からどれだけの恩恵を享受しているかを理解させ、受益と負担のかい離が大きい公共団体に、国への負担にただ乗りしようとする誘因を抱かせない政策的手だてを講じることが極めて重要であ

る。前者については、すでに実施されている「国有財産情報公開システム」等を通じた、さらなる情報公開の深化・発展が有効であると考えられる。では、後者についてはどうか。

これについては、優遇措置への是正方針として打ち出されている時価売払いの拡大からさらに踏み込んで、原則時価での処分へと政策転換することが望ましいと考えられる。そのためには、現在、通達による運用方針の見直しとして対応されている状況から、必要に応じて国有財産法、国有財産特別措置法はじめ関連法規の改正を視野に入れた政策対応が求められるであろう<sup>9)</sup>。

ただし、国有地の管理・処分のあり方として、現在もなお「公用、公共利用優先の原則」に一定の合理性があるとすれば、将来的にははたもかく法律改正を必要とする優遇措置の廃止を直ちに実施することは得策ではない可能性がある。この場合、優遇措置の効用は維持しつつも、その問題点を減少させる方策として、地方公共団体が享受している受益に応じた機会費用を意識させることを目的に、優遇措置の多寡に応じて地方公共団体の基準財政需要額の配分を変更することが、政策のオプションの1つとなり得る。

これは、3.1でみた地域間の受益の不公平の実態を踏まえ、手厚い優遇措置を受けている団体には基準財政需要額を相対的に少なく、そうでない団体には基準財政需要額を相対的に多く配分することで、地方公共団体間に擬似的な「市場化テスト」を導入する試みであると解釈できる。

優遇措置の恩恵を多大に受けている公共団体は、基準財政需要額が他の公共団体に比べて小さくなることから、優遇措置を受けるかどうかについて慎重に意思決定するようになるであろうし、仮に優遇措置を受けた場合にも、施設整備の必要性について、不断の見直しが行われることが期待されるのである。

表dは、2004年度の普通交付税額の全国シェアを、現状ケースと優遇措置による受益を反映したケースとで、下位20位までについて比較したものである。現状ケースは、『地方交付税等関係係数資料』に収録されている都道府県別および市町村の都道府県集計値別の普通交付税額を同一都道府県について合計し、都道府県と市町村とのマクロの地方交付税総額との比率としてシェアを求め、下位20位について大きいものから順に並べたものである。

一方、優遇措置のケースは、都道府県別の受益額を全都道府県の受益額で除すことでシェアを求め、その値を1から引いた値を、同じく下位20位について大きいものから順に並べたものである。1から優遇措置による受益額の全国シェアを差し引いた値が大きいものほど、優遇措置からの受益額が小さい団体であることから、この順位が低いものほど、相対的に優遇措置の恩恵を多く受けていることを示している。

【表d】普通交付税額の団体別シェアの比較(2004年度;下位20位)

現状	優遇措置を考慮した場合
沖 縄(27)	茨 城
高 知(9)	静 岡
和歌山(26)	滋 賀
群 馬(22)	愛 媛
三 重(36)	岡 山
奈 良(54)	香 川
静 岡(29)	京 都
石 川(19)	山 口
栃 木(25)	三 重
富 山(21)	岐 阜
佐 賀(17)	兵 庫
神奈川(46)	埼 玉
徳 島(18)	福 岡
山 梨(16)	大 阪
鳥 取(15)	千 葉
滋 賀(30)	愛 知
福 井(2)	東 京
香 川(33)	奈 良
愛 知(43)	神奈川
東 京(44)	広 島

注1) 括弧内の数字は、優遇措置による受益を考慮したケースでの全国シェアの順位

注2) 普通交付税額は、都道府県と都道府県内の市町村との合計を用いた資料)「地方交付税等関係係数資料」2004年度版

表dをみて明らかなように、下位20位にランクされる地方公共団体の構成が、現状と優遇措置からの受益を考慮した場合とでかなり異なっていることがわかる。当然のことながら、優遇措置のケースの下位にランクされている団体は、図cで示された受益額の多い団体に符合している。

表dで、特に注目すべき点は、( )内で示された優遇措置考慮後の順位である。現状において下位20位にランクされる地方公共団体のうち、優遇措置を考慮した場合の順位が元の下位20位以内にとどまるのは、表中、網掛けで表示されている三重、奈良、神奈川、香川、愛知、東京の6都県であり、残りの14県は(もし優遇措置による受益額を考慮して地方交付税の配分が決定されるならば)ランクを大きく変えることがわかる。

こうしたシミュレーションは、優遇措置による都道府県別の受益額の計測や、受益額を基準財政需要額ではなく、地方交付税額に反映させることで分析を簡略化させるなど、いくつかの仮定を置いた上での試算であることに留意しなければならない。条件つきながら以上のシミュレーション結果は、地方公共団体が優遇措置によって被っている恩恵の違いが、地方交付税額の配分シェアにかなりの影響をもたらす得ることを示唆するものであると考えられる。

優遇措置を考慮することで、地方交付税の配分シェアの順位が、大きく入れ替わることが確認されたことにより、地方交付税を活用した準市場化テストの試み

が、地方公共団体に優遇措置にもとづく機会費用を意識させる、政策オプションの1つとなり得ると考えられよう。

#### 4. おわりに

本稿では、国有財産を活用した地方公共団体に対する優遇措置を取り上げ、それが「暗黙の地域間再分配」として機能していることの問題点について、実証的観点から考察を行った。具体的には、優遇措置の制度的沿革について整理し、制度創設から近年にかけて整理縮小に向かいつつあることを、定性的に検証した。

その上で、制度運用の実態として、優遇措置の整理縮小の方向性がデータ上確認できるかを検証するとともに、無償貸付と減額貸付の比率の推移、あるいは優遇措置の対象となっている用途の実態および用途別の優遇措置是正の動向などを、公表されている資料をもとに検討し、制度の形式上はともかく実態として、地方公共団体への手厚い優遇措置が温存され続けていることを解明した。

さらに、優遇措置がもたらしうる問題点として、①受益の地域間不公平、②二重の補助金の存在による地方公共団体の意思決定の歪み、③機会費用の非顕在化によるコスト意識の欠如、の3点を指摘し、それぞれデータや資料をもとに実態解明を試みた。

そうした作業を踏まえ、これら優遇措置が生み出す問題点を解消するための暫定的な手段として、優遇措置の多寡を、地方公共団体間の地方交付税の配分に反映させる、「準市場化テスト」の導入を提起し、「地方交付税等関係係数資料」をもとに、簡単なシミュレーション分析をいった。

データの制約により、都道府県単位に集約した上での分析となったが、地方交付税の配分シェアの順位と、優遇措置からの受益額を反映させた上での交付税の配分シェアの順位が入れ替わることが確かめられた。結論として、いくつかの前提を置いた上でのシミュレーションであることには留意する必要があるものの、優遇措置の多寡を地方交付税のシェアにリンクさせる試みが、地方公共団体に優遇措置にもとづく機会費用を意識させる手段の1つとなり得るのではないかと考えられるのである。

最後に、本稿に残された問題点を指摘しておきたい。

第1に、データの蓄積不足が原因となって、実態解明が未だ十分に行えていないということである。本稿は、これまでほとんど知られることのなかった地方公共団体向けの優遇措置を取り上げ、その実態に少なからず光をあてることを所期の目的とするものであり、それについてはほぼ達成できているものと考えられる。しかしながら、例えば時系列分析においても、対象データの期間が短いことで、制度運用上の転換点となった1972年度や1983年度等の実態が把握できておらず、制度運用の見直しと実際のデータとの対応関係の検証が、最近年にとどまっている。

また、優遇措置の都道府県別の受益額の計測においても、本来は、各都道府県と市町村の各都道府県単位の集計値それぞれについて、用途別の受益額を集計して求めるべきところを、データの不足により、各都道府県の値と各都道府県単位の集計した市町村の値とを合算してベースで、全用途の平均値を用いることにより算出している。これらは、いずれも使用できるデータの制約に起因する問題であり、今後、データのさらなる開示をまって精緻化を図っていきたいと考えている。

第2に、提起した問題点に対する実証的な検証が、未だ不足しているという点である。本稿で提起した3つの問題点について、都道府県別の受益額の計測や、優遇措置と国庫補助金との二重払いの実態など、いくつか問題点の解明の糸口となり得る分析は行えたものの、問題点の定量的な把握を意図した試みが、十分達成されている状況にはない。

第2の問題点として指摘した二重の補助金と地方公共団体との意思決定との問題については、例えば、地方政府の財政支出決定に関する最適化行動を想定し、公共サービスの需要曲線を導出の上、優遇措置の多寡と需要との因果関係について、計量的手法をもとにした実証分析を行うこと等が今後求められる。また、優遇措置による地方政府の規律の低下についても、予算のソフト化との関連を踏まえつつ、実証的に解明していくことが有益であろう。この点については、今後の課題としたい。

第3に、問題点克服のために提起した、地方交付税を活用した準市場化テストの妥当性についてである。本稿では、分析の精緻化に課題を残すものの、優遇措置の多寡を反映させる前と後で、地方公共団体間の交付税の配分シェアがどの程度変わるかについてシミュレーション分析を行い、団体間のシェアの順位が入れ替わることを確かめた。

これは、先述したように、優遇措置にともなう機会費用を、地方公共団体に意識させるとともに、財政規律の向上に向けて団体間で競わせるための1つの手段となり得ると考えられる。しかしながら、地方交付税をめぐるのは、留保財源率の引き上げや、段階補正および事業費補正の簡素化など、地方財政当局による裁量性を薄め、より簡素で透明な仕組みへと改革していく方向が打ち出されている。そうした中で、いわば地方交付税の裁量性を逆手にとった形で、地方公共団体のインセンティブに影響を与えようとするものの是非については、議論がわかれるところである。

本稿で提起した地方交付税を用いた準市場化テストは、優遇措置制度の抜本的な改革を実施するまでの、暫定的な政策オプションとしてイメージしており、恒久的な措置として想定したものではない。優遇措置にまつわる問題点を重く受け止めるならば、原則的には優遇措置の廃止を視野に入れた制度改革がまたれるところであろう。政策発動のタイミングとして、一気に優遇措置の廃止に向かうのか、それとも当面はそれ以外の暫定的な措置を講じることで対応するのかは、

まさに政策判断による。筆者としても、優遇措置をめぐる政策論議の深化を期待したい。

## 註

- 1) 地方公共団体以外にも、社会福祉法人、更生保護会、学校法人、日本赤十字社、日本道路公団等が、対象団体となっている。
- 2) 財政法第9条では、「国の財産は、法律に基く場合を除く外、これを交換しその他支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し若しくは貸し付けてはならない」とされ、普通財産の処分に関して、原則「時価売払・時価貸付」を謳っている。
- 3) 譲渡・無償貸付については、国有財産法の第22条、第28条および国有財産特別措置法の第2条において、減額譲渡・減額貸付については、国有財産特別措置法の第3条において、それぞれ規定されている。なお、両法律以外にも、例外を規定する法律として、道路法、河川法、下水道法、沖縄振興特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法等がある。
- 4) 「公用、公共用利用優先の原則」は、1972年3月に出された国有財産中央審議会答申（「都市及び都市周辺における国有地の有効利用について」）において打ち出された考え方であり、これに基づいて1973年7月に国有財産特別措置法が改正され、優遇措置の対象となる施設範囲が拡大されていった。
- 5) 無償貸付もしくは減額貸付対象施設に関わらず、処分面積の2/3を時価売払い（移転経費を要するケース）とするとともに、小規模な土地（都道府県および政令指定都市については1,000㎡以下、市町村および特別区等については300㎡以下）については、全面積時価売払いとされた。
- 6) 本論文に記載する財産額の値は、特にことわりがない限り、すべて国有財産台帳価格ベースとする。
- 7) 1983年以前までは、地方公共団体の負担分は、時価売払分 $1/2$ ＋減額売払分 $1/2 \times 5$ 割減額貸付 $= 3/4$ であった状況から、1983年以降、時価売払分 $2/3$ ＋減額売払分 $1/3 \times 5$ 割減額貸付 $= 5/6$ へと変わった。この結果、優遇対象団体である地方公共団体への実質的な財政援助の比率は、処分対象財産の時価総額の17%に縮小されることとなった。さらに、2007年4月より、移転費用を要した国有財産については、全面積時価売払いとなり優遇措置の対象外となる運用方針の変更が実施される予定である。
- 8) 2007年4月以降は、全面積時価売払いとなるため、地方公共団体等

がそれ以降に取得とする国有財産（移転費用と要したケース）については、無償貸付および5割減額貸付の対象となった用途について、優遇措置は適用されない。

- 9) 2006年4月に、国有財産法および国有財産特別措置法等は改正された。国有財産法には、効率性を一層重視した国有財産行政の転換が謳われるとともに、効率的な運用を図ることが明記された。

## 参考文献

打保秀一(2000)「高山市公有財産活用方針の策定について—よりの確な公有財産の活用を目指して—」、『地方財務』No.533、52-68

岡本全勝(2002)『地方財政改革論議：地方交付税の将来像』、ぎょうせい

国有財産法研究会(1991)『国有財産：法と制度と現状と』、大蔵省印刷局

神野直彦(2001)「地方財政制度の現状と課題」、『ESP』No.433、18-21

田近栄治・油井雄二・佐藤主光(2001)「地方交付税の何が問題か：緩む地方の財政規律と阻害される財政改善努力」、『税経通信』56(12)、23-33

長谷部貴史(2003)「国有財産の柔軟化に向けての一考察：行政財産の不融通性改革による国有財産の活用に向けての試論」、北海道大学大学院法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナルNo.9、33-69

林宜嗣・林宏昭(2000)「国庫支出金の一般財源化」、帝塚山大学 Discussion Paper J-096

## 参考資料

『財政金融統計月報—国有財産特集—』(財政省財務総合政策研究所) 2004年度

『普通財産統計』(財務省理財局)各年度版

『補助金総覧』(財政調査会) 2005年度版

『地方交付税等関係係数資料』(総務省自治財政局) 2004年度版

『国有財産六法』(大蔵財務協会) 2006年度版

『国有財産情報公開システム』(財務省理財局)

(<http://www.kokuyuzaisan.go.jp/kokuyu/pc/START.html>)