

# わが国地方財政の特徴

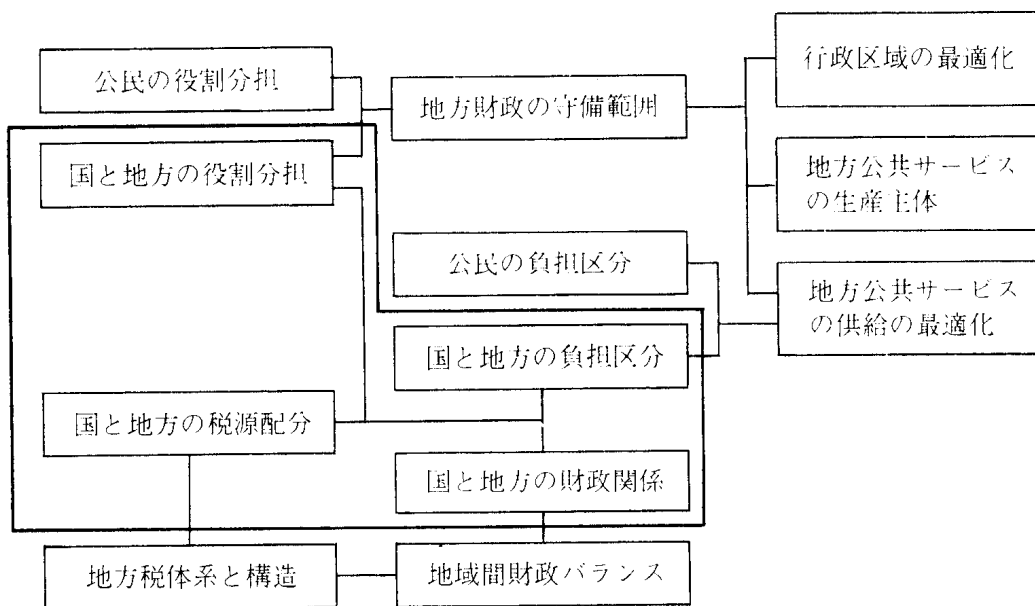
— 国と地方の関係を中心に —

林 宜 嗣

## I 地方財政をめぐる諸問題

地方の歳出純計は 65 兆 3,980 億円。これは国の歳出純計 41 兆 8,960 億円の 1.6 倍、国民総生産の 17.6% を占める (1988 年度)。歳出規模から言えば地方はすでに国を上回っている。図 1 はこのように膨らんだ地方財政をめぐる主要な課題を示している。地方財政の適正な守備範囲は？ 適正な使用料・手数料の水準はどの程度か？ 行政区域の最適な大きさは？ といった、地方財政に固有の問題が多くあることは言うまでもない。

図 1 地方財政をめぐる諸問題



しかし地方財政には国（の財政）との関連において生じてくる大きな問題がある。国と地方の役割分担と費用分担，税源配分の問題である。とくにわが国の地方財政は財政トランスファーという太いパイプで国の財政と結びついていることから，地方財政の歴史は国と地方の財政関係，あるいは支出と財源調達とに関する国と地方の間の権限の配分をめぐるのかけひきの歴史であったと言えるかもしれない。

アメリカの地方財政の教科書を見ると，国を中央政府（central government），地方団体を地方政府（local government）と表現していることが多い。したがって地方財政は Local Government Finance ということになる。この「政府」という言葉の裏に，われわれは地方自治が十分に保障され，国は広域の，そして地方は狭域の行政体として，互いが異なった役割を対等の立場で遂行するアメリカの財政システムを見るのである。

ひるがえってわが国の地方財政の教科書に目を通すと，地方政府という表現に出会うことはまれであり，大半が「地方公共団体」あるいは「地方団体」という言葉を用いている。わが国で地方政府という表現は適当ではないのだろうか。もし適当でないとするれば，それはどこに原因があるのだろうか。本稿はこの点に的を絞って，わが国地方財政の特徴を検討することを目的としている。

## II 二つの分権化

東京一極集中の原因の一つにわが国における政策決定の中央集権的色彩の強さが挙げられることがある。しかし，地方分散という国土政策上の視点をあえて持ち出すまでもなく，集権（centralization）か分権（decentralization）かの論議は財政システムのあり方を考えるときに必ずといってよいほどに取り上げられる問題であり，わが国にかぎらず欧米諸国においても共通の争点となっている。

わが国を含めた先進諸国は，第二次世界大戦後に「福祉国家」の建設に向けて国民経済における公共部門の比重を増大させてきた。なかでも，住民に近い

立場にあり、その要求をくみ取り易い地方団体の行財政上の責任は急激に増大した。わが国でも、第二次世界大戦終了直後の1946年度に、対GDP比率で24.3%であった国の一般会計歳出合計は、79年度には17.2%にまで比率を低下させているのに対して、地方財政の普通会計歳出総額の比率は、同期間中に5.6%から18.7%にまで上昇している。つまり、戦後の福祉国家の建設は、公共部門、なかでも地方財政に依存する形で進められたのである。

このように地方の支出の重要性が強まったが、しかし財源の中心である地方税のウェイトはそれほど大きく増大しなかったし、公共サービスの給付水準などに関しての国の介入は逆に強まる傾向すらあった。このことは、地方団体が国の定めた福祉国家建設の目標の実施機関にすぎず、しかも地方支出と地方税収とのギャップを埋めるために、国からの財政トランスファーに多くを依存しなければならなくなったことを意味している。

国によって幾分のズレは見られるが、こうした傾向は1970年代まで続くことになる。しかし1980年代に入って「新保守主義」の波が先進諸国に押し寄せられる中で、「大きな政府」への反省が、たとえばアメリカのレーガノミックスやイギリスのサッチャリズム、フランスの国営企業の民営化をはじめとして、わが国でも中曽根政権下の行政改革という形で具体化していった。

これは基本的には資源配分のメカニズムの重点を「計画」から「市場」に移すという意味での分権化の方向であったと言えるが、同時に福祉国家建設の過程で大きくなった中央政府の行財政機能あるいは責任を地方に移管するという、政府間関係における分権化の方向でもあった。

たとえばアメリカでは、レーガン政権の「新連邦主義」によって、教育をはじめとする各種プログラムからの連邦政府の撤退と州・地方への権限委譲が実現した<sup>1)</sup>。しかし、それは同時に連邦補助金の縮減を意味し、州・地方財政に大きな影響を及ぼすことにもなった<sup>2)</sup>。「すべての道はパリに通じる」と形容される

1) 新連邦主義に基づくアメリカの教育改革については、今村(1987)に詳しい。

2) 1980年代におけるアメリカの州・地方財政については橋本(1988)を参照。ここでは、連邦

ほどに中央主権的色彩の強いフランスでも、ミッテラン政権下において1982年の地方分権化法を起点とする地方制度改革が進められており、広域問題を処理する区域であるレジオンは実質的に地方公共団体としての性格を持つものとなった。<sup>1)</sup>

イギリスはかなり趣が異なっている。「英国病」と呼ばれた深刻な状態を克服しようとしたサッチャー政権にとっての課題は国と地方の思い切った支出削減であった。しかし、労働党が支配政党である大都市周辺の地方団体を中心とした激しい反対に合い、地方の支出抑制は思うように進まなかったのである。そのためサッチャー政権は地方に対する中央統制を強化する措置を次々と打ち出していった。<sup>2)</sup> こうした一連の措置によってイギリスの中央集権化はさらに進むのである。サッチャリズムの目指したところが分権化であったのか集権化であったのかはおそらく意見の分かれるところであろう。しかしこうした中央統制の強化は、公共部門の肥大化をくい止めるためにサッチャー政権が強行手段に訴えざるを得なかったと解釈すべきであろう。<sup>3)</sup>

このように、ポスト福祉時代にあって欧米先進国では市場メカニズムと地方重視の動きが見られるが、わが国においては、国の財政再建を進めるために高率補助金の補助率カットといった財政措置が取られただけで、国と地方の関係あるいは地方制度の抜本的な改革はほとんど進められていないのが実状である。

---

補助金の州・地方の一般歳入に占める割合は、1980年度から1985年度にかけて、州は26.5%から14.3%に、地方は23.1%から9.0%に低下したことが示されている。

- 1) 関西経済連合会(1990)を参照。
- 2) 具体的には、①地方債の発行の制限強化、②レイト援助交付金を包括補助金に変更し、それまでの実績基準から標準支出額基準に改める、③標準支出額を超える支出を行う地方団体についてレイト税率を制限する(後に、レイト改革によって人頭税(poll tax)の導入につながっていく)などである。詳しくは橋本(1988)を参照。
- 3) イギリスの地方行財政は他の国に比べて政党政治色が強く、マクロ政策を含めたサッチャリズムの実行に非協力的な面があったと言われている。Davies(1990)は、サッチャー政権による地方への統制強化はこうした労働党の地方政治への挑戦であったとしている。

### Ⅲ 地方財政の地位 — 国際比較 —

すべての国は支出あるいは徴税の権限と責任を、通常2層ないしは3層から成る政府間に配分している。2層の政府システムは規模が小さく中央集権的色彩を強く持つ国に多く、3層の政府システムは、アメリカ、カナダをはじめとする連邦国家に多く見られる。

財政の機能を Musgrave にしたがって経済安定、所得再分配、資源配分に区分するとき、前二者は主として国がその機能を担うべきことが一般に認められている。その理由を一言で表すと、地方団体は限られた行政区域の中で、これらの機能を有効に果たし得ないからである。

マクロ政策について言えば、地方団体は通貨供給量に直接的な影響を及ぼす権限を持ち合わせていないし、地域という高度な開放経済の中では、地方が行った政策の効果は他の地域に漏れてしまう。再分配政策にしても、住民の地域間移動の可能性によって、その実行可能性は薄らぐことになる。積極的な再分配政策を実施する地方団体からは高所得者は逃げていくからである。

主として地方団体が果たすべき機能は資源配分機能である。そもそも公共財・サービスは非排除性、非競合性という物理的特性を持つため、市場による供給に適さないものである。しかし、その便益の地域的広がりが限られる地方公共サービスについては、受益と負担を一致させることによって公平性と効率性を確保することができる。そして外交、司法、国防といった特定のものを除けば、大半の公共サービスの便益の地域的広がりは限られているところから、資源配分機能は地方団体が主として担うことになる。これは財政支出のウェイトが地方に置かれることを予想させる。

表1によって政府の最終消費支出総額に占める地方の割合を見ると、カナダをはじめとする連邦国家で70%を超えている。日本も77.7%とこれらの連邦国家と並んで地方支出のウェイトが高い。しかし、日本がカナダ、西ドイツ、スイスといった連邦国家と並んで高い比率を示していることから明らかなよ

表1 地方のウェイトの国際比較

(単位：%)

最終消費支出			税 収		経常収入に占める 地方税の割合	
カナダ	1987	77.7	スイス	58.7	アイスランド	90.3
日本	1987	77.7	カナダ	51.5	ルクセンブルグ	84.3
スイス	1987	77.2	西ドイツ	49.1	スペイン	76.0
西ドイツ	1987	74.5	アメリカ	44.0	アメリカ	73.6
スウェーデン	1987	73.7	日本	37.1	西ドイツ	70.9
オーストラリア	1987	70.1	スウェーデン	37.0	スイス	68.7
デンマーク	1987	69.6	オーストリア	33.5	オーストリア	65.6
フィンランド	1987	68.1	デンマーク	30.2	スウェーデン	63.5
ノルウェイ	1987	62.8	フィンランド	29.2	日本	60.3
オーストリア	1987	56.5	スペイン	29.1	ノルウェイ	55.9
アメリカ	1987	55.7	ノルウェイ	28.2	フィンランド	51.5
アイルランド	1986	53.1	アイスランド	21.8	デンマーク	50.7
オランダ	1987	51.4	オーストラリア	18.9	カナダ	49.1
イタリア	1987	48.4	ルクセンブルグ	16.4	フランス	48.2
スペイン	1986	48.3	フランス	16.2	ベルギー	41.1
イギリス	1986	40.4	イギリス	13.0	オーストラリア	39.6
ルクセンブルグ	1986	36.4	ベルギー	7.2	イギリス	36.5
フランス	1987	35.8	イタリア	5.6	ポルトガル	29.3
アイスランド	1987	32.4	オランダ	4.1	ギリシャ	15.6
ギリシャ	1987	24.8	ギリシャ	3.5	イタリア	10.5
ベルギー	1987	22.5	アイルランド	2.8	アイルランド	7.0
ポルトガル	1986	13.4	ポルトガル	2.3	オランダ	6.3

資料) OECD, *National Accounts*, 1975-1987 より作成。

注) 地方には州を含む。支出は最終的に行われたところでカウントしている。

カナダ、オーストリア、西ドイツ、スイスの経常収入は州・地方の総計であるため、地方税収入のウェイトは純計ベースに比べて低く出ている。

うに、この数値が地方分権の度合いを示すことにはならないし、伝統的な財政理論に忠実に機能分担を行った結果であるとも判断しかねる。分権か集権かを判断するためには国と地方の税源配分や支出に関する意思決定の所在などとの突き合わせが必要である。

国と地方の税源配分についてはどうだろうか。スイス、カナダ、西ドイツ、

アメリカといった連邦国家では税収の約半分が地方（州）税となっている。しかしわが国も 37.1%と、他の先進単一国家であるフランス（16.2%）、イギリス（13.0%）、イタリア（5.6%）と比べると、地方税のウェイトが高い。また、地方の経常収入に占める地方税収入の割合も 60.3%と、連邦国家カナダよりも高い。このように、財源面のデータから数量的に見る限り、日本の財政システムはそれほど中央集権的であるようには見えない。

しかし、最終消費支出における地方のウェイトと税収総額における地方税のウェイトとを対比させてみると、連邦国家であるカナダ、スイス、西ドイツ、アメリカにおいては、両者のウェイトの開きがそれほど大きくないのに対して、日本、フランス、イギリスといった単一国家の地方財政は国からの財政トランスファーに大きく依存した形になっている。とくに、日本、オランダ、イタリアは財政トランスファーへの依存が大きい。つまり、単一国家では地方の財源調達面での独立性が確保されていないのである。

地方財政の財政トランスファーへの過度の依存は、補助金による地方財政へのコントロールの可能性を生み、地方の支出と課税に関する意思決定との間の連動性を絶ち、会計責任（accountability）を損なうことを意味している。

#### IV 国の権限と地方の権限

##### 1. 国による地方財政への介入

集権、分権の判断を行う場合には、以上のような量的なデータには見えない質的なコントロールの強弱を見なければならない。つまり行財政に関わる権限の所在である。

わが国の戦前の地方自治制度は中央集権的な影響の下に中央政府の強い統制下に置かれていた。こうした国家的統制の強い地方自治制度は戦後の改革によって面目を一新することになる。官選知事は公選に改められ、戦前の府県制、市制、町村制はすべて一本化された。また、日本国憲法はその第 94 条に「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有

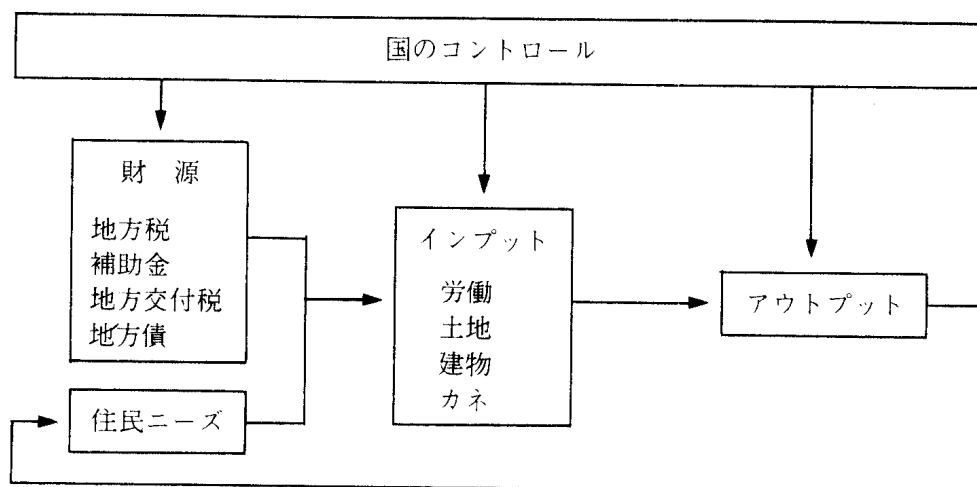
し、法律の範囲内で条例を定めることができる」と謳い、戦前にはなかった一般的な権限を地方団体に付与したのである。

地方団体の有する憲法上の権能は、アメリカ、西ドイツ、カナダ、オーストラリアといった連邦国家のそれには及ばないものの、他の単一国家にも多くは見られないものである。イギリスの地方団体はいかなる一般的な権能も付与されていないし、フランスでは一般的な権能は付与されてはいるものの、憲法に明記されているわけではない。<sup>1)</sup>

このように、戦後になって地方自治の形式は大きく整い、戦前のように国が後見的立場に立って地方団体を支配するという図式から、国・地方が相協力して国民の福祉増進に努めることが期待された。しかし、今日の国と地方の関係を見ると、依然として図2に示したような経路で国が地方財政をコントロールしており、中央集権的な色彩を払拭できていないことが分かる。

国は法律によって地方のアウトプットに直接的に介入することがある。次に述べる「機関委任事務」などがこれに該当する。また、国庫支出金という収入経路を通じて、地方公共サービスの供給インプットに影響を及ぼし、間接的にアウトプットをコントロールすることもある。また、次節で詳述するように地

図2 国による地方財政へのコントロールの経路



1) Reed (1986) (森田・新川・西尾・小池訳 (1990), p. 49).



方税はかなりリジッドなものであるし、地方債もその発行にはかなりの制約が課せられている。

## 2. 支出における地方の権限

戦後の地方制度改革においてもなお、地方自治を完全に発揮する場を地方団体が与えられなかった原因の一つに国の地方に対する不信感がある。戦後、内務省は解体されたが、代わって中央各省庁は競って個別法令を制定し、タテ割行政と呼ばれるコントロール構造がこのときできあがるのである。また、国は出先機関を新設拡充し、そこで多くの事務を処理するというケースが多く見られた。

1960年代の後半に入ると、国は事務そのものを地方団体におろし、①機関委任事務、②許認可権、③国庫支出金などのルートを通じて地方団体をコントロールする方式に重点を移していった。

現在、地方団体が実施している事務は地方団体本来の事務（固有事務）と国の委任を受けて行う事務（団体委任事務と機関委任事務）とに区分される。今日、国と地方の権限配分において大きな争点となっているのは、地方団体の長あるいはその他の機関が管理・執行を委任された機関委任事務であり、これは地方団体の議会が事務処理に関する議決権を持たないものである。

国の委任事務の存在そのものはわが国に限ったことではない<sup>1)</sup>。問題は法律にして550本にも上るといわれる機関委任事務のすべてが国の委任事務としてコントロール下に置かれる必要があるかどうかである。機関委任事務はとくに1960年代の後半に急増しているが、中にはそれまで固有事務であったものが機関委任事務化し、制度上の権限が国に吸い上げられたものもある。都市計画や土地利用規制といった、本来、地域の住民生活に密接に関連するはずの事務を機関委任事務とすることの根拠は小さい。

1) スウェーデンでは地方予算の60～80%が国の活動のために使われており、西ドイツでも、基礎自治体の全活動の3分の2が連邦ないし州の立法によって規定されている。Reed (1986) (森田・新川・西尾・小池訳 (1990), p. 51).

また、機関委任事務については、国は指揮監督その他の関与を一方的に行い得るものと考え、他方、地方団体は国の事務を押しつけられたと考え、事務処理における創意工夫のインセンティブを見いだすことができない。結果として、事務処理の責任の所在が不明確になるといった弊害が生じる。

### 3. 収入における地方の権限

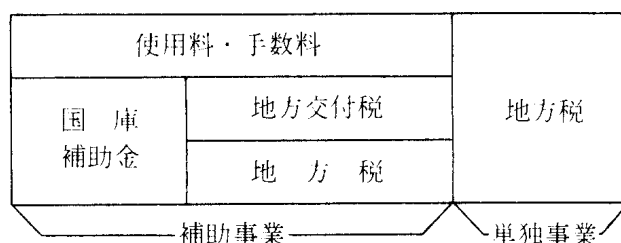
わが国の地方団体が行う事業は大きく①国庫補助の対象となる「補助事業」と、②対象とならない「単独事業」とに区分される。補助事業は地方公共財・サービスの便益が当該地方団体の行政区域を越えてスピルオーバーしたり、あるいはそのミニマムの水準確保が国家的な目標であったりすることから、国と地方の双方の利害に関わるものとして、国が財源の一部を補助するものである。単独事業は国の側からすればいわば贅沢なものであり、地方の判断で地方財源（基本的には地方税）を充当して実施するものである<sup>1)</sup>。

図3はわが国における地方支出の財源構成を示している。補助事業にかかる経費のうち、一部は受益者負担として利用者から徴収される使用料・手数料によって賄われる。そして、これを除いた部分に対して国庫補助率が適用され、補助金額が決まり、残りが地方負担となる。ところが、地方団体によっては経済力が弱く、地方税だけではこの地方負担を賄えないところも出てくる。この財源不足分を国が補填しようとするものが地方交付税である<sup>2)</sup>。地方交付税は、その交付を通じて、①経済力の格差や行政ニーズ・コストの地域間格差による財政力格差を調整することによって、地域間の水平的公平を達成する（財政調

1) 地方税以外に、①地方交付税の留保財源（道府県の場合：地方税の20％，市町村の場合：地方税の25％），②超過財源（地方交付税の基準財政収入額が基準財政需要額を上回る部分であり，交付税の不交付団体において発生する）が充当される。また，単独事業は地方の側からすれば，本来補助対象となるべきものが対象外になっているという判断のもとに，これを超過負担としてとらえる場合もある。

2) 地方支出の財源構成を1988年度について見ると，地方税のウェイトは都道府県，市町村ともに4割を若干上回る程度であり，地方交付税と国庫支出金（市町村の場合は道府県支出金を含む）という財政トランスファーは，都道府県約35％，市町村約28％である。

図3 地方支出の財源構成



整機能) とともに、<sup>1)</sup> ② ミニマムのサービス水準を全地方団体が確保できるようにする(財源保障機能) のである。

収入経路を通ずる介入経路の一つは国庫支出金であり、これはむしろ形式的な法制度や監督権よりも地方財政へのコントロールの程度が大きいとも言われている。国庫支出金は地方の支出に二通りの方法で影響を及ぼすと考えられる。一つは地方財政当局の予算査定の姿勢との関連である。国庫支出金を獲得するか否かは予算査定に少なからぬ影響を及ぼすと言われている。補助金自体は補助事業費の一部を賄うにすぎないかもしれないが、その補助裏として通常の場合起債が認められる。したがって補助金が付けば予算措置がなされやすい。これに対して補助金の付かない単独事業には厳しい予算査定が加えられる。このように、補助金獲得行動を通じて、事業に関する国の優先順位に地方は従うことになる。

いま一つは地方によって供給される公共サービスの内容の画一化である。国庫支出金は、無制限な補助金の支出を避けるために国の基準に合った事業に対してしか交付されない。このことは国庫支出金を通じて地方公共サービスの画一化を促すことにもなる。

地方交付税はその使途が特定されない一般補助金であり、特定補助金である

1) 財政力格差による公共サービス水準の格差や地方税率の格差が完全に地価に資本還元されるならば、つまり、住民の地域間移動によって財政上有利な地方団体においては地価が高く、不利な地方団体の地価が低くなれば、財政調整措置は不必要であるとする主張もある。これについては、Barnett and Topham (1980), King (1982), Barnett and Topham (1982) の論争がある。

国庫支出金に比べて地方自治を尊重したものである。しかし地方財政の財源調達面での分権度を、地方団体がその収入を弾力的に増減させることができるかどうかで判断するとすれば、地方交付税も分権の度合いを低める要素を備えている。

地方団体が増収を図るために産業誘致という戦略をとったとしよう。税収が増加したとしても、交付税の交付団体は、交付税が削減されることによってネットで見れば都道府県の場合は20%、市町村の場合は25%しか収入は増加しない仕組みになっている。地方交付税は、合理的かつ妥当な行政水準を維持するための一般財源所要額を表す基準財政需要額と、各地方団体の財政力を合理的な方法で測定した基準財政収入額の差額（財源不足額）として算定されるが、基準財政収入額は地方税収の全額を算入せず、都道府県については標準税収の80%、市町村については75%（これを基準税率という）だけが算入されるようになっているのである。

最近の地方交付税改革論議においては、地方団体間の財政力格差を完全に埋めるために、基準税率を100%の水準に持っていくべきだとする主張がなされることがある。こうした改革が実現すれば、財源計算上、地方団体が使用する一般財源の総枠は基準財政需要額によって決定され、地方団体の自主性を損なうことになる。また、税源拡充に対する地方団体のインセンティブを弱める効果も持つであろう<sup>1)</sup>。

地方債も、その発行に関しては、起債できる団体や事業が制限されており、しかも、実際の起債にあたっては、各事業の起債額やその資金等に関して、都道府県にあつては自治大臣の、市町村にあつては都道府県知事の許可を要することになっている<sup>2)</sup>。

1) 現行の地方交付税を地域間の水平的公平の観点から検討したものとして、林(1987)がある。

2) 詳しくは橋本(1988)第9章を参照。

## V リジッドな地方税制

課税権の完全な集権化は中央政府によって課税が独占的かつ完全にコントロールされることを意味し、完全な分権化は憲法に保障された等しい課税権をすべての地方団体が持つことを意味する<sup>1)</sup>。すべての国はすでに見たようにこの中間領域にある。しかし分権か集権かは、地方がどの程度の税収をあげうるかだけで測定できるものではない。というのも、課税上のコントロールは税務行政、課税ベース、税率、税構造の選択、税収総額の決定など、さまざまな領域に及ぶからである。

近代国家においては納税義務者、課税標準、税率、徴収の方法といった課税要件は法律で定めなければならないという「租税法律主義」がルールとして取られている。わが国の地方税の場合には、法律の代わりに条例で課税要件を定めることになっているが、課税できる税目と、主要な課税要件の大枠は地方税法によって決まっている<sup>2)</sup>。

たとえば、税率については「通常よるべき税率」として標準税率が定められている。ただし、地方団体の財政上必要があれば、この標準税率を上回る税率で課税（超過課税）することが認められているが、これも「制限税率」という一定の制約が存在する。そして実際に超過課税が行われているのは、1987年度で道府県税については道府県民税法人税割（46団体）、事業税法人分（7団体）、市町村税については総額で357,138百万円であり、その内の313,520百万円が市町村民税法人税割で占められている。つまり、個人にかかる税目については超過課税はほとんど採用されていないのである。

また地方団体は地方税法に掲げられていない税目（法定外普通税）を独自に

1) Groenewegen (1990), p. 88.

2) 地方税法で大枠が定められている理由としては、①国民は、国税と地方税の双方を負担しているため、国税と地方税との間における国民の税負担の適正な配分を決めなければならないこと、②地方団体相互間の課税権の行使について、その分野を明確にすることが必要なこと、などが挙げられる（能勢・丸山（1987）、P. 129）。

課税する権利が認められているが、これとて実際には特別な必要性が明確に存在する場合にはじめて自治省の許可が得られるのであり、現在、比較的大きな税収源となっているのは、道府県税では核燃料税 (22,423 百万円)、市町村税では商品切手発行税 (10,232 百万円) が存在するにすぎない。

地方税の税率を標準税率という形でコントロールすることは、地域の住民が所得を公共部門と民間部門にどのように配分するか、つまり公共部門の最適規模に関する選択を不可能にしている。ここに、地方の最適化行動を仮定した支出決定モデルにおいて、地方税率を自由に決定できるアメリカ型と自由にならない日本型の違いが出てくる。

いま、民間財として  $P$  の 1 種類、地方公共サービスとして、補助金対象となる  $G_A$ 、補助対象とならない  $G_B$  の 2 種類を考える。  $P$  の価格を  $p_p$ 、公共サービス  $G_A$  と  $G_B$  の価格をそれぞれ  $p_A$ 、  $p_B$  とする。ある個人の所得を  $Y$ 、公共サービスの費用に関する分担率をそれぞれ  $\tau_A$ 、  $\tau_B$ 、  $G_A$  に対する補助率を  $g$  とすると、アメリカ型モデルの場合には、人びとは、

$$U(P, G_A, G_B) \text{ を、 } Y = p_p P + \tau_A (1-g) p_A G_A + \tau_B p_B G_B$$

で示される予算制約の下で最大にしようとする。このときに満たされなければならない条件は、

$$L = U(P, G_A, G_B) + \lambda \{Y - p_p P - \tau_A (1-g) p_A G_A - \tau_B p_B G_B\}$$

から、

$$\frac{\partial U}{\partial P} / \frac{\partial U}{\partial G_A} = \frac{p_p}{\tau_A (1-g) p_A}, \quad \frac{\partial U}{\partial P} / \frac{\partial U}{\partial G_B} = \frac{p_p}{\tau_B p_B}$$

あるいは、

$$\frac{\partial U}{\partial G_A} / \tau_A (1-g) p_A = \frac{\partial U}{\partial G_B} / \tau_B p_B = \frac{\partial U}{\partial P} / p_p$$

となる。この条件は、2 種類の公共サービスの供給量が、それぞれ民間財との比較において最適になる条件である。つまり、アメリカ型の場合には、公共サービス  $G_A$ 、  $G_B$  の供給量がそれぞれにおいて最適になるのである。

これに対して日本型の場合には、所得（正確には課税ベース）の一定割合  $t$

として税額  $T$  が決まり、民間財の消費は  $Y(1-t)$  に最初から決まってしまう。したがって個人は  $T = (1-g)p_A G_A + p_B G_B$  という予算制約の下で、公共サービス  $G_A$  と  $G_B$  の望ましい組み合わせを選ばざるを得ない。そのための条件は

$$\frac{\partial U}{\partial G_A} / \frac{\partial U}{\partial G_B} = \frac{(1-g)p_A}{p_B}$$

あるいは、

$$\frac{\partial U}{\partial G_A} / (1-g)p_A = \frac{\partial U}{\partial G_B} / p_B$$

であり、民間財との比較において、この供給量が最適であるという保証はない。

## VI 地方支出の多様化と画一化

地方政府によって多様なメニューが提示されながら公共サービスが供給される場合には、人びとは地域選択を通じてその選好を表明することができるために、効率的な供給が実現可能となる。これが現在では地方財政の古典とでも言うべき位置を占めるに至った、Tiebout (1956) の「足による投票 (voting with the feet)」仮説であり、資源配分機能における地方分権化の拠り所となっている。

Tiebout モデルに対しては、①基本的に footloose モデルであり住民移動の現実の困難性を無視している、②地方税制について非現実的な応益課税を想定している、③各地方団体が住民移動によって顕示される公共サービスに対する選好に政策を適合させるという供給側の分析が欠如しているなど、その厳しい仮定に対して様々な批判がなされた。<sup>1)</sup>

しかし住民ニーズに合った行政を行うためには、公共サービスの供給の多様化を可能とする地方分権的財政システムが重要であるという、規範的な意味合いを持つものとしてこの「足による投票」仮説は解されるべきであろう。

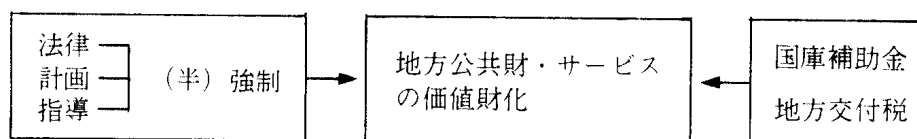
1) たとえば、根岸 (1972), Aronson-Schwartz (1973), Margolis (1968) を見よ。また、住民移動の可能性については、大都市圏内であれば比較的容易であることから、Tiebout モデルは大都市圏モデルと解することもできる (Oates (1976))。

ところが、わが国の地方支出の決定においては、国のコントロールをはじめとする様々な要因によって、地方公共サービスの画一化が強くなっている。

リーダーシップを握る人びとの判断によって、消費者の選好に干渉してでも消費を促進させることが望ましい財・サービスがある。これらは民間財として市場による供給が可能であっても、公共サービスとして供給され、必要な費用は税金で賄われることがある。このような特徴を持った財・サービスは今日「価値財」(merit goods)と呼ぶことが広く認められている。

この価値財の考え方を地方公共サービスに持ち込み、そのナショナル・ミニマムを達成させようとするところに国による地方公共サービスへの介入の根拠を見いだすことができる。たとえば水質汚濁を防止するために、下水道の普及率を100%にすることが国の目標として立てられたとしよう。地方団体によっては、住民の選好が下水道よりも、むしろ図書館建設に優先順位を付けているかもしれない。国が何からのコントロールを及ぼさなければ、この地方団体は図書館の建設に財源を充当することになる。地域住民の選好に介入し、下水道の建設を行わせるわけだから、財源は国の利害に関わる範囲で国が面倒を見ることになる。ここに、図4のようなコントロールの図式ができあがる。

図4 地方公共サービスの価値財化



高度経済成長期にわが国では地方から大都市への人口移動がおこった。大量の人口を受け入れる大都市やその周辺都市は、教育施設の建設や都市の基盤整備といった人口急増対策に追われ、財政的にも地域の独自性を発揮するゆとりを持ち合わせなかった。また地方も、弱い財政力の中で、都市との格差を埋めるのに必死であった。

この時代の行政ニーズは生命・安全・健康を守るための基礎的で必需的なも



のが中心であり、地域間に住民選好の大きな隔たりはなかったと考えられる。したがって、地方公共サービスの価値財化あるいはナショナル・ミニマム化という発想は、それほど大きな抵抗もなく受け入れられた。むしろ、福祉政策についてシビル・ミニマムとして革新自治体を中心に行われた先進的な試みが、ナショナル・ミニマムの水準を引上げ、これに吸収されていくという傾向すら見られたのである。またこの時代には、欧米先進諸国に比べて立ち遅れていた社会資本などの整備目標をナショナル・ミニマムとして規定し、事業の優先順位を決め、それを現実の行政につなげていくことは有意義なことであった。

## Ⅶ 地方支出の画一化と厚生ロス

しかし、財政トランスファーによる強い地域間再分配の結果、公共サービスの配分は地方に手厚く、教育・福祉・社会資本をはじめとして、ナショナル・ミニマムの水準は全国的におおむね充足されたと考えられる。また、所得水準の上昇、ライフサイクルの変化による自由時間の増大などの理由で、今日の行政ニーズのウェイトはかつての基礎的で必需的なものから、住民選好が多様に現れる高次で選択的なものに移ってきた。

したがって今後の地方行政には、ナショナル・ミニマムの行政を画一的に行うのではなく、地域の特徴を活かした公共サービスの提供が求められている。こうした住民選好が質・量ともに多様に現れる公共サービスを従来のように国からのトップ・ダウン方式で画一的に供給することは、国のコントロールによるメリットがなければ地域厚生<sup>1)</sup>の低下につながることになる。

図5に示されるように、公共サービスの限界費用は一定と仮定し、公共サービスに対する個人の需要曲線がある範囲において線型であると仮定する。いま、公共サービスの価格、つまり公共サービスの生産コストにおける負担分を  $P_1$  とすると、この個人の望ましい消費水準は  $Q_1$  となる。公共サービスに対する各個人の選好が異なれば、個人によって望ましい公共サービス水準は異なる

1) 以下の説明は基本的には Oates (1972)、米原 (1977) によっている。

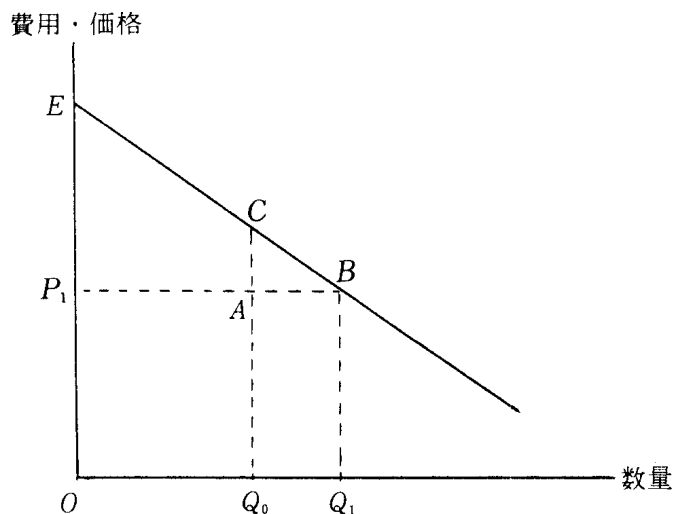
ことになる。しかし、ここで地方団体は  $Q_0$  の水準の公共サービスを供給したとしよう。このとき個人は  $ABC$  に等しい消費者余剰の減少を被ることになる。

いま、この個人の需要曲線が、

$$Q = a_1 - b_1 P$$

で与えられているとすると、この厚生ロス  $\Delta W_1$  は、

図5 画一化による厚生ロス



$$\Delta W_1 = \frac{1}{2b_1} (Q_1 - Q_0)^2$$

となる。ここでさらに、すべての個人の所得の限界効用が等しいと仮定すれば、 $n$  人からなる社会全体の厚生ロス  $\Delta W_g$  は、

$$\Delta W_g = \sum_{i=1}^n \frac{1}{2b_i} (Q_i - Q_0)^2$$

である。ここで簡略化のために、需要曲線の傾き  $b_i$  がすべての個人について等しいと仮定すれば、

$$\Delta W_g = \frac{1}{2b} \sum_{i=1}^n (Q_i - Q_0)^2$$

となる。

異なった選好を持つ住民から成る地域の厚生水準を最大にするためには、地

方団体は上式の  $\Delta W_g$  を最小にするように公共サービスの水準を決定しなければならない。いまこの水準を  $Q^*$  とすると、これは、

$$Q^* = \frac{\sum Q_i}{n}$$

で与えられる。つまり、負担が  $P_1$  に等しいときの各個人の需要量の平均値に等しい。<sup>1)</sup>

ここで、地方団体が分権的に公共サービス水準を決定するのではなく、 $m$  人の人口から成る全国に一律に公共サービスの水準を設定すると考える。先の最適化の条件を用いれば、国は一国全体の厚生ロス<sup>2)</sup>を最少にするように、

$$Q' = \frac{\sum Q_i}{m}$$

にサービス水準を設定する。このとき、一国全体での厚生ロス  $\Delta W_c$  は、

$$\Delta W_c = \frac{1}{2b} \sum_{i=1}^m (Q_i - Q')^2$$

となる。いま、全国が  $k$  個の地方団体 ( $j=1, \dots, k$ ) から成り、各地方団体が分権的に公共サービス水準を決定するとした場合のサービス水準を  $Q_j^*$  とすると、

$$\Delta W_c = \frac{1}{2b} \left[ \sum_{j=1}^k \left\{ \sum_{i=1}^{n_j} (Q_i - Q_j^*)^2 \right\} + \sum_{j=1}^k (Q_j^* - Q')^2 \right]$$

で与えられる。したがって、 $Q_1^* = Q_2^* = \dots = Q_k^* = Q'$  という条件が満たされない限り、中央主権的な公共サービス水準の決定は、地方分権的決定の場合に比べて、一国全体で、

$$\frac{1}{2b} \sum_{j=1}^k (Q_j^* - Q')^2$$

だけ厚生ロスを多く生じさせることになる。<sup>2)</sup>

この式は各地方団体間に存在する公共サービスに対する需要の差が大きいほど、全国画一的なサービス水準の決定が大きな厚生ロスを生むことを表している。

1) 各個人の需要曲線の勾配が等しいことを仮定している限りにおいて、 $Q^*$  はパレート最適な水準である (Oates (1972), p. 61 の脚注参照)。

2) Bradford=Oates (1974) は、アメリカニュージャージー州の学校区において生徒1人当たりの支出を画一化したときには、消費者余剰が約50%減少するという実証結果を導いている。

る。先に述べたように、ポスト・ナショナル・ミニマム時代の地方公共サービスが分権的に供給されるべきことを示唆しているのである。

## VIII 画一化からの脱却

国際比較を行うとき、わが国の財政システムは他の単一国家に比べて中央集権的な色彩が強いとは言えず、むしろ地方自治を重視しているグループに属している。また、わが国の戦後の歴史を見ると、画一化の方向を目指したことが経済的な繁栄をもたらしたことも事実であり、集権的な政策決定はそれなりに評価すべきである。

しかし今日、再び「地方の時代」が叫ばれるようになった背景には、東京一極集中への反省はもちろんであるが、ナショナル・ミニマムが一応達成された段階で、地方の資源やニーズを活かした、真に地域住民の幸福を追求する地域づくりの必要性が認識され始めたからに他ならない。このような地域づくりに中央集権的な政策決定が適しているはずがない。

また、行政の画一化によって需要する側（住民）の自由が厳しく制限されると、住民ニーズに合わない行政による厚生ロスが生じるだけでなく、供給する側（行政）で自己改革する意欲が失われ、サービスの質や行政効率が低下しがちである。

わが国に限らず他の単一国家の地方財政が大きく依存する補助金にはそれなりの重要な役割が存在する。しかし、これに過度に依存すると、地方自治や分権的な意思決定の活力というものを損なうことになる。もし地方団体が真に裁量をもって財政運営を行うべきなら、収入のうちのかなりの部分を自主財源で賄うようにならないといけない。これはとくに、限界部分での財政収入の弾力性の強化が必要である。しかし、現行のわが国の地方財政にはこのような仕組みは備わっていない。さらには、補助金によって公共サービスの供給に必要なコストが隠れてしまうとすれば、効率的な資源配分を歪めることにもなりかねない。

## わが国地方財政の特徴

わが国の場合、中央のコントロールが各省庁のタテ割の形で地方に及んでおり、このことが地域づくりに対して総合的な視点からの取り組みを困難にしている。

たしかに、中央集権的な財政コントロールが日本の地方財政に対して放漫な財政運営や過度の財政支出に対する防波堤としての機能を果たしてきたとする考えがある。これに対して最近、分権化された地方団体間の競争こそが予算の肥大化を防ぐための手段であるとする指摘が公共選択の分野においてなされてきた<sup>1)</sup>。この可能性に対して確定的な実証分析の結果が得られているわけではないが、わが国のような画一的な地方税制度の下では、こうした可能性を期待することすらできない。

もちろん、地方行財政における多様化が際限なく認められると、過度の地域間競争や極端な地域主義を生むかもしれない。このことは国としての統一性と有機体としての国の存在を否定することになる。したがって、財政システムのおおわくに関してはある程度の画一性を維持することは必要であろう。しかしながら、今日のように細部にまでわたる画一化と国のコントロールは不必要である。

(関西学院大学経済学部教授)

## 【参考文献】

- Aronson, J. R. and E. Schwartz (1973) "Financing Public Goods and the Distribution of Population in a System of Local Governments," *National Tax Journal*, Vol. 26, No. 2, June. pp. 137-160.
- Barnett, R. and N. Topham (1980) "A Critique of Equalising Grants to Local Governments," *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 27, No. 3, Nov. pp. 235-249.
- (1982) "A Critique of a Defence of Equalising Grants to Local Authorities," *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 29, No. 1, Feb. pp. 111-117.
- Bradford, D. and W. Oates (1974) "Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structure," in H. Hochman and G. Peterson (ed.) *Redistribution*

1) Brennan = Buchanan (1980), p. 184.

*through Public Choice*, Columbia University Press, pp. 43-90.

Brennan, G. and J. Buchanan (1980) *The Power to Tax : Analytical Foundation of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, England, and New York.

Davies, H. (1990) "Mrs Thatcher's Third Term : Power to the People or Camouflaged Centralization?," in R. J. Bennett (ed.) *Decentralization, Local Governments and Markets : Towards a Post-Welfare Agenda*, Clarendon Press, Oxford. pp. 194-206.

Groenewegen, P. (1990) "Taxation and Decentralization : A Reconsideration of the Costs and Benefits of a Decentralized Tax System" in R. J. Bennet (ed.) *Decentralization, Local Governments and Markets : Towards a Post-Welfare Agenda*, Clarendon Press, Oxford. pp. 87-115.

橋本 徹(1988)『現代の地方財政』東洋経済新聞社.

林 宜嗣(1987)『現代財政の再分配構造』有斐閣.

今村令子(1987)『教育は「国家」を救えるか』東信堂.

関西経済連合会(1990)『フランスの地方制度改革について』.

King, D. N. (1982) "A Defence of Equalising Grants to Local Authorities," *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 29, No. 1, Feb. pp. 102-10.

———— (1984) *Fiscal Tiers : The Economics of Multi-Level Government*, George Allen & Unwin Ltd.

Margolis, J. (1968) "The Demand for Urban Public Services," in H. S. Perloff and L. Wingo Jr. (eds) *Issues in Urban Economics*, Johns Hopkins Press, pp. 527-64.

根岸隆(1972)「地域的公共財の公共経済学」『季刊現代経済』第7号, 32-46頁.

能勢哲也・丸山高満(1987)『現代地方財政学』有斐閣.

Oates, W. E. (1972) *Fiscal Federalism*, Hartcourt Brace Jovanovich Inc.

———— (1976) "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism," in W. E. Oates, (ed.) *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington Books, pp. 3-20.

Reed, S. R. (1986) *Japanese Prefectures and Policymaking*(森田・新川・西尾・小池訳『日本の政府間関係—都道府県の政策決定—』木鐸社, 1990年).

Tiebout, C. M. (1956) "The Pure Theory of Local Expenditure," *Journal of Political Economy*, Vol. 64, Oct. pp. 416-24.

米原淳七郎(1977)『地方財政学』有斐閣.