

93-J-21

地方分権の政治経済学

貝塚啓明
東京大学経済学部

1993年10月

この論文は貝塚啓明・金本良嗣編『21世紀の財政システム』（東京大学出版会近刊）の第1章として公刊される予定である。

地方分権の政治経済学

貝塚啓明

はじめに

地方分権をめぐる議論は、1970年代から盛んになり、その政治的背景が変化した今日でも分権化賛成論は、圧倒的に多くの人々の支持をとりつけているように見える。すなわち、1970年代においては、地方自治体が、いわゆる革新勢力にとって戦略的に重要な拠点となっていたが、80年代に入るとこのような保守対革新の構図がかわり、地方自治体が政治的には大きな争点の場ではなくなった。それにもかかわらず、地方分権推進論は以前と比較して力を増しているからである。

この論文は、地方財政をめぐる経済理論と地方分権とのかかり合いを概観して日本の現状に即したまた21世紀の将来へ向けての問題提起を行うことを目的としている。元来、地方財政の問題は、経済理論から接近しにくい対象であった。国（中央政府）の財政システムと比較して独自に地方財政が分析の対象になりにくいということがその主たる理由である。日本における地方財政論も制度的な視角が多く、いまもってこの傾向を脱していないように見受けられる。なぜ、このような傾向が生じたのかを考えてみるのは、興味ある課題ではあるが、¹⁾ここでは従来余り地方財政の問題を分析してこなかった筆者にとっては一つの宿題を果たすという意味で議論を進めたい。

この論文の第1節では、地方分権という言葉の定義を明確にし、第2節では、ティプーの理論と地方分権との関係を説明し、第3節では、財政理論における地方財政に関する定型的の見方を紹介し、第4節では、「政治の失敗」に対する地方分権のメリットをみる公共選択の主張を検討する。第2節から第4節ま

¹⁾筆者は1970年代終わりに多少とも地方財政について研究を行ったが、その後は現在に至るまで研究上の関心をもってこなかった。貝塚啓明「地方財政分析のフレーム・ワーク」『経済学論集』第41巻第3号（1975年10月）

では、一種のサーベイであるが、第5節では、日本における地方分権論を紹介しつつ、その問題点と筆者の主張をかみ合わせながら議論する。第6節は、第5節の内容を政策提言としてまとめたものである。

1. 地方分権をめぐるセマンティックス

分権化 (decentralization) という言葉は、地方分権に関しては、日本では中央政府から地方政府への権限委譲と理解されている。しかし、分権化という言葉は、かなり曖昧さを含んでいる。そこで最初に分権化についての意味論を展開しておく。

a) 単一国家 (unitary state) と連邦国家 (federal state)

最初に単一国家と連邦国家との差異にふれておく必要がある。この分類は、通常地方政府のタイプ分けで必ずといってなされる。たとえば、アメリカ、ドイツ、カナダ、スイス、オーストラリアは連邦国家であるが、イギリス、フランス、日本は単一国家であると分類されている。この分類は、憲法上 (constitutional) の差異にもとづくもので、地方政府が中央政府から委譲されない固有の権限をもっているか否かが分かれ目になっている。²⁾ 連邦国家と呼ばれる国々は、多くの場合、中央政府の成立が独立の州などの政府が集まることによって可能になったのであり、元来独立の主体であった地方政府が権限を委譲して中央政府が成立し、これがまた憲法上の差異に反映しているとみられる。

連邦国家と単一国家との憲法上の差異は、重要であるとはいえ、果たして現実の地方分権の程度を決定的に左右しているかどうかについてはそれほど明確ではない。一部の行政学者や政治学者は、この分類を有効とは考えず、連邦国家を単一国家とははっきり分けられない形で定義し直すことを考えている。³⁾ しかし、ここでは、従来 of 憲法上の差異による連邦国家の定義、すなわち、憲法上地方政府が中央政府に譲り渡すことがない権限を有するという定義を採用

²⁾ cf. Smith, B. C., Decentralization. (George Allen & Unwin, 1985)

³⁾ たとえばリビングストン (W. Livingston) やフリードリッヒ (C. J. Friedrich) がそうである。

する。その理由は、単一国家と比較すると連邦国家において地方政府の権限が中央政府によって侵されにくいという重要な特徴があることである。ただし、このような定義は、連邦国家がその成立時において持っていた地方政府の自主性を徐々に失いつつあること、また、同じ連邦国家間にあっても、分権化の程度は、実質的に差異あり、単一国家と余り違いがないことが現実を生じうることを否定するものではない。

なお、これらの論点に関連して、分権化とは元来単一国家における権限の委譲に当てはまるという見解がありうる。しかし、連邦国家においても、地方政府がもつ権限の範囲は、狭くもなったり、広くもなったりするのであり、分権化の程度に差異があるのは当然である。したがって地方分権は、連邦国家についても適用されると考えられ、この論文も連邦国家をも視野に入れて分権化をめぐる問題を検討する。

b) 分権化の対象となる地方政府のレベル

地方分権の問題でややもすると曖昧なのは、中央政府から自立性を確保するのが、地方政府のどのレベルかということである。多くの先進諸国において、地方政府は、個別の地域社会に密着する日本での市町村、あるいはアメリカでは例えば、カウンティ、市、学区などが分権化された主体なのか、それとも中間的な都道府県、アメリカにおける州が分権化された主体なのかということである。

単一国家である日本においては、国が都道府県と市町村に対してある程度の権限を委譲しているが、都道府県もまた市町村に対して多少とも権限を委譲している。したがって分権化は、それぞれのレベルにおいて委譲されている。アメリカ、ドイツ、スイス、カナダなどの連邦国家では、中央政府に対して固有の権限をもつのは、州（アメリカ、カナダ、オーストラリア）であり、レンダー（ドイツ）であり、カントン（スイス）という中間段階の地方政府なのである。かりに分権が重要であるとしたときに、中間段階である地方政府への分権か、それとも、最小の単位である市町村などへの分権のいずれが地方分権として重視されるべきかによって具体的に分権化の評価は違ってくる。

地方自治（local autonomy）というときには、通常末端の行政単位である市町村、あるいは、カウンティ・市・学区が自立性をもつことを重視するのが

伝統的な考え方である。とすれば、連邦国家は、必ずしも地方自治を重視しているとはいえなくなる。具体例として、アメリカとイギリスのいずれが地方自治を重視しているかを比較すれば、簡単に答が出せない。⁴⁾なぜならば、アメリカのカウンティなどは州に対して分権化の程度は弱く、他方、イギリスでは、単一国家から最小行政単位である都市 (borough) や自治区 (district) へは分権化される程度は弱い。したがってアメリカとイギリスのいずれが地方自治を重視しているかは判断が下せないのである。⁵⁾日本の分権化についても同じような視点が提起されようが、この点は、第5節でまたふれることにしたい。

c) 分権化の定義

この節の初めにふれたように、日本では地方分権とは、中央政府の権限を地方政府に委譲することと理解されている。しかし、この言葉の定義は、狭すぎるといわざるをえない。すなわち、まずこの定義は、単一国家を前提しているのであり、分権化は、連邦国家を含むすべての政府に適用される概念であるからである。次に、通常なされる地方分権の定義がもっぱら行政機構 (中央官庁と地方公共団体) 間の権限に集中していることである。しかし、地方分権というときには、地方政府の意思決定の基礎にある地方政府の立法府 (地方議会) と中央政府の意思決定を左右する立法府とこれらを含む政治プロセスも視野に入れておく必要がある。

このように考えてくると、地方政府が独自に意思決定しうる範囲が広くなれば分権化の程度が高くなるという意味で地方分権を定義しておくことが妥当である。この場合、意思決定の仕組みである行政、立法などの制度や政治プロセスは多様なものがあるとして、分権化の程度は判定可能ということになる。もっとも地方分権の程度を統計的に一つの尺度で示すことは困難であり、尺度の

⁴⁾ cf. Wolman, Harold, "Local Autonomy and Intergovernmental Finance in Britain and the United States" Rose, Rand E. Page ed. Fiscal Stress in Cities (Cambridge University Pr. 1982)

⁵⁾ Wallis, J. J and W. E. Oates "Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study at State and Local Government" H. S. Rosen ed. Fiscal Federalism: Quantitative Studies (Univ. Chicago Pr. 1988)

的確さの如何は、対象としている問題によって判断される。⁶⁾

2. 地域的公共財の理論と地方分権

経済理論、あるいは公共経済学において、地方財政に関するもっとも独創的な貢献がティブー (C. Tiebout) による地域的公共財 (local public goods) の理論であることは、異論がなかろう。⁷⁾そこで、ここではティブーの理論と地方分権との関係を検討しておきたい。

ティブーの理論は、元来純粋公共財の提供が分権的価格機構を通じては不可能であるとするサミュエルソンなどの公共財の理論の結論を修正して、地方財政については分権的価格機構に似たメカニズムが働きうることをしめすことに目的があった。この意味では、分権的価格機構を分析の中心におくミクロ経済理論からすれば、興味ある視点を提供している。

サミュエルソンなどの純粋公共財の理論は、「市場の失敗」の一つの典型的なケースとして、国防、一般行政などの純粋公共財の提供には分権的価格機構を利用しえず、政治プロセスによる決定が不可避であることを強調した。これは、市場機構に代る政治機構に頼らざるをえず、経済的にみて政府の存在が不可欠であることを意味した。

これに対して、ティブーは、地域的公共財が数多くの地方政府に提供される

⁶⁾ 尺度の多様性については、たとえば Wolman, H., "Decentralization: What It Is and Why We Should Care", R. J. Bennett ed. Decentralization, Local Governments, and Markets (Clarendon Pr. 1990) 参照。

⁷⁾ Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, Vol. 64 1954. 最近の公共経済学のサーベイでは地方公共部門の経済学としてもっぱらティブーの理論が扱われている。ここでは、すぐれたサーベイ論文ではあるルービンフェルド (D. L. Rubinfeld) の "The Economics of the Local Public Sector", Handbook of Public Economics vol. 2 ed. by A. J. Auerbach and M. Feldstein, Chap. 11 (Elsevier Science Publication, 1987) に負うところが多い。

際には、私的財に対する競争市場と似たようなメカニズムが働くことを指摘した。すなわち、数多くの地方政府が自由に地域的公共財の提供を行えば、消費者は、自分の好みに合う地域的公共財を提供する地方政府まで移動することによってその好みを示すことができる。さらに、このような「足による投票」(voting with your feet) によってパレート最適を充たす地域的公共財の提供が可能であるとした。

ティブーの理論が現実の地方財政をどの程度まで説明しうるかについては、財政学者の意見は分かれている。しかし、ティブーの理論が地方財政固有の、がおそらく唯一の理論であることについては異論がなかろう。

いうまでもなく、ティブーの理論は、かなり多くの前提の下で組み立てられて居り、そのいくつかの前提は、かなり非現実なものである。元来のティブーが設けた前提のうち、いくつか重要なものを挙げてみると次のようになる。

(1) 住民の移動には費用がかからず、また住民は、財政上の条件(支出の内容や税負担)にのみ反応する。

(2) 地域的公共財は、それぞれの行政区画において最低平均費用で提供され、新しく流入する住民は、その住民に追加的に提供する公共財のコストを支払えばよい。

(3) 行政区画間の外部性は存在しない。

(4) 所得や好みでみたタイプの違った家計が相当数あり、またこれに見合った十分な数の地方公共団体がある。

(5) すべての所得は、配当所得であり、労所所得はない。

(6) 公共財は、一括税(lump-sum tax)で調達される。

(7) 土地、住宅はなく、これらに関する資本化(capitalization)もない。

これらの前提には、非現実的な前提が多い。ティブー以後の財政理論は、これらの前提を弱めたときに、元来ティブーが出した結論が修正されるか否かを検討することに努力を注いできた。経済理論が多くの場合そうであるように、前提の緩和は、厳しい前提の下で導出された結果を修正することにならざるをえない。

たとえば、重要な前提である土地・住宅抜き的前提を現実的な想定にかえ、固定資産税を考慮に入れると、地域的公共財のサービス水準と固定資産税の税

率によって土地・住宅の価格は影響をうけることになる。このような世界では、元来のティブー・モデルのように住民は必ずしも移動せずとも土地・住宅の価格が地域的公共財による純利益（便益マイナス税負担）を反映することによって同じ様な結果を生ぜしめる可能性はありうる。⁸⁾しかし、地域的公共財の純利益が資本化されていれば、ティブーの理解が示した最適性が保証されているとはいえない。最適性が保証されていない世界でも資本化が生じうる。

また、住民が勤労所得をえているとすれば、住民の住所の選択は、雇用が提供する場所によって左右されざるをえない。この場合には、地域的公共財による純利益が高くとも、住民の好みに合わない雇用機会しかない地域には移動は困難になる。さらに、移動のコストは、土地・住宅の資本化価値の変化により代替されうる可能性はあるとしても、無視しうるコストではないであろう。

いずれにしても、ティブーの理論が現実の世界にそのまま適用されることは困難である。ある財政学者は、アメリカ大都市の近郊における居住地の選択には当てはまるが、もっと広い範囲の住居の選択には説明力がないという批評を加えている。⁹⁾日本の場合には、さらにその適用可能性は狭くなるかもしれない。終身雇用制など雇用関係の在り方が異り、転勤などは、元来地域的公共財への本人の好みとは無関係に決まるからである。

しかし、ティブーの理論は、地域的公共財の提供が住民によって分権的に選択されうる可能性を示したということで公共財の提供に関して政治過程とは異なるプロセスを理論的に提示したことではその貢献は決して無視すべきではない。また、現実の地方政府の行動に、このようなメカニズムが反映されうるという可能性を示唆している。

⁸⁾この点はオーツ (W.E.Oates) が力説したところである。 Oates, W.E., "The Effects of Property Taxes and Local Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypotheses", Journal of Political Economy, Vol. 77 (1969)

⁹⁾これはオーツ (W.E.Oates) によるコメントである。 (Oates, W.E. "An Economist's Perspective on Fiscal Federalism", W.E.Oates ed. The Political Economy of Fiscal Federalism (Lexington, 1977)

それでは、ティブーの理論は、地方分権との関係でどのような視点を提供しているのでしょうか。この点に的確に答えるのは容易ではないが、ここでは次の二点をとりあえず指摘するにとどめる。

第一に、ティブーの理論は、分権化された地方政府、さらに特定化していえば、連邦国家における地方政府に近い。やや飛躍した説明になるが、民間におけるクラブの形成と似た形で地方政府が住民サービスを提供し、これらのクラブが連合して政府を作り、一部の仕事を中央政府に委譲するとみるか、あるいは、上部の政府があってこれらのクラブの自主性を認めて認知するかである。いずれにしても、ティブーの理論は、特定の公共財に関して完全に分権化された地方財政システムの長所を示したことにはかわりがない。

次に、ティブーの理論は、最小の地方政府の単位を想定していると思われる。大規模の地方政府では、同質的な住民のみを含めることはできず、中央政府と同じように「市場の失敗」が生ずる可能性が高いからである。

また、ティブーの理論は、地域公共財の受益の対価としての課税を基本的には念頭において居り、この点では利益説にもとづく租税体系を地方財政に適用している。定額税 (lump-sum tax) は現実的にはほぼありえない課税方式なので、通常は固定資産税 (property tax) が主たる税目になる。伝統的には、固定資産税は、市町村、カウンティ、あるいは学区などの最小単位の地方政府が課税する税目としての地位を維持しているものであり、先に述べたティブーの理論が念頭におく地方政府のイメージとも合致する。

3. 地方財政システムの機能に関する定型的な見方

ティブーの理論は、資源の効率的配分という視点からみた地方財政システムの機能に固有のメカニズムがあることを指摘した。それでは、このような機能以外に地方財政システムの役割があるのか否か、従来の地方財政をめぐる定型的な見方を簡単に概観し、地方分権とのかかわり合いを検討しておきたい。

マスグレイブ (R. A. Musgrave) がその名著『財政理論』において公共部門の三つの機能として資源配分機能、所得再分配機能と安定化機能に分けたことは有名な話である。また、この三つの機能、とくに資源配分機能と所得再分配機

能が理論的に分離できないことも充分認識されている。¹⁰⁾それにもかかわらず、この三つの機能からみて地方財政システムの役割を評価することは有用であろう。

資源配分機能からみた地方財政システムの機能は、ティブーの理論が示しているように地域的公共財の提供である。この機能は、元来まったく所得再分配機能を考えていない。ティブーの理論が想定する前提の下では、所得階層が異なれば異なる地方政府に人々は所属することになる。しかし、ティブーの理論が前提する世界から離れると、異なる所得階層の人々が同じ地方政府に所属することになる。この場合に、地方政府自身が所得再分配を目的とした政策を行おうとする余地が生ずる。

他方、中央政府が所得再分配機能に注目して公共支出や税制を設計し、歴史的には20世紀に入っていわゆる「福祉国家」(Welfare State)の成立とともにこの傾向は強まってきた。¹¹⁾この場合所得再分配機能を充たす政策手段としては、現金給付と現物給付があり、前者には、社会保険や生活保護などがあり、後者については、社会福祉サービスなどがある。

地方政府がかりに所得再分配を目指した政策を行うとしても、現金給付については限界がはっきりしている。かりにナショナル・ミニマム以上の水準を特定の地方政府が維持しようとして現金給付の追加給付を行ったとする。しかし、この地方政府が財政力があるとなれば、税負担の上昇を伴わずしてこのようなことが可能であるとすれば、必ずや他の地方政府に所属する低所得の住民が流入して、財政収支が悪化するか、それとも税負担を上げざるをえなくなる。いずれにしても、地方政府の現金給付による所得再分配政策にははっきりした壁がある。

他方、現物給付による所得再分配政策を地方政府が行うとなれば、現金給付よりは、その政策を維持しうる可能性が残っている。たとえば、ある地方政府が老人ホームで特色のあるサービスを提供し始めたとする。この場合には、他

¹⁰⁾ 貝塚啓明『財政学』第3章参照(東大出版会、1988年)

¹¹⁾ 1980年代からは「福祉国家」への懐疑論や批判が多くなってきたが、現実の所得再分配政策がどの程度まで後退したか否かについては検討が必要であろう。

の地方政府に属する住民のうち、低所得者層が移動するとはいえない。老人ホームにニーズが高い住民が所得制限が厳しくなければ所得水準の如何を問わず移動するかもしれない。税負担の変化は、地方政府の課税構造に依存するから簡単ではないが、住民の所得水準と連動するタックス・ベースを地方税が基礎していればしているほど、現金給付の場合ほどはっきりした低所得者層の流入と税負担の上昇はないであろう。

地方政府の安定化機能についていえば、中央政府にくらべてその機能は弱く、その効果も限られていることは異論がない。通常、地方政府の単位が小さくなれば小さくなるほど、独自の安定化政策は他地域に拡散してしまうからである。このように地方政府の安定化機能は極めて限定されている。

4. 公共選択と地方分権

公共選択論 (public choice) の立場から地方分権をどのように評価するかは、地方分権の政治経済学を論ずる際には、重要な論点である。なぜならば、公共選択論は、政治経済学的な分析において独自性を発揮することが予想されるからであり、地方分権について公共選択論がどうみているかは興味あるからである。

ただし、ここで注意しておく必要のあるのは、必ずしも公共選択論のアプローチをとらずとも、地方分権の長所があることは明かであることである。この点は、すでにティブーの理論によって指摘されていることであり、公共選択理論を持ち出さずとも、地域住民の好みに忠実に地域的公共財を提供することが資源の効率的配分から望ましいことは異論のないところである。

公共選択論は、通常中央政府を前提してその行動を説明しようとする。そして公共選択論は、多くの場合、最適な公共財の提供から離れたバイアスが現在の民主主義社会の制度、あるいは構造から発生し、とくに過大な政府活動が発生するとみる。公共選択論からすれば、地方分権によってこのようなバイアスが除去できるか否かが制度改革にとって重要な論点となる。

民主主義社会の現状、より端的にいえば20世紀に入ってからの大衆民主主義の在り方と分かち難く結びついている政治プロセスのもたらす弊害、別の言葉

でいえば「政治の失敗」(political failure)が公共選択論が主張するように確かな現象であるか否かについては異論がありえよう。この点の評価は、多少ともイデオロギー的色彩をもつので厄介な話にならざるをえない。端的にいえば、レーガン政権、サッチャー政権、中曽根政権が共通にもった政治活動の肥大化に対する警戒は、基本的には保守主義の立場にもとづくものである。他方、これに対抗する立場は、今はほとんど跡かたもなくなったが、いうまでもなく社会主義(socialism)であったし、さらにヨーロッパ大陸において依然として影響力をもつ社会民主主義(social democracy)である。日本でもこの点は、ほぼ共通している。アメリカでは、共和党がほぼ保守主義に共感を示し、民主党が、リベラルとして社会民主主義よりはかなり希薄であるとはいえ、政治活動の拡大に好意的の立場をとってきた。

「政治の失敗」に対する経済学者の見方も決して一様ではない。確かに公共選択論が採用する分析方法、特に実証的分析方法は、学界で認知されたとしても、「政治の失敗」に対する見方は分かれている。ブキャナン(J.M. Buchanan)などを中心とする公共選択論が「政治の失敗」の病弊を批判するのに対して、東部(とくにハーバードやMITなど)の経済学者は、「政治の失敗」をとり立てて問題視していない。¹²⁾

ここでは「政治の失敗」について全体的な評価を行う余裕もなく、またその場でもない。そこで、地方分権に関して次のような立場から「政治の失敗」から議論を整理する。すなわち過大な政府活動、あるいは非効率な政府活動をまねく要因としてもっぱら「政治の失敗」をとりあげ、地方分権がどのような点から考えられうる「政治の失敗」を除去するのに役立つか否かに焦点を合わせる。

a) 官僚制のもつ偏り

「政治の失敗」の一因は、官僚制がもつ過大な公共支出への偏りにあるとい

¹²⁾ 「政府の失敗」を重視する見方に批判的な例としてマズグレイブの主張は、かなり説得的である。 Musgrave, R.A., "Leviathan Cometh--Or Does He?" Ladd, H. and T. Tideman ed. Tax and Expenditure Limitations (Urban Institute Pr. 1981)

われることがある。有名な議論としてはニスカネン (W.A.Niskanen) が指摘した予算最大化を目指す官僚機構の行動原理である。¹³⁾ 予算最大化は、基本的には立法府が十分な情報を公共支出の費用についてもたず、せいぜいのところ公共支出の与える利益の程度しか知りえないとする情報の不完全性から生ずる。この場合、予算額は、費用総額 (財源) を越えることができないという制約があるだけである。

このような官僚性のもつ偏りに対して地方分権は、どのような効果があるであろうか。かりに、中央政府も地方政府も同じようにこの種の偏りをもつとすれば、地方へ支出権限を委譲するという分権化は、余り有効な効果をもたらさないであろう。なぜならば、地方政府もまた予算拡大への偏りをもつから、全体として予算拡大が喰い止められる保証がないからである。強いていえば、地方政府間の競争により、拡大された予算が税負担の上昇をまねくことの逆効果 (住民の流出) が多少の規律を地方政府に与え、支出拡大を多少ともチェックするかもしれない。他方、集権化がメリットをもつ可能性がないともいえない。たとえば、中央政府の方がより厳しい立法府の監督の下にあるとすれば、分権化は、より緩やかな規律を政府全体にもつ可能性があるからである。

b) 独占者としての政府

官僚機構をとり出して、その行動が偏りをもつというよりは、代表民主制の下で立法府と行政府が一体として政府を形成し、その行動が偏りをもつと考えるのは、かなり現実的な見方であろう。¹⁴⁾ しかし、このような枠組のモデルからは、明示的に政府行動の結果が導出されえないのが欠点となっている。これは、政府について独占下の企業における利潤極大のような明確な目標が設定できないからである。確かにパレート最適な行動は期待しえないとしても、どのような方向に偏りが生ずるかがはっきりしない。

¹³⁾ Niskanen, W.A., Bureaucracy and Representative Government (Aldine-Atherton, 1971). なお、Mueller, D.C., Public Choice II, (Cambridge University Press, 1989) Chap 14. 参照。

¹⁴⁾ 代表的な議論はブレトン (A. Breton) のそれである。Breton, A., The Economic Theory of Representation Government (Aldine, 1974)

このような政府行動と類似性をもつのがタロック (G. Tullock) の多数決原理の議論である。タロックは、多数決原理は、結託 (logrolling) をまねき、個別利害を尊重すると予測しさらに、その結果、政府規模が拡大すると議論した。¹⁵⁾ この議論に対しては、純粹公共財は、只乗りを生ぜしめるから過小供給になるので、個別利害に結びつき易い準公共財の供給の過大化傾向を相殺するという反論がある。圧力団体のもつ政府規模拡大への偏りが中央政府と地方政府のいずれが大きい興味ある論点であるが、ここでは簡単に答が出せないといった方がよいであろう。

いずれにしても、独占者としての政府の行動から生ずるかたよりがあるとしても、より明示的な偏りの指摘がないとすれば、地方分権によるメリットもはっきりしない。確かに多数の地方政府が競争することから、独占者としての政府の地位がくずれて好ましい結果がでるとしても、具体的にどのような結果が生ずるのかが分析されなくてはならない。現状では、独占者としての政府についての議論は、推測 (conjecture) としてはもっともであるが、確固としたものではない。

c) レヴィアサンとしての政府

ホッブスのレヴィアサン (Leviathan) は、必ずしも悪の象徴ではないが、ここでは悪の象徴としてブレナンとブキャナン (G. Brennan and J. Buchanan) は、収入 (税収) 極大化は走る政府の行動を示している。¹⁶⁾ ブレナンとブキャナンの想定する政府行動は、消費者 (納税者) が政府のもつ情報よりも不完全な情報しかもたないとするすると納税者の犠牲において税収入を増やす方向に税制を組み立てる性向をもつとされる。これに対抗して、消費者は、税収入を抑えるように財政ルールを設定しようとする。たとえば、政府にとっては確実に税収入を増加させたいとする弾力性の低い税収を狙うが、他方、消費者の方は、弾

¹⁵⁾ Tullock, G., "Some Problems of Majority Voting", Journal of Political Economy Vol. 67 December 1959.

¹⁶⁾ Brennan, G., and J. M. Buchanan, The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution (Cambridge University Press, 1980)

力性の低い税目には上限を設けようとする。

このような収入極大を目指す政府の行動をチェックするには、中央政府の場合には憲法条項しかないが、地方政府の場合には、分権化による政府間競争がこのような収入極大の行動を阻止しうるであろう。この点からは、地方分権はメリットをもつことになる。

以上、公共選択論の立場から地方分権のもつ長所を検討した。この問題に関する公共選択論の議論は、推測の域を出ない部分もあるが、地方分権化は政府の拡大を抑制するという仮説にまとめることができよう。この仮説の可否については、アメリカやヨーロッパで行われた実証分析によって判断しうるが、現在までのところ、その結果は分かれている。ここでくわしく、これらの実証研究を検討する余裕はないが、二、三のコメントを付け加えておこう。

分権化の程度と政府規模との関係の実証研究は典型的には、ある程度の自由度をもつ地方政府（たとえばアメリカの州）間で分権化の程度を反映する財政指標（たとえば地方政府の税収の比重）によって政府規模が影響を受けるか否かの研究である。さらに同じ着想ではあるが、国別の政府指標にその分権化の財政指標との相関を求める研究がある。このような実証研究の代表例は、オーツ（W.E.Oates）のそれであるが、オーツの結論は地方分権の影響に否定的である。¹⁷⁾すなわち、アメリカの州政府の規模は、分権化の程度を反映する財政指標に公共選択論が予想する方向で影響を受けていないし、また、同じような財政指標によっても43ヶ国の政府規模（中央政府を含む）は影響を受けていないとする。しかし、オーツの結論と反するいくつかの実証研究もあり、実証研究の結果は分かれている。¹⁸⁾

これらの実証研究のうち、国別のデータを用いたものは、大きな欠点をもつ。すなわち、第一節でふれたように分権化の指標として適切な指標をわれわれは

¹⁷⁾ Oates, W.E., "Searching for Leviathan: An Empirical Study" American Economic Review, Vol. 75 pp. 748-57, (Septembr, 1985)

¹⁸⁾ Oates, W.E., "Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections", American Economic Review Vol. 79 pp. 578-83 (June, 1989)

持ち合わせていないので、この点は特に国際比較において著しく、通常の統計データを用いても意味がないと思われるからである。たとえば、同じ地方政府税収の比重があったとしても比較している国が単一国家であるか連邦国家であるかによって分権化の程度は異なるはずである。さらに同じく単一国家であるとしても、実質的な分権化の差異が認められる例（イギリスとフランス）がある。¹⁹⁾ また、オーツが指摘しているように、一つの国のなかでの実証研究においても中央政府の比重の大きさと地方政府における分散度（たとえば最小行政単位の数）とは、理論的には違った意味をもっている。地域的公共財の理論においては、明らかに後者の分散度こそが重要である。実証研究では両者が混入して、分権化の影響が一義的でなくなる危険性がある。

5. 日本における地方分権論

日本における地方分権は、もっぱら行財政における地方分権として扱われてきた。そして中央政府から地方政府への権限の委譲が地方分権に他ならないというのが、通常理解である。²⁰⁾ 日本は、イギリスやフランスと並んで単一国家であり、その枠組のなかでの分権化ととらえられる。すなわち、地方分権の主張は、連邦制的な憲法の枠組の変更までを要求しているわけではない。もっとも20世紀に入ってから連邦制をとっている欧米諸国においても、中央政府と地方政府とが対等の立場に立つという古典的な見方は、もはや成立しえず、協調的な関係を中央政府と地方政府とが保っているのが現実であるから、協調

¹⁹⁾ Ashford, Douglas E., British Dogmatism and French Pragmatism: Central-Local Policymaking in the Welfare State (George Allen & Unwin, 1982) 参照。

²⁰⁾ 日本の地方自治については村松岐夫『地方自治』（東大出版会, 1988）が示唆に富む。

的連邦主義 (cooperative federalism) ともいえる。²¹⁾したがって、この点でも単一国家における中央政府と地方政府との関係と境界線を引くことは困難となる。

日本の地方分権のより具体的な主張は、従来ほぼ次の二つの点に焦点を合わせてきた。第一は、機関委任事務の見直し、あるいは廃止であり、第二は、補助金の在り方と起債の許可権をめぐるものである。

機関委任事務とは、本来国の事務であるが、地方政府の長、あるいはその他の機関が管理・執行を委任されたものであり、国会議員の選挙事務、国勢調査のような統計事務など多数におよぶ。その数は500を越し、長年増加してきた。中央政府の事務をその内容に応じて地方政府が行政の現場で委任を受けて執行することは当然のこととしても、機関委任事務が無限定に拡大することは問題であり、時代の変化に伴って、不必要となった機関委任事務は廃止される必要があることは確かである。この点に関して臨時行政調査会の第三次答申に盛り込まれた提案 (機関委任事務の整理合理化) はもっともである。

機関委任事務に関する議論が主として行政学者によって提起されたのに対し、補助金の在り方と起債の許可権をめぐる現行制度への批判は、財政学者も加って議論された。補助金には、特定補助金 (使途が特定化されたいわゆるひもつきの補助金) と一般補助金 (使途がまったく特定化されない補助金) の二種類があり、現在の日本の地方財政は、その財政の3分の1近くを特定補助金 (国庫支出金) に頼っている。個別補助金は、通常いわゆる現業を担当する中央省庁が予算上支出の権限をもち、企画・立案するのであり、地方政府はイニシアティブをもたない。この点で個別補助金は行政的には中央省庁のもつ集権的な権限を端的に示したものと理解されている。特に特定補助金は、官僚機構のセ

²¹⁾この点についてはアメリカについては、Peterson, P. E., B. G. Rabe & K. K. Wong, When Federalism Works, (Brookings Institution, 1986), 日本については村松岐夫、前掲書を参照。また、福祉国家が裁量的要素を政府間に持ち込むことについては D. E. Ashford, Discretionary Politics: Intergovernmental Social Transfers in Eight Countries, International Review of Comparative Public Policy vol. 2 (JAI, 1990) 参照。

クショナリズムが地方政府の行政に反映されて、整合的な地方の行財政の失わせるといふ批判が強い。また、地方政府が発行する地方債を自治省が個別に許可するという仕組みも地方財政の自主制を侵すといふ主張が多い。

確かに特定補助金が地方財政の分権化を妨げ、また起債の許可権が地方財政の自律性を妨げていることは確かである。したがって、特定補助金のブロック化、あるいは一般補助金化（地方交付税化）は望ましい方向であり、起債の自由化は必要であろう。しかし、地方財政、あるいは地方行政の専門家ではない立場からすると、これらの主張は、地方分権化の内容を余りに限定しすぎているのであり、広く地方分権をとりあげる必要があるであろう。そこで以下いくつかの論点をとりあげる。

（a） 府県と市町村

第一の問題は分権化の対象が府県か市町村かといふ基本的な問題である。日本の地方分権化は、多くの場合、国から都道府県への分権と考えられているが、この考え方には疑問がある。すでにみたように、地域的公共財が地方住民の好みに合うように供給されるといふのは、小さい行政単位についてであり、日本では、市町村がこの行政単位に対応する。伝統的な地方自治（local autonomy）の考え方も元来このような小さな単位を前提してきたことは、第1節においてすでにふれた。日本では、中央対地方の関係が重要視されすぎ、実を言えば地方のなかで府県対市町村という関係が軽視されてきた。国から地方へ権限が移されるとしても、地方のなかで府県に権限が集中してしまえば、本当の意味で分権化のメリットがあったといえるのか疑問が残る。

この論点と関連して日本では道州制が議論されることがあるが、道州制は、元来地方政府の規模の経済性にもとづいて主張される。すなわち、経済活動が広域化し、これに伴って地方政府活動も広域化せざるをえないとすると、地方政府の単位が小さすぎることは、スピル・オーバー効果があり、行政効率の上でマイナスであるし、また、行政サービスの費用の点で規模の経済性があるとするれば、行政単位を広くとったほうがよいというわけである。

しかし、道州制の主張は、伝統的な地方自治の考え方と対立することは明らかである。地方自治のメリットは、規模の大きい地方政府では消失し、中央集権的な中央政府がもつと同じ欠点が道州制に生ずる。規模の経済性とスピル

・オーバー効果が行政単位にあることが否定しえないとすれば、地方自治のメリットとより大きな行政単位との間にトレード・オフがあることを含めて道州制を評価する必要がある。

(b) 財政の分権化

分権化は、通常行財政における分権化として議論され、余り区別されることはないように見える。しかし、地方分権化は、財政上と行政上に分けて考えることが議論の整理のためには必要である。

税制：財政の分権化については、まず税制についてどの程度まで地方政府が自主制をもつべきか否かが検討されなくてはならない。地方政府がどの程度まで地方税の内容を自由に決められるか否かは、制度的には単一国家であるか連邦国家であるかの差異が大きいであろう。たとえば、アメリカでは州毎に税目の選択は自由であり、大きな差異、たとえば所得税や法人税の有無が現在でも存続しているし、その他の税（石油・ガス税、贈与税など）でも一部の州しか採用していない例は少くない。また、カウンティなどの小さい行政単位の地方税（local taxes）については、すべての州が固定資産税をカウンティなどに認めているが、売上税、所得税などは、一部の都市などが課税を一部の州から認められているにすぎない。具体的な課税方法（課税標準、税率、控除など）については、さらに多様性がみられることは当然であろう。

単一国家における地方税の在り方も一概に集権的で画一的というわけではない。第二次世界大戦後の「シャープ勧告」は、連邦国家における地方税の在り方とは大きくは違わない発想法で地方税の改革を主張している。すなわち、地方自治の中心は市町村にあるとみて、国税と地方税の税源分離（独立税主義）、税率決定における自主権の確率などを主張している。「シャープ勧告」はかなりの程度までアメリカの地方税制を念頭におきながら、他方でいわば理想型としての地方自治をかかげているのである。その後のアメリカや先進諸国の地方税が現実には、固定資産税を主たる財源とするとする古典的な地方財政から離れていったことからすれば、「シャープ勧告」の地方税に関する改革案が有効な選択肢であったか否かは疑問であろう。

現実の日本の地方税制は、地方税法が規定しているように、道府県と市町村に対して特定の税目をそれぞれ指定して、課税標準を共通に決め、地方交付税

の基準財政収入の税収の算定に用いられる税率を定めている。地方税法の規定によれば、道府県が標準税率と異なる個人住民税（所得割）の税率を採用する場合には、自治大臣への届け出が必要であり、法人税割の住民税については、5%の標準税率をこえることは（制限税率）6%まで認められ、事業税については、標準税率の10%増まで認められる。市町村は、個人住民税（所得割）について標準税率の50%増まで課税でき、住民税法人割については、12.3%の標準税率を14.7%までこえて課税できる。市町村は、また固定資産税について、標準税率1.4%をこえて2.1%まで課税できる。

標準税率を超える超過課税を行っている道府県や市町村の例はそれほど多くはない。自治省の調べ（「地方税に関する参考計数資料」平成2年度）によると道府県民税では、法人税割で超過課税を行っているのが45という多数の道府県あるのが例外的で、事業税については、7道府県があるだけである。市町村民税に関しては、法人税割住民税において、数において41.7%の市町村が超過課税を行っているのが目を引くが、あとは、個人均等割、法人均等割で超過課税が行われ、固定資産税において11.1%の市町村において超過課税が行われているのが現状である。超過課税の過去の例（昭和51年）では、市町村民税（個人）の所得割に超過課税の例があり、また固定資産税における超過課税の比率が高い（15.4%）ことを除くと、最近の数字とくらべて余り差がないといってよい。

要するに、超過課税の例は、ほとんどが法人課税、あるいは事業課税にとどまっているといってよい。なぜならば、固定資産税は、その評価がまちまちであって税率の差は、ほとんど意味がなく、また、均等割課税については、負担がごくわずかで超過課税のもつ意味は小さいからである。

問題は、税制上の意思決定の裁量をどこまで将来拡張すべきか否かである。筆者の意見は、基本的には、地方分権化に賛成する以上は、税制上の意思決定の裁量をいままで以上に認める必要があるということである。制限税率の上限をゆるめると同時に、標準税率に均一化することが好ましいという通念を打破し、また行政的に均一化する行政指導的な要素を除いていくべきであろう。税率の高低は、とくに、低い税率は、地方交付税の算定に不利になるという仕組みを維持することは必要であろうが、税制における現在以上の多様さが求めら

れる。

財政支出：財政支出上の分権化を制度上から進めるためには、中央政府からの補助金がまず問題となる。特定補助金は、通常各省庁別の縦割になっていて、この官僚機構の縦割が道府県や市町村にまで持ち込まれている現状が批判の対象となっているのは、よく知られている。特定補助金を統合して包括補助金とするか、あるいは地方交付税に吸収するというのが改革案となる。そしてこの改革がほとんど進行していないこともよく知られた現状である。ただし、公共事業についていえば、従来の補助事業の外に単独事業があり、最近までは地方財政の方が国よりも財政的には余裕があることから単独事業の比重が増加している。

ここであらためて、特定補助金の整理、縮小についてそのメリットを考えてみる必要がある。特定補助金もつ大きな問題点は、地域住民の好みの多様性に応じた行政サービスや公共事業が提供されにくいことにある。それぞれの補助金の支出対象は、一律の要件を充たすサービスや事業となるから、どうしても画一的になる。もっとも、国が求めている要件よりも高い質の支出を行っている地方政府があるから、この意味では多様性は生じうる。しかし、補助金の与えられる対象がどうしても固定的になり、経済の変化に即応できないという欠点は残る。補助金が中央政府の行政機構の一部の仕事となってしまうとすれば、このような固定性はさらに強くなる。この種の個別補助金は思いきって一般補助金とするか、あるいはメニューを選択できる包括補助金にすることが望ましい。しかし、このためには、中央政府（中央省庁）における行政改革と同時併行的に進行しないと実効性がうすいのである。

日本の地方財政システムにおける一般補助金は、地方交付税である。この地方交付税は支出対象が限定されていないという点で、一般補助金である。しかし、筆者は、地方交付税の算定方式が余りにも精緻にできすぎていることから、かえって地方政府の財政支出に画一性を与えているという疑問をかねてからもっている。標準的な地方政府を規定し、モデル的な財政需要を算出することに大きな労力をかけていることが単により精密な一般補助金という完全性を求めるということ以外の効果をもっているように思える。端的に言えば、地方政府は、このモデルに近いような財政支出を行うことが望ましいとみて、そのよう

に財政支出を決めているのではなからうか。この点は、実証研究が必要であるが、地方交付税が用途に限定のない一般補助金であるというのが現実在即しているかどうか検討する必要がある。地方交付税の算定方式の背後にあるのは、中央政府が望ましいと考えている地方政府のモデルであり、地方政府に画一性を与えている潜在的な要因ではなからうか。

もし、このような疑問が当たっているとすれば、地方交付税の算定方式はもっと荒っぽいものにする方が地方政府の多様性を高められると思われる。地方分権化は、地域差を認めることであり、むしろ均一性がなくなることを目的にしているものであり、地方交付税の想定する世界は余りにも画一的であろう。

地方債発行の制限：起債の自由化も分権化の方向としていつでも提起される論点であることは、すでに触れた。起債の許可権を自治省が持っているのは、地方政府における財政規律の維持のためになんらかの意味で起債の制限が必要という理由にもとづく。ただし、個別の地方債発行にひとつひとつ許可を与えるほど制約を設けるのは行き過ぎであろう。

他方、起債に対してまったく制限を設けないとしたときに、地方政府の財政規律をどのように保つかについては、代案がなければならない。この点に関しては、金融市場の判断に任せることが原則となるべきである。すなわち、起債市場において投資家が個別の地方政府の地方債発行について判断する結果が起債条件に反映されることが望ましい。その場合には、格付機関の利用も必要となろう。いいかえるならば、財政規律を失った地方政府は、資本市場において低い評価を受け、高い地方債金利を支払わねばならず、場合によっては地方債発行を断念せざるをえなくなるというメカニズムが働くようにシステムをかえることが検討されなくてはならない。

(c) 行政の分権化

地方分権というのは、単に財政上の分権だけではなく、行政権限の分権化を意味している。典型的には、民間部門に対する規制を政府は行っているが、この規制の制限をどの程度まで中央政府から地方政府へ行うかが一つの分権化の課題である。しかし、この議論は、誤解を招きやすい点を含んでいる。すなわち、この議論は、現在、中央政府が持っている規制に関する権限が妥当なものであるという前提である。しかし、中央政府が民間に対してもつ規制がすべて

不可欠かどうかについては、疑問があり、現在行政改革においてかなりの部分の規制を廃止したり、見直したりすることが提唱されていて、筆者もこの方向に賛成である。中央政府における、民間に対する規制廃止や緩和がまずは先決問題であり、次に残った規制のうち、地方政府への移行を要する規制の権限が何であるかを議論する必要があるだろう。

(d) 政治過程と分権化

いままでの議論は、もっぱら行財政の分権化、あるいは政府の分権化に関してであった。しかし、当然のこととはいえ、地方分権化を左右するのは、行財政のみならず、政治の在り方である。より具体的にいえば、地方政治における争点が中央政治に影響を与える程度、地方における利害関係が中央政治に影響する程度について判断が下されなくてはならない。問題を逆方向に立てるならば、仮に行財政が集権的であっても、地方の政治が中央の議会や中央の行政府に影響力をもちうる可能性があるのである。

この種の問題について筆者は専門家ではないので断定的に議論を進めることはできないが、比較政治制度論の一例として、イギリスとフランスの比較を示すことは有用である。²²⁾イギリスとフランスは、いずれも単一国家であるが、中央政治と地方政治との関係は、大きく異なっていることが、アシュフォードによって説得的に示されている。まず、イギリスでは、地方の争点は、ほとんど中央に反映されずに、地方行財政は、中央政府で決定された厳格な枠のなかでしか機能していない。これは、ウェストミンスター（議会）における二大政党の敵対関係が余りに強く、イギリスにおける政治的争点は、すべて議会に集約され、これが中央政府（Whitehall）が執行して地方政府の裁量の余地は少なくなり、地方の争点はほとんど無視されるのである。確かにイギリスの行財政において、レイフィールド委員会報告（Layfield Committee Report）のように地方自治が提唱されたことがあっても、制度としてそれが中央政府をまき込む限り実現されなかった。

他方、フランスは、ナポレオン以来、強い中央集権の中央政府をもつ存在といわれてきた。確かに、行政府は、集中された権限をもち、中央省庁は、地方

²²⁾ 19)に言及されたアシュフォードの書物の主張である。

にまで広くその行政機能を伸ばしている。しかし、フランスにおいては、政治は、イギリスのように中央へ集中せず、国会（National Assembly）の選挙と地方議会の選挙は連動し、政党組織は、分散され、地域化されているのである。たとえば、中央政界の影響力があるためには、地方においても影響力があることが不可欠な要件となっている。フランスのコミューン（Communes）は、小共和国（small republics）なのである。

このように考えると、同じ単一国家といっても、イギリスとフランスでは大きな差異があることがわかる。端的に言えば、フランスは、行政機構は集権化されていても、政治は分権化されて居り、結果においてより地方分権的なのである。

この視点は、日本の分権化論でも充分考慮されなくてはならない。村松岐夫氏の主張は、正にこのような視点に立って居り、日本の政治と行財政は、必ずしも集権化してきたとはいえず、地方政治の中央への影響力は強くなっているとみる。²³⁾ 筆者は、この問題について判断を下しえないが、率直に言って従来の日本の分権化論は、発想法が硬直的にすぎ、思いこみがあるという感想をもつ。分権を行財政に狭くかぎるときには、地方分権化の必要は充分認められるが、このことと広く政治過程において中央対地方の関連において、中央の力が弱まり、分権化が進むということは両立しうるのである。

なお、第4節で説明した公共選択論が主張する分権化のメリットは、日本の地方財政について正面立って議論されたことはない。今後の地方分権化論が留意すべき残された争点であろう。

6. 地方分権化への展望

これまでの議論を踏まえて、結論的に21世紀に向けての日本における地方分権化への展望としてまとめておこう。

1) 地方分権は、基本的には市町村への権限委譲が重要である。この点に関して、日本における分権化は、道府県が念頭におかれていることが多いが、やは

²³⁾ 20)に言及した村松氏の書物を参照のこと。

り地方自治の原点に戻るべきであろう。

2) 財政上の分権化については、まず、税制上のしばりを緩めるべきであろう。固定資産税のみに頼る地方税は無理であるが、他の諸税を含めて制限税率の緩和、標準税率への均一化をいままでのように求めることをやめるべきである。特に個人住民税や固定資産税の多様な組み合わせがあってもよい。

次に、財政支出上の分権化は、中央官庁における行政改革と並行して特定補助金の一般補助金への統合をはかることが望ましい。また画一化の象徴ともいべき地方交付税の算定方式をもっと大雑把なものにすべきであろう。

さらに地方債の起債制限については、現在のような個別の起債制限にかえて、公社債発行市場における格付機関などの評価により、市場メカニズムによる規律を尊重すべきであろう。

3) 行政上の分権化については、財政上の分権化とかがわりがある分権化を進めることは当然であるが、民間への規制の分権化については、現在中央官庁のもつ規制の権限を廃止・緩和することを先行させ、そのあとで地方政府への移管が必要かどうかの検討が必要であろう。

4) 以上は、すべて行財政の分権化に関する提案であるが、最後に、地方政治が中央政治に対してもつ影響力を冷静に評価する分析が社会科学にもとめられていることを申しそえたい。日本の地方分権は、確かに第二次世界大戦後の「シャープ勧告」とくらべれば、大きく後退したといえよう。しかし、地方政治は、中央政治に対してイニシアティブを持ちうるし、また、それが行財政に反映されることを無視しては、政治過程をすべて含んだ中央政府と地方政府の関係を客観的に評価したとはいえない。複眼的な見方をも加えたうえで、1)、2)、3)の方向がどこまで必要かが最終的に判定されなくてはならない。硬直的な地方分権化論をくり返すだけでは知的沈滞に落ち込む危険性があるからである。