

# 中央集権財政から地方分権財政へ 移行が可能な条件

——ひとつの公共選択分析——

宇田川 璋 仁

## はじめに

わが国では、伝統集権財政制度から、地方分権財政制度へ移行が少しずつではあるが始まっているように見える。本稿は、この日本の現状を念頭におきながら、出来るだけ一般モデル——しかし単純モデル——を構築して、この動きが実を結ぶための条件を公共選択論の立場から検討しようとするものである。この立場からのアプローチが妥当であると思う理由は二つある。一つは、わが国の制度の運行・変更が民主シーのルールに基づくことは明らかであり、もう一つは、財政現象が政治と経済のはざまの代表的現象であるからである。

## I デモクラシーにおける政治決定の二段階の存在

J. M. ブキャナンと G. タロックによって主導された公共選択理論に基づけば、民主シーの政治決定は二段階に分けられる。第一段階は、当該国が民主シーとして出発する当初の「基本法」創設段階である。第二段階は、基本法に即して年々の政治決定が行われる段階である。毎年の予算決定は後者の段階の政治決定の典型である。

民主シー開始の時点で、憲法制定のための人民代表は、公共部分の組織；国民代表の方法；政治決定ルール（例えば単純多数か3分の2合意か等）；国家財政運営の方法；地方財政運営の方法；国家の為すべきこと（例えば国民の生存保障）；国家の為すべからざること（例えば国家宗教の保持）等々を憲法のなかに記入するであろう。

当面の問題である財政については、国家・地方財政も「均衡予算」を原則とし（財政法第4条に示される如く）、地方財政は国の法律によって根拠が与えられる等、あるいはそれらと択一的な制度が基本法の中に記入されるであろう。

わが国の実体に即していえば、国家財政は財政法の均衡予算主義が戦略的に重きをなしている。

国債は「財政法4条」の但し書き」かあるいはその例外としての「特例国債」として発行されている。

地方財政については次のような解釈の下に制度が設けられている。主権は国家だけが保有し、地方公共団体は国家の統治機構の一環として存在する。現在の地方制度は、憲法や法律に実定法上の根拠をもち、これに基づいてはじめてその存在が基礎づけられている。かくして、地方自治体の制度を規定する地方自治法、全国画一的に施行される地方税体系と税率表を規定する地方税法、公共財の国と地方の財源負担を規定し地方債統制を示す地方財政法、地域間経済力格差に伴う地方税収格差を調整する地方交付税法によってその権能を果たすものとされている。

このシステムの下では、政府（中央各省）と国会の合意のもとに、諸々の公共財・公共サービスの水準と内容、その施行機関として国と地方への支出配分、国税（課税標準と税率表）と国債、地方税と地方債及び国庫支出金、そして交付税の額とその地方自治体間への配分が決定される。更に国税と地方税は組み合わせられてわが国の税体系を構築するものとされている。いうならば、わが国の国民は、何処の地方自治体に居住しようが、それぞれの時代の「全体としての国と地方の統一租税体系」に服することになる。

このように、マクロ管理的国家—地方財政は設定されているが、問題はこのマクロ体系に登場するアクターは誰か、そしてそのビヘイビアはどうであるかである。これらアクターの行動が、以上のマクロシステムの諸変数、一国全体の財政支出、一国全体の租税収入、財政支出総額の地方団体（地域）に分割される様態、等々を決定する。そしてその制約条件が上述した基本法の上の枠組みである。

次節の課題は、これらアクターのビヘイビアを述べ、それらの相互関連の帰結として「政治的一般均衡」を求め、その評価を与えることである。

## II 財政諸変数決定の単純公共選択モデル

前節で述べたように、本論で検討するある国の財政は、中央集権型財政として基本法レベルで決定されている。繰り返すならば、中央各省が国会の合意を得て、国税のみならず、地方税の全国画一的課税客体及び課税標準、そして全国画一的税率表を決定する。国全体の財政支出は、国と地方団体によって執行されるが、全体のプランニングは中央省庁—国会のレベルで決定される。よく表現されているように、地方公共団体は国家と足並みを揃える「2輪」の一つという性格をもつ。地方公共団体の財政収入には、それに応じて国の支出金や交付税の比重が自ずと高まる。何故ならば、国の地域の間で不可避な経済的不均等発展があれば、画一的な地方税制度を施行する限り、予算のバランスを維持するには財政調整制度の役割は高まらざるを得ないからである。

この集権的財政制度（繰り返したように基本法レベルでそのように創設された。）の舞台に登

場するアクターは、全国各地から選出される国会議員（以下政治家と称する）と、中央各省の官僚群、そして全国各地で政治家を選出する個人投票者である。このシステムの下では、地方自治体それ自体は、全国的公共支出の一部執行機関たる地位にとどまる。このように述べることはモデルを単純化しようとする意図によるものであるが事柄の本質をかえって強調しようとするためでもある。

以上、三種類のアクターを見出した。ここで更にアクター行動仮説を設けることにする。その基本は、この国の（そしてどこのデモクラシー国家の下でも）公共部門に登場する人間は、市場部門と同じ普通の人間であるということである。即ち、各アクターは自己利益を追求する合理的個人であるという想定をたてることにする。

そこで、以下のモデルに使用する記号を列挙する。

$G_1$  = 国家財政支出

$G_2^i$  =  $i$  地方団体の財政支出

$T_1$  = 国税収入

$T_2^i$  =  $i$  地方団体の租税収入

$S$  = 国家財政支出としての地方への国の支出金、補助金、及び地方交付税交付金

$B$  = 国債発行額（モデルを簡単にするために地方債を無視する）

$U_p^i$  =  $i$  地方団体（選挙区と同じとみなす）から選出された政治家の享受する効用

$U_B$  = 中央省庁の代表的官僚群の効用

$U_v^i$  =  $i$  自治体（=選挙区）の代表的投票者（住民）の効用

$V^i$  =  $i$  地方団体選出政治家の次期選挙における得票数

$M^i$  =  $i$  地方団体選出政治家の政治資金入手額

まず  $i$  選挙区から選出された政治家の行動仮説から始めよう。

$$U_p^i = U_p^i (V^i(G_1, G_2^i, T_1, T_2^i), M^i(G_1, G_2^i))$$

政治家の効用は当選（再選）し、かつ政治資金の豊富さと共に増大する。即ち、 $\partial U_p^i / \partial V^i > 0$ 、 $\partial U_p^i / \partial M^i > 0$ である。住民は、国税と地方税の税負担を少なくして、当該地区への財政支出をもたらす政治家を支持するであろうから  $\partial V^i / \partial G_1 > 0$ 、 $\partial V^i / \partial G_2^i > 0$ 、 $\partial V^i / \partial T_1 < 0$ 、 $\partial V^i / \partial T_2^i < 0$ である。政治資金の拠出者の主力は全国及び地元産業であるから、 $\partial M^i / \partial G_1 > 0$ 、 $\partial M^i / \partial G_2^i > 0$ である。1階の必要条件だけを取り上げるならば、 $\partial U_p^i / \partial G_1 = 0$ 、 $\partial U_p^i / \partial G_2^i = 0$ 、 $\partial U_p^i / \partial T_1 = 0$ 、 $\partial U_p^i / \partial T_2^i = 0$ の4式から、 $i$ 地区選出政治家の立場での、最適各財政変数、 $G_1^{i*}$ 、 $G_2^{i*}$ 、 $T_1^{i*}$ 、 $T_2^{i*}$ （憲法段階で地方税率は画一的と決定されているから、各地区の所得水準が与えられるならば、 $i$ 政治家の立場からの最適地方税率が見出されるとき、 $T_2^{i*}$ が得られる）が決定される。更に(2)の会計恒等式はすべての $i$ 団体について妥当するから、 $S^{i*}$ も定まる。もし $i$ を

府県とみれば  $i = 1 \dots 47$  となろうし、 $i$  を市町村レベルで扱えば  $i = 1 \dots 3200$  となる。

次に中央各省庁の代表的官僚群の効用関数を示す。憲法（それから派生している財政憲法たる「財政法」の規定からある年度に発行可能な国債  $B$  は所与、 $B = \bar{B}$  とし、簡単化のために地方債を無視する。

そこで、この場所で、国と地方の財政収支の恒等式を明示しておくのが便利である。

$$G_1 \equiv T_1 + \bar{B} - S \quad (1)$$

ここで  $S$  は国家予算から地方団体に支出される国庫支出金、国庫補助金、地方交付税交付金の総計である。

$$G_2 \equiv T_2 + S \quad (2)$$

この2式から  $G_1$  あるいは  $G_2$  のどちらか、 $T_1$ 、 $T_2$  が決定されるならば  $S$  は自動的に決定される。

ところで第1節で、我々は、 $G_1$  と  $G_2$ 、 $T_1$  と  $T_2$  は国会と中央各省の合意でプランが作成され、地方公共団体は、その中央プランの実施機関たる地位に基本的に置かれているということを見た。本稿では、中央各省の効用水準は、どの省庁についてもその効用は予算規模に依存すると簡明に表しておく。

国営事業を掌管する省庁は  $G_1$  と  $T_1$  が大なることを望み、教育や社会福祉などプラン作成を担当し、実施を地方団体にゆだねる省庁では、 $G_2$  と  $S$  が大なることを欲するだろう。したがって、ここでのようにそれらを混在させた平均的官僚群の効用関数は一般的に

$$U_B = U_B(G_1, G_2, T_1, T_2, S)$$

と表わしておく。(1)と(2)と財政収支恒等式を考慮すれば、財政規模増大が  $U_B$  を増すことは  $\partial U_B / \partial G_1 = \partial U_B / \partial T_1 > 0$ 、 $\partial U_B / \partial G_2 = \partial U_B / \partial T_2 = \partial U_B / \partial S > 0$  と表わすことができる。かくして、平均的官僚群の立場からみた最適  $G_1^{**}$ 、 $G_2^{**}$ 、 $T_1^{**}$ 、 $T_2^{**}$ 、 $S^{**}$  が決定される。

以上で各地域の政治家が選択する  $G_1^{i*}$ 、 $G_2^{i*}$ 、 $T_1^{i*}$ 、 $T_2^{i*}$ 、そしてインプリシットに  $S^{i*}$  が与えられた。いうまでもなく  $\sum_i G_2^{i*} = G_2^*$ 、 $\sum_i T_2^{i*} = T_2^*$ 、そして  $\sum_i S^{i*} = S^*$  である。他方で中央の平均官僚群の最適値  $G_1^{**}$ 、 $G_2^{**}$ 、 $T_1^{**}$ 、 $T_2^{**}$ 、 $S^{**}$  も与えられた。

次に解決しなければならない課題は、 $i$  人 ( $i = 47$  人あるいは 3200 人、もちろん現実には、一府県あるいは一市町村が選挙区となることはないから、 $47 < i < 3200$  である) の政治家集団からどのようにして、「国会の側」の要望財政変数が決定されるかである。

上述の如く  $i$  は 47 より大きく 3200 (現在の市町村数) より小さい。しかし相当大きい数である。この国の基本法での国会決定ルールは単純多数であるから、首都及び大都市連合より、中小

経済力選挙区連合が多数派であることは間違いない。この多数派の効用関数  $U_p^i = U_p^i(V^i(G_1, G_2^i, T_1, T_2^i), M^i(G_1, G_2^i))$  に思考をめぐらせれば、 $G_1$ 、 $T_1$  というような、国家財政変数の効果は間接的であり、 $G_2^i$  の増、 $T_2^i$  の減、したがって  $S^i$  の増という財政変数が重視されるということは十分に予想される。こうした財政編成あるいは財政政策が要望されるとみなしてよいだろう。(1)式、(2)式の財政恒等式を考慮すれば、「国会の側」の戦略は、 $G_2^i$ 、 $S^i$  拡大ということができる。

次に、官僚群の要望財政政策は、国営公共財・サービスの直接供給を所管する省庁については、当然すべての省庁の予算増大要求の上に立ちながらも、 $G_1$  の増大、 $T_1$  の増大が戦略的に重視され、 $S$  は比較的低い位置にとどまるであろう。

これに対し、全国的公共財・サービスのプラン作りを管掌する省庁においては、 $G_2$  の増大、 $S$  の増大の方が相対的に重視されよう。従って平均的官僚群の戦略はこの二つの型の混合であるから、これにくらべるならば、「国会の側」の戦略がより  $G_2^i$  と  $S^i$  の増大に傾いているといっても誤りではないだろう。

こう論じてくれば、最終結果は財政恒等式をさしはさんで、二つの独占体の間の「交渉力」に依存すると一般的にいえよう。即ち、「国会の側」の独占力は基本法上の一国の最高権力という法の規範に由来し、官僚群の独占力は、国の内外の情報・データの所有者であるという特性、長年蓄えられた行政経験と法への理解力の深さに基づくテクノクラートとしての実質的パワーに由来する。均衡点は、両独占体の希望値の中間の一点にあるというだけで本論の目的からは十分である。

以上の均衡値の特性を要約すれば、

- (1) 両独占体とも国家全体の財政規模 ( $G_1 + G_2 = T_1 + T_2 + \bar{B}$ ) の増大に対して共通の利益を保有する。
- (2) 「国会の側」の多数派形成により、官僚群の要望する財政量よりも、均衡において、 $G_2^i$  の高位、 $T_2^i$  の低位、 $S^i$  の高位 (多数派形成の  $i$  について) が結果する。
- (3) 多数派  $i$  自治体は中小経済力自治体であるが、多くの  $G_2^i$  はそれぞれの  $i$  地区の自然環境に応じるもの (例えば、治山・治水)、あるいは対人サービス (教育費とか福祉) の性格を有するものの混合であろうから、主として対人サービスを中心とする首府・大都市にくらべて必要な  $S^i$  が補助されるかぎり、住民一人当りの  $G_2$  は、 $i$  の多数派の市町村の方が大都市より高いと予想される。
- (4) 中央政府の直営公共事業である  $G_1$  についても、これらは、大規模事業であり全国的な地域にまたがるものであるが、具体的な地理的な施行状況は多数派  $i$  地区選出の政治家の意向が当然反映されるであろう。

### Ⅲ 集権型財政の厚生分析

図による説明を行なうために、全国市町村の2グループから、それぞれ代表的中小経済力地方団体と代表的大都市地方団体を選び、前者をⅠ団体、後者をⅡ団体とする。地方公共団体の財政の状況は、 $G_2$ 、 $T_2$ 、 $S$ で示されるから、その厚生分析を行い、 $G_1$ 、 $T_1$ の地方への影響を考慮外に置く。

直観的に、中央官僚グループと国会の多数派がそれぞれの自己利益を追求して、プランを作りその実施を行なえば、ⅠとⅡの住民選好を基準としてみた厚生水準は非効率をもたらしていることは明らかに予想されよう。

第1図の左側、(a)はⅠ団体の財政の非効率性を、右側、(b)はⅡ団体の財政の非効率性を示す。

官僚の側と国会多数派の側との「交渉」によって、Ⅰ団体税収  $T_2^I$  とⅡ団体の税収  $T_2^{II}$ 、Ⅰ団体の受け取る補助金等  $S_1$  とⅡ団体の拠出する補助金等 ( $S_1$ ) (全国地方団体をⅠとⅡの2団体で示しているから、 $T_1$ と  $G_1$  が共に国営事業の税源と歳出であるかぎり、 $S_1$  がⅠ団体に発生するかぎり、Ⅱ団体には  $-S_1$  が生じていなければならない)、Ⅰ団体の歳出  $G_2^I$ 、Ⅱ団体の歳出  $G_2^{II}$  が決定されている。

第1図は、経済分析の手法に合わせるために、横軸は地方公共財の数量を、縦軸には、代表的住民についての地方公共財のタックス・プライス (= [代表的住民の税負担額] ÷ [地方公共財の数量]) を表わす。補助金を除外すれば [代表的住民の税額] × [住民数] = [公共財の単位価格] × [公共財の数量] という関係を考えて、代表的個人のタックス・プライス = [公共財の単位価格] ÷ [住民数] になる。住民数で割るということは、公共財が私的財と異なり、住民が共同で使用するという特質から出てくる。

よってⅠ団体の金額表示の地方公共財  $G_2^I$  は、

$$G_2^I = \{ [Ⅰ団体の代表的住民のタックス・プライス] + [Ⅰ団体の代表的住民が受け取る補助金・交付金] \} \times [住民数] \times [Ⅰ団体の地方公共財の物理的数量]$$

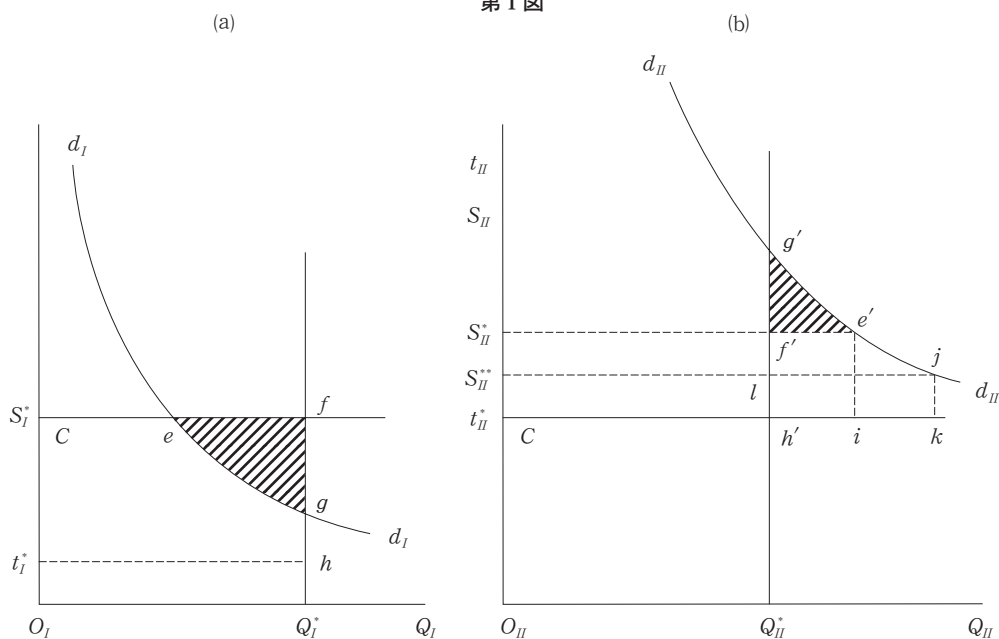
として示すことができる。以下上式の各項をそれぞれ記号を用いて、次のように表わすことにする。

$$G_2^I = \{ t_I + S_I \} \times n_I \times Q_I$$

第Ⅱ団体の地方公共財金額  $G_2^{II}$  についても同様である。ただ第Ⅱ団体は、補助金・交付金の拠出側であるから ( $-S_I$ ) になることに注意。

(a)、(b)両図におけるC直線は、官僚群と政治家多数派の「独占利得(レント)」を含んだ両地方団体が支払う必要のある地方公共財の単位費用直線である。 $d_I d_I$  曲線は、官僚群と政治家の

第1図



$t_I, t_{II}$ : タックス・プライス  $S_P, S_{II}$ : 補助金・交付金・生産費  $Q_P, Q_{II}$ : 地方公共財の数量

合意した I 団体向けの公共財に対する代表的住民の需要曲線である。 $d_{II}$  は同じ内容の需要曲線である。II 団体は、大都市代表団体であるから、代表住民の所得・資産が I 団体より大きいと想定し、公共財需要の所得・資産弾力性は正であるとみなして、 $d_{II}$  は右上方に位置している。

官僚・政治家が決定した  $G_2^I$  は、I 団体に対して次のように通達されるであろう。“I 団体の適正公共財水準は  $Q_I^*$  である。地方税法によって代表住民の税額は  $t_I^*$  であり、補助金法によって公共財の財源の一部として代表個人につき  $S_I^*$  が支給される”。

かくして I 団体の財政構造は次のようになる。以下すべて財政量は代表個人で表わされる一人当たり金額である。

公共財向け支出 =  $O_I C f Q_I^*$  の面積

その財源 =  $[O_I t_I^* h Q_I^*$  の面積の税収] +  $[t_I^* C f h$  の面積の補助金・交付金 ( $S_I$ )]

II 団体への通達は次のようである。“II 団体の適正公共財水準は  $Q_{II}^*$  である。地方税法による代表住民の税額は  $t_{II}^*$  であり、補助金法によって地方への支給額をまかなうため、代表個人に対して  $t_{II}^* S_{II}^*$  の大きさの負担金が追加される”。

II 団体の支出 =  $[O_{II} C h' Q_{II}^*$  の面積 (自団体向けの公共財支出)] +  $[C S_{II}^* f' h'$  の面積 (中小地方自治体向けの補助金負担額)]

その財源 =  $O_{II} S_{II}^* f' Q_{II}^*$  の面積の総税収

仮定によって、 $t_I^* C f h$  の面積 =  $C S_{II}^* f' h'$  の面積である。

(a)図にもどる。 $e$ 点より $f$ 点まで追加的各单位の住民にとって限界評価は $eg$ 曲線によって示される。I団体の地方公共財を $e$ 点から $f$ 点まで拡大し、通達の $Q_I^*$ 量を住民に提供するために入手した補助金額 $S_I$ の評価は住民余剰の増分 $Ceght_I^*C$ の面積で示される。斜線の部分は資源利用における社会的ロス(空費)を表わしている。

(b)図においては、補助金込みの総タックス・プライス $O_{II}S_{II}^*$ においては、代表的住民は、斜線を施した $f'g'e'$ の面積の実現されていない住民余剰を持っている。これも資源の利用の非効率性の一つの姿である。これら(a)と(b)の非効率性は、 $d_I d_I$ 、 $d_{II} d_{II}$ 両曲線のような住民選好を考慮に入れず、官僚群と国会多数派の自己利益追求の「結果」として生じた財政決定であれば、当然発生しても不思議でない非効率性である。

既述の如く国会多数派の政治家がI団体のような中小経済力地方団体選出の政治家から成り立っているとすれば、(a)図の状況には手をふれば、II団体のような大都市選出政治家と官僚群の協議で、次のような決定をしてII団体の財政変更を試みることは可能であろう。

その第一は、国税体系と地方税体系に手を付けず、II団体の適正公共財水準を $Q_{II}^*$ から $h'i$ だけ増大させることである。その結果満たされなかった住民余剰 $g'f'e'$ が実現され、II地方団体はI団体への補助金拠出後の $f'e'ih'$ の財政資金を入手できる。この金額は、例えばII団体市民に還付するか、あるいはII団体内で所得再分配政策に利用可能である。 $Q_{II}^*$ から $h'i$ への増加はレント含みの単位費用 $C$ のままで供給されるわけであるから官僚群とII団体選出も利得(レント)が増大することになり、この措置に反対する理由はない。

II団体財政の第二の変更措置は、II団体の公共財の量を $k$ 点まで拡大し、I団体への必要補助金額を $CS_{II}^{**}jk$ で確保することである。その結果、I団体の代表住民の住民余剰は $g'lj$ の面積にひろがり、中央官僚群とII団体選出政治家の利得(レント)も $Q_{II}$ の $k$ 点までの拡大によって増大する。

#### IV 典型分権型財政決定の公共選択モデル

この財政制度に登場するアクターは、国会に選出された政治家、中央政府官僚群、そして各地方団体の財政決定を行なう住民である。

ここでも、各アクターは、自己利益を追求する合理的個人達である。

しかし、基本法が改正されて、分権型財政システムが採用されることになった。まず財政は国家財政と各 $i$ 団体の自治財政に分かれる。

財政収支の恒等式は、

$$G_1 \equiv T_1 + \bar{B} \quad (3)$$



$$G_2^i \equiv T_2^i \quad i = 1 \cdots 3200 \quad (4)$$

$G_1$  は中央官僚群と国会の政治家の自己利益追求の帰結として定まる。 $G_1$  と同時に  $T_1$  をもたらず国税制度も両グループの交渉によって定まる。典型分権であるから、国の財政には各自治団体への補助金・交付金  $S$  は存在しない。

分権型財政制度へ変換するとしても、 $S$  を通じる地域間格差補整措置が完全に消え去るということはあるまいだろう。しかし本稿のねらいは、集権財政制度に付随する再配分の効果が、分権財政によって発生する効率性の向上を上回わり、 $i$  の中の多数派地方団体は分権を拒否するのか、多数派が分権を志向するとすれば、それはどのような条件によるのかを考慮しようとするものであるから、典型分権型財政と名付けて  $S$  を消滅させて追求を行なってみようとするものである。

II 節にならって、3 アクターの効用極大行動を明示する。

全国の  $i$  選挙区から選出され国会に席を置く政治家の効用関数は、次期の再選を果たすための得票数と、政治資金入手額も関数のアーギュメントに入るから、次のように示されよう。

$$U_P^i = U_P^i(V^i(G_1, T_1), M^i(G_1, T_1)) \cdots 47 < i < 3200$$

$i$  区の投票者は、全国公共財と国税を適切に編成して国家全体の利益を図っているかどうかを評価して投票し、その編成に対して各産業界は受益に応じて政治資金を拠出する。 $U_P^i$  を極大ならしめるような  $G_1^*$ 、 $T_1^*$  が各  $i$  地区政治家によって決定されるだろう。これら  $i$  人の政治家からどのように多数派連合が出来るかは一般論的に述べることはむずかしい。集権型財政制度においては、 $S_i$  を通じる  $G_2^i$  の増大という形で中小経済力地方団体の多数派形成が予測されたが、それが消滅したこのモデルでは推測する事は難しい。国家財政支出に依存する産業が存在するならば、そのような支出先を持つ  $G_1$  の編成が想定されるが、それが目に余れば、住民の反発を受けて  $V^i$  は減少するだろう。ここでは、ともかく、 $i$  政治家群の間で多数派が形成されなければならないと論じておく。

第二のアクター—中央政府官僚群の効用関数は、 $U_B = U_B(G_1, T_1)$  と表わすことができ、各省庁の予算拡大志向のなかで、平均的官僚群の要望する  $G_1^{**}$ 、 $T_1^{**}$  が生じる。ここでも、 $G_1^{i*}$  と  $T_1^{i*}$  の中での多数派連合と、官僚グループが推す  $G_1^{**}$ 、 $T_1^{**}$  の間の中間点で「均衡国家歳出」と「均衡国家税収」が決定されることは、集権財政制度の場合と同じである。

第三のアクターはそれぞれの  $i$  市町村（あるいは  $i$  県）に居住し、自己の選好でそれぞれの地方自治財政の内容を決定する住民である。それぞれの  $i$  自治体は、住民の選挙で自治体首長と自治体議員を選出し、彼らの財政プランを承認するか否定するかが出来る。或いは、財政決定はタウン・ミーティングで行なうこともできよう。どの方法を探るにしても、最終財政決定に辿りつ

くまでには、住民同志の間、あるいは住民と首長と代議員の間で「交渉」が行なわれなければならない。

住民側では、多様な住民選好をどのように「集計」するかに時間と労力及び資金を費やさなければならないだろう。それぞれの住民が討議を重ねるためには、それぞれの市町村の生活環境、市町村の経済活動、それらの将来予測、国家財政動向が当該市町村経済社会に及ぼす影響と将来の展望、現に実行されている市町村財政が住民に及ぼしている影響等が調査されなければならない。同様な時間と労力の支出の必要さが市町村の首長にも地方議会の議員についても妥当する。住民も市町村行政当局もそれぞれ相手に「説明」をし、「納得」させるためには上記項目の学習が必要である。学習には、労力、時間、資力が投下されなければならない。このような「費用」を要することは首長以下の行政担当者、地方議員も同様である。これらの事前の学習、調査、交渉を含めた費用を「交渉費用」( $BC^i$ )と呼んでおく。 $BC^i$ と $G_2^i$ 、 $T_2^i$ によって代表的*i*自治団体の住民の効用水準 $U_V^i$ が定まる。すなわち

$$U_V^i = U_V^i(G_2^i, T_2^i, BC^i)$$

$$BC^i = BC^i(G_2^i, T_2^i, n^i)$$

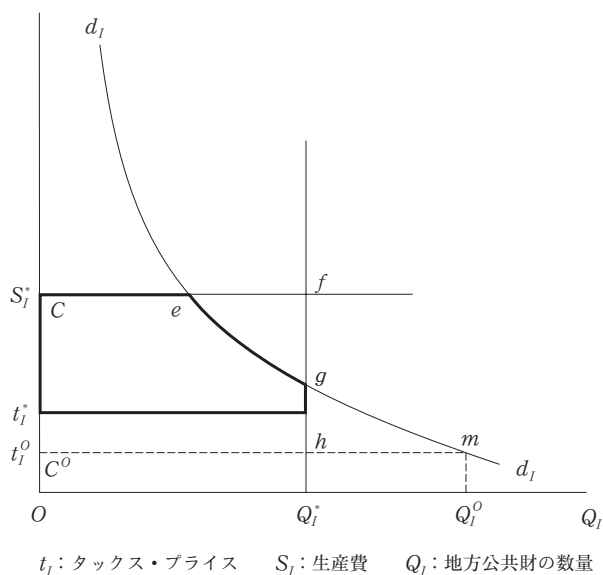
と現わされるだろう。当然に $\partial U_V^i / \partial G_2^i > 0$ 、 $\partial U_V^i / \partial T_2^i < 0$ 、 $\partial U_V^i / \partial BC^i < 0$ である。またフリーライダー問題を伴う公共財の常として、 $\partial BC^i / \partial G_2^i > 0$ 、 $\partial BC^i / T_2^i > 0$ 、 $\partial BC^i / \partial N_i > 0$ とみなすことができよう。しかし、短期的には $N_i$ （住民数）は所与である。

代表的*i*自治体住民は、(4)式の制約の下で $U_V^i$ を最大ならしめる $G_2^{i*}$ 、 $T_2^{i*}$ 、 $BC^{i*}$ を決定することになる。この自治財政の特質を更に明示しておく。

- (1) 自治財政における $G_2^{i*}$ 、 $T_2^{i*}$ は、集権財政の下で国（中央官僚及び国会）から指定されたそれぞれについて全く別のベクトルを選ぶことができる。例えば、市町村には市民集会用公会堂が必要であり、学校の建物、設備（プールとか、40人学級の制度等々）は画一的であれという制約はすべて除去される。*i*住民の選好によって $G_2^{i*}$ の水準と多様性を確保できる。同じことは $T_2^{i*}$ についても妥当する。税制でなく料金制も導入でき、老人対策費とその財源も自由に選択出来よう。
- (2) 政治家や中央官僚の指示を受けないから、事業の生産費にはこれら独占グループの利得（レント）は含まれないだろう。即ちそれぞれの支出が安価のコストで実行される。
- (3) しかし、住民、首長、自治体議員の間の交渉費用、住民が首長や議員をモニターすることから生じる費用を住民及び行政当局は負わなければならない。

本節の次の課題は、集権財政の下で、 $S$ を通ずる地域再分配の受け手であることにより、多数派（決定集合）を形成した中小経済力地方公共団体の代表住民が、この分権財政にメリットを見出す可能性があるかどうかを検証することである。

第2図



第1図(a) (Ⅲ節) の上に分権財政の運行を重ねた図を画き、その可能性の有無を図によって示してみよう。図を画く前に上述の(1)のインプリケーションに更に考察を加えてみる。集権財政制度の下で  $i$  団体に  $Q_i^*$  が指定された。例えば、その一要素は、国が県民の健康推進のために、国体競技用にも使用できる運動場を1億円かけて作る事の要請であったとしよう。しかし何年に一度しか使わない広過ぎる競技場は、普段は使用されておらず、県民の諸々のグループの健康向上の施設としては有用でないであろう。同じ程度の県民の健康向上は、より小規模な体育館あるいは運動場を5か所作り、総費用は5000万円によって達成できるとする。即ち  $Q_i^*$  のなかの一要素の県民健康向上施設は、国が指定した様式では高コストであり、分権行政の下ではこの要素はかなり安価で供給できる。従って、県民健康推進項目に当たる  $Q_i$  の生産費用は、はるかに安価である。同様な変更、あるいは旧を棄て新に代えることは、国が指定した他の物的施設あるいはサービスについてもあてはまる。したがって分権財政の特徴の一つは第1図(a)の  $C$  曲線を相当に下方にシフトさせると図の上で現わすことができよう。この下方シフトは、公共施設に受益者が負担するという料金制度の導入によっても、代表住民がタックス・プライスによって負担する公共財・サービスの費用は低下する。

(2)の要因が地方公共財の生産費を低下させることは明らかである。

(3)はしばらく無視する。

第2図は集権財政制度の下で多数派を形成したグループのなかの代表的自治体の変化を示すものである。太線是集権制度の下における補助金・交付金によって得た「住民余剰」である。

分権財政への転換のインプリケーション(1)と(2)の結果、この代表団体の地方公共財・サービス

の代表住民が直面する平均費用は、旧の  $C$  から  $C^0$  に低下した。代表住民の合理的行動は、 $C^0$  に等しいタックス・プライスでは、公共財（多次元のベクトルとしてとらえている）の水準は簡略表現として  $OQ_1^0$  まで上昇する。

分権体制のもとで、集権体制を上回る「住民余剰」の増大が発生している。その差は第2図の  $t_i^0 t_i^* h g m t_i^0$  の面積で示される。図が示していることは、分権財政の下では、それによる住民選好の多様性が実現されるという形で、公共財の一人当たり生産費が  $C$  より  $t_i^*$  の水準まで低下する限り、住民余剰は、集権財政制度の下より分権財政制度の下において必ず増大するということがある。

もちろん、分権財政のシステムの下では上述した住民及び地方自治体行政当局に「交渉費用」 $BC^i$  という費用がかかってくる。したがって、上述の(1)と(2)の要件に基づく代表的住民が享受する「住民余剰」の増分が、(3)の要件から生ずる代表的住民が蒙る「交渉費用」の新たな発生を上回る場合には、かつての多数派の住民と自治体行政当局は分権財政制度の支持に動くことになるだろう。

## V 結び——地方分権財政への移行の可能性の条件——

本論では、一国の国家財政制度、地方財政制度は、デモクラシーにおける基本法決定レベルの選択の問題であることを述べた。

この基本法決定レベル選択の当初で、ある国が中央集権的財政制度を採用しているとすれば、このフレームワークの中に登場する合理的に自己利益を追求するそれぞれの経済主体のなかで、国会に席を置く政治家グループ、中央官僚グループは、独占体として「独占利得（レント）」の最大化を追求し、他方で各地方公共団体の住民は、住民選好を厚生判断の基準とすれば、資源配分の「非効率性」をこうむるが、この負の側面は独占体にレントを発生させる機構が同時に地域間財政資金の再分配を内包するものであるために、この負の側面が再分配利得という正の側面で償われてなお余りあることも述べた。かくして  $i$  地方団体側から、このシステムを支持する多数派決定集合が形成され、このシステムは運行を続けることになる。

しかし、この制度のなかでの財政活動が継続すれば第2図で示されているように、現行システムを変更することによって、かつての制度の下で多数派であった住民グループについても「住民余剰」が増大する契機が存在することに気付くであろう。即ち分権型財政制度への変革の要望が発生しかつ高まる。

これに対しては、国会の政治家の多数派と官僚群は現行制度を維持してレント保有を続けようとする努力を傾けるだろう。このグループは国民多数派（各地住民の多数派）の支持を得るために、国家資金の再分配機能を一段と強めようとすると思われる。しかしこの方向を強めればそれ

に応じて、第2図に示したような「住民余剰」の増大を分権制度によって、獲得しうる潜在性も増大する。

次には、完全な分権財政制度に移行する前に、両独占体は、入手するレントを少し減少させるにしても、地方団体多数派の支持を得るため、歳出側、税収側の両面で住民（地方団体）の自由裁量度合を少しく認めようとするであろう（身近な例として、わが国の1999年の地方分権一括法の成立などそのささやかな歩みとしてみるができるかもしれない）。

地方分権の財政制度が深化するとともに、本論が示したように、各自治体の「住民余剰」は増大する（その裏側として二つの独占体のレントは減少する）。他方で各自治体住民の財政決定のための「交渉費用」は増大する。

本論のような一般論的な公共選択均衡論の水準で言明できることは、国を通じての代表的住民の「住民余剰」増大が、地方公共財供給に関する「交渉費用」の増大と均等になるところまで分権化は進行する、ということである。いうまでもなく、デモクラシーにおける各種の政治交渉の費用を甘受しようとする心構えの住民が存在し、他方で従来、政治家と中央官僚の「レント」が多であった国である場合ほど、分権へのシフトは大きいと予想されよう。

#### 参考文献

- (1) James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent—Logical Foundation of Constitutional Democracy—*, The University of Michigan Press, 1962.
- (2) A. Udagawa, *Special Tax Reliefs and Public Choice*, in *Proceedings of the 33rd Congress of International Institute of Public Finance*, edited by Karl Häuser, Varna, 1977.
- (3) A. Udagawa, *Fiscal Choice and Local Autonomy in a Non-Federal State*, *The Social Science Review*, Villanova University, Vol. V, No. 1, 1983.
- (4) A. Udagawa, *A Simple Model on the Supply of Public Policy in Democracy*, 日本公共選択学会「公共選択の研究」第4号, 1984.
- (5) A. Udagawa, *A Condition of Small and Balanced Budget—An Interpretation of the Japanese System—*, 城西大学大学院研究年報, 第10号, 1994.
- (6) A. Udagawa, *A Public Choice Analysis on the Concentration of the Labor Force in Large Cities*, 明海大学経済学論集, 第9巻第1号, 1997.
- (7) 宇田川璋仁, 「政治均衡について」, 明海大学経済学論集, 第11巻第1号, 1999.