

地方分権成立条件の理論分析

宇田川 璋 仁

はじめに

本論は、本「研究年報」第18号に発表した拙論「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——」に存在した欠陥を修正し、説明不足であった部分を埋め、著者なりに読者に読みやすいものにしようとした、前作の増補・改訂版である。

この補訂のきっかけは、「地方財務協会」内に常置されている「地方行政研究会」と「地方財政研究会」の平成14年12月に開かれた合同研究会に前論文の趣旨を発表する機会を与えられたことにある。出席された行政法・行政学研究者及び財政学者から有益なコメントをいただいた。それらに促されて、コメントについての私の考えを述べる部分を加えて、大幅に補訂した。

本論のねらいは、前論文と全く同じである。即ち、日本の現状を念頭においてはいるが、出来るだけ一般モデルを構築して、中央集権型行政・財政制度の下にある国が、いかにその国の内部で地方分権型行政・財政制度のメリットを意識し、それへの移行を進めようとする誘因を内包しているかを論じることである。したがって、分権型行政・財政制度の運営を前提にした上で論じられてきた多くの地方行政・財政論のテーマ、例えば、住民や資本の立地の決定と移動、自治市町村（クラブ）の興隆と衰退の過程、その安定均衡は存在するかどうか、地方税の地域間輸出等の外部連関を考慮した地方税制設定の難しさ等々についてはふれることはしない。

また、一般モデルといっても、わが国の制度がスペシフィックな制度として前提にされており、制度成立・変遷の一般理論には手がとどいていない。一般モデルという意味は、わが国タイプの特有の制度の下で、政治決定に参加する主体が合理的に行動するならば、どのような国と地方の行・財政の側面での政治決定が行なわれるかを推論するということである。

I. 本論の構築

デモクラシーの政治過程は、よく論じられるように基本法（成文憲法、基幹的な法制度を含むものであり、本論では、これらを総稱して政治ルールと呼んでおく）の下に、すべての政治過程

の中で当該当事者の中の多数派が形成され、単純多数決の投票制度を通じて年々の経常的な政治が行なわれる。

本論では、一国の政治過程に参加するメンバーを大別して、国会議員たる政治家、政府省庁行政担当官僚群、各選挙区で代議政治家を選出する住民の3グループとする。地方公共団体の議会に所属する政治家、地方公共団体の官僚群の役割は無視する。それは、本論で現状とみるのが中央集権・財政制度であり、ここでは、地方政治家や地方官僚群は政治過程のアクターとしては実質的に微弱なものであり、また議論を単純化するためでもある。

以上の3グループは、政治過程についての効用関数をもつと想定する。そして、各グループは合理的意思決定者であり、それぞれ自己の効用を最大にしようと行動すると想定する。

前述したように、政治ルールは基本法として所与であるから、そのルールの下で許されている行政・財政変数を選択して効用最大を図るということになる。これらの変数は、3グループそれぞれの立場からみた最適変数であり、3グループの主体的立場からの最適変数から3グループ間の投票を含む「政治的交渉」を経て社会全体の変数が決定されることになる。このように、本論は、個別主体の最適量の選択から、広義の交渉を経て社会的変数が決定されるとみるものであるから、方法論としては、ミクロ経済学の政治過程への応用、いわゆる公共選択論である。そして、いうまでもなく、社会的にみて望ましいかどうかを論じないから、規範的理論ではなく、ポジティブな理論である。

II. 中央集権モデル

1. 基本法（政治ルール）

本論の性格から、ここで一国の基本法といっても、その中の国の行政・財政と地方自治体の行政・財政そして両者の関連の側面のみが考慮される。政治ルールは、ある特定国の特定時点においてのみ具体的に語ることが出来るから、本論のこの段階ではわが国の現状を明白に念頭においている。しかし、勿論私は行政法には素人であるから、私の用語法や法令の指摘は必ずしも正確なものでないということは十分わかまえてある。本論の展開に必要な限りでの私流の枠づくりとさせていただきたい。

私の知識のなかでは、わが国の中央集権行政・財政の制度はつぎのように素描できると理解している。

- (1) 地方公共団体は実定法にその存立の根拠を持つ（憲法、地方自治法）。
- (2) 一国全体の公共サービスは、過去のある時点で国会が承認し、内閣が決定した「基本（総合）計画」、「10年程度の長期計画」、個別行政法によって計画が策定され自施される。
- (3) 一国全体の公共サービスは、国が直接実施するものと、国庫支出金及び地方交付税交付金

を供与して、地方公共団体に直接実施させるものに分かれる（地方自治法、地方財政法、交付税法、個別行政法）。

- (4) 一国の公共サービスは、国が設定する全国プランであり、国と地方公共団体はそれらを実施する2輪である。したがって、国と地方公共団体の財政制度は、2輪の行政活動を保障する全国的な資金計画でなくてはならない。
- (5) 全国的な公共サービスを保障すべき資金計画としての財政制度であるから、国税のみならず地方税も全国画一の制度になる（例えば、ある地方公共団体が任意にその地方税を引下げれば、予定の地方交付税総額を増やさざるを得ないだろうし、低下した税收でその団体特有の低コストの公共サービスを提供しようとするれば、中央で設定した全国的公共サービスプランは崩れることになる）。
- (6) 実体（論理的に先行決定の意味である）としての全国的な公共サービスの行政プランをまかなうための国と地方の財政規模と内部関連は次の恒等式で示される。

全国都道府県（≒50）が平均して5の選挙区を持ち、それぞれ定員1名であるとする。理論を簡明にするために、1選挙区が1つの地方公共団体（あるいはその連合体）を形成するものとする。更に、国と地方の財政法によって、それぞれの（国と各地方団体の）公債発行額には所与の制約が置かれる。

記号を次のように定める。

G （国の財政支出量）、 T （国税収入）、 S （国庫支出金総額、交付税総額）、 \bar{B} （国債発行額）、 G_i （ i 団体の財政支出量）、 T_i （ i 団体の地方税収入）、 S_i （ i 団体の国庫支出金及び交付税交付金の受け取り額）、 \bar{B}_i （ i 団体の地方債発行額）。なお、私的財の市場価格を1とし、公共サービス1単位の全国市場価格を P_G （所与）とし、税收、国庫支出金・交付税、公債発行額はすべて私的財をニューメレールとして測られるものとする。

$$P_G \cdot G = T + \bar{B} - S \quad (1)$$

$$P_G \cdot G_i = T_i + S_i + \bar{B}_i \quad (i = 1, \dots, 250) \quad (2)$$

$$S = \sum_i S_i \quad (i = 1, \dots, 250) \quad (3)$$

$$S_i \geq 0 \quad (i = 1, \dots, 250) \quad (4)$$

- (7) 基本法（政治ルール）は、政治家と中央省庁だけでなく、理論を簡潔にするために、投票者（全国住民）にとっても完全既知であると仮定する。

2. 個別主体の行政・財政変量の最適選択と社会全体の変量決定

既述の3グループの各人は、行政・財政の側面についての彼の効用を最大にしようとする。以下3グループの効用関数を少しく説明する。

(a) i 地区選出の政治家あるいは候補者の効用水準 U_i^P は何よりも当選によって最大になり、落選ではゼロ水準である。選挙においては、典型的な市民票のほかに、関連（地元）事業者グループとのある種の「結託」によって、事業者の公共サービスに関する要望をある程度受け入れ、その対価として「貨幣利得」を受取るとともに「選挙応援」（組織票）を入手することができる。もちろん、事業者との「結託」が過度になれば市民票は減少するだろう。したがって、 i 地区の政治家は、第一に総得票（市民票と組織票）、第二に貨幣利得という彼の効用水準決定要素を考慮して、効用最大化の政治スタンス（政治公約の集合）を表明するであろう。

したがって、 $U_i^P = U_i^P$ （市民票，貨幣利得の授受を経る組織票）と記すことができよう。

ところで、この国の行政・財政制度の現状は中央集権型のそれである。中央政府行政プランを財政量として扱えば、 i 地区の政治家のスタンスを財政変数で示した政策手段は、 G, T, G_i, T_i, S_i, S である。この政治家が、自分は「 G_i, S_i を大きくし、 T, T_i を低くする」と約束しても投票者は少しも信用しないだろう。

G_i, S_i の最大化と T, T_i の最小化は、財政収支の恒等式(1)~(4)をみれば、 \bar{B} と \bar{B}_i を拡大し（しかし法によって不可能）、 i 団体以外の 249 団体（ j 団体）の S_j をゼロにすること等によってのみ可能だろう。したがって、 i 団体の政治家の政策手段の全体リストは、 (G, T, G_i, T_i, S_i, S) の 7 個ではなく、 $G_i = 250$ 個、 $T_i = 250$ 個、 $S_i = 250$ 個、それに G, T, S の 3 個を加えた 753 個である。すなわち、 i 地区の投票者は、候補者が 753 個の政策手段を明示しなければ、その政治家の公約は不整合であるとして信用しないだろう。

しかし正確にいえば i 地区政治家の政策手段数は 753 ほど大きくない。各地区の受取る S_i は負にはならないことを諒承したとすれば、(1), (2), (3) 式の財政収支恒等式は、(2) 式が 250 本の式を示すから、合計して 252 本である。したがって各地区の政治家が選挙において自由に公約できる政策数は、 $753 - 252 = 501$ である。例えば、 i 地区の政治家が、 S_i ($i = 1, \dots, 250$)、 T_i ($i = 1, \dots, 250$) 及び T を表明すれば、計 501 となり、この政治家（候補者）は、彼のすべての政策を国と地方団体の両面において整合的に明示したことになる。

結論として、 i 選挙区において、当選しかつ貨幣利得をえて、 U_i^P の最大をねらう政治家の彼の立場での最適政策は $\{G^P, T^P, G_i^P, T_i^P, S_i^P, S^P\}$ で示される。すぐ上で指摘したように、この合計 753 個の政策変量はすべて独立でなく、独立変量はそのうちの 501 個である。

(b) 次は i 地区の投票者の国政選挙における行動である。政治決定におけるこのグループの役割は、 i 地区の代議員候補を評価し、彼等の最も好ましい候補を選出して国会に送りこむことである。本論の前提として、各投票者にとって基本法的な政治ルールは既知である。各投票者は自己の効用 U_i^V の最大を追求するという意味で合理的行動者である。

したがって、中央集権型行政・財政制度がルールであることを知れば、その制度の運行のなかから便益が最大に、コストが最小になるように、したがって「住民余剰」が最大になるような政

策変量がベストである。いうまでもなく、政策変量はさきの財政恒等式の制約のなかで整合的であればならない。考えられるいくつかの選択肢を例示してみる。

合理的で知的な住民ならば、集権的行・財政のルールとは、地区住民を国全体としてみれば、国税 T と地方税 T_i を支払って、国が全国的に計画し実行する、いわば計画加工済みで全国に及ぶ公共サービスを購入する、ただし、 i 地区ごとに、ゼロまたはプラスで異なる量の S_i という再分配要因が付随しているものである。もし、すべての i 団体がプラスの S_i を受取るならば、この再分配要因の働きは小さい。

ある住民にとっては、①中央集権プランの行政・財政量の総量を縮少して、住民の私的財購入部分を増やす政策が望ましいとみるだろう。他の住民は、②中央集権プランを縮少させようとする政策は、すべての地方公共団体が合意しなければ不可能である。むしろより容易な i 団体の G_i とそれに対応する S_i を、他の団体にくらべて大ならしめるような政策が望ましい、とみるだろう。さらに、別の住民は、③ i 地区の G_i と S_i を強引であっても圧倒的に高くしてくれる政治力を持つ候補者がベストである、というだろう。

そのほか、さらに詳細な選択肢もある。

問題は、多様な効用関数 U_i^V をもつ、多様な住民の投票によって、それぞれ異なる $\{G^P, T^P, G_i^P, T_i^P, S_i^P, S^P\}$ の政策公約を掲げる複数の候補者の中から誰が（どの政策提言が）選ばれるかということである。本論では、その詳細に取り組むことを避け、理論政治学の「中位数投票者定理（The median voter theorem）にただ訴えて解を得ることにする。この定理は、投票対象が一次元の変量であり、かつ投票者の選好が単峯型であるときは、投票者分布の中位数に当たる投票者が推す投票対象が多数決勝者になるというものである。しかし、本論における住民が選択できる選択肢は、国税と地方税、国と地方団体の公共支出、国が所管する S と S_i のように多次元の争点を含んでいる。しかし、この場合でも、理論政治学で「一般中位数投票者定理（Generalized median voter theorem）」が開発されている。この定理は、一次元投票対象と実質的に同じ内容の「ある条件が満たされるならば、ある選択肢が社会にとっての中位数の地位をしめ、多数決で勝利を得る」というものである。ここではこの定理を利用して、中位数のポジションを占める投票者を簡略に「 i 地方団体の代表的住民」と呼び、代表的住民が推す政策変量を掲げる候補者が当選するとみることとする。

それでは、 i 地区の代表的住民の選好にマッチする政策変量はどのようなものであろうか。本論では、次のようなものがそれであると推測しておく。二段落前において、私はありうべき住民のベスト・チョイスとして三例を示した。①の中央集権プランを前提にしながら国と地方の公共サービス水準（したがって租税収入額）の削減は、 i 地方団体（の選出する政治家）のみの力ではなしとげられない。すべての地方団体の合意が不可欠である。しかし、それにはぼう大なすべての地域の住民間での交渉費用が存在することが予想される。さらに、政治過程の他の 2 グルー

プとの困難な交渉に直面することになる。そのように推測すると、①の選択肢が*i*地区の代表的住民が支持する政策変数であるとみることは不可能であろう。*i*地区が、地方の比較的小さな自治体であるとすれば、この地区の生産活動が*G*のなかの直轄工事、そして*G_i*に依存することがよく指摘される。そうであるならば、所得稼得の源泉である公共サービスそれ自体がもたらす住民余剰は大きいといわなければならない。このようにみると、少なくとも*S_i*がプラスの地方団体では、中央集権行・財政プランが政治ルールとして現存する限り、近視的であるとはいえ、*G_i*と*S_i*の相対的優位を選挙公約として掲げ、かつ財政収入の制約に対して整合的な政策変数を提示しながら、住民の②および（あるいは）③の選好に対応する政治家が多数決で選出されるとみてよいだろう。

このようにして選出された*i*地区政治家の行政・財政変数集合を $\{G^{D^*}, T^{D^*}, G_i^{D^*}, T_i^{D^*}, S_i^{D^*}, S^{D^*}\}$ として示す。

(c) 次は中央省庁官僚グループの行動である。ここでは通説に従って、このグループの効用関数 U^B は、いつでも、省庁の全国に及ぶ行政・財政の中央プランの設定、監督権限、それを財源の面から保障する中央省庁の予算が関数の値の決定要因であり、これら要因の増大とともに効用水準も上昇すると仮定する。国の財務と地方団体財務の担当省も含めた各省の間の「調整」を経て全体としての U^B の最大を図る政策プランが行政サイドの「最適政策変数」、したがってその財政表現としての $\{G^{B^*}, T^{B^*}, G_i^{B^*}, T_i^{B^*}, S_i^{B^*}, S^{B^*}\}$ が「用意」されるだろう。

以上で本節の最後の段階に到達した。この段階は二つに分かれる。1つは国会における多数派形成と、もう1つは、この多数派の案と中央行政組織の用意した案との間の交渉・説得・妥協による社会の行政・財政変数の決定である。

本論では以下のように、国会の側の多数派形成の要因を推測する。

わが国の過去の地方財政支出の統計をみると、少なくとも都道府県毎にまとめると、中央集権行政・財政制度の下での人口1人当り地方団体歳出額はほぼ同一額であった。即ち、*G_i*は各団体の1人当り額が結果として同一になるように設計されていた。そのことを念頭におき、各地方税の税率は画一的であることを考慮すると、任意の2つの地方公共団体、*i*, *j*をとり上げれば次式が成り立つ。

$$P_C g_i = y_i \bar{t}_i + s_i$$

$$P_C g_j = y_j \bar{t}_j + s_j$$

ここで、すべて住民1人当り金額で表わした、 $P_C g$ は歳出額、 y は住民の稼得乃至保有する所得・固定資産のミックス、 s は受取り国庫支出金・交付税である。 \bar{t}_i は画一的地方税率である。上の2式の左辺は等しいから、 $y_i > y_j$ であるなら $s_j > s_i$ である。 s_i と s_j がたとえプラスであってもそうである。（もちろん、ここでは各地方団体の税源である所得と固定資産等の組合わせに

は大きな相違がないと仮定している) S_i の合計 $\sum_i S_i$ は中央政府歳出予算のなかの S であり、 S 以外の主な中央政府歳出予算の項目は、「人件費」と「物件費」である。

上式をみれば 250 の地方公共団体は、 s_i の小さい順序に並べられるはずであり、しかもわが国においては殆んど地方団体の s_i がプラスであるから、「再分配における比較有利」をねらう多数派（あるいは 3分の2 多数派）が実現することは十分に予想されることである。

なお、注意すべきことは s_i がプラスであることは、国と i 地方団体との財政資金授受で i 団体が必ずしも受取り超過になっていることを意味しないということである。前と同じく 1 人当りで表わすと、中央政府租税収入は y (国民 1 人当たり所得) $\times \bar{t}_n$ (国税の税率) であり、その税収のうち地方団体への国庫支出金・交付税へ向けられる割合が α 、即ち $s = y \cdot \bar{t}_n \cdot \alpha$ であるとすれば、 s のうち i 団体が国税として負担している割合は、 $y_i \cdot \bar{t}_n \cdot \alpha / y \cdot \bar{t}_n \cdot \alpha = y_i / y$ となるから、 s_i がプラスであることは i 団体が正味の財政資金受取り団体であることを意味しない。 $s_i / s > y_i / y$ である場合のみ、 i 団体は正味の財政資金受取り団体になる。

しかし、ある時点での S 総額は所与の大きさであるから、 S_i (1 人当たりでは s_i) のシェア拡大を望むことは戦略上意味あることである。そこで、本論では「再分配における比較有利」という言葉を使用したのである。

最後の 2 つ目の段階は、国会多数派と中央官僚組織の間の最終政策をめぐる交渉である。2 つとも一国政治過程のアクターとして独占体である。国会側の独占力は基本法上、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、国の内外の政治・経済の情報・データの所有者であるという特性、長年の間蓄えられた行政経験と法体系への理解力の深さに基づくテクノクラートとしての現実的パワーに由来する。社会均衡値は、両独占体の希望値の中間の一点であるというだけで本論の目的からは十分である。即ち、最終決着は、 $\{G^{**}, T^{**}, G_i^{**}, T_i^{**}, S_i^{**}, S^{**}\}$ である。

最後に、このようにして社会決定された、国及びすべての i 地方団体の行政・財政変量は、各 i 団体において任意に修正されることは許されず、中央プランの指示・内示がそのまま実行される。

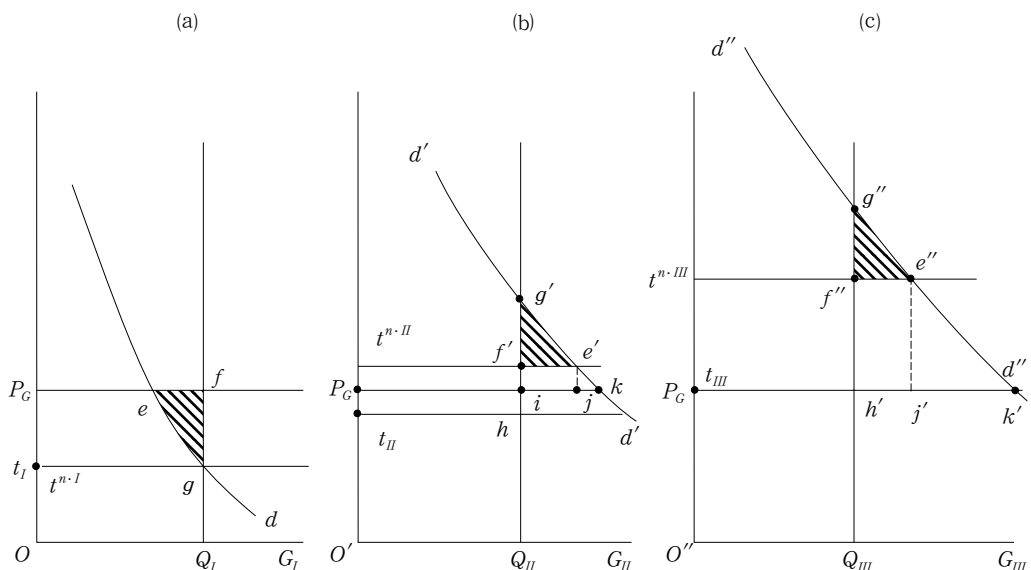
Ⅲ. 集権行政・財政結果の厚生分析

第 I 節で、本論文の意図はポジティブな理論を展開することであると述べた。ここで、個人の選好は合理的で、それは各個人の効用関数で示されるという仮定から生じる最も弱い厚生分析を行なう。個人間の効用の比較、社会厚生関数の設定を必要とする強い規範分析を行なおうとするものではない。

前節で示したように、 S_i と国税納付の関係を考えると地方公共団体は、中央政府との財政資金移転関係で、(1)正の S_i を受けとりかつ正味の資金受取団体、(2)正の S_i を受取ってはいるが、

正味では資金拠出になっている団体、(3)受け取る S_i はゼロで正味で国庫への拠出になっている団体、の3つに分けられる。

そこで集権プロセスの帰結を、I 地方団体(a)、II 地方団体(b)、III 地方団体(c)に大別して図示する。(a)、(b)、(c)の3図とも横軸はそれぞれの地方公共団体の公共サービスの産出水準である。ここで、産出水準の意味を、道路のサービスを例にしてそのポイントを述べる。現在の i 地方団体の住民数を n_i 、保有自動車数を c_i とすれば（そして他の付加要因を考慮すれば）、単位時間内に住民が歩行とドライブに必要でかつ混雑をもたらさない道路の幅と総延長距離がおおよそ算定される。これに適当に単位を決めると道路サービスが x 単位というように測られる。これが道路サービスの産出量である。道路供給のためのジャリ、セメント、鉄板等々というインプットの物量で道路の物理的数量を表わすことをしないという意味である。 i 団体の道路の幅をひろげ、自動車専用道路と歩行道路を区分し、普通以上に堅固なセメント等を使ったとしても、それはインプットの物量を増大するが産出量を前記の x 単位以上にふやすことはないという考え方である。縦軸は、集権的公共サービス・プランで採用されている公共サービスの諸々の金額の代表的住民についての額である。 P_G は既述のように集権プランの公共サービスの単価である。 t_I は I 地方団体の地方公共サービスの代表的住民のタックス・プライス（即ち、I 団体の地方公共サービスの総支出のうち、国庫支出金・交付税に頼らずに地方税でまかなった部分を産出量で割り、さらに住民数で割ったもの）である。 P_G と t_I の差は、I 団体の代表的住民にとっての国庫支出金・交付税の公共サービス単当たりの金額である（即ち、I 団体が受取る国庫支出金等の金額を公共サービスの数量で割り、さらにそれを住民数で割ったものである）。次に、(b)図で明示されているが、 t^{n-II} と t_{II} との差が II の代表的住民にとって、国庫へ S の財源の一部として拠出した公共サービ



ス1単位当たりの金額である（即ち、 S は国税収入の α 部分が充当される。したがって、 II 団体住民が納付した国税額の α 部分は S のために II 団体が拠出した金額である。この II 団体の拠出額を、 II 団体の公共サービス数量で割り、さらにそれを II 団体の住民数で割ったものが、 $t^{n,II}$ と t_{II} の差である）。

(a)図は、 I 団体が国庫へ S の財源として拠出する部分がゼロに近いほど少ないと描いてあり、(c)図では、 III 団体が国庫から受ける S はゼロに近いほど少ないと描いてある。

各図の dd 、 $d'd'$ 、 $d''d''$ は、それぞれの団体の代表的住民の地方公共サービスに対する需要曲線を表わす。

(a)図の OQ_I は中央プランが決定した I 団体の公共サービス水準である。この決定のほか、中央プランの I 団体にとっての含意は、“ I 団体の適正公共サービスの水準は Q_I である。全国一律の地方税法を適用すれば、 I 団体の代表的住民の地方公共サービスのタックス・プライスは t_I であり、国庫支出金や交付税の法令によって公共サービスの財源の一部として代表的住民に、 $(P'_G - t_I)$ の額の公共サービス単位当たりの国庫支給金が与えられる”ということである。 $O'Q_{II}$ 、 $O''Q_{III}$ の意味も(a)と同様である。

(a)図においては、その代表的住民は、公共サービスの支出額 $OP_C f Q_I$ に対して、 $t_I P_C f g$ の国庫補助を受ける。それは国庫即ち国民全体にとってのコストである。それに対して、 I 団体の国庫補助の I 団体住民にとっての便益は $t_I P_C e g$ の面積で示される。したがって、斜線の部分は、 OQ_I という公共サービス量の指定と国庫負担を行なう中央プランによる厚生 g の死重的損失である。

(b)図における代表的住民の公共サービス支出額は $O'P_C i Q_{II}$ であり、そのうち $t_{II} P_C i h$ の国庫補助を受けている。しかし、この団体は、国庫補助をこえる $t^{n,II} f' i P_C$ の面積部分を他の団体への国庫補助財源として拠出している。

もし、 II 団体が、実質的に受けていた国庫補助を受けないが Q_{II} という公共サービス量の指定から解除されるならば、従来被っていた厚生 g の死重的損失をとりもどすことが出来る。即ち、 II 団体向けの国庫補助と公共サービスの統制が、 II 団体に課していた厚生損失は図の斜線の部分である。 II 団体は他の団体の国庫補助受取りと公共サービス指定を拒否したわけではないから、 $t^{n,II} e' j P_C$ の面積の他団体（ここでは I 団体）向け国庫補助を負担し、余剰があれば国の他の歳出向け財源を負担する。

(c)図についても前述と同じである。 III 団体の指定された公共サービス水準は $O''Q_{III}$ であり、国庫への正味の拠出は、 $P_C t^{n,III} f'' h'$ である。この団体が歳出水準を指定されたことによる厚生 g の死重的損失は斜線の部分である。公共サービス水準の自己選択が許されるならば回復される厚生 g の死重的損失は斜線の面積である。ただし、 III 団体も、 II 団体と同様に、 $t^{n,III} e'' j' P_C$ の I 団体向けの国庫補助財源、それに余剰があれば国の他の歳出向け財源として拠出する。

結論として、中央集権プランによる、 G_i の指定とそれらをまかなうための T 、 T_i 、 S_i 、 S の

作成という制度は、(a)(b)(c)の3図で示された斜線の合計で示される社会全体の厚生重損失を発生させるということがいえる。より一般的には、中央集権プランはこの3種の斜線部分で表わされるような厚生重損失が存在するということができる。中央プランが dd 曲線群で表わされる住民選好を考慮せずに作成される限り、この非効率性は不可避である。

以上の所論に対しては、次のような批判が当然予想される。その1つは、図の OQ_I 、 $O'Q_{II}$ 、 $O''Q_{III}$ は、地方住民に対するナショナル・ミニマム・スタンダードの供与を保障するという意味をもつ、と。これに対して本論では次のように批判したい。ナショナル・ミニマムといわれる公共サービスはコストゼロで供給されない。国民の所得をそれにふり向けるというコストが存在する。他方で、公共サービスのタイプと仕様には選択肢が存在する。住民の所得のほか、公共サービスの生産費（市場あるいは公定の価格水準）が与えられると国民は効用を最大にするように公共サービスの選択肢のなかから選択するはずである。そのような選択の可能性の存在と住民意思と無関係にナショナル・ミニマムが指定されるならば、ナショナル・ミニマムは集権中央プランと同義語であり、それに固有の非効率性をもつ。

もう1つの予想される批判は、住民の dd 、 $d'd'$ 、 $d''d''$ という需要曲線は静態的に把えられている。一国の長期発展・経済成長の政策から OQ_I 、 $O'Q_{II}$ 、 $O''Q_{III}$ が導出されるならば、地方住民はそれを歓迎するだろう、と。こうした批判を本論では一応受け入れる。しかし、その場合でも国民の現在消費と将来消費の間の選択は、中央集権プランによって決定されるべきものではなく、異時間効用の時間割引率は国民のそれではなくてはならないと指摘したい。

IV. 地方分権ルールと住民のそれに対する選好

本節では、単純分権モデルを設定し、前節におけるものと同様に、政治過程に登場する3グループの分権ルールの下での合理的行動の結果を推測する。

次に、現在の中央集権ルールの下にある現在の住民に、集権ルールと分権ルールの間を選択を許すならば、合理的で知的である住民（＝国民）は、そのどちらを選択するであろうかを考察する。

1. 分権行政・財政制度の運行

最初に2つの事を指摘しておく必要がある。その1つは、一国の公共サービスの供給担当者として国と地方公共団体が、上下従属の関係を持たずに、独自に存在するということである。明確に「機能分担」が行なわれるとあってよいであろう。そうでなければ、地方分権を語る基盤が存在しないとあってよいだろう。

もう1つは、地方公共サービスには、大きな外部性が存在しないと仮定することである。そうで

なければ、地方分権支持論は崩壊してしまう。たとえば、前節の(a)図の dd 曲線が I 地方団体の中の i 団体の公共サービスに対する需要のほとんど全部を表わし、他の地方団体の住民の G_i に対する需要は無視できると仮定することである。

地方分権ルールの下でも、政治決定は、3グループの合理的選択行動と、社会的な決定の段階ではデモクラシー・ルールとしての多数決によって行なわれる。なお、ここで分権モデルを構成するとき、国が提供する全国公共サービスについては、国が国税を財源として企画・実施し、地方公共サービスについては、 i 団体が自己の地方税を財源として、自己管理、自己責任の原則で実行するという「完全分権」を考える。それは、これが望ましいとか実行可能だとか論じるのではなく、極端なケースの方がすべての場合について、問題の所在と議論の展開を明白になしうるからそうするわけである。

この極端なケースでは、行政・財政の変量は国の公共サービスの産出量 G 、国税収入 T 、 i 団体の公共サービスの産出量 G_i 、地方税収入 T_i の4種類のみである。前節とほぼ同じく私的財の価格を1、分権ルールの下での公共サービスの単価を P'_G とする。税收はすべてニューメーラールとしての私的財で測られる。国と i 団体の公債発行には基本法によって制約があるものとし、それぞれ \bar{B} 、 \bar{B}_i とする。

したがって分権ルールの下での財政收支制約式は、

$$P'_G \cdot G = T + \bar{B} \quad (5)$$

$$P'_G \cdot G_i = T_i + \bar{B}_i \quad i = 1, \dots, 250 \quad (6)$$

と単純なものになる。

政治に登場する各グループは、政治ルールがどのようなものであれ、合理的個人、知的個人の集合であるとの想定を続ける。

したがって、 i 選挙区から選出される国会代議士の効用 U_i^P は、前節と同じく（市民票、貨幣利得の授受を経る組織票）に依存するとみなす。

i 地方公共団体の代表的住民（代表的の意味は前節と同じ）は、ここでは、国の公共サービスと i 団体公共サービス、国税と地方税のミックスの中からの「住民余剰」の最大化を追求する。他方で分権の制度の下では、住民は自己団体の行政首長を選出し、地方議員も投票により選出する。住民は、そのためには、諸々の選好を持つ住民間で議論を重ね、 i 地域の未来についてビジョンを持つ必要がある。それをもちうるためには、広範な政治・行政・経済についての学習が必要である。また選出した首長や議員の政策やその実施に日常的に監視・批判の目を注がねばならない。これらの行為は行政・財政の自己管理に付随するものである。こうした行為を遂行するためには、資金と労力の面で相応の負担をこうむらねばならない。以上の諸要素を総称して本論では「自治費用 ($G C_i$)」と呼ぶことにする。したがって、正味の住民余剰は、「自治費用」を控除し

たものになる。

分権ルールに対応して、政治過程には、第4のグループ（地方行政組織）と第5グループ（地方議会所属政治家）が登場する。したがって、政治過程としては、地方代議士の公約とそれに応じる住民選挙、当選した地方代議士多数派と行政当局との交渉・協議による公共サービスとその財源の措置等の段階が進まねばならない。このような投票、当選者の決定、議会における多数派の形成については、前節で述べた政治理論が適用される。読者には、地方政治過程についての私の推論が予測されうと思われるので、自治の重要な側面であるが、反復を避けるために詳細に第4、第5グループの登場するプロセスを論ずることはしない。しかし U_i^V 決定因子を（住民余剰、自治費用）として表わすことはできる。

中央政府行政組織の効用は、分権ルールの下では各地方団体をカバーする一国全体の行政・財政プランの設定とそれを実施するための地方団体に対する監督権限が消滅するので、国の予算規模がその決定因子であると簡潔に示しておく。即ち U^B は（国家予算規模）によって決定される。

以上の単純・完全分権モデルの中で、その運行としてまず、国の行政・財政変数、 G 、 T が決定されるプロセスを推論しよう。

i 選挙区における国政選挙において、候補者は、 i 住民（国民）の市民票と、事業者が G 、 T の便益に応じて抛出する貨幣利得、それと結合する組織票を考慮して（ G 、 T ）の選挙公約を掲げるだろう。「代表的住民」の選好に最も近い候補者が多数票を得て当選する。国会に選出された250名の代議士から多数派が形成される。 S と S_i が消えたモデルで多数派形成の有力要素を見出すことは本論モデルでは難しい。現実的には、国内政策としての福祉の在り方、外交方針、その他のイデオロギーが決定要因であるかもしれない。ともかく i 名の国会代議士の間で多数派が形成されるとだけ論じておく。

この多数派と中央官僚組織の希望する G 、 T との間で独占力間の交渉・協議・妥結が生じ、 G^{**} 、 T^{**} という社会決定が実現する。

次に G_i と T_i が決定されるプロセスを推論する。ここでは、既述の第4グループ、第5グループの行動が重要になるが、最終的には「代表的住民」がベストとみなす G_i 、 T_i に最も近い変数が i 団体の G_i^{**} 、 T_i^{**} として実現すると推論できよう。

それでは、代表的住民が推す G_i 、 T_i はどのようなものか。一般論として次のようにいうことが出来る。 i 団体の代表住民の国税控除後の所得は公共サービスの「購入」と私的財の購入にふり向けられる。 U_i^V が極大となる所得配分は、「公的使用にふり向けられた限界所得の、 U_i^V についての限界効用から、公的使途がもたらす自治費用による限界非効用を差引いたものが、所得の私的財購入の限界効用に等しい点」である。即ち、 i 団体の自治財政規模は、常に私的財購入の断念及び共同事業に不可避な交渉費用の存在によって地域の適正水準に落ち着くといえる。

2. 中央集権ルールと地方分権ルールの代表的住民による選択

前節では、中央集権行政・財政制度には社会的な死重的厚生損失が不可避であることを論証した。この小節の課題は、代表的住民は自己利益追求の意味で合理的かつ知的であることを仮定し、中央集権ルールと地方分権ルールの選択にせまられたとき、社会的効率、非効率には目を閉じ、代表的住民群の多数派はどちらの政治ルールを選択するだろうかという問題を考察する。この考察には、集権ルールの再分配の3つのタイプを分析した前節の(a), (b), (c)の3図を利用する。

ここで、検討する分権ルールは、集権ルールから、①中央プランによる3団体の Q_I , Q_{II} , Q_{III} の指定が消滅し、代表的住民による公共サービス水準の選択が許される、②中央政府からの S_i したがって S_i の支給が削除される、と変更されたものである。それらを超えた分権ルールの含意については、次の最終節でとりあげる。

なお、地方分権ルールの実行には「自治費用」が代表的住民の荷うべき負担として発生することにふれた。この費用は、歴史的・社会的・経済発展段階対応的な、諸要素から成り立つものであって、単純図解の上にとり上げることは難しい。ここでは、図による説明を続けようと考えているので、次のような単純処理法ですませることにする。即ち、3つの図で示すことが出来る代表的住民の、行政・財政の量それ自体から発生する住民余剰の γ ($0 < \gamma < 1$) 部分が分権ルールのケースの自治費用を表わすとする。 γ は正で1より小だから、分権ルールのもとで代表住民の住民余剰の増大が得られるならば、分権ルールの下で正味の住民余剰も増大し、逆に住民余剰が減少する場合には正味の住民余剰も減少する。

前節の(c)図から始める。国の S は削除されるから、 III 団体所属のすべての地方団体の拠出分 $t_{III} t^{n-III}$ は消える。公共サービスの自主決定と相まって、各団体は $h'g''k'$ の面積で示されるような住民余剰の増大（それに対応する正味の住民余剰の増大）を得る。なお、この小節では、公共サービスの単位当たり生産費は、集権ルールの場合と同じ P_G であるとする。

以上より、 III グループの地方団体はすべて、分権ルールを選好するといえる。

(b)図のグループは S_i を受け取っているが、国税としてそれを上回る $t_n t^{n-II}$ を支払っている。したがって、ここで規定した分権ルールの下では、 II グループのすべて地方団体は、 $ig'k$ で表わされるような住民余剰の増大（それに対応する正味の住民余剰の増大）を得る。したがって II グループに属するすべての地方団体は分権ルールを選好するといえる。

(a)図においては、分権ルールの下では、代表住民の選択点は e である。したがって、集権ルールの下で入手していた住民余剰 $t_I P_G e g$ を失うことになる。その上自治費用が負の要因として加わる。したがって、 I グループに属する地方団体は合理的に集権ルールを選好するであろう。

この3図からは、(b), (c)図グループが多数派として分権ルールの支持を表明できるか、あるいは、(a)図グループが集権ルール保持の多数派を形成するかを示すことはできない。250の*i*地方

公共団体の多数派が3グループの分布のどこに位置するかを見出すことはできない。

分布を決定するものは、 Q_I , Q_{II} , Q_{III} ……の中央プラン指定の各地方団体の公共サービスの大きさ、中央プランが指定する国税集合の税率、地方税集合の税率、それらによって可能となる S と S_i の水準である。それらの値によって、集権プラン拒否派が多数をしめるか、否かが決定されるであろう。

V. 地方分権行政・財政ルールの実現が保証される条件

第Ⅲ節の(a)図から直ちに次のことが判明する。3グループの代表的住民の公共サービスに対する需要曲線に変化ないと仮定して、自己管理、自己責任の地方分権ルールの実施とそれに対応する公共工事・公共サービスの実行における競争条件の確保によって、 P_G が下方にシフトして t_I (現在の集権ルールの下での I グループの代表的住民にとってのタックス・プライス) の下方に位置する P'_G として実現されるならば、 I グループに所属する地方団体は分権ルールの方を愛好する。この場合には、(b), (c)各図の I_{II} および t_{III} より確実に P'_G は下方にくるから、両グループが一段と強く分権ルールの方を選択することは間違いない。

したがって、最終的な問題は、 I 団体の代表的住民にとっての公共サービスの単位費用が t_I 以下に低下する可能性があるかどうかである。

本論の分析から、その可能性は次の4つの要因に求められるといえるだろう。

(1) ひとつは、従来の中央集権プランの Q_i の型乃至仕様で i 団体の代表的住民の嗜好から乖離していたものが修正されることから生じる。既述したように、本論の3図の横軸は、投入素材の物量ではなく、サービスの産出量で測られている。したがって、効果ゼロであった Q_i への支出額の消滅は、 G_i の単位費用の低下そのものである。また公共サービス充足方法に選択肢があるならば、同効果でかつ安価な方法を選択すれば、これも G_i の単位費用の低下である。このような P_G からの低下は、 I , II , III の3団体に共通して分権ルールの下での住民余剰の増大をひきおこす。

(2) 分権ルールに移行するとき、3グループの代表的住民の国営公共事業、国の直営公共サービスに対する突然変異的な需要増がないとすれば、国の予算から S 項目が削減されるときは国の予算規模はそれだけ縮少する。そのことは、すべての代表的住民の国税負担額を同額だけ減少させる。もし、国税負担額の減少分を地方公共サービスへの支出に振り向けるならば、地方公共サービスはその分だけ安価になったことになる。即ち、 S の削減とそれに対応する国税負担は、 P_G の低下として評価することができる。

(3) 前段の国家予算の中の直接の S の削除のほかに P'_G が P_G より大きく下位にくる要因がある。中央集権ルールの下では、 G , T , G_i , T_i , S , S_i のすべての側面において、国会所属政治家、

それらと貨幣的利得の授受を通じて結託する事業者の諸グループ、中央行政組織の中の集権プランの策定と地方公共団体のレベルでのプランの実行を監督・指導する部局の活動の舞台が創られる。これらの舞台から引き出される優遇を受けた事業者の利得、その利得の見返りとして支払われる政治家への貨幣支払、中央行政組織の中の当該部局が支出する国の予算の部分は、一国経済資源の生産的な使用ではない。それは、中央集権プランという規制体系から国の特定グループが入手する「レント」である。一国の公的部門に発生するレントは、資源の市場での価格を引き上げる。本論のモデルの P_G の中にはそのようなレント部分が含まれている。

したがって、分権ルールへのシフトは P_G を、そこからレントを排除した P'_G へと引き下げる。それらのうち中央行政組織のプラン策定、地方団体監督・指導の部局の消滅は国の予算を縮小し、国税の必要性を減らし、(2)と同じプロセスを経て P_G を低下させる。

(4) ひとつは、 i 地方団体が、代表的住民の要望を受けて「公共」サービス供給をどれほど民営化するかということである。民営化される程度に応じて、 i 地方団体における従来の公共サービスの P_G はゼロとなるから、それに応じて P'_G は下方にくることになる。

本論の最後として次のことを指摘する。

P_G がどれほど低下すれば、地方分権ルールが実現するかは、一国の現存の基本法（政治ルール）に依存するということである。

中央集権ルールから地方分権ルールへの変更が、 i ($=250$) 地方団体の代表的住民の選好、したがってそれを体して選出された国会メンバーの多数決によるという基本法の規定のもとでは、次のようになる。

I グループ地方団体のなかで、 P_G が t_i の下位に来ることが出来る地方団体の数プラス II グループに所属する地方団体の数プラス III グループに所属する地方団体の数が総数の 51 パーセント以上になるほど、 I グループにおける P_G の低下をみなければならない。

基本法の現行規定の下では、地方分権への変更が全地方団体の全部の合意を要するというものであるならば、当然ながら、 I 団体グループのすべての地方団体において、 P_G の低下が、すべての I 団体グループの t_i の下方にくるほどの低下でなければならない、ということになる。

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) Melvin J. Hinich and Michael C. Munger, *Analytical Politics*, Cambridge University Press, 1997.
- (3) *The Theory of Committees and Elections* by Duncan Black and *Committee Decisions with Complementary Valuation* by Duncan Black and R. A. Newing, Revised Second Editions, Kluwer Academic Publishers, 1998.
- (4) 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.

- (5) A. Udagawa, *Fiscal Choice and Local Autonomy in a Non-Federal State*, The Social Science Review, Villanova University, Vol. V, No. 1, 1983.
- (6) 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。
- (7) 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。
- (8) 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。
- (9) 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。
- (10) 宇田川璋仁「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—」, 城西大学大学院研究年報, 第18号, 2002。