

# わが国の地方財政改革論の検討

—— いわゆる三位一体改革論の地方分権達成への意味 ——

宇田川 璋 仁

## I. はじめに

この小論は、わが国の現在の政府がかかげている構造改革のなかの一側面である地方財政改革の意図と、その行なおうとする制度を、理論の立場からコメントしてみようとするものである。本稿執筆の時点では、これらのことについては、それぞれの政府内部局の要望だけがきこえるだけであって、明確な政府のシステム・プランにまで至っていない。事柄の性格上、関係する政治グループや行政各省の要望だけが先行している。行政部局の常として発表される文言も、多分に陰伏的であり、部外者にとって真意を把握することは困難である。本稿で参照している報告書なども、学問外の反応を期待して発表されているものだから、研究論文として追求するには不相当だともいえるかもしれない。しかし、事柄はわが国のデモクラシーの財政制度作りの根幹にかかわることであるから、地方分権行政・財政の不可欠な前提にどれほど即しているかを検討していくことは、政治経済学や財政学に関心ある者の課題として取り上げて然るべきものであると考える。

## II. 財政危機の認識

ここで、過去 10 年間にわたるわが国の財政危機の状況を、われわれも政府と共通の認識としてもちたいと思う。政府の簡潔な財政危機の表明は、平成 15 年 6 月の地方分権改革推進会議の「三位一体の改革について意見」に表わされている。その要点は次のようである。

### 1. 国の財政について

- ① バブル崩壊以後、何回かの景気回復策による歳出増大や減税によって悪化してきた。平成 15 年度予算の公債依存度は 44.6%、15 年度末の公債残高は約 450 兆円。国と地方合わせた長期債務残高は約 686 兆円。先進国の間では最も深刻な状況にある。
- ② 高齢化の進展とともに経費の増大が予想される。財政の持続可能性を示す指標であるプラ

イマリーバランスをみると、大幅な赤字を続けている。日本国債の格付け機関による格付けが近年引き下げられている。

- ③ 政府は、財政運営の目標として、(イ)06年度まで、一般政府支出/GDP比率を、02年度程度とする、(ロ)2010年代初めにおけるプライマリーバランスの黒字化を目指す。

## 2. 地方の財政について

- ① 景気対策に伴うバブル崩壊後の地方債の急増は、後年度に公債費の大幅な増加をもたらし、地方税収の伸び低下とともに、地方公共団体の財政構造の硬直化が生じている。平成13年度の経常収支比率〔経常経費充当一般財源（人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費に充当された一般財源）が、経常一般財源（一般財源総額のうち地方税、普通交付税のように毎年度経常的に収入される一般財源）、減税補てん債及び臨時財政対策債の合計額に対し、どの程度の割合となっているかをみる〕は87.5%（平成3年度71.3%）、公債費負担比率は18.4%（同10.8%）と大幅に悪化している。
- ② 地方財政計画は削減が行われたが、平成15年度地方財政計画では、地方債依存度17.5%、平成15年度末の長期借入金残高は約199兆円と予想される。
- ③ 地方財政をみるには団体間の財政力格差にも注目する必要がある。財政力指数〔基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値〕をみると、都道府県では財政力指数が0.8以上が2団体、0.3未満が15団体存在する（平成12年度）。市町村では、人口10万人以上の市では財政力指数が0.8以上の市が約6割を占めるのに対し、人口10万人未満の市では約14%である。町村では約4%である。人口1万人未満の町村では、財政力指数が0.3未満の町村が約8割である。

## Ⅲ. 三位一体改革論の登場

前節でみたような財政危機を克服することが、取り上げるべき政策であるとするならば、ありうべき、テクニカルな政策結合は相当な数に上るといえる。そのために、単純に、国と（全体としての）地方団体の財政恒等式を書いてみることにする。

$$\begin{aligned} \text{国家財政：国債発行額} &= [\text{国の直接事業・サービス支出} + \text{交付税交付金} + \text{国庫補助金支出}] \\ &\quad - \text{国税} \quad \dots\dots(1) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{地方財政：地方債発行額} &= [\text{地方歳出額} - \text{交付税交付金} - \text{国庫補助金収入}] - \text{地方税} \\ &\quad \dots\dots(2) \end{aligned}$$

最も簡明な公債発行額の縮減方法は、両式の右辺の他の諸項目を変化させずに、国税と地方税の同時増税を行なうことである。しかし、これは、わが国の現在の議論では「禁じ手」である。

したがって、このプランは無視する。これ以外の方策の典型を掲げて、その意味を考えてみる。

**第1案**：国も地方団体も、地方交付税と国庫支出金を固定したまま、国の直接事業・サービス支出と地方歳出額をカットするという案である。国においては、自衛隊の経費を削減し、国会代議士の給料と、国家公務員の給料のカットをイメージするのが最も簡単である。その上、中央各省は、直接事業・サービス支出が減るだけ全国公共サービスプランを作成する組織であるとの様相を強める。

他方で、地方公共団体の側でも、地方団体のいわゆる単独事業が削られ、地方公務員の給与がカットされ、更に地方財政の仕事は、殆ど国の企画による事業を実施するのみの機関と化するだろう。地方財政収支をみれば、3割自治どころか1割自治になるかもしれない。

**第2案**：国の側が一方向的に交付税や国庫支出金を減らすと共に、個別行政法を強行して、国の行政プランを地方団体に押しつける政策である。具体的にいえば、交付税交付金ゼロ、国庫補助率ゼロ%の補助金制度である。

この案の下では、国は余裕をもって国債発行額を削減できる。地方団体側は国に強制された事業を地方税で実行し、地方公務員給与や単独事業は大幅に削減することによって地方債をへらさなければならない。

**第3案**：これは第2案と対象をなす。国の側は交付税を削減し、国の補助金対象事業をカットし、それに応じて地方への国庫補助金もカットする。しかしながらこれらの措置によって不要となった国税収入部分を地方税として地方団体に移譲する。

この案によれば、まず地方団体では、歳出項目は国の補助金のコントロールが取り除かれてすべて地方団体の選択する事業費からなる。地方で、交付税と補助金部分の削減額に等しい金額が地方税の追加となるのであるから、地方分権財政の程度は一気に高まる。地方団体は、地方税と(手付かずのままの)地方債で地方団体の選好する歳出を決定することになる。

国の側では、従来の交付税と国庫補助金に対応する国税を失う。その分は地方税として移譲された。補助金の削減とともに、地方へのコントロールを失うから、国の全国的公共サービスの中央プランは削減する。

**第4案**：これは第2案と第3案のせっちゅうである。即ち、交付税は削減する。国庫補助金も一部削減するが、国庫補助金が付いても、あるいは付かないでも国の意向を尊重して地方団体が地方団体の事業として遂行する(補助金付きであるいは付かないで)。こうした国からの支出削減に対応して、国税から地方税への移譲が行なわれる。即ち、国と地方の財政規模は不変で、(a)交付税の減少、(b)国庫補助金の減少(それには事業自体の削減という形も含まれる)、(c)国税の地方税への移譲のいろいろな組み合わせである。

この第4案は、三変数をすべて動かし、かつ国と地方団体を合計した財政規模を維持しながら

の調整ということができる。以上のように、国家財政、地方財政のテクニカルな関連を強調したものが世にいう「三位一体改革」である。

このように、テクニカルな面で調整しようとするれば、行政・財政当局としての国のサイドと地方のサイドの合意できる側面があれば、はげしく（しかし国民の目にはよく見えないで）対立する側面がある。両サイドが、互いにけん制しながら、政治家集団をまき込んで論議しているのが、現在の「地方財政改革論」といえる。そこで、著者には両サイドそれぞれの支持会議とみえる二つの会議が主張しかつ反論している「報告書」の論旨を追ってみることにする。

#### IV. 政府内の「三位一体」における一つの意向

##### —— 地方分権改革推進会議 ——

日本政府は、1994（平成6年）12月に「地方分権の推進に関する大綱方針」を決定し、翌年5月に「地方分権推進法」を成立させた。この法律に基づき、地方分権推進委員会が発足し、平成11年7月に地方分権一括法が成立した。この法律の成果は、機関委任事務制度が廃止になったことである。

平成13年に地方分権推進委員会の最終報告が発表されると、すぐに地方分権推進会議令が公布・施行され、この会議が発足した。

平成14年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する方針2002」のなかで、国と地方の改革について手順を次のように述べている。即ち、まず国の関与を縮小し、地方の権限と責任を拡大する。地方分権改革推進会議の審議を得て、福祉、教育、社会資本などの国庫補助負担事業の廃止・縮減について内閣総理大臣の主導のもとで、各大臣が責任を持って検討し、年内を目途に結論を出す。

地方分権改革会議は、平成14年に、内政5分野における「事務・事業の在り方に関する意見」を公表した後、平成15年に至って「三位一体の改革についての意見」およびそのポイントを発表している。この意見は、次節で記すように地方団体側からのいくつかの批判がなされているものであり、国の行政機構の側の見解を表明したもののように読みとれる感じを筆者ももつものであるが、ポイントを更に要約してその意見を追うことにする。

##### 1. 三位一体の改革の基本的考え方

地方の歳出・歳入両面で国の関与を減らし、住民が行政サービスの受益と負担の関係を選択できるような地方財政制度を構築する。そのために、地方団体における受益と負担の関係を明確にし、地方歳出と地方税収の乖離を小さくし、国と地方の財政責任を明確にすることが必要である。

地方団体の自立性の向上、国および地方団体の持続可能性の向上、地方団体の間の格差に配慮

することが改革の基本的方向である。

## 2. 三位一体改革の具体的内容

### (1) 国庫補助負担金

国の関与を廃止し、縮減して、地方団体の裁量を拡大するとともに、国と地方を通じたスリム化を実現することを基本的な考え方とする。廃止される国庫補助負担金の対象事業で、引き続き地方団体が主体となって実施する必要があるれば、移譲の所要額を精審して地方に税源移譲することが必要である。残存する国庫補助負担金については、それを交付金にするとか統合補助金に化することを推進する。

社会保障関係の国と地方の公的負担の増加の抑制を図ることが必要である。

### (2) 地方交付税

現在の9割以上が交付団体であることを是正し、財源保障機能全般について縮小し、地方の財源不足を早期に解消し、財源保障への依存体質からの脱却を図ることが基本的考え方である。

当面の改革としては、地方財政計画の規模を縮減し、地方交付税の総額を抑制する。地方交付税の仕組みについて、留保財源率の引き上げ、交付税算定方法の簡素化、事業費補正・段階補正を見直す。

中長期的な改革方向としては、国が地方の歳出を規定してそれを保障するという側面を極力少なくして、地方公共団体間の財政力格差を調整するという機能に重点を移していく。

地方交付税の法定率分と法定率以外の部分とを明確に区分することが必要である。即ち、法定率分は、原則として水平的な財政調整のための財源と位置づけ、法定率以外の部分は国による政策的な経費配分であると位置づけ予算編成過程で取り扱うことを検討する。

地方分権改革の進展した後の財政調整制度の将来像としては、地方団体間の水平的財政調整制度として地方共同税如きものも検討すべきである。

### (3) 税源移譲を含めた税源配分の見直し

配分に当たっては、地方団体は配分された税源の下で必要な税収を住民より確保するという前提に立つ。その前提の上で、個人住民税を重視し、その実現を図るとともに、課税自主権が活用されやすい制度に改革するというのが基本的考え方である。

廃止される国庫補助負担金の対象事業で、引き続き地方公共団体が主体となって実施する必要があるものについては、移譲所要額を精査の上で地方に税源を移譲する。

地方団体の基幹税である個人住民税については、その応益性を徹底するために、均等割の課税対象の拡大とその税額の引き上げ、所得割の諸控除の見直しと課税ベースの拡大、税率のフラッ

ト化とそれに伴う所得税との調整を行うべきである。

地方消費税については、清算を行うことにより税収の偏在性なく、安定的な基幹税税目の一つとして大きな役割を果たすべきである。

地方団体が自らの責任において地方税の増減税が可能となるような課税自主権が活用でき制度に改革する。

国と地方の財政危機を踏まえて、国・地方を通じた歳出の徹底見直しが必要であり、その上で国税、地方税とも増税を行なう。この税制改革においては、国と地方の税源配分について見直しを行なう。

#### (4) 地方債・その他

地方債を市場が適切に評価するために公会計制度の整備が必要である。新発地方債の元利償還に対する交付税措置は、合併特例債等真にやむをえないものを除き廃止・縮減する。

地方団体による償還計画の適切な管理が重要である。

また地方交付税特別会計における新規借入れをできる限り抑制するとともに、平成15年度末で約48.5兆円と見込まれる借入残高の抜本的処理にとりくむ。

## V. 政府内の「三位一体」におけるもう一つの意向

### —— 地方制度調査会、地方財政審議会 ——

平成15年のほぼ同時期に政府内における一つの「三位一体」の理解を表明するものに、地方制度調査会「地方税財政のあり方についての意見——地方分権推進のための三位一体改革の進め方について——」平成15年5月23日、と地方財政審議会「地方税財政制度改革（三位一体の改革）に関する意見」平成15年6月11日と「同上のポイント」（同日）が発表されている。

これらは、IV.の見解に対する政府部内での一つの異見であって、地方分権改革推進会議でのとりまとめを意識した対立点を強調したものである。ここでは、論点がよりくわしく述べられている後者を、ポイントを中心にしながら適宜、地方財政審議会の本文にも触れながら追うことにする。

#### 1. 総括的事項

##### (1) 三位一体の改革の位置づけ

今回の三位一体の改革は先般の地方分権一括法による事務権限等に関する改革と一体をなすものである。

平成12年に施行された地方分権一括法では、機関委任事務が廃止され、地方の事務として地

方団体が創意工夫しながら実施する仕組みに改められた。その実現のためには、国庫補助負担金を通じたこの関与を一層縮減するとともに、税源移譲等によって財源面での自主性・自立性を向上させることが不可欠である。地方分権一括法の国会修正や附帯決議もその点を指摘する。したがって三位一体は地方分権改革を実行あるものとして早急に実現する必要があるものである。

## (2) 一体的な改革の実施

三位一体においては三つの改革を一体に実施することが不可欠。行政サービスの見直しは、国と地方が連携して国民に理解を求めながら検討すべきであり、国から地方への税源移譲が先送りされ、国庫補助負担金の削減が先行することがあってはならない。

## (3) 国・地方を通じた危機的な財政状況への対応

国・地方を通じる財政の持続可能性を確保するためには、国民が国と地方から受け取る行政サービスと国民の租税負担水準とが大幅に乖離している状態を早急に解消する必要がある。

増税を含む税制改革の際には、地方税の比重を更に高める必要があるが、歳入中立の改革は増税を待たずして実施可能であり、増税の必要性を理由として、税源移譲を将来に先送りすることは許されない。

国の債務残高を地方に移管するという議論は、三位一体の改革とは別の議論であり、負担区分制度への信頼を損なうこと、財政規律の観点からも許されないこと、単なる地方への負担転嫁であることなどから、これらの考えは否定する。

## 2. 税源移譲を含む税源配分の見直し

### (1) 望ましい地方税体系

地方公共団体は、基礎的行政サービスを担うので、税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系が必要。地方の歳出と税の乖離を縮小し、地方税中心の歳入制度を構築していくことが必要。

### (2) 税源配分の見直し

当面、国税と地方税の税源配分が5:5となることを目指して、国庫補助負担金の廃止・縮減と国から地方への税源移譲を行うことが必要。

### (3) 税源移譲の対象科目

対象科目は、個人住民税と地方消費税が適当。個人住民税についてはその負担分任性、公益性をさらに明確化する観点から、税率のフラット化を検討する必要がある。地方消費税は、地方分

権の推進，地域福祉の充実の観点から創設され，精算を行うことにより税収の偏在性が少なく，安定的な基幹税目の一つとして定着している。

#### (4) 課税自主権

これは積極的活用が望まれるが，自ずと限界があり，地方税源の充実は税源移譲を含めた国と地方の税源配分の見直しによって行うことが必要である。

### 3. 地方交付税

#### (1) 地方交付税の本質と役割

地方交付税は，標準的な行政サービスに必要な財源を保障するためにあり，それによって同時に地域間の財政力格差を調整する機能を果す仕組みである。財源保障機能だけを取り出してそれを廃止することは不可能である。

一定の行政水準が達成されても，その維持のためには，毎年度の財源確保が不可欠であり，ナショナル・ミニマムに関する評価を論拠として財源保障機能の廃止を論じることは不適當である。

地方交付税は，各団体の実際の財政運営の結果として生じた財源不足を補てんする制度ではなく，あくまでも標準的な財政需要に必要な財源を保障する精度である。モラル・ハザードや歳出肥大化の原因という指摘は当たらない。

#### (2) 財源保障機能の意義と範囲

財源保障の水準は見直すことは必要であるが，地方の事務は国民生活を支える基本的な行政サービスであるものが多く，国の法令等によって，様々な義務づけや国の関与を受けながら実施されているのが実情である。

地方単独事業にも義務づけのある事務が多いこと，地方債は所要経費の分割負担であることなどから，標準的な行政サービスに係る単独事業や元利償還金は適切な財源保障が必要である。

#### (3) 地方交付税の法定率分の性格

地方交付税は，国税5税の一定割合を原資として，各地方公共団体の財源不足額に応じて交付される。必要な交付税総額に比べて国税5税の法定率分が不足する場合には，交付税率を引き上げるか，それに替わる制度改正を行うことによって必要交付税総額を確保するものとされている。最近の状況では，国・地方の巨額の財源不足が発生しているため，交付税率の引き上げができないまま，特例的財源対策によったり，交付税の先送り分割交付といえる臨時財政対策に振替えている。

地方交付税は地方の固有財源であって，法定率分とその他の部分に性格的な差はない。実質的



に不足状態にある現状の交付税率を前提として、法定率分とその他の部分を形式的に区別して制度改正を論じることは不適當である。

#### (4) 水平的調整制度による財源調整

行政需要は一人当たり税収に比例せず、地方部では一人当たり必要財源は平均値を大きく上回るため、一人当たり税収を均衡化する財源調整機能に特化することは不可能である。

地方税として一度帰属した税収を抛出・再配分する水平的調整制度は、制度的に問題があり、他の国でも垂直的調整制度と併用されており、現行制度に替えて導入する意義はない。

#### (5) 地方交付税改革のあり方

地方交付税については、地方財政計画規模の計画的抑制を進めるとともに、地方の自主的・主体的な財政運営を促す方向で、事業費補正・段階補正の見直し等を進めるべきである。

地方財政の自立度に関しては不交付団体数の割合よりも不交付団体居住人口の割合に着目することが合理的である。

### 4. 国庫補助負担金

#### (1) 基本的な役割分担と財源負担

役割分担に応じた財源負担の原則に基づき、国庫補助負担金や国直轄事業負担金の見直しに積極的に取り組むことが適當。

#### (2) 国庫補助負担金の廃止・縮減

最低限よるべき法令基準の明確化により、国庫補助負担金を廃止・縮減しても、行政水準を維持する国の責任は十分に果たし得る。

平成14年12月の閣議報告（国と地方に係る基本方針）に沿って国庫補助負担金の削減を進めるべきであり、引き続き地方で実施すべき事業については、削減に見合う税源移譲を必ず実施すべきである。

## VI. 地方分権への途

本節は、前二節で紹介した二つの政府及び行政省に属する審議会に共通していると私には思われる「分権」の取扱の理念上の欠落を、通常のデモクラシー制度の下での地方自治および地方財政理論の観点から指摘しようとするものである。以下標題をつけない小節として逐次論じていく。

1. ウォーレス・E・オーツはその論文の中で次のようにいう<sup>[5]</sup>。「この論文のなかでフィスカル・フェデラリズムと呼ぶのは、意思決定の段階を2つ乃至それ以上のものをもつ公共部門のことである。そうした見方は、州毎に憲法をもつものを指すという狭義の政治学上の定義より広いものである。経済学的見地からは、どんな公的部門も、財政決定は実際には異なるレベルで行われるという意味において本来的にフェデラルな構造をもつ。真の問題はただ一つ、どれほど中央集権的であるかということのみである。そして重要なことは、フィスカル・フェデラリズム論は公共部門の特性たる、タテの構造に着目するということである。即ち、異なるレベルの公共意思決定者間の財政上の関係を検討するものである。

100年以上も前に、トゥックウィル（Tocqueville）は“フェデラル・システムは、政治単位の広大なことと狭小なことの両方から発生するそれぞれの優位さを組み合わせようという意図のもとに創造された”ことを理解していた。財政上の見方からすれば、トゥックウィルは次のことを示唆したものと理解できる；即ち、複数段階の存在によって、国家政策が必要とされる経済問題は中央政府に、地方政府にはそれが最も適当とされる財政選択を許すという機会が与えられるということである」。

2. 地方財政が、事実上どの公共部門にも存在し、それによって狭い地域に発生する財政選択の最も優れた方式が可能になるという前小節の認識は、現代の財政学の発展のなかで、論理的にも導かれている命題である。周知のように、財政政策の準則として最適な公共サービスの提供量の決定は、1950年代にサムエルソンによって導出された<sup>[1]</sup>。住民を一定とすれば、私的財と公共財の間の各個人の需要における限界代替率の和が、私的財と公共財の間の社会的生産における技術的変形率に等しくなるというのが、公共財最適供給の必要条件である。サムエルソンは、その論文の終りで、自らが次のように述べている。経済学者には、この最適条件の導出はそれほど難しいものではない。問題は、この条件を実際の政策のなかで「いかに実現するか」ということだと。そして、実際の公共財の最適供給は、一定の住民の間の政治過程によって接近しうらだけだと論じ、自分が創出した最適条件の現実適用性の弱さを告白した。

サムエルソンの理論が決して現実適用性を欠くものでなく、分権的地方公共団体の役割がその責めを果すと主張したのが経済地理学者チャールス、M.ティブーの今や古典文献となった「地方支出の純粹理論」<sup>[3]</sup>であった。ティブーは、数多くの地方公共団体があり、そのマネージャーが、それぞれの団体の天賦の条件を生かし、どれほどの住民を欲するかを決定するならば、それに対応する地方支出を行って地方公共財を提供し、その財源獲得方法としての地方税制を明示し広く全国に周知させればよい。情報を得た全国の住民は、それぞれ自己の効用を最大にする地方公共団体を選択し、そこに居住するだろうと述べ、その帰結がサムエルソン最適条件に合致することを説明した。こうして、現代の財政組織は分権・多様な地方公共団体の存在を必須不可

欠とするということが理論的に確立された。

3. サムエルソンの先駆的論文の後、この論文を承認し更に財政の役割とその役割における最適性を追求したものはR. マスグレイブであった<sup>[2]</sup>。一国全体の社会厚生を最大にするために、財政が果たすべき機能を3機能にまとめた。1つは完全雇用を維持し、インフレを招かないために財政収支がマクロ経済の安定因子として機能させよということである。簡単に経済安定機能といわれ、この任を荷う理念的な財政部門を安定部門とよぶ。1つは一国全体の資源の適正化を図る機能である。端的に公共財の最適配分を実行する機能といわれ、この部門は配分部門とよばれている。一つは個人間の富・所得の再分配を実行するという役割であり、それを司る部門を再配分部門という。

この財政任務の3部門の説は、広く財政学界で承認されゆき渡っている。更に政策を遂行する上での有効性から、所謂フェデラリズムの上では、国全体の安定（成長）策を司るべき政策は中央政府に、また個人間再配分政策の実施は中央政府に、配分政策に関しては便益が一国全体に行き渡る純粋公共財の提供は中央政府に、便益に地域的限界が存在するいわゆる地域（地方）公共財は地方団体に委ね、国・地方がこの機能分担を果たすのが当然であるという考えもすべての論者の同意を得ているとあってよい。

4. このようにみえてくると、わが国の財政システムが中央集権のそれであることは明らかであるから、「地方分権推進」が少くともモットーである改革には、以上の財政理論の成果を承認するとともに、現在中央集権プランで実施されている「配分部門」に属する公共支出のうち、どのような論拠をもって、地方団体にどのような公共サービス供給の権限と責任を譲るべきかが論議され、国民の確認を得て実行するということが先決であるといつてよいだろう。

本論では、(Ⅲ)節において、財政恒等式を用いながら次のようなことを述べた。わが国の「三位一体による地方財政改革」の推進力は財政危機対策の色彩が強い。現行の中央プランの下では、当然ながら、国と地方団体の間に交付税と国庫負担補助金という資金の移動ルートがある。国と地方団体の大量の公債発行を縮小しながら、政治的考慮からの「禁じ手」である増税を避けようとするならば、国から地方への資金移動——国税から地方税への移譲、交付税の縮小、国庫負担補助金の縮小及び廃止——の三ルートのどれか、あるいはすべてに調整を加えることが不可避である。それを強く裏付けるものに、(Ⅳ)節と(Ⅴ)節でふれた二つの政府内報告書ではっきりといわれているように、地方財政には法律で現に命じられている事業を実施する義務があることを両サイドの報告書では了承している。この理解に立てば、三位一体改革は要求されている事業範囲を実行するための財源の国と地方団体間での奪い合いということにならざるを得ない。したがって、この改革は、ゼロサムゲームの性格をもつものといえる。そうであるならば、改革前

の現状にプラス乃至マイナスの利害関係を持つ両行政当局の間で自らなる合意というものはありえないといわなければならない。

5. このような改革をめぐる対立の根元に、私のみる所では、政治決定の段階には基本法的段階と経常的段階があるという認識の欠如があると述べたいと思う。財政危機の克服は、一定の制度の下での経常的政治決定によって論理的に為されるべきものである。これに対して地方分権の推進は、制度それ自体の改革であり、今後の長期にわたる制度設計でありまさしく基本法的政治決定として対処されるべきものである。財政危機に対処するというのであれば、中央集権的制度の下でも実行可能であり、地方分権体制の下でも可能である。財政危機のために分権タイプを利用するという事は、制度の理念の無視であり、分権の理念の悪用といってよい。

したがって、分権の推進とは基本法的制度改革であることを認識し、次のステップのすべての実現を図ることが先行されるべきである。

(1) まず、国と府県レベル、市町村の間に、いわゆるフィスカル・ファンクション乃至フィスカル・レスポンスビリティが画然と割り当てられなければならない。この事は、単に事業総資金を三つの行政水準に割り当てることではない。それでは、現行中央プランの財政運営と同じものになる。資金ではなく、公共サービスの「事業計画」の立案と実施の権限を三段階の間に割りふることでなければならない。事業計画の担当権限が配分されたならば、各段階はそれを財政的に実施するために、国と地方団体のそれぞれに固有・独自の財政収支の手段を保有しなければならない。

この論に対して、公共の事業には、たとえ事業の責任主体として地方団体が選ばれたとしても、少なくとも隣接地域への大きな外部効果が存在するだろう、その場合には当然それをどうするかが問われるかもしれない。更に、全国を通じての公共の事業にはナショナル・ミニマムが要求されるという論も強くあるかもしれない。

この二つの疑問に対する私の答えはつぎの通りである。まずナショナル・ミニマム論は、マスメイクのいわゆる財政の3部門を踏襲すれば、配分部門の任務ではなく、再分配部門の仕事である。したがって、ナショナル・ミニマムは地方団体が少なくとも独立団体として機能する限り、配分部門に所属する機能を果す地方団体にとっては無関係な概念である。ナショナル・ミニマムと結び付く現行の交付税の機能も同様に誤りがあるといえる。ナショナル・ミニマムが本来の地方財政の活動について消え去るべきものだとするならば、地方交付税も本来の地方財政論の分野から消え去っても少しも論理的におかしいということはない。私見では、ナショナル・ミニマムも地方交付税も、独立小行政主体が、標準とか平均どころではなく民主主義の地方政治を維持することも出来ないような経済状態におかれたときに、民主主義にとってのミニマムの行政を確保するために、国が財源を提供するものと解するのが妥当である。したがって、ミニマムとか交付

税とか、この種の考え方は地方財政論が所属する資源の公私の配分を処理する配分部門の考え方ではなく、中央政府が実行する再分配部門に属する中央政府の役割というべきである。ある独立の地方団体が交付税を受けるとすれば、その資金提供者は当然国である。

次に、地方団体の活動から近隣の団体への外部効果が存在することは当然認められる。地方財政から他の地方団体への外部性は、その発生がそれぞれ異なる場所で異なる程度に発生するものであるから、更に外部性が存在する場合には、外部効果創出団体にも効果を被る団体にも利得を発生させる解決があるから、外部効果の内生化は地方分権に則して行なうことが可能である。換言すれば、外部効果の是正はまさしく地方分権自体の一機能でもある。いうまでもなく外部効果が100%に近い事業は、限りなく全国公共財の性格をもつから、その事業は中央政府が実施すべきものである。部分的な外部性の存在それ自体を根拠として、中央政府が地方の事業にしても処理可能な領域までプラン作りを行ない、現に多くの分野でみられるような国の「総合・長期」プランを作成し、国の補助金支出を通じてそのプランの地方団体版を実施させるという方式は、外部性処理として誤りの対処法といわなければならない。

(2) 地方分権を遂行するための「税の地方団体への割り当て」が行なわれなければならない。理論的にのみ考えれば、地方税は住民への課税でありかついわゆる「応益原則」によるものであることは、地方団体が地方公共サービスを提供することを機能するものと認識すれば当然要求されることになる。すべての地方団体が選択の制約を受ける「地方税目」をリストアップする必要はないように思われる。しかし、国税と個々の地方団体がその独自の地方税をもって紛争を起すことも余り生産的なこととも思われぬ。さらに、税は、課税標準が異なる形をとる場合でも、いわゆる「租税等価」の見方で検討するならば実質同じ負担を与えることを考慮して、「統一地方税目」を採用するとしてもさしたる問題はないと考える。

しかしながら、とりわけ統一地方税目を採用する場合にはなおさらであるが、それぞれの地方団体が税率を自由に選択できる制度が、住民の選択する財政運営のためには欠かせない。いまある人口規模の自治体を考えてみよう。賃金水準や諸々の公共事業・サービスに必要な資材について、全国の自由市場で価格水準が与えられるならば、その団体が実行しようとするすべての地方公共財・サービスについて単位費用は与えられる。住民数は所与であるから、「代表的」あるいは「多数派に属する個人」についての公共財1単位の税額は定められる。このようにして費用でい増であれ、費用一定であれ、それぞれの公共財についての住民に対しての費用曲線が画かれる。分権が備わっていれば、代表住民の公共サービス需要曲線が投票による政治過程で顕示され、住民要望の公共財・サービスの種類・性格とその水準が決定される。この団体の、この公共財に対する総支出は、 $[1 \text{人当り公共財の提供水準}] \times [\text{公共財の単位当り費用}] \times [\text{住民数}]$ で示される。

このプロセスで重要なことは、当該団体が実行しようとする公共財種類毎に、単位当り費用が定まり、住民のそれに応じる税額が示され、その情報の下で住民が公共財・サービスに対して要

望する量が決定されるということである。国の法律として地方税率が固定される場合には、住民の分権的公共財選択が入りこむ余地は殆んどないというべきである。

(3) 以上のような分権的事業決定、地方財政制度の構築とならんで、中央政府の地方分権に対応する財政上あるいは事業遂行上の役割構成が行なわれる必要がある。軍事・外交・司法は中央政府の担当するところであることは当然である。健康・年金等の政策のプラン作りと実施も、中央政府の再分配施策として行なわれることも明白である。

中央政府の「配分部門」が担当すべき国の公共財は、大部分は一国を縦断して実施されるものが多い。基幹道路、港湾、空港等はその例である。これらはすべて複数地域の上に設置される。こうした事業領域については、国と地方団体の間の事業責任と財政責任が、国のそれらであることが、国民としてのまた住民としてのすべての者の承認を受け、その上に立って国の事業と地方の事業の細かな「接続」が工夫されなければならない。

現行のような、政治家集団と中央官僚機構とのなれ合い的決定は排されなければならない。

同じことは、本稿で認めた地方交付税の設計と実施についてもあてはまるといえる。

## VII. 結 び

以上に記してきたことの繰り返しになることも含んで、本稿の意図したところをまとめてみたい。

分権推進をモットーとするならば、制度改革は中央集権行政・財政プランからの離脱である。この制度改革は、一国のデモクラシーの政治過程としては基本法段階の意思決定であることを認識し、それに応じる検討、論議を経なければならない。

この基本法段階の見直しを通過することなく、したがって現行の中央集権制度に重要な改革を施すことなく、地方団体の財政収支の中で、地方交付税の削減、国庫負担補助金の縮小乃至一部カット、そして国税から地方税への税源移譲の進捗の度合いに応じて、地方分権が進んでいくと称することは国民をあざむくものといわなければならない。

現に存する地方行政を規定する「行政法」のすべてが見直され、あらためて、国の事業・財政の権限と、地方団体の事業・財政の権限の改革が国民の前に明示され、それへ向う諸々の措置が明示される必要がある。

したがって、現在いわれている改革が、本当に地方分権体制への改革を目指すというならば、それは「三位一体改革」ではなく、「順序を踏まえた改革」でなければならぬ。

現にいわれる「三位一体」改革の政府機関の報告書を読むかぎり、現行地方行政と地方財政の制度を維持した上での改革であることが明白に出ている。更に、現在の改革の一環として実行されている「市町村合併」の強力な政府による推進は、現行集権行・財政制度の存続を決意してい

るとしか理解できないものである。

市町村合併の実行、三位一体改革の叫び声は、現在のところ政治と官僚機構のみによる決定やプランであって、国民や住民の意向が反映されているとみることはできない。

これらの状況をみる限り、現在の「地方公共団体」の政治・官僚組織は、国のサイドの方針をうのみにするだけである。したがって、地方分権を目指すとするならば、なによりも先に満たされるべきは、地方公共団体内部で住民の意向を汲みとること、そして地方団体の理事者及び地方官僚機構の「意識改革とそれを裏付ける勉強」であるといわざるを得ない。

(2004年1月記)

#### 参考文献

- [1] Paul Samuelson, 'The Pure Theory of Public Expenditure', *Review of Economics and Statistics*, XXXVI, 1954.
- [2] Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, N. Y.: McGraw-Hill, 1959.
- [3] Charles M. Tiebout, 'A Pure Theory of Local Expenditures', *Journal of Political Economy*, LXIV (5), October, 416-24.
- [4] James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent—Logical Foundation of Constitutional Democracy—*, The University of Michigan Press, 1962.
- [5] Wallace E. Oates, 'Federalism and Government Finance', in John M. Quigley and Eugene Smolensky (eds), *Modern Public Finance*, Chapter 5, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994.
- [6] 宇田川璋仁「地方分権成立条件の理論分析」, 城西大学大学院研究年報, 第19号, 2003年3月。
- [7] 赤井伸郎, 吉田浩「地方財政需要の見直しによる地方財政健全化シミュレーション——基準財政需要の算定手法を用いた地方交付税と国庫支出金の削減——」, 会計検査研究, 2003, 第27号。
- [8] 岡本全勝「地方自治入門 行政の現在と未来」, 時事通信社, 2003年10月。
- [9] 地方分権改革推進会議, 「三位一体改革についての意見」, 平成15年6月6日。
- [10] 地方制度調査会, 「地方税財政のあり方についての意見——地方分権推進のための三位一体改革の進め方について——」, 平成15年5月23日。
- [11] 地方財政審議会, 「地方税財政制度(三位一体の改革)に関する意見」平成15年6月11日。
- [12] 地方交付税制度研究会編, 「平成15年度, 地方交付税のあらまし」, 財団法人地方財務協会, 平成15年4月。