

<b>Title</b>	分権型社会の確立と地方財政改革
<b>Author</b>	長沼, 進一
<b>Citation</b>	経済学雑誌. 別冊. 102 卷 1 号
<b>Issue Date</b>	2001-04
<b>ISSN</b>	0451-6281
<b>Type</b>	Learning Material
<b>Textversion</b>	Publisher
<b>Publisher</b>	大阪市立大学経済学会
<b>Description</b>	

Placed on: Osaka City University Repository

## 分権型社会の確立と地方財政改革

長 沼 進 一

### 1. 分権型社会の存立条件

分権型社会とは中央集権型国家に対置される概念である。つまり、支配的権力構造によって分類される国家体制ないしは社会体制をさす概念である。政治的統治形態によって社会なり国家なりを見た場合、自治（self-government）による支配であるか、専制的あるいは独裁的支配（despotic or tyrannical government）による体制の違いを象徴的に二分法で把握した概念として用いられることが多い。専制政治（autocracy）と対比される民主政治（democracy）との関連でみれば、分権型社会が必ずしも民主的統治がなされているとはかぎらない。封建的部族社会のもとでは分権的ではあるが、専制的族長（ボス）支配の統治がなされていた。コミュニティ（共同体）の統治形態が民主的であるためには近代的政治の発展をまたなければならない。古代ギリシャのポリス（都市国家）や中世ドイツのハンザ同盟都市のような民主的統治形態をもった共同体の存在は知られているが、近代的な市民社会を前提にした分権型社会は市民革命を経て確立してくる、といえよう。

地方自治権が明確に主張されるようになったのはフランス革命による人権宣言になぞらえて、国家権力に対して地方権の存在が確認されるようになってからである。現在のヨーロッパ自治憲章のルーツはここに求められる。他方、歴史の実態説による地方自治権の存在はアメリカ合衆国の建国に由来するといわれ、独立宣言に謳

われた内容から州の独立性が認められる。地方自治というのは市民社会の確立を前提にすれば、住民自治を核に団体自治が構成されていると考えられるが、絶対主義国家（あるいは国民国家）の確立を前提にすれば、地方権の賦与された権力主体が州や邦、県、さらにブレイクダウンされた市町村であり、これらに認められたのが団体自治であると考えられる。したがって、これらの自治体は sub-nation を形成する。地方自治に関し、いずれの概念に重きを置くかによって、道州制や広域自治体にたいする評価が異なってくる。

住民生活に近いサービスはできるだけ基礎自治体に下ろすべきである、という考え方は住民自治に基礎を置いたものであり、市町村優先主義に結実してゆく考え方である。さらに、自治の本旨を徹底するするためにはコミュニティ（社会共同体）重視の視点というものが必要になってくる。自治の精神というものは「人民の、人民による、人民のための統治」(government of the people, by the people, for the people) (第16代アメリカ合衆国大統領、A. リンカーンのゲッテスバーグにおける演説) が意味する self-government にある、といえよう。

分権型社会の権力主体は共同社会の構成員としての住民であり、自己規律 (self control) と良識 (common sence) をもった住民が自らを統治し、「自ら欲するものを自ら贖う」政治 (government) と財政 (government finance) を行わなければならないし、自利の追及が利他

に報いられるべきように行動しなければならない。共同社会というものは利己主義 (egoism) によってのみ律することはできないし、利他主義 (altruism) にもとづく相互扶助によって補完されなければならない。経済主義的行動指針というものは本来あるべき人間の幸福というものを見失わせる虞れがある。利己主義にもとづく経済活動の成果というものは物質的に保障される人間の善き生存 (well-being) を約束はするが、人間らしき至福というものを約束するものではない。

競争を前提とする市場は資源配分や所得配分において恣意的思惑を排除した神のごとき客観的な配剤をなすが、個々の経済行為者 (economic agent) にとって必ずしも納得のゆく結果をもたらすわけではない。市場の合理性というのは非常に脆いものであって、市場における価格が情報のシグナルとして信頼に足るべきものでなくなれば、市場経済のもたらす成果の配分は不合理どころか、混沌の坩堝を掻き混ぜる結果を招くことになる。このことは即座に経済システムの崩壊を意味するものではないが、何らかの修正をとまなわなければ、カタストロフィーに陥る危険性につねに直面している。市場が隔離された市場 (sub-market) や闇市場 (black market) によって支配され、一物に数価がつく状況は市場経済が麻痺していることを意味している。市場というのは不完全情報が常態であるからなのか、リスクを完全に補填する手段が見つからないからなのか、理由はいずれにせよ、本来的に不完全であると考えなければならない。市場原理を規準とする経済社会は市場のもたらす不合理な結果にたいして、何らかのセフティ・ネット (安全網) を用意しなければならない。分権型社会とは自治の本旨である自己統治 (self government) を行動規範とし、モラル・ハザードを避け、共同社会の中で安心して生きてゆくことができるために利他主義にもとづきセフティ・ネットを用意することが不

可欠な社会と位置付けることができる。

## 2. 分権化の推進と行財政改革

政府によって保護された経済活動と肥大化した政府活動は世界的規模で起こっている社会構成の変容や経済構造の変化に対応しきれなくなっている。そこで規制緩和や地方分権化は経済の活性化や行政の効率化には不可欠なものと考えられるようになってきている。資本主義経済のパラダイムを容認するかぎり、経済システムの安定化と行財政改革は緊急の課題である。第2次大戦後、資本主義国家は国民経済のフレームワークのなかで中央集権型福祉国家を建設してきた。国家への権力集中によって福祉政策を推進するするとともに、政治体制の維持を目的とした覇権の行使のために先進国は軍備を拡張してきた。高齢化の進展とともに社会保障負担は増加し、武力による紛争解決のために軍事支出は増加の一途をたどった。

技術革新の遅れと労働生産性の低下によって、経済成長率は徐々に低下し、対GDP比率でみた社会保障負担率や軍事支出比率は逆に上昇し、経済成長率の高さとこれらの支出比率との間には逆相関関係がみられるようになった。余剰生産の低い伸び率のために、財政規模の拡大は国民経済にとって大きな負担となり、研究開発を目的とした設備投資は伸び悩み、有効需要の形成にも生産性の上昇にもマイマス要因として作用した。経済成長率が低下し、社会保障制度が成熟すればするほど、貯蓄率は低下し、投資が不足する悪循環に陥った。こうした連鎖を断つには経済構造の転換が必要である。政府主導のマクロ経済調整によっては民間企業の活力を十分に引き出すことができにくくなってきたのである。

行財政改革は政策効果の薄い事業を統廃合し、政府の費用負担を軽減して、行政効率を高めることにある。事業評価が経済価値を基準に行われるかぎり、投資誘発効果をもつ事業が優先的

に選択されることになる。しかしながら、政府活動の目的は経済活動の支援にのみあるのではない。文化価値の追及も政府の重要な仕事であり、社会的弱者の救済や支援は政府によってのみ大規模に、しかも持続的かつ計画的に行える仕事である。取捨選択において何が優位におかれるべきかは国民の総意に委ねられるべきであって、資本の論理に譲歩すべきではない。自然人格をもたない企業や団体の意思を認めるかどうかは政策形成に重大な影響を及ぼす。現代の企業資本はあまりにも大きくなり過ぎたため、また経済活動がトランスナショナル化し、グローバル化したために、地方政府にはそれらをコントロールすることがますます難しくなってきている。中央集権的国家体制のもとにおいて、国家政府が資本の論理に従ってグローバルな政策を遂行するにせよ、地方政府が企業資本の活動を地域福祉の論理のもとにコントロールすることは困難になるのである。とわいえ、地方政府への権限委譲は企業資本への対抗力を強めることになり、それらの地方行政への協力を取り付けやすくなるのもまた事実である。地方政府の政策的意思決定にとっての制約は生産要素のモビリティの高さである。固定的生産要素である土地を除けば、生産資本や労働力はかなりモビリティが高くなっている。地方政府にとっては行政区域の境界を、国家政府にとっては国境を管理することが難しくなってきている。地方政府への権限委譲は境界と国境を地方政府が直接管理する可能性を認めることでもあり、分権型社会が企業社会をどのような形で取り込んでいくことができるのか、多面的に検討されねばならない。そのためには、現在行われようとしている財政構造改革や地方分権化の推進は国家政府主導の改革ではなく、地方政府がイニシアティブをとって進められるべきであると考えられる。日本の地方財政システムは地方の自主財源が三割しかない制約のもとに、国庫支出金と地方交付税、地方債によって補完されることによって

国の事務と自治事務を明確に分離することなく、機関委任事務として国の縦割り行政のなかで地方行政を統括していくシステムになっている。地方政府の財政的自立は手厚い政府間財政調整によってできにくくなっている。分権型社会は戦後の地方行財政制度を根本的に改革し、財源的な裏付けを保障することによって確立されねばならない。

### 3. どのような改革が進められるべきか

#### (1) 地方分権化による権限移譲

- 国と地方の事務配分の見直し……機関委任事務の廃止、残すものについては適切な財政措置を施す。

都道府県事務の60～70%、市町村事務の20～30%が機関委任事務

「第1次分権推進計画」（1998年5月末）では機関委任事務のおよそ55%が自治事務とされている。「第2次分権推進計画」でも大きな変更はない。

教育、社会福祉、都市計画などは自治事務にすべきである。

- 税源の委譲の実現……市町村優先主義にもとづき税源の適性配分を行うべきである。

法定外普通税、法定外目的税を地方自治体に認めるだけでは不十分である。東京都と大阪府の銀行税（外形標準課税）導入の租税効果の違いに日本の地方財政システムの矛盾が如実に現れている。

大阪府は地方交付税の交付団体であるため、374億円の増収見込みのうち増収分の8割が交付金から差し引かれ、実質増収は74億円にとどまる。他方、不交付団体である東京都は税収1100億円がそのまま増収となる。租税効果はこれだけにとどまらない。このような新税導入は地方交付税の原資を増やす効果と法人税の減収による原資を減らす効果を併せもつ。

全体として国税収入が減少すれば、国庫支出金の削減をつうじて地方財源にとってマイナスの効果をもつ。

#### (2) 地方行政改革の推進

- 事業評価の導入（ゼロベースからの事業の見直し）
- 複式予算の導入（経常会計と資本会計の分離）

#### (3) 行政責任（アカウントビリティ）の確立

- 自己評価システムの導入
- 外部監査の導入（地方債の格付けレイティングに連結）

#### (4) 市民の行政への参加

- 情報の公開とアクセスの確保
- コミュニティの確立（ミニ・コミュニティによるきめ細かい行政）

#### (5) 規制緩和

- 許認可権はできるだけ縮小
- 不可欠な許認可権は住民に近い政府に
- 都市計画については規制を強化（ゾーニングを活用）

### 4. 地方財政システムの解体

日本の地方財政システムは国の財政制度の中に組織的に組み込まれている。地方財政の運用は少ない自主財源（地方税）を背景に、不足する財源を依存財源（地方交付税、国庫支出金）に頼ることによって成り立っている。課税自主権が制限されているため、自主財源の確保は標準税率を制限税率の範囲内で引き上げること、料金や手数料の引上げ、財産運用に依存することになる。歳入の柱になるべき地方税収が3割しかない状況をたとえて3割自治と呼んでいるが、その税収も大半が法定普通税と法定目的税であることを考えれば、3割自治の保持さえ危ういということになる。なぜなら、「法定」というのは「国の法律によって定められた」という意味で、法定税を改正するいかなる権限も地方自治体には与えられていない。法定外税を興

す権限について規制が緩和されたとはいいながら、地方税の基幹税（都道府県においては住民税と事業税など、市町村においては住民税と固定資産税、都市計画税など）が法定税であることを考慮すれば、およそ地方自治体が独立税を保持しているという実態は存在しないであろう。

課税標準や税率を変えることは地方自治体単独ではできない。こうした制約のうえに、一般財源を保障する機能として地方交付税が存在しているのであるから、基準財政需要額や基準財政収入額の算定において画一性が導入されていることにはそれなりの合理性をもっているというべきである。課税努力のいかにかわからず、ナショナル・ミニマムの行政サービスを提供できるシステムは一般財源が地方税と地方交付税の相互補完性によって確保できるシステムによって支えられているのである。

地方自治法に定める地方自治体の事務について、機能分担は不鮮明である。固有事務、共同事務、委任事務など事務配分に応じて国と地方の負担関係が決まってくるはずのものであるが、サービスの供給主体あるいは事業主体が明確でないために、負担配分は合理性を欠いていることが多い。地方自治体の固有な事務とされるものに対して補助や助成、奨励を必要とすることが政策判断としてでてくる場合、国庫からの補助金、助成金、奨励金の支出がありうるであろう。国庫支出金の中身は負担金、分担金、委託金など共同事務に係わる事務費用の支出が目立って大きい。

地方交付税の運用にあたって、基準財政需要額を構成するものとして地方負担分を確定しておくことは必要であり、国庫負担分を除いた残額はすべて地方負担分として基準財政需要額に算入することは財政調整システムとしては合理性をもつことになる。しかし、これらに算入されない超過負担の存在は国庫補助制度の不完全性を示すと同時に、地方交付税制度の運用上の問題を提起しているともいえる。こうした矛盾

を補完するものとして起債充当の枠を地方債計画の中で保障してやることが必要だったわけである。

現行地方財政制度の成立時において、投資的経費については基本的には資本費用の調達として借入金によって賄われるべきこと、これを妨げるべきものではないことを地方財政法は規定している。經常予算と資本予算が明確に分離されていれば、資本費用を起債によって賄うこと自体はさほど問題ではない。現行の公会計制度のもとにおいて、それらが明確に分離されていない状況のもとで、第3の財源として起債が用いられることが問題なのである。長らく地方交付税の運用にあたっては經常的支出と投資的支出を分離せずに基準財政需要額が算定されてきた。それらを分離するようになったのは1981年度以降のことである。つまり、起債充当分に係

わる元利償還金の一部を基準財政需要額に算入する措置が政策的に導入されるような改正がなされた。それ以降、地方税を核とする地方財政システムの有機的結合が完成したとみることができる。

地方税の不足を補うものとして地方交付税、国庫支出金、起債があり、国庫補助や借入にとりなう地方負担分を地方税で軽減し、富裕団体においてはより搾取的に、貧困団体においてはより過保護的に作用する地方財政システムが確立したのである。こうしたシステムが前節で述べた分権型社会の自立システムと相いれないものであることは言うまでもない。分権型社会の確立のために行財政を改革してゆくには、こうした地方財政システムを解体していかなければならない。