

Title	地方政府の役割と活動範囲
Author	長沼, 進一
Citation	経済学雑誌. 別冊. 111 巻 2 号
Issue Date	2010-10
ISSN	0451-6281
Type	Learning Material
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学経済学会
Description	

Placed on: Osaka City University Repository

地方政府の役割と活動範囲

長 沼 進 一

1 中央政府と地方政府の役割分担の実態

〈市場経済と政府活動〉

わたしたちは資本主義経済というシステムのもとにおいて働き生活しています。わたしたちの経済的欲求の大部分は民間企業の活動によって満たされていますが、すべてをそれにたよるということはできません。「財産の私的所有」と「契約の自由」という二つの基本的要素によって自由企業制度は成り立っていますが、経済活動における取引は市場において所有権を契約によって譲渡・交換するシステムとしておこなわれるのが一般的です。つまり、市場メカニズムがこのような取引を円滑に、しかも公正におこなわれるよう機能しているわけです。そのためには所有権が保護されなくてはならず、契約は履行されなければなりません。

市場への参加は自由ですが、そのための要件として売ることのできる物やサービスをもっていること、それらを買うことのできる資力をもっていることが必要です。そのためには原初状態において社会的利用可能資源や資力が公正に分配されていなければなりません。資力とは通常、財産や所得から成り立っており、それらが支払い能力（spending power）、すなわち経済力（economic power）を表しています。これらの条件がすべての人について満たされているとはかぎりません。

市場というのはすべての人に公平に開かれているのですが、そこにアクセスするための手段は公平に与えられてはいないというのが現実です。それをおぎなう活動の一つとして政治活動があります。資本主義社会においては経済活動と政治活動が併存しており、政治活動が市場メカニズムの不完全さをおぎなったり、その効率性を損なうような作用を及ぼしたりしています。政治活動とは利害関係を調節するための取引交渉（bargaining）ですから、権力の集中した機関、すなわち政府の存在が大きな意味をもってきます。

市場メカニズムによって営まれる経済活動が市場経済ですが、この市場経済の下では政府活動もまた市場における物やサービスの交換によって営まれています。ただ、民間経済とことなるのは政府のもつ支払い能力は権力による租税徴収によって獲得されるという点です。政府の提供するサービスを商品と考え、その売却によって対価を受け取ると考えれば、政府サービスにつけられる価格は租税価格として市場経済における価格と同じ機能をはたすことができるでしょう。E. リンダールは政府サービスについての擬似的市場を想定し、租税価格による交換過程として政府サービスの配分を効率的におこなうことができると考えました。これが「自発的交換の租税理論」といわれる

ものです。政府サービスが任意に選択できるサービス、すなわち消費者が自発的意思にもとづいて購入することのできるサービスと仮定することができれば、こうした理論は説得力をもつこととなりますが、政府サービスは消費者の意思とは関係なく強制的に配分されるサービスと考えれば、こうした理論は成立しません。市場メカニズムとは関係なく、資源配分が権力によって強制的におこなわれる経済を強制経済といいますが、政府経済はこうした強制経済であると考えられてきました。

〈政府活動における政治的要素と経済的要素〉

現代の政府の営む経済は中央政府であれ、地方政府であれ、このような強制経済と呼ぶにはふさわしくない多様なサービスを提供しています。けれども、サービスを提供するすべてにおいてそうとはかぎりません。公的扶助のように、所得の再分配にかかわるサービスの提供はやはり権力が介在している政府活動の領域と考えざるをえません。このような領域がますます拡大しているというのが現代財政の特徴でもあるのです。

政府の活動領域が広がっているということは社会生活がそれだけ複雑になり多様化しているということであり、そこからさまざまな社会問題が発生しているということです。そうした問題を解決するための政府の役割が重要になってきています。国内においてばかりではなく、国際社会も複雑になり民族問題や経済問題が国家政策の重要な課題になっています。中央政府はどのような役割をはたし、地方政府はどのような役割を分担しなければならないのでしょうか。

すくなくとも20世紀の中ごろまでは地方政府のはたす役割は非常に小さなものでした。地域共同体（母体は村落共同体）の維持に必要な最小限の共同欲求を充足するというのが地方政府の役割でしたから、活動領域も狭く、財政規模も小さなものでした¹⁾。道路や下水道の整備・補修、防疫のための衛生管理、治安を維持するための自警団の組織といったことが地域共同体の主な仕事といえてよいでしょう。

他方、中央政府の役割も当時、それほど大きなものではありませんでした。中央政府の役割のうち最も重要なものは国防と外交でした。対外的に国民の生命や財産、自由を武力行使によって守るのが国防であり、武力衝突を未然に防ぎ交渉によって国益を守るのが外交ですから、平時における軍事力の維持のための費用はある程度かぎられたものでした。もう一つの重要な役割は司法と警察ですが、これは対内的に国民の生命や財産、自由を守り、所有や契約に関する権利を保護するという役割です。治安がよりよく保たれていれば、これにかかる費用は最小限にとどまるものでした。さらに重要な役割として、一部の社会事業があげられます。社会事業のうち、規模も小さく利益が地域に限定されるものについては地方政府が行いますので、中央政府がおこなう社会事業は規模が大きく利益が拡散し外部効果をもつような事業といえるでしょう。道路の建設や鉄道の敷設、運河や港の建設、架橋といった公共事業がそうした社会事業に当てはまります。忘れてならないのは一般大衆向けの基礎教育です。教育のもつ外部経済効果はとて大きく社会の改良や生産活動にも多大な利益をもたらします。教育のはたす役割はますます大きくなり、科学技術の発展や文化芸術の発展に役立っていることから、基礎教育のみならず、高等教育を中央政府が支援する役割が増大しています。

1) Stigler, G. J., *The Tenable Range of Functions of Local Government*, in E. S. Phelps, *Private Wants and Public Needs*, W. W. NORTON & COMPANY, INC., 1962, pp. 137~138.

〈政府の役割の変化と政府支出〉

1929年の大恐慌の発生以降、政府の役割はおおきく変わりました。市場メカニズムがうまく働かなくなったために、経済活動に対する政府の介入が多くならざるをえませんでした。第二次世界大戦が終結し、経済復興が先進国の課題でしたから、政府の介入は定期的に、また組織的におこなわれるようになり、政府の役割は増大しました。特に著しい変化を見せたのは地方政府の役割でした。中央政府の役割増大は国防と産業の国有化の分野においてですが、地方政府の役割は住民の基本的な生活を支える福祉の分野においてでした。教育、公的扶助、保健衛生、道路、上・下水道の分野において地方政府は財政支出を増加させてきました。政府の役割の増大は単なる予算上の支出にとどまらなかったのです。政府は公営企業や特殊会社を設立することによって、予算外の役割を増大していきました。政府部門を超えた公共部門において公共経済活動はしだいに拡大していったのです。公営企業や特殊会社が特別会計で運営されているかぎりでは、一般会計予算より特別会計予算が拡大するという形態で、これら事業の経営実態は予算管理の範囲の中にあるということではできませんが、1980年代に活発になった政府企業の民営化によって、また第三セクターの設立によって、企業の財務管理はむずかしくなったともいえるでしょう。

政府の役割を把握する上で利用されるのが予算における支出額ですから、政府がどのような事業にどれだけの支出をしているかを理解することは大切です。一般政府活動にかかわる事業経費は一般会計予算で取り扱われますが、それ以外の事業活動、保険事業や公営企業の活動については特別会計予算で取り扱われます。

表1および表2は国の一般会計予算、地方の普通会計予算の経費内容を掲げたものです。機能別支出というのは政府がどのような役割（functions）をはたすためにどれだけの支出をしているかを表したものです。表1によれば、国家政府の重要な役割は社会保障、地方財政、公共事業であり、それら関係費を合計すると44兆5,027億円となり、政府支出の54.6%を占めています。社会保障関係費20兆5,550億円の大半は社会保険費16兆2,673億円（20.0%）であり、生活保護費は2兆62億円（2.5%）にすぎません。地方財政関係費は地方交付税等交付金16兆7,010億円（20.5%）であり、地方財政の一般財源を保障するための一般補助金です。他方、公共事業関係費は1990年代末から減少して、2006年度予算においては7兆2,467億円（8.9%）にまで減少しました。もちろん、国家政府にとっての財政負担が移転的支出である国債費18兆369億円（22.1%）であることに変わりはありません。現在の財政構造は所得再分配においてポジティブな分配効果をもつ社会保障関係費とネガティブな効果をもつ国債費がほぼ同額であり、所得再分配による社会的厚生への改善に反するような構造になっているということです。もう一つの問題は地域経済格差を財政資金の傾斜的配分によって是正する効果をもつ構造になっていることです。公共事業関係費も同様の効果をもっていますが、それが減少したために地方財政関係費の役割が大きくなっているといえるでしょう。国の財政構造改革においては国債費を減らすことができないのであれば、社会保障関係費や地方財政関係費、公共事業費を減らさなければなりません。社会保障関係費は趨勢的に増加基調にあり減らすことができないのであれば、地方財政関係費を公共事業関係費と同様に大幅削減しなければなりません。ところが、これらの経費は地域経済格差のひずみを是正するための重要な地域的再分配効果をもっているから、他の代替策が見つからないかぎり大幅に削減することはできない、このようなトリレンマ構造になっているのです。こうした構造から脱却することが日本財政の重要課題です。

地方政府の役割は表1を見るかぎり、社会福祉、公共事業、教育ということができます。民生費

表1 機能別政府支出（2006年度決算額）

（単位：億円，％）

国家政府支出		
社会保障関係費	205,550	(25.2)
（うち社会保険費）	162,673	(20)
文教及び科学振興費	53,306	(6.5)
（うち義務教育費国庫負担金）	16,639	(2)
（うち教育振興助成金）	20,664	(2.5)
国債費	180,369	(22.1)
恩給関係費	9,917	(1.2)
地方交付税交付金等	167,010	(20.5)
防衛関係費	48,175	(5.9)
公共事業関係費	72,467	(8.9)
災害復旧等事業費	4,622	(0.6)
経済協力費	7,839	(1)
中小企業対策費	2,396	(0.3)
エネルギー対策費	4,708	(0.6)
食料安定供給関係費	6,101	(0.7)
その他	51,995	(6.4)
合計	814,455	(100)
都道府県及び市町村政府支出		
議会・総務費	90,738	(10.2)
民生費	162,585	(18.2)
衛生費	55,102	(6.2)
労働費	2,964	(0.3)
農林水産業費	37,531	(4.2)
商工費	47,505	(5.3)
土木費	138,534	(15.5)
消防費	18,116	(2)
警察費	33,538	(3.8)
教育費	164,724	(18.5)
（うち小学校・中学校費）	78,691	(8.8)
災害復旧費	4,909	(0.6)
公債費	132,832	(14.9)
その他	3,028	(0.3)
合計	892,106	(100)

（出典）『財政統計』平成18年版、『地方財政統計年報』平成18年版より作成。

16兆2,585億円（18.2％）の約半分は生活保護費ですが、残りは老人福祉費、児童福祉費、母子福祉、医療福祉、心身障害者福祉、教育福祉などの社会福祉費です。長期の経済停滞を反映し、生活保護費が増加しつつありますし、高齢社会になって老人福祉費や医療福祉費が増加しており、また少子化対策としての財政負担も今後増えてきますので、社会構造の変化を反映した財政構造が地方財政において定着しています。福祉関係では重要な社会保険事業のうち、国民年金保険事業、雇用保険事業、傷害保険事業を除く保険事業、すなわち国民健康保険事業、介護保険事業、後期高齢者医療保険事業は市町村を保険者として事業化されています。これらの保険事業に一般財源が繰り入

表2 都道府県及び市町村政府支出（2006年度決算額）の分担（単位：億円，%）

	都道府県政府支出	市町村政府支出	地方政府支出合計(純計額)
議会・総務費	25,660 (6.2)	65,078 (13.6)	90,738 (10.2)
民生費	32,441 (7.9)	130,144 (27.1)	162,585 (18.2)
衛生費	12,799 (3.1)	42,303 (8.8)	55,102 (6.2)
労働費	1,446 (0.4)	1,518 (0.3)	2,964 (0.3)
農林水産業費	23,707 (5.7)	13,824 (2.9)	37,531 (4.2)
商工費	31,236 (7.6)	16,269 (3.4)	47,505 (5.3)
土木費	66,403 (16.1)	72,131 (15)	138,534 (15.5)
消防費	1,408 (0.3)	16,708 (3.5)	18,116 (2)
警察費	33,538 (8.1)		33,538 (3.8)
教育費	102,592 (24.9)	52,132 (10.9)	164,724 (18.5)
（うち小学校・中学校費）	59,823 (14.5)	18,868 (3.9)	78,691 (8.8)
災害復旧費	2,683 (0.7)	2,226 (0.5)	4,909 (0.6)
公債費	68,139 (16.5)	64,693 (13.5)	132,832 (14.9)
その他	10,589 (2.6)	2,439 (0.5)	3,028 (0.3)
合計	412,641 (100)	479,465 (100)	892,106 (100)

（出典）『地方財政統計年報』平成18年版より作成。

られる場合にはその負担も地方政府の財政負担となります。構造的には高齢化率の上昇につれ、これらの保険事業が国民健康保険事業のように累積赤字を抱えるリスクを潜在的にもっているということです。教育にせよ、社会福祉にせよ、地方交付税による一般財源の支援がなければ、大半の地方政府はこれらの事業を維持できないという財政構造をもっています。

公共事業もだいぶ削減され、かつての事業水準の3分の1にまで減少した自治体もありますが、それでも土木費は13兆8,534億円（15.5%）も支出されており、道路橋梁の建設、河川補修、港湾整備、都市計画事業などに使われています。これらの事業の特徴は特定補助金が付くということであり、残りの地方負担分については地方債の起債が認められているということです。より少ない自己資金（自主財源）で財政能力を超えた事業をすすめることができる、という点で財政規律をゆがめてしまっていることが問題です。

地方財政構造の問題点は自主財源がないにもかかわらず、大きな役割を果たしているということであり、そのために国家の財源に依存せざるをえないところにあります。依存財源のしびりが事業における地方政府の創意工夫を封じ込めてしまっているともいえます。国家政府の財政支援が十分に果たされなかった結果が13兆2,832億円（14.9%）にのぼる公債費支出の結果なのです。地方財政構造改革には国の財政改革との調整が必要ですし、行政責任をはたすことのできる事務配分や税源配分の見直しが必要になるでしょう。

地方府政府の間でも都道府県と市町村では役割がことなるはずですが、表2を見ていただくとわかるように、同じ役割（functions）が重複しています。民生、衛生、農林水産、商工、土木、教育など多くの分野で類似の事業をおこなっているのが実態です。政令指定市が都道府県の仕事を肩代わりしているだけではこのような大きな重複は生じてきません。社会福祉にかかわる事業においては補助事業がそれに関係しています。国の補助金にあわせて都道府県も補助するような仕組みがみられるからです。経済対策や都市計画においても同様の仕組みが存在します。国と都道府県、都道

府県と市町村の二重行政がそこではおこなわれています。そのため、行政責任は不鮮明になってしまいます。教育事業として一元化しているはずの行政においても人件費については国が都道府県に補助金を出し、教育施設費については国が市町村に補助金を出すなど、教育行政の権限がどこにあるのかわかりにくいのです。はっきり区別されているのは消防と警察であり、消防に関する行政責任は市町村に、警察に関する行政責任は都道府県にふり分けられ、分任されています。

社会の仕組みも構造もかなり複雑になってきているとはいえ、どのレベルの政府がどのような役割をはたすべきか、そのための行責任はどの政府が負うべきかを明確に定めておくことは行政の効率化のためにも、地方自治にもとづく財政運営のためにも必要ではないかと考えられます。

2 政府間でどのように機能分担するのか

〈連邦国家における政府の役割分担〉

連邦主義国家と単一国家では地方制度のあり方はかなり異なっています。同じ三層構造を形成しているアメリカ合衆国やドイツ連邦国家と日本では中間政府の位置づけや基礎自治体の権限において大きな違いがあります。日本はどちらかといえばフランスの地方制度に似ているかもしれませんが、連合王国イギリスもすこしちがった意味での連邦国家です。それらの国々では広範囲にわたり自治権が認められているという点で日本とは異なっています。

まず、アメリカの連邦主義の考え方を参考に、三層構造の各政府の役割分担について考えてみることにしましょう²⁾。

表3はアメリカ合衆国における機能別政府支出（1976年）を表したものです。連邦政府の重要な機能（functions）は第1位が所得保障であり1,273億ドル（連邦政府支出の34.8%）、連邦政府支出の第2位が国防であり900億ドル（24.6%）を支出しています。移転の支出である利子支払い346億ドル（9.4%）を別にすれば、第3位は保健で334億ドル（9.1%）を支出しています。日本の国家政府支出との比較でいえば、教育関係費はかなり低く、職業訓練、雇用関連費、社会サービスを含めても182億ドル（5.0%）を支出しているにすぎません。また、日本の場合とかなり異なるのは、連邦政府は地方政府支援のための歳入分与や一般目的財政援助について71億ドル（1.9%）しか支出していないという点です。

州および地方政府の支出は教育がきわめて多く971億ドル（39.4%）にのぼっています。ついで、公的扶助に346億ドル（14.1%）支出している。さらに、保健・病院に229億ドル（9.3%）を支出しています。この統計では州と地方を分けて計上していませんが、州政府の主な役割はハイウェイ、州警察、労働行政、農業関係の分野にかぎられ、教育や警察、消防については地方政府が行政責任を負っています。

それぞれの政府の役割分担が歴史的な実態として定着してきたという経過はありますが、政府活動を経済活動として把握することの重要性が高まってきたことを考えれば、経済学の分析によって役割の適正化を見直してみることは重要かもしれません。近年は地方分権との関連で政府の役割についての研究が経済学的アプローチによってなされるようになってきました。その基礎になる考え方は G. J. スティグラマーや W. E. オーツによって提示されていますので、紹介しておきましょう³⁾。

2) Eckstein, O., *Public Finance*, Fourth Edition, Prentice Hall, Inc., (平田寛一郎訳『財政学（改訂版）』東洋経済新報社, 1982年) 訳書4~10ページ。

3) Stigler, G. J., *ibid.*, pp. 138~146 および Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, /

表3 アメリカ合衆国の機能別政府支出（1976年度）（単位：10億ドル，%）

連 邦 政 府		
国 防	90	(24.6)
対 外 関 係	5.1	(1.4)
一般科学，宇宙及び技術	4.4	(1.2)
天然資源，環境およびエネルギー	11.3	(3.1)
農 業	2.5	(0.7)
商 業・運 輸	17.2	(4.7)
コミュニティおよび地域開発	5.3	(1.4)
教育・訓練・雇用・社会サービス	18.2	(5)
保 健	33.4	(9.1)
所 得 保 障	127.4	(34.8)
退役軍人恩給およびサービス	18.4	(5)
法施行および裁判	3.3	(0.9)
一 般 行 政	2.9	(0.8)
歳入分与および一般目的財政援助	7.1	(1.9)
利 子	34.6	(9.4)
未分配差引き収入	-14.7	(-4)
合 計	366.5	(100)
州および地方政府		
教 育	97.1	(39.4)
ハイウェイ	19.8	(8)
公 的 扶 助	34.6	(14.1)
保 健・病 院	22.9	(9.3)
警 察	10.2	(4.1)
消 防	4	(1.6)
刑 務 所	4	(1.6)
天 然 資 源	7	(2.8)
公益事業および下水道設備	9.2	(3.7)
その他（行政，労働，規制，農業等）	37.4	(15.2)
合 計	246.2	(100)

（出典）O. エクスタイン『財政学』東洋経済新報社，1980年より引用。

スティグラーによれば，地方が政府活動の大きな役割を保持することは重要な社会的目標として広く受け入れられているとして，個々の市民は定期的に投票することをつうじて政治過程に参加するのであれば，政治的尊厳や英知においておおいに得るところがあることはだれも否定しないとしている。良い政治制度は異なった状況や多くの異なる立地に自己適応するものであり，いいかえれば，政府活動の類型や規模が個々の市民グループの選好における多様性に対応することを容認すべきであろう。こうした社会的目標がしだいに犠牲にされていることを否定する者もないであろう。

1900年代には，住宅，保健，犯罪および地方交通はもっぱら州および地方政府の仕事でした。連邦政府の役割は教育，企業活動の規制，天然資源の管理および所得再分配といったものにかぎられ，

、1972。（米原淳七郎・岸 昌三・長峰純一訳『地方分権の財政理論』第一法規出版，1997年）訳書38～39ページ。

ほとんど無視しうる程度のものでした。今日では、これらの分野における連邦政府の役割と責任はしだいに増加しつづけています。

三つのタイプの政府活動領域について、効果的行政単位としては規模的に大きいと違いないと考えられるものに、つぎのようなものがあります。

- (1) 規制政策の対象が他の地方政府単位による競争（移住をふくむ）によって無効にされてしまうようなケース。
- (2) 活動の収入源がその他の政府単位への移住によって財政責任を免れるケース。
- (3) 政策が地方規模では効率的成果をあげえないようなケース。

(1)はサービス供給についての競争に関連した問題であり、(2)は課税競争に関連した問題です。工場安全操業規制による労働者福祉を向上させるために規制を強化すると安全基準を満たすために追加コストの増加をいやがる企業は他の政府単位に移転してしまうし、追加コストを賃金率の引き下げに転嫁してしまうと労働者は賃金率の高い自治体に移住してしまう。また、豪華で高価な教育、道路、住宅、救貧サービスなどを実施するために税率を引き上げれば、企業や裕福な市民は他の自治体に移住してしまう。残された人たちの税負担は縮小した課税標準にますます高い税率が賦課されるために禁止的な高さにまでなってしまう、寛大なプログラムから利益をえる人々でさえ流出してしまう。コミュニティ間の競争というのはコミュニティ間の人口の再配分を行うことになり、より安い公共サービスとより低い税率の組み合わせを好む住民とその反対の組み合わせを好む住民が住分けをすることになる。したがって、コミュニティ間の競争は障害をもたらすのではなく、自分の欲する政府機能のタイプと規模を選択する機会を様々なコミュニティに与えることになる。ただ、それには条件があって、社会的目標としてある程度の所得再配分がなされていなければならないということです。所得再配分は本質的には国家的政策であり、コミュニティに限定すべきではない。たとえ貧しい人たちだけからなるコミュニティでも望ましい最小限の社会サービスを受け取れなければならない。国家政府は累進的課税によって租税を徴収し、貧しい人々の数と貧困の程度に応じて決められた量を受け取る各単位をもつ地方単位に再配分すべきであろう。

一般大衆が政府にして欲しいとのぞむ活動を効率的に遂行するには、政府単位はどのような大きさでなければならないのか。それを規模の経済から考えてみましょう。

サービスが分割不可能なために本質的に全国的である一連の機能が存在します。たとえば、その最大のものに国防があります。これは州ごとに、各地方単位ごとに自分の領域について防衛を引き受けたとしても役に立たないでしょう。外交、国家政府機関、各政府関係のコントロールなどもそれに属します。これらは伝統的な国家的機能です。これに付けくわえるとしたなら、遠隔地に及ぶ交通輸送ネットワーク、放送、環境保全など外部経済や外部不経済が生じる機能についても、それらの利益や不利益が事業を実施する当該の政府地域を超えて流出するので、国家が所管するほうが効率的に処理できるでしょう。そのような事業は国家的機能とすることが望ましいと考えられます。たとえ地方がやったとしても、事業統計調査や労働統計調査のように、大規模な重複がおこるようでは非効率になってしまいます。国は、少なくとも州は政府機能の性質を検討することなく最適な事業規模を暗黙に識別してきたことはおどろくべきことです。一番小さな政府単位よりも小さな企業が複雑な技術を使って事業活動を効率的に管理していることは周知のことです。それを考えると、それぞれの政府活動を効率的になしうる最も小さな政府単位に任せることは、地方政府の復興や再生にかなり役立つことになるでしょう。

公共的機能と私的市民の双方にとって政治生活に参加できる機会が増大すれば、そこから多くの利益を引き出すことができるでしょう。地位が高く強力な政府構造が最大限可能な自由と責任を個人に与えようとする社会の基本的構成要素であるとする政治哲学から、地方政府単位（基礎自治体）を重視した政府機能の役割分担が派生してきます。こうした考えは経済学における市場原理の中にもみられ、経済世界において自由な個人の選択が各人に最大の経済厚生（満足度）もたらすという経済哲学から、社会的選択においても個人に一番近い政府の活動によってえられる公共サービスを個人が自由に選択できることがのぞましいと考えられます。

〈公共選択と地方分権化定理〉

公共財（サービス）と私的財の選択、つまり公共的選択の経済分析のフレームワークは P. A. サミュエルソンによってあたえられており、その中で役割分担を定義したのが W. E. オーツの地方分権化定理です。サミュエルソンは個人の選択としての公共財の最適配分についてつぎのように明らかにしています⁴⁾。

経済財として私的消費財 X_1 と公共財 X_2 が提供されるものと仮定しましょう。個人 1 の消費する私的消費財を X_1^1 、個人 1 の消費する私的消費財を X_1^2 とすると、私的消費財の合計は $X_1 = X_1^1 + X_1^2$ となります。ところが集合的消費財である公共財はすべての人が同時にそれを消費しても同じ量だけ消費できる性質（非競争性）をもち、各自が対価を支払わなくても消費できるという性質（非排除性）をもつ財であるならば、個人の消費する公共財は、定義によって、 $X_2 = X_2^1$ および $X_2 = X_2^2$ となります。このような性質をもつ公共財を純粋公共財と呼んでいます。

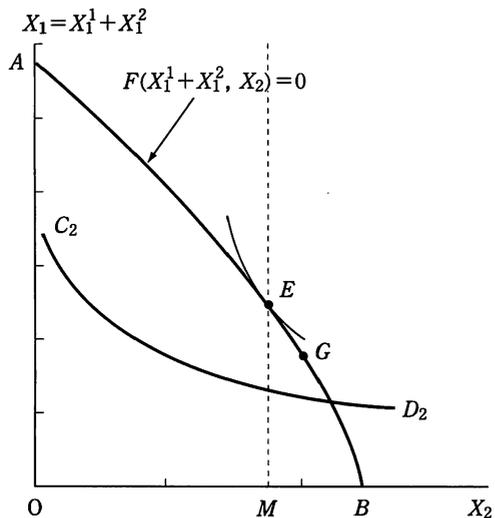
所与の資源制約のもとで、私的財と公共財を生産できる条件は $F(X_1, X_2) = 0$ によってあたえられる。その時、 $X_1 = X_1^1 + X_1^2$ です。一般に収益逓減（相対的限界費用逓増）を仮定しますと、生産可能曲線は図 1 の AB のように原点に対して凸の曲線が描けます。

所得分配を所与として、個人 2 の選好を図 2 における C_2D_2 のように固定すると個人 1 の選択できる私的消費財と公共財の組み合わせは自動的に決定され、図 3 の C_1D_1 のように描くことができます。 C_1D_1 は図 1 における曲線 AB と曲線 C_2D_2 の差額として導き出せるのです。この制約のもとで、個人 1 は効用が極大となる私的消費財と公共財の最適な組み合わせを選択することができます。この場合、個人 1 にとってのパレート最適な組み合わせは E_1 によって与えられます。同じように、個人 2 の無差別曲線を図 2 の R_2S_2 のように固定すると、選択可能な制約曲線は図 3 の R_1S_1 のように描くことができ、 G_1 点のパレート最適な組み合わせがえられます。このような手続きを繰り返しておこなうことによって、図 4 のような個人 1 と個人 2 の効用フロンティアを描くことができます。このフロンティア上のすべての点はパレート最適な点ですが、図 4 のように、なんらかの社会的厚生関数を特定化しないかぎり、 E^* のような一義的な最適点はえられません。

図解的な解法を数学的に導き出すこともできますが、ここでは結果についてできるだけ図をもちいて、公共財の最適配分についてみましょう。図 1 における生産可能曲線 AB の接線の傾きは私的消費財と公共財の限界変形率をあらわします。この限界変形率 MRT は私的消費財をニューメレル財として導かれた図 5 における公共財の限界費用曲線 MC に等しくなります。図 5 では個人 1

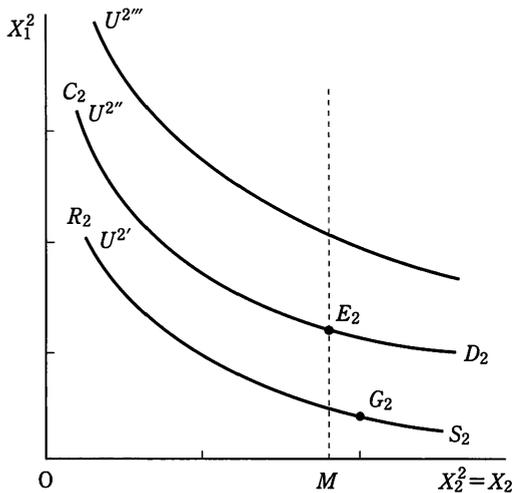
4) Samuelson, P. A., The Pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, 1954, pp. 378-389. および Samuelson, P. A., Diagrammatic Exposition of A Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 37, 1955, pp. 350-356.

図1 公共財と私的財の変形表



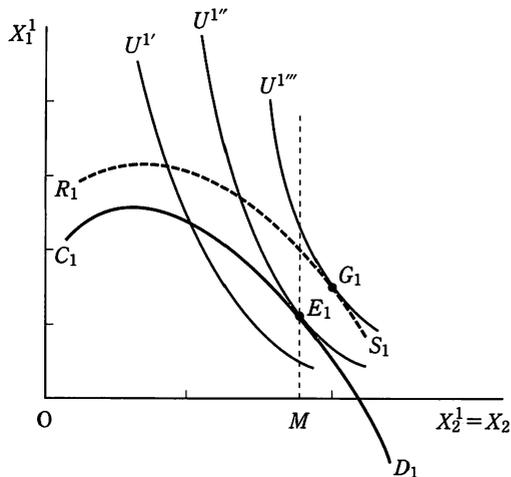
(出典) Samuelson, P. A., Diagrammatic exposition of A Theory of Public Expenditure, Review of Economics and Statistics, Vol. 37, 1955 の Figure 3 より引用。

図2 個人2の公共財と私的財の消費に関する無差別曲線



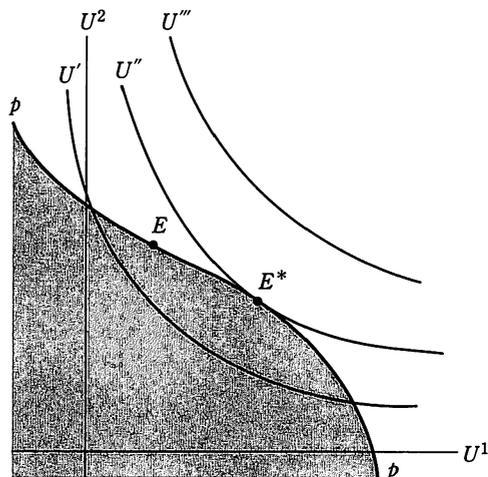
(出典) Samuelson, P. A. (1955年) 前掲論文の Figure 2 より引用。

図3 個人1の公共財と私的財の消費に関する無差別曲線



(出典) Samuelson, P. A. (1955年) 前掲論文の Figure 1 より引用。

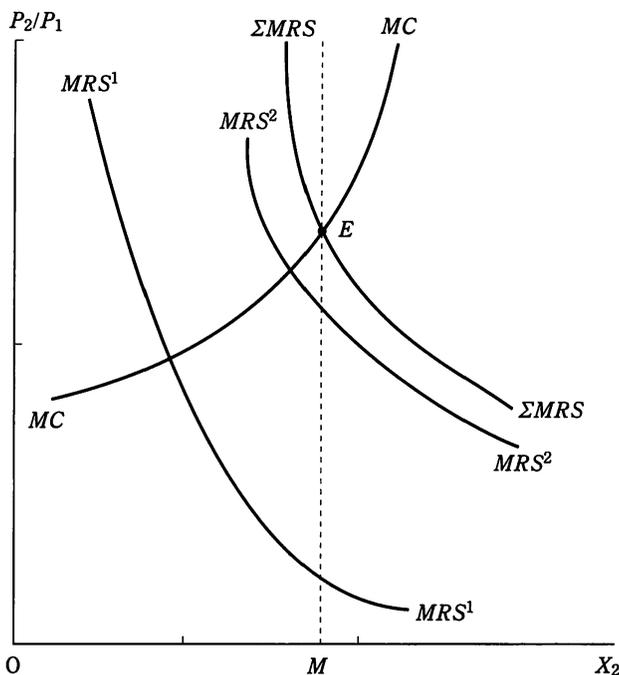
図4 パレート最適な効率点の効用フロンティア



(出典) Samuelson, P. A. (1955年) 前掲論文の Figure 4 より引用。

の私的消費財と公共財の限界代替率が MRS_1 、個人2の限界代替率が MRS_2 のように描かれています。また、 $\sum MRS$ は個人1の限界代替率 MRS_1 と個人2の限界代替率 MRS_2 の合計です。図1と図2、図3はそれぞれ別個に描かれるのではなく、同時に描かれる。資源制約のもとにおいてパレート最適な条件は限界代替率の総和が限界変形率に等しくなければならないというものです。し

図5 公共財の限界費用表と垂直に合計した個人の限界代替率



(出典) Samuelson, P. A. (1955年) 前掲論文の Figure 5 より引用。

たがって、

$$MRS_1 + MRS_2 = \Sigma MRS = MRT$$

となります。

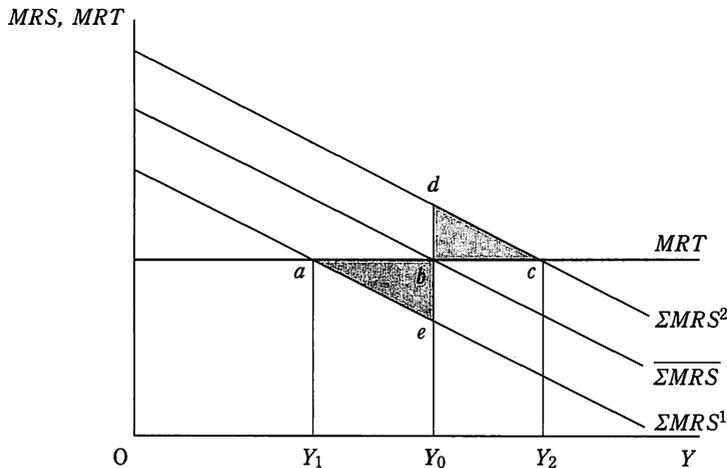
限界代替率の総和が限界変形率に等しいというのが私的消費財と公共財の最適資源配分の条件(いわゆるサミュエルソンの条件)です。

こうした考え方を地方公共財に適用して、地方分権による資源配分が経済厚生を高めることを主張するのが地方分権化定理です。W. E. オーツによれば、「総人口のうちの地域的部分集合のみが消費し、供給費用がいずれの産出量水準においても国および各地方団体においてすべて等しいような公共財については、地方政府がそれぞれの地域に対してパレート効率的な産出水準を供給することが、中央政府がすべての地方団体に対して一樣にある一定の水準を供給するよりも、必ず効率的になる(少なくとも同程度には効率的になる)⁵⁾。つまり、各地域においてパレート効率的な資源配分を達成するにはその地域の人々の選好にしたがった地方公共財を供給するのがのぞましいという定理です。この定理が成り立つためにはかなりきびしい条件がついていることにも注意する必要があります。

第1に、対象となる公共財は非競合性と非排除性という性質をもつ純粋公共財であり、その消費はそれが供給される地域に限定される地方公共財であるという条件です。つまり、スピル・オー

5) Oates, W. E., *ibid.*, 訳書38~39ページ。

図6 Boadway, R. W. and D. E. Wildashin の地方分権化定理



(出典) Boadway, R. W., and D. E. Wildashin, *Public Sector Economics*, Little Brown and Co., 2nd edition, p. 150 より引用。

バー（溢出入）のない地方公共財が前提になります。

第2に、公共財の供給において規模の経済がはたらかず、供給費用はどのような産出水準においても一定であるという条件です。そのため、中央政府が供給しても、地方政府が供給しても、限界費用は一定であるという仮定です。

第3に、全国一律に公共財を供給しても地域による偏りが無いという条件です。そのため、地域による消費へのアクセス費用はすべて等しいという条件です。

このような条件が満たされるとき、地方公共財の供給は中央政府がおこなうよりも地方政府が独自におこなうほうがパレート最適な資源配分になるということです。

この地方分権化定理を R. W. ボードウェイ=D. E. ウィルダシンは図6のように図示して説明しています⁶⁾。基本的な前提条件は W. E. オーツと同じと考えてよいから、純粋公共財である地方公共財は中央政府であれ、地方政府であれ、同じ生産技術を用いて供給できるので、地方公共財 Y の限界費用 MC は一定で、私的消費財によってはかられた限界変形率 MRT に等しい。スピル・オーバー（溢出入）が存在せず、住民の地域間移動がないと ΣMRS^1 となります。地域1の住民の選好 $U_1(X_1, Y)$ と地域2の住民の選好 $U_2(X_1, Y)$ は異なるから、 $\Sigma MRS^1 \neq \Sigma MRS^2$ です。図6では、地域2の住民のほうが地域1の住民よりも地方公共財に対する選好が強い、つまり $\Sigma MRS^2 > \Sigma MRS^1$ と仮定しています。

また、仮定により、地域1の限界変形率 MRT^1 と地域2の限界変形率 MRT^2 は中央政府が地方公共財を提供する時の限界変形率 MRT に等しくなりますから、 $MRT^1 = MRT^2 = MRT$ です。図6では、簡単化のために、 MRT は限界費用 MC が一定と仮定して、水平な直線によってあらわされています。

それぞれの地域が独自に地方公共財を住民の選好にしたがって提供する際のパレート最適な資源

6) Boardway, R. W. and D. E. Wildasin, *Public Sector Economics*, Little, Brown and Co., 2nd edition, 1984, p. 150.

配分は $\sum MRS^1 = MRT^1$ および $\sum MRS^2 = MRT^2$ の条件によってあたえられますが、中央政府が地域1および地域2に対して中央集権的に地方公共財を提供する場合には、いずれかの地域の住民選好を選んで特定化しなければなりません。住民選好をウェイトづけするむずかしさを考えると、平均的な水準の住民選好にしたがって地方公共財を提供するかもしれません。図6では、所与の水準 $\sum MRS$ に住民選好を特定化して供給するものと考えましょう。W. E. オーツの仮定でも、「中央政府が一樣にある一定水準の地方公共財を供給する」ということですから、中央政府にとってのぞましいと考えられる資源配分の条件は特定の限界代替率の総和 $\sum MRS$ に限界変形率 MRT が等しくなるというものです。 $\sum MRS = MRT$ となるのは図6における b 点で、その時の地方公共財の供給水準 Y_0 となります。ところで、地域1にとってのパレート最適点は a 点であり、その時の供給水準は Y_1 ですし、地域2にとってのパレート最適点は c 点で、その時の供給水準は Y_2 ですから、いずれの地域にとっても b 点は住民の選好を満足させる点ではありません。地方公共財が Y_0 の水準で供給される場合、地域1にとっては最適水準より $Y_0 - Y_1$ だけ多い地方公共財が消費されることになり、 $\triangle abc$ の死重損失 (dead-weight loss) が発生し、地域2にとっては最適水準よりも $Y_2 - Y_0$ だけ地方公共財を消費できないために、 $\triangle bcd$ の死重損失が発生するため、この合計が社会的費用となります。そのため、国全体としてはパレート最適な資源配分は達成できないこととなります。したがって、パレート効率的な資源配分は地域がそれぞれ分権的におこなったほうがよいということになります。このように、地域的部分集合のみが消費する公共財についての資源配分機能については地方政府が担うべきであるとする理論的根拠が提示されました。この地方分権化定理が地方分権をすすめるうえで大きな支えになっています。

ところで、地方公共財が純粋公共財であるという仮定はかなりきびしいものです。地方政府の提供する公共財こそかなり多様性があり、個別的消費財から集合的消費財へ、市場性のある財から市場性のない財へ、また有償サービスから無償サービスへとかなり広範囲のカテゴリーに分布しています。この場合でも、一般原理として、地方分権化定理が成立するかどうかはあらためて検討する必要があります。

歳出機能は分権化すべきであるという一般原則は政治学や法律学の立場からも主張されており、補完性の原則 (the principle of subsidiarity) とよんでいます。この原則は、政府間で歳出機能を配分する場合、まず基礎自治体を優先し、つぎに広域自治体を優先し、それらの団体が担うにはふさわしくない歳出機能のみを国に割り当てるといふものです。ヨーロッパ地方自治憲章ではこうした原則が基本原則として規定されています (憲章の第4条の3)。行政責任ある仕事は、一般に、市民に最も身近な地方自治体が優先的に履行すべきであると規定され、事務事業の規模や性格上、より広い行政区域で実施することが望ましい場合、また効率性や経済の観点から小さな行政単位で実施するのがのぞましくない場合を除いて、分権化された地方政府において担われるべきであるとされています。EU 統合に際して、加盟各国が EU 政府に付与した権限との対抗関係において、地方主権 (local sovereignty) や地方自治 (self-government) を保持しようとする主張が、かつて連邦国家や連合王国を形成していった歴史過程と二重写しになっているようです。フランスのレジヨナリズム (地域主義) 運動がヨーロッパに普及していった経緯とも重ね合わせると、地方分権による地方自治の確立は歴史の実態に照らして理解されなければなりません。経済学の立場からは、社会的資源の効率的な配分、経済成果の公正な再分配、規模や技術の経済性といった観点からアプローチすることも大切です。

参 考 文 献

- [1] Boardway, R. W. and D. E. Wildasin, *Public Sector Economics*, Little, Brown and Co., 2nd edition, 1984.
- [2] Eckstein, O., *Public Finance*, Fourth Edition, Prentice Hall, Inc., (平田寛一郎訳『財政学』(改訂版) 東洋経済新報社, 1982年)
- [3] 堀場勇夫『地方分権の経済分析』東洋経済新報社, 1999年。
- [4] 中井英雄・斎藤 慎・堀場勇夫・戸谷裕之『新しい地方財政論』有斐閣, 2010年。
- [5] Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, 1972. (米原淳七郎・岸 昌三・長峰純一訳『地方分権の財政理論』第一法規出版, 1997年)
- [6] Samuelson, P. A., The Pure Theory of Public Expenditur, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, 1954.
- [7] Samuelson, P. A., Diagrammatic Exposition of A Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 37, 1955.
- [8] Stigler, G. J., The Tenable Range of Functions of Local Government, in E. S. Phelps, *Private Wants and Public Needs*, W. W. NORTON & COMPANY, INC., 1962.