

政府間の財政関係の研究

——Piggy-backing Systemと財政関係——

喜 多 登 ☆

Research on Intergovernmental Fiscal Relations

——The Implications of Fiscal Relations through Piggy-backing System——

Noboru Kita

目 次

はじめに

- 1 地方自治における中央と地方の関係
わが国で見られた集権化を促す内在的要因
- 2 Piggy-backing の行財政
 - (1) ナショナル行政平準化要請時代の Piggy-backing 行政
 - (2) 地方の時代における Piggy-backing
 - (3) Piggy-backing 体制の問題点
- 3 Piggy-backing と地方の最適予算
 - (1) 地方の最適予算
 - (2) Piggy-backing が加はると
 - (A) 強力なケース
 - (B) 弱いケース

おわりに

はじめに

本研究は、最近各国で行われている行財政改革が、地方分権体制のもとでこれまで造りあげて来た中央と地方政府間の結合関係に大きな変化を与え、中央と地方政府間の財政関係に新しい対応をせまっている、この点に焦点を当てるのである¹⁾。そしてわが国で言われる“地方の時代”を政府間の財政関係の仕組の再吟味を通して、この可能性を追求しようとするのである。

本論の狙いとする領域は、アングロサクソン型地方分権体制をとるわが国における Piggy-backing 行政展開に基づく政府間の財政関係を論理的に追求することである。そこで、本論の構成を次の3分野に分けて論を進めることにする。

- 1 地方自治における中央と地方の関係
- 2 Piggy-backing の行財政

☆本学政治経済学部教授

3 piggy-backing と地方の最適予算

以上である。

第1分野では、アングロサクソン型地方自治体制のもとでの政府間の結合の仕方、そして中央と地方間を結ぶ“結合の手”を通した行財政の流れを考える。そして、ここから生ずる Peacock=Wiseman の集中効果の動きを考える。

第2の分野では、Piggy-backing 行財政は地方分権体制の生み出した構築物であり、この構築物が、集権化要請・ナショナル行政の拡大に伴って拡張したり、地方復権の声のもとで再編成が行なわれている。この分野に焦点を当てるのである。

第3の分野は、地方政府の最適予算形成に関する問題を追求する。ここでは地方の最適予算とは何かを考えて、これに強力な補填財源を持った特定財源補填による Piggy-backing が行なわれた事例やこれと反対に弱い事例を加える。いずれも地方の予算活動に関してである。

(注)

1) レーガン大統領は連邦と州及び地方政府間の関係の改善に意欲をもやしている。この点について、ブラウン大学の T. J. Anton 教授は、“米国政府間関係研究における退化と再建”と題する論文の中で、レーガン大統領の予算教書1983年、1984年にふれて問題の所在を示す。

すなわち、1983年の予算教書においてレーガン大統領は、“米国憲法は明確に連邦政府の役割と州及び地方政府の役割分担を明示している。賢明にもわが建国の父達は後々の世紀においてこれら政府の権限が新しい状況に適応出来るべくかなりの幅をもって〔このことを〕規定したのであった。ところが近年になって新しい状況に〔これが〕適切に適合していない。……過去20年にわたって、連邦と州及び地方政府間の機能に関する古い分担が継続されてきたことは、一つの大きな混乱をひきおこしてきた。各水準の政府の役割についての伝統的な考えは破られてきている。”と指摘している点を取りあげる。

また1984年には、大統領は連邦補助金の増加にふれて、このような財政資金に付けられた規則や規制、必要要件事項は大規模な連邦補助決定システムを創り出し、合わせて州及び地方政府の決定を歪曲し、州及び地方の機能を奪った、としているという。

このように、レーガン大統領の教書の中で示された政府内の権限や機能分担に関する大統領の基本的な考えを T. J. Anton 教授は示した上で、政府間関係の退化に関する5つの中心的意見を示す。第1は政府の規模である。ここでは連邦政府があまりにも巨大になりすぎ且つ余りにも速く成長したこと。第2は機能についてである。政府の成長と補助計画の増殖は機構を大変複雑にさせ、何かに対する誰が責任を持つのか、その行為について公務員の持つ責任の所在が不明であること。第3は、計画的統制である。大量の連邦政府補助金は州及び地方政府をして計画を引受けさせるようにし、連邦よりの援助なくしてはこれら政府は何ら計画をなし得ず、さらに州及び地方政府をして連邦の圧力なかりせば、当然行うと思はれる行動をもなさしめないこと。第4は能力についてである。連邦補助金は行政上の権限の分化や連邦援助への財政的依存性を助長させて効果的に機能する州や地方政府の機能を引き下げる。第5は行政目標達成についてである。多くの連邦補助金はその政策目標を達成することに失敗して来たか、有害な予期せざる結果を招いていること。

この T. J. Anton 教授の指摘とその説明は、本研究に当って筆者の分析の視角と共通する所が多い。先の5つの考えは本論中に姿を見せることになるのであろう。

T. J. Anton 教授の論は、

Thomas J. Anton, Decay and Reconstruction in the Study of American Intergovernmental Relations, The Journal of Federalism 15 (Winter 1985). Philadelphia. 参照

1 地方自治における中央と地方の関係

地方自治と言う場合、地方政府は国家及び国民経済上の一空間を、当該地方政府の行政権の行使出来る地域として国から付託されて行政を行うことが出来ることである。行なわれる行政も国家及び国民経済的要請から、各地域に共通するナショナル行政について全国的水準からの同時性、同質性、時には等量性が要求される。ただこの度合いが、その国の民族的特性に基づく選択によって異なってくる¹⁾。また自らの意思に基づく行政もある。つまり中央側にウエイトを置くか、地方側にウエイトを置くかで異なるし、国民の集権意識の高まりとかこの逆の分権意識の高まりによっても異なる。

世界の地方政府を見ると、すでに H. F. アルダーファの四つの類型化²⁾がある。すなわち、アングロ・サクソン型、フランス型、ソビエト型、そして伝統型である。わが国は戦後のシャープ勧告に基づく大改革で、アングロ・サクソン型をベースにした地方政府の展開が見られるたのである。つまり地方政府側に権限を出来る限り委ね、中央政府の後退である。

しかし、このことはやがて地方自治と対立する要因が経済社会の発展に伴って造り出され、次第に中央政府の立場を高めて行くことになる。以下にその要因についてふれる。

わが国で見られた集権化を促す内在的要因

シャープ体制は、確かに地方政府側に比重を置いた地方分権体制を形造った。しかし、地方分権体制がよって立つ基盤である空間の形態やこの空間内で活動する住民や活動体の動きが決して一様ではなかった。分権体制のもとで地方行政の展開出来る空間が、各地域にわたって均質的であり、しかも各行政管轄区域の住民の示す社会的選好も同じであり、経済社会の発展も同質的、等量的で、且つ同時的であるならば、分権体制は当初の考に添って強力な展開が出来たに相違ない。少なくとも経済社会の発展の遅い歩みを持った農村社会で特徴づけられる社会ならば、地域間の経済発展の不均衡からくる集権化への動きは少ないと見られる。

ところが、地域経済力はもともと同質的・等量的で国民経済上に均等に分布されていず、経済活動の求める合理的な立地活動は、著しく地域間の不均衡な経済成長をもたらすのである³⁾。

シャープ体制は、もともと地域間の経済力分布のインバランスを既知の条件として制度にとり込み、独立財源の地域間インバランスを中央政府の補填財源で補整するという地方財政調整制度を造りあげていた⁴⁾。だがこの後の経験が示すように経済社会の大きな変化は、変化を進めている地域も、変化から取り残される地域も独立財源はもとより、中央から一般財源として補填される財源を加えても、対応しきれない地域発展の較差を随所に造り出したのである⁵⁾。この状況に対する対応は中央と地方政府間の“結合の手”をつぎつぎと相互に造り出させ、相互の連繫を密にしながら、中央への依存体制を形造らせたのである。

このような動きを地方行政の面から見ると、戦後の行政の展開は内政に重点が置かれたために地方

政府の守備範囲を著しく拡大させることになる。そして地方行政の守備範囲の量的拡大やさらに質の高度化は、独立財源はもとより依存財源をも大きく地方政府に必要とさせるのである。しかもこれらの行政は全国各地で同質性、同時性、時には等量性を求めるため、全国的公準を中央地方ともに相互に探り出し、ここに中央への依存と中央のコントロールの体制がいつしか造られることになる。

さらに、経済社会の発展を国民経済的視点から見た中央の政策が必要となる。就中、発展加速の政策の登場は、空間構造の改革や内政面の底上げを行ったり、戦略的に行政の展開が必要となったりする⁶⁾。この場合とられる中央の手段は国庫支出金であり、この国庫支出金は当初から中央による規制が付いている。ここにも中央の権限強化の道が開かれており、この道が拡大強化されることになる。

このような中央の動きに対して地方側からの動きがある。それは地方政府の財力水準以上の政府の活動、特に社会資本の投入を求める住民の声に基いた支出活動である⁷⁾。これは条件付の国庫支出金であっても独立財源に補填されるために、総じて支出関数を高めて、住民の要請に近接することが出来るからである。

このような中央に対する特定財源補填依存の体制は、地方住民の社会的選好の高水準への移行性向と、較差意識からくる地域間行政水準の横並び要請の声のもとで、次第に勢を増してくることになる。独立財源の強化の方向はあまり進まず、一般財源の補填の強化も多少なりとも進むが、それ以上の大規模支出を求める地方政府の活動は特定財源補填の国庫支出金に活路を見出し、その方向を拡大させたのである。

この二つの方向、つまり中央からの動きと地方からの動きが、次第に中央政府の権限の強化をもたらさせることになる。A. ピーコック、J. ワイズマンがかつて地方政府の権限が中央政府に集まるという“集中過程”を示していたが⁸⁾、わが国では地方の権限を中央が取り上げるという形ではなく、地方の行政権限をそのままにしておいてそれを制御するという方向を強めるのである。これはわが国の特異な点の一つである。

(注)

- 1) 拙稿 地方自治体と地域政策—地域政策と政府部門— 地方財務 昭和54年1月 参照。ここでは集権度と分権度の組み合わせによる変化を示している。
- 2) Harold F. Alderfer, *Local Government in Developing Countries*, New York 1964.
- 3) 地域間の不均整な経済成長に関しては拙著 地域と財政 白桃書房 昭和47年 参照
- 4) これが地方財政平衡交付金である。
- 5) 経済成長に伴って発生した過疎過密の問題である。ここから過疎対策、過密対策がとられることになる。
- 6) この具体的な現われは、所得倍増計画や、新産業都市建設促進法の制定等、地域に関係する計画や法律の制定となつてつぎつぎに現われる。
- 7) これはかつて大きく高まった較差意識であり、これに基づく較差は正運動になる。この結果、低開発地域に関する立法措置を含め地域間の行政上の較差を是正する動きとなる。
- 8) Alan T. Peacock, Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton 1961.

2 Piggy-backing の行財政

地方分権体制をとる国は、中央の集権力の強弱に作用されるが、地方行政についてPiggy-backing, つまり行政に関する肩車の体制を多かれ少なかれとらざるを得ない。

このPiggy-backing体制は、地方政府の行なう行政の上に、中央政府が法律及び制度、時には政令を背景にして何らかの統制もしくは制御を行なうシステムである。従って、地方政府という政治体の肩に乗って中央政府が手綱をとった形である。しかも肩に上る政府は一つではなく、中央政府の各省庁が乗る。基礎的自治体である市町村ではこの他に県の各部局が肩に上る。県や政令都市にしても同じく中央の各省庁を肩にかついでいる。従って基礎的自治体の市町村は、直接的に中央の各省庁さらに県（ここにも中央の各省庁の結合を通した）の各部局の制御を受けることになる。

(1) ナショナル行政平準化要請時代のPiggy-backing 行政

戦後わが国の地方政府は、制定された地方自治法に基づいて行すべき行政事務の分担が決定され展開されている。行すべき地方行政については、道府県と市町村に分けて同法第2条に¹⁾さらに別表に1～7²⁾に表示されている。

地方自治法第2条に示された行政事務は、わが国内での行政地域のどの地方政府にも共通するものであり、このうちの多くは、ある最低水準を底として全国的に各地方政府に対してその水準以上の行政の展開を求めている。従って日本国民である限り、どのような国内の行政地域に居所を定めようが、全国共通の地方行政のある水準値を各人が享受出来るのである。またこのような行政を可能にする中央政府の財源保障の仕組が法的にも準備されている³⁾。

シャープ体制は一方で地方自治の強化を進めながら、他方ではこのナショナルと行政の全国各地域での最低水準確保の方策を準備していたのである。この具体的な現われは平衡交付金制度に基づく地方政府に対する一般財源補填の展開である。

戦後の地方政府は、当初の新制度発足に伴う諸施策の展開、社会資本の不足、さらには相次ぐ災害等による大きな苦痛の中から、次第に地方行政に力をつけてくる。しかしながら、地域間の経済力の不均整な成長は、地方政府間に財政力較差を必然的に生ぜさせてくる⁴⁾。こうなると、この財政力の地域間不均整を何らかの財政手段でもってより強力に補正しようとする動きを造り出す。

このような地域間の財政力を調整しようとする論理の背景には、地域間の行政水準にインバランスがあってはならないという考えがあるためである。つまりナショナル行政のある水準が、全国の各行政地域で同時期に同質的に時には同じ量のものが展開されるべきであるという考えである。個々の地域の特異性の発揮を前提とするいわゆる“地方の時代”の論理ではなく、全国共通行政のある水準値での横並び論の展開である。

本来地方自治と言った場合、自らの財源で自らの行政を行うこととである。この立場が強く容認さ

れる国では、地域の経済力水準に変化が生じ住民の流出があつて課税ベースの低下が生じて、それに見合った行政の展開が是認される⁹⁾。これに対してわが国のように同質的民族性を共通的に認識している所では、地域間の行政水準の較差の存在は否定される。従つて、地域の経済力水準に変化が生じ課税ベースの低下を招いたとしても、域内住民の求める行政は全国水準から見て同じであることが求められる。そこでこの課税ベースの低下から生ずる財政力水準の低下部分を強力に精緻な地方財政調整制度を造りあげることによってこれを補整しようとするのである。

ナショナル行政をある水準で全国各地地方政府において平準化させる財政的手段には、一つは地方財政調整制度を通じた一般財源補填の仕組の展開である。もう一つは各省庁の縦割り行政の Piggy-backing を通じた地方の特定行政に関する特定財源補填の条件付補助金である。例えば、一般行政にかかわる補助事業費の一部又は全部の財源負担を通してである。ここでも対象行政に関する類似団体の横並び論が存在する。

ふり返ると、地方自治法第2条の規定の地方行政は、昭和50年代に至るまで全国的な平準化命題のもとで展開されていたと言える。何故そう言えるかを一般財源補填と特定財源補填の仕組を通じて次に考えよう。

一般財源補填の中央の措置は、平衡交付金制度から地方交付税制度へと移行するが、ここでは中央政府の想定した地方政府の行政をモデルとした財政需要の算定を行い、各地方政府にそれを準拠させて必要補填額算定の基礎とさせている⁶⁾。つまり財政需要それ自体について中央政府の基準造りとその指示というシステムの形成とそれによる展開である。これは受益地方政府にとって使途に特定がないために望ましい収入である。この収入の拡大を求めて、地方政府は測定単価やその数値さらには補正係数の追加を求めたり交付税率の引き上げ等を求めて、一般財源補填の道を拡大させる動きをとるのである⁷⁾。

このような一般財源補填の仕組の拡大は、与える中央政府と受ける地方政府との間に、標準とした地方行政を中心に強力な財政上の“結合の手”を成立させる。そして地域間の地方行政の平準化はこの“結合の手”を通して進むこととなる。これは中央の地方に対する制御が中央の示したモデルを中心に展開することを意味する。

一方、特定財源の補填の仕組は、中央の政策的要請とか地方の独自の行政展開の必要から生まれ、これが経済社会の発展に対処するための有効な手段であるために、大きく利用され次々と展開されることになる。中央政府が政策的要請から従来の行政水準の底上げを狙ったり、経済社会の発展に応じた独自の行政を展開するということになると、従来からあった縦の“結合の手”を強化したりあるいは新しい“結合の手”を造り出して地方行政に介入する。中央の対象とする政策の底上げは Piggy-backing の“結合の手”を強化することで行はれる。また新しい行政に関しては政策的要請から、ここにも Piggy-backing が行なはれ、ここでも“結合の手”が造り出される。

この場合特定の対象行政に関しては特定財源の補填の条件付補助金で展開される⁸⁾。Piggy-backing はこの条件付補助金で強力に地方政府を拘束することになる。

特定財源補填の条件付補助金は中央からだけではなく、地方政府の独自の行政展開を求める要望からも利用される。これは地方政府がその地域社会に合致した新しい発展政策を展開するために求める場合である。つまり、自らが求めて条件付補助金を手にしようとするのである。この場合、地方側から設定しようとする“結合の手”も、中央が通常行政で設定してある Piggy-backing の“結合の手”のもとで統合されて、そのもとでの展開ということになる。従って、条件付補助金の作用は同じ効果を持つことになる。ただ特別立法に基づく措置の場合には、対象事業の特定、補助率の優遇等がある。しかしながら、条件付補助金の作用については緩和されることにはならない。

(2) 地方の時代における Piggy-backing

経済社会の発展が全国各行政地域に不均整な発展をひきおこしながら展開しても、その地域内に居住する住民の受ける地方行政サービスが全国的にある水準で同一であるべきであるとする論理は、国民所得水準の上昇、その上位での平準化、さらに地方行政水準の累積的上昇の前に新しい批判を受けることになる。つまり豊かさ志向のこれまでの社会的選好は、確かに一国各地域の全体的豊かさの高まりと、この選好に合致した地方行政水準の上昇を引き出した。ところがこれまでの地方行政水準が、一般財源の補填と特定財源補填の両仕組の累積的效果を通して次第に高水準で全国的に平準化してくると、地域の中にはこの平準化の中から飛び出して特殊な展開を求める動きをする政府が出始めるのである。もともと地方政府は、その地域にあった特別の行政の展開を行ってはいるが、中央の地域政策に組み込まれている方が多く、独自の展開は数が少なかった⁹⁾。しかし、経済社会の発展は、この平準化状況を土台とした地域発展の独自のプログラムを造り出し独自の展開を促し始めたのである。

このことを可能にしたのは、第1に、地域経済にとって独自の展開を促すことの出来る技術革新が進展したことである¹⁰⁾。例えばマイクロ・エレクトロニクスとかバイオ・テクノロジーの展開等である。第2に、既存の集積地点でこれまでの技術に基づいた生産方式に陳腐化が進み、既存の集積地点に大きな影響が出始めてここからの脱出を図る必要が生じたことである¹¹⁾。第3に、人口の大都市への集中傾向が再現し、魅力ある地方都市の形成がない限り、人口の社会的減の阻止出来ない状況を作り出したことである¹²⁾。

このような経済社会の動きに対して、政府部門にもこれまでの平準化路線に対して積極的な支援的行政の展開の出来ない事情が生じて来た。第1は、エコ・スパズムに基づく税収の落ち込み¹³⁾とその後の収入拡大テンポの低下である。第2は、累積的公債依存度の高まりに基づく行政改革の始まりとその展開である¹⁴⁾。第3は、これまでの地方行政運営に対する反省に基づく点検過程の開始である¹⁵⁾。つまり、高くつく政府に対する批判と政府活動に対する適正水準の模索である。このような動きは、中央政府をして従来の財政運営から離れた新しい状況に対応する効率的な行政の運営へと視点を転換させる。この結果、地方政府に対する一般財源補填の方式にもひき締め点検が、また特定財源補填の国庫支出金には全面的なひき締めが実行されることになる¹⁶⁾。

また地方政府それ自体も、このような依存財源の引き締めに対応して、自らの行政の点検とその効

率的運営に主力を注ぐことになった¹⁷⁾。

この場合の中央と地方の行財政関係を見ると、従来の拡張型の Piggy-backing に対して縮小調整型の Piggy-backing 体制をとることになる。

“地方の時代”は、この時代を画する以前より先駆的な地方政府の独自の展開もあり¹⁸⁾、この先駆的な地方政府の成功と今回の縮小的財政運営を余儀なくされることで、一挙に全国的に地方の時代という考えを広げた。だが地方政府の独自の展開と言っても、中央政府よりの依存財源の縮小ないし制限措置は、直に地方行政の各部門に及ぶばかりでなく、従来からの中央負担部分の地方への肩代りをも求められることで、これまでの財政運営のままではとうてい対応が出来ないことになる。ここでは中央の依存財源縮小に応じた地方行政の見直しと、新しい手段の活用に基づく独自の行政の展開を模索させざるを得ない。従って“地方の時代”の全面化は、このような中央依存財源の縮小の中での展開となり、自力による発展の核の発見やその培養、そして展開という厳しい道を歩むことになる。

(3) Piggy-backing 体制の問題点

Piggy-backing 体制は常に二つの論理を有している。そしてこの論理は経済社会の発展に基づいて変化する国民意識や住民意識によってゆさぶられるのである。二つの論理とは、第1が、与える側の中央又は上位の政府の論理である。ここではナショナル・インタレストを中心とした地方行財政の展開を追求している。第2は、受ける側の地方政府の論理である。ここではリジョナル又はコミュニティ・インタレストを中心とした地方行財政の展開を追求している。

この二つの論理は、地方行政に関する機能分担を定めた法規のもとで常に同じ方向に動いているとは限らない。中央も地方も経済社会の低水準の窮乏時代にあって、国民意識も住民意識もともにそこからの脱却を願い、且つ地方行政に対して全国各地域間較差存在を否定する社会的選好が強力であるならば、ある程度まで同じ方向に動いていると言えるが、それでも過去より築き上げて来た地域意識がある限り、表面は同じ流れを装うが、底流は必ずしも同一ではない。ところが、経済社会の発展がある段階に達すると、産業活動の地域差、経済活動体の求める地域的活動基盤の地域差、地域住民の地域的社会的選好の偏倚等は、受ける側の地方政府をして、より自己にとって望ましいものためらしめようとする動きに転ずる。与える側の論理が、この個々の地方政府の独自の活動を支援するという論理に転換しない限り、この問題は解決しない。地方の論理の優先である。

またある場合には、ナショナル・インタレストに対する国民意識が高まって、地方行財政に対する中央政府の役割を拡大させる場合も出て来る。ここでは中央の論理が優先する。

このように経済社会の変化や国民並びに活動体の意識の変化は、地方の行財政をめぐって影響力を与える政府側と受ける政府側の論理に大きな影響を与える。そこで Piggy-backing の仕方や Piggy-backig の仕組それ自体に大きな関心が集まることになる。さらに従来からの政府間にある Piggy-backing に新たな調整が求められることになる。

ところで、この他に Piggy-backing に関して問題となるのは、上位政府の持つ行政権の具体的なコ

ントロールの綱である。

現行制度のもとで中央と地方政府間には地方行財政をめぐって多くの連結がなされている。中央政府と言っても各省庁がありその出先機関がある。例えば、地方自治の基本的構成単位の一つである都市を例にとって見ても、この都市は地方行財政の展開をめぐって中央の多数の省庁及びその出先機関と結合している。筆者はこれを先に示した如く“結合の手”と名づけているが¹⁹⁾、この“結合の手”は、地方の行財政の守備範囲が拡大し同時に法的制度的な裏打ちが整備されると、これが増加し且つ強力になる。さらに、この行財政の新展開に伴う“結合の手”は、単にその分野だけに留まらず従来の行財政分野とも結ばれて、一そう複雑且つ多重多元的結合状態を造るのである。

こればかりではない。この都市の所属する上位の地域政府である都道府県との“結合の手”が、これまたこれら地域政府の各部局を通して結合されている。またこの地域政府にしても上位の中央政府各省庁との間に多くの“結合の手”を結んでいるので、都市は中央と地域政府の“結合の手”を通して造り出された行政作用を受けることになる。

このように見てくると、一例にあげた都市という地方政府は、中央からの直接的な“結合の手”と中央と地域政府間の“結合の手”を通して生まれた“結合の手”、さらに地域政府独自の行政に基づく“結合の手”と実に複雑で多重的で多層的な結合をしている²⁰⁾。

この他に準政府部門との結合がある。こうした結合の手は、それぞれの目的意識を持った活動体相互間の結合のためのものであり、単なる導管ではない。そこには法的制度的に裏打ちされた行財政の強制による、あるいはそれ以外の手段による意思や物の流れが行なはれる。それで、一つの地方政府、例えば先にあげた都市政府を考えて見ると、この都市と“結合の手”で接続する中央の省庁の意図がそれぞれの“結合の手”を通してこの都市政府に集まってくる。この場合各省庁では、自己の目的意識から最適とする行財政措置をとろうとする。他の省庁の行財政のこの地方政府に対する流れを考慮しないのが常態である。一つの中央省庁の行政部局にとって最適であるということは、他の省庁による介入の度がどのようであれ、時には受けとる地方政府がどのようであれ、自己の行政展開が特定した行政部門について最適であることが望まれる。この事があまりにも強調され過ぎると、地方自治は形骸化するばかりでなく、中央の政策それ自体も歪んでくることになる。しかしながら、このように一つの中央の省庁だけではなくあらゆる省庁が自己の行政を最適化させるために、それぞれ地方との“結合の手”を通じた地方の特定行政を動かそうとするのである。従って“結合の手”を多く持つと言うことは、それだけ中央からの手綱が握られていることになり、ここに地域にとっての最適行財政の展開に大きな問題を生じさせるのである。

政府間の“結合の手”の形成は、意思並びに情報及び財の流れをコントロールする導管の敷設である。中央政府はこれらの導管を太くしたり細くしたり、流量を大きくしたり小さくしたり、流通速度を速めたり遅らせたりすることが出来る。この導管の作動を中央政府が人為的に操作出来る裁量的決定制度を前提とした“結合の手”の存在は、地方側にとって大きな受け身の行政を行なはざるを得なくし、自主的意思決定を後退させてしまう。これに対して、この導管の作動を出来るだけ自動的に行

なえる法的制度的システムが開発されたならば、先の地方の自主性の後退問題は少なくなる。そこで、この導管の制御に関する問題が出てくるのである。

(注)

- 1) 地方自治法第2条では、普通地方公共団体の行うべき事務を例示し、市町村、都道府県の管掌すべき所管を明示してある。
- 2) 地方自治法の別表は、別表第一では、都道府県が処理しなければならない事務を、別表第二では、市が処理しなければならない事務を、別表第三では、都道府県知事が管理し、及び執行しなければならない事務を、別表第四では、市長が管理し、及び執行しなければならない事務を、別表第五では、都道府県知事が設けなければならない行政機関を、別表第六では、吏員その他職員中法律又はこれに基づく政令の定める特別の資格又は職名を有しなければならないものを、別表第七では、都道府県、市町村が置かなければならない附属機関を、制定している。
- 3) その一つが現行の地方交付税制度である。他は地方財政法の諸規定である。
- 4) 拙著 地域と財政、前掲書 第3章 参照
- 5) 例えばアメリカである。1978年のカリフォルニアにおける Proposition 13 による大幅減税はそれに対応した各都市での歳出削減が行なはれた。この点は Jeffrey I. Chapman, Proposition 13, The Day After, 1984. でも示されている。
- 6) この点は地方交付税算定の際の基準財政需要額の算定の場合である。県と市に分けてモデルを設定してある。
- 7) この要請はこれまでも何回も行なはれている。これには、交付税率の引き上げがありさらに国税3税(所得税、法人税、酒税)以外の財源を追加する要請がある。
- 8) 補助金に関しては拙稿 国と地方公共団体の財政連繫 地方財政入門 有斐閣 昭和53年、57年 参照
- 9) 中には北海道池田町のようにワイン事業の展開等独自の展開がある。
- 10) 拙稿 テクノポリスの形成と地域予算 政経論叢 第53巻第4,5,6号 参照
- 11) この点は拙稿 “都市財政論” 新財政論 有斐閣 昭和61年 参照。ここでは W. アパナシーの論を紹介して技術の成熟と交替を示したり、自壊の発生を示している。
- 12) 最近の地域間の人口移動に関して、昭和60年版経済白書では、次のように指摘している。第1は、地方圏における都市化の進行であり、地方中枢・中核都市等への人口の集中が続いていることである。第2は、三大都市圏の中では特に東京圏に人口の集中がみられることである。このことは、これ以外の都市地域から人口が索引されていることを意味する。
- 13) エコスパズムについては、拙稿 世界的フィスカル・スパズムに対して 世界経済 1975年10月号 参照
- 14) 昭和61年度の公債依存度は20.2であり、うち特例公債依存度は11.3である。昭和54年度の34.7から見れば低下したとは云え、平時においては異常な高さである。公債残高対GNP比も昭和61年度で42.5%の高い比重である。(財政金融統計月報 1986.4)
- 15) これは臨時行政調査会の活動とそれに基づく改革行政の展開である。
- 16) 昭和60, 61年度の補助金1割カットである。
- 17) 昭和60年1月22日自治省は地方公共団体における行政改革推進の方針(地方行革大綱)についての通達を出して、地方の行革の推進を図った。地方政府もそれに対応した動きを目下示している。
- 18) ここでは神戸市や大分県の独自の展開が一つの例となる。いずれも今日他の地方政府にとっては大きな先例となっている。
- 19) 拙稿 国と地方公共団体の財政連繫 地方財政入門 昭和53年
- 20) 例えば開発公社である。

3 Piggy-backing と地方の最適予算

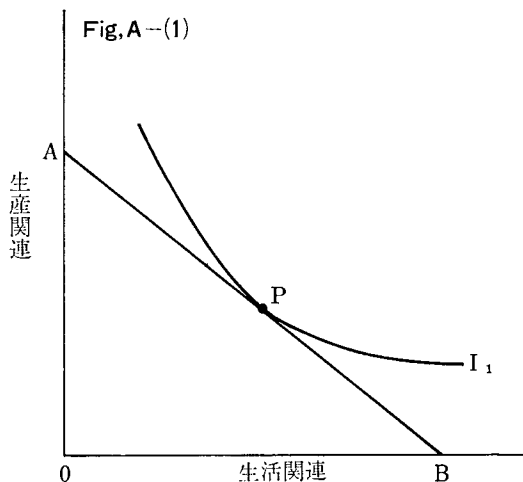
Piggy-backing の具体的行動の一つは、財政資金の流れに現われる。これは大きな力を持つ。特に Piggy-backing が前節で示した中央の論理が前面に出てくる場合、地方の予算活動に対して条件付補助金を通して大きな制約を課することになる¹⁾。ここに、この仕組みもとの地方の最適予算形成の問題が出てくるのである。

(1) 地方の最適予算

地方政府の予算活動は、その行政管轄地域内の住民や活動体の示す社会的選好に添って最適予算を形成しようとする。地方の予算活動に全く中央政府からの制約がないならば、地域の住民や活動体の持つ社会的選好に合致した予算が形成されることになる。そこで地方の歳出予算を大きくグループ化し、第1を生産活動系とし第2を生活活動系とし、第3を制度維持系として考える。この3活動系を与えられた収入のもとで最大の効果を得ようとするならば、第3の制度維持系を最小にして第1及び第2の活動系を組み合わせた次の図のような予算活動をとることになる²⁾。

この想定は地方政府の裁量的予算活動が100%許されている状況である。社会的選好を示す無差別曲線 I の形状は地域によって異なるし、予算拘束線 AB の傾きや大きさも同様に地域によって異なるが、この予算線 AB と接した無差別曲線 I との接点 P で決定された予算配分点はこの地域にとって最適である。

ところがこのように地方の予算活動に対して制約無しという状況は殆んどなく中央の地方行財政に関する Piggy-backing が行なはれ、その際に強力な財政手段である条件付補助金がここにつくのである。



(2) Piggy-backing が加はると

(A) 強力なケース

地方と中央省庁との間に結ばれた“結合の手”を通して、Piggy-backing の行政が強力に展開される事例を考えよう。そしてその際に利用される財政的手段は条件付補助金であると仮定する。

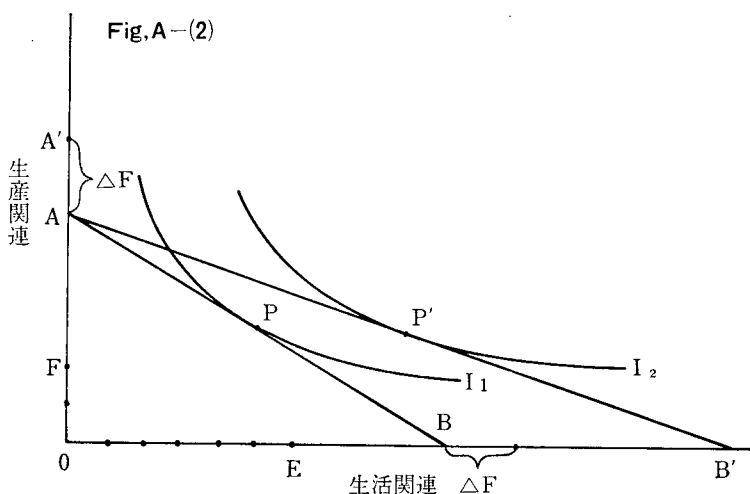
条件付補助金を背景とした Piggy-backing は、中央の各省庁の各部局と地方との“結合の手”を通して、定式化されたルーチン地方行政を拘束する。その拘束の程度は補助率の大きさと補助に伴う法

的行政的拘束力の程度にかかわってくる。中央各省庁の各部局は、ある程度定式化されたルーチン行政に関して、それぞれ財源補償のために全部又は一部の特定財源の補填を行っている。それは先に示したように、各部局の行政にとって望ましいとする水準又は効果を得るがためであり、受けとる地方政府の総和としての地方行政を最適とするものではない。従って、極端な場合は他の行政の存在を無視して自己の行政にとって望ましい水準ないし効果達成を求めるのである。そのために縦割り行政の弊害という批判を常に引き出すことになる。

ところが、このような拘束は特定財源補填の条件付補助金の持つ特有の効果が働くので、さらに別の問題を引き出すことになる。それは筆者がかつて名付けた一般財源からの“持ち出し効果”あるいは一般財源の“巻き込み効果”が働くためである³⁾。一例をあげると特定行政の一部負担を伴う条件付補助金(1/3補助事業)は、残りの部分(ここでは残り2/3)を一般財源又は他の財源から持ち出さざるを得なくする。つまりこの種の条件付補助金は一般財源を巻き込み、地方政府をして、もしこの種の拘束がなかったならば、裁量的に自由に処分し得る自由財源が、このために巻き込まれてしまうことになる。この巻き込まれる額が小額のものならば問題にされることは少ない。ところが、この額が巨額且つ各行政分野につくととなると、地方政府の自由に利用出来る財源の領域を小さくするために、ここに機会費用の問題が生じてくる。

先に示した地方予算活動の3部門を再び利用する。制度維持関係支出を最小にして、生産系、生活系支出の最適予算を考える。この場合、この2部門のそれぞれが強力な一部補填の条件的補助金による Piggy-backing であれば、生産系、生活系の各行政項目はそれぞれの省庁の各部局を通して自己の政策にとって望ましい効果を最大に発揮出来るように指揮をする。従って生産系、生活系と言ってもこれはこれら行政の集合体を平面的に表示したものに過ぎず、各省庁間の調整はここでは見られない。このような状況は次の図表で示される。

強制力を伴う中央の一部補填に基く条件付補助金は、縦横の座軸に刻みを入れたように各省庁の介



入度合いが累積され、その累積値は極めて高くなっている。原点Oからの大きさOF、OEの値を前提とした予算拘束線を描くとA'B'のような形になる。これはFig. A—(1)で示された裁量的予算活動の出来る予算線ABとは全く異なる。予算線A'B'は強力な特定財源補填の条件付補助金によるPiggy-backingのために制圧された形状になるのである。縦軸と横軸に刻まれた補填による拘束度の累積が大きければ大きい程、地方政府の裁量的領域は狭くなる。

さてここで地方の一般財源をどのようにして巻き込むのか、その事例を考えて見よう。

先に示したように中央の各省庁がそれぞれの関係地方行政について $\frac{1}{2}$ 補助事業を行うとすれば、地方はそれぞれの行政について残り $\frac{1}{2}$ を一般財源から持ち出さざるを得ない(起債をここでは除外する)。これは自由な財源を大きく巻き込んでしまう。生産系、生活系の累積的拘束補助額は、時には自由財源全体を飲み込んでしまうことも出てくる。そこでこのように多量の特定財源の補填という条件付補助金が強力なPiggy-backing行政を通して地方政府を拘束すると、このような形の地方自治が果たして望ましいかと言うことが問われるようになる。

また、このように描かれた予算線A'B'は、この地域の住民や活動体の持つ社会選好とは必ずしも一致せず、本来の形状とは離れた別の選好を選択せざるを得なくなる。このような予算選択の継続は地域住民に大きな不満感を抱かせることになる。

ちなみに、この図では縦の生産関連支出も横の生活関連支出も同じく $\frac{1}{2}$ 補助事業の強力なPiggy-backingを例にしている。縦軸OFの補助額は確かに生産関連支出をOFだけ増加させるが、 $\frac{1}{2}$ を一般財源から持ち出さざるを得なくしている。ただこの巻き込み部分は縦軸のOFだけの余裕財源を生む。ところが横軸OEの補助額は生活関連支出をOEだけ増加させるが、この額は横軸の分だけでは充足出来ず、縦軸から ΔF 分を巻き込んでいる。

巻き込み効果は、それぞれの支出部門を巻き込むばかりでなく、他の部門をも巻き込んでしまうことになる。そして社会的選好との間にも、本来地域住民や活動体の間に描き出したものと大きく離れることになる。

(B) 弱いケース

地方と中央の間には幾多の“結合の手”があるにしても、その結合の手の利用は地方側に委ねられており、中央による介入が弱いというPiggy-backingを考えて見よう。その場合も特定財源補填の条件付補助金はつけられているものとする。

この場合の中央政府は、ナショナル行政についての全国的平準化要請を相当後退させて、地方独自の行政を支援するということになる。生産系、生活系の中央の各省庁の示す行政は、地方政府との間の“結合の手”を通して流れるが、地方より中央の各省庁に対しても流れる。例えば特定行政に対する支援要請である。この際に利用される特定財源補填の条件付補助金は地方政府の要請に基づくか、又はメニュー化された形態で地方側の選択に基づくものであれば、地方の裁量的予算活動の領域は極めて高くなる。なる程、特定財源補填に基づく一般財源の巻き込み効果はあるにしても、それはこの地域の社会的選好と合致する限り望ましい予算活動となる。かりに自由財源に対する浸蝕の度合いを

高くしても、この種の補填財源の存在は、この地方政府の支出関数を好ましい方向に高めるシフトとなる。

もしこの種の補填財源がない場合の予算線はA Bとして描かれ下図のようになる。ところが補填財源が地方政府の自由選択に基づき決定出来る Piggy-backing ならば、予算線はA Bに平行移動してA'' B''になる可能性を大にする。何故ならば、その社会内における住民や活動体の活動に関するイナーシャ（慣性）があり、地方政府にも予算活動に関するイナーシャがあるからである。

このような予算活動のとれる財源補填を背景とした Piggy-backing であるならば、地方政府にとっては望ましいが、ナショナル行政の地域間の平準化を必要とする場合には望ましいものとはならない。

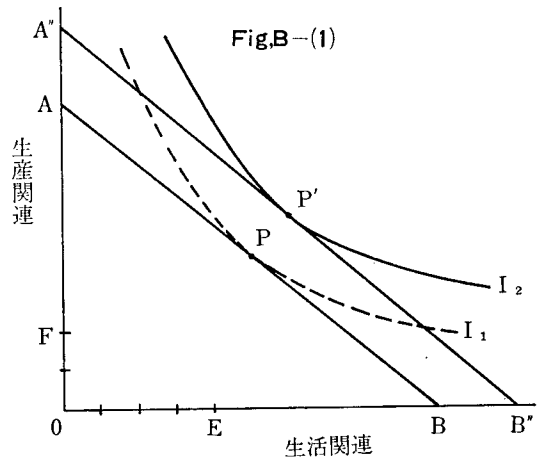
(注)

1) 条件付補助金の地方予算に対する制約の力学的解明については、拙稿（共著）地方財政入門 前掲書 参照。

2) この点については拙稿 都市財政 新財政論 有斐閣 昭和61年 参照

3) 持ち出し効果、巻き込み効果については、

拙稿、国と地方公共団体の財政連繫 地方財政入門 昭和53年、57年 参照



おわりに

ここに興味のあるアメリカのシティ・マネジャーに対する質問と解答がある¹⁾。

質問1 かりに、連邦の政策が変更されることになり、あなたの地方政府が定型補助金を丁度一般歳入分与交付金のように自由に使えるようになったならば、あなたはこの財政資金を現在使っている方向とは違った別の所に配分しますか。

これには、シティ・マネージャーのうちの25%が大いに違った方向で使うと答えている。53%がや違った方向が使うと答えて、全体の80%がこの方向にある。

質問2 一般的に言って、あなたの地方政府が連邦政府の定型補助金を受けとることは補助関連活動に使われる地方財源の額（必要定率資金を除外して）を増額させますか又は減額させますか。

この答は、43%が増額、27%が減額、29%が影響なしである。

質問3 かりにコミュニティ開発包括的補助金計画が連邦政府による財源付けされて中止されることになれば、あなたの地方政府はどうすると考えますか。

その答えは、28%がそのコミュニティ開発計画を続けるが水準を落とすと答えている。31%がその計

画を数年後に停止するとし、41%が直ちに止めるとしている。

質問4 地方政府が地方財源を必要需要額に見合はせるのについて何回ぐらい連邦補助金の申込の決定をしているとお考えですか。

この答えは、6%が極く頻繁に、25%が頻繁に、46%が時々、23%が稀にである。

この質問と解答は、州権の強いアメリカにあっても地方政府への連邦政府補助金行政が大きな影響を与えていることを示している。そして定型補助金という条件付補助金が地方の補助対象事業を通じた Piggy-backing 行政を通して、地方の活動を拘束しているのである。

わが国の場合、地方の時代とは言はれるものの、自主財源ですべての行政をまかなう事は余程財源の豊かな地方政府でない限り、難しいことになる。ここに現在より緩和された中央よりの財源移転の方策を考えなければならなくなるし、基本的には現在の中央地方間を結ぶ多くの“結合の手”を通じた Piggy-backing 行政を整理する必要がある。 (昭和61年9月稿)

(注)

- 1) Thomas J. Kane, Jr, City Managers View Intergovernmental Relations, The Journal of Federalism 14. Summer 1984.

(きた のぼる)