

第13回公共選択学会学生集い

～FMDによる地方の自立～



東海大学政治経済学部経済学科
川野辺ゼミナール
経済政策論パート

高山 美咲 谷口 絢香 鶴巻 未来
野間 蓉平 山本 有二

序章 論題解釈・問題意識 P3

第一章 現状分析 P4

第1節 地方財政悪化 P4

1-1-1 地方税

5 1-1-2 地方債

1-1-3 地方財政悪化の要因

第2節 国の補助金と問題点 P6

1-2-1 国庫支出金

10 1-2-2 レントシーキング理論と鉄のトライアングル

1-2-3 官僚

1-2-4 一般財源

第3節 三位一体改革の評価 P13

15

第二章

道州制の推進と財政分権化による地方の自立 P15

第1節 道州制提言と財政分権化の提起

2-1-1 道州制基本枠組み

20 2-1-2 財政分権化の懸念要因

・地方のレントシーキング抑制

・地域格差の是正

第三章 諸外国を参考に P17

25 3-1 裁量権の分散 アメリカ合衆国

3-2 水平的財政調整による格差の是正 ドイツ

第四章 P20

レントシーキングを生まない一括交付金による財源移譲と州間格差是正 FMD

30 結論 P25

参考文献・参考サイト P26

序章 論題解釈・問題意識

<論題解釈・問題意識>

5 まず今回のテーマであるまちづくり・地域活性化のためには何をどうすべきかに対しての論題解釈を行う。我々は地域活性化に観点を置く。

活性化とは地域住民や地方が自らの力・案・金でその地域が現状の地方財政赤字の問題によって困窮している地方自治を立て直すようにすることだと定義した。地域の範囲の定義については州単位で考えている。このままでは自らの力でその地域の活性化を行うことは不可能なのではないかという疑問を抱いた。そこで我々は財政の分権化を図ることで地方が自由な用途をもった財源を増やすことが優先だと考えた。またそれらを実現するために現行の中央集権においての非効率なやり方を改めるため道州制を導入し財政の分権化を図ると同時に道州制移行による弊害についても検討していこうと思う。

15 多額の財政赤字を抱ええたわが国では地方の財政赤字も問題であり、財政破綻に陥る地域も出てきている。そして、中央集権・官僚主導での地方統治は地方の自主性を阻害し、多くの無駄がある。このような状況下で地方は国に依存しているのが現状である。地方交付税交付金をはじめとした補助金をあてにして地方債を発行し一部利益集団のために無駄な事業を行うなどしている。将来財政規模が縮小していくことが見込まれているなかで自ら窮地に向かっていくようなものでこのままで地域が活性化するとは到底思うことはできない。次の現状分析から日本の現状を見つめこれらの問題の解決の糸口になるような政策提言を行っていく。

25

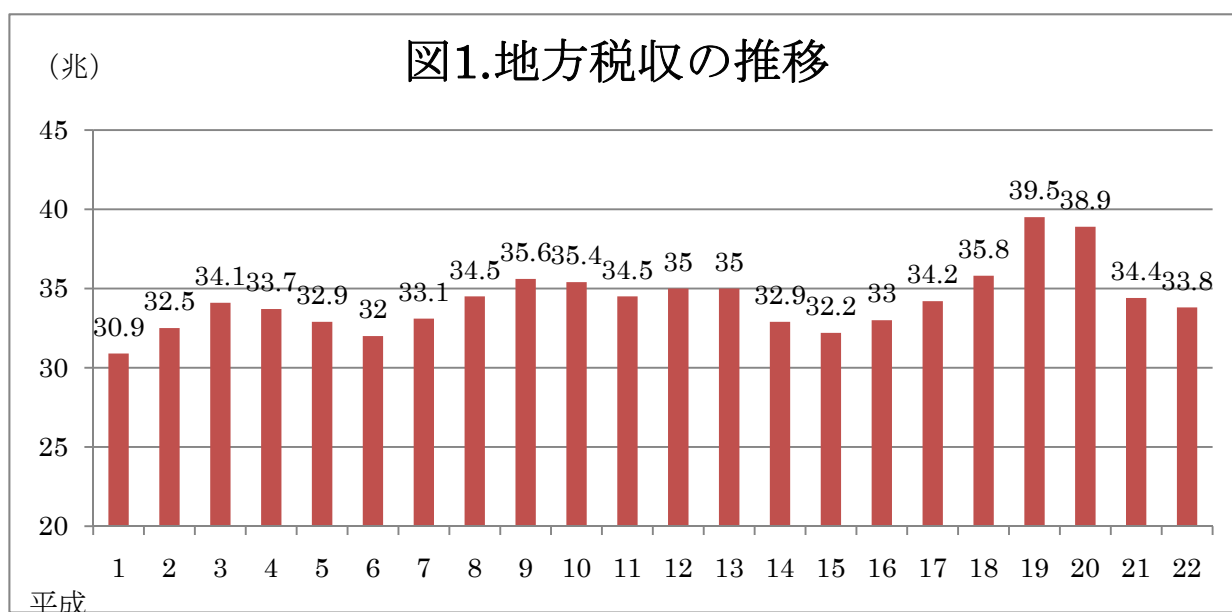
30

第一章 現状分析

第1節 地方財政悪化

5 1-1-1 地方税

まず、地方税の面から見ていく。地方税とは、各自治体に居住する個人あるいは事務所などを有する法人に各自治体が課す税金のことである。地方自治体はこの地方税で成り立っている。



10 <総務省 自治税務局>より作成

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/02-05.pdf

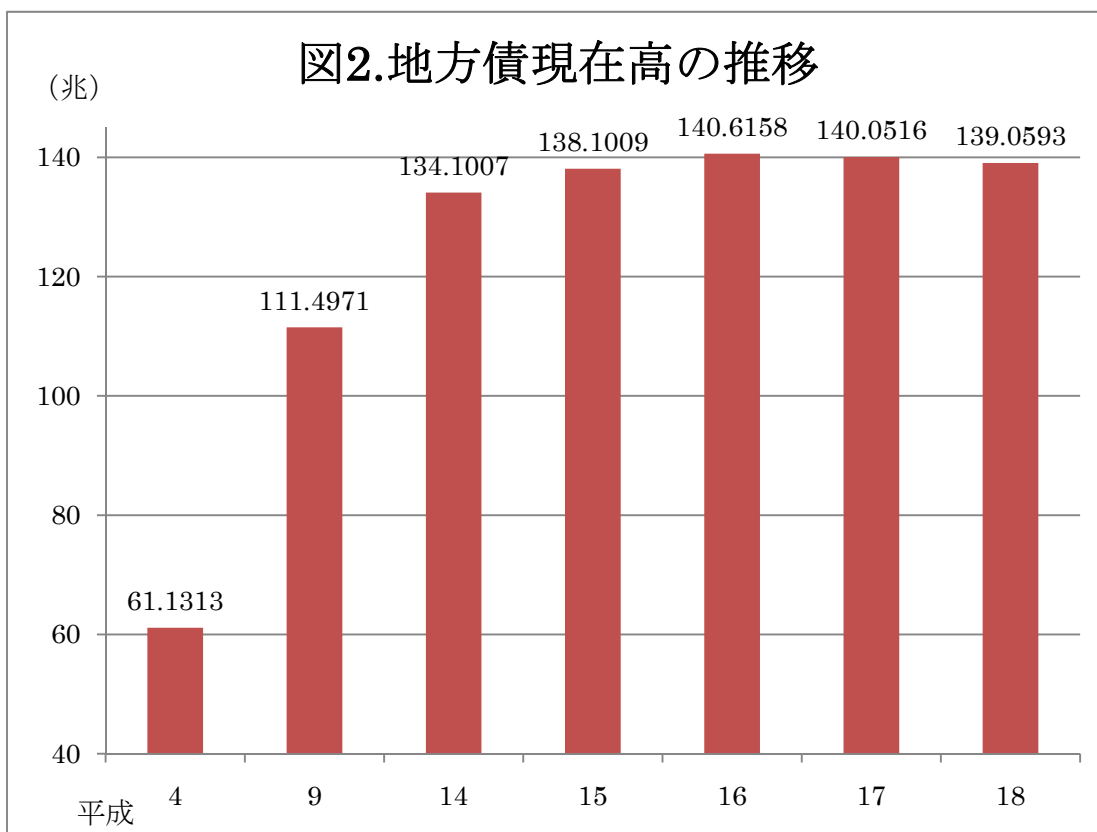
この図1は地方税収の推移を表したもので、平成19年に一気に上昇しているが、それは三位一体改革の税源移譲によるものであり、三位一体改革が終了するとともに減少傾向にある。

15

1-1-2 地方債

次に、地方債を見ていく。地方債とは、地方公共団体が発行する債券のことである。機能としては、財政支出と財政収入の年度間調整、住民負担の世代間の公平のための調整、一般財源の補完、国の経済政策との調整などの四つが挙げられる。

20 その地方債の残高増加は地方財政赤字の温床になっていることが、以下の図2から見てわかる。



<総務省 地方財政白書より作成>

http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/20data/img/z-021.gif

この図は地方債の現在高の推移を表しており、年々増加傾向にある。

- 5 現状としては、全地方公共団体の6割以上の団体が、独自に給料または手当の削減措置を実施し、年額2,500億円を削減している。また、地方債残高は、約139兆円に達している。(2006年度時点)1990年代後半の景気刺激策で発行が増加したことにより、残高は膨らみ続け、2004年度にピークに達した。その後わずかに減少に転じてはいるものの、なお高止まりしている。

10 1-1-3 地方財政悪化の要因

地方公共団体の地方債がこれほどまでに膨れ上がったのには、日本の財政システム、言いかえれば国から地方への再分配のシステムに原因がある。現在の日本では、公共サービスの供給はほとんど地方が行なっている。しかしそれにも関わらず、その財源は国からの財源となっている。すなわち、国税収入を国が地方へ移転する「財政における中央集権」が日本における再分配のシステムにある。

この「財政における中央集権」のシステムについて、詳しく説明する。まず、日本における租税は地方税と国税に分けられる。この税収の割合は地方税、国税でおよそ1:2となっている。国税の一部は地方譲与税・地方特例交付金・地方交付税の三つで地方の一般財源として移転されている。この一般財源であるが、地方譲与税・地方特例交付金・地方交

付税がそれぞれ4:1:45(1.4618兆円:0.462兆円:15.8202兆円)であり、ほとんどを地方交付税が占めている^{※1}。このことから国から地方への一般財源について述べる場合、地方交付税を中心に考えていきたい。

5 一方、地方へ移転される国税は、前で述べた三つの一般財源のほかに国庫支出金のような特定財源がある。国庫支出金は一般財源とは異なり、国の官僚によってその用途が決められている。

10 この移転された地方交付税、国庫支出金を国の歳出ではなく地方の歳出と考えたとき、地方の歳出と国の歳出の割合を比較すると、およそ2:1(97.4兆円:55.3兆円^{※2})となり、公共サービスは主として地方公共団体から受けていることとなる。これらの国から地方への財源の移転で問題であるのが、移転のとき、その支出内容について国が関わっていることにある。

第2節 国の補助金と問題点

1-2-1 国庫支出金

15 まず、国庫支出金がどのようなものであるかの説明から入る。

国庫支出金は地方における事業を国と協力して行うときに国が公共団体の経費負担区分に基づいて地方に支出される特定財源であり国と地方の共通の目的のために支出されるものであるために用途が明確に決められているのである。

20

25

30

35

【表 1.歳入純計決算額の状況】

区分	決算額			構成比		増減費	
	平成 20年度	平成 19年度	増減額	20年度	19年度	20年度	19年度
地方税	395,585	402,668	△7,083	42.9	44.2	△1.8	103
地方譲与税	6,788	7,146	△357	0.7	0.8	△5	△80.8
地方特別交 付金等	5,391	3,120	2,271	0.6	0.3	72.8	△61.8
地方交付税	154,061	152,027	2,033	16.7	16.7	1.3	△5
小計 (一般財源)	641,825	564,961	△3,136	60.9	62	△0.6	△1
国庫支出金	116,890	103,365	13,525	12.7	11.3	13.1	△1.8
地方債	99,221	95,844	3,376	10.8	10.5	3.5	△0.4
その他	114,199	147,644	△3,444	15.6	16.2	△2.3	3
合計	922,135	147,644	10,321	100	100	1.1	△0.4
	億円			%			

＜総務省 地方財政白書より作成＞

http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/22data/22czb1-1-2.html#S3

- 5 国庫支出金は上の表から平成20年度時点で歳入の12.7%を占めている。
国庫支出金は大きく分けて国庫負担金、国庫委託金、国庫補助金の三つに分けることができる。比率としては国庫負担金が約70%、国庫委託金が約1%、国庫補助金が約30%を占めている。
- 国庫負担金とは、国が地方自治体の活動の援助として必要な費用の一部を負担するものであり例えば小中学校の教員の給与の一部を負担している。国庫委託金の場合は国が自治体に経費のすべてを委託するもので選挙は国で運営すべきものを自治体に任せているためこの国庫委託金で経費を負担している。国庫補助金は国が選出した特定の事業活動の奨励または財政維持のために支出される補助金で廃棄物処理、福祉の安定、道路建設などで使われる。
- 15 この国庫支出金の約30%を占める国庫補助金は国が指定した地方に必要であると判断したものに当てられる補助金であるため用途は細かく定められている。
今回はこの国庫支出金が地方にとって本当に望ましい事業展開を実現できていると言えるのであろうかという所に着目したい。
会計調査院は平成20年度の「国民健康保険の財政調整交付金」において交付が不当と認められる国庫補助金の金額を9億8557万円と発表した。
- 20

「国民健康保険の療養給付費負担金」においては9億1509万5346円となっており、その事例として次のようなものが挙げられている。

5 <事例1:東京都練馬区¹> 東京都練馬区は、平成18年度の国庫負担金の実績報告に当たり、一般被保険者に係る医療給付費の算定において、そ及して退職被保険者等の資格を取得した者について、退職者該当年月日以降に一般被保険者に係るものとして支払った18年度分の医療給付費の一部5億2783万8236円を控除していなかったなどのため、国庫負担対象費用額を過大に算定していた。

その結果、国庫負担金が3億6980万3030円過大に交付されていた。

10 ¹<事例2:新潟県妙高市¹> 新潟県妙高市は、平成18年度の国庫負担金の実績報告に当たり、一般被保険者に係る医療給付費の算定において、基礎資料からの転記を誤って高額療養費を5575万円過大に計上するなどしたため、国庫負担対象費用額を過大に算定していた。

その結果、国庫負担金が2033万5011円過大に交付されていた。

15 <事例3¹:岡山県岡山市> 岡山市は、平成18年度の国庫負担金の実績報告に当たり、一般被保険者に係る医療給付費の算定において、岡山県が実施している負担軽減措置であるひとり親家庭等医療費助成の対象者に係る療養の給付に要する費用の額等に対する減額調整率の適用を誤ったため、国庫負担対象費用額を過大に算定していた。

その結果、国庫負担金が365万8505円過大に交付されていた。

20 このような事例からは国の国庫支出金という再分配システムは地方にとって有効的に機能しているというのは非常に疑わしい。国庫支出金の問題点の一つとしては国から地方に金が行くまでに金額の調整がほとんど行われないうことである。このようなただ金を支出してあとは自治体に任せるといったやり方では事例のように医療福祉面での超過支出が発生してしまう。また建設業などにおいても重複した建造物の建設など無駄遣いに等しい支出金の使われ方をされてしまう。

25 それに関するものとして業界に焦点を当てていきたいと思う。土木、建設業の大手で総合建設業のことをゼネコンと言う。ゼネコンは土木、建設工事全体を取りまとめて行い請け負うがレントシーキングにはゼネコン汚職と呼ばれる問題があり地方にとってはもうこれ以上道路は必要ないという状況にあっても国から道路を作るように指示され、それだけの補助金を与えられたら道路を建設せざるを得ない。

30

¹会計調査院 <http://report.jbaudit.go.jp/org/h20/2008-h20-0223-0.htm>より引用

231 都府県及び 22 道府県管内の 40 市町計 71 事業主体が実施した地方道路交付金事業、交通安全施設等整備事業、下水道事業等に係る国庫補助金 18 億 3785 万 6766 円が不当と認められる。

- 5 もし国が国庫支出金を与え、その使い道を決定する権限を地方に与えれば建設事業に関して言えば地方は必要のない道路を建設することはなく、仮に道路が必要だったとしてもコスト削減のために合理的に判断し、最も費用のかからない（ローコスト）かつ技術的に信頼できる業者に建設を依頼するだろう。その結果、無駄遣いを減らしたことによるコスト削減、また自由に使える財源が増えるため地方にとってはより望ましい政策が実現できる。
- 10 このように地方にある程度の権限が与えられていれば地方はそれぞれのニーズに合った交付金の使用が可能になる。
- しかし、中央集権により国に国庫支出金の用途を定められている限り日本の再分配システムが効率よく働くことはできずに必要のない道路が増えていくように税金の無駄遣いという深厚な問題は悪化する一方である
- 15 これは国庫支出金というシステム自体が国による裁量部分が大きいことからわかるように、官僚の裁量権が大幅に関与していることにある。その原因として挙げられるレントシーキングについて触れてみる。

1-2-2 レントシーキング理論と鉄のトライアングル

- 20 ここで米国の経済学者ゴードン・タロックが提唱したレントシーキングの概念について述べていく。
- レントシーキングとは企業が政府による規制や制度改革などによって私益を得ようとする働きかけで独占、寡占による超過利益が発生することもある。
- 川野辺(1993)を参考にレントシーキング活動を政治的な決定を通じて、特定の集団が利益を得る行動とする。
- 25 レントシーキングにもさまざまな型が存在するが官僚主導型のレントシーキングに着目する。これは官僚と言え私利、私欲のために利益をこらむるように行動してしまう人間としての心情を前提としている。
- 30 官僚は天下り先の確保、自らの権限の強化などを実現させるような政府内の行動を、官僚としての責務を全うする中で自然と行って行く。現在の日本の財政に既存するあらゆる制

²会計検査院データベースより引用

<http://report.jbaudit.go.jp/cgi-bin/infobee/markings.cgi?target=http%3a%2f%2freport%2ejbaudit%2ego%2ejp%2forg%2fh20%2f2008%2dh20%2d0430%2d0%2ehtm&key=%93%b9%98%48+%8c%9a%90%dd&cat=113>

度は官僚たちのこうした行動により制定されており、これからの日本の財政制度もより官僚達に有利に働くような形に徐々に変わりつつある。官僚について後で詳しく後述する。

さらにもうひとつ挙げておきたいのが官僚、企業、政治癒着型レントシーキングである。それは官僚、企業、政治家がそれぞれの特化した権力、技術によりスクラムを組み確立されたレントシーキングである。これにより特定の三者が必然的に利益を得るような形となっている。中央集権による権力の集中、天下り、各種独占問題など現在の日本の行政システムが抱えるあらゆる問題はこの癒着が原因で起こっていると言っても過言ではない。

5 例えば国はある建設業者と深い関わり合いがあり、国が地方に道路を建設するように指示してそれをこの建設業者にすべて任せるとすると当然利益はこの建設業者にしか行かなくなりその他の建設業者は仕事を半ば横領されていることになり明らかなレントシーキングが発生する。国と企業の癒着が原因で起こりうるこのレントシーキングによって地方は本来なら必要のない道路を造らされているのだ。このようなことが日常的に行われているならば日本という国の再分配システムが効率よく機能しないのは当然である。

10 市場においてレントシーキングは競争の制限、政府による特定産業の保護を発生させる場合がある。この場合は保護を受けた産業はほかからの参入がないため本来競争のもとで行われたはずのコスト削減、新製品のクオリティの充実、多様化がなくなり産業の発展が見込まれなくなる。

レントシーキング理論を提唱したタロック自身もレントシーキング社会には、経済成長も経済発展もあり得ないと述べているのだ。

20 官僚、企業、政治癒着型のレントシーキングでのべたような構造関係を鉄のトライアングルという言葉で呼ぶこともできる。

(政界)、官僚(省庁)、企業(業界)の目的を整理すると

政治家：票の獲得、最大化また資金の調達

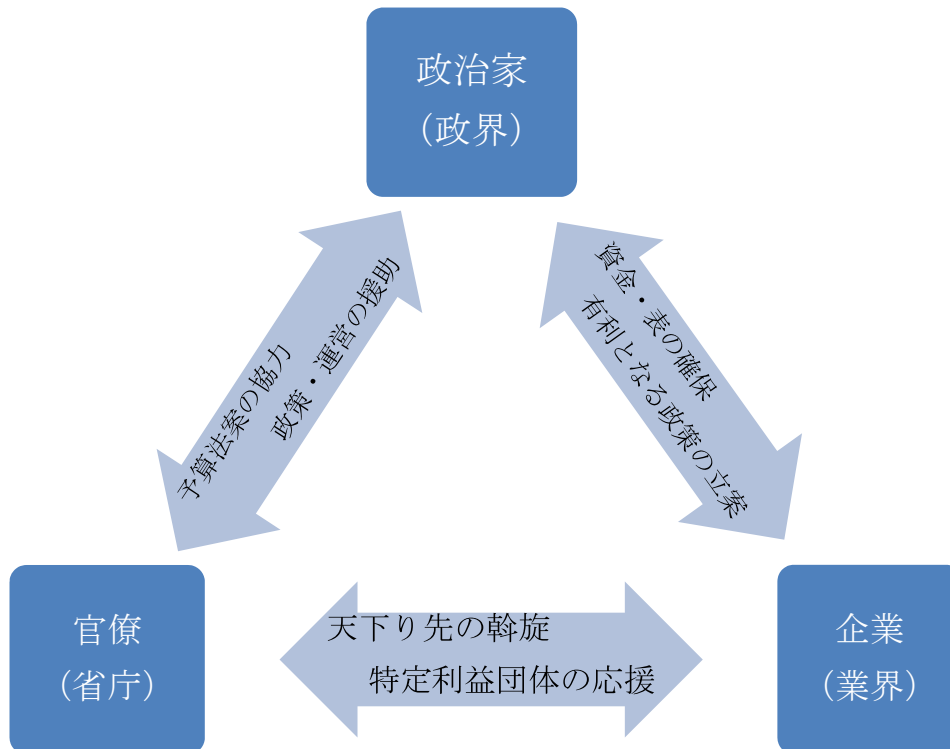
官僚：自身の省庁の予算最大化、天下り先の確保

25 企業：利潤最大化、それをもたらすような制度、システムの制定

これらの目的を持つ三者がそれぞれ目的達成のために結ばれた関係である。

まず、この関係性を政治家の側から見てみる。予算最大化をめざす官僚に対して政治家は自らの保持している権力を売りに予算法案の実現の手助けをするように持ちかける。そこに食いついた官僚はその政治家、あるいはそれらの関与する団体への応援をし有利になるような働きかけをする。そして企業(業界)に対しては特別な利潤をもたらすような制度システムの制定、仕事の斡旋をし、企業からはその組織の人数分の票を獲得し金銭的な援助も受けられる。

【図3.鉄のトライアングル】



加藤寛(1993)を参考として作成

このような関係の中でレントシーキングは発生し必要以上の道路、建造物の建設費などによる税金の無駄遣いは後を絶たない。

5

今日の中央集権型社会ではこの鉄のトライアングルという関係性を中心に発生するレントシーキングによって地方が本当に望んでいる再分配システムが働かずに本来必要であり資金を回すべきところに交付金、補助金がまわらず、重複した金の使い方、超過支出を招いているのである。

10

1-2-3 官僚

ここでは中央集権体制の頭である官僚の非効率性について述べていきたいと思う。

まず、官僚制議論の原点であるマックス・ウェーバーの官僚制論について簡単に触れてみる。ウェーバーは合理的な官僚制の在り方を提示した。それらは高度な専門的分野に対して熟練された、いわばエリートで、かつ私利を求めない非人格的なものであり、あくまで現実に現れることはない”理念型”にすぎない。

15

しかし、ここでは方法論的個人主義の観点から官僚について考えてみたいと思う。

先の理念型の官僚ではなく現実の官僚は利己的な行動をすると予測される。官僚の行動要因を省庁の獲得予算とし官僚の分析を行ったニスカネンによれば、各官僚が所属する省庁の予算獲得はその省庁の存続をもたらし官僚の安定をもたらし。獲得予算が行動要因であるならば、官僚は各省庁の予算を最大化するであろうというのがニスカネンの予算最大

20

化仮説である。これからわかることは、各省庁の公共サービスが供給超過していることである。これは供給に関して非効率であることを示している。

ライベンシュタインのX-非効率性によれば、独占企業のような競争のない組織では最小の費用で行われていない可能性があると考えられており、官僚制においても同じことが言える。

そして、官僚は自由裁量権がありそれにより無駄な支出が更に顕著になる。予算の使用に関しても自由であるため官僚はこの自由の権利を持っていることが明らかである。

官僚には競争が存在しないために最小の費用でやる必要はなく自分のレントを発生させるというほうが、方法論的個人主義の観点からみると言えるのではないか。

また官僚は議員とのつながりももっていて予算獲得に関しての鉄のトライアングルが形成されていることもいえるであろう。

1-2-4 一般財源

また、地方交付税のような一般財源においても、その使い道に問題がある。まず、この地方交付税には普通交付税と特別交付税の二種類ある。96%は普通交付税であるが、残り4%の特別交付金は普通交付税では措置されない個別、緊急の財政需要（主に災害）による財源不足額として交付されている。そのため、ここでは普通交付税を中心に考えていきたい。

普通交付税の交付額は官僚が各地方公共団体の一年間に必要であろう需要額を算出し、地方の税収額がこれに満たない場合、差額分を普通交付税として見積もられる。式にすると次のように表わされる。

$$\text{普通交付税} = \text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額}$$

そして、一般財源は特定財源と異なり、その支出内容が限定されていない。つまり、普通に考えれば、この一般財源は地方に裁量権があるため地域にあった使い方がされている。

地方交付税の使い道には財政状況によって二つある。一つ目は、国が各自治体に行政サービスの水準を定め、その水準を維持するための補助金として交付税が使われるケース。二つ目は、自治体が独自の施策を実行するための補助金として使われるケースである。

一つ目のケースでは、行政サービスの水準を維持するためのものであるから、自治体は自治体の行動によるインセンティブは生まれにくい。二つ目のケースは、各自治体が独自の施策を行えば行なうほど財源不足を引き起こし、それが交付額の増大につながる。上記でも述べたとおり、財源に余裕のある自治体は減多にならないような状況である。そのため、自治体にとって、この一般財源は非常に大事な存在となっている。しかし、このことは財政の国に対する依存、また財政の放漫さをもたらしている。

結局、普通交付税における各地方公共団体の財政というのも国主導の財政システムであり、国から地方への再分配はうまく機能していないということがいえる。

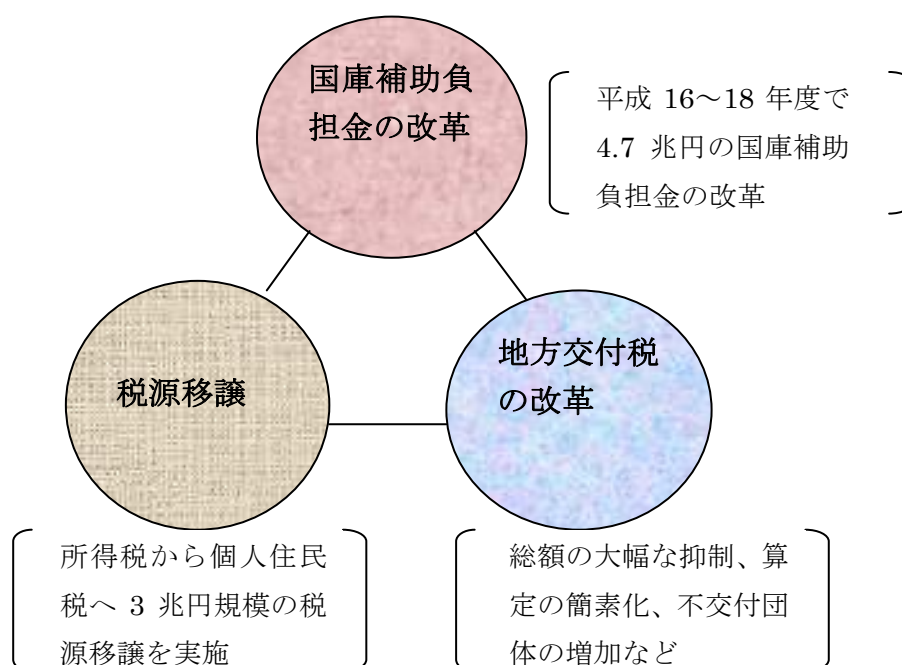
第3節 三位一体改革の評価

次に権限と財源（地方税への移譲）を国から地方への移譲を試みた小泉政権の「三位一体改革」を評価していきたいと思う。

前節までに述べた通り、日本の地方財政は三割自治と呼ばれ地方の歳入に占める地方税収の割合は3分の1程度であり、歳出において多くの部分が国からの補助金に依存している。三位一体改革では、地方の国依存の体質を改め、国の財政的な関与を縮小させること、かつ地方の権限と財源を拡大し、地方の自主性をもたせるといった目的があり、それにより、地方分権を進めようとしたものである。内容としては以下の三つの見直しを一体として行う改革であり小泉内閣時に提唱されたものである。

10

【図4.三位一体の改革概要図】



総務省

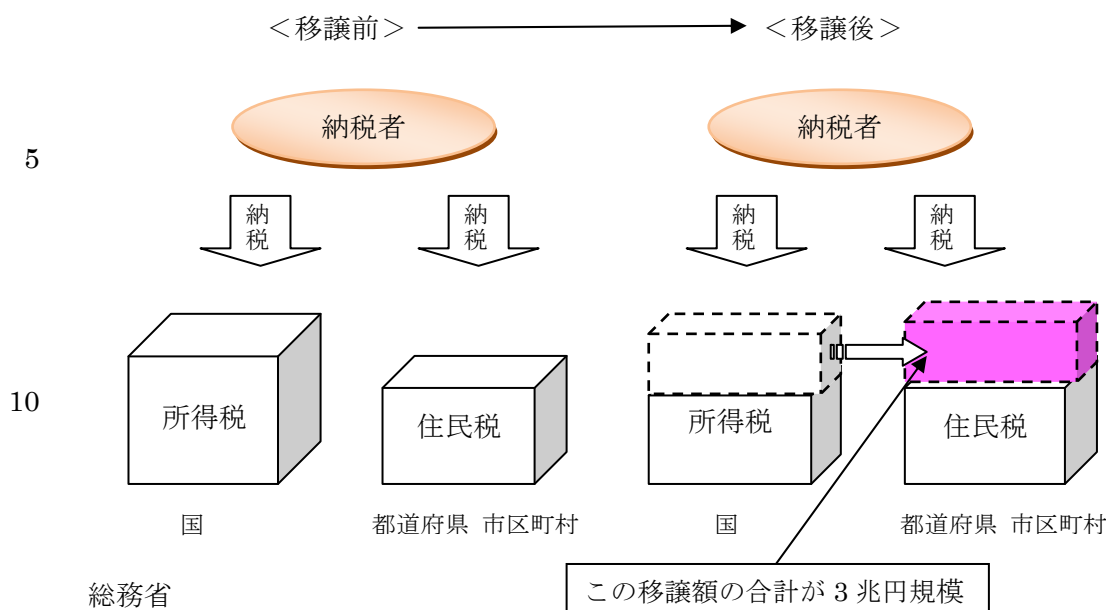
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/zeigenijo_u2_1.htmlより作成

15

1,国庫補助負担金の改革 2,税源移譲 3,地方交付税の改革である。1については平成16年度～18年度で約4.7兆円の負担金の削減を施行した。そして、このうち約3.1兆円を一般財源化した。2については平成18年度の税制改革において所得税から住民税への移譲を実施した。次の図5は移譲のシステムである。

20

【図5.税源移譲】



15 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/zeigenijou2_2.htmlより作成

3 については地方交付税の総額を大幅に抑制した。その額は約 5.1 兆円にも及ぶ。数字だけ見ると相当の削減に成功している。しかし、地方に回るお金はむしろ減っている。

20 47 都道府県のうち、税源移譲額（2003 年度/2007 年度比較）と補助金削減額（2002 年度/2006 年度比較）の収支がプラスだったのは納税者が多く、所得水準の高い都市圏の 12 都県であり、残りの 35 都道府県がマイナスであり、国庫補助負担金のうち廃止されたのは一兆円ほどで残りは補助負担金率の引き下げによる削減にすぎず、地方分権と銘うったこの改革は国の財政健全化を先行させ自治体への負担を転嫁したといえる。また国庫補助金を交付する、しないは国の任意であるため依然として国の裁量の幅が大きい。交付を通じた各省庁の関与が、自治体の知恵や相違を生かした自主的な財政運営を阻害してしまう恐れもある。

30 また、やはり問題であるのが地方移譲に抵抗する官僚の存在である。地方に権利や財源を移譲することになると自らの地方をコントロールする権力を手放すことになってしまう。そのため、彼らは補助金などの廃止に積極的になれなかった。また財務省なども税源を移すことに反対をした。政治家の地元への利益誘導の手段としての意味もあり削減の合意が獲られない場合もある。

35 結局この三位一体の改革は地方に権限も財源ももたらさず、補助金、交付金の大幅減少に重点が置かれ、国の影響力は残して、数合わせのような案を出すといった結果となった。国が主導となって地方自治体に権限を与える難しさを顕著にしたのである。

第二章 道州制の推進と財政分権化による地方の自立

5 これまで述べたように、日本における国から地方への再分配システムは地方公共団体の
いたるところで財政悪化を招いており、このままでは今回の議題である「まちづくり・地
域活性化」どころか各地域で財政破綻さえも免れないような状況が現状にある。このこと
から、今の日本には再分配システムの抜本的改革が必要とされていることがわかる。そこ
10 で必要とされている改革とは、財政分権化である。財政の分権化を行なうことで、現在の
国における官僚主導の財政制度から地方主導の財政制度へ移行が実現させる。もちろん、
ここで求められるのは表面的な分権ではなく、国と地域間での関係を見直す改革である。
本物の財政の分権化が実現することで官僚の裁量権を制御できる。そして、地域では地域
15 にあったものに財源を使うことができ、「まちづくり・地域活性化」につながると提言する。
また、私たちはこの財政分権化をもっとも効率よく行なえる方法が「道州制」にあるとい
うことにたどり着いた。

15 まず、財政分権化の利点を整理してみる。財政分権化は地域にどのような利点を及ぼす
のか。財政分権化が実現されることで、官僚の関与が縮小され、今まで問題であった地域
の国に対する「甘え・依存」関係がなくなる。さらに、地域には裁量権が与えられるため、
特定財源によって今まで無駄に使われていた財源と一般財政で放漫さをもたらししていた財
源が削減される。つまり、財政分権化を実現すれば、本当に地域に必要なものに財源が使
20 われることになり、地域の財政における独自性、効率性が高まる。では、このような財政
分権化を行なうためにも、地域に裁量権を高め、国と地域の関係を改めなおすには何が必
要なのか。それは、道州制にある。これから、その道州制とその理由について述べていき
たい。

第1節 道州制枠組みと財政分権化の懸念要因

25 2-1-1 道州制提言と財政分権化の提起

道州制とは、行政区画として現在の日本に置かれている「都道府県」を廃止し、新たに
複数の都道府県を統合して「道州」という広域の自治体に再編成しようという地方行政制
度である。われわれの想定した区割りは以下の12の道州によるものである。またここで
20 は州内で市町村合併を行ない、人口15万人～35万人規模の府を作ることを想定している。
30 区割りと州府に関して加藤寛他(2002)を参考とした。

【表 2.道州制枠組み】

北海道	<北海道>
東北	<青森、岩手、秋田、宮城、山形、福島>
北陸信越	<新潟、富山、石川、福井、長野>
北関東	<茨城、栃木、群馬、埼玉>
東京特別	<東京 23 区>
南関東	<千葉、神奈川、山梨、東京都下>
東海	<岐阜、静岡、愛知、三重>
大阪特別	<大阪府>
関西	<滋賀、京都、兵庫、奈良、和歌山>
中国	<鳥取、島根、岡山、広島、山口>
四国	<徳島、香川、愛媛、高知>
九州	<福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄>

5 州は府ではできない広域に及ぶ行政を行い府は住民にとって身近な福祉や消防などの行政を行う。

10 現状分析でも述べたとおり、現在の国のシステムでは、国は実力と存在感を示すために地方に必要以上に干渉し、一方、地方は国の財政（地方交付税など）に甘えてしまっているという最悪な国と地方の財政関係が作られてしまっている。先進国の中では、まだ中央集権という時代おくれのシステムから脱却していない日本で、今地方分権を目指すことが重要になっている。道州制を導入することで地方の裁量性を高め、今までの国と地方の関係を改めなおすことが必要であることは説明するまでもなく、この道州制移行による財政分権化は地方財政の良化へと歩むであろう。

2-1-2 財政分権化の懸念要因

15 15 しかし、道州制移行が実現し財政分権化されたとき、大きな問題点がある。今までの日本の財政制度には、財源の裁量権は官僚にありながらもそれを国から受け取ることで予算編成が行われていた。財政分権化が行われれば、今まで、財政力が弱く国に頼っていた弱小地域はさらに衰退化していく。逆に、財政力が強い地域は、今まで国に取られていた税収を地域で確保できるため、ありあまる財源によって発展を続けていこう。このような格差を生み出す可能性が財政分権化にある。

では、このように格差を縮小させるためには、どのようなシステムが必要なのだろうか。これについては、連邦制をとっているドイツの例を見ながら、述べていきたい。

また地方に裁量権が移ることによる地方公共団体内でのレントシーキングの問題があ

る。これらはアメリカの地方自治を参考にするのはどうかと考えた。まずアメリカの地方自治から見ていく。

第三章 諸外国を参考に

5

3-1 裁量権の分散 アメリカ合衆国

日本のおよそ 25 倍の面積を保有するほどの世界有数の超大国だが、その一方で実質的に「地方自治」に基礎を置く高度に分権的な住民自治の最先進国でもあり、彼らの地方自治から学ぶべき点は多いように思われる。アメリカの地方自治は、「多様性」や「複雑性」に満ちているため、すべてを理解するには大変難しいところがあるが、「自主性」と「自律性」に富んだ住民自治が 17 世紀の植民地開設以来、現在に至るまで実践されてきたという長い伝統を持っており、今後わが国の地方自治の強化を図っていく上でぜひ参考にしたい。

まず初めに、アメリカ合衆国では、日本とは異なり市民が自治体をつくっている。その地域の住民が、自分達で自治体を作ろうと住民投票で決議を行い、その結果、初めて自治体が誕生する。つまり、決議をしなければ自治体は存在しない。その為、アメリカには自治体のない地域が面積の大半を占めており、約 1 億人（総人口の 38%）もの人々が自治体のない生活を送っている。

また、岡部(2009)によると、アメリカの自治体は、住民投票、情報公開、陪審制、非営利団体（NPO）など様々な市民参加制度の実例を提供しているが、それらは全て「すでにつくられているもの」ではなく、市民が「自らの自由意思で新たに結成するもの」であり、この形態は市民団体に近似している。さらに、結成した後も、自治体は極めて市民団体的であるといえる。

例えば、市長や市議は通常ボランティアであり、カリフォルニア州の場合では州法で 5 万人以下の市なら月給 400 ドル以下、3 万 5000 人以下なら月給 300 ドルなど、報酬額が細かく定められている。しかし、これでは生活ができないため、市長や市議は通常、他の仕事をもっている。また、市議会や市行務の仕事は基本的に夜に行われることが多い。市議の数も、通常 5 人から 10 人程度であり、日本と比較すると極めて少なく、更には夜に開かれる市議会は住民集会のようなものであり、市民が自由に参加できるのはもちろん、誰でも 1 議題につき 1 回までの発言が許されているのが特徴である。

さらにアメリカには、連邦政府と 50 の州政府に加え、自治体による「地方政府」が存在する。地方政府は、連邦政府や州政府に比べ、市民や住民にいちばん身近な政府であり、複数の公共財を一括して扱う「一般目的地方政府」と単一の公共財を扱う「特別目的地方政府」とに分けられる。一般目的地方政府とは、一般的かつ広範囲にわたる目的のために設立された総合的な自治体であるのに対し、特別目的地方政府は、特定の目的のためだけ

に、限定された事務を処理するために設立された言わば特殊な自治体であるといえる。また、特別目的地方政府には、最も一般的な「学校区政府」を始め、その他消防区、病院区、警察保護区など、およそ3000種類以上の多様な「特別区政府」と呼ばれるものが存在する。

- 5 特別区は多くの場合、代表が公選され、独自の議決機関をもち、領域も一般目的地方政府の通常自治体とは無関係に引かれている場合も多く、独立自治体の性格が非常に強い。通常自治体のないところに作られる単一専門的な行政自治体というイメージが強いが、通常自治体と重ねあって存在しているところもあり、一概には言えない。

- 10 特別目的地方政府は、裁量権（地方政府の決定権）を分散させることができるという点において、一般目的地方政府より良いのではないかと私たちは考える。現在アメリカでは、過去30年ほどの間にこの特別目的地方政府と一般目的地方政府が合併する動きが多々みられている。だが実際のところ、その大半は、特別目的地方政府が一般目的地方政府に吸収される形であり、これまで特別区において供給されていた財・サービスが、一般目的地方政府において供給されるように自治体組織を再編成し、特別区の数は大幅に減少してきた。その理由としては、政府規模の拡大や、政府の扱う公共財の数が増加することによる、規模および範囲の経済性であり、地方政府の裁量や権限を拡大することで、地方政府支出を削減することができるというものである。しかし、それと同時に、政府の規模や権限の拡大は、政府の独占的裁量権を高めてしまい、反対に「コストの上昇」という政府支出を拡大させてしまうといった対立する効果も働いてしまう。この対立する効果は、天秤にかけると、どちらの割合の方が大きいのか、その評価は実証研究に委ねられる。また、アメリカでは、地域ごとによってまったく状況が異なるため、ここで答えを出すことは非常に困難である。だが、ひとつ言えることとしては、特別区のように、特定の目的のためだけに事務を限定することによって、裁量権は分散され、官僚によるレントシーキング・鉄のトライアングルは、逡減してゆくのではないだろうか。そしてその結果、政府の規模や権限の縮小は、政府支出（コスト）を削減することに繋がるのではないだろうか。
- 15
- 20
- 25

3-2 水平的財政調整による格差の是正 ドイツ

ドイツ連邦共和国は、1989年11月9日「ベルリンの壁」の崩壊からわずか1年足らずで、東ドイツが西ドイツに吸収合併され、東西統一を達成した。現在では、人口8,200万人（2008

30 年末）面積35.7万平方キロメートル（日本の約94%）連邦・州・地方自治体という3層構造の統治システムを有している。州はそれぞれが独自の憲法を有する半国家であり、地方自治体は連邦法ではなく州憲法によって規定されている。更に連邦と州は財政的にも独立しているため、州は原則的に自己責任において財政運営をしている。いわゆる「道州制」である。

- 35 日本の場合、所得税・法人税・消費税といった収入の高い税を1度中央政府が独占的に掌握し、それらの20~30%を地方交付税として地方に流している為に各地域で無駄が生

じ、再分配システムがうまく機能していないというのが現状である。ドイツでは連邦と州を独立させることによって連邦の財政的な関与を原則的になくし、各地域にあった政策を出来やすくしているのである。しかし、だからといって地域格差が生まれにくいというわけではない。州間に生じる財政力の格差は連邦法である財政調整法に基づく制度によって調

5

整されている。
州における「財政調整」は、(1) 売上税収の垂直的配分、(2) 売上税の州間配分、(3) 州間財政調整、(4) 連邦補充交付金という4段階から造られている。

(1) 売上税収の垂直的配分

税源の連邦・州・地方への配分であり、共同税への参加分と独自税源からなっている。

10

(2) 売上税の州間配分

州に割り当てられた税源からの税収を各州に配分することであり、新財政法では売上税を除く税収の、1人あたり州平均額が全州平均額を下回る全ての州に、売上税州取得分から優先的に配分される。また、売上税州取得分のうち優先的配分を行った残余は、全ての州に人口比例的に配分される。

15

(3) 州間財政調整

財政力の強い州から財政力の弱い州へ交付金を給付する制度であり、支払い州と受け取り州とがはっきり分かれる。

(4) 連邦補充交付金

20

連邦から州へ給付する交付金であるが、特別な財政需要を補うためのものであり、一般的な財政力不足を補うための「不足額連邦補充交付金」と、特別な需要を補償するための「特別交付金」とに分けられる。2005年以降では、東ドイツ諸州に対する特別負担解消のための交付金と、政治行政コストの割高州に対する費用調整交付金の2つのみである。

以上のような4つの財政調整を行うことによって、州間の経済格差はわずかな差にまで縮まっており、日本とは違い、自治体間の資金の受け渡しを通じて財政格差を調整する水平調整制度を行っている。

25

地方主権のドイツは、州が地方自治体の事務関係の費用負担に責任を負っている。このため、交付金は日本のように連邦から地方自治体へ給付されるのではなく、州から地方自治体へ交付金が普及されるように、どの州にも必ず交付金制度が設けられている。交付金制度のあり方には州ごとに個性が見られるが、全体の約6割が用途の限定されない一般交付金に、約4割が用途指定のある特別交付金に充てられていることは共通である。一方日本では、用途が限定される特定補助金に比べて用途の限定されない一般交付金の方が多く歳出されているにもかかわらず、配分決定権を中央政府がもってしまっている為に、用途を特定されないはずの地方交付税が、国の特定事業の誘導に使われてしまうという事態が発生し、地方自治体もなかなか意見することが出来ない状況にあるのである。しかしドイツ

30

35

には連邦・州間や州間の利害を調整する機関として、州政府の代表で構成された連邦参議院という機関が存在する。このような第三者の機関を設けることで、よりスムーズに各地

方で財政配分をすることが出来るのである。

こうして、州が交付金の内訳をすることにより半分以上の交付金を一般交付金として自由に利用することも可能になり、さらには官僚に縛られることなく地方にあった政策を各地域で自由に行える為に、ドイツは再分配制度の問題点の一つであった「無駄」を減らすことに成功したのである。

第四章

レントシーキングを生まない

一括交付金による財源移譲と州間格差是正 FMD

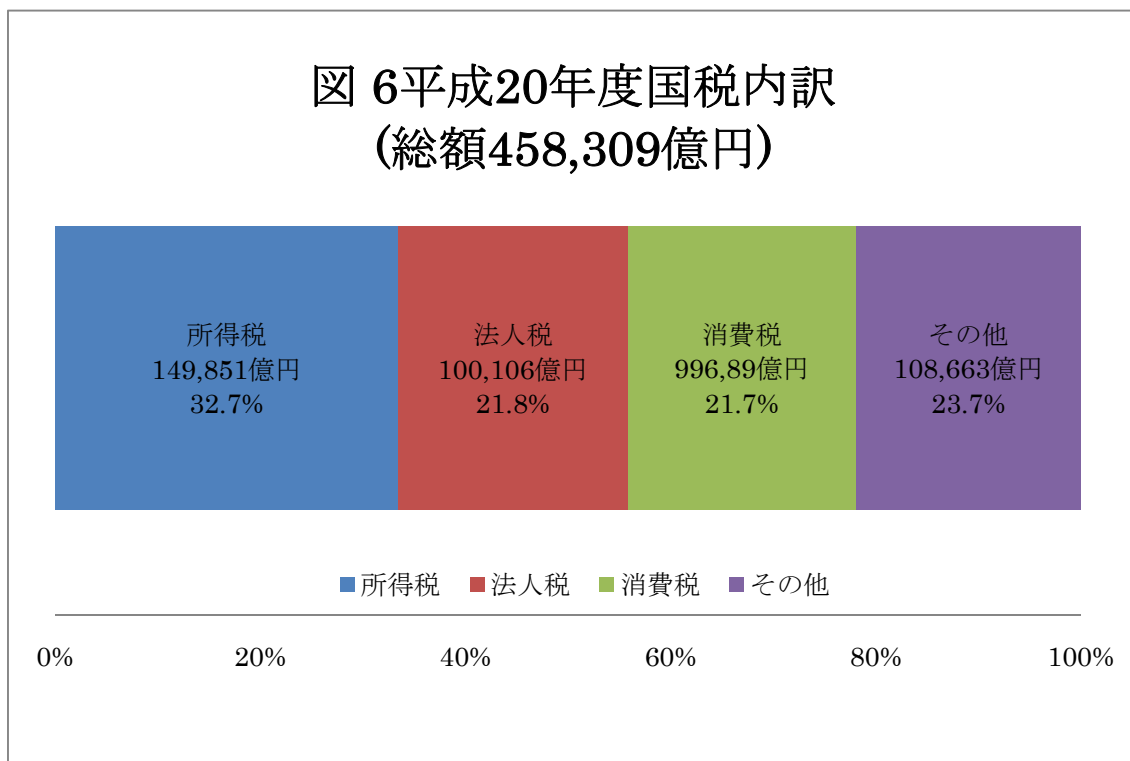
先に見たドイツの水平的配分を日本で実施した場合、新たな問題が生まれる。それは、法人税を地方税として取る際、企業の本社が置かれている州がその法人税を独り占めしてしまうことだ。法人税を取る本社の収入源は本社が置かれている州だけでなく、ほとんどが海外にある。その法人税を果たして本社が置かれる州が独占していいかという点に疑問が生まれる。

そこで、我々はこの水平的配分に代わる新たな配分の制度を考えた。と同時に現状分析で見た、国庫支出金、地方交付税を廃止して、中央政府が一度国税として集めた税収の一部を一般財源として州に"移譲・分配"するものである。国税の税金の一部を財源移譲さらに地域間格差が発生している弱小州に対して国税の一部を分配するというものである。

移譲するだけになると経済的に強い州が税収を多く獲得するのは明白であり、分配だけになるとモラル・ハザードの問題が起きてしまうであろう。そのことからわれわれは移譲と分配の両方を行うことにした。

FMD(Financial resources Move and Distribute)の概要

まず国税の内訳からみていこう下図は国税の内訳である。



http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/02-02.pdf

5 総務省より作成

所得税の割合が一番多く約 15 兆円である。次に法人税、消費税といった順になっている。その他に含まれるのは酒税やたばこ税、相続税などである。

10 FMD ではこのうち所得税、消費税、たばこ税、酒税の地方への税源移譲・分配にあてるといふ結論にたどり着いた。その根拠としては所得税や消費税などは安定した財源であるため毎年大幅に変わることはないであろうという理由からだ。法人税に関しては性質上州別にとることが難しいことは先に述べたとおりである。

所得税 14 兆 9851 億円は分配に回し、消費税、たばこ税、酒税の合算 12 兆 4,782 億円はその地域で行われた消費活動であるためその地域の税金として残すことにする。

15 分配の方法に関しては、所得税 14 兆 9851 億円を各州の財政力指数にそって分配しようと考えた。それにあたってまず各州の財政力指数を割り出す。それによって弱小州を明白にすることも可能だ。また、州の財政力指数を計算する際、ただ単に、州における県の財政力指数を算術平均として求めるのではなく、人口に重点を置いて計算を行った。まず、州における県の人口比を求めてから、人口比に対する財政力指数を掛けて割り出した。そう

20 することで、正確な州の財政力指数を出した。

しかし東京 23 区においては、財政力指数の計算方法が他の異なっていたため、同じ方

法では割り出すことは出来なかった所以我々は東京全体の財政力指数から 23 区以外の市町村の財政力指数を除いたものから数値を出した。その場合においても、人口に重点を置いてから財政力指数を割り出した。尚、使用したデータは平成 20 年のデータである。

以下の表は道州別の財政力指数と現行の都道府県別の財政力指数を表したものである。

5 道州別の財政力指数は上記の方法で行った。

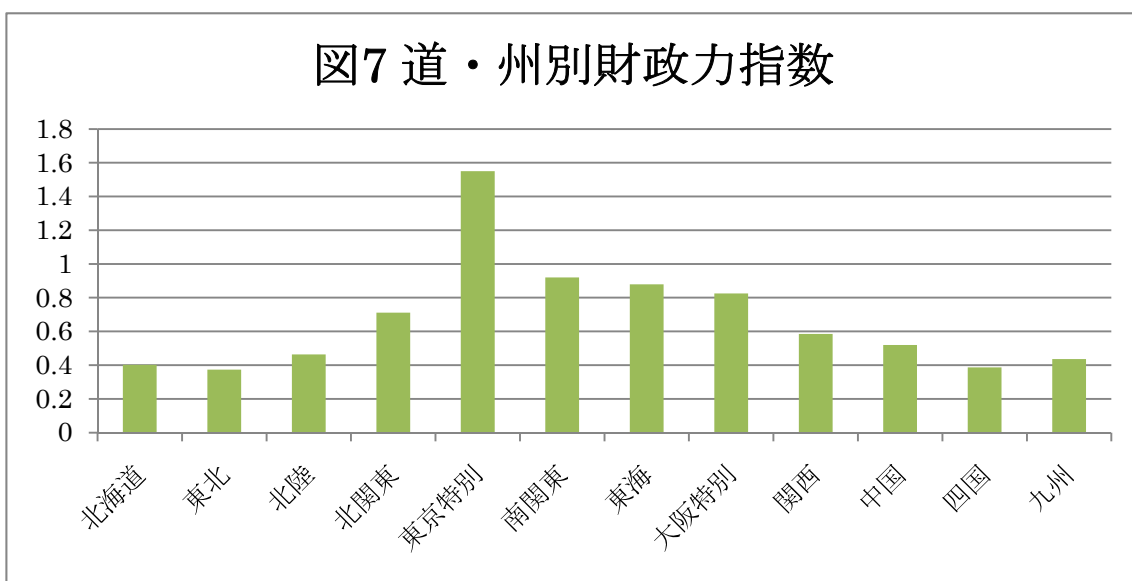
【表 3.道州,都道府県別財政力指数と平均】

道州	財政力指数	都道府県	財政力指数	都道府県	財政力指数
北海道	0.40141	北海道	0.40141	滋賀県	0.60806
東北	0.373753	青森県	0.32722	京都府	0.65084
北陸	0.463158	岩手県	0.31357	大阪府	0.82541
北関東	0.711273	宮城県	0.54295	兵庫県	0.63054
東京特別	1.550408	秋田県	0.29740	奈良県	0.43690
南関東	0.919496	山形県	0.33743	和歌山県	0.33764
東海	0.87881	福島県	0.46171	鳥取県	0.26885
大阪特別	0.82541	茨城県	0.67609	島根県	0.24228
関西	0.585129	栃木県	0.65570	岡山県	0.57053
中国	0.520004	群馬県	0.61365	広島県	0.62862
四国	0.386531	埼玉県	0.76926	山口県	0.47950
九州	0.436245	千葉県	0.80058	徳島県	0.32895
東京をのぞいた平均	0.5910199	東京都	1.40598	香川県	0.48497
		神奈川県	0.96267	愛媛県	0.42239
		新潟県	0.43743	高知県	0.25096
		富山県	0.48154	福岡県	0.62905
		石川県	0.48366	佐賀県	0.34136
		福井県	0.42450	長崎県	0.29637
		山梨県	0.43727	熊本県	0.39524
		長野県	0.48560	大分県	0.37281
		岐阜県	0.54638	宮崎県	0.31222
		静岡県	0.76583	鹿児島県	0.31231
		愛知県	1.09710	沖縄県	0.30012
		三重県	0.61825	都道府県平均	0.52062

東京特別を排除しているにもかかわらず道州の平均のほうが都道府県平均よりも財政力指数は高い。また地域間の格差はどの程度まで妥協できるかというのについては EU15 カ国の一人当たり GDP で見てみることにした。理由として EU はひとつの連邦国家のようなものだと思います、それぞれの国（州と考え）の間でどれくらい格差があるのかを参考にした。結果としては弱い地域が平均の地域と比べて 2~3 割程度少ないことがわかった。都道府県だと島根県などが平均と比べて 3 割弱平均と格差があるのに対し、道州の枠組みだと最低の東北でも 2 割強しか格差がない。このことだけでも道州制に移行すると財政力は上がることがわかる。

5

図7 道・州別財政力指数



10

では再び分配の話に戻る。所得税が分配される際、東京特別には分配されない。

15

$$1 - \frac{\text{各州の財政力指数}}{\text{全（東京特別を除く）州の財政力指数}} \times \text{全所得税}$$

で計算する。

20

25

【表 4.所得税再分配額(円)】

北海道	1,993,858,116,010
東北	2,085,981,495,810
北陸	1,788,180,187,966
北関東	961,727,847,544
南関東	268,152,748,578
東海	403,674,744,114
大阪特別	581,546,114,158
関西	1,381,903,991,792
中国	1,598,830,451,982
四国	2,043,418,942,131
九州	1,877,825,359,914

上の表のように分配される。

- 5 先ほどの表と合わせてみればわかるが財政力の弱い地域に多く分配され、強い地域には相対的にみて少なく分配される。このように分配することで州間の格差を無くす。

これらは国からの垂直的分配であるが、中央政府が分配にかかわることなく行なわれることからレントの発生も防ぐことができるであろう。

10

15

20

結論

道州制に移行することで官僚の裁量権を抑えるとともに地方の裁量権を高めて自主性を生ませる。今までの中央集権体制を見直し、国と地方の関係を改めることは地方自治の活性を促すであろう。また移行に伴い税源や財源の見直しを図った。今までの地方交付税
5 交付金、国庫支出金を廃止し、国税を地方に移譲・分配するという FMD を実施する。分配に関しては州別の財政力指数にそった財政調整を導入する。これにより地方は一般財源が増える。道州制により裁量権が高まると同時に自由に使えるお金が増えることはその地方自治の立て直しにつながる。また、アメリカの地方自治を参考にして地方公共団体の中
10 ても裁量権を分散させることで鉄のトライアングルを形成しづらくすることも必要であろう。

そしてここでは触れなかったが道州制移行に伴う規模の経済性なども加わり財源に余裕ができるであろう。そうやって今まで残高を増やし続け、返すあてもなかった地方債の返済が目の前に見えてくる。地方が力をつけていくこと、地方の自立が地域活性化につながっていくものであろうと考え、本稿を終わらせていただく。

15

20

25

30

35

【参考文献一覧】

- 赤井伸朗・佐藤主光・山下耕治（2003）『地方交付税の経済学』 有斐閣
朝日吉太郎（2003）『グローバル化とドイツ経済・社会システムの新展開』 文理閣
5 池上兵彦（2004）『分権化と地方財政』 岩波書店
江口勝彦（2009）『地域主権型道州制がよくわかる本』 PHP研究所
大阪自治体問題研究所 編（2010）『道州制と地方自治体を問う』（株）自治体研究社
岡部一明（2009）『市民団体としての自治体』 御茶の水書房
小滝敏之（2004）『アメリカの地方自治』 第一法規(株)
10 大西隆（2004）『逆都市化時代-人口減少期のまちづくり-』 学芸出版社
大野松茂（2005）『道州制 新生日本の国のかたち』 マネジメント社
片山善博・塩川正十郎（2009）『自治をつくる』 藤原書店
加藤寛（1993）企業と政治経済 『21世紀へのニューマネジメント』 総合法令
加藤寛（1983）『入門公共選択(政治の経済学)』 三嶺書房
15 加藤寛（1999）『入門公共選択(政治の経済学)』改訂版 三嶺書房
加茂利男（2007）『日本型地方自治改革と道州制』 自治体研究社
菊池公男（2008）『地域づくり新戦略』 藝社
榊原英資（2002）『分権国家への決断』 毎日新聞社
神野直彦・金子勝 編著（2000）『財政崩壊を食い止める』 岩波書店
20 神野直彦・金子勝 編著（1998）『地方に税源を』 東洋経済新報社
田村秀（2004）『道州制・連邦制—これまでの議論・これからの展望—』 ぎょうせい
戸原四郎・加藤榮一・工藤章 編（2003）『ドイツ経済 統一後の10年』 有斐閣
長峯純一（1998）『公共選択論と地方分権』 勁草書房
林宜嗣（2009）『地域再生戦略と道州制』 21世紀政策研究所日本評論社
25 林宜嗣（2009）『分権型地域再生のすすめ』 有斐閣
福川伸次（2008）『グローバルフロント東京-魅力創造の超都市戦略-』 都市出版
細野助博（2007）『中心市街地の成功方程式』 時事通信出版局
牧島功+かながわ政治大学校（2007）『バイブル道州制 ～廃県置州への挑戦～』
サン・プリンティング・システム
30 松本英昭監修地方自治制度研究会 編（2006）『道州制ハンドブック』 ぎょうせい
真淵勝（2010）『官僚』 東京大学出版会

【参考サイト】

- アメリカ合衆国国勢調査局
<http://quickfacts.census.gov/qfd/states/32/32400001k.html> (2010/10/12)
- 5 アメリカ合衆国国勢調査局より作成
<http://www.census.gov/popest/cities/tables/SUB-EST2007-04-32.xls> (2010/10/12)
アメリカの自治体制度
<http://staff.aichi-toho.ac.jp/okabe/ronbun/jichius.html> (2010/10/12)
EU内の地域格差の動向
- 10 <http://www.meti.go.jp/report/tshaku2004/2004honbun/html/G2222000.html>
(2010/10/21)
会計検査院
<http://report.jbaudit.go.jp/org/h20/2008-h20-0223-0.htm> (2010/9/18)
国立社会保障・人口問題研究所
- 15 <http://www.ipss.go.jp/> (2010/9/18)
kotobanku
<http://kotobank.jp/word/%E5%B9%B3%E6%88%90%E3%81%AE%E5%A4%A7%E5%90%88%E4%BD%B5>
(2010/9/1)
財務省
- 20 <http://www.mof.go.jp/> (2010/9/1)
(財)自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 060 (FEB. 26, 1993)
http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/html/cr060/index.html (2010/ 9/12)
財団法人 政府資料等普及調査会
<http://www.giooss.or.jp/current2/cr050117.htm> (2010/09/11)
- 25 財務省
<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryou/genjo.htm> (2010/9/1)
税経新人会全国協議会
<http://www.zsk.ne.jp/index.html> (2010/9/2)
総務省
- 30 <http://www.soumu.go.jp/> (2010/9/1)
総務省>統計局・政策統括官・統計研修所
<http://www.stat.go.jp/data/idou/2008np/ritsu/youyaku/index.html> (2010/9/11)
第3章 地域の連携・広域化と産業政策 関西大学経済学部 林宏昭
http://www.kiser.or.jp/research/project/data/dosyusei/07_detail_chapter3.pdf
- 35 (2010/9/6)
地方財政白書

http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/21data/21czbl-1-3.html

(2010/9/2)

ドイツの地方都市はなぜ元気なのか

http://www.gakugei-pub.jp/cho_eve/1008takamatsu/report.htm (2010/9/11)

5 ドイツ地方財政制度の概要

http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/html/cr173/ (2010/10/18)

ドイツにおける財政調整制度の現状について

<http://www.clair.or.jp/j/forum/series/pdf/h17-6.pdf#search> (2010/10/18)

統一ドイツと財政調整

10 http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/html/cr083/index.html (2010/10/18)

統計局

<http://www.stat.go.jp/> (2010/9/2)

道州制.com

<http://www.doshusei.com/main/> (2010/9/2)

15 道州制推進連盟

<http://www.dohshusei.org/01.html> (2010/9/6)

道州制の基本

<http://www.news.janjan.jp/special/doushusei/kihon.php#07> (2010/9/6)

「道州制」は連邦制の夢を見うるか? 立命館大学 村上弘

20 <http://www.ritsumeai.ac.jp/acd/cg/law/lex/00-6/murakami.htm> (2010/9/11)

富山県

<http://www.pref.toyama.jp/sections/1108/gappei/ps.htm> (2010/9/11)

内閣官房副長官補室

http://www8.cao.go.jp/taiwa/ronten20090131_1.pdf (2010/9/6)

25 平成19年度まちづくり成功事例分析委員会

http://www.meti.go.jp/policy/commerce_distribution/files/matidukuri_ken1_siryo.pdf (2010/9/11)

みずほ政策インサイト 地方交付税制度の改革に向けた論点

<http://www.mizuho-ri.co.jp/research/economics/pdf/policy-insight/MSI040730.pdf#>

30 [search](#) (2010/10/18)