

3. 地方財源不足をめぐる政治過程

財源：地方政府を機能させるための最も基本的な資源

福祉国家化⇒ナショナル・ミニマム(National Minimum)

全国一律に最低限の行政サービスを保障することが前提とされる。

税源の地域間偏在性⇒地域間財政格差の是正の必要性

対人福祉サービスの最低限の供給には中央政府による財政調整と財源保障が必要となる。

⇒移転財源の重要性

2種類の「移転財源」“transferred resources”

1)一般交付金 lump-sum unconditional grants, or general grants

 使途の限定なしの中央政府から地方政府への移転財源

2)個別交付金 specific and conditional grants, or subsidies

 使途の限定付きの中央政府から地方政府への移転財源

○地方政府にとって一般交付金の増額の方が望ましい。

⇒日本では「**地方交付税(Local Allocation Tax Grant, or LAT grant)**」である

(1) 中央地方関係における最大の課題としての地方財源不足

Q: 1970年代の石油危機以降の巨額かつ恒常的な
地方財源不足を誰がどのように補填するのか？

Q: どのようなときに補填から削減に転じるのか？

Q: 東日本大震災直後の被災地の地方財源不足を
どのように補填するのか？

(2) 中央政府の採りうる3つの選択肢

1) 恒久的補填措置：地方交付税率の引き上げなどの
法制度的な改正措置

2) 暫定的補填措置：一定期間のみでの特例的な措置
(恒久的および暫定的措置の組み合わせもありうる)

3) 補填措置要求の拒絶：実質的な地方予算の削減

(3) 政策的帰結の概観 ～従属変数～

1)1970年代中頃～1980年代中頃

暫定的補填措置による地方財源不足の完全補填

2)1990年代

恒久的補填措置による地方財源不足の完全補填

3)2000年代

移転財源の削減と補填なし

4)2011年の東日本大震災発災

被災地の脆弱な地方政府に対する巨額の予算投入と増税

(4) 地方財政をめぐる政治家と官僚の関係

単一主権国家における地方財政の決定過程の
政治的プレイヤーと政策選好(Policy Preference)

1) 地方自治所管省庁(→自治省／総務省):

⇒ 地方財政の擁護

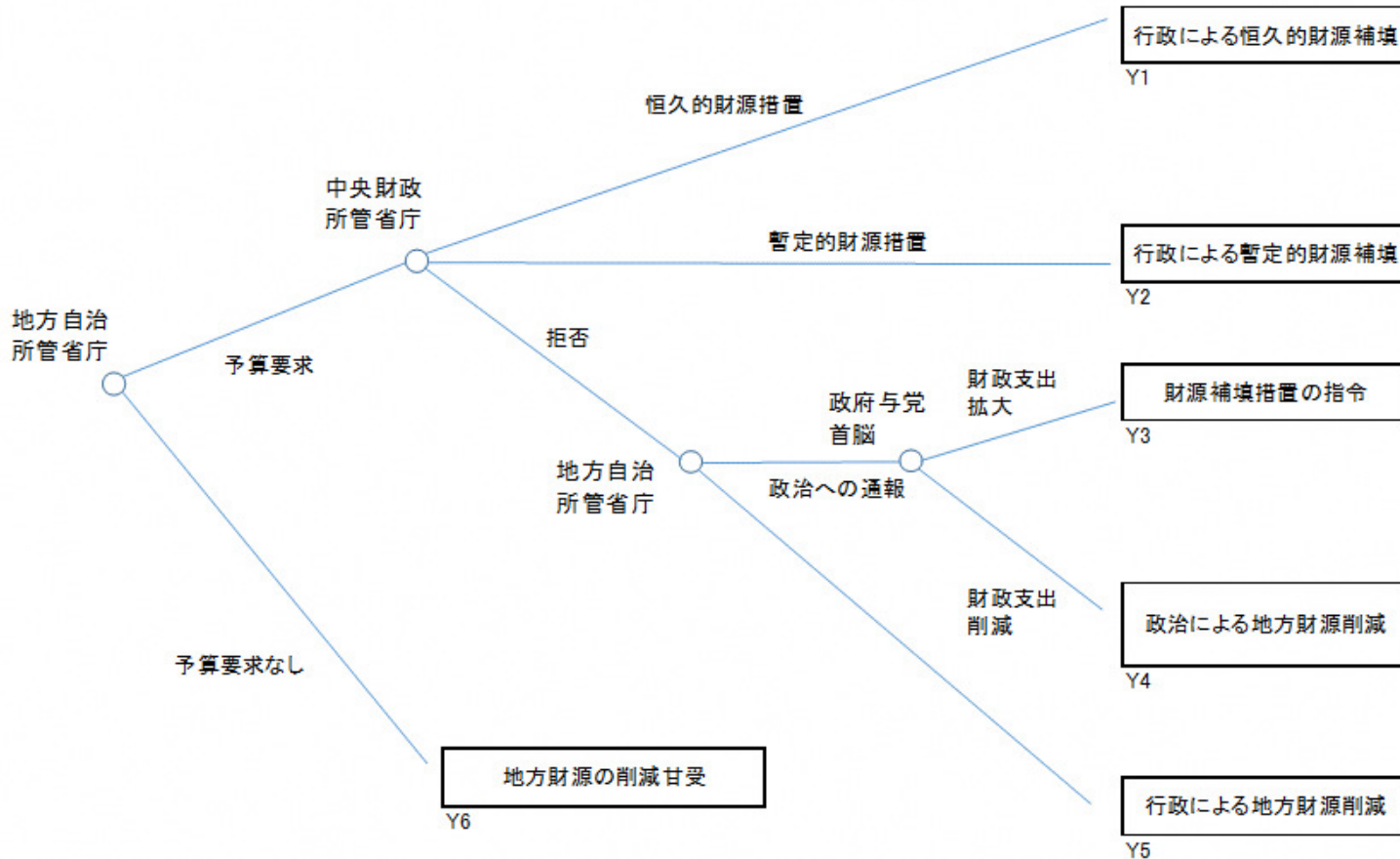
2) 中央財政所管省庁(→大蔵省／財務省):

⇒ 国家財政の健全性

3) 与党幹部(→自民党/東日本大震災のときは民主党):

⇒ 財政支出の拡大と財政支出の削減の選択

(5) 地方財政ゲームの構造



○政府与党首脳(政治家)は省庁(官僚)に政策決定を委任している。

○省庁対立の際には政府与党首脳が最終決定を下す。

○官僚は、政治家の意向に沿うが、政治家の介入は回避したい。

(6-1) 官僚サーヴェイ調査から見た中央省庁の地方自治観

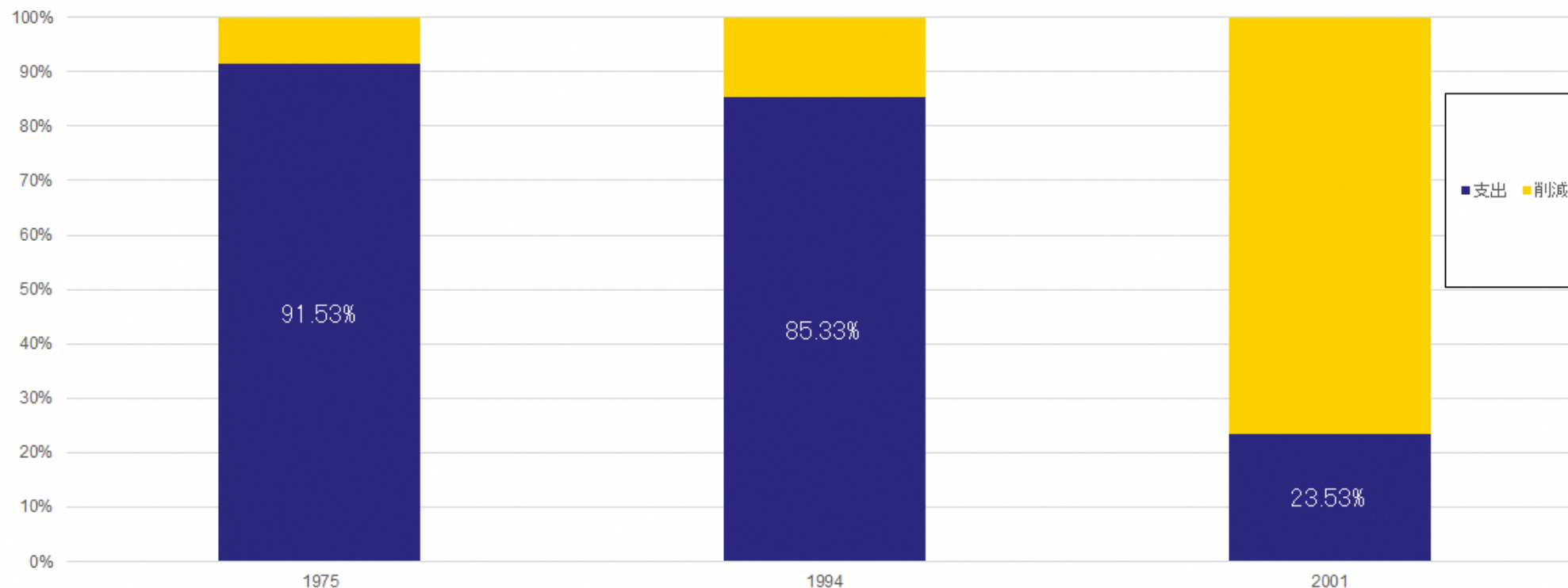
		中央財政		公共事業		福祉		地方自治		その他	
		平均	分散	平均	分散	平均	分散	平均	分散	平均	分散
密接度 (4点尺度)	1976年	3.76	0.31	1.80	1.00	2.59	1.08	1.22	0.18	3.29	0.79
	1985年	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2001年	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
接触頻度 (5点尺度)	1976年	4.39	0.62	2.51	1.96	3.19	1.51	1.61	0.60	4.04	1.24
	1985年	4.24	0.94	2.02	1.39	3.00	1.79	1.56	0.80	3.74	1.66
	2001年	4.27	1.06	2.73	2.17	3.77	1.39	1.69	0.76	3.57	1.94
接触方向 (3点尺度)	1976年	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1985年	2.89	0.10	2.78	0.23	2.85	0.16	2.69	0.23	2.80	0.16
	2001年	2.62	0.55	2.81	0.21	2.68	0.29	2.44	0.40	2.58	0.34
地方自主財源 (3点尺度)	1976年	1.97	0.28	1.31	0.26	1.51	0.29	1.00	0.00	1.55	0.40
	1985年	2.26	0.46	1.88	0.37	1.85	0.32	1.00	0.00	1.63	0.48
	2001年	1.50	0.33	1.34	0.25	1.27	0.20	1.00	0.00	1.13	0.14
関係の見通し (5点尺度)	1976年	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1985年	2.77	0.39	2.20	0.69	2.71	0.75	2.44	0.53	2.02	0.48
	2001年	3.24	0.64	3.00	0.73	2.81	0.82	2.88	0.78	2.97	0.97
地方への評価 (5点尺度)	1976年	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1985年	3.68	0.72	2.78	0.92	3.07	0.67	1.50	0.27	3.07	0.73
	2001年	3.75	0.77	3.29	0.71	3.11	0.81	2.50	0.67	3.54	0.83

中央財政所管省庁と
地方自治所管省庁の
政策選好の対照性:

⇒地方自主財源での
選好と分散の違い

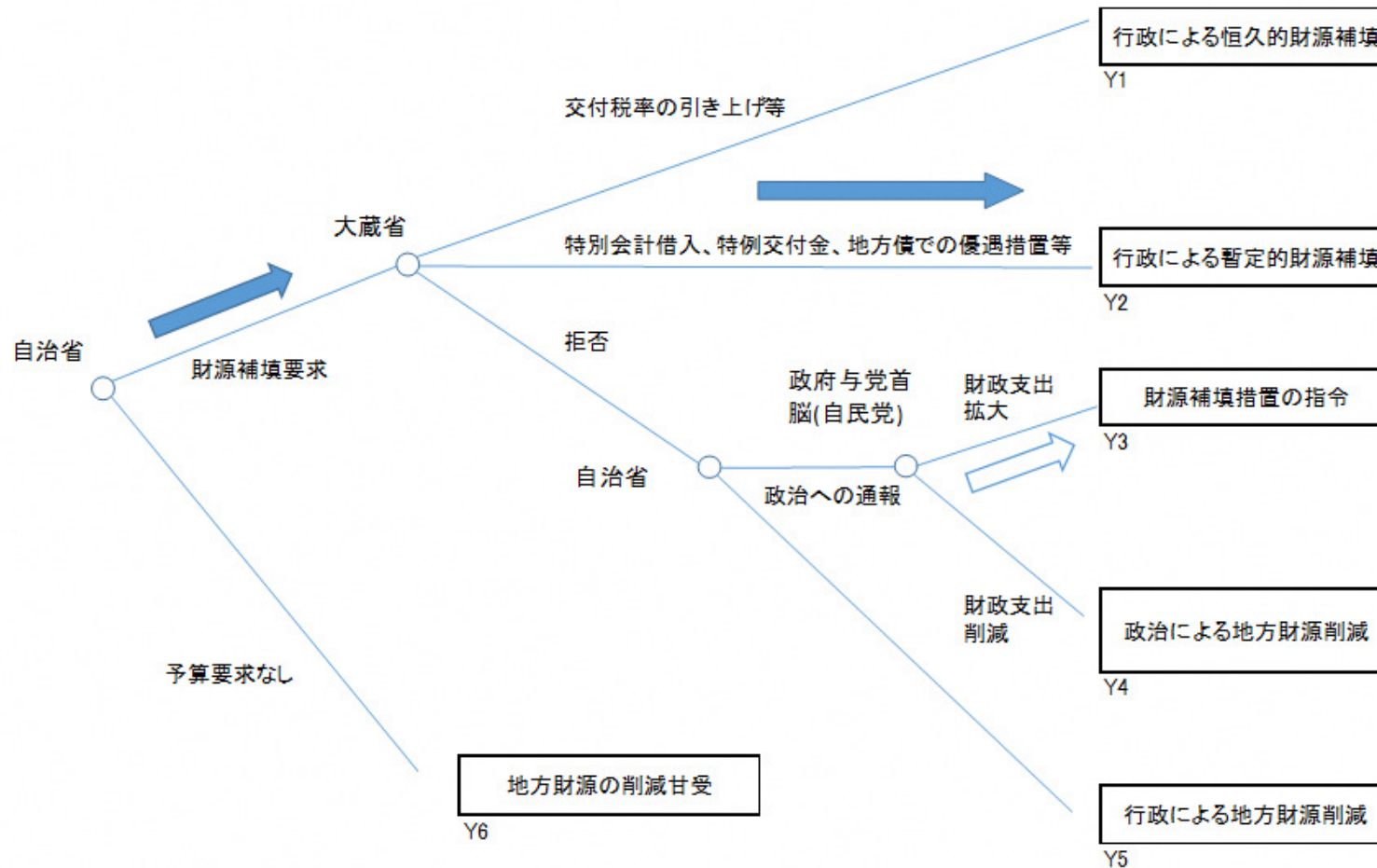
* 得点が高いほど、
地方自治体に冷淡な
姿勢や考えを持って
いることを示す。

(6-2) 首相及び主要閣僚の財政政策での選好の変化



政府与党首脳：1975年より1994年の財政支出拡大選好が落ちているが、累積債務残高(財政赤字)が積み上がっていることが報道されると財政支出削減を志向する。

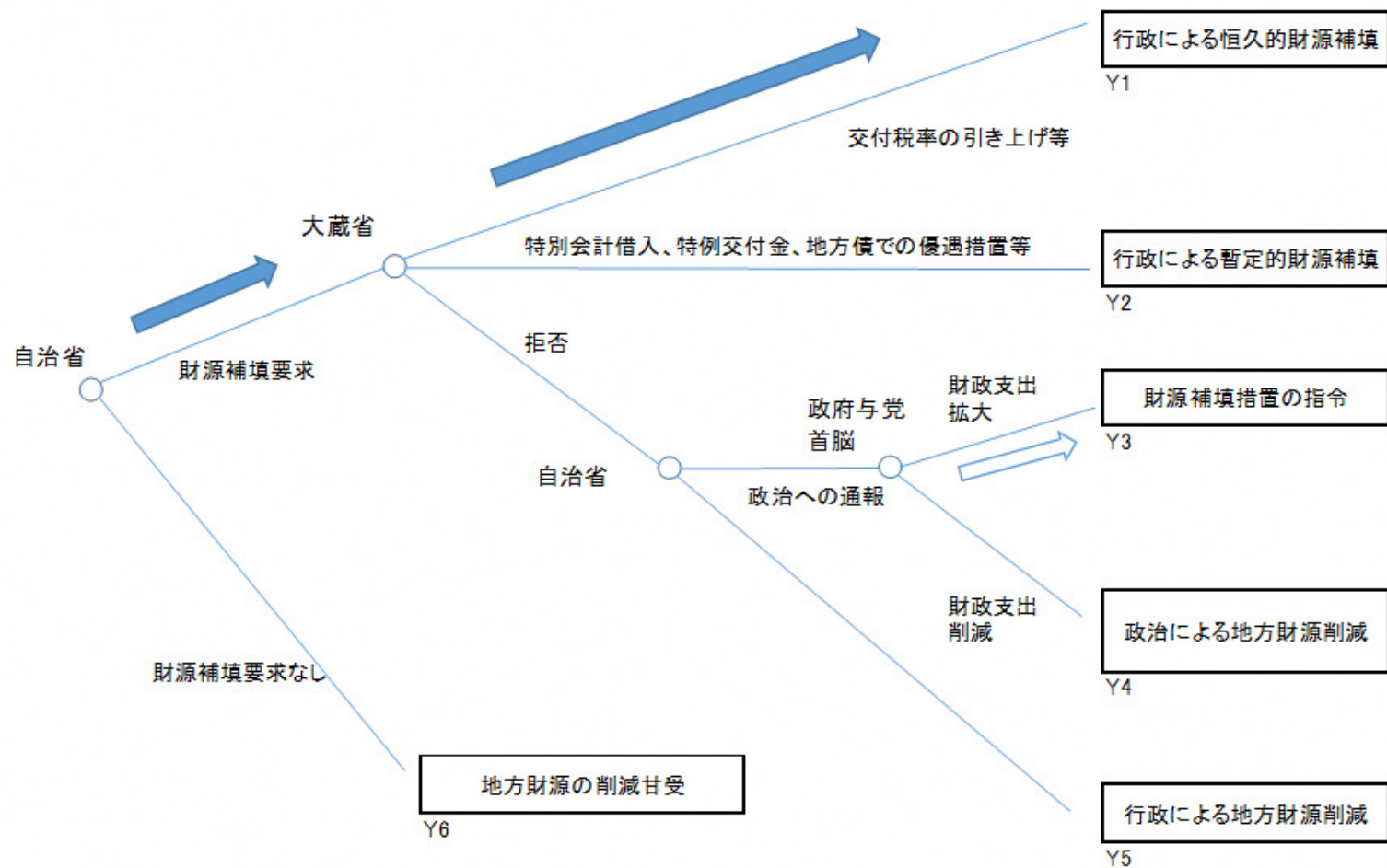
(7-1) 帰結1: 1970年代中頃～1980年代中頃(昭和50年代)の 財源不足



○与野党伯仲
⇒政治家の財政
支出拡大志向
⇒自治省の要求に
対する大蔵省の
暫定的補填措置

∴暫定的な補填措置

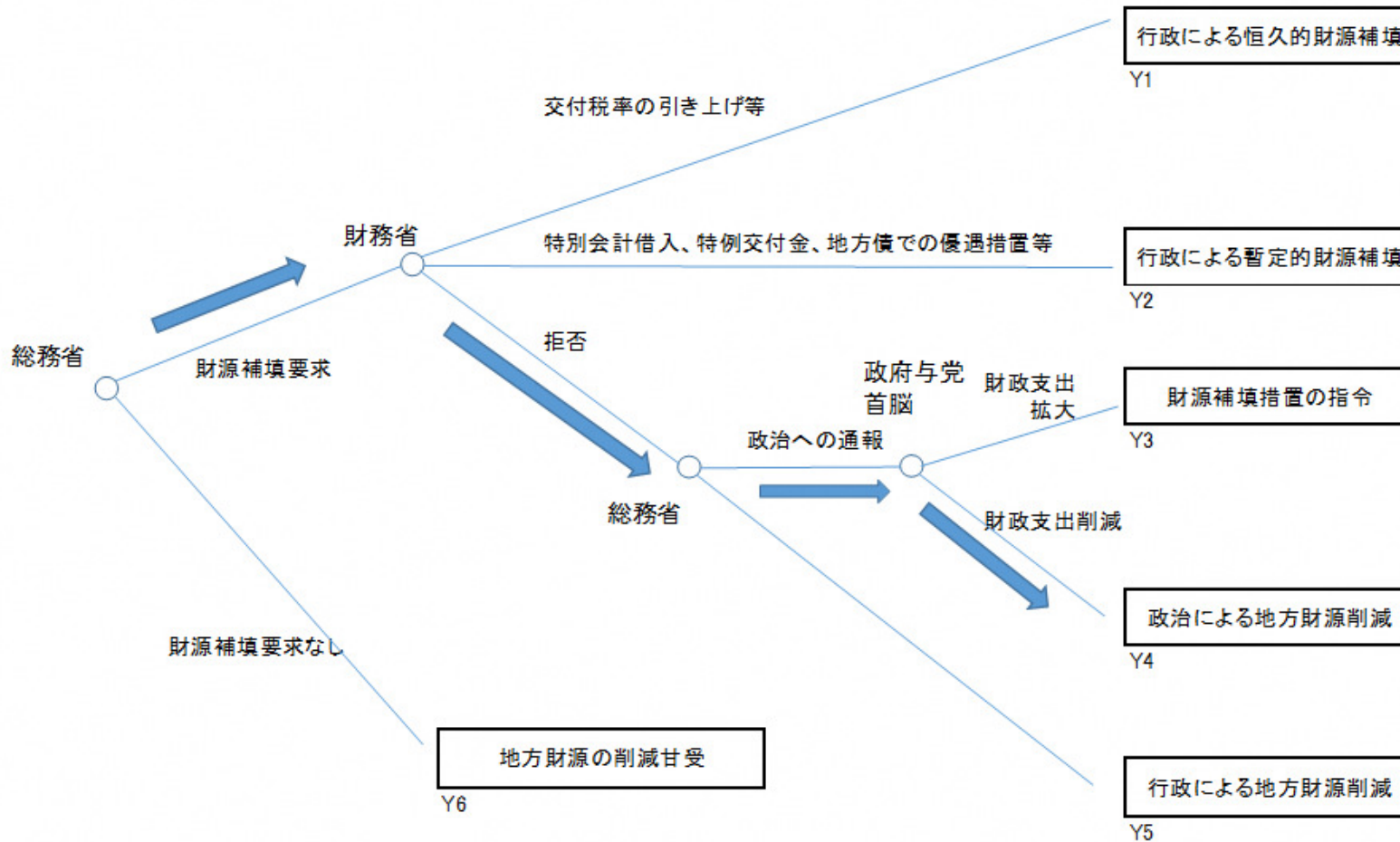
(7-2) 帰結2: 1990年代(平成元年代)の財源不足



○政権交代の危機
⇒政治家の強い財政支出拡大志向
⇒自治省の要求に対する大蔵省の恒久的な補填措置

∴地方自治体がたじろぐほどの財政出動

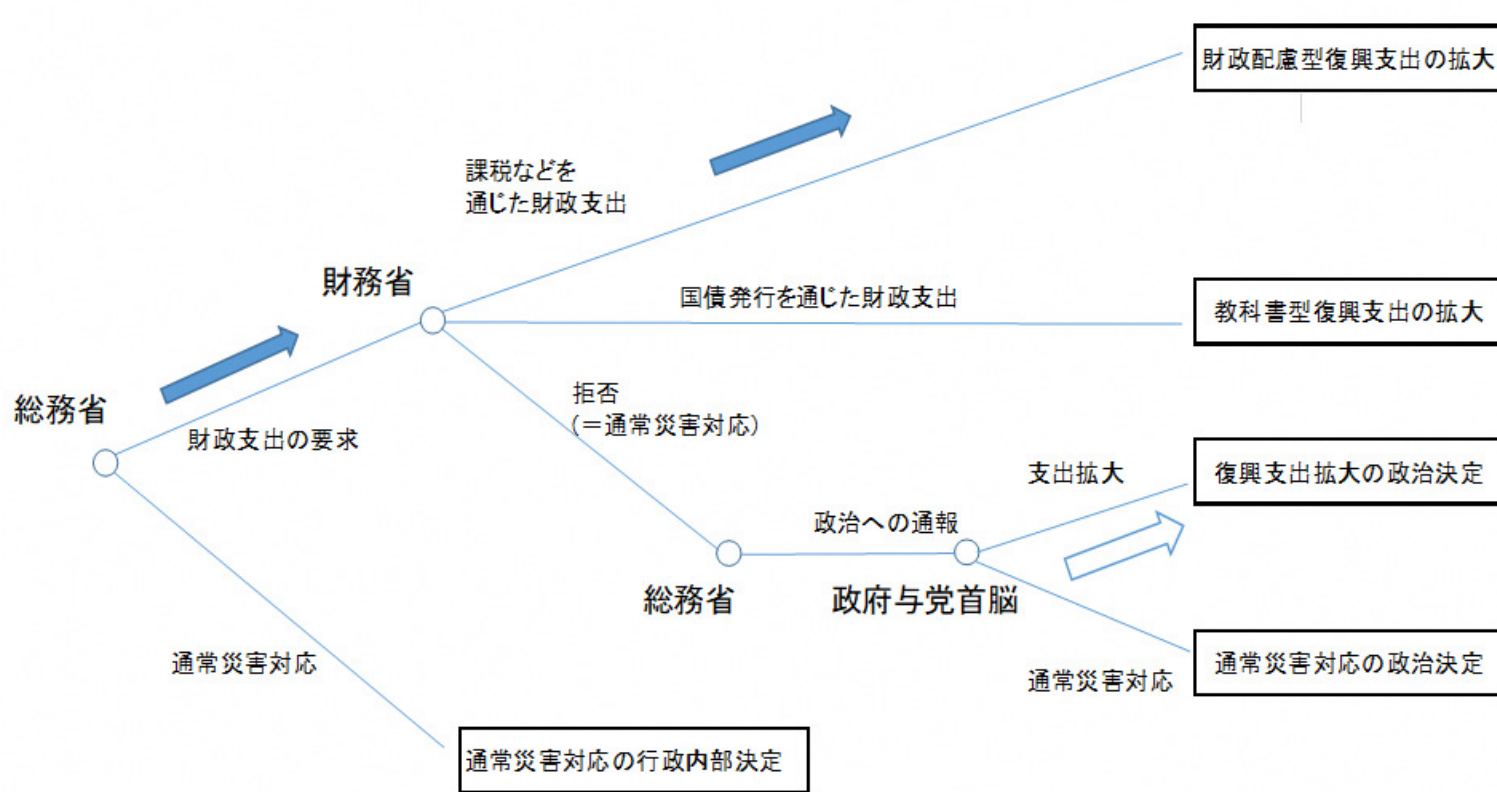
(7-3) 帰結3: 2000年代(平成10年代)の財源不足



○与党幹部の
制度的権力の強化
⇒政治家の財政
支出削減志向
⇒総務省の要求に
対する財務省の
拒否と総務省の
政治への責任
転嫁

∴地方予算の縮減
(三位一体の改革)

(7-4) 帰結4: 2011年(平成23年)の東日本大震災以降の被災地の地方自治体の財源不足



○2010年7月の大敗直後の民主党内閣
⇒迅速かつ巨額の財政支出による功績顕示(credit-claiming)の必要性
⇒総務省の要求の実現と財務省の財源確保策での増税実現

4. おわりに

○実証分析におけるポピュリズムの有用性の低さ (高度な民意の反映)

○二元代表制の持つ意味

* 直接公選首長制度(Directly Elected Mayor/Governor System)の焦点効果

=常にスポットライトが当たる首長は、世論に影響を受けやすい。

* 首長を掣肘するための地方議会 (⇒議会:個別利益の代表の集合体)

=地方議会の権能をどの程度に設定するのかが首長の暴走阻止には重要である。

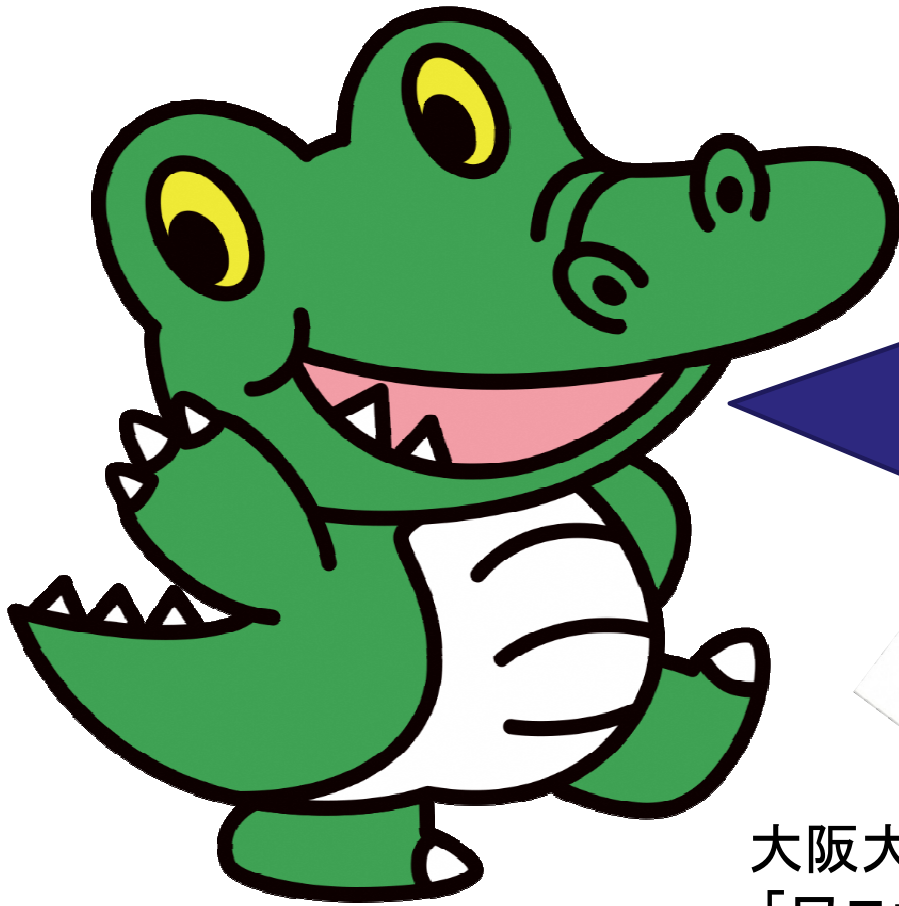
○急進的改革論者の政治的技術:挑戦者が、現状維持か変革か左右する

=拒否権プレイヤーを動かすためには、「有効な脅し」を決定的転換点でうまく活用できるかどうか重要となる。 Cf. 戦略的争点操作と新税導入

○マルチ・レベルの政党政治:中央の政党本部は、中央の政治的計算を優先し、地方の政党支部は地方の政治的計算を優先する。

=議院内閣制、第二院の強い二院制、二層制、選挙制度、二元代表制など複雑な「ゲームのルール」の下では、政党組織や政党間競争・協力のあり方が複雑になる。

ありがとうございました！



北村亘・青木栄一・平野淳一
『ストウディア地方自治論』
(有斐閣、2017年)も
ご覧ください。



大阪大学公式マスコットキャラクター
「ワニ博士」

アマゾン 地方自治部門などでの1位 (新刊全体で5000位台、ベストセラー認定)



評者
渡部 晶



北村 亘/青木 栄一/平野 淳一 著

地方自治論 —2つの自律性のはざままで

有斐閣 2017年12月 定価1,900円(税抜)

財務省の関係者にとっては、大きな関心事項だが、本書第8章「地方税財政と予算」の冒頭で、国際比較からして、「脆弱な地方自治」は「神話」だとし、「日本の地方自治の特徴は、活動量が大きく、しかも活動範囲が広いということ」だと喝破する。

本書は、地方自治、地方行政を研究し、優れた実績を挙げた、北村亘氏（大阪大学大学院法学研究科教授）、青木栄一氏（東北大学大学院教育学研究科准教授）、平野淳一氏（甲南大学法学部准教授）の共著である。このうち、北村教授の労作、中公新書「政令指定都市一百万都市から都構想へ」（2013年）については、本誌2013年9月号の当欄で紹介した。

副題は、「2つの自律性のはざままで」であり、「はしがき」で説明されているが、地方政府の「自律性」（autonomy）に着目し、地域社会に対する地方政府の自律性（緊張関係）（「自律性Ⅰ」とされる）、中央政府に対する地方政府の自律性（「自律性Ⅱ」とされる）に着目する。地方自治は、この「自律性Ⅰ」と「自律性Ⅱ」のはざままで展開されるという。

構成は、はしがき、「第1部 地方政府の主人公」（Chapter1. 首長、2. 議会、3. 地方公務員）、「第2部 自律性Ⅰ」（4. 住民による統制、5. 条例制定、6. 地方自治体の組織編制）、「第3部 自律性Ⅱ」（7. 地方自治体の権能と大都市制度、8. 地方税財政と予算、9. 中央政府と地方政府）、「第4部 2つの自律性の中での地方自治の展開」（10. 学校教育、11. 子育て行政、12. 高齢者福祉）である。随所にColumnが置かれ、興味深いトピックについて深い学識をさらりと提供する。第10章以下の個別の分析も読ませる。

いま地方自治法制での見直しが課題となっている地方議会に関する第2章では、「（首長と議会がそれぞれ別個に住民によって選ばれる）二元代表制の下では、首長の行政運営や政策決定に問題がないかとチェック

することで、いわゆる是々非々の立場で首長に対峙することにある」という基本認識を保持しつつ、実際は、地域や時代によって様々だと分析する。Column2「落選議員の憂鬱」は優秀な議員をリクルートすることの重要性を指摘し、公職選挙法第89条（公務員の立候補禁止）の見直しや議員年金の復活を示唆する。

地方公務員に関する第3章では、「出向官僚」に関連して、「端的にいえば、賃下げや職員削減を行う場合、切る側も切られる側もご近所様ではやりにくいいため、首長は『よそ者』である出向官僚に改革を委ねるわけである。海外や他の自治体で成果を上げていた事務処理方法を導入するときにも、出向官僚の存在は重要である」という。

また、地方公務員の昇進管理について、「総じていえないことは、地方自治体では、公務員に専門性がないわけではないが、だからといって最後の昇進の判断では、専門性はあまり重視されないということなのであろう」という指摘はたいへん興味深い。

評者がみるところ、今の地方政府（特に基礎的自治体）における難しい問題の1つは、「児童虐待」への対応だ。深い専門性や幅広いネットワーク構築力が求められ、これまでの人事のやり方も含め、従来型の行政方式がうまくいかない分野の典型であり、改革が切実に求められているのではないかと。

中央地方関係に関する第9章では、地方交付税の存在が、地方自治体の再分配の縮小という構造的制約から解放してきたが、今後は、市町村は開発志向に傾斜し、中央政府がバランスをとらざるを得ないという。

いずれにしても、本書は、これまでの政治学や行政学などにおける、日本の地方自治の豊富な研究の到達点を整理し、質を保持して、的確に分析叙述したものであり、地方自治に関心を持つ向きには、有益な1冊となることは間違いない。ぜひ一読をお勧めしたい。