

政治システムの選択と財政構造

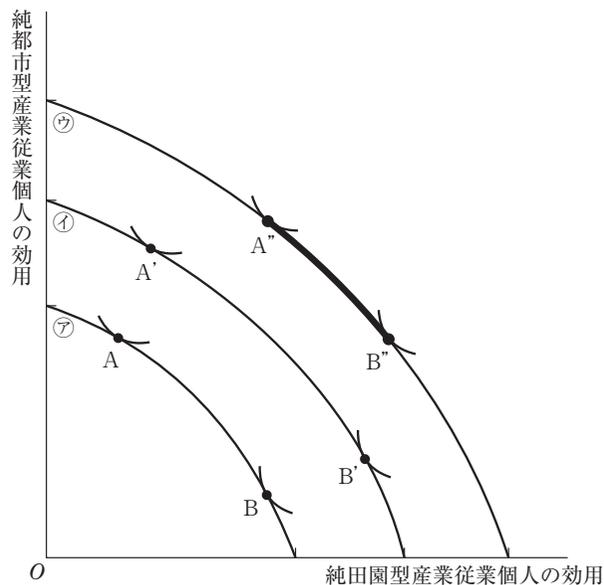
宇田川 璋 仁

〔I〕 本論の意図

民主主義とは1国の「公的な設計と運行」のすべてに、市民が選好を表明し、かつその表明が実現される政治制度である。制度である以上それは、すべての構築物がそうであるように、根底が目的に相応しく組立てられ、根元から派生した枝の部分、本来目的を達成できる機構としてくりひろげられる。本論は、この視点に立って、デモクラシーへの政治選択が為された場合には、その応用乃至部分機構として財政制度の設計は合目的に制約される。そのように制約されていない場合には、その運行及び結末は、市民の選好と異なるものをもたらす。むしろ本来の目的を破壊することになってしまう。このことを二葉の図形を用いながら説明しようとするものである。

〔II〕 政治におけるデモクラシーの選択と整合的財政制度

第1図 民主主義に合目的な財政システム



本論文の図表については、J.M. ブキャナンの論文“国と分権自治の財政制度（フェデラル・システム）の下で、誰が、何を分配すべきか” [文献(1)] のアイデアに大いに依存している。しかし、図表の作成と説明内容については、本論文の展開に対応させて変更を加えている。

まず強調したいことは、デモクラシーの制度の分析については、普通の個人の存在を前提にするアプローチが用いられねばならないということである。

デモクラシーを選択した政治システムの下では、個人は、私的財の需要と供給を市場経済に求めることが許される（むしろ強要される）。個人は所有資源を合理的に使用し、彼らの効用を最大にする。大多数の個人は、与えられた時点で、稼得所得の水準を最高にするような産業に就業することを目指す。彼らは同時に稼得を継続させるための居住地の選択を行なわねばならない。居住地の選択が行なわれると、個人は市民として当該地の地方行財政の決定に参加する。本論では、個人が公共－政治活動に参加する時には、個人を市民と呼ぶことにする。それは、私的財を需要する個人行動を説明する消費者行動の経済理論を公共財を需要する（政治）理論として応用することは理論的に不可能だからである〔文献(2)〕。

居住地を選択し、そこで地方公共財の需・給活動を始めた市民は次で国の公共財供給活動に要求者として参加する。市民が参加する国は唯一つの組織であるのに対して、居住地は選択対象とし多数存在する。競争市場が私的財について消費者に高い効用水準を与えるように、広義の公共財に対しても、可能な限り公共財需要を地方公共財として充足する、即ち市場類似の機構から調達することが効率的である。国に対しては、地方団体＝居住地では供給が適切でない所謂全国的公共財に限るような行政・財政組織を設立すれば、国の公共財決定に於て極端な場合には賛成51%、反対49%というような対立した市民選択の常態化を除く事が可能であるからである。必要な組織設定は、多数存在する地方団体＝居住地が本当に多種多様な公共財を供給する集合のように択一的な存在であるように制度設計を実現することである。そうであるならば、普通の合理的市民は、すべての公共財供給のうち地方団体に要望する度合を高めることは当然な事となる。

当然ながら、個人の稼得産業の決定および消費の決定、居住地即ち地方公共財の供給地・需要地の決定、そして国家公共財の需要表明は同時に行なわれる。しかし上記の効率性の可能性を明白にするために、第Ⅰ図では、稼得産業の決定、その上に居住地したがって地方公共財供給・需要地の決定、その上に国家公共財の決定が為されるような図になっている。

第Ⅰ図の説明に移る。

第Ⅰ図の⑦曲線は、ある経済社会に、所与の人口があり、所与の技術水準と蓄積された資本ストックがあり、国を通じて市場経済が展開されている場合に、各個人がどの産業で稼得し、消費活動を行って、どれほどの効用水準を得るかを示す。産業群を単純化して、金融・証券・近代型製造業・大型商業・ホテル及びレジャー産業等を「都市型産業」と呼び、第一次産業等を「田園型産業」と呼び二つのタイプに分ける。前者をA型産業とし、A型産業で稼得し消費を行う個人をA型個人とする。後者をB型産業とし、B型産業で稼得・消費活動を行う個人をB型個人とする。そして、また単純化のために、個人の選好は稼得業種についても異なっており、その選好に応じて個人は各産業で稼得・消費するものとする。産業のうち、最も都会的と目される産業で稼得し、消費する個人が得る効用水準を縦軸で測る。これに対して、最も田園的と目される産業で稼得し消費して得られる当該選好を持つ個人の効用水準を横軸で測る。換言すれば、この社会の各個人群の選好類形は異なっており、各個人（群）は、合理的に被雇用される産業を選択して所得を得て消費し、

それぞれの群タイプの効用の最大化を図っている。その状況を示しているのが第Ⅰ図の⑦曲線である。⑦曲線の左上方部分は都市型産業と、その型の産業に属する個人が入手しうる最大効用を示す。曲線上を右下に移るに従って登場する産業は田園型となり、その産業で該当する個人の入手し得る最大効用を示している。

⑦曲線上でA型産業の典型的な産業とその個人が得る最大効用水準を点Aで示し、B型産業の典型的な産業とその個人が得る最大効用水準を点Bで示す。第Ⅰ図は、点Aと点Bがどのように公的活動の導入によってシフトして行くかを示すものである。

第Ⅰ図の⑦曲線は、この経済社会に多数の地方自治体が存在し、その自治体は住民の地域的共同財を供給しうる程の住民集団とそれから得られる資金を持っていると想定する。

①曲線上に登場する市民は居住すべき自治体を選択する。ここで次のことを付言しておく。①曲線は、地方自治としていわゆる基礎自治体としての市町村のような一層であることを要求しない。日本のように県と市町村の二層であってもよいし、アメリカのように州の下での複層であってもよい。県や州のように下部自治体に補助金等の手段で財政調整を行なうことがあってもさしつかえない。要は県や州が住民の意思により独得の行・財政制度を実行でき、中央政府の下部機構たる意識や実体をもっていないということである。

各市民は当該自治体から稼得地点までの通勤費用と自治体との財政取引からの住民余剰を加えた「純住民余剰」を最大にするような自治体を選択するであろう。ここでいう財政取引には次の条件がつけられなければならない。

第一は、地方税の税目及び税率を自治体が決定できるということである。戦後の日本の例を引くと、昭和25年の「シャウプ税制勧告」は、そのような地方税自主性のシンボルとして住民税率に5本のオプションを設け、自治体の中から自主的に選択する制度を勧告した。(この制度は、短期間実施されたが、昭和27年占領終結とともに消滅した)。

第二は、地方団体の財政収入に中央政府からの補助金が入ってはならないということである。中央政府の補助金やいわゆる国庫支出金は、中央政府の意思決定が官僚制度主導である場合には、住民選好とは無関係に導入されやすい。それゆえに、デモクラシー財政制度という本来の資格を失う。再び日本の例を引けば、「シャウプ勧告」は、補助金制度は事業の責任が国にあるのか、地方団体にあるのかあいまいにするから好ましくないとしてその廃止を要求した。

第三は、これも「シャウプ勧告」の指摘したことであるが、地方自治体が財政能力の不足に陥りいった場合には、放置すればかえってデモクラシー政治を危うくする。これを解決する限界的な方法として、「地方財政平衡交付金」の制度を設ける必要があるということである。(現在日本では、必ずしも民主的な制度といえないこのタイプの変種が実施されている)。

第Ⅰ図の①曲線は、市民の選択によって、それぞれ異なるとしている市民の選好によって住民純余剰を最大にする居住地が見出されるとともに、それによる市民の効用への追加がどれほどであるかを示している。①曲線上のA点がA型市民の選択であり、B点がB型市民の選択である。A-A'の「距離」とB-B'の「距離」が市場経済に於て得ている効用への居住自治体選択による追加効用を示している。

なお、①曲線による自治体選択は、自治体を選択しようとする市民の側の行動と、受入市民を最大にしようとする地方政治家の行動を反映して決定されることになろう。

第1図の㊦曲線の議論を移す。この曲線は、㊧曲線の上に乗せるべき中央政府との財政取引によるA型、B型両市民の国家財政余剰の取得による追加効用を示すものである。第1図のシステムの中で、市民が中央政府に要望するものは何かを予想することはできる。人権と私有財産を守り、経済取引を円滑ならしめる法制、司法、警察の制度が先づ要求されるだろう。次いで、義務教育、老令・心身弱者・すべての国民向けの社会保険、老令年金等の社会保障制度が要求されるだろう。更に、国土の全地域を貫通する租税収入による主要道路の建設、国土の自然大災害を予防する護海岸工事・大河の整備管理・治山工事も国民は政府に要求するだろう。このように予想するならば、中央政府の財政支出は、財の性格から国家公共財（国民という視角から市民が中央政府に要望する公共財）の色彩を多分にもつものになるだろう。

中央財政支出に対するこのような制約を可能にするものは第1図の㊧曲線の性格そのものにあることに注意すべきである。すでに、地方自治体との財政取引に於て、市民は住民余剰を最大にしている。このことが可能であるのは、選択対象たる地方自治体が択一可能なように多数存在していることに起因することはすでに述べた。

そうであるならば、例えば補助率100%以下の国からの補助金によって地方財政に介入することは、どの団体の住民からも拒否され実行は不可能である。また、地方自治の財政運営の下では、各自治体の財政支出・税目・税率は多様である。そうであれば、国会代議士によっても、中央政府の財政担当省によっても、全国的に施行する“地方交付税交付金”類似の制度を構想することは理論的に不可能である。この制度を施行するにはいわゆる標準財政収入や標準財政需要の概念を必要とするが、住民選好の外から、この概念を定めれば恣意的なものになり、デモクラシーの理念から逸脱する。

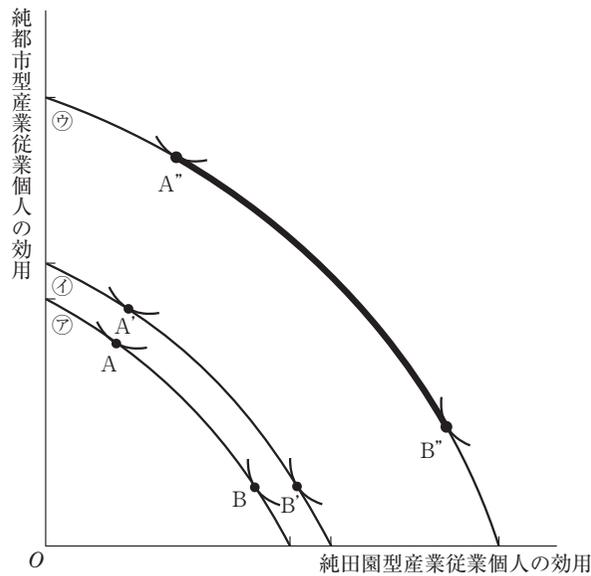
このような視点からみれば、デモクラシーの下での国家財政支出は、国家公共財におのずと制約されてしまう。しかし、本論では、A型市民やB型市民というように、市民の選好の多様性を前提にしている。国家公共財と呼べる範疇のなかでも、年々の歳出のなかに組み込まれる範囲内では、最も好む財の種類についてと、組み合わせるべき各範疇について、A型市民とB型市民とでは相違があると思われる。また国家公共財をまかなうべき国税について、その税目と税率について見解の相違があるだろう。A型市民が最も選好する財政構造を図のA'とし、B型市民が最も選好する財政構造を図のB'とすれば、国会での多数決決定によって採択される財政構造は図の㊦曲線上でA'とB'両点の内側にあるある一点ということになる。この図で強調したいことは、採択点がA'とB'の内側の比較的狭い範囲内にあるということである。この最終点が、A型市民とB型市民が市場経済と、国と地方団体の財政活動を通じて最終的に得る効用水準を示している。

〔Ⅲ〕 不完全デモクラシーと中央集権的財政制度

この節は日本のデモクラシーを本節の標題のタイプのものと見て、純粋デモクラシーの財政制度と比較しようとする。あるいは、われわれが日常目前にしているわが国の制度の特徴を鮮明にするために、前節の純粋タイプのモデルを構成したと解されてさしつかえない。

私は政治学の専門家ではなく、不完全デモクラシーを正式に規定する能力をもっていない。そこで1市民として日頃目にして疑問を感じた幾つかの事例を記して、それに歴史の

第2図 不完全民主主義下の中央集権的財政システム



推移を前提として、わが国の不完全デモクラシーと言える特徴を推論してまとめてみることにする。

事例(1), よくテレビでみることであるが、国会の予算委員会等で、野党の質問に首相も担当閣僚も答えられず、担当省の局長が法案の趣旨やデータ等を答えている。自分が作った政策なら明白に答えられる筈であろう。

事例(2), 2年位前までは、「政府税制調査会」というものがあり、それは大蔵省（現財務省）主税局と自治省（現総務省）税務局のメンバーと、民間委員の合同会議であった。そこで国税と地方税の新設、改訂、各税の課税対象、各税率の調整が行なわれた。私には、国税と地方税のすべてが毎年すり合わされているのが異様に思われた。自治省側でも、この政府税制調査会が唯一の地方税制の政府にとっての正式な調査会であるとしていた。国側と合議することが何故必要か。

事例(3), 大蔵省には財政制度審議会があり民間人が会長及委員として参加した。毎年予算編成時には、その会議の審議報告が新聞紙上に記載され、そして大蔵省の立場であると記された。自治省所管にも地方制度調査会や地方財政審議会があった。同様な審議会はほとんどすべての省庁がもっていた。新聞や行政学の専攻者はそれらは皆行政サイドのかくれミノだと言ってはばからなかった。各省は、そういうかくれミノを利用して、自己の政策の妥当性や客観性を言明しなければならない理由があるのだろう。

事例(4), 私が若年の頃、地方行政の調査グループの末端に加わって幾つかの県の実態調査にでかけた。会后、夕食を兼ねたこん親会が設けられた。県側には、中央省から出向した若い課長がいた。彼は県の生え抜きの年配の課員をアゴで指図していた。私は不快感におそわれた。

事例(5), 私は関東の東京都外の近郊都市に住んでいる。しばらく前の事である。私の家の南側の空地に三階建の小アパートが建った。庭の日向を失った私は市の建築認可の担当

課長にクレームを言いに行った。課長は言った。その建築は合法的である。彼自身も同じ目にあっていながらやむを得ないと。私が市の独自規制は出来ないかと尋ねたら、とんでもないという顔をした。

事例(6)、市の街路の葉が夏の歩行者に程よい日影を作っていた。市の委託を受けた業者が葉をどしどし切り落とし始めた。この枝落しは樹にも悪く、歩行者を炎天にさらす。なぜ切るかを聞いた。業者の答は自動車運転の邪魔になるからだということであった。市当局がそう命じたに違いない。私は無然たる面持にされた。

事例(7)、近年住民税の年金からの源泉徴収が始まった。これは全国で実施されるらしい。総務省を退いた旧官僚には地方税としては好ましくない措置だという人もいる。行政当局の事務に都合がよく、老いたる市民から税を考える瞬時をも取上げる恰好な手段なのだろう。

事例(8)、代議士がある省の大臣になると、登庁初日の玄関で、おめでとうございますといわれるのが通例だったそうである。輝やける当省の大臣になったのはあなたにとってラッキーだという意味であろうか。

日本のデモクラシーは1945年に始まる。

(Ⅰ) このデモクラシーの政治において、日本の市民は、国の立法府の代議員と、都道府県及び市町村の首長と議会の代議員を選挙によって選出した。議員グループの多数派は選挙公約を政策として実現させるために常置のエージェント（行政執行機関）に命じて意の如く動くことを要求した。しかし、事態はそのように進まなかった。むしろ逆であった。

(Ⅱ) 日本の行政組織は官僚制度として、近代国家建設の1868年（明治維新）以来独自の視点で制定された（歴史的経過については後述）。官僚組織の構造の上に設置された政府各省庁に所属する公務員が仕えるべき主人は省庁それ自身であった。各省庁はその任務として特異な政策視点を持ちそれを遂行した。各省庁は所管の産業部門を持っていた。逆からみれば、どの産業部門にも所管の省庁があった。消費者としての市民を保護すべき担当省庁は存在しなかった。各省庁は経済の動向と共に浮沈する所管の産業部門を育成し、保護し、助言を与えた。反対する企業を処罰した。例えば通産省の「行政指導」は一時、世界の経済用語となった。この任務を遂行するために、公務員は時代の最高の教育を受けたものであった。国土の自然現象を処理する技術的知識を持ち、或いは法という定形を作り、それを解釈できる専門知識を持ち、或いは国内及び世界の経済の動きを把える智識の所有者であった。公務員には上級下級の階層がつけられ、上意下達が要求された。

官僚制度は明治以後の平和と戦争の時期にも破壊されたことはなく、1945年の敗戦によって消滅したのは陸・海軍省と内務省だけであった。

(Ⅲ) 1945年後の政治経済の課題は戦災からの復興と経済成長であった。このようなマクロ的目標のプランニングは官僚組織にとっては得意の分野であった。民主主義の経済社会の大部分は市場経済に所属する。政府が為しうる政策の基本は、全国的に展開しようとする産業活動を誘導するとともに、その展開の受け皿を造るための国土の産業向け公共投資であった。歴代政府－官僚の結合の結果は、治山・治水、道路、港湾、空港、農村等々の長期整備計画を生んだ。政府の会計の外側に、政府金融機関が作られた。

(Ⅳ) 各々の長期整備計画は、担当各省庁が中心になって作成された。これら各省の予算や財政投融资計画に対する要望額は大であった。大蔵省（財務省）は予算等の要求に応

じると共に、所与の財源を各省に振り分ける権限を持つことになり、その権限が大きくなった。租税政策を担当する大蔵省は、公平税制を看板にしつつ法人税の減税と法人への特別措置を講じていた。平成元年に一般消費税が導入されたが、いくつかの内閣にわたって、導入を主導したのはいうまでもなく大蔵省であった。

(V) 地方財政の簡素化と、制度の全国統一化を強く要望したのは、当然全国展開を計る産業界であった。その上、地方財政の運営を各省庁の長期整備計画に整合させるために、各省庁は該当地方歳出に対して補助金を支出した。47の府県と3000の市町村の間で統一歳出制度、統一税制の制度をとれば、財政赤字が弱小地方団体に発生するのは当然であった。自治省は、当初から、地方財政制度をマクロ地方財政として制度設計を図ってきた。この財政全体の動きの中で、マクロ的に地方財政の収支均衡を図るために、既に存在した地方交付税制度の拡大が図られた。地方交付税交付金の財源は国税5税の一定割合であった。交付金の総額を大蔵省と交渉して決めるために、その計算の根拠となる「地方財政計画」、「基準財政収入額」、「基準財政需要額」の概念とその内容が問題にされた。

(VI) 最後に全国に居住する市民生活に注目する。市民の政治経済社会における選択は三側面から成る。第一は市民の消費の財源である所得稼得をすべき産業の選択である。戦後の経済成長は稼得先の選択を広めた。成長産業であればどの産業を選んでも大差はなかった。第二は、稼得期間に居住する住宅地、即ち居住する市町村の選択である。上でみたように、居住市町村の間で地方税負担率に相違はなかった。市町村が提供する公共サービスについても統一されて、市町村の間に差はなかった。そうであれば市民の望ましい居住地は、稼得産業の所在地である大・中都市の内部か、それに直近の市町村である。一定の宅地・住宅供給に対して需要が大であるから、居住地は都市を中心にした円のように、住宅地は一級地、二級地、三級地と広がることになる。地価の高騰とともに、不動産会社は土地に代替するのに空間を以てした。大・中都市には高層の事務所ビルと住宅ビルが林立した。都市計画関係法は大都市を基準に設計されていたから、高層ビルは中都市に侵入し、これらの郊外地区でも平屋家屋の間に事務所と住宅の高層建物が混在した。

成長産業へ就業するため全国の市民の大・中都市への人口移動が始まった。主として若年・壮年の層であった。高層マンションへの居住は快適というものでもなかった。狭隘な空間、騒音、近辺の混雑、そして空気の汚染に耐えなければならなかった。近隣との人間関係も疎であった。同様な状況は、中都市でも、その外縁でも生じた。都市への人口集中の裏側は地方小都市、農山村でのいわゆる過疎化であった。都会へ居住することの実質的効用と貨幣所得収入との間には明らかに開差があった。

市民の第三の選択は国の公共サービスに関するものである。戦後の国の行政の中心は既述の如く多方面にわたる長期整備計画の作成とそれに基づく公共投資であった。首都以外の地域では、地方行政担当側も、地縁産業も、その地に残った市民も、その地域が整備計画に含まれることを望んだ。これらの国への要望を直接国に伝える役割をその地域選出の代議士が荷なった。代議士にとってはその任務の遂行は選挙での当選、再選を保証するものであった。計画予算の制約の中で、全国各地域が計画区域に入るよう競争をした。計画区域に組みこまれた地域が国家予算・資金を手許に導入する。敗れた地域は、それら資金の拠出者たる地位に止まった。明白な国家財政及び国家資金をめぐる再分配の政策であった。代表例として地方新幹線鉄道の敷設・延長、高速道路の建設のための国家予算・資金

をめぐる再分配的競争は今日でも終焉していない。

ここで私は、明治維新時の官僚制度の生成と育成に少し触れたいと思う。

1968年（明治元年）薩長官僚政府が事実として成立した。しかし、明治10年代には早くも自由民権論者が活動し、憲法制定・国会開設の早期実現を要求した。この運動から多くの方々の地方的騒乱が発生した。当時の政府は国会開設準備と条約改正の問題に忙殺されていた。もう一つの課題である新しい地方制度を整備しようとする審議は議論対立して進みが遅かった。明治官僚制度を育成し確保したリーダー山縣有朋は、明治21年地方長官（中央政府官僚が配置される官選知事）会議に於ける演説の一節で次の如く述べた。「憲法の実施は方に近きに在り……他方に於ては人心激昂して政論に競争し……此の時に当り中外官僚の務は……百難を凌ぎ頽勢を支へ……屹然として中流の砥柱たるべきのみならず、亦宜しく人民の爲めに適當の標準を示しその偏頗を抑へ向ふところを謬らざらしむることを勉むべきにあり。蓋し行政は至尊の大權委任に依るものにして中外その局に当るものは宜しく各種政党の外に立ち、公正の方向をとり……」[文献(3) 17頁]。この言葉はいうまでもなく、国家の支柱であり国家を担当する中心勢力たるべきものは官僚でなければならない。従って、人民に対してある程度の政治への参与を認めるとしても、それはあくまで国家本位すなわち官僚中心のものでなければならないというものである [文献(3) 17頁]。

山縣は同じ演説の他の部分で、市町村制が何故急いで制定されねばならないかについて次の如く述べた。「本案は最も国会開設準備に関係あり。又條約改正にも要用なり。本制にして整然行はるるに非ざれば、施政上百般の事皆緒に就かざる可し。本案を發するの時期既に晩れたり。所謂日暮て道遠し。今日の政府にして三年鳴かず飛ばず、居然、安閑、消光せらる可きか。本案の如きは急務中の最も急務なり。是れ之を察せず、五六年間にするも可なりとは方今の地方情態に照し、本官は殆ど涙出んとす」[文献(3) 12頁]。

後の山縣演説について、戦後の行政学者は次の如く解している。即ち、「山縣の地方自治制度」は国会開設に対処するための官僚政府の対抗手段を意味した。国会の開設は、やがて必然的にそれと同一の政治的方向において地方分権的な新地方行政制度を結果せずにはおかない。これに対処するために、官僚権力が逆に地方自治を利用したところに明治地方自治制の成立の理由がある。中央において少しく失うところの官僚権力を地方において死守しようというのが本質である。「国家の基礎を鞏固」にする地方自治とはこのような政治的意味をもった。かくしてこの「国家」を明確に官僚国家と規定することができる [文献(3) 15頁]。

私自身もこの解釈は当然なりとここに記すことにしたい。そうした意図を持った組織であったからこそ官僚国家は平和と戦争の相ついだ世をくぐり抜けて1945年に至り得たといえよう。

以上の (I) - (VI) の性格を簡単にまとめたのが第2図である。

図の記号はすべて第1図と同じである。ここでも多くの中での代表的市民として、A型市民・A型市民選択対象の市町村でのA・A型市民の中央政府提供公共財の選択集合A'とB型市民のそれだけを比較している。

第2図の (ア) 曲線は第1図と同じである。個人は被備者-消費者として、A点とB点とに達する。

市民達は、この国において、地方税負担率と地方団体歳出の住民一人当りの公共サービ

スの質と量が国全体を通じて同じであることを見聞する。経済水準や所得水準が低い地方団体には交付税が配布される。交付税が、豊かであるが故に不交付である地方団体があり、それらは何という市町村であるかも見聞する。また国の指定する事業を行い支出する地方団体に国庫から補助金が支出されることも見聞する。

国の財政を新聞や TV で読み見ているうちに、国の政策の課題は、戦後復興をなし遂げて、経済成長を促進することであるを知る。そのために、国の全土を通じて、民間企業の成長を誘発し、その発展を容易にするために産業基盤を整備・造出する政府各省をあげての長期計画を遂行していることを理解する。

その目的から、国の行・財政と地方団体の行・財政は一体のように組みこまれている。即ち、国の租税収入及び国債発行による収入は、国が直接実施する工事だけでなく、各担当省から提供される補助金と、交付税の財源でもある。他方で、地方団体の地方税収入と国庫からの補助金と交付税交付金の合計が、民生用の行政を律する国の個別行政法に合致する民生支出、補助事業向けの支出、地方団体の投資支出の合計に、全地方団体を通じて等しくなっている。

換言すれば、中央財政と地方財政は、一体として運行される財政総体の2輪として計画され、運行される。それに加えて、地方財政総体が担当する1輪は3000の地方団体が分担している。3000が1体となって1輪となるためには、3000個体がマクロ的に政府の計画に整合していなければならない。このようにして、この制度を採用するこの国では、地方行・財政を担当する省が中央政府に設置され、地方財政はマクロ地方財政として管理される。

このようにみると、第2図では㊦の上には㊤曲線を省略して、㊦と㊥線の2本の線で事態を説明することが出来る。しかし、ここでは両図を比較できるように、㊤曲線を残している。

その場合には、㊤曲線の意味するところは次のようになる。㊤曲線は市民が地方団体と財政的な取引によって㊦曲線の上に追加する市民効用水準の増分である。これは市民が地方団体に支払う公共サービスの対価と、提供される公共サービスの便益によってきまる。市民の支払うコストは統一的な地方税負担プラス〔交付税と補助金用の国の特別会計へ住民が国税として支払う純納付額〕である。このうち〔交付税と……………純納付額〕の中がマイナスである地方団体はコストが低く、プラスであればコストが高い。換言すれば富裕な地方団体ではコストが高く、貧しい地方団体ではコストが低い。他方で地方団体が提供する公共サービスは、国のプランに基づいていたり、民生用でも全国画一的であって、住民の特有する選好が十分に反映されていない。第2図では、後者を強調して、(ア)曲線と(イ)曲線との「距離」を比較的短く画いている。

例えば、㊦曲線上のB点に到達した市民は、B型を田園産業型と想定したから、地方公共サービスが交付税の交付を受けるためコストが低い㊤曲線上のB点を選択するだろう。

次に㊥曲線に移る。例えば市民Bは国家財政に対して特有の要望をする。国家財政に於ては、各様の全国産業基盤整備の長期計画が群っているのであるから、B型市民は、中央政府にB型産業に有利な長期計画を要求する。そしてB点に居住した彼らは、B点に道路整備が行なわれるような道路整備長期計画も要望するだろう。㊥曲線は全国から資金を吸収できる国の長期投資の選択を意味するから、その分配効果は著しく大きいだろう。それを考慮すれば㊤曲線と㊥曲線との「距離」は大きいといってよいだろう。対照的にA型市

民は積極的にA'政策実現の政治要望・活動を開始するだろう。

Bが所在する県や、Bの近辺地方団体を含む国会代議員選挙区では、その代表者が当選できるよう選挙活動を始めるだろう。この代議士は当選を得た場合にはB'取得の政治活動を始める。B'は中央政府の各省のうちのB省所管であれば、B省と結託する政治家となる。彼はB省（乃至B政策）の族議員となるだろう。B省にとっても、その権限を入手或いは拡大できる機会としてこの族議員を優遇するはずである。B型代議士（群）は、国会内の多数派形成のために、C、D、E型代議士とログローリングを行なうであろう。

このストーリーは、そのままAにもあてはまり、A型市民、A型地方団体、A型代議士の誕生、A型省の族議員の誕生、そしてAグループ代議士が主導するログローリングが始まるだろう。

第2図の意味するところは、㊦曲線上で、A'とB'の間で長広な隔りがあるということである。そして、そのどれもが採択される可能性があるということである。図から容易に予想できるが、もしB'点が採用された場合には、A型個人の最終効用水準は㊦曲線のA点を下回るかもしれない。逆にA'点が採用されるならば、B型個人の最終効用水準は㊦曲線のB点を下回る可能性がある。

要するに、第2図の暗示する政治経済の財政構造は巨大で不安定で地域相克の再分配メカニズムであるということである。

[IV] 結び

この小論は、理論的に粗の部分が多々あることを私は十分心得ているが、論述を歴史にかかわらしめながらポジティブに進めることを心掛けた。結びは、再度小論の意図と命題を繰返すことになる。即ち、財政は政治活動の一分野である。政治が本来的に民主主義であろうとするならば、そのシステムの一環としての財政には、相応した財政構造があらねばならないということである。

参考文献

- (1) James M. Buchanan, "Who Should Distribute What in a Federal System?", in *Redistribution through Public Choice* edited by H.M. Hochman and G.E. Peterson, Columbia University Press, 1974.
- (2) M.J. Hinich and M.C. Munger, *Ideology and the Theory of Political Choice*, The University of Michigan Press, 1996.
- (3) 長濱正寿, 「地方自治」, 岩波全書 1953.
- (4) 宇田川璋仁, 「地方分権成立条件の理論分析」『城西大学大学院研究年報』第19号, 2003年.

[抄 録]

デモクラシーは一つの体系の整った政治の制度である。この制度の主人は人民即ち国民の一人一人である。国民が主人であることは、国民の総意をまとめることが必要になる。その方法が選挙である。民意を必要とするところは二つある。一つは国全体の政治を決定することであり、他は国を地域的に細分したとき各地域の総意をまとめることである。この二つは、いかなる政治体制の下でも存在した。二つ必要ということは、一つでは真のデモクラシーにならないということである。国民がデモクラシーの入口に登場する場面は二つあり、その入口のうしろに、デモクラシーの国の政治と地方の政治が実現を待っている。一つの入口で、国民は国会の代議士を選択する。もう一つの入口では国民は地方団体の首長と地方議会の議員を選択する。これらの入口の奥まで国民の選好が通ることをデモクラシーは必要とする。たとえば国の入口からの国民の選好が、官僚制度の壁に突き当れば、それで終りである。官僚制度がもう1つの入口で壁を作っておればそれだけで終りである。故にデモクラシー体制は、1つの体系としてのみ存在する所以を本論は論じた。