
地方自治

LOCAL GOVERNMENT

AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE

国際的視点から



地方自治：国際的視点から

***LOCAL GOVERNMENT:
AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE***

Edited by Jeffrey OWENS, Fiscal Affairs Division, OECD

and Giorgio PANELLA, Department of Public Economics, University of Pavia
ELSEVIER SCIENCE PUBLISHERS B.V., 1991

ISBN: 0 444 89148 X

ELSEVIER SCIENCE PUBLISHERS B.V., 1991

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher, Elsevier Science Publishers B.V./ Academic Publishing Division, P.O.Box 1991, 1000 BZ Amsterdam, The Netherlands.

はしがき

国民性や過去の歴史を反映して各国の中央政府制度は異なっているが、それ以上に地方自治は多様である。地方自治体の構成、機能分担、組織、財政いずれを取っても、制度創設の経緯、自治体が果たしてきた役割、さらには国民感情といった要素が影響して一様ではない。しかも公共部門全体の置かれた政治状況や財政状況によって変更を受けやすいという特質を有している。したがって、一般的にどの国にあってもこうあるべき地方自治制度というのは、なかなか論じにくい問題である。

しかし、多くの国で直面する共通の課題も少なくない。個々の現代的政策課題の分野にあっては当然のことながら、中央・地方間の権限及び財源の配分という古くて新しい問題もそうである。特に後者は、その国の地方自治制度の基本的在り方を定めるものであり、各国において試行錯誤を繰り返してきた難問であるといえる。逆に多くの経験と失敗の蓄積を有するがゆえに、国際比較を通じてある程度の立論が可能であることも確かである。

本書は1989年にイタリアのパヴィアで開催された地方財政国際会議に提出された報告等を編集した原書の一部を、出版元の了承を得て、法政大学の武藤博己教授に依頼して翻訳したものである。内容は、会議の性格からしても、主として地方自治体への財源の配分なし移転、及びこれに伴つて必要とされる中央政府の自治体支出に係る統制手段に焦点が当てられている。ヨーロッパ各国を中心とする先進諸国の例を扱い、豊富な統計数値を使って財政構造全般、地方税、補助金、借入金、使用料・手数料等の歳入及び歳出に係る制度比較を行うとともに、いくつかの国における財政統制手段の実例が詳述されている。また、各国を通じる財政環境の変化の傾向等に関する概括的な紹介もなされている。

会議時点から若干の日時は経過しているものの、各國専門家による理論的考察は、その議論の有効性をいささかも減じていない。また、一部に日本の事例も紹介されており、国際比較の中で我が国的地方財政制度を眺めるのもなかなか興味深いものがある。

こうした学問的議論が、日頃多忙な日常にある地方団体財政関係者の方々に僭越ながら制度の原点に思いを巡らす機会その他を提供することができればと考えた次第であり、関係各位の何かの参考になれば幸いである。

平成5年11月

財団法人 自治体国際化協会
理事長 津田正

訳者略歴

武藤 博己

1950年生まれ

法政大学法学部卒業、国際基督教大学大学院修士課程、同博士後期課程を修了、（財）行政管理研究センター研究員、法政大学講師、同助教授を経て、現在は法政大学教授・学術博士。

目次

イントロダクション	1
第1章 自治体の役割——O E C D諸国の経験	4
第2章 O E C D諸国の地方財政	47
第3章 自治体の財源としての補助金——地方税と受益者負担	61
第4章 自治体の統制——イタリアの場合	74
第5章 自治体の統制——デンマーク・ノルウェー・スウェーデン・イギリスの経験	90
第6章 オランダにおける自治体の財政統制手段	97



イントロダクション

Jeffrey Owens and Giorgio Pannella

範囲と目的

中央政府と自治体（中間自治体と基礎自治体）の関係は変化しつつある。歳入・歳出に関して分権化を推進している国もあれば、逆に自治体に対して介入主義的アプローチを強化している国もある。しかしながら、いずれの国においても自治体に対する統制と自治体の財政は主要な関心の対象となっている。O E C Dやその他の団体がこの分野の特定の問題を検討しているが、全体的に取り扱っているものはない。

会議^[1]の主目的は中央・地方間関係を改善し、マクロ経済的な指標に合わせるために自治体の支出を政府がコントロールする手段を検討することである。会議は、この自治体コントロールのために採用された手段、あるいは考慮されている手段について、政府の役人・学者・政治家が意見を交換するために開催された。議論された特定の手段として、レイト・キャッシング、シーリング制、特定補助金と一般包括補助金、責任（アカウンタビリティ）を確保するための地方税制の信頼性、などがある。

先進国における中央政府と自治体の財政に主要な焦点が当てられているが、とりわけ次の諸問題に注意が払われている。

- ・地方税とそれ以外の歳入源、補助金の均衡
- ・中央による支出統制
- ・中間自治体と基礎自治体の間の責任分担
- ・分権化のマクロ経済的意味

本報告書の構成^[2]

本書は会議で議論された特定のテーマごとに分けられている。第Ⅰ部では歳入と歳出を分権化することの経済的な論拠を扱っている。ここでは基礎的なデータとしてO E C D加盟国一部の地方自治制度を比較し、議論するための理論的フレームが示される。同時に、イギリスの経験が実際的な例として説明される。

第Ⅱ部では基礎自治体の財源の選択基準として、自主税制、共有税制、税以外の歳入、補助金が分析される。すなわち、自治体税制の変化が検討され、所得税・小売り税・資産税が具体的に考察される。また、主としてアメリカを例にとって受益者負担と民営化の役割が検討される。こうした問題を扱っているペーパーの中で示されている検討事項を箇条書きにすれば、以下のようになる。

- ・自治体の責任を確保する自主税制・共有税制の役割は何か
- ・中央レベルと地方レベルでどのような税制がもっとも適切か
- ・地方税にはどのような組み合わせが適切か、また地方税制の多様化は一元的な税制に対してどのような利点を有するか
- ・自治体の財源として受益者負担が限定的な役割しか持たない理由は何か

第Ⅲ部では包括補助金・特定補助金に関する議論が展開される。ここではなぜ特定補助金が包括補助金に取って替わられつつあるのかが説明されるが、この二つのカテゴリーに分類することの問題も指摘される。また、税と支出ニーズ、均衡化の方法、これらの概念を測定する技法が考察される。

最後の第Ⅳ部ではマクロ経済の観点から自治体の財政が分析される。ここでは中央政府がなぜ自治体の歳入・歳出を統制する必要性を感じるのか、そしてその具体的な統制方法について論じられる。さらに中央政府がどのようにして自治体の財政政策をマクロ経済指標に合致させようとするのかについて検討される。

訳者注

- [1] 1989年5月29～30日にイタリアのパヴィアで開催された地方財政国際会議のことであり、パヴィア大学公共経済学部が主催し、イタリア大蔵省の経済審議会によって後援され、O E C D の財政委員会事務局によって援助されたものである。
- [2] 原著 Jeffrey Owens and Giorgio Panella eds., *LOCAL GOVERNMENT: AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE*, (Elsevier Science Publishers B.V., 1991) はこの会議に提出されたペーパーを編集したものである。本訳書は原著の抄訳であり、参考のため原著の目次を掲載しておく。

原著・目次

　　イントロダクション (Jeffrey Owens and Giorgio Panella)

第Ⅰ部 分権化の論拠

- 1 基礎自治体の役割—O E C D 諸国の経験 (Jeffrey Owens and John Norregaard)
- 2 政府の分権化の根拠 (Stephen Smith)

第Ⅱ部 地方財政一概論

- 3 政策コンパティビリティの挑戦と地方財政—イタリアの状況と1993年の統合
(Cesare Imbriani and Paolo Roberti)
- 4 O E C D 諸国の地方財政—地方税と受益者負担 (Richard M. Bird and Enid Slack)
- 5 異なる財政資源間の選択 (Nicolas Tatsos)
- 6 地方財政—資源多様化の必要性 (Giorgio Panella)
- 7 アメリカにおける自治体への財源補助 (John Kincaid)

第Ⅲ部 地方財政—補助金と均衡化政策

- 8 自治体の財源としての補助金 (David King)
- 9 イタリアにおける自治体の財政政策と均衡化政策
(Mauro Mare' and Vincenzo Visco Comandini)
- 10 財政連邦主義の理論的修正に向けて (Morio Rey)

第Ⅳ部 自治体の統制

- 11 自治体の統制—イタリアの場合 (Angela Franschini and Franco Osculati)
- 12 自治体の統制—デンマーク・ノルウェー・スウェーデン・イギリスの場合
(Joergen Lotz)
- 13 オランダにおける自治体の財政統制手段 (Gerrit Jan Uhl)

参加者リスト

　　なお、本訳書では、原著の第1章、第4章、第8章、第11～13章を訳出し、それぞれを第1章から第6章までとした。

第1章 自治体の役割——O E C D諸国の経験

Jeffrey Owens and John Norregaard
Fiscal Affairs Division, OECD

序

中央政府と自治体（中間または広域自治体と基礎自治体）の関係は変化しつつある。歳入・歳出に関して分権化を推進している国もあれば、逆に自治体に対して介入主義的アプローチを強化している国もある。しかしながら、O E C D加盟のほぼすべての国において、自治体に対する統制と自治体の財政は重要な政治的問題となっている。近年、自治体の再編と地方財政の改革が多くの国で実施され（例えば、デンマーク、フランス、イギリス）、あるいは実施されつつある（ベルギー、スペイン）。多くの場合、改革の内容として、自治体間の支出の再配分と区域の再編が含まれている。

本章の目的は、イタリアにおける中間自治体・基礎自治体の改革論議に対して、国際的な視点を提示することである。関心の焦点は、中央政府・中間自治体・基礎自治体の関係、それぞれの支出権限と実際の財源にある。したがって、主として記述的な方法で議論が展開されるが、理論的な要約も提示する。

ここではO E C D加盟の10ヶ国について検討するが、3ヶ国は連邦国家（オーストリア、ドイツ、スイス）であり、残りの7ヶ国は単一国家（ベルギー、デンマーク、フランス、イタリア、オランダ、スペイン、イギリス）である。これらの国々の経験——とりわけ連邦国家の経験——は、他のO E C D諸国に対して一般化することはできない。特に非ヨーロッパ諸国に対しては比較することが困難である。しかしながら、イタリアに関しては、この研究で除外された国々よりも、サンプルとして取り上げられた国々の経験から学ぶことが多いと考えられる。

本章で用いられる概念を説明しておくが、「国家」(general government)とは存在するすべてのレベルの政府を集合的に意味し、「連邦政府・中央政府」(federal/central government)とは連邦国家と単一国家の中央政府を指す。また、「中間自治体」(intermediate government)あるいは「広域自治体」(regional government)とは第2層の自治体を指し、「基礎自治体」あるいは「自治体」(local government/the lowest level of government)とは第3層の自治体を意味する。

本ペーパーは7つの部分に分けられる。第1節ではO E C D加盟国において生じている財政環境の変化の傾向を概括的に紹介する。第2節では分権化に関する基礎的な概念上の問題を取り上げる。第3節では政府の様々なサブ・セクターを定義し、第4節では各層の政府の支出を検討する。第5節では自治体の税制について検討し、第6節では補助金、第7節では借入金の役割が考察される。議論の要点は最終節で提示される。なお、章末には本章にかかわる統計資料を掲載している。

1.1. 変化する経済・財政環境

自治体の支出と財政に関する傾向を理解するために、それぞれの国々の状況から一般的に導き出される経済状況がどのように変化してきたのかを見ておくことは有益であろう。ほとんどの国が1950・1960年代に高い経済成長を達成した。1960年代末を除いて、失業とインフレの問題は相対的に小さかった。また多くの国で、農村から都市への人口移動に伴う構造的な変化が進行した。同時に、

公共セクターの規模が多くの地域で拡大した。経済成長に伴う増収の一部が拡大した公共支出に向けられた。中央政府・中間自治体・基礎自治体の税収と支出が拡大し、公共サービスの質と量が改善された。

過去の10年間は、こうした傾向が逆転した。政府支出の伸び率は抑えられ、実質的な歳入はほとんど拡大せず、しかも今日では政府機能の削減が国民の要求として一般的になってきた。

こうした全体的な傾向が自治体の財政運営の環境を規定している。また、地方の責任 (local responsibility) が強調されるようになったことや、公共セクターの規模を縮小する、あるいは少なくとも成長率を鈍化させる、という意味での自治体支出に対する統制が強調されるようになったことなど、自治体の財政運営における変化も考慮しなければならない。

1980年代の自治体の財政をとりまく主要な傾向を要約すると、以下のとくである。

- ・永続的な労働力の移動、郊外化、福祉政策の拡大に伴う社会的・財政的変化を反映して、自治体の住民一人当たりの支出が増大した。
- ・基礎自治体・中間自治体の支出は実質額では拡大しているが、増加率では鈍化した。
- ・自治体への補助金は1970年代に多くの国々でその重要性を増したが、1980年代はこの傾向が逆転した国もある。補助金の構造も劇的に変化し、多くの国で一般補助金への依存度が相対的に高まった。
- ・補助金の重要性が高まったことは、地域の公共サービスの実際のコストと地域の住民が感じるコスト（自治体の歳入に関して）との乖離を深めることになった。だが、最近はこの傾向が多くの国で逆転している。
- ・基礎自治体および中間自治体の財政はますます中央政府の財政危機に伴う政策の影響を受けつつある。例えば、多くの国で補助金の削減が中央政府の支出抑制手段として考えられてきた。

1970年代を通じて基礎自治体・中間自治体の財政問題は注目の的となりつつあったが、中央政府の関心を高めた次の三つの要因を認めることができる。これらは1970年代に多くの国々で明らかになつたことであり、多くの場合1980年代も引き続いて問題として認識された。

第1に、自治体支出の絶対的な拡大がマクロ経済政策に大きな影響を及ぼしてきたことである。地方税収を財源とした自治体支出の拡大はインフレ圧力となり、租税負担に関する不満を増大させ、結果として政府の規模と非能率に対する批判を生じさせた。借入金を財源とした場合には、赤字財政の拡大をもたらすことになり、また補助金を財源とした場合には、中央政府の財政を硬直化させる原因ともなる。

第2に、ひとつの国の中でさえ自治体の状況が大きく異なっているため、税率、公共サービスのレベル、インフラの整備状況、ソシオ・エコノミックな環境に関して、自治体間の格差が大きく、また格差が拡大している場合もある。

第3に、こうした格差が政府によって解消されない場合には、地域によって異なる租税負担と公共サービスのレベルが並存し、そのことが企業や個人世帯に財政的に有利な地域を選択させてしまうという、システムの不安定性を促進することになる。

このような自治体間における条件の違いを調整しようとする際に、それを困難にする多くの要因が歳入面に関して指摘されている。

- ・自治体は中央政府に比べ財政的な自立性が低い。

- ・自治体の徴収する税——資産税であることが多い——は可視的 (visible) であると考えられている。そのため、納税者からの不満の対象となりやすく、また中央政府の税に比べて財源としての柔軟性に欠けている。
- ・中央政府の税に比べ、地方税には住民が直接に影響を及ぼす手段が多い、という傾向がある。すなわち、地方の政治家に対する私的な圧力、増税に対する住民投票を要求する権利、税の管轄区域から転出する権利である。
- ・公共施設や公共サービスの手数料・使用料などの税外収入に対する依存度の増大も問題として指摘されている。その理由の一端として、利用料を抑制する効果は財源を作り出す効果と同様に重要であること（例えば、公共交通）、自治体の公共サービスの中には財源よりも補助することが重要と考えられているものが多いこと（子供・老人・身障者など特別の人々に対するサービス）、さらに多くの公共サービスがそのコストを個々の利用者に配分できないという不可分性を有していること（警察業務）が挙げられる。

近い将来の展望として、様々な人々の競合する要求を満たすことは極めて難しいといえよう。自治体の歳入能力と支出ニーズとの不均衡も解消されないと思われる。その理由は、支出の新しい分野（特に、近年無視されてきた傾向のある地方のインフラ整備）が拡大しているからであり、自治体の歳入構造が柔軟でないためである。地方税収と補助金のバランスの問題は引き続き議論の焦点となるであろう。その理由は、地方税が増税されない場合には、中央政府の補助金を削減する政策は地方のサービス・ニーズに対して財源を与えないことを意味しており、その結果中央政府が譲歩しがたい程度に自治体の財政的自立性に対する要求が生じてくることになる。にもかかわらず、いくつかの国（例えば、フランス、イタリア、スペイン）では、分権化の政策を進めており、長期的には自治体の財政的自立性を拡大し、変化する地域の経済状況に対応する能力を自治体に与えることになる。

1.2. 分権化の根柢と自立の方法

自治体の財源と支出を分権化しようとする傾向は、自治体をとりまく環境に対して重大な影響を及ぼしている。あらゆる国で、自治体は広範な土地計画、インフラ整備、幅広い公共サービスの提供などの権限を有している。1970年代にはデンマークとオランダで、最近ではベルギー、スペイン、フランス、ポルトガルで、立法と行政の分権化が行われ、基礎自治体と中間自治体の経済的社会的役割が拡大する傾向にある。多くの場合、この分権化は地方財政の再編を伴っている。わずかではあるが、この傾向に含まれない国もある（いうまでもなくイギリスである）。中央政府の権限委譲が基礎自治体よりも中間自治体に対して行われる国もある。ベルギー、オランダ、スペイン、アメリカ合衆国では、「新連邦主義」(new federalism) の名の下に分権化が行われた。またフランスとスペインでは中間自治体の役割が大きく高められた。

1.2.1. 分権化の根柢

分権化は、政治の本質的な必要性という文脈の中で捉えられるべきである。分権化の必要性は市場の失敗から導き出されるため、集権化は分権化された政府単位 (sub-national units) の性格を考慮し

なければならない（例えば、緩やかな連邦制か、厳格な連邦制か、連邦あるいは単一国家内の中间自治体・基礎自治体という形態か）。

分権化の経済上の根拠としては主要なものが2つある。

- ・公共財と私的財、あるいは異なった公共財に対する個人的選好の偏り
- ・公共財の効用は一般的にいって地域的制限によって特徴づけられる

もし個人的選好に偏りがなければ、問題は地域的に制限された公共財を効率的な方法で生産するという組織化の問題となり、それは生産技術の問題であり、分権化の問題ではない。もしこれが分権化にかかわるとすれば、それは行政的分権によって対応ができるよう。またもし便益が地域的に限定されないとすれば（国防のように国全体をカバーする場合）、問題はその公共財を提供するレベルの問題となり、国民の過半数の同意が得られるレベルでの提供となる。

現実にはこうした条件は存在しないため、分権化によってもたらされる潜在的利益が存在することになる。「古典的」理論の基本命題は、便益が地域に帰属する場合には自治体がサービスを提供すべきであり、その財源にはサービスの提供コストを内部化する財源のみを用いるべきである、というものである。この大変シンプルで簡潔な分権化の根拠説明から多層制の政府を形成する際に考慮すべき効率的な財政構造のデザインという基本的な問題が導き出される。

1.2.2. 自治体の任務は何か

「古典的」理論の中心的な考え方によれば、自治体が扱うのは地域の必要に応じた公共サービスの提供であり、したがって配分的業務である。その理由は、以下の2点にある。

- ・自治体が独自の配分政策を実施して地域的な歪みが生じた場合（積極的な再配分政策が原因となって豊かな人々が住んでいた地域から転出したり、あるいは再配分政策に関して中央と地方が対立したりする場合）、再配分政策は中央政府によってもっとも効果的に実施できるからである。
- ・景気安定政策は中央政府によってもっとも効果的に実施されるが、その理由は第一に地域経済の開放性である。すなわち、地域経済が開放的であれば、地域の生産と雇用を改善することを目的とした政策はその効果が地域外に流出してしまうことを意味する。第二に中央政府が大きな財政赤字に対応するための財政金融手段を有しているからである（自治体は有していない）。

しかし、実際の慣行から明らかのように、自治体は公共財の提供に制限されているわけではない。1970年代と1980年代の不十分なマクロ経済政策の結果、多くの国で自治体も完全雇用を追及する活動にかかわるようになってきた。自治体がかかわった根拠は地域の労働市場の構造と機能にかかわる自治体の高い専門技術にあると論じられている。多くの国で、自治体は積極的な再配分効果を有する施策を、とりわけ社会福祉施策を実施するようになった。

多様な分野で同様な政策問題が生じている。例えば、産業政策における自治体の役割は何か、自治体には地域の産業活動を支え発展させる権限を与えられるべきか、企業を誘致するための財政的措置（税制優遇措置など）をとるべきか、環境政策における自治体の役割は何か、などの問題である。

「古典的」理論によれば、こうした活動は自治体の主たる活動の枠外にあり、効率的な配分を考慮すること、すなわち地域住民の便益を図るサービスの提供が自治体の活動であるべきだという。

しかしながら、強調されなければならない点として、最近多くの経済学者がこの単純な「古典的」理論に対して疑問を呈しており、配分それ自体を公共財としてみると批判している。

1.2.3. 自治体の最適規模

本セクションでは、自治体の最適規模と国内における自治体の最適数について基本的な理論を簡潔に要約する。まず、便益を受ける地域が限られ、その受益者が同一の所得と選好（前述の分権化の条件とは異なる）を持つようなひとつの公共サービスを前提とする単純なモデルから始めよう。すなわち、最適な構造はひとつの便益を受ける地域であるとするものである。このモデルは規模の経済を前提とするため高度の集権的構造を意味している。最適コミュニティの規模を縮小しようとする逆の均衡化圧力があることは明らかである。そうした要因のひとつは混雑の不利益である。

この均衡化圧力は次のように要約することができる。サービス水準を所与とすれば、最適規模は一人当たりコストの限界節約点 (marginal savings in per capita costs) と限界混雑コスト (marginal crowding costs) の均衡点によって決定される。同様に、コミュニティの規模を所与とすれば、最適サービス水準はサービスの需要曲線が供給／コスト曲線と交わる点で決定される。供給曲線はコミュニティ規模が大きくなればコストの共有により下方に向かう。したがって、最終的な最適規模は2曲線の交点で定まることになる。

このモデルにはいくつかの重要な要素が含まれていない。まず、分権化の基本的な根拠である好みの違いが考慮されるべきである。もし好みが異なるならば、同様の好みを持つ人々が集まって、そのコストを共有することが効率的な解決方法となる。このことはコミュニティの数を増加させ、コストの増大をもたらすことになるが、しかしそのコストの増加分は差別化による福祉利益の増加分によって相殺される。こうした好みの違いは部分的に所得水準の違いに求められよう。これらの要素を考慮することは、別の問題を生じさせることになるが、この点は後に均衡化の問題のところで検討する。ところで、問題となる財は純粋な公共財ではないかもしれない。すなわち、地方の公共財に関しては消費が競合しないことを前提とすることはできないのである。したがって、消費者の数が増大すれば、混雑の影響は財の「質」の低下によってさらに拡大しよう。特定の公共財に関してはその提供の問題は規模の経済という技術的な問題であるかもしれないが、その場合にはコミュニティの最適規模を拡大する傾向を持つだろう。最後に、問題となる便益はコミュニティ内部に公平に配分されないかもしれない、また近隣コミュニティに思わぬ波及効果を及ぼすこともありえる（この点も後に検討する）。

単純なモデルもこれらの要素によって複雑化されるけれども、基本的な考え方としては、便益が地域的に限られ選好が異なるならば、効率的な財政構造は主として各地域を対象とした複数のサービスを提供する行政区域を多数設定することになる、というものである。またこの基本モデルにより、最適規模は消費者の求めるサービス水準によって決定されるとか、コミュニティの規模はそれ自体が政治的プロセスの結果であるとか、あるいは選好が一定の期間にわたって異なるならばコミュニティ構造を見直すべきだ（見直しによる利益は頻繁な変更に伴うコストを当然ながら考慮しなければならない）、という多くの興味ある問題が提起されてきた。

加えて、この部分的に重複する多数の行政区域は、それらが相互に干渉せず、便益が地域に限定され、コストが内部化されている限りにおいて、中央政府と中間自治体・基礎自治体との整序を必ずし

も必要としない。実際この意味では、二つの基本的なモデルが認められる。すなわちアメリカでは、部分的に重複する（区域という意味で）公的・準公的な多数の行政区域が地域レベルに存在し、それぞれの行政区域は特定のサービスを実施する（例えば、水道、ゴミ、電気、教育等）という体制になっている。この体制は「組織化された混乱」（organised chaos）と呼んでもよく、前述の理論の帰結に近い。それに対して、ヨーロッパのいくつかの単一国家では、制度的な構造（中央政府、中間自治体、自治体の区域）が規定されているという意味において厳格な体制がとられている。そして各政府・自治体にはそのレベルでもっとも適切な業務が配分されている。こうした地方自治制度の構造に関する歴史的な要因の重要性はとりわけ軽視されるべきではない。マスグレイブ（Musgrave, 1969, p.292）は「多くの場合、財政構造上の中間自治体は効率的な運営から設置されたものではなく、歴史的な発展の副産物として形成してきた」と指摘している。

モデルの歴史的な制限は別としても、その他の問題もある。例えば、上で指摘された分権的財政システムの効率的な解決法はどのようにして達成されるのか。この点に関して、公共財の「市場」が形成され、異なった選好を有する消費者が他の区域に移動することができ、その移動の結果必要とする量のサービスを受けることができ、さらに1.2.1.で述べた潜在的利益が実現される場合、その意味において基本となるのが「足による投票」（voting by feet）と呼ばれるタイバウト効果（Tiebout-effect）である。また、選好を明らかにするシステムも形成されている。しかし、このシステムが十分に機能するためには、多くの条件が満たさなければならない。

- ・均衡化プログラムが十分な効果を有すること（後述）
- ・情報が容易に入手でき、コストを伴わないこと
- ・税／便益の比率が居住地決定の要因になること
- ・個人も企業も流動的（移動可能）であること

実際上、このタイバウト理論は人口が非常に流動的であるアメリカのような地理的に大きな国には適用できるかもしれない（3世帯に1世帯が財政・税務上の住所を毎年変更している）。

1.2.4. 地方の責任、財政自主権、分権化

地方の責任（local accountability）、財政自主権（fiscal autonomy）、分権化（decentralisation）の概念は地方自治を議論する場合のキー・コンセプトである。だが、これらの概念をどのように定義し、いかに測定するかは議論の余地が残っている。本節ではこれらの問題について検討する。

地方の自立性（local autonomy）と地方の責任は、密接に関連している。ある程度の財政的自主権を自治体に与える主たる理由は、地方の責任を促進するためであり、また地方税と行政サービスの関係に地方住民が影響力を行使できるようにするために、したがって地方レベルで資源の効率的配分を促進し、コスト削減を進めるためである。この点は、前述したように、分権化の主要な根拠である。

責任に関しては、いくつかの異なった考え方がある。

- ・地方の責任という考え方によれば、地方的支出（地域住民にのみ便益が帰属する支出）のための財源は、税金あるいは使用料などを通じて地方の有権者に負担させるべきである、という考え方である。この考え方には、自治体が自主財源を有し、住民が要求する公共サービスの水準を考慮して地方税率を決定することができる場合には、実現されることになろう。この点から、

自治体がほとんどコントロールすることのできない補助金などの他の財源よりも、相対的に多額の財源を地方税に求めるようにすべきだ、と論じられることになる。この議論には、自治体は地方住民に対して責任を負うべきである、という考え方方が示されている。このような考え方に基づいて、上限と下限が決められている場合もあるが、自治体による地方税の決定を中央政府が認める国（例えば、デンマーク）もある。

- ・財政責任 (financial accountability) という概念は、例えば特定の補助金が適正な方法で用いられるという意味において、自治体の活動は合法的でなければならない、ということを確保する考え方である。この財政責任に関連して、自治体は議会に対して責任を負い、上位の政府が任命する監査官に対して責任を負う。また、財政責任は歳入よりも（借入金は別にして）支出に関して焦点をあてる傾向がある。
- ・管理責任 (managerial accountability) の概念は、自治体の能率を向上させる考え方である。ここでも自治体は上位の政府に対して一般的な責任を負うことになる。能率監査 (efficiency audits) は自治体の効率性 (effectiveness) を向上させ、コストを最小化することが目的である。この責任を促進する一つの方法は、同一のサービスについて他の地域ではそのサービスがどのようなコストで提供されているかに関する情報を提供することである。通常、中央政府が報告の基準を設定し、地方間の比較を促進している。

以上の諸点に関連して、これらは相互に密接に関連していることはいうまでもないが、地方の責任という概念は地方有権者に対する責任と考えられている。

地方の自立性に関しては、自治体に与えられている裁量の程度に依存する。自立性は自治体の歳入、補助金、支出に関連している。

- ・歳入に関する自立性という考え方から、自治体はその歳入の水準と構成を変更できるようにすべきであるといえる。<表1>は自治体に与えられている自立性の観点から各歳入財源をランクづけしたものである。<表2>に示されているように、地方税以外の税も地方税とは異なる財政力を提供するといふものの、やはり地方税がもっとも強力な自立性を提供する手段である。一方の極に、共有税 (shared tax) がある。この税は、下位の自治体がその区域の課税標準を拡大することによって間接的な影響力を及ぼすことができるかもしれないが、ほとんど裁量権が与えられない。その対極には、自主地方税があり、自治体が課税標準と税率を決定することができる。<表2>の最初の二つの列は行政運営に関連しているが、誰が管理し徴収するかという問題と地方の自立性は全く無関係である。どのレベルの政府がこれらの任務を遂行すべきかという問題は、最も能率的にこれらの任務を遂行できるのはどこかという観点に基づいて決定されるべきである。但しその際、課税評価と徴収が地方的に行われれば、地方の責任が拡大するということを考慮する必要がある。
- ・非税財源、とりわけ手数料と使用料は地方の自主性と責任を促進することができる。しかし実際上は、自治体の提供するサービスの多くはこの財源形態として適正に位置づけられていない。
- ・補助金に関する自立性 自立性に関して、多様な種類の補助金が受け取る側に対して多様な裁量権を与えている。補助金の種類に関しては第6節以降で詳しく述べることになるが、本節では財政的自立性に関連する特徴を明らかにしよう。

・<表3>には自治体に与えられる補助金の種類が示されている（各補助金の定義については、第6節以降を参照のこと）。これらは補助金を出す側が有するコントロールの程度に応じてランクづけしてある。施策別特定補助金（project specific grant）は受け取る側に補助金の使用方法に関する裁量の余地をほとんど与えないが、それに対して一般包括補助金（general purpose grant）は歳入共有制度（revenue sharing arrangement）に近く、補助金を受け取る側に補助金の使用方法に関する大きな裁量権を与える。一般的にいって、経常費補助金（current grant）は投資補助金（capital grant）より多くの自立性を提供し、拠出義務付補助金（matching grant）は自治体が補助金の水準に対して影響を行使することを可能にさせる。

<表1>自治体に与えられている財政的自立性の程度からの財源のランクづけ

1. 自主地方税	課税標準と税率を地方がコントロールする地方税
2. 全国地方税	課税標準は全国的だが、税率は地方がコントロールする地方税
3. 非税財源	中央政府が課金の可否を決定するが、自治体が料金を決定できる
4. 共有税	全国的な課税標準と全国的な税率の税で、自治体は歳入に占める比率や他の自治体が受け取る総額に対して影響を及ぼすことができる
5. 一般包括補助金	受取額は中央政府によって決定される（通常、再配分目的を有している）が、自治体はその額をどのように用いるかは自由である
6. 特定補助金	補助額は中央政府の決定あるいは自治体の支出決定によるが、中央政府が補助金の使途を指定する

注・実際には、これらの手段の多くは中央政府の細かな統制の対象となっている。
例えば、自主地方税さえその税率に対する制約があるのが普通である。

<表2>自治体の税制における自主性の程度

税の種類	自治体による税財源に対するコントロールの程度					
	行政上					
	税評価	徴収	課税標準	税の水準	税率構造	徴収額
国税の共有	無	無	無	無	無	無/部分
追加徴収	無	無	無	部分	無	部分
税率の変更						
上限／下限			限定	無	部分	
上限	無	無/部分	無	限定	無	部分
無制限	有		無限定	無限定	部分	
課税標準の変更						
国税との調整	無/部分	無/部分	部分	有	有	部分
基準の選択	無/有	無/有	有	有	有	有

<表3>地方の自立性と補助金

直接的に影響を及ぼす力		
	補助金の水準	使用方法
<u>施策別特定補助金</u>		
一括	無	無
拠出義務付	有	無
<u>分野別特定補助金</u>		
一括	無	限定的
拠出義務付	有	限定的
<u>一般包括補助金</u>		
一括	無	有
<u>課税努力関連</u>		
税	有	有
ニーズ	限定的	有

・自立性と支出 地方の自立性の主要な要因が財政構造にあることは確かであるが、自治体の支出プログラムの性格も重要であり、自立性と密接に関連している。自治体の支出に影響を及ぼす中央政府の手段として、第1の、そしておそらく最も重要な手段が、役割分担に関する決定であろう。<表4>から分かる通り、自治体の支出が全公共支出の25%を超えることは希である。第2に、中央政府は自治体が実施する活動に関する特定の基準を設定して、自治体を牽制することができる。例えば、教育の分野では、中央政府がカリキュラム、教員・生徒の比率、教育水準などを設定することができる。ここでも自治体にはほとんど裁量の余地がなく、中央の決定した政策を実施するだけの単なるエージェントとして位置づけられる。もし中央政府が支出プログラムに関して緩い基準を設定するなら、自治体はもう少し多くの裁量を有することになり、柔軟な方法で施策を実施することができる。最後に、中央政府は特定のサービスを実施するか否かに関して、実施する場合にはその実施方法に関して、全面的に自治体に委ねてしまうことができる。

財政的自立性と分権化の測定手段：自治体に与えられている自立性の程度を測定する異なった方法がいくつかある。<表4>の第1列は自治体の全歳入（地方税、非税財源、補助金）に占める地方税（自主+共有税）の割合を示したものである。ここでは地方税の課税基準と税率に対する自治体の裁量が考慮されていないが、<表4>から明らかのように、多くの場合中央政府が自治体の裁量に制限を加えている。この測定手段によれば、オーストリア、スイス、スペインがイタリア、オランダに比較して自立性の程度が高い。

もう一つの測定方法は、地方税に一般補助金を加えた比率をみるとことである。この場合、自治体がほぼ自由に使える財源を示している。<表4>によれば、スペイン、スイス、イギリスが大きな裁量権を有しているが、逆にオランダはその権限が制約されている。このように地方税と一般補助金を合

わせて計算すると、結果が少し異なってくることがわかる。また、地方税と一般補助金の合計が地方支出に占める比率を見ると、10ヶ国中5ヶ国が50%を超えていている。

<表4>の最後の2列は、全政府支出とGDP（国内総生産）に占める比率が示されている。これらは自治体の相対的な重要性を示しているとはいいうものの、自立性の程度に関しては重要な情報を提供してくれない。なぜなら、たとえ自治体の支出であっても単に中央政府の施策を実施している場合とコントロール権を有している場合の違いが現れないからである。

<表4>地方の自立性と分権化の測定手段——1980年代初期

	地方税（自主+共有）		地方税+一般補助金		地方支出	
	全歳入	地方支出	全歳入	地方支出	全政府支出	GDP
連邦国家						
オーストリア	75	53	78	55	18	10
ドイツ	53	30	77	44	18	10
スイス	88	59	93	64	23	9
単一国家						
ベルギー	41	23	74	42	14	8
デンマーク	44	38	62	53	48	35
フランス	53	39	78	58	16	8
イタリア	5	1	75	15	25	12
オランダ*	6	4	37	20	25	5
スペイン	61	43	91	65	11	4
イギリス	46	30	85	35	26	13

資料: Council of Europe, OECD and IMF 数値はおよその概数である

注: 非税歳入を加えた場合、地方税（自主+共有）の地方支出における数値に次の数値を加える。

ベルギー:1, デンマーク:1, フランス:1, ドイツ:1, オランダ:2, イギリス:1

全歳入とは、地方税、非税歳入、補助金の合計をさす

財政上の裁量権を測定する別の方法として、一定期間における支出と収入の増加分の関係を検討する方法がある。1977年と1981年の間に、地方税および手数料・使用料の増加による地方支出中の増加分の比率は、例えばベルギーでは17%、デンマークでは42%、フランスでは15%、ドイツでは28%、イギリスでは69%となっている。

ここで、なぜ中央政府が自治体の財政上の裁量権に対して制限を加えるのかについて簡単にその理由を見ておくことにしよう。

- ・中央政府は、マクロ経済目標についての混乱を避けるため、公共セクターの拡大をコントロールすることを優先しようとする。
- ・税率の引き上げは公表される物価指数を押し上げることになる。
- ・中央政府は、地方税の非課税処分やその他の納税区分をもうけることを全国的・広域的政策の問題としては望ましくないという理由から避けたいと考えている。
- ・中央政府は、国税と同じ課税標準が用いられる地方税についてその課税標準を決定する権限を保持しようとする。
- ・中央政府は、自治体が配分政策上の問題にかかわることを好ましいとは考えない。

分権化の定義：分権化にアプローチするための三つの基本的な方法がある。第1は、下層の自治体の税比率と支出責任を検討することである。例えばデンマークでは、社会福祉支出に関する重要な責任と課税権限を自治体が有している。他の状況と同じであるなら、税と支出の全体に占める自治体の比率は分権化の程度を示す指標になるものと考えることができよう。

第2の方法は、補助金のギャップを埋め合わせる方法として、支出責任を分権化することである。この方法には課税権限は含まれないが、イタリアで採用されている方法である。この分権化の方法に基づくと、国に準ずる自治体 (sub-national government) の支出が拡大し、税財源の比率が低下し、補助金への依存度が高まることが予想される。

第3の方法は中央政府の活動を行政的・政治的に分権化する方法であり、中央政府の出先機関に財政的裁量権を与えたり、中央からの補助金を地域に配分する際に中間自治体に直接的な決定権を与えたりすることである。イギリスにおける分権問題を検討したキルブランドン委員会 (Kilbrandon Commission)の多数意見は、現行システムにおける不十分な「通告システム」(signaling system) から不満が生じていると指摘し、スコットランドとウェールズにおける代表議会制を提言している。これらの代表議会は、支出水準や税の種類・水準には影響を及ぼさないとしても、地域に対する中央政府の支出配分構成に影響を及ぼすことができよう。フランスでは、1970年代に、自治体の投資に対する補助はパリではなく、広域（県）レベルで決定されることに変更された。これらの変更は地方自治に対して課税権限の拡大や支出責任の増大をもたらしたわけではないが、政府決定を一歩住民に近づけたことは確かであろう。全体的な財政の問題に関して、このような国に準ずる政府に対する分権化は、その税や支出に関する権限、あるいは中央からの補助金に対するそうした政府の独立性を拡大することにはならないだろう。

この第三のアプローチを数量化できないことは明らかだが、章末の統計データからそれぞれのレベルの政府が全体の収入・支出の中でどのような比率になっているかについての情報が読み取れよう。

1.3. 国家の定義と政府機関

公的支出および財政を国際的に比較しようとするときは必ず、政府の意味づけに対する明確な定義と各層の政府・自治体の一貫した方法での定義づけが不可欠である。以下、OECDとIMFによって開発された定義を説明する。

一つの国家における政府の組み合わせを国家と呼ぶ。この国家は以下のような多くのサブセクターから構成される。(1)中央政府、(2)州・プロビンス・中間自治体、(3)地方自治体（市町村や学校区等）、(4)国家の領土内に存在する課税権限や政府支出機能を行使する国家を超える団体の4つである。

各レベルの政府（中央政府・中間自治体・基礎自治体）の相対的な地理的規模は国によって異なるが、同様に重要な要素として基礎自治体と中間自治体、あるいは州の分担する権限と機能の範囲が挙げられる。連邦国家の憲法は単一国家の憲法と異なっており、連邦国家では支出配分や財源に関して中間レベルの政府が重要な決定にかかわっているため、各レベルの政府の役割を明確に区分けしておくことが重要である。

中央政府：中央政府とは、すべての省庁とその附属機関・出先機関を含む。中央政府の多くの活動が出先機関などによって実施されている国もある。これらは中央政府権限を行政的に分散したもので、

保健教育、社会福祉、建設、計画、通信などの特定の分野である程度の自立的な法的地位や責任を有する場合がある。これらの分散化された権限と責任の程度は、それぞれの行政機関の間で、国ごとにあるいは時代によって異なっている。

州、プロビンス、中間自治体：州、プロビンス、中間自治体は国家領土内的一部で中央政府から独立して一定の権限を行使する政府単位であり、その中に多くの自治体を含む。したがって、これらの団体は中央政府と自治体の中間的地位を占めている。具体的には、州 (States)、プロビンス (Provinces)、カウンティ (Counties)、ラント (Landers)、リージョン (Regions)、デパートメント (Departments)と呼ばれており、本書では「中間」あるいは「広域」自治体（政府）と呼んでいる。

これらの中間政府はすべての国に存在するわけではない（表5参照）。これらは連邦制を採用している国々で見られ、そこでは中央政府と中間政府に財政権限と責任が配分されている。また、単一国家でも中央政府が中間自治体に運営上の独立性・責任・統制権限を与えていたりする国々で見られる。実際上は、連邦制を採用していない単一国家の中にも、中間自治体と自治体の運営上の権限が中央政府の権限より量的にずっと多い国も存在している。しかしこれら以外の国々では、中間レベルの政府機能が存在しなかったり、また中央政府の直接の任命・運営・統制で行われる場合もある。

したがって、それぞれの国において、中間団体が存在するか否かを確定することが必要である。連邦国家ではこれらの政府単位は明確に規定されており、その役割もはっきりしている。それに対して、単一国家では中間レベルの政府がどのように扱われているかを理解することが難しい。一つの基準は、中央レベルと地方レベルの間に別の政府単位が存在しているかどうかを検討することである。換言すれば、その政府単位が他のレベルの政府と異なった行政構造を有し、その独自の活動に対して十分な管理上の裁量を有しているかどうかを検討することである。政府といった場合、歳入の相当部分を自らコントロールする財源から徴収する権限を有し、実際の活動を行う上で外部の行政的コントロールから独立してその人事を行う権限を有しているのが政府である。このような権限は、例えば中央政府の代理機関である広域出先機関の権限とは対照的である。出先機関は徴収する税の総額や支出額についての裁量権を持たない。このような団体の運営は中央政府の一部とみなされるべきであり、行政的分散を意味するものといえよう。

自治体：自治体は国家の領土内において都市や農村などの特定の地域で独立した機能を遂行する政府単位である。これらの自治体的機能が他のレベルの政府から分離されて遂行される場合には、中央政府あるいは中間政府の一部としてみなすことができよう。

自治体は広範な政府単位をカバーしており、様々な附属的団体をも含んでいる。具体的には、カウンティ (counties)、市町村 (municipalities)、市 (cities)、町 (towns)、タウンシップ (townships)、バラ (boroughs)、学校区 (school districts)、水道区・衛生区 (water or sanitation districts)、あるいは市町村連合 (combinations of contiguous local governments) などである。

<表5>ヨーロッパ諸国における各レベルの政府（1987年頃）(1)

国・中央政府	超国家	連邦/中央	中間レベル		地域レベル	
			カントン/ラント(3)	リージョン	カウンティ	自治体
		(連邦のみ)	コミュニティ	テパートメント	市町村	
					アーバンス (連邦以外)	コムーン(2)
連邦国家						
オーストリア	-	1	9			2308
ドイツ	1	1	11			9000
スイス	-	1	26			3000
単一国家						
ベルギー	1	1	-	3 (C)	3 (R)	589
デンマーク	1	1	-		14	275
フランス	1	1	-	22	96	36000
イタリア	1	1	-	20	95	8100
オランダ	1	1	-		12 (P)	714
スペイン	1	1	-	17 (C)		8000
イギリス	1	1	-	9 (R)(4)	54	540

(R)はリージョン、(C)はコミュニティ、(P)はアーバンス

注(1) 数字は各レベルの政府単位の数を示す

(2) 実質的機能を有する最も下位のレベルの政府

(3) ラント/カントンと自治体(ドイツのケライス Kreise)の中間にある団体は含まない

(4) スコットランドのみにリージョンが存在する

引用：IMF Annual Yearbook; Revenue Statistics of OECD countries.

超国家団体：国家の超国家的サブセクターは、中央政府の同意を得て、一つ以上の国家の領土内において、活動を展開するが、税の徴収やその他の強制的徴収を行う権限が与えられ、また特定の行政目的を達成するための支出あるいは活動を行うことができる。しかしながら、今日の段階ではヨーロッパ共同体の構成国のみが条約によってこれらの団体を有している。

公益事業 (public utilities) に関しては、特定レベルの政府の直接的権限下で行われている公益事業はその政府の一部とみなされているが、独立的な公共企業体は国家の一部として含まれない点に注意すべきである。

<表5>には本書で扱われる10ヶ国における各レベルの政府単位数が示されている。連邦国家における主要な三つの層の政府は中央、州、地方である。具体的には、オーストリアでは、9のラント、2308の自治体が存在する。ドイツでは、11のラント、9000の自治体が存在するが、それらの中間に三つ目の層としての政府(ケライス Kreise)が存在する。スイスでは、26のカントンと3000の自治体が存在する。

それに対して、単一国家では、主要な二つの層の政府として、中央と地方がある。<表5>に掲げた7つの国すべてにおいて、中間層の政府が存在する。いくつかの国(ベルギー、デンマーク、フランス)では、これらの中間政府が重要な歳入と支出の機能を有しているが、これら以外の国(イタリ

ア、イギリス)では、その役割は限定されている。ベルギー、フランス、イタリアでは中間レベルに二層の政府が置かれている。

<表5>の10ヶ国における政府構造を比較する際、各レベルの政府単位の規模が国によって大きく異なっていることと、同じ国の内部においても一つの層内で異なったレベルの政府単位が採用されていることに注意しなければならない。

1.4. 異なったレベルの政府における歳入と支出

本セクションでは歳入の主要項目と異なったレベルの政府が実施する役割について概説する。

1.4.1. 国家の財政

国家の税制の展開：<テーブル1>はGDPに占める税全体と個人所得税等の割合を示している（すべてのテーブルは章の末尾に掲げているが、テーブルが扱う年代は1980-1986年であり、チャートが扱うのは1987年までの数値である）。1986年の段階では、税比率の高い国としてオーストリア、ベルギー、フランス、オランダがあり、相対的に比率の低い国として、イタリアとスペインがある。傾向としては、税比率が拡大する傾向にあり、その例外はドイツのみである。

<テーブル1>は10ヶ国における歳入源の相違とその年代における相違を示している。ドイツやイスのような国では、ほとんどの比率がOECD諸国の平均値に近くなっているが、その動きも小さい。多くの国々で、個人所得税と社会保障負担の比率の増加率が緩やかになってきているが、その反面消費税比率が徐々に高まる傾向にある。したがって、全般的な傾向として、1955年から見られる、消費税から所得税・給与支払税への重点の移行は1970年代の半ばから末にかけて止まったといえるが、その逆の傾向を示す国（例えば、デンマーク、フィンランド、イギリス）もある。

州と自治体の財政：赤字財政を無視するとすれば、主要な歳入財源は次の三つである。

税：税は政府に対する強制無報酬支払と定義される。税は、それを受け取る政府がコントロール権を有している（税率を変更できるなど）「自主税」(own taxes)とほとんど直接的な影響力を行使できない「共有税」(shared tax)に分けることができる。共有税はこの意味では「一般補助金」(general grants)に類似している。

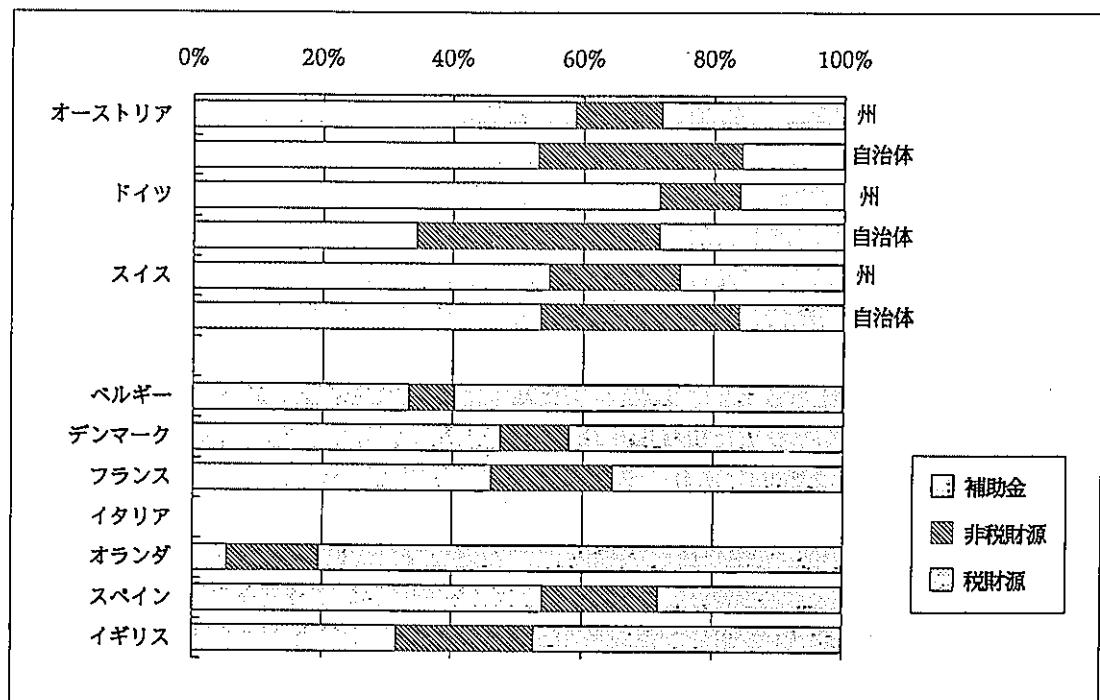
非税財源：税以外のすべての政府財源であり、補助金と借入金、手数料・使用料、資産収益、売却代金、罰金・過料等々である。

補助金：補助金とは、他の政府からの無報酬、無返還、非強制的な譲与金と定義される。補助金には二種類あり、特定の施策・プログラム・支出にかかる補助金（例えば、特定補助金）と一般的な予算補助金（一般補助金）である。

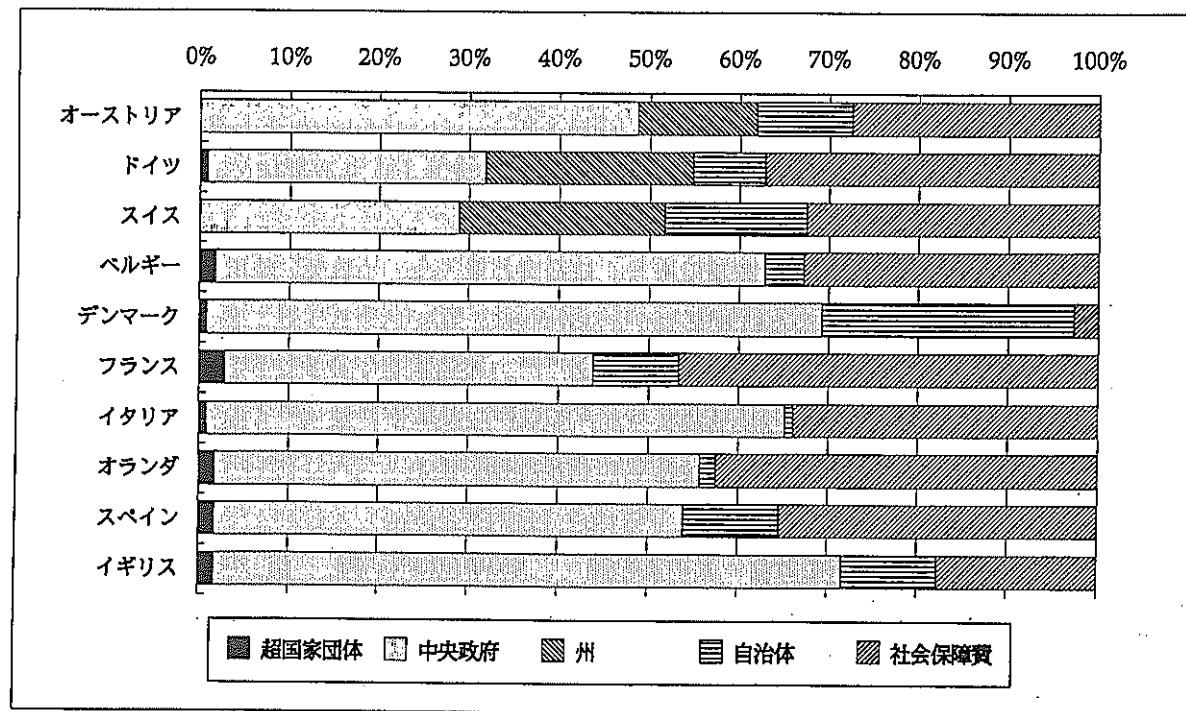
<チャート1>は、連邦国家では全歳入のうち税財源が30~70%、非税財源が10~30%、補助金が12~30%の比率を占めていることを示している。1980-86年の7年間の傾向を見ると、税財源の重要性が相対的に高まり、非税財源と補助金がいくらか低下しているといえる。単一国家では、税財源が4~70%、非税財源が5~20%、補助金が10~80%である。

<チャート2>と<テーブル2>には税財源の各政府レベルに対する配分状況が示されている。連邦国家では、平均すると、中央政府への配分が36%、州政府へは19%、自治体へは11%、社会保障費へは32%となっている。過去6年間の傾向としては、中央政府の比率が低下しているが、自治体の比率はほぼ変わらず（オーストリアを除いて）、社会保障費の比率が増大している、といえる。

<チャート1> 州および自治体の全歳入における税財源・非税財源・補助金の割り合い（1987年）



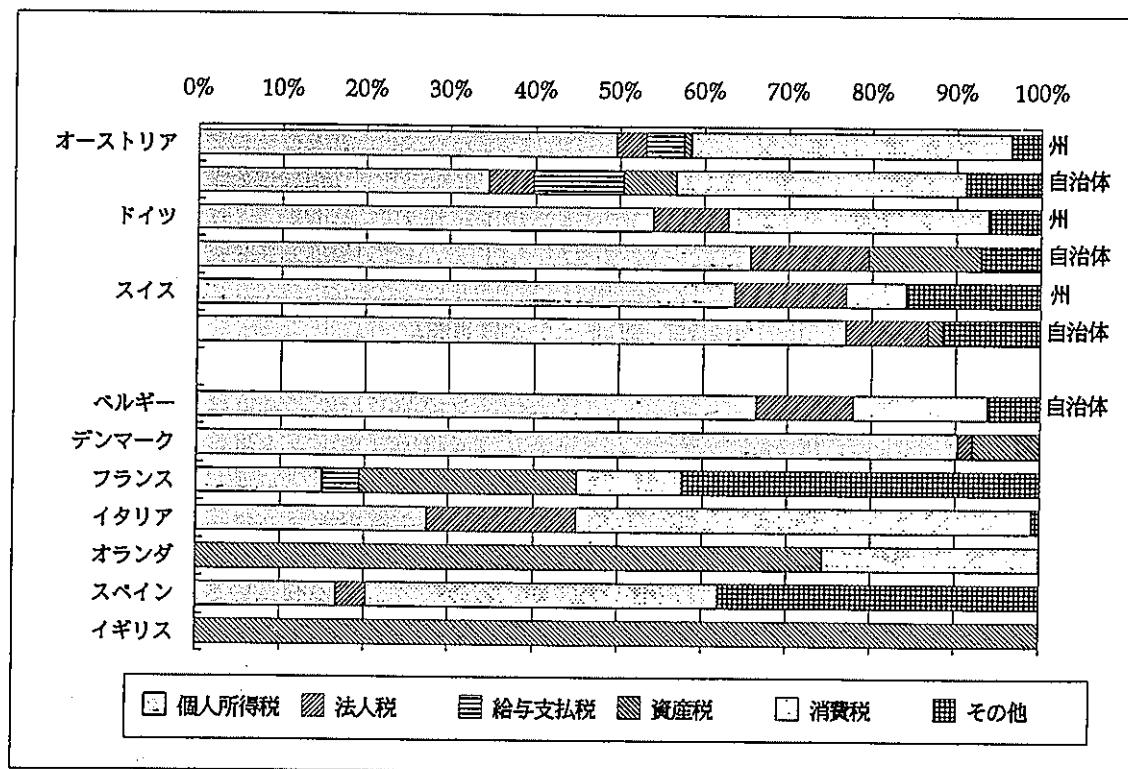
<チャート2> 税収入の国家サブ・セクターに対する配分（1987年）



単一国家では、平均すると、中央政府への配分が60%、中間自治体と基礎自治体へは11%、社会保障費へは30%となっている。ほとんどの国での傾向としては、中央政府の比率が低下しているが、自治体の比率はほぼ変わらず安定している、といえる。

<テーブル3>および<テーブル4>は、州と自治体における主要な税財源の相対的な重要性を示している。七つの単一国家では、多くの自治体が一つの税に大きく依存している——所得税か資産税であり、いくらか比率が落ちるが給与支払税である。連邦国家でも、自治体は主として所得税か資産税に依存している。過去10年間の傾向をみると、連邦国家では法人税と売上税の重要性が減少し、所得税の重要性が増している。単一国家では最も顕著な傾向として、所得税の相対的比率が減少し、その他の税の比率が増しているが、資産税には大きな変化はない。州および地方税の構造が<チャート3>から読み取れよう。

<チャート3> 各政府レベルの税財源に占める主要な税項目（1987年）



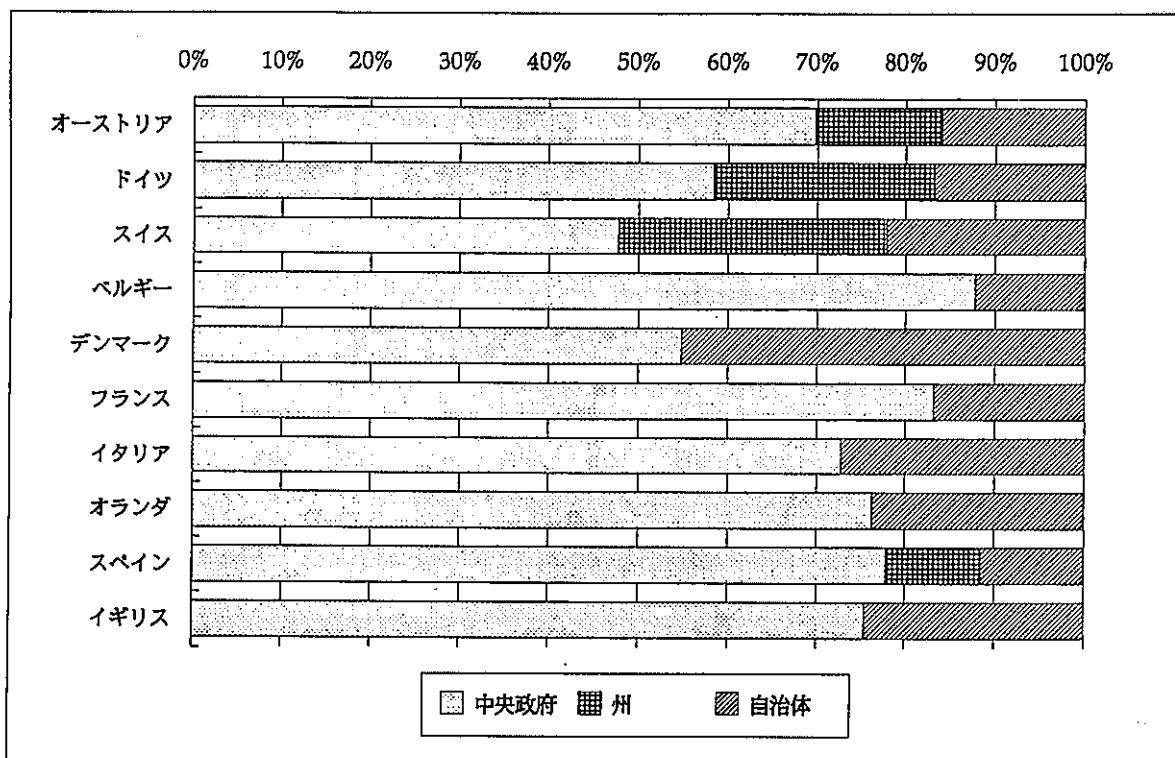
1.4.2. 異なったレベルの政府における支出

全政府支出の展開：<テーブル7>はGDPに占める全政府支出（確定後）の比率を示している。1986年には、三つの連邦国家の比率は、スイスの38%からオーストリアの52%までの間にある。単一国家では、最も比率の高いのがオランダ（59%）であり、最も低いのがスペイン（38%）である。この表で扱われている過去6年間にわたって、ドイツとデンマークを除くと、比率は拡大している。

<テーブル8>はこの支出がどのように異なったレベルの政府に配分されているかを示している。ここでは単一国家における中間レベルの政府を分離していないが、予想される通り、連邦国家に比較

して単一国家では中央政府の支出が自治体の比率を大きく上回っている（デンマークの56%からベルギーの89%まで）。ドイツとスイスでは、中央政府の比率は全体の支出の約半分となっている。

＜チャート4＞ 各政府レベルにおける支出（全支出に対する比率）（1987年）



O E C D 諸国における過去25年間をみてみると、G D P に占める政府支出の比率は3分の1以上増えている。その主な理由は、社会保障費の負担増であるが、最近では公債の利払いも含めることができる。

中間自治体と基礎自治体の支出分野は国によって異なっている。＜テーブル 10＞は三つの連邦国家における中間レベルの政府の支出分野を示している。このレベルの政府の主要な支出分野は保健、社会保障、福祉、教育である（最後の二つが自治体の役割となっているドイツは除く）。経済援助（主として補助金）はドイツでは重要な分野であり、またオーストリアでは一般公共サービスの提供も重要な分野である。

残念ながら、単一国家での中間レベルの政府の支出分野に関するデータが得られなかった（但し、＜テーブル 13＞には経済的な分類が掲載されている）。

＜テーブル 11＞には自治体の支出分野が示されている。単一国家に関しては3ヶ国のデータのみが得られた。連邦国家における自治体の主要な支出分野は、一般公共サービスの提供、教育（初等・中等教育）、保健、社会福祉、住宅、地域サービスの提供である。単一国家でも同様なパターンがみられる。

<テーブル 12>と<チャート 4>は支出分野が異なったレベルの政府間にどのように配分されているかを分かりやすく示している。連邦国家では明確なパターンが存在しない。例えば、オーストリアでは中央政府の機能として教育があるが、ドイツとスイスでは教育は州によって遂行されている。しかし、特定のサービスに関して、中央政府が中心的に行うサービス（社会保障と防衛）と自治体が中心的に行うサービス（コミュニティ・サービス）に分けることができる。単一国家については、コメントするための十分な資料がない。

1.5. 下位レベル政府の主要な税

下位レベル政府の主要な税を説明する前に、地方税の望ましい特徴について概観しておくことも有益であろう。

- ・課税標準はあまりに流動的であってはいけない。なぜなら税の高い地域から低い地域に転出してしまう人々が出てくる可能性があるからである。また、税率を変更する自治体の裁量権も抑制されるべきであろう。こうした理由から、一般消費税の自主税率は下位レベル政府が地理的に広い地域を管轄する場合にのみ見られる（カナダ、アメリカ）。
- ・税は可視的であるべきで、それによって自治体の責任が促進される。
- ・税は自治体の行政ニーズを満たす歳入を確保するものであること。税収は激しい変動の対象とならず、長期的に安定していなければならない。
- ・税と便益の関係を希薄化するため、税の多くを外部に流用してはならない（税を住民以外の便益のために安易に流用してはならない）。
- ・管理の容易な税でなければならない。

裕福な人々が地域から転出してしまう可能性があるので、地方税は累進的であってはならないと指摘する人々もいる（セクション1.2.2.を参照）。しかしながら、この点については依然として議論があろう。

<表6>州政府と自治体の個人所得税

国名	課税対象	税率(%)		地方所得税の 控除	中央所得税に 対する減税	課税額の配分	課税評価と徵収に 関する責任
		単一税率	分離累進課税率				
ベルギー	中央の所得税	7 (平均)		無	無	居住	中央政府
カナダ①	中央の控除前所得税	43-61 (平均55)		数アピソードで 低所得者向け	無	居住	中央政府
デンマーク	中央の課税所得	23-33 (平均26.9)		有	無	居住	徵収は中央政府 評価は自治体
フィンランド	中央の課税対象と 分離控除方式	14-19.5 (平均16.4)		有	無	居住	中央政府
日本	中央の課税対象と 分離控除方式	3-12ヒ一定額		有	無	居住	自治体
ノルウェー	中央の課税所得 (一定率の減額)	26.6		有	無	居住	中央政府
スウェーデン	中央の課税対象と 分離控除方式	26.33 (平均30.8)		有	無	居住	中央政府
スイス	各かたての分離方式	2-13 ②		多様	無	居住	カントン
アメリカ	各州での分離方式	4-7.9 ③		数州で有	有	居住	州

税率は最高と最低を表示

- ① ケベックを除く、ケベックは分離方式のプロビンス所得税方式
- ② チューリッヒ ③ ニューヨーク

1.5.1. 州の所得税と地方所得税

州の所得税と地方所得税は次の4つの形態のどれかを探すことになる。

- ・共有方式 (tax-sharing arrangements)：全体の所得税徴収額の中から一定の比率が自動的に下位の政府に配分される方式である。州政府と自治体の配分は通常、両者の中間に位置する組織（中間自治体）が決定する。このような方式は、オーストリア、デンマーク、ドイツ、スペインで採用されている。
- ・分離税率方式(separate tax rates)：課税所得に対する一定の税率あるいは徴収額の一定の比率を州政府と自治体が中央政府の所得税制度の一環として受け取る方式である。しばしば「肩車」方式として知られるが、ベルギーとデンマークで採用されている方式である。
- ・分離税率譲与方式(separate rate and allowance structures)：課税所得については中央と地方でほとんど変わりはないが、課税控除の取り扱いが中央と地方で異なる方式である。各自治体は決定されている税率に対応して配分額を受け取る。この方式は本調査の対象国には含まれていない（フィンランド、日本、ノルウェー、スウェーデン）。
- ・分離税方式(separate tax systems)：下位レベル政府が所得税の課税対象と税率を決定する方式である。しかしながら、実際上は、課税対象は中央政府の課税対象と類似している。この分離税方式はスイスで用いられている。

州政府と自治体の所得税に関する主な特徴が表6に掲げられている。課税対象に関して、二つのグループがみられる。一つは、課税対象が中央政府の定める課税所得あるいは中央政府が徴収する課税額に準じている国々であり、他の一つは、課税所得が中央政府の所得税制度に基づいて計算された課税所得とは異なる国々である。

税率に関しての主たる違いは、単一税率が多くの国の自治体で採用されている点である。但し、税率は地域によって異なっている。スイスでは、州と自治体で累進的な税率が採用されている。

最後の列は課税評価と徴収に関する責任についてであるが、スイスではカントンが評価と徴収の両者を扱っている。それに対してベルギーでは評価と徴収が中央政府の責任であり、またデンマークでは評価が自治体で、徴収は中央政府の責任となっている。

1.5.2. 固定資産税

固定資産に対する税は自治体の税収の中では二番目に重要な財源である。自治体がこの固定資産税を徴収する理由はいくつか挙げられる。すなわち、課税対象は不動産であり、地域から離れることはない。資本と住民が移動した場合でも重大なリスクを負わずに、課税団体ごとの税率の変更が可能である。地方サービスの財源としての税の便益原則を適用できる。課税団体が明白である。税額が他の税に比べ予想可能である。税管理が容易である、などの諸点である。

この固定資産税は地方税であることがほとんどだが、自治体が課税評価と徴収に責任を負っている場合でも、課税対象と税率に関して完全な裁量権を有していることは希である。中央政府が全国的に用いられる評価手続きについて規定することが普通であり、評価の時期・頻度、税率の上限、免除・軽減規定などを定めることもある。固定資産税の対象に関して三つの主要な問題がある。すなわち、課税対象の範囲、評価方法、課税免除の三点である。以下、それぞれについて検討する。

課税対象の範囲：議論の中心は、土地・土地改良・建物のすべてを課税対象とするか否かという対象範囲にかかわっている。いうまでもなく、税負担に影響を及ぼし、資産を改良するか否かの決定にも影響が出るからである。これらのすべてを対象とするか、あるいはそのどれかの組み合わせを対象とするかはどれでも可能であるが、土地のみを対象とすることも可能である（オーストラリアのニュー・サウス・ウェールズ州やニュージーランドで採用されている）。<表7>には、調査した課税対象として、未改良地のみならず、土地改良の価値もほとんどに含まれていることが示されている。また、建物もほとんどに含まれている。

評価の基礎：資産を評価する場合、市場価格 (capital value) で評価するのか、あるいは年間賃貸価格(annual value) で評価するのかを決定しなければならない。この選択が税負担の配分に影響を及ぼすことになるが、原則としてどちらを採用した場合でも実質コストに関する控除の算定は同額になる。しかしながら、実際には、どちらを採用するかによって評価に違いが出てくる。したがって、市場価格と年間賃貸価格の両者を利用している国もある（<表7>参照）。

市場価格は一般的に市場における資産価値から直接評価される。しかし、市場価格を調整する方式を探る国が多い。例えば、フランスの土地建物税では評価額を算定するために全国的な係数が用いられている。

免除と控除：全体的にみると、軽減措置が採られている国が非常に多い。ほとんどすべての国で、政府所有施設が課税対象からはずされているが、多くの場合その減収分が自治体に「代わりに」支払われている。同様に、道路、鉄道、その他の交通施設に利用されている土地が多くの国で免除の対象となっている。

また一般的に軽減の対象となっているものとして、農・林・鉱業施設がある。事実、ほとんどすべての国で、農用地に対する優遇が行われているが、多くの国でこの農民に対する補助金に等しい取り扱いに批判が生じつつある（例えば、イギリス）。

当然のことのようだが、多くのスポーツ施設、宗教施設、教育施設も税制上の優遇を受けている。もっとこれらに関しては、施設の所有が公共セクターか民間セクターかで異なる場合もある。

これらに関連して議論されている一つの問題は、居住用施設と非居住用施設の税制上の取り扱いである。多くの国で居住用施設が非居住用施設よりも優遇されているのが一般的である（軽減措置が多いか、税率が低い）。しかし、今日ではそのバランスが変化しており、いくつかの国（例えば、フランスやイギリス）では変動する経済環境や新たな企業誘致の必要性を反映して、非居住用資産に対する税負担が問題として議論されてきている。

1.5.3. 事業税

事業所から支払われる資産税と所得税を除くと、地方事業税を課している国は少ない。しかし、重要な例外としてフランスとドイツが挙げられる。フランスでは、「事業税」(taxe professionnelle)が独立会計を行っている個人と法人に課せられている。この税を負担すべき個人から除外されているものとして、被雇用者、自営セールスマン、農民、芸術家、作家、作曲家、新聞編集者、家内労働者が

ある。課税の対象となるのは二つあり、(1)固定事業資産の前年度賃貸価格、(2)前年度の給与・俸給の5分の1あるいは5人以下の従業員を擁する自由業のような場合には前年度所得の8分の1、である。

税額は上の課税対象額に自治体が決めた係数をかけて算定する。この税の影響を最小化するために、事業による付加価値額の5%（1984年までは6%）以下に課税額を制限する方法や税額の10%減額（1985年）のような方法が採られた。

ドイツにおける事業税は、営業税(Gewerbesteuer)と呼ばれている。この営業税は、固定的な住所を有する国内のすべての企業が対象となる。地域によって税率や課税分野が異なるが、評価方法は類似している。毎年、課税権限を有する団体が各企業を対象として税額算定(Steuermessbetrag)を評価する（これが課税基礎=tax basisとなる）。これは、連邦政府が決定する特定の算定根拠(Bemessungsgrundlage)（課税標準=tax baseであり、事業利益、資本価値、給与支払、資産価値から定義され、様々な付加や控除によって調整される）と特定の税率M(Steuermesszahl M)との結果として計算される。個々の企業の税額は経済的な状況が異なるため毎年変化するが、企業が資産に対して投資を行ったかどうかや税の規則の変化にも影響される。そして全体の地方税率は、課税標準と地方税率H(Hebesatz H)をかけて評価される。

<表7>固定資産税の基礎と対象

国名	税	未開発地 課税	土地改良	建物	商業資産（機 械工作物）	評価方法
オーストラリア	土地税	有	無	無	無	市場価格
	地方税	有	一部	無	無	市場価格
デンマーク	土地税	有	無	無	無	市場価格
	サービス税	有	無	無	無	市場価格
フランス	土地建物税	一	一	有	無	年間賃貸価格
	土地税	有	有	一	無	年間賃貸価格
	資産税	有	無	有	無	年間賃貸価格
ドイツ	不動産税	有	有	有	無	市場価格
	固定資産税	有	有	有	有	市場価格
日本	都市計画税	有	有	有	無	市場価格
	特別土地保有税	有	有	無	無	市場価格
	市町村税	有	有	有	無	市場価格
オランダ*	ホーリダード税	有	無	有	無	市場価格と 年間賃貸価格
	ニュージーランド*	土地税	有	有	無	市場価格
スペイン	地方税	有	有	時々	無	市場価格か 年間賃貸価格
	農村土地税	有	有	有	無	年間賃貸価格
	都市土地税	有	有	有	無	年間賃貸価格
スウェーデン	市町村保証税	有	有	有	無	市場価格
トルコ	不動産税	有	有	有	有	市場価格
ギリス	地方税	有	有	有	無	年間賃貸価格
アメリカ	資産税	有	有	有	無	市場価格

1.5.4. 売上税

生活用品はある区域を越えて購入されることが容易であるため、一般的な売上税が自治体で用いられないことはない。例外として、中間レベルの政府に利用されている場合がカナダである。特定の商品やサービスに対する課税も、スペインを除いて、自治体では用いられない。自動車登録税は自治体の財源として徐々に普及している。

1.6. 下位レベル政府に対する主要な補助金

1.6.1. 補助金の主目的

上位レベルの政府から下位レベルの政府への補助金は、(a)自治体間の歳入・歳出責任におけるバランスを維持し、(b)財政的能力と支出ニーズの格差を均衡化し、(c)外部的波及効果に応じた公共財の提供における平等化を促進する手段としてみられている。第1の目的は税の共有制度や包括補助金により、第2の目的は均衡化制度により（必ずしも中央政府の財源からではない）、第3の目的は特定補助金により、達成されよう。

補助金の政策目標が公共財の一定水準を保つことに置かれている場合（便益不足か外部性のために）、自治体側の負担を求める補助金が能率的な手段であることはよく知られている。理論上（地域政治の選好、すなわち政治家と有権者の選好が明らかな場合）、自治体側の負担を求めても求めなくとも、補助金の一部のみが公共財の提供に用いられることになろう。補助金の残りの部分は、所得効果をもたらす私的財に向けられ、その所得効果が補助金に伴うと考えられる。その結果、自治体への補助金が地域の富を増大させ、減税を通じて私的消費を拡大することになろう。所得効果は補助金の「能率性」を減じる漏れとして機能する。しかしながら、政治家と有権者の選好は完全に明らかになるものではないため、自治体への補助金がより多くの支出（と増税）をもたらす場合もある。もし直接に有権者／納税者に補助金が与えられるならば、彼らは支出と税を抑えるかもしれない（「蠅とり紙効果」fly-paper effect と呼ばれる）のである。このような非対称の効果は、自治体に対する経済的コントロールに重要な意味を持つかもしれない（補助金カットは自治体の支出統制の有効な手段となるかもしれないという意味を含んでいる）。

補助金の目的は財政能力と支出ニーズの差による影響を均衡化して自治体間の格差を減らすことであろう。しかしながら、これは自治体の均衡化と呼ばれる大きな問題の一側面である（補助金はその解決策の一つ）。具体的に均衡化の目的をみてみよう。

- ・均衡化によってのみ、地域の税率が自治体によって提供されるサービスの分かりやすい「価格のシグナル」となるのであり、また公共財の「市場」が効果的に機能することを保証するのである。
- ・均衡化は税率がサービス・レベルの違いによってのみ変化するという意味での水平的な平等を促進する。
- ・均衡化は地方政治システムの能率性を向上させるという意味で地方政治家の公平化を促進する。

したがって、効果的な均衡化システムは支出ニーズとともに税制をも取り込んだ均衡化となろうが、中央政府からの補助金の全体的なレベルは「裁量的」に（すなわち他の要素を考慮して）決定されることになるかもしれない。

1.6.2. 捧助金の区別

まず第一の区別は一般挙助金と特定挙助金の区別である。これは、使途が自由であるか、特定の施策のみに用いられるかの違いである。これらの双方に、異なったタイプの挙助金がある。マッチング(matching)とノン・マッチング(non-matching)の挙助金であり、これらは挙助金を受ける自治体側の支出を伴うか否かの違いがある。前述のように、税共有システムは多くの点で包括挙助金に類似している。また、経常経費に対する（によって決定される）挙助金と投資支出に対する挙助金を区別することもできよう。

1.6.3. 各国の事情

各国の挙助金システムは次のように要約することができよう。

- ・オーストリア：中央政府の徴収する主要な税が税共有制度に含まれており、一定の割合がラントに配分されている（例えば、所得税の23%）。配分の基準として各自治体の歳入必要額が考慮されている。また、支出ニーズも人口規模が増大する比率以上に考慮されている。リージョンによって与えられる挙助金はほとんどが特定挙助金である（幼稚園、学校、道路等）。
- ・ベルギー：ベルギー（適度な規模の自治体がある）における挙助金の多くは3つのリージョンに与えられる一般挙助金である。挙助金の三分の一ずつがリージョンの課税標準、面積、人口に応じて配分される。各リージョンはそれぞれの市町村に再配分するが、リージョン毎に異なる客観的な基準に従って配分される。特定挙助金は主として教育の分野で用いられている。税の共有制度が今後は重要性を増すことになる。
- ・デンマーク：デンマークの挙助金はおそらく単一国家のなかではもっとも分権化された制度であろうが、カウンティと市町村に対して配分される。一般挙助金は財政能力と支出ニーズの均衡化を図る制度と密接に関連すると考えられている。挙助金制度は、部分的にカウンティ間と市町村間の挙助金としても機能している（「裕福な」自治体から「貧しい」自治体に補助する）が、課税努力（税率）と提供するサービスの相関関係（すべての自治体における同一の税／サービスの関係）を作り出すことに主眼が置かれている。支出ニーズは部分的に回帰分析を利用して決定される。特定挙助金は主として社会的支出の自動的な補てんという形態が採られている（例えば、公的年金に対する100%の挙助金）。これらの補てんのほとんどは包括挙助金として配分される。中央政府はこの包括挙助金を支出コントロールの目的で活用している（挙助金を削減することによって）。
- ・フランス：地方税は自治体の歳入の50%程度を占めており、残りは中央政府からの一般挙助金と特定挙助金で構成されている。一般挙助金制度(dotation globale de fonctionnement)は付加価値税(value added tax)の共有制を財源としている。ほぼ60%が人口規模に応じての配分であり、残りは財政能力に応じての配分である。小さな町村も最低限の人口割当分を受け取る。

- ・ ドイツ：税共有方式が中間レベルの政府の主要な財源となっている（課税総額の90%までが中間レベルの政府＝ラントに向けられる）。財政能力に応じての均衡化システムがラント間で機能している。ラントから自治体への補助金は、約半分が一般補助金で、残りが特定の経常費補助と投資支出補助になっているが、これらは不十分な地方税を補てんする財政的な均衡化手段として捉えられている。また、一般補助金は主として税共有方式が採られているが、ラントとは異なった方式である。条件付き補助金は社会福祉サービス、保健、道路、学校などの分野と関連している。歳入共有方式は税毎に異なった方式が採られている。
- ・ イタリア：イタリアの中間自治体・基礎自治体の財政的な自主性は限られているが、近年コムーネの財政的な自主性が高められている（歳入の約70%が補助金である）。補助金は一般補助金が中心であって、特定補助金は通常の業務の補助を目的としている。補助金は客観的基準（人口、面積、失業率、課税能力等）に応じて配分される。特別の地域に関しては、補助金が歳入共有制度から賄われることがある。プロビンスとコムーネに対する補助金も客観的基準（人口、面積、財政能力）に応じて配分される。
- ・ オランダ：支出の面から見ると分権化の程度は高いが、地方税の割合が低く、歳入の多くは補助金に依存しており、また補助金の多くは特定補助金や条件付き補助金である。特定補助金は主として教育、警察、社会福祉に関連している。一般補助金を配分する客観的基準は多くの項目から成り立っている。
- ・ スペイン：自治体はその歳入の40%を中央政府の補助金から受け取っており、補助金の75%は一般補助金である。リージョンに関しては、補助金は主として客観的基準と財政能力によって配分される。市町村は1983年以来歳入共有制度に加わっているが、ここでの配分基準は人口規模であり、大きな自治体と小さな自治体が優遇される。残りの財源は財政能力によって配分される。
- ・ スイス：自治体の財源の非常に大きな部分が地方税によって賄われている。残りのわずかな補助金は特定補助金と一般補助金が約半々である。システム全体としてはやや複雑であり、カントン毎に異なっているが、一般補助金は主として財政能力に関係し、特定補助金は特定の投資に関連している。
- ・ イギリス：補助金は主として一般補助金（地方交付金 Rate Support Grant）であり、自治体の支出の約40%を占めている。配分の基準は課税能力とその他の客観的基準（特定のサービス提供にかかる自治体のコストに影響を及ぼす指標）である。また、地方支出の約10%の財源となる特定補助金もある。補助金の基準は変化するが、ほとんどは実際の支出に対する一定の割合で支払われる。地方の決定に対する中央の権限は拡大してきており、地方自治のシステムは近年大きく変わりつつある。

1.7. 借入金

1.7.1. 自治体の借入金は許されるべきか

借入金は自治体の財務管理の重要な問題であり、資本投資を行う際にはとりわけ重要である。しかし、ここではこの問題を深く掘り下げて論じることはできない。本節の目的は主としてこの分野における重要な問題を示唆し、各国の状況を若干説明することである。

資本投資に用いられる借入金は、その投資から利益を受ける将来の市民もその返済に貢献することを予定している。また実務的な観点から、例えば特定の産業の深刻な不況によって打撃を受けた地域がある場合や、あるいは構造的な調整を進める手段として借入金が役立つような場合、借入金を行うことができる、と論じられることがある。しかしながら、景気政策は中央政府が行うべきものであるから、自治体の赤字経営は許されるべきではない、という意見もある。

自治体の借入金を厳しく統制すべきだとする議論は、ほとんどの国で見られるが、その論点は次のように要約できよう。

- ・自治体の支出を統制すること。とりわけ、その支出が増大している場合には、赤字も同様に統制されなければならない。
- ・財務上の規律を保つこと。地方政治家は選挙を考慮するため、比較的限られた期間内での判断を行う傾向があるため、財務上の規律を保つ必要がある。
- ・公私セクター間の財源をめぐる競争を減じること。これによって金利を引き下げ、過剰競争の危険を緩和することになる。

1.7.2. 借入の方法と統制手段

これらの二つの問題は同時に扱われるが、それは特定の国における制度を設計する場合、統制の問題が大きな影響を及ぼすからである。借入の方法と統制・規制の手段はその幅が極めて広範であり、以下の段落は実務とその問題点を簡潔に要約しているにすぎない。ここでは、借入金が認められる技術的な側面をカバーするという観点から借入金の種類と、借入金の水準を決定する規則と借入金の目的を扱うという意味で借入金の量に分けて見てみよう。

借入金の種類：ここで重要な問題点は以下の諸点である。

- ・それぞれの国で広範な借入金の種類が見られる。すなわち、内部財源からの借入、銀行からの借入、金融市場からの一時的借入、公債の発行である。どの方法を用いるかも国によって異なっている（例えば、ドイツやスイスは銀行に依存することが多い）。次に述べるように、国の規制の典型は借入金の形態の規制である。
- ・自治体の借入金の目的を審査する中央集権的な特別の組織が設置されている国がある（例えば、ベルギー、イギリス、フランス、イタリア、ドイツ、スイス）。これらの組織は財源供給を通じて中央政府の統制力を強化している。だが同時に、独自に資金を調達するよりも有利な条件での資金調達を自治体に提供している。
- ・一般的にいって、借入金の条件（金利、償還期間、付帯条件）は厳しく規制されている（例えば、デンマーク）。

- ・地方債の発行が認められている国もある。
- ・海外での借入も重要性を増している国がある（例えば、デンマーク）。これは金融市場の一般的な規制緩和の要素として見られている。
- ・リースは借入金の代用となるという意味で問題であり、その意味で規制される必要がある。

借入金の量：ここでの重要な問題点は以下の諸点である。

- ・多くの国（例えば、ドイツ、イタリア、フランス）で、借入金は資本投資のみに認められている。スイスでは、カントンと自治体は赤字補てんとしての借入ができることになっているが、中期的な期間で経常収支のバランスをとることを求める規則が多くのカントンにある。イギリスでは、税収を受け取るまでの間に限って経常費を借り入れることができるという限定的な権限が与えられているが、この権限が行使されることはない。これらの規則が示しているように、自治体が借り入れることのできる金額は厳しく制限されている。

1.8. 主要な政策問題

本章では多くの国で最近議論されている次のような政策問題を検討してきた。

- ・基礎自治体・中間自治体の境界を再編成する必要性は存在するだろうか。
- ・地方自治に関する団体間の協力の拡大は特定の領域（例えば、保健、通信）での効率的なサービスの提供を導くだろうか。
- ・地方税改革の実施に関してどのような制約が存在するだろうか。
- ・中間レベルと基礎レベルの自治体間で税に関する競争は認められるだろうか。またその競争はどのような影響を及ぼすだろうか。
- ・どのような税が自治体の財源として適切だろうか。
- ・どのような地方税の組み合わせが適切だろうか。
- ・事業と住宅に対する課税のバランスはどこにあるのだろうか。
- ・課税能力と支出ニーズの差異を均衡化する調整装置はどのようなものか。
- ・補助金を提供する多様な手段に関して、それぞれのメリットはなにか。
- ・地方財政における手数料・使用料の役割はなにか、そのあるべき姿はどのようなものか。
- ・資本支出の財源はどのようなものか。
- ・効率性と景気政策の観点から、基礎自治体の行うべき適切な業務はなにか。
- ・マクロ経済の目標と矛盾しない地方財政を開発するために必要な技術(techniques)はなにか。またその目標を達成するために用いられる手段（直接統制、支出制限あるいは課税制限、規則、等）はどの程度効果的か。
- ・経済開発・所得再配分・社会構造における自治体の役割はなにか。それらの活動の財源はなにか。これらの領域は自治体の参加が効率的な政策の実施を促進する領域だろうか。また、これらの領域の特徴はなにか。
- ・分権化の拡大に関する行政的コスト、あるいは他のコストはどのようなものか。

本書の残りの部分では、これらの政策問題のいっそう重要な側面を検討する。

付録 I 統計資料

資料文献：

OECD: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1988

IMF: Annual Yearbook 1988

Council of Europe: Allocation of Powers to Local and Regional Government 1988

<テーブル1> 1980年と1986における市場価格換算のGDPに占める税額の比率

選択国家	税収全体		個人所得税		法人所得税		雇用者社会保障		被雇用者社会保障		一般消費税		物品税		その他の税	
	1980	1986	1980	1986	1980	1986	1980	1986	1980	1986	1980	1986	1980	1986	1980	1986
オーストリア	41.2	42.6	9.6	10.0	1.4	1.4	5.2	5.7	6.3	6.7	8.3	8.8	4.3	4.3	6.0	5.6
ドイツ	38.0	37.5	11.3	10.7	2.1	2.2	5.8	6.0	7.0	7.2	6.3	5.7	3.5	3.2	2.0	2.4
スイス	30.8	32.6	11.0	11.4	1.8	2.0	3.2	3.3	3.2	3.2	2.8	3.0	3.0	2.6	5.9	7.0
単一国家	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ベルギー	43.5	45.4	15.3	15.3	2.5	3.0	3.8	6.2	8.4	7.8	7.3	7.0	3.4	3.1	2.9	2.9
デンマーク	45.5	50.6	23.5	24.2	1.5	3.1	0.5	0.9	0.3	0.6	10.1	9.9	6.1	7.4	3.5	4.4
フランス	41.7	44.2	5.4	5.7	2.1	2.3	4.6	5.2	11.9	12.1	8.8	8.6	3.5	3.9	5.4	6.3
イタリア	30.0	35.9	6.9	10.0	2.3	3.8	2.1	2.4	8.5	8.7	4.7	5.3	2.9	3.7	2.5	2.0
オランダ	45.8	45.5	12.0	9.3	3.0	3.3	7.2	8.3	8.2	7.9	7.3	7.5	3.4	3.3	4.8	6.0
スペイン	24.1	30.4	4.9	5.4	1.2	1.8	2.6	2.1	9.1	8.9	2.4	5.5	2.5	4.1	1.3	2.6
ギリシャ	35.3	39.0	10.4	10.9	3.0	4.0	2.3	3.2	3.5	3.6	5.1	6.0	4.7	5.3	6.4	5.9

出典：Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-87, Paris 1988.

<データ2> 税収全体における各レベルの政府の税収比率

連邦国家	超國家		中央政府		州		自治体		社会保障	
	1980	1986	1980	1986	1980	1986	1980	1986	1980	1986
オーストリア	-	-	50.5	48.8	10.1	13.3	11.1	10.8	28.2	27.1
ドイツ	1.2	0.9	32.8	31.1	22.9	22.3	8.8	8.5	34.4	37.2
フランス	-	-	28.6	30.0	22.8	22.3	17.8	16.0	30.9	31.6
単一国家										
ベルギー	1.7	1.4	65.1	61.3			4.2	5.1	29.0	32.2
デンマーク	0.7	0.7	67.6	69.7			30.3	27.3	1.4	2.3
芬兰	1.5	2.2	48.7	46.3			7.1	8.7	42.7	42.9
イタリア	0.4	0.6	59.9	65.5			1.7		38.0	34.4
オランダ	1.5	1.4	58.5	53.9			1.9	2.2	38.1	42.5
スペイン			47.7	51.4			4.8	9.9	47.5	38.7
ギリス	1.4	1.1	71.4	70.2			10.5	10.8	16.6	17.9

出典：Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-87, Paris 1988.

<データブル3> GDPに占める国税・地方税の税率比率

連邦国家	個人所得税		法人所得税		給与支払税		資産税(3)		消費税		その他の税(1)	
	1980	1986	1980	1986	1980	1986	1980	1986	1980	1986	1980	1986
オーストリア												
州	1.9	2.8	0.1	0.2	-	0.3	-	-	2.0	2.1	0.2	0.2
自治体	1.6	1.6	0.2	0.3	0.5	0.5	0.3	0.2	1.5	1.6	0.5	0.4
ドイツ(2)												
州	4.6	4.3	0.8	0.9	-	-	-	-	2.8	2.7	0.5	0.5
自治体	2.2	2.1	0.4	0.4	0.1	-	0.4	0.4	-	-	0.3	0.2
スイス												
州	4.5	4.7	0.8	0.9	-	-	-	-	0.6	0.5	1.0	1.1
自治体	4.1	4.0	0.6	0.6	-	-	0.1	0.1	-	-	0.6	0.6
単一国家												
ベルギー(2)	1.1	1.5	0.2	0.3	-	-	-	-	0.3	0.4	0.2	0.1
デンマーク(2)	12.1	12.5	0.2	0.4	-	-	0.2	0.2	1.4	0.9	-	-
フランス(2)	0.5	0.6	-	-	0.1	0.1	-	-	0.7	1.0	0.2	0.5
イタリア(2)	0.1	0.1	-	-	-	-	-	-	0.7	0.8	0.1	-
オランダ(2)	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	-	0.2	-
スウェーデン	0.5	0.5	-	-	0.1	-	-	-	0.6	0.2	0.3	-
イギリス(2)	-	-	-	-	-	-	-	-	3.7	4.2	-	-

注：(1) 自治体の社会保障費を含む（ベルギー）、州および自治体の社会保障費を含む（オーストリア）、事業に課税されるその他の税も含む（オーストリア・デンマーク・ドイツ・フランス・イタリア・オランダ）。

(2) EEC（ヨーロッパ共同体）への拠出は除外されている。

(3) 不動産課税のみを含む

出典： Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-87, Paris 1988.

<テーブル4> 自治体の全歳入に占める税収の比率および州政府の全歳入に占める税収の比率

連邦国家	個人所得税		法人所得税		給与支払税		資産税(3)		消費税		その他税(1)	
	1980	1986	1980	1986	1980	1986	1980	1986	1980	1986	1980	1986
オーストリア	45.1	50.2	1.5	3.5	-	4.6	0.8	0.5	48.4	37.8	4.1	3.3
自治体	34.5	34.7	4.4	5.5	11.9	11.0	5.6	5.4	33.6	34.5	10.0	8.9
ドイツ(2)	52.6	51.7	9.6	10.9	-	-	-	-	32.0	31.8	5.7	5.6
州	64.6	66.5	13.1	14.1	1.8	-	11.7	12.4	0.6	0.8	8.2	6.2
スイス	64.8	64.2	11.0	12.5	-	-	0.6	0.6	8.7	7.5	14.9	15.3
自治体	75.6	76.5	10.1	10.5	-	-	2.5	2.0	0.4	0.3	11.5	10.7
单一国家	ペルギー(2)	63.5	66.2	10.8	11.6	-	-	-	17.2	16.3	8.5	5.9
デンマーク(2)	87.7	90.3	1.6	2.7	-	-	10.5	6.8	0.2	0.1	-	0.1
フランス(2)	18.2	16.6	-	-	6.0	4.8	23.9	25.3	8.4	13.9	43.5	39.4
イタリア(2)	15.4	-	22.1	-	-	0.5	-	-	27.9	24.7	25.7	-
オランダ(2)	-	-	-	-	-	-	75.3	74.3	-	-	-	-
スペイン	40.9	15.8	2.8	2.4	-	-	3.8	0.9	41.6	41.0	10.9	39.9
ギリシャ(2)	-	-	-	-	-	-	100	100	-	-	-	-

注：(1) 自治体の社会保険費を含む（ペルギー）、州および自治体の社会保険費を含む（オーストリア）、事業に課税されるその他の税も含む（オーストリア・デンマーク・ドイツ・フランス・イタリア・オランダ）。

(2) EC（ヨーロッパ共同体）への拠出は除外されている。

(3) 不動産課税のみを含む。

出典：Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-87, Paris 1988.

<データル5>GDPに占める州および自治体の歳入・補助金の比率

連邦国家	税収			非税収入			補助金			歳入全体	
	1980	1986	1980	1986	1980	1986	1980	1986	1980	1986	
オーストラリア											
州	4.17	5.64	1.16	* 1.25	3.42	* 2.64	8.76	9.53			
自治体	4.58	4.59	2.64	* 2.74	1.39	* 1.21	8.60	8.54			
ドバイ											
州	8.69	8.38	1.44	1.66	2.21	1.81	12.34	11.75			
自治体	3.35	3.17	3.26	3.22	2.89	2.42	9.51	8.82			
スイス											
州	7.01	7.26	2.31	** 2.36	3.46	** 3.30	12.78	12.92			
自治体	5.47	5.22	3.27	** 3.19	1.61	** 1.64	10.34	10.05			
单一国家											
ベラギー	1.81	2.32	0.51	* 0.47	4.19	* 4.24	6.50	7.03			
デンマーク	13.77	13.82	3.31	3.14	18.38	13.01	35.46	29.96			
ノルウェイ	2.96	3.84	0.98	1.13	2.99	3.06	6.93	8.03			
オランダ											
オランダ	0.89	1.02	2.18	2.61	14.13	15.43	17.20	19.06			
スウェーデン											
基礎自治体	1.15	3.00	0.83	** 0.92	0.22	** 0.51	2.20	4.43			
中間自治体					** 0.13						
市	3.73	4.21	2.97	* 2.61	5.88	* 6.06	12.58	12.88			

*1986年 **1984年

出典： Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1987, Paris 1988.

<テーブル6>税収・非税収・補助金の合計に占めるそれぞれの比率

連邦国家	税収		非税収		補助金	
	1980	1986	1980	1986	1980	1986
オーストリア						
州	47.67	* 59.17	13.26	* 13.12	39.07	* 27.71
自治体	53.21	* 53.78	30.65	* 32.05	16.15	* 14.17
合計						
州	70.43	71.33	11.64	13.26	17.93	15.41
自治体	35.27	35.98	34.29	36.55	30.44	27.47
合計						
州	54.83	** 56.01	18.05	** 18.35	27.11	** 25.64
自治体	52.87	** 52.73	31.57	** 31.22	15.55	** 16.05
单一国家						
ベルギー	27.77	* 33.57	7.85	* 6.59	64.38	* 59.84
デンマーク	38.85	46.12	9.33	10.47	51.82	43.41
フランス	42.68	47.81	14.19	14.07	43.13	38.12
イタリア		35.07		64.93		
オランダ	5.16	5.36	12.69	13.71	82.15	80.93
スペイン						
基礎自治体	52.42	** 75.33	37.77	** 15.85	9.82	** 8.82
中間自治体			9.43	** 7.78	90.57	** 92.22
合計	20.62	* 30.95	23.62	* 20.78	46.76	* 48.27

*1985年 **1984年

出典： Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1987, Paris 1988.

<テーブル7>GDPに占める全政府支出

	連邦国家			単一国家						
	オーストリア *	ドイツ **	スイス **	ベルギー *	デンマーク *	フランス *	イタリア *	オランダ *	スペイン **	ギリス *
経常費										
--1980年	42.4	42.7	32.3	49.2	51.1	39.4		50.8	25.6	41.6
--1986年	45.8	43.3	33.5	53.5	51.5	45.1		53.8	33.0	42.8
投資支出										
--1980年	6.5	5.8	4.4	5.4	5.9	3.5		6.1	3.3	3.9
--1986年	6.0	4.1	4.2	4.1	3.3	3.6		5.6	4.7	3.7
全体										
--1980年	48.8	48.8	36.7	54.4	57.1	43.0		57.2	29.6	45.5
--1986年	51.9	47.5	37.8	57.8	54.7	48.7		58.6	37.8	46.6

* 1985年

** 1984年

<テーブル8>支出全体に占める各政府レベルの支出割合

	連邦国家			単一国家						
	オーストリア *	ドイツ **	スイス **	ベルギー *	デンマーク *	フランス *	イタリア *	オランダ *	スペイン **	ギリス *
中央政府										
--1980年	69.1	56.4	47.4	85.9	52.5	84.0		74.7	89.0	74.3
--1986年	70.2	57.6	47.9	88.5	55.9	84.4	72.7	74.9	80.1	75.8
州										
--1980年	13.4	25.5	30.1						0.3	
--1986年	13.4	25.1	29.7						8.0	
自治体(1)										
--1980年	17.5	18.0	22.6	14.1	47.5	16.0		25.3	10.7	25.7
--1986年	16.4	17.3	22.4	11.5	44.1	15.6	27.3	25.1	11.9	24.2

* 1985年

** 1984年

(1) 単一国家に関しては、中間自治体の支出も含む。<テーブル5>を参照。

<テーブル9>中央政府の支出目的別内訳（中央政府支出に占める比率）1986

	連邦国家				単一国家			
	オランダ*	オランダ**	オランダ***	オランダ****	オランダ*	オランダ**	オランダ***	オランダ****
1.一般公共サービス	7.7	4.1	4.8	5.3	7.5	6.5	7.3	7.6
2.防衛	3.1	9.2	10.3	5.3	5.4	7.4	3.2	5.2
3.教育	9.7	0.7	3.1	13.0	9.6	8.1	7.4	11.1
4.保健	12.1	18.7	13.1	1.7	1.1	14.5	10.2	10.8
5.社会保障・社会福祉	45.8	50.2	49.9	39.7	38.0	44.0	29.8	35.7
6.住宅・居住環境	0.2	0.3	0.6	1.8	2.0	3.4	1.0	4.1
7.その他の地域サービス	0.7	0.1	0.3	0.7	1.7	0.7	0.8	0.9
8.経済政策	13.6	7.1	12.2	11.9	7.0	7.2	13.5	10.7
9.その他の支出	7.2	9.6	6.0	20.5	27.7	8.4	26.7	14.1
合計	100	100	100	100	100	100	100	100

* 1985年 ** 1984年 *** 1983年

<テーブル10> 州政府の支出目的別内訳－1986年(州政府支出に占める比率)

	連邦国家			单一国家		
	オーストリア * ドイツ ** ベルギー	フランス *** デンマーク	スウェーデン	オランダ	スコットランド	スコットランド
1.一般公共サービス	12.8	6.1	5.1			
2.防衛	0.03	8.7	1.7			
3.警察	0.4	23.4	8.2			
4.教育	22.7	9.0	27.3			
5.保健	18.5	17.0	16.9			
6.社会保障・社会福祉	19.8	4.4	11.0			
7.住宅・居住環境	3.9	1.9	2.9			
8.余暇・文化・宗教活動	1.9	0.6	2.3			
9.燃料・エネルギー	0.02	3.6	0.05			
10.農林漁業・狩獵関係	5.6	0.3	4.5			
11.非燃料鉱業・製造業・土木建設関係	2.9	5.3	12.1			
12.運輸交通関係	7.2	2.6	1.3			
13.その他経済サービス	0.8	17.3	6.6			
14.その他	3.4	0.0	0.0			
合計	100	100	100			

* 1985年 ** 1984年 *** 1983年

<テーブル11> 地方自治体の支出目的別内訳－1986年（地方自治体支出に占める比率）

	連邦国家				単一国家			
	#-ストリア(2)	ドイツ#	スイス#	ベネズエラ	テヘラン	アラブ***	例ナガ	スベイ
1.一般公共サービス	10.2	7.1	9.1	4.0	14.0			2.9
2.防衛	-	-	1.9	0.1	-		0.04	
3.警察	2.0	2.9	4.5	0.4	2.4			10.6
4.教育	12.1	10.7	22.7	13.2	13.2			34.0
5.保健	12.8	13.6	14.4	16.0	3.1			
6.社会保障・社会福祉	7.0	21.9	8.7	49.5	18.0			15.4
7.住宅・居住環境	5.0	15.7	11.0	3.4	15.4			15.3
8.余暇・文化・宗教活動	1.9	6.4	6.3	3.1	8.0			4.4
9.燃料・エネルギー	-	0.2		0.6	2.0			
10.農林漁業・狩獵關係 (3)	28.5	1.1	2.3	0.3			0.5	
11.非燃料製業・製造業・土木建設	-			0.2			0.2	
12.運輸交通關係	7.9	7.8	9.5	4.0	13.3			6.3
13.その他の経済サービス	1.5	4.0	0.8	4.2	3.7			1.0
14.その他	11.2	8.4	9.0	1.3	6.7		9.4	
合計	100	100	100	100	100	100		100

* 1985年 ** 1984年 *** 1983年

(1) 中間自治体の支出を含む。

(2) 地方自治体と地方のディストリクトの数値で、ウェーンを含む。

(3) 公営企業のサービス等を含む。

<テーブル12> 支出目的別の内訳-1986年(目的ごとの支出割合)

	A. 連邦国家					
	オーストリア*		ドイツ**		スイス***	
	中央	州	地方	中央	州	地方
1.一般公共サービス	21.0	39.0	39.9	46.7	29.8	23.5
2.防衛	100.0	-	-	71.6	28.4	-
3.教育	54.9	27.1	19.2	8.9	50.3	40.8
4.保健	2.9	43.0	44.1	62.9	24.1	13.0
5.社会保障・社会福祉	84.3	6.8	8.9	86.1	3.2	10.8
6.住宅・居住環境	5.2	64.4	30.1	5.6	14.3	80.1
7.その他の地域サービス	73.0	5.1	21.6	4.7	10.7	84.5
8.経済政策	80.1	12.8	6.5	39.6	53.1	16.4
9.その他の支出	36.0	26.4	37.6	42.3	43.4	14.3
合計	62.0	16.3	21.8	58.5	24.7	16.8

* 1985年、** 1984年 *** 1983年

	B. 単一国家					
	オーストリア		ドイツ**		スイス***	
	中央・自治体	中央	中央・自治体	中央	中央・自治体	中央・自治体
1.一般公共サービス		71.8	28.2	71.3	28.7	
2.防衛		98.9	1.1	100.0	-	
3.教育		49.5	50.5	76.9	23.1	
4.保健		8.3	91.7	96.2	3.8	
5.社会保障・社会福祉		50.9	49.1	92.9	7.1	
6.住宅・居住環境		44.6	55.4	54.2	45.8	
7.その他の地域サービス		42.3	57.7	30.7	69.3	
8.経済政策		51.6	48.4	66.8	33.2	
9.その他の支出		95.5	4.5	83.4	16.6	
合計		57.4	42.6	84.4	15.6	

<テーブル13>中間レベルの政府の支出および財源（連邦国家）

連邦国家								
	ホーリー (1) (海外)			ドーハ			Z/X	
	1980 貨幣単位(10億)	1985 比率%	1980 貨幣単位(10億)	1985 比率%	1980 貨幣単位(10億)	1985 比率%	1980 貨幣単位(100万)	1985 比率%
経常支出			(2)		(2)			
人件費	27650	38872	33.1	33.3	84435	96628	41.2	41.2
補助金等：自治体	4452	6725	5.3	5.8	27586	31887	13.5	13.6
公的団体	14054	20866	16.8	17.9				
その他	2035	3440	2.4	2.9	26247	30963	12.8	13.2
利払い					8943	18566	4.4	7.9
物品・サービスにかかる その他の経常支出	9773	13290	11.7	11.4	15051	17048	7.3	7.3
経常支出合計	57964	83193	69.4	71.2	162262	195112	79.2	83.2
資本支出								
資本投資	4873	4653	5.8	4.0	10940	9991	5.3	4.3
補助金等：自治体	2520	2694	3.0	2.3	14953	12847	7.3	5.5
その他	18116	26355	21.7	22.5	16679	16626	8.1	7.1
資本支出合計	25509	33702	30.6	28.8	42572	39464	20.8	16.8
支出合計	83473	116895	100	100	204834	234576	100	100

<テーブル13>中間レベルの政府の支出および財源（連邦国家）統計

連邦国家						
	4-5月 (1) (シテ)		ドイツ		XIX	
	1980	1985	1980	1985	1980	1985
	貨幣単位(10億)	比率%	貨幣単位(10億)	比率%	貨幣単位(10億)	比率%
経常歳入	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)
税：自主税	1121	1688	1.6	1.6	16595	19648
共有税	26402	39707	36.6	37.8	113513	138933
経常費補助等：						
特定補助金	26423	36827	36.6	35.1	13921	14373
包括補助金					14141	17433
その他の経常歳入	17529	25760	24.3	24.5	12115	14183
経常歳入合計	71475	103982	99.0	99.1	170085	204630
投資歳入						
投資補助等：						
特定補助金	717	974	1.0	0.9	8776	7605
包括補助金					191	233
その他の投資歳入					3376	5219
投資歳入合計	717	974	1.0	0.9	12343	13058
歳入合計	72192	104956	100	100	182428	217688
借入金 (3)	25214	42172	34.9	40.2	136032	246318
GDPに占める支出の 比率	12.2	12.4			13.8	12.7

(1) ウィーンを除く (2) 支出合計に対する比率 (3) 岁入合計に対する比率

<テーブル13>中間レベルの政府の支出および財源（単一国家）続き

	ペギー(リージョン)				デンマーク(カウンティ)				フランス(3)			
	1980 貨幣単位	1985 比率%										
	(1)		(1)		(1)		(1)		(1)		(1)	
経常支出												
人件費			12455	20277	45.8	47.9	39.9	389.9	0.8	2.1		
補助金等：自治体							69.5	4534.8	1.4	24.6		
公的団体												
その他			4464	6645	16.4	15.7						
利払い			214	198	0.8	0.5	259.9	1264.7	5.2	6.9		
物品・サービスにかかるその他の経常支出			8345	13566	30.7	32.1	126.2	452.5	2.5	2.5		
経常支出合計			25478	40686	93.7	96.1	495.5	6641.9	9.9	36.1		
資本支出												
資本投資			1711	1641	6.3	3.9	61.0	682.9	1.2	3.7		
補助金等：												
自治体			-	-	-	-	4077.3	7520.0	81.6	40.8		
その他			-	-	-	-	-	-	-	-		
その他			-	-	-	-	361.1	3571.7	7.2	19.4		
資本支出合計			1711	1641	6.3	3.9	4499.4	11774.6	90.1	63.9		
支出合計			27189	42327	100	100	4994.9	18416.5	100	100		
経常歳入		(2)			(2)						(2)	
税：自主税			13134	22876	48.6	54.4	3533.0	9889.1	54.3	36.2		
共有税			-	-	-	-						
経常費補助等：												
特定補助金			333	614	1.2	1.5	-	3123.5	-	11.4		
包括補助金			7913	10160	29.3	24.2						
その他の経常歳入			5629	8380	20.8	19.9	207.3	500.1	3.2	1.8		
経常歳入合計			27009	42030	100	100	3740.3	13512.7	57.5	49.4		
投資歳入												
投資補助等：												
特定補助金			-	-	-	-	33.0	346.9	0.5	1.3		
包括補助金			-	-	-	-						
投資歳入合計							33.0	346.9	0.5	1.3		
その他の歳入			-	-	-	-	2734.9	13474.9	42.0	49.3		
歳入合計			27009	42030	100	100	6508.2	27334.5	100	100		
借入金(2)			2918	2443	10.8	5.8	3942.0	10724.0	60.0	39.2		
GDPに占める支出の比率			8.6	8.2			0.2	0.4				

(1) 支出合計に対する比率

(2) 歳入合計に対する比率

(3) 大都市のみ。数字はリージョンのみを扱っており、デパルトマンの支出と財源は除く。

(4) イングランドのカウンティ；地方税歳入と投資会計のみ。

(5) 補助金と地方税を財源とする支出

	イタリア (リ-ゾン)				オランダ (フローニス)				スペイン (コムニティ)				ギリス (4)			
	1980	1985	1980	1985	1980	1985	1980	1985	1980	1985	1980	1985	1980	1985	1980	1985
	貨幣単位	比率%	貨幣単位	比率%	貨幣単位	比率%	貨幣単位	比率%	貨幣単位	比率%	貨幣単位	比率%	貨幣単位	比率%	貨幣単位	比率%
	(1)				(1)				(1)				(1)			
966	2340	3.3	3.3		653	814	21.3	21.5	136485	865001	33.0	42.3				
18132	44193	62.7	61.4		666	838	21.7	22.1	20298	13448	4.9	0.9				
1521	6444	5.3	9.0						85083	253793	20.6	18.1				
55	247	0.2	0.3		308	401	10.0	10.6	6091	19704	1.5	1.3				
1020	2298	3.5	3.2		839	1203	27.3	31.7	63288	106644	15.3	12.5	(5)	(5)		
21694	55522	75.0	77.2		2466	3256	80.3	85.9	311225	1148590	75.2	73.0	7609	12175	91.6	91.9
	(2)				(2)				(2)				(2)			
1398	3646	4.8	5.1		476	339	15.5	8.9	74145	310496	17.9	19.7	699	1080	8.4	8.1
3343	7015	11.6	9.7		128	196	4.2	5.2			41465	2.6				
2481	5775	8.6	8.0						28515	72474	6.9	4.6				
-	-	-	-													
7220	16436	25.0	22.8		604	535	19.7	14.1	102660	424435	24.8	27.0	699	1080	8.4	8.1
28914	71958	100	100		3070	3791	100	100	413885	1573025	100	100	8308	13255	100	100
	(2)				(2)				(2)				(2)			
1759	5159	5.9	7.2		-	-	-	-	65727	236813	15.4	15.8	4843	6463	n. a.	51.5
3865	8600	13.0	12.0		-	177	-	5.4	23746	44001	5.6	2.9	-	-	-	-
17812	44953	60.0	63.0						105174	456320	24.6	30.4	n. a.	1508	n. a.	12.0
					1984	1169	69.8	35.5	162451	410533	38.0	27.4	1945	4532	n. a.	36.1
642	1117	2.2	1.6		724	811	25.5	24.6	21531	153528	5.0	10.2	2898	1931	n. a.	15.4
24078	59829	81.1	83.8		2708	3155	95.3	95.8	378269	1301196	88.5	86.7				
	(2)				(2)				(2)				(2)			
5611	11567	18.9	16.2		133	138	4.7	4.2	49372	199003	11.5	13.3	89	56	n. a.	0.4
29689	71396	100	100		2841	3293	100	100	427641	1500199	100	100	n. a.	12559	n. a.	100
775	562	2.6	0.8		6124	n. a.	215.6	n. a.	17997	50150	4.2	3.3	3502	5200	n. a.	41.4
	7.4	11.8			0.9	0.9			2.2	5.6			3.3	3.5		

第2章 O E C D諸国地方財政——地方税と受益者負担

Richard M Bird and Enid Slack

University of Toronto and Enid Slack Consulting Inc.

本章では、O E C D加盟国の自治体について、その自主財源に関するいくつかの側面、基本的には地方税と利用料金を検討する。スペースの関係で、地方財政における補助金の役割や論理的に最適な地方税額という重要な問題を十分に扱うことはできないが、他の部分で扱われているので参照して欲しい。ここでは、一般的な導入部分に統いて、O E C D加盟国の地方財政について概観してから、主要な自主財源のいくつかの側面を考察することにしたい。とりわけ、カナダの事例を参考にして考察する。カナダの事例は、イギリスや日本やドイツと同様に、多くの点で独自性がみられることは確かだが、一般化できる問題点については世界的に共通であると考えられる。一言でいうなら、いかなる国においてもただの昼食が与えられるほど、地方財政は甘い状況にはない、といえよう。

2.1. 地方財政への接近法（アプローチ）

いかなる国においても地方自治の役割と構造はその国の歴史を大きく反映するものである。歴史的に中央政府が豊かな歳入源を有している国では中央集権的な傾向があり、強い集権的政治構造を歴史上で経験した国が中央集権的な傾向を有するとの同様である。それぞれの国に特有なこれらの要因のため、分権化の程度と公共セクターの規模や成長度との関係を明らかにすることが困難である。(Bird, 1986)

にもかかわらず、政府構造に関するいくつかの重要な特徴がすべての国によって共有されていることも確かである。まず第1に、一つ以上の政府がほぼ普遍的に存在していることから、異なったレベルの政府に対する役割・機能の配分がどこでも関心の的である。このような問題の捉え方は、公正な上位政府が国全体に関心をもって国民の幸福を最大限に追求するように業務配分の決定を行う、ということを暗に前提としている。したがって、自治体には地域外の住民に影響を及ぼすような課税権限を与えるべきではなく、とりわけ法人税や非居住者資産税、その他の事業税に自治体が依存することは避けるべきだ、ということが通常の解答となる (McLure, 1983)。しかしながら、もっと政治的な視点からみると、ここでの問題は異なった権力中枢間に（それが対立的な場合もあれば、協調的な場合もある）公的な決定権限と責任をどのように配分するかという問題である。ある国でこの問題がどのように解決されるかは、過去の歴史を反映するのみならず、その国における多数の政治的勢力が演じた結果としての今日的な解決をも反映することになる。いずれにしても、単純な記述で解答を出すことはできない。

第2の特徴は、地方財政に関して、財源がすべての国で中央・地方間関係の中心である、という点である。ほとんどの国で、歳入財源よりも多くの支出権限を自治体に与えている。この機能配分と財政上の不釣り合い（「垂直的不均衡」としばしば呼ばれている）により、自治体は上位レベルの政府からの移転財源に依存することになる。依存すればするほど、重要な支出が自治体に負わせられることもしばしばある。

もう一つの重大な問題は、「水平的均衡」の問題であり、すべての自治体が平等に形成されていないという現実にどう対応するかという問題である。どんなに小さな国にも、相対的に大都市と小都市があり、都会的な町と農村的な町があり、豊かな地域と貧しい地域が存在する。この複雑な現実に対応する財政制度は必然的に複雑になり、その結果もまた複雑になる。(Bird and Hartle, 1972)

したがって、多くの国で共有される政府間財政の特徴は、様々な公共サービスに関してどこが責任を負い財政を負担するのか、どのように実施するのか、について大きな混乱と曖昧さが存在することである。単純な「レヤーケーキ」のような明白な責任区分や政府の「最適」モデルなどは、現実の世界には存在しないのである。政府構造の複雑性はこの問題に内在するものであるとしても、政府間関係に関して共通にみられる透明性の欠如は、避けなければならないし、また望ましくもない。道義的責任 (responsibility) と法的責任 (accountability) が明確に打ち立てられない限り、公共サービスが能率的に提供されることはないし、またサービスを受ける人々に対して応答的であることもない。国家財政が逼迫している今日、限られた資源を最大限に活用するための方法は、財政と機能の政府間配分を再検討することに他ならない。

このように考えると基本的な結論として、次のようにいいうことができよう。すなわち、一方で自治体に対してその与えられた業務を遂行するに十分な財源が与えられる必要があり、他方でこの財源を提供するもの（地域住民あるいは中央政府）に対して責任を負わなければならない。

原則として、自治体は、居住用資産税や地方サービスの利用料などの財源を自由に採用することができるのみならず、それらの財源を十分に活用できるようにしなければならない。自治体にある程度の自由（しかも責任のある分野では過ちを犯す自由さえ）が与えられないならば、責任ある応答的な自治体を形成することは実現できない幻想としてとどまることになろう。

とはいものの、限られた自由でさえ自治体に認めることができることが危険であることもある。こうした危険の一例は、自治体が責任の負えない財源を引き出そうとし、基本的な能率論議を避けてしまうことである。この不可避的な傾向に対して、しばしば中央政府は、主として地域外の住民に負担がかかる税（天然資源に関する税、小売り以前の段階の売上税、非居住に対する資産税）に自治体が手を出すことを禁止したり制限したりする。このような政治的に負担の少ない財源を過剰に活用する可能性がある一方で、やや逆説的ではあるが、他方では自治体が移動性の高い税の減税競争をするなど経済的な動機から活用しない財源が出てくる可能性もあり、それらが相殺されるということも時おり生じる。こうした結果を歓迎するものもある (Brennan and Buchanan, 1980) が、特に好ましいとはいえないだろう。

多くの国で採用されている解決法は、自治体に画一的な課税標準を設定し（おそらく大都市・小都市・農村地域などの異なったカテゴリー毎に異なった課税標準を設けるだろうが）、地域的課税努力の余地を残すためにある程度の柔軟性を税率にもたせつつ、同時に非生産的な競争と不当な増税を抑える、という方法である。とりわけ「適切な」課税標準を開発するためには十分な柔軟性を与えることが重要であり、このことは、自治体が予算圧力と闘うなかで許される柔軟性が地方事業税や恣意的な開発税など経済的に望ましくない財源に依存することしか許されない、という状況を避けることにもなる。自治体の自主財源を量的・質的に改善するために様々な方法が用いられてきたが、多くの国での現実は依然として自治体の財源が上位の政府からの移転財源に大きく依存しているという事実である。

2.2. OECD諸国の地方税制

<表1>に示されているように、OECD諸国における自治体の税財源はその規模とパターンが国によって大きく異なっていることがわかる。データの利用できた国で、地方税が全税収の10%を超える8カ国中の6カ国、15%を超えている5カ国すべてについて、地方税収のなかでもっとも重要な税は地方所得税となっている。

1カ国（スウェーデン）のみだが、所得税が唯一の地方税となっており、逆に4カ国では資産税が唯一の地方税となっている。消費税（伝統的な売上税というより様々な地方「事業」税）が地方税の10%以上を占めているのは5カ国のみであり、資産税が10%を超えてるのは9カ国、所得税が10%を超えて的是10カ国である。歳入構造がどれか一つの税によって支えられていないという意味でバランスのとれた歳入構造を示しているのはオーストリア、日本、スペインのみである。データの利用できた残りの13カ国中、所得税中心の国が7カ国、資産税中心の国が5カ国（これらはすべて英語圏の国）である。

<表1> OECD諸国 の地方財政 (1985年) (単位%)

	地方税		地方税収に占める比率(a)		
	全税収に対する比率	全歳入に対する比率	所得税	売上税	資産税
オーストラリア	3.7	40.1	0.0	0.0	100.0
オーストリア	13.2	66.5	44.3	37.7	8.7
ベルギー	5.2	33.4	79.8	14.4	0.0
カナダ	9.3	37.0	0.0	2.0	98.0
デンマーク	28.3	44.0	93.6	0.1	6.3
フィンランド	25.5	44.8	n.a.	n.a.	n.a.
フランス	9.0	45.6	n.a.	n.a.	n.a.
ドイツ	7.7	34.9	85.8	0.8	13.5
アイルランド(b)	2.3	5.7	0.0	0.0	100.0
イタリア	3.4	6.3	n.a.	n.a.	n.a.
日本	26.3	n.a.	57.9	17.2	23.6
ノルウェー	7.0	43.1	87.9	3.0	7.6
オランダ	0.8	2.1	0.0	0.0	0.0
ノルウェイ	18.8	49.8	90.2	0.5	6.5
スペイン	7.9	47.0	36.4	50.5	10.9
スウェーデン	32.6	55.2	100.0	0.0	0.0
イスラエル(c)	17.0	52.8	87.0	0.0	12.2
イギリス	10.4	30.9	0.0	0.0	100.0
アメリカ	12.6	38.8	5.9	19.8	74.2

注：(a) 他の税がある場合には、合計が100%にはならない。

(b) 予備データである。

(c) 1984年のデータである。

出典：Calculated from International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook Vol XII, 1988.

この<表1>に示されたやや困惑するイメージから、暫定的な3つの結論が導かれよう。まず第1に、自治体の役割や地方財源から支出される自治体業務の範囲、あるいは自治体が課税できる税の種類などを決定する際に、中央政府が大きな裁量権を有していることである。第2に、イギリスの影響を強く受けている国では資産税に大きく依存し、所得税にはほとんど依存していない。この点は、最近のイギリスでの変化を考慮すると、とりわけ注目すべき傾向である。最後に、どの国でも税収全体の10%を超える資産税を徴収しているところはない。そのため、地方税収が国全体の税収の10%を超える可能性があるのは、自治体が売上税か所得税を徴収できる場合のみである。

資産税中心の国では、自治体の役割が小さい（アイルランド、オーストラリア）か、あるいは補助金に依存する割合が大きい（カナダ、アメリカ、イギリス）かのどちらかの傾向が強い。これら5つの資産税中心の国では、平均すると自治体歳入の30%が地方税収で占められている。それに対し、所得税中心の国では、平均して自治体歳入の45%を地方税収が占めている。この点がとりわけ興味深いのは、責任ある地方自治という伝統が資産税中心の国で根づいていると一般的に英語圏で考えられていることである。これらの国で地方自治が確立していることは確かであるが、自主財源への依存度という点からみると「責任ある」とはいえないようだ。

2.3. カナダにおける資産税

定義の上からみると、資産税というより特定立地税といった方が適切な税もあるが、以下ではカナダの資産税の概略的な説明を試み、自治体の主要な歳入源としての資産税の特徴を明らかにすることにしたい（多くの国で様々な資産が採用されているが、それらの特徴に関する説明は、OECD, 1983 か Owens, 1987 を参照せよ）。以下の議論では、税の可視性 (visibility of the tax)、公平性を維持することの困難性、一戸建て住宅に対する優遇措置、資産税の負担の4点に焦点をあてる。

カナダの資産税は、居住用資産と非居住用資産（商業用施設および工業用施設）の評価額に対して課税される。また、後者の資産に対しては、その評価額を基準として市町村事業税も課税される。1987年では、資産税収入は歳入全体の35%を占めており、自主財源の71%に相当した。1977年から1987年の間で、資産税収入は絶対額で130%の増加をみており、一人当たりの額でも108%の増加であった。だが、実質額でみると、資産税収入は12%の増加であり、一人当たりの額ではわずか1%の増加にとどまっている。カナダでは、近年資産税が急激に増加し、地方納税者の肩に重くのしかかっていると広く認識されているようだが、これには根拠がないといえよう。

カナダのプロビンスのほとんどで、資産税は自治体の唯一で重要な歳入源となっている。この資産税に対して從来から多くの批判が向けられてきたが、依然としてカナダにおける地方財源の中心に位置づけられており、当分の間その役割が続くようと思われる。約10年前のカリフォルニアにおけるプロポジション13号 (Proposition 13) のような資産税に対する住民の抵抗はなかったとはいえ、カナダ全体では資産税に対する不満が拡大してきている。こうした不満の多くは、税の可視性や税管理上の問題から生じてきていると思われる。

資産税は他の税に比べて次の3点について可視的である。第1に、所得税とは異なり、資産税は源泉で徴収される税ではない。家賃などと一緒に支払われる場合を除いて、資産税は分割された一定の額を納税者が直接自治体に納めるという方式である。政府宛に小切手を書く納税者は、月給または週

給から税金を引かれる場合に比べて、税額に対して向ける関心が高くなりがちである。一定額を定期的に支払うということは、自治体の法的責任・道義的責任に対する関心を高めることになるが、名目的な税額の引き上げに対しても敏感になることを意味している。

第2に、資産税の非柔軟性も同様な影響を及ぼす。評価基準は時の経過とともに自動的に改定されるものではないため、資産税収入の定期的な引き上げが必要であり、物価上昇に伴う税率の引き上げによる実質税収の増加が求められる。政治責任という意味では、自治体のコストに住民が直面する必然性がこの資産税の長所となるが、前述のごとく、可視的であるため名目的な引き上げさえ問題とされ、政治的な抵抗を生じさせることが欠点である。

第3に、資産税は教育・道路・ゴミ収集・除雪などの自治体サービスの財源となる。これらのサービスの可視性（あるいは逆の不作為性）が多くの点で資産税と結び付いている。例えば道路が除雪されていなければ、納税者は即座に自分達の支払った資産税の使途を疑問に思うことになる。まさにこの特徴によって、資産税は自治体の最良の財源となるが、政治的抵抗に対して極めて敏感なのである。

資産税のもう一つの問題は、税の管理に原因が求められる (Bird and Slack, 1983a)。多くのプロビンスでは、資産の評価額は、条例により需要と供給のバランスに基づく市場価格を基礎にして評価することが定められている。しかしながら実際上は、資産の同一階層内で、また階層間で、さらには地域間で、評価額と市場価値の格差が生じている。

同一階層内での不公平がもっとも可視的であることから、重大な問題を生じさせている。例えば、一戸建て住宅という階層内で、2つの住宅が同じ20万ドルの評価額であるとしても、立地・土地の広さ・築年数・その他の要因によって市場価格は微妙に異なっている。例えば、中心地の住宅や古い住宅は、郊外の住宅や新しい住宅に比べて、一般的に過少評価される傾向がある。納税者は自分の住宅の価値を知っており、近隣の同種の住宅と評価額を比較することができるため、もし格差があるならば、評価に関する個別的な異議申し立てを行ったり、一般的な減税要求に発展したりすることになる。

おそらく政治的現実を反映していると考えられるが、もっとも重大な階層間の不公平として、一戸建て住宅が集合住宅に比べて過少評価され、また居住用資産が商工業資産に比べて過少評価されている点を挙げることができよう。後者の問題は後に検討することにしたい。

また、市場価格を基準とした評価は、地域によってその率が異なってこようが、特に評価がプロビンスではなく市町村によって行われる場合（カナダでは従来そうであったが、アメリカでは依然として市町村が評価する）には、その格差が拡大しそう。市町村を共通する統一的な評価技法が存在しないのであるから、当然のことながら結果は統一的ではない。

一戸建て住宅が優遇されることとは、意図的に住宅所有者に対して低率の税額を課する制度となっていることを明らかに意味している。このような評価における不公平は、市場価格を評価するという問題から派生している。例えば、ある資産が長い間売れずに残っている場合、あるいは特殊な事情が存在する場合、市場価格の決定は根本的に困難となる。今日のような住宅市場の急激な変化はカナダの多くの都市で生じており、毎年の評価額改定（実務的には毎年の改定は経費が膨大になってしまう）でさえ、その評価額は市場価格を反映しないことになってしまふ。その意味で、評価額は本当の市場価格の大まかな予測に過ぎないといえよう。

にもかかわらず、多くのプロビンスではこの評価システムを改善するための努力が積み重ねられている。5年毎の改定を行うところ（ブリティッシュ・コロンビア）もあれば、再評価の地域的オプ

ションを採用するところ（オンタリオ）もある。オンタリオ州の市町村では、階層内不公平を取り除くことを目的とした限定的再評価システムを採用している。カナダ最大の都市トロント市（Metropolitan Tronto）では、累進的な税率へと変更され、所得の1%以内の影響を住民に及ぼすことになったが、負担減となった人々の数が負担増となった人々より多かった、という指摘が行われているものの、改革の成果はまだあがっていないという。老人・未亡人・片親家庭に対する改革の影響がよく知られているが、これは逆に改革のマイナス面として機能している。

居住用資産は、カナダでは次の3点において優遇されている（Bird and Slack 1978）。第1に、評価プロセスが居住用資産を優遇している。第2に、非居住用資産に対する税率より居住用資産に対する税率の方が低くなっている。第3に、多くのプロビンスにおいて、非居住用資産に対して事業の性格に応じた様々な税率で（その違いはほとんど正当化できない場合が多いが）事業税が賦課されている。

非居住用資産に対する高い税率はサービスの便益という観点からは正当化することができない。実際には、非居住用資産の方が受ける便益が少ないのであるから、むしろ税率を低くすべきだという議論もある（Bird and Slack 1983a）。また、非居住用資産への課税は「税の輸出」（tax exporting）を助長し、地方税は（波及効果がない場合には）地方住民によって支払われるべきだという重要な原則に抵触することになる。バレンタインとサースク（Ballentine and Thirsk 1982）によれば、カナダの都市で居住しない非居住用資産の所有者に対する課税はデータの可能な範囲で56%に上っているという。非居住用資産の半数以上が、他の地域に住んで税金で賄われるサービスをほとんど受けない人々によって担われていることになる。

最後に、税がどのように管理されているかや人々が資産税をどのように考えているかにかかわらず、誰が負担するのかという問題がある。資産税の負担に関しては、基本的に2つの考え方がある。すなわち、「古い」考え方（部分均衡論）と「新しい」考え方（一般均衡論）の2つである。これら2つの考え方は問題の捉え方が異なっている。古い考え方は1地域における税負担を問題とし、新しい考え方方は国家全体としての税負担に焦点をあてている。

古い考え方を概略的に述べれば、非居住用資産に関する資産税の一部分は土地（供給は一定である）に対して課されるので、土地所有者が負担するが、開発（長期的には供給に柔軟性がある）に対する部分は利用者が負担すべきだ、とする。したがって、資産税が転嫁された分だけ逆累進的になる。

それに対し、新しい考え方によれば、資産税は原則としてすべての形態の資産に対して画一的に賦課されるものであり、資本の供給量が一定であり、他の条件が同一ならば、資産税は資本所有に比例して負担されるべきである、とする。したがって、負担は累進的になる。

カナダの文脈に即して考えれば、新しい考え方が前提とする資本の供給量が一定であるという点は適当ではない。カナダの経済は小さく開放的であるため、資本は国境を越えて容易に移動する。また、古い考え方に関しても多くの点で疑問がある。そのためもっとも適切な結論は、古い考え方が指摘するほど逆累進的ではなく、また新しい考え方方が主張するほど累進的でもない、ということになろう。

資産税の負担に関するこれらの学問的議論にはかかわりなく、カナダのプロビンスでは資産税の軽減措置が採られている。住宅所有者への直接的な補助であるとか、場合によっては借家人に対する補助、あるいは低所得者に対する資産税の所得控除などがある（Bird and Slack 1978）。経済の分野ではないとしても、政治の分野では、資産税は依然として逆累進的であると考えられている。

以上のような多くの問題が存在するにもかかわらず、資産税はカナダの自治体の重要な財源として機能している。このことはそれほど非難すべきことではない。なぜなら、税負担は考えられているほど逆累進的ではなく、また資産税の可視性が自治体の政治的責任を明らかにする働きを有しているからである。にもかかわらず、地方財源に資産税を利用することには3つの重大な問題が指摘できる。第1に、税の管理が改善されているとはいえ、住宅価格が急激に変化している時期には、水平的な公平性を確保することが困難である。第2に、政治的には安易で経済的には非効率な「税の輸出」を抑制するために、居住者に対する課税よりも厳しい姿勢で、自治体の事業に対する課税を抑制する必要がある。第3に、カナダの自治体が資産税に大きく依存していることの長所と短所がかかわっているが、今後も自治体の活動は補助金に大きく依存し続けることになろう。

2.4. 所得税と売上税

資産税は政治的責任という観点からみると明らかな利点を有しており、地域的に設計され実施されるという意味でも同様である。だが同時に、この同じ特徴から多くの欠点や問題が生じてくることもまた確かである。そこで資産税に代わるものとして、所得や消費に対する「地方」税が浮かんでくるが、これらの税は設計や管理という面からみて資産税のような利点を有していないし、自治体ではなく中央政府が税率等を決定するのが通常である。自主的な地方売上税や所得税が存在する国もある（例えば、アメリカ）が、ほとんどの場合は管理上・実施上の問題を生じており、満足すべき状態にはない。全体としてみると、上に述べてきたようなO E C D諸国の経験から、もし資産税に代わるもの（あるいは補完するもの）があるとすれば、地方所得税の形態を探るであろうが、国の所得税を補完するという形式になると考えられる。

そのような所得税は資産税と同様に可視的になるであろうし、したがって原理的には政治的責任の基準を満足させるものとなろう。しかしながら、所得税を財源とすることは政治的な抵抗を引き起こす可能性が小さいため、自治体職員にとっては望ましいといえるが、実務的には地方所得税への信頼性が高まり、そのことが両面的な感情を含んで捉えられることになる。すなわち、一方で所得税は資産税より累進的であることが通常であり、公平性という観点からは所得税の方が歓迎される。だが他方で、多くの国における自治体サービスの性格からみると、自治体サービスは便益に応じた負担を求めるべきだという強い主張があり（Bird 1976）、したがって配分的効果を地方税には期待すべきではないということになる。その意味で、地方所得税が自治体の財源として資産税ほど適切かどうかについては明白な答えが出ているわけではない。

そのため、資産税、とりわけ居住用資産税を自治体の重要な財源として捉える考え方が依然として根強く、資産税中心の国ではそのように考えられている。しかしながら、既に指摘したように、資産税には一定の限界があり、もし「自主財源」が望ましいならば、すなわち自治体業務の規模を拡大したり、自治体を自立できるようにすることが望ましいならば、それを補完する地方所得税を推進する意味はある。

2.5. 日本の地方税

「国の所得税に依存していること」のマイナス面は、「近年では多くの国で同様だが、税制改革で所得税が減少した場合、自治体の歳入も減少することである。例えば、日本では自治体財政の独立性が制度的には認められているが、地方税は国税と密接に結びついており、近年の税制改革により所得税からの自治体繰入分が大幅に減少した」(Tsuda 1987)。この減少分は国的新しい消費税の5分の1が人口に応じて自治体に配分されることになっているが、消費税の配分は自主財源となる補助金（「地方交付税」というまぎらわしい名称の補助金）の一部に組み込まれ、地方間接税として徴収されるのではない。

日本の地方所得税がとりわけ興味深いのは、「均等割」と累進的要素の両者を含んでいる点であり (Jichi Sogo Centre 1984)、いくつかの国でこのような方式が採られている (King 1988)。例えば企業は、前年に納付した國の法人税を基準とした要素（法人税割）と被雇用者数に比例した要素（法人均等割）の両者が課税される。加えて、所得に応じて累進的な事業税の対象ともなる。事業税は個人も課税対象となるが、その税率は事業内容によって異なっている。個人はまた、國の所得税に準じた累進的な地方所得税（住民税所得割）と自治体によってわずかに異なる人頭税（poll tax）（住民税個人均等割）の両者が課税される。後者に関しては、住民ではなくともその区域内で働いている場合には課税される。これらの税は自治体が管理し、徴収する。

1984年のデータでは、地方税収入のうち、法人住民税が16%を占め、個人住民税が34%であった。また、固定資産税は自治体の税収の33%を占めているが、これは國のガイドラインに従って市町村が評価価値を決定する。若干の違いはあるが、日本の第2層の自治体（都道府県）も一般的な財政構造は同様である (Local Autonomy College 1986)。2層の自治体は國からの移転財源に依存する度合が依然として高いが、最近の傾向としてレストランや港湾施設などの独自な事業活動を開拓して財政的な自由度を高めようとしているところもある。全体としてみると、日本の自治体の財政は財源の多様性と自主性の余地という意味において、地域的に限られてはいるものの、高い健全性を有していると考えられる。

2.6. イギリス地方税の新展開

最近の地方税に関するもっとも興味深い実験は、イギリスのそれであろう (Smith and Squire 1987)。イギリスは近代における資産税の本源であるが、伝統的な居住用資産税（レイト rates）が「コミュニティ・チャージ」と呼ばれる人頭税の形態に置き換えられ、非居住用資産税も画一的な國の税に変更された。後者の変更は、効率という観点からは一般論として望ましいと思われるが (Bennett and Zimmerman 1986)、前者の変更は一見して中世への逆戻りのように見える。なぜこのような変更が行われ、その影響はどのように及んでいるのだろうか。

前に指摘しているように、資産税には多くの不満がつきまとするのが常であるが、その理由として税の可視性を挙げることができる。この不満は資産の再評価が長い間行われないなどの税管理の不透明さによって拡大され、その結果としての政治的な不満が高まることになる。1973年以来、イングランドとウェールズでは再評価が行われていない。1985年にスコットランドで再評価を行った際、大き

な政治問題を引き起こすことになったため、イギリス政府は居住用資産税を全成人に対する人頭税に置き換えることによって問題を解消することに決めた。この変更に関するもう一つの議論として、自治体の党派的な支出の問題がある。すなわち、住宅保有者や企業の負担（多くの場合、住民ではない）によって一部の有権者（その多くは公営住宅の住人で、資産税をほとんど納めない人々）に不当な利益を与えていた自治体に対して、そうした支出を抑制させるために変更した、という議論である（Bennett and Zimmerman 1986）。イギリスの政治地図として、大都市の多くを支配している政党と中央政府を支配している政党が異なっていることがあるが、当然のごとく両者の役割は違っている。いずれにせよ、1989年4月1日からスコットランドで新しい地方税制が導入され、イングランドとウェールズでも1990年4月1日から導入された。

この政策的な変更をもたらした動機と変更によって生じた影響とは別のものであることはいうまでもない。新しいコミュニティ・チャージをここでは十分に論じることはできないが、次の3点を予備的に指摘することができよう。第1に、この変更の直接的な影響の一部は望ましくないことが明白である。大きな住宅を持っている裕福な少人数家庭の税を減らし、借家に住んでいる大人数家庭の税を引き上げることは、一見して不公平なだけでなく、イギリスの一部で生じている住宅問題をさらに悪化させることになる。第2に、この税制が効率とか責任とかの利点を明確にするとはほとんど考えられない。すなわち、地方サービスは多くの場合中央政府からの補助金によってほとんどが賄われており、純粋な「地方」サービス（配分的ではないサービス）の便益は原則として成人住民の数よりも資産価値に関連している（Netzer 1966）。第3に、異論の多い人頭税の側面を緩和するために、複雑な割引制度が導入されたが、これは少なくとも低所得層に対してコミュニティ・チャージを一種の複雑な所得関連税に変質させることになった。

こうした状況では、1976年のレイフィールド委員会（Layfield Commission）が提案した単純な地方所得税への変更が望ましかったのではないだろうか。現在でもこうした議論が行われている（Kay and Smith 1988）。やがてイギリスの地方税制は上に示した日本的な地方税制に変化していくと考えられる。すなわち、自治体が管理する人頭税的要素の重要性が低下し、国の所得税からの補完的要素が高まっていくという方向である（King 1988）。もし自治体の中央政府に対する依存度を低下させることが望ましいなら、こうした方向に進むべきものと考えられる。コミュニティ・チャージではこの方向が実現されていない。上に指摘しているように、所得税を中心とする地方財政は、資産税や人頭税よりこの目標を達成する可能性が高い。しかしながら、この目標を達成するためとはいえ、伝統があり一般的にはうまく機能している居住用資産税を廃止しなければならないという理由を探し出すことは難しい。全体としてみると、イギリスの実験は、外国からまったく新しい制度を導入するというより、資産税中心から所得税中心に移行する一時的な過渡的形態であると思われる。（訳注：コミュニティ・チャージは1993年3月に廃止され、カウンシル・タックスCouncil Taxに置き換えられた。）

2.7. 利用料金

利用料金は、厳しい環境における職員にとっては、潜在的で付加的な歳入源として見られている。しかし、利用料金の経済的な意義は、公共セクターの供給者に対して需要情報を提供すること

によって経済的な能率性を向上させることであり、供給しているサービスが限界コストで市民に提供されていることを保障することである。この能率性目標は、自治体に関しては能率性の改善が第一義的に必要であるため、とりわけ重要である。そのため、地方公共サービスは（純粋公共財ではなく、明白な意図として再配分効果を考えない限り）無償提供ではなく、できる限り利用料金を徴収すべきだという考えが生じてくる。実際、居住用資産税を徴収する基本的な根拠として、資産価値は自治体が提供するサービスと関連性があると信じられていることを挙げることができる (Nutzer 1966)。さらに、広範な地方サービスに利用料を課すことができるという議論もある (Bailey 1988)。但しその前提として、問題となっているサービスを提供する実質（限界）コストを反映するように、利用料金が適切に設定されていることが必要である。その意味では残念ながら、言うは易く行うは難しであり、利用料金の徴収は自治体レベルでは望ましい水準まで達していないし、実施されているものに関してもその料金設定が適切に行われているものが少ない (Bird 1976, Bailey 1986)。次節で述べるカナダの例は、このような問題点を示すことになろう。

2.8. カナダの事例：開発税

カナダの多くの自治体で導入されてきた新しい形態の歳入源として、開発税 (the lot levy) がある。開発税は、住宅・マンションなどのデベロッパーに対して開発の「関連」コストを賦課する一種の利用料金である（同様の利用料金がアメリカでは「開発徴収」(development exactions) と呼ばれている）(Snyder and Stegman 1986)。開発税からの収入は、一般的には上下水道や道路などの整備に用いられるが、ディ・ケア・センターや図書館、レクリエーション・センターなどに用いられることがある (Bird and Slack 1983b)。公共施設の財源となるこうした開発税は、施設の維持費を賄う利用料金を補完するものと考えられる。もしそうであるなら、公共料金設定（プライシング）の多元的課税方式 (multipart tariff approach) への第一歩である。

開発税の主たる理論的根拠は、公共サービスの提供と利用に関して経済的能率性を向上させるための利用料金の一種として考えられる。開発によって必要となる公共サービスの提供コストを反映するために用いられる限界コスト・プライシングは、この目的に沿っている。これらのコストはサービスの種類や開発の形態によって異なってくるため、開発税の仕組みに反映されなければならない。

しかしながら、カナダでは、開発税の税額基準が不明確である。行政区域内で一律の税額となっている点から考えると、よくみてもコストの平均値による税額設定である。すなわち、行政区域内のすべての開発に伴うコストを予測し、開発区画数で割って、1区画当たりの税額を決めるという方式である。このような方式で計算された税額は、個々の開発コストを考慮したものとはならず、むしろ区域内のすべての開発に伴うコストの平均値となる。したがって開発税は、現実的には、能率向上のための利用料金というより、新たな開発に対する税としての性格を有している。

他方、デベロッパーは市場が許容する額を住宅購入者に転嫁する。したがって、開発税が住宅価格を高めることになるかどうかは、区域内で税額が一定かどうかに部分的にかかわってくる。もし開発税が1自治体のみで課税されるならば、他のデベロッパーによる近隣区域での開発には影響が及ばず、住宅価格に転嫁されることがないため、当該自治体のデベロッパーは住宅価格に開発税を転嫁することができない。したがって、土地の市場価格が低下し、開発税はその課税時点で土地所有者に転嫁さ

れることになる。デベロッパーが短期的に開発税を自己負担するというケースは、開発税が一律でない場合か、土地の購入時点で開発税のことを知らないか、のどちらかである。長期的にみると、デベロッパーが開発税を転嫁できない場合には、開発税を含めても利益があるという状態まで住宅需要が高まり、価格が上昇するまで、デベロッパーは開発を中止することになろう。

逆に、開発税が一律に適用され、すべての地域で同様な開発税が徴収されるならば、デベロッパーは住宅価格を高くするか、開発を中止する。オンタリオ州では、ほとんどの市町村が住宅建設に関する開発税をデベロッパーに課している。州全域で統一的な税率が適用されているわけではないが、広域的な住宅市場に応じて同様な税率が適用されている。実際には、各市町村は近隣の市町村がどの程度の税率を適用しているのかを調査して、税額を決定している。開発税が住宅購入者に転嫁される程度は、当然のことながら、新築住宅市場における需要と供給の状態に依存する。拡大を続ける北アメリカの都市域では、住宅市場の供給側が弾力的で、需要側が非弾力的であるという特徴がある(Weitz 1985)。すなわち、大都市域に位置する特徴のある町では、開発税が新築住宅購入者に転嫁されることになろう。またデベロッパーが開発税を転嫁できない条件が住宅市場に存在する場合には、コストの高いデベロッパーは開発を中止することになろう。開発税が新築住宅価格に転嫁されて価格が上昇する場合には、すべての住宅価格が上昇する。すなわち、開発税の負担は新築住宅の購入者のみならず、すべての住宅購入者の負担となる。新築住宅に開発税を賦課する結果、既存住宅のすべての所有者がキャピタル・ゲインを受けることになるのである。

要約すると、新しい住宅開発に伴って必要とされる行政コストを徴収するという開発税の概念は、能率の観点からは容易に正当化されるが、カナダにおける実際の適用をみると、開発の限界コストを反映しているものではなく、また能率的な税額設定の手段になっていもいないことがわかる。都市化の進展する都市で開発税を導入するためには、限界コスト設定に近い方式を作り出す必要がある(Bird and Slack 1983b)。おそらくカナダの現実は住宅購入者に開発税のほとんどを転嫁していると考えられるが、開発税を財源とする公共サービスの便益がその開発税を負担する人々に享受されているという意味では、妥当性を有している。だが、教育や図書館などの公共サービスに関しては、開発税を財源とすることは妥当ではない。

2.9. 結論

本章で扱った分野では、実際は理論よりも複雑であり、不可避的に表面的な分析にならざるをえないため、明白な結論を導くことは難しいが、一応次の3点を指摘することができよう。

第1に、居住用資産の地方税に関して多くの問題が指摘されているが、事業課税に関する自由な裁量権が自治体に認められるか否かについても議論の余地がある。この事業課税は、非居住用資産税という形態をとるか、法人所得税の形態をとるか、あるいは売り上げ・事業内容その他に基づく「営業」税とするかは問わない。これらの税は、便益（能率性）の観点からは正当化されるが、全国的に画一的な税構造という枠内に制限されるべきであることも明らかである。

第2に、支出が大きくしかも補助金に依存しない自治体の制度を望むならば、自治体の財源として、おそらく国の所得税の自治体配分という形態をとった個人所得税（国とは異なった累進制度が望ましいなら、国の課税標準による地方所得税）が自治体に認められるべきであろう。

第3に、地方サービスの料金について多くの問題が指摘されているが、多くの国での経験をみてもそれほど問題を解決しているとは思えない。公共セクターの料金設定に関する理論的な異議が克服されたとしても、賦課された料金は能率の向上に役立つことはない。正しい料金設定方式はエコノミストにとってのみ明白なものであるようにみえるが、エコノミストが地方サービスの料金政策を打ち出すことはめったにない。自治体の財源手段としての利用料金財政を改善する可能性は、現実的にはほとんど存在していない。

参考文献

- Bailey, S.J., (1986) "Paying for local government: charging for services", *Public Administration*, 64: 401-19.
- (1988) *Practical Charging Policies for Local Government* (London: Public Finance Foundation).
- Ballentine, J.G., Thirsk, W.R., (1982) *Taxation Without Representation: The Consequences of Taxing Non-residential Property* (Ottawa: Canada Mortgage and Housing Corporation).
- Bennet, R.J., Zimmerman, H., eds (1986) *Local Business Taxes in Britain and Germany* (London: Anglo-German Foundation).
- Bird, R.M., (1976) *Charging for Public Service: A New Look at an Old Idea* (Toronto: Canadian Tax Foundation).
- (1986) "On measuring fiscal centralization and fiscal balance in federal states," *Government and Policy*, 4: 389-404.
- Bird, R.M., Slack, N.E., (1978) *Residential Property Tax Relief in Ontario* (Toronto: University of Toronto Press for Ontario Economic Council).
- (1983a) *Urban Public Finance in Canada* (Toronto: Butterworths).
- (1983b) "Urban finance and user charges," in G F Break, ed., *State and Local Finance: the Pressure of the 80's* (Madison: University of Wisconsin Press) pp.211-37.
- Brennan, G., Buchanan, J.M., (1980) *The Power to Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hartle, D.G., Bird, R.M., (1972) "The design of governments, in R M Bird and J G Head eds, *Modern Fiscal Issues: Essays in Honour of Carl S Shoup* (Toronto: University of Toronto Press) pp.45-62.
- Jichi Sogo Center (1984) *Local Tax System in Japan* (Tokyo).
- Kay, J., Smith, S., (1988) *Local Income Tax: Options for the Introduction of a Local Income Tax in the United Kingdom* (London: Institute for Fiscal Studies).
- King, D., (1988) "Accountability and equity in British local finance - the poll tax", University of Stirling Discussion Papers in Economics, Finance and Investment, No 145, March.
- Local Autonomy College, (1986) *Local Public Finance in Japan 1986* (Tokyo: Ministry of Home Affairs).
- McLure, C.E. ed, (1983) *Tax Assignment in Federal Countries* (Canberra: ANU Press for Centre for Research on Federal Financial Relations).
- Netzer, D., (1966) *Economics of the Property Tax* (Washington: The Brookings Institution).
- OECD, (1983) *Taxes on Immovable Property* (Paris).
- Owens, J., (1987) "The role of property taxes in financing state and local governments in OECD countries", in F D Stocker ed, *The Quest for Balance in State-Local Revenue Structures* (Cambridge, Mass: Lincoln Institute for Land Policy) pp.107-42.

- Slack, E., (1988) "Reforming the property tax base: can it be done?", Paper presented to Canadian Economics Association, Windsor, June.
- Smith, S., Squire, D., (1987) *Local Taxes and Local Government* (London: Institute for Fiscal Studies).
- Snyder, T.P., Stegman, M.A., (1986) *Paying for Growth: Using Development Fees to Finance Infrastructure* (Washington: Urban Land Institute).
- Spann, P.E., (1988) "On the assignment of taxes in federal polities", in G Brennan, B S Grewal and P Groenwegen eds, *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews* (Sydney: Australian National University Press), pp.148-65.
- Tsuda, T., (1987) "Tax reform and local tax," *Local Government Review in Japan*, No 14: 56-65.
- Weitz, S., (1985) "Who pays infrastructure benefit charges - the builder or the home buyer?" in J C Nicholas ed., *The Changing Structure of Infrastructure Finance* (Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy) pp.79-98.

第3章 地方自治体の財源としての補助金

David King, University of Stirling

3.1. はじめに

おそらく補助金はO E C D加盟国において自治体の最も重要な財源である。本章ではまず3.2.において補助金の重要性を概観する。続いて3.3.において補助金が正当化される理由とその理由が特定補助金か一般補助金のどちらについて議論しているのかを考察する。実務上、補助金の主たる理由として地域間の税とニーズの格差の均衡化が指摘されているが、3.4.ではどのような格差が均衡化されるべきかを詳細に考察し、3.5.では均衡化の実際を検討する。最後に3.6.では自治体が補助金水準の変化に対してどのように対応してきたかを概観する。

3.2. 補助金の重要性

中央政府以外の政府の財源として、補助金の意味を評価することはそれほど容易ではない。一つのアプローチとしては、歳入に占める補助金の割合を見てみるとある。このアプローチを利用したのが＜表1＞であり、ここには所得税の比率、財産税の比率、それに非税歳入の比率（この中には公企業の余剰金、手数料、罰金、資産売却収入などが含まれる）も示されている。＜表1＞は1985年の統計であるが、十分なデータの得られなかつた国（ギリシャ、アイスランド、イタリア、日本、ニュージーランド、ポルトガル、トルコ）を除くO E C D加盟24カ国のデータが掲載されている。また、ここには連邦国家における州政府を別に掲載しており、歳入源の種類別に単純平均も示してある。

補助金比率の単純平均は、州政府が28%であり、自治体は38%である。一見すると、この差を説明することは容易であるように思われる。すなわち、州政府は自治体より行動の自由があり、そのため州政府は独自な財源を必要としている。また、州政府は自治体より規模が大きいし、税率を引き上げるには適している。あるいは中央政府は、そのマクロ経済的政策を自治体の財政政策によって妨害されないように、できるならば自治体の課税権限を抑制したいと考えている。

しかし、これらの説明は個々の国の数字を細かく見ると、それほど確固とした理由になるとは思えない。例えば、3つの連邦国家（オーストラリア、オーストリア、スイス）では、自治体は州政府より補助金への依存率が低い。また、よく知られていることだが、オーストリアとドイツの州政府はその税収を変更する権限がほとんどないが、他方オーストラリア、カナダ、イギリス、アメリカ、スカンジナビア諸国の自治体はその権限を有している。さらに、強調されるべき点だが、課税権限の分権的な国がマクロ経済上の問題を有しているという証拠はないのである。事実、証拠はその逆であり、課税権限の分権化の高さと一人当たりのG D Pの高さは密接に関連しており、課税権限の分権化の高さと経済成長率の高さも密接な関連を有している。

一般的に、補助金への依存率に影響を及ぼす要因は、経済的な議論の純粋な評価というより歴史的なものであると考えてよさそうである。自治体がその税や少なくとも個人所得税を引き上げができるところでは、補助金の必要性は相対的に低いといえよう。

<表1>にある自治体の補助金率の単純平均は37.9%であるが、この数字は自治体の税収の単純平均である42.6%をわずかに下回っている。しかしこの数字は、自治体の歳入規模を無視してすべてを同じ重要度（ウェイト）で計算しているため、間違いを導き易い。<表2>はこの問題を回避しようとしたもので、GDPに占める比率を示している。この意味では補助金の単純平均は税収の単純平均と同じ5.3%となっている。換言すれば、<表1>と<表2>から引き出される結論は、自治体歳入のGDPに占める比率が相対的に低い国では補助金の比率も低く（例えばベルギー、フランス）、自治体歳入のGDPに占める比率が相対的に高い国では補助金の比率も高い（例えばデンマーク、アイルランド、イギリス）、ということになる。

このような意味で、補助金の重要性が増したかどうかを検討する価値があるようと思われる所以、1975年のデータを<表3>として掲載した。地方の税収と補助金のそれぞれの比率は1975年から1985年の10年間でわずかに伸び、税収の4.9%と補助金の5.0%から、両者同じの5.3%になったことがわかる。すなわち、どちらもほとんど変化がないと結論づけることができよう。他方、州政府に関しては、税収が6.6%から7.3%へと拡大し、補助金は逆に3.8%から3.7%に下がったことがわかる。

3.3. 補助金の理由

多くの理由づけが自治体への補助金に関して指摘されている^[1]。とりわけ特定補助金は多くの異なる目的を有しており、それぞれに対して微妙に異なった理由づけがある。にもかかわらず、補助金の理由づけには5つのカテゴリーがあるといつてもよいだろう。

まず第1に、自治体はしばしば中央政府の機関として活動するという点である。例えばイギリスでは、経費のかかる二つの分野で自治体は中央政府の機関として活動している。一つは、貧しい人々の家賃と地方税を援助する住宅手当の支給である。特定の条件での支給水準は中央政府が決定し、自治体の裁量の余地はない。他の一つは、大学生への生活費援助であり、この場合にも中央の法律で決められた両親の所得に応じて援助金が支給される。この業務が委任業務であるという事実は現在の制度でも強調されており、イングランドとウェールズの自治体だけがこの業務を行っている——スコットランドと北アイルランドでは中央政府の出先機関が実施している。

ある業務が委任業務として行われる場合、そのコスト全体が中央政府からの一括補助金で賄われるべきだと考えられる典型である。厳密にいえば、特定補助金によって100%の費用が支払われるのであり、支出された全額が中央政府によって賄われることになる。実際には、イギリスの上の例では95%が補助金となっている。5%足りない分は自治体の他の歳入から賄われる。この不足分の目的は自治体に対して業務を慎重に行わせることにあり、すなわち住宅手当を申請する人々が支給に値するほどに貧しいかどうか、生活援助を申請する学生が支給に値するほど誠実な学生であるかどうか、を確認する作業を自治体に求めることになる。

この委任業務に関して、もしその費用が一括補助金で完全にあるいは実質的に賄われない場合には、委任業務とはいえない、という指摘がある。この考え方によれば、こうした業務は純粹に自治体の業務となるのであって、業務の提供は地方選挙で明らかにされた地域住民の選好を反映することを意味する。原則として、これらの業務はできる限り自治体固有の財源、主として地方税によって賄われるべきだと考えられる。

もし補助金が提供されるなら、補助金を出す中央政府あるいは州政府がその使い方に口を出したくなるであろうし、中央政府はその納税者に対して税金の使われ方の責任をとる必要があるのだから、自治体には独自の税財源が望ましいとする議論がある。補助金が多いのに統制が少ないとか、補助金が少ないので統制が厳しい、などという状況は現実には想定できない。また、自治体の税が共有税や特定財源でなく純粹に自治体の決定する税の場合には、自治体はサービスの水準を決定する自由があるので、税財源が好ましいのだという議論もある。

たとえ自治体が多くの財源を補助金で賄う場合であっても、自治体の決定する税が少なくとも一つあれば、自治体はそのサービス水準を決定する完全な自由を有していると考えることもできる。例えば、1989年4月1日からスコットランドに導入された新しい制度を考えてみよう。自治体は多額の補助金を受け取るが、残りはコミュニティ・チャージ、あるいはポール・タックスによって賄われる。政府の見解によれば、自治体には十分な補助金が与えられるので、一人当たり250ポンドの人頭税で「合理的な」サービス水準を維持することができるという。この課税ではほとんどの地域で「合理的な」水準のサービスを提供するコストの25%にしか相当しない。その場合、こうした地域が「合理的な」水準より25%高い水準のサービスを提供するために、地方税を二倍にしなければならないことになる。このことは二つの問題を生じさせる。一つは、サービスがほんの少しよいだけなのに、なぜA地区はB地区の二倍の地方税になるのか、という有権者の疑問である。もう一つは、一人250ポンドのポール・タックスなら受給（住宅手当など）資格のある貧しい人々も堪えられるかもしれないが、500ポンドになると堪えられないであろうという問題である。もちろんこの2番目の問題は、地方所得税などの累進性の高い税によって緩和されるだろうが、資産税などの逆累進的な税ではほとんど改善されない。

このような議論によれば、補助金財源は控えめに用いられるべきであり、正当な理由 (good reasons)の場合にのみ用いられるべきであるとなる。それでは正当な理由とは何であろうか。従来指摘されてきたことは、外部性に関連している。外部に対して便益をもたらすサービスに対しては、自治体はそれを抑えてよい、ということは明らかである。その場合の適切な財源は特定補助金である。但し、外部性の比率はサービスの種類により異なるであろうから、その「正確な」比率を予測することは实际上不可能であることを理解しておかなければならない。したがって、せいぜい外部性の大まかな比率が決められるだけであろう。

こうした補助金の興味深い例として、一時的な補助金であったが、1988年12月のパンナム社のボーイング747の爆弾による墜落事故に関連して、スコットランドの自治体に与えられた特別補助金の政府決定がある。この地域の警察は犯人検挙に協力するためとして飛行機の残骸の収集と調査に多大の経費をかけたが、この地域の住民になんらの便益ももたらさない活動であった。また、もっと伝統的な例としては、道路に関する自治体支出への補助がある。

外部性の問題がほとんどない場合でも、自治体のサービスを促進したり、あるいは自治体のサービスに入したりするために、特定補助金がしばしば用いられる。これらの補助金を正当化するもっともらしい理由づけが与えられるが、このような補助金は控えるべきである。結局、このような補助金は地方の支出パターンを歪めることになるし、地方の住民の暮らしを良くすることにはならないからである。しかもこれらの住民は同時に国民でもあり、国税を支払うことによって補助金の財源を賄わなければならないからである。常識的な議論としては、これらの補助金は洪水の多い地域の住民など

特定の地域住民に便益を与えるサービス、あるいは学校教育などの選挙権を持たない人々に対するサービスなどに用いられるべきであるといえよう。中央政府と比較して自治体はこうした人々に対するサービスをしなくてもよい、という理由を探すのは困難である。

特定補助金は中央の決定した最低水準を自治体が達成するのを助けるのだという議論がある。その際、中央政府が一括特定補助金によって最低水準サービスの全コストを負担するのは適切ではないと指摘されることがあるが、それに対しては疑問があろう。最低水準の設定は自治体の自由を侵害するものであるから、最低水準に関する論拠は見直される必要がある。最低水準の論拠を防御する場合には、人々がしばしば移動し、どこに移ろうが新しい地域でも地方サービスは十分であることを期待するだろう、という点を挙げることができる。これは実際上、外部性の問題となるが、自治体が大きければおそらくすべての地域で自発的に十分なサービスが提供されるだろうと反論されることになる。もし自治体が小さければ、そして低サービスの信奉者が支配権を握っているなら、移動する者に地域を選択する十分な理由がある、ということになる。さもなければ、低サービス地域から移動できない貧しい人々を保護するのが最低水準だということができるかもしれない。しかし、そのような少数の人々にサービスを提供する義務を多数派に強制することが正しいかどうかかも疑問である。

中央政府が教育や社会福祉などの再配分的性格の強い政策の水準を決定しようとする場合に、最低水準に関するもう少しましな議論ができる。例えば、X地域がY地域に比べてずっと再配分的である、ということは難しい。仮にX地域がY地域に比べて再配分的であるなら、裕福な人々はX地域からY地域に移動し、貧しい人々はY地域からX地域に移動するだろう。またY地域が低サービスを選択するなら、最低水準の設定はX地域を困難な状態から救うことになる。また、例えば中央政府が大学を、自治体が学校を経営する場合のように、中央政府と自治体が関連するサービスを提供する場合に、最低水準の設定が論拠となろう。なぜなら、二つのレベルの政府が教育という目的のために広い意味である程度の協力をする場合には、中央政府はその目的のために合理的な貢献を自治体に求めることが義務と考えるかもしれないからである。

特定補助金の目的として、とりわけアメリカでは、歳入共有化と均衡化がしばしば挙げられる。歳入共有化の目的は中央政府の考えるギャップを埋めることにある。このギャップは、合理的なサービス水準を維持するための支出合計と合理的な課税水準（合理的な非税歳入水準）における歳入合計とのギャップである。この種の補助金の典型はイギリスの一般補助金であり、現在ではすべての自治体にコミュニティ・チャージが導入されているが、ニーズの最も低い自治体に対してもこの一般補助金が与えられる。

自治体が少なくとも一つの自治体税を持つなら、このような補助金の必要性はないと考えられようが、その場合には合理的と考えられる個人税に対して高い水準の税率になる傾向がある。面白いことに、イギリス政府はコミュニティ・チャージの完全な実施のために、従来の資産税の時代よりも補助金を増額するという提案を行った。歳入共的な補助金という選択肢は既存の地方税の税率を自治体が引き上げることではなく、他の税を導入することができるということを意味している。既に説明しているように、このことは自治体の自立性を高めることになる。

歳入共的な補助金を採用することは、一般補助金制度の採用を意味することになる。これは、自治体の求める財源が一般的に不足していることを示しているが、中央政府にとって、自治体の自由になる一般補助金よりも、有権者が敏感な教育などの特定分野に対する特定補助金の方が、政治的に

は導入が容易であろう。一般補助金の制度に関しては、補助金を受ける自治体が不当な活動にそれを用いた場合、制度自体が攻撃される傾向がある。

最後に、補助金の機能として、自治体の課税能力と支出ニーズの差を緩和することが挙げられる。この方式の目的と方法については次節で検討するが、もし(a)中央政府が合理的な水準と考えるサービスを提供するのに必要な歳入と(b)中央政府が合理的と考える課税水準で課税した場合の税歳入との差額が一般補助金として自治体に与えられるなら、歳入共有制度と均衡化を同時に扱うことが可能である、ということをここで指摘しておくことは有益であろう。歳入共有制度と同様に、均衡化を扱うためには一般補助金の制度が有利な方式であるといえよう。だが、アメリカなどの国々では、歳入共有制度より特定補助金を利用することの説明と同じ理由づけにより、一部あるいは全部を特定補助金に頼るところもある。

歳入共有制度が必要のない国では、課税能力が低くニーズの高い地域に中央政府から支払われる均衡化補助金は、課税能力が高くニーズの低い地域から中央政府に支払われるマイナスの均衡化補助金（すなわち均衡化負担金）によって賄われることがある。当然、均衡化負担金を実施しているところはわずかだが、自治体側からすれば負担金は不公平以外の何物でもない。したがって、すべてではないとしても、ほとんどの自治体が均衡化補助金を受けられるように、自治体の課税能力の格差を小さくしておく必要がある。負担金を避けるために、また同時に一般論として地方税収入の引き上げを自治体に可能にさせるためには、地方所得税のような課税標準の広い地方税を選択することが好ましい。もし地方税が企業所得税や企業資産税のように少数の地域にしか基盤を持たないものであるなら、「合理的な」税率であっても、多くの補助金を必要とする地域と全く必要のない地域を作り出してしまうだろう。

補助金を税の代替物として考えることにより、本節では経常歳入の財源としての補助金に焦点を当ててきた。だが、投資支出を援助する補助金に関しても同様のことがいえる。例えば、委任業務に関して、それを遂行するための投資支出を賄う投資支出補助金を強く擁護する議論がある。また、道路の新設などの外部性便益の高い投資支出に対する投資支出補助金の擁護論も強い。さらに最低水準やその他の中央政府からの要請に応じるための投資支出に対する投資支出補助金の擁護論も強い。これらの支出目的に関しては、特定投資支出補助金は適切な方法であると考えられる。同様に、支出ニーズと課税能力との間に大きなギャップがある自治体に対して、一般投資支出補助金を与えるべきだという議論もある。補助金がなければ、これらの自治体は十分なレベルの投資支出が行えないという理由からである。

しかし、このような投資支出援助が投資支出補助金という方法を探らなければならないという意味ではない。補助金を財源としない投資支出は、経常収支の黒字分によって賄われる（この方法が最も適当である）か、あるいは借入金かによって賄われなければならない。借入金は最終的には元利償還のための経常費となる。そのため、サービスのコストと借入金の返済のための経常費補助が自治体に与えられるなら、投資支出補助金がなくても自治体は投資支出を行うことになる。

全体としてみると、援助を必要としている特定のプロジェクトに対する投資支出補助金はそれを維持すべきとする擁護論が強いといえよう。プロジェクトの資金を援助する方法としてすっきりしているからであろう。しかしながら、一般投資支出補助金の目的は、管理上の容易さから考えると、一般

経常支出補助金の率の適切な引き上げによって十分に達成されるとも考えられる。だがこの方法は、経常費への一般的補助を既に十分活用している国でもっとも効果的である。

3.4. 均衡化の対象

前節で補助金の主要な目的の一つとして課税能力と支出ニーズの格差の均衡化を挙げたが、本節では何が均衡化されるのかについて詳細に検討する。

広い意味で均衡化補助金は地域間に存在する3つの格差を全面的または部分的に緩和することを追求する。第1の格差は、一人当たりの地方税収入に関する格差である。もしA地域がB地域より一人当たりの課税標準が高い場合、他の条件が同じであるなら、A地域はB地域より低い税率で同じ水準のサービスを提供するための財源が得られる。このことは水平的な不公平、例えばB地域の郵便配達夫の報酬が全国的に決定されているレベルでA地域の郵便配達夫の報酬よりも低い、という不公平をもたらすことになる。B地域からA地域に移動する人の場合を考えれば、問題は明白になる。この移動は、例えばB地域の郵便配達夫がA地域に移動し、仕事のためにB地域に毎日通勤するといった、資源の消費をもたらし、さらにそれは社会的な浪費となる。確かにB地域における物価が下がり、A地域の物価が上がることによって移動は抑制されようが、B地域の税率が上昇し住宅などの資産価値が低下し、他方A地域では税率が下がり資産価値が上がるという不公平を拡大する。

第2に、地域間の支出ニーズの違いという格差があり、この格差は注意深く定義されなければならない。すなわちこの格差は、一定のサービス水準を維持するために必要な一人当たりの支出額における格差である。例えば、多くの学童を有する地域は少ない地域より一人当たりの学校施設を多くする必要がある。また、高齢者の多い地域、犯罪の多い地域、喫煙者の多い地域は、それぞれが少ない地域に比べて、高齢者のデイ・センターを設置し、犯罪者を検挙し、消防活動をすることが多くなる。他の条件が同じなら、サービスの相対的水準に応じて税率に格差が生じる。この場合も不公平をもたらし、住民移動の問題を生じさせる。

第3に、自治体のサービスを提供するコストに格差が存在する。例えば、労働賃金の高いところで学校を設置することはコストが高くなり、暖房コストの高い寒い地域でデイ・センターを運営することはコストが高くなる。犯罪者が身を隠すことが容易な人口過密地域では一件当たりの犯人検挙のコストが高くなる。過疎地域だからといって消防車の配置が不要ではないので、過疎地域では消防コストが高くなる。したがって、コストの高いサービスをかかる地域では、他の条件が同じならば、税率が高くなり、不公平と地域間移動の問題をもたらすことになる。

均衡化補助金がどのようにこれらの格差に取り組むかをみる前に、次の3点だけ指摘しておきたい。第1に、不公平は受け入れられないという価値判断が行われる場合のみ、不公平の原因に対する取り組みが適切となる。一つの国の中でさえ、この3つの格差を包括的に均衡化しようとする均衡化方策を見つけることは難しい。1990年からイギリスは積極的な方式を採用し、イングランド内であるいはウェールズ内での均衡化を進めようとしている。だが、イングランドとウェールズの間での公平性を確保しようとする努力はみられない。にもかかわらずヨーロッパ経済共同体のように、大きく異なる国々の間でさえ、豊かな国々は貧しい国々を援助しようという感情がある。この感情はまだ自治体財政に影響を及ぼしてはいないが、自治体によるサービスの財源としての地方税をすべてのEE

C諸国が採用することになったら、どのようになるのか興味ある問題である。こうした状況になれば、不公平を鋭く示すことになり、何らかの国際的な均衡化に対する圧力が高まることになろう。

第2に、住宅コストの調整が均衡化の問題に「役立つ」と論じる人々がいる。すべての住宅が賃貸されていると考えよう。A地域の税率がB地域よりも低いとするなら、B地域からA地域への移動は、A地域における賃貸料を押し上げ、B地域では賃貸料が下がることになるので、住宅と地方税を合わせたコストが等しい点で安定する。しかし、この均衡化に替わる方式はそれほど満足すべきものではない。例えば、新しい住宅がA地域に建設され、賃貸料を引き下げるという状況も生じよう。また、多くの市民は持ち家に住んでおり、彼らは自治体の資源・ニーズ・コストが変わることごとに、得したり損したりすることを望まないだろう。自治体が資産税に頼っていることを考えてみよう。資産に関する理論によれば、地域の工場が閉鎖されれば、課税標準が減少して資産税の税率を引き上げるが、持ち家の人々は自宅の価値が下がることによって税額自体は変わらないことがわかるという。

もし均衡化が好ましいとする価値判断が下されるなら、住宅コストの変動を信頼するよりも補助金の利用が望ましいように思われるが、ここで3番目の問題が生じてくる。すなわち、地方税の歳入とニーズの格差を緩和する補助金は受け入れられるかもしれないが、コストの違いを緩和する補助金は受け入れ難いという問題である。既に説明したように、サービスのコストが他の地域よりも高ければ、税率に違いが生じることになり、移動の理由をもたらすことになる。しかし、介入しない利点は、人々の低コスト地域への移動を認める効率的な事例が存在することである。事実、この効率性の事例は特定の分野に限られているが、もしそれが適用できるならば、その移動の結果、国全体としてのコストが下がったか否かを問う必要がある。すなわち、子供のある家族が労働コストの高い地域から低い地域に移動した場合、老人が寒い地域から暖かい地域に移動した場合、あるいは一般の人々が犯罪の多い過密な地域から移動した場合、全体のコストは下がるだろう。だが、過疎地域から何人かの人々が移動したからといって、残っている人々には依然として消防サービスが必要であるから、全体のコストが下がることはないだろう。すなわち、移動による効率性の向上は移動自体のコストによって相殺されることになる。

この文脈に即せば、中央政府のサービスに関する地域間のコスト格差の影響を検討することは興味あることになろう。例えばイギリスでは、中央政府はその職員がどこに住んでいるかにかかわらず、同様な賃金を支払っている。その結果、中央政府は労働賃金の高い地域で労働力不足になる傾向があり、労働賃金が低い地域ではその職員を維持するために必要以上の賃金を支払っている。最近になって地域によって異なる賃金制度を導入しようとしている。この制度の方が経済学的には重要だが、政府は生活費の異なる地域に異なった税率を導入する意図は有していない。もし労働コストの高い（住宅コストも高いことが多い）地域で税率を引き上げるなら、人々の移動を促進し、住宅の需要と価格を下げ、コストを引き下げる圧力が働くことになろう。

3.5. 均衡化の達成方法

ここでは均衡化を望ましいとする議論を検討するが、均衡化がどのようにして達成されるかを考察するのは有益であろう。まだ均衡化に関する十分な比較研究が行われたことはないが、以下では、現

在用いられている多くの方式を理解するために、いくつかの国に関する概要を簡単に述べることにする。[2]

イギリスにおける、あるいはイギリスの一部であるイングランドの均衡化から始めるのが適切であろう。そこではたいへん包括的な方式が採用されている。概括的にいえば、「合理的な」サービスを維持するために自治体がどのくらいの財源を必要とし、「合理的な」税率でどのくらいの歳入をあげられるかについて中央政府が計算し、そのギャップを均衡化するために中央政府が自治体に一般補助金を交付するという方式である。ここには2つの点で注意すべきことがある。

第1に、1989年の段階で用いられている資産税制度では、自治体が承認された水準での支出を行っている場合のみ、応分の補助金を受けるにすぎない。かつて支出が多い場合には補助金も多く、支出が少ない場合には補助金も少ないという時代があったが、1980年代は支出が多ければ補助金が少なくなるというペナルティーが課され、支出が少なければ補助金が高くなる。補助金は課税努力を反映すべきかという問題がここにはある。一括補助金は、地方支出が変化してそのコストが変わっても、地方納税者に補助金を越えるコストを負担させるという意味で、責任に関して有利性がある。しかし、サービスの水準が例えば標準より10%高い場合でも、その水準を地方税によって確保する必要がある。その場合、資源が乏しくニーズの高い地域では、資源も豊富でニーズの低い地域より高くなることが多いので、依然として不公平が生じることになる。

第2に、ある自治体がその地域の資産から「合理的な」税率でどのくらいの税収をあげることができるかを評価することに関して、イギリスの方式では不十分であるという点である。すべての自治体に対して一つの合理的な税率があると論じられるが、資産価値の低い地域の人々が資産価値の高い地域の人々より高い税率を支払うことができるのだろうか。同じタイプの同じ規模の家に住んでいる人なら、どこの地域かに無関係に、同額の税を支払うことができるという考え方を補助金が採っているなら、どのようなことになるのだろうか。この考え方によれば、高い資産価値を有する自治体の税収を減らし（したがって補助金が多くなる）、低い資産価値の自治体は税収を増やす（したがって補助金が少なくなる）ことになる。その結果、異なった地域に住む人々が地方税として支払う税額の不均衡が現在よりも少なくなるという。すなわち、リージョンのレベルでは、一人当たりの税額が346ポンドから582ポンドまでという今日の状況から、442ポンドから530ポンドまでになるという[3]。そうであるなら、資産税からポール・タックスに変更しようとする政府の論拠の一つが意味を失うことになろう。

イギリスの一般均衡化／歳入共有補助金は、全補助金の3分の2を占めている。スペイン・ポルトガルでは、補助金のほとんどすべてが一般補助金であるが、その補助金が一定の計算式にしたがって各自治体に配分されるため、均衡化制度の洗練度がやや落ちる。スペインでは補助金の70%が人口に応じて配分され、25%が税収に応じて配分され、そして残りの5%が学校数に応じて配分される。したがって、税歳入を均衡化するという意図はなく、むしろ逆に税収の多いところが補助金が多くなり、一人当たりの支出ニーズはほとんど問題とされていない。実際上、計算式が「優れいている」としても、補助金が全体の地方歳入のわずかな部分に過ぎないので、スペインの補助金は均衡化効果をほとんど有していない。

ポルトガルの計算式はやや複雑になり、いくらか効果的である。すなわち、補助金の45%だけが人口に応じて配分され、面積に応じて10%、道路延長に応じて10%、住宅数に応じて5%、低開発地

域に5%が配分される。これらの配分基準が一定の均衡化を果たしている。残りのうち、10%が面積とは関係なく配分され（これはおそらく管理コストは規模の経済を享受しないという考え方に基づく）、5%がパリッシュの数に応じて配分される（これはパリッシュへの援助を促進するため）。そして最後の10%が一人当たりの税収に応じて配分されるが、これは客観化することができない理由を考慮している。

スウェーデンでは補助金の20%だけが一般補助金である。残りの80%は法律が自治体に委任した業務を補助する特定補助金である。一般補助金の額は少ないが、税歳入とコストの差異を直接に問題として、この制度がない場合に生じる差異を3分の2に減らしているといわれている。ノルウェーでも1986年までは同様に、一連の特定補助金に大きく依存し、一般均衡補助金はわずかであった。現在では4つの主要な「セクター」補助金があり、これは一般均衡化補助金とともに、特定補助金には「広い」補助金と「狭い」補助金の両者が含まれるという点を強調する方式である。しかし、この均衡化補助金は規模の経済を享受できないサービスのニーズを指標とするため、人口の少なさに関連する傾向がある。その結果、小さな自治体に有利で大きな自治体には不利となるため、十分に均衡化を達成できないと論じられる。

フランスでも同様のことが指摘でき、過去10年間にわたり一連の特定補助金を一般補助金に替えていくという試みが行われた。1979年に一般補助金（Dotation Globale de Fonctionnementと呼ばれる）が導入され、それがニーズではないが、税歳入の格差を取り扱った。これは歳入におけるすべての格差を取り除くのには十分な額ではなかったが、興味ある特徴の一つはその額が中央政府の付加価値税の額に結び付けられていたことである。

連邦国家の制度は一般的に複雑で、通常は州が自治体に対して多くの補助金を出している。例えばオーストリアでは、連邦政府は長期間にわたり政府間の強力な均衡化政策を採用してきた。簡単にいえば、4つの貧しい州に対して、その資源・ニーズ・コストを考慮しながら、2つの裕福な州と同じになるよう補助金を配分した。しかし、最近になって連邦政府は自治体間の均衡化に取り組み始め、自治体への一般補助金を州政府に対して配分している。州政府はこの補助金の30%を人口に応じて配分しなければならないが、70%は純粋に均衡化補助金として用いることができる。しかもこの均衡化分の配分の算定式は主として州政府が決定することになっている。ほとんどの国がそうであるが、わずかな部分的均衡化が行われているに過ぎない。

これらの異なる方式をみてみると、本格的な比較研究はたいへん興味深く、価値のある研究となることが明らかであろう。また、完全な均衡化ではなく、部分的な均衡化がどのようなマイナス効果を有するのかを検討することも興味深いと思われる。

3.6. 補助金制度変更の意味

原則として補助金受取額の変化は自治体支出に重大な影響を及ぼすことが予想される。しかし、從来その影響はそれほど大きくないと考えられてきた。例えば、一括補助金の引き上げは支出能力の引き上げと同じであり、全体としての住民の可処分所得の引き上げと同じである。住民は特定の地方サービスに対する補助を拡大するよう投票するかもしれないし、サービスを民営化し地方税を削減するよう投票するかもしれない。補助金を多くとった方が多くを支出できるという「努力相応」補助金

の引き上げの方が地方支出に対する影響は大きいかもしれない。なぜなら、このような補助金は地方サービスの代価を下げ、地方所得を引き上げるからである。どちらの場合も、地方支出に対する補助金の引き上げは、中央政府の税の引き上げによって賄われなければならないという事実によって、相当程度相殺されることになる。そして国民の可処分所得を減少させ、地方税減税の要求をもたらすことになる。

しかしながら、少なくともアメリカでは、いわゆる「蠅とり紙効果」によれば、努力相応補助金の引き上げよりは小さいけれども、一括補助金の引き上げは住民の可処分所得の引き上げよりも地方支出に対して大きな影響を及ぼすという。この点のもっとも明快な説明は、地方有権者はどんなにわずかな支出能力の拡大でも自治体サービスに結び付けることを好み、それが補助金による拡大ならばそのようにするだろう、という説明である。もし支出能力の拡大が住民の所得の拡大によるものであるなら、地方サービスを賄うために地方税を引き上げることには反対するだろう。地方税はしばしば逆累進的であり、その引き上げは貧しい人々に打撃を与えるからである。もしこうした分析が正しいなら、地方税が逆累進的な国では、補助金の変更は地方支出を統制する有効な手段として機能しない、といえよう。

<注>

- [1] 補助金のより詳細な分析に関しては、D N King, *Fiscal Tiers: the Economics of Local Government*, 1984, pp.86-163 (republished as La Economia de los Bobiernos Multi-Nivel 1988, pp.187-335)を参照せよ。
- [2] ここで論じられている方式については、R Paddison and S Bailey (eds), *Local Governments Finance: International Perspectives*, 1988 を参照せよ。また、King, *op. cit.*, pp.164-98 (or pp.337-406)も参照せよ。
- [3] これらの数字は1988-89年のものである。

<表1>州および自治体の歳入における各歳入費目の割合 1985年

国名	政府レベル	所得税	資産税	その他税	全税収	非税歳入	補助金
オーストラリア	州	-	7.9	24.4	32.3	12.7	55.0
	自治体	-	49.1	1.9	50.9	29.9	19.2
オーストリア	州	31.3	0.6	27.3	59.2	13.1	27.7
	自治体	21.2	5.5	27.1	53.8	32.1	14.2
ベルギー	自治体	26.3	-	7.3	33.6	6.6	59.8
カナダ	州	28.3	2.5	32.2	63.0	14.7	22.3
	自治体	-	31.5	5.7	37.2	15.3	47.5
デンマーク	自治体	41.1	2.8	0.1	44.0	10.1	45.9
フィンランド	自治体	46.0	0.4	0.0	46.4	21.9	31.6
フランス	自治体	8.1	15.9	24.7	48.7	14.8	36.5
ドイツ	州	44.6	3.9	22.0	70.5	13.6	15.9
	自治体	28.9	6.6	0.4	35.9	36.5	27.6
アイルランド(1)	自治体	-	5.5	-	5.5	21.0	73.4
ルクセンブルク(1)	自治体	47.9	2.6	8.2	58.7	8.0	33.3
オランダ	自治体	-	4.1	1.3	5.4	13.5	81.1
ノルウェイ	自治体	44.9	3.2	1.7	49.8	10.1	40.1
スペイン(1)	自治体	28.1	10.1	32.1	75.3	15.8	8.9
スウェーデン	自治体	56.5	-	0.2	56.7	21.3	22.0
スイス(1)	州	43.0	8.6	4.5	56.0	18.3	25.6
	自治体	46.0	6.6	0.2	52.7	31.2	16.1
イギリス	自治体	-	30.9	-	30.9	20.8	48.3
アメリカ	州	20.7	2.0	32.2	54.9	24.4	20.7
	自治体	2.3	29.2	7.8	39.3	22.1	38.5
単純平均							
	州	28.0	4.3	23.8	56.0	16.1	27.9
	自治体	23.4	12.0	7.0	42.6	19.4	37.9
	全体	24.6	10.0	11.4	46.1	18.6	35.3

(1) 1984年のデータ

出典: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1987 (Paris: 1988), Tables 126-71.

<表2> G D P (市場価格) に対する歳入費目の比率 1985年

国名	政府レベル	所得税	資産税	その他税	全税収	非税歳入	補助金	歳入
オーストラリア	州	-	1.2	3.6	4.8	1.9	8.1	14.8
	自治体	-	1.1	0.0	1.2	0.7	0.4	2.2
オーストリア	州	3.0	0.1	2.6	5.6	1.2	2.6	9.5
	自治体	1.8	0.5	2.3	4.6	2.7	1.2	8.5
ベルギー	自治体	1.9	-	0.5	2.4	0.5	4.2	7.1
	州	5.3	0.5	6.1	11.9	2.8	4.2	18.8
カナダ	自治体	-	2.6	0.5	3.1	1.3	3.9	8.3
	自治体	12.9	0.9	0.0	13.8	3.2	14.3	31.3
フィンランド*	自治体	9.5	0.1	0.0	9.6	4.5	6.5	20.7
	自治体	0.6	1.2	1.9	3.8	1.2	2.8	7.8
ドイツ	州	5.3	0.5	2.6	8.4	1.6	1.9	12.0
	自治体	2.6	0.6	0.0	3.2	3.3	2.5	9.0
アイルランド*(1)	自治体	-	0.8	-	0.8	3.2	11.0	15.0
オランダ*	自治体	4.0	0.2	0.7	4.9	0.7	2.7	8.4
オランダ*	自治体	-	0.8	0.3	1.1	2.7	16.0	19.8
ノルウェイ	自治体	7.7	0.5	0.3	8.5	1.7	6.9	17.1
スペイン(1)	自治体	1.6	0.6	2.2	4.4	0.9	0.5	5.9
スウェーデン	自治体	15.2	-	0.0	15.3	5.7	5.9	27.0
イスラエル	州	5.5	1.1	0.6	7.2	2.4	3.3	12.9
	自治体	4.7	0.7	0.0	5.4	3.2	1.6	10.2
イギリス	自治体	-	3.9	-	3.9	2.6	6.1	12.6
アメリカ	州	2.1	0.2	3.3	5.6	2.5	2.1	10.2
	自治体	0.2	2.6	0.7	3.5	1.9	3.3	8.8
<hr/>								
単純平均								
	州	3.5	0.6	3.1	7.3	2.1	3.7	13.0
	自治体	3.7	1.0	0.6	5.3	2.4	5.3	12.9
	全体	3.6	0.9	1.2	5.8	2.3	4.9	13.0

(1) 1984年のデータ

出典: OECD, op.cit., Tables 36 and 126-71.

<表3> G D P (市場価格) に対する歳入費目の比率 1975年

国名	政府レベル	所得税	資産税	その他税	税収全体	非税歳入	補助金	歳入
オーストラリア	州	-	1.2	3.3	4.5	1.6	6.7	12.8
	自治体	-	1.2	-	1.2	0.4	0.4	2.0
オーストリア	州	1.8	0.1	2.2	4.1	1.0	3.3	8.4
	自治体	1.9	0.5	2.4	4.8	2.4	1.3	8.4
ベルギー(1)	自治体	1.3	-	0.5	1.8	0.5	4.2	6.5
カナダ	州	4.6	0.2	5.7	10.5	4.2	4.4	19.2
	自治体	-	2.8	0.4	3.2	0.9	4.2	8.3
デンマーク	自治体	10.6	1.6	0.1	12.3	3.1	15.6	31.0
フィンランド*	自治体	9.4	-	-	9.4	3.5	5.1	17.9
フランス	自治体	0.6	0.6	1.6	2.8	1.0	2.7	6.5
ドイツ	州	5.0	0.5	2.5	8.0	1.4	2.4	11.8
	自治体	2.3	0.7	0.2	3.2	3.1	2.8	9.2
アイルランド*	自治体	-	2.3	-	2.3	2.5	8.3	13.1
ルクセンブルク	自治体	3.8	0.2	0.9	4.9	0.7	3.5	9.1
オランダ*	自治体	0.1	0.3	0.1	0.5	1.7	13.6	15.8
ノルウェイ	自治体	9.2	0.5	0.3	10.0	7.8	3.6	21.4
スペイン	自治体	0.5	0.1	0.2	0.8	0.3	1.0	2.1
スウェーデン	自治体	12.8	-	-	12.8	3.7	6.3	22.8
スイス	州	5.5	1.0	0.6	7.1	2.1	3.6	12.8
	自治体	5.0	0.8	-	5.8	2.2	1.7	9.7
ギリス	自治体	-	3.9	-	3.9	3.4	7.4	14.7
アメリカ	州	1.7	0.2	3.5	5.4	1.6	2.5	9.4
	自治体	0.2	3.3	0.5	4.0	1.6	3.9	9.6
単純平均								
	州	3.1	0.5	3.0	6.6	2.0	3.8	12.4
	自治体	3.4	1.1	0.4	4.9	2.3	5.0	12.2
	全体	3.3	1.0	1.1	5.4	2.2	4.7	12.3

(1) 1980年のデータ

出典: OECD, op.cit., Tables 36, 122, 124 and 126-71.

第4章 自治体の統制——イタリアの場合

Angela Franschini (4.1.-4.7.) and Franco Osculati (4.8.-4.14.)
Dipartimento di Economia Pubblica e Territoriale, Universita di Pavia

4.1. 手段と目的

4.1.1. 自立的財政から補助金財政へ

イタリアは単一国家の制度を採用しており、4つのレベルの政府が存在する（中央政府、リージョン、プロビンス、コムーネ）。これらは従来から相互に複雑な関係を有し、密接に結び付けられてきた。

中央政府の担う役割は歳入・歳出の両面で拡大してきている（表1および2参照）。

＜表1＞中央政府と自治体（リージョン、プロビンス、コムーネ）の税財源に関する比率

年度	中央政府	自治体
1980	95.8	4.2
1981	95.4	4.6
1982	95.6	4.4
1983	94.0	6.0
1984	94.4	5.6
1985	94.4	5.6
1986	94.2	5.8
1987	94.5	5.5

注：中央政府と自治体の税収は、全税収の99%を占めている。

出典：国連の決算データより計算

歳入に関する集権化は1970年代の初めに強化されたが、その後も集権化が進み、自治体の自立的な財政を抑制した。1970年代初めの税制改革以前は、自治体の税収は歳入全体の15%を占めていた。1987年には自治体の自主財源が5.5%まで低下した。歳入の集権化は二つの目的を有していた。すなわち、a) 税制の単純化であり、b) マクロ経済政策手段の強化、である。自治体における財政的自立性の縮小とそれに伴う財政構造の承認は、自治体にとって本質的意味で権限の剥奪であったが、他方で自治体の浪費と非能率を抑制し、自治体間に公平な公的資源の再配分を提供するという機会をもたらすことが可能であった。しかしながら実際には、増大したコムーネへの補助金がかつての自主的財源に直接置き換えられたに過ぎず、従来の不正が再生産されてしまったため、改革の機会が充分に活用されることとはなかった。最近になってようやく、望ましい方向に向けての試みが行われるようになった。

<表2>行政サービスの支出（比率）

年度	中央政府	リージョン	プロビンスと コムーネ	その他	合計
1980	37.8	4.6	13.4	44.2	100
1981	38.7	3.6	12.3	45.4	100
1982	40.6	4.4	11.5	43.5	100
1983	41.1	4.2	10.4	44.3	100
1984	42.9	4.1	10.3	42.7	100
1985	42.4	4.0	10.5	43.1	100
1986	42.9	4.4	10.2	42.5	100

出典: ISTAT, Conti delle amministrazioni pubbliche e della protezione sociale, 1980-86, Collana d'informazione 1988, n.12 所収のデータより計算

4.2. 補助金に関する国の統制

補助金への依存度が高まった代償として、自治体の活動に対する国の統制の拡大を避けることができなかつたが、当然の帰結として自治体の自律的な決定権も制約を受けることになった。「金を払った者に選択権がある」(he who pays the piper call the tune.)という英語のことわざにそっくりである。

自治体、とりわけコムーネに対する国の統制は、イタリアでは1970年代・1980年代に強化されたが、これはマクロ経済政策を考慮した結果であった。1978年から始められた統制手段は、赤字を抑制するという大きな目的の一環として、自治体の支出拡大を抑制することが主たる目的であり、マクロ経済政策と符合したものではなかった。地方支出の能率の改善は二次的な目的に過ぎなかった。

補助金の統制は自治体の支出の抑制を意味するのであるから、全体額を統制することは過剰である、といった誤った考え方がないわけではない。しかし、補助金の構造がどれほど正確であっても、それだけで充分ということはない。例えば、自治体は補助金の不足分を賄うために借入を行うかもしれない。その際、通常の歳入のみでは返済ができない状況に陥るかもしれない。その結果、国の財政負担の拡大を求める圧力を高めることになり、それに抵抗することは困難になる。このような行動は自治体の赤字財政を導き、国の介入を必然化させる。これが最近のイタリアの状況である。

4.3. 地方公共支出の拡大傾向

サービスとコストの拡大という必然的な傾向が存在しているが、この傾向は多くの文献で詳細に分析されてきた^[1]。公共サービスの拡大を促進した要因は、政治権力であり、特定の地方的社会集団のロビー活動であり、官僚制的行動である。換言すれば、権力と合意の調達に関連して、公共サービスの拡大から利益を受けると信じる人々が公共サービスを拡大させる要因である。補助金の枠組みの中では、個人の所得と公共支出の間にトレードオフの関係が存在しないため、公共サービスの水準が地

域住民の望むサービス水準を上回ってしまうという状況が生じることになる。この意味では、国の統制は自治体の浪費から市民を守るものとして理解することができる。

別の見方によれば、補助金の額が前年度の地方支出のレベルによって影響されると考える場合、国の介入を予算統制の一方法として理解することができる。

地方政治家の権力と合意調達の期待を実現するための政策によって、能率的な生産技術の利用を促進する競争原理が働く[2]、サービスのコストが拡大する場合も、国の介入を予算統制の一方法として理解することができる。当然のことながら、自治体の予算に制限があるならば、サービス拡大の可能性は必然的にコストの削減を必要とし、逆にコストの増大はサービスの水準と質を犠牲にすることになる。すなわち、コストとサービスの間にはトレードオフの関係があるのであって、地方支出に対する国の統制はこのコストとサービスの両者に対して行われる必要性が認められる。

補助金は自主財源に対する統制を含めて適切な補完手段を必要とし、自主財源が補助金に取って代わる可能性があるからといって、自治体の財源努力が無駄になることはない。

4.4. 大戦後から税制改革まで

第二次大戦直後からの急速な発展の時代に、経済的・社会的な変化に対応して、イタリアのコムーネは公共サービスの拡大を行なってきた。このことがコムーネ財政を急速に悪化させるはじまりであった。

同時に、中央政府は、経済活動の望ましい水準を確保するための十分な政府支出を維持することができなかった。ところが1960年代に入ると、中央政府の財源が過剰だと広く考えられるようになったが、他方で自治体の活動は利用できる財源の制約によって犠牲にさせられていた。

1970年代の初めに状況が急変した。経済成長が鈍化し、政府財源が変わらないまま、政府支出が増大した。その結果、中央政府は財政危機に直面した。これが1973年に税制改革が行われた背景の概略である。

この税制改革は、自治体に関しては暫定的な措置に限られ、従来の地方税のほとんどが廃止されたことに伴う個々の自治体と中央政府の新しい財政的関係を規制するという傾向があった。

だが、自治体の財政的自立性が大幅に縮小されたにもかかわらず、地方レベルでの反対は生じなかつた。むしろ実際には喜んで迎えられた。その主な理由は、この改革が従来の税の管理という自治体の行政的・政治的責任を軽減したからである。さらに、新しい制度は一時的なものに過ぎないと考えられ、近い将来には実質的な歳入の拡大、したがって支出の拡大を保障するように思われたからである。事実、地方税に置き換えられた財源は廃止された財源に比例し、翌年のインフレ予測に基づいて、移行暫定期間当初に決められた比率に応じて、財源が増大するものと考えられた。しかし間もなくして、このインフレ予測についての率が過少評価であったことに気がついた。

4.5. 税制改革から地方財政の第一次特別措置まで（1973～1976年）

既に見てきたように、1973年の税制改革によって作り出された財政システムは中央政府に対してコムーネの財政に関する重要な役割を与えた。1970年代の初めから1972年までの時期にはコムーネ

の歳入の50%以上が税によって賄われていた。税制改革が完全に実施されていなかった1973年にはそれが36%に低下し、さらにその後も下がり続け、1976年には15%にまで低下した。同時に、中央政府からの補助金の比率が増大し、1970年には20%だったものが、1976年には60%に拡大した（表3参照）。

＜表3＞コムーネにおける経常費の内訳（%）

年度	地方税	補助金		非税収入	合計
		中央政府	その他		
1980	11.3	69.1	6.5	13.1	100
1981	12.0	70.1	5.1	12.8	100
1982	12.8	64.0	10.3	12.9	100
1983	20.1	57.3	9.0	13.6	100
1984	13.1	63.4	9.0	14.5	100
1985	12.2	63.6	9.1	15.1	100
1986	13.1	63.1	8.6	15.2	100
1987	12.3	64.8	9.1	13.8	100

出典：Relazione generale sulla situazione economica del Paese, 各年版より計算。

その結果、これらの補助金は、徐々に従来の財源補完的な役割からコムーネによって提供されるサービスの連続性を保障するための通常財源となっていました。事実、廃止された税に替わる財源として配分された金額の比率は圧倒的なものとなり、1976年では91%となった。同時に、これらの政府からの補助金の財源補完的な役割も減少し続け、1970年の20%から1976年の9%へと低下した。

補助金額の増加がインフレに追いつかなかつたため、コムーネの歳入と歳出の不均衡を徐々に引き起こし（表4参照）、同時に高齢者や障害者などの社会福祉の分野におけるサービス拡大の要求がさらに高まつた。

＜表4＞コムーネにおける経常費で賄われる経常支出の割合（%）

年	割合	年	割合
1965	78.4	1972	66.5
1966	77.8	1973	64.3
1967	77.5	1974	62.8
1968	76.7	1975	55.6
1969	75.7	1976	59.6
1970	73.9	1977	60.5
1971	72.9		

出典：Relazione generale sulla situazione economica del Paese, 各年版より計算。

そのため、赤字財政への依存が避けられず、1976年末になって財政危機がもたらされた。さらに利子支払による支出自体の増大が、危機を悪化させた。1976年には経常費の3分の1が利払いに費やされた（1972年は5分の1）。加えて、新たな借入金の3分の2を返済に回さなければならぬという状況に陥ってしまった。1976年には歳入でカバーできるのは、経常支出の60%以下に過ぎなかつた。歳入ではまかなえない支出の過剰分を「市場に頼ること」(ricorso al mercato)によって埋め合わせる必要が生じ、また償還時期を迎えた借入金もGDPの5.3%にまで達した（中央政府はGDPの8%）。予算赤字のための借入と一時的な借入を主とした累積赤字は200億リラに達した。

こうして1973年の税制改革は、将来のインフレ率を実際より低く予測したため、コミューンの財政状況を一層悪化させてしまったのである。また、公共セクターにおける物価上昇率が平均を上回っていたという事実を考慮しなかったこともその原因の一端であった。さらに、支出決定の責任と税収入の責任が税制改革によって分離されたため、状況がさらに悪化した。自治体の財政的自立性が実質的に奪われ、それが支出拡大の積極的な誘因となり、地方有権者の支出拡大に対する抑制効果が失われてしまった。しかも、地方財政の本格的な改革も実施されなかつた。財政状況の改善を目的とする暫定的な手段が採られ、予算均衡を維持するための副次的な統制手段が次々と採用されるという、過渡的状況がその後も続くことになった。かくしてコミューンの歳入・歳出に対する中央統制の拡大が始まることになった。すなわち、1977年の政令2号であり、これは Stammati-uno 政令として知られている。こうした状況が依然として続いている。

4.6. 統制手段

4.6.1. はじめに

強化された中央統制の主たる目標は、支出サイドに関しては主要マクロ経済指標を操作する政策目標に関連する地方支出の拡大を確保することである。

歳入サイドに関しては（4.6.3.を参照）、課税能力を十分に「活用する」ようにコミューンに対し「強制する」ことが政府の意図であった。

これらの二つの領域の他に、中央政府の統制は人事、借入金の利率や投資支出（4.6.4.と4.6.5.を参照）などの特定の支出分野にも及んだ。これらの分野は支出額が大きいためであり、個別の規制が設けられた。

4.6.2. 支出の統制

1977年に開始されたコミューン財政の再建手段は、次のように要約できる。

- a) コミューンは短期借入金から生じた負債の責任を免除され、その償還責任は中央政府に転嫁された。すなわち、予算赤字は地方レベルから中央レベルに移転されることによって決着した。偶然ではあるが、マスグレイブ・モデル(Musgrave's model)といわれる財政連邦主義として特徴づけられる方法が採用されたことになる。
- b) この方法は1977年に始められ、1978年に終ったが、その補完措置として均衡予算の義務づけが採用され、その後も政令によってこの義務が続けられている。

- c) 自治体の予算に負担をもたらす公社等の赤字に対しても制限が加えられた。
- d) 支出の伸びを過去の実績に対応して「シーリング」を設けて、地方支出の増大を抑制するという統制手段も採られた。シーリングは地域によって異なり（中部・北部と南部）、また支出分野によつても異なる。

<表5>コミューンの経常支出の伸び率(*)

年度	中北部	南部
1978	7	10
1979	11	13
1980	18.65	20.75 ^[1]
1981	16	18 ^[2]
1982	16	16
1983	13 ^[3]	13

(*) 次の支出は含まれない——人事、借入金の返済、地方交通公社の運営赤字、交通機関への支出援助、国とリヨンからの特定補助金がカバーする支出、D.P.R.n.616/1977 によって移管された業務。

[1] このシーリングは、中北部における山間部の人口2万人以下のコミニーンにも適用された。

[2] このシーリングは、一人当たりの支出が全国平均の110%以下（1979年の数字）の中北部のコミニーン、1979年12月31日において人口3万人以下の山間部のコミニーン、1979年の地震に襲われたコミニーンにも適用された。

[3] このシーリングは、特定の支出項目に対してのみ適用された。

4.6.3. 歳入に対する統制

補助金額の決定に加えて、コミニーンの税率（例えば、1982年からのInvim）やその税率の伸び率、さらに手数料・使用料に対しても国が介入するようになった。例えば1987年と1988年の地方財政に関する政令は、コミニーンに属する広場や公共施設の利用料を30%値上げするよう求め、許認可手数料の10%値上げを求めた。またコミニーンには都市のゴミ処理手数料を50%引き上げる権限が与えられ、その収益が1987年には少なくともコストの40%をカバーし、1988年は60%をカバーすることが義務づけられ、違反に対しては補助金の一部削減という罰則が導入された。このようにして、自治体の財政的自立性と責任がますます縮小された。

1983年以降、「シーリング」制は導入されなかったものの、コミニーンに対する補助金の総額が決められることになった。これは、当然のことながら、均衡予算の義務づけを通じて支出の総額に影響を及ぼすことになる。そのため、自治体の意思決定の自立性と予算の柔軟性を弱めることになり、自治体からの強い反発をもたらし、いわゆる「予算外借入」(outside-of-budget debts)を作り出すことになった。

補助金を迅速に配分することを目的とした手段も採用された。従来、中央政府からの補助金配分が遅れる場合、自治体は短期的な借入を行う必要があった。そのため、補助金配分を迅速化する方法として、定期的に配分される補助金やコミニーンに対して書類の適正化を求める特別補助金などが導入された。こうした方法により短期的な借入が削減された。^[3]

1983年以前は、コムーネが自主歳入源を増やせば、残りの赤字分をカバーするように補助金が計算されるようになったことは既に触れているが、このことはコムーネが自主的な歳入源を補助金に置き換えることがないようとするという目的であった。この方式はその後も強化され、80年代の初期以来、コムーネの財政努力に対する「報奨金」としての役割が補助金に与えられていたことになる。例えば、1983年からソコフ税 (the Socof) の制度が導入され、もしコムーネが前年実績より多い補助金を希望するなら、税率を高くすることが必要だとする制度である。

このソコフ税の制度は1年しか継続しなかった（税率の適用を補助金とリンクさせるという方法は翌年も続いた）が、コムーネに対して自主歳入源をできる限り活用させる必要があるということからの教訓は重要である。

その延長上に、電気エネルギーの消費に対する付加税やコムーネによる一種の営業税などの導入などがある。またコムーネの財政努力を奨励するという同様のロジックに従うものとして、受益者負担原則の再確認があり、地方サービスの無償・救済志向的傾向を弱め、「個人需要」的な公共サービスに対する受益者負担の必要性が強調された。これらのサービスに対する受益者負担率の下限は1987年に32%であったが、1988・1989年は36%に引き上げられた。^[4]

4.6.4. 人事に対する統制

伸び率が「シーリング」制の対象にならなかった支出項目の中で、人件費は経常支出の3分の1を占めており、特別の方式による規制の対象となった。立法府も人件費に関しては何度か介入を行ったが、その最初が Stammati-uno 政令（1977年のn.62）の法律化であった。周知のように、人件費は経常経費の増大を進める重要な要因である。1965-1977年の期間について、当初の5年間における人件費の伸び率は年平均7%であったが、1971年に突如25.8%に急増した。その後も高い上昇率が続いた（1972年は14%、1973年は5%に落ちたが、再び1975年は17.9%、1976年は17.8%に急増し、同年中に2-3%下がったが、1977年には21.7%と再び爆発的に上昇した）。1965-1976年の間に、人件費は平均11.3%の上昇が見られ、経常支出全体の上昇率は14.6%であった。経常費全体の上昇率より低かったにもかかわらず、国は厳しい介入を行い、総定員統制（特別採用や一時採用も含む）を全コムーネに対して一律に適用した。この人員凍結方式は後に廃止されたが、職員数は組織とサービスの再編成に関する全体計画の中に位置づけることが求められた（法的な規制も残っている）。

こうした人員凍結やその後の規制にもかかわらず、人件費は実質的に上昇した。昇進による給与の増加や国の決定した高い地方公務員給与などがその要因であるが、1977-1987年における年平均の人件費上昇率は20.4%であり、経常費全体の伸び率(17.8%)を上回っている。

4.6.5. 投資支出と負債に対する統制

中央政府がコムーネの支出に関する一般的な規制とは別に特別な規制を採用した第2の分野は、負債と投資支出である。

数年間の経済不況の後、投資支出は1977年の1兆4360億リラから1987年の20兆6210億リラに増大し、その年間平均上昇率(30.5%)は経常支出の伸び率(17.8%)を大きく上回った。公共工事による直接投

資が全体の支出の中で占める比率も1977年の14%から1987年の31%に急増した。地方投資を容易にさせた要因には、公債借入基金(Cassa Depositi e Prestiti)による融資ができたこと、国の融資補助制度、水源工事・上下水道施設などの特定の公共事業分野の融資に対する中央政府の直接介入があったことが挙げられる。

負債に関しては、短期借入（現金の前借り）に関する制限が期間（3ヵ月を超えないこと）と金額（前年度の経常費の12分の3を超えないこと）に関して設けられた。借入を行う場合、コムーネはまず公債借入基金に申込を行い、そこで許可されない場合のみ他の方法に頼ることができる。その場合にも、大蔵省が借入の上限を決定する。

これらの規制は自治体の借入水準を公共セクター全体の借入水準に合わせることが目的であり、同時に借入を行う自治体にその返済を可能にする条件を設定することが目的である。具体的には経常費の25%を超えない借入に制限されている。

4.7. その他の統制手段

4.7.1. 会計制度

上に述べてきた統制手段に加え、会計制度が改革された。すなわち、多年度財政計画が導入され、コムーネが3年間の財政計画を立てられるようにし、支出の質を高めさせようと考えたのである。しかし、中央政府の補助金配分計画が明確でなければ、自治体の多年度計画も実施することが難しく、歳入予測に対する信頼性がなければ、多年度支出計画は予算書の中の単なる3年予測という記述に留まることになる。

これに加えて、従来しばしば無視されてきた統制手段の強化が行われた。すなわち、決算報告の提出であり、決算報告が提出されない場合には、借入が承認されず補助金が配分されないとされた。また、決算報告書には各サービスのコストと結果を添付することが義務づけられた。これによって中央政府は財政的透明度の拡大と有権者の統制の促進を図ろうと意図した。

4.7.2. 自治体間の均衡化

支出の抑制と歳入拡大の刺激として、自治体間の均衡化基金が創設された。1983年までは、人口規模で比較して一人当たりの経常費が全国平均より低いコムーネに対して配分された。1984-1985年は、基金の85%が人口・人口規模・開発程度・地域的な一人当たりの所得を考慮して配分され、残りの15%が従来の一人当たりの経常費を考慮して配分された。その翌年は、居住人口やコムーネのあるプロビンスの一人当たり所得を基準に、山間部や全国平均との比較などの補正を加えて配分された。この均衡化財源は既存のサービスの強化あるいは新サービスの開始のために用いられることとされ、その意味では支出の抑制を意図したものではなかったが、この基金の創設によりコムーネ間の不均衡が認識され始めたといえよう。

公式の統計によれば、1983年以前に採られた均衡化メカニズム（特定の人口規模の自治体間で一人当たり支出の格差を縮小することを目的とした）は多くのコムーネが配分を受けたことを示している（表6参照）。しかしながら、個々の自治体に配分された金額は一般に少額であった。例えば、

1983年に人口2万人以下のコムューンが受け取った均衡化財源の平均は5400万リラであり、最低はVille d'Aostaの1450万リラ、最高はシシリーア島のコムューンの1億5390万リラに過ぎなかった。1988年でも全体で7752のコムューンが均衡化財源を受け取ったが、その平均は2億600万リラであり、最低はVille d'Aostaの3910万リラ、最高はLazioコムューンの4億6640万リラに過ぎなかった。

<表6>均衡化財源の配分を受けたコムューン数と歳入に占める比率

年度	人口2万人以下		人口2-10万		人口10-50万	
	数	%	数	%	数	%
1981	3,030	39.5	=	=	=	=
1982	3,111	40.6	107	28.6	=	=
1983	2,712	37.0	116	31.1	12	28.6

4.8. 統制の理論的根拠と達成された成果

4.8.1. 統制の理由

過去10年以上の間、イタリアには公共セクターの赤字を削減する必要性について幅広い合意があった。とりわけ1978年に制定された法律468号は新しい予算手続きを導入し、年次予算を赤字削減の目標に沿った経済的社会的目標の計画化のための手段として位置づけた。それ以来、多数派の意見はこの目的が公共支出の問題として達成されるべきだと考えている。他方、少数派の意見によれば赤字削減は歳入の拡大という方法によって解決されるべきだという。少数派の意見を支持するものとして、イタリアの税負担は他の国に比較して明らかに低いという事実がある。

1970年代の後半、公共支出に対する関心は支出全体の急速な拡大に向けられ、多くのサービスにおける質の悪さに対する批判はわずかであった。GDPに占める全政府支出の割合は1972年と1978年の間に10ポイントも増大して、46%に達した。歳入も高い比率での伸びを示しており、1978年当時ほぼGDPの36%を占めていた。

しかしながら、公共支出を抑制しようという政策は十分な成果を達成せず、公共財源の質的な欠陥が明白になっていった。1970年代から始まる累積赤字に占める利払いの増加により、1985-1986年の2年間のGDPにおける全公共支出の割合は59%に達していた。他方、1986年の税収はGDPの46%であり、このギャップは埋められなかった。

自治体の公共支出と債務を統制する政策が1978年頃から始められた。この政策はマネタリストやその他の経済理論と直接結びついてはいなかったが、1960年代と70年代のイタリアではケインズ理論が受容されていた。だがここ10-12年間はケインズ理論と赤字財政の単純な適用が見直され、イタリアのエコノミストや経済評論家はケインズ理論の適用を放棄している。

地方の公共支出に対する統制政策は中央政府が自治体の責任を引き受けるということを意味しているのではない。1948年に憲法でリージョンに配分された特定の業務や1970年の法律によって作り出された新しいリージョンなど、責任区分の問題の変更は若干あったが、自治体（リージョン、プロビンス、コムューン）の責任領域は依然として膨大である。農業や交通、環境保護の分野においてそのこ

とがあてはまる。今日に至るまで、特定の分野での自治体の活動が十分でないと中央政府が考える場合、その分野でのサービスを実施させるために、補助金という方法によって中央政府の介入が行われてきた。だが、この政策は全体の支出を抑制するという目標とは明らかに矛盾するものであった。

イギリスなどの国々で生じてきたことと異なり、中央政府の自治体に対する介入は中央レベルと地方レベルにおける政治的勢力の交替によって説明できることではない。確かに1970年代後半に多くのコムューンやプロビンスで左翼が多数派を形成し、現在も政権の座に着いている中央の多数派とは党派性が異なっているが、そのことで説明できるわけではない。

4.9. 赤字の削減と自治体財政

イタリアにおける公共支出削減の試みは公共セクターの改革イデオロギーや福祉国家の理念に導かれたものではない。特に、サービスの民営化や公営企業は公的な生産手段に代わり得るものとして見られているが、このような方式が本格的に導入されたことはなく、単に特別な公的財源の手段として捉えられている。また今日まで、地方支出削減の試みとして行政装置の改革が加わったこともない。いくつかの新しいプロビンスが設置されたが、都市地域の特別政府が設置されたわけではないし、500人未満の住民しかいないコムьюーンが多数存在するが、その数を減らすという試みが行われたわけでもない。

過去約10年間の中央政府による地方支出の統制は全体の公共支出と赤字を抑制するという努力の一環であった。また、支出の財源付与と公的赤字の累積は金融政策・安定財政・長期経済計画の目標と一致するものではなかった。支出計画を中心とした漸増主義的な中央政府の予算過程の枠内で採られた方法は、法律468号を大きく無視するものであり、政府機能に关心を払う（なぜ金を使うか）というより、どの団体がどの分野に使うか（どこに金を使うか）という点に关心が向けてきた。さらに加えるならば、中央政府と自治体との間の財政計画を調整する効果的な手法が欠けていた。

地方財政の統制が全体の公共支出と公的赤字の抑制政策として行われた理由は、自治体に配分される補助金が原則として単年度内で操作できる分野にあるという点にあった。公共セクターには多年度計画がなく、予算の策定と執行に関して議会と政府の決定が常に遅れがちであるという理由から、決定の時期が訪れた際、これらの分野における直接支出の削減が、絶対額ではなく伸び率に関して、多かれ少なかれ容易であったから削減されたことができる。これらの分野に含まれないものとしては、利子、国家公務員の給与・年金、年金財團・鉄道への補助があり、これらは限定的な削減しかできず、むしろ長期的な観点からの削減が行われるが、1986-1988年の3年間におけるこれらの支出額が中央政府の経常費に占める割合は55%から58%の間であった。

同じ3年間におけるリージョン、プロビンス、コムьюーンの国全体の経常費に占める割合は28%から30%である。実際上、この支出項目は短期的に操作することは難しいと考えられており、その理由は国からリージョン、プロビンス、コムьюーンに対する財政援助は職員給与・道路工事・下水処理施設・ゴミ処理・教育や福祉サービスなど単年度での削減が難しい分野だからである。

他方、中央政府の観点からは、自治体への財政援助はかなりの削減が可能であると考えられており、補助金を削減すれば自治体の自主財源が増えると考えられている。事実、中央政府から自治体への補

助金に制限を設けたりすることによって地方支出を抑制するという方法とともに、利用料金や税による自主財源の増加の義務づけが行われた。

地方支出の抑制は自治体の自主財源の増加をほとんど常に（特に1980年以降）伴ったという両者の関係を所与とすれば、自治体に与えられた責任は公共支出全体の削減の責任というより全体の赤字と公的債務の削減の責任にあった。

4.10. 自治体の歳入構造

赤字削減の目標達成に対する障害として、自治体が増税や料金徴収に消極的で、サービスのコストを考慮しない点が挙げられる。これは歳入均衡化システムの下では当然の傾向であり、政治的合意を維持しようとする地方政治家の関心を反映しているといえる。イタリアでは、税と料金の引き上げに対する消極性は特に南部で顕著であり、1973年の税制改革が原因であった。この税制改革により地方税が大幅に削られたため、コムーネの課税担当部局が廃止されたりした。改革されずに残った地方税が重要な税ではないことと地方における課税の難しさが自治体当局と住民の両者から地方支出のコストに対する配慮を奪ってしまった。

自治体が補助金に依存することになったことはイタリアの1950年代～60年代における経済成長の特徴から引き出される。この時期における急速な経済社会の変貌（都市化と南部から北部への人口移動）が多くの地方サービスを必要とした。同時に、中央政府は公共事業の実施を延期する一方で、財政制度を通じて所得を吸収したため、支出ニーズや支出能力を上回る歳入を中央政府が獲得できると広く信じられていた。

1970年代初期の中央政府の考え方によれば、地方税の大幅な縮小は一時的な解決策であり、自治体の自立性の減少を単純に導くことはない、というものであった。自治体は経済計画の決定に参画できるだろうという楽観があったからである。しかしながら、税制改革と補助金中心の自治体財政への改革は、一連の中央政府の介入に道を開くものであった。

4.11. 歳入に対する統制

中央政府は、税の引き上げ率を指定したり、多くの分野でコスト比率を示したりして、自治体のわずかな自主税をしばしば操作しようとしてきた。だが自治体側は、このような政府の命令に対して、会計統制の不十分性や予測と実際の相違などを理由として、これらの命令を無視してきた。会計統制は予測に基づく予算に対して向けられたからである。また、自治体側は赤字抑制の目標にも積極的に協力しなかった。そもそも自治体は改革されなかった税や料金等の適用に消極的であったため、中央政府は報奨的補助金を導入して対処しようとした。

財政努力に対する報奨的補助金は実際にはわずかな税収の増加しかもたらさなかった。他方、全体としての支出は増加し続けた。1983年にこの財政努力に対する報奨的補助金の効果がないことが明らかになった。すなわち、最大限の補助金を受けるためには、コムーネは新しい住宅税であるソコフ税の適用を「約束する」だけよかつた。しかし、この税は同年に設けられたが、すぐに廃止されて

しまった。自治体もこの税を課すと宣言しただけで、ほとんどのコミューンが徵収することを無視したのである。

4.12. なぜ新地方税は導入されないので

自治体が地方税の増税や料金の引き上げをしないため、中央政府は新しい地方税を従来のあまり重要でない地方税に加えた。過去10年間、税制改革で廃止された地方税に代わる新税を導入せよという指導や試みが繰り返し行われた。こうした努力は次のような信念（全員に共有されたものではないが）に基づいていた。すなわち、ある程度の課税自主権がなければ、地方の意思決定者の責任は必然的に減少し、公共支出の質と量が低下することになる、という信念である。1988年に公表された最新の再建計画で、「アマトー計画」(Amato plan)と呼ばれているものによれば、自治体の「支出能力」に関連して、「そのカバーする範囲についての共同責任が欠けている。このことは国内的・対外的な安定性の諸条件を調整する国の予算政策の可能性を厳しく制約するものである」と指摘している。

近年様々な試みが行われたが、自治体の財政的責任の拡大という意味ではわずかな成果しか達成できず、エネルギー消費とゴミ処理に対する追加税が導入されただけであった。逆に、従来は地方税であった企業の不動産地価税が中央政府の税に変更された。つい最近のことだが、1989年になってようやく、企業資産に対する地方税が導入され、地方の財政的責任がかなりの程度拡大した。

自治体は既存のわずかな歳入の管理に関して分権化された団体としての地位を失うことを恐れて、急激かつ膨大な地方税の創設に対して常に反対してきた。このことは地方の自立性を減じるとはいうものの、中央政府に対して増税の政治コストを負わせることになるので、地方レベルで政権を担う多数派にとっては意味あることであった。自治体に対して中央政府が引き上げ率を指定した増税と料金引き上げの義務を負わせることは、新しい地方税を創設するよりも情報コストの観点から中央政府にとっては安上がりな方法である、という説明ができるかもしれない。課税自主権の拡大は赤字に関連しての統制と制裁の緻密な制度の創設を要求するだろうし、課税標準の地域的格差を考慮しての財政努力に応じた報奨的補助金の配分の組織も要求することになる。イタリアの自治体の数が多いので、こうした制度的な変更は中央政府にかなり膨大な情報コストを負わせることにもなる。

4.13. 統制の集約性

4.1.で検討したように、地方支出に対する中央政府の統制は次の二つの形態をとっている。

- ・特定分野の支出制限と金額の制限
- ・支出の伸び率に対する一般的制限

2番目のタイプは、当初、自治体の支出全体に対するシーリングという形態を探っていたが、1983年以降は補助金の制限という間接的な形態に変更された。ここでは、均衡予算の確保が目的とされ、地方支出を望ましい水準の枠内に制限できるように自治体の自由にできる財源が決定された。例外的に地方支出が水準を超える場合には、地方の財政努力に依存することとされた。支出あるいは補助金の上限は、南部における経済的社会的な発展を促すために、中・北部か南部かによって地域的に異なるように決定された。

中央政府の自治体支出に対する統制は厳格というほどではなかった。設定された目標は自治体の予算に関するのみ満足するものであった。実際上、自治体は限度内に支出を抑える方法を知らなかつたし、できなかつたのであり、目標の達成に失敗しても中央政府は罰則を課することはせず、当初予測を超える支払を行つて問題を処理した。この支払は包括補助金の決定に関連して行われたり、特定の支出に関する補助金に関連して行われた。例えば、1986年に中央政府は地方交通公社の赤字に対して支払を行つたが、これは目標の達成ができなかつた1982年以来の累積赤字であった。

自治体の目標達成ができなかつたこと、そしてその結果としての累積赤字を中央政府が肩代わりした原因は、中央政府が自治体の自由にできる財源の量を明らかにするのが遅かったことにある。目標は年内に決められたことが多いが、その段階では既に遅く、予算を再編し目標制限内で必要な優先順位を決定し直すことができなかつたのである。

中央政府から自治体への支払が当初予測を超えていた第2の理由として、自治体間の事業費に関する公平性の問題がある。すなわち、中央政府からの補助金と一人当たりの地方支出に関して大きな格差が生じてきている点である。議会も何度かこの点を批判し、地方の選択の結果としてではなく、補助金財政に依存する傾向がこうした格差を生み出したと指摘してきた。実際、補助金における一人当たりの格差は過去に遡る多くの要因に求めることができる。だが、受け取る金額の少ない自治体にとっては、このような中央依存の自治体財政がもたらす一人当たり支出の不公平は受け入れられないものである。

そのため不利益を被つていると考える自治体が、補助金の増額を要求して継続的に運動を展開してきた。中央政府は、これらに譲歩する際に、個々の自治体の実際の支出を削減することは不可能だと考え、有利な自治体の補助金を減らし不利な自治体に回すという均衡化をしてこなかつた。

1983年以前における実際は、人口統計上で全国平均より一人当たりの支出の低い自治体に対して、追加的補助金を配分するという方法であった。その後になって、居住人口・地域の所得水準・サービス水準を考慮するようになった。

4.14. 結果

統計データが不足しているため、プロビンスおよびコムーネの支出に対する統制政策の結果を評価することは容易ではない。しかしながら、いくつかの特徴が指摘できる。

1972年と1973年における自治体の入件費、物品・サービスの購入、自治体投資の支出はG N Pの5.2%であった。この割合は1979-1980年の2年間にわたっては4.7%に下がったが、1984-1985年には6.9%に再び上昇した。

中央政府から自治体に配分された補助金の総額は、1980-1981年にはG N Pの3.4%であったが、1986-1987年には3.6%であった。

自治体の総支出額は、1980-1981年にはG N Pの5.6%であったが、1986-1987年には5.2%であった。

1980年代のこれらのデータを評価するために、次の点を指摘しておく必要がある。まず、保健衛生の分野で一部の業務がプロビンスからリージョンに移管された。交通関係コストの大部分は直接リージョンと中央政府によって賄われた。また、リージョンは計画業務を担うために設立されたにもかかわらず、サービスを直接提供するという傾向があつた。この最後の点については、中央政府からの補

助金が増えていることと同時に、自治体の支出がわずかながら減少したことの説明となろう。事実、リージョンから自治体へ配分された補助金の額（正確なデータはない）は、リージョンが直接にサービスを提供したため、減少した。

イタリア政府全体の利払いは1980年代にかなりの程度下がり、1981年にはG N Pの5.2%だったが、1987年には2.3%になった。この改善の理由の一部として、自治体の支出が縮小されたことが挙げられよう。だが、南部における多くの自治体が均衡予算を維持できず、目標以下に支出を抑えることもできず、赤字を増やしたことを考えると、この結論には若干の問題が含まれることになる。1988年以来のこの種の隠された赤字は3兆リラを超えるものと見られている。

自治体の主要な支出分野の中で、人件費の割合は1980年代の前半（1986年まで）に一定の低下を見たが、その後は横這いとなっている（約35%）。

自治体の職員数に関して、1970年と1980年の間に約50%の増加を見たが、1980年と1986年の間は5.5%の減少となっている。政府全体では80年代に6.7%の上昇となっているが、リージョンの職員数の増加率は30.6%である。1980年から1986年までの自治体の人件費を金額で見ると、112%の増加となっているが、政府全体では143%の増加であり、リージョンでは184%の増加である。これらのデータには、3カ月未満の自治体臨時職員は含まれていないが、自治体の人事に対する統制の効果が表れているものと考えられる。

人件費の割合が安定しているのに対して、投資支出は増加している。全体の支出に占める自治体の投資支出の割合は、1980年から1986年の間に20%から26%に増加した。1980-1981年では、自治体の投資支出は全政府の投資支出の37.1%を占めている。1985-1986年にはこの割合が39.6%に増加した。自治体によるこの種の支出の大きさと政府全体の中で占める割合の伸びは、多くの問題を残している。もしこの数字に南部の低開発地域に対する中央政府機関と他の地方機関（リージョン、プロビンス、コムーネ以外）が投資した地域的性格の投資支出を加えるなら、この地域に向けられた財源が多すぎなかつたかどうか、全公共支出を抑制することによってもっとよい結果が得られなかつたかどうかを問い合わせることができよう。同じ自治体レベル間で、また異なつた自治体レベルの間での計画と調整が欠けていたことを考慮するなら、自治体による投資支出の大きさが望ましかつたかどうかについての疑問が拡大する。

中央政府が自治体の借入金利子を補給して地方投資をサポートすることは、投資のコストと効果を追求する誘因を自治体に与えることにはならない。中央政府の財源から100%のコストを受け取る自治体は、もし全額を自己負担しなければならない場合に比較して、その建設コストをコントロールしようとする誘因が存在しないといえる。コストを減らそうとする努力は、便益が地域を越える施設、例えば下水道や下水処理施設の場合には必要ではないかもしれない。だが、スポーツ・レジャー施設の建設のように、地域的・個人的な便益をもたらす施設に対する投資の場合には、こうした努力が必要である。

全体の赤字に関する自治体の統制についての効果を考えるために、最後に自主財源のダイナミックスについてみてみよう。地方税と手数料・使用料からなる自主財源が経常費全体に占める割合は、1980-1981年から1985-1986年の間に、18.4%から19.4%に伸び、G N Pとの割合はそれぞれ0.8%と1%である。同じ時期について、自治体の経常費全体に占める地方税収入の割合は6%から8.2%に増大し、税収全体（直接税と間接税）での割合も1.30%から1.58%に増加し、それぞれG N Pの0.24%

と0.34%であった。1980-1982年と1985-1986年の間における国の全体的な税収（直接税と間接税）がG N Pの18.6%から21.8%に上昇したことを考えると、地方税に対する中央政府の政策が歳入面における回復に貢献したと考えることができよう。

要約すると、イタリアの経験から自治体に対する中央統制は、中央政府が自治体に配分する財源の割合に応じて拡大したといえよう。補助金システムの「コスト」はそれがもたらす配分の悪さである。補助金システムの「ペネフィット」は公共支出と借入に対する統制の容易さである。イタリアではこのペネフィットが現在のところ顕在化してはいない。

<注>

- [1] 例えば、 Baumol (1967), Buchanan (1967), Bradford-Malt-Oates (1969), Niskanen (1975), Baumol-Oates (1976), Courant-Gramlich-Rubinfeld (1979) を参照せよ。
- [2] もう一つの問題として、自治体の生産コストのダイナミックスを挙げることができる。この点は技術的な要因あるいは環境的な要因によって説明されよう。技術的な要因の例としては、バウモル(Baumol)のモデルで知られているように、公共セクターと民間セクターの生産性の相違はコストの相違に帰せられるという点にある。環境的な要因の例としては、環境条件（例えば混雑）が急速に悪化しつつあり、公共サービスを特定の水準に維持するためには生産性要因の利用拡大が求められるという点である。
- [3] これらの借入金は、1988年末の段階で30億リラに達していると予測され、1989年の「地方財政命令」第66号によりその存在が公にされた。この命令により、自治体がこれらの借入金を支払う際、当該年度とそれ以降の4カ年にわたる分割払いが認められることになった。また、債権者への保証として、支払い額と同額の補助金が自治体に与えられることにもなった。
- [4] 水道に関しては、負担の最低水準が1987年では60%、1988年は70%、1989年は80%と定められている。

参考文献

- Baumol W.J., (1967) "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis", *American Economic Review*, vol.57, pp.415-426.
- Baumol W.J., Oates W.E., (1976) "The Cost Disease of the Personal Services and the Quality of Life", in Hochman H. (ed.), *The Urban Economy*, W.W. Norton & Co., Inc, New York.
- Bradford D.F., Malt R.A., Oates W.E., (1969) "The Rising Cost of Local Public Services: Some Evidence and Reflections", *National Tax Journal*, vol.22, pp.185-202.
- Buchanan J.M. (1967) *Public Finance in Democratic Process*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Courant P.N., Gramlich E.M., Rubinfeld D.L., (1979) "Public Employee Market Power and the Level of Government Spending", *American Economic Review*, vol.69, pp.806-817.
- Niskanen W.A., (1975) "Bureaucrats and Politicians", *Journal of Law and Economics*, vol.18, pp.617-643.
- Oates W.E., (1975) "Automatic Increases in Tax Revenues. The Effect on the Size of the Public Budget", in Oates W.E. (ed.), *Financing the New Federalism*, John Hopkins Press for Resources for the Future, Inc., Baltimore.

第5章 治自体の統制

——デンマーク・ノルウェー・スウェーデン・イギリスの経験

Joergen R Lots, Deputy Secretary
Ministry of Interior, Denmark

5.1. はじめに

中央政府と自治体の責任配分は国によって異なっている。中央政府の多くの機能を自治体に委任している国もあり、その場合には包括的な責任が自治体に与えられている。このことは国の行政ニーズの管理政策に特別な問題を提起することになり、これを解決する誰もが合意する最善の策はまだ存在しない。

本章では、こうした問題が切迫している4ヶ国を対象に、そこで用いられている異なった方法を説明することが目的である。これらの4ヶ国では、自治体の支出を抑制することを目的として、自治体への補助金がしばしば削減されてきた。このような類似性がみられるにもかかわらず、これらの国が自治体に対して採ってきた包括的な政策戦略には大きな違いが見られる。

デンマークでは、政府と自治体の協議会との間で、緊密で自発的な協力が行われ、税金や支出に関しても毎年自発的な合意が形成され、それが守られている。ノルウェーでは、地方税のシーリングが主要な方策である。スウェーデンでは、デンマークと同様、地方所得税の税率を自由に決めることができるが、自治体の統制は一方的勧告という形で行われてきている。英国の場合は、個別の自治体に対する補助金の削減や税のシーリングが、顕著な特徴である。

これらの4ヶ国で見られるように、それぞれが異なった統制政策を採用していることは、自治体が抱える問題が簡単に解決できるものではないことを示している。

5.2. 地方自治体の規模

地方自治体の規模について国際比較をするのは困難である。なぜなら、

- ・地方の公的団体または準公的団体を、どの範囲まで自治体として考えるべきか？
 - ・税金とは別の地域の料金や手数料はどう扱うのか？
 - ・地方支出とは、自治体が中央政府のエージェントとして機能した場合のみをいうのか？
- という問題があるからである。

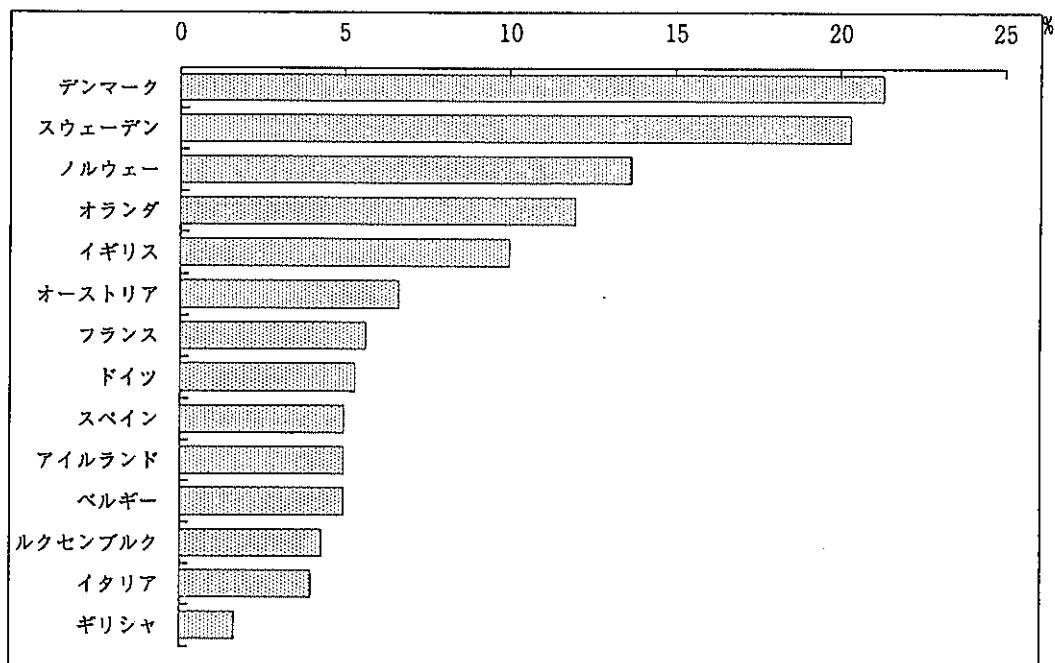
地方税収入に関するO E C Dの統計と補助金に関するヨーロッパ議会の統計により、自治体の財政能力を表したものが＜グラフ1＞ある。このグラフには借入金は含まない。

このグラフのデータは公的な資料に基づいているものの、二重に加算されている可能性がある。例えば、ドイツにおける税金の共有制度では、税金を徴収したラントに対してその税収が配分される。O E C Dの分類によると、これは税の共有制度である。しかしながら、ラントはさらにそれを均衡化の目的で自治体に配分するが、これはヨーロッパ議会の分類による補助金である。すなわち、この金額は＜グラフ1＞において、税金と補助金の両方で二重に加算されている可能性がある。もうひとつの例として、フランスの地方事業税がある。この税は法律で上限が定められており、もしある企業の

地方税額がこの上限を超えていた場合、超えた金額は中央政府からの補助金として自治体に与えられる。地方税の統計においては、この超過分は地方税として計算され、補助金の統計においては補助金とされる。ここでもまた、二重の加算の可能性が生じている。

このように、いくつかの問題点があるものの、<グラフ1>の統計によるとデンマーク・スウェーデン・ノルウェー・英国・オランダでは、自治体の重要性が高いといえよう（しかし、オランダに関しては本章では扱わない）。

<グラフ1> 各国におけるGDPに対する地方税収入+補助金の比率（1985年）



5.3. デンマーク

デンマークの自治体（カウンティ=amstkomuner と市町村=primaerkommuner）が有する機能は、保健・医療・社会福祉（老人年金および失業手当は除く）・保育・小学校・ギムナジウム（中学校=16才から19才）・環境・下水道等である。

自治体は、上下9%の幅で個人の所得税を、また、実勢価格の千分の6~24を法定限度として土地税を徴収する権限を有している。

デンマークの自治体は、毎年9月末までに翌年度の予算を提出することが義務づけられている（課税担当部局は、翌年度の源泉徴収分を準備するため、地方の税率を早めに知る必要がある）。すなわち、中央政府が自治体の予算に介入する期間は、3ヶ月間あることになる。また自治体は、エネルギー・高齢者用住宅・スラム街の撤去以外のための借り入れはできない。

中央政府による自治体の統制は、中央政府と自治体との間の自発的な合意という方法と補助金の一方的な削減という方法の二つが組み合わせて用いられてきた。補助金の削減は、自治体の予算が承認された後でも行われることがあり、例えば個人所得税の負担金を自治体の予算から中央政府の予算に

移すために行われる。しかしながら、この間の政府（内務省・大蔵省・経済省）と自治体（自治体協議会の議長）は緊密に接触する。自治体支出の増加を押さえるために、内務省は保健・福祉・教育の分野で数度にわたる改革を行っている。

80年代の流れ

1981年	全ての自治体において、純支出合計の伸び率を全体の2%以内に押さえる、という合意が政府と自治体協議会の間で成立した。
1982年	伸び率1%以内という合意が成立した。
1983年	当初予算で伸び率1%という合意が反故にされた。新たに政権についた保守党政権が補助金を削減したのに伴い、自治体は緊縮予算を強いられた。
1984年	政府目標はゼロ成長であり、自治体協議会との合意により、税率の据え置きと補助金の削減が行なわれ、結果として自治体の支出削減につながった。
1985年	政府目標は、1984年以来の低い伸び率の維持であり、1984年の超過支出分を押さえるため、強制的な支出抑制計画が自治体に対して導入された。また、税率の据え置きと支出抑制が合意され、さらに予算が決定された後に補助金の削減が行なわれた。
1986年	政府はゼロ成長を奨励し、税金の減収を補てんするための資金は出されなかった（1986年の予算が承認された直後に自治体の選挙が行われた）。また、補助金が削減された。1985年の支出が1984年を上回ったため、1985年12月に英国で1981/82年から1985/86年まで実施された制度が国会の決議で導入された。すなわち、1986年の予算において、1984年の予算レベルを超えた各自治体に対して罰金を課す制度である。
1987年	1987年（1988年も同様）の支出が前2年の平均を超えないようにする、という合意が1986年5月に成立した。財源の自然増を吸収するために、補助金も削減された。合意のレベルを超えてしまった自治体に対する罰金制度も維持された。
1988年	罰金制度にかかわらず、1987年の合意が自治体によって破棄され、この年には何の合意もなされなかった。国会は税率凍結制度を導入し、また市町村に対する罰金制度も引き続き行われた。政府の目標は、1986年合意を遵守することであった。
1989年	1987年合意が失敗に終わり、また1988年には何の合意も得られなかつたが、ようやく新たな合意が成立した。すなわち、税率の据え置きと1988年予算に対する支出の増加率ゼロである。1989年からは、罰金制度は行われなかつた。

「ゼロ成長」(zero-rate of growth) という言葉は、1983年以来毎年、合意の中に用いられた。ゼロ成長は、当時の政治的状況において技術的変更を余儀なくされたが、一貫して政府の意図していたことであった。

5.4. ノルウェー

ノルウェーの地方自治体 (fylkerとkommuner) の機能は、デンマークと同様である。

地方所得税の税率は定められており、市町村では 13.5%、カウンティでは 7.5%である。実際に徴収される税収は、自治体に対して毎月に支払われる。

借入金は、資本投資の財源として認められているが、過剰な負担とならないように、自治体は中央政府の承認を必要とする。

1986年以前は、支出政策の調整のないまま、補助金は複数の省庁によって自治体に与えられていた。この方法では、その年における補助金の全体像を捉えることが困難であった。政府は、限られた情報と自治体に対する不十分な統制方法しか持ち合わせていなかった。

ノルウェー政府は、1986年まで自治体支出の増加を抑制するための包括的な政策を持たなかった。しかしながら、数年にわたる計画と議論の末、1986年から種々の分野の補助金が包括補助金とされた。

同時に、1984/85年からの国会提案 (the Storting's proposition) 第127号において、1986年の自治体支出に対する財源の伸び率を 1.5%にすることとされた。翌1985/86年は、国会提案第107号において、1987年の自治体の実歳入を維持するという目標が定められた。1986/87年の国会提案第111号では、1988年の財源レベルを変更しないことが宣言され、1989年における「ゼロ成長」目標が1987/88年の国会提案123号によって繰り返された。

中央政府の補助金は、1986年以来、マクロ経済の予測に基づく地方所得税収入の伸びに一致するよう設定されていた。この 2 つの数値の合計は、支出の伸びに十分対応するものであるはずであった。しかしながら、1987年の支出は 7.3%も伸び、借入金と準備金で補充された。1988年5月、政府はこのような収支の不均衡は容認できないことを宣言し、自治体が自分の歳入に見合った支出に是正するよう求めた。

1986年までに借入金の総額は、投資支出の約50%、40~50億ノルウェー・クローネに達した。そして、1987年には80億クローネ、1988年には100億クローネまで拡大し、投資支出のほぼ100%となった。1989年1月、自治体は借入金の申請を慎重に行なうことが要請された。借入金の増加は、1987年と1988年でおよそ1%の活動量の増大となったが、借入金レベルは現在最高水準まで達している。

ノルウェーでは、地方税収入が予測を上回った場合でも、政府への補助金の返還はあまり行われない。デンマークやスウェーデンとは明らかに異なる点であるが、一度提供された補助金は自治体のものである、という考え方方が強く、返還することはエチケットに反すると考えられているのである。

5.5. スウェーデン

スウェーデンにおける地方自治体の機能は、警察も自治体の責任であることを除けば、デンマークやノルウェーと同様である。また、支出水準はデンマークに似ている。デンマークと同様に、スウェーデンの自治体は地方所得税率を引き上げることができるが、資産税はできることになっている。この地方所得税の税率幅もデンマークに似ている。借入金は、投資目的の場合には認められている。

スウェーデンとデンマークとの類似点は、財源の自然増による余剰財源を自治体から中央政府の財源に繰り入れようとする点である。異なる点は、デンマークで行われている毎年の自発的合意という方式が、スウェーデンでは 1975-76年以来行われていないことである。スウェーデンでは 1975-76年

に最後の合意が成立したが、自治体がこれを反故にしたため（デンマークではよくあることである）、現在は中止されている。

スウェーデン政府の目標は、地方支出を年間1%増程度に押さえることであり、その増加分は自治体の責任である保育と環境保護のために使われることが許されている。しかしながら、近年の労働力不足問題によって、自治体支出を抑制する必要性が一層注目されてきている。『財政計画1989』(kompletteringsproposition 1988/89:150) は、「地方自治体の支出水準は、1980年代を通して年間2%の増加を続けてきた。このような高い増加率は、長期的にみて、スウェーデン経済のバランスのとれた発展と矛盾する」と述べている。ある分野での活動を減らすことによって、他の分野の活動を拡大するための余地を作り出す必要性に関心がそがれている。

政策の流れ

- | | |
|--|--|
| 1981年 | 学校・水道・市町村道に対する特定補助金の削減が行われた。この年で最も重要な改革は、1981年の財政均衡化制度の改革であろうが、結局政府の財源を増大させることになった。 |
| 1982年 | 学校に対する補助金が再び削減されたので、自治体の支出は抑制された。地方法人税は、前年の税収の80%に減額された。 |
| 1983年 | 地方法人税がさらに削減され40%になった。市民防衛と学校に対する特定補助金も削減された。その他の特定補助金も削減されたので、自治体の財源が、これまでになく厳しい状態に陥った。 |
| 1984年 | (社会福祉の分野で) 補助金が少し減額された。 |
| 1985年 | 均衡化補助金が大幅に削減され、地方法人税はついに廃止されたが、自治体はこれによる歳入減に対する補填を受けた。強制的な支出抑制計画が導入された。 |
| 1986年 | 裕福な自治体が貧しい自治体に補助金を提供する方式が導入され、全体としての財源が減らされた。強制的な支出抑制計画も引き続き実施された。 |
| 1987年 | 1983年を超える大きな一步が踏み出された。均衡化財源への繰入が増額され、高齢者住宅のための特定補助金が大幅に削減された。 |
| 1988年 | さらに大きな削減が実施された。均衡化制度から配分される額が再び削減され、またその他の補助金も削減された。1987年に行われた住宅補助金の改革も、引き続き1988年に重大な影響を与えた。 |
| 政府は毎年、主に補助金財源の減額をすることにより、自治体が使える補助金の額を少なくしてきました。 | |

5.6. イギリス

英国における自治体は、これまでに述べてきた国に比較して、その重要性が低いといえる。これは、イギリスでは病院が自治体の責任でないことが主な理由であろう。しかしながら、警察は自治体の業務である。

『地方自治の財源』(Paying for Local Government, HMSO, 1986)によると、英国の自治体には3つの主要な収入がある。すなわち、レイト、中央政府からの補助金、学校給食費・バス料金・家賃・公営住宅の売却益などの収入である。自治体は、資本支出のための借入を行うことができる。

個人資産に対するレイトは、その市場賃貸価格（市場でその資産を賃貸した場合に得られる年間家賃収入）とレイト税率とをかけて算出される。居住用資産には、居住用レイト控除（1ポンドにつき18.5ペンス）が適用される。したがって、居住用レイトの計算式は、次のようになる。

$$\text{市場賃貸価格} \times (\text{レイト税率} - \text{居住用レイト控除額})$$

政府は毎年、翌年度の自治体の支出水準に関して、見解を発表し、自治体のレイト財源にどの程度の補助金を支出するかを決定する。また、通常財源かあるいは借入金にかかわらず、資本支出の全体を統制する方法が別にある。

資本支出のための借入金は、その金額に関して政府の統制を受けている。しかし、承認される額は、毎年自治体に配分される金額とほぼ同等であるため、制約とはなっていない。

イングランドでは目標が実質額ではなく金額で示される。以下の目標は、イングランドにのみ適用されるが、英国全体における自治体支出の87%を占めている。この目標のねらいは、国の経済に対する自治体のコストを削減することである。

- | | |
|----------|---|
| 1981/82年 | 政府は、地方支出の3.1%削減を求めた。政府からの補助金は61%から60%に削減された（1980年12月16日付け、下院報告145による）。しかし、自治体の予算はこのレベルを超えていた。要求された削減に応じなかった自治体に対し、補助金減額という制裁が年度途中から導入された。 |
| 1982/83年 | 自治体は、支出を前年度予算水準の2%増に抑えるよう求められた。これは、物価上昇率を考慮すると、実質的には3.5%の削減と同じである。自治体は、「低支出自治体」は0%増、「高支出自治体」は7%減という範囲で、それぞれの支出目標を決めることとされた。政府からの補助金は、56%まで引き下げられ、補助金による制裁も引き続き行われた（1981年12月12日付け、下院報告312による）。 |
| 1983/84年 | 自治体は、1982/83年度予算の2%増に支出を抑えるよう再び求められた。個々の目標は、低支出自治体が4%増、高支出自治体が1%減という範囲であった。政府補助金は、関連する経常支出の53%に制限され、支出超過の自治体に対する制裁も増やされた（1982年12月16日付け、下院報告488による）。 |
| 1984/85年 | 1983/84年度の自治体予算は、全体として目標額を3.8%超えた。そのため1984/85年度は、低支出自治体が3%増、高支出自治体が6%減の範囲で、個々の目標を前年度の目標額の3%増以内となるよう求められた。政府補助金は51.9%に削減され、支出超過の自治体への制裁も再び強化された（1983年12月14日付け、下院報告995による）。 |
| 1985/86年 | 低支出自治体は実質的変更のない支出額、高支出自治体は実質1.5%減という目標が与えられた。政府補助金は関連する経常支出の48.8%に押さえられ、支出超過の自治体への制裁も更に増やされた。また、最も高支出の20自治体に対して、レイト税率 |

を政府が定める、いわゆる「レイト・キャッピング」(rate capping) が初めて実施された（1984年7月24日付け、下院報告828による）。

1986/87年 個々の支出目標は廃止されたが、政府が算出した支出ニーズを超えていた自治体に対して、補助金配分を減額するために、制度の根本的な改定が行われた。経常費の伸び率は前年度の3.2%増とされた。最高支出の自治体に対しては、国による地方税率の制限が引き続き実施された。グレーター・ロンドン・カウンシルとメトロポリタン・カウンティ・カウンシルが廃止され、その後継団体の税率も政府によって定められた（1985年7月25日付け、下院報告1319による）。

1987/88年 政府目標は、地方税率の据え置きと、1986/87年度予算の3.75%増であった。経常支出に関する目標額は、25.2兆ポンドとされ、1年前に定められた1987/88年度予測の13%減が目標とされた。政府補助金は、経常支出の46.4%に削減され、20の最高支出自治体に対するレイト・キャッピングも続けられた（1986年7月22日付け、下院報告181による）。

1988/89年 政府の目標は、レイト・キャッピングを受けている17の最高支出自治体を除き、自治体支出を据え置くことであった。経常支出は27.5兆ポンドに増やされた。政府補助金も自治体経常支出の46.4%に据え置かれた（1987年7月25日付け、下院報告496による）。

イングランドにおける政策は、1981/82年度から個々の自治体に対して行われた補助金減額による制裁と、1985/86年度から行われたレイト・キャッピングであると結論することができよう。これらの政策は他の国で行われている政策に比べて、介入の程度が強すぎるように思われる。

第6章 オランダにおける自治体の財政統制手段

Gerrit Jan Uhl, the Ministry of the Interior, Netherlands

6.1. はじめに

本章では、オランダにおける自治体の財政統制手段について検討する。まずははじめに、オランダの行政組織、および自治体の裁量に委ねられている財源について概略を述べる。次に、財政統制の手段について述べた後、最後に、財政統制手段の必要な理由とその方法、および予定される改革について検討する。

6.2. 行政構造

オランダの各レベルの自治体における責任配分は、近年非常に柔軟になってきた。行政構造は、すでに大幅な地方分権化が進んでおり、プロビンスや市町村などの自治体に多くの権限が与えられている。さらに、プロビンスと市町村の地位を補強する段階に移行している。こうした政策は、民主的に選出され、一般市民に最も近い行政機関に、任務と責任を与えるという、民主的な考え方を重視したものである。また、地方分権化の推進は、能率と効率を促進するという重要な側面を持ち合わせている。

自治体の地位を強化するための一般的な政策は、現在国会で審議中の新しい市町村法 (Municipalities Act) における中心的な目標のひとつである。この新法の根本方針は、市町村の政策面における自主性の強化と責任の拡大である。また、財政面での規定にも影響を与えており、自治体自身の業務に対してより大きな責任を課している。同時に、プロビンスが市町村の財政を監視するという義務は大幅に後退した。

新しいプロビンス法 (Provinces Act) も現在国会で審議中であるが、新市町村法と同様の方針に基づいている。現在オランダには約1470万人の居住者がおり、1989年1月1日現在、702の市町村と12のプロビンスがある。

市町村の規模は以下の通りである。

居住者数	自治体数
5,000人以下	140
5,000-10,000人	189
10,000-20,000人	193
20,000-50,000人	172
50,000-100,000人	36
100,000人以上	17

1988年の暫定的な数字によると、市町村およびプロビンスの歳入はG N Pの12パーセントであった。市町村とプロビンスの支出は、政府支出全体の約3分の1を占めている。1988年における市町村歳入の内訳は以下の通りである。

歳入項目	歳入全体に占める割合
地方税	6.2%
一般補助金	25.4%
経常支出特定補助金	62.4%
資本支出補助金	6.0%

財政的な見地からみると、プロビンスは限定的な重要性しか持ち合わせておらず、1988年以来、プロビンスの支出は、市町村の支出の12パーセントにすぎない。市町村およびプロビンスの収入における特定補助金の割合は比較的大きい。こうした補助金を健全に運用するための試みとして、補助金の廃止、統合、あるいは市町村およびプロビンスの財源に繰り入れる、といった方法が行われている。1984年から1988年に、特定補助金の数は449から322に減少した。関係者の合意に基づき、1989年には特定補助金の数を243まで減らすことになっている。10の重要な補助金は以下の通りである。

<表1>

補助金項目	単位：10億オラン	
	タ・ギルター	特定補助金合計 に占める割合(%)
1. 社会保障給付補助	9.6	28.1
2. 失業対策補助	3.1	9.1
3. 老人ホーム補助(プロビンス)	2.5	7.3
4. 市町村警察	1.8	5.3
5. 公営住宅管理補助	1.3	3.8
6. 市町村初等教育人件費補助	1.3	3.8
7. 地方公営交通補助	1.3	3.8
8. 公営住宅建設補助	1.2	3.5
9. 住宅新築改善補助	1.1	3.2
10. 都市再開発補助(プロビンスの一部)	1.0	2.9
特定補助金合計	24.2	70.8

注：市町村に関して特別の定めがない限り、この数値が実施される。

自治体レベルでは、経常費と資本支出が区別されている。おおまかにいえば、歳入および歳出において、毎年継続して固定的に支出される項目が経常費とされる。通常、経常費を赤字にすることは禁

止されている。他方、自治体自身による投資・第三者に対する資本投資・共同事業への投資・その他団体への貸付金・利払いといった項目は、資本支出に計上される。自治体の投資が近年減少したこと、資本支出は重要性が薄れています。

6.3. 統制の手段

6.3.1. 目標

通常、統制のための手段には以下のような目標がある。

●マクロ経済の統制手段として

- ・金融統制
- ・金融市场の統制
- ・公共支出の統制
- ・支出総額の統制

●自治体の直接的な個別統制手段として

- ・財政的逸脱の防止
- ・予算硬直化の防止
- ・不正な支出の防止
- ・違法な税制の防止
- ・自治体間あるいは自治体と政府との間における不必要的競争の防止

これらの目標を達成する統制手段をいつどのように行使するかは、国の発展の段階や自治体の規模によって異なっています。次節では、オランダにおける現在の状況について考察する。数年前に、統制の目標が変更されることになった。約10年前まで金融市场が極めて厳しい状況にあり、その結果、借入金契約を統制する必要が生じた。現在では、公共支出の統制が主要な目標になっている。

6.3.2. 統制手段

●一般的統制手段

統制手段は、一般的統制手段と具体的統制手段に分けることができる。具体的統制手段の一例として、税規則による予防的監督があげられる。市町村法およびプロビンス法において、保留・取消しといった一般的統制手段が認められており、自治体の意思決定に干渉することができる。この規定に基づいて、政府は、市町村議会・プロビンス議会、市長や長老議員、プロビンスの当局者の決定を、法律違反や公共の利益に反するといった理由で、保留したり、取り消すことができる。実際には、この規定はほとんど適用されないし、特に財政の分野ではこれまでに例がないが、それは多くの具体的統制手段が有効であるからである。

市町村あるいはプロビンスの予算策定や年次会計報告に関しても、同様に一般的な統制手段が含まれている。すなわち、この予算や会計報告には、全般的な政策が示されていなければならない。

オランダでは、政策手段としての予算という側面が強調されなければならない。いうまでもなく、予算における政策手段の強調は、サービスの生産者として政府を位置づけた場合に重要である。企業は、少なくともコストを考慮して商品やサービスを市場に出す。したがって、年次会計報告には、それが成功したか否かが明らかにされる。そのため、民間セクターでは、年次会計報告の方が予算よりもずっと重要である。ところが、公共セクターでは全く異なっており、政治的に望ましいと考えられる施設・サービスの提供あるいは維持のために支出が行われる。

こうした施設あるいはサービスは、主に税金によって賄われる。オランダでは、市町村の支出のわずか3%が、これらのサービスの提供に直接かかわっているのみである。したがって、一方で施設に対する要望と、他方でそれを許容できる税とのバランスが、保たれていなければならない。

このバランスは、予算において公式化されることになるが、その意味で予算是公共セクターにおける主要な財政政策手段となっているのである。

公共セクターにおいてこのバランスを保つため、予算是可能と思われる支出を算出するだけではいけない。オランダの市町村の予算は、歳入中心であるが、達成すべき目標を示した支出内容を明らかにすることも必要である。歳入項目とは別に、地域に対して提供するサービスとそのコストを示すことによって、歳出項目を明確にする必要がある。すなわち、財源を最大限に活用するためには、支出入の基準を作ることが必要なのであるが、具体的には、高速道路の維持のためにいくら確保するかではなく、その金額で何キロメートルの工事ができるかを示すことが必要である。そのため、組織的に分かれている2つの分野が協力する必要がある。すなわち、一つは財政管理部門であり、もう一つは政策を作り実施する責任を有する事業部門である。

政策と財政は連結しており、予算是市町村が提供すべきサービス全般を明らかにする。しかし、市町村の複雑な職務はこれまでにもますます拡大してきており、全体を見渡すことは必要だが、木を見て森を見ずという困難さを伴っている。財源と直接結び付けてサービス全般を見直すことによって、議会は代替しうる政策を準備することができる。政策的関連性 (policy relevance) がその見直しのキー・ワードであり、調整・再検討・評価の機会が設けられている。財政的な余裕を作り出すためには、市町村はどのサービスを維持し、どのサービスを廃止しなければならないのか、を考えなければならない。このようなアプローチが毎年行われる評価の中に組み込まれる必要があり、依然として必要かどうかをこの評価の際に決定することになる。

市町村は、現在、予算過程において、財源と政策、歳入と歳出を連結する方法を追究している。自治体の財政統制手段のひとつとして、多年度予測があるが、市町村が現状のサービスを続けた場合、これから先の4年間に自治体の財政能力がどうなるのかを明らかすることに役立つ。さらに、この予測により、次年度の財源の範囲内で行われる新しい活動や投資といった需要が示されることになる。したがって、市町村議会が財政的決定に関して、長期にわたる影響を見通す手段を有しているならば、次年度以降に関連する決定が適切に下すことができる。多年度予測はまた、近い将来に行われる主要な支出を明らかにする。さらに、市町村議会は数年先に財政困難に陥らないための資金を貯えておくこともできる。

予算や多年度見積もりとは別に、新しい市町村法は、市町村の財政状態に関する年次報告を議会に提出するという責任を市町村当局者に課している。この年次報告では、主要な政策に関連する新しい施策についての財政的展望が提示される。また年次報告では、財政の逼迫を避けるために、市町村の財政的な弾力性に関するデータも提供される。この意味で、考慮すべき要因として含まれることは、市町村のサービスの状況や、例えば税金の引上げによる歳入の構造的な増加につながる財政能力などである。

オランダでは、市町村税の税率の法定限度が定められているものの、ほとんどの市町村の税率は、その限度まで達していない。財政報告は、市町村の財政事項を評価するための重要なデータを市町村議会に提供することになる。

市町村が利用できる財政統制手段を検討しつつ年次会計報告の問題に移ると、新しい市町村法は、公共セクターに関する自治体の年次報告に関して厳格な規定を設けた。自治体が公的財源を利用していることを前提とすれば、この厳格な規定には意味がある。公的財源を利用するということは、その財源を慎重にかつ効率よく利用することが望まれている。とりわけ会計に関しては、質の高い統制手段が要求されるのである。

しかしながら、オランダの行政は、年次会計報告を軽視しがちである。政策を追究する上で不十分な洞察しか示さない無味乾燥な単なる統計として年次会計報告を捉えていることは、驚くにあたらぬ。新市町村法は、この状況を改めることを目的として制定された。新制度の下での年次会計報告は、前年度の実績に関する優れた洞察を提供するためのものとなり、市町村の当局者が予測通りに業務を遂行したかどうかだけでなく、予算において同意された事項が達成できたか否かも評価される。こうすることによって、市町村の当局者は公共支出に責任を有し、その結果としての政策に責任を有することができる。さらに会計報告は、議会の提案が現実的であるか、あるいは政策の変更が必要かどうかといった判断を促し、次年度の予算のための有効な枠組みを提供する。

近年、会計報告にバランス・シートを含めることが、法によって義務づけられた。バランス・シートとそこに添付される説明によって、議会は財政構造の全般を把握することができる。このバランス・シートは、前述した財政報告を補完するものである。

市町村が能率的に運営されるためには、会計報告が時間通りに準備されることが重要であり、そのために厳正な締め切りが定められている。会計報告と予算は、遅くとも11月1日までに同時に提出されなければならない。大企業が会計報告と予算を数ヶ月の間に用意することができるのだから、市町村にも可能なはずである。

財政年度の途中で予算の履行に関する中間決算を導入することにより、能率が高められよう。これは、民間企業においてすでに確立された制度であるが、四半期毎の報告として行われ、必要な修正を迅速に行うための基礎を提供する。

収支を均衡させるという要請を別にすれば、市町村はその会計を自由に扱うことができる。予算に関して監督機関の承認はもはや不要になる予定である。新法では、予算の収支均衡が求められているが、4年間のうちにバランスが採れればよいとされている。それを立証するために、監督機関はより多くの情報を必要とし、これまでよりきめの細かい予算を必要とする。プロビンスは、市町村の財政の状況を把握するためのシステムの構築に着手している。プロビンスは、市町村の予算に関して、

現実性、リスク、財政的な弾力性、といった要素を考慮することになる。ビジネスにおいては、財政能力が顧客の信用を得るための有効な指標となっている。

同様に、監督機関にとって、市町村の財政的な弾力性が財源の必要性を判断する上での有効な手段となる。会計報告も同様に、市町村の財政が健全かどうかを示すことができる。市町村に対する監督を縮小するためには、会計報告が締め切り前に提出され、収支が均衡していかなければならない。

短期的な意味で、予算において収支が均衡していなかったり、会計が健全性を欠いていたらどうなるのであろうか？そのような事態が生じた場合には、市町村は再びプロビンスによる厳正な監督下におかれ、予算の執行前にプロビンスによる承認が必要となる。すなわち、監督機関は、必要があれば、市町村の予算に干渉する権限を有している。

このような事態が生じた場合、自治体の側では自主的決定権を失うことから反発が生じ、また市民の側では生活水準が低下することから、多くの抵抗が生じることは自然な成り行きであろう。それ故、このような事態を避けることは、全てに共通する利益である。オランダでこのような事態が生じた場合には、市町村は国からの財源に依存することになる。

このような理由で、オランダの制度はプロビンスが監督機関とされているのである。したがって、プロビンスは、市町村が溺れるような状態にならないよう、注意する必要がある。

●具体的統制手段

具体的統制手段を説明することは前節で述べた統制の目標と関連している。オランダでは、マクロ経済的統制手段として以下の方法がある。

- ・金融統制 一時借入金（2年未満の借入金）は長期借入金総額の一定割合を超えてはならない。債務制度統制法 (the Supervision of the Credit System Act) に基づき、中央銀行は銀行に対して貸付制限を命じることができる。この規定は自治体に対しても適用できる。
- ・金融市场の統制 この統制手段は現在のところ適用されていない。もし自治体の支出がバランスを失している場合には、大蔵大臣が長期借入契約の総額に対して上限を設定することができる。
- ・公共支出の統制 自治体が行える公共支出上の債務負担の上限を定めることによって、この目的を達成する。自治体に対しては、予防的な監督が実施される。
- ・支出総額の統制 オランダでは支出全体の統制は自治体（市町村とプロビンス）の予算における歳入を統制することによって行われる。すなわち、自治体の歳入は90%以上が国からの移転財源であるため、支出全体を一般補助金や特定補助金によって統制することができる。さらに、経常費の収支均衡化を求める規定もある。特定補助金に関しては、支出配分も統制することができる。

市町村とプロビンスに対する一般補助金に関しては、中央とオランダ市町村協議会の間で行政的合意が得られ、多くの規則が策定されている。この規則として、以下のようなものがある。

一般補助金の削減はマクロ経済的な削減が行われる時のみ実施され、削減額は国の予算の削減率に応じて削減される。中央省庁の予算も同様である。もし中央省庁がマクロ経済的削減の率まで引き下げられない場合には、自治体の削減率も引き下げる。

内閣が中央省庁の予算に関して説明の必要ない政策支出を認める場合、比例的な財源の増加が認められる。また、もし中央政府が自治体に事務を委譲する場合には、事務委譲の前にそれを実施するための財源が国の予算から自治体に配分される。このことは、中央政府がその根拠を自治体に転嫁することを防ぐという意味を有している。

その他の目標のために用いられる監督の具体的な形態として、以下のものがある。

- ・財政硬直化の防止 これは、最近では自治体が解決すべき問題として一般的に考えられている。特に会計士が重要な役割を担っている。市町村の会計監査において、例えば、資本会計から道路維持費に繰り入れられた金額を問題とし、あるいは下水道の維持に十分な注意が払われているかどうかをチェックする。また、財團や財團への参加、共同事業、その他に関する直接的な監督が行われている。市町村とプロビンスは、私法に関する法的な関与を含めて、政治的な調査から特定の項目を意図的に削除するような行為は禁止されている。
- ・不正な支出の防止 この領域におけるもっとも重要な手段は、マクロ経済的統制手段の項で述べたキャッシュ・リミットである。また、市町村法およびプロビンス法によれば、借入契約や経常支出のみならず、貸付や債務保証に対しても、予防的監督が実施されている。この具体的な実施方法は、自治体に対して一定期間の裁量権を承認する、いわゆる親決定 (parent-decisions) と呼ばれる承認である。最後に、外貨の借入を制限するなど、自治体財政法 (the Finance of Local Authorities Act) に規定される一般的な統制手段がある。
- ・違法な税制の防止 自治体による税の賦課は閉鎖的なシステムになっているが、地方税は市町村法およびプロビンス法、あるいはその他の特定の法律に基づかなければならない。予防的監督は法律の規定や司法の決定が守られているかどうかをチェックする。国王は、議会の助言に基づいて、法的な規制に従っていない場合には承認を保留することができる。税負担の統制に関しても、既に述べているように、同様の手続きとなる。
- ・自治体間の不必要的競争の防止 もっとも典型的な事例は農場の買収である。もし自治体が相対的に高い値を付けるとするなら、その他の取引に影響を及ぼすことになろう。旧市町村法には、購入・交換・転用・債務保証に関する予防的監督の規定がある。しかし、このような監督はもはや望ましくないという考えに基づき、新市町村法からはこの規定が削除された。したがって、自治体には交渉に関する十分な裁量が認められたが、その財政的な結果に関しては当然責任を負うことになる。

注目すべき統制手段としては、もう2つある。第1に、市町村法およびプロビンス法に基づく一般的な財政統制である。今日までのところ、すべての市町村の財政決定はプロビンスの予防的監督の対象とされ、またプロビンスの財政決定は中央政府による監督の対象であった。

しかしながら、新市町村法および新プロビンス法により、責任の配分が変更された。プロビンスの監督権限は市町村議会の自主性を尊重して縮小された。当然のことながら、市町村の財政状況に関しては市町村が監視することができ、またその統制手段を有しているからである。現在の制度では、市町村の予算はプロビンスによる詳細な検討と承認を受けないと実施されない（同様に、プロビンスの予算は中央政府の承認を必要とする）。また、プロビンスは市町村独自の財政問題に関しても評価を行う。こうした制度は、市町村が国の末端機関であった19世紀の時代のものである。新しい監督制度では、この責任を市町村議会の責任としたのである。その結果、プロビンスの権限は、市町村の予算が合法的なものであるかどうか、あるいは一般的な財政原則に矛盾していないかどうかを確認することに制限された。一般的な財政原則とは、市町村全体に対して適用できる原則であり、国の財政に関する原則である。市町村全体に適用されるのは、平等なパイの配分が必要だからである。

第2は、財政困難に陥った市町村に関してである。市町村が財政困難に陥る理由は、外部的な要因の場合もあれば、内部的な政策による要因の場合もある。財政困難に陥っても、市町村にはその財源を増やすための手段がほとんどない。オランダの市町村には限定された課税権限しか与えられていない。平均すると、地方税収入は歳入全体のわずか5%強に過ぎない。したがって、市町村はその歳入の多くは中央政府に依存することになり、中央政府が一定の方式に基づいて市町村基金 (Municipal Fund) を通して配分する。もしもある自治体が財政困難に陥ったとすると、この基金からその自治体に余分の財源が与えられる。換言すれば、当該自治体が他の自治体を犠牲にして大きなパイを受け取ることである。特別な場合にのみ、中央政府は余分の財源を基金に組み入れるが、その資格を得るためにには中央政府の厳格な統制を受け入れなければならない。その場合には、とりわけ財政困難の原因が自治体にある場合は、自治体の財政的自由度が大幅な制約を受ける。この状況は、IMF基金の返済が困難になった国の場合とほぼ同様である。IMFは貸与のための一連の条件を設定しており、IMFからの借入のためにはこれらの条件に従わなければならない。これらの条件の中には、輸出入政策や国内の支出に関連するものもある。

市町村が財政困難に陥る理由は2つある。第1の理由は、社会保障費負担の増加である（自治体は社会保障費の10分の1を負担する）。ほとんどの場合、市町村はこれに関して何もできない。例えば、工場が閉鎖され、失業手当を支給しなければならなくなってしまった場合である。この例は自治体側の失敗ではないため、柔軟な規則で財源の増額が可能である。もうひとつの例は、事前に財政的な調整をせずに大きな投資を市町村が行った場合である。このような場合には、当該市町村は厳格な監督の下に置かれる。

自治体の責任によって財政困難に陥った場合には、まずその地方税を上限まで引き上げることになるが、当然この方法は不人気である。第2に、支出を最低限まで引き下げるという方法になるが、これも不人気である。この段階で、すべての収支を計算し、依然として収支の均衡が図れない場合のみ、中央政府が介入し、財源を配分する。

6.4. 財政統制の経験

6.4.1. 自治体の自己責任

新市町村法の下では、議会は均衡財政の政策を追究することが求められ、それによって自治が認められる。実際には、予算の均衡が確保され、あるいは4年間のうちでの収支の均衡が可能であることを意味している。市町村の財政に関する議会の基本的な責任は、行政を能率的に遂行するための規則を制定することである。財政を管理するという責任を議会に対して強化した点こそ、新市町村法の中心である。議会がこの責任を遂行するために、市町村の管理機構と政策手段を強化することも、新法に規定されている。

市町村レベルにおける管理機構と政策手段の強化という文脈に関しては、中間決算報告が極めて重要な手段として位置づけられる。議会は監査官を任命して、財政担当者の管理方式を評価させることができるが、この点に関しても新市町村法は重点を変更した。

現在では、市町村の支出は合法的か否かという観点から検討される。しかし将来は、この合法性とともに、効率性 (effectiveness) も評価の観点に加えられ、議会が設定した政策枠組みの範囲内で能率的に行政を実施したか否かが判断されることになる。自治体は市場メカニズムに対して応答的ではないという意味での非能率は、罰則の対象となるわけではないが、その責任を効果的に果たそうとする継続的な評価がとくに重要となる。これらのこととは、管理機構と政策手段の高度化を求める。また議会は、適切な行政運営と財政管理のために十分な情報を必要とし、拡大された責任を果たすためには適切な補佐機構が与えられなければならない。さらに、市町村と内政省 (the Ministry of Home Affairs) はこれらの目標を達成するためのジョイント・プロジェクトに着手した。

改善が図られているのは、これらの領域だけではない。自治体内部の財務管理に関する統制手段も徐々に洗練されてきている。費用便益分析はオランダの自治体でしばしば利用されてきたが、民間セクターで用いられている最新の管理技術は最近になって導入されてきている。全体として見るならば、会計管理システムの質は民間セクターの質に劣っているわけではない。以上のごとく、自治体の責任と能率的な管理との間に新しいバランスが求められてきたのである。

6.4.2. 特定補助金に関する変更

歳入の65%が事業経費として支出されているが、そのうちの約半分が社会保障費となっている。オランダの社会保障の水準は極めて高く、その実施は大半が自治体によって管理されている。

換言すれば、歳入の30%以上が社会保障費である。残りの30%の事業に関しては、多くの特定補助金がかかわっている。この数字は約6年前のものであるが、当時531件の特定補助金が存在していたという。特定補助金に関する法律が制定され、法律に基づかなければ特定補助金を設けることができないと変更された。すなわち、法律の規定がない限り、補助金だけを支出することができなくなった。この規定は1回限りの支出には適用されない。この法律は行政手続き面から特定補助金を好まない内務省 (the Ministry of the Interior) によって慎重に検討された。市町村の財源を補助する方法は他にもある。

西暦2000年までに特定補助金の数をおよそ200まで減らすことが予定されている。200でも多いが、以前の状況よりは改善されることになろう。その方法には3つある。まず第1の方法は、特定補助金の統合である。例えば、いずれの国においても重要なものとして、都市再開発に関する補助金がある。この都市再開発に関しては、25にのぼる補助金が存在した。これらの補助金をどのように組み合わせるのが最適かは、だれにもわからない状態であった。しかも補助金申請の事務手続きが繁雑で、そこに政治家が頻繁にかかわっていた。そこで、これらを統合して特別都市再開発基金が設置され、客観的な基準が設けられた。今日では、この客観的な基準に照らせば、すべての市町村が将来どの程度の補助金を受けられるかわかるようになった。これがひとつ的方法である。福祉関係の支出に関しても同じ方法が適用された。

第2の方法は、特定補助金の財源を市町村基金に繰り入れることである。この方法は、特定補助金を一般財源に転換する基本的な考え方である。しかし、担当の大臣があまり積極的ではないため、この方法はあまり進展していない。だが、大臣の中にはこの方法を推進する方向で圧力を感じているものもあり、自治体への事務委譲に積極的に取り組もうとするものもある。例えば、福祉文化省 (the Ministry of Welfare and Culture) は多額の財源を市町村基金へ繰り入れることを決定した。中央レベルの政治家はこの点に関してそれほど積極的ではない。4年前にこうした事務委譲の提案が行われた際、議会が反対したことがある。現在では、市町村基金への繰り入れが増えつつある。

最後に第3の方法は、単純に廃止することである。この方法は、予算の削減を口実として推進された。

6.4.3. 結論

本章では、2つの大きな特徴が述べられた。すなわち、第1に、力強い自治体は行政手段と政策手段の改善によって形成されることである。第2に、プロビンスは市町村に対する財政監督に関してその役割が縮小されたが、必要な場合には介入できる権限が保留されたことである。

要約すると、このような制度的変化は市町村の信頼性に対してどのような意義を有するのであろうか。一言でいうと、何の変化も生じていないといえよう。そもそもオランダの自治体は制度上、信頼性が与えられているのである。自治体が破産することはあり得ない。もしもある自治体が財政的困難に陥った場合には、オランダの制度では一定のコストを伴うが、補てん財源が与えられる仕組みになっている。さらに、新しい市町村法では、こうした事態を避けるための安全装置がプロビンスの監督という方法で規定されている。以前より緩和されたけれども、プロビンスは市町村の財政状況に対する監視を継続することになっている。その目的は、市町村の信頼性を確保することにある。もし事態が悪化したとしても、財源配分法 (the Financial Allocations Act) の規定により、市町村基金からの援助を受けることができる。換言すれば、オランダの自治体に融資することはもっとも安全な投資であり、今後ともそうである。