

「財政連邦主義の経済理論」批判：政策面に関連して

世利, 洋介

<https://doi.org/10.15017/3000026>

出版情報：経済論究. 80, pp.103-126, 1991-07-26. 九州大学大学院経済学会
バージョン：
権利関係：

「財政連邦主義の経済理論」批判

— 政策面に關連して —

世 利 洋 介

目 次

はじめに

I. 財政連邦主義の経済理論

1. 効率性
2. 公平

(補論) 制度的背景

II. 批判的見解

1. ワイズマンの見解
2. ベネットの見解

III. 政策面での問題

1. 下位政府の権限
2. 複数の政策形成主体

おわりに —「政治分権的」財政連邦主義に向けて—

はじめに

「財政連邦主義 (fiscal federalism) の経済理論」は、ティブー (C. M. Tiebout), マスグレイブ (R. A. Musgrave, P. B. Musgrave), オーツ (W. E. Oates) 等が 發展させた 多段階政府に關する 財政理論である¹⁾。その理論は、「効率性 (efficiency)」と「公平 (equity)」の實現を追及した理論であり、また特に中央政府と下位政府との財政機能の分担に關するその議論は、我が国の地方財政論に於いても広く受入れられた論であるといつてよいであろう。

財政連邦主義の経済理論は、空間上の財政機能の發現、政府間財政關係、等の問題を取扱っているだけに、實際の財政運営に於いても政策上の指針となり

得る体裁を整えており、また現に具体的な政策を提言している。しかし、その政策の内容を逐一検討してみると、実際の財政運営に照らしてみるならば、その実効性は相当制限されることが分る。

本稿に於ける課題は、財政連邦主義の経済理論を特に政策面に焦点を当ててその問題点を検討することである。この場合、財政連邦主義の経済理論に対して、理論そのものの展開に何かを付与することが目的ではなく、その経済理論の政策面での含意と政策適用上の問題点を明らかにすることが主眼となる。

本稿に於いては、次の手順で議論を進める。まずⅠでは、効率性と公平の問題に重点を置いて財政連邦主義の経済理論を概観する。ここでは、政策の提言に至る迄のその論旨をみた後、後の政策面での議論に係わる範囲内で問題点を指摘する。次にⅡでは、財政連邦主義の経済理論を踏まえた実践的な立場からの見解を検討する。最後にⅢでは、財政連邦主義の経済理論が政策適用上どのような問題点を有しているか、また多段階政府に於ける財政運営を議論するにはどのような視点が必要になるか、という点について考察する。

注

- 1) 「財政連邦主義の経済理論」に関する議論としては、次の論文を参照。
 - J. M. Buchanan, "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, Sept. 1950, pp. 583-599.
 - C. M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy*, 1956, pp. 416-24.
 - C. M. Tiebout, "An Economic Theory of Fiscal Decentralization", *Public Finance: Needs, Sources, and Utilization*, N. B. E. R., Princeton Univ. Press, 1961, pp. 79-122.
 - W. E. Oates, "Fiscal Federalism", Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.
 - R. A. マスグレイブ, P. B. マスグレイブ著, 木下和夫監修, 大阪大学財政研究会訳『財政学Ⅲ』有斐閣, 1984年, 等。

Ⅰ 財政連邦主義の経済理論

財政連邦主義の経済理論を政策面に焦点を当てて検討するためには、財政上

の具体的な政策提言に関連してくる二つの概念——即ち「効率性」と「公平」——をどのように取扱っているのか、という点を検討することが重要であろう。そこで、以下、これらの二つの概念に注目して、財政連邦主義の経済理論を概観しておく。

1. 効率性

(1) 「財政分権の経済理論」

まず、財政連邦主義の経済理論を、効率性の扱い方に注目して検討しておく。これに関しては、ティブーの二つの論文、即ち「財政分権の経済理論」(1961年)と「地方政府支出の純粋理論」(1956年)が古典的な議論を展開したものである¹⁾。そこで以下、詳述は避けるが、このティブーの論を見ておくことにしよう。

ティブーは1961年の論文において、「財政連邦主義」を「多段階の諸政府間関係に関連している」ものとして捉え、その「財政連邦主義」の問題に対しては「政治的諸変数を中立化し、専ら経済的効率性を基準として諸政府〔の機構；引用者による、以下同様〕を調整する」という接近方法を採用している²⁾。

その際、次のような仮定が採られている。①供給されるべき公共財のセットが予め決められていること、②その各公共財には規模の経済が存在すること、③中央政府が各公共財の供給のために「機関 (agencies)」を設置し、その機関がまた「効率性の基準」によって一つ以上の生産地点が必要ならば「支局 (branch governments)」を設置できること、④全ての租税が全くの利益原則 (benefits basis) に基礎を置き、従って租税を通じた再分配も、また個人間または地域間の移転 (transfers) も認められないこと³⁾。

以上のような設定で、ティブーは「便益の空間上の広がりと供給の技術上の側面が所与とされるならば、その特定の公共財のために、どれだけの“支局”——即ち生産地点——が必要であるか」という問題に取り組んでいるのである。

この問題を解決するために、まず、嗜好と所得が全国的に画一であると想定して、サービスが供給される地区 (districts) 全体に渡って等量の便益を及ぼす場合 (「純粋公共財 pure public good」) を考えている (具体的には、警

察保護が挙げられている)⁴⁾。このとき、費用の大きさは、サービス供給の大きさとそれが供給される地区の規模によって決定される。ここで、地区の規模が一定のとき、費用の大きさは、サービス供給の大きさの関数である。また、種々の一人当り産出量に対応して、それぞれの規模の経済を示す地区の規模が存在する。このとき、規模の経済を示すそれぞれの費用の大きさを各産出量で除するならば、これが一人当り産出量の単位費用、つまり、供給曲線を意味することになる。そして、住民の需要曲線が描けるものとするならば、「需要曲線と供給曲線の交点が唯一つ存在し、それが産出量を決定し、また都市の規模が一定ならば、その地区の数も決定される」と述べて、「効率的な」地区の規模と、サービス供給の大きさ及び単位費用を特定することができることを示している。ここで「平均費用での価格付け (average cost pricing)」を仮定するならば、各人が同じ税額を支払いながら、全ての費用が賄われることになる。この場合、「純余剰 (net residuum)」（便益—租税）は各住民にとってゼロであり、利益原則が完全に満たされることになる。

次に、もし対象となっているサービスの便益が生産地点からの距離が増大していくに従って減少するならば（具体的には、消防、警報サイレン等が挙げられている）、「効率的」な解決はより複雑になる⁵⁾。この場合には、例えば消防についていえば、全ての住民はその住居地からある一定の距離にある消防署を設置することに対して評価付けを行うように求められる。その場合、住民は真の選好を示すものと仮定されている。この住民の選好に関する情報と設立可能な種々の消防署の産出量の費用から、各種類の消防署に関して「余剰 (surplus)」（便益—費用）を計算することが可能であり、その中から最大の余剰を有するある特定の種類の消防署を決定できる、としている。

以上が、ティブーが展開した「財政分権の経済理論」の概要である。さて、次に、後述する政策面での議論と関連する範囲内で、いくつかの特徴点乃至は問題点を指摘しておく。まず、第一に、ティブーの接近方法に於いては、州、郡、都市等の下位政府は存在しないと想定されている⁶⁾。「効率的な」地区の規模、地区の数、産出量を選択・決定する主体としては、事実上、中央政府のみを考えているのである。従って、ティブーが「分権」と言った場合には、「機

関」または「支局」としての下位政府について言っているのである。これは、供給単位の「分権」であって、下位政府の権限、従って下位レベルの裁量を認めるという意味での「分権」ではないことに注意しなければならない。

第二に、「効率的な」消防署の種類とその管轄区域とを選択する場合、ティブー自身も認めているように、その選択の基準はいくつか存在しているという点が重要である。即ち、サービスの総費用を上回る総便益の余剰、従って総余剰の最大化を選択できるかもしれないし、あるいはまた、「住民一人当りの費用との関連で最大の余剰を生じる組合せ」（即ち、住民一人当りの便益から住民一人当りの費用を差引いた余剰が最大になる組合せ）を選択できるかもしれない⁷⁾。ティブー自身は、後者を支持しているのだが、その根拠は必ずしも明らかではない。選択の基準の如何によって、「効率的な」解の内容が異なってくることに注意しなければならない。

第三に、たとえサービス供給に関する基準が決定されたとしても、課税方法に関する問題が残っている。前述したように、ティブーは議論の出発点に於いて利益原則を仮定しているのであるが、この原則に従えば、関連費用を賄いながら、納税者の余剰はゼロになる筈である。しかし、ティブーが消防の事例で主張している課税方法は、この原則を満たしていない。即ち、彼がその事例で提言している課税方法は二つであり、一つは「各納税者に対し、総余剰のその分前に応じて課税する」ことであり、もう一つは「各人の余剰が等しくなるように課税すること」である⁸⁾。前者の課税方法は、余剰と課税の比率が、全ての納税者に対して一定になるように課税することを意味し、また後者は、余剰の均等化を意味している。いずれの場合も、利益原則を満足するものではない。

(2) 「足による投票」

ティブーはまた、1956年の論文に於いて、周知の「足による投票」の考え方を展開している。その要約は「消費者—投票者が完全に可動的ならば、適切な自治体——その収入と支出のパターンは固定されている——が消費者—投票者によって選択される。」⁹⁾ というものであった。この場合、次のような仮定が設定されている¹⁰⁾。

1. 消費者—投票者は全く可動的であり、自らの選好パターンが最もよく満足される自治体に移動する。
2. 消費者—投票者は、収入と支出の諸パターンの相違について完全な知識を有しており、これらの相違に対して反応する。
3. 消費者—投票者が居住するのに選択できる自治体の数が相当多数存在する。
4. 雇用機会による制約は考えない。全ての人が配当所得で生計を立てている。
5. 供給される公共サービスは、地域社会間で外部経済または外部不経済を示さない。
6. 例えばシティマネージャー (city manager) によって、その自治体に以前から住んでいた住民の選好に応じて設定されている自治体サービスのどんなパターンに関しても、自治体の最適規模が存在する。
7. 最適規模以下の自治体は、平均費用を低下させるように新たな住民を引付けようとする。最適規模以上の自治体はその全く逆のことをしようとする。

ティブナーが掲げる7つの仮定に対しては、その現実妥当性について多くの問題点が指摘されている。その内、本稿で論述する後の政策面に係わる問題点は、特に第1と第3の仮定、即ち、消費者—投票者の可動性と、その選好を満たす自治体の数の相当多数の存在という仮定についてである。自治体に於いては「その収入と支出のパターンは固定されている」ため、消費者—投票者の選好が満たされるのは、自治体の政策対応によるのではなく、消費者—投票者の移動によってであり、その選好の満足は「自治体の数が多くなるほど、またその多様性が拡大するほど、より完全に実現されるであろう。」¹¹⁾ ここで、「自治体の数」にしても、また「その多様性」にしても、政策上の積極的な課題とはなっていない。消費者—投票者は、自治体の財政運営に不満があれば、その自治体退出する、という行動様式のみが想定されているのであって、既存の財政運営に対する消費者—投票者による変更は考慮されていないのである。

2. 公平

(1) 「連邦主義と財政的公平」

次に、財政連邦主義の経済理論によって主張される公平の扱い方について検討する。これに関しては、ブキャナンの論文「連邦主義と財政的公平」（1950年）での議論が重要であろう¹²⁾。

この論文に於いて、ブキャナンは公平問題を次のように考えている¹³⁾。即ち、連邦制に於いては、個人は複数の「政治単位 (political units)」に属している。そして、各政治単位が等しいものを等しく取扱うものとするならば、この場合には、同じ状況にある諸個人が、同じ下位政府の市民である限り、その下位政府の境界内にある場合は財政上等しく取扱われていることになる。しかし、異なる下位政府に居住している等しいものが、等しく取扱われている保障はない、と見なせる。

つまりブキャナンは、公平問題を場所が異なる諸個人の間での財政上の取扱いに関連した問題として捉えているのである。その公平問題の解決策として、ブキャナンは、「財政余剰 (fiscal residuum)」(課税負担—便益) を場所に係わらずに全てのものが等しく受取ることができるように、二つの選択肢——即ち①地域差を付けた課税と、②州に対する補助金の交付——を提言している。そのうち、ブキャナン自身は、①の政策はアメリカ合衆国に於いては「憲法上の障壁 (constitutional barrier)」があるため、この実施は困難であるとしている。そして、結局は、②の補助金交付政策を選択しているのである。この補助金交付に関しては、「国民経済内の低所得の州は、そこに住む市民が他の州に住む等しいものと財政的に等しい状況に置かれ得るのに十分な総額を受取るという権利を有している」と述べている¹⁴⁾。

では、こうしたブキャナンの提言にはどのような意味合いが含まれているのであろうか。それは、第一に、議論の前提として、「立憲的連邦主義 (constitutional federalism)」、即ち複数の「政治単位」の存在を考えている、という点が重要である。地域差をつけた課税を拒否していることから窺われるように、課税政策は下位政府（直接には州政府）にこれを任せる、ということの意味しているのである。

第二に、「立憲的連邦主義」を想定しているとはいえ、それは「集権的」連邦主義を意味している。政治単位としての下位政府の存在を前提としてはいるが、最終的に財政余剰の相違を保障するのは中央政府であると考えられているのである。即ち、中央政府の公平に関する考え方が、下位政府のその考え方に對して優位に立つ、ということの意味している。これは「財政上の公平に関する異なる地域の考え方を下位に位置付けるために、または地域の考え方を打消すために、中央政府の権限を使用している」¹⁵⁹ ことを意味している。

第三に、個人間の空間上の水平的公平の実現が連邦主義の最優先の目標として設定されている、という点である¹⁶⁰。他の政策目的、例えば効率性または成長・安定政策に対して、何故公平問題が優先されるのか、という点は説明されていないのである。

(2) 下位政府の再分配機能

尚、公平問題に関連して、下位政府による再分配政策に関する議論がある。財政連邦主義の経済理論は、下位政府による再分配政策に対しては否定的であって、再分配政策を中央政府に割当ててことを主張している。

例えば、オーツは再分配機能を自治体に割当ててことに反対して、その理由を次のように考えている¹⁷¹。即ち、ある自治体が単独に、より平等な所得分配の達成を意図して、「負の所得税計画 (negative income-tax program)」(即ち、「予め定められたパターンで、低所得階層に対して分配される租税を高所得階層が支払う、という課税—補助金計画」)を採用したとする。この場合には、「国民経済を特徴付けている相対的に高い個人の移動性 (individual mobility)」にあっては、次のような誘因が生じる。即ち、富裕者は、隣接する別の自治体に転出しようとし、また、貧困者は、この自治体に転入しようとする。その結果、この自治体に於ける一人当りの所得水準は低下することになる。こうして、自治体に於ける所期の再分配政策は失敗に帰することになる。

またマスグレイブは、この富裕者と貧困者の移動性による下位政府の再分配政策の失敗に加えて、「個人間の所得分配を調整する政策は、主として、国全体をベースとして行われなければならない。この調整は、それがごくわずかである場合を除いて、その地域的の差異は個人と企業の住所や事業所の位置の選定

に影響を与え、立地上の非効率を持たらす。』¹⁸⁾と述べている。

以上のように、オーツとマスグレイブによれば、下位政府での再分配政策が失敗するのは、個人の移動性の高い状況が存在するからであり、また下位政府の再分配政策が立地上の非効率を持たらすからである。こうした理由から、中央政府が「国全体をベース」にした再分配政策を担当する、と主張されるのである。

こうした再分配機能に関する財政連邦主義の経済理論の考え方については、後にも検討するために、ここでは問題点の簡単な指摘にとどめておく。つまり中央政府のみに再分配政策を割当てるという考え方には、政治単位としての、あるいは政策形成主体としての下位政府の存在を考慮に入れるならば重大な問題点をはらんでいる、と考えることができる。オーツとマスグレイブが述べているように、下位レベルの政府単位を越えて個人と企業が移動するために、例えば下位政府1と下位政府2との間での移動が考えられるため、下位政府1は下位政府2に比べてより再分配的な政策を有効には発揮出来ないであろう。しかし、ダフロン (B. Dafflon) が指摘するように、ただそのことだけでは、双方の下位政府が共に再分配政策を有し得ない、ということにはならない。また、双方の下位政府が再分配に関する共通政策に同意し得たとするならば、その再分配政策は中央政府のものでなければならない、ということにはならないのである¹⁹⁾。

(補論) 制度的背景

財政連邦主義の経済理論は、ティプー、オーツ、マスグレイブのいずれの議論にしても、アメリカ合衆国に於いて展開されてきた議論である。この点を鑑みると、この経済理論が実際上の有効性を発揮できるものとするれば、それはアメリカ合衆国に固有な制度的背景に於いてである、と考えることができる。あるいはまた、アメリカ合衆国に固有な制度的背景の下で、財政連邦主義の経済理論の発達が促されてきた、と考えることができよう。

そこで、財政連邦主義の経済理論の発達の背景となった合衆国に固有な諸事情について、以下簡単に言及しておくことにする。第一に、合衆国には、学校

区を初めとして、ゴミ処理、消防、下水等、特定サービスを供給するための特別区 (special district) が数多く存在している。この多くの特別区が存在は、多段階の政府を議論する際に、効率性という基準を基本的な視点に据える場合の背景を形成するものである、と言えよう。即ち、特別区の多くは、「専ら経済的効率性を基準として諸政府 {の機関} を調整する」という考え方を適用する場合の格好の対象となり得るのである。この効率性の考え方は、公共サービスを供給する際に、地区の規模、地区の数、そして産出量に関しての決定に際して、資源配分の向上という点で重要な視点を提供しているものと考えられる。

第二に、合衆国に於いては、下位政府が、州政府の他に、郡、郡区 (township)、自治体 (municipalities)、そして特別区等、と実に多種多様に「細分化 (fragmentation)」されている。この「細分化」のために、下位政府が政策形成主体として総合的な財政機能を発揮する機会が損われることになり、従って再分配機能の遂行が事実上困難となる。また、下位政府のレベルでの総合的な財政機能の遂行の機会が損われるならば、その分中央政府が何等かの価値判断に基づいて再分配機能を発揮することが一層期待されることになる。

更に、「行政域の編成 (jurisdictional partitioning)」という制度の存在が重要である²⁰⁾。これは、ある地域住民が、その直接投票を経て、郡から独立して公共サービスを供給する自治体を個別に形成できる、という制度である。これによって形成された自治体は、排他的ゾーニングを活用することにより、低所得者の流入を阻止し、また再分配政策に関連してくる財政需要の発生を排除することができる。この「行政域の編成」は、合衆国の下位政府のレベルでの再分配政策の実施をむしろ排除する効果を有している。

以上、多数の特別区が存在、下位政府の「細分化」、「行政域の編成」、これらの合衆国の下位政府を特徴付けている諸事情を背景にして、下位政府レベルでの再分配政策の実施の可能性が無効となり、替わって中央政府による公平の達成、従って中央政府による再分配政策の実施が求められることになる。

注

1) Tiebout, op. cit., 1961, 1956.

- 2)3) *ibid.*, 1961, p. 80.
- 4) *ibid.*, pp. 82-87. ティブーは具体的な数値を挙げて議論しているので、詳細はその議論を参照せよ。
- 5) *ibid.*, pp. 88-89. この議論に於いてもティブーは数値を挙げてしているので、詳細はその議論を参照せよ。
- 6) *ibid.*, p. 80.
- 7) *ibid.*, p. 89.
- 8) *ibid.*, p. 90.
- 9) Tiebout, *op. cit.*, 1956, p. 424.
- 10) *ibid.*, p. 419.
- 11) *ibid.*, p. 428.
- 12) Buchanan, *op. cit.*
- 13) *ibid.*, p. 588.
- 14) *ibid.*, pp. 595-596.
- 15) J. Wiseman, "The political economy of federalism: a critical appraisal", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1987, volume 5, p. 390. 尚、このワイズマンの論文は、the Canadian Royal Commission on Taxation のために準備された論文(1965年)を再録したものである。
- 16) B. Dafflon, "Federal Finance in Theory and Practice with Special Reference to Switzerland", Paul Haupt Berne, 1977, p. 25.
- 17) Oates, *op. cit.*, pp. 6-7.
- 18) マスグレイブ, 前掲書, 641頁。
- 19) Dafflon, *op. cit.*, pp. 29-30.
- 20) S. ピンチ著, 神谷浩夫訳, 『都市問題と公共サービス』古今書院, 特に第一章を参照。

II 批判的見解

さて、Iで概観した財政連邦主義の経済理論に対しては、実践的な立場から、次の二つの批判的見解がある。即ち、一つは、財政連邦主義の経済理論に於いては「政治的立憲の枠組み (political and constitutional framework)」が存在していない、という点を批判する見解である。もう一つは、その経済理論が「地理上の立地展開 (location processes)」を無視している、という点を批判する見解である¹⁾。次に、これらの批判的見解を検討する。

1. ワイズマンの見解

まず、政治的立憲的枠組みの視点から批判を展開している論者は、ダフロン (B. Dafflon)、ワイズマン (J. Wiseman) 等である²⁾。ここでは、この視点を先駆的に展開したワイズマンの論を検討する。

財政連邦主義の経済理論の問題点に関連して、ワイズマンが強調する点は、連邦主義が有している「政治的特徴」である。即ち、「立憲的連邦制に関する特徴ある政治上の性質は、地域政府 (regional government) に対して特定の権限が法律上留保されていることである。政策形成上、少なくとも何種類かの決定に関して、地域上の裁量が存在している。」³⁾ ワイズマンの見解は、「地域政府」の権限の存在、従ってまた政策形成主体としての「地域政府」の存在を議論の出発点にしているのである。ここでは、「地域政府」は、経済的理由の如何に拘らず、連邦主義の政治的本質の故に存在しているのである。従って、「立憲的連邦制」にあっては「{地域政府が採用する} 政策上の見解が連邦政府のそれと異なる、という可能性を無視したり、または、地域政府を行政機関の一部としてしか取扱わないのは意味がない。」⁴⁾ 他方、財政連邦主義の経済理論に於いては、まず政策形成主体としては中央政府のみが存在するものと仮定し、次に経済的視点から限られた範囲内で下位政府の水準の財政上の役割を導出してくる、という論法を採っている。あるいは、公平問題の取扱いでブキャナンが想定していたように、中央政府の考え方が下位政府の考え方に対して優位に立つものとされていた。これに対して、ワイズマンは、政策形成主体としては、中央政府だけではなく、「地域政府」の存在をも当初から設定して、その下位政府の政策上の裁量を強調している点が注目される。

効率性と公平の考え方に関していえば、財政連邦主義の経済理論の考え方が、中央政府の視点に立脚したものである、とするならば、ワイズマンが想定するような多段階での政策形成主体の存在を前提とした効率性と公平の考え方は、財政連邦主義の経済理論のそれとは異なったものとなる。次にこの点を検討する。

公平の問題は、場所が異なる諸個人間の財政上の取扱いに関連した問題であった。これに関してワイズマンは、「例えば 累進的課税制度のような問題に於

いて、何が公平を形成するのか、という点で、諸地域がどうしても賛同すべきであるという理由は何もない」⁶⁾と述べている。もし諸個人間の公平についての政策的含意が、前述したブキャナンの想定する「集権的」連邦主義を受入れることを意味しているのならば、その場合には「全ての地域はむしろ、特定集団に掛かる全般的財政圧力に相違が生じるのを是認することを選択するかもしれない。」⁶⁾

ワイズマンは、何が公平を形成するのか、同意された公平の基準とは何か、という公平の中身に注目することによって、地域間の意見の相違、あるいは異なる段階の間での政府間の意見の相違について言及しているのである。財政連邦主義の経済理論での議論に於いては、こうした意見の相違は既に解消されているものと前提されていたのだが、ワイズマンは逆に公平問題での同意がなかなか取付けられないことを指摘しているのである。

次に、効率性に関してのワイズマンの見解を見てみる。ワイズマンは「効率性基準にのみ基づいた政策は、…連邦主義の政治目的とも対立する可能性があるだろう、と認めなければならない。極端な場合には、ある地域は経済的効率性のためには連邦制に於ける他の場所に労働者の移動が求められる、と他の地域で考えられている、というただそれだけで、当該地域がその住民数の減少に容易に従うものと予想するのは、通常は非現実的であろう。」⁷⁾と述べている。ここで「連邦主義の政治目的」とは、地域政府の権限が法律上留保されていることを意味するが、その政治目的と効率性とが対立する可能性がある、という点が指摘されているのである。

尚、ワイズマンが「効率性」といった場合は、上の引用文に示唆されているように全国的視点から言っているのであり、この点、財政連邦主義の経済理論の場合と同じである。しかし、地域の選好との関連で、両者の間で効率性の扱い方の相違が確認できる。つまり、財政連邦主義の経済理論に於ける効率性は、例えばティブーの論でみたように、「消費者—投票者の選好」の充足という意味で用いられていた。この点を考えるならば、住民の選好の充足と効率性との関係は、財政連邦主義の経済理論に於いては非対立的な関係が想定されていたといえよう。しかし、地域住民数の減少が、その地域の選好に反する現象

であるとみなすことができるならば、ワイズマンの上での指摘は、効率性と地域の選好とが対立することを示唆している、といえよう。この点は、ワイズマンが「連邦制という政治構造を維持するために、どれだけの“効率性”（資源の移動、等）が犠牲にされる必要があるか、またそうされるべきか。{地域政府によって採られる} 政策は {この問題に対する} 一種の“報酬 (pay-off)” と見なされなければならない。」⁸⁾ と述べていることから窺われる。

以上のように、ワイズマンとの対比で財政連邦主義の経済理論を検討するならば、財政連邦主義の経済理論に於ける政策的含意は、全国的視点に於ける政策を意味しているのであり、地域上の政策は無視されている、または地域が全国的視点に於ける政策に対して合意を成しているかのような想定がなされている、といえよう。

2. ベネットの見解

次に、財政連邦主義の経済理論を地理上の立地展開の視点から批判を展開している論を検討する。この議論は、ベネットが展開している。彼が展開する地理的視点からの批判には、二つの局面が存在する⁹⁾。

第一は、「技術上 (technical)」の局面である。「公共財の多くは、地方的純性 (local purity) と国家的準性 (national impurity) といった空間的局面を有しており、このことが、地方の選好については言うまでもなく、地方レベルで採られる行財政を望ましいものになっている。」とベネットは述べている。ここで、「地方的純性」とは、地方に於いて供給される公共財（地方財）が結合性 (joint)、非拒否性 (nonrejectable)、非排除性 (nonexcludable) といった性質を、ある一定の空間単位内で備えていることを意味している。また「国家的準性」とは、これら三つの公共財の性質が、全国的な空間範囲に於いては不完全でしか発揮されないことを意味している、と考えられる。

第二の地理的局面は、「地方のコンセンサスと社会的結合性の存在・出現」である。この局面によって、地方に於ける様々な政策目的と政治上の優先順位が決定される、と見なされている。ここでベネットは、「歴史的、文化的、社会的理由」に基づく「地方のコンセンサスと社会的結合性」によって地方の選

好が決定される、と考えているのである。

以上のように、ベネットは、①公共財の空間展開と、②「地方のコンセンサスと社会的結合性」に基づく地方の選好の決定とを強調することによって、財政連邦主義の経済理論が地理的視点を欠落させている点を指摘しているのである。

但し、ベネットは、財政連邦主義の経済理論を全面的に拒否している訳ではない。ベネットによれば、財政連邦主義の経済理論は「実際上の適用に於いて制限される」が、「有効な専門的道具と見なさなければならない」のであって、「ある一定の制約条件の下では現状分析に非常に有用であるかもしれない」¹⁰⁾ というのである。ここで、「ある一定の制約条件」としては、第一に「中央政府水準と同様に、下位水準に於いても権限が付与されている、という政治的制約」であり、第二に、「経済は画一的ではなく、産業と所得の集中に於いて、また社会的コンセンサスまたは政治的コンセンサス——それは異なる利益集団の多様な立地、権限、及び移動の可能性または欲求から生じる——に於いて、非常に多様であり、その多様性の程度に応じた地理的制約」が挙げられている¹¹⁾。

尚、ベネットは「政治的制約」に関連して、「地域政府あるいは地方政府が存在し、その存在と{それが有する}権限は、(連邦諸国に於いては)成文憲法に、または(分権化された単一制諸国に於いては)歴史的に認められた相対的な自治に関する権限に由来している」¹²⁾ と述べている。これは、ワイズマンのいう「政治的特徴」に該当する内容であるが、ワイズマンが連邦制に於ける地域政府の存在について言っているのに対して、ベネットは更に単一制諸国に於ける下位水準の政府をも想定している点が特徴的である。

さて、ベネットの視点に立脚すれば、「政治的制約」と「地理的制約」の下でなされた下位政府による財政運営に対して、財政連邦主義の経済理論の視点とは異なった評価がなされる。即ち、そうした下位政府による財政運営は「経済のレベルで言えば、単一の集権的な目的の見地から評価して、資源の“効率的”配分に反する“歪み(distortions)”の発生である。しかし、分権の見地からは、そういった非効率性と歪みは消失せる。それは、地方的多様性がニー

ズと政治に、より密接に対応しているからである。]¹³⁾

ここで引用文に示唆されているように、ベネットは効率性の問題を、財政連邦主義の経済理論で強調されるような資源配分という経済的側面にのみ限定するのではなく、下位水準に於ける「ニーズと政治」に対する適応性をも勘案して判断しようとしているのである。ここで、「ニーズと政治」をも含めて、住民の選好と考えるならば、ベネットの場合には、この住民の選好の充足と効率性とは非対立的な関係として把握されることになり、この点、例えばティブーの論で見たように、財政連邦主義の経済理論と同じであるかのように思われるかもしれない。しかし、財政連邦主義の経済理論に於いての「消費者—投票者の選好」とは、資源配分の向上に限定された議論であり、その他の再分配機能等の財政機能を発揮する政策目的は勘案されていなかった。一方、ベネットが「地方的多様性がニーズと政治に、より密接に対応」するといった場合には、下位水準で発揮される総合的な財政機能に対しての住民の選好について言っている、と考えられる。この点、ベネットは『財政の地理学』(The Geography of Public Finance, 1980)の中でより明確に指摘している。即ち、「分権的な、また連邦的な諸国に於ける〔財政〕機能の分担」についてみると、税率、再分配政策、成長誘因に関して空間上かなりの差異が許容されており、そのため「地方サービスと財政機能を、より密接に地方選好と需要水準に於ける〔地域間の〕差異に適用させることが可能であり、また従って経済的効率性を一層向上させることが可能である。』¹⁴⁾

ワイズマンは先に見たように、地域政府による政策を、全国的視点での効率性に対する「犠牲」または「報酬」である、とみなしていた。これに対して、ベネットは、上の引用文に窺われるように、下位政府自体の総合的な財政機能をより積極的に評価しようとしているのである。

注

- 1) 批判的見解の分類は、次のベネットによる分類に従った。R. J. Bennett, "Tax assignment in multilevel systems of government: a political-economic approach and the case of Spain", Environment and Planning C: Government and Policy, 1987, volume 5, p. 271.

- 2) Dafflon, op. cit., Wiseman, op. cit.
- 3) Wiseman, op. cit., p. 401.
- 4) *ibid.*, pp. 401-402.
- 5)6) *ibid.*, p. 402.
- 7)8) *ibid.*, p. 403.
- 9) Bennett, op. cit., p. 273.
- 10)11) *ibid.*, p. 275.
- 12) *ibid.*, p. 277.
- 13) *ibid.*, pp. 276-277.
- 14) R. J. Bennett, "The Geography of Public Finance : Welfare under Fiscal Federalism and Local Government Finance", Methuen, 1980, p. 296.

III 政策面での問題

さて、本稿に於ける課題は、財政連邦主義の経済理論を特に政策面に焦点を当ててその問題点を検討することである。その政策面での問題点は、IIで検討したワイズマンとベネットによる批判的見解に於いて、十分に示唆されている、と言えよう。本節では、それらの批判的見解を踏まえながら、①下位政府の権限、②複数の政策形成主体の存在、以上の二項目に関連させて、財政連邦主義の経済理論が抱えている政策面での問題点を再整理することにした。

1. 下位政府の権限

まず、下位政府の権限について検討する。ワイズマンのいう「政治的特徴」にしても、またベネットのいう「政治的制約」にしても、その意味することは、下位政府の権限の存在を前提としている、ということである。この点、財政連邦主義の経済理論と対照をなしているという点は、既にワイズマンの論を検討したときに指摘した通りである。財政連邦主義の経済理論と、ワイズマン、ベネットによる批判的見解とは、いずれも、多段階の政府形態を議論の対象にしているのだが、基本的には下位政府の政治上の権限をどのようにみるか、という点で対照性をなしているのである。そこで、まず、下位政府を州政府と地方政府 (local government) とに分けて、それぞれの権限をどのように考えるこ

とができるか、という点について検討しておく。

下位政府の内、まず州政府については、その政治上の権限が連邦憲法に於いて保障されている³⁾。例えばアメリカ合衆国憲法に於いては、「この憲法によって合衆国に委任されず、かつ州に禁止されなかった権限は、各州それぞれに、または人民に留保される。」(修正第10条)と規定されている。この他にも、スイス連邦憲法、オーストラリア連邦憲法、等に於いても、憲法上制限されない限りは、すべての権限が州政府に留保されている。また、たとえ「すべての権限」が州政府に留保されていなくとも、例えばカナダ憲法に於けるように、州政府の権限が列挙して明示されているならば、その権限に関しては州政府の固有な政策を遂行することが保障されている。こうした州政府の憲法上の権限の保障を強調するならば、ワイズマンの「政治的特徴」、またベネットの「政治的制約」の指摘が重要であることが分るであろう。

さて、州政府以外の下位政府についてであるが、連邦制諸国あるいは単一制諸国のいずれに於いてであれ、この下位政府をここでは一括して「地方政府」と呼んでおくことにする。その地方政府の権限は、州政府の権限程には一般化して言うことは困難である。しかし、次表のような Humes と Martin による地方政府の分類⁴⁾は、後に展開する政策適用上の問題点を考える上で有用である。

地方政府の分類

	一般目的	特定目的
代表制	地方代表制政府 の一般目的単位 事例：フランスの自治体 (commune) 及び県 (département), イギリスの自治体 (municipalities) と カウンティ (counties)	地方代表制政府 の特定目的単位 事例：フランスの自治体連 合(syndicat), アメリカ合 衆国の教育委員会 (school board)
非代表制	地方非代表制政府 事例：フランスの郡 (arrondissement)	中央政府の地方 特別目的機関 事例：地方郵便局 国家警察の地方部署

(出所) S. Humes, and E. M. Martin, The Structure of Local Governments throughout the World, 1961, p. 5.

まず、表中の「一般目的 (general-purpose)」の地方政府とは、ある特定地域内の大半また時には全ての公共活動を遂行する地方政府を意味しており、他方、「特定目的 (special-purpose)」の地方政府とは、特定地域内で一つ乃至は2～3の公共活動のみを遂行している地方政府を意味している。「代表制 (representative)」地方政府は、法律に基づいて設置され、代表機関を有した地方政府である。その代表機関の構成員は直接又は間接に住民によって選出され、またその機関は公共活動の決定事項に関しての何等かの権限を有している。従って、その権限の範囲内での裁量的な財政運営が可能となる。他方で、「非代表制 (non-representative)」地方政府は、代表機関を有しないか、あるいはその代表機関が公共活動の決定事項に関して何等権限を有しない地方政府を意味する。

以上の地方政府の類型の中で、財政連邦主義の経済理論が最も適合しやすいのは、非代表制の地方政府であり、この場合、地方政府の権限を考慮する必要がなく、その分だけ中央政府の視点から純粋に「効率性」を追及することが現実性を帯びてくる。即ち、ティブーが展開していたように、供給されるべき公共財のセットを予め決めておき、効率性の基準から「機関」または「支局」を設置しようとした場合に、この非代表制の地方政府が最も適合した対象となると考えられる。

しかし、一般目的であれ、特定目的であれ、代表制によって特徴付けられる地方政府に対しては、財政連邦主義の経済理論の政策適用上の諸問題が生じてくる。即ち、「地方代表制政府の特定目的単位」に於いては、その特定の権限内での裁量が無視することはできない³⁾、また「地方代表制政府の一般目的単位」に於いては、財政機能全般に渡っての裁量、従って財政諸機能の優先順位決定についての裁量をも無視することはできなくなる。これら代表制の地方政府の場合には、地方政府を、中央政府の単なる「機関」または「支局」とみなすことはもはやできない。従って、代表制の地方政府が保障されている限り、州政府と同様に、ワイズマンの「政治的特徴」、ベネットの「政治的制約」という指摘が重要なのであり、財政連邦主義の経済理論をそのまま適用することはできない。

以上みてきたように、州政府であれ、また代表制の地方政府であれ、その下位政府の権限の存在は、多段階の政府形態に於ける財政運営を議論する場合、これを無視することはできない。下位政府の権限を保障することそれ自体が目的であるとすれば、財政連邦主義の経済理論が強調するような経済的視点に限った財政運営の議論は不適切である、と言わざるを得ないであろう。この点については、多くの論者が指摘している。例えばワイズマンは、「効率性基準にのみ基づいた政策は、…連邦主義の政治目的とも対立する可能性がある」と述べていた。また、ダフロンは、「連邦制の目的は、“経済的”であるのと同様に“政治的”でもある。…{財政連邦主義の経済理論は}政策の政治的領域、及び政治的経済的な政策目的—手段との間に生じるトレードオフについては、これら無視している、という点で誤っている。」⁴⁾と述べている。

また、財政連邦主義の経済理論に於いては、資源配分機能以外の財政機能の遂行を下位政府に認めることは経済的理由から非効率である、と見なされているが、ピーコック (A. T. Peacock) はこの点に言及して、「この“非効率”の主張は、政治目的と財政手段との混同を隠蔽している。政府の分権化、またそれ故に政治権力の分権化は、明らかにそれ自体を目的とすることが可能であって、従って、州(地方)の課税と支出の規模と構成に関して、完全な中央統制が必要とされるような政策手段の実施を制約することは、政策上は全く理に適っているのである。」⁵⁾と述べている。

もし財政連邦主義の経済理論が、ここで引用した「連邦主義の政治目的」、
「連邦制の目的」、あるいは「政治権力の分権化」に適っているとすれば、
その場合の中央政府による政策は下位政府の遂行する政策に関しては政治的には完全に中立的でなければならない筈である。ダフロンの次の指摘は、この関連で露呈してくる財政連邦主義の経済理論の問題点を衝いているのである。即ち、「連邦財政の経済理論 {即ち、財政連邦主義の経済理論} の主要な要素には、それに附随した矛盾があるように思われる。{つまり} 連邦的な国家組織が意味するのは、政治上の決定権は分権的水準に於いて (付与されているというよりむしろ) 留保されているということなのに、分配と安定の政策は中央 {政府} によって遂行されなければならない、と主張することによって分権化

された政治上の権限を否定しているのである。」⁶⁾

2. 複数の政策形成主体

下位政府の権限の存在とその保障を強調することは、実際の財政運営に於いては、下位政府を政策形成主体として強調することを意味する。即ち、下位政府に保障されている権限の範囲内で、政策目的と政策手段とに関して、下位政府の裁量が無視することは出来ない、ということの意味する。財政連邦主義の経済理論は多段階の政府形態に於ける財政運営を議論しているのであるが、その経済理論によって提言されている政策の含意は、既に指摘した通り「集権的」連邦主義を想定しているために、下位政府の政策形成主体に関する問題を殆ど議論できていないのである。政策形成主体としての下位政府を強調するならば、政策目的と政策手段に関しての下位政府による裁量が実際の財政運営に発揮されるのであり、その場合には、「多段階の政府形態に於ける複数の政策形成主体」という視点が重要になってくる。

複数の政策形成主体という視点を導入すれば、財政連邦主義の経済理論の政策面での問題点が更に明確になってくる。即ち、政策目的に於いても、また政策手段の技術上の問題に於いても、諸政策形成主体の間で相当な意見の相違が存在し得るということが無視している、という点である。

例えば、公平問題一つ取上げても、ワイズマンが指摘するように、公平の本身に注目すれば、地域間の意見の相違、あるいは異なる段階の政府の間での意見の相違が存在しているのである。そこでは、ブキャナンが主張するような「財政的公平」が追及されるとは限らない。具体的には、富裕な下位政府ならば、利益原則 (return-to-origin) に応じた処方方を講じる傾向があり、他方で、貧困な下位政府に於いては、均等化の要素を強調した処方方を支持するであろう、ということも大いに有り得ることである⁷⁾。

また、効率性問題に於いても意見の相違が存在する。ティブー自身が示唆していたように、効率性の基準を何に求めるかによって「効率的な」解の内容が異なってくる。そのために、基準の選択にあたって、意見の相違が存在するならば、効率性問題に於いても政策形成主体間の意見の相違は無視することがで

きなくなる。

政策目的と政策手段に関しての、政策形成主体間での意見の相違については、この他にも種々の事例を上げることができる。例えば「連邦の安定政策が貨幣総需要の水準全体を減少させることに関心があるのに、他方で、景気刺激的な政策を求める圧力がある特定地域または諸地域に起こることも、有り得ないことではない。」⁸⁾ また、補助金政策に関しては、一般的に、中央政府が特定補助金によって個々の公共サービスの地域間での画一的な供給の達成を追及しがちであるのに対して、下位政府に於いてはその財源の強化を期待して財源分与 (revenue sharing) の形態を選好するかもしれない⁹⁾。

以上のような政策形成主体間の政策目的と政策手段に関する意見の相違は、多段階の政府形態に於いて複数の政策形成主体が保障されている限り、当然に生じてくる事態である。

従って、複数の政策形成主体が存在する場合には、各政策形成主体が実施する政策が他の政策形成主体に影響を及ぼす限りに於いて、政策目的に関する利害衝突が中心的な問題となってくる¹⁰⁾。その利害衝突としては、中央政府と下位水準の政策形成主体との間で生じる場合と、下位水準の諸政策形成主体の間で生じる場合とが存在する。財政連邦主義の経済理論によっては、こうした政策形成主体間の政策目的の利害衝突をどのように調整できるのか、という点については説明することができない。

尚、諸政策形成主体の間での意見の相違または政策目的に関する利害衝突は、下位レベルの選好の相違が反映されることによって生じるのである。ベネットが指摘していたように、この選好は「地方のコンセンサスと社会的結合性」によって決定されてくるのであるが、政策形成に結合してくる選好は決して固定化している訳ではない。従って、選好が変化するのに対応して、財政諸機能の選択と各機能のウェイト付けに関して変更が迫られることになり¹¹⁾、このことが複数の政策形成主体という問題を更に複雑にしているのである。

注

- 1) 阿部照哉，畑 博行編，『世界の憲法集』有信堂，1991年を参照。
- 2) S. Humes, and E. M. Martin, The Structure of Local Governments through-

out the World, 1961, pp. 3-6.

- 3) 代表制の地方政府であっても、アメリカ合衆国の特別区の場合には、むしろ専門的な視点から、その管轄区域内に於いて「経済的効率性」の実効性を発揮することが可能である、と考えられる。I の（補論）を参照せよ。
- 4) Dafflon, op. cit., p. 178.
- 5) A. T. Peacock, "Fiscal means and political ends", M. Peston and B. Corry (eds), Essays in honour of Lionel Robbins, Weidenfeld and Nicholson. London, 1972, p. 94.
- 6) Dafflon, op. cit., pp. 15-16.
- 7) *ibid.*, p. 159.
- 8) Wiseman, op. cit., p. 400.
- 9) Dafflon, op. cit., p. 159.
- 10)11) *ibid.*, p. 178.

おわりに——「政治分権的」財政連邦主義に向けて——

本稿に於ける課題は、財政連邦主義の経済理論を政策面に焦点を当ててその問題点を検討することであった。その際、ワイズマン、ベネット等の見解によって、次のような諸点が明らかになった。即ち、財政連邦主義の経済理論は、経済的視点を強調した議論であり、地域上の固有な政策目的を無視していること。また、結局は、下位政府の財政機能を狭く限定して、公共部門に於ける最終的な決定を事実上中央政府に委ねていること、等である。

しかし、実際上の多段階の政府形態の下では、中央政府の他にも、下位政府の権限が保障されている。従って、その権限の範囲内で実施される下位政府による自主的な財政機能を無視することはできない。そして、この下位政府の権限の存在を強調するならば、多段階の政府間関係を財政運営に関連させて考察する場合には、複数の政策形成主体という視点が不可欠となる。

ここで、「財政連邦主義」の意味を「多段階の政府形態を前提にした財政運営に於いて、効率性と公平の実現を追究する考え方」と捉えておこなうならば、ティプー、オーツ、マズグレイブ等が展開してきた「財政連邦主義の経済理論」は、主に中央政府による経済的視点からの「財政連邦主義」を展開したもので

ある、と言えよう。その経済理論は、政策面での最終的な決定を事実上中央政府に委ねているという意味で、いわば「政治集権的」財政連邦主義を追及した議論である、と言えよう。しかし、下位政府の権限の存在を強調するならば、複数の政策形成主体の存在を重視した「財政連邦主義」の議論も可能である、と考えられる。この場合は、下位水準に於ける政策目的と政策手段に関する裁量が重視されるという意味で、いわば「政治分権的」財政連邦主義を追及することになる。そして、それぞれの国の歴史的、政治的、文化的、制度的な諸事情により、各国固有の政府間関係の在り方が反映されるために、各国固有の「政治分権的」財政連邦主義を考えることができよう。そこでは、効率性と公平の実現をどのように追及しようとしているのか、しかも、諸政策形成主体の間の政策目的に関する利害衝突をどのように調整しながらそれらの実現を追及しようとしているのか、この点が特に重要な検討課題となろう。