

地方単独事業の盛衰

——制度をめぐる政治過程

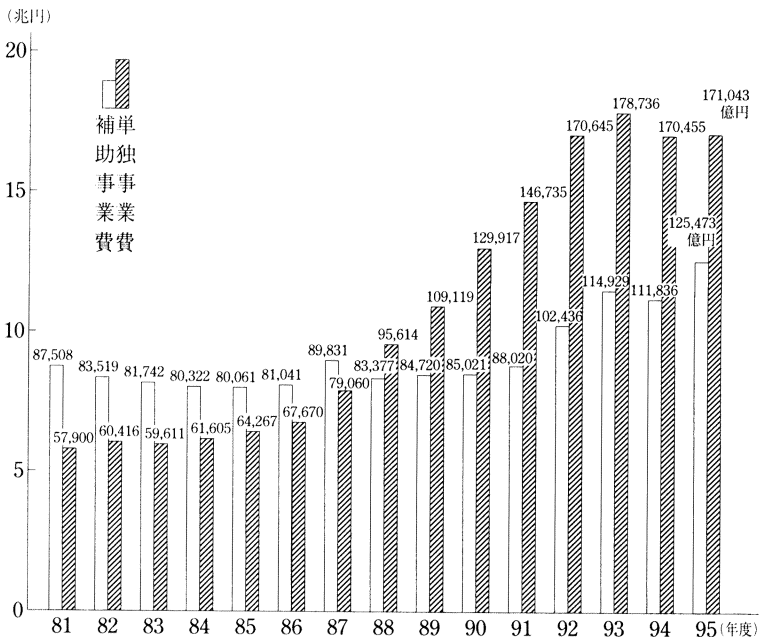
一 はじめに

北山 俊 哉

未完の地方分権改革というとき、未完の部分の一つの大きな柱は、地方財政の改革であろう。機関委任事務の廃止という大きな変化と比べて、地方財政に関する分野は抵抗も大きく、思い切った改革ができなかつたとされている。しかし、法定外普通税の許可制の改革、同目的税の創設という改革に伴って、各自治体からさまざまな法定外税の構想が噴出していることは、今回の分権改革の地方財政改革も一定のインパクトを持っていたことを示しているように思われる。横浜市が「勝馬投票券発売税」という法定外税の構想を打ち上げ、それについて総務省が同意しなかつたことに対して「国地方係争処理委員会」に審査の申し出をしたのも注目しなければならない。今後の国と地方の関係を占う上で重要な国地方係争処理委員会の、最初の審査事項が法定外税の同意をめぐる問題であったことも、地方財政改革が微温的な改革でなかつたことをさらに裏付けるものといえよう。

本稿は、しかし、地方財政の動向を中央地方関係のより構造的な関係の中で捉えようとする。そのために着目するのが地方単独事業である。地方単独事業は、中央各省庁の補助金を得て地方自治体が行う補助事業とは異なつて、地方自治体の自主性、独自性が発揮されるものと考えられてきた。地方分権推進委員会が、通達・通知による関与、必置規制による関与と並んで補助金によるそれを、地方自治を制約している三つの関与と考えることからそれは明らかであろう。

第1図 単独事業費及び補助事業費の推移（地方統計）

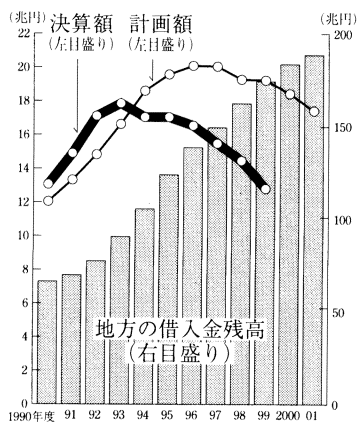


出所：自治省編『地方財政白書平成9年版』

(1997年、大蔵省印刷局、120ページ)

この単独事業は八〇年代以降、顕著な増加を見た。第1図に見るように、八〇年代の初めには補助事業の三分の二程度であった単独事業は、一九八八年について額において補助事業費を超えてしまう。逆に、九〇年代の初頭には補助事業の方が単独事業の六割程度でしかなくなるなどの変化を見せたのである。第2図は、九三年が単独事業の決算額が最高額を示した年度であったことを示している。その後かなりの程度の決算額を維持

第2図 地方単独事業の計画額・決算額と地方の借入金残高の推移



出所：朝日新聞2001年3月23日

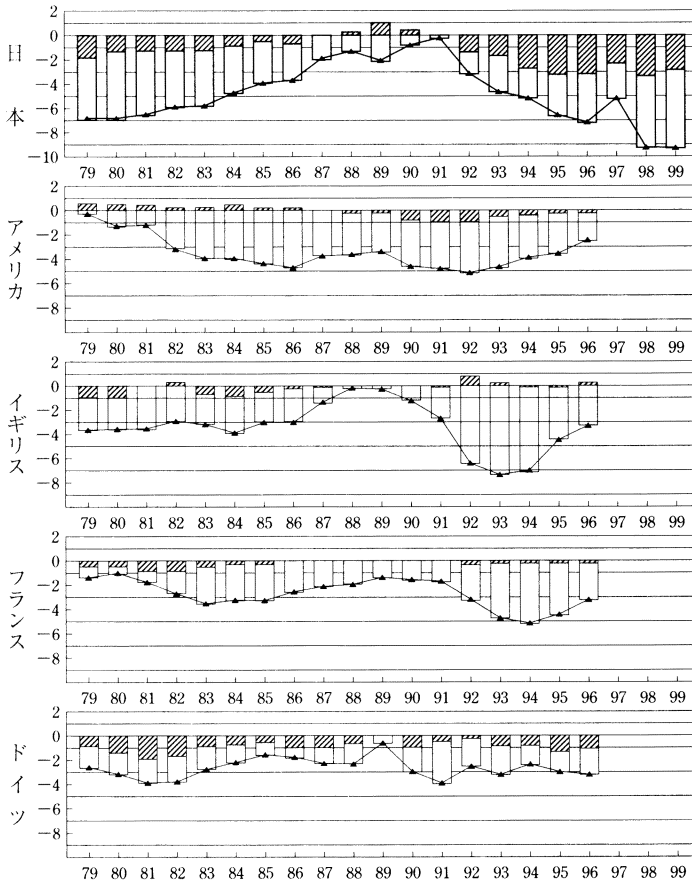
したが、九七年度以降、単独事業は次第に減少傾向にある。にもかかわらず、当然ながら、地方の借入金残高が着実に増加していることも第2図は示している。二〇〇兆円に達そうとするこの地方財政赤字を国際的に比較したものが第3図である。日本の国・地方を合わせた財政赤字の額は圧倒的に多い。第4図は、地方債の増加において、単独事業の割合が相当の割合を占めていることを示している。日本の政治経済における単独事業の重要性がみてとれるであろう。

本稿は、八〇年代以降地方単独事業がなぜ伸びたのかを、自治省が制度的な枠組みの中で与えられた権限を守ろうとしてとった、一連の行動からこれを説明したい。政治的結果に与える制度の重要性を強調する制度論は、政策決定における各アクターの権限の分配状況に着目すべきことを教える。本稿はそれに対して、その権限は必ずしも安定したものではないために、各アクターは他者の権限を攻撃したり、自らの権限を防衛しようとして行動すること、そのことがまた政治的な帰結をもたらすことを論じる。すなわち政治過程において制度はダイナミックに捉えられなければならないのである。政治過程の中であるアクターが特定の権限をもつことは、他のアクターにとって有利な、あるいは不利な帰結をもたらす。これが「権限に基づく政治過程」である。しかし、その「権限をめぐる政治過程」もまた生起している。そのアクターは権限に基づいて行動するとともに、その権限を防衛するためにも行動する必要があるのである。

ついで本稿は、そのような二重の意味での政治過程の行われる中央地方間関係のレジームをどのようにとらえるべきなのかを論じる。第一に政治・行政的な観点からの議論である。たしかに、単独事業の増加は自治省の行動を抜きにしては語ることができず、単独事業の増加は、あたかも「みんなで個性を伸ばしましょう」のような形容矛盾的な色合いがある（村上春樹がいうように、個性はみんなで伸ばすものではないだろう）。しかし、だからといって、このレジームを「集権的分散システム」と呼ぶことには注意が必要である。この概念が、時として、「国が決定し、地方が実施する」というかたちで翻訳されることがあるが、それはミスリーディングである。なぜならば、単独事業の減少局面をみれば明らかのように、地方も決定をしているからである。地方がこのように大量の支出を行っており、それが単に中央の指令の下に行っているのではないこと、すなわち分散の意味を真剣に考慮に入れる必要があるのである。集権的分散システムは、単なる集権の一種ではなく、

第3図 国及び地方の財政赤字対GDP比率国際比較

99 (平11) 9.2%、うち地方2.8%

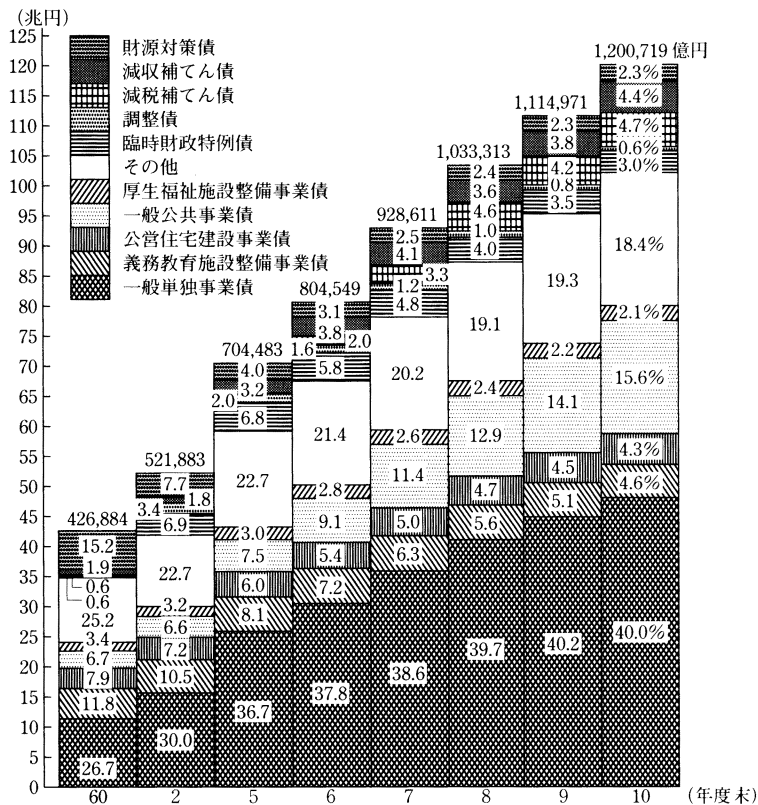


凡例 : 地方政府 : 中央政府 : 中央政府+地方政府

- 注：1 「NATIONAL ACCOUNT DETAILED TABLES II」(OECD)に基づき作成した。ただし、日本の98～99は自治・大蔵省の予測値である。
 2 ドイツにおける地方政府は、「Local Government」と「State Of Provincial Government」の計である。
 3 日本の平成10年度の赤字は国鉄長期債務・国有林野累積債務に係る一般会計承継分を除いた数値である。
 4 日本は年度ベースの数値であり、他国は暦年ベースの数値である。

出所：佐々木克樹・黒田武一郎『地方公共団体の財政運営』（1999年、ぎょうせい、182ページ）

第4図 地方債現在高の目的別構成比の推移



注：1 地方債現在高は、特定資金公共事業債を除いた額である。
 2 減収補てん債は、昭和50年度分、昭和57年度分、昭和61年度分、平成5年度分、平成6年度分、平成7年度分、平成9年度分及び平成10年度分である。

出所：自治省編『地方財政白書平成12年版』（2000年、大蔵省印刷局、39ページ）

分散とくつついたときの集権はどういう意味を持つのかの議論が必要であるし、逆に分権が進み、分権的分散システムになったときもどうなるかを考えなければならない。

このことが最後の論点、このレジームの財政・経済的観点からの議論を呼び起こす。現在のデフレ経済に対して、中央地方関係のレジームがどのように影響を与えるかである。財政学者は、財政再建に関心を抱くのは当然であろう。しかし財政再建には成功したが、経済が大不況に陥ってしまったのでは、手術は成功したが患者は死んでしまったのと同じであろう。行政学者もまた、地方分権には成功したが、政治的条件、経済的条件が悪化してしまうといったことのないように注意しなければならないであろう。

一一 単独事業拡大の物語

高度経済成長の中で順調であった地方財政は第一次石油ショックの影響を受け、一九七〇年代後半は財政危機の時代となった。地方は一転して財源不足に悩むこととなったのである。ところがこの危機の時代にも関わらず、この財源不足には一応の解決策が図られた。巨額の地方財源不足は、地方交付税特別会計の借入金と地方債の増発を通じて必ず補填されてきたのである。

この時代のこの問題については、北村亘によって分析が行われている（北村、二〇〇〇年）。彼は、地方自治を所管する自治省に対して、地方財政計画および地方債計画の独占的な策定権限を認めてきた地方税財政制度に着目する。この制度枠組みによって、地方利益が十分に反映されるようなメカニズムが（政治ルートを通じてのみならず、行政制度内においても）組み込まれているというのが彼の議論である。

本稿も自治省の地方財政計画の策定権限に焦点を当てる。しかし関心は、その権限を守るために自治省が政治過程において払ってきた努力にある。この努力と、地方単独事業が大幅に拡大していくことには密接な関係があるのである。また時代的には、一九七〇年代後半以降から現在までを扱うこととなる。

たしかに自治省は、地方財政計画の策定権限を独占してきた。しかし、その地位は必ずしも安定したものではない。特に現在のような、改革、構造改革の時代においては保有している権限も短時間の間に見直し、リストラの対象になりかねないのである。その策定権限を有するという地位を守るため、自治省は、すでに一九八四年以降、実に多くの努力を払ってきた。時代は、まず石油ショックからの立ち直りと行政改革の時代、次にバブル経済の時代、そして平成不況の時代とめまぐるしく変化を遂げる。自治省の政治経済における立場も変化するが、奇妙なことに、一貫してこの時代、自治省は単独事業の推進を掲げてきた。それが、自治省の権限、あるいは広く制度的な地位を守るために必要だったからである。以下では、その様子を四幕の物語としてたどっていこう。

三 第一幕・計画と決算の乖離

第一幕は、一九八四年に始まる。この年が、地方財政対策の推移のなかで、分水嶺の時期とされるのは、それまでに行われていた資金運用部からの借入を原則的に停止するとしたこと、不足分は一般会計から特例加算を繰り入れることとしたことが画期となっているからである。

ところがこの背景で、ある問題が国会で議論されていた。それは、「地方単独事業の地方財政計画と決算との乖離」という問題である。当時、地方単独事業は、地方財政計画で計画されていたほど行われなくなっていた。これが、国会で問題視されたのである。自民党からはこの差額が東京都などの自治体で高額の人件費に流れているのではないかと、という質問が委員会でもなされた。またこの年の地方財政計画で単独事業を減らす計画であったこともあり、社会党からも批判があった。

これに対して、当時の石原信雄財政局長が、次のように答弁している。このような計画と決算の乖離は、「やはりいろいろな意味で地方財政に対する誤解、不信を招く危険すらある」というふうに考えまして、この五九年の時点で一遍これは整理しよう、乖離を是正しておいて、そして必要なものは必要なものとして積み上げていくことがとるべき策ではないか。」（地方行政委員会議録）この結果、単独事業の計画額を減らす一方で、自治省では「何か新しい単独事業の起爆剤的な財政システ

ムを作ろう」ということになり、「まちづくり特別対策事業」が創設されたのである。

これは、「単独事業の地方債の元利償還金を交付税で措置する」という「画期的な」制度であり、このとき初めてできたものである。すなわち、起債条件を緩和して事業の多くを地方債を発行して行うことができ、さらにその返済の一部は後の年度の交付税でみてもらえるという制度なのである。

具体的には、まちづくり事業の特別事業には、地域総合整備事業・特別分が充当され、それぞれの地方公共団体が積極的に事業を展開できるよう、事業実施団体の財政力に応じて、元利償還金の二五％から五〇％を地方交付税の基準財政需要額に算入されることとされた（さらに一九九七年度からは、措置率が三〇％から五五％にアップされた）。さらに、充当率は特別分については七〇％（一九八六年度より七五％に）であった。すなわち、この事業が認められた場合、当該事業の七〇％について、地方債を充当することができ、さらに毎年の元利償還の相当部分を、地方交付税として見込むことができるのである。

自治省にとって、地方財政計画は重要である。毎年度の地方財政対策は地方財政計画積算の手法によって概定される地方財源不足見込み額を補填することを目的として決定される。これによって実質的に地方財源保障の水準が決定されるのである。いいかえれば、この計画の数値によって、地方はこれだけの額の財源不足になるとされ、そのために自治省はいろいろなやり方で補填を行い、地方の財源を保障してきたのである。

この地方財政計画を守るためにも、計画と決算のあまりの乖離は望ましくない。地方単独事業が伸びていないのならば、何とかして伸ばす手段を講じ、計画と決算の乖離を少なくしたいのである。こうして、「起債条件の緩和と交付税措置で単独事業を伸ばしていく」ということとなった。この結果、経済が好況に向かっていったこともあいまって、翌年度以降、地方単独事業は順調に伸びていった。

四 第二幕・地方財政と国の財政の乖離

第二幕は一九八八年から一九九三年までである。地方財政はバブル経済の中で好転を迎え、一九八七年度の補正予算で剰

第5図 ふるさとづくり事業の財政支援措置

| | | |
|---|-----------------|----|
| 地域総合整備事業債・ ふるさとづくり事業分 75 (交付税：後年度30～55%) | 一 般 財 源 | |
| | 15 (交付税当該年度) | 10 |

地域総合整備事業債・一般分を除く。

余金も生まれ、交付税もかなりの額の補正増があり、地方債の残高も減ってきた。他方国の場合、国債の償還期限は長く、国の財政赤字はまだ深刻であった。この第二幕での乖離は、地方財政の好転と、国の財政赤字の継続であった。

すでに八五年度から高率国庫補助のカットが始まっており、地方財源不足額はこの引き下げ分によってのみ生じていた。一九九一年には地方交付税の減額によって国の予算編成に対する協力の強い要請が大蔵省からあり、この結果、九一、九二、九三年度には交付税の減額が行われたぐらいであった。

交付税の減額につながる、地方と国の乖離も自治省にとってあまり好ましいことではない。自治省はさらに単独事業を伸ばすことをめざした。一九八八年度の地方財政計画で当時の遠藤安彦財政課長は、大蔵省の主計局に「地方単独事業を飛躍的に伸ばすから覚悟してもらいたい」と述べたくらいであった。もっとも、地方団体が実際に単独事業を実施するかは別問題である。このため、一九八八年度には「まちづくり特別対策事業」に加えて、「ふるさとづくり特別対策事業」が創設された。これに伴って、地域総合整備事業債・ふるさとづくり事業分が新設されたのである。ここでもまた、特別分と同様に、元利償還金の三〇%から五五%が当該団体の財政力に応じて地方交付税の基準財政需要額に算入されることとなった。さらに事業のうち、いわゆる基盤部分については、当該年度の事業費の一五%についても事業費補正する措置が講じられたのである。こうして、七五%のうち五五%は交付税算入、加えて一五%が事業費補正に算入されるとなると、全体の五六・二五%が交付税に算入されることになったのである。換言すれば、初年度は、地方債七五%と交付税一五%で九〇%がまかなえ、残りの一〇%の金額でもって、その一〇倍の事業をはじめられるのである(第5図参照)。

またこの年は、竹下内閣のもと、いわゆるふるさと創生一億円事業、「自ら考え自ら行う地域づくり」事業が推進された年でもある。この一億円事業を契機に、一九九〇年度には「地域づくり推進事業」が創設され、一九九二年度まで行われた。財政措置の内容はふるさとづくり事業と同じであった。

こうして、一九八八年は戦後初めて地方単独事業費が補助事業費を上回った年となった。八九年から九三年までは、地方単独事業費の地方財政計画額を決算額が超え続けることにもなり、第一幕の心配も解消したのである。しかし、この反面で、自治省は、タテワリの事業官庁から批判されるということにもなった。各官庁は、二分の一の補助事業より補助率の高い補助事業をとうとう自治省が始めたと捉え、地方においても、土木部門と企画・財政部門との対立が目立ち始めた。また、もともと九二年段階になると、自治省も各官庁とパートナーとしてこの単独事業を使い始めるようになった。建設省の補助事業と自治省の「地域づくり推進事業」による単独事業を組み合わせ、整備する方式などがとられてきたのである。

五 第三幕・景気対策と地方単独事業

第三幕の九四年からは一転して、バブル経済の破綻の時代である。地方財政も再び巨額の赤字へと向かい始める。交付税の減額が議題となった時代から地方財源不足の時代へ逆戻りすることになったわけである。すでに九二年の補正予算のころから、国税、地方税の減収が明らかになってきたが、九三年からは、国の緊急経済対策が相次いで打ち出されていく。地方にとっては、地方交付税が減りながら、公共事業の追加を要請されるという時代となっていくのである。まず、地方交付税の原資である所得税、法人税の減少によって、一九八四年以来やめていた、資金運用部からの交付税特別会計借入金による交付税総額確保が復活することになった。

次に、公共事業については、一般公共事業の場合、起債充当率が二〇―四〇%であったのを、原則として八〇%に引き上げるという方法によって、額を確保しようとしている。起債充当率が大幅に引き上げられたため、地方債の発行は非常に容易な状況になったのである。また起債対象事業の範囲を臨時に拡大するという方法も用いられた。政府の緊急経済対策、総合経済対策は地方単独事業に協力を要請したのである。

これにさらに、所得税・住民税等特別減税が加わる。この住民税減税による地方税の減収に対しては、減税補填債が発行された。このように基本的には、特別会計の借入や地方債によって財源不足に対処するというパターンが復活した。

自治省はこの第三幕においても、地方単独事業の推進に腐心している。一九九三年度から一九九五年度には「第二次ふるさとづくり」事業が創設され、さらに、九六年度から九八年度までこの事業は改めて実施されたのである。

また九三年以降、地方財政白書に「地方単独事業の推進状況」という新しい項目が載るようになった。ここでは、地方単独事業の推移がまず論じられ、単独事業と補助事業費の比較で、一九八八年に前者が後者を上回ったという記述がある。また、地方財政計画と決算の比較でも「近年、住民生活に身近な社会資本の整備や地域の特性を活かした個性豊かで魅力ある地域づくり等への取り組みがより一層積極的に展開されてきたことにより」、一九八九年度から一九九二年度まで、決算額が計画計上額を上回ったことが記されている。

このような宣伝活動はさらに続き、自治省財政局地方債課内の地方債制度研究会編で『市町村長さんと議員さんの知恵袋』これでわかる地方単独事業』が一九九二年に発刊され、その後数年間にわたって出版された。この中には以下のような会話が載っている。

花子さん 何でも出来ちゃうんですか。

町長さん 「ふるさとづくり事業」や「まちづくり特別対策事業」などというのは、地域振興に有効なプロジェクトだったらほとんどが可能だね。

花子さん それなら町長さん、福祉センターも欲しいし、温水プールも欲しいし、イベント広場も欲しいわ。

町長さん おやおや、これは大変だ。地方単独事業といっても、全然町の税金を使わなくていいわけでもないし、例えば、地方債の元利償還金への後年度交付税措置があるといっても三〇％～五五％だから町独自の財源と組み合わせ、計画的に取り組まなくてはね。

このようにモラル・ハザードの危険については言及されながらも、地方単独事業は喧伝されているわけである。しかし単独事業費の伸び自体は鈍ってきていた。まず、一九九三年度で、再び決算額が計画計上額を上回ることができなくなった。この時以来、この状況は今日まで続いている。再び計画と決算との間に乖離が生じたのである。またずっと順調に

伸びてきた単独事業であるが、一九九四年度には、決算額も前年度割れしてしまふ。結局九三年度が額の上では最高を記録した年となった。

六 第四幕・単独事業の落ち込み

一九九七年度からの第四幕では、単独事業の落ち込みが誰の目にも明らかになった。まず、一九九六年度の日本経済は、緩やかなテンポではあったが、景気は回復の動きを見せていた。自律的回復への基盤が整いつつあるように思われたのである。そこで橋本首相は「財政再建元年」を宣言し、消費税アップ、特別減税の廃止、社会保障負担増に、大型補正予算の見送り、全部で一五兆円の支出カットを行った。この財政再建路線は、国内の金融問題、アジアの金融危機もあって、再び深い不況、マイナス成長を生み出す原因となつていったという説が有力である。

地方財政においても、地方単独事業は抑制的な計画が出されたが、それよりも問題なのが決算が大きく落ち込んだことであつた。計画の計上額と決算との乖離がさらに拡大していくのが、この第四幕の特徴である。地方財政白書の中の「地方単独事業の推進状況」も九七年度版を最後にまた消滅してしまふ。単独事業と補助事業の推移の比較のグラフは残っているものの、地方財政計画の計上額と決算の比較のグラフもまた姿を消している。

もちろん、この乖離について新聞は報道をしている。例えば、

「九七年度の地財計画が計上した単独事業費は二〇兆一〇〇〇億円。ところが実績はこれより四兆六〇〇〇億円余り少なかったことになる。誤差の範囲内とはいえない。九四年度を境に地財計画の見込みを実績が下回るようになっており、その開きが年々拡大している。それが四兆六〇〇〇億円まで膨らんだということだ。

自治省も気にかけているのか、九五年度からは地財計画の見積額を従来の一億円単位から一〇〇〇億円単位に変更し、そんなに詰めた数字ではないとの印象を出そうとしている。」（日本経済新聞、一九九九年四月二六日）。ここでもやはり、乖離を気にかけている自治省の姿が見てとれる。

最も新しい九九年度の決算では、一二兆八九〇〇億円で前年度より減少したのみならず、計画達成率も六七%で、九八年の七六%より一段と落ち込んだ。二〇〇〇年度の地方財政計画では、単独事業計画額を前年度計画比約四%割り一八兆五〇〇〇億円とし、財政局は、「従来の高すぎた計画額を実勢に合わせるのが目的で、一段の削減を指導する狙いはない」とコメントしているが、乖離は埋まりそうにない。

乖離を大きくしないように、計画計上額を下げると同時に、さらに起債条件を緩和することも行われている。そのひとつの例が、一九九九年にとられた八〇〇〇億円の「臨時経済対策事業費」である。これは、地方財政計画を上回る事業を実施する自治体を財政面から支援しようとするもので、自治体が独自に一二月以降の補正予算に単独事業を盛り込む場合は、事業費の全額を地方債の発行で賄うことを認め、元利償還金の四五%を地方交付税で手当てする優遇措置をとるものである。既に本稿でみてきたパターンがここに繰り返されている。すなわち、起債充当率を上げ、元利償還金を地方交付税措置するという方法である。自治省に創造力がなくなってきたというよりはむしろ、もともと地方債と交付税を組み合わせるという方法しか自治省には取れないという方がより正確であろう。一九八〇年代には画期的だったこの制度も、もはやそうではなくなつた。今やできることは、対象事業を広げること、起債条件や交付税措置の数字を自治体にとってさらに有利にすることしかないのである。

しかし地方自治体は、それが結局は自らの借金であることに、そして自らの一般財源も減少していくことに気がつく。バブル経済全盛の時に地方財政が好転し、特別会計からの借入金をきれいに返してしまつた経験は、いつか現在の地方債残高が減る時期が来るかもしれないと思わせるには十分であつたが、景気の好転は長い間来ていない。九七年の財政再建はより深い不況を招き、法人関係の地方税の落ち込みが大阪府や岡山県などに財政危機をもたらしたのである。

政府は、九八年一月の「緊急経済対策」以降、地方単独事業の追加を数値目標として具体的に盛り込むことはついに断念した。地方が望んでも、そして国が望んでも、これ以上単独事業を増やしていくことは難しくなつたという現状がここにある。

七 分析・権限をめぐる政治過程

以上のようなケース分析はわれわれに何を教えてくれるのであろうか。最初の分析は、自治省にとって地方財政計画がもつ意味である。冒頭で述べた北村論文では、この地方財政計画策定権限を自治省が独占的に持つために、地方財源不足は補填されてきたとする。そこから、「地方は行政回路においても強い」、あるいは、「地方利益を促進する制度的な要因」があるという主張が導かれる。

しかし本稿では、自治省のその地位は必ずしも安定したものではないと考えた。少なくとも、自治省の官僚たちはそう考えて、行動したと思われる。総務省のホームページをみると、「総務省は、地方財政計画を通じて、地方の財源を保障し、地方交付税や地方債などにより各地方公共団体に財源保障をしています」とある。これこそ、地方自治体の支持という影響力資源を、自治省・総務省に与えてくれるものである。

また、総務省は地方財政計画を、「多種多様な地方公共団体の財政の複合体である地方財政の規模や収支見通しを全体として捉えたもの」と捉えている。しかしこの見積もりは、単純に実際の収支見込み額を推測するのではなく、あるべき地方行政水準を標準的な姿で歳出に積算していく性質のものである。

この結果、計画と実態の乖離の問題が必然的に出てくる。ただ単なる予想と実績でも食い違いが起るのが通常である。「あるべき姿の予想」と現実とが乖離するのは、むしろ当然ともいえる。しかし、計画と決算との乖離は自治省・総務省にとって好ましくない。地方財源の保障、各自治体への財源保障は、地方財政計画の数字を根拠にしているからである。こうして自治省・総務省は、諸項目をも守ろう、乖離がないようにしたいと考えるようになるのである。特に、地方税、地方給与、単独事業の数値が重要となる。

一九八四年の国会で、ある議員が、自治省が関係していた「地方財政要覧」から、「地方財政計画と決算の関係」という項目がいつのまにか抜けていること、大蔵省の編集していた「国の予算」には出ていることを指摘したことがあった。

その時、石原政府委員はこのように答えている。「その決算の乖離が、地方財政の実態というものを十分認識した上でこの乖離の内容について論じてもらえればいいんですけども、そうでなくて、単に一定の前提を持って地方財政について批判し論難するというような場合にこれがよく使われているところから、かえってこの資料は地方財政のためによくないんじゃないかということによってそれを資料から外したというように聞いております。」（地方行政委員会議録）。このような考え方から自治省は、さまざまなかたちで、情報の提供の仕方を変えてきた。地方財政計画の見積額の単位を変えたり、地方財政白書における地方単独事業についての記述のあり方を変えたりしたというのがその例である。

同様に、国と地方の財政状況のあまりの乖離も自治省にとって好ましくないということであった。やはり地方財源保障をするという機能に差し障りが生じるからである。地方財政計画を策定するという権限を守るために、自治省は、とりわけ単独事業を伸ばすように行動した。計画と決算の乖離、国と地方との乖離と、理由は異なりこそすれ、目標は同じであった。景気対策が必要な局面になっても、国は地方を必要としている。自治省が地方に対して単独事業を増やすように、対策を迫られたのである。

この過程で興味深いのは、ここで使われるアクターの言葉である。ここでは、むき出しの利益などに言及されることは特に少なく、常に規範的な言葉を使ってアクターは議論を行う。地方の財源の保障や、財政の水平的調整、あるいは単独事業の望ましきなどについて言及しながら議論が行われるのである。

八 分析・中央地方間のレジーム

ではどのようにして、この乖離を埋めるのか、ということが次の問題になる。換言すれば、自治省が地方自治体に対してもっていた梃子はなにか、ということである。それは、地方交付税の算定権限と地方債の許可権であった。しかしこの政策手段にも限界があった。地方自治体が自治省の望む方向に進もうとしている限りは、すなわち、起債の緩和と交付税措置が自治体にとって有利な間は有効な手段であった。こうして単独事業が伸びていったのであるが、所詮は、地方にも後になっ

てのしかかってくる地方債であることにはわりはない。ある点を超えると、この梃子の限界効用は通限し始めたといつていだろう。第四幕の地方自治体の多くは、自治省の誘導・動員には乗ってきてくれなかったのである。

より最近の石原信雄氏は、次のように指摘する。地方自治体は単独事業を、「国の期待以上にやってきました。しかし目前のカネではなく、依存財源の世界でやってきたんです。将来の住民負担と関係なくやってきた。もう明らかに息切れですよ。大きな県、大きな市ほど抑制している。地方財政計画では前年度並みで総事業費を出していますが、とうてい前年度並みは無理です。」（日本経済新聞、一九九九年五月三日）。そうして、国が政策的に公共事業や減税をするのなら、交付税とは別の世界でやるべきであるという。しかしそれは可能であろうか。別の世界があり得るのだろうか。

このように交付税が地方を誘導する手段として使われるようになったのには、自治省が地方財政計画を策定する権限を守ろうとしたのが、大きな要因のひとつであった。単独事業費の計画計上額と決算との乖離をなくそうとして、起債の緩和と交付税措置が使われてきた。国と地方の財政状況との乖離をなくそうとして、さらに平成不況対策の中で、起債の緩和と交付税措置が使われてきた。それぞれ異なる政治経済状況ではあったが、地方単独事業を増やすことは常に、自治省の制度的利益からみて好ましいことであった。この点には集権的な要素がある。

しかし起債の緩和と交付税措置という政策手段は、オールマイティではあり得ない。結局は、地方自治体の財政赤字に結実していくことであった。そして地方自治体は、それに同調しないだけの自治、自律性は持っている。自治省は、あるいは国は、地方を必要としているため、単独事業の推進のためにさまざまな施策をとっていくが、地方自治体にとってコストの方が多いいいことになれば、その施策は効き目を失う。少なくともこの領域に関する限りは、自治省は、ムチは使えず、アメをより甘くすることしかできなかったといえるのである。

現在の日本の中央地方関係を、「集権的分散システム」とし、それを「中央が決定し、地方が実施する」というようにとらえることには問題があることが明らかであろう。「中央が企画し、地方が実施する」というだけであるならば、結局は、集権的な国であるというだけである。地方も決定しているからこそ、起債条件を緩和して、地方を誘導する必要があるし、

それにはコストがある。またその誘導にはのつてこないかもしれないのである。

九 分析・政治経済体制と中央地方間関係のレジーム

最後に、デフレ・スパイラル状態にあるともいわれる平成不況というマクロ経済状況を考えてみよう。リチャード・クーがいうように（クー、二〇〇〇年）、現在の日本は、企業や家計がバランスシート不況の中で借金を返しているために不況になっているとすれば、何らかの財政出動や公共事業は必要ということになる。財政だけが有効な需要を追加的に作り出しているからこそ、何とか経済は持ちこたえているという議論である。現在の財政支出が、経済成長率を押し上げることができていないにしても、それがなければ、経済全体が崩壊していたかもしれないという議論は、「これだけ公共事業を行っても成長率が〇%なのだから、景気対策の効果がない」という主張への有効な反論にはなりえている。そうであるとなれば、現在の状況では、国および地方の財政赤字は「良い赤字」ということになる。

そしてこの場合、景気対策に地方は欠かせない存在となる。なぜなら、日本の地方自治体は、国全体の三分の二を、投資的な経費についていえば四分の三を支出しているからである。このように地方の支出の割合が多い分散型のシステムでは、マクロ経済政策にとって地方は不可欠である。自治省は、必ずしもマクロ経済のことを考慮していたとは考えられないのであるが、良い赤字を生み出すのに、結果的に成功してきたのかもしれない。少なくとも九七年ぐらいまではそうであった。

しかしこのような意味での分散型の中央地方関係と、自律性、分権の組み合わせは問題を生むおそれなしとしない。日本の地方は、マクロ経済に影響を与えずにいるにはあまりにも大きい存在となっている。現在のような経済状況で、地方が自律的に緊縮財政をとり続けて行けば、必要な有効需要が生み出せないことになりかねないのである。九七年以降の単独事業減少の現象は、それを物語っているかもしれない。自治体ごとに必要な、「小さな公共事業」はマクロ経済的に必要十分といえるかという問題である。逆にいえば、地方が自治的に行えることが可能であるためには、マクロ経済に影響を与えないほど、小規模でなければならぬのかもしれないという問題である。分散型の下での自治、自律性のもつ問題点を、地方自

治の進展という価値と、他の価値との調整の上で見つめておく必要がある。地方分権という手術に成功することだけが目標であってはならないのである。

【参考文献】

- 東信男、二〇〇〇年「国と地方の財政関係をめぐる課題」会計検査院『会計検査研究』第二二号
- 石原信雄、二〇〇一年『権限の大移動』かんき出版
- 遠藤安彦、二〇〇〇年「分権時代の地方財政」日本地方財政学会編『地方財政改革の国際動向』勁草書房
- 北村亘、二〇〇〇年「財政危機の中の地方財政対策 一九七五—一九八四年」水口憲人・北原鉄也・秋月謙悟編著『変化をどう説明するか』地方自治篇』木鐸社
- 北山俊哉、二〇〇〇年「比較の中の日本の地方政府 ソフトな予算制約下での地方政府の利益」水口憲人・北原鉄也・秋月謙悟編著『変化をどう説明するか』地方自治篇』木鐸社
- 北山俊哉、二〇〇一年「起債の政治分析」村松岐夫・水口憲人編著『分権 何が変わるのか』敬文堂
- リチャード・クロー、二〇〇〇年、『良い財政赤字、悪い財政赤字』東洋経済新報社
- 澤井勝、一九九三年『受動期の地方財政』敬文堂
- 澤井勝、各年度、『地方財政対策について』地方自治総合研究所『自治総研』
- 神野直彦、一九九九年『地方自治体壊滅』N T T出版
- 地方債制度研究会（自治省財政局地方債課内）編、一九九二年『市町村長さんと議員さんの知恵袋 これてわかる地方単独事業』地方財務協会
- 西尾勝、一九九九年『未定分権改革』岩波書店
- 村松岐夫、一九九四年『日本の行政』中央公論新社
- 佐々木克樹・黒田武一郎、一九九九年『地方公共団体の財政運営』ぎょうせい