 doi.org/10.34360/00009268

政府間財政関係における集権と分権の諸課題
―理論と実際―

町田　俊彦、張　　忠任

はじめに

近年、政府間財政関係に関する研究はますます注目を浴びてきている。その中、集権と分権の問題は、政府間財政関係では最も基本的な問題として焦点が当てられている。とくに、集権と分権についての定量分析手法は、張（2001）により開発され、その分析は明白になる。また、分権化の傾向が進んでいる中、持田（2004）、町田（2014）などにより、競争や協調を統合や分離に組合せて、新しい分権モデルが検討されている。

本稿は、従来の集権と分権のモデルについてデータ分析を通じて、日本と中国の政府間財政関係の変遷をそれぞれ分析する。そして、対称原理を用いて持田（2004）と町田（2014）が提起した新しい分権モデルを新たに分類した上で、日本と中国の分権化の新展開をそれぞれ理論的に検討する。

１．政府間財政関係における集権と分権の概念とモデル

政府間財政関係において、集権と分権との関係は最も基本的なものである。

集権と分権という概念はよく使われているが、その定義は曖昧であり、必ずしも統一されていない。一般的には、集権（Centralization）とは、権力を一カ所に集めることであり、中央･地方の関係において政策の形成と執行に係る決定権が中央政府に集中している状態を指し、分権（Decentralization）とは、権力や権限を他に分けることであり、地方政府に政策の形成又は執行に係る決定権が付与されている状態を指す用語である。

集権と分権の組み合わせについては、以下のように３つの可能性がある。つまり、完全中央集権、中央政府の介入を伴う地方分権、及び完全地方分権という３つのタイプが考えられる。完全中央集権は、現実にほとんど想像することさえできないだろう。完全地方分権について、ナッシュ仮定（ある地域が他の地域に所得を移転するとき、所得を受け取った他の地域は採用した政策を変更しないこと）と地域間の人口移動による地域間の効用水準の均等化が満たされ

ることを条件とすると検討されているが、現実には存在していない[1]。中央政府の介入を伴う地方分権は、国によって異なっている。

問題は、集権あるいは分権をどのようにして測定すればよいかということである。

マスグレイブは、財政的集権或いは財政的分権を測定するためには、収入と支出とのいずれかの側面から見ることができる。収入の側面を考察する場合、政府間の振替（移転）が重要な差異をつくるので、総収入と自己収入との間で区別が付けられねばならない。支出を考察する場合も同様に、地方公共支出について、中央政府による統制の程度が、配慮されねばならない。地方レベルで行われる支出は、中央でその財源が調達されるだけでなく、中央政府の監督を受けることがある。中央で徴収されても、地方へ分与される租税は、真の収入の集権を意味しないことと同じように、中央支出機関の代行をする地方政府は、厳密な意味では支出の分権とはいえない。したがって、種々の形式の補助金ないしは移転は、その支出について中央政府の統制が含まれる範囲に応じて、区分されねばならない、と述べている。

オーツ（Wallace E. Oates）は、財政的集権度に関して、４つの異なる定義を検討した。

① 経常歳入に占める中央政府の比率。

② 経常歳出に占める中央政府の比率。

③ 移転支払いをまったく除外した「経常消費歳出」に占める中央政府の比率。

④ 「対市民消費歳出」（防衛目的以外の経常消費歳出）に占める中央政府の比率。

この４つの集権化比率のどれを使用しても、推定結果は質的点でも量的な効果でも、かなり類似する結論がついていることが目立つ[2]。

しかし、収入と支出を合わせて財政的集権或いは財政的分権を考えるとき、混乱を招く恐れもあり、定量分析は多岐になる。なお、集権と分権に類似した用語として、集中（Concentration）と分散（Deconcentration）の概念がある。集中と分散とは、ある政府の事務・権限の執行がどのレベルの区域で行われるかという概念であり、より広域レベルに引き上げられることを集中と呼び、より狭域レベルに委ねられることを分散と呼ぶと定義される。公共サービスの執行に関して、中央政府の割合が高ければ集中、地方政府の割合が高ければ分散の状況とされる[3]。また分散化とは、行政的統制権を組織の下位レベルに単に委任しただけの状態のことである[4]。

要するに、財政学では、集権と分権は、公共サービスの供給と負担に関しての意思決定権が中央と地方のどちらに偏るかとのことであり、集中と分散は、公共サービスの執行に関して、

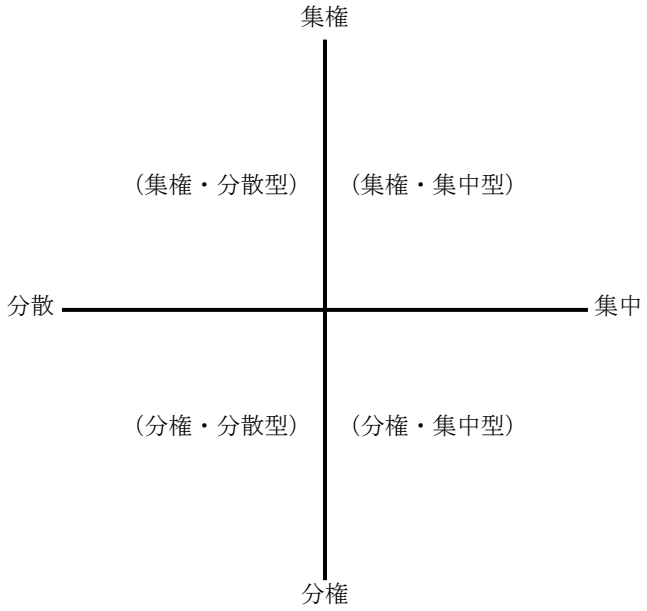
---

[1] 伊多波（1995）pp.163~166 参照。
[2] オーツ、邦訳（1997）pp.208~209 参照。
[3] 西尾（1990）p420-428、佐藤他［1994］p14,20,100、及び財団法人・行政管理研究センター『地方分権に伴う国・地方の行政システムに関する調査研究』報告書［平成 9 年度］、参照。
[4] オーツ、邦訳（1997）p15 参照。

中央と地方の割合がどちらに高いかとのことである。公共サービスの決定権が主として中央政府にあれば集権システム、主として地方政府にあれば分権システム、公共サービスを主として中央政府が供給していれば集中システム、主として地方政府が供給していれば分散システムとして考えられる。

このようにして、中央と地方の財政関係については、張（2001）では、「分権・集中」システム、「集権・集中」システム、「分権・分散」システム、「集権・分散」システムという４つのモデルに分けている（図１参照）。

図１　中央・地方政府間財政関係の類型



出典：筆者作成。

明らかに、集権と分権、及び集中と分散の定義に応じて数値化することは困難である。ところが、公共サービスの意思決定権の大小は中央（地方）財源の割合との間に、公共サービスの執行の多少は中央（地方）経費の割合との間に、ある程度において正の相関があると考えられるだろう。したがって、集権と分権、集中と分散の指標を次のように定義しておこう。

a)　歳入全体に占める中央、地方政府の割合を集権度または分権度とする。

b)　歳出全体に占める中央、地方政府の割合を集中度または分散度とする。

このような考え方に基づいて、日本の政府間財政関係は、中央政府と地方政府とが行政事務を重複しながら、行政事務の執行を地方政府に分散的に担い、それを中央政府が財源を媒介に

して統制する集権的分散システムとなっているのである[5]。こうしてみれば、分税制改革以降の中国の政府間財政関係も、日本のような集権的分散システムを目指したといえる。

２．分権モデルの新展開

オーツが使っていた定義では、分権化とは、中央から離れた政府単位が、独自の意思決定権を真に所有している状態のことである。

分権をタテの分権とヨコの分権に分ける研究もある。タテの分権というのは、垂直的な分権化とも呼ばれ、事務権限の地方移譲と国の関与の縮小・廃上のことである。ヨコの分権というのは、いわば水平的な分権化であり、地方側の体制整備のことである。タテの分権によって国から地方へ権限が移譲され関与が廃止される場合に、それらを受け止める地方側が規模や能力を整備すべきだとの主張である。ヨコの分権のうち、とくに地方団体の規模を拡大して分権化の「受け皿」を用意するという提案は「受け皿論」と呼ばれる。代表的な受け皿論としては、道州制論や連邦制論のほか、州府制論、州市制論、300 市構想、廃県置藩論、都道府県合併論、市町村合併論などがある[6]。

分権を「政治集権」（governmental centralization）と「行政分権」（administrative decentralization）に分ける研究もある。トクアビーユ（Alexis de Tocqueville, 1988）によると、政治集権とは、全国民に共通する問題、つまり一般法体系であるとか国家の対外関係などは 1 つの権威の下に置くという概念であり、行政分権とは、一部分の民の利益、つまり地方企業の発展などはそれぞれの地域の権威の下に置くという概念である[7]。

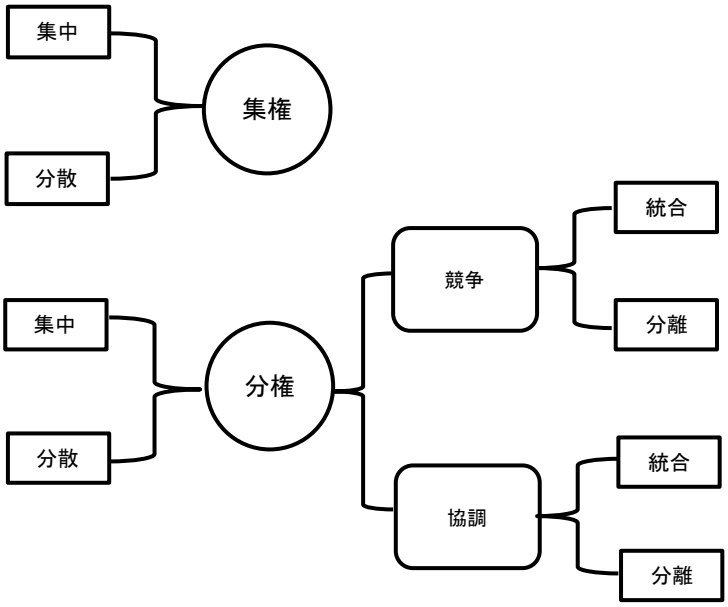
なお、関連概念として「融合」と「分離」がある。「融合」とは、中央政府の機能であっても、地方政府の区域内のことであれば、地方政府が固有の行政と合わせてそれを分担する状況を示す。つまり、中央政府と地方政府がともに関与し、一定の機能を分担しあう状態を指すことである。これに対し、「分離」とは、一定の区域の中で、中央政府が果たすべき行政は中央政府が独自に行い、地方政府が果たすべき行政は地方政府が独自に行う状況を示す。ひとつの政策ないし政策領域については中央政府又は地方政府のいずれかが完結的にその機能を果たし、他との分担を行わない状態を指す[8]。

持田信樹教授は、政府間財政関係の類型化を試みている[9]。分権モデルと集権モデルに区分し

---

[5] 佐藤他（1994）、第３章［神野直彦稿］、p100。および神野直彦（1998）118－125 頁。
[6] 沼田良「政府システムの再生—地方分権改革における目標管理」『自治だより』1997 年 5 月号（119 号）財団法人自治総合センター、参照。
[7] 呉国光・鄭永年『論中央-地方関係』牛津大学出版社、1995 年、参照。
[8] 鳴海（1994）p.230 を参照。
[9] 持田 2004）pp.283-289。とくに「表 7-1 地方財政モデルの比較」を参照。

図 2　分権モデルの可能な類型



出典：筆者は 2014 年 11 月に行われた専修大学・島根県立大学共催ワークショップ（中国と日本の経済財政Ⅱ）での討論結果により作成。

た上で、分権モデルを競争的分権モデルと統合モデルに大別し[10]、統合モデルを協調的分権と行政的分権に区分している。集権モデルの国には旧東欧諸国とアジアの途上国が含まれ、主要先進国は全て分権モデルの国とされている。競争的分権モデルとしてはアメリカ大都市圏とイギリス（1980 年代）が挙げられている。統合モデルのうち協調的分権モデルにはカナダと北欧諸国が、行政的分権モデルには日本、ドイツ（州）、ノルウェイ、イタリアが挙げられている。競争的分権論としてのマスグレイブ、オーツ、ティブーらが確立した財政連邦主義の妥当性に疑問を呈する声がヨーロッパで高まっていることを踏まえた持田信樹氏による政府間財政関係の類型化は、分権改革論の発展に大きく寄与するが、十分に論議の対象となることなく、現在に至っている。ただし、持田信樹氏の政府間財政関係の類型論には手直しが必要な部分があると思われる[11]。

[10] ここでの「統合」は前述した「融合」と同じ意味で理解できる。

[11] 第一に主要先進国が全体として分権モデルに含まれていることである。最終支出の約 7 割を中央政府が支出し、サッチャー改革により課税権と税収の中央政府への集中（企業が納付する不動産課税）した「集権集中型」のイギリスと「集権分散型」の日本は、集権モデルに含めるべきである。第二に競争的分権モデルの対極には、協調的分権モデルならんであげられている行政的分権モデルの特徴はドイツにはあてはまらない。行政的分権モデルについては、低い自主財源比率、特定補助金を通じる中央政府による地方政府への行政統制など日本の政府間財政関係から取り出した特徴があげられている。ドイツの州では税収の

ともあれ、分権モデルをさらに「競争・統合型」、「競争・分離型」、「協調・統合型」および「協調・分離型」に区分することができる（図 2 参照）。

３．日本の分権改革とモデル分析

日本における地方分権改革の契機となったのは、1993 年 6 月の衆参両院における地方分権推進の全会一致による決議であり、それから約 20 年が経過した。まず 20 年にわたる地方分権改革のうち第 1 次改革では、地方分権推進法（1995 年 5 月公布）に基づき設置された地方分権推進委員会が 5 次にわたり勧告を行い、「地方分権一括法」（2000 年 4 月施行）に結実した。2000 年分権改革の中心は戦後の集権システムの中核を占めてきた「機関委任事務」の廃止であり、財政レベルの改革（個人住民税の制限税率の廃止、法定外目的税の導入、地方債許可制度から地方債協議制度への移行）は副次的であった。

2000 年分権改革後の第 2 次改革では、「三位一体の改革」という財政レベルの改革が中心となった点が特徴的である。地方六団体は、中央府省による地方統制の根幹をなす国庫支出金を大幅に縮減し、国から地方への税源移譲を行うことを求めた。2003～06 年度には、小泉政権下の「構造改革」の一環として「三位一体の改革」が実施された。「三位一体の改革」は地方行財政のスリム化を通じて「小さな政府」を維持するとともに、財政再建に寄与させることを主たる目的として行われ、地方六団体のプランから隔たった内実となった[12]。国から地方への財政移転の圧縮が中心となっており、地方交付税が 5.1 兆円、国庫補助負担金が 4.4 兆円削減された。一方、所得税から個人住民税への税源移譲額は国庫補助負担金削減額の 2/3 の 3.0 兆円にとどまった。税源移譲という分権改革と地方交付税の集権的活用が同時に行われたが、後者のインパクトの方が大きく、地方自治体の予算編成難や地方公共サービスの劣化を招来した。

地方自治体の側からみると、地方交付税の国税原資は国税という形をとるものの、自治体の「共有財源」である。「共有財源」の自治体間の配分を大きく規定する基準財政需要額は、地方自治体の意見を容れつつ、「ナショナル・ミニマム」を達成するために必要な一般財源を「財源

大半は、連邦で税率と配分比率が決定される共同税（付加価値税、所得税、法人税）であるが、これを依存財源に区分するのは不適切である。ドイツでは、補助金を通じる中央政府による州への行政統制は弱い。ドイツでは政府間財政関係を「連帯型・協調型」と特徴づけるのが一般的であり、協調的分権モデルに含めるべきであろう。

また、アメリカに代表される「競争的」分権モデルの特徴は、地方財政調整制度がない（零細な特定補助金はある）ため、中央政府による財源保障機能・財政調整機能は弱く、地域格差が大きいことである。一方、連邦制国家のドイツや単一制国家のスウェーデンでは、州・地方税を財源とする「水平方式」を含めて、財政調整制度が整備されている。「競争的」分権モデルのアメリカでは、行政基準は原則として州または自治体ごとに決め、中央の政策決定の州と自治体が参加しない「分離型」分権システムを採っている。町田（1994）を参照。

[12] 町田俊彦（2012）17-18 頁。

保障」するものでなければならない。しかし小泉「構造改革」下の基準財政需要額の算定では、地方自治体の反発を無視して、国の「小さな政府」指向、財政再建のために、地方行財政のスリム化を促進するという集権的活用が行われたのである。第１に投資的経費（特に単独事業費）の基準財政需要額を大幅に圧縮することにより、普通交付税の交付額の基準となる財源不足額（基準財政需要額マイナス基準財政収入額）を大幅に削減した。第２に地方財政計画において地方公務員数と給与関係経費を圧縮し、それを基準財政需要額へ反映させた。

理論的にみれば、日本の政府間財政関係は、神野直彦氏が定式化したように「集権的分散システム」として特徴づけられる[13]。地方税など歳入に関する「決定」は国に集中し、「実施」は地方自治体が中心的な主体となる。「三位一体の改革」直前の主要先進国の政府間財政関係に関する指標を示した表 1 によると[14]、最終支出に占める地方政府（以下、連邦制国家では州を含む）のシェアは日本では 2/3 であり、分権国家のアメリカやスウェーデンの 50%前後、ドイツの 60%を上回っており、著しく分散型である。税収配分に占める地方政府のシェアは日本では４割強で、５割弱のドイツよりは低いが、1/3 のスウェーデンよりは高く、アメリカに近い。日本の特徴は最終支出と税の国・地方間配分に大きな乖離があり、それを国から地方への大幅な財政移転が埋め合わせていることである。地方政府支出に対する中央政府から地方政府への財政移転の比率は、日本では 45.5%で同じ集権国家のイギリス（67.4%）とともに、分権国家の 16～20%と比較して際立って高い。

神野直彦氏は集権的分散システムを分権的分散システムに転換することが分権改革の課題であるとし、中央政府の財源保障責任に補完された自主財源主義を基本戦略として、所得税と消費税の「両税移譲」という国・地方の税源配分を再編する抜本的税制改革の断行が必要である

表１　主要資本主義国における政府間財政関係に関する指標（2002 年）

（%）

		アメリカ 競争的分権	ドイツ 協調的分権	スウェーデン 協調的分権	イギリス 集中集権	日本 分散集権
歳出の配分	中央政府	47.1	39.7	51.3	71.5	34.4
（社会保障基金を除く）	地方政府	52.9	60.3	48.7	28.5	65.6
税収の配分	中央政府	57.9	51.1	64.6	94.9	58.4
（社会保障基金を除く）	地方政府	42.1	48.9	35.4	5.1	41.6
中央政府の地方政府	地方政府支出計	22.6	13.5	20.2	67.4	45.5
向け移転支出の割合	中央政府支出計	20.3	17.1	16.1	21.1	46.5

（出所）OECD,*National Accounts of OECD Countries 2008,Volume IV : General Government Accounts 2009*；OECD, *Revenue Statistics 1965-2002,2003.*

[13] 神野直彦（1998）118－125 頁。
[14] データの出所が異なるため、表 1 の数値は図 3 と比べて多少差がある。

と主張した[15]。

このとき、小泉内閣の「小さな政府」指向と親和的な分権論も現出した。吉田和男氏は、地方が独自に課税できる仕組みをつくることが最大の課題であるとする[16]。しかし地方交付税制度があれば、固定資産税に典型的にみられるように、中央からの資金をあてにして、できる限り税率を低くして住民の負担を軽減しようとするようになる。すなわち財源としての税と考えるだけでは不十分であり、納税者主権を地方財政に組み込むことが極めて重要であり、国からの補助金、交付税という資金移転の制度を廃止しなければならない。財政力格差がある以上、交付税を直ちに廃止することは困難であるので、地方制度改革（市町村合併等）が実施されるまで、過渡的には地方交付税の役割を人口 1 人当たり地方税収の自治体間格差是正（収入力調整）に限定し、財源は富裕団体の税とする「水平方式」の財政調整を行うべきだと主張する。国による課税権の制約を撤廃し、大幅な財政移転による地方への関与を縮小することを柱とする規制緩和型分権論である。「三位一体の改革」はこの「規制緩和型」分権論に近似的であった。

「生活重視」を掲げて 2009 年 9 月に政権に就いた民主党は、「地方主権」改革と呼ぶ分権改革を政策の一つの柱とした。2009 年 11 月 17 日の閣議決定で、内閣総理大臣を議長とする「地域主権戦略会議」が設置され、12 月 15 日に地方分権改革推進計画が閣議決定された。義務付け・枠付け見直しの一括改正と地域主権戦略会議の法制化を内容とする地域主権改革一括法案と「国と地方の協議の場に関する法律案」、いわゆる地域主権改革関連法案は 2011 年 4 月に成立した。財政レベルの分権改革は進展していない。国庫補助負担金については、廃止は行われず、「一括交付金」化が行われている。「一括交付金」では、自治体の裁量の幅は拡大するものの、各省庁のコントロールは残った。

衆議院選挙における自民党の大勝により、2012 年 12 月、第 2 次安倍政権が成立した。安倍政権の経済政策では、日本経済をデフレから脱却させるための「三本の矢」が注目されているが、政府間財政関係では、民主党政権下で設置された地域主権戦略会議が廃止されるとともに、主に二つのレベルで再集権化が進められていることを見逃してはならない。第一に、民主党政権における財政レベルの地域主権改革の目玉であった「一括交付金」としての地域自主戦略交付金が廃止された。公共事業官庁は再び公共事業の配分（箇所付け）を通じて地方自治体をコントロールする手段を確保した。

第二は 2014 年度税制改正に盛り込まれた法人住民税の一部交付税原資化である。地方税の一部を国税化し、国から地方への財政移転の財源とする手法は、2009 年度に法人事業税の一部を国税化と地方譲与税の財源化として導入されている。ただしこの方式は抜本的税制改革までの

[15] 神野直彦（1998）215－235 頁。
[16] 吉田和男（1998）122－123 頁、132－133 頁。

暫定措置とされ、消費税率が 10%に引き上げられた段階には法人事業税を完全に復元することとになった。代わって法人住民税の一部を国税化し、交付税原資化する方式が導入され、消費税率が 10%に引き上げられる段階では拡充されることになっている。総務省は、法人住民税は自治体間の税収格差が大きいという点を交付税原資化の理由として挙げている。人口１人当たり法人住民税が多いのは、事業所が集積している業務都市である。しかし業務都市では昼間人口の流入に対応した追加的な財政需要に対応する必要があり、その重要な税源が法人住民税である。税収格差が大きいという理由で法人住民税を交付税原資化することは、昼夜間人口比率が高い都市自治体の自主財源を奪い、自主的行政の余地を狭める点で分権化に逆行する。

政府間財政関係が「再集権化」される兆しがみられるにもかかわらず、「三位一体の改革」以降、政府間財政関係の実態と分権改革のあり方に関する研究は沈静化しているように思われる。

主要先進国における二つの分権システムを念頭に置きつつ、日本の分権改革を検討する際、日本の特殊性を十分に踏まえた上で方向性を打ち出す必要がある。

第一は日本の「東京一極集中」に現れる地域間の大幅な経済力格差と全国的な人口減少の中でのさらなる格差拡大である。日本では、大都市、特に東京は多面的な高次経済機能を集積、東京を中心とする求心的垂直的地域分業を展開し、低次機能に特化した地方を公共投資による高速交通通信ネットワークで結びつけてきた[17]。円高を契機とする製造現場の海外移転と 2000 年代における公共投資の削減は、「東京一極集中」を加速化した。人口高齢化に伴う医療・福祉部門の雇用拡大が地方圏の経済力の下支えとなってきたが、地方圏の人口減少が進む中で医療・福祉部門の雇用も縮小に向かうとみられる。第二は最終支出の中央・地方間分担における際立った「分散的」性格である。公共サービスの多くが地方自治体を通じて支出されるため、地方自治体の行政格差は生活水準の格差に直結する度合いが強い。そこで地方自治体の行政水準に国がどこまで関与するかが問題となる。

こうした特質をもつ日本において、「競争型・分離型」分権システムに転換した場合、どのようなことが起こるのか分析してみる必要がある。「三位一体の改革」直前の 2002 年度の計数を用いて、地方交付税の役割を吉田和男氏の提案のように収入力調整に限定した場合の効果を算定すると、現行の県・市町村計の歳出水準を維持しようとすると、高知県など地方圏のうちの遠隔圏では割高な行政コストを賄うために個人住民税の税率を全国平均の約２倍に引き上げざるをえない[18]。「足による投票」が想定する高い地方税率・高い行政水準と低い地方税率・低い行政水準という構図ではなく、低い地方税率・高い行政水準（東京圏など）と高い地方税率・低い行政水準（地方圏のうちの遠隔圏）という構図が現出してしまう。方向性としては「協調

[17] 中村剛治郎（2004）149－150 頁。
[18] 町田俊彦（2005）188-189 頁。

型」分権システムが望ましいという結論になる。日本において「協調型」分権システムを構築する上で、最優先の政策課題は「税源移譲」と自治体参加によるナショナル・ミニマムの再生である。

国の財政健全化のための消費税増税が断行される中で、国から地方への税源移譲は政策課題として後景に退いている。地方消費税率は引き上げられるが、社会保障四経費の国・地方（単独事業）の費用分担に対応したものであり、税源移譲ではない。税制改革では、直接税の税収調達能力と所得再分配機能の回復が取り残されており、個人所得課税では金融所得等の総合課税化と最高税率引き上げが避けては通れない。この改革により累進税率部分が帰属する国税所得税が増収となり、個人所得税のさらなる地方移譲の条件ができる。国税の最低税率の５％（プラス復興増税分）を「三位一体の改革」では税源移譲で副次的な受け皿であった市町村に移譲する。個人所得課税（国・地方）の最低税率分（15%、プラス復興増税分）は地方税となり、累進税率分が国税となるスウェーデン型になる[19]。

地域主権改革により国の義務付け・枠付けは見直されたが、コントロール力低下への怖れと行制水準の低下への懸念から、厚生労働省は条例の内容を直接拘束する「従うべき基準」と条例が「参酌すべき基準」に区分し、対応しようとしている。「従うべき基準」の例としては、児童福祉施設、特別養護老人ホーム、介護施設など福祉施設の中の①配置する従業員数、②居室及び病室の床面積等、③適切な処遇の確保・秘密の保持等の運営に関することをあげている。

義務付け・枠付けで最大の争点となっているのが、認可保育所の基準である。多くの待機児童をかかえている大都市圏の自治体は、「従うべき基準」の設定に反対しており、「分離型」分権システムへの転換を指向している。現行の認可保育所の基準は昭和 20 年代に設定されたもので、主要先進国の中では劣悪なものである。国レベルの基準の設定を一切否定する「分離型」分権システムでは、認可保育所の質的劣化は不可避である。

国レベルで「従うべき基準」を設定することは、ナショナル・ミニマムを確保する上で、また地方交付税の財源保障機能を維持する上で必要条件である。問題なのは国レベルのナショナル・ミニマムの設定に地方自治体が参加していないことであり、国の財政再建最優先政策の下でナショナル・ミニマムと地方交付税の財源保障機能は劣化してきた。国レベルの政策決定に対する自治体参加により「統一型」分権システムへの転換を図りつつ、ナショナル・ミニマムの再生をする。そのためには地方主権改革の一環として制度化された「国と地方の協議の場」を活用しなければならない。「統一型」分権システムの転換するには、各自治体における政策形成への住民参加を基礎として、自治体の連合体の政策形成能力を高めねばならない。現在の地方六団体は、事務局が総務省からの出向者によって占められ、重要な政策の形成は総務省に依

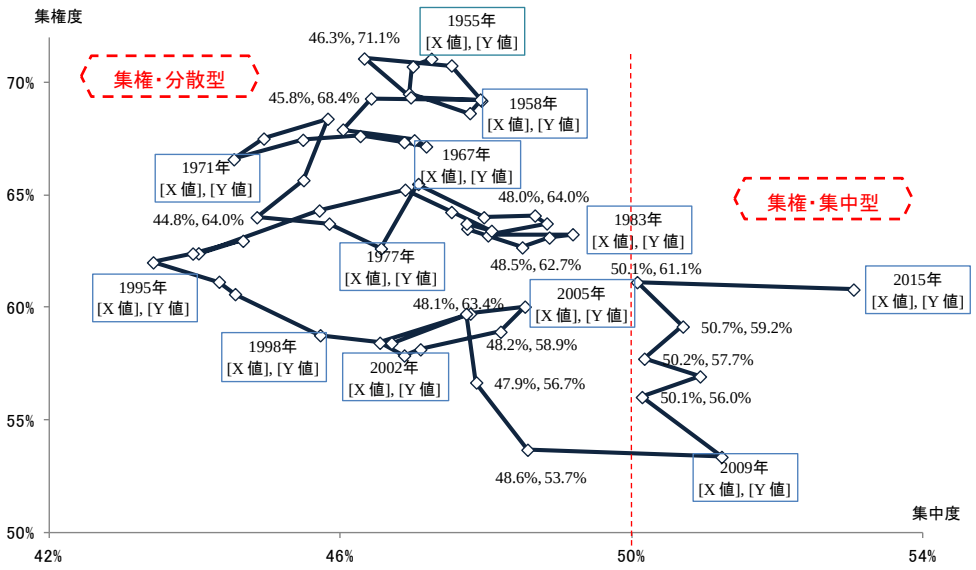
[19] 詳しくは、町田俊彦（2012）137～142 頁を参照のこと。

存している。財務省など総務省以外の省庁に自治体の要求を押し出す上では有効な一面を示すが、市町村合併の半強制的な推進など総務省による自治体コントロールに抵抗できない。

このようにして、日本は、集権体制という大枠を維持した上で、「小さな政府」を導くために自治体の「自助」・「競争」を促す狙いで、「協調・分離型」の要素を取り入れようとしたと考えられる。

なお、2000 年代後半以降は、総務省は「分権改革」のエネルギーがなくなり、「再集権化」に舵を切っていると思われている。この点については、本稿第 1 節で定義した集権と分権、集中と分散の指標 a）と b）を用いて[20]、日本の財政体制モデルの変遷を歴史的に検証すると結論

図 3　日本の財政体制のモデル変遷（1955-2015）



出典：国税と地方税については、平成 5 年までのデータは、総務省統計局・統計データ・日本の長期統計系列・第 5 章財政、「表 5-5 租税及び負担率」（http://www.stat.go.jp/data/chouki/05.htm）、平成 6－26 年のデータは、総務省『平成 28 年版 地方財政白書』「資料編　第 17 表 国税と地方税の収入状況」（http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/28data/2016data/28czs01-02.html）、国と地方の歳出について、昭和 35 年までは、総務省統計局・統計データ・日本の長期統計系列・第 5 章財政、「5－1　一般会計及び特別会計決算純計」および「表 5－12－a　地方普通会計－団体別歳入歳出決算」、昭和 36 年からは総務省『平成 28 年版 地方財政白書』「資料編　第 6 表 純計決算額の推移」（http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/28data/2016data/28czs01-01.html）を用いている。以上のデータより筆者作成。

[20] 縦軸は集権度を示す指標、横軸は集中度を示す指標である。

が得られるのである。ただし、日本での先行研究[21]と比べるため、ここでは、集権度の計算は財政収入（歳入）ではなくて、税収を使っている。

図 3 にみるとおり、日本の中央と地方間の政府間財政関係について、図 1 に示した中央・地方の政府間財政関係の類型を用いて考えると、2009 年より長年の集権・分散型の財政体制から集権・集中型の財政体制に移行していることが分かる。具体的にいえば、集権度の変遷については、1955 年から 1973 年までは約 70%を維持しており、いわゆる「３割自治」の時代であった。その後それが低下していたが、1990 年までほぼ 65%台で横ばいで推移した後、さらに低下して、1997 年に 60.6%になってから、いわゆる「４割自治」の時代が開始したと思われる。その低下は収まらず、2009 年には谷の 53.4%に落ちてから上昇して 2014 年には 61.1%に達したのである。集中度の変遷については、2008 年までは起伏があるが、50%を超えたことがない。2009 年にはそれがはじめて 50%を超えて 51.2%になった。2015 年にはそれがさらに 53.0%に上昇したため、集中化が進んだといえる。

４．中国の政府間財政関係のモデル分析

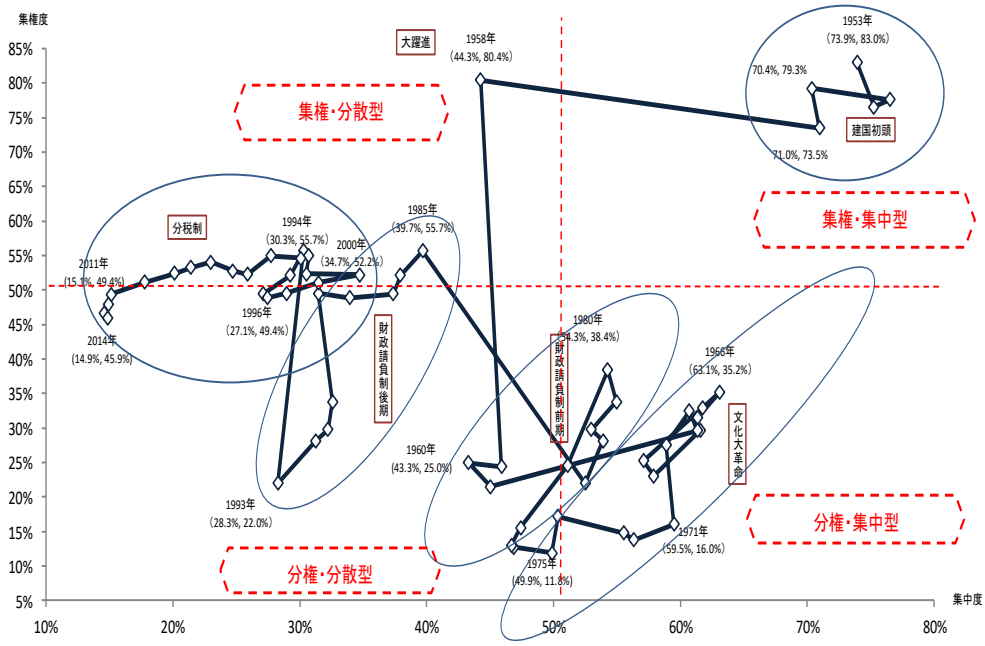
本稿第 1 節で定義した集権と分権、集中と分散の指標 a）と b）を用いて、中国の政府間財政関係を考察すると、図 4 が得られる。ただし、中国の財政収入データには債務（とくに国債）が含まれていない。

このようにして、図 1 に示した中央・地方政府間財政関係の類型を用いて考えると、中国では 1952~1956 年には集権・集中モデル、1957~1984 年には分権・集中モデル、1985~1993 年には分権・分散モデルであって、1994 年の分税制から集権・分散モデルに向かっていたが、なかなか進まず、次第に 2011 年より分権・分散モデルに戻っていることが分かる。

中国の政府間財政関係のモデル変遷をどう評価すればよいのか。この点について、マスグレイブは以下のような原則を述べている。彼は、収入と支出の集権化の程度が測定されたならば、次にこれらが、公共サービスの水準と構造、及び収入の水準と構造に、どのように関係するかを調べることができる。集権化された組織は、公共部門を相対的に大きくするのか、また集権化された組織は、その便益が国家的な公共サービスに有利で、地方的な公共サービスに不利なバイアスをもつ支出構造を形成するのか。さらに、集権化の程度は、地方政府間の地方公共サー

[21] たとえば、税制調査会第 15 回基礎問題小委員会（平成 14 年 5 月 21 日）配布資料「地方税関係資料」（http://www.cao.go.jp/zeicho/siryou/kiso15.html）、『平成 17 年版 地方財政白書ビジュアル版』「国・地方間の財源配分（平成 16 年度）」（http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/17data/2005data/17000000.html）、総務省『地方財政関係資料』「国・地方間の財源配分（平成 26 年度）」（http://www.soumu.go.jp/main_content/000399796.pdf）などが挙げられる。

図４　中国の財政体制の変遷（1953-2014）



出典：『中国統計年鑑』（各年版）より筆者作成。

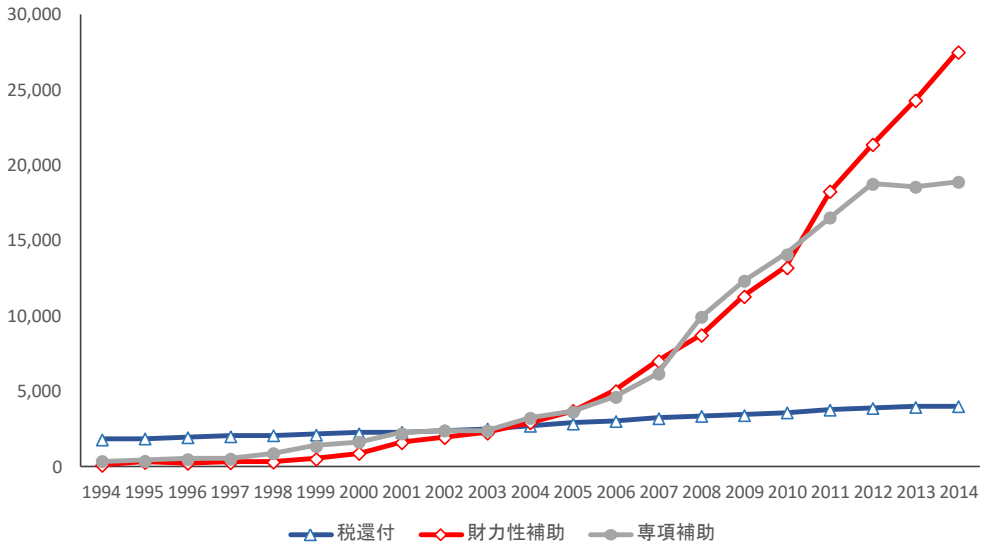
ビスの水準の差異にどのように影響するのか。地域的な所得分配は、サービスの差異のパターンの帰結にどのように影響するのであろうか。また、サービスの水準の地域的な格差は、財政能力と財政需要との間の差異にどのように関連するのか。租税の側面について見るならば、集権化或いは分権化の程度は、租税構造の内容にどのように影響するのであろうか。ある種の租税は、中央レベルでの方が相対的に課税しやすく、かつ容易に管理できるが、他の租税は州や地方レベルでの方がすぐれている。それゆえに、租税の集権化の差異は、経済発展と経済安定とに与える影響に関係するばかりでなく、租税構造の公平にも関係すると期待されるであろう。集権化された国の租税構造は、相対的に累進的であると結論することができるであろう。また公共支出構造の分配上の帰結について、租税構造の場合と同様に（あるいはむしろ反対の）結論が導かれるであろう。財政的分権の構造を考慮すれば、地域間での移転が行われると、政府レベル間だけでなく、地域政府間ででも、ある程度の財政の均等化が確保されるであろう。いろいろな国で、独自の調整パターンが開発されてきている。それらは、どのような相対的メリットを持っているのか。またそれらは、それぞれの政治環境ではどの程度有効であったのか。さらに、政府間の移転を実行する場合、様々な補助金の方式はどのように利用されるのか。また、補助金を与える政府の努力は、補助金を受ける政府の公共支出の水準、或いはそのパターンに

影響を与えるのに、どの程度の成功を収めてきたのか。種々の理由（経済的要因だけではなく、政治的及び行政的要因を含む）から、最適な財政的集権化の程度は、経済発展の状態に応じて、異なるであろうと指摘している[22]。

一般的には経済発展につれて分権化は進む。中国は高度成長の最中、集権化を図る政策目標は適切とはいえないだろう。こうしてみると、中国では 1994 年よりスタートした分税制改革は過度な分権モデルから中度的集権モデルへの移行を目指したが、中央財政構成比の 57%という目標はなかなか達成できず、50%さえも確保しがたく、分権化の傾向が収まらなかったことは、客観的な動きとなるだろう。

ただし、中国では地方政府が地方税の新設や地方税率を調整する権限を持たないが、地方税の伸びは国税より高いことから、租税競争が特別な形で存在すると考えられる[23]。よって、中国の政府間財政関係は、2001 年までに「競争・分離型」が形成されたと思える。その後、中国の中央財政は自身の財政力を確保するために、2002 年の企業所得税（日本の法人税に相当）と個人所得税（日本の所得税に相当）の再配分改革を通じて 60%以上の税収は共有税になり、つまり、主要な税収を中央と地方の間で一定の割合で配分する税制になった。よって、中国における中央と地方の政府間財政関係は、次第に「協調・統合型」の分権モデルが形成されているといえる。

図 5　税還付、財力性補助金と専項補助金の推移（1994-2003、億元）



出典：『中国財政年鑑』各年版より筆者作成。

[22] マスグレイブ、邦訳（1972）pp.302~305 を参照。
[23] 張忠任（2012）「我が国における税収競争の特徴に関する理論的分析」『財政研究』2012 年第 1 号。

そして、図 5 に示した通り、1994 年の分税制改革では当初「税還付」を中心としていたが、一般補助金（財力性補助金）と特定補助金（専項補助金）を中心としたものへ移行しており、とくに一般補助金のウエイトの上昇からは地方財政機能が強化されていると考えられる。

なお、マスグレイブによると、多段階の政府構造の場合、集権と分権は種々の層からなる政府の間で、さまざまなパターンを形成することができる。例えば、ある国は上位と中位レベルの政府の間では、比較的分権化されているが、中位と下位レベルの間では比較的集権化されている。あるいは、その逆となるかもしれない。こうして、集権と分権は、いろいろな組み合わせが可能である。なお、集権と分権は、種々の財政機能の間でも異なる[24]。

中国の国家予算[25]は、中央予算と地方予算に大別できる。中国では、政府レベルごとに、それぞれ予算を設置している。地方においては、省から郷鎮までの４等級の予算からなっている。具体的にいえば、1992 年から実施した「国家予算管理条例」（1994 年「中華人民共和国予算法」に改正）により、中央、省（自治区・直轄市）、市（自治州）、県（自治県、市轄区など）、郷（民族郷、鎮）の５級予算を設置している。つまり、地方財政管理体制が４級となっている。上位レベル政府の総予算 1 は、そのレベル政府の本級予算 2（本級予算とは、当該レベル政府のみの予算で、その政府レベルの独自の財政収支のことである。それは当該級政府予算とも訳されている[26]）を含め、その所管の各下位レベル政府の予算を合計するものである。したがって、中国では、地方予算とは、各省、直轄市、自治区の総予算を合計したものである。

中国における省以下の政府間財政関係は、マスグレイブが指摘したように、集権と分権は種々の層からなる政府の間で、さまざまなパターンを形成れている。

中国では、１級行政区（省、直轄市、少数民族自治区）の下に、３級行政区として県（区、県級市を含め）があり、省と県の中間に、いくつかの県・市を集める２級行政区（地級ともいう）としての 300 余りの「地級市」、「地区」という行政組織が設けられている。地区は、「専区」ともいうもので、その役所を「専署」と呼ぶ。ただし、地区は、省の出先機関にすぎず、予算を持っていない。

---

[24] なお、オーツによると、それぞれの公共部門の間でも集権と分権は異なる。公共部門の構造を１本のスペクトルとしてみると、スペクトルの１端には単一形態の政府があり、そこではすべての意思決定は中央当局で行われる。反対の端には無政府状態がある。この２つの端点を除くと、スペクトル上の点はすべて連邦構造の公共部門を表しており、意思決定の集権度の大小に従ってその位置が変化する。・・・本当の問題は、ある特定の政府部門について適切な分権化の程度を定めることである。ある特定の公共部門が、集権化のスペクトル上のどの点に位置すべきかが問題である（オーツ、邦訳[1997]pp.17~18 参照）。紙面の関係で、中国における公共部門の間の集権と分権は、本稿では検討しない。

[25] 中国では、国家財政という用語がある。中国の「国家財政」とは、日本の「国の財政」と違って、中央政府の財政と地方政府の財政の両方を含むものであり、中央財政と地方財政からなる。したがって、中国の「中央財政」は日本の「国の財政」に相当する。同様に、中国の「国家予算」という用語も、日本の「国の予算」と違っている。

[26] 南部（1994）p173 参照。

1982 年憲法に基づいて、「省－県－郷鎮」の地方行政体制とされているが、同年に遼寧省で「地区」を「地級市」（City of Prefecture Level）に改革するという「市管県」が行われた。「市管県」とは、市（地級市）が県を管理することであり、「市直管県」ともいう。「地区」から「地級市」への転換をするとき、1 地区が 2 以上の地級市に分けられた場合もある。なお、「地級市」を政府として設立することは、研究では、憲法には根拠がないという批判もある。その後江蘇省をはじめ、「市管県」体制は全国で普及して、1999 年の公文書（中発 1999、No.2）によって全面的に確立した。このようにして、中国の地方行政体制は「省－市－県－郷鎮」という 4 層制となった。なお、地級市は主に 1980 年代に増設されてきたものであるが、ふさわしい財政権を持っていた。また、「市管県」改革による「地区」から「地級市」への転換の中、1 地区が 2 以上の地級市に分けられた場合もある。その推進により、次第に「地区」数が減少し、「地級市」数が増加してきた（1985 年の 162 地級市、165 地区から、1998 年の 227 地級市、104 地区、2006 年の 283 地級市、50 地区、2014 年の 288 地級市、45 地区に変わっている）。

しかし、「市管県」体制にはいろんな弊害があると思われ、2003 年 6 月より湖北省、同 10 月より福建省から「市管県」体制から「省管県」（県の財政が直接に省に管理されること。「省直管県」ともいう）体制へと移行しはじめた[27]。2009 年 7 月に公表した財政部「省直管県財政改革の推進に関する意見」では、2012 年末までに「省管県」体制は全国で普及しなければならないよう勧告したが、実施率は 38.1%（1087/2852）にすぎなかった[28]。

県と郷鎮の間の政府間財政関係については、2004 年からの農業税撤廃とともに、「郷財県管」体制（郷鎮の財政が県に管理されること）も実行され、多くの地方では郷鎮の「財政所」[29]さえも撤廃され、郷鎮財政が形骸化された。

よって、市レベルと郷鎮レベルの財政は形骸化されて、つまり、地方の各レベルの財政体制では、「4 級予算」（省、市、県および郷鎮の 4 級）から「2 級予算」（省、県の 2 級）へ移行していた。

ただし、近年、中央政府によって施行された「省管県」体制にも様々な問題が生じ、とくに事務権限が財政権限にふさわしくない問題が深刻化して、また「省直管県」体制の実施より宙に浮いたような市レベルの財政権限は土地譲渡収入や地方債発行[30]には強くなっているため、市レベルの財政は再び重要な存在となる。また、郷鎮の財政も移転交付業務の増加により必要になるため、郷鎮の財政所も続々と復活されている。

---

[27] 各省における「省管県」方式導入のタイミングは高橋（2012）をも参照。

[28] 財政部「省直管県と郷財県管の改革の現状」http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/czjbqk1/jbqk2/201405/t20140504_1074648.html。

[29] 財政所とは郷鎮の財政機関である。なお、中国では、中央政府の財政機関は「財政部」、省、市、県の財政機関は「財政局」という。

[30] 土地譲渡収入や地方債発行には、地級市の割合が 40%以上を占めている。

さらには、2014 年 8 月に改正した新「予算法」（2015 年より施行）においても、「5 級予算」（国、省、市、県および郷鎮の 5 級）が再び強調されたので、地方の各レベルの財政体制は、「4 級予算」に戻る可能性が高いと見られる。

つまり、地方の政府間財政関係については、４層制から 2 層制への改革は失敗したようであるので、再び 1985 年より確立した４層制に戻る可能性が高い。

なお、中国の財政では、32 の１級行政区（省・直轄市・自治区）とほぼ同じ権限を持つ地方団体（地方政府）も存在するが、「計画単列市」や「副省級市」などが挙げられる[31]。

こうしてみると、中国の地方財政体制は、４層制の「省－市－県－郷鎮」に序列化されているが、事実上４層制、３層制、２層制が複雑に混在している。例えば、直轄市、副省級市や計画単列市では基本的に２層制（市、区）と３層制（市、区または県、郷または鎮）、その他の省や少数民族自治区では３層制（省、地級市、区）と４層制（省、地区または地級市、県または県級市、郷または鎮）が構成している。とくに「省管県」体制のもとで、県財政は省によって直接に管理されるが、区財政は地級市に所管されるため、「計画単列市」や「副省級市」などを含めて考えると、かなり複雑になるが、省以下の政府間財政関係では、上部集中の現象は時々見られる。

おわりに

本稿を通じて明らかになった点はおよそ以下のとおりである。

国と地方の財政関係は、「分権・集中型」、「集権・集中型」、「分権・分散型」、「集権・分散型」という４つのモデルに分類できる。

このようにして、集権度（分権度）、集中度（分散度）の定量指標を用いて、データで日本の財政体制モデルを歴史的に検証すると、1955~2000 年には、日本における国と地方間の政府間財政関係は、「集権・分散型」から「集権・集中型」へ移行しただけで、２型しか経験していないことが分かる。この点については、1955~2008 年の 53 年間には 「３割自治」から「４割自治」へと分権化が展開していたが、集権・分散型の財政体制が変わっていなかった。この点について日本の財政政策の安定性が高かったと評価できる。日本の財政体制の変化は、2009 年より開始して、集権化と集中化はともに進んできており、とくに集中度の 50%ラインを突破して

[31] 計画単列市（City Specifically Designated in the State Plan）は、日本の政令指定都市に相当するものであり、省級地方政府の下級レベルである地級市のなかで、特に有力な都市と中央政府に認定される。現在、計画単列市は深圳、青島、寧波、大連、アモイの 5 都市であって、また、この 5 都市はいずれも副省級市でもある。副省級市（Vice-provincial City）とは、大幅な自主権が与えられた重要な地級市（二級行政区）である。現在、15 の副省級市がある。張忠任（2015）を参照。

集権・集中型に躍進したのである。なお、この体制は、2015 年現在までただ 6 年間しかなく、継続できるかはまだ疑問である。

同じ方法で中国を考察すると、中国の財政体制は上記の４つのモデルを遍歴しており、1952~1956 年には集権・集中モデル、1957~1984 年には分権・集中モデル、1985~1993 年には分権・分散モデルであって、1994 年の分税制から集権・分散モデルに移行したが、50%以上の集権度はなかなか確保できず、次第に 2011 年より集権度は 50%以下に低下しており分権・分散モデルに戻っていることが分かる。2012 年から中国の経済減速につれて、税収は鈍化してきており、不安定な税外収入への依存が高まっているので、中央政府が目指した集権・分散モデルに回復できる可能性は低いと見られる。

比較して見ると、1994~2010 年の間、中国も日本のように集権・分散モデルを採っており、日中両国は類似な国・地方間の政府間財政関係を持っていたことが分かる。ただし、日本では分権化は進んでいたが、集中化の進展によって、財政体制は長時期にわたる「集権・分散型」から「集権・集中型」へ移行したことから、財政体制上の革新が行われたと評価できる。これに対して、中国では、財政体制モデルがよく変わって制度の未熟さを示し、試作の性格を持っているが、「分権・分散型」体制への戻りから、現在の財政体制改革では日本と逆行しているといえる。

地方分権化が注目される昨今、分権だけを考える場合、さらに「競争・統合型」、「競争・分離型」、「協調・統合型」および「協調・分離型」という４つの分権モデルに区分できる。

このようにして考えると、日本は、集権体制という大枠を維持した上で、「小さな政府」を導くために自治体の「自助」・「競争」を促す狙いで、「協調・分離型」の要素を取り入れようとしたと考えられる。

中国では、分権化が進む中、租税競争もあるし、中央からの補助金に関する競争も激しく存在するため、「競争・分離型」の分権システムが形成された。2002 年の企業所得税と個人所得税の再配分改革を通じて分税制は共有税制に移行され、次第に「協調・統合型」の分権モデルに変容している。

分権化の方向性について、日本は集権体制をもとに「協調・分離型」の分権モデルを考えるのに対して、中国は分権体制をもとに「競争型・分離型」から「協調・統合型」の分権モデルへ動いている点から見ても、日中の間大きな相違がある。

なお、中国については、省以下の地方政府は種々の複雑な層からなり、さまざまなパターンを形成している。2003 年以降、「省管県」体制への移行改革、および「郷財県管」改革によって、４層制から 2 層制へと減層する改革が進まれていたが、なかなか普及せず、郷鎮財政も各地で復活しており、そして新たに改正した『予算法』では、再び 4 級財政を強調したので、従

来の４層制に戻る可能性が強い。とくに郷鎮財政には収入が少なく、県などの上位政府からの移転交付に依存して、郷鎮財政機関は県の出先機関になることもある。これは今後の研究課題となる。

参考文献

オーツ, W. E.（1997）『地方分権の財政理論』第一法規出版

池上岳彦（2004）『分権化と地方財政』岩波書店

今井勝人（1994）『現代日本の政府間財政関係』東京大学出版会

片桐正俊（2005）『アメリカ財政の構造転換－連邦・州・地方財政関係の再編』東洋経済新報社

金澤史男（2003）「日本型財政システムの形成と地方交付税改革論」『都市問題』第 94 巻第 1 号、15－27 頁

川瀬憲子（2011）『「分権改革」と地方財政　住民自治と福祉社会の展望』自治体研究者

小西砂千夫（2007）『地方財政改革の政治経済学－相互扶助の精神を生かした制度設計』有斐閣

呉　国光・鄭　永年（1995）『論中央-地方関係』牛津大学出版社

佐藤　進・林　健久編（1994）『地方財政読本』（第４版）東洋経済新報社

財団法人・行政管理研究センター（1997）『地方分権に伴う国・地方の行政システムに関する調査研究（Ⅱ）』報告書［平成 9 年度］

神野直彦（1994）「市場経済化と租税制度－中国の税制と政府間財政関係－」『甲南経済学論集』第 34 巻第 4 号

神野直彦（1998）『システム改革の政治経済学』岩波書店

高木健二（2005）『三位一体改革の検証』公人社

張　忠任（2001）『現代中国の政府間財政関係』お茶の水書房

張　忠任（2012）「我が国における税収競争の特徴に関する理論的分析」『財政研究』2012 年第 1 号

張　忠任（2015）「中国における政府間財政関係の変質と多次元的展開」『総合政策論叢』第 31 号

張　忠任、内藤二郎（2007）「再集権化を強める中国財政―その制度と実態―」、『地方財政運営の新機軸』（日本地方財政学会研究叢書第 13 号）所収

中井英雄・齊藤　愼・堀場　勇・戸谷裕之（2010）『新しい地方財政論』有斐閣

中村剛治郎（2004）『地域政治経済学』有斐閣

西尾　勝（1990）『行政学の基本概念』東京大学出版会

鳴海正泰（1994）『地方分権の思想』学陽書房
沼田　良（1997）「政府システムの再生―地方分権改革における目標管理」『自治だより』（119号）財団法人自治総合センター
林　宣嗣（2008）『地方財政［新版］』有斐閣
平岡和久・森　裕之（2010）『検証・地域主権改革と地方財政』自治体研究社
星野　泉（2008）『スウェーデン　高い税金と豊かな生活－ワークライフバランスの国際比較－』イマジン出版
町田俊彦（2002）『地方交付税改革論と問題点』地方自治総合研究所
町田俊彦（2005）「地方交付税を巡る論点と展望」『地方財政』2005年４月号
町田俊彦（2012）『歳入からみる自治体の姿』イマジン出版
町田俊彦（2014）「２つの分権論と分権システム」『財政研究』、第10巻（日本財政学会編「『社会保障・税一体改革』後の日本財政」）所収
持田信樹（2004）『地方分権の財政学－原点からの再構築』東京大学出版会
持田信樹（2006）『地方分権と財政調整制度－改革の国際的潮流』東京大学出版会
諸富　徹・門野圭司（2007）『地方財政システム論』有斐閣
吉田和男（1998）『地方分権のための地方財政改革』有斐閣
和田八束・野呂昭朗他編（1999）『現代の地方財政（新版）』有斐閣