

社会資本の事業主体と資金調達

——社会資本の資金調達と「計画化」原理(1)——

保 母 武 彦

目 次

1. 社会資本資金調達論の課題
 - A 資金調達問題の新しい展開
 - B 負担原則の再検討を求める諸要因
2. 社会資本の事業主体と資金調達
 - A 事業主体と受益者負担金的収入
 - B 港湾施設—その「公共性」と一般会計からの繰入金の根拠批判—
 - C 保育所—権利としての保育と保育料問題— (以上本号)
 - D 義務教育施設—公共部門内の事務配分と財源配分—
 - E 小 括
3. 事業主体と資金調達論批判
4. 「計画化」原理の導入と市場メカニズムの利用

1 社会資本資金調達論の課題

A 資金調達問題の新しい展開

資本主義経済の発展は、国家経費を膨張させるとともに、膨張した経費をまかなうべき歳入の面では、主たる財源を租税に求め、いわゆる「租税国家」をつくりあげた。租税の構造は、各国ごとの歴史的・形成過程のちがいを反映して、各々の相異があるものの、総じて、所得課税と一般消費税を中心とした構造に発展してきた。この近代財政の発展は、別の視点からみると、公共施設・サービスからの受益と負担との直接的連関をたち切る方向であったといえよう。この受益と負担の直接的連関を切断する理論的根拠が、公共施設・サービ

スの公共性の概念であり、また、租税負担の公平（公正）の原則および資本蓄積の利害であった。

近代財政の発展の足どりは、また社会資本の受益と負担関係についても言うことである。アダム・スミス（A. Smith）は、公共施設の建設を国家の義務の1つとしてあげ、その負担は、利用者によってまかなわれる方が好ましいことを述べている。しかし、その後、とくに独占資本主義段階への発展のなかで、公共施設の利用による受益とその負担とが分離の方向をたどった。それは、資本が、社会的一般労働手段の大部分を公権力の手にとり、自らは、その直接的負担を回避しつつ利用の独占をはかったこと、また、社会的共同消費手段については、社会政策や教育政策などの政策的考慮から、租税による負担を望ましいものとした等の事由によっている。

しかし、現代国家の経費膨張は、一方で租税負担率の上昇をもたらすとともに、租税に代替する収入源を拡大してきた。

戦後日本における独立採算制を導入した公共企業体の出現と一般会計の財政投融资化はその一例である。これは、予算の総額主義の原則を破り、経費と収入（負担）を直接的関係におこうとするものであった。

戦後、国鉄、通信事業は、その赤字経営を一般会計からの租税を原資とする補給金で補うことによって経営を維持していた。国鉄の場合、日本国有鉄道法によって国有鉄道事業特別会計で運営されていたが、1949（昭和24）年に公共企業体となり、1953年の同法改正により独立採算制の公共企業体として実質的な自立をみた。また、日本電信電話公社の設立は、1952年である。昭和30年代には、愛知用水公団、日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、鉄道建設公団など産業用の資源・交通手段を供給する公団があいついで設立されたが、これと並んで、日本住宅公団や膨大な数の地方公営企業（同法公布1952年）や地方公社が設立されるなど、財政全般に独立採算制・企業会計方式が急速に侵透した。これは、それまでの公共事業や諸特別会計の資金調達ルートを、一般会計の租税から料金、負担金などの受益者負担金的収入に転換することを意味していた。この資金調達方式の転換は、主に、一般会計と赤字の事

業会計とを遮断するという財政的理由からなされたものであり、その後、日本財政のいわゆる『健全財政主義』の重要な支柱となったのである。

ところで、受益者負担金的な資金調達方式は、所得にたいする累進的負担とならないため、低所得者層の負担を相対的に重くする。しかも、独占的大企業のための工業用水などの供給は、受益に応ずる負担となっていないし、社会資本整備による地価上昇分の利益は、土地等固定資産所有者の私的取得となっている。したがって、これにたいしては、厳しい批判が展開されてきた。⁽¹⁾たとえば、「他方公営企業は現象として、住民へのサービス提供を目的としてかかげながら独立採算制、受益者負担主義という2つの政治的条件を通して、本質的には住民負担の無制限な増大をはかり、結果として『住民収奪機構』として現実的に機能している。⁽²⁾あるいはまた、「独立採算制の枠内では償還は料金収入によって行わなければならない、行政の収益事業化・受益者負担制の採用は、国家財政や地方財政を媒介として国民大衆が間接的に金融資本の債務者奴隷に転落してゆく過程であるといえよう。⁽³⁾」と批判されている。

従来、受益者負担金的な資金調達への主な批判点は、つぎの点にあった。

(1)料金や受益者負担金が、所得にたいして逆進的であり、負担の公平を損う。

(2)国民（住民）にたいする負担強化の一方で独占企業には低負担となっていること、また、国民への重課が、産業基盤の優先的整備への財源にまわされてアンバランスを拡幅することへの批判。

(3)受益者負担金を支払う能力のある地域とない地域が存在するため、公共事業が負担能力のある地域では進むが、所得水準が低い農村地域では公共事業が遅延するという地域間不均等が生ずることへの批判。

このように、批判の視点は、所得再分配機能の問題におかれてきたところに、その特徴があったといえよう。たしかに、現代社会の公共事業ないし社会資本のもつ階級性格からして、所得論的視点から階級間の所得と負担の関係を常に問題にしなければならない。しかも、「GNPを高度成長させた独占資本が減免税をうけて『高福祉・低負担』になり、社会保障を節約されている低所得層が受益者負担とか公共料金とかを引き上げられて、『低福祉・高負担』

になっている」⁽⁴⁾ 状況が改善をみない現状のもとでは、低所得者層をふくむ勤労者層の負担の軽重問題を明らかにし、租税、受益者負担、公共料金、社会保障負担など負担制度の総体について、応能負担を実現し、負担の公平をはかるべきことはいうまでもない。

だが同時に、この意味での公平負担の原則の貫徹のみでは、社会資本の負担問題や資金調達問題が解決しないことに特別の注意を与えないわけにはいかない。資本主義経済が歴史的な転換期にある今日、将来社会への過渡期の負担・資金調達のあり方と原則が問題として浮上しているのであり、そのことは、これまでの公平性の原則、効率性の原則にとどまらない別の原則の必要性を高めているのである。

B 負担原則の再検討を求める諸要因

なぜか。それは、つぎのような現代資本主義の発展にともなう公共部門と民間部門の関係の変化、公共部門それ自体に生じた変化によっている。

第1に、生活様式の都市化がもたらした共同消費の増大である。現代経済の発展は、都市に巨大な人口を集積させ、都市民の生活様式を農村的な孤立分散と自給の生活様式とは異なる商品消費と共同消費の生活様式に変えてきた。この都市的生活様式は都市部人口のみでなく、農村部人口をもふくむ生活様式の変化をもたらしている。

個人消費の負担は、賃金等個人所得から市場機構を通じて貨幣支払いの形態でなされるが、共同消費のための負担には、市場メカニズムを利用して個人の所得から直接負担されるものと、公共部門を通じて租税により間接的に負担されるものとがある。共同消費の増大は、個々のケースについて、その負担が、直接負担と間接負担とどちらが公平かつ効率的か、また供給主体のあり方をいかにすべきかといった検討課題を提起している。

第2に、かつて福祉政策は救済政策であったが、現代の福祉は、「市民福祉」や「地域福祉」のことばが示すように、全国民を対象とするものになってきた。今日の保育所、老人・乳幼児医療の無料化はその一例である。これは、

革新自治体がシビル・ミニマムの保障政策をすすめた1970年代に急速に進展した。それは革新自治体の功績であり、保守自治体も追随しなければならなかった。このように福祉政策が所得水準にかかわらず全国民へと拡大されてくると、急速に膨張した経費をいかに資金調達すべきかが、重要な問題とならざるをえない。しかも、大衆課税の現在、租税で全額負担する方式では、低中所得層の租税で高所得者や資産家の福祉費用を負担するといった逆再分配的矛盾や、福祉サービスが必要とする社会資本が保育所などのように不足する場合には、所得水準にかかわらず、その社会資本の受益から排除された相対的低所得者の租税で、施策の対象となった相対的高所得者の経費が負担されるという不公平な負担現象も生まれてくる。

第3に、低所得水準、所得格差、失業といった所得にかかわる貧困問題ばかりでなく、都市問題、環境問題といった「現代的貧困」⁽⁵⁾が重要な問題となり、また、国民所得の増加が、アメリカ的大量消費生活様式と結びついて資源の浪費をうみだしていることは、その解決のための経費と負担に新しい問題を提起している。

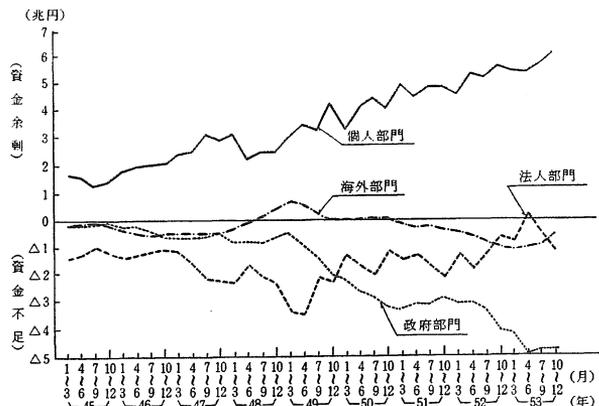
現代的貧困を克服するためには、産業構造の改革、地域構造や国土構造の改造、公害・環境破壊の直接規制など諸原因の除去を必要とするとともに、社会的共同消費手段の充足を必要としている。このための経費は、すでに1970年代に拡大をはじめているが、これをすべて公共部門で整備し運営する政策目標が今後追求されるならば、80年代には、経費の最大費目となる可能性さえもっていて、現代資本主義国家の財政規模を新たな高原水準におしあげることは確実となろう。この経費増嵩は、他の経費を組替えるとしても国民所得にたいする負担率の増大に結果し、負担問題の新しい展開を必要とすることになる。

第4に、戦後わが国の高度成長期には、工業用地、工業用水、港湾、空港など産業用の社会資本整備が優先されるとともに、その整備資金の調達は、GNPの拡大、国際競争力の強化、重化学工業化による産業構造の高度化といった「国家的見地」から、社会資本の便益の帰属する私企業の負担ではなく、租税を財源とする公共資金が投入されてきた。特定の独占企業は、これらの社会資

本を利用独占し、占有することによって地域独占利潤を取得し、⁽⁶⁾ 地元地域経済との有機的連関をつくりだすことなしに、公害、自然環境の破壊、地域資源問題などの社会的費用を地域社会に転嫁している。このことは、「国家的見地」あるいは事業主体が国家というのみの「公共性」に、いかに公共性がないかを示している。また、このような「公共性」をもって公共部門に費用負担を転嫁してきた従来の費用負担のあり方の根本的修正の必要性を示しているといえる。

第5に、現代経済が転換期に遭遇し、民間の設備投資が停滞する一方で、公共部門の危機があらわれてきたことである。その結果、部門別の資金過不足をみると、図1のように、石油危機のはじまる1973年以降、法人部門の資金不足

図1 部門別資金過不足の推移



- (注) 1. 日本銀行「資金循環勘定」金融取引表による。『経済白書』(1979年度)より。
2. E P A法による季節調整値。

幅は縮小の過程をたどり、逆に政府部門は急速に資金不足幅を大きくしている。法人部門の動向は、長期的な構造不況のなかで生産能力増強のための設備投資が縮小し、減量経営による収益回復が内部留保を増加させたためである。また、政府部門の資金不足の増幅は、国と地方自治体が公債依存を深めた結果である。

民間部門（個人部門と法人部門）の上方へのシフトと、これと対象的な政府部門の下方へのシフトは、社会資本の整備に即していえば、事業主体として民間企業体を参加させること、あるいは民間部門の資金を活用することなど、資金フロー面の改革の必要性と可能性を示す1つの指標である。

2 社会資本の事業主体と資金調達

A 事業主体と受益者負担金の収入

社会資本の建設および管理の主体としては、現在、公共部門、民間部門、両者の混合部門が存在している。社会資本の項目によって、公共部門のみを主体とするものもあれば、性格のちがう主体が併存しているものもある。公有化の程度は、資本主義の発展段階と各国資本主義の特殊性によって一律ではない。だが、歴史的には、一般的労働手段も共同消費手段も各々の性質と資本蓄積の法則に規定されて、しだいに公有化する傾向をたどった。

公共部門のなかには、一般公共事業と企業会計事業があり、また各々は国レベルの事業と地方自治体レベルの事業にわかれる。ここに公私混合部門として一括したなかには、公社・公団からいわゆる第三セクターまであり、出資金はほとんど名目にすぎず、事業費を借入れと料金等収入によっているものが多い。したがって、経営形態は、原則として独立採算制である。社会資本分野に進出した民間部門は、公共料金制のコントロールと公費助成をうけているものもあるが、その経営形態は民間企業とかわらない。

資金調達面をみると、一般公共事業は、租税を基本とし、他は料金ないし販売収入を基本としている。もちろん、公営企業、公社・公団には一般会計からの補助金がだされるものもあるし、一般会計から出資金の増加がなされる場合もある。また、第三セクターや民間セクターにも補給金の給付、税制上の特別措置、その他の公的助成措置がなされるケースがある。逆に一般公共事業の財源は租税だけでなく、受益者負担金の収入が近年ふえている。このように、事

業主体と資金調達方式とは、種々の組合せが可能であり、入り組んでいる。これを、事業主体と受益者負担金の収入の有無とを基準に整理すると、表1のよ

表1 事業主体と受益者負担金の収入

| 項目 類型 | 事業主体 | 受益者負担 金の収入 |
|----------|------|---------------|
| A | 公共 | 無 |
| B | 公共 | 有 |
| C | 混合 | 有 |
| D | 民間 | 有 |

うに4つのパターンに分類することができる。ただし、各々の社会資本が、社会資本類型のA～Dのいずれか1つにだけ分類されるわけではない。たとえば、道路は、地方自治体が建設管理する生活道路や地方道、一般国道といった無料道路（橋梁）から、日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団の有料道路（橋梁）までである。幼稚園、小中学校、高校には、公立と私立が並存している。また保育所には、公立と私立、公設民営方式などあり、私立には、認可、無認可（多くは助成なし）のちがいがあり、施設・サービス水準が低いところがかえって父母負担が高いといった不公平が存在している。

社会資本の整備費と管理運営費の資金調達問題には、多くの問題点が存在するが、その中心問題は、一般財源と受益者負担金の収入の基準をいかなる原則に求めるのかということであり、また、最も難問は、保育所のように公共セクターと民間セクターがともに事業主体、設置主体として並置されている領域において、いかに公平性を保障しつつ効率的に福祉政策をすすめるべきかという社会的制度選択の問題である。⁽⁷⁾

以下では、(1)本来的に社会的一般労働手段の性格をもちつつ特定企業による占有がすすんだ港湾、(2)公共セクターと民間セクターが主体として重なりあっている社会的共同消費手段たる保育所、および(3)公共部門内の事務配分と財源配分の問題として義務教育施設の問題をとりあげ、その実態を分析しよう。

B 港湾施設——その「公共性」と一般会計からの繰入金の根拠批判——

(1) 港湾整備特別会計と一般会計の繰入れ

港湾法の適用をうける港湾は、1086港あり（1979年2月23日現在）、「重要港湾」126港、うち17港が貿易振興上特に大切な港湾として「特定重要港湾」⁽⁸⁾の指定をうけ、その他が「地方港湾」となっている。

港湾整備事業は、原則として、運輸省所管の港湾整備特別会計で実施されることになっている。⁽⁹⁾

港湾整備特別会計は、1961年度に策定された港湾整備5カ年計画を実施するための特別会計であり、港湾整備勘定と特定港湾施設工事勘定に区分した経理がなされている。

表2にみるように、一般会計からの繰入が大きなウエイトをしめている。特定港湾施設工事勘定でこの年度に工事を実施するのは、石油港湾2港（事業費16億6,000万円）、鉄鋼港湾2港（同7億9,300万円）、物資別専門埠頭港湾10港（同26億9,300万円）の計14港であり、経費と特定受益企業との関係は明確にしようが、一般会計から29.6%もの繰入れがなされている。

また、一般会計からの支出として京浜外貿埠頭公団に3億円、阪神外貿埠頭公団に6億円の政府出資が同年度になされ、政府出資金現在高（1979年度末計画値）は、京浜108億3,500万円、阪神110億9,000万円にのぼる計画である。な

表2 港湾整備特別会計歳入予算（1979年度） 単位：100万円

| 港 湾 整 備 勘 定 | | |
|---------------------|---------|-----------|
| 一般会計より受入 | 257,461 | (83.0%) |
| 港湾管理者工事費負担金収入 | 43,527 | (14.0) |
| その他とも歳入計 | 310,367 | (100.0) |
| 特 定 港 湾 施 設 工 事 勘 定 | | |
| 一般会計より受入 | 1,835 | (29.6%) |
| 港湾管理者工事費負担金収入 | 1,972 | (31.8) |
| 受益者工事費負担金収入 | 1,770 | (28.5) |
| その他とも歳入計 | 6,206 | (100.0) |

(注) 大蔵省『財政金融統計月報』第324号、1973年4月、92-93ページ。

お、地方公共団体も政府と同額を出資するため、各々同額の出資金残高となる。⁽¹⁰⁾ 外貿埠頭公団の事業は、外国貿易の増進のための港灣整備である。この場合も、直接受益者を特定しうるので、建設資金をその受益者である貿易関係企業から借入れないし出資させることは可能といえる。このほか、北海道開発庁と沖縄開発庁を通じて一般会計から70億2,900万円が支出される。以上あわせて一般会計から港灣整備事業に支出される純計額は、79年度予算で、2,668億900万円となる。

大蔵省理財局の官僚がまとめた港灣施設整備関係財政投融资についての説明によると、「少数の者が利用する施設については受益者負担の考えを導入すべきであり、港灣施設整備に対する財政投融资はおもにこのような受益者負担により整備されるべき施設に対して活用されている⁽¹¹⁾」として、その例としてコンテナ専用埠頭整備のために設立した京浜、阪神外貿埠頭公社をあげている。しかし、現実には、国と地方自治体が各々10%ずつ出資していて、受益者負担の適用は弱められている。しかも、港灣施設のうち、航路は「広く一般の用に供せられるもの⁽¹²⁾」だとして受益者負担の対象からはずされているが、航路の利用者（企業）は明らかに一定の範囲内に限定されている。

(2) 港灣事業における財源措置

つぎに港灣事業における財源措置と港灣使用料をみよう。ここでは、代表的な外貿港であり、わが国ではめずらしい独立採算性の高い港灣である神戸港をとりあげる。

神戸都市問題研究所使用料問題研究会による使用料の実態分析結果は、港灣事業会計収支の問題点として、

①補助金等（資本的収入の22.3%を占めている）を料金算定基礎から除外している。

②別途収入である賃賃料を含めて収支を償っている。

の2点をあげ（表3参照）料金の徴収形態が「個別使用料になっているため、施設利用またはサービスの受益のすべてについて対価を徴収することになっていない⁽¹³⁾」ことを指摘している。

表3 港湾事業の収益的収支の状況

(単位 億円)

| | | | | | |
|------|--------------------------|-------------------------|---------------------------|------------------------|-------------------------|
| 支出 | 減価償却費 12.3 (15.2%) | 支払利息 34.8 (43.2%) | 人件費・庁費 13.2 (16.5%) | 運営費 11.5 (14.2%) | 維持補修費 8.7 (10.9%) |
| 80.5 | | | | | |

| | | | | | |
|------|--------------------------|------------------------|------------------|--|--|
| | 営業外収益 2.2(2.8%) | | | | |
| 収入 | 個別使用料 58.8 (73.0%) | 賃貸料 16.0 (19.8%) | | | |
| 80.5 | | | | | |
| | 入港料 1.8(2.2%) | | 水域占用料等 1.7(2.2%) | | |

(注) 神戸都市問題研究所『都市政策』第8号, 161ページ。

この指摘にあるように、港湾事業の独立採算制は、現在、限られた範囲内のものではない。いいかえれば、それだけ租税を財源とした補給がなされているのである。

いま、港湾行政の主体をみると、地方団体または港湾局が港湾管理者となっている。

国が港湾管理者と協議し、国の直轄事業がおこなわれる場合もある。

財政措置としては、国庫支出金、地方交付税、地方債が⁰⁴あてられ、これ以外に港湾使用料、および賃貸料、負担金（特定財源）がある。

国庫支出金は、水域施設、外郭施設、係留施設および臨港交通施設を対象に国が負担・補助している。港湾工事にたいする国の補助負担率は、表4のようになっている。港湾工事にたいする補助・負担率は、生活関連の公共事業にたいする補助率、たとえば、し尿処理施設 $\frac{1}{2}$ 、病院 $\frac{1}{2}$ 、老人福祉センター $\frac{1}{2}$ などと比べ高負担率となっているが、このことは、国が港湾に高い「公共性」をおいていることの反映といえる。しかも、港湾施設の補助率は、表4のように、地方港湾が40%以内であるのにたいし、重要港湾、特定重要港湾となるにしたがい高率補助となっているし、重要港湾のうちでも、国内産業の開発上特に重要な港湾として横須賀、舞鶴、呉、荻田、佐世保が特定重要港湾の補助率の適用を受けている。ところが、横須賀をはじめとするこれらの港湾は、造船工業、自動車工業など特定企業による地域独占が成立した港湾であって、「公共性」

表4 港湾工事に対する国の負担又は補助の割合

| 区分 | 水域、外郭施設 | 係留施設 | 臨港交通施設 | 港湾公害防止施設又は港湾環境整備施設 | 廃棄物埋立護岸海洋性廃棄物処理施設 |
|--------|---------|-------|--------|--------------------|-------------------|
| 特定重要港湾 | 50～100 | 50～75 | 50～75 | 50以内 | 25以内 |
| 重要港湾 | 50 | 50 | 50以内 | 〃 | 〃 |
| 地方港湾 | 40以内 | 40以内 | 40以内 | 〃 | 〃 |
| 避難港 | 75 | — | — | — | — |
| 北海道港湾 | 100 | 75 | 75 | 50 | 25 |
| 沖縄港湾 | 100 | 100 | 100 | 60 | 30 |
| 離島港湾 | 95 | 75 | 75 | 50以内 | 25以内 |
| 奄美港湾 | 100 | 90 | 90 | 〃 | 〃 |

- (注) 1 本表は、港湾法42条及び48条、北海道開発のためにする港湾工事に関する法律2条による負担又は補助の割合を示した。
 2 重要港湾のうち国内産業の開発上特に重要な港湾（横須賀、舞鶴、呉、刈田、佐世保）の負担、補助の割合は、港湾法附則により当分の間特定重要港湾の例によることとされている。
 3 鈴木慶明『事業別地方財政措置』ぎょうせい、232ページ。

の程度は極度に低いと考えるべきであろう。

地方交付税による財政措置として、港湾費の投資的経費の基準財政需要額は、つぎの算式によっている。

$$\text{基準財政需要額} = \text{単位費用} \times \text{外郭施設の延長} \times \text{投資補正係数}$$

投資補正は、港湾の種別による施設水準等の差から生ずる建設費の差を算入するための補正であり、特定重要港湾に手厚い措置を可能とさせることになる。

また、地方交付税の基準財政需要額〔経常経費〕で港湾職員給与の一部を算入するなど、港湾事務費、港湾維持管理費を積算し、一般財源からの支出を制度化し、これを近年引上げる措置をとっている。

地方債においては、一般公共事業債が充当されていて、70年代後半には景気浮揚策の一環として充当率が95%になるなど大幅に引きあげられている。また、工業用地の埋立造成事業をはじめ、埠頭用地、荷さばき用地等の整備事業には、港湾整備事業債（準公営企業債）が認められていて、ほとんど100%の起債充当率となっている。しかも、認可実績額は、一般公共事業債より大きい。

これらの国による財源措置は、港湾、公有水面を周辺住民の共有物から港湾立地企業と同関連企業の占有物に変える促進剤となっているといえる。

(3) 港湾の「公共性」の問題点

以上のような一般会計からの助成措置の根拠は、港湾の「公共性」であり、特定重要港湾にたいして国庫から相対的に手厚い財政措置がなされているのも、その「公共性」がより大きいとの判断に立脚した措置と考えられる。

国によるこのような「公共性」の解釈こそ、今日の資源、食料危機や産業・貿易構造のゆがみを大きくした一因であり、また都市沿岸部の環境問題をもうみだしたのである。たとえば、第5次港湾整備5か年計画（1976年～80年度）には、穀物備蓄港湾と木材港湾の整備がふくまれているが、これは、国内農業の荒廃と食飼料穀物の海外依存政策、あるいは国内林業の衰退と外材依存政策と一体となり、これをすすめる港湾整備の意味をもっている。食料・資源の自給率を低めるこのような政策に、今日、公共性を見いだすことは難しい。また、特定重要港湾の優遇は、開放経済体制下の国際競争力の強化が大義名分であったが、輸出が自動車、家電中心となり、その海外市場でのダンピングが取沙汰されている現在、負担能力を十分そなえた港湾関連企業の港湾使用料を低廉にするために補助金等の援助措置を講ずべきものであろうか。かつて港湾は、漁港であり、商業貨物の取扱い港であり、海陸交通の連絡の場であり、また地域住民のレクリエーションや生活の場でもあったが、第二次大戦後は、工業機能を強め、少数の企業による占有がすすめられ、住民は排除されるようになった。多目的の公共空間は、特定者の占有水面にかわり、住民の受益は少くなり、むしろ公害、災害の社会的損失を大きくしている⁽¹⁵⁾。つまり、今日の港湾には、租税による支出の根拠としての公共性が薄れているのである。

港湾のあり方自体が問われなければならないし、その負担関係については、通産政策的理由から弱められてきた独立採算性を再確認し、その低使用料政策の再検討、建設資金の受益者負担や受益者からの借入れを検討すべきである⁽¹⁶⁾。

このような再検討は、港湾にとどまらず、空港、工業用水道、有料道路、特別公共下水道など、負担能力をそなえた大企業を主な利用者とする産業用の社

会資本全般についてなされるべきであろう。

C 保育所——権利としての保育と保育料問題

(1) 保育所の現状——とくに保育所不足と格差問題

保育所は、社会的共同消費手段のなかで極めて重要な施設の1つであり、住民のニーズも高い。保育所は、近年の財政危機のもとで、「行政見直し」の筆頭の対象とされ、またその利用者負担（保育料）は毎年度のように上げられてきて、政治問題となっている。

保育所定員総数は、199万4,000人（1978年12月現在）であるが、保育所入所申請者のうち「入所基準」に該当しながら入所できない児童数は、これを約60万人上まわり、保育所不足は依然深刻である。60万人を収容するためには、120人定員の保育所が5,000か所必要となる。これを現状の公営62%、民営38%の比率（保育所数ベース）で建設するとしても、公営保育所を3,100か所（現状の24%増）新設しなければならないことになる。この非収容児童にいかなる政策的対応をするかは、重要な課題である。

現在、定員でみると、63%が公営、37%が民営となっている。ただし、民営にはいわゆる「認可保育所」以外に、個人や団体の必要に応じてつくられたもの、労働組合などの相互扶助的なもの、企業化したベビーホテルなど、実に多様化していて、厚生省の統計にあがらない保育施設が多くある。

その実態はほとんど明らかにされてこなかったが、京都市内の「多様化型無認可個人立保育所」の実態調査によると、施設・対象児・時間・保育内容・父母負担など各々の施設でちがいがあがあるが、このような法的制約を何ら受けられない施設が発生、存続する需要基盤は、①働く婦人の増加と保育所政策の欠除、②失業、離婚、蒸発、サラ金地獄等による保育需要の突発。これに対応できない保育政策の現状、③都市化にともなう家族、地域の育児機能の変化、④親の意識の低さ、であるという。

設置主体、経営主体からみると、公立・私立のほか、公設民営（建物は自治体建設・経営は民間委託）があり、公社方式（京都市）も新しく登場してきた。

主体の相異は、資金源のちがいと負担割合のちがいでもある。

そして、保育施設、サービスの水準にちがいを生む。公立の内部では、大阪府八尾市の財政自主再建推進協議会（使用料・手数料等検討部会）の『提言』によって、「『同和地区における保育』と『一般地区における保育』との間には、ア 保育料の格差問題、イ 入所基準の不統一、ウ 保母配置数の不均衡があり、まず、一般保育と同和保育の相違の基本的方針を確立することが必要である。」とのべられているような1自治体内での相違があると同時に、へき地保育所のように、規模が小さいために公立でありながら無認可の保育所といった地域に規定された自治体間での相違もある。また、公営一般保育所とくらべ、民営認可保育所では、定員の2～3倍もの子どもを預り、保母も少いうえ無資格者が約3分の1をしめるなど、サービスがゆきとどかぬ状況⁽⁹⁾におかれている。さらに、無認可保育所の経営基盤は認可保育所より劣悪であり、維持すること自体が大きな課題にさえなっている。

以上の何らかの形で保育所に在籍する児童の周辺に在宅児童がいて、なかには、世帯収入が高く、遊び場に恵まれた子供もいるが、保育所に入れないうえに「未措置児童」として自宅保育となったものの安全な遊び場をクルマにうばわれるなど悪い環境にいる子供が少なくない⁽¹⁰⁾。

保育所の施設・サービスは、このように、同和保育所(公)→一般保育所(公)→認可保育所(民)→無認可保育所(民)→「未措置児童」の順に水準が低下し（なかには例外もあるが）、逆に父母負担水準は、サービス水準が低いほど高く、サービス水準が高くなるにつれて低くなっている。しかも行政から疎外されている層は、租税を負担して公立・認可保育所を助けるが、自らは保育行政の恩恵に浴さないといった矛盾をかかえている。

自己負担水準のちがいは、保育所運営費にたいする一般財源からの支出ないし助成のちがい、および公立以外では建設費の元利償還費や借家賃料が保育料や諸経費で徴収される一方、サービス水準を基準以下に落すことによってまかなわなければならないからである。

(2) 保育料問題の視点

保育所など社会的共同消費手段を国民福祉向上の立場から考察しようとすれば、当然そこには、社会的共同消費の充足状況、供給主体、建設費と運営費の資金調達問題がふくめられなければならない。とくに保育所のようにサービス供給主体が公共セクターと民間セクターにまたがっていて、しかも両者間および各々のセクター内部で共同消費の水準と負担に大きな格差が存在する場合、この格差問題を負担（資金調達）問題と切りはなして、公共サービスないし公共負担の及ぶ範囲に限定して負担（資金調達）問題を論ずることは、片手落ちとなる。

しかし、従来、保育料の論議においては、保育にかかわる共同消費を公・民間にわたって問題にするのではなく、多くは、保育料を公共セクターがかかっている範囲で論議してきたといえる。その立論の枠組は、保育問題研究で大きな業績を残してこられた村山祐一氏のつぎの文章に明確にのべられている。

「保育所保育料は公共的サービス機関の使用料という性格を有していて、保育サービスの内容とかがかかって決定されるべきものである。保育料決定に際して、保育所不足等の問題状況が財政上の配慮から考慮されることはありえても、直接的な決定要因になるようなことがあってはならない。むしろ、保育料問題とは別に、保育所不足等の問題をどう解決してゆくのかという道すじをうち出すのが行政の責任である。……」

今日、保育料の問題を真剣に考えるなら、憲法・児童福祉法に照してみても保育所保育料の性格はどう考えるべきか、保育料のしくみと実態はどうなっているのか、どう改善すべきかといった内容をはっきりさせることがなによりも必要である。⁽⁴⁾

また、鷲谷善教氏は、保育料を考える視点を3つあげている。「保育料を考える場合の主要な視点は3つある。1つは生存権保障としての保育所保育にかかわる保育料の性格についてであり、2つは措置費と徴収金基準額との関係であり、3つは徴収金基準額の内容としくみについてである。」⁽⁵⁾

ここでは、結果的に、考察対象が経営主体からみて、公営と民営認可保育所に限定されている。公営・認可保育所の保育料が、国の徴収金基準額の引上げ

のもとで重要になっており、そこでの保育料の性格としくみを検討することは、それはそれとして重要なことはいうまでもない。しかし、村山氏が言われるように、保育サービスの内容と保育料を問題にするのであれば、サービス内容・水準が低いほど保育料が高いという保育の共同消費の矛盾した現実がまずとり上げられて然るべきではなかろうか。いいかえれば、共同消費としての保育の機能面からのアプローチが必要であり、ここから公共セクターから民間セクターに広がる事業主体の現状と改革課題およびその資金調達のメカニズムと負担格差の現実および改善策が問題となるのである。また鷺谷氏の言われるような、「生存権保障としての保育所保育にかかわる保育料の性格」を視点としようとするれば、生存権保障が低度にしかなされていない保育サービス水準の低い民間保育所をあわせて考察すべきであり、保育料の決定が政治機構を通じずに市場機構のみを通じてなされているこれら保育所、あるいは未措置児童として行政的に疎外されている児童の問題が、まさに生存権保障問題として、「憲法・児童福祉法に照して」検討対象とされるべきではなかろうか。

このように考えると、鷺谷氏の提起する3つの視点だけでは不十分なことが明らかである。

なぜこのような問題がでてくるのか。それは、保育所のもつ社会資本としての性質によっている。

公共経済学は、財・サービスをその性質によって3つの型に分類している。第1の型は、マスグレイブ (Musgrave, R. A.) の「社会的欲求」(social wants.) サミュエルソン (Samuelson, P. A.) の「純粋公共財」(pure public goods) のように、市場機構を全く適用できない、国防、公衆衛生など。

第2の型は、市場機構が資源配分の効率低下をもたらす場合、市場機構を補完するための財・サービス。第3の型は、ほとんど完全に市場機構によって律せられるもの。以上の分類にしたがえば、保育所は第2の型に属する。

保育所を市場の価格機構にまかせておけば、施設の不足、サービス水準の低下、高料金などによって福祉性が維持できない、つまり福祉の維持、向上に必要な資源配分がなされないから公的介入（公的主体ないし公的資金措置）が必

要となるのである。保育所のこのような性質から、公共的介入が根拠づけられるとすれば、その公共的介入は、公営保育所や認可保育所に限らず、すべての保育施設の水準と負担問題に及ばなければならないことは明らかである。したがって、保育サービスと利用者負担が逆比例的に格差をつくりだしている現状は、保育料問題に不可欠な検討課題だと言わざるをえない。

(3) 保育所における財源措置

地方自治体が建設する保育所の場合、厚生省児童局長通知「保育所の設置認可等について」(1963.3.19付)によって、設置場所、収容定員と3才未満、2才未満児童の割合、施設と1人あたり広さ、備品などについて「設置基準」が示されている。そして、財源対策として、国庫支出金、地方債の制度がある。

施設整備の国庫支出金制度については、摂津訴訟を契機に、国は施行令を改訂し(1973.12.26付)、厚生大臣が事前に承認した施設に限り国庫負担の対象とするようになった。これにより保育所の創設、拡張、移改築事業を対象に、

$$\text{補助基本額} = \text{基準単価} \times \text{基準面積}$$

で求めた金額の4分の2を国が、4分の1を県が負担することになっている。ところが、設置基準が実際の必要より過少であるうえ、基準単価も低すぎるため市町村の超過負担を生じている。超過負担が道路、港湾など産業用の社会資本の建設では生じないが、保育所建設で生じるのは、保育所建設費の国庫負担が実額精算方式となっていずに、国の予算の都合に左右されて、実態を無視した補助基本額を基礎に算定されるためである。

公立保育所の場合、建設費の超過負担があって地方自治体の一般財源で埋めあわされるという問題があるが、建設費と父母の直接負担との関係は切断されている。一方、民間保育所の場合は、自治体によって「私立保育所新増設補助金」があるものの、用地費に国庫補助金はつかず、基本的には父母の直接負担によって長期的に償還するほかなく、この償還費と減価償却費分が公立の支出額をこえて資金調達されなければならない。国の基準では、私立保育所も経営がなりたたないため、地方自治体は、運営費補助金、給与改善費、長時間保育

対策補助金などの各種補助、助成をおこなっている。地方六団体の調査によると、民間保育所の99.4%が補助をうけていて、一保育所あたり387万7,678円にのぼっている⁽⁸⁹⁾。一方、民間の経営者は、独自の「努力」として、水増し入所措置、保育料以外の多くの諸費徴収やサービスの切りつめをおこなっている。公民格差の是正をはかるためには、会計運営上の資本的収支の点で抜本的対策が必要といえる。

(4) 「京都市保育事業公社」

京都市は、1979年7月議会で、市の出資による「社会福祉法人京都市保育事業公社」（仮称）の設立を決議した。公社は、今後開設される公設民営保育所の設立管理をおこなうほか、現在ある35か所の公設民営保育所についても、その運営移管の際には受皿になるという⁽⁹⁰⁾。市当局の説明は、「公設民営保育所の公共性を高め、統一的な保育行政を進めるために公社による管理が望ましい」というもので、今後開設される公設民営保育所は準公営の性格づけを行う方針だとされている⁽⁹¹⁾。

市議会では、市当局からつぎの説明がなされている。

①保育行政は本来公設民営でいくのが当然と考える。

②そのうえにたって、当面、財政上の理由や保育浪人解消のため、緊急避難的なものとして「公社」をつくる。

③「公社」という形で公設公営に準じた方向でいく。公的責任と市の指導性を保障するため、市が出資し、土地を提供し補助金もだす。役員は市が選ぶ。

④保育所建設等の住民の要求には（「公社」にまかせるのでなく）市が責任をもって対応する。

(5)財政上のメリット分は保育行政の充実に使用する。

市当局のこの説明から明らかなように、「保育事業公社」の設立に至った最大の理由は、保育浪人（未措置児童）解消のために財源を捻出することにある。保育所用地は市が提供し、建設費の財源に国庫補助金を引き入れ、経営を「公社」に運営委託して民営による効率化をはかる、というものである。

「公社」方式は、保育浪人解消までの「緊急避難的」な臨時的経過措置と考

えられているようである。

保育所の公設民営については、「児童福祉法にいう国なり地方自治体なりの義務や責任の放棄につらなるともいえよう」という批判がだされている。この批判はもっともなことである。とくに、先述の1973年12月の施行令改訂によって、保育所建設における国の責任と措置があいまいになってきたなかでは、安易な民間依存は公共部門の義務と責任の放棄をすすめる危険性をもつことをたえず警戒しなければならない。しかし、だからといって、国の政策変更まで未措置児童を放置することはできない。行財政の抜本的改革を要求しつつ、地方財政危機のもとで、地方自治体の責任を果していく創造的対応が必要となる。京都市の「保育事業公社」は、それ自体が抜本的改革ではなく、市当局のいうように「緊急避難的なもの」として次善の策であるにちがいない。しかし、少なくとも80年代には、このような次善の策がないかぎり、未措置児童を解消しうるだけの施設を整備し、保育の共同消費を拡大することはできないであろう。

「地方公社」なる概念は、全額地方公共団体出資の法人（公法人と私法人がある）と一定額以上の公的出資の私法人をふくむが、一般に「地方公社」という場合には、多分に公的規制のウエイトをおいた意味合いが強く、これにたいし「第三セクター」は、官民共同出資による開発プロジェクト体制であり、民間企業的経営方式を基調とした性格にウエイトをおいた概念である。一般に地方公社の出資金は少額であり、株式会社の資本金に相当するストックはもたず、借入金によっている。したがって、地方公社は民間資金の効率的な活用と公共的コントロールを結合するところにメリットがあるが、実際の運用では、企業的能率と公共的コントロールのどちらか一方に片よってメリットを生かせない場合がこれまで少なかった。

京都市の場合にどうなるかは、行政と経営主体との係りいかんによって左右されるであろう。

(5) 保育所建設費と公費の投入

問題は、「保育公社」と市一般会計との関係、とくに一般財源（公債の一般財源による償還分をふくむ）を投入する根拠である。

保育所の建設費をみると、京都市の「公社」の場合、用地は市一般会計の提供、施設は公設、つまり基本的には租税による建設である。

現在の制度では、地方自治体や社会福祉法人が施設を整備する場合、国庫補助金が2分の1、府県補助金が4分の1となっている。

保育所事業に公費投入することへの批判は、一般に、これが特定の受益者のための社会資本だという点にあるが、第1に保育所の利用者層が所得に制約されないことからすれば、すべての国民（世帯）が、潜在的利用者であること、第2に、建設された保育所の受益が現在の利用者ばかりでなく将来の受益者にも及ぶため、いわゆる「負担の水平的配分」概念にふくまれる世代間の負担配分の形をとりうるが、将来の利用者は不特定であり、潜在的利用者に保育所利用の機会を提供する意味では一般財源を投入することに正当な根拠があるといえる。

(6) 保育所運営費と保育料

保育所運営費については、国、府県、市町村からの負担金がある。これは、最低基準を維持するために要する費用（措置費）を運営費とし、そこから保育料徴収額を差引いた額の10分の8を国、10分の1づつを府県と市町村という負担配分になっている（実際には市町村の超過負担が大きいが）。

この公費負担分の窮極の負担は租税によってなされる。

問題は、租税による負担と利用者負担の比率がどのように決まるか、あるいは、租税による公費負担投入の根拠は何か、という点にある。

厚生省側は、保育所措置費の支払い基準として保育単価制をもうけ、保育単価と保育料徴収基準をリンクさせ、児童福祉法第56条を根拠に、全額父母負担が原則だとの立場をとっている。したがって租税による負担は、低所得世帯への所得再分配機能であって、保育サービスの公共性からではない。

はたして、保育所サービスから生ずる便益はすべて個人（児童と家族）に帰属するものであろうか。保育所の便益としては、救済的援助、婦人の社会参加、児童の育成、世帯所得の増加などが考えられるが、計量化しがたいいうえ、すべてが個人に帰属するものではなく、婦人労働者を雇用する企業者にも、また社

会一般にも便益が及ぶことは否定しがたく、受益者負担と称して児童の世帯にのみ負担を求めることは合理的根拠に欠けるといえる。

したがって、保育所サービスの公共性をみずに租税による負担を原則的に否定する合理的根拠はないといってよい。

一方、この全額受益者負担論の対極にあるのが保育所無償論である。これは、受益者負担をゼロにし、保育運営の経常経費は租税によるべきだという主張である。この主張の根拠は、権利としての保育所論から出発し、利用者が基本的に無産勤労階級に属すること、最大の受益者は資本家と国家であることなどがあげられ、フランスなど他の資本主義国で無償保育となっている事例があげられている。

社会の発展ともなっていて保育所の機能がより社会的になり、その利益が社会一般に還元されるとみなされる段階では、無償とすることも考えられる。無償、つまり保育料負担をゼロにするか、それとも保育料徴収をつづけるかは、保育所サービスの公共性にたいする価値判断の問題であり、基本的には国民の政策選択の問題といえる。しかし、無償保育を公平性を確保しつつ実施するためには、一定の条件整備がその前提としてなされなければならない。すべての児童の健やかな成長が公平に保障されるためには、入所しようと思えばいつでも入所可能なだけの保育所が整備されるか、あるいはその代替的処遇が個人の負担と犠牲によらず公的に確保されなければならない。

それがなければ、無償化はかえって社会的不公平を拡大しかねないからである。

また、租税による場合には、税負担の水準とあり方が問題とならざるをえない。保育所が無償というフランスの場合、租税負担率が、日本21.1%にたいしフランスは27.9%と高い(1974年度)。しかも、フランスの場合、給与所得者の所得税負担率は低中所得層でも日本より高いうえ、所得にたいして逆進的な付加価値税があるから、平均的な勤労者層の負担は、日本よりフランスの方が高くなっている。したがって、フランスの保育所無償政策は、資本家の負担によるものだとはいえないし、「無償」でなく間接負担方式といえる。

わが国の財政をみた場合、租税負担は、東京都が公表したように、資本金階層が高くなるほど法人課税率が小さく、また高額所得者ほど税負担率が低くなる租税負担の構造は改革されなければならないし、経費面でも、軍事費、大資本優遇の歳出、肥大化した官僚機構維持経費、浪費と不正支出などは根本的改革が必要である。この改革によって浮いた財源を保育所等福祉にまわせば国民の租税負担率を高めずに済むという計算は、もちろん成りたちうる。しかし、この議論は、保育所の運営費を無償にするか有償にするかの議論には直接関係をもたない。というのは、無償・租税負担を前提にしたうえでの公費捻出方法に関わる政策主張だからである。

改革によって財源を浮かした場合、これをすべて減税にまわすか、保育所運営費の無償化に使うか、それとも保育所の建設費に使うか、あるいは他の経費の拡充に使うか、各々の組合せをいかにするかといった選択肢の幅があり、こゝでも租税負担率および負担配分と関係せざるをえない。

したがって、歳入歳出の改革をなしたとしても、保育所運営費が有償か無償か、直接負担か間接負担かという論点は依然として残ることになる。

保育所運営費を有償にするか無償にするかの問題は、価値判断に依存する領域が大きく、政策選択の問題である。それは、すべての子供の健やかな成育と母親の社会活動（含労働）への参加といった社会一般にもたらされる便益に、公共性をどこまで承認するかという点にかかっている。

(注) (1) 寺尾晃洋『独立採算制批判』法律文化社、1965年。儀我壮一郎『現代日本の国家と独占』ミネルヴァ書房、1966年。同「地方公営企業の財政」『現代財政学体系3 現代地方財政と地方自治』有斐閣、1973年。橘博「地方公営企業」『現代地方財政論』有斐閣、148頁。

(2) 橘、同上、148頁。

(3) 芦田巨・鈴木茂「受益者負担論」『財政学概論』有斐閣、1978年、286頁。

(4) 島恭彦「財政学」『経済』1971年5月号、91頁。また、東京都の新財源構想研究会第2次報告『新しい個人住民税』（1973年12月）は、個人所得課税について、所得税、個人住民税をあわせた税負担の実態分析から2,000万円～3,000万円の所得階層の負担率が36.9%とピークになり、それ以上の階層では負担率が低下し、

1億円をこえる所得階層では21.8%となる逆進的負担構造となっていることを明らかにしている。

- (5) 宮本憲一「現代資本主義と貧困問題」『現代資本主義論』筑摩書房、経済学全集第20巻、1970年、341～348頁。
- (6) 宮本憲一『社会資本論』有斐閣、1967年、90頁。
- (7) 山田浩之氏は、社会資本の性質から、「純粋公共財とパンや衣服などのような純私的財との間に、さまざまな財が存在しており、それらの中間的な財についていかなる社会的制度によって、その供給がなされるべきかという問題の方が（純粋公共財の理論的重要性と比べ——引用者）より重要なのである」とのべている（山田浩之「社会資本と公共サービス」飯田経夫・山田浩之編『社会資本の経済学』有斐閣、1976年、40頁）。また、今井賢一氏は、公共投資を、「市場の価格機構をまったく適用することができないもの」（第一の型）、「市場機構を補完するためのもの」（第二の型）、「ほとんど完全に市場機構によって律せられるもの」（第三の型）の3類形に分類し、「資金調達という面からみた場合に、第一の型と第三の型の公共投資については、適用される原則が明白であるだけに、実際にもなんら混乱はない。……問題は第二の型の公共投資であり、この分野では適用されるべき原則が明白に確立されていなかったり、また理論的に整理されていても計測の困難を伴ったりするために、かなりの混乱があるようにみえる。」と指摘している（今井賢一「公共部門の価格形成と資金調達」館龍一郎・渡部経彦編『経済成長と財政金融』岩波書店、1965年、249～250頁）。
- (8) 「特定重要港湾」は、室欄、千葉、京浜（東京、横浜、川崎）、新潟、清水、名古屋、四日市、大阪（大阪、堺泉北）、神戸、姫路、和歌山下津、徳山下松、関門（下関、北九州）の17港湾。
- (9) 岸田俊輔編『図説日本の財政』（1979年度版）、東洋経済新報社、1979年、133頁。
- (10) 『財政金融統計月報』大蔵省、第327号、1979年7月、90～91頁。
- (11) 石川周・行天豊雄『財政投融资』金融財政事情研究会、1977年、132頁。
- (12) 同書、132頁。
- (13) 神戸都市問題研究所使用料問題研究会「使用料の適正負担と実態分析」『都市政策』第8号、160～162頁。
- (14) 鈴木慶明『事業別地方財政措置』ぎょうせい、1977年、230～244頁、および、自治省財政局『地方財政のしくみとその運営の実態』地方財務協会、1975年、102～108頁。
- (15) 梶幸雄『都市と港湾』『都市問題講座』第4巻、有斐閣。柴田徳衛『現代都市論』東大出版会、1967年、262～264頁。

- (16) 経済審議会社会資本研究委員会『これからの社会資本』大蔵省印刷局，1970年90頁。
- (17) 室崎生子「京都市における多様化型無認可個人立保育所（いわゆるベビーホテル）の実態」『保育情報』第18号参照。
- (18) 八尾市財政自主再建推進協議会（使用料・手数料等検討部会）『清掃・住宅・保育行政における使用料・手数料等のあり方についての提言』1977年2月，19～20頁。
- (19) 大阪保育運動連絡会，『大阪の保育問題資料集』（1978年度版）98頁。
- (20) 同書，6～10頁。
- (21) 村山祐一「『保育行政見直し』論批判」『地域と自治体第9集』自治体研究社，1978年，80頁。
- (22) 鷺谷善教「『都市経営の現状と課題』にみる保育所論」『保育情報』第29号，1979年9月，8頁。
- (23) 地方六団体「地方超過負担の解消に関する緊急要望」（1978.12.5付）。
- (24) 地方自治研究所『地方自治資料』第682号，1979年8月15日付，15頁。
- (25) 同書 15頁。
- (26) 加藤芳太郎・門間董吉・加藤一明『現代の地方財政』東京大学出版会，1975年47頁。
- (27) 立田清士『地方公社の経営』地方財務協会，1976年，47頁参照。
- (28) 小川政亮「社会福祉と受益者負担問題」『福祉問題研究』第11号，1977年7月。