

# 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（2）——

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の収入
  - 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—（以上前号）
  - 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

## D 義務教育施設—公共部門内の事務配分と財源配分——

社会資本の事業主体と資金調達の問題を考察するうえで、港湾施設、保育所について義務教育施設をとりあげよう。それは、国費と地方費の経費負担区分論において、義務教育の問題が格別に重要な位置にあるからである。というのは、わが国の行財政制度における機関委任事務と補助金の制度は、実に義務教育費用の負担関係を中心に発展してきたのであり、そこに、公共性についての評価と経費負担の地方財政に及ぼす影響という2要因が国と地方自治体間の事務配分と財源配分のあり方を決定していく基本的なしくみが存在してきたといえるからである。

この項目では、沿革から入り、つぎに現在の制度とその検討をおこなおう。

## (1) 行政責任と負担区分の沿革

明治5（1872）年、政府は、わが国の近代化のための体制づくりの支柱の1つに教育を位置づけ、学制を發布したが、その教育制度の基礎となる小学校の教育費用は、建設費負担も経常費負担も区の責任とされた。明治13年、これらの責任は町村に移される。

明治27年に市制町村制が施行されるが、その準備過程で、21年2月、各府県知事総代東京府知事高崎五六の名をもって内務大臣に提出された「市制町村制御制定ニ付建議」において、小学校令を改正し、小学校の設置維持は町村の責任たることを明らかにし、校舎および附属の器具・物品は町村の所有財産とし、以て小学校維持法の根本を確立せられたきことが要望される<sup>(1)</sup>。明治22年5月、文部・内務両大臣は、小学校の設置維持の責任が市町村にあることを明定した訓令をだし、その中で、小学校費用について、経常費および創業・建設費は市町村の支弁、授業料、寄附金は市町村収入としてこれで経常費を賄うべきことを定めている<sup>(2)</sup>。そして、市制町村制理由書の中で、「其事業ハ全国ノ公益ノ為メニスルモノアリ、或ハ一市町村局部ノ公益ヨリ生ズルモノアリ、其全国ノ公益ニ出ズルモノハ、軍事、警察、教育等ノ類ニシテ、是皆別ニ規定ス可キモノトス」と位置づけ、教育事業は「全国ノ公益」のための国政事務であり、市町村はこれを委任事務として行なうこととされ、詳細は、明治23年10月の新地方学事通則に規定されて新小学校令として公布された<sup>(3)</sup>。これにより、小学校の建設費、維持費、人件費、その他諸費などほとんど全費用が市町村（または学区）の負担となって市町村財政を強く圧迫した。

明治29年、小学校教員の確保、勤続奨励のために市町村立小学校教員年功加俸国庫補助法が制定され、国庫補助の道がひらかれた。その後、32年、日清戦争の償金をもとに教育基金特別会計が発足され、教員人件費と建設、設備資金が融通された。33年には、市町村立小学校教育費国庫補助法が実施され、小学校教員の加俸がおこなわれる。この年、小学校令が改正され、尋常小学校の義務教育年限を4年とし、授業料は徴収しないことを定めた。さらに、40年に義務教育年限を6年とする小学校令の改正をおこない、同年勅令をもって道府県

が国庫補助額と同額の補助をおこなって教員加俸と教員住宅費に充当することにした。

その後、重要な意義をもつものとして、国と市町村が義務教育費を分担しあう立前を制度化した大正7（1918）年の市町村義務教育費国庫負担法の制定がある。これは、教員の待遇改善による小学教育の改善と、地方財政の救済と住民負担の軽減を目的とした一般的な国庫支出金の制度化であった。次第に市町村財政の救済という性格が強くなり、負担金の増額がおこなわれていく。

昭和15年には、地方税財政制度の全面的な改革がおこなわれ、地方財政調整制度として地方分与税制度が創設されるとともに、国庫補助負担金制度が一律方式に改められた。この改革のなかで義務教育費国庫負担法が制定されて、教員俸給の負担責任はそれまでの市町村から府県に移され、その実支出額の2分の1が国庫負担とされた。今日の義務教育職員給与の都道府県支弁という方式は、この改革からはじまったものである。

このように、義務教育費の国庫負担は、市町村財政の窮乏を救済する目的をかねて戦前に拡充がなされていくが、それは地方自治の拡充のためではなく、義務教育のもつ国家的な公益性からであり、とくに軍事的色彩の濃いものであった。

戦後、一連の民主化過程のなかで、昭和22年に教育基本法と学校教育法が制定されて、教育行政の民主化と地方分権化がはかられていく。翌23年に地方財政法が制定されていくが、この中で、国費と地方費の負担区分の基本原則が確立する。義務教育費については、義務教育職員費は国と地方自治体相互の利害に関係する事務に区分して、国と地方の負担とするとともに、六・三制にともなう施設建設費も当分の間は国と地方の双方で負担することとされた。その補助率は、中学校建設費の2分の1、都道府県が支出する教職員費の2分の1を国の定める定員、定額で計算することとされた。

シャープ勧告は、日本において財政上の地方自治を実現するための基本方針を提示するが、その中で、過度に中央統制をもたらしてきた国庫補助金を整理し、地方独立税源の強化と一般平衡交付金による地方財源の強化案をだし、教

員給与もこれによる方式を提案した。そして、昭和25年に、義務教育費国庫負担金が平衡交付金に組み込まれるなど、教育関係補助金の整理がすすめられた。しかし、すぐに義務教育費の国庫補助金化がはかられ、27年8月に義務教育費国庫負担法が成立し、公立義務教育諸学校の教職員給与費の都道府県実支出額の2分の1を国庫負担にするよう改正され、今日に至っている。

## (2) 現行制度——行政責任と財政責任

現在、小中学校の設置は市町村の義務となっている。これは、市町村がやってもやらなくてもよいような任意の事務ではなく、法律によって義務づけられているのである。設置主体を市町村とした理由は、「義務教育施設は行政部門<sup>(4)</sup>の中で最も基本的なものであり、住民と密接な関係をもつものであること」だとされている。しかし、理由はそれだけではない。沿革でみたように、義務教育は、その成立過程において国政事務として位置づけられていたのであるが、委任事務として市町村の責任とされてきた。そこにあるのは、国庫の財政的理由からする地方団体への負担転嫁の論理である。また、戦後、シャープ財政から補助金行政に逆行していくのには、義務教育にたいする国家の利害を国庫補助金で担保しつつ市町村責任で画一的な行政を確保しようとする考え方があったことは否めない。

公立義務教育施設の整備財源はつぎのようにになっている。例を小学校校舎にとろう。

設置基準は、通学距離はおおむね4 km以内で、1学校あたり12～18学級とし、1学級あたり児童数は「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」（以下「標準法」）がその標準を示し、これに基づいて都道府県教育委員会が基準を定め、市町村が具体的な学級編制をおこなうことになっている。この学級編制は、補助金、地方債、地方交付税のすべてにわたり国の財源措置の水準を規定するとともに、教職員数をも決めるものであるから、その財政的影響は極めて大きい。「標準法」は、昭和33（1958）年に制定されて以来、これまで4次にわたる改善計画を実施し、今年度から「第5次学級編制

及び教職員定数改善計画<sup>(5)</sup>」がスタートした。

小学校の教室の不足を解消するための新・増・改築事業費（買収その他これに準ずる方法によるものを含む）にたいし、公立学校施設整備費補助金が国庫より支出される。この教室不足数の算定の基礎には「標準法」の標準学級数が用いられ、当該学校の標準学級数から教室数と面積が計算される。そして、国庫補助金額＝補助単価×資格面積×補助率×1.01の算式で補助金額が算定されるわけであるが、資格面積は、基本的には標準学級数から割りだした必要面積と保有面積との関係で決められる。また、補助単価は地域差に5段階をつけた、国で決められた単価が用いられる。補助率は、新・増築、改築、統合、公害防止、災害復旧で異なるが、校舎の新増築の場合をみると、 $\frac{1}{2}$ を原則に、離島 $\frac{3}{8}$ 、特別豪雪地帯の分校 $\frac{3}{8}$ 、沖縄 $\frac{1}{10}$ 、児童急増団体 $\frac{3}{8}$ となっている。係数1.01のうち0.01分は建設事務費分である。なお、児童急増団体以外は、校舎用地の買収経費は補助対象とならない。

小学校校舎の新増改築費とその用地取得造成費には義務教育施設整備事業債がつけられる。この起債額は、校舎の場合、（国庫補助基本額－特定財源）×0.95であり、用地費として、（査定事業費－特定財源）×0.90（児童急増団体の場合は0.95となる）の起債額が許可されている。ここにいう国庫補助基本額とは、補助金算定に用いる補助単価×資格面積である。

また、地方交付税制度によっても財源措置されていて、学級数を測定単位とする小学校費（投資）の基準財政需要に事業費補正の算入がある。

以上が、小学校校舎にたいする国の財源措置である。中学校校舎、小中学校屋内運動場、寄宿舎、へき地集會室、通学バス(ボート)・ジープ、学校給食施設、プール、学校柔剣場および学校相撲場の整備にたいしても補助金、地方債ないし一部は地方交付税の財源措置がある。各々についての措置規準は、小学校校舎と同一ではないが、ここでは詳細は省く。

一方、義務教育施設に関する経常的経費は教職員の人件費がその中心である。市町村立小・中学校教職員の任命権者も給与負担者も都道府県である。ただし、給与費等の2分の1が国庫負担であるため、原則的には給与費等の市町

村負担はないことになっている。

(3) 国費と地方費の負担配分上の問題点

義務教育は、その公共性の高さから公費負担とされ、利用者負担を課さない原則が確立してきた。

ここにいう公共性には、相対立する2つの評価が絡まっている。

1つは、国民の権利保障の立場からである。現行憲法に明記されているように、個人の尊重（第13条）、法の下での平等（第14条）から、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」（第26条第1項）のであり、これは、生存権（第23条）の1部をなすものである。教育を受ける権利の要求は、労働者階級をはじめとする勤労者層の子弟教育の要求としてこれに対する公的な保障が確得されてきた。それは、地方財政の貧富の差によって権利保障に格差を生まないように、国による財源保障を引きだす1要因となってきた。

もう1つは、わが国の沿革からも明らかなように、義務教育の公共性は戦前の富国強兵、殖産興業のための臣民づくりの手段として国家の利益と一体となってきた。そのために、地方財政の窮乏が国家の利益を損うことがないように、補助金制度によって地方財政にたいする国庫からの措置が拡大してきた。それは、個人の基本的人権と対抗する論理をもっているといえる。この立場から国の財源措置がなされる場合には、国費負担を地方自治体や児童生徒の保護者に転嫁して国民の利益に必要な最低限度におし下げる危険性をもっている。とくにその危険が高くなるのは国庫の財政危機の時である。また、政治的、政策的に教育内容を国家の利益に近づけ、あるいは国家の利益に必要な範囲に限定するような、安あがりの国家目的の追求がなされる危険をたえずはらんでいる。

補助金に依存した義務教育財政の脆弱性は、財政面でつぎのような矛盾となってあらわれる。

第1に、行政主体たる自治体、文部省および大蔵省の三者間の関係では、国庫を握る大蔵省の発言力が強く、行政主体たる地方自治体の独自の施策が常に

制約されてくる。使途指定の補助金制度一般についていえることでもあるが、年々の国庫補助金予算は、国庫の収支状況予測のなかで義務教育費総額がまず決められ、補助対象、単価などがこれに合うように改訂されるため、現場の実態を正確に反映しないことになる。全国の義務教育施設の実態を積みあげて必要な整備計画を検討する立場にある文部省の予算要求とかけ離れたところで現実の国庫補助基準と補助額が決められていく。<sup>(6)</sup> こうして、義務教育施設が全体として低位水準で画一化されていくことになる。

第2に、補助金行政の財政的矛盾は、超過負担となってあらわれる。それは、現実の事業量、事業費と補助基本額との間に単価差、数量差、対象差があり、それが地方自治体負担に転嫁されるのであるが、これは、国庫の都合が優先されるためであり、それだけ地方自治体の一般財源充当率が高くなってしまふ。

このような補助金政策の矛盾は、起債の面にも準超過負担となってあらわれてくる。したがって、国費と地方費の負担関係の実質は、たて前から離れて地方負担強化の方向に傾いている。とりわけこの矛盾が鋭くあらわれるのは児童生徒急増市町村においてであり、一定の補助率かさ上げがあるものの、深刻な教室不足と財政難が生じている。

義務教育に関する国費と地方費の負担関係については、当面、超過負担の解消、必要なミニマムの全国的充足を保障する財政制度の確立という課題がある。これに対して、大蔵省が『歳出百科』で指摘している「今後の検討課題」は、「今後の厳しい財政事情を見通した場合、教育について公費負担を行うべき範囲はどこまでか、また公費負担を行うとしても、国と地方公共団体の負担区分をどう考えるかといった問題につき検討する必要があると思われまふ<sup>(7)</sup>」というものである。大蔵省のいう負担区分の再検討方向は、明らかに地方負担強化の方向である。税源の再配分と財政調整の強化がなければ、地方負担強化の方策は、教育行政水準の低下に行きつかざるをえないであろう。

#### (4) 公費負担と受益者負担

公立小・中学校の財源負担は保護者の「受益者負担、なしの全額公費負担が原則である。これは、先述のように、すべての国民の教育を受ける権利を公的に保障する立場から正当化される原則だといえよう。

ところが、現実には、保護者負担や校区住民負担がまかり通っている。たとえば、PTAが窓口となって一律の会費を徴収し、その中に設備、備品費を含めておいて、現物で寄附をしたり、学校プールや屋内運動場の建設計画が地元住民の負担を条件に進められたり、あるいは、教職員をPTA雇用としてその負担とする例さえある。したがって、いわゆる受益者負担の実態は統計上はあらわれてこないが、かなりあるとみて間違いなからう。

さらに、教科書無償給与制度見直しの論調が財政危機の中で強まっている。たとえば、『歳出百科』は、「現行の教科書無償給与制度は、昭和39年の最高裁判決でものべられているように、必ずしも憲法上の要請ではなく、立法政策の問題と考えられます。教科書無償給与制度のあり方については、従来から折衝（地方負担導入、貸与制導入及び有償化についての折衝）が行われており、今後とも検討を続ける必要があると思われまます」とのべている。これは、直接には社会資本整備費の負担問題ではないが、従来は無償であったこのナショナル・ミニマムの分野を国庫の都合から有償化しようとする議論として注目されるところである。

## E 小 結

以上、社会資本の事業主体とその資金調達的具体例を港湾施設、保育所、義務教育施設についてみてきた。

生産の社会的一般的条件をなす社会資本を代表させた港湾施設は、公共機関の手で整備され、利用者が限定的で直接便益を特定しうるにもかかわらず受益者負担を緩めて一般財源を充当する方向に進んでいる。

社会的共同消費手段の例として保育所を検討したが、行政主体が公・私にまたり、受益者負担的収入にも幅がある。ここでは、施設不足とサービス格差の問題を解決するための事業主体と財源をいかに見つけたかが重要な課題で

あり、そのことと受益者負担的収入たる保育料とのかね合せが問題であった。

義務教育施設については、その建設も運営も基本的には公共部門の手にあり、財源負担も基本的には公共資金でおこなわれている。しかし、国庫財政の危機から、地方自治体への負担転嫁と児童生徒の保護者への負担転嫁が強まる気配にある。

これら社会資本における事業主体と資金調達の様々な組合せとその変化を規定する最も重要な今日の要素は、各々の社会資本にたいする公共性の評価と財政事情の2点だといってよいだろう。港湾事業が公共部門の事業となった歴史的背景には、事業が大規模であることや資本回転率の遅いことおよび港湾がそもそも地域施設として公共性をもっていたことなどがあげられようが、ここではこれ以上立ち入らない。

公共性の評価という場合、そこには階級的な価値判断が入ってくる。たとえば、独占利潤の源泉となっている港湾には高い公共性が与えられる一方、保育施設の公共性評価度は現実の機能より低く抑えられ、この評価が一般財源の充当と受益者負担的収入との比率に差異をつくりだしている。また、義務教育の場合には、富国強兵、殖産興業にとっての国民皆教育をめざした段階では国家にとっての公共性の高さが認められていたが、戦後、国民の教育権が前面に出て真の公共性が制度的にも確立しつつあったけれども、近年ではこれに逆行する動きが生じている。

一方、第2の要因である財政事情は、とくに国庫の収支状態が重視されて、資金調達の方式ばかりでなく事業主体にも変更が加えられている。財政事情という点では、福祉や教育等の行政を推進するうえでもこれを考慮しなければならぬことはいうまでもなからう。しかし、今日重要なことは、財政事情を斟酌して補助金等の国庫支出を切りつめる先が、独占の大企業の利益を直接的に損ねない分野に集中してくること、及び軍事費増大の要請が強まるなかでその傾向が加速されていることである。ここにも政策の階級性格がはっきりあらわれている。

このような財政政策の進展は、地域社会レベルにおける諸社会資本の統一性

をひき裂き、有機的連関をもったバランスある社会資本の配置を歪めてしまう。補助金に依存せざるをえない社会資本整備のメカニズムは、地方自治体をして補助金のより多くつく社会資本の建設へとかりたて、逆に地方自治体の一般財源のもちだしが大きい社会資本の整備は、その自治体の財政上の都合で遅れがちとなる。地方自治体の首長にとっては、国庫補助金の多くつく事業の方が、任期中の業績を大きく見せることに役だつからである。さらに、超過負担の存在は、国が社会資本整備をコントロールするのに役だっている。というのは、地方自治体の財政難が、超過負担の大きい社会資本整備事業に一般財源を投入することに抑制作用を及ぼしているからである。

こうして、地域社会における社会資本のアンバランスが促進される。そして、福祉・医療、教育・文化等の社会資本の不足した部面で、民間資本の活動の場がつくられ、ここが独占的大企業の投資の対象となってきた。公共部門の地域社会整備計画との内的有機性をもたずに民間資本が利潤動機から受益者負担を原則に利潤の大きい社会資本のみを建設、運営していくことになれば、社会資本の地域的統一性は一層破壊されてしまうであろう。さきにも述べた、港灣、保育所および義務教育施設をめぐる現行制度の実態は、その危険性の大きいことを示すとともに、改めて、人間居住の総合的環境、共同社会的条件をつり合いをもって整備していくための社会資本整備事業主体と財源制度の確立の必要性を示しているといえる。

### 3 事業主体と資金調達論批判

#### (1) 社会資本整備の近年の動向

わが国の公共投資が国民所得に占める割合は、1978年度に6.3%にのぼっている。これは、アメリカ1.6%、フランス3.1%、西ドイツ3.2%、イギリス3.5%（各国とも1977暦年）と比べ2～4倍の高率である。わが国の公共投資比率がとくに高いのは、高度経済成長型の産業基盤ひけ公共投資が依然つづけられているうえ、整備が遅れていた生活基盤の充実が放置しえなくなるとともに、

高度成長のなかで激化した都市問題や農村問題への対処のための社会資本整備の必要性が増大したこと、また、不況対策として公共投資が用いられていることなどによるものである。

公共投資による社会資本整備は、その内容構成を共同消費手段を重視する方向に組み替えていくとしても、金額的なウエイトの高さを大幅に低下させることは難しいと思われる。政府の公共投資計画は、昭和54年8月策定の「新経済社会7カ年計画」にもられているが、これによると、54年度～60年度に240兆円（57年価格）を必要とするとされている。

ところが、今日の財政危機は、国と地方自治体をまき込んで進展している。経済審議会企画委員会の「昭和60年度経済の暫定試算」（昭和55年1月25日発表）によると、国債残高は、昭和54年度末の59兆円から60年度には132兆円になる。国債費は年平均伸率18.8%で60年度には12兆円を超え、予算規模の17.0%となる予測をたてている。しかも、この予測は、租税負担率を昭和55年度の21.8%から26.5%程度に5.7%引きあげること前提にした試算である。一方、地方自治体の財政状況を見ると、地方債の割合も公債費比率も高まってきており、54年度4兆円余、55年度2兆円余の財源不足を生じ、この補てんのために地方交付税原資の借入れ、地方債の増発という借入金による特別措置が講じられている。これら借入金残高の累増は、地方財政の将来に巨額の償還義務の負担をおわせている。

これに対する政府の財政再建案は、(1)付加価値税をはじめとする大衆課税の強化、(2)行政コストを明らかにして受益と負担の関係を強める、(3)行政の守備範囲を明確にした公私両部門の再配分、(4)行政機構の簡素合理化、事務事業の見直し、定員管理の適正化などを柱としている。

社会資本の整備に関しても、この大枠がかけられている。上記再建案の柱のうち、(1)の付加価値税は国民のコンセンサスが得られずその導入が延期されているし、(4)の行政改革は、財政危機を利用して地方自治体レベルで一定進められたが中央省庁では各省庁の官僚機構の反対が強くかけ声に終わっている。したがって、社会資本整備について政府の具体的対策は、実現性の強い方策にしば

られてこざるをえない。その方策は、つぎの3点であるといつてよい。

- (1) 社会資本の整備は、政府にとり必要度の高いものに限定する。
- (2) 国庫の負担割合を下げ、地方負担を強める。
- (3) 受益者負担的収入を強化する。

この方策は、大蔵省の『歳出百科』につぎのようにのべられている。

「社会資本整備については、国民の要請も強く、今後とも、経済情勢、財政事業等を勘案しながら推進していく必要がありますが、今後、社会資本整備に充て得る財源は、厳しく制約されざるを得ないので、公共投資の重点化、効率化を一層図るとともに、限られた財源を有効に活用するため、国庫負担割合の見直し、受益者負担の導入等を進める必要があります。」<sup>(8)</sup>

また、「新経済社会7カ年計画」策定後わずか1年にして、この計画の全面改訂の動きが政府内にあらわれた。その原因は、240兆円の財源見込みがたたないことにあった。1年間で計画を全面的に見直すことには政府の面子の問題もあってできず、下水道整備事業計画を遅らせることに落ついた。つまり、公共投資の重点化であり、下水道以外の事業に資金を重点的にふりむけるという実質的な改訂をおこなったのである。これは、上記(1)の方策の具体的あらわれであり、政府にとって「必要度の高い」社会資本に公共投資を集中していく方策であることは明らかである。

このような議論を系統だててきた2つの書物がある。それは、日本都市センターの『新しい都市経営の方向』と大蔵省主計局編『歳出百科』である。その検討をおこなおう。

## (2) 『新しい都市経営の方向』の提案

本書は、社会資本の建設と管理について、いくつかの方向を提案しているが、重要な点のみとりあげよう。

第1に、現在の最重点課題の1つが減量経営であるとの認識にたつて、「行政の減量についての最大のポイントは人件費である」とのべている<sup>(9)</sup>。そして、地方公務員の給与の高さだけでなく、「その〴〵頭数、の増えることの危険性」

に対応しなければならないのであって、「あえて公務員を増員して配置するのではなく、たとえば全市的な会館とかスポーツ施設などは、パートとか民間委託に、また、コミュニティ施設ならば、なるべく住民の自主管理に委ねるという方向である。また、幼稚園や保育所についても、園児に対するサービス面でほとんど差がないとすれば、コストの低い民営をなるべく考えて行くということである。このように、行政に「原価意識」を導入し、その視点から今後のあり方を考えて行く必要がある」とのべている<sup>(10)</sup>。

この主張の背景として、今次財政危機の初頭、革新自治体に対して集中攻撃をかけ、「福祉のやりすぎ」と国家公務員より高い給与を抑えた「実績」と、建設を必要とする社会資本の重点が、管理費（とくに人件費）のほとんどかからない道路、街路、河川、区画整理から、コミュニティ、文化、スポーツ施設など多額の維持管理費（人件費）を要する社会資本に移行せざるをえなくなったことがあげられよう。

こうして、社会資本の私公両部門間の再配分を、維持管理の民間移行による人件費抑制の方向ですめる提案をおこなっているのである。この提起は、「行政の守備範囲」論の一環でありその延長である。同書は、「現在混乱している『行政と市民との役割分担』のあり方を改めて見直す必要がある」として、「行政サービスの限界」、「公私の機能の分担」から、「(ア)個人や家庭あるいは、企業や地域で解決されるべき分野、(イ)行政が公費で受けもつべき分野、これら両者との限界を改めて問い直す」主張を展開している<sup>(11)</sup>。

第2に、「行政サービスの受益と負担の結びつき」を強調し、受益者負担的収入による社会資本の整備と維持管理の方向をうちだしている。この提起は、使用料負担の適正化論に進み、「原価との対応で使用料を考える論議を」とよびかけている<sup>(12)</sup>。

同書は、現状について、「わが国の場合は、サービス要求だけが限りなく行政に持ち込まれ、その負担についての認識はほとんどない。足りないのは、国から貰えばよいという無責任な認識となっている」として、使途を明確にした超過課税を提案したあと、使用料を取上げ、サービスの原価が明らかにされず

に使用料の改訂はその上げ幅に関心が集中してしまっているの、保育料や下水道等についても、そのコストと使用料（公共料金）を明示した議論をすべきだとしている。さらに、原価のうちどの程度までを使用料として負担を求めめるかの基準について、国が全国的な指針をだすこと、および自治体の公共料金に物価スライド制導入の検討を提案している。

### (3) 『歳出百科』の提案

『新しい都市経営の方向』が地方行財政にたいする提案であったとすれば、大蔵省の『歳出百科』は、国の行財政に関する提案である。

『歳出百科』の提案の前提になっているのは、つぎの2つの認識である。1つは、戦後、社会資本の整備を国の最重要課題の1つとして巨額の財政資金を投入してきた結果、社会資本整備の水準は著しく向上し、相当の水準に達したという認識であり、もう1つは、わが国の財政が赤字公債を含む巨額の公債発行に依存する異常な状態にあり、今後の経済の安定をはかるためにも、このような状態からの早期脱却が急務であるとの判断である。<sup>(64)</sup>

『歳出百科』が社会資本整備についてどのような方向を示しているかは、さきの引用文からも明らかである。すなわち、(イ)公共投資の重点化、効率化を一層図る、(ロ)国庫負担割合の見直し、(ハ)受益者負担の導入が柱となっている。同書が社会資本の範疇に入れているのは、文脈からみて道路、空港、下水道、住宅、国土保全（治山治水等）、農業基盤、工業用水その他であって、文教施設、福祉施設などは入っていないようであるが、提案の基本がそれによって、変わるわけではないといってよからう。

ここでの具体的な提案として、つぎの点がだされている。<sup>(65)</sup>

①道路財源（揮発油税と石油ガス税、自動車重量税の80%相当額）の用途の検討をする、

②空港整備事業は公共事業のなかでは特定の者の利用に供する度合の最も高いものであるから、利用者、受益者の負担協力を強める方向で検討する。

③下水道のうち家庭汚水の処理施設は利用者が特定されており、しかも利用

者は水質汚濁の原因者であるので、利用者負担のあり方を検討する。

④住宅については、住宅総数が世帯数をかなり上回り量的問題は解消されてきたので、住宅対策の中で国が果たすべき役割を検討する。

以上の4事業については、いずれも「検討する」というあいまいな表現になっているが、受益者負担を強め、国の財政責任を回避する方向であることは明らかである。

なお、地方財政についても国庫防衛の見地からつぎのように言及されている。

「国も巨額の特例公債を発行しているという異常な財政状況の下にあり、交付税率を引き上げて、現行の国の財源を地方に移譲する余裕はないのが実情です。」「国も地方もそれぞれの自己努力によって当面の財源難をのりこえる必要があります、地方の財源不足については、基本的に建設地方債の発行、交付税特別会計の借入れ等によって対処するべきであると思われます。」「地方財政についても一層徹底した節減合理化が必要です。地方団体の中には定員の管理、給与水準等について種々の問題を有しているものもあり、その改善が望まれています。」

地方財政対策の項に至ると、『歳出百科』は『新しい都市経営の方向』にほとんど一致した見解となり、逆に、後者は、前者の国庫優先の考え方を前提に、その枠内で発想されたものであることも明らかとなる。

#### (4) 2つの主張の検討

第1に、両書とも、発想の出発点は財政危機、とりわけ国庫の危機である。そのため、国民の福祉を増進させていく視点が貧困となり、先述のように国庫の防衛が前面に躍り出ている。

その必然的結果として、これまで財政資金を投入して一定の充実をはかってきた広義の福祉分野の行政をいかに削減して民間にまわせるかという発想が性急な形であらわれてくる。そのため、わが国の社会資本の整備水準をストックとしてみた場合、とくに共同消費施設が他の先進資本主義諸国の水準を下まわっているうえに、高度成長期の人口と経済活動の大都市圏への地域的な大移動

によってその需要が拡大していること等の特殊性が見落されて、議論が社会資本の建設費と維持管理費のコストと負担の直接的関係に還元されていく誤りが生じている。

第2に、両書に共通する特徴は、歴史的な行政事務配分論、財源配分論についての総括をおこなっていないことである。

戦後、行政事務配分に関して最初に一般的原則を示したのは、シャープ使節団の勧告（昭和24年8月）である。シャープ勧告は、当時の事務分掌は、①行政処理責任の不明確さ、②租税と行政との関係の理解が不可能、③中央政府の関与による地方自治の損壊、④有効かつ能率的な行政事務遂行体制でないこと、の理由から地方自治と地方的責任にとって有害だとのべ、第1に行政責任明確化の原則、第2に能率の原則、第3に地方公共団体優先および市町村優先の原則を一般的原則として提起した。ついで、地方行政調査委員会議の「行政事務再配分に関する勧告」（神戸勧告、昭和25年12月）が、シャープ勧告の3原則を一般的指針として、国と府県、市町村の間の事務再配分案を示した。

これらの勧告は、補助金整理を国が行なわず、またその後のいわゆる逆コースの中で実現されずに終わってしまった。今日では、勧告後の日本経済の変化をふまえて、府県の役割の点などを新しい事態に即応させる点など検討すべき課題も新しく生れているが、これら2つの勧告に示されている明確な原則は、今日もなおふまえるべきものと考えられる。いずれにしても、今回の両提案はともに抜本的な改革というには程遠いものであり、今後、地方自治体の方から、歴史的な改革案とこれに対する総括をふまえて本格的な改革案の提起がなされる必要がある。

第3に、このことと関って、両提案は体系性に欠けている。たとえば『歳出百科』の場合、国債依存体質からの脱却にむけて歳出の徹底した合理化・効率化を進めるための財政当局の立場からみた問題点や考え方を説明したものだと言われているが、その限り<sup>17</sup>でしかない。したがって、現在の財政危機の原因とこれに対する解決案も「合理化・効率化」のみしか示されていない。このことは、『歳出百科』に即した財政運営をおこなっても財政危機を克服できないと

いうことでもある。

第4に、行政主体、とくに社会資本の整備主体と維持管理主体について、神戸勧告のような3段階の統治機関の間における責任の明確化を提案しているわけではない。『新しい都市経営の方向』は、機関委任事務について、これにより「都市がイニシアティブを発揮できる余地が、次第に狭まってきている<sup>(8)</sup>」と指摘しているが、これが地方自治にとって根本的問題だとの認識は避けている。そして、その改革案として「国、県から都市自治体への大幅な権限委譲」を主張しているが、その内容をみても機関委任事務の廃止を主張したものとは解釈できない。

第5に、財源負担については、これが今回の提案の動機でもあるので、はじめから結論がださされていて、結論からさかのぼって財政の現状や地方自治論が構成されていると言ってもよい。その結論とは、大蔵省は、国の負担回避であり、自治省は、住民負担の強化である。これが、まじめな検討に値しないことは言うまでもなからう。

#### 4 「計画化」原理の導入と市場メカニズムの利用

戦後第2回目の深刻な財政危機がはじまった1970年代後半以降、使用料・手数料、あるいは受益者負担金の徴収問題は、とくに財政当局から、財政収入の拡大手段として、また、いわゆる「行政守備範囲」論による公的福祉の削減のための手段として注目されるようになった。

たとえば、地方制度調査会第17次答申は、「社会福祉施策は多大の財源を要する分野であるばかりでなく、一度選択して実行に移した施策は長期にわたって継続し、その水準を引き下げることが困難な性格をもつものであり、これが財政硬直化の一要因となることである」として、財源を国に期待せず、住民負担の強化か既定経費の振替によって財源調達するべきだとのべている。また、政府の「地方財政計画策定方針」においても、財源充実策の一環として「使用料・手数料の適正化」が近年とみに強調されるようになった。この理論化を試

みたのが、さきにみた『新しい都市経営の方向』の「行政サービスの受益と負担」論である。さらに、「行政守備範囲」論をもとに、使用料・手数料の引き上げによって福祉需要をコントロールする研究が、地方自治研究資料センター<sup>(19)</sup>等<sup>(20)</sup>でなされてきた。

また、公共経済学の方法論にたつて、税負担配分のあり方を租税と利用者負担の問題から論じた山本栄一氏は、公共財を〔Ⅰ〕便益のうち全部または大半が間接便益である公共財と〔Ⅱ〕便益のうちかなりの直接便益をもたらす公共財に分けて負担配分のあり方を整理し、後者の公共財については、公平と効率<sup>(21)</sup>の見地から利用者負担を積極的におこなうべきだとの提案をおこなっている。氏は、「〔Ⅱ〕のような公共財は、家計や企業に直接便益が帰着することを根拠に、……利用者の負担が納得されやすいこともあって、公共財供給の費用の一部ないし全部を、目的税（応益的な）、使用料・手数料、あるいは独立採算制における料金として徴収することが可能となり、そのことがより負担の公平と経済の効率へと導くために、できる限り積極的に活用すべきであると結論しうる。」とのべ、「間接便益の大きさがそれ程大きくないと判断されるなら、全面的に利用者負担に頼ってもよい<sup>(22)</sup>」としている。ただ、氏の場合には、「サービス価値原則（value of service principle）」によって、業務用と家庭用といった利用者の主体の相異にともない享受する価値がちがう点を考慮にとり入れ、用途別の負担差をもうける必要があるという一定の制約を課しているが、直接便益が認められるものには使用者負担（受益者負担）を「積極的に活用すべきである」との結論に変わりはない。

たしかに、個々の社会資本ないしサービスについて、直接便益と間接便益を明確にし、これとの関係で財源を租税と使用者負担（受益者負担）にどのように合理的に求めうるかを明らかにすることは、必要な作業である。しかし、このような技術の開発と精緻化には、1つの価値判断をもった政策方向が前提されなければならない。政策方向を明確にしないままの精緻化は、その意図にかかわらず、その適用において使用者負担のみを強め、資源配分を国民福祉に反する方向に導かないとも限らないからである。とくに、個々の社会資本（な

いし財・サービス) ごとにその便益を直接便益と間接便益に分けて、直接便益にたいし使用者負担原則を「できる限り積極的に活用」するならば、たとえ社会資本の性格によって福祉性、公益性を個々に加味するとしても、それだけでは資源配分の適正化を保障しうるものとはならないであろう。

社会資本は孤立的に存在しているのではなく、各々は一社会の構成要素として相互に関連しあいながら1つの地域社会(コミュニティから国土規模に至る)の共同社会的条件を形成しているのである。したがって、各々の受益者負担が地域社会に与えるであろう個別的影響の総合的效果が問題とされなければならない。

戦時の高度成長の時代が終りをつげた今日、この時代がつくりだした都市問題や農村問題、資源・環境問題、食料問題、あるいは国土利用のゆがみを、国民福祉と国民経済再建の方向に転換していかなければならない。高度成長期には、国民所得の拡大のために、道路、港湾、工業用地・用水道など生産関連の社会資本の優先的充実が政策の基本方向となってきたが、それが誤りであったことは、今や社会的合意をえつつあるといてよい。では、それにかわる新しい社会資本整備の政策方向として、何が必要か。

結論から言えば、都留重人氏のいうごとく、「国の政策に具体的な価値判断を導入」<sup>(9)</sup>し、「福祉目標を体系化し、その実現のために国の経済運営に『計画化』原理を導入する」<sup>(10)</sup>ことがまず必要であり、この『計画化』原理の導入によって、共同社会的条件を再構築し、その維持をはかることである。

この共同社会的条件の維持は、国家によるブルジョア社会の経済的総括の内容の1つをなすものであるが、資本主義社会の発展とともに、各々の社会的条件の性質と資本蓄積の法則の規定をうけて、共同社会的条件を構成する2要因—社会的生産の一般的条件と社会的生活の共同的条件—は分裂し、対立させられ、その対立のなかで社会的生活の共同的条件の整備の遅延、削減が生じてくる。

資本主義社会におけるこの2要因の分裂と対立は、現在の資本主義経済体制の問題性であり、この対立の止揚による共同社会的条件の回復が新たな課題と

なる。共同社会的条件の回復には、その性質上、空間概念が必要であり、地域という視点が重要となる。<sup>66)</sup>

現在の問題状況を見ると、都市、とくに大都市圏では、効外住宅地を中心とした社会的共同消費手段の深刻な不足の一方で、都心部人口の減少により、都心部に共同消費手段の相対的「過剰」現象があらわれている。また、高度成長期を通じて集中・集積した臨海部の重化学コンビナート企業や都心の中核管理機能は、産業用の社会資本を公共部門に整備させてこれを占有するばかりでなく、在来産業と住民の共同社会的条件であった道路や港湾をも特定企業の占有物にかえて在来産業や住民を社会資本の便益享受から排除している。しかも、両者間の産業的連関はほとんどなく対立をつくりだしている。<sup>67)</sup> こうして、大都市圏におけるかつての共同社会的条件は崩れてきている。

一方、農村地域においては、高度成長期に、かつての基幹産業・農業が生業としてなりたたなくなり、若年労働力が流出し、いわゆる過疎化が進行した。農家の兼業化（賃労働者化）と流出は、農業の共同作業を困難にし、道路、用水路、共同作業場などの生産の一般的条件（それは同時に、旧村落民の生活のための共同手段でもあった）の共同的維持をむつかしくしている。このことは、農村地域を特徴づける分散の不利益を増幅し、時として、旧村落の共同社会そのものの崩壊までもたらすことになった。

今日、都市と農村で進行しているこのような問題を視野に入れるとき、地域経済社会の再建のために、その共同社会的条件である社会資本を、それぞれの地域の特殊性に応じて、いかに統一的、有機的に整備し、国民（地域住民）の経済活動と生活を守るのが重要な課題となっている。生活関連の社会資本の遅れをとりもどすことがその重要な課題の1つとなることはいうまでもないが、これにとどまるものではない。産業関連の社会資本も、それが、現状では特定の地域独占企業に占有されていることが問題であって、これを文字通り社会的一般労働手段として復位させ、中小企業をはじめたとした地域産業の共同の利用が可能となるよう、その共同性を回復することが課題となる。

この地域経済社会の再建、そのための共同社会的条件の再構築は、価値判断

を伴う政策方向を明確にした「計画化」原理の導入なしには達成できないし、この事業主体となりうるのは地方自治体であり、地方自治体、基本的には市町村レベルが事業主体として行政責任をもって地域的に社会資本の斉合性と有機性を確保していく主体となる必要がある。そのためには、中央政府による個別事業ごとの機関委任といった現在の事務配分を根本的に改めなければならない。また、公的資金の負担責任についても、本稿第2節の港湾、保育所、義務教育施設でみたような責任の分散は、補助金や起債を通じての中央統制による社会資本の地域的有機性の欠落を生み出すものであり、行政責任をもつ行政レベルに税源の再配分と財政調整によって財源を配分しなければならない。

社会資本の整備と維持管理をすべて公共部門と租税に求めることは、「計画化」を公共部門の意思通りにすすめる最も手近な方法のように見えるが、その財源わくには限界（もっとも負担率で可変な相対的な面をもつが）があり、また、社会資本がまだ需要を満しえない過渡期には、その便益を享受する者とならない者との間に不公平をつくりだす。したがって、資金の点からも公平の原則の点からも、一部は市場機構に頼ることが必要となる。市場機構を「計画化」原理の推進に活用するということは、たとえば福祉目標の達成に、事業主体として民間資本と資金を活用し、また、公共的サービスに価格メカニズムを一部活用することである。

利潤を動機として行動する私企業に福祉目標にそった投資と営業活動をおこなわせるために、必要な規制と誘導をかけるが、相応の利潤は保障することになる。これは資本主義制度であれば当然のことである。問題は、規制と誘導の具体的方法である。さきにもみた港湾事業など営業用の社会資本は、公共的コントロールをかけて民間資本の共同事業にすることも考えられるし、完全な受益者負担として価格メカニズムを活用することも可能である。また、サービスの対価としての収入のうち、どこまでを市場機構による料金等受益者負担的収入により、どこまでを租税による負担とするかについては、直接的受益のみから判定することはできず、政策の価値判断が最も入り込むところといえる。だが、行政責任と財源を明確にし、社会資本の建設段階から住民の意思で決定す

る民主主義的自治が保障されていれば、その財源も一般財源と受益者負担のかね合せを住民の意思で決めていくことが可能となろう。

(注)

- (1) 亀卦川浩『自治五十年史(制度編)』良書普及会,昭和15年(復刻版,文生書院,1977年)263頁。
- (2) 藤田武夫『日本地方財政発展史』河出書房,昭和24年,(復刻版,文生書院,1977年)8頁。
- (3) 同書,9頁。
- (4) 鈴木慶明『事業別地方財政措置』ぎょうせい,1977年,361頁。
- (5) 「第5次学級編制及び教職員定数改善計画」の計画期間は,昭和55年度から12年間であり,1学級あたり児童数の標準を現行の45人から40人とするものであり,国家財政の危機との関係で,児童減少市町村の小学校1年生から実施に移すことになっている。期間内の教職員定数改善は81,674人を予定している。
- (6) 加藤芳太郎,門間董吉,加藤一明『現代の地方財政』(東大出版会,1975年)は,この事情をつぎのように指摘している。「義務教育の学校建設にかんする国庫負担を定める法律・政令・規則の体系に一貫している特徴は,文部省基準と大蔵省基準との2本建の並存である。」(同書,52頁)「もし文部省が望ましいと考える適正規模にまで整備しようとするれば,国庫補助対象規模の2倍にもなるのである。」
- (7) 大蔵省主計局編『歳出百科』昭和55年,109頁。
- (8) 同書,128頁。
- (9) 日本都市センター『新しい都市経営の方向』,ぎょうせい,昭和54年,42~45頁。
- (10) 同書,136~138頁。
- (11) 同書,187頁以下。
- (12) 同書,190頁,194頁以下。
- (13) 同書,191頁。
- (14) 前掲『歳出百科』125~126頁。
- (15) 同書,128~138頁。
- (16) 同書,219~221頁。
- (17) 同書,前文。
- (18) 前掲『新しい都市経営の方向』234頁。
- (19) 総合研究開発機構『公共サービスの内容と負担——公共サービスにおける自治体の役割分担と負担のあり方』全国官報販売協同組合,1978年。これにたいする批判は,拙稿「財政危機・福祉切捨て下の保育財政問題」『現代と保育』第3号,1979年6月。

- ⑳ 山本栄一『租税政策の理論』有斐閣，1975年，95頁以下。
- ㉑ 山本栄一「都市サービスと公共料金」『都市政策』第8号，勁草書房，1977年7月，33～34頁。
- ㉒ 山本，前掲書，206～207頁。
- ㉓ 都留重人『日本経済の奇跡は終わった』毎日新聞社，1978年，163頁。
- ㉔ 同書，169頁。
- ㉕ 宮本憲一『社会資本論』〔改訂版〕有斐閣，1976年，41頁。
- ㉖ 地域視点の重要性については，中村剛治郎「現代日本の地域開発をめぐる理論と政策」，儀我壮一郎ほか編『国土・都市・農村と地域開発』（自治体問題講座第5巻），自治体研究社，1979年，35～37頁参照。
- ㉗ 宮本憲一編『大都市とコンピナート・大阪』筑摩書房，1977年に詳細な分析がある。