

し、一方で、NPOが一般市場での事業収入を重視して商業化を進めていけば、採算性を重視することにより貧困者を顧客から排除したり、市場競争ゆえにネットワーキングが困難になる場合があるかもしれない。加えて、組織規模が拡大したり、事業の効率性や成果主義が強調されることにより、プロフェッショナリズムや官僚制化が要請され、組織内民主主義が寡頭制に変質していくこともままある。以上のような状況においては、NPOを公共サービスの供給主体として想定できたとしても、NPOに市民的公共性を可能にするような自由で開かれたコミュニケーション空間を望むことは困難であるに違いない。それでは、NPOが実際に市民的公共性を構築しうるためには、現実的に、どのような条件が必要となるのだろうか。以下、NPOにおける所有構造とボランティアの役割に絞って検討していくことにしたい。

2. NPOにおける所有構造

NPOが市民的公共性を紡ぎ出していくということは、NPOが基盤となって、何らかの共同のイシューをめぐる自由で開かれた討議空間が形成され、様々なアクターとのネットワーキングを伴いつつ公論が生み出されていくといったイメージを想起させる。この時に重要なことは、NPOが言わば社会に対して“開かれた組織”であるということだ。NPOが“開かれた組織”であるという際に、まずはNPOが情報公開に積極的でアカウントビリティを果たしていることが前提条件となるだろう。しかし、それと同時に、NPOが多様なステークホルダーの利害関心に対して“開かれている”こと、すなわち、多様なステークホルダーが参加可能な組織（マルチ・ステークホルダー組織）であることが重要な論点になるに違いない。このことは、NPOという組織が果たして誰によって所有されているのかという問いと結びついている。

そもそも、従来のNPO理論では、ハンスマン等が、制度派経済学を援用して、組織の所有という観点から、非営利であることの意味を論じてきた。

すなわち、制度派経済学では、通常、企業における所有権は、①残余請求権（残余収入＝利益の帰属）と企業的意思決定に関わる②コントロール権（実質的には、総会での議決権）から構成されると考えるが、この時、ハンスマンによれば、NPOには利益の非分配制約が存在するので、①残余請求権の観点から考えれば、利益に対する配当を要求する株主という強力な所有者が存在しえず、NPOは無所有の企業ということになる。そして、所有者がいないということは、受益者や寄付者といったステークホルダーから搾取し、利益を専有しようとするアクターが存在しないことを意味し、そのことがNPOの信頼性を保証するという説明がなされてきたのである [Hansmann, 1996]。しかし、以上のような非営利性は、NPOにおいて、特定のステークホルダーが他のステークホルダーから搾取るインセンティブを低減させる条件にはなっても、組織内民主主義を保証する条件にはなり得ない。むしろ、ベンナーが述べているように、非営利性だけでは、NPO幹部による経営独裁やNPOが当初のミッションから乖離したものになっていく危険性を防げず、「コントロールの失敗」が生じかねないのである [Ben-Ner, 1994]。

上記のような非営利性を軸としたNPO論と対照的に、受益者・労働者・ボランティア・地域住民といった多様なステークホルダーによる参加を重視しているのが、欧州のEMESネットワークが推進してきた社会的企業論である [Borzaga, C. and Defourny, J. (eds.) 2001]²⁾。EMESネットワークが認識対象としているEUの社会的企業とは、社会的排除問題を背景として、社会的経済や連帯経済の流れの中から、とりわけ相互扶助的な色彩の強いローカル・イニシアティブを基盤として登場してきた組織であり、イタリアの社会的協同組合、ドイツの社会的自助グループ、ポルトガルの社会的連帯協同組合、英国のコミュニティ・ビジネス等を含んでいる [藤井, 2004a]。社会的企業論では、以上のような社会的企業の所有構造を論じる際に、残余請求権のレベルで非営利性＝利

益の非分配制約を重視するだけでなく、コントロール権の配分のレベルでも、消費者、ボランティア、労働者、地域住民といったマルチ・ステークホルダーが、同じメンバーとして民主的に組織のガバナンスに参加し得る、共同所有構造を重視してきた。ラヴィル＝ニッセンは、そうしたマルチ・ステークホルダーによる共同所有や民主的意志決定プロセスの存在を、社会的企業が、自らの社会的目標を、私的な利益を乗り越えて集合的利益として紡ぎ出す際の重要な基盤と考えており、そのことを前提として、社会的企業そのものがローカル・レベルで「近接的な公共圏 (proximity public sphere)」を生み出す可能性について言及している [Laville, F.L. and Nyssens, M., 2001]。

確かに、こうした社会的企業論は、多様なステークホルダー間の利害対立をいかにして、合意形成に導くのかといった問題や、多様なステークホルダー間のコーディネーション・コストが事業遂行にとって障害になるのではないかという疑問を抱かせる。こうしたコーディネーション、或いはコミュニケーションの問題は、社会的企業にとって避けて通れないマネジメント上の課題であり、社会的企業において、多様なステークホルダーを巻き込むリーダーシップ (社会的起業家) や、多様な評価基準を調整する社会監査 (social audit) といった仕組みが重視されている所以である。しかし、個人的なカリスマに依存し、経営独裁に陥りがちな日本のNPOを考えた時、上記のような社会的企業論は一つの重要な視角を提供してくれていると言えるのではないだろうか。

3. ボランティアと市民的公共性

以上に加えて、市民的公共性を構築していく際に、多様なステークホルダーの中でも特に重要なのがボランティアだと言えるだろう。ボランティアは、他者にコミットメントしていく際、自発性、すなわち、自己決定と自己責任を行動原理としているがゆえに、「誰に、何を、どの程度まで」行うのかが、所与の規則等であらかじめ決められてい

ない存在である。このような自発性は、ボランティアが、効率性や成果主義、或いは固定的な役割に縛られることなく、相手の状況に応じて個別的に柔軟な対応 (言わば人間らしい対応) をする際の前提条件となっており、ひいては、ボランティアが、他者との間で人格的信頼関係を構築し、親密圏を生み出す潜在的な可能性と結びついている。そして、同時に、ボランティアが作り出す親密圏は、齋藤純一が述べているように、社会問題の当事者にとって、自尊感情を回復し、安心して発話できる空間を用意することで、見えにくかった潜在的な社会問題やニーズを顕在化し、新たな公共性 (対抗的公共性) を形成する起点となる可能性を秘めているのではないだろうか [齋藤, 2003]。しかも、ボランティアは、「組織人」としての縛り (給与・昇進) がないので、自由な討議を行いやすく、加えて、その無償性ゆえに既得権益から脱却していると社会的に認知されやすい。したがって、ボランティアが、自由な「第三者」としてNPOに介入することは、NPOが単なる利益集団を脱却して、公論形成を行う際の重要な条件であるに違いない。また、ボランティアが構築する市民的公共性は、行政に対する批判や要求だけではなく、具体的な問題解決のための実践をも伴っていることが、責任性や政策提言を行う際の強みにも結び付いているように思われる [入江幸男, 1999]。

但し、ボランティアは、一方で、自発性や無償性のネガティブな側面として、行為の恣意性、無責任さ、一方的贈与行為ゆえの非対等性、パターナリズムやアマチュアリズム等の問題が表面化する危険性もある。こうした問題が生じた場合、ボランティアが仮に親密圏を生み出したとしても、それは極めて権力作用に満ちた空間になるだろうし、市民的公共性の構築に結びつくとは思えない。したがって、ボランティアが市民的公共性に結びつく潜在的な可能性を発揮させるためには、上述のようなボランティアのネガティブな側面を抑制するための仕組みや環境をNPOがどのように作っていくかということが問題となる。そういった問

題について、ここでは紙幅の都合上、詳述することはできないが、少なくとも現場での反省的学習や専従有給スタッフとの適切な相互補完的チームワークを可能にする適切なコーディネーションのあり方が必要となるだろう [藤井, 2004b]。

4. 今後の問題提起

以上、NPOが市民的公共性を構築する際の条件として考えるべきポイントとして、NPOにおける所有構造やボランティアの存在を提示し、検討を加えてきた。こうしたNPOと市民的公共性の関係について考察を深めていくことは、現在のように、NPOにおける公共性が単純に公共サービスとして矮小化され、NPOが暗黙の内に、小さな政府を補完するロジックの内に回収されようとしている趨勢の中では重要なことだと思われる。

むしろ、ここでの作業は出発点に過ぎず、考えるべき課題は数多く残されている。特に、NPOが、多様な利害関心(価値関心を含む)を敏感に把握し、表出することで、市民的公共性に多元性を持ち込むことが可能であったとしても、そういった多元的な利害関心は、相克状況に陥る危険性を常に持っており、むしろ社会の分裂や民主政治の攪乱要因になるのではないかという批判は、様々な論者によって、常に言われてきたことである。こうした批判に応えていくためには、NPOにおける、或いはNPOと他の様々なアクターとの間のコミュニケーションのありようを考えていく必要があるだろう。実際、NPOの現場では、ある種の理想的対話状況を生み出すための実践的な手法として、古くからワークショップ等の方法が開発され頻繁に利用されてきた。こうしたコミュニケーション方法を進化させていく中で、多様な利害関心を合意形成に導く、或いは合意形成と言わないまでも妥協や共生を可能とする方法を見出していくことが、NPOによる市民的公共性の構築を考えていく上で重要なのではないだろうか。

注

- 1) 例えば、エドワーズ=フォーリーによれば、アメリカ的文脈で登場してきたネオ・トクヴィル主義的市民社会概念は、アソシエーションにおける社会化機能、すなわち公共心に富んだ市民的徳(civic virtue)や市民文化の涵養、或いは、アソシエーションによる公共的、準公共的サービス供給の機能を重視してきたが、一方で、アソシエーションの政治性や政府に対する対抗・闘争といった側面を積極的に考慮してはこなかったという。以上のようなネオ・トクヴィル主義的市民社会概念は、政府の公共サービスからの撤退(小さな政府)を公共心に満ち溢れた市民による私的慈善によって補完するロジックに容易に結びつき、その意味で、新自由主義と親和性を持っていると言えるだろう。[Edwards and Foley, 2001]を参照。
- 2) EMESネットワークは、政治学者のエバース(独)、社会学者のラヴィル(仏)、経済学者のボルザガ(伊)、EUで社会的経済の議論をリードしてきたドゥフルニ(ベルギー)等、非常に多様な研究者が社会的企業を学際的に研究しているネットワーク。ちなみにEMESは、L'EMERGENCE DES ENTREPRISES SOCIALESの略。

参考文献

- Ben-Ner, A. 1994 "Who benefits from the nonprofit sector?: reforming law and public policy towards nonprofit organizations", *Yale Law Journal*, 104(3), pp.731-762.
- Borzaga, C. and Defourny, J. (eds.) 2001 *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge.
- Edwards, B. and Foley, M. W. 2001 "Civil Society and Social Capital: A Primer", Edwards, Foley and Diani(eds.) *Beyond Tocqueville: civil society and the social capital debate in comparative perspective*, Tufts University.
- Evers, A. 1993 "The Welfare Mix Approach. Understanding the Pluralism of Welfare Systems", Evers, A. and Svetlik, I. (eds.) *Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly*, Avebury.
- 藤井敦史 2004a「NPO論を超えて—社会的企業論の可能性—」、『都市問題』第95巻第8号、49-68頁。
- 2004b「ボランティアの可能性とNPO」、川本隆史・武川正吾編(講座・福祉社会①)『思想と実践—福祉をつくり、ささえるもの』、ミネルヴァ書房(近刊)。
- Habermas, J. 1990 *Vorwort zur Neufolge in: Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Suhrkamp Verlag, SS.11-50. (山田正行訳1991「公共性の構造転換—1990年

- 版への序文一」【みすず】364-365号)。
- Hansmann, H. 1996 *The Ownership of Enterprise*, Harvard University Press, Cambridge.
- 長谷川公一 2002 「NPOと新しい公共性」、佐々木毅・金泰昌編【(公共哲学第7巻) 中間集団が開く公共性】東京大学出版会1-28頁。
- 入江幸男 1999 「ボランティアの思想」、内海成治・入江幸男・水野義之編1999「ボランティア学を学ぶ人のために」、世界思想社所収、4-21頁。
- Jenkins, J.C. 1987 "Nonprofit Organizations and policy advocacy", Powell, W.W. (ed.) 1987 *The Nonprofit Sector : A Research Handbook*, New Haven : Yale Univ. Press, pp. 289-318.
- Laville, F.L. and Nyssens, M. 2001 "The Social Enterprise—Towards a theoretical socio-economic approach", C. Borzaga and J. Defourny (eds.) *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, pp. 312-332.
- 斎藤純一 2000【(思考のフロンティア) 公共性】、岩波書店。
- 2003「親密圏と安全性の政治」、斎藤純一編2003「親密圏のポリティクス」、ナカニシヤ出版、211-237頁。
- 佐藤慶幸 2002【NPOと市民社会—アソシエーション論の可能性】、有斐閣。

The condition of NPOs constructing public sphere

Atsushi FUJII

Graduate School of Economics and Management, Tohoku University

Abstract

In recent NPO theories, there are many theorists who consider NPOs as CSOs (Civil Society Organizations). They consider NPOs as important actors constructing civil society and civil public sphere, a priori. In this context, contemporary "civil society" concept means the sphere of voluntary associations and the network of voluntary associations, other than the state and the market. In understanding that civil society concept, many sociologists like K. Hasegawa and Y. Satou apply Habermas's civil society (Zivil gesellschaft) which form civil public sphere characterized by free and open communication and discussion.

But, when we observe the actual NPOs in the present Japan, many NPOs suffer organizational isomorphism pressures which make NPOs become quasi-nongovernmental organizations and normal business organizations, because of the increase of contracts from the state to NPOs and the increase of NPOs' commercial activities in the market. So Japanese NPOs are on the verge of the alienation from the role of civil society organizations.

So we must question the concrete condition and the process of NPOs constructing the public sphere actually. Then in this paper, at first I will discuss the ownership of NPOs by reviewing the social enterprise theory of EMES network. European social enterprise theory have criticized American institutional choice theory which have been led by mainly H. Hansmann and regards multi-stakeholder organization as important. In the second, I will focus on volunteers as an important stakeholder who construct civil public sphere. Because volunteers have the potential to create the sphere of intimacy, then volunteers can touch the needs of people deeply. Then at last I argue that open governance structure and active and effective volunteers are very important in order to construct civil public sphere on the basis of NPOs.

Keywords : NPO, public sphere, social enterprise, volunteer

自治体改革8

地方財政改革

〈編集代表〉

西尾 勝/神野直彦

〈編著〉

神野直彦

第1節 地方経費

【POINT】

- i 財政学における経費論の代表である「ワグナーの法則（経費膨張の法則）」をめぐっては現代でも多くの学説が存在する。その理由としては、需要側要因、供給側要因のほかに、中央・地方財政関係に代表される制度的要因が重要である。
- ii 日本財政の経費構造には、日本経済がたどってきた歴史的事情が大きく関係している。国の決定した政策の実行に係る地方経費は、地方自治法、地方財政法等によって担保されている。
- iii 近年の厳しい財政事情により、地方歳出全体に占める義務的経費の増大と投資的経費の減少がみられる。補助金の削減と税源委譲の流れの中で、より効率的な財政運営が地方団体には求められている。

はじめに

経費論は、歳入論もしくは租税論と同様に、財政学の重要な柱である。しかし、財政学の歴史においては長い間歳入論が中心的な領域であった。これは、歳出というものはそもそも政治によって決定されるものなので、むしろ歳出が決定されたことを前提にして、その財源を調達するための課税はいかにあるべきか、というのが伝統的に財政学の主要課題とされたからである。19世紀に財政学の中心であったドイツでは、こうした理由から租税論が財政学の教科書の大部を占めていた。

こうした傾向が転換するのが、20世紀に入ってからである。すなわち、一方ではイギリスを中心とした経済学の発達によって経費それ自体を経済理論の領域で取り扱うことが可能となり、厚生経済学等で財政支出の経済効果が議論されるようになった。さらに公共財の理論の出現によって財政支出は、

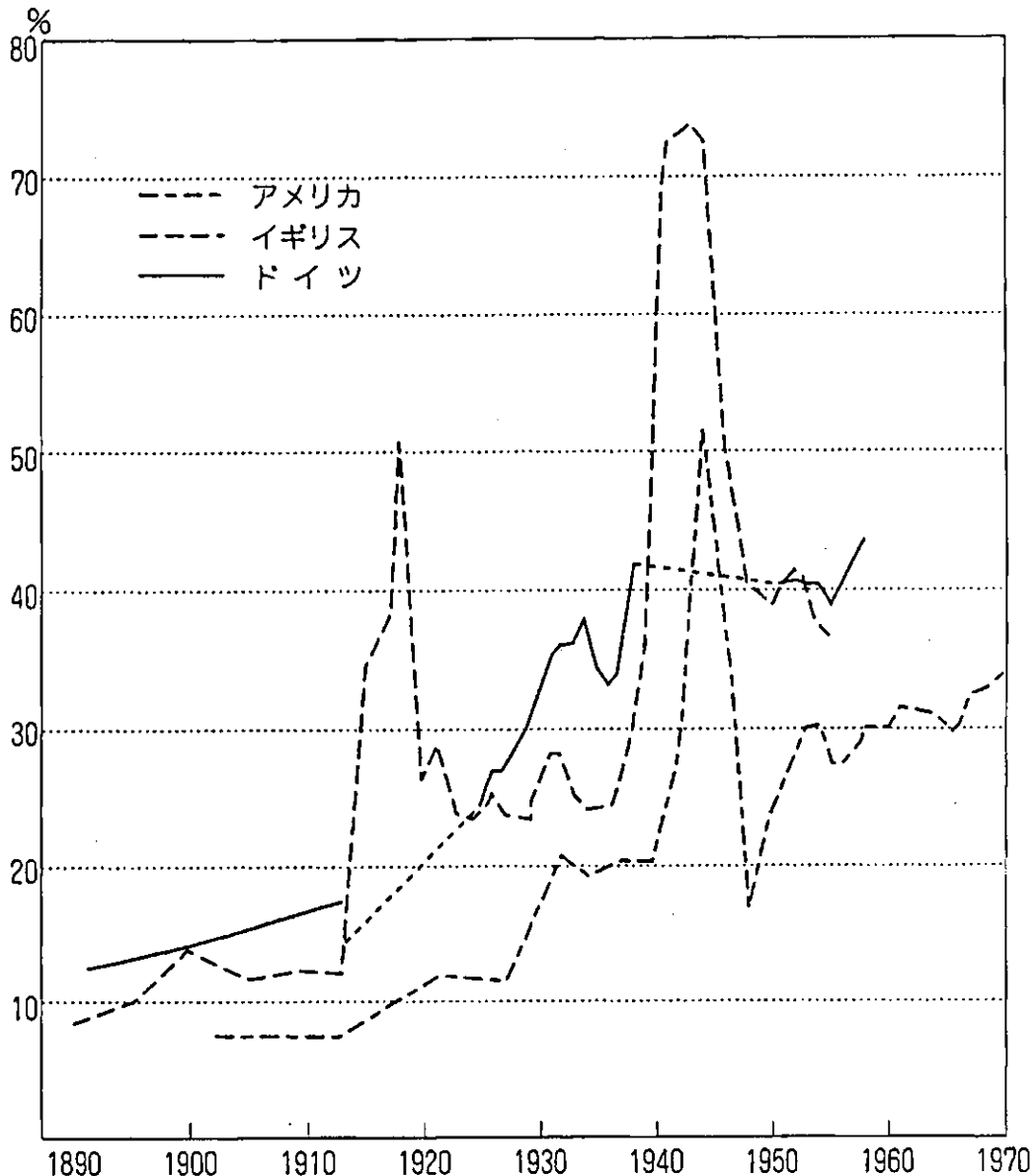
最適な公共財規模とそのための費用負担配分の問題として、歳入論と連結された形で議論されるようになったのである。他方ドイツ語圏では、第一次大戦後に、それまでの財政学が財務行政論中心の形式主義に陥ったことを批判する形で、「財政社会学」が出現することになる。財政社会学の提唱者であったR. ゴルトシャイトは、予算とは全てのイデオロギーを取り去った、国家の骨格である、と喝破したが、そこでは経費論は、予算や歳出を分析することによって、その時々政府（国家）の重点施策は何かを知り、ひいてはその政府（国家）の真の性格を決定するという役割を与えられることとなったのである。現在の国や地方団体における個別の経費についての議論は、政策の是非を論ずるものになりがちである。しかし、上記のような財政学的发展をふまえると、経費論は本来的に、個々の価値判断から独立した、客観的、歴史的な性格を持つ分野であるといえる。

歳出の制御を含めた、地方団体の財政運営に関する技術的な議論は本章の後半にゆずるとして、前半では財政学における経費論の動向を簡単にサーベイした上で、経費論と地方財政との関係について解説し、主要国における地方経費の性格や日本の地方経費の現状、および今後の見通しについて述べることにしよう。

1 経費論の意義と現状

経費論において、財政学のこれまでの蓄積の中で最も重要なものとして「ワグナーの法則」と呼ばれるものがある。財政学史上最も著名な学者の一人A. ワグナーの名をとったこの「法則」は別名「経費膨張の法則」とも呼ばれている。財政学における経費論は実際のところ、この「ワグナーの法則」をめぐって戦わされてきたのであり、その議論は現在でも決着がついていないとはいえない。したがって、この「法則」をめぐりこれまでの議論を整理することが経費論の動向を俯瞰する上で有用であると思われるので、本章でもその形式を採ることとする。

図表6-1 主要国の財政支出の対GNP比



出典：林健久・今井勝人・金澤史男編『日本財政要覧 [第5版]』(東京大学出版会、2001年) 131頁

最初に注意しておかねばならないのは、「ワグナーの法則」が、現在では当然のように一般政府（租税または社会保険料を歳入とする政府部門）における支出の国民経済（GDPもしくはGNP）に対する比率の増大として解釈されているが、それがワグナー本来の考え方と一致しているかどうかは疑問である、ということである。実際、原典ではワグナーは公企業も含めた政府活動全体の規模が増大することを述べていたと思われる。したがって公企業活動も含めた政府規模の動向を考える場合、これまでの経費論の手法それ自

体が問われねばならなくなるであろう。ただしここでは一般政府部門の規模に限定して論を進めよう。

経費膨張の定義が決まると、次にいかなる理由で経費膨張が生じたのか、という問題が提起される。様々な仮説がこれまで出されてきたが、大きく分けてこれらは、①需要側要因に基づくもの、②供給側要因に基づくもの、③制度的もしくは構造的要因に基づくもの、の3つに分けることができる。

需要側要因を論じた代表的な説として、マスグレイブはその著書『財政組織論』の中で財政支出を経済性質別に政府消費、政府投資、移転支出（所得再分配）に分類した上で、それぞれのGNPに対する比率の増加要因を考察している。政府消費については、所得増大に伴い人々の消費が増えると（例えば自動車の増加など）、それを補完するための新たな公共財の供給（交通パトロール）が増加するとされる。政府投資については、経済発展の初期の段階では道路や鉄道、港湾等の資本が市場と自然資源の接続のために必要とされる一方で、経済発展が進んだ段階では、都市問題に対応するための公共投資が増加する可能性があるとして、一貫した傾向は見出し難いとした。移転支出については、1人当たり所得が増加しても、所得分配の不平等度が上昇すれば、最低限の所得水準を保障するためや、全体の格差を是正するための、財政による所得再分配が必要とされる。

これらの要因のうち、前二者はGDPまたはGNPに対する公共財の比率の上昇として捉えられる。しかし、一国の時系列データや数カ国のクロスセクション・データを用いたこれまでの多くの実証研究では、政府消費の所得弾力性が1より小さいという結果も得られており、公共財の需要の増大だけでは、経費膨張を説明できない。しかし移転支出も含めた、一般政府の支出全体の対国民所得比をとると、1人当たり所得の増大と相関があることが、指摘されている¹¹⁾。したがって、経費膨張の主な要因は、政府の財・サービス支出というよりは、移転支出にあることが明らかである。

供給側、すなわち政府活動の特性に経費膨張の原因を見いだす仮説としては、まず、ポーモルによる、政府と民間の生産性の格差を指摘するものがあ

る。すなわち、公務員の賃金が民間企業と同様に伸びる一方で、公共部門の生産性の伸びが民間部門のそれより小さければ、実質的なアウトプットにおける公共部門の民間部門に対する比率が同じか、低下する場合であっても、貨幣的にみた公共支出の対GDP比率は上昇することになる。ただし、いくつかの国の時系列データを用いた検証では、この仮説を支持する結果は得られていない。

ボーモルの仮説は、政府活動の経済的な特性に経費膨張の根拠を求める考え方であるが、これとは別に、政府ないし立法府を含めた公共サービスを生み出す政治的な過程に経費膨張の原因があるとする説が存在する。例えばニスカネンによる、官僚の予算最大化仮説や、ブレナン＝ブキャナンによる、収入最大化を目的とする政府と税収を抑制したい市民との間で投票行動を通じた相互作用によって結果的に財政規模が増大していくとするリヴァイアサン仮説、複雑な税制や公債の発行によって国民が真の負担を認識できないことから政府規模が増大していく傾向を持つとする、財政錯覚（フィスカル・イリュージョン）等の仮説が存在する。しかし、実証研究の結果では、これらの公共選択理論に基づく仮説にも決め手がないのが現状である。

これまでの需要側要因、供給側要因に加えて、近年注目されているものとして、制度的要因の存在がある。1つは、選挙制度等財政支出の意思決定が行われる方法に財政規模の増大を求める考え方であり、計量的にも需要側、供給側要因に加えてこの要因を考慮する必要が確認されている。例えば、ポメレーネは、スイスの各州における実証分析の結果、選挙制度が直接民主制か、代議制度を通じた間接民主制であるかどうかによって、財政支出が投票者の選好を反映する程度に違いがあることを示している¹⁴。

もう1つは、国ごとに異なる、中央政府と州もしくは地方政府との関係が、総体としての財政支出に影響を及ぼす、という考え方である。たとえば、ティブーの「足による投票」の想定によれば、多くの地方政府が競争することによって、同じサービスを中央政府が提供するよりもより効率的に提供できるので、分権化は財政支出全体に抑制的に働くとされる。しかし、他

方で地方政府は中央政府からの補助金によってサービスを行うのが普通なので、中央政府よりも財政責任があるかどうかは疑問とする考え方もある。

これらの「制度的要因」は一国全体の統治構造に起因するものであるから、その国の政治経済システム全体との関わりで考察されねばならない。図表6—1で確認できる主要先進国の財政支出の不連続的増大は、ピーコックとワイズマンによって「転位効果」(Displacement Effect)³⁾と呼ばれているが、この現象も、公共財に対する人々の需要の急激な変化のみならず、中央と地方の財政関係の変化を伴った構造的な公共部門と民間部門の関係の変化として考察されるべきであろう。

2 経費論と地方財政

まず、主要国の地方財政において、歳出にはどのような特徴がみられるか、中央政府と対比して機能別支出を示した図表6—2で確認しておこう。

これからわかるように、地方財政の提供するサービスは、教育、住宅、保

図表6—2 主要国における各政府の機能別財政支出構成 (1993年)

(単位：%)

	一般公共 サービス	国防	公共秩序 ・安全	教育	保健 衛生	社会保障 ・福祉	住宅・ コミュニティ	文化	経 済 サービス	その他	合計
アメリカ	中央	8.3	19.3	1.1	217.1	29.1	2.6	0.3	6.2	14.2	100
	州	2.7	0	3.9	30.8	22.6	17.7	0.6	0.4	10.9	100
	地方	5.3	0	9.5	43.4	8.9	8.3	2.6	3.1	7.3	100
カナダ	中央	5.7	6.6	2.7	3.3	4.7	46.4	1.4	1.6	7.8	100
	州	1.7	0	3.4	21.8	27	20.1	1.8	0.9	9.9	100
	地方	5.3	0	8.2	43.1	1.1	7.7	4.7	6.2	17.3	100
ドイツ	中央	3.4	4.7	0.3	0.6	17.5	49.1	0.3	0.2	8.1	100
	州	5.9	0	7.7	21.5	8.2	17.4	4	2.1	14	100
	地方	7.4	0	3.3	12.9	13.6	23.1	16.5	6.1	12	100
イギリス	中央	3.4	8.4	3.3	3.6	13.6	36.5	2.6	0.5	5.8	100
	地方	1.9	0	11.3	29.7	0	28.9	8	4.5	6.2	100
フランス	中央	6.5	5.3	1.3	7	21.7	38.8	1.1	0.6	8.2	100
	地方	10.6	0	2.3	19.6	2.3	17.7	24.1	7.7	7.9	100

出典：International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook* より作成

健衛生、社会福祉、経済サービスなど、私的な性格が強く、社会的平等や市民生活に直接関係しているという特徴を持つ。

地方経費に関する理論としては、オーツの「財政連邦主義」がよく知られているが、これは、地方政府は公共財の供給に特化し、それ以外の所得分配や経済安定化政策は中央政府に任せるのが最適な機能配分だとする考え方である。すなわちティプーのいう「足による投票」によって住民は自分が最も好む地方団体に住むように行動するので、各団体間の競争によって、効率的なサービスが提供されるとするのである。この「財政連邦主義」には多くの問題が存在するが、理論の前提条件に対する非現実性の批判は別として、その結論だけ取り上げても、事実との相違がみられる。

まず、現実の地方政府においては、公共財の供給が活動の全てではない。先に述べた地方団体のサービスの中でも福祉等の社会サービスは、公共財の提供というよりは、現物給付の所得分配という性格が強い。それ以外の教育や住宅、保健衛生等についても、低所得者の保護や平等化の程度が強くなれば、やはり現物給付と呼ぶことができるだろう。また、中央政府から地方政府への補助金も財政連邦主義では想定されていないものであるが、現実には日本をはじめ地方経費の多くの割合がこれに依存している国は多い。単純には、現代の地方財政は、中央政府の補助金を財源として住民に社会サービスを提供するのが特徴ということになるが、このようなシステムはなぜ出現したのであろうか。

長期的な傾向に関していえば、前節でものべた「転位効果」を主張したピーコックとワイズマンは、それに伴う現象として「集中化過程」(Concentration Process)、すなわち中央政府の支出の増大を説いた。しかし実際には第二次大戦後は地方経費の伸びが中央政府を上回る国も存在することから、この「集中化」は最終的な支出というよりは、財源が中央に集中し、補助金を通じて、出口ベースでは地方政府の支出となるシステムと解釈することが妥当である。

この、中央・地方財政関係および地方経費の長期的傾向を説明するのが、

日本の財政学において発展した「福祉国家財政論」である¹¹⁾。その要点は、第一次大戦後の資本主義国家の特徴と政府の提供する社会サービスを結びつけたところにある。すなわち、戦争や恐慌といった社会変動と大衆民主主義の発達は、政府が社会保障を不可欠の政策として採らざるをえない状況を作り出し、社会サービス需要の増大、所得再分配の規模の増大が生ずる。こうした中で、全国いかなる地域でも中央政府の保障するサービスを受けるためには、その裏づけとなる財源も中央政府が保持する必要がある。しかし、社会サービスの実行主体としては、中央政府よりも、住民に近接した地方政府が適している。この理由から、財政調整制度が福祉国家財政の中心的な役割を果たすことになるのである。

前節でみたように財政支出には制度的要因が大きな影響を及ぼすが、その1つである、中央と地方の行財政関係には、このような「福祉国家」の背景が存在していることが考えられる。しかし現在この「福祉国家」財政は、先進国の経済成長の鈍化による税収の伸びの低下や、少子高齢化による社会保障費の負担増、経済のグローバル化に伴う国際競争力確保のために「小さな政府」の要求が強まっていること等で大きな限界に直面している。地方財政についていえば、それまで地方歳入の多くを占めていた補助金が、中央政府の財政事情から削減ないし廃止される状況が各国で見られることから、中央が資金を供給し、地方が社会サービスを実施するといったシステムが今後も維持されるか否かは、予断を許さないといえよう。

他方でヨーロッパにおいて顕著にみられる地方分権化の動きは、財政的制約があるとはいえ、地方が自主的な意思決定の下に住民に対する社会サービスを行う可能性を強めるものである。アメリカやアジアに対抗する意義を持つEU統合の中での中央・地方関係の再編という特殊性があるとはいえ、日本をはじめ他国の地方財政にも分権化の影響は確実に及んでいる。

3 日本における地方経費の特徴とその制度的根拠

ここから、日本の地方財政に話を絞って、その経費構造を検討しよう。その前に、世界的にみて日本の財政全体に、いかなる特徴が存在するのか、簡単に述べておく。まず、第1の特徴は、第二次大戦後1980年代まで、「小さな政府」すなわち財政支出のGDPまたはGNP比が主要国の中では低い状態が長期間継続したことである。もっとも90年代以降は経済成長の鈍化の結果この比率は上昇し現在では「小さな政府」とはいえなくなっている。第2に財政支出に占める政府資本形成、すなわち公共投資の割合の多さである。この特徴は現在でも続いており、政府資本形成の対国内総支出比でみた図表6—3でも確認できる。しかもこの政府資本形成の大部分は地方政府によるものである。第3に、単一国家の中では例外的に、中央政府と地方政府の間で大規模な財政移転が行われている点である。

日本の財政が持つ、福祉国家の中では特殊なこれらの性格はなぜ生じたのであろうか。これには明治以降の日本財政が持ってきた「後進性」と戦後の民主化が関係していると思われる。前者については、明治維新以降、欧米列強の植民地化に対抗するための近代化政策が中央政府によって進められたが、工業化のための資金は農村部門に求めざるを得ず、地租や家屋税、営業税など本来地方税に適している収益税も国税とされた。ここに中央集権的財

図表6—3 主要先進国における一般政府資本支出の規模

国	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス
年度	12年度	2000年	2000年	2000年	2000年
	億円	億ドル	百万ポンド	億マルク	百万フラン
国内総支出 (A)	5,130,061	78,440	934,924	39,761	9,214,720
一般政府総資本形成 (B)	259,804	1,474	11,694	721	277,005
B/A (%)	5.1	1.9	1.3	1.8	3.0

出典：財務省主計局調査課『財政統計（平成14年度）』13頁

政の淵源がある。同時に急速な工業化の際に人的、物的資源の移動に支障がないように、道路、港湾、鉄道などのインフラストラクチャーの整備が必要とされるので、財政支出に占める公共投資の比率は高くなる。防衛費の割合が格段に低下した第二次大戦後はその傾向が特に顕著になるのである。

後者は日本の財政支出に占める公共投資の比率が現在でも高いことを説明するものである。第二次大戦後成立した財政民主主義は、高度成長期に顕著になった地域間の経済格差に対抗する様々な政策を財政のチャンネルによって実現してきた。例えば過疎地における公共事業がそれである。その地域の税源だけでは作れない社会資本が国を通じた都市部から郡部への資金移転、すなわち国庫支出金や地方交付税によって建設されると、それは地域間の所得再分配として機能することになる。このシステムによって、格差是正を目的とした地方圏における道路、ダム、港湾、空港等の社会資本整備が広範に行われた。この目的による公共投資は、全体として絶対的な社会資本の水準が増大しても、地域間の相対的な水準の違いが存在する限り継続するものである。日本が経済大国となった現在でも、地域格差の是正を目的とする所得分配的な公共投資は恒常的に、不況期にはさらに大規模に行われているのである。

日本においてこのように戦前期からの開発主義的政策と、戦後の格差是正的な政策が行われたということは、ともに政府全体の中での国、つまり中央政府の役割が強かったことを意味する。言い換えると、行政全体で、国の仕事が多だけでなく、地方の仕事であっても国のさまざまな法律や政令その他の規制に従って実行されてきたということであり、国の決定した事務を地方が実行する、という性格がこれまで強かったのである。具体的には、1999年改正前地方自治法2条2項にあった、「法律またはこれに基く政令により普通地方公共団体に属するもの」といういわゆる団体委任事務、および148条にあった、「普通地方公共団体の長は…法律又はこれに基く政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務を管理し及びこれを執行する」といういわゆる機関委任事務がその法的根拠であった。それ

に対応して、改正前地方自治法232条では、普通地方公共団体が、その団体の事務を処理するために必要な経費、その団体の長、委員会等の機関が法令によりその権限に属する国や他の地方公共団体その他の事務に必要な経費、法令によりその団体の負担に属する経費を支弁するものとされていた（なお、1999年の地方分権一括法の成立によって機関委任事務が廃止されたことに伴い、232条の中で、「地方公共団体の長」等の機関の経費支弁に関する文言が削除された）。また、これら委任事務の実行を財源の面から保証していたのが地方財政法である。9条で地方公共団体の事務の全額をその地方公共団体が負担する原則を定めつつ、10条でその例外として、国がその全部又は一部を負担する経費を列挙している。

この事務配分と経費の分担との関係のルールが形成された経緯について多少述べておこう。1948年制定の地方財政法では、もともと国と地方団体の利害の帰属に基づいて、国が経費を負担すべき事務、地方公共団体が負担すべき事務、国と地方の両方が経費を負担すべき事務、という区分が行われていた。しかし、1949年のシャウプ勧告では、国、府県、市町村の所管する事務はそれぞれ全額その所管団体が負担することが、行政責任の明確化、地方自治の強化、財政の効率化にとって望ましいとして、国と地方の事務の再配分が主張された。しかし、シャウプが去った後、事務再配分については結局実現することはなく、1952年の地方財政法改正で、自治体全額負担の原則を定めた9条とともに10条から10条の4までその例外が列挙される形式がとられ、現在に至っている。具体的には10条で、国がその全部又は一部を負担する法令に基づいて実施しなければならない事務に要する経費として、国と地方公共団体相互の利害に関係があり、その円滑な運営のためには、なお、国が進んで経費を負担する必要がある、義務教育、生活保護、保健所の施設及び設備、公衆衛生、老人保健事業、児童手当、国民健康保険等が規定されている。また、10条の2では国がその全部又は一部を負担する建設事業に要する経費として、国民経済に適合するように総合的に樹立された計画に従って実施しなければならない法令で定める土木その他の建設事業が、10条の3で

は国がその一部を負担する災害に係る事務に要する経費として、法令に定める災害に係る事務で地方税や地方交付税では財源を得ることが困難な災害復旧事業等がそれぞれ規定されている。なお、10条の4では地方公共団体が負担する義務を負わない経費として、もっぱら国の利害に係る、国会議員の選挙、統計調査、外国人登録等が規定されている（1999年の地方分権一括法の成立によって機関委任事務が廃止されたことに伴い、9条から10条の3までの「又は地方公共団体の機関」の文言が削除された）。そして、11条では、10条から10条の3までに規定する経費の種目、算定基準及び国と地方公共団体とが負担すべき割合は、法律又は政令で定めることとしている。ここで法律というのは、10条から10条の3までの個別の政策に係る法律および「後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律」や「過疎地域振興特別措置法」等の「地域特例法」のことを示している。

もともと地方財政法上は国の負担とのみ記されていても、個別の事業法では、「予算の範囲内」という留保条件が付くことが多く、地方団体がある事務について支出した経費を無制限に担保するものではない。言い換えると負担金とはいっても、国の裁量がその支出にあたって働くのであり、この点からみると、「補助金」と「負担金」との区別はあいまいなものとなっているのが現状である⁹⁾。

4 地方経費の現状と今後の行方

平成14年度決算における地方経費の現状をみていこう。図表6—4は目的別歳出の状況を示しているが、ここでの経費の分類は、歳出予算・決算の款・項に対応している。地方財政全体では、土木費、教育費、民生費、公債費の順に高くなっている。土木費は、都道府県と市町村がほぼ同額となっているが、内訳では都道府県は道路橋りょう費、河川海岸費、都市計画費の順に高いのに対し、市町村は都市計画費、道路橋りょう費、住宅費の順に高くなっている。教育費は都道府県の割合がかなり高いが、これは都道府県が義

図表6—4 目的別歳出決算額の状況（平成14年度）

（単位：億円・％）

区分	都道府県		市町村		純計額	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合
議会費	866	0.2	4,759	0.9	5,625	0.6
総務費	28,465	5.6	62,642	12.4	85,559	9.0
民生費	43,745	8.7	112,678	22.3	143,032	15.1
衛生費	15,870	3.1	50,310	10.0	64,549	6.8
労働費	3,563	0.7	1,918	0.4	4,875	0.5
農林水産業費	39,943	7.9	19,580	3.9	51,552	5.4
商工費	32,381	6.4	17,988	3.6	49,832	5.3
土木費	91,223	18.1	88,660	17.6	176,720	18.6
消防費	2,221	0.4	17,137	3.4	18,593	2.0
警察費	34,075	6.7	—	—	34,073	3.6
教育費	118,391	23.4	59,025	11.7	176,544	18.6
災害復旧費	2,328	0.5	1,421	0.3	3,458	0.4
公債費	66,101	13.1	65,576	13.0	130,635	13.8
その他	25,870	5.1	2,566	0.5	3,345	0.4
歳出合計	505,039	100.0	504,260	100.0	948,394	100.0

出典：総務省「地方財政白書」（平成16年版）より作成

務教育の教職員の人件費を負担していることと、公立高等学校の大半が都道府県立であることによる。逆に民生費は市町村の割合が高いが、これは、保育所等の社会福祉施設の設置・運営が市町村によって行われていることや、都市部における生活保護の事務が市によって行われているためである。民生費の内訳では、児童福祉費が最も多く、次いで老人福祉費、社会福祉費、生活保護費、の順となっている。

その他の目的別経費では、農林水産業費や商工費については、産業政策に

係る事務は主に都道府県が担当することから、都道府県の割合が多くなっている。失業対策や職業訓練等に係る経費である労働費も同様である。また警察行政は都道府県の事務であることから、経費の全額が都道府県の歳出となっている。衛生費は住民の健康増進や、生活環境の改善の政策に係る経費であり、公衆衛生費と清掃費で全体の9割以上を占めている。このうち都道府県では公衆衛生費の割合が大部分を占めるのに対し、市町村では清掃費の割合が高くなっている。総務費は地方団体自身の運営に係る経費であり、管理的経費と地方団体職員の退職金等から構成される。

次に図表6—5に示す性質別歳出の状況であるが、性質別の分類とは、地方団体の財・サービスの購入に関する支出や利払等の移転支出等、経費の経済的な性質に着目したものである。なお、この分類は歳出予算・決算科目の節に対応しており、大きくは義務的経費、投資的経費、およびその他の経費に分類される。義務的経費はその性質上削減が困難な性格が強い人件費、扶助費、公債費から成り、投資的経費は道路・橋りょう、公園、学校、公営住宅の建設等に係る経費であり、普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策事業費から構成される。

性質別経費の中で最も構成比の高いのは都道府県、市町村を通じて人件費であり、職員の給与、退職金、議員報酬等から構成される。都道府県のほうが金額、比率とも多くなっているが、これは前述したように、義務教育の職員や警察職員の給与を都道府県が負担しているためである。次に多いのが普通建設事業費であり、純計ベースでは、補助事業費、単独事業費、国直轄事業負担金から構成される（市町村にはこの他県営事業負担金がある）。普通建設事業費を目的別にみると、土木費が最も多く半分以上を占めるが、農林水産業費、教育費の割合もそれぞれ15%、10%と無視できない大きさである。国直轄事業は大部分が都道府県の歳出となっている。都道府県は補助事業が最も多く全体の半分強を占めているが、市町村は単独事業の比率が高く約6割を占めている。近年の国、地方を通じた厳しい財政事情を反映して、普通建設事業費は絶対額で低下傾向にあり、地方単独事業でその傾向は特に強い。公