

分権時代の地方財政改革

林 宜 嗣*

(関西学院大学経済学部教授)

I はじめに

現在、地方財政は国家財政とともにきわめて厳しい状況にある。財政が悪化する要因は短期的なものと同構造なものに区分できる。現在の財政危機についていえば、短期的な要因はバブル崩壊後の税収の低迷であり、公共投資増を中心とした経済対策である。しかし、今日の地方財政危機をこうした短期的な視点でとらえてしまうと、地方の行財政運営に存在する構造的な問題点を見過ごすことになる。

昨年7月に「地方分権一括法」が成立し、機関委任事務の廃止、地方債の許可制の協議制への移行などが決まった。こうした地方分権への動きの中で、つねにかかる財政支出の膨張圧力、行政効率の悪さ、一部住民の既得権を守ることから発生する住民間の不公平など、地方の行財政運営における構造上の問題点を解決することがなければ、「地域が主体的に自らの責任において地域づくりを行う」という地方分権の本来の姿を実現することはできない。本稿では、現在の地方財政が抱える構造的な問題点を明らかにしたうえで、分権時代にふさわしい地方財政のあり方を考える。

II 地方財政支出の膨張

1. 膨張を続ける地方財政

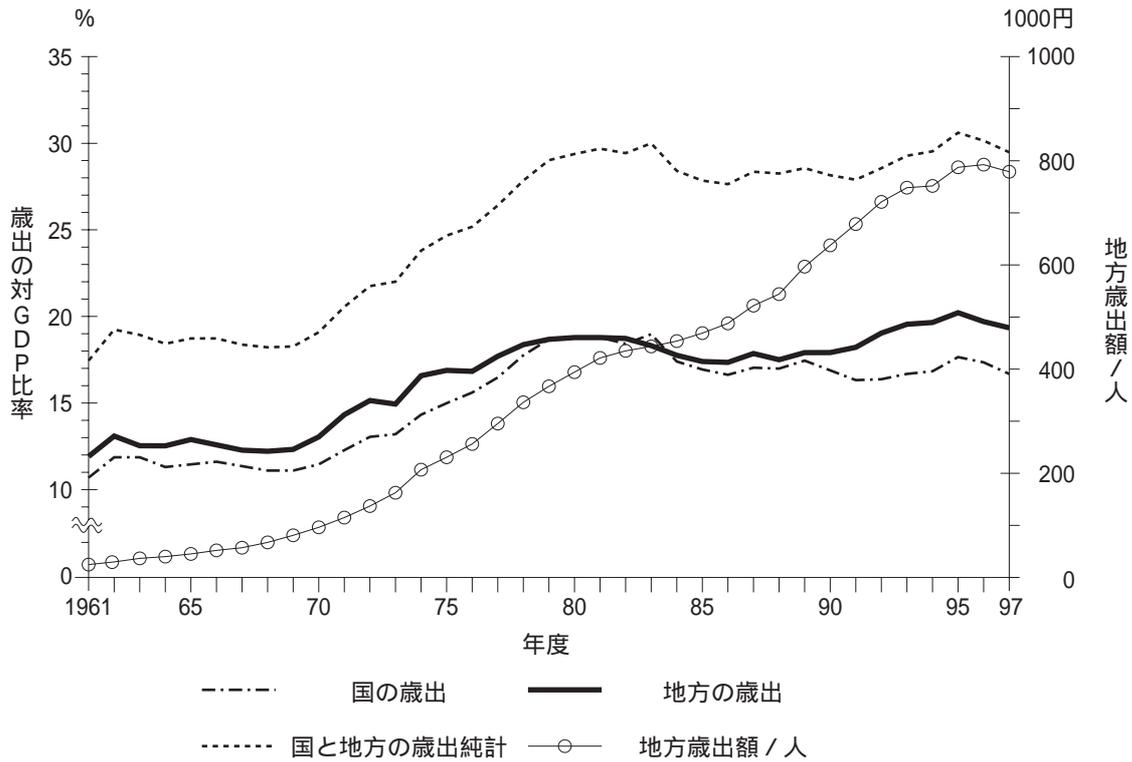
公共支出は、どのような財やサービスを、どの程度の質や量で供給するかについての政府の政策を表す指標である。1997年度のわが国の地方財政の普通会計歳出決算額は97兆6738億円、対GDP比率で19.3%であった。1961年度には2兆3911億円、対GDP比率は11.9%にすぎなかったから、地方財政の規模は絶対額においても、国民経済との相対的な規模においても膨張している。

図1を見ると、対GDP比で見た地方財政の規模は1960年代はほぼ12%台で安定的に推移していた。とこ

*1951年大阪市生まれ。73年関西学院大学経済学部卒業、78年同大学大学院経済学研究科博士課程修了。同年同大学経済学部就職、88年より現職。94年から96年にかけて、経済企画庁経済研究所客員主任研究官を兼任。専攻は財政学、都市経済学。日本財政学会、日本地方財政学会に所属。主な著書は、『現代財政の再分配構造』(有斐閣、1987年)、『都市問題の経済学』(日本経済新聞社、1993年)、『地方分権の経済学』(日本評論社、1995年)、『財政危機の経済学』(日本評論社、1997年)、『基本財政学』(第3版、共著、有斐閣、1994年)、『地方財政論』(共著、新世社、1991年)、『地方新時代を創る税・財政システム』(編著、ぎょうせい、1997年)、『地方財政』(有斐閣、1999年)、『財政学』(新世社、1999年)。

るが70年代に入ると、比率は急激に上昇し始め、1979年度には18.9%にまで上昇している。60年代にも1人当たり支出額は拡大してはいるが、経済成長によって対GDP比率を抑えることが可能だったのである。ところが70年代に入ると、福祉国家の建設や、ナショナル・ミニマムの考えの確立等によって、1人当たり支出額は60年代を上回る勢いで増加し、一方で、経済の基調は1973年秋に発生した第一次石油ショックを境に、高度成長から安定成長に転換した。これによって、支出額の対GDP比率は急激に上昇したのである。

図1 膨張する地方財政



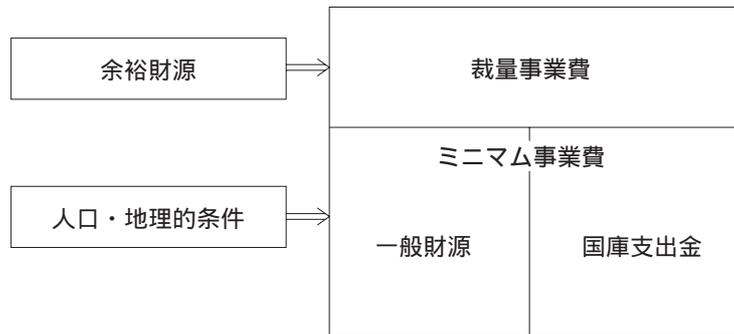
1970年代の後半に入ると、地方の拡大主義的財政運営に対して反省が生まれ、「行政の守備範囲」が論じられるようになった。とくに、財政が悪化した国は1980年度を「財政再建元年」と位置づけ、財政支出を抑制していくが、国庫支出金の補助率カットや公共事業費予算の削減は地方財政支出を抑える方向に作用した。その結果、人口1人当たり地方財政支出の伸びは鈍り、支出の対GDP比率もわずかではあるが低下するのである。しかし、80年代の終わりになると、バブル経済による増収増加は財政支出を再び増勢に転換させ、支出の対GDP比率は上昇に転じるのである。そしてバブル経済の崩壊による財政事情の悪化によって、財政支出の増加の勢いは鈍っている。

このように、地方財政支出の規模は変動しながら、トレンドとしては膨張を続けている。こうした地方財政支出の動きを規定する要因はどこにあるのだろうか。地方公共サービスの中には、その性質上国民の福祉の増進を図るために、全国画一的に一定水準の維持・達成を要求されるものが多く、これらは法令を通じて、その供給を義務付けられている。つまり、地方団体は財政力にかかわらず、必要最低限の水準を維持するための支出が要求されるという特徴を持っている。

このような地方財政の特徴を考慮すると、地方の支出は図2のようにミニマム事業費と裁量事業費とに分類することができる。ミニマム事業費は人口や地理的条件などの外的な要因によって決まり、地方団体

の裁量が及ばない部分である。一方、裁量事業費は地方の余裕財源の大きさによって決定されると考えられる。ミニマム事業費に対しては国は国庫負担金を交付しているが、もし、国庫負担金の給付額が減額されると、地方交付税などの財源で完全に補填されないうえ、補助金のカット分だけ余裕財源は減少し、裁量事業費が小さくなる。このようなプロセスで国からの補助金は地方財政支出の規模に影響すると考えられる¹⁾。

図2 地方財政支出の構造



いま、地方財政支出の対GDE比率を、人口1人当たりGDEの増加、地方財政支出のうちで国庫支出金によって賄われた部分の比率によって説明すると、

$$\frac{\text{地方財政支出}}{\text{GDE}} = -0.495 + 0.00294 \times \frac{\text{GDE}}{\text{総人口}} + 0.573 \times \frac{\text{国庫支出金}}{\text{地方財政支出}}$$

(0.32) (14.96) (9.94)

自由度修正済み決定係数 = 0.911

ダービン・ワトソン比 = 1.76

() 内は t 値

となる。

この2要因で観察期間（1970年度～97年度）における地方財政支出の対GDE比率の動きの91%を説明できる。経済が成長すれば地方財政支出は大きくなり、国庫支出金の比率が高ければそれにともなって地方の財政支出は大きくなると考えられる。地方財政支出の規模が国庫支出金の比率に影響されるのは、余裕財源が国庫負担金に左右されるだけでなく、奨励や財政援助的な補助金（国庫補助金）によって、地方財政支出が誘導されることにも原因がある。

2. 地方財政膨張の要因

国の財政事情による国庫支出金の動きに左右されてはいるが、地方財政支出はトレンドとして膨張の一途をたどっている。その第1の要因は経済成長である。経済成長によって国民の所得水準が上昇するにつれて、私的消費において生じたのと同じように、公共サービスに対する需要も多様化・高度化した。それは、国民が生きていくうえで必要最低限の「基礎的・必需的」なものから、便利で快適な生活の達成を目

1) 地方財政支出をこのように区分し、国庫支出金の一般財源化の効果を計測したものに、林宜嗣編著『地方新時代の税財政システム』ぎょうせい、1997年がある。

的とした「高次・選択的」なものに行政サービスが質・量ともに拡大するという形をとった。つまり、国が全国民に対して最低限を保障するという意味の「ナショナル・ミニマム」、各地方団体が住民に対して保障する「シビル・ミニマム」の水準が経済の成長とともに上昇したと考えられる。

第2の要因は、問題解決の「社会化」と呼ばれるものである。かつては個人、家族、地域の手によるか、あるいは市場を通じて解決されていた問題が、もはやそうした方法による解決が不可能となった領域が増加している。例えば、福祉の分野において、地方が提供する福祉サービスはもともと「救貧的・選別主義的」な色彩を持つものであった。ところが核家族化現象が進むと、それまで家族内で解消されてきた問題が社会の問題としてクローズアップされることとなった。

例えば保育所の入所児童世帯の所得構成を見ると、1960年度には生活保護世帯が全体の5.6%、所得税非課税世帯が74.7%を占め、所得税課税世帯は19.7%にすぎなかった。ところが、その後年度を追うにしたがって所得税課税世帯の比率は上昇し、94年度には全体の4分の3に達している。高齢者福祉においても、最低限の所得保障を行うだけでは高齢者の生活上のニーズに対応することはできなくなっており、老人福祉施設も当初の救貧を目的としたものから一般の高齢者が利用するものへと性格を変えたのである²⁾。

第3の要因は、規模、構成、密度といった人口構造の変化である。複数の人が共同で消費し、利用者が増えても追加的な費用はかからない純粹公共サービスの場合には、人口が増加しても生産コストが増えることはない。しかし、人口増加によって人口1人当たり費用負担分が小さくなるため、公共サービスに対する国民の需要は増加する。費用負担である税金を公共財の価格と考えるなら、需要の価格弾力性が大きい高次で選択的な公共サービスの場合には、人口増加にともなう費用負担分の減少によって需要は大きく増大し、財政支出額が膨張する可能性が大きい³⁾。

以上は地方財政を膨張させる需要側の要因であるが、供給面にも地方財政の膨張要因がある。公共サービスを生産するために必要なインプット価格の上昇である。人的サービスは別として、民間部門が提供する商品の場合、労働コストの上昇は生産性の向上によって吸収することができる。これに対して、地方団体が供給する公共サービスの多くは、労働それ自体が究極的な生産物であったり、あるいは人的サービスを同時に投入してはじめて機能するものが少なくない。このような労働集約的な部門では、労働コストの上昇を生産性の向上で吸収することができず、供給コストが増加してしまう。とくに所得水準の上昇は労働コストを上昇させ、公共サービスの供給コストを増大させる。この点は図3で検証することができる。民間需要デフレーターは1965年度を100とした場合、97年度には340.9であった。つまり、この期間中に民間消費や民間投資といった民間需要の価格は3.4倍に上昇したことになる。これに対して政府消費支出や公的固定資本形成という公的需要のデフレーターは449.4となっている。こうした公的需要と民間需要の価格上昇の差も、対GDE比で見た財政支出の規模を大きくする。

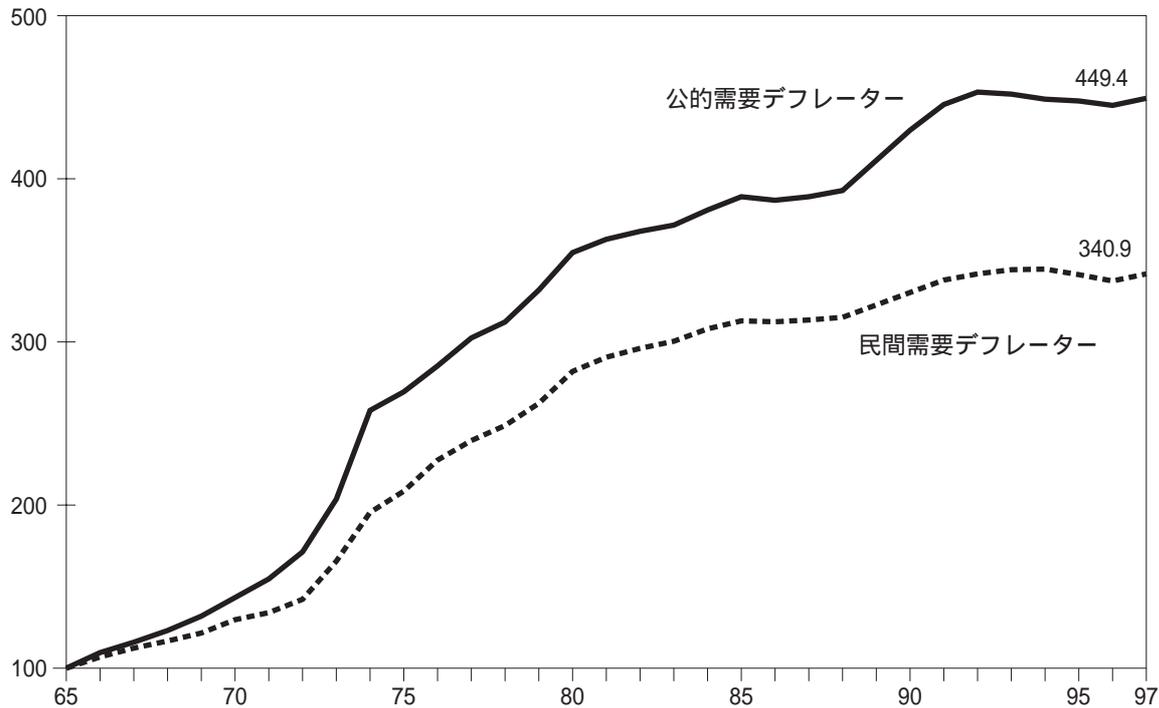
技術進歩、資本蓄積、大規模生産の利益を享受できる民間部門に比べて、公共部門の生産性は上昇しにくいとするなら、将来的により多くの労働資源を行政に投入せざるを得ず、その結果、経済的停滞を引き起こすというポーモルの病 (Baumol's disease) が生じるか、さもなければ、公共サービス水準を低下させるしかない。こうした現象を引き起こさないためにも、地方財政においても可能なかぎり生産性を向上させる努力が必要である⁴⁾。

2) 林宜嗣『地方財政』有斐閣、1999年、97頁。

3) Brown C.V. and P.M. Jackson, *Public Sector Economics*, Martin Robertson, 1982, pp.110-111.

4) Baumol W.J., "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis," *American Economic Review*, vol.57, no.3, 1967, pp.415-426.

図3 公的需要デフレーターと民間需要デフレーター



経済企画庁『国民経済計算年報』より作成。

III 行政の守備範囲

1. 行政が関わるべきこと

このように財政が膨張するなかで、ヨーロッパ諸国に起源を持つ「新公共管理法 (New Public Management)」がわが国でも話題になっている。新公共管理法による改革を、村松岐夫は、「行政の不要部分を廃止したり、民間に移し、なお残る公共の中に市場的誘因システムを導入しようとする改革」と定義している⁵⁾。財政とは本来、「市場の失敗」を正すものであり、あくまでも民間経済の補完的な役割を果たすにすぎない。にもかかわらず、今日の行政はさまざまな理由によって、行政責任あるいは行政の守備範囲を見直さざるを得ないほどに拡大している。

拡大する住民ニーズは、高度成長期においては税の自然増収に支えられてきた。しかし、低成長経済と超高齢社会においては、地方の限られた資源をどのように配分するのが重要となる。介護保険などの新たな行政需要に応えるためにも、拡大し続ける行政の守備範囲をたえず点検・見直していく必要がある。それでは行政の守備範囲として取り上げるためには、どのような要件が備わっていないとしないのだろうか⁶⁾。

まず最初の要件として個人のニーズが社会のニーズに転化することが必要である。私的消費に関しては市場メカニズムが働き、資源の効率的な利用を保証してくれる。しかし、本来なら私的消費に属するもの

5) 村松岐夫「新公共管理法 (NPM) 時代の説明責任」『都市問題研究』第51巻, 第11号, 1999年11月, 3頁。

6) 林宜嗣『地方分権の経済学』日本評論社, 1995年, 65 - 68頁。

も行政需要として地方団体にぶつけられることが多い。このような個人のニーズを無原則に行政が取り上げていくことはできない。このようなニーズは行政の守備範囲ではなく、市場メカニズムにもとづいて充足されるべきである。

個人のニーズが社会のニーズとなるためには、各個人がバラバラに行動していたのでは、ニーズが十分に充足されないという状況が必要である。道路や公園のように、「非排除性」「非競争性」といった公共財の物理的属性を備えるものは、市場による供給が失敗するものとして社会のニーズとなりうる。また、環境や安全など、一定の広がりを持った社会において統一的な基準で供給した方が望ましいものも社会のニーズとなりうる。さらに、リスクを広く分散させることが必要な保険原理が働くものも社会のニーズに含まれるだろう。公的介護システムもこの類に属する。

「衣」「食」「住」はすべての人々がニーズとして持っているが、これらは各人が自らの予算制約と選好にしたがって基本的には市場メカニズムを通じて充足するものである。こうした必需財はすべての国民に最低限度、保障されるべきであり、ここに行政が関与する理由があるという考えも存在する。だが、これは生存に必要な所得を保障するという所得分配上の問題であって、ニーズそのものが社会化することではない。

個人のニーズが社会のニーズに転化されたとしても、そのすべてを行政需要として取り上げなくてはならないということはない。人間の欲求は無限である。それは社会的なニーズについても同様である。ここに、無限の社会的ニーズを有限の資源でどのように充足していくかという経済問題が発生する。つまり、財政における予算配分は、まさに経済問題なのである。

「無限の欲求を有限の資源で効率よく充足するには市場に資源配分を委ねるのが良い」というのが近代経済学の結論である。経済学で言う「需要」とは支払う意思をともなった欲求である。支払う意思がなければそれは単なる欲求であり、取引から排除される。このように私的消費に関しては市場が存在することで欲求が無制限に表されることはない。これに対して、公共サービスの財源は税であり、とくに地方公共サービスの場合には国からの補助金によって財源の多くが賄われるために、支払う意思とは無関係にニーズが顕示される可能性がある。さまざまなルートを通じて顕在化した社会のニーズをそのまま行政需要であると錯覚しないことが必要である。

民間財のように価格が存在せず、したがって市場での取引ができない公共サービスにおいては、住民のニーズが行政需要であるかどうかを判断するためにも、コスト情報を開示し、受益と負担の連動を図るシステムの構築が必要である。また、便益が特定の個人やグループに帰着し、価格メカニズムの適用が可能なサービスについては、受益者負担を適用するなどによって、市場的誘因システムを導入することが必要である。

地方税率の操作によって財政の規模を自由に決定できる仕組みが確立しているなら、地方税負担との関係において行政需要のすべてが行政の守備範囲内で充足されるだろう。しかし、地方の財政規模が外生的に決められているわが国のシステムにおいては、行政需要は地方税負担とは無関係に発生するため、すべての行政需要を守備範囲とするわけにはいかない。

以上のように、個人のニーズから社会のニーズを選び出し、その中から行政需要としてとりあげたものを、優先順位を付けて現実の政策に転換していくというプロセスがきわめて重要な意味を持つてくる。

2. 行政の関わり方

「行政の守備範囲」「行政の責任」という言葉は、これまで比較的あいまいに用いられてきた。しかし、

行政の関わり方にも表1のように幾通りかの種類がある。第1は、サービスの水準に関する意思決定から生産活動を含めて、地方団体自らの手でサービスの供給を行うというものである。このときの財源は税金によって賄われる（表中の ）。義務教育や役所での窓口業務などがこの例である。第2は、サービスの水準に関する意思決定や費用負担は地方団体が行うが、生産は民間に委ねるというものである（ ）。ゴミの収集や施設の管理などである。第3は、サービスの生産は地方団体が行うが、費用は利用者に負担してもらおうというものであり（ ）、地方公営企業によって提供されるサービスがこの範疇に入る。第4は、サービスの生産と費用負担の両方から撤退し、市場原理に完全に委ねるというものである（ ）。 から が行政の守備範囲と言えるものであり、 は純粹民間財ということになる。このように、一口に守備範囲と言っても、いくつかのパターンがあり、この中で適正な関与の仕方を選択しなければならない。

表1 行政の守備範囲の種類

		費用負担	
		公	民
生産	公		
	民		

行政の守備範囲を考える際の重要なポイントは、サービスの生産主体の選択の問題と、費用負担の問題とを混同してはならないということである。「地方団体が生産するのだから、費用も税金で賄う」あるいは「費用は税金で賄うのだから、生産も公的に」という発想は捨てるべきである。問題解決の社会化という状況が多発しているとしても、行政が果たすべき責任は、利用者が利用したいと望むときにはいつでも利用できるように、その機会を準備しておくことであって、費用までも負担することではない。

例えば、すでに述べたようにその役割が大きく変化している保育所は、現在、公立と民間の保育所が併存し、サービスを供給するとともに、多額の公費（税金）が投入されている。救貧対策としての保育所の財源は税で賄うべきであり、その代わりサービスは最低限の水準で画一的であった。しかし、今日のように役割を生活支援にまで拡大している保育所については、多様なニーズに応えるためにも市場原理を活用し、金銭的余裕がない保護者に対しては個人給付を行うことが必要である。その際、サービスの生産は公立保育所で行わなければならない理由はない。

また、赤字に悩む公営交通事業も公営のままではいかどうかは慎重な判断が要求される。赤字に悩む公営交通について、「民間企業の場合には不採算路線を切り捨てるではないか」という主張は存在する。だが、民間企業に補助金を交付することによって不採算路線を継続することは不可能ではない。サービスを公的に生産するかどうかは、コストやサービスの水準といった尺度で検討されるべきであり、費用負担は利用者の負担能力、利用者而非利用者との間の公平性、資源の有効利用といった尺度で検討されるべきである。現代の地方財政においてはこの2つの尺度が混同されている。

公共サービスの提供において、生産と購入を区分し、生産を民間に委ねることで、地方自治体はむしろサービスの購入者に徹し、生産者としての立場を放棄することによって、サービスの供給における効率性の確保をはじめとして生産面に神経を使うことなくアウトプット重視の政策を展開できる。地方団体の行政改革には、「民間活力の導入」が必ずといってよいほど提言されている。しかしそこには、依然として公が主役で、民は公の補完であるという考えが底流に存在している。ポスト福祉国家の時代にあっては、

類似のサービスを公と民が供給している場合には、公はその分野から撤退し、民間では供給が不可能なものにその守備範囲を限定すべきなのである。

IV 地方行政と生産性

生産コストを縮減することによって、売上から費用を引いた利潤を最大にすることを目的とする民間企業と異なり、利潤という数量化可能な尺度を持たない地方団体の場合には、生産性を向上させる誘因が働きにくい。また、どの程度生産性を向上させることができるのかを推し量ることも難しいために、生産性向上への取組みはどうしても甘くなる。それでは地方行政において生産性を向上させ、労働コストを縮減することは不可能なのだろうか。生産性向上の可能性を地方団体間の生産性格差の側面から検討してみよう。

地方団体の職員数にはそれぞれの団体の個別事情が反映される。ここで、どのような要因によって職員数にバラツキが生じるのかを検討するために、職員数の決定要因について分析を行った。まず、近畿2府4県の都市（政令指定都市を除く）における人口当たりの職員数の格差に着目する。わが国においては、地方行政サービスは質量ともに画一的であり、行政サービスによる住民一人一人の福祉水準は行政区域を違えてもそれほど大きな差はないと考えられる。したがって、人口数を行政全体のアウトプットの代理尺度とみなすことができ、人口当たり職員数の地方団体間格差は行政サービス水準の差というよりもむしろ、職員の生産性格差を表すと考えることができる。

1997年度において人口1000人当たりの職員数は最少の都市で5.19人であるのに対し、最大の都市では13.34人と約2.5倍となっている。しかし、この差のすべてを生産性の格差と考えるのは困難である。というのも、行政サービスの供給には規模の経済性が働くからである。そこで職員数の決定要因を分析すると、人口当たりの職員数は、人口が増加するにつれて減少し、人口約25万6000人において最少となり、それ以上に人口が増加すると職員数も増加に転じることがわかった。これは、一定の人口規模までは行政サービスに規模の経済性が働き、その規模を超えると逆に新たな行政需要が追加されるためと考えられる。

しかし、職員数の地方団体間の差は人口と人口密度によって42.5%が説明できるだけで、地理的条件などその他の要因を考慮しても統計的にうまく説明することができなかった。このことから、行政内部における定数管理等の差が人口当たり職員数に大きく影響していると推測され、生産性向上の可能性が残されていると考えることができる。

続いて、行政サービス毎に地方団体間の生産性格差を検討してみよう。資料の関係上、サービス毎の職員数を知る方法がないため、コスト生産性（単位コスト当たりアウトプットの量）の概念を使った。ただし、コストについても費目別財政支出を使わざるを得ないというように、測定上の制約が極めて大きいことを断っておく。表2は大都市を除く全国653市について、清掃、住民基本台帳、徴税、統計調査というサービスのコスト生産性（アウトプットの量÷投入コスト）について一次接近を行ったものである。また、行政全体の生産性を見るものとして、職員の労働生産性をあわせて示した。ただし、資料の制約上、コストとしては費目別財政支出額を使い、アウトプットについても、取りあげたサービスの性格上住民一人一人の便益が同じだとして、人口を代理尺度として用いた。ただし、徴税事務については地方税徴税額をアウトプットとしている。

表2 地方団体の生産性格差

	人口 / 清掃費	人口 / 住民 基本台帳費	地方税徴税 額 / 徴税费	人口 / 統計 調査費	人口 / 職員数
	人 / 100万円	人 / 100万円	100万円 / 100万円	人 / 100万円	人 / 1000人
最 高	飯山市(長野) 295.7	恵那市(岐阜) 2512.3	姫路市(兵庫) 74.5	筑紫野市(福岡) 34261.5	宗像市(福岡) 241.7
最 低	飯塚市(福岡) 10.1	須坂市(長野) 176.9	山田市(福岡) 5.9	西之表市(沖縄) 164.7	歌志内市(北海道) 32.7
平均値	67.3	551.2	27.5	4889.6	117.5
変動係数	0.440	0.369	0.405	0.949	0.214
最高 / 最低	29.1	14.2	12.6	208.1	7.4

林宜嗣『地方財政』有斐閣

コスト生産性格差は清掃費で29.1倍、戸籍住民基本台帳費で14.2倍、徴税费で12.6倍、統計調査費で208.1倍、行政全体の職員の生産性は7.4倍に上っている。財政支出額には公共サービス水準、人口規模や面積などの地域特性が影響している。したがってこれらの数値はこうした要因を割り引いて評価されなければならないが、それにしても地方団体間に大きな生産性格差が存在する可能性をうかがい知ることができる。

地方団体の生産性を向上させ、公共サービスの供給コストを縮減する一つの方法は民間委託の活用である。民間委託は当初、役所の内部管理事務のうち印刷業務、公共施設の設計といったごく限られた分野から出発したが、その後、し尿やごみの収集、庁舎の清掃・警備等の単純労務事務、機械設備の運転・保守業務等へと対象が拡大されていった。だが、高度経済成長期には、税の自然増収に支えられて、従来、民間委託によって提供されていたものが直営方式に切り替えられるという傾向すら見られた。そして高度成長に終わりを告げた1970年代後半に入って、行財政運営の簡素・効率化が叫ばれるようになると、再び民間委託が見直され始めるのである。

民間委託にはどのような効果が期待されるのだろうか。一般に、次のようなメリットがあげられている。

行政事務に関する知識や技術の高度化・専門化にともない、庁内では十分な対応が不可能な場合に対処することができる、民間企業の創意工夫と効率化の導入によって人件費等の行政コストの縮減が図れる、住民の日常生活と密着した業務について、住民ニーズへのきめ細かい対応ができる、住民意識の高揚、コミュニティ活動の推進が図れる、といった点である。

民間における新技術の開発や、社会経済情勢の変化への速やかな対応等、民間企業のすぐれた特性を行政にとり入れるという視点は民間委託を推進するうえで極めて重要なポイントであることは言うまでもない。とはいえ、限られた財源をいかに有効に使うか、そして新たな施策を展開するために、いかにして財源を生み出すかは地方団体にとっての大きな課題であり、その意味では、コスト節減は民間委託の最大のメリットであると言える。

委託を受けた民間企業は、生産コストを縮減することで利潤を増やそうとする。新しい経営管理、技術革新や、留保利潤を活用した新しい資本設備の導入が生産コストを縮減する方法として利用される。また、地方団体との契約を獲得するための民間業者間の競争は、地方団体が購入する公共サービスのコストを引き下げることになるだろうし、競争は公共サービスの質を確保することにも貢献する。これに対して、利潤を追求せず、独占的に公共サービスを供給する公共部門は生産コストを切りつめるインセンティブを持

たないのである。

イギリスでは、従来は公共部門が行ってきた投資について、民間の資金やノウハウを活用するPrivate Finance Initiative (PFI) と呼ばれる手法が1992年11月から導入され、現在では交通インフラ、情報システム、刑務所など幅広い公共プロジェクトに適用されている。民間側が公共プロジェクトの設計、建設、資金調達、運営までのすべてを行い、料金等の累積収入額が借入残高を上回った時点や契約後一定期間後に、施設が公共部門に移転されるタイプなど、PFIにはいくつかのタイプがある。完全な民営化と異なり、PFIの場合には公共部門は依然として重要な役割を果たすことになるが、PFIを導入することで、ややもすれば甘くなりがちであった事業リスクの見直しや、事業実績を基準に事業の効率的かつ効果的な運営へのインセンティブを与える等のメリットを手に入れることができると考えられている。

V 地方財政と会計責任⁷⁾

1. 現行会計制度の課題

地方自治法第2条は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」と定めている。地方団体は地域住民のニーズに合った行政サービスを最も効率的な方法を用いて提供する責務を負っているものであり、これは地方団体を企業と同じ「生産主体」として認識すべきことを示している。すなわち地方団体経営の考え方である。

ところがこれまでの地方団体の行動はまさに、赤字を出さないようにやりくりする家計と同じ「消費主体」としてのそれであった。つまり、財政収支バランスの確保が至上命題だったのである。しかし、財政収支は住民福祉の純増を意味するものではない。財政収支を無視して放漫な財政運営を行うことが望ましいはずはないけれども、住民から税金を徴収しておいて、一方でたいした事業を行わなければ、財政収支を黒字にすることができる。これでは住民の福祉が向上したことはない。

予算には、利害関係の調整や議会による行政部の統制といった政治的機能、行政の内部管理といった行政的機能が期待されている。しかし、地方団体の役割が市民福祉の向上にあるのであり、その意味では予算は地方の資源を効率的に利用し、かつ諸目的間に適正に配分するという経済的機能が中心なのである。予算の役割をこのようにとらえるなら 現行の官庁会計方式はたちどころに弱点をさらけ出すことになる。会計処理と言えば、技術論としてとらえられがちであるが、地方行財政運営の効率化において無視することができない重要なポイントである。

わが国の地方団体が作成する公会計においては、地方財政法第6条で定められた事業については、地方公営企業法で定められるように企業会計方式による処理が求められている。しかし、地方団体の一般会計については官庁会計方式が採用されており、企業会計方式による処理は法的に義務付けられていない。

官庁会計方式の特徴は、予算重視・決算軽視、単年度主義、現金主義、単式簿記による処理である。官庁会計方式の目的は、地方団体の資金を管理し、決められた計画に間違いなく支出されているかを見定めることにある。これは、予算の政治的機能、行政的機能を重視した結果であると言えよう。民間企業の場合には予算はむしろ合理的な経営計画を維持する程度のルーズなものであり、決算との間にズレが生じても問題にはならない。むしろ、決算との違いを分析することによって将来の企業経営の方針や方

7) 本節は林宜嗣「自治体における公会計制度改革の必要性」、『EX』ぎょうせい、1999年6月号、13-16頁によっている。

向にフィードバックさせることを前提にしているとも言える。これに対して地方団体の場合には、決算よりもむしろ予算にウェイトがおかれる。決算は、予算通りに事業が執行されたかどうかをチェックするものであって、予算化された事業のフォローアップと将来の政策形成にフィードバックさせるために決算を用いるという発想はほとんどない。

また、地方団体の場合、予算そのものが単年度の財政収支の均衡を目的として編成されるが、単年度主義の下では、各会計年度における経費をその年度の収入によって賄わなければならない。したがって、当会計年度に計画されていた事業が年度内に終了しなかった場合、次年度にその事業を持ち越すことは難しい。そのために、年度内に何とか事業計画を完遂し、予算を消化しようとする傾向が生じる。つまり、単年度主義の下では、複数の期間にわたる事業の資金を円滑に配分することができないのである。決算よりも予算を重視したり、単年度主義を採用するといった官庁会計の特徴は、予算編成が収支バランスを最重要視しているかぎりにおいては、その任に耐えていたのであるが、最少の経費で最大の効果という経済機能を発揮するには十分ではない。

官庁会計方式のいま一つの特徴は、現金主義による会計処理方法が要請されていることである。現金主義というのは、現金の収入・支出時をもって収益（収入）、費用（支出）と認識する考え方である。しかし、現金収入が必ずしも収益と一致するわけではない。また、現金支出が費用と一致しないことも明らかである。当期の企業経営成績を把握するためには、収入と支出を経済価値の変動が発生した期間に適切に振り分けなければならない。企業会計方式では、正確な期間損益計算を行うために、現金主義ではなく発生主義を採用しているが、地方団体においてもコストを明確にし、便益との比較を可能にするためにも、発生主義による会計処理方法の採用が求められる。

現金主義をとる官庁会計方式では固定資産の減価償却費という概念も存在しない。使用料を徴収する施設を考えてみよう。工事が1年で終了し、そのための費用をその1年で支出してしまったとする。施設の耐用年数は長期に及ぶにもかかわらず、官庁会計方式の下では支出は最初の1年で終わり、残りの期間中はゼロということになる。あとは人件費など、管理運営にかかる費用のみが計上され、使用料収入との比較で施設が赤字かどうか判断されてしまう。民間企業の設備投資の場合には、投資のコストが減価償却費という形で毎年計上され、それを考慮して損益が計算される。地方団体の場合にも、施設の便益はそれが利用可能な限り発生しており、費用も同様に発生すると考えるべきなのである。建設会社への支払が1年で終われば、支出はその年だけにしか計上されないという現金主義をとる官庁会計方式では、地方団体が投資した固定資産の真の費用を把握できない。

現行の官庁会計方式は現金の出し入れの管理を重視していることから、複式簿記ではなく、もっぱら単式簿記による会計処理を行っている。しかし、単式簿記による処理では支出というフローの大きさは把握できても（これすら現行方式は問題なのであるが）、資金フローを使った結果生み出されるストックとフローとの相互関係が把握できない。つまり、当該期間のフローを説明する損益計算書とストック勘定である貸借対照表が有機的に結びついた会計情報を提供することができないのである。

たしかに地方団体の財産は、自治省令が定める「財産に関する調書」による様式を用いて管理されている。しかし、これは単に地方団体がどの程度の財産を持ち、それらがどれだけ増減するかを記載するだけで、フローとは関連づけられていず、どの資産がいかにして形成されたのかについての情報は得られない。

2. 会計検査と住民

企業はマーケットの状態や企業それ自体の体力等の現状を把握した上で、必要な事業計画を立てる。次

の段階が計画の具体的な事業化であり、最後に、実施された事業によって当初の計画通りの利潤が得られたかどうかについて評価を行う。これが計画 (plan) 実施 (do) 評価 (see) の流れである。計画通りの利潤が得られれば、企業は新たに別の計画を立て実行に移すし、計画通りの利潤があがらなければ、計画の練り直しが行われる。この経営循環において重要な役割を果たすのが評価 (see) である。

現在の地方団体の行財政運営では、総合計画とそれに基づいた実施計画、予算による事業の実施は行われても、実施から評価に至るプロセスが途切れてしまっている。その背後には、現行の官庁会計が計画と実施に必要な情報は (不十分ではあるにしても) 提供してくれるが、評価のための会計情報、とりわけ費用に関する会計情報を提供していないことがある。

自治体経営の目的は、民意に合った事業に、限られた資源を無駄なく投入し、地域住民の福祉を最大限に高めることである。しかし現行の官庁会計方式による処理はこの点では極めて不十分である。地方団体を民間企業とのアナロジーでとらえるなら、こうした自治体経営を自ずから指向せざるを得ない仕組みを作っていく必要があり、その一つが企業会計方式による事業別予算・決算である。

市場メカニズムが働かず、売上や利潤といった数量化可能な便益の尺度を持たないことが行政サービスの特徴である。企業会計制度を導入したからといって、便益の評価が可能になるわけではない。しかしながら、少なくとも費用に関する情報を手に入れることは可能となり、行政サービスの利用実態との関連で、サービス供給の効率性を検討することはできる。また、コスト情報を地方行政当局と住民の双方が知ることによって、行政サービスの供給と需要が適正化される。

かりに企業会計が導入されても、住民がコスト情報を与えられていなかったり、住民にとって解りにくいものになっているとするなら、住民側の行政に対する過大な要求はなくなる。つまり、企業会計方式の導入はそれ自体に意味があるのではなく、適切な会計情報を提供する手段として活用できるかどうかのポイントなのである。

特定の個人やグループに便益が直接帰着する公共サービスにおいて、財源の一つとして受益者負担を徴収することの重要性は今まで以上に増してくる。ところが、受益者負担を徴収することに関して利用者の理解を得るためには、公共サービスが最少のコストで供給されていることが大前提となる。非効率が高い高コストが高い受益者負担に転嫁されることを利用者が納得するはずはない。また、利用者が理解しやすい適正な受益者負担にするためには、費用を構成する諸要素のうち、どの部分をどの程度受益者負担で賄うかというルールづくりが必要である。ところが、この点に関しても、公共サービス毎のコストが明確にならない現在の官庁会計方式では限界がある。

近年、地方団体の行財政運営についての情報公開が、市民オンブズマンなどの団体によって要求されるようになってきている。とくに地方団体の会計情報については、ヤミ手当や官官接待、公金の不正支出などもあって関心は極めて大きい。納税者である住民にとって地方団体にアカウンタビリティ (会計責任) を求めるのは当然であろう。しかし、アカウンタビリティは単に会計情報を開示すれば果たされるわけではないし、不正がなくなったからといって必ずしもアカウンタビリティが達成されるわけでもない。

自治体経営という観点からは単に会計情報を開示するだけではなく、住民福祉を高めつつ効率的な行財政運営を行っていることを住民に説明できて初めてアカウンタビリティが達成されたと考えるべきである。従来の官庁会計方式をベースとした経常収支比率や公債費負担比率といった財政分析指標は、財政収支バランスの確保を目標とした上で、地方団体がどの程度の弾力的な財政運営を実施しうるかどうかを見るものであって、効率的な地方行財政運営が行われているかどうかを見る指標ではない。

企業会計方式によってコストを明確にした上で、行財政運営の効率性を評価できる指標を構築する必要

がある。これによって行政運営に対する住民の本当の意味での監視が可能となる。行財政の適正な運営に不可欠な行政評価システムは、このように、「最小の費用で最大の効果を発揮する」という地方団体の経済的機能が十分に発揮されているかどうかを確かめ、そして住民に分かりやすく行政情報を伝達するものでなくてはならない。

VI むすび

わが国の地方財政の特徴は、首長、議会、行政当局、住民、圧力団体、中央官庁などの多くの主体が錯綜し、意思決定プロセスが極めて複雑なことである。地方分権の推進によって意思決定の単純化が期待されるが、それだけでは「最少の経費で最大の効果」という地方団体の目標が実現するとは考えられない。地方分権は地方団体の実力を発揮できる環境を整備するにすぎないのであって、これまでの慣例や既得権にとらわれた行財政運営を続けるのであれば、納税者である住民にとってプラスにならないばかりか、むしろ特定の声の大きい住民や地域に便益が偏り、不公平が拡大することすら起こりうる。

わが国の場合、自分達が負担した税で行政サービスの財源が賄われているという、タックス・ペイヤーとしての意識が希薄だと言われている。そのため、コストを意識せずに行政に対して要求をぶつける住民も多い。しかしこうした住民側の問題にしても、地方団体の内部情報が分かりやすく住民に知らされるようになっていないことに原因の一端がある。

地方自治法は、歳入と歳出予算の執行状況などを住民に公表することを首長に義務づけているが、配布された広報で、公共サービスの情報を具体的に入手することは困難である。市場メカニズムが働く民間財の場合、消費者は提供される商品やサービスの価格と質に関して情報を取得することは容易であるのに対して、行政サービスの場合には、その供給者である行政当局に比べて、需要者である住民は公共サービスに関する情報が不足するという「情報の非対称性」が起こりやすい。公共サービスの供給を効率なものにするためには、政策に関する情報の入手と、住民ニーズを的確に伝えることのできる場の確保とが、不可欠である。公会計制度の改革は、地方団体の行財政運営における公平性と効率性について、住民が適正な判断を下すための情報を提供するものでなければならない。つまり、住民を地方団体経営に巻き込む一つの手段なのである。