

Title	「特定補助」vs.「一般補助」：対自治体地方交通サービス特定補助制度の諸問題続考
Sub Title	Specified Grants VS. Unconditional Grants : Further Issues on Intergovernmental Specified Grants in the Field Of Rural Transport
Author	中条, 潮(Chujo, Ushio)
Publisher	
Publication year	1980
Jtitle	三田商学研究 (Mita business review). Vol.23, No.5 (1980. 12) ,p.18- 32
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-19801230-04051662">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234698-19801230-04051662</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

## 「特定補助」 vs. 「一般補助」

——対自治体地方交通サービス特定補助制度の諸問題続考——

中 条 潮

### 序

先に、前号の論文<sup>(注1)</sup>によって、地方交通サービスに関して国から自治体に交付される現行の定率特定補助制度について、主としてその代替効果の自治体支出への影響を検討し、定率特定補助は同額の一般補助に比して補助対象自治体の得る満足度が小さく、最適な財・サービスの供給量が達成され得ないことを示した。同時に、「定率特定補助は、補助対象サービスの供給量を、同額の一般補助に比してより増大させる」という伝統的議論についても検討を行なった。

定率特定補助の代替効果によるバイアスは、定率補助であることと、特定補助であることが組み合わさってひき起こされるが、定率補助、定額補助を問わず、補助対象が特定化されることによるのみ生じる問題点もいくつか存在する。本稿ではこの補助対象特定化の問題点を摘出して一般補助との比較を行なう。併せて、一般に定率特定補助が望ましいとされているケース、すなわちナショナル・ミニマムを確保すべきケースについて、必ずしも定率特定補助が望ましいとは言えないことを示す。

### 1. 補助が特定化されることによる諸問題

#### 1-1(1) 自治体の補助支出対象選定に際してのバイアス

##### 1-1(1)-1 定率特定補助のケース

先に前号の論文<sup>(注2)</sup>で考察したとおり、定率特定補助の下では同額の一般補助が交付される場合に比して資源の浪費を生じさせ、補助対象者にとって最適なサービスの供給量の組み合わせが実現され得ない。この極端なケースとして、もし一般補助下であったならば自治体の補助支出対象として選ばれない交通サービスが、定率特定補助を受けたために選定され、そのために、一般補助の下でな

(注1) 中条〔1〕

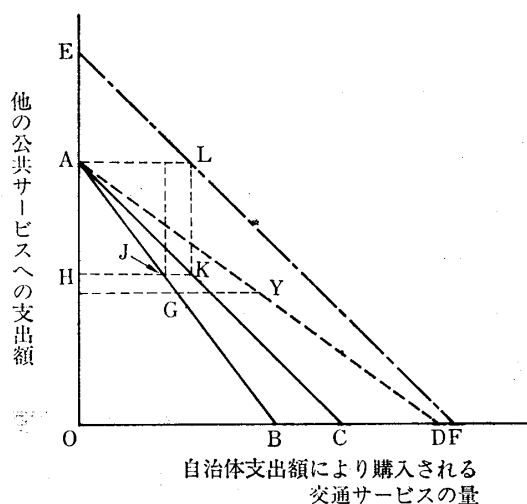
(注2) Ibid.

ら選択されるはずの他の交通サービスの消費量がゼロになってしまうケースがあげられる。つまり、各交通機関の効率の優劣ではなく、補助条件の優劣によって交通機関が選択されてしまう可能性を有する。ルーラル地域にとっては、複数の交通サービスに支出を振り分けるような余裕はなく、ある一種類の交通サービスを選択するケースが多いから、この「極端な」ケースはかなり重要な意味を有する。

この点を図一1によって考察してみよう。今、ある特定区間において、通常タイプのバス・サービスに補助するか、それとも非在来型 (unconventional) サービス、たとえば自家用車の共同利用制度に補助するかを自治体が決定する場合を想定する。単位当りの効用は両サービスとも全く同じと仮定し、単位当りの運行費は非在来型サービスの方が安い状況を仮定する。田舎の特定区間であるから、バスと非在来型サービスのいずれか一方のみが選択され、両者をそれぞれ何単位ずつという組み合わせは選択され得ないものとする。なお、ここでは簡単のために自治体を一個の個人とみなし、かつ、運賃収入の存在を考慮しないで考察する。<sup>(注4)</sup>

図一Iにおいて、横軸には自治体の補助額によって購入される分の交通サービス消費量ととられ、縦軸には自治体の他サービスへの支出額ととられている。ABは補助対象交通機関として通常タイプのバス・サービスを選んだ場合の予算制約線であり、ACは非在来型サービスを選んだ場合のそれである(単位当り運行費は両サービスとも供給量によって変化しないものとする)。前提より、ACはABよりも外側に位置するから、均衡点は当然AC上の何処かに位置し、非在来型サービスが自治体の補助対象交通機関として選択される。

図一I



次に、中央政府が補助率 $m$ のバス定率特定補助を自治体に交付すると、バスを選ぶ場合の自治体の予算制約線はADとなる。バスの単位価格を $P_b$ 、非在来型サービスのそれを $P_c$ 、定率特定補助交付後のバスの単位価格を $P'_b$ とすると、AB、AC、ADの傾きの絶対値はそれぞれ $P_b$ 、 $P_c$ 、 $P'_b = P_b(1-m)$ で表わされる。従って、バスと非在来型サービスの単位価格の差( $P_b - P_c$ )が、バ

(注3) 非在来型 (unconventional) サービスとは、郵便バス、コミュニティ・バス、自家用車の共同利用、クラブ・バス、ルーラル・ダイアル・ア・ライド、特定旅客運送による一般客混乗運送、マーケット・バス等、在来形式の路線バス以外の新しい公共用道路旅客輸送形態の総称であり、主としてルーラル地域の交通貧困層のモビリティ確保のために開発されてきたものである。中条〔4〕～〔8〕参照。

(注4) 既に、前号の論文(中条, op. cit.)において、補助対象自治体の満足度に関して定率特定補助と一般補助の間で生じる差異を分析するにあたっては、運賃収入のとり扱い方如何にかかわらず、また、単純多数決原理による政治的意思決定ルールの下であっても、一定の前提を置けば、自治体を一個の個人とみなし運賃収入の存在を考慮しないケースと同じ結果が得られることが示されている。

スに対する単位当り補助額 ( $mP_b$ ) より小さい場合には、 $P'_b < P_c$  となるから、 $AD$  は  $AC$  より外側に位置し、 $(P_b - P_c) > mP_b$ 、すなわち  $P'_b > P_c$  の場合には、 $AD$  は  $AC$  より内側に位置する。

$P'_b < P_c$  の場合には、非在来型サービスの方が効率が良いにもかかわらず、中央政府の補助がバスにしか交付されないため、自治体は交通機関としてバスを選択してしまう。このときの均衡点が  $Y$  であるとする、中央政府の補助額は  $GY$  となる。 $GY$  と同額の一般補助が交付された場合、それをバスと他の公共サービスに振り向けるならば、予算制約線は  $Y$  を通って  $AB$  に平行な直線となる。しかし、一般補助下では、自治体はより効率の良い非在来型サービスを選択するであろうから、予算制約線は、 $AC$  に平行で、 $AL=HK$ 、 $GY=HJ$  となるような直線  $EF$  となり、均衡点は  $EF$  上に移動する。無論  $EF$  は、 $Y$  で接点を有する無差別曲線を常に切るから、新しい均衡点は  $Y$  に比してより高い満足を与えることとなる。

$P'_b > P_c$  の場合には、中央政府のバス定率特定補助を考慮に入れても、単位価格はバスの方が非在来型サービスより高くなるから、交通機関の選択には影響を与えない。ただし、自治体は往々にして、補助額を考慮に入れてさえ単位価格の相対的に高いサービスであっても、そのサービスには補助が交付されるとの理由だけで、特定補助の対象となるサービスを選択してしまう傾向がある。これは一種の価格イリュージョン効果によるものであり、サローが指摘するように、もしそのような効果を考慮に入れるべきとするならば、通常の価格理論を用いての分析は無意味なものとなって(注5) しまう。とはいえ、現実には、自治体がどの交通機関に補助を交付するかを決定する際に、各交通機関の効率をよく比較しないで単に中央政府の裏負担がなされるか否かだけで意思決定を行なうケースは、少なくともルーラル地域の自治体においては実際に散見されるどころであり、一応念頭に置いておく必要はあろう。

なお、ここで今一つ述べておくべき重要な点は、定率特定補助は補助対象交通サービスの消費量を、同額の一般補助に比してより伸ばすことにはなっても、交通サービスの一般消費量をより伸ばすとは必ずしも言えない、ということである。図一Iにおいて明らかなように、バス定率特定補助が交付された場合と、それと同額の一般補助をバスと他の公共サービスに支出する場合を比較すれば、定率特定補助の方がバスの消費量は大きくなる。しかし、一般補助下では均衡点は  $EF$  上に移動し、 $EF$  は必ず  $Y$  より右で  $AD$  を切るから、非在来型サービスの消費量は  $Y$  点に対応するバス消費量より大きくなる。つまり、交通サービスの消費量は、一般補助下の方が大きくなる。次章で検討するように、定率特定補助は特定のサービスの消費量を増大させるために用いられる補助制度であるが、国の意図が特定の交通サービスの消費量を伸ばす点にあるのではなく、交通サービス一般の消費量を増大させる点にある場合には、上記の結論は重要である。

(注5) L. C. Thurow, [14], p. 105.

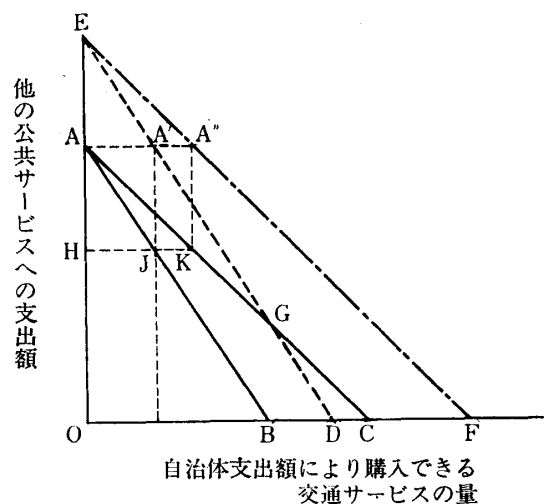
1—(1)—2 定額特定補助のケース

定率特定補助制度の下では、中央政府の補助率の有利な交通機関が選択され易いバイアスが働くという上記の結論は、定率特定補助が「定率」補助である点に理由があるというよりも、むしろ、補助対象が「特定」される点により大きな理由がある。すなわち、このバイアスは、定額特定補助の場合にも生じる。

図一IIにおいて、 $AB$ ,  $AC$  の定義は図一Iと同じである。中央政府が、バス・サービスを  $AA'$  分購入できるだけの定額特定補助を自治体に交付したとすると、自治体の予算制約線は  $AA'D$  となる ( $A'D \parallel AB$ )。補助前の均衡点が  $AG$  上にある場合には、均衡点は  $A'G$  上に移り、バスが選択される (均衡点が  $GC$  上にある場合には、いずれの交通サービスが選択されるかは、無差別曲線の傾き如何による)。これに対して、同額の一般補助が交付されたとすると、予算制約線は  $EF$  の如くなる ( $EF \parallel AC$ ,  $AA' = HK$ ,  $AA' = HJ$ )。当然のことながら、一般補助の下では非在来型サービスが選択され、かつ、バスに対する特定補助下よりも大きな満足度を自治体を与えることとなる。

このように、特定補助は、補助対象が限定される故に、各交通機関の固有のメリット、デメリットとは無関係に、中央政府の補助水準の高低次第で自治体が補助対象を選択してしまうという欠点を有する。<sup>(注6)</sup> この矛盾は都市交通においてもみられ、バスに比して著しく高い地下鉄への補助率ゆえに、地下鉄を本来必要としない中規模都市でさえそれを導入しがちになるという批判が、岡野行秀教授をはじめとする人々によってなされている。地方交通の場合には、現行の定率特定補助制度は、自家用車の共同利用制度、タクシーの共同利用、郵便バス、スクール・バスへの一般客混乗とい

図一II



った非在来型交通サービスの発展にとって、また、補助被交付資格を有しない小規模バス事業者の発展にとって大きな障害となっている。<sup>(注7)</sup> ルーラル地域の住民に対して交通手段を確保すべきとの前提をもし認めるとしても、それが通常形態のバスサービスによって確保されねばならない、とする

(注6) 一般補助下では選択されないサービスが、特定補助下では選択され、自治体の状態をワース・オフにしてしまうことを説明するには、図一I, IIによる説明のほか、特定補助を受ける交通サービスへの支出を横軸にとり、それ以外の交通サービスをも含めた他の自治体支出を縦軸にとって分析することも可能である。この方法では、中央政府の補助前あるいは一般補助の下では均衡点が縦軸上で端点解をとるが、特定補助下では予算制約線上に均衡点が移動するケースを想定して、両者の差異を分析すればよい。

(注7) この問題点について詳しくは、中条, [4]~[8]を参照されたい。なお、英国で非在来型サービスが発展してきた理由の一つに、同国の地方交通補助制度が寄与してきた点が挙げられる。これについても上記文献に詳しく紹介されている。

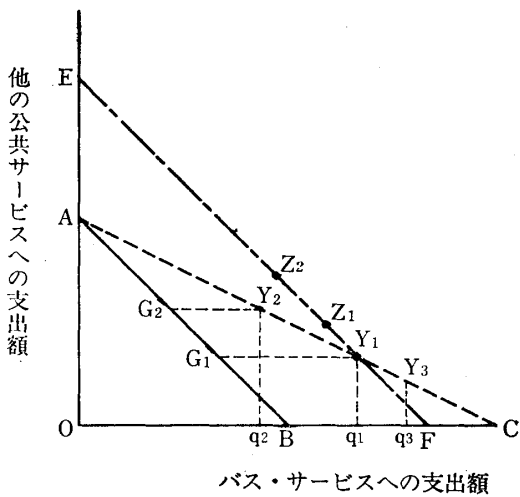
理由は全く存在しない。もし、より効率的なサービスがあるならば、そのサービスが選ばれるように補助制度が改善されるべきである。無論、図一Iないし図一IIにおいて、バスに対する特定補助をやめ、より単価の低いサービスである非在来型交通サービスに対して特定補助を交付するにすれば、図一Iないし図一IIのケースに関しては問題は解決される。しかし、どの地域においても常に非在来型サービスの単価が安いとは限らないし、また、単価の高低だけで優劣を判断するのも望ましくない。ある特定の区間においてどの交通サービスが最も適しているかは、各ケースによって異なるのであり、それについて最も良く知っているのは地元住民であり、自治体である。従って、自治体による自由な選択が可能となるように、そして、その結果資源が最適に配分されるように、現行の特定補助制度から一般補助制度への変更が望まれる。

1-(2) 不可逆性、流用の困難性、重複投資

1-(2)-1 予算の流用困難性、予算決定の不可逆性

補助対象が特定されるゆえに生ずる特定補助の問題点としては、それが予算流用の困難性、予算決定の不可逆性といった支出対象・支出額の変更不可能性を伴ない、ひいては重複投資・重複支出をひき起こすことも指摘されねばならない。

図一III



図一IIIにおいて、横軸に自治体のバス・サービスへの支出額を、縦軸に他の公共サービスへの支出額の合計をとる。AC を定率特定補助後の予算制約線とし、その時の均衡点を  $Y_1$  とする。また、同額の一般補助が交付された際の均衡点を  $Z_1$  とする。さて、定率特定補助下において中央政府の補助額  $G_1Y_1$  が予算決定されて自治体に交付された後に、自治体の効用関数が変化したとする。もし補助額決定前に新しい効用関数が適用されていたとしたら選ばれていたであろう均衡点を  $Y_i (i \neq 1)$  とし、 $Y_1$  より左に来る  $Y_i$  の代表を  $Y_2$ 、右に来る  $Y_i$  の代表を  $Y_3$  とする。しかしながら、

既に補助額は決定済であるから、自治体は必ずしも  $Y_2$  や  $Y_3$  を選択できるとは限らない。予算計上補助額の全額を自治体が支出しないならば補助額全額を中央政府に払い戻さねばならない、という規則の下では、自治体のとり得るのは、 $AG_1Y_1F$  上のいずれかの点であるが、このような規定は稀である。一般的には、バスへの支出が当初予算の  $q_1$  より小さい  $q_2$  となった場合には、 $G_1Y_1 - G_2Y_2$  を中央政府に返上し、当初予算より大きい  $q_3$  となった場合には、中央政府の補助額は  $G_1Y_1$  以上には増加しない、という規定が適用される。従って、自治体の選択し得る新しい均衡点は

$AY_1F$  上の何処かになる。

ここで、補助決定後の新しい効用関数が以前に比べてバス消費量縮小型である場合、もし  $G_1Y_1$  の中央政府補助をバス以外にも流用可であるならば、自治体は  $EY_1$  上のいずれかの点、たとえば  $Z_2$  に移ることができる。しかし、実際には  $AY_1$  上の何処か (たとえば  $Y_2$ ) しか選択できないから、補助財源の使途が自由な場合に比べて自治体の不満は大きくなる。つまり、定率特定補助下では、当初予算の決定の際に一般補助に比してより満足度の小さい予算案が選択されるのみならず (図一Ⅲにおける  $Y_1$  と  $Z_1$  の比較)、予算決定後の効用関数の変化への対応においても劣っていることがわかる ( $Z_2$  と  $Y_2$  の比較)。

加えて、新しい均衡点が  $Y_2$  である場合、自治体は既に交付された中央政府補助額  $G_1Y_1$  を全額消化しようとして (主に、来年度の査定に不利にならないようにとの理由で、また目前の補助額にイリュージョンを受けて)、結局  $Y_1$  に戻ってしまうケースがよくある。新しい効用関数の下では  $Y_1$  は  $Y_2$  よりも低次のポイントであるから、このケースが生じると、 $G_1Y_1$  と  $G_2Y_2$  の差額の分だけ資源が浪費されてしまうことになる。

なお、新しい効用関数の下では以前に比して相対的にバス支出増大型となる場合には、一般補助と定率特定補助で差異はない。

定率特定補助の場合には、補助額決定後の効用関数の変化によって補助対象サービスへの支出額に増減が生じて、その支出額が特定補助額より小さくならない限り、一般補助と変わりはない。しかし、補助対象サービスへの支出額が特定補助額より小さくなる場合には、一般補助に比して状況は悪くなるか、あるいは、特定補助額全額を使い果たそうとして資源の浪費が生ずるのであろう。

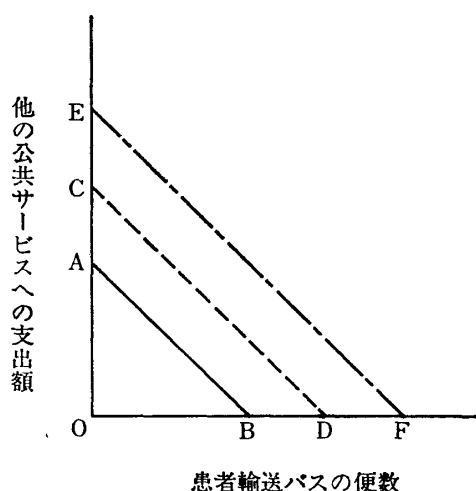
流用の困難性は、特定補助が資本投資の形でなされる場合にはより大きな問題を生ぜしめる。市町村代替 101 条運行バス、スクール・バス、患者輸送車といったルーラル地域の市町村が運行する交通手段は総て、車両購入費補助が上位政府 (国、県) から交付される。今、ある村がスクール・バス用車両を文部省の補助制度に基づいて購入したとする。数年経ってこの村の効用関数に変化し、学童輸送の需要が減少し、村営スクール・バスによるよりも民間委託の方が望ましい状況が生じたとする。スクール・バス車両は不要となるから、売却して民間委託料にあてるか、他の公共サービスに振り向けるのが合理的であろう。しかし、補助適正化の法律により、特定補助によって購入した資産は、それを他の用途に転用ないし売却する場合には、補助額相当分を上位政府に返却せねばならない。それ故に、特定補助制度の下では、ある特定の資産に一たび投下されて資産化された補助資金は、一般購買力を持ち得る形に戻すことが不可能になるという、不可逆性の問題が生じる。

(8) 筆者が以前調査したある村では、村営スクール・バスから民営への委託に変更する際に、文部省の補助を受けて購入した従前のスクール・バス用車両を秘密裏に売却し、その資金を民営バス会社がスクール用車両を購入する際の補助金に充てた。このような行為は無論違法であるが、にもかかわらず、通学交通の確保という中央政府の補助の目的はより有効に達成されたことになる。

## 1—(2)—2 重複投資, 重複支出

補助適正化の法律は、補助対象資産のそのままの形での転用さえ認めていない。市町村の保有するバス車両のうち、スクール・バスは文部省の、患者輸送車は厚生省の、また、101条代替バスは運輸省の特定補助制度に基づいて購入されるものであるため、同じように市町村の交通サービスを担っているにもかかわらず、車両の相互の転用は不可能とされている(ただし、101条代替バスは路線バスであるから、スクール・バスや患者輸送車の機能を果たすことが可能である)。このため、重複投資が生ずる。

図一IV



ある村が、文部省の補助により購入したスクール・バスを既に有しており、新たに患者輸送車の定期運行を開始する場合を考えよう。スクール・バスの患者輸送への併用は禁じられているから、新たに患者輸送用のマイクロ・バスを購入せねばならない。患者輸送用車両については厚生省の50%補助が交付されるが、補助限度額が設定されており、一方、市町村の用いる患者輸送用マイクロ・バスの大きさはほぼ一定であり、価格は補助限度額の2倍以上するのが普通であるから、車両購入費補助は定率というよりもむしろ定額補助の性質を有する。さて、図一IVにおいて、車両価格を  $AE$  とすると(車両価格を所与とする)、初年度において自治体を選択できる予算組み合わせは  $AB$  上の1点ないし  $E$  点である。ここで、車両購入費の一部 ( $AC$ ) が定額補助の形で上位政府より交付されると、選択可能な組み合わせは  $CD$  上の1点ないし  $E$  点となる ( $AB \parallel CD$ )。

これに対し、スクール・バスが患者輸送用にも併用し得る場合には資本コストは共通費となり、スクール・バスへの支出として既に計上されている形になるから、患者輸送車に関しては運行費だけを考慮すればよい。従って、車両購入費相当部分(図一IVの  $AE$ ) を他の用途に回せるから、 $EF$  が新しい予算制約線となる。図から明らかなように、車両の転用が不可能な特定補助制度の下では、転用可能な一般補助制度の場合に比して、自治体の利用可能な資金を  $AE$  分減少させる。これを補填するには患者輸送車両購入費について全額を上位政府が補助せねばならないが、それ以上に問題であるのは、車両購入費を誰が負担するにせよ、その分だけ資源の浪費が生ずる点である。

無論、各種の交通サービスは常に統合可能なわけではない。仮に技術的にはそれが可能であっても、各サービスに適した運行時間帯やルートを無視した統合は、それを正当化しないほどの便益の減少をもたらすかもしれない。とはいえ、統合が望ましい場合にはいつでもそれが可能であるような制度への改善が望まれる。



## 1—(3) 自治体の自主性への悪影響

特定補助制度は、ある特定の特定補助制度とそれを一般補助に置き換えた場合とを比較したこれまでの分析によって、多くの問題点を有することが確かめられたが、このほかに、余りに多くの特定補助制度が存在するゆえの問題点も存する。

自治体への特定補助は、地方交通関係だけでも、民営バス赤字補填補助（運輸省）、市町村代替101条運行バス（運輸省）、スクール・バス（文部省）、患者輸送車（厚生省）、雪寒地用雪上車（経企庁）、遠距離児童・生徒通学費補助（文部省）、巡回診療車整備（厚生省）、市町村道整備（建設省）、農道整備（農水省）、林道整備（林野庁）、港湾整備（経企庁）、離島空港整備（経企庁）、地方空港整備（運輸省）と、思いつくままに挙げて10数種の特定補助制度が存在し、このほかに、国から事業者への直接補助である離島航空機材購入補助、離島航路補助、地方中小民鉄への補助（いずれも運輸省）、国の一括補助および都市部からの内部補助の形をとっている国鉄ローカル線と国鉄バスへの補助が存在する。更に、これら交通関係の補助制度の他に、過疎対策として100余の特定補助制度が存在する。ある特定の交通サービスと他の交通サービスとの間での整合性が必要とされることはもちろん、交通サービスは派生需要であるから、交通以外の他のサービスとの整合性も図られねばならないにもかかわらず、これら総ての補助制度は複数の省庁の監督を受けており、同一省庁の交付するものでも省内の監督部局が異なるため、横の連絡が密でなく、いわゆる縦割行政の弊害を生ぜしめている。

米国下院技術評価局（OTA）の報告書『自動車交通システムの将来の利用と特性の変化に関する技術報告書』は、道路信託基金をめぐる議論において、道路信託基金以外にも各交通機関毎に信託基金を設立するという代替案は『新しい組織と官僚主義の発生を促す』欠点を有する、と批判しているが、<sup>(注9)</sup>一般に、特定補助制度の乱立は中央政府省庁・部局間のセクショナリズムを招来するばかりでなく、その結果として補助被交付者である自治体の自主性をも阻害する。自主性の阻害は、各自治体にとって最も望ましい公共サービスの供給量の組み合わせが実現され得ないという弊害をもたらすのみならず、自治体の職員をスポイルせしめ、人的資源の浪費を引き起こし、自治体自ら自主的に地域計画を策定していこうとする積極的姿勢を失なわしめてしまう。つまり、特定補助制度の乱立による自主性の阻害が自治体の自主性の欠漏を導く結果となる。

筆者が各地の田舎の市町村を調査した際に、特定補助から一般補助への変更について自治体関係者の意見をたずねたところ、「一般補助の方が望ましい」とする意見がある反面、「特定補助制度であれば国の補助制度にのっていけばよく、国の指示どおりにやっていたら良いから楽である」との意見もみられた。これは、一面自治体の行政能力の欠如を示す回答であり、それ故に国の介入が必

(9) OTA, [15], Volume II, p. 260.

要であるとする中央省庁の意見もある程度納得できるものである。しかし、同時に、特定補助制度を始めとする各種の権限が国に集中しており、その結果、自治体の行政能力の向上へのインセンティブが働いてこなかった点も指摘されねばならない。

## 2. 何故特定補助なのか？

これまで、特定補助、特に定率特定補助が、補助被交付自治体の状況を一般補助に比して悪化させることを、本論文および前号の論文で詳細に論じてきた。しかしながら、現実には星の数ほどの特定補助が存在するからには、特定補助でなければならないそれなりの理由がある筈である。ここでは、その理由として考えられるものないし通常挙げられているものについて、その正当性を再吟味する。

### 2-1(1) 特定サービスの供給量刺戟の役割

定率特定補助の役割として伝統的に主張される議論は、「自治体支出をして特定のサービスへの支出額を伸ばせしめる必要のある場合には、定率特定補助は一般補助よりも効率的である」とするものである。この議論の吟味にあたっては、「特定のサービスの供給量を増大させる必要あり」とする目標の正当性と、目標達成の手段としての定率特定補助の有効性という、二つの次元からの検討が必要である。

#### 2-1(1)-1 供給量刺戟の手段としての定率特定補助の有効性

この課題については既に前号の論文で詳細に検討したので、ここではその結果の紹介と若干の補足を述べるにとどめる。

一般補助が所得効果しか有しないのに対し、定率特定補助は代替効果をも有するため、補助対象特定サービスへの供給量を、同額の一般補助に比してより増大させる、という伝統的な議論は、常に真とは限らない。地方バスの赤字補助のケースのように、運賃収入と自治体支出額の合計が地域全体のバスへの支出額を構成するケースであって、自治体財源と運賃収入額の間に関連・オフの関係がある場合には、状況によっては、一般補助の方がより大きな支出を生ぜしめることもあり得る。また、単純多数決原理の下で自治体はその財政規模の決定と予算配分の決定を別個に行なう場合にも、逆の結果が生じることがゴーツとマクニューによって指摘されている。<sup>(注11)</sup>このほか、ニコルス、コットン＝オブライエンからも伝統的議論への疑義が提示されている。<sup>(注12)</sup>

(10) 中条, [1]。

(11) Goetz and Mcknew, [12], pp. 224~235.

(12) A. Nichols, [13], pp. 344~345, 及び Cotton and O'brien, [11], pp. 103~104.

もっとも、伝統的議論と逆の結果が生じるのはある特殊な状況下においてであり、そのような可能性を念頭においておく必要はあるとしても、一般論としては、伝統的議論は有効性を有すると判断され得る。

注意を要するのは、供給量が增大するのは補助対象となるサービスだけであり、供給量を増大させる必要のあるサービスと補助対象サービスが異なれば目標は達成され得ない。これは当然のことであるにもかかわらず、現実政策上は意外と見落とされている。たとえば、供給量を増大させる必要のあるサービスが交通サービス一般であるにもかかわらず、補助対象が通常のバス・サービスのみであって、いわゆる非在来型サービス等の他の交通サービスには補助がない現行の補助制度の下では、本稿の1—(1)—1で分析したように、バス・サービスの供給量は一般補助に比して増大しても、交通サービス一般の供給量は常に増大するとは限らない。「目標」と「手段」にこのような齟齬が生じるのは、主として補助財源の制約に原因がある。しかし、それならば、補助財源を所与とした上で、交通サービス一般に使用可能なブロック補助の形態をとるべきであろう。

#### 2—(1)—2 供給量刺戟の必要性の検討——ナショナル・ミニマムに関して

定率特定補助は、補助対象サービスの供給量を、同額の一般補助に比してより伸ばしめる、という議論を一応認めるとしても、次に、何故特定のサービスの供給量を自治体が望ましいと判断する水準以上に伸ばしめる必要があるのか、また伸ばしめる必要のあるサービスとはどのような種類のサービスかを検討せねばならない。

一般に定率特定補助が望ましいとされるサービス群としては、

- ① 全国的な大規模プロジェクト
- ② スピル・オーバー効果を有するもの
- ③ 価値欲求財、特にナショナル・ミニマムに関連するもの

の3種が挙げられる。<sup>(注13)</sup>これらのサービスについては、自治体自身の選好に任せておくと国全体として望ましい水準が達成され得ないゆえに、定率特定補助によって供給量を刺戟するのがよしとされている。<sup>(注14)</sup>地方交通サービスの場合、主として関係するのは③の要素であろう。ここで、「ルーラル地域にとって交通サービスはナショナル・ミニマムであるから定率特定補助が合理的」とするのは短絡的である。ルーラル地域にとってナショナル・ミニマムとは何かについて、今少し突っ込んだ検討が必要である。

ナショナル・ミニマムとは、国民生活最低水準というその日本語訳が示すように、全国的にどの

(注13) 藤井, [9], p. 148 を参考とした。

(注14) スピル・オーバーの要素も若干は存在する。しかし、地方交通サービスの有するスピル・オーバー効果を基因とする問題は、自治体相互の話し合いや広域行政圏ないしは広域交通行政圏設定による内部化によって解決されるのが基本的には正しい姿であり、中央政府の定率特定補助はあくまで次善の手段とすべきである。

国民にも保証されるべき最低の生活水準を意味する。これは国民全体に共通の事項であるから、国の政策に委ねられるべきものである。これに対して、各自治体もまた、それぞれの地域に応じた独自のミニマムを政策として有するであろう。ナショナル・ミニマムに対してこれを「ローカル・ミニマム」<sup>(注15)</sup>と呼ぶならば、ローカル・ミニマムの水準や達成方法は各地域によって異なるであろうし、そうであって然るべきである。しかしながら、ローカル・ミニマムがナショナル・ミニマムを下回る場合には、国は自治体に介入する根拠を有しよう。問題点は、ミニマムの達成方法、つまりミニマムの構成要件にまで国が介入することの是非である。

確かに、交通サービスはルーラル地域においてナショナル・ミニマムの構成要件として重視されていることは事実である。しかしながら、ルーラル地域において確保されるべきと主張されるミニマムの構成要件は、交通サービスのみではなく、医療、教育、消防、水道、通信といった生活関連施設の総てにわたっている。そして、それらの殆んど総てについて、国の定率特定補助やそれに類似の制度によって補助が与えられている。このような状況下では、ある特定のサービスの消費量を伸ばすという定率特定補助の本来の役割は意味をなさない。つまり、他のサービスに比して、交通サービスの供給量を増大させようとの意図は国にはなく、単に自治体の財源不足を補うために補助を交付していると判断するのが自然であろう。

自治体の財源不足を補うという国の考え方自体は間違いではない。交通にしる医療にしる、それがルーラル地域において国の望ましいと判断する水準以下にしか維持されないのは、自治体財源そのものに問題があるからである。自治体財源さえ豊富であれば、ナショナル・ミニマム、すなわち国民生活最低水準は自動的に満たされるはずである。つまり、ナショナル・ミニマムとは結局は所得分配の問題であり、従って、国の役割は財源の乏しい自治体に対して財源調整をするだけにとどめるべきであり、どのような形で生活のミニマムを維持するかは各地域の実情にあわせて自治体が決定すべきであろう。生活のミニマムの構成要件にまで国が介入するには、それなりの理由が存在しなければならない。

ここで、ナショナル・ミニマムの確保は結局は所得再分配問題である、とする上記の議論の筋道から言えば、地方政府を介した所得再分配政策ではなく、直接個人の所得に修正を加える方法をとることも考えられる。しかしながら、累進課税や負の所得税等の手段を用いての個人を対象とする所得再分配計画の下では、各個人の身体的ハンディキャップや地理的ハンディキャップ等の特殊事情が反映されないから、もしそれらのハンディを埋める必要があると国民が判断するなら、追加的な補助計画ないしは特別な税額控除や課税控除計画を併せて行なう必要が生じる。この点で、ルー

(注15) ここでの「ローカル」の語は、英語の“local”すなわち「局地的」の意であり、日本語の「ローカル」の意味ではない。なお、ナショナル・ミニマムとローカル・ミニマムを区別する考え方は、藤井教授によるナショナル・ミニマムとシヴィル・ミニマムを区別する考え方とほぼ同じであり、それを参考としたものである。

ラル地域の自治体への補助は、地域的な条件の差異、特に地理的条件の差異を考慮した追加補助計画と解することができる（無論、自治体への補助の総てが追加補助計画に相当するものではない。ルーラル地域の住民の所得が低く、それ故に自治体財源が乏しい状況を修正する意味の所得修正補助分も含まれる）。

もっとも、追加補助計画分についても、それを自治体に交付するのではなく、住民に直接交付する方法も考えられる。ただし、ルーラル地域の住民個人に対して交付された補助額の一部は、いずれは自治体の地方税として吸収されるのであれば、便宜的に自治体に対して補助を行なった方が簡単である。地域的な条件の差異をも加味した税体系は、かなり複雑なものとなろうからである。<sup>(注16)</sup>

ところで、地域的な条件の差異を考慮した追加補助計画が必要であるとするならば、その条件の差異の重要な構成部分であるところの地理的ハンディキャップの克服に大きな役割を果たす交通サービスへの補助が正当化される、とするのは合理的なようにみえる。しかし、身体障害者と通常の間とのギャップを埋めるにあたって交通手段の改善だけが唯一の解決方法ではないように、自治体は地理的ギャップを埋める以外の方策に資金を用いてルーラリティの改善を行なおうと考えるかもしれないし、あるいは、地理的ギャップを埋めるにあたって交通以外の方法の方が効率的であると判断するかもしれない。更に、仮に交通サービスを手段として用いるとしても、どの交通サービスが効率的かは各地域にとって異なろう。これらの理由より、地理的条件のハンディキャップを考慮して自治体に交付される追加補助が効率的に運用されるようにするためには、特定補助の形態は望ましくない。

なお、価値欲求財としての供給は、生活のミニマムに関するものだけではなく、外部効果の見地に立つものもある。たとえば、国は経済成長のために、全国民の教育水準の向上を政策目標とするかもしれない。しかしその場合でも、交通サービスは、外部効果を期待されるサービス（たとえば教育サービス）のナショナルなミニマム水準を達成するための一つ的手段にしかすぎない。そして、国が設定した教育水準を達成するにどの方法をとるのがベストかは各地域によって異なるであろう。ましてや、たとえば教育についてのナショナルな水準を達成すべきとの要素は、教育関係サービスについての追加ブロック補助を正当化するとしても、交通サービスについての中央政府特定補助を、特に、特定の交通サービスについての中央政府補助を正当化するものではない。

## 2—(2) 特定補助のその他の役割

### 2—(2)—1 財源調整の役割

前述したように、特定補助の多くは、特定補助の有する固有の性格に期待してというよりも、む

(注16) 地域的な差異と地域間所得再分配の問題については、以前に別の論文（中条〔2〕）で検討済みである。ここでの議論は、その若干の補足を行なったものである。

(注17) 必要であるか否かの検討はここでは行なっていない。地理的条件の差異が生活水準とどのような相関を有しているかについては漠然としたことしかわかっていない。また、地理的ギャップが生活水準にとってハンディとなるとしても、何故そこに住んでいるかが問われねばならない。

しる、財源に乏しい自治体の財政を助けるための平衡化の役割を担っている。社会・経済情勢の変化に伴い、自治体の財政需要も変化するが、特定補助の多くは、そのような変化についていけない自治体の財政能力を援けるために導入されてきた。たとえば、過疎化とモータリゼーションの進展に伴う地方バス事業の財政悪化により、自治体はバス企業への補助という新たな予算項目を立てる必要に迫られたが、自治体財源の不足から、国は自治体にバス定率特定補助を交付せざるを得なかった。国は、バス定率特定補助を制度化するにあたって、補助対象バス・サービスの供給量が定率特定補助の代替効果によって伸びることを期待したのではない。単に自治体財源の不足を補うために補助制度を設定したのであり、それが定率特定補助の形態をとったのは代替効果を考慮してというよりも、むしろ、自治体の真剣さを試すためと補助の歯止めを、そして、中央省庁の権限の留保を考えてのことであった。

特定補助は、社会経済の変化に対応する緊急措置としては効果を発揮する。地方交付税の形をとる一般補助制度への変更や税収入の国と自治体の配分比率の変更は、時間を要するからである。しかし、財源調整の役割は本来一般補助の担うべき役割であり、いわゆる過疎化の一段落した現在においては、特定補助制度の見直しと、一般補助制度ないしブロック補助への移行が検討されて然るべきである。

#### 2-（2）-2 補助の歯止めの効果

定率特定補助は、自治体自身も支出の何割かを負担しない限り補助が交付されないゆえに、自治体の真剣さ、すなわち必要の大きさの度合に応じて補助額が決定され、それゆえに、補助額に歯止めがかかり、補助額の浪費を防止し得る、との議論がある。しかしながら、ここでいう資源の浪費の防止効果は、単なる自治体の要求どおりの補助を交付する場合に比しての効果であり、一般補助の場合でも、補助算定基礎さえ明確であれば、歯止め効果が働かないということはない。

#### 2-（2）-3 政治的アピール性

特定補助は、それぞれの特定補助を管理する中央政府各部局にとって、また、補助対象に利害を有する政治家にとって、何か政策を行なっていることを大衆や自治体に示す上で好都合である。たとえば、10種近く存在する地方交通関係の運輸省補助金を総てブロック補助や一般補助に変えてしまったとしたら、無知な人々には、運輸省は地方交通に関して何の政策もとっていないかのように見えてしまうかもしれない。加えて、補助が現行の一般交付税や特別交付税の形でなされるならば、補助の算定権限や交付権限は自治省に移されることになり、当該特定補助所管官庁・部局の地位の低下をもたらすのではないかとの危惧を官僚に抱かせる（これは単に補助制度だけの問題ではなく、運賃制度や免許制度等のその他の許認可権限にも関連する問題である）。

しかし、筆者は、全国的な計画、国全体の経済社会に大きな影響を与えるような計画についてまで、その権限を地方自治体に総て移してしまおうべきと言っているのではない。一地方の狭い地域に

しか利害を及ぼさないような、局地的公共サービスについてのみ、これまでのような中央政府の介入を避け、自治体の自主性を発揮し得るような制度への改善が必要と主張しているのである。そして、国は、もっと国全体にとって重要な分野において行政的・政治的な力を集中し、その分野において政治的にアピールする政策を用意し、他省庁との競争と補完を通じて、国民の厚生を高めるよう努力すべきであろう。

### 3. 一般補助の問題点

— 結びに代えて —

これまで特定補助、特に定率特定補助の難点をあげてきたが、それは一般補助に比しての相対的なものであり、一般補助についてもいくつか検討すべき論点があげられる。それらは；

- ① 補助額、特に追加補助額をどのように算定すべきか
- ② 自治体の自主性を尊重するといっても、完全に自治体に任ずることが合理的であるか、また可能であるか。特に、多数決原理の下での少数者の権利が損われないようにするために、あるいは、自治体の計画に対してオーバーオールな監督を行なうために、国の介入権をどの程度まで、また、どのような方法で留保すべきか。
- ③ 自治体は、一般補助制度への移行に耐え得るだけの行政能力を有しているか。その改善のためにはどのような政策が必要か。
- ④ 現行の特定補助制度から一般補助制度への直接的な移行が大きな現実上の摩擦を生ぜしめる場合、過渡的な制度を検討する必要があるか否か。

等である。これらは、いわば実行上の問題点であるが、一般補助が望ましいと主張するならば、これら実行上の問題点についての対策も示さねばならない。これについては既に「交通学研究」<sup>(注18)</sup>ほかで骨子を検討済みであるが、詳しくは別の機会に他の制度上の問題点の改善案と整合させながら検討する予定である。

#### < 参 考 文 献 >

- 〔1〕 中条潮「対自治体定率特定補助の代替効果が自治体支出に与える影響」『三田商学研究』23巻4号、1980年11月。
- 〔2〕 中条潮「交通サービスの必需的性格とそのルーラル・トランスポートに及ぼす影響」『三田商学研究』18巻5号、1975年12月。
- 〔3〕 中条潮「地方交通の運営システムについて」『交通学研究』1977年度年報、1977年10月。
- 〔4〕 中条潮「英国におけるルーラル（農山村）交通の現状と新しい地方交通運行システム」日本交通政策研究会、1979年3月。

(注18) 中条,〔3〕,〔5〕,〔8〕。

- [5] 中条潮「地方バスを生かす施策～海外の事例から日本の地方バス対策を考える～」『運輸と経済』38巻6号, 1978年6月。
- [6] 中条潮「スイス・オーストリアのポスト・バス～その委託運行方式とわが国ルーラル・エリアにおける導入可能性」『高速道路と自動車』19巻10号, 1976年10月。
- [7] 中条潮「ロイヤル・メイルの郵便集配車旅客輸送～英国における新しい過疎交通システム」『高速道路と自動車』21巻2号, 1978年2月。
- [8] 中条潮「地方部における自家用車の共同利用について」『交通学研究』1980年度年報, 1981年1月。
- [9] 藤井弥太郎「都市交通の運営組織」『交通学研究』1974年度年報, 1974年10月。
- [10] 岡田, 岡, 藤井, 中条, 河合「過疎地域における新交通体系の樹立」過疎地域問題調査会, 1975年3月。
- [11] Cotton, J., and O'Brien, T., "Unconditional vs. Matching Grants: Further Comment," *National Tax Journal*, Vol. 21 (Mar. 1968).
- [12] Goetz, C. J., and Mcknew, Jr., C.R., "Paradoxical Results in a Public Choice Model of Alternative Government Grant Forms," (*The Theory of Public Choice: Essays in Application*, ed. by J. M. Buchanan and R. S. Tollison), Ann Arbor: University of Michigan Press, 1972.
- [13] Nichols, A., "Unconditional. vs. Matching Grants: Comment", *National Tax Journal*, Vol. 20 (Sept. 1967).
- [14] Thurow, L. C., "Unconditional vs. Matching Grants: A Further Reply," *National Tax Journal*, Vol. 21 (Mar. 1968).
- [15] U. S. Office of Technology Assessment, "Technology Assessment of Changes in the Future Use and Characteristics of the Automobile Transportation System", U. S. Congress, Jan. 1978. (日本交通政策研究会訳, 1980年11月刊)。