

福祉国家と Third Sector—組織間関係の日独比較—

東北大学 佐々木 伯朗

1998 年の特定非営利活動促進法（NPO 法）施行後、日本では NPO 法人の数が急増した。しかし、NPO をこれまでの政府が担ってきた福祉政策の新たな実行主体とする試みは成功するであろうか？

元々、ヨーロッパの福祉国家は、国によって強弱はあるものの、基本的には、コミュニティや協同組合、慈善団体等の Third Sector(これらは厳密な意味では「非営利」ではないので Third Sector という言葉のほうが適切である)の活動を補完する形で形成されたと考えられる。もし、日本の福祉国家が行政主導で成立したとすれば、そもそも受け皿となる組織が存在しないか、存在しても急造で未成熟、ということになるであろう。

Third Sector の活動に着目することは単なる現状の政策に対する疑問の提起にとどまるものではない。福祉国家の揺らぎと共に、1980 年代以降政治学、社会学の分野では福祉多元主義論等、政府以外の主体を福祉サービス提供の担い手とすべきという主張が数多く登場してきたが、経済学及び財政学では、市場の失敗と政府の失敗の二つに Third Sector の存在理由を求める考え方が主流であった。そこでは Third Sector は二次的な重要性しか持たず、しかも政府と Third Sector は一方が拡大すれば他方が縮小するという代替関係で捉えられていた。しかし、L.サラモンのサードパーティ・ガバメントの議論等によって、むしろ Third Sectorこそ公共サービスの第一次的供給者であること、また、政府と Third Sector は相互補完的な関係を持つことが指摘され、Third Sector を福祉国家の中に積極的に位置付ける研究が近年活発化している。

政府と Third Sector の関係の研究においては、財・サービスの特性により構成員に利潤が分配されないことをその定義とみなし、その行財政関係を、サービス供給者と資金提供者の組み合わせのパターンに応じた、いわゆるファイナンス／供給分離モデルに基づいて類型化していく考察が中心であった。しかし、実際には、財政援助の形態と政府・Third Sector の関係が、こうした類型化によるインプリケーションとは異なる例が見られる。例えばドイツやオランダはサラモン等の分類では「政府補助型」とされ、日本などが属する「会費型」よりも Third Sector に対する政府補助の割合が高い国に属するが、その活動は日本と比較して、政府に対して相当の自律性を保っているのである。

このパラドックスに対しては、利潤の非分配制約論とは異なる方法で Third Sector の経済システムにおける独自の役割を研究している EMES(Emergence of European Social Enterprises)グループの研究が大いに参考になる。彼らは、アメリカ的なアプローチではアドボカシー等 Third Sector の重要な機能が説明できないとした上で、社会経済的および政治経済学的アプローチによって経済組織の行動を多面的に捉え、その前提の下で各国別の「社会的企業」の活動形態や福祉国家におけるそれらの役割等について広範な成果をこれまで発表している。しかし、このグループに属する V. ペストフや A. エバース等のいわゆる福祉トライアングルを用いた説明では、「国家、市場、コミュニティの結節点」として

の **Third Sector** は、他のセクターとは異なる位相にあるという意味で依然として一つの「セクター」であると考えられるのであるが、その活動内容の統計的な検証や国際比較はいまだに十分ではない。

本研究では、この「社会的企業論」の問題点をふまえ、政府、企業、家族、コミュニティ等の経済組織間の「関係」に基づく経済システムの類型化、というアプローチをとるものとする。これは換言すると、政府、家族、企業、コミュニティ等各種の経済組織は市場経済にも、強制共同経済にも、また K. ポランニーのいう「互酬的」経済にも対応するものであり、それらが取り結ぶ法的関係およびそれに対応する取引の形態の集合こそ上記の三種の経済システムに他ならない、とする立場である。この立場に立てば、営利企業であっても「社会的企業」として公益のために活動することや、逆に **Third Sector** であってもその活動が政府規制によって制約され、強制共同経済の一部をなすことも説明できる。なお、同一の経済主体が個人主義的にも、共同的にも、慈善的にもふるまうという考え方は、もともとドイツ財政学において 19 世紀にすでに主張されていたものである。

本研究では **Third Sector** の活動の中心をなす福祉サービスについて、まず日本とドイツにおける各種の事業形態を整理した上で、それぞれの事業の各級政府、取引先企業、顧客、従業員等のステークホルダーとの間の法的、経済的関係を上述の経済システムのカテゴリー別に分類することを試みる。また、それぞれの分類における取引を量的に把握した上で、日本とドイツの福祉国家システムの差異に関しても一見解を与えることを目的とする。特に政府と **Third Sector** の行財政関係においては、単に税制や補助金等の資金的なデータに留まらず、法制度やその運用に基づく規制の形態まで含めた比較を行うものとする。

(分析結果の詳細は当日資料として配付する予定です。)

課税自主権と財政調整の関係について ～ドイツ地方財政の事例を中心に～

和光大学 経済経営学部 半谷俊彦

hanya@wako.ac.jp

ドイツの地方自治体には、基幹税である不動産税と営業税について税率決定権が与えられており、地域税と呼ばれるその他の地方税に関しては、多くの場合、税率のみならず、課税対象や課税標準の選択から徴税を実施するか否かの判断に至るまで、幅広い決定権が与えられている。また、歳入に占める料金の割合は小さくないが、料金に関しても多大な裁量を与えられている。他方で、強力な財政調整制度も整備されており、ドイツの地方自治体は、課税自主権と財政調整制度の両面から財政力の調整を行っているものといえる。わが国においては、財政力の調整は長らく地方交付税制度に依存してきた。地方分権を念頭に置いた近年の改革により、法定外税の導入や法定税の税率決定に関する裁量の余地は広がったものの、課税自主権が十分に整備され、活用されているとはいえない状況にある。今後、地方自治体の自主財源を拡充して行くにあたり、課税自主権と財政調整制度とはどのように結び付けられるべきか。ドイツをひとつの事例としてこれを検討する。

1. ドイツ地方財政における課税自主権と財政調整制度

ドイツ地方自治体の基幹税とされる不動産税と営業税の税率は、課税標準に課税基準率を乗じた額に、さらに賦課率を乗じることによって税額を算出する。課税標準と課税基準率は連邦法で定められており全国一律であるが、賦課率は地方自治体が自由に決定する。すなわち、両基幹税の税率決定権は、完全に地方自治体が有することになる。共同税からは所得税と売上税の配分を受けているが、これについては全く課税自主権がない。両税とも、連邦法および州法の定めにより、一方的に配分されるだけである。地域税についてはかなりの裁量が地方自治体に与えら

表1： 地方自治体の歳入内訳（2003年・経常会計）

	十億ユーロ	%
租税収入	46.8	38.2
営業税	15.1	12.3
不動産税	8.6	7.0
所得税配分	19.8	16.2
売上税配分	2.6	2.1
その他の租税	0.7	0.6
州からの交付金	39.0	31.8
一般交付金	27.0	22.0
特別交付金	11.9	9.7
料金	16.2	13.2
その他の収入	50.7	41.4
自治体相互間の移転	-30.2	-24.7
合計	122.5	100.0

Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht 2005*, 2004.8
より作成。

れているが、地域税に採用できる課税ベースは少なく、税収は経常会計歳入の1%にも満たない（表1の「その他の租税」にあたる）。地方自治体間の財政調整は州の任務であり、

各州はそれぞれの一般交付金制度を通じてこれを行っている。仕組みは州によって異なるが、多くの場合、州に配分された共同税の一定割合を主たる財源とし、主に人口規模によって見積った財政需要と、賦課率の影響を除外して見積った租税収入に基づいて、これを配分している。経常会計歳入に占める割合が大きいのは、一般交付金、所得税配分、料金、営業税の4項目であるが、これらのうち地方自治体にボリュームの決定に関する裁量を与えられているのは、上記のように料金と営業税だけなのである。

2. 課税自主権の財政力調整への寄与度

表2には、地方自治体の人口規模別に見た、経常会計における1人当たり歳出額、租税収入額、営業税収入額と、同じく人口規模別に見た営業税賦課率の平均値が、それぞれ2万人～5万人の地方自治体を1とした時の指数と共に示されている。歳出額も租税収入も人口規模が大きくなるにつれて大きくなっているが、その増加率には差があり、歳出額が増加するほどには租税収入が増加していないことがわかる。これはすなわち、歳出額が大きくなる場合、その一部は租税収入の増加によって補償されているものの、一般交付金や料金の増加に依存する部分の方が大きいということを意味している。また、営業税収の増加率は（営業税収を含む全ての）租税収入の増加率よりも高く、追加的な財政需要の充足に他の租税よりも大きく貢献しているといえるが、営業税賦課率の増加率は税収のそれに遠く及ばない（全国一律の課税基準率に賦課率を乗じたものが税率となるため、地方自治体間における賦課率の比率は税率の比率を意味する）。つまり、営業税収の増加は賦課率の引き上げよりも、課税ベース（個人および法人事業者の営業収益）の増加に起因する部分の方が大きいのである。営業税の賦課率は100%以下から500%超まで様々に設定されており、その意味では税率決定権は活用されているといえる。それにも関わらず、それが追加的な財政需要の充足に果たしている役割は極めて限定的であるといえよう。税率決定権のもたらす効果が結果として小さいのは何故か。主として追加的な財政需要を充足しているもの、すなわち財政力の調整に主要な役割を果たしているものは何か。報告では、歳出項目と歳入項目のより詳細な統計資料を用いてこれを検討する。

表2： 自治体規模別にみた1人当たり歳出、租税収入、営業税収、営業税賦課率平均

住民数（千人）	20～50	50～100	100～200	200～500	500～
歳出（DM）	2,563.05	3,210.14	4,050.04	4,250.21	5,116.16
指数	1.00	1.25	1.58	1.66	2.00
租税収入（DM）	1,175.11	1,271.23	1,362.8	1,216.48	1,765.01
指数	1.00	1.08	1.16	1.04	1.50
営業税収（DM）	538.73	590.56	642.82	567.58	924.46
指数	1.00	1.10	1.19	1.05	1.72
営業税賦課率（%）	347	374	402	426	422
指数	1.00	1.08	1.16	1.23	1.22

Statistisches Bundesamt, Realsteuervergleich 2001, Metzler Poeschel (Wiesbaden), より作成。

地方交付税の調整財源に関する一考察－日本とドイツの比較において

第1 教室No.7 2005/10/22

(財) 地方自治総合研究所 飛田博史

本報告では、地方交付税における財源保障の理念を踏まえて、地方交付税批判において「過剰な」財源保障といわれる根拠の一つである地方財政計画における財源不足を歳入面から検証し、その原因の一つが安定性を欠いた交付税財源の構造的問題にあることをドイツの垂直的財政調整との比較のなかで明らかにするものである。

地方交付税による財政調整は、地方交付税法（以下「交付税法」と呼ぶ）において規定され、交付税の交付によって地方（都道府県、市町村）が標準的な行政を遂行することができるよう財源保障と財政調整を行うこととされている。

この標準的行政水準をマクロで具体化しているのが、国により毎年度策定される地方財政計画（以下「地財計画」とよぶ）である。同計画では交付税法にもとづくあるべき歳出と歳入（地方税、地方交付税の法定率分、国庫支出金、地方債の通常分など）が見積もられ、その財源不足について交付税加算や地方債増発などの地方財政対策による財源措置が行われる。

したがって地方財政計画における歳出歳入の動向が、財源不足額および交付税総額を決定する重要な役割を担っている。近年の交付税批判における過剰保障論は、しばしば地財計画の高止まりによる財源不足の拡大が論拠の一つとなっているが、そもそも財源不足が歳出と歳入のどのような要因によって生じているのかについて検証をする必要がある。

1975年度以降の地方財政計画を概観すると、70年代後半から80年代前半にかけて大幅な財源不足が発生し、80年代後半から90年代前半にかけては実質的に収支均衡し、94年度以降は再び財源不足が顕著となり、99年度以降は特に急激な拡大をみせている。ただし、04年度以降は財源不足が縮減に転じている。

財源不足といってもその要因は質的に変化しており、歳出面では70年代と90年代までは景気対策による投資的経費の拡大によるものが大きく、99年度以降は一般行政経費や公債費の伸びが増加要因となっている。一方、歳入面でも地方税および交付税の法定税率分の伸び率の低下あるいは減少が財源不足に寄与しており、とりわけ、99年度以降は地財計画が削減するなかで、国地方の税収減が目立っている。

そこで歳入面から財源不足を検証するため、1975年度以降の地方財政計画の伸び率と基礎的な一般財源（地方税＋法定税率繰入額）の伸び率に注目すると、地方財政計画の伸び率が基礎的な一般財源の伸び率を上回る年度に、財源不足が拡大する傾向がみられる。しかも、地方財政計画の伸び率に比べ基礎的な一般財源の伸び率の変動が著しいことが、毎年度の地方財政対策が極端に動く一因となっていると考えられる。

もちろん歳出拡大の要因が寄与していることは既述の通りであるが、少なくとも99年度以降については計画規模の縮減が図られているにもかかわらず、財源不足の変動が著しいことを踏まえると財政調整に関わる歳入構造に問題があること推察される。

そこでドイツの垂直的財政調整との比較で、日本の財政調整の特徴を明らかにする。

分析の視点としては①調整財源の構造的問題②売上税の配分比率変更の効果③同配分比率変更における意思決定システムと地方交付税制度への教訓を中心に検討する。