

地域相互間スピルオーバーと財政調整

水 野 武 機

目 次

- 一 スピルオーバーの概念
- 二 スピルオーバーの調整と使用者負担
- 三 スピルオーバーの調整と補助金
- 四 スピルオーバーの規模と地域行政
- 五 結びにかえて

一 スピルオーバーの概念

(1) 技術的スピルオーバーと金銭的スピルオーバー

スピルオーバーは、ある地域で供給される政府サービスの便益と費用の一定割合が他の地域の住民に実現される場合^①に生ずる。特に、高度に産業化された可動的な社会では、ある地域が他の地域の政策決定に参加していなくても、その政策決定（例えば、支出政策および租税政策）によって便益を受けたり損失を受けたりする。それゆえ、スピルオーバーは、異なる地域の人々の間に、思いもかけず便益と損失を配分することになり、さらに、スピルオーバーを

受ける地域における投資を不適當ならしめ、結果的にそこでの投資配分もゆがめてしまうことになる。このようにスピルオーバーは「外部効果」^②と同じ性質を有するものといえよう。

スピルオーバーの形態は二つに分類できる。即ち、技術的スピルオーバーと金銭的スピルオーバーである。技術的スピルオーバーは、ある人が他の人の物的産出物に、市場メカニズムを通すことなく、プラスの影響を及ぼすか、あるいはマイナスの影響を及ぼす場合で、これは計算上利益もしくは損失として算定できる。例えば、果樹園と養蜂家、^③蚊の駆除と近隣地域の衛生の増大、^④教育とそのサービスを受けた卒業生移住先の経済的厚生^⑤の増大、等はプラスの技術的スピルオーバーの例であり、住宅の近くにゴミ処理場ができて、その住宅の価値が下る場合、^⑥工場の煤煙が周囲の住民に被害を与える場合、^⑦等々はマイナスの技術的スピルオーバーの例である。このマイナスの例は「社会的費用」^⑧と見なすことができる。次に、金銭的スピルオーバーは、一定の投入物からえられる産出物の範囲に影響を与えるのではなくて、利益と損失が投入物あるいは産出物の価格の変動の結果生ずる。例えば、ある産業において投資が行なわれ、それによって生産が拡大すれば、通常、生産物の価格は下がり、生産要素の価格は上昇する。生産物価格の低落は生産物の利用者に利益をもたらし、要素価格の上昇は生産要素の供給者に利益をもたらす。例えば、新たにゴミ処理場を建設して、市が多数の人員を採用した場合、労働需給がひっ迫して民間会社が高い賃金を出すことを余儀なくされるとき、その賃金増分は、ゴミ処理場建設の民間労働者に対する金銭的スピルオーバーの一例である。^⑨また次の場合も考えられる。例えば、労働需給がひっ迫している大都市において、数ヶ月で警察力を二倍にしようとする計画があるとしよう。もともと大都市における警察官の数は多いであろうから、その募集はかなりの人員に登ることが予想される。したがって、他の地域あるいは他の仕事から稀少資源を手放させないことには、この計画を実現するこ

とは不可能となる。その結果警察官の俸給は少なからず上昇することになる。これは大都市で警察需要が増したことによる金銭的スピルオーバーの例である。ここで注意すべきことは、この公務員の俸給上昇の傾向は、多数の警察官をやとったという結果ではなくして、短期的に、現行の俸給では、一定の候補者しか利用できなく、その自治体が意図した人数を確保できないという事実の結果である。^⑩

(2) 経済的相互作用および財政的相互作用によるスピルオーバー

地域相互的なスピルオーバーの非常に目につきやすく、かつ容易に確認される例として教育をあげることができる。例えば、ある地域で公的に教育された人々が他の地域に移転した場合は、政府利益の地域相互的スピルオーバーの例である。同様に、直接的な地域相互間スピルオーバーの形態で人間に有害な生物の移動を禁止することも結果的にスピルオーバーである。例えば、ある地域の蚊の駆除計画は、その区域の管轄区域を利することになる。

スピルオーバーは、明白とはいえないけれども、経済的相互作用および財政的相互作用によって生ずるということが認められている。スピルオーバーの考察にあたって、これらの作用はかなり重要である。経済的相互作用によるスピルオーバーは、ある地域の住民が他の地域の生産物あるいは生産要素を購入する時生ずる。この場合には、市場取引の価格を通して、他地域の経済は拡大し、利益がその地域にスピルオーバーすることになる。このように、経済的相互作用は金銭的スピルオーバーを生ぜしめる。財政的相互作用によるスピルオーバーは、政府によって調達される収入が、租税を払う人々の居住あるいは納税者によって受けとられる利益にかかわりなく課せられる場合に生ずる。この場合のスピルオーバーは収入徴収場所が限定されていて、納税者の居住は限定されていない時、例えば、ある地域の住民が他の地域の生産物を購入し、結果として物品税を支払うはめになった場合がそれに該当する。しかしなが

ら、こうしたスピルオーバーを正確に把握することはきわめて困難である。

(3) 費用・便益のスピルオーバーと過大（過少）支出

行政区域間のスピルオーバーは、ある行政区域で供給される公共サービスの費用もしくは便益のある部分が他の行政区域の住民によって実現化される時に生ずる。地方公共団体は、他の区域の市民あるいは経済活動にたいして境界を設けることができないため、スピルオーバーにたいしてなんらなすすべをもたないのが現状である。公共サービスを供給する決定をなすところの地方公共団体は、費用および便益を完全に内部化させることはできないから、過少支出もしくは過大支出を行なうことになる可能性が生ずる。もし、特定の社会が、それ自身のサービスから費用のスピルアウトを越えて、便益のスピルアウトを生みだすならば、そのスピルオーバーの便益を享受した地域においては、公共支出は少なくてすむことになる。一方、サービスを提供した地域においては過大支出となる。この場合には、便益のスピルインが実現した隣接地域とは逆にそのサービスを行なった地域の地方議会の審議過程で自分の地域の租税の払い過ぎに対して反対運動を生ぜしめる原因となる。^⑪

有権者が費用および便益のスピルアウトとスピルインをどう受けとめているか、スピルオーバーについての彼等の推測がその投票行動にどのように影響するかを考察することは興味深い問題である。より具体的にいうならば、投資の対象を現にその地域に居住している学生におくか、それとも卒業後他地域へでていく学生を考慮したうえで決定をおこなうかは、有権者にとってかなり重要な問題となる。例えば、教育のようなサービスによる便益は、かなりのタイム・ラグが存在するのであるが、結局、その便益の発生は将来、学生とその家族がどの場所に居住するかに依存することになる。したがって、学生が今その地域に居住しているからといって、政府がその人数分を基準として投資を

行なった場合には、その地域の学生及びその家族以外の住民は利益のスピルオーバーと、結果的な彼等の負担分の超過を見越して政府を批判することになるだろうし、学生及びその家族はその政府を支持することになる。

(4) スピルオーバーにたいする住民の意識

有権者が費用及び便益のスピルオーバーを考慮して行動するか否かという点に関しては学者の間で見解のわかれるところである。住民がスピルオーバーを意識して経済活動を行うことはない結論している学者は、それを租税負担の地域相互間の移動を否定することの困難性に求めており、費用負担の帰着がスピルアウトすることを住民が理解できないということを指摘する。したがって新しい政府計画の作成にあたって、地方を評価する際に、スピルオーバーはあまり重要な役割を演ずる傾向はないと結論している。しかしながら、他の学者は次のような例をあげてこれを否定している。例えば、セントルイスのような大都市は、そのまわりの例えばミズリーのクレイトンのような他の行政区域の住民にスピルオーバーを通じてさまざまなサービスを提供しているのであるが、そうした都市において財産税を課した場合、その商業中心地の有権者は、その租税の一部を物価に転嫁させたりすることによって、財産税の一部を周辺地区に帰着させるという費用のスピルアウトの可能性を考慮して、政府の公共支出計画を支持するか否かの選択を行なっている傾向が十分に認められるというものである。このことは商人の直観的な反応が明らかにスピルオーバーのメカニズムとその額を認めているという認識にもとづいている。^⑬

注

⑬ Ursula K. Hicks, *Public Finance*, 1955 Cambridge at the University Press p. 109 46-47 R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, London, pp. 43-44.

⑭ Richard A. Musgrave, *Fiscal Systems*, 1969, New Haven and London Yale University Press, pp. 299-303 参照.

- ③ J. E. Mead, "External Economies and Diseconomies in a Competitive Situation" *Economic Journal*, Mar. 1952.
- ④ W. Z. Hirsch, *The Economics of State and Local Government*, 1970, McGraw-Hill, pp. 11-12.
- ⑤ W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 117.
- ⑥ W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 168.
- ⑦ E. K. Mischen, *The Costs of Economics Growth*, London, 1968, p. 53.
- ⑧ 「第三者あるいは一般大衆が私的経済活動の結果蒙るあらゆる直接間接の損失」 K. William Kapp, *Social Costs of Business Enterprise* London, 1963, p. 13.
- ⑨ W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 168.
- ⑩ W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 187.
- ⑪ W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 115.
- ⑫ 学生が他地域に移転することは社会契約の破棄と考える見解もある。ある地域で教育サービスを受けた学生が将来その地域にサービスに合う貢献をすることは当然でそれをしていないで他地域に転出することは社会契約の破棄になるというものである。W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 115.
- ⑬ W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 116.

二 スピルオーバーの調整と使用者負担

(1) 使用者負担と限界費用価格付け

ある種のスピルオーバーの問題には使用者負担による解決方法が有効と考えられる。このようなものに、費用のスピルオーバーとしての過密の問題がある。過密現象は既存社会資本の許容量を越えてその利用者が流入し、社会資本の機能を麻痺させて社会的費用を発生させるものであるが、それは社会資本の公共財としての性格に起因している。

公共財は、その消費にあたって排除原則がはたらないことがその特徴である。もし、私的財ならば高い価格を付することによって使用者を排除し、資源の浪費にならないよう最適な利用度を確保することができる。しかし、公共財としての社会資本サービスの場合はその許容量を越えて利用者が容易に流れ込むだろう。社会資本は、一たん形成

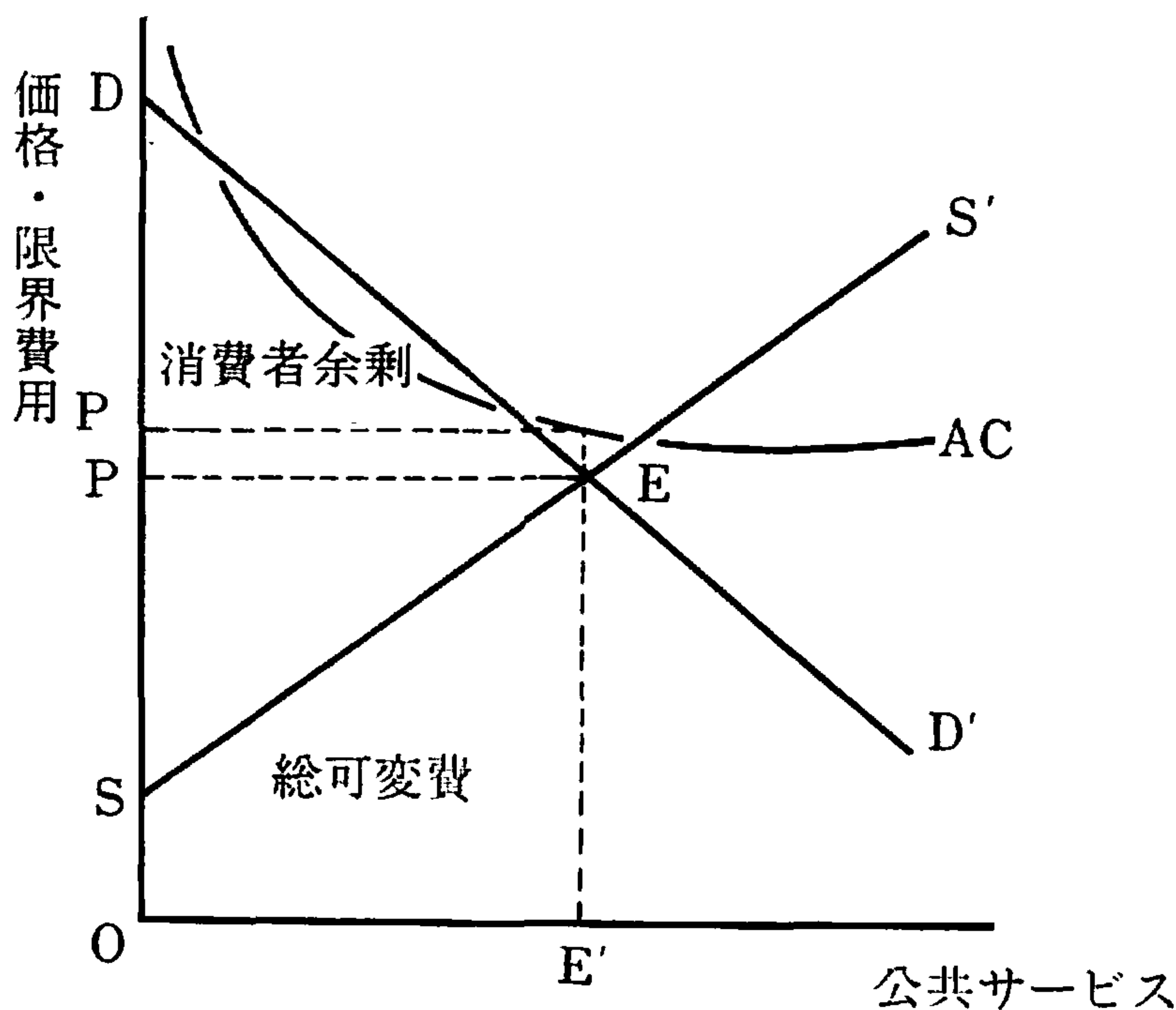
されるとその後の経常的維持費はその許容能力を越えない限り、ゼロかあるいはそれに近い。だが、能力以上のサービスが需要されるときは、混雑によるサービスの質の急速な低下、あるいは社会資本の機能麻痺をひきおこす。このことはひとたび許容量限界に達するや、それ以上のゼロ価格使用者の割込みが、他の使用者に混雑の費用を加え始めるということである。それゆえ、許容能力以上の産出を質を落すことなく供給しようとするれば、その社会的費用は急速に増大することになる。

従来、使用者負担は公共料金決定の問題と関係して、費用逓減産業について社会的効率性の立場から展開されてきた。^①電気、ガス、上下水道、運輸、通信、道路等の公共サービスの供給は費用逓減型の場合が多い。その限界費用曲線（供給曲線）は平均費用曲線の下に位置している。このような場合の使用者負担の最適基準の考え方は次によって説明される。

第一図において、横軸に公共サービスの量、縦軸に価格および限界費用がはかられている。需用曲線 DD は一定量の生産物が与えられたときに、市場でその全部が売りさばけるための価格を表わす線である。価格が OP 、公共サービスの生産量が OE であるとするとき、企業の総収入は面積 $OPEE$ である。 $OSFE$ は総可変費用だから SE から不変費用 ES を引いたものが利潤である。貨幣の限界効用は一定を仮定するならば、消費者余剰は DEP の面積で表わされ、生産者余剰は ESF である。効率基準から消費者余剰と生産者余剰の和の最大化が要請されるが、この条件は限界費用曲線（供給曲線）と価格線（需要曲線）が交わる点によって満たされる。

費用逓減型産業は不変費が大きく、利潤は通常マイナスである。しかし DEP は（生産者余剰と消費者余剰の和マイナス不変費）がプラスである限り、すなわち、社会的な効用の増加がプラスであるかぎり、一般財源から補助金

第1図



を支出することによって、事業の赤字を穴埋めすべきである。

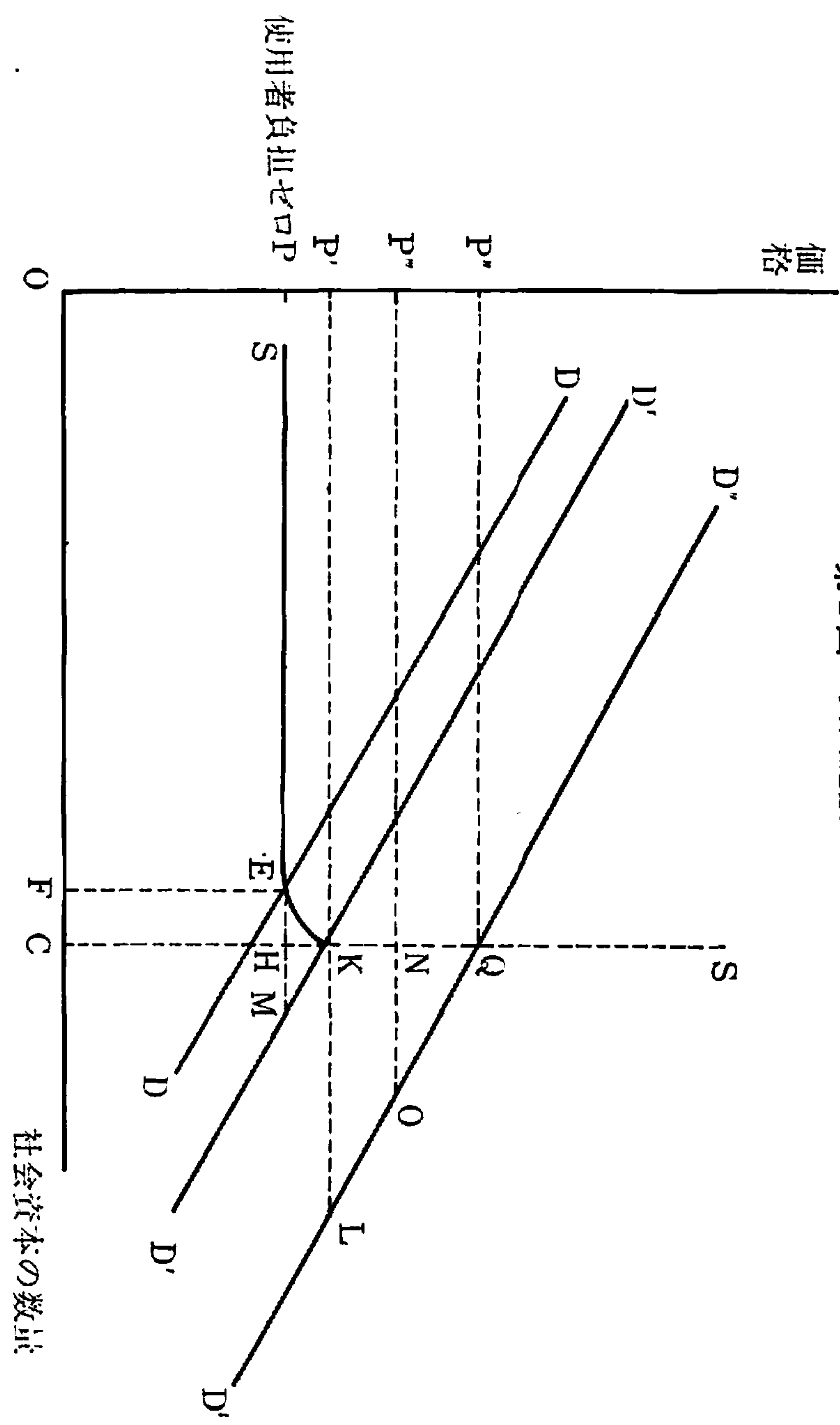
以上のような限界費用価格付けの理論は、サービス供給量が増加して平均費用が逓減から逓増に転じたとしても、供給増加が可能なかぎりには正当化される原則である。その場合需要が強くて利潤が発生しても、利益を消費者に還元しようとして公共サービスの価格を引き下げるべきではない。そうすることはかえって社会的余剰を減少させることになる。こうした場合は、一般財政収入でその利潤を吸収し納税者全体に還元すべきである。

しかし、社会資本の供給は短期では制限されるのが常である。供給が制限されるにもかかわらず、需要が増加しつづけるならば、限界費用価格

付けは意味を失い、地代的料金が発生するだろう。公共施設が不足し混雑が発生するときの混雑税はこの例であるが、これは一種の使用者負担と考えられる。これらは設備拡張の必要性を示唆するだろう。

(2) 限界費用価格づけによる使用者負担の限界と混雑税（レント）
 都市化の進行は騒音、交通混雑、汚染等のような種類のコストのスピルオーバーを拡散させることになる。過密に

第2図 公共施設の超過需要



よって、社会的間接資本（Social Overhead Capital）^③の相対的な不足を招き、同時に、その機能を著しく低下させ、通常の経済活動さえ阻害して重大な資源の浪費を生みだすことになる。社会的間接資本は「排除不可能性」^④のような特質を有することから多数の利用者を追い出すことができずその結果社会的費用の合計が莫大なものになることは容易に想像できる。今、公共サービスを提供する地域への人口の流入がないものと仮定しよう。第2図において、この場合のその地域のサービスの最適供給はUU曲線と公共施設の供給曲線の（限界費用曲線）との交点U、つまりOUであらわされる。その最適点はまだ公共施設にキャパシティがある点で、供給力にまだ余剰が存在しているところである。そのキャパシティの限界はO'であらわされる。つまり、ここまでの公共施設はすでに供給されているのである。この最適点U点までの需要量ならば、その設備の供給は一般財源でまかなうことができ何ら使用者負担を必要としない。つまり、Pは使用者負担ゼロ価格である。ところが外部からの人口の流入があれば、すぐ価格が生ずることになる。外部からの、キャパシティ一っぱいまでの人口の流入があつた場合には、これまで存在しなかつた直接費（道路の補修費等）があらたにかかることになる。図のEからKまでのなだらかな曲線の意味するところは、そのキャパシティ一っぱいまでは、需要の増加によって直接費がHからKに増大することを示している。したがって、その地域の人々は、人口の流入によって、これまで必要とされなかつた余分の使用者負担を強要されることになるが、しかし、ここまでの需要の増加なら、そのキャパシティを完全に使用することになるので社会的にみた最適供給となる。今、外部から人口の流入があつて需要曲線がDDからD'、D''に移行したとしよう。もしゼロ価格ならば、この場合の需要の増加はD'となり社会的費用を増大させるが、直接費をまかなうためにD''に相当する使用者負担を課すことによって需要増加をD'からD''にまでおとすことが可能となる。それだけの使用者負担を課すことでキャパシ

ティ一っぱいまで需要をおさえることができ、均衡点はEから限界費用曲線の①と需要曲線D、D'との交点K（社会的最適点）に移動することになる。しかし、ゼロ価格にした場合の①の需要の増大によって、どれほどの社会的費用が生ずるかは計測できないためその社会的費用に等しい分（コストのスピルオーバー分）の使用者負担を課すことには限界がある。というのは、だれがどれほどのコストのスピルオーバーを生ぜしめたかが正確にわからないためそのスピルオーバーの減少のための価格設定ができないからである。つぎに、社会的最適点以上に需要が増大した場合を想定しよう。相対的に必要度の高い順にそのような使用者負担にもかかわらず外部からその地域に利用者が進入してくることは容易に推定されよう。効率基準に照らして、相対的に必要度の低いものは出ていくことになるが、もし、その人々を上回る進入がある場合には、需要曲線はD、D'に移動することになる。この時の需要の増大はD'である。したがって社会資本のキャパシティをはるかに上回ってしまうために、D'①にまで需要をおさえることを余儀なくされ、その結果、D'からD'①に相当する混雑税を課すことになる。この混雑税は、限界費用をまかなう使用者負担とは全く異なる概念である。というのは、混雑税にはそのような意味はなく、ただ単に需要をキャパシティ一っぱいにまでおさえるために課せられるものだからである。したがって、この混雑税を課した部分は、他の公共施設の供給にまわすことができる、いわば「レント」^⑤に相当するものといえよう。

(3) 「合理性のある」(reasonable) 使用者負担の決定

使用者負担の採用は不支払者の排除の費用に依存する。この場合の使用者負担は、ゼロ価格の場合の需要超過分を排除する費用である。この費用は供給する側からみれば料金である。排除の費用を課しようがない例としては花火大会があげられる。この場合には、不支払者が排除されることはない。しかし、政府主催のスポーツ大会、およびロデ

オのような場合には、通常の手続きとして不支払者を排除するための費用を課すことができる。使用者負担は、経済的観点からは限界費用をまかなうために決定されるけれども、分配的あるいは厚生の考察からは、政府がそのような意味での使用者負担を使うことは断念せざるを得ないであろう。したがって、厚生的にはゼロ価格となる。近隣の公園は、しばしば特定グループ（低所得者、年少者、老人または虚弱者等）の消費者に利用可能なレクリエーション地域を作るために提供される。このようなサービスは、価値財として、厳密な市場取引価格が採用される場合に生ずるのであろうところの分配を変更するために政府によって価格づけされるのである。それによって、公園の直接使用者以外の市民は、一定サービスの使用者が価格メカニズムだけで分配を決定される場合より以上のものを消費することができるということを知って満足するのである。

次に、分配的あるいは厚生的配慮がさして必要とされないような公共サービスを考えてみよう。このようなサービスに使用者負担を課す場合には、需要者が十分に支払えるような排除の費用を設定すべきであって、その料金は、ゼロ価格で需要される数量に見合うだけの生産を拡張するのに必要とされるコストを越えるべきではない。^⑥

例えば、公営駐車場を付加的に建設するためには、まず既存の駐車場をゼロ価格にした場合の需要量を推定し、その人々を収容できるだけのキャパシティをもったものを供給すれば目的は達成されよう。今既存の駐車場の収容能力が二百台しかないとする。駐車料金がゼロ価格の場合には千台の駐車需要があるとしよう。この状況のもとでは、すぐに新しい駐車場を建設するためには時間がかかるので、まず排除の費用を課して、二百台にまで需要を制限することが必要となろう。もしも二百台以上の駐車需要がないときには、ゼロ価格ですむこととなる。この場合、直接費が発生しても、それは租税でまかなうと仮定してここでは問題としない。しかし、もう一台自動車割り込んできたと

すれば、通路に置かざるを得ないから、計測不能な社会的費用が生ずる。そのためその社会的費用に相当する料金を決定することは不可能となるから、限界費用にもとづいて使用者負担を課すことには困難を生じてくる。したがって、需要を二百台に抑えてしまうための価格づけが必要となる。もし超過需要が八百台あるとすれば、第2図のD₁がそれに相当するのであるが、混雑税をSの曲線とD₁の曲線との交点QつまりP₁のところに課せば、その余分の需要を排除できることになる。もしも、この駐車場が民間で供給されることになれば、当然価格はP₁のところに設定されるであろう。したがって、多額のレントが発生することになる。民間部門では新しい駐車場を建設する費用にかかわりなく、この方法による価格づけをするであろう。いいかえれば、その料金は付加的な施設を供給するに足る費用をはるかに上回ってしまったとしても、そこに決定されよう。ところが新しく公営駐車場を建設するためには、このような価格づけは望ましくないとされる。ハーシュは、この場合、新しい駐車場を建設する費用を想定して、その費用をまかなう使用者負担が望ましいとする。したがって、その費用がP₂以下であれば、図のN点、つまりP₂の点で価格を決定すべきであるとする。そうすることによって、Z〇分の超過需要が依然として存在することになるが、その場合には「クーポン制」^⑦もしくは許認可手続等による混雑の制限を併用して解決すべきであるとする。したがって、ハーシュは新らしい施設の建設期間中、しばらくの間不満をかこつものがあってもやむをえないと考える。

(4) 使用者負担の展望

公共料金として使用者負担が論ぜられる時は、主として政府が提供するサービスのうち便益のスピルオーバーが広範囲におよぶ固定費（間接費）については公課でまかない、直接費のみを利用者が負担するという考えにもとづいている。すなわち、固定費部分を純粹公共財とみなすのであるが、それは、人はすべて一定の公共料金を支払いさえす

れば、等しく施設を利用可能であるという意味において、潜在的利用可能性の平等が考えられるからである。^⑨そしてその料金決定は効率性の基準から限界費用価格付けが望ましいとされる。しかし、政府は効率性への配慮と同時に所得再分配的な福祉への配慮も必要である。低所得者への福祉的配慮は使用者負担への依存を制約するだろう。使用者負担への依存が将来ますます大きくなるかどうかについては、それを望ましいとする要素と、その導入を差し控えさせるような要素への考察が必要である。^⑩

技術革新とその結果としての投資は需要測定等の管理費用を減少させる。とくに、エレクトロニクス装置の開発は受益者の利用度の測定を容易にするだろう。これは、反面でプライバシーの侵害という社会的費用の発生が予想されるが、この面の評価はまだ明確ではない。使用者負担への依存を好ましいとする第二の理由はその収入調達における多収性である。地方政府サービスは、中央政府のそれにくらべて純粹公共財としての性格が弱く、ある程度排除原則の機能する領域や価値財と多く関係している。そのような状況の下では、住民は公共サービスの資金調達の効率性と個人選好にますます関心を示す傾向にある。第三に、中央政府補助金はますます大きくなる見込みである。元来所得再分配機能は原則として中央政府の任務とされてきたが、こうした補助金の拡大は地方政府の所得再分配機能の必要度を減少させ、地方政府は使用者負担のような受益者賦課をますます増大させることができるようになるだろう。そして、使用者負担導入による利益の最後のものは、それが地方政府の合理的意志形成に有益な情報を提供できるということである。公共財の特徴の一つはフリー・ライダー（ただ乗り現象）の発生であるが、このため公共サービスの需要数量の測定は困難で、その推計には多大の費用を要するのが普通である。使用者負担の導入はゼロ費用で需要量と利用者の負担とを結びつけることができるがゆえに、それは、政府産出物の不足状態あるいは過剰状態を避けること

ができるのである。かくして、納税者、公務員ともに経済効率にますます敏感となる。

しかしながら、こうした使用者負担支持の積極的な力は、その導入を差し控えさせるような要因によって大きく制約されるだろう。たとえば、社会が豊かになり高所得社会となる時は、一件当りの負担金額が小さいものであると、政府はわずかな負担の適用を無視するようになるであろう。第二のマイナス要因は政治的なものである。政治家は使用者負担を公約して当選することはできないであろうからである。より一層の使用者負担への制約は都市化の進行である。都市人口の密集は使用者負担の事務処理費用をあまりにも大きなものにするような一種のスピルオーバーの拡散を伴う。このため受益者と受益の程度を正確に確定するための費用が大きくなりすぎるだろう。さらに、公務員は、需要者が使用者負担を支払っただけの貨幣相当額のサービスを要求してくることを恐れて、使用者負担の採用に抵抗を示すだろう。公務員の地位と所得の大きさは、いかに住民を上手に喜ばせるかということと関係しているとすれば、公務員は私的供給と競合するようなサービスの提供をできるだけ少なくして、私的部門との摩擦を避けようとするだろう。また公務員が使用者負担を好まないもう一つの理由は、地方政府が使用者負担を採用することにより、上級政府からの補助金を削減される可能性があるからである。さらに、公務員は、一部の圧力団体の要請で使用者負担の導入をやめざるをえない場合もあるだろう。たとえば市街商業地区のパーキングメーターは、郊外の広い駐車場をもつショッピングセンターに対抗するために撤去させられるだろう。最後に使用者負担は、多くの人々に自分達が直接現金を支払わされることで不利益になるように感じさせる傾向があるために、そのことで政治家は政治的な制度の急変を望まない人々の支持を失いたくないと思うだろう。

こうした使用者負担導入に対する促進的な力と抑制的な力は、政治的交渉過程の性格と公務員に対する説得及び便

益費用分析の進歩に依存する。しかし、貧困者は一般に使用者負担に反対するだろうし、金持は無料にすると混雑して困る市営ゴルフ場のような施設に使用者負担を課すことに賛成するだろう。

注

- ① この理論は展開者に因んで「ラーナー、ホテリング原則」とも呼ばれる。加藤 寛編『公企業の経済学』日本経済新聞社、昭和四十一年、一四六ページ。
- ② 岡野行秀、根岸 隆編『公共経済学』有斐閣、昭和四十八年、六六ページ。
- ③ 拙稿「社会資本の諸機能とその効率的配分」『国士館大学政経論叢』一四号、昭和四十六年六月、一二一～一二二ページ。
- ④ 「排除不可能性」とは料金を支払わないものを市場から排除することができない性格であって、これは純粋公共財の特質とされる。その他の公共財の性格としては「結合消費」「結合供給」「非競合性」等があげられる。R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 1959, McGraw-Hill, p. 86 及び J. M. Buchanan, *Fiscal Institutions and Individual Choice*, 1967, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 及び Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics*, XXXVI November 1954, pp. 387-89.
- ⑤ これは「純粋経済的レント」の意味である。つまりある職業以外の分野で稼いだであろう賃金を超える所の所得部分を純粋レントと呼ぶことができる。Paul A. Samuelson『経済学』都留重人訳、原書第八版、九四二ページ。
- ⑥ 「新しく公共施設を作るために必要とするだけのコストをまかなう」ということを意味する。"Rights to exclusive use must be enforceable at reasonable cost. For example, enforcement costs should not exceed the social cost required to extend production to meet the quantity demanded at a zero price." W. Z. Hirsch, *The Economics of State and Local Government*, 1970, p. 34.
- ⑦ W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 41
- ⑧ 鈴木 守『外部経済と経済政策』昭和四十九年、ダイヤモンド社、一一四ページ。
- ⑨ J. M. Buchanan, *ibid.*, pp. 21-22.
- ⑩ W. Z. Hirsch. *ibid.*, pp. 43-47.

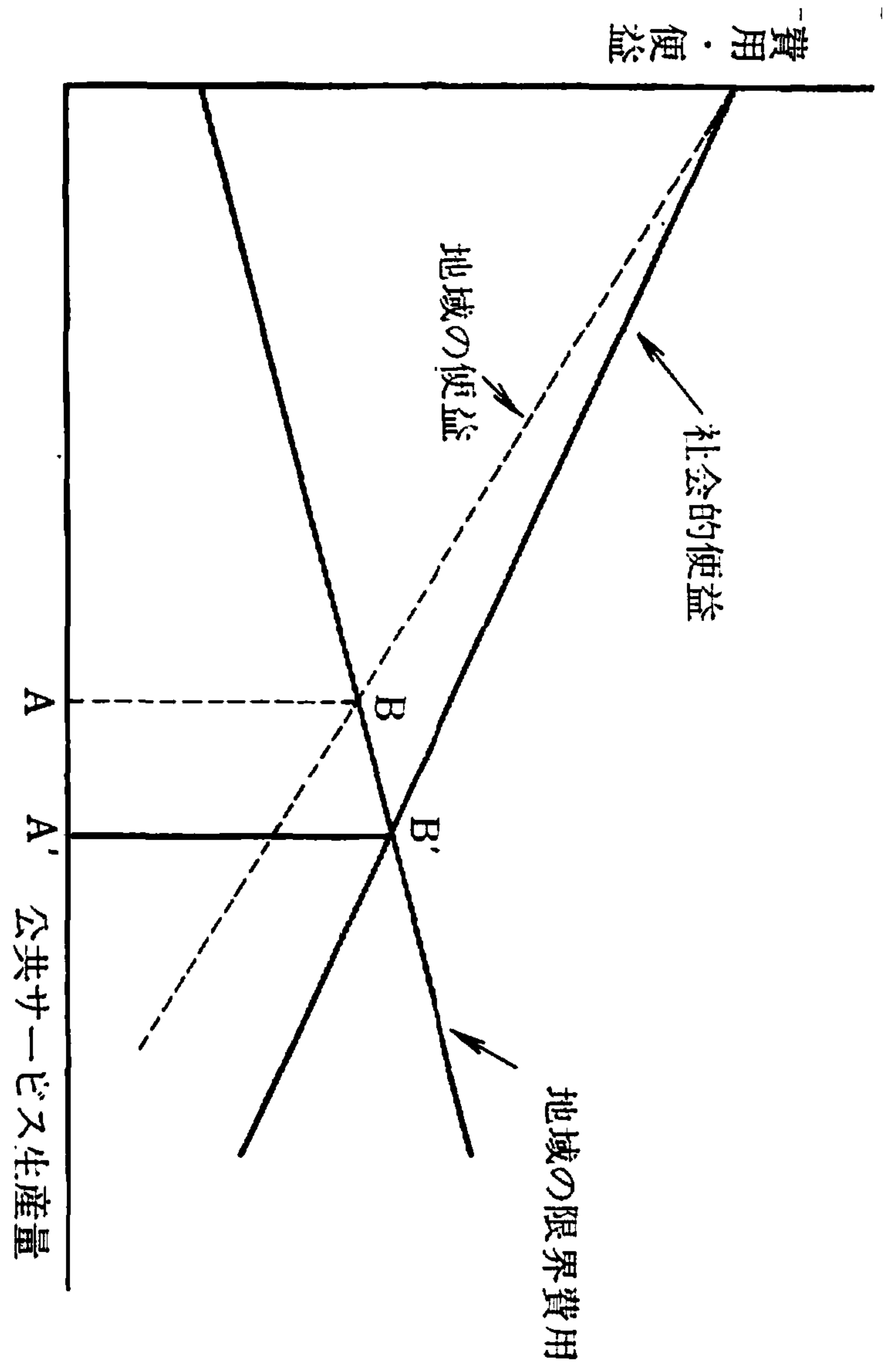
三 スピルオーバーの調整と補助金

(1) スピルオーバーの調整と補助金

既に述べたような蚊の駆除計画及び教育サービス等は、その便益が他地域にスピルオーバーするよい例であるが、社会がそうした公共財計画にたいして資源を使用する場合にはサービスの費用に対する便益を考慮するのが普通である。その地域が問題として取りあげたサービスをその社会だけで総コストを負担する場合を想定しよう。その場合、その社会の公共サービスの最適生産量はサービスをさらに一単位増加した場合の生産費の増加分（限界費用）と便益の増加分（限界便益）の等しくなる水準で決定される。第3図の○Aはその地域の便益を極大にするサービスの生産量である。ところが社会的観点からは便益のスピルオーバーを考慮に入れなければならない。したがって、その社会は限界費用が社会的限界便益に等しくなるまでサービスの生産を増加させることが望ましい。社会的観点からは、生産は限界費用がすべての地域の限界便益の合計額に等しくなるまで生産を増加すべきである。図では、その点は○A、で示される。○A、と○Bとの乖離が意味するところは、その分だけ、その地域はサービスをスピルアウトさせることによって始めて社会的な最適水準が達成されることになる。その地域からみると、それは過大生産であり地域住民は反対するであろう。こうした状況のもとで、○A、にまでサービスの生産量を増加させる「条件は一段高いレベルの政府から、現実に支出を行なっている下位の政府にたいして配分効率に一致する生産を確保させるための補助金である。」^①もし「連邦政府が、他の政府の過少支出の危惧を感じたならば、連邦政府は、州もしくは地方政府が社会的に望ましい産出水準を生産するよう奨励するためにサービスの費用の一部を援助するであろう。」^②

具体的に、教育サービスを例にとって考察してみよう。公的教育の利益のスピルオーバーは上に述べた問題のいくつかを例証するものである。教育便益は大きく二つに分類できる。①学生の将来の所得の増大、②教育による社会一般の生産力の増大。

図3



先にみたとおり、教育サービスによる便益はかなり遅れて発生することになる。結局その便益の発生は将来学生とその家族がどの地域に居住するかに依存することになる。もし、学生が教育を受けた社会から移動することになれば

ば、稼得潜在力のみならず彼の同僚および隣人に及ぼす影響も移動してその社会から利益をもちさることになる。このように便益をもちさる子供達に何故社会は投資をしなければならぬのか。こうした考えこそ、その地域の人々に過大投資の危惧、過少投資への期待をいだかせることになり、従って、地方教育財政にたいする中央政府の介入政策への刺激を与えることになるのである。しかし、あらゆる政府（連邦、州、および地方）の介入は、教育の便益がただ単に学生の金銭的報酬を高めることよりも以上のものであるという議論にもとづいている。

まず、われわれは、投資の決定が行なわれるときに、その地域に居住している全学生を対象とするような社会の考え方に注目しよう。この見解では付加的教育を学生に与えるような決定がなされる。というのは、彼は将来移住する可能性もあるにもかかわらず現在はその社会の一員だからである。なお、この見解のもとでは、同僚と隣人に対する利益のスピルアウトが、よその地域の同僚と隣人を富ませることになるという理由で、教育にたいする過少投資を招く場合があり、上級の政府水準からの補助金を正当化することになる。

いずれの見解においても明らかなように、社会一般にたいする純便益は教育によって創造されることになるだろうから、補助金を受けることで、その地域の人々をたとえ納得させたとしても、スピルオーバーの議論はなお残されることになる。行政区域の間でスピルオーバーが発生するのは、他の行政区域で以前学生であったものの転入による所得の増分が課税される時である。スピルオーバーは移住によっても財政相互依存によっても、あるいはその両者によっても生ずるだろう。

学生が将来居住するところはどこでも彼の存在が租税ベースを引き上げる傾向をもつ。より高度の教育を受けた人々、それ故に、より高額の所得を得る人々は、その地域においてより多額の租税を支払うことになる。だから、その

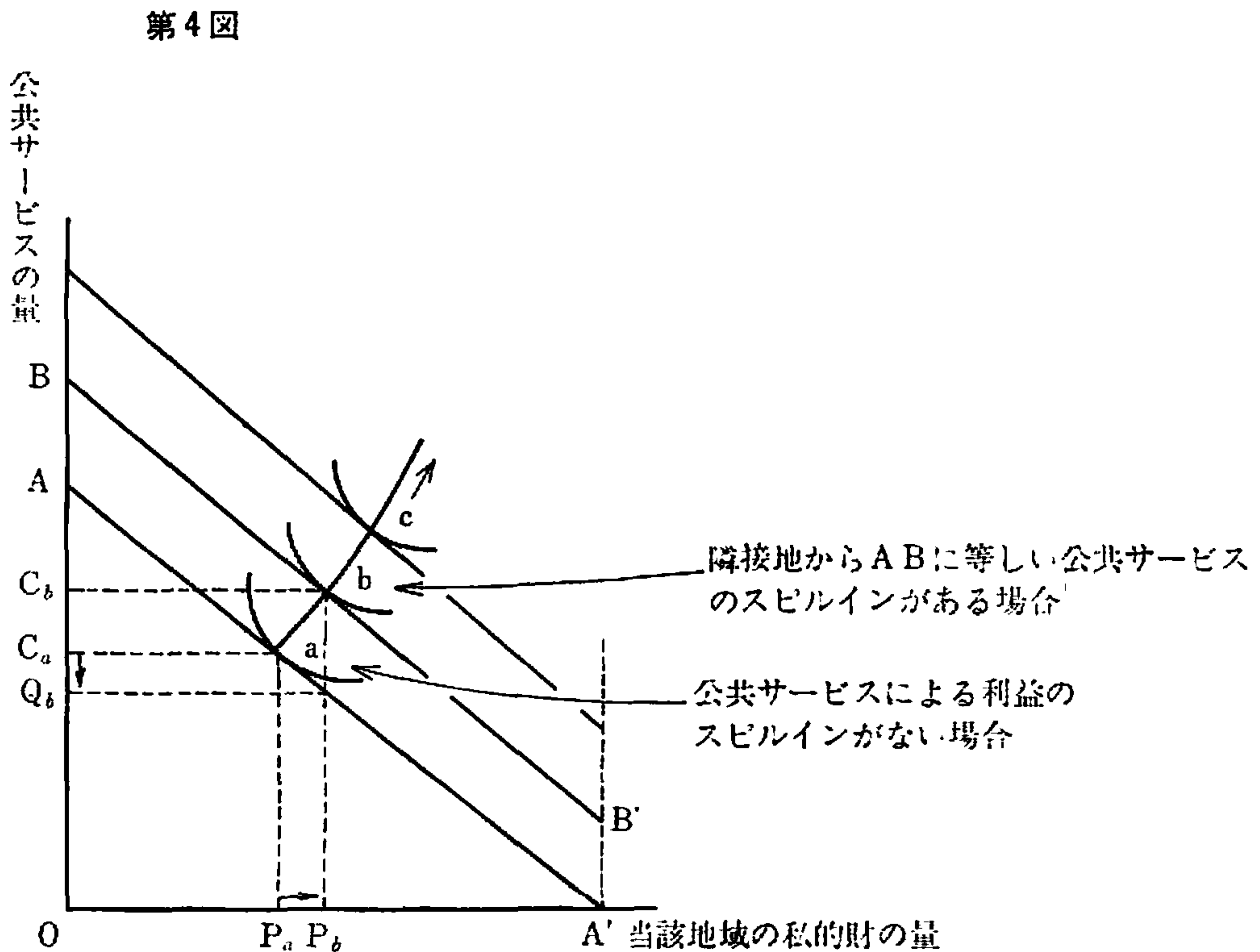
人々は教育水準の低い人々よりも公共サービスにたいする需要がより大きくなるだろう。しかし、彼等の支払う租税の増分が彼等の消費する公共サービスの増分の限界費用をこえている限りは、その租税のはらい過ぎの部分が、一方において他の人々に租税負担減少という形で、他方において、教育以外のサービスの増加という形で移転されるのである。これは教育のスピルオーバーの所得再分配効果の例である。一つの社会で教育された学生がたとえ他地域に移動しないとしても、経済的相互作用と財政的相互依存のゆえに、その社会の他の人々にたいする利益のスピルアウトは存在するだろう。学生が他地域に移動しない場合には、その学生のとどまっている地域の生産力が増大し、商取引において他地域の人々を利用することになるのが経済的スピルアウトの例であり、その地域の所得の増大、税收の増大が他の地域に再配分され、その地域の租税負担を減少させることになるのが財政的スピルアウトの例である。このようなスピルアウトはその社会の教育投資に比例することになる。また、利益のスピルオーバーのこの形は教育投資を減少させ連邦からの資金調達政策を正当化する傾向があるだろう。^③

(2) 補助金の経済効果とスピルオーバー

効率性の基準からは公共財サービスと私的財の生産量をどのように組み合せた場合に、最大の社会的満足がえられるかという問題、いわゆる資源最適配分の問題への配慮がつねに要請される。ここで隣接する地域間のスピルオーバーを考慮に入れるとき、それが公共サービスおよび私的財におよぼす影響についての基本的な考え方はどのようなものであるかを検討しておこう。

第4図の横軸は私的財の量、縦軸は公共サービスの量をはかる。^④いま隣接行政地域からの利益のスピルインがない場合の私的財と公共財の組み合わせ可能性曲線を AA' 、であるとすると、ここで他地域からの公共サービスのスピルイン

ABがあるところこの地域はその分だけこれまで以上の公共サービスを享受できるから、より高い可能性曲線 BB' 、上の



スピルオーバーを考慮した公共サービスの最適供給量

組み合わせを選択することになり、点 b が選ばれるだろう。それは、このとき自己の負担でまかなう公共サービスの数量、 OC_a から OC_b へ減少させ、私的財の供給量は OP_a から OP_b へ増加させることになる。隣接地域からの公共サービスのスピルインが大きくなれば、新たな均衡点は a 、 b 、 c のように右上りの軌跡を描くだろう。だから、もし、公共サービスのスピルインがあるにもかかわらず、これを考慮に入れずにもとのままの公共サービス供給量を維持するようなことがあれば、これは公共サービスにたいする過剰支出となり不経済な資源の使い方といわざるをえない。

この図はまた逆の効果も同時に説明する。このような例として、たとえばこの地

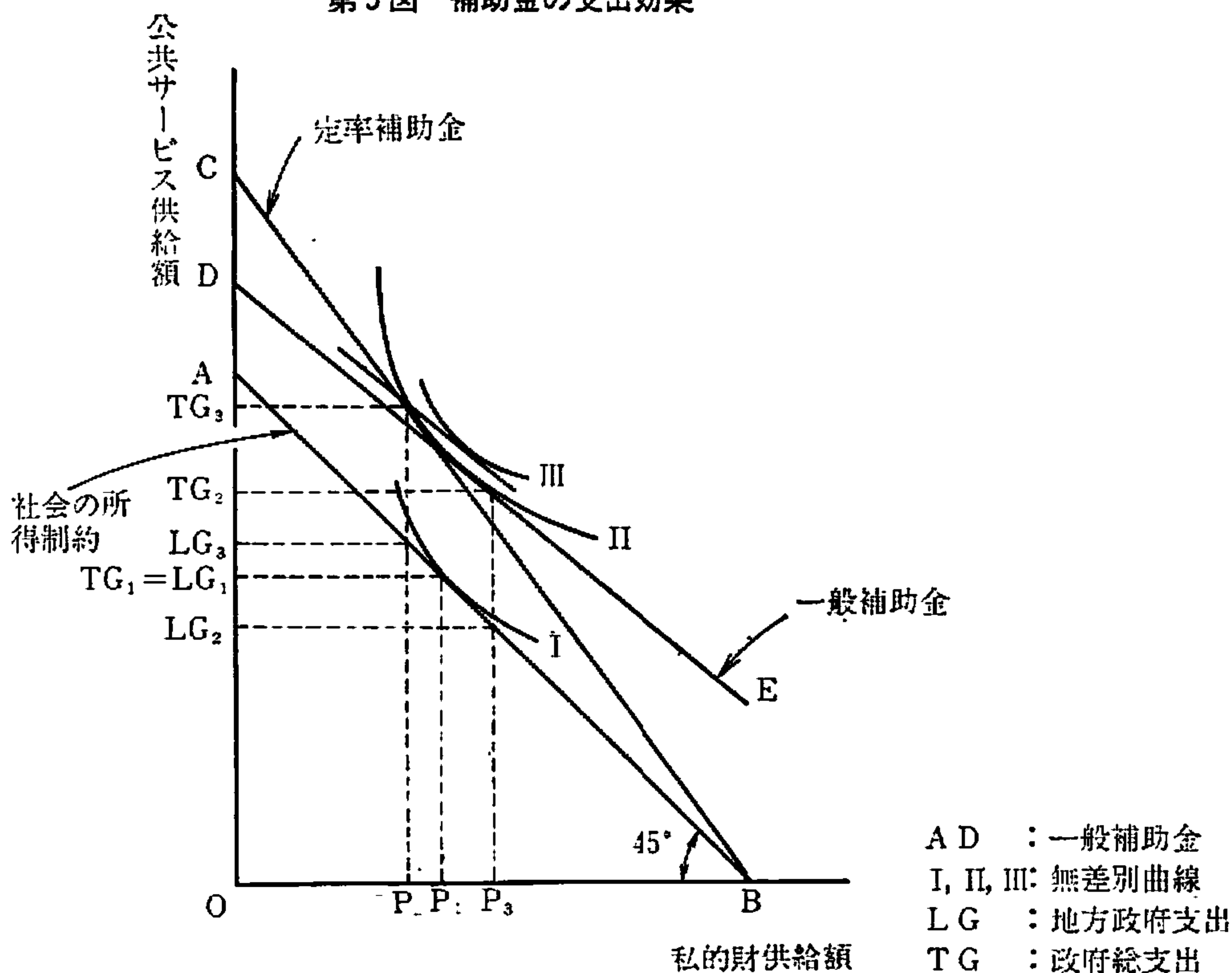
域が隣接他地域の公害で被害をこうむっているとしよう。公害の他地域への拡散は、それによる被害をうける地域にとっては、費用のスピルインと考えられる。第4図によると、このような場合の均衡点はcを最初のスピルオーバーのないときの公共サービス量と私的財の数量の最適組み合わせと読みかえることによって、それはc、b、aの方向を左下りに移動する。このことは他地域の公害の拡散から被害を受ける地域の住民は、もし何らかの手段によって、相応の補償がなされない限り、だんだん貧困にされてしまうことを意味している。

こうした地域間のスピルオーバーに対して、地方政府は有効な調整手段をもたないのが普通である。例外的に課税手段がスピルオーバーの調整に役立つことも指摘されている。たとえば中核都市は、もし卒業生が転出したことによるスピルアウトによって教育の利益を一部失っても、他方、その商業力によって隣接地域の買物客を誘致できるから、地方税とくに財産税の一部を域外からの買物客に負担を帰着させることでスピルアウトした利益の回復をはかれるという面がある。^⑤しかし、こうした例はまれであるから、地域間スピルオーバーの調整は上級政府による補助金政策が最も有効とされる。

地域は上級政府の補助金政策に反応して、その公共サービス供給量と私的財供給量の組み合わせを効率性の観点から変更させるだろう。第5図は補助金の下級政府支出に対する効果を説明するものである。^⑥縦軸には地方政府の公共サービスの量、横軸には当該地域の私的財数量をはかる。地域社会の所得制約をABとすると、一般補助金ADが与えられるときの選好可能性はCDである。またEFは定率補助金が与えられるときの選好可能性をあらわす。一般補助金ADは地方の私的支出をOP₁からOP₂へ増加させ、公共サービスへの資金割当、すなわち地方税をLG₁からLG₂へ減少させる。定率補助金によって同じ無差別曲線IIに達しようとするなら、その比率はOA/OCでなけれ

ばならず、かつ地方の公共サービス供給への割当額は LG_1 から LG_3 へ増加し、私的財の供給額は OP_1 から OP_3 へ

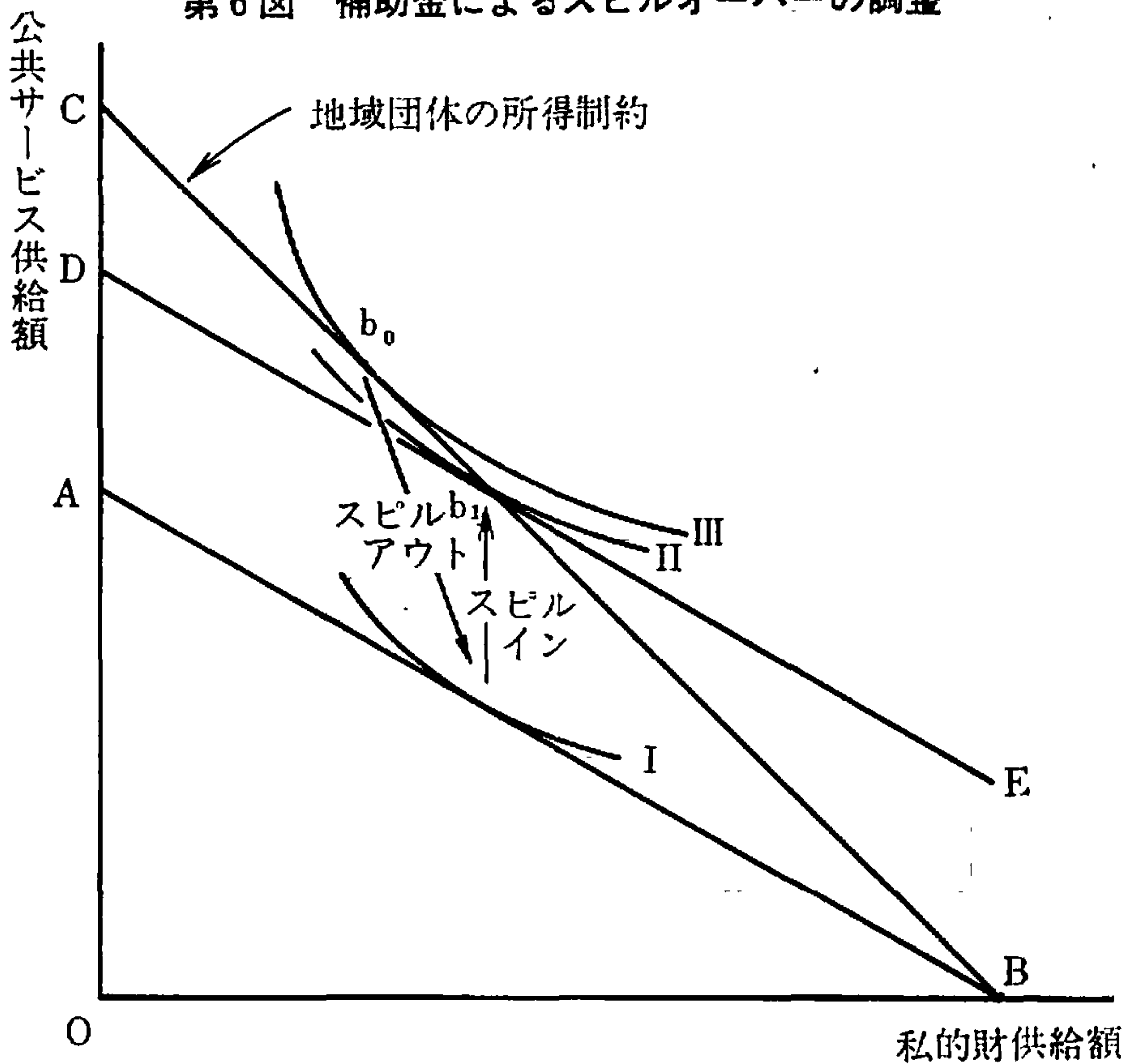
第5図 補助金の支出効果



減少させることになる。また逆に、定率補助金による場合と同額の定額補助金を支出するとき、当該地域団体はより高い無差別曲線Ⅲに達することができよう。これらのことから、所得効果が代替効果を越えないような一般的な例では、一般補助金は地域の公共サービス支出額、すなわち地方税を減少させ、定率補助金は地域の公共サービス支出額を刺激する傾向をもつといえる。

以上の議論は補助金が地域の公共サービス供給量と私的財供給量の組み合わせに与える影響という観点からなされてきた。いま補助金がスピルオーバーの調整に有効であるという面を考慮に入れると、第5図を用いて全く裏返し議論をすることができ

第6図 補助金によるスピルオーバーの調整



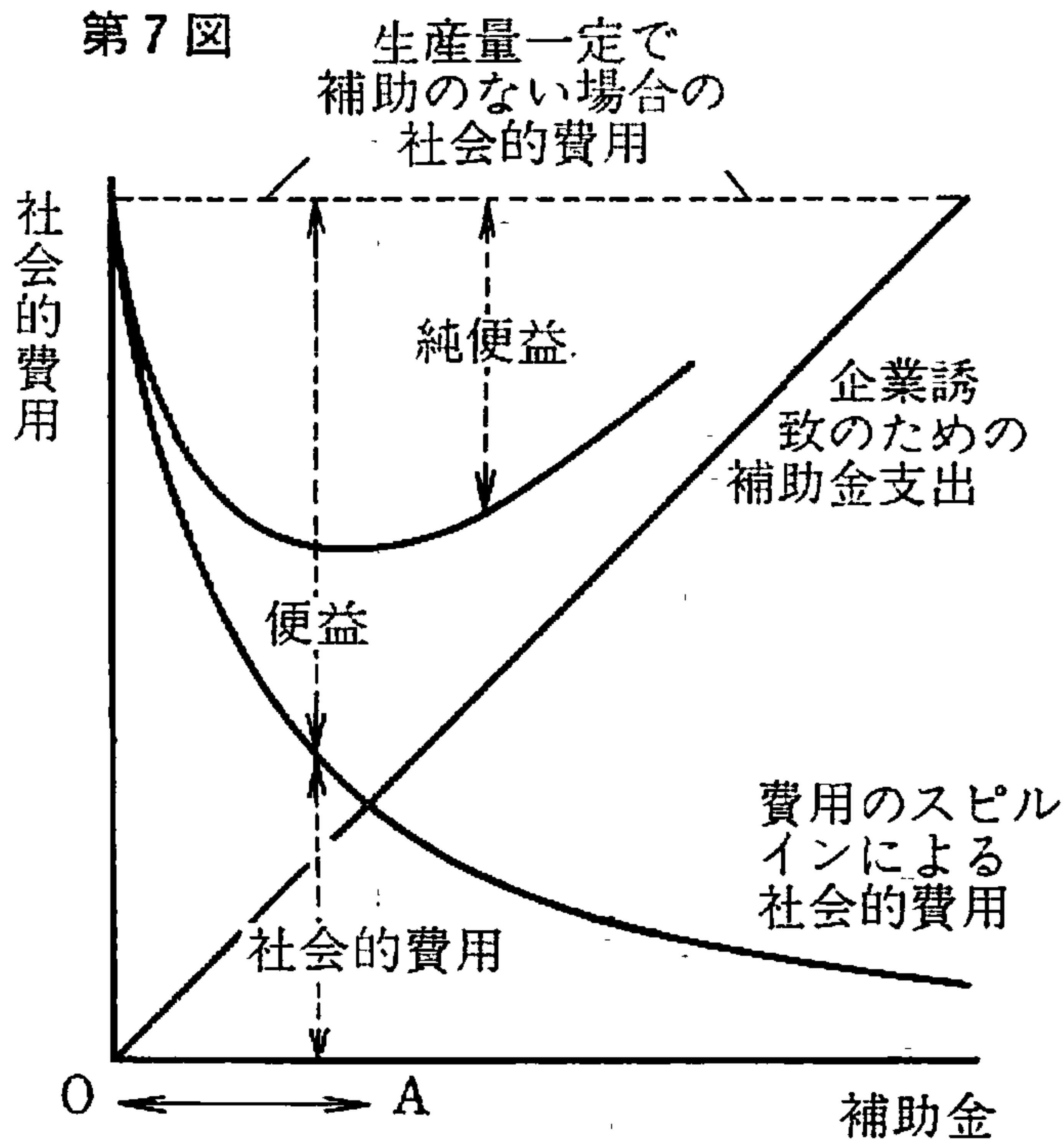
るが、これが補助金に経済的根拠を与えることになる。すなわち、第6図の○Bをスピルオーバーがない場合の公共サービス支出額と私的財供給との組み合わせの可能性と考えると、 b_0 はこの地域団体の選好点である。いま公共サービスのスピルオーバーが生じ、各団体は△C／○Cが他の隣接地域団体によって消費されるものとする。単純化のためにスピルインとスピルアウトの量が同じであるとする、消費の選好点は b_1 に生ずる。 b_1 は b_0 よりもより低い無差別曲線に接するから、公共サービス支出のスピルアウトは、たとえその等価値のスピルインがあったとしても、経済効率を低下させることがわかる。こうした場合、社会全体としての財政効率を回復させるため

には、各地域団体の所得制約を上級政府が所得税によってDEからABに引き下げ、しかる後に、OA／OCの定率

補助金を支出することによって、地方団体に再び点 β の選好可能性を与えることが必要である。

(3) 補助金政策の採用とその決定要因

ある種のスピルオーバーの調整機能として補助金の理論的根拠は明白であるが、効率性基準からの補助金の現実の決定にあたっては、他の財政手段を採用する場合との比較が検討されよう。この場合の例として、貧窮地区に対する補助金の関係が考えられる。貧窮地区解消のために、中央政府は企業に補助金を与えて工場の誘致を計ることができ



る。それによる雇用の増大は、この地域から他地域への人口流出を抑制するだろう。従来貧窮地区からの貧しい転出者を受入れ、費用のスピルインに悩まされてきた転入先の地域は、流入人口の減少により社会的費用の減少という利益をえるだろう。この場合の補助金は第7図から明らかな通り、その額が $O\beta$ 以下の場合のみに正当化される。すなわち、人口の流入が上級政府の補助金支給額よりも大きな社会的費用を発生させている状態では純便益が生じ、補助金額と、発生する社会的費用が等しいときに純便益は最大になると考えられるからである。

しかし、補助金を企業誘致のために使用するときには、同じ貧窮地区解消のために講ずることができる他の財政政策

的手段を犠牲にすることになるから、機会費用の考え方が導入されねばならないだろう。したがって、純便益が機会費用と比べて大きいということが、上記の政策を採用する基準となる。この種の費用のスピルオーバーを解消する他の財政手段として貧窮地区の固定資産税減税による企業の誘致が考えられる。中央政府は同額の財政資金を貧しい移入者のための社会保障的福祉資金としても、また地域の固定資産減税の財源として用いることができるのである。さらに、中央政府が直接に貧窮地区で失業対策的公共事業をおこすことも、あるいは貧窮地区の教育投資を強化することも、問題の解消につながることは確かである。しかし、貧窮地区の問題は人々がそこから抜け出し、他地域へ転出を促進することか、あるいは貧窮地区での雇用機会を増大するという形で解消させるべきだとしたら、貧窮地区に対する一定以上の社会保障的給付や、大規模な公共事業計画は良い政策とはいえない。これらは住民の転出動機を抑え、労働の効率的流動を遅らせるとみられるからである。この点貧窮地区からの移動に最も効果が大きいのは教育投資であろう。教育水準の上昇は、やがては労働者の移動を促すであろうが、それによって学卒者転出先の地域は利益を受けてもそれを越える社会的費用を負担させられるとは思われない。

スピルオーバーの調整に対する現実の補助金政策の採用にあたっては、上記のような各政策手段の間で、効率性の観点から、費用便益の関係が十分考慮に入れられねばならないが、これには便益ないし費用の測定というやっかいな問題が伴なう。そうした形式の一つは消費者余剰的利益であるかどうかという観点から補助金の根拠が与えられるとするものである。たとえば、隣接地域が産業道路建設を計画したとする。道路サービスは必ずある程度の利益のスピルアウトを伴うから、隣接地域は当地域の道路行政から利益のスピルアウトを当てこんでいるはずである。しかし、もし当地域の道路行政計画を隣接地の要望通りに変更することによって、隣接地区が多大の利益を得ることがわかって

いるならば、そして、当地域が、当地域の最適道路行政サービスの供給に多少の犠牲を払っても、それが中央政府の介入による補助金で完全に補償されて後なお当地域からのスピルアウトによる利益があると判断されるならば、そうした補助金は、社会的に正当な根拠をもつことになるだろう。^⑨

注

- ① W. Z. Hirsch, *The Economics of State and Local Government*, 1970 McGraw-Hill, p. 10
- ② W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 115.
- ③ W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 117.
- ④ Alan Williams, "The Optimal Provision of Public Goods in a System of Local Governments," *Journal of Political Economy*, Feb. 1966, pp. 18~33
- ⑤ W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 115~117
- ⑥ W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 129
- ⑦ 宇田川璋仁「地方財政の現代理論」公共経済研究会資料、昭和五十年二月。
- ⑧ W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 138
- ⑨ 木下和夫編、大阪大学財政研究会『地方自治の財政理論』一六三～一六四ページ。

四 スピルオーバーの規模と地域行政

(1) スピルオーバーによるサービスの分類

公共サービスは利益のスピルオーバーの観点から様々な分類することができる。利益のスピルオーバーの比較的少ない公共サービスとして、電力、水道、図書館、福祉、防火、近隣公園をあげることができる。利益のスピルオーバーの大きなものとして、大気汚染防止、水汚染防止、汚物処理、大衆輸送、公共保健サービス、病院、都市計画、公営住宅、都市再開発、街路補修、および教育をあげることができる。大きな利益のスピルオーバーをもつものは、そ

の利益が隣接地域だけにスピルオーバーするところのものと、その利益が国全体にスピルオーバーするものとに分けられる。地域的スピルオーバーの一例としては消防サービスを、また国家的スピルオーバーの一例としては伝染病の予防、公的教育をあげることができよう。^①

スピルオーバーは、その利益が拡散するか否かによって、地域行政サービスを広域、狭域のいずれで行なうかの選択をする場合の基準とすることができる。大きくスピルオーバーする公共サービスについては、広域でそのサービスを提供することが望ましくなる。もしも、そのサービスがスピルオーバーしなければ、その行政区域の住民の選好だけをとらえた最適供給を考えればよいわけで、この場合は狭域でサービスを行なうのが合理的である。しかし、スピルオーバーする行政サービスに関しても、そのサービスを受ける行政地域の住民は社会的最適値としてではなく、その地域の最適供給を望むことになる。すでに見たように、この解決策として補助金の利用があるけれども、その補助金事務が複雑となるためスピルオーバーするものについては、社会的最適供給をめざす広域行政の方が望ましい。次表は行政サービスに関する事務配分の決定をする場合の効率基準をあらわしたものである。これらのサービス事務配分について、特に、スピルオーバーの観点から重要と思われるサービスを選択して、広・狭いずれの行政が望ましいかを五つの効率基準にてらして分析してみよう。

(2) 衛生サービスのスピルオーバーと事務配分

衛生サービスに関する地方公共団体の任務としては、保健所、特殊病院、公害対策、塵芥屎尿収集処理、下水道、衛生研究施設等の諸事務をあげることができる。

保健所事務は衛生行政一般に及ぶ。天然痘、赤痢等の伝染病の予防、旅館、公衆浴場、理容院等の衛生検査、薬局

第1表 行政サービスの効率基準 ②

行政サービス		(1)住民の 選好	(2)利益の 拡散	(3)規模の 経済	(4)行政施設 の立地	(5)所得再 分配
衛生	保健所		○	○	○	
	特殊(精神・結核・伝染)病院		○	○	○	○
	公害対策	○	○	○		
	塵芥・屎尿収集処理	○	○	○		
	下水道		○	○		
	衛生研究施設		○	○		
労働	職業訓練所		○	○		
農林	各種試験場		○	○	○	
水産	農業構造改善事業		○			
商工	工業試験場		○	○		
	流通センター・商工団地		○	○		
土木	道路・橋梁		○			
	治山・治水・河川管理		○	○		
	港湾		○	○		
	都市公園・緑地	○	○	○		
	都市計画	○	○	○		
	住宅供給	○	○	○		
警察	警察	○	○		○	
消防	消防	○	○		○	
教育	公立幼稚園	○	○		○	
	小・中学校	○	○		○	
	高等学校		○	○		
	大学		○	○		
	社会教育施設	○	○		○	

地域相互間スピルオーバーと財政調整（水野）

公営企業	鉄 軌 道 ・ 自 動 車		○	○		
	病 院		○	○	○	
	中 央 卸 売 市 場		○	○		

- (1) 住民の選好に地域的な差異が生ずるものについては○。
- (2) 利益の拡散するもの○。
- (3) 広域行政でやった方がコストが少なくてすむものは○。
- (4) 住民が身近かなところに行政施設を立地してほしいと望むものは○。
- (5) 再分配効果があるものには○。

の開設許可等はその一例である。この事務の多くは、知事および市長に対する国の「機
関委任事務」^③である。保健所行政の利益のスピルオーバーは伝染病の予防が最たるもの
であろう。このサービスは利益の技術的スピルオーバーを作りだす。例えば「種痘計画
は、血清を受ける人を保護するのみならず、さもなければ、彼から病気をうつされるか
もしれない人々をも保護することになる。この場合、直接の使用者以外の人々が種痘か
ら大きな利益を受けるであろうが、彼等は医者からも直接の使用者からも代金を請求さ
れることはない。そのような外部便益が愚者を発生させないような種痘制度に完全な限
界社会的価格を与えるだけのものを作りだすのである。」^④伝染病の伝播はかなり広範囲
に渡るものであるから、その予防の利益のスピルオーバーは大きいと考えられる。^⑤その
他にも、保健所行政は「規模の経済」——試験検査機能——の条件を満たしているの
で、基本的には府県レベルの広域行政で行なわれるべきであろう。ただし、施設は行政
施設の立地基準に照らして、住民が利用しやすいように分散配置が望ましい。しかしな
がら、同じく利益がスピルオーバーする比較的類似した公共サービスである特殊病院
——精神病院、結核療養所、伝染病院——についての事務配分は異なつてこよう。効率
基準表では、このサービスは「所得の再分配」基準を満たしているので、その点を重視
すれば、中央政府の事務とすべきであろうが「行政施設の立地」を考慮に入れるならば
都市圏域（市町村レベルを含む）の事務とし、中央政府が援助を与える方式とすべきで

あろう。

大気汚染、水質汚濁等の社会的費用の除去を意図する地方団体の公害対策——公害の発生状況の調査、許容限度の確定、発生原因を除去するための指導、融資等——は上の例と同様利益のスピルオーバーの大きなものとして注目される。しかしながら、同じ公害対策として、工場の騒音、振動、悪臭等は利益のスピルオーバーは生じないが住民の選好基準は満たしている。したがって、これらのものについては、市町村規模の狭域の範囲を管轄する地方団体の事務と考えられるが、大気汚染、水質汚濁については、府県団体以上の政府の事務とすべきであろう。また「規模の経済」は公害防止技術の開発に作用するので、この行政サービスは国ないしは府県規模の広域行政が望ましい。

また工場廃液や定庭汚水による河川汚濁を防止する下水道についても利益が大きくスピルオーバーする行政サービスの一つと見なすことができる。このスピルオーバーはその整備により下流の住民がきれいな河川を利用できるという形であられる。したがって、利益のスピルオーバーの範囲は河川の流域とみなすことができる。同時に、広域行政の方が、コストを安あがりに行けるという「規模の経済」も河川流域の終末処理場について作用することになるので河川の流域の下水道サービスは広域行政が望ましいといえよう。

(3) 警察サービスのスピルオーバーと事務配分

わが国においては、警察行政は主として都道府県の事務となっている。警察行政の産出を測定する方法はかなり困難であるが、一定期間における人間および財産に対する犯罪率が警察産出の大ざっぱな指標となりうる。犠牲になる確率が低ければ低いほど警察署の産出は大きい。一般に、都市の総犯罪数はかなり多いけれども、それは犯罪数に及ばず警察官一人当り増加の限界的効果がそれぞれの区域で同じになる時にのみ最少化されるであろう。すなわち、警

警察資源の限界生産物が低かった区域から限界生産物が高く、それによって都市の犯罪総数を減少させることになるような区域へ警察資源を再配分することによって実現可能であろう。しかしながら、これは社会的にみて犯罪を最少化することはできても、犯罪を各地域で均等にする均等産出配分の基準から乖離することになる。区域内での等しい犯罪率を基準とする産出均等という目的と、市の犯罪総数を最少化しようという目的との間の矛盾はこれまでに指摘されてきている。^⑥

警察行政による利益のスピルオーバーは、交通機関の発達と密接な関係がある。したがって、或る地域において犯罪を逮捕することは他地域における犯罪を予防する効果をもつことになる。この点からすれば警察行政は広域に行うことが望ましい。また効率基準表からすると、住民が身近かに警察施設を要求する場合の「行政施設の立地」も満たしているので、この点を重視するならば狭域行政が望ましいことになる。しかし、犯罪の発生、逮捕状況、交通事故の状態等を勘案すれば「利益の拡散」を重視すべきであろうと思われる。

注

- ① W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 116
- ② 関西経済連合会、広域行政の経済効果、一九六八年、二二ページ。この効率基準について W. Z. Hirsch は三つあげている。即ち①規模の経済 (scale economy), ②住民と政府との距離 (people-government), ③多数計画による行政区域 (multiprogrammatic jurisdictions)。大きな規模の経済を受けやすいサービス。大気汚染管理、汚水処理、公的交通、電気、水道、公的保健サービス、病院および都市計画。政府と住民との距離の近さが要請されるサービス。教育、図書館、公的住宅、福祉サービス、警察、消防等。多数計画による行政区域については、Hirsch は、すべての単位の政府は、その管理過程が政府にたいする需要と資源をバランスさせるという重要な責任とともに競合する利害を解決させるという重要な機能にたいして責任をもつべきであり、この考えは、ただちに組織理論につながるものであると述べる。W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 189-190
- ③ これは、国が都道府県知事や市町村を国の機関とみなして彼等に委任した事務である。これらの事務の執行にあたっては、地方政府は地域住民の代表としてではなく、国の一般的な指揮監督に従わねばならず地方議会の権限は全く及ばない。地方政府は、単に事務執行上の技

的な便宜さの故に国の代理者として行動しているに過ぎない。いわば地方における国の行政ともいえるものである。ただし、この事務の執行に必要な経費の全額が中央政府によって補助されているわけではない。俵静夫、『地方自治法』法律学全集八、有斐閣、二九〇二九四ページ参照。

④ W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 12

⑤ わが国の種痘制度は cost-benefit analysis の観点からすれば効率的とはいえなくなろう。

⑥ W. Z. Hirsch, *ibid.*, p. 193

五 結びにかえて

スピルオーバーの問題は経済社会の発展とともにますます重要なものとなりつつある。高等教育の要請、都市化にともなう、上・下水道、公園及びゴミ処理等のような生活関連施設の必要性の増大、犯罪に対処する警察サービスの需要の高まりにつれて、地方公共団体の任務は多様化かつ複雑化してきている。地方公共団体の重要な任務の一つは、住民の選好をよりよく反映するような資源配分を行なうことである。また、そのサービスの提供にどの行政単位を選択することが最も効率的たりうるかということも重要である。こうした問題を解決するには、住民の需要構造を適格にとらえるということの他に、そのサービスがどれほどスピルオーバーするかを考慮することなくして十分な成果は期待できない。しかしながら、スピルオーバーの問題もまた厄介な要素を含んでいる。その便益およびコストの正確な把握に大きな制約があるからである。例えば、学生が移転することによって移転先の隣人は大きな便益を受けるということがわかっていても、その計測は正確には困難である。この点は今後の重要な課題の一つである。さらに、便益費用分析は基本的に効率性の基準を採用するものであるから、この面の限界も他の配慮によって十分に補なわれねばならない。たとえば、警察官をふやして警察力を強化しさえすれば窃盗犯罪を減らすことはできるということ

とはわかっている。極端な場合には、理論的に犯罪ゼロという状態も考えられないことはない。しかし、警察のコストにも収獲逓減の法則が働くのであるから、効率性の観点からはある程度の窃盗や暴行事件の発生を予想しつつも、ある程度迄これを予防し、ある程度摘発し、そしてある程度迷宮入りさせるということでがまんせざるをえないという限界が存在することになる。投入した費用と獲得できる利益の比較という効率性の観点は他の社会的価値によって十分補足されねばならないだろう。

スピルオーバーを調整する使用者負担の問題は東京都の法人住民税の法人税割を標準税率十七・三%から制限税率二〇・七%に引き上げようとする構想についてもうかがうことができる。^①これは集積の利益を求めて大都市に立地しようとする企業にたいし、少しでも社会的最適規模に近づくようにその企業数を抑えることによる、マイナスのスピルオーバーを排除するための使用者負担的な賦課とみなされることができよう。^②また昭和四九年度からの法人事業税の引き上げもこれと同じ性格をもつものといえよう。しかしながら現行の法人住民税の法人税割は、その課税標準が法人税額であって法人所得とリンクしている。また法人事業税の課税標準も法人所得である。現行税制によるとき、排除の費用はいずれも能力説の観点に立つ徴収ということになる。元来使用者負担は利益原則になじむものである。だから、応能原則による所得課税の延長上における使用者負担的な賦課をもって排除の費用として役立たせようとしても所得ゼロの企業は全く負担も免れることになって、その効果はあまり期待できないと思われる。また能力説の観点に立つ租税徴収は安定財源とはなりえないところにも問題がある。したがって使用者負担を効果的な排除の費用として利用するためには利益説の観点に立った租税の徴収、例えば床面積を課税標準とした租税の徴収が必要とされよう。^③それによって、社会的費用を増大させることになる企業を追い出すことができるのみならず、安定的な財源の確

保に役立ち、その税收部分を都市の公共施設の拡充にあてることもできよう。

もう一つのスピルオーバーの例は、貧窮地域と補助金の関係である。貧窮地域の住民を救済する場合の手段を選択する時にもスピルオーバーの考慮は必要である。それなくしては、社会的費用の発生を抑制することはむづかしい。たとえば、貧窮地域の住民に社会福祉的補助金を与えて救済しさえすれば問題の解決になるというものではない。そればかりか他地域への転出によりその転入先の地域社会的費用を高めてしまうことになりかねないからである。こうした例からみても地方公共団体の政策にとって、スピルオーバーへの配慮は切り離すことができない重要な問題を提起するということがもっと強調されてよいと思われる。

注

- ① 『読売新聞』昭和五十年四月二十六日付。
- ② 日本列島改造論における工場追い出し税は使用者負担（排除の費用）の原型とみなすことができよう。田中角栄『日本列島改造論』一一〇～一一一ページ。
- ③ 中村英雄「事業所税問題」『企業法研究』昭和五十年二月号、一八～二二ページ。