

地方財政の考察

木 村 元 一

序

昨年十一月號の本誌(『一橋論叢』四〇卷、五號)に、井藤半彌博士の『日本財政の計數分析』と題する論文が發表されてゐる。この論文は、昭和三三年度の國家豫算ないし地方財政計畫を中心として、わが國の財政計數を平易に解説したものであるが、はじめに財政の規模を測定し、ついで歳出の内容と動向を論じ、財政投融资、歳入構造、公債の現状を分析し、最後に地方財政の諸問題の解明におよんでゐる。

本稿は、みぎの論文を前提におくものであるが、とくに地方財政に内在する問題について、すこしくはしく考察してみたい。井藤博士はそこで

『現在日本の財政生活では、中央財政よりも地方財

政に、困難な問題が多いのである。』
と明言され、その理由として、

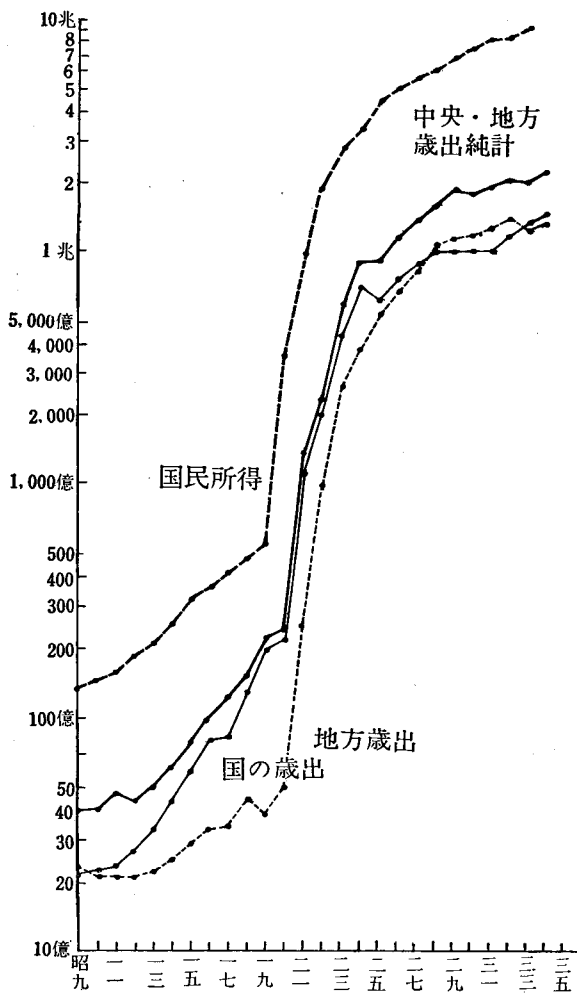
『要するに、地方團體では歳出の側において團體間に大差がなく、また削減不可能のものが多く、弾力性が小であるのに反して、その經濟力、獨立税源に大差がある。』

ことを指摘せられた。本稿は、經濟力ないし財政力と財政需要の現状ならびに傾向を考察しようとするものである。

一 地方財政の規模

財政規模の概念規定ならびに測定方法については、いろいろ問題があるが、ここでは、ひとまず國の『一般會計』と地方の『普通會計』の數字をとって考察をすすめる。

第1圖 國民所得、國の歳出、地方歳出および國と地方を通ずる純計
(1934年—1959年)



ることとする。

昭和三四年度の『一般会計』(國の豫算)は、歳出入とも一兆四、四四三億円で、『地方財政計畫』(地方の『普通會計』に關する計畫)は、歳出入とも、一兆三、三四一億圓である。比率をとると、國の一〇〇に對して、地方は、九二・四といふことになる。しかし國から地方に對して

支出される重複分が、五、九二二億圓あるので、純計算では、中央・地方を通ずる歳出の大きさは、二兆一、八六二億圓である。ところで昭和三四年度の分配國民所得は八兆九、二八〇億圓と豫想されてゐるから、財政規模は、國民所得に對し、二四・五%といふことになる。いま、國民所得、中央歳出、地方歳出および、中央・

第一表
國の歳出に對する
地方の歳出
(%)

1934	102
1935	98
1936	121
1946	24
1947	45
1948	56
1949	56
1950	83
1951	90
1952	96
1953	105
1954	112
1955	115
1956	118
1957	116
*1958	93
*1958	92

* 豫算及び地方財政
計畫の數字から計算、
他は決算額から計算。

* 鈴木武雄 現代日本財政史、一〇頁

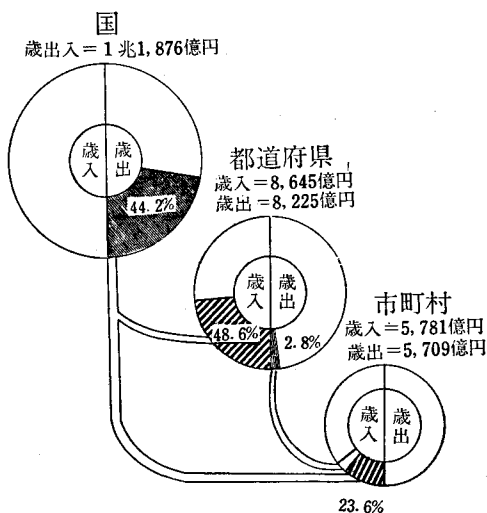
地方の歳出純計を年次別に對數グラフでしめすと、第一圖(前ページ)がえられる。

戦時中には、『臨時軍事費特別會計』から大きな戦費が支出されてゐたから、『一般會計』(國)と『普通會計』(地方)の數字だけでは、正しい財政規模の姿をしることはできない。したがって、『臨時軍事費特別會計』の存在した戦時中(昭和一五年から昭和二〇年までの戦費總額は、一、八四六億圓と推定される*)は別にかんがへる方がよい。この期間を除外して國民所得に對する財政支出の比率をみると、戦前の三〇%臺が、戦争直後には三九%に上昇し、その後は大體において低下をつづけ、最近では、二四%—二五%の線に安定してゐるやうにみえる。つぎに、國の歳出と地方の歳出の比率の推移をみると、第一表のやうになつてゐる。

第一表で注意しなければならないのは、本昭和三四年度および昨年度の地方歳出が、それぞれ、九三%、九二%と、かなり中央の歳出より減つてゐることである。しかし、この表は、昭和三二年までは決算額だが、昭和二三、三四の兩年は豫算額によつてゐる。國の『豫算』には、追加があるし、地方の『財政計畫』も、あくまで計畫であつて、決算とは一致しない。これまでの例では、地方財政における決算額は計畫を一、〇〇〇億圓ないし一、八〇〇億圓上廻るのがつねであつた。この金額は國の豫算の追加題よりずっと大きいのが普通であるから、おそらく地方財政の決算での規模は、昭和二三、三四年度も中央財政のそれを一五%は上廻ることになるものとおもはれる。そこでいへることは、戦中戦後にかけて、中央財政が異常に膨脹し、他方、地方財政は極端に壓縮され、國費に對する地方費の割合は、二五%(臨時軍事費をふくめた國費に對しては五%)まで下つたことがあるが、最近では次第に戦前の狀態に『回復』してきたといふことである。このことは、第一圖からも読みとれるであらう。

ところで、中央・地方の間に重複分があつて、この金

第2圖 國、府縣、市町村間の重複分

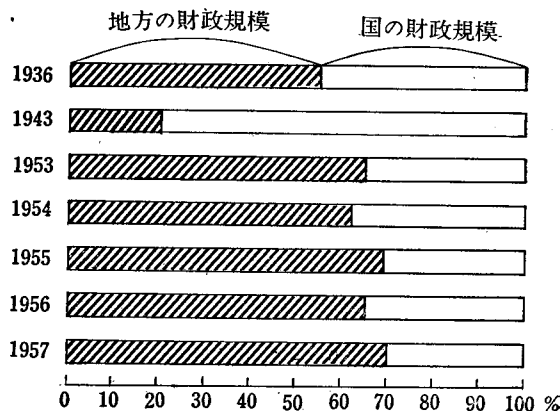


額が本年度の豫算で六、〇〇〇億円ちかくなることは、すでに一言したが、地方財政の重要な問題のひとつが、この『重複分』に存在することは、多くのひとが一致して指摘するところである。財政規模の測定といふ観点から、昭和三二年度の決算にしたがつて重複分の大略の姿を圖示すると、第二圖のやうなことになるかとおもふ。

第二圖では、團體相互で受渡しする『分擔金および負擔金』の類を無視してゐるが、そのやうなものが、別に一四三億円ほど存在した。したがつて、昭和三二年の決算でみると、中央地方の歳出純計は二兆四八億円、國民所得に對する比率は、二四％であつたのである。しかし、この二四％のうち、地方財政の占める割合がいくらになるかといふと、簡單には答へられない。なぜかといふと重複分を、國の歳出から差引くか、地方の歳入から差引くかによつて、計數が、非常にちがつてくるからである。一般によくおこなはれる方式では、國庫から地方團體に對して支出されるものを全部國の歳出から差引き、地方の歳出からは控除しない。その結果『國の實質的歳出規模』は、第一圖で示したものよりはるかに小さくなり、これに反して、地方の財政規模はそれだけ大きく表現される。『地方財政統計年報』(昭和三二年度)の圖表(同書、三ページ)は、まさにこの方式によるものである(第三圖をみよ)。

第三圖にしたがつて、國と地方の財政規模を國民所得に對する比率でみると、昭和三二年度において、地方財政は、國民所得の一六・一％、國の財政は、わづか七・

第3圖 國と地方の財政規模の比較



九%といふことになる。

しかしこのやうな数字は、よく考へてみると、すこしをかしくなつてくる。なぜかといふと、『重複分』の内容はいろいろあるからである。重複分をすべて國の財政から差引き、地方の歳出入をもとのままの数であらはすのは、地方の收支が完全に地方團體の財政意志にもとづく

ことを前提とするものである。ところが、『重複分』のなかには、地方の一般財源として交付されるものもあれば、國の施策として行ふはずの事業を、いろいろの理由からして、地方を通じて行ひ、これに對して『補助金』、『補給金』、『負擔金』などの形で、地方團體に支出されるものもある。後者のなかには、窓口こそ地方團體になつてゐるが、本來は、國の財政にかかはるものであつて、どうも『地方財政』を構成するとはかんがへられない性質のものがあるのである。

そこで、もし地方の一般的財源となるものだけを地方財政にふりあて、『補助金』などの特定財源を、國と地方の共通部分と解することがゆるされるとすれば、地方の財政規模はかなりちがつた姿を呈する。いま、國の地方團體に對する支出の内譯をみると第二表のやうになつてゐる。

國庫支出金を共通費として除外し、府縣と市町村の間の重複を考慮したうへで、中央・地方の歳出の規模を比率でしめすと、第四圖のやうになる(第三圖との差に注意せよ)。地方財政の規模が伸びてきてゐることはやはり事實であるが、のちにのべるやうに、補助事業には、か

(67) 地方財政の考察

ならず地方側の経費支出がともなつてゐるので、この種の地方経費についても、國の息がかかつてゐるかどうか問題となるのである。

しかし、地方財政の規模については、これ以上の考察をくはへることをやめて、以下、各地方團體の財政力や財政需要の問題にはひらう。

二 財政力の問題

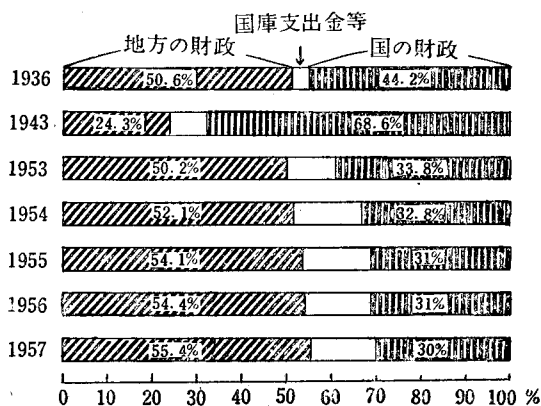
井藤博士も指摘されてゐるやうに、各地方團體の『經

第2表
國の地方團體に對する支出の内譯
(億圓未満四捨五入)

年 度	總 額	國 庫 支出金	地方交 付税等	その他
1936	2	2		
1943	18	11	7	
1949	1,689	1,011	677	—
1950	2,223	1,139	1,085	—
1951	2,461	1,261	1,200	—
1952	3,068	1,618	1,450	—
1953	4,215	2,836	1,379	—
1954	4,213	2,835	1,264	114
1955	4,382	2,803	1,555	25
1956	4,623	2,951	1,652	21
1957	5,253	3,214	2,032	7
1958	5,346	3,092	2,240	14
1959	5,921	3,430	2,486	4

財政金融統計月報, 98 號 (1959 年 8 月), p. 51.

第4圖 國と地方の財政規模の比較
(國庫支出金を除外したばあひ)



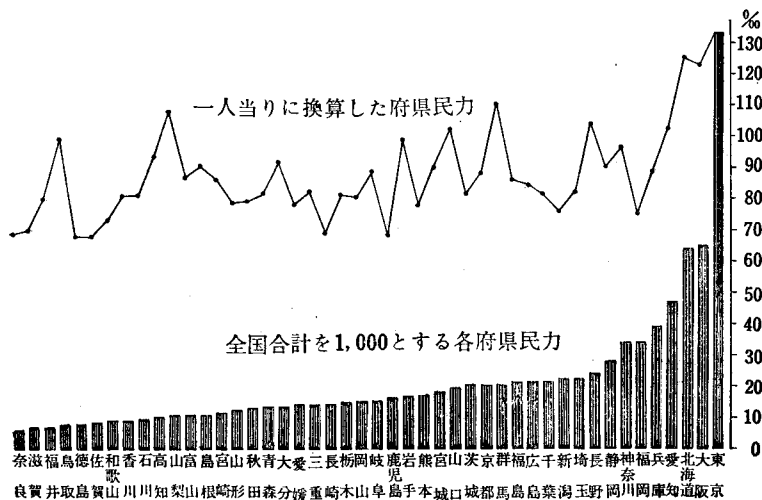
済力、獨立税源に大差がある』といふことが、地方財政問題の困難性を加重してゐる。總體的な規模といふ點からみても、地方財政をいかに強化するかといふ問題が、必然的に發生してくるのであるが、むやみに國税をへらして地方税を増加してみたところで、眞の解決にはならないといふところに、問題のむづかしさがある。かりに

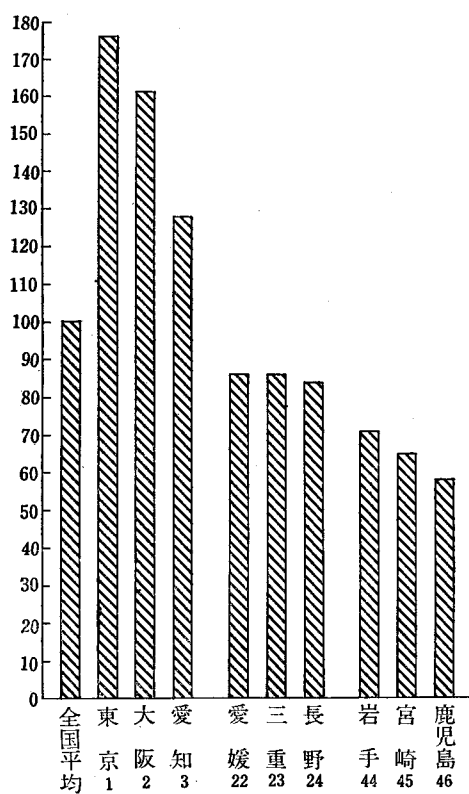
國税の所得税を地方に移管することができるとしても、青森縣や鹿児島縣のやうな貧弱な地方では、それほど大きな税収があららず、東京都や大阪府のやうな富裕團體だけに税収がかたよる。それでは、強化のもつとも必要な貧弱團體の救済にはならない。

いつたい、地方によつて、どのくらい『經濟力』や『税源』に差があるものか、そこから検討してかゝることが必要になるが、經濟力の測定といふことも實は容易なことではない。どんな方法をとつても、正確に『經濟力』をつかむことはむづかしいのであるが、大體の觀念を得るために、二、三の圖表を紹介してみたい。

昨年來、日本赤十字社が募金の府縣別割當を正確にしたといふ觀點から『都道府縣別民力測定』の調査をまとめて發表した。人口、産業力、文化關係、經濟關係、運輸關係にわたり、四十八の項目をとりあげ、全國平均を一、〇〇〇として各府縣の占める割合をとり、四十八の指數を加へて平均したものだといふ。この指數は、府縣を單位としてゐるので、参考のため各縣毎に縣民一人あたりの民力を計算し、赤十字社の發表したものと對比すれば、第五圖のやうになる。『民力』調査では、奈良縣

第5圖 赤十字調査府縣別民力と一人當府縣別民力



第6圖 府縣別一人當り國民所得の順位
と全國平均に對する割合 (1956 年)

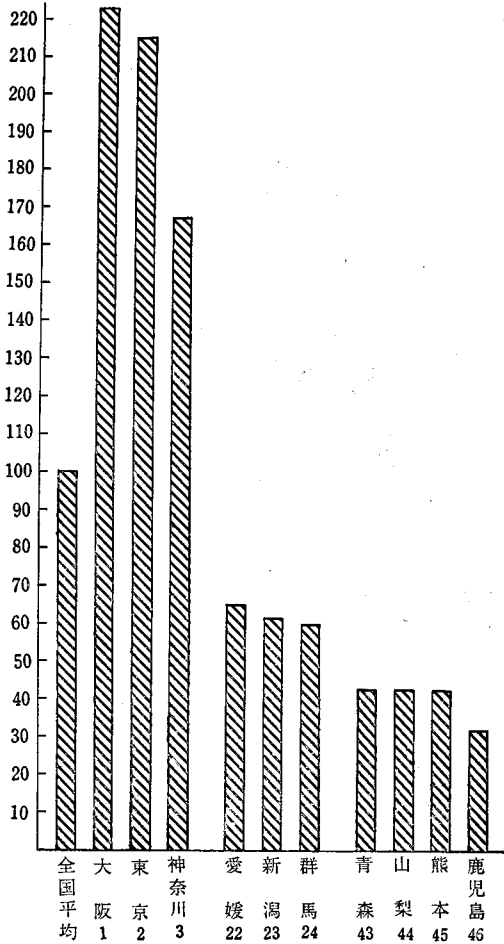
所得』に對する比率であらばし、上位、中位、下位の數府縣をとると第六圖が得られる。順位は民力調査におけるものとなりちがつてくるが、これもまた府縣の經濟力の懸隔をしめすすがとならう。これで見ると鹿児島縣が最低で、全國平均(一〇〇)の五二・八%、東京都に對しては、三三・三%、すなはち三分の一たらずしかない。

が最低で、指數五・八、これを、東京都の一三四・六にくらべると、二十三對一になる。だが、府縣民一人當りになほすと、最低は、佐賀縣の六七・八、ついで徳島縣の六八・一、長崎縣の六八・三、鹿児島縣の六八・五、などが低く、東京都に對する割合では、まづ半分といふことになる。

また、あまり完全な數字ではないが、昭和三十一年の『一人當り縣民分配所得』を、『全國平均一人當り國民

國稅廳の統計年報書(昭和三二年度)によると、各都道府縣ごとの國稅徵收額(關稅とタバコ專賣益金收入をのぞく)は、東京都の二、九五八億圓に對し、鹿児島縣は四九・五億圓、鳥取縣のごときは、わづか一七億圓にすぎず、ひらきが非常に大きい。國稅は全國一律に課稅されるので、府縣の經濟力の差をしらべるには、國稅の府縣別徵收額をみるのがよいやうにおもはれるが、大企業に對する法人稅など、東京その他本店の所在地で一括徵收され

第7圖 一人當り府縣稅收入の府縣別順位と全國平均に對する割合 (1957 年)



る國稅がすくなくないので、府縣別徵收額は府縣の經濟力の指標としては、あまり役立たない。

地方稅の徵收額は、當該地方團體の富裕度の指標になる。もつとも地方稅はかならずしも全國一律ではない。この點はのちにまた觸れるつもりだが、かりに地方稅の徵收額を一人當りにして、比較してみると、第七圖が得られる。これも、上位、中位、下位の數縣をとつて簡単に

大阪府に對する割合でいふと、一〇〇に對し一三・六にすぎない。

第八圖は、縣民所得の分布を縣稅收入の分布と比較したものである。縣稅のローレンツ曲線の方がよく彎曲してゐることがわかる。

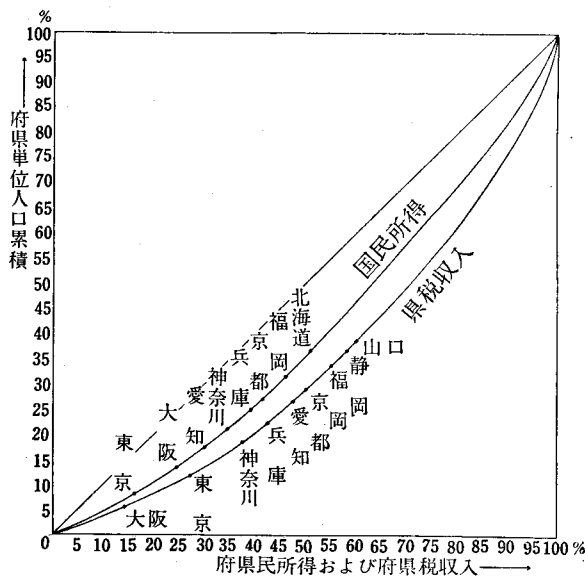
三 財政需要の水準化

格差をみようとしたものであるが、全國平均一〇〇に對し、最高は大阪府の二二三、稅額にして、五、五二五圓、中位の新潟縣(第三位)では六二、稅額で一、五三六圓、最下位の鹿児島縣では實に三二、稅額わずかに七五一圓で、

(71) 地方財政の考察

それぞれの地方團體が、財政力に比例した財政支出をおこなへば、問題は簡單になるが、そのかはり、財源の貧弱な團體は、低い行政水準で我慢しなければならぬ。教育にしても、消防にしても、衛生にしても、住民に直接ふかい關係のある行政活動が、財源の不足を理由

第8圖 府縣別國民所得(1951年)と府縣稅收入(1952年)の分布

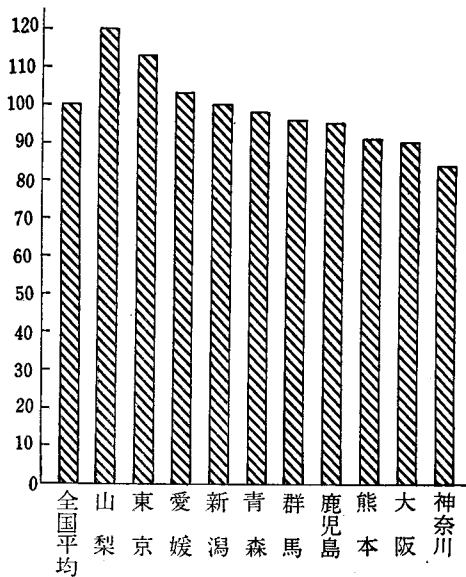


複雑な測定單位および補正係數をもちゐて、地方團體の『基準財政需要額』を計算してゐるが、算定の基礎になるのは、たとへば教育費中の小學校費のばあひであれば、『公立義務教育諸學校の學級統制及び教職員定數の標準に關する法律』である。そしてこの法律はそれ自體

として、低い水準にすゑおかれてよいかといふと、なかなかさうはいかない。住民の立場からすれば、たとへば義務教育の内容について、低いものは高くしたいといふ當然の要求をもつてゐるわけだし、地方團體當局の立場からみても、他の團體にまけない施設や活動がほしいのは勿論である。鹿児島縣が、東京都と同じ水準の施設をそなへることは實際にはむづかしいにしても、いろいろの基準からみて、あまり懸隔のない程度に充實することが必要になつてくる。

行政の水準化をかながへるばあひ、特に問題になるのは、國が關與してきめる基準が、全國劃一的になりやすいといふことである。また政策的にみても全國劃一的になつてしかるべしといふ要求があることである。のちにのべるやうに、自治廳は、非常に

第9圖 各府縣民一人當り基準財政需要の比較 (1958年)

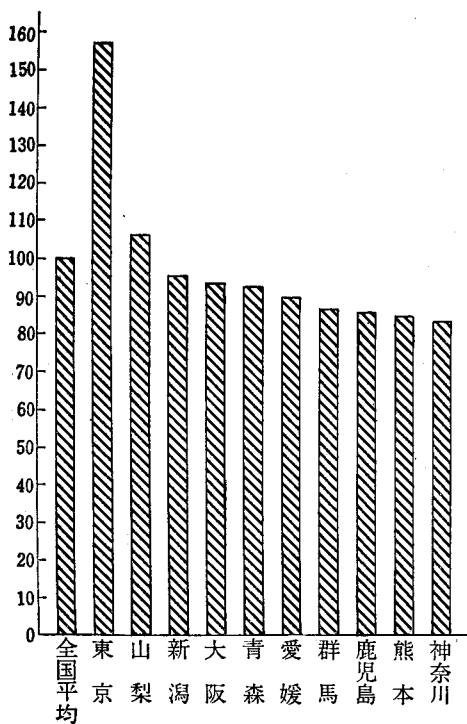


のうちに、財政需要を全國劃一にする要素をもつてゐる。職員の給与に關する人事院の勧告ができれば、地方團體は、一律にある程度まで給与費を膨脹させざるをえない。それはただちに『基準財政需要』の算定にとりいられる。『基準財政需要』になるものは、交付税(國税のうち、所得税、法人税および酒税の二八・五%)の配分の基準につかはれるものであつて、『地方團體の合理的な行政

に要する經費から、補助金、使用料、手数料などの特定収入を財源とする部分を控除してゐる』から、常識的な意味での基準財政需要とはいへないのであるが、かりにこれを各府縣の相對的所要額とみて、一人當り需要額を計算してみると、府縣間の格差は非常に小さくなるのである。第九圖では、第七圖にえらばれた一〇都府縣の都府縣ごとの一人當り基準財政需要をとり、全國平均を一〇〇として比較してみた。これで見ると、最高が山梨縣の一二〇・六、最低が神奈川縣の八三・五で、第七圖の府縣税収入の格差と比較して、財政需要の格差がいかに小さくなつてゐるかがわかる。

府縣の財政需要を、實際の府縣別歳出の一人當り金額から判斷してみるのもひとつの方法である。この方法には、もちろん缺點がある。地方團體の歳出は、國から來る補助金や交付税をも財源としてゐる。もし補助金や交付税が大きくなれば、當然歳出も増加してゐるにちがひない。換言すると、國庫からの支出がすくないために、やりたい事業もやらずにすませたとかんがへられる場

第10圖 一人當り都府縣歳出の比較
(1957 年)



合がすくなくないからである。しかしここでは、一應、一人當り、歳出から、府縣間の財政需要の水準化の現象を考察してみよう。第一〇圖は第六、第七の兩圖と比較する便宜のために、やはりおなじ十都府縣をとり、全国平均一人當り都道府縣歳出額を一〇〇として計算したものである。東京を別とすると貧弱團體と富裕團體の間にあまり大きな差異がなく、全国的にみて一人當りでの歳出規模が平準化してゐる様相が、かなり明白に看取され

る。もちろん歳出面における平準化が可能のためには、財源上の諸措置が講ぜられてゐなければならず、かんがへ方によつては、府縣間の差が全然なくなることが理想だともいへるし、ある程度の格差が存在した方がよいといふかんがへ方もある。

いづれにしても、それぞれの府縣税収入がひどくひらいてゐるのに、行政水準ないしは財政需要の面では、平準化がおこなはれてゐるのである。貧弱團體が相對的に富裕團體にちかい財政需要を満足しうるためには、何らかの財源補給のめちが講ぜられてゐるはずである。

四 國政事務と固有事務

地方財政法は第二條第二項に『國は、地方財政の自主的な且つ健全な運営を助長することに努め、いやくもその自律性をそこない、又は地方公共團體に負担を轉嫁するような施策を行つてはならない。』

といひ、同條第四項、同第一二條二項などで『もつばら國の利害に關係ある事務』を列擧し、これに要する經費は國で負擔することをさだめ、さらに、同第一三條第一項に、

『地方公共團體、地方公共團體の機關又はその經費を地方公共團體が負担する國の機關が法律又は政令に基いてあらたな事務を行う義務を負う場合においては、國は、そのために要する財源について必要な措置を講じなければならない。』

と規定してゐるが、實際には必要な財源措置が十分ではない。

昭和二五年のシャウプ勸告では、地方財政の強化が重要な目標としてとり上げられ、ひもつきの補助金を整理して、交付金を増額する方針がとられた。ひもつきの補助金は、地方の自律性をそこなふおそれがあるとかんがへられたからである。たとへば、今日、義務教育費の一部は、國庫負擔金といふ形式で支出されるが、シャウプ改革の當初においては、交付金で面倒をみることにしてあつたのである。交付金の受領團體は、他に緊要な經費があれば、その交付金を利用できるといふ仕組みであつ

た。

しかしシャウプの交付金制度では、地方團體の財政需要をいかにみるかによつて、交付金の總額が大きくもなり小さくもなるところから、毎年國（大藏省）と地方（自治廳）のあひだで、激しい争ひがおこつた。そこで、一方では、交付金の一部を補助金にきりかへていくと同時に他方では、昭和二九年から交付金の總額を特定の國稅收入の一定割合にむすびつけて、争ひを緩和することがこころみられたのである。現在、國の地方に對する財源措置は國庫支出金（補助金、負擔金など）によるものが五八%弱、交付金（地方交付稅、讓與稅など）によるものが、四二%強をしめてゐる（昭和三三年度決算）。

ところで、總額三、二一四億圓（一般會計）にのぼる國庫支出金は、具體的には、その性格が千差萬別といつてもよいほどにわかれてゐる。また、補助率も、定額によるもの、全額支給するもの、 $\frac{4}{5}$ のもの、 $\frac{2}{3}$ のもの、 $\frac{1}{2}$ のもの、 $\frac{1}{3}$ のもの、 $\frac{1}{4}$ のものといふやうに差異があり、補助單價と實際單價の差もまちまちである。補助率は、補助對象となる事業の性質にしたがつて、國の利害と地方の利害を考慮してきめられるわけである

が、別に客観的な基準があるわけではない。

補助金をともなふ事務が、國政事務と固有事務との混合態であることはあきらかだが、さて、補助率を基準にして、たとへば、東京都が理科教育設備補助金を一八〇萬圓もらひ、都がおなじく自己財源から一八〇萬圓を負擔して、總額三六〇萬圓を理科教育設備費に支出したばあひ、國政事務¹/₂、固有事務¹/₂と、はつきりわけれることはむづかしい。なぜかといふと、補助金は、一面では、『誘ひ水』的な役割をもつ。理科教育設備費は、もし補助金がなければ地方の歳出豫算に計上されなかつたかも知れないのである。地方の自律性を尊重するといふ立場からみて、補助対象のえらび方が問題になるばあひがすくなくない。のみならず、補助金の交付基準が低いために、地方團體の方で、財源を別にもち出さなければならぬ例も多いのであつて、たとへば東京都で、保健所のために九億三、八〇〇萬圓を支出してゐるが、國庫補助は、わづか一億六、七二八萬圓しかなかつたから、規定外の持ち出しが四億三、六二四萬圓にもなつてゐる。このばあひ、一〇〇の國庫補助で、五六一の地方經費を國が左右してゐるといへるのである。

このやうな解釋はもちろん極端な解釋である。この考え方を徹底させると、地方の固有費は非常に小さくなつてしまふ。たとへば補助率を平均¹/₂として、昭和三二年の國庫支出金三、二一四億圓の倍額、六、四二八億圓を國政事務費とみて、同年の地方費一兆三、四二五億圓から控除すれば、固有事務費は、わづか七、〇〇〇億圓たらずといふことになり、昭和三二年の國費・地方費の割合も、六〇對四〇と、國費に大きく計算される。これはもちろん馬鹿げた數字だが、補助金が、地方費を非自律的に膨脹させる効果をもつてゐることを知るには、便利な數値だとおもふ。

なほもうひとつ補助金の功罪をみるばあひ注意したいのは、地方團體の側でも、補助金が魅力になつて、事業の擴張をこころみるといふことである。『誘ひ水』効果があるのは、地方側でも補助金を欲するからである。ところが、補助金はその性格上、富裕團體に多く流れこんで、貧弱團體にはすこしかいかなから、地方團體間の格差をひろげる作用をもつ。また貧弱團體が補助対象事業をかかへこんで、公債に財源をもとめ、將來の財政計畫を壓迫するといふ例は、きはめて多いのである。

困難な課題であるにちがひないが、國政事務と固有事務の區別をできるだけつきりさせ、補助をおこなふばあひでも、事業の選擇、補助率の決定、補助基準のさだめ方について、地方の自律性をつよめる方向に、改革をはかる必要がある。

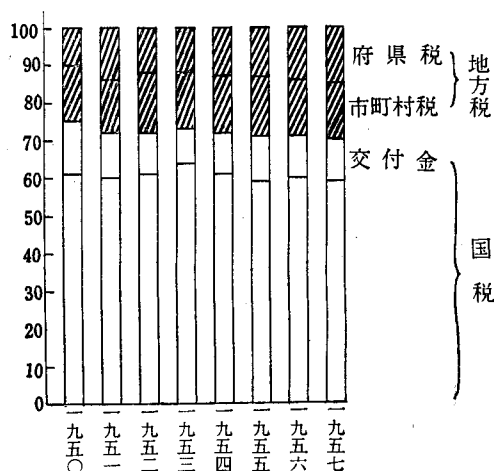
五 地方獨立財源の配分

すでに、地方團體間の格差の問題については何度か言及した。地方間の財政力に格差が生ずる根本の原因は産業の地域的不均等發展に在る。また同時に、地方團體、とくに、府縣の行政區劃が明治二三年以來固定したままで、その狭い區劃ごとに財源が配當されてゐるために、格差が大きくなつてゐることも考慮に入れなければならぬ。地方財政のあり方をかんがへるとすれば、シャウプ的に地方自治の主體を市町村におくのか、都道府縣にも相當の役割をみとめるのか、あるひは、地方制度を再編成して、道州制のやうなものを布くのか、問題はそこまで發展するのであるが、ここでは、問題點をあきらかにする意味で、現状の分析にかぎることとしたい。

シャウプ勸告においては、地方財源の強化のために、

二本の柱が用意された。そのひとつは、交付金制度の擴大であり、他はとくに市町村に對する有力な獨立財源の附與である。市町村は、住民税（市町村の所得税）と固定資産税をあたへられ、税収は四〇〇億圓の増加を見込まれた。ただし、府縣に對しては、財源抑制措置がとられ、主なものとしては附加價値税を中心に、入場税、遊興飲食税などが與へられたにすぎない。

第 11 圖 地方税、交付金、國税の累年構成比



附加價值税は實施に至らずに終つたし、その後、たびたび修正があつたので、現在では、かなりちがつたものになつてゐるが、大體の傾向をいふと、府縣財源の再強化の線が看取されるのである。つまり、シャウプ税制では、府縣の稅收は市町村の稅收の五九%が豫定されてゐたのに、現在では、それが九七%に達してゐる(昭和三二年決算)。國稅收入に對する地方稅收入の割合もいくらかふえてゐるが、その原因の大半は府縣稅收入の増加にある。稅源の配分に着目して一九五〇年以後の府縣稅、市町村稅、國稅の比率を計算してみると第一一圖のやうになる。

府縣稅の傾向

府縣稅がのびてきたのは、いろいろの理由があるが、稅種の點では府縣民稅の創設がもつとも大きく影響してゐる。ところで、もともと府縣稅は、その大宗たる事業稅にしても、府縣民稅にしても、あるひは、遊興飲食稅にしても、景氣の波をかぶりやすいうへに、地域差のひどくなる傾向を内在してゐる。府縣間の稅源の格差を傾向としてとらへるために、富裕府縣と貧弱縣の稅收の伸

長率を比較してみよう。

手もとの資料の關係で、昭和二六年の實績を基準にすると、富裕六團體(東京、神奈川、愛知、京都、大阪、兵庫)の都府縣稅一人當り金額は、二、七四一圓で、貧弱六團體(青森、岩手、秋田、山形、鳥取、鹿兒島)のそれは六四六圓であつた。つまり貧弱團體の租稅收入は、富裕團體のわづか二三・五%しかなかつたのである。ところが、昭和三二年の決算でみると、同じ富裕六團體の一人當り稅收が、五、六六一圓、また貧弱六團體のそれが、一、〇三三圓となつてゐる。したがつて、前者に對する後者の比率は一八・二%で、格差は、相當にはげしく擴大してゐる。しかも貧弱團體では、縣民稅、事業稅等の超過課稅や、法定外普通稅としていろいろの租稅がかけられてゐるのである。もし現行稅制のまま推移するとすれば、財政調整の必要はますます増加するとみななければならぬまい。

市町村稅の傾向

市町村稅の收入の増加が府縣稅のそれより小さいといふことは、地方自治の主體を市町村にもとめる立場から

すると、重要な問題である。現在でも市町村に關するかぎり、シャウプ税制がほとんどそのままに残つてゐるのに、シャウプ勧告の豫想とちがひ、市町村税があまりのびないのはなぜかといふと、ひとつには主要な税種たる固定資産税の評價基準が、經濟の進行についていけないこと、ふたつには、國税の所得税がしばしば減税された結果、市町村の住民税ののびがおさへられてきたこと、これら二つの原因をあげることができる。

シャウプ勧告では、從來の地租と家屋税を統合し、これに、償却資産税をくはへて、『固定資産税』が創設された。この新税では、賃貸價格に代つて、財産の時價が課税標準とされたのであるが、不動産の時價の算定は、なかなか困難なため、舊來の賃貸價格を九〇〇倍して時價らしきものをさだめ、その後、すこしづつ改訂して今日に至つてゐる。だが、現状は時價主義からはほど遠いのである。全國的にみて、土地のごとき、時價の二五%、はなはだしきばあひは、一五%にしか評價されてゐない。さればといつて、いまだちに評價額を、四倍とか五倍とかにすれば、税額が急激にふえて、自家用財産の所有者、もしくは、收穫率のわるい農地の所有者などは、

到底その負擔にたへないといはれてゐるのである。

つぎに、市村民税をみると、これは、均等割と所得割にわかれるが、所得割の課税標準としては、

1. 所得税額(國税)をとり、その二〇%を賦課する。

2. 課税所得金額(總所得から基礎控除その他所得税法のみとめる多くの控除を差引いたもの)をとり、これに二%ないし一〇%の累進税率を適用する。

3. 課税所得金額からさらに所得税額を控除したものをとり、これに二%ないし二四%の累進税率を適用する。

といふ三つの方式のうちひとつを選択できることになつてゐる。そのうち第二、第三方式のばあひには、地方税法第二九二條第四號の『但書』にしたがつて、控除を二萬圓までの給與所得控除と基礎控除にかぎることもできる。國の所得税が減税されると、多かれすくなかれ、市村民税も影響をうけるが、第一方式をとる市町村のうける影響がもつとも大きい。第一方式をとる貧弱な町村では、所得税の減税で、町村民税所得割を納めるものが激減するといふ例がすくなくないのである。隣接地域

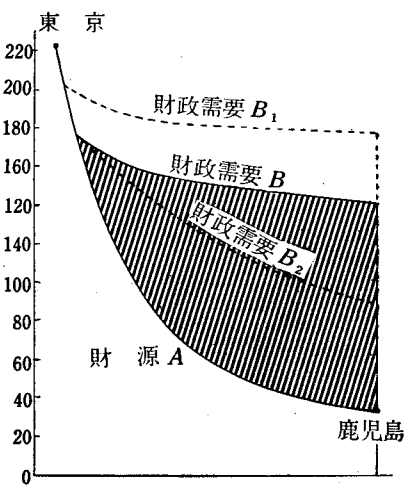
で、課税方式の差異から、住民税の負擔が、ひどく凸凹になつてゐることも問題である。また第一課税方式を第二課税方式但書にきりかへて、税収の増加をはからうとしても、住民の抵抗をおそれ、法律を以て課税方式を第二課税方式但書に統一すべし、といふやうな意見さへ聞こえるが、このやうな傾向は、地方自治のためまへからいつて決して歓迎すべきことではない。

六 地方財政の調整

すでに何度もいつたやうに、地方公共團體ごとに財源に大差があり、それにもかかはらず、財政需要——その算定にはいろいろ問題があるが——が水準化するとすれば、財源上の調整が必要になつてくる。第七圖（一人當り府縣税収入の全國平均に對する割合）と、第九圖（基準財政需要）または第一〇圖（歳出）を組みあはせて模型をつくと、第一二圖がえられる。この圖では、現在の財政需要 B と、現在の財源 A の差を斜線でぬつたが、財政需要線を B_1 にひけば、補給の必要額が増加し、 B_2 にひけば減少する。

ところで、現行の地方交付金の總額は、まへにものべ

第12圖



斜線は補給必要額をあらはす。

たやうに A と B の差から計算されるのではなく、所得税・法人税・酒税の一定比率でさだめられる（もつとも、その比率は、昭和二十九年度の約二〇％から、逐年ひきあげられて、昭和三四年度は、二八・五％になつてゐるが）。りくつのうへでは、地方の財源に交付額を加算したものが、結果的に B 線となる仕組みである。このやうなやり方は、シャウプ勧告の意圖とはちがふのであるが、財政需要一義的な算定が可能であるといふ前提にたつシャウプ方式にも、無理がなかつたわけではない。とにかく現行方式をみとめるかぎり、地方財政の調整は、總額よりも、配分に重

點がおかれる。つまり、 B が B_1 になる可能性は、所得税ほか二税の自然増収があるとか、あるひは、交付税率を引上げるかしかなく、財政需要を動かしても、地方團體の受けとる交付金總額はかはらない。ただ財政需要の算定の仕方によって、各地方團體への配分がかはつてくるだけである。

もちろん各地方團體にとつては、總額も重要だが、配分額がどうなるかといふことの方が大きな關心事である。この意味で、現行制度をもう少し詳しく考察する必要がある。

昭和三三年度の數字でみると、交付税決定額は、二、一一二億圓、そのうち、道府縣分が七一・六%、市町村分が、二八・四%、大體七對三である。交付税には、普通交付税と特別交付税があるが、後者は、一三四億圓(八%)であつた。また、交付税の交付を受けない富裕團體は、府縣の段階で、東京、大阪、神奈川の三都府縣があり、市では一〇%強、町村では五%弱の團體が不交付團體で、他の大部分は、交付をうけたのである。

交付税の配分方法は、『地方交付税法』と總理府令第七三號『地方團體に対して交付すべき地方交付税のうち普

通交付税の額の算定に関する總理府令』といふ長い名の『令』にさだめられてゐるが、これは内容もまた非常に煩瑣長文の令である。手續きとしては、行政單位ごとの基準財政需要を計算し、これを基礎にして地方團體ごとの財政需要を算出する。ついで、別の基準から、各地方團體の基準財政收入を算出し、不足分を、交付税の配分基準とする。面倒なのは、基準財政需要の算出である。

基準財政需要

一例として、高等學校費をとると、測定單位は、生徒數である。生徒數七五〇人の標準的な普通課程の高等學校を想定し、こまかく費用を計算する。その結果、一校につき一、六〇〇餘萬圓と出る。この一、六〇〇餘萬圓から、授業料等を差引いたのこりの一、〇〇〇餘萬圓を、さらに生徒數七五〇人で割つて、一人當り一四、〇四七圓(昭和三三年)といふ全額を出す。ところが學校にはいろいろの種類がある。そこで、「種別補正」の係數をきめ、工業課程の高校なら、二・五一倍する。また、人口の多い商工業都市にある高等學校は、田舎の高校より費用がかかる。そこで、全國の都市を二〇種地にわけ、第

一〇種地を一〇〇とすれば、第二〇種地は一二六、逆に田舎の第一種地は九五といふやうに「態容補正」の係数をさだめておくのである。また、寒冷地では、暖房費や寒冷地手当が餘計かかるとかんがへられるので、北海道の多くの地域(五級地)や、山形縣の積雪地帯(四級地)では、標準學校費を一三%ないし一〇%引上げる。

消防費などには、人口段階別の補正(「段階補正」)が必要になる。たとへば、人口十萬の標準都市における消防費は一人當り二六圓餘と算出されるが、小さな町や村では、どうしても單位費用がたかくなるので、やはり種なる補正係数をつくつて補正し、そのうへで、さらに「態容補正」とか、「寒冷補正」をおこなうのである。

さて話をまへにもどして、高等學校費のばあひ、A縣とB縣の財政需要はどう計算されるかといふと、高等學校生徒がA縣で五萬人、B縣で十萬とすれば、大體においてA縣は七億圓、B縣は一四億圓と算定される。もしA縣が、貧弱な財政力しかないのに、高校教育に熱心で、縣の人口や所得に對する比例以上の高校をもち、B縣はその逆に、比例以下であるとすれば、交付金の財政調整作用はつよくあらはれる。これに反し、財源の不足のた

めに、A縣の現有高等學校の生徒数が小さいとすると、小さいところは小さいままに財政需要が表現される。

この問題は、やはり『財政需要』をどう測定すればよいかといふ問題に歸着するが、たとへば道路費などのばあひ、後進地域では、どうしても測定單位となる道路のキロ數も道路面積も相對的に小さく、すでに大きな舗装道路の延長・面積を有する先進地域にくらべて、財政需要が低くみつもられ、したがつて交付金もすくなくなる。

このやうな難點をいくらか緩和するために、『特別態容補正』の制度がとり入れられ、昭和三二年度には、五億圓、昭和三三年度には三〇億圓を、貧弱府縣に有利に配分したが、この方式をふくめて、財政需要の測定には、一層の検討が必要であらうとおもふ。

基準財政收入

財政收入の算出は、各税種ごとにおこなふ。たとへば府縣の事業税個人分であれば、個人業主の數とその所得金額を申告所得種類別表から算出して、これに府縣事業税の税率をかける。別に所得税の失格者となる業主のう

ち、事業税を納める者についても計算する。このやうにして各府縣毎の事業税額を算出したうへで、さらに『令』別表第六にさだめた乗率（納税人員および所得の伸び率）にしたがつて、計畫年度の税収額を算定するのである。

ところで、ここでとくに注意しなければならないのは、事業税にかぎらず、府縣税で定率のもの、あるひは標準税率のものは、すべてその八〇％を『基準財政収入』とみることである。また市町村税であれば、七〇％を『基準財政収入』に計算する。

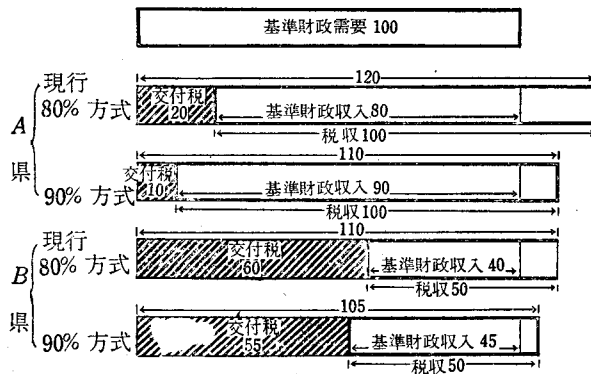
なぜこのやうな方式がとられてゐるかといふと、すくなくとも税収の二〇％（府縣）ないし三〇％（市町村）は地方團體の自主的な使途にあてさせようとするためである。自治廳稅務局編『地方稅制の現狀とその運営の實態』（昭和三四年八月）によると、

『地方交付稅制度のもとにおいて保障されてゐる財源は、地方團體が標準的行政を行うに必要な最少限度の財政需要を賄うためのものに止められてゐる。……これ以外にも多くの行政を行う必要があるが……これに必要な財源を地方團體に留保するため、……三ないし二割の稅收入を地方交付稅の計算の外においてゐる

のである。』

といふ説明がなされてゐる。『基準財政需要』の算定における劃一性を緩和する措置とかんがへればなるほどとおもはれるが、他方、この方式でいくと、財源の調整効果がうずくるといふ事實もみのがせない。佐山武弘氏の

第13圖 基準税率 80 %を 90 %とした場合の交付金の調整效果の變化



本圖は基準財政需要を 100 とし、A 縣は稅收 100、B 縣は稅收 50 とし、稅收の 80 %を基準財政收入とみる現行方式を、90 %にあらためたばあひと比較したもの。

『現行地方交付税制度の合理化について』(財政金融統計月報、九八號)といふ論文は、非常に興味ふかい論文であるが、その第一表(同誌、一六ページ)を少し變形して借用すると、現行の八〇%方式を九〇%方式にかへたばあひの調整作用は第一一圖やうにちがつてくる。

A縣の交付額は、八〇%方式の二〇から、九〇%方式の一〇に減するが、B縣のばあひは、六〇から五五への低下である。かりに最初八〇の交付税總額があつたとすれば、A縣は二〇、B縣は六〇の交付税をうけてゐたはずである。これを九〇%方式にあらためるとAB兩縣の配分は、Aが一・二・三、Bが六・七・七となり、調整効果がよくあらはれるわけである。貧弱な縣が、この八〇%方式に苦情をいふのは當然である。

むすび

とりあげたい問題はまだあるが、紙數がつきたので簡単にむすびのことばをのべたい。地方財政の根本的な調整のためには、地域間の不均等な經濟力を均等化し、同時に行政區劃の再編成をはかり、地方自治の眞の地盤をつくりあげる必要がある。地方行政のあり方や、國政事務のあり方にも問題がある。だが現狀を前提とするかぎり、財政調整の必要は今後ますます増大するであろう。調整のための財源を、國税に求めるか地方税にもとめるかは、今後なほ検討の要があるが、つねに中央・地方を通ずる大局的な立場から判斷することをわすれてはならない。