

## 地方財政の現状と問題点

### 序

#### (1) 地方財政の現状と問題点

最近一〇数年間における日本経済の成長はまことに目ざましいものがある。国民総生産の実質伸び率はほとんど毎年一〇%を超え、不況をかこった昭和四〇年度においてすら、名目一〇・三%、実質四・七%の実績を示したのである。昭和四一年度の予算編成期には、不況感が強く、財政に景気政策を導入し景気振興のため本格的な国債発行に踏み切ることとなり、総額七千三百億の国債の発行と、平年度ベース三千億円を超える減税が実施せられることとなった。しかし景気は予算編成期の昭和四〇年一〇月にはすでに底をついていたものごとくであって、昨四一年度の国民総生産の伸び率は、名目で一五・

二%、実質でも九・七%に達することが見込まれている。安定的な成長という合言葉にもかかわらず、財政政策はかえって景気の波動を高めたのではないかとさえ思われる。昭和四一年度の国債発行予定額は七、三〇〇億円から六、七五〇億円に削減せざるを得なくなった。これは民間の資金需要と競合することが明らかとなったためである。昭和四二年度の予算は、景気中立をうたって、膨脹をおさえたといわれるが、それでも前年度比一五・九%増、八、〇〇〇億円の国債発行を予定する大型予算となっているのである。景気振興のために財政を膨脹させ公債を発行して減税をおこなうことは比較的容易であるが、景気の抑制のために、財政の縮少乃至増税を断行することは困難であることが、今回も実証されたよ

木 村 元 一

うに思われる。このようにして、昭和四二年度も、名目一三・四%、実質九・〇%という高い成長率が見込まれ、この見透しの上に立って諸般の計画がたてられたのであるが、最近は国債価格の下落、国際収支の悪化から、引き締め政策への転換が話題にのぼっている。しかしおそらく早手廻しに抑制政策を打ち出すことも、増税に踏み切ることも困難であろう。

高い成長率より、適正な安定した成長率を保つ方が望ましいことは誰しも異存がないであろう。しかし、私には何%の成長率なら適正で、しかもその維持が可能であるかを言う能力もなければ準備もない。ここで問題にするのは、高い成長率の蔭で、そのしわ寄せが財政とくに地方財政に対しどんな形でおしよせてきているかということである。おそらくこの高度の成長期は、日本経済のシュトルム・ウント・ドランクの時代として歴史に記録されるのではないかと思われるのであるが、地方財政はこの荒波にもまれて、制度的にも右往左往、新しい事態に追いまわされて、帰趨するところを知らない。

高度成長の下で急激な人口移動がおこっているが、人口の都市集中と都市化は、一方では過密問題を、他方で

は過疎問題をひきおこしている。経済圏の拡大は従来の行政区域での事務処理能力の限界を突破し、居住地域と勤務地域の双方にむつかしい財政問題をひき起しつつある。都市化にともなって清掃、上下水道、屎尿処理等、従来の純農村地域であればほとんど問題とならなかった施設や事務が、地方公共団体の責任に加えられつつある。教育、交通保安警察、消防、社会福祉、社会保障等々の水準はたえずこれを高めて行く必要に迫られている。民間経済の躍進にともなって道路、港湾、河川等に対する社会資本投下の必要も切実さを増しつつあるし、公害問題に対する政府の役割も大きくなりつつある。地域格差の解消を求める声も、全国同一水準の行政サービスを得ようとする声も強まりつつある。要するに、高度成長下の産業構造の激変、都市化現象、人口の移動、家族構成の変化、生活水準の上昇に伴う公共需要の質的ならびに量的変化が、地方公共団体に対し大きな責任と課題を課しつつあるのである。

しかし激増する地方行政需要のすべてが充足されているわけではない。のちに述べるように、地方の歳出規模はここ一〇年の間に三・二七倍に増加し、昭和三一—三

### (3) 地方財政の現状と問題点

三年の平均額一兆三、二九〇億円は昭和四〇年度には四兆三、六五一億円となっている。これは国の歳出決算規模の伸び率三・一一倍をしのぐのであるが、しかし緊急度の高い行政需要であっても、財源が不十分であるために充足されないままに残されたものがきわめて多いように思われるのである。

地方財政の現状を明らかにするために、まず地方財政の規模がどのようなものであり、またどのような傾向にあるかということを概観しておこう。

#### 一 地方財政の規模

さきにも一言したように、わが国の地方財政の規模は、昭和四〇年度の歳出決算額でみると四兆三、六五一億円で、国の歳出決算額三兆八、八八三億円\*<sub>1</sub>に対し一二倍である。敗戦当時は国の歳出が圧倒的に大きかったが、戦後まもなく地方歳出の急激な膨脹がはじまり、昭和二八年には国の歳出を凌駕した。以来、若干の例外はあるが、大体において一割から一割五分ほど大きな歳出規模を保ちながら今日まで推移してきている。

ところが右に述べた数字は、単純に国の歳出と地方団

体の歳出を比較して得たもので、本当の意味での地方財政の規模を表現しないといわれている。実態は地方財政の方が国の財政よりはるかに規模が大きいというのである。なぜかという、国は地方に対しいろいろの形で財政資金を提供しているからである。極くわずかであるが、地方から国に渡す金もある。もし財政資金の最終の支出窓口が国であるか地方団体であるかによって、国と地方の財政規模を測定すると、地方の財政規模ははるかに大きなものとなる。昭和四〇年度の決算の数字でいうと、国の歳出額三兆八、八八三億円のうち国から地方団体に支出されるものが一兆八、八三一億円、約四八％に達する。これに反し、地方団体から国に対して支出されるものは六九二億円にすぎないから、国・地方の歳出純計は、国の二兆〇、〇五二億円に対し、地方が四兆二、九五九億円という額になる。これは国を一〇〇とした場合二二四にあたるのである。換言すると、最終支出窓口を基準とする歳出規模は、地方が国の二倍以上ということになる。国・地方の歳出純計の合計額六兆三、〇一一億円を一〇〇として国の占める割合、地方の占める割合を算定すると、それぞれ三一・八％、六八・二％であ

る。

しかし地方の純計歳出規模が、国のその二倍を超えることから、ただちに地方行政の範囲が国のそれよりも大きいと一概に結論することは避けなければならない。なぜかという、地方団体の歳出のなかには国の意志にもとづくものがあるからである。地方交付税交付金や地方譲与税は別として、補助金の支出は、むしろ国の意図が優先し、地方側はこれに追隨して補助対象となった事業や事務をおこなう場合が多いので、地方独自の歳出規模を測定するのに、補助金その他のいわゆる国庫支出金の加わった額を以てするのは、必ずしも当を得ているとはいえないからである。この種の国庫支出金は、国の立場からいえば、いろいろの理由があつて地方に交付され、それぞれ国の政策目的達成のために用いられるものである。したがつて、最終の支出窓口こそ地方団体側にあるとしても、財政規模の測定にあつて国庫支出金の金額を国の歳出額から控除し、あたかも国庫支出金の全額が地方の責任において支出されるごとく取りあつかうのは、事態を正しく表現する所以ではない。いな国庫支出金の交付によつて、それに見合う地方財源を拘束し、国

の意図する使途にふりむけさせるといふ効果があるのであるから、この点に重点を置けば、国庫支出金の全額と、国庫支出金の交付によつて拘束する地方財源、この両者を合計した金額を、むしろ地方歳出から控除して、その残りの金額で地方財政の規模をあらわした方がよいといえるのである。

もしこのような方式で地方財政の規模をあらわすとすれば、国と地方の歳出構成比は最終支出窓口規準によるものとまるでちがったものになるであらう。いま仮に昭和四〇年度の決算で国庫補助率が全体として六割であつたとしよう。国はこの年一兆円強の国庫支出金を地方に交付している。補助率六割ということは、地方側が四割を負担するという意味であるから、地方の窓口から補助対象事業乃至補助対象事務のために一兆七、〇〇〇億円が支出され、そのうち七、〇〇〇億円が地方の一般財源によつて負担されたことになる。国は一兆円強の国庫支出金によつて一兆七、〇〇〇億円の歳出を自己の意図した使途にふりむけたことになるのである。地方は一兆円の補助金を受けとり、これに自己の財源から七、〇〇〇億円を追加して、国の政策目的に提供したと解釈

(5) 地方財政の現状と問題点

することもできる。このような解釈にしたがって歳出純計の計算をやりなおすと、国の歳出純計は三兆八、一九二億円、地方の歳出純計は二兆四、八一九億円となるので、構成比は逆転して、国の六〇%に対し地方はわずかに四〇%ということになる。支出窓口基準による構成比三二%対六八%が、地方財政規模をもっとも大きく表現するものであるとすれば、補助金による地方財源拘束効果を強調する構成比六〇%対四〇%は、地方財政の規模をもっとも小さく表現するものであるといえる。

それではいずれの比率をとるのがよいか。この問題に對しては、しばらく解答を留保しなければならぬ。なぜなら、補助金の地方財源拘束効果はいろいろの要因によつて異なるからである。地方団体は補助金の有無にかかわらず特定の使途に自己の財源を充当していたかも知れない。たまたま補助金が交付されることになったからといって、事業量や事務量を特に増加しないで済む場合もあれば、補助金が交付された結果、補助率に見合う自己財源を超えていわゆる超過負担に苦しむほど支出しなければならぬ場合もある。国の意図する使途と地方団体の意図する使途が完全に一致しているならば、交付さ

れた補助金は、国の財政規模に算入すべきか、地方団体の財政規模に算入すべきか、誰しも判定に苦しむにちがいない。しかし補助金が交付される以上、国の意図する使途と地方団体の意図する使途との間に不一致があることが予想されている。そうでなければ補助金を交付する理由がなくなると考えられるからである。\*\*\*

以上のほか国と地方の財政規模を、政府の財貨サービ

ス購入額及び政府資本形成額で測定することもできる。経済企画庁の推計によると、国の財貨サービス購入額および政府資本形成の合計額は昭和四〇年度において三兆一、八四五億円であった。これに対し地方のそれは三兆二、三四〇億円である。この金額から計算すると、国を一〇〇%として地方は一〇一・五という割合になる。構成比でいえば四九%対五一%である。しかしこの数字は振替支出が除かれていること、国庫支出金相当額が全額国の方に算入されていることに注意しなければならない。財政運営の立場からいうと、たとえそれが振替支出であれ実質的支出であれ、歳出項目としては同一の意味をもつものであるから、実質的支出のみで財政規模を測定しても、その意味は薄れざるをえない。補助金の取り扱い

について問題があることは、前段で述べたとおりである。補助金を最終支出窓口ベースで国の側から地方に移すと地方の比率は大きくなる。

つぎに問題になるのは傾向値である。どのような方式で測定するにしても、最近における傾向がどうなっているかを知ることが重要である。

地方の歳出と国の歳出を単純に比較した場合の比率についてはすでに述べた。それは、国を一〇〇として地方は一〇から一一五の間で大体安定している。

最終支出窓口を基準とした場合の国・地方の構成比は、昭和四〇年度が三一・八%対六八・二%であった。この構成比は、昭和三一―三三年の平均値三五・一%対六四・九%にくらべて、地方財政規模の相対的増大があったことを示す。もう少し詳しくいうと、地方財政の規模は、昭和三一―三三年の六四・九%から、三四年には六五・八%、三五年には六六・三%、三六年には六七・四%、三七年には六六・七%、三八年には六五・六%、三九年には六七・四%と、漸増傾向をたどっていることが示されるのである。

補助金による地方財源拘束効果を強調し、補助金を補

助率で除した金額を、国の財政規模に入れると、地方の財政規模が小さく表現されるのであるが、この方式で計算すると、昭和三一―三三年には、構成比は、国の六一%に対し地方は三九%となる。三四年が六三%対三七%、三五年が六一%対三九%、三六年が六〇%対四〇%、三七年が五八%対四二%、三八年が六二%対三八%、三九年が六〇%対四〇%である。この数字からは地方財政規模の相対的拡大の傾向ははっきりとは読みとれないが、どちらかというところ地方財政規模の方が伸び方が早いようである。

政府の財貨サービス購入による国・地方の関係は、昭和三五年を基準にとると、国の伸びにくらべて地方の伸びが若干高めであることが知られる。昭和三五年には、国の方が、一兆三、七二九億円で、地方の一兆三、三九九億を上廻っていたが、翌三六年には国の一兆六、五八〇億円に対し地方は一兆六、八四五億円と国を凌駕し、その後は常に地方の方が多し。昭和三九年には、国の二兆六、五六四億円に対し地方は二兆八、二一二億円で、構成比は国の四八・五%に対し地方は五一・五%となったが、昭和四〇年度は地方の構成比がすこし下って四九

(7) 地方財政の現状と問題点

対五一% (既出) となっている。

\* この数字は国の一般会計と交付税讓与金配付金、国有林野事業(治山勘定のみ)、特定土地改良工事、港湾整備、道路整備、治水の六特別会計の純計決算額である。

\*\* 後述するように大別すると国庫支出金(一般に補助金ともいうが、厳密にいうと、負担金、補助金、補給金、委託費の総称)と地方交付税交付金になる。このほか地方讓与税その他があるが、これは国・地方間の重複とはならない。

\*\*\* 補助率は補助金ごとに千差万別であり、後進地域に對する補助率のかき上げなどもあるが、各費目毎の補助金支出額と補助率から地方負担額を計算することができる。昭和四〇年度でいうと、各省の普通補助金四、六四七億円に對し地方負担は三、四一五億円、ここから逆算すると補助率の平均は五七%である。しかし実際には超過負担があるから補助率は五七%より小さくなる。

\*\*\*\* 一〇〇%補助またはそれにちかいは別である。

## 二 地方費の構成

最近一〇年間における地方費の目的別構成を概観すると、目的別歳出費目でもっとも大きいのは教育費であつて全歳出の二六―二八%程度を占め、これについては土

木費の一四―二〇%、庁費の一四―一五%、産業経済費の一〇―一三%、社会労働施設費の九―一〇%が大きい、以上の費目を合計すると全歳出の七五―八〇%を占める。

昭和三一―三三年を基準として目的別地方費の増加状況をみると、全体としてここ一〇年間に歳出総額は三一八倍になつてゐるが、増加率の最も高いのは保健衛生費の四・二八倍、ついで土木費の四・二四倍、庁費の三・六〇倍、産業経済費の三・二九倍がこれにつき、伸び方の最もすくないのは警察消防費の二・八六倍であつて、教育費の三・〇〇倍、社会労働施設費の三・一二倍がこれについてである。

つぎに性質別歳出の概況をのべる。地方歳出のうちもっとも大きな構成費を占めるのは、人件費であつて、全体の三五―四〇%に及んでいる。これについて大きいのは普通建設事業費の一九―二九%、物件費の七一―七三%、扶助費の八一―九三%、公債費の四―六%、災害復旧事業費の三一―三五%、出資金貸付金の二―三%、失業対策事業費の二―三%である。人件費と普通建設事業費で全歳出の六〇―六六%を占める状況である。

いま昭和三一—三三年の平均規模に対し各費目の推移を倍率でみてみると、歳出全体の倍率は三・二七倍であるが、昭和四〇年度においては出資金・貸付金の倍率がとび抜けて大きく五・九六倍となっている。ついで普通建設事業の四・四二倍、扶助費の三・四一倍が平均を超えている。倍率のもっとも小さな費目は公債費であって一・八三倍である。ついで物件費の二・三四倍、失業対策事業費の二・四四倍、維持補修費の二・五三倍がこれにつぐ。構成比で大きな割合を占める人件費の倍率は三・一倍で、平均の倍率をわずかながら下廻っている。

ところで費目別構成を論ずるにあたってしばしば問題になるものに、義務的経費と投資的経費の区分がある。言葉の意味からすれば、義務的経費に対立するものは非義務的乃至は任意的経費であるが、財成運営の弾力性を測る指標として、義務的経費と投資的経費の区分がおこなわれるのである。地方団体の立場からすれば、投資的経費は財政窮乏時には容易に減少することができるのに反し、人件費、扶助費および公債費は、財政事情のいかんを問わず所要額を予算に計上しなければならぬため、

できるだけこの種の費目の削減がのぞましいと考えられるわけであるが、このような区分をすると、投資的経費はつねにのぞましく、義務的経費とくに人件費のごときものは、つねにのぞましからざる費目である、というような誤解に導くおそれがあるので十分注意を要する。しかし地方財政当局者にとってはこの区別はつねに大きな関心の的になっているので、義務的経費と投資的経費の構成比について最近の状況を一瞥すると、昭和三一—三三年には、投資的経費が二九・三%を占め、義務的経費は四八・八%を占めていた。その後は昭和三七年まで投資的経費の増加がつづき、他方義務的経費は低下したので、構成比も投資的経費の三七・〇%に対し義務的経費の四二・八%とかなり接近する気配を示したが、昭和三八年以降は投資的経費の構成比が三五・〇%に低下したまま横ばい状況であるのに、義務的経費の構成比は四二・八%から四五・二%、四五・三%、四五・八%と次第に上昇をつづけている。

### 三 地域格差の問題

昭和四一年三月現在、地方公共団体の数は、都道府県

(9) 地方財政の現状と問題点

四六、市町村三、三七二、合計三、四一八をかぞえる。

このほか、東京都の特別区二三、一部事務組合一、八〇四を加えると総数五、二四五の多数におよぶ。

前項では、これらの地方公共団体を一括して地方とよび国との関係で財政規模を測定し、あるいは地方費の目的別分類や性質別分類を概観してきたが、地方財政の特色のひとつは、それが単一団体の財政ではなく多くの地方団体の財政の総称にすぎないということにある。それぞれの団体は自然条件を異にし、歴史的沿革に差異があり、経済的条件を異にする。団体の規模も千差万別であり、行政権能の上でも、府県と市町村では差別があり市町村間でも権能上の差異が与えられている。もとより近代国家における地方団体は国家組織に編入されているものであるから、国家の規制をはなれて固有の行政権や財政権を享有するものではないが、地方自治の原則からすれば地方行政はできるだけ地方住民の意志を尊重して行なわれることがのぞましい。千差万別の地方団体がそれぞれの置かれた条件のもとで自主的に行政の運営をおこなうことが望ましいのである。これを財政面に翻訳すれば、それぞれの地方団体がその住民の財政力に応じ

て経費の額をさだめ適当な使途に充当することがのぞましいのである。

しかし財政力に応じた行政需要の充足という観念は高度の経済成長の下では次第にその妥当性を失いはじめたのである。冒頭にも述べたように、高度の経済成長は地域社会の連帯感にひびを入れた。客観的にみて地域格差がひろがったばかりではない。地域住民の態度にも大きな変化が生じ、いままで余り注意をむけなかった格差の存在に非常な関心をもち、格差の解消への要望を激成し、行政需要は都市と農村をとわず、また財政力の大小にかかわらず、全国一様に高まらざるをえなくなってきたのである。

いまここに経済的な地域格差の実態を示す必要はないと思うが、地域間の経済力の格差は直ちに財政力の格差となつてあらわれるので、財政力の格差について一、二の例をあげておこう。昭和三二年度決算で府県税一人当り負担額は二、二六三円であった。これに対し工業県と目される大阪、神奈川、愛知、兵庫、福岡の平均府県税負担額は一人当り四、二六八円であり、農業県と目される秋田、山梨、鳥取、徳島、鹿児島のは一、〇〇〇

円であった。全国平均を一〇〇とした場合、上位県の一  
人当り府県税負担額は一八八である。下位県のそれは四  
四である。昭和三九年度の決算額についておなじような  
計算をやってみると、全国平均は七、三〇二円、上位府  
県は一万三、〇八二円、下位県は二、八四七円となる。

全国平均を一〇〇とした場合、上位県は一七九、下位県  
は三九である。これらの数字は格差の拡大を正確につた  
えるものとはいえないが、上位府県には低所得層の人口  
の流入があり、逆に下位県では青少年層の人口流出がお  
こっていることを考慮に入れると、府県税収の格差が相  
当にひらきつつあることを示すものと考えてよい。同一  
府県内の市町村をみても同様のことが生じている。農村  
県においてすら県内の主要都市は人口も所得も市税も増  
加しているのが一般であって、後進地域の市町村は低下  
傾向をみせているのである。

このような状況のもとにおいては財政力指数に応じた  
財源の付与が考えられなければならない。わが国の財政  
調整制度は沿革もふるく幾多の経緯があったのである  
が、昭和二五年のシャープ勧告にもとづく地方財政平衡  
交付金制度を経て、今日の地方交付税制度に移行したの

は昭和二八年のことであった。当初は所得税・法人税・  
酒税の約二〇％を地方団体に交付したが、交付税率はし  
ばしば改訂され、現在では三二％にまで引き上げられて  
いる。

地方交付税交付金の配分方式は非常に複雑であるが、  
各地方団体ごとに基準財政収入と基準財政需要を算定  
し、財源に不足がある場合に不足分を交付する。基準財  
政需要は、各行政項目ごとに単位費用と測定単位の数値  
と補正係数を掛け合わせて算定した額の合算額というこ  
とになっているが、昭和四〇年度における交付額は総額  
七、四三二億に達した。交付を受けた団体は、道府県四二、  
市町村三、二一三におよび、交付を受けなかった団体は  
都府県四、市町村一八〇にすぎない。交付税交付金の六  
五％弱は府県に交付され、三五％強が市町村に交付され  
ている。府県の例でいうと、鹿児島県は、その歳入五六  
九億円のうち三三％にあたる一八六億円を交付税交付金  
に依存している。同県の地方税収入は五一億円にすぎな  
かったのであるから、同県にとって交付税交付金がいかに  
重要な財源保障となっているかがわかるであろう。交  
付税交付金の財政調整効果は、地方税と交付税を合わせ

(11) 地方財政の現状と問題点

た一般財源の一人当り金額が、各地方団体ごとに平準化するという形になってあらわれてくる。ふたたび鹿児島県の例をとっていうと、同県の一般財源は二三七億円、一人当りにして約一万二、八〇〇円となる。これを不交付団体である神奈川県と比較してみると同じ年の県税収入は五二九億円であるが、人口一人当りにすると、一万一、九四〇円にしかならないので、鹿児島県の一般財源より劣るといふ計算になるのである。

ところが現行の地方交付税交付金にも問題がある。それは結局基準財政需要の算定方式に関連するのである。それが、基準財政需要は、投資的需要を十分に考慮できないうらみがあるということである。たとえば高等学校について、教員ひとりあたりいくら、生徒一人あたりいくらかと単位費用を算定するが、現に多くの高等学校を有している府県ならば、測定単位たる職員数も生徒数も多いので、基準財政需要は大きく見積られるが、生徒数の急増にそなえて、これからいくつもの高等学校を設置する必要にせまられている府県では、このような潜在的投資需要が基準財政需要に十分に表現されない。道路、港湾、橋梁、河川等についても、潜在的な行政需要の測定が困

難な場合がすくなくない。さればといつて潜在需要を交付税交付金の交付に際して考慮するとすれば、現に有する施設や建物の維持運営のための必要経費が、相対的に低く見積られることになる。地域開発が重要視されるにつれて、この問題は一層深刻さを増すのではないかと思われる。

交付税交付金にはもうひとつ大きな問題がある。それは交付税が国税三税の一定比率となつていふことからくる問題である。この問題は本質的には地方財政平衡交付金制度（シャウプ勧告にもとづく）から、現行制度へ移行したときから指摘されていたのであるが、昭和四〇年度の終りに、国税の減収を補填するために二、五九〇億円（決算額は一、九七二億円）の国債が発行され、ひきつづき昭和四一年度に本格的な国債の発行（予算面で七、三〇〇億、決算では六、七五〇億円）と大幅の減税（平年度三、一〇六億、初年度二、〇九〇億円、主として所得税及び法人税）がおこなわれるに及んで、重大化してきた。景気振興のために公共事業は優先的に予算化され、それが補助事業の膨脹となつて地方財政を圧迫するにもかかわらず、交付税交付金は国税の減収や減税のために、地方側の期

待通りに伸びぬことがはっきりしてきたからである。昭和四一年度は、地方交付税及び譲与税配付金特別会計での借入や、特別事業債（結局政府が元利保障）の発行などによって一時を糊塗したが、昭和四二年度も国債の発行が避けられず、ここ当分このような状態が継続するとすれば、所得税・法人税・酒税の一定率を以て交付税を算定するよりは、国税と国債収入の合算額に対する比率（地方調度調査会の答申では二三％）を以てする方がよいのではないかという議論がでていたのである。

\* 交付税交付金は費目ごとの計算が基礎となつて算出されるが、使途については一切限定をつけない建前である。それで地方税と交付金を合わせたものを「一般財源」というのである。

\*\* わたくし自身は国債収入をふくめたものに対して交付金の割合を定めるといふ主張には反対である。国債の発行が直ちに地方財政の事業や事務の量に影響するとは考えられないからである。

#### 四 補助金の整理と財源措置

よく知られているように、戦後しきりに地方自治というところが強調されてきたにもかかわらず、「三割自治」と

いうような言葉が一般化してしまった。三割とは何を指すのか必ずしも明白ではないが、地方自治に相応しい財源が与えられず、地方税収入が、市町村歳入の四二％、都道府県歳入の三三％程度しかないということが、三割自治という言葉をはやらした大きな原因である。しかし本稿のはじめの方で地方財政規模の測定に関する議論を述べ、また前節で地方交付税交付金の役割を述べたところからも明らかのように、自治の範囲を三割とみるべきか七割とみるべきかは解釈のいかんによるのであって、もし地方交付税交付金を、地方団体が自主的に用途を決定できる自主財源とみるならば、地方の自主的財源は、昭和四〇年度において都道府県五二％、市町村五八％となる。また仮りに補助金の大部分が、地方団体の要望する優先順位の高い使途に対して交付されるとすれば、最終支出窓口基準による国・地方の財政規模、すなわち、国の三二に対し六八の規模を以て、その範囲で地方団体はほとんど完全な自主性をもっているという解釈もなり立つ。これに反し、補助金が地方団体の自主性を傷つけ、無理に補助対象事業及び事務をおこなわしめ、その際地方の自主財源をも拘束するものであるとするなら

(13) 地方財政の現状と問題点

ば、地方の自主性は三割を下廻ると解釈することもできるのである。

しかしこれらはいずれも極端な解釈である。たしかに補助金行政は一面においてわが国の政治的経済的風土のなかで次第に根を張り技をひろげたものと考えなければならぬところがありながら、他面において地方自治と行政効率の観点からみてもできるだけ早い機会に排除すべき宿痾でもある。もちろん補助金にもいろいろの種類がある。一般的行政費に関するもの、建設事業費に関するもの、災害復旧事業費に関するもの、委託費に関するもの、奨励的なものと、種々に区別できる。補助率も全額補助から一〇%補助まで種々様々である。補助対象を詳細に限定するものもあれば、ある程度包括的な指定をするだけで、具体的な決定を地方団体に委ねるものもある。補助金設定の目的を立派に果しているものもあれば、ほとんど効果のない補助金もある。しかしおしなべていえることは、補助金の申請から受領、支出後の報告と検査にいたる煩雑な手続き、補助行政に必然的に伴う責任の所在の不明確化を考へるとき、できるだけ整理し合理化することがのぞましいのである。もちろん上述の

ごとく補助金行政が盛んにおこなわれるようになった理由にはわが国の戦後における政治的社会的風土に根差している。戦後新しい行政事務が簇出したが、国と地方団体の間における責任区分を曖昧なままにしておいて、国がとにかく金を出して地方にやらすという事例が積み重なってきたこともある。地方団体に対する中央官庁の不信が根強く、行政の末端までも自分の手に握っておくために補助金の紐をつけて置こうとしたこと、他方、地方団体側にも中央官庁の不信を裏づけるような事例がなかったともいえぬうえに、いろいろの理由から、口では補助金行政を呪詛しながら、内実は補助金の獲得に非常な熱意を以て奔走し、はなはだしい場合には、いかに必要な行政でも補助金が来るまで放置する場合さえ珍しくないこと、その他いくつかの理由をあげることができる。

もし国と地方の間の事務配分と負担区分が、明確に限定され、負担区分に応ずるだけの自主財源が地方に与えられるならば、補助金の大部分は、これを整理することができる。国は全国的な立場から地方に対して法的な行政基準を示し、あるいは行政指導、あるいは企画の調整をおこなえば足りるのであって、いちいち補助金で縛る

必要はないのである。昭和四一年度の地方財政計画によれば、国庫支出金は一兆二、〇〇〇億円にちかい。これを財源として、地方に自主財源を与えれば、計算のうえでは、国民の税負担を増すことなく所期の目的を達成することができるとより一兆二、〇〇〇億円もの自主財源を地方に与えるべきか否かは、事務の再配分と負担区分の如何によることであるが、地方財源の強化のための相当の財源がないわけではないのである。

しからばこの財源はいかなる形で地方の自主財源に転ずるのがよいか。方法は大別して二つある。そのひとつは、国庫支出金を交付税交付金にふりかえる方法である。その二は、国庫支出金相当額だけ国税を減税して地方税にふりかえる方法である。この二方法はそれぞれ利害得失がある。まず交付税交付金化から考察してみよう。

交付税交付金の配分方法に問題があることは前節でも説明したが、行政需要の適確な算定に非常な困難がともなうことを覚悟しなければならない。今日財政力指数が高く、交付金の交付を受けられない地方団体を不交付団体乃至は富裕団体と呼称するが、不交付団体という呼称

はともかくとして、富裕団体という呼称は誤解をまねきやすい。というのは、基準財政需要の測定にあたって、まえに述べた潜在的な行政需要が十分に考慮されていないからである。道路、上下水道、環境衛生施設、公害防止施設等々の社会資本ストックは、いわゆる富裕団体の方が欠乏しているともいえるのであって、社会資本ストックの地域別推計によると、民間資本と社会資本の間の相対的不均衡は、関東臨海地域、近畿臨界地域、東海地域など、民間資本の伸びも大きく人口集中の高いところほどはげしく発生している。このような地域では後進地域と異なり公共事業費のうちに占める用地費や補償費の割合が高いので、たとえ巨額の資金を投じても実質的な社会資本の形成がそれほど効果をあげ得ない。それだけになおさら満たされぬ投資需要も大きいといわなければならぬ。

それでは後進地域には測定の困難な行政需要乃至投資需要がなく、地域住民は現状に満足しているかというところではない。経済的な格差そのものの解消と、都市的行政サービスの導入とその質的な水準の向上をすよく要望しているのである。このような行政需要や投資需要を

(15) 地方財政の現状と問題点

基準財政需要に正確に反映させ、財政力指数を作成することはおそらく困難でありまた大きな混乱をまねくであろう。

さらにもうひとつ重要な論点がある。それは地方交付税交付金が、地方団体にとって依然として依存財源だということである。たしかに地方交付税交付金はその使途について限定も指定もない財源ではある。しかし国から配分される財源である。この点は、地方税のごとく地域住民の協力と納得をうるために相当の覚悟と努力なくしては徴収することのできない財源とは自ら異なるものがあるのである。自主財源は厳密に解するならば、その使途についてのみならず徴収についても自主的に責任をもつて努力する必要がある財源であるとしなければならぬであろう。この意味で国庫支出金の全面的な交付金化は、「三割自治」を「完全自治」化する所以ではない。

このように述べてくると、国庫支出金相当額の国税における減税、その分の地方への移譲という第二の方法が最も妥当な方法だと結論せざるをえないように思われるかも知れない。しかし第二の方法にも重大な難点がある。この点を明らかにするためには、本来ならば地方税

として適格性をもった租税はいかなるものであるかについて、詳しく論じなければならぬのであるが、ここでは簡単に主として「課税物件の普遍性」について注意をむけることにしたい。

いま仮りに所得税の全部を地方に移譲したとすれば、どういうことが起るか。おそらく東京や大阪はそこに住む多数の高額所得者から巨額の税収を挙げるであろう。農村地域の県や市町村では、現在でも所得税納税者が少ないのであるから、たとえ所得税を移譲してもらってもその税収の増加は限られたものにならざるをえない。その結果は、財政力格差のはなはだしい拡大となつてあらわれるであろう。東京の税収は非常に増えるが、鹿児島

の税収はそれほど増えない。もちろん、いかなる税種を以てするにせよ、地方税の強化は地域格差の拡大を招かざるをえないが、できるだけ格差のひろがらぬよう、その課税物件が各地方団体を通じて普遍的に存在するような税目を選ぶ必要がある。この意味でまず考えられるのは、現在の所得税の一部を住民税に移行させることであろう。国税における法人税の減税と平行して法人住民税の引上げ、もしくは事業税

の引上げを考へるのも一法である。事業税の附加価値税化によつて地方財源の強化をはかることも考へられる。

もとよりこの問題は簡単ではない。都道府県と市町村の間にどのような税を配分するかということもむづかしい問題である。しかしこれらの問題が解決されたとしても、国庫支出金一兆二、〇〇〇億円に相当する減税を国税において断行し、全面的に地方税の強化に廻すという構想は現実ばなれすぎている。むしろ一部を地方税に移譲し、よつて以て生ずる不可避の格差拡大を埋めるために、他の一部を交付税交付金にふりかゝることを考へなければならぬであらう。

むすび

以上の提案は、国・地方間の事務ならびに経費負担区

分が完全におこなわれること、また中央の地方に対する不信心と地方の中央に対する依頼心が、ともに払拭されることを前提とするものであるが、他面において、財源措置を講ずることによつて、逆にそのような前提がつくり出されることをもひそかに考へているのである。現在のように地方団体とその住民が他力本願的になつて、あらゆる公共施設と公共サービス（公営企業をもふくめて）には費用がかかること、そしてその費用をだれかが租税もしくは料金の形で負担しなければならぬことを忘却しかねない状況がつづく限り、「完全自治」も補助金整理も困難である。

— 完 —

(一橋大学教授)