

地方財政に関する諸問題

八 田 薫

1. 序 言
2. 地方収入に関する問題点
3. 地方経費に関する問題点
4. 結 言

一. 序 言

わが国の経済は昭和48年のオイルショック以来急激に下降し、その影響で国の財政も地方財政もともに危機に陥った。第一表が示すごとく地方団体における赤字団体の数は昭和50年度決算において急増している。しかし、昭和51年度においては各団体とも赤字解消のための必至の努力により赤字団体数は減った

第 1 表 赤字団体の増加の推移

年度	団 体 別				
	都道府県	大 都 市	一般都市	町 村	合 計
48	2	4	49	67	122
49	6	4	79	74	163
50	27	6	119	88	240
51		3	102		

- (註) 1. 地方公共団体数は昭和52年4月1日現在で都道府県47, 大都市9, 一般都市635, 町村は2,612である(地方自治便覧1977)。
2. 大都市で49年度の赤字団体は京都, 大阪, 神戸, 名古屋の4都市であったが、50年度には更に札幌, 横浜, 北九州市が転落し, 神戸市が黒字となっている。
3. 51年度の赤字団体については, 都道府県と町村については資料を入手できず, 都市についてのみ全国市長会が今年5月に発表した新聞記事による。50年以前の数字は昭和52年版地方財政白書による。

ようである。赤字を解消するためには、収入の増加を図るか、経費を減少するか、いずれかの方法しかないのであるが、以下において、収入と支出の両面における問題点を述べたいと思う。

二. 地方収入に関する問題点

先づ地方公共団体の収入構成について述べると、第二表の示すごとく、地方税と地方交付税と国庫支出金が三大柱である。最近地方債の増加が目立つ。地方税は地方団体の最も主要な自主財源であるが35%程度であることに留意したい。国庫に依存する地方交付税と国庫支出金の合計は自主財源よりも多いのである。地方債は資金運用部資金などの国家の管理資金から借入れているのが大部分であるから、実質的には自主財源とはいえない。

第2表 地方収入の構成比の推移

区 分		48	49	50	51
地 方 税		35.6	35.1	31.3	35.2
地 方 交 付 税		17.2	17.9	17.2	20.5
国 庫 支 出 金		20.9	21.4	22.6	25.6
地 方 債		9.0	8.2	12.2	11.6
そ の 他		17.3	17.4	16.7	7.1

(註) 資料：50年度以前は地方財政白書（52年版）51年度は地方自治便覧（1977年版）による。

(1) 地方税に関する問題点

地方税法には道府県税と市町村税が列挙してあり、東京都については特例が規定してある。道府県税も市町村税もそれぞれ普通税と目的税があり、その他に法定外の普通税も設けることができることになっている。

先づ道府県税についていえば、法定普通税が10種、目的税が3種あるが、そのうちで最も重要なのは事業税と住民税であって、この二つで全税収の70%前後を占める。

第 3 表 道 府 県 税 の 構 成 比

区 分					48	49	50
道	府	県	民	税	22	24	25
事		業		税	46	46	39
自	動		車	税	8	8	10
料		飲		税	6	6	7
不	動	産	取	得	5	4	5
自	動	車	取	得	3	4	5
そ		の		他	10	8	9

資料：地方自治便覧1977年版

事業税は事業の収益に課する税であるから、不況のために事業益がなければ課せられない。50年度の激減はそのためである。かように景気変動に敏感であり、県財政にとっても不安定であるから、この欠陥を補うために最近外形標準課税を採り入れたいという要望が出ている。

昨年12月、全国知事会は法人事業税に外形標準課税方式を導入する案を具体的に打ち出した。これは不況時における税収ダウンを防止するのがねらいだが、その根拠は地方税法72条の19の規定に基づく事業税の課税標準の特例として条例で定めようというのである。地方税法72条の19には次のような規定がある。「事業税の課税標準の特例」として「所得および清算所得によらないで、資本金額、売上金額、家屋の床面積もしくは価格、土地の地積もしくは価格、従業員数等を課税標準とし、または所得および清算所得とこれらの課税標準とをあわせ用いることができる」。

この外形標準課税はすでに西独、フランスなど欧米諸国も採用しており、企業はすべて利益がなくても、地域の道路や港湾など公共施設を利用して活動しており、これら施設の維持管理経費などを負担すべきであるとの考え方から出ている。知事会の試案は課税対象を製造業を行う法人のうち資本金額または出資金額が五億以上のものとして個人企業や中小企業を除外し、また課税標準は各事業年度の所得と外形標準を併用するものとしている。これに対しては次の

ような反対意見もある。第一に、企業の給与総額、利子、賃借料などを正確にとらえるのは極めて困難で、このためにかえって事務量が増え、人件費がかさむことにもなりかねない。第二には企業にとって必要な支出にまで課税されたのではその分だけ株主の配当が減るし、企業意欲もそがれる。

ところがこの外形標準課税は昭和50年度から市町村の目的税としての「事業所税」に採用され、人口30万以上の都市において、都市環境の整備改善の費用にあてるために実施されている。

ともあれ、道府県の事業税は所得課税であることの外に、農業などに課されないことや、偏在度が高いなどの欠点がある。

次に道府県の住民税については、個人にも法人にも均等割が負担分任の精神から課されているが、個人についての所得割の税率が僅かに二段階で、所得がどんなに多くても4%以上は課されないという点で高額所得者に有利になっていること、また法人に対する法人税割は国家の政策によって地方団体の収入が左右されることになり、地方団体の自主性が損なわれるという批難がある。

以上は道府県の主要な租税たる事業税と住民税について述べたのであるが、次に市町村税について考えることにする。

市町村税の構成は普通税9種、目的税6種から成っており、目的税の種類は道府県より多い。このほかに法定外の普通税も認められている。市町村税のうち最も重要なものは住民税と固定資産税である。第4表が示すごとくこの両者で全税収の80%以上を占めている。

第4表 市町村税の構成比の推移

区 分					48	49	50
市	町	村	民	税	46	50	46
固	定	資	産	税	35	32	36
た	ば	こ	消	費	7	6	6
電	気	税	ガ	ス	4	4	4
そ		の	他		8	8	8

資料：地方自治便覧（1977年版）

市町村の住民税も道府県民税と同じく、個人については均等割と所得割、法人については均等割と法人税割が課されているが、前者の均等割は市町村の人口により区別されており、後者の均等割は資本金額により区分されておる、後者は最近税率が高められた。

個人の所得割の課税方式は国税所得税と同じく各種の所得控除が行われているが、その控除額の最高限が国税所得税のそれよりも低いので、国税所得税を納めない低所得階層でも均等割の他に所得割額を納めねばならないこととなり、その負担がかなり重いといわねばならぬ。

また法人に対する法人税割は道府県民税について述べたと同じように、その税額が国税法人税に左右される欠点がある。その法人税割の標準税率は12.1%、制限税率は14.5%であるから高額所得には比較的軽いといわねばならない。大法人の事業所得課税としては国税法人税が最高40%の比例税率、道府県事業税が最高12%、道府県民税の法人税割が標準税率で5.2%、制限税率が6.2%が課せられている。その他に前に一言したごとく、人口30万以上の都市では目的税として事業所税が昭和50年度から課せられるに至った。

次に固定資産税の問題に移ろう。固定資産税の課税対象は土地、建物および償却資産であるが特に問題が多いのは土地に対する課税である。今年6月日本都市センターはその固定資産評価研究会で調査報告書を発表し、その中で土地に対する固定資産税をもっと引き上げることが提言している。その理由として次の諸点を挙げている。

1. 51年度の固定資産税額は国民所得に対する割合が1.1%で、固定資産税制度が創設された25年度の1.4%に比べ、0.3%低下していること。
2. 勤労者世帯年間所得額に対する割合は0.35%で、現行評価制度が確立した39年度の0.69%に比べ、約半分であること。
3. 地方税総額、市町村税総額に占める比率が固定資産税制度創設当時に比べいづれも低下していること。
4. 地主の場合は実質地代（地代年額と権利金の運用益などの合算額）に占める固定資産税の割合が11.4%と低いこと。

5. 土地に関する地価公示価格に対して固定資産税評価額が平均で40.3% (51年地価公示の場合) と大きく開いていること。

現在、固定資産税の標準率は1.4%、制限税率は2.1%である。3年毎に評価替をしているが、評価替のため負担が急激に高くなるのを避けるため税率で緩和する方策を採用しているので実質的には税金は評価の割合には増加していない。なお土地に対しては土地利用を促進するために、昭和48年度から市町村で特別土地保有税が課せられている。

以上で地方税中の主要な租税についての問題点を指摘したのであるが、自主財源たる地方税収入が35%程度というのは地方自治の拡充という方針からいうと何としても低いのでこれをもっと引き上げよという要望が出ている。いま国民の租税負担を100とすると、国税に65%、地方税に35%の割合になっているが、この地方税の割合を50%位に引き上げることが要望されている。もちろん、そのためには国と地方との行政の再配分、税源の再配分が必要である。

(2) 地方交付税に関する問題点

地方交付税は国税3税（法人税、所得税、酒税）の一定割合を地方団体に交付するものであるが、創設当時（昭和29年）は20%であったが漸次引き上げられて41年度以降32%となっている。48年以来地方財源の不足が増加してきたのでこの交付税率の引き上げの要望が強い。その根拠は地方交付税法第6条の3第2項である。それはこう規定している。「毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第10条第二項本文の規定によって各地方団体について算定した額の合算額（財源不足額の意）と著しく異なることとなった場合においては、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正または第6条第1項に定める率（32%の意）の変更を行うものとする」すなわち財源不足額が引き続き32%の交付税率の額を超える場合には制度改正か交付税率の引き上げをしなければならないというのである。わが国はここ3年間地方財政の財源不足額が2兆円を超えているのである。そこで自治省は交付税率の引き上げを要求したが、大

蔵省はこれを認めない。大蔵省は50年度以降毎年32%はそのままにして臨時地方特別交付金と特別会計借入金をもってその対策にあてている。いま昭和52年度について述べるとその財源不足額は2兆700億円であるが、その半額たる1兆350億円は地方債の増発で埋める。あとの1兆350億円のうち950億円は臨時地方特例交付金として一般会計から交付税特別会計に繰り入れる。残額の9,400億円は交付税特別会計において資金運用部資金（郵便貯金などの積立金）から借入れることとしたのである。つまり950億円以外は借金で埋めるというのである。こうゆう措置は後年度の財政に悪い影響をおよぼすであろう。大蔵省は何故に32%を固守するのか、それは一つには国家財政の困窮（赤字公債の発行）であるが、もう一つは地方財政の財源不足は経済の不況による一時的現象であると見なしているのである。

地方交付税は前に一言したごとく、国税3税の32%を交付するのであるが、そのうちの94%を普通交付税、6%を特別交付税とし、普通交付税は基準財政収入額と基準財政需要額を算定してその不足額に比例して交付するのであるが、基準財政需要額の算定にあたり、単位費用の見積りにおいて、国の法令に基く義務的行政や、国の計画する重要施策に従事する事業については、法定の単位費用が実際に必要な単位費用に一致するよう見積られるが、府県や市町村が任意に行う行政については實際上必要な単位費用よりも低く見積られたりして地方交付税を手段として中央統制の強化に利用される傾向が見られる。

特別交付税は災害その他特別の需要がある場合に交付されるのであるが、その対象や算定には中央政府の自由裁量の余地が残されている。

（3）国庫支出金に関する問題点

国庫支出金は国が地方団体の支出する特定の経費に対して交付するもので、使途を指定して交付する点において前述の地方交付税と異なるものである。従って後者は一般財源であるが、国庫支出金は特定財源に属する。国庫支出金には負担金、補助金、交付金、委託金、奨励金などの名称で交付されるもの一切

を含むのであるが、このうち最も問題とされるのは補助金である。この補助金については毎年のように整理圧縮が叫ばれているが掛声倒れに終わっている。補助金が地方行政水準を引き上げるために相当の効果を現わしてきたことは認められるが、他面においていろいろな弊害も伴ったのである。会計検査院は毎年決算の検査報告を国会に提出することになっているが、その際、経費の使い方が適当でないとして指摘される件数が非常に多かった。そのうち、特に補助金関係のものが目立っていた。その多くは手抜工事や水増設計などであったが、政府は昭和30年に「補助金等にかかる予算の執行の適正化に関する法律」を制定して、補助金の不正を防止する努力をしている。その後会計検査院から不当支出として指摘される件数はやや減っているが、それでも昭和50年度決算の検査報告によると、補助金関係の不当支出が71件も指摘された。

補助金に伴う弊害として、従来挙げられているのは、補助金を媒介として中央政府が地方団体に対して不当な干渉を行なうこと、補助の単価が実状に合わないために、地方団体の超過負担が多くなり、地方財政を困窮せしめていること、補助金の配分が絳花主義に陥って効果を挙げ得ないこと、また補助金申請に当り、陳情運動や接待などでかなりの浪費が行われることなどがあげられる。

今年7月14日の新聞記事によると、大蔵省は53年度予算の編成にあたり、補助金の整理、合理化を進める基本的方針を固めたとし、具体的には◎創設後5年以上たち、政策的効果が薄れたものの廃止、(2)1件500万円以下の零細補助金のカット、(3)長期低利融資や民間資金への切替え検討などで約2,000億円の削減をめざすものである。

補助金の整理圧縮はいうべくしてなかなか行われ難い。それは地方より中央への依存心が強いこと、従って地方より必至の陳情があり、また代議士達も選挙地盤の関係で圧力を加えるからである。しかし特定財源たる紐付の補助金はできるだけ少くして、地方税源や地方交付税のような一般財源を増加することが、地方団体の自主性を高めるために望ましいと思う。

(4) 地方債に関する問題点

地方債は地方団体の債務であるが、地方団体においては収入不足補てんという意味よりも以前から収入調達手段として利用されてきた傾きがある。最近地方債の増加が目立ってきたことは前に一言した通りである。地方債には一般会計債、準公営企業債、公営企業債、特別地方債などの種類があるが、そのうち公営企業債は料金収入で元利償還が可能であるが、その他は利子や元金の償還は後代の一般会計の負担となり、財政硬直化の原因となる。

第5表によると一般会計債が最も多いことが解る。これら地方債の借入先は50年度までは政府資金（郵便貯金、簡易生命保険、厚生年金、国民年金）が約60%、公募資金（市場、公庫、共済、縁故）が約40%であったが、51年、52年はその地位が逆になった。特に縁故債が激増している。これは政府資金が不十分であることからきているので最近になって「地方公営企業金融公庫」を地方公共団体金融公庫」に改称して融資の対象を公営企業のみならず、一般地方債

第 5 表 地 方 債 の 推 移 (単位億円)

区 分	49	50	51	52
一 般 会 計 債	8,679	10,684	21,924	27,181
準 公 営 企 業 債	4,204	5,764	6,635	7,930
公 営 企 業 債	7,282	8,563	10,681	10,791
特 別 地 方 債	2,469	3,207	4,160	4,515

- (註) 1. 各年度の数字は当初計画である。資料は前掲地方自治便覧1977年版による。
2. 一般会計債には次のものを含む一般公共事業費、公営住宅建設事業、災害復旧事業、義務教育施設整備事業、産業廃棄物処理事業、一般単独事業、辺地及過疎対策事業 同和対策事業、新産業都市等建設事業、公共用地先行取得等事業
3. 準公営企業債には次のものを含む。港湾整備事業、下水道事業、地域開発事業、公有林整備事業、基地開発事業。
4. 公営企業債には次のものを含む。
電気事業、上水道事業、工業用水道事業、都市高速鉄道事業、一般交通事業、有料道路事業、市場、ガス、観光等事業
5. 特別地方債には次のものを含む住宅事業、病院事業、厚生福祉施設整備事業、一般廃棄物処理事業、簡易水道事業、と畜場整備事業

にも拡大することが要望されている。

三. 地方経費に関する問題点

以上は地方団体の収入面における論義を取り上げてきたのであるが、最近、地方財政の悪化に関連して、その対策として収入面に重点がおかれ、経費の節約緊縮に関する論議は比較的少なく、また弱いように思われる。地方財政の窮乏化対策としては収入増加策と同時に経費の節約についてもっと真剣に論議されねばならない。国の支出と地方の支出を比較すると第6表の示すごとく、昭和30年代以降ずっと地方の支出の方が多いのである。

第 6 表 地方経費と国の経費との累年比較 (単位億円)

	国 の 歳 出	地 方 の 歳 出
昭 36	21,645	23,911
42	43,347	57,255
43	61,450	67,296
44	72,824	80,339
45	86,266	98,149
46	101,657	119,095
47	127,502	146,183
48	155,321	174,739
49	199,717	228,879
50	229,264	256,545

資料：52年版地方財政白書 266頁

これは国防費や司法費などを除く多くの内政事務が中央から地方に押付けられている結果である。そのために国は地方交付税や国庫支出金を出しているのであるが、地方団体の超過負担もかなり大きい。現在では地方団体は国の出先機関化しているといっても過言ではない。

地方経費は性質別に分類すると、義務的経費、投資的経費およびその他に分類されているが、その割合は第7表の通りである。

義務的経費は、職員の給与などの人件費のほか、生活保護費などの扶助費お

よび地方債の元利償還などの公債費からなっている。以前は消費的経費といわれていた。それは経費支出の効果が一年限りで、あとに資産の増加となって残らないからである。国は投資的経費の割合が多くなるよう指導してきたが、第7表に示すごとく昭和48年以降義務的経費の割合が大きくなってきた。義務的経費のうち最も大きいのは人件費である。最近地方財政の危機が叫ばれてから各地方団体では人件費の抑制に努力が向けられ、新規採用の中止または抑制、給与改定率の抑制、退職勧奨制度の採用などが行われている。

第7表 性 質 的 構 成 比 の 推 移

区 分	昭46	47	48	49	50
義 務 的 経 費	40.5	40.8	42.6	45.2	48.3
投 資 的 経 費	38.8	39.4	36.4	34.5	32.1
そ の 他	20.7	19.8	21.0	20.3	19.6

資料：地方財政白書52年版18頁

扶助費は不況と物価高で圧縮が困難であり、公債費も地方債の増加傾向から今後益々増大の傾向にある。

次に投資的経費は支出の効果が資産の増加となって残る経費であるが、これは普通建設事業費と災害復旧事業費と失業対策事業費に区分される。普通建設事業費が最も大きく、その中、補助事業費と単独事業費を比べると前者の方が大きい。前者は国より補助金を貰って地方団体が施行する事業費であるが、国の補助率が事業の種類によって異なるけれども地方財政の負担額がかなり大きく、地方財政を圧迫している。昭和50年度の普通建設事業費の財源内訳を見ると、国庫支出金の29.8%に対し、地方債によるものが32%を占めている。（地方財政白書52年版344頁）

地方経費のもう一つの分類は目的別分類であるが、昭和50年度の構成費を都道府県と市町村に分けて示すと第8表の通りである。

この第8表によると、都道府県教育費の高いのが目立つ。義務教育費については小・中学校の校舎建築は市町村が負担し、人件費は都道府県が負担する

第 8 表 昭 和 50 年 度 目 的 別 経 費 の 構 成 費

区 分			都 道 府 県	市 町 村
議 会 費			0.2	1.3
総 務 費			5.5	13.8
民 生 費			6.0	17.3
衛 生 費			5.1	8.4
勞 働 費			1.1	1.1
農 林 水 産 業 費			10.8	5.7
商 工 費			4.9	2.5
土 木 費			19.0	19.6
消 防 費			0.5	3.1
警 察 費			7.3	—
教 育 費			31.3	19.6
災 害 復 旧 費			2.4	1.3
公 債 費			3.5	5.2
そ の 他			2.5	1.0

のが原則となっている。但し人件費の半額は「義務教育国庫負担法」に基いて国庫が負担する。また高等学校は都道府県の負担で設立するのが原則となっているのである。

土木費は第二位の重要な経費である。市町村における構成比では教育費と同率になっているが、金額では土木費の方がやや多いのである。

経費の節約を図る場合には先づ管理的経費を削減すべきであって実質的経費を削減することは行政水準を低下させることになる。議会費や総務費は管理的経費であって、その他の経費は大体実質的経費である。もちろん、実質的経費でもなるべく能率的に行うよう努力すべきことは当然である。

四. 結 言

以上で地方財政に関する問題点について述べたのであるが、終りに要約して次の諸点を提言したいと思う。

(1) 地方税については国税，地方税に関する税制を再検討して，国税の税

源を一部地方に委譲し、地方の自主財源を増加すべきである。

また、市町村税を市税と町村税に区分して、前者の制限税率をもっと高めることが望ましい。都市は町村よりも施設その他で多くの経費を要し、都市住民は町村住民よりも多くの恩恵に浴しているのであるからそれだけ負担が重くなっても止むを得ない。

(2) 地方交付税については、最近地方の財源不足に対して、国は借入金や臨時特別例交付金で一時を糊塗しているのであるが、現行の交付税率 32% を少くとも 35% まで引き上げるのが望ましい。そして財源不足が減少した場合にはこの交付税率を引き下げればよいのである。

(3) 一般財源たる地方税や地方交付税を増やすことによって、特定財源たる国庫支出金、特に補助金を減らすことができる。国庫補助金については従来いろいろな弊害について批判が行われているからである。

(4) 地方経費について、その節約が最も強調されているのは人件費である。地方公務員の給与については国家公務員よりも優遇措置が行われている。有能な人材を確保したいという意図は解るけれども、地方財政窮迫の折柄国家公務員よりも給与を高めなければならないという特別の理由はない。

(昭和52年 7 月18日)