

地方財政の危機 と財源配分の問題

梅崎初夫

1——大都市財政の危機とその原因

ロブソン教授は、その編著「世界の大都市」で、「財政はほとんどつねに大都市のアキレスけんである」といっている。そして、工業化・都市化が進むにつれて、大都市の財政需要と財政収入のギャップが大きくなっていく傾向に注目する。こうした財政問題に直面して、予算編成者が市のサービスをほとんど不可能なほど低い水準に落すまで経費をきりつめなければならないということに、大都市財政の構造的な危機の実態をみるのである。たしかにわれわれのまわりの都市施設をふりかえってみても、その整備は十分とはいえない。ふえる車に道路の建設は追いつかないし、交通事故による死傷者の数も急激にふえている。下水道の整備についても、都市の大部分が、くみとり

式の便所からいまだに解放されていない。保育所、公園、それに公害の問題などどれをとってみても行政対策の遅れははなはだしく、市民はその生活すらおびやかされている。こうした都市施設の整備の遅れ——大都市財政の構造的な危機——の原因はどこにあるのだろうか。まず、大都市財政の需要の面からそれをみることにしよう。第1には、大都市では行政の経費が不釣合に増大するということ。また、大都市独自の財政需要がある。たとえば、上・下水道、清掃施設、道路、港湾、都市再開発、貧困や犯罪対策など行政費の増大は、中小都市のそれとは比較にならない。第2には、地価の騰貴である。たとえば、住宅建設、道路、公園、自由空地、学校、運動場のような土地を必要とすることなどの経費をはなはだしく膨大としている。道路建設事業費の6割から8割までが用地費である。第3には、都市発展の地域的アンバランスがあるということ、たとえば勤務地と居住地の分離によるいわゆる人口分布のドーナツ化現象による財政需要の増大である。都市の中心部では、昼間人口と建物の密集化にもなつて施設費や都市再開発費がかさむ。他方郊外地では田園・山林地区が開発されている

が、市はそこに新しく学校、道路、上・下水道などを建設しなければならない。それらは毎年の市税収入ではとうていまかないうる額ではない。つぎに財政収入の面から大都市財政の危機の原因をあげてみよう。まず第1に、国と自治体との税源配分のアンバランスがある。大都市に人口と産業が集中し、経済活動がさかんになつても、その成果があまり市の税収に反映しない。このため、経済発展にもなつて増大する財政需要に財政収入がついていけないのである。

それでは税源配分について、横浜の場合を例にとつてもう少し詳しくみておくことにしよう。昭和40年度に横浜市域から徴収された、国税、県税、市税の総額は1,526億円であった。そのうち、国税が1,071億円で70%と圧倒的に大きな比重を占め、ついで県税の239億円で16%、市税は216億円でわずかに14%すぎない。国税は経済の好況時には、その比重が大きくなり、反対に市税は小さくなる。

市税の配分割合が35年度の10.5

表1——横浜市租税配分 <40年度>

	金額	割合
	千円	%
国	107,067,106	70
県	23,886,956	16
市	21,632,391	14
計	152,586,453	100

%よりもわずかながら大きくなっている。これはこうした経済活動の影響の現われであって、税源の配分率が改善されたわけではない。

こうした税源の偏在は、基本的には、国税が法人税と所得税を中心とし、市税が固定資産税と市民税を中心としている結果であるといえる。なぜなら、法人税と所得税は、経済の発展とともに成長する傾向をもっているのに反して、固定資産税は伸長性に乏しく経済の発展に即応できない。不動産の取引価額が課税標準額と大きくかけはなれているのをみれば、それはあきらかである。たとえば、急速な開発化が進んでいる港北区の西北部の青葉台では、3.3m²当りの地価は、5万5千円から7万円だといわれている。ところが、課税上の評価額をみると380円～660円である。これは税法の規定によって、評価額がおさえられているためであり、100坪未満の区画であれば、免税点以下で課税されず、市の税収には全く寄与していないということになる。

こうして国税と市税の優劣の差はますます大きくなっている。たとえば、人口1人当りの税収の伸びを、29年度に対する39年度の場合についてみると、国税は3.2倍に伸びているが、市税

は2.8倍の伸びにとどまっている。ただ、県税は事業税の伸びに支えられて、大幅な伸びをみせている。

さらに、市の税源は、伸長性に乏しいということと、同一の税源であっても、市の税収にふりむけられる割合が非常に小さいということがある。たとえば、横浜市における法人課税の配分割合をみると国が57%と圧倒的に大きな割合を占め、県税は37%、市税はわずかに6%にすぎない。これが横浜市における税源配分の実態である。

第2は、国の補助事業にともなう超過負担の増大である。補助事業の補助基準、補助単価、補助対象が低くおさえられている、自治体は多額の超過負担を強いられている。これが自治体の財政を圧迫し、危機の大きな原因ともなっている。たとえば、市の42年度の超過負担額は54億円にものぼっている。全国の自治体を合わせると1千億円を超えるといわれている。こうした超過負担にたえきれず、東京都下の武蔵野市など5市は、国を相手どって行政訴訟をはじめるといふ。

第3には、地方交付税の算定基準が、動態的な都市の財政需要を十分に反映していないことである。交付税の算定基準は、人口10万人の都市を基準にしてい

るが大都市の実情にあわない。あるていどの態容補正や、人口急増補正を行なっているが、なお大都市の特殊事情を補足するまでにはいたっていないのである。このため、国から交付される交付税額が過少となる。このほか起債の制限などの問題がある。

こうした大都市財政の危機を開き、その健全化をはかるために多くの提案がなされている。その骨子は、税源の再配分を行ない、都市の自主財源の拡充をはかるとともに、あわせて事務の再配分を行なうということにある。たとえば、税源の配分について、地方制度調査会は、「地方税財政に関する当面の措置についての答申」で、「地方自治を確立するためには地方団体が必要とする経費の財源は、できるだけ地方税をもってまかなうことが望ましく、地方税源の充実をはかるべきである。これのためには、所得税からの住民税への税源の移譲、住民税の均等割の税率の調整、消防施設の充実に必要な税制上の措置、市町村特に大都市に対する税源の充実、市町村納付金の合理化等税源配分の合理化、たばこ消費課税標準算定方法等について検討する必要がある。」といっている。大都市財政の窮状を救うためには、大都市も町や村も同一

表2—ウィーンにおける分与税の配分状況<1963年>

<単位：百万シリング>

税種	分与税徴収額			分与税配分額								
	連邦全領 域より A	ウィーン 州より B	B A	ウィーンへ					合計 C+D	C+D A	他の各州 市町村の 合計額 E	E A
				ウィーン 州へC	C A	ウィーン 市へD	D A					
申告所得税	4,768	1,814	38.0	544	11.4	523	11.0	1,067	22.4	1,794	37.6	
賃金税	3,809	2,202	57.8	219	5.7	240	6.3	459	12.1	1,255	33.0	
資本収益税	80	61	76.1	9	11.4	21	26.6	30	38.0	10	12.0	
取引税	7,416	3,099	41.8	575	7.8	374	5.0	949	12.8	2,907	39.2	
ビール税	484	48	9.8	52	10.7	24	4.9	77	15.7	341	70.6	
葡萄酒税	75	13	16.9	5	6.6	5	6.9	10	13.5	35	46.5	
鉱油税	562	232	41.3	51	9.1	9	1.7	61	10.8	355	63.2	
相続税	167	63	37.6	19	11.3	—	—	19	11.3	31	18.7	
土地取得税	336	82	24.3	—	—	65	19.5	65	19.5	204	60.5	
自動車税	316	95	30.0	43	13.5	3	1.1	46	14.6	107	38.8	
合計	18,014	7,708	42.8	1,518	8.4	1,265	7.0	2,783	15.5	7,039	39.1	

<備考> Jahrbuch der Staat Wien

の税財制制度の画一的な規制を受けるのではなく、大都市については特別の取扱いを認めることが必要であろう。

2—オーストリアと西ドイツにおける税源配分

それでは、諸外国の事情はどうなっているだろうか。わが国とは対照的な財政調整制度をもつオーストリアと西ドイツの税源配分についてみてみよう。

オーストリアの連邦と各州と市町村との間の財源の配分方法を規定しているのは、財政基本法と財政調整法である。オーストリアでは、連邦の一般財源を各州や市町村に配分する割合は少なく、この三者の間で相互に税源を配分し合うという制度をとっている。連邦分与税の制度が

それである。連邦分与税は、連邦が徴収し、一定の比率にしたがって、連邦、各州、市町村へ配分する。この配分方法が、日本の地方交付税と異なる点は地方交付税は国の税源<法人税、所得税、酒税の一定割合>を自治体に交付するのに対して、連邦分与税は、連邦、州、市町村の共通の税源であるということである。

それでは、オーストリアの代表的な都市ウィーンの税源配分をみることにしよう。分与税を構成する税目は、申告所得税、賃金税、取引税など10種で構成されている。ウィーンの区域から徴収される分与税の徴収額<1963年度>は、7,708百万シリングで、連邦からの全徴収額の43%に当り、圧倒的な比重を示している。そのうちウィーンは2,783百万シリングの配分を受け、全

表3—ウィーンにおける分与税配分 <1963年>

	金額		割合
	百万シリング	%	
連邦	4,925	64.0	
州分	1,518	19.6	
市分	1,265	16.4	
計	7,708	100	

国の徴収額に対する割合は15.4%となる。その内訳は、ウィーンの州として1,518百万シリング<8.4%>、市として1,265百万シリング<7.0%>となっている。

ところで、この分与税をウィーン市の市域から徴収されたもののなかでの配分割合をみると、州として19.6%、市として16.4%の配分を受け、残りの64%が連邦の配分となっている。

つぎに西ドイツの税源配分についてみよう。西ドイツの税源配分については、西ドイツ基本法に規定されている。それによる

表4—西ドイツの租税配分<1964年>

<単位：百万マルク>

		計	シュ ウィ ホル シュ タ ユ ン	ニー ダー ザ ク セン	ノ ル ト ン ラ イ ン ス ウ エ フ ア レン	ヘ ッ セ ン	ライ ン ラ ント フ ア ル ツ	バー デ ン ウ エ ン テ ン ベル ツ	バイ エ ル ン	ザ ー ル	ハン ブ ル グ	プ レ ー メ ン	ベル リ ン
配 分 前	共同所得税	39,463	1,098	3,702	12,360	4,130	1,739	6,394	5,701	459	2,490	613	776
	連邦税	36,154	1,320	3,243	11,456	2,384	1,869	4,510	4,607	432	5,773	1,092	2,442
	州税	6,875	186	610	2,069	655	316	987	1,189	122	392	101	249
	市町村税	12,568	406	1,307	3,801	1,197	634	1,934	1,899	133	561	198	498
	計	98,061	3,010	8,862	29,686	8,366	4,558	13,826	13,396	1,146	9,216	2,005	3,965
配 分 後	連邦	<55.6> 54,545	<58.1> 1,748	<52.9> 4,687	<54.8> 16,276	<47.8> 3,995	<55.9> 2,547	<50.7> 7,004	<51.0> 6,830	<53.3> 611	<73.2> 6,744	<66.4> 1,332	<69.2> 2,745
	州	<31.6> 30,948	<28.4> 856	<32.4> 2,868	<32.4> 9,608	<37.9> 3,174	<30.2> 1,377	<35.3> 4,887	<34.8> 4,667	<35.1> 402	<20.7> 1,911	<23.7> 475	<18.2> 723
	市町村	<12.8> 12,568	<13.5> 406	<14.7> 1,307	<12.8> 3,801	<14.3> 1,197	<13.9> 634	<14.0> 1,934	<14.2> 1,899	<11.6> 133	<6.1> 561	<9.9> 198	<12.6> 498

<備考> Statistische Jahrbuch < >内は割合、連邦と州の配分率 39：61

と、所得税と法人税は連邦と州の共同の税源とされ、このほかに連邦、州、市町村のそれぞれが独立の税源をもっている。

連邦税では売上税収入が50%近くを占めてもっとも大きく、タバコ税、鉱油税、関税などが税収としては大きい。州税は、自動車税、財産税、ビール税などが主なものである。市町村税では、営業税収入が90%近くの比重を占めて圧倒的に大きい。わが国のように不動産税などはあまり大きな比重を占めていない。いずれにしろ西ドイツの税源構成は、州や市町村においても所得課税に大きな比重をおいているということが特徴としてあげうるであろう。

所得税と法人税は州が徴収し、そのうちから35%を連邦へ交付する。これは西ドイツの国家形態が連邦国家で、統一国家としての歴史が浅く、州政府の地方

権力がなお強力に残っていることを物語るものであろう。この交付率は、年々引き上げられており、1964年度の比率は連邦が39%、州が61%であった。連邦政府は、この比率を引き上げようとして、たえず州政府ともんちゃくを起こしている。さきの西ドイツの財政危機からエアハルト内閣が崩壊した原因の一つに州政府からの交付金が、連邦政府の予算計上額に満たず歳入欠陥となったことがあげられている。わが国の自治体が、その歳入の多くを国の財源に依存し、国の支配のもとに身を投げ入れていることとは大きな違いである。

西ドイツの1964年度の租税収入は98,061百万マルクであった。そのうち所得税と法人税は、39,463百万マルクで、州が61%<24,073百万マルク>を収入し、連邦へは39%<15,391百万

マルク>を交付する。こうした連邦と州との調整をした後の租税配分をみると、連邦が55.6%と租税収入の半分以上を占め、州が31.6%、市町村が12.8%となっている。わが国に比べると州の比重が大きい。ハンブルグ、ブレーメン、ベルリンなどのように州と市町村の性格を合わせ持つ特別市では、その財源にかなりの弾力性が発揮できるといえるだろう。

ところで、この配分率は地方によって大きな差がみられる。それは産業構造あるいは経済構造の違いによるものとみられている。とくにハンブルグ市における市の配分率が低い。これは、連邦の税源である鉱油税の課税客体がハンブルグ市に偏在し、そのため連邦の税収割合を大きく引き上げているためである。たとえば、全国の鉱油税収入6,071百万マルクのうち、ハン

表5—総政府支出に占める地方政府支出の比重<主として1952年>

地方政府支出の比重		国名	国数
標準以上	60~100%	なし	0
	50~59	蘭領西インド	1
	40~49	デンマーク, 日本	2
	30~39	フィンランド, ノルウェー, スウェーデン	3
標準	20~29	オーストリア, ベルギー, 西ドイツ, イギリス, アイルランド, イタリア, ルクセンブルグ, オランダ, スイス, アメリカ, ユーゴ	11
	0~19	カナダ, フランス, インド, イスラエル, スペイン, スーダン, トルコ	7
標準以下			

<備考> International Union of Local Authorities, Local Government Finance and its Importance for Local Autonomy, 1955, p. 16.

ブルグ市における鉱油税収入は2,566百万マルクで、全国の42%という圧倒的な比重を占めているのである。

いままでみてきたところによると、西ドイツやオーストリアの市町村の税源配分は、いずれも20%足らずで、わが国の市町村の税源配分と類似しているかのようにみえる。ところが、西ドイツやオーストリアの総政府支出に占める市町村の支出は20%~29%で、わが国の市町村の支出割合40%~49%に比べるとわけて低い。したがって、自治体と国との事務分担ということを考慮するならば、西ドイツやオーストリアの市町村は、財源的にはきわめて恵まれているといえる。ちなみに、西ドイツやオーストリアの市町村は、その歳出の90%以上を自主財源でま

表6—地方収入に対する地方税の比重<主として1952年>

地方税			国数
地方税+広義補助金			
地方税の比重	国名	国数	
地方税の比重大	90~100%	オーストリア, イタリア, 蘭領西インド, スペイン, ユーゴ	5
	80~89	フランス, スーダン, スウェーデン, スイス	4
	70~79	カナダ, フィンランド, インド, イスラエル, トルコ,	5
	60~69	ドイツ, ルクセンブルグ, ノルウェー, アメリカ	4
地方税の比重小	50~59	デンマーク	1
	40~49	イギリス, アイルランド, 日本	3
	30~39	なし	0
	20~29	ベルギー, オランダ	2
	0~19	なし	0

<備考> International Union of Local Authorities, *ibid.*, p. 17.

かなっているのである。地方自治の財源的な基礎がしっかりしているといえる。

3—国際的にみた日本の地方財政の特徴

それでは、日本の地方財政は、国際的にみてどのような特徴をもっているのであろうか。ここでは、地方公共団体の国際会議であるローマ会議におけるレポート「地方財政とその地方自治に対する重要性」<1955年>にもとづいた佐藤教授の研究を参考に、それをみていくことにしよう。

地方自治という観点から地方財政を考える場合には、自治体が果している役割と、その経費支弁を自己財源によっているか

国や上級団体からの補助金に依存しているかが検討されなければならない。

ところで、自治体の果す役割が大きければ、それだけ自治体の存在意義が大きいと一応考えられるし、反対にその役割が小さければそれだけ自治体の存在意義はうすいと考えられる。しかし、自治体の役割が単に大きいというだけでは、必ずしも地方自治が確立されているとはいえない。ということは、その業務の経費がほとんど国から補助金として交付される財源に依存し、国の『行政的な指導監督』という名の干渉を受けるようでは、国の出先機関となら異なるところはない。地方的な行政は、自治体はその責任において行ない、その経費は直接に地域住民に課した税金で支弁

表7—地方財政の5つのタイプ<グループ>

グループ別	国名	国数
グループⅠ	地方政府支出標準以上、地方税大 フィンランド、オランダ、ノルウェー、スウェーデン	4
グループⅡ	地方政府支出標準、地方税大 オーストリア、西ドイツ、イタリア、ルクセンブルグ、スイス、アメリカ、ユーゴ	7
グループⅢ	地方政府支出標準以下、地方税大 カナダ、フランス、インド、イスラエル、スペイン、スーダン、トルコ	7
グループⅣ	地方政府支出標準以上、地方税小 デンマーク、日本	2
グループⅤ	地方政府支出標準、地方税小 ベルギー、イギリス、フィンランド、オランダ	4
グループⅥ	地方政府支出標準以下、地方税小 なし	0

<備考> International Union of Local Authorities, ibid., o. 19f.
 タイプの説明 地方政府支出標準以上 30%以上, 標準 20
 ~29%, 標準以下 19%以下, 地方税の比重大 60%以上,
 小 59%以下

するという行政的財政的な自主性が保障されていて、はじめて真の意味の地方自治が確立されるからである。こうした観点から、まず自治体の役割を総政府支出に占める自治体<地方政府>支出の比重をてがかりにこれをみていくことにしよう。表5によると、日本はデンマークとならんで、40~49%台にランクされている。日本の上位にあるのは、蘭領西インドだけである。地方自治の先輩国とされるイギリスなどは、2段階も下位の20~29%台にとどまり、その比率は日本の半分にすぎない。日本の自治体がいかに大きな業務を担当しているかがわかる。それでは、こうした日本の自治体の業務の大きさは、自己財源に裏うちされているものである

かといえそうではない。表6によって、自治体の収入に占める地方税の比重をみると、日本は40~49%台で、その割合は標準以下である。日本を下回る国は、ベルギーとオランダだけで、オーストリアやイタリアの90~100%台に比べ、その割合は半分にすぎない。日本は、地方歳入の大きな部分を国からの補助金に依存しているものとみられる。こうした国際的な比較からみた日本の地方財政の特徴は、その担当している業務の割合には自己財源が乏しすぎ、したがって地方自治の財政的な基礎はすでに崩壊しつつあり、地方財政が国の財政の一部としてくみこまれているとみる事ができる。よくいわれる国の下請機関化の様相が表5から表7によって、

明瞭にくみとれるのである。

自治体の財政的基礎が確立されている国は、フィンランド、オランダ、ノルウェー、スウェーデンなどで北欧諸国に多い。またオーストリア、西ドイツ、イタリア、ルクセンブルグ、スイス、アメリカ、ユーゴなども、その財政的基礎がしっかりしているものとみられている。

ところで、こうした地方政府の支出が高く、しかも自己財源が保障されている国では、その税源として、所得税や財産税に重きをおいているのが特徴的である。これに対して、地方自治の財政的基礎が不十分か崩壊しつつあるとされる国、たとえばベルギー、イギリス、アイルランド、オランダなどは、その税源を固定資産税に大きく依存しているということも、また特徴的である。それは、所得税が経済発展に即応して伸びるといふ伸長性に富んでいるのに反して、固定資産税が経済発展に即応できないという性格を示しており、そこに自治体収入の税源として固定資産税に大きく依存することの限界が現われている。日本においても、地方税源の充実をはかるために、所得税からの住民税への税源の移譲がさげばれているゆえんである。

<財政局管財課管財第一係長>