

# 特集|3

地方財政危機をめぐって

## 地方財政危機と横浜市財政

小島雅雄〈財政局財務部長〉

### 1——はじめに

昭和49年秋ごろから地方財政さらにはその危機についての議論が盛んになってきた。それは地方財政のあり方から国・地方の財政制度の見直し、あるいは福祉・人件費論争等今日なお続いているが、議論の内容としてはもはやでつくしたと思われる。これからはいかにして改革を実施するかに努力が傾けられなければならない。

ひるがえって、この20年間地方財政はどうであったか。昭和30年12月、地方財政再建促進特別措置法が制定された。この法律のポイントである財政再建団体は当時京都市をはじめいくつかの団体が指定された。それから今日まで地方財政が必ずしも安定的に推移したわけではないが、市町村財政が悪化しても都道府県財政は問題が少ないとか、地方財政が悪化しても国庫財政から補てんできたとか、また40年不況、46年不況時においても臨時的な財政・金融措置により短期に経済不況の回復があり、地方財政もまた回復するというように比較的軽症であった。

しかしながら今回の財政危機は、広くは世界経済の問題であるが、直接的には国の経済政策の帰結である。それは国・地方を通ずる財政状況の悪化となり、しかも短期に克服できる見通しがないこと、さらに20年間冬眠していたともいべき再建法による再建団体問題がでてきたほど深刻なものであり、また長洲県知事の2年間トンネル論にもあるように、長期的展望のたたないところに、この財政危機が国民的関心事となった理由がある。

既に幾度か述べられているように、本市もまたこの財政危機という渦の中にある。50年度の市税収入の大巾な減収、さらに51年度の伸び悩み、52年度以降の低率見通し等、財源増加の期待は全くもてない。対応する需要は、緊急事件から広く住

### 目次

- 1——はじめに
- 2——地方財政危機の実態と国の対策
- 3——本市財政の現状と問題点
- 4——これからの地方財源対策とその対策
- 5——おわりに

民要望を含めて無限である。このような環境の中で如何にして50年度、51年度を切抜け、さらに新しい環境に対応していくか、本市財政の実態と問題点を検討してみんなで考えてみたい。

## 2 地方財政危機の実態と国の対策

### (1) 地方財政構造の本質

昭和48年度の地方財政白書によると、国・地方合わせての歳出決算総額は256,793億円、そのうち国家行政には84,199億円、地方行政には172,594億円と国の2倍をこえる額が充てられている。一方48年度の租税収入は国全体で205,391億円、そのうち国税は140,478億円、地方税は64,913億円である。したがって地方財政は17兆円の行政経費を賄うのに6兆円の地方税という自主財源をもち、またこの比率は35.6%にあたる(表1)。さらに地方財源をみると、国税の再配分としての①地方譲与税1,797億円、②地方交付税31,318億円、③国庫支出金38,007億円、合計71,122億円、構成比38.9%、これに現在の許可制度による地方債を

入れると、地方財源の47.9%、即ち半分近くが国への依存財源となっている。

このような国税の再配分と依存財源の比率は昭和30年度以降ほとんど変わらず、むしろ現行地方財政制度のまま推移せんか今後ますます高くなるであろう。つまり地方財政の構造とくに財源・歳入構造は本質的に国依存型、逆にいえば中央集権型構造であって、自主性・弾力性の極めて乏しいものである。また地方経費、歳出構造においても、住民に直結する行政を担当しているうえから人件費・扶助費・施設運営費等が多く、一面非弾力的でもある。このような本質をもった地方財政にスタグフレーションという嵐がおしよせ、その弱さ、矛盾が一挙に吹き出したのが今回の地方財政危機である。

### (2) 地方財政危機の実態

昭和48年度地方財政決算を普通会計についてみると、地方公共団体3,344のうち実質収支において123団体が赤字となり、そのうち12の市町村が再建団体となっている。49年度はまだ明らかでな

表一 昭和48年度 財政構造比較

	地財計画	構成比	地方団体決算								本市決算	
			都道府県		市町村		純計額					
			億円	%	億円	%	億円	%	億円	%		
歳入	55,471	38.1	38,013	37.0	26,899	30.5	64,913	35.6	93,100	46.8		
地方譲与税	1,801	1.2	1,216	1.2	1,617	1.8	1,797	1.0	2,848	1.4		
地方交付税	29,074	20.0	15,685	15.3	15,634	17.6	31,318	17.2	15,472	7.8		
国庫支出金	39,645	27.2	25,901	25.2	11,724	13.2	37,625	20.7	33,347	16.7		
地方債	10,740	7.4	6,729	6.5	10,403	11.7	16,375	9.0	22,060	11.1		
使用料及び手数料	1,744	1.4	1,502	1.5	1,681	1.9	3,182	1.6	5,925	3.0		
諸収入他	7,035	4.8	13,726	13.3	20,663	23.3	26,961	14.9	26,355	13.2		
計	145,510	100.0	102,772	100.0	88,621	100.0	182,171	100.0	199,102	100.0		
歳出	40,679	28.0	36,258	36.5	20,564	24.3	56,822	32.5	43,566	22.9		
給一般公債	31,221	21.5	15,226	15.4	18,756	22.1	29,222	16.7	41,866	22.0		
与維持費	6,091	4.2	2,869	2.9	3,930	4.6	6,512	3.7	9,234	4.8		
間接的支出	2,368	1.6	946	1.0	1,383	1.6	2,329	1.3	5,557	2.9		
係修費	59,636	41.0	43,158	43.5	37,797	44.6	76,781	44.0	84,693	44.5		
行政経費	2,609	1.8	729	0.7	2,345	2.8	3,173	1.8	5,477	2.9		
係修費	2,906	2.0	—	—	—	—	—	—	—	—		
計	145,510	100.0	99,186	100.0	84,775	100.0	174,739	100.0	190,393	100.0		

自治省財政局 昭和48年度都道府県決算の概況 昭和48年度市町村決算の概況による 普通会計ベースの数値である。投資的経費には、出資金及び貸付金を含む。

いが、少くとも総需要抑制策、インフレ、30%にも及ぶ給与改定等により財政の実質的な悪化は一段と進んだものと思われる。あえて実質的というのは49年度では地方税減収や財政需要増嵩に対する地方財政措置として、国は48年度国税増収に対応する地方交付税精算分2,691億円を、本来50年度に交付すべきところを49年度に繰上げ交付するという特例措置をとったからである。これにより多くの団体は赤字決算をまぬがれたであろう。本市としても例外でなく、推計52億円の特例分により黒字決算となっている。

50年度に入り地方財政の危機は国全体の財政危機となった。今その実態と対策をいくつかの計数からみてみよう。

#### ア. 国税・地方税の状況（計画と実績）

国は毎年度、翌年度の経済見通しをたて、予算編成方針にもとづいて予算を編成する。同時に地方財政に対する最終責任という立場から地方財政計画を策定する。これら兩者によって国・地方を通ずる財政規模はきまる。そして既に述べたとお

表一 2 国税と地方税の予算額と決算額の累年比較

(単位 億円)

	年度	当初予算 A	決算 B	増減(B-A)	
国 税	40	32,877	30,495	△ 2,382	
	44	57,381	60,243	2,862	
	45	69,384	72,957	3,573	
	46	82,962	79,272	△ 3,690	
	47	88,485	97,701	9,216	
	48	110,786	133,655	22,869	
	49	131,790	150,362	18,572	
	50	173,400	補正後 134,610	△ 38,790	
	地 方 税	40	14,948	15,494	546
		44	27,998	30,902	2,904
45		33,748	37,507	3,759	
46		40,550	42,357	1,807	
47		43,668	50,045	6,377	
48		55,471	64,913	9,442	
49		71,957	地財計画補正 74,697	2,740	
50		88,850	地財計画補正 78,218	△ 10,632	

国税は、租税および印紙収入の額

り、これを賄う財源の80%は国税、地方税である。したがって主体となる租税収入の見込が変動、とくに減収となるときには、必然的に国債・地方債等他に収入を求めるか、歳出需要を削減せざるをえない。表2は昭和40年度以降の国税・地方税の当初見込と決算の状況であるが、少くともこの10年、ほんの例外を除いては、当初見込を何れも上廻る決算収入となっており、国と地方のやりとりはあったものの、全体としては給与改定、その他の年間の追加需要にも耐えてきた。

ところが50年度に入り状況は急変した。国税は当初予算を22%も下廻る38,790億円の減収見込、地方税は12%も下廻る1兆円以上の減収見込、しかも地方財政では国税減収に伴う地方交付税の減が1兆円以上出る見通しになった。本市においても当初市税収入見込1,443億円に対して7.5%下廻る108億円の減収が現在見込まれている。

#### イ. 国の財政危機対策

国は当面50年度対策として次のような措置をとった。表3にみるとおり歳出では第4次不況対策としての公共事業費等4,211億円、国家公務員給与改定費1,943億円、臨時地方特例交付金、交付税会計借入利子等422億円、その他の追加と、一方国税減収に伴う地方交付金の減額1兆1千億円と合せ、合計4,516億円の減額規模となり、49年度当初予算に比べての伸び率は当初の44.5%から21.9%増に落込んだ。

これに対して歳入面では租税・印紙収入が当初見込の17兆円から38,790億円減収する見通しとなり、とくに法人税2兆1千億円、所得税1兆2千億円の減収となっている。さらに専売公社納付金等の減があるため、建設国債11,900億円、赤字国債22,900億円計34,800億円の国債増発で補てんする結果となった。この結果、歳入の国債に対する依存度は当初の9.4%から戦後最高の26.3%にはね上がった。40年度以降わが国の財政は、建設国債

は抱えたものの、人件費や事務費等の経常支出の充当財源即ち赤字国債に依存せざるをえなくなったのは今回の補正がはじめてである。

地方財政対策としては、表3のとおり国の補正予算により措置するとともに、表4のように地方財政計画を改定した。表5により概要を述べると、まず地方税の減収は10,632億円、内容としては道府県税7,666億円(16.8%)、市町村税2,966億円(6.9%)で、とくに法人関係で9,542億円(30%)の減収となっている。この地方税減収額は全額地方債により措置することとなった。

表—3 50年度一般会計補正予算案

(単位百万円, △減)

追加額		
公共事業等の追加	421,131	
一般公共事業関係費	301,404	
災害復旧等事業費	101,013	
その他の施設費	18,714	
給与改善費	194,273	
義務的経費の追加	64,210	
国債整理基金特別会計へ繰り入れ	63,008	
臨時地方特例交付金	22,000	
交付税及び譲与税配付金特別会計への一時借入金利子財源の繰り入れ	20,194	
その他の経費	38,203	
運営費の補助単価等の改定	10,859	
稲作転換関係費	9,125	
だ捕漁船舶主乗組員等特別給付費	7,763	
畜産振興事業団交付金	6,763	
その他	3,693	
小計	823,019	
◇修正減少額		
既定経費の節減	△ 74,181	
地方交付税交付金の減額	△ 1,100,480	
予備費の減額	△ 100,000	
小計	△ 1,274,661	
計	△ 451,642	
追加額		
公債金	3,480,000	
財政法公債金(建設国債)	1,190,000	
特例法公債金(赤字国債)	2,290,000	
その他収入	16,500	
前年度剰余金受け入れ	73,721	
小計	3,570,221	
◇修正減少額		
租税及び印紙収入	△ 3,879,000	
日本専売公社納付金	△ 142,863	
小計	△ 4,021,863	
計	△ 451,642	

次に地方交付税の減額分については、11,005億円を全額資金運用部資金より借入れ、53~60年度の8カ年に財政状況を勘案しつつ返済することとし、また給与改定等の追加財政需要415億円を運用部資金借入れ及び一般会計臨時特例交付金により交付税措置することとしている。

さらに第4次不況対策としての公共事業補正に伴う地方負担分2,000億円は全額地方債とすること、給与改定費について一般行政費からの振替及

表—4 昭和50年度地方財政状況

(単位億円, △減)

	計画額	補正	計
歳入			
地方税	88,850	△10,632	78,218
地方譲与税	2,322	—	2,322
地方交付税	44,296	415	44,711
国庫支出金	55,367	2,839	58,206
地方債	12,748	12,112	24,860
使用料及び手数料	2,376	—	2,376
雑収入	9,629	—	9,629
合計	215,588	4,734	220,322
歳出			
給与関係経費	74,813	3,765	78,578
一般行政経費	48,419	△ 2,333	46,086
公債費	9,664	—	9,664
維持補修費	3,866	△ 130	3,736
投資的経費	70,778	3,593	74,371
直轄事業負担金	2,156	316	2,472
公共事業費	36,212	3,235	39,447
失業対策事業費	1,043	4	1,047
一般事業費	14,029	38	14,067
特別事業費	17,338	—	17,338
臨時土地対策費等	1,050	—	1,050
公営企業繰出金	4,098	—	4,098
不交付団体の水準を超える経費	2,900	△ 161	2,739
合計	215,588	4,734	220,322

昭和50年度の地方税収入見込額

(概算, 単位億円)

	計画額 A	収入見 込額 B	差引増 減 B-A	B/A %
道府県民税	11,099	9,720	△ 1,379	87.6
個人	7,678	7,320	△ 358	95.3
法人	3,421	2,400	△ 1,021	70.2
事業税	20,627	14,340	△ 6,287	69.5
個人	620	480	△ 140	77.4
法人	20,007	13,860	△ 6,147	69.3
その他の税	14,015	14,015	—	—
道府県税計	45,741	38,075	△ 7,666	83.2
市町村民税	21,366	18,400	△ 2,966	86.1
個人	13,542	12,950	△ 592	95.6
法人	7,824	5,450	△ 2,374	69.7
その他の税	21,743	21,743	—	—
市町村税計	43,109	40,143	△ 2,966	93.1
地方税計	88,850	78,218	△10,632	88.0

び節減2,333億円がある。

### ウ. 国の地方財政対策の問題点

以上の50年度地方財政対策は計画しちおう計数的に符合はするものの、多くの問題を含んでいる。

その第1は今回の措置の殆んどがすべて地方債という地方団体の借金で切抜けさせようとしていることである。地方債は今回の追加により当初と合せて24,860億円となり、歳入総額に占める構成比、即ち地方債依存率は当初の5.9%から一挙に11.3%へ増大する。この比率は47年度8%, 48年度7.4%, 49年度5.9%の推移からみても、また10%を超えた例はこの20年間なく、今回の地方財政危機を物語っているのではなからうか。さらに前

述の交付税特別会計の借入れ11,200億円を加えるとき、地方財政は50年度単年度で3兆6千億円もの負債を生じることとなり、これによる後年度負担は今後の経済成長を考えると、一段と厳しいものになるであろう。

問題の第2は給与関係費が78,578億円となり、地方税収入78,218億円を上廻ったことである。もちろん普通会計といえども地方団体の人件費財源はすべて地方税ではないが、ともかく給与関係費が地方税を上廻ったのは昭和30年前後以来のことである。したがって地方財政全体でみる限り、この傾向は今後の財政運営上いわゆる硬直化の最大の要素となるであろう。

問題の第3は、地方財政計画はあくまで国が標

表—5 昭和50年度国補正予算の地方財政対策

事 項	所要額	備 考
1. 地方交付税	11,622	億円
(1) 49年度分精算減	(△ 558)	51年度措置
(2) 減額補てん	11,005	交付税特別会計において借入れ(全額運用部資金)
(3) 給与改定等の交付税の増	415	臨時地方特例交付金 220億円, 運用部 195億円
		(ア)給与改定 70億円 <<(2)及び(3)の借入条件>>
		(イ)超過負担 16 "
		(ウ)生活保護費 84 " ①10年(うち2年据置)償還
		私学助成金等 25 " ②利子は一般会計負担(本年度202億円)
		(エ)特別交付税 25 " ③53年度以降各年度の国・地方の財政状況を勘案しつ
		(オ)臨時財政対策費 220 " つ、両大臣協議のうえ必要に応じ返還の負担緩和を
		計 415 " 図る。
(4) 一般会計から繰入	202	運用部からの借入金(11,200億円)に対する利子
2. 地方税の減収補てん	10,632	全額地方債
		(1)政府資金 2,000億円
		(2)民間 " 8,632 " (うち、2,300億円については、市場公募債の
		発行者利回りと政府資金の利率の差相当額を臨時特例交付金として交付税
		会計に利子補給)
3. 公共事業の補正増	2,066	全額地方債 左とは別に公営企業債(上水道1,000億円)を中
		(1)政府資金 1,700億円 心に1,114億円の増加がある。
		(2)民間 " 366 " 合計 3,180億円
4. 超過負担の解消	109	49年度実態調査(農業改良普及事業, 保育所など運営費関係6事業)による超
		過負担額 192億円のうち51年度解消分を繰上げ措置
		(事業費 128
		国 費 109
		地方負担 19
合 計	24,429	
内 訳		
一 般 会 計	531	臨時地方特例交付金220億円, 利子負担202億円, 超過負担の解消109億円
交付税会計借入れ	11,200	全額政府資金(減額補てん11,005億円, 交付税の増195億円)
地 方 債	12,698	政府資金3,700億円, 民間資金8,998億円

準的・地方財政の運営という前提で算定したものであって、それは想定域を脱せず、現実の地方財政とはかけ離れている。例えば地方税にしても、国のいう標準税収入と地方団体の標準時における実収入とは、表1にみるように差があり、したがって全国の地方税の減収も、地方財政計画上の減収と地方団体の実態としてのあるべき収入と実収入との減収とは相当異なるものと思われる。（例えば本市の減収見込は108億円であるが、自治省算定では30億円ぐらいとなる見込である）。さらに従来標準税収入と実収入との差によって地方団体独自の施策を行ってきた例が多いが、50年度はその分の減収についてはなんら措置されないため福祉あるいは単独事業等で執行抑制しない限り、その分は当然実質的な赤字の要因となる。

### 3——本市財政の現状と問題点

地方公共団体の財政運営の中心となる毎年度の予算の編成は、政策面は別にして、基本的には国の経済見通し、国の予算、地方財政計画、地方債計画等の方向、内容を十分に勘案して行わざるをえない。それは現制度における地方財源の構造が国依存型であることからである。

本市の50年度当初予算は、統一地方選挙との関係から、本年5月に総合予算として成立した。一般会計で総額2,791億円、（対49年度当初比25.4%増）、同予算24.5%、地方財政計画24.1%、との均衡にも配慮して編成された。中心財源の市税では年間収入見込を1,443億円（20%増）とし、当初では1,324億円を計上、留保120億円をもって、年間の給与改定、施設運営費及び建設事業費等の追加需要に充てるという財政計画であった。

#### (1) 実行予算への補正

表2にみるように、国税・地方税の減収は本市

においても例外ではない。全国的に地方税の減収は法人関係で圧倒的であるが、本市の場合もともと法人の構成比は低い。したがって、減収率は30%弱、額において30億円余となる見込である。しかし本市市民税の主体である個人においては、49年度の実質給与所得の伸びなやみ及び土地取引の減による分離譲渡所得の減により、70億円を超える減収はさけられない状況となった。

以上のように合計108億円の市税減収という前提のもとに、12月補正予算は編成された。一般・特別・企業16会計において総計156億円の補正予算となった。そのうち一般会計では80億円である。

内容としては表6にみるように、給与改定等に伴う人件費67億円、物件費26億円、単独事業16億円等の追加とともに、公共事業の認証決定に伴う減額補正37億円を行った。

今回補正予算の性格は、事業内容からみて、現計防衛予算ともいべきものではなかろうか。老人医療、生活保護等の実態に合わせての補正、中小企業対策金融措置、学校その他の施設運営費の不足額の追加等は、既定計画による行政水準を守る立場からの補正である。さらに建設事業においても、一部の公共認証減はあるものの、できる限り既定計画事業の実行を図った。

その結果49年度最終予算との比較でみるとおり（表6①、②）、各構成比及び増率において49年度とほぼ同じ事業比率を保持させえたのである。

さらに現計防衛の一面として、財源をみると、今回補正の市税はわずか8億円弱、49年12月補正においては実に140億円の市税財源を追加している。市税収入見込1,335億円は対49年度比10.8%（48：49～29.5%）である。したがって市税減収に伴う補てん債30億円、特別交付税等を見込む地方交付税26億円及び繰越金等で今回補正財源を編成した。

表一6 昭和50年12月補正予算総括（一般会計）

（単位：百万円）

区 分	歳出総額	内 訳						財 源			
		人 件 費	物 件 費 等	単 独 事 業 費	公 共 事 業 費	公 債 費	繰 出 金	特 定 財 源	一 般 財 源	う ち 市 税	
50 年 度	（当 初 予 算 額）	(235,634)	(62,199)	(609,924)	(38,586)	(28,505)	(16,182)	(29,238)	(87,649)	(147,985)	(111,357)
	5 月 現 計 予 算 額	(100%) 279,143	(22.3) 62,199	(22.4) 62,540	(24.3) 67,839	(14.7) 41,111	(5.8) 16,182	(10.5) 29,272	(39.4) 110,097	(60.6) 169,046	(47.4) 132,419
	9 月 現 計 予 算 額	(100%) 280,301	(22.2) 62,198	(22.3) 62,590	(24.5) 68,805	(14.7) 41,245	(5.8) 16,182	(10.5) 29,279	(39.4) 110,545	(60.6) 169,755	(47.4) 132,419
	今 回 12 月 補 正 額	8,034	6,784	2,658	1,662	△3,719	7	643	△317	8,352	797
	合 計 補 正 後 の 額①	(100%) 288,335	(23.9) 68,982	(22.6) 65,248	(24.4) 70,467	(13.0) 37,526	(5.6) 16,189	(10.4) 29,922	(38.2) 110,228	(61.8) 178,107	(46.3) 133,578
49 年 度	当 初 予 算 額	(100%) 222,641	(20.1) 44,704	(22.2) 49,440	(25.7) 57,245	(15.8) 35,191	(6.1) 13,685	(10.1) 22,374	(41.1) 91,554	(58.9) 131,086	(45.8) 101,939
	9 月 現 計 予 算 額	(100%) 226,324	(20.1) 45,517	(21.9) 49,608	(26.3) 59,549	(15.7) 35,431	(6.0) 13,686	(10.0) 22,533	(41.0) 92,836	(59.0) 133,488	(46.2) 104,503
	12 月 補 正 額	17,205	15,375	1,975	252	△2,969	8	2,564	△936	18,142	14,070
	12 月 補 正 後 の 額②	(100%) 243,529	(25.0) 60,892	(21.2) 51,583	(24.6) 59,801	(13.3) 32,462	(5.6) 13,694	(10.3) 25,097	(37.7) 91,899	(62.3) 151,630	(48.7) 118,573
	最 終 予 算 額③	(100%) 250,213	(24.3) 60,750	(21.5) 53,814	(25.7) 64,401	(13.0) 32,425	(5.5) 13,694	(10.0) 25,129	(35.6) 89,195	(64.4) 161,018	(47.8) 119,609
比 較	12月現計との比較①—②	(18.4) 44,806	(13.3) 8,090	(26.5) 13,666	(17.8) 10,666	(15.6) 5,064	(18.2) 2,495	(19.2) 4,825	(19.9) 18,328	(17.5) 26,477	(12.7) 15,005
	最終予算との比較①—③	(15.2) 38,122	(13.6) 8,232	(21.2) 11,434	(9.4) 6,066	(15.7) 5,101	(18.2) 2,495	(19.1) 4,793	(23.6) 21,032	(10.6) 17,089	(11.7) 13,968

区 分	当初予算額	9月現計予算額	今回12月補正額	合計補正後の額 ①	（最終予算）		比 較 ①—②
					49年度 ②	12月現計	
一 般 会 計	235,634	280,301	8,034	288,335	(250,213) 243,529	(38,121) 44,805	
特 別 会 計	121,740	122,723	1,449	124,172	(109,220) 106,276	(14,953) 17,897	
企 業 会 計	172,699	174,937	6,140	181,077	(146,274) 140,488	(34,803) 40,589	
計	530,073	577,961	15,623	593,584	(505,707) 490,293	(87,877) 103,291	

## (2) 今後の財政運営

以上のようにして編成された今回の補正予算を通じて50年度、さらには51年度以降への問題点を考えてみよう。

まず人件費、歳出総額中の構成比は50年度現計で23.9%、49年度最終予算の24.3%よりは低いものの、ここ数年来22%台を占めてきたこと、さらに51年度以降の財政規模に対応する人件費の必然的な増を推計するとき、配慮を要する点である。また公債費についても、46年度以降の市債の急増や、50年度の減収補てん債、51年度の地方財政対策を考慮するとき、財政負担の急増は避けられないであろう。さらに物件費等については、生活保護、老人医療、障害児対策から乳幼児保健等の決定あるいは施策としての福祉関係費の当然増、学校・保育所・老人ホームその他行政施設の運営費の増はどれも義務的ともいえる経費であり、管理事務費の節減にも限界があろうため経費の総額と構成比は一段と増すであろう。したがってこの種の経費については、今後、行政目標、効果、方法等について最も創意工夫の要請されるものであり、また経費配分の厳選、事業の打切り転換の激しく行われる分野とならざるをえない。また財政分析の上でも経費の性格、行政目標別等について一段と工夫、研究を要する点である。

建設事業についてみよう。45～49年度5カ年における普通会計ベースでの投資経費は総計3,064億円であった。表7にみるように、45年度345億円から49年度884億円にいたるまで年平均3.5%という伸び率を示している。この間の事業としては、毎年20校にも及ぶ小・中学校新設用地の取得及び建設、各年10カ所の保育所建設、2カ所の消防出張所・車両の整備、旭・港南・南戸塚じんかい工場の継続的建設、公営住宅の建設5,000戸余、さらに道路・幹線街路整備等いわば毎年度定着的事業ともいふべきものを着実に実施してきた。さ

らにこの間、地域住民待望の地区センター、老人医療施設、教育文化センター等の建設をはじめ、区出張所・土木事務所等の行政管理施設の整備も図ってきた。

しかしこれからはどうであろう。表7にみる49年度対50年度の公共・単独事業費ではそれぞれ9.4%、15.7%の増を示している。平均11.5%。しかもこれを維持するには前述のように赤字も覚悟してである。このような状況で51年度以降を考えると、まず定着的事業の従来の実行ラインを守れるかどうかが問題となってくる。また地区センター、地域図書館あるいは体育館等に対する住民要望も強い。また定着的といわれる事業についてもその量の拡大が望まれている。したがってこれに対応する財政運営ではまず事業選別、優先度の基準を明確にしなければならない。たんに国補助金がつくからとか、市債が充当できであろうからとかいう財源因果関係ではなく、これからの行政は何からやるべきかについての基準を確立し、その上にたつての予算の編成という形にならざるをえない。またその基準は市民の納得のゆくものであることが必要である。

具体的には総合計画、5カ年指標についての各年度における行政需要の設定であり、さらにそれを各年度の財源構成、総額との関連で財政需要として調整していくことであり、ここに企画部門と財政部門との新しい予算編成のあり方が実現されるべきではなからうか。

公債費については幾度か述べた。ただ起債が本来特定経費に充てるための財源とか、後年度住民との負担公平論とかのほか、最近の不況期にみられる減収補てん特別措置から、さらに発展(?)して恒常的に一般財源構成となることもありうる状況も加わって、公債費の増は避けられないであろう。

最後に繰出金である。50年度現計で総額29,921



表—7 経費別30～49年度普通会計決算状況

(単位：百万円)

年 度 種 別	30		35			40			45			46			47			48			49		
	決算額	%	決算額	%	対30 年度の 比率	決算額	%	対35 年度の 比率	決算額	%	対40 年度の 比率	決算額	%	対45 年度の 比率	決算額	%	対46 年度の 比率	決算額	%	対47 年度の 比率	決算額	%	対48 年度の 比率
歳出総額	9,727	100.0	16,933	100.0	174.1	45,148	100.0	266.6	102,289	100.0	227.0	134,744	100.0	131.7	159,930	100.0	118.7	190,393	100.0	119.0	253,215	100.0	133.0
消費的経費	7,377	75.8	11,192	66.1	151.8	27,914	61.8	249.4	67,721	66.3	242.6	81,320	60.4	120.1	98,652	61.7	121.3	121,684	63.9	123.3	164,763	65.1	135.4
人件費	3,757	38.6	5,154	30.4	137.2	11,973	26.5	232.3	25,227	24.7	210.7	29,655	22.0	117.6	35,371	22.1	119.3	43,566	22.9	123.2	60,875	24.0	139.7
物件費	2,329	23.9	3,594	21.2	154.3	8,913	19.8	248.0	24,050	23.6	269.8	28,746	21.4	119.5	37,375	23.3	130.0	47,295	24.8	126.5	63,165	24.9	133.6
公債費	592	6.1	948	5.6	160.1	3,089	6.8	325.8	5,375	5.3	174.0	6,169	4.6	114.8	7,794	4.9	126.3	9,234	4.8	118.5	12,642	5.0	136.9
その他	699	7.2	1,496	8.9	214.1	3,939	8.7	263.3	13,069	12.7	332.5	16,750	12.4	128.2	18,112	11.4	108.1	21,589	11.4	119.2	28,081	11.2	130.1
投資的経費	2,350	24.2	5,741	33.9	244.3	17,234	38.2	300.2	34,568	33.7	200.6	53,424	39.6	154.5	61,278	38.3	114.7	68,709	36.1	112.1	88,452	34.9	128.7
歳入総額	9,264	100.0	18,241	100.0	202.2	47,556	100.0	260.7	107,063	100.0	225.1	139,718	100.0	130.5	166,587	100.0	119.2	199,102	100.0	119.5	259,881	100.0	130.5
市税	4,898	52.9	9,133	50.1	186.4	21,632	45.5	236.9	50,145	46.8	231.8	60,615	43.4	120.9	73,625	44.2	121.5	93,100	46.8	126.5	120,538	46.4	129.5
譲与税・交付税・交付金 (うち地方交付税)	105 (10)	1.1	703 (186)	3.9	669.5	2,613 (1,004)	5.5	371.7	16,335 (10,424)	15.2	625.1	16,148 (8,985)	11.5	98.9	20,116 (12,241)	12.1	124.6	24,215 (15,472)	12.2	120.4	37,624 (27,435)	14.5	155.4
国・県支出金	1,834	19.8	2,337	12.8	127.4	6,005	12.6	257.0	12,943	12.1	215.5	17,148	12.3	132.5	23,202	13.9	135.3	27,894	14.0	120.2	37,399	14.4	134.1
市債	842	9.1	1,559	8.5	185.1	3,378	7.1	216.7	5,555	5.2	164.5	19,635	14.1	353.5	22,925	13.8	116.8	22,060	11.1	96.2	24,597	9.5	111.5
繰入金	118	1.3	743	4.1	629.6	902	1.9	121.4	1,340	1.3	148.6	1,200	0.9	89.6	—	—	—	—	—	—	789	0.3	—
繰越金	1	—	636	3.5	636.0	2,346	4.9	368.9	5,770	5.4	246.0	4,773	3.4	82.7	4,974	3.0	104.2	6,657	3.3	133.8	8,708	3.3	130.8
その他	1,466	15.8	3,130	17.1	213.5	10,680	22.5	341.2	14,975	14.0	140.2	20,199	14.4	134.9	21,745	13.0	107.7	25,176	12.6	115.8	30,226	11.6	120.1
歳入歳出差引残額	△ 463		1,308			2,408			4,774			4,974			6,657			8,709			6,666		
実質収支額	△ 1,073		718			66			377			△ 423			134			△ 110			223		
単年度収支額	△ 440		388			38			△ 1,012			△ 800			557			△ 244			333		

百万円（10.4%）となり、内容としては昭和62年度までの再建計画にもとづく交通会計への繰出金2,275百万円、建設中の高速鉄道会計へ5,389百万円、さらに建設整備中でもありまたそれに伴う公債費、減価償却費の増嵩する下水道会計へ11,962百万円、収入の伸びない病院・国保会計等何れも増加が著しい。市立大学会計は4,481百万円となっている。これらの事業は建設計画が既に定まっているもの、あるいは需要増に対応して収入の伸びないものが殆んどであるため、受益者負担のあり方をめぐって、また今日の一般会計を中心とする財政危機の中で今後いかに対応していくかが大きな問題点である。

#### 4———これからの地方財源とその対策

##### (1) 財源配分の問題点

現行制度における地方財政の依存財源は国庫支出金と地方交付税に代表される。もちろんその原資は国税である。この配分について地方自治体の立場から問題点をとり出してみよう。（表1）

まず国庫補助金であるが、地方財源の中では地方税に次ぐ主要財源である。この点は年々高くなりまたその事業目的も変化してきている。具体的には土木等の建設事業、特に産業道路等を中心とする社会的生産手段整備のための傾斜配分が著しい。さらに補助率・補助対象についても生活環境施設整備事業等に比べて高い。この傾向は地方交付税算定の動向にもみられている。また最近、大都市行政の利益拡散効果とか、全国的行政水準の確保のためとか、国庫補助金の性格づけを添加するむきもあるが、地方行政は地域問題である。地域問題は住民の生活・地方産業のレベルから発生してくるものである。それは国庫補助金の意図する政策とは必ずしも合致するものではない。さらに地方超過負担の問題がある。しかし現在超過

負担の生じている事業こそ地方自治体の最も緊急を要する行政であり、それらは小・中学校や保育所の建設であり、保健所や社会福祉施設の運営である。

次に地方交付税であるが、昭和48年度に交付を受けた団体は3,272団体、じつに全地方公共団体の98.5%であった。またその交付総額は3兆1,318億円、国税収入の22%、地方税に対して48%にも及ぶ。たしかに地方交付税制度が地方財源の保障と調整の制度としての存在意義はあるものの、近年のように総額が増加してきたこと、地方財源としてのウエイトが高まってきたこと、また交付調整団体が98%にも及ぶことを考えるとき、この制度が国庫補助金とならんで地方行財政の統制手段としての位置づけを高めてきたといえないであろうか。

##### (2) これからの地方財源

既に幾度かいわれていることであるが、地方財政の改革は基本的には国と地方の税源配分を改めて自主的な地方税源の拡充を図ることであろう。例えば所得税の地方への大巾移譲、法人税の配分変更がある。これらは税収入額の大きいこと、税負担の公平が図られること、住民負担とその使途がより明確になることから、地方行財政への関心がより高まるであろう。ただこれらは直ちに地方交付税制度に影響を与え、また経済力の地域格差から地方団体の財政調整も必要である。したがって交付税そのものも新しい型に改めねばならない。そしてそれは基準となるべき財政需要は地方の実態を充分勘案して算定し、いわゆるシビルミニマムを保障しうる交付税制度でなくてはならない。

いずれにしても地方税源の拡充は地方自治体の積年の宿願ともいうべきものである。しかしながら地方団体の徴税能力、個々の団体の徴税方式の

影響、経済力の地域格差にもとづく財政力の相違、不況期の減収等問題は多い。目標や理想はそれとして、地方自治体においては着実に一步步近づけるべく不断の研究と努力が望まれているところである。

既に本市においても39年に法定外普通税として商品切手発行税を制定し、福祉、とくに身体障害者対策事業の促進を図り、また49年には市民税法人税割の超過課税を実施し、木造校舎の鉄筋改築を行っている。とくに後者は各市にひろがり、また地方税制として定着化の感さえいだかせるにいたっている。

また最近各地方団体においても新財源として超過課税・法定外普通税の検討が真剣に進められている。

### (3) 受益者負担と負担の公平

受益者負担の制度とは一般に行政サービスの提供によりその便益が個々の特定個人に帰着し、しかもそれぞれの受益度をはかれるものについて、各々の受益度にしたがって個々の利用者から求める代償であり料金、使用料・手数料等がこれにあたる。

行政サービスのうち特定個人に便益を与えるものについて、そのサービス提供に要する費用を住民全体が負担する税収入で賄うというのでは、住民全体の負担で特定の利用者に利益が与えられることになり、また、受益度がそれぞれ必ずしも同一でないから受ける便益の程度にしたがって負担を求めるのでなければ不公平な結果となる。受益者負担の意義は個々の利用者・受益者にその受益度に応じて負担を公平に配分するところにある。

また特定の個人に便益が帰着する場合にその費用を住民全体が負担する税収入に求めると特定の利用者が他の負担で便益をうけることになり、時にその需要が急増することもあり、それに応ずる

ためには行政の量を必要以上に増加させねばならない。したがってその増量分を税収入で賄わねばならないため、他の行政用途に充てるべき税収入がそれだけ圧縮されることにもなりかねない。しかし受益度にしたがって代償が求められると利用者は受益度と支払う代償とのバランスを計算するであろうから、そのような問題も除かれるであろう。受益者負担制度はこうした資源配分面で価格の機能をも果しているといえよう。

#### ア. 受益者負担による補完課税

一般に租税体系は、主要な条件として担税力に合致した課税を行うとされている。行政サービスは社会全般に広がり、すべての住民に便益が及び、社会の構成員全体でそれに必要な財源を租税の形で分担すべきであるが、負担の配分については各々の負担能力にしたがって負担を求め負担公正の要請に応えるのを原則としている。

しかし前述のように特定の個人の便益に供するサービスについては、各々の受益度にしたがって租税負担を求めという方式でかえって負担公正の要請に応じられる。そこで租税体系は各々の負担能力に応じた課税を軸としつつ、受益度を基準にする課税で補完するように編成されている。道路関係諸税等は後者にあたるであろう。

#### イ. 受益者負担額のきめ方

受益者負担の額を単に費用に求めるとするならば、企業に準じて減価償却費・建設利子・維持管理費から算定することとなる。しかし行政サービスには便益は特定の利用者に与えるがその効果が個人の枠をこえて広く住民に及んでいくものもある。またある種のサービスについては、所得再分配の配慮を加えねばならないというような問題がある。

したがって、原則としては、受益度に応じて個々の利用者に求める負担と、住民全体が負担する即ち税収入にその財源を求めるものがでてく

る。行政サービスの中には便益のある部分は直接個々の利用者に帰着するが、さらに便益のその他の部分は住民に広く拡散する場合があります、必要な財源のすべてを受益者負担に求めなければならないということはない。例えば地方公営企業法第17条の2第1項である。独立採算制、受益者負担制度の考え方によりながらもその効果が住民全体に広がっていく部分については税収入で補てんするものである。

#### ウ. 本市財政における受益者負担

受益者負担については、その本質が財政的にみるならば、税負担の公平・資源の効率的な配分にある、またその根拠は効率性、公平性、収入の合理性にあるともいわれる。さらに受益者負担の近年の問題点としてその範囲が次第に拡大され受益と負担の関係が必ずしも明確にされていないこと、またその負担額の増大が著しくなっていること、さらに行政サービスの準公共財的性質の拡大も加わって、受益者負担の増加が物価に波及し、国民の実質所得減につながるという間接的負担論もでていいる。私自身は未だに勉強中であってこのことについての明確な答えがない。ただ本市の実態として既に本年9月議会においていわゆる公共料金といわれる公営企業関係の料金改訂がなされた。次いで12月議会では一連の受益者負担金の改訂がなされた。今後さらに各種の負担について検討を続けなければならないが、やはり基本となるのは市民全体の中での負担の公平ではなからうか。

## 5 おわりに

現在（12月21日）国では予算編成の大詰めをむかえている。対前年比13%から14%へと原案が変っているようだ。地方財政にとっては各省予算の動向もさることながら、何といたっても51年度は地

方財政対策、財源不足3兆円の措置が如何になるかが焦点である。勿論3兆円は国ベースでの算定であるから現実の地方の需要の実態に対応する不足財源は4兆円以上かもしれない。

本市もまた51年度予算の編成中である。かりに国予算と同様に14%増とすれば増額は400億円近くとなる。既に述べたように、これに対応する市税は強気にみて130億円、他の270億円は市債その他をどう見込むか。このように規模的にも財源的にもここ20年間かつてない状況となった。したがって繰返すが、基本的にはこれからの財政運営は量入制出原則にもどらざるをえないことも考えられる。つまり国、地方を通ずる財政状況にあった予算を編成しなければならず、その中で市民直結部分について如何に弾力的に運用していくかが、効率性を決定するであろう。そこでは人件費の弾力性等は全く考えられない。