

ま え が き

当センターでは、地方財政制度についての研究として、昭和 58 年度においては「地方交付税制度」を研究課題にとりあげ、そのしくみ、運用上の問題点の解明を行うことにより、地方の実態に一層適合させるための改善方策を検討し、『地方交付税制度に関する調査研究報告書』（昭和 59 年 3 月）としてとりまとめた。

もとより、地方財政制度は、地方交付税制度をはじめ地方税制度、国庫支出金制度、地方債制度等が一体となって運営されるしくみとなっていることから、その抜本的な見直しを行うためには、これらの財政諸制度を総体としてとらえ、その中で、それぞれの制度のあり方を検討する必要があると考えられる。

地方交付税制度についても、このような視点からの検討が必要とされるが、昭和 58 年度の調査研究は、現行の地方交付税制度の枠の中で、そのあり方を検討したものである。

そこで、本年度は、これを補完する意図をもって、ひきつづき研究課題として、地方交付税制度と他の諸制度との関連を中心に、より広い視点から望ましい地方財源のあり方を探ることとした。

なお、地方財政制度は、諸制度が複雑にからみ合い、しかも行政制度と表裏一体の関係にあることから、これらを系統的に検討することは容易ではなく、今回の調査研究についても、一步を踏み出したに止まっている感があるが、可能な限り問題点を指摘することに努めてみた。

おわりに、この調査研究に当り指導助言をいただいた関係課の方々に感謝するとともに、前書とあわせて本報告書がこれからの地方財政改革の検討資料の一助として活用されれば幸いである。

昭和 60 年 3 月

神奈川県自治総合研究センター

所 長 清 水 孝 信

目 次

第 1 章 地方財政の現状と問題点	1
第 1 節 地方財政における財源不足	1
1. 財源不足発生の背景	1
2. 財源不足の補てん措置	4
3. 財源不足額の算定	8
第 2 節 地方財政構造の特徴と変化	11
1. 地方財政構造の特徴	11
2. 地方財政構造の変化	12
第 3 節 地方財政計画	26
1. 地方財政計画の問題点	26
2. 昭和 60 年度地方財政対策	29
3. 国の財政危機と地方財政好転の見方	30
第 2 章 地方財源の充実強化と地方交付税制度	34
第 1 節 地方財政の財源構造	34
第 2 節 地方財源の拡充	37
1. 地方財源充実の基本的方向	37
2. 地方税源の充実強化	39
3. 国庫支出金のあり方	42
4. 地方税と地方交付税との比較	47
第 3 節 税源の偏在と財政調整	51
1. 税源偏在の実態	51
2. 財源超過額の調整	53
第 4 節 地方税源の充実と地方交付税との調和	58
第 5 節 国と地方との新しい財政システムの確立	
— むすびにかえて —	63

第1章 地方財政の現状と問題点

第1節 地方財政における財源不足

1. 財源不足発生の背景

地方財政は、国の財政とともに昭和40年代末の経済基調の変化に伴い、50年度以降今日まで引き続いて大幅な財源不足に陥っている。地方財政計画算定上の財源不足額は、54年度の4兆1,000億円を最大に、56年度の1兆300億円を最小として、59年度までの10年間の累計額で24兆3,200億円に達している。これは59年度地方財政計画額48兆2,892億円の50%強に相当し、また、同計画上の地方税20兆3,594億円を上回るものとなっている。

このように、地方財政の財源不足は50年度以降毎年度生じていることから、いわば恒常的、そして構造的ともいえる。そこで、こうした財源不足がいかなる背景のもとにもたらされたのか、50年度当時の地方財政の歳入、歳出の両面から検討を加えることとする。

まず、歳入のうち地方税について、50年度地方財政計画上の収入見込額と決算額とを比較してみると(表1)、地方税は、地方財政計画策定時に8兆8,850億円の収入が見込まれたが、10月の補正予算編成時には7兆8,218億円、差引1兆632億円の大幅な減収見込となった。その後決算ではやや持ち直しはしたが、当初計画上の収入見込額に対して91.8%の8兆1,548億円の収入しか確保できなかった。なかでも、法人道府県民税、法人事業税及び法人市町村民税を合わせた法人関係税の落ち込みは大きく、当初収入見込額3兆1,252億円に対して決算額は2兆3,240億円で差引8,012億円の減収となった。これは当初収入見込額の約1/4に相当する額であり、また、地方税全体の減収額7,302億円を超えるものとなっている。

表1. 昭和50年度地方税収入見込額と決算額

(単位:億円、%)

区 分	地方財政 計画額A	補正 見込額B	決算額C	B-A	C-A	B/A	C/A
道府県税計 ①	45,741	38,075	38,692	△ 7,666	△7,049	83.2	84.6
うち法人道府県民税 ①(a)	3,421	2,400	2,498	△ 1,021	△ 923	70.2	73.0
法 人 事 業 税 ①(b)	20,007	13,860	14,535	△ 6,147	△5,472	69.3	72.6
市町村民税計 ②	43,109	40,143	42,856	△ 2,966	△ 253	93.1	99.4
うち法人市町村民税 ②(c)	7,824	5,450	6,207	△ 2,374	△1,617	69.7	79.3
地方税計(①+②)	88,850	78,218	81,548	△10,632	△7,302	88.0	91.8
うち法人関係税(①(a)+②(c))	31,252	21,710	23,240	△ 9,542	△8,012	69.5	74.4

(注) 補正見込額は、昭和50年10月現在

表 2. 昭和 50 年度地方交付税の状況

(単位：億円、%)

区 分	昭 和 50 年 度			昭 和 49 年 度		比 較	
	当 初	補 正	最終(a)	当 初	最終(b)	増 減 額 (a)-(b)(c)	増 減 率 (c)/(b)×100
国 税 三 税(A)	137,770	△ 34,390	103,380	105,720	121,820	△ 18,440	△ 15.1
所 得 税	66,050	△ 11,840	54,210	47,590	55,420	△ 1,210	△ 2.2
法 人 税	61,410	△ 21,320	40,090	49,280	57,550	△ 17,460	△ 30.3
酒 税	10,310	△ 1,230	9,080	8,850	8,850	230	2.6
(A)×32.0%	44,086	△ 11,005	33,081	33,830	38,982	△ 5,901	△ 15.1
精 算 分	—	—	—	1,672	4,362	△ 4,362	皆減
49年度特例措置分	—	—	—	△ 1,679	△ 1,679	1,679	—
臨時沖繩特別交付金	209	—	209	321	321	△ 112	△ 34.9
臨時地方特例交付金	—	220	220	—	—	220	皆増
小 計(B)	44,295	△ 10,785	33,510	34,144	41,986	△ 8,476	△ 20.2
借 入 金(C)	—	11,200	11,200	—	—	11,200	皆増
返 還 金(D)	—	—	—	—	—	—	20.0
合計(B)+(C)+(D)	44,295	415	44,710	34,144	41,986	2,724	6.5

出典：「地方財政の状況」(52.3自治省)

また、地方交付税は、表 2 のとおり 50 年度当初予算では国税三税 13 兆 7,770 億円の 32%相当分として 4 兆 4,086 億円が計上されていたが、補正予算において国税三税が 3 兆 4,390 億円補正減されたことに伴って、1 兆 1,005 億円の減収となった。この減収額は当初計上額の 22.7%にあたり、また、地方税の減収額をも大きく上回るものとなっている。

このような地方税及び地方交付税の大幅な減収に対する補てん措置として、前者に対しては減収補てん債、後者に対しては交付税特別会計の借入れによりそれぞれ、補てん措置がなされたところであるが、この補てんの方式が、その後の地方財政の財源不足の補てん措置を規定したものといえよう。

ところで、わが国の租税体系は、個人所得と法人所得に対する課税のウエイトが主要諸国の中ではアメリカに次いで高い。57 年度決算でも、国税では所得税及び法人税の国税収入全体に占める割合は 72.0%、地方税では住民税及び事業税で 57.7%を占めている。これらの税目のうち、法人税及び事業税は、その課税対象の性質上経済動向に大きく左右される。すなわち、その税収の伸びは、経済成長率が高いときにはそれを上回った伸びを示し、逆に経済成長率が鈍化し、あるいはマイナスになるとそれ以上に落ち込む傾向がみられる。具体的に地方税でみると、

法人課税は利益に対して課税されるしくみとなっているため、利益が出なければいわゆる欠損法人として道府県民税及び市町村民税の均等割（資本金等により前者は1万円～75万円、後者は4万円～300万円、59年度）のほかは法人事業税も法人税割も課税されないことから、不況時には大幅な減収となってあらわれる。利益法人と欠損法人の間には、同程度の地方団体からの行政サービスを受けて事業活動を行いながら、このように、税負担には不均衡が生じており、地方財政の安定性を確保できないことからこれの抜本的解決策として、資本金額や売上金額あるいは従業員数等を課税標準とする外形課税の導入が主張されているところである。

さらに、現行の税体系にあっては、地方税である住民税や事業税の課税標準は、国税である所得税及び法人税の課税標準とほぼ同じものが用いられていることから、国税が落ち込むと同様に地方税も伸び悩み、しかも、国税収入の基幹ともいえるべき所得税、法人税に酒税を加えた国税三税の減収は、地方交付税の減額となって地方財政に直接的な影響を及ぼすこととなる。

一方、歳出について、50年度地方財政計画によりその対前年度伸び率をみると（表3）、総額で24.1%の増加率となっており、これは、30年度以後では36年度の24.4%の増に次ぐ高い伸び率となっている。

このような歳出の増大をもたらした原因としては、まず第1に、48年の石油危機後の大幅な物価上昇（消費者物価の対前年度上昇率：48年度16.1%、49年度21.8%、50年度10.4%）があげられよう。とくに、49年のピーク時の消費者物価の上昇率は前年比25%の増、卸売物価のそれは35%もの上昇であった。この物価上昇によって、地方財政においても事業費単価が大幅に増大し、その反映として国庫補助事業に係る超過負担額も拡大することとなり、地方財政経費を膨張させた。また、給与関係経費は民間給与の急

表3. 昭和50年度地方財政計画（歳出）
（単位：億円、%）

区 分	50(A)	49(B)	増減額 (A)-(B)	増減率
1 給与関係経費	74,813	50,266	24,547	48.8
2 一般行政経費	48,419	38,728	9,691	25.0
3 公 債 費	9,664	7,821	1,843	23.6
4 維持補修費	3,866	3,092	774	25.0
5 投資的経費	70,778	63,617	7,161	11.3
6 そ の 他	8,048	10,229	△2,181	△21.3
歳 出 合 計	215,588	173,753	41,835	24.1

激な上昇を反映して、49年の人事院勧告による給与改定率が29.64%と高いものとなり、この平年度化を中心に50年度は対前年度比48.8%もの大幅な増加となった。

第2に、地方団体は、高度成長期を通じて新たな行政需要に対応した施策を実施してきたが、40年代後半になると、社会保障制度や教育制度の改善や改正が行われ、これに高齢化社会への移行のスピードが加わり、財政需要は質的にも量的にも拡大し、このことが、地方の財政支出を増大させたものといえる。主なものとしては、私立学校等経常費補助（45年）、児童手当制度（46年）、老人医療無料化（47年）、いわゆる人材確保法に基づく教員の給与改善、年金の物価スライド制導入（48年）、学級編成基準の引上げ（43年、49年）などがあげられる。これらの施策のなかには、地方団体が国に先行して実施してきたものもあるが、その多くが国の法令等に基づいた、いわば地方団体にとってやむを得ざる支出の増加という面が強く、したがって、地方団体独自の判断で歳出の抑制がはかれる性格の経費は少ない。

これまでみてきたように、地方財政に大幅な財源不足をもたらした直接的な要因は、歳入面では、経済環境の悪化の影響を受けて、法人関係税を中心とする地方税と国税三税にリンクする地方交付税の大幅な落ち込みにあるといえよう。また、歳出面においては、人件費あるいは社会保障関係費など経常的、義務的な経費の比重が大きく、もともと硬直的な体質をもつ地方財政構造にあっては、歳入の落ち込みに見合う歳出の抑制をはかることはきわめて困難になった。さらに、その根本には、事務配分に応じた税源配分がなされていないことに起因する国に従属した地方財政のもつ構造的な脆弱性が横たわっていることも否定できないであろう。

2. 財源不足の補てん措置

地方の財源不足額の59年度までの累計額24兆3,200億円は、表4のとおり交付税特別会計の借入金11兆6,702億円、地方債の増発11兆7,565億円及び臨時地方特例交付金等8,933億円によって補てんされてきた。この地方交付税原資の借入れ及び地方交付税の起債振替という特例措置によって、地方財政の収支につじつま合わせが行われてきたことは、負担の先送りと地方へのしわ寄せとなり、後年度の地方財政運営を圧迫する要因となるうえに、地方交付税制度を歪めるものとなってい

る。このことについては前年度の報告書の中で詳述した。ここでは、今後も引き続き財源不足が見込まれるなかで、その補てん方法に大幅な変更

表4. 昭和50年度以降の財源不足額とその補てん措置

(単位:億円、%)

区分 年度	地方財政 計画額 A	財源 不足額 B	左の補てん措置								地方債の 増額		(参 考) B/A		
			地方交付税の増額								計 I	I/B		J	J/B
			財対 臨特 C	償還方 法変更 D	特例 加算 E	利差 臨特 F	特会 借入 G	特会 利子 H							
50年度(補正)	220,322	21,831	—	—	—	—	11,199.8	—	11,199.8	51.3	10,632	48.7	9.9		
51年度(補正)	252,595	26,200	559	—	—	—	13,141	—	13,700	52.3	12,500	47.7	10.4		
52 "	288,365	20,700	950	—	—	—	9,400	—	10,350	50.0	10,350	50.0	7.2		
53 "	343,396	30,500	1,500	—	—	—	15,500	—	17,000	55.7	13,500	44.3	8.9		
54 "	388,014	41,000	1,800	—	—	—	22,800	—	24,600	60.0	16,400	40.0	10.6		
55 "	416,426	20,550	1,300	—	—	—	8,950	—	10,250	49.9	10,300	50.1	4.9		
56 "	445,509	10,300	1,300	1,910	—	△1,130	1,320	—	3,400	33.0	6,900	67.0	2.3		
57年度(補正)	(当初470,542) 474,256	27,119	—	—	—	—	15,433	—	15,433	56.9	11,696	43.1	5.7		
58年度(補正)	474,860	29,900	—	—	1,135	7	18,958	△3,446	16,654	55.7	13,246	44.3	6.3		
59年度(補正)	482,892	15,100	—	1,289	1,760	—	—	—	3,049	20.2	12,051	79.8	3.1		
50～59 補正	3,786,635	243,200	7,409	3,199	2,895	△1,123	116,701.8	△3,446	125,635.8	51.7	117,565	48.3	6.4		

(注) 59年度の交付税特別会計利子負担(3,638億円)は、財源不足額に算入されている。

出典:「地方財政要覧」(59.12 自治省財政課)

が示された59年度の改正措置を中心に触れてみることにする。

地方交付税法上の財源不足額とは、基準財政需要額が基準財政収入額を超過する額であり、この財源不足額が国税三税の32%に相当する額と引き続いて著しく異なる場合、地方行財政制度の改正を行うか、または、交付税率を変更することとされている(法第6条の3第2項)。この条文に関する国の解釈は、「引き続き」、「著しく」というのは、2年連続して財源不足が続き、翌年度以降も不足が見込まれ、その不足額が普通交付税総額の概ね1割程度以上になるような状態であるととして、この解釈が政府見解として示されている。

現実には、50年度、51年度と財源不足が続き、52年度以降も財源不足が見込まれたことから、自治省は、地方財政対策をめぐる対大蔵省との折衝において、法第6条の3第2項に基づき交付税率6.5%の引上げを要求したが実現には至らず、結局、52年度の交付税特別会計借入金の元金について、償還時にその1/2を国が臨時地方特例交付金として交付することで結着をみた。そして、この措置を法定したことが「行財政制度の改正」にあたるものとし、この折半償還のルールは翌53年度の改正で50年度及び51年度の借入分についても適用するとともに、53年度以降当分の間実施されることが法定された。

その後、深刻化する国の財政事情から、地方財政対策に対する財政当局の姿勢に

は一段と厳しさが加わり、内容的には次第に後退したものとなっている。すなわち、56年度においては、当面の財政負担を軽減するため、50、51、52年度の交付税特別会計借入金の償還期間が10年から15年に延長されたほか、地方債発行による金利負担軽減のためのいわゆる利差臨特が、国の一般会計による負担から交付税特別会計借入金に上乘せされた。また、58年度の改正では、従来、交付税特別会計借入金の利子負担については全額国庫負担とされてきたが、その1/2が当年度限りの措置としながらも地方の負担とされ、交付税特別会計借入金に上乘せして先送りとなった。そして、59年度にはこの1/2の地方負担が恒久的に地方負担として制度化されるとともに、新規借入措置が廃止され、これに代わって国の一般会計からの特例措置を講ずることとしたほか、既借入金について、その償還を66年度以降に繰り延べるなど大幅な改正が行われた。

59年度の改正措置について、国は、国と地方の償還責任が明確化され、また、実質赤字債ともいえる交付税特別会計借入の廃止は地方財政の健全性に資するものであり、財源不足に対しては、特例措置による加算で対処できるとしている。

しかしながら、59年度の改正点のうち、まず、交付税特別会計における新規借入の廃止については、これまで地方の財源不足の補てんは地方交付税と地方債とで概ね折半で行われてきたが、今後も予想される財源不足に対して、特例措置による地方交付税の増額が十分なものでなければ、この措置により地方債への比重が高められる結果、地方財政構造は一層硬直化するものと考えられる。

次に、50年度以来の地方財源措置である交付税特別会計における借入金措置や臨時地方特例交付金に代わる新しい方式として、「当分の間」制度化されることとなった国の一般会計からの特例措置額は、59年度では1,760億円とされた。このうち、既往利差臨特925億円、地域特例臨特35億円、財対臨特500億円の合計1,460億円については、従来の臨時地方特例交付金と同じ内容のものである。しかし、源泉分離課税が選択された利子所得に係る住民税相当額としての財対臨特は、58年度では1,100億円であり、また、当該年度に発行する地方債の利子の一部を補てんするための新規利差臨特（58年度7億円）が59年度は措置されていないことにより、実質的には前年度よりも607億円削減されたものといえる。また、新たに加算された300億円については、66年度以降精算減額されるいわば借金である。この特例加算のしくみは、地方財源の不足は行財政制度の改正が行われなければ、

交付税率の引上げで処理すべきであるという基本的考え方を廃棄するだけでなく、地方財源の超過が生じた場合には交付税率の引下げによることなしに、マイナスの特例措置というかたちで減額される可能性が残されたわけで、毎年度の具体的な金額の決定については、自治省と大蔵省との間での政治的結着に待つこととなる。

表5. 交付税特別会計の借入金及び償還計画

(単位：億円)

年度	借入額	既償還額	負担区分		償 還 計 画										
			国	地方	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	計
50補正	11,199.8	3,020	4,089.94	4,089.9	165	520	565	620	675	735	809.9	—	—	—	4,089.9
51当初	13,141	2,140	5,500.5	5,500.5	340	560	610	665	725	790	865	945.5	—	—	5,500.5
52当初	9,400	710	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
補正	960	70	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
補正後	10,360	780	3,729.8	5,850.2	334	519	564	616	673	731	801	872.2	740	—	5,850.2
53当初	15,500	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
補正	960	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
補正後	16,460	8,497.5	7,962.5	—	450	510	570	640	710	800	890	1,000	1,130	1,262.5	7,962.5
54当初	22,800	10,895	11,905	—	760	830	920	1,000	1,110	1,210	1,320	1,440	1,580	1,735	11,905
55当初	8,950	3,707.5	5,242.5	—	340	370	400	450	490	520	580	630	700	762.5	5,242.5
56当初	1,320	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
補正	439.68	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
補正後	1,759.68	1,522.28	237.4	—	15	15	15	20	25	25	25	25	35	37.4	237.4
57当初	2,098	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
補正	15,432.8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
補正後	17,530.8	9,814.4	7,716.4	—	580	615	655	695	740	785	830	885	940	991.4	7,716.4
58当初	18,957.5	10,520.75	8,436.75	—	650	685	725	765	810	855	905	955	1,010	1,076.75	8,436.75
66以降償還額	(6,940)	58,277.63	56,941.15	—	3,634	4,624	5,024	5,471	5,958	6,451	7,025.9	6,752.7	6,135	5,865.55	56,941.15
年度末借入金残高		59~65	56,941.15	—	53,307.15	48,683.15	43,659.15	38,188.15	32,230.15	25,779.15	18,753.25	12,000.55	5,865.55	0	

(注) 58年度末借入金残高 115,218.78のうち国負担額 58,277.63は59年10月1日をもって一般会計へ振替整理されるため、交付税特別会計には地方負担額 56,941.15が残ることになる。

出典：「地方財政」(59年3月号)

さらに、これまでの借入金の償還が66年度以降に繰り延べられることにより(表5)、59年度償還予定額1,289億円が当面節約されることになったが、この措置は負担の先送りにすぎず、利子負担を増加させることとなる。

こうして、59年度の地方交付税の総額は、国税三税の32%相当分8兆7,104億円に特例措置額1,760億円を加えた額から、交付税特別会計借入金の利子負担分3,638億円を控除した8兆5,227億円となり、これは国税三税の31.3%に相当するもので、実質的には交付税率が32%を割り込む結果となった。

交付税特別会計による借入れが廃止された遠因としては、資金運用部資金の原資の伸び悩みもさることながら、国債の引受けによる資金枠の圧迫の影響が大きいものと考えられることから、今後、その運用に注目する必要がある。

国は、59年度の改正措置についても、地方交付税法に定める「行財政制度の改正」にあたるとしているが、地方財源の保障という法の目的からいえば、「行財政

制度の改正」とは、現行制度のもとにあっては、構造的に生じている財源不足を解消し得るだけの国と地方を通ずる事務配分の変更や事務の改廃など抜本的な改正を行うことと解すべきであろう。そして、これによっては財源不足が恒久的に解消されない場合には、交付税率の変更が行われるものと考えべきであろう。この意味からすれば、今回の改正措置についても、地方財源の不足という構造的問題に対して、本来行われるべき地方財政制度の改正等抜本的な解決がなされることなく、資金繰りの問題にすりかえられているといわざるを得ず、その内容は、法の精神からは大きく後退したものといえよう。

3. 財源不足額の算定

地方交付税法上の財源不足額とは、基準財政需要額が基準財政収入額を超過する額とされているが、地方財政における財源不足額は、現実には地方財政計画の策定を通じて決定される。すなわち、地方財政対策としての補てん措置が講じられる前の歳入歳出の差引額としてあらわされる。

こうして決定された地方財政計画策定上の財源不足額は、表4でみたように54年度までは一貫して増加したが、その後は減少傾向にあることから、54年度以前と55年以降に大きく区分して考えることができよう。

地方財政計画額の対前年度伸び率をみると(表6)、まず、50年度以降54年度までの間、総額ではいずれも2ケタの伸びを示している。このうち、投資的経費は51年度19.7%、52年度18.4%、53年度26.1%、54年度20.3%と各年度とも歳出総額の伸びをかなり上回ったものとなっている。

当時、国の経済政策の一環として景気の維持拡大をはかるため、国においては国債の増発によって公共事業が推進され、地方もこれに協力するとともに、地方単独事業についても積極的に実施してきた。その結果、地方の一般財源を上回る負担を増大させることとなり、財源不足額は50年度2兆1,831億円から51年度2兆6,200億円、52年度2兆700億円、53年度3兆500億円、そして54年度の4兆1,000億円へと増加した。

この公共事業拡大政策は、わが国経済の立ち直りに大きな役割を果たしたともいわれているが、同時に、国、地方を通じての財政的破綻を決定的なものとしたとの評価もなされている。

表 6. 地方財政計画(当初)の推移(対前年度伸率)

次に、55 年 歳 入

(単位：%)

度以降について

みると、計画額

の伸びは大きく

低下しており、

この傾向は、投

資的経費に端的

にあらわれてい

る。その伸び率

は、55 年度

4.6%、56 年度

3.8%、57 年度

2.7%と低下し、

58 年度及び 59

年度はそれぞれ

△ 0.3 %、△

3.2%と 2 ケ年

連続してマイナ

スとなっており、

いずれも歳出総額の伸びを下回るものとなっている。また、給与関係経費や経常的経費の占める割合が大きい一般行政経費についても、その伸び率は低い。

このことは、54 年度までとられてきた公共事業等の拡大の方針が 55 年度以降、抑制の方向に転換されたことによる。55 年 12 月に臨時行政調査会設置法が成立したことに象徴されるように、国の財政の極度の窮迫と国債残高の急増の結果、財政再建が大きく前面に押し出されてきたものといえる。

こうした歳出抑制政策がとられたことによって、地方の財源不足額も 55 年度 2 兆 550 億円、56 年度 1 兆 300 億円と減少した。そして、57 年度当初においては収支均衡するものと見込まれたが、年度途中に至り、地方税及び地方交付税の減収に伴い、結局、2 兆 7,119 億円の財源不足となった。その後も 58 年度 2 兆 9,900 億円、59 年度 1 兆 5,100 億円と歳出が厳しく抑制されているにもかかわらず、かな

区 分	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59
I 地 方 税	23.5	△0.0	18.1	10.4	11.6	16.5	13.4	11.7	△0.1	6.8
II 地 方 譲 与 税	7.7	27.1	10.7	13.5	12.9	6.9	0.2	6.4	2.3	△4.8
III 地 方 交 付 税	29.7	17.1	10.0	23.4	9.2	5.0	7.9	7.0	△4.9	△3.9
IV 国 庫 支 出 金	22.0	16.7	16.0	17.6	13.6	4.3	2.3	1.9	△4.5	△0.8
V 地 方 債	23.9	128.8	3.4	32.9	22.2	△9.7	△3.6	△10.8	31.3	△4.8
VI 使 用 料 及 び 手 数 料	20.4	39.1	21.0	28.7	14.3	15.1	7.8	7.8	4.9	7.4
VII 雑 収 入	22.5	23.0	18.2	43.2	12.8	10.6	4.5	2.2	6.3	5.2
歳 入 合 計	24.1	17.2	14.2	19.1	13.0	7.3	7.0	5.6	0.9	1.7

歳 出

区 分	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59
I 給 与 関 係 経 費	48.8	16.5	9.3	11.4	4.4	6.5	6.5	6.7	1.9	3.6
II 一 般 行 政 経 費	25.0	14.3	14.1	19.4	11.7	7.8	6.8	4.8	△1.5	1.4
1 補 助	22.7	18.1	14.6	14.4	11.0	7.3	4.5	6.3	△6.5	1.4
2 単 独	27.5	10.4	13.5	25.0	12.3	8.3	9.2	3.4	3.3	1.4
III 公 債 費	23.6	44.8	23.7	29.2	17.9	16.6	20.2	15.2	11.6	8.5
IV 維 持 補 修 費	25.0	6.3	6.6	7.5	10.0	6.5	6.5	4.7	1.9	2.0
V 投 資 的 経 費	11.3	19.7	18.4	26.1	20.3	4.6	3.8	2.7	△0.3	△3.2
1 直 轄 ・ 補 助	8.8	18.8	18.6	26.3	20.3	2.3	0.3	△2.6	△0.7	△3.0
2 単 独	14.5	21.0	18.2	25.9	20.2	7.5	8.0	8.5	0.0	△3.3
VI 臨 時 土 地 対 策 費	△61.1	皆 減	—	—	—	—	—	—	—	—
VII 公 営 企 業 繰 出 金	16.9	18.0	14.2	13.2	15.9	12.5	11.9	11.8	5.9	4.4
VIII 水 準 超 経 費	△27.9	△17.2	0.0	△16.7	0.0	100.0	37.5	10.9	△29.5	53.5
歳 出 合 計	24.1	17.2	14.2	19.1	13.0	7.3	7.0	5.6	0.9	1.7

り大きな財源不足を生じている。これは、歳入の伸び悩み、なかでも、地方交付税と国庫支出金の削減の影響によるものと考えられる。

このように、地方の財源不足額を決定する地方財政計画の内容をみると、地方財政が国の経済財政政策の影響を色濃く受けていることがわかるのである。

第2節 地方財政構造の特徴と変化

1. 地方財政構造の特徴

地方財政は、50年度以降引きつづいて財源不足の状況にあり、その大部分が地方交付税原資の借入れと地方債の増発によって補てんされてきたことは、これまでみてきたとおりである。こうした措置は、地方財政構造に少なからぬ影響を与えたものと考えられる。そこで、本節においては、50年度以降の地方財政構造について、40年代との比較をしながら、分析していくこととするが、その前に、地方財政構造の特徴について、国のそれとの比較のなかで触れておく。

まず、歳出についてみれば、国と地方の歳出規模の単純比較では概ね1：1であるが、その最終支出主体としての実質的な規模でみた場合、国27.1%：地方62.9%と、地方が国を大きく上回っていることがあげられよう（表7）。

個別経費ごとに地方の占める割合をみると、教育費、機関費、国土保全及び開発費、社会保障関係費などで高い割合となっている。このことは、国から地方に大規模な財源の移転が行われていることを示し、地方交付税がその大宗を占める地方財政費はさておき、教育費や国土保全及び開発費などは、国の歳出純計額の半分以上が国庫支出金として地方に交付されていることがわかる。

表7. 国と地方の目的別歳出の状況（57年度）

（単位：%）

区 分	歳出純計額			総額 地方 に占める 割合	国の純計 に占める 地方に対 する支出 の割合
	国	地方	計		
機 関 費	7.2	15.4	12.3	78.4	6.6
地 方 財 政 費	1.9	—	0.7	—	94.3
防 衛 費	8.6	—	3.2	—	1.0
国土保全及び開発費	11.0	23.4	18.8	78.3	53.9
産 業 経 済 費	12.0	6.7	8.7	48.6	13.4
教 育 費	6.1	24.4	17.6	87.2	62.9
社 会 保 障 関 係 費	23.4	21.1	22.0	60.5	33.2
恩 給 費	6.3	0.4	2.6	10.0	—
公 債 費	23.2	8.6	14.0	38.8	—
そ の 他	0.3	—	0.1	100.0	—
計	100.0	100.0	100.0	62.9	41.1

出典：「地方財政の状況」（59.3）

また、57年度性質別決算による義務的経費の構成比をみると、都道府県47.3%、市町村42.6%と国が20数パーセントであるのと比べ地方の方がかなり大きいものとなっている（表9）。これは、都道府県では、教職員や警察官の給与費を中心とする人件費のウエイトが、市町村にあっては、人件費のほか、生活保護費等の扶助費のウエイトが大きいことによる。このため、地方の歳出構造は、国に比べて弾力

性に乏しく、硬直化しやすい体質をもつといえる。

次に、歳入については、第1に、国の財政は租税収入を主体とする単核的な財源構成となっているのに対して、地方財政の歳入構成は多核的であるといえよう。国の一般会計の歳入に占める租税収入の割合は、50年度以降国債依存度が高まっているとはいえ、57年度決算では63.6%となっている。一方、同年度決算の地方財政についてみると、その歳入構成比は、地方税35.7%、国庫支出金21.3%、地方交付税17.6%、地方債9.4%など多様である（表10）。

第2の特徴として、地方税源が偏在していることがあげられる。地方財源の根幹ともいべき地方税の歳入構成比は、地方財政全体としてみた場合30数%と貧弱であるが、そうしたなかでも、それが70%を超える団体も数団体はあるが、10%未満の団体が全体の約1/4を占めるなど約8割の団体が30%に満たない状況にある（表22）。

このように、地方の歳入構成は、地方税を中心とする自主財源のウエイトが低く、その多くを国庫支出金や地方交付税等の依存財源に頼らざるをえないものとなっている。これは、地方の事務量に見合った税源配分がなされていないこと、すなわち、事務量は概ね国1：地方2であるのに対して税源配分は国2：地方1となっていることに起因する。このため、国税として徴収された額の約6割が地方に交付されているのである。このような税源の大規模な地方への移転は、その運用によっては国の地方に対する必要以上の関与や拘束につながるものとなり、こうした脆弱な財政基盤のもとでは、地方の自主的な財政運営を確立することは容易なことではない。

2. 地方財政構造の変化

(1) 歳出

歳出を行政目的別分類によって示したのが表8である。その費目別構成比を57年度についてみると、都道府県では、教育費（28.8%）、土木費（18.8%）、農林水産業費（11.0%）の順で、この3部門で全体の58.6%を占め、また、市町村では、土木費（20.1%）、教育費（17.6%）、民生費（17.2%）の上位3部門で全体の54.9%を占めている。都道府県と市町村の純計では、教育費（24.4%）、土木費（20.1%）、民生費（11.2%）の順になっている。その費目別の構成比の推移を

みると、都道府県、市町村を通じて、45年度から51年度にかけて民生費の上昇と土木費の低下が、また、公債費の着実な上昇傾向がみられるが、その他の費目については大きな変化はない。民生費は社会福祉施策の充実、公債費は地方債残高の増大により、また、土木費については、金額的には毎年度増加しているものの、その70%強がその性格上臨時的経費に区分される投資的経費であることから、限られた財源の枠のなかで相対的に低下したものと考えられる。

次に、歳出を性質別分類でみると（表9）、大きく分けて義務的経費（人件費、扶助費及び公債費）、投資的経費及びその他の経費の3つに区分することができる。そして、概ね各年度ともに義務的経費と投資的経費で80%程度を占め、残りの20%程度がその他の経費となっている。したがって、義務的経費と投資的経費のウエイトは、前者が高くなると後者が低下する相関関係にあるといえる。

これらの経費の構成費の推移をみると、まず、義務的経費の純計は、45年度の41.7%から51年度の48.8%へと上昇し、その後やや低下したものの55年度から再び増加傾向にあり、57年度は47.2%となっている。団体別にみてもこの傾向は変わらないが、各年度ともに都道府県の方が市町村よりも5%程度上回っていることから、より硬直的な財政運営を強いられているといえよう。

その内訳をみると、人件費は純計で、45年度の32.7%から50年度の36.9%まで上昇したが、51年度以降低下をつづけて57年度は31.2%と45年度よりも低い水準となっている。団体別では、教職員や警察官の給与負担を含む都道府県が市町村を大きく上回っており、45年度36.1%（市町村24.4%）、50年度42.0%（同27.2%）、57年度36.2%（同22.7%）などとなっている。扶助費は、純計で45年度の5.2%から51年度の7.5%へと上昇し、その後はほぼ横ばいで推移している。団体別では、市町村が都道府県を上回っている。また、公債費は、純計で45年度の3.8%から、50年度以降地方債残高の累増を反映して毎年度上昇をつづけ、57年度は8.5%となっている。団体別では、市町村の方が都道府県に比べてやや高い。このように、義務的経費については、人件費は、職員定数の適正化や給与ベースの見直しなど地方団体の抑制の努力に加えて給与改定の実施の見送りなどの影響を受けて、そのウエイトが低下している反面、公債費が今後も増加するものと見込まれることから、ここ数年微増に止まっているものの、その動向は明るいものとはいえないであろう。

表 8. 目的別歳出決算額の構成比の推移

(単位：%)

区 分	45	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57
議会・総務費	10.2	10.0	10.0	9.9	10.3	9.6	9.6	10.1	9.7	9.5	9.6
{ 都道府県	6.4	6.1	6.0	5.7	6.1	5.5	6.0	6.7	6.2	6.0	6.0
{ 市町村	16.1	14.9	14.9	15.1	15.0	14.3	13.6	13.8	13.7	13.4	13.6
民生費	7.7	9.9	10.4	11.1	11.3	11.2	11.1	11.1	11.0	11.1	11.2
{ 都道府県	4.6	5.5	5.8	6.0	6.1	6.0	6.0	5.9	5.7	5.7	5.8
{ 市町村	12.0	15.4	16.4	17.3	17.6	17.4	17.1	16.9	16.7	16.9	17.2
衛生費	5.9	6.5	6.8	6.8	6.7	6.4	6.3	6.1	6.2	6.1	6.1
{ 都道府県	4.7	5.2	5.2	5.1	4.9	4.6	4.3	4.1	4.2	4.1	4.1
{ 市町村	7.0	7.7	8.3	8.4	8.3	8.1	8.0	7.9	7.8	7.9	7.9
労働費	1.7	1.2	1.2	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9
{ 都道府県	1.4	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8
{ 市町村	1.8	1.2	1.2	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8
農林水産業費	8.6	8.4	7.7	7.7	7.5	8.1	8.5	8.6	8.5	8.2	7.7
{ 都道府県	11.3	11.7	10.7	10.8	10.6	11.5	12.1	12.2	12.2	11.7	11.0
{ 市町村	6.7	6.2	5.7	5.7	5.6	6.1	6.7	7.0	6.9	6.8	6.3
商工費	4.2	4.0	4.0	3.9	3.8	3.7	3.6	3.6	3.7	3.8	4.0
{ 都道府県	5.1	5.2	5.2	4.9	4.8	4.7	4.6	4.6	4.7	4.8	5.1
{ 市町村	2.6	2.4	2.4	2.5	2.4	2.3	2.3	2.3	2.4	2.4	2.5
土木費	25.2	23.4	21.6	19.9	19.1	20.4	21.1	20.8	20.7	20.2	20.1
{ 都道府県	25.0	22.7	20.8	19.0	17.5	19.4	20.3	19.8	19.6	18.9	18.8
{ 市町村	24.2	22.8	21.1	19.6	19.7	20.2	20.6	20.3	20.4	20.2	20.1
警察・消防費	5.6	5.7	5.7	5.9	5.7	5.6	5.4	5.4	5.4	5.4	5.3
{ 都道府県	7.2	7.5	7.6	7.8	7.8	7.5	7.2	7.2	7.3	7.3	7.1
{ 市町村	2.9	3.0	3.1	3.1	3.0	3.0	3.0	3.0	2.9	3.0	3.0
教育費	24.9	24.6	26.4	27.0	26.4	25.8	25.7	25.4	25.3	25.0	24.4
{ 都道府県	27.0	27.3	30.0	31.3	31.4	30.1	29.4	29.1	29.1	29.3	28.8
{ 市町村	19.7	19.3	20.0	19.6	18.6	18.8	19.4	19.1	19.0	18.4	17.6
公債費	3.8	3.8	3.7	4.3	5.1	5.5	6.0	6.5	7.1	7.8	8.6
{ 都道府県	3.0	2.9	2.8	3.5	4.4	4.7	5.2	5.7	6.4	7.1	7.8
{ 市町村	4.7	4.7	4.6	5.2	5.8	6.2	6.6	7.0	7.5	8.1	8.8
その他	2.2	2.5	2.5	2.4	3.0	2.7	1.7	1.4	1.5	2.0	2.1
{ 都道府県	4.3	4.8	4.8	4.8	5.4	5.0	4.0	3.8	3.7	4.2	4.7
{ 市町村	2.3	2.3	2.3	2.4	3.0	2.6	1.8	1.8	1.8	2.0	2.2
歳出合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
{ 都道府県	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
{ 市町村	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 各費目の上段の数値は、都道府県及び市町村の純計である。

表 9. 性質別歳出決算額の構成比の推移

(単位：%)

区 分	45	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57
人 件 費	32.7	32.5	35.0	36.9	36.2	34.4	32.4	31.8	31.6	31.6	31.2
{ 都道府県	36.1	36.5	39.3	42.0	41.8	39.6	37.5	37.0	36.9	37.0	36.2
{ 市町村	24.4	24.3	26.2	27.2	26.4	25.2	23.6	23.0	22.7	22.7	22.7
扶 助 費	5.2	6.4	6.5	7.1	7.5	7.4	7.4	7.4	7.2	7.3	7.5
{ 都道府県	3.7	3.6	3.6	3.6	3.8	3.5	3.5	3.4	3.3	3.3	3.3
{ 市町村	6.6	8.9	9.2	10.3	10.8	10.8	10.8	10.8	10.7	10.7	11.1
公 債 費	3.8	3.7	3.7	4.3	5.1	5.5	5.9	6.4	7.1	7.7	8.5
{ 都道府県	3.0	2.9	2.8	3.5	4.3	4.7	5.2	5.6	6.4	7.0	7.8
{ 市町村	4.7	4.6	4.6	5.2	5.8	6.2	6.5	7.0	7.4	8.1	8.8
小計：義務的経費	41.7	42.6	45.2	48.3	48.8	47.3	45.7	45.6	45.9	46.6	47.2
{ 都道府県	42.8	43.0	45.7	49.1	49.9	47.8	46.2	46.0	46.6	47.3	47.3
{ 市町村	35.7	37.8	40.0	42.7	43.0	42.2	40.9	40.8	40.8	41.5	42.6
投資的経費	37.2	36.4	34.5	32.1	30.8	32.8	34.1	33.6	33.2	32.3	31.2
{ 都道府県	35.4	34.5	32.4	30.0	28.7	31.3	32.1	31.9	32.0	31.3	30.7
{ 市町村	40.0	39.0	37.2	34.6	33.6	34.9	36.7	36.0	35.2	34.2	32.7
うち 普通建設 事業費	34.6	34.1	32.2	29.7	28.2	30.6	32.7	32.2	31.7	30.5	29.1
{ 都道府県	32.9	31.8	29.7	27.3	25.6	28.7	30.6	30.3	30.2	29.2	28.0
{ 市町村	37.2	36.8	34.9	32.4	31.1	32.8	35.3	34.6	33.7	32.6	30.8
うち補助事業費	18.0	18.4	17.7	17.3	16.3	18.2	19.6	19.3	19.0	17.8	16.3
{ 都道府県	19.9	19.8	18.6	18.3	17.6	19.5	21.0	20.8	20.5	19.2	18.0
{ 市町村	15.0	16.2	16.2	15.7	14.8	16.6	18.2	17.9	17.6	16.7	14.8
うち単独事業費	15.5	14.5	13.5	11.4	10.9	11.4	12.0	11.8	11.7	11.8	11.8
{ 都道府県	11.1	10.0	9.5	7.3	6.4	7.5	7.9	7.8	8.1	8.4	8.4
{ 市町村	21.3	19.6	17.9	16.0	15.7	15.4	16.3	15.9	15.3	15.1	15.2
そ の 他	21.1	21.0	20.3	19.6	20.4	19.9	20.2	20.8	20.9	21.1	21.6
{ 都道府県	21.8	22.5	21.9	20.6	21.4	20.9	21.7	22.1	21.4	21.4	22.0
{ 市町村	24.3	23.2	22.8	22.7	23.4	22.9	22.4	23.4	24.0	24.3	24.7
歳 出 合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
{ 都道府県	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
{ 市町村	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 各費目の上段の数値は、都道府県及び市町村の純計である。

また、投資的経費の構成比の推移は、義務的経費と逆の傾向を示している。すなわち、純計でみると45年度の37.2%から51年度は30.8%まで落ち込み、その後、国の公共事業拡大政策もありやや上昇をみせたものの、55年度以降は、総需要抑制政策がとられたことに伴い、減少傾向をたどり57年度は31.2%となっている。団体別にみると、都道府県よりも市町村がやや高いが、その差は縮小する傾向がみられる。投資的経費はいわゆる臨時的経費であることから、50年代に入って低成長となり収入の伸び、したがって財政規模の伸びが落ち込んだため、相対的に減少したという側面をもつと考えられる。

(2) 歳入

歳入の構成比の推移は表10のとおりである。地方の歳入構成は、純計で概ね地方税30数%、国庫支出金20%強、地方交付税17~18%、地方債10%前後、地方譲与税1%程度などとなっている。団体別でみた場合、純計の構成比と大きく異なるのは国庫支出金で、都道府県は26%程度、市町村は15%程度である。

各費目の構成費の推移をみていくと、まず、地方税は、純計で45年度の37.1%から50年度の31.3%まで落ち込み、その後54年度まではほぼ横ばいで推移したが、54年度以降回復の傾向にあり、57年度は35.7%となっている。都道府県税は、景気の変動に左右されやすい法人関係税の税込全体に占める割合が45%程度と高いことから、45年度の37.4%から50年度は29.6%に大きく低下し、その後上昇傾向にあるものの57年度では33.7%に止まっている。一方、市町村税は、比較的変動幅は小さく、45年度の32.7%が、その後の税制改正もあって57年度は34.7%となっている。

地方譲与税は、そのウエイトは大きいものではないが、市町村の道路目的財源の充実のために、自動車重量譲与税の創設(46年度)及び地方道路譲与税の譲与対象が一般市町村に拡大されたこと(51年度)によって市町村のウエイトが上昇したことが目立つ。

地方交付税は、純計では45年度以降57年度までの間、ほぼ17%台を保持している。団体別でみると、都道府県は40年代の15~16%程度から50年度以降17~18%に上昇している。また、市町村は40年代の17~18%が、50年度以降15~16%に低下している。つまり、地方交付税の配分が50年度以降、市町村から都道

表 10. 歳入決算額の構成比の推移

(単位：%)

区 分	45	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57
地 方 税	37.1	35.6	35.1	31.3	32.4	32.3	31.3	32.5	34.0	34.6	35.7
{ 都道府県	37.4	37.0	35.4	29.6	31.1	30.6	29.5	31.4	32.6	32.7	33.2
{ 市町村	32.7	30.4	31.1	30.1	30.7	30.9	30.0	30.5	31.8	33.1	34.7
地方譲与税	1.1	1.0	0.9	0.9	1.0	1.0	0.9	1.0	0.9	0.9	0.9
{ 都道府県	1.6	1.2	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.8	0.7	0.7	0.7
{ 市町村	0.3	0.7	0.8	0.8	1.0	1.0	0.9	1.1	1.1	1.0	1.0
地方交付税	17.8	17.2	17.9	17.2	17.6	16.8	18.0	17.9	17.3	17.4	17.6
{ 都道府県	15.9	15.2	16.5	16.5	17.2	16.7	18.2	18.0	17.4	17.4	17.9
{ 市町村	18.4	17.6	17.5	16.1	16.2	15.2	16.0	15.9	15.5	15.6	15.5
三税交付金	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
{ 都道府県	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
{ 市町村	1.5	1.1	1.2	1.2	1.2	1.2	1.1	1.2	1.1	1.0	1.0
小計(一般財源)	56.0	53.8	53.9	49.4	51.0	50.1	50.2	51.4	52.2	52.9	54.2
{ 都道府県	54.9	53.4	52.9	47.1	49.2	48.2	48.6	50.2	50.7	50.8	51.8
{ 市町村	52.9	49.8	50.6	48.2	49.1	48.3	48.0	48.7	49.5	50.7	52.2
国庫支出金	20.7	20.9	21.4	22.6	22.7	23.1	23.1	22.8	22.6	22.0	21.3
{ 都道府県	25.7	25.4	26.1	27.2	27.3	27.8	27.5	27.1	27.2	26.4	25.7
{ 市町村	11.8	13.4	13.8	15.1	15.3	15.8	16.1	15.9	15.7	15.2	14.7
地 方 債	6.4	9.0	8.2	12.2	12.5	12.6	12.7	11.8	10.1	9.8	9.4
{ 都道府県	4.2	6.5	5.9	11.2	11.2	11.5	11.0	10.0	8.4	8.5	8.5
{ 市町村	9.5	11.7	10.7	12.7	13.1	13.1	13.8	12.9	11.3	10.6	9.9
そ の 他	16.9	16.3	16.5	15.8	13.8	14.2	14.0	14.0	15.1	15.3	15.1
{ 都道府県	15.2	14.7	15.1	14.5	12.3	12.5	12.9	12.7	13.7	14.3	14.0
{ 市町村	25.8	25.1	24.9	24.0	22.5	22.8	22.1	22.5	23.5	23.5	23.2
歳 入 合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
{ 都道府県	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
{ 市町村	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
うち自主財源	54.1	51.9	51.6	47.1	46.2	46.6	45.3	46.5	49.1	49.9	50.8
{ 都道府県	52.6	51.7	50.5	44.1	43.4	43.1	42.4	44.1	46.3	47.0	47.2
{ 市町村	51.9	48.6	48.9	47.3	46.4	46.8	45.2	46.0	48.1	49.5	51.0

(注) 各費目の上段は、都道府県及び市町村の純計である。

府県に若干シフトしたことを意味しており、地方税の推移との関連性をよみとることができる。

国庫支出金は、45年度から57年度までの間、純計で概ね21～23%、都道府県が26～27%、市町村はやや変動が大きく12～16%程度で推移している。このようにその変動の幅は小さいものといえるが、いずれも53年度をピークにその後低下傾向にある。

地方債は、純計では45年度の6.4%から53年度の12.7%まで上昇したが、その後毎年度低下し、57年度は9.4%となっている。団体別でも同様の傾向となっているが、都道府県の上昇度の大きいことが目立つ。すなわち、45年度の4.2%に比べて52年度は11.5%と7.3ポイントも増加し、その後低下したものの57年でも8.5%と4.3ポイントの増加となっている。

この結果、地方税、地方譲与税及び地方交付税を合わせた一般財源の構成比は、純計で45年度の56.0%から50年度の49.4%を最低に、その後上昇を示し、57年度では54.2%となり、45年度当時とほぼ同程度の水準まで持ち直している。また、地方税を中心とする自主財源は、45年度の54.1%から50年度は47.1%まで落ち込み、その後46%前後で推移してきたが、54年度から上昇し、57年度には50.8%となっている。

このように、歳入の構成比をみた限りにおいては、地方税は回復の兆しをみせ、地方交付税も交付税特別会計の借入によって、そのウエイトが維持できるところまでは確保され、一方、地方債依存度も54年度以降低下傾向にあることから、近年一般財源、自主財源のウエイトは高まり、地方財政は健全性をとり戻しつつあるようにうかがわれる。

そこで、さらに、その内容を検討するために、歳入の対前年度増減率を分析してみることにする（表11）。

まず、地方税は、対前年度比マイナスとなった50年度を例外として、純計、団体別ともに歳出規模の伸びと同程度か、それをかなり上回る伸びとなっている。しかし、40年代が20%を超える伸びであったのに対して、51年度以降10%台となり、さらに56、57年度は1桁の伸びに止まり、とくに、都道府県の伸び率の低下は著しいものとなっている。

表 11. 歳入決算額の対前年度増減率の推移

(単位：%)

区 分	45	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57
地方税	21.4	29.7	26.9	△1.0	17.3	15.1	11.2	14.7	13.3	9.0	7.5
{ 都道府県	22.2	32.4	22.3	△7.9	17.1	13.6	10.5	16.4	11.9	7.0	5.7
{ 市町村	20.2	26.1	33.4	8.0	17.5	16.7	12.8	12.9	14.8	11.1	9.4
地方譲与税	16.8	9.6	23.9	11.5	22.0	13.4	7.9	18.7	0.1	1.3	3.2
{ 都道府県	16.7	9.7	10.0	11.5	△2.0	13.5	12.0	△0.5	△4.8	0.5	3.9
{ 市町村	17.4	9.3	53.0	11.6	58.1	13.3	4.1	37.9	3.7	1.9	2.7
地方交付税	23.1	22.7	34.1	6.5	16.0	10.0	23.4	9.5	5.3	7.4	5.3
{ 都道府県	15.1	18.0	38.4	10.2	16.3	11.3	24.0	9.0	3.4	7.4	7.2
{ 市町村	32.4	27.8	29.7	2.5	15.7	8.5	22.7	10.2	7.5	7.5	3.1
三税交付金	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
{ 都道府県	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
{ 市町村	10.1	21.0	33.7	15.0	7.4	14.5	16.0	13.5	△0.9	4.5	5.5
小計(一般財源)	21.8	27.0	29.1	1.7	16.9	13.3	15.2	12.9	10.2	8.3	6.7
{ 都道府県	20.2	27.4	26.6	△1.9	16.4	12.8	14.7	13.6	8.8	7.2	6.2
{ 市町村	23.8	26.3	32.3	6.3	17.3	13.8	16.0	11.9	12.3	9.9	7.2
国庫支出金	14.7	12.3	32.3	17.0	13.5	17.8	14.8	8.7	7.7	4.0	1.0
{ 都道府県	14.2	6.5	31.4	14.9	11.8	17.1	12.6	8.3	7.5	4.2	1.3
{ 市町村	16.1	27.6	35.0	21.4	17.3	19.0	18.9	9.4	8.2	3.8	0.3
地方債	46.8	0.1	17.6	65.2	15.6	16.7	16.1	2.4	△7.2	3.8	0.2
{ 都道府県	35.4	△19.3	16.0	107.2	11.5	18.0	9.0	0.5	△10.5	8.0	4.4
{ 市町村	54.8	20.5	18.4	33.4	18.2	15.6	22.6	4.0	△3.8	0.5	△3.2
その他	22.4	26.7	30.2	6.0	△0.3	17.3	14.0	10.2	16.7	9.3	2.1
{ 都道府県	24.1	22.7	32.1	5.8	△5.4	17.8	17.8	6.9	16.3	11.7	1.2
{ 市町村	18.4	27.1	29.3	7.8	7.3	18.6	12.1	13.2	14.8	7.0	3.0
歳入合計	21.7	20.7	28.9	10.9	13.3	15.3	15.1	10.2	8.5	7.1	4.1
{ 都道府県	19.7	16.5	27.9	10.1	11.4	15.2	13.9	9.7	7.3	7.0	4.1
{ 市町村	23.7	25.9	30.3	11.7	15.0	15.9	16.3	11.0	9.9	7.1	4.1
うち自主財源	21.9	28.8	27.9	1.2	11.4	15.7	12.0	13.3	14.3	9.1	5.9
{ 都道府県	22.7	29.5	25.1	△3.8	9.7	14.8	22.0	4.2	13.1	8.4	7.2
{ 市町村	8.0	27.1	31.2	7.6	12.9	17.0	12.3	13.0	15.3	9.7	4.3
歳出合計	22.2	19.5	31.0	12.1	12.7	15.4	14.9	9.7	8.8	7.4	4.0
経済成長率(名目)	15.8	21.0	18.4	10.0	12.2	10.9	9.5	7.4	8.5	5.7	5.0

(注) 各費目の上段は、都道府県及び市町村の純計である。

地方交付税は、40年代には20～30%の伸びであったが、50年度以降は交付税特別会計による借入れによって増額されたにもかかわらず、その伸び率は小さく、歳出規模の伸びをも下回る年度がみられ、とくに54年度以降伸び率は鈍化しこの傾向は58、59年度になるとさらにはっきりとあらわれ、それぞれ△4.9%、△3.9%と2ケ年続けて総額が減少している。

国庫支出金についても、その伸びは54年度に大きく落ち込み、55年度以降は純計、団体別ともに歳出規模の伸びを下回り、さらに、58、59年度は地方交付税と同様、それぞれ△0.8%、△4.5%となっている。

地方債は、50年度に純計で65.2%、都道府県107.2%、市町村33.4%と大幅に増加したうえに、その後も53年度までは純計で15～16%の伸びをつづけた。しかし、財源対策債が増発されているにもかかわらず、54年度に純計で2.4%、都道府県0.5%、市町村4.0%と大きく鈍化して以降、その伸率は低下あるいはマイナスとなっている。

これまでみてきた歳入の構成比及び対前年度増減率の推移の分析結果を集約すれば、次のようにまとめることができる。

①地方税は、50年度に構成比、伸び率ともに大きく落ち込んだが、構成比はその後上昇傾向にあり、伸び率は低下しているものの、歳出規模の伸びをかなり上回っている。

②地方交付税の伸び率は、53年度までは多少のバラツキがみられるが、54年度以降低下傾向にある。しかし、構成比は40年代から57年度まで大きな変化がない。

③国庫支出についても、地方交付税と同様に、伸び率は54年度以降大幅に低下しているが、構成比に大きな変化はみられない。

④地方債は、50年度以降、伸び率は大きく、また、構成比も上昇したが、54年度以降はともに低下傾向にある。

つまり、地方交付税及び地方債は、50年度以降地方の財源不足を補てんするために、ともに増額措置がとられてきたにもかかわらず、54年度以降とくにその増加率も低く、歳入に占める割合も高められはしなかった。このことは、50年度以降地方の歳出規模の伸びが国以上に低いことからすれば、うなずけることであるが、反面、地方交付税と地方債に厳しい枠をはめることによって、地方の歳出を抑制する手段として機能したものと考えられる。

地方の歳出の抑制の原動力となるのが国庫支出金といえよう。国庫支出金の削減は、地方の歳出規模の縮小にきわめて大きな役割を果たす。たとえば、補助率 1/2 の事業の場合、地方の歳出規模はいわゆる超過負担を合わせれば、国庫支出金額の 2 倍以上に相当する額が縮小されることとなる。さらに、それが建設事業であれば、地方負担の一定部分に充てる地方債が減少するだけでなく、残余の部分についての基準財政需要額への算入が不要となることから、地方交付税算定上、財源不足額の縮小、ひいては地方交付税額の縮小にもつながる。つまり、国庫支出金の削減は、それ以上の国の歳出の抑制に寄与するしくみとなっている。

このように、国の財政再建という目標を達成するために、国庫支出金を中心に、地方交付税、地方債が一体となって、地方の歳出の抑制に機能してきたものと考えられ、とくに 54 年度以降はその影響が顕著にあらわれてきたものといえる。その結果として、これらの依存財源の伸び率は、地方の歳出規模の伸び率を下回るものとなり、これを地方税がカバーするかたちとなって、相対的に地方税の構成比が高められたにすぎないといえよう。

(3) 決算収支

これまでみてきたように、50 年度を境に地方財政の歳入・歳出構造にはかなり大きな変化がみられた。その結果としての歳入歳出の決算収支の状況は表 12 のとおり、50 年度の実質収支が赤字の団体数は、都道府県 27、市町村 242、全体の赤字総額は 2,033 億円となっており、本県も 53 億円の赤字であった。ここで、注意すべき点は、減収補てん債 8,474 億円と交付税特別会計借入金 1 兆 1,200 億円の補てんがなされてもなおこれだけの赤字団体、赤字額が生じていることである。その後、赤字団体、赤字額ともに減少の傾

表 12. 赤字団体数 (実質収支) の推移

年度	都道府県	市町村	計	割合
45	1	231	232	4.2%
48	2	170	172	2.9
49	6	206	212	3.6
50	27	242	269	4.6
51	9	131	140	2.4
52	2	103	105	1.8
53	2	74	76	1.3
54	2	56	58	1.0
55	2	68	70	1.2
56	1	69	70	1.2
57	—	64	64	1.1

(注) 団体数には一部事務組合を含む。

出典：「地方財政の状況」

向にあるが、やはり 50 年度と同様に地方債と地方交付税による補てん措置が行われた結果であり、決算収支をみた限りにおいては、この補てん措置が、当面の地方財政対策として果たした効果は大きいものがあったといえよう。

次に、地方財政構造の変化を經常収支比率と公債費比率によってみていくこととする。

まず、經常収支比率は、財政構造の弾力性あるいは硬直性の程度を判断する場合に用いられる指標で、この指標は、地方団体の歳出のうち人件費や公債費など經常的な支出総額を地方税や普通交付税などの經常的に収入される一般財源の額で除して求められる。すなわち、經常経費に充当して残った經常一般財源が大きいほど、つまりこの比率が低いほど普通建設事業などの臨時的な事業を行う余地があるわけで、財政構造は弾力性が増したことになる。なお、この比率は、一般に 70～75% であることが望ましいとされている。

表 13. 經常収支比率の推移

(単位：%)

区分	經常収支比率				うち人件費			うち公債費				
	全国	都道府県		市町村	全国	都道府県		市町村	全国	都道府県		市町村
		本県				本県				本県		
45	67.1	65.3	62.8	69.8	43.8	46.4	39.8	40.0	…	4.4	1.1	…
48	71.4	69.7	74.2	73.7	45.5	49.0	48.5	40.9	5.8	4.5	2.3	7.6
49	75.9	75.2	86.3	76.8	49.7	54.2	59.7	44.1	5.9	4.5	3.0	7.6
50	86.6	89.3	104.3	83.4	56.5	64.8	76.5	46.9	7.6	6.3	5.2	9.1
51	83.7	86.7	92.1	80.4	53.6	61.9	66.0	44.1	8.6	7.6	6.2	9.8
52	83.3	85.5	94.9	80.8	51.7	59.3	67.8	43.2	9.4	8.4	6.7	10.6
53	80.7	82.4	91.2	78.8	48.3	54.9	63.5	40.8	10.2	9.3	7.8	11.2
54	78.2	78.6	86.1	77.7	45.5	51.2	59.0	38.9	10.9	10.0	8.3	11.9
55	78.4	78.9	84.9	77.7	44.3	50.3	57.5	37.7	12.0	11.2	8.8	12.9
56	78.9	79.7	89.8	78.0	43.5	49.6	59.8	36.9	13.2	12.6	10.2	13.8
57	78.4	79.2	90.9	77.6	41.8	47.7	60.5	35.5	14.3	13.8	11.2	14.8

出典：「地方財政の状況」

経常収支比率の推移は表 13 をみると、45 年度の 67.1%から 50 年度の 86.6%へと 19.5 ポイント上昇している。団体別では、市町村の 13.6 ポイントに対して、都道府県は 24.0 ポイントと大幅な上昇となっている。なかでも、本県は 45 年度の 62.8%が 50 年度 104.3%へと実に 41.5 ポイント上昇している。この 104.3%という数値は、経常経費を経常一般財源だけでは賄うことができず、臨時収入をこれに充てたという、きわめて異常ともいえる財政状態であったことを物語っている。また、都道府県の方が市町村より上昇率が高いのは、人件費のウエイトが大きいこと、地方税の落ち込みが大きかったことによるものと考えられる。51 年度以降、その比率は都道府県を中心に、若干低下しているが、57 年度についてみても、全国 78.4%、都道府県 79.2%、市町村 77.6%と、45 年度の 60%台と比べて高いものとなっている。

経常収支比率の内訳として、その約 70%を占める人件費と公債費の比率の推移をみると、性質別分類による義務的経費の推移とほぼ同様の動きを示している。すなわち、人件費は 50 年度をピークにその後低下傾向にあるが、公債費は毎年度着実に増加している。

このように、経常収支比率は、ここ数年概ね横ばいで推移しているとはいえ、40 年代と比べれば高止まりの状況にあり、依然として硬直化した財政構造にあるといえよう。

なお、ここで留意しなければならないのは、その高低だけで財政運営の状況を判断することは困難であるということである。50 年度のように地方税や地方交付税の急激な落ち込みに対して、経常的支出の切り詰めで対処することは本来困難であり、行政全体としてのサービスの低下につながる恐れがある。また、一般財源が歳入全体の半分程度にすぎない地方財政にあっては、もともと経済変動への適応能力が弱いうえに、国庫補助事業を伸ばせば、その地方負担分に一般財源を優先的に充当せざるをえないわけで、その結果、経常的支出や単独事業を極力圧縮して埋め合わせをしなければならないともいえよう。さらに個々の団体によっては、公共施設整備がすすみ、その維持運営費が増大してくれば、経常収支比率は高まるし、また、公共施設整備が遅れている団体は、その面から相対的に低く表わされているものと考えられる。

次に、公債費比率は、地方債の元利償還金に充当される一般財源を、普通交付税

算定のしくみを通じてあらわされるその団体の標準的な一般財源規模（標準財政規模）で除して得られた数値である。通常、財政構造の健全性が脅かされないためには、この比率が 10%を超えないことが望ましいとされ、この公債費率を若干修正した起債制限比率が 20%を超えると、地方債許可方針によって、一定の地方債の発行が制限される。

公債費比率の段階区分別の団体数の推移を示したのが表 14 である。都道府県では、45 年度にはその比率が 5%未満の団体が 42、残りの 4 団体も 10%未満であったものが、57 年度では、5%未満の団体はわずかに 1 団体となり、10%を超える団体が 10 団体もあらわれた。また、市町村は、45 年度では 3,276 団体のうち、5%未満 1,374 団体（全体の 41.9%）、5%～10%未満 1,731 団体（同 52.8%）となっており、一方、20%を超える団体はわずか 3 団体であったが、57 年度には 3,255 団体のうち、5%未満 45 団体（同 1.4%）、5%～10%未満 801 団体（同 24.6%）とそれぞれ大幅に減少し、20%以上の団体が 71（同 2.2%）に増えるなど、

表 14. 公債費比率の段階別団体数の推移

区 分		45	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57
都 道 府 県	5%未満	42	42	43	37	17	20	18	13	8	6	1
	5～10%	4	5	4	10	29	26	28	33	38	34	36
	10～15%	0	0	0	0	1	1	1	1	1	7	10
	平均(%)	3.1	4.2	4.1	4.8	6.4	6.5	6.7	6.5	6.7	8.0	8.8
	(本県)(%)	(0.9)	(2.3)	(3.0)	(4.0)	(5.6)	(5.2)	(5.5)	(5.9)	(6.1)	(7.1)	(7.5)
市 町 村	5%未満	1,374	908	972	693	450	277	174	130	89	69	45
	5～10%	1,731	1,962	1,952	2,025	2,020	1,984	1,835	1,683	1,344	1,023	801
	10～15%	155	347	284	446	617	800	1,027	1,213	1,495	1,653	1,708
	15～20%	13	48	49	83	138	158	189	196	283	450	630
	20～25%	1	8	0	9	27	28	23	25	36	49	58
	25%以上	2	1	0	0	4	9	7	8	8	11	13
	平均(%)	5.9	7.7	7.5	8.2	9.2	9.7	10.1	10.5	11.0	11.6	12.2

出典：「財政非常事態と自治体」

都道府県と同様に、高位のグループに大きくシフトしていることがわかる。

このように、個々の団体にとって、公債費の増大は大きな財政負担として、財政運営上施策の選択の幅をせばめる要因となっており、とくに、地方債許可方針によって一定の地方債の発行が制限される 20%ラインを超える団体が増加する傾向は、憂慮すべき事態といわざるをえない。したがって、地方財政運営の健全性を回復するためには、今後、地方債依存度をできる限り抑制することが必要であり、とくに、財源不足を補てんするための財源対策債の増発は極力避けるべきであろう。

第3節 地方財政計画

1. 地方財政計画の問題点

地方団体の行う行政は、それぞれの地域の実情に応じて、自らの選択と判断のもとに行政需要をとらえ、その地域住民が負担する自主財源をもってこれを賄うことが、財政面での地方自治の望ましいあり方といえよう。

しかしながら、地方団体が行う事務のうちには、法令の規定によってその実施が義務づけられているうえに、その内容についても、全国的な一定の水準を確保することが要請されているものが少なくない。一方、財源面では、総体として自主財源が乏しいなかで、税源の偏在が著しく、地方交付税、国庫支出金等国からの依存財源にたよらざるをえない立場に置かれていることから、地方の財政基盤の強化のためには、財源保障という側面がとくに重要となってくる。

地方財政計画は、地方財政全体の歳入歳出を一定の方法で積算し、その収支の状況を明らかにすることによって、総体としての地方財源の保障を行う。この収支見込に基づく地方財源の不足に対しては、地方交付税率の改正などによって歳入が確保され、地方財政全体としての収支バランスが均衡するものとされる。そして、個々の地方団体に対する財源保障は、地方交付税制度によって行われる。

地方財政計画が地方交付税制度と密接不可分の関係にあることは、地方交付税法にその根拠規定をもつことから明らかである。なお、法第7条に定める「翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類」を通常「地方財政計画」と称している。

したがって、地方交付税がもつ財源保障機能が十分に発揮されるためには、その前提として、地方財政計画の策定段階において、財源保障面の役割が十分に果たされていることが必要となる。すなわち、その積算が適正かつ十分に算定計上されることが最も重要な事項となる。

地方財政計画は、地方団体の実際の収支見込額を計上するものではなく、あくまでも標準的な水準における地方行政に要する経費と収入を掲げ、その間における均衡状況を総括的に示すものとされている。すなわち、歳入においては、超過課税による税収入、退職手当債などの枠外債等、また、歳出では、国家公務員の給与水準を上回る給与費、国庫補助事業にかかる超過負担等は算入されない。したがって、地方財政計画額は、地方団体の現実の財政運営の結果である決算額をかなり下回っ

ている（表 15）。

しかしながら、地方財政計画は、国が地方団体の財源を保障するために策定するものであり、また、地方財政運営の指針としての役割を十分に果たしうるためにも、地方の実態を切り縮めて地方財政計画に近づけるのではなく、地方の実態を極力反映させる形で、その乖離を埋める方向で積算されるべきであろう。

そのためには、歳入歳出の積算方法の改善、合理化が必要であるが、さらに、地方交付税との結びつきをより密接なものとするため現行の性質別区分に加えて目的別区分も設けること、都道府県分と市町村分を分離することなどが検討されるべきである。

地方財政計画のもつ基本的、かつ、最も重要な問題は、これがすべて国の手によって策定され、しかも、それが地方団体の財政運営を統制する側面を強くもっていることである。

地方財政計画の策定にあたって、その主要部分は国の予算編成方針や政策判断の影響を受けざるをえないしくみとなっている。たとえば、歳入面では、国税三税の収入見込額から地方交付税の総額が、国の各省庁の予算額から国庫支出金が、また、国の公共投資や財政投融资資金計画から地方債の枠が決定されることなどである。また、歳出面においても、国が

表 15. 地方財政計画と決算との対比
(昭和 57 年度)

(単位：億円、%)

歳 出		歳 入				
給与関係経費	A	140,012	地方税	A	178,851	
	B	155,622		B	181,451	
	C	15,610		C	2,600	
	D	11.1		D	1.5	
一般行政経費	A	90,485	地方譲与税	A	4,773	
	B	115,171		B	4,601	
	C	24,686		C	△172	
	D	27.3		D	△3.6	
公債費	A	42,615	地方交付税	A	91,776	
	B	42,277		B	91,776	
	C	△338		C	0	
	D	△0.8		D	0.0	
維持補修費	A	6,032	国庫支出金	A	112,161	
	B	6,151		B	111,953	
	C	119		C	△208	
	D	2.0		D	△0.2	
投資的経費	A	178,321	地方債	A	51,644	
	B	161,963		B	47,945	
	C	△16,358		C	△3,699	
	D	△9.2		D	△7.2	
うち普通建設	補助	A	77,239	使用料手数料	A	7,864
		B	82,475		B	10,579
		C	5,236		C	2,715
		D	6.8		D	34.5
	単独	A	85,143	雑収入	A	26,691
		B	62,331		B	45,772
		C	△22,812		C	19,081
		D	△26.8		D	71.5
公営企業繰出金	A	10,195	合 計	A	473,760	
	B	13,876		B	494,077	
	C	3,681		C	20,317	
	D	36.1		D	4.3	
その他	A	6,100	(注)	1. Aは修正後計画額		
	B	0		Bは修正後決算額、		
	C	△6,100		CはB - A、Dは		
	D	△100.0		C/A		
合 計	A	473,760	2. 本表は、地方財政計画と決算を対比するため所要の組替えを行うとともに、決算については繰越関係を調整した単年度ベースのものとしている。			
	B	495,060				
	C	21,300				
	D	4.5				

出典：「自治実務セミナー」（24巻1号）

抑制政策をとれば、国庫補助事業はもちろんのこと、地方の単独施策についても同様の基調が求められることは否定できない。この場合、地方団体が自主的に選択できる純粋な意味の単独事業だけでなく、国の公共事業にかかる長期計画のなかには、地方の単独事業が多く組み込まれていることに留意する必要がある。

地方財政計画は、毎年地方団体の予算編成に先立って示され、これを指針とすることが、健全な財政運営を行う基礎であるとされ、地方団体もそれを尊重せざるをえない立場におかれている。とくに、第2次臨時行政調査会が発足した55年度以降、国の歳出抑制と

表 16. 地方財政計画と国の一般会計の規模の推移

(単位：億円)

年度	国の一般会計 当初予算 (A)	対前年度 伸び率	地方財政 計画 (B)	対前年度 伸び率	比較 (B)/(A)
		%		%	%
40	36,581	12.4	36,121	15.1	98.7
41	43,143	17.9	41,348	14.5	95.8
42	49,509	14.8	47,714	15.4	96.4
43	58,186	17.5	56,051	17.5	96.3
44	67,396	15.8	66,397	18.5	98.5
45	79,498	18.0	78,979	18.9	99.3
46	94,143	18.4	97,172	19.6	103.2
47	114,677	21.8	117,498	20.9	102.5
48	142,841	24.6	145,510	23.8	101.9
49	170,994	19.7	173,753	19.4	101.6
50	212,888	24.5	215,588	24.1	101.3
51	242,960	14.1	252,595	17.2	104.0
52	285,143	17.4	288,365	14.2	101.1
53	342,950	20.3	343,396	19.1	100.1
54	386,001	12.6	388,014	13.0	100.5
55	425,888	10.3	416,426	7.3	97.8
56	467,881	9.9	445,509	7.0	95.2
57	496,808	6.2	470,542	5.6	94.7
58	503,796	1.4	474,860	0.9	94.2
59	506,272	0.5	482,892	1.7	95.4

ともに、地方財政はそれを上回る抑制措置がとられてきている(表 16)。このことは、国の財政再建のために、地方財政に対する国の財政負担をできるだけ抑えようとする国の意図の現われであるといえよう。その意味からすれば、地方の財源を保障すべき地方財政計画の目的は後退したものといえるわけで、事実、地方交付税の算定においても、基準財政需要額の圧縮傾向や基準財政収入額の過大算定がみられている。

そこで、地方財政計画の果たすべき地方財源の保障という役割を回復、強化し、統制手段としての側面を払拭することが必要であり、そのためには、その策定過程

に地方の意向を反映させるためのしくみが確立されるべきであろう。

2. 昭和 60 年度地方財政対策

(1) 地方財政収支

60 年度の地方財政収支は、国庫補助負担金の補助負担率の引下げによる影響額 5,800 億円を除くと収支均衡することとなった。

自治省により作成された「地方財政参考試算」（59 年 4 月）によると、60 年度では 1 兆 9,700 億円（予備枠を考慮しない場合 1 兆 5,100 億円）の財源不足額を生ずるものと見込まれていたが、これが解消されたわけである。その主な理由としては、歳入面では、参考試算よりも地方税が約 9,000 億円、地方交付税が約 4,800 億円増加したことである。一方、歳出面では、公債費を除く一般歳出が前年度対比で、参考試算では 6.8%（予備枠を考慮しない場合 5.2%）増と見込まれていたのに対して、4.0%増に抑えられたことによって、参考試算よりも約 1 兆 2,000 億円圧縮されている。

そこで、さらに詳しくその内容をみると、歳入のうち地方税は、全体としては 10.6%の伸びであるが、そのうち法人関係税が 18.2%（道府県税 17.8%、市町村税 19.1%）と著しい伸びとなっている。また、地方交付税の伸びも法人税の伸び（14.1%）によるところが大きい。つまり、景気循環の上昇局面のなかで、法人関係税の伸びが著しいために、全体として地方税収が増加したものといえる。また、歳出面では、国の概算要求基準（経常経費 10%カット、投資的経費 5%カット）にもとづく歳出抑制策が、地方の一般歳出をも抑制することとなったものとみられる。

この抑制措置はあくまでも地方財政計画レベルでのものであって、3,300 余の地方団体の実態である決算との乖離は拡大するものとみられ、それだけに、個々の地方団体の財政運営、とくに単独施策に対して、地方交付税の算定などを通じて厳しい抑制圧力がかけられることが予想され、地方財政運営の自主性が脅かされる恐れがでてきている。

(2) 国庫補助負担率の引下げ

60 年度の地方財政対策の大きな焦点となったのが、国庫補助負担率の引下げ問題であり、結局、これが実施されたことによる影響額 5,800 億円に相当する額が、

地方財政の財源不足額となった。

まず、経常経費系統の補助負担率の引下げは、生活保護費負担金(8/10→7/10)など厚生省関係を中心として、39件、2,600億円となっている。また、公共事業費関係については、補助負担率3/4が2/3、2/3が6/10など補助負担率が1/2以上のものについて、一部の例外を除いて1ランクずつ引下げられ、77件、3,200億円となっている。この財源不足額5,800億円は、地方交付税の特例加算1,000億円及び地方債の増発4,800億円で補てんされた。地方債の増発4,800億円のうち、臨時財政特例債2,000億円の元利償還金の1/2は国が負担することとされ、また、経常経費系統の地方財源への振替に伴う地方債1,600億円のうち、交付団体に係る1,000億円の取扱いについては、今後、自治・大蔵両省で調整することとされている。

今回の措置は、60年度単年度限りのものとされているが、国の財政危機がつつくなかで、恒久化される恐れもあり、国と地方との事務配分、財源配分についての論議が全く行われることなく、国の財政事情だけで行われたもので、将来にわたっての国と地方との信頼関係に重大な課題を残したものといわざるをえない。

また、義務教育費国庫負担金のうちの旅費、教材費などの国庫補助負担金が廃止され、一般財源化されたことは、補助負担金制度の整理合理化という点では一面で評価できよう。しかし、補助負担率の引下げや国庫補助負担金の廃止に伴う地方負担の増加が、地方交付税で措置するものとされたことは、今後の景気後退局面での地方交付税の硬直化につながるものであり、地方交付税制度のあり方として問題が残されたといえる。

60年度の個々の地方団体の財政運営にとって、国庫補助負担金の削減に加えて地方債の充当率が引下げられたことは、それに見合う一般財源を用意しなければならないわけで、それだけ施策の選択や一般財源の効率的な運用など厳しい財政運営が求められているといえよう。

3. 国の財政危機と地方財政好転の見方

国の財政見通しについて、大蔵省が59年度予算の国会での審議の参考資料として策定した「財政の中期展望」及び「中期的な財政事情の仮定計算例」(59年2月)によれば、国の財源不足は今後も拡大し、厳しい財政状況がつつくことが示されている。

すなわち、59年度予算における制度・施策を前提とし、経済成長率など一定の条件のもとに、60年度から62年度までの3ケ年度の財政を展望すると、特例公債の借替債を発行したとしても、予備枠を考慮した場合、財源不足額は60年度4兆3,800億円、61年度6兆1,000億円、62年度7兆4,200億円と毎年度増加するものとされている。また、今後一般歳出の伸びを0としなければ、65年度に特例公債依存から脱脚できず、その場合、国民経済に対する財政の役割が大幅に低下するとしている。

一方、同様にして自治省により策定された「地方財政参考試算」によると、地方財政の財源不足額は、予備枠を考慮した場合には、60年度1兆9,700億円、61年度1兆6,400億円、62年度1兆700億円と漸減するとされている。

このように、国の財政の財源不足額は漸増するのに対して、地方財政の収支不足は改善の方向にむかうこととされているが、この試算は積算にあたって、細かな積上げが行われているわけではなく、また、前提条件の置き方によっても大きく変わるものであり、さらには、この試算は現行の地方財政制度を前提として行われているものであることから、試算結果をそのまま容認できるものではない。

いずれにしても、現行の制度・施策のもとでは、国・地方を通じて今後の財政状況は厳しいものがあるといえよう。安定成長がつづくと思込まれる経済環境のもとにあっては、租税収入の大幅な増額を期待することはできないことから、ここ数年来、国、地方ともに歳出の抑制をはかることによって財源不足額を縮小するための努力がはらわれている。その際、地方財政にとって注意しなければならないことは、同じ財政危機でも国の財政に比べて地方財政の方が余裕があるという見方が一部にされていることであり、その論拠として、国と地方の財政状況の比較がとりあげられる。

すなわち、59年度の国の一般会計予算と地方財政計画を比較した場合（表17）、まず、公債依存度は国の25.0%に対して地方は9.9%、また、公債費比率は国の18.1%に対して地方は10.7%であり、さらに、公債残高も国の122兆円に対して地方は40兆円で、しかも地方は赤字公債を発行していないことなどをあげ、国の方がはるかに財政構造が硬直化しているとして、地方財政は国の財政よりも相対的に深刻度が薄いと見る見方である。

しかし、地方財政は3,300余の地方団体がそれぞれ独自性をもって経済活動を営

表 17 国と地方の財政状況の比較（59年度）

項 目	地 方 財 政 計 画	国 の 一 般 会 計
財 政 規 模	48兆2,892億円	50兆6,272億円
公 債 発 行 額	4兆7,602億円	12兆6,800億円
う ち 特 例 公 債	—	6兆4,550億円
公 債 依 存 度	9.9%	25.0%
公 債 費	5兆1,634億円	9兆1,551億円
公 債 費 比 率	10.7%	18.1%
公 債 残 高	① 40兆5,421億円 ② 企業債のうち普通 会計負担分 8兆2,093億円 ③ 交付税特会借入金 5兆6,941億円 ①+②+③ 54兆4,455億円	約122兆円

む財政主体であり、これを集合したマクロの地方財政計画と単一の財政主体である国の予算とを単純に比較することには無理がある。しかも行政の内容においては、地方団体の行う行政サービスは、住民の日常生活に密着した義務的、経常的なサービスが中心であり、また、地方の財源は、一般財源比率が国よりもはるかに小さく、それだけ起債償還能力が弱いということが出来るわけで、地方財政は国よりもずっと弾力性を欠いた財政構造となっていること。さらに、個々の団体についても、公債費比率が、起債制限比率である 20%ラインを超える団体が 57 年度では 71 団体にもものぼっている。このようなことから、両者を単純に比較して地方財政の方が余裕があるとする事は、短絡的な見方といわざるをえないであろう。また、交付税特別会計借入金の元金償還が 66 年度以降に繰り延べられており、それまでの間にこの償還に耐えうるような財政構造の健全化が急がれているところである。

ところが、こうした風潮や先にみた財政見通しの試算結果を背景として、国の財政再建のために、地方への財政負担の転嫁の動きが顕著となってあらわれてきてい

る。国がその歳出を抑制しようとするれば、その中心となるのは一般歳出であり、その半分近くを占める国庫支出金、なかでもその約8割を占める地方団体に対する国庫支出金が標的とされている。

表 18. 国の一般会計予算と国庫支出金（59年度）

区 分	金 額	割 合
予 算 総 額 (A)	506,272億円	%
うち一般歳出額 (B)	325,857	(B)/(A) 64.4
うち国庫支出金 (C)	145,645	(C)/(A) 28.8 (C)/(B) 44.7
うち地方団体 (D)	114,689	(D)/(A) 22.7 (D)/(B) 35.2 (D)/(C) 78.7

（表 18）

この場合、国庫支出金の削減に伴って、国・地方を通じての行政の総量が縮小されるのであれば、財政面からみれば、国、地方ともに、財政負担がそれだけ軽くなるわけで、望ましい面があるといえよう。ただし、それは行政サービスの低下につながるだけに、その前提として、慎重な検討が必要とされるのである。

また、行政の総量を変えないことを前提に国庫支出金を削減し、それに見合う地方の自主財源が増強される場合は、地方財政の自主性が高められることとなり、好ましいことである。しかし、60年度予算において行われたように、行政の総量をそのままにしておき、単に国庫補助負担率だけが引き下げられたことは、国の財政負担を地方に転嫁したことにほかならない。いいかえれば、地方の固有財源が侵蝕されたことを意味するわけで、地方財政の自主性、自律性の後退につながるものである。

さらに、この見返りとして検討されている地方への権限委譲についても、それに伴う財源の委譲がなされなければ、地方の財政負担が増加するだけのことであり、このままいくと、地方財源はさらに国に吸い上げられ、地方自治は財政面から空洞化が進む事態が懸念される。

今回とられた措置は、単に国の財政事情から行われたもので、本質的な行財政改革とはいえず、国・地方間の財政制度の根底を脅かすものであるだけに、この際、財政面からの自治を確立するためには、国・地方間の事務・権限の配分、財源の配分について、抜本的な見直しが急がれているといえよう。

第2章 地方財源の充実強化と地方交付税制度

第1節 地方財政の財源構造

国と地方の租税収入とその実質的配分状況は、表19のとおりとなっている。57年度決算でみれば、国税と地方税の配分は63.2:36.8であるが、国税の約60%にあたる約19兆円が国庫支出金（約11兆1,200億円）、地方交付税（約7兆4,200億円）及び地方譲与税（約4,600億円）として地方に交付され、その結果、租税の実質配分は国が26.7%に対して地方は73.3%となっている。

表19 国と地方の租税収入とその実質的配分状況

（単位：億円、%）

区分 年度	租 税					国→地方 の交付額	地方→国 の交付額	実 質 配 分			
	総額	国税	割合	地方税	割合			国	割合	地方	割合
31~33 平均 (決算)	16,668	11,598	69.6	5,070	30.4	5,481	34	6,151	36.9	10,517	63.1
35 "	25,457	18,015	70.8	7,442	29.2	8,243	276	10,048	39.5	15,409	60.5
40 "	48,291	32,797	67.9	15,494	32.1	18,561	692	14,928	30.9	33,363	69.1
45 "	115,261	77,754	67.5	37,507	32.5	40,114	1,262	38,902	33.8	76,359	66.2
50 "	226,616	145,068	64.0	81,548	36.0	94,816	2,668	52,920	23.4	173,696	76.6
55 "	442,669	283,731	64.1	158,938	35.9	185,992	4,601	102,340	23.1	340,329	76.9
56 "	477,877	304,622	63.7	173,255	36.3	199,898	4,794	109,518	22.9	368,359	77.1
57 "	506,359	320,073	63.2	186,286	36.8	190,020	5,219	135,272	26.7	371,087	73.3
58 "	536,586	341,026	63.6	195,560	36.4	182,026	4,930	163,930	30.6	372,656	69.4
59 "	573,393	364,458	63.6	208,935	36.4	196,634	4,982	172,806	30.1	400,587	69.9

出典：地方財政要覧（59.12自治省）

また、地方の財源構成は、既にみたように（表10）57年度決算では、自主財源は地方税（35.7%）を中心に50.8%となっているのに対して、依存財源は地方交付税（17.6%）、地方譲与税（0.9%）、国庫支出金（21.3%）及び地方債（9.4%）を合わせて49.2%となっている。

このように国から地方へ財源の再配分が行われることは、その規模が大幅であることからしても、地方団体の財政運営にさまざまな問題点を生じさせている。

国と地方との財政関係についてみれば、国及び地方を合わせた公的支出全体に占

めるそれぞれの割合は国 37.1：地方 62.9 となっており、地方財政の規模は国に比べ相対的に大きいものになっている。

このことは、行政の総量としての公的支出そのものが、より多く地方団体によって担われていることを示していると同時に、地方団体が自治体としての固有事務に加えて、国から委任された多くの事務を実施しなければならず、国の事務を代行する地方機関的な性格を強くもたされていることによる。この国の委任事務については、住民生活に深く関連し、実態的には地方の事務と見做すべきものも多く、国の役割は統一的、最低保障的基準を定めるに止どめ、個別的執行は地方の自主性にまかせるべき事務もあるなど委任事務制度そのものについて、抜本的な見直しが必要とされている。

いずれにしても、このような地方への事務の委任に伴い財源が再配分されている現状からすれば、地方の財政規模の大きさがそのまま地方自治の強さや豊かさを意味するものではないと考えられる。

さらに、国から交付される財源の大半は国庫支出金と地方交付税であり、これに許可制度のもとにある地方債がリンクし、特定財源である国庫支出金を軸として三者が一体となって運用されている面がみられる。

たとえば、国がその 1/2 を負担することになっている公共事業を例にとれば、地方負担となる 1/2 のうちの一定部分はほとんど無条件に起債が許可されるほか、残りの一般財源充当額についても地方交付税で措置されている。さらに、その起債の元利償還金の一定部分については、償還年度に地方交付税で措置されることとなっている。

ところで、地方交付税は財源調整を通じて個々の団体の一定水準の行政を保障することを目的として国から交付される一般財源である。一方、国庫支出金は特定目的のための用途を限定された特定財源であり、また、地方債は許可制度のもとに統制的色彩の強い特定財源として補完的役割を果たすものとされている。つまり、これらの財源は、本来、その目的、性格を異にした財源であるにもかかわらず、先にみたように、地方交付税が国庫支出金の裏負担的性格をもたされ、さらに地方債の元利償還金を補てんするなど一体的な運用がなされているものといえる。

このように、国庫補助事業に対しては、手厚い財源措置がなされるしくみとなっていることから、地方団体の側においても、限られた自主財源を効率的に活用する

ため事業の選択において、補助対象となることを優先しがちになることも否定できない。

国と地方との関係は、理念としては車の両輪論に象徴されるように、両者は対等、かつ、相互補完関係にあり、支配従属関係ではないとされている。地方財政法においても、「地方団体はその財政の健全な運営に努め、国の財政に累を及ぼすような財政運営を行ってはならない」と同時に、「国も地方財政の自主的かつ健全な運営を助長することに努め、いやしくもその自主性をそこない、又は、地方団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない」（第2条）とする地方財政の健全性と自主性の確保の基本理念が掲げられている。

すなわち、地方自治の本旨に則った地方財政を実現するためには、その健全性の確保とともに自主性が確保されなければならないわけであるが、既述のように財源の大きな部分を国庫からの支出財源が占め、それらが一体となって財政統制の機能を発揮している実態は、地方財政の自主性をそこなうものであり、国への従属関係を強化するものとして指摘しておかなければならない。

第2節 地方財源の拡充

1. 地方財源充実の基本的方向

地方の財源を住民の受益と負担という観点からみた場合、原則論としては、住民が直接納める地方税と特定のサービスに応じて負担する使用料・手数料などの自主財源によって、すべての経費が賄われることが望ましいことである。

現実のように、地方財源に占める依存財源のウェイトが大きいことは、住民にとっては行政サービスと負担とが直接結びつかず、相互の関係を明確に理解することは困難である。もちろん地方団体の側においても、当該事業の財源内訳、つまり、地方税や国庫支出金がいくら充てられているのか、また、利用者や受益者からいかなる基準で料金が徴収されているのかなどの財務情報をできる限り住民に明らかにする必要があることはいうまでもないが、住民の側からみれば、納税者としての意識は希薄になりがちである。

また、地域住民の施策の選択という観点から地方の財源をみれば、国庫補助事業は、概して画一的、一律的であり、しかも30数%にすぎない地方税のうちのかなりの部分がその地方負担に充てられることとなり、国庫補助事業が大きいことは、地方団体が多様な住民のニーズに対応した個性的な行政を行いうる余地、すなわち、独自性、自律性に基づいた施策を選択する幅が狭くなることを意味する。

したがって、地方団体が自主的な財政運営を行うためには、自主財源、一般財源である地方税と一般財源である地方交付税が充実強化され、そのウェイトが高められることが必要とされる。

地方税源の強化についていえば、①行政需要に見合った新たな税負担を求める。このことは、国民全体の租税負担率を引き上げることになる。②現在の国と地方を合わせた租税負担率を維持しつつ、国と地方との税源配分を財源負担に見合ったものに改める方法とがある。

租税負担率のあり方については画一的な基準があるわけではなく、その時代において、行政にいかなる役割を求めるかということとの関連においてその水準も定められている。この議論の手がかりとしては、一般に租税負担率の時系列での比較や国際比較が行われる。

租税負担率を時系列でみると（表20）、40年代の18%程度から、最近では毎年度上昇しており、57年度では23.9%となっている。また、社会保障負担率につい

表 20 国民所得に対する租税負担率等の外国との比較

(単位：%)

区 分	日 本				ア メ リ カ				イ ギ リ ス			
	国税	地方税	合計	社会保 障負担	連邦 税	州税 地方 税計	合計	社会 保障 負担	国税	地方 税	合計	社会 保障 負担
昭和40年度	12.3	5.8	18.2	5.4	17.2	9.5	26.6	7.4	27.8	4.3	32.0	7.9
45	12.8	6.2	18.9	5.9	17.4	11.3	28.8	8.7	36.7	4.6	41.3	8.1
50	11.8	6.6	18.4	7.5	15.5	12.0	27.4	9.1	32.7	4.7	37.5	9.8
51	12.1	6.9	19.0	7.9	16.2	12.1	28.3	9.3	31.5	4.5	36.0	10.2
52	12.1	7.2	19.3	8.5	16.4	11.9	28.3	9.4	32.2	4.5	36.8	10.3
53	13.9	7.3	21.3	8.8	16.6	11.3	27.9	9.6	31.4	4.4	35.8	9.7
54	14.0	7.9	21.8	9.0	16.8	10.8	27.6	9.6	33.4	4.4	37.8	9.7
55	14.6	8.2	22.8	9.4	17.1	10.9	28.0	9.7	35.5	4.9	40.4	10.6
56	15.0	8.5	23.5	10.1	17.5	10.7	28.3		37.3	5.6	42.9	
57	15.1	8.8	23.9	10.4	16.0	11.1	27.1		37.9	6.0	43.9	

区 分	西 ド イ ツ				フ ラ ン ス			
	連邦 税州 税計	地方 税	合計	社会 保障 負担	国税	県税 市町 村税 計	合計	社会保 障負担
昭和40年度	25.8	3.6	29.4	15.3	25.4	4.1	29.6	18.7
45	25.6	3.5	29.1	17.6	25.8	2.8	28.6	19.3
50	26.0	4.1	30.1	19.0	25.6	3.3	28.9	22.1
51	26.2	4.3	30.5	19.7	27.2	3.1	30.3	23.2
52	27.5	4.5	32.0	19.8	26.3	3.2	29.5	23.7
53	27.3	4.3	31.6	19.7	26.4	3.4	29.8	24.1
54	27.4	4.1	31.5	19.6	27.2	3.6	30.8	25.3
55	27.3	4.5	31.8	20.0	28.3	3.7	32.0	26.6
56	27.0	4.2	31.2		29.0	3.9	32.9	
57	26.7	4.2	30.9		29.8			

(注) 1. 日本の国税は、租税（一般会計分、交付税及び譲与税配付金特別会計分、石炭並びに石油及び石油代替エネルギー対策特別会計分並びに電源開発促進対策特別会計分）及び印紙収入のほか専売納付金を含む。

2. 大蔵省調による。

3. 日本以外は、暦年計数である。

出典：「地方財政の状況」（59.3.）

ても着実に増加をみせている。なお、60年度の租税負担率は25.2%（国税15.9%、地方税9.3%）、社会保障負担率は10.8%程度になるものと見込まれている。

わが国の租税負担及び社会保障負担を合わせた水準は、40 年度では欧米諸国の 1/2～2/3 の負担率であったが、最近の上昇傾向を反映して、ヨーロッパ諸国との差は縮小し、アメリカの水準に近づきつつある。

最近における租税負担率についての考え方の 1 つとして、第 2 次臨時行政調査会の答申では、「当面の財政再建に当たっては、何よりもまず歳出の徹底した削減によってこれを行うべきであり、全体としての租税負担率（対国民所得比）の上昇をもたらすような税制上の措置はとらない」とし、さらに、今後の行政サービスの水準と負担のあり方についても、「今後、高齢化社会の進展等により、長期的には、租税負担と社会保障負担とを合わせた全体としての国民の負担率（対国民所得比）は現状（35%程度）よりは上昇することとならざるをえない」が、その場合でも、「現在のヨーロッパ諸国の水準（50%前後）よりかなり低位なところにとどめることが必要である」（最終答申）としている。

いずれにしても、租税負担率の水準は、行政の総量、守備範囲との関連で議論されるべき問題であり、今後の重要な課題とされている。

したがって、現行の租税負担率を前提として、地方税源を充実強化するためには、国・地方間の税源配分の見直しをすることが重要とされる。また、地方交付税の増強については、その運用基準の適正化とともに、総額が確保されることが必要であるが、地方交付税は一たん国税として徴収された後、地方に交付される税であることから、やはり国・地方間の税源配分にかかわる問題としてあわせて検討すべきである。

なお、国・地方間の税源の再配分の検討については、その前提として、国と地方との事務・経費分担についての抜本的な見直しが不可欠の要件であることを強調しておきたい。

2. 地方税源の充実強化

(1) 地方税源の現状

地方財政における地方税源の充実強化をはかることは、財政面から地方自治を確立するための基本であるといえよう。しかし、地方税の地方財源に占めるウェイトをみた場合、昭和 20 年代後半、すなわち、シャープ勧告直後と比べれば、現在はむしろ後退したものとなっている。シャープ勧告を受けて行われた税制改正によっ

表 21 歳入に占める地方税収入割合別の団体数（56年度）

区 分	10% 未満	10%～ 20% 未満	20%～ 30% 未満	30%～ 40% 未満	40%～ 50% 未満	50%～ 60% 未満	60%～ 70% 未満	70% 以上	合計
都道府県	— (—)	19 (40.4)	17 (36.2)	6 (12.8)	1 (2.1)	3 (6.4)	1 (2.1)	— (—)	47 (100.0)
市町村	833 (25.4)	1,107 (33.8)	657 (20.0)	363 (11.1)	188 (5.7)	98 (3.0)	30 (0.9)	2 (0.1)	3,278 (100.0)

出典：「財政非常事態と自治体」

て、その構成割合は一時 44%にまで高められたが、その後は 30%台に定着している。

地方税が歳入に占める割合を団体別にみると（表 21）、都道府県では、60%を超える団体は1団体（東京都）のみで、全体の8割に近い36団体が10～30%の水準に止まっている。市町村においては、全体の約1/4にあたる833団体でその割合が10%に満たず、都道府県と同様に約8割が30%未満となっている。このうち、指定都市では、50%台が2団体、40%台が3団体、30%台が3団体、そして20%台が2団体となっており、これらの指定都市を抱える道府県では、50%台が3団体、30%台が4団体、10%台1団体である。

このように、歳入に占める地方税の割合は、地方財政全体でみても30数%にすぎず、いわゆる3割自治が定着してしまっている感がある。また、個別にみても、本来、経済力にめぐまれて、税源が豊かであるはずの指定都市とこれらを含む道府県でさえも、財政需要の半分を地方税で賄っているのは56年でみれば、神奈川県（57.5%）、大阪府（56.4%）、愛知県（54.2%）、横浜市（51.1%）、川崎市（50.3%）、の5団体であり、愛知県を除くすべてが交付団体であることを鑑みれば、結果として、地方財政の基盤ともいえる地方税源はきわめて貧弱なものといえる。

地方財政において、地方税源の充実強化が求められる理由としては、①地域社会を建設するための費用は地域住民が自ら負担することが地方自治の精神であり、また、地域の独自性を尊重した行政を実施するための地方分権が確立されること、②地域住民の選択を生かした行政を行うための財源的裏づけをもつことによって、経済的自律がはかれること、③住民が受益と負担の関係を比較衡量評価することがで

きること、④地域における施策の選択が財政的にも可能となることなどがあげられよう。

さらに地方財政の今日的課題でもある財政構造の健全性の回復、今後の財政需要の増大への対処のためにも地方税源の充実が必要とされよう。今後の財政需要の増大については、社会情勢の変化に伴い、国民の価値観の多様化、高齢化社会の到来への対応などが求められており、さらに、住民に身近な地方団体における行政需要の高度化と複雑化を招くものとみられることから、行政の対応も従来のような画一的、一律的なものから個別的、多様化したものが多く求められることとなろう。

(2) 地方税の総量

地方財政の自主性、自律性を強化するためには、地方税源の拡充をはかることが最も重要であることは、これまで述べてきたとおりである。それでは、地方税の総量をどの程度まで高めるべきであろうか。

まず、現行の地方財政法に規定する国と地方との経費負担区分の基準、すなわち、地方団体が行う事務に要する経費については、当該地方団体が全額これを負担する（第9条本文）という原則を徹底するという立場にたてば、国と地方との税源配分は、最終支出ベースに合わせて国30%、地方70%にすべきであろう。

この場合、地方税収の歳入総額に占める割合は、57年度決算ベースで67.9%となる。

$$\frac{\{320,073 \text{ 億円 (国税)} + 186,286 \text{ 億円 (地方税)}\} \times 0.7}{521,677 \text{ 億円 (地方歳入総額)}} = 67.9\%$$

次に、より現実的考え方、いわば妥協案として、国と地方とで折半することとすれば、地方税収の歳入総額に占める割合は、上記算式により48.5%となる。

また、(財)自治総合センターに設置された地方税制合理化方策等調査研究委員会が59年5月にとりまとめた「地方税制の基本的あり方に関する報告」の中では、地方財政の財源不足額を地方税の増収によって賄うという考え方が示されている。これによれば、50年度以降の地方財政計画額に対する地方税収と財源不足額との割合は概ね45%程度となることから、この45%という割合を当面目標とすべき地

方税収の水準としている。さらに、地方財源不足額のうち、財源対策債で補てんされた額に相当する額だけを地方税で賄うこととすれば、その割合は 40%前後であることなどから、この 40%程度を当面の最小限の目安としている。58 年度について算式で示すと次のとおりである。

$$\begin{array}{r} 190,689 \text{ 億円 (地方税)} + (13,246 \text{ 億円}) \text{ (財源対策債)} \\ \hline 29,900 \text{ 億円 (財源不足額)} = 46.5\% \\ \hline 474,860 \text{ 億円 (地方財政計画額)} \end{array} \quad (42.9\%)$$

この点について、明確な基準を設定することはきわめて困難な課題であるが、いずれにしても、地方財政の自主性、自律性強化の観点からは、地方税の地方財政規模に占める割合は高いほど好ましいわけであり、税源が偏在していることを考え合わせれば、地方交付税との整合を含め、増強をはかるべきことはいうまでもない。

なお、地方税源を充実強化するために国から税源を移譲する場合、いかなる税目を増強するかについては、その普遍性と量的な面からいえば、個人及び法人所得課税（道府県民税、市町村民税、法人事業税、個人事業税）からの増強が中心となる。その際、法人事業税の課税方式に外形標準課税を導入することを合わせて検討すべきである。さらに、租税特別措置、非課税措置等による減収額は、59 年度国税で約 1 兆 2,800 億円、地方税で約 9,200 億円にも達していること、また、これらの減免措置は実質的には形を変えた補助金制度ということができることから税負担の公平化と地方税源の充実の方向で早急に是正されるべきである。

3. 国庫支出金のあり方

(1) 国庫支出金の実態

現在、国と地方が事務を行うための経費については、事務を行う主体が全額負担することが原則とされている（地方財政法第 9 条）。事務配分に伴う財源措置のあり方としては、地方自治の立場からいえば、事務配分に見合う自主税源が確保されることが望ましいといえる。しかし、現実には、たとえば社会保障制度のように、全国的に一律の基準での給付を保障することが必要とされる事務で国が管掌しているものから、大規模な公共施設を計画的に整備するためには、国と地方とが協力して事業を進めることが必要な場合等、相互に関連のある事務について、その態様に

応じて負担区分を定めることが必要となり、この負担区分に基づいて国庫支出金が交付されることとなる。

経費の負担区分については、前述したように、原則は事務を分担している地方団体が全額を負担することとされているが、その例外が定められている。

第1は、普通国庫負担金である。これは、義務教育、生活保護など国と地方団体の相互に利害関係があり、その円滑な運営を期するため国がその全部又は一部を負担するもの。（地方財政法第10条）

第2は、公共事業費国庫負担金で、国民経済に適合するように総合的に樹立された計画に基づいて実施される土木その他の建設事業に要する経費の全部又は一部を負担するもの。（同法第10条の2）

第3は、災害復旧事業費国庫負担金で、災害救助事業、災害復旧事業などに係る経費の一部を負担するために支出するもの。（同法第10条の3）

第4は、国庫委託金であり、国会議員選挙、外国人登録などもっぱら国の利害に関係ある事務に関しては、地方団体は経費を負担する義務を負わないため、国がそのための経費を支出するもの。（同法第10条の4）

以上の4区分の国庫支出金は、いわば国が義務的に負担するものであるが、それとは異なり、国が特定の事務、事業を実施することを奨励したり、また、特定の地方団体に対して財政上の特別の必要から一定の額や率で資金を交付する、狭義の国庫補助金がある。（同法第16条）

表22は、57年度地方財政計画ベースでの国庫支出金の内訳を示している。この表によれば、全体の78.7%が国庫負担金であり、次いで国庫補助金が20.9%、そして国庫委託金が0.4%となっている。

つまり、前に述べた法令に基づく国の義務負担が概ね8割を占めていることから、現状の国庫支出金体系を前提にするならば、国と地方が共同で、あるいは分担して行っている行政事務の体系を抜本的に見直すことなしに国庫支出金を削減することは容易ではないといえよう。

国庫支出金の地方財源に占めるその割合をみると、最近における歳入総額に占める構成比（決算）は、表10でみたように、53年度23.1%、54年度22.8%、55

表 22 国庫補助金等の内訳（昭和 57 年度地方財政計画ベース）

（単位：億円、％）

区 分		対 象 経 費 等	昭和 57 年度 予 算 額
1 国 庫 負 担 金	(1)一般行政費に係る国庫負担金	義務教育職員及び養護学校の小・中学部職員の給与等、生活保護、保健所、麻薬取締、各種措置費、職業訓練、農業委員会、協同農業普及事業、地籍調査等に要する経費（地財法第 10 条（ただし、同条第 1 号の 3 を除く。）及び第 34 条第 1 項（ただし、同項第 3 号を除く。）参照）	(45.6) 49,613
	(2)建設事業費に係る国庫負担金	道路、河川、港湾、林道、漁港等の新設、改良、地すべり防止工事、都市計画事業、公営住宅及び社会福祉施設の建設、土地改良、失業対策事業並びに義務教育諸学校及び養護学校小・中学部の建物の建築等に要する経費（地財法第 10 条第 1 号の 3、第 10 条の 2 及び第 34 条第 1 項第 3 号参照）	(30.9) 33,696
	(3)災害復旧事業費等に係る国庫負担金	災害救助事業、道路、河川、港湾、林道、漁港、都市計画事業による施設、公営住宅、学校、社会福祉施設、保健衛生施設、土地改良による施設等の災害復旧に要する経費（地財法第 10 条の 3 参照）	(2.2) 2,349
	小 計		(78.7) 85,658
2	委 託 費	国会議員の選挙、国が専らその用に供することを目的として行われる統計・調査、外国人登録、検疫、健康保険、自作農の創設・維持、未引揚邦人の調査等に要する経費（地財法第 10 条の 4 参照）	(0.4) 493
3 奨 励 的 ・ 財 政 援 助 的 補 助 金	(1) 補 助 金	都道府県警察費補助金、廃棄物処理施設整備費補助金、農業構造改善事業費補助金、小規模事業指導費補助金等（地財法第 16 条参照）	(17.8) 19,427
	(2) 交 付 金	国有提供施設等所在市町村助成交付金、交通安全対策特別交付金、電源立地促進対策等交付金、特定防衛施設周辺整備調整交付金等（同上）	(2.9) 3,128
	(3) 補 給 金	交付地方債元利償還金等補助金、産炭地域振興事業債調整分利子補給金、小災害地方債元利補給金、新産業都市等建設事業債調整分利子補給金（同上）	(0.2) 166
	小 計		(20.9) 22,721
計			(100.0) 108,872

（注）この表に掲げたものは、地方公共団体の普通会計に属する国庫補助金等であり、国民健康保険財政調整交付金（2,135 億円）、水道水源開発等施設整備費補助金（715 億円）、簡易水道等施設設備費補助金（208 億円）、工業用水道事業費補助金（129 億円）、下水道事業費補助金（5,991 億円）、地下高速鉄道建設費補助金（577 億円）等は含まれていない。

出典：「臨時行政調査会第 3 部会報告・別表」（58 年 1 月）

年度 22.6%、56 年度 22.0%、57 年度 21.3%と厳しい国の財政状況を反映した歳出抑制方針から低下傾向にはあるものの、約 1/4 から 1/5 に達しており、地方税に

次ぐ地位にある。次に、団体別にみると、57年度決算では、国庫支出金総額 11兆 1,174億円のうち、都道府県が7兆 1,431億円（64.3%）、市町村が3兆 9,743億円（35.7%）となっており、また、歳入構成比では、都道府県が25.7%で、市町村の14.7%を大きく上回っている。

このように、国庫支出金が地方財源に占めるウェイトは20数%と極めて大きいものであり、しかも国庫補助事業の実施に伴う地方負担額には、地方債も充当されているが、かなりの一般財源が充当されることから、地方自主財源の使途に与える影響もそれだけ大きいものがあるといえる。

次に、国庫支出金が果たしている機能としては、以下の4つがあげられよう。

第1に、教育、医療、福祉、公共施設などの行政水準に関して、全国的に斉合性のとれた統一的、標準的な水準を確保すること。

第2は、国の行政目的の推進であり、国がめざす施策をすすめるために、これを推進する地方団体へ財政的援助を与えるもので、奨励的補助金の機能は主としてここにある。

第3に、国と地方との事務分担の調整機能で、国の事務を地方団体に委任・委託することに伴う国の財源負担としての機能である。

第4の機能は、主として財政力の弱い団体に対する財源賦与、財政援助機能である。

このように、国庫支出金は、それぞれが行政施策の遂行に重要な機能を果たしており、その支出を通じて国の施策が地方団体に深く浸透することとなる。しかもその対象範囲は地方行政の各分野に広範にわたっている。そのため、国庫支出金の機能の裏返しとして、地方財政の自主性、自律性を充実強化する面からはむしろ、阻害要因となるものもみられていることも見逃すことができない。

国庫支出金は、その交付にあたって、充当される経費の細部にわたり条件が付され、しかも全国的基準のもとで画一的な運用がなされることが多いことから、地方団体の主体性や特殊性が十分に参酌されていないものが多い。たとえば、中央省庁のタテ割り機構を通じて流れるために、地方団体の行政の総合化や組織の統廃合の障害となることがあり、また、国庫支出金の交付決定の時期が年度途中に行われるため、地方団体はその都度補正予算を組まなければならないことなど、地方財政の効率的あるいは計画的な財政運営を阻害する要因となっている例がある。さらに、

国庫補助基本額が地方団体が実際に行っている事務に要する経費の支出実績を反映していないために生ずる超過負担が地方財政を圧迫するものとなっていることは周知のとおりである。

(2) 国庫支出金のあり方と一般財源化

今後の地方の行財政運営は、分権化を基本原則とする方向へ進められていくことが必要であるが、ここでは、国庫支出金についても基本的には、その総額が抑制されるとともに、地方財政におけるそのウェイトも遞減の方向へ進むものと考えられる。したがって、国庫支出金の整理、合理化については、次のような観点から検討されるべきであろう。

まず、交付申請書類の削減や簡素化、交付決定・資金交付の迅速化などの事務手続の簡素化、合理化が一層進められるべきであろう。

次に、複合施設を設置する場合、1つの省庁に一括計上するなどの総合化、交付基準を補対象事業の内容にかかわらず、できるだけ外形かつ客観的な基準を用いることとする包括補助金化、類似ないし同一目的の補助手続をまとめて簡素化するとともに幅広く選択できるための統合・メニュー化などがさらに拡大されることが望まれる。

さらに、国庫支出金のうち、いわゆる奨励補助金については、零細補助金や地方に定着している事務に係るものは廃止するなど、できる限り地方の一般財源とすべきであろう。また、経費負担区分に基づく国庫負担金については、超過負担の解消をはかるとともに、生活関連事業に対する負担率の改善など負担区分の適正化について検討することが必要である。

地方財政の自主性を強化するという観点からいえば、国庫支出金の一般財源化は積極的に推進すべきであり、その意味からすれば、国庫負担金についても長期的には、一般財源化の方向で検討していくべきであろう。なお、その際には、事務・権限配分、財源配分の見直しがあわせて行われなければならないが、既に触れたように、第2次臨時行政調査会の答申を受けて60年度に実施される高率な補助負担率の引下げは、そうした論議が行われることなく実施されるもので、国・地方間の経費負担関係に重大な問題が残されたといえよう。

国庫支出金の一般財源化を行う場合、その方法として地方税、地方交付税のいずれかに振り替えられることになる。

まず、一定の国庫支出金を減額し、それに見合う額を地方税に振り替える場合、地方財政全体としての歳入総額は変わらない。しかし、個々の地方団体ごとにみると、振り替える前に交付されるべき国庫支出金のかなりの部分は、その団体の財政需要に応じたものであると考えられるが、振り替え後の地方税は必ずしも財政需要に見合ったものではないことから、その団体にとって、振り替える前の国庫支出金と振り替えた後の地方税は、通常、同額にはならないと考えられる。相対的に税源が豊かな団体にあっては、歳入総額は増加し、逆に、税源の乏しい団体は減少するものとみられる。

また、国庫支出金の減額に見合う額を基準財政需要額に算入する場合には、財源超過団体があることから、国庫支出金の削減額よりも地方交付税額は小さいものとなり、地方財政全体としての歳入総額は減少することとなり、必ずしも地方財源の強化につながるとはいえない。

このように、国庫支出金の一定額の地方税化あるいは地方交付税化することは、金額として必ずしも整合しえない面もあるが、地方財政全体の自主性を強化する観点からは、一般財源化を推進すべきことであると考えられる。その場合、具体的には地方税源への振替と税源の偏在を回避するための地方交付税との組み合わせというような方法によって、国庫支出金の一般財源化がはかられるべきであろう。

4. 地方税と地方交付税との比較

(1) 地方税と地方交付税の規模

地方交付税制度が発足した 29 年度以降の地方税と地方交付税の決算額の推移をみると（表 23）、まず、地方税は 29 年度 3,659 億円、歳入構成比は 32.4%となっており、そのウェイトは多少の変動はみられるものの、今日まで概ね 35%前後で推移してきている。

今日の地方税体系の基礎は、24 年 12 月のシャープ勧告に基づく 25 年の税制改正によってほぼできあがり、28 年 10 月の第 1 次地方制度調査会の答申を受けて実施された 29 年の改正で完成されたものといえる。その後も、軽油引取税、都市計画税、事業所税などの創設や既存税目についての税率引上げが実施されてきている。しかし、それにもかかわらず、地方税の歳入に占めるウェイトが高められなかった

表 23 地方税と地方交付税の推移（決算）

（単位：億円、％）

区 分	地 方 税			地 方 交 付 税			B/A
	金額A	構成比	29年度を 基準と した指数	金額B	構成比	29年度を 基準と した指数	
昭和29年度	3,659	32.4	100	1,264	11.2	100	34.5
30	3,815	33.6	104	1,600	14.1	127	41.9
31	4,499	36.0	123	1,652	13.2	131	36.7
32	5,272	37.5	144	2,032	14.4	161	38.5
33	5,439	36.2	149	2,240	14.9	177	41.2
34	6,109	36.2	167	2,591	15.3	205	42.4
35	7,442	36.7	203	3,110	15.4	246	41.7
36	9,065	36.1	248	4,017	16.0	318	44.3
37	10,567	35.4	289	4,875	16.4	386	46.1
38	12,129	35.7	331	5,812	17.1	460	47.9
39	13,996	35.8	383	6,660	17.0	527	47.6
40	15,494	34.6	423	7,432	16.6	588	48.0
41	17,686	34.2	483	7,773	15.0	615	44.0
42	21,495	36.2	587	9,470	16.0	749	44.1
43	25,801	37.1	705	11,255	16.2	890	43.6
44	30,902	37.2	845	14,608	17.6	1156	47.2
45	37,507	37.1	1025	18,012	17.8	1425	48.0
46	42,358	34.8	1158	21,014	17.3	1663	49.6
47	50,044	33.2	1368	25,530	16.9	2020	51.0
48	64,913	35.6	1774	31,318	17.2	2478	48.2
49	82,375	35.1	2251	41,987	17.9	3322	51.0
50	81,548	31.3	2229	44,711	17.2	3537	54.8
51	95,641	32.4	2614	51,874	17.6	4104	54.2
52	110,052	32.4	3008	57,055	16.8	4515	51.8
53	122,371	31.3	3344	70,400	18.0	5570	57.5
54	140,315	32.5	3835	77,090	17.9	6099	54.9
55	158,938	34.0	4344	81,140	17.3	6419	51.1
56	173,255	34.6	4735	87,166	17.4	6896	50.3
57	186,286	35.7	5091	91,776	17.6	7261	49.3

ことは、結局、地方税の総量は、歳出規模の伸びに見合う程度の増加にすぎなかったことを意味するわけで、地方税制の改正が必ずしも地方の財政需要や財政的な体質の強化にはつながっていないといえよう。

次に、地方交付税の歳入構成比をみると、29年度の11.1%から次第に上昇し、

30年代後半には16～17%程度となり、40年代から今日までほぼ17%台が保持されている。このように、30年代にウェイトが高まったのは、この間、交付税率が29年度の20%から41年度の32%にまで数次にわたって引き上げられた結果によるものであり、それ以降今日まで、大きな変化がみられないのは、その後交付税率が据え置かれているためであろう。

また、地方税と地方交付税の伸びを比較した場合、29年度を100として57年度までの伸びをみると、地方税は51倍となっているのに対して、地方交付税は73倍となっている。これは、交付税率が引き上げられてきたこと、地方交付税がリンクする国税三税が地方税に比べて弾性値が高いことが主な要因と考えられる。それに対して、41年度を100として同様に57年度の指数をみた場合でも、やはり地方税の11倍に対して、地方交付税が12倍とやや高い伸びとなっている。この結果、地方税に対する地方交付税の比率は、29年度の34.5%から30年代は45%程度、40年代47～49%程度、そして50年代には50%台へと上昇しており、地方交付税の地方税に対する相対的な地位の高まりを示している。

このように、地方交付税制度創設以来、地方の財政需要の増大や地方の財源不足に対する対策としては、自主財源である地方税源を拡充するのではなく、交付税率の引上げあるいは地方交付税原資の借入れにみられるような地方交付税の増額によって措置され、地方財源の抜本的な解決をはかってこなかったといえよう。地方交付税は、本来、地方税を補完する地位にあるべきものであり、その意味からすれば、地方交付税制度創設当時における理念がその後稀薄となり、今日のように地方交付税が地方税の1/2を超えるような事態をまねいたものといえるのではなからうか。

(2) 地方財源としての地方交付税の問題点

地方交付税は、個々の地方団体の税源の不均衡を是正し、一定の行政水準を保障することを目的として、国から地方に交付される地方の固有財源、共有財源であり、さらに、その用途を制限されない一般財源であるとされている。つまり、地方交付税は、地方団体が自由に用途を選択できる一般財源であるという性格においては、地方税と変わるところはないものである。

しかしながら、地方財政の自主性という見地からみれば、地方交付税は地方の財

源としては、次のような問題点があるといえよう。

①地方交付税の額の決定は地方団体自身の手から離れ、国によって一方的に決定される。

②国税三税の増減額により、地方交付税は自動的に増減する。とくに、国の政策による国税の減税によっても地方交付税が減収となる。

③受益と負担という観点からみれば、地方交付税は国税を原資としていることから、住民の側から行政サービスとそれに対する財源負担という観念をもつことは難しい。

④地方交付税の算定において、その国庫補助金化、地方債化がみられ、一般財源としての性格が稀薄となっている。

⑤基準財政需要額の算定にあたって、地方の財政需要が的確に反映されているといい難い面を残す。

以上のようなことから、地方交付税制度には改善すべき問題点が多く残されており、地方財政の自主性、自律性の強化という観点から考えれば、地方交付税よりも地方税の充実の方が地方の財源としては望ましいといえる。

第3節 税源の偏在と財政調整

1. 税源偏在の実態

表 24 は、人口 1 人当りの県民所得と税額を都道府県別に比較したものである。

まず、県民所得の地域格差は、全国平均を 100 とした指数でみると、最高は東京都の 146、最低は沖縄県の 69 で、最高と最低の間では 2.1 倍の開きがある。また、租税総額では、東京都の 258 に対して沖縄県は 43 で、その差は 6 倍となっている。そのうち、地方税の格差は 3.8 倍で、国税の 7.5 倍よりもかなり小さいものとなっており、地方税の格差の方が小さいのは、個人及び法人所得課税の累進度の差があらわれているものと考えられる。

また、都道府県別の税額をみた場合、全国平均を上回る団体の数が少ないことが目立つ。全国平均を 100 とした租税総額の指数でみれば、100 を超えている団体は、東京都、大阪府、愛知県、神奈川県、京都府の 5 団体にすぎず、残りの 42 団体が全国平均を下回っていることがわかる。ちなみに、同年度の租税総額約 48 兆円のうち、東京都が約 12 兆円で全体の約 1/4 を占め、以下大阪府（10.7%）、愛知県（7.1%）及び神奈川県（6.9%）の 3 府県で、やはり約 1/4 程度を占めており、これら 4 都府県に租税総額の概ね半分が集中している。しかし、地方税だけをみれば、東京都 17.2%、大阪府 9.1%、愛知県 6.9%、神奈川県 7.5%となっており、4 都府県合わせて 40.7%である。

このような地方税源の偏在も、地方交付税のもつ財源調整機能によって見事に均衡化されている。すなわち、人口 1 人当りでみれば、地方税の額が大きい団体ほど地方税に地方譲与税及び地方交付税を加えた一般財源は小さくなっている。（表 25）。

表 24. 県民所得及び税収の都道府県別所在状況

都道府県	人口1人当りの 県民所得 (56年度)		人口1人当りの税額(57年度)									
			国 税		道 府 県 税		市 町 村 税		地 方 税		租 税 総 額	
	金額 (千円)	指数 (全国平均=100)	税 額 (円)	指数 (全国平均=100)	税 額 (円)	指数 (全国平均=100)	税 額 (円)	指数 (全国平均=100)	税 額 (円)	指数 (全国平均=100)	税 額 (円)	指数 (全国平均=100)
北海道	1,673	93	159,409	65	57,843	82	72,630	84	130,473	83	289,882	72
青森	1,281	71	98,615	40	40,522	58	49,814	57	90,336	58	188,951	47
岩手	1,355	76	83,424	34	43,167	61	51,471	59	94,638	60	178,062	44
宮城	1,616	90	191,158	77	59,300	84	71,836	83	131,136	83	322,294	80
秋田	1,411	79	99,047	40	44,761	64	52,147	60	96,908	62	195,955	49
山形	1,443	80	101,514	41	46,759	67	58,714	68	105,473	67	206,987	51
福島	1,479	82	100,586	41	58,354	83	61,556	71	119,910	76	220,496	55
茨城	1,592	89	138,733	56	62,717	89	69,374	80	132,091	84	270,824	67
栃木	1,675	93	191,870	78	67,687	96	76,744	88	144,432	92	336,302	83
群馬	1,673	93	189,470	77	64,492	92	70,806	82	135,298	86	324,768	80
埼玉	1,727	96	124,586	50	54,446	77	76,202	88	130,648	83	255,234	63
千葉	1,689	94	142,389	58	55,528	79	83,093	96	138,621	88	281,010	70
東京	2,627	146	761,780	309	127,014	181	152,428	176	279,442	178	1,041,221	258
神奈川	2,055	115	271,021	110	81,409	116	114,088	131	195,497	124	466,519	115
新潟	1,585	88	135,093	55	55,135	78	67,592	78	122,727	78	257,821	64
富山	1,686	94	177,514	72	67,033	95	80,516	93	147,549	94	325,063	80
石川	1,675	93	149,695	61	66,726	95	76,344	88	143,070	91	292,765	72
福井	1,629	91	169,901	69	73,309	104	78,413	90	151,722	97	321,624	80
山梨	1,608	90	107,439	44	55,099	78	60,036	69	115,135	73	222,574	55
長野	1,640	91	133,570	54	62,869	89	70,400	81	133,268	85	266,839	66
岐阜	1,600	89	138,760	56	57,062	81	70,253	81	127,315	81	266,075	66
静岡	1,702	95	213,673	87	79,135	113	85,880	99	165,015	105	378,689	94
愛知	1,906	106	341,814	138	99,466	142	104,686	121	204,152	130	545,966	135
三重	1,646	92	168,409	68	56,968	81	68,625	79	125,593	80	294,002	73
滋賀	1,811	101	154,213	62	73,053	104	77,526	89	150,579	96	304,792	75
京都	1,859	104	270,656	110	70,690	101	86,125	99	156,814	100	427,470	106
大阪	2,102	117	409,764	166	89,670	128	113,600	131	203,270	129	613,034	152
兵庫	1,769	99	222,776	90	68,042	97	94,903	109	162,946	104	385,722	95
奈良	1,660	93	102,271	41	49,751	71	69,031	80	118,782	76	221,053	55
和歌山	1,485	83	145,754	59	57,174	81	67,650	78	124,825	79	270,579	67
鳥取	1,453	81	115,301	47	50,151	71	57,962	67	108,113	69	223,414	55
島根	1,428	80	94,962	38	45,836	65	56,276	65	102,112	65	197,074	49
岡山	1,704	95	182,144	74	60,603	86	80,747	93	141,350	90	323,494	80
広島	1,812	101	213,562	86	67,529	96	89,132	103	156,661	100	370,223	92
山口	1,522	85	149,246	60	60,271	86	77,921	90	138,192	88	287,438	71
徳島	1,451	81	100,599	41	47,107	67	60,304	69	107,411	68	208,010	51
香川	1,606	90	188,857	76	38,888	84	73,495	85	132,383	84	321,239	80
愛媛	1,497	83	128,415	52	52,096	74	62,025	71	114,121	73	242,535	60
高知	1,402	78	110,048	45	43,097	61	56,071	65	99,168	63	209,215	52
福岡	1,814	101	182,902	74	59,507	85	77,513	89	137,020	87	319,923	79
佐賀	1,475	82	96,246	39	48,640	69	54,301	63	102,941	66	199,187	49
長崎	1,383	77	95,542	39	41,027	58	53,955	62	94,982	60	190,524	47
熊本	1,492	83	106,992	43	44,003	63	52,341	60	96,345	61	203,337	50
大分	1,420	79	126,645	51	47,289	67	62,921	72	110,210	70	236,855	59
宮崎	1,380	77	92,338	37	40,682	58	50,247	58	90,928	58	183,266	45
鹿児島	1,289	72	92,113	37	40,526	58	48,929	56	89,456	57	181,568	45
沖縄	1,235	69	100,567	41	35,731	51	37,813	44	73,543	47	174,111	43
計	1,794	100	246,910	100	70,260	100	86,809	100	157,069	100	403,979	100

出典：「県民経済計算年報」(59年版、経済企画庁経済研究所編)、「地方税に関する参考計数資料」(59年度版、自治省税務局編)

表 25. グループ別財源均衡化の状況（人口 1 人当り額、57 年度）

（単位：円）

グループ	都道府県税	地方譲与税	地方交付税	計
A	81,977	439	—	82,416
B	63,815	1,216	25,300	90,331
C	57,241	2,526	64,673	124,440
D	49,043	2,305	75,170	126,878
E	41,146	2,536	99,411	143,093
F（東京）	169,202	406	—	169,608
平 均	70,672	1,547	40,837	113,056
除東京	60,155	1,668	45,196	107,019
神 奈 川	74,407	500	—	74,907

（注）グループの区分は財政力指数（55～57 年度平均）による。

A：1,000 以上（2 団体）、B：0.500～1,000（13）、C：0.400～0.500（11）

D：0.300～0.400（7）、E：0.300 未満（13）

出典：「地方財政要覧」（59.12）

2. 財源超過額の調整

（1）財源配分ロス

地方税源の拡大をはかるうえで、これを阻むものの 1 つとして、いわゆる財源配分ロス論がある。これは、既にみたように税源が偏在するために、地方税の増収措置を講じても多くの方地方団体にとってはそれほどプラスにならない反面、財源に余裕のある地方団体の増収額は大きくなり、財源のムダが拡大するという考え方である。

具体的にいえば、地方税について一定規模の増収措置を講じた場合、個々の地方団体にとってはそれぞれ一定額の増収となる。しかし、その増収額のうち 80%（都道府県）あるいは 75%（市町村）は地方交付税算定上基準財政収入額に算定されるため、基準財政需要額を不変とすれば、交付団体にとっては、それに相当する地方交付税の額が減少することとなり、結局、実質的には 20%あるいは 25%の増加となるにすぎない。ただし、財源不足額が少額で、この増収措置によって財源不足から財源超過となる団体については、それ以上の増収となる。これに対して財

源超過団体は、もともと基準財政収入額が基準財政需要額を上回っているわけで、増収分がそのまま増収となる。

このように、国税の一部を地方に移譲したとしても、とくに税源強化の必要性のある財政力の弱い団体は、地方交付税と相殺され、実質的な増加は 20%あるいは 25%にすぎない反面、財源的に余裕があるとされる財源超過団体は、そっくり増収につながることであり、このことは、税源配分の効率性を損う結果になるとして、国から地方への税源移譲による地方税の充実強化には、消極的ないしは否定的な見解が生まれるわけである。

こうした財源配分ロス論を論拠として、国の財政当局を中心に、地方に財源を与えるならば、地方税よりも地方交付税によって措置すべきであるという考え方が根強くある。既に触れたように、これまで地方の財政需要の増大や財源不足が、地方債とともに、地方税ではなく地方交付税で措置されてきたこともをのあらわれといえよう。

この財源配分ロス論は、その前提として、地方団体のあるべき行政水準が的確に測定されることが可能となつてはじめて成り立つものであると考えられる。そうであるならば、その行政水準を前提として、地方税をなくしてすべての財政需要を地方交付税だけで賄うことの方が、財源の効率性という面からは 1 つの理想論といえよう。

しかし、現実には、地方行政のあるべき水準を測る絶対的な尺度があるわけではなく、地方交付税算定上の基準財政需要額は、「標準的条件を備えた地方団体が、合理的かつ妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する」一般財源の所要額とされ、地方団体のすべての財政需要を把握しているわけではない。また、50 年度以降、その算定をみると、財源超過団体の多くが集中している大都市圏地域の都市的需要を切り捨てる傾向がみられる。このように、財源超過団体についても、その財政需要が完全に把握されているとはいえず、必ずしも財源超過団体＝富裕団体、そして超過財源＝財源配分ロスということにはならないのである。

(2) 逆交付税等による財源調整

地方税源の充実をはかる場合、財源配分ロスの問題と関連して議論されるのが、財源超過団体の超過財源の均てん化をはかるための財源調整という考え方である。

まず、財源超過団体が徴収した地方税のうち、財源超過相当額をプールして財源不足団体に配分するというもので、現在、東京都とその特別区との間で行われている都区財政調整制度に類似した制度といえる。

このいわゆる逆交付税制度は、財源配分ロスのところでも指摘したように、地方団体の財政需要が完全に捕捉されることが前提とされなければならない。しかも、この逆交付税相当額は地方税としての性格を失わしめるだけでなく、交付団体にとっても、現行の地方交付税の一部にかわってこの逆交付税が付与されることになるだけのことである。したがって、この逆交付税制度では、国の財政にとって逆交付税相当額の負担が軽減されることになり、地方税源の充実強化とはならない。

次に、現在、財源超過団体に対して行われている地方道路譲与税や義務教育教職員給与費国庫負担金等の財源調整（減額措置）がある。たしかに、新たに国税の一部を地方に移譲して地方税源を增強しようとする場合、財源超過団体の増収額に見合う国庫支出金等の額を、この方法によって減額すれば、国の財政への影響を与えずに財源調整が行われることとなる。

しかし、この措置も財源超過団体＝富有団体の立場にたつもので、なかでも国庫負担金による財源調整は、本来、国庫負担金が充当されるべき部分に地方税を充てることになり、地方税を特定財源化するもので、国・地方間の負担区分のルールを乱すことになるといえよう。

また、このほかにも、地方団体間の財源調整として、2以上の地方団体に事業所を有する場合の法人関係税の分割基準を変更する、大規模償却資産の特例基準を改正するなどの考え方もある。

(3) 財源超過の状況

普通交付税算定上の財源超過団体、すなわち、基準財政収入額が基準財政需要額を超えている団体は、表 26. のとおり、58 年度 115 団体（全体の 3.5%）、59 年度 138 団体（4.2%）となっている。これらの団体の財源超過額の基準財政需要額に

対する割合は、都道府県では 58 年度は 1.4%（東京都のみ）、59 年度は 2.0%（東京都、愛知県）となっており、また、市町村全体では、58 年度 2.2%、59 年度 2.9%である。そして地方団体の合計では 58 年度 1.8%、59 年度 2.5%であり、50 年度以後のその他の年度についても同程度の割合となっていることから、財源超過額は基準財政需要額の概ね 2%程度であるということができ、総額としては決して大きいものとはいえない。

表 26. 財源超過額の状況

区 分		基準財政需要額(A)	財源超過額(B)	左の団体数(割合)	(B) / (A)	
		億円	億円	(%)	%	
都 道 府 県	58	112,069	1,531	1(2.1)	1.4	
	59	113,871	2,280	2(4.2)	2.0	
市	大都市	58	27,362	1,074	1(9.1)	3.9
		59	28,052	1,549	2(18.2)	5.5
町	都 市	58	53,126	1,106	65(10.1)	2.1
		59	54,357	1,505	82(12.8)	2.8
村	市町村	58	33,960	315	48(1.8)	0.9
		59	34,689	351	52(2.0)	1.0
合 計	計	58	114,448	2,495	114(3.5)	2.2
		59	117,098	3,405	136(4.2)	2.9
合 計		58	226,517	4,026	115(3.5)	1.8
		59	230,969	5,685	138(4.2)	2.5

(注) 財源超過団体 都道府県：58年度東京都 59年度東京都、愛知県

大 都 市：58年度東京都特別区 59年度東京都特別区、川崎市

出典：「地方交付税関係計数資料」

また、個々の財源超過団体について、その超過割合を示す財政力指数（基準財政収入額÷基準財政需要額の過去3ヶ年平均の数値）でみると、57年度にそれが1を超えている81団体（都道府県3、市町村78）のうち1.2以上の団体はわずかに29団体（いずれも市町村）にすぎない。ちなみに、東京都1.186、愛知県1.026、神奈川県1.004となっている。このように、財源超過団体であるといっても、その超過額は多くの団体が2割以内であり、基準財政需要額が地方団体の財政需要を完全には握られているとはいえないことを考え合わせれば、特殊な事情のあるごく一部の団体を除けば、余裕財源といえるほどのものではない。

第4節 地方税源の充実と地方交付税との調和

地方財政の自主性を強化するための地方財源としては、依存財源であり、用途に制限がある国庫支出金が縮小され、一般財源である地方税及び地方交付税のウェイトが高められることが望ましい。

次に、地方税と地方交付税とを比較した場合、地方財政の自主性という観点からは、既に述べたように地方税の方がさまざまな点で優れていることから、地方税を增強して地方交付税の総額を軽減することが望ましいといえよう。しかし、一方で地方税源の偏在も事実であり、地方交付税のもつ財源調整機能は否定できるものではない。したがって、地方財政全体からみれば、地方税源の強化と同時に、地方交付税の充実をはかることが必要とされよう。

そこで、国から地方に税源の一部を移譲することによって地方税源を增強することとし、その場合、地方交付税の不交付団体がどの程度増加するか試算してみることとする。

まず、表 27. のとおり、57 年度決算では国と地方の税源配分割合は、個人所得課税が国 70.1 : 地方 29.9、法人所得課税が国 63.9 : 地方 36.1、合計では国 63.2 : 地方 36.8 となっている。このうち、個人所得課税及び法人所得課税について、国と地方それぞれ 50% ずつの配分割合とすれば、地方税の増加率は前者が 67.4%、後者が 38.7% となる。なお、この結果、租税総額の配分割合は国 52.0 : 地方 48.0 となり、また、再配分後の地方税の歳入構成比は、都道府県が 33.2% から 43.3% へ、市町村が 34.7% から 45.3% へ、そして純計では 35.7% が 46.6% へと增強されることになる。

表 27. 税源の再配分による税源の帰属状況

(単位：億円)

区分	決算額 (57年度)			再配分後の税源の帰属状況			地方税の増加状況	
	国税	道府県税	市町村税	国税	道府県税	市町村税	増加額	増加率
個人所得課税	70.1% 128,455	10.2% 18,568	19.7% 36,123	50.0% 91,573	17.0% 31,090	33.0% 60,483	36,882	67.4%
法人所得課税	63.9% 91,346	25.8% 36,770	10.3% 14,738	50.0% 71,427	35.7% 50,990	14.3% 20,437	19,919	38.7%
その他	55.6% 100,272	15.5% 27,991	28.9% 52,096	55.6% 100,272	15.5% 27,991	28.9% 52,096	0	0%
合計	63.2% 320,073	16.5% 83,329	20.3% 102,957	52.0% 263,272	21.7% 110,071	26.3% 133,016	56,801	30.5%

(注)

1. 個人所得課税：所得税、個人事業税、道府県民税、市町村民税 法人所得課税：法人税、法人事業税、道府県民税、市町村民税
2. 地方税の決算額のうち東京都が徴収した市町村民税相当額 8,732 億円(法人所得課税 3,417 億円、その他 5,315 億円)は市町村税に加算した。
3. 地方税の道府県税と市町村税との再配分割合は、57年度決算額の配分割合とした。

次に、この増加率、つまり個人所得課税にあつては 67.4%、法人所得課税については 38.7%を用いて、基準財政収入額の増加額を試算したのが表 28.である。これによると、まず、都道府県については、不交付団体は 3 団体が 5 団体となり、大きな増加とはいえない。しかし、再配分前と比較すれば、財政力指数が 0.7 に満たない各団体がそれぞれ 0.8 以上となり、もう少し地方税の配分割合を高めることによって、ここに掲げた団体のすべてが不交付団体となることが可能である。

また、指定都市についてみると、10 団体のすべてが交付団体であったが、半数の 5 団体が不交付団体となり、その他の団体にあつても、財政力指数は 0.7 以上となっている。

さらに、一般市町村についても、財政力指数が概ね 0.8 以上の相当数の団体が不交付団体になるものと推測される。ここでは、神奈川県下の市町村について試算してみたが、指定都市を含めた 37 団体のうち、不交付団体は 11 団体から 27 団体へ増加し、とくに、市では交付団体は 1 団体のみとなっている。

このように、個人所得課税及び法人所得課税の地方への配分割合をそれぞれ 50%とすることによって、都市を中心に相当数の団体が不交付団体になることが明らかになった。しかしながら、少なくとも、税源に恵まれている指定都市やその周辺の都市、そして、それらを包括する府県の多くが地方交付税に依存することなく、財政運営が行えるような状態にならなければ、地方財政の自主性が高められたとはいえないであろう。その意味からは、さらに地方への税源移譲が必要とされる。そうすることによって、地方交付税の総額は減少することとなるが、地方交付税は税源に恵まれない地方団体に傾斜的に配分されるものとなり、地方交付税制度の強化にもつながることとなろう。

これまで、地方財源の拡充が実現されない原因の 1 つに、一部の財源超過団体の超過財源が財源ロスとして強調されてきたことがあると考えられる。こうした一部の財源超過団体を標準とした考え方を改め、地方自治の原点に立ち返って、まず、国と地方との事務配分の適正化を考慮のうえ、地方財政全体の地方税源の水準を引き上げることが基本に、そのうえで、超過財源についての議論がなされるべきであろう。

表 28. 税源再配分による基準財政収入額の増加状況

(その1) 都道府県

(単位：億円)

区 分	57年度算定結果		基準財政収入額の増加額					財源不足額 (超過(△)) ①-②	財政力 指 数
	財源不足額 ① (超過(△))	財政力 指 数	所得割	個 人 事業税	法人税割	法 人 事業税	計②		
東 京	△ 1,934	1.205	1,554	84	379	2,117	4,134	△ 6,077	1.642
神奈川	△ 288	1.064	842	30	130	785	1,787	△ 2,075	1.464
愛 知	△ 149	1.032	608	38	141	886	1,673	△ 1,822	1.389
大 阪	23	0.996	785	52	189	1,136	2,162	△ 2,139	1.352
静 岡	627	0.784	286	21	59	356	722	△ 95	1.033
埼 玉	1,156	0.697	509	23	58	349	939	217	0.943
兵 庫	1,307	0.692	483	22	77	441	1,023	284	0.933
京 都	690	0.682	237	16	43	233	529	161	0.926
千 葉	1,319	0.637	462	15	43	285	805	514	0.859
広 島	1,002	0.613	228	10	42	243	523	479	0.815
合 計	3,744	—	5,994	311	1,161	6,831	14,297	△ 10,553	—
全団体	46,063	—	9,873	507	1,780	10,511	22,671	△ 23,392	—

(注) 財政力指数は57年度単年度の指数である。以下の表についても同じ。

(その2) 指定都市

(単位：億円)

区 分	57年度算定結果		基準財政収入額の増加額			財源不足額 (超過(△)) ①-②	財政力 指 数
	財源不足額 ① (超過(△))	財政力 指 数	所 得 割	法 人 税 割	計②		
川 崎	80	0.926	222	47	269	△ 189	1.176
大 阪	402	0.884	424	317	741	△ 339	1.099
名古屋	307	0.866	455	140	595	△ 288	1.125
横 浜	418	0.857	659	120	779	△ 361	1.121
広 島	139	0.846	169	45	214	△ 75	1.082
神 戸	481	0.702	262	64	326	155	0.904
京 都	542	0.668	289	67	356	186	0.886
福 岡	460	0.650	186	55	241	219	0.834
北九州	527	0.605	150	41	191	336	0.748
札 幌	674	0.596	259	47	306	368	0.776
合 計	4,030	—	3,075	943	4,018	12	—

(その3) 神奈川県下市町村

(単位：百万円)

区 分	57年度算定結果		基準財政収入額の増加額			財源不足額 (超過(△)) ④-⑤	財政力指数
	財源不足額 ④ (超過(△))	財政力指数	所得割	法人税割	計⑤		
横浜市	41,805	0.857	65,934	12,038	77,972	△ 36,167	1.121
川崎市	8,007	0.926	22,157	4,670	26,827	△ 18,820	1.175
横須賀市	4,909	0.851	7,936	1,093	9,029	△ 4,120	1.126
平塚市	△ 1,601	1.109	4,028	840	4,868	△ 6,509	1.433
鎌倉市	△ 4,568	1.405	6,007	361	6,368	△ 10,936	1.970
藤沢市	△ 6,622	1.291	8,029	1,575	9,604	△ 16,226	1.712
小田原市	△ 1,604	1.134	3,396	891	4,287	△ 5,891	1.494
茅ヶ崎市	△ 644	1.055	4,173	438	4,611	△ 5,255	1.451
逗子市	268	0.941	1,795	33	1,828	△ 1,560	1.346
相模原市	1,083	0.967	8,616	1,070	9,686	△ 8,603	1.264
三浦市	1,157	0.687	731	36	767	390	0.891
秦野市	922	0.893	2,101	323	2,424	△ 1,502	1.172
厚木市	△ 4,592	1.418	3,090	1,425	4,515	△ 9,107	1.892
大和市	366	0.969	3,508	548	4,056	△ 3,690	1.294
伊勢原市	210	0.962	1,345	339	1,684	△ 1,474	1.268
海老名市	569	0.916	1,655	365	2,020	△ 1,451	1.212
座間市	98	0.991	1,811	482	2,293	△ 2,195	1.320
南足柄市	△ 2,014	1.664	754	968	1,722	△ 3,736	2.194
綾瀬市	777	0.850	1,298	154	1,452	△ 675	1.129
葉山町	103	0.957	885	14	899	△ 796	1.334
寒川町	△ 262	1.092	616	167	783	△ 1,045	1.367
大磯町	40	0.982	690	44	734	△ 694	1.294
二宮町	515	0.747	566	16	582	△ 67	1.031
中井町	252	0.737	132	43	175	77	0.921
大井町	△ 246	1.207	270	163	433	△ 679	1.573
松田町	309	0.725	228	30	258	51	0.955
山北町	347	0.742	219	14	233	114	0.916
開成町	198	0.806	185	19	204	△ 6	1.009
箱根町	△ 1,295	1.795	338	58	396	△ 1,691	2.038
真鶴町	380	0.584	158	10	168	212	0.769
湯河原町	266	0.857	356	25	381	△ 115	1.052
愛川町	△ 139	1.050	514	226	740	△ 879	1.318
清川村	362	0.346	60	3	63	299	0.459
城山町	547	0.679	321	20	341	206	0.880
津久町	829	0.584	320	24	344	485	0.757
相模湖町	452	0.525	144	9	153	299	0.686
藤野町	582	0.471	131	12	144	438	0.602
合 計	41,726	0.934	154,498	28,546	183,044	△ 141,318	1.221

第5節 国と地方との新しい財政システムの確立 ——むすびにかえて——

国と地方との事務・権限配分、財源配分については、シャープ勧告以来、地方制度調査会の数次にわたる答申など各種の提言がなされているが、今日までほとんど手がつけられていない。

その理由としては、中央省庁の権限確保、縄張り意識、国庫補助金にまつわるさまざまな利害関係、地方自治を支えようとする国民意識の未成熟、地方自治体の側における現状に埋没した依存心や総論と各論のズレなどがあげられよう。

しかし、戦後から高度成長期を経て安低成長に移行した今日に至るまでの間、社会状況は大きく変化してきたといえる。

高度成長によってもたらされた過密・過疎問題や公害、環境破壊などの進行は、それまでの開発優先、経済成長至上主義から住民生活重視の行政へと転換を遂げた。そして、高度成長から安低成長への転換のなかで、国民の生活意識、価値感も大きく変化し、多様化してきた。これに伴って行政のニーズの態様も、画一かから多様へ、集中から分散へと変化し、高度成長時代とは異なり、住民の生活や福祉を中心としたきめ細かい質的充実が行政に求められてきている。

こうした変化につれて、地域住民の日常生活に密着した社会福祉、都市計画、公害、自然保護などの新しい行政分野も拡大してきている。

今日、このような住民生活に関連する事務は、その多くが地方団体の手によって実施されているが、権限はなお各庁省に留保され、国庫補助金、個別法令、通達、許認可権などによって細部にわたる関与、統制が行われているといえる。そして、新しい法令ができる度に、その実施業務が地方団体に下ろされてくるが、それに必要な財源、人員の手当は充分なされないまま、地方にしわ寄せされている面がみられる。40年代末からの地方団体の職員増をみても、そのほとんどがそうした国の法令によるもの、たとえば、教員、警察官、消防職員などである。

経済的な充足と拡大の時代には、政治も経済も行政も集権化されたシステムの方が効果的であったともいえようが、こうした住民のきめ細かい要求に 대응していくためには、今日のような集権構造よりも分権システムがより適しているといえよう。

反面、今日のように、交通・通信網の発達や生活水準のレベルに大きな差がなくなるなど国民の経済的、社会的生活の均質化が進んできたことから、全国的に一定の行政水準を維持することも要請されているが、それと同時に、国と地方とが国民

の福祉の増進という共通の目的に向って協力すべき事務とくに、先にあげたような新しい行政分野の事務が増大してきていることも事実である。こうしたナショナルミニマムの面があまりに強調されることは、それが一率的で、弾力的な幅が少なく、しかも中央省庁の一方的判断できめられるなど、多くの問題があることに留意する必要があるが、いずれにしても、全国的な統一性と同時に、他方で地域の特性に応じた分権的な政策の展開が強く要求されていることを認識しなければならない。

行政事務のすべてについて、国か地方かというように二者択一的に配分することができる分野はむしろ少ないといえよう。しかしながら、主として国、主として地方という視点から出発して、全国的な統一性、均質化の必要度と地方の自主性、地域特性からの有効度を比較考証するなかから、事務と権限のギャップを埋めていくことによって、それぞれの責任と主体性を明確化し、同時に、財源配分、すなわち、地方自主財源の充実と国の負担、国庫補助金についても同一の視点から整合したシステムに転換されるべきであろう。

これらの諸点については、それぞれの項目に応じて問題点と改善事項を含めて指摘してきたが、あらためて要約的に列記すると次のようになる。

第1に、地方分権の視点に立って、国と地方の機能分担を明確にし、事務と財源の抜本的再配分を行うこと。

第2に、地方税源の適正化と負担の公正化をはかりながら、地方財源を充実させることは、地方自治の本旨の貫徹のうえから極めて重要である。

第3に、地方税源の偏在が存在するなかで地方交付税制度の充実と地方交付税の総額確保は、今後も地方団体の体質強化に重要な役割を果していくものである。

第4に、国庫補助金等については、一般財源化、メニュー化等の方策により、地方の自主性強化に向けて抜本的改革が要請される。

これらのほかにも、地方団体の財政運営の健全化と自主性確保のため、国庫補助金等に係る超過負担の解消、地方債制度の弾力的運用と資金枠の確保が緊急な課題として改善に取り組まなければならないものとしてあげられる。

〔引用・参考文献〕

- | | | | |
|--------------------|-------------------------------|----------|-------|
| 柿本善也 | 「地方財政制度」(現代地方自治全集) | ぎょうせい | 昭和53年 |
| 現代地方自治全集編集委員会 | | | |
| | 「現代地方自治の課題」(現代地方自治全集) | ぎょうせい | 昭和54年 |
| 秋本敏文・田中宗孝 | 「地方自治制度」(現代地方自治全集) | ぎょうせい | 昭和53年 |
| 鈴木慶明 | 「補助金」(現代地方自治全集) | ぎょうせい | 昭和52年 |
| 坂田期雄 | 「危機の自治体財政」(新時代の地方自治) | ぎょうせい | 昭和53年 |
| 坂田期雄 | 「地方制度の構造と実態」(新時代の地方自治) | ぎょうせい | 昭和53年 |
| 藤田武夫 | 「現代日本地方財政史(上巻)」 | 日本評論社 | 昭和51年 |
| 渡辺精一・大川武 | 「自治財政論」 | 法律文化社 | 昭和53年 |
| 佐藤進 | 「地方財政総論」 | 税務経理協会 | 昭和60年 |
| 高寄昇三 | 「地方自治の財政学」 | 勁草書房 | 昭和50年 |
| 石原信雄 | 「地方財政調整制度論」 | ぎょうせい | 昭和59年 |
| 小沢辰男 | 「現代地方財政の構造」(自治体問題構座第4巻) | | |
| | | 自治体問題研究所 | 昭和53年 |
| 国民税制調査会 | 「地方税制」 | 学陽書房 | 昭和54年 |
| 地方税制合理化方策特別調査研究委員会 | | | |
| | 「地方税制の基本的あり方に関する報告」 | 地方財務協会 | 昭和59年 |
| 遠藤三郎 | 「地方財政危機と地方交付税」(『都市問題』第75巻第5号) | | |
| | | 東京市政調査会 | 昭和59年 |
| 全国革新市長会 | 「地方自治確立のための地方行財政改革への提言」 | | 昭和51年 |
| 磯村英一・坂田期雄 | 「財政非常事態と自治体」 | ぎょうせい | 昭和58年 |
| 同 | 「自治体における行政改革」 | ぎょうせい | 昭和57年 |
| 同 | 「臨調答申と自治体」 | ぎょうせい | 昭和58年 |