

地方財政の現状と課題

林 正寿

一 はじめに

これから我が国の直面する深刻な問題を、筆者は人口の高齢化、国際化への対応、国民の規律の低下の三つに要約することにしているが、いずれもよほどの覚悟でとりくまねば対応できる問題ではない。これらの諸問題は将来を待たずしてすでに顕在化しており、恐るべきペースで増大している医療費や老人福祉費はすでに深刻な問題として注目を集めているが、年金が成熟してくれば、国鉄の年金制度のように、制度自体は立派だが財政的にはまったく破綻してしまうのは明らかである。国鉄の場合には、幸いにして国が肩代わりしてくれるかもしれない

が、将来においては国鉄のような財政破綻状態が、国全体に拡大するのである。

社会全体の将来の動向がもつとも明白に表われるのは、財政現象においてである。財政においてはもつとも赤裸々に計数的にすべてが表現されるから、いかなる美辞麗句を並べ立てようが誤魔化し方がない。この小論文においては我が国の地方財政の動向を展望しながら、これから直面する諸問題やそれらの対策を検討する。また、これらの諸問題との関係において、臨調答申についても論評する。

二 公共部門と民間部門

今日の憂慮すべき風潮は、極めて安易

に国や地方自治体の責任だとか義務だとかを口にするのであり、その際に国とは実は自分自身であることを忘れて、他人に依存しようとするのである。図1には我が国もふくめた先進七ヶ国とOECD諸国全体の、一九六〇年から一九八〇年までの二十一年間にわたる。一般政府総支出の対GDP（国内総生産）比を示してある。

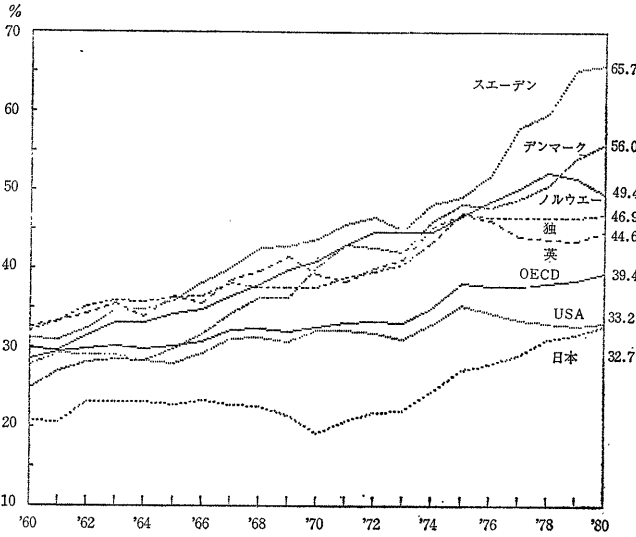
図1から明らかなように、一九六〇年以降においても極めて顕著に上昇している。西側先進諸国の戦後のほぼ共通の傾向は福祉国家の建設であったが、どの国もこの福祉国家建設というバスに乗り遅れないように全速力で走り、いまやその結果として生じた財政負担の重圧のも

とであえぎ、行き過ぎの是正に苦慮していると言うのが今日の実情であろう。

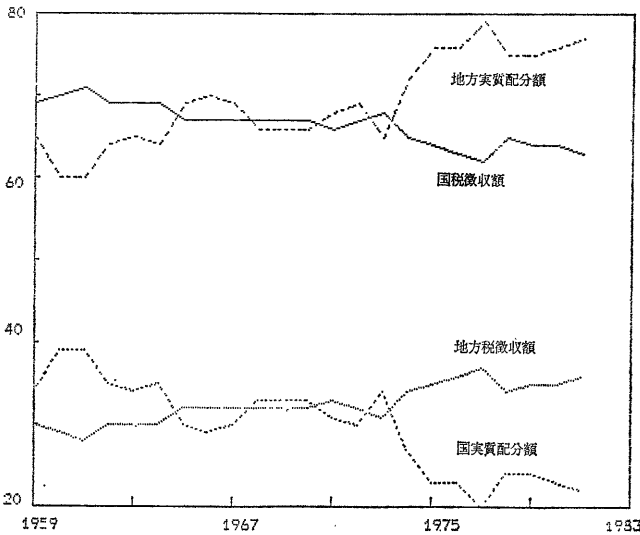
財政学には「ワグナーの法則」、(別名「経費膨張の法則」)と呼ばれる有名な法則があるが、六〇年代と七〇年代にも極めてよく当てはまっている。スウェーデンでは、一九六〇年の三一・一%から一九八〇年の六五・七%までほぼ一貫して、一般政府の割合は上昇した。我が国の状況は、たしかに先進諸国のなかではもっとも公共部門の小さい方に属するが、七〇年代における急速な公共部門の拡大に注目してほしい。我が国における公共部門の割合は、六〇年代にはむしろ低下傾向を示したくらいであり、一九六〇年には二〇・七%であったのが、一九七〇年に

- 一 はじめに
- 二 公共部門と民間部門
- 三 国と地方
- 四 地方歳出構造
- 五 公債の意義と危険
- 六 民生費
- 七 地方歳入
- 八 受益者負担の原則
- 九 地方税の動向
- 十 臨調答申の重要性

図一 一般政府総支出の対国内総生産費



図二 国と地方との租税配分



一九七〇年頃までは地方のほうが相対的に急速に拡大する傾向があったのであるが、一九七〇年前後からは国の方が急速に拡大する傾向になってきている。国を分母に地方を分子にとり指数表示すると歳出総額の場合には一九七一年の値が一七・二で、一九八一年には一〇〇・四%にまで、また純計の場合には一九七二年の二二〇・七%から一九八一年の一六八・九%にまで低下している。

ところが、歳出面からみて地方の比重が低下しつつあるということは、租税収入の配分においても地方の比重が低下しつつあるということの意味するわけではない。図一には租税徴収額と実質配分額における国と地方の比重の変遷が表わされているが、徴収額においても実質配分額においても、歳出の場合とは逆に、七〇年代になって地方の比重が明確に上昇しているのである。地方の租税徴収額に占める割合は、一九六〇年には二九・二%、一九七〇年には三二・五%であったが、一九八一年には三六・三%にまで上昇している。また、実質配分面においても、一九六〇年の六〇・五%、一九七〇年の六六・二%から、一九八一年には七七・一%にまで至っている。

一度、基本的租税体系が決定されれば自治体に適当な税目があたえられ、かつ税源の偏在に対応するために財源調整が

は、一九・三%になっている。ところが、一九七〇年代には極めて急速に上昇しており、一九八〇年には三二・七%にまで到達した。

資源の希少性の支配する現実の世界におけるこのような公共部門の拡大は、民間部門での資源利用量の減少という犠牲を伴うが、直接的には、租税や社会保障負担金の増大という形をとる。我が国のみならず、すべての先進諸国が公債に大幅に依存しているから、各年度の租税と

社会保障負担との合計が一般政府総支出額に一致するわけではないが、公債は将来の税収の先取りであるから、いずれにしても、民間部門は租税という形で犠牲を払わねばならない。問題は公共部門のこのような拡大が、負担も十分に考慮した合理的な選択であるかどうかである。

三 国と地方

国の歳出統計の対GNP比は、一九六〇年の六・〇%から一九七〇年の六・一%、一九八〇年の一一・二%へと、地方の歳出統計の対GDP比は各々一一・七%、一二・八%、一八・八%へと上昇している。国と地方の純計合計の場合には各々一七・七%、一九・〇%、三〇・〇%になっている。国の場合にも地方の場合にも七〇年代にはいつてからの急速な上昇が注目される。

歳出総額の場合でも純計の場合でも、

なされたならば、各地方自治体は自らの努力により財源を調達すべきであり、一方で住民に人気のある公共財・サービスをより多く供給したいならば、他方では、住民にきわめて不人気な負担の増大も、自らの責任において住民に要請すべきである。

四——地方歳出構造

目的別歳出の変遷を、昭和四十年の歳出額を一〇〇とする指数の形でみてみると、最も急速に伸びたのは公債費であり、都道府県に対しては昭和五十六年には二、三七九すなわち二三・八倍になっているし、市町村に対しては二、六〇九にまで増大している。次に急速に増大した支出目的は、いずれの場合にも民生費であり、各々一、二八六と二、一〇七にも及んでいる。都道府県の場合には、そのあと商工費一、〇八八、農林水産費一、〇四〇、警察費九八六と続いている。ちなみに、歳出合計は九七三になっている。市町村の場合には、民生費については諸支出金一、八九〇、土木費一、四九六、農林水産費一、四一六であり、歳出合計は一、三九一である。

五——公債の意義と危険

公債というのは極めて便利な財源であり、とりわけ天災とか戦争とかの偶発的な支出に対応するには、なくてはならぬとも言えるものである。また、便益のフローが将来にわたって長く生ずる資本財の供給のための資金調達は、租税によるよりも公債によるほうが合理的ともいえる。このような場合は我が国の財政法でも容認されている建設国債の場合に対応し、供給される資本財から便益を享受する将来世代が、享受する便益の大きさに対照して租税あるいは料金という形で負担するのである。地方自治体の場合には、財政再建団体にでもなれば自治権を大幅に失うであろうから、ある程度の歯止めは存在する。しかし、既述の公債費の急上昇が、将来において財政の硬直性をもたらし、新しい「ニーズ」への対応を遅らせ、重要な施策を放棄させたり縮小することを余儀なくすることが憂慮される。

六——民生費

地方歳出のなかで、公債費について急速に伸張しているのが民生費である。都道府県と市町村の各々の場合に、民生費のなかでもどのような項目が、とくに急速に成長しているかをみると、いずれの場合にも老人福祉費の伸びが著しく、都

道府県では昭和四十一年の一〇〇から昭和五十六年の四、八三九にまで五〇倍近くまで増大しているし、市町村では六、九一八までほぼ七〇倍になっている。災害救助はその性質上、年度間に変動があるが、社会福祉費、児童福祉費、生活保護費など一貫して増大している。とりわけ老人福祉費の急増は、史上かつてどの国も経験したことのない恐るべき超高齢化社会に突入しようとしている我が国の動向を、象徴的にあらわしている。

高齢者の世話よせに児童の養育にせよ、問題は誰がしたら一番望ましいかであり、国とか地方自治体の責任にしたからといって、社会全体でその義務が消滅してしまふわけではない。図-3には市町村民生費の構成項目の推移が描かれている。

七——地方歳入

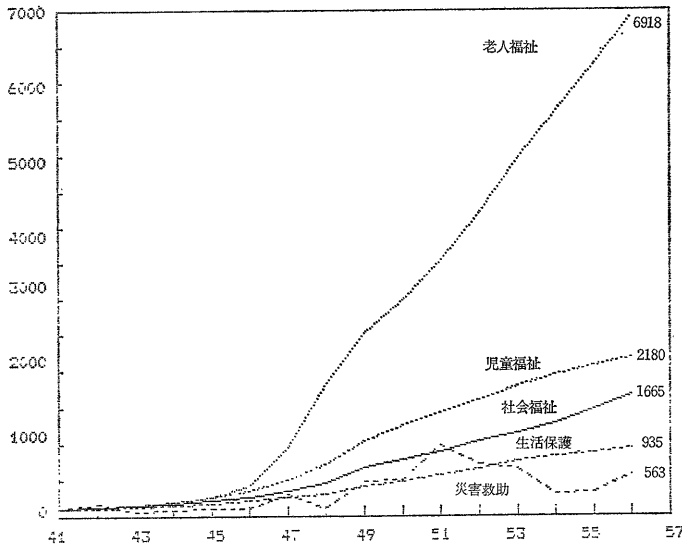
さて、このような歳出の動向にたいして、歳入はどのように推移してきているであろうか。都道府県の場合にも市町村の場合にも、地方債収入の伸びが際立っている。基準年度の昭和四十年を一〇〇とすると、昭和五十六年には都道府県の地方債収入は一、四九七に、市町村のそれは一、六二二にまで増大している。都道府県の場合には歳入合計の指数は九六

三であり、それより大きい項目は地方税一、〇二六、その他一、〇〇五、分担金・負担金九六七などである。地方債以外には特に際立って伸びた財源はない。市町村の場合には分担金・負担金の伸率が一、六九五と著しい。歳入合計の昭和五十六年の指数は一、三八四であるから、これを上回る伸率をしめしたのは地方交付税一、五五一、国庫支出金一、五四〇、都道府県支出金一、五三四となっている。

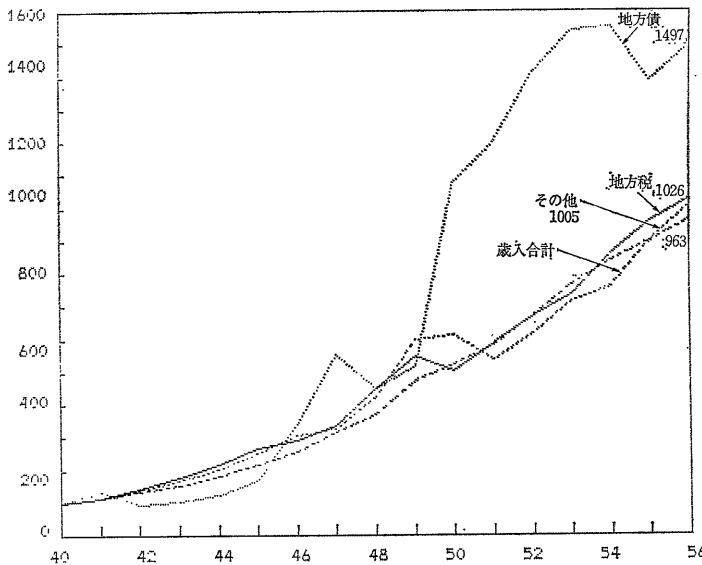
八——受益者負担の原則

市町村で分担金・負担金収入が増えているが、このことは別段嘆くべきことではない。受益者負担という、弱いものいじめする制度であり、一般財源を用いて直接的には無料で提供することが暖かい福祉社会のあるべき姿である、という考え方が昨今の一般的風潮であるが、この考え方は誤っており修正していかねばならない。各国民は自立自助を原則として、どうしても個人の対応能力を超える場合にのみ、他人の助けをかりるべきである。直接的には国とか地方自治体ということになるであろうが、国とか地方自治体の実体は、個人とは別の存在ではなく、自分自身が隣人かかのかのいずれか以外の何者でもない。

図一 3 市町村民生費



図一 4 都道府県歳入



都道府県税のなかでは自動車税の伸張が最も著しく、一、四八三になつていゝ。道府県民税も比較的伸張性の高かつたほうであり、二、五八である。都道府県税合計額が一、〇一〇であり、事業税はそれよりも伸びが緩慢であり、九二五に留つた。その他、娯楽施設利用税八六一、料理飲食等消費税七五八、不動産取得税七二二、軽油引取税七〇八、自動車取得税六五五、道府県たばこ消費税五九三となつてゐる。

市町村税のなかで、この期間中に最も伸張性の高かつた税は都市計画税であり、昭和五十六年の指数は二、六〇四となつてゐる。市町村民税が次で一、五六一、税収合計が一、二二七である。昭和四十九年に創設された事業所税の伸張は目覚

仮に公共部門で供給したほうが良いか、あるいは民間部門と並列的に公共部門で供給してもさしつかえない場合でも、その便益が特定の受益者に帰属する場合には、極力、料金という形態で負担を求めることがのぞましい。料金という形態をとらないならば、一般税という形態の負担が生じてくるのである。実際に費用が掛かっていることは、一般税による負担の場合でもまぎれない事実である。うゑに、一般税で負担して直接的には

無料か原価を大幅に割る料金で提供する、資源の希少性を反映する重要な情報が利用者にあたえられないのである。よく「もっとコスト意識をもつべきである」などということが言われるが、コスト意識をもつための基礎情報が、利用者に与えられていないのであるから、所詮は無理な注文というものである。コスト意識をもたせる最善の方法はその財・サービスを利用する条件として、その供給に必要な費用を利用者に直接負担させる

ことであり、節約させるもつとも有効な方法は、節約することが利用者本人にとつて得になるような制度を作ることである。

したがつて、何でも一般税で負担するという傾向をやめて、もっと大幅に分担金・負担金などの形態での収入がふえることは極めて望ましいことである。しかも、利用者本人以外の第三者へも帰属するよくよく明確な便益がないかぎり、なんでも原価を大幅にわたつた低料金をつ

けるといふような悪癖はやめて極力フル・コスト原則に基づき価格決定をすべきである。出来るだけ安い価格で公共財・サービスを利用してもらうのが政治や行政の理念であるならば、効率性を高める必死の努力によりその目的を達成すべきであつて、生産費は効率の低さを反映して高いままなのに、一般財源から欠損を補填することにより安い料金で提供するというのは、ぎまんだのである。

九 地方税の動向

まして、七年間のうちに一、〇六九になつた。そのほかの主な税は固定資産税一、〇〇六、電気・ガス税七八四、市町村たばこ消費税六二七、軽自動車税三五五となつてゐる。

租税というものはいつの時代にもどこにおいても人氣のないものである。私的財にたいして代価を払うときにも懐は痛むのだが少なくとも対応する便益が明確であり、嫌ならば買わなくてもすむという自由選択の余地がある。すなわちそれは交換という行為であつて、いずれの側も、自分の得になるから自発的にその交換に参加するのである。租税の場合にもよく、考えれば公共財・サービスから享受する便益にたいする負担であり、やはり交換には違ひないのであるが、納税者の意識においては公共財・サービスの便益は空気や太陽の光のように自由財であつて、その便益はあまり意識しないのに、税金の負担は増幅して意識する。したがつて、井藤半弥教授が主張されたように、財政とは強制獲得経済なのであ

る。強制というのは自由社会においては最小限に留めるのが賢明であり、自発的交換とくらべるとコントロールの手段としては遙かに劣るものである。したがつて、受益者負担についての箇所でも述べたように、租税収入に依存する部分を最小化することが肝要である。

各税目の税収額を規定する要因は、課税標準と税率である。イギリスの地方税はレートよばれる固定資産税しかないが、それとくらべるとならば、わが国の地方税は都道府県にたいしても市町村にたいしても、なんとヴァアラエティにとみ、また大きな課税標準が与えられていることであろうか。

十 臨調答申の重要性

アダム・スミスは経済学は経世家の学問であるといつたが、特定利益団体の個別利益の追及ではなく、国全体、経済全体を考へて分析し、政策提言をするところがその使命である。したがつて、その

提言が個別利益の推進者にとつて、時には傷みを伴ひ、したがつて反発を招くのも極めて当然のことである。もちろん、自由という価値を信奉する多元的民主主義社会においては、かく個人あるいは団体が、自分の特殊利益を主張するのは全く正当なことであり、そのうえ極めて重要な情報源である。しかし、同時に各特殊利益からの要求をすべてかなえていたらどんなに資源があつても足りないのはあまりにも明らかであつて、資源の希少性という制約条件はすべてに優先して考慮すべき条件である。

臨調答申にたいして個別利益が反発するのは当然であつて、よくいわれるように「総論賛成、各論反対」は世の常である。とにかく基本的な問題点はこのままでは下手をすると「金の卵を産むガチョウ」がしんでしまふということであり、国鉄の現状は将来の財政全体、また経済全体のおういに在り得る姿の象徴である。

細かい具体的な官庁の統廃合などに

いては、筆者は判断する材料を持ち合わせないが、筆者の我が国の将来にたいする憂慮やそれにたいする処方せんは、臨調のそれに極めて近い。これから本格的な高齢化社会を迎えようとしている我が国にとつて最も重要な要請は、負担を十分に考慮したうえで、真の選択を行なうことである。負担を意識させる最良の方法は、財・サービスを要求するたびにその代価を要求することである。このためにはまず民間でできることまで公共部門が手を出さないのが大事であり、つぎには公共サービスについても、その便益の受益者が特定化できる場合には一般財源ではなく、料金という形での資金調達をすることが必要である。「自分のカネを自分のために使う」ときに節約は自動的に保証され、最も望ましい対象にたいして使われるのである。

△横浜市立大学商学部助教授 V