

# 低成長時代の地方財政

和田八束・立教大学教授

## 一 はじめに

現在の地方財政は、石油ショック後のスタグフレーションと、引きつづく「円高不況」の下で、すでに四年にわたる財政危機を経験している。しかも、この事態は短期的・循環的局面に止まらず、かなり長期に予想される低成長時代の始りでもあるということから、将来に対する不安がしだいに大きくなりつつある。

このような「低成長時代」を迎えて、今後の地方財政はいかなる問題をもつか、また、いかに対応すべきかを概括的にのべることにする。

## 二 低成長の日本経済

- 一 はじめに
- 二 低成長の日本経済
- 三 地方財政の影響
- 四 新しい財政構造の必要
- 五 経費構造の検討
- 六 増税と地方財政
- 七 むすび

現在の経済状況は、不況という循環的局面と、構造的な変化という長期的要因とが重なりあって、かなり長い停滞をつづけている。しかし、四十八年の石油ショック以後、今日までの事態は、決して一様に推移してきたわけではない。石油ショック後の、いわゆるスタグフレーションの時期から、そのご五十年前半にかけての一時的景気回復と物価上昇沈静期をへ、現時点での「円高不況」へと、ほぼ三つの局面変化を伴いながら、連続した停滞をつづけているといえよう。

この原因が、たんにインフレ終息過程での不況局面というのではなく、内外経済条件の構造的変化であることは明らかである。それは、

物価上昇と失業とのトレード・オフというスタグフレーション体質の存在、設備投資誘因の衰退、円高等の国際条件の変化などに端的にあらわれているが、さらには、資源問題、環境問題などの長期的・根本的な条件が大きく横たわっている。

したがって、今後の日本経済は、「安定成長」というような表現で修飾できるものではなく、きわめて不安定な低成長であるといわねばならない。すなわち、不況対策は、つねにインフレの危険と接しており、輸出増は、国際通貨問題にはばまれるというように、アクセルとブレーキを交互にふまねばならない状況が続くものと考えられる。それゆえ、経済成長率六%（実

質)といっても、短期間にはかなりの幅での変動があり、不況とインフレが交錯した動向を示すといえよう。

ところで、このような不安定な低成長時代を迎えて、それが地方財政にどのような影響をもつことになるであろうか。これを次に考えておくことにしよう。

### 三——地方財政への影響

まず、歳入(一般的財源)については、税収における問題と依存財源の問題との二つに區別してみる事ができよう。

地方税収が、一般に経済成長にプラスの相関をもっていることは、経験的にも知られている。しかし、そのあらわれ方は一様ではなく、また、地域経済の構造によっても違いがある。都道府県は、税収のほぼ半ばを法人事業税に依っていることから、景気感応度が高い。今回の不況期にも、都道府県財政での赤字が目立ったのも、このためである。これにくらべて、市町村税は、個人住民税と固定資産税に依るところが大きい。比較的安全的であり、不況によるマイナスの影響は都道府県ほどではない。もっとも、市町村でも税収の動向が地元産業に左右されるところもあり、とくに、構造不況業種

などからの税収——法人住民税及び企業経営者からの個人住民税——に依存しているところでは、打撃も大きかったといえる。これに対して大都市圏などの人口増加市町村では、個人所得の落ち込みがそれほど大きくないことと、人口増による税収増が続いたことで、不況の影響は比較的小さかったとみられる。

しかし、地方財政全体としてみると、好況期(成長期)には税収の伸びが高く、不況期には伸びが鈍化していることは明らかである。ことに、昭和五十年間では、対前年対比九九%と、かつてない落ち込みをみせたのであり、今後の低成長時代への不安を大きくするものであったといえよう。

また、依存財源としての地方交付税は、国税三税(所得税・法人税・酒税)にリンクしているため、その動向によって影響される。所得税・法人税(とくに法人税)は景気による変動幅が大きい。不況期には伸び率の鈍化がいちじるしい。このため、交付税財源が不足し、交付税率が一定とすると交付額も不足をきたすことになる。この時期は、また国の一般財源も逼迫してくるため、交付税率の引上げが容易に行われず、最近のように、資金運用部からの借入れ方式で処理をしたり、地方債による振り替えにたよることになる。地方債による振り替え

は、地方財政にとっては一般財源の減少と特定財源の増加になるわけであって、財源構成の変化をもたらす結果となっている。

次に歳出面ではどうであろうか。歳出を一般行政経費と社会保障の支出(扶助費等)と投資的経費との三つに分けてみると、一般行政費は不変、社会保障費は増、投資的経費は抑制というの、不況期でほぼみられる傾向であるといえよう。その点で、一般行政費や社会保障関連支出は硬直的であるといわれている。投資的経費は、フィズカル・ポリシーの見地からすれば、不況期に増加されるわけだが、初期の需要抑制等では減少せられることになり、また、民間投資の停滞下では産業基盤投資の需要も小さくなるので、全体としては構成比の低下をみせることになっている。

このように、不況期として特徴づけた傾向は、低成長下の特徴としてみることができよう。これに加えて、現在では、インフレの問題を同時に考えなければならぬ。いわゆるスタグフレーション的性格は、なお今後も消失しないといえるからである。

不況(ないし低成長)に加えて、インフレ的傾向が加わると、歳入の停滞と歳出の増大という、右にみた状況をいっそう拡大させることになる。インフレは、名目所得の増加となるの

で、一般財源の増をもたらすが、地方財政の場合には、制度的にタイム・ラグが大きくなっている。個人住民税が前年所得課税であることのほか、固定資産税の評価替えが三年毎であるなど、国税にくらべて、はるかにタイム・ラグが大きく、インフレに弱い体質をもっている。また、インフレによる国庫支出金の超過負担現象も生ずる。

他方、支出は人件費を除いてインフレに即時的であり、歳出予算の修正を余儀なくされる。人件費は、やや遅れて修正されるが、人件費比率が一般に高いところから、その増加圧力は、財政面にかなり大きな影響力をもっている。

いずれにせよ、インフレが加わると、収支のアンバランスは拡大するのであり、スタグフレーションによる財政悪化は、不況ないし低成長による影響を倍加させることになる。

#### 四——新しい財源構造の必要

今後の低成長時代を想定すると、以上のべたような状態が、当分は続くものとみななければならない。したがって、それに対応する地方財政の構造を、新しく構成しなくてはならない。

戦後の地方財政の歴史をみても、景気循環における不況局面では、大なり小なり財政悪化が

生じたわけだが、全体としての高度成長政策下における後退局面であり、比較的短期間に好況を迎え、問題が解消されるというくり返しであった。しかし、そのために、不況期において表面化した地方財政の矛盾が、是正されることなく、かえって拡大再生産されることにすらなっていた。

すなわち、自主財源の強化や交付税率引上げという課題は、自然増収によって放置され、国の下請け的財政構造も是正されないままに続けられてきた。

現在においても、地方財政危機打開の方向として、強力な景気政策による成長力回復を求める声の一部にみられる。景気政策の必要性を否定するものではないが、従来の路線上での景気政策と成長力回復を期待するとすると、それは経済的条件の変化を無視したものであり、また、高成長政策がもたらした地方財政の従属化への反省がないものといわなければならない。

それはともかくとしても、今後の日本経済が最初にのべたように、かなりの不安定な低成長を歩むものとするならば、地方財政においても、それを前提とした対応をたてるべきであろう。そうした観点からの問題を、次に整理しておくことにしよう。

#### ① 地方税の問題

地方税収入が、地方財政安定に決定的な意味をもつことはいままでもない。地方税収入の歳入に占める割合が、平均して三五%程度というのは、地方財政の体質を脆弱なものにしてきた原因である。この点から、税源の地方委譲という課題が主張されるにいたっている。東京都新財源構想研究会『新しい個人住民税』における、個人所得課税配分五対五という考え方、全国革新市長会提案による、個人・法人所得課税配分五対五という主張などは、その代表的なものである。

他方、地方税収安定化の要求も出されている。これはとくに法人事業税をめぐるものであり、全国知事会のいう外形標準課税の主張にあらわれている。高度成長期においては、法人事業税の所得標準課税が税の伸長率を高くしてきたが、低成長下では逆に税収鈍化の主役となるとみられ、外形課税による安定収入を確保したいというものである。

ここでは、道府県については除外し、さしあたり市町村財政レベルの問題として考えるならば、やはり伸長性と安定性を考慮して、個人所得税の委譲と法人課税の強化とを中心とした改革が必要であろう。

個人所得課税の委譲案としては、前記東京都

新財研による総合税率による再配分構想がある。これは現行住民税率が十分な累進性をもっていないことから、国・地方を通ずる累進税率を設定し、これによって国と地方との配分を五対五程度にしようというものである。この提案は、税源再配分と住民税の応能負担強化という二つの目的を统一的に示したものとして注目される。

これに対して、大阪府地方税財政制度研究会の提案（『大都市圏域における市町村税源の拡充について』）では、市町村には比例税的部分を、国税には累進税的部分を配分するという考え方を示している。これは、東京都新財研の国・地方を通ずる応能負担の徹底という考え方に對して、住民税を応益原則によるものとし、所得税を応能原則として、二つの部分をつみ重ねる形がとられている。いずれが現実的安定性をもっているかは、なお検討の余地があるにしても、税源再配分に対する具体案として注目され研究されるべきものである。

個人所得課税と共に、法人所得課税の委譲についても要望が強い。全国革新市長会では法人所得課税の配分比率を国五〇、地方五〇の割にすべきことが提案されているし、指定都市の要望などでも、毎年出されている。とくに大都市においては、法人所得課税の委譲が、財源的寄

与が大きいいえる。

しかし、この場合、法人所得課税か、法人への外形標準課税かという問題がある。都道府県では、事業税の外形課税を求めているが、市町村税においても、事業所税の創設、法人住民税均等割の改正（資本金規模別段階の増加と税率引上げ）によって、外形課税的部分が増えてきている。

法人所得課税は、景気循環による不安定性が大きいこと、法人事業所の所在による社会的費用が大ききことなどから、とくに低成長時代において再検討が求められているのである。外形課税は、低成長時代においても、一定の安定した収入が得られるので、地方税収としてふさわしいという考え方が強くなってきている。また、国税法人税においては、各種の政策的減免税や優遇制度が多く、この影響を地方税では遮断するという、財政自主権という視点からも主張される。

このようにみるならば、法人課税については、たんに委譲というだけでなく、新しい角度からの制度上の改革が必要になってきているといえよう。

このほか、固定資産税においてもいくつかの問題が生じてきている。この問題で最も注目を集めたのは、東京都の提起した不均一課税案で

あったが、結局、実現できない結末になったようである。しかし、大企業の土地保有と含み益の多大であることを考えれば、超過税率（中小企業、居住用資産への経減措置の採用）の適用は、その自治体の実状に應じて実施できるものである。また、インフレ過程で、償却資産の再評価が行われていないため、償却資産課税にも負担減が生じているのであり、固定資産税率の引上げで、それに代えるという応急的な考え方も成り立つ。

以上のような地方税問題のほか、個々の地方税制には、それぞれ再検討されるべき点が少なくない。地方自治体においても、こうした諸問題を検討し、具体的な改革案を出すと共に、実施できるものについては、積極的にとり上げていく必要がある。このような問題提起をし、国の方針との違いを明確にしていくことが、財政自主権確立への足がかりになるのであるし、住民の関心を高めることにもなるといえよう。

## ② 地方交付税の問題

一般財源を構成する主要なものとして、地方交付税がある。しかし、現在の地方交付税は、地方財政全体に対する財源保障機能をすでに失っているといわざるをえない。

昭和四〇年代の地方交付税制の特例をあげる

と、まず第一に、交付税率の引上げが行われな  
いで、したがって、自然増収による増加のみ  
止められてきたこと、第二に、地方一般財源の  
不足が逆に増大し、交付団体が増加してきたこ  
と、第三に、この矛盾に対して、交付税配分技  
術的な処理と地方税等特定財源への切りかえ等  
で対処されてきたこと、などであろう。

もともと、地方交付税は、税源のあまり豊か  
でない、農村地域を主体に、財源保障するもの  
として考えられていた。それが、都市化の進展  
と都市団体の財源難の下で、かつて、富裕団体  
と称されていた自治体をも包摂せざるをえなく  
なってきた。そのため、都市圏補正の創設な  
ど、都市地域への配分に傾斜を強める対策がと  
られ、交付税の農村自治体への財源保障という  
機能が薄れて、都市財源対策をも同時にになら  
結果になっている。政令指定都市九団体のすべ  
てが交付団体であるというのは、もはや交付税  
制度の本来役割が破たんしたとしかいえない事  
態である。都市への税源委譲により、交付税が  
本来の財政調整と財源保障を行えるようにする  
以外にないのである。

一方、こうした事態にもかかわらず、交付税  
率はすえ置かれたままであり、四〇年代にしば  
しばみられるように、資金運用部からの貸し付  
け、地方債への肩代り等で、不足分が補われて

きた。交付税率の引上げは、地方自治体の側か  
らも強く要望されている。しかし、国の赤字財  
政増大と、低成長下での財政アンバランスの長  
期化を前提とするならば、大幅な交付税率引上  
げは容易でなからう。また、交付税率の引上げ  
があっても、右にのべたような交付税制度の矛  
盾は解消されえないであろう。

税源委譲と事務再配分によって、交付税制度  
を新しい土台に置きかえる以外に、現在の矛盾  
を解消する途はありえないのである。こうした  
意味からも、とくに大都市財政改革の方向とし  
ては、交付税の拡大をいうのでなく、自主財源  
拡充に力を入れるのが正当であるというべきで  
ある。

#### ⑤—地方債問題

地方債の累積と地方債の乱用とが、最近とく  
に目立ってきている。国の側からの財源対策  
は、地方債によるものが増大してきており、こ  
のため、四〇年代後半における地方債の累積  
は、かなり大きくなってきている。そしてま  
た、財源対策など、一般財源の地方債への振り  
かえ、地方交付税の地方債充当への振りかえな  
ど、従来の適債事業の範囲を逸脱した利用もめ  
だっている。こうした事態は、地方債の本来の  
あり方からいって疑問があるだけでなく、一般

財源を中心とした財政計画性をもくろむわけるこ  
とになっている。地方債充当率を建設的業務等  
において高めることは必要であるが、地方債の  
ルールを明確にすることがなによりも重要であ  
る。

地方債については、東京都の許可制をめぐる  
訴訟が注目されたが、これも議会の承認を得ら  
れず、見送りとなってしまった。許可制を維持  
する根拠は理論的にないと思われるが、實際問  
題とすると、すべての自治体の賛同を得られな  
い面もあったようである。しかし、地方財政の  
自主性と自己責任性ということからいって、許  
可制の廃止を強く求めていくべきものである。  
とくに、大蔵省の審査は法的根拠もたないも  
のであり、撤廃されるべきである。

地方債の累積は、公債費比率を高めてきてお  
り、低成長下では一般財源への圧迫を強めてい  
く要因となる。税源委譲により、一般財源中の  
公債費比率を下げることでできれば最も望まし  
いわけであるが、各自治体による計画的財政運  
営が、とくにこの面から必要になってきている  
といえよう。

#### 五—経費構造の検討

つぎに、低成長時代における経費のあり方を

とり上げておこう。

従来の高成長時代の経費構造は、投資的経費重点であったといえる。それは、国の財政が公共投資中心型であり、補助金が投資中心であったこと、社会資本不足ということから自治体でも投資へのニーズが大きかったこと、投資的経費が行政目標としても明確な形をとって現われやすいこと、などの理由からであった。

このような公共投資（とくに産業基盤）中心の財政構造は、国のレベルにおいても終りを迎えてつある。地方レベルの、生活基盤型社会資本の不足はなお大きいし、人口増に伴う新規需要も決して少なくはない。

それにもかかわらず、投資的経費中心の財政運営から、経常的経費中心へと重点の変化が生じつつあることは事実である。地方自治体の財政計画策定においても、従来はもっぱら投資的経費が中心に行われ、経常経費は従属的な扱い、ないしは与件としての扱いがなされていた。しかし、低成長時代の財政計画では、経常経費のあり方を、より重視する必要にせまられている。

昭和四十八年度以降の地方財政では、いわゆる義務的経費のウェイトが急速に高まり、経常収支比率も高まってきている。こうした傾向を是正するため、職員の定年制、給与水準などを

再検討せよというのが自治省の方針となっているが、義務的経費の増大を、財政硬直化としてマイナス評価をするだけで済まされたいというべきである。

義務的経費の増大は、それ自体としては、財政の硬直化要因となるが、その増大はまた、現在の地方財政にとっての新しい課題をもっているものであり、この傾向を前提とした財政の枠組みを考えていく必要がある。

もともと、地方財政は、とくに市町村においては、住民に対するサービス部門が主体であり、経常的経費（筆者は義務的経費という表現の妥当性に疑問をもっており、投資的経費に対しては経常的経費ないし消費的経費という表現を用いるべきであると考えている）のウェイトが高い構造をもっている。しかし、高度成長期には、投資的経費中心の影にかくれて、そのあり方が十分に考えられてこなかったのである。

最近における経常的経費の増大は、投資的経費の減少による比率上昇、過去の投資的経費による諸施設の維持管理費用の発生・増大、インフレによる増大などによるものである。しかし、すでに、かなりの社会資本投資が行われ、よりキメ細かい福祉政策が求められていることから、投資よりもサービスを重点とした行政に移行せざるをえないであろう。経常的経費の増

大は、一時的なものではなく、かなり長期的な趨勢とみななければならぬ。

このようにみると、今後の財政のあり方は、投資中心型から、サービス中心型に構成していかなくてはならない。投資的経費の場合は、特定財源が主体であるが、サービス行政の場合は、一般財源が中心となり、財政負担という点ではかなりの違いが生ずる。したがって、効率的なサービスのあり方が、つねに追求されなければならない。

また、行政サイドの専行型でなく、住民サイドからの参加と協力が不可欠である。行政を住民に強制的に分担させるということではなく、住民が行政に参加する形で、サービスが住民によって分担されうる方法を、多様な面から考えていくべきであろう。

現在、財政危機打開ということ、行政の見直しが行われている。これを、たんに経費の節約や支出抑制に終らせるのではなく、サービス行政のあり方、経常経費のあり方を長期的に再検討する契機にしていくべきであろう。

## 六 増税と地方財政

地方財政改革のあり方については、すでに述べたように、かなり具体的な方向が出されてき

ている。しかし、国との財政関係の改革においても、新しい条件がまた生じつつある。

その一つに、税制調査会の答申で行われた増税問題がある。とくに、一般消費税の創設は、国と地方の財政関係にかなりの影響をもたらすと予想できる。もっとも、一般消費税の導入が直ちに行われることは、経済条件からみても、税制の面からいってもありえないが、いずれ具体化することも十分に想定しておかねばならない。

税調答申のいう一般消費税は、E C型と違いますが、前段階売上高控除方式の付加価値税である。この導入が地方財政に及ぼす影響は、まず、第一に、現行地方交付税の財源となつていく国税三税の問題であろう。国と地方の財政が、かなり密接な連動性をもっている以上、現行交付税財源では不十分となり、一般消費税収入分をどのような形で地方に配分するかが問題

となる。

第二に、この一般消費税は、ある意味ではシャープ勧告の付加価値税に近いものでもある。すなわち、シャープ勧告の付加価値税は加算法

による付加価値と控除法による付加価値のいずれかを課税標準とする企業課税を提案していたものだが、この控除法によるそれが、今回の一般消費税とほぼ同じものと解されるのである。

したがって、事業税の外形課税化と競合するわけであり、税調答申も、この点を指摘している。この点で、一般消費税導入は、地方税制の改革を阻害するとともに、地方税の分野にまでくい込んでくる結果になる。

第三には、地方税における消費税(料飲税、娯楽施設利用税等)との競合も生じ、地方税制の再編が行われることにもなる。

第四に、物価水準が上昇することによって地方経費の増大が生ずる。

以上のように、一般消費税の導入は、歳入、

歳出両面にわたって地方財政に影響をもたらすことになるのであり、今後の地方財政のあり方にとって無視できないものである。また、増税による国家財政の規模増大は、財政と国民経済との関係をかかなり変えることにもなり、これも地方財政にとって大きな条件変化とならざるをえない。

## 七——むすび

今後の日本経済は、内外に及ぶ環境に大きな変化を迎え、不安定な低成長時代に入っていくことになる。これが地方財政にどのような影響をもたらすかは、なかなか難しい点が多くある。そうした問題のいくつかを、不十分ながらとり上げてみたわけである。