

# 国庫補助事業の 論理と 超過負担の実態

梅崎初夫

## 1——はじめに

最近、国庫補助事業にともなう地方団体の超過負担の問題がクローズアップされてきた。全国知事会や全国市長会は、再三、政府や国会に対して、超過負担の解消について要望を行っているし、日刊紙もその社説で、超過負担の問題をとりあげている。また、自治省でも昭和39年度の超過負担の実態を公表し、各省庁に対しても、その是正措置を申し入れている。

現在の地方財政は、教育、社会保障、保健衛生など全国的に一定の水準を維持しなければならないというナショナルミニマムの要請と産業基盤整備など国の施策による事業が増大し、地方経費の画一的な膨脹をもたらしているが、その経費に充るべき地方財源は一般的な不足をきたしている。それは、現行の地方

税制が地方経費の膨脹傾向に即応していないためである。

国と地方を通ずる租税体系をみると、国税は、所得税、法人税、消費税などの資本主義経済の発展に即応して伸びていく税源を中心としているのに反し、地方税は、固定資産税や住民税など伸びの悪い税源を中心としている。そのために財政の中央集権化を強めていき、地方財政はますます窮乏化をまねいている。そのために国税収入のうち、その7割は国税収入、3割が地方税収入である。横浜市については表4参照。

このような地方財政の経費と財源のアンバランスを調整し、財源の不足を埋めようとするのが、補助金制度だといえるだろう。と同時に、中央政府は、国と地方を通じて財政資金全体をできるだけ合理的効率的に利用しようとするが、これが補助金にその用途を特定したヒモつき財源としての性格を与えている。

ところが、補助事業について、その経費の全額を国が負担すれば問題はないが、その補助率はきわめて低く、 $\frac{1}{2}$ ～ $\frac{1}{4}$ が普通である。地方団体は、その見合い財源として事業費の $\frac{1}{2}$ ～ $\frac{1}{4}$ を負担しなければならない。地方財政の不均等と財政の中央集権化のもとでは、補助金に対する見

合い財源の調達すら容易でなく、国が補助金によって地方財政の財源補てんをしようとすればするほど、地方財政を窮地に追い込むという矛盾をもっているのが、補助金制度だといえる。

加えて、国は補助単価や補助基準を実情から著しくかけはなれた低いところに押えつけて、地方団体に巨額の超過負担をおしつけている。

## 2——超過負担とはなにか

超過負担とはなにかについて、その考えが必ずしも一致しているわけではない。一般的には、学校とか公営住宅など国と地方団体との共同負担で行われる事業のような国庫補助事業について、国の定める補助単価や補助基準が実情に即せず低く押えられているため、その事業を行なう地方団体が法定の負担額を超えて自己財源の持ち出しを余儀なくされているが、その責任額以上の持ち出しを超過負担とよんでいる。

ところが、国庫補助事業といっても、その内容は単純ではない。地方財政法は、国庫支出金について規定し、その性質に従って、負担金、補助金、および委託金の区別を認めている。一般的には、これらの国庫支出金を国庫補助金とよんでいるので

あるが、地方財政法16条に規定する補助金、すなわち奨励金を受けてする国庫補助事業については、その超過負担を問題とすべきでないとする考えがある。たとえば、自治省財政課長の岡田純夫氏は、その性質上負担金と考えられるものを除いては、「補助金の算定の基礎となる単価等はいわば奨励的効果をあげると認める限度において国が定めるものであって、必ずしも地方団体が現実に必要とした額を基礎とすべきであるとはいえないと思う」といっている。このような理由で、自治省あたりでは、奨励的補助事業については超過負担の問題は考えていないようである。

しかし、奨励的補助であるからといって、その補助単価が時価の半分にも達しないとか、事業費の $\frac{1}{4}$ を補助するとしながら、現実には $\frac{1}{10}$ にも満たなくてもかまわないという理くつはでてこないであろう。補助単価はあくまでも時価相当の適正なものであるべきだし、予算額に限度があるとすれば、補助事業量を縮小すべきである。現実には $\frac{1}{10}$ にも満たない補助しかやらないのに、 $\frac{1}{4}$ の補助をしておりますと大きな顔をされ、なにかと干渉されてはたまらない。

このように、補助事業のあるものについては、超過負担を問題

にすべきか否かについて、その見解が分れるが、超過負担額について「国庫負担金や補助金の交付対象となった事務事業の執行にあたり、地方団体が、当該国庫負担金等の算定の基礎となった額を超えて支出した額」<岡田純夫氏>と規定することはさしつかえないと思う。

それではつぎに、超過負担の類型についてみてみよう。自治省は、いままで各事業ごとにその超過負担額を一本ではあくしていたものを、38年度調査から、これをその原因別に類型化して、①補助単価が低いことによる超過負担<単価差>、②設置職員数、建設坪数等補助基準が実態に合わないことによる超過負担<数量差>、および③補助対象とされるべきものが、対象からはずされていることによる超過負担<対象差>の三種に分かっている。

補助単価が低いことによる超過負担とは、たとえば、小・中学校や公営住宅の建設費に対する国庫負担金のように、その算定の基礎となる坪あたり建築費の単価が実際よりも低いために生ずる超過負担である。

設置職員数、建設坪数等補助基準が実態に合わないことによる超過負担とは、たとえば、小学校の校舎建設の場合、補助基本坪数は不足坪数の80%に対して

しか認めていない。したがって不足坪数の20%は全額市費負担事業となるが、この種の不合理的な補助基準のとりかたによる超過負担をいう。

補助対象とされるべきものが、対象からはずされていることによる超過負担とは、たとえば、国庫補助職員の場合、特殊勤務手当、時間外勤務手当、管理職手当、退職手当、共済組合負担金などは対象からはずされているものが多いが、これは当然補助対象に含まれるべきである。また、小・中学校の校舎建設費に対する補助は、その用地取得費を対象からはずしている。建物を建てる以上、その用地の確保は不可欠の要件であり、これを補助対象から除外すべき合理的な理由はないから、ここにいう超過負担として取扱われる。ところで、このような自治省方式による超過負担の原因別による類型化は、超過負担の態様と範囲を明確にする一方、その類型に当てはまらないものについては、超過負担の存在を認めないということの意味する。たとえば、補助対象事業でありながら、国の認証が得られないために、その全額を市費単独事業として行わざるをえない場合も生じてくるが、このような場合には超過負担としては取り扱えないということである<これを認

証差とよんでもよい。補助対象事業であるかぎり、その事業を繰り延べておれば、その認証がえられるわけだが、その認証がえられないまま、その地方団体の緊急な必要により、その事業を行う場合が多い。これは国の負担金の立替え払いとみることもできる性質のものである。また、補助単価や補助基準を低くおさえることによって認証の事業量を多くし、そのことによって地方団体へ負担を転嫁すること、精算払いによって補助を完全に行うかわりに、認証の事業量を少なくし、そのことによって地方団体へ負担を転嫁することとは、その実質においては差異はないのであるから、国と地方団体との経費の負担関係を明確にするうえでも、証証差をはあくすることは、きわめて重要である。

### 3———超過負担の実態

さきに自治省が公表したところによると、39年度の地方団体の超過負担額は、1,143億円に達し、地方交付税の4%に相当する。その内訳は、補助単価が低いことによる額790億円、設置職員数、建設坪数等補助基準が実態に合わないことによる額285億円、補助対象とされるべきものが対象からはずされていることによる額68億円、となっ

ている。

横浜市の39年度の超過負担額は60億円に達する。もっともこれには奨励的補助事業についての超過負担ばかりでなく、補助対象事業でありながら国の認証がえられなかったために、全額市費単独事業として行った事業についても超過負担として取り扱っている。たとえば、都市計画街路整備事業や都市計画公園整備事業のような公共事業について認証外の事業費を超過負担額として計上している。

横浜市は、国から交付された地方交付税9億円の7倍近くの金額60億円を超過負担として、自己財源の持ち出しを余儀なくされているわけである。国が適正な補助単価や補助基準に基づいて、その負担責任を果したならば、横浜市の普通会計実質単年度収支、6億円の赤字を償って54億円の剰余を生ずることになる。このような超過負担の累積額は、30年以降のものに限ってみても200億円を超えるものと推定されており、これは、じつに鉄筋建講堂の建設費1,400個分に相当する金額である。超過負担額のもっとも大きなものは、公共下水道整備費の1,287百万円である。以下、金額の大きいものから列記すると、小・中学校等建設事業費999百万円、都市計画街路整備費364百万円、

公営住宅建設費337百万円、都市計画公園整備費242百万円、保健所運営費146百万円、国保事務事業費108百万円、し尿浄化場建設費83百万円、高校建設費81百万円と続いている。

下水道整備事業費についての超過負担が大きい理由は、国は、その整備事業について、道路や港湾などの産業基盤整備ほど熱心でなく、そのほとんどの事業が認証外事業として地方団体の負担にされているためである。また、国は、小口径管にかかる事業等については、補助の対象からはずしているばかりでなく、大都市が行う下水道事業に対する補助率は、一般の地方団体の場合(1/2)よりも低く、1/4に押えている。大都市財政の危機的な現況からみても不合理きわまりない。

また、国は、下水道整備事業の認証に当って、予め補助金の割当額を地方団体へ内示し、地方団体は、その補助金に見合う事業量を定めて設計書を作成し、補助申請をするといった手のこんだ方法をとらせている。したがって、国の主張からすれば、超過負担はないということになるわけだし、認証外の事業については地方団体が勝手に事業を行ったということになる。ところが、横浜市についてみれば、人口の過度集中のために、住民

の生活環境整備の立ちおくれはますます激しくなっており、下水道整備などは住民の保健衛生上からも一刻の猶予もできないところまできている。

小・中学校等校舎の建設事業についての超過負担額は、999百万円に達しているが、まず第1に補助単価が低すぎる。国が定めた坪当たり補助単価は68,900円であるが、実際には坪当たり単価は、93,600円～100,500円かかっている。第2には、教室等の不足坪数の捕そくが実情に合わないばかりか、その過少に算定された不足坪数の80%しか補助基本坪数にみていない。第3には、用地取得費を全く補助対象からはずしている。また、パネル教室や渡廊下等の建設費も同様である。

とくに、用地取得費を補助対象からはずしていることの不合理的は大きい。校舎を建設する以上、用地確保は不可欠の要件である。最近の都市における土地の値上りは激しく、用地取得をますます困難にしている。また都市計画街路整備事業や公営住宅建設事業の用地取得費については補助対象としているのだから、小・中学校等建設事業の用地取得費についてだけ補助対象からはずすということは全く不合理である。

つぎに公営住宅建設補助についてみると、建築単価が低すぎることで用地取得費に対する補助基準が実情に合わないということが、超過負担を大きくする理由になっている。たとえば、国の算定によると、第1種中層耐

火住宅の1戸当り建築費は894千円であるが、実際には1,186千円かかっている。また、1戸当りの用地取得費は138千円とされているが、実際には413千円であって、補助基準の3倍にも達している。したがって、第1種中層耐火住宅を1戸建てるごとに567千円の超過負担として市費を持ち出していることになる。

公営住宅建設の用地取得費は、その整地費を除いて坪7千円位が限度とされている。ところが、横浜市域の中では、もはやそのような土地はなくなっており、やがては用地取得難のために、公営住宅建設そのものができなくなる可能性もある。現在でもすでに山間へき地の交通不便なところでなければ、公営住宅は建たなくなっている。

表1—単位あたり超過負担額

<単位 円>

区分	単位	補助基本額	実績	超過負担率	超過負担額
保育所建設費	1ヶ所	700,000	8,083,000	1,054	7,383,000
保健所建設費	坪	57,000	148,256	160	91,256
公営住宅建設費					
第1種中層耐火	1戸	894,000	1,186,000	33	292,000
第2種中層耐火	"	798,000	1,090,000	37	292,000
用地費	"	138,000	413,000	199	275,000
義務教育諸学校建設費					
小学校	坪	68,900	93,600	36	24,700
中学校	"	68,900	99,300	44	30,400
危険校舎	"	68,900	100,500	45	31,600
国保事務費	被保険者1人につき	160	530	231	370
し尿浄化場建設費	1Kℓ又は1人につき	1,009	2,000	98	991

#### 4—小・中学校等校舎建設事業にかかる超過負担

さきに、超過負担の実態について、その主なものをみたのであるが、超過負担を一体としてはあくしているために、概念のあいまいさを残すことをまぬかれない。そこで、小・中学校等建設事業の具体例にそくしながら、もう少し立ち入って検討したいと思う。

小・中学校等建設事業に対する補助金の交付額は、次の算出過

程をへて算出されるが、それぞれの算出過程に超過負担を生ずる要因がひそんでいる。

#### 補助金交付額の算出過程

##### (1) 不足坪数の算出

不足坪数=当該学校の学級に  
 応ずる必要坪数-保有坪数

##### (2) 補助基本坪数の算出

補助基本坪数=不足坪数×80%

##### (3) 補助基本額の算出

###### a 建築費

建築費=補助基本坪数×坪当  
 単価

###### b 事務費

事務費=建築費× $\frac{1}{100}$

###### c 補助基本額

補助基本額=a+b

##### (4) 補助金の交付額

補助金の交付額=補助基本額×  
 補助率

#### 補助率

小学校校舎建築	$\frac{1}{3}$
中学校校舎建築	$\frac{1}{2}$
危険校舎改築	$\frac{1}{3}$

#### 1・不足坪数算出過程における

##### 超過負担——文部省基準による

小学校校舎基準は、次表のよ  
 うに12学級、600人、600坪を標  
 準とし、学級数の増減の割合に  
 応じて不足坪数を算出するが、  
 事実問題としては、管理部門な  
 どは学級数の多少にかかわら  
 ず、一定の面積を必要とする。

したがって、文部省基準によ  
 って算出する不足坪数は、実際よ  
 りも過少となる。

#### 小学校校舎基準

区 分	基 準 数 量	
C R.	12室	240坪
S R	5室	122坪
管理部門	校長室他	89坪
廊下		149坪
計		600坪

また、階段については、3教室  
 でも6教室でも同程度の面積を  
 必要とする場合がある。増設す  
 る教室が多い場合とか既設の階  
 段を利用できる場合とかを除い  
 ては、基準坪数の範囲内での設  
 計施行は不可能である。

さらに、不足坪数の算定にあ  
 たり、既設校舎が旧軍用施設の転  
 用であったり、あるいは新設後  
 1~2年の校舎については、そ  
 の管理部門が比較的多くの面積  
 を占めているため、保有坪数が  
 教室数に比較して過大になり、  
 差引不足坪数は実際の必要坪数  
 より少なくなる。

つまり、不足を生じているのは  
 教室そのものであって、教室の  
 用をなさない廊下や職員室は問  
 題にならないのであるが、文部  
 省基準は、このような個々の実  
 態に即応しないのである。この  
 ような文部省基準の一律適用に  
 よる不即応性のために生じる超  
 過負担は、補助基準が実情に合  
 わないことによるものとして取

り扱うべきである。

#### 2・補助基本坪数の算出過程に おける超過負担——先にみた

ように、不足坪数が過少に算出  
 されるとはいえ、その不足坪数  
 は、当然補助基本坪数として補  
 助対象とされるべきである。し  
 かし、国は不足坪数の80%しか  
 補助対象としない。従って、不  
 足坪数の20%は単独事業として  
 全額市費でもって建設しなければ  
 ならない。これは当然補助基  
 準に捕捉されるべきものであ  
 り、その超過負担額は、4章1  
 の場合による超過負担額を合わ  
 せて1,743坪、166,088千円に  
 達する。

#### 3・補助基本額の算出過程にお ける超過負担——建築費につ

いての基本額は、補助基本坪数  
 に建築工事費の坪当り単価を乗  
 じたものであるが、建築費の坪  
 当り単価があまりにも実情から  
 かけはなれているため多額の超  
 過負担を生ずることになる。国  
 が定めた補助基準単価は坪当り  
 68,900円であるが、横浜市が実  
 際に建築した坪当り単価は、小  
 学校93,600円、中学校99,300  
 円、危険校舎100,500円となっ  
 ており、その差額24,700円~  
 31,600円が坪当り超過負担額と  
 なって累積する。大都市におけ  
 る労働力の確保困難、資材の単  
 価高あるいは地盤軟弱による基  
 礎工事費の増加などの特殊事情

はなんら考慮されていないのである。このように、補助単価が低いことによる超過負担額は153,222千円である。

つぎに、事務費の補助基本額は、建築費の補助基本額の1%に相当する額であるが、これは主として設計監督費である。ところが財政事情の悪化や技術職員の不足などから、設計士を置くことができず、すべて外部に委託を行わざるを得なくなっている。したがって建築費の1%に相当する額では実際に要した設計監督費の14%にしか充てんすることができない。これは、

補助基準が過少による超過負担として取扱うべきであろう。

**4・補助事業の対象からはずされていることによる超過負担**——いままで補助金の交付額の算定過程における超過負担の発生原因についてみてきたのであるが、そのほかにも、補助事業の対象とすべきであるのに対象から除かれていることによる超過負担がある。

その1は、附属工事費についてである。たとえば、増築の場合に既設校舎が木造であったり、または地形上既設校舎に接続できない場合は、分離して建設さ

れるが、学校運営上渡廊下が必要になってくる。これも算定上は保有または不足坪数となってくるので、理論的には対象外といえないかもしれないが、実質上これは算入されていない。その2は、パネル教室についてである。1校当たり不足教室が少ない場合とか、用地の確保が困難な場合とかには、パネル教室などの仮設教室をもって収容をはかるが、この仮設教室も1カ年を経過すれば保有坪数とみなされるにもかかわらず、その建築費については全く補助の対象とはされていない。

表2—小・中学校等校舎建設事業にかかる超過負担<39年度>

<単位 千円>

区分	事業費 決算額	補助基本額	超過負担額			
			単価差	数量差	対象差	計
(a) 建築費	844,202	395,055	153,222	166,088	129,837	449,147
小学校	495,885	239,568	85,882	124,056	46,379	256,317
中学校	156,500	85,482	35,234	6,455	29,329	71,018
危険校舎	191,817	70,005	32,106	35,577	54,129	121,812
(b) 設備費	38,475	—	—	—	38,443	38,445
小学校	29,375	—	—	—	29,373	29,373
中学校	7,920	—	—	—	7,920	7,920
危険校舎	1,150	—	—	—	1,150	1,150
(c) 設計監督費	29,754	3,947	—	25,807	—	25,807
小学校	17,186	2,395	—	14,791	—	14,791
中学校	5,334	852	—	4,482	—	4,482
危険校舎	7,234	700	—	6,534	—	6,534
(d) 用地取得費	485,961	—	—	—	485,961	485,961
小学校	310,674	—	—	—	310,674	310,674
中学校	175,287	—	—	—	175,287	175,287
(e) 計	1,317,707	318,349	153,222	191,895	654,241	999,358
小学校	772,465	161,310	85,882	138,847	386,426	611,155
中学校	345,041	86,334	35,234	10,937	212,536	258,707
危険校舎	200,201	70,705	82,106	42,111	55,279	129,496

その3は、設備費についてである。教室内の児童、生徒の机、腰掛、教卓あるいは管理部門の机、腰掛などの諸設備は、学校運営上不可欠のものであるが、一切補助の対象からはずされている。

その4は、用地取得費についてである。校舎を建設する以上、その用地は最も基本的で不可欠のものであるが、全く補助の対象とはされていない。

「その1」から「その4」までの超過負担は、補助対象とされるべきものが、対象からはずされていることによる超過負担として取り扱われるべきであろう。

以上、小学校等建設事業の具体例に即しながら超過負担を発生させるしくみについてみてきた。超過負担額の集計は、表2にかかげておいたが、昭和39年度の単年度決算による小・中学校等建設事業についての超過負担額は999,358千円の巨額に達しており、その7割近くが用地取得費にかかるものである。

<この項は教委総務課経理係長小島雅雄氏のレポートによる>

## 5——超過負担と地方財政

毎年度、巨額の超過負担を余儀なくされている地方財政は、「その受ける影響は深刻かつ重大」であり、「これが、今日の地方

財政窮乏の大きな要因となっている」<全国知事会>ことは明らかである。

加えて、地方財政計画を定めるに当って、国の補助金を伴う経費は国庫補助基本額によって、これを計上しているの、補助単価や補助基準が実情にそぐわないために超過負担があったとしても、その超過負担額は地方財政計画に計上されない。したがって、超過負担額については、そのほとんどが地方交付税や地方債による財源措置の対象からはずされている。

このような影響について、自治省ではつぎのような指摘を行なっている。「超過負担の存在は、地方財政の現実の運営が、政府が地方財政計画を通じて期待したようにはゆかないことを意味するものであって、地方財政計画において地方単独事業に使用されることを予定された財源の相当額が、この超過負担に

よって食われてしまうことになる。」として、地方財源が著しく悪化した現状においては「地方団体はもはやこのような巨額な超過負担に耐えられないのであって、若し超過負担の抜本的解消が図られない場合においては、国庫補助事業の返上といった事態に立至ることも憂慮される。」としている。

これは、地方財政計画あるいは補助事業を通じて、地方団体の行財政を、主として国の立場からみて重点化するとともに、地方財源を国の施策の実施のために傾斜的に使用しようとするものであり、地方団体は国の施策を実施するための単なる下請機関としてしか映っていない。

しかし、地方財源の相当額が、この超過負担によって食われてしまうということは、地方自治の立場からみてもまた重大である。ということは、地方団体の創意工夫によって、地域住民の

表3——国庫補助単価がいかに実情にそぐわないかの事例

区分	国庫補助単価 円	調査実績 円	備考
保健所の医師の基本給月額単価	33,443	61,839	国立病院医師予算単価53,996円
小中学校校舎の新増築の坪当り単価	66,867	75,303	国立学校付属小・中学校予算単価75,000円～79,000円
公営住宅の用地費坪当り単価	4,010	10,656	
農業改良普及員の基本月額単価	19,857	36,753	大業乙採用の者勤続3年目の俸給に相当

<自治省調査より>

要望にそった、地域住民のための事業ができなくなるということであり、これは、財政上からみた地方自治のそう失を意味する。

財政上の自治のないところに行政上、政治上の自治はない。地方団体は、陳情行政にあけくれ、その住民に向ってではなく、中央へ向ってごきげんをうかがうことになる。かくて、財政の中央集権化の過程の中で、国は地方団体をその支配と統制のもとにくみこんでいく。

もともと、補助金はその用途を特定された財源として、ヒモつき財源であり、国はこの補助金を通して、地方団体に対する干渉や統制の網の目を広げてきたのである。そのために補助金の交付は総花的で、零細をきわめており、その件数は700近くに及んでいる。また、補助単価や補助基準を実際に必要とされるよりも低くおさえることによって、補助事業の間口だけを広げようとする。そのためには、地方団体に超過負担を強いることがあっても意には介さない。たとえば、同一施設の事業について、地方団体の単価は、国のそれよりも大幅に低くおさえられている<表3参照>。「この網の目の補助金行政で国は自治体をしばり、各省庁は地方へのナワ張りをがっちり固めている。

したがって、重点配分や単価の適正よりも、間口だけを広げることによって憂き身をやつし、鉄筋で100戸分の予算を取り、木造150戸に水増し配分するといった例はザラ」<毎日新聞 40.6.24>ということにもなる。

補助金行政によって、地方団体を支配し統制しようとする国の意図があるかぎり、いかに地方財政法で、国の補助金の額は、「地方公共団体が当該国の支出金に係る事業を行うために必要で且つ充分な金額を基礎として、これを算定しなければならぬ」<18条>とか、国と地方団体が負担すべき割合も「法律又は政令で定めなければならない」<11条>と規定して、国と地方団体の経費の負担区分を明確にして、財政秩序の確立をめざそうとしても、その実効性はうすいのである。国は自らこれをふみにじってはばからない。このようにして、国の支配と統制の網の目にくみこまれた地方団体は、国の施策による事務事業の増大と財源の窮乏化の中で、ふくれあがる超過負担の解消策を地域住民に対する税外負担や使用料、手数料値上げに求めようとする。

## 6———超過負担の解消をめざして

超過負担の不合理是正につい

て、最近の自治省の動きは注目すべきものがある。去る6月18日の閣議の席上における永山自治大臣の発言をはじめ、7月30日には、事務次官あて自治事務次官文書、および各省庁官房長あて自治省財政局長文書など、超過負担の是正措置について、各省庁に対する要望を行なっている。「国庫補助負担金の予算単価および対象経費の算定については、物価の変動等を十分考慮し、実態に即した合理的な算定を行ない、地方公共団体が超過負担を余儀なくされることのないよう措置されたいこと。なお、国庫補助負担の対象となる建設事業については、用地取得費をはじめとし、当該事業に必要なすべての経費を国庫補助負担の対象とするよう、対象事業範囲の改善を図られたいこと」ということをその骨子とするものである。

このような自治省の動きは、全国知事会や全国市長会のつきあげによるところが大きいことはいうまでもない。また、新聞論調に現われた世論も背景になっていることもまちがいない。たとえば、「政府は1日も早く、時価に見合った合理的な単価是正を行うべきである」<朝日新聞 7.2 社説>とする論調などである。

しかし、新聞論調は、超過負担

の解消について国のとるべき措置ばかりでなく、その矢を地方団体側にも向けてくる。たとえば、「一方地方側にも責任がある。過去数年、何でも補助金のつくものは取込みに狂奔し、分不相応な補助対象事業を計画したくらいが強かった。国の単価是正はむろん必要だが地方団体がみずからも、不急不用の補助事業をやめ、財政の健全化をはかることはいうまでもない。」〈朝日、7.2〉と主張している。

朝日の社説について、簡単なコメントを加えておこう。この主張は、奨励的補助事業の場合についてのみにあつて、地方団体が国の補助を受けて行ふ事業は、小・中学校、公営住宅等の建設事業にしろ、また失業対策事業や保健所の設置運営にしろ、いずれも法令によって義務づけられており、これを勝手に返上するわけにはいかないということである。

また、税金のうちその7割を国が占め、他の3割を県と市町村が分けあうといった財政の中央集権のもとでは、地域住民の要望にそつた事業を自らの財源で行うには、あまりにもその財源がなさすぎるのである。そこに不本意ながらも補助金にすがらざるをえないという地方団体のみじめな姿をみることができ

る。

また、聞くところによると、補助事業をひとたび返上してしまえば、それが必要となった時にも国が補助金の交付を拒否するとか「補助金を返上するくらいなら、それだけの財政的な余力がある」のだという理由で、他の補助事業に対する補助金の交付額までも削減してしまうという国の事実上の規制、つまり地方団体を補助金でもって国の統制下にしばりつけておこうとする国の圧力のために、地方団体は自らの意のままに振舞うことすらできないのである。

いずれにせよ、いままでの是正措置は、補助金制度や租税制度など現行の行財政制度のワクの中で、超過負担の解消をはかっているものではない。そのためには、「県を先頭に市町村一体となって政府の政治姿勢を断固として正さしめること」〈神奈川新聞、7.2、社説〉も必要であろう。が同時に、いま行なっている内閣や国会に対する意見書の提出の方式あるいは運動の進め方についても、もっと検討すべき問題が残っているように思われる。

補助金制度が採られて以来、超過負担の問題はあつたし、毎年のように、その是正措置について、内閣や国会に対し意見書を提出してきたのであるが、いま

だにその根本的な解決ははかられていない。かえって最近、超過負担の圧迫が、地方財政の構造的な危機を深めてきているのである。これは、いままでのような意見書の提出だけに頼ることの有効性が、あらためて問われなければならぬということであろう。

しかし、補助金制度の合理化をはばんでいるものが、補助事業を通じて地方団体の行財政を主として国の立場からみて重点化するとともに、地方財政を国の施策のために傾斜的に使用しようとする国の意図と、地方団体に対する支配と統制の網の目を広げようとする国の権勢欲であるとすれば、現行の制度のワクの中での解決は、至難の業といわなければならない。

したがって、その根本的な解決は、現行の制度そのものを変え、補助金制度を地方交付税制度にきりかえることである。さらに進んで租税制度を改革し、地方団体に必要にして十分な財源を与えることである。そのためには、行政事務の再配分が前提となることはいうまでもない。

ところがこれはだれでも知っていることであり、種々の勧告もそういつている。それができない。それを拒んでいるのは官僚だという。あるいは官僚に懐柔

され、ふりまわされている時の政府の指導性の欠如によるものであるといった方がいいかもしれない。

その壁をつきくずすにはどうすればよいか。まわりくどい道かもしれないが、住民の力を結集するという方法以外にはない。

それは可能だと思う。

地方団体の仕事は、道路舗装やゴミの収集など住民の生活に密着している。そこに、地方団体と住民を結ぶ強じんなコミュニケーションの場がある。それをいかすことによって住民との連帯と力が生まれてくる。ところが、それが全くいかされていない。たとえば、道路が悪いとか、ゴミの収集の回数が少ないとか住民の地方団体に対する苦情や要望は多い。これに対して地方団体あるいはその衝に当る者は、「予算がない」とか「予算さえあれば」といって行政の責任を免れようとしてきた。

また、住民も「予算がない」という釈明には二の口をつぐことができない。そうしてその責任の所在すらもうやむやにされていく。

なぜ「予算がない」のか。その理由はなになのか。住民はそれについて知る権利があるし、地方団体にはそれについて説明すべき義務がある。そうして、地方団体にはどこまで行財政の権

表4—横浜市税収入と市収入

<昭和38年度決算>

区分	税額 <億円>	1人当り <円>	1世帯当り <円>	横浜市収入分 <億円>
国税	1,031 <74.1%>	64,387	241,897	54 <5.1%>
県税	201 <14.5%>	12,553	47,159	13 <0.7%>
市税	159 <11.4%>	9,929	37,305	159 <100.0%>
計	1,391 <100.0%>	86,869	326,361	226 <16.2%>

限と能力があり、その限界と責任の範囲を明らかにすべき義務を伴っている。

横浜市の住民が納める税金の総額<38年度>は1,391億円である。国はそのうちの74%である1,031億円を横浜市域外に持ち去っている。市税は、そのうちの11%で159億円にすぎない。地方交付税や補助金を加えてもわずか16%、金額にして226億円しか横浜市民のためには使われていない。だから、補助金のヒモでしばられ、超過負担も強いられるのだ。

このような租税制度あるいは補助金制度はいいのか悪いのか。日常行われる地方団体の行政を通じて、住民とともに問題の所在を究明し、ほんとうに住民の福祉を増進するためには、どのような行財政制度にしたらいいのかを考えていくべきである。そして、住民とともに国に対して自治権確立の運動を展開し、その中の一環として、補助金制度や超過負担の問題を考えてい

くのでなければ、その根本的な解決はありえないであろう。

<総務局調査室>