

◎大都市の財政構造

①大都市財政のしくみと問題点
②地方財政の数量分析
―政令指定都市のメリットとデメリット

①大都市財政のしくみと問題点

■三好弘人

1―はじめに

現在、地方分権への議論がかつてないレベルで高まる中で、権限の移譲とともに、国・地方間の税財源の配分問題もクローズアップされている。その背景としては、平成六年度に実施される住民税の特別減税に対する起債の償還財源確保に加えて、今後の高齢化社会に対応すべき社会資本整備や社会福祉施策充実の実施主体が主に地方自治体であり、自律的で安定的な自主財源の確保が不可欠であることがある。

また、地方財政計画における投資的経費の補助事業と単独事業の比率を見ると、昭和五十七年度に単独事業が補助事業を上回って以来、一貫して単独事業の比率が上昇し、平成六年度では、投資的経費の約三分の二を地方

単独事業が占めるに至っている。

しかし国と地方の税源配分に関しては、平成元年度の消費税導入時に、電気税等の地方税が廃止され、その代替措置として新たに消費税と税の創設（消費税の二〇％）と、消費税の一部（同一九・二％）が地方交付税の原資とされたように、むしろ地方独立税が減少し、国への依存財源の比重が高くなった経緯もある。

地方分権論議の高まりの中で、現在、指定都市においても今後の大都市制度の在り方を検討しているところであるが、税財源の問題は、権限移譲と表裏をなす事項であり、常に並行して検討を進めなければならないものである。また、国・地方間の財政制度は、単に税源だけではなく、地方交付税・地方債等が密接に関連しているところでもある。

本稿では、最近の地方財政の状況と横浜市を含む指定都市の財政状況とそのしくみ及び問題点について考えてみたい。

2―地方財政の現状

まず、地方財政の現状からみてみることにする。いわゆるバブル経済破綻後の長引く不況による税収減は、国の財政のみならず、地方にも大きな影響を及ぼしている。平成六年度の地方財政計画によると、地方全体の借入金残高は、平成六年度末には初めて百兆円を突破し、百二兆円台に達する見込みであり、この巨額の借入金に係る償還費は、今後の地方財政運営にボディブローのような影響を与えることとなる。この巨額の借入金がある現在の地方財政の抱える最大の問題と言える。

1―はじめに
2―地方財政の現状
3―指定都市財政の現状
4―指定都市財政の特徴（都市との違い）
5―問題点

借入金増加要因を整理すると

(1) 不況の長期化による主に法人関係税収の激減に対して、四年度に一兆千億円、五年度には過去最高の一兆六千九百億円の発行が見込まれるなど、多額の減収補てん債が発行されたこと（本市発行額 四年度七十三億円、五年度百五十億円）。この減収分は本来財源保証機能としての地方交付税によって補われるべきものであるが、地方交付税の原資となる国税も同様に激減している状況で、所得税・法人税等国税五税に対する現在の交付税率を上げることも現実問題としては困難であることから、地方交付税が果たすべき財源保障機能の代替手段として地方債の発行がなされたものである。

(2) 四年度及び五年度に矢継ぎ早に出された総合経済対策も地方債の増発要因となっている。一つは、国の公共事業の追加に伴う地方負担に対する地方債の発行である。この追加支出は年度当初の地方財政計画に見込んでいない地方の支出であるため、原則として地方負担額全額に地方債の発行が認められることとなっている。

さらに、それらの経済対策のもう一つの大きなメニューとして、地方単独事業の大幅な拡大が位置付けられたことである。むしろ、国に財政的な余力が少なかったため、景気対策の主役は、用地の先行取得を含めた地方単独事業に移った観もある。そして、地方団体に単独事業の拡大を促進させるための方策として、従来、その対象・充当率などについて、厳しい制限を加えていた許可方針が時限的に大幅に緩和された。平成六年度においては、年度

当初よりこの方針が基本的に継続されている。

(3) 平成六年度に実施する住民税の特別減税等による減収を補うために、十八年ぶりに赤字地方債（減収補てん債）を約一兆六千五百億円発行すること（本市発行予定額 五百四億円）。

以上が、地方債残高増加の主な要因であるが、地方の借入金としては地方債以外に交付税特別会計における借入金（将来の交付税総額から返済を要するものであり、地方全体の借入金である）があり、これは

(4) 四年度・五年度と年度途中の国税の減額補正に伴う地方交付税の減額分を資金運用部資金から借入れたことに加え、

(5) 所得税減税等による地方交付税への影響などによる地方財源不足の一部（約二兆九千億円）を同じく資金運用部資金からの借入で補填したことによる。

主な要因を整理したが、これらの借入金の返済は、今後の景気の回復による地方税収の増と、減税影響分については、今後の税制改革による恒久的な財源措置に期待するところであるが、今後過去のような大幅な税収増が再来する保証はなく、今後増大する公債費による財政硬直化が懸念されるところである。

3 指定都市財政の現状

次に、指定都市財政の現状について、幾つかの財政指標の推移をみてみることにする。ただし、現段階で得られる決算統計は平成四年度が最新であり、前述した地方債の増加による影響はまだ顕著にはなっていない段階で

ある。

まず、財政構造の弾力性を示す経常収支比率（経常的経費に対し、どれだけの経常一般財源が充当されたかを示す比率。一般的には七〇〜八〇％が標準とされ、八〇％を著しく越える場合には財政が硬直化していると言われている。）の推移を見ると（表1）、昭和四十八年の第一次オイルショックを契機として始まった地方財政の厳しい状況は、五十年代も継続し、指定都市の経常収支比率はおおむね八〇％台前半の苦しい状態で推移していた。

六十年代に入ると、いわゆるバブル経済による好調な税収に支えられ、経常収支比率は急速に改善され、平成元年度には六九・八％と昭和四十五年度以来十九年ぶりに七〇％を下回った年もあったが、バブル経済の破綻とともに経常収支比率は再び上昇しはじめ、平成四年度決算では七五・三％と昭和五十年代の状況には及ばないものの、長引く不況の影響による税収の減や、景気対策として増発した地方債の元利償還が今後本格化することを考えると、指定都市財政の硬直化傾向は今後も続くものと思われる。

本市の場合には、五十年代を通じて七〇％台後半で推移し、五十九年の七九・九％をピークに低下し、指定都市平均と同様に平成元年に六六・〇％と底を打ち、四年度では七一・四％と再び上昇傾向にあるが、指定都市の平均値よりは常に低い状況である。

この傾向は、一般財源総額のうち公債費に充当された一般財源の割合である公債費負担比率の推移からも確認され（表1-2）、五十

表-1 経常収支比率の推移

(単位:%)

年度	昭和50	55	60	平成元	2	3	4
指定都市	83.7	79.6	82.8	69.8	70.9	73.0	75.3
都市	86.0	77.9	78.2	70.7	70.8	72.1	73.4
全市町村	83.4	77.7	78.7	69.5	69.7	71.0	72.3

表-2 公債費負担比率の推移

(単位:%)

年度	昭和50	55	60	平成元	2	3	4
指定都市	8.5	11.3	13.8	11.8	11.3	11.7	11.8
都市	7.9	10.8	13.6	11.8	10.8	10.8	10.9
全市町村	5.4	10.1	14.5	11.7	11.3	11.3	11.5

年代を通じて上昇した公債費負担比率は、昭和六十二年から平成元年度にかけて一度は低下したものの、三年度からは再び上昇傾向を示しているところである。

この二つの財政指標について指定都市以外の都市（以下都市という）や市町村全体と比べると、全体の傾向はほぼ類似しているものの、経常収支比率、公債費負担比率ともに大都市の比率が他の団体を上回っており、大都市のおかれている財政事情が厳しいものであることがうかがわれる。

しかし、地方団体の財政力を示す指数として一般的に用いられる財政力指数の推移をみると（表-3）、別の傾向が示されている。

（財政力指数は、普通交付税を算定する際に用いる基準財政需要額を基準財政収入額で除したものであり、一・〇を越える団体は財源超過とみなされ普通交付税は交付されないこととなる。）

指定都市の財政力指数は昭和五十年代から現在にいたるまで一貫して上昇（財政力が、強くなっている）しているのに対し、都市、市町村全体は六十二年前後をピークとして低下（財政力が弱くなっている）し、経常収支比率や公債費負担比率とは異なる傾向を示している。これは財政力指数が、各団体の地方交付税額の算定に用いる基準財政需要額を基に算出しているためである。つまり、基準財政需要額は十万人規模の団体を想定し、必要と思われる経費を積算するという手法を用いているため、財政力指数も必ずしも現実の財政力そのものを表すものではなく、逆に基準財政需要額の算定に際し大都市の財政需要が

的確に反映されていない実態を示しているといえる。このことについては、本稿の中でも一度ふれるが、本市の財政力指数も下表のとおり上昇の途をたどり、平成五年度では〇・九六まで上昇している。

4 指定都市財政の特徴

「都市との違い」

① 制度上の特徴

指定都市に係る財政制度上の規定において、他の市町村と特段の違いは見受けられない。

地方自治法その他の法令の規定により、指定都市に事務配分の特例措置として、道府県から事務の移譲を受けているものがある。それは、地方自治法第二五二条の十九第一項による、民生・保健衛生・都市計画・建築行政関係等十八項目の事務に加え、市内の一般国道・道府県道の管理に関する道路法の特例事務や土木出張所に係る経費また、定時制高校の学費など、多数に及んでいる。

以上の事務配分上の特例に対して、税制上の特別措置として明確に規定されているのは、地方道路譲与税・石油ガス譲与税・軽油引取税交付金・自動車取得税交付金といった道路目的財源が、国・道府県道の管理に係る経費の一部として、国及び県からの譲与・交付が定められている程度である。また、それ以外の事務事業に係る経費については、原則として地方交付税を算定する際の基準財政需要額への算入によって他の市町村とは異なる措置がされている。

その他、指定都市であることによる財政制度上の特徴としては、交通安全対策交付金について特例が設けられ増額されていることや、都道府県と同様に、宝くじ（当選金附証券）の発行が認められているなどがあげられる。

② 財政統計上の特徴

そのような財政制度上の特例措置が指定都市にはあるが、実際の歳入構造はそのようになっているのか、最近の指定都市の決算数値で幾つか見てみたい。

一般的には指定都市は、全国の市町村の中では東京区部に次いで、財政力が高いと思われるのではないだろうか。しかし、平成四年度決算の歳入総額に占める地方税収入の構成比をみると（表-4）、指定都市が四四・二％であるのに対し、都市は四四・八％と地方税収入構成比では都市の方が若干多い。年度によって高低はあるものの各年度において、この割合はほぼ拮抗した数値であり、指定都市といえども税収実態は特段の優位性がある訳ではない。むしろ、人口一人当たりの税収の伸び率を比べると道府県税はもろろんのこと、市町村税全体の伸び率に比べても、相対的に低いのが実態である。

さらに、地方税に地方交付税、地方譲与税などを加えた一般財源の歳入全体に対する割合を比較すると、指定都市が五三・七％に対して、都市は六〇・一％と格差がさらに拡大する。これは、地方交付税の構成比における顕著な差（指定都市五・二、都市一一・一）によるものであり、近年特にこの構成比の差が拡大している。前項で述べた指定都市の財

表-3 財政力指数の推移

年度	昭和55	60	平成元	2	3	4
指定都市	0.74	0.80	0.83	0.83	0.84	0.87
都市	0.62	0.72	0.74	0.73	0.72	0.71
全市町村	0.45	0.43	0.43	0.42	0.41	0.41

政力指数の上昇傾向を反映したものである。

さらに、特定財源として代表的なものである国庫支出金・地方債の構成比と比較すると、やはり平成四年度決算では、指定都市二三・九%に対して、都市は一八・五%となり、指定都市の財政運営が都市に比べて、国の財政施策により多く依存している状況を示したものととなっている。

このように、指定都市は、その地域での経済活動の集積や財政規模及び施策の注目度などから、感覚的には他の地方団体より財政基盤が強固でかつ自由度が高いように思われがちだが、実態としては、大都市として制度上位置付けられた事務事業の特例に伴う財政負担について十分な制度的措置がとられていないばかりか、人口・産業経済の集中や高水準の地価など大都市特有の財政需要の増加があるにもかかわらず、地方税・地方交付税などの一般財源の伸びが相対的に低く、そのため国庫支出金・地方債に依存した財政運営を強いられているところである。

5 問題点

これまでは、指定都市の税財政制度の特徴と実際の姿を見てきたが、最後に今日における問題点を整理してみたい。ここでは、地方財政全体を巡る問題点をまず整理し、その後特に指定都市に係わる問題点を三つあげることとする。

自治体行政を進めていくうえで、主な財源は、地方税・地方交付税・地方債そして国庫支出金であり、これらの財源は地方財政制度

上綿密なかわり合いをもっている。

現在指摘されている主な問題点としては、(1) 冒頭の繰り返しになるが、国と地方の租税配分が概ね国が二に対して地方が一となっているのに対して、地方交付税や国庫支出金など国から地方への交付分を含めた実質配分では、国対地方が約一対二と逆転している。この割合は若干の変動はあったものの、国への依存財源偏重の構成は依然として変わっていない。今後、地方分権を進めるうえでは、この税源配分の是正と地方税源の拡充がまず行わなければならない問題である。

(2) 平成四年度以降の地方財源不足（地方税の減収と、国税の減収に伴う地方交付税の減収という二つの要素がある）に対して、地方債の増発（減収補てん債・財源対策債等）と交付税特別会計の借入により措置してきているが、これらの返済が、今後の交付税総額の中で重い負担となる可能性が高く、地方財政の果たしている役割を維持・拡大していくためには、交付税率の引き上げや地方税の拡充強化を図ることが必要不可欠である。

(3) 地方財政の現状の項でも述べたとおり、景気対策の一環として、大幅に拡大した地方単独事業の財源に地方債を充てるため、従来にはない弾力的運用を認めたが、この弾力的運用も問題点としてあげられる。それは、後年度の公債費負担増加への懸念だけでなく、このような地方債許可制度の運用加減によって、日常生活に密着した自治体行政の供給水準が左右されることがたびたびあれば、従来国が必要を説いてきた地方債許可制度そのものについてもその存在意義が問われるから

である。

(4) 地方交付税の基準財政需要額の算入経費に、国庫補助事業のみならず、地方単独事業に係る経費やそれに伴って発行した地方債の元利償還金を算入するケースが年々多くなっている。

それぞれの事業の位置付けは、画一的な補助事業に対して各地方の独自性を生かした事業の展開を可能にすること（まちづくり事業等）、補助認証を待っているといつまでも進捗が図れない事業の執行が可能になること（道路・河川・公園・地下鉄等）、福祉・環境等時代の要請に対応した事業の展開が図りやすくなること（地域福祉・緑地等）など、それなりの意義は理解できるところである。しかし、地方交付税の機能が、一種のナショナルミニマムの達成であることを考えると、そのミニマムを越えた（あるいは越える越えないの判断も含めて）事業選択の判断は当然に各地方自治体を持つべきものである。したがって、地方交付税の配分にあたって、事業の実施を前提とすることは、国の政策誘導であり、言葉を変えれば一種の補助金化・目的財源化とも言える。これは、地方交付税が地方公共団体の固有財源かつ一般財源であるという根本の理念から遊離する方向であると言わざるを得ない。

(5) 国庫補助負担金の整理合理化の中で、地方に定着したと判断された事業に係るものが、順次地方一般財源化されている。一般財源化自体は、行政の効率化及び地方自治の強化・確立を図る見地から基本的には推進するべきと思われるが、問題は一般財源化に伴う財源

表-4 平成4年度普通会計歳入決算における一般財源と特定財源の構成比

	指定都市	都市	全市町村
一般財源	53.7	60.1	56.8
地方税	44.2	44.8	37.2
地方交付税	5.2	11.1	15.5
国庫支出金	10.5	9.2	8.5
地方債	13.4	9.3	10.6

措置があくまでも地方交付税であり、交付税率が変更されないままでは、実質的には地方全体の負担となっている。

以上に関連して、指定都市としての問題点をあげてみる。

「都市的税目に乏しい市町村税」

指定都市の歳入に占める税収入の割合が他の都市と変わらないことは既に見てきたところであるが、人口一人当たりの税額の伸張率(表-5)では、税収総額はもとより、市町村平均にも及ばない低い状況である。

これは、現行の市町村税が法人所得課税や消費・流通課税等の都市的税目に乏しく、人口・経済活動の集積により本来もたらされるべき税収の配分が少ない事が主因である(都市的税目である法人所得課税について言えば、道府県への配分割合が二四・八%であるのに対して、市町村への配分割合はわずか八・二%ときわめて低い)。逆にその集積により、都市施設の整備や生活環境の改善のため莫大な投資を行うほか、今後の高齢化・国際化の進展に対応した施策も必要になっており、事業量に見合った税財源が保証されていないのが実情である。

「大都市の財政需要が十分に反映されていない地方交付税」

地方交付税は、財源保障と財政調整という二つの機能を持ち、その在り方については、様々な議論がなされているところであるが、ここではあくまでも指定都市にとっての問題点に絞ることとする。

地方交付税は、平均的な団体にとっての合理的かつ妥当な項目の需要額を各団体に基

準財政需要額として積算し、各団体の税収見込み等との差し引きを普通交付税として配分するものであるが、問題はその基準財政需要額の算定項目・方法が大都市の財政需要を的確に反映していない点である。

大都市では、急激な人口・産業経済の集中による社会資本整備の遅れや、過密交通混雑など都市環境の悪化、また、近年は沈静化したものの高水準の地価など大都市特有の財政需要が増加しているところである。しかし、

地方交付税の算定上は、都市基盤施設を整備するに不可欠である用地買収にかかる算定が不十分であること、市街地の再開発にかかる経費が算定されないこと、人口が多いことによる一人当たり経費の割り落としを行う反面、過密による経費の増が見られないなど、指定都市にとって地方交付税の算定は厳しいものとなっている。その結果、昭和五十八年度までは全指定都市が地方交付税の交付団体であったのに対し、五年度では、十二都市中四都市(千葉市・川崎市・名古屋市・大阪市)が不交付団体(基準財政収入額が基準財政需要額を上回る団体)となっている。また、財政力指数の推移を見ても、市町村全体では平成四年度では十年前と比較してもほぼ同水準であるが、指定都市に限っては一貫して上昇していることは既に見たところである。

指定都市の歳入に占める税収の割合とその推移が他の都市と比べてほとんど変わらないこと、むしろ人口一人当たりの税収の伸びは市町村全体の伸びに比べて低いことを考えると、基準財政需要額の算定と、それに基づく財政力指数が指定都市財政の実態から乖離し

ていることを示しているものである。

「不足している大都市事務配分の特例に伴う財源措置」

地方自治法その他の法令の規定により、指定都市に事務配分の特例措置として、道府県から事務の移譲を受けているものがあるが、この特例に基づく事務事業に必要な財政需要額に対して、十分な財源措置がとられていない。

指定都市十二市全体の平成五年度予算ベース(表-6)では、五千百三十五億円の財政需要があり、それに要する一般財源は、三千九百十億円にのぼっている。これに対する税制上の特例措置は地方道路譲与税等の道路目的財源としてその一部について講じられているにすぎず、措置不足額は、二千五百八十六億円に及んでいる。

この大都市特例に係る財政需要については、地方交付税算定上の基準財政需要額に加算されることにはなっているが、所得税等の国税五税に対する地方交付税の割合を固定したままの限られた総額の中での算入であり、全体として指定都市への地方交付税の配分が減少している中で、必要な経費が実額で交付されるわけではなく(例えば不交付の四市は一切この財源措置による恩恵にあずかれない)、また、算入額そのものについても、あくまでも自治省が定めた基準によるものであり、実際に執行される経費をもとに算入されている訳ではない。

以上が、指定都市の財政制度の主な問題点であるが、指定都市の問題は根源的には指定都市だけではなく、地方財政制度全体の問題

表-5 人口一人当たりの税額の伸張率

(昭和30年度:100)

	昭和40	50	55	60	平成2	3
指定都市	286	1,297	2,419	3,471	4,635	4,917
全市町村	295	1,480	2,815	4,207	5,599	5,919
道府県	481	2,131	3,901	5,221	7,847	8,088
国	316	1,254	2,351	3,145	4,944	4,960
横浜市	278	1,205	2,350	3,369	4,490	4,778

と切り離せないものばかりである。今後の地方分権の検討が進められる中で、指定都市制度そのものをどのように位置付けていくか、その中で指定都市の財政制度をどのようにしていくかは、指定都市自身の力量が問われていることでもある。

△企画財政局資金課資金係長▽

表 - 6 大都市の事務配分の特例に基づく財政需要（平成5年度予算）（単位:億円）

項目	経費	一般財源
(1)地方自治法に基づくもの	1,016	882
(2)その他の法令に基づくもの	4,119	3,028
①国・道府県道の管理	3,448	2,374
内 ②土木出張所	373	359
訳 ③定時制高校人件費	107	107
④衛生研究所等	191	188
計	5,135	3,910