

# 特集1

地方財政危機をめぐって

## 低成長経済下の地方財政

一杉哲也〈横浜市立大学商学部教授〉

### 目次

- 1 ――はじめに
- 2 ――地方税
- 3 ――地方交付税
- 4 ――国庫支出金
- 5 ――地方債
- 6 ――低成長下の地方財政

## 1 ――はじめに

昭和48年から始まったいわゆるスタグフレーション下、地方財政は戦後最大の危機に見舞われている。このスタグフレーションが克服されたにしても、今後の日本経済にもはやかつてのような高度成長を期待することはできず、低成長の時代がつづくことに大方の予想は一致している。もしこれまでの地方財政が、とにかく高度成長によって支えられてきたのであるならば（そしてこれは以下述べるように事実であるが）、低成長に対応して当然その構造を変化させねばならない。しかれば、その変化はどのようなものであるべきだろうか。これを探る手掛りとして、まず地方財政がどんな形で高度成長に依存してきたか、次にそれがスタグフレーションによってどのような危機に直面することになったかを考えてみよう。以下、主として市町村の歳入を中心に考察する。

表―1は48年度市町村歳入決算額である。これによれば、歳入の柱は地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債の四つである。これらがいかなる意味で高度成長に依存ないしかかわりを持ち、それがスタグフレーション下の危機をどのように準備したのかを問題とする。

## 2 ――地方税

国税と地方税を比較したとき、第1に当初から国税67対地方税33（昭和50年度当初予算）と、国にはるかに有利な財源配分がなされていること、第2に国税の税収弾力性が地方税のそれより大きいこと<sup>\*</sup>、したがって成長力の高い税目が国に集中し、その低い税目が地方に割当てられていることが指摘されよう。前者については、地方交付税・国庫支出金によって国税が地方に還流し、最終的には30対70になるといわれる。しかしこの二つの

還流ルートがともに、国による国のための手段として、地方財政の規制に使われていることは後述の通りである。

第2の問題については、やや詳述してみたい。いま表一2に示された地方税と国税の、主要なものを対比させると表一3のようになる。同表では

表一1 48年度市町村歳入決算

(億円)		
区 分	金 額	構成比
一 般 財 源	44,150	49.8
地 方 税	26,899	30.4
地 方 譲 与 税	581	0.7
地 方 交 付 税	15,634	17.6
そ の 他	1,036	1.1
特 定 財 源	44,471	50.2
分担金・負担金	1,101	1.2
使用料・手数料	1,681	1.9
国庫支出金	11,724	13.2
都道府県支出金	4,981	5.6
財 産 取 入	2,160	2.4
繰 入 金	1,065	1.2
繰 越 金	2,640	3.0
諸 取 入	6,681	7.5
地 方 債	10,403	11.7
そ の 他	2,036	2.3
計	88,621	100.0

「50年度地方財政白書」による。

表一2 48年度市町村税収入額

(億円)		
区 分	金 額	構成比
普 通 税	28,061	94.0
法 定 普 通 税	28,024	93.9
市 町 村 民 税	13,613	45.6
個 人	8,978	30.1
法 人	4,635	15.5
固 定 資 産 税	10,564	35.4
軽自動車税	285	1.0
たばこ消費税	2,038	6.8
電気ガス税	1,302	4.4
そ の 他	223	0.8
法定外普通税	37	0.1
目 的 税	1,782	6.0
都 市 計 画 税	1,734	5.8
計	29,844	100.0

「50年度地方財政白書」による。

市町村税の固定資産税が欠けているが、これは所得弾力性を論ずること自体が無意味な税目である。さて第1に所得税と個人住民税であるが、ともに累進し、したがって所得の成長率以上に税収の成長率が高い、弾力的な税目である。しかし所得税の累進度は住民税のそれよりはるかに高い。とくに県住民税は、わずかに二段階累進であり、比例税ともいえる。したがって弾力性は、所得税、市住民税、県住民税の順に低くなる。これは好況になるほど、所得税が最も増収となり、市、県の順で税収の伸びが鈍いことを意味している。あるいは、減税によって租税負担率を高めないようにする減税余裕力において、所得税が最も高く、市税、県税になるほど低いことを意味するといってもよい。すなわち地方税には自由度が少ないのである。

ついでながらここで指摘しておきたいのは、所得税と住民税の課税最低限の違いである。前者はたとえば49年の所得に49年度課税する。後者は49年の所得に50年度課税する。だから50年度の所得税と住民税を比較すれば、所得税の課税最低限が高いのは当然といえよう。しかしこのズレを直して、50年度の住民税と49年度の所得税とを比較しても、いぜんとして前者の課税最低限が低い。この差は、住民税に応益原則が適用されていることに求められるのが通常である。所得が低い人でも地方団体の提供する便益を得ているのだから、応

表一3 国と地方の主要税目

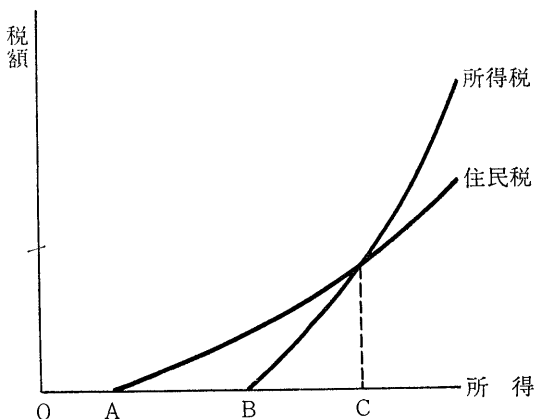
国 税	地 方 税
所 得 税	個人住民税
法 人 税	県 法人住民税, 法人事業税
	市 法人住民税
間 接 税	県 たばこ消費税
酒 税	料理飲食等消費税
物 品 税	
関 税	
専 売 益 金	市 たばこ消費税

能原則によって税が決められる所得税の場合よりも低い所得水準から課税してよからうというのである。

しかしいま別の観点からこれを見よう。図一1においてOBが所得税の課税最低限である。それはOBの所得を得るための経費（給与所得者なら給与所得控除がこれに当るとされる）と、世帯人員の最低生活費（基礎控除・配偶者控除・扶養家族控除がこれに当るとされる）からなりたつ。住民税においても1年遅れで給与所得控除が所得税と同じに適用されるから、住民税の課税最低限がOAであるということは、AB間の所得者の最低生活費に住民税が課せられていることを意味する。41年度所得税納税者と42年度住民税所得割納税者との差は299万人、48年度のそれと49年度のそれとの差は96万人と、その差は縮小されつつあるが、低所得者保護という観点からいぜんとして問題であるといわざるを得ない。応益原則を維持しようとするなら、課税最低限をOBまで上げ、同時に均等割を上げて補う方がはるかに好ましいであろう。

もう一つ。BC間の所得者にとっては、住民税の方が所得税よりも高い。かくてAC間の所得者には、住民税の重税感が強く感ぜられることになる。

図一1 課税最低限



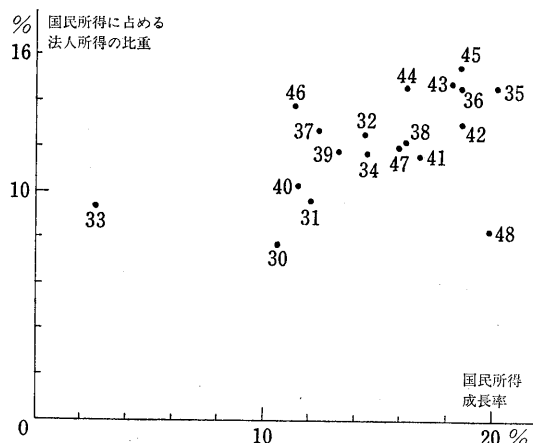
より重要なのは、所得税における所得の発生と税の徴収とのズレ最大限三カ月に比べて、住民税における所得の発生と税の徴収とのズレが1年と、はるかに長いことである。この結果、インフレがはげしいほど、地方団体は住民税において実質価値の減少した税収を手に入れることになる。高度成長期には、毎年住民税が大幅に増収になることで、このズレをそれほど感じないでもやっつけられた。しかし実質的に個人所得の伸びが鈍り、インフレだけが進行する低成長期には、このズレを大きな苦痛と感ぜざるをえないであろう。現在の地方財政危機の一つの原因がここにあり、住民税依存度の高い地方団体ほどこのズレに悩んでいると思われる。筆者は、たとえば住民税を所得税の付加的なものとし、所得税と同時に源泉徴収・予定納税を行なう形にすれば、そして均等割を残して応益原則的要素を加味すれば、右のような問題が解消すると考えているものである。いずれにしても現行住民税制度は、スタグフレーション下では再検討されなければならない。

つぎに法人税である。国の法人税は、現在資本金1億円以上において、配当分30%、留保分40%の税率であり、法人所得中の配当性向を30%とすれば、表面税率37%の比例税である。次に県事業税は12%、県住民税・市住民税は法人税のそれぞれ5.2%、12.1%（いずれも標準税率）という、これも比例税である。過去、税率は変遷したが、右のような比例税という性質は変らなかった。しかし重要な点は、国民所得中に占める法人所得の比重は、好況期には増大し、不況期には低下するという顕著な傾向があったことである。この結果、比例税である法人税は、国民所得の成長率以上の増加率を得ることとなり、この性質は地方税においてもまったく同様であった。かくて法人税における弾力性には、国・地方間に差はない。しかし弾力性が高いということは、不況になると、

法人所得の国民所得に占める割合が低下して、法人税が大幅に減収となることをも意味する。この事態が40年度にも現われたし、なによりも49、50年度により大きな規模において出現したことが、今回の財政危機の一つの原因となった。そしてその危機は、法人税関係に依存する度合いの大きいところほど、強く現われる。この意味で危機は、これまで富裕団体であった県において最も深刻であるといえよう。ここに、地方財政が高度成長に依存してきた端的な姿が露呈する。

この事情を見るために、一つの作業をやってみた。図一2は、横軸に名目国民所得の成長率をとり、縦軸に国民所得中に占める法人所得の比重を

図一2 成長率と法人所得



表一4 成長率と法人所得

年度	国民所得成長率	国民所得に占める法人所得の比重	年度	国民所得成長率	国民所得に占める法人所得の比重
30	10.7	7.8	40	11.7	10.3
31	12.1	9.6	41	16.8	11.8
32	14.5	12.6	42	18.7	13.0
33	2.8	9.5	43	18.3	14.8
34	14.6	11.8	44	16.3	14.7
35	20.4	14.6	45	18.7	15.4
36	18.7	14.6	46	11.4	13.9
37	12.5	12.8	47	16.0	12.1
38	16.3	12.4	48	19.9	8.4
39	13.4	11.8			

とって、30年度から48年度までをドットしてみたものである。その数値は第4表に示してある。名目国民所得をあえて取ったのは、スタグフレーションでないかぎり、好況による物価上昇は法人利潤に有利であり、したがってその比重が増大する要因となると考えられるからである。さて図を見ると、一応成長率が高いほど法人所得の比重は大きくなる。そしてこれが大幅な法人税関係収入増加をもたらし、地方財政をそれなりにうるおしていたことが推定される。そして48年度に端的に現われているのが、名目国民所得がインフレによって大きく増大しても、不況によって法人所得の比重が低下し、これによって法人関係税収が大幅に減退するスタグフレーションの恐しさである。そして今後、毎年10%程度の物価上昇と、3.4%程度の実質成長率しかのぞめぬ低成長が持続するならば、法人関係税収の地方財政収入に占める重要性の低下は避けるべくもない。では地方税における法人税率の引上げは可能であろうか。表一5は現行法人税の実効税率を示したものである。同表は、配当性向30%とし、県事業税が法人税算定の時には経費におとせるという事情を加味して計算されている。これによると、わが国の実効税率

表一5 法人税の実効税率 (昭和50年度)

	表面税率	実効税率	構成比
法人税			
配当分	30%		
留保分	40%		
平均	37%	33.04	66.8
市住民税	法人税額の12.1%	4.00	8.1
県住民税	"の5.2%	1.72	25.1
県事業税	12.1%	10.71	
計		49.47	100.0
アメリカ		52.68	
イギリス		52.00	
西ドイツ		49.05	
フランス		50.00	

は49.47%であり、先進国の実効税率にほぼ等しくなっている。もちろん、ここまでに至ったのはやっとならぬ49年度の改正によるのであり、それまでは先進国に比べてかなり低い実効税率であったことを付言する必要がある。税制面での企業優遇という、高度成長期の特徴を忘れてはなるまい。法人税が高いと最近しばしば耳にするが、それは今回ここまで高くなったから前に比べると高いということと、不況下であるということから来る問題であり、これまでが安かったのだともいうことができる。しかしここまで来ると、これ以上に税率を上げるとはかなり困難であろう。したがって国税分を地方税にまわすことが方向として考えられることになる。ここにも低成長下の地方財政収入の構造を変えざるをえない一つのポイントがある\*

最後に間接税がある。国税の間接税中、弾力的なのは酒税と関税であり、それに比べて弾力性の低いのは物品税と専売益金である。これに対して地方税では、県税の料理飲食等消費税が比較的弾力性が高いと考えられる他は、いうに足りない。かくてここでも、国税と地方税には弾力性において大きな差がつく。

こうして地方税の主要なものの所得弾力性を洗ってみると、次のような結論に落ちつく。個人住民税関係は、その税源たる個人所得が不況といえども減少することはありません、さらにインフレとなれば名目的に増大するから、弾力性が大きいといってもそれがマイナスに作用することはない。かくて弾力性の差だけ地方が不利となる。法人税関係については、弾力性の高いことが、国地方を問わずスタグフレーション時には決定的なマイナスとして作用する。間接税については、まったく国が有利。こうして税目が相対的に国に有利、地方に不利に配分されていることに、地方財政危機の大きな原因があるといえよう。

最後に固定資産税について一言しておこう。それはきわめて安定的な財源であり、こうした税目のない県に比べて市町村歳入の大きな救いになっている。今後その比重は市町村財政において増大せざるをえまいが、その比重があまりに大きくなることは、ニューヨーク財政危機の例にもあるように警戒を要しよう。

\* 税収の所得弾力性は、分母に国民所得なり地域所得なりの成長率を、分子に税体系をまったく変更しない場合の税収の増加率をとって得られる値である。

$$\frac{\frac{\text{自然増収}}{\text{税収}}}{\frac{\text{所得の増分}}{\text{所得}}} = \text{弾力性}$$

わが国のようにほとんど毎年税率が変更されるころでは、その算定はきわめて困難であるが、ある計算では、昭和35年から10年間の平均で、国税1.37、道府県税1.41、市町村税1.14、地方税平均で1.26であるという（『地方財政読本』東洋経済、169ページ）。国税の弾力性が低すぎる疑問はあるが、一応の目安として掲げておく。

\*\*第2図において、37—38年度、42—43年度、46—47—48年度がマイナスの方向を示している。48年度がスタグフレーション下であり、理解できることは本文にふれた通りであるが、それ以外の三つについて疑問がのこる。これについては他日を期したい。

なお同図に最小二乗法をあてはめて回帰線を引くと、 $Y = 0.32X + 7.7$ という式を得る。Yは法人所得の国民所得に占める%、Xは国民所得の成長率である。これから成長率ゼロのときのYは7.7%、成長率が1%上ると法人所得の構成比は0.32%上るという結果が得られる。かくて今後、名目国民所得が10%程度で上昇するならば、法人所得の比重もほぼ10%程度に留まり、かつてのような増収はとうてい期待できないことになる。これらについては計算の精度が低いので、付記するに留めておく。

### 3——— 地方交付税

地方交付税は、所得税・法人税・酒税の32%相当額を地方団体に還元して一般財源とする制度である。一般財源であるから、地方団体が自由に使えるものとして大きな価値をもっている。

しかしそこには大きな問題がひそんでいる。第1に、それが3税の32%という枠をもっていること、したがってその範囲でしか地方財政不足額を補填しないということである。シャープ税制勧告

にもとづく平衡交付金制度は、不足額を全額補填することになっていた。しかし現行交付税制度が行われるに至ったとき、全額補填制は消滅してしまった。

第2に、交付税額算定における基準財政収入額の範囲である。当収入額には、その本来の意義からすれば地方税のみ（より正確には法定普通税のみ）を算入すべきであろう。しかし現実には、たとえば市町村については地方譲与税である自動車重量税、そして今年度から実施された事業所税が含まれている。前者は道路整備に当てるべき財源、後者は過密都市再開発に当てるべき財源であり、ともに特定財源の性質をもっている。現に、51年度において国は自動車関係税を30～50%増税して、増税分を一般財源に繰込むことを検討している。ということは、それが国にとって特定財源であることを意味している。同じものが国にとっては特定財源であり、地方にとっては一般財源であるというのはどういうことなのだろうか。

第3に基準財政需要額の算定である。それは一般財源をもってあてるべき財政事業の需要額である。ここで学校建設のための地方債を例にあげてみよう。建設のために地方債を起債して、やがて今年度その元利合計を公債費として歳出に計上するに至ったとする。この経費は全額一般財源から支払わねばならない。したがって全額基準財政需要額に算入して当然であろう。あるいは収入額に地方税等の75%（市町村の場合）が算入されるということから、需要額にも75%だけ算入するということでもよいかもしれない。しかし今年度の現実には30%算入である。かくて残りの45～70%はまったく自前で支払えということになる。

右のように見てくると、3税の32%相当額に財源不足額を押しこむために、基準財政需要額を圧縮し、基準財政収入額をふくらます操作が行なわれていると考えざるをえなくなる。これが地方交

表一6 昭和48年度人口1人当り地方交付税等

府 県	1人当り 地方税	地方交付税	一般財源
神奈川	35,040	—	35,143
愛知	43,361	—	43,613
大阪	45,388	—	45,486
広島	32,073	7,867	41,313
長野	24,061	22,483	48,258
新潟	22,857	27,655	52,258
青森	14,659	33,138	49,519
鳥取	19,037	46,078	67,436
鹿児島	14,418	35,610	67,495
平均	27,993	15,737	44,961

「昭和50年度地方財政白書」による。

付税算定の現実である。

第4に、とにかくこうして交付税が決定された結果はどうであろうか。第6表はその結果の例示である。地方交付税・地方譲与税を地方税に加えた人口1人当り一般財源では、下欄に示された過疎県の方がはるかに高くなっている。産業化ともなう人口移動によって打撃をうけたこれら過疎県に、地方交付税制度によって財源再配分がなされるのは、ある意味で当然であろう。しかし例えば神奈川県と鹿児島県の差額1人当り32,352円は、地方交付税がなかった場合に、1人の神奈川県民が県から受けている便益 benefit と1人の鹿児島県民が県から受けている便益との差を、ちょうど埋合しているものなのだろうか。前者が保有する過密地域であることから生ずる財政需要と、後者の過疎地域であることから生ずる財政需要とを、公平に完全に算定した結果の地方交付税額であるのだろうか。

以上のように考えると、地方交付税の現制度は、地方団体の財源不足額を補填するという本来の目的から遠く隔っているといわざるをえない。根本的に再検討さるべき段階に来ているといえよう。

国庫支出金は、地方団体の行なう特定の事業に国が資金の一部を支出する、いわゆるひもつき財源である。ここにおける最大の問題点は超過負担である。たとえば、本来国が行なうべき事業を地方団体に委託し、その経費の全額を国が負担するはずの国庫委託金についても、地方団体の超過負担がかなりあるという。国がくれる金で選挙ができるかどうか、一度国が自分で選挙事務をやってみればよいとは、しばしば聞く言葉である。

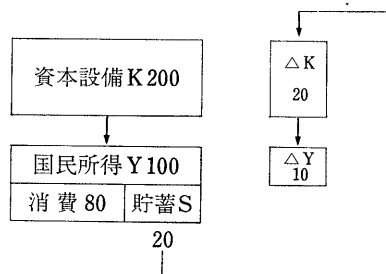
ここではやや図式的になるが、超過負担の発生しないという道路整備と、最も発生しやすいという保育所建設とを対比してみよう。前者は事実上、精算払いになっている。したがって経費を精算して、それに法定通りの補助率による国庫負担金が支払われる。これに対して後者は、いわば概算打ち切りであり、国が自らの算定基準にもとづく負担金を支出して終りとなる。かくて単価差（補助基準単価と実支出単価との差）、対象差（建物だけを補助対象として、付属施設・備品などを除いていることによる差）、数量差（収容する幼児1人当たり必要面積を低く見積もることによって生ずる）、絶対差（国の予算の予定数からはみ出した事業には一切負担金をつけない）による超過負担を、地方団休はしいられることになる。こうして超過負担を避けようとするれば、道路はできるが保育所はできないということになる。

図式的ではあるが、この対比は、じつは戦後のわが国家財政のあり方を端的に示しているといえよう。すなわち経済学の教えるところによれば、経済成長率は次のような式によって決定される。

$$\text{経済成長率} \left( \frac{\Delta Y}{Y} \right) = \frac{\text{平均貯蓄率} \left( \frac{S}{Y} \right)}{\text{限界資本係数} \left( \frac{\Delta K}{\Delta Y} \right)}$$

限界資本係数とは、 $\Delta Y$ だけ生産物を増産しよ

図—3— 成長率の決定



うとするときに必要とされる資本設備の増加分 $\Delta K$ の $\Delta Y$ に対する値である。より具体的には、成長率は第3図のような形で、たとえば10%に決る。すなわち資本設備200を労働力が稼働して国民所得100を生産したとする。そこから20が貯蓄（ないし投資）されて、資本設備の増分20が資本設備に付加される。その増分と、そこから生れる生産物増分との比が、平均のKとYとの比に等しいと仮定すると、すなわち限界資本係数が2であると仮定すると、経済成長率は10%となる。すなわち  $0.1 = \frac{0.2}{2}$  である。

ところで資本設備には、私的資本と社会資本がある。前者は私的利潤の追求に用いられる資本設備である。後者は、「私的資本が利潤を得られぬために投下しないか、利潤を得られるから投下する可能性があるとしても公共の利益から私的資本にまかせてはいけないもので、社会的生産力の伸長あるいは公共の福祉増進のために必要な資本財の一群」と定義できよう。ここで社会的生産力の伸長という線に社会資本を限定すれば、道路、港湾、通信網、橋梁、トンネル、交通網、空港等々があげられる。これが産業基盤社会資本である。公共の福祉という線で考えれば、公共住宅、学校、病院、幼稚園、保育所、公園、遊園地、上下水道、体育館、図書館等々があげられる。これが生活基盤社会資本である。さてひとえに経済成長率を高めようとするれば、貯蓄をすべて私的資本に投下すればよい。これが高度成長の第一段階であ

る。しかし高度成長につれて経済活動の密度が濃くなるにつれ、産業基盤社会資本の不足が認識されるようになる。たとえば自動車の激増が道路に対する需要を増大させるごとくである。こうして産業基盤社会資本を公共投資によって充足しようとする、高度成長の第二段階が始まる。これによって社会資本の隘路が開かれれば、成長率をより高くすることができる。ところがこうして経済活動の密度がより濃くなると、その中で人間らしい生活を維持するために生活基盤社会資本が求められるに至る。しかし貯蓄の中からそれにある量が割かれると、限界資本係数が高くなるから、成長率は低下せざるをえない。たとえば $\Delta K$ のうち10を、生産物を直接生み出さない生活基盤社会資本に投下すれば、残りから生れる $\Delta Y$ は5、成長率は5%に落ちてしまう。だからこれに対して産業界、そして政策当局から拒否反応が起るのが日本の常であった。こうした背景が国庫支出金制度に見事に組込まれている姿を、われわれは、精算払いの道路と概算打ちりの保育所との対比において見ることができる。しかも問題は、生活基盤社会資本の不足は、それ自体として絶対的に生ずるものではなく、つねに経済活動密度の高まりとのアンバランスにおいて生ずるということである。たとえば、産業化につれて都市に人口が集中すれば、学校の不足や緑の不足が痛感されるようになるというアンバランスにおいてである。これまでの高度成長の結果、このアンバランスの悩みが噴出した最たるものが公害であった。公害防止のための設備投資は、いわば後向きの生活基盤社会資本投下であるともいえよう。そしてそれを企業が、企業の成長率を落とす結果になることを恐れていかに逃げ廻っていることか。

かくてわれわれは、国庫支出金制度について次のような問題を提起することができよう。第1に超過負担を完全に解消すること（これはじつは、

生活基盤関連の事業の超過負担を解消することと同義語になる）。第2に、国庫支出金対象事業を洗い直して、生活基盤社会資本関連と産業基盤社会資本関連を明確に区分すること（対象事業のかなりの部分が公共投資であり、したがって社会資本関連である）。第3に少なくとも経済活動の密度とのアンバランスがなくなるまで、生活基盤社会資本に重点をおくこと。そしてこれらの提言をせざるをえない背景として、次の2点が指摘できる。第1に、国の財政において経済成長率が高いのがよいことなのだという思想が、少なくともこれまで存在しており、これが確呼として制度化されている。第2にその結果、経済活動密度の異常に高い都市部における都市的財政需要の高さを、逆に低く評価している。前記の保育所などはその好例である。この価値観と、それにもとづく制度とを改革しない限り、低成長期の地方財政は危機を脱しえないであろう。

## 5———地方債

地方債については、3つの点を取りあえず指摘しよう。第1に地方債の発行許可制度である。地方財政法第5条では、地方団体がいくつかの場合にその責任において起債ができるとしておきながら、第250条で「当分の間、許可制とする」として、そのまま28年たった。こうして地方債許可制度は、国による地方団体への介入の手段となっている。第5条に戻ること、これが一つである。ことに地方税・地方交付税・国庫支出金が前述のような姿であり、その改革がまだ緒にもついでない現状であるとき、低成長下で地方財政を自主的・弾力的に運用しようとするためには、地方債を残余（穴埋め）財源としてでなく、適債性において活用せねばならない。それには少なくとも第5条に戻ることが急務である。



第2に、現在の公債費問題である。40年度の国家財政危機に、2,600億の赤字国債が発行された。それ以来毎年、依存度に大小はあれ国債は発行されつづけた。この建設国債を財源とした公共事業の多くは、国庫支出金を伴って地方団体の事業とされた。地方団体は自らの負担分を地方債でまかない、事業を消化した。その地方債がいまや償還期を迎えて、公債費として歳出に計上されるに至った。しかるにこれに対する歳入面は、前述のごとく圧迫されている。詳細に数値を操作した結論ではないが、40年以後の国債発行が地方債発行を誘発し、そのツケが今日廻ってきたのではないかという疑念が生じてならない。この疑念が誤っていないとすれば、40年代のツケが今後、長期間にわたって地方財政を圧迫することになるであろう。先の生活基盤社会資本の場合と同じように、またしても高度成長のツケである。

第3には、地方債の対象事業とその財源および金利の関係である。これまでの地方債起債には、とくに公共事業関係に顕著であるが、将来収入を伴うような事業（それは多く産業基盤社会資本関連である）には低金利の財源による起債、収入を生まないような事業（それは多く生活基盤社会資本関連である）には高金利の財源による起債という傾向が強かった。ここにも高度成長の影が見える。収入をはかる立場からはこれでもよいだろうが、住民の福祉を重視する立場からは、これを逆転する必要がある。

## 6———低成長経済下の地方財政

およそ国家がある目的に向って国民のエネルギーを結集してゆく必要のある時は、中央集権と、その経済的裏づけとしての中央財政集中とが現われるのが世の常である。戦後のわが国の高度成長は、見事にこれを例示した。これに対して、安定

・調和・バランスという目的のためには、地方集権と地方への財政力分散が求められねばならない。そしてこれからが後者の時期であることは、何人も疑うまい。すなわち第1に、今回の地方財政危機がなにより高度成長型財政のツケが廻ってきたものであること、第2に高度成長期に発生した産業活動と生活とのズレない歪みを今こそ修正しなければならないこと、第3にそれには、ズレが相対的に大きくなならない低成長期こそ絶好のチャンスであること、これらの認識が必要であろう。この認識にたった地方財政が成立すれば、日本中の町が亜東京になってしまった様相を逆転させて、町がその特色に彩られる社会にすることができるであろう。そして自分の町が東京より住みよいことを、住民が実感するに至るであろう。

しかし現状においては、この仕事を果すべく地方財政構造はあまりにも脆弱である。少くともこれまで述べてきたような問題点の解決なくしては、この仕事を完済することはできない。

この方向に対する最大の障害は、安定・調和そのものを中央集権で解決しようとする中央の態度そのものである。これについては、とりあえず2点を指摘しておきたい。第1にそこには、自らを律する法の制定には自らが参加するのが当然であるという原則を拒否する態度があることである。これに対抗するために、地方団体の代表が地方税法等の原案決定に参画する制度はできないものであろうか。ちょうど革新都市で試みられている住民参加に準じた形において。第2にそこには、権力をあずかる者は自らを律する要因を権力機構そのものに組込んでおかねばならぬという原則を拒否する態度があることである。これが地方交付税や国庫支出金制度を、国による国のための手段と化してしまった原因であろう。そしてこれを直すためには、この原則を重んずる人びとが権力の座につく以外ないのかもしれない。