

補助金の一般財源化と地方消費税

神 野 直 彦

I はじめに

「補助金の一般財源化」と「地方消費税」という二つのキーワードは、一見すると関連性が薄いように思われるかもしれない。しかし、この二つのキーワードは、行き詰まりを示し始めている「戦後日本型」財政システムが、選択を迫られている二つの改革の方向を表象しているといえることができる。

「補助金の一般財源化」とは、次のように定義されている。つまり、「一般財源化とは、特に地方公共団体の事務事業として同化、定着しているものについて、補助金等としては廃止されるが、その事務事業そのものは存続する必要があると認められるため、財源手当として地方交付税交付金等の一般財源措置（基準財政需要への算入等）がなされるものである」[財政調査会編，1985，p. 48]と説明されている。

この解説にみられるように、「補助金の一般財源化」とは、用途を指定している特定補助金を、用途を指定しない一般補助金に振り替えること、具体的には国庫支出金から交付税に移し替えることを意味している。一般財源化ということであれば、何も交付税への振り替えのみに拘泥する必要はないはずである。一般財源として交付税ばかりでなく、地方税も存在するからである。しかし、「補助金の一般財源化」とは、あくまでも中央政府から地方政府への財政トランスファーの内部で、特定財源を一般財源に振り替えることを意味しているのである。

これに対して「地方消費税」の創設とは、譲与税という中央政府から地方政府への財政トランスファーを、地方税に振り替えることを意味している。譲与税も地方税も、特定財源ではなく、一般財源である。だが、譲与税が財政トランスファー、つまり依存財源であるのに対し、地方税は地方政府が管轄する地域社会から調達する自主財源である。すなわち、「地方消費税」の創設とは、一般財源の内部での依存財源から自主財源への移し替えを意味している。

このように「補助金の一般財源化」が依存財源内部での特定財源から一般財源へのシフトを目指しているのに対し、「地方消費税」の創設は一般財源内部での依存財源から自主財源への移行する方向を追求している。こうした対立する改革の方向の背後理念には、地方財源は中央政府からの一般財源の移転に依るべきだという一般財源主義と、あくまでも自主財源に依るべきだとする自主財源主義が存在していることはいうまでもない。

このような地方財源をめぐる改革の方向が、取りも直さず財政システム全般の改革の方向に結びつくところに、「戦後日本型」財政システムの特色がある¹⁾。本稿では「補助金の一般財源化」と「地方消費税」の創設が提起されてくる過程を、「戦後日本型」財政システムの特色との関連で明らかにし、改革の方向を展望してみることにしたい。

Ⅱ 「戦後日本型」財政システムの 行き詰まり

1. 集権的分散システム

戦後日本の財政システムは、戦時に成立した累進所得税と法人利潤税を基幹税とする租税制度を前提にして出発した。もっとも、コロラド大学のスタインモ (S. Steinmo) は、第二次大戦後には国際的にみて租税政策に共通のトレンドが存在していたことを指摘している²⁾。その共通のトレンドとは、テンポラリーな戦時増税として実現した累進所得税と法人利潤税を基軸とした租税制度を、所得再分配や経済安定という経済政策目的に活用することを正当化の根拠として定着させたことにある。そうだとすると、累進所得税と法人利潤税を基軸とする租税制度を、必ずしも戦後日本の財政システムの固有の特色として指摘するわけにはいかない。

しかし、財政システムは中央政府を頂点とするピラミッド形状の複数主体によって形成されている。こうした視点を導入すると、戦後日本の財政システムにはユニークな特徴が浮き彫りになってくる。累進所得税にしろ法人利潤税にしろ、国税として定着する。専ら資源配分機能を司る地方政府と相違して、中央政府は所得再分配機能や経済安定化機能をも引き受ける。そうした中央政府の機能を達成する手段として、累進所得税や法人利潤税の課税権を中央政府が掌握することが正当化されていくからである。

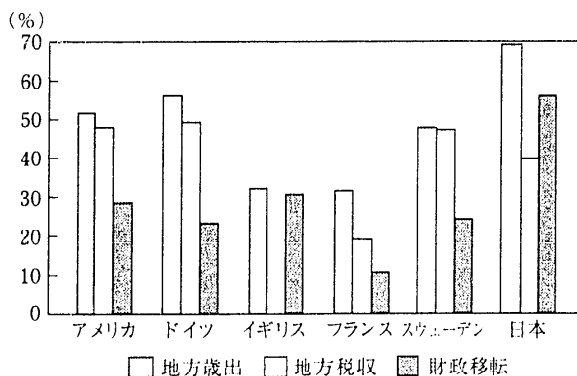
しかし、そうなると豊かな税源は中央政府に集中してしまう。こうした中央政府への税源集中に対応して、中央政府が直接、供給する公共サービスのウェイトも増加していく。つまり、ピーコック (A. T. Peacock) とワイズマン (J. Wiseman) が定式化した集中過程 (concentration process) が現象することになる³⁾。

もっとも、中央政府への税源集中は、公共サービスの中央政府による集中供給のみを実現するわけではない。それは中央政府が掌中に収めた豊富な税源が生み出す財源を、地方政府に移転し、公

共サービスの供給は地方政府に委ねることもできるからである。戦後日本の財政システムの特色は、まさにこの点にある。つまり、中央政府が掌中にしている豊富な税源による膨大な財政トランスファーという点にある。

図1をみれば、国際的にみて日本の財政トランスファーのウェイトが、いかに突出しているかがわかる。日本では中央政府の経常支出の半分以上を、地方政府に移転している。しかし、日本の財政システムの特色は、財政トランスファーのウェイトが巨大だという点にとどまらない。財政トランスファー以外の地方政府の財源に、中央政府が極めて厳格な統制を加えているところにも、その特色がある。

図2に示したように、地方政府の財源には財政トランスファー以外に、地方税と地方債がある。この二つの財源に対して日本では、極めて厳格な統制が加えられている。租税に対する統制として、課税標準に対する課税否認 (tax denial) と、税率に対する課税制限 (tax restriction) とがある。課税否認としては、課税できる地方税を地方税法で列挙し、それ以外の地方税を課税する場合には、自治大臣の許可が必要となるという統制がおこなわれている。課税制限としては、上限を定めた制



注：地方歳出 $\frac{\text{地方歳出}}{\text{中央歳出} + \text{地方歳出}}$
 地方税収 $\frac{\text{地方税収}}{\text{中央税収} + \text{地方税収}}$
 財政移転 $\frac{\text{中央の他政府への移転支出}}{\text{中央経常支出}}$

資料：OECD, 1994, より作成。

図1 地方歳出／地方税収／財政移転 (1992年)

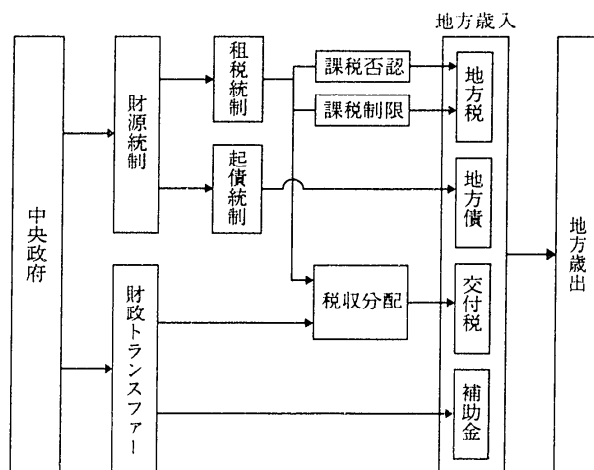


図2 地方財政のコントロール

限税率、さらには通常よるべき税率として標準税率が設定されている。

こうした課税否認や課税制限ばかりでなく、最も厳しい租税統制として税収分配 (tax sharing) がある。この税収分配とは、課税権を中央政府が握り、その税収の一部または全部を地方政府に移譲することをいう。交付税と譲与税がこれにあたる。もちろん、それは財政トランスファーでもある。しかし、この税収分配によれば、課税標準と税率の決定権を完全に中央政府が握ることができる。

こうした地方税に対する厳格な統制だけでなく、日本では地方債の起債に対しても、地方債計画を作成し、一件ごとに審査するという厳しい起債統制が加えられている。以上のように、財政トランスファーとそれ以外の財源に対する厳格な統制によって、日本の地方政府には「歳入の自治」が存在しないのである。

しかし、「歳入の自治」の喪失は「歳出の自治」の喪失をも意味する。地方政府が新規事業を企画しても、その財源を増税に求めるわけにはいかない。租税統制が存在しているからである。さりとて起債統制によって、地方債に財源を求める自由もない。そうすると地方政府は、財政トランスファーに財源を期待するしかない。しかし、財政トランスファーのうち交付税あるいは譲与税はルールによって配分が決められるため、これに新規企

画事業の財源を求めるわけにはいかない。そうすると地方政府は、特定補助金の獲得戦略に走らざるをえなくなる。

逆に中央政府からすれば、特定補助金を媒介にして、中央政府の企画した事業を地方政府に「実行」させることができる。地方政府が補助事業を受け入れれば、地方債の起債も認められる。しかも、財政力の貧しい地方政府でも補助事業が「実行」できるように、交付税が配分されていく。こうして日本の地方政府は、中央政府の「決定」した事業の「実行」へと駆り立てられていく。

図1に示されているように、日本では公共サービスが主として地方政府によって供給されている。公共サービスが主として地方政府によって供給されていれば分散型、中央政府によって供給されていけば集中型と呼ぶとすると、日本の財政システムは明らかに分散型である。しかし、日本の地方政府には「歳入の自治」がないために、公共サービスの「実行」を担っていても、「決定」をおこなっているわけではない。「集権」と「分権」という概念はあくまでも「決定」権にかかわっている。日本の財政システムは分散型だとしても、決定権を中央政府が握る集権性を備えている。つまり、「戦後日本型」財政システムの特色は、中央政府の「決定」にもとづいて地方政府が「実行」する集権的分散システムという点にある。

2. 「福祉元年」体制

この集権的分散システムは、「黄金の30年」といわれる高度成長期には適合的に機能したといえることができる。高度成長期に大量消費・大量生産を支える全国的規模でデザインされた生産基盤施設を、集権的分散システムは効率的に達成していく。しかし、集権的分散システムは高度成長の成功とともに、その行き詰まりを露呈していく。

高度成長の成功によって実現した「豊かさ」は、新たな財政需要を形成する。こうした財政需要とは、それまで家族や地域社会が共同作業や相互扶助によって供給してきたサービスといえることができる。高度成長のもとで「所属本位 (ascription-based)」の組織は、市場経済の浸透によって、その

機能を急速に低下させていった。市場経済は家族や地域社会という必要に応じて財・サービスが分配される共生経済の組織なしには存続しえない。そこで縮小あるいは低下した家族や地域社会の機能に代替する公共サービスの需要が、急速に高まっていくことになる。

こうした新たな公共サービスの需要の高まりに、敏感に対応したのが、身近な政府である地方政府である。地方政府はそれぞれの地域社会の要請する多様なニーズに対応して、地域特性のある固有な公共サービスを先導的に導入していく。しかし、集権的分散システムのもとでは、こうした地方政府の独自の決定にもとづく公共サービスの供給は不可能である。あえてそれを実現しようとすれば、集権的分散システムを抜本的に改革するしかない。

そこで集権的分散システムを維持したまま、高まりをみせ始めた新たな公共サービスの需要に対応していくことが志向されていく。それが1973年(昭和48年)の「福祉元年」体制である。

「福祉元年」体制では地方政府が先導的に導入した公共サービスが、中央政府の企画決定する政策として吸収されていく⁴⁾。1967年(昭和42年)に岩手県久慈市が導入した児童手当は、東京都武蔵野市でも採用され、1970年(昭和45年)7月には、2県172市23特別区26村にも普及していく。そうした動きを吸収するようにして、1971年(昭和46年)に中央政府レベルで児童手当が創設されることになる。

老人医療費支給制度つまり老人医療無料化も、1960年(昭和35年)に岩手県沢内村が導入する。それが秋田県に続いて東京都も採用に踏み切るに及んで全国化し、1972年(昭和47年)4月には老人医療無料化を実施していない都道府県は、わずか2県を残すのみとなっていた。そこで1972年6月に中央政府レベルでも、老人医療無料化に踏み切っていく。

「福祉元年」体制はこうした貨幣給付だけでなく、現物給付でも新たな需要への対応が図られている。集権的分散システムのもとでは、こうした公共サービスも中央政府が決定し、地方政府が「実行」することになる。もちろん、それを媒介するのは

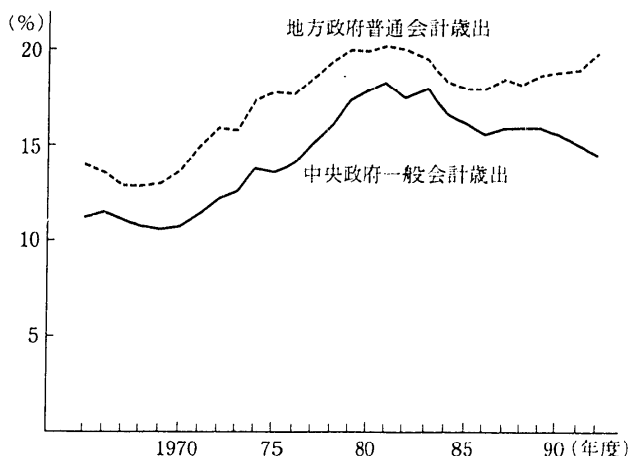
特定補助金であり、そのため特定補助金が急増していくことになる。

図3をみると、1973年度(昭和48年度)の「福祉元年」体制前後から一般会計歳出のウェイトが急速に増大し、新たな財政需要に対応していく経緯を辿ることができる。もちろん、集権的分散システムのもとでは、それは地方歳出も連動して増加していくことを意味している。

しかも、図4で一般会計当初予算に占める「補助金等」の比重の推移をみると、一般会計歳出のウェイトの増加と踵を接して、「補助金等」のシェアも増大していくことがわかる。つまり、中央政府が集権式分散システムのもとで、新たな要素に対応する公共サービスの供給を、地方政府に「実行」させていることを読みとることができる。

しかし、集権的分散システムを作動させて、「福祉元年」体制を維持しようとするには無理があったといわざるをえない。貨幣給付ならいさ知らず、共同作業や相互扶助に代替する現物給付は、地域社会のニーズを把握する身近な政府の判断にもとづいて供給される必要がある。それを中央政府の企画・決定にもとづいて供給しようとすると、地域社会の実情との不一致という不満を高めることになる。

こうした点をひとまずおくとしても、高度成長の終焉によって、集権的分散システムは機能障害



資料：大蔵省主計局調査課編、各年度版より作成。

図3 中央一般会計歳出・地方普通会計歳出の対GDP比



資料：財政調査会編，各年度版より作成。

図4 中央一般会計歳出に占める補助金等のシェア

に陥ってしまうことに注意しておく必要がある。というのも、この集権的分散システムは累進所得税と法人利潤税によって、豊富な税源を中央政府が掌握していることを前提にしている。ところが、奇しくも「福祉元年」と時を同じくして勃発した石油ショックによって、「黄金の30年」に晩鐘が鳴らされる。その結果、豊富な財源を調達していた累進所得税も法人利潤税も、税収調達機能を急速に弱めてしまう。このように財政トランスファーを支える財源が収縮していくもとの、財政トランスファーの増加が図られている。こうして中央政府の一般会計は、財政収支を急速に悪化させ、財政破綻の危機に陥っていくのである。

III 補助金の一般財源化戦略

1. 臨時行政調査会の一般財源主義

「福祉元年」以降、1970年代後半に行き詰まりをみせ始めた集権的分散システムに対して、改革構想が提起されなかったわけではない。そうした構

想は一般消費税の導入をコアにして展開していく。一般消費税導入の構想は高度成長の終焉という新たな状況のもとで、税収調達能力を弱めた累進所得税や法人利潤税に代替するものとしてデザインされたことは間違いない。しかし、それは同時に、集権的分散システムの抜本的改革構想をも孕んでいたのである。

というのも、「福祉元年」以降、自主財源拡充の動きが高まっていた。東京都が1974年(昭和49年)10月から法人事業税の超過課税の実施に踏み切る。さらに、翌1975年(昭和50年)7月からは法人住民税も、超過課税が実施に移される。しかも、1975年度の税制改正では、事業所税が創設されていく。

こうした自主財源主義の高揚を受けて、1978年(昭和53年)12月27日の「一般消費税大綱」でも、地方消費税の導入が盛り込まれていく。この「大綱」では、一般消費税の付加税として地方消費税を創設し、この地方消費税を含めて一般消費税の税率を5%としていたのである。

しかし、こうした萌芽的に表れた自主財源主義からの集権的分散システムに対する改革の動きも、一般消費税導入の破綻とともに消え去っていく。つまり、高福祉高負担と結びついた自主財源主義は、高福祉高負担路線の破綻とともに流産してしまうことになる。

こうした自主財源主義の破綻を前提に、一般財源主義からの改革が、1980年代に展開していく。それは「増税なき財政再建」を標榜した第二次臨時行政調査会の強力なイニシアティブのもとに推進されていく⁹⁾。臨時行政調査会は1981年(昭和56年)3月に、正式に発足している。この臨時行政調査会が1983年(昭和58年)3月に発表した「最終答申」では、「活力ある福祉社会の建設」と「国際社会に対する積極的貢献」を行政の新目標として掲げつつ、「官から民へ」と「国から地方へ」という改革の基本方向を提示している。

分権化(decentralization)には二つの次元が存在すると、ベネット(R. Bennett)は指摘している⁹⁾。このベネットの指摘に擬えて、分権化の二次元を表示すれば、図5のようになる。臨時行政調

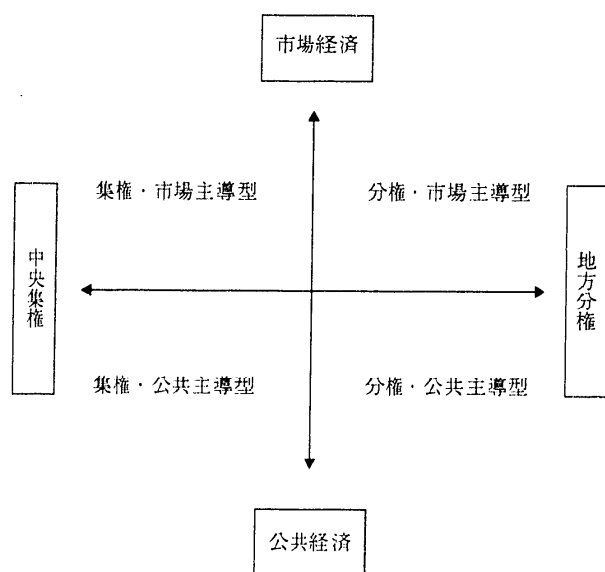


図5 地方分権の二次元

査会の「最終答申」にいう「官から民へ」、「国から地方へ」というスローガンは、この図の縦軸でも横軸でも分権化を進めようという主張だと考えられる。

「官から民へ」というスローガンに関していえば、それまでの財政政策の方向を正反対の方向に切り替えようとするものだということができる。新しい公共サービスの需要の高まりに対応して、公共経済を重視していこうとする高福祉高負担が、それまでのコンセンサスだったからである。しかも、「国から地方へ」というスローガンも、「官から民へ」というスローガンを達成するための手段として位置づけられていると考えられる。それは自主財源主義が同様に「国から地方へ」というスローガンを掲げていても、自主財源主義が市場経済よりも公共経済を重視していくという点において決定的に相違している。

こうした「官から民へ」という強力な意図のもとに、臨時行政調査会が打ち出した集権的分散システムへの改革の基本戦略は、補助金の削減にあった。しかし、集権的分散システムのもとで補助金のみを削減してしまえば、公共サービスの供給そのものが不可能にもなりかねない。さりとて国税と地方税との税源配分をおこなない、地方政府の

自主財源を強化してしまえば、大きな政府を招きかねない。

確かに、臨時行政調査会は「選択と負担」と謳い、あたかも自主財源主義を唱えているかのようにみえる。しかし、その「選択と負担」は、あくまでも国税と地方税との税源配分をおこなわないことを前提にしている。つまり、豊かな税収を確保できる基幹税をあくまでも国税に存置したまま、地方政府に「選択と負担」を求めている。それは大きな政府への選択肢を閉ざした上での「選択と負担」にすぎないのである。

そこで臨時行政調査会は補助金の自主財源化ではなく、補助金の一般財源化を提唱していく。臨時行政調査会の第三部会の報告でも「補助金等の地方一般財源への移行」が謳われている。しかし、臨時行政調査会の政策意図はあくまでも補助金そのものの削減にあり、そうした方針にもとづいて、1980年代の財政政策が展開していくことになる。

2. 補助金の一般財源化

図4をみると、1980年代には一般会計歳出に占める「補助金等」のシェアは一貫して減少している⁷⁾。それは1970年代に増加した水準を相殺してしまっただけでなく、それ以前の高度成長期の水準と比較しても、5%以上も低い水準に引き下げてしまっている。図3をみると、こうした「補助金等」のシェアの引き下げによって、一般会計歳出のウェイトは減少し、かつそれと連動して地方歳出のウェイトも縮小していることがわかる。

表1によって「補助金等」の「整理合理化」の過程をみておくと、合計金額欄の飛躍的增加からいっても、本格的に「整理合理化」が推進されるのは、1982年度(昭和57年度)からだといつてよい。もちろん、それは1981年(昭和56年)7月に臨時行政調査会から「行政改革に関する第1次答申」が勧告されたからである。

この「第1次答申」では、「各省庁ごとに総枠(例えば1割削減)を設定して整理合理化を進める」ことを提唱している。これを受けて政府は、「生活保護費等を除き、原則としてその1割を削減する」[財政調査会編、1982, p. 59]という方針を

表 1 補助金等の整理合理化

(単位：実数、億円)

年度	新規創設		廃止		前年度より減額したもの		補助率引き下げ	統合・メニュー化			終期設定	定員削減		その他	合計	
	件数	金額	件数	金額 ^a	件数	金額 ^b	件数	統合前件数	統合後件数	差引件数	件数	件数	金額 ^c	件数	件数	金額 (a + b + c)
1980	20	276	328	533	737	1,095	6	54	39	15	667	93	39	21	1,906	1,667
81	198	528	292	461	586	1,198	10	129	55	74	210	88	29	14	1,329	1,688
82	117	119	248	337	766	2,735	7	786	206	580	117	85	35	8	2,017	3,107
83	88	677	154	355	1,108	3,624	9	134	74	60	72	83	28	71	1,631	4,007
84	64	371	83	589	953	7,232	12	34	15	19	65	81	27	11	1,329	7,848
85	96	470	147	330	833	4,945	282	134	70	64	108	59	14	5	1,568	5,289
86	95	662	105	495	822	7,150	248	77	58	19	111	63	15	26	1,452	7,660
87	121	2,046	175	3,785	679	1,830	117	39	20	19	99	54	14	5	1,118	5,629
88	68	718	69	194	712	1,324	25	42	19	23	74	63	14	44	1,029	1,532
89	83	733	83	546	543	1,105	287	30	14	16	67	57	15	135	1,202	1,666
90	66	301	76	184	558	1,806	28	11	6	5	60	59	16	213	1,005	2,006
91	58	1,190	60	133	497	1,404	227	50	24	26	47	58	17	69	1,008	1,554
92	74	1,033	75	637	460	2,044	24	4	2	2	68	55	18	127	813	2,700
93	56	1,690	55	1,582	412	1,913	218	6	3	3	45	54	16	101	891	3,511
94	46	347	59	332	468	2,334	11	14	8	6	32	54	15	179	817	2,682

資料：財政調査会、各年度版より作成。

閣議決定している。表 1 をみると、1982 年度に補助金の削減が飛躍的に進められたのは、「前年度より減額」に起因している。このように「前年度より減額」が強力に進められたのも、1 割削減という総枠抑制が採用されたからである。その後も 1980 年代前半には、「前年度より減額」が大きな比重を占めていくが、これも 1 割削減という総枠抑制方針が堅持されていくからにほかならない。

1980 年代後半になると、この総枠抑制方針に加えて、補助率引き下げが加わっていく。表 1 からわかるように、1985 年度（昭和 60 年度）から「補助率引き下げ」の件数が 1 桁跳ね上がる。これは臨時行政改革推進審議会の「当面の行政改革推進方策に関する意見」にもとづき、高率補助金の補助率を一律に 10% 引き下げる措置が採られたからである。高率補助金は生活保護国庫負担金、老人保護措置費負担金、児童保護措置費負担金など社会保障関係費が多い。つまり、これによって相対的に整理合理化を免れてきた社会保障関係の補

助金も、整理合理化の対象とされるようになったのである。

この高率補助金の補助率一律削減は、1985 年度（昭和 60 年度）における暫定措置とされた。1986 年度（昭和 61 年度）以降については、「国と地方の間の役割分担・費用分担の見直し等とともに、政府部内において検討を進め、今後一年以内に結論を得るものとする」[財政調査会編、1986、p. 47] という方針が採られていた。そのため「補助金問題関係閣僚会議」のもとに、「補助金問題検討会」が設けられる。この「補助金問題検討会」の「報告」を受け、高率補助金の補助率引き下げがさらに 1988 年度（昭和 63 年度）まで継続されていくことになる。

以上みてきたような補助金の総枠抑制や高率補助金の補助率引き下げに比べて、補助金の一般財源化は件数的にも金額的にも大きなものとはいえない。補助金の一般財源化は、1982 年（昭和 57 年）7 月の臨時行政調査会の「第 3 次答申」を契機

に、1983年度(昭和58年度)予算から開始される。

この「第3次答申」では、「地方公共団体の事務として同化、定着していると認められるものについては、一般財源措置に移行する」という「補助金の一般財源化」方針を打ち出す。しかも、「地方公務員に対する人件費補助は、補助対象職員が担当する事務・事業の円滑な実施を確保するための必要な措置について検討を加え、2年以内に、原則として一般財源措置に移行する」という人件費補助の一般財源化を提起していたのである。

1983年度(昭和58年度)に実施された補助金の一般財源をみると、表2のように人件費補助の一般財源化が中心となっている。しかし、その影響額はわずかに24億円にすぎない。それ以降の年度をみても、1985年度(昭和60年度)と1992年度(平成4年度)とで影響額が例外的に大きいとはいえ、全体としてみれば、そのインパクトは小さいといえよう。

このように補助金の一般財源化は、人件費補助を中心に実施され、必ずしも補助金の整理合理化に大きな役割を演じたわけではない。しかし、1980年代をみると、補助金の削減が強力に進められた結果、図6のように純計決算額の歳入に占める国庫支出金のシェアは、一貫して減少している。そのシェアの減少幅は、1980年代の初めと終わりとで、10%近くにも及んでいる。

ところが、こうした一方で図6に示したように、一般財源のシェアも1980年代に上昇している。その上昇幅をみると、1980年代の初めと終わりで、これも10%にも達している。つまり、地方財政の歳入をマクロ的に眺めれば、1980年代に「補助金の一般財源化」が実現したことになる。

しかし、こうしたマクロ的にみた「補助金の一般財源化」は、政策的に追求された「補助金の一般財源化」の結果ではない。すでにみたように補助金の整理合理化における「補助金の一般財源化」の役割は、大きくはない。補助金の整理合理化が顕著に進んだのは、総枠抑制や補助率引き下げが強力に推進された結果なのである。一般財源のシェアが上昇したのも、バブル景気に煽られて、法人関係税や固定資産税の税収が著しい伸びを示

したからである。つまり、マクロ的に表れた「補助金の一般財源化」とは、政策的には意図せざる地方税収の伸びの結果である。したがって、それは皮肉にも「補助金の自主財源化」という結果ともなっていたのである。

IV 一般財源主義の破綻

1. 消費税創設

1980年代に「補助金の一般財源化」がスローガンとして謳われたとはいえ、ひたすら政策的に追求されたのは補助金そのものの削減であった。しかし、補助率の引き下げの場合には、地方政府にとって負担が減少するわけではない。特に高率補助金の場合には社会保障関係費が多く、地方政府にとって負担が増加することを意味するにすぎない。もちろん、財政力の豊かな地方政府であれば、こうした負担の増加にも対応できる。だが、財政力の乏しい地方政府は、ただちに財政危機に陥ってしまう。

こうした地方政府の負担増加を救済したのは、すでにみたように地方税収入の増加である。しかし、この地方税収入の増加は、国税と地方税との税源配分の改革や、地方税の増税にもとづいていたわけではない。それはバブル景気に煽られた法人関係税を中心とした税収の増加であった。したがって、それは地域的には極めて跛行的な地方税収入の増加となっていたのである。

都道府県税の人口1人当たりの税収に対する変動係数は、1975年度(昭和50年度)で0.2987、1980年度(昭和55年度)で0.2731、1985年度(昭和60年度)で0.3025、1989年度(平成元年度)で0.3577となっている⁹⁾。つまり、1970年代後半には都道府県税収の地域間格差は減少したけれども、1980年代には地域間格差が急速に拡大したことが明らかになる。

もっとも、法人関係税のウェイトの低い市町村税についてみると、事情は相違する。市町村税の変動係数は、1975年度が0.3263、1980年度が0.2859、1985年度が0.2764、1989年度が0.3174となっている。つまり、市町村税では1970年代後

表2 国庫負担補助金の一般財源化状況

(単位:億円)

年度	補助金名	影響額
1983	土壤保全対策補助金 土壤保全調査職員設置補助金	3
	農地調整費補助金 職員設置費補助金	17
	農林水産業技術振興費補助金 都道府県農林水産業関係試験場費補助金の一部	1
	漁業調整費補助金 職員設置費等補助金の一部	3
1985	義務教育費国庫負担金 旅費 教材費	342 213 129
	公立養護学校教育費国庫負担金 旅費 教材費	11 7 4
	特殊教育介助職員設置費補助金	12
	精神衛生費等補助金 精神衛生センター運営費補助金職員設置費	2
	婦人保護費補助金 婦人相談所職員設置費等補助金職員設置費	3
1986	診断指導事業交付金 (うち職員設置費分)	18
1987	保健所運営費交付金 (うち事務職員設置費分)	75
1989	義務教育費国庫負担金 恩給費	223
1990	保健所運営費交付金 (うち医師に係る分)	49
1992	義務教育費国庫負担分 (4～5年度) 追加費用等	605
	公立養護学校教育費国庫負担金 (4～5年度) 追加費用等	18
	療養給付費等負担金 国保事務費 (人件費)	780
	療養給付費等補助金 助産費	87
1993	療養給付費等負担金 国保事務費 (賃金等)	104
	保健所運営費交付金 (うち人件費相当分)	212
	看護職員等確保対策費等補助金 (うち看護婦等の養成所運営費の自治体立分)	19
	医療施設運営費等補助金 (うち公的病院等特殊診療部門運営費の自治体立分)	24
	小規模事業指導費補助金 (5～7年度) (うち商工会, 商工会議所の経営指導員等分)	75
1994	保健所運営費交付金	28
	市町村保健活動費交付金	138

表2 国庫負担補助金の一般財源化状況（つづき）（単位：億円）

年度	補助金名	影響額
1994	療養給付費等負担金 国保事務費（光熱水費等）	100
	市町村事務取扱交付金（うち児童扶養手当事務取扱費交付金の特例給付分を除く人件費相当分）	18
	事務取扱交付金（うち児童扶養手当事務取扱費交付金の人件費相当分）	33
	社会福祉事業助成費補助金（うち都道府県社会福祉協議会等活動助成費の福祉活動指導員等設置費相当分）	5
	保健事業費補助金 （健康づくり推進対策費のうち市町村健康づくり推進協議会及び健康づくり特別事業費のうち都道府県健康づくり対策連絡会議費分）	8

資料：自治省資料より作成。

半から1980年代前半にいたるまで、税収の地域間格差が縮小している。しかし、市町村税でも1980年代後半には、税収格差が拡大していくことには間違いない。

このように地方政府の負担増加を救済した地方税収入の増加が跛行的だったということは、それが財政力の乏しい地方政府にとっては救済措置とはならなかったことを示している。こうした財政力の乏しい地方政府に対する財源保障は、交付税の任務となる。ところが、1977年度（昭和52年度）以降、出口ベースでの必要額を、資金運用部からの借り入れと財源対策債の発行によって賄っていた交付税において、1983年度（昭和58年度）をもって、そうした措置を地方税収入の増加を根拠に打ち切ってしまう。

そうすると財政力の乏しい地方政府の財源保障は果たしえない。しかし、交付税の増率は企図されなかった。1980年代に追求された臨調路線は、あくまでも財政トランスファーを減少させることにあり、その限りで補助金の一般財源化が唱えられたにすぎないからである。そこで交付税を増率せずに、地方政府間の財政力格差を是正する財政調整が1980年代には目指されていく。

その一つは、補助金に財政調整的要素を加味して交付することである。もう一つは、地方税の分割基準を見直すことである。1989年（平成元年）には法人事業税の分割基準が改正される。つまり、法人事業税の分割基準を、工場の従業員数を5割

増しにすることによって、財政力の弱い地方政府により多くの税収を配分しようとしたのである。

しかし、こうした姑息な手段には限界がある。どうしても交付税の増加を図らざるをえない。そのため企画されたのが、1989年（平成元年）の消費税創設である。

この消費税の創設によって、消費税の19.2%が交付税の原資に充当されることになる。しかも、たばこ税の25%も交付税の対象に組み入れられる。こうして交付税の原資は一挙に充実していくことになる。

さらに、消費譲与税も創設され、一般財源が強化されているようにみえる。しかし、この消費譲与税創設の背面では、電気税・ガス税、料理飲食税・娯楽施設利用税などの地方税が廃止されている。つまり、一般財源の内部で自主財源を依存財源に振り替えたにすぎない。こうした措置は、一般財源主義からいっても自主財源主義からいっても、正当化することはできまい。もっとも消費譲与税では交付税の不交付団体に譲与制限がおこなわれる。こうした点からいえば、消費譲与税にも財政調整的要素がもたせられたといえることができる。

2. 地方消費税創設

消費税の創設は一般財源内部において、自主財源を依存財源に振り替えることをも意味していた。それを正当化するには、財政調整の必要性しかあ

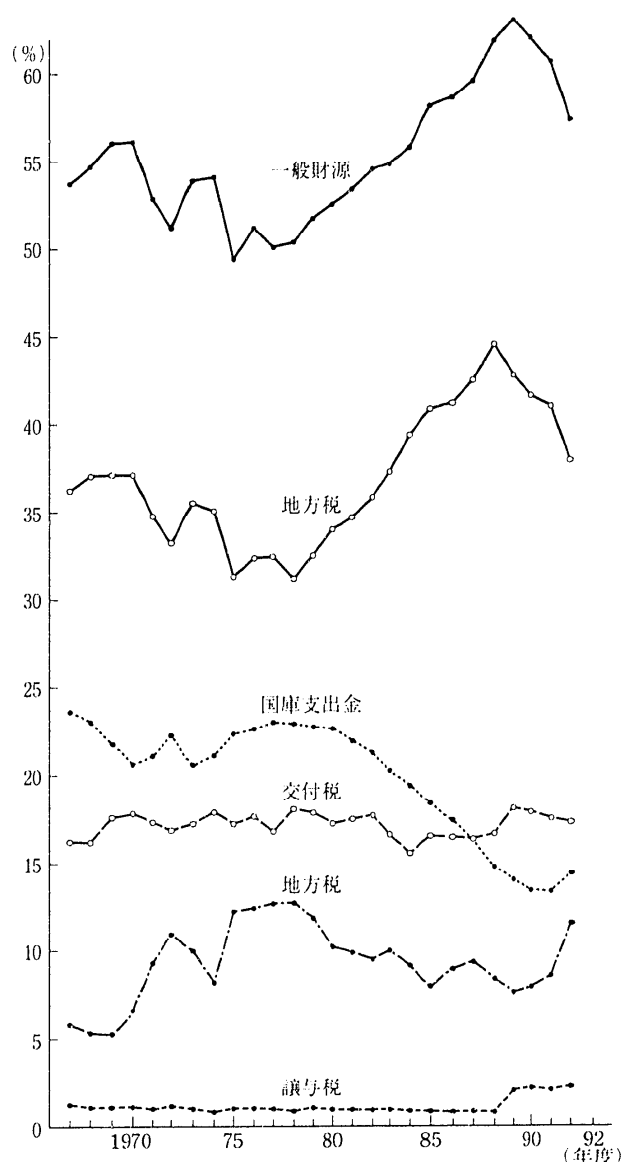


図6 地方歳入純計決算額の構成比

るまい。しかし、こうした自主財源の依存財源化を可能にした条件は、1980年代における地方税収入の増加にあることはいうまでもない。

ところが、この地方税収入の増加は、バブル景気に煽られた仮初の増加にすぎない。1990年代になると、バブルが弾け、ストーリーは逆方向へと展開をみせる。図6をみると、1990年代になると、地方税収入のシェアは速いテンポで落ち込んでいく。これと連動して一般財源のシェアも、激しい減少を示す。だが、それによって財政難に苦悩す

る地方政府は、1980年代とは一変し、財政力の豊かな所謂「富裕団体」である。

そのためこうした財源難に対応して、交付税の増加を図っても意味がない。交付税の不交付団体こそが財源難に喘いでいるからである。こうした地方財政の危機は、ひとまず地方債のシェア上昇となって表れる。しかし、結局のところ不交付団体にも配分される補助金を増加させて、特定財源の財源保障をせざるをえなくなる。図4をみれば、1990年代に入るや、一般会計歳出に占める「補助金等」のシェアは増加に転ずる。もちろん、これと連動して図6にみられるように、地方歳入に占める国庫支出金のシェアも増加していく。こうして臨調路線の一般財源主義の結果は、あたかも挑戦しているかのように仮装していた集権的分散システムの復活へと帰結したのである。

ここにいたって地方政府から、自主財源の拡充を要求する声が強まっていく。地方政府が独自の判断にもとづいて供給しなければならない公共サービスの需要は強まりこそすれ、弱まることがない。しかし、それには単に一般財源を強化するだけでなく、自主財源を拡大するしかないことを、地方政府は十分に学習している。それも地方政府の財政需要の高まりを考えれば、基幹税の国税からの移譲が必要となる。それが地方消費税創設の要求だったということができる。

もっとも、地方消費税の創設は1989年（平成元年）の税制改革で、地方政府が失った自主財源を奪還したにすぎないといえるかもしれない。しかし、それは一般財源内で譲与税という依存財源を自主財源への振り替えをおこない、自主財源の重要性への認識が深まったことを示している。しかも、消費税つまり消費型付加価値税という基幹税を国税から地方税へ移譲している。したがって、それは抜本的税源再分配に結びつく契機を孕んでいると評価することができる。

V む す び

地方政府がその財政について決定権を回復することが、新しい公共サービスの需要に対応する必

要不可欠な条件だとすれば、地方消費税創設に象徴されるように、基幹税の税源再配分を実行するしかない。自主財源でなくとも、使途指定のない一般財源であれば、つまり補助金を一般財源化すれば、「歳出の自治」を確保できるという一般財源主義は、財政の論理を理解していないといわざるをえない。

民間の経済主体の予算原理は、「量入制出」の原理に従う。「入」つまり収入を量って、その範囲内で「出」つまり歳出を制することになる。それは民間の経済主体が市場原理に支配されているからである。一般財源主義は政府という経済主体が、こうした民間の経済主体と同様の性格をもっていると理解している。

ところが、政府の予算原理は、「量出制入」の原理に従う。必要な公共サービスの「出」を「量」り、それに必要な「入」を「制」する。それは政府が市場原理に従う経済主体ではないことを意味している。それ故に、政府は「市場の失敗」に対応できることになる。そうだとすれば、「入」を「制」することができなければ、「出」を「量」っても無意味だということになる。使途が指定されていなくとも、中央政府が配分した「入」で「出」を賄うのであれば、「出」の規模はあくまでも中央政府が決定することになる。財政では「歳入の自治」なくして、「歳出の自治」も存続しないのである。

「歳入の自治」を確保するには、自主財源を強化するしかない⁹⁾。もっとも、中央政府にはナショナル・ミニマムな一般財源を保障する責任はある。その限りでは財政トランスファーも認められる。しかし、財政トランスファーは、あくまでも地方政府が他の地域社会から財源を調達することを意味する。それが容認されるのは、ナショナル・ミニマムを充足する範囲に限定されるであろう。

〈付 記〉 本稿を作成するにあたり、自治省府県税課の丸山淑夫氏のご教示を受けた。末尾ながら特に記し、謝意を表したい。

注

- 1) 「戦後日本型」財政システムについては、拙稿、

1993 を参照されたい。

2) Steinmo, 1995 を参照されたい。

3) Peacock and Wiseman, 1961, pp. 97-121 を参照されたい。

4) 以下については、拙稿、1992 を参照されたい。

5) 臨時行政調査会の活動と地方財政については、沢井、1993 を参照されたい。

6) この点については Bennett, 1994 を参照されたい。
7) 1980 年代の補助金政策については、金澤、1994 を参照されたい。

8) この変動係数の算出は、林、1995, p. 137 によっている。

9) 自主財源強化については、遠藤、1995 を参照されたい。

参考文献

- 神野直彦(1993)『「日本型」税・財政システム』岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社
神野直彦(1992)「日本型福祉国家財政の特質」林健久・加藤榮一編『福祉国家財政の国際比較』東京大学出版会
沢井 勝(1993)『変動期の地方財政』敬文堂
金澤史男(1994)『補助金の再編と政府間財政関係』『会計検査研究』第 10 号
林 宏昭(1995)『租税政策の計量分析——家計間・地域間の負担配分』日本評論社
遠藤宏一・加茂利男(1995)『地方分権の検証』自治体研究社
財政調査会編『国の予算』各年度版、はせ書房
大蔵省主計局調査課『財政統計』各年度版、大蔵省印刷局
Steinmo, Sven (1995), "Why Tax Reform? Understanding Tax Reform in its Political and Economic Context," a paper delivered at the June 23-4, 1995 conference in the Asia-Pacific (Australian National University, Canberra).
Peacock, A. T. and J. Wiseman (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press.
Bennett, Robert J. (1994), "An Overview of Developments in Decentralization," in Bennett, Robert J. ed., *Local Government and Market Decentralization: Experience in Industrialized, Developing and Former East Bloc Countries*, United Nation University Press.
OECD (1994), *National Accounts*.

(じんの・なおひこ 東京大学教授)