

景気政策と地方財政

柏 井 象 雄

(一)

景気の回復といったうえで財政政策は重要な役割を担っている。総支出が産出量を下回る場合には、景気のコインジェクションをする意味で、総支出と産出量のギャップを財政で埋めて、両者の均衡をはかるとというのが景気政策論の常識である。所得減税や年金の増額で落ちこんだ個人消費を刺激するのも一つのいきかたであるが、公債を発行して民間資金を吸収し、それを公共事業を通じて経済に散布するといったいきかたも重要な景気対策とされている。公共事業を通じて経済に注入された資金が個人や企業をうるおし、それがさらに景気の刺激につながるといった波及効果をもつからである。

昭和の初期に、日本経済は世界恐慌の影響を受けて深刻な事態におち入っているが、日本経済を救済すべき手段が財政政策に求められている。昭和7年度から昭和9年度に至る3ヵ年度にわたって、財源を日本銀行の通貨発行権に求めながら、合計約6億円の財政資金を公共土木事業や農村救済事業を通じて経済に注入するというのがそれであった。資金散布が効を奏して景気が好転するであろうと期待されたのである。

個人消費や民間住宅投資は伸び悩んでいるし、企業の投資意欲も冷えきっている。輸出にも大きな期待はもてない。このような事情がかさなりあって、総支出が産出量を下回り、経済の見通しは必ずしも明るくないというのが実情である。景気浮揚が緊急の課題とされている。このような課題に応えるために、昭和53年度の国の一般会計予算では公共事業関係費が前年度に比べて大きくふくらんでいるし、その財源に充当される公債も大幅にましている。景気政策論

景気政策と地方財政

の常識にしたがって、公債の発行で民間資金を吸収し、それを公共事業を通じて経済に注入して景気の回復に役立てようというのである。

もともと、経済の安定なり景気の回復といった職分は、全国的な視野で必要な施策をとりあげるの でなければ十分な成果を期待しにくいから、国が受けもつべきものとされているが、地方団体も国の政策に呼応して、両者が一体となって経済にはたらきかけていくのでなければ、景気対策の実効を期しにくい。そういう意味で、昭和53年度の地方財政計画もその策定方針で、「景気の着実な回復に資するため、投資的経費の充実を図る等……」としながら、歳出歳入の両面で、国の政策に呼応するような姿勢を強くうち出している。

第1に、投資的経費は、公共事業費 6兆 5,225 億円、単独事業費 5兆 6,476 億円で、それに直轄事業負担金と失業対策事業費を加えて計12兆6,594億円で、地方財政計画総額 34兆3,396億円の36.9%に上り、構成比で昭和52年度の34.8%と比べて2.1%ふくれている。投資的経費の対前年度伸び率は26.1%で、これも総額の対前年度伸び率19.1%を大きく上回っている。また、投資的経費の昭和52年度に対する増加額は 2兆 6,210 億円であるから、地方財政計画総額での増加額 5兆 5,031億円に対する増加寄与率は47.6%である。昭和52年度と比べて増加額の大きいのは一般行政経費の 1兆 2,256億円と給與関係経費の 1兆 842 億円で、それぞれの増加寄与率は、前者22.3%、後者19.7%である。対前年度伸び率でも一般行政経費の19.4%、給與関係経費の11.4%をかなり上回っているが、増加寄与率という点でもこれらを大きく引きはなしている。地方財政計画の総額は、とくに投資的経費の伸びによっておしあげられているのである。

第2に、地方債として昭和52年度に対する9,932億円増の 4兆106億円が見込まれている。歳入面での構成比も昭和52年度の10.5%から11.7%にましている。対前年度伸び率も32.9%と大きい。地方交付税での増額措置もとられているが、地方税の伸びには必ずしも大きな期待がかけられないから、当面、地方財政の状況からして、一般財源のゆとりには限度がある。補助金制度の改善で公共事

景気政策と地方財政

業費補助金も、昭和53年度には昭和52年度に比べて7,460億円増とかなり伸びているが、なお投資的経費を十分賄い切れない。ところが、景気回復といった目的からすれば、投資的経費をこなせるだけの財源の裏づけが必要である。そこで、大きく伸びた投資的経費の財源として、一般財源や補助金に大きく地方債をつぎ足していこうというのである。とくに、地方債への依存度をますことによって、地方債で吸収された民間資金を投資的経費として経済に散布すれば、景気刺激という上でも大きな効果を期待することができる。

(二)

景気の回復をはかるには、當然、地方団体も国の政策に呼応して、両者が一体となってその実現に努めなければならない。さきにもみたように、昭和53年度の地方財政計画ではそうした線を強くうち出している。

投資的経費が大幅に伸びている。それを賄うために、一般財源や国から支給される補助金を補うべき地方債もましている。民間の資金を吸収して大幅に伸びた投資的経費の財源にあてて経済に注入することによって総支出の落ち込みを埋め、経済の動きに刺激を加えようというのである。しかし、目的が実現されるには、投資的経費のなかに盛られている事業計画が順調に実施されるのでなければならない。ところが、投資的経費の拡充を軸にした昭和53年度の地方財政計画が発表された直後から、その実施について懸念されるいくつかの問題があるとされた。

事業の執行には、人と資材が十分確保されねばならないし、住民の協力も必要である。地方団体の技術職員や現場の専門技術者が不足するのではないかといわれた。資材については、マクロでみれば、たしかに需要が供給力を上回ることもないはずであるが、局地的には資材不足を生ずる可能性もさげがたいのではないかとされた。また、環境保全といった意味で、用地取得や事業の執行、に住民の協力をえにくい場合も予想されるとされた。たとえば、

「予算の重点施策である公共事業が、果たして消化できるかどうかである。(兵庫)県は、

景気政策と地方財政

すでに副知事を本部長に公共事業推進本部を設け、県職員の配置轉換や外部委託などで、完全消化に努めているようだが、せつかくの公共事業費大幅増も、ここで足踏みをしていては、景気浮揚への効果も削減される。その点、県の役割は重要である。」（神戸新聞、昭和53年2月24日）

「(奈良県は)第2浄化センターの用地取得費として32億円、工事費25億円を計上したが、地元の反対で、用地買収が難航しているため、予算の執行が危ぶまれるという悩みがある。技術者の不足やセメントなど原材料の値上りなどの不安要因もかかえている。」（日本経済新聞、昭和53年2月26日）

「事業量の増大で、土木、建築、農林部などの技術職員が足りなくなった自治体が多い。奈良県は3年ぶりに土木部に10人、鳥取県も13人、島根県も前年度の3倍の技術系職員を採用する。だが人件費切り詰めは地方財政の至上課題。そのうえ、大型公共事業の発注がいつまで続くかもわからないだけに、そうそう器をふくらませるわけにいかない。そこで公社などに出向させていた技術系職員を知事部局へ戻したり(岡山・広島)、民間企業の従業員15人を1年間出向の形で採用、給与の7割を市が負担したり(松山)、測量、設計などを民間業者に委託して(和歌山、富山、兵庫、岡山、広島、滋賀など)急場をしのぐ。島根県では、新年度の採用試験に落ちた約200人にアルバイトを持ちかけるほか、他県庁に勤めている県出身の技術者の引き抜き作戦まで展開中だ。……資材の値上がが目立つ。標準的な生コンの場合、大阪府の調べでは1立方メートルが去年8月に8,730円だったのが、今年1月は11,230円。それでも業者組合は4月からもっと値上げしたいと通告してきている。兵庫県の公共事業推進本部は県内の生コン業者に値上げ自粛を依頼した。生コンの原料の海砂も需要がふえ、広島県では京阪神からの引き合いが激しくなるとともに採砂業者は5割程度の値上げを建設業者に要求してきた。県も近く実態を調べるが、工事単価の修正を迫られそうだ。このため県内でとった砂は他県へ持ち出さないよう指導する方針。」（朝日新聞、昭和53年3月3日）

「公共事業を消化するうえで、大きなネックになっている技術系職員の不足をカバーするため、自治体間で、地元企業から民間技術者を臨時職員として雇い入れる動きが広がってきた。山口県下関市、愛媛県松山市が新年度に入って10数人採用することを決めたほか、長崎市、佐世保市なども実施の方向で検討に入っている。自治体にとっては将来にわたる人件費増を抑えることができるほか、余剰人員を抱える企業を救済することにもなるわけで、同じような悩みをもつ自治体にさらに波及していきそうだ。下関市が民間の応援を頼むのは、技術系職員のうち土木・建築・機械など公共事業の推進に直接関係する部門の10～20人。53年度の公共事業の大幅な増加と上半期70%を目標とする前倒し発注に対処していくには、技術職員が数10人不足するため、この不足分を補おうというのがねらい。」（日本経済新聞、昭和53年3月20日）

などと報ぜられていた。

もちろん、政府は人や資材に関して万全の措置をとるとしている。「技術職員不足に対応するため民間への設計委託などを活用する。専門職養成のため公共職業訓練機関を促す。……さらに1部で品不足も伝えられるセメント、砂利などの資材対策としては、4半期ごとの需給見通しを各県別に出し、通産省が資材業界を指導して需給を調整する。また、運輸省は省内に輸送対策本部を設け、資材の輸送にも万全を期す。」(日本経済新聞、昭和53年2月28日)というのがそれである。

その他、公共事業の財源はその少なからぬ部分を国からの補助金に依存している。補助金については、前々から、交付決定が遅れがちで、事業の執行が時期的にずれやすいとされたが、政府はこの点についても改善に努めるとしている。

景気の浮揚には、地方団体も国の景気政策に呼応するような方向をとらねばならない。そのために、昭和53年度の地方財政計画では、投資的経費を拡充するという措置をとっているが、投資的経費の拡充が景気浮揚に結びついていくには、拡充された投資的経費のなかにもられた事業計画が着実にしかも早期に実施に移される必要がある。ところが、それには、人や資材、さらに住民の協力等いくつかの懸念される問題があった。また、補助金制度の運用にも改善すべき点があるとされた。これらの点について、国もうつべき手はうたねばならないし、地方団体も必要な努力をつづけねばならない。そうでなければ、景気回復のために投資的経費の充実というところまで進んでも、それだけでは目的は実現されないことになる。

投資的経費を充実する。地方債を大幅に増額して投資的経費の財源にあてる。昭和53年度の地方財政計画はこのようなところに特長があるし、各地方団体もそれぞれの予算編成でそれにならう姿勢をうち出している。国と地方団体の努力によって、懸念されるいくつかの問題が解決され、条件さえ整えば、国の財政政策と一体となって、それが総支出の落ち込みを補い景気刺激に貢献する筈で

景気政策と地方財政

ある。しかも、投資的経費の充実で、住みよい生活環境の整備や住民生活の安全確保などをはかるといっているのであるから、立ち遅れているといわれた社会資本の整備も進み住民福祉の向上にもつらなることになる。

ところが、それまではよいが、地方債への大幅依存が地方財政のその後に残す問題についての対策を、ここで十分考えておかねばならないのである。

(三)

投資的経費の財源としての補助金の増額もあるにはあるが、かなりの分が地方債によっている。建設事業は長期にわたって住民に便益をあたえるのであるから、負担の公平という意味で、建設に着手する時期にはとりあえず公債に依存しておいて、建設後長期にわたって負担を住民に求めながら公債の元利を償還するというのが公債論の考えかたである。そうした考えかたからすれば、~~投資的経費の財源~~を地方債に求めるといふいきかたは、それで筋が通っている。

ところが、地方債の発行はいずれは公債費の増加という形で、地方財政の負担としてのしかかってくる。経済が低成長に移り地方税を中心とする地方団体の一般財源が伸び悩むにつれて、地方財政の硬直化が問題になったが、その一因は公債費の増加にあった。人件費や物件費や扶助費等の増加に公債費の累積が加わって一般財源に大きく喰いこんできたのである。地方団体側から、機会あるごとに、地方財政の確立には地方財政制度の改正が必要であると訴えられてきた。当面は、地方債の増加で投資的経費の財源は裏うちされるであろうが、やがて公債費がまして、それが重く地方財政にのしかかってくれば、地方団体としては、より大きな声で地方財政制度の改正を訴えざるをえない。もっとも、景気が好轉して、地方税収入や交付税が大きく伸びるといふのであればよいが、経済が安定成長の路線を進んでいくといふのであれば、地方財政がかつての高度成長期のような姿にもどるとも考えられない。

いわゆる超過負担も解消されねばならない。地方債利子の軽減や償還年限の延長といった措置も必要である。しかし、地方財政の確立には、やはり、地方

財政制度の改正がなければならない。

第1に、おのこの事務量にみ合った国と地方団体との間での税源配分。そうした線に沿った国税所得税や法人税の1部地方移譲。とくに、府県税については、事業税の外形標準課税。市町村では、固定資産税の課税対象の評価方式の見直しの他、都市税制での消費流通課税の拡充と事業所税を課税しうる都市の拡大、等が地方税の強化拡充に関連して問題にされてきた。しかし、解決にまで至らず放置されているとあってよい。

もともと、地方税の条件として、定着性・普遍性・安定性があげられてきた。地方団体の行政区画は国民経済の拡がりを分断しているから、網の目がそれぞれの行政区画の内部にかぎられている地方団体の徴税機構では、全国的な性格をもった課税対象を有効に処理しえない。地域的な経済力の相違をさげえないから、税制のしくみによっては税収が地域的にかたよることになる。税源が地域的に遍在する場合には、税源に恵まれた地方団体では十分な税収がえられるから、行政水準を高いところに維持することができるが、経済力に恵まれないところでは十分な税収を確保しえないから、行政水準も低いところに抑えられることになる。もし、行政水準を税収に恵まれたところと同じ水準に引き上げようとするれば、住民に対して他に比べて重い負担を求めねばならない。地方団体によって行政水準や住民の租税負担に大きな開きがあるということは望ましくない。地方行政は住民の日常生活に密着している。景気の様相にかかわらず住民の日常生活を支えていかねばならないものが大部分を占めているから、行政を支えるべき財政の幅も景気の動きにしたがって伸縮しうる余地は小さい。景気の後退期に起債で税収の減少分を補填できるというのであればよいが、地方団体の起債力は制限されている。などというのがその理由であった。

ところが、行政需要の多様化で地方経費は伸びつつづけている。そういう意味で、経費の膨張に見合う税収の伸張性がなければならないとされている。

国税と地方税を含んだ全体としての租税体系のしくみや地方税のありかたといった基本的な問題と結びつけて、地方税が地方財源の主力としての役割をは

景気政策と地方財政

たせるような形にしくまれねばならないのである。

第2に、地方税制度が拡充されても、経済力の地域格差はさげえないのであるから、やはり、それぞれの地方税収入で必要な支出をこなせないところも残るとみなければならない。また、支出の伸びに税収の増加が並行しないところもある筈である。そのようなところに対しては、交付税で支出に税収の不足する分を補填する必要がある。

地方交付税については、その総額の決定について二つの主張があった。一つは、国税3税の収入額の32%を総額にする現行の制度では、地方団体の支出に税収が不足する分を補填しえないから交付税率を引き上げよとする主張である。また、国税で一般消費税が創設されるというのであれば、これも交付税財源に加えるべきであるともいわれるが、交付税総額を国税の一定税種の収入額にリンクするという点では、前者と同じ方向をとっているといつてよい。ところが、総額がましても、国税のうちいくつかの税種をとりあげて、その収入額の何%を交付税の総額にするといういきかたでは、地方団体での必要額が補填されるという保障はない。そこで、個々の地方団体について支出と税収入との差額を求め、いわば、下からの積上げ方式によった平衡交付金制度の総額算定方式に帰るべきであるというのがいま一つの考えかたである。総額の決定についてこのような基本的な問題が解決されねばならない。

それと、現在の配分方式は基準財政需要額や基準財政収入額を綿密な方式で算定しているが、必ずしも個々の地方団体の行財政の実態をとらえるものでないとも批判されている。個々の地方団体の実態をとらえるのでなければ交付税の実効を期しがたいのであるから、そうした面での改善も必要である。

(四)

地方財政制度の改正も必要にちがいないが、それに並行して、とくに要求されるのが地方団体自らの努力である。収入の確保や支出の節減に努めなければならない。もちろん、地方団体でも、地方財政が危機に直面した頃から、使用

料・手数料や料金の改訂・行政機構の見直しや給與体系の是正、さらに補助金の整理等を進めている。

「公、私立保育所の保育料は国の徴収基準を参考に、市町村が独自に定めている。これまで各自治体とも保育料を国基準の2分の1以下に抑えるところが多かったが、台所事情が苦しくなったことなどもあって、50年度以降、それまでの2倍、3倍という大幅値上げをする市町村が増えている。東京都(23区内)の場合は、昨年、平均2.5倍の値上げを実施した(53年度は据え置き)。その他の首都圏近郊の自治体は軒並みこの4月から値上げする。横浜、川崎(神奈川県)をはじめ、千葉、松戸、船橋、市川、佐倉、八千代(千葉県)、浦和、大宮、蕨(埼玉県)、稲城(東京都)などの各市、また、大阪、名古屋などほとんどの都市が値上げを行う。」(日本経済新聞、昭和53年3月30日)

「現在42都道府県に行政改革に関する委員会や協議会などがあるが、このうち33が50年度以降の設置。同様の機関は市では74%が設置。町村では25%程度。改革を実施した都道府県の数を項目別にみると、まず、改革の目玉といえる行政機構の簡素化では、部局数の統廃合38、出先機関の簡素化35、外郭団体の見直し10、審議会の整理等7。事務事業の見直しでは、事務事業の整理合理化38、経費の節減22、補助金整理・手続き簡素化18、許認可事務整理簡素化11、事務の民間委託・機械化等35。また、定員管理の適正化では、定数削減34、高令者の離職促進22、新規採用の抑制18、職員配置の適正化29。47都道府県とも少なくともこれらのいずれかを実施している。市町村では、行政機構の簡素合理化が市で51%、町村で22%、事務事業の見直しが市66%、町村37%。定数管理適正化が市59%、町村34%。いまのところ市町村合わせて、いずれかの項目を実施済みなのが58%。」(朝日新聞、昭和53年3月12日)

などと報ぜられているように、地方団体でも収入の確保や支出の節減に関する努力をつづけている。

受益者負担が適正に定められるのでなければ、住民にかえて不公平な負担を要求することになるし、当然受益者負担で賄うべきものを住民全体が負担する租税収入で補填しなければならず、住民全体に便益が広がる一般的行政の財源にあてるという租税収入が本来の用途に用いられないことになる。そういう意味でも受益者負担の適正化は、当然、とりあげねばならない問題である。

いま一つ、受益者負担制度の利点は、負担を公平に利用者に配分し、あわせて、市場経済での価格の役割をはたして適正な行政量の確保に役立つということにある。受益者負担の制度では、個々の利用者がそれぞれの受益度にした

景気政策と地方財政

がって代償を求められるのであるから、利用者の選好にもっとも合致するように、地方団体の提供する行政サービスの水準が価格の論理にしたがって決定されるからである。特定の個人に便益が帰着するという場合に、そのような行政サービスの提供に要する費用の財源が、住民全体が負担する租税収入で補填されると、住民全体の負担で特定の利用者が便益を受けることになるから、需要の価格弾力性が大きいと需要がふくれあがって、行政量を必要以上にまさねばならないことになる。ただし、受益者負担制度がそのような機能を有効にはたすには、機構も能率的に行政サービスを提供しうるようにしくまれねばならない。課徴額が費用計算を行なった上で決定されても、それ以前に、いまいったような問題が解決されていなければ、しくみのなかに含まれたロスが利用者に轉嫁されて、正しい意味での価格の機能を期待しえないわけである。通例、使用料・手数料や料金が改訂される場合、住民代表を含んだ審議会に改訂の是非が問われている。審議会が改訂やむをえずとする場合にも、必ず行政サービス提供のためのしくみの合理化なりサービスの改善を条件としている。いまいったような事情があるからである。

また、受益者負担の適正化は、いまいったような理由で、当然、費用計算を基礎にして進めねばならないが、課徴額の決定について社会経済的に恵まれない人たちの生活を守るという意味で、福祉政策的な配慮を加えなければならぬものもある。このような場合には、費用計算にしたがって割り出されたものよりも低いところに課徴額が定められてよいが、それには、福祉政策に関する明確な方針を確立しておかねばならないのである。

経済が高度成長から低成長に移ってから、高度成長の波に乗るような態勢をとってきた地方財政は、深刻な危機に直面している。住民の行政需要の高度化や多様化に引きづられて、無雑作に事務範囲が広げられ、それとともに行政機構もふくれあがってきた。職員数が増加したし職員給与の決定にもきびしさがなかった。人件費や一般行政経費は膨張せざるをえない。それでも高度成長期には、税収の増加にも恵まれて支出の増加をこなすこともできたが、経済が低成長に

移るにつれて、税収の大きな伸びは期待できないから、ふくれあがってきた人件費や一般行政経費が地方財政の重圧になって硬直化が進んだのである。

給與関係経費や一般行政経費は地方財政で大きなウェイトを占めている。昭和53年度の地方財政計画でも、給與関係経費と一般行政経費を加えると、18兆1,451億円で総額の52.8%を占めている。もっとも、財源としては国からの補助金もあってすべてが地方団体のもち出しになるわけではない。しかし、一般財源のもっとも大きな割合をこれらにさかねばならないのである。昭和53年度の地方財政計画では、給與関係経費と一般行政経費を対象にして支給される補助金は4兆6,631億円である。大ざっぱな計算であるが、18兆1,451億円から補助金の4兆6,631億円を差し引いた13兆4,820億円を地方団体が賄わねばならないわけであるから、それと一般財源の主力である地方税と交付税の合計18兆6,255億円と比較すると、前者は後者の72.5%に上っている。なかには社会保障関係費のような後退の許されないものも含まれているが、地方財政の確立には、これらの部分で切りつめられるものをできるだけ切りつめていかねばならないのである。昭和53年度の地方財政計画の策定方針が、「景気の着実な回復に資するため投資的経費の充実を図る」としながら、あわせて「一般行政経費の節減合理化に努める」としているのも、このような理由があるからである。

収支のバランスというところからいえば、収入の確保にも努めねばならないが、行政機構の簡素化や給與体系の適正化、さらに一般行政経費の節減などといったいきかたもさけて通れない道である。ところが、行政機構の簡素化や一般行政経費の節減は、よほどの工夫がなければ住民サービスの低下につらなりやすい。収支のバランスも必要にはちがいないが、収支のバランスだけが独走して、住民サービスの低下を伴うというのでは住民の支持はえにくい。収支のバランスをはかりながらも、そのワクのなかだけに止まるのではなく、行政が住民生活にプラスの影響を及ぼすような方向を求めていかねばならない。さきにもいったように、料金改訂等については、通例、住民代表を含む審議会にその是非が咨問されるが、審議会が改訂やむなしとする場合には、必ず経営努力

景気政策と地方財政

なりサービスの改善を条件としている。住民感情に応えよと訴えているのである。

企業は市場経済でのきびしい競争にさらされている。市場経済でのきびしい競争にたえて生き残っていくために、たえず新しい方策を求めている。質が同じであれば価格で、価格が同じであれば質で、それぞれ勝負しなければならない。住民負担で支えられている行政をあずかるものにも、行政や財政の運営といった点で、それに劣らないきびしさが求められてよい。