

東京都中期計画における

財源問題に関する一考察

原 田 行 男

はじめに

東京都は1968年度より中期計画を樹立し、シビルミニマムをスムーズに達成してゆくための足掛りを作ろうとしている。今日のように社会生活が安定せずしかもインフレの激しい状況の下において市民生活を遂行してゆくことは市民1人1人にとって極めて困難な時期におかれている。この市民個々人にとっての生活遂行ということと同時に社会全体、すなわち東京都民全体としての生活もまた考えなければならないものであり、ここにシビルミニマムという、いわば最低限の市民生活、ギリギリの生活を遂行するには全体としてどのようにしたらよいかということを開き、その解決策を作りあげてゆくことが極めて重要なことと考える。

シビルミニマム達成にあたっては当然のこととして「財政」的な裏付けが伴うものであり、財政的に十分でなければ机上の空論と化してしまう恐れがある。ここではこのギリギリの生活を確保するのにも非常に財政的に窮屈な状況にあることを地方自治体の一つである東京都の場合に関して論じてみようとするものであり、わが国の行政機関がひしめく東京都の場合いかに財政上において困難な立場におかれているか、否、東京都の特殊性というものを財務行政的、すなわち、東京都行政体の運営を財務面から検討しようとするものである。財政学的なアプローチをもって論ずることは多々なされておるのでここではそれと

は違った視点より分析、検討してみようとするものである。これによって市民、都民としての行政体に対する意識的な理解をもてることとなると同時に地方自治体の運営がいかようになされているかを身をもって、すなわちタックスペイヤーの立場から現実を認識することができるものとする。また東京都の財源がどのような性格をもっているものであるかがはっきりし、その特性をいかに生かしてゆけるかという方途を見出せるものとする。地方行政体の最大の課題は少ない財政状況の下でいかに市民の需要を充足してゆくかである。

第I節 中期計画と財源

東京都はシビルミニマム達成のために1968年よりローリングシステムをとってきておるが、その中期計画の構成は(1)都民サービス、(2)生活環境、(3)都市構造ということになっておる。この3本の柱を土台にしてシビルミニマムというものを構成しているとも考えられる。しかしシビルミニマムとは一体いかなるものかということになると即ち、この3本の柱であるということにはならない。シビルミニマムそれ自体に関しては社会学的、心理学的、経済学的、生態学的といったその他、諸々の側面より調査し確定されるべきものである。これについては「東京都の福祉指標」というものが昭和45年の調査によって明らかにされているが、こういった指標といったものをあらゆる機関によって客観的に調査、分析することによって確立し、都民1人1人の意志が十分行政的に吸いあげられてゆき、それが実現されることが望ましい。しかし中期計画においては一応三方面よりこのシビルミニマムというものを把握し、実現するものだけということにしている。

その内容についてみると、都民サービスについては(イ)医療、(ロ)心身障害者、(ハ)老人、(ニ)婦人、(ホ)中小企業関係、(ヘ)消費者サービス、(ト)学校、(チ)児童、青少年、(リ)社会、文化といった側面についての諸問題を解決しようとするものである。第2の生活環境の領域においては、(イ)公害、(ロ)下水道、(ハ)ゴミ、(ニ)交通災害、(ホ)緑の回復、(ヘ)水の供給、(ト)住宅、(チ)コミュニティ施設といったことをとりあげておる。また第3の都市構造の領域においては、(イ)震火災、水害、(ロ)再

東京都の福祉指標

区 分	40	41	42	43	44	45
1 所得・消費	-53.3	-28.0	-15.8	-13.5	-3.0	5.1
2 健 康	22.6	25.0	16.8	17.8	22.3	22.9
3 住 生 活	-22.9	-59.5	-72.9	-89.7	-100.5	-96.9
4 労 働	-26.1	-16.5	-0.8	7.3	30.0	33.6
5 余 暇	-28.7	-25.0	-16.0	-17.3	-10.3	-1.7
6 教 育	-22.0	-12.1	-4.8	-7.3	9.1	14.3
7 連 帯	-91.4	-87.0	-69.5	-61.4	-42.7	-25.6
8 交通・通信	-3.9	-8.3	-13.0	-12.1	-18.1	-28.9
9 安 全	-26.4	-10.9	-18.4	-21.8	-14.0	4.8
10 自然環境	-27.8	-24.1	-33.3	-39.3	-26.0	-25.7
全 総 合	-24.0	-27.0	-23.8	-24.8	-16.4	-11.0

(資料出所「東京大学富永研究室」提供)

(注) 福祉指数：福祉の水準には、客観的な社会の状態又は、活動の側面と、主観的な満足度の側面があり、この二つの側面を結びつけるため、主観的な満足度の尺度を、二基準点方式により客観的尺度として設定したのが福祉指標である。

二基準点方式

M点（福祉限界点）-0：現在の東京で生活していくのに最低限必要と思われる水準。

F点（福祉達成点）-100：現在の東京でこれだけあれば福祉が一応達成されたという最低限の水準。

開発、(ハ)新市街地開発、(ニ)交通、(ホ)港湾、(ヘ)流通、(ト)地域振興開発といったことを取りあげて予算化しておく。ただこれらはそれぞれ独立して取りあげられるべきものでもないし、独立してとりあげても有効な成果をあげることは難しい。相互に関連をもって解決してゆかないことには少ない財源ではいかんともしがたいのである。

さらに個別的に内容を詳細に分析してみるべきものであるが本論文の課題は別の視点におくものであるから割愛し別の機会にまた論ずることとする。

こういった内容を含んでいる中期計画の財政的な状況はどのようになっているかという、昭和47年度の会計別予算総額をみると、一般会計で1兆2,423億1千万円であり、特別会計で2,119億2,600万円で、さらに公営企業会計で4,887億6,800万円ということで、総計で1兆9,430億円強というものである。これは予算であるのでその歳入、歳出についてはまた別個に考えてみる必要がある。歳出予算については上述の通りであるが、これに対する歳入の方の予算

は一般会計については都税、国庫支出金、都債、繰入金といったものが主体をなし歳出予算と同じく1兆2,423億1,000万円ということにあり、特別会計については特別区財政調整、競走事業、用地、新住宅市街地開発事業といったものから構成されており総額は歳出と同じく2,119億2,600万円であり、公営企業会計においては下水道事業、水道事業、高速電車事業といったものから構成されており、歳出と同額の予算を組んでおる。

ところで、この中期計画遂行にあたっての48年度分についてどれだけの財政的支出を要するかというと、都民サービス部門で806億2,700万円、生活環境部門で3,617億2,700万円、都市構造部門で2,375億8,000万円の総計6,799億3,400万円というものである。1兆3,000億円余が他の事業に振り向けられるということであり、計画自体の遂行は困難なものとはいえない。しかし経常的な経費も年々増加の傾向をたどっておるので、東京都全体としては苦しい財政状況におかれているといえる。

公営企業会計における歳入、歳出の状況をみると、年々赤字決算であり、昭和41年度より46年度までの普通会計からの補助金がどれだけ支出されているかをみてみると次の通りである(次頁参照)。公営企業であるからには公的性格が強く、これを民間に移管し、完全に民間経営に譲るということになると、都民の負担は極めて多くなり、シビルミニマムを達成することは非常に困難なものとなる。

最近、受益者負担という考え方が大分理解されるようになってきており、この面からすると公営企業はその性格を強くもっているのであるが、受益者負担で完全に押し切ってみると、鉄道を利用できない都民とか水を飲めない家庭が生れてくるものであり、これははたしてシビルミニマムからみた場合除外してよいものであろうか。足の便利とか上、下水道の利用ということは都市生活においては不可欠のものであるし、最低の生活を送る上においてはどうしても欠かすことのできない性質のものであるといえる。これはやはりシビルミニマム達成という観点より解決されるべき性質のものであり、受益者負担で推進してゆくのは一時的、臨時的、便宜的な手段、方策であると考えられる。しかし、受益

公営企業収支および普通会計からの補助金の推移

(単位 億円)

区 分	41年度	42年度	43年度	44年度	45年度	46年度	累積赤字	
交通事業	収益収支	△61	△53	△44	△44	△47	△54	△312
	普通会計補助金	8	17	17	17	14	13	/
高速電車事業 (地下鉄)	収益収支	△7	△4	△6	△23	△69	△72	△254
	普通会計補助金	25	24	36	62	17	21	/
水道事業	収益収支	6	△21	0	22	12	△22	0
	普通会計補助金	31	30	29	28	21	22	/
工業用 水道事業	収益収支	△4	△4	△4	△5	△5	△0	△23
	普通会計補助金	—	—	—	—	—	13	/
下水道事業	収益収支	6	2	1	0	6	△15	△18
	普通会計補助金	58	73	94	44	134	164	/

(東京都中期計画より)

者負担という観念を都民1人1人が強くもって自己の負担分でどれだけの犠牲を解除でき、いかほどの貢献を成しうるものかを明確にする上においては極めて有効な意義をもっているといえる。余りにも他人に依頼すること，“ここでは行政機関に頼るということになるが、”は今後の現代市民生活を楽しく生活してゆく上において回避しなければならないことである。

東京都の財源問題を論ずるにあたって普通会計の収支状況を概略把握しておく必要があると考える。昭和41年度より昭和46年度までの6カ年間の状況を観察してみると以下のようなになる。

先にも述べたが、普通会計の歳入の主軸は都税であり、国庫支出金、都債、繰入金、その他ということになる。ここで他の地方自治体と異なるのは地方交付金が入ってこないことである。この地方交付金はシャープ使節団による勧告に基づく考え方によるものであるが、国家からある一定の規準に適う自治体に

普通会計収

区 分	41 年 度		42 年 度			43 年 度	
	金 額	構成比	金 額	構成比	増(△)減 率	金 額	構成比
歳 入 総 額	4,415	100.0	5,079	100.0	15.0	6,026	100.0
1. 一 般 財 源	2,718	61.6	3,256	64.1	19.8	3,957	65.7
うち 都 税	2,696	61.1	3,249	64.0	20.5	3,948	65.5
2. 国 庫 支 出 金	727	16.5	778	15.3	6.9	886	14.7
3. 都 債	282	6.3	206	4.1	△26.8	243	4.0
4. そ の 他 の 財 源	688	5.6	839	16.5	21.9	940	15.6
歳 出 総 額	4,339	100.0	4,963	100.0	14.4	5,854	100.0
1. 給 与 関 係 経 費	1,629	37.5	1,889	38.1	16.0	2,090	35.7
2. 一 般 行 政 経 費 維持補修費, その他	1,023	23.6	1,168	23.5	14.0	1,427	24.3
3. 投 資 的 経 費	1,317	30.4	1,450	29.2	10.1	1,737	29.7
うち 普 通 建 設 事 業 費	1,260	29.0	1,400	28.2	11.1	1,682	28.8
4. 公 債 費	108	2.5	150	3.0	38.6	216	3.7
5. 公 営 企 業 会 計 へ の 支 出 金	262	6.0	306	6.2	16.7	384	6.6

については補助金が支出されるというものである。この地方交付金が交付されない地方自治体は東京、神奈川、大阪、愛知といった府県であり、これらは不交付団体と称して富裕自治体と看做されておる。しかし実情は極めて苦しい財政状況におかれていることは間違いない。ただ、シビルミニマムの構成要因が異なっていることに注目してみる必要がある。東京都と鹿児島とでは同じものを要請しうるものであろうか。中には同一の需要をもって要請されることもあろうが現実には異なる。例えば教育などについては東京都と鹿児島において水準が違ってよいなどということはある。一方、住宅についてみると高層住宅を農村地帯に建設するといったことは意味があろうか。都市においては人口密度が高くなるので高層にでもしない限り都市活動を続ける場合に不足をきたしてしまうのは当然のことである。

これはシビルミニマムを日本全国同一にみて、それによつての地方交付金な

支の推移

(単位 億円, %)

増(△)減率	44年度			45年度			46年度		
	金額	構成比	増(△)減率	金額	構成比	増(△)減率	金額	構成比	増(△)減率
18.7	7,174	100.0	19.0	8,803	100.0	22.7	10,133	100.0	15.1
21.5	4,793	66.8	21.1	5,822	66.1	21.5	6,367	62.8	9.4
21.5	4,783	66.6	21.1	5,810	66.0	21.5	6,353	62.7	9.4
14.0	950	13.3	7.2	1,125	12.8	18.1	1,293	12.8	14.9
17.9	278	3.9	14.4	464	5.3	66.6	947	9.3	104.3
12.1	1,153	16.0	22.6	1,392	15.8	20.7	1,526	15.1	9.6
18.0	6,876	100.0	17.5	8,529	100.0	20.4	10,095	100.0	18.4
10.6	2,413	35.1	15.5	2,792	32.7	15.7	3,256	32.2	16.6
22.3	1,761	25.5	23.4	2,268	26.6	28.8	2,885	28.7	27.2
19.8	1,910	27.8	10.0	2,584	30.3	35.3	2,860	28.3	10.7
20.1	1,855	27.0	10.3	2,527	29.6	36.2	2,808	27.8	11.1
43.6	259	3.8	19.9	301	3.5	16.5	364	3.6	20.6
26.1	533	7.8	38.9	584	6.9	9.5	730	7.2	25.0

(東京都中期計画—1972年—)

のであり、この基本的仮説といったものに矛盾のあることを十分認識しておく必要がある。そこで東京都の場合にあっても本質的にシビルミニマム達成ということ念頭におくならば地方交付金は配付されるべき性質のものである。すなわち地方交付金は東京都の財源として考えるべきものなのである。

歳出の方についてみると、給与関係経費(人件費)と一般行政経費、維持補修費といった経常的な支出があり、これに対して投資的経費の3本柱が経費の主体をなしている。この他に公営企業への支出とか公債の償還のための支出といったものがある。投資的経費は普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策事業費といったものから構成されており、中期計画の計画事業費といったものの中で建設費とか用地確保費などがこの中に含まれてくる。ただし建設費とか用地取得費については年々上昇の傾向があり、計画年度が変れば、プラスアル

計 画 事 業 の 事 業 費

区 分	47年度 (当初 予算) 事業費	48 年 度					49 年 度		
		事業費	財 源 構 成				事業費	財 源	
			国 庫 支出金	都 債	その他	一般 財源		国 庫 支出金	都 債
計 画 事 業 費 (総 額)	5,586	6,799	1,157	3,466	832	1,344	8,277	1,412	4,265
普 通 会 計	3,367	4,045	936	1,367	634	1,108	4,925	1,143	1,647
投 資 的 経 費	2,728	3,423	929	1,359	119	1,016	4,197	1,136	1,638
一 般 行 政 経 費 ・ そ の 他	639	622	7	8	515	92	728	7	9
公 営 ・ 準 公 営 企 業 会 計	2,219	2,754	221	2,099	198	236	3,352	269	2,618
高 速 電 車 事 業	388	423	—	381	0	42	501	—	451
水 道 事 業	408	554	—	531	23	—	679	—	655
多 摩 ニ ュ ー タ ウ ン 水 道 事 業	2	2	—	—	2	—	4	—	—
工 業 用 水 道 事 業	17	36	10	24	—	2	35	10	21
下 水 道 事 業	1,008	1,300	206	869	57	168	1,533	253	1,077
病 院 事 業	42	77	0	53	—	24	135	1	84
中 央 卸 売 市 場 事 業	32	52	4	48	—	—	76	4	72
埋 立 事 業	178	167	—	92	75	—	244	—	154
港 湾 事 業	15	13	—	11	2	—	19	—	19
新 住 宅 市 街 地 開 発 事 業	109	100	1	60	39	—	90	1	49
葛 西 沖 開 発 事 業	20	30	—	30	—	—	36	—	36

ファーの支出が当然必要となってくる。東京都の場合には、建設費については原則として4%の上昇を見込んでおり、用地費については原則として7%~10%の上昇を見込んでおる。しかしこれだけでも現実のインフレ化傾向を観察するとき不十分なものといえる。

昭和48年度よりはじまった中期計画は昭和50年度に完成ということで3カ年計画（中期計画と呼んでよいかどうかは疑問）を作りあげているが、これの財源構成を一応考えてみる必要がある。

第Ⅱ節 国庫支出金の問題点

前節において東京都の中期計画を達成するにあたっていかほどの財政需要があって、それをいかにして供給しているか？ すなわち財源をどこに求めているかということをも明らかにしてきた。この財源の中心が都税，国庫支出金，都債

お よ び 財 源 構 成 (昭和48年～50年)

(単位 億円)

構 成		50 年 度					48 ~ 50 年 度 (計)				
		事業費	財 源 構 成				事業費	財 源 構 成			
			国 庫 支 出 金	都 債	そ の 他	一 般 財 源		国 庫 支 出 金	都 債	そ の 他	一 般 財 源
937	1,663	9,112	1,592	4,590	952	1,978	24,188	4,161	12,321	2,721	4,985
699	1,436	5,754	1,286	2,044	718	1,706	14,724	3,365	5,058	2,051	4,250
131	1,292	4,912	1,279	2,034	110	1,489	12,532	3,344	5,031	360	3,797
568	144	842	7	10	608	217	2,192	21	27	1,691	453
238	227	3,358	306	2,546	234	272	9,464	796	7,263	670	735
0	50	573	—	515	0	58	1,497	—	1,347	0	150
24	—	523	—	498	25	—	1,756	—	1,684	72	—
4	—	3	—	—	3	—	9	—	—	9	—
—	4	—	—	—	—	—	71	20	45	—	6
80	123	1,780	296	1,247	72	165	4,613	755	3,193	209	456
—	50	79	1	29	—	49	291	2	166	—	123
—	—	65	6	59	—	—	193	14	179	—	—
90	—	190	—	86	104	—	601	—	332	269	—
—	—	28	—	28	—	—	60	—	58	2	—
40	—	70	3	37	30	—	260	5	146	109	—
—	—	47	—	47	—	—	113	—	113	—	—

(東京都中期計画 p. 40 より)

であるということが明らかになったわけであるが、都税、すなわち地方税についてはいろいろと論ずべき点があるのでここでは割愛し、国庫支出金と都債についてその具体的に問題となる点を指摘し、問題の源を明らかにすることとする。

東京都の48年度予算は2兆2,021億円という総枠になっており、一般会計分については1兆4,710億円であり、特別会計分は1,749億3,800万円、公営企業会計分は5,561億5,500万円となっておる。この予算を賄うのに、都税で58.6%、国庫支出金にて11.5%、都債にて10%、繰入金と諸収入で16.6%ということになってその他が数%ということである。中でも都税は60%弱を占めており、都税のウエートは極めて重いといえる。

こういった現象は地方自治体全般に見られる現象であり、自治体の真の自主性を確立するにあたってはむしろ好ましい傾向であるとさえいえる。これから

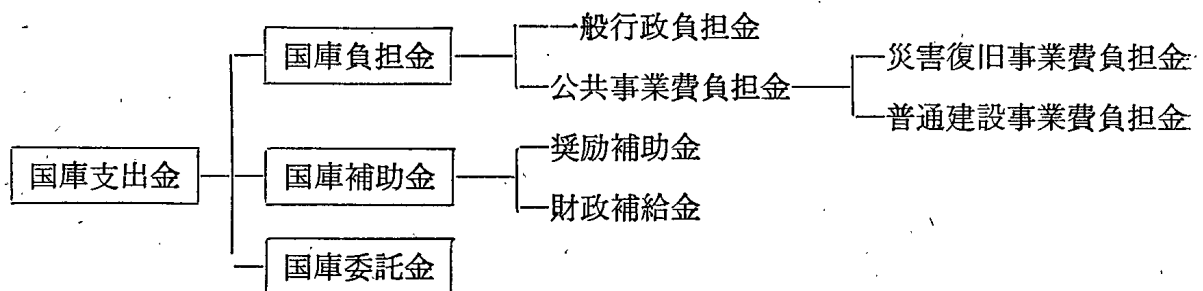
は社会の状況も高福祉社会に指向しつつあるとき、租税の占める割合は大きくなり、負担率も高まってゆくことであろう。こういった現象は先進国といわれる諸国においては共通のものであり、何ら不当なものとはいえない。ただし問題なのは、地方税と国税の違い、ウェートのおき方に問題があるのであり、さらにはその分配に問題が存在するのである。地方公共機関の役割が高まればそれに応じて活動も幅広く、かつ複雑化してゆくので予算的にも多くの支出を伴うのは当然である。その支出を賄うのが何といても納税者であり、またそれが受益者なのでもある。ただここに租税納付の衡平化の原則あるいは応益主義といったものが検討されなければならないが、とにかく問題は配分とウェートの違いに存するのである。為政者は納税者の社会的犠牲を最小にすると同時に便益を最大にするように努めなければならないのであり、ここにフローの問題もかわりを持ってくる。「入ずるを計って、出ずるを制す」ということは安定性の面からいうと好都合であろうが、これからの激変する社会状況、市民生活にあっては余りにも消極的すぎる態度であると考えられる。もっと積極的に地方自治体の活動を推進してゆくには「出ずるを計って、入ずるを求める」ということでなければならない。さらには、P・P・B・S的思考を行政体の中に取り組んでゆくべきなのである。すなわち為政者の方針を明確にし、その方針をいかにして遂行してゆくかを計画化し、その計画を実現するための予算的裏付を行ないこの実現に努め、その成果を客観的に評価し、その評価による反省を時期の方針とか計画化に生かしてゆくという態度、体系といったものが確立されなければならないのである。その意味からいうと、東京都の中期計画は従前の行政運営とはちがって若干積極的な側面を窺えるといえよう。

地方自治体の運営を行なうにあたって予算(資金)が確保されなければならないことは何よりのことである。しかし、それ以外にも行政運営のやり方を工夫するとか、組織機構を合理的に改組するといったことも大切な意義をもっているのである。地方自治体のこういった側面に関しては別の機会にゆずるとして、まず財源上のことを分析してみることにする。

本節における国庫支出金は48年度予算の11.5%を賄っており、その持つ意義

は大きいのであるが、これは先にも触れた如く、配分上の問題がある。すなわち配分のプロセスにおいて矛盾が指摘できるのである。この矛盾、不公平さを解消するならばシビルミニマムないしはナショナルミニマムといったものもより迅速に質的に高度の成果を達成できるものとする。

国庫支出金の性格は行政サービスがどの地域にあっても質的な違いをもって提供されることのないようにという配慮から国の金庫から支給されるものであり、私立大学への助成金とやや類似した性格を有していると言える。しかしその対象、やり方、手段、目的といったものは異なっているのは当然である。この国庫支出金は実質的には幾つかの種類から構成されている。その種類を示してみると、



以上の通りである。

国庫負担金は法令の規定にもとづいて地方自治体が事業主体となつて行なう事業費の一定割合を国が義務的に支出するというものである。一般行政費負担金は地方自治体が国の行政の一部を代行して行なうことがあり、これについてはそのサービス提供に応じて国から支出されることとなる。公共事業費負担金は道路、河川、港湾、小中学校、公営住宅といった社会資本投資に向けられるものであり、この対象となる範囲（事業）については地域毎に指定されている。しかし東京都のように高等学校教育が事実上義務化している場合に、この校舎の建設費について国から支出されないといった状況は余りにも現実を無視したものであり、いずれ数年の内に他県においても高等学校教育は義務化するであろうが、その場合にはどのような手段を取ろうとするのであろうか。

国庫補助金は国庫負担金とは異なって義務的要素はないが、国が必要と認めた場合に限って支出されるものである。奨励補助金は地方自治体が一般的に行

なわれていない業務をスムーズに行なえるように財政的援助をしようとするものであり、財政補給金の方はそういった業務とは関係なくして、地方自治体の中で特に財政的に困窮している場合には国から援助しようとするものである。これは返還の義務がないというところに国庫支出金の特色がある。

国庫委託金は、国会議員の選挙、国勢調査、国民年金といった本来国が行なうべき業務を国民の利便と経費の効率性を勘案して、これらの業務を地方自治体に委託する場合に支出されるものであり、所要経費の全額が支出されるのである。しかし現実には全額といっても算出するのに正確性を欠く嫌いがあり、先の一般行政費負担金と深いかかわりをもってくるといえる。

因に東京都の過去における国庫支出金の受取状況をみると以下のとおりであり、これを全般の地方財政の場合と比較してみる。

国庫支出金の水準

(単位 億円)

		38年度	39年度	40年度	41年度	42年度	43年度	44年度	45年度
都 財 政	歳入総額	3,255	3,532	3,974	4,415	5,079	6,026	7,174	8,803
	国庫支出金	641	671	661	727	778	886	950	1,125
	構成比	19.7%	19.0%	16.6%	16.5%	15.3%	14.7%	13.2%	12.8%
地 方 財 政	歳入総額	33,977	39,109	44,780	51,777	59,263	69,589	83,052	101,040
	国庫支出金	8,145	9,253	10,884	12,613	14,048	16,056	18,108	20,808
	構成比	24.0%	23.7%	24.3%	24.4%	23.7%	23.1%	21.8%	20.6%

(資料出所 東京都編「東京都の財政」47年号 p. 24)

これによると東京都の構成が極めて低く、年々低下の傾向さえ窺えるのである。絶対金額は伸びているが、それ以上に市民の需要は高まっており、それを達成できないということは都民生活は悪化の道を辿らざるを得ないのである。

国庫支出金の長短について検討してみると以下のようなことを指摘できる。

①地域毎に差があってはならない義務教育や社会保障といった水準を全国的に一定に保ち、かつ向上させることができる。

②社会資本に対する投資を重複させることなく計画的、かつ重点的に実行できる。

③新規の業務で地方自治体にその実施をまかせた方がよい場合には奨励の意味からも、業務普及のためにもなる。

④財政援助を通じて地方財政の健全性を確立するのに貢献できる。

この中で特に②については中央のコントロールを強化する立場から、国庫支出金の占める役割は大きいといえる。

これに対して短所としては以下のことが考えられる。

①行政責任の所在を不明確なものとする。

②地方財政の自主性を喪失させることになる。

③タテ割行政の弊害が生じてくる。

④超過負担による財政圧迫が一段と深まってゆく。

①の欠点は仕事が地方と国とに分担されるので、最終的な責任の所在が不明確になりやすく、経費分担についても国と地方との間に不一致が見られるようになり、その場合、両者に軋轢が生じ業務が遅滞することがある。一方的に国から負担割合が決定される場合が多いので地方自治体にとっては大きな負担を最終的には負わなければならないことがある。

②の自主性の低下は当然のことであり、国からの援助なくして自主財源にもとづいて業務を遂行できないのであるから行ないたくとも財政的に不可能なのである。市民参加とか、行政権限の地方自治体側における拡大といったことが為されても実質的に財政的に保証されないことには掛声だけに留まってしまふ。緊急の事態が発生しても国からの補助金がなくては実行できないというのが現状であり、これでは自主性は喪失するのは当然といえる。毎年のように繰り返される災害復旧などといった作業も基本的にはこの辺にあるのであり、もっと地方財源を豊かにする方途を見出さないことには発展はあり得ないであろう。ところが国からどんどん地方に補助金を支出すればそれで事足りるかというところにも問題があり、計画性のない、有効な財政資金の活用といったことが実現されない場合がある。しかし差し当っては地方自治体における人材の育

成と中央機関の柔軟性のある対処を望むのである。

③の弊害は、中央省庁からの担当する仕事の一件毎にいろいろな手続を踏んで地方自治体の担当部局に直接交付されるため、国のタテ割行政がダイレクトに地方自治体にはねかえってくることとなる。ここに望ましからざる倫理的な害悪が生ずる温床があるのである。中央省庁の意向を伺って、地方自治体の行政を行なうといった極めて非生産的な、創造力のない、運営がなされるのである。

社会資本を重複することなく充実してゆくことは良いのだが、反面において公害をもたらしたり、総合性を喪失したりすることがある。たとえば、住宅団地の造成、建設にあたって、学校、病院、下水道、上水道、道路、公園、保育所、交通機関、避難場所といったものが総合的に、すなわち、住宅団地建設にあたってのシステムが確立されていないことが多いのである。システムは機能的な性格を有するもので体系とは違った内容をもつのであるが、ここでは相似として観察してみるならばシステムが完全に構築されないままに運動を開始させてしまうのである。これでは住民の福祉は向上するどころか逆に低下させられるだけである。機能を主体にして、その機能を発揮する物理的主体者を確定しそれらを一つの体系立ったものとして組み立ててみることにより、その体系、すなわち静態的なシステムを稼働させるのにはどのようなことを考慮すべきかを明確にすることが問われるのである。

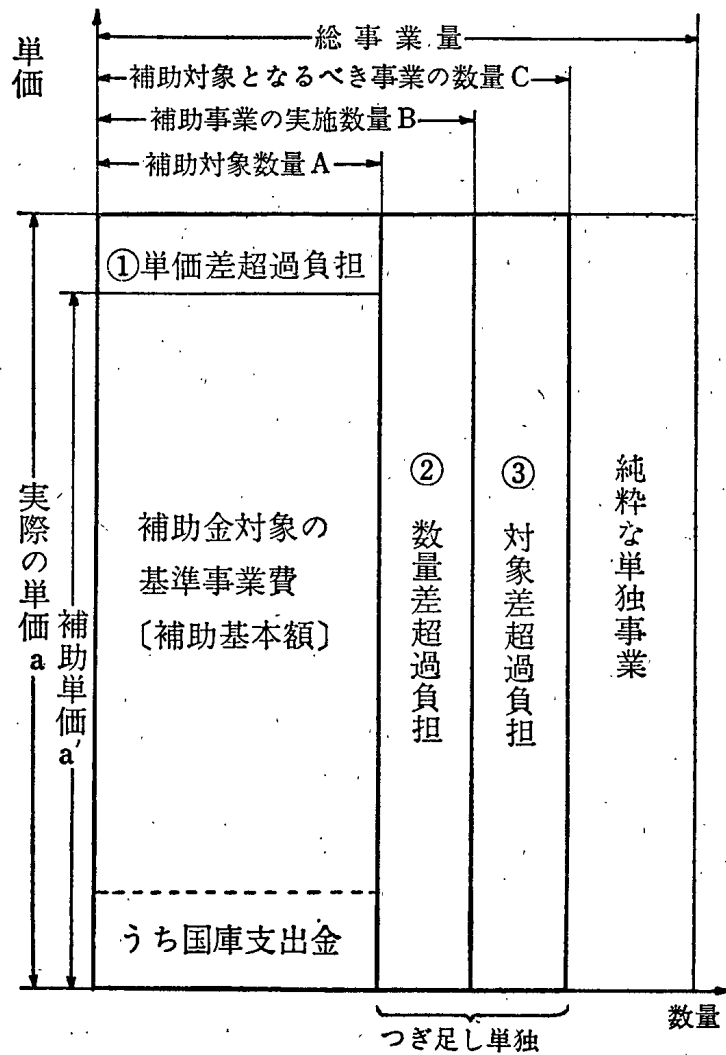
アンバランスの行政を補強しているのが地方自治体であり、中央のアンバランスの逆作用が地方自治体に相乗効果を伴っておいかぶさってくるのである。それだけ地方財政の負担は大きくなり、質の低下を招くのである。さらには、インフレの進行と共に財政的圧迫は強くなるだけである。

超過負担の件については、三つの要因が考えられる。その具体的要因を図示してみると次ページのようになる。

まず第1の要因は単価差額によるものであり国庫補助金付の事業を行なう場合に単価が非現実的に設定されることである。特に都市における単価はいかなる基準をもとにして算定しているのか理解できない場合が多いのである。

第2の要因は数量による差額の発生であり、国庫補助対象事業の数量に差が

超過負担要因



(資料出所 「東京都の財政」 47年号 p. 25)

補助基本額 = 補助単価(a') × 補助対象数量(A)

国庫支出金 = 補助基本額 × 補助率

① 単価差超過負担 = (実際の単価(a) - 補助単価(a')) × 補助対象数量(A)

② 数量差超過負担 = 実際の単価(a) × (実施数量(B) - 補助対象数量(A))

③ 対象差超過負担 = 実際の単価(a) × (補助対象となるべき数量(C) - 実施数量(B))

生ずるのである。それは具体的には義務教育における教職員数とか、敷地面積に算定上、地方自治体と中央との間に食い違いをきたしているのである。

第3の要因は対象差によるものであり、職員に対する手当の件であるとか、用地取得費が対象外に指定されたりすることによる派生であり、極めて中央の

意向によって恣意的に操作されるところに問題がある。このことは地方自治体がはかり知れない不利益を蒙っているのである。

一般には超過負担といった場合には単価差超過負担のことを指しておるのであり、国の規定したとおりの事業を行なうと、それに伴って必然的に発生してくる差額のことである。これについては国の方でも善処策を取る場合があるがその他の要因によるものに対しては全く国の一方的見解によって左右されるという性格のものである。現実には机上で計算した通りに工事とか事業が遂行できるということはまず存在しないと言ってよいであろう。

東京都の場合についてみると昭和43年度から昭和47年度まででの差額負担の累計が920億円に達しており、中でも都営住宅の建設については昭和43年度で93億円、44年度で64億円、45年度で119億円、46年度で158億円、47年度については159億円という超過負担になっておる。これだけでもすでに593億円に達しており、これを解消できれば都営住宅はさらに推進できるのである。また保健所の管理運営については不足が同年度間において74億円、改良住宅については同じく45億円、養護施設については12億円であり、その他が196億円である。これだけの分を都民は二重負担を負わされているのである。すなわち税金を納付しながら、さらに超過負担金を負担しているのであり、質的な低下を余儀なくされているのである。しかしこれについては予算編成というプロセスからも検討しなければならないのであるが、極めて政治的見解によって予算の配分が決定されるのが日本の実情であるので、私的企業の場合と同様に論じられない点が多々存在する。ここでは予算編成上の問題については割愛することとする。

公営住宅の場合に関してさらに分析してみると、昭和46年度の実施計画についてみると単価差超過負担だけで年間189億円生じており、これにさらに数量差超過負担と対象差超過負担とを加えると276億円に達しておる。この負担分は結局一般財源からの持ち出しということになり、福祉、すなわちシビルミニマムがそれだけ減少するとか達成されないこととなる。

公営住宅1戸当たりの超過負担を算出してみると、その内容は第1種と第2

公営住宅建設の1戸当たり超過負担区分

区 分	事 業 費			国庫補助 基本額 D	超 過 負 担		
	国庫補助 対 象 A	都 単 独 (国庫補助 対 象 外) B	計 C = A + B		単 価 差 超 過 負 担 A - D	超 過 負 担 総 額 C - D	
第 一 種	中 層	千円 2,101	千円 232	千円 2,333	千円 1,555	千円 546	千円 778
	高 層 7 ・ F 8	2,840	232	3,072	1,946	894	1,126
	層 9 F }	3,346	232	3,578	2,430	916	1,148
第 二 種	中 層	2,021	232	2,253	1,428	593	825
	高 層 7 ・ F 8	2,686	232	2,918	1,831	855	1,087
	層 9 F }	3,318	232	3,550	2,300	1,018	1,250

(資料出所 東京都編「財政のあらまし」47年号より p. 13)

種住宅によっては異なるが、46年度の場合では以上に示すようになる。

これからもわかるように第1種の高層住宅で9階以上の住宅については実際には1戸当たり335万円要するのに国庫支出金は243万円であり、ここに92万円の単価差が生じ、この分だけ都が負担することとなる。ところが住宅だけ作ればそれでよいものではなく、環境の整備をしなければならない。それに関しては国庫支出金の対象外とされておるので、これは都単独で負担せねばならず、それが1戸当たり23万円であり、その総計115万円といった分が、結局都の超過負担分ということになる。このように対象差超過負担も大きいものであり、これからますます増大してゆく可能性をもっているのである。

こういった超過負担は避けられないのであろうか。地方自治体の中にはデラックスに建設して超過負担を招いている場合もあるが、それはごく一部の地方自治体においてであり、大半の地方自治体は予算の枠内において建設しようと努力している。しかしシビルミニマムを達成するためには国の認める予算内においてはどうしても建設できないのである。ではなぜ、国はそれを認めていながら十分な支出を行なわないのかというと、各地方自治体の要望を万遍なく受け入れ、特定の自治体にのみ国庫支出金が支出されることを嫌うからのこと

である。さらに根源的には国それ自体における予算の制約が潜んでいるからでもあるといえる。しかし国も地方公共団体も同じ国民を対象に行政サービスを提供しようとするものであるからもっと基本原則に立脚して、シビルミニマム達成の予算の編成を考慮すべきである。それには長期計画を樹立し、計画性のある予算編成を作成すると同時にナショナルミニマムの確立を図り、その実現を図るように国家全体が努力するものでなければならない。国庫支出金を八方美人的に取り扱うことはこれからは回避すべきであり、また地方自治体も水増し予算請求などを考慮すべきものであってはならない。

対象差、数量差超過負担については国民生活の向上と人間としての人間らしい生活をおくるためにはどれだけ最低限必要なのかということをやとりをもって、すなわちレンジを広くすると共に、実際の子算化とか計画化にあたってはプラスアルファの要因を取り入れて弾力性のある余裕のあるシビルミニマムを確定する必要がある。それには国民1人1人が独自の判断をもてるようにすると同時にシビルミニマムそれ自体についての十分な認識をもたなければならない。

地方財政法第18条には「国の支出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なうために必要で、かつ充分な金額を基礎として、これを算定しなければならない」とある。この地方財政法の本旨をよく認識し、これを完全に実施することが望まれるのである。また各地方自治体の特性を十分理解して、単価差については早急に補正を行なうことが望まれる。理論的に論ずる以前の現象であり、単価差など本来生じようがないのが本旨である。東京都の場合には地価の高騰をはじめ諸物価の高騰は激しく従前のような単価では必要な事業を行なえないのであり、全国画一的に設定することは絶対に避けなければならない。

第Ⅲ節 東京都債の問題

消費的社会資本の充実のために、これら類型の資本への投資を増加してゆかなければならない。耐久的社会資本にのみ目を奪われていると「器はあっても

器を使うサービス、あるいは中に盛る心がない」といった現象をもたらすことになる。中期計画実現のための約60%を占める財源が都民税であるが、これのみに頼っていたのでは所得の向上が高まり、その成長性が十分確保できる場合にはまだ頼れることもできたが、これから安定成長期にさしかかり実質的所得増加を獲得するには別の方途を見出さなければならない。地震とか火災、といったことから都民を救うためにも、被害を最小限に食い止めるためにも社会資本を充実させる必要がある。それには両方の社会資本を早急に充実するように努める必要があり、都市改造も精神の改造も推進してゆかなければならない。そのためには巨額の資本を必要とし、これを全て税金で賄うことは到底不可能である。税金で全部賄うとなると巨額の税金を納めなければならないし、都民に直接及ぼす負担も大きくなり、耐えられない家庭が多数出てくることになる。

社会資本の性格として、一度、建設、設置しておけば永い間にわたって利用することができるのであり、巨額の資本投下が必要なのは当初の段階においてであり、あとは維持費、修繕費といったものの臨時的費用が支出されるだけである。それらの費用総額は投下資本に比較すると大きいものとはいえない。こういった臨時的支出については臨時的収入、たとえば入場料とか使用料といった収入によって賄うことにし、健全財政の立場を貫くことが望まれる。また経常的な人件費といったものについては経常的収入によって賄うようにし、健全財政を一層維持させることに努めるべきである。そこで健全財政を貫くためにはそれ相当の特別の財源を求めてよいことは言うまでもない。

社会資本は数世代にわたって利用できるものであり、その負担については一代限りでよいというものでもない。数世代にわたってその負担を負ってもらってよいのである。そこで長期財政計画を樹立し、長期間にわたって償却したり補充してゆくことが認められてしかるべきである。これは負担の公平化にもなるし、社会資本に対する心掛けも違ったものとなってこよう。

社会資本の充実、拡張のためには一時的に巨額の資金を要するので、これを調達するためには公債の発行が望まれる。すなわち地方自治体が債務者となって長期間にわたって資金を返済してゆくのであり、その資金の活用については

行政当局の判断にもとづいて施行することとなる。償還の財源は長期間にわたっての税金より行なうことになる。経済成長第一主義とか、産業投資への優先投資といった基調から財政主導型の公共投資優先の政策がこれから望まれるものである。しかしその背景には十分に回収することのできる所得源がなければならぬことはいうまでもないことである。公共投資には、財源をはっきりとさせ、その調達源泉に見合った投資、すなわち公債の発行が望まれるのである。中でも地方債は消費的社会資本の財源として重要な役割を担っており、これからますます要請される対象になるであろう。従来のような景気調整策としての公債ではなくて、社会資本充実のための公債として利用されるべきものである。

この公債というものの中、地方債の発行については制限が附されているのであり、この制限の枠内においてのみ発行が許されるのである。その許可権限は中央(自治省)にあり、地方債の発行は低い水準におさえられておる。その発行状況について示すならば以下のようなようになる。

		超 債 水 準 (単位 億円)								
		38年度	39年度	40年度	41年度	42年度	43年度	44年度	45年度	46年度
都 財 政	歳入総額	3,255	3,532	3,974	4,415	5,079	6,026	7,174	8,803	10,133
	都 債	103	111	312	282	206	243	278	463	947
	構 成 比	3.2%	3.1%	7.9%	6.4%	4.1%	4.0%	3.9%	5.3%	9.3%
地 方 財 政	歳入総額	33,977	39,109	44,780	51,777	59,263	69,589	83,052	101,040	
	地 方 債	1,584	2,104	3,139	4,072	3,402	3,691	4,381	6,429	
	構 成 比	4.7%	5.4%	7.0%	7.9%	5.7%	5.3%	5.3%	6.4%	

(資料出所 「財政のあらまし」47年号 p. 15)

東京都債についてみると歳入の5~6%程度しか歳入総額について発行されておらず、社会資本投資に向けるには極めて低水準におかれている。また絶対金額についても低いものであり、これでは社会資本の充実は図れないのである。これは戦後から踏襲されてきている超健全財政型によるものであり、積極的な要因として公債は利用されることはなかった。財政収入は公債以外の財源で賄うべきものであるという原則によって地方債を地方財政の財源不足を埋

めるための一時的、特殊な手段として利用することをかたくなに拒んできたところに起因するものである。戦時中のあの無計画な公債とは今日における公債を画燃と区別して考えるべきものである。シビルミニマムを達成するにはどうしても長期的見通しのもとに早目に対策を講じないことには十分なものとならない。地方自治体が地方債の発行を中央に逐次問い合わせる許可を得なければならないことは3割行政をますます強化するのみで自治体の任意性、自主性は一層阻害されることとなるのである。将来において入ってくる税金でもって十分に元金を返済すると同時に利息をも返済できる場合には地方自治体の自主性に委せてよいのである。厳しいチェックを中央が行なうことによってどんな便益を確保できるのであろうか。中央のコントロールは一層強化されるだけで、任意性が薄いのでむしろ積極的活動は抑制されてしまうことになる。しかし現実には中央のコントロールの下におかれており、許可のないことには地方自治体は公債を発行できないのである。

東京都債については全国の地方自治体より一層厳しいチェックがなされており、その発行状況は低く抑えられている。都の投資需要は極めて旺盛であり、返済能力も十分に備わっているのである。それにもかかわらず起債水準を低く設定されていることはどういうことであろうか。その根本的理由は消費的社会資本投資（生産的社會資本投資に対しての）について公債を発行し、それによって賄うという方針を強く否定しているからのことである。しかし消費的社會資本といっても、消耗的な性質のものでなく耐久的特性を備えているのである。またこの社会資本によって将来の供給能力を十分高めることも出来るのである。すなわちよりよい社会環境の下において生活をおくれるのであり、それが逆に品質の良い、低廉な財を供給出来るようになるのである。この本質を見逃していると従前のような考え方に支配されてしまうことになる。地方債の意義を財政力だけに着目して他を顧みないということであれば、都債は制限されてしかるべきものである。しかし社会資本の持つ意義をよく理解するならば、もっと積極的要因に力を入れてしかるべきものである。過去の都債の許可状況を示すならば以下のとおりである。

都 債 の 許 可 状 況

区 分	予算計上額	許 可 額	許 可 率
42 年 度	499 ^{億円}	188 ^{億円}	38 %
43 年 度	474	211	44
44 年 度	444	226	51
45 年 度	527	311	59
46 年 度	959	838	87

(資料出所 「東京都の財政」より昭和47年版 p. 31)

このような許可状況をみると予算の額と許可額との間にかなりの差がみられ、その根拠を疑いたくなるのである。予算計上額分全額を45年度まで行っておれば社会資本の充実はかなり進行しえたのである。今日のような都市問題を解決し得なかった遠因はこのようなところにもあるのである。後藤新平の大風呂敷と悪言をはかられながらも丸の内界隈の道路を大幅に確保したことは極めて優れた見通しとして今日評価できるであろう。都市は百年の計をもって検討すべきものであり、時の為政者の御都合によって左右されてよいものではない。予算計上額自体がもともと低いにもかかわらず、それよりもさらに低目に許可がなされていることは何たることか。予算計上額より上回る許可額といったことは考えられないのであろうか。もっと積極的に都市問題に取り組んで計画性をもっておったならば予算計上額自体少ないことに気がついたはずである。わが国は弱い者についてはその結果が決定的に明確にならない限り保証するとか保護するといったことをしない特性をもっている。これは都市問題に限らないことであるが、中でも東京都の場合については後手になりすぎる。昭和46年度については87%という許可率に達しているが、これとても特殊なものであり、不況に対する処置として減税を行なうと不交付団体にも地方交付税を交付しなければならない状況になるとか、不交付団体の財政緊迫をいくらかでも緩和させてあげようということにとられた措置なのである。本来このような措置はおかしいのであって、都民に二重の負担を負わせることになるのである。シビルミニマムは低下するは、税金は長期にわたって増徴収されていくはということである。そこで実際にどんな事業名について国が許可を制限してきたか

都 債 許 可 制 限 状 況

() 内は予算額 但し単位百万円

	42年度	43年度	44年度	45年度	46年度
工場等跡地買収費	2,000 (2,000)	1,300 (2,000)	0 (2,000)	1,600 (2,400)	6,500 (6,700)
首都高速道路公団出資金	1,840 (1,840)	2,240 (2,240)	0 (2,900)	2,300 (3,300)	3,395 (4,036)
日本自動車ターミナル(株) 出資金	250 (250)	350 (350)	0 (300)	200 (300)	270 (300)
勤労福祉会館建設費		155 (250)	0 (300)	0 (210)	370 (370)
清掃工場建設費	2,100 (3,450)	1,980 (3,000)	560 (5,050)	1,120 (4,400)	2,000 (4,600)
河川整備費	0 (3,300)	260 (3,700)	0 (4,300)	1,000 (4,700)	4,570 (6,300)
京浜外貿埠頭公団出資金	120 (120)	350 (350)	0 (350)	500 (750)	1,075 (1,196)
帝都高速度交通営団出資金	1,000 (1,000)	1,000 (1,000)	0 (1,000)	700 (1,000)	900 (1,000)

(昭和48年聴取 東京都企画調整局にて)

について東京都の企画調整局より聴取したものを提示してみる。

このように許可制度によって地方債の発行は抑制されており、国の方策によって許可額の増減が行なわれているのである。これでは地方自治体が満足に活動できるわけがないのである。地方債発行すらも地方自治体の自主性にもとづいて行なえないとは中央の権力がいかに強大なものであるかをまざまざと示すものである。これは長い間にわたって培われてきた日本の風習ともいえるべきものであろうか。

ここに地方債の発行については許可という制度をとるのでなく、単にその返済能力とか行政能力といったことを観察するといった審査というものに改めた方がよいのではなからうか。単に届出だけすればよいといったことにし、その届出に極めて不合理性が認められる場合には中央と地方自治体の双方の意向を十分考えに入れて改善を図ってゆくといった中央との協議会ないしは連絡会を設け、その上にコントロール機関を内閣府といったもの(現在の行政組織機構では総理府あたりになる)にゆだねることにしたらよいのである。地債は原則と

して予算計上額だけは認めるべきものである。そうでないと地方自治体の自主性は阻害されるだけであり、中央の行政能力も低下せざるを得なくなるのである。

こういった欠陥をもった制度をなぜ維持しようとするのであろうか。その一つには、限られた資金を計画的、かつ重点的に配分を行なうようにすること。第2には、地方自治体に対する国の指導を必要とするようにしておくためである。この第2の考えは古くから存在する権力の座における者の支配力を示すためである。第1の考え方は計画経済を施行する場合には良いであろうが、地方自治体にとっては余計なことなのである。資金を重点的に配分するとはいっても結局は国税として吸収されてゆき、それが地方交付税として還元されてゆくのであり、不交付団体にとっては配分など一切考えられないのである。

地方自治法第230条に「普通地方公共団体は別に法律に定める場合において予算の定めるところにより地方債を起すことができる」と規定しており、さらに同法第250条では「普通地方公共団体は地方債を起し、並びに起債の方法、利率及び償還の方法を変更しようとするときは当分の間、政令の定めるところにより、自治大臣または都道府県知事の許可を受けなければならない」と規定しておく。従って地方債については自由発行を原則としておるのであり、許可制度はあくまでも暫定的な措置によるものなのである。これを半永久的なものとして認めることは地方自治法の拡大解釈も良いところであろう。

地方自治法は昭和22年から施行されているのであるが「当分の間」とは一体どの程度の期間を指すのか疑問であるが、施行されてすでに26年を経過せんとする今日において事情は変化してきている。戦後にあっては国民の蓄積は枯渇し、資金事情は極端に逼迫しておった。そのような状況でとられた方策が何かといえば戦略的、基幹的な生産産業に優先的に資金を融通し、それを起爆剤として経済の復興を図ろうとしたのである。これは必ずしも愚策であるとはいえない。一方、財政については緊縮財政方針がとられ公債の発行を原則として禁じていた。こういった状況の下にあっては地方債についても許可制度をとるのはやむを得なかったといえる。ところが今日の下においては経済力も強大とな

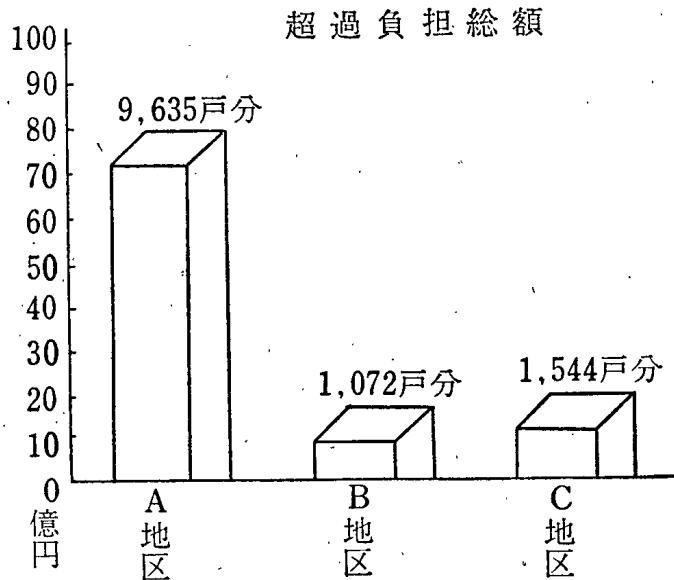
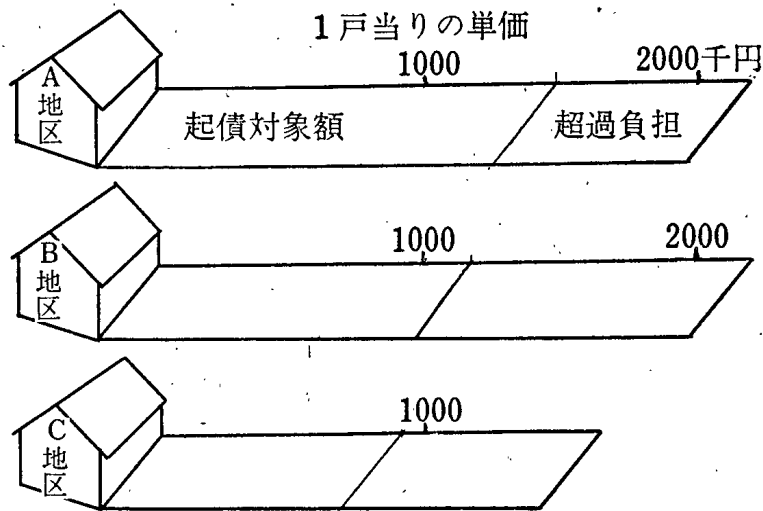
り、これを土台にして消費的社会資本を充実するように資金を融通することは不可能な状況ではないのである。余剰資金を計画的かつ重点的に社会資本充実に地方自治体が指向してもよいのではなかろうか、また国の方でもそのような方策を積極的に推進してゆくべきものであろう。それには基調の変化をとり入れて地方債の発行についても弾力性をもたせて社会資本充実に活用してゆくことが望まれるのである。

地方債の内容について検討してみると、国庫支出金と同様に許可の対象となっており、その許可条件については対象となる事業が規定されておると同時に実際に必要とする費用より少なく見積られているのである。その少ない費用見積分については結局地方自治体の一般財源より補給する以外にないのである。これを一般に「準超過負担」と呼んでおり、東京都の場合にはたとえば公営住宅の用地取得にあたっては、取得費の1戸当たりについて73万円がこれに該当しておる。これは平均的な値であって地区毎にみるとバラツキが見られる。その状態を示すと、次ページの図のようになる。

東京都の場合、用地の取得難はあらゆる事業遂行の場合に直面する問題であり、最大のネックになっておる。このことは用地を速やかに取得できるように公共用地の先買権とか公共用地の優先取得といったことを現実に実行できるようにすることが望まれると同時に地方債発行も現実の用地取得に見合ったように改められるべきであり、許可制限の根本的な改正を必要とする。

地方債は使いようによっては極めて公共性の強いものであり、社会資本を充実するには格好の方策となるのである。しかし地方債を無制限に発行することは都民に大きな損害をもたらすことがあるのである種の歯止めが必要となる。しかし歯止めを行なう主体者は地方自治体であるようにし、中央に存在することのないようにすることである。すなわち地方自治体の良識と自主性を尊重することにしたい。その節度ある最低公約的事項の一つとしては起債財源の用途を公共投資に限るようにすること、第2には公債費比率を算出し、それに一定の制限を附すること、第3には公債依存度をある一定水準内におくように適切なコントロールを発揮することである。これらの事項は最大公約数としてみる

公営住宅用地取得費に伴う地方債準超過負担



(資料出所 「東京都の財政」昭和47年版 p. 33)

- (注) A地区：区部及び武蔵野，三鷹，保谷，田無，調布，小金井，国立，国分寺の各市
 B地区：東村山，小平，府中，立川，昭島，日野，町田の各市
 C地区：青梅市，八王子市

ことである。

公債発行による資金調達は公共投資に向けられるわけであるが，これを安易に考えて公共投資はすべて地方債の発行によって賄うとし，一般財源はすべて経常的経費に費してよいといったことになる。こういったことは為政者のリーダーシップのない，目先の便にとらわれたものとなる。こういったことは長期的展望に立った場合，財政の健全性は浸触されることになる。やはり一般財源ではどうしても

無理であって、しかも消費的社会資本は早急に充実しなければならないという時に限ってこの地方債の発行はなされるべきものである。

公共投資の場合であれば、長期にわたるので返済については計画的に行なえる。そこで投資需要に見合った起債を行なえば事足りる。ただ公共投資それ自体の特質によって起債の必要順位、あるいはその必要度合が異なってくる。また、投資需要が活発で、一般財源が豊富であるという場合には社会資本は充実しやすいが、短期的に社会資本を高度に充実するということには限度があり、その場合についてはある一定の範囲内において公債を発行し、強度の社会資本投資に充てるべきであろう。また各地方自治体の行政能力にも制約があり行政能力に見合った地方債発行ということも当然考えられてよい。

公債費比率を一定水準におくということについては公債費比率を次のようにおいて、

$$\text{公債費比率} = \frac{\text{公債費充当一般財源}}{\text{一般財源総額}}$$

この公債費比率を自治体の現状に合わせて規定するのである。その規定の仕方については財源総額とか、行政能力、人口、公共投資の需要度合といったものによって確定される。

公債の元利返済金を称して公債費とここでは言っておるのだが、通常の場合この公債費は一般財源によって賄うものである。公債は必ず返済しなければならないものであり、こういった類の経費のことを義務的経費として区分することができる。一般財源のうちこれら義務的経費に充当しなければならない部分が多いほど財政の硬直化がみられ、そこで公債費比率についてはある一定の枠を設けることが必要である。その枠内において公債の発行は自由に行なえるように行政指導を行なっておくことが肝要である。

公債費比率は一般財源とリンクされており、一般財源の予測に応じて公債の発行額も予測でき、計画も立てやすくなる。したがって積極的に公債を利用しつつ財政の健全性を保持することが可能となるのである。しかし問題は起債水準を確定することは前述のように極めて複雑なものとなる。当然、国家全体の

景気動向などが影響してくるのでマクロとミクロの側面より調整して制定することが望まれる。従来は地方債許可方針というものが存在しており、それによると公債費比率は20%を限度としており、これを超過する場合には起債を抑制するようにしている。そこで過去の実績を観察してみると東京都の場合にあっては2.8%から6.2%の間を推移しており、地方財政全般については6.4%から7.9%の間を推移しておる。これからみると双方ともに起債の余力が残っているといえる。

起債水準の判断にはこの公債費比率の他に財政規模に対する公債の割合をもって示すこともある。これは財源の種類が複雑で、しかも一般財源の比重の低い地方自治体の場合には使用しにくい。すなわち、この比率によっては財政の弾力性を直ちに測定しにくいからのことである。但し財政規模と対応させて地方債を発行するという原則に立つならばこの方法の方が優れているといえる。

公債費比率を20%にするという方針を立てているが、公債依存度をこれからはこれ以上に高めてもよいのではなかろうか。欧米先進国の場合には、この公債費比率が20%から30%とみなされており、それによって財政が破綻したということを聞いていないからである。但し、欧米諸国とわが国の財政制度は違っておるので、そのまま取り入れるわけにはゆかないが、GNP世界第2位のわが国において返済に事欠くといったことは余程の経済危機が訪れない限りあり得ないと考えるし、公債の運用を効率的に展開してゆくなれば危険性は回避できるものと信じる。

東京都の場合、公債費比率を10%にすることによって、昭和46年度の場合であれば636億円となり、これを仮りに20%にすると1,273億円という資金を調達でき、消費的社会資本はそれだけ充実されたことになる。しかしこれからでも遅くないのであり大幅な公債発行によって早急に社会資本を充実することが望まれる。東京都の方針としては49年度には1兆2,000億円強の交付公債を発行するとのことであり、これは是非実行すべきである。しかし、健全財政を貫くように努力しなければならないのは当然であり、その為には一般財源をより一層充実したものにしておく必要がある。

〔参考資料〕

1. 「地方財政統計年報」46年版, 47年版, 48年版 自治省編 (地方財務協会)
2. 「東京都中期計画—1972年—」付表 東京都編
3. 「東京都財務局主計部財政課」よりの事情聴取
4. 「東京都企画調整局」よりの事情聴取
5. 「地方財政白書」46年版, 47年版 自治省編

〔付 記〕 本論文作成にあたって東京都の企画調整局を中心に他の部局の全面的協力を得られたことを感謝致します。