

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

林 宜嗣

1 はじめに

「国の財政に比べると地方の財政状況はまだましだ。」「いや最近では地方財政の借金も膨らんでいる。」これらは、国家財政VS地方財政というように、地方財政問題をマクロの視点でとらえたものである。

だが、人口六十万強の鳥取県から一千万人を超える東京都、そして人口百九十三人(一九九二年三月末)にすぎない東京都青ヶ島村から三百万人を超える横浜市といったように、四十七都道府県、三千二百三十六市町村には、人口、面積、産業活動規模をはじめとして、それぞれの地域性があり、それにともなって地方団体が抱える課題も質・量の両面で大きく異なっている。地方財政問題の解決が困難な理由の一つは、こうしたミクロの視点で地方財政を見なければならぬことである。

一九九二年度に国民が納めた税金は、国税五十七兆四千亿円、地方税三十四兆五千六百億円、総額で九十二兆円に上る。一方、国民の利益となる財政支出は国と地方の純計で百三十四兆八千億円である。このように財政収支をマクロで見ると、公債等によって財源が賄われた部分があるために、国民の財政

勘定は受益超過となっている。

だが、地方をミクロでとらえると、各地域の住民の財政勘定がバランスしているという保証はない。わが国の財政システムの一つの特徴は、国と地方をつなぐパイプを通じて国から地方へ流れる巨額の財政トランスファーによって、地方が稼いでその仕事を行っているということであろう。財政トランスファーはミクロでとらえた地方の個別事情を斟酌して行われているのだが、これによって、地域毎の財政勘定はすいぶん違ったものになる可能性がある。また、国が直接に実施する事業についても、国土政策上の配慮から、全域で均等に実施されるとは考えられない。

一方、税制をはじめとするわが国の地方財政制度は画一的に形成されているため、地域の特性に応じた行財政運営が困難になっているとも言われている。とりわけ、人や物の行政区域を越えた移動が大きくなっている大都市圏においては、これまでのような定住人口を想定した制度の限界がかねてより指摘されているところである。

本稿は、国と地方の財政を地域というミクロの視点からとらえ、大都市が抱える課題を数量的に把握しようとするものである。まず第一に、国の財政活動が地域に及ぼす影響を、

国税の負担と国の財政支出による受益に着目し、大都市と一般市町村との相違を明らかにする。第二に、地方財源の需要と供給という観点から、現行の大都市制度が持つ問題点を検討する。

2 国の財政活動による受益と負担の計測方法

① 地域別負担の計測

基本的には、国の財政活動による受益と、そのために必要な負担を地域別に集計し、受益と負担の関係を地域所得との相対比で検討することになる。ただし、ここでとりあげる受益・負担は一次的・短期的なものであり、国の財政活動によって、産業立地や住宅立地が誘発されるといった二次的・長期的なものは考慮の外に置いている。

税金については、消費税のように企業が納税義務者になっているものも最終的には個人が負担すると考える。したがって、単に税務署ベースの税収を地域別に集計するのではなく、実際に地域の住民が負担した税額を推計しなければならない。そのためには、税額を一次的に家計が負担する部分と、営業用自動車に係る税のように、企業が一次的に負担す

- 1—はじめに
- 2—国の財政活動による受益と負担の計測方法
- 3—国の財政活動の負担と受益
- 4—地方税制度の問題点
- 5—まとめ

る部分とに区分しなければならぬ。この区分は、『産業連関表』（総務庁）に示されている中間需要と最終需要の内訳を用いて行った。

家計負担分については、税目毎に帰着仮説を設定し、酒、たばこ、ガソリンといった課税対象物品に対する消費支出額や所得額など、帰着仮説を適切に反映すると思われる配賦基準の地域別分布を利用して、地域間配分を地域間に配分した。

一次的に企業が負担する部分については、それが製品価格に転嫁されると考えるが、地域別帰着は明確でないため、家計の消費支出額の地域分布に応じて税額を地域間に配分した。

法人税については、利潤で負担される部分が予定されているが、現時点で帰着に関する確たる答が実証的にも理論的にも得られていないことから、二分の一を株主が、二分の一を消費者が負担するというケースを想定して地域間に税額を配分した。税目毎の配賦基準は表1-1に示されている。

② 地域別受益の計測

行政サービスの便益を数量化することは極めて困難である。本分析では、財政支出額イコール行政サービスの便益とみなしたが、ネットの受益（負担）を計測するとすれば、この方法を取らざるを得ない。

国の財政支出は、地方交付税、地方譲与税、地方に対する補助金（国庫支出金）、国の直接支出に大別される。このうち、地方交付税については、それが交付団体の一般財源となることから、交付額をもって地域の受益と考

表-1 国税の地域間配賦基準

税目	源泉分 申告分	配賦基準
所得税		雇用者所得／利子配当所得 個人企業所得
法人税		1/2 消費支出、1/2 配当所得
法人臨時特別税		1/2 消費支出、1/2 配当所得
消費税		消費支出
酒税		酒消費額
たばこ税		たばこ消費額
揮発油税		ガソリン消費額
石油ガス税		タクシー代
航空機燃料税		消費支出
石油税		消費支出
取引所税		消費支出
有価証券取引税		株式保有額
自動車重量税		自動車保有台数
関税		消費支出
とん税		消費支出
印紙収入		家計土地保有額
消費税（譲与分）		消費支出
地方道路税		ガソリン消費額
石油ガス税（譲与分）		タクシー代
航空機燃料税（譲与分）		消費支出
自動車重量税（譲与分）		自動車保有台数
特別とん税		消費支出
原油等関税		消費支出
電源開発促進税		電気代
揮発油税（特）		ガソリン消費額
石油臨時特別税		消費支出
企業負担分		消費支出

えることができよう。地方譲与税についても、地方への交付額をもって受益とする。

問題は国の直接支出である。かりに国の事業がある地域で行われたとしても、その受益が当該地域内にとどまらない場合もある。この問題は国庫支出金においても発生する。国庫支出金はもともと、地方行政サービスの便益が他の行政区域にスピル・オーバーすることを根拠に交付されるとすれば、なおさら便益の地域的広がり配慮しなければならない。

しかしながら現実問題として、国の財政支出による受益の地域的広がりの程度を特定化することはおよそ不可能であろう。このため、受益の地域分布の計測は、財政支出が直接どの地域に対して行われたかを対象とせざるを得ない。

国の財政支出のうち地方交付税、国庫支出

金、地方譲与税については、『地方財政統計年報』（自治省）から、都道府県と市町村の合計を地域別に求めることができる。

国が直接支出する部分については次の方法によって計測を行った。

a 国の目的別一般会計及び特別会計の歳出純計額を、直接に国が支出した部分と、補助金として地方に交付した部分に区分する。この作業は『地方財政白書』（自治省）の「国・地方の目的別歳出の状況」から可能である。

b 国の目的別直接支出額を、外交や防衛費のように、便益の帰着から国家的公共財と考えられ、地域配分が適当でないものと、教育費のように便益の帰着先が比較的明確で、地域間配分を行うことが適当なものに区分する。

c 地域配分が適当でないものは都道府県間

に世帯数に応じて配賦し、地域間配分を行うことが適当なものは適当な配賦基準を用いて都道府県間に配分する。表1-2は、国の直接支出による受益の地域間の配賦基準を示したものである。

以上のような方法で国の財政活動による受益と負担を府県別に計測し、そこから大都市の受益と負担を控除した額を一般市町村分と考えることにする。ただし、府県に対して支出された地方交付税、地方譲与税、国庫支出金については、それらが大都市地域と一般市町村地域とでどのように支出されたかを計測することは事実上不可能であるため、人口数に応じて両地域に配分することとした。

3 一 国の財政活動の負担と受益

国の財政活動による各地域の負担と受益を域内総生産に対する比率で比較したものが図1である。図の左半分は大都市所在府県の一般市町村の負担率と受益率を、右半分は大都市のそれを示している。

一般市町村の場合、負担率は大阪府と京都府で高くなっている以外は、おおむね一六%前後の水準であるが、受益率については地域によって大きく変動している。北海道は負担率が一六・八%であるのに対して受益率は三一・二%と、大幅な受益超過であり、福岡県内の市町村も負担率一六・六%に対して受益率が二一・三%と受益が負担を上回っている。京都府と広島県内の市町村は、負担と受益がほぼ均衡しているが、神奈川、愛知、大阪、兵庫の各府県は負担超過となっている。

大都市については、札幌が受益超過になっている以外、負担が受益を上回っている。

しかし、京都、大阪、神戸、広島、北九州、福岡という西日本の大都市は、負担率と受益率はほぼパラレルであり、しかもその差はそれほど大きくはない。ところが、川崎、横浜、

名古屋は負担率が受益率を大きく上回っており、大幅な負担超過である。

大阪市や名古屋市の税負担率が低く出ているのは、負担をすべて個人に帰着すると考えたことと、経済活動の総量に比べて居住する人口が少ないという、業務特化した都市の性格に原因がある。逆にそれ以外の大都市の負担率が高くなっているのは、経済活動の総量との比較において居住人口が多いという、住宅都市としての性格を兼ね備えていることに原因がある。

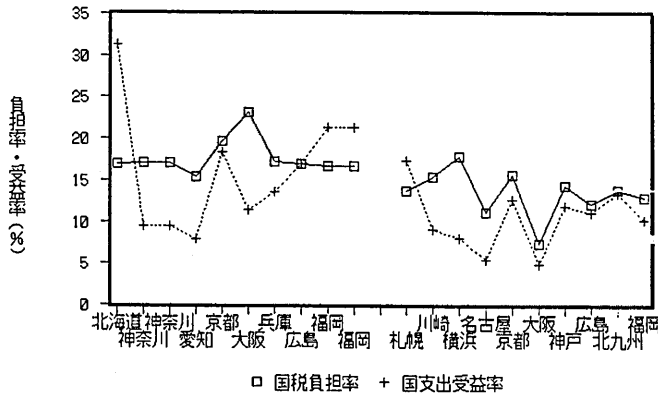
負担率が高い都市において、受益率が同時に高くなっているなら問題はないのだが、横浜、川崎の両大都市は、図1-2から明らかなように、国庫支出金と地方交付税の受益率が大阪市、名古屋市の並に低いために、負担と受益のアンバランスが目だつのである。

以上のファクト・ファインディングから、

表-2 国直接支出の地域間配賦基準

支出項目	配賦基準
機関費	
一般行政費	世帯数
司法警察消防費	世帯数
外交費	世帯数
徴税費	以外の受益額
地方財政費	地方交付税額
防衛費	世帯数
国土保全及び開発費	
国土保全費	国土保全投資国負担分
国土開発費	国土保全投資国負担分
災害復旧費	災害復旧投資国負担分
その他	上記3投資国負担分
産業経済費	
農林水産業費	農林水産業県内総生産
商工費	産業(除く農林水産業)県内総生産
教育費	
学校教育費	大学生数
社会教育費	世帯数
その他	世帯数
社会保障関係費	
民生費	65歳以上人口
衛生費	世帯数
住宅費	国実施住宅投資
その他	世帯数

図-1 国税負担率と国支出受益率
(左:一般市町村、右:大都市)



大都市といっても業務特化の程度や所得水準等の相違から、国の財政活動による受益と負担関係には違いがみられることが明らかになった。また、一般市町村についても神奈川県、愛知、大阪、兵庫で負担が受益を上回っていることから、とくに受益に關しては一般市町村という性格よりも、むしろ地域的な事情に左右されていると言えるだろう。

この点を検討するために、都道府県別に国の財政活動（都道府県+市町村分）の負担と受益を計測した結果を図-3に示した。負担率の変動係数（標準偏差/平均）は〇・一二四であり、都道府県間にそれほど大きな差は見られないが、受益率については〇・三九九と、大きな差が存在する。

そして受益率は茨城・栃木・群馬・埼玉・千葉・東京・神奈川・静岡・愛知・滋賀・大阪・兵庫といった三大都市圏でとくに低く表れている。こうした低い受益率は、地方交付税もさることながら、国庫支出金、直接支出の受益率が低いことに原因がある。つまり、地域間の格差縮小を重点とした国の地域政策の動向が大きく影響しているのである。

4 一 地方税制度の問題点

大都市は周辺都市の住民に対してさまざまな行政サービスを提供している。とくに、大都市都心部の業務特化が進み、住民が行政区域を越えて住宅を構えることが多くなっている今日、通勤、通学、買い物等の目的で昼間に流入してくる人々に対しても、大都市は行政サービスを提供しなければならない。

例えば大阪市の各種施設について、利用者総数のうち市外居住者の割合を見ると、地下鉄六六・三%、市バス二九・二%（いずれも一九九〇年）、美術館、博物館等の社会施設六〇・七%、市立大学入学者八二・四%、中央卸売り市場の搬出先六二・一%、救急件数三一・九%（以上一九九二年）、市立大学付属病院患者四四・八%、工業研究所受託件数二四・八%（以上一九九一年）となっている（大阪市調べ）。

大都市域外からの流入者が利益を受けるのはこうした施設サービスだけではない。下水道、ゴミの収集・処理などにも昼間流入人口による需要に対応した部分がある。ここで、

図-2 国支出受益率の内訳
(左：一般市町村、右：大都市)

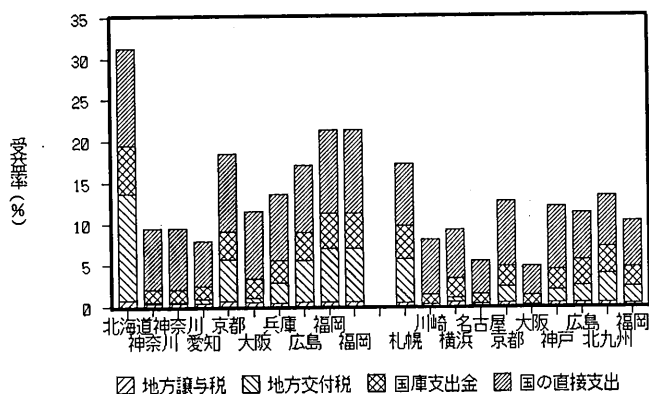
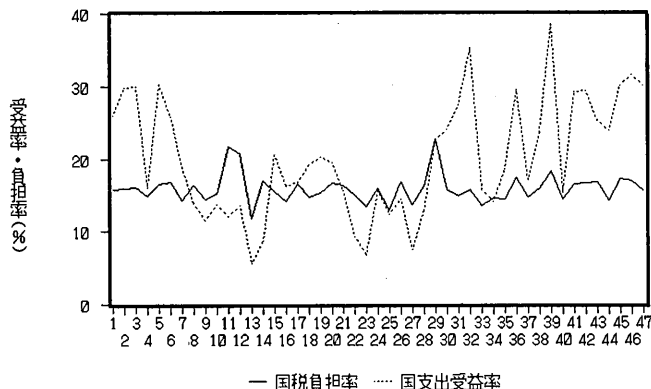


図-3 国税負担率と国支出受益率



- | | | | | |
|-------|--------|--------|-------|--------|
| 1 北海道 | 11 埼玉 | 21 岐阜 | 31 鳥取 | 41 佐賀 |
| 2 青森 | 12 千葉 | 22 静岡 | 32 島根 | 42 長崎 |
| 3 岩手 | 13 東京 | 23 愛知 | 33 岡山 | 44 熊本 |
| 4 宮城 | 14 神奈川 | 24 三重 | 34 広島 | 44 大分 |
| 5 秋田 | 15 新潟 | 25 滋賀 | 35 山口 | 45 宮崎 |
| 6 山形 | 16 富山 | 26 京都 | 36 徳島 | 46 鹿児島 |
| 7 福島 | 17 石川 | 27 大阪 | 37 香川 | 47 沖縄 |
| 8 茨城 | 18 福井 | 28 兵庫 | 38 愛媛 | |
| 9 栃木 | 19 山梨 | 29 奈良 | 39 高知 | |
| 10 群馬 | 20 長野 | 30 和歌山 | 40 福岡 | |

東京（区部を除く）、神奈川、埼玉の全市、および県庁所在都市と北九州市の百五十七都市をサンプルとして計測したところ、

$$EX = 2,503 - 415 * \ln(POP) + 17 * \ln(POP)^2 + 138 * (RAT) + 0.8 * (TAX)$$

(6.66) (-6.82) (6.95) (5.57) (8.41)

R² = 0.63

EX: 人口1人当たり歳出額
POP: 人口
RAT: 昼夜間人口比率
TAX: 人口1人当たり税収

という結果が得られた。つまり、昼夜間人口比率が高く、中心都市としての性格が強い都市ほど人口一人当たり歳出額が高いのである。これは大都市の行政需要が昼間人口に大きく依存し、行政サービスの便益が大都市から周辺都市にスピル・オーバーしていることをうかがわせる。

スピル・オーバーするサービスの財源が利用者負担によって完全に賄われているのであれば問題は無い。しかし、サービスの供給に多くの公費が投入されている現状では、市外からの流入者は負担をせずに受益していることになる。こうした受益と負担のバランスが崩れているのは、都市の基幹税目である住民税が、所得が発生した勤務地に帰属する「源泉地主義」(source principle)ではなく、住民票を提出している自治体に帰属する「居住地主義」(residence principle)を拠り所に

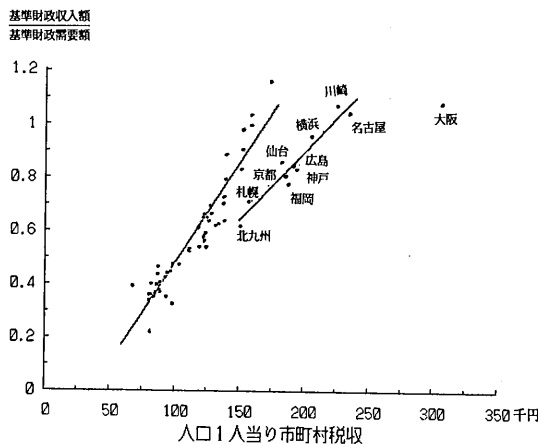
課税されているからである。言い換えるなら、人口の行政区域を越えた移動が日常的になっているにもかかわらず、現行の都市税制は、夜間人口を対象としたものとして行政をとらえて設計されているのである。

中心都市（大都市）と周辺都市との間のこうした財政上の関係は「郊外による中心都市からの搾取問題」と呼ばれ、わが国だけでなく、欧米でも指摘されてきたところである。これを理由に大都市の財政当局は、「大都市で受ける行政サービスに対して周辺都市居住者は税を負担すべきだ」と主張する。

これに対して、周辺都市の財政当局は反論する。「工場やオフィスといった税源は大都市に集中しているし、周辺都市の居住者は大都市で勤務することによって課税ベースの拡大に貢献している」というわけである。また、「日常生活に必要なサービスを周辺都市が提供しているからこそ、勤労者が大都市において所得を発生させることができるのではないか」という主張もある。

たしかに、大都市の税収には非居住者によってもたらされた部分がある。だが、問題なのは、昼間人口によってもたらされる特別な財政需要に見合うだけの税源を大都市が与えられているかどうかである。図-4は「人口一人当たり市税収入」と「単年度財政力指数（単年度の基準財政収入額÷基準財政需要額）」との関係を見たものである。サンプルは札幌、仙台、横浜、川崎、名古屋、京都、大阪、神戸、広島、福岡、北九州、福岡の大都市と、東京都を除く道府県別の市町村（ただし大都市は除く）の平均値である。

図-4 1人当たり市町村税収と財政力



(資料) 自治省『地方財政統計年報』平成5年版より作成。

基準財政収入額は、地方団体が標準的な課税努力によって得ることのできる一般財源の七五％であり、一方、基準財政需要額は、国が定めた標準的な行政を行う上で必要な一般財源の額である。経済力が大きく、一人当たり市税収入が大きければ基準財政収入は大きくなり、基準財政需要額が一定だとするならば、財政力指数は大きくなる。この点は、図中にプロットした点が右上がりになっていることから明らかである。ところが、図を注意してながめると、大都市が一般都市よりも右に位置していることがわかる。

つまり、大都市は人口一人当たり税収が相対的に大きいにも関わらず、大都市固有の財政需要を抱えているために、回帰線は一般都市のものよりも右に位置しているのである。大阪市はさらに大都市の中でも別の位置にあ

り、きわめて大きな財政需要を抱えていることがわかる。

基準財政需要額が都市の標準的な財政需要を適正に反映しているとするなら、これらの財政需要に見合った税源を大都市は持っていないのが現状である。一九九一年度において、札幌、仙台、横浜、川崎、名古屋、京都、大阪、神戸、広島、北九州、福岡のうち、地方交付税の不交付団体は川崎、名古屋、大阪の三都市にすぎない。経済力の大きい大都市ですら自主財源で標準的な事業を実施し得ないということは、現行の地方税制の欠陥を如実に物語っている。大都市税源の拡充によって、図14上での大都市の位置を右上方にシフトさせ、財政力の強化を図るべきであろう。財源面での裏付けがなければ、大都市が抱える多くの問題は解決しない。

大都市圏において発生する受益と負担の不一致を解決する一つの方法が消費課税の導入である。これは生活行動圏内において行われた消費活動に課税するものであり、受益に応じた負担を多少なりとも実現することになる。だが、問題は残されている。中心都市における行政サービスの供給の意思決定に周辺都市住民が参加できないということである。負担はするが行政のチェックができないのは、財源が昼間流入人口を対象とした行政サービスに使われると言う保証はない。つまり、大都市圏における財政問題を解決するためには、税制の改革とともに、行政区域の広域化といった対策が同時に必要なのである。

5 一まとめ

わが国の国と地方の財政関係は、地方交付税、国庫支出金、地方譲与税といった国から地方への大きな財政トランスファーの存在を特徴としている。この財政トランスファーは地域間の財政力の調整を行うことによって、ナショナル・ミニマムの行政サービス水準を達成することに目的があり、それなりに大きな成果を上げてきたことは事実である。

だが、こうした財政トランスファーは中央集権的と言われるわが国の財政システムを形成する根幹となってきたし、しかもトランスファーの存在は、各地方の住民が負担している税と、財政支出による受益との対応関係を断ち切り、「地域が自らの責任と負担において地域住民の福祉の向上をめざす」という地方自治の意識を薄める方向に働いてきたことも否定できない事実である。

これまでの分析から、大都市は国の財政活動においておおむね負担超過であり、しかも、地方税は、大都市としての特別な財政需要を満たすには不十分であることが明らかになった。

しかしながら、こうした事実を、大都市が他の市町村に比べて損をしているというように、損得勘定でとらえるべきではないことを指摘しておこう。損得で問題をとらえることは、「地域間の公正な分配」という価値判断を財源問題に持ち込むことになり、問題をますます複雑かつ解決困難なものにしてしまう

おそれがある。

ナショナル・ミニマムがおおむね達成されたと考えられる今日、問題は、むしろ受益と負担の対応関係という点でとらえられるべきであろう。どちらかといえば分配問題として考えられてきたこれまでの国と地方の財政関係を、効率的な資源配分あるいは地方自治という観点から再構築していく時期にきている。これは、財政トランスファーの規模を必要最小限に抑え、地方税を拡充することによって地方の受益と負担との対応関係をより密接なものにするという方向性の確立である。

最後に残された問題として、大都市内部における中心区と周辺区との関係について触れておこう。周辺区の住民からは、「投資を中心とした市の行政が中心区に重点配分されているのではないか」という不満が出される。一方、旧住民からは新住民に対して、「新たな住宅開発によって必要となる社会資本の整備に、どうしてわれわれが負担した税をつぎ込むのか」という不満の声がある。

この問題も、結局は同一大都市内の受益と負担のかけ離れを指摘したものである。これまで十分な受益者負担の活用を怠ってきたことのツケが回ってきたともいえるが、大都市部において地区別に受益と負担を試算することによって、行政サービスの地域配分と財源調達のあり方を再検討する必要がある。

△関西学院大学経済学部教授▽