

新財税制度をめぐる平野村と山村

恒 松 制 治

まえがき

独立税の拡張と平衡交付金とは、地方公共団体に対して財政運営の自主性を大幅にもたらした。しかしながらこのことは地方公共団体に対して、経済変動に対処する独自の財政政策を必ずしも与えたことにはならない。

元来地方公共団体のサーヴィスが主として非経済的分野に対して行われてきたという普遍的事実は、その財政々策の改善を妨げていたといえよう。^(註1)特にわが国についていえば、旧制度において、内務省の機構を通ずる地方公共団体のもつ国家の出張所的人格は独自の財政支出の余裕を極めて狭い枠内に押し込め、且つその租税内容が定額課税収入を主としていたことは税収入の弾力性を小さくしてきた。そこには少くとも政策樹立の余地は殆んどなかつたといえよう。新制度はこの二つの障害を除去するにはある程度役立った。即ち住民税の所得割賦課(均等割部分も残されているが)、固定資産税の時価標準賦課は経済の変動に対する収入の弾力性を付与したものであり、首長公選は地方団体における国家の単なる出張機関的性格をある程度緩和した。しかしここにも困難は生ずる。即ち前者は、公債に関する制度的制限、借入金に対する現実の困難と相俟つて、好況時における放漫支出、不況時における支出緊縮を伴い、景気政策としての財政々策を本質的に困難ならしめるものであり、さらに後者の場合、首長が公選なるが故に興

論の圧迫が地方団体の財政々策の枠を狭小ならしめる傾向をもつ。^(註2)

地方団体には本来かかる財政々策に対する制約はあるけれども、その制約の程度に差のあることは看過しえない。その差の原因は地方公共団体の財政力の差、換言すれば地方団体の収入を支える地方住民の経済力の差に求められねばならない。この経済力の差の財政現象への影響という課題が本稿の主題である。

地方財政の構造と機能を分析する場合、資本主義発展の過程における経済的地域的不均衡発展ということは重要な問題である。それは産業部門間のそれであり、同時に都市と農村の間のそれでもある。そこに「地方財政調整」という問題が、歴史的に調整交付金、分与税、配布税、平衡交付金の形をとつて、常に重要な課題となつてきた理由がある。もとよりこれらの制度は、経済発展の地域的不均衡を前提として、そこにおける財政力、したがつて行政水準のアンバランスの是正を目的としたものであつて、決して前提となつてゐる経済力の不均等そのものは是正を目的とするものではなかつた。しかもその効果について、これを客観的にみると、ある時(戦時中)には交付金(配布税)の相対的増加が地方財政をして戦争に協力せしめる中央権力の表現として、またある時(戦後)には、地方独立税の増徴の故の交付金(平衡交付金)の相対的減少が、地方財政をして、その占領行政の諸施策に伴う龐大な費用を通じて、^(註3) 国際資本の安定化政策の一つの犠牲たらしめられたというが如き種々の影響をもつてきたといえよう。

資本主義の発展過程に生ずる経済力の地域的不均衡という現象は、地方公共団体の財政の自主権が確立せられた場合、不均等の差を一層大きくする働きをする。というのは、経済力の大きい地方団体の財政が、景気政策としての役割は殆んど果しえないとしても、一定の行政水準を保つに要する費用を上廻る収入を獲得しうるし、したがつてそこに生ずる余裕財源と経済力培養に直接投ずる可能性をもちうる。あるいは収入が最低限度の経費に達するまで、個々

の経済主体の負担を軽減せしめることによつて、間接に投資活動水準の上昇に貢献しうるのである。ところが経済力の小さい公共団体の財政は正にこれとは逆である。甚だしい場合には、地方経済力の収奪とすらなる。こうした地方経済力のアンバランスは、一般には産業部門間、それは直ちに都市と農村との不均等として規定せられる。しかしこのことは農村間にも当然妥当すべき問題であらう。

本稿でとりあげるのは、かかる農村間における不均等の、財政面、特にその収入面に与える影響の相違を対象とする。調査対象は長野県における僅か二カ村に過ぎないけれども、町村の段階における地方公共団体には、程度の差こそあれ一般に妥当すると考えられてよいように思われる。それは長野市に隣接した平野村である上水内郡朝陽村と、中央線沿線上長野市と松本市のほぼ中間にある山村、東筑摩郡坂北村である。

註 1 Harold M. Somers, *Public Finance and National Income*, 1949, p. 453,

註 2 Harvey S. Perloff, "Fiscal Policy in State and Local Government," *Post-war Economic Problems*, edited by S. Harris, 1943

註 3 島泰彦『現代地方財政論』一七八—一八二頁

一、経済力の不均等

ここに経済力という場合には、それはもとより生産額で示される生産力ではなくて、その生産力が所得として実現しうるかどうか、いわば所得力を意味する。というのは、現代においては一地域の生産額はそのまま必ずしもその地域の所得、あるいは資本蓄積にはならないからである。

かかる意味の経済力の相違を示す指標の一つとして人口密度があげられよう。

即ち一人当所得の大小は概ね人口密度の大小と比例するようである。これを前記二カ村についてみると、朝陽村においては一方籽六四九人に対して坂北村では一三二人、約五分一であつて、両者の経済力の相違を大雑把に知ることができよう。

第二に農業の生産構造の相違による経済力の差があげられる。朝陽村における耕地率は六三パーセントであるに對して、坂北村は僅か一三パーセントに過ぎず、かつ水田率においては、前者五六パーセントに対して後者は四六パーセントである。もとより一般的にいつて水田率の高低は必ずしも生産力乃至所得力の大小に比例しない。それにもかかわらず、米価に對する政府の維持政策が夙くから行われていたことは、水田所得の水準をより安定ならしめ、したがつて水田率の高いことが少くとも長期的には所得水準を相對的に大ならしめていることはほぼ推定しえられる事實であろう。かかる自然的條件はさらに土地の物理的生産力の相違によつて、その優劣の差を著しくしている。両者における農産物の反当收量の差は、特に水稻において極めて著しい。即ち朝陽村では水稻反当二・八石に對して、坂北村では二石、反当收量では前者一二貫に對して後者は九貫である。

第三にかかる生産力の自然的差違をさらに強化するものとして、経済的立地條件があげられる。その優劣は所得水準の高低に著しい變化を与える。

その一つの指標として交通の便否がある。いま總面積に對する道路延長の割合及び運搬車台数を比較すれば、道路延長は乾陽村においては一方籽一八・一籽であるに對して坂北村では一・一籽に過ぎない運搬車台数は前者は前者の五乃至六分の一に過ぎない。もとより交通は生産地と消費地との相互關係によつて規定せられるものであつて、経済

力を正確には表現するとは限らないが、おおよその指標にはなりえよう。

その二は、交通の便否とも関連するが、消費都市の存在である。朝陽村は長野市隣接の村であり、且つ長野市が善光寺の門前町として栄えた完全な消費都市であることを思えば、その立地条件の有利なること、いうまでもない。他方坂北村は、たとえ中央線の沿線に位置するとはいえ、長野市松本市へそれぞれ約一時間である。両都市とも、その農産物に対する需要において、この村にまでその恩恵を及ぼすには消費規模はあまりに小さい。

第1表 農業就業人口比較 (昭22. 10.1)

		就業人口 総数	農業就業 人口	割合	人口当 業人面 就一地	
					反	積
朝陽村	男女計	1,156	599	52	2.7	—
		1,101	947	86		
		2,257	1,546	69		
坂北村	男女計	1,057	733	69	2.3	—
		1,054	934	89		
		2,111	1,667	79		

このことは同時に、その三として雇用機会の多寡となつて経済力に影響を与えている。第1表をみよ。就業人口に対する農業就業人口の割合は朝陽村において六九パーセント、坂北村において七九パーセントである。即ち朝陽村においては、自然的経済的條件の有利さがもたらす農業経営合理化は、その結果として生ずる労働節約部分を農業外に雇用せしめる可能性をもつてることによつて可能になるに反し、坂北村では、農業外雇用機会に恵まれないことが、ある程度経営合理化を妨げ、労働集約という形をとつて狭い耕地にしがみつかねばならぬことになつてゐる。このことは農業就業人口一人当り耕地面積を比較することによつて、一層明瞭になる。即ち両村の人口密度と対比する時、五倍の人口密度を有する朝陽村が、一人当り耕地面積では僅かではあるが坂北村のそれを上廻つてゐる実情を看取することができる。この事實はさらに、専業兼業別農家数(第2表)及び給与所得者数を比較することによつて裏付けられよう。即ち朝陽村における専

第2表 専業別農家数(昭25年)

	総数	専業	第一種兼業	第二種兼業
朝陽村	624	244	272	108
%	(100.0)	(39.1)	(43.6)	(17.3)
坂北村	637	286	217	134
%	(100.0)	(44.9)	(34.1)	(21.0)

第3表 給与所得者数(昭和25年)

	就業人口 (a)*	給与所得者 (b)	(b) (a)	就業人口 (c)	(b) (c)
朝陽村	2,257	489	21.7%	711	68.8%
坂北村	2,111	224	10.6%	444	50.5%

備考 *就業人口は昭 22.10.1 臨時国勢調査の資料による。

業農家が相対的に低いことがあげられる。しかも兼業において第一種兼業が比較的多いことは、農業外就業者の多くが、農業に対して単なる自給としての意味を与えているのではなくて、外部雇用に労働の不完全燃焼部分の吐け口としての意味を与えていることを示すものと考えられる。他方坂北村は、農業経営にとつての不利な条件によつて、機会あらば農業外雇用にしようとし、農業に対して単なる自給としての意味しか与えていないものの多いことは、第二種兼業農家が相対的と大きいことによつて示されよう。農民の農業生産への参加の仕方の相違をみる事ができる。

さらに雇用機会の有無を納税資料によつてみると第3表のように、源泉徴収の課税対象となりうる給与所得者数は、朝陽村で就業人口の二二パーセントであるに對し、坂北村では一一パーセントに過ぎない。これを第1表に對照してみると、課税されうる給与所得者の農業外従事者に対する割合は、前者で六九パーセント、後者で五〇パーセントとなり、朝陽村における農業外雇用条件の有利性が示されうるのである。

以上いくつかの指標によつてその所得水準の相違を大雑把に捉ええたと思う。この水準の相違を同じ納税資料から、所得税賦課の基準となつてゐる所得額について比較しよう。もとより所得税には累進課税が適用されている関係

上、そのまま所得水準を比較するには正確さを欠くことはいうまでもなく、しかもその差は大きくなるとも小さくなることのないことも首肯できよう。絶対額についてみると、昭和二五年度所得税賦課基準所得額によれば、給与所得において朝陽村は坂北村の二倍強、農業所得においては実に六倍弱、その差は極めて大きい。しかも、二五年度は基礎控除及び扶養控除の大幅引上による課税所得額の減少を比較すると、給与所得においては、朝陽村は僅か五パーセント減に対して、坂北村では三六パーセント減、農業所得においては、前者五〇パーセント減に対して、後者六一パーセント減となる。朝陽村に比して坂北村の所得水準が、給与所得においても農業所得においても相対的に著しく低いことを知りうるであろう。

上述の如き現状における経済力の差違を規定する他のものとして、歴史的條件を附言しておく。即ち過去における資本蓄積の可能性の有無である。もとより農業生産力水準の自然的條件による差違は今も昔も変りはない。完全な消費都市である長野市に隣接した朝陽村が、農産物の供給をめぐつて夙くから激しい競争の中に捲き込まれていたことと、坂北村一帯が戦国時代以来、その地勢が戦略的天嶮なるが故に、常に統治者の保護慰撫に甘んじ、経済的に平和な自給村に止つていたこととの相違は、村民の気風に著しい影響を与えていると共に、経済力の差を大きく左右しているといえよう。即ち前者においては経済的余剰は競争市場において、その供給條件をよりよくするために、村内の農業投資に向けられたのに対して、後者では、もともと少い余剰は農業外の有利な投資に向うか、あるいは村内であつても、例えば酒造のごとき農業生産外の資本に移転する傾向を生み出したようである。昭和二五年世界農業センサスによる畜力機械力使用状況の比較はある程度この間の事情を物語るものといえよう。即ち畜力機械力使用農家は、朝陽村において実に総戸数の九三パーセントに達しているのに反して、坂北村では僅かに二三パーセント、畜力機械

第4表 市町村歳入内訳

新財税制度をめぐる平野村と山村

		自主財源		依存財源			計
		税収入	その他	平交付金	国補助金	県補助金	
全国市町村 (単位百万円)	24年	70,742	50,828	30,621	19,366		171,557
		41.2	29.7	17.8	11.3		100.0
	25年	108,481	62,830	7,289	33,723		242,605
		44.8	25.9	15.43	13.9		100.0
朝陽村 (単位千円)	24年	2,609	1,422	1,495	1,169		6,695
		39.0	21.2	22.3	17.5		100.0
	25年	5,488	1,413	1,849	1,328		10,078
		54.5	14.0	18.3	13.2		100.0
坂北村 (単位千円)	24年	5,254	1,667	974	896		8,788
		59.8	19.0	11.1	10.1		100.0
	25年	2,251	831	1,477	1,236		5,795
		38.8	14.3	25.5	21.4		100.0
坂北村 (単位千円)	24年	3,302	3,744	3,090	1,568		11,704
		28.2	32.0	26.4	13.4		100.0
	25年	4,741	1,955	2,000	1,256		9,952
		47.7	19.6	20.1	12.6		100.0

- 備考 1. 全国市町村(含特別区)は地方財政委員会『地方財政の現況報告』による。
2. 地方債について、上掲書にはこれが殆んど預金部引受であるという現実に照して、「依存財源」に算入されているが、ここではその性質上「自立財源」として取扱った。
3. 朝陽・坂北両村については、災害復旧のための補助金は全部除外して算定した。

力併用農家は前者八五パーセントに對して後者一七パーセントに過ぎない。

かように、自然的なあるいは経済的な生産力乃至所得水準の相違は、地方自治体としての村の財政にいか

二、財政の実態

(1) 規模とその変遷 新制度が地

方公共団体に対して独立財源を与え、財政運営の自主性を確立することとを一つの目的としていることは衆知のことであろう。このことを全国市町村の合計額及び調査二カ村についてみると第4表に示すごとく、か

なり明らかである。もとより全国市町村（特別区を含む）には大都市も含まれているため、それ自体比較の対象にはなりえない。しかし調査二カ村の比較に対して一つの尺度とはなりえよう。

第一に総額において、二四年度と二五年度とを比較すると、全国では三一パーセント増に対して、朝陽村三四、坂北村五一パーセントで、経済力の乏しい坂北村において歳入増額率は著しく高い。

第二に、いま税收及びその他収入を以て自主的財源とし、他を依存財源として区別すると、全国では自主財源は七〇乃至七一パーセントであり、朝陽村において六〇乃至六九パーセント、坂北村では五三乃至六〇パーセントになる。即ち前述の歳入総額における坂北村の著しい増加割合の一つの原因は、独立財源の付与による依存財源の減少が相対的に小さかつたことにあることを知りうる。この限りでは、経済力の貧弱な農村において、自主財政の確立が必ずしもそのまま住民負担の過重を招来しているとはいえない。

第三に、しかしながら、朝陽・坂北両村を二六年度予算について比較すると、朝陽村においては二六年度税収入絶対額の減少がみられるのに対して坂北村においては逆にその増加がみられる。これは後に詳しく論ぜられるように、依存財源の減少による歳入不足に対して、坂北村では税の増徴という形で対応していることを示し、住民負担を重くしている。

第四に、新制度の行われた二五年度においては、独立財源の大幅な譲与によつて、一般的に地方公共団体の「その他」収入が相対的に減少しているに対して、坂北村では逆に著しく増大している。これは二〇〇万円に上る村有林立木の売却代金によるものである。戦後施策に伴う諸事業費、特に六三制建築費、消防施設費等の急増は、増加した税収入によつては到底賄い切れぬ実情を物語るものであり、貧弱農村における資本収奪を意味するものといえよう。

最後に両村について、もしこの歳入の枠内において支出されるものとすれば、二四、二六両年度においてそれは朝陽村が僅か一〇〇万円多いに過ぎず、二五年度ではむしろ坂北村の方が一〇〇万円多い。これを先の人口密度の相違と対比するとき、地方公共団体の支出は、人口の稀少、経済力の低さに応じて削減されうるものでないことが明らかにされよう。

同時に、過去の資本蓄積が投資水準に対して負の効果をもつという経済法則は、地方公共団体を一つの経済主体と考える限り、その財政支出についても妥当することをも知りえよう。即ち朝陽村のごとく経済力の豊かな村においては過去の資本蓄積も多く、したがって村の投資的支出は最低限度まで切り詰め、住民の負担を軽減することが可能であるに対して、坂北村では逆に資本蓄積の水準が低いために、一定の経済力を維持するためには高い投資水準を必要とする。しかも、過去の資本蓄積の多寡は附加的投資の水準は同一であつても、その波及効果に著しい相違をもたらしことは推察に難くない。

経済力の差のある地方公共団体に同じような財政の自主性を与えることは、地方経済力の不均等発展を益々激しくするという事実がここでも指摘されよう。以下住民税、固定資産税、平衡交付金等の順を追つて、経済力の差が財政運営の面にかにあらわれているかを検討しよう。

2) 住民税 住民税は先にもみたように村独立税中最も主要な種目である。昭和二五年度以前においては、村民税は所得割、資産割、見立割の三要素が複雑な形でとり入れられていた。改正によつて、このうち資産割は固定資産税及び富裕税の新設によつて、見立割は課税主体の主観的算定の排除という観点から、共に廃止され、所得割・均等割の二本建となつた。改正法は、所得割について、

- (一) 所得税額を課税標準とし、その $\frac{18}{100}$ を標準税率とし、 $\frac{20}{100}$ を制限税率とするもの
- (二) 課税所得金額を課税標準とし、その $\frac{10}{100}$ を制限税率とするもの
- (三) 課税所得金額から所得税額を控除した後の金額を課税標準とし、その $\frac{20}{100}$ を制限税率とするもの
- の三方式を示し、個人の均等割については、

	標準税額	制限税額
人口五〇万以上の市	八〇〇円	一、〇〇〇円
人口五万以上五〇万未満の市	六〇〇円	七五〇円
その他の市町村	四〇〇円	五〇〇円

を示した。これに基いて昭和二五年度に限り、全国一率に所得割は第一方式、均等割は標準税額を採用するように規定した。したがつて二六年度以降については、所得割は三方式のいずれを採るも自治体の自由であり、均等割は標準・制限税額それぞれ一〇〇円を引下げた範囲で自由裁量を認めた。

かかる自治体における自由裁量による課税は、経済力の異なるこの二つの村にいかにあらわれているか。

第一に所得割についていえば、たとえ国家による所得税賦課徴収が公正にして合理的なものであるとしても、第一方式のごとく、その一定率を所得割として賦課する住民税は経済的社会的條件の異なる自治体にとつて必ずしも公正であり、合理的であるとは限らない。したがつて、二六年度第二方式をとつたことは、全国ほぼ共通の現象であつて、自治体総数の八〇パーセントがこれを採用している。課税手続の簡単な第一方式をとらずに複雑な手数のかかる第二方式を選んでいるのは、いわゆる課税の最低費用原則に反するにもかかわらず、自らの意志を尊重したあらわれである。しかしそこには二つの理由がある。即ちその一は、二五年度において所得税が大幅に軽減されたために、制限率

第5表 課税方法の相違による住民税所得
割額の比較（昭和26年度）

（単位 千円）

	25 年 度 所得税額 (a)	第一方式 (20%)	第二方式 (b)	増	減	b (a)
朝 陽 村	7,134	1,427	1,223	—	204	% 17.1
坂 北 村	2,871	574	1,273	+	699	44.3

を採用してもなお歳入は不足するということ、その二は第一方式をとつても充分財政需要を賄いうるけれども、所得税の課税方法、特に扶養控除の当該団体における欠陥を補うということである。即ち自家労働を生産の主体とする日本農業においては、都市勤労者の場合に当然文字通り扶養家族たるべき婦女子が生産者の資格で直接農家所得に参加している場合が少くない。したがつて、扶養控除を大幅に認めた所得税を基準とする限り、農村の実情に適合しない課税となり、負担が不平等になる傾向を生みだすからである。かように第二方式採用には消極的理由と積極的理由との両面が存在した。前者は概して経済力の貧弱な自治体においてみられ、後者はその豊かな自治体にみられることは想像に難くないところであろう。

第5表によつて、現実に二六年度採用した第二方式による徴収額と、もし第一方式の制限率を適用すれば徴収しえたであろう額との比較を両村についてみると、その相違は極めて明瞭である。即ち朝陽村では第一方式によれば徴収しえたであろう額よりも二〇万円も負担を軽減しえたのに対して、坂北村では、第一方式によれば到底財政需要を満たすに足りないために、第二方式をとることによつて七〇万円も余計に住民に負担をかけている実情を知りうる。これを二五年度の所得税額に比較すれば、前者はその一七パーセントで第一方式の標準税率より低く、後者は四四パーセントで制限税率より遙かに高い。この相違はさらに所得割賦課率をみればもはや喋々する必要はないであろう。両者の税率を比較すれば次の通りである。

	朝陽村	坂北村
五万円以下	二・五	四
五～八万円	三・〇	五
八～一〇万円	三・五	六
一〇～一二万円	四・〇	七
一二～一五万円	四・五	八
一五～二〇万円	五・〇	九
二〇～五〇万円	五・五	一〇
五〇万円以上	六・〇	一〇

両者の相違はただに所得割のみに止まらない。即ち第二に均等割についていえば、朝陽村は新標準額一人当三〇〇円を課しているのに対して、坂北村では制限額四〇〇円を課している。

経済力の豊かな村は財政の自主性

が与えられたために住民負担は軽減し、然らざる村は却つて住民負担は重加するという現象がみられる。しかも、かかる負担重加を示している坂北村において、それはいかなる所得者において顕著であるかをみよう。第6表によつて所得賦課内訳を二五、二六両年度について比較すると、所得税軽減の恩恵を最も多く受けたのは農業所得であるにもかかわらず、住民税の所得割額は二五年の一・四倍で最も高い。なお納税人員についてみれば、住民税所得割納税者二五八名のうち所得税を納入する者は僅か六九名に過ぎない。坂北村における第二方式による負担重加は農業所得において最も著しいことを知りうると同時に、それが所得税もかからぬ低額所得者に過重になつていることを想像しうる。いまこれを地方財政委員会事

第6表 坂北村所得割額賦課内訳

	給与所得	農業所得	農業所得	農業所得	その他	計
二五年度						
所得税並に所得						
割納税人員(人)	190	102	184	25	58	559
所得税額(千円)	1,365	1,605	1,140	350	841	5,301
所得割額(千円)	245	289	204	68	152	958
二六年度						
所得税納税人員(人)	146	78	69	8	26	327
所得税額(千円)	850	1,039	223	203	546	2,871
所得割納税人員(人)	169	98	258	23	56	604
所得割額(千円)	306	404	289	52	222	1,273

第7表 農業所得階層別住民税負担状況
(単位円)

所得階層	昭和24年度住民税 (A)	昭和25年度住民税 (B)	B A
80,000円	640	2,598	4.06
100,000	1,060	4,137	3.90
200,000	3,770	11,193	2.97
500,000	17,700	41,838	2.36
1,000,000	50,850	102,763	2.02

- 備考 1. 何れの場合にも扶養員数3名。
 2. 所得割は所得税額の $\frac{18}{100}$ 、均等割は600円として計算。
 3. 昭和24年度住民税は道府県民税と市町村民税を含む。
 4. 地方財政委員会事務局税務部調による。

務局税務部調による農業所得階層別の負担状況(第7表)をみれば容易に首肯できよう。

かように地方公共団体の自由裁量による課税は地方経済力の差違によつて住民負担に著しい相違をもたらしている。先にもふれたように、元来地方公共団体の支出は非経済的領域に対してなされ、支出を通じて景気政策を行う余地は極めて狭い。しかし利税徴収による政策の余地がある程度可能なことは上述によつてほぼ推察されよう。

支出を考慮外において、収入面についてのみ考え、しかも第一に均等割部分是不変であると前提する。いま一定の歳入を確保するに均等割部分是不変であるとしよう。そうすると、低額所得者の可処分所得は増加するが、その消費性向はある点に達するまでは一〇〇パーセントであり、ただ負の貯蓄部分が減退するに過ぎない。一方高額所得者は、高度の累進率の適用によつて可処分所得が減少しても直ちには消費水準を変えない——消費性向は相対的に大きくなる——から、全体として有効需要は増加する。このことは、生産額が不変の場合には価格を騰貴させ、投資需要を増大し、不況期においてはその累積的上昇運動をある程度阻止する役割をもつであろう。好況期においては逆にその累積的上昇運動を促進するような作用をもつであろう。

これに対して、第二に、同じように歳入総額及び支出を不変とし、所得割部分を全般に引下げ、その減少部分を均

等割によつて賄うものと仮定する。そうすると可処分所得は高額所得者にも低額所得者にも、絶対額として同じだけ減退する。しかし相対的には低額所得者の支出をより大きく圧迫する結果となり、低額所得者層の人員が極めて多いから、全体としての有効需要は減退する。これは前記累進率増加の場合とは逆に、不況時には累積的下降をより促進し、好況期には上昇を緩和する傾向をもつ。したがつて、所得割と均等割の二方法が併存することは景気政策としての意味のある程度もつていゝといつてよいであらう。

他方このことを地方公共団体の歳入の側から検討してみよう。即ち所得割による収入は、先にもふれたように、經濟變動に対して彈力的な歳入であるが、それだけに不況の場合には、歳入の減少を來し、歳出を緊縮することによつて不況をより促進し、好況期には放漫な支出によつて有効需要を益々醸成する。これに対して均等割はその財政收入にとつて非彈力的ではあるが安定的要素たりうるのであつて、不況期においても支出緊縮の程度を緩和し、一定の有効需要を造成しうるものといえよう。

われわれは応能原則による所得割即近代的、人頭税的均等割即非近代的なりと形式的に規定するまゝに、その經濟効果を検討する必要があるように思う。と同時に、均等割にはまた別の重要な面をもつてゐる。即ちA・スミシーズは次のようにいつてゐる。「納税は政治的責任を強める。それゆゑ若干の租税は大多數の所得受領者からとりたてべきであるという見解には確実なる根拠がある」と。(註4)

(3) 固定資産税 住民税に次で村税中重要な地位を占める固定資産税は、改正前まで地租家屋税として、あるいは国税附加税として、あるいは県と折半で收納されていたものに、さらに償却資産課税を加えられたものである。現在日本の農業生産上機械の使用はとるに足らず、かつ家畜及び果樹については農業生産に対する保護という立場から免

第8表 固定資産賦課率と米価の騰貴

	課 税 額	指 数
昭和11年	賃賃価格 $\times \frac{10}{100}$	1
24	賃賃価格 $\times \frac{500}{100}$	50
25	賃賃価格 $\times 900 \times \frac{1.6}{100}$	144

	石 当 米 価	指 数
昭和11年	現行賃賃価格 の基礎米価 20.90	1
24	4,359.00	209
25	5,529.00	264

第9表 固定資産税内訳比較(単位千円)

	総 額	土 地	家 屋	その他
朝 陽 村	24年度	1,474 100.0	1,040 69.3	434 30.7
	25年度	2,382 100.0	1,610 67.6	638 26.8
	26年度	3,239 100.0	1,895 58.6	1,210 37.4
坂 北 村	24年度	769 100.0	289 37.6	480 62.4
	25年度	1,524 100.0	813 53.4	692 45.4
	26年度	2,830 100.0	1,016 35.9	1,714 60.6

備考 24年度については県税分と附加税分の合算額。

除されているために、殆んど全て土地と家屋に対する課税と考えてよい。

固定資産税は一種の恒常的財産税として設置されたものである。しかしたとえ財産課税とはいえ、それが賃賃

価格乃至資本価額を基とする限り、収益に相応しなければならぬことは当然であろう。この関係を土地について大雑把に示すと第8表のようになる。即ち算定基準の賃賃価格は一定であるから、昭和二五年度の負担は戦前の一四四倍である。ところが現行の賃賃価格の基礎となつている米価^(註5)に対する二五年米価は二六四倍である。したがつて、嚴密ではないが、一応米価の騰貴率をもつて収益の名目的増加率と考えるならば、土地課税に関する限り、その増徴率は収益の増加率に遙かに及ばないことを知りうるであらう。

いま両村について、昭和二四年乃至二六年の固定資産税の推移の比較は第9表によつて示される。両村ともその総額においては、二四年に対して二五年約三倍、二六年約三倍と逐年増加し、村方入中のウェイトは漸時重くなつてい

しかしその内訳をみると、朝陽村では土地に対する課税額は家屋に対するそれに比して大きいのに反して、坂北村ではその逆であるという顕著な相違をみいだすことができる。このことは最初にあげた経済力の優劣によるところが大きい。即ち自然的経済的條件に恵まれた朝陽村においては土地の収益力が高いために、賃貸価格も高く、税収入における家屋税収入の地位を相対的に押し下げているに反して、坂北村では逆に家屋税収入の比重が大きい。いまこの課税額から逆算して、両村の賃貸価格を全国平均と比較してみると第10表のようになる。

第10表 賃貸価格比較 (昭和26年度)

		田 (反当)	畑 (反当)	家 屋 (坪当)
		円	円	円
朝陽村 坂北村 全国平均	朝陽村	23.66	16.45	1.62
	坂北村	16.51	5.78	2.48
	全国平均	17.36	5.11	2.42

即ち坂北村はほぼ全国平均に近いけれども、朝陽村は土地については遙かに高く、屋家のそれは低い。朝陽村における土地の賃貸価格の高いことについては、先にもあげた種々の好條件からみて首肯しうるであろう。家屋の賃貸価格において坂北村がかなり高い水準にあるというのは、養蚕によるものであろう。即ち収益率において、養蚕の方が水稻による収益率に比して高かつたことによるものと考えられよう。あるいは朝陽村においては、直接収益を生まない家屋に対する課税を軽減しようとする積極的政策の現れであるのかも知れない。それにしても直接収益の源泉にならず、しかも蚕室のごとき年間を通じて使用することのない建物に対する家屋税の賦課が、特に坂北村のような山村において過重に感じられることは当然であり、日本農村全般を通じてもいえることであらう。というのは、農村の家屋は不必要にその規模が大きいからである。

次いで前述の住民税の場合と同様に税率の差を比較してみよう。昭和二五年度については全国一率に固定資産価格の1.6100であつたが、二六年についてはそれを標準税率として、制限税率を3100と規定された。朝陽村では標準税

率を採用しているのに対して、坂北村では当初予算において制限税率を採用した（後に議會で $\frac{2}{100}$ に修正された）。ここにもまた歳入確保のために貧困な村ほど過重な税率によつて、住民の生活を圧迫している実情を看取しえよう。

(4) **平衡交付金** 各種補助金の整理とそれの平衡交付金への統合とは今次改正の一つの大きな重点であつた。したがつて平衡交付金について論ずる前に補助金について一言しよう。

地方公共団体（市町村）の歳入項目中の国県支出金とは大別して負担金と補助金に分けられる。負担金は例えば生活保護法、児童福祉法等の社会法に基づく上級団体の負担金であり、補助金は、従来区別せられたところにしたがえば地方団体の国政事務と固有事務のうち国政事務を行うための財源的裏付及び地方公共団体の事業に対する奨励のものであつた。近代国家における地方公共団体が地方自治体としての性格の他に、中央の事務代行機関としての性格をもつことは疑う余地のない現実の姿である。したがつて国政事務と固有事務とを厳密に区別することは現実的に不可能であり無意味に近いとはいへ、補助金の多寡は自治体の歳入を大きく左右してきた。しかしながら、各省各様の補助金の種類は極めて多く、且つその地方団体に達するルートも亦極めて複雑であつて、その効果が減殺されることが多かつた。そしてそれらの多くが統制経済に伴う諸経費に充てられるべき財源であつたことも否めない。

改正による平衡交付金制度によつて、補助金の一部は交付金に吸収された。即ち国庫補助金はその性格に基いて五つの系統に分けられ、そのうち地方団体において一般的に行われ、地方団体の事務の中に充分同化しているものが平衡交付金の中に算入されることによつて整理された。^(註7)しかも国の経済統制に基く補助金は統制の廢除と共に漸時消滅減少した。災害という特殊事情に基く補助金を除外すれば、両村とも補助金の比重は程度の差こそあれ低下しているといえよう。しかし財政力の貧弱町村においては、今なお補助金は歳入上重要な財源をなし、その獲得に狂奔してい

る実情を見聞する。

かかる義務の伴う補助金の一部が組み入れられた平衡交付金は果していかなる役割を果たしているであろうか。先にも述べたように、経済力の異なる地方公共団体に対して財政の自主性を強要すれば、財政収入に著しい懸隔が生じ、必然的に行政水準に相違をきたすことは論を俟たないところであろう。かかる地方公共団体間の行政水準の不均衡を是正するものとしては夙くから地方財政補給金制度がとられてきた。この補給金制度が地方財政の不均衡の根底に横わる経済力の不均等の是正でないことは先にのべた通りである。そして戦前までの補給金制度は客観的にみれば、税財制全体を通ずる中央集権化の一手段であつたともいえよう。

従来地方自治を侵害してきたとみられたかかる補給金制度、特に配布税の欠陥を除こうとするのが平衡交付金である。即ち配布税は所得税、法人税収入の一定割合（三三・一四％）を政府の恣意に基いて政府の立場から地方自治体に対していわば恩恵的に与えられるものであつたのに対して、平衡交付金は地方の要求に基いて当然のものとして受けとるものである。詳言すれば、平衡交付金は二四年度における財政規模に基いて基準財政需要額を算定し、それと基準財政収入額（法定普通税収入見込額の七〇パーセント）との差額が平衡交付金として交付されることになつてゐる。その限りでは正に合理的である。ところが昭和二四年という年は健全財政を強行するドツデラインに沿つて、配布税の決定率、即ち配布税繰入率三三・一四パーセントが突如として二六・二九パーセントに切り下げられ、地方財政は思わざる歳入減によつて、支出を引き締めねばならなくなつた年である。いま、もし三三・一四パーセントの法定率がとられていたならば少くとも一定の行政水準を保ちうるだけの歳入であつたと仮定して、二四年度の財政需要額と二五年度の基準財政需要額との差を比較してみよう。

第11表がこれを示す。(a)は配布税総額が所得税法人税の一六・二九パーセントであつた二四年度の両村への配布税

第11表 財政需要額比較

(単位 千円)

			昭和24年度 配布税額 (a)	$(a) \times \frac{33.14}{16.29}$ (b)	決算額 国庫支出金 (c)	$(b) - (a) + (c)$	昭和25年度 基準財政 需要額
朝	陽	村	1,495	3,041	4,190	5,736	5,012
坂	北	村	1,477	3,005	3,826	5,354	4,796

第12表 基準財政収入額比較

(単位 千円)

			基準財政 収入額 (a)	$a \times \frac{70}{100}$ (収入見 込額)(b)	収入済額 (c)	$\frac{c}{a}$	$\frac{c}{b}$
朝	陽	村	3,489	4,984	5,460	1.56	1.09
坂	北	村	1,992	2,846	3,729	1.37	0.96

額を示し、(b)はもし配布税繰入率が法定(三三・一四%)であつた場合、正にそれと同率だけ多く両村へ配布されるものとした時の額を示す。(c)は村自体において負担した経費を示す。したがつて(①)-(②)+(③)こそ正に法定率による配布税が配布されておれば一定の行政水準を保つに必要な財源、換言すればありうべき財政需要額を示すわけである。したがつてこれを二五年の基準財政需要額に比べると、朝陽村においては約七〇万円、坂北村では六〇万円の不足を示すことになる。いいかえれば、現実の二四年度の財政規模を基準にとる限りは、基準財政需要は過小に評価せられざるをえないことになる。

次に収入面についてみよう。平衡交付金における基準財政収入額とは基準税率(標準税率の $\frac{70}{100}$ ——滞納見越)をもつて算定した当該地方団体の普通税(法定外普通税を除く)の収入見込額をいう。いま法に基いて算定された基準財政収入額と、その70/100によつて示される普通税収入見込額と、その収入済額とを比較しよう。第12表をみよう。

第一に気付くことは、両村とも現実の収入額は基準財政収入額を上廻つており、したかつて、基準財政需要額が一定の行政水準を保ちうる需要額であり、かつ基準財政収入額との差額がそのまま平衡交付金として交付されると仮定すれば、一定水準の行政費以上の余裕資金をもちうることになるであらう。第二に経済力の異なる両村を比較すると、その余裕は経済力の大きい朝陽村において相対的に大きく、より有利であることを知る。このことは収入見込額と収入済額を比較すると一層明らかになる。即ち朝陽村では経済力が大きい故に現実の徴収額は収入見込額を上廻り、坂北村は収入確保の困難さを示している。

しかしながら、大小の差こそあれ、ここにみられる余裕資金の存在は、先にふれたごとく、財政需要がありうべき行政水準を保つに必要な額よりもその一〇乃至一三パーセント下廻つて算定されているために、現実の需要によつて消去されてしまうであらう。

最後に、二四年度の財政規模に依拠して定められている基準財政需要額算定に用いられる単位費用の、単位の多くは面積よりは人口数によつてゐる部分が多いこと、さらに例えば行政費のごとく、人口一萬の都市は一〇萬の都市の1/10の経費で足るはずのない事実とは、一定の基本的経費が算入されない限り、人口密度の稀薄な山村ほど不利であることを示すものであらう。

(5) **その他収入** その他収入中には、企業及び財産収入、使用料手数料、寄附金があげられる。このうち使用料・手数料は両村ともに村歳入中に占める地位は極めて低く、殆んど問題とするに足りない。

財産収入について一言しよう。先にも示したように朝陽村は平野村であり、且つ租税収入によつて充分財政を賄ひうるだけの経済力を有しているのに対して、坂北村においては、租税収入だけでは戦後の一般行政費の膨脹、六三制

実施の経費を賄いえず、歳入総額の一割強を財産収入、即ち村有立木売払代金に依存していることは注目に値しよう。住民税、固定資産税共に制限率一杯に課税しているこの村において、それ以上の支出を賄う財源は立木財産を除いてありえない。二五年度末における立木を含む土地価額一、一九〇万円より、敷地・宅地・雑種地・林地・原野等の財産価額（推定賃借価格のそれぞれ九〇〇倍）を差引いたものを立木価額として推計すると、それは僅に五五〇万円に過ぎない。もし年々二六年度予算の如く一〇〇万円を越える立木を売却するとすれば、五年後には収益財産は殆んど涸渇せざるをえない。もとより年々造植林による維持は行われているけれども、売却には及びえず、将来の不安は蔽えない実情である。

次に一般的に農村にとつてみのがし難い収入は寄附金である。寄附金については二つのことを指摘したい。その一はシャウプ勧告によつて不合理な租税形態としてその廃止が要請せられたにもかかわらず、今なお残存しているが、その性格には改正前に比して大きい相違がみられるということ。その二は、寄附金の大部分が奉仕的労働の貨幣換算額であるということである。

第一の寄附金の性格の相違という点についていえば、二、三の事例に過ぎないものであるが、改正前においては寄附金は部落単位で徴収する自治会費とし村歳入の不足を補う性格をもつていたのに対し、改正後においては、寄附金の原則的廃止によつて、公共事業の地元負担分として、あるいは村の土木事業に対する協力という形で現われている。これを部落活動との関係についてみれば、改正後村歳出中の神社費の廃止によりこれが部落に委任されたのに対して、従来部落単位で行われていた勤労奉仕が村単位で行われ、寄附金として計上されるに至つたといえよう。このことは同時に、均等的に強制された住民負担から応益的要素の濃い負担への変化をも物語るものである。

第二の点についていえば、第13表のごとく「一般寄附金」が概ね現金であるため、寄附金中九七乃至九八パーセントは勞力提供の形の寄附金だといえる。いま両村とも平均勞賃一七〇円（朝陽村では男一八〇円、女一五〇円として計上している）とすると、朝陽村において六、五六一人役、坂北村において二、九四一人役の勞働である。さらに現金納入部分がこれらの勞働に対して報酬として支払われるとすれば、両村ともに一人一日約五円となる。正に勤勞奉仕である。

このことはさらに、山村である坂北村において、冬季農閑期が同時に積雪による土木工事不可能の期間であることを思うと、この大きな勞力は正に農作業からの勞力の引抜きを意味する。しかし潜在失業者を多く抱え込んでいるこの貧弱な山村にとつて、支払われざる勞働提供こそ寄附金負担の合理的な形であるともいえる。他方自然條件の比較的良好で雇用條件に恵まれた朝陽村においては、この勞力負担は農閑期利用の好機会になるのである。今なお自給的色彩を強くもつている日本の農村にとつて、勞力形態の寄附金は避け難く、農村財政

第12表 寄附金比較

	（單位 円）		
	一附寄	般金	計
村 村	34,000	1,115,350	1,149,350
朝 坂	12,500	500,000	512,500

を維持する一つの合理的源泉であるといえるであらう。

註4 エリス編、都留重人訳監修『現代経済学の展望』理論編一、三七―三八頁。

註5 地方自治庁、地方財政委員会監修『改正地方税詳解』一〇八頁参照。ここに「現行貸賃価格の基礎をなす米価」は二〇円九〇銭とされている。

明治六年地租改正條例によつて従来地租の課税標準としては地価かとられていた。ところが経済事情に應じて五年毎に改正することは極めて困難であり、大正一五年の税制整理に當つて、土地貸賃価格調査法によつて、大正一五年四月一日現在で調査した貸賃価格を以つて課税標準とすることになった。これは一〇年毎に改訂を加えられることになっており、したがつて現

新財稅制度をめぐる平野村と山村

行の貸貨價格は昭和十一年四月一日現在の調査による貸貨價格である。この基礎をなしている米価が前掲書によれば二〇四九〇錢とされている。しかし、農林統計により昭和二年米收穫高總數及び總價額から逆算した玄米一石当り價格は二七四八〇錢となる。

もしこの價格をとれば

昭和十一年	昭和二十四年	昭和二十五年
二七・八〇 _円	四、三五九 _円	五、五二九 _円

(一五七) (一九九)

となつて、やはり收益増加率が租稅増徴率を上廻る結果となる。

註₆ 前掲『改正地方稅詳解』一〇八頁による。

参考までに小峯三千男著『日本耕地價格の研究』(二二九頁)によると、(註₅)による大正一五年の貸貨價格調査法の実際施行をみた昭和六年の貸貨價格は

田(一反当)	二八四五六錢
畑(タ)	七四八六錢

で、相當の開きがみられる。

註₇ 詳しくは、島恭彦、前掲書一〇四頁参照。

三、結 論

以上經濟力に著るしい差違のある地方公共團體に対して、財政運営の自主性が付与せられた場合に生ずる相違を財政收入の面に限つて比較した。一方では自主性を与えられたがために却つて住民の稅負担を輕減せしめる方向をとり、他方は増稅しなければ自治体の歳出を賄い切れぬ實情を生じた。

いま上述した負担を総括してみよう（第14表）。昭和二五年においては独立財源である住民税、固定資産税共に、その課税標準の算定並に税率に対して一定の枠が定められ、したがって、朝陽村に対する坂北村の負担は二四年度に

第14表 租税負担比較 (単位千円)

		国 税	県 税	村 税	計	割 合
朝陽村	昭和24年	12,159	2,341	2,620	17,120	100.0
	25	7,134	516	5,484	13,134	76.7
	26	4,860	*	5,254	10,630	62.1
坂北村	昭和24年	5,309	1,708	2,251	9,268	100.0
	25	2,770	536	3,302	6,608	71.3
	26	1,883	*	4,741	7,160	77.3

備考 * 昭和26年度県税分は不明、したがって、昭和25年度と同額として算入した。

** 坂北村昭和26年度国税は調査当時不明につき、朝陽村における減額割合によつて算定した。

比して所得税の減少部分だけ減少している。これに反して名実ともに自主性の確立した二六年度においては負担の軽重は全く逆転する。即ち朝陽村においては負担はさらに減少しているに対して坂北村において逆に増加している。所得税の著るしい軽減が、地方税の増徴によつてある程度消去されている実績を知りうる。

もとより財政活動は徴税だけではない。それがいかに支出されるかは地方経済力にとつて極めて重要である。その支出の経済的効果を厳密に測定することは困難である。常識的に一例を以て示そう。

いま前記二カ村について道路の土木工事を同じ規模において実施したと仮定しよう。したがって、有効需要の造成は同じ程度である。しかしながら、人口密度の稠密な朝陽村と、その稀薄な坂北村とでは、道路の整備による社会経済的效果は著しく相違する。即ちその経済的意味は前者において遙かに高いことは容易に想像しえられることであろう。このことはあらゆる経費についていうる。

かかる事實は、たとえ貧弱町村に対して交付金並に補助金を交付することによつて歳入不足を賄うにしても、蔽い

かくせないことである。いま両村について、そこにおける資金の引揚撒布を比較してみると、朝陽村においては、国税県税として徴収される額に対して平衡交付金並に補助金（除災害補助）の額は四二パーセントに過ぎない。これに対して坂北村では一四一パーセントである。それにもかかわらず、前者では減税をし、後者では増税の上に立木売却という手段をとっている。

経済力の豊かな農村においては、地方自治乃至地方財政の自主性はまことに望まじきことであるに対して、貧しい農村においては、現実の困難な諸問題のゆえにあきらめに似た気持で新制度を甘受するばかりでなく、過去の中央集権的体制を望んですらいる。地方自治乃至地方財政の問題には未解決の部分極めて多く含んでいる。行政事務の再配分も町村合併も、その底に横わる地方経済力の不均等とその影響を検討した上でなされねばならない。