

町村財政の構造分析

恒松 治

- 一、問題の所在
- 二、財政規模
 - (一) 財政規模決定の要因
 - (二) 中央地方の財政規模
 - (三) 地方団体相互間の財政規模
- 三、歳入の構造
 - (一) 財政資金の引揚と撤布
 - (二) 歳入の構成と農業依存度
- 四、歳出の構造
 - (一) 歳出の構造と人口規模
 - (二) 歳出の構造と農業依存度
- 五、歳入の構成と歳出の構造
 - (一) 歳入の構成と財政規模
 - (二) 補助金と歳出の構造
- 六、平衡交付金
 - むすび

一 問題の所在

——はしがきにかえて——

(一) 広く地方財政といつても、そこには都道府県、都市、町村と公共団体の性格規模を異にすることによつて、その性格及び内容は種々様々である。しかし、そこに共通する問題はそれぞれその地域の経済を基盤としており、その社会条件に依拠しているということである。しかもその経済構造なり、社会条件は一国の経済の進展に伴つて、異つた様相を呈してくる。したがつて、地方財政の問題はかかる経済構造ないし経済力の相違を考えない限り眞の解決は

見出しえないといわねばならない。巷間屢々俎上に上つてゐる地方行政の改革、行政事務の再配分、町村合併促進等一連の問題も単なる制度の改革としてではなく、経済政策につらなる問題として取り上げられなくてはなるまい。

筆者は先に経済力の異なる二つの農村の実態調査に基き、その経済力の開差が財政現象に与える影響を分析検討した（『農業総合研究』第六巻第四号「新財税制度をめぐる平野村と山村」）。この分析は、いわば地方自治という要請の下に改革せられた新しい財税制度に対する地方団体の対応の仕方を、経済力の異なる二つの団体によつて比較検討したものである。本稿は、この焦点をさらに拡大して、異なる規模、異なる経済条件の下における財政現象の相異を検討するため、より多くの町村を対象として分析したものである。

(二) 地方財政に限らず、一般に財政の問題が純粹に経済の問題として解決を迫られてゐるにもかわらず、従来、ともすれば制度という問題領域の中に閉じ込められた状態にあつたことは否定できない。国民経済の成長発展が国民所得という概念によつて表示せられ、それと同時に国民所得に対する財政の比重が重視せられるに及んで、財政の国民経済に与える影響が重要な問題として、財政学の主要な研究対象となつてきた。

ところが、地方財政の問題領域は、現在もおおまかといつてよいほどに、「地方自治」の問題としてその方向が定められてゐる。したがつて、それは地方行政制度の問題として論ぜられてゐる。そして制度に対する批判は、それが「自治」を促進するか阻害するかに終始する。しかも、そこにおける「地方自治」は正に「中央集権」に對置せられた概念である。それと同じ意味で「地方財政」も亦「中央財政」と對立的に取扱われる。即ち中央財政の規模が増大し、地方の財政規模が相対的に縮減することを以て、中央集権の強化であり地方自治の抑圧であると規定する。そこには中央集権即惡、地方自治即善という形式的考え方が根強く潜在してゐる。

資本主義經濟が高度に發展成熟してくるにつれて、所得の分配構造を通じて、經濟の慢性的沈滞が生じ、尨大なる失業が存在する場合、經濟の上向に財政がいかに大きな機能を果たすかは一九三〇年代のアメリカ合衆國の經濟の教えるところである。又資本蓄積の少い後進國において、その經濟を高度に發展せる原動力が財政を通じて行われることは、明治時代におけるわが國の財政の役割を振り返るまでもなく明かなことであろう。しかも、かかる經濟政策の一環としての財政の機能は、完全に解放体系の經濟社會を單位として行われるよりは、その効果の拡散することのより少い封鎖的な經濟社會を單位として行われることのより有効なるはいうまでもない。そうした場合には、地方財政のもつ經濟的機能は中央財政のそれより小さく、同時に地方財政の規模は中央財政のそれに比して相對的に縮小するのは当然である。そこでも中央集權即惡が妥當するであろうか。中央と地方の財政規模の相對的比重は、その時の社會的經濟的條件によつて變化するものであつて、必ずしも「地方自治」の尺度とはなりえないであろう。⁽¹⁾

(三) しからば、地方財政はいかなる方向にその問題をみいだすべきであろうか。

般に經濟社會が安定と秩序を保ちうるためには、抽象的な表現であるが、個人の基本的人權としての「自由」が保障されることはもとより、ある程度の經濟的「平等」が与えられることが必要である。いいかえれば、「自由」と「平等」のバランスの上にその社會の安定が成立する。この二つがいかなる点で均衡するかは時代によつて異なり、國によつても異なるといふことができる。

これと同じことが、地方公共団体と中央政府との關係にも妥當する。即ち地方公共団体の存在は、その自由を表わす「自治権」と、行政水準の平衡を求めめる財政的「平等」との均衡の上に安定たりうるということができ(2)るであろう。即ち憲法第九二條における自治権は地方団体の自由を保障するものであり、平衡交付金のごとき經濟力の低い団体に

対する財政補助は経済の平等を与えるものである。資本主義経済が成長発展し、独占が支配的になればなるだけ、産業間に、もしくは都市と農村との間に、経済力の不均等が激化するの⁽³⁾は当然である。同時に経済力の小さい地方団体がある程度自治権を放棄しても、その財政的平等を希求するものも亦当然である。それは行政水準の平衡をも意味するからである。

この自治権と平等がいかなる点で調和し、均衡するかという限界を見出すことが中央と地方との行財政の関係を明確にするものであり、地方行政の裏付けとしての地方財政の研究の最も大きな問題であろうと思うのである。しかもこの限界ないし均衡点はその地方団体の規模、あるいはその地域の経済的社会的條件によつて必ずしも同一ではありえない。先に地方財政の問題が純粹に経済の問題として解決を迫られているといつたのはかかる意味なのである。

かような問題意識の上に立つて、地方団体特に町村の段階を対象として、その財政現象をその地方公共団体の規模ないし経済構造との関係において把握し、自治と平等の均衡点の設定に少しでも歩み寄ろうとしたのが本稿の分析である。

(四) 接近の仕方には二つの道がある。一は、一つの団体の財政を長期的に観察し、その団体の存在する地域の経済構造の変化がその財政にいかん反映しているかを検討する、いわば縦の分析である。二は、千差万別の団体を一定の規準によつて分類し、個々の団体に含まれる特殊性を捨象して比較検討する、いわば横の分析である。一つの団体を短期的に、いかに精緻に分析しても、それが普遍性をもちえないことはいうまでもないであろう。

ここでは第二の方法をとつた。愛知県県の統計を利用し、そこにおける約二〇〇カ町村を対象とすることによつて、信頼度を高める。同一の県に所属するということによつて県の段階における行政の差を排除し、町村を規模別に、あ

るいは経済構造別に分類し、それを平均することによつて個別町村の特殊性を普遍化し、それによつて一般的議論に堪えうるものと考えた。

町村の規模は、地方行政が住民の福祉を主要な目的とするという立場から、人口数によつて定める。しかし二万以上の人口を有する一〇町村は、むしろ都市として取り扱われるべきものとして対象外においた。かくして、千から二万未満まで一〇の段階に分ける。

さらに経済構造を示す指標として、その地域経済における農業のウェイトを利用する。この場合の農業はこれを極めて広義に解釈し、鉱業を除く原始産業、即ち農林水産業がこれである。この意味における農業に従事する人口をその地域の有業人口で除したものを以て指標にしたのである。以下これを農業依存度と呼ぶことにする。農業依存度八五%以上から二五%以下まで、一〇%ずつに区切つて八つの段階に分けたのである。

対象とする財政現象は地方財政税政制度が大改革せられた昭和二五年の決算見込である。国民経済全体からみれば、戦後やや安定した時期であるとはいへ、地方財政としては多くの混乱を生じた時期であつて、分析に適当した年度とはいふ難いが、資料の都合上止むをえなかつた。

用いた資料は、(1)『第一回愛知県統計年鑑』(昭和二七年三月刊行)、(2)『愛知県郡市町村勢要覧』(昭和二六年一〇月刊行、愛知県統計協会)である。

註(一) このことは、ギリスウォード(A. Whitney Griswold)の『農村と民主主義』(篠原・朝倉共訳)の中にも見出すことができる。即ち、ギリスにおいて、十八世紀から十九世紀初頭にかけて行われた土地囲い込み運動(enclosure movement)が農業の生産力を高め、資本の蓄積、農業機械の導入、土壌の涵養、租放耕作の形式等を刺戟助長し、国家的利益を高めた反面、そのために「ギリスの農村が、その労働者にとつては経済的機会の喪失、その社会制度にとつては村落共同体内に

おける個人的責任感の喪失という高い代償を支払つた」ことを、オーウインの『公開耕地に関する諸考察』(O. S. Orwin, Observations on The Open Fields, Economic History Review, 1938 Vol VIII p. 134——邦訳五八頁)を引用して述べている。限られた國家資金を地方団体に交付した場合、地方団体が貧困であればあるだけその限界効用は高いであろうが、資本の限界効率は必ずしも高いとはいえない。地方自治の理念に促される余り、國家的利益を犠牲にすることは許されまい。ここにも亦、中央地方の財政規模の相対的比重を以て地方自治を云為することの誤りを指摘できるであろう。

(2) ここにいう「自治権」とは、地方団体が有する本来的な、そして同時に憲法によつて認められた自治の権能をいうのであつて、具体的には地方団体の自主性と解してよい。自治権については、それが地方団体の自然的固有権であるか、國家の明示的あるいは默示的承認に基く機能かには種々議論もあるが、とにかく地方団体内に居住する住民の自治意識といつたような自主性を指すものではない。

(3) 鳥梨彦氏はその著『現代地方財政論』において、補給金制度の歴史的意味を考察して分与税ないし配布税の役割を次のように述べられる。即ち戦前においては、分与税配布税の地方財政に占める比重の増大が、地方財政をして戦争という国策遂行を通じて、資本の慾望満足に協力せしめられることになり、戦後においては、地方税制改正によつて増強された独立税のゆえに生じた配付税の相対的減少が、國際資本の安定化政策の一つの犠牲になつているといわれるのである(鳥氏前掲書七一―八二頁)。正に逆な現象から同一の結果を導き出す。地方団体に對する財政補助の一面的な見方であらう。

二 地方団体の財政規模

(一) 財政規模決定の要因

國家にしる地方団体にしる、その財政規模——財政支出の大きさ——は第一に財政需要によつて決定される。しかしながら、國家もしくは地方団体の機能が經濟の發展とともに複雑化するにつれて、その財政需要は限りなく大きくなる。これに對して經濟の成長がそれほどでなく、所得水準がこれに及ばない場合には、無限の財政需要は限られた財政收入によつて抑制される。したがつて財政規模は、第二に、財政收入を決定するその地域の經濟力によつて決定さ

れるといふことができるであらう。

一般に「量出制入」は公経済の原則だといわれる。この古典的財政原則によれば財政規模は財政需要によつて一義的に決定される。その場合の財政の機能は狭い枠に閉じ込められ、税の徴収ないしその支出を通じての経済的機能は無視される。そこには私経済はあつても国民経済という概念は存在しない。したがつて、財政の規模は全て財政の需要によつて決定されるのである。「量出制入」の財政原則は、いわば個人の自由の強調が平等を抑圧した時代の産物であつたといふことができるであらう。ところが経済の成長発展とともに訪れた経済不況は、社会をしてその安定を保たしめるために、経済的平等を欲求せしめるに至る。即ちある程度自由を犠牲にしても平等を求める方向が生れる。そうした平等、いいかえれば所得の再分配を行う主体が政府であり、その手段が財政である。そこに始めて財政における二つの面、収入と支出の経済効果の比較考量がおこなわれるのである。具体的にいえば、たとえある大きさの財政需要があつても、それを賄うだけの財政収入を確保すべき経済力のない場合には、財政需要はそれだけ削減されるか、または赤字公債によつてその不足分が調達されねばならぬであらう。逆に財政需要を上廻るだけの収入をあげうる経済力がある場合には、財政需要の中が拡げられる——その限界効用と限界費用（この場合税の徴収による負の限界効用）が等しくなる点まで——か、税率を引下げて民間企業の資本蓄積の培養に資するか、または余裕資金を公債償還に充当するか、何れかの方策がとられるであらう。かようにして、中央にしる地方にしる、その財政規模は、原則的には、その団体の財政需要とその地域の経済力との二つの要素によつて決定されるといつてよいであらう。

ところが地方団体の場合には特殊事情が存在する。即ち一定水準の行政的経済的機能を行使するための財政需要に比して経済力が相対的に低い地方団体に対しては、その差を補償する補助交付金が上級団体から交付されるというこ

とである。いわば資本主義経済の発展が必然的にもたらす地域経済力の不均等に對する経済的平等を保障するものがそれであり、旧制度においては分与税ないし配布税、現行制度においては平衡交付金である。したがつて、地方団体の財政規模は必ずしもその地域の経済力の水準に依存するとは限らず、⁽⁴⁾大部分財政需要によつて決定されるといつてよからう。

(二) 中央・地方の財政規模

地方団体、特に町村の段階における財政規模を問題とする前に、地方財政全体の規模と中央(国庫)財政の規模との相対的關係を検討してみよう。

行政主体のおこなう行政は大別して三つの機能をもつてゐる。ウィーザー(Friedrich Ferehien von Wieser)にしたがえば、(1)国民経済的面、(2)社会福祉的面、(3)国権維持的面、これである。詳言すれば、国民経済的機能とは行政主体の財政活動を通じて国民所得の増加、国富の増強、国家の発展がもたらされるものであり、経済進歩の條件をなすものである。それに対して社会福祉的機能とは経済の進歩に伴つて起る所得ないし富の不平等を緩和し、各種の諸施設を通じて実質的な経済的平等を保障するものであり、いわば経済安定の條件をなすものであるといえよう。国権維持の機能とは主として軍事力による国民の生命財産の保護を意味する。

かように行政主体の機能は財政活動を通して以上の三つの面をもつてゐるが、それら相互間の比重の輕重はその時の諸條件によつて必ずしも同一ではない。一定の財政収入を前提とすれば、これら三機能の相対的比重の大小は直接に中央と地方の財政規模の相対的大いさを左右する。その理由はこうである。第三の国権維持の機能については、例

えば戦争のごとき場合、地方財政の規模の縮減の上に尤大な戦費が賄われること、洋の東西を問わず明かなことである。国民経済における所得雇傭の水準を左右する経済的機能に重点がおかれる場合には、その効果はより封鎖的な経済システムにおいてより明確に把握される。したがつて、かかる経済政策を行う財政は、より大きい経済社会、いわばより封鎖的な経済社会を単位として統一的に実施されることが望まれる。したがつて、その場合には当然中央財政は地方財政より相対的にその規模が拡大される。これに対して、経済安定の条件ともいへべき社会福祉的機能に重点がおかれる場合には、その実施が個々の実情に即することが望ましいという意味で、財源を地方に移譲し、地方団体が直接の実施主体になる。明治以降における中央地方財政規模の相対的大いさの変遷はこの傾向を示している。即ち、経済的後進性の克服を急務とした明治・大正時代は地方財政の規模の低位の時代であつた。その中でも戦時と平時とは起伏が認められる。資本主義経済が成長した大正末期から昭和恐慌時を通じた社会不安期には、地方財政規模は中央のそれをむしろ上廻り、支那事変突入から戦争終了まで、再び地方財政は縮減されたのである。

したがつて、たとえ我国の地方財政規模の増大が中央からの補助交付金によつていたという事情はあるにせよ、中央地方の財政規模の相対的比重を以て直ちに中央集権即悪、地方自治即善という形式的概念の上に、地方財政の歴史は地方自治侵害の歴史であるとせずことは誤謬も甚だしいといわなくてはならない。

(三) 地方団体相互間の財政規模

地方財政の規模が原則的にはその団体の財政需要とその地域の経済力の水準に決定せらるべきではあるが、現実的には財政需要によつて殆んど一義的に決定されることを先にのべた。しかも地方団体は完全に解放体系の経済の上には

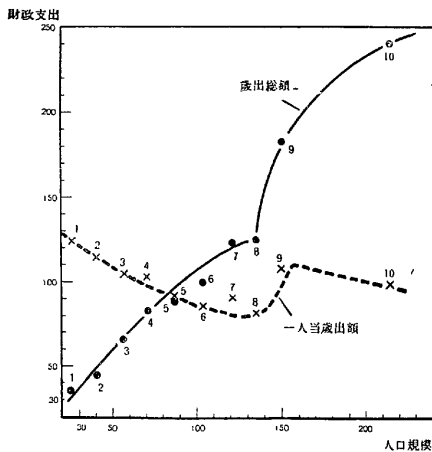
立つてゐるために、経済的機能を果す余地の少いことをも示した。特に農村においては、農業生産上間接的な投資である災害防止のための治山治水事業が、その経費の尨大なることのために、殆んど中央政府あるいは府県の直轄事業に依存することはもとより、農地の改良等直接投資も亦、上級行政機関が直接事業主体になるか又は町村の範囲を超えた土地改良区のごときが事業主体になるのであつて、かかる投資活動に対する公共団体としての町村の参加は殆んどないといつてよい。さらにまた水利事業についても、公共団体の範囲を超えた、一つの水系を単位とする組合によつて管理されるか、あるいは慣習によつて部落⁽⁵⁾を単位とする申合せ組合によつて管理され、公共団体としての町村の範囲と一致しないことは極めて多い。地方公共団体が、特に町村の段階において、経済団体としての色彩に乏しく、行政団体としての性格が濃い所以であらう。

かように行政団体としての町村における財政規模は何によつて決定せられるであらうか。行政の効果が住民福祉の上に均霑するというのは行政の最大の目的である。この意味からすれば、財政規模は人口の大小に依存すると考えてよいであらう。

一般に人口が多くなれば、それだけ財政規模は大きくなることは多言を要しない。しかしながら同時に、千人の人口の町村の財政規模が一万の人口を有する町村のその正に十分の一でありえないことも亦、論ずるまでもないことである。いかに人口の少い地方団体でも、独立の地方団体である以上、一定限度の吏員は必要であらうし、学校その他諸施設も必要である。したがつて、財政規模はむしろ人口が増加するにつれて遞減的に増加する。換言すれば人口一人当りの財政規模は人口の増加に伴つて減少する傾向をもつといえるであらう。しかしこのことは人口規模の一定の範囲内において、即ち行政内容の同一な町村において妥当する。例えば、人口八千以下の町村においては一人当財

第1表 人口規模と財政支出

	実 数			指数 (平均=100)		
	人 口	歳出総額	1人当 歳 出	人 口	歳出総額	1人当 歳 出
1	1,533	5,121	3,341	24.5	34.4	124.3
2	2,506	7,670	3,061	40.0	44.9	113.9
3	3,505	9,804	2,797	56.0	65.9	104.1
4	4,357	12,124	2,783	69.6	81.6	103.6
5	5,375	13,081	2,434	85.8	88.0	90.6
6	6,460	14,752	2,284	103.2	99.2	85.0
7	7,546	18,252	2,418	120.5	122.8	90.0
8	8,457	18,446	2,181	135.1	124.1	81.2
9	9,392	27,337	2,911	150.0	183.9	108.3
10	13,478	35,826	2,658	215.3	241.0	98.9



第1図 人口規模と財政支出

政規模は人口の増加に伴つて遞減するが、それ以上になると、例えば定時制高校の新設、自治体警察の設置、道路の補装、水道ガス施設等、むしろ一人当財政規模を遞増させる要因が作用する。さらにかかる条件が一定となる人口段階においては、再び遞減的傾向が生ずるのである。

いま愛知県郡部町村を、先に示したように人口規模別に一〇の段階に分つて検討してみよう。第一表を图示したの

が第1図である。歳出規模が人口の増加とともに増大する(図中実線)ことはいうまでもない。両者の相関係数は+0.978で強い相関をみることができる。これを一人当歳出額として比較したのが図中の破線で描いたものである。前述したように人口少ないし八千の規模の町村における一人当財政規模は人口の増加とともに減少する。ところが人口が九千台に及ぶと、新しい財政需要の発生によつて、一人当財政需要は増加し、そこで行政内容が一定すると、一人当財政需要は人口の増加とともに再び減少する傾向を示すのである。さらにこの資料に基いて、人口規模(x)と一人当財政需要(y)との関係をみると、次の回帰方程式をうる。

$$y = 2.492 - 0.023x$$

極めて大きい常数をもつ。即ち人口一人増加することによつて減少する経費は僅か〇・〇二三円に過ぎない。一人当財政需要は人口規模の大小によつて、それほど増減を示さないこと、後に財政支出の構造をみる場合にも、その変異係数の小さいことをもつて示すところである。

かように人口と財政規模の間に一定の関係を認めることができるが、さらに町村の財政規模はその地域の経済構造の差によつても影響される。それは経済力の水準の差ということではない。例えば、純農村においては人口も稀薄であり、住民に一定水準の行政サービスを与えようとするれば比較的大きい財政支出を必要とするが、農村的色彩が薄れるにつれて、比較的少い財政支出を以てその要求を満しうる。あるいは町村が都市化するにつれて、行政内容が変化するというごときものである。経済構造の差を示すものとして先に定義した農業依存度を用い、愛知県郡部町村を八段階に分つて検討してみよう。

一般に農業依存度が高い、いわば地域の経済がより多く原始産業に依存している地域においては人口規模は小さい

が第1図である。歳出規模が人口の増加とともに増大する(図中実線)ことはいうまでもない。両者の相関係数は+0.978で強い相関をみる事ができる。これを一人当歳出額として比較したのが図中の破線で描いたものである。前述したように人口千ないし八千の規模の町村における一人当財政規模は人口の増加とともに減少する。ところが人口が九千台に及ぶと、新らしい財政需要の発生によつて、一人当財政需要は増加し、そこで行政内容が一定すると、一人当財政需要は人口の増加とともに再び減少する傾向を示すのである。さらにこの資料に基いて、人口規模(x)と一人当財政需要(y)との関係をみると、次の回帰方程式をうる。

$$y=2.492-0.023x$$

極めて大きい常数をもつ。即ち人口一人増加することによつて減少する経費は僅か〇・〇二三円に過ぎない。一人当財政需要は人口規模の大小によつて、それほど増減を示さないこと、後に財政支出の構造をみる場合にも、その変異係数の小さいことをもつて示すところである。

かように人口と財政規模の間に一定の関係を認めることができるが、さらに町村の財政規模はその地域の経済構造の差によつても影響される。それは経済力の水準の差ということではない。例えば、純農村においては人口も稀薄であり、住民に一定水準の行政サービスを与えようとするれば比較的大きい財政支出を必要とするが、農村的色彩が薄れるにつれて、比較的少い財政支出を以てその要求を満しうる。あるいは町村が都市化するにつれて、行政内容が変化するというごときものである。経済構造の差を示すものとして先に定義した農業依存度を用い、愛知県郡部町村を八段階に分つて検討してみよう。

一般に農業依存度が高い、いわば地域の経済がより多く原始産業に依存している地域においては人口規模は小さい

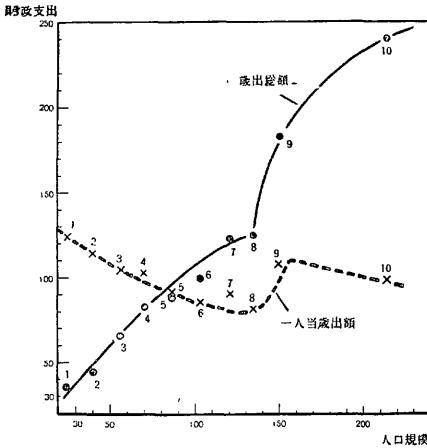
第1表 人口規模と財政支出

	実 数			指数 (平均=100)		
	人 口	歳出総額	1人当 歳 出	人 口	歳出総額	1人当 歳 出
1	1,533	5,121	3,341	24.5	34.4	124.3
2	2,506	7,670	3,061	40.0	44.9	113.9
3	3,505	9,804	2,797	56.0	65.9	104.1
4	4,357	12,124	2,783	69.6	81.6	103.6
5	5,375	13,081	2,434	85.8	88.0	90.6
6	6,460	14,752	2,284	103.2	99.2	85.0
7	7,546	18,252	2,418	120.5	122.8	90.0
8	8,457	18,446	2,181	135.1	124.1	81.2
9	9,392	27,337	2,911	150.0	183.9	108.3
10	13,478	35,826	2,658	215.3	241.0	98.9

町村財政の構造分析

政規模は人口の増加に伴つて遞減するが、それ以上になると、例えば定時制高校の新設、自治体警察の設置、道路の補装、水道ガス施設等、むしろ一人当財政規模を遞増させる要因が作用する。さらにかかる條件が一定となる人口段階においては、再び遞減の傾向が生ずるのである。

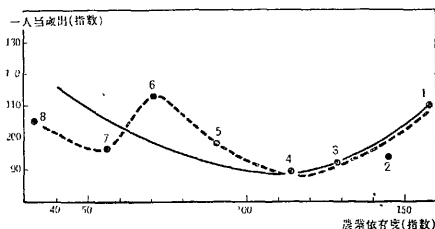
いま愛知県郡部町村を、先に示したように人口規模別に一〇の段階に分つて検討してみよう。第一表を图示したの



第1図 人口規模と財政支出

第2表 農業依存度と1人当歳出

	実 数				指 数 (平均=100)			
	農 業 依 存 度	人 口	1 人 当 歳 出	農 業 依 存 度	人 口	1 人 当 歳 出		
1	87.3	4,104	2,825	158.4	41.5	110.4		
2	80.0	5,862	2,404	145.2	59.2	94.0		
3	71.3	6,651	2,360	129.4	67.2	92.3		
4	63.2	9,347	2,296	114.7	94.5	89.8		
5	50.1	11,227	2,512	90.9	113.5	98.2		
6	39.2	12,030	2,905	71.1	121.6	113.6		
7	31.3	14,475	2,450	56.8	146.3	95.8		
8	18.3	14,459	2,710	33.2	146.1	105.9		



第2図 農業依存度と一人当歳出

という逆の関係をみる事ができる。このことは、第二表における農業依存度と人口との関係をみれば明らかである。蓋し資本構成が高度化するにつれて、所得水準は高まり、雇傭機会は必然的に増大し、それが人口を吸収するためであろう。(6)したがって、農業依存度と一人当財政規模との関係は、人口規模の場合とは逆に、農業依存度が大きくなればなるだけ一人当財政需要は大きくなるということができる。

第2図をみられたい。農業依存度五五〜六五%以上の町村では、それが小さくなるにつれて、一人当財政規模は小さくなる。ところがこの傾向は、農業依存度が五〇%以下になるに及んで、逆に一人当財政規模は増大する傾向にかわる。即ち地域の経済構造が農業をはなれて都市化するにつれて、行政内容に質的変化が起り、財政需要の増加が必要になることを示している。これは前述した人口規模の場合と同じ理由

によると解釈してよいであろう。

かようにみてくると、一人当財政規模の曲線が下降し、再び上昇する転換点、いしかえれば最小の経費を以て必要な財政需要を満たしうる規模は、人口の場合八、五〇〇の段階であり、農業依存度の場合には五五～六五%の段階である。しかも、農業依存度五五～六五%の町村の平均人口は約九、三〇〇であることを考えると、愛知県に限る限り、八、五〇〇～九、五〇〇の人口規模が一つの限界を示すもののように思われる。もとよりこの限界点がいかなる規模の町村にみられるかは、その地域の経済的社会的諸条件によつて異なるであろう。即ち最小の財政支出を以て、現在必要とせられる行政水準を維持するためにはいかなる人口規模が適正であるかは一概にいうことはできない。全国一律に一定の規模を与えようとする「町村合併促進」運動のごとき、充分反省さるべきであろう。地方制度調査会小委員会の案になる町村合併が人口八千の規模を適正としているのは本分析の結果と近似しているけれども、地方公共団体の諸条件を考慮して行政能率の向上を計つてこそ眞の自治があるということを忘れてはなるまい。

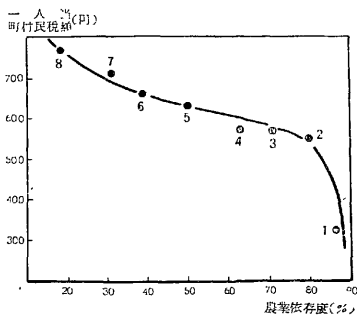
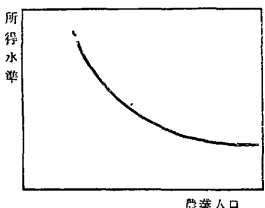
註(4) 現行制度における地方団体の財政収入の大小を決定する要素は二つある。(1)課税基準の採用の仕方、(2)徴収率の大小がこれである。課税基準としては、例えば住民税に三つの課税方式があり、その他の税にも標準税率と制限税率にはある程度の巾があり、何れをとるかは地方団体の自由裁量に任される。したがつて、経済力も高く担税力も大きい団体では財政収入の増大が期待されるであろう。ところが、現実には経済力の小さい団体においてむしろその負担率は重く、経済力の水準に対する財政収入は相対的に大きいことがある。徴収率は課税基準が同一であれば、経済力の高い団体の方が大きいと考えられる。しかし税の徴収率は納税者の意識とか、またはその経済社会の連帯性の強弱によつて異なるもので、必ずしも経済力に左右されない。経済力の高い都市よりもその低い農村の方がより徴収率が大きいことは屢々経験する事実である。

(5) このことは、昭和一〇年頃部落にも法人格を与えようという議論が一般に盛になり、現在においてもなお、部落は部落協議費を地方税以外に独自の形で徴収して種々の事業を行っていること、原因でもあり結果でもあるということが出来る。

(6)

一般に農業人口の相対的比重の大きいところではその所得水準は低いという関係が成立する。換言すれば農業の生産力の発展は他の産業部門の生産力の発展に追いつきえないことにもなる(上図)。いま愛知県郡部町村を農業依存度別にわけて、それぞれの人口一人当り所得水準と対比してみよう。下図に示すようになる。所得の相対的水準を示す指標として、ここでは町村民税額を用いる。というのは、昭和二五年度における町村民税は全国一律に所得税額の一八%に当る所得割と有所得者一人当り三百円の平等割によつて構成されているからである。したがつて、所得税額に不平等がない限り、その相対的大いさは所得水準を示すものと考へてよい。但し所得税額には累進税が適用されているため、これがそのまま所得額または可処分所得の水準を示すものでないが、三百円の平等割が含まれていることは幾分所得水準を表わすものに近からしめるといえるであろう。

昭和二五年度における町村民税は全国一律に所得税額の一八%に当る所得割と有所得者一人当り三百円の平等割によつて構成されているからである。したがつて、所得税額に不平等がない限り、その相対的大いさは所得水準を示すものと考へてよい。但し所得税額には累進税が適用されているため、これがそのまま所得額または可処分所得の水準を示すものでないが、三百円の平等割が含まれていることは幾分所得水準を表わすものに近からしめるといえるであろう。



三 歳入の構造

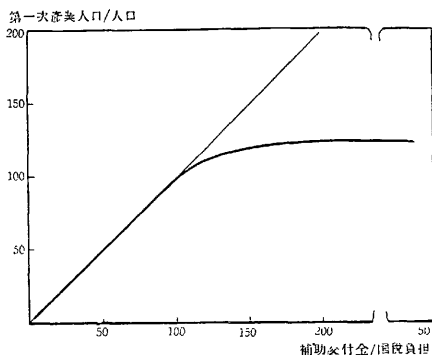
(一) 財政資金の引揚と撤布

地方団体、就中町村の段階における財政規模がその人口及び産業構造といかなる関係にあるかということとは、概ね上述したところである。そこにおける財政規模は現実の財政支出によつて示した。本章ではその財政収入の構造が地

方団体の規模あるいは産業構造といかなる関係をもつていられるかを検討する。それに先立つて、地域の経済から上級団体に吸収される、いわば財政資金の引揚と、上級団体から交付される財政資金の撤布との関係をみてみよう。即ち地方公共団体に居住する住民は同時に上級行政主体にも所属している。したがつて、その地域の経済は上級団体の行政を賄うための国税府県税を負担すると同時に、地方団体の財政を賄う地方税をも負担しているのである。しかも地方団体は、一定の行政水準を維持するために上級団体から少からざる補助交付金を受けている。交付金の地方財政収入において占める割合は、昭和二六年決算（地方自治庁『地方財政の状況報告』昭和二八年三月）によれば、都道府県において四三%、市町村において四〇%に上つてゐる。財政資金の引揚撤布を検討するゆえんである。

財政資金の引揚撤布の比率は地域経済の所得水準の差を明瞭に示す。現行財税制度の下においては、町村住民は町村税として町村民税・固定資産税、その他の物税を負担する。そして県税として事業税（除農業）・入場税・遊興飲食税等を、国税としては主として所得税を負担する。したがつて、地域経済の農業に依存している割合が高まれば高まるだけ、いわば地域の経済力が小さくなればなるだけ累進税の適用されている所得税の負担は小さくなり、特に県税として負担する部分は少い。その上、経済力の水準が低いために町村税収入も少く、一定の行政水準を保つために必要な財政需要との開差はより大きくなり、その差を埋めるべき平衡交付金の交付額は大きくならざるをえない。かようにして、上級行政団体に吸収される財政資金と、それから交付される財政資金との比率の開きは、経済力の高い団体と然らざる団体とは二重の意味で急速に大きくなるということが出来る。

さきこの関係を現実の資料についてみよう。愛知県約二〇〇カ町村では国税県税負担額の資料に欠けているために、経済安定本部『府県別現況分析』（昭和二五年）に基づいて、県の段階についてみると、第3図に示すとき曲線を



第3図 財政資金の引揚撒布と経済力

得が税の過重負担に喘いでいた年であること等である。

したがって改正後の現行制度においては、平衡交付金が財政収入と財政需要との差額として交付されること、農業所得の所得税負担の大巾な軽減等によつて、経済力の高い団体と低い団体との撒布率の差はここに示したものより遙かに大きいと考えられてよいであろう。

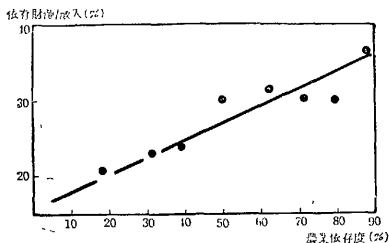
描くことができる。即ちY軸に人口中に占める第一次産業人口の比重の指数（平均五三・三%＝一〇〇）をとり、X軸に配付税と国庫支出金の合計額の国税負担額に対する比率の指数（平均三三%＝一〇〇）をとつてみると、前者の比重が高くなるにつれて後者の比率も亦高くなるという正の相関をみることが出来る。しかも第一次産業の比重が平均値を超えるや否や、曲線は平均線を右に大きくそれる傾向を示す。このことは前にふれたように、二重の意味における撒布率の加速度的増加を物語るものである。ここに注意を要するのはこの資料が昭和二三年度の決算見込であることである。即ち、(1)地方財税制度の大改正（昭和二五年）前のものであること、(2)戦後日なお浅いために、戦災をうけた第二次第三次産業の所得水準と、非戦災の第一次産業とのそれとの差はそれほど顕著でないこと、そして、(3)農業所

(二) 歳入の構成と農業依存度

歳入の構成はその地域の経済力の水準によつて変化する。前にものべたように、人口規模が大きくなるにつれて、産業構成は高度化し経済力は増大する。したがつて、人口規模の段階による歳入構成の変化はそのまま産業構造の差による変化とみなしてもよい。しかし、ここではこの関係を一層明瞭にするために、農業依存度別の八つの区分にしたがつて、その歳入構成に与える影響を考察することにする。

(1) 依存財源と自主財源　ここで自主財源というのは、地方団体の歳入総額より平衡交付金と国県支出金の合計額——依存財源と呼ぶ——を差引いた残余を指す。即ち町村の独立税・企業及財政収入・手数料使用料・寄附金・繰越金・起債・その他雑収入を含む。現在起債は殆んど公募ではなく、その大部分を大蔵省資金運用部(預金部)引受に依存しているという意味では必ずしも自主財源とはいひ難い⁽⁷⁾。しかし、その返済に当つては地域経済の負担にかかるという意味において、ここでは自主財源の中に含ましめることにする。

かように区分すると、歳入中に占める依存財源の割合——地方団体の財政の上級団体依存度⁽⁸⁾——は経済力の小さな団体ほどより大きいといふことができる。一般に農業人口の割合が大きければ一人当所得が少く、このことは地域経済を対象としても実証しうることは前にもふれた(註6参照)。従つて、依存財源の中心をなす平衡交付金が財政収入と財政需要の差額として交付される現行制度では、財政需要を一定とすれば、財政収入の小さい団体ほどより多くの交付金を受けること論を俟たない。このことは地域経済の農業依存度が高い団体ほど上級団体への依存度が高いことを意味する。愛知県下町村を対象としてみると、農業依存度と財政の国県依存度との間にはかなり高い正の相関を見



第4図 農業依存度と依存財産

出すことができる(第4図)。逆にいえば、農業依存度が高い地域における自主財源の割合——財政の自主性——は相対的に小さいことになる。

依存財産である平衡交付金及び補助金については後述するとして、ここでは自主財源をさらに詳細に検討してみよう。

(2) 税収入 町村における税収入というのは、町村民税・固定資産税のほか、自転車・荷車・電気ガス・木材引取・広告・接客人税の法定普通税、並に自治庁の許可を要する法定外普通税を総称する。

一般に、租税収入がその地域の経済力(所得水準及び過去の資本蓄積)に依存していること今更多言を要しな⁽⁹⁾。

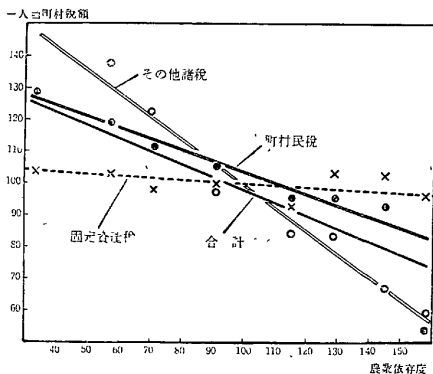
いま農業依存度別に分けた町村の一人当町村税及びそれぞれの構成割合を第3表で示し、農業依存度別町村税と農業依存度との関係を、それぞれ平均を一〇〇とする指数によつて図に描いてみよう。

第5図によつて判るように、一人当各税負担額は農業依存度、即ち経済力と密接な関係をもつている。しかし、その傾斜はそれぞれ異つている。「その他」諸税の負担が最も急なカーブを描き、町村民税の負担がこれに次ぎ、固定資産税の負担は殆んど水平に近い線を描く。農業依存度の高低によつて、所得水準に差があることはいうまでもないが、どの位の差があるかを推測する資料はない。したがつて、いかなる税種がその所得水準の差を最も確実に反映するかを確かめることはできない。しかし大雑把に次のようなことはいえるであらう。

第3表 1人当町村税額 (単位 円・%)

農業依存度	町村民税	固定資産税	その他	計
87.3	322 (31.6)	523 (51.4)	173 (17.0)	1,018 (100.0)
80.0	552 (42.1)	561 (42.8)	197 (15.1)	1,310 (100.0)
71.3	565 (41.1)	564 (41.1)	245 (17.8)	1,374 (100.0)
63.2	569 (42.8)	512 (38.6)	247 (18.6)	1,328 (100.0)
50.1	628 (42.9)	550 (37.6)	286 (19.5)	1,464 (100.0)
39.2	661 (42.7)	530 (34.2)	357 (23.1)	1,548 (100.0)
31.3	713 (42.4)	563 (33.5)	405 (24.1)	1,681 (100.0)
18.3	768 (43.5)	565 (32.0)	434 (24.5)	1,767 (100.0)

(1) 町村民税には所得割と均等割の二要素から成っており、しかも本分析が昭和二五年度を対象としているという点において、所得税額の一八%の所得割と所得を有する住民一人当四〇〇円の均等割によつて構成される。したがつて、所得水準のいかんを問わず、有所得者の負担する均等割が存在する限り、町村民税額のカーブの傾斜は所得水準のそれより水平に近くなることが考えられよう。⁽¹⁰⁾



第5図 農業依存度と町村税

第4表 市町村民税課税方式別団体数

	第一方式	第二方式	第三方式
都市	%	%	%
六市	100	-	-
人口20万以上	61	39	1
人口10万以上	58	40	2
人口5万以上	55	44	1
人口5万以下	42	57	1
町村	11	85	4

備考 自治庁『地方財政の現況報告』
(昭28年3月) 88頁より。

よいのである。いま、この三課税方式のうち、それぞれの方式の採用団体の数をその総数に対する割合の百分率で示すと第4表のようになる。人口規模が小さく、経済力が低い団体ほど第二方式の採用が多くなり、町村の段階においては圧倒的に多数のものが第二方式を採用していることを知っている。第二方式を採用することによつて、第一方式によるよりもその地域経済の实情にそわしめようとするか、あるいはむしろ住民負担を軽減しようとする積極的な地方団体もなはないではなからうが、多くは第一方式では充分な財政収入をあげないために、課税手続の面倒な第二方式を採用して

- (四) したがつて、町村民税中、所得割課税に対して、次に示すごとき三方式の自由選択を認められた二六年度以降については、町村民税と経済力との関係はさらに異つた形をとるであらう。
- 即ち、町村民税所得割の三課税方式というのは、極く大雑把に示せば、
- (1) 所得税額の $\frac{18}{100}$ を標準率とし、 $\frac{20}{100}$ を制限率とするもの
 - (2) 課税所得額の $\frac{18}{100}$ を制限率とする累進課税
 - (3) 所得額から所得税額を控除したものを課税所得額とし、その $\frac{20}{100}$ を制限率とするもの
- の三つである。

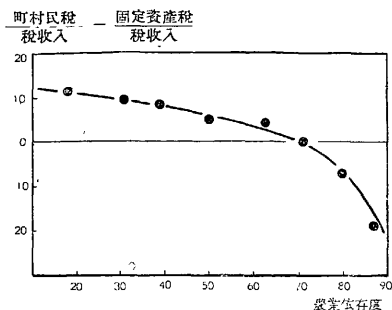
一見して判るように、課税上地方団体にとつて最も簡単なのは第一の方式である。したがつて、第一方式によつて財政需要を満たすに足るだけの財政収入をあげうる、いわば経済力のある団体では当然第一方式を採用すると考えて

ると考えて間違ないであろう。⁽¹¹⁾したがつて、二六年度以降においては、所得水準の低い地域における住民の負担が相対的に重くなるということによつて、町村民税負担と農業依存度との關係を示す曲線は一層水平に近いものになると推定することができる。

(イ) 第三には固定資産税の曲線が殆んど水平に近いことである。即ち所得水準の高低にかかわらず一人当り当該税の負担には殆んど差がみられないということである。このことは富の水準と現在の所得水準とは必ずしも比例しないことをも物語る。固定資産税というのはいうまでもなく土地・家屋・償却資産に対する課税である。償却資産を一応考慮外におく。土地に対する課税はその賃貸価格が基準になつており、その限りでは農地に対する課税標準はその生産力ないし所得水準を反映すると考えてよい。⁽¹²⁾したがつて、現在の所得水準に無關係な課税客体は家屋ということになる。即ち家屋税の課税標準となる家屋価額は市場価格ではなくて、再建築価格である。そのため市場価格としての家屋価額と固定資産税の課税標準としての家屋価額との開差は、都市と農村とでその大きさを著るしく異なる。したがつて、都市においては、現在の所得水準の堪えるだけの家屋を所有しうるに反して、農村ではこれは不可能に近い。その大都市と農村との生活態様の相違、伝習の支配力の相違等は、農村における家屋税のその所得に対する負担を相対的に重からしめているといえるであろう。

かかる事情を考慮に入れて、農業依存度別に町村税収入中に占める町村民税及び固定資産税収入の比重を比較してみよう(六六頁第3表参照)。

農業依存度六五〜七五%の段階において、両者の税収入中に占める比重は同じになり、それより依存度の高い町村においては現在の所得水準より富に対する課税収入が相対的に大きく、依存度が小さくなるにつれて逆になつていく



第6図 町村民税と固定資産税の比重と農業依存度

傾向をみる事ができる。いまX軸に農業依存度をとりY軸に町村民税中に占める町村民税と固定資産税の割合の差をとつてみると、第6図のように描くことができる。町村民税と固定資産税の相対的比重がその地域の経済力と強い相関々係をもつことを知りうるであろう。

都市と農村における家屋建築費の差がその需給による市場価格の差よりも遙かに小さいにもかかわらず、再建築費用を以つて家屋税の課税標準にしているところに農村において家屋税の負担過重の聲が高い一つの理由があるように思われる。

(3) 税外収入 税外収入というのは、財産収入・財産売払代金・分担金負担金・夫役及現品・使用料・手数料・寄附金・繰入金・繰越金・雑収入・起債・その他、並に国県支出金を総称する。但しここでは自主財源を対象としているために、先にも断つたように、国県支出金を除外して考察する。

地方団体の財政需要が、第一には町村民税収入によつて、第二には財政需要と財政収入(税収入の七割額)との差額として交付される平衡交付金によつて、第三には税外収入のうちでも年々ほぼ一定額の収入をあげる使用手数料・繰入金・繰越金・雑収入等によつて満たさるべきこと、多言を要しないところであろう。したがつて、その他の税外収入、即ち財産売払代金・起債・寄附金は、いわば以上三種の収入によつてもなお財政需要を満たさない場合の補完的意味を有しているといつてよからう。しかもこのうち、財産収入、特に財産売払代金は地域経済にとつてその既存資本の

喰い潰しによる収入であり、起債はその返済が將來の所得にかかるといふ点において、現在の所得に対する負担とはならない。したがつて、財政需要に対する財政収入の不足が、先ず財産収入（財産売却代金を含む）及び起債によつて充たせられ、それでも不足する場合、はじめて寄附金という現在の所得に対する負担という形が一般にとられることは容易に推察しうるところである。

しかしながら、財産収入特に財産売却による収入には公共団体所有の財産、例えば町村有山林のごとき財産が存在することが前提條件にならなくてはならない。こうした地方団体所有の財産は、多くその地域の経済力の中から蓄積された結果ではなくて、地方団体成立の歴史的條件によつて、いわば偶然にその所有に帰したような財産であつて、経済力の大小とは無關係に存在する。

一方起債は概してその地域経済力の大小によつて決定せられる。一般に負債が、それによつてえられた資本の経済効果、いわば投資の限界効率が大きく、同じことではあるが、返済能力が確實である場合に可能であることは私経済公経済を問はず妥当する。もとより公経済は私経済とは異つて營利を目的とする経済ではない。したがつて、地域の経済力のいかんを問はず、災害復旧・戦災復興、及び制度の改正に伴う新しい財政需要に対しては起債が認められる。しかし、かかる特殊事情を除けば、地方債収入を公営企業の財源とする場合にせよ、また公共施設建設事業の財源とする場合にせよ、その事業の内容が著実にして健全であること、即ち該事業の経済効果が顕著であることが必要な條件になるのである。⁽¹³⁾資本の限界効率が原始産業において小さいことはいうまでもなく、特殊事情のない限り、起債収入が経済力の大きい団体、いいかえれば農業依存度の小さい地方団体においてむしろ調達可能な財源となるといへよう。

いま税外収入のうち財産収入・起債・寄附金の構成割合を農業依存度別に示せば第5表のごとくである。財産収入

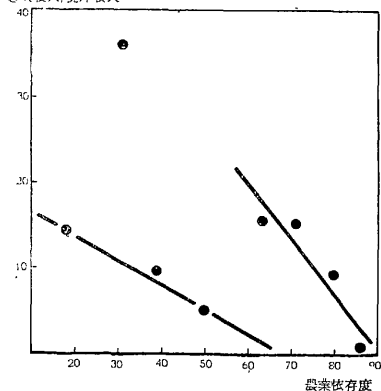
第5表 税外収入の内容 (単位千円)

農業依存度	財産収入	起債	寄附金	その他	計
87.3	775 (28.9)	24 (0.8)	926 (34.5)	960 (35.8)	2,685 (100.0)
80.0	223 (8.1)	253 (9.1)	677 (24.5)	1,614 (58.3)	2,767 (100.0)
71.3	34 (1.4)	408 (15.2)	928 (34.6)	1,307 (48.8)	2,677 (100.0)
63.2	68 (1.9)	570 (15.5)	1,008 (27.5)	2,023 (55.1)	3,669 (100.0)
50.1	94 (2.0)	260 (5.3)	845 (17.2)	3,700 (75.5)	4,899 (100.0)
39.2	202 (2.2)	840 (9.5)	899 (10.2)	6,912 (78.1)	8,853 (100.0)
31.3	566 (10.1)	2,008 (35.9)	574 (10.3)	2,446 (43.7)	5,594 (100.0)
18.3	603 (7.7)	1,118 (14.3)	598 (7.6)	5,504 (70.4)	7,823 (100.0)

町村財政の構造分析

は前にもふれたように地域経済力の大小とは無関係であるから考察外におき、起債と寄附金収入についてのべる。
起債の税外収入における構成割合をみると、二つの段階に分けて考えられる。即ち農業依存度二五〜三五%の町村を例外とすると、四五〜五五%、いわば半商半農の町村を境として、それより依存度が高い町村においても、低い町村においても、共に起債の税外収入中に占める割合は農業依存度と逆の相関を示している(第7図)。換言すれば、経済力の高い団体ほど歳入の起債に負う割合は増大するということができる。先に農業依存度と一人当財政規模との関

起債収入/税外収入

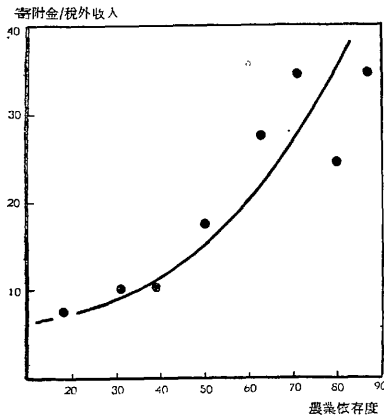


第7図 起債収入と農業依存度

係を考察した場合（第2図参照）、農業依存度四五～五五%の町村を境にして、それ以上の町村では依存度が低くなるにつれて財政規模は減少しそれ以下の町村では依存度が低くなるにつれて財政規模が増大する傾向のあることを指摘した。このことと起債の歳入中に占める比重とを関連させて考えるところいうことがいえる。即ち農業依存度四五～五五%以下の町村では財政需要の増大は起債によつて補填することの可能性が増大する。これに対して農業依存度四五～五五%以上の町村では、一人当財政需要の増大は、起債によつては賄われえないことを示していると解してよいであろう。経済力の低さが、そして資本の限界効率の小さいことが、起債収入にたのむところ大であるにもかかわらず、それを阻んでいるという現象を知ることができよう。

農業依存度が高いところに起債の比重が小さいという他の一つの理由は、負債ということそれ自体を極度に忌避する農民心理である。したがつて、純農村においては、財政需要を満たすだけの経済力、そして財政収入がなく、売却すべき町村有財産もない場合には、その不足を手統の簡易な寄附金に頼るといふ傾向が強くみられるのである。⁽¹⁴⁾

税外収入中における寄附金の比重は正に農業依存度が高くなるにつれて増大する傾向は第8図によつて明瞭に看取される。しかも、寄附金徴収に一層拍車をかけるものは農村における地縁的血縁的な人間の結合関係である。即ちそ



第8図 農業依存度と寄附金

うした社会においては、個人の自由意思に基くべき寄附金は却つて強い強制力をもつということが出来る。さらに注意すべきことは、ここに掲げた寄附金が町村財政に公然と現れた数字であるというところである。法人格をもたない部落がいまなお自然村落として存在している農村においては、部落協議費として隠れた多額の寄附金が存在することは十分に推察されるところであらう。

(註7)

地方債を所有者別に比較すると下表のようになる。即ち預金部引受が圧倒的に大きいことを知りうる。したがつて、自治庁その他の作製する統計資料は全て、起債による収入を依存財源として分類している。

(8) 前掲の安定本部『府県別現況分析』では、地域経済の「国庫依存度」ということをその地域経済から支払われる国税に対する補助交付金(含配付税)として取扱われている。本稿における引揚撒布がこれに当る。

(9) 過去の資本蓄積にかかる地方税としては固定資産税並にその他の物税がある。固定資産のうち土地は、農村においては直接の生産手段であり、所得水準を決定する一つの要因である。又、自転車・荷車のごとき耐用年数の少い物件は、長期的にみれば、現在の所得水準に依存すると考えてよいであらう。したがつて、現在の所得水準と何の關係もなく、純粹に富に対する課税は家屋に対するものだけであるといえよう。

(10) 所得割の基準になる所得税そのものの差は、累進率の適用によつて、実際の所得水準の差よりもより大きくなる。しかし、全般に所得水準の低い地域においては、一人当四〇〇円の均等割部分が曲線の傾斜に与える影響は大きいと考えてよいと思われる。

(11) 二五年度以降、特に所得税の大巾な軽減によつて、所得税を町村民税の基準

町村財政の構造分析

	昭和7年		昭和11年		昭和23年	
	百万円	%	百万円	%	百万円	%
預金部	645	24	1,160	31	27,813	72
簡易保険局	396	15	719	20	1,195	3
市中銀行	621	23	613	17	2,738	7
保険会社その他	237	9	452	12	492	1
金融業組合	31	1	75	2	481	1
一般公募	710	25	587	16	1,799	5
その他	85	3	85	2	4,234	11
計	2,728	100	3,694	100	38,755	100

とする場合若しくはその収入は減少する。拙稿「新財稅制度をめぐる平野村と山村」参照。

(12) 土地就中農地に対する課稅標準はその資本価額であるが、その資本価額はその貸賃価額に対する一定倍率を乗ずることによつて算定される。即ち昭和二五年において、田は貸賃価額の九〇〇倍、畑は一、〇八〇倍を以て課稅標準額としている。

いま田畑売買価格（昭和二五年三月現在）を貸賃価格との關係において示すと下表のごとし（地方財務協會『地方稅財政制度解説』一六二頁より）。

(13) 地方債を以て財源とするものには次のごときものがある。(イ)公營企業（交通・ガス・水道）、(ロ)出資金貸付金、(ハ)地方債借換、(ニ)災害復旧、(ホ)職災復旧及び公共施設の建設の五つに限られる（地財法五）。その他特例として、(イ)義務教育年限の延長、(ロ)自治体警察の創設、(ハ)消防の強化、に伴う建設費について起債が認められる（地財法三三）。起債については原則として所轄行政庁の許可は要しないが、(ホ)の職災復旧及び公共施設の建設の場合に普通稅の稅率がいずれも標準稅率以上であるという制限の他、起債の財源を殆んど大藏省預金部資金に依存している現状では、その經濟効果に対して嚴密な審査が行われている。

(14) 地方公共団体はその住民に対して、直接であれ間接であれ、寄附金を割り当てて強制的に徵收してはならないことは法の定めるところである（地財法四）。しかしながら、封鎖的でありながらその内部では極めて開放的な農村社会では、部落内にて割当てる寄附金の方が稅の徵收よりも遙かに実情に適合したものである場合が極めて多い。いわば寄附金には課稅の欠陥を補うがごとき性格をもっていることを農村において屢々耳にすることである。

四 歳出の構造

上述の本論第二節において、地方団体の財政規模を決定する要因が、基本的には財政需要と財政收入を左右する經濟力にあるけれども、財政收入は必ずしも当該地域の經濟力からのみ供給されるものではなくて、上級行政団体から

田畑の売買価格と貸賃価格

地目	品等	貸賃價格對する數		
		平均價格	平均價格	平均價格
田	全	25.84	28,066	1,086
	國	19.44	20,821	1,071
	均	13.49	13,390	992
畑	全	13.79	18,860	1,294
	國	9.93	13,032	1,312
	均	6.54	8,075	1,234

の補助交付金がその少なからざる部分を構成することをみた。したがつて、経済力の高低が影響を与えるものは財政収入の規模そのものではなくて、むしろその構成であるという観点から第三節において経済力の水準と歳入の構造との關係を概観した。

かように歳入の構造はその地域の経済力の水準を反映するが、それが財政需要に応じて支出される場合には必ずしも経済力いかに關係はない。このことは財政支出がその地域の経済力に効果を及ぼさないという意味ではない。完全に解放体系である地域経済では、その財政支出のもつ経済政策としての意義は極めて少いことである。換言すれば、解放経済においては、財政支出の経済効果は必ずしもその地域の経済の上に還元しないばかりでなく、資本主義経済の下ではその機構を通じて、例えば生産力の低い産業に対する投資が逆に資本構成の高い産業にプラスの経済効果を与えるごときことも多いのである。

本節では歳入の構造を人口規模並に農業依存度との關係において検討してみよう。

(一) 歳入の構造と人口規模

一般に経済主体のもつ経済的欲求は無限であるのに反し、その欲求満足的手段である所得水準は限られている。したがつて、一定の収入はそれを支出する場合の限界効用が最大になるように選択支出されることはいうまでもない。このことは地方団体の財政支出の場合でも同じである。そして我国の地方財政の場合には、その歴史的な條件によつて、国政の委任事務が余りに多くて、選択支出する余裕が極めて狭い枠内に閉じ込められていることをもつて、地方財政貧困の原因の尤たるものと考えられてきた。しかし、一体いかなる支出が国政委任事務に基く支出であり、いか

第6表 住民一人当費目別経費

(単位：円、%)

人口	役場費	教育費	土木費	産業 経済費	社会 労働 施設	その他	計
1,533	772 (23.1)	641 (19.2)	324 (9.7)	164 (4.9)	99 (5.0)	1,341 (40.1)	3,341 (100.0)
2,506	606 (19.8)	705 (23.1)	396 (12.9)	188 (6.1)	229 (7.5)	937 (30.6)	3,061 (100.0)
3,505	553 (19.8)	776 (27.8)	241 (8.6)	104 (3.7)	217 (7.8)	906 (32.3)	2,797 (100.0)
4,357	548 (19.7)	608 (21.8)	543 (19.6)	171 (6.2)	201 (7.2)	712 (25.5)	2,783 (100.0)
5,375	472 (19.4)	564 (23.2)	252 (10.4)	191 (7.8)	231 (9.5)	724 (29.7)	2,434 (100.0)
6,460	423 (18.5)	490 (21.5)	347 (15.2)	139 (6.1)	147 (6.4)	738 (32.2)	2,284 (100.0)
7,546	433 (17.9)	642 (26.5)	385 (15.9)	144 (5.9)	158 (6.5)	656 (27.3)	2,418 (100.0)
8,457	471 (21.6)	652 (29.9)	277 (12.7)	97 (4.8)	161 (7.4)	523 (23.6)	2,181 (100.0)
9,392	533 (18.3)	453 (15.5)	624 (21.4)	173 (5.9)	177 (6.1)	951 (32.8)	2,911 (100.0)
13,478	446 (16.8)	570 (21.5)	416 (15.6)	163 (6.1)	217 (8.1)	846 (31.9)	2,658 (100.0)
係数(%)	60.0	47.2	95.5	63.1	76.9	81.6	39.4

町村財政の構造分析

七六

なる支出が選択の余地のある固有事務費であるかは、国家と地方とが有機的關係にある限り判別できない。両者が区別せられてきた唯一の基準は地方財政法に明記せられた経費の負担区分によつてゐる。⁽¹⁵⁾ 経費負担の基準を示したに過ぎない法令条文をもつて、直ちに本質的内在的なものとして区分することは誤りであらう。

先に第二節で詳しく述べたように、一人当財政規模(支出)は、人口規模が小さい町村において相対的に大きくなる。このことは一定の行政事務量が人口規模の大小を問はず存在することを示しているといつてよからう。

しからは種々ある支出項目のうち、一定事務量はいかなる費目において最も大きいであらうか。主たる経費、即ち役場費(一般行政費)、教育費、土木費、産業経済費、社会及労働施設費(保健衛生費を含む)、その他(議会費・警防費・財産費・

統計費・選挙費・公債費・諸支出金)の住民一人当支出額を示せば第6表のようになる。

いま人口段階別に、それぞれ各費自別の一人当経費額を算出し、その標準偏差を平均値で除した商の百分率、即ち偏異係数の大小を比較してみよう。即ち偏異係数の値が小さければ小さいだけ、その費目に關する一人当事務量が人口の大小にかかわらずそれだけ一定していると考えられるのである。土木費を住民一人当りの経費として表示することの可否は一応不問に附して、その數値を小さい順序に並べると、教育・役場・産業經濟・社会及労働施設・その他・土木の各費目の順になる。この順序は、いいかえれば、行政主体の行う行政機能の必要度の強弱、あるいはいわゆる「義務的」色彩の濃淡を表わすものと考えてよからう。即ち町村においては義務教育に要する住民一人当の経費は、人口のいかにかわらず最も必要度の大きいものであり、土木事業に要する経費はその地域經濟の状況によつて變化するもので、行政機能の必要度は最も小さいということが出来る。かように、各費目間には人口規模を異にすることによる行政機能の必要度の強弱にかなり差のあることが認められる。しかし先に財政規模のところでも述べたように、一人当歳出総額は人口規模の大小によつて、殆んど變らない。このことは必要度の小さい費目、即ち選択可能な費目における歳出には、町村によつて著るしく軽重があるからであり、あるいは又、人口と正の相関をもつ経費が負の相関をもつ経費によつて相殺されるからである。歳出総額、いわば町村の住民に対する行政機能全体は人口のいかにかわらずほぼ一定していることを示しているといつてもよからう。

したがつて、費目別経費のそれぞれ歳出中に占める割合は人口規模を異にすることによつて必ずしも同一ではない。いまこの愛知県郡部町村における各費目の平均構成割合を全国町村のそれと対比して第7表に示す。その構成割合の大なる費目から順次配列すれば、教育・役場・土木・社会及労働施設・産業經濟・その他となつて、比重の大小

第7表 費目別構成割合比較

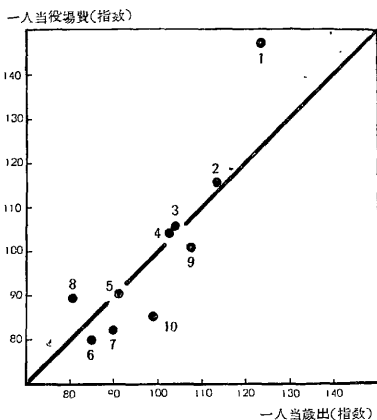
	役場費	教育費	土木費	産業経 済費	社会及勞 働施設費	其 他
愛知県町村平均	19.4%	23.0%	14.7%	5.8%	7.0%	30.6%
全国町村平均	22.4	24.9	12.7	9.5	10.7	19.8

備考 全国町村の平均構成割合は昭和26年度決算(自治庁『地方財政状況報告』)に基くものである。

に差こそあれ、その順序は両者とも同じである。ただ注意すべきことは、愛知県町村に於いては偏差の小さい費目、即ち「義務的」色彩の濃い費目の割合が全国町村のそれより小さく、自治体の自由意志に基づくところのより大きい費目が全国のものより大きいことである。この原因は、全国町村の平均人口五千強であるに對して、愛知県町村の平均人口八千強であるという、人口規模の差に基くものと考える以外にこれを実証する資料はないのである。換言すれば、人口規模の小さい町村ほど行政機能の必要度の高い費目が歳出中に占める割合も高く、止むを得ざる経費によつて自治体の自主性を発揮すべき行政機能の中が狭められるということができるように思われるのである。

しかし、愛知県町村を人口規模別に分け、それぞれ各費目の歳出中に占める割合を比較検討すると、役場費(一般行政費)を除いては人口規模と殆んど関係がない。これは戦後実施せられた諸制度の改革が町村の特殊性を強く表現せしめた結果であろう。したがつて、ここでは一般行政費についてのみ人口規模との関係を検討することにする。

人口規模別にみた一般行政費即ち役場費の傾向は、地方団体の諸機能のうち行政機能の比重が大きくなればなるだけ、歳出規模の傾向と一致することはいうまでもない。いま、一人当財政規模と一人当役場費との関係を、それぞれ指数(平均=100)を以て示すと、第9図のように描くことができる。人口の最も小さい町村における一人当役場費が著るしく大きいことを除けば、他の町村はほぼ趨勢線に近く点在することが判る。即ち一般行政費の相対的に大きい町村では財政規模も亦大きくなる。逆にいえば、財政規模の大きさによって左右されるとい

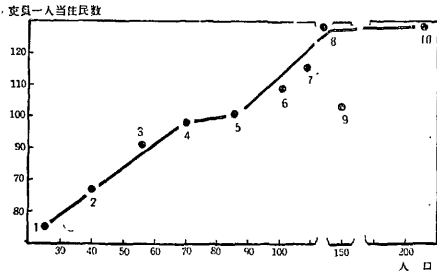


第9図、財政規模と一般行政費

つてもよかるう。しかも注意さるべきことは、人口八千〜九千の町村(図中の8点)を除けば、趨勢線上にある人口五千〜六千の町村を境にして、それ以下の人口規模の町村は趨勢線より上に位し、それ以上の規模の町村は趨勢線より下に位するというのである。このことは五千未満の町村では一般行政費が歳出規模に比して相対的に大きいのに反して、六千以上の町村では一般行政費が相対的に小さいことを示している。

かように一般行政費は人口規模が大きくなるにしたがつて相対的に小さくなるという関係をもっており、したがって、その歳出総額に対する割合は人口規模が小さい町村においてより大きい。第5表でも示したように、人口千〜二千の町村では二三%であるに対して、一万以上の町村では一七%に過ぎない。これが理由の一は事務能率の業量と吏員数との関係を見なくてはならないが、ここでは簡単に人口との関係についてのみふれることにする。

いま人口規模別に、吏員数の相対的大小、即ち吏員一人当住民数との関係をそれぞれ指数(平均 \parallel 100)によつて示すと、第10図を描くことができる。



第1C図 人口規模と吏員数

概して人口規模が拡大するにつれて吏員一人当りの住民数は多くなるといふことができるであろう。しかし図上実線にて示すように、人口五、六千の町村と人口一万、一万五千の町村とにおいて断層のあることを見出すことができる。これは、財政規模と一般行政費との関係をみた場合(第9図参照)、五、六千の人口の町村が境になることを述べたことと合致する。即ち人口五千未満の町村においては、人口の増加割合に応じて吏員数はほぼ同じ割合で縮減しうるけれども、五千の段階に至ると吏員数はそれほど減縮できず、六千を超えると吏員数は人口の増加に応じて相対的に減少するのである。このことは、先に一人当財政規模が人口八千の段階までは遞減し、それ以上ではむしろ遞増する傾向があるということと、断層を示す人口規模こそ異なるが、同じ理由によつていふように思う。即ち町村の行政機能の構造そのものがこの断層を境にして異なるということであろう。

かように人口規模が大きくなれば吏員一人当の住民数は増大し、しかも

一般行政費(役場費)は殆んど人件費であるから、吏員数が相対的に減少すればそれだけ一般行政費は節約しえらるのであつて、住民一人当の一般行政費と吏員一人当の住民数は逆の相関々係にあることはいうまでもないことであらう。但し、このことは給与水準の異なる場合には妥当しない。しかし地方公務員の給与も一定の基準にしたがって算定されるために、甚だしい差があるとは考えられない。給与水準については詳しい資料がないために、役場費の七〇

%が人件費であると仮定し、一人当りの給与水準を大雑把に推定してみると、人口六千未満の町村のそれは一万三千円、六千以上の町村では一万八千円となる。僅かではあるが人口規模の小さな町村の給与水準が低いことがうかがえる。吏員の個人的諸条件の差を除いて積極的な解釈を与えようとすれば次のようにいうことができる。即ち吏員一人当住民数の少い町村、換言すれば人口規模が小さくなつてもそれだけ吏員数を節減することができないような町村では、僅かながら給与水準を引き下げることによつて財政需要を満たすのであると解釈できるであらう。

(二) 歳出の構造と農業依存度

本節では、経済力の水準あるいは地域経済の構造の相違が歳出の構造に与える影響を検討することにする。最初のものべたように、町村の歳入は必ずしもその地域の経済から吸収されたものだけではなく、上級団体からの財政補助がかなりの比重をもっている。したがつて、そうした歳入の範囲内でおこなわれる歳出も必ずしも地域の経済力の水準を反映するものではない。むしろ、経済構造の相違がいかに歳出の構造に表われるかをみていきたいと思う。

農業依存度別の歳出の構造を住民一人当りに換算して第8表によつて示す。

いま前節において検討したのと同じ方法によつて、即ち各費目の一人当支出額の農業依存度別の標準偏差を算出し、それを平均値で除した商の百分率、即ち偏異係数の大小を比較してみよう。係数の小さい順に記せば、役場費・教育費・社会及労働施設費・土木費・その他・産業経済費の順序になる。数値が小さくなるほど経済構造のいかにかわらず支出されるべき必要度は増加する。即ち役場費・教育費の「義務的」色彩は強く、産業経済費は経済構造いかにより変動する経費であるといえる。但し経済構造の差を反映するということが直ちに、地方団体の自由裁量

第8表 1人当経費とその構成割合

(単位 円・%)

農業依存度	役場費	教育費	土木費	産業 経済費	社会労働 施設費	その他	計
87.3	517 (18.3)	798 (28.3)	314 (11.1)	207 (7.3)	208 (7.4)	781 (27.6)	2,825 (100.0)
80.0	486 (20.2)	692 (28.8)	339 (14.1)	133 (5.5)	152 (6.3)	601 (25.1)	2,404 (100.0)
71.3	468 (19.8)	577 (24.4)	312 (13.2)	211 (9.0)	195 (8.3)	598 (25.3)	2,360 (100.0)
63.2	418 (18.2)	501 (21.8)	512 (22.5)	131 (5.7)	156 (6.8)	578 (25.2)	2,296 (100.0)
50.1	426 (17.0)	468 (18.7)	500 (19.9)	89 (3.5)	220 (8.8)	809 (32.1)	2,512 (100.0)
39.2	427 (14.7)	571 (19.7)	410 (14.1)	202 (6.9)	263 (9.1)	1,032 (35.5)	2,905 (100.0)
31.3	442 (18.0)	495 (20.2)	313 (12.8)	105 (4.3)	206 (8.4)	889 (36.3)	2,450 (100.0)
18.3	387 (14.3)	561 (20.7)	284 (10.5)	78 (2.9)	293 (10.8)	1,107 (40.8)	2,710 (100.0)
偏異係数 (%)	24.7	50.4	62.8	100.2	60.2	66.9	23.5
平均構成割合 (%)	17.6	22.8	14.8	5.6	8.2	31.0	100.0

町村財政の構造分析

八二

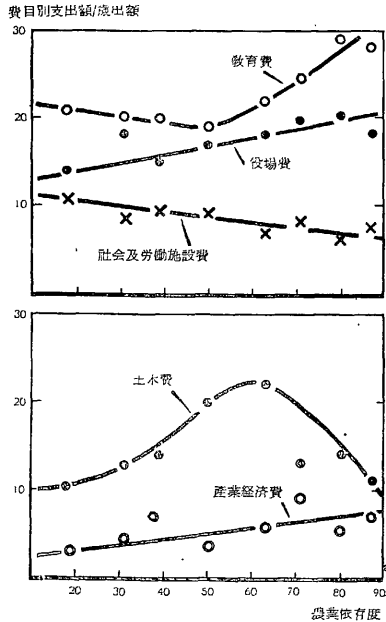
に委ねられる中がより大きいということにはならない。ところが一人当経費総額の偏差は何れの費目の偏差より小さい。このことは人口段階別の場合と同様、第11図に図示するように、費目間の正の相関と負の相関との相殺によるものであるが、地方団体における財政需要の相対的大いさがその地域経済の経済力の大小、あるいはその構造の差をそれほどは反映しないことをも示している。さらにつき進んで解釈すれば、町村財政はその地域の経済に対して積極的な役割を殆んど果たしていないことにもなる。このことは各費目別にみても、役場費・教育費の偏差が最も小さく、しかもこの両費目だけで歳出総額の平均四〇%を占めていることによつても判るのである。両費目の順序こそ異なるがこれは人口規模別にみた場合と正に同じである。換言すれば地方団体の規模のいかに問わず、又その地域の経済構造のいかにかわからず、教育と一般行政に要する経費は

大きく且つ必要不可欠なものであるということができよう。

また、人口規模別にみた場合と異なるのは土木費と産業経済費との順序の変化である。土木費を人口割にすることに問題の余地あることは前にもふれたところであるが、その偏差が農業依存度別の場合より人口規模別の場合の方が大きいということは、土木費の大小は地方団体の規模によつて異り、その地域の経済構造の差によつて異なるものでないことを示している。このことは土木費の歳出中に占める割合が経済構造の差を反映しないことを示すものでないこと、後に述べるごとくである。産業経済費が地域経済の振興に關する補助奨励費であることはいうまでもない。したがつて、当該経費が経済構造いかによつて異なることも亦当然である。即ち農業依存度の高い地域経済、言いかえれば、地域経済の基盤が農林漁業の原始産業にあるかあるいは商工業にあるかによつて、地方財政支出における産業経済費のもつ意味は著るしく異なることができる。しかも地方財政法による国庫負担の規定（註15参照）は、産業経済に關するものとして殆んど農林漁業に要する経費にその負担を限定せしめてゐる。さらに現実の農村財政における産業経済費が、戦前においては農業諸団体に対する補助金の額がその大半を占め、戦後においては農地改革と食糧調整のための補助金額がその殆んど全部を占めてゐるということは、町村における産業経済費が地域経済の振興、特に所得水準の向上に積極的な役割を果してゐないことを示すものである。

各経費の歳出総額中に占める平均比重は、「その他」を除けばその大なるものから教育費・役場費・土木費・社会及労働施設費・産業経済費の順序となり、人口規模別にみた場合の順序と同一である。各費目について、その構成割合の農業依存度別変化を若干検討してみよう（第11図）。

教育費は最も構成割合の大きい費目である（平均二三％）。教育費の傾向は農業依存度が小さくなるにしたがつて、ほ



第11図 農業依存度と各経費構成割合

しえられないということである。しかし、図上にも示したように、農業依存度五〇%、いわば半商半農の町村を境にして、それ以上の町村では農業依存度が高くなるにつれて教育費の割合は大きくなり、それ以下の町村では農業依存度が小さくなるにつれて、教育費の割合は僅かながら増大する。このことは、農業依存度五〇%以下の町村の平均人口が一万以上であることを考え合せると、そこでは義務教育以外の教育施設の必要が増加することを物語っていると考えてよからう。例えば高等学校、実業学校等は農村では殆んどみられない。いわば教育行政の質的変化を表現して

ば、歳出中に占めるその割合が低下する。このことは農業依存度が小さくなるにつれて人口規模も大きくなる(第2表参照)ことによつて、一定規模の教育施設のもつ効率がより高くなるということを示している。逆にいえば、義務教育は経済構造のいかにかわらず人口が減少しても、そして児童数が少なくなつても節減

いるといえよう。

役場費の比重が農業依存度の低下とともに減少することは人口規模が増大するにつれて役場費が減少するという前節の所論と同様である。即ち人口規模は農業依存度が小さくなるにつれて増大するからである。

土木費の比重の農業依存度別変化は、境界となる農業依存度こそ異なるが、教育費の場合と正に逆である。即ち農業依存度六〇%の町村を境にして、農村的色彩が強くなることにしろ、都市化するにしろ、一人当絶対額もその歳出中に占める比重も共に減少する傾向を見ることができよう。これは、純農村的町村と都市的町村とにおける土木費の内容が質的に異つてゐることを示してゐると考へることができよう。例えば耐久度の小さい農道や土橋木橋の場合には年々の補修はその利用率に比して比較的大きいのに對して、耐久度の高い建設物の場合には、最初の経費こそ大きいけれども、年々の補修はその利用率に比して小さいといふことがよくある。したがつて、都市的町村への過渡的段階にある、農業依存度五〇〜六〇%の町村の土木費が相対的に著しく高くなつて現われる。

産業経費は先にもふれたように、原始産業に對する財政援助の必要性あるいは農地改革・食糧配給統制の実施の上から、農業依存度の高い町村において相対的に大きい比重をもつことは当然であらう。

以上の各費目とも、その構成割合が農業依存度と正の相関、即ち農業依存度が高くなれば各費目の歳出中に占める比重も大きくなるという關係を示してゐる。これに對して、社会及労働施設費の比重は逆の關係を示してゐる。この経費は主として生活保護及び社会福祉に要する経費である。しかもその経費の負担割合には一定の規程が設けられてゐるから、地方団体間の経済力の差による開差は生じない。したがつてこの経費の性格上所得水準の低い地域において相対的により大きい比重を占める筈である。しかし、第11図によつても判るように、農業依存度の小さい、そして

所得水準の高い町村において、むしろこの経費の歳出における比重は大きくなつてゐる。自給自足という自然経済から離れることの多い農村における失業人口が、そのために潜在してゐることの一つの証左とみなしても誤りないであらう。

これを要するに、人口規模別にみても農業依存度別にみても、必要不可欠な教育及び一般行政に要する経費が総額の半ばに近い比重をもつており、しかもその比重は農業依存度が高くなればなるだけ、そして人口規模が小さくなればなるだけ大きくなつてゐることを知りうる。したがつて、地域経済に対して積極的な役割を果すべき経費は、その最も必要とせられる経済力の低い地方団体におけるほど、縮減せられざるをえない実情である。しかも、一人当経費はむしろかかる地方団体においてより大きいことを合せ考えると、かかる経済力からみても規模からみても弱小な地方団体により大きい財源を与えることより、むしろ規模を拡大することによる行政効率の向上に期待するところが大きい。現在における地方制度改革の方向は、かような意味で望ましいと言えるであらう。

計(15) 地方財政法第一〇條において、国が経費の一部又は一部を負担する場合を三つに分けてあげてゐる。即ち

(イ) 「国と地方公共団体相互の利害に關係がある事務のうち、その円滑な運用を期するためには、なお国が進んで経費を負担する必要があるもの」として義務教育に要する経費をはじめ二四の経費をあげてゐる(第一項)。

(ロ) 「地方公共団体又は地方公共団体の機関が国民経済に適合するように総合的に樹立された計画に従つて実施しなければならぬ法律又は政令で定める土木その他建設事業に要する」経費として、土木施設の新設をはじめ八の経費をあげてゐる(第二項)。

(ハ) 「法律又は政令で定める災害に係る事務で、地方税法又は地方財政平衡交付金法によつてはその財政需要に適合した財源をうるものが困難なものを行うために要する」経費として、災害救助事業をはじめ九の経費をあげてゐる(第三項)。

(16) この場合の事務効率というものは、個人の肉体的あるいは精神的な能力の差を意味するものではなくて、一般行政費の相対

的の大小を裏返した意味におけるものである。換言すれば、行政費の大小を決定する「原因」としての能率の謂てはなくて、人口が減少してもそれだけ吏員数を縮減することができないという「結果」としての能率の上下を意味している。

(17) 昭和二四年農林省農業改良局の調査による「農村財政に因する調査研究報告」によれば、調査対象農村六カ村における役場費中、人件費の占める割合は平均六九・六％(昭和二三年)であり、終戦直後の昭和二一年には八〇％の多きに達している。

(18) 地方財政法第一一條に、「…：国と地方公共団体とが負担すべき割合は、法律又は政令で定めなければならない」と規定され、生活保護に因しては、所要経費の八割が国庫、一割が府県、一割が市町村の負担になつてゐる。

五 歳入の構成と歳出の構造

われわれは地方公共団体の財政規模がその地域の財政需要、いわば人口規模の大小によつてほぼ決定されることを第二節において検討した。そして、さらに経済力の大小は財政規模決定の他の要素である財政収入を左右するけれども、地方団体の財政収入には上級団体からの補助交付金かなりの比重を占めており、必ずしも財政収入の大きさは地域経済力の大小を正確に反映するものではなく、地域経済力が影響を与えるのは財政収入の構造に對してであること、を第三節において述べた。しかも歳出の構造が人口規模を異にすることによつて、あるいは地域経済の産業構造を異にすることによつて、いかに変化するかを第四節において概観した。

かように財政規模の変化、歳入歳出の構造の変化を總括する意味において、本節では、経済力の差による歳入構造の変化が歳出の構造に与える影響について、若干ふれてみたい。

(一) 歳入の構成と財政規模

歳入の構造を左右する要因と、財政規模を決定する要因とは全く異つたものである。即ち前者は地域の経済力の水

準であり、後者は人口規模である。したがつて、たとえ現実には人口規模の小さい町村では農業依存度が高く、経済力の水準が低いという傾向が認められるにしても、相異なる要因によつて左右される歳入の構造と財政規模とを關係づけることは當を得ないものであらう。しかし、この兩者を結びつける橋として「地方自治」をとりあげ、若干の考察を加えてみよう。

最初に、第二節及び第三節において検討した結果を概略繰返しておく。

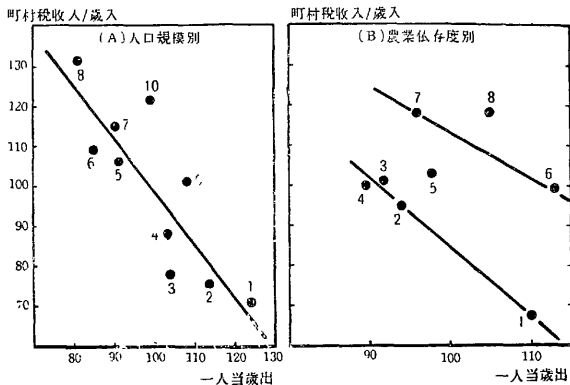
(イ) 一人当財政規模を人口段階別にみると、人口八、九千の町村を境にして、それ以上の町村では行政機能の質的変化によつて一人当財政支出は増加するけれども、概して人口規模が大きくなるにつれて一人当財政支出は減少する(第1図参照)。

(ロ) 人口規模が拡大すると、産業構成は高度化して農業依存度は小さくなる。あるいは因果關係を逆にすれば、産業構成の高度化は人口を吸収する(第2表参照)。したがつて農業依存度が小さくなれば、概して一人当財政支出は小さくなるはずである。

(ハ) ところが、農業依存度別にみると、依存度五五、六五%の町村を境にして、それ以下の町村では一人当財政規模はむしろ増加する(第2図参照)。(イ)の場合と同様に、行政機能の質的変化が産業構成の変化の場合にも妥当することによるものである。

(ニ) 他方、歳入の構造をみると、依存財源、即ち国県支出金及び平衡交付金の歳入中に占める比重は、農業依存度の高い町村、いわば経済力の低い町村において高くなることはいうまでもないところである(第4図参照)。

以上四つの結果から、歳入の構成と財政規模との關係を、自主財源のうちでも特に直接住民の負担にかかる税収入



第12図 町村税収入の比重と1人当財政規模

を対象として税収入の歳入中に占める割合の大小と一人当財政規模との関係を考察する。

前述四つの条件のうち、(イ)、(ロ)、(ハ)の条件を対象として、人口段階別に示すと、第12図の(A)を描くことができる。X軸に一人当歳出額を、Y軸に歳入中に占める町村税収入の比重を、それぞれ平均を \bar{X} と \bar{Y} とする指数によってプロットすると、かなり強い負の相関関係のあることを発見する。即ち町村税収入の歳入中に占める割合が高い町村では、一人当歳出額が減少するという関係である。さらに、(イ)、(ロ)の条件を入れて、農業依存度別にみると第12図(B)によつて示すことができる。即ち、行政機能の質的变化を生ずる農業依存度五五〜六五%の町村を境にして、二つの逆相関を示す線を引くことができる。即ち農業依存度が小さくなるにつれて一人当歳出の遞減する五五%以上の町村においても、また農業依存度が小さくなるにつれて一人当歳出の遞増する五五%以下の町村においても、共に町村税収入の歳入中に占める比重が

高くなるにつれて、一人当歳出額は小さくなるということが出来る。

しかし、先にも述べたように、地方公共団体である以上、人口規模がいに小さくても、一定の行政水準を保つための機能を果すことが必要であり、したがつて、行政機能に質的変化が生じない限り、人口規模が拡大するにつれて行政能率は相対的に向上し、一人当財政規模も縮小する。このことと、経済力が高いが故に生ずる税収入の比重の増大との間には直接の關係はない。しかし、この町村税収入の歳入中に占める割合の大小を以て、税収入が直接住民所得の負担になるが故に、住民の町村財政に対する関心度の強弱を示すものと仮定すれば、両者の關係は極めて大きな意味をもつてくるであろう。即ち税収入の歳入中に占める割合の大小と一人当歳出額との關係は、住民の町村財政に対する関心度が高ければ高いだけ、それだけ一人当の財政支出は節減されるということになるからである。逆にいえば、国あるいは県からの補助交付金により多く依存している地方団体では、その財政に対するその地域住民の関心が薄いが故に、財政支出は放漫になる傾向があるということである。もし仮りに、一人当財政支出の増減についてかかる住民の関心度が強く影響しているとすれば、シャウブ勧告が自治を推進しているものとして提唱した地方独立税の拡充強化という意図の正当性は、現実の問題として立証されることになるであろう。

さらに、かかる行政団体としての町村における歳入歳出の關係から視野を転じて、経済団体としての町村としてこの關係をみれば、次のようにいうことが出来るであろう。一般に経済主体の投資需要は、その貯蓄水準に対して正の、そして過去の資本蓄積に対しては負の函數關係にあるということが出来る。もとより地方公共団体は、その公共性の故に貯蓄は存在しない。次年度への繰越金は決して純粹な意味での赤字ではない。満足な事業を実施しえない中途半端な金額であつたり、あるいは次年度以降の事業計画に対する予備的資金である場合が多い。したがつて、経済

主体としての地方団体の財政需要は、過去の資本蓄積が大きい地域ほど相対的に小さくなるといつてもよからう。即ち、経済力の豊かな、同時に過去の資本蓄積も多い町村では、財政支出を最低限度まで切り詰め住民負担を軽減することができると反して、資本蓄積の小さい地域では一定の経済力を維持するための高い財政需要を必要とするといつてもよからう。⁽²⁰⁾

(二) 補助金と歳出の構造

前項では、自主財源特に町村の独立税収入の歳入中に占める比重と歳出規模との関係をみたが、さらに一步を進めて歳入の構成の相違と歳出の構造との関係を概述する。即ち依存財源、特に補助金の収入と歳出との関係を検討してみよう。特に補助金だけに限つたのは、平衡交付金はいわば一般財源として交付されるものであつて、それが支出はその算定の基礎になつている費目別基準財政需要額に関係なく行われるという意味において、歳出の構造を束縛するものではないからである。⁽²¹⁾

ここで補助金というのは、町村の歳入科目上、「国庫支出金」並に「県支出金」として計上される収入額を指す。しかし、この「国庫」と「県」の分類は實際上明確に分別されえない。というのは、たとえ現実には国庫の支出金であつても、それが県の財政を通して町村に支出される場合には、県支出金として計上される場合が少くないからである。したがつて、ここでは上級団体の補助金という意味で国庫支出金の合計額を検討の対象とする。

農業依存度の高い地域、そして人口も少く経済力も小さい地域において、歳入中に占める依存財源の割合が高くなることは先にもふれた(第4図参照)。しかし、かかるかなり高い相関には平衡交付金の果す役割が極めて大きい。し

たが、補助金の歳入中に占める割合は必ずしも経済力、あるいは人口のいかんと関係はないといえよう。このことは補助金そのものの性格によつて説明できる。即ち補助金は、一般行政事務のうち統計・選挙等に要する国の指定に基く経費を始め特殊事業に対する使途を指定せられて交付されるものであつて、経済力の不均等による行政水準の不均衡を是正する役割は本来もつていないからである。

かかる補助金の町村別の相対的大いさは現実の科目別経費にいかんにか反映してゐるであろうか。いわば、補助金の増減によつていかなる費目が最も影響を受けるであろうか。各経費の総括を意味する一般行政費（役場費）及び義務教育という完全に義務づけられた経費を除き、比較的町村の自由裁量に委ねらるべき経費、即ち土木費・産業経済費・社会及労働施設費についてのみ考えてみる。もつとも、費目別補助金の資料がえられれば、簡單明瞭にこの関係を描きうるけれども、それがなないために次のような方法によらざるをえなかつた。

人口規模別町村間のこの関係をみるために、それぞれの一人当補助金と一人当費目別経費、及び歳入中に占める補助金の割合と各経費の割合とをそれぞれ平均を一〇〇とする指数によつて示し、その間の相関度の判別係数を示すと次のようになる。

	判別係数
一人当補助金と歳入中に占める補助金の割合と各経費の割合	
土 木 費	〇・八四一
産 業 経 済 費	〇・六五一
社会及労働施設費	〇・〇八三
	〇・八二四
	〇・四五二
	〇・〇一八

歳出中に占める割合の場合にも、一人当の絶対額の場合にも、共に土木費の判別係数が最も大きいことが判る。即ち先に歳出の構成でのべたように、行政機能の必要度の最も小さい土木費の増減が補助金の増減によつて決定されるということが出来るであろう。ところが、産業経済費並に社会及労働施設費の判別係数は極めて小さく、無相関に等しい。だがしかし、この二経費が補助金に全く依存していないということを物語るものではない。社会及労働施設費の大部分を占める生活保護・社会福祉に要する経費の九割が国県支出金によること、又産業経済費の大部分が国県支出金によつて賄われる農地・農業調整両委員会の事務費によつて占められていること、先にもふれたところである。したがつて、これらの経費の必要度が増加すれば補助金は増加する。しかしそれだからといつて、補助金が増加しても必ずしもこれら経費全体が増加するとは限らないからである。何故なら、両経費ともほぼ一定の大きさであり、しかも両経費の歳出中に占める割合はそれぞれ平均一割にも満たない程小さいからである。

さらにこの關係を農業依存度別の町村についてみてみよう。前述と同じ方法で、補助金と各経費との相関係数を示すと次のようになる。

	判別係数	
	一人当補助金額と 人当支出額	歳入中に占める補助金の割合と各経費の割合
土木費	〇・六八二	〇・七五六
産業経済費	〇・三三九	〇・三二一
社会及労働施設費	一・〇五三六	一・〇六五三

この場合でも補助金との相関度は土木費において最も高し。社会及労働施設費においては判別係数こそ小さいが、

むしろ負の相関を示している。即ち社会及労働施設費の相対額は補助金の相対額が大きい町村ではむしろ小さくなるということが出来る。社会及労働施設費の相対的な大きさは、先に第11図において示したように、農業依存度の小さい町村、いわば経済力の高い町村の方がむしろ大きい。しかし、第7表にも示したように一人当の支出額は殆んど変わらない。したがつて、補助金の歳出中に占める割合の大きさは、農業依存度の大きい町村において概して大きいといゆるけれども、一人当補助金額は経済力の大小とは全く無関係であるといえよう。何れにしろ、産業経済費並に社会及労働施設費と補助金とは無関係に等しい判別係数を示していることは、これら両経費が補助金に依存していないことを物語るものでないこと、前述したところと同様である。

ここで注意さるべきことは、人口規模別にみても農業依存度別にみても、比較的⁽²²⁾自由裁量の余地の多かるべき土木費の増減が、補助金の増減によつて決定されるということである。逆に表現すれば、補助金が交付されなければ土木事業は実施されないということである。従来⁽²²⁾の地方財政論の殆んど全ては、教育費のごとき「義務的」経費に対して土木費を「任意的」経費として分類し、いわば固有事務に属する経費として取扱つてきた。本稿でもまた、歳出の構成を検討した場合、一人当土木費の標準偏差が比較的大きいことをもつて、義務的色彩の比較的薄い費目であるとした。

上述のごとく歳入との関係でも明瞭に判るように、現実の土木費支出は補助金なくしては行われえないことを知るであろう。その原因の一つは、地方財政の規模そのものが小さいために、自由裁量による土木費支出を不可能にしていることに求められるであろう。しかしそれは問われない。土木費支出が補助金なくしては行われ⁽²³⁾ないという現実の町村財政の在り方は、極言すれば、土木費が決して自治体の任意に基く経費でもなければ、簡単に固有事務として分類

さるべき経費でもないうことである。(23)

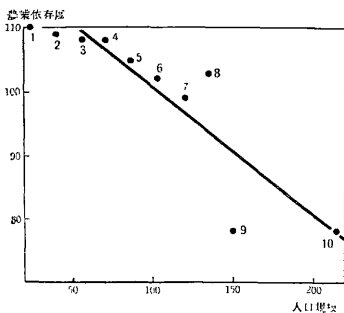
註(19) X軸に人口指教、Y軸にそれぞれの農業依存度指教をとつて図示すれば、下図のようになる。即ち人口規模が増大すると、それにつれて農業依存度は小さくなることを見出すことができる。

(20) このことについては、二カ村を対象とした拙稿「新財税制度をめぐる平野村と山村」(『農業総合研究』第六卷第四号一九〇頁)にもふれたところである。

(21) 基準財政需要額は後述「六、平衡交付金」で述べるように各費毎に算定され、その合計額と基準財政収入額との差額が平衡交付金になる。したがつて、各費目毎の基準財政需要額はあくまでも算定の基礎であつて、現実の歳出を拘束するものではない。しかし実際の公共団体においてはこの費目別需要額が現実の歳出計画を左右している場合が多い。

(22) 産業経済費並に社会及労働施設費の補助金との相関は殆んどないといふことが必ずしもこれら経費が補助金に依存していないことを物語るものではないと同様な論理からいへば、土木費の補助金との相関が強いことを以て直ちに土木費が補助金に依存していることを必ずしも示すものではないかも知れない。しかし、僅か六カ町村ではあるが、その費目別国果支出金をみると、六カ町村合計額における経費の補助金総額における割合は、土木費二七%、社会及労働施設費二三%、産業経済費一九%で土木費に対する国果支出金は最も大きいことを知りうる(拙稿「府県および町村財政の実態分析」『自治公論』昭和二八年五月号三五頁参照)。

(23) 自治庁「地方財政の現況報告」は昭和二五年度と二六年度を比較して、全国市町村の歳入規模が約二二%増加していることを示している。これだけからみると、町村財政の規模の増加は、固有事務への支出の可能性をそれだけ拡大したことになる。一方、物価は経済審議庁調査課調による総合卸売物価指教をみると、二五年六月二四日一〇〇に対して、二六年六月一六日一五八となつて、約六〇%の騰貴を示している。したがつて、實質的には財政規模はむしろ縮小したわけである。



しかし市町村に対する国県支出金は、その市町村歳入に対する割合にして、二五年度一九・五%から二六年度には一七%に減少し、平衡交付金も一五%から一三%に減少している。したがつて、歳入規模の二二%以上の増が純粹に自主財源の増加といえるのであつて、自由裁量に委ねらるべき支出の可能性は増加したといつてもよい。ところが、市町村の土木費の歳出中に占める割合は、二五年度一三・四%、二六年度一三・二%で、むしろ減少しているのである。

六 平 衡 交 付 金

平衡交付金という制度が新制度の中核をなしていることは改めていうまでもない。国家予算の上でその総額が確保されていないこと⁽²⁴⁾、したがつて、時の政治的意図によつて動かされ、地方財政は常に不安定な要素を内包していること、その算定方法が極めて複雑であるにもかかわらずその配分が不均衡になるおそれがあること等々、交付金制度についての論議は多い。しかし、本稿では、交付金の性格・機能については触れず、人口規模を異にし、経済力を異にする町村間に、果して公平な配分が行われているかどうかを中心に検討したい。先に財政規模を論じた際人口も小さく経済力も低い地方団体は、必ずしも正にそれだけ財政規模を縮減できないことを述べた。したがつて、一般財源として交付される平衡交付金も、かかる事情が考慮されて、衡平に分配されなくてはならないからである。

交付金が地方団体の財政需要と財政収入の差額として交付され、いわば使途を指定しない一般財源であること(地方財政平衡交付金法・第三條)は衆知のことである。特別の財政需要に対して交付される特別交付金⁽²⁵⁾を除けば、普通交付金は、一定の行政水準を維持するために必要な財政需要に対して財政収入が不足する場合、その不足財源を補填する役割を果していることができる。そして基準となる財政需要額は測定単位の數値にそれぞれの単位費用を乗じたものの合計額であり、基準となる財政収入額は標準税率による法定普通税の収入額の七割をその額としている。市

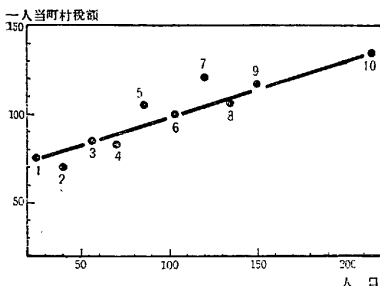
町村における基準財政需要額の測定単位のみを記せば次の通りである。

一、警察消防費		人口
二、土木費	1 道路橋梁	それぞれの面積
	2 港湾	港湾出入船舶トン数
	3 都市計画	人口
	4 その他	人口
三、教育費	1 小中高等学校	児童生徒数・学級数
	2 その他	人口
四、厚生労働費	1 社会福祉衛生	人口
	2 労働費	失業者数
五、産業経済費		人口
六、戦災復興費		被災地面積
七、その他行政費	1 徴税	市町村税額
	2 戸籍事務	本籍人口
	3 その他諸費	人口
八、公債費		災害復旧事業等にあてた地方債の元利償還金

直ちに気付くことは測定単位の殆んど大部分が人口に依拠していることである。一方、基準財政収入額が現在の所得水準及び過去の資本蓄積に依存することは、既に論じたところである。したがって、もし地方団体の経済力にして等しい場合には、人口の多い方、即ち財政需要のより大きい団体に對して相対的に多くの平衡交付金が交付される。

同時に、人口の同じ地域においては、経済力の低い、したがって財政収入のより小さい団体に對してより多くの交付金が交付されること、いうまでもないことであろう。

したがつて、もし財政需要の増減が完全に人口の大小に依存するのであれば、人口が増加すれば財政需要も亦増加する。さらにその地域の経済力高低も亦人口の大小を正確に反映するとすれば、課税標準・



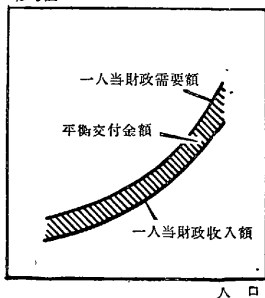
第 13 図 人口規模と経済力

課税率が同一である限り財政収入は人口の増加と同様に増加する。人口の増減に對する財政需要と財政収入

の弾力性が同じであれば、下図のように一人当収入不足額は同一となり、平衡交付金額も斜線部分のように等しくなる。

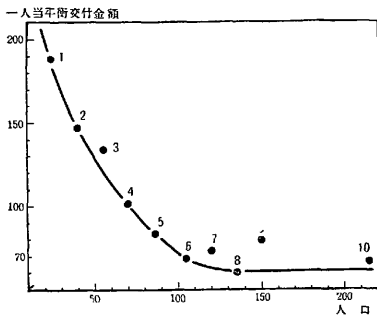
いま愛知県における人口規模別町村についてこれをみよう。人口規模別町村の現実の財政需要(財政支出)は先に第1図で示した。一方経済力の高低による財政収入の大小を示すものとして一人当町村税額をとり、これと人口規模との関係をそれぞれ平均を一〇〇とする指数によつて示せば第13図を描くことができる。したがつて第1図と第13図とを結合すれば、参考図Bのように図示することができるであろう。即ち、図における斜線の

参考図 A



部分が財政収入の不足額の相対的大いさ、換言すれば平衡交付金として交付されるべき一人当の交付額であるといふことができる。

果してこのように交付金は配分されているであろうか。人口規模別町の一人当平衡交付金額と人口との関係を、それぞれ平均を〇〇とする指数によつて点示すると、第14図を描くことができる。即ち人口八千

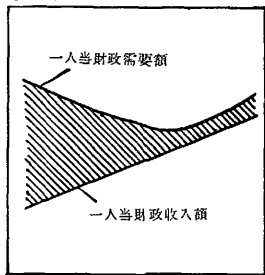


第14図 人口規模と平衡交付金

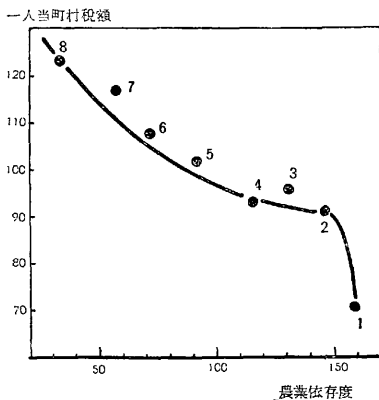
の町村を境にして、それ以上の町村においては、その曲線は殆んどY軸に

平行しているのに対して、それ以下の町村では、人口が小さくなればなるだけ一人当交付金額は増大し、したがつて又町村財政の交付金に依存する度合も急速に高まつていくことを看取することができる。即ちこのことは、人口八千以下の町村では経済力が低くなるのに却て財政需要は大きくなり、それ以上の町村では経済力は高くなるけれども行政機能の質的变化によつて増大と同じだけの財政需要の増加が生ずるといふことを示している。かように、第14図における一人当交付金の傾向は参考図Bにおける斜線部分の傾向を正確に反映する。この限りにおいては、平衡交付金の町村間における配分

参考図 B



人口



第15図 農業依存度と経済力

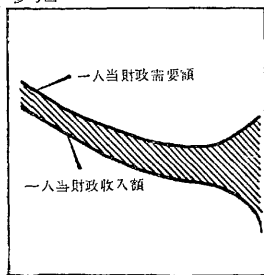
は愛知県に関する限り正に、「衡平」に行われているといつてよいであろう。

この同じ関係を農業依存度別町村についてみよう。先に註(6)においては、農業依存度と所得水準との関係を町村民税額を以て示したが、一人当町村独立税額を経済力を測る指標とすると第15図に示すようになる。農業依存度八五%までは比較的ゆるやかな曲線を描きうるが、八五%を越すと経済力は急激に低くなる。一方農業依存度別町村の財政需要は第2図に示した。この両者を結合すると、次の参考図Cを描きうる。即ち、図

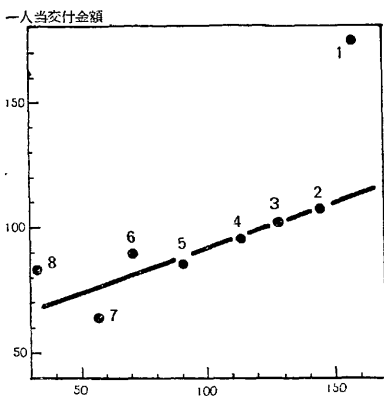
が平衡交付金として配分さるべき一人当交付金の相対額であるといふことができよう。

農業依存度別町村の一人当交付金額と依存度をそれぞれ指数(平均100)によつて打点すると第16図のようになる。依存度八五%以上の町村を除けばゆるやかな直線を以て、依存度の高い町村ほど交付金が相

参考図 C



農業依存度



第16図 農業依存度と平衡交付金

対的に多いという関係を見出しうる。農業依存度の最も高い町村においては、経済力は極端に低く、財政需要は逆に増大し、交付金額は著しく大きくなる。したがって参考C図がそのまま第16図において実現されるわけである。

かようにみてくると、愛知県に関する限り、人口規模別にみても農業依存度別にみても、平衡交付金はその財政需要と経済力との差を埋めるものとして、ほぼ町村間の不均衡はないといつてもよい。もとよりその絶対額が不足額を充分償いうるものであるか否かは問わない。又現実の費用別支出額が、基準財政需要額の算定に用いられた費用別需要額に対して過不足が生ずることも亦論外とする。先にもふれたように、算定基準としての費用別需要額は決して現

実の支出を拘束しないところにこそ、平衡交付金の一般財源としての意義があるからである。

かかる交付金の配分の問題を若干観点を交えて考えてみよう。即ち交付金額が果して現実の財政需要に即したものであるかどうかということである。そのために、交付金算定の基礎になっている基準財政需要額と現実の財政需要(支出額)とを対比してみよう。即ち、現実の財政需要に対する基準財政需要額の比率が小さい町村は、(一)現実の財政需要が一定水準を保つに必要な支出水準とすれば、その基準財政需要額の算定が相対的に小さ過ぎるということであ

り、(二)基準財政需要額の算定が合理的かつ妥当なものとするれば、現実に財政支出額が大に過ぎるといふことになる。さらに、現実の財政支出額は、次年度繰越金が過年度からの繰越金によつて相殺されると考えると、当該年度の財政収入額に等しく、したがつて両者の比率を決定するのは財政収入額であるといえる。しかも財政収入額の大小を決定するものは、(1)税収入の側にあるか、(2)税外収入の側にあるかでなくてはならない。さらに、税収入の大小を決定するものは、(a)賦課率の大小と、(b)徴収率の良否である。財政支出額 \parallel 財政収入額の大小を決定する要因について、それぞれ検討してみよう。

(1) a 賦課率の大小——交付金算定の他の一つの要素である基準財政収入額は標準税率による法定普通税の七割額である。したがつて、標準税率以上の税率を適用した町村では財政支出の余裕は増加して、基準財政需要額と財政支出額との比率は小さくなる。平衡交付金の交付を受けてもなお財政需要に達しない町村においてみられる。⁽²⁶⁾

b 徴収率の大小——課税標準・賦課率が同一の場合には、滞納の多い団体は財政収入が相対的に少く、したがつて、両者の比率は大きくなる。⁽²⁷⁾

(2) 税外収入の大小——主として、上級団体からの補助金・財産売払代金及び寄附金が相対的に大きい団体では、現実の財政支出に対する基準財政需要額の比率は小さくなる。

いまこの三つの条件を考慮に入れて、愛知県町村における現実の財政支出と基準財政需要との関係を、経済力の大小を示す農業依存度別に検討してみよう。基準財政需要額の数値がえられないために、現実の町村税収入額の七割を以て基準財政収入額とみなし、それと平衡交付金額との合計を以てそれとする。これと現実の歳出額との比率をとつて農業依存度との関係を示すと第9表のように、経済力の相異をはつきり反映するような関係を見出すことはできな

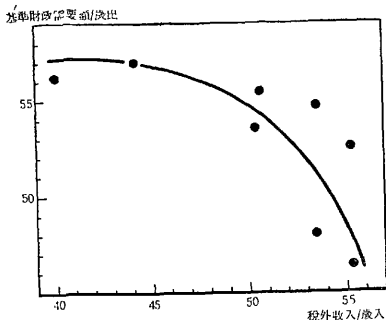
第9表 農業依存度別基準財政需要額

農 業 依 存 度	税収入の 七割額 (a)	平 交 付 金 (b)	基 準 財 政 需 要 額 (a)+(b)	歳 出 額 (c)	(a)+(b) (c)	税外収入 歳入
	千円	千円	千円	千円	%	%
87.3	2,924	2,445	5,369	11,595	46.3	55.4
80.0	5,378	2,157	7,535	14,092	53.5	50.4
71.3	6,393	2,303	8,696	15,698	55.4	50.7
63.2	8,675	3,040	11,715	21,460	54.6	53.6
50.1	11,512	3,266	14,778	28,209	52.4	55.3
39.2	13,034	3,687	16,721	34,944	47.9	53.5
31.3	17,039	3,140	20,179	35,458	56.9	44.1
18.3	17,884	4,151	22,035	39,184	56.2	40.1

町村財政の構造分析

い。しかし、最も経済力の低い、農業依存度八五%以上の町村における比率が最も小さく、最も経済力の高い町村のそれが遙かに高いことは注意してもよい。経済力が低いのが故に公共支出の増大が要請されるのであるか、あるいは基準財政需要額の算定そのものが相対的に低い⁽²⁸⁾か、何れかに原因があるかも知れない。しかしこれを確かめる資料はない。したがって、先にあげた財政収入を決定する三つの条件によつて考えてみよう。

第一に本資料は昭和二五年を対象としているために、課税標準及び課税率は全国一律であり、その面からくる比率の大小はない。第二に徴収率の大小についてもまた、それを確かめる資料が存在しない。しかし、ここでは現実の町村税収入の七割額を以て基準財政収入額と看做して、それと交付金との合計額を基準財政需要額としているから、徴収率の大小によつて左右される基準財政需要額と、同じくそれによつて左右される現実の歳出規模との比率を考へる場合には、一応相殺されると考へてよいであろう。したがって、最後に税外収入の相対的大きさについて検討してみよう。第9表の最後の項に歳入中に占める税外収入の比率を掲げておいた。いまこの比率と歳出額に対する基準財政需要額の比率との間の関係をみてみよう。第17図のように、相関度こそ強くはないが、逆の相間のあることが看取できる。即ち税外収入が



第17図 基準財政需要額と税外収入

算定された財政需要の側にあるのかは判定し難い。もとよりここに用いた平衡交付金額は一般財源としての普通交付金のみではなく、特別交付金をも含めた金額であることも判定困難の一原因であろうが、正確を期すためにはさらに詳細な分析資料を用いねばならない。

要するに、先にものべたように、平衡交付金の相対的な大きさは財政収入との差を補填するものとして、ほぼ町村間に衡平に分配されているといつてよからう。平衡交付金の功罪は種々論議されているが、一応の妥当合理性をも

相対的に大きくなるにつれて、基準財政需要額の歳出に対する比率は小さくなる。逆にいえば基準財政需要額が現実の歳出に対して過小である町村において税外収入が歳入中より大きい比重を占めるということになる。このことは税外収入が相対的に大きい故に現実の歳出が大きくなり、したがって、歳出に対する基準財政需要額の比率が小さくとも云えるであろうし、あるいは逆に、現実の財政需要に対して基準財政需要額が過小に算定され、したがって交付金の配分が相対的に少いために、かかる町村はいきおい税外収入に依存せざるをえない現状を表明しているとも云えるであろう。何れにしても、この分析からは現実の財政支出と交付金算定の基準になる財政需要額との開差の大小の原因が、現実の歳出の側にあるのか、あるいは

ひらきると考えてよゝうに思われる。

註(24) 平衡交付金の前身である配布税の場合には、一応法律によつて所得税及法人税額の三・一四%がその資金となるよう定められていた。しかし交付金の場合にはかかる規定はない。したがつて、交付金総額の決定をめぐつて、大蔵省と自治府の間に紛争の起ること、毎年の例である。交付金総額の増減があれば、測定単位の数値にvariationなければ、単位費用の増減が行われることは当然である。算定を複雑にしている一つの原因である。

(25) 特別交付金が交付されるのは、平衡交付金法第一五條によれば、次のような場合である。

1、普通交付金の算定方式によつて捕捉されなかつた特別の財政需要のある場合。

2、財政収入が著しく過大に算定された場合。

3、算定期日後に生じた災害等の特別の事情がある場合。

さらにこの特別交付金の総額は普通交付金の総額の九十二分の八に相当する額である。

(26) 課税率の高いのはむしろ経済力の低い町村においてみられる傾向である。前掲『農業総合研究』第六巻第四号、拙稿参照。

(72) 滞納率の大小は経済力の大小あるいは住民の負担力の大小に存するものではなく、他の社会的條件によつて決まる。したがつて、農村のごとき封鎖的社會において、経済力が低いにもかかわらず、むしろ滞納率が小さいことは一般にみられる現象である。

(28) 基準財政需要額の算定が相対的に低いということは、先に示した測定単位の種別毎に単位費用に差のあるものについて行われる補正が正鵠をえていないことに一つの原因がある。補正については、平衡交付金法第一三條に規定されているが、補正事項を略記すれば次のごときものである。

一、人口、小学校児童数その他測定単位の数値の多少による段階。

二、人口密度、自動車数に対する道路延長、納税義務者数、納税額等の数値の差。

三、測定単位の数値の帰属する市町村の態容。

四、寒冷度及積雪度。

したがつて、明瞭に経済力の差を反映するような補正は行われまいといつてよからう。

むすび

島恭彦氏はその著『現代地方財政論』の最後で次のように言っている。「……、地方行政は人民によりよき生活條件とより大なる安全と福祉とを与えるために存在する。この目的を達成する財政手段が、独立税であろうと平衡交付金であろうと、問題ではない。現代の地方自治の問題は、自治の形式ではなく、眞に人民の要求が地方行政によつて更にこれにつらなる国家行政によつてみたされるかどうかにかかつてゐる。」

かような住民の欲求を満たすための財政需要は、資本蓄積の小さい我國の経済状態の下では無限に近い大きさをもつ。限られた国民所得のどの程度の負担によつてこの大きな財政需要を満たすかという問題に対する接近が、冒頭にも述べたように本稿の主要なる目的であつた。それと同時に、資本主義経済体制の必然の所産である地域経済の不均衡発展が、かかる問題に対して各地方団体間に相異なる対応の仕方を強要する。かような異つた対応の仕方を「財政」という一つの現象の構造を分析することによつて明かにしたいと思つたのである。

財政は行政の物的な側面であるといわれる。公共団体の行政は社会構造が複雑になればなるだけ複雑になる。特に地方公共団体の場合には、その住民は同時に上級の公共団体にも重複して所属する。中央→県→市町村 という行政機構の相互関係の網の中に、住民は存在する。経済水準・知識水準を異にする個人の集団を対象とする行政機能が、各公共団体毎に質量とも異つたものをもつことは当然であろう。かかる複雑な社会構造を対象とした行政を、財政という数（かず）によつて表現することは困難であり、多くの誤りを侵すかも知れない。しかしそれは分析の対象

の数を多くすることによつてある程度排除される。一つの公共団体の財政をいかに精緻に分析しても、それはその財政現象の単なる説明であるに過ぎない。

地方自治即善、中央集権即悪という大前提の下に一つの県、一つの町村を対象としてその財政現象を説明することは、地方財政の問題を解決する何ものでもない。「あなたは国税、県税市町村税の何れを優先的に収めますか？その理由は？」というアンケートを配つて、「市町村税を第一に収める、われわれにとつて最も身近な団体であるから」という答えが多いことをもつて、地方自治の躍進だと悦に入る地方財政研究者も少くない。

かような地方財政に関する従来の研究方法に対して全く違つた立場から問題に接近しようとしたのが私の意図であつた。冒頭に示した問題点に対して充分なものとはもとより考えていない。特に地方公共団体の財政支出乃至収入がその地域の経済の上にならざる作用を与えているか、例えば大巾に与えられた独立税の徴收権の行使を巡つて、あるいはその支出が住民の所得消費貯蓄の水準に与える影響等については全くふれていない。今後に残された問題は極めて多い。

最初にいつたように財政の問題が純粹に経済の問題としてその解決を迫られているという観点から、主として本論を経済との関係において取り扱つた。しかし、地方団体が一つの行政主体として中央の一分岐である場合、それは一面的な見方ではないことはいうまでもない。特に農業の生産構造からくる社会的な諸性格は行政主体としての存在に種々の歪みを与えてくる。町村制によつて解消せられた筈の部落が今なお、農村において大きな力をもつてゐるともその一例であろう。資本金の弱い産業なるが故に形成された各種組合が行政主体としての村と複雑に混合して、農村財政の性格を曖昧にしている。それにさらに拍車をかけてゐるのは封鎖社会につきまとう慣習の力である。かか

る農村財政を左右する経済外の諸要因については、別な角度からの接近が必要であることを附け加えておきたい。

(研究員)