

第2節 財政面における問題

第1節では、地方自治体の関与を妨げる構造的問題のうち、国と地方自治体との関係についてみてきたが、この節では財政的な問題についてみていきたい。

1. 地方財政の現状

具体的な問題について触れる前に、地方自治体の財政の現状について簡単に触れておきたい。地方自治体の財源には、地方自治体が自治活動のために自由に使用できるものと、使用目的が特定されているものがあり、前者を一般財源、後者を特定財源という。主な一般財源には次のようなものがある。

(1) 地方税

地方自治体が自主課税権に基づいて、条例で税目や税率など具体的な課税要件を定めて賦課する租税のことで、主なものとしては都道府県民税や市町村民税、事業税、固定資産税などがある。

(2) 地方交付税

国が地方財政の均衡をはかるために、所得税、法人税、酒税などの徴収総額の一定割合を地方自治体に配分し交付する税のことである。現在、国税3税（所得税、法人税、酒税）の収入の32%、消費税の24%およびたばこ税の25%が交付税に当てられるものとされている。

(3) 地方譲与税

徴収は国によって行われるが、その収入は地方自治体に譲与される税のことで、主なものとしては消費譲与税、地方道路譲与税などがある。例えば消費譲与税の場合、消費税収入額の20%が地方公共団体に譲与されている。

また、特定財源には次のようなものがある。

(1) 国庫補助金

国が、地方自治体の実施する特定の事務事業を助成するために、それに要

する経費の全部または一部を、国庫で支弁するために交付する支出金のことである。補助金には国が法令上の義務として支出する義務的補助金と、国が指定した特定の事業を実施する地方自治体にその経費の一部を支給する奨励的補助金がある。

(2)地方債

地方自治体が財政の赤字を補填する場合などに地方債を発行して得る収入のことである。地方債の発行は元来自主財政権の内容に含まれているが、現行の地方自治法では地方債の起債には自治大臣又は都道府県知事の許可が必要であると定めている。

このほかにも、施設の使用料や手数料といった雑収入も自主財源の一つである。ところで、表 3-1-1 は地方自治体の歳入におけるこれらの種類ごとの比率を示したものである。これをみると、種類ごとの比率は年によって若干の変動はあるものの、ほぼ一定の水準で推移しており、地方税が全収入の約 30～40%、地方交付税が約 20%弱となっている。また、国庫補助金は約 15～20%、地方債は約 10%、雑収入は 15%強となっている。

このように、雑収入も含めた自主財源は全体の約 70%弱にすぎず、残りの 30%強は、特定財源である国庫補助金と地方債に依存している。また自主財源についても、地方交付税の交付額の算定基準が政策的に操作されることもあり、純粋に自主財源といえるものは俗に「三割自治」といわれるように、地方税収入のみというのが現状である。

		昭 45	昭 50	昭 55	昭 60	平元	平 3	平 5
一般財源	地方税	37.1	31.3	34.0	40.6	42.6	40.9	35.2
	地方交付税	17.8	17.2	17.3	16.4	18.0	17.4	16.2
	地方譲与税	1.1	1.0	0.9	0.8	2.0	2.0	2.1
特定財源	国庫補助金	20.7	22.6	22.5	18.2	13.9	13.2	14.4
	地方債	6.4	12.2	10.1	7.8	7.5	8.5	14.0
	雑収入	17.0	15.8	15.2	16.2	15.9	18.0	18.0

表 3-1-1 地方財政の収入構造の推移（単位：％）

（『地方財政白書』より作成）

2. 鉄道整備における財政面での問題

前項では地方財政の現状について簡単に述べてきたが、ここでは実際の鉄道整備において財政面でどのような点が問題となっているかについてみていく。

(1) 乏しい自主財源

前項でも述べてきたように、地方自治体の財政は自主財源が乏しい状態にある。この原因は根本的には国と地方の財源配分の構造にあるといえる。歳入における国と地方の割合は2:1であるのに対して、仕事の量の割合は逆に1:2であるとよくいわれる。しかし、それに応じた財源の再配分措置が十分には講じられていない。例えば平成5年度の場合、租税収入にしめる国税と地方税の割合は63:37となっているが、地方交付税などを配分した後の実質的な配分割合は45:55となっている。そのため、自治体は地方税収入や地方交付税などの自主財源ではその経費の約3分の2しか支弁できず、残りの3分の1は国からのヒモつき財源である補助金に頼らざるを得ない状態であり、財政面で中央政府の強い支配下におかれている状態にある。

さらに、下の表は、地方税や地方交付税などの一般財源がどの程度義務的経費にあてられているかを示す経常収支比率の推移を示したものであるが、表からもわかるように経常収支比率は高い割合を示しており、一般財源は義務的経費で手一杯の状態であることがわかる。そのため、鉄道整備のような政策的経費は補助金に頼らざるをえない状態にある。

	昭 45	昭 50	昭 55	昭 60	平元	平 3	平 5
全体	86.6	78.4	80.5	73.7	69.8	71.3	79.4
都道府県	89.3	78.9	82.2	73.8	70.0	71.6	83.0
市町村	83.4	77.7	78.7	73.7	69.5	71.0	76.2

表 3-1-2 経常収支比率の推移（単位：％）（『地方財政白書』より作成）

また、新たな地方税を創設することや、地方債によって財源を確保する方法も考えられる。しかし、法定外普通税の課税には自治大臣の許可が必要などといった地方税法による制約や、地方債の起債には自治大臣や知事の許可が必要であるとする地方自治法の規定などのために、これらによる方法も現

実的には難しいといえる。

(2)財政支援に対する法的問題

仮に財源に余裕があって、鉄道整備に対する財政支出が可能だとしても、ここでさらに数々の法的な問題がある。下の表は地方自治体の鉄道に対する財政支援措置の可否についてまとめたものである。

支援措置	鉄道事業者の事業形態					
	J R	民鉄	第三セクター	公営	営団	鉄建公団
補助金・寄付金						
債務保証	×	×	×	×	×	×
普通財産の貸付、譲渡						
行政財産の貸付、譲渡	×	×	×	×	×	×

表 3-1-3 地方公共団体の鉄道に対する財政支援措置

(『鉄道新線建設における鉄道建設基金の構築に関する調査報告書』

より作成)

補助金・寄付金

地方自治法第 232 条の 2 によって、公益上の必要性がある場合には、地方公共団体は補助又は寄付ができるとされている。しかし、J R 各社と日本鉄道建設公団（以下鉄建公団）に対しては地方財政再建促進特別措置法（以下地財再建法）によって寄付や補助が制限されている。地財再建法の第 24 条の 2 には次のような規定がある。

地方公共団体は、当分の間、国...日本国有鉄道...日本鉄道建設公団...（以下「公社等」という）に対し、寄付金、法律又は政令の規定に基づかない負担金その他これらに類するもの（以下「寄付金等」という）を支出してはならない。ただし、地方公共団体がその施設を国又は公社等に移管しようとする場合その他やむを得ないと認められる政令で定める場合における国又は公社等と当該地方公共団体との協議に基づいて支出する寄付金等で、あらかじめ自治大臣の承認を得たものについてはこの限りでない。

（国鉄の分割民営化に伴って、現在の法律では上記の法文中の日本国有鉄道

は削除されている)

この規定は、国などがその優越的地位を背景にして、本来自己の負担すべき経費を自発的寄付という名目で地方自治体に強要したり、国等の機関や施設の誘致のために本来国等の負担すべき経費を地方自治体が進んで負担したりする事例が後を絶たなかったために、それによる弊害を防止して地方財政の健全化を図るために設けられた。

しかし、現実にはあまりこの規定は遵守されておらず、赤字ローカル線の営業損失や新駅設置の際の費用を、関係自治体が自治大臣の承認を受けることなく負担しているといった例が数多く見られた。この理由としては後述する裁判の中で「地財再建法は地方財政が危機的状況にあった昭和30年当時「当分の間」の臨時立法として制定されたものであり、今日ではこの「当分の間」を経過し、寄付金等を禁じる合理的根拠を欠くに至っている」といったものが挙げられているが、現実にはこのような費用負担なしには新駅設置などが困難であったのも事実である。

このような状況の中で、1980(昭和55)年、自治大臣の承認なしの新駅設置に際しての費用負担は地財再建法違反であるという司法判断がなされた。この事件は、当時の東海道貨物支線(通称品鶴線、以下品鶴線)への横須賀線の乗り入れにあわせて、品川区が西大井駅を設置するためにその費用を、トンネル組織である「仮称西大井駅設置促進期成同盟」を通じて支出することが違法な公金支出にあたるとして、地元住民が住民訴訟を起こしたものである。これに対して裁判所は、寄付金の一律禁止による不合理な結果を避けるための但し書きに定められた自治大臣への承認を求める手続きを行っていないなどとしてこの支出は違法なものであると判断した。この訴訟は、最終的には駅周辺の再開発事業を行いその開発利益を駅の建設費に回すことにして、区から支出するという方針を撤回したため原告側が訴訟を取り下げ、西大井駅も1986(昭和61)年4月に開業した。

上にも述べたように、1987(昭和62)年の国鉄の分割・民営化によってJRに対する寄付や補助については名文上の規定はなくなっているが、前節の中でも述べているように自治省の通達によって、国鉄時代と同様に寄付や補助には自治大臣の承認が必要となっている。(第2部第2章で取り上げている日豊本線の高速化事業については、宮崎県の財政支出に対して自治大臣の承認がなされている)そのため、最近の鉄道整備においては、このような法律

上の規制のない第三セクターを設置した上で、そこに補助などを行う例が多く見られる。

債務保証

法人に対する政府の財政援助の制限の関する法律第3条によって、会社その他の法人の債務については原則として地方公共団体は債務保証することができないと定められている。しかし、その例外として、自治大臣が個別に指定する債務についてはこの限りではないとされているが、最近は実例が見られない。

普通財産の貸付、譲渡

地方公共団体の所有に属する財産は公有財産と言われ、公用又は公共用に供される行政財産と、それ以外の普通財産に分けることができる。普通財産の貸付や譲渡などは地方自治法238条の5により一般的に可能である。しかし、同法第237条2項及び第96条1項6号によって無償・減額の貸付や譲渡については条例又は議会の議決が必要とされている。また、JR各社や鉄建公団に対する無償・減額の貸付や譲渡については先述の地財再建法によって原則的に禁止されている。

行政財産の貸付、譲渡

行政財産の貸付や譲渡については、地方自治法第238条の4第1項により原則的に禁止されている。しかし、同条の4第2項などにより、土地の貸付及び土地に対する地上権の設定については例外的に認められる場合がある。