

## 地方財政確立期の文脈と制度理解への橋渡し

小西 砂千夫

### 一 地方税財政制度の形成とその解明

地方自治法が施行された昭和二二年は、内務省が解体される年でもある。わが国の占領統治においては、初期段階では国家の力を弱めるといふ文脈で地方自治の強化が重要方針となっており、その下で、内務省は、強大な力をもって国民を戦争に駆り立てた「戦犯」として、その解体は規定方針であったとされる。敗戦直後の普通選挙制度の導入や地方制度改革、および憲法と同時施行の地方自治法の制定までは、内務省の力を利用したが、憲法施行を間近に控えた昭和二二年の最初の統一地方選挙の二回目の投票日に、GHQ（連合国軍総司令部）は後の内務省解体につながるメモランダムを突きつけている。

アメリカは連邦制の国であって、連邦政府に地方自治を司る省がないのは当然であるが、大陸型の地方自治制度を導入していたわが国において、地方自治を所管する組織が中央政府にあることに、何ら問題はない。しかし、

内務省は解体された。その下で、それを乗り越えながら、地方財政制度をどのように確立していったか、その内在的論理を掘り起こす意義は大きい。

歴史には連続的な変化と非連続の変化がある。敗戦と占領統治自体が非連続的变化ともいえそうだが、昭和二年のシャウプ勧告は、間違いなく、明治期以来の地方自治・地方税財政の展開に対する一種のシヨックであって、それが持ち込んだ異質なものが、その後の展開を大きく変化させた。今日、歴史的文脈に沿って、そのことをどのように評価するかは決定的に重要である。

しかし、当時の内務・自治官僚の内在的論理に基づいて読み解いていく作業は、とりわけ、税財政の分野では、研究者によるものは皆無といってもよい。研究の世界と現実とは、それほどまでに乖離したままであった。誤解を恐れずにいえば、シャウプ勧告は平和憲法のようなものである。それが掲げる理念は、ある文脈のなかでは否定しようのない理想であるが、現実適合性という点で、統治を担う者に、ある種の無理を強いる。どこに無理があるのか、それこそが内在的論理というべきものである。

## 二 地方財政法の制定とシャウプ勧告

昭和二二年の地方自治法によって、地方自治の基本法にあたるものができあがると、その年末に内務省は解体される。昭和二三年一月には、全国選挙管理委員会、地方財政委員会、内事局および建設院が発足し、ついで、一時的な組織であった内事局は、すぐに国家公安委員会（国家地方警察本部と国家消防庁）と総理庁官房自治課

に分かれる。まさに四分五裂である。

地方財政委員会が、設置後すぐに制定するのが地方財政法である。地方自治法には財務に関する章が設けられ、予算・決算の形式等の内容が規定されていた。地方財政法は、地方自治法からそれらの部分を抜き出して、そこに地方財政運営に関する一般則を加えた包括的な内容にすることも構想されたが、起草の段階でそのことは断念され、「地方自治法に發する地方財政運営法」(柴田護「地方財政とその諸問題(一)」昭和二三年一月号)として制定された。

制定時の地方財政法の中心は、国と地方の負担区分の確立と、地方自治体の健全な財政運営のあり方および地方債の発行制限である。地方自治法における起債に関する規制は比較的緩やかな内容であるが、地方財政法は、地方自治体の財政健全化の確保の観点できわめて制限的である。それが本格的に緩和されるのは、平成一年の地方分権一括法まで待たなければならない。

一方、国と地方の負担区分の考え方は、内務省解体によって、国の各省が地方の行財政運営を圧迫することで、地方自治が歪められることを、法律のうえで食い止める意図があった。それまで内務省の総合出先機関であった都道府県がいち早く自治体化され、GHQのうち、民政局は内務省解体を行う一方で、GHQの他のセクションは、それぞれ政策運営の体制を整えることに熱心であり、国の出先機関が濫立する事態を制止しなかった。それまで、地方自治体(戦前の場合には主として市町村を意味する)に各省が関与する際に調整機能を担っていた内務省がなくなること、戦後改革が掲げた方向性とは裏腹に、中央集権的な要素が持ち込まれることとなった。特に、財政的な側面で補助金行政を通じた弊害が大きいととして、地方財政法では国と地方の負担区分の原則を通

じて、国に応分の負担を求めている。もつとも、法律でそのように定めたところで、運用面で弊害が生じる懸念は十分にあり、事実、その後、いわゆる超過負担問題や高率補助金の引き下げ問題などが生じているが、法律の負担区分の原則がなければ立ち返るべき根拠すらない。

地方財政法制定時には、第九条で主として地方自治体に利害のある事務については地方自体が全額負担、第一条で国と地方自治体の利害に係のある事務（仮に共同所管事務と呼ぶこととする）はそれぞれが負担、第一条で主として国の利害のある事務は国の負担としており、それらを通じて、利害の大きさに応じて負担割合が決まることを原則としている。第一〇条に基づく国庫負担を国庫負担金と呼ぶ。

ところが、昭和二四年のシャープ勧告は、そのような発想を全否定した。そもそも共同所管事務というようなものがあるために、国の地方への不当な関与を招くというのである。国と地方の事務を分離してしまえば地方自治は確立される。そこで、シャープ勧告では、国と地方の事務を再配分する組織の設置を勧告している。それが地方行政調査委員会であり、その調査報告書は議長である神戸正雄（京都大学教授、京都市長を歴任）の名前から神戸勧告と呼ばれる。

共同所管事務を認めるのを融合型事務配分、認めないのを分離型事務配分と言い表すことができる。わが国の事務配分が融合型であったのは、プロイセンなどを手本に明治期に国家建設をした大陸型の伝統があるからであって、アングロサクソン系であり連邦制のアメリカとは大きく異なっていた。共同所管事務がなくなれば、国庫負担金は不要となる。国が地方に補助金を交付するならば、国庫負担金は不要だが、国の政策方針に地方を誘導するための奨励補助金（地方財政法第一六条に基づく国庫補助金）は望ましいという整理になる。

シャープ勧告を受けて、国庫負担金の廃止が進められ、義務教育費国庫負担金が一時廃止されている。また、地方財政法の国と地方の負担区分を定めた第九条から第一条を含む関係条文を、昭和二五年の地方財政平衡交付金法の創設時に、その附則において昭和二五年度について適用しないと定めている（昭和二六年の地方財政平衡交付金法の一部改正法の附則によって一年延長）。すなわち、地方財政法の改正を留保して、地方行政調査委員会議の事務再配分の結果を待つという姿勢を示している。神戸勧告の主要部分は、昭和二五年一二月に行政事務再配分に関する第一次勧告と、翌年九月の大都市制度を含む検討内容からなる第二次勧告からなる。そのうち第一次勧告は、結果的にはほとんど実施されなかった。

その頃になると、占領統治の終了を見据えて、GHQの影響力は急速に弱くなっていったことがあった。また、GHQ自体も国の統治力を弱める改革に関心が薄れていた。「占領時代初期においては、連合国側は、日本を弱体化<sup>レ</sup>するのが目的であり、そのため、当時の状況を解説したものによれば「中央政府の権限の縮小、地方団体の権限拡大」を強く考えた。ところが、シャープ勧告前後から、国際政治の冷戦が激化し、占領軍の日本評価は変わり始めた。朝鮮戦争を契機とする連合国の日本管理政策の転換である。総司令部内部においても分権派に代わって集権派の影響力が強くなった。このため、地方自治の強化はもはや第一的な目標ではなかった」（坂田期雄『地方自治制度の沿革』ぎょうせい、一九七七年、二二三～二四頁）。

神戸勧告の事務再配分が実施されなかったことをどのように受け止めればよいのか。シャープ勧告が地方自治の重視と、地方への事務配分を前提にした地方税の充実強化をめざしたことは、わが国の地方自治・地方財政制度の発展に間違いなく寄与した。その意味で、シャープは地方自治に対する恩人である。しかし、国と地方の

共同所管事務の廃止を目したことは、その後のわが国の発展を考えると少なくとも時期尚早ではなかったか。

二つの考え方がある。一つは、地方自治制度の改革で実施すべきであったのは、平成一年の地方分権一括法によって実現した機関委任事務や地方事務官制度の廃止を通じた国による地方への関与のあり方であり、共同所管事務の廃止ではないとみるものである。もう一つは、神戸勧告による事務再配分までいかなければ地方分権は完結しないとみるものである。前者の考え方における地方分権改革は、共同所管事務の構造を通じて強まりがちな国による地方への過剰関与を、アドホックな権限移譲や義務付け・枠付けの持続的な見直しの検討を進めることが中心となる。一方、後者の考え方では、そのような取り組みでは道半ばであり、国から地方への権限移譲を強力に進めるなど、道州制のようなかたちで地方分権を完遂することを志向する。シャープ勧告の事務配分論は、方向性の議論として正しく、否定されるべきではないと言いつつ場合、結局のところ、前者の見方を擁護している。

さて、昭和二十七年五月には、その前月のサンフランシスコ条約の発効による占領統治の終了を見極めたように、地方財政法の改正によって第九条から第一条の国と地方の負担区分の原則が、現在のかたちに定められている。

第九条では、従来の国と地方の利害に応じた負担割合を定めるといふ考え方を撤廃し、地方の行う事務にかかる経費は全額それを負担することを原則としたうえで、第一〇条第一項で「国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要がある左の各号の一に掲げるものについては、国が、その経費の全部又は一部を負担する」として国庫負担金の規定を残している。

国に利害がある事務について、国が負担したい場合には「できる規定」とした。昭和二十七年に義務教育費国庫負担金が復活したのもこの規定に基づいている。そして、第一一条では制定時の第一〇条第二項を引き継いで、国庫負担金の負担割合は政令で定めるとして、法律補助という考え方を示し、国庫負担の割合は、予算の範囲といったものではなく、合理的に決めなければならないとして<sup>(1)</sup>いる。

改正後の地方財政法では、国と地方の利害に応じた負担区分という考え方は否定されているように見える。しかしながら国が負担する場合、国の利害が比較的強い生活保護費の国庫負担の割合が相対的に高い（当初は八〇％、高率補助金の引き下げ問題を経て現在の七五％）ことに表れているように、その考え方は残っている。地方の自主財源が十分にある場合、国庫負担金の廃止は問題がないが、国から地方への安易な負担転嫁が進められる懸念がある場合、補助率の引き下げや廃止を簡単に許容することはできない。その場合には、代替財源を自主財源として十分に確保するとともに、国による関与を縮小して真に地方の自由度が拡大したときでなければ認められないという論理になる。つまり、国の負担を引き下げようとするならば、国の関与の縮小によって地方の利害が増えることが、国庫負担金の見直しの条件となるといふかたちで、従来の考え方が前面に出てくる。

ところで、昭和二十七年の地方財政法の改正で追加された部分で見落とすべきでないことは、第一一条の二で、国庫負担金事業の地方負担分、いわゆる裏負担は、普通交付税の基準財政需要額に算入すると明記したことである（昭和二十七年の当時は地方交付税ではなく地方財政平衡交付金）。この地方財政平衡交付金はいうまでもなくシャープ勧告が直接のきっかけとなって導入されたものである。国負担分は国庫負担金で、地方負担分は地方の共有財源である地方財政平衡交付金で財源保障することで、共同所管事務の負担区分を確立させると同時に、そ

の執行を財政面で保障している。つまり、地方財政平衡交付金による財源保障という考え方は、シャウプ勧告が否定した国と地方の共同処理事務を執行するうえでの財政的基盤の形成に大きく貢献している。

昭和二三年の地方財政法の制定とシャウプ勧告を経た二七年の改正は、シャウプ勧告をいわば超克した過程である。地方財政平衡交付金の後継である地方交付税が、わが国の社会経済制度の発展を決定的に支えたことを考えると、その過程が示す歴史的意義は十分に認識されるべきである。

### 三 地方財政平衡交付金から地方交付税へ

シャウプ勧告が発表されてから、そこに盛り込まれている地方財政平衡交付金を制度として創造して、法令として定めるうえで許された時間は、実質的には半年もなかった。当時は、GHQによる法案の閣議提出前の審査があったことを考えれば、時間的制約の厳しさはなおさらである。

財源保障機能を盛り込んだ地方財政調整制度の導入は画期的内容であり、世界的にも例のない先進的なものであるが、それだけに制度設計には大きな課題があった。とりわけ、シャウプ勧告の地方財政平衡交付金のアイデアには、総額確保に関する課題に加えて、制度設計上できわめて深刻な技術的課題があった。

総額確保でいえば、当時の自治官僚が書き残しているように、地方財政委員会のような中立的な機関が財源の所要額を財政当局に要求すれば、それが基本的に尊重されるような構図は、わが国にはとても当てはまらないという点であった。昭和二三年のドッジラインによって、二四年度の地方配付税率は無残にも半減され、それに基

づく地方財政計画は実態に比べて過少にすぎる内容であった。昭和二五年度から二八年度までの地方財政平衡交付金時代の地方財政計画は、それをベースに策定したものであるから、地方自治体の赤字団体が続出する原因となった。地方財政閉口交付金と悪口を言われたのもそのためであった。その問題が一応解決するのは、昭和二九年度に総額を国税収入に結びつける地方交付税に改組し、さらに高度経済成長時代で国税収入が伸長するとともに、その法定率を段階的に引き上げることを通じてであり、最終的には昭和四一年度の法定率引き上げを待たなければならなかった。

一方、技術的課題は、まず総額決定に関してある。シャープ勧告では、地方財政平衡交付金の所要額を、ミクロ（個別団体）ベースで見積もって総額を決定するというミクロの積み上げがマクロ（地方財政全体）であるというイメージである。ところが、それは不可能である。国の予算編成の時点で、地方自治体の個別団体の財政需要額を確定させることは不可能であるからである。マクロならば、国の予算編成と連動して総額を決定することができる。その場合、マクロの総額を地方財政平衡交付金の算定によってミクロに配分することになり、マクロとミクロの関係は大きく変わる。現実の予算編成過程を考えれば、技術的にはそれしかできないはずである。シャープ勧告にその発想がなかったのは、実務レベルで制度運営のあり方を検討する過程を踏まなかったからではないか。

地方財政平衡交付金は、ミクロの積み上げがマクロの総額のイメージを与えるように書かれている。それは、シャープ勧告の想定するとおりの条文とすることをGHQが求めたからであろうと想像される。もともと、残念ながら想像の域を出ない。当時書かれたもので、そのところの実情を記したものが筆者には見つけられないから

だ。もつとも、地方財政平衡交付金の場合には、地方財政計画に基づいて総額を決定しても、個々の団体の交付額の積み上げを地方財政計画のかたちで整理しても、できあがりのかたちは変わらない。

その一方で、地方交付税法は地方財政平衡交付金法の一部改正として、財源保障機能を放棄しないことを前提に制定された。ここでは、国税収入に法定率を乗じたものを総額としているので、マクロとミクロの関係は決定的に重要になる。地方交付税の条文から受ける印象は、改正前を引き継いで、あたかもミクロの算定結果の積み上げでマクロの総額が決まるように読めるところがある。しかしながら、そのような運用はしていない。その点は、制度理解の最初の壁になっている。

もう一つは配分に関する技術的課題である。個別団体の財政需要を測定するというのは、実務的に考えれば容易ではない。定型的な事務であれば、客観的に測定することは可能であるが、そのようなものばかりではない。

① 地方自治体の個別の事情に寄り添って算定する必要がある財政需要（典型は災害復旧など）もあれば、② 概算による客観的算定がなじむものもあれば、もはや財政需要として測定することを放棄して、③ 自主財源の一部で賄うべきものもある。それに対して、地方財政平衡交付金法の制定の際に、基本は②としながらも、③として留保財源を設けている。また、法律の創設時には、暫定的措置として①に該当する特別交付金を設けたが、昭和二七年の第三次改正で恒久措置としている。

これらのことを総括すると、マクロの総額をミクロに配分するのが地方財政平衡交付金（地方交付税）の算定であり、その場合、特別交付金（特別交付税）対応部分と、留保財源対応部分を除いた額が普通交付金（普通交付税）として客観的に配分されるという構図になる。この構図自体が、制度理解の二つめの壁である。地方財政

計画は予算ベースでの国として予定している地方の所要の財源であり（その意味で標準的な経費といえなくもない）、基準財政需要額はあくまでその一部であって、ミクロベースで厳密に財源を保障する機能を負っている。

地方財政平衡交付金法が、そのような思考を持って条文が書かれたことは、単位費用を定めた第一四条の第一項「第十一条の単位費用は、道府県又は市町村ごとに、標準的条件を備えた地方団体が合理的、且つ、妥当な水準において地方行政を行う場合における各測定単位の単位当りの費用を基礎として、この法律で定める」と第二項「前項の単位当りの費用は、補助金、負担金、手数料、使用料、分担金、地方債その他これらに類する収入及び地方税の収入のうち基準財政収入額に相当するもの以外のものを財源とすべき部分を除いて算定するものとする」を読めば、十分想像できる。

そして、留保財源が地方税収入等の一定割合、地方交付税法では特別交付税を全体の一定割合としたことで、基準財政需要額と特別交付税の区分、および基準財政需要額と留保財源の区分は、技術的要因に基づいて毎年度の地方財政計画のなかで変動することになる。この点も、制度理解を難しくする要素である。

それらは制度形成の歴史的経緯に基づく技術的な側面からくるものであるが、地方交付税制度になって六〇年以上が経過しても制度リテラシーは進んでおらず、研究者もそこには関心を持ってこなかった。そのことが、現在の地方交付税に対する制度批判を強めている根本にあることは、大いに問題視すべきである。

#### 四 おわりに―地方財政研究における歴史的アプローチの必要性

筆者は研究者であるので、以上で述べてきたことを踏まえて、地方財政研究のあり方として問題提起をしておきたい。

諸外国との外交や軍事は、国家間のパワーバランスで動いており、理想論では割り切れないことが多いというのは当然である。ならば財政制度のあり方も同様である。理論的に説明ができる制度が、現実的にワークするとは限らない。地方財政制度を白紙から設計するならばともかく、現行制度がどのように機能しているかを見る場合に、それが現実のパワーバランスのなかで一定の耐性があるかどうかの評価のポイントである。

地方財政制度のあり方を考える場合、研究者の責任は重大である。徒に、機能的分析に終始した結果、歴史的経緯に敬意を払わないことで、制度の実態に迫らずに観念的に批判する愚を犯してはならない。一方で、イデオロギー的分析に終始し、前提として統治側の内在的論理を尊重しないことは、所詮、場外乱闘の域を出ない。その背景には、あたかもオルテガの大衆の反逆にあるように、国家権力に対して、研究者がどのような距離感でぞむべきかに関する根深い問題がある。

地方財政制度研究に関する限り、研究者は、制度運営の経緯を読み解き、経路依存性に留意した歴史的文脈を解き明かす作業をあまりにも怠ってきた。制度運営に係る内在的論理を解明し、ひとたびは当事者の立場で引き受けて、それを歴史的に検証したうえで、批判すべきを批判することが重要である。それらを通じた制度理解へ

の橋渡しは、研究者にしかできないことを心にとめるべきである。

(1) 柴田護「國と地方公共團體との財政關係(一)——地方財政法を繞る諸問題(その三)」(『自治研究』二六卷五号、昭和二五年)は、地方財政法の起草者が、シャープ勧告によって、國と地方の負担区分のあり方を批判されたことに対する反論を展開したものである。占領統治下で、実名で反論論文を公表することの重さを含めて読むべき論考である。

(2) 佐伯啓思『現代文明論(下)二〇世紀とは何だったのか——西欧近代』の帰結(PHP新書)によれば、佐伯教授は、オルテガが考える今日における大衆の典型は、社会のエリートである知的な専門家であつて、「西欧近代の進歩主義や技術主義や民主主義、つまり近代主義という者を心から信じている者、それこそが典型的な大衆なのです。その典型といえは、科学的な精神をもった専門家や技術者、ある種の知識人ということになります」(一六二頁)と厳しく批判する。ここでは、オルテガを論拠に、研究者が自らの知識と世界観だけに頼つて、歴史的な文脈を無視して、積極的に政治にかかわることや発言することの問題が厳しく指摘されている。佐伯教授によるわが国へのエコノミスト批判であると受け止めるべきであろう。

(関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授)