

シャウプ一般平衡交付金構想の再検討

野 呂 昭 朗

一 本稿の課題

二 一般平衡交付金構想の意義

(1) 構想の理念

(2) 構想の構造

三 一般平衡交付金の算定問題

(1) 総額の決定と配分

(2) 標準財政需要額の計算

(3) 標準財政収入額の計算

むすびにかえて

一 本稿の課題

連合国最高司令官の要請で来日したシャウプ使節団は、昭和二四年九月、「日本税制に関する報告書」(Report on

シャウプ一般平衡交付金構想の再検討

Japanese Taxation by Shaup mission) (以下においては「シャープ勧告」または「勧告」と略す)を發表した。この報告書は、第一編第二章「国家財政と地方財政との関係」および第三編付録A「地方団体の財政」において、地方税財政に關する改革案を提示している。本稿のテーマである一般平衡交付金(General Equalization Grant)または平衡交付金(Equalization Grant)は、地方財政に關する改革案の一環として提案されている。「勧告」によると、一般平衡交付金構想は、わが国の地方自治の發展のためには、貧富団体間の財政力を均等化し、貧困地方団体の施策の自由を確保することが不可欠であるとの認識にもとづいて、国から地方への財政援助の手段として提唱されている。⁽¹⁾このように「勧告」は、平衡交付金をわが国の財政上の地方自治の基本的条件として位置づけたばかりでなく、これを現実化するための方策や平衡交付金の算定のしくみについても具体的に言及している。

「勧告」の一般平衡交付金構想の提案をうけて制度として確立されたのが、昭和二五年五月創設された地方財政平衡交付金制度である。その後、この地方財政平衡交付金制度は、昭和二九年、「地方財政平衡交付金法の一部を改正する法律」の成立によって、地方交付税制度に改められ、今日に至っている。⁽²⁾

現行の地方交付税制度は、地方財政平衡交付金制度の変形であるといえ、その制度的骨格はシャープ勧告の平衡交付金構想の流れを吸んでいるといってもよく、いわば、一般平衡交付金構想は地方交付税制度の原型をなしているといえよう。しかし、この地方交付税制度は、もはや本来の機能から大きく背離し、いろいろな面で破綻に瀕している、今やシャープ勧告の一般平衡交付金構想とは似て非なるものになっている、と糾弾されることも少なくない。⁽³⁾

このようにきびしい批判をうけている地方交付税制度の改革については、各方面から当面の対策や抜本的改革案が提示されている。⁽⁴⁾これらの改革案を地方交付税の総額の決め方や各地方団体への配分の仕方基準にして類型化して

みると、大略次の三つの場合に大別できよう。まず第一は、国税の一定割合に限定する現行の地方交付税制度の総額の決定の仕方を維持しながら、シャウプ勧告の平衡交付金構想を生かす方向で、地方交付税制度の欠陥を是正しようとするものである。⁽⁵⁾第二は、現行の地方交付税制度の総額の決定方法を国税の一定割合という方式から、各地方団体の財政需要額から財政収入額を控除した差額を積み上げて決定するいわゆる「下からの積上げ方式」に改めようとするものである。これはシャウプ勧告への回帰を志向しているともいえる。⁽⁶⁾第三は、地方交付税の各地方団体への配分方法を、各地方団体の財政需要額から財政収入額を控除した差額を基準に配分する方式から、これらの財政需要額と財政収入額とをそれぞれ個別に分離して平衡交付金を計算し、これを地方団体に配分するという、より単純化した方式に改めようとするものであり、いつてみれば、これは地方配付税方式への転回を指向しているといえる。⁽⁷⁾これらの三つの改革案は、「勧告」の一般平衡交付金構想を否定的に考えていようと、あるいは肯定的に考えていようと、いずれも結局は一般平衡交付金構想を出発点にしていることには変わりなく、これらの改革案についての議論を展開しようとするれば、どうしても原点にかえって、「勧告」の一般平衡交付金構想自体を再検討してみる必要があるように思われる。

さて、シャウプ勧告の一般平衡交付金構想については、「勧告」が発表になった当初から、日本の地方税財政改革の根幹にかかわる画期的改革案として究明されてきたし、多くの労作も発表されている。⁽⁸⁾これらの労作の中から、代表的な考え方を抽出して整理すると、大略次のようにまとめることができる。まず第一は、一般平衡交付金構想においては、平衡交付金の算定要素である財政需要額や財政収入額の計算面で技術的に難点があるばかりでなく、また国家財政との関係で、「理論的」に計算された平衡交付金の総額が全額確保できるかどうかの実施上の難点がある。

このため、「理想」的に考えだされた平衡交付金構想も、今日の資本主義体制のもとで実質的に褪色せざるを得ないのも当然である、とする考え方である。⁽⁹⁾ 第二は、平衡交付金構想は、新しい中央集権でもあるといえるが、社会保障にも類似した最低行政費の保証機能を持っており、このため、民主的勢力がこの「構想」の実現をはかり、平衡交付金の増額を要求することも無益ではない、とする考え方である。⁽¹⁰⁾ 第三は、平衡交付金構想は、わが国の地方財政史上、画期的ともいえる優れた進歩的構想であり、地方自治や政治全体の民主化を促進する可能性をもったものとして高く評価されなければならない、とする考え方である。敷衍すれば、大胆なまとめ方になるきらいもあるが、次のようにもいえよう。第一の立場は、どちらかといえば、平衡交付金構想を「理想論」ときめつける傾向がつよく、平衡交付金構想についての消極的評価が顕著であるのに対して、第二の立場は、平衡交付金構想を、国民の民主的な要求をつきつけ、それを発展させる民主的運動を盛り上げて、国家を民主的に変革する一つの契機にしようとする傾向が濃厚である。これに対して、第三の立場は、平衡交付金構想を、ブルジョア民主主義の一つの政治形態としての地方自治の民主化の一環として位置づけ、反独占の足場に成り得る面を強調する。これは、どちらかといえば、国民の要求内容の実現もさることながら、それ以上に、その要求内容を盛り込み、それを発展させるための制度やしくみを確立することに重点を置く。つまり、反独占のテコたる「うつわ」としての民主的「形式」を制度的にととのえることを優先的にとりあげようとする点に大きな特徴があるといえよう。

ところで、この第三の立場から平衡交付金構想の内容全般にわたり、早くから詳細に議論を展開してきたのは藤田武夫教授であり、教授の手になる一連の労作である。藤田教授の議論の展開の仕方は、「勧告」の優れた内容や進歩性を勧告の内容に即して歴史的具体的に論述することを中心としている。「勧告」の進歩性や優れた内容を評価する

ことに力点を置いて議論を展開することに主眼を置いているため、「勧告」の平衡交付金構想自体の問題点や限界が明瞭に示されていないようにも見受けられる。

本稿は、藤田教授の業績をふまえて、シャウプ勧告の平衡交付金構想を「勧告」の地方税財政改革案全体の中で位置づけ、その意味を明らかにし、平衡交付金構想の進歩性と限界及び問題点を浮彫りにすることにある。換言すれば、本稿の特徴は、平衡交付金構想に対する藤田教授の大局的、歴史的評価を土台にして、「勧告」の内容を詮索的、内在的に検討しようとする点にあるともいえよう。本稿は、第一に、平衡交付金構想が「勧告」の主張する財政自治の具体的な改革案の中で整合的にどう位置づけられうるか、つまり、平衡交付金構想の理念を「勧告」の地方税財政改革の基本的考え方にもとづいて体系的に明らかにすることである。第二には、この平衡交付金構想の理念をもとに、平衡交付金構想を構成している基本的しくみを検討し、また平衡交付金と直接間接にかかわり合っていて平衡交付金の成立要件とでもいえる基本的条件と平衡交付金との関連を構造的に把握することである。第三には、平衡交付金の構成要素のうちでも議論の俎上にのぼることがもつとも多く、平衡交付金構想の中で核心的な地位を占める平衡交付金の算出方法について、その意味、内容、問題点を具体的に究明することである。

(1) *Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission*, Vol. I, p. 21, p. 31 参照。

(2) シャウプ勧告以後の日本の地方財政調整制度の発展については、藤田武夫『地方財政改革の基本問題』、一九四五年、同『日本の地方財政』、一九五六年、同『現代日本地方財政史』(上・中巻)、一九七六、七八年参照。

(3)(4) 藤田武夫「地方交付税の再検討と改革案」(雑誌「都市問題」第六八巻二号及び三号)に包括的、系統的にまとめられている。その他次のような文献がある。岩本和秋「最近における地方交付税制度の問題点」(『現代地方財政論』、一九七〇年)、吉岡健次「地方交付税制度の特徴と問題点」(『地方自治と地方財政』、一九七三年)、高橋清「地方交付税と都市財政」

〔雑誌「都市問題」六〇一二〕、和田八束「地方交付税制度の役割の変化」及び「地方交付税制度の改正の問題点」〔『現代日本の地方財政』、一九七〇年〕、坂本忠次「地方交付税と財政調整」〔吉岡・和田編『現代地方財政論』、一九七五年〕、高橋誠「地方交付税と財政調整」〔『住民からみた地方財政白書』、一九七五年〕、拙稿「戦後地方財政調整制度の基本的性格」〔藤田武夫教授還暦記念論集「戦後地方財政の展開」、一九六八年〕及び「地方交付税と財政調整」〔藤田・門間編『地方財政の話』、一九七六年〕。

(5) 藤田武夫教授は前掲論文において地方交付税改革試案を提示し、その中で、地方交付税の具体的改革案は地方交付税の本来の性格、機能についての明確な再認識の上になつて、立案されなくてはならないとし、とくに交付税総額の確保について、「対象税目を国税全体に拡大して、その税収入の一定率を交付税特別会計に繰入れて、交付税額を安定化することが適當である。」との改革案を示している。

(6) 和田八束教授は「前掲論文」で交付税制度の将来について論じ、「交付税の改革というばあい、しばしば主張されることは、平衡交付金制度への回帰ということである。平衡交付金制度は、理論的にも現実的にも、地方自治と地方財政の独立性をもっともよく保障するものであり、交付税制度への改変いらいは、それからの乖離がしだいに大きくなつたことから、この主張はまことに正当なものといわなければならない」とシャープ勧告への回帰を主張している。

(7) 林健久「地方交付税の変遷と問題点について」〔雑誌「地方財政」、一九七七年十一月〕によると、佐藤進教授は、「現行算定方式には中央の官僚の恣意が入りこみやすいこと、基準財政需要額の算定方式が余りに複雑すぎるの故にもっと単純化をはかるべきである。……したがって、たとえば租税収入をとりあげ、平均的な一人当たりの租税収入より少ないものについては平均まで高めるといふような単純なやりかたで、中央の官僚の恣意を排し、中央主導ではなく、地方団体レベルで相互調整ができるのではないか」との見解をもっていると披露されている。その後、佐藤進教授は、「財政調整制度の国際比較」〔藤田・和田・岸編『地方財政の理論と政策』一九七八年〕において、「能力ベースによる配分では、課税力をとるか、租税以外の経常的地方収入をふくめた収入力をとるかはともかく、その確定にそれほど困難がない。他方で必要ベースを重視する場合には、必要度というところのない概念をめぐって、またナショナル・ミニマムとシビル・ミニマムといったこれまた確定困難な概念をめぐって、国と地方で合意に達することが容易でない。また需要算定の厳密さは、単純性・明確性を犠牲にすることによってしか達成されない」と論じ、前述の主張の論拠をあきらかにしている。

(8) 多くの論文はシャウプ勧告全体について論じている中で平衡交付金をとり上げていることが多いが、平衡交付金を直接の対象としたまとまった論文としては次の文献がある。島恭彦「地方財政平衡交付金の思想と技術」(『現代地方財政論』、一九五一年)、藤田武夫「日本における地方財政調整交付金の発達」(『立教経済学研究』、第十三卷二号、三号)、同「地方財政平衡交付金の成立」(『都市問題』、第六四卷四号)及び藤田武夫「前掲書」におけるシャウプ平衡交付金についての論述部分、なおシャウプ勧告との関連で論じられている文献では、大内力「シャウプ勧告と地方財政」(『東京大学「経済学論集」』、第十九卷第六・七号)、鈴木武雄「シャウプ勧告と地方財政」(『現代日本財政史』下巻二)、吉岡健次「シャウプ税制勧告の再評価」(『現代日本地方財政論』、一九六三年)、藤田武夫「シャウプ勧告の再評価」(『立教経済学研究』、第十七卷第二号)、宮島洋「シャウプ勧告の地方財政論」(大内編『地方財政』、一九七六年)等が参考になる。

(9) 大内力「前掲論文」及び宮島洋「前掲論文」に代表される考え方であるが、たとえば宮島氏は同論文で「確かに、平衡交付金制度は優れた構想であるが、実現するか否かの鍵は地方財政の状態にあるのではなく、むしろ国の財政状態である。したがって、平衡交付金制度の勧告に当って、検討すべき問題点はむしろ国の財政の中にあつたのではないか。少なくとも、シャウプ勧告の平衡交付金勧告とそれにいたる検討は万全なものではない」と述べている。

(10) 島恭彦教授は、独占段階の日本にはシャウプ勧告の唱える「古典的」地方自治をうけ入れる基盤はない、またシャウプ勧告の中には「古典的」地方自治と新しい中央集権ともいえる地方財政平衡交付金の思想が併存しており、シャウプ勧告は矛盾している、とした自身の旧著『地方財政論』を自己批判した論文「地方自治擁護の論理」(『経済論叢』、第七八卷第三号)の中で、平衡交付金構想についての教授の考え方を次のように述べている。

「私達が考える場合に平衡交付金の如き財政調整制度を独立税の制度と全く異なる原理のものとするのは正しくはないであろう。たとえてみれば経済的独立を要求する個人が、国家による社会保障を要求することは何等矛盾ではないように、独立税によって自立しようとする地方自治体が平衡交付金の増額を要求することは何等矛盾ではない」と。

(11) 藤田武夫教授は前掲書『現代日本地方財政史(上巻)』(二〇一ページ)で次のように述べている。「勧告の独立税プラス地方財政調整制度という地方財政改革の構想は、資本優先、反民主主義の多くの要求を包蔵しながらも、国民大衆の要求を中央・地方の行財政の上にもりあげ、反独占闘争の足場となりうる要素をふくんでおり、これを発展させることによって、真に民主的な地方自治を強化し、政治全体を民主化しうる可能性をもっていることを、十分認識する必要がある」と。また吉岡健次

教授も同様の見解をもっており、次のように述べている。「勧告にもりこまれた民主主義制度が国民大衆の要求を中央・地方の行政の上にもりあげ、反独占闘争の足場となりうる側面をも強くもっていた。つまり、勧告は反独占的民主主義につながる側面をももっていた」(吉岡「前掲書」、五三ページ)。

二 一般平衡交付金構想の意義

(1) 構想の理念

シャープ使節団は、約二カ月にわたった日本各地の実地調査と入手した多くの情報をもとにして日本の地方財政の現状把握につとめ、これにもとづいて地方税財政改革案を勧告した。⁽¹⁾このことは、一般平衡交付金の勧告においても例外ではなかった。シャープ使節団が平衡交付金構想をまとめるに際して直接参考にしたのは、当時わが国において、地方財政調整制度として実施されていた地方配付税制度であった。シャープ勧告の一般平衡交付金構想は、この地方配付税制度の欠陥についてのシャープ使節団の事実認識と深くかわり合っている。したがって、「勧告」の一般平衡交付金構想をシャープ使節団の観念的な論理にもとづいた「理想」である、と結論づけることは必ずしも適当ではない。しかし、シャープ勧告において、地方配付税制度の欠陥の是正が大きな課題であったとはいえ、一般平衡交付金構想は、この地方配付税制度を維持することを前提にはしていない。むしろ、一般平衡交付金構想は、「勧告」の地方税財政改革案との全般的関連をもって独自の方式でまとめられているといえる。

ところで、地方団体間の財政調整を目的とする平衡交付金構想は、シャープ使節団にとっては、「勧告」の地方税財政改革案を考える出発点から重要な課題であったし、また独立税主義、課税の自主権の拡大や行政事務の責任の明確

化・集中化とともに、財政上の地方自治についてのシャープ使節団の基本的考え方の大きな柱の一つであった。また、「勧告」は、日本の地方自治の発展にとって、富裕地方と貧困地方間の財政力の均衡化は不可欠であるとの認識にもとづいて、貧困な地方団体にたいして税率の自由な変更や自由な行政施策ができるように特別の財政援助を与えること⁽³⁾を中心課題とした。まさに、平衡交付金構想は、シャープ勧告の財政上の地方自治を保証する地方税財政改革案の一環であったのであり、この意味で、平衡交付金構想の解明にとって、「勧告」の中での位置づけが重要な課題となる。このことは「勧告」の次のことばからもあきらかである。「われわれがこの勧告にもとづいて地方自治強化の期待を置いているのはまず比率でなくて構造においてである。地方団体がその活動のいわば限界線において真に自由―活動の際明確に責任をもって前進しようが、また後退しようが自由―であるならば地方自治は現実のものとなりうるのである」⁽⁴⁾。

ところで「勧告」は、平衡交付金構想については、第三編附録AのH節「平衡交付金」で、地方配付税制度の欠陥と対比しながら、そのしくみや当面する計算方法等についてまとめて言及しているが、地方財政に関して述べている他のところでも断片的にはあるが、ふれられている。ところが、前者の方が平衡交付金の算出方法等の技術面にわたる説明が比較的多く、平衡交付金構想の地位や思想、理念の理解に多くの示唆を与えてくれるのはむしろ後者の方である。しかし、断片的なことばを列挙しただけでは、平衡交付金構想の全体的、体系的理解は困難であり、平衡交付金のしくみを中心とした技術面からと、平衡交付金構想を財政上の地方自治の一環としてみる立場からの両面から総合的に検討することが重要であろう。

さて、既述のように、シャープ勧告においては、平衡交付金と課税の自主権とは「勧告」の主張する財政上の地方シャープ一般平衡交付金構想の再検討

自治の基本的内容をなしている。したがって、財政自治の一環として平衡交付金構想を究明しようとすれば、当然課税の自主権との関係が主要な課題とならざるをえない。そこで、平衡交付金構想において中心的な地位を占めている貧富団体間の税負担、財政力、行政水準の均等化と、財政自治にとって不可欠な課税の自主権とが、平衡交付金を核としてどのように関連するものであるかについて考えてみることにしよう。

まず、「勧告」にいう税負担の均等化の意味についてである。「勧告」は、税負担と行政水準の不公平について次のように述べている。「貧困地方は壊滅的な重税で低水準の行政サービスを維持しているが、富裕地方ははるかに軽い税ではるかに高い水準の地方行政を維持している。これらの差異は個人および国民の福祉に対する効果において不当であるのみならず、好ましくない。この不公平は人々が異った管轄下に居住しているということを除けば、あらゆる点において相似た人々に課された税の負担が異っていることから起るのである」と。⁽⁵⁾ここで述べられている税負担の不均等とは、単なる地方団体間の税収入の絶対額の大小ではなくて、「相似た人々」(経済力をみれば著しい差違があるのが現実であるが)に課された税負担の差違を意味していることは明らかである。「勧告」が税負担を問題にする場合は、異なる地方団体の住民が同じ条件で課税されているかどうか、つまり税目、税率、課税標準において、地方団体間で不当な差違がないかどうかを問題にしているのである。したがって、「勧告」のいう税負担の地方団体間の不均等とは基本的には標準的な税率を基準にした地方団体間の税負担の高低を意味しているのであって、標準的な税率その他の税制度の階層別、階級別不公平を問題にしているのではないことに留意する必要がある。それでは、かかる意味での税負担の均等化と平衡交付金および課税の自主権との関係について考えてみよう。

「勧告」は、「地方政府の最低経費いやそれにも及ばぬ額を支弁するために地方税において既に極限までいって

る貧困な地方団体は有効な地方自治を行うことはできない。施策についての自由がないのである⁽⁶⁾」と、貧困団体に施策の自由がないのは過重な税負担に起因しているとし、さらに「勧告」は、「われわれの勧告する種類の平衡交付金の下においては、このような地方団体もある程度真に自由な施策ができるよう充分支持が与えられる⁽³⁾」と、過重な税負担のもとにある地方団体でも自由な施策が確保できるようにするために平衡交付金構想を提案すると述べる。そして、平衡交付金の配分方法について次のように勧告している。「各地方に交付される金額は合理的だが最小限度の標準的行政を行うと仮定した場合の歳入の予想必要額から、利用しうる税の適当な標準税率による歳入額として現われる予想財源を控除したものであらう⁽⁸⁾」と。これは、貧困団体も自由な施策が可能になるように、標準的行政経費を標準的税収入で賄いきれない場合は、平衡交付金を交付しようということである。換言すれば、貧困な地方団体は、「最低限度」の行政を維持するために過重な税負担をしているため、自由な施策が不可能であるが、この過重な負担を平衡交付金に置き替えることによって、「最低限度」の行政を維持することができ、さらには、自由な施策も可能になる、と述べているのである。何故自由な施策が可能になるかといえは、平衡交付金の配分が過重な負担の必要をなくし、このため、この軽減される税源が、課税の自主権の活用によって、地方団体の自由裁量の範囲内の税源に加算されるからである。つまり、地方団体間の財政力が均衡化するのには、標準的行政経費に充当されていた過重な税負担分が、平衡交付金に置き替えられたために、平衡交付金の算定の場においては余分な財源、つまり「余裕財源」となって、地方団体の自由になる税源に転化したからである。敷衍すると、平衡交付金による財政力の均衡化は、厳密にいえば、二重の意味をもっていることになる。

第一は、平衡交付金計算上の標準財政需要を賄うための標準税収入額と平衡交付金額との合計額である財源の地方

団体間の均衡化の意味である。この均衡化は過重な税負担分が平衡交付金で置き換えられることによって生ずるともいえる。さらに次のようにいうこともできよう。均等な税負担を前提にすれば、地方団体間の経済力の不均等を反映した地方団体間の標準税収入額の不均衡によって、標準財政需要に充当する財源に不足する地方団体もでてくるが、これらの地方団体も平衡交付金を交付されることによって、標準財政需要を賄うことができるようになる。つまり、全国すべての地方団体の標準財政需要を賄う財源すなわち貧富地方団体間の財政力が全国的に均衡化したのである。

第二は、平衡交付金が交付される地方団体の自由になる税源が増加したことによって生ずる地方団体間の財政力の均衡化の意味である。これは、標準財政需要額を賄うために配分される平衡交付金によって、貧困な地方団体がこれまで税負担を強化してこの標準財政需要を賄っていた税源が「余分財源」すなわち「余裕財源」となり、これが地方団体の自由な施策に利用できる税源に転化することによって生ずる。これは、「勧告」でいうところの潜在的財政力の均衡化でもある。「勧告」が述べる次のような文章もこの潜在的財政力の均衡化を意味している。「そうすれば（完全な平衡交付金を実施されれば―筆者）、各地方団体は、全財政負担にほとんど同等の付加することになる増税によって、補助行政の地方負担を賄うことができる。しかして、全地方団体は補助金とそれに相当する地方税負担の増加を引受けるべきか否かを、ほぼ同一条件で決定する地位におかれるであろう。これに反し、現在のごとく、補助金が予め財源を均衡化することなくして交付されるならば、その補助金は既に負担過重な貧困地方団体の負担をさらに増加する傾向があるであろう」と。⁽¹⁰⁾「勧告」のこのことは、奨励的補助金の地方負担分の財源が、平衡交付金の交付によって、地方団体間で均衡化し、地方団体が補助金を引受けるべきか否かを決定する条件が同一になった、と述べているのである。

しかしながら、第一の平衡交付金算定上の「局所的場」における財政力の均衡が、必ずしも第二の潜在的財政力の均衡をもたらずとは限らないところに「勧告」の平衡交付金構想の根本的問題がある。すなわち、いわゆる「局所的場」においては標準税収入を高める（これは税負担の不均等がなくても標準税率を全国一律に高くすることによって生ずる）ことによって、平衡交付金の減少をともないながら、標準的財政需要を賄う財源の均衡化つまり地方団体間の財政力の均衡化が可能であるが、これは増税によって貧困地方団体の潜在的財政力を圧迫することでもあるからである。このことのために「勧告」は、平衡交付金の算出においては、標準税率をできるかぎり低い水準のものに制限することを提案しているが、これはまたこれで、地域経済力の不均等を根拠として存在する地方団体間の税源の偏在を顕著にする要因でもあり、「勧告」の追求する均衡化に反し、地方団体間の財政力の不均衡はさらに拡大することになる。ここに、地方団体間の標準税率を基準にした税負担の差に目をうばわれて、地域間の経済力や住民の間の所得の不等、税負担の不公平を根本的に問題にしようとししないシャープ勧告の限界の一端をみることができ(12)。

さて、平衡交付金算定上の「局所的場」における財源の特徴をまとめると次のとおりである。第一は、この財源は標準税収入と平衡交付金で構成される。第二は、この標準税収入は地方団体間の均等な税負担を前提にしており、地方団体が実際に賦課徴収した税収入額ではない。第三は、貧困地方団体も自由な施策が可能になるようにするため、標準税率は適当に低水準に維持される。第四に、標準税収入額と平衡交付金との合計額が標準財政需要額である。第五には、平衡交付金額は標準財政需要額から標準税収入額を控除した額であるので、平衡交付金額は標準税収入額に反比例して増減する。平衡交付金と標準財政需要額との関係は、標準税収入額に変化がないと仮定すれば、比例的である。さらに、潜在的財政力との関係でいえば、標準財政需要額に変化がないと仮定すれば、標準税収入の増大は、

平衡交付金を減少させるとともに、潜在的財政力も減少させる。逆に標準税収入の減少は平衡交付金を増大させるとともに、潜在的財政力も増大させるが、これは、既述のように、地方団体間の潜在的財政力の不均衡を拡大する方向に働く。しかし、不況等による標準税収入の減少は標準税率の引き下げをともなわないので、これは平衡交付金を増大させるが、潜在的財政力は強化されない⁽¹³⁾。第六には、この財源は平衡交付金の計算上は標準財政需要額に一致するが、「勧告」によると、地方団体の実際の支出をこの財源に限定する必要はない。地方団体が自由にこの財源以上の支出をすることができる。このことについて、「勧告」は、「この計算（平衡交付金算出のための標準財政需要額の計算―筆者）は地方当局がその歳出を全必要額と決定した額に限定せねばならないという意味ではない。この額はただ平衡交付金を算出するのに使用するだけである。地方団体は自由にこの標準を越えてよく、また中央政府の力により、また助成金使用によりそうすることを奨励すべきである⁽¹⁴⁾」と述べている。しかしながら、地方団体はこの標準財政需要額以上に支出することを奨励されるが、この額を下回って支出することはほとんど不可能である。なぜならば、「勧告」は、「地方当局は交付金を受ける資格を得るために、少くとも右の算定額（標準財政需要額―筆者）だけは使用することを要求される⁽¹⁵⁾」と述べているからである。そうだとすれば、標準税収入額の計算において、税負担の不均等が存在しないことを前提するにしても、この標準税収入額の税負担が全国一律に高水準のものであれば、いかに地方団体の独立税が強化され、課税の自主権が認められていても、貧困地方団体は平衡交付金計算上の「局所的場」における財源の範囲内に、財政支出が量的にも質的にも制限されざるをえなく、自由な行政活動はほとんど不可能になってしまう。このようなことにならないようにするため、既述のように、「勧告」は平衡交付金算定上の標準税収入額（標準税率）を最低限にすることを提案しているのである。

ところで、「勧告」の平衡交付金構想を評価する場合の一つの重要な視点は、平衡交付金は、地方団体にとって、どこまで自由に使える財源か、ということである。一般に「勧告」の次のようなことばから、平衡交付金は地方団体にとって比較的自由的な財源としての性格がつよいと解されることがある。すなわち、「地方団体は自由にこの標準（平衡交付金計算における標準財政需要額―筆者）を越えてよく、また中央政府の力により、また助成金使用によりそうすることを奨励すべきである」⁽¹⁶⁾、「われわれの勧告する種類の平衡交付金の下においては、このような地方団体もある程度真に自由な施策ができるよう充分支持が与えられる」⁽¹⁷⁾、「配付税は一層大局的、一般的目的をもつ平衡交付金（a larger general purpose equalization grant）に改めるべきである」⁽¹⁸⁾と。しかしながら、⁽¹⁸⁾でいわれている「大局的」、「一般的」という表現や自由な財源として強調していることは、国庫補助金のような特定の目的をもった特定財源との比較でのべられているか、「勧告」によって多くの欠陥をもつものとして評された地方配付税と対比させて平衡交付金を特徴づけようとするところからでてくる表現であって、必ずしも地方団体が実質的にも自由に使用できる財源として平衡交付金を特徴づけようとするところからでた表現ではない。事実、「勧告」もこの点を次のとおり認めている。「平衡交付金制度は地方自治を害すると論ぜられることがある。もちろん、国庫が地方団体に金銭支給をするには地方当局を非独立的にし、これを制限と統制下におくことになるのは事実である。しかし、平衡交付金は地方団体に対する国家の細細した統制を最小限度のものにするような交付金である」⁽¹⁹⁾と。つづいて「勧告」は、「特に、平衡交付金は特定の目的をもった特定補助金よりも細細した統制を少なくするものである。交付金を受ける資格を得るために、地方当局は少なくとも標準必要額（標準財政需要額―筆者）に相当する額（交付金を含めて）を適当な能率をもって費消し、最低限度の地方行政をしなければならぬ。また、少なくとも標準税収入額を標準税率で課税して得られ

るだけの歳入額をあげて、地方費用の公正な負担分を引き受けなければならない。これら二つの制限以外には、地方当局はいかなる種類の地方行政作用をどれだけするか、どんな租税をどの程度課税するかを全く自由に決定できる」と主張し、平衡交付金は特定補助金よりも国家の統制が少ないが、平衡交付金を算出するのに用いられる標準財政需要額と標準税収入額だけは地方団体は現実的に確保しなければならないと強調している。しかし、この確保ということとは総額を確保するという量的制限としてのみ受けとってはならないであろう。「勧告」は、この量的枠内でも、地方団体が自由に支出できるものでないことを次のように述べているからである。「もしかかる自由（標準財政需要額から乖離して支出しうる自由―筆者）が濫用されるようであれば、たとえば、特定の程度の教育の要求のとき種々の附帯条件を課することができであろう」と。⁽²⁰⁾このように、「勧告」は、平衡交付金計算上の標準財政需要額の枠内においても、特定の行政について地方団体が国の意向と背離して支出することに批判的であるといえる。したがって、「勧告」が、「今日の日本においては、強力な独立地方団体を発達させることが重大問題の一つであるが故に、平衡交付金に関する国の統制を最低限度にするように強く勧告するものである。過度の制限の方よりも過度の自由の方で誤る方がずっとましであろう」と⁽²²⁾と平衡交付金による財政自治をいかに強調しても、これが現実のものになるまでには、「勧告」の平衡交付金構想自体の中にもいくつもの大きな関門が存在していることを見失ってはならないであろう。それでは、「勧告」の進歩的、すぐれた平衡交付金構想の意義はどこにあるのだろうか。それは、基本的には平衡交付金構想の具体的しくみの中で見い出さなければならないであろうが、他方においては、地方財政調整制度として平衡交付金と同様なものとして設置され、平衡交付金構想の直接の対象でもあった地方配付税との対比が平衡交付金構想の歴史的、画期的意義を浮彫りにしてくれる面もあることを見逃してはならないであろう。

「勧告」は、地方配付税の欠陥について、列挙すると、次のように述べている。「この方式（地方配付税方式―筆者）には各地方の実際の財政力または財政需要を必ずしも反映しない独断的な面が若干ある」⁽²³⁾、「配付税から地方団体が受ける金額が事実まさしくこの方法（地方団体が翌年度必要とするところについて毎年中央政府の慈悲にすぎること―筆者）によって定められている」⁽²⁴⁾、「かれら（地方団体―筆者）は配付額が年々国家財政の逼迫状態と中央政府の命令によって定まると思つてゐるから、配付税を信頼しない」⁽²⁵⁾、「中央政府の財政需要、財源および行政上の便宜による中央政府の立場から眺められている」⁽²⁶⁾と。このように「勧告」は地方配付税制度の中央集権的、官治的性格を批判しているのであるが、注目すべきことは、この批判をふまえて「勧告」は平衡交付金構想を提起していることである。すなわち「勧告」は「われわれは、全配付額と配付方法とを地方団体の必要と財源とによりよく応じて決定するように勧告する」⁽²⁷⁾と述べ、さらに、「われわれの勧告によると、地方団体に対する中央政府の交付金は毎年十分公平にその金額が定められ、少くとも中央政府が守るべき一定のルールがある」⁽²⁸⁾との確信にもとづいて、「勧告」の平衡交付金構想のしくみが構築されているのである。しかし、このようなねらいをもっている平衡交付金構想がどの程度地方配付税制度の欠陥を是正し、どれだけ地方団体の側に立ったものに変化しているかは、平衡交付金の具体的しくみを検討することによってより鮮明になってくるであらう。

(1) *Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission*, (Vol. I, forward ii) によると、「勧告」は「全体として使節団はこの研究に四カ月を費した。五月と六月の大部分は、納税者、税務職員（国・都道府県および市町村）または他の者との話し合いにあてられた。北海道から九州までの日本全土にまたがる実地調査によって、東京以外の多くの情報を入手した」と述べている。

(2) *Report*, Vol. I, p. 21 で「勧告」は「現在のところ、地方自治はきわめて未熟な段階にあり、地方団体の財政力を強化

し、これとともに、富裕地方と貧困地方間の財政力を更に均等化することなくしては、地方自治の完成を望むことはきわめて困難である」と述べている。

(3) *Ibid.*, p. 31 で「勧告」は、「われわれの勧告する種類の平衡交付金の下においては、このような地方団体も、ある程度自由に自由な施策ができるよう十分な支持が与えられる」と述べ、平衡交付金を財政自治の主要な柱の一つとして考慮している。

(4) *Ibid.*, p. 31.

(5) *Report*, Vol. III, Appendix, p. A23.

(6) (7) *Report*, Vol. I, p. 31.

(8) *Report* Vol. III, Appendix, p. A24.

(9) *Report*, Vol. I, p. 30. 厳密に言えば「増加需要を賄うに潜在的に十分強い税」(taxes that are potentially strong enough to support additional demands) のことである。これは、「勧告」では財政上の地方自治の考え方の第一にとり上げている内容であるが、(10)では地方団体全体に通用する言葉として用いられているので貧困団体も平衡交付金によって他の団体と同様に潜在的税源を確保できるとを示した。

(10) *Report*, Vol. III, Appendix, p. A19.

(11) *Report*, Vol. III, Appendix, p. A25. で「勧告」は「標準税率は十分低くしておいて、地方団体が最低水準よりも高くしたと思う時はその税率を越えることができるようにする」と述べている。

(12) このことは、税負担の不均衡等を問題としながら、「勧告」が、固定資産税、個人住民税の重課・大衆課税をはかり、法人住民税の廃止にみられる資本蓄積税制を促進しようとすることと一脈相通するものがある。藤田武夫『現代日本地方財政史』(上巻)第三章「シャープ勧告における地方財政」二五三ページ参照。

(13) *Ibid.*, p. A31. 参照。「勧告」は、「インフレーションまたはデフレーションの時には、交付金額は、地方団体の財政問題に対応するために自動的に変動するであろう。変動する経済条件に適應する重責は、中央政府にかかるであろう。なぜならば、容易に適應するだけの便宜も力もない地方政府よりもむしろ中央政府にその重責が属するからである」と述べている。藤田教授は、「勧告」のこの平衡交付金の歳入調節機能について、「勧告が経済変動に應ずる地方歳入の調節を、平衡交付金の重要な機能としてあげたことは、注目すべきであり、日本でのその後の平衡交付金の変遷は、勧告のこの期待を裏切ったので

ある」(藤田武夫「地方財政平衡交付金の成立」、『都市問題』第六四卷十号)と評している。

- (14)(15)(16) *Ibid.*, p. A24.
- (17) *Report*, Vol. I, p. 31.
- (18) *Ibid.*, p. 26.
- (19) *Report*, Vol. III, Appendix, p. A25.
- (20)(21)(22) *Ibid.*, p. A26.
- (23) *Ibid.*, p. A22.
- (24) *Report*, Vol. I, p. 30.
- (25) *Report*, Vol. III, Appendix, p. A21.
- (26)(27) *Ibid.*, p. A23.
- (28) *Report*, Vol. I, p. 30.

(2) 構想の構造

前節であきらかにしたように、シャープ勧告の一般平衡交付金構想のねらいは、基本的には、貧困な地方団体が過重な税負担をしなくとも、「最低限度」の標準的な行政水準を確保することができるように平衡交付金を交付することによって、地方団体間の財政力の均衡化をはかることであった。「勧告」は、これによって、地方団体が課税の自主権を活用して自由な施策が可能になることを企図していた。さらに「勧告」は、中央集権的官治主義のもとにある地方配付税の欠陥の是正を念頭に置きながら、平衡交付金構想を「勧告」の財政自治の改革案の中に構造的に位置づけようとした。しかし、前述のように、「勧告」の平衡交付金構想の基本的考え方自体が幾多の問題を抱えていることも明らかである。しかし、だからといって、平衡交付金構想の理念だけで構想を評価し終えることには問題がある

う。その理念の現実化の具体的内容を考察することによって平衡交付金構想のねらいや問題点がより鮮明になるであろう。そのためには、シャープ勧告の財政自治の一環として、「勧告」の中に構造的に位置づけられている平衡交付金構想についてばかりでなく、「勧告」の平衡交付金構想と直接間接にかかわり合っている具体的内容や条件についても検討する必要がある。これらの条件は平衡交付金の成立要件として大きな役割を果しているのであるが、これらについても全体的観点から構造的検討を加えることが必要であらう。

まず、平衡交付金の計算のしくみについてである。「勧告」は、平衡交付金は各地方団体毎に計算すべきであり、それは「(A)当該地方団体における一定標準税率による地方税予想収入額と(B)地方行政に必要な最低経費との差額を埋め合わせるべきもの⁽¹⁾」であるとし、これが各地方団体に交付される平衡交付金額であり、また「中央政府の配付する金額はそれぞれの地方団体に支払われる金額の合計額である⁽²⁾」とも述べ、しかも平衡交付金の中央政府からの配分は「国庫の一般資金」(the general funds of the National Government)⁽³⁾から行われるべきであると勧告している。このようないし連の平衡交付金の計算のしくみを総称して一般に「下からの積上げ方式」と呼んでいる。このいわゆる「下からの積上げ方式」は平衡交付金総額を国税の一定割合として計算する地方配付税制度にくらべ、もっとも対照的にしている点であり、これによって、平衡交付金構想の特徴が集約的に表現されているともいえる。したがって、この「下からの積上げ方式」は、「勧告」においては、直接的には中央政府の独断で決定されていた地方配付税制度の欠陥を是正するものとして考案されたともいえる。しかし、この「下からの積上げ方式」によって、「勧告」のいうように平衡交付金が「毎年十分公平に金額が定められ、少なくとも中央政府が守るべき一定のルールが確立されている⁽⁴⁾」ものになったと判断するのはいささか早計であり、そのためには、平衡交付金の計算のしくみについてのより具体的

な考察を必要としよう。ところで、平衡交付金の計算方法が「下からの積上げ方式」によって形式的には整備されているとしても、地方団体に配分される平衡交付金額は標準財政需要額や標準財政収入額の決め方によって大きく変化する。だとするならば、「勧告」のいう「中央政府が守るべきルール」とは一体何を意味するのだろうか。これが、各地方団体の平衡交付金が標準財政需要額と標準財政収入額の差額として一度計算されると、その後は全国の地方団体の総計額が国の一般資金に計上され、それを各地方団体に配分することができるという意味だけだとするならば、必ずしも地方団体の立場からの公平な計算になるという保証はないであろう。何故なら、依然として問題は最初の各地方団体の計算方法、つまり標準財政需要額と標準財政収入額の計算の仕方にあるからである。しかし、標準財政収入額の計算要素である標準税率が決定されれば、これが各地方団体に一律に標準税収入の計算に適用される。この標準税率が決定されたあとの過程には制度的には中央政府の恣意が入る余地がないといってもよく、この意味では「機械的」であり、「ルール」化されているといえるであろう。また標準財政需要額の計算要素である「測定単位」と「単位費用」が決定された場合の標準財政需要額の算定についても、標準財政収入額と同様に中央政府の恣意が介入することは不可能であろう。このような意味では、平衡交付金構想について、「中央政府が守るべきルール」の存在を強調する意義があるといえる。しかしながら、問題なのは、標準税率や「測定単位」、「単位費用」をいかに客観的に決定できるか、ということである。つまり、平衡交付金の計算にとって基本的であり、もっとも重要なこれらの要素を誰れがどのように決定するかが平衡交付金計算において一つの重要な課題であるといわなければならない。

シャープ勧告において、これらの要素を研究し、決定するのに大きな役割を果す機関として考案されているのが地方財政委員会 (Local Finance Commission) である。「勧告」は、「この委員会 (地方財政委員会―筆者) は、一般平衡交

付金を配付するについて必要となる地方団体の財政需要と財政力の標準を定める必要な研究を行う⁽⁵⁾と地方財政委員会と平衡交付金構想との関係を明確に述べている。さらに「勧告」は、この委員会は「地方団体の利益を十分に代表するように構成されなければならない」と強調し、地方財政委員会を構成する委員五名のうち、三名は地方団体の代表である知事会会長、市長会会長、町村会会長がそれぞれ一名づつ任命し、他の二名は内閣総理大臣が任命するが、これらのすべての委員は国会の承認を必要とするとされている。そして「勧告」によると、地方財政委員会は国と地方間の財政関係を処理する最も重要な行政機関として位置づけられ、これまでの中央政府寄りの地方税審議会や地方自治庁の廃止が提案されている。また「勧告」は、平衡交付金の算定における地方財政委員会の役割に関連して「地方財政委員会は、標準地方費の権威ある尺度を發展させるために地方行政の継続的研究を開始するであろう。この研究中には地方行政とこれを行うための費用の分析が含まれるであろう。これらの研究の結果として、地方の財政需要額を算出する基準が着実に改善され、交付金の計算がますます客観的な基礎の上におかれるであろう」と述べ、地方財政委員会による平衡交付金の計算が客観的なものとなりうることを強調した。しかし、現実的には、地方財政委員会のもとで計算された平衡交付金総額が国の予算に計上されず、これが客観的であるかどうかをめぐって国と地方財政委員会との間に対立が生じた⁽⁷⁾。平衡交付金総額の確保の問題は「勧告」の当初からの問題でもあったが、「勧告」ではこの問題についてはそう深刻に受けとめていた形跡もなく、標準財政収入額の計算要素である標準税率や標準財政需要額の計算要素である「測定単位」、「単位費用」が地方財政委員会のもとで決定されると、あとは「下からの積上げ方式」でルールとして「自動的」に総額が決定され、国の予算に計上されるものと楽観的に考えていたように見受けられる。このように「勧告」が地方財政委員会と中央政府の対立の存在を如実に見るができなかったため

に、明確な位置づけができず、後に地方財政委員会の設置をめぐって、この委員会を独立の行政機関とするか、内閣に責任をもつ機関にするかの問題が俎上にのぼることとなった。ちなみに時の連合国最高司令官は吉田総理大臣宛の書簡で次のように述べ、地方財政委員会と中央政府、国会の三者間の関係を明らかにしている。「中央政府の予算に計上されるべき交付金総額についての内閣の決定が、委員会の勧告とくいちがった場合、委員会は他の独立機関 (agencies of government) に対して与えられているのと同様な保護手段、すなわち国会に対して直接に自己の見解を提出する権限を持つべきである⁽⁸⁾」と。

このように、地方財政委員会の性格、権限をめぐっては、連合国側の見解を仰ぐほど、国内の意見の対立が存在していたわけであるが、これは直接的には平衡交付金総額についての意見の違いを反映するものであった。いずれにしても、「下からの積上げ方式」によって算出される平衡交付金総額をめぐって、国と地方間の意見の相違がなくなるであろうと考えること自体問題なのであって、わが国のような中央集権の強固な体制においては、対立が存在することとはむしろ当然であるともいえる。したがって、地方団体の利益代表によって構成され、直接国会に責任をもつ強力な行政機関が制度的に存在していることに意義があるのであって、問題はむしろこのような民主的な制度の活用のかたであり、これをすべてそのような制度の創設を提案した「勧告」の責任にすることこそ問題であるといわなければならない。しかしながら、地方財政委員会の決定にすべて委ねるべきである、と「勧告」が考えていたと一方的に解するのにも問題がないわけではない。というのは、「勧告」が平衡交付金の総額に関連して「地方政務に関する詳細な情報を得ることによって中央政府はその補助金をより有効な方面に向け、平衡交付金に向けるべき総額を決定する基礎を得るであろう⁽⁹⁾」と述べているところを見ると、「勧告」には決して中央政府を総額の決定過程から全く排除

してしまう意図はなかったように見受けられるからである。おそらくは地方財政委員会が研究し、創造する基礎的、客観的な情報によって、中央政府と地方団体間の意見の違いは、地方財政委員会という民主的行政機関を媒介として合理的、公平に両者の間であるいは国会の場で、調整できるものと「勧告」は確信していたものと考えられる。

さて、平衡交付金構想の理念やその実現過程を考察する場合、どうしても欠かせない問題は政府間の事務配分の問題である。「勧告」は、「現在、三段階（国、都道府県および市町村―筆者）の統治機関に対する事務の配分は複雑で、且つ次のいくつかの理由から地方自治および地方的責任にとって有害である」と述べ、わが国の事務配分の問題点として、①行政責任が明確でない、②事務配分が複雑である、③中央政府の関与が多すぎる、④特定事務の割り当てが能率的でない、の四点を指摘し、各行政機関の事務の配分を研究して、事務の再配分を行うことを勧告している。そして「勧告」は、「この研究は、この目的のために特別に創設され、且つ国会に対して勧告する権限をもつ特別な国の委員会によって行われねばならない」と述べ、このため地方行政組織調査委員会（The commission on Local Government Organization）を組織すべきことを勧告している。「勧告」によると、この委員会は地方財政委員会と同様、知事會議長、市長会会長および町村長会会長が任命する三名の委員と総理大臣が任命してもよい二名の委員で構成される。「勧告」は、この委員会が従うべき一般原則として、行政責任の明確化・集中化、地方団体の規模、能力、財源に応じた行政事務の配分、市町村優先の原則をかがげ、事務配分の試案として自治体警察、義務教育、災害復旧関係の事務を地方団体に委譲すべきことを提案している。ついで「勧告」は、「二重責任説に基いた一部補助金はこれを大削減をして、これらの活動に対する全責任をそれらを遂行するに最も適した行政機関に割り当てるように勧告する。そうすれば、財政調整は平衡交付金によってなされるであろう」と、負担金的事務の再配分と国庫補助金の整理及びこ

の財源の平衡交付金への振替えを提案した。

事務配分問題は平衡交付金構想の検討においても不可欠な課題である。それは直接的には平衡交付金の算出要素である標準財政需要額の行政事務の具体的内容の決定と深い関係をもっているからである。とくにわが国の場合のように、国からの委任事務が多く、しかも二重責任論にもとづく国庫負担金等が現実の地方財政において中央集権的体制をつくり上げている大きな要因となっていることから事務再配分は緊急の課題であった。事務配分のかかる実情が解決されなくては、平衡交付金構想の実質的な実現が不可能であるのも当然であるといわなければならない。⁽¹³⁾

つぎに平衡交付金構想の具体的検討にあたって重要な問題となるのは国庫補助金である。「勧告」が国庫補助金によって、「貧困地方は不当な重荷を負うことを要求せられるか、または補助金交付を受ける資格を得るために補助金のない行政を怠るようになる」と主張しているように、国庫補助金が地方財政に与える影響には甚大なものがあり、当然これは平衡交付金のあり方にも影響を及ぼさずにはおかぬ。したがって、国庫補助金問題は平衡交付金構想にとつては無視できない重要な課題なのである。「勧告」は国庫補助金の功罪について詳細に論じ、次のようにわが国の国庫補助金の改革案を提示した。⁽¹⁴⁾

①経費は全額政府負担であるが、施策は地方団体によっている全額補助金は全廃する。②一部補助金の総額は削減し、二重責任論にもとづく政府負担金は事務とともに地方にうつして、その財源は平衡交付金で措置すべきである。奨励的一部補助金 (promotional subsidies) は存続されるべきである。③公共事業補助金は現状を継続する。つまり「勧告」は、国庫補助金は公共事業関係の補助金と奨励的補助金を除いて廃止し、廃止によって生じた財源は平衡交付金に振り替えることを勧告しているのである。つづいて「勧告」は、「補助金を与えた結果、行政機関の経常的活動を犠牲にして、補助金交付を受けた方面の活動を奨励するようになることを回避する

ためには、提供する補助金の金額は、地方が財政難を伴わずに地方負担分を果すことのできる程度に制限せねばならない⁽¹⁵⁾」と国庫補助金の地方財政に与える影響を無視しえず、国庫補助金の抑制を提案するが、ここでもやはりその程度は具体的に示されることなく終っている。わが国においては事務の再配分と同様国庫補助金も「勧告」の方向で改革されなかったため、平衡交付金構想の実現にとって大きな障害になったことは周知のことである。

さて、つぎの課題は平衡交付金構想と地方税との関係についてである。既述のように、平衡交付金構想のねらいは、過重な税負担がなくても、「最低限度」の標準的行政を遂行できるように、地方団体間の財源を均衡化し、さらには地方団体が必要により、自由に施策ができるようにしようとするところにある。したがって、地方団体にとって自由な施策ができるかどうかは平衡交付金構想にとっても重要な課題であるが、地方団体が自由な施策ができるためには独立税源、課税の自主権が強化されている必要があることはいまさらいうまでもないであろう。「勧告」は、地方団体にとって平衡交付金のような国に依存する財源が増大することは好ましいことではないと警告し、平衡交付金を「均等化と一致する最低限に制限する⁽¹⁶⁾」ことが必要であることを強調し、そのために地方団体に独立税を十分に与え、富裕な地方団体が平衡交付金を受けなくてもよいようにしようとして述べている。地方団体に自主課税権を認め、十分な税源が保証されないかぎり、平衡交付金構想の現実化はおよそ不可能であるといえよう。

このように、シャープ勧告の一般平衡交付金構想はその理念を実現しようとするれば、どうしても「下からの積上げ方式」、地方財政委員会の設置、事務の責任の明確化と集中化のための事務再配分、地方行政組織委員会の創設、国庫補助金の整理と平衡交付金への振替え、地方独立税の強化、課税の自主権の拡大等の諸改革が前提とならなければならない⁽¹⁷⁾。これらはいずれも平衡交付金構想を現実化させ、発展させるための不可欠な条件であった。したがって、

これらの条件はこれらのいずれかの改革が不十分であっても平衡交付金構想が実質的に崩壊せざるを得ないほど重要な課題であるともいえる。「勧告」が、「一切の重要な勧告事項および細かい勧告事項の多くは、相互に関連をもっている。もし重要な勧告事項の一部が排除されるとすれば、他の場合は、その結果価値を減じ、場合によっては有害なものとなろう。われわれは勧告の一部のみを取入れることに伴う結果については責任を負わない⁽¹⁸⁾」といみじくも述べているように、平衡交付金構想の現実化のためには、平衡交付金構想を構造的につくり上げているこれらの諸条件について「勧告」が提言している民主的な方向で発展的に改革される必要があったのである。

- (1) *Report*, Vol. I, p. 26.
- (2) *Report*, Vol. III, Appendix, p. A24.
- (3) *Ibid.*, p. A22.
- (4) *Report*, Vol. I, p. 30.
- (5) *Ibid.*, p. 29.
- (6) *Report*, Vol. III, Appendix, p. A30.
- (7) 藤田教授はこのことに関して次のように述べている。「現実的には、その後、年々必要な平衡交付金額が、国の予算に計上されず、その機能の發揮を妨げた。この実情からみても、将来の紛争を避けるために、平衡交付金額の見積と要求について、地方財政委員会に強力な権限をあたえ、政府や国会もその見積りが不当でないかぎり、これにしたがうこととするべきではなかったか。著者も当時これを主張した。」『現代日本地方財政史（上巻）』二六七ページ。
- (8) 大蔵省財政史室編『昭和財政史16 地方財政』三九二ページ。
- (9) *Report*, Vol. III, Appendix, p. A30.
- (10) *Ibid.*, p. A4.
- (11) *Ibid.*, p. A25.

- (12) *Ibid.*, p. A18.
- (13) 島恭彦「民主化政策と地方行政調査委員会議の意義」〔経済論叢〕第八〇巻第四号）参照。
- (14) *Report*, Vol. I, p. p. 25, 26, 参照。
- (15) *Report*, Vol. III, Appendix, p. A20.
- (16) *Ibid.*, p. A27.
- (17) 藤田「前掲書」二六七ページ参照。
- (18) *Report*, Vol. I, Forward, p. ii.

三 一般平衡交付金の算定問題

(1) 総額の決定と配分

平衡交付金総額の決定と各地方団体への配分までの一連の平衡交付金の決定過程は、いわゆる「下からの積上げ方式」という言葉で表現されているが、「勧告」によると、この過程は以下のようにすすめられる。すなわち、各地方団体毎の標準財政需要額と標準財政収入額を計算して、前者から後者を控除した差額すなわち平衡交付金額を算出する。そして、この各地方団体の平衡交付金額を総計した額を国の一般会計に計上し、これを先に算出した各地方団体の平衡交付金額にもとづいて各地方団体に配分する。「勧告」における平衡交付金算定のこの一連の過程は、「全配付額と配付方法とを地方団体の必要と財源とによりよく応じて決定する⁽¹⁾」という「勧告」の方針にもとづいて、しかも、「毎年十分公平に金額が定められ、少なくとも中央政府が守るべき一定のルールが確立されている⁽²⁾」ような方式にしようとの「勧告」の平衡交付金についての基本的考え方を基盤にして考案された。

しかし、さきに明らかにしたように、「勧告」の平衡交付金決定のこの「ルール化」には一定の限界が見受けられる。すなわち、「勧告」は標準財政需要額の計算要素である「測定単位」、「単位費用」、及び標準財政収入額の計算要素である標準税率が決定されれば、あとはどこからも恣意の入る余地がないほど「機械的」、「自動的」に一定の「ルール」として平衡交付金が算出されうるものと考えたが、これはあくまでも、「測定単位」や「単位費用」及び標準税率の「合理的」算定を前提にした上でのことである。したがって、「勧告」の平衡交付金の決定方式で最も重要なのは各地方団体の平衡交付金の算出方法であり、なかんづく標準財政需要額と標準財政収入額の計算の仕方、つまり「測定単位」、「単位費用」、「標準税率」の算定ということになる。しかし、このことは、「勧告」が述べている平衡交付金算定の趣旨や内容から推量すればそうなるということであって、「勧告」の平衡交付金の算定方式についての問題設定としては必ずしも十分でないであろう。

というのは、一つには「下からの積上げ方式」によって決定される平衡交付金の総計額が国の一般資金にそのまま計上されるものと考えることに問題がないとは決していえないからである。この問題は、平衡交付金の各地方団体への配分額が、各地方団体毎に計算した平衡交付金額に一致するかどうかの問題でもある。さらには、各地方団体毎に算出された平衡交付金額が、地方団体の財源構成上、地方団体が真に必要としている平衡交付金額に対応しているかどうかの問題である。前者については、既述のように平衡交付金総額の確保問題について考察した際にふれた地方財政委員会が大きな役割を果している。

後者について根本的に問題となるのは、「勧告」の平衡交付金の算定においては、平衡交付金額は標準財政需要額と標準税収入の二つの要素で決定されるが、国によって推計されている地方団体全体の地方財政計画の作成において

は、一定の財政需要を賄う財源は多種多様な財源で構成され、それらの組み合わせで平衡交付金の必要額が決定される点である。つまり、現実的には、平衡交付金の決定は、「勧告」におけるように、地方税以外の他の財源と無関係に決定されるのではなくて、むしろ他の財源に従属したかたちで決定されているともいえよう。

この問題を考察する手掛りとして、「勧告」が一九五〇年度の地方予算の推計において提示した一、二〇〇億円の平衡交付金の総額の決定の仕方と配分方法について考えてみよう。「勧告」は、「日本の地方団体は危機に面している。更に多くの金が急速に必要である。この緊急状態に鑑み、平衡交付金制度の全面的発展を待つことは実際的でない。それ故に、われわれは、均等化計画を長期目標として採用するが、地方団体を健全な財政的地位におくために即刻措置をとるように勧告する。これらの措置はここ二、三年間にわたる完全な均等化計画の発展に貢献するものでなければならぬ⁽³⁾」と述べ、さらに、「平衡交付金は地方財源総額が上述の四、二五〇億円に及ぶという保証ができる位の額であるべきである⁽⁴⁾」との主張のもとに、一九五〇年度の平衡交付金として一、二〇〇億円を割り当てることとした。そしてこの配分については、「勧告」は真の均等化方式に接近する第一歩となるように立案される新しい暫定的方式に基いて地方団体へ配分することとした。そして「一九五〇年度の新暫定方式は、現存する資料が許す限り均等化の理想に近付かねばならない⁽⁵⁾」と主張し、各地方団体の標準財政需要額と標準財政収入額の算定方法についてくわしく提示しながら、注目すべきは次のように述べていることである。「全財政需要額から全財政力を差引けば、その差額がその地方に対する平衡交付金算出の基礎 (the basis) になるであろう (零あるいはマイナスの数字は単に援助無用を意味する)。中央政府が配付する金額は、財政需要額と財政力との間の差額に比例して、全地方当局間に配付されるであろう」⁽⁶⁾ (点筆者) と。「勧告」のこの表現は、一九五〇年度のために計算した各地方団体の平衡交付金総額と国の予算に計上す

るものと予定した一、二〇〇億円の平衡交付金総額とが必ずしも一致しないことを予想して各地方団体に対する配分方法について提案したものと考えられる。すなわち、各地方団体に対する実際の配分額を、この一、二〇〇億円に一致させるように各地方団体の予定額に按分比例的に行なおうとしたのである。さらに注目すべきことは、「勧告」が、「標準費用と標準収入とに関し信頼できる材料を供給するに足るだけ進歩した時、および中央政府の財源が今日以上に確固たる基礎をえた時には、平衡交付金として毎年支出する額は全地方当局の総標準必要額と総標準財政力間の相違に等しいであろう」(傍点筆者)と述べて、完全な平衡交付金構想を実現するための条件として、資料の整備以外に中央政府の財政事情を挙げていることである。これでは、国の財政事情が悪化している場合は、「勧告」の平衡交付金の算定方式は完全には実現できないことを「勧告」自ら認めていることである。

ところで、「勧告」が一九五〇年度の平衡交付金額として提示した一、二〇〇億円は、「地方財源総額が四、二五〇億円に及ぶという保証ができる位であるべきだろう」⁽⁸⁾との方針にもとづいて決定されたのであるが、この決定の仕方は地方財政総額を決め、それを構成する各種財源の組み合わせを考慮した結果として決定されており、これは従来からの地方財政計画の作成方式と何ら変わりない。しかも、この金額は一九四九年度の五八〇億円にくらべると二倍以上にも及んでいるが、一九四九年度は地方配付税率が半減されていること、また国庫補助金の平衡交付金への振替分約四〇〇億円を考慮すると、一、二〇〇億円という金額は必ずしも多額であるとはいえないであろう。

いずれにしても、さきに述べたように、地方財政計画方式で平衡交付金を算定することと、「勧告」の「下からの積上げ方式」で平衡交付金を算定することとは全く異質のものである。前者は、平衡交付金を地方財源を構成している種々の財源の組み合わせで決定するのに対し、後者は標準財政需要額と標準税収入の二つの要素、財源としてみれば

税収入のみで決定しようとするものだからである。しかも、残念なことは「勧告」は一、二〇〇億円の平衡交付金を提案したにもかかわらず、「下からの積上げ方式」として詳細に説明している平衡交付金の計算方法は、現実の平衡交付金の計算に適用されることなく、地方団体の標準財政需要額の計算方法も標準財政収入額の計算方法も何ら具体的に示されることなく終っていることである。また、現実の平衡交付金の計算に中央政府がどうかかわり合うかは重要な問題であるが、「勧告」は一方では中央政府が従うべき「ルール」があるとし、また地方の必要と財源に応じて決定されるとしながらも、他方では中央政府の財政事情を考慮する必要があることを示唆し、さらに次のように述べている。「地方事情に関する詳細な情報を得ることによって、中央政府は、その補助金をより有効な方面に向け、平衡交付金に向け、べき総額を決定する基礎を得るであろう」(傍点筆者)と。これは平衡交付金の決定から中央政府を全く廃除してしまうものでないことを暗示しているのであるが、これでは、「勧告」が、平衡交付金の総額の計算において、地方財政委員会、中央政府、地方政府がそれぞれどういう役割を果たし、またいかなる関係にあるべきだ、と考えているのか、依然として不明確であるといわざるを得ない。

- (1) *Report*, Vol. III, Appendix, p. A23.
- (2) *Report*, Vol. I, p. 30.
- (3) *Report*, Vol. III, Appendix, p. A27.
- (4) (∞) *Report*, vol. I, p. 27.
- (5) *Report*, Vol. III, Appendix, p. A28.
- (6) *Ibid.*, p. A29.
- (7) *Ibid.*, p. A31.
- (8) *Ibid.*, p. A30.

(2) 標準財政需要額の計算

平衡交付金算出の一方の要素である標準財政需要額は、平衡交付金の量的決定に大きな影響を与えるばかりでなく、この財政需要額が地方行政の実態から著しく乖離した場合は、現実的に他の行政に充当すべき税源で補填せざるを得なく、地方団体の行政水準の低下をもたらす大きな要因となる。また標準財政需要額の計算方法は、既述のように、平衡交付金算定のすぐれた方式として特徴づけられているいわゆる「下からの積上げ方式」の「客観的」、「合理的」、「ルール化」にとっても重要な課題であった。さらには、「勧告」によると、標準財政需要額で現わされる行政水準の確保が平衡交付金を受ける地方団体の資格要件とされ、標準財政需要額のあり方は現実的にも地方行政に大きな影響を与える。したがって、平衡交付金の計算においてばかりでなく、現実の地方行政においても重要な意味をもつ標準財政需要額がどのように算定されるかは平衡交付金構想の検討にとって基本的に重要な課題であるといわなければならない。

さて、標準財政需要額の計算で重要なのはこれに含める行政の種類と費用及び費用の計算要素である「測定単位」の選択と「単位費用」である。「勧告」は標準財政需要額に含める行政の種類を意味する表現として「標準的行政」(standard services)、『標準必要額』(standard needs)を用いているが、これではやはり標準行政という表現以上あきらかにならない。しかし、国庫補助金との関連で述べた文章の中で、「勧告」は、「われわれは、二重責任説にもとづいた一部補助金(負担金の補助金―筆者)はこれを大削減をして、これらの活動に対する全責任をそれらを遂行するに最も適した行政機関に割り当てるように勧告する。そのときには財政調整は平衡交付金によってなされるであろう」(3)と述べているが、これはいわゆる国庫負担金の対象とされている国からの委任事務を中心とした行政を平衡交付金の

対象経費として標準財政需要額に含めることを意味している。さらに、「勧告」の中で、標準財政需要額に含める行政の内容を表現している言葉を列挙すると次のとおりである。「地方団体の経常のそして十分に同化された事務」⁽⁴⁾ (the regular and fully assimilated functions of local government)、「全国的な地方団体の経常経費」⁽⁵⁾ (the regular functions of local government throughout country)、「地方政府の経常経費」⁽⁶⁾ (ordinary costs of government)、「妥当なしかし最低限度の量と質の行政」⁽⁷⁾ (the service at an acceptable but minimal quantity and quality)。これらの表現から推察すれば、標準財政需要額に含める行政として「勧告」が予想している行政経費は、要約すると、地方団体に十分同化している全国的、経常的行政ということになる。このような行政経費は一般的には義務的経費という表現に相応しく、いわば比較的硬直的な行政であるともいえよう。そして「勧告」は、かかる行政の費用は妥当なしかし最低限度の量と質の行政を提供するに要する経費である、と述べているのである。しかし、勧告によると、これらの行政の種類や費用は具体的には「勧告」が提案している地方行政組織委員会や地方財政委員会が決定することになる。また「勧告」によれば、地方財政委員会は「標準地方費の権威ある尺度 (authoritative measures of standard local costs) を発展させるために研究し」、⁽⁸⁾ 財政需要額を算出する基準 (basis) を改善する役割を荷っている。

さて、「勧告」は、実際の標準財政需要額の計算は、単位当りの標準費用を見積り（この標準費用はたとえば教育費であれば生徒一人当りの標準であるが、「勧告」はこの標準額は地方団体の実際の支出額によって導かれると述べている）、⁽⁹⁾ これを実際の地方団体に適用するとされる。しかし問題なのは、この標準額を地方団体の実際の支出額によって導かれるといっても、いかなる地方団体を対象とし、いかに見積めるのか、具体的に明らかでないことである。また単位当り費用という場合の単位（または測定単位ともいう）を何に求めるかによって各地方団体の標準財政需要額に大きな影響がある

と思われるが、「勧告」は、この基準についても何ら具体的に説明することなく、ただ教育費は生徒数、標準道路費は市町村の場合人口、都道府県の場合は道路の延長というように、何らその根拠を明らかにすることなく、いくつかの例示をしているにすぎない。

しかしながら、この行政経費は以下に述べるように、中央政府も各地方団体も恣意的に変更できるものでない点に、「勧告」の標準財政需要額計算の特徴がある。というのは、前述のように、この行政経費は全国的、経常的行政といういわば義務的経費の性格の濃厚な比較的硬直的な行政であり、また費用もこのような行政を遂行するのに妥当な最低限度の費用であるからである。したがって、測定単位についてみても、この単位は、右にのべたような行政経費をもっとも良く反映できる単位を選択することであるが、これは標準的経費が決まれば、現実の特定の地方団体の実例に即して決定することは本来的にはそんなに困難をとまなうはずのものでないからである。

ところで、「勧告」の標準財政需要額の計算において基本的な問題は、標準的行政の内容規定である。すなわち、標準財政需要としての行政を地方団体に同化した全国的、経常的行政と定めていることである。というのは、標準財政需要が経常的行政という性格規定を受けるとすれば、公共事業費のようないわゆる臨時的経費を標準財政需要額の計算に含めるのかどうか大きな問題であるからである。⁽¹⁰⁾ 事実「勧告」が標準財政需要額の計算の例として示した学校教育費の中には、教職員の手給等のようにあきらかに経常経費と考えられるものも含んでいるが、そこには学校施設等の新規建築費のような臨時的大規模な公共事業も含まれており、標準財政需要額は経常的経費であると規定した「勧告」の考え方に矛盾する点も含まれている。また、「勧告」は公共事業関係の国庫補助金の存続を提案しているが、公共事業は大規模かつ多額の費用を要し、地方負担分も増大するはずであるが、「勧告」はこの財源措置を

どうするのか明確にしていない。さらに「勧告」は、標準的費用の計算においては現実の地方団体の実際の支出額を参考にすることを示唆しているが、具体的に決定しようとするれば、前述のように、いろいろな困難をとまなうことが予想される。つまり、「勧告」の標準財政需要額をして地方団体に同化した全国的、経常的経費という性格規定を与えることによって、公共事業費の取扱い、ひいては変動的な地方行政への対処の仕方の面で平衡交付金構想は大きな課題に直面せざるをえないといわざるをえないのである。⁽¹¹⁾

(1) *Report*, Vol. III, Appendix, p. A24.

(2) *Ibid.*, p. A26.

(3)(4) *Ibid.*, p. A18.

(5)(6) *Ibid.*, p. A19.

(7) *Ibid.*, p. A24.

(8) *Ibid.*, p. A30.

(9) *Ibid.*, p. A29. 参照。

(10) 高橋誠教授は、現行の地方交付税制度の抜本的改革案を示して現行の地方交付税を「財政調整資金」に改めることを提案している。そこでは、「現行の地方交付税の根幹を維持し、もっぱら財政平衡機能にとどめるとともに、基準財政需要は、経常的経費のみにとどめる。『投資補助金』については、前記の『投資補助金』に統合する」ことを主張し、財政調整制度は経常経費に限定することを提唱している。高橋誠「地方交付税と財政調整」(『住民からみた地方財政白書』一九七五年、一三ページ)。

(11) 和田八束教授は、平衡交付金制度の限界について次のように述べている。「平衡交付金制度そのものに、上述のような新しい地方自治体の課題を十分に解決する役割を期待できないであろう。なぜなら、平衡交付金制度においても、大規模な資金を必要とする先行的投資までも算定することはできないし、変化のはげしい地方団体の動向に、ダイナミックに対応していくことは困難だからである。シャープ勧告による平衡交付金制度は、比較的安定的で行政需要も少ない場合に適当な制度であ

るといえよう」(和田八束「地方交付税制度の役割の変化」(『現代日本の地方財政』一九七〇年、一七七ページ)。

(3) 標準財政収入額の計算

平衡交付金の算定要素である標準財政収入額は、標準財政需要額にくらべ、平衡交付金の研究対象としてとり上げられることが比較的少なかった。それは、標準財政収入額が現実の地方税収入額を基礎として算出されているため、恣意の介入する余地が少なく、客観性の比較的小さいものと考えられていたからであると思われる。⁽¹⁾しかし、「勧告」の平衡交付金構想においては、この標準財政収入額は標準税収入額であって、現実の地方税収入額をそのまま反映するものではなかった。それは、「勧告」においては、地方団体の独立税や課税の自主権が大幅に認められていたために、地方団体間の現実の税収入額に大きな違いが当然生ずるものと考えられたからである。「勧告」では、この標準財政収入額のことを単に「地方団体の財政力」⁽²⁾(local financial ability)、または「総標準財政力」⁽³⁾(aggregate standard financial capacity)とも表現しているが、実際はこの財政力は地方団体の収入能力、つまり地方税収入のことである。これには地方税以外の収入は含んでいない。「勧告」も他のところでは、「利用しうる税の適当な標準税率による歳入額として現わされる予想財源」⁽⁴⁾(its calculated financial resources expressed as the yield of available taxes at resolvable standard rates)、または「一定標準税率による地方税予想収入額」⁽⁵⁾(what would be yielded by local taxes at certain standard rates)であると述べており、この標準財政収入額は標準税率で課された標準の賦課徴収による地方税収入であるといえよう。

さて、さきに明らかにしたように、この標準税収入額は単に平衡交付金額の多少に影響を与えるだけでなく、地方団体の自由な施策を可能にするいわゆる潜在的財政力にも大きな影響を及ぼす。このように重要な役割をもって

いる標準財政収入額については、それが標準税率で課された標準の賦課徴収の地方税収入額であるといっても、現実
に適用するとなるといろいろな困難をとまなう。

第一は、標準税率の決定の問題である。「勧告」は標準税率は適正な最低限度の税率 (a reasonable but minimal rate) にし、「地方団体が最低水準よりも高くしたいと思う時にはその税率を越えることができる」程度に低い水準のものであるべきことを提案している。これは、既述のように、貧困な地方団体も自由な施策ができるように潜在的財政力を強化しようとした「勧告」の平衡交付金構想の企図からくる当然の帰結である。しかし、他方において、「勧告」は、平衡交付金は、地方自治を害することになる中央依存を最小限にするために、「均等化に一致する最低限度に制限する」⁽⁷⁾必要があることについても述べている。このためには、標準財政需要額を変化させないと仮定すれば、当然標準税収入額の引き上げ、つまり標準税率の引き上げにならざるをえないであろう。このように、「勧告」の中には相対立する提案が行われており、現実の標準税率の決定の際、どちらの考え方に従うべきか、明確にできない問題がある。さらには、「勧告」の地方税に関する提案との関連もあきらかでない。すなわち、「勧告」は、「地方団体は歳入力の強い独立税を与えられること」⁽⁸⁾、「税の種類を少くして税率をある程度高くすること」⁽⁹⁾、「市町村の税収を増加すべきこと」⁽¹⁰⁾、「地方選挙民の必要と要求に応じて税率を上下する権限を地方団体がもつべきこと」⁽¹¹⁾を提案しているが、これが標準税収入とどういう関係にあるのか不明瞭である。たとえば、地方団体の独立税を強化し、地方税率を高める提案は当然地方税収入を増大させるであろうが、これが標準税収入に反映されると、平衡交付金に大きな影響を及ぼすはずである。しかし、「勧告」ではこのことは明らかにされていない。つまり、「勧告」において、標準税収入と実際の税収入の乖離をどう考えているのか、不明確であることである。

第二には、「勧告」の標準税収入額は標準税率による実際の徴収額ではなくて、標準税率による標準水準での予想収入額であることである。この予想収入額は経済状態や税務行政によって規定されるため、現実の地方税収入額と一致することは少ないであろう。つまり、この標準税収入額の算定における予想と実績との乖離の問題である。「勧告」は、不況等の経済状況による乖離については、これは国の責任で処理すべきものとして、国から配分される平衡交付金の増額を主張し、平衡交付金の歳入調節機能として特徴づけている。⁽¹²⁾しかし、現実にはこれがどこまで完全に行われるかが問題である。「勧告」は、「各地方への平衡交付金の金額はそれを支払う年度の初めに算定し、その年度中に四半期に分けて支払うべきである。年度末には最後の支払と関連して、実際の課税力と年度始めに見積ったそれとの間の相違を考慮するために調整がなされるであろう」と述べているが、⁽¹³⁾決算手続き上現実の税収入が確定するのは早くても翌年度後半以降であり、「勧告」にいう年度内の調整を完全に実施することは不可能である。標準税収入の見積り方と決算時期および標準税収入の算定時期との乖離は現実的に大きな問題であるといわなければならない。

第三には、「勧告」の中で推計している一九五〇年度の平衡交付金額と標準財政収入額との関係の問題である。「勧告」は、「地方自治の進歩を望むならば地方団体がこのため必要とする追加財源を算出しなくては、勧告は有効なものとはいえない」⁽¹⁴⁾との方針のもとに、一九五〇年度の地方財政予算を推計している。そこでは、財政規模四、二五〇億円を賄う財源として、地方税一、九〇〇億円、平衡交付金一、二〇〇億円、一部補助金一五〇億円、公共事業費補助金三〇〇億円、地方債限度額三五〇億円等を計上している。しかし平衡交付金一、二〇〇億円の算定方法つまり標準財政需要額も標準税収入額も具体的には全くあきらかにされていない。とくに「勧告」は地方債の増額は地方税の計画に直接影響を及ぼす⁽¹⁵⁾とも述べているが、地方税に影響することは当然平衡交付金にも及ぼさずである。しか

し、勧告はこれについては全くふれられていない。これでは、現実の平衡交付金の計算は、「勧告」が提案した平衡交付金の「理論的」計算とは無縁のものであった、と考えたとしてもいたし方ないであろう。いずれにしても「勧告」は、一九五〇年度の平衡交付金額をこれまでの予算見積りと同様、地方財政計画作成方式で、他の諸財源等を勘案しながら、「上から」積算し、そのため、平衡交付金の算定の基礎である標準財政需要額も標準財政収入額の試算も不可能であったといわざるをえない。そして「勧告」はこれらの計算を将来の地方財政委員会の研究に委ねた。しかし、その後の平衡交付金の算定においてもこの地方財政計画方式で平衡交付金を見積ることが踏襲され、「勧告」で提示された平衡交付金の「下からの積上げ方式」という「理論的」計算方式は実質的にはほとんど主導的な役割を果たさなかったといえる。

(1) 佐藤進教授は前掲論文で、すでに引用した文章であるが、標準税収入の計算はそれほど困難がないことを次のように述べている。「能力ベースによる配分では、課税力をとるか、租税以外の経常的地方収入をふくめた収入力をとるかとはともかく、その確定にそれほど困難はない。……………地方交付税制度をめぐる最大の問題は、需要の測定にあり、基準財政収入の測定にはそれほど問題がなくとみてよい」。

- (2) *Report*, Vol. III, Appendix, p. A24.
- (3) *Ibid.*, p. A31.
- (4) *Ibid.*, p. A24.
- (5) *Report*, Vol. I, p. 26.
- (6) *Report*, Vol. III, p. A25.
- (7)(8) *Ibid.*, p. A27.
- (9) *Report*, Vol. I, p. 24.
- (10)(11) *Ibid.*, p. 23.

(12)(13) *Report*, Vol. III, p. A31.

(14) *Report*, Vol. I, p. 21.

(15) *Ibid.*, p. 27.

むしろにかえて

本稿はシャープ勧告の一般平衡交付金構想を内在的に検討することを中心課題にしている。具体的には、平衡交付金構想を「勧告」の財政自治の一環として位置づけ、その基本的考え方を明確に把握、平衡交付金算定の具体的に検討して、平衡交付金構想のすぐれた進歩的側面と限界及び問題点を明らかにすることである。このことは、今日破綻に瀕しているといわれる地方交付税制度の課題に根本的に応えるために必要であるばかりでなく、地方財政調整制度の議論の発展のためにも必要なことであると考ええる。

このような意図で平衡交付金構想を考察したにしては本稿はあまりにも制度的面に拘泥しているくらいがあるかもしれない。しかし、本稿の平衡交付金構想の究明の仕方がいかに形式的、制度的詮索にかたよっているようにみえても、政治、財政上の制度的民主化の追求が、資本主義の経済社会体制の根本的視点から、全般的、歴史的に分析することに劣らず重要であると考ええる。

ところで、平衡交付金構想の基本的ねらいは、一般的にいえば、地方団体間の財政力を均衡化し、地方団体の自由な施策を可能にするための財政上の地方自治の基盤を確立することであった。しかし、実現の可能性という観点からみれば、構想自体にも多くの究明すべき問題点が存在しているように見受けられる。その一つは、勧告の主張する地

方団体の独立税主義、自主課税権の拡大という財政上の地方自治と地方団体間の財政力の均衡化とは、今日の資本主義体制のもとでは、とくに経済の地域的不均等発展が存在しているかぎり、二律背反に落入らざるを得なく、根本的解決は困難であり、勧告の平衡交付金構想には限界があることである。これは、資本蓄積を阻害しないことを前提に地方税財政改革を考えようとした「勧告」の当然の帰結であるが、「勧告」においては、このことは明確にされていないし、また意識されてもいない。第二には、平衡交付金構想と「勧告」におけるその他の改革案とは緊密な相互依存の関係にあり、構想の現実化のためには、それらの諸改革の徹底化は不可欠な前提をなしていることである。第三には、平衡交付金の算定方法とその決定過程においては、中央政府の恣意的介入を阻止し、地方団体の必要と財源を考慮したものに改革しようとして考案されたいいわゆる「下からの積上げ方式」という、優れた進歩的面を内包していることも事実であるが、平衡交付金の総額の確保、標準的計算と現実の乖離、標準財政需要額や標準財政収入額の計算要素である「測定単位」、「単位費用」、「標準税率」の決定等の重要な問題が未解決のまま存在している点も少なくないことである。

本稿の議論の展開が、平衡交付金の限界および問題点を浮彫りにしているため、平衡交付金構想には欠陥ばかりが目につくように見えるかもしれない。しかし、平衡交付金構想は、「勧告」のその他の財政自治の改革案とともに、相互に補かんし合う関係をもって、日本の地方自治の発展に不可欠な存在として考案されたものであったことは高く評価されなくてはならないであらう。