

日本における地方財政調整交付金の発達

藤 田 武 夫

- 一 はしがき
- 二 昭和一五年の地方配付税の成立
 - (一) 臨時財政補給金の誕生と発達
 - (二) 昭和一五年の税制改革と地方配付税の成立
- 三 地方配付税の発達
 - (一) 終戦まで
 - (二) 終戦から昭和二四年まで
- 四 シャウプ勧告と地方財政平衡交付金
 - (一) シャウプ勧告における地方財政平衡交付金
 - (二) 昭和二五年の地方財政平衡交付金
 - (三) 平衡交付金の地位と二面性(以上本号)
- 五 昭和二七年の地方財政平衡交付金制の確立
 - (一) 政治情勢の転換と地方行政調査委員会議の勧告
 - (二) 昭和二七年の平衡交付金制の確立と変質
- 六 昭和二九年の地方交付税への改組と地方譲与税の創設
 - (一) 義務教育費国庫負担金の復活と昭和二八年の改正

日本における地方財政調整交付金の発達

(⇒) 昭和二九年の地方交付税への改組と地方譲与税の創設

七 最近における変遷

八 結 言

一 は し が き

先きに拙稿「地方財政調整交付金論序説」(立教経済学研究二二の四)で論じたように、地方財政調整交付金は、一般的にいつて、独占段階における資本主義的生産構造と分配関係にもとづく経済力発展の地域的不均等と、税制の中央集権化とによつて、後進地域、農村地方の財政力が欠乏する一方、地方行政のナショナルな性格が濃化することと、世界恐慌以後における社会不安の激化に対応して、労働力を把握してその合理的利用を図るために、近代的社会行政が拡大することによつて、地方経費が全国劃一的に膨脹するという矛盾を調整し、かつ農村住民の地方税負担を軽減して、これにある程度の安定化をあたえるために、成立し発達したものである。しかも、この調整交付金を通じて、独占資本は、つねに地方行政の合理化・節約を迫り、交付金額の抑制に努めるが、地方行政のナショナル・ミニマムの維持と地方税軽減に対する労働者農民の民主的要求は、必要な交付金額とその民主的配分を要請して、これと闘い、調整交付金は、複雑な様相を呈する。

しかし、右のような調整交付金の一般的な役割や様相も、各国における調整交付金の具体的な発展についてみると、それぞれの国の経済状態、政治情勢、国・地方の財政事情、租税構造、行政機構および地方自治等の諸条件によつて強く制約され、調整交付金本来の役割も、さまざまのプロセスを経て実現され、また時には別の目的に利用されるこ

ともある。しかも、地方財政調整交付金は、各国の地方財政において急速にその地位をたかめ、国家財政と地方財政を結ぶ大きな環として発達しつつあり、この問題の究明は、財政学上の重要テーマとなりつつある。

本稿は、一般的に上述のような役割を荷う地方財政調整交付金が、日本の土壌において、どのようにして成立し、どういふ発達を示してきたかを、歴史的に追求しようとするものである。日本においては、数ヶ年間の前史を経て、昭和一五年にはじめて地方配付税の名で地方財政調整交付金が生誕し、その後度々名称や構造を改められて、今日まで二十年の歴史を辿った。しかも、この二十年間は、日本の歴史が、大きな変革を経験した時代である。戦争、敗戦、占領下の民主化政策、ドッジライン、シャウブ勧告による税制改革、朝鮮戦争、リッジウェイ声明、講和条約発効、中央集権的反動的諸政策の抬頭等実にめまぐるしい転換をとげたが、この間、破局に直面した独占資本は、再建されて、急速にその支配力を拡大強化してくる反面、民主的諸勢力にも大きな消長起伏がみられる。この未曾有のはげしい変動期にあつて、日本の地方財政調整交付金も、戦後まで温存された強大な中央集権的行政機構の下にあつて、たえず大きな歴史のうねりの影響をうけながら、実に多様な変遷を示し、その役割や様相において、さまざまな変化をみせてきたのである。調整交付金が、日本の土壌において、はげしい内外の情勢の変化の下に、その役割をどのよう貫徹し、或いはいかに歪められてきたかを説明することによって、地方財政調整交付金を歴史的具体的に理解することができるとともに、この問題の解決に対する示唆をうることができる。なお本稿では、終戦後の発達に重点をおいて記述することにする。

二 昭和一五年の地方配付税の成立

(一) 臨時財政補給金の誕生と発達

明治維新以後短期間に少数の大都市を中心に、農村の犠牲の上に急激な発達をとげた日本の資本主義経済の下では、経済発達の地域的跛行性は、他国に比して一層いちじるしく、経済力を大都市に極端に偏在せしめたが、この傾向は、必然に都市と農村、大都市と中小都市、大都市所在府県と農村界の間の財政力に、大きな懸隔を生ぜしめた。しかも、国家財政が、つねに肥大化した規模をもちつづけ、有力な税種を国の手を集めたために、地方団体は、終始税源の欠乏に苦しまねばならなかったが、とくに貧弱団体の独立財源の窮乏は、はなはだしいものであった。しかるに、一方天皇制を頂く中央集権国家として発足した日本では、行政制度が劃一化され、各地方団体が、それぞれの地方事情と財政力に応じた行政と機構を自由に選ぶことができない上に、地方自治の未成熟性と相まって、中央政府は、地方の行政事務を地方の自治に委ねず、国政事務の一部とともに、これを委任事務として、地方団体に劃一的に義務づけてきた。しかも、この委任事務は、社会的諸矛盾の激化に対応するために第一次世界大戦以後急速に増大し、地方経費の劃一的な膨脹をきたした¹⁾。かくて、貧富団体間における財政力のアンバランスの激化と、経費の強制劃一的膨脹という条件の下において、財政の地域的不均衡の激化、貧弱団体の極度の財政窮迫は、必然の勢であり、日本において地方財政調整交付金誕生の客観的条件は、早くから存在していたのである。この場合、日本では、貧富団体間の財政力の不均衡、地方行政のナショナルな性格の増大等の一般的なものを以外に、国家財政の肥大性にも

とづく地方税源の一般的欠乏と、行政制度の劃一性や義務的な委任事務の優位に表現された中央集権的行政機構とが、調整交付金の創設を促す有力な条件になっていたことを見逃してはならない（しかも、国家財政の肥大性と中央集権的行政機構が、逆に財政調整交付金制のノーマルな発達を妨げてきたのである）。

(1) 拙著「日本地方財政發展史研究」(昭二四年刊) 参照

(2) 拙著「地方財政調整制度の研究」(昭三三年刊) 一七一—三一頁に具体的事例をあげて詳述

日本においた地方財政調整交付金を生みだすべき客観的条件は、右に述べたように、早くから備わっていたが、その萌芽的形態が、芽生えるまでもにも困難な多彩な過程を経なければならなかった。

昭和五年以後の深刻な農村恐慌によって、農家の所得が激減する一方、満州事変後の軍需ブームで大都市その他の一部都市は、非常な活況を呈して、経済の地域的跛行性を一段と大きくしたが、昭和六年の地租改正と九年からの時局匡救事業の打切りは、右の経済情勢にもとづく貧富団体間の財政力の不均衡を一層はげしくした。⁽³⁾ 恐慌の深化に伴って、農民の生活は、一層窮迫し、過重な地方税に対する不満がたかまる一方、農村の小作争議は激増し(昭和三年の一、八六六件から同六年の三、四一九件へ)、農民運動は、経済闘争から政治闘争へと発展し、農村の社会不安がひろがった。

このような情勢において、満州事変の準戦時態勢下に農民を把握して、農村の不安を緩和する必要に迫られ、昭和七年八月時の内務新官僚によって、「地方財政調整交付金制度要綱案」⁽⁴⁾が発表された。この案は、交付金の使途を過重な地方税の軽減に限定している点で、自由財源たるべき調整交付金と相違するが、恒久的財源を用意し、財政需要と課税力を基準に、各地方団体に交付する等かなり整備した内容を備えていた。この案が、政界その他各方面に大きな

刺戟をあたえ、昭和九年の第六国会および翌一〇年の第六七国会に、衆議院各派からこれに関する法案が提出され、いずれも衆議院を通過したが、大蔵省の反対意見等があつて貴族院で審議末了となつた。貴族院の反対理由のうちに、国政委任事務の整理と国・地方を通ずる税制改革が、先決問題であるとされたのは、注目に値する。⁽⁵⁾

(3) 拙著「地方財政調整制度の研究」三七―四五頁参照

(4) この要綱案は、拙著「地方財政調整制度の研究」四六―四九頁にある

(5) 国会における法案の審議状況については、拙著、前掲書五五―六〇頁参照

右のようにして、農村の社会不安に直面しながらも、調整交付金は、国家財政の都合等で見送られたが、昭和一年の二・二六事件によって、ついに農民の不満が爆発するにいたり、政府は周章狼狽した。事件後の広田内閣の馬場蔵相は、かなり抜本的な地方税制改革を企図し、地租附加税、雑種税等の大幅な減税と戸数割の全廃によって二億九、〇〇〇万円に上る地方の減税を行うとともに、二億八、〇〇〇万円という大規模の地方財政調整金を創設する案を立案したが、所得税、資本利子税の増徴と財産税の創設を前提とするこの改革案は、財界やこれを代表する政党から強い反撃に遭い、二・二六事件の興奮がさめるに伴つて、急速に農村救済の熱意はさめ、結局昭和十一年一〇月追加予算をもつて、臨時応急的措施として、二、〇〇〇万円(当時の町村税の一〇分の一)の臨時町村財政補給金が、一ケ年度だけ交付されることとなつた。農村の地方税負担軽減を目的として地方財政調整交付金が設置されることは、イギリスその他にもみられるが、⁽⁶⁾日本では、過重な農村負担の状態の下に二・二六事件というドラスチックな事件があつたにもかかわらず、きわめて小規模な臨時的措置として、その萌芽形態が現われたのである。しかも、この少額の補給金も町村にだけ交付されて、政府から指示された税を軽減することに充てることとし、財政窮乏の程度と負担過

重の度合を標準として配分されたが、町村の補給金使用計画や予算編成に対して中央政府の監督が加えられた。⁽⁷⁾

(6) 一九二九年のイギリスの一般国庫交付金 (General Exchequer Contribution) は、世界恐慌によって打撃をうけた農村の地方税負担を軽減することが、主な目的であった (拙著「現代地方財政の理論」二二七—二四〇頁)

(7) 昭和十一年一〇月の臨時町村財政補給金制度の詳細については、拙著、前掲書六二—六六頁

しかしながら、窮乏町村に対する減税のための補給金として生れた臨時町村財政補給金も、先きに述べたような必然性にもとづくものであり、到底一ケ年度で姿を消しうべきものではなかった。全国町村会、帝国農会からこの種補給金の増額と恒久化が強く要望されたが、日華事変への戦局の発展に伴い、政府でも、農民を把握するとともに、事変下の戦争関係事務を遂行する上から、補給金を増加する必要があった。かくて、衆議院からも増額要求が提案され、昭和一二年度にこの補給金は一挙八、〇〇〇万円を増額して、一億円に急増すると同時に、臨時地方財政補給金と改めて、ひろく負担過重な道府県、市および町村へ交付されることになった。補給金は、各地方団体の課税力に逆比例的に、減税所要額に比例的に配分された。拡大された地方財政補給金も、過重な地方税負担を軽減することが主目的であったが、これ以外に、増税によって補填すべき歳入欠陥の補足や公債の繰上げ償還にも充てることが認められ、一般財源としての性格を次第に備えてきた。

昭和一三年度においても、臨時地方財政補給金は、三、〇〇〇万円を増額したが、特別補給金を交付する特別事情に、日華事変関係の経費の多額なることや国の臨時租税措置法等の租税政策による減収多きことが、加えられたのは、注目すべきである。貧弱団体を援助することを本来の目的とする財政調整交付金が、戦争完遂のための経費支出や国の課税上の軍需産業保護政策に利用されることとなったのである。

実際上も、当時地方財政補給金は、土地賃貸価格の改訂や戦時の国の租税政策に伴う地方税減収の補填に用いられたものが、最も多額に上り、日華事変関係係費に充てられたものも多い。⁽⁸⁾ 地方財政補給金が、道府県の地租附加税、特別地税、家屋税および雑種税或いは市町村の戸数割の軽減に役立ったことは否定しえず、戸数割の軽減割合（総額に対する）は、一二年度三四・二パーセント、一三年度三六・七パーセントを示した。⁽⁹⁾ しかし、この補給金が、むしろ貧弱団体における戦争関係事務を中心とする委任事務の遂行に貢献した上に、戦争完遂のための租税政策に多く役立つことを注意せねばならない。多彩な経過を経てようやく農村負担軽減を目的として発足した財政補給金も、戦争の苛烈化に伴い、発足後わづか二ケ年にしてその役割を変えてきたのである。

(8) 詳細なデータは、拙著、前掲書九二―九三頁

(9) 内務省地方局調（詳細は、拙著、前掲書一〇二頁にあり）

昭和一四年度において、地方財政補給金は、国の遊興飲食税創設による地方遊興税廃止に伴う減収補填のために、一、八〇〇万円増額された。ここに、財政補給金は、明らかに国の地方税源収奪の穴埋めに利用されたのであり、翌一五年にこれが一層大規模に行われた。

かくして、地方財政補給金は、わづか三年間に二、〇〇〇万円から一億四、八〇〇万円へ躍増し、その交付範囲も拡大され、配分方法も整備されてきたが、未だ臨時的なものであって、その財源を保証されず、また過重な税の軽減を主目的とするもので、一般財源として地方団体へ交付されたものではなく、いわば農村の負担軽減のための臨時的な財政補給金であった。しかも、同時に補給金は、戦争関係事務の遂行や国の税源の拡大・租税政策の実施に役立つのであり。日本における地方財政調整交付金の萌芽は、特異なかつ複雑な性格と役割を備えたのである。

(二) 昭和一五年の税制改革と地方配付税の成立

昭和のはじめからたえず問題になってきた国、地方を通ずる税制改革は、戦局の拡大に伴って、昭和一五年度の国家予算（一般会計と臨時軍事費特別会計）が、ついに一〇〇億円を突破し（軍事費が六四パーセントを占める）、国税収入が、歳出のわずかに二四パーセントを充たすにすぎない上に、さらに戦局の発展が予想されるという事態にたちいたって、もはや遷延を許されなくなった。

かくて、昭和一五年三月国税制度に大改革が加えられたが、同年の地方財税制の改革は、国税制度の改革をうけて、これに地方財税制を適応させたものといっても過言ではない。

躍増する戦費を賄うために増収と弾力性を目標とする今度の国税制度改革において、その中心になったのは、所得税および法人税のいわゆる所得課税であり、これに大規模の改革が加えられた。多年の間、第一種所得（法人所得）、第二種所得（利子配当所得）および第三種所得（利子配当所得以外の個人所得）に分けて課税されてきたわが国の所得税は、この改革によって、所得の種類・性質に従い、税率その他を異にする「分類所得税」と、各個人について各種の所得を総合し、所得額中五、〇〇〇円を超える部分に対し超過累進税率を課する「総合所得税」とによって構成されることになったが、勤労所得の免税点を、引下げることによって、所得税は大衆課税化された。つぎに従前の第一種所得税と法人資本税を統合して、新たに法人税を創設し、法人の各事業年度の所得・清算所得および資本金に対し賦課することに改めた。この改革によって、所得税と法人税は、大幅な増収をもたらし、その税収入合計は、一五億円を超え、国税総額の四三パーセントを占めるにいたった。政府は、この所得税、法人税の増税を実行するために、

当時本税の百分の五十（昭和一四年度において府県の平均課率三七・七%、市は一二・六%、町村八・二%）にも達した地方の所得税附加税と、各戸の所得額を主な課税標準とした戸数割の賦課を禁止する筈にでた。中央政府がこのように地方における所得税附加税や戸数割の賦課を禁止して、所得課税をその手中に独占したのは、自由に豊富な国税収入をあげること以外に、租税政策上軍需産業の優遇、国債消化のための利子所得軽減或いは免税点引下による大衆課税を、容易に統一に行うためでもあった。

地方団体は、最も有力な所得税附加税と戸数割を中央に奪われて、財政上大打撃をうけることになったが、政府は、これに対処するため、地方税体系を地租、家屋税および営業税の物税本位に改め、かつこれらを国で徴収して、その収入を、地方へ還付する地方還付税（一億五、九四〇万円―昭和一七年度）を設けるとすると同時に、貧富団体間の財政調整を図るために、二億七、七〇〇万円に上る地方配付税を設ける案を、国会に提出した。この提案に対し財政上の中央集権化、地方自治の破壊および地方財源の弾力性の喪失等の論難が加えられたが、⁽¹¹⁾小修正の後国会を通じた。

(10) 昭和一四年度において、所得税附加税収入は、八、八七〇万円、戸数割は一億七、六八〇万円に上り、両者の税収入額は当時の地方税収入総額の三七パーセントを占めた

(11) 国会の論議の詳細は、拙著、前掲書一〇九―一一四頁参照

かくして、地方税収入総額の四分の一を占める地方財政調整交付金が、ここにはじめて恒久的な地方配付税制度として成立するにいたった。しかし、ここで注目せねばならないのは、地方配付税が成立した契機である。先きに昭和一一年以後における地方財政補給金の発達でみてきたように、農民の窮迫化と農村の社会不安を契機として、財政調

整交付金が、その萌芽を現わし発達してきたことは、明らかであるが、その急速な発達には、戦時下の戦争関係行政の完遂と国の戦時租税政策が強く働いていた。ところが、さらにこの萌芽が成長して、本格的な財政調整交付金となる契機が、右に述べたように、戦費調達のための所得課税の中央独占による地方の減収に対する穴埋めであったのである。いかえれば、この場合、貧弱団体の財源補強が、その目的としてその根底にあったとしても、この財源補強による地方自治の強化が、主要な契機ではなく、むしろ地方からの有力税源の収奪と、地方配付税の交付による戦争関係の委任事務の遂行とが、最も重要な契機であったのである。これを、一九二九(昭和四)年に、イギリスで、深刻な恐慌の打撃を受けた農業等の地方税負担を軽減し、また国庫補助金を整理して地方自治を伸張するために、その減収補填と財政調整を目的に、大規模の一般国庫交付金 (General Exchequer Contribution) が創設されたのと比較すると、日本の地方財政調整交付金成立の特殊性を明瞭に捉えることができる。イギリスと日本におけるこの地方財政調整交付金成立にみられる相違は、交付金を成立せしめた政治、経済の諸条件が、異っていることを原因としているが、さらにその背後には、両国における地方住民の民主的自治の発達上のいちじるしい差異と、日本における強大な中央集権的官僚制機構とがあったのである。

一五年に成立した地方配付税の構造は、大略次ぎのとおりである。国の所得税および法人税の百分の十七・三八と入場税および遊興飲飲税の百分の五十が、配付税の財源に充てられ、この総額の百分の六十二が道府県に、百分の三十八が市町村に配付される。各道府県、市町村へ配付する額を定める基準は、各団体の課税力不足高、財政需要および特別の窮乏事情による。課税力不足高は、道府県、大都市、都市および町村に分け、各個の地方団体の単位税額が、右の四種の地方団体の標準単位税額に不足する団体につき、その不足額に人口数を乗じて算出し、道府県配付税、大都

市配付税の百分の五十、都市配付税、町村配付税の百分の四十七・五が、この不足額に按分して配付される。財政需要は、各団体の割増人口を用いるが、道府県、大都市、都市および町村によって一定人口数を加重した上、小学校児童数の人口に対する比率が、平均率を超えるものについてさらに割増し、道府県、大都市では配付税の百分の五十、都市、町村では百分の四十七・五を右のようにして算出した人口数を基礎に配付する。特別の窮乏事情ある都市と町村には、その事情を斟酌して百分の五を配付する。交付された地方配付税の使途については、従来の臨時地方財政補給金のように制度上限定されることはなかったが、前述のような今回の地方税制改革の経緯からみて、所得税附加税、戸数割等の最も有力な税源を失った地方団体の減収補填と、貧富団体間の財政調整とが、配付税設置の主要な目的であるといえる。しかし、国会における児玉内相の「最近地方の情勢を見ますと、国の委任事務の増加が著しいものがあり、是が為に地方の官庁が頗る困難を感じてゐる。又財政上にもそれが影響を及ぼしていることは、事実であるのであります。是等のことを考えまして、今回分与税中の配付税を設けましたのも、幾分その意味を含んでいる」という答弁や、昭和一二年度に四、九八〇万円を計上した地方団体の戦争関係経費すなわち防空費、経済警察費、軍事関係道路港湾費、軍事援護並に銃後施設費、重要物資及主要食糧増産費、物資及物価調整費並びに防牒保安費等の国政委任事務費が、急激に増大して、一五年度には三億四、四二〇万円となり、七倍近くの躍増ぶりを示し、平常的な行政費が圧縮されている実状からみて、新設の地方配付税が、地方の戦争関係事務の遂行に大いに役立ったことは、明らかである。

昭和一年にその萌芽をだした地方財政調整交付金は、右のようにして、一五年ついに地方配付税として恒久化され、国税の一定部分をその財源に確保することとなったが、同時に実施された還付税を含めると、地方税収入の四〇パーセント近くが、国からの交付金にたよることになり、これに国税附加税を加えると、実に八五パーセントに上

り、地方の独立税収入は、わづかに一五パーセントという低い比重に低下した。地方財政における中央集権化の躍進である。

しかも、今回の改革によって、地方税は、地租、家屋税および営業税等の物税本位に改組されて、収入の弾力性は、いちじるしく弱められたので、地方団体とくに貧弱団体の財政は、いよいよ地方配付税の動向に左右されることとなった。

三 地方配付税の発達

昭和一五年に成立した地方配付税は、二四年まで十ヶ年間に、戦局の苛烈化、敗戦、占領下の民主化政策、新しい地方自治制の実施およびドッジ経済安定政策等の客観的情勢の異常な変転の下に、さまざまの変遷を示しながら発展をつづけたが、この発展を追求するためには、(一)昭和一五年以後終戦までと(二)終戦から昭和二四年までに分けてみる必要がある。

(一) 終戦まで

当初地方配付税の特定財源として、前述のように、国の所得税、法人税の百分の十七・一八と入場税、遊興飲食税の百分の五十を繰入れることが法定されたが、その後戦時中は、年々行われた右の四国税の増徴に伴って、その繰入率は、後掲第一表のように通減された。しかし、主として基本国税額の増加によって、配付税額は、同表にみられるように逐年増加し、昭和一五年度の二億七、七〇〇万円から一七年度の四億五、三〇〇万円へ、さらに二〇年度の八億九、六〇〇万円へと増大し、二〇年度には、地方税総額に対し四四パーセントという比重を占めるにいたった。

第一表 地方配付税額の変遷

年 度	税 別	基本税額	繰 入 率	配付税額	繰入不足	配付税総額
昭和 一五 年	所得税	九六八	一七・八%	二一二		二七七
	法人税	二六五		六五		
	入場税	一九		二七七		
	遊興飲食税	一一二				
計						
昭和 一六 年	所得税	一、一九四	一四・七	二六三		三二〇
	法人税	六六〇		五七		
	入場税	二二		三二〇		
	遊興飲食税	九三				
計						
昭和 一七 年	所得税	一、九一〇	二一・四二	三六五		四五三
	法人税	八〇七		八八		
	入場税	四九		四五三		
	遊興飲食税	三六二				
計						
昭和 一八 年	所得税	二、三八〇	一四・二四	四七〇	一〇	五七二
	法人税	九二〇		九二		
	入場税	七一		五六二		
	遊興飲食税	六三三				
計						

単位百万円

備考 1. 繰入率は、実施された率である
 2. 自治庁財政部編、地方財政の実態と問題の所在119—121頁の表による

日本における地方財政調整交付金の発達

昭和二三年	昭和二二年	昭和二一年	昭和二〇年	昭和一九年
所得税 法人税 入場税 遊興飲食税 計	所得税 法人税 入場税 遊興飲食税 計	所得税 法人税 入場税 遊興飲食税 計	所得税 法人税 入場税 遊興飲食税 計	所得税 法人税 入場税 遊興飲食税 計
一八三、四六八 一八〇、五六 四〇、三五〇	六九、〇四四 六三、〇〇 五、四四五〇	八、六一五 一、二三五 五二七 四五一	五、四一八 一、六八二 二、二一三 五一一	三、八〇三 一、一五三 一、一二 七八八
二・三・三一 三〇・七八	二・三・七九 二九・三〇	一九・三五 四二・一六	一〇・三二 一四・五六	一〇・三〇% 一〇・三二
四八、二一七 一、二四二	一九、五二〇 一、五九五	二、三一八 四一二	八三八 一〇五 七三三	六一〇 九三 六〇三
一、一一四 四九、三三一	一九、五二〇	一七 二、三三五	五八 八九六	六五 六六八

昭和二十四年	所得税	三一〇・二〇二	}	一六・二九五四、九七四	二、七一三五七、六八七	九、〇〇〇
	法人税 追加(定額)	二七・二七二				
	計					六六、六八七

地方配付税の配分は、当初から道府県百分の六十二市町村百分の三十八と、道府県に強く比重がかかり、終戦までたえず六割以上が道府県に配付された。道府県と市町村の財政需要の大きさに対応するためであるが、これは、日本の地方行政における伝統的な道府県の優位性にもとづく。主として各地方団体の課税力と財政需要を標準に配付税を配付したことは、創設時から変わらないが、一七年に道府県の単位税額から差引く災害土木債の率を十五分の一から七分の一に引き上げ、二〇年には財政需要算定のための割増人口数を増加した。

第二表 地租家屋税営業難加税税率階級別町村数

	昭和十六年度		同年度	
	配付税分与前	配付税分与後	配付税分与前	配付税分与後
二〇〇以下		二、二八二		二、六六四
二〇一以上	二四〇迄	一、四四二		一、七九九
二四一以上	三〇〇迄	三、五二七		三、七四九
三〇一以上	五〇〇迄	二、三七七	二、三五一	
五〇一以上		一、一九四	二、五九九	
計		一〇、八二二	一〇、八二二	

わづか数年間に三倍増した地方配付税が、国の地方税源収奪の穴埋めをすると同時に、貧富団体間の財政調整機能がある程度發揮したことも否定しえないところである。いま、その調整効果の一斑を知るために、地租、家屋税および営業税の附加税の賦課率別に、昭和一六年度配付税分与前および同年度配付税分与後の町村数をみると、第二表のごとくである（当時の制限率は百分の二百）。これによると、賦課率五百以上、三百一以上五百までの高率課税を行っている町村数が、配付税の配付によってかなり減少している。

しかし、一方、地方団体の支出する戦争関係経費は、昭和一八年度において、一二年度の実に三七倍に達し、地方歳出総額の膨脹率をはるかに超えた。地方団体の行政活動は、戦争目的に集中され、地方住民の生活の向上や地方の経済力の培養にはなく、住民生活の破壊と経済力の消耗に拍車を加えた。しかも、一八年には、地方制度全般に大改革が加えられ、内務大臣や知事の市町村長選任或いは認可権や解職権が法認されると同時に、地方の執行機関の権限が拡張された。その上、中央政府の地方団体への事務委任は、法令によらなくとも命令で簡単にこれを行いうることに改められた。苛烈な戦局下におけるこのような客観的情勢の下に、農村の負担軽減、社会不安緩和を目的に設置された地方配付税は、戦争関係行政完遂の財源に充てられ、農村経済を崩壊に導き、農民生活を窮迫化せしめたのである。

(1) 昭和一五年二月一七日の第七五国会衆議院本会議における児玉内務大臣の説明（自治庁、「地方税制度資料」第三卷六六頁）

(二) 終戦から昭和二四年まで

昭和二〇年八月、ポツダム宣言の受諾によって、敗戦が決定し、陸海軍の解体につづいて、政治犯の釈放、労働組

合の結成、社会党共産党の再建、農地改革等一連の民主化政策が、アメリカ占領軍によって実行せられ、さらに、二一年五月新憲法が公布され、翌二二年四月新しい地方自治法が実施されるにいたって、地方配付税も、戦前と異った発展を示すこととなった。

先ず第一に注目すべきは、地方配付税の総額が、前掲の第一表に明らかなように、その基本税である国の所得税法人税その他が激増したにもかかわらず、また地方の独立税が、後述のように増加したのに、繰入率の引上げによって急速に増大したことである。前掲の第一表にもみられるように、所得税および法人税からの繰入率は、昭和二〇年度の一〇・三二パーセントから二三年度の二三・三一パーセントへ二倍以上に引上げられている。もともとこの間に遊興飲食税の地方移譲等があったが、右の引上げの幅は、それによる減収の補填をはるかに超えるものである。しかも、他面昭和二二年には、地租、家屋税および営業税、さらに遊興飲食税が、国から地方へ移譲され、つづいて翌二三年には、入場税が地方へ移譲されると同時に、酒消費税、電気ガス税、使用人税その他の独立税が、道府県或いは市町村に新設され、地方の独立税収入（還付税を除く）は、昭和二〇年度の二億六、三〇〇万円から二三年度には五二〇億七、〇〇〇万円に躍増した。戦前にはみられなかった独立税収入のこのような躍増にもかかわらず、地方配付税は、前述のような繰入率の大幅な引上げによって、二〇年度の八億九、六〇〇万円から二三年度の四九三億三、一〇〇万円へ五五倍増したのである（この期間の物価指数は、三七倍）。終戦後において地方独立税の拡充と並行して行われたこの地方配付税の著増は、戦前において地方財政補給金や地方配付税が、地方税源のはなはだしい枯渇や中央の地方税源収奪に対応して誕生し発達したのとは、根本的に相違している（註）。この相違は、きわめて重要であり、ここに日本の地方配付税の役割が、終戦後において大きく変化した点が見出される。

終戦直後から昭和二三年にかけてはげしい勢で昂進したインフレーションによる物価、給与の急激な上昇が、右の地方配付税躍増の一つの大きな原因になっていることは、明らかであるが、他に注目すべきいろいろの原因がある。占領軍および日本政府の「地方自治強化」の方針にもとづき、新憲法、地方自治法によって地方団体の自治権が大幅に拡大され、民主的な地方自治制が樹立されるとともに、二一年から二三年にかけて、占領軍の民主化政策の一環としての六三制教育を中心とする教育制度の改革、警察制度の地方分権化民主化、生活保護その他の社会保障の拡充等地方行政の拡充が、次ぎ次ぎに行われた。そしてこの地方自治権の拡大と民生行政の拡充が、地方配付税の急激な増額を必要ならしめ、日本政府もこれを実行したのである。例えば、二三年七月の地方財政委員会の「地方税財政制度の改正及びその運営について通牒」に、制度改正の目標が「地方自治権確立の方針に則る地方財政自主化の徹底」にあることを説き、また政府は、地方配付税の増額を要求する財政需要増加のうちに、教育制度改革や警察消防制度の改正を大きくとりあげている。⁽¹⁾ 事実、地方歳出額は、昭和二〇年度の五三億六、二〇〇万円から二三年度の二、七九二億三、七〇〇万円へ五二倍増し、物価指数の上昇率をはるかに超えているとともに、教育費や社会労働費の増大は、地方歳出総額の膨脹率より一層はげしく、その比重が急速に大きくなっている（教育費は二五％から二八％へ、社会労働費は二・七％から八・八％へ）。かくして、戦時中農村住民の不満を抑えながら戦争関係行政の遂行と中央の税源拡大に役立ってきた地方配付税は、終戦後の政治情勢の大転換によって、貧富団体間の財政調整を図り、農村の負担を軽減しながら、地方自治の強化、民生行政の拡充という民主化政策に対して、ある程度財源を保障する役割を荷ったのである。

(1) 自治庁、「地方税制度資料」第四卷一六八—一七三頁

右のような地方配付税の役割の変化は、その構造の上にもいろいろの変化を生ぜしめた。二三年七月、従来道府県へ百分の六十七を配付していたのを、道府県、市町村に百分の五十づつに折半することに改めた。市町村に対する配分率がたかめられたのは、道府県、市町村間の財政需要額と課税力の変動によるが、警察法改正⁽²⁾によって、同年二月から市町村の自治体警察が発足したことが、大きく影響している。

道府県および市町村の配付税は、それぞれ各地方団体の課税力、財政需要および特別の窮乏事情を標準に、第一種配付額から第三種配付額に分けて配分されることは、戦前と変らないが、戦後二一年に新たに戦災による税の減収額を基準として特別の配付額を設け、道府県では総額の百分の五、市町村では百分の二十をこれに向けた。

各地方団体の課税力の算定方法について、二二年三月、地租、家屋税および営業税の三収益税と遊興飲食税が、国から地方へ移譲されると同時に、これに変更が加えられた。課税力を基準に分与するものを、第一種分与額と第二種分与額に分け、第一種分与額は、各道府県或いは各市町村が、標準税率で賦課した場合の三収益税額或いは三収益税附加税額から災害土木負債額の七分の一を控除した額を人口数で除したものを、第一単位税額とし、これが同種の団体の標準単位税額に不足する額に人口数を乗じたものを基準として分与することにした。第二種分与額は、各団体の普通税総額から三収益税または三収益税附加税、住民税および法定外独立税を控除した額が、同種団体の標準単位税額に不足する額を基準に分与する。第一種分与額には、道府県の場合総額の百分の四十五、市町村では百分の四十七・五が、また第二種分与額は、いずれも百分の五が分与された。翌二三年地方税制が改正され、入場税が地方へ移譲され、営業税が事業税に変わり、酒消費税等が追加されたので、右の第一種単位税額の営業税を事業税に変え、入場税、酒消費税および鉱産税を加え、その合算額から災害土木負債の七分の一と戦災復旧債の三分の一を控除した額（市町

村の場合は戦災復旧債の十分の十を控除した額を用い（反面、戦災団体に対する特別分与税を廃止した）、これと標準単位税額とを比較することにし、第二単位税額には、普通税総額から三収益税、住民税、入場税、酒消費税、鉱産税（市町村では各附加税）および法定外独立税を控除したものを使用することに改めた。右のように、戦後における地方税制の改正に伴い、課税力の測定方法に改正が加えられたが、地方税は、三収益税、入場税、遊興飲食税、酒消費税等が、還付または新設され、住民税が増徴されたとはいえ、所得課税は少額で、弾力性の乏しくかつ比例課税による税種を中軸としていたために、その課税力の伸張度は弱く、とくに戦後の地方経費の躍増には到底対応しうるものでなく、地方配付税の増額にまたねばならなかった。

（2）昭和二年六月二日の第二回国会衆議院治安及地方制度委員会における野溝國務大臣の説明（自治庁「地方税制度資料」第四卷一〇二頁）

他方、財政需要の算出方法も、地方行政の領域の拡大、インフレの昂進等によって、いろいろの変更をうけた。行政の拡充と物価の昂騰による財政需要の増大は、人口数の大きい団体において一層はげしく現われるので、二〇年、割増人口数を増し、道府県と大都市は、六〇万を加算し、都市は三万、町村は二千を加えることに改めた。二二年さらにこの割増人口数を増したが、道府県については、大都市部人口の三倍、都市部二倍、町村部一倍を割増し、その上に一五〇万を加算した。この加算人口数によって、財政需要を算出する方式は、後の地方財政平衡交付金の段階補正および態容補正に類似する。二三年、町村を自治体警察を設置する「甲町村」と、これを設置しない「乙町村」に分け、かつ各種地方団体の割増人口数を変更したが、右の甲町村については、警察吏員数を三百倍した数を加算することにした。これは、いうまでもなく自治体警察の設置に伴い、これに関する財政需要を、配付税の構造に反映せし

めて、新制度の実施を推進しようとしたものである。同時に第四種配付額を新たに設けて、道府県の場合は、義務教育の学級数を基礎に、市町村では、義務教育の生徒児童数と学級数を五〇倍した数との合算数を基礎に、それぞれ配付税総額の百分の十を配付することにした。六三制義務教育の実現を配付税によって保証しようとしたものであることは、改めて説明するまでもないであろう。

右に述べたところによって、地方配付税が、道府県と市町村への配分、財政需要の算定方法等について、その構造上も、戦後における占領軍、日本政府の教育、警察その他の民生行政の拡充と地方分権とに役立つようにしばしば改正されたことを知ることができる。

昭和二三年、地方配付税の改正と前後して、地方財政法が公布され、明治以来永年にわたって懸案となってきた国と地方団体の間の経費の分担関係を一応法定し、(一)地方団体が全額その経費を負担すべき諸経費、(二)全額を国が負担すべき諸経費並びに(三)国と地方団体が分担すべき経費を列挙した。しかし、(三)の経費が最も多数に上り、国の法令や施策にもとづく行政費は、これに属する上に、この種経費の国地方の分担割合は、国が一方的に定め、或いは法令にこれが明示されないものも多く、(四)の経費についても、その一部を地方団体が、實際上負担する場合も多い。従って、国政委仕事務費を地方団体がせおい込むという旧来の経費負担の実情は、この地方財政法によって、修正されることがなかった。その結果、地方配付税も依然として地方団体の自治事務の維持拡充以外に、国政委仕事務遂行のための財源保障という役割を荷うことが多かった。これは、強大な中央集権的官僚機構の下において、経費の国、地方間における合理的な分担関係の樹立が、いかに困難であり、従って、地方財政調整交付金が、地方団体の自治事務拡充のための財源保障となることが、いかに難しいかを示すものである。

二三年一二月、總司令部から經濟安定九原則が、日本政府に指示され、つづいて翌二四年二月のドッジ公使の來訪によって、インフレ抑制のために國家予算の大幅な壓縮を要請されたが、これが、地方配付税の半減という暴挙となつて現われ、地方財政に大きな波紋を描いた。地方配付税は、二三年の入場税の地方移讓等によって、二四年度から所得税および法人税の百分の三十三・一四を配付税の財源に充てることになり、二四年度の地方配付税総額は、一、一四五億円を國の予算に計上されるはずであつた。しかるに、國家予算壓縮の余波は、これを一挙に五七七億円に半減し、政府は、これに辻褃を合わせるために、地方配付税法の特例に関する法律を公布して、所得税、法人税の繰入率を百分の十六・二九に低減したのである。この暴挙に対して衆參兩院ではげしい論難が加えられ、「二四年度の國家予算というものは、地方財政の犠牲によって辛じてその均衡を保つておる」と攻撃された。結局、吉田總理大臣が今年度かぎりの特別措置であると言明することによって、國會を通過した。しかし、地方団体とくに貧弱団体は、財源の支柱をなす地方配付税が、俄に半減されて大打撃をうけ、財政運営に窮した。政府は、配付税削減の穴埋めをするために、同年五月、地方税制を改正し、住民税を大幅に増税するとともに、地租家屋税を増徴して、土地家屋の使用者へも課税しうることにした。

(3) 昭和二四年四月一日第五回參議院地方行政委員會における吉川末次郎氏の攻撃(第五回參議院行政委員會議録第七号)

この配付税半減問題は、總司令部の指示による國家財政壓縮政策の前に、法律によって保証された配付税も、地方財政への影響を無視して容易に削減されるものであることを示すが、その穴埋めは、地方住民への大衆課税の増徴と民生行政の切下げによって行われたのである。その後、地方団体から強硬な要求があつて、配付税は、補正予算で九〇億円を追加された。

右のようにして、終戦以後地方自治強化、民生行政拡充の動向に沿って、年々増大してきた地方配付税は、ドッジラインの影響をうけて、ここに一大危機に直面した。しかしながら、終戦後拡充された教育、警察、社会保障および保健衛生等を中心に、行政費がいよいよ増大する上に、物価の昂騰、給与ベースの引上等によって、地方経費は、ますます膨脹をつづけ（昭和二十一年度二九一億円の地方歳出額は、同二十四年度には四、四五四億円に著増）、各種の地方税も年々繰返し増徴されても、地方財政の窮乏ははなはだしく、到底大幅削減をうけた地方配付税をそのままつづけることは、許されてなかった。かくて、財政圧縮を要求するドッジラインの下において、地方配付税をどういう地位におき、これをどう取扱うかは、当時最も重大な課題となった。この時に、シャープ勧告が行われたのである。

最後に、総額四九三億三、一〇〇円を計上した昭和二三年度の地方配付税が、貧富団体間にどのように配分されたかをみるために、いま東京、神奈川、愛知、京都、大阪および兵庫の六富裕地方と、青森、岩手、秋田、山形、鳥取および鹿児島、六貧弱地方において、道府県配付税と市町村配付税が、どのように配分されたかをみると、第三表のとおりである。

第三表をみると、Aグループに属する富裕団体でも、東京の三三億二、八〇〇万円を筆頭に、他の五団体も一一億円から一二億円という多額の配付税を配付されているに反し、最も調整財源を必要とするBグループの六貧弱団体は、鹿児島の一億円を除いては、いずれも七億乃至九億円の配付税をうけているにすぎない。こういう結果を生じたことには、各地方団体の財政需要の測定に割増人口数を用い、これに配付税総額の百分の四十が充てられたことが、大きく響いているであろうが、当時地方配付税が、貧弱団体の財源補填機能を充分に發揮していなかったことは、これによっても明瞭である。

第三表 貧富団体間の地方配付税配分状況 (昭和二三年度 単位百万円)

区 分	道 府 県		市 町 村			計	合 計
	配 付 税	大 都 市	都 市	甲 町 村	乙 町 村		
A							
東 京	一、一二六	一、九七五	六 七	九 〇	七 〇	二、二〇二	三、三二八
神 奈 川	七二五	五〇二	二七四	八 七	七 三	九三六	一、六六一
愛 知	八六二	五三八	一七一	二〇九	一八七	一、一〇五	一、九六七
京 都	四七五	四三〇	五 三	四 〇	一一八	六四一	一、一一六
大 阪	九二一	七四五	三三七	一三二	七 九	一、三一三	二、二三四
兵 庫	八八四	三三九	二五三	一四一	二三八	九七一	一、八五五
B							
青 森	四四一		八 三	八 一	一四三	三〇七	七四八
岩 手	五三〇		九 六	五 六	二二二	三七四	九〇四
秋 田	五〇三		五 四	一〇三	一九一	三四八	八五一
山 形	五二四		七 八	七 九	二〇八	三六五	八八九
鳥 取	三〇七		三 六	一 〇	一一二	一五八	四六五
鹿 島	六二六		一〇二	一八七	一九五	四八四	一、一一〇

備考 地方自治庁財政部編、地方財政計数資料(第五回国会資料)による

(註) 地方の独立税が、増加することによって、却って貧富団体間の財政力のアンバランスが激化され、これに伴い地方財政調整交付金の増加が、要求されるということは、一般的に認められるところである。しかし、日本における戦前と戦後における地方配付税総額の変化は、この一般論だけで律しうる問題ではない。いわばそれ以前の問題すなわち戦前のような地方税源のはなはだしい一般的欠乏乃至貧弱な地方税源の中央への収奪を前提にしての財政調整交付金が、戦後においてどう変化したかの問題であることを、充分に注意する必要がある、ここに日本における地方財政調整交付金発達の特殊性の一つがある。

日本における地方財政調整交付金の発達

四 シャウプ勧告と地方財政平衡交付金

(一) シャウプ勧告における地方財政平衡交付金

昭和二四年八月のシャウプ使節団の日本税制に関する報告書 (Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission) いわゆるシャウプ勧告は、ドッジラインの一環として、法人による資本蓄積の促進、徴税法の厳重な実施等ドッジの経済安定計画に奉仕するものであったが、一面、地方自治の強化とこれに対する財源の賦与という目的をももっていた(註二)。昭和二四(一九四九)年五月の来日に際し、シャウプ使節団は、「地方の自治と責任とを強化する既定政策に対し財政的支持をあたえること」をその声明のうちに唱え、さらに前掲の報告書のうちで、この点を次ぎのように強調したが、⁽¹⁾地方財政調整を、地方自治発達の基本的条件としたことは、注目すべきである。

「われわれの改革案は二つの事実から出発している。第一は、地方自治ということは、占領軍および日本政府の窮極目的の一つとして宣言されている事実である。第二に、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いう事実である」(傍点筆者)

シャウプ勧告は、地方自治を、ただ占領軍および日本政府の既定方針であるから、これを強化するというだけではなく、民主政治におけるまた国民生活における地方自治の意義をたかく評価し(註三)、とくに日本において「国」の支配を減じ、地方団体の独立を増すこと⁽²⁾が、重要であると強調する(註三)。しかし、「地方によっては適切な地方行政

を維持するにはあまりにも貧困であるかあるいは立遅れていることもある。地方的に処理できる税金には限りがあるので、実際多くの地方は、完全に自給自足をするまでに立ちいたることができないのである。これらの理由の故に、地方自治の概念は、極端にまでもって行くべきものではない⁽³⁾。と述べて、自給自足を建前とする第十九世紀初期の旧い地方自治観念を批判しているのは、先にあげた地方財政調整を、地方自治発達の基本的条件とする勧告と表裏をなすものであり、現段階における地方自治に対する勧告の考え方を示すものである。

(1) Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission, Vol. 1, p.21

(2) 報告書 (3) Report, Vol. 3, Appendix p.A3

当時の地方財政の状況について、勧告は、「地方団体が、財政上危機の状態にあることには多くの証拠がある」とし、多数の零細な法定外独立税の徴収、繰上充用、宝くじ・競輪・競馬等の賭博収入、夫役、赤字公債、多数の寄附金等をその具体的事例としてあげた^(註四)。そして、勧告は、財政窮迫の原因を、「一般に、地方団体の財政難は、責任の増大と歳入の制限との結合した結果である。地方団体の責任は、戦災その他の地方行政に対する戦争関係の要求ならびに教育、警察および消防の地方当局への委譲のために増加している。歳入の制限は、若干の租税（特に地租および家屋税）が、物価と費用の上昇に比例した歳入をもたらさなかったこと、地方に配付される国税たる所得税と法人税の配付率が、突然半減されたことおよび地方の起債力が制限されたことにもとづくものである⁽⁵⁾。」とするが、昭和二十四年のドッジ緊縮政策による地方配付税半減を地方財政危機の一原因にあげているのは、興味深い。

(4) Report, Vol. 3, Appendix, p.A12

(5) Ibid p.A12

進んで、報告は、財政上の地方自治を保証するための条件として、次ぎの四条件をかかげている。⁽⁶⁾ (要点のみ引用)

- (一) 地方住民がより多くの行政作用に対する真の要求を表わし、この行政作用に対してかれらが喜んで納税したる納税する能力がある場合において、この増加需要を、賄うに潜在的に十分強い税を地方団体が持っていること
- (二) 地方団体が、翌年必要とするところについて毎年中央政府の慈悲にすがることがないという保証。現行制度においては、配付税から地方団体がうける金額が、事実まさしくこの方法によって定められている
- (三) 各税の賦課および各施策の実施に関する責任の集中
- (四) 例外的に貧困な地方は、事実上のみならず原則的にもその固有の税の税率を変更してその住民に与えているサービスの量を変更する自由を有するよう、これらの貧困な地方に対しては中央政府が特別の支持を与えること

右の(四)にあるように、報告は、地方財政調整交付金を財政上の地方自治を保証するための不可欠の条件としたが、この場合、同時に地方税源の拡充、中央の独断的恣意的な財政援助の排除並びに独立税主義の実現と行政事務分担の明確化をその条件として並行的にあげたのは、従来の日本の地方財政政策のあり方と大きく相違するところである。ここに報告が、財政自治を、日本の歴史的伝統に捉われず、理想的にとりあげたことが示されている。事実、報告にもとづく一連の財税制改革によって、地方財政平衡交付金と並んで、行政事務分担の明確化を除き(後述のように、これが重大問題であるが)、他の三項目は、ある程度実現されたのである。その上、報告は、地方自治育成のために「中央政府が補助金を交付したり、しなかったりして、地方当局にその仕事をあたえる傾向は、減ぜられねばならない」として、全額補助金の廃止等大幅な国庫補助金の整理を主張し、それらの整理による減収の一部も、平衡交付金によって賄うべきであるとしたので、シャープ報告における平衡交付金(Equalization Grant)の地位は、きわめてたか

いものとなった。

(5) Report, Vol. 1, p.30-31

(7) Report, Vol. 3, Appendix, p.A7

地方財政平衡交付金の具体的な構想について、先ず勧告は、昭和二四年度の地方歳出総額約三、五〇〇億円は、貨幣価値の低下、戦災復旧、教育・警察・消防等の地方委譲、地方自治権の拡充および人口の増加等によって、少くとも一、〇〇〇億円の歳入増加を必要とし、また国庫補助金のうち四〇〇億円を整理せねばならないので、平衡交付金の額は、一、二〇〇億円を計上することを要するとした。⁽⁸⁾この場合、勧告は、「地方当局の必要とする歳入の差額は、平衡交付金で補填すべきである」という立場にたち、平衡交付金の総額を、特定の国税収入の一定率の枠内に限定する従来の地方配付税とは、根本的にその構造を異にすべきものとした。

(8) Report, Vol. 3, Appendix, p.A14 ff.

(9) Ibid., p. A21

地方財政平衡交付金の構造について「この交付金は、課税力と必要とを異にする地方の税負担と地方行政の質とをほぼ均等化するように分配せねばならない」とし、⁽⁹⁾従来の地方配付税を批判して「今日地方吏員は一般に、かれらが、配付税の金額を受けられるものとして予算を組んだ後に、配付税を半減する決定をみたことをにがしく思っている。かれらは、配付税額が、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っているから、配付税を信頼しない」ときめつけ、さらに「しかし、配付率が毎年一定していても、受取額の変動は余りにも大きいであろう。何故ならば、所得税は、経済状態の変動にきわめて敏感であるからである」と述べて、⁽¹²⁾所得税と法人税に結びつく配付税の不安定性を突いている。また「この方式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。たとえば、配付税の半分は、都道府県に、他の半分は、市町村に支給される。この特定配付法は、ただ便宜上のもので、これら二種の地方の相対的必要を研究した結果に基いたものではない。多くの有能な觀察者は、この分類では、都道府県の財政的地位は、市町村のそれよりも相当に強くなつてゐると信じている。同様にして、この方式には人口数を異にする都市のために若干の人為的調整がなされてゐる」と述べて、⁽¹³⁾「独断的非合理的な配付税の構造を非難している。そして「地方配付税は、国庫の一般資金から支出する『平衡交付金』に改めるべきである。この交付金の総額は、合理的標準の下に地方当局の能力と必要を研究して決定せねばならない。地方への分配は、能力と必要の差を充分に認める方式によつて行わねばならない」と結んで、勧告が考へる平衡交付金の基本構想を明示したが、その構想は、過去十五年間の日本の地方財政調整交付金の構造を变革する契機となつた。

(10) (1) および (2) Report, Vol. 3, Appendix, p.A21

(13) および (14) Ibid., p.A22

勧告は、平衡交付金の具体的な構造を述べたにあつて、先ずその冒頭に「今日は、この問題は、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ゐる。われわれは、全配付額と配付方法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」と注意してゐるが、ここに、われわれは、⁽¹⁵⁾地方自治強化をめざす改革への勧告の熱意を認めると同時に、その理想主義をみるのである。勧告は、各地方団体の財政需要の捕捉方法について、「地方行政の各項目に対する財政需要は、与えらるべき行政の単位数に、妥当なしかし最低限度の量と質との行政を可能にする単位当り標準費用を乗じて算出されるであろう。全行政を綜合したその所要経費の合計が、全財政需要になるだろう」と述べて、⁽¹⁶⁾後の基準財政需要額の算定方法を示唆してゐるが、この場合、「こ

の計算は、地方当局が、その歳出を全必要額と決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⁽¹⁷⁾と注意することを忘れない^(註五)。次に、各地方団体の課税力の測定については、「各地方税の財政力は、標準の賦課及び徴収により標準税率で課税した場合に、その税があげる歳入額として計算されるであろう。全財政力は、標準税率で課税したと仮定した場合の全租税の税収額合計となるのである。各々の場合の標準税率は、適当な最低限度の税率であろう。標準税率は、十分に低くしておいて、地方当局が最低水準よりも高くしたいと思うときには、その税率を超えることができるようにするのである⁽¹⁸⁾」と述べ、基準財政収入額を算出する場合には、基準税率を充分低くしておいて、地方団体に自由に税率を引上げて、行政を拡充しうる余地を残すべきことを説いている^(註六)。

(17) Report Vol. 3, Appendix, p.A23

(16) 4-45 (17) Ibid, p.A24

(18) Ibid, p.A25

そして、「各地方に交付される金額は、合理的だが最少限度の標準的行政 (standard services on a reasonable but minimal basis) を行うと仮定した場合の歳入の予想必要総額から、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される予想財源を控除したものである。中央政府の配付する全額は、それぞれの地方当局に支払われる金額の合計である⁽¹⁹⁾」として、平衡交付金の総額は、全地方団体の歳入不足の合計額であるべきだと主張する。この主張こそは、勧告が、地方配付税を改革して、地方の「能力と必要の差を充分に認める方式」である平衡交付金に改め、これによって、「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」しようとする構想

の項点をなすものである。このようにして決定される平衡交付金の総額は、「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」⁽²⁰⁾

(16) Report, Vol. 3, Appendix, p. A24

(20) Ibid., p. A29

シャウプ使節団は、進んで平衡交付金の運営機構についても勧告し、平衡交付金の算出、配付その他国、都道府県、市町村間の財政関係について発生する諸問題を処理するために、常設の地方財政委員会 (Local Finance Commission) を設置することを提唱する。そして、「この委員会は、地方団体の利益を充分に代表するように構成されなくてはならない」⁽²¹⁾とし、従来の地方税審議会と地方自治庁は不適當であり、これらを解散して、地方財政委員会の委員の数を五名とし、知事会会長・市長会会長・町村長会会長が、各々一名づつを任命し、他の二名は内閣総理大臣がこれを任命して、すべて国会の承認を求むべしとした。⁽²²⁾

(21) および (22) Report, Vol. 1, p.29

この地方財政委員会が、地方税や地方債について一定事項を審議調整すると同時に、平衡交付金総額の算定および配付のための地方団体の財政需要や財政力に関する必要な資料を蒐集し、研究を行い、国に対し必要な平衡交付金額を要求する。勧告が、平衡交付金の運営を既存の官庁に委ねず、主として地方団体を代表する委員によって構成される地方財政委員会に託することにしたのは、地方財政調整問題を「中央政府の立場から眺められる」ことを避けようとしたためである。因みに昭和二二年内務省の廃止に伴い臨時に設けられた従前の地方財政委員会は、二五年に廃止され、新たに地方財政委員会設置法によって、大体勧告どおりの委員会が設置されたが、三名の地方団体の推せんによ

る委員については、内閣総理大臣が、これを罷免しようとする場合予め推せん団体の意見をきくことを要するものとし、強い独立性をこれにあたえた。

しかし、平衡交付金に関する遠大な構想を示した勧告も、「日本の地方団体は、危期に面している。更に多くの金が急速に必要なである。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置くために即刻措置をとるよう勧告する」とし、⁽²³⁾ 即刻にとるべき措置として、地方配付税の廃止、一、二〇〇億円の平衡交付金の計上、新しい暫定方式による交付金の配付並びに各種の地方行政と歳入の研究を提唱した。そして「これらの研究が、標準費用と標準歳入額とに關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政が今日以上に確乎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」と述べ、⁽²⁴⁾ 平衡交付金の完成を、国家財政の基礎が確立し、平衡交付金の技術的準備が整う時期に期待した。

(23) Report, Vol. 3, Appendix, p.A27

(24) Ibid., p.A31

以上が、シャープ勧告における地方財政平衡交付金に関する構想である。しかし、日本における地方財政調整交付金の發展史における勧告の地位と役割を吟味するためには、いまま少し平衡交付金についての勧告の思想と内容を検討する必要がある。

先ず地方自治と平衡交付金の關係についてであるが、勧告は、この問題についてかなり詳しく論じている。勧告は、平衡交付金をうける地方団体の義務として、「地方当局は、少くとも標準必要額に相当する額(交付金を含めて)を適當

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、標準租税を標準税率で課税してえ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受けなければならぬ。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」と述べて平衡交付金が、地方団体の自治を侵害しないことを力説している。しかし、「標準必要額」(the standard need)や「最低限度の地方行政」(a minimum level of local service)の具体的内容が、問題である。シャープ勧告は、各種の行政事務の国、道府県および市町村間における分担の明確化と市町村優先主義を主張しているが、行政事務の再配分については、具体的になんら触れることなく、別個に地方行政調査委員会を設けて、ここで調査立案すべきものとし、一切をこれに委ねた。ここにシャープ勧告の運命を左右する大きな問題が潜んでいる。しかも、この勧告にもとづいて新設された臨時地方行政調査委員会議の勧告も、後述のように全く無視され、国内諸行政における明治以来の中央集権的行政機構がほとんどそのまま温存されて、国の法令や中央各省の施策によって義務づけられ、かつ細部にわたって中央から監督される行政事務が、依然として道府県、市町村の行政事務の大部分を占めた。従って、平衡交付金をうける地方団体に要求される「標準必要額」や「最低限度の地方行政」の具体的内容は、国の政策や意図によって強く規制されることになった。この点は、従来の地方配付税の場合とほとんど異ならず、地方自治の強化に役立つべき平衡交付金が、地方自治を抑圧する官僚統制に貢献するという逆の結果を伴った。これは、地方団体の自治行政そのもののあり方や行政機構の変革を前提とせず、財政上からだけ地方自治を実現しようと志したシャープ勧告の悲劇であるといわねばならない。

(25) Report, Vol 3. Appendix, p. A26

(26) Ibid., p. A6

勧告は、また「平衡制度は、地方自治を害すると論らざれることがある。もちろん国庫が、地方団体に金銭支給をすることは、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々とした統制を最少限度のものにするような交付金である」と述べて、平衡交付金は、特定の補助金のように、中央の細々とした統制をうけることは少ないが、中央統制を伴うものであることを是認し、さらに「特定の程度の教育の要求のごとき種々の附帯条件を課することができるであろう」としている。⁽²⁸⁾しかし、勧告は、「われわれは、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。過度の制限の方でも過度の自由の方で誤る方がずっとましであろう」と強調する。⁽²⁹⁾平衡交付金に伴って、中央の地方団体に対する統制が加わる必然性を認めながらも、地方自治強化のためにこれを最低限度におさえようとするシャウプ勧告の苦心がうかがわれる。しかし、この苦心も、勧告が手を触れずに温存された中央集権的行政機構の下では、容易にその目的を達することができず、次ぎにみるように、平衡交付金制度実施の当初から勧告の苦心が、蹂躪されるのである。

(27) Report, Vol. 3, Appendix, p.A25—26

(28) 同前(28) Ibid, p.A26

先きにも述べたように、勧告は、昭和二五年度にとりあえず一、二〇〇億円の平衡交付金を要求し、今後の必要な平衡交付金額の確保を、国家財政の基礎確立のときに期待した。しかるに、勧告にもとづく新地方税制が、独立税主義をとると同時に、その内容が近代化され合理化されたために、各地方の経済力の差異は、それぞれの地方団体の課税力の上に一層鋭く反映することになり、⁽³⁰⁾貧富団体間の財政力のアンバランスは、いよいよはげしくなつて、平衡交付

金の増額が、強く要求された⁽³¹⁾。しかも、その後の日本の国家財政の状態は、容易に「確乎たる基礎」をうるにいたらず、必要な平衡交付金の計上を許さなかった。かくて折角の平衡交付金に関する勧告の合理的構造も、その実効を發揮しえなかったが、ここにもアメリカのそれと異なる日本の国家財政の特質を深く検討しなかったシャウプ勧告の理想主義の破綻がみられる。

(30) 拙著、全訂日本地方財政論第二章「市民の経済力と都市行財政」を参照されたい。

(31) すでに昭和二五年九月の第二次シャウプ勧告で、二六年度に一、三〇〇億円の平衡交付金の計上を必要としている。

右に述べたようないろいろの欠陥と問題をもっていたとはいえ、シャウプ勧告は、地方自治に対する明確な理想と強い自信^(註七)を抱いており、これが、従来日本で考えられなかった劃期的な地方財政調整交付金を提唱せしめた。

しかし、こういう理想や自信も、日本国民の民主的自治への要求と確信に裏づけられたものではなく、当時の占領軍や日本政府の民主化政策の一表現として表明されたものであった。ここに日本の地につかないシャウプ勧告の抽象性と理想性がみられるのである。

(註一) シャウプ勧告が、その一つの目的とした地方自治の強化とこれに対する財源の賦与は、決してドッジの経済安定計画案に奉仕する勧告の使命に背反するものではない。ドッジが指示する国の緊縮予算の下で、終戦後進められてきた教育制度や警察制度の改革、ある程度拡張された社会保障、保健衛生等の民生行政を維持するためには、どうしても地方自治を強調して、住民から地方税を増徴し、また必要な最低限の平衡交付金を国から交付して、地方財政の均衡を保持しながら、地方経費の膨脹に應じなければならなかった。こういう基礎があつて、はじめてドッジの緊縮政策も、安心して実施されたのである。

(註二) シャウプ勧告は、「強力な地方団体の必要」という項目のうちで「日本またはいかなる国でもその将来における進歩と福祉とは、他の如何なる要素にも劣らず、地方団体の有効な行政の量と質とにかかっているのである。しかのみならず、地方団体は、民主的生活様式に潜在的な貢献をするものであるから、強化されねばならない。強力な独立した、実力ある地方団体が

あれば、政治力は、遠隔の地にあり、且つ個人とは無関係の中央政府に集中されるよりもむしろ分散され、国民の身边に
かれるのである。地方団体は、国民を教育し、民主主義の技術の指導者を養成するのに有効な手段を備えている。」(Reprt on
Japanese Taxation by the Shoup Mission, vol. 3, Appendix, p.A2)と主張している。

(註三) シャープ勧告は、「日本においては、地方自治の原則は、最近まずは実現しようものとして広く受け容れられるまでには至ってなかった。それ故に、地方自治に関する現実の見解においては、妥協が必要であることは、これを認めるとしても、日本における問題は、依然として国の支配を減じ、地方団体の独立を増すことである。次の段階は、明らかに、地方自治の形式に実質を加えるために、地方団体に適当な独立財源を与えることである。」(Ibid, p.A3)と述べている。

(註四) 当時における地方財政の状況は、道府県を中心財源である事業税が、数年前に比べてその税率が二倍半、不動産取得税が四倍増率されていたにもかかわらず、昭和二三年度において全地方団体の七割以上が、法定の標準税率を超える課税を行い、また百種に達する法定外独立税が賦課されていた。しかも、二四年度には、六三制教育の実施、自治体警察の設置、官設消防の委譲その他で、地方経費の膨脹が必至であるのに、地方配付税の半減、国庫補助負担金の削減、地方債の抑制等で、地方財政は、破局に直面していた(地方自治庁財政部編、地方財政白書、昭二四・六刊による)。

(註五) 勧告は、この言葉につづいて、「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」(Report, Vol. 3, Appendix, p.A24)と述べている。この言葉は、恰も昭和三〇年頃から後述のように、大蔵省等が、基準財政収入額が、基準財政需要額を超える富裕団体について、過剰財源があると称して、これを国に吸収しようという方針を打出してきたことを、勧告がすでに予想して、予めこれに警告をあたえたかのようである。

(註六) 最近、大蔵省等で、地方交付税額の増大を防ぐ一方法として、財源調整を口実に、道府県の基準財政収入算出のための基準税率を現行の標準税率の百分の八十から百分の九十に引上げる案を提唱している。これは、シャープ勧告の基準税率を充分低くして地方団体に自由に税率を引上げる余地を残そうという考えと全く対立するものである。

(註七) 勧告は、「日本は、よりよき地方団体を出現せしめることができるか」という項目の下に「確かに、地方経費が増加すれば、それに応ずる税金を国または地方団体のいずれかが徴収することが必要になるであろう。問題は、減税して住民に対する地方団体のなすサービスを少くするか、それとも増税してより多くのサービスをなすか、いずれが望ましいかということである。減税すれば、国民の購買力は増すが、国民はその多くを消費を増すように使用するであろう。しかし、消費

財は、主として食料と原料の供給によって限定せられるが故に、個人の消費が増せば価格を吊上げまたは不要の贅沢品に対する消費を増すことになるであろう。日本は、減税によってその輸出市場向け生産力が増加しなければ、減税による実質的利益は、受けないであろう。かかる輸出向けの生産の増加は、減税が資本の蓄積を増加する程度または生産資源を輸出市場に転換する程度まで起るにすぎないであろうが、かくのごとく資本蓄積の行われる程度または資源が輸出市場へ転換される程度は、小さいと見積つても差支えなからう。これに反して、これと同額の金を地方団体に与えるならば、その結果は、日本の最大の資源、すなわち国民に対する直接投資となり、その投資は、改善された教育、よりよき健康、より大なる保証と安全および拡張された機会の形をとるであろう」(Report, Vol. 3, Appendix, p.A3—4)と主張した。

(二) 昭和二五年の地方財政平衡交付金

シャープ勧告の地方財政平衡交付金に関する構想が、前述のように、従来の地方配付税に比べて革新的なものであり、また強力な地方団体の発達を目的に、平衡交付金についての中央の統制を最低限度に抑えようとしたので、すでに日本政府が、地方財政平衡交付金法を立案する過程で、いろいろの障害に当面せねばならなかった。

第一に、シャープ勧告によると、大正七年に創設され、昭和一五年以来小学校教員俸給の二分の一を道府県に交付してきた義務教育費国庫負担金(昭和二四年度一三二億円)が廃止されて、平衡交付金に織り込まれるので、文部省は平衡交付金を交付される地方団体が、義務教育について必要な経費をはたして支出するかどうかに大きな不安を抱き、「標準義務教育費の維持に関する法案」を立案した。⁽¹⁾この法案をめぐる、文部省と地方自治庁が対立し、紛争をつづけたが、ついに総司令部民政局の指示によって、同法案の国会提出は中止された(註二)。しかし、単に文部省だけでなく、中央各省は、一様に、法令等で国が要請する各種の行政が、自由財源として地方へ交付される平衡交付金の下で、国の要求どおりに確保されうるかどうかに強い不安をもち、国の行政機関は、その所管事務に関係ある行政に

つき、地方団体が、法律または法律にもとづく命令により国が要請する程度の規模と内容とを備えることを怠っていないと認める場合においては、予め地方財政委員会に通知して、当該地方団体に対し、これをなすべき旨の勧告をすることができ、地方団体が右の勧告に従わなかった場合には、国の行政機関は、地方財政委員会に対し、平衡交付金を減額し、またはその一部を返還させることを請求することができる。という規定を、地方財政平衡交付金法に挿入しようとした。結局総司令部の反対で、この規定は、法案から削除されたが、この経緯は、二二年の地方自治法による公選首長の下での地方団体の自治権拡張以後国庫補助負担金を一つの重要な基礎として、その支配力を温存してきた中央各省が、いま補助金の整理、平衡交付金の拡大という事態に直面して、その支配力の保持にいかにか躍起となつたかを物語るものである(しかも、この規定は、後にみるように昭和二七年平衡交付金制度の確立と同時に追加された)。

(1) この法案立案の経緯については、内藤馨三郎、平衡交付金と地方教育費(「府県市町村の金融と会計」一(四)参照)

地方財政平衡交付金法は、同時に提案された地方税法改正案が不成立に終つたにもかかわらず、第七国会を通過し昭和二五年五月公布された。同法を中心に、昭和二五年の平衡交付金の構造をみると、次ぎのとおりである。

地方財政平衡交付金法は、平衡交付金の目的を「地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を損わず、その財源の均衡化を図り、及び地方財政平衡交付金の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するために、地方団体に対し適当な財源を供与し、もつてその独立性を強化することを目的とする」(法一条)とし、シャープ勧告の趣旨に従い、平衡交付金が地方団体の自治権を損わず、その独立性を強めるべきことを強調している。しかし、右の規定のうち「平衡交付金の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障する」という文句は、前述のような国の行政機関の所管行政

事務に関する地方団体に対する勧告権に関する規定が、原案から削除されたのに伴って追加された経緯からみて、交付の基準の設定を通じて、間接に、国の法令や施策の完全な実施を確保することに役立たしめようとしたものと考えられる。事実、後述のように、基準財政需要の測定等にこの意図が具体化されている。平衡交付金法は、交付金運営の基本方針として、「国は交付金の交付に当っては、地方自治の本旨を尊重し、条件をつけ、又はその使途を制限してはならない」(三条の四)として、平衡交付金と地方自治の両立を企図しているが、これも、実際上次第に空文化していくのである。

平衡交付金法は、「国は、毎年度各地方団体が提出する資料に基づき、すべての地方団体について、この法律に定めるところにより、財政需要額と財政収入額とを測定し、財政需要額が財政収入額を超える場合における当該超過額を補てんするために必要且つ充分な額を、地方財政平衡交付金として、国の予算に計上しなければならない。」(三条)と規定して、シャープ勧告のいう「国庫の一般資金から支出する『平衡交付金』とするとともに、下からの積上げ方式で総額を決定することとした。

毎年度の交付金の総額を見積ることは、地方財政委員会の権限であり、委員会は、翌年度の交付金の総額を算定しこれを国の予算に計上するよう内閣に勧告する(六条の二)。内閣は、委員会が勧告した交付金の総額を変更して、国の予算に計上しようとするときは、予め委員会の意見を求めなければならない(六条の三)。内閣は、委員会が勧告した交付金の総額またはその算定の基礎を変更した場合には、委員会が勧告した交付金算定の基礎、内閣が決定した交付金にかかる歳出予算の基礎について、その詳細を国の予算に附記し、また委員会の意見を附さねばならない(六条の四)。結局は、平衡交付金は、国の歳出予算の一部として、国会の議定にかかるが、平衡交付金額の予算計上につ

いて、地方財政委員会の発言権が、非常に重視されていることは、注目すべきである。各地方団体に対し交付すべき交付金の額は、交付金の総額を、当該地方団体の基準財政需要額が基準財政収入額を超える額に按分して算定し（一〇条の二）、地方財政委員会がこれを交付する。

基準財政需要額は、基準財政収入額とともに、平衡交付金の総額および各地方団体への交付金額を定める基礎になるものであるが、各地方団体の基準財政需要額は、各地方行政の種類ごとに設けられた測定単位の数値を、一定の方法で補正し、この補正された測定単位数値を各単位当りの単位費用に乗じてえた額を、当該地方団体について合算して算出する（一一条）。従って、基準財政需要額の算出には、各種行政の測定単位とその数値、補正および単位費用が、要因になる。

測定単位数は、道府県と市町村に分け、左の表の中欄にかかげる経費について、それぞれその下欄の単位をもって計算する。

地方団体の種類		測定単位
道府県	経費の種類	
道府県	一 土木費	道路の面積 橋りよの面積 河川の延長 港湾における船舶の出入とん数 人口及び面積
	1 道路費	
	2 橋りよう費	
	3 河川費	
	4 港湾費	
5 その他の土木費		
二 教育費		

	<p>七 公債費</p> <p>六 その他の行政費</p> <p>五 戦災行政費</p> <p>四 産業経済費</p> <p>三 厚生労働費</p> <p>二 社会福祉費</p> <p>一 衛生費</p> <p>三 労働費</p> <p>四 産業経済費</p> <p>一 農業行政費 (畜産業に係るものを含む)</p> <p>二 林野行政費</p> <p>三 水産行政費</p> <p>四 商工行政費</p> <p>五 戦災行政費</p> <p>六 その他の行政費</p> <p>一 徴稅費</p> <p>二 その他の諸費</p>	<p>小学校の児童数、学級数及び学校数</p> <p>中学校の生徒数、学級数及び学校数</p> <p>高等学校の生徒数</p> <p>人口</p> <p>人口及び児童福祉施設入所者数</p> <p>人口及び食品関係営業者数</p> <p>工場事業場数及び工場事業場労働者数</p> <p>耕地の面積及び農業(畜産業を含む)の従業者数</p> <p>民有林野の面積及び林産業の従業者数</p> <p>水産業の従業者数</p> <p>商工業の従業者数</p> <p>戦争による被災地の面積</p> <p>道府県税の税額及び納税義務者数</p> <p>人口</p> <p>災害復旧事業費及び防空関係事業費の財源に充てた地方債の元利償還金</p>
<p>市町村</p>	<p>一 警察消防費</p> <p>1 警察費</p> <p>2 消防費</p> <p>二 土木費</p> <p>1 道路費</p>	<p>警察吏員数</p> <p>家屋の床面積</p> <p>道路の面積</p>

2	橋りよう費	橋りようの面積
3	港湾費	港湾における船舶の出入とん数
4	都市計画費	都市計画区域における人口
5	その他の土木費	人口及び面積
三	教育費	
1	小学校費	小学校の児童数、学級数及び学校数
2	中学校費	中学校の生徒数、学級数及び学校数
3	高等学校費	高等学校の生徒数
4	その他の教育費	人口
四	厚生労働費	
1	社会福祉費	人口及び児童福祉施設入所数
2	衛生費	人口及び食品関係営業者数
3	労働費	工場事業場数及び工場事業場労働者数
五	産業経済費	人口
六	戦災復旧費	戦争による被災地の面積
七	その他の行政費	
1	徴税費	市町村税の税額及び納税義務者数
2	戸籍事務費	本籍人口
3	その他の諸費	人口
八	公債費	災害復旧事業費及び防空関係事業費の財源に充てた地方債の元利償還金

測定単位の数値の算定方法は、地方財政委員会規則（昭和二五年九月規則第六号）で詳細に規定されたが、測定単位としては、客観的に明確で、権威のある統計調査の対象となっているものや、公簿に登載されて信憑性のあるもの

で、行政官庁や地方団体の主観を加える余地の少ないものが選ばれた。しかし、例えば、労働費の測定単位である工場事業場数や工場事業場労働者数を十人以上の従業者を有する工場事業所についてだけ計算していることは、中小企業が圧倒的部分を占める農村県や中小都市には不利に働く。また道府県の農業行政費の測定単位である耕地面積や農業の従業者数に、単作地帯と二毛作地帯の差異を考慮に入れていないことは、農業行政の財政需要を正確に反映しない。さらに公債費の測定単位としての災害復旧事業費債の元利償還金を、国庫補助事業費に関する地方債に限定しているのは、国の施策を重視する一つの表現である。⁽²⁾測定単位の数値の算定方法で、注意すべきは、原則として算定される単位数値が、過去の一定期日現在における単位数値を用いていることである。これは、各種行政に要する基準財政需要が、すでにその地方団体が到達した状態を基礎として算出されるということであり、実績よりも一層高い行政水準を目的とするものでないことを示すものである^(註三)。その後、年々の平衡交付金法の改正によって、各種行政の測定単位に、人口や面積が多く用いられることになって、この点は、ある程度改められた。

(2) 地方財政委員会財務課稲村・徳岡・横田、基準財政需要額の算定方法（「府県市町村の金融と会計」一の一四）による

基準財政需要額は、各測定単位当りの単位費用に単位数値を乗じて算出するが、実際上は、すべての経費や地方団体において、測定単位の数値と経費額との間に単純な比例関係が生ずるものは少なく、経費の性格・種類や各地方団体の諸条件によって、割高或いは割安になる場合が多い。これらの要因をさぐり、その度合を一定の係数として捉え、測定単位数値と経費額との間に単純な比例関係を採用するように、測定単位の数値に予め補正を加える。補正の要因は、多岐で複雑であるが、普遍性客観性が強く、かつ重要なものとして、次ぎの五つの要因を選定し、これらの要因のおよぼす影響の程度を、一定の係数すなわち「補正係数」として数学的に算出し、これを実際の測定単位数値に乗

じて補正した。

- 一 人口、小学校の児童数その他測定単位の数値の多少による段階（段階補正）
- 二 人口密度（密度補正）
- 三 測定、単位の数値の帰属する市町村の規模（態容補正）
- 四 寒冷度および積雪度（寒冷補正）
- 五 面積、河川の延長その他測定単位の基礎をなすものの種別（種別補正）

補正係数の算定方法および補正係数は、地方財政委員会規則に定められたが、例えば、(一)の段階補正についてみると、その行政に要する経費の額が、測定単位の数値の増減に応じて、通減または通増するものについて、超過累退または累進の方法により、経費の種類毎にかつ測定単位毎に、それぞれ通減または通増する割合を定め、これによって算定した減少または増加後の数値を、減少または増加前の数値で除したものを補正係数としている。この場合の経費の基礎には、昭和二五年一月三十一日現在における地方団体の現計予算を用い、道府県、大都市および市は全部、町村は抽出によつてゐる。現行制度と改正制度とによる財政状態の動きを参酌し、ある程度の調整を加えているが、³⁾右の現計予算が年度の途中であるため、実際の決算額と距りのあることは、否定できない。一つ以上の補正係数をとる経費については、測定単位ごとに算定された補正係数を連乗する。

- (3) 山下勝・横手正、基準財政需要額に用いられる補正係数は、どのように定められるか（「府县市町村の金融と会計」一の一四）
224頁

単位費用をどう定めるかは、平衡交付金が保証する行政の規模と内容を具体的に左右するものとして、重要な問題である。シャープ勧告は、各種の行政の財政需要額について、先きにもあげたように、「与えらるべき行政の単位数に

妥当⁽¹⁾な⁽²⁾し、⁽³⁾最低限度⁽⁴⁾の量と質との行政 (The service at an acceptable but minimal quantity and quality) を可能にする単位当り標準費用を乗じて算出されるであろう⁽⁵⁾ (傍点と傍線は筆者) と述べている。右の acceptable という意味の具体的内容は、その時々⁽⁶⁾の政府の施策や地方住民の民主的要請によって規定されるものであり、これによって平衡交付金の具体的な役割も変わってくるが、とにかく⁽⁷⁾勧告が、妥当と考えられる最低限度⁽⁸⁾の行政水準を基準にしていたことは、明らかである。平衡交付金法には、「単位費用は、都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当りの費用」(一四条)と規定しているが、実際の計算上は、最低限度の量と質の行政を目標としており⁽⁹⁾、次にみるように、この最低限度さえ充足しえない危険が、その構造のうちに存在したのである。

各種行政の単位費用の算定には、国庫補助負担金、手数料、使用料、地方債その他の特定収入および地方税収入のうち基準財政収入額に相当するもの以外のものすなわち標準税率で算定した普通税収入の三〇パーセントにあたる額等を、財源とする費用部分を除いて算定される(一四条の二)。特定収入については、収入の不安定性、特殊性、算定の技術的困難を理由に除外し、標準税率の三〇パーセントを除いたのは、地方団体に自由財源を留保することを、その理由にしている。この場合、問題になるのは、基準財政収入額が、法定普通税の標準税率による収入見込額の百分の七十とせられていることに対応して、単位費用によって測定すべき財政需要額も、全体として、妥当な最低の水準の質と量の行政を行う場合の財政需要額よりも、⁽⁴⁾ 税収入見込額の百分の三十に相当するだけ低く算定されるというところである。しかるに、当時⁽⁵⁾地方税の徴収率は、都府県七四パーセント、市町村七八パーセントであったのであり、従って、この低い徴収率による税収入の下で、⁽⁶⁾ 税収入見込額の百分の三十だけ低く財政需要額をみて、単位費用を計算さ

れると、実際上は、単位費用でもって最低の行政水準を保証しえない結果を生ずる。しかも、右の百分の三十の切下げは、全体としての切下率であり、各行政について一率に行われるのではなく、後述のように、行政の義務性等によって切下げの度合が異なるために、地方団体の自主的任意的行政は、単位費用の計算上、いよいよ最低水準を大きく割ることになる。

(4) 秀島正己、単位費用はどのように定められるか〔府県市町村の金融と会計〕一(四)による

(5) 地方財政委員会「昭和二十六年度地方財政の情況報告」一〇—一頁による

単位費用の具体的な算定方法は、先ず各行政項目ごとに標準的条件を定め、この標準的条件をほぼ具備した地方団体を、道府県と都市のうちから数箇選び、この標準団体につき、実績によって、一般財源所要額を算定し、これを当該団体の測定単位の数値で除して、単位当り費用を算出する。二五年度は時間的制約もあり、二五年一月末現在の予算額を用いた。基準財政収入額の算定方法に適應するための前述の財政需要額の切下げについては、先ず国の法令や施策によって、行政の規模や水準が、具体的に示されるものは、平衡交付金が設けられなければ存続さるべき国庫補助負担金の額等を基礎に、財政需要の額を算定し、その上で、次の操作が加えられる。すなわち各種の行政について、(一)義務的なものであって、財政需要に弾力性の少ないもの、(二)に準ずるもの並びに(三)非義務的で、財政需要に弾力性の大きいものの三つに分け、(一)については、一〇〇パーセントの経費を財政需要額とし、(二)および(三)については、さらにこれを数段階に細分して、各費目の財政需要額の引下げ程度に差等を設けて調整する。このようにして算出された各種行政の財政需要額を、それぞれの測定単位の補正後の数値で除して、単位費用を求めめるのである。単位費用の算出上、国の法令や施策にもとずく義務的行政の財政需要が、いかに優先的に取扱われているかは、右によっ

て明らかである。平衡交付金法案の立案過程において、中央各省がその所管行政の地方における充分な実施に大きな不安を抱き、中央官庁の勧告権と平衡交付金減額請求権を条文に挿入しようとして、総司令部に拒否されたことは、先きに述べたが、右のように、単位費用の算定方法において、国の法令や各省の施策による行政は、充分にその財政需要が見積られ、平衡交付金の構造上、間接にその完遂が保障された。しかも、平衡交付金制の実施に際して、中央の各省は、年々保健衛生、社会保障、教育および産業経済等の行政について、地方財政委員会と連名で、地方団体に對し、関係行政の単位費用を示して、行政内容を確保するよう勧奨する通牒を發して、地方団体の平衡交付金の使用に牽制を加えた。かくて、自由財源として、「条件をつけ、又はその使途を制限してはならない」はずの平衡交付金を、その構造や運営において、中央からいろいろの制約をうけたのである。また前述のように、国庫補助負担金の額を基礎として財政需要額を算定し、義務的行政を重視したことは、シャープ勧告が、地方自治強化のために国庫補助金を整理しようとした方針に背馳するものといわねばならない。

(6) 秀島正己、単位費用はどのように定められるか（『府県市町村の金融と会計』一の一四）による

(7) 拙著、「地方財政平衡交付金の実態と問題」七〇頁および第二四表参照

他方、基準財政収入額は、当該地方団体の法定普通税を、標準税率の百分の七十に相当する税率（基準税率）でもって各税目ごとに算定した場合の収入見込額の合算額である（法一五条の一及二）。この場合、法定外普通税と目的税を除いたのは、各地方団体の任意性と特殊性が強いためであり、国庫補助負担金、使用料手数料等の税外収入、地方債を除いたのは、各年度の国の施策や各地方団体の実情によって相違し、安定性と普通性が欠ける故である。さらに、基準財政収入額を標準税率によらず、その百分の七十の基準税率を用いたのは、各地方団体の財政需要を適確

に捕捉することには、技術上限界があるので、その調整弁として、収入の測定にも弾力性を認めるためと、交付金の交付基準と無関係な自由財源を地方団体に残すことによつて、地方の徴税意欲の減退を防止するためである。⁽⁸⁾しかし、富裕団体と貧弱団体とは、百分の三十の残り分に、非常に大きな差異があり、貧弱団体に残った自由財源は、きわめて少額となることは、明瞭である。その上に、前述のような低率の徴税成績では、交付基準に無関係な自由財源は、きわめて少額しか残らないことになる。基準財政収入額は、基準財政需要額と同様に、各地方団体の課税の実情をそのまま用いず、できるだけ客観的な資料にもとづいて測定されるが、技術上の理由で、その年度の実際の徴税額にもとづかずに、過去の実績による見積額による。従つて、どうしても見積額が、実際の徴収額と喰違ふことになるが、この喰違ひは、概していえば、国民経済がノーマルな発達を示す時期には、富裕団体ほど実際の徴税額が、基準財政収入額を超える額が多くなり、この面からも、自由財源が富裕団体に多額に残る可能性が大きい。

前述の測定単位によつて捕捉することのできない財政需要をもち、或いは平衡交付金額の算定後に生じた災害その他の事由によつて予測できない特別の財政需要が生じ、または地方税の減収をきたす地方団体に対して、それぞれの事情を考慮して、平衡交付金総額の十分の一を特別交付金として交付する。もともと特別交付金は、平衡交付金のもつ構造的欠陥に対する弥縫的措施であるが、二五年度には、特別交付金は、むしろ平衡交付金制度導入の当初で、財政需要額および財政収入額ともその調査研究が未完成で、その算定方法等も充分整備されていないので、これを補充する意味が強かった。当時、特別交付金を交付する事由としては、人口・工場事業場労働者数・農業従業者数その他の測定単位の増加著しいこと、災害救助費・災害対策費の多額なること、災害復旧費・災害応旧費或いは防空関係事業費の財源に充てるため借入れた地方債の元利償還額が多額であること、消防費の財政需要が多額であること、海岸

線の延長が長いこと、失業対策費が多額であること並びに伝染病・風土病による特別の財政需要があること等があげられ、また国の所得税の更正減による減収額が大なること、災害による税の減収額の多いこと等が考慮された。なお昭和二四年度の一般財源額に比べて二五年度の一般財源額がいちじるしく減少した場合に対する過渡的措置も、特別交付金で講ぜられた。普遍的客観的な基準によらない特別交付金は、地方財政委員会等の主観的な裁量の介入する余地がある。

(8) 主として池崎義男・小豆沢義春、基準財政収入額の算定方法(前掲誌)による

地方団体は、平衡交付金額の決定または変更の通知をうけたとき、交付金額の算定基礎に不服がある場合は、地方財政委員会に対し審査の請求をすることができる。また地方財政委員会は、毎年翌年度の平衡交付金の内容をはじめ、地方の歳入歳出に関する書類を作成し、これを内閣および国会に提出するとともに、一般に公表せねばならない。

シャープ勧告は、既述のように、昭和二五年度国の予算に計上すべき平衡交付金額を、一、二〇〇億円と見積ったが、国庫補助金の整理額が減少したことを主な理由として、日本政府は、一、〇五〇億円を計上した。これに対し全国知事会はじめ地方団体側から猛烈な反対が唱えられ、早くも平衡交付金の前途に対し大きな不安が抱かれた(註四)。その後、二五年九月の第二次シャープ勧告が、一定の理由をあげて、二六年度に一、三〇〇億円の交付金を計上すべきことを主張した。補正予算編成にあたって、地方財政委員会は、給与関係費の増、法令改正等による財政需要増加、災害復旧費・失業対策費の増大等を理由に、平衡交付金八八億円の増額を要求し、これに呼応して、全国知事会、⁽¹⁾全国都道府県議会議長会、⁽²⁾全国町村会⁽³⁾その他から交付金増額運動が展開されたが、政府は、交付金の増額を三五億円に抑えた。かくて、平衡交付金は、その発足の当初から、シャープ勧告が心配した「中央政府の立場から眺めら

れ」る危険にさらされた。二五年度の平衡交付金総額一、〇八五億円のうちから国庫補助金の整理による振替分を差引くと、残りは八三〇億円となり、昭和二四年度の地方配付税額六六七億円と比べて、一六三億円の増加にすぎない。しかも平衡交付金額一、〇八五億円は、削減される以前の二四年度の地方配付税一、一四五億円をかなり下廻っている。シャープ勧告の劃期的な平衡交付金の構想も、ドッジの指示による緊縮財政政策の下に、この構想を充分活かすに足る財源をあたえられなかったのである。

(1) 全国知事会「全国知事会十年史—資料篇—」三二四—三五頁

(2) 全国都道府県議会議長会「全国都道府県議会議長会史」四〇四頁

(3) 全国町村会「全国町村会史」二九九頁

二五年度における平衡交付金の運営は、調査資料等が不備のため全く臨機的な方法がとられた。例えば、単位費用は、地方団体の昭和二四年度予算の実績を分析し、これを基礎にして、補正後の数値で除して、これを求めるという便宜的な方法を用いた。⁽⁴⁾ また地方財政計画における税収入見込の七〇パーセントを基準財政収入額とし、これと普通交付金を合算したものを基準財政需要の総額とし、次ぎに各行政項目ごとの基準財政需要額の合計が、この額に一致するように調整するという操作が加えられた。⁽⁵⁾ 下からの積上げ方式というよりは、政府の定めた平衡交付金総額に人為的に財政需要額を合致させたのである。測定単位、単位費用等についても、地方団体からいろいろの不満や要求が唱えられた^(註五)。基準財政収入額の算定にも、二四年度の実績が、多く用いられたので、ドッジ政策の影響によるデフレ傾向の強い当時において、とくに新しい税制を運営する困難も手伝って、二五年度の地方税の徴収率は、前述のように、七五パーセント前後という低率であったので、基準税率を超える税収入によって、地方団体が自

由に活動しうる余地は、きわめて狭いものであった。そのために基準税率を標準税率の百分の六十に改めよ⁽⁶⁾という要望もあった。

(4) 自治庁財政課「現行地方財政平衡交付金制度の沿革及び経緯並に立案に用いた資料の名称及びその所在」一九頁

(5) 地方財務協会「地方財政平衡交付金法解説」二九頁

(6) 全国地方自治協議会連合会「地方税財政改革に関する意見書」(昭和二五・八)

昭和二五年度は、平衡交付金の交付額の決定が遅れ、また新しい地方税法の制定実施が遅延したために、地方団体の歳計現金の欠乏に対処して、平衡交付金の概算交付が行われたが、概算交付は、二四年度の地方配付税の交付額を基準としたので、東京、大阪その他概算交付額が、決定交付額を超過する団体が生じ、この超過分の返還が、大問題になった。昭和二五年度に交付された普通交付金は、九七六億六〇〇万円、特別交付金は、一〇八億四、五〇〇万円であり、道府県分は、七〇九億七、六〇〇万円(六五%)、市町村分は、三七四億七、五〇〇万円(三五%)であった。⁽⁷⁾全国一〇、四六一の地方団体のうち普通交付金の不交付団体は、四二二、普通特別両交付金の不交付団体は、わずか八九にすぎなかった。

(7) 地方財政委員会「昭和二五年度地方財政の情況報告」二四頁

(註一) 当時、地方団体においても、平衡交付金よりも従来どおりのヒモツキの補助金がいよという声があったことは、注目すべきである。上原六郎氏は、当時「地方財政平衡交付金と地方自治(『府县市町村の金融と会計』一(四所収))のうちで、「地方自治体側からどれだけの経費をどの費目に計上してよいかという目標―即ち従来のようなヒモツキ補助の方式がいよという声を耳にすることがあるが、これなどは、地方財政の運営の基本を地方住民の意思によって決めようとする平衡交付金制度の理想を全く理解しないものといわなければならぬ。(中略)中央政府から一々支出を命令され、或いはけん制される方が、行政を運営し易いという中央依存の安易な思想が、今尚地方自治体の一部に多少でも残っていることは、誠に残念なことだと

思う」と述べている。

(註二) シャウプ使節団は、昭和二五年九月の第二次報告で、「測定単位の数は、大抵の場合、実際に行われている行政の尺度ではなく、むしろ行われるべき行政の測定単位の数である」(Second Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission, p.29) と述べた。

(註三) 当時地方財政委員会財務課にあって、単位費用の計算にあたった秀島正己氏は、「この単位費用は、地方団体が、妥当なしかも最低限度の量と質との行政を行う上に、必要且つ充分な費用でなくてはならない」(同氏、単位費用はどのように定められるか―「府県市町村の金融と会計」一の一四)と説明している。

(註四) 当初からの平衡交付金総額に対するこのような危惧から、総額確保のためにいろいろの提案が行われた。例えば、必要な交付金額を保障するために、国税に対する一定率を平衡交付金に廻わす方法(全国知事会―地方自治庁財政課、「税制改正に関する要望と意見」第二輯)や、前年度の交付金額に、国の法令または政策にもとづく義務的経費および国の公共事業の地方負担金の増加額を加えたものをもつて、その最低限度額とする案(全国地方自治協議会連合会、地方税財政改革に関する意見書一二頁)等が提唱された。前者は、シャウプが非難した地方配付税への逆転であり、後者は、平衡交付金を国の施策と一層強く結びつけることになる。

(註五) 測定単位については、(一)面積を無批判に重視するために、面積のひろい農村部等に不当に有利になる(全国市長会事務局「昭和二五年度分地方財政平衡交付金の配分方法に関する意見書」)(二)都市の社会福祉、保健衛生、労働、商工行政等の経費については、測定単位を増し、道府県と同様に改めるとともに、住宅行政の財政需要を現わす測定単位を追加する必要がある(同上)等、単位費用については、(一)市と町村に各種行政に同一の単位費用を用いることは、非現実的で、市に不利である。(同上)、(二)とくに農業県等については、現にその地方団体の支出する経費額を標準とせず、現状よりも一層高い事業施設の水準を維持しうる費用を単位費用とすべきである(全国地方自治協議会連合会、前掲意見書)等の批判が加えられた。

(三) 平衡交付金の地位と二面性

最後に、シャウプ勧告にもとづいて成立した昭和二五年の地方財政平衡交付金が、日本の地方財政史とくに戦後の

地方財政の発展において、どういふ地位を占め、またどのような性格をもっていたかを吟味してみよう。

このためには、先ずシャープ勧告によって行われた二五年七月の地方税制改革の特徴を知らなくてはならない。

今回の地方税制改革は、国税において約六〇〇億円の減税を見積ったにもかかわらず、地方税で約四〇〇億円の増税（当時の地方税収入の三〇パーセント）を企図し、これが実現をみた。このことは、昭和十五年の地方配付税の設置にあたって、前述のように、地方における所得税附加税や戸数割の賦課が禁止され、所得課税が国に独占されたのと、全く対蹠的である。また右の増収分が、ほとんどすべて市町村税の増加にふりむけられたことも、明治以後の税収入における道府県中心主義からみて注目すべき転換である。この改革によって、地方税の地方収入総額における比重は、三〇パーセントから四〇パーセント近くに上昇したが、さらに明治以来の国税或いは道府県税に対する附加税を中軸とする旧来の地方税の構成は、根本的に改革されて、全部地方の独立税で構成されることになった。道府県税は、事業税、入場税、遊興飲食税、自動車税等、市町村税は、市町村民税、固定資産税、電気ガス税、自動車税等で構成されることになり、地方団体はいちじるしく税収入上の独立性を増した。二五年の地方税制改革は、地方税の大衆課税化という特徴をもっていたことは争いえないが、自治財政の中軸をなす地方税源が、この改革によって拡充されるとともに、いちじるしくその独立性を強化したことは、間違いない。

このような地方税源の拡充強化と、前述のような国庫補助金の整理を前提として設定された今回の地方財政平衡交付金は、地方税源の欠乏を補給し、或いは中央政府の地方税源収奪の穴を埋めるために、多分に「補助金」としての役割をもった戦時中の臨時地方財政補給金や地方配付税と、その地位や役割を異にし、戦後数年間地方の独立税の拡大と併行して行われた地方配付税の増額と同じ方向に向って、さらに数歩を進めたものである。いいかえれば、今

回の平衡交付金は、地方税、国庫補助金等についての新しい地方収入の構造と相まって、貧しい地方団体の財源を補強することによって、財政上の地方自治を拡充し保証するための有力な機構として設置されたのである。

地方自治強化のための今回の平衡交付金の進歩性は、その組織や構造においてもみられる。(一)シャウブ勧告がいうように、平衡交付金の「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」ために、今まで特定の国税の一定率で算定された地方配付税と異り、下からの積上げ方式で各地方団体の財政需要額が、財政収入額を超過する額の合計額を、国庫の一般資金から支出する交付金とした。(二)各地方団体の財政需要額や財政収入額を、客観的な資料にもとづいて、合理的に各地方団体が算出することとして、中央官庁の独断的な決定を避けた。(三)少くとも制度上は、平衡交付金が、地方団体の自治権と独立性を損うことを避けるため、その交付について、条件をつけまたはその用途を制限してはならないものとした。(四)平衡交付金総額の算定、配付等交付金の運営について、主として地方団体の代表者によって構成される地方財政委員会に大きな発言権をあたえた。

(一) 拙著、増訂地方財政入門四一頁

右のようにして、地方税の拡充強化、国庫補助金の整理等新しい収入構造の上になつて、今回の地方財政平衡交付金は、その構造や組織においても、日本の地方自治強化のために、また貧弱団体の財源補強手段として整備され合理化された内容をもった。地方自治の見地からみて、平衡交付金は、いままでの地方配付税に比べて数歩の前進を示し、多くの進歩的な面をもっていたことは、明らかである。

しかしながら、多くの進歩的な面を備えた平衡交付金も、それが、十分に地方自治強化の手段として機能しうるような客観的条件に恵まれたわけではなく、またその構造が、完全に地方自治強化の線に沿ったわけではなかった。明

治以来の強大な中央集権的行政機構が温存され、ドッジの財政緊縮政策が厳存し、またその構造のうちに旧いものが残存して、平衡交付金の機能を抑えたり、歪めたりしたのである。

シャープ勧告は、よりよき強力な地方団体を実現する一条件として、国、道府県および市町村間の行政事務並びに責任の分担の明確化と、行政事務再配分における地方（とくに市町村）優先主義とを主張したが、前に述べたように、三種の行政機関の間にどのように行政事務と権限を配分するかについては、具体的に示さず、この問題の調査研究をあげて臨時地方行政調査委員会に委ねた。従って、平衡交付金や新地方税制は、この問題を未解決のまま、旧来の地方行政に対する中央政府の強大な監督、支配機構の下で発足したのである。先ずこの点に、平衡交付金が、本来の機能を發揮する上に、さまざまの制約をうけ、障害に当面せざるをえなかった理由がある。いいかえれば、中央集権的劃一的な制度の下で、中央各省の地方行政の細部にわたる強大な監督、支配をうけながら、過重な義務的行政を遂行するための財源を提供するという地方配付税の役割を、平衡交付金もせおわねばならず、そのために交付金は、地方団体の自治活動の拡充に充分役立ちえなかつたのである。このことは、基準財政需要額の基礎である単位費用の計算において、国の法令や施策にもとづく義務的行政や、国の補助金を伴う行政を重視して、地方団体の義務的経費の支出を間接に推進したことや、中央各省が、地方財政委員会と連名で通牒を發して、地方団体に対し、関係行政の単位費用を具体的に示し、その支出と勸奨したことに、最も明瞭に具体化されている。かくて、平衡交付金法の「条件をつけ、又はその用途を制限してはならない」という地方自治尊重の規定は、事実上蹂躪されたのである。

しかも、他面、基準財政収入の算定を、標準税率による収入の百分の七十としたことが、当時の徴税実績の下で、地方団体に餘裕財源を残すことが少く、この面からも地方団体の自治活動を拘束するとともに、住民に対する徴税強

化を促した(註一)。

(2) Report, Vol. 3, Appendix, p. A6

さらに重要な問題は、平衡交付金の総額の問題である。平衡交付金法は、シャープ勧告が主張するように、「中央政府の立場から眺められ」ることを防止するために、下からの積上げ方式によって、各地方団体の財政収入額が、財政需要額に不足する額を補填するために、「必要且つ充分な額」を、国は、地方財政平衡交付金額として、国の予算に計上しなければならないと規定した。しかし、実際上は、前述のように、緊縮政策下の国家財政の状況により初年度から必要な平衡交付金額を、国の予算に計上することができず、交付金の将来に対し大きな不安が抱かれた。交付金額の不足と、調査資料の不備によって、二五年度は、計上された交付金額に合致させるように、逆に財政需要を調整するという主客顛倒の方法がとられた。そのため、下からの積上げ方式によってはじめて保証される行政の最低水準確保と、必要な自治活動の保証という平衡交付金の機能は、大いに損傷された。しかも、この機能障害は、交付金に関する調査資料が整備された後においても、必要な交付金額の欠乏によって、たえず繰り返えされたのである。

右に述べたところによって、昭和二五年の地方財政平衡交付金が、温存された中央集権的行政機構や国の財政政策によって、またその構造や運営において、地方配付税同様充分に地方自治の強化に役立ちえず、中央各省の地方支配に利用されたことは、明らかである。しかしながら、少くとも制度上、平衡交付金は、新地方税制と相まって、地方自治強化の方向に大きく前進し、この目的を実現するために、かなり整備され合理化された構造と運営組織を備えていた。平衡交付金の備えたこの二面性とくに顕著な進歩性を、明確に認識する必要がある。しかも、二五年の平衡交付金があったこの進歩性は、戦後のいわゆる民主化政策の一環として地方自治の伸張と教育、社会保障、警察等の行

政の拡充および地方分権化が、当時なお占領軍および日本政府の重要政策とされていたことによってもたらされたものであるが、この民主化政策とくに地方自治の伸張は、当時日本国民自身の民主的要求によってバックアップされたものでなかったために、その後の客観的情勢の変動によって、占領軍および日本政府の国内政策が、変化すれば、平衡交付金のもつ進歩性も、容易に削減される危険を孕んでいたのである。

(註一) これらの点からみて、当時の実情の下では、平衡交付金は、中央政府が要請する事務事業の遂行と、地方団体の標準税率による徴税の強行とを条件とするもので、官僚統制を強化するものであるとの説(当時の日本社会党、日本共産党の意見並びに第七国会参議院地方行政委員会公聴会における高野実氏の公述)があてはまる。