

# 地方財政計画の生成とその機能

## Generation and Function of Local Finance Plan

小 西 砂千夫

Distribution amount of Local Allocation Tax (LAT) tend to be understood as a certain percentage of revenue of specific national taxes, but are actually determined by the difference in revenue and expenditure in Local Finance Plan (LFP). Present operation of LAT is based on historical circumstances when LAT was established. LFP plays a central role in the operation of the local fiscal system, against the default on the law of LAT. LFP was formulated for the first time in 1948 and was given a legal status under Local Finance Equalization Grant System which was the predecessor of LAT. LFP has played a similar role even under LAT . The functions of LFP is often misunderstood, but should be received in the historical context.

Sachio Konishi

JEL : H710

キーワード：地方財政、地方交付税、地方財政計画

Keywords : local public finance, Local Allocation Tax, Local Finance Plan

### 1. 地方交付税制度における地方財政計画の意味合い

#### (1) 地方交付税法における総額決定

地方交付税法は、「交付税の総額」を定めた第6条第1項で、法定率を規定している。第6条の2は「交付税の種類等」として、普通交付税と特別交付税の2つからなるとともに、それぞれの総額に対する割合を定めている。

また、「特別交付税の額の変更等」を定めた第6条の3は、普通交付税の財源が交付すべき額を上回った際に、特別交付税に上乘せすることを定めている。その際、交付すべき額は、「毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が第

10 条第 2 項本文の規定によつて各地方団体について算定した額の合算額」とされている。

そこでいう第 10 条第 2 項本文とは、「各地方団体に対して交付すべき普通交付税の額は、当該地方団体の基準財政需要額が基準財政収入額をこえる額（以下本項中「財源不足額」という。）とする」と規定されており、算定の結果として求められる普通交付税の所要財源ということになる。第 10 条第 2 項は、本文に続くただし書きにおいて、各地方団体について算定した財源不足額の合算額が普通交付税の総額をこえる場合について、各団体の基準財政需要額を不足分に応じて比例的に減額することを定めている。

一方、第 6 条の 3 第 2 項は、「毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第十条第二項本文の規定によつて各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなつた場合においては」として、交付すべき額の不足が大きいかつそれが継続する状態を想定して、「地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第 6 条第 1 項に定める率の変更を行うものとする」としている。そこでいう「引き続き」は「二年度連続して普通交付税総額が不足し、三年度目以降も不足する」場合であり、「著しく」は「財源不足額の合算額に財源補てんのために行われた交付税の起債振替等の特例措置を加えた額から、特例分を含まない普通交付税の総額（法定率分に精算分を加減した額の 94%の額）を控除した額（現実には、特例措置を誼する前の地方財政計画上の一般財源不足額）が、その特例分を含まない普通交付税の総額のおおむね一割程度以上になる場合」であり、「地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正」とは「地方税制の改正、国庫負担対象経費の範囲又は負担率の変更、国・地方を通ずる事務配分の変更、事務の改廃等であり、単年度限りの予算措置は制度の改正とはいえず、いわんや単に経費の節約を行うことによつてつじつまを合わせるようなことは、もちろん含まれない」と解釈されている（引用部分は、石原信雄・遠藤安彦『地方交付税法逐条解説』ぎょうせい、昭和 61 年、以下では石原・遠藤逐条解説と略す、89～90 頁、ただし、同書執筆時との制度の違いを考慮して筆者が一部加筆修正）。この解釈は国会答弁などでも長く確認をされてきたことである。

なお、昭和 52 年度の地方交付税改正において、地方財源不足に対処するために交付税特別会計借入金によって補てんし、その償還時に元金の二分の一相当額を臨時地方特例交付金として国（一般会計）が負担する措置を講じるにあたり、それが第 6 条の 3 第 2 項の「地方行財政制度の改正」に該当するかどうかの国会論戦が行われた。そこで示された内閣法制局長官の見解は、「ここにいる地方行財政制度の改正とは、いわゆる恒久的な制度の改正を予想しているようにも考えられるが、同項の規定のしほりからも窺われるように、いかなる内容の地方行財政制度の改正を行うべきかについては、法律は広い選択を許しているのであって、例えば経済情勢が変動期にあるため将来に向かっての的確な財政の見通しが予測し難い状況にあるような場合には、さしあたり当該年度の地方交付税の総額を増額する特例措置を講ずることもまた、ここにいる地方行財政制度の改正に該当するものと解される」というものであった。

以上のように、地方交付税法は、第 6 条及び第 6 条の 2 で規定するように、地方交付税ならびに普通交付税の額が決定される。第 10 条で定めるように、個別団体ベースで積み上げた要交付額に対して、普通交付税の財源が不足する場合には、基準財政需要額を圧縮して交付することとなる。逆に、要交付額が普通交付税の額を下回るときには、第 6 条の 3 第 1 項の規定にしたがって特別交付税の額に追加される。一方、要交付額と普通交付税の額が乖離していることは望ましいことではなく、一定期間以上、著しく乖離が生じた場合には、第 6 条の 3 第 2 項が定めるように、一致させるために、地方財政制度や地方行政制度の見直しを行うか、または、第 6 条に定める法定率の変更を行うものとされている。第 6 条の 3 第 2 項は、交付税財源が不足している場合をもっぱら想定していると考えられるが、交付税財源の超過状態が継続する場合にも該当する。

このように、普通交付税の総額決定に関して、地方交付税法が想定していることは次の 2 点である。

- ①普通交付税の所要額は、ミクロの積み上げとして、個別団体について算定した結果として決まる
- ②普通交付税の額と、算定の結果として決まる所要額は少なくとも単年度では

一致しているとは限らず、乖離が大きくなれば中期的にその乖離を是正する措置が講じられる

## (2) 地方交付税法における地方財政計画と閣議提出

地方交付税法において、地方財政計画は第 7 条で次のように規定されている。

(歳入歳出総額の見込額の提出及び公表の義務)

第 7 条 内閣は、毎年度左に掲げる事項を記載した翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類を作成し、これを国会に提出するとともに、一般に公表しなければならない。

- 一 地方団体の歳入総額の見込額及び左の各号に掲げるその内訳
  - イ 各税目ごとの課税標準額、税率、調定見込額及び徴収見込額
  - ロ 使用料及び手数料
  - ハ 起債額
  - ニ 国庫支出金
  - ホ 雑収入
- 二 地方団体の歳出総額の見込額及び左の各号に掲げるその内訳
  - イ 歳出の種類ごとの総額及び前年度に対する増減額
  - ロ 国庫支出金に基く経費の総額
  - ハ 地方債の利子及び元金償還金

第 7 条は、地方団体全体としての歳入歳出総額の見込額に関する書類を作成し、国会に提出して一般に公表するとされており、見込額の歳入と歳出が同額であるとはまでは規定していない。また、地方財政計画という呼称そのものも条文には使われていない。

石原・遠藤逐条解説では、「政府は、毎年度、二月上旬に「地方財政計画」を閣議の了承を得て公表し、国会における予算審議の参考に供するとともに、やや遅れて地方交付税法第七条の規定に基づく、「地方団体の歳入歳出総額の見込額」を閣議決定の上、国会に提出し、官報をもって一般に公表している。この「地方財政計画」と地方交付税法第七条の「地方団体の歳入歳出総額の見込額」とは内容的には全く同一のものであり、「地方財政計画」は、地方交付税法第七条の「地方団体の歳入歳出総額の見込額」において要求されている各種の資料の整備が時間的に間に合わないために、そのうち翌年度の収支に関する

部分を取りあえず作成して、国会における審議及び地方団体の当初予算編成の参考に供しているものである」と記述されている。このように、まず地方財政計画の閣議了解（昭和39年までは閣議報告）を得て国会へ資料提出し、再び同じものをその詳細な内容とともに「地方団体の歳入歳出総額の見込額」として閣議決定することで、閣議に二度提出する形式は、平成3年まで行われていた。現在は、従来、閣議了解を得ていた時期である2月上旬に「地方団体の歳入歳出総額の見込額」の閣議決定を行い、国会に提出されている<sup>1)</sup>。

ただし、昭和30年の地方交付税法の第7次改定（ただし、昭和25年の地方財政平衡交付金法制定から7度目の改正であり、29年に地方交付税法に改組されてからは初めての改正）において、第7条は次のように改定された。

昭和30年8月4日法律第123号「地方交付税法の一部を改正する法律」における第7条の改正

第七条第二号中「イ 歳出費目ごとの経費」を「イ 歳出の種類ごとの総額及び前年度に対する増減額」に改め、同条第三号を削る。

そこで削除された第3号は、次のような条文であった

三 交付金の総額の見込額及び左の各号に掲げるその内訳

イ 国庫負担金（地方財政法（昭和二十三年法律第九号）第十条から第十条の三まで又は第三十四条の規定に基いて国が負担するものをいう。以下同じ。）、国庫負担金に伴う地方負担額及び国庫負担金に基く経費の総額

ロ 行政の種類ごとの測定単位の数値の総額（第十三条の規定により補正したもの

1) 岡田純夫「昭和四十年地方財政計画を廻っての財政運営上の諸問題」（『自治研究』41巻5号、昭和40年）は、「地方財政計画は不要だとか、不要でないとか、策定するだけの益があるとか無いとか喧ましい論議を呼びながら、結局は地方財政の全貌を俯瞰するための唯一の抛り所として、国会においても質問の基礎資料として俎止に乗せられ、又、これについて識者から見解を求められる仕儀になっている。／それかあらぬか、従来は閣議報告、国会への提出資料にとどまっていたものが、本年度から閣議了解事項とされ（二月一二日）、両院の本会議で（衆院二三日、参院二六日）自治大臣から趣旨説明をせよということになった。格（？）が上ったのである。／ついでながら、これと全く同じ内容のものが、地方交付税法第七条の規定に基づき「地方団体の歳入歳出総額の見込額」と銘を打って国会に提出される（三月一九日）。どちらかというとなら後者の方が法的根拠だけでも正統を誇りうるものであるが、提出時期が早いためか、判り易く纏められているためか、常に前者の方が重要視されている。しかし、いずれかの時期において、この両者を統合整理する必要があるように思われる」と述べて、本来は一致させるべきとしている。

をいう。)、単位費用、基準財政需要額及び基準財政収入額

この第 3 号を削除する改正の意味合いについては、「毎年度内閣より国会へ提出される「翌年度の地方団体の歳入歳出の総額の見込額」に関する規定（法七）中、当該書類の記載事項のうちから、実益がないと思われる事項を削除するとともに、当該書類の形成を、所謂「地方財政計画」と同一の形式になるように改めた」（山本悟「地方交付税法改正概要」『自治研究』31 巻 9 月臨時号、昭和 30 年）と述べられている。すなわち、かつて二度閣議に提出されていたが、同一の内容になったのは昭和 30 年度改正以降ということになる。

### **(3) 総額決定に関する運用**

以上、述べてきたことは、地方交付税法の規定についてであるが、現実の運用とは一致しない。1 つは、総額の決定は、ミクロの算定結果の積み上げではなく、マクロの総額である地方財政計画を基に行っていることである。すなわち、第 10 条の算定は、積み上げの基礎ではなく、現実には総額の配分のための手続きを規定したものとして機能している。もう 1 つは、地方交付税法の規定では、普通交付税の額と普通交付税の所要額が異なることはあり得ることが前提に条文が設けられているものの、現実の運営では、地方財政計画は、歳出と歳入が同額でない計画を策定されたことは、昭和 29 年の地方交付税への改組以降、一度もなく、運用上は、普通交付税の額と算定の結果生じた所要額は、大きくは変わらない運用がされてきた。したがって、地方交付税制度は、現実には、地方財政計画を中心に運用されているといっても過言ではない。すなわち、地方財政計画の意味は、地方交付税法上の規定から受ける印象に反して、現実はきわめて重いものとなっている。

地方交付税法は、単位費用が法定化されていることもあって、必然的に、毎年度、予算編成時に改訂されることとなる。すなわち、毎年度の地方財政計画に集約される地方財政に関する改正事項に応じて、単位費用等が決められるからである。地方財政に関する予算関連法として、毎年度、国会に提出される法案は、地方税法の一部改正と地方交付税法の一部改正であり、それと地方財政

計画は一連のものとして、国会議員に示されている。地方財政計画は閣議決定されるものの、それ自体は議決の対象ではない。しかし、その内容は、国の予算の相当部分を反映したものであり、また、地方交付税法の一部改正など予算関連法案の議決を得ることで、間接的に国会から承認を得たかたちになっている。

## 2. 地方財政平衡交付金から地方交付税への改組と地方財政計画

### (1) 地方財政平衡交付金法の考え方

それでは、なぜ地方交付税も条文から受ける印象と実際の運用が異なっているのか。それはまさに経路依存性の問題ということになる。昭和 29 年に地方交付税法に改組されているが、それは 25 年の成立した地方財政平衡交付金法の一部改正による。制度の組み立てが大きく異なり、法律の名称まで変わっているのであるから、新法として成立させてもおかしくないところであったが、明確な意図を持って一部改正とした。一方、地方財政平衡交付金法は、昭和 24 年のシャウブ勧告が企図した理念を基に制度設計したまったく新しい財政調整制度である。したがって、地方財政平衡交付金法における運用を地方交付税においても継続させてきたことが、現在の条文と運用の形態ができてきた背景にある。

シャウブ勧告は、附録 A の地方財政に関して述べた箇所の H 節で、地方財政調整制度である平衡交付金を取り上げている。そこでは、まず既存の財政制調整制度である地方配付税は財源の変動が大きく、財政需要に応じた配分額にならないなどの問題点を挙げ、財源保障機能を持った平衡交付金を提言している。そのうえで次のように述べることで、個別団体ごとのミクロの積み上げで総額が決まるイメージを鮮明にしている。

The amount to be paid to each locality would be its calculated total need for revenue assuming that it is to perform standard services on a reasonable but minimal basis, minus its calculated financial resources expressed as the yield of available taxes at reasonable standard rates. The total amount

to be distributed by the National Government would be the sum of the amounts to be paid to the separate local authorities.

(大意：各自治体への交付額は、合理的で最小水準の標準的サービスを提供するうえで必要となる歳入の額を計算し、そこから利用できる税目を合理的で標準的な税率で課した際の収入額として算定される歳入額を控除したものとなる。中央政府による交付総額は個々の自治体への交付額の合計となる)

地方自治庁は、シャープ勧告を手がかりに、急ぎ、GHQ と折衝をしながら、地方財政平衡交付金法の法案を書き上げなければならなかった。「交付金の総額の算定」を定めた地方財政平衡交付金法第 6 条第 1 項は、「毎年度分として交付すべき交付金の総額は、当該年度において基準財政需要額が基準財政収入額をこえると認められる地方団体の当該超過額の合算額を基礎として定める」とされており、そこでは明確にミクロの積み上げによって総額が決まるとされている。

ついで第 7 条は、その後の地方交付税への改組後と同様に、地方財政計画に関する条文であって、先述のように、昭和 30 年の改正で削除されることとなる第 3 項の「交付金の総額の見込額及び左の各号に掲げるその内訳」の「ロ」では、「行政の種類ごとの測定単位の数値の総額（第十三条の規定により補正したものをいう。）、単位費用、基準財政需要額、基準財政収入額及び必要とする交付金の総額」として、地方財政平衡交付金の交付額の総額を明示することになっている。すなわち、第 6 条で個別団体ごとに算定した地方財政平衡交付金の額を集計して、第 7 条で地方財政計画のかたちで整理したものを「内閣及び内閣を通じて国会に提出するとともに、一般に公表」と規定している。

シャープ勧告の平衡交付金の内容と、現実の法制度でもっとも大きな違いの 1 つは、普通交付金と特別交付金に分けたことである。当初、特別交付金は附則で「2 昭和二十五年度及び昭和二十六年に限り、交付金の総額のうちその十分の一に相当する額は、特別交付金とする」と定めるように、臨時的な規定であった。制度発足当初は算定が十分できないといった理由からである。また、その内容は、「4 特別交付金は、第十二条の測定単位によつては捕そくし難い特別の財政需要があること、交付金の額の算定期日後に生じた災害（そ

の復旧に要する費用が国の負担によるものを除く。)等のため特別の財政需要があることその他特別の事情があることに因り、交付金の額が財政需要に比して過少であると認められる地方団体に対して、当該事情を考慮して交付する」としており、その趣旨は、現在の特別交付税と大きく変わるところはない。その後、占領統治が終了後の昭和 27 年の第 3 次改正で、第 6 条に第 1 項として「交付金の種類は、普通交付金及び特別交付金とする。」、第 3 項として「3 毎年度分として交付すべき特別交付金の総額は、普通交付金の総額の九十二分の八に相当する額とする。」をそれぞれ加え、恒久的な措置に改めている。また、「特別交付金の額の算定」を定めた第 15 条を加えている。昭和 29 年の地方交付税への改組の際に、特別交付金は、そのまま特別交付税にスライドしている。

シャウプ勧告になかったものもう 1 つは、留保財源の概念を導入したことである。すなわち、当初は、基準財政収入額は標準税率の 100 分の 70 に相当する率とされた（後にこの基準税率は改正される）。それを設けた理由としては、財政需要をすべて捕捉し算定することは不可能であることと、仮に算定をしてしまうと自由度を損なう懸念があること、税源涵養努力を喚起する必要があることなどがあげられている。その効果については第 3 節で述べる。

## (2) 地方財政計画を中心とする地方財政平衡交付金の運用

特別交付税や留保財源は、いずれも算定（すなわち配分）上の技術的課題から生じるシャウプ勧告の一部修正であった。それに対して、ミクロの積み上げではなく、地方財政計画によって総額の決定を行う運用としたことは、シャウプ勧告の技術的な不備に対応した措置であり、厳密に言えば法律と運用に乖離があるところである。

そもそも、予算編成の段階で、個別団体の基準財政需要額と基準財政収入額の算定を行うことは、制度改正を反映させるなどを想定すると困難であるといわざるを得ない。また、現実には、測定単位の多くで、その水準が確定するのは年度を越えてからである。そこで、以下のような考え方で、地方財政計画は運用されてきた。

地方財政平衡交付金の毎年度の総額は、「当該年度において基準財政需要額が基準

財政収入額を超えると認められる地方団体の当該超過額の合算額を基礎として定める」(地方財政平衡交付金法第六条第一号)と法定されていたが、実際には、毎年度年度の開始前に、全地方団体における個別の財源不足額を積み上げ計算することは、技術上不可能であつたために、地方財政計画を策定して、便宜その所要額を総体として把握する方策がとられたからである(首藤堯「地方財政計画とその問題点」『地方自治法施行 20 周年記念論文集』、自治省、昭和 43 年)

地方財政計画は、昭和二十一年頃に端を発している。当初は、地方財政推計として、地方財政の総体規模を掴む一つの方策として、地方財政の歳入歳出の総額を極めて荒い推計方法により推定する方法がとられていた。それが、今日のように、地方財政計画として一つの意味を有つに至つたのは、いうまでもなく、昭和二十五年に行われた地方税財政制度の改正以来である。即ち、昭和二十五年三月には、昭和二十四年来朝した所謂シャープ税制調査団の勧告に基き、地方税財政制度に大幅な改革が行われ、従来の地方配付税制度を廃し、あらたに地方財政平衡交付金制度が創設せられたのであるが、地方財政平衡交付金の総額を算定するのに、この地方財政計画が使用せられたのである。換言すれば、従来とつてきた地方財政推計は、この改正を契機として、地方財政計画という形に切り換えられ、地方財政計画は明らかに地方財政平衡交付金上の概念となつたのである。即ち、地方財政平衡交付金制度は、総ての地方団体に対し、一定の基準に従つた行政に要する財源を保障するのであり、或年度の交付金の総額は、法律上は一万近くの個々の地方団体について、その地方財政平衡交付金の所要額を算定し、それらを積み上げて決定することになっているのであるが、実際上、年度開始前に個々の地方団体について所要額を具体的に計算して行くことは不可能であるので、便宜地方財政計画を策定して、総額を決定する方法によつたのである(柴田護「地方財政計画を繞る諸問題」『地方自治論文集』(自治庁)、昭和 29 年)

(法律にあるようにミクロの積み上げで総額を決定しようとする)基準財政需要額の算定に用いる測定単位の算定方法、補正係数及び単位費用、基準財政収入額の算定方法が法定されて可能な訳であり、単位費用しか法定されていない現在においては形式的には相互に異議なくこの額を決定することが困難である。従つて実際にはこの額を推定すると共に、形式的には毎年度地方財政計画策定の際収支不足を算定の上、地方財政平衡交付金所要額が決定している(自治庁財政課『現行地方財政平衡交付金制度の制定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』、昭和 28 年 6 月)

以上の 3 つの引用のように、法律の通りに厳密に執行することが困難である理由から、地方財政平衡交付金の総額決定は、地方財政計画によるとされ、そのことは地方交付税への改組においても引き継がれることとなった。昭和 29

年の地方交付税への改組の際の法改正でも、総額決定に関する規定が見直されることはなかった。法令と運用の不一致に対して、次に示すように、制度がなお未発達で、完成への途上にあるという観点での記述もある。

（地方財政計画で財源保障を行う説明として）交付金制度そのものが完成への過程にあるため、総額の算定が地方財政計画を基礎として行こうという便宜の方法によらなければならない事情にあり、地方財政の実態の捕捉の困難性と相俟つて、委員会の算定した交付金の総額について種々の立場からそれぞれ異なる見解の介入の余地を可能にし、交付金予算の決定をめぐり、徒らに国庫財政と地方財政の意見を鋭く対立せしめ、ともすれば政治問題化し、或いは政治問題化の危険を包蔵し、ひいては交付金制度そのものの批判に及ぼうとした傾向を否むことはできない（自治庁『地方財政平衡交付金法解説』地方財務協会、昭和 28 年）

（地方財政平衡）交付金の毎年度の総額の決定は、各地方団体ごとの交付金の額の算定方法の具体的細目が十分に確立していなかったということのほかに、地方財政がそれによつて著しい影響を受ける法令の新設改廃及び国庫補助予算との所要の調整を行うこと等の事情があり、法律に定める交付金の総額の算定方法をそのまま用いることは技術的に困難であつたため、便宜地方財政計画策定の方式により、地方財政全体の歳出及び歳入の見込額を推定し、この結果に基づく収支不足額を基礎として決定された（山本晴男「地方財政制度の戦後十年（2）」『自治研究』32 卷 1 号、昭和 31 年）

なお、山本晴男氏は、昭和 23 年に地方財政平衡交付金の前身である地方配付税の下で地方財政計画（名称は地方財政推計）を策定した人物であると伝えられている。

地方財政平衡交付金法の下での地方財政計画の最大の問題は、歳出が過小にしか見積もられなかったということに尽きる。その点は、第 3 節で改めて述べるが、根本的な理由は、アメリカと日本の予算編成における厳しさの違いにあるという見方が当時の自治庁の幹部からされている。当時、アメリカでは予算編成における要求額と決定額の乖離は、日本の場合に比べてはるかに小さかったとされている。政府のなかで独立性を持った機関である地方財政委員会が、客観的に地方の財政需要を見積もって所要額を地方財政平衡交付金として要求すれば、基本的にその額は確保されるという見通しをシャウプ使節団が持ったとすれば、それはとても実情を踏まえたものではなかったという批判である。

その一人が、後述するように、地方財政平衡交付金の総額決定においても、国税収入の一定割合とすることを主張した奥野誠亮である。もう一人が、シャウブ勧告に基づいて設置された地方財政委員会（第 2 次）の府県税課長の職にあって、その設置のねらいと現実的に発揮しうる機能に対して疑問を呈し、実名で以下の論考を発表した柴田護である。

地方財政委員会の主要任務は、地友財政自主権の確立であり、国と地方公共団体相互間における財政その他の関係の調整であり、政府における財政と極めて密接に関連するものであるからであり、地方財政自主権の確立、ひいては地方自治確立の成否は一にかかつて本委員会の活動如何にあると決めて過言ではないからである。この見地において、先づ注目すべきことは、地方財政平衡交付金制度の存在である。何者、地方財源次第に充足しつつありとはいえ一十億を上廻る地方財政平衡交付金の所要額の決定が、単純に予算によって左右されるということは、極めて重大なことに属するからである。地方財政自主権擁護のために、政府の一方的な意志の浸透を排除するため独立性を有つくしとする要請は、固より一理の存するところであるとはいえ、地方財政平衡交付金の総額の決定を多数党内閣の下における国会の判断に委ねることは、理論倒れになるおそれ極めて濃厚なるものがあるといわなければならない。結論するところ、地方独立財源が充分強化せられ、地方財政平衡交付金の額が可及的に縮小するにおいては、このような独立性は、相当の力を発揮するであろう。然し、それまでの間は、極めてその前途は荊の途であるといわなければならないであろう。のみならず、かりに、事務再配分が成功し、地方財源が充実強化してみたところで、なお且つ瀕発する国と地方公共団体相互間の財政その他これに影響を及ぼす諸関係の調整について促進的作用を及ぼすためには、単なる意見の申立権や勧告権で事足りるであろうか。私は甚だ心もとないものを感じるのである。結局は、政府における地方自治の促進についての関心の喚起にあるのではあろうけれども、何らかの意味における補強の必要を感じるのは、ひとり私のみであろうか。（「地方財政委員会の発足とその性格」（『自治研究』、26 巻 8 号、昭和 25 年）

地方財政平衡交付金法は、以下の条文のように、第 6 条第 2 項において、地方財政委員会が内閣に関して地方財政平衡交付金の所要額を予算計上するように勧告し、その際、地方財政計画を根拠として示すとしている。ついで、予算計上額の勧告からの変更を内閣が行うときには、第 3 項で地方財政委員会の意見を聞くとし、第 4 項で予算書において委員会の勧告内容との差違がわかるよ

うに明記するなど求めている。それらを通じて、内閣は、地方財政委員会の勧告を、国会の監視の下で受け入れることを想定していると読める。そうした発想が画餅であると批判したのが、先に引用した柴田論文（25年）である。

- 2 委員会は、第五条の規定により提出され、又は送付された資料を参考として、翌年度における交付金の総額を算定し、これを国の予算に計上するように内閣に勧告しなければならない。この場合において、委員会は、第七条に掲げる事項を記載した書類その他必要な書類を内閣に送付しなければならない。
- 3 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、あらかじめ、委員会の意見を求めなければならない。
- 4 内閣は、委員会が勧告した交付金の総額又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の総額の算定の基礎、内閣が決定した交付金の総額に係る歳出予算の基礎及びこれらの基礎の比較について、その詳細を歳入歳出予算に附記しなければならない。この場合において、委員会が地方財政委員会設置法（昭和二十五年法律第二百十号）第十三条の規定により申し出る意見の中には、委員会が勧告した交付金の総額と内閣が決定した交付金の総額との差額を調整するため国の予算について加えるべき必要な修正についての意見を含まなければならない。

### (3) 地方交付税への改組

地方財政平衡交付金は、企図したようには機能しなかった。その理由は、国の財政当局の強い反対にあつて、地方財政計画の歳出規模が適正化できなかったからである。地方財政委員会の独立性はけつして十分には発揮されなかつたし、国会の監視もそうしたことを回避するほどには機能しなかつた。そこで、昭和29年に、地方財政平衡交付金は地方交付税に改組される。もっとも大きな変化は、総額を、かつての地方配付税に倣つて、国税収入の一定割合としたことである。

総額を国税収入の一定割合とすることは、シャープ勧告を取りまとめる段階から、奥野が強く主張してきたことであつた<sup>2)</sup>。地方財政平衡交付金制度の財源保障の仕組みについては奥野として異論はなかつたようだが、総額は国税の

2) 奥野は、昭和26年に、「地方財政平衡交付金に地方配付税方式の導入を主張する」（『自治研究』27巻11号）という論文を発表している。

一定割合とすべきとして次のように主張した。

(地方財政平衡交付金の総額決定方式について) 勧告は、各地方団体の需要と収入を差し引きして、各地方団体ごとの不足額の積み上げが地方財政平衡交付金の総額としている。地方自治庁では、不足額の総額を特定の税の収入総額で除して比率を求めて、今後毎年この比率を収入総額に掛けて地方財政平衡交付金の総額とすべきと主張していた。／シャウプさんは我が方の案をとんでもないと言うんだ。比率を決めておいても、それが毎年度の交付金の必要額に当たるとは限らないということなんだ。／しかし、地方自治庁は各地方団体の財源不足額を余裕をみて計算しようとするし、大蔵省は国の持出しを少なくしようと不足額を少なく見積もろうとしますよね。なので、毎年、大蔵省と地方自治庁の大喧嘩ですよ。／我々も、なにもいい加減に額を決めていたわけではないんだ。地方団体のあるべき財政需要、財政収入を二年間かけて算定し、それから逆算して国税の何%と決めていたんです。私と荻田さんは何とかしたいとの思いで、地方視察をしているシャウプさんを栃木まで追いかけて行って、侃々諤々やりあいました。日本のような貧乏国では、財政需要額や財政収入額そのもので争いが絶えない。円満に決まることなど考えられない。だから、骨子はシャウプさんの案でいいけれど、総額は税の何%ということにしたと言った。／シャウプさんは我々の言うことをよく聞いてはくれましたが、頭には入らなかった。論理、理屈が通らなかったんだ。需要と収入から差額を出して、それを交付金で賄うという方法自体は論理的ですからね。(『地方税財政の礎を築いた男 奥野誠亮』、平成 27 年)

奥野の証言では、総額決定をめぐるシャウプ使節団との意見交換が行われ、総額を国税収入の一定割合とすることを強く主張したものの理解が得られなかったとされている。所要額を積算して交付金で賄う方が、総額決定としては、奥野が認めるように論理的である。研究者であるシャウプはそれを好んだ。一方、大蔵省との折衝に多大な労力を要することを避ける方式が望ましいという現実感尊重されなかった。そこに、合理的なものが機能するとは限らないという、制度を設計し運用する際に求められる重要な視点がある。奥野に仕えた立田清士は、次のように述べている。

総額の算定は、じゃあ地方財政計画の策定手法でやって、それが積み上げの一つの応用編だと考えたわけです。それはよかったんですが、昭和 25 年の補正予算、昭和 26 年当初予算、補正予算、昭和 27 年当初予算、補正予算、昭和 28 年予算、もう大蔵省の主計局と大議論です。それは大蔵省からいわせれば、基準財政収入の見

方が少ない、基準財政需要額の数字が多いとかの議論なんです。それでも奥野課長も、「やっぱり心配したとおりだ。これじゃ駄目だ。」と言うんで、交付金に該当する総額の決定については、「かつての配付税の一定割合でいきます。」と。そして、各算定については、平衡交付金の方法を取ろうということで、昭和 29 年地方財政平衡交付金法の一部改正で、法案の名称も地方交付税法に変えて、というやり方をしたのはそういう関係なんです。めずらしい。継承している意味も、そういう法案の名称も一部改正で変えたという、めずらしい法律の形態になっているのも、そういうことでございます。(立田清士「シャウブ勧告と地方財政平衡交付金制度について」『地方財政』、平成 16 年 4 月号)

地方財政平衡交付金から地方交付税に改組された経緯は、ここでは詳しくは述べないが、地方制度調査会と税制調査会が、それぞれ思惑は異なるものの、地方配付税方式に戻す案をまとめるなど、大蔵省側も賛成した。それほど、地方財政平衡交付金をめぐる予算折衝は労苦を伴うものであったといえる。立田証言で重要なのは、奥野が総額決定は地方配付税方式、配分は地方財政平衡交付金方式とする趣旨で、地方交付税への改組の法形式を、一部改正にこだわったことである。法律の起案当時、奥野は所管外の税務部長であったが、一部改正を強く主張したことが他の対談などでも伝えられている<sup>3)</sup>。

#### (4) 改組後の地方財政計画の位置付け

地方交付税に改組された結果、地方財政計画の重要性はやや薄れることとなる。法律上は、地方財政計画の歳出と歳入が一致しないことがありうると想定されているからだ。もっとも、総額が算定の結果決まるといった地方財政平衡交付金法の建前の部分は、地方交付税の改組によっても継続された。したがって、法の建前では、不一致は算定上の結果生じるものとされている。

地方財政平衡交付金法と地方交付税法はともに、第 3 条で「運営の基本」を定めている。その第 1 項において、地方財政平衡交付金法は「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こ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

3) 柴田護・山本悟・横手正・石原信雄・花岡圭三・土田栄作・遠藤安彦「座談会 地方交付税 30 年の歩み」『地方財政』、昭和 59 年 12 月号

予算に計上しなければならない」としているのに対し、地方交付税法は「財政需要額が財政収入額をこえる地方団体に対し、衡平にその超過額を補てんすることを目途として交付しなければならない」（下線は筆者）としている。

石原・遠藤逐条解説は、第 3 条第 1 項において、財政需要額・財政収入とされていることについて、「基準財政需要額及び基準財政収入額だけでなく、特別交付税の額の算定において考慮される特別の財政需要額等をも含め」たものとしたうえで、「衡平に」とは「地方交付税法第十条第二項に規定されている普通交付税の額の算定方法及び第十五条第一項の特別交付税の額の算定方法が公平であればよいわけであるが、さらには、基準財政需要額、基準財政収入額等の算定方法が合理的であり、結果として地方団体間に不公平が生ずることがない」であって、「目途として」は「交付税制度においては平衡交付金制度と違って、その総額が各地方団体について算定した財源不足額の合算額とは等しくないため、財源不足額を補てんすることを目標にしてしか交付税の交付ができないことを示したものであり、昭和二十九年度における平衡交付金制度から交付税制度への切替えと同時に、挿入された字句」であると述べている。

その結果、地方財政計画は、法定率の見直し等によって中長期的に均衡するものの、毎年度、収支が一致するとは限らないこととなる。その点について、地方交付税法への改組直後に書かれた柴田前掲論文（29 年）は次のように述べている<sup>4)</sup>。

地方財政平衡交付金制度は、地方交付税制度に変わり、地方団体の調整財源である地方交付税の総額は、下からの積上げ方式によらず法律の規定の定めるところに従い自動的に定まつて来ることとなった。もちろん、地方交付税も、長期的には地方財政平衡交付金と同じく地方団体に対する財源保障の機能を失うものではないが、少なくとも単年度においては、その保障機能を完全に果すか否かは問題とならなくなった。地方交付税の総額が、果して財源保障としての機能を果しているか否かは、地方交付税法上の所謂財源不足額と普通交付税総額との対比において判断すべきものであり、地方財政計画とは、今までのような直接密接な連携を有たなくなる

4) 引用論文以外にも、柴田は、「昭和二十九年、地方財政平衡交付金制度が地方交付税制度に改革せられてからは、その総額決定の手段としての意義は若干薄れては来たが、地方財政の進むべき方向を示すものとして、依然として重要性を喪っていない」（柴田護「地方財政計画を繞る諸問題」『都市問題研究』10 巻 2 号、86 号、昭和 33 年）と述べている。ちなみに、本文の引用論文と表題は同じだが、内容も執筆時期も異なっている。

## (5) 地方財政計画の実際の運用

地方財政計画は、実際の運用において、収支が一致しなかったことはこれまで一度もない。それは地方交付税法上の要請ではなく、運営上の慣例として定着したものである。地方交付税への改組は、昭和 29 年度からであるが、一部改正法が成立したのは 5 月 15 日であって、予算段階では地方財政平衡交付金法の枠組みで地方財政計画が決定されている<sup>5)</sup>。したがって、地方交付税としての最初の地方財政計画は、昭和 30 年度分ということになる。柴田の回顧録に詳しいが<sup>6)</sup>、自治庁としては、地方財政計画の規模を適正化して、法定率の引き上げを行うことを目途に、昭和 30 年度予算編成に臨もうとした（そのための理論武装が担当課長の柴田前掲論文（29 年）である）。ところが、その動きを制するかのようになり、大蔵省は自治庁の予算要求を形式的に排除し、法定率の引き上げにつながる地方財政計画の歳出の規模拡大を阻もうとした。そこで生じたのが、いわゆる「穴あき地方財政計画事件」である<sup>7)</sup>。

地方交付税への改組された時点で、地方財政計画の収支は一致している必要はないという解釈では、大蔵省も自治庁も一致していた。自治庁は、大蔵省との予算折衝の不調を受けて、意を決して、昭和 30 年度地方財政計画を、当初、141 億円、収入が不足する穴あき計画として策定し、閣議に一度は提出した。しかし、閣議はそれを了解することを拒否したことで、歳出を圧縮した計画を再提出した。その代わりに、昭和 30 年 12 月に地方財政計画のためだけの臨時国会が開催され、当年度分の財源手当が行われるとともに、31 年度から法定率の引き上げが図られた。

穴あき地方財政計画事件の当時、柴田財政課長を支えた課長補佐の職にあった首藤堯（後の自治事務次官）は次のように述べている。

---

5) 荻田保・奥野誠亮・柴田護・佐々木喜久治による「座談会 地方財政制度確立期を顧みて一昭和二十年代一」（『地方財務』、昭和 41 年 7 月号）には、次のようなやりとりがある。

荻田 それでぼくはちよつと思出すのだが、交付税制度ができてあとの問題で二九年にできたわけですが、旧法の地方財政平衡交付金法によつて予算は組んでおいたのでしょうか。

柴田 そうです。

6) 柴田護『自治の流れの中で』ぎょうせい、昭和 50 年。

7) 拙著『日本地方財政史』（有斐閣、平成 29 年）でその経緯を述べている。

(柴田課長が腹を決めて) 閣議に赤字財政計画を出したわけです。これは考えてみればとんでもない話でしてね。政府の一員ですから、『地方財政は赤字でございませう』という計画を閣議に出して通るはずがないわけです。一四一億円の赤字だと言って出したんです。そしたら、『こんなのでは国会対応ができないから、何とか考え直せ』と閣議で早速怒られました。そこで、単独事業で要るカネを一四一億円バツサリ削って、つじつまを合わせて出したわけです。当時の新聞には『地方財政の怪／一四一億の赤字一夜にして消ゆ』と出たんですがね。非常に思い切った手を柴田さんが打たれたんです(『証言地方自治 vol.11 首藤堯氏』『地方財務』平成 5 年 2 月号)

地方交付税への改組によって、地方交付税の財源が所要額に一致するのは、あくまで第 6 条の 3 第 2 項に要に法定率の引き上げ等が中期的に発動される結果であって、単年度での一致は、法は想定していない。そのことは大蔵省も自治庁も承知していた。昭和 30 年度において、穴あき地方財政計画を拒否したのは、閣議であって政治の力である。国会審議に耐えられないので政府として背負えないという論理である。

なぜ穴あき地方財政計画は許されないのか。一言でいえば、国家として、地方自治体が必要とする財源を保障できていないことをあからさまに認めることは、国民に対する責任放棄であって許されない。統治行為としてあり得ない、というわけである。国の予算を国会は審議して成立させる。その予算には、地方向けの補助金が含まれている。地方財政計画は、国庫支出金によって国の予算と緊密な関係にある。地方財政計画の収支が赤字であるということは、国庫支出金の執行にあたって自治体が負担する一般財源が不足しているということであり、翻っていえば、国の予算は執行できない蓋然性の高い支出を含んでいると、国自身が認めているということである。そのような予算を、案として国会に提出すること自体、政治責任の放棄であって許されない。

穴あき地方財政計画が閣議で差し戻しになったのは、閣議の当日の朝、新聞各紙がその問題を指摘したことが伏線にあったようである<sup>8)</sup>。その問題の構図にとっさに気がつくことはほとんど想定されないからである。大蔵省は、地方財政計画の差し戻しになったことに対して、苦々しい思いを持ったと当時の自

8) 6) に同じ。

治関係者は証言をしているが、そもそも、昭和 30 年度の地方財政計画の規模を適正化する予算折衝を入口で拒否したことが発端であるとする、策士策に溺れるの構図とみえなくもない。

いずれにしても、このような経過を経て、地方財政計画の収支を一致させる運用が定着した。いうまでもなく、そのことは地方財源拡充の基盤を作ったと行ってよいほどの重大な意味があった。その反面、地方交付税の財源不足に対応した地方財政対策が、毎年度の地方交付税をめぐる予算折衝の主役となった。それを批判することは簡単だが、予算折衝に多大な労苦を伴う構図が、シャウプ勧告の当時から何も変わっていないことに根本的な理由がある。

今日、地方財政計画の収支を一致させる運用が定着した結果、地方交付税の総額（近年ではそれに臨時財政対策債を加えた額）は、地方財政計画の収支差額から決まることとなった。マクロの財源保障と呼ばれるものである。その点を、教科書的に説明すると次のようになる。

地方団体がやっている行政サービスの内容や水準については、全国的な規模、基準で行われることが求められており、地方団体の行政事務の多くは、法令等によりその実施が義務づけられており、各団体の財政事情の善し悪しでこれを行ったり放棄したりすることは許されない仕組みとなっている。したがって、国としては、すべての地方団体が、各種法令等により義務づけられた仕事を円滑に実施できるよう財源保障を行わなければならないこととなっており、現在では、このための財源保障として一義的には地方交付税制度を通じて行われているが、その中核的な役割をもっているのが地方財政計画であるといえる。／地方財政計画は、地方財政全体の歳入と歳出を一定の方法で積算し、その収支を明らかにすることによって、地方団体が法令によって義務づけられた事務事業その他地域住民の福祉を地進するための行政が、国の期待する水準で実施することができるか否かを見極め、仮に計画の策定を通じて、財源が不足するような場合には、地方財政若しくは地方行政にかかる制度の改正又は地方交付税率の変更を行う（地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項）こととされている。このようにみると、地方財政計画は、国がマクロ的に地方財源の保障を行う機能をもっているといえることができる。／中略／今後において、国・地方を通ずる税財政制度の改正や国・地方間の財源配分、地方交付税率の変更等が検討される場合においても、地方財源計画の策定を通じてその検討がなされることとなる。（自治省財政局財政課「地方財政計画のはなし（1）」『地方債月報』71 号、昭和 60 年 6 月）

一方、地方財政計画の収支の一致は、法が想定していないことであるから、地方交付税法の解釈は、実際の運用面を踏まえて行わなければならない。その点を、石原・遠藤逐条解説は、次のように述べている。まずは、地方財政計画に係る第 7 条についてである。

昭和二十九年度に地方財政平衡交付金制度が現行の地方交付税制度に改められ、その毎年度の交付税総額は国税三税（所得税、法人税及び酒税）の一定割合（交付税法第六条第一項）として自動的に決定されることとなり、その総額決定の手段としての地方財政計画の役割はなくなったが、毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き各地方団体について算定した財源不足額の合算額と著しく異なることとなった場合においては、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は地方交付税の率の変更を行うもの（同法第六条の三第二項）とされており、地方交付税率の当否は、現実的には地方財政計画上の歳入歳出の過不足によって判断されており、いわば財源保障を担保する意味において、地方財政計画の重要性は、地方財政平衡交付金時代に比較して決して劣るものではない。

この箇所では、運用上、毎年度地方財政計画の歳出と歳入が同額とされてきたことは触れられずに、中長期の収支均衡という観点で記述されている。それに対して、第 6 条の 3 第 2 項では、現実に運用に照らして次のように述べている。

本条第二項の「毎年度分として交付すべき普通交付税の総額」の意義は、文理的には第一項の場合と同じであるが、地方財源の不足に対処するための特例措置が講じられた場合にどう解釈するかという問題がある。／第二項は、長期にわたる普通交付税の過不足の調整について規定しているのであるから、同項の趣旨にかんがみ、第一項の場合とは違って、本項の「普通交付税の総額」は第六条第二項及び第六条の二第二項の規定によって算定される額と解すべきであり、各種特例措置による普通交付税の増減分を含まないとして解すべきである。また、第二項の「第十条第二項本文の規定によって各地方団体について算定した額の合算額」の意義についても、文理的には第一項の場合と同じであるが、地方財源の不足に対処するため交付税の起債振替措置が講じられたような場合には、その振り替えに係る額を加えた額をもって本項の財源不足額の合算額と解すべきである。／地方財源の不足が予想される場合には、臨時地方特例交付金の繰入れ、交付税特別会計における借入れ、地方債の増額等によって、あらかじめ地方財政計画ベースに必要な財源補てん措置を誰ずるのがこれまでの通例であるが、基準財政需要額の算定はこれらの措置を前提として行うので、通常、財源不足額の合算額と特例分を含む普通交付税の総額とが大きく

乖離することはない。したがって、第二項の規定を各年度の普通交付税の決定結果に基づいて形式的に解釈すると意味をなさない。／しかし、巨額の財源過不足を調整しないまま普通交付税の算定を行うことはないので、結局普通交付税の過不足の判定は毎年度の地方財政対策を決定する前の地方財政計画ベースでの地方一般財源の過不足の状況によって行うほかはないのである。

以上の記述のように、現実にはいわゆる地方財政対策によって、地方交付税の財源不足額等について何らかのかたちで手当てすることが通例であるので、財源不足額を手当て後のもので判断することは適当ではなく、普通交付税の算定の結果として明らかになる財源不足であるとみることはできないとしている。その代わりに、地方財政対策を講じる前の段階で、地方財政計画上で生じている財源不足額をもって判断するという解釈が示されている。以上のことから、地方交付税制度の運用では、マクロの総額決定では地方財政計画が主役を果たすこととなり、そのための手段である地方財政対策に関心が集まることとなる。地方交付税は国税5税収入の一定割合として決まることは実態としてはない。

その場合、第10条の2で調整減額を行うのは、地方財政対策によって財源不足を解消したうえでのことであるから、算定上の端数の調整ということになる。調整減額が行われるのは通例であるが、その調整幅がごく小さいのはそのためである。もっとも、国税の増額補正等で、年度内の交付税財源の追加があった場合には、第10条の2の規定に基づく調整減額が不要になるので、復活交付が行われる。交付税財源の追加が復活交付分を上回る額については、第6条の3第1項に基づいて、災害対応のために特別交付税に加算される場合もあるが、特例的措置として、法改正を通じて次年度の交付税財源に繰り越す方がむしろ通例である。

### 3. 「標準的経費」としての地方財政計画

地方財政平衡交付金法は、この法律の目的を定めた第1条で「この法律は、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機能をそこなわずに、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」とある。そこでは、地方財政平衡交付金によって、地方自治の本旨を実現するにふさわしい財源が付与されることとなる。すなわち、地方財政計画として策定される額は、マクロとして、地方自治を実現するための所要財源ということになる。一方、地方交付税法の第 1 条では、地方財政計画の歳出と歳入が同額であることが前提でないで、「地方団体に対し適当な財源を供与」の部分が削除されている。もつとも、現実の運用においては、地方財政計画の歳出と歳入は同額であるので、地方財政計画の額は、地方自治の本旨を実現し、自治体の独立性を強化するにふさわしい財源として、閣議において政府が認めた額ということになる。

地方財政制度を説明する際に、しばしば標準的経費という概念が用いられることがあるが、法律上の定義があるわけではなく、その定義には十分な注意が必要である。あえていえば、地方財政計画の歳出から不交付団体水準超経費を除いた額が、マクロベースの標準的経費ということになる。

一方、第 1 節で述べたように、シャープ勧告では留保財源にあたるものも特別交付税もなく、そこでいう財政需要は標準的経費そのものといえる。ミクロの積み上げはマクロであるので、ミクロの財政需要がそのまま標準的経費となる。そこでは、標準的税制における標準税率での課税で財政収入を測定するのであると、交付団体が標準的経費を超える公共サービスを提供したいならば超過課税または法定外税を課すという論理になる。

一方、地方財政平衡交付金の運用では、留保財源があり、特別交付税があるので、標準的経費である地方財政計画のあくまで一部が基準財政需要額となり、基準財政需要額そのものをもって、ミクロベースの標準的経費とみなすのは制度の読み違いである。標準的な経費を算入したものと表現したり、個別団体の差を補正係数の範囲以上に反映させず、災害等の臨時的経費を除外したりするなどの意味で、標準的な額として算定するという表現よりはできるが、その額をもって標準的経費を賄えると解釈するのは間違いである。あくまで標準的経費としてその一部を算入するものである。この点は常に誤解される部分で

ある。その誤解が、地方交付税への制度へのいわれなき批判の原因となっていることには声を大にして指摘しておきたい。

不交付団体水準超経費を除く交付団体ベースの地方財政計画ベースの一般財源の総額は、次のように定義され、それを加工すると次のように算定される。

$$\begin{aligned} & \text{地方税} + \text{地方譲与税等} + \text{地方交付税} \\ & = (\text{基準財政収入額} + \text{留保財源}) + \text{特別交付税} + (\text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額}) \\ & = \text{特別交付税} + \text{基準財政需要額} + \text{留保財源} \end{aligned}$$

この式は、地方財政計画における財源保障の定義式ともいうべきものである。不交付団体水準超経費を除く一般財源ベースの地方財政計画は、①特別交付税によって個別団体の実情を可能な限り反映させて財源保障する額と、②標準的な額として需要として算入する額と、③税収格差に応じて決まるとして財源保障を行わない額、の3つの部分に区分される。特定の財政需要は、①②③のいずれか1つだけに対応するものとは限らず、2つまたは3つすべての財源で対応される場合もある。災害等に伴う財政需要は優先的に①に、義務付けの強い経費等は優先的に②に算入されるが、どこまで算入されるかは、ときには毎年度の歳入の構成によっても自ずと変わるものであり、それらを含めて調整を補正係数の決定などの算定作業を通じて行っている。

このように、地方財政計画における財源保障に比べて、マイクロベースでの財源保障は、③の留保財源対応があることによって限定的である。地方財源のあり方については、国が地方に事務配分を行う以上、財源は保障されるべきであるという考え方と、独立した自治体が行う財政である以上、財源格差は結果的にあってもやむを得ないという考え方があるが、マクロでみると前者のように見えるが、マイクロでみればその2つハイブリッドのかたちになっていることが読み取られる。財源格差が出ることを前提に、その不効用が生じ過ぎないように特別交付税があるとも考えられる。

留保財源や特別交付税は、算定しきれないという実務的要請と財源涵養努力の確保という政策判断から来たものであるが、そのことを取り込むことによって、シャープ勧告の考え方を継承しながらも、さらに現実適合的な姿にした結

果である。

シャープ勧告の場合には、標準的経費以外は、超過課税等に拠ることとなる。しかし、超過課税はもともと財政力格差のある部分である。交付団体は一律に同水準の財源となる一方で、交付団体と不交付団体の格差は大きいことになる。それでは、地方財政平衡交付金法が目的としてうたう独立性の強化や地方自治の本旨に資するものとはならない。地方交付税の場合には、義務付けの弱い経費についてもその一部は財源保障を行い、基準税率や算定による調整を通じて、あるべき財源保障の程度についてファインチューニングができる仕組みとして設計されている。投資的経費にかかる地方債の元利償還金に対する基準財政需要額の算入率などが、ファインチューニングのあるべき程度をめざす手段の典型例といえる。

以上のように、地方交付税の現実の制度運営においては、地方財政計画が、総額としてマクロの財源保障の水準を定め、その構成（特に歳入における地方税のウエイトなどの一般財源の構成）がミクロの財源保障の程度に大きな影響を与えている。地方財政計画が地方財政制度の中心にあるのはそのような機能ゆえである。

地方財政平衡交付金は、制定当初、単位費用に関して次のように定めていた。

第十四条 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。

2 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。

そこでいう単位費用とは、所要経費に対して、補助金等の特定財源と留保財源（地方税収入から基準財政収入額を除いた額）で充当すべき部分を除いた額に対する単価であるとされている。すなわち、昭和 25 年の地方財政平衡交付金法を制定する段階で、留保財源は、財政需要から割落とすものと認識されている。基準財政需要額の算定を行う立場からすると、留保財源分だけ需要が伸ばせないという感覚を持つことになる。基準財政需要額は標準的経費を算入

するものであるとしか表現ができないのもそのためである。基準財政需要額をもって、標準的な経費のすべてが賄えるなどとは説明はされていない。昭和25年に地方財政平衡交付金法を制定したときからそのように意識されていたことは、単位費用の定義をみれば明確である。

昭和27年の第3次改正で、第2条第7項の単位費用の定義について、第14条を取り込む関係で、次のように改正している。条文を整理しただけであって、実質的な意味は変わっていない。この定義は、地方交付税法にそのまま受け継がれている。

七 単位費用 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又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準とし、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した各測定単位の単位当りの費用（当該測定単位の数値につき第十三条第一項の規定の適用があるものについては、当該規定を適用した後の測定単位の単位当りの費用）で、普通交付金の算定に用いる地方行政の種類ごとの経費の額を決定するために、測定単位の数値に乗すべきものをいう。

#### 4. 地方財政計画の形成過程—その機能と形式

本節では、地方財政計画の規模や形式などについて草創期を中心に検討することとする。昭和29年度に地方財政平衡交付金から地方交付税に改組されたことによって、地方財源の充実が図られたという見方が一般的であるが、そこで問われるべきは、地方財政計画の性格と規模、あるいは作られ方がどのように変化したかである。

地方財政計画の起源は昭和21年という記述がある。「単に年間の地方財政の総体規模を推計するという意味での地方財政計画は、既に昭和二十一年度頃から「地方財政推計」という形で作られていたが、それは地方財政の歳入歳出の総額を極めて荒い推計の方法によって測定するに止まっていた」（柴田護『地方財政計画を繞る諸問題』『都市問題研究』10巻2号、86号、昭和33年）。

『地方財政制度資料』（自治省編）によると、昭和21年度分では確認できないが、22年度分は以下のように示されている。

昭和 22 年度地方財政計画という表題の下で、1 節が目標、2 節が改正点、3 節が昭和 22 年度地方歳出入予算推計（昭和 22 年 12 月 10 日現在）となっている。日付が 12 月とあり、年度途中で策定されたものであることから、少なくとも分与税等の所要額の根拠となったものではない。進行中の地方予算を推計したものである。

### 昭和 22 年度地方財政計画

昭和 22 年度地方財政計画（昭和 22 年 12 月 10 日）

#### 一. 目標

- (一) 地方所要財源の充足
- (二) 自主的財政の確立
- (三) 税種間負担不均衡の是正
- (四) 地方財政調整の適正化

#### 二. 改正点

- (一) 還付税制度を廃止して、地租、家屋税及び営業税を府県の独立税とする。
- (二) 鉱区税を府県の独立税とする。
- (三) 遊興飲食税を府県の独立税とする。
- (四) その他、法定独立税を拡張する。(軌道税、電話加入権税、入湯税)。
- (五) 府県民税及び市町村民税の制限額を引上げる。
- (六) 配付税を地方分与税と改称し、その総額を増加するとともに、その分与方法を次のように改める。
  - (1) 三収益税、住民税及び法定外独立税以外の普通税を用いて算出する課税力を基準として分与する分与額を設ける。
  - (2) 分与額の制限に用いる基準に、住民税及び法定外独立税以外の普通税を加える。
  - (3) 市町村の分与額を三ブロックに分割する場合にも、課税力の高いブロックに対しては分与額を制限する。

#### 三. 昭和 22 年度地方歳出入予算推計（昭和 22 年 12 月 10 日現在、単位：百万円）

歳入		歳出	
税収入	42,846	府県職員費及び役所役場	13,467
道府県独立税及び同附加税	19,438	警察費及び消防費	5,598
市町村独立税	3,767	土木費	15,447
還付税	176	教育費	25,145
分与税	19,391	衛生費	1,141
目的税	73	勸業費	10,481
税外収入	44,639	厚生費	1,085
使用料手数料	3,309	交通及び瓦斯事業費	2,159
公債収入	12,241	公債費	792
国県支出金	27,321	戦災復興費	3,611
繰越金	100	その他	4,950
その他	1,658		
合計	87,485	合計	87,485

備考)合計値は一致しないが原文で一致していない。

それに対して、昭和 23 年度地方財政計画は、以下に示すように、日付こそ明示されていないが、年度にあたって作成されたものであり、配付税の所要額を示した根拠であるとされている。

### 昭和 23 年度地方財政計画

#### 昭和 23 年度地方財政計画

##### 一 目標

- (1) 地方自治権確立の方針に則り地方財政自主化の徹底を図ること。
- (2) 現在の経済情勢に即応する地方税財政制度を確立すること。

##### 二 方針

- (1) 地方財政の国家財政に対する、地方税体系の国税体系に対する
- (2) 自主性を確立すること。  
地方財政需要の増加に対応する地方財源の拡充を図ること。
- (3) 警察制度、教育制度等の改正に伴う地方団体相互間の財源配分の適正化を図ること。
- (4) 地方税制の弾力性を大巾に拡張するとともに租税徴収権を強化すること。
- (5) インフレの進行に応じて直ちに増収のあるような税種の拡充を図ること。

#### 昭和 23 年度地方歳出入予算推計、単位百万円

歳入		歳出	
税収入		府県職員費及び役所役場	42,835
普通税	89,082	警察費及び消防費	17,017
目的税	1,481	土木費	46,099
配付税(還付税)	49,331	教育費	59,236
計	139,894	衛生費	8,196
税外収入		勸業費	31,786
使用料手数料	11,541	厚生費	18,587
公債収入	26,578	交通及びガス事業費	10,538
国県支出名	69,442	公債費	6,060
繰越金	100	戦災復興費	13,965
その他	15,462	その他	8,700
計	123,123		
合計	263,017	合計	263,017

昭和 23 年度地方財政計画については、首藤前掲論文において、「戦後の地方財政計画は、昭和二十三年度の地方財政推計に端を発している。(昭和二十二年度においても、地方財政推計が行われたが、これは年度中途に策定されたものである。) 当時は、戦後の各種の制度の改正によって、地方団体の行政事務は飛躍的に増大するとともに、止ることを知らぬインフレによって物価の著るしい騰貴が続いていたため、地方財政全体としての収支の状況を明かにし、国としてとるべき地方財政対策のよりどころとする必要があったからである」

と述べているように、地方の財源所要額を政府として明らかにする必要があったとされている<sup>9)</sup>。昭和 22 年度までの配付税率の決定方法について、奥野は次のように説明している。

地方団体の収支に増減を生ずる部分についてだけ、更に他の収入諸制度の改正を行ってバランスを合わせる措置を講じたのであつて、従前からの所謂自然増減に属する系統の収支の見込額については敢えて収入見込額と支出見込額とを比較する等のことは行われなかつた（奥野誠亮「地方財政計画策定の経緯とその意義」『自治研究』第 31 巻第 5 号 昭和 30 年）

昭和 23 年度から地方の所要財源確保という積極的な意味で地方財政計画が策定されてきた背景には、配付税率の急激な上昇があると思われる。先の引用箇所でも奥野が述べるように、単に、制度改正等に伴う所要額を示すだけでは根拠が弱いと受け止められるほど、昭和 23 年度までの間に、配付税率が急激に引き上げられている。所得税・法人税の分与税（あるいは地方配付税）への繰入率は、昭和 20 年度から 23 年度まで次のように推移している。

10.06%→ 16.67%→ 23.86%→ 33.14%

昭和 20 年度から 23 年度までに 3 倍以上となっており、それだけにその所要額を計画として示す必要があったといえる。その反動として、昭和 23 年のドッジラインによって 24 年度では配付税率は 16.29%に実に半減されてしまった。そのことのショックが大きかったことはいうまでもないが、昭和 24 年度の地方財政計画の額が既定経費とされて、その後は、制度改正に伴う所要額を加算するという方法で地方財政計画の策定が続いたことで、25 年度から 28 年度の地方財政平衡交付金制度の下では、交付金の額が伸び悩み、赤字団体が続出

9) 4) の柴田論考は、昭和 23 年計画の意義について「この方針は、昭和二十三年、新地方制度に即応して行われた地方税財政制度全般に亘る改正に際して、変更を余儀なくせられた。即ち、当時においては、インフレーションが著しく昂進し、社会経済事情も変化が激しく、ために地方経費の増嵩が著しく、地方財政は、既定の制度によって与えられた財源で拙定の経費を処理し得ない状況に立到ったので、始めて、一定の方法により地方財政の歳出及び歳入の総体規模を想定し、これに地方財政改善のための諸施策を織り込み、これをもって地方税財政制度改革の立案基礎とせられた。かくて地方財政推計は、単なる推計の段階を離れ、主要地方財源の総額を概算し、これをもって充足せられる地方経費の種類程度の概略を示すものとなり、所謂地方財政推計は、始めて積極的な意味を有つに至ったのである」と述べている。

するという事態を招くこととなった。また、そのことが地方交付税への改組の伏線となっていく。配付税率半減のショックは大きく、その後の地方財政制度の運用は、そこが起点になっているともいえる。柴田は財政局長として、昭和41年度に地方交付税の法定率を32%としたときに、法定率のそれ以上の引き上げは当面求めないという考えを示したが、その背景には、ドッジラインで不当に引き下げられた配付税率を旧に復するという意味があったとされている。

昭和24年度地方財政計画は、以下で示すように、23年度までの既定経費に24年度の新規経費を加算するという形式を採っている。また、経常的経費と臨時的経費について区分しているところも特徴的である。

## 昭和24年度地方財政計画

### 昭和24年度地方財政計画

#### 一 目標

- 1 地方財政の膨脹に対処するため地方独立税収入増加の方途を講ずること。
- 2 地方自治の強化を図るため自主的的地方税財政制度の確立を推進すること。

#### 二 方針

- 1 経済情勢の変化に伴う地方財政需要の増加に対処するため租税収入の増加を図ること。
- 2 経費負担の合理化を推進すること。
- 3 税種間負担の均衡保持に努めること。
- 4 租税収入の確保を図るため地方団体の租税徴収機能の強化を図ること。
- 5 団体間の財源配分の合理化を図ること。

#### 三 昭和24年度歳入歳出予算推計概算（昭和24年5月、単位百万円）

##### 歳入

	経常的 経費	臨時的 経費	合 計	歳出の節 約に伴う 減収額
税収入	207,700		207,700	
道府県独立税及び同附加税	132,583		132,583	
市町村独立税	14,988		14,988	
還付税	12		12	
配付税	57,688		57,688	
目的税	2,429		2,429	
税外収入	88,084	56,302	144,386	10,615
使用料手数料	19,032		19,032	3,549
公債収入		23,321	23,321	
国県支出金	47,200	32,981	80,181	
繰越金	100		100	
その他	21,752		21,752	7,066
合計	295,784	56,302	352,086	10,615 341,471

歳出	経常的経費						臨時的 経費	合計	節約額	総計	
	給与費	既定経費		昭和24年度新規経費							
		其他 経費	小計	給与費	其他 経費	小計					
府県職員費及び役所役場	40,856	24,440	65,296	280	811	1,091	66,387	66,387	8,203	58,185	
警察費及び消防費	15,112	14,449	29,681			0	29,681	29,681	4,733	24,948	
土木費		9,578	9,578			0	9,578	53,897	63,475	3,112	60,363
教育費	50,701	22,595	73,296	391	1,090	1,481	74,777	3,477	78,254	7,694	70,560
衛生費	1,573	9,731	11,304			0	11,303	5,184	16,487	3,161	13,326
勸業費		30,200	30,200			0	30,200	21,702	51,902	9,811	42,091
厚生費		32,613	32,613		456	456	33,069	966	34,035	10,743	23,291
交通及びガス事業費	3,669	10,063	13,732			0	13,732	2,068	15,800	3,269	12,521
公債費		9,732	9,732			0	9,732		9,732		9,732
戦災復興費			0			0	0	5,008	5,008		5,008
その他		27,754	27,754			0	27,754	2,698	30,452	9,016	21,436
合計	111,910	191,270	303,186	671	2,357	3,028	306,213	95,000	401,213	59,742	341,471
差引不定額									49,127		

備考)合計値は一致しないが原文で一貫していない。

四 地方予算推計（最終）

省略

ドッジラインを受けて、歳出において 597.42 億円の節約額を計上しているが、経常経費の既定経費である 3,031.86 億円のおよそ 2 割に相当するものであり、そのショックの大きさが推し量られる。差引不定額とは、節約を行う前の歳出・歳入差額に相当する。

昭和 25 年度は、地方財政平衡交付金法の発足を受けて、地方財政計画の法

昭和 25 年度地方財政計画

昭和25年度地方財政計画(最終、億円)

歳入	昭和25年度			昭和24年度			比較	
	総額	普通会計	公営企業等	総額	普通会計	公営企業等	総額	普通会計
地方税	1,908	1,908		1,525	1,525		383	383
国庫支出金	2,036	2,027	9	1,605	1,596	9	431	431
普通補助金	240	232	8	518	509	9	△ 278	△ 277
公共費補助金 普通	277	276	1	192	192		85	84
災害	429	429		220	220		209	209
失業対策事業費補助	40	40		8	8		32	32
地方財政平衡交付金 (地方配付税)	1,050	1,050		667	667		383	383
地方債	300	210	90	310	269	41	△ 10	△ 59
その他	643	175	468	579	208	371	64	△ 33
計	4,887	4,320	567	4,019	3,598	421	868	722
歳出								
経常的経費	3,337	2,891	446	2,897	2,536	361	440	355
給与費	1,117	1,040	77	1,145	1,061	84	△ 28	△ 21
その他	2,220	1,851	369	1,752	1,475	277	468	376
公共事業費	1,035	1,031	4	722	722		313	309
一般	564	560	4	379	379		185	181
災害	471	471		343	343		128	128
失業対策事業費	60	60		12	12		48	48
単独施行公共事業費	455	338	117	388	328	60	67	10
計	4,887	4,320	567	4,019	3,598	421	868	722

的な位置付けも明確なものとなり、財源所要額の根拠として策定されることとなった。それだけに、その総額については、シャウプ勧告において示されていたにもかかわらず、大蔵省との厳しい予算折衝の結果、平衡交付金の額は、シャウプ勧告の1,200億円を大きく下回る1,050億円とされた。昭和25年度の計画は、普通会計と公営企業等を区分するなど、24年度までとは形式も項目の立て方も変わっている。また、前年度比較として昭和24年度の額も計上されているが、先に示した24年度計画とは数値も異なっている。

昭和25年度地方財政計画は、前年度の額を基礎としたものではなく、新たに積算されたかたちになっているが、26年度以降は、25年度の額に24年度同様に新規分を加算するかたちをとっている。ところが、昭和25年度の計画が十分に所要額を積み上げることができず、26年度以降も不合理な計画をベースにしたために、所要財源が確保できなかった経緯がある。それについて、首藤前掲論文は次のように指摘している。

地方財政平衡交付金時代における昭和二十六年度以降の地方財政計画は、昭和二十六年度の歳出については、昭和二十五年度の決算に基く既定財政規模を雪だるまの芯とし、これに給与改訂費、選挙費物件費、国の行政政策費、臨時事業費などの対前年度増加需要額を加算して策定され、昭和二十七年の歳出は、その二十六年度の計画規模に二十七年の新規需要を加えるという工合に、連年、既定財政規模プラス新規財政需要の方式を繰り返して策定されてきた。このため、地方財政計画は、次に述べるような理由により、正当な財政需要の算入洩れの事態を招き、しかもその状態が級数的に拡大して、地方財政の実態と甚だしい乖離を来し、このことによる地方財源対策の不備から地方財政を窮迫の淵につき落したと判断される

首藤前掲論文が正当な財政需要であるにもかかわらず算入漏れがあったと指摘しているのは、給与関係経費の実態との乖離、国庫補助負担金における単価設定が過小であったことや、事務事業費の算入洩れ、単独事業費の過小計上、地方債が財源補てん措置に使われてしまったことなどである。

そのような計画額の不備が、自治体の財政運営にどれほど厳しい結果をもたらしたかを論証した柴田前掲論文（29年）は、計画と実績を比較して昭和26年度と27年度において計画額との乖離が著しく、それ以降もその傾向が続

いていることを示し、そのうえで、「現在の地方財政計画が、現実の地方財政に照して、不当に圧縮せられたもの」としている。加えて、柴田前掲論文（29 年）は、地方財政計画の規模の適正化に向けて、歳出項目ごとの論点を切り出し、地方交付税に改組する以上、次のような姿勢でのぞむべきであると指摘している。

地方交付税制度の下における地方財政計画は、先づ収入の算定に始まり、財源の総額を定め、他方標準経費を算定し、両者を対比して、その差額は、節約か、自主財源の増当かに求めるの措置をとらなければならぬ。この場合第一に標準経費の算定に当つては、地方団体が財政運営を行う場合に不可能を強いるようなものであってはならない。従つて、一例を挙げると給与費の単価等について、若し切下を期待するならば、切下を行い得るような措置が同時に伴わなければならない。この点を忘れた過去の地方財政計画が、今日の地方財政の窮状を招いた一の原因であるから、特にこのことば厳守せられなければならない。この点は節約についても同様である。第二は、経費を性質別に区分して財源措置を考慮するの態度を堅持すべきである。現在の地方財政計画が、この辺の考慮を充分払っていないことは改められなければならない。

柴田は、昭和 29 年の前掲論文でこのように覚悟を示し、昭和 30 年度の地方財政計画の策定では、計画額の合理化をめざして大蔵省に対して意を決して予算折衝に臨もうとしたが、先述のようにはぐらかされている。地方財政計画では、柴田が指摘するように、歳出は性質別区分に拠っている。普通交付税が目的別区分に近いのとは対称的である。財源総額を確保するうえで性質別が優れており、予算との対照を行ううえで目的別が優れていることがその理由といえる。昭和 24 年度計画までは歳出は目的別に近く、25 年度は以下のように不完全といえども性質別の形をしている。

地方財政計画の規模の適正化が進み始めるのは、昭和 30 年の穴あき地方財政計画を経た 31 年度以降である。昭和 26 年度から 30 年度までは、前年度の既定額に制度改正に等による財政需要額を加算する方法が採られていた。昭和 30 年度において歳出の經常経費における 29 年度の既定経費に積み上げるのは、次の 13 項目である。

## 昭和 25 年度地方財政計画

昭和25年度地方財政計画(最終、億円)

	昭和25年度			昭和24年度			比較	
	総額	普通会計	公営企業等	総額	普通会計	公営企業等	総額	普通会計
<b>歳入</b>								
地方税	1,908	1,908		1,525	1,525		383	383
国庫支出金	2,036	2,027	9	1,605	1,596	9	431	431
普通補助金	240	232	8	518	509	9	△ 278	△ 277
公共費補助金 普通	277	276	1	192	192		85	84
災害	429	429		220	220		209	209
失業対策事業費補助	40	40		8	8		32	32
地方財政平衡交付金 (地方配付税)	1,050	1,050		667	667		383	383
地方債	300	210	90	310	269	41	△ 10	△ 59
その他	643	175	468	579	208	371	64	△ 33
計	4,887	4,320	567	4,019	3,598	421	868	722
<b>歳出</b>								
経常的経費	3,337	2,891	446	2,897	2,536	361	440	355
給与費	1,117	1,040	77	1,145	1,061	84	△ 28	△ 21
その他	2,220	1,851	369	1,752	1,475	277	468	376
公共事業費	1,035	1,031	4	722	722		313	309
一般	564	560	4	379	379		185	181
災害	471	471		343	343		128	128
失業対策事業費	60	60		12	12		48	48
単独施行公共事業費	455	338	117	388	328	60	67	10
計	4,887	4,320	567	4,019	3,598	421	868	722

- 1 教員増加に伴う給与費の増
- 2 児童生徒増に伴う物件費の増
- 3 一般職員および教育職員の昇給に伴う給与費の増
- 4 期末手当(0.25月分)の増に伴う給与費の増
- 5 行政整理に伴う経費の増減額
- 6 警察費の平年度化に伴う経費の増
- 7 公債費の増
- 8 人口等自然増加に伴う経費の増
- 9 選挙に要する経費の増減額
- 10 市町村合併等に係る経常経費の減
- 11 奄美群島にかかる経費の計画算入による増
- 12 普通補助金の増減および改廃に伴う経費の増減
- 13 既定規模の是正額

なお、昭和 27 年度から道府県と市町村の内訳が示され(37 年度まで)、昭和 30 年度以降は交付団体と不交付団体の内訳が示されるようになった。歳出項目としては、昭和 32 年度から現在のものに近いかたちになった。昭和 35 年度には交付団体と不交付団体の区分がなくなる代わりに、歳出に不交付団体水

準超経費（地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費）の計上が始まっている。また、地方交付税に転換した 29 年度は一度、穴あき地方財政計画の年度途中での対応として 30 年度は 2 度、地方財政計画の額を修正しているが、31 年度以降は地方財政計画そのものを修正することはほとんどない。

地方財政平衡交付金に比べて、地方交付税の改組後、地方の財源は比較的順調に伸長している。それは、総額を国税の一定割合としたことで、折からの高度経済成長時代の波に乗って、国税収入が伸長したことによるという見方がある。しかし、結果的にそのようになっているとしても、筆者には皮相的な見方と映る。

地方交付税の財源の伸長が可能となった契機は、昭和 30 年の穴あき地方財政計画にあるとみるべきである。その結果、地方財政計画の歳出と歳入を同額にするという運用が、法規定とは別に定着した。そして、穴あき事件を契機に、地方財政計画の歳出規模の算定において既存経費に制度改正等分を加算するという方式から、毎年度、積み上げる方法に転換したことが決定的に重要であった。地方交付税の交付額は地方財政計画に根拠があることに注目すれば、地方交付税の額を国税の一定割合としたことが規模拡大の第一の要因とはならない。国税収入が伸長し、地方交付税財源が拡充したことで、規模が拡大しやすくなったことは無論のことであるが、そこで重要なことは地方財政計画の歳出規模拡大の論理である。現実には地方財政計画の規模の適正化には、昭和 30 年代から昭和の終わりに至るまで時間こそ必要であつたが、投資的経費の拡充や国庫支出金の超過負担問題の解消などで、その規模の適正化が図られていった。

## 5. 地方財政計画の性格付けをめぐって

昭和 30 年、地方交付税制度の本格的な運用が始まった直後の時期の論考で、奥野は次のように述べている。

地方財政平衡交付金制度の下において行われ勝ちであったように、地方交付税の総

額を妥当なものと説明づけるため殊更数字を歪曲して作られることがあるとするならば、最早そのような地方財政計画策定の作業は意味のないものとなっているのではないかと思われる。何故なら、地方交付税の総額は、地方財政平衡交付金制度のときのように、その年度の地方財政計画だけの結論から定まってくるものではないからである／中略／地方財政平衡交付金制度時代においてのみならず、地方交付税制度がとられるようになった今後においても、地方財政計画は策定されなければならない。然も、それは恣意的に作られたものであってはならないし、それと同時に、従前とは異り長期間に亘り策定するように切り換えて行かなければならない(引用は、いずれも、奥野前掲論文)

本論考では、地方交付税制度になった以上、地方財政計画の収支を合わせるために、地方財政計画の歳出を国の財務当局の意見に屈したかたちで、数字上のつじつま合わせを行うことはむしろ必要なく、地方財政計画ではあるべき姿を示して、中期的に収支が合うように運用していくべきと主張している。地方交付税制度に切り替わった以上、そうすべきとの積極的な思いを感じさせる箇所である。しかしながら、実際の運用はそうではなかったことは既述のとおりである。

現在でも、国の財政当局の意向との妥協点を探る結果、必ずしも地方からみたあるべき姿だけを反映して地方財政計画が策定されているとはいえない。それに対して、もっとも強く批判をした場合、地方財政計画のようなものを策定することこそ欺瞞的だとなりかねない。現に、そのような主張を行ったのが、旧内務官僚であり官選知事の経験もあり、公営企業金融公庫の創設に貢献した三好重夫である。

地方交付税への改組を検討した地方制度調査会(第1次)では、奥野は総額決定を地方分与税に戻すと説明したものの、地方財政平衡交付金制度の財源保障機能はミクロの意味で残すだけでなく、マクロでも財源保障機能は運用上継続された。地方交付税転換後の地方財政計画は、第4節で述べたように交付税率が段階的に引き上げられ、その結果、地方財政計画の歳出規模の適正化が図られたとはいうものの、国庫支出金の超過負担問題が昭和の終わり頃まで深刻な問題となっていた。このように、地方財政計画の規模の適正化がすぐに実現したわけではない。そうなると、地方財政平衡交付金制度による地方財政計画

の歳出における、財源難に由来する「恣意的な」圧縮が継続されたということになる。少なくとも、本節冒頭の奥野論考が示しているような、地方財政計画において地方のあるべき姿を示すという思想は実現していない。

三好は地方制度調査会の構成員として地方交付税への改組に賛成したが、後にそれを奥野にだまされたと悔やんだとされる<sup>10)</sup>。三好の批判は、地方配付税のような財源調整機能は持つが財源保障機能を持たない仕組みに戻すというミクロの配分方式に戻さないことによることにも向けられたが、地方財政計画による総額決定であるマクロの財源保障に対しても厳しい批判が寄せられている。

三好による論考「地方財政計画の意味するもの」(『地方財政』、昭和 39 年 3 月号)は、地方交付税法第 7 条に規定する書類が地方財政計画であるとみなすことは、「地方財政平衡交付金時代の名残りに外ならない。いわば沿革的の墮勢に過ぎないのである。蓋し、地方財政計画は、翌年度の歳入歳出総額の見込ではない。その対象としているものは、歳入歳出の総額に非ずして、実際の歳入歳出から意識的に一部を取除いて、殊更に作為した財政収支の見通しに外ならない」と批判する。地方財政平衡交付金の当時ならば、「地方財政計画は、毎年度の平衡交付金の所要額を算定し、標示する指標であった。平衡交付金は、地方財源の穴埋め的なものだった」ものの、「地方交付税は地方団体の独立財源であり、国庫依存の交付金ではない。法定された国税三税の一定割合

---

10) 5) の対談において、奥野は地方交付税への改組を振り返って「総額の問題のほかに、この地方財政平衡交付金の額を、各地方団体に配る配り方について、昔の内務省の先達の方点から激しい攻撃を受けました。人口に按分するとか、あるいは税収入に逆比例するとかの配り方をすべきだ。今のようなのは、森の中に入って木を見ざる類だという攻撃を受けてきた。／わたくしたちは、やはり個々の地方団体の財政運営について、国は指導的役割を果すべきだ。こういう気持ちを非常に強く持っていたので、やはり配分を通じて、国において意図しているところを各市町村において知ってもらおうという考え方がありましたから固執しました。／地方制度調査会の答申があつてから、奥野にだまされたという言い方をされた。それくらい激しく昔の先達は地方配付税方式による方式を固執しておられた。／今日幸いに、そういうことをしないで、地方財政平衡交付金の思想を、配分にあつて地方交付税制度は受け継いできている。このことによつて、やはり近代的地方自治が発展しつつあると思う。／昔に戻せば地方自治は伸びて行くかもしれないが、そういうことでは国民は納得しない時代になつてきている。今のほうが近代地方自治を育てるためにプラスになつてくるのじやないかと思つております」と述べている。

は、独特の形態の地方税として地方団体に収入されるのである。故に地方交付税の総額の決定は、地方財政計画の策定とは全く無関係である。その間何等の結びつきはない。従ってまた、地方交付税たる国税三税の一定割合は、地方財政計画の策定の結果とは、何らの関連もない」として、地方交付税の所要額が地方財政計画に求めるという考え方を継承することは、地方交付税の趣旨に反するといえる。いいかえれば、地方交付税制度の運用において、マクロの財源保障機能を地方財政計画に求めていることに対する根本的な批判であるといえる。

地方財政計画に対して財源保障機能を求めることの代償として、地方財政対策において、例えば財源不足を地方債で補うなどの無理な手段で妥協するなどのことが起きる。それが自治体の財政難を引き起こす。三好はそうしたことが、現在の形態で地方財政計画を存続させたことによる結果だと批判し、地方財政平衡交付金の問題点を引き継ぐものとして批判する。三好は、別の論考においても、地方財政計画が制度への誤解を生じさせるとして、次のように批判する<sup>11)</sup>。

地方財政計画の内容には、歳入歳出両面において、多くの作為が加えられている。予算及び決算の数字が、そこに表示されたものに照応しないのは、そのせいである。ある有識の論者が、現実の決算の数字が、この架空の数字と余りにもかけ離れていることを以て、さながら地方財政の濫費でもあるかの如く批難されたのを、一再ならず耳にしたことがある。それは、新しい地方財政計画に附加された必要性の論拠を、いみじくも覆えるに足りた。(中略) 地方財政計画に対し、必然的と言ってよいほど招かれ勝ちな誤解、それに因って生ずる弊害を、取纏めて列記して見よう。(一) 地方財政を国家財政と同様に視られたり、混同せられたりする。(二) 地方財政の実際的数字であるかの如く錯覚される。地方財政計画上の数字のみから地方財政に余力ありと判断され勝ちである。(三) 地方財政計画上の数字から地方交付税の税率の適否を判断される等である。年中行事のように、毎年惹起される紛議が、かような点に胚胎していなければ幸いだと感ぜざるを得ない。／地方財政計画を維持するために、寄附金の廃止や交付公債の抹殺が試みられた苦勞が敢てせられたこ

11) 引用は、『三好重夫逸稿集』昭和 57 年によっているが、そこに収録された論考は、全国市長会発行の『市政』に昭和 42 年 7 月号～46 年 1 月号に連載された「地方財政譚」を収録したものである。

とも附言しておく必要がある。／私は、これ以上の詳説は避けるが、地方財政計画が速に廃止されることが、結局、地方自治の確立に通ずる途だと信じている。そして、これに替えて、地方財政の収支見込表を作成することの方が、合法的でもあり、実際にも役立つことを思うのである。

以上の批判は、地方財政計画に依拠することが、計画の解釈をめぐる誤解ゆえに、かえって地方財政財源の伸長を阻む要因になっていたり、無用な制度改革の必要をもたらしていたりすることで弊害を生んでいるとして、地方財政計画を廃止して、地方交付税法第 7 条の規定に沿って地方財政の収支見込み表を単に作成することこそ望ましいと主張している。

地方財政計画があったからこそ、そこで一步一步、地方財源の拡充を果たすことができたというのが、自治省や総務省にあって地方財政運営を行ってきた立場であろう。しかし、地方財政計画は、あるべき姿として所要の財源を確保できたわけでもなく、なかには辻褃合わせの財源措置もあり、そのことで、少なくとも一部の団体が財源難に陥る事態を招いたとの批判はけっして言いがかりではない。本稿で述べてきたように、地方財政計画は法制度と運用が微妙に異なっている。そのことが制度への誤解を招いてきたことについては、三好の批判を待つまでもなく、そのような側面は確かにあった。研究者が地方財政制度を理解せず、それが一種の世論となることで、現実の制度運営に少なからず影響を与えたというのは、けっして偏った見方ではないだろう。

それでは三好の指摘に沿って地方財政計画を廃止すべきなのであろうか。結局のところ、それは現行の制度的枠組みによって、何が守られてきたかの成果に対する評価であって、制度運営のなかに一種の欺瞞があることや、制度が誤解されていることの弊害があるとしても、それを上回るだけの効用があるかどうかの歴史的評価に抛らざるを得ない。地方財政制度のような大がかりな制度は経路依存性の拘束を受ける。白地にあるべき制度を設計し、それを現実の制度に直ちに当てはめることは現実的ではない。制度理解が浸透することは必要であるが、それがすべてではない。

現在の制度運営を忠実に反映した法律に改正することは、制度理解へは役に立つであろうが、そのようなことを平時に断行しようとするれば、痛くもない腹

を探られることになり、無益きわまりない。結局のところ、地方財政制度の運用は、内国政治の安定という重大事項に対する厳粛な統治行為である。三好の批判は、地方財政制度への理念が強固であり鮮明である分だけ、統治行為が究極には法規定を超えることへの視点を欠いたもと筆者には映る。

保守派の評論家である呉智英は「我々は、学校教育においてもマスコミの言説によっても、政治とは行政のことであり、政治は法によって動く、信じ込まされている。しかし、行政は政治の執行のことであり、法は統治下の政治準則のことであるにすぎない。政治の本質は統治そのものであり、統治を実現しているのは権力である」<sup>12)</sup>と述べている。地方財政制度の運用は、この論考が指摘するほどには法制度と運用に乖離があるわけではないが、正しく統治をすることは乖離是正に優先する。すなわち、法制度と運用の距離感を性急に縮めることよりも、その距離感を保つことで何を守っているかに注意を払う方が生産的であるのである。それは現実の制度は経路依存性の制約を受けて機能していることを受容することに他ならない。

#### 参考文献

- 石原信雄『新地方財政調整制度論（改訂版）』ぎょうせい、平成 29 年。  
『石原信雄回顧談—官僚の矜持と苦節』、第 2 巻『第二巻 霞が関での日々—自治官僚として』（聞き手、小西砂千夫）ぎょうせい、平成 30 年。  
黒田武一郎『地方交付税を考える—制度への理解と財政運営の視点』ぎょうせい、平成 31 年。  
小西砂千夫『統治と自治の政治経済学』関西学院大学出版会、平成 26 年。  
椎川忍「地方財政計画に関する一考察（上）」『地方財務』、昭和 57 年 11 月号。  
柴田護『自治の流れの中で』ぎょうせい、昭和 50 年。  
矢野浩一郎「地方財政計画の今日的意義」『地方財政』、平成 4 年 8 月号。

---

12) 呉智英『日本衆愚社会』小学館新書、2018 年。