

# Two Twists of Fate : 大蔵省・日銀王朝と地方政府

北 山 俊 哉

はじめに 2つの決定的岐路

1947年12月31日をもって内務省が解体され、3つの機関に分解された。地方行政、警察、国土形成その他を担当する内務省は、明治から戦前期までの国政の要を占め、最も強力であるとされていたが、それが消滅した。

戦後の日本行政は大蔵省がその地位を占めるようになったとされている。財政と金融を管轄する大蔵省（真淵，1990）と、銀行を指導する日本銀行は、通商産業省とともに、内務省なき後の戦後日本における政治経済の最重要プレイヤーとなったのである。時には「大蔵省・日銀王朝」と呼ばれるほどの権勢を誇った（榊原，野口，1977年）のである。

このような日本の政治経済に対する見解と、筆者が展開している「総合行政の能力を持った地方政府」（北山 2015）とはどのような関係に立つのであろうか。本稿はまず財政・金融の領域で大きな影響力資源を有する大蔵省（財務省）も実は、その裁量の重要な部分を地方に対して失っていることを示す。なぜこれが始まったのか、どうしてそれが確立するに至っているのかについて、明治の地方財政制度にさかのぼってこれを論じるのが本稿の課題である。

ここで本稿の主張を先に述べるならば、中央と地方を遮断しようとする

明治の地方制度のシステムが近代化（都市化・産業化）の中で崩れ始め、それが総力戦下の大量動員体制の中で完全に崩壊した。野口悠紀雄のような1940年体制の論者が言うように、ここで日本は大きな変化を遂げ、いくつかのものは戦後にまで持ち込まれている。地方財政もまたその一つである。しかし、日本の場合はさらに敗戦と占領の経験を経ている。ここで占領軍からの有無を言わせぬ改革が敗戦国日本に加えられている。地方財政の場合には、シャープ勧告という、通常は実現されなかったとされる改革が、実は大きな影響を後に与えることになったことを論じる。

言うならば2つの決定的岐路が存在したのであり、これがどのように絡まりあい、現在までに至る路線、「総合行政の能力を持った地方政府」というものを確定するにいたったのかを、地方財政の中で検討するのが本稿の課題である。

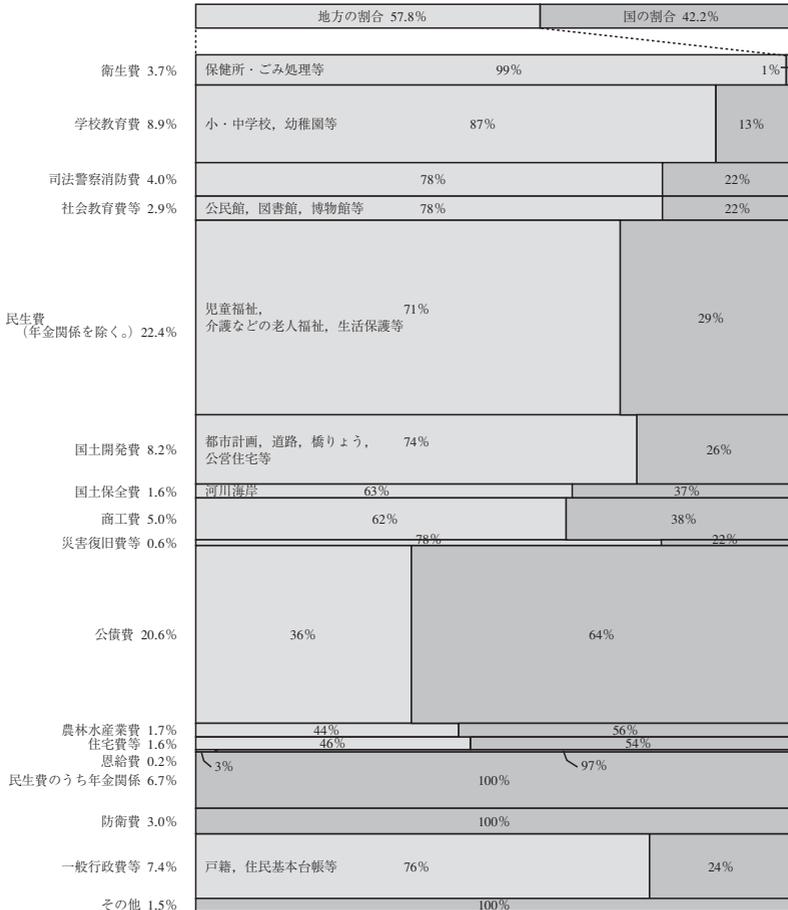
### 移転支出，地方交付税

日本の財政の特徴として重要なのが、中央地方間の移転支出の多さである。すなわち、中央政府から地方政府に対して大量の金銭的な移動が行われているのである。2016（平成28）年度における租税収入の状況をみると、国税が59.9%，地方税が40.1%となっている。昭和期に「3割自治」とよく揶揄されていたが、現在は4割ほどであり、しかもこれは先進産業民主国家の中では高い方である。

これに対して、公的支出の内訳をみると、中央16.6%，地方44.0%となっている（他に社会保障基金34.4%，公的企業5.5%）。国・地方を通じた純計の歳出を目的別でみた場合の内訳は、第1図となっており、年金関係と防衛費が国が100%となっているほかはすべて地方政府が重要な役割を果たしている。

この差を支えているのが、中央から地方への財政移転支出である。移転  
34(34) 法と政治 71巻1号 (2020年5月)

第1図 国・地方を通じた統計歳出規模（目的別平成28年度決算）



[soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/chihou/30data/2018data/30czb01-01.html](http://soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/30data/2018data/30czb01-01.html)

支出は、国庫支出金（補助金等），地方交付税，地方特例交付金，地方譲与税などからなる。量的にも質的にも重要なのが地方交付税である。地方交付税によって、国税の一部が最初から地方自治体へ流れ込むようになっているのである。2020年現在の数字を見ると，所得税・法人税の33.1%

(2015年度から)、酒税の50% (2015年度から)、消費税の22.3% (2014年度から)、地方法人税の全額 (2014年度から) とされている (地方交付税法第6条)。

### 「内務省-府県システム」と遮断の失敗

別稿 (北山 2017, 2018) で論じたように、明治の地方制度は、中央政局と地方政局との間の遮断、中央財政と地方財政との間の遮断を意図して構築された。そのうえで天川晃のいう「内務省-府県システム」が両者をつなぎ、その結節点に官選の知事がいたのである。急速な近代化を遂行するために、中央政府の仕事 (国政事務) は総合出先機関としての府県で行われると同時に、市町村にも国政事務の委任が行われた。事務の上では融合システムが存在したが、政治と財政面では遮断を狙っていたのである。自由民権運動およびその後の政党の動きに邪魔されずに、そしてできるだけ中央に負担のない形で地方の事情を解決してほしかったのであろう。その遮断の上で、市町村には自治が認められた。公選の議会と、議会によって選任された市町村長が存在したのである (この点は補論でさらに論述する)。

しかし、近代化に伴って事務は増大し、その費用をめぐって市町村からの圧力も徐々に増大していった。意図された遮断は長くは働かなかったのである (松元, 2011)。さらに政党勢力は中央政局にも地方政局にも浸透していき、そのうちに内務大臣のポストを政党が確保したり、知事を政党化したりすれば、「内務省-府県システム」は変質をしていく。山県有朋、山県閥が文官任用令をもって、勅任官である知事の任命を文官高等試験合格者のみに限るとして、この変質を食い止めようとし、闘争が繰り広げられたが、徐々に政治の遮断は困難となった。さらに町村は、1921 (大正10) 年に全国町村長会を結成し、脆弱な財政状況を中央に対して強く訴

36(36) 法と政治 71 卷1号 (2020年5月)

えた。彼らはさらに、町村の上に目の上のたんこぶのように存在していた郡制度を1923年、廃止させることにも成功した。

その過程で、財政面での遮断も実現が難しくなっていった。教員の給与負担を含む教育費の負担に苦しんでいた地方財政を救うために、徐々に補助金が地方と中央の間を結び始める。義務教育についての補助金ももっとも重要である。1896（明治29）年には、教員年功加俸国庫補助法ができて、教員の俸給の一部の国庫補助が行われた。4年後の1900（明治33）年には市町村立小学校教育費国庫補助法が国庫補助を拡充した。

1918（大正7）年には、市町村義務教育費国庫負担法が、市町村財政の負担軽減と教育の改善とを目的として、教員の俸給の一部を国が負担することになり、戦時下の1940（昭和15）年には、義務教育費国庫負担法および、市町村立小学校教員俸給及び旅費の負担に関する件（勅令）で、教員の給与の実支出額の2分の1を国庫負担が負担するとともに、残る2分の1は市町村負担から道府県負担へと変更されたのである。こうして、補助金を通じて中央と地方が結ばれるようになった。しかしそれだけでは

### 1940年の税制改革：地方分与税制度

この1940年は、地方財政にとってはもう一つの画期となった年である。この年の税財制改革では「地方分与税」制度が導入された。この分与税制度は、還付税と配付税からなるもので、前者の「還付税」は、国が便宜的に地租、家屋税、営業税を国税として徴収し、その全額を地方自治体に戻すというものである。これに対して「配付税」とは、所得税、法人税、入場税、遊興飲食税の一定割合（繰入率）を地方自治体の課税力、財政需要に応じて分配するというものであった。

大正時代から政友会を中心として政党勢力が要求していたのは、地租と

営業税の地方移譲であり、知事公選であった。知事公選は戦後にならないと実現しなかったが、前者は還付税によって実質上実現したのである。

さらに、配付税は、「意識的に地方団体間の財政力の差を緩和しようという最初の制度」（橋本，1995，114ページ）であり、現在の地方交付税の源流の一つとなるものである。

徴収地の所在する都道府県に全額還付するために、自動的に実施される還付税に対し、配付税は具体的な交渉過程を経て分配される。すなわち、内務省と大蔵省とが協議を行い、配付税の繰入率を毎年度決定することで財政力を調整する仕組みであった。

補助金の増大と地方分与税の創設は、税財政システムの大きな変更を意味した。神野直彦によると、「中央政府が地方政府へ委任事務に関して負担を負うという理念が公認された」（神野，1990，237ページ）のである。地方政府は多くの事務を担当する。国はすべてではないものの、移転支出によってその財政的援助を行う。そして特定補助金だけでは不十分な、課税力の乏しい、貧しい地域への援助を多くするという地方間の財政調整も始まったのである。このようにして、地方政府が多くの所掌事務を有する、あるいは国政事務の委任を受けるという体制への基盤の一つが、1940年に作られたのである。

この地方分与税の制度は何を起源としているのであろうか。橋本によると、これは内務官僚であった三好重夫の発案によるという。彼が1932年に行った欧米視察で諸外国の地方交付金制度に範をとったのである。（橋本，115ページ）。彼の提案が1936年の「臨時町村財政補給金制度」に結実し、その後、より恒久的制度である地方分与制度へ導かれた。

### 終戦直後の地方税財政

しかしながら、戦間期にできた制度がそのままのかたちで戦後に連続し

38(38) 法と政治 71 卷 1 号 (2020 年 5 月)

ているのではない。敗戦後、占領当局は中央地方関係の領域でどのような改革を加えたであろうか（中央地方関係一般については 北山，2018）。

戦後の地方税財政については、解体される前の内務省が、1946年6月から地方税制の改正を行おうとしていた。地方財源の拡充，地方財政の自主性の強化，地方税の増税，地方財政調整の適正化を課題としていた（橋本，241ページ）。具体的には、市町村税の増税，府県民税における独立税が設けられた。

同年9月には、地方制度調査会が設置され、地方税制財政制度についての諮問に基づいて、1947年2月17日に答申を行った。この答申及び大蔵省の「税制調査会」の答申に基づいて、1947年3月に、地方税制改正がおこなわれた。

まず、地租、家屋税や営業税が国税から地方税に委譲された。この結果、地方分与税が性格を変えた。1940年の地方分与税制度は、還付税と配付税からなるもので、前者の「還付税」は、国が便宜的に地租、家屋税、営業税を国税として徴収し、その全額を地方自治体に戻すというものである。これらが地方税となったので、還付税は廃止となったのである。地方分与税法は改正され、配付税のみとなった。

地租、家屋税や営業税は、都道府県の独立税となり、市町村はこれに附加税を課することとなった。また1946年に設けられていた府県民税と市町村民税がともに増税となった。

### 1948年の新地方税法

1948年7月には地方税法を全面改正し、新しい地方税法が公布され、国税体系からの地方税体系の分離、独立が進められた。また、前年の変化を受けて、「地方分与税法」が廃止され、「地方配付税法」が制定された。内容は以前からと同様の発想によるものであったが、配付税額を所得税およ

び法人税の前々年度の徴収額の33.14という定率によるとして増額が図られた（橋本，250ページ）。

### ドッジの超緊縮予算

ところが1949年2月に、大蔵省の働きかけもあって（橋本，259ページ）、ドッジが来日し、超緊縮政策が始まった。日本経済が、アメリカの援助と補助金という竹馬の上に乗ってっているようなものであると指摘し、経済安定九原則の要件のひとつとしての超均衡予算を実現するために、補助金の削除など厳しい予算削減措置が取られたのである。この結果、地方財政も大きく切り込まれることになり、地方配付税の配付率は33.14から16.29とする「地方配付税法の特例法」案が大蔵省によって作られ、49年4月に公布された。

さらには同年の暮れに至り、定率でさえなくなり、配付税額を666億円8,751万8,000円という定額にすることになってしまった。

### シャウプ勧告

そして49年5月にはコロンビア大学教授のカール・シャウプ博士を团长とする使節団が来日した。ドッジ・ラインによる地方の窮乏状況についての要望などを聞き入れながら綿密な調査旅行の上で、同年の9月に税財政さらには日本の地方行政についても報告書を公表した。いわゆるシャウプ勧告である。まず今までの議論と同様に、地方税の増額、地方税制の自主性の強化などがあり、これによって、均等割と所得割からなる住民税が設けられた。また地租に代わるものとして不動産税（固定資産税）が市町村の税源となった。さらに都道府県には付加価値を課税標準とする事業税を創設するとした（ちなみに、この付加価値税構想も世界史的にみて早いものであった）。国税、道府県税、市町村税をそれぞれ分離独立したも

40(40) 法と政治 71巻1号 (2020年5月)

のとするのが主眼である。

本稿の観点から最も興味深いのは国庫支出金に対するシャウプ勧告の立場である。まず全額国庫負担の支出金は廃止し、国が自ら行うか、地方が全額負担した上で地方が行う。一部国庫支出の奨励的な補助金は存続するものの、一部国庫負担の負担金は廃止することとした。

負担金とは、国家的利益と地方的利益のあわせてもつ政策への支出であり、教育、自治体警察などが挙げられている。これらは後述する「平衡交付金」によって与えられるべきだということである。すなわち、補助金負担金によってではなく、用途の限定されない一般財源として地方自治体に与え、その必要に応じて支出すべきであるということである。さらに地方自治体は、税率を上下する自由も与えられるべきである。住民が望む水準の行政水準を自分たちが自由に決定できることが自治であると考えられているのである。

しかし、極限まで地方税率を設定して税金を徴収しても、十分な住民サービスを提供できないような例外的に貧困な自治体については、特別の援助が中央政府から与えられるべきであるという。これが「平衡交付金」である。

## 平衡交付金

シャウプ勧告の大きな特徴がこの平衡交付金である。配付税制度に取って代わるもので、これによって、地方財政の不均衡の調整を行おうとするのである。

まずどれだけの規模のものであるか。それまでの地方配付税は、所得税と法人税の33.14%を配付することとなっていたものの、前述したように実際には半減された例をひいて、地方自治体がこれを信頼していないと勧告は指摘する（橋本，280ページ）。そこで、特定の財源とはリンクしな

い資金によって賄う制度を提案しているのである。

では、シャープ勧告はどのように決めるといえるのか。「この交付金の総額は合理的な標準の下に地方当局の財政力と経費の必要性とを考慮して決定しなければならない。地方への分配は、財政力と経費の必要性との差を十分に認める方式によって行われなければならない。」(橋本, 280ページ)

「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」(同)ということはどういうことか。具体的に言うと、各団体への交付金は、二つの部分からなる一つの方式によって計算される。第一は地方の行政に対する必要度の測定に関するもので、もう一つは地方の財政力に関するものである。

その計算方法は、以下のように考えられている。すなわち、地方行政の各項目に対する財政需要は、あたえられ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たり標準費用を乗じて算出されるであろう。全行政を総合したその所要経費の合計が全財政需要になるであろう。

また、各地方税の財政力は、標準の賦課およ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(橋本, 281ページ)。

このようにシャープ勧告は、合理的な必要最小限の行政を行うための経費を財政需要額として、その地方団体が標準税率で課税した場合に得られる税収入を財政収入額とし、収入額が需要額に満たない財政力の乏しい自治体に対して、平衡交付金を配付しようというのである。(橋本, 282ページ)。毎年度交付すべき交付金の総額は、このようにして測定された財政需要額が、財政収入額を超える地方団体の、その超過額を積み上げた合算額を基礎として定められるのである。

この平衡交付金によって、国庫支出金のうち負担金と呼ばれる、一部は国家的利益を持ち、一部は地方的利益を持つものへの支出は廃止されることになる。教育、自治体警察などへの支出であり、実際に1950年には義務教育費国庫負担法が廃止され、新設した地方財政平衡交付金に吸収された。

### シャープ勧告の評価

奨励的な補助金は残してもよいが、中央と地方との両者に利益・責任があるような行政に対する負担金を減らすというやり方には反論も多かった。最も強い反対は、その義務教育費国庫負担金を守りたい文部省からであった。この負担金が一般財源となる平衡交付金に振り替えられると、地方政府がどれだけをどこに使うかが自由に、自律的にできることになり、望ましいと考えるレベルの行政が確保できなくなるのではないかというのがそれぞれの省庁の懸念である。

これは市川喜崇のいう、個別行政分野における「機能的集権」の立場からのものである（市川，2012）。注意を要するのは、市川も指摘するように、これが日本の各省庁のみの懸念ではないことである。すなわち、GHQの中でも教育や福祉などを担当するセクションは、自らの政策領域の目標実現が第一であり、この点では日本側の各省庁と同盟関係にあった。市川が述べるように、「総司令部の各部局の中で、個別補助金の廃止に最も強く反対したのは、公衆衛生福祉局長のサムズ大佐であった。彼は、個別補助金の廃止とその平衡交付金への吸収をテーマとして開かれた1949（昭和24）年10月10日と同12日の2回の会議において、出席者の中で最も強硬な態度をとっていた。」（市川，176ページ）このことを反映してか、義務教育費国庫負担金が平衡交付金に吸収されたのに対して、生活保護費負担金や保健所事務および施設費負担金などの個別補助負担金は存続してい

るのである。

これを一般的事項における分権化（知事公選を含む首長公選化，都道府県の完全自治体化，直接民主主義的な制度の採用）とを区別しなければならない，と市川は主張する。占領改革は民生局（GS）が中心となってこのような分権化を成し遂げる一方で，他のセクションでは「機能的集権化」も進んでいた，しかもこの「機能的集権化」は明治の古い集権化とは異なり，福祉国家実現を含む新しい現代的な集権化というのである。

ポイントは，GHQ の中でも路線の違いがあったことであり，GHQ が分権化を進める改革勢力，日本の省庁が集権体制を守ろうとする抵抗勢力であったというわけではないことである。どれだけの個別補助金負担金を残すか，平衡交付金をどのようなものにするかについてはGHQ の中でも意見の不一致があったが，1950年4月11日にマッカーサーから吉田茂総理大臣あてに「平衡交付金の交付に当たっては条件をつけたり，使途を制限してはならない」という内容の書簡が発せられた。しかし，教育の分野では教育に関する移転支出を平衡交付金から取り出し，個別の補助分担当金によって行うことを動きはこの後も続き，結局は1952年8月8日に「義務教育費国庫負担法」が復活した。

### シャウプ勧告を受けての地方税法の制定

シャウプ勧告は地方財政に関して，国，都道府県，市町村がそれぞれ独自の税源を有することが必要であるとし，国税の一定割合に対して賦課する，従来の賦課税制度を改めた。この結果，市町村については「住民税」および「不動産税」を，都道府県については「事業税（付加価値税）」を設けるように勧告している。

この勧告を受けて1950年3月23日に地方税法が国会に提出された。この時には与党自由党からも修正案が出たが，GHQ は修正は一切認められ  
44(44) 法と政治 71 卷1号 (2020年5月)

ないとしてこれを拒否した。この結果、地方税法が審議未了廃案となった。その後、若干の修正を経て、1950年7月の臨時国会に提出されて成立した。ここで住民税、地租・家屋税に代わる固定資産税が成立したが、府県税としての付加価値税は52年に成立したものの、54年に廃止されている。

### シャープ勧告の地方自治観

以上のようなシャープ勧告で表現されている中央地方間関係は、基本的には地方政府の自律性 (autonomy) を重視したアメリカ流のものである。行政責任明確化の原則から、地方団体の長が国の機関として国政事務を行う機関委任事務は否定される。国が行う事務は、地方出先機関を設置して行う。天川モデルで言う「分離」モデルである。自治体の行う事務について、その行政サービスの水準は、中央政府が決めるのではなく、地方政府が決める。それは公選の首長と議会による議員、ひいては有権者、納税者が決めることである。

しかしながらシャープ勧告には、当時のアメリカにもなかった平衡交付金が登場している。その地方自治体の標準的な財政需要状況と収入状況とを比べて、収入が足りない自治体には財政調整として中央政府からその分が移転される。しかしながら、その移転支出の使い方はあくまでもその地方自治体が決めるべきことであって、中央政府は注文を付けてはならないという考え方なのである。

これは、奇妙な組み合わせである。もっとも純粋な分権的体制では、各自治体の住民は自分で得られた収入の範囲で、それをどのように使うかを決める。しかし、財政状況がぜい弱であると中央政府が判断すれば、中央政府から一般的基準に従って収入が移転されるものの、中央政府はその使い道には一切口を挟まない。その意味で自律性は保障されているのである。自律性と地方の財源保障を両立させる一つのやり方であり、地方政府にとつ

ては、ある意味ではもっとも望ましい、ありがたい方法ではある。自律性は確保されたうえで、しかもある程度の財源が保障されているからである。市川は、これを「地方福祉国家」路線と評している（市川，2004）。

### 神戸委員会

シャープ勧告は、従前の中央地方間の事務配分が不適切であるとして、行政責任明確化の原則、市町村優先の原則に従い、事務の再配分を行うために、特別な国の委員会を設置することを勧告した。この委員会が神戸委員会である。神戸正雄京都大学教授が議長を務めたもので、1950年10月と12月に、そして1951年9月に勧告を行った。

この神戸勧告は、シャープ勧告に従って、行政責任を明確にすること、市町村を優先にすることを原則に勧告を行っている。国の事務を29項目に限定し、それ以外の事務を自治体の事務としている。国の関与を技術的助言や勧告などに限定するところなどは、1995年設立の地方分権推進委員会の勧告と非常に類似した勧告内容となっている。国の事務を首長に委任して地方が実施する機関委任事務についても限定的となっている（市川，2012，178ページ）。

しかし天川晃によると、神戸勧告は機関委任事務を容認することで、「地方行政の円滑なる運営，住民の利便等を考慮」すれば、地方出先機関を設置するよりも機関委任が望ましい、という考え方を提示しているという（天川，2017，290ページ）。

市川もまた、「神戸勧告の「各論」を読めば、この勧告が、〈個別行政〉の分野で、国の自治体に対する技術的助言や勧告の必要性に関して実に細かい配慮をしていることがうかがえる。それは、勧告が、現代国家における新しい中央集権化への対処という課題を、正しく見据えていたからに他ならない」としている。（市川，2012，181-182ページ）

こうしてシャープ勧告の中の行政責任の明確化の原則、国の仕事は国の出先機関で行うか、地方政府の仕事に完全に移譲するという方式は、神戸委員会になると希薄化してきていた。機関委任事務はある程度容認された。

### 平衡交付金の運用

さて、シャープ勧告を受け、一部の個別負担金を吸収して、個別の自治体の足りない財政力を補う平衡交付金制度ができた。この事務を所管するために、地方財政委員会が設置された。この委員会が、地方財政平衡交付金の総額を見積り、各地方公共団体に交付すべき交付金の額を決定する。独立性の高い合議制の行政委員会であり、総理府に設置された。これが1950年5月30日のことである。

委員は、衆参両議院の同意を得て、内閣総理大臣に任命された5名の委員を以て組織される。委員には、次の者を各一名ずつ含むこととされた。すなわち、全国の都道府県知事及び都道府県議会の議長の各連合組織が共同推薦した者、全国の市長及び市議会の議長の各連合組織が共同推薦した者、全国の町村長及び町村議会の議長の各連合組織が共同推薦した者である。この委員会が地方の利益を十分に代表するようにするという制度設計である。

運用はどのようなものであったか。小西砂千夫の著作（小西，2019）によりながら、過程を追ってみよう。すでに述べたように、1949年度の予算案は超均衡予算と呼ばれたものであり、地方配付税率が半分に引き下げられるという事態があった。1950年度になっても同様にドッジ・デフレ下の緊縮予算が続いている。結局、1953年度までの毎年度、大蔵省と地方自治庁（1949年に警察や建設関係を除き、地方自治制度の企画等を担当する、総理府の外局として発足、52年からは自治庁）との間で地方財政計画（実質的に各自治体の交付金を積み上げていくことはできないの

で、地方財政委員会は交付金の歳出見積に関する書類を作成し、これを作成して内閣に送付するが、この書類が地方財政計画)の規模を巡って対立が続いた。厳しい予算編成の過程でその規模は削減され、自治庁の望むものとはなっていなかった。他方、「大蔵省もその調整に手を焼き、厳しい交渉ごとを回避したいと考えるに至っていた」(小西, 53ページ)のである。

### 地方交付税へ

こうして制度変更の模索が始まる。参考になったのは、すでに1940年から行われていた地方配付税である。すなわち、国税の一定比率を地方財源として確保して、地方に配分するやり方である。こうすれば、毎年の厳しい交渉による消耗戦を避けることができると、両省ともに考えた。こうして、自治庁側の地方制度調査会も、大蔵省側の臨時税制調査会がそのような提案をしている。

しかし、新しい構想である地方交付税がただ単に地方配付税への回帰であるだけではないことに注意を払う必要がある。ここで登場するのが、地方財政委員会で財務課長を務めていた奥野誠亮である(小西, 54ページ以降)。奥野は、平衡交付金が持っていた財源保障の考え方を残そうとしたというのである。

ただ単に、国税の一定比率を確保するだけではなく、財政需要と財政収入を測定し、不足ある場合に補填する、そのようにして地方財政計画の収支を一致させる、そしてそのことによってマクロベースで財源保障の機能を維持するという考え方を捨て去らなかつたのである。このため、奥野は地方交付税法を、地方財政平衡交付金法の一部を改正するというかたちをわざわざ取ったというのである。法改正時は奥野は税務部長であり、所管外であったにもかかわらず、奥野のこだわりでそれが通ったという。

この財源保障機能が残ってこそ、地方交付税法を第6条の3第2項で、地方交付税の財源不足額が著しいときには法定率を引き上げる規定が意味を持つことになってくる。大蔵省は、地方交付税を渡し切りの交付金と捉えており、同規定も実際には抜けない伝家の宝刀と考えていたというが、制度にはきっちりと痕跡が残されたと言えるのであろう。

ポール・ピアソンが『ポリティクス・イン・タイム』で主張するような、既存の制度と新しい制度と併存するという状態、制度併設 (layering) がここで生じていると考えられるのである。あるいは、政策普及論などで取り上げられている「いいとこどり」(mixiing)が生じているということもできるであろうか。

#### 穴あき地方財政計画事件

さらにもう一つ、制度開始期のある出来事が、後々に大きな影響を果たすことになった。ポール・ピアソンが前掲書でいうように、初期における偶発的な出来事がキャンセルされずに残って、後まで継続的な影響を与え続けるということがここで生じていたのである。

1954年5月になってから、地方財政平衡交付金法の地方交付税法への改正が成立した。この年度の地方交付税は、平衡交付金を前提に決定された総額を事後的に当てはめたものであった。その結果、地方交付税の法定率は所得税19.874%、法人税19.874%というように端数がついていた。

次の1955年度予算編成ではその法定率がどうなるかが問題となる。この年の予算も、前年度に引き続き1兆円予算と呼ばれ、総額を1兆円以内に抑え込もうとするものであった。4月2日の大蔵原案のときには、地方交付税の法定率は22%とされた。これに続いて復活折衝が行われたが、川島正次郎自治庁長官の経験不足もあって大蔵原案のままであった。

この結果、地方財政計画の上では、歳入と歳出との過不足が140億円に

達してしまっていた。自治庁の財政課長であった柴田護は辞表を書いた上で、歳出の最後に節約で措置するとしてマイナス140億円を計上した形で、歳出と歳入を名目的に一致させただけの計画を作成し、さらにこのことについて新聞にレクチャーをしたため、これが新聞紙上に取り上げられ、大きな騒ぎとなった。大蔵省と自治庁が批判の対象となり、政府の責任が問われる状態となったのである。

こうして一万田尚登蔵相と川島正次郎自治庁長官との間で折衝が行われ、赤字を解消した地方財政計画を作り直すこととなった。このときは、自治庁側が単独事業の節約や行政事務の簡素化等による節約によって新しい計画を作ることとなったが、小西によると、1955年度中に補正予算を組んで地方財源を実質的に増額することで政府内の合意がされた模様であると述べている（小西，69ページ）。

柴田護の発言（柴田，169-171ページ）を引用しながら、この事件は次のような効果を持ったと小西は言う。政府の上層部には2つの異なる立場があった。第一に、地方交付税制度になって、地方財政計画に赤字があることをいちいち問題にしなくてもかまわない、政府の責任でもないという立場であり、第二に、やはり地方財政計画に赤字があるのはおかしい、国会審議も止まってしまうという立場である。自治庁は前者の立場をとったが、大蔵省は後者の立場をとり、自治庁に修正を要求してきた。

もともと大蔵省としては、渡し切りの補助金であり、単年度で収支が一致しなくてもかまわないはずであったのに、予算に瑕疵があるとマスメディアで、ひいては国会で野党に騒がれることになると、「大蔵省の汚券にかかわる」（小西，75ページ）からであった。

新聞へのレクチャー（リーク）がなく、大きな騒ぎにならなければ、そして大蔵省も赤字の地方財政計画について問題にしなければ、事態は変わっていたことは大いにありえる話である。「そうなる」と、その後の地方交付

50(50) 法と政治 71巻1号 (2020年5月)

税の運用も大きく変わっていたであろう。地方交付税制度の運用における事実上の初年度の起きた事件が、その後の動きを決定づけた。」(小西, 76ページ)

この後、ずっと地方財政計画の収支は一致されることが前例となり、それはずっと踏襲されてきた。地方交付税の総額は、国税収入の一定割合とされることになり、大蔵と自治との間で毎年の交渉が不必要になった。同時に、自治庁は平衡交付金から引き継いだ、財源保障機能を地方交付税が保持することを選び、さらには収支の一致した地方財政計画を毎年出し続けることになった。「地方交付税法への改組と、穴あき地方財政計画事件によって地方財政計画の歳出と歳入を同額にするという運用の定着の2つの組み合わせが、その後の地方財源の拡充に決定的に効いたことを意味している。」(小西, 78ページ)

### 制度併設としての地方交付税

こうして小西は地方交付税がハイブリッドであるという表現を使う。国税収入の一定割合で総額を決めて財源調整する「地方配付税」と、ミクロとマクロで財政需要と財政収入を調整して財源を保障する「平衡交付金」のハイブリッドというわけである。

問題はハイブリッドの組み合わせの仕方である。この二つの背後には異なる時期の異なる理念が存在する。地方配付税(と地方還付税とを合わせた地方分与税)は戦時期の総力動員体制の中で、取られたものである。追いつき型の近代化を急速に進めてきた日本は、近代国家の証左として、立憲国家の体制をとり、ヨーロッパ大陸型の地方自治体制も採用し、特に市町村を中心に分権的な体制もとった。地方議会を設け、そこで選ばれる市町村長が存在していた点で、政治的分権化が早かったといえる(補論参照)。

総力戦体制に入り、果たすべき事務が増大して地方に委任する事務も増える中、全国町村長会からの要求も強く、「中央政府が地方政府へ委任事務に関して負担を負うという理念が公認され」、1940年の地方分与税体制が始まる。総力戦に負けた後、この地方分与税は地方配付税となり、戦後にも受け継がれた。

このような総力戦を体験している国と体験していない国とでは大きな差ができてくるだろう。企業や金融、業界団体などの他の領域でもこの時の変化はある程度、永続的な影響を戦後にも残し、1940年体制という言葉が生まれた。

しかし、日本はその総力戦に負けて、実質的にアメリカ一国に6年もの間、占領されて、占領改革を経験することとなった。

地方財政の領域では、占領の中でシャープ勧告によって、行政責任明確化の原則と、地方財政平衡交付金という異質の要素が接ぎ木をされることになった。前者は、アメリカの政府間関係でも見られる考え方であり、地方は国政の事務の委任を受けたりはしない。なぜならばそれは二重責任となり、行政責任明確化の原則に反するからである。しかしこれは神戸委員会になるとより柔軟なものとなったし、逆コースの中で骨抜きにもされていった。GHQの個別の事業部局も機関委任事務には反対しなかった。アメリカ的な行政責任明確化の原則は定着しなかった。

もう一つの平衡交付金は、各地方自治体ごとに標準税率による予想収入額と地方行政に必要な最低経費とを測定し、その差額を埋め合わせる発想であり、当時のアメリカのやり方を取り入れたものでもない。しかしながら、地方は収入が必要経費に満たない場合には平衡交付金が国税から移転支出として支給される。補助負担金とは異なり、それをどのように使うかは地方の自由・自律性に任せられるべきであって、中央はそれに注文をつけてはならない。

この考えが占領期であったからこそ、取り入れられた。GHQの中でも個別の行政部局からは反対の声があり、一枚岩ではなかったのであるが、マッカーサーが書簡を吉田総理大臣に発して、中央による条件付けや使途制限を禁じた。それまでの地方配付税は国税の比率によって決められるが、中央政府の都合で年々変更されてきたので、地方予算の安定を損ない、望ましくないと考え、各地方自治体ごとに別個に計算された平衡交付金を積み上げるといふ方式を勧告したのである。

ところが、これはこれで毎年の大蔵省と自治庁との間の消耗戦をもたらしてしまった。そこで再び地方配付税のように国税の一定比率という考えが復活した。それは地方分与税という経験が戦前の日本にあったからである。

さらに、地方財政委員会・地方自治庁の官僚は、財源保障機能を重視し、保持し続けた。そのために新法の制定ではなく、地方財政平衡交付金法の修正という形式にもこだわった。行政責任明確化の原則と同様、平衡交付金は戦後日本に定着しなかった。しかし、その重要部分、すなわち財源保障機能は消え去ることなく、戦後日本に影響を与え続けたのである。そしてその背後には自治官僚がいた。

大蔵省にとっては渡し切りの補助金とすることも可能であったろうが、地方財政計画で赤字が出ることになり、さらにそれがマスメディアで大きく取り上げられる事件となって、大蔵省は地方財政計画の収支を一致させることを求めた。このような偶発的な出来事も、財源保障機能が確立していくうえで重要な要因の一つとなった。

この結果、地方交付税法第6条の3第2項の規定が生きてくることになった。これは、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、各地方自治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った場合、地方行財政度の改正あるいは、国税に対してかけられる率（交付

税率)の変更を行うものとするという規定である。長期に渡ってであり、しかも著しく異なる場合であるので、それほど短期的に対応するものではない。しかし地方財政計画の歳出と歳入とが同額である運用が提出している以上、このことは問題になり得るのである。

実際にこの規定に基づいて引き上げられたのは、公式には1回(2015年)であり、事実上とされるものが1回(1966年)のみとされている(小西, 156ページ)。大蔵省(財務省)は法定率を上げることをなかなか認めなかったのである。

しかしながら、これは実際には法定率は引き上げられている(第2図)。1955年度には22%, 1956年度には25%となっているが、この段階であるべき法定率を決めるためであった。その後もまた、毎年度のように段階的に引き上げられており、1957年度26%, 1958年度27.5%, 1959年度28.5%, 1960~61年度28.5%, 1962~1964年度が28.9%, そして1966年度に32%と大きく引き上げられている。これらは、上記の規定に基づくものではないとされている。ところがこの後は20年以上、この数字のままとなった。

それ以降は、北村亘の『地方財政の行政学的分析』に詳しい。同書が指摘するように、1970年代以降の財政危機の時代にも地方財政の大胆な削減は行われず、暫定的なあるいは恒久的な手法で地方の財源不足が補填されてきた。80年代の終わりには消費税やたばこ税が地方交付税の財源として加わるなどの変化があった。

それぞれの交付税率変更の過程では、北村の指摘するように、大蔵省、自治省、そして自民党政治家によるゲームが繰り返されたが、その概ねのルールが決まり方に本稿は焦点を当ててきたというわけである。本稿は、総力選の戦時期と占領改革期の出来事と、そしてその組み合わせが地方税財政に与えた影響に分析の中心がある。この時期を二つの決定的岐路ととらえ、この時期の出来事が、偶発的な事件をも含めて、地方政府が総合行

54(54) 法と政治 71巻1号 (2020年5月)

第2図 地方交付税率の変遷

(単位：%)

年度	地方交付税率			年度	地方交付税率		
	国税三税	消費税	たばこ税		国税三税	消費税	たばこ税
1954(昭29)	(当初予算)			1997(平9)	32.0	29.5	25.0
	所得税 19.66			1998(平10)			
	法人税 19.66			〔所得税 32.0〕 〔法人税 32.5〕 〔酒 税 32.0〕	29.5	25.0	
	酒 税 20.0						
	(補正後予算)						1999(平11)
	所得税 19.874			〔所得税 32.0〕 〔法人税 35.8〕 〔酒 税 32.0〕	29.5	25.0	
	法人税 19.874						2000(平12)
	酒 税 20.0			2006(平18)			
	1955(昭30)	22.0			〔所得税 32.0〕 〔法人税 34.0〕 〔酒 税 32.0〕	29.5	25.0
	1956(昭31)	25.0		2007(平19)			
1957(昭32)	26.0			〔所得税 32.0〕 〔法人税 34.0〕 〔酒 税 32.0〕	29.5	25.0	
1958(昭33)	27.5		2013(平25)				
1959(昭34)	28.5			〔所得税 32.0〕 〔法人税 34.0〕 〔酒 税 32.0〕	22.3	25.0	
1961(昭36)							2014(平26)
1962(昭37)	28.9			〔所得税 33.1〕 〔法人税 33.1〕 〔酒 税 50.0〕	22.3		
1964(昭39)							2015(平27)
1965(昭40)	29.5			〔所得税 33.1〕 〔法人税 33.1〕 〔酒 税 50.0〕	20.8		
1966(昭41)	32.0						2018(平30)
1988(昭63)					〔所得税 33.1〕 〔法人税 33.1〕 〔酒 税 50.0〕	19.5	
1989(平元)	32.0			2019(令元)			
1996(平8)			24.0	25.0	2020(令2)		

論  
説

政を行うことを可能にする移転支出の規模，税財政的な基盤を作りだしていったことを論じたのである。

補論

本稿は，現在の地方自治体制がいかに形成されていったのかに注意を集中させているが，同じように，政策過程としての分権化の歴史的過程，より正確には政治における「時間」の要素に関心をもつ研究である，Tulia Falleti の研究についても論じておきたい (Falleti, 2005, 2010)。

彼女の研究は、分権化の順序理論 (sequential theory of decentralization) と名付けられているもので、分権化を、行政的分権化、財政的分権化、政治的分権化の3つの過程に分類し、それが生じた順番によって分権化の効果に差が出てくるという主張を行っている。

行政的分権化とは教育や保健、社会福祉や公的住居などのサービスの管理運営や提供を地方政府に移譲することである。意思決定権限の移譲は必ずしも必要条件とはしない。次に述べる財政的分権化がこれに伴うこともあるが、地方政府だけがコストを負担する場合もあり得る。

財政的分権化とは、地方政府の歳入や財政的自律性を増大させる政策である。中央政府からの移転支出の増大、地方税の創設、国税の税源移譲のように多様な制度形態がありえる。

最後に、政治的分権化とは、政治的権限や選出能力を地方のアクターに移譲する制度変化である。それまでは任命されていた市町村長や知事を公選化したり、地方議会を創設したり、地方政府の政治的自律性を強化するような政策がその例である。

これらの分権化は必ずしも同時に行われるとは限らず、それぞれが別のタイミングで行われることがある。そしてその順序によって、分権化が進んだ段階で市町村長や知事が有する権力には違いが生じるというのが彼女の主張である。彼女はこの理論をラテンアメリカ諸国に適応し、コロンビアでは1986年から1994年にかけて、政治的分権化→財政的分権化→行政的分権化という順番で行われ、地方アクターの自律性が強い体制となった。逆にアルゼンチンにおいて1978年から1994年にかけて行われた分権化は、行政的分権化→財政的分権化→政治的分権化の順番で行われ、地方の権限がほとんど増えない結果となった。

これ以外にも外生的な影響によって、政治的分権化→行政的分権化→財政的分権化という場合もあり得るといえる。政治的分権化が行われたものの、

次の段階で行政的分権化しか行われず、財源なきサービスについて公選リーダーへの不満が高まる場合が起こった場合には、分権化の効果が上がらないことになる。しかしながら、公選のリーダーたちの努力によって財源が与えられるならば、政治的分権化→財政的分権化→行政的分権化程の場合ほどではないにせよ、ある程度は中央地方関係は変化を見せるであろうというのである。

Falletti がもう一つ強調するのは、分権化がすすめられた時点での国家のコンテキストである。ラテンアメリカの諸国の場合には、寡頭制国家 (oligarchic state) 的なコンテキスト、発展志向型国家 (developmental state)、そして市場志向型国家 (market-oriented state) のコンテキストがあり、その状況において分権化の意味が異なってきた。

Falletti の理論を明治期日本に適用した場合、どのようなことが言えるであろうか。まず19世紀という早い段階で政治的分権化と行政的分権化がほぼ同時に行われた。当時の国家のコンテキストはなんであったろうか。明治日本は明らかに寡頭制国家であると同時に、当時の先進諸国に範をとった立憲国家たらしめた国家であるといえる。岩倉使節団からはじまり、伊藤博文と山県有朋が中心となって欧州諸国をモデルとして作り上げたのが明治の立憲国家、そして市制町村制、府県制郡制であった。これが文明国、先進国のあるべき姿であると考えられたのである。その中で府県には官選の知事が置かれたものの、市町村長は公選議員からなる地方議会によって選ばれたものであった（厳密には、市長については市会ができるのは3人を選んで推薦することであり、その中から内務大臣が選任するという形式が1888年から取られ、そして1926年からは市議会による選任となった）。

府県には府県会も置かれており、Falletti の基準から言っても政治的分権化が1890年代から実施されたことは明らかである。また、教育などの

事務が地方によって実施されていたことから、行政的分権化も進められた。しかし、財政的遮断と表現したように、財政的分権化は昭和の時代になるまで進まず、徐々に補助金という形で進み、1940年の地方分与税制度によって財政的分権化が三つの分権化の最後に行われた。Falleti のいう財政的分権化は移転支出の増大をも含むことに注意されたい。こうして明治日本も、政治的分権化＝行政的分権化に続いて、第三番目に財政的分権化も行われていった国であると考えられる。

もっとも日本の場合にはさらに総力戦体制の中で政治的分権化は後退した。ここでは総力戦の軍国主義国家のコンテキストにおいて、政治的集権化が行われた。その意味では分権化がしっかりと根付いていた国とは言えないかもしれない。しかしながら、その後、占領改革によって、知事および市町村長公選を含む政治的分権化が進み、その後は政治的分権化は確固たるものとなった。それは白地に描かれたものではない。そこには戦前の分権化の順序が堆積されていたのである。

### 終わりに

近代的な立憲君主国家を目指して作り上げた明治の地方自治制度は、総力戦の総動員体制の中で一度目の変容を遂げた。中央政府は地方の行政事務に対して、一定の負担を行い、地方の財政力を調整しようとする志向を有するに至った。二度目の変容は占領改革の中のシャープ勧告によって行われた。たしかにシャープの勧告した平衡交付金は、早々に廃止された。しかし、地方自治庁の官僚が、それに代わる地方交付税に、シャープ勧告のなかにあった財源保障の要素を植えつけた。彼らが、アメリカから来た、しかしながら非アメリカ的な制度の遺伝子を操作したのである。かくして地方交付税は、地方配付税と平衡交付金のハイブリッドとなった。しかも

その運営が開始されたとき、地方財政計画は収支を一致させることを大蔵省に巧妙に強いる出来事が起こった。これによってただ単に中央から地方へ一定の割合の移転支出が行われるのではなく、基準財政需要額が基準財政収入額とを不断に比べて、その一定額が十分なものなのかについて注視する仕組みが組み込まれたのである。

この結果、地方交付税制度は、小泉内閣の三位一体改革に至るまで、順調にその内容を充実させていくことになった。地方自治体が総合行政を行うことを財政的に可能にすると同時に、中央が地方に依存するような体制であった（現在の新型コロナウイルスによる休業要請に伴う補償などを給付しようとする場合にも、各地方自治体が補正予算を通して行わざるを得ず、各自治体が補正予算を通過させる必要がある。2枚の布マスク配布は対照的に、郵便局（民営化されてはいるが）のネットワークを使った、いわば分離型の手法であった。）

そして地方もまたこの地方交付税に依存をすることになった。中央と地方は相互に依存し、統合されている。本稿は、総合行政を行う地方自治体を地方財政の観点から理解することを課題とし、そのうえで二つの決定的な岐路が極めて重要であったことを論じた。

#### 参考文献

- 天川晃（2017）『戦後自治制度の形成』左右社  
市川喜崇（2004）「シャープ勧告の今日的意義」『地方自治』（675）、2-18  
市川喜崇（2012）『日本の中央——地方関係——現代型集権体制の起源と福祉国家』法律文化社  
北村亘（2009）『地方財政の行政学的分析』有斐閣  
北山俊哉（2015）「能力ある地方政府による総合行政体制」『法と政治』法と政治 66(1) 59-89  
北山俊哉（2017）「日本における総合行政の起源」『法と政治』68(1) 47-73  
北山俊哉（2018）「日本における総合行政の起源：占領改革期の中央地方関係」『法と政治』69(1) 61-85

- 小西砂千夫 (2017) 『日本地方財政史——制度の背景と文脈をとらえる』 有斐閣
- 小西砂千夫 (2019) 『地方財政の歴史を変えた8つの物語』 日本加除出版
- 榊原英資・野口悠紀雄 (1977) 「大蔵省・日銀王朝の分析」 『中央公論』 92巻 8号, p96-150
- 柴田護 (1975) 『自治の流れの中で——戦後地方税財政外史』 ぎょうせい
- 神野直彦 (1990) 「『日本型』税・財政システム」 岡崎哲二, 奥野正寛編 『現代日本経済システムの源流』 日本経済新聞社
- 橋本勇 (1995) 『地方自治のあゆみ』 良書普及会
- ピアソン・ポール (2010) 『ポリティクス・イン・タイム』 勁草書房
- 飛田博史 (2013) 『財政の自治』 公人社
- 松元崇 (2011) 『山縣有朋の挫折——誰がための地方自治改革』 日本経済新聞出版社
- 真淵勝 (1990) 『大蔵省統制の政治経済学』 中公叢書
- 村松岐夫 (1994) 『日本の行政——活動型官僚制の変貌』 中公新書
- 持田信樹編 (2006) 『地方分権と財政調整制度——改革の国際的潮流』 東京大学出版会
- 山本 公德 (2012) 「シャープ勧告における地方制度改革構想と現代地方自治」 『年報行政研究』 (47) 134-149
- Falleti, Tulia G. 2005 “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective,” *American Political Science Review*, 99(3), 327-346.
- Falleti, Tulia G. 2010, *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*, (Cambridge University Press)

## Two Twists of Fate: Fiscal equalization and MOF-BOJ Dynasty in Japan

Toshiya KITAYAMA

The post-war Japan is well known for the superior power of the Ministry of Finance and the Bank of Japan. Some even calls it a dynasty. Little is known is the fact that the MOF has allowed the substantial portion of the national budget automatically transferred to the local governments under the name of the local allocation tax (LAT). And this LAT has been a crucial element in the system of local governments with the capacity for comprehensive administration.

This paper traces the process of decentralization of Japan from the 19th century. Meiji Oligarch attempted to establish the constitutional government in order to modernize Japan. They centralized the Edo's feudal structure, by appointing the governors in the prefectures from the bureaucrats of the Interior Ministry but decentralize the municipal level, allowing localities to choose their leaders, although it did not realize the fiscal decentralization.

This system of the Interior Ministry and prefectures had confronted the shock from mass mobilization of the World War II. It introduced the first systematic fiscal equalization scheme in 1940, thereby helping the poor areas.

Occupational reform further affected the system of local finance with the help of Dr. Shoup, a professor of Columbia University. Although his plan was not fully adopted, his idea of securing the funding of standard administration survived.

Through this two critical conjunctures appeared the LAT by combining the elements of wartime fiscal equalization and those of Shoup's plan. This paper argues that one cannot understand the fiscal side of local government with the capacity for comprehensive administration without these historical process.