

地方財政平衡交付金と地方財政委員会

The Local Fiscal Equalization Grant and The Local Finance Committee

小 西 砂千夫*

The Local Fiscal Equalization Grant (LFEG) was established based on the Shoup Tax Mission Report (STMR) of 1949. The LFEG was an ideal system in the sense that it had the function of guaranteeing financial resources by measuring fiscal demand and compensating the difference with fiscal revenues. On the other hand, how to secure the required amount became a technical problem. Therefore, the STMR called for the establishment of a Local Finance Committee (LFC), as an organization independent of the Cabinet. The LFC urged that the Diet amend the government's budget bill so that the LFEG would have the necessary amount. In practice, however, the LFEG was not revised upward because the ruling party members of the Diet cannot oppose the government budget. After the end of the occupation by the GHQ, the LFC was abolished and the LFEG was reorganized into the Local Allocation Tax (LAT).

Sachio Konishi

JEL : H710

キーワード : シャープ勧告、地方財政平衡交付金、地方財政委員会

Keywords : Shoup Tax Mission Report, Local Fiscal Equalization Grant, Local Finance Committee

1. 地方財政平衡交付金はどこで行き詰まったのか

昭和24年のシャープ勧告を基に、25年度から創設された地方財政平衡交付金は、占領統治が終わった27年には見直し論議が始まり、28年度に法改正され、地方交付税として29年度から実施された。地方交付税法は、地方財政平

* 関西学院大学名誉教授、総務省地方財政審議会会長

衡交付金法の一部改正であった。法律名まで変わる大規模改正でありながら一部改正の形式を採ったのは、総額決定のルールこそ変わったものの、財源保障の仕組み（財政需要を見積もって財政収入との差額を補填する）は変えないことを明示する趣旨からである。後に事務次官となる奥野誠亮氏が強く主張したからだとされる。

いずれにしても、地方財政平衡交付金制度を、実施期間がわずか 4 年で見直したのは、改組の主眼が総額決定方式の変更であることをみても、総額決定に要する調整コストが相当大きく、それを緩和することに主眼があった。そのことについては、例えば次のように説明されることが多い。

地方財政の財政需要を見込んで財政調整に必要な財源を確保するという発想は、地方自治の基盤を確立するという意味で優れていることは間違いない。しかし、実際には大蔵省と地方自治庁（1952 年（昭和 27 年）からは自治庁）との間で毎年度、地方財政平衡交付金の所要額を巡って厳しい予算折衝を繰り返すことを余儀なくされた。そのため地方財政平衡交付金は、1950 年（昭和 25 年）度から 4 年間続いたものの、総額決定を地方配付税のように、国税収入にリンクさせる地方交付税に回帰する。（神野直彦「地方交付税制度の形成過程」『国際文化研修』（全国市町村国際文化研修所）2020 冬、vol.106）

神野氏の指摘は、当時の国会答弁によっても裏付けられる。昭和 26 年 2 月 28 日、衆議院地方行政委員会において、藤田義光議員（後に自治政務次官）から、地方財政平衡交付金について所要額の確保がされていないことへの対処方法について質問を受けた際に、岡野清豪地方自治庁長官は答弁の冒頭で次のように述べている。

お答え申し上げます。御説の通りに、昨年度において平衡交付金並びに起債のわくの拡張に対して地方財政委員会から勧告がありました。それに対して、今仰せのごとく平衡交付金が八十八億に対して三十五億しか出るに至らなかつた。これは中央財政のふところぐあいからいたし方ない次第でございます。（後略）

それに対して、藤田議員は、次のように、総額決定方式を国税収入の一定割

合とする地方配付税（地方財政平衡交付金以前の財政調整制度）方式に回帰させることを提案している（発言中の小野さんとは、小野哲地方自治政務次官）。

実はこの平衡交付金のわくをきめる問題に関しまして、常に問題を起しておりますが、従来の地方配付税時代のごとく、国税の徴収額に対する一定のわくを規定するということによりまして、国家財政と地方財政の混淆を阻止する。一方におきましては国税の徴収額というのは年々減っております。今年も約七百億の減税が目下院内において論議中でございますが、恒久的な措置としては、国税の徴収額が減つても、この国税徴収額に対する、たとえば所得税と法人税に対する一定のわくというものをきめておいた方が、地方財政委員会としても、あるいはそれと非常な関係にあります自治庁としても、地方行政の運営上安心してやれるのじやないかというような気がいたしますが、この点に関しましては小野さんどういうお気持ちでございますか。

それに対する小野次官の答弁は、1つの選択肢としてあることは認めながらも、現行制度を擁護する立場の内容に止まっている。しかしながら、以上の質疑応答から、地方財政平衡交付金は十分な額が予算化されず、その確保を、国家予算の編成過程のなかで実現することは難しいという認識がされていたことは十分に推察できる。地方財政平衡交付金については、その額が大きく不足していることを揶揄して、当時、自治体関係者から地方財政閉口交付金と呼ばれることもあった。

ところで、先に引用した岡野長官の発言のなかで、地方財政平衡交付金の妥当な額として地方財政委員会が行った勧告に対して、それを下回る額しか予算化されなかったことが触れられている。地方財政平衡交付金の総額決定では、地方財政委員会の働きがきわめて重要である。地方財政平衡交付金の総額決定があるべき姿にならなかったとは、すなわち、地方財政委員会が、企図されたほどの実効力を持たなかったことでもある。本稿ではその点に注目したい。

地方財政平衡交付金は、昭和29年度から地方交付税に改組され、その総額は国税収入の法定率分と規定される。その場合、法定率が、少なくとも当時の情勢では「下方硬直的」とすると、総額は常に一定額はいわば権利として確保されたうえで、当時の経済情勢で期待できた経済成長による自然増収に

乗って、総額の伸長が一定程度まで図られることも期待できた。とはいえ、地方交付税法に改組された後も、昭和 41 年度に法定率が 32%に引き上げられるまでは、法定率をめぐって国の財政当局との間での対立は激しいものがあった。

総額確保をめぐる困難は、地方交付税へ改組しても、一気に解決したわけではない。地方財政平衡交付金から地方交付税への改組は、その総額決定に対して、地方財政委員会という政府の意思決定から独立し、地方の意向を汲む機関が影響力を持つというねらいが空振りに終わった苦い経験を基に、地方財政委員会の廃止と地方配付税方式への回帰を同時に行ったと読むべきではないか。

2. シャウブ勧告が設置を求めた地方財政委員会

1) 内務省解体から地方自治庁発足まで

地方財政委員会という名称の機関は、内務省解体後の昭和 23 年 1 月に設置されている。内務省地方局の地方行政部門は内事局を經由して総理庁官房自治課になり、地方税財政部門は地方財政委員会が引き継いだ。もともと、地方財政委員会は臨時機関であって、地方税や地方財政についての必要な法律を立案した後に、「その実施について必要な諸般の調査を行う」（地方財政委員会法附則）ために、設置法の公布日から 1 年間を限って存続が許された。同委員会が創設した法律が、地方税法（従前の地方税法の一部改正ではなく抜本改正による新法として）と地方財政法、地方配付税法などである。なお、この地方税法のなかで、内閣総理大臣の諮問機関として地方税審議会が設けられている。

地方財政委員会は、国会に法案を提出することもあって、地方財政委員会法で委員長は他の行政事務を分担管理しない国務大臣とされ、そのほかの委員は、「国会議員の中から代表者として衆議院議長及び参議院議長の指名した者」のほか、都道府県知事、市長、町村長の代表者各 1 名とされた。さらに「委員三人以上の同意を以て、会務を決する」（第 6 条）とされたことで、地方の総意が一致すれば、それが地方財政委員会の意思決定となる。

内務省解体への論評は本稿ではないが、日本国の民主化を進める GHQ（連合国軍総司令部）にとって、戦争遂行に国民を総動員した責任が問われるなど

の理由から、内務省解体は、GHQでも民政局のなかでは既定路線であった。もっともヨーロッパの単一制国家では地方自治を所管する省として内務省があることは特異なことではない。連邦制であって、中央と地方の事務配分が極端に分離型であるアメリカからすると、内務省の存在は奇異に映り、それが解体の背景にあった。しかし、その所掌事務や権限の強さなどでは多様な選択肢があるものの、解体には論理的に無理があった。

そこで地方自治法などの自治制度を所管する組織は、紆余曲折はあったものの、総理庁官房自治課としてわずかに1つの課であったが、恒久組織として存続が認められた。一方、地方税財政の所管組織である地方財政委員会は、期限付きの臨時機関として認められただけであって、その後は、地方六団体のような地方自治体を代表する組織が国会に対して働きかけることを担保すれば、地方税財政制度の運用は可能という見立てであった。

しかし、それはいかにも無理筋であるとして、地方からも地方財政委員会廃止に反対する意見が強く、GHQもそれに折れて、総理庁官房自治課と地方財政委員会を統合して地方自治庁を恒久組織として発足させたのが昭和24年6月であった。時あたかもシャウプ使節団の来日中であった。

このように、ようやく地方税財政を所管する中央省庁として地方自治庁が設置されたものの、そのような省庁が中央集権をもたらすことを警戒する見方は底流に常にあった。また、地方財政委員会のような合議機関を設ける場合、地方の利害を代表する者が委員の過半を占めることで、地方の意向を反映される組織とするという考え方は、その後も影響を持ち続けることとなる。

2) シャウプ勧告による地方財政委員会の再設置

コロンビア大学のシャウプ教授（財政学）を団長とするシャウプ使節団は、昭和24年5月10日、望ましい税制を提案するためにGHQの招聘で来日した。シャウプ勧告と呼ばれる報告書が取りまとめられ、公表されたのは9月であった。シャウプ使節団は、近代的な所得税やまだ実施例がなかった附加価値税の導入を求めたなど画期的な内容の勧告を行ったと同時に、全国を広く調査旅行に出かけ、国民の生活ぶりや地方税を含む税務行政の実態を知ろうとした

ことで高く評価されている。

税制全般に関する勧告であるので、国税だけでなく地方税についても言及した。地方税を国税の附加税とせず、国と都道府県と市町村の間で、税源（所得、消費、資産）を分離するという、現在も参照される地方税のあるべき姿を示している。さらに、地方税の偏在に着目して、その是正のために、これまた世界のどこにも例のない財源保障型の財政調整制度である平衡交付金の創設を求めたことは、驚きをもって受け止められた。さらに、国と地方の事務配分についても従来の大陸型の融合型からアメリカ流の分離型に改めるべきであるとして、そのための調査機関の設置を求めた（後に、地方行政調査委員会議として実現、その勧告は議長の前戸正雄元京都市長・京都大学教授の名前から神戸勧告と呼ばれる）。すなわち、シャープ勧告は、税制改革案であると同時に、地方行政制度改革案でもあった。

そして、次に引用する箇所、シャープ勧告は、地方財政委員会の再設置を求めた（名称は同じだが、性格は大きく異なる）。

シャープ勧告（シャープ使節団日本税制報告書）

「第 2 章 國家財政と地方財政との關係」「D 節一地方財政委員會」

國、都道府縣、市町村間の財政關係について絶えず發生する問題を處理するためには常設委員會もしくは何らかの機關が必要になる。この種の問題に對しては前もつて法律で對策を講じておくことはできない。一般的な法律によつて地方團體に委せ切るのは危険であるが、時宜に適する税を課することについての地方團體の申請を審理するためにこの委員會は必要である。（中略）この委員會はまた、一般平衡交付金を配付するについて必要となる地方團體の財政需要と財政力の標準を定めるに必要な研究を行うべきものである。また、この委員會は、地方財政に關する一連の資料を蒐集すべきである。なお、國と地方團體間の新しい關係の調整のためになお他の諸權限を必要とすることは疑いない。要するにこの新機關は、最も重要な行政機關の一つとなるであろう。この委員會は、地方團體の利益を十分に代表するように構成されなくてはならない。この點は、これに似通つた現在の委員會においてはそうなつていないように見える。／現在、國および地方間の財政關係を處理する機關は地方税審議會と地方自治庁廳の二つがある。何れも現在のところ地方財政委員會として活動するには全く不適當である。従つて、これらの機關はこれを解散し、次の要領によつて、地方財政委員會を構成すべきである。即ち、委員の員数 5 名とし、知事會會長、市長會會長、町村長會會長が各 1 名づつ任命し、他の 2 名は内閣總理大臣がこれを任命する。5 人ともすべて、國會の承認を要するもの

とする。

※下線部の英文：Such a commission is needed to consider applications by localities to levy taxes which may be appropriate on occasion, but which cannot be safely granted to localities by general law.

以上の勧告の内容は、次の４点に要約できる。

- ① 国、都道府県、市町村間の財政関係を処理する常設の委員会または組織が中央省庁に必要である（引用箇所は平衡交付金における財政力と財政需要の測定についてだが、中略部分で法定外税の許可、地方債の割当、事業税の分割基準、地方税の最高税率の規制、固定資産税の土地の評価等をあげている）。
- ② ①の委員会等は必要な資料を収集し、国と地方の財政関係の調整の必要な権限を持つ重要機関である。
- ③ 現存の地方自治庁や地方税審議会では不十分であり、これらを解散して地方財政委員会を設置すべきである。
- ④ 地方財政委員会の委員は、知事会長、市長会長、町村会長と内閣総理大臣が任命する２名からなる５人であり、いずれも国会同意を必要とする。

3) 地方自治庁との併置

内務省解体後に、地方自治庁として地方行政と地方税財政の分野を共管する組織（長は大臣）を漸く設けながら、委員会組織である地方財政委員会（長は大臣ではない）を設けるとする勧告を実現することは難しい課題であった。

シャープ勧告による地方財政委員会設置についてのGHQとの折衝のなかで、GHQが特にこだわったのは、地方財政委員会の長を大臣とせず、内閣から独立した立場で、地方の利害を代表する組織として働き、特に、地方財政平衡交付金については、内閣が調製する予算に盛り込まれた額が不十分と判断した際に、国会に対して地方財政委員会が判断した所要額を示して、国会における予算審議のなかで、立法府の裁定に期待するというものであった。

確かに、アメリカでは、連邦予算の編成権は議会にあって大統領府にはない

ので、その考え方に整合性はある。しかし、議院内閣制のわが国においては、与党と内閣が一体化しており、内閣に予算編成権があるので、内閣と異なる判断を、国会で多数派を占める与党が下すという局面は、実際的には考えられない。その点を懸念する声は、当時も当然あった。

とはいえ、占領下では、GHQ の意向は最優先である。勧告を実施するにあたって、①地方財政委員会の所管は、勧告では地方税財政に限られているが、地方自治を所管する組織をどうするのかと、②地方財政委員会の長が大臣でないので、地方税法の改正などの法案の企画立案を行うとしても、閣議に誰がどのようなかたちで提案するのかが、技術的な課題となった。

まず、浮上した案は、合議制機関である地方自治委員会を設置して、地方自治分野も併せて所管することであった。国会に示された、昭和 24 年 12 月 8 日時点での「地方自治委員会設置法要綱案」では、長は大臣ではないとしたうえで、

委員会は、毎会計年度開始前に、次の会計年度において必要とする地方財政平衡交付金が国の予算に計上されるように地方財政平衡交付金の要求書を内閣に提出しなければならないものとする。この場合において、内閣が地方財政平衡交付金の要求書を修正したときは、委員会の要求書は、内閣により修正された要求書とともに、これを国会に提出しなければならない（後略）

とされた。すなわち、地方財政平衡交付金について、国会に政府案と委員会案の 2 つが示されることがありうるというものであった。これは、当時、「二重予算」とよばれた。所管の広さを除けば、勧告に沿った案である。

それに対して、予想されたことながら、大蔵省はこれに猛反発した。1 月 25 日付の地方自治庁にむけた「地方自治委員会の性格について」という文書のなかで、委員長を国務大臣として、担当主務は内閣総理大臣の権限を補佐することなどとするなど、内閣の一員としての立場である内容にすべきという意見を表明している。その理由として、「平衡交付金は地方財政の財源措置であると同時に国家予算の経費の問題である。従って地方税法の提出権及び予算編成の責任を持つ内閣に於て責任を負うことが尤も適当である」として、平衡交付金は国の予算編成の一環としてその額が決められるべきであると主張した。大蔵

省は、そのなかでシャープ勧告の趣旨は、委員会を独立機関とすることを求めているのではなく、内閣の責任の下にある下部機構とすることを予想していると断じている。

先に引用したシャープ勧告の箇所では、地方財政委員会について「この委員会は、地方團體の利益を十分に代表するように構成されなくてはならない」とあり、平衡交付金については「この交付金の総額は合理的標準の下に地方當局の能力と必要を研究して決定せねばならない」とあって、あるべき額であって他の事情に左右されるべきでないとするのみである。後のシャープ氏の発言をみても、地方財政平衡交付金が国の財政事情によって左右されるべきでないとは、地方財政委員会の内閣からの独立性の確保を求めていた趣旨からであったとみなすことはできるが、勧告文にはそこまでは書き込まれていない。大蔵省は、財政監督機関である委員会には内閣からの独立性は求められていないと主張した。それについては、「地方財政を全く大蔵省の権限外におくことは、国、地方を通じる財政運営の統一という見地から譲れないとする大蔵省の持論があった」（自治大学校『戦後自治史 XIII』昭和 50 年、341 頁）と論評されている。

この大蔵省の意見を入れて、地方自治委員会は、長を国務大臣とする案に代えて GHQ との折衝に当たったが、GHQ からは「（この委員会は）政府から独立したものでなければならない。国務大臣がこの委員会のメンバーになることは、委員会の決定が政府の意思により左右されることになる」「シャープ博士の意図した処も、中央に充分に且つ強力に地方公共団体の利益を代表する独立の機関を設置する必要を強調していた」「この委員会の独立性と権威を保持するためには、この委員会をしてあらゆる行政を行わしめるようにしてはならない。特に総理大臣の権限を補佐しめるか如きは、かえって委員会の独立性を弱めることになる。この委員会は、むしろ地方財政を中心として権限を行うべきであり、その限りに於いては他の行政関係の法案についても審査権を持つべきである」（『戦後自治史 XIII』、343 頁）という強弁な反論があった。もっとも、地方自治庁が作成した当日の折衝に関する備忘録には、これらの見解は民政局と法務局からのものであり、経済科学局は、大蔵省と同様に、委員会の長

は国務大臣であるべきと主張していると記されている。

長を国務大臣にできないとなったことを受けて、GHQ の意向に沿った地方財政委員会を設立すると同時に、法案提出をするために地方税財政を所管するための地方自治庁を存続させ、地方自治に関する所管事項はそこが引き続き担当するというかたちで決着した。かたちのうえでは、最初の地方財政委員会を統合して設けた地方自治庁を、もう一度、分解するだけでなく、地方税財政については、法制度を企画立案する地方自治庁と、制度運営を所管する地方財政委員会が並立することとなった。いかにも変則的であるが、GHQ の意向を反映した結果であった。

地方自治庁と地方財政委員会の意思疎通の円滑化のために、地方財政委員会の財務課長である奥野誠亮に地方自治庁の財政課長を兼務させている。そのことを指して、鈴木俊一（後の自治庁事務次官、内閣官房副長官、東京都知事）は、以下のように「妙な組織」と評しており、苦肉の策であったことがうかがわれる。

地方財政委員会は人事院などと同じように、毎年度地方財政平衡交付金の総額の算定をして、それで平衡交付金をいくらということを政府に要求するわけですが、政府がそれをそのとおり認めないという場合には内閣を通じて国会に意見を提出することが出来るということになっておいて、いわゆる二重予算の権限をもち、行政委員会としては非常に強力な委員会になったわけです。／ただ、しかし、地方財政に関する制度の企画立案というのは、これは地方自治庁がもつ。地方財政委員会のほうはあくまでも執行面を担当する、こういう建前になったわけです。そこで私のほうの担当する地方自治庁には、財政課のほか、行政課、公務員課、それから連絡課の四課ができたわけですが、財政課は、地方財政委員会の担当をしておる地方財政平衡交付金制度の運用、地方税法の運用等から制度の改正を必要とするような場合には、その制度の改正を企画立案するのは地方自治庁の権限で財政課がそれを担当するという事になったわけです。それで財政課長には奥野誠亮君を充てまして、同時に地方財政委員会の財政部の企画課長を兼ねることにしたわけです。ひとりの人が地方財政委員会と地方自治庁の両方の課長を兼ねて、組織は二つに分かれたけれども、出来るだけ統一的に動けるような仕組にしたわけです。そういう非常に妙な組織になっております。（『鈴木俊一著作集 別巻・談話集』良書普及会、337 頁）

奥野誠亮氏は近年になって、その当時を振り返って、何も問題は起きなかつ

たと答えている（「奥野誠亮氏インタビュー 戦後の地方税財政制度の構築期を振り返って」（聞き手：井手英策・平嶋彰英）『地方財政』、平成 23 年 4～5 月）。しかし、それは奥野氏の人柄に裏付けされた心証風景であって、第 3 節で紹介するように、当時の国会審議を振り返れば、制度運用上の齟齬は、少なくとも国会で答弁する側に痛感されていた様子である。むしろ、占領統治終了の時期がみえてきた時期であっただけに、近い将来に見直すことを前提に、無理を承知で変則型に甘んじることが、行政府や立法府の多くで共通認識になっていたと思われる。

4) 地方財政平衡交付金法における地方財政委員会

地方財政平衡交付金法の成立時の条文のうち、地方財政委員会の機能に関して、特に重要な条文は以下である。

法律第二百十一号（昭二五・五・三〇）

地方財政平衡交付金法

（この法律の目的）

第一条 （略）

（用語の意義）

第二条 （略）

（運営の基本）

第三条 国は、毎年度各地方団体が提出する資料に基き、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（以下「交付金」という。）として、国の予算に計上しなければならない。

2 国は、その予算が成立した後は、当該年度の中途において、地方団体の負担となるような測定単位の数値の増加を直接生じさせる措置は、とらないようにするものとする。

3 地方財政委員会（以下「委員会」という。）は、常に各地方団体の財政状況の的確な把握に努め、国の予算に計上された交付金の総額を、この法律の定めるところにより、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ができるように配分しなければならない。

4 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、又はその用途を制限してはならない。

（委員会の権限と責任）

第四条 委員会は、この法律を実施するため、左に掲げる権限と責任とを有する。

- 一 毎年度分として交付すべき交付金の総額を見積ること。
- 二 各地方団体に交付すべき交付金の額を決定し、及びこれを交付すること。

(第三号以下、略)

(交付金の算定に関する資料)

第五条 (略)

(交付金の総額の算定)

第六条 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。

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。

(第七条以下、略)

以上のうち、第 6 条については、昭和 27 年 6 月 3 日の改正で、特別交付金が恒久措置となったことで条文の整理が行われ、第 2 項以降は 2 項ずつ繰り下げられて、第 4 項から第 6 項となったが、文言の修正はない。また、改正後の第 6 条第 4 項から第 6 項は、自治庁設置・地方財政委員会廃止に伴う「自治庁設置法の施行に伴う関係法律の整理に関する法律、昭和 27 年 7 月 31 日」において削除されている。

運営の基本を定めた第 3 条第 1 項で、国は、客観的な資料等に基づいて見積もった所要となる地方財政平衡交付金の額を予算に計上すべきとあり、言外に、国の財政事情等に左右されてはならないとされている。第 4 条で、地方財政委員会は、地方財政平衡交付金の総額決定と配分等について権限と責任を有

することとされ、制度の運営主体であることが明記されている。

そして、重要なことは、第6条第2項において、地方財政委員会は、予算編成時に、地方財政平衡交付金のあるべき額を内閣（大蔵省）に対して予算に計上するように勧告するとなっている。当該箇所にある第7条の書類とは地方財政計画を指している。また、第3項で、内閣が勧告額を下回る額しか予算計上しないときには、予め地方財政委員会の意見を求めるとし、第4項の趣旨は、内閣が予算に計上した地方財政平衡交付金の額と地方財政委員会の勧告額との比較考量ができる詳細の資料を歳入歳出予算に附記しなければならないとされている。さらに、次に紹介する地方財政委員会設置法第13条の規定により申し出る意見のなかで、国の予算に計上されている地方財政平衡交付金の額と勧告額との差額を調整するために、国の予算で加えるべき修正について言及せよとされている。

そのように地方財政平衡交付金の予算計上額と、地方財政委員会による勧告額が一致しないときに、「二重予算」と呼ばれる仕組みを通じて、両方が比較できる資料が国会に提出されることで、国会の予算審議において、あるべき額への修正などの裁定がなされることが期待されている。占領統治下ならではの「大胆な」発想であり仕組みであるといえる。

一方、地方財政委員会設置法（昭和25年5月30日公布）にも、この二重予算を想定した規定が設けられている。

地方財政委員会設置法

（目的）

第一条 （略）

（設置）

第二条 内閣総理大臣の所轄の下に、地方財政委員会（以下「委員会」という。）を設置する。

（所掌事務）

第三条 委員会は、国、都道府県及び市町村相互の間における財政の調整を促進することにより、地方自治の本旨の実現に資することを目的として、左の各号に掲げる事務をつかさどる。

一 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し、その他地方公共団体の財政の運営に関し助言すること。

二 法定外普通税の新設又は変更を許可し、その他地方公共団体の税制の運営に関し助言すること。

(第三号以下、略)

(権限)

第四条 委員会は、この法律に規定する所掌事務を遂行するため、左の各号に掲げる権限を有する。但し、その権限の行使は、法律（これに基く命令を含む。）に従つてなされなければならない。

一 予算の範囲内で所掌事務の遂行に必要な支出負担行為をすること。

(第二号から第十号、略)

十二 毎年度分として交付すべき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し、及びこれを交付すること。

十三 地方財政平衡交付金の額の算定の基礎についての地方公共団体の審査の請求を受理し、及びこれを審査すること。

(第十四号以下、略)

(組織)

第五条 (以下、第十二条まで略)

(意見の申出)

第十三条 委員会は、国、都道府県及び市町村相互の間における財政及びこれに影響を及ぼす諸関係の調整について必要があると認めるときは、内閣及び関係機関に対し、並びに内閣を経由して国会に対し、意見を申し出ることができる。

(地方財政に関する報告等)

第十四条 (略)

(予算)

第十五条 委員会は、毎会計年度の開始前に、次の会計年度においてその必要とする経費の見積に関する書類を作成し、これを国の予算に計上されるように内閣総理大臣に提出しなければならない。

第 2 条で、内閣総理大臣の所轄下での設置とある。各府省の設置法では「国家行政組織法に基づいて設置」と書かれるので、それとは異なる。国家行政組織法は公布時（昭和 23 年 7 月 10 日）の条文の総則を示した第 2 条で、

第二条 国家行政組織は、内閣の統轄の下に、明確な範囲の所掌事務と権限を有する行政機関の全体によつて、系統的に構成されなければならない。

2 国の行政機関は、内閣の統轄のもとに、行政機関相互の連絡を図り、すべて、一体として、行政機能を発揮するようにしなければならない。

とされている。すなわち、国家行政組織法に基づく各行政機関は、内閣の統括

のもとに整合性を持って行政運営を発揮するとあるので、閣内での意見の不統一はあってはならない。したがって、国家行政組織法に基づく機関ではないとすることで、内閣から独立した存在になりうる。このような書きぶりは、人事院の設置を定めた創設時の国家公務員法第3条とも共通している。

地方財政委員会設置法で所掌事務を定めた第3条で、第1号に地方財政平衡交付金の総額と配分の決定をあげているのは、それが中心的な責務であるからだといえる。また、第2号で法定外税があがっているのは、地方税審議会を吸収したからである。権限を定めた第4条では、第12号で改めて、地方財政平衡交付金の総額の見積もりと配分を規定している。

さらに、第13条は、先述のように内閣及び関係機関に対するだけでなく、内閣を経由して国会に対しても意見を申し出る権限を規定している。また、第15条は、先の地方財政平衡交付金法第6条第2項の規定を裏付けている。

このように、地方財政平衡交付金は、総額決定において、地方財政委員会が期待された役割を果たすことを前提とした仕組みである。地方財政平衡交付金は昭和28年度まで継続されるが、その前の昭和27年8月に地方財政委員会は廃止されている。すなわち、地方財政委員会が存在しない状態で地方財政平衡交付金の額が決定されたのは、初年度である昭和25年度と28年度である。昭和28年度の段階では、地方財政平衡交付金の総額決定については、地方配付税方式に改組することが既定路線となっていた。その背景には、次節で示すように、昭和26年度と27年度の「二重予算」方式が、労多くして実り少なく、不発に終わったことがあったと考えられる。

3. 二重予算とその運用

1) 地方財政委員会設置法の審議過程

地方財政委員会の設置にあたっては、国会で、地方自治庁との併置について、その機能分担等について懸念する声があがっている。それに対する政府側の答弁を以下に紹介するが、いかにも頼りなげである。

御疑念の趣旨は、地方財政委員会においても、財政状況等の調査、企画等もやる。それ

から地方自治庁においても、やはり財政関係法令の企画等のためには同じような仕事をやることになりはしないかという点だろうと思います。これは確かにその点は一部重複の感があるのでございます。地方財政委員において、財政調整のためには常にそうした調査が必要だろうと思いますし、又地方自治庁におきましても、やはり地方財政委員という独立した機関でなく、総理大臣の補助事務といたしまして、そうしたことは常に皆調査をしていなければならないと思います。それでは実際にこの財政制度等に関する立案をやる場合にはどうするか、これは勿論地方財政委員会の研究調査を、十分その意見を徴しましてまとめて行くということになると思います。この点において多少重複をするということは止むを得ないことではないかと思ひます。(参議院地方行政・内閣連合委員会、昭和 25 年 4 月 25 日、答弁者は本多市郎地方自治庁長官)

また、地方自治庁長官は、閣議において所管外の地方財政委員会の事項について、どのような立場に立つのかという質問に対して、次のような答弁している。

地方自治庁を設けましてその長官を国務大臣を以て当てることに相成るのでありますが、地方自治庁の職務権限につきましてはこの附則によつて現行法が或る程度修正が行われるのでありますが、ただ地方自治庁におきましても、地方自治行政或いは財政の制度につきましてはそれぞれ立案し得る権能も與えられておりますので、国務大臣が直接地方財政委員会を所管するわけでございませぬけれども、地方自治庁の性格なりその任務から考えますと、国と各地方団体との連絡に当る、こういうことになっておりますので、この性格なり権限に基きまして長官たる国務大臣が閣議においてこの間の斡旋の勞をとる、利益擁護機関という立場ではないかも存じませぬけれども、地方財政委員会と地方自治庁の緊密な連絡による運営をいたすことも必要でありますので、さような意味合からも国務大臣が閣議において中央地方両財政について相当発言をいたす機会もございましょうし、又その連絡の衝に当る任務から考えまして、或る程度その間の調節を図り得ることができ、かように考えております。(参議院地方行政・内閣連合委員会、昭和 25 年 4 月 26 日、答弁者は小野哲地方自治庁政務次官)

この答弁における利益擁護機関とは地方財政委員会を指している。地方自治庁はあくまで内閣の一員であるが、地方財政委員会とも意思疎通を十分に図り、ときに閣議において、地方財政委員会の考え方を汲んで発言することもあるとされている。

2) 昭和 26 年度予算をめぐる勧告

昭和 26 年度の地方財政平衡交付金で、「二重予算」が発動された（なお、昭和 25 年度の地方財政平衡交付金についても、年度途中で増額交付を求める意見書が、地方財政委員会設置法第 13 条に基づき発出されているが増額にはつなげていない）。地方財政委員会は、「地方財政平衡交付金法第 6 条第 2 項の規定による勧告」を、昭和 25 年 11 月 24 日に地方財政委員会委員長発で内閣総理大臣宛に発出している。そこでは、

同年度（著者注：昭和 26 年度）における地方財政平衡交付金の総額を千三百五十八億八千百万円と算定した。内閣は、これを同年度の国の予算に計上することを必要と認める。なお、地方団体の財政需要に関係のある法令の制定改廃、国の予算の確定等により基準財政需要額に変更があり、又は、地方税法の改正等により基準財政収入額に異動があるときは右の交付金の総額に所要の変更を加えるものとする。

と書かれており、それに続いて詳細な算定根拠が表の形で示されている。しかしながら、政府予算案に計上された地方財政平衡交付金の額は 1,100 億円に止まった。そこで、地方財政平衡交付金法第 6 条第 3 項に基づいて、内閣総理大臣は、昭和 25 年 12 月 22 日に付けて地方財政委員会に意見を求めた。その回答（昭和 26 年 1 月 11 日、内閣総理大臣宛の「昭和 26 年度地方財政平衡交付金の総額に関する回答」）では、先の勧告から、国の予算案の確定等によりその算定の基礎に異動があったことに伴う変更があったとして、地方財政委員会の勧告額を 1,209 億 7,500 万円に修正している（ただし、地方税法の改正、災害復旧費国庫負担制度、地方債発行計画等の帰趨に応ずる変更を留保する）。そのうえで、次のように述べている。

前号の交付金の総額は、地方財政の現況と、明年度における新規財政需要増加の状況とに鑑み、少なくともこれに相当する額を国の予算に計上せられる必要があると認める。若しこれを計上せられないときは、明年度の地方財政の窮乏は著しく、ひいては、地方住民の負担に混乱を来し或いは政府諸施策遂行の障礙たらしめることを憂慮するものである。

そこでは、地方財政委員会は妥協しない姿勢をみせている。その結果、地方財政平衡交付金の予算計上額と、地方財政委員会があるべきと考える額に大きな差がある状態で、国会での予算審議を迎えることとなった。

3) 衆議院での審議

昭和 26 年 1 月 30 日の衆議院本会議において、昭和 26 年度予算審議が開始されている。その冒頭の池田勇人大蔵大臣による政府予算案説明のなかで、地方財政平衡交付金については、次のように言及している。

地方財政平衡交付金に関しましては、地方財政平衡交付金法第六條第二項の規定によりまして、地方財政委員会が内閣に勧告いたしました地方財政平衡交付金の総額は千二百九億円でありますが、内閣はこの総額を変更いたしました、千億円で決定いたしましたため、地方財政平衡交付金法第六條第四項の規定に基きまして、歳入歳出予算にその算定の基礎及び比較の詳細を付記いたしました次第であります。

昭和 26 年 2 月 2 日の衆議院地方行政委員会では、そもそも地方財政平衡交付金のあり方について地方行政委員会と予算委員会での棲み分けについての疑問のほか、地方財政委員会の勧告額と予算額のずれについて、「政府内部に二つの意見があつて、そのまま私どもに出されて来ておるのでありますから、これについては、やはり大臣（著者注：地方自治庁長官）はどういう見地で閣議決定に参加したのか、閣議決定の数字を了承したのかということ、詳細に御説明願うのが、当然だと思つております」という質問が行われている。

それに対する小野哲地方自治政務次官による答弁は「予算編成につきましての詳細な説明は、もちろん予算委員会で行われるべきこととも思いますが、なおまた地方財政に関する点につきましては、立花さんの御説のように、この委員会で十分に御審議願うことも望ましいことであると私は考えております。ただいまいろいろの項目についてお話がございましたが、国家予算全体としての立場で、岡野国務大臣は閣僚の一員として、やむを得ずこれに賛成をしたというのが、私の推測するところによれば、岡野国務大臣の立場ではなかつたかと思つております。しかしながら無条件にこれに対して賛意を表したというのではなしに、地方財政委員会の意見なり資料なりにつきましては、十分に御研究をして、できるだけの努力をして参つたことは、これまた偽らない事実であります（後略）」というものだが、いかにも苦しい内容といえる。

2 月 8 日の地方行政委員会では、政府委員である地方財政委員会事務局財政部長から、政府予算案と勧告案との相違点を、地方財政計画の歳出と歳入の両

面で、項目別に説明されている。そもそも給与関係経費では、想定する職員数に大きな開きがあり、待遇改善を見込む勧告案と見込まない予算案という違いがある。全体的に、当時の地方財政計画は、ドッジラインによる超均衡予算で、地方配付税率が半減された昭和24年度の額を既定経費として、そこに制度改正等の新規財政需要を積み上げる手法で積算されていたので、既定経費にそもそも無理があり、それを前提に大蔵省は算定しようとする一方で、その回復を図ろうとする地方財政委員会の積算とは大きな溝があった。

その開きについて、答弁を求められた小野地方自治政務次官は、「地方自治庁としては、地方財政委員会の資料並びに意見を尊重して参つた」といいながらも、政府案を否定する立場にないことから、「いずれが正しいか正しくないかというよりもむしろこの相違点についてこれをどう扱つて行くか、この問題が私はあると思うのであります」と述べて、今後、実態調査などを通じて考え方の差を埋めていくべきだと主張するにとどめている。

2月27日に政府予算案は衆議院本会議で賛成多数で可決されているが、同日の地方行政委員会では地方財政平衡交付金のあり方についてどのような意思表示をするかについて、野党議員からは、「最近の重大な問題である地方財政に関する問題ですが、これに関しまして、実は本日予算が本会議を通過する予定になっております。予算委員会はきのう討論を終つてしまつた。しかもわれわれ地方財政委員会として重大な問題は、平衡交付金の問題が残つているわけです。平衡交付金の問題に関しましては、政府の中におきまして、大蔵省側の意見と、地方財政委員会の意見が対立いたしております、それが予算書に対する附記としてはつきり明示されて出て来ておりました、これに関していずれか取捨の意思をはつきりいたすことが、国会の責任だということが言われておるわけです。しかも予算書の附記に対する意見を決定することは、単に予算委員の責任だけではなしに、地方行政委員会の責任でもあるということ、地方財政委員会の委員長代理が、はつきりこの席で言明しております。もちろん私ももそういう建前で審議を進めたいと思つておつたのですが、遺憾ながらこの問題に関しましては、委員長は何ら委員会としての意思決定をする方向に議事を運営しない」という発言がされている。そこでは、勧告に対する国会審議

を通じた対応において、手続き上の課題が多いことが指摘されている。衆議院地方行政委員会では、地方財政平衡交付金の予算審議に実質的に影響を及ぼすことなく、質疑応答をするに終わっている。

一方、衆議院予算委員会（昭和 26 年 2 月 24 日）では、政府予算案と勧告案との相違について、岡野清豪自治庁長官と青木得三地方財委員会委員のそれぞれが、次のように答弁している。

○岡野国務大臣（前略）地方財政平衡交付金につきましては、地方財政委員会から最低案として千二百九億円を要求されていることは事実であります。それに対して政府といたしましては、中央財政のいろいろな関係から、どうしても千百億円しか出せない。そういたしますと、結局差引百九億円の地方財政平衡交付金が足りないことも事実でございます。私の立場といたしましては、地方財政委員会の方をよく見ておりますと、地方財政委員会から出ております意見の、地方財政が窮乏しておるということに対しては、やはりその通り同情をもつて見ておる次第であります。しかしながら、また中央の財政を見ましても、中央財政としてもどうしても千百億円以上出せないということになっている次第でありまして、そこで御質問は、地方財政がこのままやつて行けるかどうか、こういう御質問のように存じます。私は率直に申し上げますならば、千二百九億円を中央財政から出してもらいたいということを念願しておりますが、しかしこれが出せないということになれば、それでは地方財政がこれでまったく行き詰まってしまうと、財政の基礎が破壊されてしまうか、こう申しますと、非常に苦しいことは苦しいが、そこまでは行かないだろうと思えます。（後略）

○青木政府委員 国務大臣と私の申し上げることが齟齬いたしておりますと、あるいは御迷惑をお感じになるかもしれませんが、地方財政委員会といたしましては、ここに要請いたしました地方財政平衡交付金の千二百九億円というものは、これは最小限度の数字でございます。この数字が満たされない場合におきましては、地方財政は非常な危機に陥ることをおそれているのであります。国税の方におきましては、数百億円の減税をなさると伺つておるが、地方財政がどうしても立ち行かなくなります場合において、もし万一地方税の税率を引上げなければならないようなことが起りますと、せつかく国税を数百億円減税せられまして、国民の負担を軽減せられました効果が、それだけ減少せられるのではないかと、非常に憂えているのでありまして、地方財政委員会としては、この数字は最小限度の数字であると御承願したいと思えます。

このように地方財政平衡交付金をめぐって、地方自治庁と地方財政委員会の立場の違いを印象づける答弁が引き出されているものの、全体的に予算委員会では、地方財政平衡交付金の総額についての議論がそれ以上に深まることなく、政府予算案通りの採決に至っている。

4) 参議院での審議

一方、参議院地方行政委員会でも同様の議論が展開されるなかで、そもそも二重予算のような制度そのものに問題があるのではないかという意見は、以下の例のように、与党系の議員からも表出されている。

地方財政委員会の制度としてはいいのですが、どうもその地方財政、行政全面に対して一番権限を持つている財政委員会は歴史も浅いし、その他のこともあつて非常に何かその折角の機関であるが、大蔵省その他に対しても弱い。だんだん見ていると、どうも超然たる機関であるから、何もその政府に直属してその指揮監督を受けるようなものではないのですが、何かそうでなくなつて来て、だんだん腰が弱くなつて、地方財政平衡交付金の問題でも、いろいろ勧告なんかをなされるけれども、弱々しいような感じを受けるのです。委員長がその点は大臣でもないので閣議にも列席しませんから、その点非常にお気の毒に思うのですが、もう少しこれは積極的に馬力をかけて行かないと、この委員会制度というものは戦後の新しい制度でもあり、その、非常に微弱なものとなる虞れがありますので、そういう点を我々非常に憂慮いたしておるのですが、この財政委員会の問題なんかもそういう点において委員諸君はもう少し根本的にこういうようなものも何か改革したらいいのじやないか、平衡交付金の総額の決定権が独断的に大蔵省のきめるようになっておる点も、何とかお考えにならなければいかんのじやないか、そういうふうな感が深いのですが、そういうような点についてはどうお考えですか。(昭和26年3月5日、参議院地方行政委員会における西郷吉之助議員の発言)

参議院地方行政委員会では、地方財政平衡交付金法第6条第3項の規定に基づく勧告の取扱いについて意見交換がされ、地方行政委員会の下に「地方財政の緊急対策に関する小委員会」を設けて審議を行うこととした。審議過程では、地方財政委員会の勧告が尊重されるべきという意見に傾き、3月23日の地方行政委員会では、小委員長から、地方行政委員会から予算委員会に対して、地方財政委員会の勧告に沿って予算審議が行われることを要望すべきとの報告がなされ、それを委員会として全会一致で可決している。

一方、予算委員会でも「地方財政平衡交付金に関する小委員会」を設け、そこでも昭和26年度の地方財政平衡交付金の総額については、地方財政委員会の勧告を全面的に支持する内容の結論に至っている。予算委員会では、そのような小委員会報告や先に紹介した地方行政委員会からの要望事項が取り上げられているが、それに対する池田勇人大蔵大臣の答弁は、以下のように予算修正

に応じないというものであった。

小委員会におきまして、次のような結論に到達いたしたと、その結論は昭和二十六年地方財政平衡交付金の総額については、地方財政委員会の勧告千三百九億余円が妥当のように思われる。これはもとより最善のものではないが、差当り必要な最小限度の額であつて内閣決定に対しては、百九億余円を増額することが必要である。なかんづく年末手当支給の予算経費、給与ベース改訂による増及び教職員給与の級別格付基準改訂による増等については、特に地方財政委員会の勧告額を下らない増額が必要で、大蔵省の査定は不当である。平衡交付金につきましてのこういう御結論であるようであります、先般来たびたび申しておりますように、我々といたしましてもできるだけ地方の財政事情を検討いたしまして、国の許す限りの額を出しておるのであります（後略、参議院予算委員会、昭和 26 年 3 月 24 日）

参議院予算委員会は小委員会報告を採択されたものの、同委員会としての政府予算案の裁決では、与党委員が予算修正に賛成せずに、予算案の通りに可決された。その後、3月28日の参議院本会議でも、地方財政平衡交付金を含む政府予算案は、原案通りに成立している。

以上のように、衆議院では、地方財政委員会の勧告は地方行政委員会では取り上げられたものの、予算審議にどのように結びつけるかの道筋がつけられないまま審議したに止まり、予算委員会では政府予算案通りに可決する流れであった。一方、参議院では、地方行政委員会と予算委員会の両方が地方財政平衡交付金のあり方を審議する小委員会を設け、そこでは地方財政審議会の勧告案を支持する報告を取りまとめている。しかしながら、予算委員会で地方財政平衡交付金の額を政府予算案から修正することには至らず、結局、本会議で、原案通りに成立している。

参議院では、地方財政委員会の勧告の妥当性が認められた評価することもできるが、予算審議における衆議院の優越性をも考慮すると、参議院での審議は、与野党を問わず、地方への配慮を表すことに注力されたともいえそうである。むしろ注目すべきは、参議院の審議で、二重予算の仕組みが企画倒れに終わるとの危惧が議員から示されたことである。議院内閣制のわが国では、与党は政府が提出する予算案を賛成することは必須であつて、いかに地方財政委員会の勧告や意見書があつたとはいえ、国会審議における修正に期待することはいか

にも現実的でない（柴田（1950）は当時からそのことを喝破している）。むしろ、二重予算のような予算審議のあり方の是非が問われるところであろう。

5) 昭和 27 年度予算をめぐる

このように、昭和 26 年度予算では、二重予算の仕組みによって、地方財政平衡交付金をめぐる国会の予算審議は大いに刺激されたが、翌 27 年度予算では状況は一転している。地方財政平衡交付金法第 6 条第 2 項による地方財政委員会の勧告は昭和 27 年 1 月 12 日に発出され、予算に計上されるべき地方財政平衡交付金の総額を 1,300 億円としている。それに対して、内閣総理大臣名で 1 月 18 日付で地方財政委員会宛に予算計上予定額は 1,250 億円とすると通知し、地方財政平衡交付金法第 6 条第 3 項による意見を求めている。それに対する同日付の地方財委員会の回答は、従来主張を変更していない。

ところが、1 月 22 日付で内閣総理大臣から地方財政委員会へ「国の財政の状況にかんがみ、地方財政平衡交付金の総額を国の予算に千二百五十億円をこえて計上することは困難であるので、内閣としては、右回答中の申し出での措置についてすみやかに成案を得るよう努力するとともに委員会に対して勧告額を修正するよう希望する」という意見が発出され、同日付けの回答で、地方財政委員会は「地方財源不足額の補填につき、別途適切なる措置を講ぜられることを期待して、先に勧告した地方財政平衡交付金の総額を千二百五十億円に修正する」として、矛を収めている。勧告そのものが修正された結果、前年度のような予算審議が行われることはなかった。

そこでいう「適切なる措置」については、国会審議において「第一は、地方税法を改正して地方税の収入を増額すること、第二は臨時建設事業に対する地方債の発行額を更に殖やすこと、第三に公共事業費等における国庫負担率を引上げて、その地方の負担の減少を図ること、第四番目に地方財政に関係のある法令の改廃を行なつて行政規模の縮小、つまり行政整理を徹底する」と説明されている（衆議院地方行政委員会、昭和 27 年 2 月 1 日、答弁者は荻田保地方財政委員会事務局長）。

4. 地方交付税への改組における含意

占領統治が終了した昭和 27 年 8 月 1 日に、地方自治庁と地方財政委員会および国家消防庁が統合されて自治庁が発足したことで、二重予算の仕組みは姿を消した。大蔵財務協会が発行する『國の予算』の昭和 28 年度版は、「第 23 章 地方財政平衡交付金」「1、概説 (3) 地方財政平衡交付金の総額決定」の欄の「(イ) 二重予算の廃止」の箇所最後に、地方財政委員会の廃止に伴って「同時に交付金予算決定上の特例である二重予算制度もなくなることとなった」と記述している。それに引き続き、「(ロ) 総額決定方式の検討」という箇所、次のように記述している。

しかしながら、占領下に作られた諸制度が平和回復とともに反省される機運となり、シヤウブ勧告によって創始されたこの平衡交付金制度も今や再検討の段階に達することとなった。すなわち地方制度調査会は、地方行・財政制度の根本的改正の一環として地方財政調整額の総額決定方式を検討中である。現在総額決定方式として現行交付金制度に対して昔の配付税のような地方財源を所得税、法人税等の特定の国税にリンクさせる方式、あるいは国税リンク方式をとりながら一定の調整をはかる両者の折衷方式等が考えられているが、地方財政調整額が国庫財政と地方財政の交錯対立の場であり、ともすればその総額決定をめぐる政治的紛争を招き易い現状をみると、その総額がなるべく自動的に決定される方向に向かうことが望まれている。

冒頭の「しかしながら」に、二重予算制度がなくなった以上、それに代わる総額決定の方式を定める必要があると大蔵省が考えていたというニュアンスが表れている。自治庁は地方制度調査会、大蔵省は税制調査会で、それぞれ国税収入の一定割合である地方配付税方式へ回帰する案を取りまとめている（もともと両者では、年度間調整をめぐる大きな意見の対立があったので、地方交付税への移行についての議論はすんなりとはいかなかったが）。

先の引用箇所の「総額決定をめぐる政治的紛争を招き易い」とは、国の予算当局と地方側の地方財政平衡交付金の総額決定についての綱引きとみるのが自然である。その一方で、地方財政平衡交付金が、二重予算によって、与党議員が国会で板挟みになったり、地方自治庁長官が閣内での意思統一に縛られて苦しい答弁を強いられたり、いたずらに国会論議をおおったりしたことで、制度

への信頼を失わせたことにも十分留意する必要がある。国会審議において、二重予算が、地方財政平衡交付金の制度運営上の致命的な欠陥と実感されたために、大蔵省と自治庁が異口同音に、それに代わる総額決定方式として地方配付税方式への回帰を唱えた。それこそが地方交付税への改組への原動力となったとみるべきである。二重予算の仕組みへの評価なくして、地方財政平衡交付金制度の運用を論評することはできない。

参考文献

- 小西砂千夫（2017）『日本地方財政史』有斐閣。
柴田護（1950）「地方財政委員会の発足とその性格」『自治研究』26巻8号。
堀家嘉郎（1953）「地方財政平衡交付金制度の改革（1）」『自治研究』29巻12号。
米原淳七郎（1977）『地方財政学』有斐閣。