

## 地方財政の制度運営における国の財政規律の投影

小 西 砂千夫\*

### 1. 地方財政制度への批判と制度運営の歴史的文脈

毎年度の地方財政計画の規模や内容、あるいは財源手当の方法の決定などが、その時点での国家財政の財政状況や財政健全化への方針の影響を強く受けることは、いわば当然のことである。いわゆる地方財政対策が国の一般会計等の予算編成手続きのなかで決まる以上、国の財政が過度な借入金依存の状態に陥り、増税等に頼らずに中長期の制度の持続可能性が担保されていないという意味で不健全な状況である場合、地方財政運営においても、何らかの意味で国家財政の不健全性が投影されるのは宿命である。詳細に見れば、国家財政と地方財政を、何らかの意味で等しく不健全にするというかたちでしか決着をつけられない構図が浮かび上がる。そのことこそが問題であるといえる。その一方で、国家財政の健全性は地方財政の健全性の前提条件であって、国家財政が危機的な状況になるほど、地方財政の健全性確保の優先順位は低くならざるを得ない。

近年では、原理主義的と呼んでよいほど極端な地方分権の考え方に沿った地方行財政制度の改革が提案されることがある。そこでは、国と地方があわさって一体的に統治機構を形成しており、その協調が必要とされるという基本がともすれば忘れがちである。実態的に見れば、いわゆる地方財政対策の決定過程において、財務省と総務省は激しい対立の構図にある反面で、毎年度の決着を冷静に振り返ってみると、落としどころを見いだすために「握っている」ように見える部分がある。しかし、そのことに対して論理なき政治的決着であると否定的に見ることは、あまり意味がな

い。地方財政の歳出規模の決定は、政策決定に係る複雑な要素をさまざまに考慮した上での一種のバランス・オブ・パワーの結果とならざるを得ない。地方行政の諸機能を通じて保たれている社会経済の秩序なり、経済力の均衡なり、国民の権利の充足などは、成果として容易に見えないだけに無視されがちだが、国と地方が一体となって国家形成をしていることに鑑みて、地方の事務権限にふさわしい地方財政規模を確保することはきわめて重要な政治判断である。そのために、国と地方の財政当局は、最終的には程よいバランスのところで握ってもらわなければならない。

地方財政については、近年、実にさまざまな批判がなされてきた。そのなかには、地方財政運営が不健全であるというものだけでなく、国民から見てもわかりにくいというものも少なくない。わかりにくい仕組みは、不透明さの陰で国民の利益につながらず、政治家や官僚の利益の温床となるという見方がされることも多い。しかし、本来そこで問われるべきは、仕組みの複雑さ自体ではなく、複雑であることに必然性があるかどうかである。国家統治の仕組みである以上、わかりやすさは最優先の課題ではない。制度を理解しようとする知的傲慢さを棚に上げて、単純化を求めた改革を推し進め、地方財政制度が実現してきた秩序なり安定なりを破壊する怖さは、いまや可能性の世界にとどまらない。

地方財政の制度運営のなかで、一見して不合理と思われるような制度や仕組みのなかに、技術的な理由でそのように設計せざるを得ないものが相当含まれている。短慮によってそれを修正すれば、角を矯めて牛を殺す結果となりかねない。2011年

度日本財政学会における報告論文「わが国の地方財政における制度運営の論理—マクロとミクロの関係を中心に—」において、筆者は、誤解されやすい事項や、技術的な理由でそうしている、またはそうになっている事項を表1のようにまとめた。そこに示したような見方が十分浸透すれば、現行の地方財政制度への評価は相当変わるように感じられる。

近年の制度改革の論議において抜本改革といった言葉が飛び交っているが、地方財政制度や地方自治制度のような社会の根幹に関わる制度・仕組みについては、その見直しにあたって、その歴史的な文脈を明らかにして、それを踏まえて慎重に検討されるべきである。地方財政の制度運営において、いま何が課題であるか、どんな問題を解決すべきなのかを注意深く抽出し、これまでの制度運営の文脈を前提に、微修正を重ねて連続的に制度の見直しを図るという発想が重要である。

わが国の地方交付税をはじめとする地方財政制度は、占領期とその直後の時期において、その骨格が整えられた。地方財政平衡交付金や附加価値税のような仕組みは、理念として優れていても現実に実施することがきわめて難しく、GHQによる統治という特別な状況の下でなければ、実施

が具体的に検討されなかったものと思われる。結果的に附加価値税は導入が見送られ、地方財政平衡交付金だけが導入された。しかしシャウプ勧告にはなかった部分に加えられ、また制度運営にあたって重要な部分が、実務的に実施可能なものにするという理由で大きく修正された。その修正のもっとも大きなものが地方交付税制度への改組である<sup>1)</sup>。3節で示すように、その一連の過程のなかに、今日まで続く地方交付税制度の運営に係る技術的な課題が、何らかのかたちで表出している。現在の地方交付税制度にはさまざまな課題があるが、それが果たしてきた効用は相当大きい。50年以上も一定の役割を果たしてきた制度が持つ機能を歴史的な文脈のなかで明らかにし、それを今後の制度運営のなかでどう生かしていくかについて検討しなければならない。

## 2. 制度発足時から現在までの地方交付税の制度運営の軌跡

敗戦後を起点に現在に至るまでの期間における地方財政の制度運営の軌跡について、地方交付税制度の変遷を中心に概観する。表2は、地方財政制度に関する主なできごとを示したものである。以下では、それぞれの時期における特徴的なでき

表1 地方交付税を始めとする地方財政制度において、誤解されやすい事項や技術的な理由からそうしている事項

誤解されやすい事項	技術的な理由でそうしている、またはそうになっている事項
<ul style="list-style-type: none"> <li>○地方交付税の総額は、基準財政需要額の積み上げを基に決まっているのではない</li> <li>○地方交付税は、総額決定が地方財政計画に基づくという意味で、実際の運用では、地方財政平衡交付金と本質的に変わるものではない</li> <li>○財源不足は、地方交付税法第10条第2項に規定するような、ミクロの算定のなかで解消するのではない</li> <li>○基準財政需要額は標準的経費ではなく、留保財源を含めた標準財政規模の方が「標準」の概念に適用</li> <li>○公債費のうち事業費補正方式等の割合が増えても、地方交付税の総額を押し上げるわけではない</li> <li>○普通交付税の算定の簡素化は、総額抑制には関係しない</li> <li>○建設公債主義は、現金主義会計を前提として財政の健全性を担保するためのワールドワイドなルール</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地方財政計画を先に決めて、総額を均衡に配分する目的で基準財政需要額を算定している</li> <li>○基準財政需要額は、地方財政計画の歳出ではなく歳入サイドで決まる</li> <li>○留保財源の増える(減る)と、それに応じて、基本的に基準財政需要額は減る(増える)</li> <li>○留保財源の多寡に応じて、非算入公債費を負担できる上限が決まる</li> <li>○留保財源が年度間で変動すると、それを相殺するために、単位費用と補正係数を微調整する必要がある</li> <li>○地方債の同意制は国の地方への過剰な干渉というよりも、建設公債主義を担保するための方法の1つ</li> <li>○建設公債主義の下では、自治体の財政悪化は資金不足(現金主義会計での収支悪化)の形で表れる</li> <li>○出納整理期間は、現金主義会計で予算に対応した決算とするために必要な措置である</li> </ul>

出所) 小西砂千夫「わが国の地方財政における制度運営の論理—マクロとミクロの関係を中心に」2011年度日本財政学会報告論文

ごとを取り上げ、毎年度の地方財政計画等の決定に対して国の財政規律がどのように投影され、どのように決着してきたかについて簡単に記述する。

昭和24年のシャープ勧告を受けて、25年度には地方財政平衡交付金制度が発足する。わが国独自の地方財政調整制度として、還付税・配付税からなる地方分与税が昭和15年度に創設されていたが、そこになかった仕組みとして、財源保障機能が盛り込まれたことが大きな特徴である。明確な意味で財源保障をするためには、財政需要を明示的に確定させる必要がある。財政需要を計測して不足を埋めることは、事務配分にふさわしい財源保障という地方財政制度の目的に適うという意味で、理念として優れている反面、財政需要をどのように捕捉するかという看過できない技術的な課題を伴う。昭和20年代後半の課題としては、財政需要の捕捉以前のものとして、経済力の回復が十分進まないなかで、必要な財源の絶対額が得られないことが大きかった。そうした状況のなかで、地方財政規模の決定に要する調整を簡素化するなどの理由で<sup>2)</sup>、地方財政平衡交付金は昭和29年度から地方交付税制度に改組される。

その後、昭和31年度には地方財政計画の積算の根拠が見直され、小刻みではあるが、法定率の引き上げが段階的に行われている。そして昭和41年度に法定率が32%に一気に引き上げられたことで、地方交付税は、地方財政平衡交付金制度発足以来、ようやく本来の役割を果たす上で必要な財源が確保されたとされる<sup>3)</sup>。法定率の引き上げが実現した背景には、昭和41年度から、国家財政が本格的に建設公債主義に転じたことがある。地方財政は、昭和30年代後半から投資的経費の拡大を実現するための地方交付税上の措置が講じられていたが、昭和40年代には折からの各種の地域開発計画の推進や過疎対策、都市部におけるインフラ不足の解消を受けて、投資的経費の拡大に転じている。

そのなかで地方財政に大きな転機をもたらしたのは、昭和51年度当初予算から国が赤字国債の発行に転じたことである。国の財政状況が危機的な状況にあって、地方財政においても法定率の引き上げを求める動きはあったものの実現せず、交付税特別会計（正確には交付税及び譲与税配付金特別会計）での借入金でしのぐ方法を採用するようにな

る。いまに至る折半ルールが確立されるのは昭和53年度である。

昭和50年代後半になると税収が回復したこともあって、交付税特別会計の借入からは一時的に脱却するが、昭和60年度にはいわゆる高率国庫補助負担金の補助率引き下げ問題によって、国と地方の財政当局は大きく対立する。その後、大型間接税導入問題でさまざまな技術的な問題が起きるなか、バブル経済に突入し、財政状況は一時的に好転する。国は赤字国債の発行の事実上の停止、地方は交付税特別会計の借入金の返済を果たしている。

しかし、平成4年度あたりから始まるバブル崩壊によって、再び財政状況は暗転し、その後、自民党単独政権の崩壊による政権交代、平成7年の阪神大震災と続くなかで、経済の長期停滞の時期を迎えるようになる。橋本内閣の下で財政構造改革によって、国は財政再建を進め、平成10年度の地方財政計画はその影響を受けたが、参議院議員選挙の敗北を受けて交代した小渕内閣ではただちに財政構造改革法を停止し、財政は逆に拡張路線に転じる。長期の経済低迷などがもたらした社会全体の閉塞感を一時的に打ち破ったように見えたのが小泉内閣であった。平成13年に発足し、5年半の任期のなかで構造改革を断行し、小さな政府と経済成長によって財政再建を果たそうとした。

そうした経済政策は、平成19年に発足した福田内閣によって密やかに、しかし大きく転換し、中福祉・中負担の考え方の下で、社会保障改革と増税による財政再建をめざすようになる。それは平成21年の民主党連立政権による政権交代後も基本的に変わず、民主党政権において発足3年目で早くも3人目の総理大臣となった野田首相は、社会保障・税一体改革による消費税増税に強い意欲を示した。

そうした一連の流れのなかで、以下では、特に次に示す①～④の時点における地方財政対策など、地方財政の規模の決定や地方財政制度の改革の動きを詳細に検討し、そのなかで国と地方の財政当局、それぞれの論理について考察する。

- ① 地方財政平衡交付金から地方交付税への転換における制度運営の文脈
- ② 赤字国債発行下での地方財政

表2 地方財政運営の経緯

年代	地方交付税制度の下での主な地方財政措置	地方財政のできごと	日本経済や政治、国家財政のできごと
～昭和29年度	ドッジラインの下で、地方配付税率を半減、その後の地方財政平衡交付金や地方交付税における財源不足の原因	地方財政平衡交付金制度の創設(昭和25)、地方団体の困窮、給与支払いの遅延、地方交付税制度の発足(昭和29)	ドッジライン、経済回復、主権回復
昭和30～34年度	制度の整合性を求めて、地方財政計画の抑制と小刻みに法定率を引上げ	地方財政再建促進特別措置法(昭和30)、義務教育学級編成標準法(昭和33)、国民健康保険法の全面改正(昭和33、国民皆保険制度へ)	高度経済成長の幕開け
昭和35～39年度	経済成長による収増に支えられて地方財政計画の拡大	後進地域特別法(昭和36)、災害対策基本法(昭和36)、新産業都市建設促進法(昭和37)	経済成長と国際収支の天井による引き締め政策
昭和40～44年度	昭和41年度の法定率の引上げによって地方財源の充実、過疎過密問題もあって投資的経費の拡大	石油ガス譲与税の新設(昭和40)、地方公営企業法の改正(当面の財政再建等、昭和41)	建設国債の解禁、経済成長の持続、外貨不足の解消
昭和45～49年度	地方債の増額による公共投資の拡大、国税収入の変動に伴う地方交付税の増減措置	過疎対策緊急措置法(昭和45)、沖縄返還(昭和47)、公有地拡大推進法(昭和48)、特別土地保有税創設(昭和48)	ニクソンショック(昭和46)、第1次石油危機(昭和48)、福祉元年(昭和48)
昭和50～54年度	交付税特別会計借入金金の拡大と財源対策債などによる地方財政対策が一般化	事業所税創設(昭和50)、大幅な財源不足	大型不況、赤字国債の解禁、財政赤字の拡大
昭和55～59年度	交付税特別会計借入金金の抑制と停止、財源対策債の維持	第2次臨時行政調査会設置(昭和56)	資金不足から資金余剰への転換、金融自由化、増税なき財政再建、日本経済の優位性
昭和60～平成元年度	高率補助率引下げへの対応、消費税導入等税制抜本改革への対応	補助率の一律削減(昭和60～)、ふるさと創生の実施(昭和63補正～)	バブル経済に突入、東西冷戦構造の終焉、日米構造協議
平成2～6年度	交付税特別会計借入金金の返済、交付税財源の後年度へ付け替え	経済対策の実施	バブルとその崩壊後の長期不況、失われた10年の始まり、自民党単独政権の崩壊
平成7～11年度	折半ルールの下での交付税特別会計借入金金の再拡大	経済対策、減税の実施、阪神大震災	財政構造改革
平成12～16年度	折半ルールの下での臨時財政対策債の開始、地方財源の圧縮	地方財政計画の圧縮、三位一体改革の始まり(～平成18年度)	小泉構造改革
平成17～21年度	交付税特別会計借入金金の停止、折半ルールの下での財政運営、別枠加算等による地方財源の確保	経済対策と地方財源確保、地方財政健全化法、地方債の協議制	政権交代で民主党連立政権

- ③高率補助金見直しへの対応
- ④近年の財政再建への動きから「基本方針2006」「財政運営戦略」「社会保障・税一体改革」

### 3. 地方財政平衡交付金から地方交付税への転換における制度運営の文脈

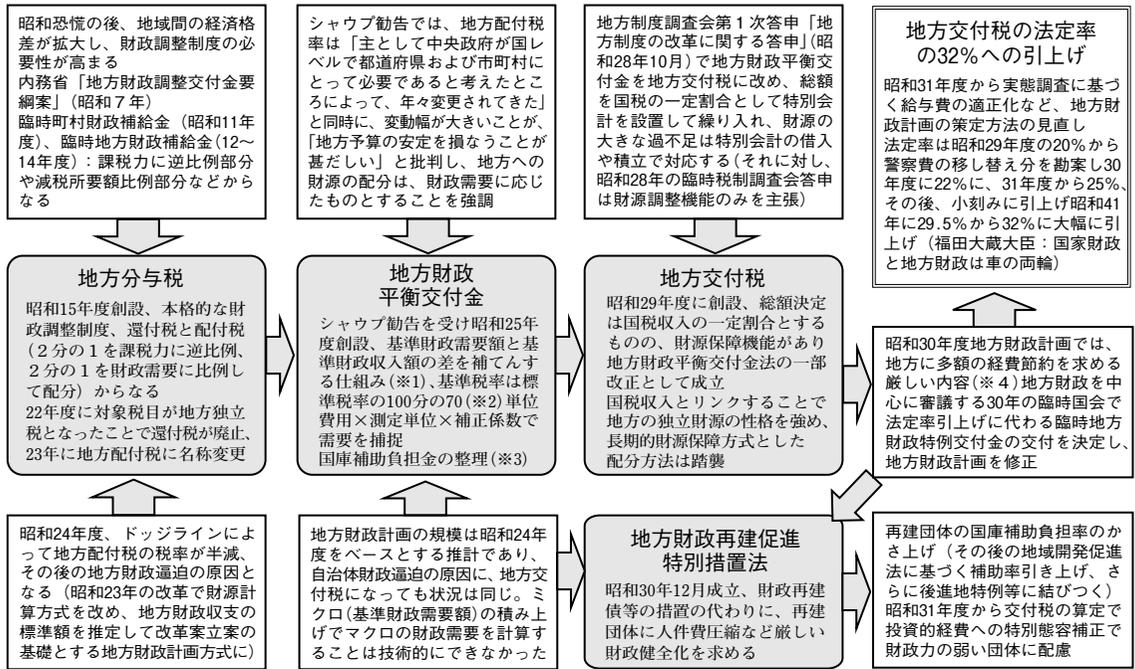
図1は、昭和25年度に地方財政平衡交付金が従来の地方分与税(わが国独自の財政調整制度として昭和15年度に創設、23年度には地方配付税に見直し)に代わって導入された後、地方交付税に改組され、その法定率が昭和41年度から32%に改定されるまでの間の経緯を示したものである。

本論において、昭和41年度までを一連の流れと捉えることが重要としているのは、次の3つの理

由からである。地方交付税は、それ以前の地方分与税と地方財政平衡交付金の性格を兼ね備えたハイブリッドであるといえる(詳細は補論2)。さらに、世界でも例のない本格的な財源保障機能として構想され、導入された地方財政平衡交付金について、それを運営上の技術的な課題を克服し、現実な仕組みとするためには、地方財政計画の作成方式や、地方交付税の算定方式が確定するための期間が必要であったことがある。加えて、財源保障機能と呼ぶには、事務配分にふさわしい財源であると実感できるだけの規模が必要であり、当時の政治経済の状況のなかで機能するために、総額決定方式を収税の一定割合にリンクする方式に改組し、折からの経済成長が生み出した国税収

図1 昭和20～41年度までの地方財政調整制度をめぐる状況

参考資料 自治省「地方交付税制度沿革史」、1969年  
柴田謙「自治の流れの中で」きょうせい、1975年  
「改正地方財政制度解説」地方財務協会、1956年



※1 財政需要を積み上げることは重要だが、投資的経費などは財政需要の捕捉が難しく、地方分与税に比べ自治体の国への依存心を高めるという批判。  
 ※2 税収入の総額を基準財政収入額とするなど地方行政の自主性を阻害、交付金への依存が高まり徴税意欲の減退、過不足なく標準的な水準による行政費を測定することは技術的に限界などの理由で、留保財源を設けた。  
 ※3 義務教育国庫負担金は昭和28年度に復活。  
 ※4 昭和30年度地方財政計画では、当初は歳出が歳入を超過する計画を自治庁が提出する構えであったが、政府内で異論が出て撤回した。その後、地方交付税の制度運営では、地方財政計画の歳出と歳入は一致させることが前提とされてきた。

入の増を背景に、法定率を32%に引き上げるまで待たなければならなかったことがある。以下では、図1の制度運営の変遷において特に重要な事項について順に言及する。

①地方配付税率の半減とシャープ勧告

昭和24年度予算編成において、ドッジラインを受けて地方配付税の税率が半減される(33.14%→16.29%)という思わぬ事態に陥った。インフレ抑制のために大なたを振った意味はあるが、自治体の財政運営に与える影響は深刻であり、地方財政に配慮のある削減とはとてもいえなかった。昭和23年から、地方財政収支の作成において財源計算方式を改め、地方財政収支の標準額を推定して改革案の立案の基礎とする地方財政計画方式に切り替えられていたが<sup>4)</sup>、半減された地方配付税率における額が、その後の地方財政計画の基準となったことから、その後の自治体の財政逼迫の直接的な原因となった。

昭和24年のシャープ勧告では、地方配付税について厳しく批判し、財政需要に応じた配分の必要を強調している<sup>5)</sup>。そこでは、地方配付税のような財源調整機能だけでなく、財政需要を計測して収入額との差額である所要額を補てんする財源保障機能が必要とされている。それを満たすものとして地方財政平衡交付金の創設が勧告された。

②算定に関わる技術的課題

シャープ勧告では、地方財政平衡交付金の総額決定にあたって、マイクロベース(各団体)の基準財政需要額を積み上げて収入との差額で所要額を求めていくことが想定されていた。しかしながら、実際にはマクロベース(地方団体全体)の財政需要を地方財政計画の歳出というかたちで推計する方法を採らざるを得なかった。統計情報の入手可能性の限界、情報通信手段の未発達、昭和の大合併前の1万を超える市町村数、計算機の不備などを考えると、勧告の内容は現実的なものではな

く、やむを得ないところである<sup>6)</sup>。当時は、地方財政計画の歳出の算出では、前年度の数値を基礎に、制度改正や新しい制度の導入などの要素を加味する方法を採っており、人件費などは実態調査の結果とは大きくかけ離れていたとされるが、その修正が予算折衝のなかで容易に認められない状況であった<sup>7)</sup>。

さらに総額配分にあたっては、基準財政需要額(単位費用×測定単位×補正係数)で需要を捕捉し、基準財政収入額の差を補てんする仕組みであったが、基準財政収入額の基準税率は標準税率の100分の70とした。基準税率を100%未満にすることで、いわゆる留保財源が残る。留保財源を設ける理由は、税収入の総額を基準財政収入額とすると地方行政の自主性を阻害し、交付金への依存が高まり徴税意欲を減退させるなどのあるべき論としての側面と、過不足なく標準的な水準による行政費を測定することは限界があるなどという技術的な理由が大きい<sup>8)</sup>。留保財源を設けた結果として、地方財政平衡交付金は交付団体間の財政力格差を完全には是正しない仕組みとなった。この算定の考え方はシャープ勧告にはなく、実際に制度を運営するなかで必要とされてきた部分である。そのような算定方法は、地方交付税制度でも基本的に継承されている。

財政需要の客観的計測がはたして可能なのかという疑問は、制度発足の当時からあり、地方分与税の考え方の方が有効であり、地方財政平衡交付金は国への依存心を高めるという見方は、旧内務省関係者の一部に強いものがあつた<sup>9)</sup>。一方、地方財政平衡交付金を地方配付税方式に戻さなかったことが、その後の地方自治の充実に決定的な役割を果たしたという見方もあり、どちらかといえばそちらの方が大きい<sup>10)</sup>。地方交付税の算定では、給与関係経費や経常的経費の算定もさることながら、投資的経費に係る財政需要の客観的な捕捉のあり方については、技術的にどこまで可能なのかという疑問は当然ある。特に昭和30年代以降、投資的経費の拡大を要請する際に、大きな課題として浮上する。

### ③国庫補助負担金の整理

地方財政平衡交付金の考え方に沿えば、一般財

源として包括的に財源が保障されているので、国庫補助負担金のような法令に基づいて財政需要が確定するような事業費に対する国の補助金は不要であり、奨励補助金だけが望ましいということになる。そこで地方財政平衡交付金の導入に際して、多くの国庫補助負担金が廃止されている。しかしながらそれは長続きせず、占領政策が終了して主権回復した昭和28年度には義務教育国庫負担金が復活するなど、補助金の多くはその後復活し、新設拡充されている<sup>11)</sup>。

### ④地方交付税制度への改組による総額決定方式の変更

地方財政平衡交付金は4年間運用されたが、毎年度の総額決定の過程で、国と地方の財政当局の意見が激しく対立し、その調整に多くのエネルギーが割かれる状況になった。そこで、総額を国税収入にリンクする方法に転換することが検討され、それには地方だけでなく国の財政当局も同意見であったとされる<sup>12)</sup>。地方の財政当局の見方に近いものとして、地方制度調査会第1次答申「地方制度の改革に関する答申」(昭和28年10月)があり、そこでは地方財政平衡交付金を地方交付税に改め、総額を国税の一定割合として特別会計を設置して繰り入れ、財源の大きな過不足は特別会計の借入や積立で対応するとされている。また、国の財政当局の見方に近いものとして、昭和28年の臨時税制調査会答申が同じく国税に総額をリンクさせる答申を行っている。もっとも後者は財源調整機能のみを主張し、財源保障機能の継続を想定していなかった。そこでは地方交付税は一種の渡し切りの補助金であり、年度間の調整を行うことは想定されず、したがって特別会計設置にも消極的であった。

地方交付税の制度設計にあたって焦点となったのが、地方交付税法第6条の3第2項をめぐるものであった。その規定に沿って法定率の見直しが行われる場合、総額決定は国税収入の一定割合とするものの、中長期で法定率は調整され(昭和29年の地方交付税を審議する国会答弁で、そのことは明言されている)、長期的には財源保障機能を持つことになる。国の財政当局は、その見解には否定的であり、以後、地方交付税のあり方をめぐ

て節目、節目で法定率の引き上げ問題が浮上することとなる。法律名まで変えながら、地方交付税法を地方財政平衡交付金法の一部改正としたことだわりの背景には、長期の財源保障機能の担保にあったとされる。また前述のように、配分方式でも、補正係数の充実などはあるが、基本的な考え方は地方財政平衡交付金を踏襲している。

#### ⑤ 転機となった昭和30年度の地方財政対策

地方配付税率の半減以来、地方財政計画の算定方式は容易に見直すことができなかった。地方交付税へ改組がされても状況は変わらず、自治体に十分な財源が配分されず、赤字団体が続出した。そのなかで、昭和30年度の地方財政対策でも自治庁の財源拡大の要求は受け入れられず、その結果、自治庁は地方財政計画の歳出が歳入を上回る赤字計画を閣議に一度は提出した。国の財政当局と妥協して地方財政計画の歳出を本意な水準に圧縮するよりも、財源不足が発生しているにもかかわらず国の財政がそれを埋められない現状を明らかにすべきという判断である。しかしながら、結果的に収支均衡していない地方財政計画には閣議で強い反対意見が出て、地方に多額の経費節約を求める厳しい内容の歳出とする計画を再提出して閣議決定に至った。もともとそのできごとは報道され、周知の事実となる<sup>13)</sup>。

地方交付税法は地方財政平衡交付金法とは異なって、地方財政計画が所要額の根拠とはされていない。地方交付税法の第7条に地方財政計画に関する規定があるが、歳出が歳入と同額であるということが前提となっている書き方ではない。歳出と歳入を同額にするのは運用のあり方の問題である。

法的には国が地方公共団体を設置する。その理由は一定の事務権限を法令等で規定して、事務権限を委任するとともに、各地方公共団体が責任を持って地方自治を展開する環境を制度面でも財政面でも担保することである。何らかの意味で、地方の財源を保障することは国の責務である。また国の予算には多くの地方向けの補助金が含まれており、地方が補助事業を執行するためには、いわゆるその裏負担分（補助金以外の自治体の一般財源充足分）が保障されていなければならない。地

方財政計画の歳出が歳入を上回っている状態であることは、国として地方への約束を果たしていないことを認めたことだけでなく、自ら編成した補助金予算が執行不可能である蓋然性を認識していることにもなり、自己否定ですらある。地方財政計画を作成する以上、その歳出と歳入が同額でないという結果は公表できない。そのことが、昭和30年度地方財政計画の閣議決定をめぐる動きの背景にある考え方である。それ以降、地方財政計画の歳出と歳入が同額とする運営が定着した。

昭和30年度の当初予算では、本来あるべき額から相当圧縮した地方財政計画（総額約1兆円に対して、191億円は「節約」によって対応とされている）をもとに地方交付税の総額が決まり、地方交付税の配分をした。しかし、当時、財政再建団体が続出している地方財政の窮乏に対して、国会のなかでも地方財政危機に配慮すべしとの声が上がリ、地方財政を中心に審議する昭和30年の臨時国会では、法定率引き上げに代わるかたちで、臨時地方財政特例交付金の交付を決定し、地方財政計画を修正している。そして、昭和31年度には22%から25%に法定率の引き上げを果たすとともに、懸案とされていた地方財政計画の作成方法を見直して、実態調査に基づく給与費の適正化が行われるなど、実態との乖離を修正する方向に踏み出している。その後、国の所得税等の減税に伴って交付税財源を圧縮した効果を取り戻す等の名目で法定率は小刻みに引き上げられるが、インフレと高度経済成長の時期であるので、税の自然増が大きく、実質的には地方交付税の総額を伸長させる効果があった。

なお、地方交付税法では地方財政計画の歳出と歳入が同額でないことを前提にしていないなかで、同額であるという運用をしている結果、条文が与える印象とは異なる運用になっていることに注意を要する。その点は補論1で述べる。

#### ⑥ 地方財政再建促進特別措置法の開始と財政力の弱い団体への配慮

昭和30年度には多くの自治体が赤字に転落しており、その再建をいかに進めるかが大きな課題となった。再建は基本的に債務調整等に拠らない自主再建であることが原則であり、国の財政支援は

一定の再建期間中に返済が前提の資金手当などに限られることが主な考え方である。もっとも地方財政計画が押さえ込まれた状況で、自治体の財政再建を推し進めることには無理があり、地方財政再建促進特別措置法が成立したのは、前述の法定率の引き上げに代わる臨時地方財政特例交付金の交付を決めた昭和30年の臨時国会であった。

再建団体には人件費圧縮など厳しい財政健全化の措置を求めることになる<sup>14)</sup>。その一方で、地方交付税制度は交付団体間の財政力の格差を完全に是正するものではなく、特に基準財政需要額に原則算定されない公債費負担が、税収の少ない団体には重くのしかかってくる。そこで、再建団体には国庫補助負担率のかさ上げを行い、負担軽減を図っている。さらに、昭和31年度からは、普通交付税の算定において、投資的経費への特別態容補正を導入することで、財政力の弱い団体に配慮している<sup>15)</sup>。こうした一連の財源手当は、その後の地域開発促進法に基づく補助率の引き上げや、さらに後進地特例等の実現に結びついていく。

#### ⑦地方財政法によって建設公債主義と国との負担区分の原則を明らかに

再建団体制度との関連では、図1では明示されていないが、財務会計制度や建設公債主義による起債制限の考え方も重要である。再建団体制度では、資金不足をもって財政悪化を診断する指標としているが、それが妥当であるのは現金主義会計を前提とする財務会計制度（地方自治法で規定）と、起債を原則制限し、投資的経費に限定する起債への規制（地方財政法で規定）が前提となっている。

なお、昭和23年に地方財政法を施行した直接的な動機は、地方債の起債のあり方と、国庫補助負担金事業における国費・地方費の負担区分を明確にして、自治体の財政が補助金行政によって逼迫することがないように防衛する意図とされる<sup>16)</sup>。新たな事務に伴う財源措置を定めた同法第13条第1項（地方公共団体又はその経費を地方公共団体が負担する国の機関が法律又は政令に基づいて新たな事務を行う義務を負う場合においては、国は、そのために要する財源について必要な措置を講じなければならない）や、地方公共団体が負担すべ

き経費の財政需要額への算入を定めた同法第11条の2（第10条から第10条の3までに規定する経費のうち、地方公共団体が負担すべき部分は、地方交付税法の定めるところにより地方公共団体に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる財政需要額に算入するものとする（一部省略、以下、略））などがその典型例である。

一方、地方財政法第5条の建設公債主義の規定の緩和は、その後、地方分権改革の議論が盛んになるなかで何度も見直しの検討が行われ、地方分権一括法による協議制の導入を経て近年の事前届出制に至るなど見直しが進んでいる。予算の形式や財務会計の規定は、前年に施行されていた地方自治法に盛り込まれていたことから、地方財政法に取り込むことは見送られた。その後、地方自治法の昭和38年の改正において、今日に至る財務会計制度が整えられている。

#### ⑧国家財政の建設公債主義への転換と法定率の32%への引き上げ

図2は昭和41年度における地方財政対策の決定における経緯を示したものである。この年度の折衝は例年以上に難航し、41年度予算の大蔵原案が出された時点では、地方財政対策の決着がつかない状態であった。いわゆる昭和40年不況によって、40年度の補正予算で財源手当が行われるなか、自治省は法定率の要引き上げ率を5%と見込んで予算要求した<sup>17)</sup>。

昭和41年度予算は、当初予算から建設国債の発行を見込んでおり、国の財政運営が大きく転換したことがある。そのなかで、自治省には、図2で示したように、国債発行が長期に続くような場合、国の財政の財源構成が変わるので、法定率が一定では、国と地方の財源配分のバランスが崩れる。国の財政収入が国債ではなく一般財源のかたちで収入されたとしたときに、地方財政が得られるであろう収入を保障する措置としての法定率の引き上げを求めた。

折衝は難航したが、法定率が一気に2.5%上がって32%となるとともに、昭和41年度予算編成方針では、「機構の新設、定員の増加を厳に抑制し、経費の徹底的な節減合理化を図ることを前提として、国においても必要な財源措置を講じ、その健

図2 昭和41年度の法定率の見直しについて

昭和40年度補正予算での対応

経済不況に伴う国税・地方税収入減収に対応する財政措置を講じた地方債の発行（地方税の減収を補てんする措置）、地方交付税の国税3税の減税補正に伴う地方交付税の減額の取りやめ、交付税特別会計借入金（給与改定財源不足に充てるための措置）、減収補てんの趣旨を込めて400億円の地方債枠の追加

建設国債発行による景気浮揚型予算と地方財政への配慮

- 国庫は大幅な減税を行う傍ら、大幅な建設国債を発行して、公共事業の推進を図るとして、財源構成の転換を図る基本方針
- 国税の大幅な減税は、地方税・地方交付税に自動的な減収をもたらすのみならず、公共事業の増大は、同時に地方負担の増加となり、地方財政収支に均衡を保持することが困難
- 昭和41年度予算編成方針では、「機構の新設、定員の増加を厳に抑制し、経費の徹底的な節減合理化を図ることを前提として、国においても必要な財源措置を講じ、その健全な運営を確保する」とし、国の財政政策の転換を図るなかで、その影響を被る地方財政に対する国の責任態度を明確にしたものであり、国庫財政と地方財政との関係を従来以上に重視する姿勢

昭和41年度の地方財政措置

- 法定率を2.5%引き上げて32%とする
- 昭和41年度に限り、臨時特別交付金414億円を交付（第1種はたばこの売上本数に按分して交付240億円：42年度以降はたばこ消費税に移行、第2種は普通交付税とあわせて交付174億円
- 特別地方債1,200億円を一般会計において発行 ほか

法定率の見直しに関する自治省の見方

- 地方交付税率の引上げは2.5%にとどまったが、国税3税収入の減税に伴う減収額（初年度2.2%、平年度2.5%）に対応するもの
- 国債発行が長期になる場合には、いままでの均衡財政の下においてあったと同じような国と地方財源の相関関係をつくるべき（国庫収入が国庫に一般財源のかたちで収入されたとすれば、地方財政が現行制度上得られるであろう収入を保障する措置をとる）

備考）『昭和41年 改正地方財政詳解』（地方財務協会）をもとに作成

全な運営を確保する」とし、国の財政政策の転換を図るなかで、その影響を被る地方財政に対する国の責任や態度を明確にしたものであり、地方財政を従来以上に尊重する姿勢が示されたことは特筆すべきことである。その背景には、当時の福田（赳夫）大蔵大臣が、国家財政と地方財政は車の両輪として、国の財政と地方の財政の一体性を強調し、地方財政へ特に配慮があったことがある<sup>18)</sup>。

その際の32%への法定率の引き上げは、国税3税収入の減税に伴う減収額（初年度2.2%、平年度2.5%）に対応するものということが自治省の説明資料における見解である。確かに、初年度ベースではそうであるが、景気が回復すれば実質的な財源回復になることは当然周知された上で、大蔵・自治の両省折衝が行われていることから、事実上の地方財源充実のための措置であったといえる。その後も、法定率の見直しや対象税目の拡大は行われているが、インフレでもなく経済成長が

期待できない時期であるだけに、交付税財源の確保のための措置であって充実のためのものではない。もっとも、近年の社会保障・税一体改革の閣議決定案における消費税に係る法定率の見直しは、財源確保のためのものといえる（消費税率が上がるなかで、法定率としては引き下げとなる）。

⑨揺籃期にはほとんどすべての問題が表れる

図1には、地方交付税制度が発足して以来の運営のなかで、問題となる課題の原型がほとんどすべて顔を出している。揺籃期にはすべての政策的課題におけるシーズが現れるといえる。マクロの財源不足への対応、法定率のあり方、特別交付税を含めた地方交付税の算定（衡平な財源配分のあり方）、補助金のあり方とその改革、留保財源がもたらす財政力格差と財政力に乏しい団体への公債費負担等への配慮、開発財政、災害復旧財源のあり方、国との負担区分、地方債の発行ルールと

起債制限、再建団体制度、その前提となる財務会計制度を含む公会計制度などである。

### 補論1 地方交付税の法律規定と現実の制度運営の関係

前述のように、地方財政計画は運用上、歳出と歳入が一致している。したがってマクロの意味での財源不足は生じない。その一方で、地方交付税法の上では、ミクロの算定結果の積み上げとして総額が決定されることが想定されているので、算定の結果として財源不足が発生する可能性があることを含んで条文が書かれている。普通交付税の額の算定を規定した地方交付税法第10条第2項では、財源不足が生じた場合には、基準財政需要額を圧縮して、一定の調整率を乗じて交付額を減額する規定が定められている。実際の運営では、マクロの財源不足は生じないようにしているので、基準財政需要額の算定は地方財政計画で決まった総額を衡平に配分することを目途として行われる（その点は、地方財政平衡交付金の場合も同じ）。したがって、同法第10条第2項の規定に基づく減額は、算定の結果として生じる「端数」を削るといったイメージが当てはまる。多くの年度で、調整率を乗じた減額が実施されているが、それは端数がある幅で出るような結果をめざして算定した結果の表れである。

もっとも、国が補正予算で交付税対象税目の増額補正をした場合には、交付税財源が増えることになるので、その場合には調整率を乗じて減額した額は復活して、各団体に交付される。単位費用を地方交付税法で定め、補正係数を省令で決めていることから、地方交付税として配分すべき財源があれば減額する必要はないからである。その意味で、ミクロの算定の結果として配分額を決めるという同法の規定は生きている。

なお、昭和29年の制度発足時に地方交付税法が改正されたときに、同法第10条第2項では、財源不足が生じた場合には特別交付税を総額の2%を超えない範囲で減額して普通交付税の財源に移し替えると規定されていたが、翌年には現在の規定に改正されている。

算定の結果、反対に地方交付税財源に剰余が生じた場合には、地方交付税法第6条の3の規定に

よって、超過額を特別交付税の総額に加算するとしており、そのような制度運営が行われている。もっとも、前述のように、国の補正予算で交付税財源の増額補正があった場合には、調整率を乗じて減額した普通交付税を復活させ、それでもなお生じる剰余については、通常の年度の場合、交付税特別会計において繰越金となり、翌年度の交付税財源に加算される。それに対して、平成23年度の第2次補正予算のように東日本大震災の復旧関係で特別交付税の増額が必要となる例外的な場合には、繰り越されずに配分されることもある。

前述の法定率を中期的に見直す規定がある地方交付税法第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著しく異なることとなつた場合においては、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第6条第1項に定める率の変更を行うものとする」と書かれている。実際の運用では、地方交付税の財源不足はミクロではなく、マクロの地方財政計画を策定する際に生じる所要額と交付税財源の差額のギャップを指す。近年では、マクロの財源不足は、折半ルール等の借入措置でもっぱら対応しているが、同条文における「地方財政に係る制度の改正」にはそのような借入が該当すると解釈されている。地方交付税財源の法定加算や、臨時財政対策債や臨時財政対策加算などは、いずれも附則のなかで書き込まれたものであり、制度の改正にあたりと解釈されている<sup>19)</sup>。

なお、基準財政需要額はナショナルミニマムであると一般に解釈されることが多いが、少なくとも条文の規定からはそのようなニュアンスは読み取れない。地方財政計画で総額を決めている以上、ナショナルミニマムに該当する部分は、地方財政計画そのもの（そこから不交付団体水準超経費相当の財源を控除したもの）といえる。一方、地方交付税法は、第2条第6号で単位費用を「標準的条件を備えた地方団体が合理的、かつ、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で、普通交付税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」(一部省略)とある。すなわち、基準財政収入額で対応すべき財政需要の単価が単位費用であるという。基準財政収入額は留保財源を除いた部分であることから、当該条文によれば、単位費用で算定すべき基準財政需要額は、特定財源で対応する部分や、留保財源等で対応する部分、および特別交付税で対応すべき部分を除いたものということになる。したがって、マクロベースで、一般財源ベースで見た標準的経費＝地方財政計画から水準超経費相当部分・特定財源で対応すべき部分・特別交付税で対応すべき部分＝基準財政需要額＋留保財源となる。同じように、ミクロベースでも一般財源ベースで見た標準的経費＝基準財政需要額＋留保財源＝標準財政規模となる。このように考えると、地方交付税の算定におけるナショナルミニマムにあたるものは、基準財政需要額だけではなく、それに留保財源を加えたものである。

留保財源を加えることで、地方交付税の算定における「標準」とは団体間の格差概念を含んだものであると同時に、毎年度の税収の変動による留保財源の増減は、結果として基準財政需要額の算定に影響を与える(留保財源の動きと逆になる)こととなり、基準財政需要額を標準的経費といった絶対概念で捕らえることは誤りといえる。これらのことは、本論の冒頭で述べたように、留保財源の規模を、地方財政平衡交付金制度の発足以来、税収の一定割合と定め、マクロで総額を決定してからミクロに配分するために算定式を決定するという方法を採用することに起因している。どちらかといえば技術的側面であって、そうすることが望ましいという見方は副次的効果に着目したものといえる。

#### 4. 赤字国債発行下での地方財政

昭和40年不況を契機に国家財政が建設国債主義に転じた際には、法定率の引き上げが実現したが、第1次石油危機の後、大きな不況に陥ったことで赤字国債の発行に追い込まれた際には、法定率の引き上げは実現せず、当面の措置として交付税特

別会計の借入等で対応するなどの措置にとどまった。赤字国債の発行は昭和50年度の補正予算に始まり、国税収入の大幅な減少によって、地方財政では、地方交付税の減収補てんの措置が必要となった。そこで、国税3税収入の減額補正に伴う地方交付税交付金の減額分は、交付税特別会計の資金運用部資金の借入で補うこととされた(2年据え置き10年償還)。この借入については、国税収入の減少に伴うものであるため、償還金の金利は国の一般会計の負担であるとされ、元本償還については、その後の各年度における国と地方それぞれの財政状況に応じてその取り扱いを決定することとされ(大蔵、自治両大臣の覚え書きに基づく)、その他に地方財政対策のための臨時地方特例交付金の交付や、地方税減収などに対する地方債による減収補てん措置などが講じられている。

昭和51年度の地方財政対策にあたっては、41年の法定率の引き上げと同様の措置をとるべきという意見は当然あり、事実、国会審議でもその実現を求めるべきという強い意見もあった。しかしながら、自治省は法定率の引き上げを、昭和51年度予算の概算要求において見送っている。その理由として、国の財政逼迫が著しく、赤字国債発行に頼る状況であって、経済情勢も高度成長から低成長への過渡期である。そうしたなかで恒久的な制度改正を行うのは適当ではなく、国、地方とも公債発行や借入などによる臨時補てん措置が適当というものであった。また、国の財政当局のなかには、昭和41年度の法定率引き上げの後、景気の回復によって租税収入の増加とともに地方交付税が増加する一方で、建設国債を減額する過程で、国の一般会計が交付税特別会計からの借入でしのぎを削り得なくなった経緯に照らせば、交付税率の変更は経済情勢の推移を十分見きわめた上でなければ軽々に行うべきでないという強い意見があり、法定率の引き上げが容易に求められる状況ではなかった<sup>20)</sup>。

昭和51年度予算折衝では、地方債の借入が急増に伴う政府資金の不足への対処の必要から、多年の懸案である地方団体金融公庫を設置して、貸付対象を普通会計債に広げることが要求された。それに対して、大蔵省は、国内資金の不足は公庫改

図3 昭和51年度の地方財政対策：赤字国債発行への対応

<p><b>昭和50年度補正予算での対応</b></p> <p>地方交付税の減収補てんの措置が必要となり、国税3税収入の減額補正に伴う地方交付税交付金の減額分は、交付税特別会計の資金運用部資金の借入で補う（2年据え置き10年償還、償還金の金利は一般会計の負担、元本償還についてはその後各年度の国、地方それぞれの財政状況を見てその取り扱いを決定することについて大蔵、自治両大臣の覚え書き）、その他に地方財政対策のための臨時地方特例交付金の交付や、地方税減収などに対する地方債による減収補てん措置など</p>
<p><b>昭和51年の自治省の予算折衝における焦点：法定率の引上げ等をめぐって</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○昭和41年の法定率の引上げと同様の措置をとるべきという意見がある一方で、財源不足が大きく、国庫財政の逼迫が著しく、高度成長から低成長への過渡期にあって、恒久的な制度改革を行うのは適当ではなく、国、地方とも公債による臨時補てん措置が適当との意見</li> <li>○昭和41年の引上げの後、景気の回復によって租税収入の増加とともに地方交付税が増加し、国債を減額する過程で国の一般会計が交付税特別会計からの借入を行わざるを得なくなった経緯もあり、国の財政当局の間には、交付税率の変更は経済情勢の推移を十分見きわめた上でなければ軽々に行うべきでないという強い意見←予算折衝では自治省は法定率引上げを求めている</li> <li>○国会審議では、昭和41年度の場合と同様の法定率の引上げを求める意見があった</li> <li>○政府資金の不足に対処して、多年の懸案である地方団体金融公庫を設置して貸付対象を普通会計債に広げることを要求したが、大蔵省は強く反対した（国内資金の不足は公庫改組では解消しない、一般金融機関や証券界に実績のない公庫が巨額の特別公募債をしても消化できない懸念、普通会計債を取り扱う政府系金融機関の設置は一般公共債の一元管理上の問題）</li> <li>○大蔵省、自治省は、地方財政が国と同様に深刻な財源難に陥っており、強力な財源補てん策が不可欠という基本的認識は同じであり、地方財政対策は、国の予算案を策定する以前に両省が合意に達しなければならないことでも一致</li> </ul>
<p><b>昭和51年度の地方財政措置</b></p> <p>地方財源不足額2兆6,200億円に対して</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○地方債（特例地方債）の増発1兆2,500億円             <p>公共事業および高等学校の新增設費に対する地方債の充当率の引き上げで8,000億円（従来、適債事業でなかったものも含めて地方負担または基準事業費の95%（都市計画事業は60%）の起債充当、80%を下らない額を基準財政需要額に算入する財源措置）</p> <p>地方交付税の算定のなかで包括算入というかたちで算入されていた投資的経費の地方債への振り替えで4,500億円（地方財政法第5条に掲げる経費以外にも充当できる特例、この特例地方債の元利償還金は全額、基準財政需要額に算入）</p> </li> <li>○地方交付税の増額1兆3,700億円             <p>臨時地方特例交付金559億円（一般会計から交付税特会への繰入、49年度の地方交付税の精算減額に見合う額）</p> <p>交付税特会の資金運用部資金からの借入1兆3,141億円（2年据え置きの10年で償還、借入利子は一般会計負担、元金の償還についても、地方財政に過重な負担とならないように配慮する合意について大蔵・自治両大臣の覚え書き）</p> </li> </ul> <p>地方債資金対策として</p> <p>地方債の大量増額に対して資金運用部資金の不足に対して、公営企業公庫債の拡充、民間資金による地方債対策によって対応（地方債計画の60%相当額まで政府資金並みの金利と公募資金の金利との差を臨時地方特例交付金として交付税特別会計に繰入）</p>

備考）『昭和51年度改正地方財政詳解』（地方財協会）をもとに作成

組では解消しない、一般金融機関や証券界に実績のない公庫が巨額の特別公募債を発行しても消化できない懸念がある、普通会計債を取り扱う政府系金融機関の設置は一般公共債の一元管理上の問題であるなどの理由で強く反対し、実現は見送られた。

そうしたなかにあっても、大蔵省、自治省の両省は、地方財政が国と同様に深刻な財源難に陥っており、強力な財源補てん策が不可欠という基本

的認識は同じであり、地方財源対策は、国の予算案を策定する以前に両省が合意に達しなければならないことでも一致したとされている（昭和51年度『改正地方財政詳解』地方財務協会）。

昭和51年度の地方財政措置では、図3で示したように、地方財源不足額2兆6,200億円に対して、地方債（特例地方債）の増発によって1兆2,500億円、地方交付税の増額によって1兆3,700億円でカバーすることとし、後者については、交付税

特別会計の資金運用部資金からの借入1兆3,141億円で大部分がカバーされることとなった（2年据え置き10年で償還とされ、昭和50年度の補正予算における借入の対応と同じように、借入利子は一般会計負担、元金の償還についても、地方財政に過重な負担とならないように配慮する合意について大蔵・自治両大臣の覚え書きを交わしている）。なお、地方債措置は、

○公共事業および高等学校の新增設費に対する地方債の充当率の引き上げで8,000億円（従来、適債事業でなかったものも含めて地方負担または基準事業費の95%（都市計画事業は60%）の起債充当、80%を下らない額を基準財政需要額に算入する財源措置）

○地方交付税の算定のなかで包括算入というかたちで算入されていた投資的経費の地方債への振り替えて4,500億円（地方財政法第5条に掲げる経費以外にも充当できる特例、この特例地方債の元利償還金は全額、基準財政需要額に算入）からなる。

翌年度、昭和52年度予算の編成時期になっても国税収入は回復せず、赤字国債の発行が継続される見通しとなった。そこで、昭和52年度の地方財政対策では、自治省は法定率の引き上げを要求している。しかし、大蔵省は、財政事情は地方に比べると国の方が深刻であること、地方交付税法第6条の3第2項の規定は、国、地方の両者が全体として調和のとれた財源を確保し得る事態を前提として、国、地方間の財源配分を調整することを求めているのであって、現在のように国も地方も財源の絶対量が極端に不足している異常事態では、地方もまた借金によって対策を講ずるのもやむを得ないということ、さらに何よりも、経済の激変に伴う現在のような異常事態において、交付税率の引き上げのような財源配分の恒久的な変更を行うことは適当でないといった理由から強く反対した。

同年度の地方財政対策をめぐる予算折衝は難航をきわめ、昭和41年度以来の2度目として、地方財政対策が決着を見ないまま、予算の大蔵省内示が行われている。決着は基本的に前年度と同じスキームであるが、交付税特別会計借入金の償還金に対する国の負担の法定化（交付税特別会計借入

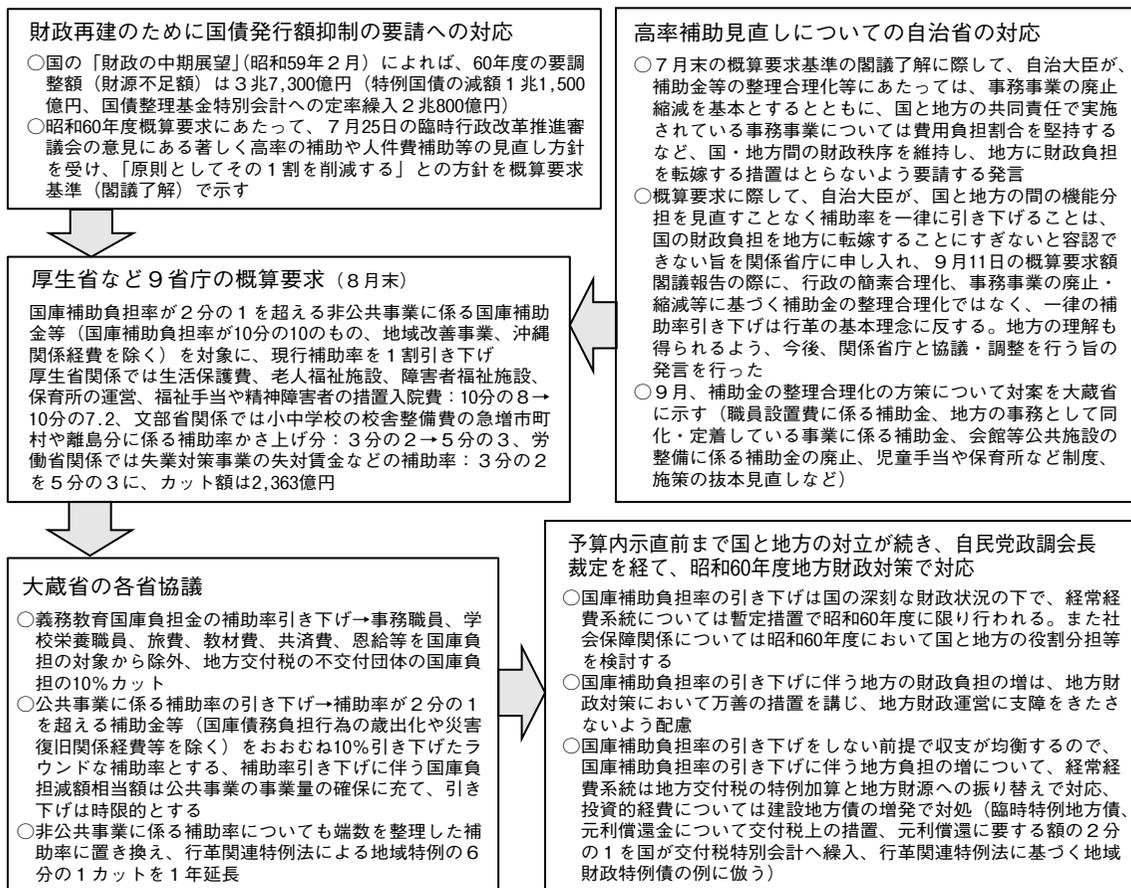
9,400億円に係る償還金のうち4,225億円を臨時地方特例交付金として繰入、地方交付税法附則第8条の2に基づく）が行われた。翌年度の昭和53年度には、交付税特別会計借入金の償還金に対する国の負担の制度化（昭和53年度以降当分の間、交付税特別会計借入に係る償還金純増加額の2分の1に相当する額を、当該借入金を行った年度後の年度において臨時地方特例交付金として繰入する（同法附則に基づく、また50年度及び51年度の借入金の償還金についても同様の措置を講じる）が行われた。そこで定められた国と地方の交付税財源不足への対応の方式が、いわゆる折半ルールといわれるものであり、翌53年度に当面の措置としてルール化され、今日まで継続されている（地方の折半分の負担については、平成13年度から臨時財政対策債に段階的に切り替えられた）。所得税等の国の基幹税において規模の大きな増税が容易に実現しないなかで、赤字国債の発行でしのぐ状況においては、地方財政の財源不足は国と地方の折半で負担するという今日まで続く運用ルールが、この時期に確立されている。それが国と地方の財政当局間のバランス感覚である。

## 5. 高率補助金見直しへの対応

そのようなバランス感覚に反して、国の財政当局が地方に一方的に負担転嫁を図ろうとしたのが、昭和60年度地方財政対策に端を発する高率の国庫補助負担金に対する補助率の引き下げである。その概要は図4で示した。当時、国の財政運営では、赤字国債を減額して脱却することが財政再建の目標であった。昭和59年2月の「財政の中期展望」において、60年度の要調整額（財源不足額）は3兆7,300億円（特例国債の要減額1兆1,500億円、一時的に停止していた国債整理基金特別会計への定率繰入を復活させることで2兆800億円）とされていた。昭和59年7月には臨時行政改革推進審議会が、著しく高率の補助や人件費補助等の見直し方針を打ち出した意見をとりまとめ、それを受けた昭和60年度予算の概算要求基準（閣議了解）に、「原則としてその1割を削減する」との方針を示した。

8月末に締め切られた各省の概算要求では、厚生省など9省庁が、国庫補助負担率が2分の1を

図4 昭和60年度の高率補助金の補助率引き下げ問題への対応



備考)「昭和60年度改正地方財政詳解」(地方財務協会)をもとに作成

を超える非公共事業に係る国庫補助金等(国庫補助負担率が10分の10のもの、地域改善事業、沖縄関係経費を除く)を対象に、現行補助率を1割引き下げた要求を行った。厚生省関係では生活保護費、老人福祉施設、障害者福祉施設、保育所の運営、福祉手当や精神障害者の措置入院費について、10分の8を10分の7.2に、文部省関係では小中学校の校舎整備費について急増市町村や離島分に係る補助率かさ上げによる3分の2を5分の3に、労働省関係では失業対策事業の失対賃金などの補助率3分の2を5分の3にした。それに伴う国庫負担の圧縮額は2,363億円となった。

補助事業における補助率のカットは、一般財源負担分を引き上げることになるので、国と地方の負担のバランスで見ると、国から地方へ負担の一部転嫁を意味する。地方分権の考え方に沿う限り、

補助事業が単独事業になることは望ましいことであるので、自治省として補助金の削減には基本的には賛成であるが、補助事業を通じた国の関与を減らさずに、負担割合を一部下げて負担だけを転嫁することは認めがたい。そこで、7月末の概算要求基準の閣議了解に際して、自治大臣は、補助金等の整理合理化等にあたっては、事務事業の廃止縮減を基本とするとともに、国と地方の共同責任で実施されている事務事業については費用負担割合を堅持するなど、国・地方間の財政秩序を維持し、地方に財政負担を転嫁する措置はとらないよう要請する発言を行った。しかしながら、各省による概算要求の結果は、そうした自治大臣の発言の趣旨に反するものであった。

自治大臣は関係省庁に対して、国と地方の間の機能分担を見直すことなく補助率を一律に引き下

げること、国の財政負担を地方に転嫁することにすぎないとして容認できない旨を申し入れ、9月11日の概算要求額閣議報告の際には、自治大臣は閣議において、「行政の簡素合理化、事務事業の廃止・縮減等に基づく補助金の整理合理化ではなく、一律の補助率引き下げは行革の基本理念に反する。地方の理解も得られるよう、今後、関係省庁と協議・調整を行う」といった旨の発言を行っている。さらに、補助金の整理合理化の方策について対案を大蔵省に示している。そこでは、職員設置費に係る補助金、地方の事務として同化・定着している事業に係る補助金、会館等公共施設の整備に係る補助金等を廃止することや、児童手当や保育所など制度、施策の抜本見直しを行うことなどが盛り込まれている。

その後、大蔵省は各省協議を行い、義務教育国庫負担金の補助率を引き下げる（事務職員、学校栄養職員、旅費、教材費、共済費、恩給等を国庫負担の対象から除外し、地方交付税の不交付団体の国庫負担を10%カットすること、公共事業に係る補助率の引き下げること（国庫債務負担行為の歳出化や災害復旧関係経費等を除いて補助率が2分の1を超える補助金等をおおむね10%引き下げたラウンドな補助率とし、補助率引き下げに伴う国庫負担の減額相当額は公共事業の事業量の確保に充てることとして、引き下げは時限的なものとする）、非公共事業に係る補助率についても端数を整理した補助率に置き換え、行革関連特例法による地域特例の6分の1カットを1年延長することなどを取り上げている。

高率補助金の補助率カットをめぐる国と地方の財政当局の対立は厳しく、折衝は難航を極め、予算内示直前まで決着がつかずに自民党の政務調査会長の裁定を経て、昭和60年度地方財政対策のなかで次のような対応をすることとなった。

- 国庫補助負担率の引き下げは国の深刻な財政状況の下で、経常経費系統については暫定措置で昭和60年度に限り行われる。また社会保障関係については昭和60年度において国と地方の役割分担等を検討する。
- 国庫補助負担率の引き下げに伴う地方の財政負担の増は、地方財政対策において万全の措置を講じ、地方財政運営に支障をきたさないよう配

慮

- 国庫補助負担率の引き下げをしない前提で地方財政の収支が均衡するので、国庫補助負担率の引き下げに伴う地方負担の増について、経常経費系統は地方交付税の特例加算と地方財源への振り替えで対応することとし、投資的経費については建設地方債の増発で対処する（臨時特例地方債を充て、その元利償還金について交付税上の措置を講じ、元利償還に要する額の2分の1を国が交付税特別会計へ繰り入れるなど、行革関連特例法に基づく地域財政特例債の例に倣う）。

それらを通じて、国家財政における資金不足をカバーするために地方の負担が増えることをいったんは容認するものの、一部は地方交付税の特例加算で地方財源の強化を行うと同時に、地方債の増発でカバーするものについては元利償還金について交付税措置を行うとともに、元利償還相当額の2分の1は交付税特別会計の繰入でカバーしている。そこでも一種の折半ルールで対応され、国債発行の減額に対して、地方が一定程度、協力するかたちで収まっている<sup>21)</sup>。

## 6. 近年の財政再建への動きから

### 1) 基本方針2006における地方財政

高率補助金の見直し問題は昭和61年度にも続くが、62年度は売上税の導入を企図して断念したことで地方財政も大きく影響を受ける。その後はバブル経済による税収の増加によって、交付税特別会計の借入金の返済が実現するなど、財政再建の動きは小康状態となる。バブルが崩壊して財政状況は再び悪化し、阪神大震災の復旧・復興措置の後、橋本内閣では財政構造改革が進められようとするが、国政選挙での与党の敗北もあって、小渕内閣では景気刺激型の予算に転じている。森内閣を経て小泉内閣が誕生すると、一転して構造改革路線によって本格的な歳出の見直しが始まる。聖域なき改革のなかで地方財政も例外ではなく、いわゆる平成16年度地財ショックなどで、地方財政計画の規模はピーク時の90兆円近くから80兆円台の前半まで圧縮される。そして、小泉内閣はその最終局面である基本方針2006において、本格的な財政再建策である歳出・歳入一体改革をとりまと

図5 基本方針2006「歳出・歳入一体改革」(2006年7月)における地方財政

- 国と地方の信頼関係を維持しつつ、国・地方それぞれの財政健全化を進めるため、地方財政について以下の取組を行う。
- 地方歳出については、国の取組と歩調を合わせて、国民・住民の視点に立って、その理解と納得が得られるよう削減に取り組む。
  - (1) 地方公務員人件費については、国家公務員の改革を踏まえた取組に加え、地方における民間給与水準への準拠の徹底、民間や国との比較の観点からの様々な批判に対する是正等の更なる削減努力を行い、本年4月末に総務省から公表された速報値を踏まえ、5年間で行政機関の国家公務員の定員純減(▲5.7%)と同程度の定員純減を行うことを含め大幅な人件費の削減を実現する。
  - (2) 地方単独事業については、「選択と集中」の視点に立って、国の取組と歩調を合わせ、過去5年間の改革努力(5年間で▲5兆円超)を基本的に継続することとするが、地域の実情に配慮し、今後5年間については、地方単独事業全体として現在の水準以下に抑制することとし、投資的経費は国の公共事業と同じ改革努力を行い、一般行政経費は2006年度と同程度の水準とする。  
 ただし、これまでの歳出削減努力がデフレ状況下で行われてきたことなども踏まえ、地域の経済動向等を十分に注視しながら、柔軟かつ機動的な対応に心がけることとする。
- 以上の歳出削減努力等を踏まえ、地方交付税等については、以下の制度改革等を行う。
  - (1) 地方交付税の現行法定率は堅持する。
  - (2) 過去3年間、毎年1兆円近く削減してきた地方交付税等(一般会計ベース)について、地方に安心感を持って中期的に予見可能性のある財政運営を行ってもらえるよう、地方交付税の現行水準、地方の財政収支の状況、国の一般会計予算の状況、地方財源不足に係る最近10年間ほどの国による対応等を踏まえ、適切に対処する。
  - (3) これにより、上記の歳出削減努力等とあわせ、安定的な財政運営に必要となる地方税、地方交付税(地方財政計画ベース)等の一般財源の総額を確保する。
  - (4) 各地方公共団体に対する地方交付税の配分に当たっては、行政改革に積極的に努力している団体や地方税収の伸びがあまり期待できない団体に特段の配慮を行う。
  - (5) 地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担の見直しを進めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小等を図る。交付税について、地方団体の財政運営に支障が生じないよう必要な措置を講じつつ、算定の簡素化を図る。地方税について、国・地方の財政状況を踏まえつつ、交付税、補助金の見直しとあわせ、税源移譲を含めた税源配分の見直しを行うなど、一体的な検討を図る。  
 以上の点を中心に住民の視点に立った地方公共団体の自発的な取組が促進されるような制度改革を行う。そのため、再建法制等も適切に見直すとともに、情報開示の徹底、市場化テストの促進等について地方行革の新しい指針を策定する。  
 また、道州制導入の検討を促進する。

める。図5は、そのなかから地方財政関係の記述を引用したものである。

前段部分では、「国と地方の信頼関係を維持しつつ、国・地方それぞれの財政健全化を進める」として、前提条件として国と地方の信頼関係が重要であることを強調した上で、地方歳出は国の取組みと歩調を合わせて行って圧縮することとして、地方公務員の人件費削減と地方単独事業抑制の方針を打ち出している。もっとも注目されるのは、中段以降の次の箇所である。

- (2) 過去3年間、毎年1兆円近く削減してきた地方交付税等(一般会計ベース)について、地方に安心感を持って中期的に予見可能性のある財政運営を行ってもらえるよう、地方交付税の現行水準、地方の財政収支の状況、国の一般会計予算の状況、地方財源不足に係る最近10年間ほどの国による対

応等を踏まえ、適切に対処する。

- (3) これにより、上記の歳出削減努力等とあわせ、安定的な財政運営に必要となる地方税、地方交付税(地方財政計画ベース)等の一般財源の総額を確保する。
- (5) 地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担の見直しを進めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小等を図る。交付税について、地方団体の財政運営に支障が生じないよう必要な措置を講じつつ、算定の簡素化を図る。(以下、略)

(2)の前半と(3)の箇所は、地方財源についてこれまで1兆円近く削減するなど改革に取り組んだ実績を強調するとともに、一般財源の総額を確保し、少なくとも急激に削減することなく、中期的に予見可能にしておくことが、安定的な財政運

## 図6 財政運営戦略（2010年6月）における地方財政

- ・国・地方の基礎的財政収支（プライマリー・バランス）について、遅くとも2015年度までにその赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減し、遅くとも2020年度までに黒字化することを目標とする。
- ・地方財政の安定的な運営：財政の健全化については、まず、国が本戦略に則り改革に取り組んでいくことはもとより、公経済を担う国及び地方公共団体が相協力しつつ行うことが必要である。地方公共団体に対し、上記の国の財政運営の基本ルールに準じつつ財政の健全な運営に努めるよう要請するとともに、国は、地方財政の自主的かつ安定的な運営に配慮し、その自律性を損ない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない。
- ・地方歳出についても国の歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体始め地方の安定的な財政運営に必要な地方の一般財源の総額については、上記期間中、平成22年度の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する。
- ・平成23年度以降の「基礎的財政収支対象経費」の内訳となる各年度の予算額については、概算要求その他の予算編成過程を経て、決定。地方交付税交付金等についても、地方行財政に係る制度改正等を踏まえた地方財政対策等を経て決定。

営の上で必要であることを強調している。それに対して(2)の後半については、明示的ではないものの、地方以上に国の一般会計の財政状況が厳しい状況にあることや、過去10年間、そのなかにあっても国が地方を支えてきた実績を強調することで、次に地方が譲歩すべきではないかというニュアンスを表している。総額について、少なくとも維持し安定した水準にすべきであるという地方の主張と、国の財政状況を踏まえて見直すべきは見直すという国側の主張を、あえて1つの文章に並べて書き込むかたちにする事で、相打ちの状態であることを示している。

なお、(5)の2つめの文章は、いわゆる新型交付税の導入の動きに対して、算定の簡素化を図るものの、地方団体の財政運営に支障が生じないような必要な措置をとることで、算定式の変更によって普通交付税の配分が大きく変わるなど、重大な影響が及ばないように配慮することを明らかにしている。新型交付税（包括算定方式）の仕上がりに対するイメージとして注意すべき記述である。

### 2) 財政運営戦略における地方財政

民主党連立政権による政権交代後、鳩山内閣は消費税率の見直しを含む抜本財政改革には積極的ではなかったが、中期的な財政健全化に向けての取り組みを進め、平成22年6月に財政運営戦略をとりまとめている。そのなかで地方財政関係の主な記述を示したのが図6である。

ここでは、国・地方の基礎的財政収支（プライ

マリー・バランス）について、「遅くとも2015年度までにその赤字の対GDP比を2010年度の水準から半減し、遅くとも2020年度までに黒字化する」という目標を立てているが、地方財政はおおむね基礎的財政収支が均衡しており、国単独の目標についても同じ表現となっている。そのことは、地方財政収支の状況が大きく変わらない限り、基礎的財政収支の均衡は主として国が行うことを意味している。原則として建設公債主義である地方財政では、臨時財政対策債の動きを別にすると、投資的経費の拡大局面でなければ基礎的財政収支は赤字にはならない。

次に、地方財政の安定的な運営として、「財政の健全化については、まず、国が本戦略に則り改革に取り組んでいくことはもとより、公経済を担う国及び地方公共団体が相協力しつつ行うことが必要である」として、同じく財政再建は国が率先すると同時に、国と地方は協力するとされている。そして、「地方公共団体に対し、上記の国の財政運営の基本ルールに準じつつ財政の健全な運営に努めるよう要請するとともに、国は、地方財政の自主的かつ安定的な運営に配慮し、その自律性を損ない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない」とあるように、文章の前半では地方財政の歳出抑制を促し、後半は国が地方財政の健全な運営に配慮を求める内容になっており、方向として逆の表現を1つの文章に取り込むことでバランスを図っている<sup>22)</sup>。国が地方に「負担を転嫁するような施策」との一例として、昭和60・61年度の高率の国庫補助負担金の補

表3 社会保障税一体改革案における地方財政に関する記述

		社会保障改革案（2011年6月2日、社会保障改革に関する集中検討会議）	社会保障・税一体改革案（案、2011年6月17日成案決定会合）
<b>I 社会保障改革の全体像</b>			
1 社会保障改革の基本的考え方			国民の視点で、地方単独事業を含む社会保障給付の全体像を整理するとともに、地域や個人の多様なニーズに的確に対応できるよう、地方の現場における経験や創意を取り入れ、各種サービスのワンストップ化をはじめ制度の簡素化や質の向上を推進する。
2 改革の優先順位と個別分野における具体的改革の方向			地方単独事業 以上の改革の方向も勘案し、地方自治体は、国費に関連する制度と相まって、地域の実情に応じて、社会保障関係の地方単独事業を実施する。
<b>II 改革後の社会保障費用の推計</b>			
2 改革後の社会保障給付にかかる公費（国・地方）全体の推計		2015年度における、今回の社会保障改革実施後の社会保障給付にかかる公費（国・地方）全体の額は別紙2に示すとおり47.4兆円と見込まれる。このうち、年金・医療・介護及び子ども・子育て分野にかかる費用は42.0兆円と見込まれる。	社会保障給付にかかる現行の費用推計については、そのベースとなる統計が基本的に地方単独事業を含んでおらず、今後、その全体状況の把握を進め、地方単独事業を含めた社会保障給付の全体像及び費用推計を総合的に整理する。 ※2011年度予算ベースでは、社会保障給付に係る国・地方公費は39.4兆円である。他方、総務省推計によれば、2011年度で、地方単独事業として社会保障に関連する支出は7.7兆円と見込まれる。
<b>III 社会保障・税一体改革の基本的姿</b>			
1 社会保障の安定財源確保の基本的枠組み	(1) 消費税込の財源とする社会保障安定財源の確保	消費税込（国・地方）の使途は、現在は国分が予算総則上高齢者三経費に充てられているが、今後は、高齢者三経費を基本としつつ、その全額の使途を「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用」（「社会保障四経費」、平成21年度税制改正法附則104条）に拡充する。	消費税込（国・地方）については、このうち国分が現在予算総則上高齢者三経費に充当されているが、今後は、高齢者三経費を基本としつつ、「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用」（「社会保障四経費」、平成21年度税制改正法附則104条）に充当する。社会保障の安定財源確保に向けて、消費税込の規模とこれらの費用の関係の両方を踏まえ、国・地方合わせた消費税込の充実を図る。
	(2) 消費税込の使途の明確化	消費税込（国・地方）は、全て国民に還元し、官の肥大化には使わないこととし、消費税を社会保障の目的税とすることを法律上、会計上も明確にすることを、区分経理を徹底する等、消費税込（国・地方）の使途を明確化する（消費税込の社会保障財源化）。	消費税込（国・地方、現行分の地方消費税を除く）については、全て国民に還元し、官の肥大化には使わないこととし、消費税を原則として社会保障の目的税とすることを法律上、会計上も明確にすることを、区分経理を徹底する等、その使途を明確化する（消費税込の社会保障財源化）。
1 社会保障の安定財源確保の基本的枠組み	(3) 国・地方を通じた社会保障給付の安定財源の確保	上記（1）及び（2）の改革を進めるに当たり、国民一人一人に包括的な支援を行うという社会保障の考え方からすれば、地域住民に身近なところでサービスを設計し、実行する地方自治体の役割は極めて重要であり、地方による分権的な社会保障は、社会保障の信頼を大きく高める。消費税込（国・地方）の具体的充当先となる社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた消費税込（国・地方）の配分を実現し、国とともに社会保障制度を支える地方自治体の社会保障給付に対する安定財源の確保を図る。 また、地方自治体が地域の実情に応じて住民合意の下に提供するサービスに関しては、独自に財源が確保できるよう、地方自治体の課税自主権の拡大・発揮について検討する。	上記（1）及び（2）の改革を進めるに当たり、国民一人一人に包括的な支援を行うという社会保障の考え方からすれば、地域住民に身近なところでサービスを設計し、実行する地方自治体の役割は極めて重要であり、地方による分権的な社会保障は、社会保障の信頼を大きく高める。現行分の消費税込（国・地方）についてはこれまでの経緯を踏まえ国・地方の配分（地方分については現行分の地方消費税及び消費税の現行の交付税決定率分）と地方分の基本的枠組みを変更しないことを前提として、引上げ分の消費税込（国・地方）については（1）の分野に則った範囲の社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を実現することとし、国とともに社会保障制度を支える地方自治体の社会保障給付に対する安定財源の確保を図る。 今般の社会保障改革における安定財源確保の考え方を踏まえつつ、II-2における総合的な整理を行った上で、地方単独事業に関して、必要な安定財源が確保できるよう、IV（5）に掲げる地方税制の改革などを行う。
<b>IV 税制全体の抜本改革</b>			
			また、地方に関わる事項については、地方団体の意見に十分配慮して、検討を進めることとする。 地方税制 地域主権改革の推進及び国と地方を通じた社会保障制度の安定財源の確保の観点から、地方消費税を充実するとともに、地方法人課税のあり方を見直すことなどにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築する。また、税制を通じて住民自治を確立するため、現行の地方税制度を「自主的な判断」と「執行の責任」を拡大する方向で改革する。
<b>V 社会保障・税一体改革のスケジュール</b>			
			社会保障・税一体改革にあたっては、「国と地方の協議の場」で真摯に協議を行い、国・地方を通じた改革の円滑かつ着実な推進を図る。

助率引き下げのような手法がある。

### 3) 社会保障・税一体改革成案における地方消費税の決定

平成23年6月、社会保障・税一体改革における成案が難航の上にとりまとめられ、12月には社会保障改革の内容等を具体化するとともに、10%に引き上げられる消費税における国分と地方分の配分などからなる素案が決着した（素案の閣議報告は24年1月）。表3は、成案決定の過程における、社会保障改革案（2011年6月2日、社会保障改革に関する集中検討会議）と社会保障・税一体改革成案（2011年6月17日成案決定会合）における地方財政に係る部分を対比させたものである。

社会保障改革案は地方財政については実に厳しい内容になっている。明示こそされていないものの、「(3) 国・地方を通じた社会保障給付の安定財源の確保」の箇所にあるように、消費税収（国・地方分）については、現在の地方消費税となっている部分と国の消費税のうち交付税財源となっている部分を一度リセットして、10%に引き上げられる消費税を社会保障給付の国と地方の負担分の大きさに応じて配分するといった趣旨になっている。その場合、消費税率が5%から10%に引き上げられても、地方の財源となる部分は実質的に現在の水準とほぼ変わらず、税率引き上げによる増収分はほとんどすべて国に帰属するかたちになる<sup>23)</sup>。それに対して成案では、「現行分の消費税収（国・地方）についてはこれまでの経緯を踏まえ国・地方の配分（地方分については現行分の地方消費税及び消費税の現行の交付税法定率分）と地方分の基本的枠組みを変更しないことを前提」とするとされている。また、「2 改革の優先順位と個別分野における具体的改革の方向」の箇所では、社会保障改革案にはなかったものとして、「地方自治体は、国費に関連する制度と相まって、地域の実情に応じて、社会保障関係の地方単独事業を実施する」として、社会保障における地方単独事業の意義を確認するとともに、地方単独事業の事業費も含めて、国と地方の消費税収の財源配分ベースとすることが成案で盛り込まれた。それらを通じて、社会保障改革案から一転して、成案では消費税率の引き上げに対する地方への配分につ

いての地方の主張が取り入れられたかたちになった<sup>24)</sup>。

以上、3つの事例をあげたが、そのほかにも、国の財政再建に関連して地方財源の圧縮が俎上に載ることは多い。小泉内閣当時の地方財政対策では、地方財政計画の圧縮が課題となったが、そのなかで、特に地方財政の課題として指摘されたことの1つに、地方財政計画のいわゆる決算乖離がある。それまでの地方財政対策では、地方財政計画の総額は常に焦点であったが、その内訳・構成については、指摘はされたことはあるものの、重要な論点にはなっていない。決算乖離が生じていることは、地方財政計画の信頼性や計画としての妥当性に関わるものであるため修正の必要はあるが、乖離是正を計画の歳出の内訳の見直しにとどまらず、総額の圧縮につなげるとなると、国と地方は大きく対立する。

地方財政をめぐる毎年度の予算折衝のなかで検討された結果として、平成17年度から3年間で、投資的経費から経常経費への決算乖離の是正は行いが、一般財源ベースで見たときの総額圧縮にはつながらず決着となった。ただし、乖離是正分は臨時財政対策債を充てることとした。その結果、乖離是正を行ったことで、いわゆる折半ルールにおける財源不足分が減少することとなり、国の赤字補てん分が少なくなった。結果だけを見ると、折半ルールを崩して国債発行減額がねらいであったように映る。

民主党連立政権に政権交代してから、いわゆる事業仕分けが行われてきたが、過去3度の仕分けのなかで地方財政はかたちこそ違え、毎回、俎上に載ってきた。平成23年11月の提言型政策仕分けでは、地方財政：地域主権型の地方税財政のあり方に対して、「国と地方の財政の関係性については、地方が自己決定・自己責任で事務を行いその財源は地方が課税自主権を発揮して地方税を中心に自主的・自立的に調達すべき、地方交付税の国への過度の依存を絶つべき、一般会計での加算を即時廃止すべき、地方交付税の総額を抑制すべき、国と地方の関係の中で公共支出に係る責任関係を明確にすべき、補助金の一括交付金化（ただし全体として減額）を促進すべき、思い切って地方に任せるべきといった意見が多数あり、当ワーキン

グループとして、国への依存・国による支配から脱却し、地方の一層の自立を可能とするような仕組みとすべきということを提言する」とされた。それに対して平成24年度の予算編成についての地方財政関係予算の担当主計官による説明資料（財務省・松尾主計官「平成24年度総務省予算のポイント」平成23年12月）では、「提言型政策仕分けを踏まえた地財計画の合理化・適正化の着実な推進（地方再生対策費と地域活性化・雇用等対策費の整理・統合等）」と説明されている。仕分けの提言に対して、テクニカルな部分で対応したという印象である。国と地方を含めた内国統治において、地方財政計画なり地方交付税は根幹的な仕組みであって、それを即時に根こそぎ覆すことは、法的な枠組みに照らしても現実的ではない。事業仕分けという仕掛けでできることを超えているといえる。

以上のように、近年ではさまざまな改革を通して地方財政に係る仕組みが揺さぶられてきたが、その都度、制度的な枠組みを堅持しながら、当面の課題に対処するというかたちでしのいできた印象を受ける。国の財政状況の悪化がさらに長く続くようなら、地方財政に対する風当たりは一層厳しくなり、国と地方の財政当局としての相互の信頼関係を一層揺るがせる状況になる懸念がある。

## 7. 激しく対立するがどこか握っている風景

以上のように、地方財政平衡交付金から地方交付税へ改組され制度が始まった時期から現在までを振り返って、国と地方の財政当局が激しく対立した事項を中心に、そこでどのような論理をめぐって、地方財政計画の規模や地方交付税のあり方が検討されてきたかを見てきた。ある種の駆け引きが繰り返され、毎年度の予算折衝では、国と地方の財源配分をめぐる闘争が行われる。ときにはだまし討ちのようなかたちで仕掛けるときもある。一定のルールに基づいているように見える反面、仁義なき戦いといってもよいほどの局面もある。

国と地方の財政当局の対立は、経済不況による税収減など財政状況が厳しい時期ほど激しくなる傾向がある。国の財政は、昭和40年代の初めに建設公債の発行を本格的に開始し、昭和50年代の初

めに赤字国債の常時発行を余儀なくされ、その後、バブル経済で財政状況が好転したのも束の間、バブル崩壊以降はとめどもない財政悪化に陥っている。そうした国の財政状況の変化による影響を、地方財政は必然的に受けてきた。地方財政が本来の制度運営から離れた一時的な借入措置等に頼らざるを得ないという意味で墮落してきたのは、国の財政運営の墮落に付き合わざるを得ないからである。毎年度の予算折衝のなかで、近年の財源不足を補う手法である折半ルールという名称が象徴的に表しているように、巨額の歳入不足という厳しい財政状況に対して、国と地方の折半という落としどころとして、どうすれば痛み分けの結果となるかを見いだすことが、地方財政対策の決着の姿であるといつてよい。

国と地方の財政は、内国統治の要を握るという意味で、一体的なものでなければならない。国民の権利を保障し、国民生活を守ることは当然の責務である。毎年の予算編成をめぐる検討のなかで、当初の段階では秩序を崩すような大胆な方向が打ち出されたとしても、地方財政措置において最終的には無茶も無理もできない。地方財政の制度運営に一定の配慮が必要とされる。したがって、国と地方の財政当局は厳しく対立するように見えても、決着を見ればどこか握っているとの印象を受ける。

もっとも、握っているとは、官僚が国民の利害と関係のないところで妥協を重ねていると受けとれば悪い意味となるが、法的な枠組みのなかで可能な調整を行い、さまざまに考慮すべき要素を念頭に置いた上でバランスを取っているということならば、けっして悪い意味ではない。現在のように、特に国家財政が圧倒的な財源不足のなかでは、国と地方の財政当局がどのように協議しても、できることは限られている。それでも毎年度の予算折衝のなかで、ときには筋の悪い議論で生産的でない論争であっても、どちらかが仕掛けてくれば、相手側は逃げることはできず、それにつきあって協議をして筋を通していく以外に選択肢はない。印象として、近年になるほど国と地方の財政当局のせめぎ合いは、あまり建設的でない部分で展開する程度が大きくなっているように見える<sup>26)</sup>。そこに大きな問題がある。

現在の地方財政制度が形成される過程を振り返ったときに、わが国で独自に生み出された財政調整制度である地方分与税を廃止して、シャープ勧告によって地方財政平衡交付金が導入されたものの、それがうまく機能しなかったことで、地方交付税に改組されたという道筋になる。そしてその制度運営の過程のなかで、地方財政計画を積み上げる手法が確立され、基準財政需要額の算定等を通じて配分される手法も次第にかたちを変えながら定着してきた。

一般論として地方財政調整制度は不可欠であるが、地方交付税という仕組みだけが唯一の手段ではない。事務配分に対する財源を保障する仕組みは必要だが、地方分与税であってもそれに該当しないわけではない。しかしながら、歴史的経緯として捉えたときに、精緻に財政需要を測定して不足分を調整するという仕組みがいったん導入され、それが半世紀以上にもわたって運営され定着した以上、それを崩して後戻りし、精緻な制度をあえて廃止して、粗い制度に代えることはできない。その意味で歴史は不可逆的である。たとえば、義務付けの見直しがドラスティックに進むなど、事務配分に関する法的な枠組みが大きく変わり、地方交付税の算定において精緻に積み上げる蓋然性がなくなるなどといった外的条件の変化があれば、精緻な制度が不要となる状況も想定される。そうでもない限り、精緻にできるにもかかわらず、あえて粗く財政調整を行うことが、一般国民に受け入れられ政治的に可能になるとは考えられない。わが国は歳出ベースの地方財政のGDP比が大きいという意味で、地方への事務配分が比較的多い国である。それを可能としてきたのが、精緻な財政調整制度である地方交付税であった。その点から見ても、地方交付税の抜本改正は考えにくい。

財政調整機能はよいが、財源保障機能は廃止すべきであるという議論があるが、政策提言としてはそれほど意味があるとはいえない。あるべき論としてではなく、現行制度の機能を吟味すれば、両者を分けて議論することには、技術論として意味がない。シャープ勧告にはなかった留保財源が設けられたことで、そもそも地方交付税は財源保障機能があるといえども、基準財政需要額にカウントされるという意味で厳密に保障されるのは、

地方財政法第10条の2にあるように国庫負担金事業のいわゆる裏負担部分のみである。また本論で述べたように基準財政需要額はナショナルミニマムであるという理解は正確ではなく、留保財源分も含めて標準的行政水準を保障していることに照らすと、地方交付税で厳密な意味で財源保障がされているのは、標準的行政水準の一部でしかない。その意味で、財源調整機能と財政調整機能が一体なものとして、最初から制度設計されている。

地方交付税は、総額を国税とリンクしたことで、地方分与税と地方財政平衡交付金のハイブリッドとなった。地方交付税の財源が不足している状態では地方財政平衡交付金の性格が強くなり、例外的に税収が伸長して財源が比較的豊富なときには地方分与税の性格が強くなる。そのことを担保しているのは、運用として地方財政計画の歳出と歳入を一致させるということである。ただし、それは国と地方の財政当局が、内国統治の要の部分を担当するという意味で、協力して支えてきたことの成果である。地方交付税制度の課題は、客観的な財政需要の測定をどうするかという技術的なものもさることながら、地方が財源を国に頼りすぎて、独自に財源を探すことに消極的になりがちなことへの対処である。超過課税や法定外税の試みはもっと広がってもよい。団体ごとの財政逼迫の程度に応じて、それらの実施を強く促す必要はある。しかし、地方交付税制度が果たしてきた役割を正当に評価すれば、財源面で国依存となりすぎるといった課題は、全体の効用を打ち消すほどの致命的なものとは考えにくい。

精緻な財政調整制度として導入された地方財政平衡交付金は、占領下という特殊な環境のなかでこそ実現した制度であるといえる。平時に導入しようとしても、あまりにも技術的な課題が多く、頓挫する懸念が大きい。シャープ勧告の地方財政平衡交付金の内容は、厳しくいえば机上の理論であって無理があった。しかしながら、地方交付税に改組することで曲がりなりにも機能し、制度として定着してきた。その歴史の不可逆性に鑑みて、さらに本論で見てきた国の財政状況が地方交付税制度の運営に影響を常に及ぼすという宿命を受け止めた上で、地方交付税のあり方が検討されるべきである。現代のような「改革」がもてはやされ

る大衆民主主義の勢いに押されがちな時代的雰囲気であって、統治の仕組みを破壊する誘惑は抗しがたいものがあるとしても、現実的な制度運営の選択肢の幅には自ずと限界がある。

**補論2 地方分与税と地方財政平衡交付金のハイブリッドとしての地方交付税**

本論で述べてきたことのまとめとして、図7で地方財政平衡交付金と地方交付税の共通点と相違点をあげているが、そのなかでも重要であるのは、地方交付税が地方分与税と地方財政平衡交付金のハイブリッドとしての性格を持っていることである。また、地方財政平衡交付金と地方交付税が共通もっている性格のうち、シャープ勧告が想定していなかったものがあるが、それは主として制度運営の技術的要因に基づく要素である。

地方財政平衡交付金と地方交付税の類似点は、特にその算定の考え方である。またミクロの積み上げがマクロであるように法律上は書かれているが、実際の運用ではそうしていないことも類似している。相違点については、当然、総額決定に関する部分であるが、地方交付税で法定率の見直しを中長期的に行っている限りは、その違いは総額決定の調整に要する時間の違いになる。しかし財

源不足を埋めるための法定率の見直しは実際には（ほとんど）行われてこなかったので、財源不足を補うための各種の借入等による手当てが、地方交付税では必要となっている。

地方交付税は、総額は国税収入の一定割合であることで地方分与税の性格を引き継ぐと同時に、地方財政計画によって財政需要を充足することで、地方財政平衡交付金の財源保障機能を継承している。地方交付税制度に改組する際に財源保障機能の継承は意図されていたが、地方交付税への移行を答申した地方制度調査会の委員には、地方分与税のように財源保障機能を放棄する制度に戻すことを意味すると誤解した向きもあったとされる<sup>27)</sup>。本論で紹介したように、昭和30年度の地方財政計画の閣議報告をめぐる経緯から、地方財政計画の歳入と歳出は同額とする運営が定着したことで、そのことはさらに強化された。同額にするのは、毎年度の予算編成作業において総額を決定する上で、そうしなければ国家の予算の瑕疵を認めることで、国の財政当局から見て収まりがつかなくなるという意味では、実務的であってかつ政治的な理由による。

景気の動向を反映する財政状況の違いによって、地方交付税の財源が伸び悩んで、地方財源として

図7 地方財政平衡交付金と地方交付税の共通点と相違点

<p><b>共通点</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>地方財政計画に基づく所要額の算出（単年度の収支均衡は、法律として地方交付税では前提とされていないが、運用上は同じ）＝マクロの意味で財源保障機能がある</li> <li>ミクロの積み上げでマクロの所要額を決めているわけではない＝算定に伴う技術的な性格は基本的に同じ（もっとも交付税財源が増額補正となった際には、調整率を乗じて圧縮された額は復活する運営がされており、その限りではミクロの算定が優先される）</li> <li>留保財源が設けられており、財政力格差は一定の範囲で許容されている</li> </ul>
<p><b>相違点</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>性格として地方交付税は地方固有の財源</li> <li>地方財源の総額決定において、地方財政計画では常にゼロベースで検討することとなるが、地方交付税では法定率分を所与として不足分を調整することとなる</li> <li>地方交付税は特別会計で経理されており、年度間の財源変動に伴う調整を借入金や繰越で行うことが可能→特別会計の借入金の返済、国の補正予算に伴う繰越措置などが生じる</li> <li>地方財政平衡交付金とは時代が異なることもあるが、地方交付税では各種の借入金（財源対策債や臨時財政対策債など）で年度間の財源を調整する機能がある</li> </ul>
<p><b>地方分与税と地方財政平衡交付金のハイブリッドとしての地方交付税</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>総額は国税収入の一定割合であると同時に、地方財政計画によっても決まる</li> <li>地方交付税財源が逼迫している際には、地方財政計画の規模が課題となるので、地方財政平衡交付金の制度運営の時代と同じ構図になる</li> <li>国税収入が伸長している場合には、財源が地方財政計画の規模を決める結果となる</li> </ul>

の所要額を圧縮せざるを得ない局面と、逆に財源が伸長して、所要額を財源に応じて拡大していく局面がある。前者は地方財政平衡交付金の性格が強く出る局面であり、後者は地方分与税の性格が強く出る局面である。昭和41年度に法定率が32%になるまでは、昭和24年度の地方配付税率半減の影響を払拭できずにいたといわれる。その時期はどちらかといえば前者の局面であるが、地方財政計画が事務配分に対してあまりにも過少であったり、地方財政計画の積み上げに根拠が薄弱であるような場合には、どちらでも該当しない。

第1次オイルショック後に国が赤字国債の発行に踏み切り、地方財政では交付税特別会計の借入金に頼らざるを得なくなった状況や、バブル崩壊後から現在に至るまでの、巨額の財源不足に悩む時期は、前者といえる。それに対して、後者にあたるのはバブル期のみである。それを除く期間は、全体のなかでごく限られているが、比較的バランスが取れた制度運営がされたといえる。

#### 【注】

本論文は、2012年度日本地方財政学会における報告論文のフルテキストである。字数を圧縮して図表を省略したものを、日本地方財政学会年報に掲載している。

- 1) 地方財政平衡交付金から地方交付税に転換する際に、地方交付税をまったく新しい制度としてみれば「創設」と表現すべきであろうが、法律上は一部改正である。本論では、地方財政平衡交付金と地方交付税の連続性を強調する意味で、あえて「改組」という表現をすることとした。
- 2) 地方財政平衡交付金では、地方財政計画の歳出をゼロから積み上げて地方財政全体としての財源所要額を算出することになるが、地方交付税の場合には国税収入にリンクして地方交付税額が決まり、不足分がある場合にはその手当をどうするかをめぐる調整となる。地方交付税の総額決定は、ベースは国税収入にリンクし、限界的な部分の調整が行われるという意味で、調整に要するエネルギーを省ける側面がある。
- 3) たとえば石原（2003）は、法定率を32%としたことで、地方交付税発足以来続いてきた財源不足がおおむね解消して、一応安定したとしている。

また、柴田（1975）は、このときの法定率の引き上げによって「財政局が抱えてきた諸問題は、幸いにもすべて解決した」としている。さらに、柴田氏は、法定率は理論上33%まではおかしくないと思っているとしながらも、「この時の措置は、地方交付税率の効果というものについて、関係者に十分すぎるくらい十分な認識を深めさせたようであって、それかあらぬか、爾来、地方交付税率については、十年近く変更が加えられず、今もって32%のままである」と述べている。

- 4) 首藤（1968）は、「戦後の地方財政計画は、昭和23年度の地方財政推計に端を発している。（昭和22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。）……/当時の地方財政推計は、きわめて荒い推計方法による、地方財政の総体規模を把握する程度のものであったが、それでも、昭和24年度の地方財政推計は、ドッジラインによる地方財政の大削減にあたり、大きな論議の場を提供したといわれている」と述べている。
- 5) 「配付税は、各地方の必要と能力とをある程度考慮して各地方間に配付されるのであるが、その考慮は不十分である。配付額は所得税徴収額に対する比率によって定められているが、それは主として中央政府が国レベルで都道府県および市町村にとって必要であると考えたところによって、年々変更されてきた。1948年度は33%であり、1949年度は17%である。このような変動は、地方予算の安定を損なうことが甚だしい。例え、その比率が一定していたとしても、もともと所得税徴収額は、経済事情によってきわめて左右され易いものであるから、地方公共団体が受ける配付額は、なお大幅な変動を免れないから、この方法は必ずしも最適とは言えないであろう」（1949年のシャープ使節団『日本税制報告書』、第2章「国家財政と地方財政の関係」から、邦訳は福田幸弘監修『シャープの税制勧告』霞出版社、1985年に基づく）。
- 6) 「本当を言えば、各地方公共団体ごとにあるべき財政需要を幾らと計算して、全部積み上げて、これだけの平衡交付金と要求するんだらうけど、そんなことはとてもとてもできませんからね。当時地方団体の数は1万何ぼだから、1万何ぼの団体分をまとめられるかいうことになって、財政計画

- を使ったわけです」(柴田・山本・横手・石原・花岡・土田・遠藤(1984)における柴田氏の発言)。
- 7) 地方財政の健全化のために地方財政計画の既定財政規模の是正が進んだのは昭和31年度の計画からであり、それまでは地方公務員の給与水準が実態とかけ離れた計画であるなど、財政逼迫の原因となったとされる(たとえば、自治庁(1956)の第1章に詳しい。なお、当該箇所の執筆者は柴田護氏である)。
  - 8) シャンプ勧告では留保財源は必要とはされず、地方財政平衡交付金の制度運営のなかで、当初は算定が困難であるという実務的な要請として留保財源が必要であった側面がある(立田(2005)を参照)。
  - 9) 三好(1964)で示されているように、地方分与税の創設に深く関わった三好氏などは、地方交付税による財源保障は有害であるとさえ指摘し、地方税制度を確立し、地方分与税方式への回帰を是としている。
  - 10) 荻田・奥野・柴田・佐々木(1966)のなかで奥野氏は「地方財政平衡交付金の思想を、配分にあたって地方交付税制度は受け継いできている。このことによって、やはり近代的な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いくかもしれないが、そういうことでは国民は納得しない時代になってきている。今の方が近代地方自治を育てるためにプラスになってくるのじゃないかと思っております」と述べている。奥野氏は、地方財政平衡交付金から地方交付税に移行する際に、財源保障の考え方を残す以上、法律の新設ではなく一部改正とすることを強く主張した(柴田・山本・横手・石原・花岡・土田・遠藤(1984)における柴田氏の発言)。
  - 11) 義務教育国庫負担金制度については、シャンプ勧告を受けていったん廃止され復活するまでの経緯が、荻田・奥野・柴田・佐々木(1966)や柴田(1975)で説明されている。また平嶋(2005)は、義務教育国庫負担金制度の成立からの制度の変遷を詳しく記している。
  - 12) 荻田・奥野・柴田・佐々木(1966)において、奥野氏は「地方財政平衡交付金の総額をいくりにするかということをめぐる、国と地方の対立は非常に深刻でした。深刻だったものだから、大蔵省の側においても、国税の何%というような昔の配付税時代の決め方、ああいう決め方でもやむを得ないのじゃないかなという空気があった。同時にまた、地方制度調査会などを通じて、たとえば三好重夫さんのように、地方配付金制度をつくった人たちは、昔の行き方をすべきだという気持ちを強くもっておられた」と述べている。
  - 13) 一連の経緯については柴田(1975)や柴田氏の筆による自治庁(1956)に詳しい。
  - 14) たとえば長野(1956)にその経緯が記されている。
  - 15) 柴田・山本・横手・石原・花岡・土田・遠藤(1984)において石原氏がそのような経緯を説明している。昭和30年代における基準財政需要額の算定を説明するなかで、昭和20年代末期から30年代にかけて財政再建団体が続出したことに対して、「昭和32年度から起債許可制導入の方針を大転換して、極力起債を抑える。公共事業等についても充当率を思い切って引き下げる。それから適債事業の範囲も縮小するという改正がありました」。ところがそれを行うと、財政力に弱い団体は投資的経費の執行ができなくなるので、そうした団体の財政再建をバックアップすることを念頭に、財政力の弱さと整備水準の低さを勘案した投資的経費の割増を行う態容補正を創設した。さらに、この補正は、昭和31年度から32年度にかけて拡大したものの、「基準財政需要額の算定に財政力要素を取り入れるのはおかしい、財政力要素は基準財政収入額の算定で済んでいるはずだ」という反論があり、33年度以降は総額を抑えることになったと説明している。
  - 16) 荻田・奥野・柴田・佐々木(1966)では、地方財政法の制定について、荻田氏は地方債の適債事業や発行の仕組み等を規定することと、内務・大蔵両大臣による地方団体への強い監督権がなくなった代わりに財政規律のあり方を示すと同時に、地方財政を国の乱暴なやり方から防衛するねらいがあったと説明している。また奥野氏や柴田氏も、国との負担区分の明確化を行ったことの意義を強調している。ちなみに、国庫補助負担金に伴ういわゆる超過負担は、地方財政法が規定通りに運用されていなければ起きないはずの問題である。
  - 17) その間の経緯は、柴田(1975)や柴田・山本・横手・石原・花岡・土田・遠藤(1984)に詳しい。
  - 18) 荻田・奥野・柴田・佐々木(1966)で、昭和41

年度の法定率の引き上げに関し、奥野氏は「予算折衝に当たってたびたび大蔵大臣に会いました。僕たちに言うのには、地方財政の問題が片付かない限りは、農林も建設をも手の付けようがない。これを片付けてから他の省の大臣折衝に入りたい」「大蔵大臣に会いたいと申し込んだときに、向こうの秘書官に、大蔵大臣は都合はどうだろうかと言ったら、地方財政の問題ならばいつでも会われますよというので、時間をその都度決めてくれた」「交付税率2.5%の引き上げで、率をあそこまで持って行けたことは、大臣の気持ちも反映して、そこまでいったと思います」と発言している。

- 19) 柴田・山本・横手・石原・花岡・土田・遠藤 (1984) において、石原氏は昭和52年度の地方財政対策にあたって、交付税特別会計の新規借入の2分の1について、将来の償還費相当額を臨時特例交付金として繰り入れること附則に書き込んだことが、地方交付税法第6条の3第2項の「地方財政制度の改正」にあたると、国会で答弁した経緯を述べている。なお昭和53年度には交付税特別会計の借入と2分の1の国庫負担をルール化し、いわゆる折半ルールを当面の措置として設けた。
- 20) 本文の記述は、昭和51年度『改正地方財政詳解』に基づく、いわば自治省の公式見解であって、概算要求で法定率の引き上げを平成52年度以降の課題として見送ったときの理由を示している。しかしながら水面下では、大蔵省に対して法定率の引き上げを求めていたと思われる。その経緯は、柴田・山本・横手・石原・花岡・土田・遠藤 (1984) における石原氏の発言で、次のように説明されている。2兆6,200億円という大幅な財源不足に対して、地方交付税法第6条の3第2項の規定による普通交付税の額が引き続き著しく財源不足額となる事態になったとの判断に基づいて、「交付税率の引き上げを行うべきじゃないか。こういう考え方に立ちまして、引き続き要求額を持ち込んだわけです」と述べている。あわせて、6条の3第2項に基づく法定率の引き上げ要求は、「交付税制度がスタートしてから、私は実質的には初めてだと思う」としている。
- 21) 石原 (1985) は、高率補助金の補助率の見直しの経過を振り返った上で、「今回の補助率引下げ論争を通じて、国庫補助負担金制度そのものに対す

る国(大蔵省)と地方(自治省)の考え方の違いが明らかになったように思われる。そして、この考え方の違いは今後の国と地方の関係に大きく影響してこよう」とし、補助金見直しにあたって地方は一般財源への振り替えを主張し、国は「補助金等の整理合理化の一環として補助率の見直しも行うべきであり、特に高率補助金については、国の財源の伸びが順調であった時代に地方財政を援助する目的で引き上げられたものが多く、今日の国の危機的な財政状況下ではこれを維持することは困難となっているので、引き下げはやむを得ない」と主張している。この構図は、その後の三位一体改革においてもかいま見えるものである。

- 22) 財政運営戦略の経緯や背景などについては、黒田 (2010) が詳しく述べている。
- 23) 単独事業を除く社会保障給付の国と地方の負担はおおむね3:1であるので、その割合で10%の消費税を按分すると地方分は2.5%となる。その一方で、現行5%の消費税において、地方消費税1%と地方交付税の法定率分(4%×29.5%=1.18%)をあわせると2.18%である。したがって、10%に消費税率を引き上げたときの引き上げ分の大半は国に帰属することとなる。
- 24) 地方消費税の割合等の根拠などについては、黒田 (2012) が詳しく述べている。
- 25) 黒田 (2006) は、「ミクロ面での財源保障機能および財源調整機能の水準は、決して所定のものとして固定化されたものではなく、どの程度の財源調整機能(財源保障機能)を図るかのレベルも変動するものである」と述べている。
- 26) 構図として、近年の国と地方の財政当局による折衝では、財政再建を進めたい国が先手を取って攻め、後手の地方が国の仕掛けをどのように押し返すが焦点となることが多い。審議会等を含めた場外戦も盛んである。
- 27) 荻田・奥野・柴田・佐々木 (1966) における奥野氏の発言。

#### 【参考文献】

- 石原信雄「地方交付税制度と投資的経費『自治研究』、38巻5号、1962年5月
- 石原信雄「地方交付税の算定上の地方債の取扱」『地方財政』、1963年7月

- 石原信雄「これからの国と地方の関係」『地方財政』、1985年4月
- 石原信雄「財源保障と地方の自立～地方自治の本質に関する考察～」『地方財政』、2003年9月
- 遠藤安彦「地方交付税と年度間の財源調整」『地方財政』、1976年5月
- 遠藤安彦「地方交付税発足50年、制度の持続可能性を問う～激動の地方交付税：バブル期とその崩壊後の制度運営」『地方財政』、2005年6月
- 萩田保「地方財政調整制度創設について―一故三好重夫氏を偲んで―」『地方財政』、1982年3月
- 萩田保「地方財政調整制度の半世紀」『地方財政』、1991年2月
- 萩田保／奥野誠亮／柴田護／佐々木喜久治「座談会 地方財政制度確立期を顧みて―昭和20年代」『地方財務』、1966年7月
- 萩田保／林健久／鈴木俊一／天川晃／奥野誠亮／二橋正弘／鎌田要人／岡田純夫／吉瀬宏／（司会）立田清士「第Ⅱ部座談会 シャープ勧告50周年」『地方財政』、1999年9月
- 奥野誠亮「地方財政平衡交付金制度に地方配付税方式の導入」『自治研究』、27巻11号、1951年11月
- 奥野誠亮「後進地域総合開発費に対する新国庫負担方式の提唱―税源偏在是正論に関連して―」『自治研究』、32巻11号、1956年11月
- 河中二講「地方財政再建政策の形成過程(1)～(5)」『自治研究』、33巻1～6号、1957年1～6月
- 黒沢宥「財源対策償還費に対する財政力補正の適用について」『地方財政』、1978年4月
- 黒田武一郎「地方交付税の算定方法を巡る議論と改革の動向」『地方財政』、2006年12月
- 黒田武一郎「財政運営戦略について」『地方財政』、2010年8月
- 黒田武一郎「平成24年度の国の予算と地方への対応」『地方財政』、2012年2月号
- 郡祐一「災害特例法の成立」『自治研究』、35巻12号、1959年12月
- 潮田康夫「激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律について」『自治研究』、38巻10号、1962年10月
- 自治省『地方交付税制度沿革史』、1969年
- 自治庁『改正地方財政制度解説』地方財務協会、1956年
- 柴田護「地方財政法とその諸問題(1)～(3)」『自治研究』、24巻11号～25巻4号、1948年11月～49年4月
- 柴田護「地方自治法と地方財政法」『自治研究』、25巻6号、1949年6月
- 柴田護「地方財政の運営と地方財政法第26条」『地方財政』、1971年4月
- 柴田護『自治の流れの中で』ぎょうせい、1975年
- 柴田護／山本悟／横手正／石原信雄／花岡圭三／土田栄作／（司会）遠藤安彦「座談会 地方交付税30年の歩み」『地方財政』、1984年12月
- 首藤堯「地方財政計画とその問題点」、自治省編『地方自治法20周年記念 自治論文集』、1968年
- 総務省財政局『改正地方財政詳解』地方財務協会、各年度版
- 曾田忠「公共土木施設等の災害復旧等特別措置について」『自治研究』、35巻12号、1959年12月
- 立田清士「地方交付税発足50年、制度の持続可能性を問う～地方交付税の発足時を振り返り、制度運営の歴史を総括する」『地方財政』、2005年4月
- 長野士郎「地方財政再建促進特別措置法 制定の意義とその運用」『地方財務』、23号、1956年4月
- 林忠雄「現年災害と特別交付税」『自治研究』、35巻11号、1959年11月
- 平嶋彰英「義務教育費国庫負担金の沿革と地方財政調整制度―地方財政の視点から」『地方財政』、2005年4月
- 平嶋彰英「地方公共団体健全化法成立から3年を経て―制度設計を振り返り、影響を検証する―」『地方財政』、2010年7月
- 堀家嘉郎「地方財政平衡交付金制度の改革(1)～(2)」『自治研究』、29巻12号～30巻1号、1953年12月～54年1月
- 松浦功「道府県の投資的経費に関する態容補正について」『自治研究』、32巻11号、1956年11月
- 三好重夫「地方財政計画の意味するもの」『地方財政』、1964年3月
- 矢野浩一郎「地方交付税算定上の問題点とその改善の方向」『地方自治』、232号、1967年3月
- 矢野浩一郎「内政と地方交付税」『地方財政』、1982年9月
- 矢野浩一郎「地方財政計画の今日的意義」『地方財政』、1992年8月

矢野浩一郎「地方交付税発足50年、制度の持続可能性を問う—高度経済成長から安定成長へ—地方交付税の成長と質的転換」『地方財政』、2005年5月  
山下稔「地方交付税制度の本質に対する反省」『自治研究』、35巻2号、1959年2月  
山本悟「義務教育費国庫負担制度について」『地方自治』、94号、1955年10月

## Effect of fiscal discipline of national public finance on local public finance

Sachio Konishi \*

### ABSTRACT

Local public finance is inevitably influenced by fiscal condition of national public finance. In the period of fiscal discipline reinforcement of national public finance, fiscal transfer from national to local public finance has been cut. This paper reviews historical development of local public finance through fiscal condition of national public finance. Main focus is transition of the Local Allocation Tax which is major instrument of fiscal adjustment.

**Key words:** local allocation tax, the Shoup Report, fiscal rehabilitation act, subsidy from national government to local bodies, fiscal relationship between national and local government

\* Professor, School of Human Welfare Studies and Graduate School of Economics, Kwansei Gakuin University