

国と地方自治体間の財政関係：事務再配分および財 源再配分について

岩元, 和秋

<https://doi.org/10.15017/4474744>

出版情報：経済学研究. 42 (1/6), pp.1-19, 1977-05-10. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：



国と地方自治体間の財政関係

——事務再配分および財源再配分について——

岩 元 和 秋

1

わが国における国と地方自治体の財政関係は量的にも質的ないし構造的にもかなり特徴的なものをもち、したがって多くの問題が提起されていることはあらためてことわるまでもない。このことについて、これまで主として国庫補助金、あるいは地方交付税によってむすばれる両者の財政関係を拙論において公けにしてきた。

（「国と地方自治体の財政関係」〈有斐閣『財政学講座』1964年第3巻所収〉、「国庫補助金論」〈小谷他共編『国家と財政の理論』、青木書店、1974年所収〉、「地方財政論」〈林、宮本他編『現代財政学体系』第1巻、有斐閣 1974年、所収〉など）。本稿は重要でありながら行政の分野にかかわるためこれまで十分には取上げなかった両者間の事務再配分ならびに財源再配分について考察を進めようとするものである。本論に入るまえに一応この財政関係についての問題点を整理しておくのが適当であろう。

量的側面からの特徴として、まず地方財政の規模が大きいこと、しかも国庫資金への依存度が高いことは既にしばしば指摘されて周知のことである。もっとも、この国庫依存度の高いことについては必ずしもわが国が特徴的であるというわけではなく、依存度の上昇傾向からいえばイギリス および アメリカの方が目立っている。いま、地方税および国庫交付金（国庫補助

金＋地方財政調整資金）の合計に占める国庫資金の比率を比較すると第1表のようになる。

第1表 国庫交付金の比率比較 (%)

年 度	イギリス	アメリカ	日 本
1950	55.0	13.5	55.5
1960	56.8	16.2	52.6
1965	53.4	14.9	54.8
1970	59.4	16.3	51.5
1973	62.1	20.6	52.9

i) 比率は国庫交付金（国庫補助金＋地方財政調整資金）＋地方税の合計額に対する国庫交付金の割合を示す。

ii) イギリスはイングランドおよびウェールズ分、“Annual Abstract of Statistic”より。ただし、1950年度の欄は1951年度

iii) アメリカは“Statistical Abstract of U. S.”より

iv) 日本は自治省『地方財政統計年報』より

これをみると、わが国の地方財政の国庫依存度は水準の高いままにむしろ横ばいであり¹⁾、イギリスはかなりの上昇傾向を示し、アメリカは依存度は低いが1972年の Revenue Sharing 制度創設以来、目立って高くなってきていることが注目されよう。しかし、いずれにしても、わが国の場合は、イギリス、アメリカに比べ地方財政の規模が大きく、しかも国庫依存度が高いということが特徴的である²⁾。

なお、地方財政の規模はイギリスのみならず、一般に独占資本主義体制の強化、進展に伴いいわゆる集中化過程 (concentration process) が進むとはいえ、その対国民総生産比をみても大体大きくなる傾向をみせている。（第2表参

照)

第2表 地方財政歳出規模の対国民総生産(支出)比

年 度	イギリス	アメリカ	日 本
1955	12.0%	10.1%	8.9%
1960	13.3	12.6	8.6
1965	16.5	12.9	9.4
1970	21.3	15.1	9.4
1972	22.0	16.3	10.5

- i) イギリスの場合は資本支出およびその他支出の対 GNP 比、資料第1表と同じ。
 ii) アメリカは資料第1表と同じ。
 iii) 日本は政府の財貨サービス購入額のうち地方分の対国民総支出比。資料は第1表と同じ。

このことをどう解するかにはいろいろの議論があろうが、最近、各国とも使途を限定せぬ一般補助金の増加傾向を示しているところを見ると、きわめて多様化してきた都市問題解決、ないし都市政策の経費の増加がみられ、行政権の集中化過程が進む一方で、支出ベースでは地方財政の規模が大きくなってきているとみてよいであろう。

さて、わが国の地方財政の量的側面からみた特徴が以上のように、その総財政規模に対して大きな比率を示し相対的に大きいのに対し³⁾、自主的歳入の主幹である地方税収入が少いことにあるとするならば、そのような特徴をもたらしたものはいかなる理由によるものであるかが問われねばならない。このことについてはすでに別稿においてしばしば触れているのでここでは要約にとどめよう⁴⁾。まず、第1に1945年の敗戦を境として、戦前と戦後では新憲法体制のもとにおいて形式上、ないし制度上は上から与えられたものであるとはいえ、ともかくも地方分権が「確立」した。そして戦後の「民主主義」がしだいに形骸化する傾向を濃くしているものの、一たん樹てられた地方分権はこの「民主化」のワク組みに支えられて持続されてきて

おり、それがまた体制として必要とする安定装置であったということである。第2に、しかしそうではあるけれども、戦後の経済復興過程で政策的には戦時中からの経済統制を引きつぎ集権支配の政策措置を持続することを必要としたばかりでなく、独占資本の再建からその成長強化へと転じ、資本の強蓄積をはかるため集権支配を強化し国家独占資本主義のあらたな局面を開く必要があった⁵⁾。

第3に、したがって、体制の要請としてはこの第1と第2の要因をとり入れこれを調整するため地方分権を一応たてながら、集権支配強化の方法として地方財政に関与、介入し、この財政支配を媒介として国の政策浸透をはかった、ということができる。上記の量的指標もこのことを示唆しているであろう。

- 1) もっとも日本の場合、都道府県と市町村に分けてみると後者の国庫依存度はかなり高くなっている。(1960年、30.0%から1972年37.2%)
- 2) この点については、拙稿「国と地方自治体の財政関係」(藤田武夫、門間董吉編『地方財政の話』広文社刊1976年、所収)および「現代地方財政の基本問題」(大内力編『現代資本主義と財政金融 2. <地方財政>』東大出版会 1976年刊、所収)参照、なお同書のなかで林健久教授は IULA (International Union of Local Authority) の報告において地方政府収入のうちで地方税が地方税プラス補助金合計額に占める割合についてアメリカを第3位、日本を第7位にランクし、地方政府支出割合が高くかつ地方税割合の高いものを第1グループとし、アメリカ、南アフリカおよび日本をこのグループに属するものとしてあげていることを指摘し、これは「日本国内での支配的な地方財政論になじんでいる人々に少なからず奇妙な印象を与えるかも知れない」といっている。(林健久稿「現代アメリカの地方財政」同書81頁) たしかにわが国の場合、地方税+国庫交付金中に占める地方税比は同報告書324頁では64.8%となっている。しかしこのアンケート調査はどういう

理由によるかわからないが国庫補助金 (Grant) のうちの特定補助金 (Specific Grant わが国の国庫支出金) を、わずか2.2%しか計上していないのである。『地方財政統計年報』では1974年度国庫交付金の対歳入比は40.2%であり地方税収比は35.1%になっている。したがって高橋誠氏の同書から引用し作成した表による地方税比率45%が妥当であり、この報告が第1グループに日本を入れるのは不正確ではないかと考えられる。(吉岡, 和田共編『現代地方財政論』有斐閣 1975年, 所収の高橋論文参照)

- 3) わが国は地方財政の規模が国と地方の全財政の規模に対して大きいという点で特徴的ではあるが、対国民総支出比になると、国の歳出7.3%, 地方の歳出15.0% (1973年度) であり、これをイギリスの場合 (同じく国の歳出27.5%地方歳出19.3%, 1972年度) あるいはアメリカの場合 (国の歳出19.2%, 地方歳出13.6%1974年度) に比べると相当に低いことを注目する必要がある。
- 4) 拙稿「国庫補助金論」(小宮, 宮本編『国家と財政の理論』青木書店 1974年, 所収), 前掲「現代地方財政の基本問題」および「国と地方自治体の財政関係」(『地方財政の話』所収) など参照。
- 5) この高度成長経済への転換点でとられた財政措置として、租税特別措置の強化、(配当, 利子課税の軽減措置, 重要産業の特別償却, 等) と公共投資の産業基盤重点政策への転換があげられるが、これらの政策措置が地方財政にも影響を与え、むしろ政策的にこれをまき込んでいった。ここではこの過程は詳述できないが、本稿の主題に係わる点については後に述べよう。

2

国と地方自治体の財政関係についてはそのしくみの係わりあいからいって、国庫支出金, 地方財政調整資金が主として直接的に関係し, 地方債もこれに準じよう。また自主財源としての地方税もその制度上国の規制を全面的に受けている。この財源のそれぞれがこんにち, 地方財政危機といわれる事態の要因に深く係わっているのであるが, 本稿ではこのような財政関係を基軸にすえながら, これと表裏をなしている行政関係との関係を検討してみたい。そのことは

具体的には地方行財政にとって古くて新しい問題である事務再配分と財源再配分をどう把えるかということにかかわるのである。従来, 事務再配分は行政上の問題として別個の視点から論ずる場合が多いのであるが, ここではこの両者を統一的な視点から把える努力を, その成否はともかくとして, 試みてみよう。

そこで, 最初に問題提起の契機ないし視点というべきものをあげておきたい。新しい憲法体制下の「地方自治の本旨」¹⁾ を確立し, 地方分権を名実ともに充実するためには当然地方住民に係わりのある事務は地方自治体に移譲し, またその運営の物的基礎である財源もこれに対応して移譲すべきであるというのが基底的な要請として地方自治体サイドからつねに提起される。それは何もわが国ばかりでなく, 近代資本主義国家においては地域住民の何らかの意味をもった「民主化」要求に根ざす地方自治体の要求である。ここで地方自治体という場合, 地方自治体当局およびこれともろもろの行政関係をむすぶ地域住民の総体と考えてよい²⁾。しかし, 問題なのは実態がこれと逆行しているということなのである。Robson がその著『危機に立つ地方自治』の冒頭において, 地方自治制度の増大した責務を負わされ, 緊張した状態から脱却する方法として, ひとつには増大した任務を遂行することができるように機構を改善すること, いまひとつはいくつかの機能を他の機関に移譲して, 余分な責務をできるだけ地方政府に負わせないようにすることであるが, しかし「不幸にして全体の趨勢はそれとは全く逆の方向に」流れている, と述べているが³⁾, まさに問題はそこにあるといってよい。第1には周知の Peacock & Wiseman によっていわれた concentration process の進展によって地方

事務が中央に吸収される場合⁴⁾、事実進行しているこの過程はもっぱら、行政ないし財政効率論からの政策によって進められるとしても、Robson のいうように「地方自治にとって壊滅的な一撃」といわれる事態が既に戦後すぐからはじまり、また、財政的自主性の点からいうと、Hicks 女史が「少なくとも 両大戦間の 状況にまで地方財政の独立性を回復せしめる手段が発見されるまでは、われわれは地方自治そのものも、確固たる基礎をもつ民主主義におけるその意義もともになお危篤の状態にあると見なければならぬということである」⁵⁾ といっているように財政活動の中央集中の結果として地方自治が侵されるという「不幸な」道がある。しかし、第 2 に、わが国でとくに問題になることであるが、1949年の Shoup 勧告が税制改革のほかに事務配分の合理化にふれたのを契機として、現在に到るまで地方自治拡充のためには国から地方自治体への事務配分とそれに伴う税源配分が必要であるということを地方自治体側からの要求としてはもちろんのこと、国が創設した諸審議会、調査会など、体制側の諮問機関の答申として公けにされた意見も強く主張してきているのにもかかわらず、事務配分についてはいわゆる 機関委任事務 ないし 団体委任事務 として地方自治体に 累加的に 多くの 新たな事務処理を 委ねながら その 自主的審議、決定権を拘束し、税源の 地方移譲は ほとんどといっていいほど行われてきていないという実態にみられるように、ここでは「理念」と「現実」が乖離し、地方自治体は Robson のいう「余分な責務」を著しく負わされているということである。

わが国の国と地方自治体の財政関係についてはこれまで主としてそのしくみを通しての集権

支配を論じてきたが、実際はこの行政上の事務配分との関係があざなえる縄のように不可分に絡んでいるわけで、いうなれば静態的なしくみと動態的なその運営を関連させてこの財政関係をむしろ行財政関係として分析すべきであると考えられる。ここでは、なぜわが国にいてはこのように理念と現実が乖離してきたのか、ということの原因を検討することによって、この財政関係分析の一環を補うことにしたい。

- 1) 坂本忠次「〈大正デモクラシー〉期地方財政史研究への一視角」(日本財政学会第 33 大会報告要旨)では「地方自治の本旨」を(1)中央政府の地方自治体に対する行政権、財政権を確保しようとする団体自治、(2)地域住民の参加による住民自治、および(3)国民の基本的人権がいかに守られているかの視点からの「基本的人権」を重視する立場があるとする。また、このことについては前掲拙稿「国と地方自治体の関係」(藤田、門間共編『地方財政の話』)参照。
- 2) この「地方自治体」ということばについての問題については拙著『現代地方財政論』(時潮社1971年)9頁参照。
- 3) W. Robson, "Local Government in Crisis" 1966, 東京市政調査会訳『危機に立つ地方自治』(勁草書房 1967年)1頁。
- 4) Peacock & Wiseman, "The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom" 1961, 24～30頁。
- 5) U. K. Hicks, "British Public Finance", 1958, p. 139. 遠藤湘吉・長谷田彰彦訳『ヒックス, イギリス財政史』(東洋経済新報社 1961年)141頁。

3

まず、国と地方自治体間の事務配分および財源配分はどのような推移を示しているかをあらましみてみよう。戦前は道府県は国の機関であったし、市町村の自治性にしてもきわめて稀薄なものであったといえよう。まさに「我が国の現代の地方団体が畢竟国家制度の地方的設備た

るに過ぎ¹⁾」なかったのである。したがって、国が地方団体に事務を「委任」（というより、ただ出先機関として執行するといった方がよいであろう）すれば、当然、財源も配分されるものとされていた。つまり、地方税は国が与えた「課税収納権」による収入とされ、これと国庫交付金をもって地方財源とし、課税収納権による収入をもって経費を賄うに足らぬ分を国庫交付金が補うというたて前になっていた。もっとも、これはあくまでもたて前であって、現実には、明治期の地方自治制度施行以来、地方税収入の足らざるところを補うべき国庫交付金はきわめて限られた額に止まり、いたずらに委任事務による地方負担を義務づけてつねに地方財政を窮迫させていたのが実情である²⁾。それはともかく、このような行政のしくみのもとでは事務や税源の配分についての基準あるいは原則はたてようがなかったといってよいであろう。

戦後、新憲法体制のもとで地方自治制度が一応整い、地方分権が制度的に認められてのち、最初に国と地方自治体間の事務配分にふれたのは Shoup 税制勧告であった。Shoup の税制改革勧告はこの事務配分に言及し、「現在、三段階の統治機関に対する事務の配分は複雑」でありいくつかの理由でそれが「地方自治および地方的責任にとって有害である³⁾」と指摘し、「市町村、都道府県、国にはそれぞれいかなる行政機能を行わせるのが最も適当であるか……ということを勧告させるために即時、臨時〈地方行政組織〉調査委員会を組織すべき」であると勧告した⁴⁾。

ここで、Shoup 勧告について少しくコメントする必要がある。勧告が「地方自治および地方的責任にとって有害」であるというのは(1)、行政処理についての行政機関の責任の不

明確、(2) 事務配分が複雑で国民がかれの支払う税金がいかにして有益かつ貴重な行政として帰ってくるかを理解することが困難なこと、(3) 中央政府の市町村活動への介入が多すぎることをあげた。この指摘のなかで、(2)については Shoup 勧告が国の税制には応能主義を、地方税制には応益主義を適用するという矛盾した主張をしているという点と関連して注目されるが⁵⁾、(1)と(3)は事務配分についてたしかに有効な指摘であった。

それはともかくとして、この勧告にもとづいて早速、法律によって設置された地方行政調査委員会議は1950年(昭25)には行政事務再配分に関する報告、さらに翌51年には同第2次勧告を行った⁶⁾。世にその委員会議長神戸正雄の名を冠して「神戸報告」といわれるものである。この勧告は、Shoup 勧告の趣旨を引きつぎ、(1) 行政責任明確化の原則、(2) 能率の原則（それぞれの事務はそれを能率的に遂行するためにその規模、能力および財源によって、準備の整っているいずれかの段階の行政機関内に割りあてられる）(3)、地方公共団体、特に市町村優先の原則を一般的指針とすること、を勧告した。具体的にはまず、第1に国と地方公共団体との間の事務配分については地方公共団体の区域内の事務はできる限り地方公共団体の事務とし、国は地方公共団体において有効に処理できない事務だけを行うこととすべきである。第2に、府県と市町村の間における事務の配分については市町村は住民に直結する基礎的地方団体であるから、地方公共団体の事務とされるものは原則として市町村に配分するという方針をとるべきである、とした。

この「神戸勧告」の内容については注目すべきものがあるが、そのことについて後にふれる

こととしてさて措き、この「神戸勧告」後、地方行政調査委員会議は解散し、1952年（昭27）に総理大臣の諮問機関として地方制度調査会が設置された。そして1950年地方自治権の拡大をはかる地方自治法の改正が行われたが、1952年にはこの「神戸勧告」の趣旨に基き同法は大幅に改正され、都道府県職員定員を減少することができると、地方公共団体執行機関の組織を簡素化し、大幅な共同処理方式を導入すること、内閣総理大臣、都道府県知事に勧告権を与

えること、あるいは特別区長の公選を廃止するなど、神戸勧告の事務能率向上の原則に重点をおいた「改正」が日程に上った。そして事務配分を明確化にするため、地方自治法に別表が設けられ、いわゆる機関委任事務と団体委任事務が別表1～4と分別して明記された。そして、この両事務はその後数回にわたって各項にいわゆる枝番号をつけて追加掲記され、地方自治体の行政量を著しく増加させたが、現在までの増加状況を表すと第3表の通りである。

第3表 委任事務の増減状況

				1952年 当 初	う ち 戦 前 よ り の も	1975年ま での改正増 (枝 番 号)	計
(団体委任事務)							
地方自治法別表	第1.	(都道府県が処理しなければ ならない事務)		40		103	143
同	第2.	(市町村が処理しなければな らない事務)		6		10	16
(機関委任事務)							
同	第3.	(都道府県知事及びこれに準 ずる機関が管理し及び執行 しなければならない事務)		157	4	210	363
	第4.	(市町村長及びこれに準ずる 機関が管理し執行しなけれ ばならない事務)		95	6	70	159
合 計				298	10	393	681

(注) 宮元義雄「機関委任事務に関する考察」『都市問題研究』1975年3月号

この表でみると機関委任事務の増加が著しく目立ち、中でも知事への委任分の増が著しいがこのほかに委託の名目になったり、予算措置だけで実質的に義務づけられている調査事務や個別法のなかに規定されたままのものまで加えるともまだ相当数に上るといわれている⁷⁾。宮元義雄氏は機関委任の種類をつぎのように分けている。すなわち

- (1) 典型的な機関委任事務ともいうべき国の事務を地方的に処理している事務（生活保護、年金事務など）
- (2) 地域開発立法が盛んな時にみられたよ

うに一定の計画策定を義務づけ、国が関与する方式をとった事務。

- (3) 各種の基本法や計画立法、統制立法にみられるように、地方自治の領域とみられる事務まで立法化し地方計画を全国計画で統制し、吸い上げた事務を再委任の形にしている事務。

- (4) 本来、国が直接実施するのに適しているにもかかわらず、地方に委託の形で委任形式をとっている事務。

この分類のうち、(1)、(4)は国が当然処理すべきものを負担し、(2)、(3)は本来地方の処理

に委ねられるべきものに国が深く介入しているものと大別できるが、ここで地域開発立法に係わる事務や地域計画の立案が機関委任事務となっていることは特に注目されるところであるが、そのことについてはまた後に問題とした。要するに、事務再配分の実情はこのようにむしろ逆再配分といってよい状況なのである。

さて、一方、国と地方自治体間の財源の配分はどのようなになっているか、ということである。財源の配分には税源を移譲して完全に地方の自主財源とする場合（税源配分）と、国の財源として地方に交付する場合（つまり地方自治体にとっては依存財源）とがある。もともと、この財源配分についてはわが国ではすでに大正年間から昭和初期にかけて政治上の争点をもたらした問題であった。つまり、地租、営業税の税源移譲を行うか、それとも義務教育費などの国庫負担金制度の強化によって地方財政の窮迫の緩和をはかるか、という政策路線の対立であった⁸⁾。この対立は現在では地域経済不均等発展のもとで地方自治体の財源調達の困難さと増大する財政需要のギャップが大きくなるにしたがって後に述べるように理念と現実の乖離という新たな様相を呈するに到っている。

財源については先に二つのケースに大別したが、税源移譲については後に述べるとして国庫資金の交付による配分についてふり返してみると、Shoup 勧告によりとり入れた地方財政平衡交付制度の積み上げ方式を改めて、1954年度より採られたところの、国税3税の一定ワクに財源を限定する地方交付税制度は、たしかに地方財政調整機能は弱体化されたのではあるが、国税3税の一定比率、すなわち地方交付税率については、地方交付税法では一種の弾力条項として、実際の財政需要額が「引きつづき」

法で規定された額と「著しく異なるとき」はこの交付税比率の変更を認めることになっており、事実、この規定によって当初、国税3税の100分の20（弱）から発足したこの交付税率はその後、8回の改定を経て、1966年（昭41）には32%にまでアップされた。しかし、それにもかかわらず、この間数回、交付税率の上昇をみた地方交付税の総額の対国税比、あるいはこの地方交付税に地方譲与税と国庫支出金を加えた国庫資金の国税に対する比率（第4表参照）は1965年前後と、大幅な臨時特別交付金（沖縄に対する特別措置もふくむ）を加えた1972年度を除くとそれほど大きな波動を描いていないといえてよいであろう。とくに、地方交付税の対国税比率については、地方税減税のたびに改定（交付税率引き上げ）を伴っているのだが、トータルとしての比率はそれほど特徴的に目立っていないということが注目されよう。

この第4表によると地方譲与税+地方交付税+国庫支出金の合計である国庫財源を国税収入のうちから地方へ割いた比率は1963年度以降52—56%程度である。また、地方交付税の対国税比にはたしかに1960年代に入って比重が高まり、配分が増加したことは認められ、1970年以降もいくらか増加傾向を示している。1963年以降事業費補正が加わり、投資的経費の基準財政需要額算入の増加が影響し、また1970年以降については広域市町村圏の道路費算入やいわゆる「補助金の交付税化」傾向を濃くし多くの費目を算入するようになったことにもよるであろう。しかし、国庫支出金と地方交付税、地方譲与税総額の対国税比は交付税の場合ほど比率は大きく動かず、この国庫資金全体としてみると財源配分として特に目立った変化がないところが注目されるであろう。なお、この表では国税総

第 4 表 国税収入に対する国庫資金の割合

(%)

年 度	国 税	国 庫 資 金			
		地方交付税	地方譲与税	国庫支出金	計
1949	6,364	677(10.6)		1,011(15.9)	1,688(26.5)
50	5,708	1,085(19.0)		1,139(20.0)	2,224(39.0)
54	9,140	1,264(13.8)	235(2.6)	3,051(33.4)	4,550(49.8)
55	9,369	1,600(17.1)	221(2.4)	2,954(31.5)	4,775(51.0)
60	18,015	3,110(17.3)	361(2.0)	4,771(26.5)	8,242(45.8)
63	27,317	5,812(21.3)	352(1.3)	8,145(29.8)	14,309(52.4)
64	31,592	6,660(21.1)	436(1.4)	9,253(29.3)	16,349(51.8)
65	32,797	7,432(22.7)	501(1.5)	10,898(33.2)	18,831(57.4)
66	36,630	7,773(21.2)	592(1.6)	12,613(34.4)	20,978(57.3)
67	43,968	9,570(21.8)	692(1.6)	14,048(32.0)	24,310(55.3)
68	53,238	11,255(21.1)	796(1.5)	16,056(30.2)	28,102(52.8)
69	64,554	14,608(22.6)	931(1.4)	18,108(28.1)	33,647(52.1)
70	77,754	17,982(23.1)	1,087(1.4)	20,808(26.8)	39,877(51.3)
71	84,439	21,014(24.9)	1,258(1.5)	25,484(30.2)	47,756(56.6)
72	104,006	25,530(24.6)	1,639(1.6)	33,473(32.2)	60,642(58.3)
73	140,478	31,318(22.3)	1,797(1.3)	37,552(26.7)	70,667(50.3)
74	160,519	41,987(26.2)	2,225(1.4)	49,763(31.0)	93,975(58.5)

(1) 国税は大蔵省『財政統計』, 国庫資金については『地方財政統計年報』各年度版より

額に対比してあるので, 地方交付税算定の基礎となる所得税, 法人税および酒税の 3 税以外の税収の動向によって比率は影響を受けるし, とくに 1970 年以降の対国税比上昇は国税に代って国債が多額に発行されるようになったため, 算出基礎の分母となる国税が伸びていないということも注目しておかねばならない。

つぎに国税と地方税の税源配分についてはどうであろうか。

Shoup 勧告による税制改革によって都道府県と市町村の間では独立税主義をとったが, たとえば 1954 年(昭 29)に市町村民税の税源の一部を道府県に移譲して道府県民税が設けられ, また同年には固定資産税についてもいわゆる大規模償却資産については市町村の課税権の一部を道府県に移譲するということにして道府県に固定資産税が設けられた。こうして都道府県と市町村間で税目を分ち合う独立税主義はしだいに崩れ, いわば上部団体が下部団体の税に附

加税を加えるかたちになった。

国と地方自治体の間の税源の移譲についてはたとえば 1896 年(明 29)に国の財源不足を補うため営業税を地方税から国税へ移し替えたというようなケースは戦後にはない⁹⁾。しかし, たとえば 1954 年(昭 29)の入場税の地方税から国税へ移譲の場合は国の財源補充というのではなく, 地域経済の不均等発展による入场税収入の不均衡を調整するため, 国が入场税を課し, これを地方へ譲与税として交付することにしたのであって, このときから後述のようにいわゆる地方譲与税が設けられるようになったのである。

国から地方自治体への税源の移譲として注目されるのは 1962 年(昭 37)に所得税の税源の一部を地方に移譲したことぐらいである。これは所得税と道府県民税の総体の負担を漸減するという減税の一環として, 所得税の一部(200 億円)を道府県民税として移譲したのである。しかし, 「税収入の普遍性と安定性を高めるため」

国と地方自治体間の財政関係

第5表 国 税 と 地 方 税 の 配 分 状 況

年 度	租 税 総 額	国 税	地 方 税	道 府 県 税	市 町 村 税
1935	18(100.0)	12(66.7)	6(33.3)	2(11.1)	4(22.2)
41	58(100.0)	49(84.5)	9(15.5)	2(3.4)	7(12.1)
56	15,367(100.0)	10,868(70.7)	4,499(29.3)	1,851(12.0)	2,648(17.3)
58	17,348(100.0)	11,908(68.6)	5,440(30.4)	2,274(13.1)	3,166(17.3)
60	25,457(100.0)	18,015(70.8)	7,422(29.2)	3,489(13.7)	3,953(15.5)
61	31,342(100.0)	22,227(71.1)	9,065(28.9)	4,442(14.2)	4,623(14.7)
62	34,474(100.0)	23,907(69.3)	10,567(30.7)	5,226(15.2)	5,341(15.5)
63	39,445(100.0)	27,317(69.3)	12,128(30.7)	6,054(15.3)	6,074(15.4)
64	45,588(100.0)	31,592(69.3)	13,956(30.7)	7,097(15.6)	6,899(15.1)
65	48,290(100.0)	32,796(67.9)	15,494(32.1)	7,820(16.2)	7,671(15.9)
66	54,316(100.0)	36,630(67.4)	17,686(32.6)	9,112(16.8)	8,574(15.3)
67	65,463(100.0)	43,968(67.2)	21,495(32.8)	11,310(17.3)	10,185(15.5)
68	79,039(100.0)	53,238(67.4)	25,801(32.8)	14,089(17.8)	11,712(15.0)
69	95,456(100.0)	64,554(67.6)	30,902(32.4)	17,276(18.1)	13,626(14.3)
70	115,261(100.0)	77,754(67.5)	37,507(32.5)	21,111(18.3)	16,395(14.2)
71	126,796(100.0)	84,439(66.6)	42,357(33.4)	22,831(18.0)	19,526(15.4)
72	154,051(100.0)	104,006(67.5)	50,045(32.5)	29,571(17.2)	23,473(15.3)
73	205,391(100.0)	140,478(68.4)	64,913(31.6)	35,069(17.1)	29,844(14.5)

(i) 大蔵省『財政統計』および自治省『地方財政統計年報』より。

(ii) () 内は租税総額に対する百分比

という目的で、この移譲が行われたが道府県民税に前年度の改正で採入れた超過累進税率を2段階の比例税率に改めたため、従前に比し道府県民税の負担は著しく重いものになった¹⁰⁾。それはともかくとして、税源配分が後に述べるようにこれまでに地方団体から強く要求され、また、地方制度審議会の勧告もその答申ごとにこのことにふれているにもかかわらず、この1962年度の措置のほか目立ったものは何もなく、また第5表にみるように、租税総額における国税と地方税の配分比は戦後から現在に到るまで長きにわたってほぼ7:3の比率を持続していることからみても、有効な地方への税源移譲が行われたとはいえない。ただし、地方税のなかでの道府県税と市町村税の配分比は前者が1965年(昭40)を境として、従来の対租税総額比15%台からしだいに17%台に若干比重を高めたのは前述の所得税源の道府県民税への税源移譲の

影響であろうが、それだけに国税と地方税の配分比が変わっていないことは問題であろう。

ちなみにイギリスの国税と地方税の配分比は国税88%、地方税12%となっており、またアメリカでは連邦政府58%、州および地方政府42%(うち州政府24%、地方政府18%)の割合となっている¹¹⁾。

なお、国の地方自治体への財源配分については地方譲与税と地方債にも言及する必要があるし、また、国庫支出金と地方交付税の両国庫財源への依存度の推移を見ておく必要がある。地方譲与税については自治省はつぎのように説明する。「地方譲与税制度は実質的には地方団体の財源とされているものについて、課税上の便宜その他の事情から徴税事務を国が代行しているに過ぎぬもの」とし、したがって、「一律的に客観的基準で配分」するが、「自主財源としての性格が交付税より強い」ものであるとして

いる¹²⁾。しかし、地方譲与税が果して実質的に地方団体の財源であるかは問題である。たしかに先に入場税譲与税についてふれたように税収の不均衡を緩和するため、もともと地方税であったものを国に吸い上げて、人口割その他の客観的基準で配分したという経緯からみると、調整機能は地方交付税より弱いとしても、ほんらい自主財源たるべきものをいったん国税のしくみを通して還付したと考えられようが、しかし、その後1955年に創設された地方道路譲与税はじめ石油ガス譲与税（1966年）などでみると自動車関係の国の課税分をすべて国道財源に充てることは道路政策上も不適當であるとして、これを地方へ一部譲与するようになったもので、いわば国税の「おすそわけ」であり、いいかえると国税附加税的性格をもっているのであり、「実質的に地方財源」というのは事実反している。現在、地方譲与税にはこのほか特別とん譲与税(1964年)や船空機燃料譲与税（1972年）れどがあるが、地方歳入に占める比率もま

だ1%程度にすぎない。今後の問題としては調整機能を少しでも高めるには、その交付率を高め、しかも道路財源に限定するという目的税的なものにするのでなく、一般財源として交付することを考えるべきであろう。

国と地方の財源配分について、地方債を考慮にいれることは、本稿での検討の焦点が国が吸収した財源がどのように地方に「再配分」されるかということからみて、間口を拡げすぎる感なきにしもあらずであるが、しかし、現在のよう地方交付税や国庫支出金の地方債化現象がしだいに顕著になってきている折柄、一応その原資についてみておく必要がある。いうまでもなく、国の財政投融资計画の原資は国民の広い階層の貯蓄（郵便貯金、簡保資金、諸年金等）ぬら成っているのであるが、その原資が地方債に配分される比率が1955年以降しだいに減退し、国税、地方税配分比が横ばいの推移を示しているのと対照的であることを注目しておく必要がある。第6表は財政投融资計画を策定し

第 6 表 財政投融资に占める地方公共団体分（政府資金債）の比率推移 (単位 億円)

年 度	財政投融资総額	民間への資金供給	政府事業建設投資	地 方 債
1953	3,374(100.0) [%]	1,746(51.7) [%]	360(10.7) [%]	1,286(37.6) [%]
55	2,978(100.0)	1,487(49.9)	360(12.1)	1,131(38.0)
60	6,251(100.0)	3,789(60.6)	844(13.5)	1,571(25.1)
65	17,764(100.0)	11,673(65.1)	2,327(13.1)	3,764(21.2)
70	37,990(100.0)	27,495(72.4)	4,381(11.5)	6,114(16.1)
73	74,134(100.0)	51,749(69.8)	9,756(13.2)	12,629(17.0)
74	90,378(100.0)	63,221(70.0)	11,882(13.1)	15,275(16.9)
75	106,255(100.0)	72,700(68.4)	13,037(12.3)	20,518(19.3)

(i) 1960年度までは大蔵省『財政投融资資料』、以下は同『財政金融統計月報』291号

(ii) 1975年度は実績見込み。

はじめた1953年（昭28）以降の地方公共団体分（政府資金による地方債分）の比率の推移を示したものであるが、当初ほぼ40%弱が地方債に充当されていたが、しだいに民間への資金供給および政府事業費建設投資がふえて、地方債分は20%を大きく下廻るに到った。したがって、財政資金トータルとしてみると地方自治体へ廻される分はむしろそのシェアを低くしていつているとよい。

- 1) 三好重夫著『地方財政改革論』（良書普及会 1933年）。昭和初期の内務官僚の支配的考え方を示す。
- 2) 同上、34～35頁。
 なお、このことについては、藤田武夫著『日本地方財政発展史』（河出書房 1949年）がこの間の事情に詳しいが、たとえば同書99頁—127頁参照。また大石嘉一郎「日清〈戦後経営〉と地方財政」（前掲大内力編『地方財政』所収）、133頁～4頁参照。
- 3) Shoup Mission, “Report on Japanese Taxation” Appendix A. A., 『シャープ税制報告書』附録A「地方団体の財政」D。
- 4) ibid, Chapter II. D, 『報告書』第1編第2章D。
- 5) 宮島洋「シャープ勧告の地方財政論」（前掲大内力編『地方財政』所収）167頁以下参照。
- 6) 『地方行政調査委員会議資料』（同会議1952年）とくに5頁以下参照。
- 7) 宮元義雄「機関委任事務に関する考察」（『都市問題研究』1975年3月号）
- 8) この問題については前掲藤田著『発展史』第6章第1節「地租（並びに営業収益税）移譲問題」参照。
- 9) 同上、藤田『発展史』18頁以下。
- 10) 自治省編『地方税制のしくみと運営の実態』（地方財務協会1970年）参照。この地方税源移譲により道府県民税の税収が前年度272億円から一挙に555億円に増収となったが税率の2段階採用は「負担委任」を税収増とからませたものであったから、低所得者層にとってはほぼ8割から2.5倍の負担増となり、一方2000万円以上の高額所得者層はかえって税額が減少するという結果を招いた。前掲拙著『現代地方財政論』84頁。
- 11) イギリスの場合については高橋誠・佐藤進『地方財政読本』（東洋経済新報社 1975年）81頁。アメリカ

カの場合 “Statistical Abstract of U. S. 1975” より。

- 12) 自治省編『地方財政のしくみと運営の実態』（地方財務協会1975年）552頁。

4

さて、国と地方自治体間の事務配分と税源配分について事実経過を見てきたが、ここではこの問題について、政策を担う側のアドヴァイザー的立場にある地方制度調査会の主張にあらわれた理念と現実が、先にもふれたように著しく乖離してきているのはいかなる理由によるものであるかを明らかにしよう。

地方制度調査会が総理大臣の諮問機関として法律によって設けられ、以来、最近まで16次に亘る答申がなされているが、その答申は新しい地方自治理念に理解を示し、委任事務と固有事務の区別の廃止、責任と機能分担の明確化あるいはそれに伴う税源の移譲を強調しているものの、結局は官僚イデオロギーの平衡感覚に裏打ちされているためか実施をみるものが少く、とくに、16次に及ぶ答申を当初からふり返ってみると、最近になるほど、第9次答申にみるように思いきった委任事務廃止を主張することはあっても、行政責任の明確化について国と地方自治体間の不信感に問題ありとし、後にはいわゆる行政限界論をタテにとって、住民の要求が自治意識の欠如、不充分であるために充分の事務再配分を行えないかのような主張があらわれていることは注目されることである。

いま、これら勧告、答申の理念とこれに対する現実の対応の注目すべき点を摘記してみよう。

すでに述べたようにシャープ勧告の趣旨を体して設けられた地方行政調査委員会議の示した3原則の具体化の方策を諮問するため、1952年

(昭27) 地方制度調査会が設けられたわけであるが、この調査会によってまず行政責任明確化の具体化がはかられた。これより先、地方自治法は1950年(昭25)に改正され、つづいて先にふれたように52年(昭27)大幅の改正が行なわれ執行部強化、事務機構の簡素化がはかられた。当時は、中華人民共和国の独立や朝鮮戦争によりアメリカの極東政策が転換し、国内において「行きすぎ民主化」の是正といういわゆる「逆コース」の政策が各方面でとられ、また、1953年町村合併促進法が制定され、あるいは自治体警察の廃止が決まるなど合理化政策が自治体に浸透してきたが、地方自治法のこの改正もその一環として考えられよう。既に述べたようにこの改正において機関委任事務及び団体委任事務を地方自治法の別表に掲記するようにしたとその意図は機関委任事務の増加を防止して歯止めをかけようとしたものであった。しかし、しだいに多くの個別法が制定され、その規定を受けて地方自治体で処理すべきものをこの別表に明記するようになり、歯止めとは逆に増加の一途をたどり、結局委任事務の膨大な一覧表になってしまった。

この機関委任事務の明記が当初の意図に反して増加を招き、国の地方行政介入を強めたことは注目すべきであろう。特に前記宮元氏の分類のうち(3)の分類に係わることであるが、1955年(昭30)以降、経済の高度成長段階に入ると、地方制度調査会の答申(第3次、第4次)も能率原則を優先させ、合理化の一環として府県制を廃止して地方制ないしブロック制という提案を前面に推しだしてきている。このことはこの時期に高度成長に應える国内市場充実政策としての地域開発政策のこの後の急速な展開に備えることと対応しているものである。地方制

度調査会の第4次答申が府県制廃止を必要とする理由は現在の府県の区域が社会、経済、文化などの地域的に不均衡な発達をみた結果、「今日における地方行政のために必ずしも適当な区域と称し得なく」なり、「資源の開発、国土の保全等の広域行政事務を合理的に処理するためには現在の区域は狭隘に過ぎる場合が多く」、かつ、行政運営も、行政経費節約の見地から、より広域処理が必要である、というのである¹⁾。そして一方、これと平行して機関委任事務や団体委任事務のなかに、前述のように地域開発立法への国の介入、関与、また地方の計画策定を全国計画の一環に組み込むことを保証する道を講じているわけである。なお、地方財政の合理化について言及し地方財政の窮乏はもはや増税や経費の節減だけでは解決できず、府県の統合、地方制度の根本的解決が必要であって、行政事務配分のためにも府県制度の改革が先決である、といっていることも注目されるところである。

この地方制あるいは道州制は現在に到るまで実現を見ていないが、バックスクリーンとしての当時の政策の展開をみると、1958年に産業基盤優先政策を代表する道路整備特別会計が、1961年には港湾整備特別会計が設けられ、同時に第1次の道路整備5か年計画、港湾整備5か年計画が発足している。この第1次道路整備計画をみると、総事業費7001億円、うち国費53.6%、地方費27.4%、財政投融资19.0%という資金負担区分になっており、この負担割合は現在に到るまで余り変っていない²⁾。第6表にみるように現在進められている公共事業長期計画のいずれも相当額の地方負担をしており、これが地方財政硬直化の一因ともなっている。つまり、国の長期建設計画に地方自治体の財政もビルト

・インされ、わが国の高い成長率を維持するのに寄与し、いわゆるフィスカル・ポリシーの一環を担ったことになるわけである。ここでフィカスル・ポリシーというのは一定の経済成長率を実施するための有効需要の造出を目的とする政策であり、それは市民、労働者の生活環境悪化あるいは乱開発による社会的費用の増大は計測の外におくものである。1955（昭30年）以降の機関委任の事務の増大は経済成長を地域経済の場において進めるための中央政府の関与、介入の権利を担保する措置であり、また、これとあわせて提起されてきた広域行政論もこの国内市場充実のための地域開発を合理的に推進しようとする政策の理念を裏づけるものであった。

地方制度調査会の一連の答申はその後も基調として市町村優先の原則をたて、事務配分では委任事務と固有事務の区別を排し、国と地方公共団体の機能分担を明らかにし、共通の目的に向って協力すべきであるとし、1963年（昭38）の第9次答申はこのことを総括的にまとめて答申し、行政事務再配分の概括的基準を示したのであった。

しかし、この答申においては地方公共団体が処理している事務の多くのものが、委任事務であるということに基く国優先主義の考えに国も地方公共団体もとらわれて、両者内に相互不信があり、そのことがこの答申の趣旨とする両者の機能分担による協力関係の成立を妨げている、と指摘していることは注目される。

これとほぼ時を同じくして、1962年（昭37）に設けられ、64年（昭39）に答申を提出した「臨時行政調査会」の「行政事務配分に関する改革意見」はこの地方制度調査会の理念として主張しつづけていることはかなり異っている。そこでは国の事務、地方公共団体の事務を明確

に区別すべしとするシャープ勧告は理想に走りすぎたものであり、この勧告を契機として中央省庁の地方公共団体に対する不信が露骨となり、かえって機構の膨張をもたらし、タテ割り行政を助長し、その不合理はすべて国民へシワ寄せされる結果となった。したがって国民のために便利、親切でかつ迅速、経済的な行政を行うには地域の総合性を生かし、地方公共団体の健全育成をはかりつつ「機関委任の方式をとることが最も適当である」として、機関委任方式の活用を勧告したのである。久世公堯氏は1960年～65年の時期を地方行政に新中央集権化傾向のあらわれた時期として特徴づけているが³⁾、この地方制度調査会の第9次答申あるいは臨時行政調査会の答申などには中央政府の地方不信ということが言及され、集権的な能率行政の必要を強調することによってたしかに中央集権の新たな評価が生れていることが注目される。時あたかも、地域開発政策が展開し、関連立法が数多く制定され、また、地方農政局あるいは地方建設局などブロックを統轄する中央省庁の出先機関が設置された時期であったことも注目されるであろう。

この小稿の問題提起は国と地方自治体の関係についてつねに問題となる事務再配分および税源再配分について「理念」と「現実」の乖離の著しいことの理由を問うことであり、それは前にもふたように経済成長政策が国内の全地域を地域開発の名において国の政策のなかに取り込まねばならなくなったことによるものであったが、1960年以降になるとこのように理念の方が現実の方に引きつり込まれ、地方行財政の国のそれへの一体化傾向をこの時期には一層強めることになるのである。

1975年（昭50）の第16次答申は再度強く行政

事務の配分を勧告し、かつ税源再配分については地方税を主とした自主財源の充実をはかる必要があるが、この場合「税源の偏在が著しい実態を勘案し、行政の一定水準を全国的に確保するための財源保障と財政調整の機能を果している地方交付税制度を活用することを併せ考える必要がある」とする。財源再配分についてこの地方交付税制度の活用は原案として既に考えられたものがあるが、実現は早急に望めない。

なお、この第16次答申のうち「住民の自治意識の向上に資するための方策に関する答申」のなかには、この行政事務の再配分、財源の再配分が行われないのは住民の自治意識の欠如、一部住民の反対運動によってこれが阻まれ、公共施設も整えられないので、「地方自治の日」を設定し、あるいは「地方自治に関する教育を重視」し、さらに「コミュニティ対策の推進」などをして自治意識の向上をはかる必要がある、とするのである。これは、経済減速化のな

かで地域における地方自治体行政への政策浸透が変調を来したことについての住民へのいわば「責任転嫁」であり、「行政限界論」の論拠づけとなる発想に貫かれているものといわねばならない。この点、前記久世氏が、「今日の時代の地方自治にとって要請される」事務配分の原理ないし視点として「第1に行政の有限論ないし限界論」をあげていることは、住民側の要求がいわば行政への「甘えの構造」にあるとして自治官僚イデオログが問題を提起したものとして注目されよう⁴⁾。しかし、このことについては宮本憲一氏は「機関委任事務が増大する今一つの理由は地方公共団体の行政能力が高くなり、国がそれに依存感（甘え）をもつこと」が多く、多くの府県でみられるとしていることが注目される⁵⁾。

1) 地方制度調査会第4次答申(1957年10月)

2) 現在進行中の公共事業関係長期計画は次表の通りである。

第7表 公共事業関係長期計画一覧

昭和40年現在	昭和50年現在	期 間	総事業費 (百万円)	1974年度 地方費負担 割合(%)
計 画 名	計 画 名			
道路整備	道路整備	第7次5か年(1973—77)	195,000	32.1
港湾整備	港湾整備	第4次“(1971—75)	21,000	38.2
治水	空港整備	第2次“(1971—75)	5,600	4.2
治水	住宅建設	第2次(1971—75)	(950万戸)	11.6
下水道	治水事業	第4次(1972—76)	40,500	34.4
	治山整備	第4次(1972—76)	6,850	27.4
	海岸事業	(1970—74)	3,700	46.0
	土地改良事業	第2次(1973—82)	130,000	41.1
	漁港整備	第5次(1973—77)	7,500	30.9
	下水道事業	第3次(1971—75)	26,000	41.5
	廃棄物処理施設整備	第3次(1971—75)	4,570	}45.3
	都市公園等整備	(1972—76)	9,000	

(注) 大蔵省『図説日本の財政』(1975年版)、地方負担割合は大蔵省『国の予算』より。

3) 久世公堯「事務配分の現代的課題」(『ジュリスト』1976年10月号所収) 42頁。

4) 同上 44頁。

5) 舟場正富「機関委任事務の改革をめぐる諸問題について」(『地方財政』19年11月号) より。なお、この原稿脱稿後公けにされた宮本憲一「機関委任事務と財政改革」(大阪市立大学経済研究会『経済学雑誌』第75巻第4・5号所収) にこの点について詳しく論及されている。

5

国と地方自治体間の事務の再配分、税源の再配分の問題は以上のように理念と現実が全く反っていて、1960年代に入ると一方において集中化の傾向が強まり、他方地方自治体サイドからは自治権拡充を前提として国と地方との責任区分の明確化が強く要求されるようになってきた。この事務配分の問題は機関委任事務をどうするかにかかっているといえよう。

機関委任事務が明治期の地方自治制創設以来多くを占めてきたのは¹⁾、地方自治体の行政運営の未熟、あるいは政治動向についての理解の不十分などからくる国の地方不信が根拠となったのであろう。そして戦後、新憲法下で地方分権がともかく制度化されたが、その際に機関委任事務、団体委任事務の存廃を特に検討することもなく引きつがれ、その上に独占体制の復活、強化につれそれが必要とするナショナル・ミニマムの実現、維持のためにも機関委任事務を設け、画一的にその事務の地方末端までの浸透実施を保証する必要があった。機関委任事務は地方議会の審議権、検査権、監査請求権を排除し、地方首長に対する職務執行命令訴訟によってその責任を問うたり、代執行あるいは機関の罷免をも可能にする権利を留保するものであるから、国の政策浸透の有力な手段であると同時に地方自治の拘束となるものであることは

いうまでもない。しかし、現段階では、たとえば地方自治体で条例化したものを国に吸上げて機関委任事務にする(たとえば公害関係立法に多い)といった例も多くなり、委任事務と固有事務の区別も不明確になったため、この明確化と地方への大幅な事務委譲による自治権拡充が要求されるに到ったのである。前記第9次答申以降の地方制度調査会の基調もこれに近い。

さらに財政上の理由からいうと、これら機関委任事務を国が直接出先機関を設けて行うには余りにも高くつく政府になるところから、機関委任の形をとりできるだけ「安あがり」にしようという意図もあった。現在、問題になっている地方の超過負担もこの措置が契機となったものといえよう。しかし、本来国が当然行うべき事務で機関委任事務になっているものが多いのは、単にこの財政上の理由ばかりでなく、国が直接に責任を負う矢面に立つことを回避し、地方自治体の措置に委ねることを障壁としている面もあることも注目されねばならない。

機関委任事務における超過負担は意外に多く、全国革新市長会の調査した結果によると206項目の事務について調べたところ、ほぼ40%の超過負担率に及んでいる。(第8表参照) 機関委任事務については財政上その負担についての基準はまちまちであり、またその決定は国の一方的裁量によっている。したがって、今後の問題としてはこの第8表にあるように「委託化すべき事務」「地方事務として委託すべき事務」「国へ返上すべき事務」などに分類して明確にする必要がある。全国知事会ははじめ地方6団体、革新市長会、あるいは自治労が最近具体的にこの対策を提案していることが注目されよう²⁾。

ところで国と地方自治体間の事務再配分と財

第 8 表 機関委任事務分類(試案)別超過負担集計表

(単位 百万円)

事 務 区 分	事務費	算 定 補助額	負 担 金 補助金額	超 過 負担額	超 過 負担率	件 数
1. 委託化すべき事務	82,339	67,702	51,569	16,134	23.8%	1,463
2. 共同化すべき事務	105,628	77,498	37,878	39,620	51.1	1,780
3. 地方事務として委譲すべき事務	11,885	9,041	5,320	3,721	41.2	166
4. 廃止すべき事務	277	274	11	263	95.9	68
5. 国へ返上すべき事務	1,917	1,567	396	1,170	74.7	200
6. 現在帰属について検討中の事務	16,472	14,261	7,465	6,794	47.7	262
合 計	218,519	170,344	102,639	67,704	40.3	3,939

i) 全国革新市長会「昭和49年度超過負担額調査結果集計」(地方自治センター『地方自治通信』1976年9月号)

源再配分について最近とみに強い関心が寄せられ、前記のように地方自治関係諸団体からその見直し、改正の実施が強く要求されているのはいかなる理由によるものであろうか。それは地方財政の窮迫と住民側からの行政需要の多様化と量的拡大の両面から詰めて検討する必要があるが、ここでは余り多くをいうことを要しない。ただここで行政需要の多様化というのは多少説明の要がある。高度経済成長が地域社会に析出した都市問題は農村まで巻き込んで体制自体がそれを放置しておけなくなったほど「深層化」「全面化」し、また環境破壊が「不可逆」的に深刻となり、その社会的費用は測り知れないものとなって、都市問題が新たな局面を迎えていることに注目しなければならない³⁾。したがって、単に経済成長政策の反省、見直しということで計画縮小、予算節約だけに終るということではすまない。社会的費用の増大は公共投資の限界費用を著しく高いものになっているし、またその需要の質的内容は画一的なものでなく、地域ごとに多様化しているため、地方自治体としては用途の特定しない一般財源を多く必要とするようになる。もっとも、国の側から、特定財源としてそれぞれの個別的需要に補助金をつけることはその成果について責任をもたされることになるから、むしろ一般財源とし

て交付することによって責任の軽減をはかる意図も作用するであろう。メニュー式補助金、あるいは包括補助金の増加傾向はこの両面の要因をもつのである。

1970年以降の地方財政の窮迫は、この時期に起ったドル・ショックあるいは石油ショックという外圧による不況と物価騰貴によって税収の著減と歳出の増加のはさみ打ちによったものであるが、同時に上に述べたような都市問題の新たな局面は住民側の組織化・住民運動の抬頭に支えられて自治権の拡充を強く提起するようになった。また、国庫支出金や地方交付税の算定基準となるナショナル・ミニマムが低く、地域社会のニーズに対応しないため、東京都をはじめ各地でシビル・ミニマムの設定がみられるようになった。この地方自治体側の内部に抬頭した自治権確立の要求はそれぞれの間に強弱の差はあれ、財政自主権の主張となり、また行政の自主的運営を妨げる委任事務の整理の要求となった。したがって、戦後、体制側の官僚イデオログに支えられた地方制度調査会の「理念」が「現実」との間に乖離していた距離はここに到ってはじめて地方自治体の住民要求によって漸く縮められる方向を見出してきているといえよう。1970年以降の経済基調の転換は地域社会の「福祉」へ政策の重点を移さざるを得なくな

り、それは自治権の拡充と自由な財源を必要とし、事務再配分と税源再配分の問題を具体的日程にのせずにはおかなかった⁴⁾。

さて、最後にこのような経済基調の転換と地域社会の福祉向上の必要のための税源配分についてはどのように考えられているか。税源の配分についてはすでにみたようにシャープ税制改革以降、地方交付税率の引き上げと所得税の一部移譲（1962年）が行われただけで、長いトレンドからみると大きな動きとして評価できるものではなかった。同時に地方税制には多くの矛盾が生れていた。すなわち、(1) 所得課税である住民税が国税所得税に比べ不公平が著しい。というのはまず課税最低限が低いこと、累進度が低いこと、そして資産課税が不充分であり、あるいは均等割によって逆進的になっている、などの欠陥がある、(2) 固定資産税が大衆課税となり、かつ不均衡拡大していること、(3) 企業課税が不公正である、ことなどが指摘されている⁵⁾。

このように地方税制のなかにも問題を多くはらんでいるのでその改革が考えられねばならないが、国と地方自治体の間の税源配分の問題としては差し当り所得税移譲が具体的に構想されている。また課税自主権の問題としては不公平是正のための不均一課税が日程に上った。

この所得税の移譲については1973年に東京都新財源構想研究会がその第二次報告「新しい個人住民税」のなかで具体的に個人住民税と所得税の配分比率を50対50とすることを提案している。これは、現在の国税と地方税の実質的配分比3：7まで大幅に移譲すると、国の地方財源調整分を留保できなくなるので50：50を適当としたというのである⁶⁾。

同様な見解は当時「地方自治センター」ある

いは和田八束教授からも提案されているが、高橋清教授はつぎのように提言している。「所得課税を地方自治体中心に全面移譲することは日本の場合、新しい社会主義の理念、たとえば分権的社会主義のビジョンが確立する段階で具体化するものではないかと考える。したがって、中期的展望としては、法人所得課税50対50、所得課税50対50というかたちで地方税源拡充策の二本の柱になると思う」⁷⁾と。そして、法人所得課税については国税が50%、府県が30～35%、市町村が15～20%の割合で配分し、所得課税については国が50%府県民税15～20%、市町村民税30～35%の割合で配分する、という試案をつくり、具体的に1971年度（昭46）分について試算を行っている。その結果だけを掲げるとつぎようになる。（第9表参照）

第9表 高橋清氏試算の再配分案

(1) 法人課税移譲分	6,170億円
所得課税 "	7,293
合 計	13,463
(2) 地方交付税減収分	4,911
地方一般財源の増加率	
税収	42,357億円 + 13,463億円 = 55,820億円 (31.8%増)
地方交付税	21,014 - 4,911 = 16,103 (23.4%減)
計	71,923
移譲せぬ場合の地方税	63,371億円に対し 13.5%増

i) 『国民税制への提言』より。

すなわち、国税所得税および法人所得税をほぼ50対50で分ち合うと地方税は31.8%の増加となり、その代り地方交付税が23.4%減となるわけであるが、この16,103億円の地方交付税で地方財政調整を行うことになる。問題は、法人課税、所得課税いずれも著しい地域間不均衡があるから、この地方交付税の調整作用がどうなる

第10表 東京都と鹿児島県の税収比率 (1973年度)

	東京都 (D)	鹿児島県 (E)	E/D	C/A
国 税 A	36,231億円	608億円	1.7%	(D) (E)
うち {法人税	17,637	192	1.1	
うち {所得稅	15,154	288	1.9	
地 方 税 B	12,481	469	3.8	
うち {都道府県税	9,731	259	2.7	
うち {市町村税	2,750	210	7.6	
国庫資金 C	2,530	2,141		7.0% 352.1%
地方譲与税 {都道府市	16	35		
地方譲与税 {市町村	23	10		
地方交付税 {都道府市	—	617		
地方交付税 {市町村	174	488		
国庫支出金 {都道府市	1,533	753		
国庫支出金 {市町村	757	238		

i) 国税は日銀統計局『都道府県別経済統計』(昭和48年度版)

地方税及び国庫資金は、自治省『地方財政統計年報』(昭和50年版)

かは充分考慮されねばならないであろう⁸⁾。いまこころみに地域所得格差の極差値を示す対象となる東京都と鹿児島県の税収比を第10表によってみると、地方税収入は東京都に対し鹿児島県は3.8%であり、国税収入は1.7%にすぎず、法人税は1.1%と極めて少い。現在、地方交付税、国庫支出金、地方譲与税でともかくこの不均衡は是正されているのであるが、いわゆる財政資金の還流率をみると東京都は7.0% (C/AのD欄) にすぎないのに対し、鹿児島県は352.1% (C/AのE欄) ときわめて大きな差がある。したがって、地方税へ法人税、所得税の移譲が行われたとき、この税収の不均衡は一層大きくなるから、基準財需要額の算定方式において、その格差是正作用をより強化し、また、地方交付税に国税3税の一定率という交付額のワクをはめる方式から地方財政平衡交付金の積上げ方式に立帰る必要があるのではないかなどの検討が必要である。

1) 藤田武夫教授によると「内務省が主として昭和9

年当初予算額によって調査したところによれば、地方費中主要なる固有事務費(団体及び吏員に対する委任事務費ならびに費用負担)の概算額は、道府県において経費総額に対して7割4分、市町村において4割2分という大きな割合を占め、地方費総額について見ても5割をはるかに超えている」という。前掲藤田、『日本地方財政発展史』550頁。

2) 『地方自治通信』(地方自治センター1976年9月)『月刊自治研』(自治研中央推進委員会1976年10月)
3) 拙稿「都市問題の新たな動向と都市経済研究—主として公共投資に関して—」(『都市問題』東京市政調査会1976年9月号所収) 参照。

4) 和田八束教授は「これまで福祉が立ちおくれたのは中央集権的な財政構造によっている」……「地方分権型財政こそが「福祉型財政の構造でなければならない」という。和田八束『福祉型財政の条件』(学陽書房1976年) 同様に『租税政策の再検討』(文真堂1976年) 13～15頁。

5) 和田、同上『再検討』14頁。

6) 新財源構想研究会報告『大都市財源の構想』、(市政新報社1975年) 145頁以下参照。

7) 高橋清「国・地方を通ずる税源再配分問題」(国民税制調査会編『国民税制への提言』学陽書房1975年所収) 69頁以下。

8) この点国税50対地方税50では農村府県での交付税不足という事態が起こるとして、最終配分を当面、

国31, 地方交付金26, 地方43にすべしとする提案がある。大阪三者合同会議（府職労, 大教組, 衛都連）『大阪府財政自主再建計画への提言』91頁。

む す び

わが国もイギリスあるいはアメリカなどの諸国同様に地方財政規模が大きくなり、またその財政収支の窮迫が強弱の差はあれ、「危機」的様相を示してきていることが現代地方財政の基本的特徴であることは既に指摘したが、そのなかでの国と地方自治体の関係は各国それぞれの歴史的社会的背景をもって複雑な要因をかかえながら、国家独占資本主義体制の強化に伴っておおむね集権化の方向をたどっている。しかし、それも集権化の対極にある地方自治体およびその住民の体制矛盾への抵抗、自治権確立への積極的参加の度合によって弱められもするが、一方では体制の要求する合理化、能率優先の原則へ順応しやすい構造も基柢に抜きがたい

ものとなりつつある。

わが国の場合、新憲法下地方分権を形式的とはいえ確立し、体制もこれを表面に出して集権的支配をすることを有利とし、その媒介項として地方財政支配を現在まで強めてきている。しかし、1970年代になると都市問題が新しい局面を迎え、地域社会に多くの体制矛盾が析出されたことから、本稿でその推移をみてきた国と地方自治体間の事務再配分、財源再配分についての「理念」と「現実」の乖離もしだいに縮められざるを得なくなってきているように思われる。おそらく1970年代後半の重要な課題となろう。これまで国と地方自治体間の財政関係として、国庫支出金および地方交付税をめぐるしくみを主に問題としてきたが、現在の地方財政「危機」に当面して、この事務再配分、財源再配分の問題の検討はより深められねばならないであろう。この小稿はそのための「序説」である。