

地方財政制度の基本となる考え方 —事務配分に対する財源保障—

関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授 小西 砂千夫

1 事務配分に対する財源の保障について

事務配分を起点に

自治体（法律では地方公共団体）が設置されている機能的な意味での目的は、法令に基づいて配分されている事務を執行することである。したがって、自治体への事務配分を執行するうえでの組織、体制、地方公務員制度、議会制度などを整えるのが地方自治制度であり、事務配分にふさわしい税財源を保障するのが地方税財政制度となる。

国家財政と地方財政の違いもまたそこにある。国は、どれだけの公共サービスを国民に提供するかを自ら定め、それにふさわしい財源を国税として徴収する。それに対して、自治体の場合には、処理すべき事務の根幹部分については、法令に基づく所与のものであり、その執行を国から委任されている。したがって、それに相応した地方税制を整え、財政調整制度を通じて財源格差を是正することが国の責務となる。

国の財政に比べて、地方財政制度が複雑になるのは、自治体間の経済格差に起因する税収格差を是正するための財政調整という観点が必要となるからである。その是正が十分でなければ、必然的に地方公共サービスで地域格差が生じる。それが経済活動に甚大な影響を及ぼし、不本意な人口移動を引き起こすなどの事態になると、国家に対して不信感が高まり、国家は求心力を失うこととなる。統治と自治のバランスのうえで、地域間格差是正は特に重要である。

事務配分に対する財源保障の考え方は、地方自治法と地方財政法に次のように規定されている。

地方自治法

第二百三十二条第二項（経費の支弁等）

法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体に対し事務の処理を義務付ける場合においては、国は、そのために要する経費の財源につき必要な措置を講じなければならない。

地方財政法

（新たな事務に伴う財源措置）

第十三条 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。

2 前項の財源措置について不服のある地方公共団体は、内閣を経由して国会に意見書を提出することができる。

3 内閣は、前項の意見書を受け取つたときは、その意見を添えて、遅滞なく、これを国会に提出しなければならない。

昭和23年制定の地方財政法第13条は、その前年に制定された地方自治法の規定に重ねた印象である。地方財政法制定直後の逐条解説にあたる奥野誠亮・柴田護『地方財政法講話』（地方財務協会、昭和24年）は、第13条を特に設けた趣旨について、「地方自治法は、その第二百二十九条において、所謂委任事務を命ずる場合において、その執行に要する経費の財源について必要な措置を講ずべき旨の規定を設けているが、現実においてこの規定は



小西 砂千夫（こにし さちお）

1960年9月4日、大阪市の生まれ。関西学院大学経済学部卒業、同大学経済学研究科博士課程修了、博士（経済学）、専門は財政学、主著に『地方財政改革の政治経済学』『日本地方財政史』『地方財政改革の現代史』（いずれも有斐閣）、『財政学』（日本評論社）、『地方財政のヒミツ』『自治体財政の知恵袋』（ぎょうせい）、『基本から学ぶ地方財政』『自治体財政健全化法のしくみと運営』（学陽書房）、『統治と自治の政治経済学』（関西学院大学出版会）。総務省「地方公会計の推進に関する研究会」「下水道財政のあり方に関する研究会」「地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会」座長、総務省地方財政審議会専門委員などを歴任。

死文化し、所謂臨時物資需給調整法に基く物資の配給事務を始めとし、諸種の委任事務の執行について常に十分な財源措置を行わず、さなきだに財源の涸渇している地方財政の負擔においてその事務の施行を強要しているのであって、地方公共團體は、それぞれその不可能な旨を常に中央に申出ているが、國と地方公共團體との間には、その有する政治力に著しい懸隔があり、然もその事務を放置することが民生に大きい影響を有つだけに、どうしても國の強制に服さざるを得ないような實情である。本條は、このような不合理を排除し、地方公共團體の財政運営がこの方面から壓迫されることのないように、問題を國會の問題として取上げ國會自身の反省を促すと共に、國と地方公共團體相互の利害の調整を、兩者の利害を超越した立場においてことを決すべき國會をして行われしめんとする趣旨に基く」（231～32頁、引用中で第229条とあるのは制定時の当該条文番号）と述べている。すなわち、第232条第2項の財源保障の規定は、当然のことであるにもかかわらず、死文化して機能していないと認識し、負担区分適正化への働きかけを國會を通じて行うなどの規定を盛り込むことが、条文を設けたねらいとしている。

当時の地方自治法第229条の規定は、「普通地方公共團體の長若しくはその補助機関たる職員又は選挙管理委員会をして國の事務を処理し、管理し、又は執行させる場合においては、そのために要する経費の財源につき必要な措置を講じなければならない」とあり、國の事務の処理、管理、執行としているが、地方財政法第13条は、法令に基づい

て義務を負う事務全体に対して財源保障の義務を規定している。その趣旨は、昭和24年のシャウプ勧告によって制定された地方財政平衡交付金制度に基づく財源保障制度の確立によって一層強化されている。

2 財源保障に対する自治体の義務—地方財政法と地方交付税法

地方財政法が定める原則

事務配分に対する財源保障が、自治体による國に対する権利の主張とすれば、自治体はそれと引き換えに確実に執行する義務を負う。次に示すように、地方財政法第2条は第1項で國の政策に反するような運営を行うことを禁止し、第2項で國が自治権を侵すような運営や自治体への負担転嫁を行うことを戒めている。さらに、第26条は、自治体が法令に違背するような財政運営を行った場合には、地方交付税の減額等を行いうると規定している。この第26条は、これまで現実に適用されたことはないが、第2条が単なる訓示規定ではないことを担保する上で重要な条文である。なお、地方財政法第26条は、法制定時は地方配付税の減額と規定されていた。

（地方財政運営の基本）

第二条 地方公共団体は、その財政の健全な運営に努め、いやしくも國の政策に反し、又は國の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行つてはならない。

2 國は、地方財政の自主的な且つ健全な運営を助長することに努め、いやしくもその自律性をそ

こない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行つてはならない。

(地方交付税の減額)

第二十六条 地方公共団体が法令の規定に違背して著しく多額の経費を支出し、又は確保すべき収入の徴収等を怠つた場合においては、総務大臣は、当該地方公共団体に対して交付すべき地方交付税の額を減額し、又は既に交付した地方交付税の額の一部の返還を命ずることができる。

2 前項の規定により減額し、又は返還を命ずる地方交付税の額は、当該法令の規定に違背して支出し、又は徴収等を怠つた額をこえることができない。

3 総務大臣は、第一項の規定により地方交付税の額を減額し、又は地方交付税の額の一部の返還を命じようとするときは、地方財政審議会の意見を聴かなければならない。

地方交付税法の規定をめぐって

地方財政平衡交付金法は、地方の事務全体に対する財源保障という画期的な考え方をもち込んだが、財源保障に対する自治体の権利と義務が問われる趣旨から、地方財政法第2条と第26条の関係と同様の趣旨で、財源保障に対する自治体の責務を定めた条文を以下のように設けている（引用は、現行の地方交付税法であるが、その趣旨は地方財政平衡交付金法の制定時から変わっていない）。

地方交付税法

(運営の基本)

第三条 総務大臣は、常に各地方団体の財政状況の的確な把握に努め、地方交付税（以下「交付税」という。）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を目的として交付しなければならない。

2 国は、交付税の交付に当つては、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。

3 地方団体は、その行政について、合理的、且つ、妥当な水準を維持するように努め、少くとも法律又はこれに基く政令により義務づけられた規

模と内容とを備えるようにしなければならない。

(関係行政機関の勧告等)

第二十条の二 関係行政機関は、その所管に関係がある地方行政につき、地方団体が法律又はこれに基く政令により義務づけられた規模と内容とを備えることを怠つているために、その地方行政の水準を低下させていると認める場合においては、当該地方団体に対し、これを備えるべき旨の勧告をすることができる。

2 関係行政機関は、前項の勧告をしようとする場合においては、あらかじめ総務大臣に通知しなければならない。

3 地方団体が第一項の勧告に従わなかつた場合においては、関係行政機関は、総務大臣に対し、当該地方団体に対し交付すべき交付税の額の全部若しくは一部を減額し、又は既に交付した交付税の全部若しくは一部を返還させることを請求することができる。

(第4・5項は省略)

シャープ勧告は、国と地方の事務配分について、ヨーロッパ型の融合型であるわが国の制度を嫌って、アメリカ型の分離型に倣うように勧告している。シャープ勧告の独立税・税源分離を原則とする税制改革のビジョンも、基本的にその発想に基づく。融合型事務配分の下では、国と地方のいわば共同所管事務といえるものが存在し、地方が執行する事務であっても国の責務に対応して負担義務が生じる。それが国庫負担金である。分離型事務配分に転換すると、国庫負担金は不要となる。そこで、シャープ勧告の直後、生活保護など一部の例外を除いて国庫負担金が廃止された（のちに復活）。

その際、大きな問題となったのが義務教育費国庫負担金である。義務教育に対する国庫負担は長く懸案とされ、戦中によく負担金制度が設けられた経緯もあり、その廃止に対する反対論は根強かった。理論的には、地方財政平衡交付金制度の下では、負担金の裏負担分も含めた一般財源が確保されるので、義務教育費国庫負担金の廃止は、基本的に問題がない。ただし、一般財源としたことで用途に制約がなくなり、義務教育費に相当す

る配分基準で地方財政平衡交付金が交付されたとしても、確実に義務教育に支弁される保証はない。一般財源として交付する趣旨はまさにそこにあるのだが、義務教育を守るという点だけに関心を絞れば、国庫負担金によって用途を制限したい。これは三位一体改革の補助金改革のあり方をめぐる議論のなかでも見られた構図である。

地方財政平衡交付金は、一般財源として交付し、その用途こそ限定されていないというものの、そもそも自治体は法令に則った制度運用を行う義務があり、そのことは条文にも明記されている。しかし、地方財政平衡交付金法を制定する当時、それだけは国庫負担金廃止について政府内部の反対論を封じることはできなかった。義務教育国庫負担金の廃止と引き換えに、文部省が用意したのが、義務教育の標準教育費に関する法律案である。その要綱には、「義務教育の重要性に基き、義務教育費について、この法律に定める基準によって算出された標準教育費を各都道府県及び市町村の義務支出とし、この額を保障出来るような一般平衡交付金の配分が行われるようにする」とあり、地方財政平衡交付金にいわばミシン目を入れて、一般財源として包括的に財源を保障するという趣旨をないがしろにするものであった。地方自治庁は、この法律案に強く反対した。各省が、この法律に倣ってしまえば、一般財源たる地方財政平衡交付金の意味がなくなるだけでなく、そもそも自治体が総合行政主体であるという根幹の部分が崩れるからである。

そこで、地方自治庁が試案として示した義務教育費確保に関する法律案では、地方財政法や地方財政平衡交付金法の範囲で、義務教育に関する支出を担保することをめざしている。その要綱には、「一 都道府県及び市町村は、地方財政平衡交付金法に基いて算定せられた義務教育に係る基準財政需要額によって賄われるべき施設は、これを維持するよう努めなければならないこと。」「二 文部大臣は、都道府県又は市町村が前項の義務に違背すると認められる場合においては、当該地方公共団体に対して、その施設を維持すべき旨の勧告をすることができること。」「三 文部大臣は、都

道府県又は市町村が、前項の勧告に従わなかった場合においては、地方財政平衡交付金法第二十二條第三項の規定により地方財政委員会に対し、当該地方公共団体に係る地方財政平衡交付金の減額又は返還について同条第四項の措置を採るべき旨の請求をするものとする。」とある。

ところが、GHQは、この法律案を承認しなかった。逆に、マッカーサーは吉田茂首相への書簡のなかで、「平衡交付金の交付に当っては条件をつけたり、用途を制限してはならない」と指示した。その部分は、いささか直訳調で、地方交付税法第3條第2項（当時は地方財政平衡交付金法第3條第4項）に盛り込まれた。

なお、先に引用した、地方交付税法第20條の2は、枝番が付いていることから想像できるように、制定時の条文にはなかった。マッカーサー書簡を受けて、その部分は、地方財政平衡交付金法の法案から削除されたからである。当該箇所は、文部省が標準義務教育費の確保を主張する以前の段階から、地方自治庁としては必要と考えており、地方財政平衡交付金法の要綱の第一案には、交付額の不交付又は返還として構想されていた。そこで、サンフランシスコ講和条約が昭和27年4月に発効し、占領統治が終了した後の27年6月に成立した地方財政平衡交付金法の一部改正において、ほぼ現在のかたちで、第20條の2として条文が追加されている。

3 融合型事務配分と財源保障—国と地方の負担区分をめぐる

シャープ勧告のねじれとして

シャープ勧告は、国と地方の税制改正の企画とされていたが、地方税財政については、期待を大きく上回る充実した内容として、従来の国税附加税から転換して独立税源を持った地方税体系とするだけでなく、財源保障型の財政調整を勧告している。その基本的な発想は、事務配分を分離型にし、分離型事務配分にふさわしい税源配分を地方に行う（地方が担う公共サービスの受益に応じた負担となるような税源配分とすることで、受益と負担の整合性が図られる）というものであった。そ

の際、税源偏在によって生じる格差を、財源保障型の財政調整制度で解消するとした。

シャープ勧告に対して、現実の地方税財政制度の運営においては、地方税のあり方については附加価値税が結果的に実施できなかったものの考え方としては継承し、財源保障型財政調整制度は地方財政平衡交付金から地方交付税への改組という転換こそ行ったが忠実に受け止めた。その一方で、残るもう1つの柱である分離型事務配分については拒否した。その拒否の仕方は、それがあべき姿であるといった正面切ったものではなく、占領統治が終了したことによって、改革がやりきれなかったといった消極的な姿勢であった。分離型事務配分への転換は、いわば方向性の議論としてのみ受容し、その実現を急ぐことはなかった。

したがって、現行の地方財政制度は、融合型事務配分と財源保障型の財政調整制度であって、シャープ勧告からするとねじれた形である。そのことへの評価は、大きく評価が分かれる。筆者は、シャープ勧告に従っていないとはいえ、あるいはそうだからこそ、それがわが国の地方財政制度の発展を支え、ひいてはわが国の国柄を決めるほどの成果をあげたと考える。

融合型事務配分では、大きな財政需要を発生させるものとして、国と地方の共同所管事務があるので、地方の歳入における国庫負担金と歳出における補助事業が、地方財政計画の柱となる。地方財政計画の歳出規模が順調に拡大したことで、地方財政制度は整えられてきたが、そこには共同所管事務という背骨があったことが効いている。国庫負担金事業は、国の財政当局が予算編成過程で所要であると認めた額であるので、地方財政計画に相当額を計上することに国の財政当局も同意せざるを得ない。これまでの歴史的経緯を振り返れば、単独事業だけで、地方財政計画の歳出を充実させることは相当困難であったと考えざるを得ない。

もっとも、国庫負担金事業といえども、その歳出相当額が、最初から合理的に確保されてきたわけではない。歴史的には、いわゆる超過負担の問題が長く存在し、摂津訴訟などのある種の事件を

契機に、非連続的に問題が解決ないしは緩和されてきたところがある。それでもなお、国庫負担金制度があつてこそ、現在の地方財政計画の歳出規模があることには変わりはない。

国と地方の負担区分の考え方

地方財政法は、制定時に、融合型事務配分を前提に、第9条から第11条に、国と地方の負担区分の考え方を盛り込んでいる。そこでは、例えば、「国と地方公共団体とが負担する経費」を規定した第10条で「国と地方公共団体相互の利害に関係のある事務を行うために要する経費は、国と地方公共団体とが、これを負担する」とあるように、利害の帰属によって負担割合を定めるといった考え方が採用されていた。すなわち、もっぱら地方の利害であれば地方が負担し、国の利害であれば国が負担するというものである。

この規定は、シャープ勧告によって、分離型事務配分への改革が提言され、その帰趨を見極めるまでの間として、昭和25年と26年は適用が停止された。占領統治が終わった昭和27年の地方財政法の改正において、分離型事務配分への転換を当面は見送ることを前提に、国と地方の負担区分に関する条文が、現行の規定に改正された（昭和27年以降も改正を重ねているが、国庫負担金の対象となる事務の改変に伴うものが大半である）。

改正地方財政法では、シャープ勧告の考え方を反映して、第9条で「地方公共団体又は地方公共団体の機関の事務を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担する」ことを原則とし、利害の帰属に応じた負担区分という考え方は引込められている。

第10条以下では、第9条の例外として、国が特に負担する場合をあげている。そこでは、国が特に負担したいとするものを法律で限定列記する形式をとっている。そこで、第10条では、「法令に基づいて実施しなければならない事務であつて、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要がある」ものについては「国が、その経費の全部又は一部を負担す

る」として経常経費についての国庫負担金を規定している。続いて、第10条の2は投資的経費についての国庫負担金、第10条の3は災害復旧事業費についての国庫負担金を規定している。一方、改正前の第11条は国庫委託金についての規定は、対象となるものが国の事務であって、地方の利害にかかわらないことから、国が全額を負担するという点では、改正後も見直す必要がない、そこで、条文はほとんどそのまま、第10条の4に繰り上げています。

改正法では、利害に応じた負担を求めているが、それでは、なお国が進んで経費を負担する必要性を何に求めるのか。地方財政の父と称される元自治事務次官の柴田護によれば（一例では『地方財政のしくみと運営』良書普及会、初版は昭和48年）、国と地方の負担区分は、歴史的経緯によって決まってきたものという理解がされている。地方財政法が創設時に、負担区分論を必要としたのは、地方自治法が、制定時に第228条に基づいて、固有事務だけでなく委任事務であっても、法律で定めるものを除けば、執行に要する費用は自治体負担としたことで、国は法令に基づいて自治体に負担を命じることができ、財源確保手段として国庫補助金と起債許可が利用されたものの、そのことがかえって自治体への統制手段となったという反省に立っている。国庫負担金を残す切実な理由がそこにあった。

それらを踏まえ、シャープ勧告後の昭和27年の改正地方財政法では、利害の程度に応じた負担という原則の代わりに、国庫負担制度が設けられたそれぞれの時期における、事業規模と国家財政と地方財政の関係という歴史的経緯によって決まった「共同所管事務における国と地方の責任帰属の割合」によって補助率を定めるという考え方に改められている。自治体が執行するとしても、国が国家全体の観点で調整を図るべき分野については、国と地方の両方が執行に対して責任を持ち、その結果について、国と地方の両方が連帯して責任を持つときに、その負うべき責任の度合いによって負担率が決められるというのが柴田の整理である。

改正後の第11条の2では、財源保障機能を持った地方財政平衡交付金制度の導入を踏まえて、国庫負担の充当残にあたる地方負担について地方財政平衡交付金（昭和29年度以降は地方交付税）の算定における基準財政需要額に算入するとしている。第11条で補助率は法令に基づいて定めるとし、第11条の2で自治体負担分への厳密な財源保障を規定することで、国庫負担金事業で地方への不当な負担転嫁が生じないように配慮している。ここに、融合型事務配分における負担区分の考え方に整合的な財政制度の原型ができあがった。

おわりに—基本に遡って考察する必要性

本稿では、地方財政制度の基本となる考え方を事務配分に対する財源保障の仕組みと位置付けたうえで、それにかかる法規定の考え方について、制定の歴史的経緯に照らして考察してきた。まさに基本というべきものであるが、筆者の見立てでは、その浸透は、シャープ勧告から70年余りが経過しているにもかかわらず、十分とはいえない。地方財政法や地方交付税法に定められた統治の知恵は、地方自治体の関係者にも、あるいは研究者にも十分共有されていない。そのことが、地方税財政にかかる改革論では、マイナスに働く傾向は否定しがたい。

近年の例では幼児教育の無償化があるが、大きな財政負担を伴う地方の事務が、忽然と増えることがある。その際、国と地方の負担区分のあり方に遡った制度設計が必要となる。幼児教育の無償化は、国の政策判断によって導入されたものであるが、幼児教育自体は、基本、市町村の事務であって、まさに共同所管事務である以上、全額国庫負担とはならない。また、地方交付税の財源保障機能が働く限り、自治体負担分については、交付団体ならばさほど懸念することはない。そうした制度の根底における考え方の浸透があれば、もっとも円滑に、財政制度の議論が進んだと思われる。地方財政制度のあり方について、合理的な検討が進むために、基本に遡って、制度に定められた考え方を理解することの重要性を、改めて指摘しておきたい。