

地方財政 の 改革

高寄昇三著

勁草書房

地方財政 の 改革

高寄昇三著

勁草書房

たかよせ しろうぞう
高寄 昇三

1934年：神戸市に生まれる。

1959年：京都大学法学部卒業。

1960年：神戸市役所にはいる。

1975年：『地方自治の財政学』にて「藤田賞」受賞

現在：神戸市企画局主幹、関西学院大学経済学部
（非常勤）講師

著書：『10大都市時代』（日本経済新聞社）

『地方自治の再発見』（勁草書房）

『地方自治の財政学』（勁草書房）

『市民自治の都市政策』（学陽書房）

『地方主権の論理』（勁草書房）

地方財政の改革

1978年3月25日 第1刷発行

¥1200

◎著者 高寄 昇三

発行者 井村 寿二

発行所 東京都文京区 株式 勁草書房
後楽2の23の15 会社

振替東京 5-175253 電話 03-814-6861

（印刷所）港北出版印刷（製本所）小深田製本

落丁・乱丁本はお取替えします。3031-354003-1836

※無断で本書の全部又は一部の複写・複製を禁じます。

は し が き

昭和五十年、地方財政は二十年ぶりの財政危機に見舞われた。この危機を外圧として、国も地方も地方財政の改革に対処すべき好機であった。しかし、あれから三カ年、地方財政に何ら見るべき変革はない。制度面にあつては地方債の大幅発行による財源補填に終始し、地方税源の拡充、交付税率の引上げ、補助金の整理・統合、地方債の自由化などの改革に目立った動きはみられない。一方、運営面にあつても、人件費の抑制、福祉見直しなどの安上り財政ばかりに力点がおかれ、自治体経営という高い視点からの改革はなされなかった。

地方自治体は地方財政の危機を今度も中央政府の「慈悲」にすがって回避してきた。三十年の危機は交付税で、五十年の危機は地方債でといえる。しかしこのような中央依存の財政収支の調整という対応策では、地方財政の真の再建はもたらされないであろう。まして地方債による財源不足の補填という安易な方法は、ツケを将来に延したに過ぎず、地方財政はより苛酷な正念場をこれから迎ようとしているといえる。かつて筆者は五十年代は、戦後自治の清算期であり、地方自治の将来の軌道を決める重大な転換期にあつたと指摘した。たしかに、現在、四十年代の自治復権の胎動は、政策の壁にぶつかり凋落の途をたどり、環境・福祉にあつて政府を先導した優越性は薄れつつある。また、財政面にあつては、高度成長の終えんにとまらぬ地方財政の悪化に直面し、中央依存か自主再建かの二者択一を迫られつつある。

この地方財政の悪化は、地方財政制度の歪みによるところが大きいといえるが、現実には自治体を支配した財政行動は制度の革新、自主運営権の発揮よりも、中央依存のその年その年の財源対策であつた。そし

て地方六団体をはじめとする制度改革運動も、地方自治体の放漫財政を非難する中央政府の反論の前に、大きな盛り上りを見せることなく退潮を余儀なくされようとしている。

このような逆境的ムードのなかにあって、地方財政の再生の途をどこに見出すことができるであろうか、低成長下、公債に抱かれた地方財政という新しい事態の下で、地方財政の状況はますます混沌を深めつつある。これまで地方財政の改革案は無数にある。むしろ、改革の方向はすでに論じ尽された感があり、問題は何故、その改革案が実現されないからこそ問題といえる。

その一つは、地方自治体はあまりにも財源配分にこだわり過ぎたといえる。地方財政の再建は逆説的な表現を借りれば、財源という「量」の問題でなく、財政秩序という構造・体質という「質」の問題である。その二つは、地方財政の「制度」という問題と地方財政の「運営」という問題は、常に地方財政の楯の両面として重視されなければならない。これまで自治体は制度の歪みをかけ中央政府に迫る熱意に比べて、自らの財政運営の革新を図る気迫に乏しかった。

その三つは、財政管理としての地方財政に比べて、財政自治としての地方財政は稀薄だった。理念としての財政制度を、行動としての財政自治へと「活性化」する実践性に欠けたといえる。

これらの財政改革にあっても、方向はこれまでと大きくは変わらないだろうが、発想と認識の転換を図っていかなければならない。すなわち財政自治の実践のなから、地方財政の改革の方策を見出していくことである。そして、それは意外にも古典的自治に支えられたシャウプ勧告への回帰でもある。

第一に、財政自治の視点から地方財政をめぐる政策決定の自主性を確立していかなければならない。地方財政の基本的政策決定は中央政府の専決権の下にある。地方六団体を中心として政策決定への参加をめざさなければならない。しかし財政自治の視点からみてより直接的な問題は、財政自主権としての課税自

主権、起債自主権の拡大である。あるときは陳情によって、あるときは訴訟・市民行動に訴えてでも拡大を図っていかねばならない。

画一的制度と完璧な中央統制によって、地方財政の安定化と効率化がもたらされているかの感があるが、それは創意ある財政運営の意欲喪失という測り知れない犠牲の上にもたらされたものであることを忘れてはならない。財政自治権を認めることによってこそ、中央政府は期待される地方財政の運営がもたらされるという逆説を理解しなければならない。

第二に、地方税財政制度の改革を財源論からでなく、行政責任の明確化、費用負担の公平化という視点から地道な改革を積み重ねていくべきである。「権限なきところに負担なし」の原則に立ち、委任・補助事業の再編成をめざすべきである。さらに事業税の外形課税、固定資産税の強化、市町村道路財源の拡充、開発利益税の創設なども財源ねだりではなく、費用負担の社会的公平から説得力ある財政政策として打ち出し、実行へのエネルギーもそこから見出していかねばならない。

第三に、このような財政改革の不可欠の前提として財政運営能力の向上が求められる。中央政府に財源の委譲、財政自主権の拡大を迫るにしても、自ら放漫財政をやり、旧き財務管理に安住しては、その実現をのぞむべくもないであろう。

これまで財政運営といえば「減量経営」という「安上り財政」が主導権を占めていた。しかし、今日求められるのは、基金・積立金による不況抵抗力の活用、ストック会計・連結決算方式による財務会計の近代化、財務公開制による市民統制の導入、第三・四セクター、公社・財団方式による間接経営の活用などである。収益化と福祉化への二極化傾向を深めつつある現在の地方財政において「最小の経費で、最大の福祉」をめざすべきである。そしてこのような財政運営という「統治能力」の成熟がなくては、また、地

方財政制度の改革もおぼつかないといえる。

地方財政の改革は容易なことではない。それは利害の違う三千数百の自治体が、共同歩調をとらない限り、制度の壁は破れないからである。しかも財政にあって最も露骨に「分割して、統治せよ」という原則が支配するからである。そのような危機をこえていくには、思想と行動と技術が求められるのである。思想にあって地方自治権の浸透がみられ、行動にあって超過負担訴訟、不均一超過課税の先例があり、自治体連合の動きも活発である。最後は、技術において、すなわち政府を先導する税財政施策の展開、自治体経営における自己革新という財政自治の真価を発揮することによって改革は前進をはじめるだろう。

本書は以上のような視点に立って、現代の地方財政の論点と改革の方向を探ってみた。ことに五十年の財政危機の実態と原因、その争点を整理しながら、制度と運営の両面からの改革の戦略を展開してみた。地方財政の制度面は『地方自治の財政学』（五〇年勤草書房刊）、財政自治権については『地方主権の論理』（五二年勤草書房刊）において論述してあるので省略し、実務面からの改革への接近を試みてみた。また都市経営の実証的分析については神戸都市問題研究所都市経営研究会（代表伊賀隆神戸大学教授）の『都市経営システムの開発』（総合研究開発機構研究助成事業）を参考にされたい。なお、本書を執筆する直接の契機となったのは、『地方財政に関する鑑定意見書』をまとめるための、研究会の一員にくわえていただき、一年余にわたって全国の自治体の現地調査、資料収集の機会にめぐまれたからである。とりわけ研究会代表の都留重人一橋大学名誉教授をはじめ、伊東光晴千葉大学教授、宮本憲一大阪市大教授、相良竜介経営評論家の諸先生から温いご指導と貴重な教示をいただいた。改めて感謝したい。

昭和五十三年一月

目次

はしがき

第一章 地方財政の危機と原因

第一節 戦後自治と財政危機

財政危機の系譜／シャウブ勧告の評価／昭和三十年の財政危機／財政再建の
常道／地方財政の中期見通し／地方財政危機の現状／財政構造の推移

第二節 財政危機の原因

赤字要因の多様性／再建団体転落の背景／赤字の現代的要因／短期・経済的
要因／制度・構造的要因／内部・経営的要因

第三節 地方財政危機の争点

先取福祉と財政破綻／福祉行政への弁護／超過負担と財政圧迫／国・地方共
同調査の挫折／給与水準の論争／自治省・自治労の論争／ラス指数と給与水
準／給与基準の運用

第四節 財政危機の波紋

摂津訴訟判決／課税自主権の系譜／東京都不均一超過課税／人件費争訟／立

第二章 地方財政制度の改革 84

第一節 事務配分と費用負担 84

制度改革の方向／事務配分と財源／機関委任事務の課題／委託方式の提唱／
事務再配分の方向

第二節 財源配分と税制改正 100

財源再配分の構想／税源偏在のは正／事業税の外形標準課税／外形標準課税
論議／固定資産税の再評価／時価課税への接近／非課税措置の再検討／課税
自主権の範囲

第三節 交付税制度の改革 126

交付税制度への評価／交付税の機能と性格／交付税率の引上げ／交付税の算
定方法／交付税改革の方向

第四節 補助金の整理・統合 144

補助金の交付税化／補助金の整理・統合／補助金とタテ割り行政／直轄事業負
担金問題

第五節 地方債制度の課題 161

地方債発行権／許可制度の政策評価／許可制の債務保証機能／地方債許可手

統／自治体金融機関の創設／地方債市場の育成／地方債の格付け

第三章 地方財政運営の改革 187

第一節 財政再建と財務制度 187

財政再建と不況抵抗／財務会計の企業化／ストック会計の欠如／財務公開の原則

第二節 財政運営と都市経営 202

都市経営論序論／都市経営の類型／政策型都市経営／行政需要と供給体制／行政施策と市民協力

第三節 財政自治の再生 219

地方六団体の活性化／地方自治委員会／財政自主権への自覚／法定外普通税と宅地開発要綱／財政自主権の市民化

第一章 地方財政の危機と原因

第一節 戦後自治と財政危機

《財政危機の系譜》

地方財政が危機に遭遇するたびに、地方財政の抜本的改革が叫ばれる。国と地方の事務・財源の再配分、国と地方の行財政関係の簡素化・明確化、そして地方自治の強化が力説される。だが結果としての対策は、補助金・交付税などによる財政援助か、地方債による財政救済策が主体であり、地方税の拡充、機関委任事務の抑制、補助金の整理・統合、地方財政自主権の拡大という方向は、常に主流を占めることはなかった。

戦後地方財政をたどってみると、地方財政の危機とみなされる事態は三度あった。最初の危機はドッジ予算による超均衡予算の犠牲となった昭和二十四年の地方財政であった。この年、地方配付税を八百五十億円要求したが五百七十七億円に削減され、繰入率も一〇〇分の三三・一四から一〇〇分の一六・二九へ半減された。

当時の地方四団体は早くからこのような動きを察知し抵抗したが、皮肉にも中央にかつてのような地方団体の代弁者としての内務省を欠いていたため、地方財政委員会の力ではどうしようもなかった。戦後、

地方財政法が制定され、中央財政と地方財政との負担区分が定められていたとはいえ、現実には中央政府の都合によって、地方財政の自主性はいともたやすく踏みじられるというか弱い立場にあった。

当時、地方財政は六三制、生活保護、自治体警察の実施などによって巨額の新規財政需要に喘いでいたため、政府からの財政援助削減は地方財政の基盤を根底から揺るがし、多くの自治体はその財政運営の途すら見失ってしまう状態に陥った。こうした窮地を救ったのが二十五年のシャウプ勧告であり、シャウプ税制であった。

シャウプ勧告は産業資本の蓄積を大前提としていたためとかくの批判もあるが、こと地方自治に関して稀にみる古典的自治への信奉で貫かれた勧告である。もともと戦後自治は、二十五年の「シャウプ勧告」をまつまでもなく、戦後、精力的に財政改革を手がけてきた（戦後地方財政については藤田武夫『現代日本地方財政史・上巻』参照）。二十二年二十三年の税財政改革によって予算編成の自主性、地方税の独立性は高められつつあったが、画期的な「地方財政法」が二十三年に制定され、国・地方の財政秩序化をめざした。この財政秩序化こそ事務再配分と表裏の關係に立ちながら、地方自治体の財政自主権の基礎を形づくるものである。

財政秩序化は地方財政法の目的であり、同法第二条がのべるように、「国は、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施策を行つてはならない。」のであり、このような秩序を維持するために、費用負担の明確化（法第九―一二条など）、費用負担の秩序化（法第四条の五、第二十七条の二、三など）のための規定をおき、これらの目的のために意見書の提出（法第二〇条の二）を認めている。そして、これらの秩序化は、自治体相互間（法第二条第一項、第二八条の二）、また、対住民との關係（法第二七条の三）にあっても遵守されな

ければならないとされた。

このような財政秩序化の方向を、さらに明確に、権威的に打ち出したのが「シャウプ勧告」だった。自治体が中央政府の干渉を排除し、可能な限りの自主性を保障しようとした。その基本原則の一つは、自治体に十分な自主財源を与えるか、それが困難な場合、平衡交付金という財源保障機能によって財源的に自主性を確保すること。二つは、地方財政の秩序化によって、それを制度的に裏打ちすることである。そして、その精神の具体化が地方財政計画、地方財政委員会である。

今日、シャウプ勧告の評価において、前者の財源保障的成果に比して、後者の財政秩序化の評価は低い。戦後改革をふりかえるとき、シャウプ勧告は後者においてより多く骨抜きにされ、その精神を無視されていることを、地方財政の危機の要因として重視すべきである。

シャウプ勧告は、地方自治体の財政秩序権をまもるため、かなり明確にその精神を打ち出している。それは勧告『本文』の随所にみられる。まず「国、都道府県、市町村は、複雑な財政関係の網で結び合わされている。租税はこの網の、ほんの一部分に過ぎない。」（『シャウプ勧告・本文』二二頁、邦訳版・衆議院事務局）と、国、地方の財政支配が多彩な手法でなされていることを指摘し、この関係を適正にコントロールするため地方財政委員会を提唱し、「国と地方団体間の新しい関係の調整のためにその他の諸権限を必要とする」（前掲書三一頁）と強力な行政委員会の設置をめざした。そして「地方団体が、翌年必要とするところについて毎年中央政府の慈悲にすがることがないという保証」（前掲書三二頁）のため地方財政計画の不可欠であることを主張する。

また勧告は『附録A』において、全額補助金について「明らかに必要のある場合を除き、将来地方団体が中央政府のために働くことを要求するのをやめるように提案する。現在の習慣は、（1）国と地方の責

任を混乱させる傾があり、(2) 不必要にも地方当局を中央政府の細かい統制下におき、また(3) 補助金額の決定に際して国の官吏と地方吏員との間につまらない摩擦を生ぜしめるが故に好ましくない。」
 (『シャープ勧告・附録A』一五～六頁、邦訳版・衆議院事務局)と批判し、平衡交付金は「地方団体に対する国家の細々した統制を最少限度にするもの」(前掲書二四頁)と評価するものも、秩序化への意欲の表われである。事務再配分を行い、責任を明確化し、地方財源の充実を期した。

そして、シャープ勧告が『本文』第二章「国家財政と地方財政との関係」の末尾において、「従って、われわれがこの勧告に基づいて地方自治強化の期待を置いているのはまず比率でなく構造においてである。地方団体がその活動の云わば限界線において真に自由——活動の際明確に責任をもって前進しようが、また後退しようが自由——であるならば地方自治は現実のものになり得るのである。」(前掲書三三頁)と、財源の比率より、財政の構造を重視していることに注目しなければならない。

《シャープ勧告の評価》

シャープ勧告によって地方財政は実質一千億円(寄附金減を含む)の新財源を与えられ、その財政基盤は強化されたばかりでなく、平衡交付金制度によって財源保障機能も安定性を増した。さらに、シャープ勧告は寄附金の廃止、そして補助金より交付金、交付金より地方税をより重視し、地方財政をめぐる伝統的要素を拭い去ろうとした。

シャープ勧告は、死滅しかけていた戦後自治をよみがえらせる回生策となった。日本地方財政が内包する伝統的体質を批判し、構造的欠陥を抉った。そして地方税の拡充、平衡交付金の創設、国庫補助金の整理によって、その実現を図り、官僚支配の圧力を後退させた。この改革によって、地方自治法の制定によ

る自治的制度も財政的裏付けを与えられ、名実ともに戦後自治は面目を一新し、民主政治の礎として成熟していく期待が深まった。

シャープ勧告の理念と方策は、次の言葉に如実に表わされている。

「日本またはいかなる国でもその将来における進歩と福祉とは、他の如何なる要素にも劣らず、地方団体の有効な行政の量と質にかかっているのである。」（『勧告・附録A』二頁）

「地方団体は、民主的生活様式に潜在的な貢献をするものであるから、強化されねばならない。強力な、独立した、実力ある地方行政団体があれば、政治力は、遠隔の地にあり、且つ個人とは無関係の中央政府に集中されるよりもむしろ分散され、国民の身近におかれるのである。」（『前掲書二頁』）

「地方自治に関する現実的見解においては妥協が必要であることはこれを認めるとしても、日本における問題は、依然として、国の支配を減じ、地方団体の独立を増すことである。次の段階は、明らかに、地方自治の形式に実質を加えるために、地方団体に適当な独立財源を与えることである。」（『前掲書三頁』）

しかし、シャープ勧告について、今日、改めて注目すべき点は、このような抽象的理念ばかりではない。地方自治体に大幅な課税自主権を与え、サービスと負担とを結合させることによって、合理的で活力ある財政運営環境をつくりだそうとしたことである。たとえば、

「減税して住民に対する地方団体のなすサーヴィスを少くするか、それとも増税してより多くのサーヴィスをなすか、何れが望ましいかということである。減税をすれば、国民の購買力は増すであろうが、国民はその多くを消費を増すように使用するのであろう。……これに反して、これと同額の金を地方団体に与えるならば、その結果は日本の最大の資源、すなわち国民に対する直接投資となり、その投資は改善された教育、よりよき健康、より大なる保証と安全および拡張された機会の形をとるであろう。」（『前掲書三

(四頁)

とのべているように、住民が負担増に耐え、共同的消費をより多くすることによって生活がまもられ、豊かな生活がひらかれるという論理は、ややナイーブの感がないではないが、この基本的理念を日本の地方自治は忘れていたのではあるまいか。

しかし、その後シャウプ勧告は徐々に崩されていき、昭和三十年を迎えると、「シャウプ税制は影も形もない」といわれるまでに改正された。国税にあっては所得税中心の後退、総合課税の崩壊、法人擬制方式の変質と特別措置の導入などである。地方財政についてもシャウプ勧告のなし崩し式の改正がつづいた。その最大の要因は事務再配分の無視で変革の基本が骨抜きされ、平衡交付金から地方交付税への改正、補助金制度の復活と膨張、地方債の制限・許可制などにみられるように、その多くは「戦前日本の慣習へ」と復帰した。

シャウプ勧告にもとづく地方財政がどうして後退し変質していったか。なかでもシャウプ税制と並んで地方平衡交付金制度は地方財政を支えるものとして期待された。補助金の増大、委任事務の圧迫、税制改正の遅れ、そして中央政府からの干渉と、あらゆる歪みの調整的役割をもっていた。だがこの交付金制度が数年を経ずして交付税制度に、その役割を譲らなければならなかったところに、日本地方財政がもっていた独自の構造があるといわなければならない(平衡交付金制度の挫折については拙著『地方自治の財政学』一三七頁参照)。

平衡交付金制度の解体の原因はどこにあるのだろうか。制度を動かす中央官僚の非近代的感覚、地方自治体側の中央志向性などが考えられる。だが、基本的理由は平衡交付金がつ近代の合理性を制度として支え、育んでいくだけの合意形成の行政的風土が未成熟であったことである。毎年、交付金額をめぐって

繰り返された大蔵省と地方財政委員会の対立は、政治的紛争にも似た混乱を地方財政にもたらした。

相対立する利害対立の調整にあつて、理性と技術、いいかえれば透徹した妥協の精神に欠けていた。中央政府は自己の財源を防衛することに汲々とし、地方財政の実態を公平に判断する立場をとろうとしなかったし、地方自治体側は自己の苦悩を過大評価し、財源争奪に腐心し、制度そのものの崩壊という危機には無頓着だったともいえる。

そもそも平衡交付金制度がもつ近代の合理性は、日本のような伝統的支配の根強い行政風土にはなじまない制度であつたかも知れない。それは戦後の他の地方自治制度の改革と同じように行き過ぎた改革であり、早すぎた改正であつたともいえる。平衡交付金制度の「逆効果」といわれるように、地方財政の自立性を高めるための制度が、却つて政府財政への依存心を深める結果となつてしまった。

制度の趣旨と運用の実態とのギャップはあまりにも大きかった。中央政府の頑迷さと官僚性に多大の原因が認められるにしても、地方自治体側が一方の当事者としての交渉能力を欠いていたことは否定できない事実である。そして結果的には当事者能力を放棄する交付税制度にとつて代られるのである。

その後、地方自治体は財源の比率のみに関心を払い、伝統的支配という構造の体質改善には無関心で、それぞれ地元自治体への利益還元に関心してきた。そのため占領下、間接統治という限界もあったが、伝統的支配構造の解消に失敗した。

反面、地方財政の秩序化をみると、地方自治体側における補助金の虚偽申請、流用、乱費については、「補助金等適正化法」が三十年に制定され、違反行為に対しては交付の取消（法第一七条）、返還（法第一八条）などの規制措置が定められたばかりでなく、不当行為に対しては刑事罰（法第二九条）でもつて、その適正化が担保された。