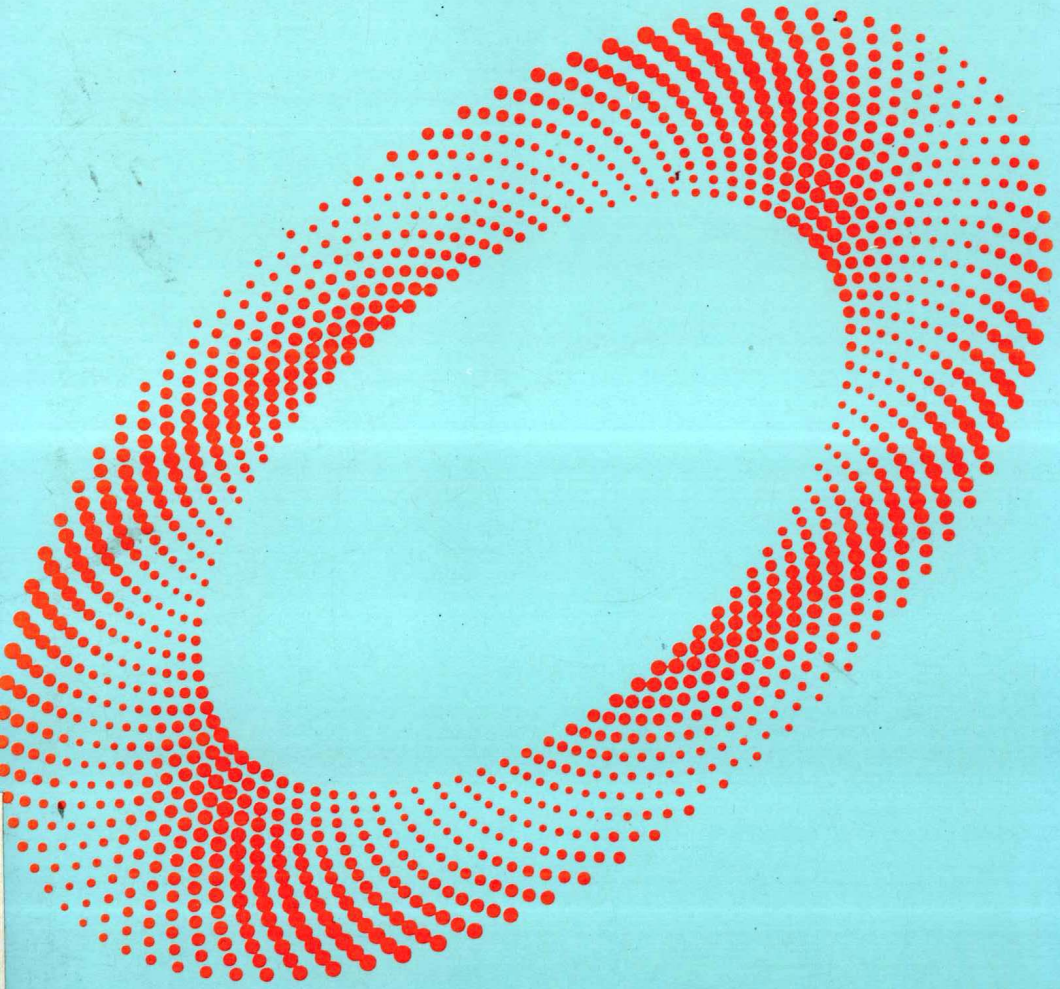
地方財政論

池上 惇・重森 暁・植田和弘 編



有斐閣ブックス

地方財政論

池上　惇・重森　曉・植田和弘 編

有斐閣ブックス

地方財政論　〈有斐閣ブックス〉

1990年9月10日　初版第1刷発行

編者　池上　惇
　　重森　暁
　　植田和弘

発行者　江草忠敬

発行所　株式会社有斐閣

〔101〕東京都千代田区神田神保町2-17
電話（03）264-1314〔編集〕
（03）265-6811〔営業〕
振替口座東京6-370番
京都支店〔606〕左京区田中門前町44

印刷　共同印刷工業株式会社
製本　株式会社吉田三誠堂製本所

©1990, 池上　惇・重森　暁・植田和弘.
Printed in Japan
落丁・乱丁本はお取替えいたします
★定価はカバーに表示してあります

ISBN 4-641-08497-1

はしがき

1989年の東欧社会における歴史的変革は，中央集権的「計画経済」とソ連型社会主義の限界を世界の人々に示す結果となった。他方，レイト（地方不動産税）の廃止とコミュニティ・チャージ（人頭税）の導入等をめぐって動揺するイギリスのサッチャー政権にみられるように，新自由主義的中央集権体制の限界も次第に明らかになりはじめている。歴史の流れは，地方分権と市民参加による社会運営の必要性をいままで以上に指し示しているかのようである。

日本においては，1871（明治４）年の廃藩置県と，その後の諸改革を経て，1888（明治21）年に制定された市制・町村制によって，一応「近代的」地方自治制度が確立された。それは多分に「官治的」性格の強いものであったが，まがりなりにもこうして地方自治制度がつくられたことの意義は大きかった。さらに，第２次大戦後の日本国憲法には，その第８章第92条にいわゆる「地方自治の本旨」にかんする規定がもりこまれ，地方自治法や地方財政法および地方税法等の制定によって，現代的地方自治を実現する可能性に道がひらかれた。われわれ日本人は，都道府県や市町村といった地方自治制度の中で生活していることを当然のこととして受け入れているが，おとなりの韓国や中国をはじめ，アジアの多くの国々がこうした地方自治制度をもたないことと比較してみるとき，このことはきわめて大きな意義をもっている。環境，福祉，人権，そして地域経済の内発的発展にとって，地方自治体と地方財政はわれわれの想像以上の重要な役割を果たしているのである。

もちろん，憲法の「地方自治の本旨」が文字通り実現されているかというと必ずしもそうではない。自治体の業務の中には「機関委任事務」といわれる国の仕事が多く含まれていて，中央官庁による強力な統制がきいているし，自治体の課税自主権は制約されていて，地方自治を実現するに十分な財源が保障されているとはいいがたい。また，現代的地方自治を実現するための住民の自覚的運動や公務員労働者の能力，そして政党や議員の力量もまだまだ成熟にはほど遠いというのが現実である。現代的地方自治への形式的可能性

をもちながら，内容豊かな実現にはいまだいたっていないというのが日本の現実だといえよう。

われわれは，このような現状認識から，新たに地方財政にかんするテキストを編集することにした。本書は，日本における地方財政の歩みと特質を明らかにするとともに，地方財政調整制度，地方経費，福祉問題，公共投資と地方公営企業，地方債，地方税，予算制度など，地方財政にかんする基本問題を網羅している。各章において，われわれは，地方財政にかんする制度や実態だけでなく，現代的地方自治を実現していく上でどのような政策課題があるのか，地方財政の制度や運営をどのように改革していけばよいのかを検討している。地方財政政策論としてまとまりをもたせようとしたところに本書の第1の特色があるといえよう。その意味で，第3章「地方財政政策」は，本書の基本的考え方を示すものである。また，日本における地方財政思想の歩みについても，第10章で詳しく紹介している。

本書は，大学の学部学生の専門講義用テキストとして編集されたものであるが，内容からして，自治体職員，議員，住民運動リーダーなどの自治体関係者，あるいは一般のサラリーマンの方々に読んでいただいて十分役立つものであると自負している。

最後になったが，本書の編集に際して大変お世話になった，有斐閣編集部の岡村孝雄氏，秋山講二郎氏に，心からの謝意を表する次第である。

1990年7月

編者一同

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

● **執筆者紹介**（執筆順）

川瀬光義（かわせみつよし）	埼玉大学経済学部講師	第1章
重森暁（しげもりあきら）	大阪経済大学経済学部教授	第2章，第8章
植田和弘（うえだかずひろ）	京都大学経済学部助教授	第3章
山田浩貴（やまだひろき）	名城大学商学部講師	第4章
青木郁夫（あおきいくお）	阪南大学経済学部助教授	第5章
柳ヶ瀬孝三（やながせこうぞう）	立命館大学経営学部教授	第6章
鈴木茂（すずきしげる）	松山大学経済学部教授	第7章
池上惇（いけがみじゅん）	京都大学経済学部教授	第9章
田中重博（たなかしげひろ）	茨城大学人文学部教授	第10章

地方財政論・目次

はしがき

第1章　戦後における地方財政の歩みと特質——1

1　戦後改革と地方財政……1
2　シャウプ勧告と地方財政……5
3　高度成長下の地方財政……14
4　75年地方財政危機と自治体の転機……21
5　「行政改革」と地方財政……25
6　日本経済の構造転換と地方財政……30
7　地方財政改革の課題……33
● 地方自治法　4
● キーワード・論点を深めるために　34

第2章　現代的地方自治と財政調整制度——37

1　地方財政調整制度とは……37
2　地方財政調整制度発展の根拠と意義……39
3　日本における地方財政調整の展開……44
4　地方交付税のしくみと問題点……48
● 摂津訴訟　50
● キーワード・論点を深めるために　52

第3章　地方財政政策——55

1　はじめに——地方政府の機能と地方財政政策……55
2　戦後における地方財政政策の展開過程……57
3　地方財政政策の体系……66

4 おわりに——地方財政政策の主体形成 ……72
● 関　　一　65
● キーワード・論点を深めるために　73

第4章 地方経費政策 ——75

1 地方経費政策の現代的課題……75
2 地方経費の性格とその民主主義的統制……76
3 地方経費と効率性……89
● 地方財政指標　87
● キーワード・論点を深めるために　95

第5章 地域福祉と地方財政 ——97

1 はじめに……97
2 自治体と住民の福祉——戦後社会福祉の歩み……98
3 福祉をめぐる中央—地方行財政関係……105
4 「高齢化社会」と地域福祉 ……114
● 措置費　114
● キーワード・論点を深めるために　116

第6章 公共投資と地方公営企業政策 ——117

1 はじめに——公共投資の二面性 ……117
2 戦後日本の地域開発と社会資本充実政策……120
3 インフラストラクチュアの経済理論……129
4 地方公営企業の展開……135
5 内発的な地域づくりと公共投資政策……145
●「インフラストラクチュア」と「社会資本」　120
● キーワード・論点を深めるために　146

第7章 地方債と地域金融政策 ——147

1 地方財政の脆弱性と公信用依存構造……147
2 地方債による地方行財政の中央集権的統制……157

3　内発的発展と地域金融政策の課題……166
4　「地方公共団体金融公庫」設立構想……171
● 起債制限　159
● キーワード・論点を深めるために　173

第8章　地方税制改革と地域政策——175

1　はじめに……175
2　地方税制改革の視点……177
3　住民税改革と市民生活……179
4　固定資産税と都市計画……183
5　事業税改革と地域経済……188
● 東京都新財源構想研究会　182
● キーワード・論点を深めるために　190

第9章　地域計画と予算制度——193

1　はじめに——地域，都市，財政のダイナミズムを中心として……193
2　自治体における予算編成権の所在——首長・議会・住民の関係における日本的特徴……195
3　予算の編成過程と改革の方向……199
4　予算の執行と第三セクター……204
5　都市計画と情報システム……209
● プロポジション13　199
● キーワード・論点を深めるために　211

第10章　現代に生きる日本の地方財政思想——213

1　明治期の地方財政思想……214
2　大正デモクラシー期の地方財政思想……217
3　準戦時・戦時期の地方財政思想……222
4　民主化と反動化……223
5　「高度経済成長」と現代地方財政論……225

6 「都市経営論」と第2臨調型「行政改革論」 ……227
7 最近の地方財政研究の動向——課題と展望 ……229
● 両税委議 219
● キーワード・論点を深めるために 230

参考文献……231
参考資料……233
日本国憲法(抄) 233
シャウプ使節団日本税制報告書(抄) 233
地方行政調査委員会議（議長神戸正雄）行政事務再配分に関する勧告(抄) 258
索 引……265

第 1 章

戦後における地方財政の歩みと特質

1 戦後改革と地方財政

1.1 明治憲法下の地方自治と地方財政

わが国の地方自治制度は1888年の市制町村制発足以来100年の歩みを刻んできた。しかし，その性格は，第２次世界大戦を境に根本的に異なるものとなっている。

戦前の明治憲法には地方自治の規定はない。明治憲法では，天皇の大権を国民の権利の上に立つものとし，国民主権を著しく制限していた。その下での道府県や市町村は，自治体というよりも中央政府の支配の単位にすぎなかったのである。たとえば，それぞれの行政単位に長はおかれているものの，住民による直接公選は認められず，議会の議員にも厳しい資格の制限があった。こうした自治権への厳しい制限は，財政面にも色濃く反映されていた。

まず歳入についてみると，中央政府が，所得税・法人税はもとより，欧米諸国では伝統的に地方団体の中心財源であった不動産税や営業課税ですらも独占しているという状況にあって，地方団体の課税自主権はほとんど認められていなかった。そのため歳入に占める税収入の比重はわずかで，そのわずかの税収入も，多くは国税の付加税に頼らざるを得ない状況にあった。付加税とは国税を本税とし，それに付随して一定の割合を加えて同一の納税者に

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

課税するものである。したがって，課税の対象となるもの＝課税標準は国が定めたものであり，地方団体の自主的な裁量の余地はほとんど残されていなかったのである。また，住民のために自主的に事務を遂行する権限も限られ，歳出の多くは，徴兵制度の実施をはじめ，国の政策を引き受けて実施する業務＝国政委任事務の遂行に費やされていたのである。

1.2　新憲法における地方自治

以上のような戦前の地方自治制の性格は，新憲法の第8章に地方自治の規定が設けられたことによって，根本的な変革を遂げた。すなわち，国民主権を定めた新憲法では，その一環としての民主主義的諸権利の1つとして地方自治を認め，次の4つの原則を定めたのである。

第1に，地方公共団体の組織および運営に関する事項は，地方自治の本旨に基づいて，法律で定めることとなった。これを受けて，後に述べる地方自治法，地方財政法を始めとする多くの関連法が制定された。第2に，地方公共団体に議会を設けなければならないこととし，そして地方公共団体の長，議会の議員および法律で定める吏員は住民の直接選挙によって選ばれることとなった。第3に，地方公共団体の基本的な機能として，財産管理，事務処理，行政の執行，条例の制定の4つを規定した。第4に，1つの地方公共団体にのみ適用される特別法は，国会の議決だけでなく，当該地方公共団体の住民の直接選挙による過半数の賛成がなければ制定できないこととなった。一般に地方自治の二大要素として，地方自治体が法律に基づいて中央政府から独立した意思決定と行動を起こすことができるという“団体自治”と，それは住民の意思に基づいて行なわれるべきであるという“住民自治”がある。新憲法は，このいずれをも明確に国民の権利として認めたのである。この規定によって，日本国民は，自分たちの地域のことを自分たちで決めることが可能となった。一部の支配者がどのような独裁的行為を進めようとしても，その行動を民主主義的に規制し得る手がかりを獲得したのである。これを地方自治の原点ということができよう。

1.3　地方自治法と地方財政法

憲法第92条が地方自治の本旨に基づいて制定すべしとした法律の中で，最も基本的なものは，新憲法と同時に1947年５月３日より施行された地方自治法である。そこでは，住民自治と団体自治の権利が具体化され，条例制定権，住民の直接請求権，議会の組織と権限，長の地位と権限および議会との関係，行政委員会，財務など地方自治体の組織と運営にかかわるあらゆることが網羅されている。

また明治以来の官僚的中央集権的統制の中心であった内務省が解体されたこと，それと相前後して，警察行政と教育行政の自治体への移管，つまり地方分権化が進められ，自治体警察や公選制教育委員会が設けられたことなどは，戦後改革の特筆すべき成果であった。

さらに48年７月には地方財政全般の法秩序を定めた地方財政法が制定された。同法は，「地方公共団体の財政の運営，国の財政と地方財政との関係等に関する基本原則を定め，もって地方財政の健全性を確保し，地方自治の発達に資することを目的」（第１条）としている。そして，運営の基本として「地方公共団体は，その財政の健全な運営に努め，いやしくも国の政策に反し，又は国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ってはならない」と，地方自治体の責任ある財政運営を求める一方，「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ってはならない」（第２条）と，国に対して「地方財政の自主的な且つ健全な運営」のために，必要な援助をすべきことをも求めている。

この法律の内容は，地方自治体の財政運営の原則に関するもの（第３条～第８条），国と地方の財政関係の原則に関するもの（第９条～第26条），都道府県と市町村の財政関係の原則に関するもの（第27条～第30条）の３つに分けることができる。その条文の数，および第１条の目的からも容易に窺えるように，この法律において最も重要でかつ詳しく規定されているのは，国と地方の財政関係に関する事項である。

そこではまず，地方公共団体が全額負担する経費，国および地方が分担し

● 地方自治法

地方自治法は，憲法第92条が「地方自治の本旨」に基づいて作るべきものとした法律で，憲法といっしょに1947年5月3日から施行された。

全体は，第1編・総則，第2編・普通地方公共団体，第3編・特別地方公共団体，の3編に分かれており，条文は300以上にもなる。

第1編（第1条～第4条）では，法律の目的，地方公共団体の種類，その仕事の内容，などが規定されている。第2編（第5条～第263条）は，普通地方公共団体の組織と行政運営について規定されており，第1章・通則，第2章・住民，第3章・条例及び規則，第4章・選挙，第5章・直接請求，第6章・議会，第7章・執行機関，第8章・給与その他の給付，第9章・財務，第10章・公の施設，第11章・国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係，第12章・大都市に関する特例，第13章・補則，となっている。第3編（第264条～第319条）は，特別地方公共団体といわれる特別区，一部事務組合，財産区，地方開発事業団の組織や権限などについて規定されている。この他にさらに，21条の付則，団体委任事務，機関委任事務の内容を規定した別表があり，地方自治法施行令なども制定されている。

この法律は，制定以来たびたび改正をされ，新憲法下での民主主義的地方自治の発展に必ずしもそぐわない諸点が少なからずあるものの，当初の基本的骨組は残されている。特に，国政には認められていない，首長の直接選挙制，さまざまな直接請求制，首長・議員のリコール制などは，私たちが自治体民主化のために活用する上で欠かせないものである。また，教育委員会，公安委員会など，長から一定独立して行政の決定をするしくみが残されていることも，国政と比べた重要な相違といえよう。その他の詳細は，専門書に譲るとして，比較的平易な解説書を紹介しておこう。

兼子仁『地方自治法』岩波新書，1984年。

「議会と自治体」誌編集部編『地方自治法ハンドブック』新日本出版社，1975年。

て負担する経費，国が全額負担する経費について，具体的に項目を列挙している。そして両者が負担する場合の割合については，法律または政令で定めなければならないとしている。また，地方自治体が負担する権限を有しない事務に要する経費についても項目を列挙し，国は地方自治体にその経費を負担させてはならないとしている。さらに将来の無秩序な地方の負担増を防ぐために，地方自治体，地方自治体の機関またはその経費を地方自治体が負担する国の機関が，法律または政令に基づいて新たな事務を行なう義務を負う

場合，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としている。そして，その財源措置に不服のある地方自治体は，内閣を経由して国会に意見書を提出することができ，内閣はその意見書を受け取ったとき，それに意見を添えて遅滞なく，国会に提出しなければならないとしている。

このように国と地方の負担関係を明確にするという点でより重要な規定は，国から地方への負担金・補助金の交付に関するものである。地方財政法では，その額の算定に際して「地方公共団体が当該国の支出金に係る事務を行うために必要で且つ充分な金額を基礎として，これを算定しなければならない」とし，また「その支出金を財源とする経費の支出時期に遅れないように，これを支出しなければならない」としているのである。

いずれにしても本法によって，わが国で初めて国と地方の財政関係を律する一般原則が定められたのであり，国と地方の負担関係の明確化，異議申立て権など，地方自治体の自主的な財政運営を保障する上で，大きな手がかりを与えるものといえる。

以上の戦後改革の成果にもかかわらず，実際の財政運営は，依然として戦前と同様に脆弱な財政基盤と国政委任事務の重圧に悩まされている状態にあった。戦後改革の成果をより充実させるためには，税財政改革と事務の再配分を必要としたのである。

2　シャウプ勧告と地方財政

2.1　シャウプ勧告の地方財政改革構想

シャウプ勧告とは，正式には「シャウプ使節団日本税制報告書」という。これは1949年５月に来日したシャウプ博士（C. S. Shoup）を団長とする７名からなる使節団によって発表された報告書のことである。この勧告は，日本の税制全般にわたる外国人による初の本格的な調査報告であり，戦後の日本税制の形成に大きな影響を与えている。その基本的性格は，ドッジ・ライ

ンと一体となって日本資本主義を復活させる財政制度を作ることにあったとはいうものの，その地方税財政改革に関する提言は，戦後改革の成果をより充実させうる内容を備えていたのである。

まず，勧告では，わが国地方財政の抱える問題点として，次の5点を指摘している。

(1) 市町村，都道府県，中央政府間の事務配分，責任分担のわかりにくさ。
(2) 3段階の統治機関の間の財源配分の不適切さ，中央政府による地方財源への過大な統制。
(3) 地方自治体の財源の不十分さ。
(4) 国庫補助金，交付金の中央政府による独断的決定。
(5) 地方自治体の起債権への厳しい制限。

勧告は，以上の問題への処方箋を示したものであり，それゆえ，内容は地方税にとどまらず，地方財政全般にわたる包括的なものとなっているのである。

勧告は「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」と述べて，地方自治の強化のために地方財政改革を進めることを表明している。その改革の基本方針は，概ね以下の通りである。

(1) 地方税源の充実強化，特に市町村のそれの強化。
(2) 国からの一方的決定の排除。
(3) 市町村を優先した事務再配分，責任の所在の明確化。
(4) 貧困な地方自治体への財政調整措置としての平衡交付金の設置，補助金の整理。

まず，勧告に基づく地方財政改革の構想をみると，表1・1の通りである。第1に，地方税の総額が1500億円から1900億円へと400億円増額され，それがすべて市町村税の増加によるものであることがわかる。第2に，一般財源である平衡交付金を従前の地方配付税580億円から，1200億円へと2倍以上に増やす一方，国庫補助金を850億円から450億円へと半減させようとしている。第3に，当時はドッジによるデフレ政策が進められている中にあって，

地方債を大幅に増発し，積極的な地方財政政策を展開しようとしていることが窺える。いずれにしても，この構想から，市町村を中心に地方財政を充実し，国の統制を除こうとする勧告の意図の一端を読み取れるであろう。

● 表1・1　シャウプ勧告の地方歳入計画

（単位：億円，%）

	1949年度予算		1950年度推計		増減
	金額	構成比	金額	構成比	
地方税	1,500	39.9	1,900	44.7	+400
都道府県税	710	18.9	710	16.7	0
市町村税	790	21.0	1,190	28.0	+400
国からの交付金	1,430	38.0	1,650	38.8	+220
国庫補助金	850	22.6	450	10.6	−400
平衡交付金	580	15.4	1,200	28.2	+620
地方債	180	4.8	350	8.2	+170
手数料，賃貸料等	250	6.6	250	5.9	0
寄付金	400	10.6	100	2.4	−300
計	3,760	100.0	4,250	100.0	+490

（注）　1949年度は平衡交付金でなく，地方配付税と称していた。
（出所）　藤田武夫『現代日本地方財政史（上）』日本評論社，1976年，206ページ。

以上の点は地方税制改革案をさらに検討すると，一層鮮明となる。表1・2は，勧告の地方税制改革構想を49年度予算と比較してみたものである。この表からまず第1に，税体系を簡素化し，その責任の所在を明確にしようとしていることが窺える。すなわち49年度においてはいずれの税源も都道府県と市町村が競合しているのに対し，勧告の構想では，都道府県は事業税と入場税，遊興飲食税，市町村は市町村民税と不動産課税を中心とした税体系に整理されている。第2に，税源の分離・独立化が進められている。すなわち，勧告では，国税は個人所得税と法人税，都道府県は付加価値を基礎とする事業税，市町村は市町村民税と不動産課税というように，国税の所得税と市町村民税以外は，税源の競合を避けようとしているのである。また，税率の決定権も地方自治体に賦与されることとなっている。これらによって，自治体は，戦前の付加税のような中央政府によるきびしい制限を受けることなく，強力な財政基盤を得ることが可能となるのである。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com