

地方交付税制度の形成過程



日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授 神野 直彦

地方財政の財政力格差を是正しつつ、財源保障機能を果す財政調整制度は、日本では地方交付税制度として導入されている。財政調整制度は「第一次大戦の落し子」といわれる。それは財政調整制度が第一次大戦後に最も民主主義的な国家として称賛されるワイマール共和国のもとで、1923年のエルツベルガー(Matthias Erzberger)の改革として誕生したからである。

日本における財政調整制度の発展を眺めても、民主化を目指した「戦後改革」の一環としてのシャープ勧告にもとづいて1950年(昭和25年)に導入された地方財政平衡交付金制度が、1954年(昭和29年)に地方交付税制度に改められて定着していく。こうしてみれば容易に理解できるように、財政調整制度は民主主義と不可分に結びついている。

とはいえ、日本の財政調整制度にはシャープ勧告にもとづく地方財政平衡交付金制度以前に、前史がある。というのも、日本における地方財政調整制度の成立は、第二次大戦勃発前夜の1940年(昭和15年)の抜本的税制改革による地方分与税制度に求められるからである。

財政調整制度は「第一次大戦の落し子」と表現される時には、「危機の時代」の産物という意味を含んでいる。というよりも、財政調整制度は国家統合の危機を克服するために誕生する。ワイマール共和国における国家統合の危機を克服するために導入されたが故に、財政調整制度の導入の合言葉として、「ドイツは一つだ」が唱えられたのである。

1940年の税制改革は戦時体制を確立するための税制改革で、戦費調達を実現することと

ともに、国家統合が目指されたことはいうまでもない。しかし、こうした戦時期における財政調整制度の形成には、日本においても第一次大戦後に民主主義が高揚したと無関係ではないことを忘れてはならない。

第一次大戦後に日本で高揚した「大正デモクラシー」と呼ばれる民主主義運動では、地租と営業税という国税を地方税に委譲せよという「両税委譲」とともに、義務教育国庫負担金の増額が掲げられていた。この義務教育国庫負担金は財政調整を目的とした一般補助金ではなく、個別補助金ではあったけれども、実質的に財政力格差是正機能を果していたのである。

ところが、昭和恐慌で地方財政の財政力格差が決定的になると、ドイツさらにはイギリスで既に導入されていた財政調整を目的とした一般補助金を、日本でも導入しようとする動きが台頭してくる。

1932年(昭和7年)には財政調整制度の導入案として、内務省から「地方財政調整交付金制度要綱案」が発表される。しかも、この財政調整制度案の策定にかかわった内務官僚の三好重夫が1933年(昭和8年)に『地方財政改革論』を、永安百治も同年に『地方財政調整論』を著し、財政調整制度の導入を巡る気運が高まっていく。

こうして1936年(昭和11年)に財政力格差是正を目的とした臨時町村財政補給金が誕生する。この補給金は対象が町村に限定されていたけれども、1937年(昭和12年)には府県にまで拡大されて、臨時地方財政補給金となる。しかし、いずれにしても臨時的な制度であるうえに、財政需要は考慮せず、課税力の

みを調整する制度にすぎなかったのである。

この臨時地方財政補給金に代わって、1940年に地方分与税制度が誕生する。地方分与税は、還付税と配付税からなり、還付税は三収益税（地租・家屋税・営業税）を徴収地に還付し、配付税は所得税・法人税・遊興飲食税・入場税の一部を財政調整的に分与する方式をとっている。具体的には配付税は、2分の1を課税力に反比例し、2分の1を財政需要に正比例して配分することになっていた。つまり、課税力だけではなく、財政需要をも考慮した日本における本格的な財政調整制度の成立とすることができる。

第二次大戦後になると、民主化にともなって、1948年（昭和23年）に還付税は、地方税へと移譲される。そのため地方分与税制度は、地方配付税制度だけとなる。しかし、GHQ（連合国軍最高司令官総司令部）には財政の専門家がいなかったこともあって、財政調整制度の本格的な改革は見送られていた。

そこでGHQは1949年（昭和24年）に、シャープ使節団を招き、本格的な税財政改革に乗り出すことになる。このシャープ使節団の勧告した報告書は、国税と地方税を含む抜本的税制改革と、財政調整制度としての地方財政平衡交付金の導入を二つの柱としていたのである。

シャープ勧告がそれまでの地方配付税の欠点として指摘したことは、地方配付税では国税収入の一定割合とされているため、総額が変動し、国家財政の都合で、一方的に総額が変更され、地方財政の安定性を損なうという点にある。さらに地方配付税の地方自治体への配分方法が、財政需要を的確に反映しないという点を指摘していたのである。

シャープ勧告は自主財源主義にもとづいて、地方税の充実を勧告したけれども、それに加えて地方自治の充実を図るために平衡交付金の導入を唱える。シャープ勧告は補助金の廃止を勧告したうえで、地方自治体が標準的行政を実施するために、必要とする財政需要を

算定し、その算定額と地方税収入との差額は平衡交付金で補償することを提唱する。つまり、シャープ勧告は平衡交付金制度の導入によって、地方財政の財政力格差是正とともに、財源保障を実現するという典型的な財政調整制度を提起したのである。

地方財政の財政需要を見込んで財政調整に必要な財源を確保するという発想は、地方自治の基盤を確立するという意味で優れていることは間違いない。しかし、実際には大蔵省と地方自治庁（1952年（昭和27年）からは自治庁）との間で毎年度、地方財政平衡交付金の所要額を巡って厳しい予算折衝を繰り返すことを余儀なくされた。そのため地方財政平衡交付金は、1950年（昭和25年）度から4年間続いたものの、総額決定を地方配付税のように、国税収入にリンクさせる地方交付税に回帰する。しかし、地方交付税は配分方式については地方財政平衡交付金の方式を受け継いでいる。したがって、総額決定において国税収入にリンクさせるという地方配付税方式を継承しつつ、配分方式で平衡交付金を受け継ぐという両者のメリットを融合させる形態を採ったとすることができる。

著者略歴

神野 直彦（じんの・なおひこ）

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、同大学・大学院教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。

著書に『「分かち合い」の経済学』（岩波書店）、『「希望の島」への改革—分権型社会をつくる—』（NHK出版）、『地域再生の経済学』（中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞）、『財政学』（有斐閣・2003年租税資料館賞受賞）、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』（岩波書店）、『財政のしくみがわかる本』（岩波ジュニア新書）、『「人間国家」への改革』（NHK出版）、『経済学は悲しみを分かち合うために私の原点』（岩波書店）等がある。