

「シャープ勧告」における平衡交付金の再検討：地方財政調整制度の再構築に向けて

澁谷, 朋樹 / Shibuya, Tomoki

(出版者 / Publisher)

法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Koukyo Seisaku Shirin : Public Policy and Social Governance / 公共政策志林

(巻 / Volume)

9

(開始ページ / Start Page)

135

(終了ページ / End Page)

148

(発行年 / Year)

2021-03-24

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00024273>

「シャープ勧告」における平衡交付金の再検討 ——地方財政調整制度の再構築に向けて——

Reconsideration of the Equalization Grant in *Report on Japanese Taxation* by the Shoup Mission:
Toward the Restructuring of the Fiscal Equalization System in Japan

澁谷 朋 樹

要約

1949（昭和24）年に公表された「シャープ使節団日本税制報告書（*Report on Japanese Taxation*）」（以下、シャープ勧告）は、日本の地方財政の歴史において、重要な地位を占めているといえる。これは、日本の地方財政制度を抜本的に改革しようとするものであった。

本論文は、「シャープ勧告」の中でも、平衡交付金構想、およびそれを基にして創設された地方財政平衡交付金制度について着目し、日本における地方財政調整制度のあり方を検討するものである。「シャープ勧告」では、地方財政調整の強化を地方自治発達の基本条件として認めている。その一方で、地方の自主財源の拡大をすると、地域間格差の拡大が同時に起こりうることが想定される。地域間格差が課題とされて久しいが、地方分権のあり方を検討するにあたり、地方財政調整制度について検討することは必要となる。その場合、例えば、再分配機能を果たしている地方交付税のあり方について、さらなる議論が必要になると考えられる。

現在、地方交付税制度の改革に関する多くの論点があるが、筆者は基準財政需要額の算定方法の再検討や地方税源の充実の必要があると考える。「シャープ勧告」では、「下から積み上げ方式」を採用した平衡交付金構想、および地方税源の強化を提唱している。日本の地方財政の原点ともいえる「シャープ勧告」について再検討することは、今後の地方財政調整制度のあり方を考えていく上で有益ではないかと考える。

キーワード

「シャープ勧告」、平衡交付金、地方財政調整制度、地方自治

はじめに

日本地方財政の歴史において、「シャープ使節団日本税制報告書（*Report on Japanese Taxation*）」（以下、シャープ勧告）は重要な地位を占めるといえる。1949（昭和24）年に公表された「シャープ勧告」は、日本の地方財政制度を抜本的に改革しようとするものであった。この勧告の内容について、公表から70年以上過ぎた現在でも、いまだに議論され続けている。なぜならば、市町村税の拡充や都道府県事業税の外形標準化、税収格差の是正と国の財政事情に左右されない地方の財源保障機能、国と地方

の協議機関の設定など、今日の分権改革への議論を先取りしている部分が見受けられるからである¹。

本論文は、戦後日本の地方財政に多大な影響を与えた「シャープ勧告」の中でも、平衡交付金に着目し、日本における地方財政調整制度を検討していくものである。「シャープ勧告」で構想された平衡交付金は、地方財政平衡交付金として1950（昭和25）年に創設されたが、1954（昭和29）年に地方交付税制度に改変されて現在に至っている。

現在、地方交付税制度改革について様々な議論が展開されているが、その原点ともいえる平衡交付金の再検討は避けられないと考える。「シャープ勧告」

でも、財政調整の強化を地方自治発達の基本条件として認めているからである。これまでも藤田武夫教授をはじめとして、多くの先行研究によって平衡交付金は検討されているが、今後の地方自治のあり方について議論していくためにも、あらためて検討していく必要があると考える。

そこで、本論文では、最初に地方交付税の課題を指摘した後、日本における地方財政調整制度の沿革について整理する。次に、「シャープ勧告」における平衡交付金構想、およびそれを基にして創設された地方財政平衡交付金制度について整理し、検討する。そして最後に、「シャープ勧告」で示された地方財政調整制度に関する内容を考慮しながら、平衡交付金の現代的意義について考察する。

1 日本における地方財政調整制度

1.1 地方交付税の課題

地方財政調整制度の目的は、「政府団体間の財政力格差是正と財源保障²」の2つが挙げられる。図1のように、財政力の弱い地方団体に財政移転をすることにより、ナショナル・ミニマムの保障や地域間の公平性の確保が可能となるのである。現在の日本における地方財政調整制度は、地方交付税である。

地方交付税は、普通交付税（総額の94%）と特別交付税（総額の6%）に大別される。大部分を占める普通交付税は、「基準財政需要額－基準財政需要額＝財源不足額」によって算定される。しかし、総額が不足した場合は減額調整が行われ、各地方団

が要求する額がそのまま交付されるわけではない。また、地方交付税による地方団体のモラルハザードの問題も指摘されている。再分配の効果が強くなれば、地方団体が地方交付税に依存してしまう可能性も出てくるというものである。

また、臨時財政対策債の増加が問題となっている。図2のように、これは財源不足を補填するために、地方団体が特例として発行している赤字公債である。2001（平成13）年度以降、多くの地方団体が、地方交付税と臨時財政対策債の発行を組み合わせ、経費を賄っているのが現状である。

「地方分権一括法」や「三位一体の改革」等、平成時代を通じて地方分権の推進が提起されたが、いまだに地方団体の財源不足が解決しているようにはみえない。地方団体が各地域の実情に合わせた政策を実施するためには、十分な財政的な裏付けが必要となってくる。しかし、それがままならない状況下では、地方分権を推進させることは困難であると考ええる。

そこで、地方交付税が抱える諸問題を解決するために、「シャープ勧告」における平衡交付金を再検討することは有益な示唆が得られると考える。後に詳細に検討するが、平衡交付金は地方財政の不足分を全額補填する「下から積上げ方式」であり、地方団体の財政自治を制約しないものであった。それに加えて、自主財源としての地方税を拡充して、地方自治の推進を目指すものであったといえる。

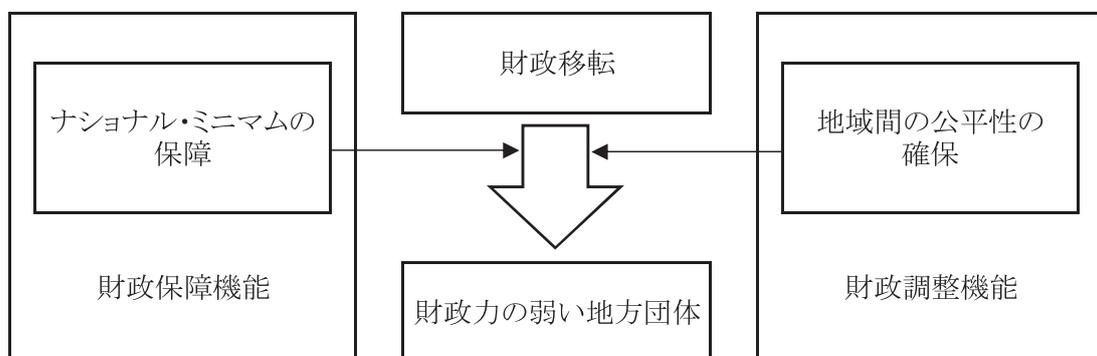
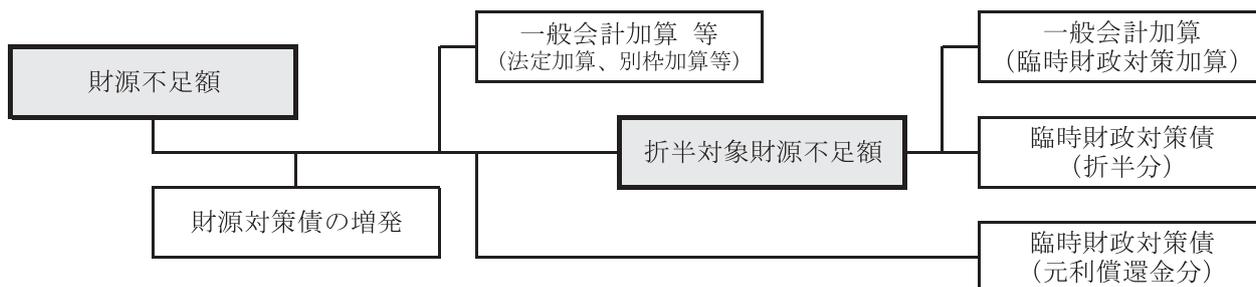


図1 財政保障機能と財政調整機能

出所：林宜嗣「地方分権と財政調整制度」『経済学論究』第53巻第3号，1999（平成11）年，268頁を筆者一部修正。



(注：折半対象財源不足額が少なくとも0にならないと臨時財政対策債の発行額が償還額を下回らないため、臨時財政対策債の残高が増加する構造である。)

図2 2001（平成13）年度以降の財源不足の補填イメージ

出所：石原信雄『新地方財政調整制度論（改訂版）』ぎょうせい、2016（平成28）年、195頁。

1.2 日本における地方財政調整制度の沿革

1923（大正12）年にドイツで財政調整法（Finanzausgleichgesetz）が成立し、1929（昭和4）年にはイギリスで地方行政法（Local Government Act）を基に一般国庫交付金（general exchequer grant）が始まり、これらが地方財政調整制度の起源とされている。

日本においても、1920年代から都市と農村の経済格差が拡大し、財政難に陥る地方団体も少なくはなかった。このような背景から、1932（昭和7）年には、ヨーロッパの地方財政調整制度に注目した内務省が「地方財政調整交付金制度要綱案」を発表した。これはイギリスの制度が参考にされ、地方団体が交付金の用途を自由に決定できるものであった。立案に深く関わった永安百治は、「與へられた交付金を、如何なる経費に充當するかは、地方團體の自由に任すことが、地方自治の精神にも適合すべく、又経費を最も経済的に使用せしむる³」としている。その一方で、ドイツとイギリスの地方財政調整制度を地方財政の集権化とみなしており、内務省が立案した制度も例外ではないと考えていることには注意する必要がある⁴。

この要綱案には多くの賛同者があり、各政党から地方財政調整制度に関する法案が提出されたが、それが実現に至ることはなかった⁵。なぜならば、この当時の日本には相容れぬ2つの思潮、「その一は地方分権の思潮であつて、他は中央集権の思潮⁶」があったからである。こうした時代の流れの影響を

受けたことで、地方財政調整交付金制度の実現は見送られたのである。表1にあるように、日本で地方財政調整制度が実現するのは、1936（昭和11）年の臨時町村財政補給金が制度化されるまで待つことになる。

臨時町村財政補給金は、日本において最初に地方財政調整制度を取り入れた措置である。当初は2000万円規模の応急措置的なものであり、その対象は財政が窮乏している町村に限定されていた。しかし、翌年の1937（昭和12）年には、対象を財政が窮乏する道府県に拡大され、臨時地方財政補給金に制度が変更されている。どちらも地方団体の不足財源を補給する臨時的な措置ではあったが、「最初唱へられたる地方財政調整交付金と同一ではないが、それへの進化の一段階⁷」と一定の評価がなされている。

しばらくはこの臨時的な措置が継続したが、徐々に恒久的な制度を求める声が大きくなっていった。そうした状況の中で、1940（昭和15）年に税財政制度の大改革が行われ、地方分与税が創設されたのである。地方分与税は、国が徴収した特定の税を道府県と市町村に交付するもので、配付税と還付税からなっている⁸。配付税は、所得税と法人税、入場税、遊興飲食費の一定割合を道府県と市町村に交付するものであった。その半分は課税力に逆比例させ、もう半分は財政需要に正比例させて交付された。それに対する批判はあったが、このような制度設計にすることで、これまでの制度よりも財政調整の作用を一層強く持たせたのである⁹。その後も、地方分与

表1 地方財政調整制度と調整財源の割合の変遷

(単位：百万円)

年度	歳入総額 (A)	一般財源			計 (D)	調整財源の割合		
		地方税 (B)	財政調整			C/A	C/D	C/B
			名称	金額 (C)				
1936(昭11)	3,393	672	臨時町村財政補給金	20	692	0.59%	2.89%	2.98%
1937(昭12)	2,792	658	臨時地方財政補給金	100	758	3.58%	13.19%	15.20%
1938(昭13)	2,951	703	臨時地方財政補給金	130	833	4.41%	15.61%	18.49%
1939(昭14)	3,320	763	臨時地方財政補給金	148	911	4.46%	16.25%	19.40%
1940(昭15)	3,801	858	配付税(地方分与税)	277	1,135	7.29%	24.41%	32.28%
1941(昭16)	4,250	982	配付税(地方分与税)	320	1,302	7.53%	24.58%	32.59%
1942(昭17)	4,825	1,091	配付税(地方分与税)	452	1,543	9.37%	29.29%	41.43%
1943(昭18)	6,050	1,071	配付税(地方分与税)	572	1,643	9.45%	34.81%	53.41%
1944(昭19)	4,236	879	配付税(地方分与税)	668	1,547	15.77%	43.18%	76.00%
1945(昭20)	12,259	1,008	配付税(地方分与税)	896	1,904	7.31%	47.06%	88.89%
1946(昭21)	31,705	3,977	配付税(地方分与税)	2,335	6,312	7.36%	36.99%	58.71%
1947(昭22)	106,208	20,420	地方分与税	11,002	31,422	10.36%	35.01%	53.88%
1948(昭23)	301,898	77,137	地方配付税	49,331	126,468	16.34%	39.01%	63.95%
1949(昭24)	465,398	181,002	地方配付税	66,687	247,689	14.33%	26.92%	36.84%
1950(昭25)	510,200	190,849	地方財政平衡交付金	108,500	299,349	21.27%	36.25%	56.85%
1951(昭26)	570,043	208,722	地方財政平衡交付金	110,000	318,722	19.30%	34.51%	52.70%
1952(昭27)	853,089	307,766	地方財政平衡交付金	145,000	452,766	17.00%	32.03%	47.11%
1953(昭28)	1,072,811	336,205	地方財政平衡交付金	137,930	474,135	12.86%	29.09%	41.03%
1954(昭29)	1,143,621	367,888	地方交付税	126,380	494,268	11.05%	25.57%	34.35%

出所：鈴木武雄『現代日本財政史 下巻2』東京大学出版会，1960（昭和35）年，524頁，および吉岡健次・兼村高文・江川雅司『シャープ勧告の研究』時潮社，1984（昭和59）年，139頁を基に筆者作成。

税の制度は幾度かの改正をしながら継続されたが、1947（昭和22）年に還付税が廃止になった。それを受けて、1948（昭和23）年に地方分与税から地方配付税に変更された。

ここまで、戦前から1940年代までの地方財政調整制度の沿革を述べてきた。確かに、それまでの制度でも、地方団体間の財政力均等化に資するものではあったといえる。しかし、財政保障という点では、必ずしもその機能を十分に発揮できていなかったのではないかと考える¹⁰。「シャープ勧告」では、ドッジ・ラインの影響によって「地方に配布される国税たる所得税と法人税の配布率が突然半減されたこと¹¹」が、地方財政が困窮する理由のひとつとして挙げられているのである。

1950（昭和25）年に、「シャープ勧告」の平衡交付金構想を基にした地方財政平衡交付金が創設された。地方交付税に切り替わる1954（昭和29）年までと、この制度が実施されたのは短期間ではある。しかしながら、これまでの制度と比較して、財源保障機能が付与された制度であると考えられる。これについては後述することとする。

2 「シャープ勧告」とは

2.1 「シャープ勧告」の概要

連合国軍最高司令官総司令部（General Headquarters：GHQ）の財務部税務課の責任者であったハロルド・モス（Harold Moss）により、コロンビア大学教授のカール・S・シャープ（Carl S. Shoup）

表2 シャープ税制使節団の事務分担

氏名	所属・職位	事務分担
ハワード・R・ボーエン	イリノイ大学商学および経営経済学部長	中央・地方税制の調整, 再評価
ジェローム・B・コーエン	ニューヨーク市立単科大学経済学部教授	間接税, 取引高税
ローランド・F・ハットフィールド	ミネソタ州セントポール収税庁税制調査局長	地方税
カール・Sシャープ	コロンビア大学商学部教授, 政治学部大学院教授	団長, 税制改正の全般統括, 総括
スタンレー・S・サラー	カリフォルニア大学法学部教授	審査請求, 訴訟関係
ウィリアム・S・ヴィックリー	コロンビア大学政治学部大学院教授	所得税, 法人税
ウィリアム・S・ウォレン	コロンビア大学法学部教授	納税者の救済, 資産再評価, 法人税

出所：The Shoup Mission, *Report on Japanese Taxation*, Vol.I, Tokyo: General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers, 1949, p.iv, および鈴木武雄『現代日本財政史 下巻1』東京大学出版会, 1960（昭和35）年, 239頁を基に筆者作成。

表3 「シャープ勧告」の構成

取り扱う部分	目次	内容
国家および地方財政の全般	第1章～第2章, 付録A	①納税者主権主義 ②直接税中心主義 ③地方自治・地方税重視
国税	第4章～第10章, 付録BC	①所得税中心の税制 ②法人擬制説 ③間接税の廃止
地方税	第11章～第13章	④地方独立主義
国・地方税	—	短期的な施策
税務行政	第14章, 付録D	①徴税機構の効率化 ②納税申告制度

出所：山下壽文『戦後税制改革とシャープ勧告：シャープ税制施行70周年を顧みて』同文館出版, 2020（令和2）年, 45頁を筆者改編。

が日本の税制改革のための団長に選ばれた。そして、表2のように、シャープを含む7人の学者、および実務家によって税制調査団が構成された。

1949（昭和24）年5月にシャープが東京に到着して、連合国最高司令官のダグラス・マッカーサー（Douglas MacArthur）と会談した際には、「今までできなかったことがない課税手段を多く勧告して、日本を実験台にするような報告は困る¹²」といわれたのみで、その他に具体的な指示はなかったという。同年5月から6月にかけては、「納税者、税務職員（国、都道府県および市町村）または他の者との談合に充てられた¹³」と述べられており、北海道から九州にかけての日本各地の現地調査に基づく情報を入手している。全体としては、シャープが来日した5月から9月までの約4ヵ月を費やして勧告をまとめている¹⁴。

「シャープ勧告」の構成は、表3のとおりであり、地方財政や地方税を取り扱っている部分は多いといえる。

「シャープ勧告」における地方財政改革の柱は、以下のとおりである¹⁵。

- (1) 国・府県・市町村の行政責任の明確化
- (2) 市町村優先主義
- (3) 独立税主義
- (4) 補助金整理
- (5) 地方債発行の自由化
- (6) 平衡交付金による地方財政収支差額の補填
- (7) 地方財政員会による行財政運営

また、勧告の目的として、経済九原則とドッジ・ラインを税制面から補完し、強化することを挙げている。それぞれ、経済九原則第2項「徴税計画を促

進強化し、脱税者に対する刑事訴追を迅速広範囲かつ強力に行うこと¹⁶、およびドッジ・ラインの直接的強制節約＝耐乏の構造の合理化にあたることである¹⁷。

しかしながら、「シャープ勧告」の使命は、それだけに留まるものではないと考える。日本の地方自治を強化するという大きな目標があるのである。このことについて、鈴木武雄教授は、「國と地方を通ずる財政全體の構造の改革の意味するところの、きわめて野心的な構想である¹⁸」と評価している。

2.2 「シャープ勧告」の政治的・経済的背景

「シャープ勧告」を検討するときには、戦後間もない占領期という特殊な時代背景を捉えておく必要

があると考えられる。

1945（昭和20）年8月、日本はポツダム宣言を受諾して終戦してから、1952（昭和27）年4月のサンフランシスコ講和条約の発効までGHQの占領下におかれた。日本は、中央政府が解体されて直接統治となったドイツと異なり、図3にあるように間接統治の形態がとられた。間接統治とは、「命令は一括して連合軍最高司令官（Supreme Commander of the Allied Powers：SCAP）が日本政府に出し、日本政府が責任をもってその命令の施行を代行する方式¹⁹」であり、連合軍最高司令官にはマッカーサーが就任した。マッカーサーは、アメリカ太平洋陸軍総司令官も務めており、日本の戦後改革の基本的な方向性は、実質的にはアメリカの対日占領政策によって規

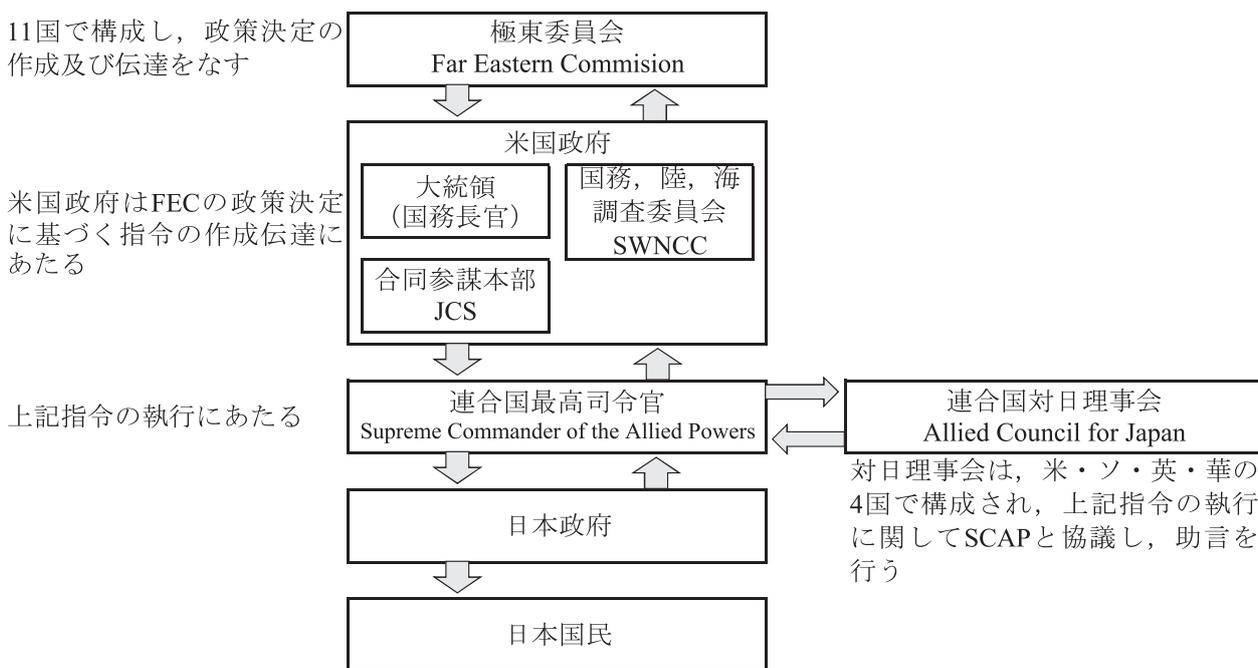


図3 日本管理に関する命令系統（極東委員会第二次報告より）

出所：共同通信社『世界年鑑 1950年版』共同通信出版部，1949（昭和24）年，376頁に筆者加筆修正。

表4 アメリカ占領政策の変遷

時期	占領政策
初期	日本の非軍事化・民主化の徹底
中期	日本経済の自立化による共産主義勢力の新党を防ぐ方針へ転換 マッカーサーとアメリカ政府の対立
後期	保安的強化（警察予備隊の創設）

出所：山下壽文『戦後税制改革とシャープ勧告：シャープ税制施行70周年を顧みて』同文館出版，2020（令和2）年，21頁を筆者改編。

定されたのである²⁰。

表4のように、初期の対日占領政策の方針は、日本が再び戦争ができないように、「非軍事化」と「民主化」を推進することであった。そのため、軍需工場や財閥の解体、農地改革、労働改革などが行われたのである。しかし、こうした方針が長期にわたり継続されることはなかった。冷戦の激化やアメリカ国内の世論の変化を受けて、その方針は経済の安定と復興を目指す自立化へ移行することになったのである²¹。対日占領政策が転換したことは、「シャープ勧告」にも影響を及ぼすことになったのである。

2.3 「シャープ勧告」における基本方針

「シャープ勧告」では、日本の地方財政は5つの重大な弱点、あるいは問題点があることを指摘している。

- (1) 「市町村、都道府県および中央政府間の事務の配分および責任の分担が不必要に複雑でありまた重複している²²」
- (2) 「如上三段階の統治機関の間における財源の配分が若干の点において不適当であり、また中央政府による地方財源の統制が過大である²³」
- (3) 「地方自治団体の財源は地方の緊要経費を賄うには不足である²⁴」
- (4) 「国庫補助金および交付金は独断的に決定されることが多い。それらは金額を予知することができず、各地方簡易における必要額の相異を適当に考慮することなくして定められ、時には地方が国庫支出額と同額を負担することが要求されて、地方財源に無理をしいることがある。総じて、それらを受ければ、中央政府が地方に対して細点において過度の統制を行使するようになるのである²⁵」
- (5) 「地方団体の起債権限はきわめて嚴重に制限されている²⁶」

また、「シャープ勧告」では、財政上の地方自治を保障するための基本方針として、4つの条件を掲げている。

- (1) 「地方住民がより多くの行政作用に対する真

の要求を表わし、この行政作用に対してかれ等が喜んで納税しまた納税する能力がある場合において、この増加需要を賄うに潜在的に十分強い税を地方団体が持っていること²⁷」

- (2) 「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ぎることがないという保証。現行制度においては、配付税から地方団体が受ける金額が事実まさしくこの方法によって定められている²⁸」
- (3) 「各税の賦課および各施策の実施に関する責任の集中²⁹」
- (4) 「例外的に貧困な地方は、事実上のみならず原則的にもその固有の税の税率を変更してその住民に與えているサービスの量を変更する自由を有するようこれらの貧困な地方に対しては中央政府が特別の支持を與えること³⁰」

これらの条件について、藤田教授は「地方財源の拡充、財源の独立化・自由化、課税および行政上の責任の明確化並びに財政調整制度の確立³¹」というように要約している。

ここで注目したい点は、地方財政改革の大前提として、以下のとおり、国と地方の間の行政事務の配分について研究することを勧告しているところである³²。なぜならば、「シャープ勧告」では、「平衡交付金を含む地方税財源の強化と、地方財政委員会を車の両輪にしていた³³」と考えられるからである。

- (1) 「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か——また、その二つまたは連合して行うべき機能は何であるかということ勧告させるためには、即時臨時『地方行政組織』調査委員会を組織すべきである³⁴」
- (2) 「われわれがまず勧告することは、地方団体の完全な組織およびこれらの段階の行政機関相互間の事務の配分について、徹底的改革と合理化を目標として徹底的に研究されねばならないということである³⁵」

この勧告を受けて、地方行政調査委員会議が開かれることとなり、1950（昭和25）年12月には、「行政事務配分に関する勧告」（以下、神戸勧告）が行

われた³⁶。「神戸勧告」では、「シャウプ勧告」で指摘されたことをふまえて、国、府県、および市町村における事務配分の基準を定めたのである。

2.4 「シャウプ勧告」と地方自治

「シャウプ勧告」において、日本の地方自治が発展するための基本条件として、地方財政調整制度を挙げている。そのことは、勧告している改革案が、以下の事実から出発して述べられている点からも明らかであると考えられる。

「第一は、地方自治ということは、占領軍および日本政府の窮極目的の一つとして宣言されている事実である。第二に、現在のところ、地方自治はきわめて未熟な段階にあり、地方団体の財政力を強化し、これとともに、富裕地方と貧困地方間の財政力を更に均等化することなくしては、地方自治の完成を望むことはきわめて困難である、という事実である³⁷」と記されているのである。

なお、地方自治の重要性は、古くから認識されている。例えば、アレクシ・ド・トクヴィル (Alexis de Tocqueville) は、「地域自治の制度が自由にとってもつ意味は、学問における小学校のそれに当たる³⁸」と述べている。また、ジェームス・ブライス (James Bryce) は、「地方自治は民主政治の最良の学校、その成功の最良の保証人なり³⁹」と述べている。日本においても、1877 (明治10) 年に、福沢諭吉が『分権論』において、国権を「政権 (government)」と「治権 (administration)」に大別して、前者は国が担い、後者は地方政府が担うものとして論じている⁴⁰。「治権」とは、各地域の特色に応じた政策を実施し、地域住民の厚生 of 充実をはかることを意味している。

「地方自治」は、「住民自治」と「団体自治」によって構成されている。「住民自治」は、「地方団体が、それに利害関係をもっている事柄を処理するについて、中央政府その他の権威の支配、干渉をうけないで、地方団体自体の責任において、独立、自由に行いうること⁴¹」である。「団体自治」は「地方団体の事務がその住民の自由意志と責任によって決定され、処理されるということ⁴²」である。これら

の要素は、本質的特性となるものである⁴³。戦後日本では、日本国憲法等の法律で「地方自治」が明記されて枠組みが構築された。

「シャウプ勧告」は、それを充実させたものであると考えられる⁴⁴。「シャウプ勧告」では、「日本における問題は、依然として、國の支配を減じ、地方団体の独立を増すこと⁴⁵」としている。第二次世界大戦の影響による日本の窮乏を考慮して、強力で進歩的な地方団体の維持には否定的な見解ではあるが、「日本は地方機関を改善することができるという意見には強い立場を與えることができる⁴⁶」としている。

また、「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、國民の身邊におかれるのである⁴⁷」ともしている。これは、地域住民に身近な存在である市町村を重視する「シャウプ勧告」の姿勢があらわれているといえる。

3 平衡交付金の特徴と問題点

3.1 平衡交付金の特徴

「シャウプ勧告」では、配付税の欠陥を指摘しつつ、平衡交付金の実施を提言している。表5は、平衡交付金と配付税との比較をしているものである。平衡交付金は財政調整機能の他に、ナショナル・ミニマムの確保するための財政保障機能が付与されていることがみてとれる。

平衡交付金は、各地方団体の「基準財政需要額と基準財政収入額を毎年度算定し、需要額が収入額を超過した差を補填させるため⁴⁸」に、国が給付する交付金である。各地方団体の事情に応じて、歳入と歳出の差額を国が全額補填するのである。この交付額の算出方法は、「下から積上げ方式」であり、地方団体の財政自治を制約しないものであったと考える。また、国の財政運営の指針である地方財政計画が重視された。

表6は、「シャウプ勧告」前後の地方財源の増減

表5 平衡交付金と配付税の相違

	平衡交付金	配付税
収入と需要の関連性	基準財政収入と基準財政需要とを総合比較して交付総額が算定される。	課税力と財政需要が別々に算出され、両者の関連がない。
自主性	間接的に、その用途の枠が決定されているため、その意味で自主性が小さい。但し、ここでの用途は、単に交付金を算定するためのひとつの要素であり、その用途には地方団体の自由である。	用途には制限がなく、自主性は大きい。
総額の決定方法	地方団体の財源不足額を基準として総額が決定される。 →必要経費の最小限度の財源確保が可能となる。	総額は、所得税その他の国税収入の一定割合である。 →地方政府の事情が必ずしも十分に反映しないという懸念がある。
財政需要の算定基準	人口以外の種々の要素も加味され、より精緻化されている。	人口が中心である。
府県と市町村との配分割合	比率は予め決定しないで、各地方団体の事情に応じて財源不足額が補填される。	府県分は総額の62%、残りの38%が市町村分である。

出所：吉岡健次・兼村高文・江川雅司『シャープ勧告の研究』時潮社、1984（昭和59）年、145頁を筆者一部修正。

表6 地方財源増強計画表

(単位：億円)

区分	年度			B-A	C-B
	1949(昭和24) (A)	1950(昭和25)			
		シャープ勧告案 (B)	政府原案 (C)		
歳入					
地方税	1,500	1,900	1,908	400	8
国庫支出金	1,430	1,650	1,607	220	△43
国庫補助金	500	150	280	△350	130
公共事業費補助金	350	300	277	△50	△23
地方配付税	580	—	—	△580	—
平衡交付金	—	1,200	1,050	1,200	△150
地方債	180	350	230	170	△120
その他 (使用料・手数料など)	250	250	643	0	393
災害復旧費国庫負担金	—	(200)	—	(200)	(△200)
寄付金	400	100	100	△300	0
合計	3,760	4,250 (4,450)	4,488	490 (690)	238 (38)

(注：災害復旧費は、「シャープ勧告」の中で国に全額負担とされている。実質的に地方財政の収入増とみなすことができるため取り上げている。)

出所：自治省財政局編『地方財政制度資料 第4巻』自治省、1963（昭和38）年、89頁、および吉岡健次『戦後日本地方財政史』東京大学出版会、1987（昭和62）年、46頁を基に筆者作成。

を示したものである。1949（昭和24）年度の地方予算と比較して、「シャープ勧告」の案では国庫補助金が大幅に削減されていることがみてとれる。ま

た、地方税収が前年度を400億円上回っていることから、地方税源の拡充が視野に入っていることがみてとれる。配付税は廃止され、平衡交付金に切り替

わっている。平衡交付金は1200億円が計上されており、配付税の580億円から大幅に増額されている。臨時町村財政補給金の2000万円から始まった日本の地方財政調整制度は、ここまで拡大することになった。

その一方で、政府原案の平衡交付金の金額が、勧告案から150億円減額されていることがわかる。これは、生活保護費が平衡交付金に統合されなかったため、そのぶんの150億円が減額となっているからである⁴⁹。なお、その数年後には、義務教育国庫負担金をはじめとして、いくつかの補助金が復活することとなった。

3.2 平衡交付金の問題点

「シャープ勧告」は古典的な地方自治の立場であるから、平衡交付金はかえって地方自治の進展を阻害するのではないかという批判がある。古典的的地方自治とは、①地方が限られた独立財源の範囲内で、②応益原則に基づく課税原則によって、③ごく限られた共同体的機能にかかわる固有事務を実施するというものである⁵⁰。しかし、市川喜崇教授は、それらの指摘は誤りであり、次の2点において現代を見据えているとしている⁵¹。第一に、積極財政を実施しうるに足る財政力を保障されるべきであること、第二に、地域間の経済格差の深刻さを十分に認識していたことを挙げている。また、島恭彦教授は古典的的地方自治の立場であることを根拠に、「シャープ勧告」に対して当初は否定的な見解であったが、後年その主張を改めている⁵²。

「シャープ勧告」では、「もちろん国庫が地方団体に金銭支給をすることは地方当局を非独立にし、これを統制下におくことになるのは事実である⁵³」としつつも、「平衡交付金は地方団体に対する細細した統制を最小限度のものにするような交付金である⁵⁴」としている。その一方で、「われわれがこの勧告に基いて地方自治強化の期待を置いているのはまず比率ではなくて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つて前進しようが、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となり

得る⁵⁵」としている。これは、「シャープ勧告」の提唱する平衡交付金の真価が発揮される「地方自治」が実現するためには、険しい道のりがあることを示唆しているようにもみえる。

また、「シャープ勧告」の平衡交付金構想はアメリカの教育平衡交付金制度から影響を受けていると、これまで指摘されてきたが、筆者はそうではないと考える⁵⁶。シャープが地方財政を専門としていたハワード・R・ボーエン（Howard R. Bowen）に宛てた書簡には、ボーエンのイギリス政府間財政関係に関する研究を基にして日本の政府間関係について検討してほしい旨が記されている⁵⁷。また、関口智教授は、ボーエンのイギリス補助金研究に注目し、「①特定目的の達成を意図している個別補助金はそれを集計しても地域間の不均衡を解消できないこと、②地域間の不均衡解消のためには各地域ごとに個々の必要性と能力を算定する必要があること、③集計した必要性と能力の差額が補助金総額であること、④この方法が地方自治を阻害しないこと、⑤必要性と能力の測定が適切となるような研究をすべきであること⁵⁸」を主張していたと指摘している。そして、平衡交付金の構想について、1930年代から40年代のアメリカでの議論の影響を受けつつ、「日本の地方配付税の影響も加わった、ハイブリッドな制度であると考えた方がよい⁵⁹」としている。

「シャープ勧告」の平衡交付金構想を基に創設された地方財政平衡交付金制度についても、その問題点が指摘されている。江川雅司教授は、以下の3つの問題点を指摘している⁶⁰。

- (1) 平衡交付金額が「下からの積上げ方式」によって決定される
- (2) 各政府間の行政事務配分の明確化が不明確のままであった
- (3) 財政需要の算定基準の精緻化されると、その計算の基礎が地方団体の歳出用途を決定することになり、地方団体の自主性を制約する懸念がある

第一の点は、交付金の算定方法に起因している。地方団体にとっては、基準財政需要額と基準財政収入額の差が財源補償額であるが、地方団体と国の基

準財政需要額の算定水準に解離があったのである。国によって地方財政計画が作成され、これを基礎にして算出しているが、中央政府の財政規模と関連して作成されている。そのため、国の財政状況によって、地方団体に交付される総額が左右されるのである⁶¹。

第二の点は、「神戸勧告」の内容が採用されなかったことに起因している。「シャウプ勧告」では、国と地方団体との行政事務の再配分が勧告されており、各政府間の行政事務配分が明確化されることで効果があらわれてくる制度であるにもかかわらず、それが不明確なまま運用されていたのである。

第三の点は、第一の点とも関連する。財政需要の算定基準が精緻化されることで、その計算の基礎が地方団体の歳出の用途を決定することになる。そうなれば、地方団体の自主性を制約することにつながることもなりかねないというのである。

しかしながら、江川教授は問題点を指摘しつつも、用途の特定化されていない一般補助金である平衡交付金が、地方自治の拡充に資する財源保障制度として、理論的に優れていることを認めている⁶²。

4 平衡交付金の現代的意義

「シャウプ勧告」で提唱された平衡交付金の制度を実現させるためには、「下からの積上げ方式」、地方財政委員会の設置、事務責任の明確化・集中化のための事務配分、補助金の整理と平衡交付金への振り替え、地方独自税の強化、課税自主権の拡大等の条件が必要となる⁶³。

その一方で、1950（昭和25）年に創設された地方財政平衡交付金制度は修正が加えられて、1954（昭和29）年には地方交付税に切り替わった。「シャウプ勧告」からの日本を取り巻く環境の変化、例えばサンフランシスコ講和条約による独立、朝鮮特需による好景気等が影響して、前述の条件を満たすことができなかったことが現実としてある。

また、地方財政平衡交付金が短期間で切り替わった原因は、「一切の重要な勧告事項および細かい勧告事項の多くは、相互に関連をもっている。もし重

要な勧告事項の一部が排除されるとすれば、他の部分は、その結果価値を減じ、場合によつては有害のものともなろう⁶⁴」という文言に集約されるのではないかと考えられる。戦後日本を取り巻く経済状況や世界情勢に流されるようにして、「シャウプ勧告」を基礎とした日本の税制は、幾度となく修正されてきたのである。

しかしながら、現代日本の税制の根幹にあるのは、「シャウプ勧告」であることに変わりはないと考える。市川教授は、日本の地方財政に多大な影響を与えたものとして、「シャウプ勧告」の平衡交付金を挙げている⁶⁵。地方財政調整制度の機能として、財政調整機能と財源保障機能が挙げられるが、平衡交付金は財政保障機能を重視していることから、「機会の平等」としての地方財政調整制度と位置づけている⁶⁶。その理由として、「自治体の追加的な行政需要に対しては、各自治体ごとに増税によって対応することを想定していた⁶⁷」ことを挙げている。

「シャウプ勧告」でも、「国民の福祉に対する影響は、貧困な地方が教育、保険行政、道路、厚生活動等を適当な水準で維持することができないことから起るのである⁶⁸」と述べられている。平衡交付金は各地方団体のスタートラインを揃えるためのものであり、それ以上の政策展開を求める場合には増税で賄わなければならないのである⁶⁹。

そこで、平衡交付金を検討するときには、地方税源の拡充と一体で考えることが重要となってくる。それは、「シャウプ勧告」で「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與えることである⁷⁰」と述べられているところからみても明らかであろう。

現行の地方交付税制度に対して多くの議論があるが、基準財政需要額の算定方法の再検討、および地方税源の充実が必要であると考えられる。そのときに、「下から積み上げ方式」を採用した平衡交付金や、平衡交付金を含めた地方税財源の拡充を提唱した「シャウプ勧告」は、今後の地方財政調整制度のあり方を考えていく上で有益ではないかと考える。

おわりに

本論文では、「シャウプ勧告」における平衡交付金の整理・検討を通じて、平衡交付金は地方財政の不足分を全額補填する「下から積上げ方式」であり、地方団体の財政自治を制約しないものであることをみてきた。またそれに加えて、「シャウプ勧告」は自主財源として地方税の拡充を提唱して、地方自治を推進するものであったことをみてきた。

1995（平成7）年から、地方分権一括法をはじめとした「平成の地方分権」が行われた。地方分権を推進する上では、地方財源の充実、国庫補助負担金および地方交付税の改革が重要となる。2003（平成15）年から始まった「三位一体の改革」では、国から地方への税源移譲、国庫補助負担金の整理・縮減、地方交付税の見直しが行われた。そのときに、約3兆円の税源移譲が実現したが、国庫補助負担金と地方交付税はそれ以上に削減されたため、結局は地方団体に危機感が募る結果に終わったのである。

このように、財政的な側面からいえば、日本における地方分権の動きは停滞しているようにみえる。いまだに地方団体の自主財源である地方税が占める割合も高いとはいえず、それが「三割自治」と呼ばれる所以となっている。

人口減少時代を迎えている日本では、地方団体の役割やガバナンスの仕組みが、今後より一層問われてくると考える。そのときに、「シャウプ勧告」で提言された地方財政、および地方自治のあり方に立ち返って考える必要があるのではないかと考える。

注

- 1 井出英策「分権時代の新しい財政基盤について考える：シャウプ勧告を素材に」『月刊自治フォーラム』第605号、2010（平成22）年、19頁。
- 2 佐藤進・関口浩『（新版）財政学入門』同文館出版、2019（平成31）年、297頁。
- 3 永安百治『地方財政調整論』良書普及会、1933（昭和8）年、22頁。
- 4 同書、13～14頁。
- 5 岩元和秋『全訂 現代地方財政論』時潮社、1983（昭和58）年、173頁。
- 6 永安、前掲書、11頁。

- 7 田杉競「臨時地方財政補給金の一考察 その本質と二府県における実績」『経済論叢』第47巻第4号、1938（昭和13）年、141頁。
- 8 現在の制度にあてはめると、配付税は地方交付税、還付税は地方譲与税にあたる。
- 9 岩元、前掲書、175頁。
- 10 吉岡健次・兼村高文・江川雅司『シャウプ勧告の研究』時潮社、1984（昭和59）年、144頁。
- 11 The Shoup Mission, *Report on Japanese Taxation*, Vol.III, Tokyo: General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers, 1949, p.A12.
- 12 Shoup, S. Carl, *The Tax Mission to Japan, 1949-1950*, The Center for International Development Research in the Institute of Policy Sciences and Public Affairs, Duke University, 1987, p.1.
- 13 The Shoup Mission, op.cit., Vol.I, p.ii.
- 14 「シャウプ勧告」は、英文原文および日本語訳を左右の頁に対照させた4冊から成っており、日本語への翻訳は大蔵省の職員が行った。なお、先行研究において日本政府の翻訳文が重視されているため、本論文もこれに従っている。
- 15 佐藤・関口浩、前掲書、279頁。
- 16 有沢広巳・稲葉秀三編『資料・戦後二十年史 2 経済』日本評論社、1966（昭和41）年、68頁。
- 17 鈴木武雄『現代日本財政史 下巻1』東京大学出版会、1960（昭和35）年、244頁。
- 18 同書、244頁。
- 19 山下壽文『戦後税制改革とシャウプ勧告：シャウプ税制施行70周年を顧みて』同文館出版、2020（令和2）年、12頁。
- 20 櫻井宏二郎『日本経済論：史実と経済学で学ぶ』日本評論社、2018（平成30）年、68頁。
- 21 占領政策転換の要因としては、冷戦の激化が一番に挙げられるが、以下の要因も挙げられる。なお、共同通信社『世界年鑑 1950年版』共同通信出版部、1949（昭和24）年、22頁から引用している。
「一、終戦以来連合国によつて日本に要求された政治、経済各般の諸改革が、ほぼ所期の程度まで達成されたこと」
「一、講和會議開催、賠償問題解決の見透しがたたない事情と相まつて、日本の経済的困難がいよいよ明らかになつた結果、日本経済を安定し、外國の援助への〔原文ママ〕依存度を軽減する必要が起つたこと」
「一、毎年數億ドルにのぼる米國の對日援助は、米國納税者の大きな負擔となつており、米國內事情からいつても、これをできるだけ早く軽減する必要に迫られたこと」
「一、日本の經濟復興が、アジア地域の安定、ひいては世界の復興にも大きなつながりをもつにいたつたこと」
- 22 The Shoup Mission, op.cit., Vol.III, p.A1.
- 23 Ibid.
- 24 Ibid.
- 25 Ibid.

- 26 Ibid.
- 27 The Shoup Mission, op.cit., Vol.I, p.30.
- 28 Ibid.
- 29 Ibid., p.31.
- 30 Ibid.
- 31 藤田武夫編『地方財政の実態と問題：シャウプ勸告はなにをもたらしたか』, 1952 (昭和27)年, 31頁。
- 32 吉岡健次『戦後日本地方財政史』東京大学出版会, 1987 (昭和62)年, 45頁。
- 33 関口智「シャウプ勸告における財政調整制度」『地方財政』第44巻第4号, 2005 (平成17)年, 210頁。
- 34 The Shoup Mission, op.cit., Vol.I, p.29.
- 35 The Shoup Mission, op.cit., Vol.III, p.A8.
- 36 京都大学の神戸正雄教授が議長であったことから、「神戸勸告」とも呼ばれる。
- 37 The Shoup Mission, op.cit., Vol.I, p.21.
- 38 トクヴィル／松本礼二訳『アメリカのデモクラシー 第一巻(上)』岩波書店, 2015 (平成27)年, 97頁。
- 39 プライス／松山武訳『近代民主政治 第一巻』岩波書店, 1929 (昭和4)年, 160頁。
- 40 福澤諭吉『分権論』福澤諭吉蔵版, 1877 (明治10)年, 58頁。
- 41 井藤半彌『地方財政学総論』千倉書房, 1971 (昭和46)年, 52~53頁。
- 42 同書, 53頁。
- 43 同書, 53頁。
- 44 吉岡・兼村・江川, 前掲書, 118頁。
- 45 The Shoup Mission, op.cit., Vol.III, p.A3.
- 46 Ibid.
- 47 Ibid., p.A2.
- 48 吉岡・兼村・江川, 前掲書, 144頁。
- 49 鈴木俊一『鈴木俊一著作集 別巻 [鈴木俊一談話集]』良書普及会, 2001 (平成13)年, 343頁。
- 50 市川喜崇「シャウプ勸告の今日的意義」『地方自治』第675号, 2004 (平成16)年, 4頁。
- 51 同論文, 4頁。
- 52 詳細は, 島恭彦「地方自治擁護の論理」『経済論叢』第78巻第3号, 1956 (昭和31)年, 219~240頁を参照のこと。
- 53 The Shoup Mission, op.cit., Vol.III, p.A25.
- 54 Ibid., p.A26.
- 55 The Shoup Mission, op.cit., Vol.I, p.31.
- 56 シャウプは、「イギリスのグランド・エイドを念頭に置いて, アメリカではできないから日本でやってみたんだ」と述べていたという。詳細は, 立田清士「地方交付税の発足時を振り返り, 制度運営の歴史を総括する」『地方財政』第44巻第4号, 2005 (平成17)年, 217~218頁を参照のこと。
- 57 Shoup Tax Mission Correspondence, No.47.
- 58 関口智, 前掲論文, 209頁。
- 59 同論文, 214頁。
- 60 吉岡・兼村・江川, 前掲書, 135~136頁。
- 61 当時の全国知事会議は, 交付金総額の確保として, 以下の文を平衡交付金法第三条第二項に挿入するよう求めている。なお, 全国知事会議『地方税財政改革に関する意見書(シャウプ使節に対する意見書)』1950 (昭和25)年, 12頁から引用している。
「國が, 毎年度予算に計上する地方財政平衡交付金額は, 前年度の交付金額と, 國の法令または政策に基く義務的経費, 及び國の公共事業費地方分担金の増加額との合計額を以つてその最低限度額としなければならない」
- 62 吉岡・兼村・江川, 前掲書, 132~134頁。
- 63 同書, 134頁。
- 64 The Shoup Mission, op.cit., Vol.I, p.ii.
- 65 市川, 前掲論文, 11頁。
- 66 同論文, 12~13頁。
- 67 同論文, 12頁。
- 68 The Shoup Mission, op.cit., Vol.III, p.A23.
- 69 市川, 前掲論文, 13頁。
- 70 The Shoup Mission, op.cit., Vol.III, p.A3.

引用・参考文献

- The Shoup Mission, *Report on Japanese Taxation*, Vol.I-IV, Tokyo: General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers, 1949. (シャウプ使節團『日本税制報告書 第I~IV巻』連合国軍最高司令官総司令部, 1949 (昭和24)年。)
- Shoup, S. Carl, *The Tax Mission to Japan, 1949-1950*, The Center for International Development Research in the Institute of Policy Sciences and Public Affairs, Duke University, 1987. (柴田敬・柴田愛子訳『シャウプの証言』税務経理協会, 1988 (昭和63)年。)
- 有沢広巳・稲葉秀三編『資料・戦後二十年史 2 経済』日本評論社, 1966 (昭和41)年。
- 石原信雄『新地方財政調整制度論(改訂版)』ぎょうせい, 2016 (平成28)年。
- 市川喜崇「シャウプ勸告の今日的意義」『地方自治』第675号, 2004 (平成16)年, 2~18頁。
- 井出英策「分権時代の新しい財政基盤について考える：シャウプ勸告を素材に」『月刊自治フォーラム』第605号, 2010 (平成22)年, 18~23頁。
- 井藤半彌『地方財政学総論』千倉書房, 1971 (昭和46)年。
- 岩元和秋『全訂現代地方財政論』時潮社, 1983 (昭和58)年。
- 大蔵省財政史室編『昭和財政史：終戦から講話まで 第16巻』東洋経済新報社, 1978 (昭和53)年。
- 共同通信社『世界年鑑 1950年版』共同通信出版部, 1949 (昭和24)年。
- 小西砂千夫「地方財政確立期の文脈と制度理解への橋渡し」, 総務省編『地方自治法施行70周年記念自治論文集』, 2018 (平成30)年, 467~479頁。
- 櫻井宏二郎『日本経済論：史実と経済学で学ぶ』日本評論社, 2018 (平成30)年。

- 佐藤進『地方財政総論』 税務経理協会, 1985 (昭和60)年。
- 佐藤進・関口浩『(新版) 財政学入門』 同文館出版, 2019 (平成31)年。
- 自治省財政局編『地方財政制度資料 第4巻』 自治省, 1963 (昭和38)年。
- 島恭彦「地方自治擁護の論理」『経済論叢』 第78巻第3号, 1956 (昭和31)年, 219~240頁。
- 神野直彦・池上岳彦編『地方交付税 何が問題か』 東洋経済新報社, 2003 (平成15)年。
- 神野直彦・金子勝編『地方に税源を』 東洋経済新報社, 1998 (平成10)年。
- 鈴木俊一『鈴木俊一著作集 別巻 [鈴木俊一談話集]』 良書普及会, 2001 (平成13)年。
- 鈴木武雄『現代日本財政史 下巻1』 東京大学出版会, 1960 (昭和35)年。
- 鈴木武雄『現代日本財政史 下巻2』 東京大学出版会, 1960 (昭和35)年。
- 関口智「シャウプ勧告における財政調整制度」『地方財政』 第44巻第4号, 2005 (平成17)年, 195~215頁。
- 全国知事会議『地方税財政改革に関する意見書 (シャウプ使節に対する意見書)』, 1950 (昭和25)年。
- 田杉競「臨時地方財政補給金の一考察 その本質と二府県における実績」『経済論叢』 第47巻第4号, 1938 (昭和13)年, 140~149頁。
- 立田清士「地方交付税の発足時を振り返り, 制度運営の歴史を総括する」『地方財政』 第44巻第4号, 2005 (平成17)年, 12~30頁。
- トクヴィル/松本礼二訳『アメリカのデモクラシー 第一巻 (上)』 岩波書店, 2015 (平成27)年。
- 中村稔彦「平衡交付金の意義と総額決定方法の実態について (1)」『自治研究』 第92巻第5号, 2016 (平成28)年, 105~128頁。
- 永安百治『地方財政調整論』 良書普及会, 1933 (昭和8)年。
- 林宜嗣「地方分権と財政調整制度」『経済学論究』 第53巻第3号, 1999 (平成11)年, 265~282頁。
- 福澤諭吉『分権論』 福澤諭吉蔵版, 1877 (明治10)年。
- 藤田武夫編『地方財政の実態と問題: シャウプ勧告はなにをもたらしたか』, 1952 (昭和27)年。
- ブライス/松山武訳『近代民主政治 第一巻』 岩波書店, 1929 (昭和4)年。
- 宮島洋「『シャウプ勧告』の再検討: 一九三〇年代におけるアメリカ租税政策との関連で」『経済評論』 第21巻第4号, 1972 (昭和47)年, 176~191頁。
- 山下壽文『戦後税制改革とシャウプ勧告: シャウプ税制施行70周年を顧みて』 同文館出版, 2020 (令和2)年。
- 吉岡健次・兼村高文・江川雅司『シャウプ勧告の研究』 時潮社, 1984 (昭和59)年。
- 吉岡健次『戦後日本地方財政史』 東京大学出版会, 1987 (昭和62)年。