

# 地方制度を介した 地域政策の運用とその変遷

地方交付税制度における基準財政需要額の  
算定方法を手掛かりとして

2018年3月

大塚 勲

## < 目 次 >

<b>第1章 研究の目的と前提となる事項の整理</b> .....	1
第1節 問題の所在と研究の対象 .....	1
1.1 地域政策の概念と地方公共団体の役割 .....	1
1.2 地域政策と地方制度の問題 .....	2
1.3 地方財政対策に関する意見対立と地方制度の問題 .....	3
1.4 研究対象の特定 .....	4
第2節 地域政策の運用に係る地方制度 .....	7
2.1 地方制度の法体系と地方財政制度の基本法 .....	7
2.2 地方団体が処理する事務と地域政策の関係 .....	8
2.3 委任事務の執行に関する規定 .....	10
2.4 委任事務の財政運営に関する規定 .....	12
第3節 財源保障の仕組みとしての地方交付税制度 .....	17
3.1 地方交付税制度に至る経緯 .....	17
3.2 財源保障機能と財政調整機能の概念 .....	20
3.3 マクロの財源保障機能を実現する仕組み .....	21
3.4 ミクロの財源保障を実現する仕組み .....	26
第4節 先行研究とこれを踏まえた本研究の位置付け及び役割 .....	29
4.1 先行研究の整理 .....	29
4.2 地方交付税研究の課題と本研究の役割 .....	33
4.3 政治学・行政学等関連分野に対する貢献 .....	40
第5節 本研究の目的と前提事項の整理 .....	42
5.1 本研究の目的 .....	42
5.2 財源保障の検証対象としての需要額 .....	43
5.3 需要額を対象とした場合の「地域政策」の概念 .....	44
5.4 ルールに基づく運用と裁量に基づく運用による分析 .....	46
5.5 検討対象となる地方団体と対象期間 .....	47
5.6 政府機関の名称 .....	48
5.7 本研究の構成 .....	48
<b>第2章 未達成の財源保障と需要額算定の裁量制</b> .....	50
第1節 本章の目的とその前提 .....	50
1.1 地方財政平衡交付金制度における裁量に基づく運用 .....	50
1.2 地方交付税制度の運用主体 .....	51
1.3 先行研究の整理 .....	52
1.4 本章の目的 .....	53

第2節 裁量的運用の理論的構造と需要額の役割	54
2.1 地方交付税法における普通交付税の算定方法	54
2.2 検討対象としての需要額算定の裁量的運用	55
第3節 需要額と収入額の計量分析	56
3.1 需要額と収入額の時系列分析	56
3.2 景気循環を考慮した時系列分析	57
3.3 財政状況を考慮した時系列分析	58
3.4 財源不足団体における裁量的運用	60
第4節 裁量的運用に基づく時代区分と裁量的運用	61
4.1 需要額と収入額の連動性の経年変化と地方財政対策の推移	61
4.2 裁量的運用を基準とした需要額算定の時代区分	64
4.3 自治省関係者の需要額算定に関する説明	64
4.4 74年以前の裁量的運用の実相	66
第5節 裁量的運用の導入の背景	67
5.1 地方団体に対する政府の思想	67
5.2 地方財政平衡交付金制度における脆弱な財源保障機能の形成	70
5.3 財源保障機能の構造的欠陥	74
第6節 裁量的運用の導入の理由	76
6.1 地方財政平衡交付金制度における総額を巡る争い	76
6.2 発言力低下が著しい旧内務官僚	78
6.3 第6条の3第2項とその意味	79
6.4 導入初期における6条の3第2項の適用可能性	79
6.5 対立を生む構造と裁量的運用の導入	82
第7節 裁量的運用に対するルールに基づく運用の効果	83
7.1 74年度以前の交付税率の変更	83
7.2 67年度以前の地方財政対策	85
7.3 68年度以降の地方財政対策	87
7.4 ルールに基づく運用の役割	89
第8節 裁量的運用の時代における「地域政策」の財源保障	91
8.1 財源保障の時代区分	91
8.2 74年度以前の裁量的運用と「地域政策」の財源保障	92
<b>第3章 財源保障の充足過程と需要額算定のルール化の進展</b>	<b>94</b>
第1節 本章の目的	94
第2節 70年代後半における保革の対立と財政運営	95
2.1 伯仲国会と政府の対応	95
2.2 一般会計における国債の大量発行と財政移転の拡大	100

第3節	革新自治体が生み出す財政メカニズムと超過負担問題	103
3.1	超過負担の概念とその問題	104
3.2	革新自治体の「地域政策」への影響	105
3.3	財政移転の推移	107
3.4	地方財政制度に基づく超過負担の構造	108
第4節	伯仲国会と超過負担問題への政府の対応の変化	109
4.1	革新自治体の拡大と伯仲国会の成立	110
4.2	超過負担問題に対する政府の対応の変化	113
4.3	国庫支出金の運用変化の計量分析	115
4.4	国庫支出金の膨張と地方財政収支試算	118
4.5	超過負担の是正に対する評価	121
第5節	地方制度におけるルール化の進展	123
5.1	自治省の機構改革	123
5.2	地方財政法に基づく法制整備	124
5.3	超過負担の是正	126
5.4	特別交付税におけるルール化の進展	130
5.5	ルール化の意味するところ：戦後第2の地方制度改革	132
第6節	需要額算定のルールに基づく運用への転換	134
6.1	経常経費におけるルール化の進展	134
6.2	投資的経費におけるルール化の進展	144
6.3	慢性化する地方財政対策	155
<b>第4章</b>	<b>財源保障の充足と需要額算定のルール化の影響</b>	<b>158</b>
第1節	本章の目的	158
第2節	検討の前提	158
2.1	需要額の算定対象と算定方法	158
2.2	用語の整理とその算出方法	161
第3節	需要額の主な増加要因の抽出	162
3.1	経費別需要額の増加要因	162
3.2	経常経費の増加要因	163
3.3	80-2000年度における需要額の増加要因	164
第4節	運用ルールに基づく給与費等需要額の増加	164
4.1	給与費等需要額の推移	164
4.2	給与単価の変動	165
4.3	職員数の変化	167
4.4	ルールによる需要額の増加	169

第5節	運用ルールに基づく給与費等を除く厚生労働費の増加	170
5.1	厚生労働費における主要な「地域政策」の新設と変更	170
5.2	国庫支出金が規定する運用ルール	171
5.3	ルールによる需要額の増加	172
第6節	運用ルールに基づく投資的経費の増加	173
6.1	地方債制度が規定する運用ルールとその検証	173
6.2	ルールによる需要額の増加	178
6.3	投資的経費における運用ルールとその考察	179
第7節	財源保障の充足とルールに基づく運用の影響	185
7.1	80年度以降のルールに基づく運用とその効果	185
7.2	ルールに基づく運用と需要額と収入額の連動性の変化	188
<b>第5章</b>	<b>地域政策に対する財源保障とその執行に関する計量分析</b>	<b>193</b>
第1節	本章の目的	192
第2節	財源保障機能の計量分析	193
2.1	検討の目的	193
2.2	昭和50年代前期経済計画における国債発行メカニズム	194
2.3	国税等に対する移転国債費の割合の推移	199
2.4	移転国債費と国債発行の時系列分析	202
2.5	財源保障機能の充足	203
第3節	地域政策の執行に関する計量分析	205
3.1	検討の目的	205
3.2	歳出総額に対する需要額の影響	205
3.3	検討方法	208
3.4	歳出内訳に対する需要額の影響	209
3.5	市町村における「地域政策」の執行状況	215
<b>結論</b>	<b>地方制度を介した地域政策の運用の長期的概観</b>	<b>221</b>
第1節	地域政策の運用の2重構造とその特徴	221
第2節	「地域政策」の財源保障の変遷	225
第3節	今後の課題	228
<b>参考文献</b>		<b>231</b>
<b>あとがき</b>		<b>237</b>

## 第1章 研究の目的と前提となる事項の整理

### 第1節 問題の所在と研究の対象

#### 1.1 地域政策の概念と地方公共団体の役割

今から30年以上前に自治大学校の教材として『地域政策論』が出版された。この蓼沼(1982)は主に全国総合開発計画を中心に戦後の産業立地政策をまとめた後、地域政策に言及している。これによると、地域政策は依然概念が確立しておらず、地域政策のかなりの部分は地域開発であり、ほとんど同義であると述べている。だがこれとともに政策全般を総合的に捉えようする傾向が生まれてきていることも付言されている<sup>1)</sup>。これに対し、既に地域政策が広く認知された現在では、政策全般を対象とする概念が一般化している。例えば、藤井・光多他(2008)では、地域政策とは地域を対象とした公共政策であると定義しており、かなり広範な概念を提示していることが分かる。

藤井・光多他(2008)は概念規定を厳格に行うことには否定的である。地域政策は学際的なアプローチが不可欠な分野であるが、例えば公共という基本的な用語にも既存の研究分野で違いが存在する。仮に概念を厳格化するため、特定の立場から規定すると、地域政策という用語を偏向させる可能性がある。学際的である以上多様性と多面性は地域政策で容認されるべき特徴であり、厳密な概念規定は避けるべきとしている<sup>2)</sup>。

地域政策のこうした特徴を踏まえ、藤井・光多他(2008)は地域政策を特定するために多くの例示を行っている。対象となる地域や、政策立案・実施の主体、政策分野、政策手段などを記している。このうち、政策立案・実施の主体では国や地方公共団体（以下、地方団体という）など従来地域政策を担っていた主体から、市民グループやNPO、民間企業にもこれを拡大している。また、国が提供する地方交付税などの財政政策や、全国総合開発計画のように全国を1つの単位とした政策も地域政策としている。政策分野に関しても土木建設、教育・文化、産業振興、生活・福祉・労働、環境保全といった広範なものを対象に挙げている<sup>3)</sup>。蓼沼(1982)の地域政策が地域開発に特化していたことを考えると、地域政策の浸透とともに対象分野は急速に拡大してきたと言える。

蓼沼(1982)と藤井・光多他(2008)から地域政策の概念が既に大きく変遷していることが分かるが、2つの文献はどちらも地域政策の説明に全国総合開発計画の変遷や、新産業都市からテクノポリス等に至る政策展開など、産業立地政策の経緯に触れている点で共通している。他の地域政策の文献でもこうした議論を展開しているケースは少なくない。近年地域政策では民間部門の役割が重視されているが、しかし長期的、体系的な地域政策の議論では、依然政府部門が中心となることを示唆している。本研究は、このうち地方団体の役割に着目している。藤井・光多他(2008)の地域政策では地方団体が提供する様々な行政サービスはほとんど地域政策に分類される。一方で、国と地方の歳出規模は長らく1：2

---

<sup>1)</sup> 蓼沼(1982)192～193頁参照。

<sup>2)</sup> 藤井・光多他(2008)21～22頁参照。

<sup>3)</sup> 藤井・光多他(2008)25～27頁参照。

の割合で推移してきた<sup>4)</sup>。国の支出には外交や防衛、司法など地域政策に分類できないものが多く含まれることを考慮すると、歳出規模から捉えた地方団体の貢献は大きなものとなっている。これより多くの地域政策が地方団体を通じて提供されてきたと捉えることができる。ここでは、この点を確認した上で、次に本研究の問題意識の議論に移りたい。

## 1.2 地域政策と地方制度の問題

1990年代の中頃、国土庁の地籍調査に関する調査業務に筆者は従事した。地籍調査は51年に制定された国土調査法に基づく事業で、国土調査にはこの他土地分類調査と水調査がある。戦後復興を目指す政府は、国内に賦存する資源を把握する必要がある、基本的な資源を調査することを目的としていた。地籍調査とは、民間の土地を測量、地図を作成、これを不動産登記簿に反映させる事業である。国家が民間の財産を保護するため、基礎的な情報を收拾することが目的であるが、一方で固定資産税の課税標準を特定する意図もあった。このため、地方税の課税の適正化もその目的である。国土調査は統計と同様に様々な政策を実施するための基礎調査で、公共目的の強いものである。地籍調査の実施主体は地方団体、特に市町村であったからこの事業は地域政策と呼びうる要件を満たしている。

この調査業務の過程で出会ったのが大韓民国の官僚であったキム・サンス氏であった。キム氏は日本の地籍調査について国土庁にヒアリングしていたが、この際日本の官僚が何度となく地籍調査は地方の事務と繰り返したことに疑問を感じていた。つまり、「地籍調査は国の法律で定められた事業で、国が10箇年計画を策定して事業を推進し、その評価も行っている。事業の実施に際して補助金を出して地方団体を支援し、さらにモデル事業も提供している。これは韓国では典型的な国の事業であるが、なぜ国土庁は地籍調査を地方の事業と繰り返したのか」という疑問であった。地籍調査の実態は韓国では国に帰属するのに、日本では地方の事務に位置付けられる理由を問うていたのである。

地籍調査は地方財政法10条24号に定められた事業で、国が果たす役割が大きいと、財源は国庫負担金で措置される。この規定には、この他義務教育の職員給与や生活保護、被爆者手当の支給などがあり、地方団体が国の代行機関として行う事業が多く取り上げられている。これも地籍調査が国の政策の1つであることを支持している。地籍調査は、韓国に限らず、恐らくどこの国でも国の事業に分類される可能性があると言える。

国が制度化した地域政策の場合、性質面から捉えれば、国の事業であっても、地方の事務に分類されることがある。これは、のちに地方自治法が規定する機関委任事務と団体委任事務の仕組みに起因することが分かってくるが、地籍調査に従事していた当時はこれを認識できなかった。地域政策の性質とは全く関係なく、その帰属が決定されていく仕組みがいかなるものか、その実態を解明することは本研究の基本的な問題意識である。この問題意識が地方制度と地域政策を結び付ける根拠となっている。

---

<sup>4)</sup> 1961年度の地方が国の2.1倍、94年度が1.9倍で、これは長期的な傾向であったことが分かる。「平成15年度地方財政統計年報」、『総務省HP』、2017年1月20日<<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/toukei15.html>>

### 1.3 地方財政対策に関する意見対立と地方制度の問題

バブル崩壊以降、地方財政対策の規模は大きく拡大してきた。90年度当初予算の地方財政対策は7,600億円であったが、95年度6.9兆円、2000年度は13.4兆円に急増した。2005年度当初予算ではこの額が減少し、11.2兆円<sup>5)</sup>となったが、依然高い水準を維持している。地方財政対策は地方団体に対する財源補填である。地方団体が地域政策を担っている現状において多額の地方財政対策が実施されていることは、こうした補填によって地域政策の財源が確保されてきたことを示唆している。

地方財政対策が急激に拡大したことで、これを生み出した地方交付税制度に関する研究が進展してきた。この中で赤井他(2003)は地方財政対策の原因を基準財政需要額（以下、需要額という）の算定に見出し、需要額の算定にソフトな予算制約が存在すると主張する研究の嚆矢となっている。ソフトな予算制約とは破綻しそうな地方団体を政府が地方交付税を裁量的に増やして事後的に救済するため、地方団体が政府による救済を当てにして非効率な運営に陥る現象と説明し、これが地方を非効率にし、その穴埋めで需要額が膨張してきたと述べている。地方財政対策の拡大は需要額膨張の結果であると説明したのである。

これに先立ち、赤井他(2003)は地方交付税の議論を廃止・批判論者と擁護論者<sup>6)</sup>に分けて整理している。ソフトな予算制約は廃止・批判論者の主張で、ここでは地方に生じるモラルハザードが需要額拡大の原因と捉えられ、一方擁護論者は国の事務を執行する下部組織として地方団体を利用してきた政府に需要額膨張の根本的な問題があると主張している<sup>7)</sup>。

赤井他(2003)では、需要額が拡大してきた理由について地方団体のモラルハザードと国の制度経費の拡大の2つの意見があり、依然コンセンサスは存在しないことを指摘している。前者は需要額のコントロール権を地方が実質的に握ってきたこと<sup>8)</sup>を膨張の原因としているのに対し、後者は国の制度の拡大をその理由としている。換言すれば、前者は国の制度の実質的なコントロールを地方団体が担ってきたことに問題があり、後者は国の地方制度の運用そのものに原因があると主張したのである。この対立は地方交付税制度に対する理解に根本的な違いがあることを示している。通説に従えば、国と地方の関係はほぼ一貫して中央集権構造として説明されてきたから、擁護論者に理があるように見える。それにも係らず批判・廃止論者が一定の広がりを持っているのは地方交付税制度に対する基本

<sup>5)</sup> 『地方財政要覧』の「財源不足額とその補てん措置」を参照した。

<sup>6)</sup> 廃止・批判論者は、PHP研究所(2002)『「地域主権」の確立に向けた7つの挑戦』PHP研究所、吉田和男(1998)『地方分権のための地方財政改革』有斐閣、井堀利宏(2002)「交付税は30年後に完全廃止を」『Nouvelle Epoque』で、擁護論者は、岡本全勝(2002)『地方財政改革論議：地方交付税の将来像』ぎょうせい、重森暁・関野満夫・川瀬憲子(2002)『地方交付税の改革課題』自治体研究社、神野直彦・金子勝(1998)『地方に税源を』東洋経済新報社、小西砂千夫(1998)『地方財政改革論：「健全化」実現へのシステム設計』日本経済新聞社である。

<sup>7)</sup> 赤井他(2003)18～24頁参照。

<sup>8)</sup> ソフトな予算制約の理論は、銀行と企業が効率的な融資契約を結ぶが、企業が返済できなくなると、当初の条件より非効率な再契約が実現する場合に適用される。この過程で企業は自らの破綻が銀行経営に与える影響を脅しに譲歩を勝ち取っており、契約のコントロール権が銀行から企業に移行している。ここでの議論はソフトな予算制約のこうした定式化に基づいている(概括的な説明はKornai et al.(2003)を参照)。

的なコンセンサスが欠落している点にあると言える。後述するように地方交付税制度は地方財政制度で最も重要な制度で、しかも需要額は地方交付税制度の基本的な構成要素である。地方交付税制度が導入されたのが1954年であり、既に半世紀が過ぎたことを勘案すると、これだけの時間を経てきたにも係らず基本的な部分で議論の相違が存在している。このことから地方交付税制度の議論が十分に収斂していないことは明らかである。

地方財政対策の問題は、地方団体が多くの地域政策を担ってきたこと、政府が補助金等を超えて追加的な財政負担を行ってきたことに注目する必要がある。政府は毎年度補助金を支出し、さらに国税の一定割合を地方交付税として地方に配分してきた。地方財政対策はこうした支出に加え、さらなる補填を行ってきたことを意味する。これが地方団体の地域政策を支えていることは明らかであるが、補填が行われる理由は何か、いかなる地域政策が補填されるのか、近年この追加的な負担が拡大してきた理由は何かといった疑問は素朴な種類のものである。しかし、財政学がこうした疑問に適切に回答してきた痕跡がないことは地方交付税研究の実態からも推察できる。むしろ、地方交付税の議論からはより基本的な内容に関してもコンセンサスが存在しないことを浮き彫りにしている。こうした実態から、地方団体が提供する地域政策とこれに対する地方財政制度の関係性について解明していくことは本研究の基本的な問題意識となっている。

## 1.4 研究対象の特定

### 1.4.1 検討対象としての地域政策

地域政策論を長期的、体系的に捉えようとする、政府部門が果たす役割は大きい。このうち、国には外交、防衛、司法など地域政策以外の支出が多く存在するのに対し、地方団体は地域政策に分類できる歳出が中心となっている。地方の歳出は国の2倍であるから、歳出規模から見ると、地域政策は地方団体に偏って提供されてきたと言える。

地方団体が提供している地域政策は、しかし国が制度化しているものが少なくない。本節では地域政策として産業立地政策に言及し、地籍調査も取り上げてきた。産業立地政策には、古くは新産業都市があり、80年代にはテクノポリス、頭脳立地構想、大規模リゾート整備などが加わっている。その後の中心市街地活性化や都市再生、特区制度などもこうした産業立地政策の流れを受け継ぎつつ、その時々政策課題に対応した地域政策として提供されてきた。これらはいずれも国が制度化し、地方団体が運用する地域政策である。

地方団体が公共サービスを提供すると、地方制度の制約を受ける。これは国が制度化した地域政策にも適用される。個々の地域政策と地方制度を結び付ける手掛りは地方自治法の別表にある。但し、99年に地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（以下、地方分権一括法という）が成立したため、地方団体が処理する事務は大きく転換した。成立後には地方自治法の別表として法定受託事務が掲載されているが、これによってリストは大幅に縮小する。これ以前は団体委任事務と機関委任事務（以下、2つを総称して委任事務という）を扱っており、このときは国が制度化した地域政策をほぼ網羅したリストになっていた。別表では第一、第二が団体委任事務、第三、第四が機関委任事務で、

それぞれ前者が都道府県、後者が市町村であった。本研究の対象は国が制度化し、地方団体が運用する地域政策であるから、99年以前であれば、これらの別表にリスト化されている。本稿ではこれを「地域政策」と表記し、一般的な概念と区別することにする。これについては改めて本章5.3項で取り上げる。

本研究は、地方の事務が大きく転換したこともあるが、これ以外にもデータの制約等から概ね2000年度までを検討している。このため、本稿の検討の中心は委任事務である。委任事務が地方自治法に位置付けられたのは1947年であるから、依然連合国最高司令官総司令部（以下、GHQという）による統治下にあった。本研究は概ねこの時期にまでさかのぼって議論を始めている。

委任事務には、新産業都市やテクノポリス、大規模リゾート整備、地籍調査が含まれ、地方自治法の別表に掲載されている。これを整理したものが表1-1である。「地域政策」は根拠法で整理され、新産業都市の場合都道府県の機関委任事務として、指定を受けた都道府県が建設基本計画を作成、変更することになる。これに対し、テクノポリスや頭脳立地構想、大規模リゾート整備では市町村の団体委任事務が位置付けられ、市町村が都道府県の作成する計画や構想に意見を述べることになる。別表を読めば、これらの法律でも指定を受けた都道府県が構想や整備計画を作成することが分かる。だが、新産業都市の場合と異なり、都道府県の別表に記載はない。その理由は後者の法律に計画策定等の義務付けがないからである。つまり、法律に義務付けがなければ、別表には掲載されない。この他、地方自治法など、組織や運営を規定する法律の事務も掲載されていない<sup>9)</sup>。

これらに比べると、地籍調査に関する委任事務はかなり多い。委任事務を設定する法律も国土調査法と国土調査促進特別措置法の2つがある。これらによって都道府県には団体委任事務を2つ置き、機関委任事務を1件設定している。市町村に対してはそれぞれ1件ずつ委任事務を設けている。地籍調査を実施する主体は市町村であるが、市町村は団体委任事務で都道府県の計画に従って地籍調査を行い、その成果について機関委任事務で写しの保管と一般への閲覧を行っている。

98年時点で別表に掲載されている委任事務は、都道府県の団体委任事務が216件、市町村が204件、都道府県の機関委任事務が378件、市町村が189件となっている。これらを単純に合計すると987件である。地籍調査のように1つの「地域政策」で2本の法律と5件の委任事務を設定する場合は、テクノポリスのように都道府県に存在する委任事務が掲載されていない場合もある。このため、別表が単純に地方団体に対する「地域政策」の件数を示すものではなく、また件数が業務量と結びつくものでもない。これらの問題はあがるが、地方自治法の別表は地方団体における「地域政策」の全体像を示すほぼ唯一の資料となっており、このため本研究ではこれを使用している。

委任事務のほとんどは「地域政策」であるが、この件数は着実に拡大してきた。96年の地方分権推進委員会の中間報告では、都道府県の許認可に関する事務の8割が機関委任事

---

<sup>9)</sup> 長野(1995)49～50頁参照。

務で占められ、市町村でも3割から4割が機関委任事務と説明されている<sup>10)</sup>。団体委任事務も地方団体の事務全体の中で5割近くまで占められているといった議論が国会で行われている<sup>11)</sup>。本研究の対象は「地域政策」であるが、これらの議論から「地域政策」は地方団体の支配的な事務である可能性が高いことになる。しかも、地方団体が提供する地域政策は政府部門でも多くを占めることから戦後の地域政策において「地域政策」は大きな役割を果たしてきた分野と捉えることができるだろう。

表 1-1 地方自治法の別表に掲載されている地域政策（98年時点）

政策名	別表/号	内 容
新産業都市	3 1号 5の12	新産業都市建設促進法（昭和37年法律第117号）及びこれに基づく政令の定めるところにより、新産業都市の区域の指定があつた場合に、当該新産業都市に係る建設基本計画を作成し、又は変更すること。
テクノポリス	2 2号 24の4	高度技術工業集積地域開発促進法（昭和58年法律第35号）の定めるところにより、都道府県の作成する開発計画について協議すること。
頭脳立地構想	2 2号 24の5	地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積の促進に関する法律（昭和63年法律第32号）の定めるところにより、都道府県が作成する特定事業集積促進計画について協議すること。
大規模リゾート	2 2号 2の23	総合保養地域整備法（昭和62年法律第71号）の定めるところにより、都道府県が定める基本構想について協議すること。
地籍調査	1 1の29	国土調査法（昭和26年法律第180号）の定めるところにより、国の機関が当該都道府県の区域において行う国土調査の実施方法について意見を述べること。
	1 1の30	国土調査促進特別措置法（昭和37年法律第143号）の定めるところにより、国土調査事業十箇年計画について意見を述べ、地籍調査に関する都道府県計画及び事業計画を定め、事業計画に基づく地籍調査を行なう等の事務を行ない、並びに市町村又は土地改良区等が行なう地籍調査に要する経費の一部を負担すること。
	2 2号 2の22	国土調査促進特別措置法の定めるところにより、都道府県の定めた事業計画に基づく地籍調査を行うこと。
	3 1号 5の7	国土調査法の定めるところにより、市町村又は土地改良区等が作成する土地分類調査、水調査又は地籍調査の計画及び作業規程を審査してこれらの調査を国土調査として指定し、その成果を認証し、国土調査の成果の写を保管し、及び一般の閲覧に供する等の事務を行ない、並びに国土調査に従事する測量業を営む者から必要な報告を求めること。
	4 2号3	国土調査法の定めるところにより、標識又は調査設備の滅失、破損等を当該標識等を設置した者に通知し、並びに国土調査の成果の写を保管し、及び一般の閲覧に供すること。

注：別表/号の項目で1は都道府県の団体委任事務、2は市町村の団体委任事務、3は都道府県の機関委任事務、4は市町村の機関委任事務である。

資料：自治六法

#### 1.4.2 「地域政策」における運用の二重構造

地域政策の運用はこれを構築した主体が中心となるが、国が制度化した地域政策の運用では多様な主体がこれを担うことになる。国はもちろん地域政策の運用主体であるが、地

<sup>10)</sup> 地方自治制度研究会(1996)151頁参照。

<sup>11)</sup> 98年6月5日参議院行財政改革・税制等に関する特別委員会の牛嶋正議員の発言参照。

方団体や民間企業、NPO、各種団体が運用する場合もある。国が制度化した地域政策では運用主体が重層的で多様なものとなっているのが一般的であろう。

地域政策の研究は産業立地政策や環境政策、福祉政策といった専門分野ごとに行なわれ、その運用を考える場合にも個々の制度で捉えることが多くなる。運用の中心は所管省庁であり、さらに地方の関連部署を加えて、一般的には縦割りの構造から検証することになる。地域政策は広範な分野を対象としているが、個々の研究は縦割りであり、この場合国と言えば、必ず所管省庁になることは避けられない。しかも、所管省庁による運用は直接的であり、明示的であるから、こうした検討が中心となることには妥当性がある。

地方団体の地域政策の多くが、「地域政策」として提供されると、地域政策の運用において地方制度は無視できなくなる。「地域政策」は必ず委任事務となるが、委任事務には地方制度の制約が存在するからである。本章 2 節で詳述するが、委任事務の運用を執行面と財政面で捉えると、その双方で地方自治法は制約を課してきた。このうち、国に対する制約として前者では委任事務の法制化を、後者では委任事務に対する財源保障を義務付けており、これらは委任事務の運用に対する国の重要な役割となっている。そして、この運用を担ってきたのが自治省であり、のちの総務省である。本稿では 2000 年度までを主に議論しているから使用する名称は主に自治省である。そして、自治省が委任事務である「地域政策」の運用を国の機関として担ってきたのである。

「地域政策」には根拠法があり、これを所管する省庁が存在する。所管省庁は根拠法とその関連法規などに基づいて「地域政策」を運用する。一方、「地域政策」の場合、所管省庁とは別に自治省が委任事務に対する法制化と財源保障を担うため、自治省の関与が生じる。「地域政策」には国と地方の運用があり、国には所管省庁と自治省の 2 つが存在する。本研究では、この 2 つの省庁による「地域政策」の運用を運用の 2 重構造<sup>12)</sup>と呼ぶことにする。このうち、自治省による運用が地方制度を介した運用であり、本研究はこれを長期的に解明していくことにある。

## 第 2 節 地域政策の運用に係る地方制度

本研究は、国が制度化し、地方団体が運用する地域政策を対象に、地方制度を介した運用を分析していく。2 節では「地域政策」の運用に係る地方制度を、地方自治法など関連法から整理する。まず、本研究で使用する 2 つの用語について定義することから始める。

### 2.1 地方制度の法体系と地方財政制度の基本法

戦後の憲法には地方自治の規定があり、その 92 条は「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」と謳っている。地方自治法はこれに基づき 1947 年に制定され、以来地方団体の組織や運営に関する地方制度の最上位の法律となっている。同法が扱う分野は広範で、既に 300 条を超える大法典であるが、

---

<sup>12)</sup> 所管省庁が複数あっても 2 重構造である。

さらに個々の分野を対象に関連法を定めている。これによって戦後の地方制度は地方自治法とこれに連なる関連法規で形成されてきた。本研究では地方自治法を頂点としたこの法律の体系を地方制度の法体系と定義する。

地方制度の法体系の中で地方財政制度も整備されてきた。地方財政制度に対して同法は243条の4を置き、「普通地方公共団体の財政の運営、普通地方公共団体の財政と国の財政との関係等に関する基本原則については、この法律に定めるもののほか、別に法律でこれを定める」としている。この規定が地方財政法と地方交付税法に根拠を与え、これらを地方財政制度の上位法に位置付けている<sup>13)</sup>。そして、ここでは地方自治法、地方財政法、地方交付税法の3法を総称して地方財政制度の基本法と呼ぶことにする。

本節では地方制度の法体系あるいは地方財政制度の基本法が委任事務にいかなる制約を課してきたかを明らかにする。次項では、委任事務を含め、地方自治法が規定している地方団体が処理する事務を確認し、これらの事務と地域政策の関係を整理していく。

## 2.2 地方団体が処理する事務と地域政策の関係<sup>14)</sup>

戦後の地方制度を俯瞰すると、地方団体が処理する事務は長らく機関委任事務と団体委任事務、公共事務、行政事務の4つであった。このうち、団体委任事務、公共事務、行政事務は地方の事務で、地方自治法2条が根拠となっている。国の機関委任事務に関しては委任される機関ごとに同法148条、180条の8、180条の9などに規定がある。47年12月の法改正で行政事務が地方の事務に加わり、99年に委任事務が廃止されるまでの50年以上、この構造が維持されてきた。

99年に地方自治法が改正されると、委任事務が廃止され、同法2条8項、9項による法定受託事務とこれ以外の自治事務に転換する。機関委任事務の45%が法定受託事務に移行し<sup>15)</sup>、その残り団体委任事務、公共事務、行政事務が自治事務になっている。

本研究では2000年までを主な検討期間として「地域政策」の運用を長期的に捉えた。このため、地方団体の事務としては4つの事務が中心であり、これを主に扱い、現行の法定受託事務などは適宜言及するに留めている。4つの事務の概要を表1-2に整理したが、これは99年の法改正前の内容である。

地方自治法では、国が地方団体に事務を課す場合、機関委任事務か、団体委任事務を採用し、法律を根拠としなければならないとしている。法律を根拠とすれば、必ず国会の審議を経るから地方自治法は地方自治の保護を国権の最高機関に委ねてきたのである。加えて、法律あるいは政令によって地方団体が処理すべき事務の範囲、内容、事務量を明確に示すことを義務付けている。これは政府の裁量を制限するための措置であり、地方自治法の別表が作成できるのはこの規定があるからである。

<sup>13)</sup> 長野(1995)909頁、松本(2005)947頁参照。

<sup>14)</sup> ここでの説明は主に長野(1995)の42～45頁、419～422頁、99年の法改正後の記述については松本(2005)の21～53頁を参照した。

<sup>15)</sup> 2000年11月9日参議院地方行政・警察委員会の中川浩明自治省財政局長の説明参照。

表 1-2 地方自治法における地方団体の事務とその特徴

事務名	機関委任	団体委任	公共	行政
地方自治法の根拠条文	148条、180条の8、180条の9、186条、202条の2		2条	
帰属	国		地方	
指揮監督権	有		無	
権力的要素	制約なし		無	有

資料：長野(1995)、自治六法

表にあるように、機関委任事務は国に帰属しており、このため都道府県であれば主務大臣、市町村であれば主務大臣と都道府県知事の指揮監督を受ける<sup>16)</sup>。これに対し、団体委任事務は地方の事務であり、所管省庁の指揮監督を受けることはない。

地方の事務にはさらに公共事務と行政事務があり、この違いは権力的要素の有無である。公共事務は権力的要素を含まず、施設やサービスを提供する事務である。長野(1995)はこれに「組織及び財務に関する事務等その維持存立自体の事務」<sup>17)</sup>も含まれると説明し、その例として長、議員の選挙事務、条例の制定事務、地方税の賦課徴収を挙げている。これらはいずれも法律を根拠とした事務であるから、公共事務にも法律を根拠とした事務が含まれている。これに対し、行政事務は権力的要素を含む事務で、公権力を持って住民の権利を制限し、自由を規制するような事務である。行政事務は地方自治法 14 条 2 項の規定から条例を制定することが義務付けられ、議会の承認を前提としている。一方、公共事務については条例制定に義務付けはない。

地域政策との関係を整理しておくとして、地域政策はこれら 4 つの事務のいずれにも含まれる。但し、国が制度化し、地方団体が運用する地域政策、すなわち「地域政策」は既に指摘してきたように機関委任事務と団体委任事務のいずれかに対応する。法律に基づく事務は公共事務にも含まれているが、これは選挙や議会の運営など組織の維持存立に係る事務であるから「地域政策」そのものではない。従って、「地域政策」は必ずこのどちらかの事務に含まれることになる。

2 つの委任事務の関係は、しかし定義に示されているほど明確ではない。機関委任事務は国の事務であり、団体委任事務は地方の事務であるが、別表の内容から機関委任事務と団体委任事務を区分することは困難であり、長野(1995)もこれらの区分に明確な基準はないと説明している<sup>18)</sup>。しかも、問題は性質の違いに留まらない。表 1-1 に地籍調査を整理したが、その運用は専ら市町村に団体委任事務として委ねられている。市町村の団体委任事務は「都道府県の定めた事業計画に基く地籍調査を行うこと」とあり、機関委任事務は「国土調査の成果の写を保管し、及び一般の閲覧に供すること」となっている。仮に団体委任事務が法律を順守すれば、市町村の裁量に任されると説明されても、地籍調査の場合これは画餅となる可能性が高い。市町村が実施するのは都道府県の定めた事業計画であり、

<sup>16)</sup> 99 年の改正前の地方自治法 150 条による。

<sup>17)</sup> 地方自治法その他、警察法や地方教育行政の組織及び運営に関する法律などがある。

<sup>18)</sup> 長野(1995)420～421 頁参照。

市町村の裁量がどこまで許容されるかは不透明である。しかも、団体委任事務と機関委任事務は地籍調査事業の工程を分け合っており、それぞれが独立した事務ではない。地籍調査を実施すると、1つの工程の中で処理され、最終工程が機関委任事務となる。この種の「地域政策」では運用上機関委任事務と団体委任事務を分割できないから、市町村が裁量的に実施できる可能性は低下するだろう。しかも、地籍調査の認定は都道府県が機関委任事務として行うから国の基準に従って審査される。審査によって地籍調査と認定されなければ、財政補助が受けられないとすれば、地籍調査のほとんどが団体委任事務であっても市町村の裁量は全く期待できない。

別表では委任事務が工程を分け合っている事例は少なくない。地方制度から捉えると、機関委任事務と団体委任事務に分割され、ここには大きな違いが存在する。しかし、「地域政策」ではどちらか一方の委任事務を取り出しても制度が成立しない可能性が出てくる。2つの委任事務を明確な定義で分割しても、「地域政策」を運用する場合にはどちらか一方では機能しないのであれば、団体委任事務を地方の事務とする意味は薄れる。しかも、委任事務には性質上の違いはないから、地方団体が機関委任事務を通じて国の支配を受けていると認識することは難しいかもしれない。これらは機関委任事務と団体委任事務をうまく配置することで実質的に「地域政策」を中央集権的にコントロールする仕組みである。この場合、「地域政策」の運用を団体委任事務、機関委任事務に分割して捉えることにあまり意味はない。このため、本研究は専ら委任事務として捉え、これを分析している。

委任事務は地方自治法で位置付けられ、これに基づきその運用が地方財政制度の基本法で規定されている。ここでは国と地方の双方に制約が設けられており、その多くは財政運営に関するものである。これ以外にも制約があるからこれらを執行に関する規定とすると、委任事務の運用は執行と財政運営に関する規定に整理できる。以下では地方財政制度の基本法に掲載されているものを抽出し、この中で国の役割を明らかにしていく。

### 2.3 委任事務の執行に関する規定

GHQ が戦後改革で地方制度を重視したことは憲法改正で地方自治を章立てしたことに象徴されている。このとき GHQ は地方自治の保護を国会と裁判所に委ねることを決めている<sup>19)</sup>。国が委任事務を課す場合法律を根拠としたことは、国権の最高機関である国会が地方自治に照らしてこうした事務をチェックするための仕組みである。委任事務の法制化は地方自治法の成立当初から存在しており、表 1-2 の各条で規定されている。

委任事務は太平洋戦争の戦況悪化に伴って一時省令を根拠に制度化できる時期もあったが、戦前も法律または勅令を根拠としていた<sup>20)</sup>。地方自治法の法案を検討した地方制度調査会が委任事務の法制化を答申すると、そのまま同法の規定に反映された<sup>21)</sup>。だが、地方自治法の制定以前の委任事務には適用されず、このため勅令等による委任事務も一部残

<sup>19)</sup> 高柳・田中(1966)128 頁参照。

<sup>20)</sup> 自治大学校(1963)150 頁参照。

<sup>21)</sup> 表 1-2 に示した地方自治法の各規定が法制化の根拠である。

ったが、52年にはこれらも法律に移行するように法改正が行われた<sup>22)</sup>。こうして委任事務に対しては根拠を法律にすることが国に義務付けられたが、戦前の国政委任事務と大きく違いがなかったことから、戦後もこれについてはほとんど抵抗なく受け入れられている。

委任事務の根拠条文においてその法制化が義務付けられる一方で、地方団体に対しては委任事務の執行に係る規定が整備されていた。加えて、委任事務の執行が担保されない場合の国の関与についても規定が設けられている。主に財政運営以外の規定について、地方財政制度の基本法から抽出し、まとめたものが表 1-3 である。

この表は 99 年時点の条文で、それぞれの条文についてその概要を示し、加えて 99 年時点の主旨が確立した年を「確立年」に、「現行法」には 99 年と現行法の条項号が異なる場合に現在の条項号を記載している。例えば、地方自治法 149 条は 99 年時点のもので、確立年の「(63)」とはその主旨が確立した年である。条文が導入された時点で既に 99 年時点の主旨が担保されている場合と、改正後に確保された場合があるから後者は括弧を付けて識別している。149 条の場合、63 年以前から条文は存在したが、当該規定の主旨が導入されたのが 63 年であったことを意味している。そして、この条文の場合、現行法も 149 条であるから現行法は空欄となっている。なお、地方団体にペナルティを課すなど国の関与がある場合に網掛けを付けている。

戦後の地方制度は財政運営を重視してきたため、財政運営に比べると規定の数は少なく、執行に関する規定は地方自治法と地方交付税法に存在するのみである。地方自治法 149 条 2 号では、予算の執行権限を都道府県知事と市町村長に与えており、委任事務の執行はこれらの行政機関が行うことになる。このことは、委任事務の執行に議会はほとんど権限を持っておらず、行政機関に権限が集中している。その上で機関委任事務に限定されるが、150 条で都道府県知事は主務大臣、市町村長は主務大臣または都道府県知事の指揮監督を受けると説明されている。そして、151 条の 2 では機関委任事務の実施を怠ると、裁判等の手続きを経て代執行までが可能になる仕組みが整備されている。しかも、99 年時点では裁判手続きや代執行となっているが、91 年までは都道府県知事は内閣総理大臣が、市町村長であれば、都道府県知事が罷免できる規定となっていた<sup>23)</sup>。これは 146 条で、これによって委任事務の権限が集中した首長をコントロールし、委任事務の実効性を担保する仕組みを構築していたのである。

一方、地方交付税法は 3 条 3 項で委任事務が規定する行政サービス水準の確保を地方団体に義務付けている。この規定は機関委任事務に限ったものではなく、すべての委任事務が対象である。そして、これを根拠に 20 条の 2 で委任事務の執行を怠っている場合に国がこれを是正するための規定や罰則が設けられている。すなわち、所管省庁が委任事務の実施を怠っている地方団体に対して第 1 項で是正勧告を行い、さらに第 3 項で是正勧告に

<sup>22)</sup> 52 年 5 月 6 日の衆議院地方行政委員会における長野士郎地方自治庁行政課長の説明を参照。

<sup>23)</sup> 地方自治法では機関委任事務が廃止されたが、151 条の 2 は法定受託事務を対象に継続している。また、団体委任事務に対しては 245 条によって従来設定されていなかった代執行などの規定が自治事務に拡大されており、団体委任事務に限れば、その規制は強化されている。

従わない場合には地方交付税の減額あるいは返還を自治大臣に請求できることになる。

これらが地方制度の法体系における委任事務の執行に関する規定である。地方団体に対しては、議会ではなく行政機関に委任事務の執行を、法律に従って行うことを求めている。その上で委任事務を実現するために国が取りうる関与を明らかにしている。

一方、国に対して義務付けているものは唯一委任事務の法制化である。本研究では「地域政策」に対する国の運用としてはこれを扱っていくが、既述したようにこの規定は概ね順守されており、これが問題となるのは 70 年代であり、3 章で扱っている。

表 1-3 地方の委任事務の執行と国の関与に関する規定（99 年時点）

法律		条文の概要	確立年	現行法
<b>地方自治法</b>				
99 条	1 項	機関委任事務に対する議会の関与を説明の要求や意見表明に限定	47	
149 条	2 号	普通地方団体の長に予算の調製権、執行権を付与	(63)	
150 条		<b>機関委任事務の監督権限の規定</b>	47	×
151 条 の 2		<b>機関委任事務に対する職務執行命令訴訟に関する規定</b>	91	245 条 の 8
<b>地方交付税法</b>				
3 条	3 項	法律に基づく水準確保の義務付け	52	
20 条 の 2	1 項	地方団体が委任事務を怠っている場合の関係省庁による是正勧告の規定	52	
	3 項	是正が行われない場合における地方交付税の減額あるいは返還に関する規定	52	

注 1：網掛けが国の関与に係る規定である。

注 2：151 条の 2 は 91 年に導入されたが、以前は 146 条に首長を罷免できる規定であった。

資料：国会図書館 HP<sup>24)</sup>、自治六法

## 2.4 委任事務の財政運営に関する規定

### 2.4.1 委任事務に対する財源保障の導入

GHQ が委任事務の法制化とともに国に義務付けたのが委任事務に対する財源保障であった。1947 年 4 月に地方自治法が制定されたが、その 229 条<sup>25)</sup>は機関委任事務に対する財源保障を国に義務付けている。財源保障に関する条文は当初から導入されたが、機関委任事務だけでは不十分と判断した GHQ は 12 月の同法改正で団体委任事務にまで範囲を拡大させている。この結果、委任事務に対する財源保障が国に義務付けられることになる。GHQ は、国が地方に事務を課す場合、法律を根拠とすることで国会のチェックを受けることとし、さらにこの規定によって委任事務を国の予算制約にリンクさせたのである。国の予算と関連付けることで、委任事務の抑制を狙っている。委任事務を通じた地方支配を排除し、これによって軍国主義化を阻止する意図があったのである。こうした経緯を経て、

<sup>24)</sup> 「日本法令索引」、『国立国会図書館 HP』、2017 年 1 月 20 日 <<http://hourei.ndl.go.jp/SearchSys/>>

<sup>25)</sup> 地方自治法成立時には 229 条であったが、63 年改正によって 232 条 2 項となった。

委任事務に対する財源保障の規定は導入されたのである。委任事務に対する財源保障は法制化とともに地方自治法が施行された 47 年には導入されおり、制度としては終戦直後に存在していたことが分かる。

#### 2.4.2 地方財政制度の基本法における財政運営の規定

地方財政制度の基本法では委任事務の財政運営に関する規定が多く整備されており、表 1-4 にこれを整理した。国と地方団体の双方を対象に、国には財源保障を担保するための規定が、地方団体には適切な運用を義務付けるものが多く挙げられている。表中の網掛は財源保障に根拠を与える条文である。また、「確立年」と「現行法」は表 1-3 と同じ意味で、これらは 99 年時点の法律の条文を前提としている。

表 1-4 委任事務に関する財政運営に関連する規定（99 年時点）

法律		条文の概要	確立年	現行法
<b>地方自治法</b>				
149 条	2 号	普通地方団体の長に予算の調製権、執行権を付与	(63)	
232 条	2 項	<b>委任事務に対する国の財源措置の義務付け</b>	(47)	
177 条	2 項	議会が委任事務の経費を削除、減額した場合、普通地方団体の長による再議の義務付け	47	同条 1 項
	3 項	委任事務の経費計上に対する普通地方団体の長の優先	47	同条 2 項
232 条	1 項	地方団体に対する委任事務の経費支出の義務付け	47	
<b>地方財政法</b>				
3 条	1 項	法令に従い合理的に予算を編成することを地方団体に義務付け	48	
13 条	1 項	<b>新たな委任事務に伴う財源措置の義務付け</b>	48	
18 条		国庫支出金を適正な経費に基づいて算定することを義務付け	48	
21 条		地方団体の経費負担を伴う法令案の事前協議の義務付け	48	
22 条		地方団体の経費負担を伴う事務の予算案の事前協議の義務付け	48	
25 条	2 項	国庫支出金の不正使用に対する返還命令の規定	48	
26 条		不適切な財政運営に対する地方交付税の返還命令の規定	48	
<b>地方交付税法</b>				
2 条	7 号	<b>単位費用を標準的な条件に基づき合理的かつ妥当な水準で算定することを規定</b>	(52)	同条 6 号
6 条の 3	2 項	交付税財源と地方団体の財源不足額に引き続き著しい乖離が生じる場合には交付税率の変更か、制度の見直しの実施	54	
7 条		地方財政計画策定の根拠を付与	(55)	
20 条の 2	3 項	是正が行われない場合における地方交付税の減額あるいは返還に関する規定	52	

注 1：網掛けが財源保障に根拠を与える規定である。

注 2：確立年とは 99 年時点の条文の主旨が確立した年である。なお、法改正で確保された場合はその法改正の年を記し、括弧を付けている。

注 3：表 1-3 と重複がある。

資料：国会図書館 HP、自治六法

まず、委任事務の財源保障に係る規定を見ていく。地方自治法 232 条 2 項は国に委任事務の財源保障を義務付け、地方財政法 13 条 1 項は改めて新たな事務を対象に財源保障を講じることを謳っている。これに対して、地方交付税法 2 条 7 号は需要額の算出に用いる単位費用の定義である<sup>26)</sup>。この中で財源保障の対象となる事務を「標準的条件を備えた地方団体が合理的、かつ、妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合」と定義している。これによって財源保障の対象を委任事務から公共事務に含まれる選挙費用や徴税業務等に拡張している。これについては次項で詳述する。これらが地方財政制度の基本法に規定された財源保障に直接根拠を与える条文である。

財源保障に関連する規定として、地方財政法 18 条は国庫支出金に係る経費を適切に算定することを政府に義務付けている。これは国庫支出金に係る経費で財源保障を担保する条文である。これらを踏まえ、地方交付税法 7 条は財源保障を評価する地方財政計画に根拠を与えている。地方財政計画は国の予算編成の段階で策定されるが、その際地方制度の所管省庁に対し、自治省と予算案について事前協議を義務付けている。これが地方財政法 22 条である。同法 21 条は、地方団体の財政負担を伴う新たな事務の法案についても自治省との事前協議を義務付けている。これらの規定によって委任事務の経費が地方団体に不当に転嫁され、地方自治が脅かされることがないように事業量や財源をコントロールするのである。そして、このチェック機能を自治省に与えている。さらに地方財政計画の歳入と歳出に著しい乖離が発生した場合には地方交付税法の 6 条の 3 第 2 項によって交付税率の変更を行うか、制度の見直しを進めることで財源保障を回復させる規定も置かれている。

委任事務の財源保障を国に義務付ける一方で、地方団体には委任事務の適切な執行を義務付ける規定が整備されている。まず、地方自治法 149 条 2 号は予算案の提出権を首長に与えている。地方財政法 3 条 1 項で法令に従って予算編成をすることを地方団体に義務付け、これで委任事務の予算を担保している。首長が予算案を議会に提出し、議会が委任事務に対する予算を削除あるいは減額した場合には、同法 177 条 2 項の規定から理由を付けて再議を求めることを首長に義務付けている。しかも、再議に掛けた結果、依然削除、減額が継続する場合には議会の議決を無視して、首長が予算に計上し、執行することができる。このことは、委任事務に限れば、議会はほとんど権限を持っていないに等しく、行政機関に権限が集中していることが分かる<sup>27)</sup>。その上で地方自治法 232 条 1 項は委任事務の経費支出を地方団体に義務付けている。これらの規定は機関委任事務に対するものではなく、委任事務に対する規定であることを認識しておく必要がある。

地方財政法では、25 条で国庫支出金の不正使用等に対して国が地方団体に資金の返還等を命じることができる条文があり、26 条には法令違反に伴う地方交付税の減額、返還を可能にする規定がある。26 条は、「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

<sup>26)</sup> 地方財政平衡交付金法成立時には 14 条であったが、52 年改正によって 2 条となった。

<sup>27)</sup> 自治大学校(1960)には、戦前の地方行政に関して「予算を調製するのは知事の専属的権限であり、議会としては、極めて狭い制限された範囲においてこれを拒否することができた」とある(同書 111 頁参照)。これは 177 条が戦前の仕組みに準じていたことを示唆している。

を支出」するか、「確保すべき収入の徴収等を怠った場合」を対象に地方交付税の減額あるいは返還を命じることができるとしている。地方交付税法でも 20 条の 2 で委任事務を対象に同種の規定を置いている。その第 3 項は是正勧告に従わない場合には地方交付税の減額あるいは返還を自治大臣に請求できると説明している。地方財政法、地方交付税法とも、法律の規定に従わない場合、国庫支出金や地方交付税の減額、返還という財政面からのペナルティを地方団体に課することができる仕組みになっている。

#### 2.4.3 財源保障の対象となる事務

地方自治法 232 条 2 項は 47 年 12 月の改正で財源措置の対象を機関委任事務から団体委任事務を含む委任事務全体に拡張した。地方自治法の逐条解説である若林(1951)は同条について委任事務に対する財源措置を「法律上明定して財源保障を政府の義務とした趣旨と解する」<sup>28)</sup>と説明している。このことは 232 条 2 項が委任事務に対する財源保障の根拠であることを示すが、この財源保障を制度化したのが地方財政平衡交付金制度であった。地方財政平衡交付金制度は次節で見ると完全に財源保障制度として導入されたが、藤田(1976)が地方自治法の財源保障の規定は運営上空文化していると批判したように<sup>29)</sup>、地方財政平衡交付金制度がこれを実現することはなかった。

地方財政平衡交付金制度は地方交付税制度と同様に需要額と収入額の概念を使用しており、需要額は委任事務の経費を中心に算定している。一方、長野(1979)は公共事務に選挙や条例、徴税などの事務が含まれると説明している。これらはいずれも憲法に規定があり、従って地方団体固有の事務として公共事務に配分され、団体委任事務とは異なる。団体委任事務ではないから 232 条 2 項に基づく財源保障の対象から除外される。ところが、地方財政平衡交付金制度では徴税費が計上されている。藤田(1976)に従えば、委任事務の財源保障は充足していないから、委任事務すべてが算定対象となっている可能性は低い。委任事務のすべてが財源保障の対象となっていないのに、法律上財源保障の対象となっていない徴税費は需要額に計上され、財源保障の対象となっている。これは地方制度の法体系が抱える矛盾の 1 つと捉えることができるが、この問題を取り上げ、小林(1951)は法律による義務付けがあり、地方団体の財政に影響を与えるものは公共事務でも財源の裏付けを考慮する必要があると述べている<sup>30)</sup>。52 年に地方自治法と地方財政平衡交付金法は改正されたが、この改正は小林(1951)の指摘に従い、法律に義務付けがある公共事務を財源保障の対象に組み入れる措置を取っていたと考えられる。まず、地方自治法では法律を根拠としていない委任事務を、すべて法律を根拠とするように変更し、地方財政平衡交付金法では単位費用が「合理的、且つ、妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費」と規定した。国会で承認を受けた事務が合理的で、妥当な水準、標準的な施設と見なすことができれば、この改正によって公共事務に含まれる法

---

<sup>28)</sup> 若林(1951)329 頁参照

<sup>29)</sup> 藤田(1976)68 頁参照。

<sup>30)</sup> 小林(1951)15～16 頁参照。

律を根拠とした事務は財源保障の対象に組み込める。しかも、地方自治法改正によって委任事務はすべて法律を根拠としているから、この表現によって委任事務と公共事務に含まれる法律を根拠とした事務を財源保障の対象にできることになる。

地方財政平衡交付金法は 54 年に地方交付税法に移行するが、これらの規定は 99 年に地方分権一括法で改正されるまで維持されている。つまり、地方自治法 232 条 2 項は委任事務に対して財源保障を国に義務付け、地方交付税法は合理的、妥当な水準、標準的施設を対象としているから、52 年の法改正が地方交付税法の下でも維持されていたと考えられる。従って、本研究では地方交付税法の財源保障の対象を委任事務のすべてと、公共事務に含まれる法律を根拠とした事務としている。

#### 2.4.4 財源保障に利用される財源

財源保障を実現するにはこれに充てる財源が重要であり、地方財政制度の基本法は直接、間接に財源を規定している。これについて既存文献などから確認しておこう。

地方交付税法 2 条 7 号は単位費用を「道府県又は市町村ごとに、標準的条件を備えた地方団体が合理的、かつ、妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準とし、補助金、負担金、手数料、使用料、分担金その他これらに類する収入及び地方税の収入のうち収入額に相当するもの以外のものを財源とすべき部分を除いて算定した各測定単位の単位当りの費用」と定義している。換言すると、合理的で妥当な水準の行政サービスを提供するために必要な事業費を補助金、負担金、手数料、使用料、分担金などで充当し、それでも発生する不足額が需要額になると述べている。そして、この需要額は、地方交付税制度を通じて基準財政収入額（以下、収入額という）と普通交付税で補填されることになる。従って、政府が講じる財源措置としては収入額と普通交付税、補助金、負担金、手数料、使用料、分担金となるが、収入額は地方税、地方譲与税、各種交付金から計算されるからこれらも財源措置に加えられることになる。これより同号は政府の財源措置として地方税、地方譲与税、各種交付金、普通交付税、国庫支出金、手数料、使用料、分担金を挙げていることが分かる。

このように財源保障を前提とした財源措置では事業費全体が対象となるため、政府から地方団体に移転される財源に留まらず、地方団体の固有財源もその対象になっているところに特徴がある。財源保障を前提としなければ、経費を部分的に補填すればよいから財源措置には政府から移転可能な財源、例えば地方譲与税や国庫支出金、各種交付金などを挙げればよい<sup>31)</sup>。財源保障の有無によって政府の財源措置は、地方団体の固有財源にまで及ぶか、移転財源の範囲に留まるかが決まるから、個々の財源措置は財源保障を前提としているか否かを判断する上でも重要である。

一方、地方自治法 232 条 2 項は財源保障を義務付けているが、財源措置については明定

---

<sup>31)</sup> 財源保障が課されていなかった地方分与税制度の時期には必要な財源措置として補助金、交付金、地方分与税が挙げられており、移転財源に限られていた（2章 5.1.3 項参照）。

していない。長野(1995)は財源措置として地方税や国庫支出金、起債、手数料徴収権の賦与を挙げ、地方交付税措置もこれに加えている<sup>32)</sup>。これより上記の財源措置に地方債と地方交付税の特別交付税が追加される。

本項では地方財政制度の基本法から財源保障を行うための財源措置を具体的に見てきた。国には委任事務のすべてと標準的なサービス、施設に対する経費についてこれを保障することが義務付けられる一方で、その財源として地方税、地方譲与税、各種交付金、地方交付税、国庫支出金、手数料、使用料、分担金、地方債を充てることが可能となっている。そして、この財源保障を具体的に担っている制度が地方交付税制度である。次節では地方交付税制度がいかに財源保障を実現してきたのかを確認していく。

### 第3節 財源保障の仕組みとしての地方交付税制度

地方自治法の財源保障の規定を充足するため、50年度に地方財政平衡交付金制度が導入され、戦後の財源保障制度が始まる。54年度にはこの制度の構造を引き継いだ地方交付税制度に移行する。本節は地方交付税制度が担う財源保障の仕組みについて整理する。

#### 3.1 地方交付税制度に至る経緯

戦後の地方財政調整制度<sup>33)</sup>は、45年から54年の10年間に地方分与税、地方配付税、地方財政平衡交付金、地方交付税と4つの制度が目まぐるしく入れ替わっている。これはGHQによる戦後改革が反映した結果であるが、ハイパーインフレなど経済的な要因によって制度の安定性、信頼性が損なわれたことも原因となっている。新たな制度の導入は敗戦という特殊な状況によって生み出されたが、しかし短期間に次々と制度が変更されたことは、少なからず地方交付税制度にも影響を与えている。

地方交付税導入以前の制度の変遷は財政調整制度が財源保障制度へと発展していく過程でもあった。地方財政平衡交付金制度の構築に主導的役割を果たした奥野誠亮は「地方配付税制度を地方財政平衡交付金制度に改正したとき、私は地方団体に対する財政調整制度が、地方団体の財源保障制度に発展したのだと説明してきた」<sup>34)</sup>と述べていたことからそれが分かる。そして、このプロセスは地方交付税制度の性格を理解する上で重要な示唆を与える。まず、これら2種類の地方財政調整制度について概観する。

##### 3.1.1 財政調整機能を具備した地方分与税制度と地方配付税制度

日本の財政調整制度は1936年に導入された臨時町村財政補給金制度に始まるが、本格的かつ恒久的な財政調整制度が導入されるのは40年の地方分与税制度であった<sup>35)</sup>。

---

<sup>32)</sup> 長野(1995)731頁参照。

<sup>33)</sup> ここでは機能に着目して財源保障制度、財政調整制度という用語を使用し、これらを総称して地方財政調整制度と呼んでいる。

<sup>34)</sup> 奥野(1988)781頁参照。

<sup>35)</sup> 石原(2000)22頁、29頁参照。

地方分与税制度は財政調整機能を持つ配付税とこれを持たない還付税で構成されていた。このうち、配付税は所得税、法人税、入場税、遊興飲食税の国税4税の一定割合を財源に、その2分の1を課税力に反比例して、残りを財政需要に比例して、地方団体に配分していく仕組みであった<sup>36)</sup>。

GHQによる戦後改革が始まると、戦前の軍事体制を支えた社会システムを中心に解体が進められていく。この対象であった義務教育や警察といった分野では、その権限や事務が地方団体へと移管され、市町村を単位に義務教育施設や警察などが整備されている。これにより地方の財政需要は急激に拡大していくが、戦後発生したハイパーインフレが物価高騰を通じてこれに拍車を掛けている<sup>37)</sup>。

地方分与税制度は本格的な財政調整制度であったが、戦後の経済環境や国の制度等が激変していく中、機能劣化が深刻化する。配付税の財源となっていた遊興飲食税と入場税がそれぞれ47年、48年に地方税となり、財源から除外される。財政需要が拡大する一方で、配付税の財源は段階的に縮小されていったのである。入場税が移譲された48年には還付税が廃止されていたこともあって名称が地方配付税制度に変更された<sup>38)</sup>。

地方配付税制度となった翌49年にはドッジラインによって緊縮財政が採用され、所得税と法人税の配付税率が「地方配付税法の特例に関する法律」に従って49年度に限り33.14%から16.29%に半減している。国の財政負担を軽減するために配付税を減額したのであるが、国の都合を優先したこの対応で制度に対する地方団体の信頼は失墜した<sup>39)</sup>。こうした理由から戦後の税財政制度の骨格を築いたシャープ勧告が49年に発表されると、地方配付税制度は地方財政平衡交付金制度へと移行したのである<sup>40)</sup>。

### 3.1.2 財源保障機能を整備した地方財政平衡交付金制度

シャープ勧告は地方配付税制度の財源が不安定であること、その算定方法が独断的であることを課題に挙げている。このうち、不安定性については、シャープ勧告でも国家財政の都合から配付税率が変動することを挙げ、地方が制度を信頼していないと述べている。さらにこの不安定性は、法人税と所得税という景気の影響を受けやすい租税を財源に充てている制度の構造そのものにもあるとしてその改善を求めている。

一方、算定が独断的とは配付税額が都道府県と市町村で等分されている点を指摘し、この配分が実際の事務量を反映していないと説明している。これらを解決するため、地方配

---

<sup>36)</sup> 石原(2000)29～30頁参照。

<sup>37)</sup> 地方団体の場合、前年度の所得等に課税しているから、物価騰貴後の歳出に物価騰貴前の歳入を充てることになり、インフレの影響は特に深刻である。

<sup>38)</sup> 石原(2000)30頁参照。

<sup>39)</sup> 配付税率は48年度の23.32%が49年度に33.14%へと引き上げられたが、これが実現することなく、16.29%となった(藤田(1976)143～146頁参照)。地方団体はようやく引き上げられることになった配付税率が、結局48年度の水準以下で決着したことで強い失望感になったと考えられる。

<sup>40)</sup> 石原(2000)40～41頁参照。

付税を廃止して一般会計が負担する一般平衡交付金に移行することを勧告した<sup>41)</sup>。

この勧告を踏まえ、50年に導入されたのが地方財政平衡交付金制度である。この制度は個々の地方団体について標準的な財政需要額と収入額を算定し、その差額である財源不足額を国の一般会計における交付金によって完全補填するという画期的な財源保障制度であった。しかも、その算定は政府から独立した地方財政委員会が担うなど、政府の裁量的運用による影響を排除する仕組みも組み込まれていた。

このように地方財政平衡交付金制度は地方自治の観点からは理想的な制度であったが、その予算編成は政治問題化し、困難を極めることになる。制度が導入された50年度とその翌年度の当初予算では平衡交付金の算定をシャープ税制使節団、地方財政委員会、大蔵省の3者がそれぞれ行い、その金額を巡り国会で激しい対立を生んだ。

50年度当初予算は結局大蔵省の意向が優先され、地方財政委員会は十分な予算を確保できなかった。これを受け、50年度補正予算以降、国会を巻き込んだ大蔵省と地方財政委員会の対立は深刻化していく<sup>42)</sup>。

地方財政委員会設置法13条は、地方財政委員会が国会に意見書を提出できるとしていた<sup>43)</sup>。この規定は地方財政委員会と大蔵省の意見が異なる場合に、国会がこれを調整する仕組みであった。この規定に従い、地方財政委員会は50年度補正予算から大蔵省の予算案に対して国会に意見書を提出している<sup>44)</sup>。これによって平衡交付金に関する2つの予算案が国会で妥当性を争うことになり、国会の議論に拍車を掛けている。繰り返されたこの種の混乱を收拾するため、52年に地方財政委員会が廃止され<sup>45)</sup>、さらに54年には地方財政平衡交付金制度の構造をほぼそのままに、総額が国税の一定割合で決定される地方交付税制度に移行したのである。

2つの制度はどちらも需要額と収入額を使用している。需要額は個々の地方団体の一般財源でまかなうべき歳出規模、収入額は一般財源の標準的な規模を示したものである。地方に事務が移譲されれば、これに伴って需要額は拡大する。これに対して、収入額は景気変動に応じて増減する。この差額である財源不足額を完全補填するため、平衡交付金を充足するには巨額の財政資金を必要とした。さらに不況期に税収が落ち込むと、国の負担が拡大していく仕組みでもあり、これが大蔵省と地方財政委員会の対立の原因となっていた。この問題を解決するため、財源保障機能を持った地方財政平衡交付金制度の構造をベースに、国税の一定割合にリンクすることでその総額（以下、国税の一定割合のことを交付税率、総額のことを交付税財源という）を機械的に決定する仕組みに転換したのである。つ

---

41) 石原(2000)40～49頁参照。

42) 荻田(1951)229～232頁、藤田(1976)303～304頁参照。

43) 地方財政委員会設置法の条文は衆議院HPで検索、取得できる。『衆議院HP』、2017年1月20日、<<http://www.shugiin.go.jp/internet/index.nsf/html/index.htm>>

44) 50年度補正予算の意見書は自治大学校(1978)191～193頁を、51年度当初予算は同書217～218頁から把握できる。

45) 独立を控え、日本の主権が回復していく中、政府は行政機構の簡素化を理由に地方財政委員会の廃止を決定した(藤田(1978)13～18頁参照)。

まり、財源保障制度の地方財政平衡交付金制度に、財政調整制度の地方配付税制度を組み込むことで、地方交付税制度は54年にスタートしている。

平衡交付金の算定では大蔵省の意向が優先され、地方団体の意見を代弁した地方財政委員会の意見は看過された。結果的に地方団体の意見は無視されたが、一方で国にとっても戦後改革によって完全自治体となった地方団体を制御することが簡単ではないことを認識することにもなっている。例えば、石原(2000)は、この時期都道府県知事が首相官邸に座り込む<sup>46)</sup>など陰悪な状況があったと説明している。さらに51年2月21日の参議院地方行政委員会会議録<sup>47)</sup>では、都道府県知事が複数のルートを使用して平衡交付金の増額に関する意見書等を国会に提出していたことが分かる。これらの事実は地方団体が大蔵省の予算案に強く抵抗していたことを窺わせる。これは平衡交付金総額を、国会が調整するという政治決着の仕組みを導入したことに起因していた。こうした混乱の経験が、地方交付税制度の導入当初、そしてその後の制度運用において、自治府のリスク回避の姿勢として顕在化したことは考慮しておく必要があるだろう。

### 3.2 財源保障機能と財政調整機能の概念

地方交付税制度は財源保障機能と財政調整機能をあわせもつ制度と説明されてきたが、その概念は必ずしも明確ではない。これらの概念は制度の史的変遷から捉えると理解しやすい。地方交付税制度の財源保障機能は地方財政平衡交付金制度を引き継いだところであり、財政調整機能は地方配付税制度に由来している。前者は必要な経費を完全補填することを前提としていたが、後者は国税の一定割合を地方団体の財政力や行政需要に合わせて配分する仕組みであった。地方配付税制度では事務の執行に必要な財源を充足するかは問題ではなく、財政力を考慮して資金配分しているかが重要であった。端的に言えば、これは制度設計の問題であり、制度で財政調整が考慮されていれば、常に財政調整機能は確保されることになる。この点、地方財政平衡交付金制度や地方交付税制度は地方団体の財源不足額に応じて資金を配分しているため、常にこの機能は担保されている。

財政調整機能が制度設計に依存するのに対し、財源保障機能の成立は以下の式に従うことになる。ここで、普通交付税の総額とは国税の一定割合であり、財源不足総額とは財源不足額<sup>48)</sup>を地方団体で合算した額を意味している。

$$\text{普通交付税の総額} \geq \text{財源不足総額} \quad (\text{式 1.1})$$

財源保障機能は普通交付税の総額で財源不足総額を全額補填できる場合に成立する。これは極めて単純な条件で、式 1.1 を満たし、さらに財政調整を考慮した制度であれば、財

<sup>46)</sup> 石原(2000)64頁参照。

<sup>47)</sup> 本研究では国会会議録を以下の「国会会議録検索システム」から取得している。「国会会議録検索システム」、『国立国会図書館 HP』、2017年1月20日<<http://kokkai.ndl.go.jp/>>

<sup>48)</sup> 地方交付税法 10条2項による。

源保障機能と財政調整機能の双方が充足される。だが、式 1.1 を満たさなければ、その制度は財政調整機能しか働いていないことになる。これが財源保障機能と財政調整機能の基本的な捉え方である。

完全な財源保障制度であった地方財政平衡交付金制度では必ず式 1.1 を満たす必要があったが、財政調整制度の地方配付税制度では式 1.1 を満たす必要はない<sup>49)</sup>。地方交付税制度は財源保障制度であるから式 1.1 を充足する必要があるが、財源が国税の一定割合と決まっているため、常に式 1.1 を充足するとは限らない。この問題に対処するため、地方交付税法では 6 条の 3 第 2 項の規定を置き、地方財政平衡交付金制度とは異なる、長期的な観点から財源保障機能を維持していく仕組みを導入している<sup>50)</sup>。

この条文は財源不足総額と普通交付税の総額に著しい乖離が生じ、これが継続していく場合には、交付税率の改正、あるいは地方制度の見直しを義務付けている<sup>51)</sup>。これによって地方交付税制度では、本来式 1.1 を充足しなければ成立しない財源保障機能の条件を大幅に緩和している。すなわち、財源不足総額と普通交付税の総額に著しい乖離がなければ、式 1.1 を満たさなくても財源保障機能が成立していると解釈する。さらにこの緩和された財源保障機能が成立しない場合でも、これが継続しなければ、容認しているのである。しかし、この著しい乖離が一定期間を経たのちも継続する場合には、交付税率の改正、地方制度の見直しによって財源保障機能を回復しなければならない。このように 6 条の 3 第 2 項によって地方交付税制度では式 1.1 を拡張した財源保障機能の成立条件を規定している。その上で成立条件が充足されない場合の猶予期間を示し、猶予期間を経過した場合の財源保障機能の回復方法を明示している。この意味で 6 条の 3 第 2 項は地方交付税制度の財源保障機能にとって重要な規定となっている。

地方財政平衡交付金制度は、毎年度財源保障機能を充足しなければならない完全な財源保障制度であった。これに対し、地方交付税制度は緩和した財源保障機能を充足すればよく、しかも単年度ではこの財源保障機能ですら成立していないことがありうる。しかし、これが恒常的になると、財源保障制度にならないから一定期間で交付税率の見直しや地方制度の改正によって財源保障機能を回復する手続きを導入している。地方交付税制度では、財源保障機能が成立しない場合があるため、財政調整機能と財源保障機能の 2 本立てが採用され、また長期的に財源保障機能を維持する制度となっているのである。

### 3.3 マクロの財源保障機能を実現する仕組み

式 1.1 は地方団体全体の財源保障を充足する条件であるが、これは個々の地方団体でも同様であり、この場合普通交付税と財源不足額が当てられる。一般に前者はマクロの財源保障機能、後者はミクロの財源保障機能と呼ばれ、まずマクロの財源保障機能を確保した

<sup>49)</sup> 普通交付税を普通平衡交付金、地方配付税と読み替える必要がある。

<sup>50)</sup> 54 年 4 月 9 日衆議院地方行政委員会会議録参照。

<sup>51)</sup> この規定は 2 章で具体的に扱う。なお、著しい乖離とは 10% 程度、継続するとは 2 年が経過し、さらに将来も継続する場合と解釈されている。

後、次にミクロの財源保障機能が実現されていく。本項でマクロの財源保障機能を扱い、次項でミクロの財源保障機能を見ていく。

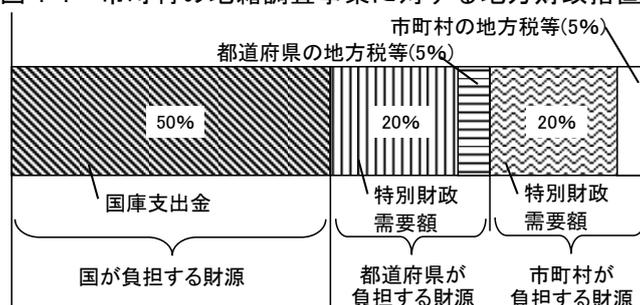
地方交付税制度ではマクロの財源保障機能を確保するために2つの仕組みを導入している。1つは個々の事務ごとに実施される地方財政措置であり、2つめはこれら进行评估する地方財政計画である。委任事務に対する地方財政措置は地方自治法 232 条 2 項が、地方財政計画の策定は表 1-4 で指摘したように同法 7 条が根拠となっている。財源保障を確保する上で重要な役割を果たしてきたこれら2つの仕組みについて見ていく。なお、この仕組みは委任事務に限らず、法律の義務付けがある公共事務にも適用されている。

### 3.3.1 地籍調査事業と公立義務教育施設整備における地方財政措置

地方財政措置の例として地籍調査事業と公立義務教育施設整備を取り上げる。前者は経常経費で、後者は投資的経費に対応する事業である。

地籍調査事業は地方財政法 10 条 24 号で国が積極的に経費を負担しなければならない事業に指定され、同法第 11 条により事業費の算定方法が法律または政令によって定められている。この算定方法に従って事業費が決定されると、市町村の事業費に対する地方財政措置は図 1-1 のようになる。

図 1-1 市町村の地籍調査事業に対する地方財政措置



資料：国土交通省地籍調査 Web サイト<sup>52)</sup>、特別交付税に関する省令

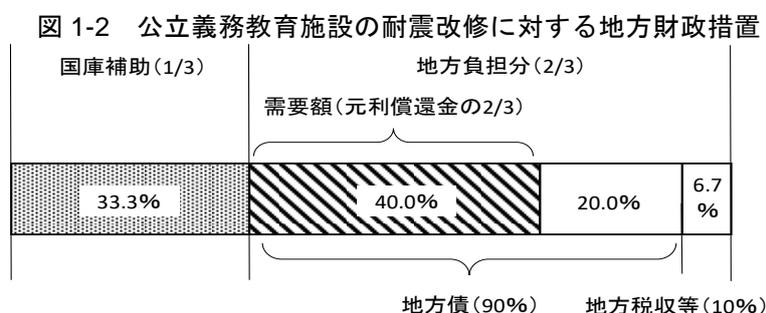
経費は国が2分の1、都道府県と市町村がそれぞれ4分の1ずつ負担することになっているが、特別交付税に関する省令 3 条 3 号イ 40 により地方負担の 80%は特別財政需要額に算入され、特別交付税で措置される。これは地方財政法 11 条の 2 により地方負担分を財政需要額に算入することが義務付けられているからである。これにより地方交付税の交付団体であれば、地方団体が自らの税収等から支出するのは全事業費の 5%となる。

地籍調査は地方財政法 10 条に掲載されているが、単年度で捉えると、すべての市町村が実施している訳ではない。このため、地方負担分は需要額ではなく特別財政需要額に算入される。一方、生活保護費や小中学校費のように毎年度すべての市町村が実施する事務の場合、地方負担分は全額需要額に算入され、財源が保障されることになる。

<sup>52)</sup> 「地籍調査費負担金」、『国土交通省地籍調査 Web サイト』、2017 年 1 月 20 日 < <http://www.chiseki.go.jp/plan/futankin/index.html> >

次に公立義務教育施設整備を対象に地方財政措置の実態を見ていく。公立の義務教育施設の整備主体は主に市町村である<sup>53)</sup>。近年、施設の新設以上に耐震補強工事に取り組んでいる。義務教育施設の耐震補強工事は、95年に制定された建築物の耐震改修の促進に関する法律以降強化されてきており、同法は都道府県、市町村それぞれに団体委任事務を設定している<sup>54)</sup>。団体委任事務であるから義務教育施設の耐震補強工事は地方の事務である。

同法は1995年1月に発生した阪神・淡路大震災を受け、学校、体育館、病院、劇場、デパート、オフィスなどの耐震性の向上を目指して立法化された<sup>55)</sup>。法律は建設省が所管しているが、公立の義務教育施設に対しては文部省が交付金を支出している。地方自治法232条2項はすべての委任事務に対する財源保障を国に義務付けていたから、建設事業でも図1-2に示す地方財政措置を実施している。



資料：文部科学省 HP<sup>56)</sup>

耐震改修工事の事業費は補助対象となる施設の面積に一定の単価を乗じたものと、実額の少ない方に、事務費を加えて算出される。この事業費に対して、国が交付金によって3分の1を補助し、市町村が管理する小・中学校の場合、当該市町村が事業費の3分の2を負担することになる。この際、学校教育施設等整備事業債を利用すると仮定すると、地方負担分の90%が地方債で補填できる。つまり、この時点で市町村が地方税収等から支出するのは全事業費の6.7%、地方負担分の10%である。地方債に対しては、次年度以降元利償還金が発生するが、その3分の2は需要額に算入される。このため、実際に市町村が負担するのは、地方交付税の交付団体であれば、4分の1程度になる<sup>57)</sup>。

このように地方交付税制度では財源保障を行うために個々の事務ごとに地方財政措置

<sup>53)</sup> 市町村には学校教育法により義務教育施設を設置する義務があり、これは団体委任事務である。新たに義務教育施設を設置する場合、義務教育諸学校等の施設費の国庫負担等に関する法律に基づき、2分の1の国庫補助があり、この場合、地方負担分は地方財政法11条の2により需要額に算入される。

<sup>54)</sup> 97年の地方自治法の一部を改正する法律参照。

<sup>55)</sup> 95年6月8日衆議院災害対策特別委員会、10月19日同建設委員会会議録参照。

<sup>56)</sup> 「公立学校の耐震化事業に対する地方財政措置(平成25年度)」、『文部科学省HP』、2017年1月20日<[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/houdou/\\_icsFiles/afieldfile/2013/08/02/1338424\\_01.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/houdou/_icsFiles/afieldfile/2013/08/02/1338424_01.pdf)>

<sup>57)</sup> 「国庫補助事業について」、『文部科学省HP』、2017年1月20日<[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/zyosei/zitumu.htm#a002](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/zitumu.htm#a002)>

を実施しており、これによって事業費の算定方法を確立し、財源措置の具体的内容を決定している。この仕組みは経常経費、投資的経費に関係なく適用され、事務ごとに各地方団体の事業費と、充当する財源、その割合が明確になる。しかも、これを地方団体全体に適用すれば、委任事務ごとに全国の事業費と必要な財源が把握できる。地方財政措置は地方財政計画に計上される委任事務に共通した手続きで、算出結果を地方財政計画に集約することで、地方交付税制度はマクロの財源保障をより円滑に実施できるようになっている。

### 3.3.2 マクロの財源保障機能を評価する地方財政計画

個別の事務ごとに事業費を算出し、その事業費をいかなる財源で確保するかを細かく規定しても、これらの経費を積み上げたときに財源が確保できるとは限らない。新規事務では地方財政法 13 条 1 項と 21 条の規定から関係省庁で調整することになるが、その際大蔵省はできるだけ地方税収で財源措置を行うことを主張するだろう。しかし、全額地方税収で措置する規定は単なる画餅に過ぎない。

積み上げられた経費が実現可能かどうかを評価するのが地方財政計画である<sup>58)</sup>。例えば、99 年度版を示すと表 1-5 になるが、これは地方団体全体が対象である。このうち、歳出に計上されている経費のほとんどが財源保障の対象となる委任事務である。これに対し、歳入の内訳は、標準的な条件で算定した地方税収や、補助事業に伴う国庫支出金、調達可能な地方債収入などである。ここでは地方財政制度の基本法が財源措置の対象とした歳入項目が取り上げられている。

それでは地方財政計画の機能を簡便に説明してみたい。例えば地籍調査のような国庫支出金を伴う事業の場合、大蔵省と所管省庁が国庫支出金を決定すると、総事業費と財源は自動的に決まる。地籍調査の場合、仮に国庫支出金が 10 億円なら、総事業費は 20 億円、財源は国庫支出金の他、特別交付税 8 億円<sup>59)</sup>、地方税等 2 億円と決まってしまう。この仕組みは定率の国庫支出金を伴う事務に共通したもので、投資的経費でも同様である。投資的経費の場合、財源として地方債なども加わるが、国庫支出金が計上されると、自動的にこれらの経費が地方財政計画に計上されることになる。

委任事務では地方財政措置で事業費の算定方法や財源措置を細かく決めることができるから、国庫支出金による補填がない場合でも算定方法に従って総額が決定できる。この総額に対応する歳入は地方財政措置で決定されている。国の予算編成で国庫支出金が算定されると、自動的に地方財政計画の歳入と歳出が決定されるが、国庫支出金が伴わない場合でも総額を計算することで地方財政計画の歳入、歳出は計算できる。こうして財源保障の対象となる事務を積み上げ、その他調整的な経費を決定すると、地方財政計画はマクロの財源保障の評価へと移っていく。

<sup>58)</sup> 特別会計に計上される委任事務はこの限りではない。

<sup>59)</sup> 特別交付税も財政調整機能を具備しているから、正確にはこの 8 億円は特別財政需要額に算入される額で、配分される額ではない。

表 1-5 99 年度における地方財政計画

単位：億円

歳 入		歳 出	
地方税	352,957	給与関係経費	236,922
普通税	318,216	給与費	235,972
目的税	34,741	恩給費	950
地方譲与税	6,131	一般行政経費	192,745
地方道路譲与税	2,874	国庫補助負担金等を伴うもの	86,523
石油ガス譲与税	152	生活保護費	15,314
航空機燃料譲与税	163	児童保護費	14,602
自動車重量譲与税	2,830	老人保護費	9,028
特別とん譲与税	112	老人医療給付費	11,514
地方特例交付税	6,399	児童扶養手当給付費	3,011
地方交付税	208,642	在宅福祉事業費	6,252
国庫支出金	132,359	その他の一般行政経費	26,802
義務教育職員給与費負担金	30,404	国庫補助負担金を伴わないもの	106,222
その他普通補助負担金等	45,563	公債費	113,882
生活保護費負担金	11,499	維持補修費	9,870
児童保護費等負担金	7,272	投資的経費	294,788
老人保護費負担金	4,453	直轄事業負担金	11,708
児童扶養手当給付費負担金	2,258	公共事業費	89,817
在宅福祉事業費補助金	3,111	失業対策事業費	263
その他の補助負担金等	16,970	一般事業費	48,264
公共事業費補助負担金	46,461	特別事業費	144,736
普通建設事業費補助負担金	46,108	長期計画事業費	60,388
災害復旧事業費補助負担金	353	過密過疎対策事業費	18,402
失業対策事業費負担金	153	広域市町村圏等振興整備事業費	3,114
国有提供施設等所在市町村助成交付金	232	地域活力創出プラン関連事業費	7,500
施設等所在市町村調整交付金	60	ふるさとづくり事業費	11,650
交通安全対策特別交付金	890	地域総合整備特別対策事業費	6,520
電源立地促進対策等交付金	1,638	都市生活環境整備特別対策事業費	3,664
特定防衛施設周辺整備調整交付金	125	緊急防災基盤整備事業費	2,820
特別行動委員会関係特定防衛施設周辺整備調整交付金	44	特別単独事業費	21,867
石油貯蔵施設立地対策等交付金	73	臨時経済対策事業費	8,000
地方道路整備臨時交付金	6,716	自然災害防止事業費	811
地方債	112,804	公営企業繰出金	32,709
使用料及び手数料	15,566	収益勘定繰出金	19,273
雑収入	50,458	資本勘定繰出金	13,436
歳入合計	885,316	地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費	4,400
		歳出合計	885,316

資料：地方財政要覧

大蔵省が国の予算で交付税財源となる国税の見通しを立てると、地方交付税の額は自動的に決定する。これより普通交付税が仮に 20 兆円であったとしよう。地方財政計画の歳出が 60 兆円、歳入が 41 兆円であれば、普通交付税は財源不足を充足するから、式 1.1 より地方交付税制度はマクロの財源保障機能を満たす。この場合、19 兆円を普通交付税として配分、1 兆円を特別交付税として分配する。これに対し、歳出が 60 兆円、歳入が 39 兆

円の場合には、地方交付税は法的にマクロの財源保障機能を充足しているが、財源不足額を充足できない。この時は 20 兆円を財源不足額に応じて個々の地方団体に支出し、不足分の 1 兆円は地方団体の努力で節約することになる。

極めて簡単に説明すれば、地方交付税制度のマクロの財源保障機能はこれらの手続きによって運用されてきた。実際には都道府県と市町村を財源超過団体と財源不足団体で捉えて歳入、歳出を推計し、留保財源といった経費を見込むなど、複雑な算定手続を経て決定されている。また、6 条の 3 第 2 項の規定や地方財政対策など、大蔵省との交渉も考慮する必要があるが、ここでは地方交付税法の最も基本的な場合を取り上げた。

### 3.4 ミクロの財源保障を実現する仕組み

地方財政計画と地方財政措置によってマクロの財源保障機能が担保されると、次に地方財政計画に計上された地方交付税が個々の地方団体に配分される。これによって地方団体ごとの財源保障、ミクロの財源保障機能が実施される。ミクロの財源保障機能は専ら普通交付税の配分を担っており、需要額と収入額がこれを実現している。ここではこの配分方法の概要を記し、詳細は必要に応じて各章で説明を追加している。

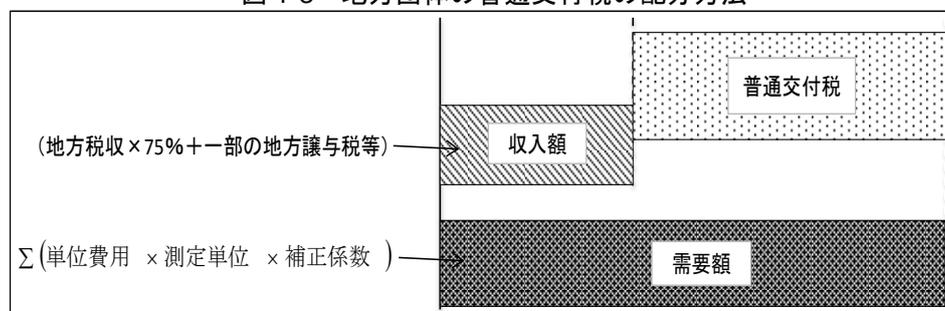
#### 3.4.1 各地方団体の地方交付税の算定

マクロの財源保障機能が働いているケースを例に、個々の地方団体の地方交付税額の算定方法を整理する。なお、本研究は主に 2000 年度までを対象にしているから、ここでは原則として 99 年時点の法律に従っている。

交付税財源は所得税の 32%、法人税 34%、酒税 32%、消費税 29.5%、たばこ税 25%<sup>60)</sup>で、この比率が交付税率である。交付税財源のうち、94%が普通交付税に、6%が特別交付税に充てられる<sup>61)</sup>。特別交付税は普通交付税の補完的な機能を果たし、普通交付税を調整する財源や災害に対応した財源を配分する役割を担っている。

本研究では 3 章で特別交付税を簡単に扱う以外取り上げていない。このため、地方交付税の配分方法は普通交付税を中心に説明していく。これを示すと図 1-3 のようになる。

図 1-3 地方団体の普通交付税の配分方法



資料：地方交付税法

<sup>60)</sup> 地方交付税法 6 条 1 項による。

<sup>61)</sup> 地方交付税法 6 条の 2 第 2 項、3 項による。

普通交付税の配分は各地方団体の需要額と収入額の差額で行われる。この差額が財源不足額であるが、これを各地方団体で合算した総額が交付税財源の96%分に一致することはない。財源不足総額と普通交付税の総額が完全に独立して算定される以上、これは避けることができない。このため、実際の普通交付税の額はこの交付税財源を財源不足額に応じて配分されたものとなる。個々の地方団体ごとに需要額と収入額は算定されるが、以下ではこの算定方法について示していく。

なお、本来需要額、収入額、普通交付税、財源不足額は個々の地方団体を単位に定義された概念であるが、これらの用語を厳密に区別する必要がない場合に限り、本研究では地方団体全体の集計値に対してもこの用語を適用している。

### 3.4.2 需要額の算定方法

需要額とは、合理的で妥当な水準の行政を行い、標準的な施設を維持するための財政需要を一定の方法によって算出したもので、一般財源を持って賄われる額である。これは経常経費、投資的経費、その他の経費に分けられ、経常経費と投資的経費はさらに土木費、教育費などの費目別に分割され、その内訳に道路橋りょう費、小学校費など款別費目が設定されている。款別費目はさらに細分化される場合がある。これらが需要額算定の最小単位で、本研究では個別算定経費と呼んでいる。個別算定経費は単位費用と測定単位、補正係数を乗じることで求められる。そして、算出された個別算定経費を合算した総額が需要額であり、これは地方団体ごとに算出されている。

単位費用や測定単位、補正係数の概要を表1-6に記した。

表 1-6 需要額の算定に係る用語の整理

<b>単位費用</b>
都道府県と市町村でそれぞれ170万人、10万人の標準的な条件を備えた団体を標準団体とし、標準的な行政を行うのに必要な一般財源を行政費目ごとに積算し、標準団体の測定単位で除した額である。経費は職員数や事業内容を具体的に設定し、国庫支出金、手数料などの特定財源を控除しているが、地方債に関しては単位費用から控除する明示的な規定はない。
<b>測定単位</b>
個別算定経費ごとに事務量を測定する指標のことである。測定単位は、各行政費目の事業量と正の相関性が高い指標から、国勢調査などの指定統計や、道路法などで整備が義務付けられた台帳に掲載されている数値など、客観的な数字が採用されている。
<b>補正係数</b>
実際の地方団体は気候条件、地理条件、都市化の状況等で財政需要が変化する。こうした財政需要の違いを調整するため、補正する目的ごとの補正係数を導入し、これを測定単位に乗じることで財政需要を調整している。

資料：地方財政小辞典

単位費用は地方交付税法12条3項を根拠として、毎年度の計数は同法の別表で定められる。このため、毎年度国会の議決を経て決定されており、その額は法定されている。

測定単位は同法12条2項で、測定単位の根拠となる資料についてのみ法定されている。

個別算定経費ごとに、例えば市町村の測定単位を整理したものが表 1-7 である。

これらの事実は単位費用と測定単位が国会の議決を経て決定されてきたことを意味する。これに対し、補正係数は地方交付税法 13 条各項の規定に従い、自治省令で決定されてきた。補正係数が自治省の裁量で決定しているといった批判はこの方法に起因している。

表 1-7 市町村における個別算定経費別測定単位

費目／款別費目		経常経費	投資的経費
消防費		人口	—
土木費	道路橋りょう費	道路の面積	道路の延長
	港湾費	港湾（漁港を含む）の係留施設の延長	港湾の外郭施設の延長／漁港の外郭施設の延長
	都市計画費	都市計画区域の人口	都市計画区域の人口
	公園費	人口	人口
	下水道費	人口	人口
	その他の土木費	人口	人口
教育費	小学校費	児童数／学級数／学校数	学級数
	中学校費	生徒数／学級数／学校数	学級数
	高等学校費	教職員数／生徒数	生徒数
	その他の教育費	人口／公立幼稚園園児数	人口
厚生費	生活保護費	市部人口	—
	社会福祉費	人口	人口
	保健衛生費	人口	—
	高齢者保健福祉費	65 歳以上人口／70 歳以上人口	65 歳以上人口
	清掃費	人口	人口
産業経済費	農業行政費	農家数	農家数
	商工行政費	人口	—
	その他の産業経済費	林業・水産業・鉱業の従業者数	林業・水産業・鉱業の従業者数
その他の行政費	企画振興費	人口	人口
	徴税费	世帯数	—
	戸籍住民基本台帳費	戸籍数／世帯数	—
	その他の諸費	人口／面積	人口／面積

注：「／」は複数の測定単位があること、「—」は算定が行われていないことを意味する。  
資料：地方交付税制度解説(単位費用篇)

### 3.4.3 収入額の算定方法

収入額とは、標準的な状態において徴収できる税収入を一定の方法によって算定した額である。収入額は、原則として法定外普通税や目的税を除き、税収見込額、各種交付金の収入見込額、各種譲与税収入見込額等に基準税率を乗じた額を合算したものである。基準税率は、税収見込額や各種交付金収入見込額については都道府県の場合 80%、市町村の

場合 75%、各種譲与税収入見込額の 100%である。

基準税率を使用するため、地方交付税の算定で捕捉されない税収が地方団体の裁量的な財源として残ることになる。これは地方団体に留保されることから一般に留保財源と呼ばれる。例えば、市町村の基準税率は 75%であるから税収の 25%が留保財源となるが、これは需要額の算定が行政経費を完全に捕捉できないため、調整財源という意味と、税の徴収率が低い時代には地方団体の徴税努力を促すことが目的とされていた。近年、税の徴収率が高いことから、地方団体の裁量的な財源としての機能が大きくなっている。なお、本研究では上記の 25%のことを留保財源比率と呼んでいる。また、本研究の検討対象はマクロの財源保障であるから、断りがない限り財源保障とはマクロの財源保障のことである。

#### 第 4 節 先行研究とこれを踏まえた本研究の位置付け及び役割

「地域政策」に対する地方制度の運用としては法制化と財源保障が国に義務付けられてきた。このうち、法制化は概ね充足してきたことから財源保障を対象に、地方交付税制度を概観した。ここでは地方交付税制度の先行研究を整理するとともに、これを踏まえて本研究の位置付けや役割等について議論していくことにする。

##### 4.1 先行研究の整理

90 年代中ごろから地方財政対策の規模が拡大したことからこれを生み出す地方交付税制度の研究が活発になっている。この時期の先行研究としては、金井(1999)、神野・池上(2003)、持田(2006)、矢吹他(2008)などがある。金井(1999)は特定の制度に偏ることなく、諸外国の財政調整制度を一般化し、制度の仕組みや運営に関する理論化を試みている。神野・池上(2003)、持田(2006)は諸外国の財政調整制度の特徴から地方交付税制度を考察し、前者では改革案を提示し、後者では地方交付税の抱える課題を議論している。矢吹他(2008)ではジニ係数を用いて財政調整機能を分析し、遺伝的アルゴリズムを用いて地方交付税の歪みを議論している。これらの先行研究の多くは地方交付税制度の課題を明確にすることや、財政調整制度としての役割を評価することに重点を置いている。これに対して本研究は長期的観点から運用を解明することであり、しかもその中心は財源保障である。こうした視点に基づいた先行研究を取り上げると、藤田(1978)、藤田(1984)、貝塚・本間他(1986)、中井(1988)、岡本(1995)、古川(1995)、石原(2000)、高木(2001)、赤井他(2003)、古川(2005)、足立(2006)、高木(2008)、星野(2013)などが挙げられる。

藤田(1978)は地方財政全般を網羅し、地方交付税制度もその 1 つとして 54 年の制度導入から 68 年度までを扱っている<sup>62)</sup>。制度導入の背景や経緯、構造、機能などが定性的に説明されている。同期間を 4 期に分け、期間ごとに交付税率の変更や制度の修正を整理している。そして、地方交付税の地域別の配分や費目ごとの需要額の推移などを分析した上で、地方交付税制度の性格や機能の変質を議論する。藤田(1978)はこの時期の地方交付税制度

<sup>62)</sup> 藤田(1978)83～94 頁、423～471 頁参照。

について地方団体間の財政調整機能が強化される一方で、投資的経費では国の公共事業に基づいて需要額が算定されるなど、国によるコントロールが強化され、「地方交付税は、高度成長期においてその性格、機能をいちじるしく歪曲され、ほんらいの役割から逸脱していった」<sup>63)</sup>と結論付けている。

藤田(1984)は藤田(1978)の手法を引き継ぎ、69年度から80年度までの運用を定性的に検討している。地方交付税制度の運用は、この時期国の各種長期計画によって投資的経費が激増し、限られた財源の下で地域住民の要求を充足するため、様々な工夫を行っているとした。この結果、地方交付税制度の仕組みは複雑化し、歪曲されたと説明している。

また、地方交付税制度では71年度から借入れが始まり、75年度以降国税収入の停滞に伴って巨額の借入れと、一般会計からの繰入れが行われた。藤田(1984)はこの状況を現行の地方交付税制度の限界と崩壊を露呈したものと評価している<sup>64)</sup>。

藤田(1978、1984)は地方財政制度全般を扱っているが、検討期間が54年度から80年度と長期にわたり、地方交付税の配分や需要額の推移も検証されている。これらは財政力などを考慮して分析されていることから分かるように地方交付税制度が持つ財政調整機能に重点を置いた分析であった。

中井(1988)は都道府県と市町村における需要額の内訳について70年度、75年度、80年度、85年度を対象に構成比の変化を概観し、このうち、市部に関して需要額の決定要因を計量分析によって検証している。ここでは政令指定都市と他の都市に分け、70年度と75年度、80年度、84年度の4ヵ年について、人口、5年間の人口増加数、面積、1人当り歳出を説明変数に、需要額を被説明変数として重回帰分析が行われている。政令指定都市では人口のみが説明変数として採択されるが、その他の都市では4つの説明変数のいずれも説明力が高いことが示されている。中井(1988)は貝塚・本間他(1986)とともに需要額に計量分析を適用した嚆矢となっているが、中井(1988)が市部の全数調査に対して、貝塚・本間他(1986)はサンプル調査となっている。これらの先行研究に基づきその後繰り返し検討が行われ、推定結果も人口と面積へと収斂していくこととなる<sup>65)</sup>。

古川(1995、2005)は地方交付税制度を体系的に扱っており、地方交付税制度のまとまった研究としては藤田(1978、1984)とともに初期の成果となっている。古川(1995、2005)の分析の中心は普通交付税の配分であり、主に都道府県別と特別区、大都市、都市、町村で比較し、財政力指数に従って都道府県を6つのグループに分けて評価も行っている。時期区分として古川(1995)では5区分、古川(2005)では3区分を採用し、『地方交付税関係計数資料』によって需要額、収入額の変化を把握し、『地方交付税制度解説』から算定方法の改正内容を分析している<sup>66)</sup>。

古川(1995)の分析では54年度から61年度における財源保障の重点が都道府県と、特別

---

<sup>63)</sup> 藤田(1978)471頁参照。

<sup>64)</sup> 藤田(1984)444～496頁参照。

<sup>65)</sup> 本項の石原(2000)の内容を参照。

<sup>66)</sup> 古川(1995)2頁参照。

区、大都市に置かれていたこと、これが62年度から68年度には市町村に移っていたことを指摘している。ここでは財源保障という用語を使用しているが、これは普通交付税の配分という意味である。69年度から75年度における普通交付税の配分は都道府県の経常経費、市町村の経常経費と投資的経費で大きな伸びを示したが、都道府県の投資的経費は地方財政対策によって圧縮されたため、伸びを欠いたと述べている。75年度から82年度には財源不足から借入金や地方債が活用されたが、これらの調整は主に都道府県を中心に行われていたと説明し、82年度から89年度には国庫補助・負担率の引き下げや税制改革など財政再建による影響を強く受けたと述べている。古川(2005)では89年度から93年度について70年代の借入金が返済されたことを評価し、また都市部を中心に需要額と収入額でもその動向が安定していると述べている。94年度から98年度には財源不足が拡大を続け、96年度には地方交付税法6条の3第2項の問題が発生したが、地方交付税の増額措置を国と地方が折半で負担することが決定したのみであったとしている。

古川(1995、2005)の分析手法は藤田(1978、1984)との共通点も多く、普通交付税の配分や需要額の推移などは藤田(1978、1984)を2003年度まで拡張した結果と見ることもできる。この点、地方交付税制度の財政調整機能を中心に分析していると言えるが、藤田(1978、1984)が地方財政全般を捉えて時期区分を設定しているのに対して、古川(1995、2005)は地方交付税制度の運用から設定している点に違いが見られる。

岡本(1995)は自治官僚の立場から地方交付税制度の仕組みについて詳細に解説している。岡本(1995)は「現在の日本では、教育にしろ、福祉にしろ、国(中央政府=各省庁)が定める国民生活にかかわる施策のほとんどが、地方公共団体を通して行われている。国がこれらの行政施策の水準、例えば、義務教育や社会福祉の水準を引き上げるために、法令や制度を整備し、その実施(小学校の建設や老人ホームの運営)を地方公共団体に義務づけても、地方公共団体がその負担に耐えられなければ(十分なお金がなければ)、それらの施策も実行されず、絵にかいた餅に終わってしまう」<sup>67)</sup>と述べ、地方交付税制度がこうした行政サービスの実施を担保していると説明している。地方交付税制度の役割をこのように捉えた上で地方財政計画の役割を示し、地方財政対策にも言及している。需要額は標準的な財政需要であるとし、具体的に「国の法令に基準があるものについてはその基準により、国の予算に計上されたものについてはその内容により積算する」<sup>68)</sup>としている。岡本(1995)は地方交付税制度の日常的な運用を中心に扱っており、この意味で需要額の算定方法など示唆に富んだものとなっている。

石原(2000)は自治省の立場から政府文書の収集による地方交付税制度の経年的な説明が中心となっており、定量的な検証はほとんど行われていない。具体的な検討内容は地方交付税の算定方法、需要額、収入額の算定方法などであり、これらについて過去の議論を紹介している。この中で需要額の算定の簡素化について言及しており、測定単位を人口と面

---

<sup>67)</sup> 岡本(1995)2頁参照。

<sup>68)</sup> 岡本(1995)106頁参照。

積に限定する議論があったことが取り上げられている。これは需要額を定量的に捉えると、人口と面積でほとんど近似できることから生じた議論であるが、これに対して石原(2000)は約4割の地方団体で20%以上乖離することから採用は難しいと述べている<sup>69)</sup>。

高木(2001)は地方財政対策を主に説明しているが、需要額と収入額も扱い、また時代を区分して運用の特徴も明らかにしている。ここでは55年度から2001年度までを6つの期間に分割して議論している。

赤井他(2003)は既に1.3項でその概要を示したが、その証明は事前の地方交付税の配分が事後的に非効率性を高めることを、98年度と2000年度の市部を対象に確率的フロンティア関数で行っている。効率性の指標には人口一人当たりの経常経費と歳出総額を充て、事前の依存が強い地方団体で非効率性が高まるとしてソフトな予算制約を主張している。赤井他(2003)はほぼこの実証を利用してソフトな予算制約の存在を主張しているが、歳出を単位費用化して効率性を分析する手法の妥当性は地方交付税研究の進捗状況と密接関係している。従って、これについては次項で改めて議論する。

足立(2006)は地方交付税の運用実態と、総額決定に対する誤解を生んできた背景を分析することを目的としている。地方交付税制度は、地方団体間の財政力格差の調整機能と、標準的な行政サービスを確保するための財源保障を担っている。財源保障の対象が地方財政計画に計上されており、これらが財源保障の対象であるとしている。足立(2006)は地方交付税制度の財源保障機能に重点を置いて議論しており、地方財政計画を組上に載せている点でマクロの財源保障を扱っている。

運用実態では地方財政計画に計上された補正後の予算額を算出し、これと実際に地方団体が支出した額を82年度から2001年度で比較している。一般行政費では支出額が大きく上回るが、建設事業では95年度以降支出額が地方財政計画を下回り、特に地方単独事業で乖離が大きい。給与関係費や一般行政費では地方財政計画を上回るが、投資的経費では下回り、総額では若干下回る規模で推移し、近年その差は2兆円程度としている。

地方交付税の総額決定が収入額と需要額の差額を積み上げた結果とする説明は誤りとして、実際は地方財政計画によって決定されてきたと述べている。こうした誤解は地方交付税法の規定に依存した結果であるが、法文上明確でない方法でその額を決定してきたことに誤解の原因がある。地方財政計画が財源保障を担っているとしても、国と地方に多額の債務の蓄積がある現状でこの種の総額決定には国民のコンセンサスは得られない。少なくとも地方財政計画と実際の支出との乖離は見直す必要があると結論を述べている。

高木(2008)は主に地方交付税の改革に着眼しながら、地方交付税制度を議論している。分析の中心は90年代からで、地域間格差の是正を扱い、その改革論を論じている。

星野(2013)は地方交付税制度の財源保障機能に着目し、先行研究が投資的経費に傾斜する中、経常経費を対象にミクロの財源保障機能を分析している。分析対象は次の4つである。介護保険導入後の高齢者保健福祉費については99年度と2002年度の神奈川県と徳島

---

<sup>69)</sup> 石原(2000)263～266頁参照。

県の市町村、生活保護費については同県市部を対象に 96 年度から 2006 年度までを扱っている。就学援助費については大阪府の市町村を対象に 2004 年度、2005 年度、2009 年度、2010 年度を、公立病院については高知県梶原町、大月町を対象に 2001 年度から 2007 年度を検証している。星野(2013)の関心はミクロの財源保障機能にあるため、その分析は補正係数にまで及んでおり、この点他の先行研究と大きく異なる視点を提供している。

## 4.2 地方交付税研究の課題と本研究の役割

地方自治法 243 条の 4 は地方財政法と地方交付税法を地方財政の基本法に位置付けている。これら地方財政制度の基本法では、地方自治法 232 条 2 項と地方財政法 13 条 1 項で、国に対して委任事務の財源保障を義務付けてきた。地方制度の法体系から捉えると、単独の地方財政制度としては地方交付税制度が最上位に位置付けられ、しかも地方財政制度の基本法が国に義務付けているのは財源保障機能であって、財政調整機能ではない。地方制度の法体系が示す方向と先行研究には明らかにずれがある。地方交付税研究に課題があることは問題の所在でも取り上げたが、最上位の地方財政制度であることを勘案すると、地方財政全般の課題と見るべきかもしれない。こうした地方交付税研究の課題を整理しつつ、本研究の位置付けや役割を明らかにしていく。

### 4.2.1 地方交付税研究の現状と本研究の位置付け

地方交付税制度は 1954 年度に始まり、その運用は既に 60 年を超えている。長期の運用の中で、まとまった研究としては藤田(1978、1984)があり、これに続いて古川(1995)が公表されている。その間にも貝塚・本間他(1986)、中井(1988)など重要な論文が提供されたが、これらを含めても古川(1995)の公表時点で体系的な研究が進んできたとは言い難い。

古川(1995)は、従って地方交付税制度のまとまった研究としては初期の成果である。古川(1995)はその冒頭で普通交付税について「単年度の変化と特徴は自治省関係者が関係の機関誌等で発表しているが、その長期的な変化を解明した研究はこれまで発表されていない」<sup>70)</sup>と説明し、研究蓄積が十分でないことを指摘している。地方交付税制度について「普通交付税に関する情報は一応公表されているが、その内容が技術的であまりに複雑なために、その情報は行政関係者に独占されており、地方財政の研究者が敬遠してきた領域である。地方自治体の関心もせいぜい類似団体ないし近隣の団体の比較にとどまり、普通交付税の配分の全体的特徴やその経年的変化には目が向けられていない」<sup>71)</sup>と述べ、「普通交付税の配分に関するこれまでの研究の多くは、シャープ勧告のレトリックに依拠して自治省の運用の複雑さや恣意性を批判するのに急であり、自らその配分の実態を積極的に明らかにしようとする姿勢に乏しかった」<sup>72)</sup>と説明している。こうした実態を踏まえ、89 年度時点で「総額 12 兆 6,692 億円に達する膨大な資金の流れが総合的な検討を受けることなく

<sup>70)</sup> 古川(1995)「はしがき」参照。

<sup>71)</sup> 古川(1995)2 頁参照。

<sup>72)</sup> 古川(1995)「はしがき」参照。

配分されている」<sup>73)</sup>として、地方交付税研究の現在位置とその意義を明らかにしている。

赤井他(2003)については地方交付税制度の廃止・批判論者と擁護論者の対立について言及したが、これは地方交付税制度の理解に大きな乖離があることを示している。赤井他(2003)は、その冒頭で先行研究に関して「今後の地方交付税制度のあり方に関して、シミュレーションなどを行い、その方向性を示した提案はいくつかあるが、それらは、現在の地方交付税制度がなぜ崩壊の危機にまで陥ってしまったのかを理論的かつ実証的に厳密に分析しているわけではない。数多くの議論がなされながらも、収束を見ない理由は、いずれの提案も、経済学的に厳密な理論・実証的裏付けを持たない」<sup>74)</sup>と述べている。古川(1995)同様、地方交付税研究が依然発展途上であることに言及されている。

足立(2006)は地方交付税の総額決定に対する誤解を生んできた背景を分析しているが、この論文の作成は需要額の測定単位を人口と面積に簡素化する制度改正が実施されたことと関係があるだろう。地方交付税法では各地方団体の需要額と収入額から財源不足額を算出し、これに普通交付税を充ててきた。巨額な地方財政対策も需要額の伸びに依存しており、この算定方法を簡素化することで地方交付税の総額決定の議論も分かりやすくなるといった誤解が生じていてもおかしくはない。足立(2006)はこうした誤解が多いことを懸念して、需要額と収入額で地方交付税の総額が決定されるのではなく、地方財政計画が決定してきたことを示したのである。

古川(1995)は普通交付税の長期的配分が、赤井他(2003)は経済理論からの厳密な検討が、それぞれ欠落してきたことを指摘し、足立(2006)は地方交付税の総額決定が適切に周知されていない事実を取り上げた。普通交付税やその総額決定は地方交付税制度の運用上かなり基本的な事項である。これらを扱う先行研究が90年代以降連続した事実はそれ以前の地方交付税研究の実態を物語っている。さらに赤井他(2003)が展開した廃止・批判論者の議論は地方制度の運用で長らく問題視されてきた中央集権システムすらその存在を否定しかねない主張である。こうした議論が一定程度力を持っていることは地方財政全般において十分なコンセンサスが存在しない可能性を示唆している。地方交付税制度は地方財政制度の最上位の制度であるが、しかし十分な検証が行われてこなかった。この事実は地方財政のこの種の混乱を生むことに寄与していた可能性が高い。

既述したように地方交付税制度の位置付けは非常に高く、「地域政策」の財源保障を通じて地方財政全体を調整する役割を担ってきた。従って、その運用の変遷は戦後の地方財政の役割と機能の変化を反映している。その上、「地域政策」の財源保障は国と地方の財政を結び付ける重要な装置であり、その変化は国の財政にも影響を与えてきた。ところが、地方交付税制度の研究蓄積は近年になって漸く進んできたに過ぎない。地方交付税制度自体が十分に検討されていないから、これによる「地域政策」の財源保障もほとんど扱われていなかったはずである。地方交付税制度の運用を明らかにすることで、「地域政策」の財源

---

<sup>73)</sup> 古川(1995) 2 頁参照。

<sup>74)</sup> 赤井他(2003)「はじめに」参照。

保障の変遷を示していくことが本研究の目的であり、役割である。「地域政策」の財源保障の変遷を明らかにすることは、本章で示した地方制度の法体系に基づく地方制度の正当性を確認する作業であり、さらに戦後の「地域政策」における地方財政の役割の変遷を概括することである。また、国の財政と結び付ける装置の観点から捉えると、現在深刻な問題となっている政府債務の蓄積の実態を明らかにする過程でもある。本研究は地方交付税研究の従来の欠落を補うことによって、単に「地域政策」の財源保障に留まらない公共政策の広範な実態把握に寄与することを目的としている。

検証結果を先取りすると、本研究の特徴は「地域政策」の財源保障の充足を3つの期間で捉え、財源保障が大蔵省によって看過された時期を経て、75年度からこれが充足に向かい、80年度以降概ね充足されていたことを明らかにしたことである。3章では70年代後半に財源保障の充足が計画的に実施され、戦後導入された地方制度が完成の域に到達したことを示した。そして、その代償として地方財政対策と国債発行が急増したことを明らかにしている。70年代後半の財政運営が計画的に行われていたことは、国債膨張を不況の結果と説明してきた従来の見解を根本的に転換するものであり、公共政策全般を対象にその影響が及ぶ可能性がある。また、5章では近年深刻化している政府債務の蓄積を「地域政策」の財源保障から説明し、政府債務の代償として財源保障が維持されてきたことを明らかにしている。これらの点は先行研究の結果とは異なっていて、本研究が新たな視点を提供していると言えるだろう。

#### 4.2.2 先行研究と本研究における財源保障機能の解釈

先行研究の多くは地方交付税制度の財政調整機能と財源保障機能に言及しているが、常にこれが説明されてきた訳ではない。財政調整機能と財源保障機能が先行研究でどのように扱われてきたのかをまず確認しておこう。

藤田(1978、1984)はこの2つの機能に言及しているが、明確な定義付けはない。このうち、明示的に分析しているのは財政調整機能であって、財源保障機能ではない。藤田(1984)は道府県を財政力指数によって5つのグループに分類し、68年度、75年度、80年度の3カ年で比較している。市町村は市部と町村部に分け、人口規模と産業構造によって前者を6区分、後者を7区分し、68年度と76年度の財政調整機能を検証している。財政調整機能の評価は地方税と地方交付税、一般財源の3つを人口1人当たりで、異時点間で比較することで行っている<sup>75)</sup>。藤田(1978、1984)が財源保障機能を看過した理由としては、地方自治法の財源保障が運営上空文化していると藤田(1976)が述べていたことが関係しているかもしれない<sup>76)</sup>。地方交付税制度の財源保障機能は地方自治法を根拠としており、これが機能していなければ、地方自治法の規定は空文化する。空文化を理由に、地方交付税制度の財源保障機能が分析されなかった可能性は十分に考えられる。

---

<sup>75)</sup> 藤田(1984)483～487頁参照。

<sup>76)</sup> 藤田(1976)68頁参照。

古川(1995、2005)でも財政調整機能と財源保障機能の定義はなく、個々の分析では54年度から61年度における財源保障の重点が都道府県と、特別区、大都市に置かれていたこと、62年度から68年度には財源保障の重点が市町村に移っていたことが指摘されている。ここでは財源保障という用語が普通交付税の配分という意味で使用されている。

石原(2000)はそのタイトルが『新地方財政調整制度論』となっていることから明らかにように財政調整機能については詳細な説明があるが、財源保障機能に関しては定義も行っていない。だが、地方財政平衡交付金制度のことを「標準的な行政水準を地方団体に保証する財源保障制度」<sup>7)</sup>と表現し、最も徹底した財政調整制度と説明している。これは前節の奥野(1988)に通じる考え方で、財源保障と財政調整に概念的な差異を設けている。石原(2000)では、2つの概念の違いを示唆するものの、財源保障機能について明確な説明はなく、具体的に項目を立てて議論している訳でもない。

長期にわたって地方交付税制度の運用を分析している藤田(1978、1984)、古川(1995、2005)、石原(2000)ではいずれも財源保障機能の概念は明確ではなく、そもそも財源保障機能は分析対象にもなっていない。これは本來說明責任があるはずの石原(2000)でも本質的な違いがない。これに対し、近年になると、こうした概念は徐々に整理されてきており、さらに財源保障機能の対象となる事務についても言及がある。こうした先行研究に足立(2006)、高木(2008)、星野(2013)があるが、このうち星野(2013)はミクロの財源保障機能を検討し、足立(2006)は地方財政計画を対象にマクロの財源保障機能を分析している。

高木(2008)では財政調整機能については人口1人当たりの税収に普通交付税を加えることで均衡することから、財源保障機能については需要額を収入額と普通交付税で充足することから説明している。これらは明確な定義ではないが、上述の先行研究に比べると、具体的な内容を提示していると言えるだろう。高木(2008)は需要額を各地方団体のあるべき標準行政費と捉え、合理的、妥当な行政水準を維持するための一般財源と位置付けている。

星野(2013)は財源保障の議論を地方自治法232条2項、地方財政法13条に拡大し、地方税収や国庫支出金などの財源にも言及している。地方交付税法3条3項から財源保障の対象を合理的かつ妥当な水準の行政サービスとするなど、先行研究からさらに踏み込んだ議論を展開している。だが、財源保障については必ずしも明確に定義している訳ではなく、ここでの議論から財源保障とは「合理的、且つ、妥当な水準」の財政需要を、地方税、地方交付税、国庫支出金などで確保することと置いているようである。こうした整理をしたのち、市町村を対象にミクロの財源保障機能を具体的に検証している。ミクロの財源保障機能を重視しているため、その分析は補正係数などの設定にまで及んでいる。先行研究では必ずしも明示的に検討されていない財源保障機能を取り上げた点に大きな特徴がある。

これに対して、マクロの財源保障機能について検証しているのが足立(2006)である。財源保障の対象は地方交付税法の条文から導出しており、標準的な行政サービスを保障している。この財源保障を具体的に実現しているのが地方財政計画であるとして、その

---

<sup>7)</sup> 石原(2000)9頁参照。合わせて41頁にも同様の記述がある。

算定方法を概説している。算定方法はほぼ最新のものに則っているが、「過去において相当程度の変遷を経ていることに留意する必要がある」<sup>78)</sup>と述べている。地方財政計画の歳出は地方団体の歳出実績とは関係なく算定されており、従って地方団体が歳出を増やしたからといって地方交付税が増加する仕組みにはなっていないと説明している。これは本研究が地方財政措置として示したように歳出があらかじめ定められた算定方法に従って計上されてきたことを示唆している。

先行研究を概観すると、藤田(1978、1984)、古川(1995、2005)では財政調整機能や財源保障機能の説明が十分に行なわれておらず、石原(2000)、足立(2006)でも地方交付税法の定義の範囲に留まっている。2010年前後になると、高木(2008)、星野(2013)のように説明はより具体化してくるが、本研究で示した財源保障機能とは異なる。財源保障機能を検証している先行研究は少ないが、足立(2006)はマクロの財源保障機能を、星野(2013)はミクロの財源保障機能を分析している。地方交付税制度の運用は長期に渡っているが、財源保障機能についてはその概念の議論が始まったのも、具体の検討が始まったのも最近のことである。従って、地方交付税制度の財源保障機能の解明は今後が多くが委ねられている。

本研究では地方自治法を頂点とした法律の序列に着目し、これを地方制度の法体系と定義した。同法 243 条の 4 では地方財政に関して地方財政法と地方交付税法を最上位の法律に位置付けている。これらの法律に地方自治法を加えた 3 法を地方財政制度の基本法と本稿では呼んでいる。99 年以前にあっては、すべての委任事務に関して地方自治法 232 条 2 項と地方財政法 13 条 1 項が財源保障を国に義務付けてきた。地方財政制度の基本法に共通する規定は財源保障機能に関連するものであって、財政調整機能ではない。地方制度の法体系を踏まえると、地方交付税制度の役割は財源保障であり、とりわけ地方自治法 232 条 2 項を実現する仕組みと本研究では捉えている。財源保障の対象は地方自治法と地方財政法ではすべての委任事務であったが、地方交付税法 2 条 7 号の単位費用の規定により公共事務に含まれる法律を根拠とした事務を追加している。財源保障は地方財政措置と地方財政計画により担保され、財源保障に使用される財源は地方税、地方譲与税、各種交付金、地方交付税、国庫支出金、手数料、使用料、分担金、地方債である。さらに地方交付税制度の財源保障機能の成立条件は地方交付税法 6 条の 3 第 2 項に基づいている。すなわち、普通交付税と財源不足額の 1 割程度の差は財源保障機能が充足していると見なし、2 年であれば、これが充足していない場合でも問題はないと捉えている。本研究では先行研究からさらに明確にした概念を使用して長期的な運用について検証していく。

#### 4.2.3 データ解釈に見る先行研究の課題と本研究の役割

政府部門では組織の共通認識として利益最大化が存在しないため、組織の効率性を測定することが困難と言われてきた。しかし、地方団体の場合、提供する行政サービスが同等であるという条件があれば、代替的な方法として比較効率性分析が採用されてきた。これ

---

<sup>78)</sup> 足立(2006) 4 頁参照。

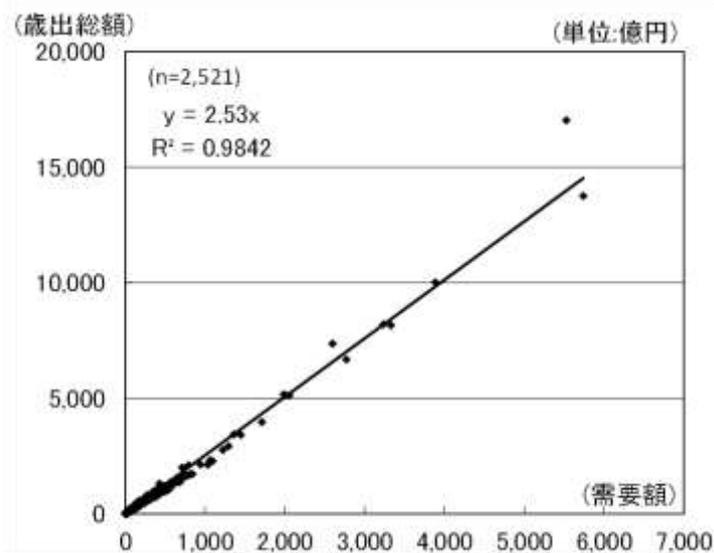
は行政サービスを提供する際の歳出額を人口などで単位費用化し、その大小関係から効率性を評価する方法である。

地方交付税研究では赤井他(2003)がソフトな予算制約を検証するために比較効率性分析を採用している。23区と政令指定都市を除く市部を対象に人口1人当たり歳出総額と人口1人当たり経常経費を効率性の指標に、事前の段階で地方交付税への依存度が高いと、非効率性が高くなるという結果を導出している。この結果をほとんど唯一の手掛かりに地方交付税にはソフトな予算制約が存在すると主張している。

比較効率性分析は広く活用されてきたが、特にこの手法に依存した研究分野として規模の経済性に関する研究がある。これは市町村の人口一人当たり歳出総額を最小化する人口規模を特定する目的で実施されてきた。市町村合併が注目を浴びる中、費用最小化を実現する人口規模を特定し、合理的な市町村合併の人口規模を示すことが目的であった。こうした実証研究には、横道・沖野(1996)、生安・鄭(1998)、吉村(1999)、林(1999)、原田・川崎(2000)、林正義(2002)、西川(2002)など多くの先行研究があり、ほとんどが政令指定都市を除外して分析を行っている。これらによって市町村財政には規模の経済と不経済が存在し、単位費用化された歳出総額が最小となる人口は概ね10万人から30万人程度になることが分かっている。

一方、貝塚・本間他(1986)や中井(1988)では市町村の需要額の変動が人口と面積でかなりの程度説明できることを示したが、林正寿(1999)は市町村の歳出総額も人口と面積で説明できるとしている。これらの先行研究から需要額も歳出総額も人口と面積でかなりの部分が説明できることが分かる。こうした類似性に着目して需要額と歳出総額を散布図に示したものが図1-4である。これは2004年度の23区を除く全市町村を対象としている。

図1-4 市町村の需要額と歳出総額の関係（2004年度）



資料：市町村別決算状況調

需要額と歳出総額が決定される時間経緯を確認すると、需要額が2004年度当初段階で

概ね決定されるのに対し、歳出総額は決算額であるから 2005 年度に決定される。つまり、需要額は歳出総額の 1 年前に決定されているから因果関係は明確であり、個々の市町村の需要額が歳出総額に影響を与えていることが分かる。その上で需要額と歳出総額に極めて高い相関が存在すれば、需要額が歳出総額を決定していると見なすことができる。この場合、比較効率性分析は一般的に使用できないはずである<sup>79)</sup>。

比較効率性分析は財政学では一般的に使用されている方法であり、その適用事例は少ない。ここでは赤井他(2003)がソフトな予算制約の実証に使用していることを指摘し、さらに規模の経済性の議論では比較効率性分析を前提としていることに言及した。しかしながら、比較効率性分析は政府が財源を配分している場合には使用できないため、それぞれの論文が目的とする科学的実証にはならない。従って、現状ではソフトな予算制約が存在すると主張することはできないし、規模の経済性が存在することが検証されたことにもならない。つまり、意図する成果は本来得られないにも係らず比較効率性分析が一般的に使用されてきたことは、このこと自体地方交付税研究が不十分であったことを示している。

本章で見てきたように個々の「地域政策」はそれぞれ地方財政措置が実施され、その事業費は市町村単位で算出できる。こうして算出された事業費に対して財源を詳細に決定しているから、個々の「地域政策」ごとに一般財源と特定財源に分割できる。例えば、一般財源を 50%、特定財源を 50%とすると、この標準的な財源配分を各市町村が踏襲すれば、各市町村の事業費は必ず一般財源の 2 倍になる。一般財源が需要額になるから、図 1-4 はこの算定方法を反映した結果であることが分かる。この場合、需要額が人口と面積でほとんど説明できれば、歳出総額も人口と面積で説明できる。地方交付税制度の財源保障を前提に、市町村がこれに従って財政運営を行えば、必ず歳出総額は人口と面積で説明できることになる。しかし、これを扱っている林正寿(1999)でもこの結果を導出できる理由は明確に説明されていない<sup>80)</sup>。このことは地方交付税研究に問題があることを示すとともに、財政学において比較効率性分析が一般化する結果を招いてきた。つまり、比較効率性分析の利用そのものが地方交付税研究の進捗状況を反映している。

歳出総額が人口と面積で説明できることは、「地域政策」の事業費が地方財政措置を経て算定され、多くの市町村が地方財政措置に合わせて一般財源と特定財源を組み合わせる

<sup>79)</sup> この種の問題を証明する方法は様々であるが、ここでは簡単に証明しておく。図 1-4 より歳出総額  $\div 2.53 \times$  需要額が導出できる。これは決定係数が 1 の場合には等号になる。比較効率性分析では(歳出総額/人口)を算出して効率を分析している。これより歳出総額/人口  $\div 2.53 \times$  需要額/人口が成立する。決定係数 0.984 はほぼ等号に近いから、これは単位費用化された需要額を評価していることが分かる。需要額/人口が描く曲線は既に『地方交付税制度解説(単位費用篇)』に掲載されている。歳出総額は単にこの曲線を 1 次変換したものであり、比較効率性分析が機能しないことは明らかである。

<sup>80)</sup> 林正寿(1999)は 70 年代に英国が市町村の統廃合を実施した際、最適規模の検討を人口と面積で行っていたことを挙げ、人口と面積で歳出を説明することに妥当性があるとしている。しかし、事例としては英国しか挙げられておらず、しかも最適規模が人口と面積で決定できるからこれらの変数が選択されたのか、統廃合を実施する際、人口と面積の説明力が明快なためにこの 2 つの変数を取り上げたのかは説明されていない。また、日本の市町村の歳出に人口と面積で説明することの妥当性については言及がない(同書 98 頁参照)。

たことを示している。本研究ではこの歳出総額と需要額の間をさらに歳出の内訳にまで拡大して適用していく。その際、需要額の算定に使用される人口データが国勢調査であることに着目して、歳出総額から人口データの違いによる推定結果の違いを抽出し、歳出総額が需要額によって決定されていることを確認する。その上で人口データの違いを歳出の内訳にも適用して、歳出内訳と需要額の影響から「地域政策」の執行状況を評価している。

### 4.3 政治学・行政学等関連分野に対する貢献

戦後の政府部門において財政が非常に大きな役割を果たしてきたことは指摘するまでもないだろう。大蔵省が政府内で巨大な権限を保持できたのは予算権限があったからである。しかも、予算を担う主計局の局長はほとんど大蔵事務次官に昇進している。これは自治省も同様で、財政局長は高い確率で事務次官となってきた。こうした人事は、戦後において大蔵省、自治省の双方で財政が最も重視されてきたことを示している。財政はほぼあらゆる政策の実現に不可欠の要素であり、これは「地域政策」においても同様である。このため、こうした財源の付与を介して国による地方団体に対する財政コントロールが形成されてきた可能性は高い。財政コントロールには運用者の意図が存在するから、これを解明すること、またその変化を観察することは単に地域政策論や財政学に留まらず、政治学や行政学など、広く政府部門を扱う研究分野で共有しうる知見が提供されることが期待できる。この観点から本研究が貢献しうる可能性について見ていきたい。

本研究は地方制度を介した「地域政策」の運用を、主に財源保障の観点から検証している。「地域政策」の財源保障は一般会計と地方財政計画を結び付ける装置としての役割を担ってきた。「地域政策」の運用を一般会計と地方財政計画との関係から捉えると、70年代後半に大きな変化が生じていたことが分かる。本研究の検証結果を先取りすると、この時期国債発行と地方財政対策が膨張する中、地方への財政移転によって「地域政策」の財源保障を充足していたことを明らかにしている。国債発行と地方財政対策の膨張は石油危機に端を発する不況を克服するためと、財政学は説明してきた<sup>81)</sup>。しかし、この時期の一般会計と地方財政計画の予算規模は76年に決定されており、計画的な歳出拡大の結果、不足する歳入を国債発行と地方財政対策で補填していたのである。つまり、不況に対する対処療法ではなく、計画的な財政運営の結果であったことを示している。加えて、こうした財政運営を採用した理由が74年7月に始まる伯仲国会からの脱却を目的としていたことを明らかにした。この時期、大蔵省の財政運営は大きく転換したが、これが計画的であったことは事前に大蔵省が転換を受け入れていたことを意味し、伯仲国会の解消が目的であったことは政治的意図が反映していたことを示している。70年代まで大蔵省がほぼ独占していた予算権限はこの時期大きく変容していた可能性がある。しかも、大蔵省は最も回避したいはずの特例国債を80年代に入っても発行していたから、この変化はその後定着している。このことは70年代の変化が不可逆的なものであったことを示唆している。

---

<sup>81)</sup> 70年代後半の先行研究については大塚(2016)44～49頁参照。

政府部門を対象とした学問分野は政治学や法学、行政学、財政学などを中心に科学の発展や時代の要請から焦点が少しずつ異なる様々な学問分野を形成し、発展させてきた。西尾(2001)は行政学の観点から社会学や経済学、法学、政治学などとの違いに言及している。政府部門を対象に分析する中で、例えば、財政学が財の働きに着眼しているのに対して行政学は政治学の一分野として個人、集団、階層間など人間の関係に着眼しているとしながら、財政学が「予算、そして財務会計にかかわる制度・活動に考察の焦点を当てるとき、財政学と行政学の考察の局面・視点の違いは紙一重のものにならざるをえない」<sup>82)</sup>と述べている。それぞれの研究分野はここ独立しながらも同じ対象を分析することから相互に近接性を有しつつ、例えば行政学であれば、官僚組織を分析の中心に、これに支点を置きながら政策立案や予算編成、中央地方関係を分析し、政治学はさらに広範に議会政治や選挙、政党を扱っている。従って、「地域政策」の財源保障を通じて、70年代後半に大蔵省の意思決定過程が大きく変化していたとすれば、関係の深い行政学、政治学といった分野においても従来の議論が修正される可能性は高いだろう。いずれも官僚機構の分析は重要なテーマであり、変化が明確になれば、見直しが行われても不思議ではない。また、大蔵省の意思決定の変化には革新自治体に関係しており、国政とも密接に連携している。75年前後には自民党単独政権が崩壊し、連立化は不可避とマスコミなどで喧伝されながら、83年の新自由クラブとの連立まで引き延ばしたことで、「地域政策」の財源保障は結びついていた可能性もある。こうした行政学、政治学からの分析は本研究ではほとんど扱っていない。これらは従来の知見に大きな変化を与える可能性がある。

戦後改革によって地方団体は完全自治体となり、地方団体に対する内閣の直接関与はほぼ「地域政策」を通じたものに限定されている。従って、戦後の中央集権構造を制度的に担保しているとすれば、それは「地域政策」を手掛かりに形成されてきたことになる。「地域政策」が法的根拠を得ると、99年以前であれば、機関委任事務と団体委任事務に分割される。多くは「地域政策」の主要部分を機関委任事務にすることで、国の関与を確保してきた。だが、「地域政策」の提供工程を機関委任事務と団体委任事務に分割し、都道府県と市町村の配分を工夫することで、国のコントロールを確保する場合もある。こうして機関委任事務を通じた国の関与が確保されてきたが、99年に委任事務は廃止され、これによって政府の統制も大幅に低減されることが期待された。

本研究は2000年度までを対象としているが、2000年度以降についても歳出の定量分析を行っている。市部を対象に歳出から需要額算定の影響を抽出し、これによって国の関与の大きさを検証している。歳出を所管省庁別に分けてこの影響を計測すると、歳出に占める割合の高い自治省、厚生省、文部省、建設省では、需要額算定の影響がそれぞれの内訳でも大きいことが分かる。そして、その傾向は2000年度以降においても全く変化はなく、「地域政策」に対する中央集権的コントロールは継続していることが明らかになる。つまり、機関委任事務の廃止が集権コントロールに影響せず、機関委任事務以外にも集権的コ

---

<sup>82)</sup> 西尾(2001)49頁参照。

ントロールを支える仕組みが存在してきたことを示唆している。本研究では定量分析によって歳出に占める「地域政策」の割合が高いことを抽出したが、地方の事務で「地域政策」が多くを占めると、中央集権的な仕組みが組成される可能性は高くなる。長野(1995)はこの点を取り上げ、団体委任事務でもこれが無制限に、恣意的に行われると地方団体の存立を脅かすと指摘している<sup>83)</sup>。これは「地域政策」の拡大によって所管省庁の支配下に置かれることを懸念したものであるが、歳出の分析はこれが実現していることを示唆している。

本研究は中央集権構造に関する検証はほとんど行っていない。それでも本稿の結論では「地域政策」が多くなると、中央集権構造が強化されることを考察している。地方分権一括法が機関委任事務に基づく中央集権構造を排除し、地方分権が実現したのであれば、歳出に対する需要額の影響は低下していくことが想定される。しかし、需要額の影響が今後も強く残るのであれば、むしろ機関委任事務とは異なる中央集権構造が存在してきたか、あるいは2000年を前後して機関委任事務に代わる新たな中央集権構造が組成されたことになる。こうした分析は政治学や行政学も含め、政府部門を研究する分野において広く議論するテーマになりうるものであり、本研究はこの契機を提供することに貢献しようものと考えている。

## 第5節 本研究の目的と前提事項の整理

本研究の表題は「地方制度を介した地域政策の運用とその変遷」である。国が制度化し、地方団体が運用する地域政策の場合、所管省庁と自治省による運用の2重構造が存在する。この実態を踏まえ、「地域政策」に係る地方制度を概観し、財源保障に着目して地方交付税制度の運用を取り上げた。2節、3節で示した地方制度は本研究の前提であるが、同時に長期的変遷においては検証の対象でもある。既に研究の目的は概ね特定してきたが、本節では改めて研究の目的、分析方法を明示し、前提となる事項について整理する。

### 5.1 本研究の目的

「地域政策」を制度化するのはそれぞれ根拠法を所管する省庁である。一方で「地域政策」の場合、これを提供するのは地方団体である。所管省庁は所管分野の知識を活用し、根拠法、政令、省令、かつては各段階における通達などを活用して「地域政策」を構築し、地方団体に運用させていく。「地域政策」に問題があれば、法律等の改正が行われ、その内容は適宜通達と組み合わせることで迅速に伝達される。所管省庁が作成するこれらの法令、通達を積み上げたものが、通常制度と呼ばれ、地方団体にとっては運用マニュアルでもある。これらを活用して地方団体は所管省庁の意図を斟酌し、地域の実態に合わせながら「地域政策」を運用していくのである。

この中で本稿が扱うのは地方制度を介した「地域政策」の運用であり、法制化と財源保障がその対象となる。このうち、法制化は、戦前の国政委任事務も法律あるいは勅令を根

---

<sup>83)</sup> 長野(1995)44頁参照。

拠としていたから、戦後の新たな体制に移行してもほとんど維持されている。しかも、一度立法化すれば、継続的な運用が問題となることは少ない。一方、財源保障は藤田(1976)が空文化したと評したように、その当初からほとんど充足されることはなかった。しかも、「地域政策」の運用において大きく転換したのも財源保障であり、従って本研究における検討の中心は財源保障である。但し、法制化の問題については3章で若干扱っている。

「地域政策」を提供するためには、サービスの詳細を決める必要があり、これを提供するための組織体制を構築し、さらに執行するには財源を調達しなければならない。この運用を担うのは所管省庁であり、自治省は地方制度に照らして適切な運用が行われているかを評価することになる。しかし、所管省庁の財源調達は国庫支出金に留まり、結果的に「地域政策」全体に対する財源保障を行うため、自治省は恒常的に「地域政策」の予算編成に関与してきた。所管省庁と自治省の「地域政策」に対する運用の2重構造はこうして形成されてきたのである。そして、自治省の運用で中心的な役割を果たしてきたのが地方交付税制度である。従って、本研究では地方交付税制度の財源保障機能が「地域政策」に対していかに充足されていったかに焦点が当てられる。これらの検討によって、本章で取り上げた地方制度を介した「地域政策」の運用が存在してきたことを示し、その長期的概観を明らかにすることが本研究の目的の1つである。

財源保障の長期的変遷を明らかにしたのち、定量分析による2つの検討を行っている。1つは「地域政策」と一般会計の関係から財源保障の充足状況を検証している。国が財源保障の責任を負う中で、その充足状況が一般会計にいかなる影響を与えてきたかを完投している。2つめは、地方団体の目的別歳出を分析することで、地方団体が「地域政策」を執行しているかを検証した。地方制度の法体系は国に財源保障を義務付ける一方、地方団体に「地域政策」の予算計上や執行を義務付けてきた。地方団体が「地域政策」を執行していることを確認することで、戦後「地域政策」が機能してきた実態を示していく。これらによって、戦後の「地域政策」の運用についてより総体的な検証を行っている。

## 5.2 財源保障の検証対象としての需要額

地方交付税制度は、マクロの財源保障機能を地方財政措置と地方財政計画で、ミクロの財源保障機能を需要額と収入額を使って担保してきた。これが財源保障を実現する仕組みであるが、これらを使用しても財源保障を正確に評価することは難しい。ここではこの問題について明らかにし、代替の分析方法に需要額の算定を取り上げた理由を説明していく。

「地域政策」は法律や政令、各種の通達などによってサービス内容や提供方法を規定している。これらの規定に基づいて事業費の算定方法が決定されると、これに従って地方財政計画に経費が計上され、需要額に組み込まれる。「地域政策」を法令通りに運用するのに必要な事業費と、地方財政計画の経費や需要額が一致すれば、「地域政策」の財源保障は実現する。しかし、法令に規定されたサービスが「地域政策」の算定方法に適切に反映されているか、地方団体の地理的、気候的条件による事業費の違いが十分に考慮されているかなど、算定方法が抱える問題は少なくない。道路の維持管理費を例にすると、その額は交

通量によって変化し、豪雪地帯とそうでない地域では基本的なコストも異なってくる。これらを適切に計測して、算定方法に組み込む必要があるが、これが簡単ではないことは明白である。これらは制度設計の問題であるが、財源保障を充足するには、物価変動など毎年変化する条件を適切に反映する必要もある。算定方法が適切に構築され、毎年の変化が十分に反映できれば、「地域政策」に必要な事業費が保障されるのである。

財源保障を評価するには少なくとも「地域政策」を運用するのに必要な事業費を把握する必要がある。そのためには「地域政策」のみを扱う職員数や、サービスに必要な費用、住民の消費量など、様々な情報を把握しなければならない。しかし、これらの情報は一般に流通していないから「地域政策」に必要な事業費を把握することはできない。財源保障の水準が分からない以上、地方財政計画に計上されている事業費や、需要額の内訳が正確に把握できても、財源保障を評価することはできない。ミクロの財源保障機能になると、地理的、気候的条件等の影響が大きくなるから、その評価はさらに困難になる。つまり、公表されている情報から「地域政策」の財源保障を直接評価することは現状では不可能になっている<sup>84)</sup>。

しかし、財源保障が充足すると、これが反映するのも地方財政計画や需要額である。その変化が算定方法の改定等を伴う場合、これを検証すれば、財源保障が充足する方向に進んでいるか、後退しているかを判断することはできる。前年度と比べ、財源保障が改善しているか否かを基準に「地域政策」の財源保障を評価するのである。この方法を長期的に適用することで、戦後の「地域政策」について、その運用のアウトラインを示してみたい。本研究はこうした分析を行うに当たり、地方財政計画より需要額を優先した。需要額は収入額とともに財源保障を実現する仕組みであり、算定に関してはより多くの情報が入手できる。しかも、地方団体全体、都道府県、市町村で需要額や収入額、普通交付税を集計すると、それぞれの単位で財源保障を定量的に評価できるメリットがある。こうした理由から本研究では、財源保障を検証するに当たり、主に需要額の算定方法を使用している。

### 5.3 需要額を対象とした場合の「地域政策」の概念

本研究は「地域政策」の財源保障を扱うが、財源保障を直接評価できないため、需要額の算定方法を利用するとした。需要額を使用すると、財源保障の対象は「地域政策」と一致しない。この点を考察した上で改めて「地域政策」の概念を確認していく。

地方交付税制度の財源保障の対象は、すべての委任事務と法律を根拠とする公共事務である。法律を根拠とする公共事務のすべてが財源保障の対象とは限らないが、財政負担の大きなものは対象になっているだろう。これを需要額と特別財政需要額に分けて算定し、財源保障を実施している。前者は普通交付税が財源不足を補填し、後者は特別交付税が負

---

<sup>84)</sup> 足立(2006)、星野(2013)は財源保障を扱っているが、地方財政計画や需要額の内訳と実際の歳出を比較しているため、正確には財源保障機能を評価している訳ではない。財源保障機能を評価するには、財源保障に本来必要な事業費とこれに対応した地方財政計画や需要額の内訳を比較する必要がある。

担することになる。これらの地方交付税全体に占める割合は普通交付税が94%であり、普通交付税に偏重して配分されている。従って、委任事務と公共事務のほとんどは需要額によって対処されていると捉えても問題はないだろう。

次にこれらの事務と「地域政策」の関係を整理する。本研究では「地域政策」は必ず委任事務となるとしたが、委任事務のすべてが「地域政策」ではない。委任事務はほぼすべてが地方自治法の別表に掲載されていたが、別表には警察や選挙など「地域政策」に合致しないものが存在する可能性がある。法律を根拠とする公共事務は組織及び財務に関する事務等その維持存立自体の事務としているため、本稿では「地域政策」の対象から除外した。しかし、地域政策の概念によってはこれらの公共事務も含まれる可能性がある。公共事務のうち、条例の制定に係る事務や徴税事務などは判断が分かれるかもしれない。地域政策の定義によって、「地域政策」は委任事務だけでなく公共事務を一部含むことがありうる。つまり、法律を根拠に地方団体が運用する事務の多くが「地域政策」であるとしても、「地域政策」から外れる事務も少なからず存在する。

これより財源保障の対象は「地域政策」とこれ以外に分けることができる。これ以外とは警察の経費や組織の維持存立に係わる経費である。しかし、この境界は研究者によっても解釈が異なり、厳密なものではない。これらの経費の一般財源分を需要額と特別財政需要額でカバーするから「地域政策」の経費の一部は特別財政需要額に組み込まれ、需要額には「地域政策」以外の経費を含むことになる。このうち、特別財政需要額に算入される「地域政策」はかなり限定されるから、そのほとんどが需要額に組み込まれていると見てよいだろう。この場合、需要額は「地域政策」とこれ以外に2分される。だが、この境界はあいまいで、しかも「地域政策」以外の多くは地方団体の維持存立に係る経費である。仮に地方団体が運用する事務のほとんどが「地域政策」であるなら、選挙費用や議会費などは「地域政策」を供給する組織を維持する経費と捉えることができる。つまり、「地域政策」とこれを提供する組織の経費となるから、需要額で「地域政策」の財源保障を検証しても大きな問題はないと言えるだろう。この課題は本研究を通じて検討していくが、5章では地方団体が「地域政策」を中心に運用していることを計量分析を使って明らかにするが、本研究はこのことを前提に議論を始める。

この場合も「地域政策」以外の政策を含むことは避けられないが、それでも「地域政策」の財源保障を需要額で評価することの妥当性は他にもある。既述したように需要額による評価は扱いが容易であることが挙げられる。しかも、財源保障についてはこれまで十分に検証されてきた訳ではないから、需要額を対象とした基本的な分析でも新たな知見が抽出できる可能性がある。正確性が求められる検証方法としては有効ではないが、「地域政策」に対する財源保障の長期的運用を概括的に把握するのであれば、需要額は有効である。これより本研究では「地域政策」を国が制度化し、地方団体が運用する地域政策と定義しつつ、その範囲は「地域政策」を提供する組織維持に拡大することで、その財源保障を需要額から検証していくこととした。

#### 5.4 ルールに基づく運用と裁量に基づく運用による分析

「地域政策」に対する財源保障を義務付ける地方自治法 232 条 2 項は、これを実現するために様々な法律と連携している。同法 243 条の 4 は、地方財政制度に関して地方財政法と地方交付税法を最上位に位置付けてきた。地方財政法は 13 条 1 項で新たな委任事務に対する財源保障の規定を設け、さらに財源保障をサポートする規定もある。地方交付税法は 232 条 2 項を具体化している。財源保障を実現するための規定が地方財政制度の基本法には多く存在し、「地域政策」の根拠法はこれらの規定を踏まえて立法化されてきたはずである。こうした法体系によって財源保障は実現される仕組みになっており、関連の法律の多くが順守されると、「地域政策」に対する財源保障も実現する。本研究では法律に従った運用をルールに基づく運用と呼び、これと需要額の伸びとの関係から「地域政策」の財源保障を検証する。ルールに基づく運用の対立概念としては裁量に基づく運用を位置付け、需要額の伸びがルールに基づく運用を主体としているか、裁量に基づく運用に支えられているかによって、財源保障の充足状況を測る指標として使用していく。

本稿ではルールに基づく運用として 3 つを想定する。1 つは立法措置を介した運用である。地方交付税制度では国会の審議を経て立法措置を講じている場合が少なくない。予算編成の際、一般に採用されるルールに基づく運用である。これには毎年度実施される単位費用の改定や、地方財政対策に関連して行われる地方交付税の増額などがある。

2 つめは法律の規定で執行の義務付けがある場合で、これも典型的なルールに基づく運用である。多くは地方財政制度の基本法の規定であり、これらが需要額拡大に与えた影響を具体的に検証している。加えて、既存の法律の場合、規定があってもそれまでルール化されていなかったものがルール化していく場合がある。財源保障の充足という意味ではこれは重要な変化であるから合わせて検討している。

3 つめのルールは、地方交付税制度の所管省庁である自治省と、大蔵省や「地域政策」の所管省庁の間で発生する取り決めである。地方制度は関係省庁が多いため、個々に対応すると、法令の運用上様々な矛盾が生じる可能性がある。このため、ルールを導入するインセンティブが生じるが、同時に自治省の業務の効率化にも寄与してきたと考えられる<sup>85)</sup>。これらの理由によりルール化が整備されるが、一方で交渉の参加者が関係省庁に限定されるため、外部から観察することは難しく、これを特定することは困難である。これには大蔵省などと取り交わす覚書なども含まれ、本研究ではルールとして扱っている。

これら 3 つをルールに基づく運用と定義すると、裁量に基づく運用とはこれ以外ということになる。こうした定義を厳密に適用すると、裁量に基づく運用の範囲を広く設定してしまう恐れがある。しかし、本稿で取り上げる運用は次の 2 つで、こうした問題にはならない。1 つは法律の規定が明確ではない領域を利用して需要額の算定をコントロールしていく場合である。この例としてはかつての通達が考えられるが、省令などもこうした要素を含んでいる。2 つめは法律を無視した運用である。これはほとんどの場合法律違反とい

---

<sup>85)</sup> ルール化のインセンティブについては大塚(2014)の 29～30 頁参照。

うことになる。だが、外部の観察者が財源保障の水準を特定できないため、需要額を裁量的に決定することが可能になる。主にこれらを裁量に基づく運用に位置付けている。なお、本稿では、裁量的運用、裁量制も同様の意味で使用している。

ルールと裁量に基づく運用の定義は以上の通りである。こうした定義は実際の運用を検証していくと、しばしば困難に直面する。例えば、需要額の単位費用は、毎年度立法措置を伴って決定しているから、明らかにルールに基づく運用である。しかし、需要額の算定は複雑な構造であるから、国会でも検証が難しく、しばしば自治省が裁量的に決定してきた。この場合、ルールに基づいて決定されているが、需要額の拡大が裁量的運用によって支配されていることが明らかになれば、裁量的運用と判断している。

また、法律には常にあいまいな領域があり、実際の運用になると、さらに細かいルールが必要となる。一般的には政令や省令がこうした法律の行間を埋める作業を行うが、省庁間の取り決めも同様の役割を果たしてきた。省庁間の取り決めは拘束力が強いが、外部から観察できないため、ルールの存在やルール化の時期を特定することは難しい。とりわけ、関係省庁が同意して一時的に運用を変更する場合、明らかにルールに基づく運用であるが、この変更を外部から判断することは不可能である。こういった課題が残るため、需要額算定に対するルールと裁量の分析だけで「地域政策」の財源保障を判断することは難しい。本研究では、需要額の拡大過程をルールと裁量に基づく運用から分析することで、第一義的に財源保障の充足を判断するが、これ以外の様々な資料や統計データを使用して、「地域政策」の財源保障を検証している。

## 5.5 検討対象となる地方団体と対象期間

地方交付税制度ではマクロとミクロで財源保障を評価してきた。マクロの財源保障は都道府県と市町村を一括して地方財政計画で、ミクロは気候や地理条件を考慮した需要額と収入額で地方団体ごとに評価を行っている。本研究は地方団体固有の影響を回避するため、マクロの財源保障を扱っている。一方、都道府県と市町村では執行する「地域政策」やその内容が異なり、歳出構造も全く違うから、これを一括して扱くと、分析上様々な困難が生じる。これを回避するため、需要額と収入額を合計した都道府県や市町村の集計値を使用している。その結果検討対象には地方団体全体、都道府県、市町村の3つが考えられるが、本研究が主に扱っているのは地方団体全体と市町村である。

都道府県と市町村で主に市町村を対象としたのは以下の理由からである。まず、54年の制度導入以来、2000年度までの需要額の伸びは都道府県の110.0倍に対し、市町村は152.9倍となっている。需要額の伸びは市町村が大きく、「地域政策」に対する財源保障を考えれば、伸びの大きな市町村でより困難が生じていると捉えることができる。本研究は需要額の拡大を分析対象としているから、伸びの大きい市町村を取り上げることで有効な分析結果が提供できると考えた。

さらに都道府県と比べ、市町村では国が直接監督する団体が少ないから相対的に国の統制を受けにくい可能性がある。「地域政策」は国が制度化しているからそもそも国の影響は

大きい。従って、国の影響が小さい市町村を分析すれば、地方団体全体に対する国の影響力は概ね想定しうる。特に定量的な分析あっては市町村を優先しているが、しかしこの原則も地方財政計画が都道府県と市町村に分割できないため、しばしば放棄せざるを得ない。このためデータの制約から定量分析では統一感が損なわれる。

研究の完成度を高めていくには、都道府県を追加し、期間ごとの分析を深化するなど、様々な点で改善が必要になる。しかし、ここで取り上げる「地域政策」を地方制度から捉えた研究や地方交付税制度を財源保障制度として分析することは従来ほとんど取り込まれてこなかったから、まずその長期的概観を明らかにすることとした。この点、より需要額の伸びが顕著な市町村の分析に偏重してもある程度有効な検討が可能であると考えている。

対象期間は制度が施行された 54 年度から 2000 年度までとしている。2000 年度までを対象としたのは本書で利用した『地方財政』に掲載されている需要額の個別算定経費が 2003 年度までしか取得できないことが理由である。但し、5 章の定量分析では 2000 年度以降のデータも一部使用している。財源保障の一般会計に対する影響では 2000 年度以前と 2000 年度以降に顕著な差があり、財源保障の分析において重要な違いとなっているからである。さらに市町村の歳出分析では、市町村の電子データが整備されたのが 95 年度で、これでは十分なサンプル数を確保できないと考えたことも理由になっている。従って、検討期間でもやや統一感が失われる結果となっている。

## 5.6 政府機関の名称

本研究は検討期間が長いため、特定の時期を議論する場合、その時期の名称、例えば、自治庁や自治省、総務省を使用する。しかし、表 1-8 にある複数の期間にまたがる議論や一般論の場合には 2000 年までの名称である自治省を利用している。これは他省庁についてもほぼ同様である。

表 1-8 地方制度の主な所管省庁の年代別名称（1945-2000 年）

年	主な所管機関	年	主な所管機関
45-47	内務省	48-49	地方財政委員会・総理庁官房自治課
49-50	地方自治庁	50-52	地方自治庁・地方財政委員会
52-60	自治庁	60-00	自治省

資料：国立公文書館 HP<sup>86)</sup>

## 5.7 本研究の構成

本研究の構成は以下の通りである。2 章から 4 章は「地域政策」に対する財源保障の変遷を明らかにしている。2 章は「地域政策」の財源保障が充足していない 54 年度から 74 年度を扱っている。収入額の伸びに需要額を調整する裁量的運用に着目し、54 年度から 2000 年度までを区分し、裁量的運用が顕著であった 74 年度までを対象に、裁量的運用が

<sup>86)</sup> 「省庁組織変遷図」、『国立公文書館 HP』、2017 年 1 月 20 日、<<http://www.digital.archives.go.jp/hensen/index.html>>

採用された背景、理由などを検討し、需要額が収入額に合わせて決定されていたため、「地域政策」の財源保障はほとんど看過されていたことを明らかにしている。

3章は75年度から80年度を扱い、「地域政策」に対する財源保障が短期間に改善されていたことを示す。これは参議院の伯仲国会を契機とするが、地方団体に大規模な財政移転が実施された結果、「地域政策」の財源保障はほぼ充足していく。これに合わせて財源保障機能を維持するための自治省の機構改革、地方法制の整備、運用におけるルール化が進展している。「地域政策」の財源保障が充足する一方で、その代償として地方財政計画では地方財政対策が急増し、一般会計では国債発行が膨張していたことを明らかにしている。

4章は「地域政策」の財源保障が概ね充足している2000年度までを扱っている。この時期は需要額の算定もルールに基づく運用が支配的になる。このため、需要額の拡大に寄与したルールを特定し、さらに需要額の拡大に対する影響を検証している。ルール化の進展は地方財政対策を頻発させるが、これを考慮して2章で検討した需要額と収入額の連動の再検証も行っている。

5章は統計解析を利用した定量分析によって2つの検討を行っている。1つは「地域政策」の財源保障が充足したことで一般会計に対する影響を検証している。ここでは国債発行と「地域政策」の財源保障の関係から財源保障が一般会計に大きな負荷を与えてきたこと、これによって財源保障が概ね維持されていたと結論付けている。さらに地方団体の歳出から需要額算定の影響を抽出することで、需要額に応じて実際の歳出が行われていることを明らかにしている。これより「地域政策」の財源保障がその実効性に大きく影響していたことを明らかにしている。

これらを踏まえ地方制度を介した「地域政策」の運用の長期的概観を終章で述べている。

## 第2章 未達成の財源保障と需要額算定の裁量制

### 第1節 本章の目的とその前提

#### 1.1 地方財政平衡交付金制度における裁量に基づく運用

国が制度化し、地方公共団体(以下、地方団体という)が運用する地域政策(以下、「地域政策」と記す)に対する財源保障は地方交付税制度が担ってきた。当該制度は地方財政平衡交付金制度から地方財政計画や基準財政需要額(以下、需要額という)、基準財政収入額(以下、収入額という)といった財源保障の仕組みを引き継ぎながら、しかしその財源は所得税、法人税、酒税の一定割合(以下、この割合のことを交付税率という)に限定された。地方交付税制度の導入は地方財政平衡交付金法の一部改正によって行われている。交付金から税へと制度の性格を大きく転換する修正を一部改正によって行うことには国会でも批判の声があった<sup>1)</sup>。それでも一部改正によって導入が決定されたことは、その目的、使用する方法などに強い継続性が存在していたことに起因する。この継続性は、地方財政平衡交付金制度が持つ課題を改善した上で、制度としての成熟を高めていくことを選択した自治庁の意図が背景にあったものと考えられる<sup>2)</sup>。それほど地方財政平衡交付金制度の運用期間は短すぎたのであり、従って単に構造のみならず、その運用も継続していた可能性が高い。それゆえ、地方財政平衡交付金制度は地方交付税制度の財源保障に対する運用を理解する上で示唆に富んでおり、これを概観することから始めたい。

地方財政平衡交付金制度は連合国最高司令官総司令部(以下、GHQ という)の指示によって導入された地方財政制度である。この制度は「地域政策」の財源を完全に保障することを目的とした制度であったが、大蔵省が国の一般会計の収支均衡を図るため、平衡交付金の額を抑制していたことが分かっている。地方財政計画の歳入では住民税で超過課税が採用されていると一方的に決めつけて過大な見積もりが行われ、歳出では客観的な検証もないうまま地方公務員の給与水準が国家公務員を上回るとして給与関係費の一定額が削減されるといった過少積算が行われていた<sup>3)</sup>。地方財政委員会と大蔵省の力関係から平衡交付金の総額は、法律の規定から乖離したこのような方法で決定されていたから、「地域政策」に対する財源が十分に確保されていた訳ではなかった。そして、制度導入当初は単位費用の算定方法が法定されていなかったことも手伝って、この地方財政計画の結果から需要額や収入額が逆算され<sup>4)</sup>、単位費用も需要額の総額から割り戻して計算されていた。

藤田(1976)は地方財政平衡交付金制度に関して都道府県と市町村の事例調査を実施しており、その結果から上記の状況を具体的に確認している。この中で地方財政平衡交付金制度の問題点を5つ指摘しているが、1つは需要額の過少算定で、今1つは収入額の過大見

<sup>1)</sup> 54年4月5日、9日の衆議院地方行政委員会における門司亮議員の発言参照。

<sup>2)</sup> 地方交付税制度の導入では全文改正か、一部改正かで自治庁内部でも意見の違いがあったことを説明している(石原(2000)68～69頁参照)。

<sup>3)</sup> 石原(2000)65頁参照。

<sup>4)</sup> 50年4月28日の衆議院地方行政委員会における床次徳二議員と奥野誠亮地方自治庁財政課長の質疑を参照。

積りであった。さらにこれらの問題の原因は国によって平衡交付金が抑制されたことにあると説明し、地方財政の実態と比べて平衡交付金の総額が過少であること、不安定であることを問題点として指摘している<sup>5)</sup>。藤田(1976)は平衡交付金が地方財政の強化に寄与していると評価しつつも、「一般財源の増加はあっても、義務的な事業や行政の実施に精いっぱい、自主的、任意的な行政の拡充に手を伸ばす余力をもたない。また交付金は、村民の租税負担を積極的に低減するほどの効果<sup>6)</sup>を生んでいない」<sup>7)</sup>と結論付けている。

これらの指摘から地方財政平衡交付金制度における需要額算定の実態が見えてくる。まず、国の一般会計における負担能力に応じて平衡交付金の額が決定され、この額に応じて地方財政計画が調整されていく。調整された地方財政計画から需要額が割り出され、需要額を測定単位などから割り戻すことで単位費用を決定する。つまり、支払うことのできる財源を決定した後、これから逆算して単位費用などの計数を調整したのである。地方財政平衡交付金制度は、「道府県又は市町村ごとに、標準的条件を備えた地方団体が合理的、且つ、妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準」<sup>8)</sup>に、個々の地方団体の財源不足額を積み上げて平衡交付金の総額を決定する仕組みであった。これにより政府が地方自治を侵害する危険性を排除することが期待された。しかし、実態は制度の主旨とは全く異なるもので、大蔵省の都合を優先した、極端な裁量的運用に支配されていたと言ってもよいだろう。従って、「地域政策」に対する財源保障はこの時点では全く充足していなかったと見るべきである。

## 1.2 地方交付税制度の運用主体

地方財政平衡交付金制度では大蔵省の影響力が大きく、自治省より大蔵省が平衡交付金の金額決定に対する主導権を握っている<sup>9)</sup>。この意味で大蔵省による裁量的運用が実施されていた。これに対して、地方交付税制度は地方財政平衡交付金制度の構造をそのまま引き継いでいるが、地方交付税の財源(以下、交付税財源という)を法人税、所得税、酒税の一定割合とした点が異なる。しかし、この変更によって地方交付税制度の運用主体は大蔵省から自治省に移行し、自治省が地方交付税制度を裁量的に運用していた可能性が高い。運用主体が自治省と大蔵省では結果に対する解釈が全く異なるから、ここではこれらの点について確認していこう。

地方財政平衡交付金制度では需要額や収入額を操作することで平衡交付金を削減でき

---

<sup>5)</sup> 藤田(1976)316～318頁参照。

<sup>6)</sup> GHQの戦後改革によって零細な町村の租税負担は拡大していた。例えば、55年の『国の予算』は義務教育による財政負担が町村に深刻な影響を与えていたことを示唆している(同書の130頁参照)。

<sup>7)</sup> 藤田(1976)318頁参照。

<sup>8)</sup> 地方財政平衡交付金法14条、52年以降2条7号の単位費用の規定参照。

<sup>9)</sup> GHQが米国政府に提出した報告書には大蔵省の地方団体に対する役割が記されている。これによると、地方税、地方予算の調製、地方債発行に関しては大蔵省にも権限がある(自治大学校(1960)117頁参照)。大蔵省設置法4条19項はこの権限が戦後も継続していたことを示しており、このためこれが強力に行使された結果と解釈すべきかもしれない。

たため、大蔵省は地方財政計画の策定に介入して歳入を過大に、歳出を過少に算定している。しかし、地方交付税制度では収入額を過大にしても国が負担する地方交付税の額は減少しないから大蔵省が収入額の算定に介入するインセンティブは明らかに低下する。需要額でも過少見積もりによる財源の減少が発生することはないから、需要額の算定に対しても大蔵省の介入は著しく低下することが予想される。

一方、地方団体の場合、この総額決定方法を導入すると、地方交付税の交付団体と不交付団体で異なる思惑が生じる。不交付団体は需要額を適切に算定することを要求するだろうが、地方団体の太宗を占める交付団体は需要額の過少積算をむしろ支持するかもしれない。需要額が適切に算定されれば、財源不足額は増加するから交付団体は確実に増える。財源が一定である以上、交付団体の拡大は割り当てられる地方交付税の減額を意味する。この方法は従来地方交付税を受け取っていた地方団体や、受け取る可能性のある地方団体、その可能性がほとんどない地方団体で対応が異なる。従って、この制度変更には地方団体の意思統一を図ることを難しくする効果が期待できる。恐らく収入額の算定でも同様の効果をもたらすだろう。地方財政平衡交付制度では、需要額算定を適正化すると平衡交付金が増加するため、地方団体にとって統一要求となりえたが、新たな総額決定方式を導入することで、これを分断する効果が発生していた可能性がある。

地方財政平衡交付金制度は大蔵省が主導権を握り、裁量的にその総額を決定していた。これが地方交付税制度に移行し、新たな総額決定方式を導入したことで、大蔵省による制度介入のインセンティブは著しく低下したと考えられる。地方財政平衡交付金制度では強硬な姿勢を示していた地方団体も統一的な要求行動は難しくなる。制度に積極的に介入した大蔵省と地方団体の双方が地方交付税制度への関与を低下させれば、相対的に自治省の影響力は高まる。地方財政平衡交付金制度では、コントロール権限が大蔵省に付与されていたが、地方交付税に移行すると、この権限は相対的に自治省に移っていく。地方交付税制度への移行を理論的に捉えてみると、地方財政平衡交付金制度で大蔵省が裁量的な運用を行っていた段階から、自治省の運用、あるいは自治省による裁量的運用の段階に移行したことを示唆している。これが地方交付税制度に移行した効果であると言えるだろう。

### 1.3 先行研究の整理

需要額の算定を議論している先行研究で、地方財政平衡交付金制度との関係を詳細に扱っている研究はほとんどない。財政史の視点から藤田(1976)や石原(2000)は地方財政平衡交付金制度や地方交付税制度の需要額算定に言及している。ただこれらも需要額の算定を比較分析しているわけではない。このため、需要額の算定に関する先行研究は多くが地方交付税制度のみを扱ったものとなっている。

地方交付税制度に関する需要額算定の先行研究には貝塚・本間他(1986)、中井(1988)、古川(1995、2005)、石原(2000)、東(2000)、宮島(2001)、赤井他(2003)、井堀他(2006)などがあり、それぞれ異なるアプローチから需要額の算定を扱っている。貝塚・本間他(1986)と中井(1988)、井堀他(2006)は市町村の需要額を回帰分析を利用して検証し、古川(1995)は

地方団体の需要額の実績値を費目別構成比等から経年的に分析している。また、石原(2000)は所管省庁の立場から政府の公式資料を整理しつつ、需要額の運用等を議論し、東(2000)、宮島(2001)、赤井他(2003)は需要額算定の裁量的運用を扱っている。東(2000)と宮島(2001)は需要額と収入額の相関性を指摘しており、赤井他(2003)は破綻しそうな地方団体を救済するため国が需要額を裁量的に拡大させてきたとして需要額の膨張を説明している。

これらの先行研究のうち、実際の制度を考慮した分析としては古川(1995、2005)があり、ここでは補正係数の経年変化なども扱っている。また、貝塚・本間他(1986)、中井(1988)では計量分析を行う際、測定単位などに配慮して説明変数を決めるなど、制度を考慮した分析も行われている。しかし、比較的制度を扱っている古川(1995、2005)でも補正係数などの推移を検証しているに留まっており、この分野の研究の嚆矢として地方交付税制度における運用結果とその変化を広範に提示することが目的であったと考えられる。

一方、裁量的運用を扱っている東(2000)、宮島(2001)、赤井他(2003)では地方交付税法に基づく運用は検証対象ではなく、裁量的運用をそれぞれ特定して議論したり、検証したりしている。この中で東(2000)、宮島(2001) (以下、東・宮島論文という)は需要額と収入額の連動性を指摘し、特に宮島(2001)は需要額と収入額の対前年度伸び率を散布図にしているが、これには明らかに相関が存在している。東・宮島論文は需要額全体が拡大してきた理由を端的に説明しているが、ともに地方交付税制度を主なテーマとしていないため、この指摘も十分な検証が伴ったものにはなっていない。需要額が収入額に則して決定されてきたのであれば、需要額の拡大は収入額に依存してきたことになる。それゆえ、需要額の算定を理解する上でこれらの関係をさらに検証することは十分に意味があると考えられる。

#### 1.4 本章の目的

地方財政平衡交付金制度は個々の地方団体における「地域政策」の財源不足額を完全補填する財源保障制度であった。完全補填できるだけの財源がないために大蔵省が制度に介入し、需要額や収入額を裁量的に決定していた。こうした運用が地方団体との間に軋轢を生み、混乱を招いたことから、この完全補填を放棄し、国税3税の一定割合を財源とする地方交付税制度に移行したのである。地方交付税制度は完全補填を放棄したものの、「地域政策」に対する財源保障機能は維持したため、地方交付税法に6条の3第2項を追加し、長期的な観点からは財源保障機能が維持できるように修正された。

地方交付税制度に移行して需要額算定のコントロール権は自治庁に移動していた可能性は高い。しかし、「地域政策」の財源が不足していたことは地方交付税制度に転換しても本質的には変わらない。それゆえ、地方財政平衡交付金制度で採用されていた裁量的運用が継続していたことが考えられる。東・宮島論文では需要額と収入額の長期的な連動性を指摘しているが、この連動性は収支が極端に不均衡にならないから需要額の算定方法としては有効かもしれない。極端な不均衡が生じれば、地方財政平衡交付金制度と同様に国と地方の深刻な対立に発展する可能性もあっただろう。従って、収支均衡を確保する東・宮島論文の結果は地方交付税制度の運用を説明できるかもしれない。このため、本章では

この需要額と収入額の連動性を1つの分析のポイントとして時系列分析を行っている。

本章ではこれに地方財政対策をもう1つの分析の視点として導入した。仮に地方交付税制度の財源不足額と交付税財源との乖離を抑制するために需要額算定の裁量的運用が採用されてきたのであれば、交付税及び譲与税配付金特別会計(以下、交付税特会という)に債務が蓄積することはない。しかし、実際には近年交付税特会に巨額の債務が蓄積されてきている現状がある。このことは需要額と収入額の連動性を収入額に調整するといった単純な構造で捉えることができないことを示唆している。地方財政対策は必ずしも債務の蓄積を意味しないが、その規模が大きくなると、債務の蓄積は避けられない。本章では地方財政対策を交付税特会に対するこうした負荷を示す指標として利用している。

最終的に収入額との連動性と交付税特会の債務の蓄積という矛盾は本論の中で解消されていくが、こうした課題解決に向けて、ここではこの2つの視点を利用して、需要額算定の時代区分と裁量的運用の実態を検討していく。前者では需要額と収入額の関係や地方財政対策を取り上げ、2000年度までの需要額の算定がいかなる変遷をたどってきたのかを検証している。これより需要額の算定方法の違いに従った時代区分を行っている。次にこの時代区分を利用して、需要額算定において裁量的運用が中心であった時期を抽出し、その詳細を分析している。その際、改めて地方財政平衡交付金制度にまで遡り、裁量的運用の目的から具体的な内容までを明らかにしている。これらの検討を通じて、この時期「地域政策」に対する財源保障が充足していなかったことを明らかにしていく。

## 第2節 裁量的運用の理論的構造と需要額の役割

本章は東・宮島論文を手掛かりに検討するが、2節ではこれが示す裁量的運用を、地方交付税法が規定する普通交付税の算定方法を利用して理論的に検討する。その際主に需要額の算定が裁量的運用を担うこと、さらにその場合、「地域政策」に対する財源保障の検討も裁量を担う需要額の算定が中心となることを確認していく。

### 2.1 地方交付税法における普通交付税の算定方法

地方交付税法に従って地方交付税の算定方法を式で表すと以下の2式になる。式2.1より、国税*i*の税収額 $T_i$ に交付税率 $\beta_i$ を乗じた額の合計が地方交付税で、その一定割合 $\alpha$ が普通交付税  $GLT$  となる。次に式2.2で $\max(a, b)$ は $a, b$ のうち最大値を選択する関数で、これを利用して地方全体の財源不足額  $FS$  を算出している。地方団体  $j$  の需要額を  $SFR_j$ 、収入額を  $SR_j$  とし、これから財源不足額を求め、式2.2は正の財源不足額のみを合算している。これによって地方全体の財源不足額  $FS$  を算出しているのである。

$$GLT = \alpha \sum \beta_i T_i \quad (\text{式 2.1})$$

$$FS = \sum \max(SFR_j - SR_j, 0) \quad (\text{式 2.2})$$

式 2.1 に係わる地方交付税法の規定は 2 条、6 条、6 条の 2 であるが、2000 年以降これらの条文はたびたび改正されている。2000 年時点で見ると、まず 2 条 1 号によって地方交付税の財源に充当される国税が法人税、所得税、酒税、消費税、たばこ税の 5 税とされ、6 条 1 項によって交付税率が所得税、酒税の 32%、法人税の 35.8%、消費税の 29.5%、たばこ税の 25%となっている。これを合算した額が交付税財源となり、6 条の 2 第 2 項によりこのうち 94%が普通交付税となる。式 2.1 はこれらの規定を一般化したものである。

これに対し、式 2.2 は 10 条に規定されている。地方交付税法では、地方団体の歳出額を測る指標として需要額を設定し、この算定方法を 11 条で担保した後、これに従って毎年度の需要額を算出する。同様に算定方法が法定された収入額と需要額から財源不足額は求められるが、これが普通交付税 *GLT* と一致することはない。このため、財源不足額の算出後に 10 条に従って収支均衡<sup>10)</sup>が図られる。しかも、式 2.1 と式 2.2 の間で 10%以上の乖離が 2 年間続き、さらに将来的にも継続すると判断される場合には 6 条の 3 第 2 項の規定で交付税率を変更するか、地方制度等を改正することになる<sup>11)</sup>。

これら算定から調整へのプロセスは地方交付税制度が長期的に財源保障機能を維持することを目的としているが、これは地方財政を透明化するプロセスでもあった。仮に国が「地域政策」を拡大すれば、需要額は上昇し、一般的には財源不足額は増加する。地方交付税制度では財源不足額が増加してもその年度に対して深刻な影響は与えない。10%を超える乖離がなければ問題はないし、2 年間であれば、普通交付税の 10%を超える乖離が生じても補填する必要がないからである。これらは需要額を適切に算定するインセンティブを高める。こうすることで地方交付税の算定を透明化し、国の不当な関与から地方自治を保護する意図があった。これが普通交付税を決定するために地方交付税法が法定している仕組みであり、最も基本的なルールに基づく運用である。

## 2.2 検討対象としての需要額算定の裁量的運用

裁量的運用によって式 2.1 と式 2.2 を均衡させようとするれば、自治省の裁量は需要額に集中する。式 2.1 は、大蔵省が一般会計で国税収入を決定すれば、自動的に決定されてしまう。次に式 2.2 の収入額には、自治省の裁量が残るものの、実態と大きく乖離して算定すれば、年度途中ですぐに問題が顕在化してしまうため、これには明らかに制約がある。このため、財源不足額 *FS* を普通交付税 *GLT* に一致させる収支均衡を実現する場合、裁量は主に需要額が担うことになる。つまり、「地域政策」の財源保障からの乖離は需要額の算定に集約されていくことになる。これが需要額の算定を主に検討する理由にもなっている。

一方、収支均衡を意図した調整が行われると、需要額と収入額に相関性が生じるが、これを指摘したのが東・宮島論文であったと言える。ここで改めて東・宮島論文の指摘を確認しておこう。

<sup>10)</sup> 財源不足総額が普通交付税の総額を上回る場合、法定された調整方法は、地方団体 *j* の財源不足額を  $FS_j$  とすると、 $FS_j - SFR_j \times ((FS - GLT) \div \sum SFR_j)$  となる。

<sup>11)</sup> この条文については本章 6.3 項で詳述している。

東(2000)では、国と地方の財政関係を地方交付税、国庫支出金、地方債に分けて課題を整理している。このうち、地方交付税制度に関しては、「交付税率の下方硬直性と地方財政計画算定基準の裁量制」を1つの問題点として取り上げ、この中で「景気拡大により地方交付税の主要な対象税目である法人税・所得税と地方団体の主要な税目である住民税・事業税の税収が大幅に増大すると見込まれる場合には、地方財政計画の歳出総額のうち裁量部分を増大させ、財源余剰の発生を避けようとする誘因が働くことになる」<sup>12)</sup>と述べている。つまり、一般会計から交付税特会に繰り入れられる額と地方団体の収入額に合わせて、需要額が拡大してきた可能性があることを指摘している。これに基づき、宮島(2001)では需要額が収入額の増大によって拡大してきたと解釈し、対前年度伸び率を利用しながら、収入額と需要額に相関性が存在する可能性を指摘している。つまり、東(2000)の景気拡大期に財源余剰を回避するため、需要額の拡大が実施されてきたという主張を、宮島(2001)は需要額と収入額という、検証しやすい一般的な関係で捉え直している。

東・宮島論文は需要額の算定を扱っている論文ではないため、これらの指摘を除くと実証的な検証は行われていない。だが、宮島(2001)が75年度から2000年度までの比較的長期の関係から需要額と収入額の連動性を抽出しており、需要額の拡大という観点からは収入額との連動性を分析することに妥当性があるだろう。このため、本章は需要額を拡大してきた裁量的運用として東・宮島論文が指摘した需要額と収入額の間を取り上げ、地方交付税制度が施行された54年度から2000年度の市町村を対象に検証していく。

### 第3節 需要額と収入額の計量分析

本節では東・宮島論文の指摘を踏まえ、需要額と収入額の間を以下の手順で検証する。まず、3.1項で全期間を対象とした時系列分析を行い、3.2項で東(2000)が指摘している好不況の概念を導入する。3.3項では式2.2が実際には交付団体の財源不足額を対象としていることに着目し、財源超過団体と財源不足団体に分けて時系列分析を行っている。

#### 3.1 需要額と収入額の時系列分析

地方交付税制度が始まる54年度から2000年度までの市町村全体、すなわちすべての市町村の集計値を利用して需要額と収入額の長期的関係を把握する。本研究は需要額の拡大過程に着目しているから、ここでは需要額の増加額を扱っていく。このため、需要額と収入額の階差を取って時系列分析を行っているが、これによって系列相関など、時系列データ特有の問題を回避できるメリットもある。t年度の需要額を $SFR_t$ 、収入額を $SR_t$ とし、式2.3を推定することで行っている。合わせて図2-1に散布図を示した。

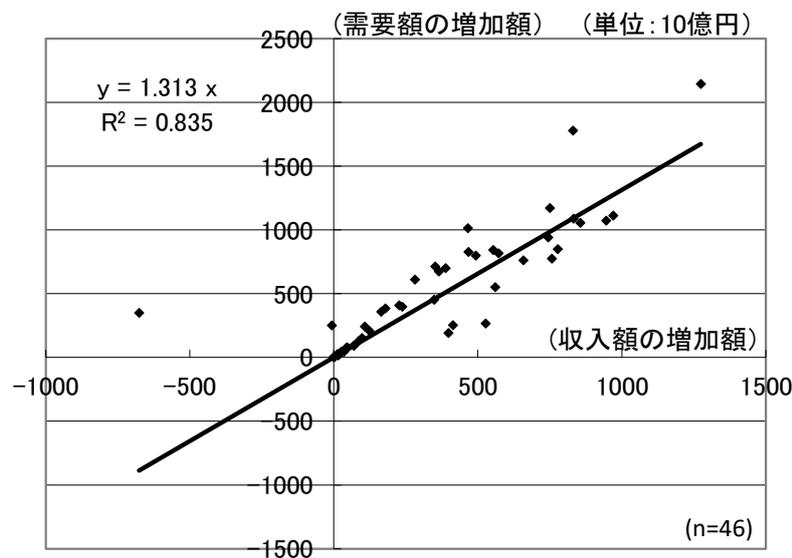
$$\text{推定式： } \Delta SFR_t = \gamma \Delta SR_t + u_t \quad (\text{式 2.3})$$

但し、 $\Delta SFR_t = SFR_t - SFR_{t-1}$ 、 $\Delta SR_t = SR_t - SR_{t-1}$ 、 $\gamma$ は回帰係数、 $u_t$ は誤差項

<sup>12)</sup> 東(2000)138頁参照。

推定結果は自由度修正済み決定係数(以下、決定係数という)が 0.835 と高く、t 値も十分に有意である。回帰係数は 1.313 と収入額の 1.3 倍程度で需要額が決定されてきたことを示しており、収入額に普通交付税を加えた金額と需要額が連動してきたことを示唆している。この結果は東・宮島論文の指摘に妥当性があることを示している。

図 2-1 需要額と収入額の分布(1955-2000 年度)



注：回帰係数の t 値は 16.4 である。  
資料：地方財政統計年報

### 3.2 景気循環を考慮した時系列分析

東(2000)では好況時に歳入の伸張に合わせて需要額を拡大してきたことが指摘されていたから、ここでは景気循環を新たな条件に加えて検証していく。地方交付税制度の導入後に生じた景気の拡大過程を整理すると表 2-1 のようになる。

表 2-1 分析対象の景気拡大過程とその時期<sup>13)</sup>

	開始時期	終了時期		開始時期	終了時期
2	51年10月	54年1月	8	75年3月	77年1月
3	54年11月	57年6月	9	77年10月	80年2月
4	58年6月	61年12月	10	83年2月	85年6月
5	62年10月	64年10月	11	86年11月	91年2月
6	65年10月	70年7月	12	93年10月	97年5月
7	71年12月	73年11月	13	99年1月	2000年11月

注：戦後の景気循環は 14 あり、本節の対象とはそのうち 12 循環で、表中の数字は出典における景気循環の番号をそのまま記載している。

資料：経済財政白書(平成 18 年度)

本章では 6 月末時点が景気の拡大過程にあるか否かで好況の年と不況の年を分けてい

<sup>13)</sup> 『経済白書(平成 18 年度版)』 302 頁参照。

る。さらに地方交付税制度では前年度に需要額と収入額が決定されていることを勘案し、1年ずらして好況と不況を決定している。つまり、70年度の好不況は69年6月時点の経済状況を反映している。これにより好況年度は31年、不況年度は15年<sup>14)</sup>となった。

好況時と不況時で需要額と収入額それぞれの階差を取って回帰分析を行った結果が表2-2である。ここでの検証結果も概ね東(2000)の主張に従ったものとなる。東(2000)では好況時に税収が拡大すると、交付税特会で財源余剰が発生するため、需要額の裁量部分を拡大させて均衡させようとする誘因が働くとしている。この場合、収入額に合わせて需要額を調整することになるため、需要額と収入額の相関は高くなる。実際、好況時の決定係数は0.835から0.914に改善されている。このことは需要額の算定が好況時において収入額に合わせて調整されてきたことを示唆している。

表 2-2 好不況別推定結果の概要(55-2000年度)

	好況時	不況時
サンプルサイズ	31	15
決定係数	0.914	0.603
回帰係数	1.374	1.177
標準誤差	0.059	0.219
t 値	23.190	5.383

資料：地方財政統計年報、経済財政白書(平成18年度)

一方、不況時の傾きが好況時より小さいことは、国からの移転分が減少していることを示しているが、これによって好況時に比べると、需要額の伸びは低下している。但し、決定係数が低いことは収入額の説明力も低下していることになるから、好況時に比べると収入額以外の影響が大きいことを意味している。不況時には好況時に比べると、需要額が大きく伸びている年度があることから、不況時に決定係数が低下するのは単に下方硬直性のみが影響を与えてきたわけではなく、財政政策やその他の理由によって変動が生じてきたことを示唆している。

### 3.3 財政状況を考慮した時系列分析

2節で示したように普通交付税に調整されるのは直接的には交付団体の財源不足額である。これより交付団体と不交付団体に分割して同様の検証を実施してみたい。交付団体と不交付団体は普通交付税の有無による類型化で、普通交付税の算定段階では財源不足団体と財源超過団体が使用される。本項ではこの財源不足団体と財源超過団体別に需要額と収入額の関係を検証していく。

財源不足団体と財源超過団体は概ね交付団体、不交付団体の概念に一致するが、財源超過団体のほぼすべてが不交付団体になってきたのに対し、財源不足団体の5%程度は毎年

<sup>14)</sup> 不況年度に分類したのは、55年、63年、66年、72年、75年、78年、81年、82年、83年、87年、92年、93年、94年、98年、99年である。

不交付団体になっている<sup>15)</sup>。このため、これらの概念は正確には一致しない。この点を踏まえつつ、ここでは財源不足団体と財源超過団体の需要額と収入額の関係を分析していく。

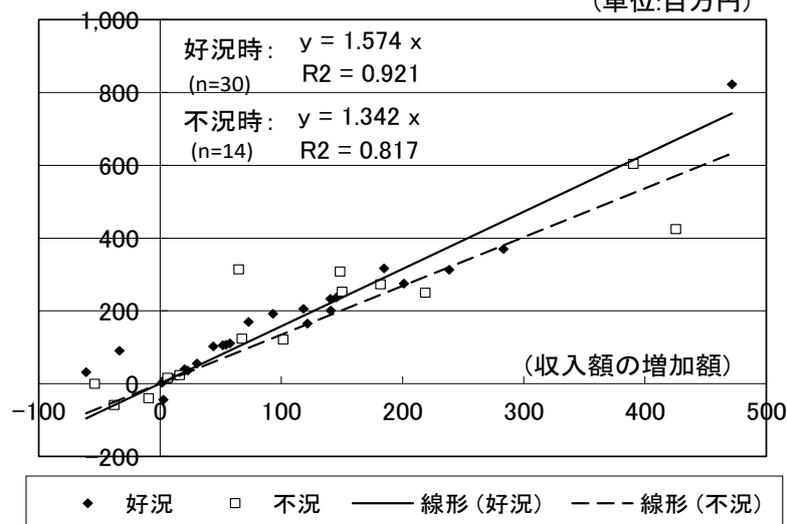
### 3.3.1 推定方法

財源不足団体と財源超過団体の団体数は毎年度変動するため、需要額と収入額は団体数で除した。そして、これらの階差を年度間で取った後時系列分析を行った。但し、団体数が56年度以降しか入手できないため、分析対象は57年度から2000年度までである。

### 3.3.2 財源不足団体の推定結果

財源不足団体における推定結果が図2-2である。この結果を見ると、市町村全体を対象とした表2-2と比べ、好不況のいずれの場合も決定係数の改善が見られる。好況時の決定係数は市町村全体で見てもかなり高いものであったが、財源不足団体のみを取り出すとさらに改善されている。

図2-2 財源不足団体1団体当たりの需要額と収入額(57-2000年度)  
(需要額の増加額) (単位:百万円)



資料：地方財政統計年報、経済財政白書(平成18年度)

また、不況時を見ても市町村全体の決定係数0.603は大幅に改善して0.817となっている。依然、不況時に好況時と比べてばらつきがあるものの、市町村全体で見るとの差はない。このことは、財源不足団体の場合、財源超過団体と比べると、収入額が安定していて、好不況で変動が小さいことが理由として考えられる。

<sup>15)</sup> 地方交付税法10条2項但し書きに従って調整率が適用されると、財源不足団体でも不交付団体となる。一方、財源超過団体でも市町村合併に伴う合併算定替によって交付団体となることがある(『四訂地方財政小辞典』の224頁にある「財源不足団体・財源超過団体」の説明を参照した)。

### 3.3.3 財源超過団体の推定結果

財源超過団体の推定結果は表 2-3 のように東・宮島論文とは不整合なものとなっている。好不況の決定係数がほぼ同じで、しかもどちらも極めて高い。また、収入額の回帰係数がいずれも 1.0 をわずかに割り込み、好不況で回帰係数にほとんど差がない。財源超過団体の回帰分析から得られる標準誤差が好不況でそれぞれ 0.042、0.035 となっており、t 検定を利用すると、いずれを基準にしても、5%の有意水準で2つの回帰係数が一致するという帰無仮説を棄却できない。このため、この2つの係数は一致する可能性があり、仮に全期間を対象に時系列分析を行うと、回帰係数は 0.93、決定係数は 0.940 となる。また、詳細は次項で検討するが、需要額と収入額を入れ替えて改めて推計を行った結果を、表中説明変数の変更として整理し、この場合の回帰係数は 1.04 となっている。

表 2-3 財源超過団体 1 団体平均の推定結果 (57-2000 年度)

	好況時	不況時	通期	説明変数の変更
サンプルサイズ	30	14	44	44
決定係数	0.907	0.906	0.940	0.940
回帰係数	0.90	0.95	0.93	1.04
標準誤差	0.042	0.035	0.027	0.031
t 値	21.5	27.1	33.8	33.8

資料：地方財政統計年報、経済財政白書(平成 18 年度)

### 3.4 財源不足団体における裁量的運用

財源超過団体の決定係数が財源不足団体を上回ることから連動性によって因果関係进行评估すると、財源超過団体の収入額の伸びに合わせて需要額が決定され、この結果が財源不足団体の需要額に反映するという理屈になる。だが、普通交付税に相当する財源不足額は財源不足団体のそれであり、財源超過団体のものではない。従って、これらの推定結果は財源超過団体と財源不足団体で異なる運用が行われてきたことを示唆している。

好況で財源不足団体の収入額が伸びれば、需要額はこれに調整され、不況になって伸びが低下すると需要額との連動性は確保できずにやや失われる。しかし、いずれの場合も需要額と収入額の連動性は高いと言える。このことは、財源不足団体の需要額がある程度収入額に調整されて決定されてきた可能性が高いことを示している。財源不足団体で需要額が決定されると、財源超過団体でもこれが決まるため、この需要額によって財源超過団体の収入額も決まってきたと解釈できる。このため、財源超過団体では好不況に関係なく、決定係数が高く、しかも回帰係数もほぼ一致する結果が導出されたものと考えられる。

収入額に合わせ需要額を決定する裁量的運用は財源不足団体の好況時に特に顕著であり、不況時も決定係数が高いことから収入額との連動性は考慮されてきたものと考えられる。これに対し、財源超過団体ではこれとは異なる運用が存在してきたことを示唆している。財源不足団体で需要額が決定されると、その算定式は財源超過団体にも適用される。財源超過団体ではこの需要額に合わせて収入額が調整されてきた可能性がある。こうした役割を担っているのが地方譲与税や各種交付金であろう。これらは制度上地方交付税の不交付

団体には配分されず、収入額を抑制する効果がある<sup>16)</sup>。これが財源超過団体の収入額を抑制して、需要額に調整する状況を生んでいた可能性が高い。これらの制度は法律に基づく運用であるからルールに従っている。このことは財源不足団体と財源超過団体で、異なる運用が採用され、東・宮島論文が指摘する収入額に連動させる裁量的運用は主に財源不足団体で成立していたことが分かる。地方団体では財源不足団体が支配的で、このため需要額と収入額から財源不足団体の傾向が抽出できたと言える。以下ではこの裁量的運用を取り上げて分析していくが、従って検討対象は地方団体であって財源不足団体ではない。

#### 第4節 裁量的運用に基づく時代区分と裁量的運用

東・宮島論文の指摘を時系列分析で検証していくと、需要額は収入額に連動してきたことが分かる。しかし、収入額に合わせて需要額を拡大したのであれば、発生するはずのない地方財政対策が70年代以降慢性化してきた。こうした実態を踏まえ、この連動性に地方財政対策を考慮して収入額に調整する裁量的運用が採用されていた時期をここでは特定する。その上で需要額の裁量的運用を具体的に明らかにしていく。

##### 4.1 需要額と収入額の連動性の経年変化と地方財政対策の推移

###### 4.1.1 収入額との連動性に関する経年変化の検討方法

時系列分析では55年度から2000年度までの需要額と収入額の相関を把握することができるが、これは長期的な関係である。この方法ではその時々々の需要額と収入額の変化が検証できない。しかし、そのために短期間の時系列分析を適用すると、データ量が少なくなり、精度が低下するため、このような方法を採用することは回避されてきた。

ここでは、短期の変動を把握するため、市町村における連続する6ヵ年の需要額と収入額から相関係数を求めた。その際、移動平均を算出する要領で年度を入れ替えて新たな相関係数を求め、これを繰り返す方法を採用している。例えば、55年度から60年度までの需要額と収入額で相関係数を算出し、次に56年度から61年度のデータを利用して相関係数を計算する。これをそれぞれ60年度、61年度に計上して図示していく。

これによって6ヵ年のうちの最新年度のデータが過去5年間の需要額と収入額の関係と連動しているかどうか把握できる。なお、ここではそれぞれの年度データに階差を取ったものを利用した。

###### 4.1.2 経年変化の結果

各年度の相関係数を図示した結果が図2-3である<sup>17)</sup>。相関係数は当初高い状態が継続するが、75年度になると段階的に低下に向かい、84年度まで低い状態が維持されている。

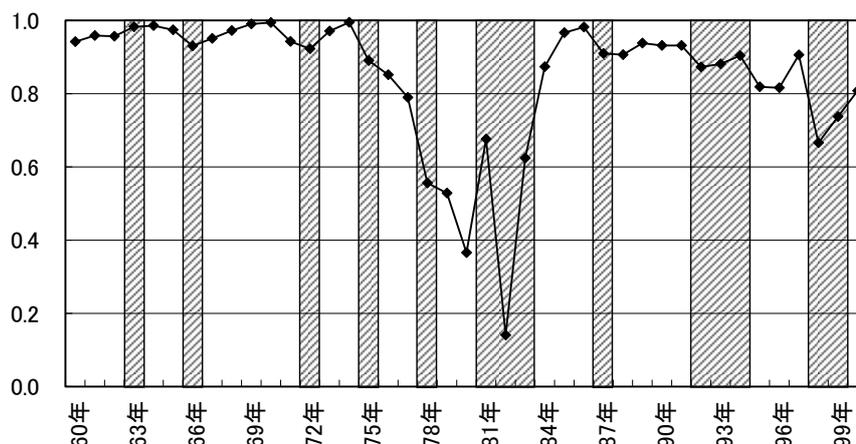
<sup>16)</sup> 不交付団体に対する財源調整措置には様々なものがある。例えば、地方道路譲与税法2条3項による減額措置や、国有提供施設等所在市町村助成交付金に関する法律施行令3条2項などで、これによって収入額は減額できる。

<sup>17)</sup> 7ヵ年分のデータが必要なため、図2-3では60年度から始まっている。

このあと、85年度には再び高い相関係数が実現されるが、その後は相関係数が低下傾向を示している。この値は低下と上昇を繰り返しながら推移するが、特に90年代に入ると、しばしば0.9を割り込み、98年度以降は0.7を記録していたことが見て取れる。

景気循環と相関係数の関係を見ると、不況の時にこれが低下する傾向は顕著ではないが、把握できる。これは前項の需要額と収入額の時系列分析とも概ね整合している。だが、需要額と収入額の関係を長期に捉えると、こうした景気循環では説明できない変動が生じていたことも分かる。

図 2-3 需要額と収入額の相関係数の推移（60-2000年度）



注：網掛けは不況期間を示す。

資料：地方財政統計年報、経済財政白書(平成 18 年度)

#### 4.1.3 地方財政対策の推移

地方交付税法では普通交付税と財源不足額に乖離が生じた場合の調整方法などを法定しており、本来的には地方財政対策は必要ない。地方財政対策が実施された理由は、財源不足額に対して財源が著しく不十分な時代に、国の政策によってさらに不均衡が拡大していく場合に対処することにあつた。次節以降で見ていくが、地方交付税制度の導入当初、その財源は著しく過少であった。この状況で国の制度変更によって地方財政の不均衡がさらに拡大する場合にはその補填を国に求めるよう、地方制度調査会が自治庁に答申した<sup>18)</sup>。地方財政対策が実施された理由にはこうした背景があり、これが前例となり、その後も継続的に実施されてきた。

地方財政対策は、制度が導入された翌 55 年には早速実施されている。これはたばこ専売特別地方配付金と臨時地方財政特別交付金として地方に配分されているが、いずれも地方財政の危機的状況に対処して決定されたものである<sup>19)</sup>。これらの地方財政対策によって

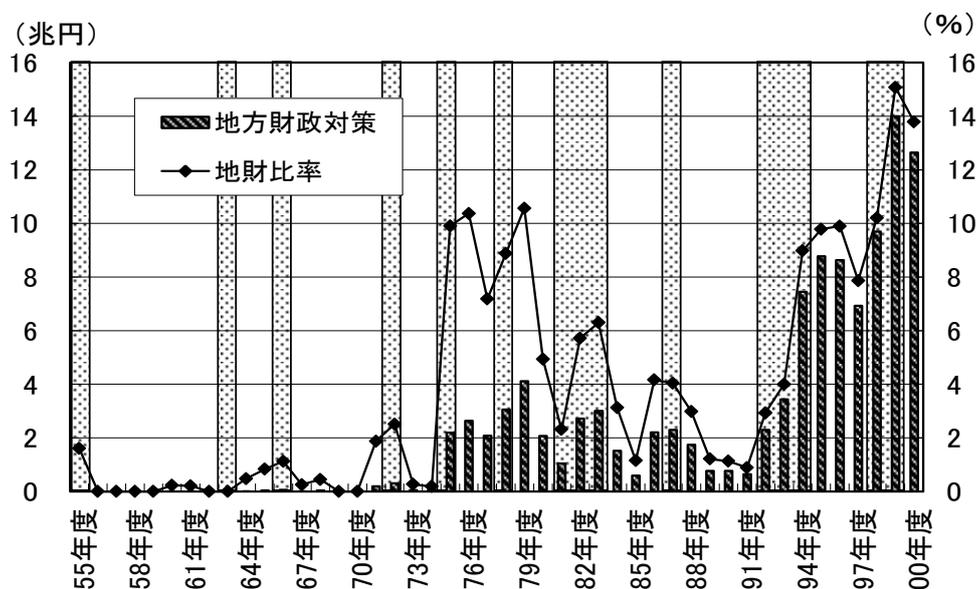
<sup>18)</sup> 56 年 12 月 24 日の地方制度調査会答申で、具体的には石原(2000)108～110 頁を参照。

<sup>19)</sup> たばこ専売特別地方配付金は 55 年 5 月 4 日の衆議院予算委員会、5 月 14 日の衆議院予算委員会等の会議録参照。また、臨時地方財政特別交付金に関しては 55 年 12 月 6 日の衆議院、8 日の参議院の各予算委員会会議録等を参照。

地方交付税は増額されているが、これらはいずれも立法措置を介して実施されている。前者は「地方交付税法の一部を改正する法律」によって、後者は「昭和30年度の地方財政に関する特別措置法」によって、それぞれ措置された。このことから分かるように地方交付税の総額は法定されているため、これを増額する場合あるいは減額する場合ですら、法改正によって行われてきた。このことは地方財政対策が典型的なルールに基づく運用であることを意味している。

地方財政対策がいつ、どの程度の規模で実施されてきたかを把握した結果が図2-4である。地方財政対策は必ずしも債務の蓄積を意味しないが、その規模が大きくなると、一般会計で補填できず、交付税特会が債務を蓄積している。このことから地方財政対策は交付税特会に対する負荷の大きさを示す指標と捉えることができる。このことから図2-4は交付税特会に対する負荷の大きさを経年的に示したものとなっている。

図2-4 地方財政対策の推移



注：網掛けは不況期間で72年度は沖縄が返還された年である。  
資料：地方財政要覧

地方財政対策として74年度以前については交付税特会の借入金の特例の各種交付金を加えた額を充てており、75年度以降は『地方財政要覧』の「財源不足とその補てん措置」に掲載されている財源不足額等を計上している。さらに地方財政対策を地方財政計画における歳入総額で除した比率(以下、地財比率という)も掲載している。なお、交付税率引き上げに伴う交付税財源の増額は含んでいない。

地財比率を見ると、74年度までは安定的にかなり低い値を維持していたが、75年度に10%に上昇すると、79年度まで高い値が継続する。その後は82年度、83年度に6%前後を記録するが、傾向的には低下している。これがバブル経済の崩壊とともに急激に上昇し、98年度にこれまでのピークとなる15.1%を記録する。これらは収入額に需要額を調整す

る運用では発生することのない歳入欠陥と捉えることができる。このことから地財比率が高い時期には収入額に調整する運用が必ずしも機能していなかったと考えるべきだろう。

#### 4.2 裁量的運用を基準とした需要額算定の時代区分

収入額で需要額を決定する裁量制は交付税特会で収支を均衡させることが目的であった。このことは東(2000)でも指摘され、本章でも基本的にこれを支持している。需要額と収入額の連動性と地財比率との関係は、交付税特会に債務が存在しなければ比較的分かりやすい。地財比率が著しく低く、連動性が高ければ、交付税特会の収支均衡を実現するための裁量と判断できる。ところが、交付税特会に多額の債務があり、国がその一部を負担する場合、政府資金が投入されるため収支均衡の意図があっても地財比率が高くなることありうる。このとき、収入額との相関係数と地財比率から需要額の裁量的運用が採用されている時期を特定することは簡単ではない。この種の困難さはあるが、ここでは需要額と収入額の相関係数と地財比率を基準に需要額算定の裁量的運用を抽出してみたい。

相関係数が高く、地財比率が低い時期を図 2-3 と図 2-4 から抽出すると、制度導入から 74 年度までがこの基準に合致する。一方で 75 年度から 79 年度はこの基準を全く満たさない時期である。80 年度以降はこの基準に照らして明確に判断することが難しくなるが、80 年度から 91 年度まではある程度収入額との相関が高く、比較的地財比率が低い時期となっており、裁量が存在する可能性がある。但し、74 年度までと比べると、地財比率が高くなる傾向があり、収入額との連動性が交付税特会の収支均衡と十分に連動していない。これに対し、92 年度から 2000 年度までは収入額との相関が高くても、地財比率が急激に高まっており、ここでの基準を適用することが適当ではない時期と捉えることができる。

図 2-1 で見たように需要額と収入額の連動性が長期的な傾向として把握することができたとしても、これによって収入額が需要額を決定してきたとは言えないことを、これらの結果は示している。収入額によって需要額を決定する裁量的運用は 74 年度までは存在している可能性が高く、80 年度から 91 年度にも弱い傾向になるが裁量的運用が需要額の決定に影響を与えていた可能性がある。これに対し、75 年度から 79 年度はこうした傾向は全く存在せず、92 年度以降も相関はあるが、地方財政対策は急増していく。これらの時期は、たとえ収入額との相関があっても収支を均衡させる意図は存在しない。従って、本研究で検証している裁量的運用はこの時期あまり主要な運用ではなかったと考えられる。このように見てくると、収入額に連動させる裁量的運用を基準に 2000 年度までの需要額算定を捉えると、それぞれ異なる特徴を持った 4 つの時期に分割できることが分かる。

#### 4.3 自治省関係者の需要額算定に関する説明

74 年度までの需要額の算定では、収入額に調整する裁量的運用が存在していた可能性が高いことを見てきた。ここでは国会会議録を利用し、自治省関係者の発言から収入額に需要額を調整する裁量的運用が、74 年度以前には明確に存在していたことを確認していく。

#### 4.3.1 奥野誠亮自治省財政局長の答弁

61年4月13日の参議院地方行政委員会における奥野誠亮自治省財政局長と鈴木壽、加瀬完両参議院議員のやり取りは式2.2の財源不足額を式2.1の普通交付税に調整していたことを示している。

高度経済成長期に当初予算を大幅に上回る税収が発生した場合、補正予算を組むことでこの種の増収分を処分していた。補正予算で計上される地方交付税は、地方交付税法6条の3第1項に従って特別交付税として配分されるため、単位費用の改善につながらないという問題があった。これに対し、60年度の補正予算では200億円余りが特別交付税として配付されず、単位費用を改善する原資として翌年度に繰り越された。鈴木、加瀬両議員は、60年度の需要額が、地方団体の要望を行政指導によって低く抑え込むことで実現したことを指摘し、地方には依然多額の財源不足が存在していることを認識しながら、制度上の財源不足額を充足したからという理由で特別立法によって次年度に繰り越したことは<sup>20</sup>、地方への財政資金の減額を画策する大蔵省に誤ったシグナルを発することに加え、地方の固有財源という地方交付税の本質を歪めるとしてその姿勢を質している。

これに対して、奥野財政局長は「現在の単位費用が地方のあるべき姿から見て十分ではないという感じを持っている」が、「基準財政需要額を増額する場合にも財源がなければそれが困難である。しかし、幸いにして二百七億を繰り延べることができる。それを使って単位費用を引き上げる。そうすれば、将来に亘ってそれだけの水準が維持されることになる。そういう意味でより合理的な配分ができる」と、繰り越した理由を述べている。

このことは、国の予算によって普通交付税が決定すると、この額に合わせて需要額を調整してきたことを明確に示している。つまり、収支が均衡するように需要額を調整した結果、需要額と収入額に高い連動性が生じていたことになる。

#### 4.3.2 松浦功自治省財政局長の答弁

75年4月18日の衆議院地方行政委員会で小川省吾議員は、文部省が義務教育で法定している事務量に対して職員数が適切ではないため、市町村が自らの財源を充てて不足分を補っている状況を取り上げている。法定している条件が市町村の実態と整合していない点を質したとき、松浦功自治省財政局長は以下のような答弁を行っている。「基準財政需要額というのは、地方財政計画の税収入と交付税でもう総枠が決まってしまうわけですから。その配分を、各省からの御要求を承りながらどういうふうに配分していくか、これが自治省の大きな役目になっているような気がいたします」と需要額が決定している理由を明らかにしている。

そして、このような制約がある中で義務教育の教員給与がほぼ100%需要額に組み込まれることになったことを指摘し、教育費でさらに法定された条件をすべて満たすとすれば、

<sup>20</sup> 例えば60年度であれば、「昭和35年度分の地方交付税の総額に関する法律」によって財源の一部を次年度に繰り越している。同様の措置は、63年度まで継続し、順に207億、99億、100億、137億円がそれぞれ繰り越された。

当然、他の行政経費を 60%なり、70%に削減しなければならないと説明している。

この約1月後の5月29日の参議院地方行政委員会では「地方財政計画が決まりますと、基準収入というのは、地方税収入の、都道府県では八割、市町村では七割五分と、もう法律で決まっておりますから、財政計画に盛られた地方税の一定割合を掛ければ収入の額が出てまいります。そうしますと、交付税の額をそれに乗せたものが需要の最高限度だということにもう当然法律上になってしまうわけでございます」と、松浦財政局長は小山一平参議院議員との質疑の中で発言している。

松浦財政局長は、本来需要額の算定後に行うべき調整を理由に挙げ、需要額が収入額や普通交付税に調整されてきたことを認めている。すなわち、このことは算定後の調整が事前の段階で裁量的に行われていたことを示すとともに、これが70年代まで適用していたことを明らかにしている。

#### 4.3.3 長野士郎岡山県知事の意見

77年4月13日の衆議院地方行政委員会では参考人として長野士郎岡山県知事が招致されている。長野知事は自治事務次官を経て72年に岡山県知事になっており、こうした経歴を踏まえ小川省吾議員は需要額に本来計上すべき経費が十分に計上されていないのではないかと質問している。

これに対し、長野知事の回答は次のようなものであった。「基準財政需要額の算入について落ちているものがないかということでもあります。これはたくさんございます。……要するに(普通交付税の)額が一定しておりますから、その中へどうしても(需要額を)抑え込まなければなら……ない。ぴしっと額が決まっておることから結果として起きるわけがあります。……そういう意味では、(需要額が)実態と必ずしも合っていないということはたくさんございます」<sup>21)</sup>と述べている。

これは普通交付税と財源不足額を調整するため、本来算入すべき経費の多くが需要額に算入されることなく放置されてきたと説明しているのである。長野知事は72年まで自治省に在籍していたことから、概ねこの時期までは普通交付税に需要額を調整する運用が採用されていたことを明らかにしている。さらに長野知事は単位費用の算定に組み込む経費を裁量的に調整していたとも述べており、単位費用の積算基礎の選択も含め、需要額を調整する裁量的運用が存在していたことを示している。

#### 4.4 74年以前の裁量的運用の実相

需要額と収入額の相関係数を見ると74年度までは高い相関性を示しており、地方財政対策も地方財政計画の総額の2%以下に抑制されていた。これより74年度以前には交付税特会における収支均衡を維持するために需要額を調整する裁量的運用が採用されてきたと想定した。実際にこの時期の需要額の算定方法について国会会議録を見ていくと、デー

---

<sup>21)</sup> 括弧内は筆者による補充、…は省略箇所であることを意味している。

タが示す結果を裏付ける議論が行われていたことが分かる。

自治官僚や元自治官僚の国会における答弁等は 61 年、75 年、77 年に行われており、74 年度以前の需要額の算定を説明していたと言えるだろう。これらを整理すると、次のようになる。まず、地方財政計画で地方税収が決まり、国の予算で国税収入が決定すると、収入額、地方交付税の総額がそれぞれ導出される。これを限度として新たな予算が配分できる場合には地方団体や各省の意見を聞きながら需要額に算入する事務を選択していく。こうして需要額の算定は決定されていくが、これが本研究の対象となる需要額算定の裁量的運用である。

「地域政策」の財源措置は国に義務付けられているから、本来「地域政策」の経費は地方財政計画に算入しなければならない<sup>22)</sup>。しかも、財源措置を全額国庫支出金で措置しなければ、その経費はほぼ必ず普通交付税か、特別交付税の算定対象となる。地方交付税法 2 条 7 号や地方自治法 232 条 2 項を充足するにはこれを満たさなければならない。ところが、制度施行当初から交付税財源は不十分であり、これを満たすことはなかった。単位費用があるべき額より低いといった奥野の発言や、本来需要額に算入すべき項目がたくさん漏れているという長野の説明はこうした実態を示している。財源が過少なため、「地域政策」に十分な財源措置はできず、このことが自治省に地方財政計画に対する予算編成権を発生させていた。全ての「地域政策」に自動的に財源が付与できれば、自治省の編成権は発生しない。だが、財源が不十分なために国の予算に対する大蔵省の役割を自治省に与えていたのである。自治省は地方団体に対する行政指導でその要求額を抑える一方、各省庁に対する予算措置を通じて需要額に算入する事業費を調整してきた。これがこの時期に実現した需要額算定の裁量的運用の姿である。

## 第 5 節 裁量的運用の導入の背景

国会での自治省関係者の発言から交付税特会の収支均衡を意図した、需要額算定の裁量的運用が採用されていたことが分かる。この運用が採用された背景に地方交付税制度が「地域政策」に対する財源保障機能を担っていたことがある。国会での議論からも財源保障機能を維持するために十分な財源が確保されていれば、この種の裁量は選択されなかったことが示唆されている。既に指摘したように地方交付税制度は地方財政平衡交付金制度を引き継いでいるが、この制度は裁量的運用を採用していた。このことは地方交付税制度の裁量制が地方財政平衡交付金制度に起因することを示すが、本節では地方財政平衡交付金制度に遡り、裁量的運用が導入された背景を明らかにしていく。

### 5.1 地方団体に対する政府の思想

#### 5.1.1 地方財政委員会資料とその解釈

地方交付税制度の前身の地方財政平衡交付金制度では大蔵省と地方財政委員会が激し

---

<sup>22)</sup> 特別会計に計上される「地域政策」はこの限りではない。

く対立を繰り返していた。このとき、地方財政委員会は『地方財政の問題点』と題する大蔵省の意見について」という資料を作成している。この資料には当時の国と地方の関係に対する政府の根強い思想を見ることができる。

GHQの占領下における「地域政策」を理解する上で政府のこの思想は重要であり、地方財政平衡交付金制度や地方交付税制度の財源保障の対象を理解する上でも貴重な資料となっている。しかも、これは現在の「地域政策」の制度化や運用の根幹にある考え方と言ってもよいだろう。ここでは地方財政委員会資料から該当箇所を引用し、これらの思想を明確にすることから始める。

「多くの事務は国の計画したものであっても、その民主的な運営を図るため、実施はほとんど全部都道府県や市町村に委ね、もってその行政の運営に当り都道府県住民や市町村住民の意志が十分反映されるよう期待されている。

都道府県や市町村は、国から委ねられた事務の実施に必要な財源として交付される補助負担金は、多くの場合、経費の全部を補償するものではなく、その一部に過ぎないものであるが、その所有する財源もこれにつき足して、国の計画した事務は完全に達成遂行されるよう全力を尽くしているのである。

当然のことではあろうが、都道府県や市町村は従来から国の計画は最大限度にこれを尊重して、その達成に全力を尽くしてきたし、国もまた、都道府県や市町村がその財政運営に破綻を来さないように、あらゆる配慮を払ってきたのである」<sup>23)</sup>。

筆者なりにこの文章を解釈すると、第1段落は、地方団体は「地域政策」を多く担ってきたが、地方団体に「地域政策」の実施を任せることで、「地域政策」が地域住民の意志との間で調整が図られ、国が実施する場合に比べると、はるかに民主的な運用が可能になるということになるだろう。但し、戦時中の軍国主義的体制の中で地方団体が国の政策から離れて独自の行政サービスを提供できるとは思えないし、また終戦の経済的混乱の中で十分な財源を確保できるとも思えない。この状況で地方団体が独自の地域政策を展開することは期待できないから、実施する事務のほとんどが「地域政策」になることはある程度自明である。このことを前提とすれば、地方財政委員会は、地方団体の役割が専ら「地域政策」と地域住民の意向を調整することであると述べているのである。

次に第2段落で「地域政策」であるから国が直轄で実施することもできるが、これを地方に委任することで、国が全額補填することなく、地方団体がかなりの経費負担を行いながら、しかも全力で達成遂行してくれるという主旨になる。これを第1段落の内容と併せて考えると、地方団体は、「地域政策」を地域住民のニーズと調整しながら提供してくれる上に、これに掛かる費用まで自らの財源から充当してくれている。こうした地方団体による協力体制があって初めて、「地域政策」は実効性が担保できるという説明になるだろう。

そして、最終段落ではそれゆえ国は都道府県や市町村が破綻しないようにあらゆる配慮をしていると述べている。これらを踏まえ上記の引用にはないが、大蔵省のように一方的

---

<sup>23)</sup> 自治大学校(1978)214～217頁参照。

に地方に財政負担を押し付けようとする姿勢はこうした国と地方の関係を無視するものであるといった批判に結び付いていくのである。この地方財政委員会資料には国と地方の關係に係わる2つの典型的な思想が見て取れる。この2つの思想を明確にしてみたい。

### 5.1.2 国は政策の立案機関、地方は実施機関の思想

地方財政委員会資料には国を政策の立案機関に位置付け、地方団体をその実施機関と捉える思想が背景にある。これは戦前、戦後を通じた国と地方に対する政府の伝統的な考え方であり、「地域政策」にも適用されるものである。恐らく地方制度に関与するすべての省庁に共通したものであろう。

この思想に従って国が「地域政策」を立案すると、この政策は地方自治法の規定によって必ず委任事務として地方団体に委ねられる。この仕組みは47年に導入され、52年に確立したもので、法律と政令によってその事務内容や事務量などを明確にしなければならない。そして、これらの手続きを経て地方団体は「地域政策」を実施することになる。

「地域政策」は全国一律で設計されるから画一的になりがちで住民のニーズを反映しないといった問題が発生する。「地域政策」を介して地方団体が運用することで地域ニーズに調整されることも期待できる<sup>24)</sup>。これは国を政策の立案機関、地方を実施機関とすることのメリットであり、国は立案機関としての地位を維持することにもなる。なぜなら、「地域政策」が地域ニーズに調整されれば、国の政策の有効性が高まるからである。

国が政策の立案機関、地方が実施機関という思想は戦前の中央集権体制の下で形成された。戦前は地方団体の政策立案機能は大幅に制限され、この機能を持つことは期待されていなかった。従って、地方団体が政策立案機能を持てるはずもなく、これは戦後になっても継続する。特に終戦直後は処理しなければならない課題が山積していたことを考えると、これを迅速に処理しようとするれば、結果的に国の政策立案機能は強化され、地域政策の立案者は専ら国になる。この種の思想が、戦後も長く維持されてきたのは戦後初期におけるこうした背景があったものと考えられる。

### 5.1.3 地方は経費の負担機関の思想

国と地方に対する2つめの考え方は、地方団体を「地域政策」に係る経費の負担機関と捉えるもので、地方財政委員会資料でも明確になっている。ただ、この場合国の役割は戦前と、戦中、戦後では大きく異なり、地方団体を単なる負担機関とみなす考え方はむしろ戦前の思想である。例えば、高木(1974)は、知事公選制の導入を分析する中で戦前の「府県が自治団体としての性格をもち、府県会が設置されていたことは、極論すれば官吏の知事が執行する国政事務の執行とその費用を分担させるためであって、自治団体の府県は国

---

<sup>24)</sup> 74年4月29日の日本経済新聞には地方制度を所管する省庁が、革新自治体を敬遠して直轄で実施する傾向が顕在化してきたことを伝えている。ここでの自治省の主張からもこの思想が継続していることが窺える。

政事務に対する「費用負担を主たる任務」としたものにすぎなかった<sup>25)</sup>と述べている。これと同じ主張は、戦後内務省が公選知事を官吏とする地方制度改革を実施する際、その根拠を示した資料にもある。ここには「都道府県の事務の大部分は国家事務として編成され、都道府県はその費用の負担を命ぜられるのに止まるのが多い<sup>26)</sup>と記載されている。これらの説明は戦前の地方団体を国政委任事務の負担機関としてしか位置付けていない。

この関係に変化が生じたのは戦時中の 1943 年で府県制、市制、町村制などが改正されたときである。戦時下において市町村の国政委任事務が拡大する中、「国政事務の一方的押しつけだけでは市町村の抵抗が強いため、従来は、これらの事務委任にともなう費用は市町村の負担となっていた点を手直しして、国の事務の処理執行に要する費用の財源につき「必要な措置を講ずべきものとす」との一項<sup>27)</sup>が追加された。この必要な措置として政府は補助金、交付金、地方分与税などを挙げ、従来から一歩進んだ費用分担の考え方を導入している。これは戦時下において、省令でも地方団体に事務が委任できるように法律を緩和し、国政委任事務が拡大していく中で、しかもその実効性を担保する必要に迫られた結果とも言える。40 年に地方分与税制度が導入され、地方団体の財源が強化されたのもこの一環であろう。戦時下という特殊な状況ではあったが、政府はより積極的に財源を負担する役割を担うことになったのである。

戦後地方自治法の施行に伴い、まず 47 年に委任事務に対する財源措置が政府の義務となる。さらに 52 年の地方自治法と地方財政平衡交付金法改正によって委任事務から法律を根拠とする事務全般にその対象を拡大している。このように国の財政責任は戦前、戦中、戦後と法的に強化されていくが、地方団体の役割は経費の負担機関で一貫している。これが地方財政委員会の資料に反映しているが、問題は国が十分な財政責任を果たすことはなかったところにある。これは戦後しばらく継続する国、とりわけ大蔵省の姿勢であり、国の一般会計の収支均衡を優先することでしばしば地方財政に深刻な影響を与えることになる。この問題を以下では地方財政平衡交付金制度を対象に見ていきたい。

## 5.2 地方財政平衡交付金制度における脆弱な財源保障機能の形成

ここで見てきた政府の 2 つの思想や、大蔵省による地方に負担を転嫁する姿勢は地方財政調整制度の運用にもしばしば影響を与えてきた。特に「地域政策」の経費を完全に財源保障しようとする地方財政平衡交付金制度でその影響が深刻であった。地方交付税制度はこの財源保障機能を引き継いでいるから、その初期の運用を理解する上でこの制度は重要である。この理由から地方財政平衡交付金制度の財源保障機能を概観していく。

### 5.2.1 「地域政策」に支配された戦後の地方事務

戦前の地方制度は中央集権体制の下で運用され、地方に権限がほとんど与えられていな

---

<sup>25)</sup> 高木(1974)260～261 頁参照。

<sup>26)</sup> 自治大学校(1961)160 頁参照。

<sup>27)</sup> 都丸(1982)171 頁参照。

かった。この構造の中で国が特権的に政策の立案機能を担えば、地方にこの権限が与えられることはない。この結果、地方の事務のほとんどが国政委任事務で占められていくから、立案機能を担う人材も存在しなくなる。このことは次の2つの内務官僚の説明によっても裏付けられる。1つは、戦後の民主的な地方制度改革に抵抗して、選挙で選ばれた知事の身分を官吏にしようとした際、内務官僚が行った説明である。「形式は都道府県の事務でも、実はその地域内における国家事務の執行にすぎない。国家事務の執行がその事務の大部分である都道府県の執行機関は官吏を充てるのが適当である」<sup>28)</sup>。

今1つは委任事務を法律で規定する理由を内務官僚が説明した際の記述である。この中で、「従来わが国の市町村における自治の実情は、固有事務は殆どいうに足らず、その事務の過半甚だしきは殆ど全てが委任事務と称しても過言ではなく、自治は殆ど抹殺された観を呈していた」<sup>29)</sup>と述べている。これらは戦前の都道府県、市町村のいずれもその事務が国の事務で占められていたことを説明したものであり、戦後のスタート時点における「地域政策」の実態を示していた。

藤田(1976)が地方財政平衡交付金制度の調査を実施した際、「義務的な事業や行政の実施に精いっぱい、自主的、任意的な行政の拡充に手を伸ばす余力をもたない」と述べている。これも地方団体が「地域政策」を専ら執行していたことを示している。本来地方自治法では、地方団体が条例等を根拠に地方独自の事務を実施する環境を整えている。しかし、この時期の地方団体はこうした環境とは無関係に、ほとんど「地域政策」が支配する状況にあったことを示している。

### 5.2.2 「地域政策」の膨張

戦後の地方事務は戦前の国政委任事務を抱え込むことで始まるが、その後も「国は政策の立案機関、地方は実施機関」の思想は継続する。しかも、内務省が解体されたことで各省庁の「地域政策」を調整する機能は弱体化している。この役割は予算編成における大蔵省の予算措置に委ねられるが、大蔵省は国が担う財源保障をほとんど無視していたから「地域政策」は膨張していく。「地域政策」の実態は52年の地方自治法改正によって別表が作成されてから概ねその姿が把握できるようになる。この別表を利用して委任事務の件数から、この時期の「地域政策」の膨張を見ていく。なお、本論では便宜的に委任事務の件数を「地域政策」の件数と捉えている。

別表は主に地方自治法改正によって更新されるからこれを利用して、地方財政平衡交付金制度が導入される49年から56年までの「地域政策」の件数からその推移を整理する。なお、52年以前の別表導入前については、52年の別表に掲載されている「地域政策」の根拠法の公布年を調べ、これからそれぞれの年の「地域政策」の件数を算出した。これをまとめたものが表2-4で、地方財政平衡交付金、地方交付税それぞれの制度が導入された

<sup>28)</sup> 自治大学校(1961)160頁参照。

<sup>29)</sup> 自治大学校(1963)150頁参照。

年度の算定対象に網掛けを付した。

53年以降原則的に1件の委任事務に1件の法律が対応している<sup>30)</sup>。但し、1件の法律は都道府県と市町村にそれぞれ機関委任事務と団体委任事務を設定できるからその逆は成立しない。1件の法律に対応する委任事務の件数はまちまちで、また法律が課す事務量が一定ではないから、委任事務の件数と事務量、あるいはそのための必要経費は必ずしもリンクしない。ここでは地方団体の1件の委任事務を1件の「地域政策」と便宜的に捉えている。実際には1つの「地域政策」に複数の法律が設定され、さらにその法律が都道府県と市町村に複数の委任事務を設定している。「地域政策」の把握にはこうした制約があり、「地域政策」とこれに必要な財源と直接リンクしないが、少なくともその手掛かりにはなる。

表 2-4 地方団体における「地域政策」の推移

単位：件、件/年

		都道府県			市町村			地方団体		
		団体委任	機関委任	地域政策	団体委任	機関委任	地域政策	団体委任	機関委任	地域政策
実数	49年	27	106	133	32	67	99	59	173	232
	51年	35	157	192	38	93	131	73	250	323
	53年	44	193	237	45	102	147	89	295	384
	54年	45	189	234	43	96	139	88	285	373
	56年	55	231	286	43	103	146	98	334	432
指数	49年	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	51年	130	148	144	119	139	132	124	145	139
	53年	163	182	178	141	152	148	151	171	166
	54年	167	178	176	134	143	140	149	165	161
	56年	204	218	215	134	154	147	166	193	186
年平均	50-51年	4.0	25.5	29.5	3.0	13.0	16.0	7.0	38.5	45.5
	52-53年	4.5	18.0	22.5	3.5	4.5	8.0	8.0	22.5	30.5
	53-54年	1.0	-4.0	-3.0	-2.0	-6.0	-8.0	-1.0	-10.0	-11.0
	54-56年	5.0	21.0	26.0	0.0	3.5	3.5	5.0	24.5	29.5

注1：49年の数字は52年の別表から50年～52年に制定された法律による「地域政策」の件数を控除し、51年の数字は同様に52年の「地域政策」の件数を差し引いた推計値である。

注2：49年、51年はそれぞれ年末時点であり、これ以外は地方自治法の改正時点の「地域政策」の件数である。

資料：衆議院 HP<sup>31)</sup>

地方財政平衡交付金制度が導入された50年度は、49年の「地域政策」を前提に決定されているはずだからその件数は232件であった。これが51年には323件、地方交付税制度に移行する53年には384件となっている。53年までの4年間に件数で152件、65.5%の膨張である。

地方交付税制度に移行すると、54年には「地域政策」が11件削減され、この時期唯一

<sup>30)</sup> 52年時点では1件の委任事務に複数の法律が対応しているケースがあったが、53年の法改正で4件を除いて1対1の関係に修正されている。

<sup>31)</sup> 1章注43参照。

減少している。しかし、その後は再び増加に転じると、年間 30 件ずつ増えている。これによって地方交付税制度に移行した後、「地域政策」は 3 年間に 48 件、12.5% 拡大していたことが分かる。「地域政策」がこれほど膨張してきた背景には内務省の調整力が失われたことが一因であるが、これ以外にも財源措置が伴っていなかったことが示唆される。地方に財政負担を転嫁すれば、国の負担は増えないから政府が「地域政策」を抑制するインセンティブは存在しない。次項では財政面からこの時期の実態を把握していく。

### 5.2.3 大幅に縮小していく財源

戦後の地方財政調整制度は地方分与税制度に始まり、地方配付税制度までが財政調整制度であり、財源保障制度として地方財政平衡交付金制度、地方交付税制度がある。これらの財源保障の対象は「地域政策」である。財政調整から財源保障へと制度の形式は発展していくが、制度の機能を左右する財源はむしろ縮小していった。

地方配付税制度では 49 年度の配付税率がドッジラインの影響から 33.14% から 16.29% に半減し、地方配付税は 667 億円となった。翌 50 年度の平衡交付金総額は当初、補正を含め 1,085 億円となったが、これには国庫支出金の整理に伴う振替分 305 億円が含まれていた。これを控除し、地方配付税に対応した平衡交付金を求めると 780 億円となり、配付税率 19.05% に相当している。この時期の地方配付税制度は制度が不安定で単純に比較することは難しい。しかし、平衡交付金の財源は本来の配付税率 33.14% と比べると、著しく低く、48 年度以前の所得税、法人税に対する配付税率 23.32% と比べても低いことが分かる<sup>32)</sup>。財政調整制度から財源保障制度に移行し、本来的には国の財政責任が重くなったことを考えれば、明らかにその機能は低下していたと評価せざるを得ない。

次に平衡交付金と地方交付税の当初予算における財源を比較したものが表 2-5 である。表中、50 年度から 53 年度までが平衡交付金で、54 年度が地方交付税である。「調整財源」とは平衡交付金あるいは地方交付税の総額であり、「地方税収」とは地方財政計画に掲載されている地方税、「国税 3 税」とは所得税、法人税、酒税の予算額の合計である。「国税合計」とは一般会計の租税及び印紙収入を示し、実質化も行っている。

実質化された計数で推移を見ると、51 年度にドッジラインによる経済の落ち込みがあり、52 年度には朝鮮特需による景気回復の影響が見られる。このように経済が変動する中で、調整財源は 50 年度を 100 とすると、地方交付税制度が始まる 54 年度には 85 にまで落ち込んでいる。国税 3 税が 16%、国税合計が 28% 増加しているのに比べると、地方への配分は大きく後退していた。国税関連が朝鮮特需による回復が大きいのに比べ、調整財源では交付税率に対応する A/B が大きく低下したために 50 年度を超える水準に達していなかったのである。

調整財源は地方税収や国庫支出金など、他の財源を補填する仕組みであるから他の財源

<sup>32)</sup> 48 年度の地方配付税の財源は所得税、法人税以外にも入場税の 30.78% があったため、実際の財源規模はさらに大きいことが分かる。

が増加すれば、相対的に低下しても問題はない。表では地方税収についても扱っており、この値は国税3税、国税合計に比べると、その伸びは大きく、実質で35%の伸びを示している。しかし、調整財源と地方税収を合わせると、4年間の伸びは17%に留まっている。

表2-4の「地域政策」と比較すると、その深刻さは明確である。地方交付税制度の導入された54年度で見ると、「地域政策」は50年度に比べて、率で66%、件数で152件増加していた。これに対して、調整財源と地方税収で、この間17%しか拡大していないから事務量の拡大に財源は全く追いついていない状況にあった。

地方財政平衡交付金制度は地方配付税制度と比べ、過少な財源でスタートした。しかも、その運用期間を通じ、地方税収こそ国税程度に拡大したが、平衡交付金の財源の伸びは鈍く、実質で見ると縮小すらしていた。このように段階的に縮小してきた制度を、地方交付税制度は導入時点でさらに縮小して引き継いでいたのである。従って、地方交付税制度は「地域政策」に対する財源保障機能が全く期待できない状況にあったことが分かる。

表2-5 平衡交付金と地方交付税の財源比較(当初予算)

単位：億円、%

		50年度 交付金	51年度 交付金	52年度 交付金	53年度 交付金	54年度 交付税
名 目 値	調整財源(A)	1,050	1,100	1,250	1,300	1,216
	A/B	26.9	27.9	22.4	22.4	19.7
	A/C	23.6	24.7	19.6	18.2	15.8
	指数	100	105	119	124	116
	地方税収	1,900	2,087	2,777	3,047	3,474
	指数	100	110	146	160	183
	国税3税(B)	3,903	3,937	5,592	5,807	6,160
	B/C	87.8	88.6	87.6	81.4	79.8
	指数	100	101	143	149	158
	国税合計(C)	4,446	4,445	6,382	7,133	7,718
指数	100	100	144	160	174	
実 質 値	調整財源	1,050	881	985	954	895
	指数	100	84	94	91	85
	地方税収	1,900	1,671	2,187	2,238	2,558
	指数	100	88	115	118	135
	国税3税	3,903	3,152	4,405	4,264	4,536
	指数	100	81	113	109	116
国税合計	4,446	3,559	5,027	5,237	5,683	
指数	100	80	113	118	128	

注：制度施行時の交付税率は22%であったから54年度のA/Bが19.7%となっているのは減額措置が取られた結果である。

資料：国の予算、荻田(1954)

### 5.3 財源保障機能の構造的欠陥

地方財政平衡交付金制度はシャープ勧告に従って導入されたが、奥野誠亮は88年の『自治論文集』の中でシャープ勧告や地方財政平衡交付金制度について回顧している。奥野

(1988)の説明は、端的に言えば、財源保障機能を整備した地方財政平衡交付金制度が当時の日本にとって絵空事であったことを示していると言えるだろう。

奥野(1988)は、この制度が地方財政委員会と大蔵省が別々に予算編成を行い、その齟齬を国会が調整する構造であったと説明している。国の財源が不十分なため、大蔵省が適切に予算を計上しないことを想定した措置であった。これがシャープ勧告に位置付けられることを知った奥野は、地方財政委員会の荻田保事務局長と地方出張中のシャープ博士を追いかけ、導入を思い止まるように説得した。その際、平衡交付金の決定方法が日本の実情にあわないことを説明し、従来通り国税の一定割合とするように求めたのである<sup>33)</sup>。

奥野(1988)は地方財政平衡交付金制度のような完全補填の仕組みをシャープ税制使節団が導入しようとした背景に当時の米国の経済力があつたと分析している。50年に奥野が米国政府を訪れ、財政当局から予算査定の説明を受けた際、米国では政府各部局から要求のあつた額は概ねその通り認め、減額しても要求額の5%程度であつたと聞かされている。このエピソードを引用して「当時の日本の予算査定の実情とは、あまりにも大きくかけ離れた金持国の話だった」と感想を書いている。さらに米国の経済力があれば、平衡交付金も全額確保でき、地方団体との間で額を巡る争いも起こらなかつただろうと述べている。

GHQは「地域政策」の財源措置を国に義務付け、最終的な財源保障の役割を地方財政平衡交付金制度に与えた。だが、奥野(1988)の説明は制度の導入当初から財源保障が全く期待できなかったことを示している。少なくとも当時の日本の経済力や財政規模と、地方財政平衡交付金制度を維持するために必要な財源に大きな乖離が存在していたことを明確にしている。これは既にほとんどが「地域政策」という状況で、地方財政に対する財源保障機能を地方財政平衡交付金制度が担うことの限界であった。

シャープ勧告は国と地方の事務の再配分に対する考え方を提示している。このことは地方財政平衡交付金制度を機能させるため、「地域政策」の整理が不可欠であることをシャープ税制使節団自身が認識していた証左であった。9月に勧告が出ると、地方自治庁は12月に神戸正雄を委員長とする地方行政調査委員会を設け、「地域政策」の再編に着手した。そして、50年12月に事務再配分に関する第1次勧告を、翌51年9月に第2次勧告を発表した。ところが、GHQは、このとき既に分権化政策を推進する意欲を失っていたことから、神戸勧告が実現することはなかつた。従って、「地域政策」を所管する省庁はその事務を地方団体に移譲することも、整理することもほとんどなかつた。この結果、地方団体は「地域政策」の実施機関として固定されていくことになる。しかも、「地域政策」の整理に失敗したことで、地方財政平衡交付金制度は、対処できない規模の事務を抱えることになる。つまり、地方財政平衡交付金制度の財源保障機能がその役割を果たすことができないことが決定的となったのである。

これは「地域政策」の全般が地方財政平衡交付金制度の財源保障の対象となったことの必然的な帰結であり、この意味で構造的欠陥であった。しかも、導入時点で財源保障の目

---

<sup>33)</sup> 奥野(1988)779～780頁参照。

途が全く立っていなかったにも係わらず、「地域政策」は膨張し、平衡交付金の財源は縮小したから、不均衡は拡大したはずである。戦後の新たな体制の下、各省庁は多くの法律を生み出し、「国は政策の立案機関、地方は実施機関」の思想に従い「地域政策」を整備していった。戦後の状況は「地域政策」を拡大させる環境であったことは明らかであるが、「地域政策」をコントロールするはずの自治省は内務省解体によりその調整能力を著しく低下させていたから、その役割は専ら大蔵省の予算措置に委ねられることになる。

大蔵省は「地方は経費の負担機関」の思想を取りながらも、国の財政責任に対する意識が希薄であった。「地域政策」が拡大し、地方団体の財源がこれを充足しなければ、平衡交付金は拡大することになるが、むしろその財源は縮小していった。「地域政策」が増えても、一般会計の負担が軽減できれば、「国は政策の立案機関、地方は実施機関」の思想よろしく「地域政策」を拡大しようとする各省庁の動きに大蔵省が歯止めを掛けるインセンティブは生じない。このことが「地域政策」の拡大に拍車を掛け、例えば地方全体で 50-51 年は年に 45.5 件、52-53 年には 30.5 件といった規模で増えていくことになる。

地方財政平衡交付金制度の財源保障機能は政府の 2 つの思想が生み出す財源の不均衡を抱えて始まり、これらの姿勢が生み出す「地域政策」の膨張と平衡交付金の縮小という不均衡の拡大に直面する。地方財政平衡交付金制度の構造的欠陥は運用とともにその深刻さを増したため、財源保障制度としての地方財政平衡交付金制度はわずか 4 年で終わる。だが、地方交付税制度に移行しても財源保障機能は維持される。政府は「国は政策の立案機関、地方は実施機関」と考え、「地方は経費の負担機関」の思想を放棄することなく、地方財政平衡交付金制度の財源をさらに縮小して引き継いでいたのである。従って、地方交付税制度は地方財政平衡交付金制度よりさらに深刻な状況で構造的欠陥を引き継いでおり、このことが地方交付税制度の初期の運用にも大きな影響を与えることになる。

## 第 6 節 裁量的運用の導入の理由<sup>34)</sup>

地方交付税制度は、地方財政平衡交付金制度から財源保障機能と、さらに縮小した財源を受け継いだ。しかも、地方財政平衡交付金制度の下、予算編成のたびに対立を繰り返した国と地方の関係も引き継いでいる。需要額算定の裁量的運用は、悪化した国と地方の関係の中で地方交付税制度を維持していく方策として選択されたことを明らかにしていく。

### 6.1 地方財政平衡交付金制度における総額を巡る争い

地方財政平衡交付金制度では、財源不足額の要求を行う組織、すなわち地方財政委員会を政府から独立した機関として整備した。これは、大蔵省が必要な予算を計上しないことを想定した措置<sup>35)</sup>で、しかもこの委員会の委員も 5 人中 3 人を地方団体側の推薦者として

<sup>34)</sup> 本項は主に地方自治百年史編集委員会(1993a)615～625 頁、自治大学校(1978)187～193 頁、203～218 頁に基づき、他の文献は個々に注を付した。

<sup>35)</sup> 奥野(1988)779～780 頁参照。

いる<sup>36)</sup>。つまり、地方団体の意見を吸い上げやすい構成を取っており、さらに大蔵省による計上額に不満がある場合、地方財政委員会設置法第 13 条で地方財政委員会が内閣や国会に意見書を提出することができるとしていた<sup>37)</sup>。国会に対する意見書は、地方財政委員会と大蔵省の意見が異なる場合に大蔵省の予算案に対する対案であり、国会がこれを調整する仕組みであった<sup>38)</sup>。これらが地方財政平衡交付金制度の基本的な構造である。

平衡交付金を巡る大蔵省、地方財政委員会、地方団体の争いは制度が導入された 50 年度の当初予算から始まっている。50 年度当初予算の平衡交付金の総額をシャープ勧告では 1,200 億円としたのに対し、大蔵省は国庫補助金の整理額が減少したことを主な理由に 1,050 億円に減額した。これに対して全国知事会など地方六団体から猛烈な反対意見が唱えられ、これを機に対立は深刻化していく。

50 年度は補正予算の編成が決定されたため、地方財政委員会は平衡交付金の 134 億円増額を要求した。この補正予算案を支持している地方団体では、仮に予算案が通らない場合、例えば全国知事会では政府の公共事業の返上や知事の総辞職といった強硬意見も出されていた。これに対し、大蔵省は 35 億円の平衡交付金の増額を決め、国会に補正予算案を提出した。これを不服とした地方財政委員会では衆参両院議長に対して 88 億円の平衡交付金の増額を求めて意見書<sup>39)</sup>を出している。

こうした経緯を踏まえ、国会では野党側から修正の試みも行われたが、結局政府原案通りの補正予算が成立している。この結果、50 年度の平衡交付金総額は当初、補正を含め 1,085 億円となったが、これには国庫支出金の整理に伴う振替分 305 億円が含まれていたため、実質的にはドッジラインによって大幅にカットされた地方配付税 667 億円をやや上回る程度の水準に過ぎなかったのである<sup>40)</sup>。

補正予算の編成と併行して進められた 51 年度の予算編成でも大蔵省と地方財政委員会は激しく対立した。大蔵省は「地方財政の問題点」と題する文書を作成し、地方団体が経費を節約すれば、300 億円程度の減税も可能であると主張した。これに対し、地方財政委員会も既述した「『地方財政の問題点』と題する大蔵省の意見について」で反論している。この対立は 51 年度補正予算でも継続し、いずれも国会に意見書が提出された<sup>41)</sup>。51 年度当初予算では参議院予算委員会に地方財政平衡交付金に関する小委員会が、51 年度の補正予算では参議院地方行政委員会に地方財政の緊急対策に関する小委員会がそれぞれ設置さ

---

<sup>36)</sup> 地方財政委員会設置法 5 条 1 項で委員会の委員が 5 名であること、3 項で「全国の都道府県知事及び都道府県議会の議長の各連合組織が共同推薦した者」、「全国の市長及び市議会の議長の各連合組織が共同推薦した者」、「全国の町村長及び町村議会の議長の各連合組織が共同推薦した者」を必ず含まなければならないと規定している。このため、政府が一方的に都合の良い委員を任命して地方財政委員会を支配することが難しい仕組みであった。

<sup>37)</sup> 地方財政委員会設置法の条文は衆議院 HP の制定法律(1 章注 43 参照)を参照。

<sup>38)</sup> 荻田(1954)397~398 頁参照。

<sup>39)</sup> 50 年度補正予算に対する地方財政委員会の意見書は例えば 50 年 11 月 29 日衆議院地方行政委員会会議録などから把握できる。

<sup>40)</sup> 藤田(1976)303~304 頁参照。

<sup>41)</sup> 51 年 3 月 14 日参議院地方行政委員会会議録などから把握できる。

れ、議論が重ねられた。国会での議論は地方財政委員会に好意的であったが<sup>42)</sup>、いずれも政府原案が優先され、大蔵省の圧勝に終わっている<sup>43)</sup>。

## 6.2 発言力低下が著しい旧内務官僚

GHQ の戦後改革により国の統制の多くが廃止され、地方団体は政府に対する要求を強める。地方財政委員会には地方団体の意見が反映したから、平衡交付金の総額を巡る争いは熾烈を極める。特に都道府県は平衡交付金の増額に関する意見書等を国会に提出し<sup>44)</sup>、首相官邸で座り込み<sup>45)</sup>、池田勇人大蔵大臣に直談判するなど、複数のルートを使って平衡交付金の上積みを要求した。このことが国と地方の対立をさらに激しいものにした。

一方、内務省が解体されたことで、この時期旧内務官僚の政策決定に対する影響力の低下は著しいものがあった。戦前の内務省は、大蔵省とともにあるいは大蔵省以上に「官庁のなかの官庁」<sup>46)</sup>という自負が強かったと言われている。だが、平衡交付金の決定に関して言えば、大蔵省の独壇場であった。総額決定で大蔵省に連続して完敗したことで、旧内務官僚には大蔵省から十分な予算を確保するだけの力量がないことを地方団体に印象付けた。地方財政平衡交付金制度が完全補填を謳っても全くの空証文に過ぎず、その達成は不可能に近いものであった。総額を巡る争いが旧内務官僚の地盤沈下を際立たせる効果しかなければ、彼らがこれを避けようとするインセンティブを持っていたことは首肯できる。

54 年に地方交付税制度に移行すると、この制度を前提に地方財政再建促進特別措置法を 55 年に成立させている。この法律によって深刻な財政危機に直面していた地方団体は自治庁の監督下で財政再建の取り組みを始めた。さらに 54 年に警察法改正、56 年に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」を成立させ、53 年に独立後の地方制度のアウトラインを示した第 1 次地方制度調査会の答申が概ね実現している。これらを経て、自治庁は 56 年に戦後改革を終了し、制度の構築から運用に移行したことを宣言している<sup>47)</sup>。地方交付税制度は、正に戦後改革が運用段階を目指す過程で、その運用を開始していたのである。

戦後の地方制度が運用に移行しようとする中、その中核を占める地方交付税制度が崩壊すれば、計画全体がとん挫する。このため、自治庁には地方交付税制度を維持しようとするインセンティブが生じる。ところが、地方交付税制度の財源保障機能は地方財政平衡交付金制度と比べても脆弱であり、しかも既に見てきたように戦後の地方財政調整制度は短期間に入れ替わってきた。従って、地方交付税制度もこれを維持できる保証はなく、廃止されてしまう可能性すらあったと言えるだろう。

財源保障制度を巡る争いは、国と地方の関係に対立の構図を持ち込み、自治庁の存在感を希薄にし、地方交付税制度の崩壊をも導出する可能性があったとすれば、自治庁がこれ

<sup>42)</sup> 51 年 8 月 14 日、15 日参議院地方行政委員会会議録から把握できる。

<sup>43)</sup> 藤田(1976)284～318 頁参照。

<sup>44)</sup> 51 年 2 月 21 日参議院地方行政委員会会議録参照。

<sup>45)</sup> 石原(2000)64 頁参照。

<sup>46)</sup> 後藤田・御厨(2006)26～31 頁、169～170 頁参照。

<sup>47)</sup> 鈴木(1956)7～8 頁、藤井(1956)2 頁参照。

を避けようとするのは当然である。そもそも国と地方の対立を回避するために地方交付税制度の導入を決定している。混乱を避けるために地方交付税制度に移行したのであるから、需要額が対立を喚起するように算定されることがないことは自明である。このことが、需要額算定の裁量的運用が選択された大きな理由となっている。

### 6.3 第6条の3第2項とその意味

平衡交付金の総額を巡る争いを回避するため、財源を国税の一定割合とした地方交付税制度に移行した。これによって大蔵省と総額を巡って争う必要はなくなっていく。但し、地方交付税制度が財源保障機能を維持したことで、これを担保するための規定が地方交付税法6条の3第2項として追加された。そして、この規定が新たな国と地方の対立を生み出す要因となり、需要額はこの規定が適用されないように決定されていく。このため、この規定を詳細に見ておくこととしたい。

6条の3第2項には「毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第10条第2項本文の規定によって各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなった場合においては、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第6条第1項に定める率の変更を行うものとする」と記されている。ここで「第10条第2項本文の規定によって各地方団体について算定した額の合算額」とは財源不足額のことであり、「第6条第1項に定める率」とは交付税率を指す。

これについて54年5月4日の参議院地方行政委員会で塚田十一郎地方自治庁長官は「著しく異なる」とは10%程度で、「引き続き」とは2年以上と答弁した。従って、交付税財源と地方団体の財源不足額の間には10%を超える差が2年続き、かつ将来に亘って継続すると考えられる場合、交付税率を変更するか、制度を見直すかのいずれかを実施しなければならないと、この規定は政府に義務付けている。なお、石原・遠藤(1986)はこの財源不足額には臨時地方特例交付金や借入金とともに起債振替措置も含むとしている<sup>48)</sup>。

地方交付税制度は交付税財源を、需要額と収入額から求められる財源不足額に応じて地方団体に配分しているから常に財政調整機能は満たしている。だが、財源保障機能を満たすためには交付税財源が財源不足額を充足する必要がある。交付税財源は国税の一定割合で法定されているから、地方制度が追加され、財政需要額が増大すると、交付税財源と財源不足額が乖離していく。6条の3第2項は財源保障機能が充足していない条件を示し、その場合の対処方法を規定したのである。この規定があるため、財源保障機能は長期的に維持され、地方交付税制度も地方自治法や地方交付税法の規定を満たすことになる。

### 6.4 導入初期における6条の3第2項の適用可能性

6条の3第2項の問題に初めて直面するのは77年度の予算編成であった。このことは77年度までこの規定を満たす状態が存在しなかったことを意味しない。むしろ、地方交付

<sup>48)</sup> 石原・遠藤(1986)88～89頁参照。本稿では4章7.2項で扱っている。

税制度が導入された当初はこの規定が適用されてもおかしくない状態が継続していた可能性の方が高い。しかし、地方交付税制度に移行すると、本来の財源不足額は把握できなくなるため、財源不足を具体的に評価することは困難になる。これに対し、地方財政平衡交付金制度では地方財政委員会と大蔵省が別々に財源不足額を算定していたから、これを利用すると、財源不足額と実績との乖離を、ある程度定量的に検証できる。ここでは荻田(1954)や各年度の『国の予算』から地方財政平衡交付金制度の財源不足額を把握し、これを参考に6条の3第2項の適用可能性を議論していく。なお、54年度の地方交付税制度についても荻田(1954)が扱っていることから、ここでは54年度も対象にしている。

荻田(1954)は、平衡交付金と地方債に関して地方財政委員会の要求額と実際の決定額を掲載している<sup>49)</sup>。このうち、地方財政委員会の要求額がより平衡交付金本来の額に近いと判断できる。このため、地方財政委員会の要求額を本来の財源不足額とし、平衡交付金の決定額から、この時期平衡交付金で措置されず放置された額が平衡交付金の10%を超えていたことを確認していく。これをまとめたものが表2-6である。

表 2-6 財源不足額の未措置分の推計

単位：億円、%

年度	50年	51年	52年	53年	54年
財源措置額	1,050	1,100	1,250	1,196	1,119
財源不足額	1,190	1,395	1,300	1,469	1,406
未措置額	140	295	50	273	287
未措置率	13.3	26.8	4.0	22.8	25.7
経費の節約分	—	80	147	48	120
節約前未措置額	—	375	197	321	407
節約前未措置率	—	34.1	15.8	26.8	36.4
対国税3税比率	26.9	27.9	22.4	22.4	19.7
実質赤字額	—	102	301	462	640

資料：国の予算、荻田(1954)

「財源措置額」には平衡交付金の決定額を充てたが、53年度以降は普通平衡交付金、普通交付税の額を計上した<sup>50)</sup>。「財源不足額」には地方財政委員会の要求額から地方債で措置された額を控除したものを掲載している<sup>51)</sup>。「未措置額」は財源不足額から財源措置額を控除したもの、「未措置率」は未措置額を財源措置額で除した比率である。

この時期、地方財政計画の策定では恒常的に既存経費の節約が行われていた。この種の経費の節約は国の一般会計の節約に準じて行われるケースもあったが、政府に比べ、国の事務の制約が大きい地方団体において一方的に経費の削減が行われたのは、単に財源不足額の縮小が目的であった可能性が高い。柴田(1975)は実際に55年度の地方財政計画で財

<sup>49)</sup> 荻田(1954)398～399頁参照。

<sup>50)</sup> 52年の法改正から普通平衡交付金と特別平衡交付金に分割され、普通平衡交付金は総額の92%である。これは54年度の普通交付税も同様である。

<sup>51)</sup> (平衡交付金の要求額)+(地方債の要求額)-(地方債の決定額)を財源不足額とした。この理由は本章7.1項を参照。

源不足額を調整するためにこの節約費を増額したと述べている<sup>52)</sup>。多額の実質赤字額を計上していた時期でもあったから、これを財源不足額とみなすことに妥当性はあるだろう。こうした観点から表 2-6 には「経費の節約分」を追加している。これには『国の予算』の地方財政計画の値を充てているが、50 年度の記載がないため、データは欠落している。「節約前未措置額」、「節約前未措置率」は財源不足額に準じて算出した。加えて、「対国税 3 税比率」、「実質赤字額」も併せて掲載している。

未措置率を見ると、52 年度を除くと、既に 10% を超えており、20% を超える年も 3 年ある。52 年度は経費の節約分が大きく、意図的に財源不足額を減額していたことが示唆される。これは、52 年以降地方財政委員会が廃止されたことから大蔵省との対立関係に変化があり、財源不足額や経費の節約分が持つ意味が修正されていた可能性がある。52 年度の実質赤字額も、未措置額が大幅に減額されたにも係わらず、むしろ増加している。しかも、交付税率に相当する対国税 3 税比率は前年度から 5.5% も低下している。「地域政策」が大膨張している時期に国の負担が大幅に軽減されたことは意図的に調整が行われたことを示している。経費の節約を考慮して節約前未措置率で捉えると、この比率は 15.8% に上昇する。これらの結果は地方財政平衡交付金制度の段階から恒常的に平衡交付金の 10% 以上の乖離が生じていたことを示しており、地方交付税法 6 条の 3 第 2 項に照らすと、財源保障機能は充足していなかったことが分かる。

本来「地域政策」が増加すれば、国の負担は増えるはずなのに対国税 3 税比率はむしろ低下している。事務が増えても、国の負担が増えなければ、「地域政策」を抑制するインセンティブは失われるからますます増加することになる。こうした状況が、52 年度から 54 年度に掛けて「地域政策」の拡大に寄与していたと考えられるが<sup>53)</sup>、その一方で実質赤字額は急増していく。6 条の 3 第 2 項に照らして財源保障機能を評価すれば、その実態は節約前未措置率で捉えた 15.8、26.8、36.4% に反映していたと考えられる。

55 年度になると、財源不足額は『国の予算』などにも掲載されなくなるが、経費の節約分は地方財政計画に掲載されている。これによると、地方全体で 191 億円、交付団体に限定すると、163 億円となる。この額は 51 年度以降で最大であり、しかも実質赤字額は前年度から 200 億円近い増額となっている。このことから 55 年度は 54 年度より状況は悪化している可能性が高いと言える。55 年度の経費の節約分は、交付団体に限って見ても普通交付税の 11.9% で、これだけで財源保障機能は充足できない。

自治庁は 54 年度から町村合併を強化し、8,000 を超えていた市町村を 56 年度までに 4,000 弱にまで削減している。これによって地方財政計画の職員数は 1 割程度削減される。また、56 年には都市計画税、軽油引取税が創設され、57 年には軽油引取税等で税率が引き上げられ、特別とん譲与税なども新設された。こうした努力にも係わらず、柴田(1975)は 54 年度から 56 年度を地方財政がどん底にあったと説明している。50 年代前半の地方

<sup>52)</sup> 柴田(1975)168 頁参照。

<sup>53)</sup> 戦後の民主システムに移行したことが、立法件数を増加させたもう 1 つの理由である。

財政平衡交付金制度には未措置率が恒常的に 10%を超えていたと考えられるが、地方交付税制度に移行すると、さらに財政状況は悪化している。これより地方交付税制度の導入時、財源不足額は確実に 10%を超えていたと考えられる。56 年度になると、柴田(1975)はどんでん底で光を見出した年と評しているが、これが直ちに 57 年度から財源保障機能を実現したと捉えることは難しい。60 年度に単位費用を引き上げるために交付税財源を繰り越した際、国会で多額の財源不足が存在するのを行政指導によって抑え込んだといった指摘があったように、60 年度においてもかなりの財源不足が生じていたことが分かる。この時点で財源保障機能が充足していたかは不明であるが、60 年度時点の状況を勘案すれば、57 年度以降少なくとも数年は 10%以上の乖離が存在していた可能性が高いと言えるだろう。

### 6.5 対立を生む構造と裁量的運用の導入

地方交付税制度に移行すると、財源不足額は 55 年度以降明確に示されず、地方財政計画でも経費の節約が掲載されなくなる。これは 6 条の 3 第 2 項に配慮して、総額を巡る混乱が発生することを回避するための措置であったと考えられる。少なくとも地方交付税制度に移行した後も財源不足額は普通交付税から 10%以上乖離していた可能性が高い。これらの結果から、地方交付税制度に移行した後もしくは 6 条の 3 第 2 項が適用されてもおかしくない状況にあったと言える。

6 条の 3 第 2 項が適用されると、国と地方の対立が発生したであろう。実際には需要額の裁量的運用が支配していた 74 年度までにこの規定が適用されることはなかった。ところが、この裁量的運用が終わると、早速 77 年度予算でこれが問題となり、地方団体は交付税率の引き上げを強く国に求める事態が発生している。例えば、坂田(1978)は「地方六団体などは「交付税率の引き上げ」をかなり強く主張し」<sup>54)</sup>と述べている。

仮に地方財政平衡交付金制度の経験が鮮明な時期にこの問題が発生していれば、地方団体の反応はさらに過激なものになった可能性がある。56 年に地方自治法改正が行われたが、これは 55 年に一度国会に提出されたものであった。その内容が地方議会の権限を制限するものであったため、地方議会の強い反発に会い、結局成立を見ることはなかった<sup>55)</sup>。

地方平衡交付金制度で生じた国と地方の対立はこの時期常に再燃する可能性があったのである。従って、6 条の 3 第 2 項が適用されることになれば、とりわけ大蔵省と地方の対立を生み出す恐れがあり、自治庁が地方交付税制度の継続に懸念を持った可能性もあるだろう。仮に地方交付税制度の運用がとん挫することになれば、地方制度の構築から運用へと移行しようとする自治庁の計画そのものが行き詰まることになる。この時期の自治庁はこうした事態を回避するため、実際には 6 条の 3 第 2 項を適用する状況にあったにも係わらず需要額を裁量的に収入額や交付税財源に調整することで、この適用を回避していたと考えられる。そして、このことが需要額算定で交付税特会の収支均衡を意図した裁量的

<sup>54)</sup> 坂田(1978)34 頁参照。

<sup>55)</sup> 読売新聞の 55 年 6 月 20 日朝刊、同 21 日朝刊社説、7 月 5 日朝刊、7 月 26 日朝刊、56 年 2 月 9 日朝刊等を参照。

運用が導入された理由であったと言える。

## 第7節 裁量的運用に対するルールに基づく運用の効果

需要額算定の裁量的運用は74年度まで支配的であるが、裁量制が長期に亘って維持できたのは様々な特例措置が講じられたからである。ここで扱う特例措置は交付税率の引き上げと地方財政対策である。これらは立法措置を介して実施されているからルールに基づく運用であった。つまり、需要額の算定で裁量的運用が支配的な運用として実現していた背景にはルールに基づく運用のサポートがあった。これら特例措置を位置付けていくに当たり、まず交付税率の引き上げと地方財政対策の実態を見ていくこととする。

### 7.1 74年度以前の交付税率の変更

交付税率は54年度に20%<sup>56)</sup>であったものが、55年、56年、57年、58年、59年、62年、65年度に段階的に引き上げられ、66年度に32%となつてからは、その後しばらくこの割合が維持された<sup>57)</sup>。交付税率は、制度導入時22%であったから54年度は減額措置が取られていた。これが55年度に22%に回復すると、その後も毎年度交付税率は引き上げられていく。交付税率の引き上げとその理由を整理したものが表2-7である。

表2-7 74年度以前の交付税率の変更

単位：％、億円

年度	交付税率	措置額	変更理由等
56	22→25	194	地方債の一般財源振替、地方財政の赤字発生阻止及びその合理化に対する措置
57	26.0	72	所得税減税による減収を回避するための措置
58	27.5	116	既発行地方債に係る公債費問題の恒久的解決及び勤務地手当制度の改正のための措置
59	28.5	82	国税の減税及び入場税の減税に伴う減収の補填のための措置
62	28.9	60	地方公務員の退職年金制度の創設、臨時地方特別交付金制度の廃止等のための措置
65	29.5	145	64年度、65年度の国税の減税に伴う減収の補填のための措置
66	32.0	586	地方団体の財源需要の増嵩、国税減税による減収等に対処するための措置

資料：地方財政要覧

このように交付税率が引き上げられていく契機となつたのは56年12月24日の地方制度調査会答申であった。55年に地方財政再建促進特別措置法が成立し、地方財政は立て直しに向けて動き始める。その矢先、大蔵省が所得税減税を計画していることが分かり、交付税財源が縮小することを危惧した地方制度調査会は「ようやく一応の安定をみた本制度を基礎として、各地方団体においてその財政の健全化への歩みを踏み出そうとしている際

<sup>56)</sup> 正確には酒税に対しては22%、法人税、所得税では19.874%であった。

<sup>57)</sup> 89年度に国税5税となり、消費税とたばこ税が加わるまで継続している。

に、制度本来のたてまえ上当然とるべき措置を講じないというようなことがあつてはならない」として、自治庁に所得税減税への対応を強く求めた<sup>58)</sup>。これ以降、自治省は国税減税等に伴う交付税財源の減少には主に交付税率の引き上げを求めていくことになる。

このため、需要額の内生的な要因から交付税率が引き上げられた例は少ない。これの最も近い事例が 56 年度であろう。この当時の交付税率は本来必要な財源に比べると、著しく低いものであった。このことが地方財政危機の原因であったが、大蔵省は行政整理を条件に、これらを反映してもなお不足する財源について交付税率の引き上げを認めている。このため、教育委員会の公選制の廃止、議会の開催回数制限、行政機構の簡素化、これらに伴う地方公務員の削減などが進められることになる。

需要額では 56 年度以降地方債の発行額を削減して一般財源に振り替える措置が取られた。地方債の償還費が増加する中、投資的経費の調達で地方債のウェイトを引き下げることが目的であった。これは、56 年度の措置では不十分であったため、58 年度にも追加措置が実施されている。国が公共事業を計画すると、半分程度は地方団体が支出することになる<sup>59)</sup>。56 年までは需要額の単位費用から地方債が控除されており、地方債を発行すると、とりわけ平衡交付金では総額を削減できるメリットがあった。このことが 50 年度に 210 億円であった地方債収入が、地方交付税制度の導入時に 957 億円にまで膨張する理由となっていた。つまり、56 年度と 58 年度の交付税率の引き上げは財源措置で安易に地方債に依存しない仕組みへと転換したもので、国の制度運用の修正といった意味があった。

57 年度以降の交付税率の引き上げは、国の減税政策によるもの、地方公務員制度の改正に伴うもの<sup>60)</sup>が基本である。62 年度の臨時地方特別交付金制度も住民税の減税措置を補填するものであった。また、66 年度には 29.5%の交付税率を 32.0%に引き上げているが、ここでは国税減税とともに地方団体の財源需要の増嵩を理由に挙げている。これは 65 年度の公債政策の導入によって公共事業費が拡大するため、これを円滑に推進させることを目的に地方の財源を補強した結果である。従って、これも国の政策による地方への財政負担を軽減する措置であったことが分かる。

56 年度の交付税率の引き上げも、低く抑制した交付税率を見直した結果と捉えれば、需要額が内生的に膨張して交付税率を引き上げた事例は存在しない。つまり、交付税率の引き上げは、専ら国の制度運用の変更に伴って生じる地方財政の不均衡拡大を緩和することを目的としていたことが分かる。引き上げられた交付税率も減額分を完全にカバーするものではなかったが、それでも部分的に補填してきたことは財源不足額の拡大を抑制する効果があったと言えるだろう。

---

<sup>58)</sup> 石原(2000)108~110 頁参照。なお、引用文中「本制度」は地方交付税制度のことである。

<sup>59)</sup> 自治大学校(1978)205 頁参照。

<sup>60)</sup> 地方公務員制度は国家公務員制度に準じているため、正確には国家公務員制度の変更に伴って見直される地方公務員制度と説明する必要がある。

## 7.2 67年度以前の地方財政対策

地方財政対策は、交付税率の引き上げとともに需要額算定に密接に関係してきた。地方財政対策の第1の目的は地方団体の財源不足額を補填することにあるが、この手続きの中でその額の妥当性を示し、補填方法を決めなければならない。補填方法の選択によって、地方財政対策による補填は、需要額に含まれる場合もあれば、含まれない場合もあり、また国の一般会計の負担になる場合もあれば、ならない場合も出てくる。つまり、補填方法によって、本来全額国の一般会計が負担しなければならない財源不足額を他の会計システムに分散することができる。この結果、地方財政対策の多くは、最終的、長期的には国の一般会計が負担するとしても<sup>61)</sup>、形式的、短期的には交付税特会の負債にも、地方団体の負債にもできるのである。補填方法の選択によって負担が移動するため、地方財政対策は地方交付税を、とりわけ一般会計から分離することに利用されてきた。これによって一般会計の負担が軽減されるが、このことが地方団体の財源補填とともに地方財政対策の重要な目的となっている。

このような地方財政対策は需要額の裁量制が支配的な時期に形成されており、段階的に整備されてきた。地方財政対策は当初地方団体の財源を補填する目的で実施されたが、67年度を契機に一般会計の負担軽減が目的に加わり、その額は急増していく。そして、地方財政あるいは需要額の伸びとは直接関係がなくなる。こうした質的な変化が存在するため、地方財政対策を2つの期間に分割し、まず67年度以前の実態を見ていく。

67年度以前の地方財政対策では地方交付税の総額を増額する場合と減額する場合があった。このうち、増額する場合を表2-8に整理した。

表から地方財政対策の理由は主に住民税減税や給与改定であったことが分かる。この時期の地方財政対策は概ね交付税率の引き上げと同じような理由で行われている。55年度に地方財政危機に伴って地方交付税制度の下で初めて地方財政対策が実施された。その後56年度から59年度までは交付税率が引き上げられ、地方財政対策は実施されていない。60年度以降交付税率の引き上げが停止すると、これに代わって地方財政対策が実施されていく。これらはほぼ同じ目的で実施されており、代替的であることを示しているが、こうした地方財政対策は65年度まで継続する。

この時期に特有の地方財政対策として地方交付税の減額を目的とした措置がある。4.3項において奥野誠亮自治省財政局長の発言を引用したが、補正予算で発生した財源の一部を翌年度に繰り越すことで単位費用の引き上げを行っている。これが60年度以降、63年度まで実施されていた。このような減額措置は地方団体に財源の余裕があって実施されたものではなかったが、それでも減額措置による地方財政対策が実施できたのは、補正予算で多額の税収増を見込むことができた高度経済成長という特殊な経済環境の結果であった

---

<sup>61)</sup> 交付税特会に蓄積する負債を、国税と地方税の徴収割合に従って国と地方が負担する場合、必ずしも国が全額負担することにならない。だが、これは地方財政計画で償還原資を確保できる場合にのみ有効である。償還した結果、地方財政対策が実施され、しかもこれが継続すると、一般会計の負担が拡大するから、この場合には上記の説明でほとんど問題はない。

ことは明らかである。

表 2-8 67 年度以前の財源補填を伴う地方財政対策

単位：億円

年度	措置額	措置内容	根拠法
住民税減税に伴う措置			
60 年全体	35	臨時地方特別交付金	臨時地方特別交付金に関する法律
61 年全体	40	臨時地方特別交付金	臨時地方特別交付金に関する法律
62 年当初	2	臨時地方特別交付金(過年度精算分)	臨時地方特別交付金に関する法律
63 年当初	5	臨時地方特別交付金(過年度精算分)	臨時地方特別交付金に関する法律
66 年当初	414	臨時地方特例交付金	昭和 41 年度における地方財政の特別措置に関する法律
補正	51	臨時地方特例交付金	昭和 41 年度における地方財政の特別措置に関する法律の一部を改正する法律
給与改定に伴う措置			
64 年補正	150	借入金	昭和 39 年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律
65 年補正	300	借入金	昭和 40 年度分の地方交付税の総額の特例等に関する法律
その他			
55 年当初	45	たばこ専売特別地方配付金	地方交付税法の一部を改正する法律
	160	臨時地方財政特別交付金	昭和 30 年度の地方財政に関する特別措置法
65 年補正	512	国税 3 税の減額補正の補填	昭和 40 年度における財政処理の特別措置に関する法律
67 年当初	120	臨時地方財政交付金	昭和 42 年度における地方財政の特別措置に関する法律

注 1：臨時地方特別交付金は地方交付税同様国税 3 税の 0.3%に法定されたため、一般会計の手続きに合わせて当初、補正、決算を経て確定している。それゆえ、当初分と補正分を合算して計上した。

注 2：臨時地方財政交付金は 66 年度に不況対策として発行された特別事業債の償還費である。  
資料：地方財政要覧、国会会議録

財源補填を目的に実施された 55 年度の地方財政対策は 205 億円で、当時としては比較的大規模なものであった。交付税率の引き上げに代わって、60 年度以降地方財政対策が頻繁に実施されていくが、高度経済成長で経済規模が拡大していたことを考慮すれば、その規模は 55 年度と比べれば、極めて小規模なものであった。60 年度から 63 年度には減額の地方財政対策も実施され、このことから財政の危機的状況に伴う地方財政対策は 65 年度までは発生していなかったと言える。65 年度は国税収入が落ち込み、一般会計で戦後初めてとなる国債が発行される一方で、その際発生した地方交付税の減額分を国庫が負担したことによる財源の追加分が地方財政対策の対象となっている。

67 年度以前の地方財政対策の多くは国の政策に伴って実施されたものである。つまり、拡大した需要額を地方財政対策で補填したのではなく、外生的に発生した財政需要の追加

を地方財政対策で措置した結果である。しかも、減税や給与の補填が中心であったことは、減税や国家公務員の給与改善に伴って発生した財源不足額を交付税率の引き上げか、地方財政対策かによって対処していたのが 67 年度以前の特例措置であったことを示している。

### 7.3 68 年度以降の地方財政対策

67 年度以前の地方財政対策が主に財源不足額を補填するものとする、68 年度以降の地方財政対策は一般会計の負担軽減が主たる目的となっていた。しかも、その頻度は多く、単年度で見ても様々な方法が駆使され、規模も段階的に拡大していく。ほとんど多重債務者の資金運転に近い、その補填方法も複数の会計間で、しかも複数の年度間で行われ、複雑化している。

このような地方財政対策が実施された理由は 67 年の統一地方選挙で首都東京に初めて革新知事が誕生したことにある。これによって地方の政策や財政に対する政府の姿勢が変化し、一般会計が負担する国庫支出金が拡大する。地方財政対策を利用して地方交付税を減額し、一般会計の負担を軽減することを目的にこの種の地方財政対策は採用されている。しかし、地方財政も余剰財源を持っていたわけではないから、財源の縮小に伴って需要額算定の裁量的運用は強化されている。これらの詳細は 3 章で扱うとして、ここでは複雑化していく地方財政対策の実態を具体的に見ておこう。

表 2-9 は 68 年度から 70 年度までの地方財政対策を掲載したものである。多くは一般会計の負担軽減に係る地方財政対策であり、67 年度までに見られた地方財政対策も合間に入り込み、極めて複雑な状況になっている。表では 70 年度までしか掲載していないが、71 年度以降も継続しているこの時期の特徴である。

68 年度の当初予算では、450 億円を交付税財源から減額して一般会計に移し、69 年度から 71 年度に掛け 150 億円ずつ返済する措置が取られている。さらに 450 億円の減額を補填するため、交付税特会が大蔵省資金運用部から 250 億円を借入れている。借入金の金利は国の負担となっているが、地方団体は政府資金による災害地方債を 250 億円程度繰り上げ償還している。この地方財政対策を資金移動から捉えると、交付税特会から国の一般会計に資金が逆流し、これが年度を超えて交付税特会に還流してくることになった。そして、資金運用部から交付税特会に 250 億円の資金が移り、これが地方団体を通じてそのまま資金運用部に還流していく<sup>62)</sup>。これによって、国の一般会計は 450 億円と交付税特会の借入金の金利負担が債務として残り、交付税特会は資金運用部に対して 250 億円の債務が発生している。

これが 69 年度になると、さらに複雑化する。68 年度の補正予算で 684 億円の地方交付税が 69 年度に繰り越され、69 年度にはこれに匹敵する 690 億円が地方交付税から減額され、国の一般会計に移動している。68 年度に減額された中から 150 億円が返済され、165

<sup>62)</sup> 恐らく資金運用部に十分な財源が存在しなかったため、資金運用部に還流する資金のループがつくられたものと考えられる。従って、実際に財政資金が地方団体に配分されたわけではなく、計数上の操作が行われただけだろう。

億円が借り入れられている。そして、補正では当初予算で減額された 690 億円のうち、380 億円が一般会計から交付税特会に返済され、これにわずかな余剰金を加えた 382 億円が翌年度に繰り越される。そして、この繰越相当額が国の一般会計の減額措置の財源となっている。地方交付税の減額措置は、その後 70 年度、74 年度に実施されているが、その基本的な方法は 69 年度に準じている。

表 2-9 68 年度から 70 年度までの地方財政対策

単位：億円

	措置額	措置内容	根拠法	措置目的
68 年 当 初	▲450	総額の特例(減額分)	地方交付税法の一部を 改正する法律	特別事業債の償還財源付与の ための措置
	250	総額の特例(借入金)		
	90	特別事業債 償還交付金		
補 正	▲684	翌年度への繰越	地方交付税法の一部を 改正する法律	交付税が補正予算に必要な財 源を超えたための措置
69 年 当 初	▲690	総額の特例(減額分)	地方交付税法の一部を 改正する法律	
	150	総額の特例(加算分)	地方交付税附則	
	165	総額の特例(借入金)		
補 正	103	特別事業債償還交付 金	地方交付税法の一部 を改正する法律	特別事業債の償還財源付与 のための措置
	380	総額の特例(減額分の 修正)	地方交付税法の一部を 改正する法律の一部を 改正する法律	給与改定に要する財源を超え たための措置
70 年 当 初	▲382	翌年度への繰越	地方交付税法の一部を 改正する法律	
	▲300	総額の特例(減額分)	地方交付税法の一部を 改正する法律	法人税率の負担引き上げに伴 う増収があるため 法人税率の負担引き上げに伴 う増収があるため
	80	総額の特例(借入金)	地方交付税附則	
	117	市町村民税臨時減税補 てん債元利補給金	地方交付税法の一部を 改正する法律	
101	特別事業債 償還交付金			
補 正	300	総額の特例(減額分の 修正)	地方交付税法等の一部 を改正する法律	

資料：地方財政要覧、石原(2000)、国立国会図書館 HP<sup>63)</sup>

68 年度以降の地方財政対策の特徴は国の一般会計の負担軽減を主たる目的としたことにある。これが革新自治体に対抗して政策を充実したことに起因しているのであれば、「地域政策」も拡大するから政府だけでなく地方団体の財政負担も高まっていたはずである。実際には地方財政でも不均衡が拡大していたが、それでも一方で一般会計の負担軽減に寄与し、もう一方で交付税特会の収支均衡を図ったから需要額算定の裁量的運用は強化されている。本来需要額に財源不足が存在しない状況で地方財政対策を実施しているから 67 年度以前の地方財政対策とは需要額算定上の意味は異なってくる。68 年度以降の状況につ

<sup>63)</sup> 1 章注 24 参照。

いては3章で改めて議論するから、この種の地方財政対策による裁量的運用への影響も次章で扱っていくこととする。

#### 7.4 ルールに基づく運用の役割

ここでは特例措置として交付税率の引き上げと地方財政対策を取り上げ、その実態を見てきた。交付税率の改定は地方交付税法6条1項の改正によって行われてきた。これは地方財政対策についても同様で、額の変更にはその都度立法措置が講じられている。需要額算定の観点から捉えれば、ルールに基づく運用であったことを示している。地方交付税の総額を増額する場合も減額する場合も、国会の審議を経てその妥当性が確認され、法律によって実現してきた。それゆえ、需要額算定の裁量的運用とは一線を画す運用であるが、しかし裁量と密接に係わる運用でもあった。ここではこうした視点からこれらルールに基づく運用を位置付けてみたい。

地方交付税制度の導入当初、算定対象となった「地域政策」は384件あったが、柴田(1975)がどん底で光を見出したとする56年には432件に増加し、交付税特会の収支均衡を意図した裁量的運用が終了する74年には782件にまで拡大している。これらの「地域政策」が導入されるには、地方財政措置が実施され、事業費の算定方法とその財源措置が決定される。「地域政策」が増加すると、地方の歳出は拡大するから実態が伴う財源措置がなければ、財源不足額は拡大していく。400件もの「地域政策」が追加されると、その規模は膨大になるが、それでも需要額算定の裁量的運用を適用すると、財源不足額は形式的に解消できる。しかし、法律によって、提供する事務が決められている以上、これに応じた歳出は計上されるから、配分された地方交付税が過少であれば、地方に多額の赤字が蓄積される。この場合、地方交付税制度では十分に財源保障が機能しているのに、地方財政は破綻するといった事態が発生しうる。

本章で取り上げた裁量的運用は直接財源を補強する措置ではなく、極論すれば、地方交付税法6条の3第2項の適用を回避することだけを目的としていた。それでもこれが採用されたのは、地方交付税制度の財源保障機能に著しい欠陥があり、その状況で地方団体との対立を回避することが重要な目的となっていたことがある。地方財政平衡交付金制度を廃止した後も地方団体の抵抗から国の政策が方向転換を余儀なくされることが起こっている。例えば、55年の地方自治法改正では経費の削減、業務の効率化を謳っているが、地方議会の権限を縮小する意図があったため、地方議会を中心に全国規模の反対運動が展開され、改正が阻止された。この時期、財政危機に陥る地方団体が多かったから、地方交付税制度で6条の3第2項が問題となれば、地方団体がこれを要求することは容易に想定できただろう。当時の自治庁は、地方制度の安定を図ることを重視していたため、地方制度の見直しを含む同項の適用を回避するインセンティブがあった。

しかし、その一方で「地域政策」が増えているのにこの裁量的運用を継続すると、財源を補強する措置ではないから、地方団体に対して不当に負担を転嫁していくことになる。74年までに地方全体の「地域政策」は400件近く増加し、所得税を中心に減税政策も繰り

返された。国家公務員の給与制度の見直しを通じて地方公務員制度も是正されてきた。これらはいずれも地方交付税の財源不足額を拡大させる効果しかないから、裁量的運用によって財源保障機能を維持しても、地方団体の財政はたちどころに行き詰まることになる。

こうした状況で 74 年度まで裁量的運用が維持できたのは、財源不足額に対して様々な財源対策を実施していたことにある。56 年には都市計画税、軽油引取税が創設され、57 年には地方道路税と軽油引取税の税率が引き上げられ、さらに国有提供施設等所在市町村助成交付金、特別とん譲与税が新設されている。自治庁は後に国庫支出金に対して批判的な姿勢を取るが、圧倒的な財源不足の状況では国庫支出金も重要な財源であるから地方交付税制度の導入初期にはこれを活用している。例えば、柴田(1975)は、56 年度の予算編成の際、大蔵省との交渉で義務教育職員の恩給費に対し 5,000 万円の新たな国庫負担を追加してもらったと述べている<sup>64)</sup>。その一方で市町村合併が実施され、町村を中心に 8,000 以上あった市町村が 4,000 以下に削減された。加えて、行政整理が実施され、戦後改革に伴って膨張した組織を、機構改革を通じて縮小している。

主に 50 年代を中心に講じられた、これらの財源不足額を縮小する措置を軸に、高度経済成長による税収の増加も寄与して、長期的に裁量的運用を維持することが可能となった。これらの措置は直接的には地方交付税制度と関係が無いように見えるものもあるが、実際には密接に関係している。しかも、法改正を伴っていたから、これらはルールに基づく運用である。つまり、需要額算定で裁量的運用が支配的であった時期においても、実際にはルールと裁量は併用されており、これらは相互に補完していたと捉えるべきだろう。

地方交付税制度の導入当初、財源不足額は巨額であり、ルールに基づく運用によって段階的に縮小していくものの、しばらくは地方交付税法に照らして財源保障機能が成立している状態ではなかった。この間に 6 条の 3 第 2 項の問題が顕在化すれば、地方団体は確実にこの問題を取り上げる。こうなると、地方財政平衡交付金制度の混乱が再現されることは、当時の国と地方の関係を考えれば、ほぼ確実であった。この時期、自治庁は戦後改革の構築を終了し、運用へと移っている。そこで地方制度の見直しを含む 6 条の 3 第 2 項が問題になると、構築してきた制度そのものに影響を及ぼしかねない。6 条の 3 第 2 項の適用を回避するために裁量的運用が選択されるが、しかしこれはルールに基づく運用によって段階的に財源不足が解消されていくことによって支えられていたのである。

地方税創設や市町村合併などのルールに基づく運用で財源不足額と交付税財源の乖離は段階的に縮小していったと考えられるが、地方交付税制度の枠組みの中でその役割を果たしたのが交付税率の引き上げと地方財政対策であった。67 年度以前に限れば、これらは同じ目的で適用され、交付税率の引き上げと地方財政対策に本質的な差はない。財源不足額を補填する方法として自治省と大蔵省の交渉によってどちらかが選択されるに過ぎなかったと言える。さらに言えば、これらは地方税創設などのルールに基づく運用とも基本的な役割に違いはなく、他の手法と役割分担を図りながら財源不足額の縮小に寄与していた

---

<sup>64)</sup> 柴田(1975)194 頁参照。

ことになる<sup>65)</sup>。74年度までに限れば、所得税減税などに対応していたのが交付税率の引き上げであり、不況に伴う歳入欠陥に対応してきたのが地方財政対策であった。但し、地方財政対策は68年度以降財源不足の補填ではなく、国の一般会計の負担軽減が新たな役割になっており、74年度まではむしろこれが主な目的であった。この点、地方財政対策はこの時期機能を拡大して裁量的運用と併用されていたことになる。

## 第8節 裁量的運用の時代における「地域政策」の財源保障

「地域政策」に対する財源保障の変遷を明らかにするため、需要額の算定に着目した。本章では需要額と収入額の連動性と地方財政対策の規模から需要額算定に対する時代区分を4つの期間に分け、このうち制度導入から74年度までの支配的運用であった裁量的運用について検討してきた。本節は2章の結論として、まずこの4つの期間を再構成し、これを踏まえて以下の章での検討内容を改めて示していく。そして、地方交付税制度導入以降の裁量的運用について「地域政策」の財源保障の観点からまとめている。

### 8.1 財源保障の時代区分

地方交付税制度の導入以降における需要額の拡大プロセスを需要額と収入額の連動性と地財比率という2つの観点から捉えると、このプロセスは主に4つの時期に区分できる。1つはこの連動性が非常に高く、地財比率も極めて低い制度導入から74年度までの時期であり、これに続く第2期は連動性が大きく低下し、地財比率も急増する75年度から79年度である。3つめの時期は、連動性も地財比率も改善に向かった結果、連動性が高くなり、地財比率は低くなっている80年度から91年度があり、最後に連動性が徐々に低下に向かいながら、しかし、地財比率は大きく拡大していく92年度から2000年度である。

これは式2.1が示す普通交付税額と式2.2の財源不足額を均衡させようとする裁量的運用を基準に時期を区分したものである。74年度以前は需要額と収入額の連動性が高く、地方財政対策も小規模に留められており、こうした運用が適用された典型的な時期といえる。これに対して、80年度から91年度は需要額と収入額の連動性が回復する一方で、地財比率は十分に抑制されておらず、必ずしも収支均衡を実現している訳ではない。主要な運用として裁量的運用が採用されていたとは判断できないが、ある程度の役割を果たしていたとは言えるだろう。これらの時期とは対照的なのが75年度から79年度であり、92年度から2000年度も収支均衡は達成しておらず、裁量的運用が機能していたとは考えにくい。特に75年度から79年度は需要額と収入額の連動性は失われ、地財比率も急増するなど、裁量的運用は存在していないと判断できる。これらの時期は他の運用が需要額の算定を支配していたと言えるだろう。このように見ていくと、需要額の算定は少なくとも時期によって異なっていたことを示している。

---

<sup>65)</sup> 1章2.4項で財源保障に利用される財源で明らかにしたように、地方債を除けば、どの財源を選択するかはほとんど任意であると見てよい。

これらの検討を踏まえ、第3章と第4章の構成を示しておきたい。75年度以降は3つの時期に分割しているが、本研究は需要額の拡大を引き起こしてきた、ルールに基づく運用と裁量的運用に焦点を当て、これを手掛かりに「地域政策」に対する財源保障の変遷を解明することを目的としている。2章では、74年度まで専ら裁量的運用が需要額算定を支配してきたとして、「地域政策」の財源保障が不十分であったことを検証してきた。第3章は75年度から80年度を対象に、74年度まで支配的であった裁量的運用が崩壊し、ルールに基づく運用へと転換したプロセスを扱っている。需要額算定を基準にすれば、75年度から79年度が1つの区切りとなるが、この時期の需要額の算定を支配した運用は伯仲国会の解消をその動機としていたことから75年度から80年度を1つの時代区分と捉えている。

第4章では80年度から2000年度までの需要額算定を分析する。この時期は80年度から91年度の運用に見られたように裁量的運用が抽出できる時期もある。しかし、80年度以降の需要額と収入額の連動性は地方財政対策がルール化した影響によるところが大きい。つまり、これらの時期において需要額の算定を支配していたのはルールに基づく運用であった。従って、第4章ではこれらの時代をルールに基づく運用が支配した時期として分析を行っている。

「地域政策」に対する財源保障としては2章がこれの不十分な時期、3章は財源保障が改善され、充足される時期、4章は財源保障が実現した時期と捉えることができる。需要額算定を手掛かりにここでの時代区分を行ったが、特に3章については75年度から80年度に至る経緯として60年代からの地方団体を取り巻く環境変化を前提としている。これより3章は60年代の中頃から議論を始め、裁量からルールに移行する過程を説明する中で、改めて裁量的運用の詳細についても扱っている。

## 8.2 74年度以前の裁量的運用と「地域政策」の財源保障

地方交付税法では、需要額と収入額から算出される財源不足額と、交付税財源から決定される普通交付税を示し、その過不足を調整する規定を置いてきた。これは地方財政計画の策定を透明化して、地方自治を保護することを目的に導入された規定である。しかし、実際には事前の段階で需要額は収入額と交付税財源の一定割合に調整されてきた。収入額と交付税財源は裁量的に決定することが難しく、財源保障機能から乖離する運用を採用する場合需要額の算定に裁量が集中することになる。だが、需要額が財源保障機能を充足しているかを評価することはできないから、需要額の拡大に寄与する運用がルールに基づくか、裁量に基づくかに着目してきた。

74年度以前の需要額の拡大が裁量的運用によって支配されていたことは自治官僚による国会での発言からも明確である。本研究では収入額に合わせて需要額を決定する運用をこの時期の裁量的運用と特定した。この裁量的運用の最大の特徴は需要額と収入額との高い連動性であり、地方財政対策が財政規模に対して極めて少額であったことである。これによって交付税特会の債務を抑制することに寄与してきた。

この種の裁量的運用が導入されてきた理由は地方交付税法6条の3第2項の適用を回

避することにあつた。旧内務省も含め、政府は地方団体との関係に対して2つの特徴的な考え方を持っていた。1つは「国は政策の立案機関、地方は実施機関の思想」であり、いま1つは「地方は経費の負担機関の思想」である。後者の思想で、地方を単なる負担機関に位置付ける考え方は戦前に顕著で、戦後になると、「地域政策」に対する実質的な財源保障が国に課されている。しかし、大蔵省は、国の一般会計の収支均衡を優先したため、「地域政策」の負担を地方に転嫁し、戦前的な財政運営に終始していた。本来「地域政策」が拡大すれば、国の負担が拡大するからそこに予算制約が働くが、「地域政策」が拡大しても地方に負担を転嫁できるから予算制約は機能せず、結果的に「地域政策」は膨張していく。

「地域政策」に対する財源保障が立法化されたのは1947年であり、これを制度として担保するため、50年度から地方財政平衡交付金制度の運用が始まる。この制度はシャウプ勧告によって導入されたが、勧告の公表以前にこの構想を知った地方財政委員会は財源確保に不安を覚え、導入を思い留まるようにシャウプ博士を説得している。シャウプ勧告は、この点を考慮し、大蔵省の予算に対して地方財政委員会が予算案を国会に提出し、国会がこれを調整する仕組みを導入した。さらに財源保障の対象となる「地域政策」の事務を整理するように事務配分の勧告も行っている。しかし、これらの事務の整理が見送られたことで、地方財政平衡交付金制度が「地域政策」に対する財源保障を実現することは完全不可能となる。その一方で平衡交付金の総額を巡る国と地方の対立は深刻なものとなり、こうした対立関係はその後もしばしば地方自治法の改正を阻止するなど、継続している。

地方交付税制度は、地方財政平衡交付金制度により深刻化した財政状況を引き継ぎつつ、戦後改革を構築から運用に移行しようとする自治庁の意向を反映していく。地方交付税制度の導入後しばらくは地方財政の危機的状況が継続するが、この状況で6条の3第2項が問題になれば、地方団体の強い要求にさらされることになる。地方制度の安定を図ろうとしている時期に、6条の3第2項が働けば、改めて地方制度の大幅な見直しを求められる可能性もある。地方交付税制度の財源保障機能の実態と、地方団体の要求の激しさはこうした可能性を考慮させるものであり、これが需要額算定の裁量的運用を導入する理由であったと言えるだろう。従って、この時期には「地域政策」に対する財源保障は極めて脆弱なものであったことが分かる。

本章で扱った需要額算定の裁量的運用は「地域政策」の財源保障を実現する措置ではないから、新たな地方税等の導入や交付税率の引き上げ、地方財政対策など、いわゆるルールに基づく運用によって部分的に財源保障を実現する措置を組み合わせながら、運用されてきた。ルールに基づく運用と併用することで、74年度以前において地方交付税制度では裁量的運用が支配的な運用として顕在化していたと言える。

### 第3章 財源保障の充足過程と需要額算定のルール化の進展

#### 第1節 本章の目的

基準財政需要額(以下、需要額という)の算定が1974年度まで基準財政収入額(以下、収入額という)に連動するかたちで決定されてきたことを2章で見てきた。この運用は地方交付税法から逸脱した裁量的運用であるが、これによって国が制度化し、地方公共団体(以下、地方団体という)が提供する地域政策(以下、「地域政策」と記す)に対する財源保障はほとんど充足されず、しかし交付税及び譲与税配付金特別会計(以下、交付税特会という)では概ね収支均衡が保たれていた。

74年度までの需要額算定の特徴は収入額との連動性が高く、地方財政対策が限定されていた時期であった。これに対し、75年度から80年度は需要額を収入額に連動させる運用は失われ、地方財政対策の規模も地方財政計画の歳入総額の10%に達する、巨額の債務が蓄積した時期である。この変化が「地域政策」に対する財源保障に与えた影響について検討していく。

70年代後半に地方交付税制度で見られる拡張的な傾向は国庫支出金でも顕在化している。これは60年代から始まる保革の対立が70年代に入って国政に波及したことと無縁ではない。社会党を中心とする革新陣営は都市部で根付いた革新自治体を背景にして政府に対抗する。オイルショックを契機とした物価高騰など、国民生活が急激に悪化していく環境変化も手伝って74年の参議院選挙で保革伯仲が実現し、76年の衆議院選挙ではロッキード事件の影響もあって自民党は過半数を割り込んでいる。

伯仲国会に突入すると、政府は地方選挙での巻き返しを狙って地方制度に対する運用の見直しを始めるが、超過負担の是正はその重要な柱の1つであった。超過負担とは国庫支出金を伴う「地域政策」で国が国庫支出金の支払いを過少にすることで地方に負担を転嫁する問題のことである。伯仲国会が成立する前年には摂津訴訟<sup>1)</sup>が提起され、行政内部に隠れていた超過負担問題は一挙に全国に知れ渡っている。この訴訟は革新自治体であった摂津市が保育所建設に対する超過負担の返還を求めて起こした裁判であったが、多くの地方公共団体(以下、地方団体という)の支援と市民団体からの応援によって全国的な運動へと発展していった。

伯仲国会が成立すると、政府は間髪入れずに超過負担の象徴的な存在であった摂津訴訟の解決に向かう。これは都市住民の期待が大きい福祉政策で政府の積極姿勢を示したかったことに加え、超過負担が伯仲国会を招く要因となっていたことが主な理由であった。これを契機に超過負担の是正が進み、法律の規定と実際の制度運用の乖離が修正されていく。

---

<sup>1)</sup> 摂津市は4カ所の保育所建設に9,300万円を支出したが、これに対する国の補助金は250万円であった。児童福祉法は半額補助を定めており、これに違反するとして残金の支払いを摂津市が国に求めた、地方団体が国を初めて訴えた裁判であった。73年8月に東京地方裁判所に提訴し、76年12月に請求が棄却される。東京高等裁判所に控訴したが、80年7月に控訴が棄却され、判決は確定する。なお、摂津市は摂津訴訟に関する様々な文献を収集保管し、これを公開している。本章の作成に当たってはこれらの資料を活用した。

このことは需要額の算定においても重要な意味を持っていた。これによって裁量的運用がルールに基づく運用へとシフトしていったからである。すなわち、「地域政策」に対する財源保障が実現していったのである。

都市問題、環境問題、福祉問題などの解決を公約に革新自治体が増加したが、これらの問題に対応した「地域政策」ではしばしば事業費を過少に算定していた。このため、革新自治体がこれらの政策を提供すると、法律の規定を超えて大幅な負担が発生した。革新自治体の登場は必然的に超過負担問題を顕在化させたが、これは「地域政策」の財源保障が充足していないことを意味していた。従って、国庫支出金を伴う「地域政策」で財源が保障されていないことが明らかになると、地方交付税制度でも財源保障機能が確保されていないことが露見していく。だが、財源保障を実現するには巨額の財源を必要としたため、抜本的な対策が取られることはなかった。伯仲国会が実現したことで、しかし革新自治体対策は政治的に看過できない問題となり、これを機に「地域政策」の財源保障は急速に改善されていく。本章は 70 年代後半の国の政治状況と地方制度の関係を示しつつ、「地域政策」の財源保障が改善していった実態を明らかにすることを目的としている。

## 第 2 節 70 年代後半における保革の対立と財政運営

本章の議論を進めるに当たって、まず本節では 70 年代後半における保革対立の政治状況について、これに至る経緯を含めて確認していく。さらにこの時期の国と地方の財政運営についてもその概略を示す。

### 2.1 伯仲国会と政府の対応

#### 2.1.1 革新自治体の伸張と伯仲国会の成立

60 年代に入ると、高度経済成長に伴う公害や都市の過密問題、物価の高騰等で都市住民の怒りは沸点に達し、環境福祉政策の推進を掲げる革新候補が都市部の首長選挙で当選していく<sup>2)</sup>。そのさきがけは 63 年の第 5 回統一地方選挙で、このとき横浜市、大阪市、北九州市といった大都市で革新市長が誕生している<sup>3)</sup>。このうち横浜市では社会党の代議士であった飛鳥田一雄が当選し、同氏が翌 64 年に全国革新市長会を設立する。これによってそれまでばらばらに活動していた革新自治体が組織化されていく。続く 67 年の第 6 回統一地方選挙では首都東京に初めて革新知事が生まれる。これが社会党を中心とした革新陣営の活動を一挙に活発化させ、革新自治体の伸張を政権交代に結び付けようとする動きに発展していった。

一方、自民党では革新旋風のきっかけとなる 63 年の統一地方選挙を前に石田博英衆議

<sup>2)</sup> 地方自治百年史編集委員会(1993b)297 頁参照。

<sup>3)</sup> 56 年以降内閣調査室では『調査月報』を刊行しているが、その時々の内閣の政治的興味がこの内容から把握できる。国政選挙の分析は毎回詳細に行われているが、地方選挙の結果を扱うのは 63 年からである。このときは、地方選挙全般の分析に加え、市町村の選挙結果について別途分析が行われている。

院議員が「保守政党のビジョン」を発表する。石田(1963)は労働組合の組織された製造業等の就業者が増加すると社会党の得票率が伸び、農林業就業者が減少すれば自民党の得票率が下がるため、トレンドに従えば60年代後半に政権を失う可能性がある」と述べている。これは都市化による就業構造の変化が投票結果に影響を与えている現状を示し、都市化への対応として雇用者に焦点を当てた政策の重要性を説いている。これが発表された直後の統一地方選挙で上記の大都市において相次いで革新市長が誕生し、石田(1963)の指摘はまず地方選挙で現実のものとなる。

67年の東京都知事選挙で美濃部亮吉が当選すると、自民党の危機感が高まり、田中角栄自民党都市政策調査会長が「自民党の反省」を発表する。この年は衆議院選挙でも自民党の得票率が初めて5割を割り、自民党の危機感は一気に凝縮している。田中(1967)は東京都知事選挙の敗北に対し、「地方選挙前半戦における全般的な退潮はおおうべくもない。……そして首都における革新知事の登場は、自民党の敗北感を決定的にした」<sup>4)</sup>と強い危機感を吐露し、今日の東京は明日の全国と述べて全国に波及することを警戒している。これらの結果は自民党政権が都市問題に適切に対処できなかったことに起因すると分析し、自民党の都市政策が脆弱化した理由を次のように説明した。自民党は政策立案を専ら官僚に依存してきたため、住民の意見を聞き政策を構想する政治家本来の姿を見失っていたと述べている。大蔵官僚の財源の配分能力を依然高く評価しながらも、これには限界もあるとして政治家が住民の意見を聞きながら政策を立案することが重要になってきていると主張する<sup>5)</sup>。そして、都市問題に有効な政策を提示した政党が今後の政権を担うとしながら、自民党が都市政策を内政の最重点施策のひとつとして取り組むことを宣言している。

石田(1963)と田中(1967)は、選挙結果の分析から都市化が投票行動に影響を与えていること、従って自民党が政権を維持していくためには都市化に合わせて政策を転換していく必要があるとする点で共通している。そして、石田(1963)は雇用者を対象とした政策を重視することを提案し、田中(1967)は都市政策の充実を宣言することになる。自民党は東京都知事選挙の翌年に『都市政策大綱』を発表し<sup>6)</sup>、政府も都市住民を強く意識した「経済優先から福祉優先」をスローガンに掲げ、政策を転換していった。この結果、地方自治百年史編集委員会(1993b)が指摘するように70年前後には地方制度においても環境福祉政策が整備されていくことになる<sup>7)</sup>。

このような努力にも係らず、70年代に入っても都市部では革新自治体が増加する。71年には大阪府で、72年には埼玉県で革新知事が誕生し、73年には神戸市でも革新候補が当選したため、五大市すべてが革新市長となった。続く75年には神奈川県が革新自治体に加わり、この時期革新自治体に居住する人が全人口の4割を占めるまでに拡大している<sup>8)</sup>。

---

4) 田中(1967)286頁参照。

5) 田中(1967)288頁参照。

6) 『都市政策大綱』の議論は、例えば土山(2007)2～6頁参照。

7) 地方自治百年史編集委員会(1993b)307頁参照。

8) 中西(1997)229頁参照。

こうした地方選挙の結果がついには国政にも影響を与える。74年の参議院選挙で自民党が敗北し、71年の改選時の135議席から126議席に後退する。これは全252議席を自民党と他党で折半する状態で、これより国会は保革伯仲時代に突入する。しかも、続く76年の衆議院選挙ではロッキード事件の影響もあり、自民党は72年の271議席から249議席に減少し、過半数を割り込んでいる。77年の参議院選挙、79年の衆議院選挙でも与野党の議席は拮抗し、参議院ではわずかに過半数を上回るものの、衆議院では過半数割れが継続する。こうした状況は衆参同日選挙によって自民党が勝利を収める80年まで続くことになる。

### 2.1.2 伯仲国会成立後における政府の危機感とその対応

革新自治体の拡大に対し、政府はその環境福祉政策を取り込むことで対抗した。ところが、それにも係わらず革新自治体の伸張を阻止できないまま、その影響は国政にまで及んでいる。伯仲国会に突入すると、政府はこれを解消するための対策を本格化するが、その重要な柱に革新自治体対策があった。田中(1967)は自民党が革新自治体の強い東京や大阪の衆議院選挙では定数の3分の1程度しか候補者を立てられない実態を指摘している。つまり、革新自治体が強い大都市では既に67年時点の国政選挙で過半数に遠く及ばない状況になっていたことになる。首都東京で革新自治体が実現したため、その後革新自治体はさらに都市部で拡大する。中には多選化する首長も現れ、この場合選挙基盤も安定してくるからその選挙区では国政選挙においても自民党は後退することになる。このため、革新自治体対策は伯仲国会から脱却する上で重要な柱となっていた。

74年の参議院選挙後の伯仲国会に対する自民党政権の対策は上記の革新自治体対策を含んでいたが、実際にはこれをはるかにしのぐ包括的な政策が位置付けられていたと考えられる。これは一般に想定しうる範囲を大きく超えた規模の計画で、このため70年代後半の政府には様々な変化が現れている。ここでは本研究と関連する事件に絞り、3つの出来事を指摘しておく。

1つめの出来事は75年頃に革新自治体に対する直接的な批判や攻撃が政府、特に自治省から始まったことである。これは80年に田原(1980)によって明らかになるTOKYO作戦の存在と連動した活動であったと考えられる。TOKYO作戦は、田原(1980)によれば、田中角栄内閣の74年に計画され、その目的は概ね5年を目途に東京都、大阪府、京都府、横浜市、沖縄県の5つの革新自治体を保守化するというものであった<sup>9)</sup>。TOKYOとはこの5つの革新自治体の頭文字をとって名付けられたもので、95年7月18日の朝日新聞朝刊はこの作戦の責任者が松浦功自治省財政局長と石原信雄財政課長であったと伝えている。

日比野(1987)は美濃部都政に対する自治省の財政統制を解説しているが、この中で75年1月から自治省がマスコミを利用して革新自治体の人件費や福祉政策に対する批判を開始したと述べている。そして、東京都に対し75年度以降需要額を操作して交付団体になら

---

<sup>9)</sup> 田原(1980)230頁参照。

ないように調整し、74年には地方債の起債を認めなかったために、東京都は深刻な財政危機に直面したと説明する<sup>10)</sup>。このように参議院で伯仲国会が実現すると、政府は革新自治体を直接批判し、攻撃するようになっていたことが分かる。

2つめは、伯仲国会成立後に自民党を中心に財政規律を低下させる行動が顕在化していたことが挙げられる。この典型的な出来事の1つが76年の衆議院選挙である。この選挙は戦後唯一任期満了によって実施されたもので、ロッキード事件を抱えたことで解散ができずに追い込まれていった。このため、伯仲国会における自民党の対応が明快に現れたともいえる。

76年に入ると、政権交代を目指す野党が政府に大型減税を要求する。この要求に大蔵省は既に赤字国債を発行していることを理由に拒否している。新年度に入ると、77年度を赤字国債から脱却する「財政再建元年」と位置付け、大蔵省は減税を一切見送る方針も打ち出した<sup>11)</sup>。だが、選挙を間近に控え、ロッキード事件の影響が深刻になると、自民党政権は大きく減税政策に傾斜していく。選挙を1ヵ月後に控えた11月12日の経済対策閣僚会議で、自民党の説得を試みるとしていた大蔵省を押し切るかたちで77年度の減税が決定している。巨額な国債発行を控えた中での減税政策の選択<sup>12)</sup>は、伯仲国会成立後の自民党政権が財政規律より選挙を優先したことを如実に示している。このことは伯仲国会に対する強い危機感からこの時期弛緩的な財政運営が行われたことを示唆している。

自民党政権の危機感を表す3つめの出来事は、大平正芳首相による司法への介入である。国正(1996)はダグラス・グラマン事件取材の中で、事件の幕引きに大平首相の関与があったことを伝えている。この事件は第2のロッキード事件と呼ばれ、自衛隊機購入に際してダグラス社やグラマン社から岸信介元首相などに多額の資金が提供されたとする事件である。78年12月にアメリカで発覚すると、79年5月には政治家に対する刑事訴追が行われないうまま、この事件は終結している。国正(1996)は大平首相から直接聞いた話として、ロッキード事件の田中角栄元首相に続いて、岸元首相などに捜査が及ぶと、保守政権にとっての危機であり、こうした動きに発展しないように検察庁や法務省に対して大平首相が直接要請していたことを紹介している。この事件はTOKYO作戦の成功がほぼ確実視される中、統一地方選挙の直前に発覚していた。このため、その影響を最小限にするように大平首相が要請したものと言えるだろう。74年の伯仲国会成立以降、TOKYO作戦など、政府の取り組みが正に結実しようとしているとき、すべての努力を水泡に帰す可能性がある大事件であった。これを回避するため、首相自らが要請する事態になったと考えられる。

これらは伯仲国会が実現すると、自民党政権があらゆる手段を講じて政権維持に努めていたことを示唆している。このような政府の対応によって70年代後半になると、革新自

<sup>10)</sup> 日比野(1987)88～90頁参照。

<sup>11)</sup> この文章以下の、この段落の内容は主に76年11月10日、11月13日、11月25日、12月2日の朝日新聞朝刊の記事に基づいている。また、財政再建元年については木下他(1976)を参照。

<sup>12)</sup> 所得税と住民税の減税規模は約4,300億円で、大きなものではない。しかし、このとき国の一般会計の公債金収入は8.5兆円と過去最大を記録していた。

自治体の勢いは衰え、地方選挙では保守回帰の傾向が鮮明になっていく。この状況を次に見てみよう。

### 2.1.3 革新自治体の衰退と伯仲国会の解消

74年7月に伯仲国会が参議院で始まると、自治省は75年1月頃から革新自治体の人件費が高いことを喧伝した。そして、その福祉政策をバラマキ福祉と呼び、さらには革新自治体の経営を放漫経営と批判している<sup>13)</sup>。統一地方選挙を目前にした3月にはこれを実証するように個々の地方団体の給与水準を示すラスパイレス指数が公表される。革新自治体は75年の統一地方選挙で勢いを失うが、これには人件費問題が大きく影響していた<sup>14)</sup>。さらに自治省の財政統制によって、東西を代表する革新自治体である東京都と大阪府は実質収支の赤字を拡大させている。東京都と大阪府が赤字を拡大させたことで、革新自治体は放漫経営といった自治省の批判を多くの人に印象付けることに成功したと言える。これらの批判は実態を正確に反映したものではなかったが、多くのマスコミを通じて喧伝されたために革新自治体に与えたダメージは大きなものがあった<sup>15)</sup>。

一方、地方選挙で効果を発揮していた野党の選挙協力も徐々に崩壊している。77年には民社党が社会党と共産党を無責任政党と批判し、公明党も共産党との選挙協力を行わないと発表する。75年と79年の統一地方選挙における選挙協力の变化を分析した大森(1986)は、知事選挙で民社党と公明党が自民党との選挙協力を大幅に強化する一方で、共産党との協力関係を解消していたことを明らかにしている<sup>16)</sup>。これは共産党が狭量かつ強行であったことも影響しているが、一方で同和問題などを持ち込むことで社会党と共産党の協力関係を破壊するような動きがあったことも重要である。こうした選挙対策がTOKYO作戦に含まれるかは不明であるが、このことが革新自治体の崩壊に果たした役割は小さくない。

伯仲国会を迎えると、政府は一方で革新自治体の運営を批判し、一部の地方団体には財政統制を加え、財政面からも追い込んでいる。その一方で野党の選挙協力は分断され、それまで成果を上げていた地方選挙での協力体制は崩壊していく。この結果、78年の京都府と沖縄県の知事選挙では自民党の候補が革新候補を破り、飛鳥田一雄の辞職に伴って行われた横浜市長選挙では保革統一候補の細郷道一元自治事務次官が当選している<sup>17)</sup>。続く79年4月の統一地方選挙では東京都と大阪府でも革新自治体は終焉を迎える。革新自治体の衰退は全国革新市長会の会員数にも反映しており、74年に125あった会員数は79年には

---

<sup>13)</sup> ここでの内容は例えば日比野(1987)81～84頁を参照。但し、政府による地方公務員の給与批判は実際には74年から始まっている。これらは74年の朝日新聞10月1日、10月20日、11月1日等を参照のこと。

<sup>14)</sup> 東京市政調査会編(2009)200頁、日比野(1987)108～109頁参照。

<sup>15)</sup> 本段落の内容は田原(1980)229～241頁、日比野(1987)76～96頁、高寄(1981)138～150頁を参照した。

<sup>16)</sup> 大森(1986)220～224頁参照。

<sup>17)</sup> 自治事務次官を経て市長となった人は細郷のみである。このことから自治省がTOKYO作戦の成功に最大限の努力を行っていたことが分かる。

94、80年には89と減少している<sup>18)</sup>。田原(1980)はTOKYO作戦成功の総括が78年1月に行われたとしているが、79年の4月にその結果を確認した大平首相は79年10月には衆議院を解散して選挙を実施している。但し、このとき大平首相は一般消費税の導入を公約に掲げようとしたために選挙には敗北し、結局伯仲国会から脱却したのは80年6月の衆参同日選挙で自民党が大勝したときである。このときは選挙中に大平首相が死亡したことが自民党大勝の要因であったが、少なくとも革新自治体という反自民勢力が地方選挙の基盤を築く中で国政選挙を戦うという構図はその後ほぼ解消している。

## 2.2 一般会計における国債の大量発行と財政移転の拡大

参議院で伯仲国会が実現すると、自民党政権は様々な対策を講じることで、70年代後半には主要な革新自治体を崩壊させていく。この過程で注目すべき現象が起こっている。それは国から地方への財政移転の拡大である。本項では70年代後半に顕在化した地方への財政移転の拡大を、国債発行の膨張と関連付けて明らかにしていく。

### 2.2.1 国債発行と財政移転の推移

70年代後半の財政資金の流れを示す先行研究として北村(2000)、納富他(1988)などがある。北村(2000)は公債金収入<sup>19)</sup>の拡大と地方への財政移転の増嵩が同時に起こった現象を議論する。ここでは国が財政危機の時期に地方交付税制度に発生した巨額な財源不足を補填した理由を自治省と大蔵省のパワーゲームから分析している。その際、同時期の英国政府が自らの財政危機に際して地方への補助金を減らしたことを指摘し、この時期政府は国の財政より地方財政を優先させており、国に従属する弱い地方といったステレオタイプとは異なる姿があると述べている。また、納富他(1988)は、70年代後半の国民経済計算における一般政府の部門別勘定を引用して、国の貯蓄のマイナスが徐々に拡大しているのに対し、地方団体は国からの経常移転のため、貯蓄が拡大していたことを指摘している<sup>20)</sup>。

従来、国債発行の拡大は、歳出面では社会保障関係費や不況に伴う公共事業関係費の伸びが原因とされてきた。確かに伯仲国会が継続していた時期に最も伸びたのは社会保障関係費であった。74年度から80年度までに当初予算で2.9兆円が8.2兆円と2.8倍になっている。ところが、同じ期間に一般会計における補助金や負担金、委託金などの補助金等は5.4兆円から13.9兆円へと、2.6倍拡大している。伸びは社会保障関係費に劣るものの、この間に補助金等は8.5兆円増加し、これは80年度の社会保障関係費の総額を超えている。この6年間に補助金等では社会保障関係費の総額を超える額が増加していたのである。しかも、社会保障関係費には国と地方双方の経費が計上されているが、補助金等にはほとんど国の経費が含まれていないため、これが拡大すると国の財政は直接制約を受けること

<sup>18)</sup> 鳴海(1998)88頁参照。

<sup>19)</sup> 国債発行によって調達された資金が一般会計に計上される際の費目である。

<sup>20)</sup> 納富他(1988)306頁、371頁参照。また、本間編著(1994)にも同様の記述がある(同書77～80頁参照)。

になる<sup>21)</sup>。一般会計を解説する『国の予算』にも国債発行と補助金等の関係について説明はないが、その理由としてこの措置が革新自治体との対立の中から発生していた可能性を指摘できる。つまり、伯仲国会がこうした補助金等の拡大を促進していた可能性がある。

70年代後半は国の一般会計で巨額の国債発行が行われ、地方交付税制度でも地方財政対策が実施された。これらを考慮して、ここでは本来国の一般会計で負担すべき地方への財政移転を国債を発行しないで行った場合と、公債金収入を確保し、かつ地方財政対策を実施した場合の2つのケースで、一般会計に占める財政移転の割合として比較してみる。

前者の財政移転額には地方財政計画の国庫支出金と地方交付税、地方特例交付金を充て、これに地方財政対策<sup>22)</sup>で発行された財政対策債と財源対策債を加えた<sup>23)</sup>。国の一般会計には当初予算の歳入総額から公債金収入を控除したものを国税等と定義して使用している。これに対し、後者では財政移転額に地方財政計画の国庫支出金と、国の一般会計に実際に計上された地方財政関係費を充て、一般会計には公債金収入を含む歳入総額を利用してゐる。これらを図3-1の中で、前者を国税等、後者を歳入総額として表し、公債金収入額を棒グラフで示した。なお、これらはすべて名目値である。

当初予算を見る限り、国税等に対する地方への財政移転の比率は公債金収入の拡大と明確に関係していることが分かる。66年度、72年度、76年度と公債金収入が急増したが、そのいずれも財政移転の比率が高まっている。但し、66年度と72年度の場合、国税等に対する財政移転の比率が急増した後、これが漸減する一方で、公債金収入は横ばいで推移した。これに対して76年度はそれまでとは全く異なる傾向を示す。まず、75年度の51.7%が76年度には25%近く急上昇して75.8%に達し、79年度にはピークとなる82.9%を記録する。しかも、それまでは公債金収入が増加した後に小康状態があるのに、76年度以降は79年度まで年平均3兆円程度上乗せされ、76年度の7兆円が79年度には15兆円にまで膨張している。このことから国債発行が地方への財政移転と強く結び付いていたことを示す一方で、75年度以降の国債発行や地方への財政移転がそれ以前とは全く異なる運用であったことが分かる。

一方、歳入総額の比率は国税等と比べると、はるかに安定している。この比率は75年度まではほぼ一定で45%程度に維持されていた。ところが、国税等が急増する76年度にはむしろ低下して42.8%になり、公債金収入が増加していく中、82年度までこの水準が維持されている。このことは、地方への財政移転が拡大する中、国債発行と地方財政対策を駆逐することで一般会計への負荷が調整されていたことを示している。

この結果から地方への財政移転を確保するために国債を発行していたことが分かる。そ

---

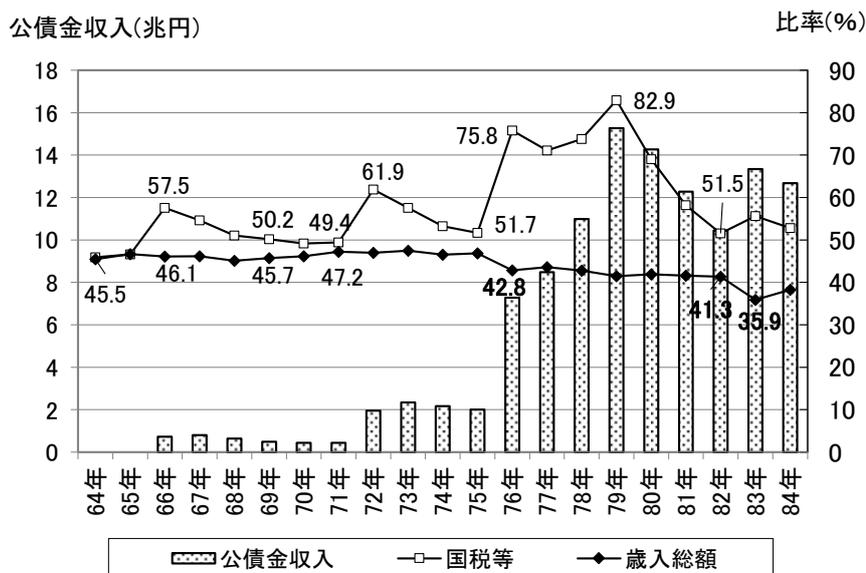
<sup>21)</sup> 補助金等には社会保障基金に対する負担金が含まれ、厳密には政府職員等の経費の一部を負担している。

<sup>22)</sup> 2章でも指摘したように、地方財政対策が継続する場合、長期的には一般会計が負担することになるが、短期的には他の会計システムに債務を移転することで一般会計の負担を軽減できる。ここではこうした経費も一般会計の負担として計上した。

<sup>23)</sup> 本来一般財源に加えるべき投資的経費が地方債として配分されていたことは、石原・遠藤(1986)88～89頁、石原(1977)870頁、875頁など参照。

して、この財政移転が国税等に占める割合が70%を維持している時期は伯仲国会が継続していた時期にはほぼ一致している。しかも、80年に伯仲国会が解消されると、この割合は急速に低下し、70年代前半の水準へと戻っている。このことは70年代後半の財政運営が伯仲国会を回避することを念頭に行われていた可能性が極めて高いことを示しており、これによって地方団体に巨額の財政移転が行われていたのである。

図 3-1 財政移転の割合と公債金収入の推移 (64-84 年度)



資料：国の予算、地方財政要覧

### 2.2.2 窮乏していく一般会計

財政移転が拡大していくと、政府が直接消費できる財源が縮小する。このことと、70年代後半に膨張した国債発行との関係を改めて検討してみたい。75年度の補正予算以降政府は建設国債に加え、赤字国債を継続的に発行しているが、これはこの時期経常経費の確保すら難しくなっていたことを意味している。ここでは政府の直接消費できない財政移転や国債費などを控除して、政府の手元に残る財源を残余財源と定義し、これを給与費で除した値を検討してみたい。

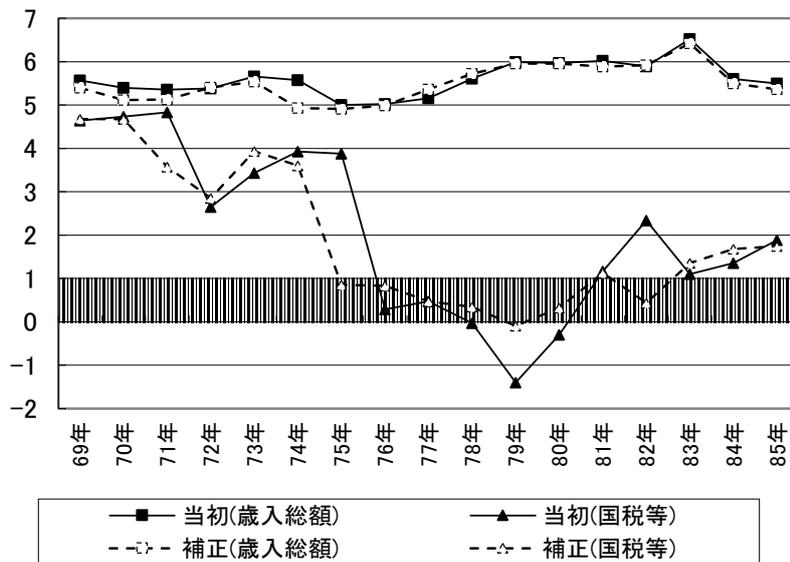
当初予算と補正予算を対象に、歳入総額と、公債金収入を控除した国税等それぞれを財源として残余財源を算出している。歳入総額に基づく残余財源は、歳入総額から補助金等と一般会計に計上されている地方財政関係費、さらに国債費の3つを控除した。これは実際の一般会計を反映したものである。これに対し、国税等に基づく残余財源は、国税等から補助金等、地方財政計画の地方交付税、財政対策債、財源対策債、国債費を控除している。これは、国債発行をしない場合の財源から、地方財政対策分を含む、一般会計が本来負担すべき額を控除している。なお、地方交付税については『地方財政要覧』を利用して補正予算の補正額を算出した。

給与費は69年以降一般職員等と防衛庁職員、補助職員に分割され、ここでは補助職員

を除いて給与費を算出した。当初予算と補正予算それぞれについて、歳入総額と国税等から残余財源を算出し、これを給与費で除した値を経年的に示したものが図 3-2 である。

図 3-2 には網掛けがあるが、この領域は残余財源だけでは給与費が確保できない領域であり、ゼロを下回る場合は控除額だけで赤字となっていたことを意味している。国税等の場合、補正予算の 75 年度から 80 年度までは政府が給与費すら確保できなかったこと、78 年度と 79 年度はこれだけで赤字になっていたことになる。当初予算では 76 年度から 80 年度で給与費が払えず、79 年度だけが赤字となっている。

図 3-2 一般会計の給与費に対する残余財源比率の推移（69-85 年度）



資料：国の予算

これに対し、歳入総額に対する残余財源については補正予算で 74 年度から 76 年度にわずかに 5 倍を割り込む時期があるだけで、当初予算、補正予算とも 5 倍を超える水準で安定している。この結果は 75 年度の補正予算以降国債を発行しなければ、給与費すら確保できなかったことを明らかにしている。このことが赤字国債を発行しなければならなかった理由であり、この時期の国債発行は補助金等や地方交付税の膨張にあったと結論付けることができる。

### 第 3 節 革新自治体が生み出す財政メカニズムと超過負担問題

前節で革新自治体の拡大が伯仲国会を形成する経緯と、その中で政府債務と地方への財政移転が同時拡大していた事実を見てきた。これら 2 つを結び付ける財政メカニズムを、「地域政策」と財源保障という戦後の地方制度の仕組みを前提に、革新自治体対策としての「地域政策」の拡大から説明することが本節の目的である。その際、重要なキーワードは超過負担問題であることから、これについて改めて取り上げる。

### 3.1 超過負担の概念とその問題

超過負担について『地方財政小辞典』は「国庫支出金が交付される事務について、地方団体が現実に支出した額よりも、国庫支出金の交付基準となった額(国庫補助基本額)が下回る場合において、当該支出額と国庫補助基本額との差額をいうこともあるが、厳密に言えば、本来地方公共団体が負担すべき部分以上に不当に負担を強いられている部分を指すものであって、デラックス部分等のつぎ足し単独部分は超過負担の中には含まれない」<sup>24)</sup>と記している。つまり、法律が定める標準的な「地域政策」に対する実際の支出と、国庫補助基本額との差額のこと、超過負担は国がこの国庫補助基本額を過少に算定していることを意味している。この場合、「地域政策」では財源保障が確保されていないことになる。超過負担が大きくなると、地方団体に多額の持ち出しが発生するため、「国、地方の財政秩序をみだすものであり、ひいては、地方公共団体の行政水準を低下させ、住民に対する税外負担を誘う原因ともなるものであるので早急に是正すべき」<sup>25)</sup>であると、自治省は述べている。

国庫補助基本額は、補助しようとする「地域政策」において、面積、人員等、その事業量が測定できる数値に、補助対象となる経費から算出される補助単価を乗じて算定している<sup>26)</sup>。超過負担はこの算定方法にリンクして発生するため、一般的に単価差、数量差、対象差と説明されてきた。単価差とは実勢価格に対して価格を、数量差とは本来必要なサービス水準や施設規模を、過少に算定していることを意味し、対象差とはサービス供給に必要な経費を補助対象から除外していることを指している。これらの過少算定が国庫補助基本額を少額にし、結果的に国が支払う国庫支出金を少なくする一方で、実際にサービスを提供する地方団体に負担を転嫁してきたのである。

超過負担の概念は実態調査等を通じて明らかになってきたが、その額を具体的に算定しようとする、さらなる問題が生じた<sup>27)</sup>。それは国と地方で超過負担の算出方法に大きな違いがあったからである<sup>28)</sup>。自治省は単価差を自らが積極的に解決すべき超過負担と限定し、数量差、対象差は補助基準の問題であるため、所管省庁が個々の「地域政策」の中で解決すべきと主張した<sup>29)</sup>。このため、自治省は摂津訴訟以前の超過負担の実態調査では専ら単価差に絞って検討を行っていた。これに対し、地方六団体では数量差や対象差も深刻な問題であるとして、これを含めて超過負担額を算出したため政府との金額差が大きく、超過負担の認識に格差を生む原因となっていた。

このような見解の相違のため、坂田(1978)は超過負担問題では水掛け論となる場合が多いと述べ、さらに比較的是正が進んでいる単価差にさえ大きな見解の相違があることを指

<sup>24)</sup> 横田・斉藤・益本編(1998)438頁参照。

<sup>25)</sup> 小林(1973)57頁参照。

<sup>26)</sup> 『地方財政小辞典』の「補助基本額」を参照(同書546頁)。

<sup>27)</sup> 具体的に超過負担を算出する先行研究に山内(1975)、加藤(1975)などがある。

<sup>28)</sup> 古川(1981)ではこうした観点について議論している。

<sup>29)</sup> 71年3月25日の参議院地方行政委員会の森岡徹自治省財政課長、75年3月27日の衆議院地方行政委員会の松浦功自治省財政局長の答弁参照。

摘している<sup>30)</sup>。例えば、施設整備で発生する仕様の問題である。建設事業の場合、床や壁に使用する素材によって建設コストが大きく変動するため、仕様の違いがコストに与える影響は大きい。これを解決するためには標準設計を導入する必要があるが、保育所や警察施設などでは標準設計が存在しなかった。標準設計の導入はナショナルスタンダードと主張しながら実際には曖昧であった行政サービスの提供水準を具体的に決定することを意味している。つまり、標準設計にはサービス水準を客観化するなど、制度の精緻化を伴う難しい問題が含まれていた。これが政府の超過負担への対応を鈍らせる要因となっていた。

超過負担の原因にはインフレの問題もあった。国の予算編成と地方団体の事業実施にはタイムラグがあるため、インフレが激しい場合には短期間に単価差が生じる。特に建設事業ではこの影響は無視できない。このように超過負担の原因は多様であったが、この時期の超過負担の根本的な原因は、国庫支出金を伴う「地域政策」の算定方法が不完全であったことと、事業費を過少に評価していたことにあった。これは大蔵省の財政運営に起因しており、地方に負担を転嫁する意図を反映したものであった。

この時期超過負担問題が活発に取り上げられたことで、不十分ながらも実態の解明が進んでいる。これらの取り組みによって、国庫支出金を伴う「地域政策」において財源保障が十分に確保されていなかったことが明確になっている。この問題がそのまますべての「地域政策」の財源保障に拡大して議論されることは、少なくとも国会の議論ではなかったようである。しかし、国庫支出金の地方負担分に関連して地方交付税制度にも議論が及んでいる。「地域政策」に対する財源保障が、この時期必ずしも充足していなかったことを理解する上で、この超過負担問題は重大な手掛かりを与えており、需要額の算定においても重要な意味を持つてくる。

## 3.2 革新自治体の「地域政策」への影響

### 3.2.1 「地域政策」の変動

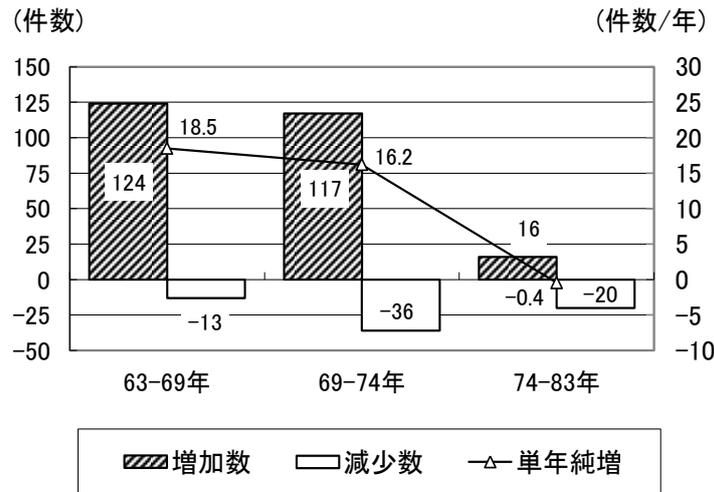
63年の統一地方選挙から70年代後半までの「地域政策」の推移を地方自治法改正による別表の修正から整理した。この時期別表が修正されたのは63年6月と69年3月、74年6月であり、さらに83年12月には「行政事務の簡素合理化及び整理に関する法律」によって修正されている。

この期間に別表に追加、削除された「地域政策」を集計したものが図3-3である<sup>31)</sup>。図中、増加数とは追加された「地域政策」の件数を別表1から別表4まで合算したもので、減少数とは削減されたものの合計である。さらに期間中の純増減数を算出し、改正までの期間が、6年、5年、9年間と異なるため年平均件数に修正して、折れ線グラフで表した。

<sup>30)</sup> 坂田(1978)242頁参照。

<sup>31)</sup> 国立国会図書館の「日本法令索引」を利用して地方自治法の改正履歴を収集し、衆議院の「制定法律」より個々の改正内容を把握した。改正内容に別表の修正がありかつ法律の追加、削除があることを確認する。この条件を満たしているとき、地方自治小六法で内容を確認し、「地域政策」の追加、削除を判断した。

図 3-3 「地域政策」の変動



資料：国立国会図書館 HP<sup>32)</sup>、衆議院 HP<sup>33)</sup>、地方自治小六法

74年までは年平均18.5件、16.2件とほぼ同じペースで「地域政策」が拡大していたことが分かる。これには三大都市圏に立地する地方団体や米軍基地などを有する市町村に限定した事務が含まれており、すべての地方団体で一様に事務量が拡大していた訳ではない。しかし、平均で20件近い事務量が拡大していたことは、74年以前に国の立法措置に伴って地方の事務量がかなり拡大していたことを示唆している。

これに対して74-83年の「地域政策」は減少に転じている。平均件数も-0.4件で、わずかなではあるが毎年度削減されていた。これは機関委任事務の件数が大幅に抑制されたことが原因である。このように「地域政策」は74年の伯仲国会を契機にその状況を大きく変えていたことが分かる。

### 3.2.2 革新自治体に対抗していた「地域政策」

図 3-3 で新たに追加された「地域政策」を、期間ごとにその内訳を見ていく。内訳では、福祉政策、都市環境整備、公害対策に加え、福祉政策に近い戦没者の家族等に対する生活補償を行う事務を戦後補償として分類した<sup>34)</sup>。これらを整理したものが図 3-4 である。

63-69年は都市環境整備など、これら4つの事務が全体の69.4%と大きな割合を占めていた。69-74年にはこの比率は低下するが、それでも49.6%を維持している。63-69年は都市環境整備に関する「地域政策」が急増し、福祉も福祉政策と戦後補償の2つを加えると、21.8%と高い割合となっていた。69-74年には、70年に公害国会が行われたことが影響し、公害対策に関する「地域政策」が拡大している。これに対し、74-83年は「地域政

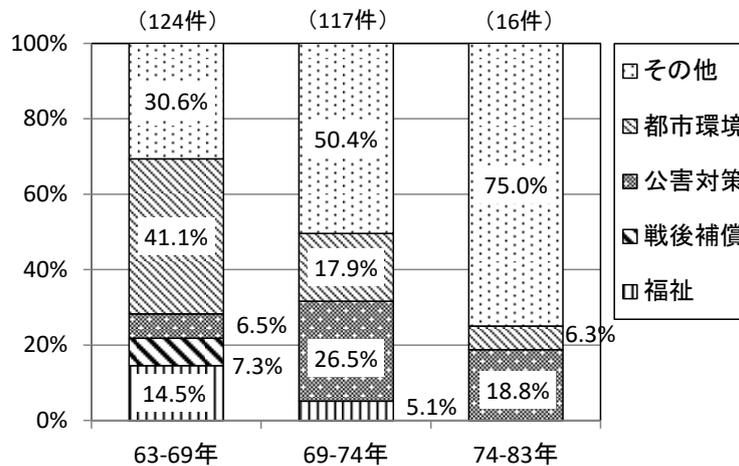
<sup>32)</sup> 1章注24参照。

<sup>33)</sup> 1章注43参照。

<sup>34)</sup> 福祉政策とは老人福祉や児童手当などに加え、年金や医療などの社会保険制度を対象としている。都市環境整備には、首都圏基本計画など三大都市圏の整備に伴う「地域政策」に加え、各種インフラ整備に係わる「地域政策」、緑化保全や景観保護など都市環境を保全する「地域政策」を含んでいる。

策」の増加数自体が著しく減少している上に都市環境整備、公害対策の割合も 25.0%にまで低下している。

図 3-4 増加した「地域政策」の内訳



資料：国立国会図書館 HP<sup>35)</sup>、衆議院 HP<sup>36)</sup>、地方自治小六法

このことは 60 年代以降、都市部で革新自治体が環境福祉政策の充実を掲げて拡大していた状況に対し、政府がこうした住民の不満を懐柔するため、政策を充実させていたことを示している。つまり、63 年以降、政策面において従来の経済開発を中心とした政策から環境福祉政策へと重点を移していたことになる。

この状況に関し、地方自治百年史編集委員会(1993b)は「地域政策」が 70 年前後に成長開発から環境福祉に転換したこと、その先導的役割を革新自治体が担ったことを説明しており<sup>37)</sup>、これは「地域政策」の内訳とも整合している。しかも、この転換が革新自治体の拡大に起因していたという説明は重要である。なぜなら、これらの「地域政策」が増加数の過半を占めていた事実は、この時期の件数増加自体が革新自治体の影響であることを意味しているからである。つまり、地方自治百年史編集委員会(1993b)に従えば、政府が革新自治体に対抗して環境福祉政策を充実させた結果、60 年代後半から 70 年代前半に「地域政策」が拡大したことになる。

### 3.3 財政移転の推移

図 3-1 の国税等は当初予算の財政移転額を国税等で除した値であった。この国税等に着眼して、ここでは伯仲国会が始まる 74 年度を基準に、分子の財政移転と分母の国税等の増加額を図 3-5 で比較した。図では 5 年ごとに階差を取り、財政移転増加額を国税等増加額で除した値を「対国税率」として図化している。なお、財政移転には「国庫支出金」、「地

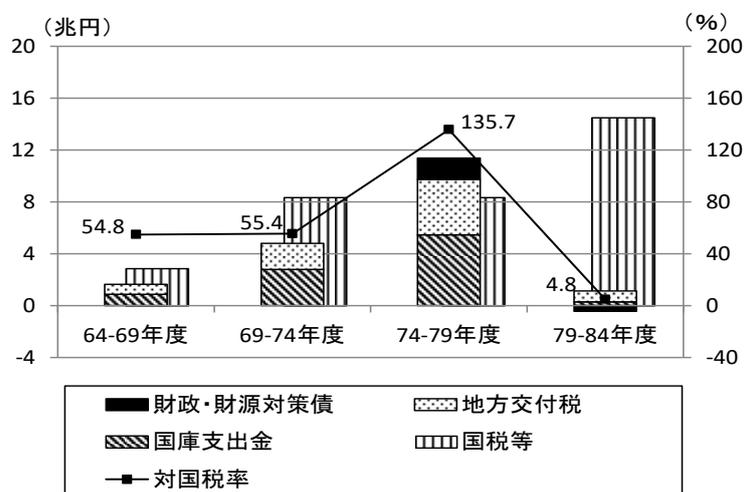
<sup>35)</sup> 1 章注 24 参照。

<sup>36)</sup> 1 章注 43 参照。

<sup>37)</sup> 地方自治百年史編集委員会(1993b)303 頁、307 頁参照。

方交付税」、「財政・財源対策債」の増加額を積み上げ、「国税等」は歳入から公債金収入を控除した額で増加額を示している。

図 3-5 国税等と財政移転の増加額の推移



資料：国の予算、地方財政要覧

大蔵省は74年度以前には国税等の増加額のほぼ55%を地方に割り当てていた。国庫支出金のウェイトは64-69年度と比べて69-74年度に若干高まっているが、地方交付税と合わせると、ほぼ一定の比率となっていたことが分かる。これに対し、74-79年度の財政移転は5年間に11兆円増加しており、これは国税等の増加額の135.7%である。国税等はこの5年間に8.4兆円増加しているが、この増分すべてを財政移転に充当しても全く不足していたことを示している。

これらの結果は74年度以前の10年間は大蔵省が国の財政を優先して地方への財政移転額を決定していたが、ほぼ伯仲国会の時期と一致する74-79年度にはこうした財政規律は失われ、地方への財政移転が急増していたことを示している。そして、伯仲国会が終了する80年度以降、5年間の増加額は7,000億円に急落している。この財政移転の変動を見ると、伯仲国会の成立を機に大蔵省の財政規律は弛緩し、伯仲国会終了後、再び財政規律が回復していたと言えるだろう。5年ごとの財政移転の変化を見ると、この時期大蔵省の財政運営が大きく変化していたことが分かる。

### 3.4 地方財政制度に基づく超過負担の構造

「地域政策」が拡大すると、必ず地方団体の財政需要は増加する。74年以前は「地域政策」が毎年20件近く追加されていた。この時期の「地域政策」は福祉の占める割合が高いから国庫支出金を伴うものも増加していたはずである。新たに追加される国庫支出金を伴う「地域政策」が地方財政法の10条から10条の3に列挙されていれば、その地方負担分は同法11条の2に基づき需要額に算入される。「地域政策」の財源措置は国に義務付けら

れているから、地方税収などで確保できなければ、国庫支出金や地方交付税など地方への財政移転で確保せざるを得ない。これが戦後の地方財政制度の基本的な構造である<sup>38)</sup>。

この構造を前提にこの時期の超過負担問題を考える。図 3-3 は 63 年から 74 年までに「地域政策」が 192 件純増していたことを示しており、地方団体全体で 1 年間に 17.5 件の「地域政策」が 11 年間にわたって増加し続けていたことを意味している。地方団体全体の「地域政策」は 63 年時点で 590 件であったから 11 年間で 1.3 倍に拡大したことになる。これに対して 74 年からの 9 年間は「地域政策」が年に 0.4 件ずつ減少し、件数は縮小している。

「地域政策」の変動から財政移転を想定すると、63 年度から 74 年度に激増し、74 年度から 79 年度には減少か、漸増していることになる。だが、図 3-5 は全く異なる結果を示している。74 年度までは国税等の増加額の 55% 程度を地方団体に移転し、国債を発行していたとは言え、財政規律がある程度維持されていたことが分かる。ところが、74 年度以降になると、国税等の増加額の 1.4 倍が地方団体に移転されていく。地方団体への財政移転額が 11.4 兆円増加したのに国税等は 8.4 兆円しか増えていなかったからである。74 年度以前の財政規律が維持されていれば、財政移転額は 4.6 兆円となるはずだから正に激増と言えるだろう。

このような「地域政策」と財政移転の関係が超過負担問題に影響を与えないはずがない。「地域政策」が拡大し、これに見合った財源を国が確保しない状況で、地方団体が国の想定するサービスを提供すれば、法律の規定とは異なる負担配分が実現するのは必定である。この「地域政策」が国庫支出金を伴う事務であれば、これが超過負担となる。従って、「地域政策」の拡大に対する財源措置が十分でなければ、超過負担は深刻化し、逆に「地域政策」が減っているのに財政移転を拡大すれば、超過負担は解消する。この時期の超過負担問題はこうした地方財政制度の基本的な構造と大蔵省の財政運営が影響していたことになる。そして、この「地域政策」に革新自治体の拡大が影響していたから、革新自治体と超過負担問題に構造的な結び付きを見出すことができる。この構造はこの時期の政治的変化や行政上の変化を理解するのに重要な意味を持っている。これらを前提に伯仲国会の成立から超過負担問題への政府の対応の変化を次節で考察していく。

#### 第 4 節 伯仲国会と超過負担問題への政府の対応の変化

革新自治体に対抗して環境福祉分野の「地域政策」を拡大すると、地方財政制度のルールを通じて財政移転が増加する。だが、大蔵省はこれを抑制したために地方で超過負担が増加していたことを見てきた。このメカニズムは伯仲国会に至る経緯や伯仲国会成立後の政府の対応を理解するのに有効である。このことを念頭に置きながら、政府の伯仲国会を契機とした超過負担問題への対応の変化について明らかにしていきたい。

---

<sup>38)</sup> 恐らく唯一の例外があるとすれば、「地域政策」の事業費全額が特別会計で負担される場合であるが、これは極めてまれなケースだろう。

## 4.1 革新自治体の拡大と伯仲国会の成立

### 4.1.1 革新自治体対策に起因する地方財政危機

67年に東京都で革新知事が誕生すると、革新勢力は政権の獲得に向けて活気づくが、一方で自民党政権もこれらに対して矢継ぎ早に対応策を講じている。68年の『都市政策大綱』や70年の公害国会、73年の福祉元年などはこうした顕著な例と言えるだろう。

変化は政策の充実だけに留まらない。68年度以降地方財政では、住民税を中心に減税が繰り返される。68年度から72年度までは800億円程度の地方税減税が毎年度実施され、課税最低限が引き上げられていく。そして、73年度にはこの規模が1,300億円に増嵩すると、74年度に1,700億円、75年度には4,600億円の減税措置が採られている。

この減税分は地方債収入が埋め合わせ、70年度に735億円の追加発行が行われると、71年度には当初、補正予算で3,350億円の発行措置が取られる。そして、72年度にこの額は8,000億円にまで急増していった。

前節の議論を踏まえると、「地域政策」が増加し、大蔵省が財政移転を抑制する中、地方財政では減税が繰り返されていた。これを補填するために発行された地方債は通常2、3年すると、償還費の積み立てが始まり、歳出を拡大する。政府は地方財政の不均衡を助長する政策を繰り返したから地方財政の逼迫は急速であった。しかも、この状況で70年代に入ると、ドルショックやオイルショックなど国際環境の変化から税収が落ち込み、地方財政危機を煽ることになる。この種の財政運営を行えば、地方財政危機は不可避な現象であったと言えるが、このために全国の地方団体にとって、大蔵省が財源措置を渋る超過負担は看過できない問題となっていく。70年代に入り、全国知事会を中心にその解決を繰り返し、政府に要請したのはこうした背景があった。

### 4.1.2 歪みが集中する都市部と革新自治体の拡大

地方財政危機は70年代に入ると、徐々に深刻さを増したが、都市部の地方団体ではさらに深刻であった。これは不況に伴う税収の落ち込みが相対的に大きかったことと、人口増加に伴う行政需要の拡大が財政危機に拍車を掛けていたことが原因として挙げられる。

人口が増えると、義務教育施設、し尿処理場、ゴミ処理場などの社会資本整備の需要が高まり、これらの整備に追われることになる。この時期の財政状況を国会に招致された全国市長会の河津勝相模原市長は次のように説明している。人口が1万人増加すると、追加支出は新規建設事業と経常経費で31億2千万円余り必要になり、このうち、2億7千万円が経常経費である。一方、税収の追加分は約2億3千万円、国と県からの財政移転が8億1千万円となり、合計10億4千万円の増収となるが、差し引き20億円は市の新たな負担となっている。追加の税収では追加の経常経費すら支払えないため、財政は逼迫するばかりであると述べている<sup>39)</sup>。

また、別の機会に相模原市にある私設の下水道組合が紹介されている。これが市内に76

<sup>39)</sup> 76年4月28日の衆議院地方行政委員会会議録から主旨を要約した。

組合あり、9,063 世帯が加入していると説明されている。加入世帯は1世帯当たり7万円から16万円を負担して住民専用の下水施設を整備し、1ヵ所に集めた下水を市が定期的にバキュームカーで回収していることが報告されている<sup>40)</sup>。相模原市の場合、人口増加に伴う義務教育施設の整備が年間7校程度必要となるために市の財政はほとんどこれに費やされ<sup>41)</sup>、他の社会資本整備の立ち遅れが著しく、これを住民が負担する構造になっていた。

この時期、都市部の地方団体が社会資本整備に追われていたことは宅地開発指導要綱の普及状況からも分かる。この要綱は、一定規模以上の民間開発に対し、開発者が社会資本を整備することを条件に事業を許可するというもので、社会資本整備の一部を民間に負担させる仕組みである。斎田(1999)によると、67年に兵庫県川西市で取り入れられると、93年時点で1,405市町村が作成していると述べている。これは市町村全体の3分の1以上に普及していることになる。宅地開発指導要綱は民間の開発圧力が強い地域でしか成立しないことを考えれば、大都市圏のかなりの市町村が整備している可能性が高い。しかも、このうち、4割が72年から74年の間に集中的に策定されたと述べられているから<sup>42)</sup>、相模原市の現象は一部の都市の例外的な現象ではなく、むしろ都市一般に発生していた問題であったと解釈できるだろう。人口増加に伴う社会資本整備が都市部の地方財政危機をさらに深刻にしていたことは明白である。

都市化の進展とともに人口は膨張し、急増する人口に都市整備が追いつかない。基本的な社会資本ですら、地方団体で対応できず、住民にしわ寄せがいく。遅延が著しい社会資本整備は人口が増えればさらに深刻になり、超過負担はこれに拍車を掛ける。とりわけ、超過負担は義務教育施設や下水道施設、ごみ処理場などの建設事業費で著しく、義務教育施設や保育所などの運営経費でも顕著であった。このため、都市部ではこうした施設を整備すればするほどその負担が追加的に大きくなる。地方団体はある程度財政規律を維持せざるを得ないから人口の拡大に合わせて社会資本を整備することは不可能である。人口が拡大する都市部では、従って住環境は悪化し、当然の結果として住民の不満は高まる。

内閣調査室の『調査月報』では69年に「大都市圏市民の政治意識」というレポートをまとめている。この中で大都市圏市民の自治意識が高まっていたことを分析しているが、その理由を横浜市のアナケート調査結果を踏まえて次のように説明している。横浜市では既成市街地と近都市街地の住民意識を比較し、いずれも「自治会はあった方がよい」という回答が7割を占めていたという。古くからの住民が多い前者の地域が親睦をその理由としたのに対し、新たに居住した人が多い後者では行政サービスを補完する理由を第1に挙げていることを紹介している。レポートでは、アナケート調査結果を考察して「郊外住宅地のつねとして行政サービスの手がまわらず、日常生活上の障害を住民自身の手によって取り除かねばならないため」に自治意識が強くなっていると、その理由を分析している。こ

---

<sup>40)</sup> 74年3月9日の衆議院予算委員会第5分科会で増本一彦衆議院議員が取り上げている。なお、74年の大卒男子の初任給は7.9万円である。

<sup>41)</sup> 76年4月28日の衆議院地方行政委員会会議録参照。

<sup>42)</sup> 斎田(1999)117～118頁参照。

のために「大都市圏市民は地方自治体に対するはげしい不満をもっている」と述べ、「都市問題をめぐる大都市市民の不満が、実は、大都市圏に数多くの革新首長を生み出した1つの重要な原因である」と解説している<sup>43)</sup>。

大蔵省が財政規律を維持することで、地方団体は超過負担問題に直面し、財政危機に陥る。財政面で困難な状況になれば、社会資本整備などはさらに遅れ、これを補完しなければならぬ住民が結果として地域としての結束を高めていく。このことが、地方団体に不満を持つ住民の組織化を進めることに寄与し、革新首長を生み出す原動力となっていた。これがこの時期都市部の地方団体で革新首長を支える構造となっていたのである。

#### 4.1.3 革新自治体の拡大の帰結としての伯仲国会

革新自治体の中には1期で崩壊していく場合もあったが、革新首長が多選化すると、その影響は国政選挙にも及んでいく。当初は住民のバラバラの不満を集約して登場した革新首長も、多選化することで一般的には支援団体の組織化を進めていくからである。こうした組織が強固に形成されれば、国政選挙に対しても影響が及ぶことになる。

田中(1967)は、革新自治体が多く存在していた東京や大阪では67年の衆議院選挙で既に定数の3分の1程度しか候補者が立てられなかったことに触れている。国会議員の定数は都市部を中心に増加したが、東京や大阪では過半数を大きく割り込む自民党の実態が60年代後半には顕在化していたのである。このため、67年に東京都が革新自治体となり、この影響が都市部に広がることになれば、国政選挙への影響は無視できなくなる。田中(1967)は、このことを恐れ、「今日の東京は明日の全国」と述べて危機感を示していたのであった。

実際に都知事選挙以降、都市部では革新自治体が増加した。73年の神戸市長選挙において宮崎辰雄が2期めを目指すのが、その際革新候補に鞍替えをしている。これは都市部で革新候補が有利であったことを物語っているが、実際宮崎は当選している。そして、これによって横浜、名古屋、京都、大阪と合わせ五大市すべてが革新市長で占められたのである。

田中(1967)が恐れたように東京の出来事が全国に伝播するプロセスへと移行した。そして、当時の東京や大阪がそうであったように革新自治体の影響が国政選挙に反映することも時間の問題であった。つまり、遠からず伯仲国会に至る道筋はここには出来上がっていたのである。72年に公表された『調査月報』でも「高度経済成長政策による産業構造の変動、人口の都市集中化現象のなかで、都市に強い政治勢力は未来に伸び、弱い政党は先細りする」<sup>44)</sup>といった意見が示されているが、これは政府の自民党に対する強い危機感が表れたものと言えなくもない。

こうした蓄積が74年の参議院選挙で伯仲国会を実現することになる。そして、この構造が存在していたために伯仲国会成立後、これから脱却する戦略としてTOKYO作戦が計画されたのである。この計画は保守回帰における「今日の東京は明日の全国」を目指した

<sup>43)</sup> 同レポート 32～33 頁参照。

<sup>44)</sup> 72年2月の「東京都民の投票行動—都知事選を中心に」 44 頁参照。

ものであったが、これを実現する手法の1つとして超過負担が是正されていったのである。

## 4.2 超過負担問題に対する政府の対応の変化

伯仲国会に突入すると、大蔵省の財政規律が弛緩したが、超過負担問題に対する対応が変化したのは大蔵省だけではなかった。これら関係省庁の伯仲国会を契機とした超過負担問題への対応の変化を見ていこう。

### 4.2.1 伯仲国会成立前の対応

自治省が超過負担問題を認識し始めたのは53年ごろで、地方交付税制度導入以前のことである。初めて実態調査を行ったのが61年度<sup>45)</sup>で、65年度の調査では地方の超過負担が1,219億円に達するとして、66年度、67年度の2ヵ年でこれを解消するとした。しかし、政府としての本格的な取り組みは、67年度に関係省庁が共同の実態調査を行い、さらに68年度の予算編成に当たって自治・大蔵両大臣の間で「今後三ヵ年間で超過負担の解消を図る」という覚書が交わされたことによって始まる。このように超過負担の解消は、当初自治省が単独で始めた取り組みであったが、67年度から政府全体の取り組みに転換する。この67年は繰り返すが、東京都で初の革新知事が誕生した年である。

自民党政権は都知事戦後迅速に、自治省も独自に対応したが、大蔵省とは超過負担問題に関して明確な温度差があった。65年度の補正予算から国債を発行していた大蔵省は、その発行額を抑制しようと、67年にはマスコミなどを利用して国の財政硬直化による予算の編成難を喧伝する。この中で68年度予算における税収増加額の71%が既存経費で費消し、新規政策に振り向けることのできる財源が枯渇しつつあるとした。そして、既存経費のうち、地方交付税の占める割合が高いことから、大蔵省は国に比べて地方財政が好転してきたこと、地方交付税の自然増が国の財政を硬直化させているなどの理由を挙げ、交付税率の引き下げを要求している<sup>46)</sup>。

この動きに対して地方制度調査会は66年度の黒字額750億円が地方財政全体に占める割合で1.5%と小さく、しかも、特別事業債1,200億円という臨時の地方債によって確保できたものであると主張し、地方財政の好転論を否定するとともに交付税率の引き下げにも反対している。こうした応酬の末、68年度予算では交付税率の引き下げを実施せず、その代わりに68年度の交付税財源から450億円を一般会計が借入れ、これを69年度以降3ヵ年で分割返済することで決着している。交付税率の引き下げを行わない代わりに、地方財政は国の一般会計の負担軽減に貢献している<sup>47)</sup>。

69年度の予算編成でも交付税率の引き下げ論が再燃し、森・遠藤(1969)によれば、大蔵省が1.5%の削減を要求してきたと述べている。交付税率の引き下げによる交付税の減額に加え、補助金の減額や政府負担としていた各種経費の減額など、総額1,400億円の予算

<sup>45)</sup> 緒方(1976)13頁参照。

<sup>46)</sup> 68年度の『国の予算』169～172頁、69年度同書169～178頁参照。

<sup>47)</sup> 首藤(1968)12～15頁参照。

カットを示してきたとしている。結局、68年度同様、一般会計の負担分から690億円を減額することとし、69年1月に大蔵大臣と自治大臣で今後当分の間、自治・大蔵の双方とも交付税率の変更を求めない旨の覚書が交わされている。

政府として超過負担の是正を図るとしながらも、大蔵省は地方への財政移転を国庫支出金と地方交付税の総額でコントロールしていこうと画策したのである。伯仲国会成立以前は、このように大蔵省が国の財政規律を優先したため、具体的な対策は講じられていたが、超過負担問題が解消に向かうことはなかったのである<sup>48)</sup>。

#### 4.2.2 伯仲国会成立後の対応

参議院において伯仲国会を迎えると、政府の超過負担問題に対する対応は一変する。これが端的に表れたのが73年に提起された撰津訴訟への対応であった。この訴訟は地方団体が国を訴えるという初めての訴訟で、全国の注目を集めたが、その対応は当初政治と行政で若干異なっていた。撰津訴訟は地方制度における、実際の運用と法律の規定の乖離を争点としていたため、直接的には官僚の制度運用を問題としていた。このため、官僚が迅速に対応したが、自民党政権は撰津訴訟が保革対立の場となっていたために当初静観していたと考えられる。

撰津訴訟はその冒頭から革新陣営が政府の福祉政策の問題点を糾弾するところから始まっている。撰津市が東京地方裁判所に提訴した日、厚生省で行われた記者会見には撰津市とともに全国革新市長会の飛鳥田一雄横浜市長も同席している。そして、飛鳥田横浜市長が「他の同市長会加盟市が撰津市につづいて意見書の提出や訴訟提起の“波状攻撃”をかけ、国に対して超過負担解消を迫る」<sup>49)</sup>と述べ、国との対決姿勢を鮮明にした。市が国を提訴するという話題性と、多くの地方団体が関心を向けていた超過負担問題を取り上げたことから、撰津訴訟は全国的にも知られ、超過負担の是正運動へと発展していった。実際、横浜市、名古屋市、京都市など70近い地方団体が74年の第72国会に意見書を提出しており<sup>50)</sup>、超過負担の返還を求める訴訟も連続していく。年明けの74年1月には保育所の運営措置費の返還を求めた国分寺訴訟が始まり、76年6月に農業委員会の人件費に関する筑後訴訟が、76年10月に小学校の建設費に関する下松訴訟が提起される<sup>51)</sup>。これらには自民党政権の都市政策が不十分なことを印象付けるねらいがあったものと考えられる。

撰津訴訟がこのように政治問題化したこともあり、自民党政権は当初目立った対応は取っていない。従って、撰津訴訟が提起された当初の対応は専ら関係省庁に現れたが、自民党政権の姿勢が明確でなかったこともあり、各省の対応も統一したものではなかった。このことを主に自治省と厚生省を対象に伯仲国会の前後で捉えていく。

<sup>48)</sup> 大蔵省は65年度の補正予算で戦後初の国債を発行したため、財政を均衡する手段として68年に一省庁一局削減を実施し、69年には行政機関の職員の定員に関する法律により国の定数管理を採用するなど、国でも財政規律を回復する努力を行っている。

<sup>49)</sup> 73年8月26日の毎日新聞夕刊参照。

<sup>50)</sup> 74年5月30日の参議院内閣委員会会議録参照。

<sup>51)</sup> これらは地方団体による訴訟ではなく、住民による訴訟(代位訴訟)である。

伯仲国会以前の摂津訴訟への対応として、自治省では行政管理庁が新規組織の設置を厳しく制限している時期であったにも関わらず 74 年 7 月に調整室を新設して超過負担問題の取り組みを強化している。厚生省でも保育所に対する補助を増額するなど、摂津訴訟を懐柔する方向で対応した。しかし、その一方で 73 年 12 月 26 日には児童福祉法の政令改正を行い、補助の対象を厚生大臣が承認した施設に限定し、補助単価も厚生大臣が定めるものとするなど、政令を厚生省の都合の良いように改正している<sup>52)</sup>。また、大阪府下の保育所建設に補助金を配分しないなど報復的な対応にも出ていた<sup>53)</sup>。このように伯仲国会以前は一方でこれを是正しようとする姿勢を示しながらも、一方で国の立場を守るような行動も目立っていた。

だが、74 年 7 月 7 日の参議院選挙に敗北すると、まず厚生省の対応に大きな変化が表れた。8 月 9 日の閣議後の記者会見で斎藤邦吉厚生大臣は保育所建設に伴う超過負担を解消したいが、摂津訴訟の係争中では国が努力しても国民は評価してくれないと発言し、摂津市に話し合いによる解決を呼びかける。これを受けて 9 月に初回の協議を行うと、10 月 9 日には厚生省が和解案の前提となる 5 項目の意見書を摂津市に提示している。その内容は①保育所行政は国民の要望の強い重要な問題なので厚生省は最重点を置いて取り組むこと、②摂津訴訟の根底にある「国庫補助事業の超過負担の解消」はもっともな問題提起であること、③摂津市が保育所を整備した時期の国庫補助は不十分であったこと、④40 万人分の保育所整備を 3 年間で実施し、建設単価を実勢価格に引き上げ、児童 1 人当たりの基準面積を適正化すること、⑤保育所行政に市町村の意向を十分に反映させることというもの<sup>54)</sup>であった。この内容は、摂津市が要求した超過負担分の返還には含みを残すが、これを除けば摂津市の主張を全面的に受け入れた内容で、従来の態度を一変したものであった<sup>55)</sup>。

伯仲国会成立前は、自民党政権が積極的な取り組みを見せなかったことから、摂津訴訟への対応にも省庁による違いがあった。あるいは同じ省庁でも異なっていたと言ってもよいだろう。ところが、伯仲国会が成立すると、一転して超過負担の是正は政府が一体となって取り組む課題となっている。参議院選挙後に急速に進展した摂津訴訟の和解交渉は、大蔵省の財政規律が弛緩し、超過負担が解消されていく転機であった。このことを次項では国庫支出金の計量分析から具体的に明らかにしていく。

### 4.3 国庫支出金の運用変化の計量分析

#### 4.3.1 検証の目的と方法

一般会計における国庫支出金の変動から伯仲国会成立後に運用変化が生じていたこと

<sup>52)</sup> 国立公文書館デジタルアーカイブにおける「児童福祉法施行令の一部を改正する政令(73 年 12 月 26 日)」を参照。

<sup>53)</sup> 74 年 3 月 14 日の朝日新聞、サンケイ新聞参照。なお、これらは当初ゼロ査定であったものが、3 ヶ所の保育所建設が認められたことを伝えている。

<sup>54)</sup> 74 年 10 月 10 日の毎日新聞、サンケイ新聞など参照。

<sup>55)</sup> この経緯は摂津市史編さん委員会(1977)参照。但し、摂津市議会が超過負担分の返還にこだわったため最終的に和解は成立していない。

を確認する。一般会計の国債発行は 75 年度の補正予算から急増したため、補正予算を対象に一般会計における国庫支出金の変動を見ていく。但し、『国の予算』では、補正予算における地方への国庫支出金やその内訳は把握できないため、補助金等を対象に検証する。なお、補助金等のうち地方への配分は当初予算では把握でき、この割合は 70 年度、75 年度、80 年度で 85.8%、83.8%、80.0%であった。

ここでは式 3.1 を利用した時系列分析によって、ダミー変数が有意な年度とその回帰係数から検証を行った。G<sub>t</sub> は t 年度の補助金等を表し、T<sub>t</sub> は t 年度の国税等で、D<sub>T</sub> がダミー変数で、T 年度以降に対して 1 を割り当てている。なお、T-1 年度までを前期、T 年度以降を後期と呼ぶことにする。なお、α、β、γ は回帰係数、u<sub>t</sub> は誤差項である。

$$G_t = \alpha T_t + \beta D_T + \gamma + u_t \quad (\text{式 3.1})$$

使用するデータは補正予算の国税等と、補助金等であり、対象期間は 63 年度から 80 年度である。これらはそれぞれ『国の予算』の「補助金等の合理化」等に掲載されているデータを使用し、『日本長期統計総覧』の公的需要で実質化している。

#### 4.3.2 補助金等の推定結果

ダミー変数の T 年度を変更して補助金等の推定を繰り返し、比較的结果が良好な 73 年度から 78 年度までを表 3-1 に整理した。

自由度修正済み決定係数(以下、決定係数という)は 75 年度をピークに、これから離れるに従って低下していることが分かる。これに対して DW 比で両側検定 2% の有意水準で系列相関が存在しないと判断できるのは 74 年度、76 年度、77 年度で、73 年度は系列相関が存在し、75 年度の DW 比は判定不能という結果になっている。このうち、決定係数が他の年度に比べて高い 75 年度と 76 年度の回帰係数のうち、国税等とダミー変数は 1% 有意水準で有意であり、75 年度の定数項は 5% 有意水準で有意となる。この 2 カ年の回帰係数は概ね良好であり、とりわけダミー変数が有意であることは、75 年度か 76 年度に前期の推定式が上方にシフトして、後期の推定式に転換していたことを示している。

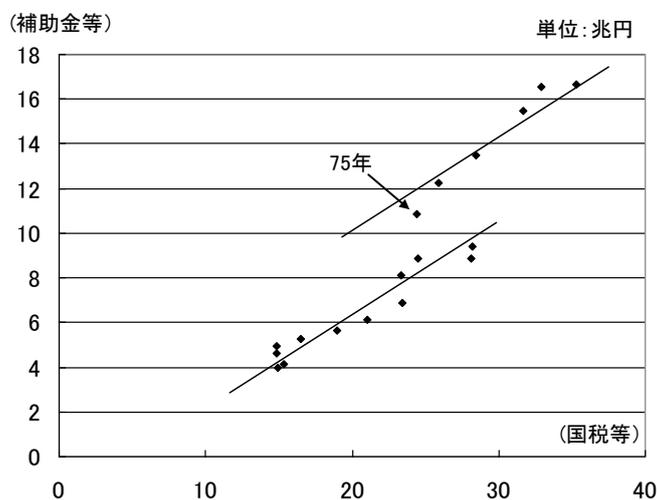
表 3-1 補助金等の年度別推定結果

単位：億円

T 年度	73 年	74 年	75 年	76 年	77 年
決定係数	0.880	0.915	0.977	0.957	0.924
DW 比	0.916	1.286	1.050	2.340	1.475
国税等	0.498	0.454	0.414	0.422	0.457
t 値	5.15	6.41	12.29	9.01	7.26
ダミー変数	18,047	27,742	39,044	38,426	33,430
t 値	1.45	2.99	8.55	5.75	3.45
定数	-34,987	-27,363	-20,085	-19,603	-24,783
t 値	1.87	1.90	2.83	1.97	1.82

予算における国税等と補助金等の関係を散布図に示したものが図 3-6 で、75 年度を T 年度とするダミー変数を導入した推定量も図示している。

図 3-6 補助金等の分布と 75 年度をダミー変数とした推定量 (63-80 年度)



資料：国の予算、日本長期統計総覧

検定結果から構造変化を抽出すると、76 年度が最も有力かもしれない。だが、DW 比以外の結果は 75 年度と 76 年度で大きな差はない。例えば、75 年度に上方シフトがあったとすれば、その額はダミー変数の大きさから約 3.9 兆円になる。これは 75 年度の国税等の値を前期の推定式に代入して得られる 75 年度の推定量の 48.3% に匹敵する額である。同様に 76 年度にシフトしたと捉えれば、その額は約 3.8 兆円で、76 年度の推定量の 42.9% に当たる。75 年度と 76 年度のいずれに上方シフトが生じたとしてもその規模はほぼ同じであり、前期の推定式による推定量の 1.5 倍になっていた。つまり、75 年度あるいは 76 年度のどちらかの年に構造変化があったことは明確であり、この場合いずれの構造変化もかなり大規模なものであったことが分かる。

#### 4.3.3 補助金等における内訳の推定結果

同様の分析を補助金等の内訳についても実施した。対象は社会保障関係費と、その内訳の生活保護費、社会福祉費、社会保障費である。さらに文教及び科学振興費とその内訳である義務教育費国庫負担金、公共事業関係費のうち一般公共事業費、住宅対策費、生活環境施設整備費の全部で 9 費目である。検討対象データは『国の予算』から取得しており、当初予算の額である。なお、これらについては結果のみを記していく。

社会保障関係費、文教及び科学振興費はいずれも 75 年度に構造変化があり、決定係数も補助金等の全体と比べかなり改善されている。ダミー変数の大きさを示す上昇率もそれぞれ 55.4%、58.4% と補助金等と比べて高くなる。ところが、さらにそれぞれの内訳を見 ていくと、必ずしも 75 年度のみ構造変化が発生している訳ではない。社会保険費と義

務教育費国庫負担金では 76 年度に構造変化が生じている。このように個々の経費に着目すると、75 年度と 76 年度の双方に構造変化が発生していた可能性を示唆している。

公共事業関係費を見ると、さらに異なる結果が抽出できる。住宅対策費は 76 年度に上方シフトしているが、一般公共事業費と生活環境施設整備費では 78 年度に上方シフトが見られる。上方シフトが生じた 76 年度と 78 年度はいずれも選挙の年で、76 年度には戦後唯一任期満了によって行われた衆議院選挙があり、78 年度は京都府、沖縄県、横浜市の首長選挙が行われている。このことは『国の予算』が公共事業費の拡大を景気変動との関係から説明していることと明らかに齟齬がある。

これらの結果は超過負担の是正が構造変化を生じる規模で実施されていたことを意味しており、国庫支出金の運用にはその痕跡が明確に存在している。そして、その多くは 75 年度、76 年度に集中的に表れている。但し、公共事業関係費に関しては、例えば選挙に合わせて運用の変化が生じていた可能性があるが、このことは伯仲国会に直面していた自民党政権の危機感を反映した結果と捉えることができる。

#### 4.4 国庫支出金の膨張と地方財政収支試算

国庫支出金では、統計学的に見ても 75 年度あるいは 76 年度に構造変化があったことを確認した。しかも、国庫支出金はその後も拡大し、地方財政計画では 76 年度から 79 年度の 3 ヶ年に 3.5 兆円増加している。構造変化後も国庫支出金は年平均で 1.2 兆円ずつ増えていたことになる。

巨額の国債発行の中、この種の財政運営を制御していたのが 76 年に策定された地方財政収支試算であった。この試算は伯仲国会から脱却するため、政府が TOKYO 作戦とともに作成したものと言えるだろう。実際 79 年に TOKYO 作戦が達成され、さらに 80 年に衆参両院において伯仲国会が解消されると、地方財政収支試算の作成は終了している。本項では 70 年代後半の財政運営に大きな影響を与えた地方財政収支試算を取り上げ、この時期の国庫支出金が計画的に増加していたことを見ていく。

##### 4.4.1 地方財政収支試算策定の経緯とその概要

75 年 10 月 20 日の参議院本会議で野々山一三議員は政府に対して将来の国債発行の見通しを示すように要求した。政府は当初難色を示していたが、75 年度補正予算、76 年度当初予算と国債発行が急増したことから、審議の過程でこの要求に応じている。76 年 1 月 23 日に昭和 50 年代前期経済計画概案が閣議了解されたことで、この計画を前提に財政収支試算が一般会計を対象に作成された。そして、この財政収支試算を踏まえて地方財政計画を対象に策定されたのが地方財政収支試算であった<sup>56)</sup>。

財政収支試算は昭和 50 年代前期経済計画概案を達成することを前提に歳出が設定され、歳入については赤字国債を 79 年度と 80 年度にそれぞれゼロとする 2 つのケースを検討し

---

<sup>56)</sup> 76 年度版『国の予算』56～59 頁、252～254 頁参照。

ている。この試算の特徴はこれら2つの条件を達成するために税収と税外収入の合計である国税等を機械的に割り戻しているところにある。しかし、経済計画が想定している経済指標では、この割り戻された国税等を確保できないため、税収の国民負担率を2%引き上げ、すなわち実質的な増税を実施することで税収を確保している<sup>57)</sup>。

地方財政収支試算も地方税の国民負担率を1%引き上げることを前提に、この時期巨大化していた地方財政対策の将来見通しを示している。国民負担率を1%引き上げることは80年度までに14.5%程度の増税を行うことを意味しているが、それでも77年度に2兆円弱、78年度には1兆円程度の地方財政対策を見込んでいる。

財政収支試算、地方財政収支試算は76年以降も策定が継続し、財政フレームが追加されるなど検討は多様化していく。さらに79年1月に新経済社会7ヵ年計画の基本構想が閣議了解されると、79年度以降この新たな経済計画に基づいて試算が作成されている<sup>58)</sup>。但し、地方財政収支試算は80年度を最後に策定は行われていない。

#### 4.4.2 2つの試算結果と実績との比較

ここでは、76年に公表された地方財政収支試算と、新経済社会7ヵ年計画の基本構想に基づいて作成された79年の地方財政収支試算から国庫支出金と歳出総額を取り出し、毎年度策定される地方財政計画の国庫支出金と歳出総額と比較した。これを整理したものが表3-2である。表中、「計画」とは地方財政計画の数字であり、「76年試算」、「79年試算」がそれぞれの試算値である。但し、76年試算の75年は試算値ではなく、実績値である。

表3-2 地方財政収支試算と地方財政計画の比較結果

単位：兆円、%

年度	国庫支出金					歳出総額				
	計画	76年試算		79年試算		計画	76年試算		79年試算	
	実数	実数	割合	実数	割合	実数	実数	割合	実数	割合
75年	5.54	5.82				21.56	22.03			
76年	6.46	6.46	100.0			25.26	25.26	100.0		
77年	7.50	7.50	99.9			28.84	29.15	98.9		
78年	8.81	8.70	101.3			34.34	33.58	102.3		
79年	10.01	9.94	100.7	10.01	100.0	38.80	37.87	102.5	38.80	100.0
80年	10.44	11.36	91.9	11.02	94.8	41.64	42.68	97.6	43.18	96.4
81年	10.69			12.13	88.1	44.55			48.11	92.6
82年	10.89			13.35	81.6	47.05			53.49	88.0
83年	10.40			14.70	70.7	47.49			59.24	80.2
84年	10.31			16.19	63.7	48.29			65.63	73.6
85年	10.20			17.82	57.3	50.53			72.70	69.5

注1：割合とは、(地方財政計画の計数)/(地方財政収支試算の計数)の%表示である。

注2：試算の75年は決算値のため当初予算の地方財政計画の数字とは一致しない。

資料：国の予算

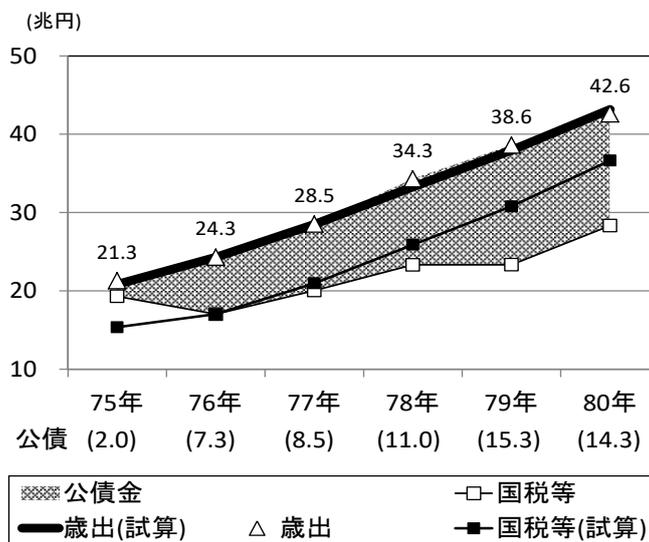
<sup>57)</sup> 増税に関しては、例えば76年5月6日の衆議院大蔵委員会、5月18日、5月21日の参議院大蔵委員会会議録等参照。

<sup>58)</sup> 79年度版『国の予算』247～252頁参照。

この結果には明確な特徴が存在する。76年試算の結果は国庫支出金、歳出総額とも76年に想定した金額が地方財政計画でほぼそのまま確保されており、試算結果が実績値に反映している。この点は79年試算の結果が、いずれも80年度以降実績値と大きく乖離していくのと、その違いは明確であり、対照的である。76年試算では80年度の国庫支出金に大きな乖離があるが、このとき既に新たな経済計画に移行した後であったことを考慮すべきだろう。少なくとも昭和50年代前期経済計画が有効であった時期に限ってみれば、地方財政計画は地方財政収支試算に従って予算化されていたことを表している。

こうした国庫支出金の伸びを支えたのが国の一般会計であるが、一般会計と財政収支試算でも同様の結果が抽出できる。図3-7は76年度の財政収支試算と一般会計の実績を比較したものである。「国税等(試算)」は80年度に赤字国債がゼロとなる場合の試算値で、「歳出(試算)」は歳出の試算値である。「公債金」、「国税等」、「歳出」は一般会計の実績値で、公債金収入については実際の額を「公債」の欄に掲載している。

図3-7 財政収支試算と一般会計の比較(75-80年度当初予算)



注：公債の括弧内は公債金収入の、図中の数字は歳出の、それぞれ実績値を表している。

資料：国の予算

歳出(試算)と歳出を比べると、一般会計の歳出が財政収支試算に従って決定されていたことに疑う余地はない。その一方で歳入は当初から確保できないことが前提となっていたから実績値から乖離するのは当然である。財政収支試算では国債発行を前提としているが、当初前提としていた国債の発行額に国税等の試算値と実績の差額を加えると、この時期の公債金収入はほとんど説明できる。このことは70年代後半の公債金収入が財政収支試算の歳出を確保した結果として必然的に発生したものであったことを意味している。これら財政収支試算や地方財政収支試算は70年代後半の歳出に強い制約を与えることで、この歳出を地方に配分していく仕組みとして機能していた。巨額の財政資金を地方に供給することで、立ち遅れていた環境福祉政策や社会資本整備を促進するとともに、この時期深刻

な問題となっていた超過負担を解消していったのである。

#### 4.5 超過負担の是正に対する評価

74年にTOKYO作戦が計画されたと言われているが、実際計画通りに78年に京都府、沖縄県、横浜市で革新自治体が終焉を迎え、79年には東京都、大阪府でも崩壊した。そして、80年には衆参両院で伯仲国会が幕を下ろしている。これらの事実は、従来環境福祉政策を支持してきた都市住民の投票行動に明らかな変化が生じていたことを示している。

3節で見たように「地域政策」が増加しない状況で巨額の財政資金が投じられれば、超過負担は解消に向かう。70年代後半は正にこれが実現している。しかも、地方財政収支試算や財政収支試算の存在は地方の財源問題を計画的に解消していた可能性を示している。

環境福祉政策では特に超過負担が深刻であったから、革新自治体が崩壊に向かったことは超過負担が是正された結果と捉えることができるかもしれない。このことを定量的に評価する資料は存在しないが<sup>59)</sup>、ここでは国会の議論や世論調査からこれらを確認していく。

##### 4.5.1 国会における議論に基づく超過負担の是正効果の検証

超過負担の是正効果を国会の議論から検証してみる。国会会議録で「超過負担」を検索すると、摂津訴訟が提起された直後の74年度にピークとなる159件を記録すると、その後は一貫して低下する。79年度には52件、82年度以降は20件前後にまで減少している。検案件数を見る限り、80年代には超過負担が国会で議論となる回数がかなり低下していたことが分かる。これを超過負担の深刻さと比例すると捉えれば、80年代に入ると、超過負担は急速に是正されていたことを示唆している。

国会会議録から超過負担の具体的な質疑を抽出しても件数の推移と連動している。例えば、80年4月10日の地方行政委員会で三谷秀治衆議院議員は単価差が概ね解消され、超過負担の中心は対象差に移ってきていると述べている。また、小濱新次衆議院議員は同年4月21日の地方行政委員会で保健所の措置費が最も超過負担が大きくなっていると指摘している。これらは超過負担が是正されたことで、その対象が変化してきたことを示唆している。摂津訴訟直後には超過負担を厳しく追及していた、これら野党の国会議員たちも80年にはある程度超過負担が解消されてきたことを認めている<sup>60)</sup>。このことは国庫支出金等の拡大で、80年には超過負担がかなり解消していた可能性を示している。

##### 4.5.2 国民生活に関する世論調査による環境福祉政策の評価

総理府では58年から毎年『国民生活に関する世論調査』を実施している。対象は全国の20歳以上の男女で、層化2段無作為抽出法を利用している。本項の分析期間におけるサン

<sup>59)</sup> 超過負担の調査結果や毎年度の是正措置額は『国の予算』や『地方財政要覧』に掲載されている。だが、地方団体の調査結果とは乖離があり、十分に信頼できる資料とはなっていない。

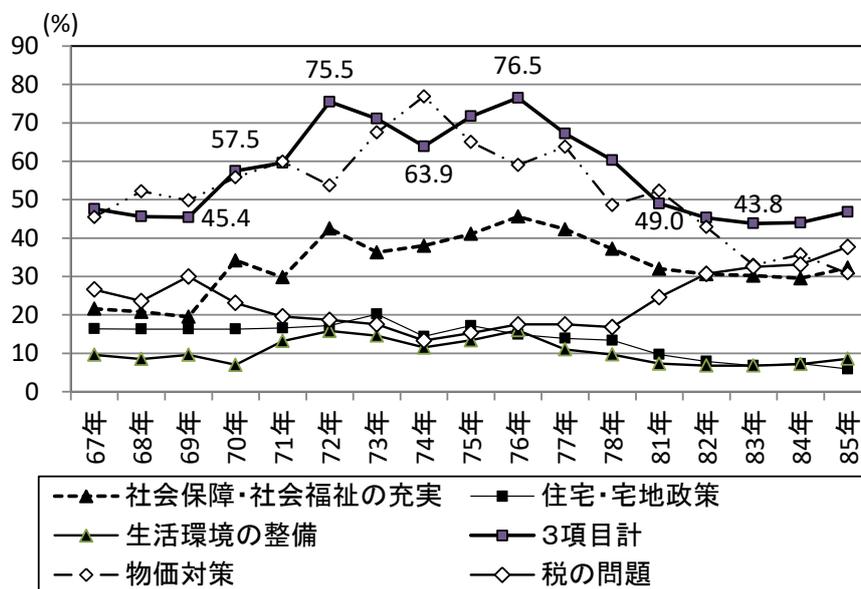
<sup>60)</sup> 三谷秀治は共産党、小濱新次は公明党に所属している。なお、後述する和田静夫は社会党である。

ブル数は2万人と1万人の2つの場合がある。

この中で政府に対する政策の要望を尋ねており、1番目と2番目をそれぞれ回答するように求めている。この回答の中から、回答率の高いものと、革新首長がプライオリティを置いていた環境福祉政策に関連した選択肢に着目して「社会保障・社会福祉の充実」、「税の問題」、「物価対策」、「住宅・宅地政策」、「生活環境の整備」の5つを抽出した。これらの選択肢を1位、2位に挙げた割合を単純に合計し、革新自治体の政策に相当する「社会保障・社会福祉の充実」、「住宅・宅地政策」、「生活環境の整備」をさらに合算したものを「3項目計」として、これらを図3-8に整理した。

79年、80年の調査では3つの政策を選択するマルチアンサー方式となり、他の年の調査とは形式が異なるため図には掲載していない。これらの調査結果を参考のため記しておくと、79年度は「3項目計」が77.8%で、この中では「社会保障の充実(医療、年金、老人、生活保護など)」が45.0%と最も高く、「住宅・宅地政策」、「生活環境の整備(公害対策、ごみ処理、上下水道、公園の整備など)」はともに16.4%となっている。「物価対策」は55.7%、「税の問題」は31.6%である。80年度は「3項目計」が65.6%で、その内訳は「社会保障・社会福祉の充実」37.2%、「住宅・宅地政策」15.5%、「生活環境の整備」12.9%となっている。さらに「物価対策」が69.9%に、「税の問題」が35.0%にそれぞれ上昇している。これらはその大小関係において図の78年と81年の結果を補完するものと言えよう。

図3-8 政策の要望項目の推移



資料：国民生活に関する世論調査

革新自治体が重視した3項目は60年代50%以下を推移していたが、70年代に入ると、上昇を始め、72年に75.5%を記録、76年には76.5%のピークに達すると、以降83年の43.8%まで低下していく。これら3つの項目に対する国民の期待の変動は国会における超過負担の議論とも概ね一致したものとなっている。

60年代に3つの項目が50%に満たない時期から、その比率を上昇させていく過程は革新自治体が拡大していくプロセスと一致している。つまり、革新首長は国民の政策に対するプライオリティに応えるかたちで政策を示し、これが支持されて拡大していったと評価することができる。これが政府の「地域政策」を拡大させ、超過負担も深刻化させたと言えるだろう。

一方、70年代後半には3項目に対する要望が段階的に低下している。これは国庫支出金が急増して超過負担を解消していく過程で、社会保障や、社会福祉、住宅・宅地政策、生活環境整備が進んでいたことを示唆している。裏を返せば、この世論調査の結果が、70年代後半に超過負担が是正されていったことを示している。政策的な充実があり、国民の要望が低下していく中、政府の政策に対する不満の受け皿として拡大してきた革新首長が徐々に勢いを失っていったことは当然の結果と言えるだろう。

## 第5節 地方制度におけるルール化の進展

70年代後半、昭和50年代前期経済計画とこれを根拠とする財政収支試算、地方財政収支試算によって国と地方の歳出は完全にコントロールされている。これによって超過負担問題は解消に向かい、環境福祉政策や社会資本整備も充実していった。このうち、超過負担の是正は特に地方制度の運用をルール化していくことに寄与している。

「地域政策」の拡大に合わせて財源保障が実施できれば、超過負担が発生することはないし、法律から逸脱した運用が採用されることもない。法律を作成しているのは制度の所管省庁であるから財源問題を除けば、積極的に違法行為に及ぶ理由がないからである。従って、財源問題が解決できれば、法律に従った運用を採用する条件が整う。70年代後半は正にこれを実現した時期であり、個々の制度は法律に従った運用に移行する。超過負担の是正に伴う運用のルール化は「地域政策」の財源保障を実現していくプロセスであり、またこれを定着させていくプロセスとなっている。これらの運用の見直しは、従って地方制度全般に及ぶ広範なものであった。こうした実態を明らかにすることが本節の目的である。

### 5.1 自治省の機構改革

行政管理庁を中心に新たな組織の設置を厳しく規制していた時期に自治省財政局では74年7月に調整室が設置され、翌75年から財務調査官制度の運用を開始している。これらの組織、制度に関して詳細を伝える資料は少なく、特に財務調査官制度についてはほとんど存在しない。しかし、こうした機構改革によって財政局の課長職は74年6月の6名に調整室長と財務調査官が加わり、9.5名に拡大している<sup>61)</sup>。

<sup>61)</sup> 自治省の組織図は、大蔵省印刷局が発行している『職員録 上巻』を使用するとその変遷とともに職員構成なども把握できる。自治省財政局は74年6月までは財政課、交付税課、地方債課、公営企業第1課、公営企業第2課、指導課の6課で構成されていたが、7月より調整室が加わる。さらに翌年には新たに財務調査官制度が始まり、財務調査官が課長級で配置されている。調整室の室長は当初大臣官房の筆頭参事官が兼務し、自治大臣の直轄組織であったことを示している。組織は5名でスタートし、翌75年から8名体制になっている。

調整室が設置された経緯が把握できる資料に 75 年 1 月の『地方財政』に掲載されている、自治省財政局各課の課長による「地方財政の回顧と展望」や、業務内容の詳細を解説している秋田(1994)などがある。このうち、秋田(1994)は、調整室の所掌事務の第 1 に「地方公共団体の負担を伴う法令及び経費の見積書について、意見を申し出ること(自治省組織令第 25 条第 5 項)」を挙げ、各省庁への申し入れが調整室の最も重要な仕事であると紹介している。そして、この申し入れの内容の冒頭に、「国庫補助負担金等の整理合理化の推進の観点から次のような問題のあるもの」として、その 2 番目に超過負担を挙げている。つまり、超過負担問題は調整室の極めて優先順位の高い業務となっており、自治省の他省庁に対する働きかけの中心を担っていたことを示している。

自治省から各省庁への申し入れの内容は毎年『地方財政』に掲載されている。その執筆は 74 年までは財政課が担っていたが、75 年度以降調整室が担当している。調整室が執筆し始めると、それまで 50 ページ前後であった要望は倍増している。このことは摂津訴訟を契機に超過負担問題に対応する組織として調整室が設置されたことを示している。そして、調整室が他省庁の地方制度に存在している超過負担問題を洗い出し、他省庁との調整の窓口になっていたのである。

財務調査官制度に関しては石原(1996b)に説明があり、特別交付税の配分を適切に行うために地方団体から意見を聴取することが主な目的であると述べている。財務調査官は課長級で 70 年代には 3 名配置され、地方団体に対するヒアリングから地方制度の問題点などを抽出する仕組みであったと考えられる。地方団体の意見を直接聞くことで各省庁への要請事項を精査することができ、また、新たな摂津市が現れないように事前に地方団体の不満などの情報を収集する機能を担っていたと考えられる。

摂津訴訟後、行政管理庁の規制があったにも係わらず自治省財政局では機構改革を通じて組織が拡大している。財務調査官制度によって自治省は地方団体から、他省庁の事務も含め様々な情報を収集する機能を獲得している。そして、地方団体から収集した意見を踏まえ、超過負担の洗い出しと関係省庁との調整を担う組織として調整室が設置されていたのである。つまり、この機構改革によって超過負担に対する監視・調整機関が整備され、これによって法令順守の徹底を図る体制が構築されていたのである。

## 5.2 地方財政法に基づく法制整備

摂津訴訟が始まると、厚生省は 73 年 12 月に厚生大臣が認めた補助単価と保育所建設以外補助しないと児童福祉法の政令を改正した。これは国会でも取り上げられ、制度の改悪であるといった批判が出ている。その際、自治省は児童福祉法における補助規定と運用実態に乖離があるため、実態と法律の乖離を埋めることを優先して、改正に同意したと答弁している<sup>62)</sup>。超過負担は政府が作った法律を自らが破るという問題を含んでいたが、このことは法律違反が常態化していたことを示している。摂津訴訟はこれを広く国民に知らし

---

<sup>62)</sup> 74 年 2 月 14 日衆議院地方行政委員会での松浦功自治省財政局長の答弁に基づいている。

めることに貢献した。しかも、地方団体の多くが摂津市を支援したことから、現行制度の違法状態を解消することの重要性を改めて自治省が徹底していったものと考えられる。しかし、この時点の政令改正は恐らく大蔵省の意向が強く反映した結果と言えよう。このため、法律と運用実態の乖離を調整する政令改正が行われたものの、その内容は予算措置の実態に合わせて政令の内容を改正するという方法が採られていた。

この種の法改正は参議院で伯仲国会が成立すると、大きく方向転換し、地方財政法に基づいた法制整備へと発展している。これは75年3月28日の参議院予算委員会で和田静夫議員が行った質問が発端となっている。同氏は地方財政法11条の規定に違反した国庫負担金が15件存在していることを取り上げ、違法状態を容認する姿勢が超過負担の温床になってきたとして、その修正を求めている。1952年の地方財政法改正によって11条は国庫負担金の算定基準や国の補助率を法律や政令で定めるように規定した。そして、これに違反する法律は1年間の期限を区切って改正するように義務付けられた<sup>63)</sup>。しかし、砂防法、身体障害者福祉法などはこうした規定を無視し、法律違反が常態化していたのである。

ここでの問題は「地域政策」の法制化ではなく、地方制度の法体系が軽視されてきた実態を表している。このときの議論でも「地域政策」の法制化が問題となっていた訳ではないから、これは概ね順守されてきたと言えるだろう。むしろ、重大なことは、軽視されてきた地方制度の法体系がその位置付けを変更したことである。これは和田議員の指摘に対して、吉國一郎内閣法制局長官が次のように発言したことを契機としている。同氏は52年の地方財政法の改正以降に成立した法律に算定基準等が明確でない法律があることを指摘し、これらについては法律違反ではないが、国全体の法制整備という観点に立てば、改正することが望ましいと述べた。この時期の法改正はこの発言を踏まえて進められていく。このことを実際の法改正の内容を確認しながら、検証していく。

まず、法改正が必要な土地改良法、植物防疫法など10件の法律は地方財政法と一括して76年の第77国会で「地方財政法等の一部を改正する法律」として改正され、また他の政令によって対応すべきものは同国会の前までに修正された。このように20年以上常態化していた法律違反が1年足らずの間には是正されたことは、超過負担問題の解決が摂津訴訟や伯仲国会を契機に優先順位の高い問題となっていたことを示している<sup>64)</sup>。

このとき改正された規定は主に2つある。1つは国庫負担金の財源を国の予算内に限定していた点<sup>65)</sup>で、今1つは算定基準を法律に明記していなかった点である。この改正によって、例えば「予算の範囲内において……補助金を交付することができる」、「予算の定めるところにより……補助することができる」といった規定はすべて撤廃されている。また、後者は省庁間調整が障害になっていた、既に制度として利用されていないために放置さ

<sup>63)</sup> 石原(1996a)162、163頁参照。

<sup>64)</sup> 伊藤(1976)並びに75年11月11日の参議院地方行政委員会の国会会議録を参照した。石原(1996a)では同氏が52年の地方財政法改正に係った経緯から法改正が実現したことに感無量であったと記しており、これが長年放置されてきた問題であったことを示している。

<sup>65)</sup> この規定を持つ法律は森林病虫害等防除法、植物防疫法、農業委員会等に関する法律、森林法、主要農産物種子法の5つであった。

れていたりと理由は様々であったが、算定基準が明示されていない法律で改正が行われた。

76年の地方財政法等の一部を改正する法律はルールに基づく運用に転換する上で3つの点で重要であった。1つは、ルールに基づく運用に転換するとしてもそのルール、つまり、法律自体が相互に矛盾していたが、これを解消したことである。ルールに基づいて運用する場合、そのルール間に大きな矛盾があれば、ルールそのものの信頼性を欠くことになる。地方財政法に違反する法律の改正を行ったことはルールに基づく運用へと移行するに当たってその前提が整備されたことを意味している。

2つめは地方制度の運用ルールが地方財政法に統合されたことである。地方財政法11条の規定が、52年の改正以降に成立した法律に対しても適用<sup>66)</sup>されているが、これは極めて重要である。通常法律は後に成立したものが優先されるため、52年の地方財政法改正以降に成立した法律に関しては、第11条の規定の例外としてその運用が可能になる。吉国内閣法制局長官が法律違反ではないが、国全体の法制整備の観点からは適切ではないと述べたのは、52年の地方自治法改正以前から存在する法律とは根本的に異なるという事実を踏まえている。しかしながら、11条の規定を52年の改正以降の法律に適用したことは、地方制度に関連した法律については地方財政法が優先することを明確にしたことになる。このことはさらに言えば国の地方制度を地方自治法の体系に統合することを意味しており、法体系のプライオリティを明確にした点で非常に重要な改正であった。このことは、この時期地方制度の位置付けが政府内で大きく転換したことを示している。

3つめは、国庫負担金の算定が国の予算の都合ではなく、法定された算定基準に従わなければならないという地方財政法の規定に従って法改正が行われたことである。超過負担問題は、国庫負担金を伴う事務において国の一般会計で確保できる予算に比べ、事業費が大幅に大きいことを意味していた。そして、大蔵省は国の財源確保ができないことを理由に事実上国庫負担金の減額を行ってきた。しかし、事業費の算定基準を明確にし、これに補助率を乗じた国庫負担金は、国の財政状況とは関係なく支出することを国に義務付ける、地方制度の運用上重要なルールの1つが改めて確認されている。

地方財政法に基づく法制整備はルールに基づく運用に移行する過程で、ルールに首尾一貫した整合性を確保するという重要な役割を果たしていた。これらによって自治省の法体系に各省庁の法律を統合し、これに合わせて詳細なルール化も進められていく。特に超過負担の是正は、ルールの精緻化から運用の適正化まで、ルールに基づく運用を一貫整備した点で地方制度全般において重大な転換点となっている。

### 5.3 超過負担の是正

縄張り意識の強い政府機関において他省庁の制度運用に介入する専門組織を新たに財政局に設置し、地方自治法の法体系に他省庁の法令を統合した。これらは地方制度において

---

<sup>66)</sup> 補助金等の臨時特例等に関する法律が改正されているが、この法律は52年の地方財政法改正後の54年に成立している。

ルールに基づく運用を実現する基本的な仕組みであった。これによって革新自治体の拡大を許す原因となっていた超過負担を継続的に是正する体制を整えたのである。そして、この継続的な見直しによって地方制度の運用はルールに基づくものへと転換していく。この時期の超過負担の是正をここでは具体的に明らかにする。

### 5.3.1 超過負担の構造と是正の意味

超過負担問題の構造に改めて触れてみたい。自治省では超過負担は国庫支出金の問題であるとしてきた。ここで国庫支出金の算定方法を簡単に整理する。国庫支出金は義務的補助金と奨励的補助金に分割できる。国庫支出金の太宗は義務的補助金であり、例えば義務教育における職員給与に対する補助金のように、対象となる地方団体はすべて受け取ることができるものが多い。この種の国庫支出金の場合、地方団体ごとの国庫補助基本額に補助率を乗じて、配分する額を決定している。国庫補助基本額は、多くの地方団体が受け取ることから、通常個々の地方団体の事務量を測る指標に単価を乗じることで算出できるように工夫されている。単価は、事務を実施するのに必要な経費と、提供するサービス水準に合わせて具体的な予算単価を設定し、これらに実勢価格を反映して算出される。事務量を測る指標では人口や、その分野の基本的な統計データを利用して客観性を担保している。

この算定方法の中で超過負担が発生してきたが、このうち対象差は必要な経費を単価に計上しないことから発生し、数量差は1人当たり基準面積が著しく狭いなどサービス水準が不当に低く設定されていることが原因となってきた<sup>67)</sup>。自治省はこれらの超過負担が補助制度の問題であると考えていた。数量差や対象差はサービス水準や地方団体の執行体制などを考慮して適切に制度設計を行うことで回避できるからである。これに対して、単価差は制度設計というより毎年度の運用に依存する。つまり、数量差や対象差は一度設定すると、前提条件が修正されない限り一定に維持すればよいが、単価差は物価変動などが存在する限り常に実態に合わせて調整していく必要がある。しかし、このことは、法律が規定する行政サービスに合わせて制度設計を適切に行えば、単価差を調整することで超過負担の多くは解消できることを意味していた。これによって個々の事務で予算単価を適切に改定すれば、超過負担が発生しないシステムに移行できたのである。そして、このことは地方財政制度の基本法に則した運用、とりわけ財源保障の規定を実現することに寄与した。従って、超過負担の是正は、機構改革や法制整備と異なり、ルールに基づく運用を具体的に実現するプロセスであったと捉えることができる。

伯仲国会成立以前の超過負担の是正は、三省共同実態調査<sup>68)</sup>によって単価差を中心に行われてきた。この調査は大蔵省と自治省、所管省庁が参加して事務ごとに超過負担額を明確にすることを目的としていた。しかし、超過負担のうち、単価差を中心に是正していたことは、数量差、対象差を放置することを通じて超過負担を常態化することにもなってい

<sup>67)</sup> 単価差、数量差、対象差の説明は本章 3.1 項参照。

<sup>68)</sup> 三省共同実態調査という名称は大蔵省が使用しているもので、自治省は共同実態調査という名称を使用している。

た。こうして国庫支出金を伴う「地域政策」では、国が地方団体に法令に則した執行を義務付けながら、その経費負担は法律を無視して地方に転嫁してきた。これは、地方制度の運用より国の一般会計の収支均衡を優先させた結果であり、これが超過負担を生み、地方制度の法体系と乖離した運用を常態化したのである。70年代後半にこの問題を広範囲に解決し、超過負担も是正されたことからルールに基づく運用が実現していくことになる。以下では70年代後半の超過負担の是正を具体的に整理していく。

### 5.3.2 単価差における是正頻度と是正速度の向上

伯仲国会成立以前の超過負担は単価差を中心に、主に三省共同実態調査を通じて実施された。この調査が始まったのは67年で、翌68年にも実施されたが、3回目は72年度で、4年の間隔がある。そして、73年度には調査は行われず、撰津訴訟が始まると、現在と比べても大規模な調査が74年度に実施され<sup>69)</sup>、以降毎年度行われるようになっていく。撰津訴訟が提起されたことで、一定間隔で実施される予定であった三省共同実態調査は毎年度行われるように変更された可能性が高いと言える。

超過負担の是正では三省共同実態調査を実施し、その翌年度以降解消措置が採られていた。67年度、68年度、72年度の調査ではいずれも複数年度で解消されているが、伯仲国会成立以降これがほぼ単年度で解消されるようになっていく。74年度以前の調査では、超過負担額が分かったとしても迅速に全額是正することは財政負担が大き過ぎるため、段階的に手続きを踏んで進めたいという、大蔵省の意向が強く反映していたことが考えられる。ところが、74年度以降、この調査による是正は原則的に翌年度には全額是正されるように変更されている。

国庫支出金の予算単価は毎年度の予算編成において大蔵省が改定する単価表によって更新されてきていたが、これがかなり恣意的であったために超過負担が発生していた。毎年度三省共同実態調査を実施し、その結果を翌年度の予算にほぼ反映する制度運用に74年度以降転換している。これによって適宜予算単価を実勢価格に合わせて修正する仕組みが制度化され、ルールに基づく運用の要件が整備されている。

### 5.3.3 数量差と対象差の是正による制度設計の見直し

専ら単価差の解消に取り組んでいた三省共同実態調査は、70年代後半になると、頻度以外にも変更が見られた。三省共同実態調査ではその範囲を拡大し、数量差や対象差も扱うようになっていく。加えて、この調査とは関係なく超過負担の是正が行われ、この中で数量差や対象差も見直されている。数量差や対象差の是正は制度設計の改定を意味しており、既述したように制度設計が適切であれば、予算単価の見直しを適切に実施することで超過負担は解消される。これによって個々の事務レベルでも運用ルールが確立することになる。

---

<sup>69)</sup> 運営費関連で農業委員会補助金、職業訓練費補助金、保育所措置費補助金などが、施設関連で公立文教施設、社会福祉施設などが対象となっている。

この時期数量差や対象差が大幅に見直されたことは地方制度全般においてルールに基づく運用への転換が進んでいたことを意味している。

『地方財政』、『国の予算』、『地方財政要覧』から数量差と対象差の詳細を年度別に整理すると表 3-3 になる。これらは超過負担の是正が実際に実施された年度ごとに整理しているから、三省共同実態調査が実施された年度とは異なる。通常、77 年度に実施された超過負担の是正は 76 年度の調査結果を反映している。

表 3-3 年度別数量差・対象差の是正措置の詳細

		対象経費
77 年度	数量差	○警察署、養護老人ホーム、特別養護老人ホーム、公営住宅、改良住宅で面積基準の見直し ○高校産業教育施設整備費、学校給食施設整備費で建物構造比率の見直し ○保育所措置費における食糧構成基準の作成
	対象差	○保健所運営費、農業委員会費、職業訓練等で公務災害補償費、共済組合負担金を人件費に追加 ○警察署、公立文教施設、社会福祉施設で門困障、屋外排水通路等を補助対象に追加 ○統計調査委託費で管理職手当を補助対象に追加
78 年度	数量差	○農業委員会費の職員数基準の改定 ○警察本部庁舎、小中学校校舎、重度身体障害者授産施設・更生援護施設、公営住宅、改良住宅の面積基準の見直し ○保育所非常勤保母等の改善
	対象差	○保健所医師、精神衛生センター医師の初任給調整手当の追加 ○幼稚園、廃棄物処理施設で門困障、屋外排水通路等を補助対象に追加
	仕様	○警察署、保育所で施設の標準仕様の導入
79 年度	数量差	○外国人登録委託費の職員算定基準の改定 ○警察の待機宿舎、公立養護学校等施設、肢体不自由児施設、公営住宅、改良住宅の面積基準の改定 ○学校給食施設の建物構造比率、面積基準の見直し ○保育所の非常勤保母、年休代替要員等の待遇改善等
	対象差	○保育所における産休代替職員の対象の拡大
80 年度	数量差	○特別養護老人ホーム、養護老人ホーム、身体障害者授産施設、乳児院、派出所、駐在所、公営住宅、改良住宅などで面積基準の改定 ○公立文教施設のへき地教員宿舎の建物構造比率の改定

注：建物構造比率とは木造、鉄筋コンクリート造など建設する建物構造の比率を設定し、工事費などを概算する係数のことである。

資料：地方財政、国の予算、地方財政要覧

76 年度の三省共同実態調査では警察署の面積基準が検討され、摂津訴訟で標的となった保育所でも定員 1 人当たりの基準面積も対象となっている。この調査によって保育所では定員 1 人当たりの基準面積が 5.0 m<sup>2</sup>から定員規模に合わせて 5.1~6.0 m<sup>2</sup>に改定されている。保育所施設では標準仕様も導入され、建物の仕上材料から電気設備、機械設備についてその基準を設定し、加えて給食でも食糧構成基準を検討している。この時期の三省共同

実態調査では単価差以外にも広範に超過負担の解消に向けた検討が行われていた。この結果を踏まえ、保育所の標準仕様は78年度に導入され、これ以外は77年度から新たな基準に移行している。

このように三省共同実態調査はその範囲を拡大し、さらにこの調査以外の是正も加え、この時期様々な行政分野において数量差と対象差が解消されていく。表では80年度までの超過負担の是正状況を整理しているが、広範な分野で超過負担の取り組みが行われていたことが分かる。

これらの是正措置の中で標準仕様の検討が最も困難であったと考えられるが、78年度に警察署や保育所で導入されると、79年度に派出所、駐在所、養護老人ホーム、特別養護老人ホームで検討が進み、これらは80年度に運用に移されている。さらに80年代に入っても職業訓練校、保健所で標準設計が実施された。それまで自治省が関係省庁に導入を要請しながら進まなかった標準設計は伯仲国会が実現すると比較的短期間に整備されていたことが分かる。

#### 5.4 特別交付税におけるルール化の進展

70年代後半にルールに基づく運用に転換した事例として特別交付税についても触れておきたい。特別交付税は地方交付税法15条により地方団体に特別の財政需要がある場合や、新たに災害復旧費を計上する必要がある場合、普通交付税の画一的な配分では調整できない経費を補填する場合などを理由に配分されてきた。特別交付税は普通交付税より算定方法があいまいなため、その配分には自治省の裁量が入り込む余地があった。こうした特別交付税においてもこの時期ルール化が進展している。

##### 5.4.1 特別財政需要額の対象の拡大

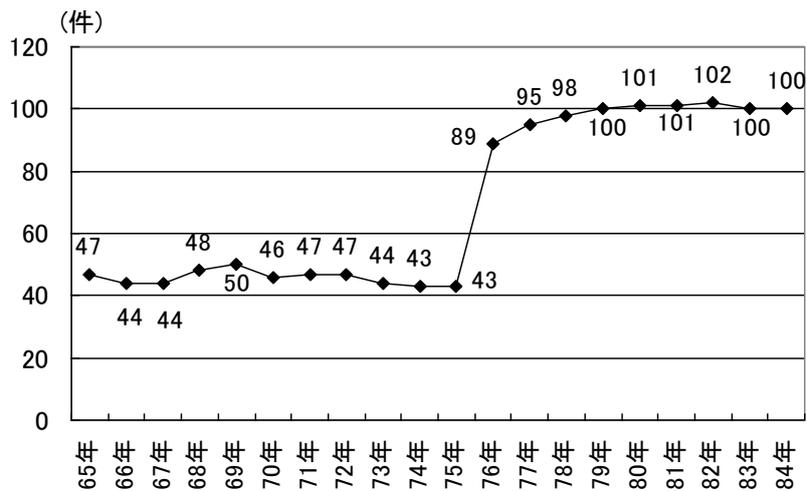
個々の地方団体の特別交付税は「特別交付税に関する省令」に規定された算定方法に従って特別財政需要額を算出し、これから調整的な経費を控除して支払われる。控除される経費としては、不交付団体であれば、需要額を超える収入額であり、公営ギャンブルを行っている地方団体であれば、その収入がある。さらに国の基準を上回る給与を支払っている場合も特別交付税の減額が行われている。特別交付税も普通交付税同様財政調整機能が備わっているから収入額が多い場合には特別交付税は配分されない<sup>70)</sup>。

特別財政需要額の算定方法は「特別交付税に関する省令」に掲載されているが、ここに掲載されている項目数を、年度別に集計したものが図3-9である。76年に新たな省令が制定されると、それまで43件あった算定項目が89件に倍増している。その後もこの数字は拡大し、79年度には100項目に到達した。特別交付税の算定項目は76年度に急増したが、超過負担の是正が実施されていた同じ時期に特別交付税でも大幅な見直しが行われていたことが分かる。

<sup>70)</sup> 控除額が特別交付税の額を上回った場合には特別交付税はゼロになる。

特別財政需要額には災害関連の経費が算入されるため、事前にすべての経費を決定することができない。これは災害復旧費に年度間の変動があるからで、このことが特別交付税の算定にあいまい性を生み出す理由にもなってきた。だが、算定項目を大幅に拡大したことはこの種のあいまいさを抑制していたことになる。つまり、この時期算定項目を拡充することによって、特別交付税でも裁量的に配分できる領域を制限し、ルール化を進展させていたことが分かる。

図 3-9 特別交付税に関する自治省令の項目数の変化（65-84 年度）



資料：地方交付税制度解説(補正係数・基準財政収入額篇)

#### 5.4.2 算定方法の精緻化

特別交付税に関する省令では算定項目が増加していたが、このとき新たに追加された項目を任意に選び、その算定方法を表 3-4 に整理した。

都道府県と市町村から1つずつ取り上げたが、重要文化財は文部省、簡易水道は厚生省の所管である。この時期新たに追加された算定項目の所管省庁は多様で、必ずしも自治省の所管分野を中心に開示されたわけではない。特別財政需要額は需要額と異なり、特定の事務ごとに取り上げられている。さらに表にもあるように細かく算定方法が明示され、個々の制度が詳細に整備されていたことを示唆している。単価などは毎年変更される可能性が高いから、これらは省令改正によって修正されることになる。

特別交付税の算定は省令で決定されているから、自治省の裁量がある程度反映できる仕組みであった。しかし、これらの項目の多くは自治省と大蔵省、所管省庁で内容を調整しなければ、決定できない。このため、この内容は省庁間の取り決めが前提であり、その意味でルールに基づく運用が大幅に導入されていたことが分かる。つまり、特別交付税の算定においても裁量に基づく運用がルールに基づく運用へと転換していたことになる。このことは裁量からルールに移行する動きが国庫支出金以外の分野においても取り組まれていたことを示している。

表 3-4 特別交付税の具体的な算定内容

項目	算定内容																
都道府県	<p>当該道府県の区域内に所在する文化財保護法(昭和 25 年法律第 214 号)第 2 条第 1 項に規定する文化財について、当該年度の 11 月 20 日現在における次の表の左欄に掲げる文化財の種類ごとの指定件数(埋蔵文化財については、指定件数又は届出件数とする。)にそれぞれ右欄に掲げる額を乗じて得た額の合算額とする。</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>区分</th> <th>額</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>建物</td> <td>340,000 円</td> </tr> <tr> <td>美術工芸品</td> <td>32,000 円</td> </tr> <tr> <td>名所・旧跡</td> <td>310,000 円</td> </tr> <tr> <td>指定件数に係る埋蔵文化財</td> <td>22,000 円</td> </tr> <tr> <td>届出件数に係る埋蔵文化財</td> <td>180,000 円</td> </tr> <tr> <td>無形文化財</td> <td>1,200,000 円</td> </tr> <tr> <td>民族資料</td> <td>780,000 円</td> </tr> </tbody> </table>	区分	額	建物	340,000 円	美術工芸品	32,000 円	名所・旧跡	310,000 円	指定件数に係る埋蔵文化財	22,000 円	届出件数に係る埋蔵文化財	180,000 円	無形文化財	1,200,000 円	民族資料	780,000 円
区分	額																
建物	340,000 円																
美術工芸品	32,000 円																
名所・旧跡	310,000 円																
指定件数に係る埋蔵文化財	22,000 円																
届出件数に係る埋蔵文化財	180,000 円																
無形文化財	1,200,000 円																
民族資料	780,000 円																
市町村	<p>次の各号によって算定した額の合算額とする。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>簡易水道事業特別会計の前年度の決算において、給水原価(総費用(受託工事費及び減価償却費を除く。)及び地方債の元金償還金の合算額を年間有収水量で除したものをいう。)が 80 円以上で、かつ資本費(地方債の元利償還金の額を年間有収水量で除したものをいう。以下同じ。)が 25 円以上の場合において、一般会計から簡易水道事業会計に繰り出した額と繰出基準額(資本費から 25 円を控除した額の 2 分の 1 の額に年間有収水量を乗じて得た額をいう。)のうちいずれか低い額に 0.8 を乗じて得た額</li> <li>簡易水道事業災害復旧事業に係る地方債の当該年度の元利償還金の額に 0.5 を乗じて得た額</li> </ol>																

資料：官報(昭和 51 年 12 月 24 日)第 14990 号

### 5.5 ルール化の意味するところ：戦後第 2 の地方制度改革

74 年 7 月に参議院で伯仲国会が始まると、同年 12 月には新たな経済計画に向けた改定作業が始まる<sup>71)</sup>。そして、76 年 1 月 23 日に「昭和 50 年代前期経済計画概案」が閣議了解され、2 月 6 日に財政収支試算が、2 月 24 日に地方財政収支試算がそれぞれ国会に提出されている。これら 2 つの試算が巨額の国債発行と地方財政対策が繰り返された 70 年代後半の国と地方の財政規模をコントロールしてきた。つまり、これによって従来の財政運営から逸脱した規模の財源が地方に供給されたのである。

地方財政では財源保障制度の先駆けである地方財政平衡交付金制度の時代から、地方が処理する事務を占有する「地域政策」と、それ故に過少となる財源に悩まされてきた。67 年に東京都で革新知事が誕生すると、環境福祉政策の充実による「地域政策」の増大と、地方税減税などを繰り返すことで財源不足が深刻化していった。財政移転についても大蔵省が国の財政規律に固執したこともあって、十分な移転が行われなかったために、こうした問題を解決するには不十分なものであった。

<sup>71)</sup> 例えば、74 年 12 月 23 日の参議院予算委員会会議録参照。

70年代後半に発生した計画的な財政資金の供給は「地域政策」が抱えていた財源問題をかなりの程度解消している。これは超過負担問題が国会で取り上げられる回数が減少していたこと、世論調査などで環境福祉分野に対する政策要望が低下していたことから推察できる。だが、単なる超過負担の是正に留まらず、様々な地方制度の見直しがこの時期行われていたことを本節で明らかにしてきた。

この時期の制度の見直しは、地方自治法を頂点とする地方制度の法体系に合わせて、関係省庁の地方制度を再編していくプロセスであった。70年代までの大蔵省の予算編成は国の財政規律を優先するあまり地方財政法などを無視しており、この意味で地方制度の法体系にとって超法規的な存在であった。しかも、他省庁にも地方財政法に違反した法律やこれから逸脱した法律が存在してきた。それまで比較的軽視されてきた地方制度の法体系が、76年の地方財政法等の一部を改正する法律の成立を前後してその位置付けを変えていく。地方財政制度の基本法が他省庁の法律に優先することを確認し、さらに国庫負担金に関しては国の予算を優先することが許されないことを明確にした。このように地方制度では、この時期その法体系に他省庁の法律を統合していく法制整備が行われていたのである。「地域政策」の法制化を超えて、地方制度の法体系に従った法制整備が進んでいたのである。

これに先立ち、自治省では機構改革も実施している。行政管理庁が組織の新設を厳しく規制していたが、74年に調整室が設置され、75年に財務調査官制度が導入された。調整室は自治省が所管する地方自治法などに照らして問題のある法律や制度、運用を監視し、さらに調整する役割を担っている。省庁の縄張り意識が強い中、他省庁の制度運用に介入していく組織の設置が認められたことは、この時期地方制度が政府にとって優先順位の高い問題となっていたことを示している。さらに自治省では財務調査官制度を導入して地方からの情報収集能力の強化も図っている。これらの機構改革は地方制度の法制整備と合わせ、これを運用面からも徹底する組織体制を確立したことを意味している。

地方制度の法制整備が進み、これを推進する機構改革を達成したことで、この時期その基本法に則した運用が徹底されていく。これらによって「地域政策」の財源保障が大幅に充足していったのである。国庫支出金では超過負担を解消するために従来回避されてきた数量差や対象差の是正や、施設の標準仕様の導入などが一挙に進展し、ルールの適用範囲の拡大とルールの精緻化が同時に進められる。このことは戦後改革によって導入された地方自治法や地方財政法といった地方財政制度の基本法に合わせて政府の法律、地方制度を全面的に見直していたことを意味する。しかも、こうした見直しは「昭和50年代前期経済計画」とこれに基づく財政収支試算、地方財政収支試算の存在を見ても分かるが、明らかに計画的に推進されていた。巨額の財政資金が投じられ、政府全般において実施されていたことはこれが戦後改革に続く第二の地方制度改革であったことを示している。この点からも70年代後半に生じた巨額の国債発行と地方財政対策は単なる財政危機ではなく、戦後長らく放置されてきた地方制度の矛盾を取り除く地方制度改革であったと言えるだろう。

## 第6節 需要額算定のルールに基づく運用への転換

70年代後半の地方制度改革は地方交付税制度にも大きな影響を与えた。本節は改めて需要額の算定に立ち戻り、2章で示した裁量的運用が崩壊し、需要額でもルールに基づく運用に移行していたことを明らかにする。この過程で「地域政策」の財源保障が大幅に確保されていたことを示していく。

### 6.1 経常経費におけるルール化の進展

#### 6.1.1 需要額の算定方法

需要額は単位費用に測定単位と補正係数を乗じて算出しているが、このうち、需要額の拡大に最も大きな影響を与えてきたのは単位費用である。経常経費の場合、単位費用の拡大は専らこれを構成する積算基礎の価格上昇あるいは事務の拡大に伴う積算基礎の追加によって生じてきた。積算基礎は「地域政策」の経費が対象となっている。そして、その価格は大蔵省の統一単価表や各省庁の補助単価に連動して決められてきた。このことは、需要額の算定に自治省の裁量が強く反映していた時期でも、積算基礎は自治省の意図とは関係なく外生的に決定されてきたことを示している。これをまず70年代までの国会会議録を参考に具体的に確認していく。

国会会議録を見ると、積算基礎の価格が概ね2つの方法で決定されてきたことが分かる。1つは大蔵省が予算編成の際に作成する単価表に準じて、単位費用の算出でも各費目に共通する積算基礎を対象に統一単価表を作成する方法である。この統一単価表は地方財政平衡交付金制度の時代に導入され<sup>72)</sup>、給与費であれば、国家公務員の俸給表に基づいて決定され、他の経費も大蔵省の予算単価を基準にしているか、これに一致している<sup>73)</sup>。

地方財政法11条の2によって国庫負担金の地方負担分は需要額に算入することになっており、これが積算基礎の価格を決める2つめの方法となっている。大蔵省と関係省庁が国庫負担金の額を予算編成の段階で決定すると、単位費用の積算基礎は自動的に決定される。単位費用には、国庫負担金に係わる事務の積算基礎が含まれており、これらは予算編成の結果が直接反映することになる。但し、一部の国庫補助金もその地方負担分は需要額に算入されているため、同様の措置が取られている。

これらの国会会議録の内容は『地方交付税制度解説(単位費用篇)』(以下、『制度解説』という)とも整合している。まず、国会会議録の指摘にもある統一単価表は『制度解説』の冒頭部分に整理されている。統一単価表には職員の給与費とともに事業旅費などの経常経費が整理されており、さらに庁舎などの標準的な施設規模なども明示されている。これらが

<sup>72)</sup> 地方財政平衡交付金制度における統一単価表では、職員と議員の報酬に加え、備品費、消耗品費、印刷製本費等を職員一人当りの単価として定めている(52年12月19日参議院地方行政委員会会議録参照)。

<sup>73)</sup> 自治事務次官から岡山県知事となった長野士郎は77年4月13日の衆議院地方行政委員会で地方交付税制度が国の制度である以上、制度間の矛盾を避けるため、国の予算の査定単価や補助基準と連動して需要額の算定を行わざるを得ないと述べている。同種の指摘は衆議院地方行政委員会における74年2月14日の松浦功自治省財政局長の答弁がある。

都道府県と市町村の単位費用の算定に適用されてきたのである。統一単価表は長期的に利用されているが、その項目は時期によって異なる。例えば、経常経費と投資的経費に分割された直後の70年度の『制度解説』を見ると、統一単価表の項目は現在よりやや広範囲に設定されている。経常経費には賃金や自動車関係経費、火災保険料などが含まれている。これらは最近の統一単価表には見られないが、所管省庁が使用している補助単価がそのまま掲載されていたものと考えられる。また、統一単価表に掲載されている給与単価は各種手当を考慮したものであるが、基準として採用されている職員の俸給月額とはほぼ国の俸給表と一致している<sup>74)</sup>。

国庫負担金についても『制度解説』における個々の経費算定を見ていくことで確認できる。『制度解説』では個々の積算基礎が明示されているが、このうち、国庫負担金の対象経費には補助率が掲載されている。従って、国庫負担金の対象となる積算基礎が特定できるため、これらについては国庫負担金に対する毎年度の予算措置に応じて金額が決定されていることが分かる。これによってそれぞれの国庫負担金にどのような経費が計上されているかも把握できる仕組みとなっている。統一単価表と国庫負担金については国会会議録と『制度解説』の内容に整合性があることから、少なくともこれら2つのケースについては国の予算単価に従って積算基礎が決定していることを示している。

需要額の算定は単位費用に測定単位と補正係数を乗じて行われている。このうち、測定単位には統計データが適用されており、これらの伸びは漸進的である。補正係数も一方的に増加していくことはないため、需要額の伸びは単位費用に依存してきた。この単位費用の伸びを支えていたのが積算基礎であった。そして、国会会議録や『制度解説』の内容から積算基礎の多くが外生的に決定されていることが分かる。つまり、積算基礎の決定に対する自治省の裁量はかなり限定されていたことをこのことは意味している。こうした需要額の算定方法は長期的に維持されてきた構造であり、74年度以前の裁量的運用においても採用されていた。これらを踏まえて次項では74年度以前の経常経費における裁量的運用の構造を明らかにしていく。

## 6.1.2 裁量的運用の基本構造

### (1) 74年度以前の裁量的運用の構造

単位費用の積算基礎は統一単価表や国庫補助基本額などで決定されてきた。このうち、国庫補助基本額には超過負担が存在していたが、統一単価表でも超過負担は存在していた。これは73年5月8日の衆議院地方行政委員会において鎌田要人自治省財政局長が山田芳治衆議院議員の質問に答えるかたちで認めている。鎌田財政局長は「交付税で、統一単価

<sup>74)</sup> 国家公務員の俸給月額は一般職の職員の給与に関する法律の別表第1で把握できる。これと『制度解説』の職員の月額本俸を比較すると、都道府県の部長、課長、市町村の課長は国の俸給月額とはほぼ一致している。都道府県の部長、課長は73年度以降国の俸給表の2等級11号、3等級8号と完全に一致する。また、市町村の課長は78年度以前3等級4号、78年度以降は4等級10号と同額である。このことは給与単価においても積算基礎が外生的に決定されてきたことを明確にしている。

表によりまして積算をいたしておるわけですが、その統一単価が国庫補助の単価と同様に超過負担の問題があるのではないだろうかという問題……につきましては、これは技術的な制約もございまして、私どもの考え方としましては国庫補助単価を使わざるを得ない。その国庫補助単価において超過負担があるならば、48年度におきましてやりましたような単価の是正というものをまず国に行なってもらい、それに即応して交付税の統一単価を改めて参る、こういうことで、基本はやはり国庫補助単価の是正であろうと思うわけでございます」と述べている。この答弁は自治省が単位費用の統一単価表で超過負担を認識しつつも、その解決には国の単価の是正が前提であると述べている。このことは積算基礎全般にこの時期過少積算が存在していたことを示唆している。

このことはある程度単価の仕組みが分かれば当然のことと言える。国庫支出金の補助単価は大蔵省が使用する予算単価を前提に計算されている。地方交付税制度で使用している統一単価表も大蔵省の予算単価を基礎に設定されている。国庫支出金の補助単価に超過負担が顕著で、そこに単価差による影響が存在していれば、その原因は大蔵省の予算単価に起因する。補助単価に無視できない規模の単価差があれば、それはそのまま地方交付税制度の統一単価表の前提でもあるから、統一単価表でも超過負担は発生する。従って、地方交付税制度でも実際には国庫支出金と同様に超過負担が生じることになる。

国の予算単価が実勢価格よりも低くなれば、需要額の単位費用における積算基礎も抑制される。低い積算基礎に基づいて算定すると、需要額の総額も小さくなり、このため、収入額との差である財源不足額も過少になる。財源不足額が小さくなると、国税から算出された普通交付税が大きくなる可能性は高くなる。計算された財源不足額より普通交付税の方が大きくなれば、自治省は補正係数などを調整して普通交付税に一致するようにすればよい。超過負担が大きくなればなるほど、国の予算単価が低いことを示唆しているから、計算上の財源不足額も過少になるので、需要額の調整は簡単になる。これが74年度までの需要額算定の裁量的運用を支えてきた基本的な構造であった。

超過負担として地方団体に負担を転嫁していた時期は収入額に需要額を調整する裁量的運用も容易であった。しかし、東京都知事選挙に敗北すると、「地域政策」は増加し、減税まで追加される。同時に超過負担の解消に政府を挙げて取り組み始める。地方交付税制度でもこれに合わせて職員数の増加、積算基礎の追加、積算基礎の価格上昇が発生し、裁量の余地は限定されていく。これにより需要額は拡大するが、依然74年度以前には収入額との連動性が維持されている。この拡大過程で自治省は地方財政計画に算入する職員数を裁量的に抑制することで需要額を調整していた。つまり、この時期需要額算定の裁量制はその手法を変化させていたのである。次項ではこうした裁量的運用の実態を見ていく。

## (2) 裁量制を担っていた職員数

都知事選の敗北後、地方交付税制度にも大きな負荷が掛かっており、68年度からの地方財政対策では地方交付税の減額措置すら取られていた。この状況で交付税特会を均衡させる裁量制を担っていたのが地方財政計画に算入される職員数であった。これは地方財政計

画の給与関係費を算定するために使用される計数で、これに給与単価を乗じることで給与総額が決められる。給与総額は需要額の経常経費に大きな影響を与えるから、地方財政計画に算入する職員規模は需要額を左右した。このため、需要額に拡張圧力が生じる中、職員数がこれを調整していたことを見ていく。

### 1) 地方財政計画の職員数の推移

地方財政計画に算入する職員数は『地方財政要覧』に掲載され、地方団体の全職員数と合わせて毎年度把握できる。これを経年的に整理したものが表 3-5 である。表中「実数」の「全職員」とは都道府県と市町村を合わせた地方団体全体の職員数で、「地方財政計画」とは、このうち地方財政計画の給与関係費の積算に用いられている職員数である。これより前年度からのそれぞれの増加人数と構成比も算出している。

68 年度に超過負担が是正されると、地方財政計画の増加数は全職員を上回る規模で拡大している。超過負担の是正に伴って地方財政計画に算入する職員数も増加していたことが分かる。同時に環境福祉政策を含む「地域政策」も拡大していたため、単位費用は拡張する。これは需要額を直接増大させる要因であるが、74 年度以前は単位費用が増加しても需要額はほぼ収入額に調整されて決定されていた。これは、職員数が需要額の伸びを抑制するように裁量的に運用されていたことが理由であった。

表 3-5 地方団体と地方財政計画の職員数の推移

		単位：人、%							
		66年度	67年度	68年度	69年度	70年度	71年度	72年度	73年度
実数	全職員(①)	2,253,161	2,298,729	2,328,344	2,375,781	2,459,969	2,502,182	2,574,192	2,741,641
	地方財政計画(②)	1,772,125	1,786,501	1,825,154	1,835,172	1,871,713	1,879,871	1,890,241	1,926,270
増加数	全職員(③)		45,568	29,615	47,437	84,188	42,213	72,010	167,449
	地方財政計画(④)		14,376	38,653	10,018	36,541	8,158	10,370	36,029
構成比	算入職員比率(②/①)	78.7	77.7	78.4	77.2	76.1	75.1	73.4	70.3
	算入率(④/③)		31.5	130.5	21.1	43.4	19.3	14.4	21.5
		74年度	75年度	76年度	77年度	78年度	79年度	80年度	81年度
実数	全職員(①)	2,854,033	2,936,791	2,965,486	3,009,131	3,062,088	3,115,090	3,164,550	3,202,543
	地方財政計画(②)	1,979,544	2,210,527	2,305,754	2,328,004	2,381,532	2,407,621	2,454,102	2,472,242
増加数	全職員(③)	112,392	82,758	28,695	43,645	52,957	53,002	49,460	37,993
	地方財政計画(④)	53,274	230,983	95,227	22,250	53,528	26,089	46,481	18,140
構成比	算入職員比率(②/①)	69.4	75.3	77.8	77.4	77.8	77.3	77.5	77.2
	算入率(④/③)	47.4	279.1	331.9	51.0	101.1	49.2	94.0	47.7

資料：地方財政要覧

この裁量的運用を測る指標が表中の「算入職員比率」である。この数値は全職員数に占める地方財政計画に算入されている職員数の割合であり、この割合の変化を見ていくと運用の変化が把握できる。算入職員比率は 68 年度までは横ばいで推移するが、68 年度をピークに 74 年度までは一貫して低下している。74 年度の地方財政計画では職員数が 5 万人も増加しているが、実数の職員数がこれ以上に増加したため、この年の算入職員比率は最低の 69.4% にまで落ち込んだ。しかし、75 年度には 23 万人もの職員が追加され、さらに 76 年度にも 9 万 5 千人の是正が図られている。地方交付税法 6 条の 3 第 2 項の問題に直面

した 77 年度こそ増加数は低下したが<sup>75)</sup>、78 年度には再び 5 万人規模の是正が行われる。75 年から 80 年度までの増加数は 47 万人を超え、74 年度の 23.9%の職員がこの間に地方財政計画に算入されている。この結果、算入職員比率は 75 年度に 5.9%改善し、さらに 76 年度に 2.5%上昇してほぼ 68 年度の水準に回復している。その後は職員数の増加を伴って 81 年度までこの比率が維持されていたことが分かる。

## 2) 職員数決定の裁量的運用

この時期の国会会議録には、地方財政計画の職員数や、地方団体の実際の職員数との関係を理解する上で重要な審議内容が掲載されている。例えば、75 年 3 月 11 日の参議院予算委員会では地方財政計画に関して次のような議論が行われていた。和田静夫議員は、73 年度から 74 年度に掛け、「地域政策」の拡大に伴って府県の職員定数が 10,713 人増加していたのに、これに対応する分野で実際に増加した職員数は 5,434 人であったと述べている。自治省などが地方団体における人件費の膨張を強く批判しているが、地方団体は国の職員定数に満たない職員しか増員してこなかったとして、「地域政策」の拡大が地方の人件費を押し上げてきた最大の原因であると主張したのである。これは超過負担問題が深刻化する中、その原因の 1 つが「地域政策」の拡大にあったことを明らかにしている。

こうした批判を行った上で、和田議員は 75 年度の地方財政計画に対する関係省庁の増員要望についてその規模を自治省に確認している。その際、答弁に立った松浦功財政局長は次のように回答した。「私の方へ一応数字として(各省庁から)上がってまいりました数字は 22 万人強でございます。これに対しまして、……(地方財政計画には)総体で 16 万 8 千人を超えるものが入り込」<sup>76)</sup>むことになったと答弁している。

『地方財政』では毎年度地方財政計画の詳細を説明しているが、この中で職員数の増員とその内訳を解説している。75 年度の職員数の増加では、前年度からの改定分 30,097 人、規模是正分 138,180 人、一般行政費から補助職員等の振替分 70,259 人が計上されている。このうち、一般行政費からの振替分は従来補助金が支出される職員については一般行政費に計上していたものを給与関係経費に移したもので、70,259 人の多くは新規に計上された職員ではない。また、規模是正分は 76 年度にも 75,000 人計上されており、2 ヶ年で追加された 21 万 3 千人は 75 年度に各省庁が挙げた数字に匹敵している。各省庁が所管する地方制度を地方団体が執行する場合、これに職員を充当することになるが、この定数に関しては各省庁が算定し、自治省に地方財政計画へ算入することを要請してきた。従来はこの要請を踏まえ、予算措置が可能な職員を自治省が計上してきたが、75 年時点で定数と地方財政計画に算入している職員数にかなりの乖離が生じていたことを明らかにしている。

規模是正は 75 年度、76 年度以外にも、74 年度 24 千人、78 年度 25 千人、80 年度 25 千人計上されている。このように規模是正が計上されていることは、本来地方財政計画に

<sup>75)</sup> 77 年度の地方交付税法 6 条の 3 第 2 項に関しては 2 章を参照のこと。さらに詳細は例えば坂田(1978)31～44 頁、石原(1996b)86～93 頁がある。

<sup>76)</sup> 括弧内は筆者補充。

算入しなければならない職員数が存在すること、これに対して実際に算入している職員数が過少であったことを示している。このことは地方交付税制度にも超過負担が存在していたことを意味している。そして、この超過負担によって 74 年度までの需要額算定の裁量制が維持されていたと考えられる。68 年度以降職員算入比率が低下していたことは、東京都知事選を契機に職員数に対する裁量的運用が新たに加わることで需要額算定の裁量制が維持されていたことを示している。

本来単位費用は地方交付税法の別表に掲載されているため、その変更には法改正が伴ってきた。従って、単位費用の算定は一般的にはルールに基づく運用に分類されなければならない。しかしながら、単位費用の算定は複雑な過程を経ているため、国会の審議を前提としながらも結果的に自治省による裁量的運用が行使されてきた。少なくとも、68 年度以降の算入職員比率にはこうした影響が抽出しうる。このことから本来的にはルールに基づく運用であるはずの単位費用の算定や、これを踏まえた需要額の算定においても裁量制が存在してきたことが分かる。

### 6.1.3 裁量的運用の崩壊とルール化の進展

前項において経常経費における需要額算定の裁量制を支えた構造を明らかにした。交付税特会の収支均衡を目指した裁量制では、大蔵省が設定した過少な予算単価に基づく単位費用と、自治省が調整する地方財政計画の職員数が大きな役割を果たしてきた。これらの裁量制は、しかし 70 年代後半の地方制度改革によってルールに基づく運用へと転換され、崩壊へと向かっている。

#### (1) 地方財政計画の職員数におけるルール化の進展

60 年代後半から 70 年代前半にかけて地方財政計画の職員数が経常経費における裁量的運用を支えていた。そして、75 年度を契機に関係省庁が設定する職員定数に合わせて地方財政計画の職員数を調整していた。これが職員数における裁量的運用からルールに基づく運用への転換であった。これについては既に詳細を見てきたから、ここではこれを補足する意味で職員数の調査方法が変化していたことを指摘し、さらにルール化が進展した結果として、市町村の算入職員比率の長期的な変動について見ていく。前者は職員数におけるルールに基づく運用を精緻化することを目的としており、これは国庫支出金の超過負担の是正過程と同じ変化である。後者は地方団体全体で検討してきた算入職員比率を市町村に限定して確認していくことが目的で、地方全体と比較しながら 80 年度以降長期にわたってルールに基づく運用が維持されていることを明らかにしている。

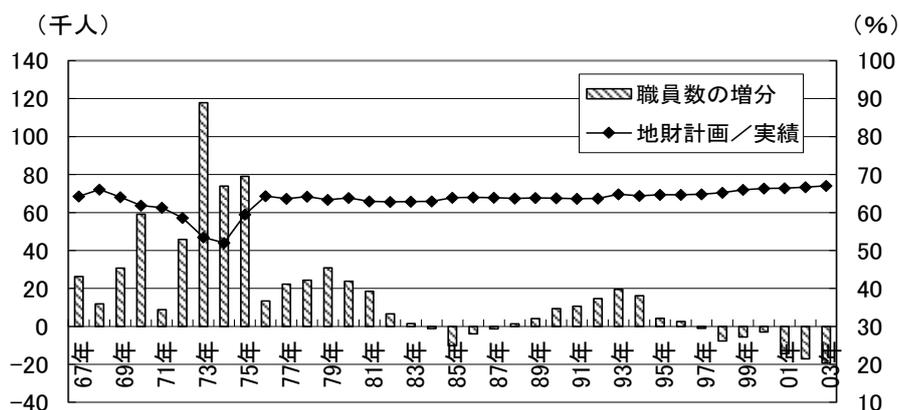
74 年度までは地方財政計画に算入する地方団体の職員数は 5 年おきに実施される『地方公務員給与実態調査』に基づいて改定されていた<sup>7)</sup>。この調査の中間年度でも職員数の

---

<sup>7)</sup> 『地方公務員給与実態調査』は、この時期 68 年度、73 年度に実施され、それぞれ 70 年度、75 年度の規模是正に調査結果が反映していた。

見直しは行われており、これは各省庁からの増員要請等を踏まえた上で決定されていた。だが、74年に伯仲国会が実現すると、自治省行政局では『地方公務員給与実態調査』とは別に、75年度から『地方公共団体定員管理調査』を実施している。この調査は、一般行政職、警察、消防、地方公営企業に至るまで毎年4月1日時点の職員数を報告するものである。これによってそれまで5年に1回であった職員数の把握が毎年度行われることになり、地方財政計画に算入する職員数を適切に見直していくことができる体制を整えている。

図 3-10 算入職員比率と実績職員の増加数の推移（67-2003年度）



資料：地方財政要覧

次に市町村の 67 年度から 2000 年度までの算入職員比率と、実際の市町村の前年度からの職員増加数を図 3-10 に表した。市町村の算入職員比率の変動は表 3-5 とほぼ同じ推移をたどっている<sup>78)</sup>。市町村の場合、68 年度の 66.1% をピークに低下し始め、74 年度の 52.0% が最小値となっている。そして、76 年度には 68 年度の水準を回復し、その後はほぼ 76 年度の水準が維持されている。市町村は地方団体全体に比べると、算入職員比率が 10% 程度低く、地方財政計画に算入される職員数は都道府県に比べると低くなっている<sup>79)</sup>。だが、75 年度と 76 年度の大規模な職員数の是正は、前項で説明したように国の制度によって決定される職員定数に調整された結果である。そして、この比率は 76 年度に 65% の水準を回復すると、その後は 2000 年度までこの比率がほぼ維持されていたことが分かる。

ここでの結果は 75 年度と 76 年度に国の制度に合わせて職員数が調整されると、76 年度以降大幅に裁量制が制約されていたことを示している。75 年に『地方公共団体定員管理調査』が導入されたことで、この調査結果に従って職員数を改定する仕組みがルール化されていったものと考えられる。少なくとも 76 年度以降、2000 年度まで市町村の算入職員比率が 65% 前後で一定に維持されてきたことは、地方財政計画で担保する職員数にルールが存在してきたことを示唆している。そして、こうした変更が、伯仲国会が成立すると、

<sup>78)</sup> 表 3-5 で示した地方団体全体も、82 年度以降の変動は図 3-10 の 82 年度以降と同じである。

<sup>79)</sup> 市町村の場合、特別会計で給与が支払われている職員が多くいることを意味しているだけで、市町村が独自の行政サービスに多くの職員を割いていることを示しているわけではない。

短期間に実施されていたことが分かる。

## (2) ルール化の単位費用への影響

ルール化が進展していくと、積算基礎は事務に合わせて見直され、価格は実勢価格に調整されていく。加えて、自治省が裁量的に運用していた職員数も各省庁が算定する職員定数に合わせて増嵩されていった。このような運用のルール化は直接的に 70 年代後半の単位費用を押し上げる要因であり、これが需要額を拡大させる原因であった。ここではルール化が単位費用の拡大に与えた影響を検討し、さらにこれが需要額の膨張に寄与していたことを明らかにしていく。

単位費用の中でルールに基づく運用が顕著に反映している経費として国庫負担金の地方負担分がある。また、職員数は給与費を算定するために地方財政計画に算入されていたことから給与費も対象になるだろう。これらはいずれも本章でルール化の影響を確認してきた。これに加えて給与費と類似の経費に給与改善費<sup>80)</sup>が、国庫負担金の地方負担分と類似の経費に特別会計への繰出金がある。ここではこの4つの経費をルール化の影響が顕著な経費と捉えている。これらの経費が単位費用の拡大や、需要額の伸びとどのような関係にあったのかを見ていくことにする。

上記4つの経費を単位費用化したものを総称して特定経費と呼ぶことにする。特定経費は『制度解説』の積算基礎から4つの経費に該当する項目を抽出して算出する。ここでは市町村について扱うが、都道府県も全く傾向は変わらない。対象は74年度と80年度の2時点で、この2カ年の特定経費、単位費用、需要額それぞれの金額を把握し、分析を行っていく。

この結果をまとめたものが表3-6である。表中「需要額」とは個別算定経費であり、「単位費用」の「総額」とは単位費用のことである。「比率」は単位費用に占める特定経費の割合を、「80年割合」とは80年度の経常経費全体に占める個別算定経費の割合である。表は74年度時点で需要額の大きい費目から並べており、伸び率の網掛けは需要額、単位費用、特定経費の順に伸び率が大きくなっていく費目である。但し、これらの費目のうち、測定単位が変更された徴税費は比較が不可能なことから除外した。

整理した結果を見ると、多くの費目で特定経費の伸びが最も高く、単位費用、需要額の順で伸び率が低下していることが分かる。単位費用の伸びより需要額の伸びが大きくなっている経費は道路橋りょう費、学級を測定単位とする小学校費、生徒を測定単位とする中学校費、下水道費の4費目である。これらは経常経費全体の11.1%にすぎず、これ以外はすべて単位費用の伸び率が上回っている。需要額の算定は単位費用×測定単位×補正係数となっているため、単位費用が2倍になると、他の計数がそのまま維持されれば、需要額も2倍になる。従って、この時期の需要額の伸びは単位費用の伸びが決定していたことは

---

<sup>80)</sup> 『制度解説』にある経費で、年度途中で給与費が改定されることを踏まえ、その費用の一部を年度当初から市町村に配分する仕組みである。

明らかで、他の計数はむしろ単位費用の伸びを抑制する役割を果たしていたことが分かる。特定経費は単位費用に占める割合が高く、多くの場合、単位費用の伸びより大きくなっている。特に網掛けの費目では80年度の特定経費の金額が74年度の単位費用を大幅に上回っており、特定経費の膨張が単位費用の拡大に寄与していることは明白である。比率を見ても、74年度から80年度に掛け、特定経費の割合は高まっている。但し、特定経費の膨張があっても比率の上昇は限定的である。これは積算基礎が国の予算単価に準じているため、超過負担の是正に伴う単価の伸びはあらゆる経費に反映していることが理由であろう。

表を改めて見ると、特定経費の伸びより単位費用の総額の伸びは低く<sup>81)</sup>、単位費用の伸びより需要額の伸びは低くなる傾向が認められる。これらは過少な積算基礎の時には裁量的に拡大させていた計数を逆に縮小させることで、単位費用や需要額を抑制したことを示唆している。つまり、収支均衡を維持しようとする運用が働いていたことを示している。しかし、巨額の地方財政対策が実施されていたことはこうした裁量の余地の範囲を超えて積算基礎が膨張していたと捉えることができる。

74年度以降のルール化の推進に伴って超過負担問題は解決に向かうが、その結果として単位費用の積算基礎は膨張していく。積算基礎の膨張が、交付税特会の収支不均衡を生み、巨額の地方財政対策を発生させている。このことは、ルール化の進展によって74年度までの裁量的運用を支えていた単位費用の前提条件が崩壊したことを示している。つまり、単位費用はもはや収支均衡を実現する水準を超えて拡大していること、さらに単位費用以外でも需要額を調整するために利用されてきた計数が裁量的に調整できる限界を超えてしまっていることを意味している。70年代後半に地方財政対策が急増したのは、短期間に需要額の算定を裁量からルールへ移行させた影響である。しかし、ルール化によって事業費の算定方法が確立され、単価と事業量を示す統計量を代入すれば事業費を求めることができるようになると、もはや歳入とのリンクは存在しない。ルールに基づく運用に移行した結果、巨額の地方財政対策を計上している状況で、歳入と乖離した運用が継続すれば、地方財政対策が頻繁に実施されることは想像に難くない。経常経費で生じた裁量からルールへの転換はこの時期の投資的経費でも発生している。次項では投資的経費を取り上げ、これを確認していく。

---

<sup>81)</sup> この時期、国庫支出金では事業整理が行われており、これによって積算基礎が削減され、単位費用の伸びを抑制していた可能性もある。しかし、このような事業整理は限定的で、需要額の各費目に影響を及ぼすものではなかった。

表 3-6 市町村の経常経費における需要額と単位費用の伸び

費目名	74年度				80年度				80年 割合 (%)	80年/74年		
	需要額 (億円)	単位費用(円、%)			需要額 (億円)	単位費用(円、%)				需要額	単位費用	
		総額	特定経費	比率		総額	特定経費	比率			総額	特定経費
その他の諸費(人口)	6,436	3,200	2,418	75.6	13,348	7,130	5,512	77.3	21.2	2.07	2.23	2.28
消防費	3,478	1,980	1,582	79.9	7,569	4,710	4,013	85.2	12.0	2.18	2.38	2.54
清掃費	3,021	1,390	1,110	79.9	6,355	3,280	2,434	74.2	10.1	2.10	2.36	2.19
その他の教育費	2,401	1,510	1,197	79.3	5,256	3,670	3,118	85.0	8.3	2.19	2.43	2.60
道路橋りょう費	1,728	45,200	12,700	28.1	3,164	77,700	22,871	29.4	5.0	1.83	1.72	1.80
保健衛生費	1,398	510	405	79.4	2,703	1,040	917	88.2	4.3	1.93	2.04	2.27
生活保護費	1,309	1,480	1,446	97.7	2,869	3,300	3,268	99.0	4.5	2.19	2.23	2.26
小学校費(児童)	1,277	9,760	6,567	67.3	2,711	20,800	13,612	65.4	4.3	2.12	2.13	2.07
社会福祉費	1,212	923	844	91.4	3,073	2,520	2,375	94.2	4.9	2.54	2.73	2.81
農業行政費	1,004	12,600	8,113	64.4	1,489	23,500	16,618	70.7	2.4	1.48	1.87	2.05
小学校費(学級)	921	250,000	90,985	36.4	1,709	429,000	174,312	40.6	2.7	1.85	1.72	1.92
戸籍住民基本台帳費	813	1,650	1,344	81.5	1,378	3,130	2,699	86.2	2.2	1.69	1.90	2.01
商工行政費	649	294	156	53.1	1,044	510	317	62.2	1.7	1.61	1.73	2.03
小学校費(学校)	636	2,100,000	1,375,160	65.5	1,016	3,865,000	2,905,000	75.2	1.6	1.60	1.84	2.11
中学校費(生徒)	528	9,150	2,433	26.6	1,173	19,400	8,952	46.1	1.9	2.22	2.12	3.68
その他の土木費	416	253	221	87.4	872	615	569	92.5	1.4	2.10	2.43	2.57
中学校費(学級)	411	250,000	113,205	45.3	864	558,000	220,604	39.5	1.4	2.10	2.23	1.95
高等学校費(教職員)	381	2,264,000	2,047,600	90.4	665	4,735,000	4,524,082	95.5	1.1	1.74	2.09	2.21
中学校費(学校)	268	2,100,000	1,460,160	69.5	421	3,871,000	2,781,000	71.8	0.7	1.57	1.84	1.90
下水道費	219	65	65	100.0	917	163	163	100.0	1.5	4.19	2.51	2.51
都市計画費	191	168	124	73.8	481	436	356	81.7	0.8	2.51	2.60	2.87
その他の産業経済費	129	8,230	5,230	63.5	166	16,500	10,684	64.8	0.3	1.29	2.00	2.04
港湾費	102	8,640	7,427	86.0	179	16,800	15,480	92.1	0.3	1.75	1.94	2.08
高等学校費(生徒)	79	16,400	6,259	38.2	109	29,300	12,883	44.0	0.2	1.37	1.79	2.06
公園費	66	40	26	65.0	353	231	200	86.6	0.6	5.36	5.78	7.69

注：徴税費とその他の諸費(面積)は除外した。

資料：地方財政、地方交付税制度解説(単位費用篇)

## 6.2 投資的経費におけるルール化の進展

裁量からルールに基づく運用への転換を示すに当たり、まず投資的経費の算定方法について見ていく。投資的経費の算定方法はやや古いが、横手(1969)<sup>82)</sup>、小島(1969)、矢野(1969)、石原(1977)などで体系的に解説され、石原(2000)にも若干の説明がある。横手(1969)、小島(1969)、矢野(1969)はいずれも投資的経費の算定方法が経常経費から分割された時期に作成されている。69年のこの制度改正の目的として、横手(1969)は減価償却費算入方式から計画的事業費算入方式<sup>83)</sup>への転換、補正係数の動的要素の強化、調整事業費の拡充、地方債との連携強化の4点を挙げている。このため、独立した経費として算定されるようになった投資的経費ではこれらの観点を踏まえた算定が行われるようになっている。

経常経費の分析では『制度解説』を利用したが、投資的経費では有効ではないから投資的経費の内訳は各年度の『地方財政』にある地方財政計画の説明を利用している。地方財政計画を利用するから都道府県と市町村には分割できず、対象は地方団体全体である。

### 6.2.1 需要額の算定方法

69年度に経常経費と投資的経費が分割計上された際、投資的経費の算定方法は減価償却費算入方式<sup>84)</sup>から計画的事業費算入方式に移行した。減価償却費算入方式とは標準的な施設が既に整備されているものと想定し、その建設費の減価償却費を単位費用の積算基礎に算入する方法である。この方法は社会資本の再生産には適しているが、依然整備水準が低く、新規の社会資本整備が必要な当時の状況に対応した仕組みではなかった。特に需要額の算定では客観性が重視され、測定単位には統計データが充てられてきた。統計データは客観的ではあるが、現状を強く反映するため、人口集中の急激な都市部や、社会資本の整備水準が低い地域で投資的経費が過少になるという問題が指摘されていた。しかも、経費変動が小さい経常経費と、年度間、地域間の変動が大きい投資的経費を一緒に算定していたことが、こうした問題を深刻にしていた。このため、69年の制度改正はこれらを解消することを意図し、経常経費と投資的経費を分割した上で、投資的経費では計画的事業費算入方式へと完全移行したのである。

計画的事業費算入方式とは「各種の公共施設について、その現在の整備水準に対して当面目標とすべき整備水準(短期ないし中期)を設定し、その差を充足するための事業費を年次計画に基づき算入する方式」<sup>85)</sup>である。この方法は69年以前にも閣議決定を経て策定

<sup>82)</sup> 横手正交付税課長は需要額算定の課題を『自治研究』の論文「地方交付税算定方法の問題点とその改善方向」で論じている。この中で投資的経費の課題についても言及している。この論文は67年9月に発表されたが、ここにも67年4月の東京都知事選挙で美濃部亮吉氏が当選したことの影響が窺える。

<sup>83)</sup> 石原(2000)も計画的事業費算入方式を解説していることから、69年度以降本論の検討対象期間はこの算定方法が維持されていたと考えられる(同書445～455頁参照)。

<sup>84)</sup> 70年代までの投資的経費の算定の変遷は石原(1977)にそのアウトラインが説明されている。石原(1977)は地方財政平衡交付金制度で減価償却費を投資的経費の算定に利用していたことから説明している。

<sup>85)</sup> 矢野(1969)54頁参照。

された長期計画に関してはその事業費を対象に採用されてきた。これを 69 年の法改正から全面的に取り入れることとした。このため、従来の長期計画に加え、関係省庁が定める事業計画に位置付けられた事業費も計画的に投資的経費に反映されることになった。

表 3-7 市町村における投資的経費の算定方法

費目	需要額の算定方法
道路橋りょう費	道路整備 5 箇年計画及び地方財政計画による事業費を算入(交通安全施設整備 3 箇年計画を含む)
港湾費	港湾整備 5 箇年計画及び漁港整備 5 箇年計画による事業費を算入
都市計画費	道路整備 5 箇年計画の街路事業、土地区画整理事業、下水道整備 5 箇年計画の都市下水路事業、国の予算による都市公園の経費を算入
下水道費	下水道整備 5 箇年計画及び地方財政計画による公共下水道、流域下水道、特別都市下水路の経費を算入
その他の土木費	単独事業費を算入
小学校費 中学校費	公立文教施設整備計画による危険校舎改築、新築費及び人口急増団体における学校用地の取得費、整地費を算入
高等学校費	公立文教施設整備計画を参考として、不足面積を 10 ヶ年で、また、危険校舎を 5 ヶ年間で解消するための所要額及び産振設備 5 箇年計画による事業費を算入
その他の教育費	幼稚園振興計画により 71 年度末の就園率を 71%(現在 61%)に引き上げるため、3 ヶ年間に標準団体で一園増設の経費及び公民館、図書館等の所要経費を算入
社会福祉費	保育所整備計画により 75 年度末の要措置児童収容率を 100%(現在 72%)に引き上げるため、標準団体で 1 年間に 1 所増設の経費及びその他の社会福祉施設を 3 ヶ年間に 1 所増設の経費を算入
清掃費	清掃施設整備 5 箇年計画及び地方財政計画による事業費を算入
労働費	国の予算に基づき算入
農業行政費	単独事業費を算入
その他の産業経済費	単独事業費を算入
その他の諸費	庁舎建物等の建設費及び共通単独建設事業費を算入
	都市河川事業費及び共通単独建設事業費を算入

資料；横手(1969)

市町村を対象に投資的経費に算入される経費を費目別に整理したのが表 3-7 である。これは都道府県でも整備する施設が同じであれば、全く同じである。投資的経費では主に道路整備 5 箇年計画、港湾整備 5 箇年計画など、関係省庁が策定している長期計画の建設事業費が根拠となっていることが分かる。さらに教育費や社会福祉費なども文部省や厚生省の計画に依存している。これらはいずれも国の計画であるが、これを根拠に需要額を算定していることから、「地域政策」を実現するためにこれらの計画が策定され、実際に執行するために事業費が計上されてきたことを意味する。これとは別に地方団体の庁舎建物や各費目に共通した施設に対する建設事業費が加えられている。

計画的事業費算入方式では、これらの計画に計上された「地域政策」の事業費を地方団体に配分していくに当たり、標準事業費と調整事業費の概念を利用している。標準事業費は地方団体に共通の建設事業を対象に、需要額の単位費用に組み込むことで配分される。

一方、長期計画には国が実施する直轄事業や補助事業も位置付けられているが、これらを実施すると、地方団体には地方負担分が発生する。この財源配分を担うのが調整事業費である。直轄事業や補助事業の地方負担分は、年度間、地域間でその変動が大きいために単位費用に算入すると、事業を実施する地方団体に適確に配分できない。このため、調整事業費の配分は補正係数の役割で、専ら事業費補正が担っている。

調整事業費の算定は小島(1969)が詳しいが、これには2つの方法が提示されている<sup>86)</sup>。それが以下の2つの式であり、ここでは調整事業費 A-Cost を算出するに当たり、標準事業費 S-Cost や、補助事業等の地方負担分 Con、調整事業費算入率 Rate、地方債充当率 B-Rate を使用している。小島(1969)によると、式 3.2 の場合地方負担分から標準事業費を差し引き、これを調整事業費算入率<sup>87)</sup>に基づいて調整事業費に計上する額と地方債で調達する額を決定している。

これに対し、式 3.3 は下水道事業、小中学校事業、清掃事業の4事業に適用され、地方債の充当率を考慮して調整事業費を算出している<sup>88)</sup>。この場合も地方負担分から標準事業費を控除して調整事業費としている。

$$A\text{-Cost} = (\text{Con} - \text{S-Cost}) \times \text{Rate} \quad (\text{式 3.2})$$

$$A\text{-Cost} = \text{Con} \times (1 - \text{B-Rate}) - \text{S-Cost} \quad (\text{式 3.3})$$

これら2つの算定式はいずれも地方負担分をまず当該個別算定経費の標準事業費で負担することを求めており、これで確保できない額が調整事業費によって調達される。この方法に従えば、補助事業を実施した場合、地方負担分が単純に標準事業費に上乘せされるのではなく、この投資的経費が減額される仕組みになっている。また、需要額は建設事業費から地方債を控除した額が組み込まれる仕組みであることも共通した特徴である。投資的経費の算定方法はこのようになっているが、次に実際の地方財政計画からこれらの経費がどのように計上されているかを確認していく。

## 6.2.2 地方財政計画における投資的経費とその内訳

表 3-7 は投資的経費の前提となる「地域政策」を明らかにしたが、これらが個別算定経費に毎年度いくら含まれているかを把握することは難しい。『制度解説』では経常経費の積算基礎は明示しているが、投資的経費は内訳が示されていない。毎年度の投資的経費の内訳を把握する方法としては地方財政計画が唯一と考えられる。ここでは地方団体全体を対象に『地方財政』から地方財政計画の詳細を把握していく。74年度と80年度、2000年度の3カ年の投資的経費の内訳を整理したものが以下の表である。

<sup>86)</sup> 類似の議論は横手(1969)50～52頁参照。

<sup>87)</sup> この時点における調整事業費算入率は横手(1969)51頁参照。

<sup>88)</sup> 清掃事業については小島(1969)が式 3.3 を利用するとしているのに対し、横手(1969)は式 3.2 を適用するとして説明に違いが見られる。

表 3-8 地方財政計画に基づく投資的経費内訳

単位：億円、%

計上項目	74 年度		80 年度		2000 年度	
	事業費	構成比	事業費	構成比	事業費	構成比
補助事業地方負担分 <sup>注1</sup>	15,040	25.9	37,001	33.6	53,485	22.4
直轄事業負担金	2,218	3.8	4,428	4.0	11,501	4.8
公共事業費	12,535	21.6	32,121	29.2	41,879	17.6
失業対策事業費	287	0.5	452	0.4	105	0.0
地方単独事業費	43,114	74.1	72,962	66.4	185,000	77.6
一般事業費	11,658	20.0	30,764	28.0	45,287	19.0
特別事業費	15,728	27.0	42,198	38.4	139,713	58.6
長期計画事業	9,230	15.9	20,552	18.7	56,775	23.8
過密過疎等対策	4,915	8.5	11,275	10.3	17,851	7.5
広域市町村圏振興整備 <sup>注2</sup>	1,583	2.7	3,131	2.8	2,989	1.3
特別単独事業	—	—	6,700	6.1	20,907	8.8
地域活力創出プラン	—	—	—	—	7,500	3.1
ふるさとづくり事業	—	—	—	—	10,000	4.2
地域総合整備特別対策	—	—	—	—	5,731	2.4
臨時経済対策事業	—	—	—	—	8,000	3.4
その他	—	—	540	0.5	9,960	4.2
投資的経費合計	58,154	100.0	109,963	100.0	238,485	100.0

注1：地方負担分のみを計上し、国庫支出金など国負担分は含まない。

注2：80年度以降は広域市町村圏等振興整備である。

資料：地方財政

投資的経費は大きく「補助事業地方負担分」と「地方単独事業」に二分できる。補助事業はすべて「地域政策」である。ここでは「公共事業費」がほとんどを占め、道路整備事業、治山治水事業、生活環境施設整備事業などが含まれている。

地方単独事業は「特別事業」とこれ以外に大別できるが、後者は「一般事業」と呼ばれる。一般事業とは教育関係、民生関係、農水産関係、区画整理関係等であるが、庁舎等の建設費用などもここに含まれていると考えられる。これに対し特別事業は国の「長期計画事業」や「過密過疎等対策事業」、「広域市町村圏振興整備事業」など、専ら「地域政策」に含まれる地方単独事業分が計上されている。なお、特別単独事業に計上されている経費はいずれの年度も道路、高校、河川に関する事業費である。

これらのうち、国の影響が最も大きい経費は補助事業であり、これは投資的経費全体の74年度が25.9%、80年度33.6%、2000年度22.4%となっている。次に国の影響が大きいと考えられる経費は地方単独事業の特別事業であろう。特別事業の中で最も割合が大きい長期計画は、国の社会資本に関する5ヵ年計画であり、これには道路整備5箇年計画や港湾整備5箇年計画、治水事業5箇年計画、治山事業5箇年計画などがある<sup>89)</sup>。これらの長期計画で設定されている地方単独事業の事業費がこの経費に計上されている。これ以外の特別事業についても明らかに「地域政策」の地方単独事業分で、実施する事業について

<sup>89)</sup> 90年代に入ると、5ヵ年計画の多くが7ヵ年計画へと変更されている。

は地方団体が個々に事業計画を策定していたとしても「地域政策」として位置付けてもらい、事業費が配分される構造になっている。従って、地方単独事業といえども、「地域政策」として実施されていることは明らかである。

同じことが一般事業にも少なからず言えるだろう。この事業は 74 年度に投資的経費の 20.0%、80 年度で 28.0%、2000 年度で 19.0%を占めている。一般事業には教育関連や民生関連の建設事業が含まれると、『地方財政』では説明されている。一方、横手(1969)では需要額が公立文教施設整備計画<sup>90)</sup>や幼稚園振興計画、保育所整備計画などに基づいて算定されるとしている。しかし、表にある長期計画の項目にはこれらの計画は含まれていない。仮に文部省や厚生省が、他省庁の長期計画と同じように直轄事業、補助事業、地方単独事業で計画を策定していれば、直轄事業は直轄事業負担金に、補助事業は必ず公共事業費に、それぞれの事業規模に応じた額が反映される。実際、公共事業費には文教施設や厚生労働施設が計上されている。これらの事実は、一般事業に含まれる教育関係や民生関係の経費も文部省や厚生省の計画に基づいて算定されてきたことを示唆している。つまり、一般事業においても多くの事業が「地域政策」であると考えられる<sup>91)</sup>。

地方財政計画の内訳を見ていくと、投資的経費の算定においても国の影響が強く抽出できる。これは経常経費同様「地域政策」を根拠としているからである。「地域政策」が導入されると、建設事業の詳細が法律等で規定される一方で、財源保障の対象となる。このことが地方財政計画で「地域政策」の事業費が多く計上されている理由である。この割合は補助事業等の地方負担分と特別事業に限定しても 74 年度が 80.0%であり、80 年度が 72.0%、2000 年度には 81.0%を占めている。年度による比率の違いはあるが、国の影響が顕著な経費が大きな割合を占めている点で違いは見られない。

この実態は 2 章でも見てきたように「国は政策の立案機関、地方は実施機関」の思想が、単に終戦直後に留まらずこの時期にあっても十分に維持されてきたことを示している。そして、その多くが地方単独事業として確保されていることは、「地方は経費の負担機関」の思想が影響していると言えるだろう<sup>92)</sup>。この思想が反映して、多くの社会資本整備の長期計画には地方単独事業が位置付けられ、地方単独事業が国の社会資本の整備水準を引き上げるために活用されてきたことが分かる。

---

<sup>90)</sup> 文部科学省は 2006 年 4 月 24 日に 3 年以内を計画期間とする公立の義務教育諸学校等施設の整備に関する施設整備基本計画を策定している。従って、文教施設はこれらの計画に基づいて需要額が決定されている可能性がある。

<sup>91)</sup> 『制度解説』では市町村庁舎の面積当たりの建設単価が示されている。需要額の算定に使用される建設費はこの建設単価を使用していることは明らかである。このことは一般事業費でも、地方交付税制度によらない外生的なルールに従って庁舎の建設費が決定されてきたことを示唆している。

<sup>92)</sup> 建設省道路局(1988)は 88 年を初年度とする第 10 次道路整備 5 箇年計画を説明する中で期間中の地方負担を総額 24.5 兆円としている。地方の道路特定財源は 88 年度に 1.5 兆円で、仮に 5 年間で 7.5 兆円を見込むとしても、15 兆円以上は他の財源で調達しなければならない(同書の 28 頁、82 頁参照)。もし、事業が計画通り実施されれば、地方団体は道路特定財源に加え自らの税収も充当することになる。これは「地方は経費の負担機関」の思想が反映したものと言えるだろう。

### 6.2.3 地方単独事業と長期計画の関係と運用変化

地方財政計画では地方単独事業に国の長期計画が位置付けられてきた。表 3-8 にあるように投資的経費の地方単独事業に計上されている経費の多くは「地域政策」に関連したものであり、その中でも長期計画の事業費は、74 年度に 15.9%であったものが、80 年度に 18.7%、2000 年度も投資的経費全体の 23.8%と上昇し、2000 年度には地方単独事業費の 30.7%と比較的高い割合になっている。このため、ここでは地方単独事業を代表する事業として、この長期計画に基づくものを取り上げ、地方単独事業との関係を立法措置から明らかにする。さらに長期計画における地方単独事業の財源措置を経年的に捉え、その運用実態を見ていく。

#### (1) 長期計画における地方単独事業の法的根拠

「地域政策」に基づいて作成される長期計画は、どの社会資本整備もほぼ共通の方法で策定されており、道路整備 5 箇年計画であれば、道路整備緊急措置法を根拠法としている。これは道路整備において喫緊に対応すべき課題が存在することを理由に立法化され、これを根拠に 5 年計画が策定されている。そして、計画が終了すると、新たな課題を設定し、これを克服していく手順を繰り返す仕組みとなっている。但し、この法律が直接義務付ける委任事務は存在しない。

「地域政策」は道路整備の場合道路法を根拠とし、道路整備緊急措置法も道路法の関連法規として制定されている。5 年計画は道路法に基づく道路を整備することが目的であり、道路法に基づく道路整備の一部が委任事務であるから長期計画でも位置付けられてきたと考えられる。この構造は地方制度の法体系と同じもので、道路行政においても道路法を頂点とした法体系が構築され、これによって地方単独事業の実施が担保されてきた。つまり、地方制度の法体系と同様、複数の法律で地方団体を支配していく仕組みが個々の事業分野でも存在することを示唆している。

各省庁が作成する長期計画は閣議決定を経ることで国全体の計画となるが、そこでは整備目標が設定され、これを実現するための事業が計画され、そのための投資額が参考資料という形態を取っているが、明記されている。長期計画の事業を「地域政策」として地方団体が実施していくのであれば、地方自治法の 232 条 2 項によって財源措置が行わなければならない。「地域政策」である以上建設事業であっても同様である。従って、長期計画の投資額は参考資料ではあるが、実際の建設事業と全く関係がないとは言えない。この点について次で検証していく。

#### (2) 各種長期計画の地方単独事業における達成率の推移

地方財政計画に計上される国の長期計画は『地方財政要覧』にその概要が整理され、長期計画改定後は関連計画を一括して『地方財政』で概説されている。さらに『地方財政』では地方財政計画に計上されている長期計画の内訳を毎年度掲載しており、道路整備や港湾整備などの事業費が把握できる。地方財政計画の解説では補助事業の詳細も示されてい

るが、地方財政計画に計上される投資的経費と長期計画の投資額との関係は明確ではない。これに加えて実際の事業費を含めて検証している長期計画の評価資料はほとんど存在しない。しかし、国土交通省では一部の計画について長期計画の投資額と実際の投資実績を公表している。公表されている長期計画のうち、地方財政計画の長期計画に計上されているものを抽出し、これを整理したのが表 3-9 である。ここでの地方単独事業はすべて「地域政策」に含まれる建設事業である。これらは当初 5 ヶ年計画として策定されたが、90 年代に入ると、一部の計画で計画期間が 7 年に延長された。このため、表中の 4 つの計画は 2000 年時点で都市公園等整備 7 箇年計画、治水事業 7 箇年計画、道路整備 5 箇年計画、総合交通安全施設等整備事業 7 箇年計画となっている<sup>93)</sup>。

表中、「計画額」とは長期計画にある地方単独事業費で、「実績額」とは実際の建設費である。「達成率」は計画額に対する実績額の割合、「年平均」は計画額を計画年数で割った金額である。計画期間は長期計画で異なるが、計画期間が概ね重複する計画を縦列で整理している。これには説明の都合上 1 期から 7 期までの識別番号を振っている。「合計」は各期で年平均を合算し、その指数変化や直前の計画額からの伸び率を算出したものである。これはそれぞれの時期における計画の傾向を示したものと捉えることができる。

表で整理したデータは地方単独事業が対象であるが、治水事業だけは地方単独事業に限定したデータが公開されていないため、計画額とは災害復旧費と地方単独事業費の合計で、達成率も国の事業を含むものである。

76 年に昭和 50 年代前期経済計画が策定されているが、3 期に位置付けられている長期計画はこの経済計画を踏まえて策定されている<sup>94)</sup>。これらの計画額はこの経済計画の影響を受け、その直前の計画から大幅に増額されている。都市公園等と道路整備では 1.5 倍、治水事業、交通安全施設では 2 倍に拡大している。この傾向は 4 期にある計画にも反映しており、いずれも 3 期からさらに 1.5 倍以上の伸びを確保している。このことは 73 年から 74 年にかけて、物価が高騰した影響もあるが、長期計画における地方単独事業はこの時期かなり拡充されていたことが分かる。しかし、その後はいずれの計画も伸び率を大きく低下させていたのである。

次に地方単独事業の計画額に対する達成率を見ていく。1 期に位置付けられている計画の場合、70%の達成率が存在するなど、必ずしも高いものではない。この時期は物価の高騰から計画額自体が実質価格で見て、その価値を低下させていたことを考えると、70%の達成率はかなり低いと捉えることができる。しかし、この達成率は 70 年代後半に計画が終了する 2 期ではかなり向上し、地方単独事業の達成率は 90%後半にまで改善されている。この時期は物価高騰が達成率の改善に寄与していた可能性もあるが、これ以前の計画が 70%程度の達成率であったことを考えると、それでも改善されていたとみるべきであろう。

<sup>93)</sup> 『建設統計要覧』では、下水道事業や海岸事業、急傾斜地崩壊対策事業についても個々の事業ごと、あるいは地方単独事業に関し達成率を掲載している。

<sup>94)</sup> 76 年に昭和 50 年代前期経済計画が、77 年に第 3 次全国総合開発計画が策定されている。これらの計画が長期計画に強い影響を与えていた。

表 3-9 国の長期計画における地方単独事業の計画額と実績の推移（68-2003 年度）

単位：億円、%、億円/年

		1期	2期	3期	4期	5期	6期	7期
都市公園等	計画期間		72-75	76-80	81-85	86-90	91-95	96-2002
	計画額		4,800	8,054	12,900	12,400	19,500	27,500
	実績額		3,430	8,303	10,138	13,751	19,959	32,744
	達成率		71.5	103.1	78.6	110.9	102.4	119.1
	年平均		960	1,611	2,580	2,480	3,900	3,929
	構成比		7.8	7.9	8.1	6.6	5.9	5.6
治水事業	計画期間	68-72	72-76	77-81	82-86	87-91	92-96	97-2003
	達成率	88.4	94.5	100.1	79.4	110.0	105.8	121.7
	計画額	3,000	6,000	12,400	19,600	21,400	40,100	60,000
	年平均	600	1,200	2,480	3,920	4,280	8,020	8,571
	構成比		9.8	12.2	12.3	11.5	12.1	12.3
道路整備	計画期間	70-72	73-77	78-82	83-87	88-92	93-97	98-2002
	計画額	25,500	47,000	75,000	117,000	139,000	252,000	268,000
	実績額	17,863	46,939	92,314	112,527	181,643	254,762	204,078
	達成率	70.1	99.9	123.1	96.2	130.7	101.1	76.1
	年平均	8,500	9,400	15,000	23,400	27,800	50,400	53,600
	構成比		76.9	73.6	73.4	74.4	76.1	76.8
交通安全施設	計画期間	69-71	71-75	76-80	81-85	86-90	91-95	96-2002
	計画額	854	3,357	6,415	9,927	13,915	19,370	25,800
	実績額	607	3,324	6,162	8,509	11,248	18,240	21,988
	達成率	71.1	99.0	96.1	85.7	80.8	94.2	85.2
	年平均	285	671	1,283	1,985	2,783	3,874	3,686
	構成比		5.5	6.3	6.2	7.5	5.9	5.3
合計	年平均計	9,385	12,231	20,374	31,885	37,343	66,194	69,786
	指数変化	100	130	217	340	398	705	744
	伸び率		1.30	1.67	1.57	1.17	1.77	1.05

注1：計画額と実績額、達成率は地方単独事業を対象としているが、治水事業に限り達成率は国の事業を含み、計画額も地方単独事業費と災害復旧費の合算値である。

注2：年平均とは長期計画ごとに1年間の平均計画額であり、年平均計は列ごとの単純合計値である。構成比とは年平均の年平均計に占める割合である。

注3：合計とは年平均計の指数変化と、直前の計画からの年平均計の伸び率を示している。

資料：建設統計要覧、国土交通省 HP<sup>95)</sup>

ところが、70年代後半を起点とする3期の計画では計画額が大幅に上昇し、物価騰貴も沈静化していた時期であったにも係らず達成率はその多くが100%を超えている。このことは、長期計画に含まれていた地方単独事業の達成率が60年代から70年代にかけて徐々に改善していき、70年代後半になると計画の投資額が十分に確保されていたことになる。

80年代に入って改定された4期の長期計画では、巨額の投資額を見込んでいたこともあり、達成率の落ち込みが見られる。これは、本章で見たように新経済社会7か年計画に基づいて策定された地方財政収支試算の達成状況と同一の基調を示したものである。主要革新自治体の崩壊に道筋がついたところで昭和50年代前期経済計画はその役割を終え、79

<sup>95)</sup> 「これまでの道路整備五箇年計画の実績と対比」、『国土交通省 HP』、2017年1月20日 <<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-data/jroad04/10-03.html>>

年には新経済社会7か年計画に移行した。しかし、依然伯仲国会は継続していたことから新経済社会7か年計画は昭和50年代前期経済計画同様拡張的な財政運営を維持していた。80年代前半の長期計画はいずれもこの計画をベースに策定されていたことから投資的経費を多く見込んでいた。しかし、80年に伯仲国会が解消されると、いよいよ拡張的な財政運営は放棄され、大蔵省を中心とした行財政改革が始まる。この時期の長期計画における達成率の低下はこうした事情を反映している。

伯仲国会が終わると、投資的経費の伸びは落ち着きを見せ、その後の計画では再び100%を超える水準が確保されていく。そして、この傾向は5期、6期の計画を対象に90年代後半まで継続している。4期の計画がある程度例外的な計画と捉えれば、過少積算の時期から、70年代後半にこれが是正され、その後は100%の水準が維持されていたことになる。

長期計画事業は75年度時点で道路、治山治水、港湾、清掃、都市公園が計上されており、80年度にはさらに特定交通安全施設等整備事業が加わっている。表3-9に示した事業の長期計画事業全体に占める割合はそれぞれ83.9%、83.1%である<sup>96)</sup>。これは道路整備の割合が突出して高いことも影響しているが、それでもここでの結果はこの時期の運用変化の全体的な傾向を示していると言えるだろう。

60年代には70%程度の達成率しか確保できなかった長期計画があったが、70年代に入って改善が見られ、70年代後半には地方単独事業で100%を達成するようになる。このことが全体の傾向として抽出できたことは、70年代後半に長期計画においても運用の変化が生じていたことを示している。各長期計画で100%を超える水準で整備が進んだことは、少なくとも政府が長期計画の計画上の投資額に応じて地方団体に対して財源を配分していたことを示唆している。つまり、これらの投資的経費において「地域政策」に対する財源保障が充足していたことを意味する。60年代から70年代前半には超過負担問題があり、財源の過少配分は常態化していた。この状況が低い達成率と連動していたのであれば、70年代に100%を超えたことは十分な財源が配分され、財源保障が充足していたことを示している。このことは70年代後半に巨額の財政移転が進んだこと、超過負担問題が是正されたこととも整合しており、地方単独事業においても裁量からルールへの運用の転換が存在していたことが見て取れる。

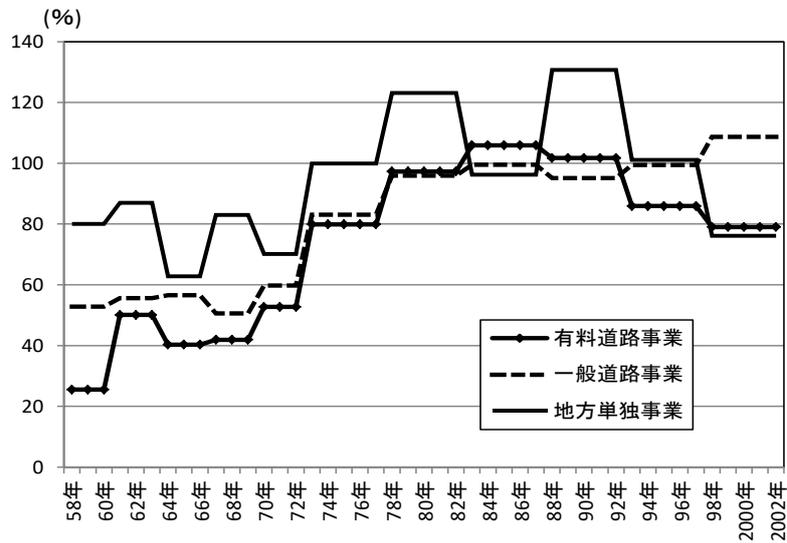
### (3) 道路整備5箇年計画における各種事業の達成率の推移

長期計画の中でもその事業費が最も大きい道路整備を取り上げ、その達成率の推移を見ていく。この結果から長期計画の投資額が計画に従って地方団体に配分されていく仕組みが70年代に確立していく状況がさらに明確になる。道路整備5箇年計画では、参考資料として投資額を公表しているが、その分類は有料道路事業、一般道路事業、地方単独事業となっている。この事業ごとに国土交通省では計画期間中の投資額の達成率を公表してい

<sup>96)</sup> 『国の予算』には治山治水事業で事業費が計上されているため、ここでは『行政投資実績』の河川事業と治山事業の投資実績を利用して治山事業と治水事業に分割して割合を求めた。

る。有料道路事業は専ら高速道路整備を中心とした国の事業費であり、一般道路事業は国と地方双方に係わる道路整備である。これら3つの事業に関して計画ごとの達成率を見たものが図3-11である。

図3-11 道路整備5箇年計画における達成率の推移（58-2002年度）



資料：国土交通省 HP<sup>97)</sup>

これは道路整備の投資的経費についても70年代に裁量的運用からルールに基づく運用へと転換していたことを示唆している。地方単独事業は70年代前半には100%の達成率を実現していた<sup>98)</sup>。しかし、国の事業の割合が高い有料道路事業や一般道路事業では徐々に達成率を上昇させてきてはいたものの、70年代前半においては依然80%程度の達成率でしかなかった。これが70年代後半にはほぼ100%の水準にまで引き上げられ、80年代においてもこの水準は維持されている。しかも、90年代前半に主に国の事業である有料道路事業において達成率の低下が見られるが、地方団体との係わりが強い一般道路事業、地方単独事業は概ね100%の水準を維持している。このように道路整備5箇年計画の達成率を見ても70年代に改善され、80年代以降その傾向が維持されていたことを示している。90年代に入り、国の財政状況が厳しい時期に有料道路事業の達成率が低下したにも関わらず、他の2つについては依然高い達成率が維持されていたことはルールに基づく運用が十分に機能していたと言えるだろう。

80年代から90年代後半まで達成率がほぼ100%を維持できたことは、これに見合う財源が地方財政計画を通じて配分されていたことを意味している。つまり、財源保障が充足していたことが見て取れる。80年代以降の達成率の改善がルール化の進展した結果と捉えれば、長期計画の期間内における投資額が需要額の投資的経費を決定するルールの1つと

<sup>97)</sup> 本章注95参照。

<sup>98)</sup> 道路行政に一貫して係わってきた田中角栄が72年に内閣総理大臣となったことが、達成率の先行的な改善につながったものと考えられる。

して機能していたことを示唆している。表 3-9 や図 3-11 はこうしたルールが存在を示していると言えるだろう。

#### 6.2.4 ルールに基づく運用としての投資的経費の算定

『制度解説』では投資的経費でも細目ごとに根拠法が記載されている。これは投資的経費でも需要額の算定が「地域政策」に依存してきたことを示す。例えば、道路法では道路の規格を詳細に決定し、道路法に基づく道路整備を全国で推進している。これによって一定水準を確保した道路が全国で整備されていくが、これを推進してきたのが道路整備5箇年計画である。この中で地方単独事業による道路法に基づく道路整備も位置付けられてきた。従って、補助事業か、地方単独事業かの差はあっても、いずれも「地域政策」として地方団体が執行することを義務付けられ、「地域政策」として実施されてきたのである。「地域政策」であるから国に財源措置の義務付けも発生し、これを根拠に地方財政計画に事業費が計上され、需要額として個々の地方団体に配分されてきたことになる。

これら地方財政計画の長期計画事業では、需要額の投資的経費が 69 年に計画的事業費算入方式に移行した際、長期計画との連携を強化している。閣議決定を経た長期計画は大蔵省も履行の義務を負うから、これを根拠に自治省が計画期間の投資額の財源措置を行い、需要額に算入する仕組みは合理的である。しかし、大蔵省は将来に亘って支出を義務付けられることを嫌ったため、大蔵省の権限が強い時期にはこの投資額はあまり意味を持っていなかった。ところが、地方財政制度の運用がルールに基づくものに転換していくと、この長期計画の投資額も意味を持つものへと変化していく。そして、70 年代後半からは長期計画で計上されている地方単独事業費が期間内に配分されていく仕組みがほぼ整ってくる。このことから「地域政策」に対する財源保障が 70 年代後半に充足していたことになる。

この仕組みは地方財政計画に計上されている長期計画事業に限らず、一般事業でも支配的な手法になっていたと考えられる。表 3-7 を見ると、文部省や厚生省が策定している施設整備計画がこの分野の投資的経費の根拠になっている。文教施設や社会福祉施設の地方単独事業が含まれるのは一般事業費であるから、一般事業費もその多くが国の計画などに従って見積もられ、配分されてきた可能性が高いことになる。

地方財政計画の地方単独事業では、一般事業や長期計画以外にも過疎過密等対策事業、特別単独事業が大きな割合を占めている。過疎過密等対策事業では地方債の償還費を需要額に算入できるなど優遇措置が存在し、その適用には国の事前審査を伴うためにその実態は補助事業に近いものとなっている。また、特別単独事業の経費は道路、高校、河川の整備が長期的に計上されてきた。これらも地方団体が自らの意思を反映した事業というより、明らかに国の意志が反映した経費算定と解釈させざるを得ない。

地方財政計画の直轄事業負担金や補助事業などは国の事業に関連した経費算定であり、地方交付税制度にとって、政府が決定したものを単に反映したものに過ぎない。この意味でルールに基づいて決定された経費と捉えることができる。これに対し、地方単独事業は国の補助金が含まれておらず、国のコントロールは補助事業ほど強くはないと考えられて

きた。だが、地方単独事業に占める割合が高い特別事業は明らかに「地域政策」を反映したものとなっている。特別事業は80年度には地方単独事業の57.8%、2000年度には75.5%も占めており、2000年度には地方単独事業の4分の3が特別事業となっている。これらも国の予算編成の結果として決定される経費と捉えれば、補助事業と同様の性格を持っており、やはりルールに基づいて決定された経費と見るべきだろう。しかも、同様の仕組みが一般事業にも存在している可能性が高いことから、一般事業の多くもやはりルールに基づいて算定されてきたことになる。

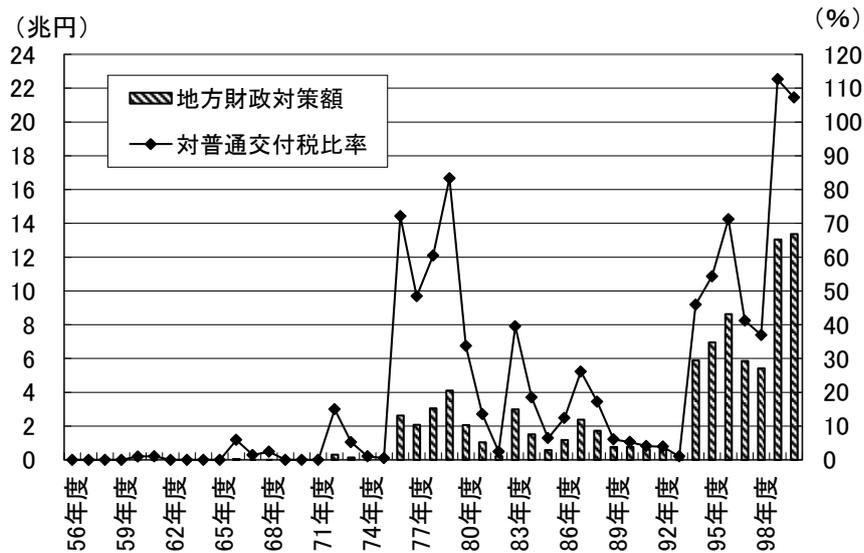
投資的経費の算定を詳細に見ると、国の予算編成の影響を強く受けており、地方交付税制度にとって外生的に決定された経費が反映されてきた可能性が高い。これは投資的経費にあっても「地域政策」を算定してきたことに起因する。従って、実際には投資的経費の算定の手続きにおいて、法律などのルールに従って決定されたものが多くを占めていることが想定される。その上で70年代後半になると、長期計画事業で見てきたように達成率が100%を超える状況になる。長期計画は閣議決定を経ており、自治省を含め、各省庁が同意した結果である。従って、計画期間に配分される投資的経費は省庁間の取り決めに基づいて決定された額と捉えることができ、これが需要額を通じて地方団体に配分されていたことを示している。その額が70年代後半に100%を超えていたことは長期計画に従って計画が進められていたことを示しており、その意味で財源保障が充足していたことを示唆している。つまり、裁量からルールへと移行する運用は、経常経費同様投資的経費においてもこの時期進展しており、投資的経費における財源保障もかなりの程度充足していったと判断できる。

### 6.3 慢性化する地方財政対策

需要額を収入額に連動させる裁量的運用は地方交付税法6条の3第2項の適用を回避するために採用されてきたことを前章で見てきた。この条文は需要額と収入額の差額から導出される財源不足額が、国税に交付税率を乗じて算出される普通交付税の総額から10%以上乖離する年度が2年継続し、さらに将来的にも同様の状況が継続すると見込まれる場合に、交付税率と地方制度いずれかの見直しを義務付けている。最後にこの点から56年度から2000年度までの地方財政対策を検証してみたい。これによって収入額に調整して収支均衡を確保する裁量制が意味を失っていたことを確認する。

図3-12は当初予算における地方財政対策の普通交付税に対する比率を求めたものである。74年度までの地方財政対策額は借入金、臨時特例交付金、財源対策としての地方債を加えている。これに対し、75年度以降は『地方財政要覧』に掲載されている「財源不足額とその補てん措置」の「財源不足額等」を充てている。普通交付税には交付税財源に法定された普通交付税の比率を乗じて算出しており、このため実際に市町村に配分されている普通交付税の額ではない。図では普通交付税に対する比率とともに地方財政対策額も掲載している。

図 3-12 地方財政対策と普通交付税に対する比率の推移



注：89年度から交付税財源は国税5税に拡大されている。

資料：地方財政要覧

対普通交付税比率が急増する時期は2回あるが、1つめは76年度から81年度である。地方財政対策は当初予算で76年度の2.6兆円が、77年度に2.1兆円、78年度3.1兆円、いわゆるTOKYO作戦が終了する79年度には4.1兆円にまで増大している。その後、伯仲国会の最終年度である80年度には2.1兆円に低下し、81年度に1.0兆円、82年度には地方財政対策は実施されていない。74年度から80年度までに需要額は地方団体の総額で9.9兆円から19.2兆円に9.3兆円拡大しているが、収入額は6.1兆円から11.8兆円と5.7兆円しか拡大していない。このことは地方財政対策の要因が需要額にあることを示している。当初予算で見ると76年度から急増するが、補正予算では75年度から急増している。つまり、伯仲国会が成立した後に急増し、主要な革新自治体が崩壊し、伯仲国会が解消されると急速に低下している。このことは、地方財政対策が政治状況に連動して決定されていた可能性が高いことを示唆している。

次に注目すべきは74年度以前と80年度以降の状況の変化である。74年度以前には地方財政対策が普通交付税の10%を超える年が72年度しかない。この年は沖縄返還による財政負担の増大に不況が加わった年で、これによって地方財政対策が実施されている。だが、これも71年の統一地方選挙の直後の予算であったことを考慮する必要があるかもしれない。自民党は東京都で美濃部知事に惨敗し、大阪府で保守系の現職知事が革新候補に敗北した。この影響もあって72年度には地方財政対策が10%を超えた可能性があるが、これ以外に10%を超える年はなく、需要額を収入額に調整しようとする裁量が支配した時期であったと言えるだろう。これに対し、75年度以降になると、交付税財源が強化され、安定的に10%を下回る89年度から93年度を除き、しばしば10%を超過している。この5カ年以外、10%を下回るのは3カ年であるが、これ以外の18カ年は10%を超えている。

このように 74 年度を境にその前後で様相は一変している。

74 年度以前は交付税特会の収支均衡を確保するような裁量が機能していた時期で、実際にその影響が抽出できる。一方、70 年代後半に需要額の算定はルール化していくが、これによって需要額の算定は歳入とのリンクを失っていく。80 年度時点で単位費用は交付税特会で収支均衡する水準を既に大幅に上回っていたと考えられる。従って、ルールに基づく運用が継続すれば、不均衡が発生する可能性は高くなる。70 年代後半に財源保障機能が概ね充足し、ルール化も進展したから、これによって 80 年度以降も財源保障機能を充足する運用が継続していた可能性が高い。75 年度以降、10%を超える年が連続していたことは財源保障機能の充足に配慮した運用が支配的であったことを示している。地方財政対策の結果はこうした運用の変化を顕著に反映していたと考えられる。

## 第4章 財源保障の充足と需要額算定のルール化の影響

### 第1節 本章の目的

戦後の地方財政制度は地方自治法を頂点に地方財政法、地方交付税法の3つの法律を中心に体系化されてきた。しかし、内務省が解体されると、その調整能力は大幅に低下し、国が制度化してきた地域政策（以下、「地域政策」と記す）の財源確保に際してしばしば大蔵省の意向が優先された。その結果、地方財政制度の基本法からは全く乖離した財源保障の運用が頻発したのである。

1974年に参議院で伯仲国会が実現すると、地方制度では短期間に法律、組織、財源、運用の見直しが進められた。このことは戦後改革以降放置されてきた「地域政策」に対する財源保障を修正する手続きでもあった。この変化を象徴する1つが76年の地方財政法等の一部を改正する法律である。同法の成立で国庫負担金の総額決定を国の予算制約に合わせて調整する規定が削除された。国庫負担金に関する限り、地方財政制度の運用を歪めてきた一般会計の影響を排除することに成功する。さらに超過負担の是正から「地域政策」の財源保障が概ね実現したことは地方財政制度の基本法に従って関係省庁の地方制度を統合していくプロセスであった。そして、70年代にある程度超過負担を克服したことは戦後改革によって導入された地方財政制度が完成の域に到達したことを意味していた。これによって長らく放置されてきた「地域政策」に対する財源保障が概ね充足されたのである。

実効性を獲得した地方財政制度の基本法の下で、80年度以降ルールに基づく運用が継続している。基準財政需要額（以下、需要額という）の算定では、算入職員比率が80年度以降一定に保たれ、国の社会資本の長期計画に組み込まれている地方単独事業の達成率も概ね100%を超えている。需要額の算定が裁量からルールに移行したことで、地方財政対策の規模は拡大し、これが頻発する。これらは財政の均衡化を目的とした裁量的運用が失われ、需要額の算定がルール化したことを示している。本章の目的は80年度以降を対象に需要額の拡大に寄与したルールに基づく運用を地方制度に則して特定し、需要額拡大への影響を把握することである。これらの検証によってルールに基づく運用を特定するとともに、80年度以降需要額の拡大をこうした運用が支配していたことを示していく。

さらに需要額と基準財政収入額（以下、収入額という）の連動性についても再検討を行った。2章では需要額と収入額の相関係数が80年度以降も比較的高い水準で維持されていたことを見てきた。これは収支均衡を目指す裁量制が存在することを示す結果であった。再検討によって80年度以降需要額と収入額の連動性が失われていたことを確認する。これらの検討によって、この時期、収支均衡を意図した裁量的運用がほぼ失われていたことを明らかにする。

### 第2節 検討の前提

#### 2.1 需要額の算定対象と算定方法

ルールに基づく運用を特定するに当たり、ここでは需要額の算定方法について改めて確

認する。需要額は単位費用と測定単位、補正係数を乗じて算出した。単位費用は地方交付税法 12 条 3 項を根拠に、その額は同法の別表で法定される。測定単位は同法 12 条 2 項で、根拠となる資料のみが法定されている。これに対し、補正係数は同法 13 条各項において、設定する係数が決められているが、その具体的な数字は自治省令である「普通交付税に関する省令」で決定されている。需要額の算定はそれぞれ地方交付税法が根拠であるが、その拡大に大きな影響を与えてきたのは単位費用である。この点を留意しながら、需要額の算定方法について確認していく。

### 2.1.1 需要額の算定対象

本研究では需要額が「地域政策」を算定していることを前提に議論してきた。このことをまず確認することから始める。需要額は経常経費と投資的経費、その他の経費の 3 つに分けられ、経常経費と投資的経費はそれぞれ道路橋りょう費や高齢者保健福祉費などの款別費目に分割できる。需要額の個々の算定式は主にこの款別費目ごとの経常経費、投資的経費で設定され、これらを個別算定経費と呼んできた。99 年時点の個別算定経費は表 1-7 で整理している。この需要額の算定を詳細に説明している資料に『地方交付税制度解説(単位費用篇)』(以下、『制度解説』という)などがある。例えば、高齢者保健福祉費について同書を見ると、経常経費と投資的経費に関して表 4-1 に示すように細目、細節が設けられ、それぞれ根拠法を明らかにし、「地域政策」が積算対象となっていることが分かる<sup>1)</sup>。

投資的経費でもそれぞれの細節に対して法律が割り当てられている構造は経常経費と同様である。つまり、投資的経費においても「地域政策」がその積算の対象になってきたと言えるだろう。こうした経費に対して、高齢者保健福祉費では経常経費で 2 種類、投資的経費で 1 種類の個別算定経費があり、それぞれ単位費用と測定単位が設定されている。

表 4-1 高齢者保健福祉費の内訳(2000 年度)

細目	細節	根拠法
経常経費		
高齢者福祉費	高齢者福祉対策費	老人福祉法
	高齢者施設福祉事業費	老人福祉法
在宅福祉費	在宅福祉事業費	老人福祉法
高齢者保健費	高齢者保健費	老人保健法
介護保険費	介護保険費	介護保険法
給与改善費		
追加財政需要額		
投資的経費		
高齢者福祉費	高齢者福祉施設費	生活保護法 老人福祉法等

資料：制度解説

<sup>1)</sup> 『制度解説』に掲載されている法律には地方自治法の別表 1～4 に掲載されていない法律もある。1 つは長野(1995)の指摘にある組織や運営に関する法律であり、もう 1 つは法律による義務付けがない場合が考えられる。

これらの実態から需要額が積算している事務の太宗は「地域政策」であることが分かる。この「地域政策」を具体的に把握するには『制度解説』の根拠法と単位費用を構成する積算基礎を見ていく必要がある。積算基礎は経常経費でしか明らかになっていないため、投資的経費では分からない。しかも、経常経費の積算基礎も「地域政策」ごとに計上されているわけではないから、個々の積算基礎がどの「地域政策」を根拠にしているかを正確に把握することはできない。しかし、個々の地方公共団体（以下、地方団体という）が独自に判断して導入する公共事務や行政事務を示す積算基礎は存在しない。このことから積算基礎が「地域政策」を対象としてきたと判断できる。

### 2.1.2 需要額の算定方法

需要額の算定対象は、経常経費の場合単位費用から把握できるが、「地域政策」のサービス内容や組織体制を反映しているのも主に単位費用である。投資的経費の場合<sup>2)</sup>には、3章6.2項で見たように単位費用からこうした実態を把握できないため、地方財政計画から把握している。需要額は単位費用に測定単位、補正係数を乗じて得られる個別算定経費を合算した結果である。補正係数は測定単位を補正するために乗じる係数で、測定単位は事務量を測る指標である。これに対して単位費用は事務内容やサービス水準などを反映しており、法改正で「地域政策」の内容が変更されれば、単位費用が修正されることになる。この詳細を説明しているのが『制度解説』であり、こうした理由から単位費用の算定方法を『制度解説』から見ていく。

市町村の単位費用では気候や地形等の制約がない、人口10万人の都市を想定し、この標準団体が行政サービスを提供する際に必要な財源を見積もっている。表4-1で取り上げた高齢者保健福祉費を例に、65歳以上人口を測定単位とする単位費用の内訳が表4-2である。標準団体の事業費を細目、細節ごとに算出したものが「総額」である。高齢者保健福祉費には使用料、手数料が存在しないが、国庫支出金と都道府県支出金があるから「国庫支出金等」にはこれらの合計が計上される。総額からこれを控除したものが「一般財源」で、これを65歳以上人口である1.8万人で割った計数が単位費用に算入されている。標準団体では人口10万人に対して、65歳以上人口が1.8万人と想定されており、その1人当たりの費用は6.9万円/人ということになる。

『制度解説』では、単位費用は細節ごとに内訳が示され、総額と特定財源を構成する積算基礎が把握できる。例えば、高齢者保健費は経費の総額が3.26億円、特定財源が0.51億円となっている。その内訳は課長1名、職員27名の給与費が1.80億円、繰出金が0.04億円で、健康手帳作成費、訪問相談費などの需要費等も1.33億円見積もられている。これらの経費を積み上げていくと、総額で3.26億円となるのである。

一方、特定財源は、需要費等のうち、0.76億円分を対象にその3分の1を国と都道府県

<sup>2)</sup> 事業費補正が適用される「地域政策」ではその経費が補正係数を通じて配分されており、すべての経費が単位費用に反映されるとは限らない。

がそれぞれ負担すると説明している。これらを合わせると 0.51 億円となり、これを総額から控除するのである。これより高齢者保健費の一般財源は 2.75 億円となり、これを 1.8 万人で割ることで 15,276 円/人が算出される。この額は 65 歳以上人口を測定単位とする単位費用 6.9 万円/人の 22.1%を占めることになる。高齢者保健福祉費の全国値は 2000 年度で 1.5 兆円であるから高齢者保健費の比率を適用すれば、全国で 3,300 億円余りとなる。単位費用はこのように算出され、これに各市町村の 65 歳以上人口と、市町村ごとに決定される補正係数を乗じることで財政需要は求められる。これらの個別算定経費をすべて合算した結果が各市町村の需要額ということになる。

表 4-2 高齢者保健福祉費における単位費用の算出(2000 年度)

単位：千円、円/人

細目・細節	総額	国庫支出金等	一般財源	単位費用
高齢者福祉対策費	183,394	4,990	178,404	9,911
高齢者福祉施設事業費	108,313	52,664	55,649	3,092
在宅福祉事業費	226,936	85,501	141,435	7,858
高齢者保健費	325,610	50,640	274,970	15,276
介護保険費	618,101	36,762	581,339	32,297
給与改善費	1,474		1,474	82
追加財政需要額	7,930		7,930	441
合計	1,471,758	230,557	1,241,201	69,000

注：単位費用は一般財源を標準団体の測定単位 1.8 万人で除した値である。

資料：制度解説

## 2.2 用語の整理とその算出方法

本章の需要額の内訳には経費別、費目別、性質費目別がある。経費別とは経常経費、投資的経費、公債費等の 3 つを指し、公債費等とはその他の経費のことで、具体的には公債費と各種対策費、基金費のことである。また、費目別とは消防費、土木費、教育費、厚生労働費、産業経済費、その他の行政費のことである。性質費目とは給与費等、追加財政需要額、その他の 3 項目であるが、これは『制度解説』にある単位費用を構成する 4 つの費用<sup>3)</sup>を利用している。また、経費別や費目別は 2004 年 8 月の『地方財政』に掲載されている時系列データを使用した。

これら需要額の新たな内訳を経費別需要額、費目別需要額と名付けて、本章では使用している。また、個別の経費に関しても需要額の内訳の給与費等に対しては給与費等需要額という用語を充てている。

これら需要額の内訳を算出する方法について次に見ていく。内訳の算出には『地方財政』と『制度解説』を利用しているが、『地方財政』の個別算定経費ごとのデータを利用すると、経費別需要額と費目別需要額は個別算定経費を単に合算するだけで算出できる。

一方、性質費目別の内訳の算出方法は次のようになる。『制度解説』では性質費目別の内

<sup>3)</sup> 4 つの費用とは、給与費、給与改善費、追加財政需要額、その他で、給与費等とは、給与費と給与改善費を加えたものである。

訳である給与費等、追加財政需要額、その他が単位費用化された金額として把握できるので、これから単位費用に占めるそれぞれの構成比が分かる。この構成比を個別算定経費に乗じることで性質費目別需要額を算出した。なお、同書には追加財政需要額とその他に関して明確な説明がないから次のように解釈している。まず、その他は「地域政策」の費用と解釈した。これに対し、追加財政需要額は給与改善費同様年度途中で追加される「地域政策」の経費の前払い分であると想定している。

単位費用に含まれる特定の経費を算定する場合には、性質費目の算定同様単位費用に占める割合から算出している。単位費用を構成する積算基礎から、対象となる経費を抽出し、これらの経費が単位費用に占める割合を求めた。この比率を個別算定経費に乗じることで算出している。この方法は全ての市町村が標準団体と全く同じ経費構成であることを前提としている。この仮定は地方交付税制度に限定しても成立しないことが分かっているが<sup>4)</sup>、他に方法がないために、ここではこれを使用している。

### 第3節 需要額の主な増加要因の抽出

#### 3.1 経費別需要額の増加要因

需要額は80年度の9.4兆円が2000年度までに15.7兆円増加している。本節ではこの内訳を経費別に見ることで主要な増加要因を特定していくが、これを整理したものが表4-3である。

表4-3 各期における経費別需要額の増加額（80-2000年度）

単位：10億円、%

	80年度 実績	増 加 額					80-00
		80-85	85-90	90-95	95-00		
経常 経費	実数	6,311	2,409	3,018	3,067	1,651	10,144
	構成比	67.5	70.0	57.3	72.9	59.2	64.6
投資的 経費	実数	2,665	605	1,559	1,495	304	3,963
	構成比	28.5	17.6	29.6	35.5	10.9	25.2
公債 費等	実数	374	425	691	-352	836	1,600
	構成比	4.0	12.4	13.1	-8.4	30.0	10.2
需要額 合計	実数	9,350	3,439	5,268	4,209	2,791	15,707
	構成比	100.0	21.9	33.5	26.8	17.8	100.0

注：需要額合計の構成比は80年度から2000年度までの増加額に占める各期間の増加額の割合であり、経費別の構成比は各期間の需要額合計に占める当該経費の割合を記載している。  
資料：地方財政

この表で5年間の需要額の増加額を見ると、85-90年度が5.2兆円と最も大きく、90-95年度が4.2兆円とこれに続く規模であった。需要額がルールに基づく運用に転換した後の80-85年度は3.4兆円で経常経費がその70.0%を占め、投資的経費は17.6%とその割合が

<sup>4)</sup> 人口規模を基準とした補正係数の算定方法を見ると、標準団体は人口規模別に設定されている可能性が高いことが分かる。この場合、需要額に占める給与費等の割合は人口規模別に異なるが、これは『制度解説』では把握できない。

小さくなっていた。投資的経費は90年代前半の景気後退期に大きく増加し、90-95年度で35.5%となっている。この時期は経常経費の拡大も大きく、3.1兆円、72.9%を占める額が増加していた。

20年間の需要額の増加額に占める経費別需要額を見ると、需要額全体で15.7兆円拡大する中、経常経費は10.1兆円で、64.6%を占めている。これに対して、投資的経費は4.0兆円の増加で、その割合は25.2%である。公債費等は最も小さく10.2%であり、これより需要額の拡大に対して最も大きく寄与していたのは経常経費であったことが分かる。

### 3.2 経常経費の増加要因

最も大きな割合を占める経常経費に着目して、その内訳を見たものが表4-4である。ここでは80年度から2000年度までに増加した費目別需要額の内訳を性質費目別に整理したものである。

表にあるように経常経費の増加額は10.1兆円であるが、このうち費目別では厚生労働費が43.8%と最も大きな割合を占め、その他の行政費が22.2%でこれに続いている。一方、性質費目別で見ると、その他が52.5%、給与費等が46.3%となっていることが分かる。その他では半分以上を厚生労働費が占めており、これ以外の費目が占める割合はそれほど高くない。

表4-4 費目別性質費目別需要額の増加額と構成比(80-2000年度)

単位：10億円、%

		80年度 実績	増加額			費目別合計
			給与費等	追加財政 需要額	その他	
消防費	実数	757	792	18	148	958
	構成比	12.0	7.8	0.2	1.5	9.4
土木費	実数	597	320	8	617	945
	構成比	9.5	3.2	0.1	6.1	9.3
教育費	実数	1,392	809	18	421	1,248
	構成比	22.1	8.0	0.2	4.2	12.3
厚生労働費	実数	1,500	1,311	32	3,095	4,438
	構成比	23.8	12.9	0.3	30.5	43.8
産業経済費	実数	270	143	4	160	307
	構成比	4.3	1.4	0.0	1.6	3.0
その他の 行政費	実数	1,795	1,326	40	882	2,249
	構成比	28.4	13.1	0.4	8.7	22.2
性質費目別 合計	実数	6,311	4,701	120	5,323	10,144
	構成比	100.0	46.3	1.2	52.5	100.0

資料：地方財政、制度解説

この給与費等を控除した厚生労働費(以下、厚生労働費(除給与費等)という)の増加額は3.1兆円で経常経費全体に占める割合は30.8%となる。給与費等は4.7兆円で全体の46.3%であり、これら2つの経費で経常経費全体の増分の77.2%を占めており、この2つが経常

経費の膨張を引き起こしてきたと判断しても問題はないだろう。

### 3.3 80-2000 年度における需要額の増加要因

需要額の増加額に占める割合は、経常経費で給与費等と厚生労働費(除給与費等)が大きく、需要額全体に対しても 49.9%を占める規模になっている。これに投資的経費、公債費等を加えると、需要額全体に占める割合は 85.3%となる。つまり、この間の需要額の膨張はこれら 4つの費用の拡大によって引き起こされてきたと考えることができる。これを需要額全体に占める割合とともに整理したのが以下の表である。

需要額の公債費は、地方財政計画に計上されている公債費の一部で、公害対策事業や過疎対策事業、財政対策などがあり、「地域政策」に加え、国の政策的な理由で発行された地方債に限られる。特定の市町村しか発行できない地方債の場合、標準的な算定方法に基づいて市町村に財源を配分すると、本来必要な市町村に財源が配分できない。このため、これを発行している市町村を特定して財源配分することを企図して、需要額における公債費の計上は制度化されている。この種の地方債の場合、発行段階で発行条件と需要額への算入方法が決められ、これに従って需要額に償還費として計上された結果である。つまり、ここでの償還費はルールに従っていることが明白なため、公債費等は検討対象から除外することとした。

これより給与費等、厚生労働費(除給与費等)、投資的経費の詳細を以下で見ていく。なお、これらが増加額全体に占める割合は 75.1%である。

表 4-5 需要額の増加要因と構成比(80-2000 年度)

単位：10 億円、%

	80-90 年度		90-2000 年度		80-2000 年度	
	増加額	構成比	増加額	構成比	増加額	構成比
給与費等	3,236	37.2	1,465	20.9	4,701	29.9
厚生労働費(除給与費等)	1,172	13.5	1,955	27.9	3,127	19.9
投資的経費	2,164	24.9	1,799	25.7	3,963	25.2
公債費等	1,116	12.8	484	6.9	1,600	10.2
その他	1,018	11.7	1,298	18.5	2,316	14.7
需要額増加額	8,707	100.0	7,000	100.0	15,707	100.0

資料：地方財政、制度解説

## 第 4 節 運用ルールに基づく給与費等需要額の増加

### 4.1 給与費等需要額の推移

表 4-6 は 80 年度から 2000 年度の給与費等需要額の推移とその内訳を示している。

給与費等需要額は 80 年度の 4.2 兆円が、2000 年度には 8.9 兆円に倍増している。この間に 2.1 倍に拡大したが、需要額全体が 2.7 倍となったこともあり、給与費等需要額の経常経費や需要額全体に占める割合は徐々に低下している。給与費等需要額は職階別給与単価と職員数で決定される。このため、その伸びに影響を与える要因は主にこの 2つで、こ

れらを見ていこう。

表 4-6 給与費等需要額の推移とその内訳

単位：年度、10 億円、%

		80 年	85 年	90 年	95 年	2000 年
給与費等需要額		4,165	5,605	7,401	8,486	8,866
対経常経費構成比		66.0	64.3	63.1	57.3	53.9
対需要額構成比		44.5	43.8	41.0	38.1	35.4
指 数		100	134.6	177.7	203.7	212.9
費 目 別						
消防費	実 数	598	804	1,064	1,316	1,390
	構成比	14.4	14.3	14.4	15.5	15.7
土木費	実 数	260	365	485	588	580
	構成比	6.2	6.5	6.6	6.9	6.5
教育費	実 数	878	1,130	1,434	1,682	1,550
	構成比	21.1	20.2	19.4	19.8	17.5
厚生労働費	実 数	861	1,133	1,428	1,944	2,172
	構成比	20.7	20.2	19.3	22.9	24.5
産業経済費	実 数	181	230	299	325	324
	構成比	4.3	4.1	4.0	3.8	3.7
その他の 行政費	実 数	1,387	1,942	2,690	2,630	2,713
	構成比	33.3	34.7	36.4	31.0	30.6

資料：地方財政、制度解説

#### 4.2 給与単価の変動

『制度解説』で需要額の算出に利用される給与単価は部長、課長、職員A、職員B、消防職員である。このうち、最も伸びの大きな職員Aと、最も伸びの小さい消防職員の指数変化を示したものが以下の表である。

これらの職階に関して、本俸、諸手当、賞与を含めた給与単価の指数変化を示している。これら2つの給与単価の伸びを、80年度を100として5年ごとに見ていくと、職員Aが131.8、170.2、206.6、223.6と伸び、消防職員は130.9、158.3、185.9、202.1となっている。これに対して、給与費等需要額の伸びは134.6、177.7、203.7、212.9で80-90年度に給与単価を上回る伸びを示しているが、80-2000年度に関してはほぼ給与単価の伸びが給与費等需要額の伸びを規定している状況にある。

需要額の算定に用いる地方公務員の給与は国家公務員の給与にリンクしている。地方公務員法 24 条 3 項は「職員の給与は、生計費並びに国及び他の地方公共団体の職員並びに民間事業の従事者の給与その他の事情を考慮して定められなければならない」と義務規定を置いている。一方で、国家公務員法 64 条 2 項は、国家公務員の給与に関して「俸給表は、生計費、民間における賃金その他人事院の決定する適当な事情を考慮して定められ」としている。国家公務員の給与が生計費、民間における賃金、人事院が決定する事項に基づいて決定されているのであれば、地方公務員の給与を国家公務員の給与に準じて設定すれば、地方公務員法を充足する。既に国家公務員の給与が生計費や民間における賃金を

踏まえて調整されているから、国家公務員の給与費に従えば自動的に地方公務員法の規定を満たすことになる<sup>5)</sup>。このことが地方交付税制度の職員給与が国家公務員に準じて決定されてきた根拠となっている。

表 4-7 職階別給与単価の指数変化

単位：10 億円、千円/月

		80 年度	85 年度	90 年度	95 年度	2000 年度
給与費等 需要額	実数	4,165	5,605	7,401	8,486	8,866
	指数	100.0	134.6	177.7	203.7	212.9
	対職員 A	1.00	1.02	1.04	0.99	0.95
	対消防	1.00	1.03	1.12	1.10	1.05
職員 A	実数	327.5	431.7	557.5	676.7	732.4
	指数	100.0	131.8	170.2	206.6	223.6
消防職員	実数	277.5	363.3	439.2	515.8	560.8
	指数	100.0	130.9	158.3	185.9	202.1

資料：地方財政、制度解説

国家公務員の給与は「一般職の職員の給与に関する法律」によって決定され、2000 年時点で 10 の職種に対して 18 の俸給表が定められていた。それぞれの俸給表では職務の等級が設定されており、この等級ごとに複数の号俸が決められている。国家公務員の給与はこの等級と号俸によって定められる。地方財政計画の給与額はこれを給与単価に使用してきた。このことを『地方財政要覧』で確認していく。

74 年度以降に始まった超過負担の是正過程で地方公務員給与の等級号俸でも見直しが行われている。等級号俸の是正措置は 74 年の三省共同実態調査で着手され、この年は農業委員会費や農業改良普及事業費、農業訓練費、保育所措置費が対象である。これによって 75 年度に等級号俸の改定が行われると、これ以降、継続的に見直されている。

これらの改定措置の中で市町村に該当する職種について見ると、外国人登録事務費で職員給与が行政職俸給表(1)の 7 等級 1 号俸から 7 等級 3 号俸に改定されている。保健所運営費でも医師の給与が医療職俸給表(1)の 3 等級 21 号俸から 3 等級 22 号俸に、医療技術職員が医療職俸給表(2)の 3 等級 9 号俸から 3 等級 10 号俸に変更された<sup>6)</sup>。さらに保育所措置費でも施設長が行政職俸給表(1)の 5 等級 6 号俸から 5 等級 8 号俸に、主任保育が行政職俸給表(1)の 6 等級 4 号俸から 6 等級 6 号俸に、保育が行政職俸給表(1)の 7 等級 2 号俸から 7 等級 3 号俸にそれぞれ引き上げられている。また、農業委員会費では職員給与が行政職俸給表(1)の 6 等級 8 号俸から 6 等級 9 号俸に改められた<sup>7)</sup>。

<sup>5)</sup> 需要額の算定では人口規模に応じて給与水準を分けている可能性が高く、この場合地方公務員法にある、他の地方団体の給与水準との差も考慮されていることになる。だが、標準団体は人口規模 10 万人の市を想定しているから、ここでは他の地方団体との給与水準の差は反映しない。

<sup>6)</sup> 外国人登録事務費は 77 年度に行われた改定結果であり、保健所運営費は 79 年度の結果を取り上げている。

<sup>7)</sup> 保育所措置費は 79 年、85 年度の結果、農業委員会費は 83 年度の結果である。

このことから地方公務員の職種を細かく分類した上で、それぞれに国家公務員の俸給表の職種、等級号俸を適用していたことが分かる。これらが地方財政計画の給与費の給与単価として利用されてきたのである。

需要額の算定に利用されている職員は部長、課長、職員A、職員B、消防職員で実際の職種分類と比べるとかなり簡素化されている。ここでの給与単価は本俸に諸手当を加算したものであるが、『制度解説』に掲載されている月額本俸を参考に国家公務員の俸給表と比較すると、80年度時点で市町村の部長職は行政職俸給表(1)の3等級10号俸に該当し、課長は同4等級10号俸に対応している<sup>8)</sup>。これらの給与単価は国家公務員の俸給表が改定されると、自動的に更新されていく仕組みになっている。

これに対して職員A、職員B、消防職員では複数の職種、職階を含んでいるために加重平均等によって合成された給与単価となっている。しかし、この場合でも基本的な給与単価は国家公務員の俸給表に負っていることは超過負担の是正で見直されている等級号俸の結果からも明らかである。是正された単価は地方財政計画に反映され、これが需要額の給与単価に影響を与える。このように需要額の給与単価は国家公務員の俸給表という外生的な要因で決定されてきたが、このことは地方公務員法24条3項の義務規定と国家公務員法64条2項の条文から合理的に導出された運用であると捉えることができる。従って、需要額算定の給与単価はこれらのルールに基づいて決定されてきたと判断できるだろう。

#### 4.3 職員数の変化

『制度解説』を利用して、標準団体の職員数を把握した結果が、表4-8である。ここでは地方財政計画に計上されている市町村全体の職員数も合わせて掲載している。

標準団体の全職員数の指数変化を給与単価と比較すると、職員数は給与単価を調整するように変動してきた可能性がある。給与単価の伸びが大きい80年代には職員数は削減され、90年代に入ると若干伸びていく。これは以下で見ると厚生省の「地域政策」に関連した職員が減少したことに起因している。これらの変動は依然裁量的な運用が存在している可能性を示しているが、図3-10で見たように74年度までの状況とは大きく異なり、裁量の余地は限定的であったと言える。

表 4-8 地方財政計画の市町村と標準団体における職員数の推移

単位：人

	80年度	85年度	90年度	95年度	2000年度
市町村	931,434	942,455	946,123	1,002,066	1,017,271
指数	100	101	102	108	109
標準団体	724	716	704	736	744
指数	100	99	97	102	103

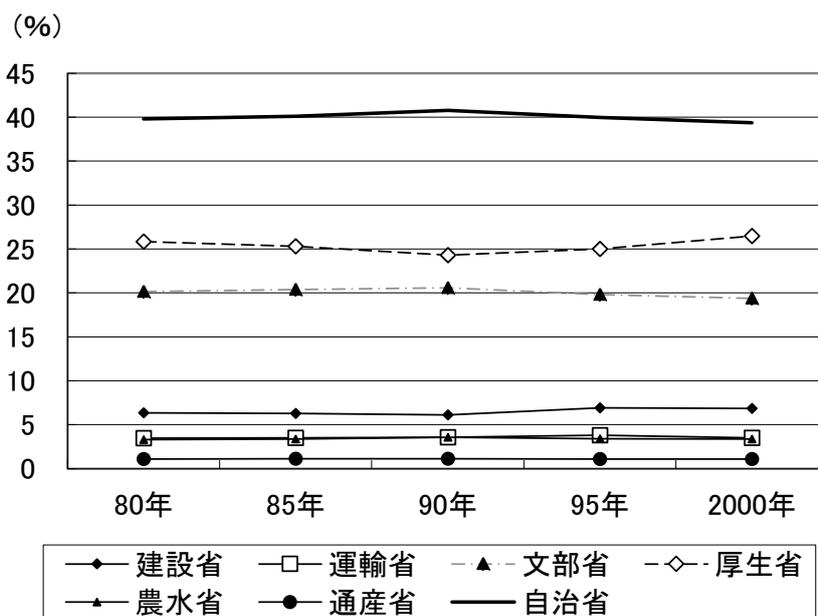
資料：地方財政要覧、制度解説

<sup>8)</sup> この等級号俸は人口規模10万人の都市における部長と課長の給与水準であり、人口規模が異なれば、この等級号俸も変化すると考える必要がある。

これに対して、地方財政計画に計上されている職員数は漸増となっており、2000年度には80年度に比べると、1割程度職員が増加していたことが分かる。地方財政計画の職員数と標準団体の職員数の変動に目立って大きな差があるとは言えないかもしれない。しかし、こうした違いは人口10万人の標準団体が市町村全体を代表するといった地方交付税制度の表向きの構造に対して、実際には1つの標準団体に調整することが難しいために、職員数を人口規模に合わせて振り分ける別の構造が存在する可能性を示している。

職員数は「地域政策」を所管する省庁にとって政策の実効性を担保する重要な要素である。このため、省庁による様々な介入が予想され、介入による職員数の膨張を防ぐため、事前に調整されている可能性も高い。これを確認するため、款別費用に着目して、省庁別に全職員数に対する構成比を図4-1で把握している。ここでは、各省庁が款別費目を所管していることを前提に省庁別シェアを算出している。建設省は港湾費を除く土木費を、運輸省は港湾費を、文部省は教育費全体を、厚生省は労働費を除く厚生労働費を、農林水産省は商工行政費を除く産業経済費を、通産省は商工行政費を、自治省は消防費、その他の行政費を所管するとして算出した。

図4-1 職員数の省庁別シェアの推移（80-2000年度）



資料：制度解説

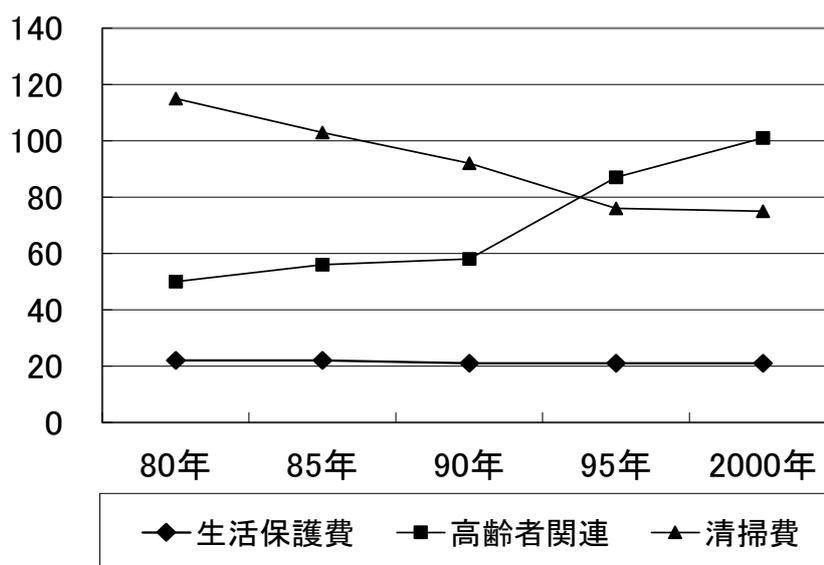
省庁別職員数の構成比は80年度から2000年度を通じて極めて安定している。最も割合の大きい自治省は、この間40%、厚生省は25%、文部省は20%で、これが維持されてきたことは明らかである<sup>9)</sup>。

<sup>9)</sup> 下河辺(1994)は60年に策定された所得倍增計画における社会資本整備の省庁別シェアについて説明している（同書235～236頁参照）。このことは省庁別シェアが形成される場合に関係省庁が参加した調整が存在することを示唆している。

省庁別のシェアが極めて安定している中、厚生省が所管する費用の内訳を図4-2に示した。厚生労働費では94年度に高齢者保健福祉費が新設されている。この費目に計上されている事業は、80年度には生活保護費、社会福祉費で積算されており、その後、保健衛生費でも一部の事業の費用算定が行われていた。これらの経費を部分統合するかたちで94年度に高齢者保健福祉費が新たに設定されている。

厚生省の職員数の推移を図では3つの費目で捉えている。生活保護費と清掃費に関しては『制度解説』に掲載されている職員数をそのまま計上した。これらの費目では経費の移動はあったが、経費移動に伴って職員の移動はなく、この間職員数で独立性を維持している。これに対して社会福祉費や保健衛生費などでは高齢者保健福祉費の増設に伴って職員の移動が発生しており、これを特定して控除することは技術的に難しいため、生活保護費、清掃費の2つの費目を除いた費目について『制度解説』に計上されている職員数を合算して新たに高齢者関連としてまとめている。

図4-2 厚生労働費における款別職員数の推移（80-2000年度）  
（人）



資料：制度解説

この結果は、高齢者関連の職員の拡大が清掃費の職員数の削減によって実現してきたことが分かる。省庁別シェアが強い制約であれば、各省庁はこれに従って職員の配分をせざるを得ないため、この種の操作が行われてきたものと考えられる。清掃費の職員数は標準団体全体に対しても5%程度変動しており、省庁別シェアと比較してもはるかに大きいことから省庁別シェアの制約が大きかったことを示唆している。

#### 4.4 ルールによる需要額の増加

給与費等需要額の膨張に寄与しているルールは給与単価と職員数にある。地方公務員の

給与単価は、地方公務員法 24 条に基づき国家公務員や民間の給与水準等を参考に決定することになっているが、実際には国家公務員の給与水準で決定されてきた。これは国家公務員の給与が民間企業の給与水準を考慮しているから、国家公務員の給与水準で調整すれば、地方公務員の給与水準が民間企業と国家公務員の給与に準じることになるからである。これは既に長期に亘って利用されてきた運用ルールとなっているが、法律の規定を援用した基準と言えるだろう。

一方で職員数では省庁別シェアが維持されてきた。これは、従来必ずしも明確になってこなかった基準であり、省庁間の合意によって拘束力のあるルールとして維持されてきたものと考えられる。省庁別シェアというルールは全体の膨張を抑制する一方で、厚生省所管職員の増加が抑制できなければ、これに誘発されるように職員数が拡大していく仕組みである。90-2000 年度に厚生省の所管職員数が 5%程度拡大しているが、この影響もあり、80-2000 年度で見ると、標準団体全体の職員数は 3%とわずかではあるが増加している。

省庁別シェアが維持され、厚生省所管の職員数が増加したことで、標準団体全体の職員数も削減が進まなかった可能性がある。この結果、給与単価の上昇がそのまま給与費等需要額の膨張に転嫁されている。需要額の上昇には測定単位や補正係数の影響も反映するが、給与費等需要額の指数変化が給与単価の上昇と連動していることから、この単価が 80-2000 年度の需要額を押し上げてきた。つまり、給与費等需要額は給与単価のルールによって拡大してきたのであり、職員数は長期的に維持されてきたことで、この需要額を下支えしてきたものと結論付けることができる。

## 第 5 節 運用ルールに基づく給与費等を除く厚生労働費の増加

厚生労働費(除給与費等)は、80 年度の 0.6 兆円が 2000 年度には 3.8 兆円と、実に 5.9 倍に急膨張している。これはこの間の需要額増加額の 20%を占める規模であり、政府同様社会保障関係費の膨張が市町村でも深刻化していたことを示唆している。このような膨張を惹起した原因の 1 つはこの分野で制度の新設、変更が行われてきたことにある。こうした実態を踏まえ、需要額の拡大に影響を与えたルールを特定していく。

### 5.1 厚生労働費における主要な「地域政策」の新設と変更

この費目における新たな「地域政策」の導入と既存政策の変更を『制度解説』から簡単に整理する。需要額では 82 年度の老人保健法に基づく事業費や、88 年度の国民健康保険制度の見直しに伴って追加された経費、98 年度に経費算入が始まった介護保険の影響が大きい。これらは主に高齢化社会に対応した社会保障制度の充実と捉えることができる。厚生労働費(除給与費等)には生活保護など国庫支出金を伴う「地域政策」が多く、これらの新設、変更によって国庫負担金の地方負担分や特別会計への繰出金が増加している。

80 年代で需要額の拡大に影響を与えた「地域政策」の変更に補助率の引き下げもある。これは国の財政再建と地方分権の推進等を実現するため、暫定的な措置として実施された。これにより 50%を超える補助率を設定していた事務でその引き下げが 85 年度と 86 年度

に実施されている<sup>10)</sup>。これらも需要額の地方負担分を拡大する要因となっていた。

これらは、高齢化社会の到来や地方分権に向けた事務配分の見直しに伴う地方交付税制度の修正であるが、この結果厚生労働費(除給与費等)は膨張している。以下ではこのことを具体的に見ていこう。

## 5.2 国庫支出金が規定する運用ルール

厚生労働費(除給与費等)に多く見られる国庫支出金には需要額を膨張させる法律による規定がある。1つは地方財政法 10 条である。この条文は国との利害関係からその円滑な運営を期するために国が進んで経費を負担する必要がある「地域政策」を特定している。これらの国庫支出金は一般に国庫負担金と呼ばれ、国が義務的に負担すべき経費となっている<sup>11)</sup>。厚生労働費(除給与費等)にはこの対象が多く、2000 年時点で市町村の「地域政策」として示されているものを整理すると表 4-9 のようになる。

表 4-9 地方財政法第 10 条に規定された厚生労働費の「地域政策」(市町村)<sup>12)</sup>

号	対象となる「地域政策」
2	生活保護に要する経費
3	保健所の施設及び設備に要する経費
4	結核及び感染症の予防に要する経費
7	身体障害者の更生援護に要する経費
7 の 2	婦人相談所及び婦人相談員に要する経費
7 の 3	知的障害者の援護に要する経費
7 の 4	老人保健事業、老人の養護委託及び葬祭並びに養護老人ホーム及び特別養護老人ホームに要する経費
7 の 5	介護保険の介護給付及び予防給付並びに財政安定化基金への繰入れに要する経費
8	妊産婦及び乳幼児の健康診査、児童相談所、児童一時保護所、未熟児、身体障害児及び骨関節結核その他の結核にかかっている児童の保護、児童福祉施設並びに里親に要する経費
8 の 2	児童手当に要する経費
8 の 3	国民健康保険の事務のうち介護納付金の納付に関する事務の執行並びに国民健康保険の療養の給付並びに入院時食事療養費、特定療養費、療養費、訪問看護療養費、特別療養費、移送費及び高額療養費の支給並びに老人保健医療拠出金及び介護納付金の納付に要する経費
8 の 5	重度障害児に対する障害児福祉手当及び特別障害者に対する特別障害者手当の支給に要する経費

注：政令市のみが対象となっている規定は 3 号、4 号である。

資料：石原・二橋(2000)

これらの「地域政策」では地方財政法 11 条が算定基準と国庫負担金の補助率を法律ま

<sup>10)</sup> 暫定措置は 88 年度で終了し、89 年度以降、補助率は固定されているが、このとき、生活保護費など一部の経費では再修正によってこの比率が上昇している。つまり、需要額に対する負荷は、この年以降、やや緩和されている。

<sup>11)</sup> この規定の対象となっている事務には補助金を名称としている場合もある。

<sup>12)</sup> 石原・二橋(2000)130～132 頁参照。

たは政令で定めなければならないとしている。この規定は、表 4-9 に掲載した「地域政策」に関して法律に則して経費算定を実施することを求めている。そして、これに従って算出された事業費に補助率を乗じて得られる国庫負担金は国が負担する義務を負うことになる。

さらに地方財政法では 11 条の 2 においてこれらの経費の地方負担分を財政需要額に算入することを義務付けている。この財政需要額には特別交付税の算定に用いる特別財政需要額も含んでいるから必ずしも需要額とは限らない。しかし、少なくとも地方交付税がその地方負担分を担うことになっている。これらの規定によって表の「地域政策」については国庫負担金と財政需要額で財源措置を実施することになっている。

加えて、厚生労働費(除給与費等)では、介護保険や老人保健医療など特別会計への繰出金も多く存在している<sup>13)</sup>。特別会計に対して国から直接補助金が入っている場合、需要額の国庫負担金と同様の市町村負担分が存在し、これを料金収入等で負担している。しかしながら、料金のみで負担させることが適切ではないため、税金等を充てることが望ましい特別会計に対して、国がその負担を普通会計に求めたものである。従って、特別会計への繰出金は普通会計における国庫負担金の市町村負担分と実質的には同じ意味である。この場合、これらは制度化された運用ルールであり、本節ではこの費用を国庫負担金の市町村負担分に加えて厚生労働費(除給与費等)の拡大に与えた影響を検証する。

### 5.3 ルールによる需要額の増加

『制度解説』には定率の国庫負担金の市町村負担分や、介護保険、老人保健医療などの特別会計への繰出金が掲載されている。これを利用し、国、都道府県を問わず、国庫負担金や都道府県支出金に伴う市町村負担分と、繰出金をそれぞれ把握し、次にこれらの費用が単位費用に占める割合を算出した。給与費等需要額の算定方法と同様に、この比率を単位費用別需要額に乗じることで「市町村負担分」と「繰出金」に対応する需要額を求め、これらを表 4-10 に整理した。また、表では「その他経費」として厚生労働費(除給与費等)からこれら 2 つの費用を控除した値も掲載している。

市町村負担分は 80-90 年度の増加が大きく、90-2000 年度にはその影響が 3 分の 1 程度に低下している。このため、80-2000 年度の厚生労働費(除給与費等)の 23.6%、需要額増加額全体の 4.7%を占めるに留まっている。

これに対し、繰出金は 80-90 年度が市町村負担分とほぼ同じ規模で増加したが、90-2000 年度に急増している。この額は厚生労働費(除給与費等)の 55.4%、需要額増加額全体で見ても 15.5%になっている。

この結果、厚生労働費(除給与費等)の増加額に占めるこれらの「地域政策」の経費の割合は、90-2000 年度で 71.0%、80-2000 年度で 72.0%となっており、これらの経費が占める割合が極めて高いことが分かる。需要額増加額全体で見ても 14.3%を占めており、これら

---

<sup>13)</sup> 特別会計の設置は、職員を特別会計で確保できるように特定省庁の普通会計における職員数が膨張するときには、これを抑制する効果もある。

のルールに基づく運用が厚生労働費(除給与費等)を押し上げていたことが分かる。

表 4-10 定率の国庫負担金と繰出金に伴う需要額の増加額

単位:10 億円、%

		80 年度 実績値	増加額		
			80-90 年度	90-00 年度	80-00 年度
市町村 負担分	実 数	382.0	432.5	305.8	738.3
	構成比 1	59.8	36.9	15.6	23.6
	構成比 2	25.5	24.9	11.3	16.6
	構成比 3	4.1	5.0	4.4	4.7
繰出金	実 数	2.4	431.4	1,082.6	1,514.0
	構成比 1	0.4	36.8	55.4	48.4
	構成比 2	0.2	24.8	40.1	34.1
	構成比 3	0.0	5.0	15.5	9.6
その他 経 費	実 数	254.2	308.6	566.2	874.8
	構成比 1	39.8	26.3	29.0	28.0
	構成比 2	16.9	17.7	21.0	19.7
	構成比 3	2.7	3.5	8.1	5.6
合 計	実 数	638.6	1,172.4	1,954.7	3,127.1
	構成比 1	100.0	100.0	100.0	100.0
	構成比 2	42.6	67.4	72.4	70.5
	構成比 3	6.8	13.5	27.9	19.9

注：構成比 1 とは厚生労働費(除給与費等)に占める割合、構成比 2 は厚生労働費の経常経費、構成比 3 は需要額に占める割合のことをいう。

資料：地方財政、制度解説

## 第 6 節 運用ルールに基づく投資的経費の増加

### 6.1 地方債制度が規定する運用ルールとその検証

地方財政平衡交付金制度が運用されていた時期から地方債は政府の地方団体に対する重要な財源調達手段の 1 つであった。しかも、2 章で見てきたように地方債収入を拡大することで平衡交付金が減額できたため、国の一般会計の負担を軽減する措置としても活用された。このことは、52 年の地方財政平衡交付金法改正で 2 条 7 号の単位費用の定義が修正されたことで制度的にも確立している。この改正で単位費用の算定から地方債収入を控除することが明記されたからである。従って、地方債収入が大きくなれば、単位費用は減額される構造が明示的に導入されたことになる。

この規定は地方交付税制度に移行しても維持され、56 年の地方交付税法改正まで続いた。56 年の法改正で地方債が削除されたことで、地方交付税と地方債収入はそれまでの独立した財源調達手段から、相互に連携した仕組みに移行したと考えられる<sup>14)</sup>。

69 年に需要額の算定が経常経費と投資的経費に分割されたとき、横手(1969)はその目的

<sup>14)</sup> 3 章 6.2 項で調整事業費に算入される場合を取り上げたが、ここでは地方債を需要額から控除している。つまり、地方財政平衡交付金制度と同様の仕組みは部分的に継続していたことが分かる。だが、56 年の法改正で地方債が削除された理由は必ずしも明確に説明されておらず、削除に伴っていかなる変更が加えられたのかも正確には分からない。

に地方債との連携強化を挙げている。3章 6.2.1 項で示したように調整事業費の算定では地方債収入を前提としているから、小・中学校費、下水道費、清掃費ではその元利償還費を単位費用に算入する必要が生じたと述べている。そして、需要額と地方債の連携強化の具体的な内容として「単位費用の積算にあたっては、地方債の元利償還費相当分を、「小・中学校費」、「下水道費」、および「清掃費」において算入するほか、「その他の諸費」に包括的に算入することとしている<sup>15)</sup>。これより投資的経費に地方債の元利償還金が含まれていることは明確であるが、ここでの議論は事業費補正が適用される直轄事業や補助事業が対象で、地方単独事業に対する地方債については必ずしも明確ではない。

地方債収入の場合、債権の形態は取りながらも、その実態は銀行や郵便貯金などからの借り入れであり、地方団体の信用力は借り入れに対する調達コストに反映される。仮に一部の地方団体に信用不安が発生すると、他の地方団体の調達コストが上昇することは十分に考えられる。調達コストの上昇は市町村が実施する「地域政策」のコストを拡大させる。これはそのまま需要額が増加することを意味するから、地方債に対する信用不安は需要額の膨張を惹起する可能性がある。従って、需要額の安定を確保するためには地方債の信用不安を回避する仕組みが必要になってくる。

地方債のほとんどは投資的経費との関連で発行されてきたから、投資的経費の決定には地方債制度の安定性の観点から一定の制約が加えられていたかもしれない。また、地方財政計画には公債費が計上されているが、この額と需要額で算定されている公債費には大きな乖離がある。地方債には特定の市町村しか発行できないものがあり、こうした地方債の償還費を標準的な算定方法で分配すると、実際に発行した市町村に十分な財源が配分できない恐れがある。こうした問題があるため、需要額の場合、これを個々に算定して公債費に算入する手続きが取られている。これに対してすべての市町村が発行できる地方債は標準的な算定方法で財源配分ができる。地方財政計画に計上されている公債費と需要額に算入されている公債費の差額は標準的な算定方法で市町村に配分されることになるが、これを計上できる経費は投資的経費しかない。投資的経費が公債費を担うことになれば、地方債制度は投資的経費に対して一定の制約、すなわちルールを設定していた可能性が高いと言える。本章は投資的経費の算定からこのルールを抽出することで、単年度においても一定の制約が存在していた可能性を明らかにしてみたい。

#### 6.1.1 起債制限比率による投資的経費の算定ルール

地方債の発行には、地方財政法第5条の4を根拠に起債制限比率で20%を超える地方団体に対し、発行できる地方債を制限する規定が置かれてきた。起債制限比率<sup>16)</sup>を簡便に説明すると、借換債等による償還を除いた地方債の実質的な償還額を分子に、地方債の償還

<sup>15)</sup> 横手(1969)52頁参照。

<sup>16)</sup> 『地方財政小辞典』によれば、 $\{A-(B+C+E)\}/\{D-(C+E)\}$ から得られる計数の3ヵ年平均である。Aは元利償還金、BはAに充てられた特定財源、Cが災害復旧費の需要額への算入分、Dが標準財政規模、Eは事業費補正で需要額に算入された額である。

に当てられる一般財源を分母にその比率を求めたものである。

地方債の償還に充てられる財源には標準財政規模を用いており、これは不交付団体にあつては収入額に留保財源<sup>17)</sup>を加えたもの、交付団体にあつては需要額に留保財源を加えたもので、個々の地方団体における一般財源の総額を意味する。つまり、実質的な償還額が一般財源の20%を超える地方団体に関しては自治省が管理するという規定であるが、このことは裏を返せば起債制限比率の20%まで自由に償還を増やせる、あるいはこの水準まで起債の自由を認めていると解釈できる。しかしながら、国が一般財源の20%まで地方債の償還に充てることを法的に認めたとしても、実際の市町村に償還能力がなければ、地方債に信用不安が生じ、制度そのものが毀損していく可能性はあるだろう。

投資的経費は補助事業の市町村負担分のように国の一般会計の影響を直接受ける経費に加え、「地域政策」に伴って実施される長期計画などによって決定される経費で占められている。前者は一般会計に経費が計上されなければ発生しない。後者は、計画期間で確保すべき投資額の総額が決められていたとしても、年度間の配分が変更可能であることを利用すれば、交付税財源が十分に確保できない時に減額できるだろう。仮に交付税財源が十分でない時、標準財政規模の10%しか投資的経費を計上しなかったとしよう。この場合、既に標準財政規模の15%を公債費に充てていた市町村では起債制限比率が20%以下であるにも係らず、地方債の償還原資が確保できない可能性が出てくる。こうしたことが頻発すれば、起債制限比率が20%以下の市町村であっても地方債の償還に支障をきたすと金融機関が判断し、地方団体に対する融資条件を引き上げることも考えられる。そして、このような動きが広がれば、地方債制度そのものの信用が低下することにもなりかねない。

仮に標準財政規模の25%分の投資的経費を常に確保するとしたらどうだろう。通常の財政運営を行えば、25%分の財源が確保されているから起債制限比率が20%以下の市町村で償還に問題が生じることはない。しかも、20%を超えれば、自治省が管理できるので、地方債制度全般に問題が波及する可能性は極めて低い。従って、地方債制度との連携を考えれば、投資的経費を標準財政規模の20%以上に保つことは非常に合理的である。以下では、これが実際の投資的経費から抽出しうるかを検証する。

### 6.1.2 起債制限比率によるルールの検証

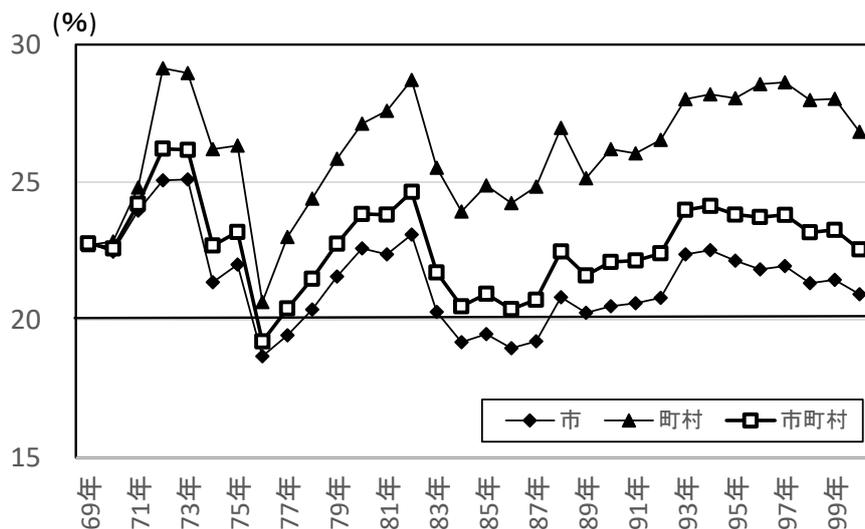
#### (1) 標準財政規模の20%の制約の抽出

起債制限比率を正確に算出するのは困難なため、標準財政規模に対する投資的経費の割合で近似的に検証してみる。なお、標準財政規模には需要額に留保財源分となる地方税収の25%を加えたものを充てた。

<sup>17)</sup> 留保財源は地方財政平衡交付金制度で導入されたが、その理由は地方税の徴税努力を促すことにあった。このことは、例えば、50年4月27日の衆議院地方行政委員会等における地方財政平衡交付金法案の提案理由などからも明らかである。藤田(1976)はこの当時の地方税の徴収率が都道府県で74%、市町村で80%と説明している(同書296頁)。留保財源を30%に設定することで、地方団体に徴税努力を促すことが意図されていたのである。

図 4-3 は需要額が経常経費と投資的経費に分割された 69 年度以降の推移であるが、20% が下限として機能してきたことを示唆している。これは、すなわち投資的経費の算定に地方債制度が影響を与えてきたことを示しており、起債制限比率 20% というルール(以下、20%ルールという)が投資的経費の算定に対して 1 つの制約を与えてきた結果と言えよう。

図 4-3 標準財政規模に占める投資的経費比率の推移 (69-2000 年度)



資料：地方財政、地方財政統計年報

市町村で唯一 20% を割り込んでいるのが 76 年度である。75 年度と 76 年度は既に見てきたように超過負担の是正が大幅に実施された時期であった。地方財政計画に計上されている職員数を見ても、地方団体全体で 32 万人も追加されており、こうした職員の給与関係費が標準財政規模を引き上げていたことを考えれば、20% ルールの下では投資的経費も大幅に拡大せざるを得ない。この時期に 20% を割り込んでいたことは、経常経費の是正が大幅に進められた結果、これに合わせて投資的経費が確保できず、20% ルールを維持できなかった可能性を示唆している。但し、超過負担の是正は投資的経費も拡大させていたから 20% ルールの維持が困難であっても、建設事業に充当できる財源自体は増加していたため、深刻な問題が生じなかったと考えられる。加えて、この時期の地方債発行は 1 件ごとに国による審査が行われていたから、発行額も低く抑制され、発行余力が十分に確保されていた。この状況で仮に 20% を割り込んだ配分を行ったとしても問題は発生しないと判断されたことも理由と言えらる。

次にこれが問題となるのは 83 年度以降で、かろうじて 20% ルールが維持されていた時期である。このときは大蔵省が推進した財政再建が影響している。革新自治体の脅威が失われ、伯仲国会が終了すると、累積した債務の処理が始まる。この中で補助金の整理が行われたため、国庫支出金は削減され、これに伴い建設事業費などの市町村負担分は減額されている。その一方で需要額の経常経費はルールに基づく運用を確立すべく、経費の拡大を図ったことから、これが標準財政規模の拡大を惹起し、伸びを欠いた投資的経費の比率

を引き下げる結果となっている。

85年度、86年度には補助率50%を超える国庫負担金で補助率の引き下げが行われている。これは第2次臨時行政調査会による財政再建策の一貫として実施されたが、これで単位費用の積算基礎が増加した。補助率が段階的に引き下げられ、単位費用に算入する市町村負担分を拡大したからである。これが標準財政規模を増加させている。80年代前半にも投資的経費は6,050億円あまり増えたが、それにも係らず経常経費の拡大が大きかったために起債制限比率は低下したのである。このような状況でも20%ルールは少なくとも市町村全体では維持されていたことになる。

このように市部と町村部で違いがあるとしても、市町村全体で見ると、標準財政規模の20%が強い制約として機能していた可能性は極めて高い。市町村全体で20%の規模を確保し、個々の市町村に配分する際にその財政力を考慮したことで、結果として市部と町村部の比率に乖離が発生していたことが考えられる。このことを次項で確認していく。

## (2) 留保財源に対する償還能力の調整

横手(1969)は投資的経費の算定では地方債の償還能力の差を考慮する必要があると説明している<sup>18)</sup>。個々の市町村の償還能力を調整していれば、市部と町村部の差はこの調整結果を反映したものと言えるだろう。

既述したように標準財政規模は需要額に留保財源を加えたもので近似できる。このように捉えると、考慮すべき償還能力の差は留保財源に依存することになる。従って、相対的に留保財源の少ない町村部に多くの投資的経費を配分し、留保財源を見込むことのできる市部に対しては町村部より少ない配分を行うといった傾斜配分を採用することで市部と町村部の違いが生じてきたものと考えられる。

留保財源の違いを地方債の償還能力の差と捉え、これを考慮して市部と町村部を比較したのが表4-11である。ここでは市部が20%を割り込んでいる時期を対象に把握している。表中、「投資経費/標準財政」とは標準財政規模に占める投資的経費の割合で、これは図4-3を単に数値化したものである。「留保財源比率」とは標準財政規模に占める留保財源の割合であり、「合計比率」はこれら2つの計数を合計したものである。但し、留保財源には地方税収に25%を乗じた額を充てている。

この結果を見ると、留保財源比率では市部と町村で10%近い差があり、留保財源をすべて投資的経費に充当するとすれば、市部の償還能力が高くなる。だが、投資的経費を市部と町村部で傾斜配分した上で留保財源を加えた合計比率で見ると、市部と町村の差は4~5%と半減しており、留保財源の差を大幅に是正している。

留保財源を加えると、市、町村ともすべての年度で20%を大きく超過しており、超過負担問題を考慮しなければ、起債制限比率が20%近い市町村でも数字上は償還財源が十分に確保できることが分かる。このことから市部と町村部で投資的経費の配分を変えることは

---

<sup>18)</sup> 横手(1969)43頁参照。

留保財源の格差を調整して償還能力を均衡化する機能を果たしていたことを示唆している。

表 4-11 市部と町村の標準財政規模に対する投資的経費と留保財源の比率

単位:%

年度	投資経費/標準財政			留保財源比率				合計比率			
	全体	市部	町村	全体	市部	町村	差分	全体	市部	町村	差分
76年	19.2	18.7	20.6	15.6	18.0	9.2	8.8	34.8	36.7	29.9	6.8
77年	20.4	19.4	23.0	16.0	18.5	9.5	9.0	36.4	37.9	32.5	5.5
78年	21.5	20.4	24.4	15.7	18.2	9.2	8.9	37.2	38.6	33.6	4.9
79年	22.8	21.6	25.8	15.9	18.4	9.5	8.9	38.7	40.0	35.3	4.6
80年	23.8	22.6	27.1	16.3	18.8	9.9	9.0	40.2	41.4	37.0	4.5
81年	23.8	22.4	27.6	16.3	18.8	9.9	8.8	40.1	41.1	37.5	3.6
82年	24.6	23.1	28.7	16.5	18.9	10.1	8.8	41.1	42.0	38.8	3.2
83年	21.7	20.3	25.5	17.4	19.9	10.7	9.2	39.1	40.2	36.2	4.0
84年	20.5	19.2	23.9	18.1	20.7	11.2	9.5	38.6	39.9	35.1	4.7
85年	20.9	19.5	24.9	18.1	20.6	11.3	9.3	39.0	40.1	36.2	3.9
86年	20.4	19.0	24.2	18.2	20.7	11.4	9.3	38.6	39.7	35.6	4.1
87年	20.7	19.2	24.8	18.8	21.4	11.6	9.9	39.5	40.6	36.4	4.2

注1：「投資経費/標準財政」とは標準財政規模に占める投資的経費の割合で、「留保財源比率」も標準財政規模に占める留保財源の割合、「合計比率」は2つの合計のことをいう。

注2：留保財源には地方税収に25%を乗じた額を充てている。

資料：地方財政、地方財政統計年報

## 6.2 ルールによる需要額の増加

前項では、地方債制度で利用されている起債制限比率20%の規定から自治省が市町村の償還能力を保障してきたと仮定し、これを検証してきた。この結果、起債制限比率20%が投資的経費に対して制約になってきた可能性が高いことが分かった。地方債制度の安定性が投資的経費算定の重要な基準となれば、投資的経費を少なくとも標準財政規模の20%分確保していくことは自治省にとって義務的なルールとなる。ここではこのルールに基づく投資的経費の増大を試算してみたい。

試算に当たってまず標準財政規模を需要額  $SFR$  と留保財源  $RB$  の合計で近似すると仮定する。このとき、投資的経費  $I$  が標準財政規模の20%で決定されるとすると、標準財政規模に需要額と留保財源を充当して式4.3が得られる。さらに需要額  $SFR$  は経常経費  $E$  と投資的経費  $I$ 、公債費等  $R$  で構成されているから、これらを代入すると、式4.4となる。

これを投資的経費  $I$  で解くと、式4.5になる。これより投資的経費は経常経費と公債費等、留保財源を加えた額の25%になることが分かる。

$$I = 0.2(SFR + RB) \quad (\text{式 4.3})$$

$$I = 0.2(E + I + R + RB) \quad (\text{式 4.4})$$

$$I = 0.25(E + R + RB) \quad (\text{式 4.5})$$

この試算結果をまとめたものが表4-12である。表では式4.5から投資的経費の「概算

値」を算出し、これを「実績値」と比較している。なお、経常経費と公債費等は『地方財政』の値を利用し、留保財源は地方税収に市町村の留保財源比率 25%を乗じた値である。また、投資的経費の実績値も『地方財政』を利用している。

この3つの経費に基づく投資的経費の概算値は80-2000年度の実績値の90.5%、80-90年度では98.3%である。概算値と実績値がほぼ一致する状況は3つの費用が巨額なため、投資的経費を需要額で確保することが困難であったことを窺わせる。90-2000年度には、公共事業基本計画の導入やバブル崩壊に伴う財政政策の実施などによって投資的経費が拡大したため、3つの経費による影響は79.8%に低下する。こうして引き上げられた比率も図4-3を見れば分かるように過去の水準と比べて突出したものではない。しかし、この水準を確保するために、この時期、1兆8千億円も投資的経費を追加している。この結果、需要額全体の増加額に占める割合は25.7%に至っており、需要額を膨張させる大きな要因となっていたことは明らかである。

表 4-12 20%ルールによる投資的経費の試算(80-2000年度)

単位:10億円、%

	80-90年		90-2000年		80-2000年	
	実数	構成比	実数	構成比	実数	構成比
経常経費	5,427	63.8	4,717	82.2	10,208	71.2
公債費等	1,116	13.1	484	8.4	1,613	11.2
留保財源	1,963	23.1	539	9.4	2,524	17.6
合計	8,506	100.0	5,739	100.0	14,345	100.0
投資的経費	実数	対需要額	実数	対需要額	実数	対需要額
概算値	2,126	24.4	1,435	20.5	3,586	22.8
実績値	2,164	24.9	1,799	25.7	3,963	25.2
概算/実績	98.3	—	79.8	—	90.5	—

資料：地方財政、地方財政統計年報

### 6.3 投資的経費における運用ルールとその考察

投資的経費でも主要な算定対象が「地域政策」となっているから法律に基づくルールに従って算定されてきた可能性は高い。本章はこうした状況を見た上で、地方債制度との関連から投資的経費における20%ルールを提示し、検証してきた。ここではこの20%ルールについて改めて整理し、20%ルールに関して幾つかの観点から考察する。そして、これらを踏まえて市町村の財政運営との関係を議論し、さらには20%ルールの課題についても明らかにしていきたい。

#### 6.3.1 投資的経費の運用ルール

##### (1) 標準財政規模の20%の制約の抽出

20%ルールは地方財政法5条の4が規定する起債制限比率から派生したもので、市町村の償還能力を担保することで、地方債制度を安定的に運用することに寄与するルールであった。このルールの下で仮に自治省が投資的経費を標準財政規模の20%以上で確保し、市

町村が通常の財政運営を行っていたとすれば、市町村は必ず地方債の償還原資を調達できる。少なくとも投資的経費以外の経費を法律に従って支出すれば、必ず財源が確保できる仕組みになっている<sup>19)</sup>。実際投資的経費の導入以来、市町村の場合、20%ルールがほぼ維持されてきた。特に需要額算定がルールに基づく運用へと転換した80年度以降、20%ルールは市町村全体では維持されており、投資的経費のルールとして機能してきたと言える。

さらに本章では、横手(1969)の指摘に従い、償還能力の格差を是正するような運用についてもこれが機能していることを確認した。横手(1969)は投資的経費の算定では地方債の償還能力の差を考慮して決定する必要があると述べているが、実はこれこそ投資的経費が地方債の償還能力を重要な算定根拠としてきたことを意味している。

投資的経費の算定で市町村間の償還能力の格差を考慮しているという説明は、そもそも投資的経費が償還能力を担保していなければ成立しない。市町村間の細かい償還能力の格差を調整しながら、償還能力自体が考慮されていないのであれば、格差を調整する意味はない。償還能力がなければ、地方債制度は毀損するから、その格差だけを調整する理由がないことは当然である。仮に投資的経費が地方債の償還能力に合わせて決定されるのであれば、法律の規定である20%ルールがこの役割を果たすことになる。少なくともこの横手(1969)の説明は20%ルールの存在を強くサポートしている。そして、地方債制度の安定を担保するように投資的経費が確保されると、その具体的な支出を決定していたのが「地域政策」に伴って策定された長期計画などであった。以下では20%ルールと国の社会資本整備との関係を考察していく。

## (2) 20%ルールと計画的事業費算入方式との関係性

投資的経費の算定は69年度に減価償却費算入方式から計画的事業費算入方式へと移行した。これは市町村が標準的に整備する社会資本を想定し、その減価償却費を投資的経費として配分する方法から、「地域政策」の社会資本整備に積極的にリンクする仕組みに転換したことを意味している。つまり、国の社会資本整備を市町村が「地域政策」として積極的に推進していく役割を担ったのである。

計画的事業費算入方式は、「地域政策」に市町村の建設事業を組み込んでいく仕組みであるが、20%ルールを導入することで自治省が関係省庁の社会資本整備を財政的にコントロールしていくことが可能になるかもしれない。例えば、国の経済計画等で設定された経済指標に従って計画期間の標準財政規模の伸びを決定すると、需要額の投資的経費の規模が決まってくる。これから既に発行している公債費の計画期間中の償還分を控除すると、実際の社会資本整備に充当できる投資的経費の一般財源の総額が決定できる。これを社会資本整備を所管する省庁の計画に配分し、長期計画ではこの一般財源分を踏まえ、国庫支出金や地方債充当率などを考慮して事業費の総額を決め、計画目標を設定する。あるいは計画目標から事業費が出るからこれを自治省と交渉して、計画上の投資額を決定するといっ

---

<sup>19)</sup> このことは次章で具体的に議論している。

たことになる。こうして各社会資本整備計画では、将来の具体的な事業規模を織り込んだ目標設定が可能になり、補助事業や地方単独事業を含めた整備計画が策定できる。

全ての長期計画で確認できたわけではないが、70年代後半からは長期計画に計上されていた地方単独事業費が計画期間内に市町村等に配分され、これが当該計画に則して支出されていたことを見てきた。こうした運用が定着すると、20%ルールで確保しなければならない建設事業費を事前に各長期計画に割り当て、その額が市町村等に配分されていく仕組みが確立する。これによって常に標準財政規模の20%を上回る投資的経費が確保できれば、自動的に地方債制度の安定性も担保できる。この仕組みが機能すれば、地方債に対する政府保証を敢えて主張する必要もない。しかも、長期計画に従って市町村が支出することになれば、長期計画自体の実効性も担保できるから、国にとっては極めて合理的な仕組みとなるのである<sup>20)</sup>。

### (3) 20%ルールによる需要額の調整機能に対する制約

20%ルールは投資的経費に期待される、財源に対する調整機能に制限を加えてきた可能性がある。裁量制の時代には超過負担が存在したため、積算基礎が低く抑えられ、需要額を裁量的に調整する余地は大きかった。しかし、67年度以降超過負担が是正されると、積算基礎が拡大する一方で、「地域政策」の増加や地方税の減税、国の一般会計の負担軽減などから、新たに職員数の調整に裁量的運用を拡大せざるを得なかった。需要額の運用が徐々に困難になっていく過程で需要額の算定は経常経費と投資的経費に分割されたのである。

投資的経費は経常経費と異なり、各年度に確保する事業量が決まっているわけではないから交付税財源に合わせて需要額全体を調整する役割を担うことができる。69年度に投資的経費の分割算定が実施された際には、地方財政計画の職員数にまで拡張していた裁量を担う役割が期待されていたかもしれない。しかし、この役割も20%ルールや長期計画における事業費の総額があると、単年度では20%ルールが、長期的には各長期計画の投資額が制約となる。

70年代後半に超過負担の是正が進んでいくと、これらのルールが投資的経費の調整能力に制約を加え、この結果交付税財源が十分に確保できない場合には地方財政対策が実施されることになる。80年度以降地方財政対策が頻発したことは、投資的経費が持つこの調整機能では需要額を交付税財源に調整することが不可能になっていたことを意味するが、20%ルールはこの機能不全に強く係わっていた可能性がある。このことはこのルールが投資的経費の拡張に寄与していたことを示唆しているが、これらの問題については6.3.3項で改めて扱っていく。

---

<sup>20)</sup> この仕組みがあれば、地方債に対する償還能力は、極論すれば個々の市町村の財政力やその市町村を含む地域の経済力とは関係がないことになる。これは市町村が「地域政策」を執行する限り、その財源を国が保障する日本独特の地方財政制度に起因する。このことは、この種の構造を無視して一般的な経済理論を紋切り型に適用することにほとんど意味がないことを示唆している。

#### (4) 投資的経費の運用における裁量からルールへ

地方交付税制度は地方財政制度の基幹制度として、「地域政策」に対する財源保障機能を担ってきた。経常経費では関係省庁が所管する地方制度を算定根拠としているが、これが経常経費の運用のルール化を促す構造になってきた。投資的経費においても同様の構造が存在しており、しかも70年代を通じてルール化が進展してきた。

表3-7で整理したように款別費目は国の5ヵ年計画を反映したものとなっており、投資的経費においても国の制度を算定根拠としてきた。さらに20%ルールは主に標準事業費と結びついて国の計画全体に整合性を与えてきたものと考えられる。そして、表4-13から投資的経費の地方単独事業に関しても70年代を通じて裁量的運用からルールに基づく運用への変化が見て取れる。道路整備については田中角栄首相の登場で先行的に長期計画が達成されるが、他の計画も随時達成率が引き上げられ、80年代には長期計画の地方単独事業は100%の達成率を確保している。

ここで示した長期計画は地方単独事業の達成率が評価できるものに限定したが、70年代後半以降、計画がほぼ予定通り進捗していたことが分かる。この結果は、制度的には担保されていた投資的経費の法的仕組みに対して、70年代に運用面で改善が進んでいたことを示している。このことは3章で見てきた需要額算定の裁量からルールへの移行過程が投資的経費でも進んでいた結果である。

長期計画の達成率から投資的経費においても国の制度運用が裁量からルールへと移行していたことを見てきたが、この結果は単に国の運用がルール化したことに留まらない。達成率は、国が長期計画に従って財源を配分し、その上で地方団体が計画に従って経費を支出しなければ実現しないからである。地方自治法232条2項によって国が委任事務の財源措置を義務付けられ、さらに232条1項で市町村が法律を根拠とした事務の支出を行うことになっているが、これらの規定が同時に成立してきたことを物語っている。

このことを「地域政策」から捉えると、70年代後半に地方財政制度の基本法の規定がかなり有効に機能し、財源保障が実現していたことを示している。その上で「地域政策」が長期計画に合わせて実施に移されていたからこの仕組みが「地域政策」の実効性をかなりの程度実現していたと言える。つまり、地方制度を介した「地域政策」の運用が実現し、このことが「地域政策」の実効性を担保することに寄与していたことが分かる。

#### 6.3.2 20%ルールの市町村の財政運営に対する影響

70年代後半になると、各種長期計画の達成率が100%を実現していたことは、国の財源配分に則して市町村などが社会資本整備を行ってきたことを意味している。このことから投資的経費においてもそれほど大きな裁量が市町村に与えられてきたとは考えにくい。しかし、市町村も地方債を発行することで投資的経費の財源を獲得できるから、これを活用して社会資本整備を積極的に拡大していくことも可能である。特に「地域政策」に対する財源が充足されていくと、市町村が留保財源などから補填する必要もなくなり、事業の自由度も大きくなる。少なくとも80年代にはこうした状況が実現しているが、この条件下

で20%ルールが市町村の財政運営にいかなる影響を与えるのか考察してみたい。

20%ルールは毎年度の投資的経費の安定的な確保に寄与するから、市町村が計画的に事業を進める上で大きな効果があったとは言えるだろう。標準財政規模の20%以上を投資的経費として確保するというルールは、公債費を控除したとしても、超過負担がなければ、建設事業の一般財源分に対してかなり大きなシェアとなるからである。

市町村は投資的経費が配分されると、まず過去に発行した地方債の公債費をこれから控除しなければならない。但し、公債費のうち、需要額に別途算入されているものは除くことができ、しかも通常公債費は標準財政規模の20%を下回るから必ず投資的経費に充当できる財源が残る。これを建設事業に配分するが、将来の事業のために積立金として支出する場合と、当該年度の建設事業に充てる場合が考えられる。

後者の建設事業を実施する場合には、これに充てる一般財源を決定することになるが、一般財源で確保できない事業費については地方債で確保することになる。この際、一般財源を多く充当すれば、地方債の発行は少なくなり、後年度の公債費負担も軽減できる。しかし、一般財源を少なくすると、地方債が増加するから将来の公債費負担が拡大し、標準財政規模に占める公債費の割合が上昇する。投資的経費が標準財政規模の20%程度に決まっていれば、その中で公債費の比率が増加すると、建設事業に振り向けることのできる財源は減少する。つまり、20%ルールを維持すると、公債費と投資的経費はトレードオフの関係になり、この仕組みの中で市町村はそれぞれの選択を行うことになる。

仮に市町村が積極的に地方債を発行し続けると、起債制限比率が20%を超える可能性が出てくる。この場合自治省がこの市町村の財政運営を管理することになるが、多くの市町村は通常これを回避したいから建設事業を抑制することになる。

このように見ていくと、20%ルールは、市町村にある程度の裁量を与えながら、地方債制度の安定性を確保していくには合理的な仕組みであると言える。市町村には、事業の実施時期や実施場所に対する裁量があり、一般財源と地方債の比率を決定することができる。こうした裁量は、直轄事業負担金や国の補助事業ではほとんど存在しないが、国の計画に計上されている地方単独事業の場合には事業費の節約努力や、経費の負担割合などに市町村の自由度があると考えられる。実施時期については計画期間内にある程度実施する必要があるかもしれない。これに対して、市町村の庁舎施設などはこれらの事業に比べると、大きな裁量が市町村に与えられている可能性が高いし、地方単独事業で節約努力を行えば、その節約分が別の事業費に充当できるかもしれない。このように20%ルールは地方債制度を安定させ、国の社会資本整備の長期計画に計画性を与えながらも、市町村の財政運営にもある程度の裁量がある。この点からも20%ルールはかなり合理的な仕組みであると言えるだろう。

### 6.3.3 投資的経費の運用ルールの問題点

起債制限比率20%の運用ルールは社会資本が決定的に不足していた時代に形成されたものである。しかし、これがある程度充足し、さらに対人サービスへとシフトしていく時

代にあって、その仕組みが過大な財政移転を生んできたという批判は的を射ているかもしれない。

経常経費の算定では地方独自の行政サービス<sup>21)</sup>はほとんど見込んでおらず、国が指示するサービス供給に盲従すると、交付団体である市町村の場合、余剰金はほとんど残らないと考えられる<sup>22)</sup>。だが、こうした不足を投資的経費が補い、さらにこれが財政錯覚と判断できるような過剰な財政移転や需要額の膨張をもたらしてきた可能性はある。

この観点から起債制限比率 20%の運用ルールの問題点を 2 点指摘しておきたい。1 点めは市町村における行政サービスに質的な変化が生じる中、運用ルールが必ずしもこれに対応してこなかった問題である。市町村が対人サービスにシフトすれば、人件費など経常経費が拡大することは当然としても、投資的経費とのリンクが修正されてこなかった。経常経費が投資的経費を拡大させる仕組みは経常経費の拡大が著しいだけに過剰な財政移転の原因となってきたことを示唆している。

行政サービスが対人サービスにシフトすると、標準財政規模の拡大を通じて投資的経費を増加させる。これによって投資的経費は過剰になるが、同時に国の社会資本の整備計画も拡張することになる。標準財政規模の 20%を確保することは地方債制度を安定させるためであるから、この仕組みを維持すれば、標準事業費は標準財政規模に合わせて決定されていく。これが国の長期計画における地方単独事業に反映されれば、長期計画も過剰な建設事業を位置付けることに寄与する。つまり、20%ルールは国と地方、双方の投資的経費を同時に拡張する効果があったと言えるだろう。

2 点めは補助率の引き下げが投資的経費を押し上げる構造になっていたことである。補助率が、例えば 9 割から 5 割に引き下げられると、4 割分が需要額の経常経費に算入されるが、これが標準財政規模の上昇を通じて投資的経費をその 25%拡大させてしまう。これにより需要額全体では 5 割分増加するのである<sup>23)</sup>。

地方分権による国庫補助率の引き下げや地方への事務移譲が行なわれると、その経費の 125%の需要額が新たに増加してしまう。これは地方分権等の時代背景の下では問題のある仕組みであったと考えざるを得ない。

ここでは、投資的経費の運用ルールを起債制限比率 20%に求めて検証した。これは地方債制度の信用力を保障することを目的とした仕組みであり、市町村の償還能力を担保するために地方交付税制度が投資的経費を配分することで保障してきたものと考えられる。だが、一方で需要額の自己増殖的な仕組みとして機能し、これが投資的経費の拡大に寄与してきた可能性が高い。実際、投資的経費では 80-2000 年度の需要額における増加額 25.2%に対し、このルールによる増加がその 90.5%(需要額全体に対する割合は 22.8%)を占めて

21) ここでいう地方独自の行政サービスとは法律を根拠とする事務以外で、地方単独事業のうち、主に条例に基づいた事務である。

22) 国庫補助で常に超過負担が問題となっていたことから明らかで、国の経費見積もりは常に過少であった可能性が高い。石原(2000)では、需要額の算定で国庫支出金の地方負担分については独自の算定は行わないため、超過負担の問題は解消されないと述べている。

23) ここでは補正係数の影響は考慮していない。

いる。つまり、投資的経費の増分のほとんどがこのルールによって増加してきたことになる。これが生じてきた最も大きな理由は社会資本整備に深刻な不足が生じていた時代に制度化されたルールを經常経費が膨張していく時期に維持してきたことである。これが過大な財政移転と批判される要因となってきた可能性は高いといえる。

## 第7節 財源保障の充足とルールに基づく運用の影響

70年代後半に「地域政策」の財源保障が充足すると、需要額の算定でもルール化が進化した。本章では需要額の拡大に寄与したルールを特定してきた。これらを踏まえ、本章の結論として2つの点について分析する。1つは特定したルールによって拡大した需要額を具体的に推計し、これを評価することである。これによってルールに基づく運用が需要額の算定において支配的であったことを確認する。2つめはルールに基づく運用を前提に需要額と収入額の連動性を再検討することである。2章で示した需要額と収入額の連動性は80年度以降も比較的高い水準を維持している。財源保障が重視されると、需要額は収入額とは関係なく決定される。この場合、需要額と収入額の連動性は低下するが、本章ではこの2章の結果を再検討し、これを修正してみたい。

### 7.1 80年度以降のルールに基づく運用とその効果

地方交付税制度は、財源保障の規定から他の地方制度との連携を図ってきた。これは単位費用の算定に顕著であり、そのすべてが「地域政策」を維持するための経費であると言ってよいだろう。本章で取り上げた運用は、省庁別シェアを除けば、法律に基づく運用であった。財源保障を実現するために整備された法律の中で特に需要額の拡大に寄与してきたと考えられる法律を特定し、これを検証してきた。ここで扱った運用が需要額の拡大に与えた影響を評価することが7.1項の目的である。

本章で扱ったルールに基づく運用によって増加した需要額を整理したのが表4-13である。「經常経費」には「給与費等」と「厚生労働費(除給与費等)」の増加額を掲載し、「投資的経費」には20%ルールに基づく投資的経費の増加額を示している。投資的経費ではルールに基づいて拡大した給与費等と厚生労働費(除給与費等)の影響も別途算定している。そして、「需要額増加額」にはこれらの經常経費と投資的経費の総額を掲載している。ここでは經常経費と投資的経費の合計を「ケース1(①+②)」に記し、これに「公債費等」を加えた額を「ケース2(①+②+④)」に掲載している。既に指摘したように需要額に計上されている公債費は国の制度等に伴って発行されたもので、明らかにルールに従って計上された公債費である。この理由から公債費を加えたケースを示している。

これらを改めて見ていこう。まず、給与費等需要額では給与単価が国家公務員の給与に準じて決定されてきた。これは地方公務員法24条と国家公務員法64条から導出された運用であり、職員数に対しては省庁別シェアが強い制約となってきたことを明らかにした。

省庁別シェアは強い制約だが、その前提に「地域政策」の執行体制として確保すべき職員数が存在してきたことがある。つまり、「地域政策」の財源保障を国に課しているから、

その経費算定には当然組織の執行体制は含まれているはずであり、そのための経費を計上する必要がある。このことが職員数の決定の前提にあるが、その一方で特定の職員数の膨張圧力に対して省庁別シェアを設定することで一定の制約を加えてきた可能性もある。

表 4-13 ルールに基づく運用による需要額の増加額（80-2000 年度）

単位：10 億円、%

項目	80-90	90-2000	80-2000
経常経費			
給与費等	3,236	1,465	4,701
厚生労働費(除給与費等)	864	1,388	2,252
経常経費小計(①)	4,100	2,853	6,953
対経常経費比率(①/⑥)	75.6	60.5	68.5
対需要額比率(①/⑤)	47.1	40.8	44.3
投資的経費(20%の場合)			
標準財政規模を基準(②)	2,126	1,435	3,561
うち①の経常経費分(③)	1,025	713	1,738
対投資的経費比率(②/⑧)	98.3	79.8	89.9
構成比(③/②)	48.2	49.7	48.8
対需要額比率(③/⑤)	24.4	20.5	22.7
公債費等(④)	1,116	484	1,600
需要額増加額			
ケース 1 (①+②)	6,226	4,288	10,515
対需要額比率((①+②)/⑤)	71.5	61.3	66.9
対 3 費目比率((①+②)/⑦)	94.7	82.2	89.2
対需要額比率((①+②)/(⑥+⑧))	82.0	65.8	74.5
ケース 2 (①+②+④)	7,343	4,772	12,115
対需要額比率((①+②+④)/⑤)	84.3	68.2	77.1
需要額増加額(実績値)(⑤)	8,707	7,000	15,707
経常経費増加額(実績値)(⑥)	5,427	4,717	10,144
3 費目増加額(実績値)(⑦)	6,572	5,218	11,791
投資的経費増加額(実績値)(⑧)	2,164	1,799	3,963

これら 2 つの法律と省庁別シェアによる運用ルールで、給与費等需要額は増大してきた。そして、その増加額は 80-2000 年度に給与単価が倍増したことから 4.7 兆円であり、このうち 3 分の 2 は 80-90 年度に増加している。

厚生労働費(除給与費等)では国庫負担金の市町村負担分と繰出金を対象にルールに基づく経費を抽出した。ここでの運用ルールは地方財政法 10 条、11 条、11 条の 2 によって決定されている。これらをルールとして、80 年度から 2000 年度までにこれによって増加した厚生労働費(除給与費等)を算出すると、補助率の引き下げなどの影響も手伝って 2.3 兆円の増加を見ている。これは 80 年度の当該需要額が 2000 年度に 6.9 倍になったことを意味している。この経費は特に 90-2000 年度の増加額が大きく、80-90 年度の 1.6 倍の金額が追加されている。

経常経費の膨張は標準財政規模の増嵩を通じて投資的経費の拡大を促す効果がある。こ

の効果は地方財政法5条の4を根拠とした起債制限比率20%に起因したもので、投資的経費ではこの起債制限比率から派生したルールを取り上げた。これは地方債制度の安定性を確保するための仕組みであるが、同時に社会資本整備の長期計画にも実効性を与える仕組みでもあった。このルールによる増加額は80-2000年度で3.6兆円になり、投資的経費の増加額の89.9%を占めている。20%ルールの影響は80-90年度には全体の98.3%であり、ほぼこれだけで投資的経費の増加額を占めている。ルールに基づく投資的経費の増加額は需要額全体に対する比率で見ても、80-90年度が24.4%、80-2000年度の通期で捉えても22.7%となっている。そして、この投資的経費の半分は給与費等と厚生労働費(除給与費等)によって引き起こされていたことが分かる。

本章では80年度以降を対象にルールに基づく運用を抽出し、これが需要額の拡大に与えた影響を検証してきた。法律としては6つの条文を特定し、省庁間のルールも含め、その影響を定量的に明らかにした。80-2000年度に需要額は15.7兆円増加しているが、このうち10.5兆円、66.9%が特定したルールによる影響であることが分かった。特にルールに基づく運用を特定した3つの費目に限定すると、80-90年度で94.7%、90-2000年度で82.2%、80-2000年度では89.2%となっており、3つの費目全体に占める特定したルールの影響は極めて大きくなっていることが分かる。

全需要額に含まれている公債費等は既述したように政府の政策に伴う地方債の償還費であり、これを含めるとさらに10%上昇することになる。あるいは経常経費と投資的経費の増加額に占めるルールに基づく需要額の割合を求めると、74.5%となり、いずれも4分の3程度を占めている。単位費用の積算基礎は「地域政策」に基づいて決定されており、国の予算単価にリンクしていることを考えれば、ここで検討した経費以外にも法律に基づく増加額が多くを占めていると見るべきだろう。実際、経常経費のうち、土木費を除けば80年度から2000年度の単位費用の伸び率と需要額の伸び率はほぼ一致しており、単位費用の影響は大きくなっている。そして、この単位費用は専ら「地域政策」を対象に算定してきたから、需要額の拡大は「地域政策」に起因していたことになる。

70年代後半の超過負担の是正によって単位費用が膨張し、需要額の算定においても70年代までに重要な役割を果たしていた裁量的運用は失われていった。地方制度を法律に基づく運用へと誘導したのは自治省であり、80年になって伯仲国会から脱却した後もこうした運用を維持するインセンティブは存在していた。一方、80年代に入ると、高齢化社会に対応した社会保障制度が定率の国庫負担金を伴って厚生労働費で新設され、地方分権に向けた動きの中で補助率の引き下げが行われる。その結果、経常経費が直接的に増加するとともに、省庁別シェアの維持などによって職員数の削減が抑制されることで、需要額の拡大が引き起こされてきたと言えるだろう。さらにこれらの経常経費の膨張が標準財政規模の拡大を通じて投資的経費を押し上げてきたという事実も重要である。本章で特定したルールに限定しても、これが80年度から2000年度までの需要額の拡大に果してきた影響を極めて大きいことが分かった。「地域政策」の財源保障が充足する中、需要額はルールに基づく運用によって拡大してきたと見てよいだろう。

## 7.2 ルールに基づく運用と需要額と収入額の連動性の変化

### 7.2.1 修正需要額の算定

2章4節では需要額と収入額の連動性について経年的に検討し、同章7.2項、7.3項では地方財政対策について詳細に見てきた。前者では需要額と収入額の連動性を6ヵ年の相関係数から把握し、これを図2-3に示した。図では75年度から相関係数の低下が始まり、83年度までは低い水準となっていた。しかし、84年度に相関係数が0.8を回復すると、その後は98年度に0.8を割り込むまで比較的連動性を確保していることを見てきた。80年度以降、需要額の算定はルールに基づく運用へと転換し、地方財政対策が頻発したにも係わらず、需要額と収入額には強い連動性が維持されていたのである。

地方財政対策は交付税財源で財源不足額が補填できない場合に実施されてきた。地方財政対策は55年度に初めて実施された時から地方交付税の総額に係わる立法措置を講じることで、その総額を変更している。自民党が東京都知事選挙に敗北した67年を契機に地方財政対策は一般会計の負担軽減を目的に加え、複雑化していたことを示した。そして、75年度の補正予算から地方財政対策が膨張していくと、債務の分散化による地方交付税の補填方法が確立している。

地方財政対策と需要額の間を改めて確認しておきたい。第6条の3第2項の規定に関して、石原・遠藤(1986)は国税の一定割合から求められる普通交付税と財源不足額を比較する際に財源不足額の算出には臨時地方財政特例交付金や借入金とともに起債振替措置も含める必要があると説明している<sup>24)</sup>。このことは需要額の算出に際しても臨時地方財政特例交付金<sup>25)</sup>や借入金、起債振替措置を考慮しなければならないことを意味している。これらの補填方法を踏まえ、地方財政対策によって修正された市町村の需要額の総額を「修正需要額」とすると、収入額との差額は図4-4のように補填されることになる。75年度以降の補填方法に係わるデータは主に『地方財政要覧』に「財源不足とその補てん措置」として掲載されている。さらに同書には「地方交付税算定基礎」が掲載されており、交付税財源に加減された財源の詳細が説明されている。

当初予算を対象に修正需要額を考えると、図中「交付税財源」とは法定された国税の一定割合のことであり、裁量的運用が中心であった時期は需要額と収入額の差額はほぼこれに一致していた。地方交付税の総額を拡大する際には、交付税財源に借入金や国の一般会計などから特例措置として財源が追加される。この追加された財源が普通交付税として地方団体に配分される場合、公表される需要額は交付税財源にこれらを加えた総額となる。つまり、図中の「需要額」は実際に公表されている需要額である。

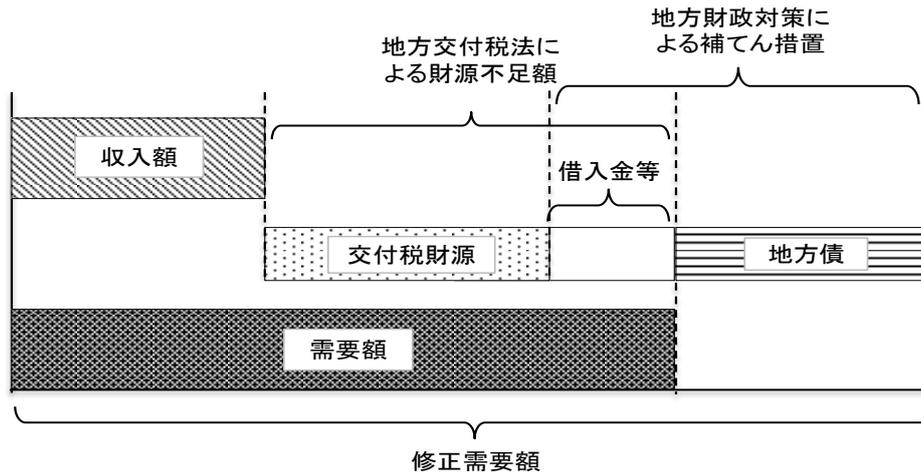
さらに一般財源として確保しなければならない投資的経費の一部は、財源確保が困難な場合地方債として配分されてきた。仮に地方債による調達が十分に可能であれば、極端な場合20%ルールで確保する必要がない投資的経費は全額地方債に振り替えることができ

<sup>24)</sup> 石原・遠藤(1986)88～89頁参照。

<sup>25)</sup> 交付税及び譲与税配付金特別会計に債務がある場合、その償還に充当されるから、これらがすべて需要額の増加に寄与するわけではない。

る。これによって一般会計の負担は一時的に軽減でき、交付税及び譲与税配付金特別会計でも債務の蓄積を回避できる。地方財政対策はこの修正需要額を確保するために実施され、現金部分については需要額を拡大して普通交付税として、これ以外は地方債を充てて、地方団体に配分されてきたのである。これを地方財政対策が深刻化した 94 年度から 98 年度で整理したものが表 4-14 である<sup>26)</sup>。

図 4-4 地方財政対策と普通交付税との関係



資料：地方財政要覧、石原・遠藤(1986)

この表は都道府県と市町村を含む地方団体全体を対象としている。なお、地方債は当初予算の地方財政対策を掲載している石原(2000)を利用し、これ以外は『地方財政要覧』の地方交付税算定基礎を利用した。

図 4-4 の交付税財源に相当するのが表の「交付税財源等」であり、借入金等に対応するのが「借入金等」である。図の地方債はそのまま表の「地方債」となる。これらが地方財政対策を反映した需要額と修正需要額の関係である。

次に表では地方団体全体の「需要額」と「修正需要額」、「収入額」を掲載している。これらは財源不足団体に財源超過団体を加えたものであり、この前年度との差額をそれぞれ「差分」に計上している。なお、図 2-3 ではこの需要額と収入額のそれぞれ差分から相関係数を求めている。従って、ここでは地方債を考慮していない。

表を見ると、収入額の差分は 97 年度まで拡大し、98 年度に増加額が縮小している。需要額の差分はほぼ収入額の変動と連動しているが、修正需要額は 97 年度には増加額が大幅に減少し、98 年度にさらに縮小している。この変動を見る限り、需要額に比べると、修正需要額の変動は収入額とは異なっていたことが分かる。つまり、地方団体全体で見ると、修正需要額より需要額の方が収入額と連動しているように見える。

<sup>26)</sup> 図では地方特例交付金等が修正需要額に含まれるにも係らず、便宜的に省略されている。地方特例交付金等は、地方交付税法による財源不足額に含まれないが、地方財政対策による財源補てん措置には含まれる。

表 4-14 地方財政対策に伴う需要額の拡大(当初予算)

単位：年度、億円

年度	94年	95年	96年	97年	98年
地方交付税総額	155,020	161,529	168,410	171,276	175,189
交付税財源等	125,818	130,344	127,648	154,141	155,702
交付税財源	136,183	136,141	128,866	151,210	155,702
繰越分等	-10,365	-5,797	-1,218	2,931	
借入金等	29,202	31,185	40,763	17,135	19,487
特例措置分	1,760	1,810	8,391	3,600	3,000
借入金	27,042	29,366	32,067	12,431	14,483
その他	400	9	305	1,104	2,004
地方債	25,661	30,216	36,731	31,900	25,140
需要額	406,032	416,210	428,699	444,847	457,516
差分		10,177	12,489	16,149	12,669
修正需要額	431,693	446,426	465,430	476,747	482,656
差分		14,732	19,004	11,318	5,909
収入額	269,714	273,205	278,369	292,919	297,961
差分		3,490	5,164	14,550	5,042

注1：繰越分等には繰越分と精算分を含む。

注2：借入金には借入金等利子充当分を含む。

資料：地方財政要覧、石原(2000)

## 7.2.2 修正需要額と収入額の相関性の推移

公表されてきた需要額には借入金など現金部分が含まれるが、需要額に算入すべき地方債は含まれていない。従って、需要額と収入額の連動性には修正需要額を使用する必要がある。図 2-3 は当初予算の相関を図示しているから、同じ条件で比較するため、当初予算における地方財政対策の地方債発行額を石原(2000)から把握した。但し、75年度以前について、こうしたルールは存在しないため、これに対応した地方債を特定することは容易ではない。

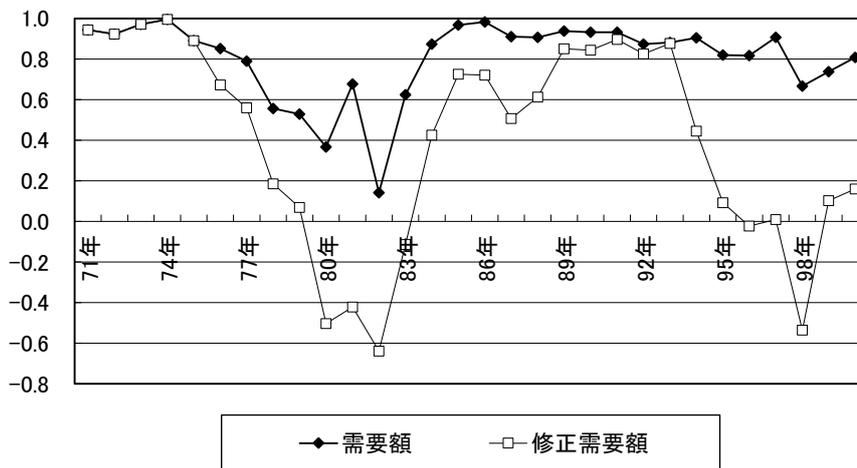
67年に東京都が革新自治体になると、地方税では恒常的に減税が実施され、これを地方債で補填する運用が始まる。地方税の減収を補填するのも地方交付税の役割であることを考えれば、この種の地方債は修正需要額の対象に加える必要があるかもしれない。しかし、この種の地方債を地方債全体から特定して選別することは難しいため、ここでは76年度以降についてのみ地方債を需要額に追加することとした。

修正需要額と収入額に関して年度間の差分を取って相関係数を算出したものが図 4-5 にある「修正需要額」である。これは2章の場合と同様に6カ年のデータを使用している。なお、石原(2000)にある地方債は都道府県と市町村を合算しているから、対象となる地方債の各年度の発行実績に基づいて都道府県と市町村の比率を求め、これに乗じることで市町村分を算出した。抽出した地方債はその年度によって異なるが、財源対策債、財政対策債、減税補てん債、減収補てん債、調整債、臨時財政特例債である。

図 4-5 では2章の結果と比較するため、これを「需要額」として提示している。修正需要額による相関係数は需要額に比べると、明らかに連動性を欠いている。80年度以降、相

関係数は負の相関を持つようになるが、これは収入額の増加額が低下する中、修正需要額の増加額が高い伸びを示した結果であった。しかし、80年に伯仲国会が終了し、翌81年度にこの2つの相関係数の差は1.099というこの時期最大の値を記録すると、段階的にその差を縮小しながら、修正需要額と収入額の連動性は1に近づいている。

図 4-5 修正需要額と収入額の相関係数の推移 (71-2000 年度)



資料：地方財政、地方財政統計年報、石原(2000)

89年度から93年度までは修正需要額の相関係数は需要額のそれと大きな差がなくなってきたおり、大幅な改善が見られる。これは89年度に交付税財源を国税5税に拡大したため、財源保障機能が回復され、地方財政対策を実施する必要がなくなったことが理由である。しかも、好景気による好調な税収の伸びに支えられ、74年度までに存在していた裁量に類似した運用が抽出できたと考えられる。先行研究の東(2000)が指摘した税収の伸びに需要額を合わせる裁量はこの時期を対象として分析していた可能性がある。

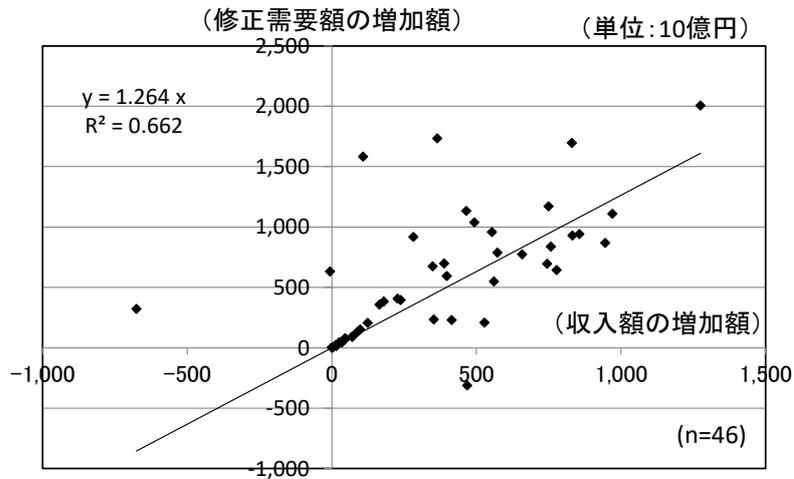
94年度以降再び修正需要額と収入額の連動性は大きく、しかも急速に失われていく。これは地方財政対策が急増する時期であり、これを考慮した修正需要額では収入額との連動性が低下している。一方で、地方財政対策による巨額の地方債を含まない需要額では依然高い連動性を保つことになる。

次に修正需要額と収入額の長期的関係を散布図にしたものが図4-6である。これは図2-1に対応しており、その決定係数が0.834であったのに対して、図4-6では0.662にまで低下している。つまり、修正需要額を利用すると、収入額との連動性は大幅に低下する。この結果は、需要額が収入額に合わせて調整されてきたとは少なくとも言えないだろう。

図4-5に加え、図2-1と図4-6を比較すると、70年代後半以降でルールに基づく運用が一般化した結果、実際には需要額と収入額の連動性が大きく失われていたことを示している。このことは収入額ではなく、法律等で規定されたルールに従って需要額が拡大してきたことの当然の結果であった。これらは需要額がルールに基づく運用に転換したことによって収入額との連動性を失っていったことを明確に示す結果となっている。

「地域政策」に対する財源保障が充足していく過程で需要額と収入額の連動性が大幅に低下する。需要額が財源保障を充足するために算定しているとするれば、この結果は財源保障の充足を支持するものである。また、図 4-5 で 74 年度以前と 80 年代以降の需要額の相関係数は 1.0 を下回る水準で推移しているのに対し、修正需要額はこれより低い水準となっていたことも財源保障が概ね充足していたことと整合的な結果となっている。これらの結果から 80 年度以降「地域政策」の財源保障がほぼ維持されていたと見ることができるだろう。

図 4-6 修正需要額と収入額の分布 (55-2000 年度)



注：74 年度までは図 2-1 と全く同じデータを使用している。  
資料：地方財政、地方財政統計年報、石原(2000)

## 第5章 地域政策に対する財源保障とその執行に関する計量分析

### 第1節 本章の目的

国が制度化し、地方公共団体（以下、地方団体という）が運用する地域政策（以下、「地域政策」と略す）に対して、地方制度は国に法制化と財源保障を義務付けてきた。本研究は地方制度が国に義務付けた2つの制約を取り上げ、その運用の変遷を検討してきた。これらの規定は47年に導入され、52年に確立している。このうち、財源保障を担う地方交付税制度は54年度に運用を開始した。1章では地方財政制度の基本法を対象に「地域政策」の運用に係る条文を整理した。基本法では、地方自治法232条2項と地方財政法13条1項で委任事務に対する財源保障を国に義務付けている。地方交付税制度はこれを実現するために制度化され、地方交付税法2条7号により財源保障の対象は委任事務から、公共事務で法律を根拠とする事務にまで拡大している。

基準財政需要額（以下、需要額という）はこれらを算定対象とするが、財源保障機能の正確な評価は困難なため、本研究では需要額算定のルールに着目して検証してきた。これにより制度運用当初には全く不十分であった財源保障機能が70年代後半に大きく改善していたことを示した。ルールが精緻化された80年度以降、ルールに基づく運用が需要額拡大の中心となり、地方財政対策も頻発、巨額化したことから、地方交付税制度では財源保障機能がほぼ充足していると結論付けた。これは「地域政策」の財源保障も充足したことを意味するが、これによって戦後構築された地方制度の運用は概ねその主旨に則して執行されているという結論を導出した。

「地域政策」に対する財源保障の変遷を踏まえ、本章では2つの計量分析を実施する。

1つは「地域政策」の財源保障が充足したことによる一般会計への影響である。3章では需要額の算定が裁量からルールに転換する過程で、地方財政対策が急増し、国債発行も膨張したことを明らかにした。これは財源保障を充足するために地方への財政移転を大幅に拡大したことが原因であり、その財源を国債と地方財政対策が負担した結果であった。財源保障を充足させ、「地域政策」を増加させれば、一般会計の負担は必ず拡大する。地方財政対策は負担を後年度に移転するとともに、これを地方にも負担させるスキームになっていた。しかし、地方財政対策が慢性化すると、地方が債務を返済すると、返済額がそのまま財源不足額に追加されることになる。この場合、結局その負担のほとんどは一般会計に帰着していくことになるだろう。「地域政策」に対する財源保障と一般会計は密接に関係してきたことを踏まえ、本章では計量分析を利用して一般会計に対する「地域政策」の財源保障の影響を検討していく。この分析により財源保障が一般会計に大きな負担を課していることを確認するが、このことは逆に「地域政策」に対する財源保障が概ね充足していることを確認することができるだろう。

計量分析の2つめは、地方団体が個々の団体単位で「地域政策」を実施しているかを検証している。地方財政制度の基本法では「地域政策」の実効性を高める規定が整備されている。地方自治法232条1項は「地域政策」に対する経費支出を地方団体に義務付け、地

方財政法 3 条 1 項では法令に従って予算を編成することを要求し、地方交付税法 3 条では法律に基づくサービス水準の確保を課している。これらはいずれも地方団体に対して「地域政策」を法律に従って処理することを義務付けている。しかも、地方自治法 177 条 3 項では「地域政策」の予算を議会が減額した場合でも一定の手続きを経ると、首長は法律に従って支出できることになっている。「地域政策」の運用が適正に行われない場合には地方財政法 25 条 2 項で国庫支出金の返還を、同法 26 条では地方交付税の返還を求めることができるとし、地方交付税法 20 条の 2 第 3 項では「地域政策」の所管省庁が自治省に対して地方交付税の返還を要請できると規定している。これらの規定はいずれも地方団体に「地域政策」の運用を強く促す役割を果たしてきたと言えるだろう。

地方制度を介した「地域政策」の運用は、所管省庁による「地域政策」の運用に対して自治省の運用である。自治省が所管する地方財政制度の基本法には「地域政策」の執行を担保する条文が多く含まれている。一方、所管省庁は所管の「地域政策」が実現するように制度設計しているはずである。つまり、「地域政策」の運用の 2 重構造はいずれもその目的は実効性を担保することにあつたと言える。本章の計量分析は地方団体の歳出を分析することで、地方団体が「地域政策」を運用していることを確認することであり、これが 2 つめの課題である。

1 章では財源保障を確保するため、地方財政措置を使用していることを指摘した。地方財政措置によって地方団体ごとに算出された「地域政策」の事業費は一般財源と特定財源に分割できる。地方財政措置は標準的な財源措置であるが、仮に地方団体がこれに従って財政運営を行うと、例えば地方財政措置で 5 割を一般財源としていけば、個々の地方団体の「地域政策」でも 5 割が一般財源となる。この一般財源が必要額に算入され、貝塚・本間他(1986)、中井(1988)等から人口と面積で説明できることが明らかになっている。この場合、特定財源の算定方法がどうであれ、歳出は人口と面積で高い説明力が確保できる。これらを「地域政策」の運用の特徴と捉え、地方団体の歳出からこれらの特徴を抽出することで、歳出の内訳からも「地域政策」の運用が実現しているかを評価している。

本章の構成は以下のとおりである。地方への財政移転と一般会計の関係については 2 節で検証し、「地域政策」が実際に実施されているかは 3 節で検討している

## 第 2 節 財源保障機能の計量分析

### 2.1 検討の目的

3 章では 70 年代後半における財政運営を見たが、この過程を改めて確認していく。図 3-1 では地方交付税、国庫支出金、地方財政対策による一般会計の軽減額を合算して国税等に対する比率を算出し、その推移を示した。この比率は 75 年度の 51.7%から 76 年度には 75.8%に急増し、79 年度には 82.9%にまで上昇している。さらにこれらに国債費を加えた額を国税等から控除し、この額では 76 年度以降国家公務員の給与費すら確保できなくなっていたことを図 3-2 で明らかにした。この結果、地方財政対策は 75 年度当初予算のゼロから 79 年度には 4.1 兆円に急増し、国債発行額も 2 兆円から 15 兆 2,700 億円に膨

張した。特筆すべきは特例国債で、75年度当初予算でゼロであったものが79年度当初予算では8兆円に膨れ上がっている。特例国債は65年度補正予算で初めて発行されたが、このときは建設国債で発行することも可能であったことを考慮すると、実質初めての特例国債が75年度補正予算で発行されたのである。そして、4年後には8兆円に急増するが、この間「地域政策」に対する財源保障は大きく拡充され、さらに80年度以降需要額の算定はルールに基づく運用が継続していたことを見てきた。

76年度以降この財政運営をコントロールしていたのが財政収支試算と地方財政収支試算であった。これら2つの試算は昭和50年代前期経済計画の財政収支に基づいて作成されていたから昭和50年代前期経済計画に従って運営されたと見ることもできる。3章では地方財政収支試算の歳出総額と国庫支出金を実際の地方財政計画と比較したが、79年度までは歳出総額で最大2.5%、国庫支出金で最大1.3%の違いしかなかった。地方交付税と国庫支出金の一般会計に占める割合が70年代後半に急増したが、少なくとも国庫支出金については地方財政収支試算に従っていたことになる。

一方、地方財政収支試算では地方交付税は明示されず、一般財源として一括されている。だが、この伸びは国庫支出金を上回っていたから地方財政収支試算は地方交付税の伸びも大きく見込んでいたはずである。この場合、国庫支出金と地方交付税が急増することが地方財政収支試算の前提であり、さらに財政収支試算もこの国庫支出金と地方交付税を前提に作成されていたことになる。財政収支試算の歳出は実際の一般会計の規模とほとんど差がないから一般会計の膨張は地方への巨額の財政移転の結果ということになるが、この財政運営は計画的に実施されていたのである。つまり、「地域政策」に対する財源保障の充足は76年には受け入れられ、その後計画的に実現していたことになる。

地方財政収支試算では地方交付税と国庫支出金で高い伸びを見込み、財政収支試算はこれを前提に作成されている。一方で、これら2つの試算の根拠であった昭和50年代前期経済計画は計画期間中に特例国債をゼロにすることを政策目標に掲げていた。つまり、この経済計画の財政収支は、巨額の財政移転を実現しつつ、国債発行額を計画的に削減していく計画であった。本節では昭和50年代前期経済計画のこの仕組みを明らかにする。そして、これを利用して「地域政策」の財源保障と国債発行の関係を考察していく。

次に昭和50年代前期経済計画から抽出した国債発行のメカニズムを、国債発行が始まる65年度から東日本大震災の直前の2010年度までを対象に適用し、「地域政策」に対する財源保障の充足状況を考察する。ここではそのために2つの分析を行っている。1つは国税等に対する地方への財政移転額と国債費の合計額の割合の推移を把握し、これを分析している。2つめは国債発行額を地方への財政移転額と国税などから計量分析を行っている。これら2つの計量分析から「地域政策」の財源保障の充足状況を評価している。

## 2.2 昭和50年代前期経済計画における国債発行メカニズム

### 2.2.1 財政収支試算と地方財政収支試算のデータ

ここでは昭和50年代前期経済計画が国債発行額をいかに決定していたかを把握するが、

既に図 3-1、図 3-2 はこうしたメカニズムを示唆している。作図において地方交付税、国庫支出金、国債費を取り上げているが、一般会計でこれらが増加すると、国の歳出に直接制約を加える。これを2つの財政収支試算から確認することになるが、まず76年に作成された財政収支試算と地方財政収支試算のそれぞれケースIに基づいて昭和50年代前期経済計画が想定した国債発行メカニズムを抽出していく。使用するデータを整理すると、表5-1と表5-2となる。前者は76年に国会に提出された財政収支試算であり、後者は地方財政収支試算である。

表 5-1 76年の財政収支試算（ケースI）

単位：兆円

	公共投資	振替支出	その他	歳出	国債費	歳出合計
75年	3.96	4.84	10.94	19.74	1.10	20.84
76年	4.39	5.93	12.31	22.63	1.67	24.30
77年	5.12	6.88	14.16	26.16	2.33	28.49
78年	5.97	7.99	16.29	30.25	3.02	33.27
79年	6.97	9.01	18.24	34.22	3.74	37.96
80年	8.13	10.17	20.43	38.73	4.42	43.15
	税収	税外・他	歳入	公債金	特例国債	歳入合計
75年	13.80	1.56	15.36	5.48	2.29	20.84
76年	16.14	0.88	17.02	7.28	3.75	24.30
77年	20.06	0.90	20.96	7.53	3.41	28.49
78年	24.94	0.95	25.89	7.38	2.57	33.27
79年	29.79	1.00	30.79	7.17	1.55	37.96
80年	35.58	1.05	36.63	6.52	0	43.15

注1：75年度は補正予算の実績、76年度は当初予算の見込額である。

注2：特例国債は公債金の内訳である。

資料：財政調査会(1976)

表 5-2 76年の地方財政収支試算（ケースI）

単位：兆円

年度	公共投資	振替支出	公債費	その他	歳出	—
75年	7.44	2.55	0.96	11.08	22.03	
76年	8.48	3.02	1.40	12.36	25.26	
77年	9.61	3.54	1.78	14.22	29.15	
78年	10.90	4.14	2.19	16.35	33.58	
79年	12.35	4.71	2.50	18.31	37.87	
80年	14.01	5.36	2.80	20.51	42.68	
年度	一般財源	国庫支出金	地方債	他の収入	歳入	要調整額
75年	12.52	5.82	2.49	1.20	22.03	
76年	14.37	6.46	2.92	1.51	25.26	
77年	16.10	7.50	1.89	1.74	27.23	192
78年	19.70	8.70	2.14	2.00	32.54	104
79年	23.24	9.94	2.43	2.24	37.85	2
80年	27.51	11.36	2.76	2.51	44.14	

注：75年度は補正予算後の実績、76年度は当初予算の見込額である。

資料：国の予算

地方財政収支試算では要調整額が計上され、特例国債同様 80 年度にこれが解消されている。これは地方財政対策に該当するが、表中 75 年度と 76 年度には計上されていない。実際にはいずれの年もこれが実施されており、表には地方財政対策後の計数が掲載されている。

### 2.2.2 地方交付税の推計

上記の表には地方交付税が掲載されておらず、この額を特定するため、地方交付税を推計していく。地方交付税は地方財政収支試算では一般財源に含まれているが、地方財政計画の一般財源は通常地方税、地方譲与税、地方交付税で構成されている<sup>1)</sup>。76 年の地方財政収支試算の一般財源もこれに従うと捉え、一般財源を表 5-3 に整理した。表には一般会計と地方財政計画の地方交付税における実績値を合わせて掲載している。

地方財政計画の地方交付税を地方財政収支試算の一般財源で除した割合を「(2)/(1)」に掲載した。75 年度が 35.4%、76 年度が 36.1%、77 年度が 35.4% でかなり安定しており、この比率は 78 年度まで維持されている。79 年度にはこの比率は低下するが、これは 79 年度が新経済社会 7 カ年計画に則して決定していたこと、地方財政対策によって地方交付税の額が変動していた可能性を考慮する必要がある。

表 5-3 一般財源と地方交付税の推移

単位：兆円、%

	一般財源	地方交付税			
	試算(1)	計画(2)	(2)/(1)	会計(3)	(3)/(1)
75 年度	12.52	4.43	35.4	4.41	35.2
76 年度	14.37	5.19	36.1	3.81	26.5
77 年度	16.10	5.71	35.4	4.62	28.7
78 年度	19.70	7.04	35.7	5.40	27.4
79 年度	23.24	7.69	33.1	5.29	22.8
80 年度	27.51	8.08	29.4	6.55	23.8

注：試算とは地方財政収支試算、計画とは地方財政計画、会計とは一般会計のことである。  
資料：国の予算

これに対して、一般会計に計上されている地方交付税は交付税率を乗じた法定額であるが、76 年度、79 年度に大きく低下している。年度間の変動も地方財政計画が 1% 未満で推移しているが、一般会計では数%の規模で変動している。こうして比較すると、地方財政収支試算と地方財政計画の関係はかなり安定していることが分かる。これは地方財政収支試算が地方財政計画に対応して作成され、地方財政計画をコントロールする役割を担っていたことを示唆している。歳出総額や国庫支出金が地方財政収支試算と地方財政計画でほとんど一致していたことを考えれば、この判断に妥当性はあるだろう。地方交付税も地

<sup>1)</sup> 一般会計で地方特例交付金が計上されると、地方財政計画にも一般財源の 1 つとして計上される。

方財政計画に反映していたと捉えれば、地方財政収支試算の地方交付税は一般財源の一定割合と見るべきだろう。従って、ここでは75年度、77年度が35.4%であることから一般財源にこの割合を乗じた額を地方財政収支試算の地方交付税としている。

### 2.2.3 国債発行メカニズムの抽出

図3-1では地方交付税と国庫支出金が一般会計に占める割合を示している。これには地方財政対策で地方団体に配分された地方交付税の嵩上分と地方債による補填も追加され、さらに地方特例交付金も加えている。図3-2では国債費を追加して国家公務員の給与費と比較している。ここでは地方への財政移転と国債費を総称して移転国債費と呼ぶが、これは政府が消費することができない歳出と見ることができる。つまり、この額が一般会計で拡大すると、政府が消費する財源が縮小するため、国債発行や地方財政対策を実施しなければならない。国債発行と地方財政対策は、前者が政府の財源を拡大する役割であるのに対して、後者は移転国債費を削減する効果が期待できる。68年度以降地方財政対策は一般会計の負担軽減に寄与していたことを3章で見たが、国税等に対して移転国債費が相対的に大きい場合にはこうした措置が取られてきた。

移転国債費が一般会計に占める割合はこのように重要であるから、これを財政収支試算と地方財政収支試算から算出する。ここでの移転国債費とは表5-2の「国庫支出金」、「要調整額」、表5-1の「国債費」であり、さらに地方交付税には表5-2の一般財源の35.4%を充てている。要調整額を加えるのは、これが地方財政対策による補填分と解釈できるからである。但し、地方財政対策を実施すると、要調整額は地方債に振替えられると仮定して、地方財政対策後の移転国債費からこれを控除している。つまり、地方財政対策前後で移転国債費は要調整額に応じて変動することになる。なお、地方財政収支試算の場合、地方財政対策で移転国債費が変動するのは77年度以降で、75年度と76年度は既に地方財政対策後の移転国債費である。この地方財政対策前後の移転国債費と様々な歳入との関係から国債発行額を分析していく。

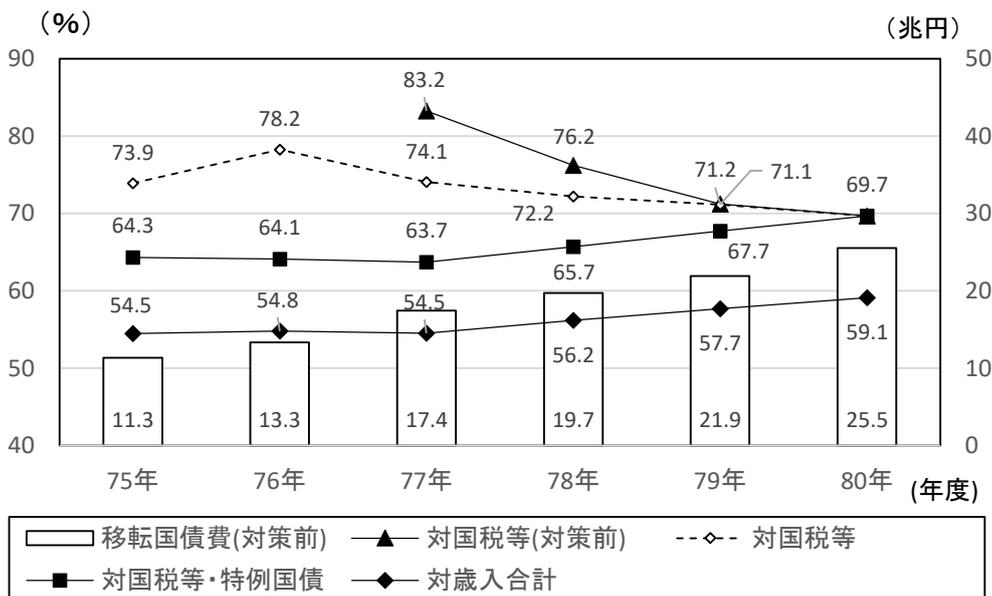
2つの試算に計上されている移転国債費と一般会計の歳入との関係をまとめたものが図5-1である。ここで「対国税等(対策前)」は地方財政対策前の移転国債費を国税等で除した比率で、地方財政対策を実施後の移転国債費を国税等で除した割合は「対国税等」である。なお、国税等とは表5-2の「歳入」に該当する。「対国税等・特例国債」は地方財政対策後の移転国債費を、国税等と特例国債の合計額で除した割合である。また「対歳入合計」は地方財政対策後の移転国債費を表5-2の「歳入合計」で除した割合である。

これらを77年度で見よう。同年の対国税等(対策前)は83.2%で、これは移転国債費17.45兆円を国税等20.96兆円で除した割合である。この場合国庫には3.56兆円しか残らないため、政府は十分に財源を確保できない。このため、まず地方財政対策によって要調整額1.92兆円を控除して、移転国債費を15.53兆円に減額する。これを上記国税等で除すと、対国税等となり、74.1%に低下する。さらに特例国債を3.41兆円発行して歳入を拡大すると、対国税等・特例国債となり、この比率は63.7%である。そして、最後に建設国債

を発行すると、歳入はさらに大きくなり、その割合は54.5%になる。

それではこれを解釈していこう。対国税等(対策前)は、国債発行前の一般会計が直面する移転国債費の割合である。この比率が高くなると、国の財源が確保できないため、地方財政対策や国債発行を実施することになる。ここではまず地方財政対策によって移転国債費を減額している。これが対国税等である。それでも財源が不足すれば、特例国債を発行する。77年度であれば、国税等は20.96兆円、特例国債が3.41兆円であるから歳入は24.37兆円に拡大している。このとき国税等で24.37兆円を調達できれば、特例国債を発行する必要はない。つまり、移転国債費で15.53兆円支出しても、国税等が24.37兆円確保できれば、特例国債は不要となり、この割合は63.7%である。歳入に対する移転国債費の割合が63.7%で特例国債はゼロになるが、移転国債費が15.53兆円を超えるか、国税等が24.37兆円を下回れば、この比率は63.7%を上回り、その分特例国債を発行することになる。このように捉えると、63.7%は特例国債発行の閾値と見ることができ。同様に77年度の54.5%も国債発行の閾値と見なすことができる。これより地方財政対策と国債発行を組み合わせることで、対国税等(対策前)を閾値以下に抑制して一般会計で必要な一般財源や財源を確保していると解釈することができる。

図5-1 財政収支試算の歳入における移転国債費の推移



資料：国の予算

同様に他の年度を見ると、実績や実績見込みを含む77年度までは対国税等・特例国債、対歳入合計がほぼ一定になっていることが分かる。このことから移転国債費の割合が75年度以降64.3%、64.1%、63.7%を超えると特例国債が発行され、54.5%、54.8%、54.5%を超えると建設国債が発行されてきたことが分かる。対国税等・特例国債、対歳入合計が安定しているのに対して、対国税等は変動している。これは国が必要な財源が比較的安定

する中で、対国税等・特例国債、対歳入合計が決定されてきたことを示唆している。

なお、2つの試算は77年度以降が推計値である。これを見ていくと、80年度には特例国債と地方財政対策がゼロとなるから、対国税等(対策前)、対国税等、対国税等・特例国債の3つが69.7%で一致している。対国税等は77年度の83.2%から低下し、対国税等・特例国債は63.7%から上昇して80年度に69.7%となっている。対国税等(対策前)は移転国債費を上回る国税等の伸びを前提に低下することが見込まれている。これに対して対国税等・特例国債は一般会計に占める国の一般財源の比率を引き下げることが前提となっている。つまり、昭和50年代前期経済計画では、国の経費を削減して特例国債の関値を7割にまで引き上げ、特例国債を解消しようとしていたことが分かる。

昭和50年代前期経済計画は一般会計に含まれる移転国債費の割合を地方財政対策と国債発行によってコントロールする仕組みであったと見ることができる。移転国債費の割合を64%程度になるように地方財政対策で移転国債費を減額し、特例国債で財源の強化を図る。さらに公共投資の財源を確保するため建設国債を発行して財源を強化し、結果として移転国債費の割合が55%程度にまで低下している。このように地方財政対策と国債発行は2つの関値との関係の中で移転国債費をコントロールする手段として活用されており、この結果として国債が発行されてきた。これが昭和50年代前期経済計画の想定している国債発行メカニズムである。

## 2.3 国税等に対する移転国債費の割合の推移

### 2.3.1 分析方法とデータセットの構築

財政収支試算と地方財政収支試算から昭和50年代前期経済計画に内蔵された国債発行メカニズムを特定した。これは財源保障に伴って地方に移転される地方交付税や国庫支出金など、移転国債費に基づくメカニズムであった。この国債発行メカニズムを一般会計で国債発行が行われた全期間に拡張することで、財源保障の充足を考察していく。

既に3章で見てきたように地方財政対策では、交付税及び譲与税配付金特別会計の借入金による地方交付税の増額や、地方特例交付金の配付、地方債による財源調達などが使用されてきた。地方財政対策の返済は国と地方が実施することになっているが、地方財政対策が継続すると、最終的には一般会計の負担となる。このため、3章では地方財政対策による補填額のうち、地方財政計画に組み入れられる額を本来国が財源保障を行う対象と捉え、移転国債費に組み入れた。こうして算出した移転国債費をここでは対策前の移転国債費と呼び、これを国税等で除した割合を移転国債費割合と呼んでいる。

移転国債費割合の算出に当たっては、当初予算を対象に次のデータを使用した。分母には国税等を充てており、これは歳入の総額から国債による財源調達である公債金収入を控除して算出した。歳入の総額、公債金収入はいずれも各年度の『国の予算』を使用した。特例国債も使用しているが、これも『国の予算』である。

分子となる対策前の移転国債費は地方交付税、地方特例交付金等、国庫支出金、国債費に地方財政対策に伴う地方債を加えている。このうち、地方交付税、地方特例交付金等は

地方財政計画の値である。前項は国庫支出金であったが、ここでは実際に一般会計に計上される地方団体に対する補助金、負担金、交付金、補給金、委託費の合計額(以下、補助金等という)を使用した<sup>2)</sup>。国債費は一般会計の当初予算であり、これらは『国の予算』から取得した。

起債振替措置による地方債は 74 年度までと 75 年度以降で異なり、後者は『地方財政要覧』の「財源不足とその補てん措置」の地方債を合算している。前者は『国の予算』の地方債計画から地方財政対策に伴って計上された当初予算の額を把握した。

なお、移転国債費割合は 63 年度から 2010 年度までを算出している。本研究では 2000 年度までが対象であるが、財源保障の充足状況を検証するため、2000 年度以降を対象を組み入れた。但し、東日本大震災の影響を排除するため、2010 年度までとした。

### 2.3.2 結果とその考察

63 年度以降の当初予算における移転国債費割合を図 5-2 に示した。図中、「国債発行額」とは当初予算の国債の総額で、「特例国債発行額」とはこのうち特例国債の発行額である。2.2 項で抽出した特例国債と建設国債の閾値をそれぞれ「65%」、「55%」として図に加えた。これらは 77 年度以前の数値を参考に設定したが、図 5-1 の 75 年度から 77 年度の閾値を超える整数値を選択している。なお、昭和 50 年代前期経済計画でもこの閾値を引き上げることで、特例国債の発行を回避しようとしていたように、長期的には変動する可能性がある。従って、これらの数値は参考値である。

移転国債費割合の変動は 66 年度の国債発行当初から国債発行の伸びと連動しているように見える。国債費は発行した国債の償還費と利息を計上したものであり、一般会計で国債による財源調達が始まるまでその額は限定されていた。このため、初期の移転国債費は地方への財政移転が中心で、これが増えることで国債が発行され、国債費が計上されるという経路をたどっている。つまり、国債費の増加は地方への財政移転に起因しており、特に財源保障が充足すると、これが顕著になることに留意しなければならない。

「地域政策」の財源保障との関係で捉えると、当初予算でこの充足が始まるのは 75 年度である。地方財政計画は前年度から 4.2 兆円増加し、地方財政計画に算入される職員も 16.8 万人追加されている。この年、地方への財政移転の拡大が始まっていたが、当初予算で特例国債の発行が始まるのは 76 年度からである。「地域政策」の財源保障が充足していくのは 75 年度以降であるが、充足過程を含め、74 年度以前とは移転国債費割合に明確な差が存在する。

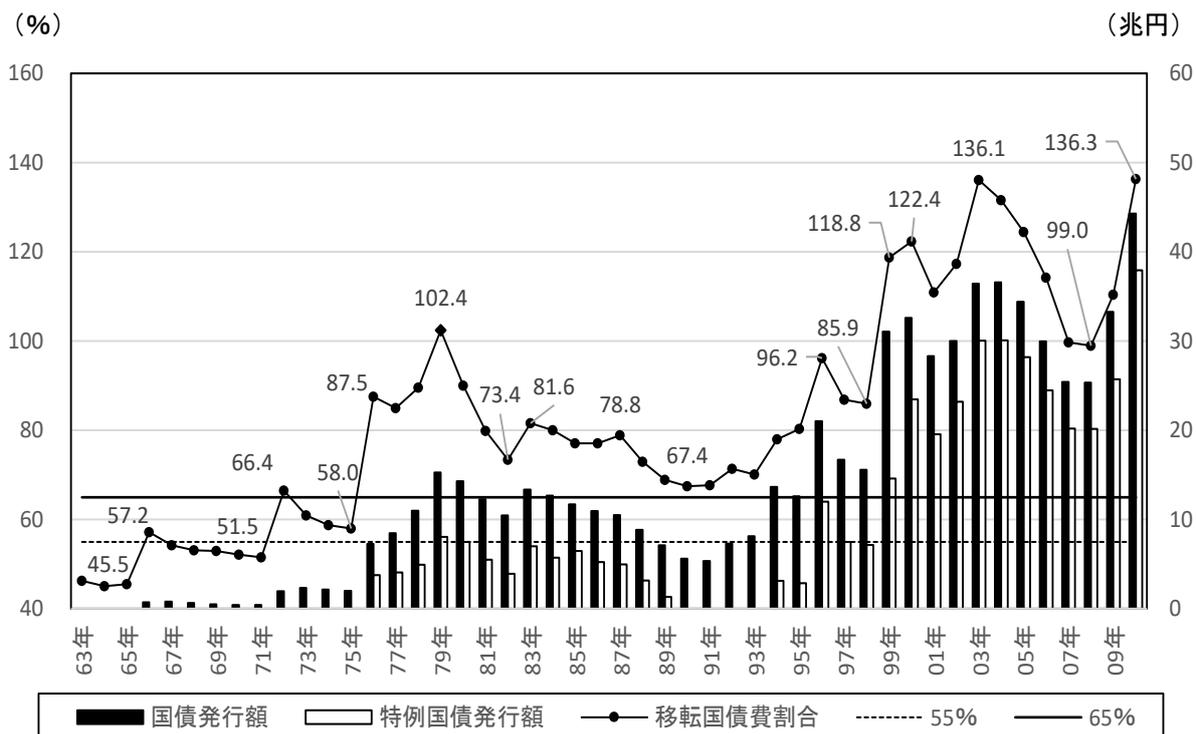
移転国債費割合は「地域政策」に対する財源保障が充足する以前の 63 年度から 74 年度には 65%を超える年度は 1 度しかないが、75 年度からは恒常的に超えている。特例国債

<sup>2)</sup> 例えば、2010 年度『国の予算』では第 17 表の一般会計における地方公共団体の計数が対象である。70 年代は地方財政計画の国庫支出金と一般会計の補助金等に大きな差はないが、90 年代になると、補助金等の規模が拡大する一方で、国庫支出金は停滞したため、その差額が無視できない。このため、ここでは補助金等を使用した。

の発行も 31 回あり、これを回避できたのは 5 年だけである。このように「地域政策」の財源保障の充足と移転国債費割合あるいは特例国債の発行は強く結び付いている。

財源保障の充足を大蔵省が看過していた時期には、一般会計で国債発行の拡大を回避するため、移転国債費割合も 50%程度に抑制されている。72 年度は移転国債費割合が 66.4%で、74 年度以前で特例国債の閾値である 65%を唯一超えていた。しかし、このとき大蔵省と自治省は、起債振替 4,908 億円を含む約 6,000 億円の地方財政対策を実施したため、移転国債費割合は 60%以下に低下し、特例国債の発行を回避している<sup>3)</sup>。こうした事実は大蔵省が地方への財政移転より国債発行を回避する傾向があったことを示している。ところが、「地域政策」に対する財源保障が充足すると、恒常的に特例国債が発行されるようになる。大蔵省は特例国債を発行しても「地域政策」の財源保障を優先するようになったのである。さらに特例国債の発行が拡大していったことは大蔵省が「地域政策」の財源保障を優先してきたことを意味しており、こうした実態を考慮すれば、「地域政策」の財源保障は 80 年度以降ある程度充足していたと評価できるだろう。

図 5-2 移転国債費割合と国債発行額の推移



注：補助金等を利用した移転国債費割合は 70 年代まで国庫支出金とほとんど差がないため 80 年度から図示した。

出典：国の予算、地方財政要覧

本研究では財源保障について 2000 年度までを対象に検討してきた。本節はさらに移転

<sup>3)</sup> 大塚(2016)68～69 頁参照。

国債費割合の推移や特例国債の発行状況を検証し、70年代後半から「地域政策」に対する財源保障が概ね維持されてきたことを改めて確認した。ここでは2001年度以降も扱っているが、この結果も2000年度までの財源保障が充足してきたことを支持するものとなっている。図では移転国債費割合が2003年度の136.1%をピークに2008年度までに99.0%にまで低下している。5年間に40%程度その割合を下げているが、こうした大きな変動は、市町村合併が寄与したとしても、「地域政策」の大幅な削減が不可欠であろう。「地域政策」の削減がないとすれば、地方交付税制度の財源保障機能がこれによって大幅に低下したと見るべきである。すなわち、需要額算定の裁量的運用が再び復活してきたことを意味している。星野(2013)も地方財政計画の縮小から財源保障機能が毀損している可能性を指摘しており<sup>4)</sup>、ルールに基づく運用が失われつつあると見てよい。一方で、2000年度以前にこの割合が大幅に低下したのは79年度以降だけで、このときは第2次臨時行政調査会が委任事務を軽減し、さらに公共事業を縮小させることで需要額の抑制を達成している。それでも3章、4章で見てきたように経常経費、投資的経費の双方で需要額の算定はルールに基づく運用が維持されていた。これより70年代後半に充足した財源保障が継続していたことを見てきた<sup>5)</sup>。2003年度以降に見られる極端な変動は、2000年度以前にはほとんど採用されておらず、この点からも70年代後半から2000年度までは「地域政策」に対する財源保障が安定的に維持されていたと考えられる。

2001年度以降の移転国債費割合の変動はさらにもう1つの可能性を示唆している。99年度以降移転国債費割合は恒常的に100%を超えているが、これは移転国債費を支払うと、国庫には一銭も残らないことを意味している。つまり、現状の財政の水準では「地域政策」の財源保障を維持することはできないのである。2003年度以降、移転国債費割合が大きく低下したことは、市町村合併の推進を意図していたとしても、現状のシステムの維持が困難になってきたことを示している。この意味で「地域政策」に対する財源保障は新たな段階に入っており、国庫を優先した裁量的運用が復活してきたと評価することもできる。2001年度以降の移転国債費割合のこうした実態は、それゆえに2000年度までの「地域政策」の財源保障が継続的に維持されてきたことを支持するものと言えるだろう。

## 2.4 移転国債費と国債発行の時系列分析

### 2.4.1 分析の目的と方法

前項では対策前の移転国債費と国税等の関係から一般会計への影響を検討してきた。70年代後半から財源保障が充足していくと、一般会計の負担が大きくなっていったことを確認した。国に財源保障が義務付けられ、これを充足したことの必然的な結果である。本項は時系列分析を利用して「地域政策」に対する財源保障をさらに詳細に考察することを目的としている。

<sup>4)</sup> 星野(2013)221～222頁参照。

<sup>5)</sup> 3章6.1項、6.2項、4章6.1.2項参照。

本項では  $t$  年度の当初予算における特例国債発行額を  $B_{Dt}$ 、建設国債発行額を  $B_{Ct}$  としており、その総額は  $B_t$  である。さらに対策前の移転国債費を  $TR_t$ 、対策前の移転国債費から対策後を控除した差額を  $A_t$ 、国税等を  $R_t$  と表している。また、 $t$  年度における  $t-1$  年度からの変動額を  $\Delta$  で示している。

ここで時系列分析の技術的な問題に触れておくと、上記 6 つの変数にはいずれも単位根が存在する。単位根を把握するため、本項では ADF 検定を実施した。その結果、トレンド項と 2 次までの階差のラグ項はいずれの場合も有意な結果は得られず、定数項は国税等以外有意にならなかった。このため、国税等を除く変数ではトレンド項、ドリフト項が存在しない推定式で、国税等はドリフト項のみが存在する推定式を使用して単位根の存在を確認している。単位根を持つ変数同士を推定すると、見せかけの相関が発生する可能性がある。これに対処するため、ここではいずれも階差を取った変数を使用した以下の 3 つの式を推定することとした。

$$\Delta B_t = \alpha \Delta TR_t + \beta \Delta A_t + \gamma \Delta R_t + \varepsilon_t \quad (\text{式 5.1})$$

$$\Delta B_{Dt} = \alpha_1 \Delta TR_t + \beta_1 \Delta A_t + \gamma_1 \Delta R_t + \varepsilon_{1t} \quad (\text{式 5.2})$$

$$\Delta B_{Ct} = \alpha_2 \Delta TR_t + \beta_2 \Delta A_t + \gamma_2 \Delta R_t + \varepsilon_{2t} \quad (\text{式 5.3})$$

推定は国債が発行された 65 年度から東日本大震災が発生する前年度の 2010 年度までを対象に行なった。ここでは階差を取っているため、検討期間は 66 年度から 2010 年度の 45 年間である。これを全期間、66 年度から 75 年度、76 年度以降の 3 期間で推定している。66 年度から 75 年度は当初予算では特例国債が存在しないため、式 5.1 と式 5.3 は一致するから式 5.3 を推定した。

#### 2.4.2 データセットの構築

使用したデータのうち、国債発行額、特例国債発行額、国税等、対策前の移転国債費は 2.3.1 項で明らかにしたものを使用している。これ以外で、まず建設国債発行額は公債金収入から特例国債発行額を控除したものである。

対策前の移転国債費から対策後を控除した差額については対策前の移転国債費は上記のデータである。一方で、対策後の移転国債費は実際に一般会計に計上されている地方交付税、地方特例交付金等、補助金等であるから『国の予算』に掲載されている各年度の一般会計の値を合算したものである。

#### 2.4.3 推定結果とその考察

国債を推定する式 5.1 については移転国債費の差額のみ 5%水準で有意でなかったことから、これを取り除いて再推定を行った。これに対して、建設国債を扱う式 5.3 は修正済み決定係数（以下、決定係数という）が低く、有意な独立変数も少ないことから、推定結果をそのまま掲載している。さらに 66 年度から 75 年度までの建設国債の推定は DW 比

が低く、系列相関が存在することが分かった。このため、この結果は分析対象から除外した。これらを考慮して推定結果をまとめたものが表 5-5 である。

表 5-5 国債発行額の推定結果

従属変数		通期			充足後			
		国債	特例国債	建設国債	国債	特例国債	建設国債	
決定係数		0.930	0.806	0.236	0.925	0.801	0.219	
標準誤差		0.895	1.516	1.622	0.992	1.710	1.838	
サンプルサイズ		45	45	45	35	35	35	
独立変数	対策前の 移転国債費	係数	1.069	1.167	-0.063	1.054	1.160	-0.068
		標準誤差	0.055	0.124	0.133	0.063	0.141	0.152
		t 値	19.352	9.398	-0.471	16.638	8.223	-0.451
	移転国債費 差額	係数		-0.898	0.784		-0.919	0.791
		標準誤差		0.262	0.281		0.299	0.321
		t 値		-3.425	2.796		-3.073	2.462
	国税等	係数	-0.717	-0.838	0.087	-0.729	-0.858	0.090
		標準誤差	0.034	0.097	0.104	0.039	0.114	0.122
		t 値	-20.926	-8.622	0.838	-18.463	-7.549	0.740

注：通期とは 66 年度から 2010 年度、充足後とは 76 年度から 2010 年度である。

「通期」と「充足前」の推定結果にほとんど差がないことが分かる。わずかに異なる点は通期で捉えた「決定係数」がいずれの従属変数に対しても高くなっていることである。これら 2 つの推定結果はほとんど同じであるから「通期」を中心に考察を行い、充足後については簡単に議論するに留めることとしたい。

戦後の一般会計における国債発行は歳入に対応する国税等と、歳出に当たる対策前の移転国債費の変動でほぼ決定されてきたことを示している。これら 2 つの独立変数で国債発行額の 93.0% が説明できるから、これら 2 つが国債発行に寄与してきたと言える。推定結果に従うと、対策前の移転国債費が 1 単位増えると国債発行はその 1.07 拡大し、国税等が 1 単位増えると 0.717 削減されることが分かる。

国債は特例国債と建設国債を合計したものであるが、これら 3 つについて見ていく。特例国債と建設国債の決定係数に比べ、これを合算した国債で決定係数が高くなるということは、特例国債と建設国債が補完関係にあることを示している。すなわち、国税等と対策前の移転国債費に合わせて国債の総額が決定され、同様に特例国債の発行額も概ね決定される。しかし、公共事業を実施するには建設国債も発行しなければならない。このため、特例国債の発行額を地方財政対策による移転国債費の差額分で調整しながら、国債の総額と特例国債の差額を建設国債に割り当てる方法が採用されてきたと解釈できる。このことは推定結果の移転国債費差額から判断できる。移転国債費差額は国債には有意ではないが、特例国債と建設国債に対しては有意である。移転国債費差額の変動は国債にはあまり影響を与えないが、移転国債費差額が増加すると、特例国債は減少し、建設国債は増加する。つまり、特例国債の削減分を建設国債に振り分ける役割を果たしていることが分かる。推

定結果からは国債発行のこうしたメカニズムが抽出できる。推定結果から国債発行に対して対策前の移転国債費が大きく関与してきたことは明らかで、「地域政策」の財源保障を負担するために国債が発行されてきたことを明確に示している点は重要である。

充足後の結果を見ると、通期の構造をそのまま継続しており、基本的な構造に違いはない。但し、充足後は需要額がルールに従って拡大していたから、対策前の移転国債費は充足前に比べると、はるかに大きな負担を一般会計に掛けている。充足後の国債は特例国債と建設国債の2つであり、これらが恒常的に発行されてきた。こうした国債発行が対策前の移転国債費と国税等で決定されてきたことは「地域政策」の財源保障との結びつきが強いことを明らかにしている。

これに対して、「移転国債費差額」は地方財政対策を意味するが、国債との相関は低い。ただ、この推定結果は地方財政対策がさらにその役割を変化させていたことを示している。地方財政対策はその初期にあっては地方団体の財源を補填する役割を担い、68年度からは一般会計の負担を軽減していた。ところが、推定結果を見ると、国債全体にはあまり影響がなく、特例国債から建設国債に振り分ける機能を担っている。これは地方財政対策によって移転国債費を10兆円減額すると、特例国債が9.2兆円減額される一方で、建設国債が7.9兆円増加することを意味している。この結果は、通期でも同様であるが、充足前は特例国債が発行されていないから、大蔵省は建設国債の発行額をコントロールしようとしていたはずである。従って、地方財政対策の機能は特例国債が発行されるようになった後にその機能を変化させていたと判断すべきだろう。

図5-2は国税等に対する対策前の移転国債費の割合から一般会計の負担状況を把握している。そして、この移転国債費割合と国債発行との関係を議論した。ここでの時系列分での結果は、図5-2の結果を支持するものであり、「地域政策」の財源保障が一般会計に大きな負担を掛けてきたことを示している。しかも、一般会計で国債、特に特例国債の発行が継続してきたことはその発行原因が「地域政策」に起因してきたことを示す点においても重要な結果となっている。

## 2.5 財源保障機能の充足

4章までの検討によって、75年度から「地域政策」の財源保障の改善が始まり、これが80年度まで継続した後、80年度以降財源保障が担保されてきたことを明らかにした。74年度までは財源保障が充足していないが、これは需要額を裁量的に決定し、これを抑制することが可能であったことを示している。これに対して、75年度以降需要額は、算定ルールが詳細化され、このルールに基づいて算出されてきた。このため、裁量的なコントロールが困難になるが、財源保障は充足していたと捉えている。この結果を踏まえ、本節では一般会計から「地域政策」の財源保障の影響を、国債発行を対象に検証してきた。ここでの検討から、80年度以降「地域政策」に対する財源保障がある程度充足していたことを確認して本節の結論としたい。

国債発行の変動の93.0%は対策前の移転国債費と国税等で説明できる。財源保障の充足

前は需要額の算定が裁量的で、これによって対策前の移転国債費がコントロールできた。さらに地方財政対策も、特例国債の発行前は移転国債費の減額に寄与し、移転国債費割合を65%以下に抑制することで、特例国債の発行を回避している。72年度はこうした典型的な事例であったと言える。財源保障が充足していない時期でも国債発行額は移転国債費との相関が強いが、これは国債発行額に合わせて移転国債費を決定していたことが理由だろう。許容しうる国債発行額を決定し、これに合わせて対策前の移転国債費を調整していたのである。ところが、67年に東京都が革新自治体に移行すると、こうした調整は徐々に困難になり、地方財政対策の役割に一般会計の負担軽減が加わる。需要額のコントロールが難しくなってきたところを地方財政対策で調整することで、国債発行額を抑制していたと考えられる。財源保障が充足していない時期にはこうした運用が採用されていたと言えるだろう。

財源保障が充足すると、需要額を裁量的に決定できなくなるから移転国債費のコントロールは厳しく制限される。移転国債費割合は80年代を通じて慢性的に65%を超え、特例国債の発行が継続された。80年代前半には第2次臨時行政調査会などの活動によって「地域政策」の整理が行われ、移転国債費の増加に歯止めが掛かっている。また、80年代後半には景気拡大の影響から国税等が大幅に伸張したことから特例国債の削減も進み、90年度から93年度には当初予算で特例国債の発行を回避している。

しかし、94年度以降国税等の伸びに歯止めが掛かり、移転国債費割合が上昇すると、国債発行は膨張する。96年度には阪神淡路大震災の影響から移転国債費割合が上昇し、97年度に低下するが、その後は再び上昇に転じ、99年度には100%を超えることになる。100%は移転国債費と国税等が一致する水準であり、国債を発行しなければ、これだけで一般会計は赤字となっていた。国債発行が移転国債費と国税等の2つの変数に依存する状況で、移転国債費割合が100%を超え、国債の膨張を招いてきたことは移転国債費のコントロールが困難であったことを明確に示している。

2003年度以降になると、移転国債費割合は急激に変動する。2003年度の136.1%が2008年度には99.0%にまで低下し、わずか2年後の2010年度には再び136.3%と2003年度の水準を回復した。このような変動が財源保障を充足した結果として出現したとは考えにくい。むしろ、政府債務の蓄積が深刻な財政問題となり、これが「地域政策」の財源保障より優先的な課題となった可能性がある。この変動によって国債発行額が増減していたからである。これに対して2000年度までは国債の膨張が顕著で、特例国債の発行も高水準であり、しかも移転国債費割合の変動はそれほど抑制的ではなかった。これらを勘案すると、「地域政策」の財源保障は概ね維持されていた可能性が高い。2000年度以降に見られる移転国債費割合の変動は2000年度以前には見られないから、財源保障が抑制的な時期があったとしてもある程度財源保障が担保されていたと判断してよいだろう。少なくとも一般会計の負担状況からはこうした傾向が見て取れる。

### 第3節 地域政策の執行に関する計量分析

#### 3.1 検討の目的

70年代後半に「地域政策」に対する財源保障は大幅に修正された。その後、需要額の拡大は専らルールに基づく運用に従っており、こうした実態から「地域政策」の財源保障が継続していることを明らかにした。

そして、前節では国債発行額が対策前の移転国債費と国税等で、その90%が説明できることを示した。その上で充足前は需要額を裁量的に運用することで移転国債費割合を特例国債の閾値以下に抑制したのに対し、充足後は需要額がルールに従って拡大したため、移転国債費割合は閾値を超え、恒常的に特例国債が発行される。景気拡大を背景に特例国債は4年間だけ回避できたが、その後移転国債費割合は上昇に転じ、巨額な国債発行に寄与している。国債発行メカニズムが長期的に維持される中、移転国債費の拡大がまれに見る国債膨張を引き起こしてきたことは、移転国債費のコントロールが困難であったことを示している。そして、このことが「地域政策」の財源保障が少なくとも2000年度までは充足していたことを明確にしていると結論付けた。

本節は財源保障機能が充足した「地域政策」においてこれが地方団体によって執行されているかを把握することである。地方制度の法体系は国に対して「地域政策」の財源保障を義務付ける一方で、地方団体に対しては執行を担保する諸規定を整備している。地方団体が地方制度の法体系に従っていれば、所管省庁が作成したマニュアルに則して「地域政策」を実行してきたと考えられる。特に80年代に入ると、地方交付税制度で財源保障機能が充足するから、地方団体の歳出から需要額の影響を抽出できれば、「地域政策」は所管省庁の指示に従って実行されていたと捉えることができるだろう。地方団体の歳出を定量的に分析し、「地域政策」の執行状況を検証することが、本節の目的である。「地域政策」の財源保障が充足する中で、個々の地方団体でこれらが執行されていれば、概ね「地域政策」の実効性が担保されていると判断できるだろう。このことは「地域政策」の運用の2重構造がその実効性を担保していたことを示す証左と言えらるだろう。

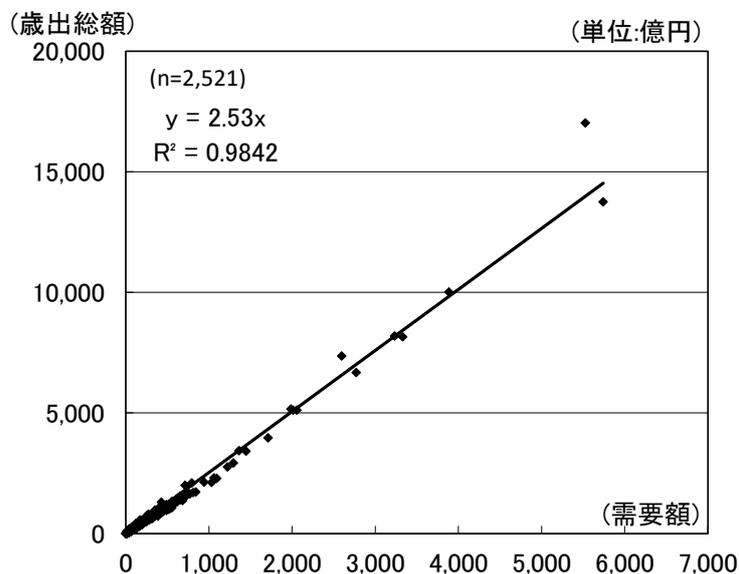
#### 3.2 歳出総額に対する需要額の影響

2004年度の全市町村を対象に歳出総額と需要額の関係を見たものが図5-3である。これは1章の再掲である。歳出総額の変動の98.4%は需要額で説明できるから、ばらつきはほとんど存在しないことが分かる。

個々の「地域政策」はそれぞれ地方財政措置が実施され、その事業費は市町村単位で算出できる。こうして算出された事業費に対して財源を詳細に決定しているから、個々の「地域政策」ごとに一般財源と特定財源に分割できる。例えば、一般財源が50%、特定財源が50%と地方財政措置で決定し、この標準的な財源配分を各市町村が踏襲すれば、各市町村の事業費は必ず一般財源の2倍で決定されることになる。地方財政措置で算出された事業費とその財源は地方財政計画に算入され、地方財政対策が行われると、このうち一般財源分が需要額の算定根拠となり、各市町村に配分されていく。市町村単位で見た歳出総額と

需要額に強い相関が発生するのはこうした算定構造が反映した結果である。

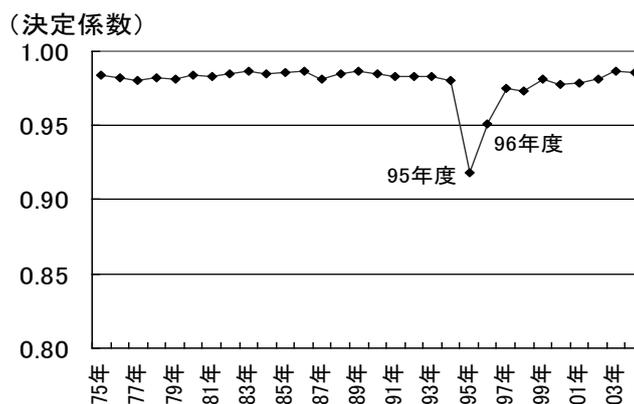
図 5-3 歳出総額と需要額の関係(2004 年度)



資料：市町村別決算状況調

次に図 5-3 で取得した決定係数を長期的に把握する。75 年以降の決定係数を整理した結果が図 5-4 である<sup>6)</sup>。これは「地域政策」に対する財源保障が充足していく時期に一致するが、歳出総額と需要額の関係は長期的に安定している。決定係数が低下しているのは阪神・淡路大震災による影響である。

図 5-4 歳出総額と需要額の長期的関係(75-2004 年度)



資料：市町村別決算状況調

<sup>6)</sup> ここでの推定式は需要額と定数項で構成されており、図 5-3 のように定数項が存在しない場合とは異なる。しかし、この 2 つの決定係数にほとんど差はなく、2004 年度では定数項がある場合が 0.9855 で 0.0012 だけ高くなる。

これらの結果は市町村の歳出総額が需要額の影響を受けてきたことを示している。しかも、この関係は長期に亘り、強固に維持されてきたが、この間地方制度は様々な変遷を遂げている。70年代後半には本稿で明らかにしたように地方制度の改革が実施され、その運用は大きく変化した。さらに80年代には地方分権や政府の財政再建に伴って補助金の削減や事務の移譲が少ないとはいえ行われ、2000年には画期的といわれた地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律(以下、地方分権一括法という)が施行されている。しかし、こうした影響はデータからほとんど把握できず、唯一変動があった年は誰もが予測できなかった阪神・淡路大震災によるものである。このように歳出総額と需要額には長期的に維持されてきた強固な関係があり、国による強い統制が存在してきたことを示唆している。

歳出総額が需要額の影響を受けていることを確認するため、需要額算定の特徴を歳出総額から抽出する。需要額はほとんど人口と面積で推定できることが貝塚・本間他(1986)、中井(1988)などによって示されてきた。これは需要額の算定に使用される測定単位で人口や面積が使用され、そうでない場合もこれに類するデータが使用されてきたことに起因する。このうち、人口に着目してその算定上の特徴を明らかにしていく。

需要額の算定で使用される測定単位は国勢調査の人口(以下、国調人口という)が使用されてきた。国勢調査は5年ごとに実施されるため、中間年度は国勢調査の結果を修正して使用している。人口データには国勢調査とともに、毎年度公表される住民基本台帳に基づく人口(以下、住基人口という)がある。ここでは歳出総額と需要額を人口と面積で推定し、人口には国調人口と住基人口の2つを充て、結果の違いを検証する。国勢調査は通常秋ごろに実施されるから、2000年の調査結果は2000年度の需要額には使用できない。このことを勘案して、2000年度の歳出総額では95年と2000年の2つの国調人口を利用した。なお、国調人口は年度ごとの改定値ではなく、95年、2000年の調査時点の調査結果を使用している。また、住基人口、面積には各年度の『市町村別決算状況調』に掲載されているデータを利用した。

表 5-6 需要額と歳出総額への人口データの影響 (96-2004 年度)

年度		96	97	98	99	2000	2001	2002	2003	2004
需 要 額	住基人口	0.966	0.966	0.969	0.971	0.971	0.971	0.971	0.970	0.970
	国調 95	0.970	0.970	0.974	0.975	0.976	—	—	—	—
	国調 2000	—	—	—	—	0.975	0.975	0.975	0.975	0.975
	差	0.004	0.004	0.005	0.004	0.005	0.004	0.004	0.005	0.005
歳 出 総 額	住基人口	0.887	0.911	0.906	0.920	0.915	0.916	0.919	0.929	0.928
	国調 95	0.891	0.917	0.915	0.929	0.925	—	—	—	—
	国調 2000	—	—	—	—	0.922	0.923	0.927	0.936	0.935
	差	0.004	0.006	0.009	0.009	0.010	0.007	0.008	0.007	0.007

資料：市町村別決算状況調

まず、評価基準となる需要額を見ていく。需要額の場合、決定係数が高く、人口と面積

による説明力は非常に高くなっている。国勢調査と住民基本台帳では同じ人口であるため、ほとんどの市町村でわずかな違いしかない。このため、統計の違いによる決定係数の改善幅が小さいのは当然としても、いずれも国調人口の説明力が高く、しかも需要額ではその差が安定している。住基人口は毎年更新されるために市町村の実態を反映している可能性が高いが、ここでの国調人口は常に一定なため、年々実態との乖離が大きくなっているものと考えられる。にもかかわらず、国調人口が有意な結果となっているのは、使用している統計の差が反映していると言えるだろう。さらに2000年度では95年調査の決定係数がわずかではあるが、2000年調査より高くなっている。これらのことから算定に使用される人口データの違いが需要額には明確に反映していることが分かる。

それでは歳出総額を見てみよう。歳出総額では需要額に比べると、決定係数が低くなる傾向がある。だが、それでも人口と面積による説明力はかなり高いから、これは図5-3でも見たように需要額の影響と捉えることができる。

人口データの違いによる決定係数の変化はさらにこの判断を支持する。国調人口は95年、2000年とも一定の値を維持しているから調査時点から時間を経るに従って実態から乖離する。市町村は実際に住民に対して行政サービスを提供し、その結果が歳出に反映するから歳出総額からこうした特徴が抽出できるのは需要額の影響である。2000年度の国調人口間の差は、市町村の歳出が実際の住民によって決定されるものではないことを顕著に示している。

人口データの違いを利用して市町村の歳出総額を推定すると、需要額算定の影響が抽出できることが分かった。歳出総額と需要額には明確な比例関係があるから歳出総額に需要額の影響が存在することは明らかである。これが人口データの違いからも確認できたから、この特徴をさらに歳出の内訳に拡張していく。個々の内訳から需要額の影響が抽出できれば、「地域政策」に従って具体の歳出も行われていると判断できる。これによって「地域政策」が個々の市町村で見ても実施されていたことを明らかにしてみたい。

### 3.3 検討方法

前項の歳出総額の推定に使用した推定式をそのまま各種歳出に適用して需要額算定の特徴を抽出する。使用する推定式は従って以下の式5.4である。

$$E_{ij,t} = a_{jkt}POP_{ik} + b_{jkt}AREA_{it} + c_{jkt} + v_{ijkt} \quad (\text{式 5.4})$$

ここでt年度の市町村i、歳出内訳jの歳出額を $E_{ij,t}$ とし、統計k<sup>7)</sup>の人口を $POP_{ik}$ 、面積を $AREA_{it}$ 、誤差項を $v_{ijkt}$ としている。 $a_{jkt}$ 、 $b_{jkt}$ 、 $c_{jkt}$ は回帰係数である。

使用した歳出データは『市町村別決算状況調』で、需要額の費目と整合的なのは目的別歳出であるから、これを対象とした。目的別歳出は市部では細分化されているが、町村部

<sup>7)</sup> 統計kには国調人口と住基人口の違いに加え、年度の違いも含んでいる。

は議会費、総務費、民生費といった分類のデータしか入手できないため、ここでは市部を対象に定量的な分析を行う。一般に市部の財政力の方が大きいことを勘案すると、国による統制は町村部に比べて弱いと考えられるから、町村分はここでの結果に比べると、相対的に統制は強いと判断できるだろう。

式 5.4 の従属変数には目的別歳出額とその内訳を充てるが、ここではまず省庁別に集計した歳出データを分析する。「地域政策」は省庁を単位に実施されてきたから、歳出に対する需要額の影響も省庁単位で見ている。歳出内訳の詳細を省庁別に集計して、これを検討し、このうち需要額の影響の強い省庁を抽出し、その内訳を検討している。

対象年度は電子データが整備されている 96 年度以降とし、96 年度、2000 年度、2004 年度を選択した<sup>8)</sup>。本研究は 2000 年度までが検討対象であるが、この場合 5 年間と期間が短く、サンプル数が限定されることから 2004 年度を加えることで対象を拡張している。

本節で利用する評価方法としては、条件 1：人口と面積の推定式で高い決定係数が得られ<sup>9)</sup>、条件 2：住基人口より国調人口の決定係数が高くなり、条件 3：2000 年度は 95 年度の国調人口の決定係数が高くなるというものである。この 3 つの条件がすべて実際の歳出額から抽出できれば、需要額の影響が強く反映していると判断している。本節ではこれら 3 つの条件を基準に歳出に対する需要額の影響を検証していく。

### 3.4 歳出内訳に対する需要額の影響

#### 3.4.1 省庁別歳出のデータ構築

省庁別歳出額は目的別歳出額の内訳に着目して次のように分類した。

自治省には、議会費、総務費、消防費を充て、厚生省には災害救助費を除く民生費と衛生費を、文部省には教育費のみを対応させている。建設省は港湾費、空港費を除く土木費と災害復旧費の公共土木施設災害復旧費を、労働省には労働費、農林水産省には農林水産業費と災害復旧費の農林水産施設災害復旧費を組み込んでいる。通商産業省には商工費、運輸省には土木費の港湾費を充てており、対象外費目は民生費の災害救助費、土木費の空港費、災害復旧費のその他、諸支出金、前年度繰上充用金であり、これらは推定から除外した。なお、公債費は一括して自治省に計上している。これは、地方債の発行が自治省によって許可されてきたことが理由だが、一部の地方債は他省庁の影響も考慮されることは明らかである。しかし、『市町村別決算状況調』ではこうした細分化は不可能なため、自治省に一括する場合と除外する場合の 2 通りに留めている。

省庁別歳出の結果、完全に対象外となる費目が 96 年、2000 年、2004 年度の歳出総額に占める割合はそれぞれ 0.9、0.8、0.7%となっている。これより省庁別歳出の分析が市部の歳出を網羅していることが分かる。

<sup>8)</sup> 市町村合併が生じた場合、国勢調査人口は合算して推定した。なお、サンプルサイズは 96 年、2000 年度が 670 都市、2004 年度が 732 都市である。

<sup>9)</sup> 面積に関しては費目によって係数の有意性が確保されないが、この場合も面積項を取り除いた再推定は行っていない。

### 3.4.2 省庁別歳出額の推定結果

省庁別歳出額を推定した結果、これから得られた決定係数を整理すると、表 5-7 のようになる。表には市部を対象とした需要額と歳出総額の推定結果も加えている。

全体の傾向として需要額の決定係数を超える費目は存在せず、公債費を除いた自治省の決定係数が常に最も高く、自治省、厚生省、文部省、建設省の決定係数が高いのに対し、労働省、農林水産省、運輸省の決定係数が極めて低くなっていることが挙げられる。

表 5-7 省庁別歳出額の推定から得られた決定係数

	96年度		2000年度			2004年度	
	国調人口	住基人口	国調95	国調00	住基人口	国調人口	住基人口
需要額	0.973	0.969	0.978	0.976	0.972	0.975	0.970
歳出総額	0.919	0.913	0.927	0.923	0.916	0.935	0.926
自治省	0.953	0.947	0.960	0.956	0.952	0.953	0.947
自治(含公債)	0.952	0.948	0.945	0.943	0.938	0.941	0.935
厚生省	0.917	0.907	0.916	0.910	0.902	0.923	0.912
文部省	0.927	0.920	0.933	0.931	0.925	0.943	0.937
建設省	0.884	0.880	0.909	0.906	0.899	0.925	0.918
労働省	0.234	0.239	0.060	0.060	0.061	0.313	0.311
農林水産省	0.379	0.381	0.187	0.187	0.189	0.456	0.456
通産省	0.726	0.715	0.769	0.762	0.753	0.723	0.712
運輸省	0.475	0.471	0.520	0.518	0.513	0.447	0.439

資料：市町村別決算状況調

自治省では公債費を含めると決定係数が低下し、96年、2000年、2004年度と徐々にこの値は低くなっている。2004年度には文部省の決定係数が上回ることになる。厚生省、文部省、建設省の3省では2004年度の決定係数が最も高くなり、公債費を含まない自治省の2004年の結果は2000年度を下回るが、これは後述するように市町村合併が進んだことが影響している。通商産業省は需要額の測定単位に国調人口を使用しているにも関わらず、決定係数が低くなっており、これは大きな特徴といえるだろう。運輸省、農林水産省、労働省の決定係数はいずれもかなり低くなっており、人口と面積との相関は強くない。

人口データの違いが与える影響を見ると、労働省と農林水産省では住基人口が国調人口を上回るケースがあることを除けば、他の省庁では国調人口が上回っている。加えて、これらの省庁では2000年度で見ても、95年国調の影響が大きいことも把握できる。この結果から自治省、厚生省、文部省、建設省の4省で需要額の影響が顕著に抽出できることが分かる。これら4省の「地域政策」に関して、各市は事前に算定された事業費の制約の中で、個々の歳出額を決定してきたことを示している。このことは財源保障機能が充足している状況を考慮すれば、「地域政策」が所管省庁ごとに運用されてきたことを示している。しかも、これら4省では市単位で見ても、すなわちミクロの財源保障機能も充足されている可能性が極めて高いと言えるだろう。

### 3.4.3 目的別歳出額の推定結果

本項では需要額の影響が大きいと判断した自治、厚生、文部、建設の4省に関し、その目的別歳出額と内訳を、式5.4を利用して推定を行った。この結果が表5-8である。なお、ここでは比較のため市のみを対象に推定した需要額と歳出総額の推定結果を追加した。

条件1から条件3の結果のうち、まず人口と面積の推定式で高い決定係数が得られているかを評価する条件1を中心に考察を加えていく。これは歳出に対する需要額の制約の強さを表している。

目的別歳出額に内訳のある総務費、民生費、衛生費、教育費、土木費、都市計画費に着目すると、民生費、土木費とその他の費目では異なる傾向を示していることが分かる。民生費、土木費は生活保護費<sup>10</sup>と都市計画費が全体の決定係数を引き下げたり、引き上げたりしている。つまり、1つの費目はその集計値に影響を与えているのに対し、その他の費目では決定係数の低いものを足し上げていくと決定係数が高くなる傾向を示している。後者は関係省庁が算定した事業費を各市が裁量的に配分した結果と解釈できるが、その場合にもまとまった費目に対して需要額による何らかの制約が強く働いてきたことを裏付けている。だが、多くの費目では、その内訳を見ても需要額の影響がかなり顕著であり、このことから細分化された歳出にも「地域政策」の算定が反映していたことを意味している。

2つめのポイントは多くの費目で2004年度の決定係数が最も高くなっていることである。この傾向は集計値で特に顕著であり、自治省を除く3省にほぼ共通している。本来、各市には留保財源に代表される裁量的な経費がある。しかし、地方交付税が削減される中でこの種の裁量的な財源が、「地域政策」の不足分を補うために使用されたことで、決定係数が高くなっていったものと考えられる。特に建設省では国が裁量的に決定できる補助事業が減少したことも決定係数の改善に大きく影響している。

一方、自治省は地方交付税制度の所管省庁ということもあり、費目単位で見てもかなり決定係数が高くなっている。しかし、市町村合併が推進されてきたために、特に2000年度から2004年度に掛けて決定係数の低下が見られる。これが市町村合併の影響であることは、例えば議会費に顕著に見ることができるだろう。市町村合併を実施した場合、議員定数の特例を選択することができるが、その選択は合併市町村の裁量に依存するためにはばらつきが生じる。この場合、人口規模に比べて、議員数が大きな市町村が発生することになるから議会費が本来の人口規模から乖離した金額になる。2000年度の3,227市町村が2004年度には2,521市町村に減少しており、こうした結果が反映していると考えられるが、これも議会が改選されれば、再び決定係数は高まるだろう。

<sup>10</sup> 生活保護費は国の予算でも、地方の予算でも過去3カ年の平均受給者数に基づいて予算化されている。しかし、実際の受給者数はその後変動し、これに伴って変動した額は事後的に清算される。この仕組みは、予算と決算の乖離が発生しやすく、需要額が予算に対応して決定されるため、決算の歳出に対する決定係数を低下させる原因と考えられる。しかも、不足分の多くは国が補填するため、他の予算への影響も限定される。これが他の費目と異なり、歳出を加算しても決定係数が高くない理由と言えるだろう。

表 5-8 目的別歳出額の推定から得られた決定係数

単位：%

	条件 1			条件 2	条件 3	対歳出総額 比(2004年)
	96年	00年	04年			
需要額	.973	.978	.975	○	○	—
歳出総額	.919	.927	.935	○	○	—
自治省	.953	.960	.953	○	○	15.5
自治省(含公債費)	.952	.945	.941	○	○	28.1
議会費	.933	.930	.862	○	○	0.7
総務費	.936	.946	.934	○	○	11.5
総務管理費	.921	.935	.921	○	○	9.3
徴税費	.843	.863	.903	○	○	1.2
戸籍住民基本台帳費	.766	.783	.810	○	○	0.6
選挙費	.850	.916	.897	○	○	0.2
統計調査費	.473	.879	.365	○	○	0.1
監査委員費	.866	.877	.871	○	○	0.1
消防費	.956	.956	.952	○	○	3.3
公債費	.903	.884	.879	○	×	12.6
厚生省	.917	.916	.923	○	○	36.4
民生費(除災害救助費)	.897	.899	.905	○	○	27.3
社会福祉費	.904	.902	.927	○	○	7.0
老人福祉費	.901	.923	.957	○	○	5.3
児童福祉費	.925	.950	.966	○	○	8.8
生活保護費	.734	.734	.712	○	○	6.2
衛生費	.914	.914	.929	○	○	9.1
保健衛生費	.792	.829	.832	○	○	4.0
結核対策費	.637	.721	.721	○	○	0.1
保健所費	.708	.779	.819	○	○	0.3
清掃費	.918	.884	.914	○	○	4.7
文部省	.927	.933	.943	○	○	11.2
教育費	.927	.933	.943	○	○	11.2
教育総務費	.832	.838	.831	○	○	1.5
小学校費	.917	.898	.904	×	×	2.5
中学校費	.867	.883	.880	○	○	1.3
高等学校費	.705	.700	.580	○	○	0.5
特殊学校費	.642	.580	.554	○	○	0.0
幼稚園費	.331	.333	.302	○	○	0.5
社会教育費	.804	.814	.857	×	○	2.4
保健体育費	.687	.516	.451	×	○	0.9
学校給食費	.871	.846	.896	○	×	1.4
大学費	.422	.529	.525	○	○	0.3
建設省	.884	.909	.925	○	○	16.7
土木費	.885	.909	.925	○	○	16.6
土木管理費	.536	.548	.477	×	×	1.0
道路橋りょう費	.795	.824	.846	○	○	3.7
河川費	.826	.814	.763	○	×	0.5
都市計画費	.908	.928	.954	○	×	9.8
街路費	.831	.826	.825	×	×	1.8
公園費	.850	.851	.805	×	○	1.5
下水道費	.911	.907	.929	○	○	3.7
区画整理費等	.652	.800	.753	○	×	2.7
住宅費	.490	.485	.424	○	○	1.5
公共土木施設災害復旧費	.060	.105	.106	×	○	0.1

決定係数と業務内容の関係を示唆する費目として統計調査費について指摘しておく。2000年度には国勢調査が実施されているため、全国で同時にこの経費が計上されている。その財源は国庫委託金であり、需要額には反映しないが、政府が人口等を基準に国庫委託金を決め、全国一律の業務を実施した結果、決定係数は前後の0.4程度から0.879に改善されている。このことは、国の平準化した業務を一定基準の財源の下で各市が実施すると、決定係数は0.9程度になりうることを示している。つまり、決定係数と事業内容の関係を知る上で、統計調査費は1つの示唆を与えている。

残りの2つの条件を見ておこう。条件2では国勢調査人口が住基人口より決定係数が高い場合に○を付けている。また、条件3は95年の国勢調査人口による決定係数が2000年より高くなる場合に○を付している。

自治省では公債費で条件を満たさないものが出てくるが、他の費目では条件を満たしており、「地域政策」が予算化され、実際に歳出も行われてきた可能性が高いことを示している。これは、自治省が地方交付税制度を所管しているため、制度の妥当性を確保しようとするインセンティブが強いことも影響していると考えられる。

厚生省は決定係数ではばらつきがあるが、他の条件は完全に満たしている。文部省、建設省では条件2、3を自治、厚生省に比べると満たしていないケースが多くなる。この2つの条件を満たさない理由を明確にすることは現段階では難しいが、建設事業に関連する経費に多いことは分かる。

条件2、条件3の結果は決定係数と概ね同じ傾向で、細分化されていくほど条件を満たさない項目が増加していく。だが、細分化された結果が条件を満たさないとしても、これを加えていくと、条件を満たすようになる。このことは、各省庁の関与がある程度まとまった費目に対して反映していることを示唆している。

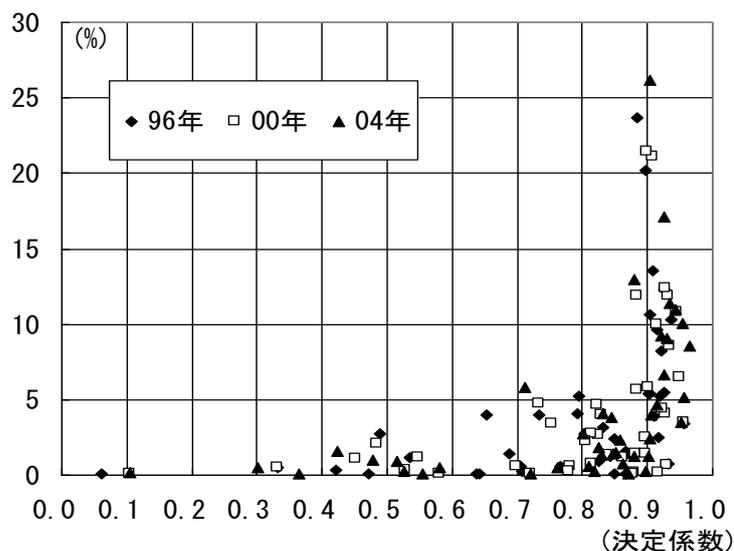
### 3.4.5 決定係数と対歳出総額比率

費目によって決定係数のばらつきが生じる理由をそれぞれの経費の歳出総額に占める割合から検討していく。表5-8で示した項目のうち、目的別歳出とその内訳についてそれぞれの費目が歳出総額に占める割合と決定係数を散布図として図5-5に示した。図には表5-8にある各省単位の決定係数は存在しないが、例えば総務費と選挙費、都市計画費と街路費が共に3ヵ年図化されているため、重複が存在している。

ここでの特徴は、構成比が大きくなるとその決定係数が高くなるのに対し、構成比の小さなものは広範囲に分布していることである。歳出総額に占める割合が5%を超える費目は126件中36件あり、決定係数は0.9程度になっている。この例外は96年度の道路橋りょう費0.795と2004年度の生活保護費0.712の2項目<sup>11)</sup>で、これらの決定係数はかなり低い。

<sup>11)</sup> 96年度の道路橋りょう費は阪神大震災の影響が理由であり、生活保護費については本章注9を参照。

図 5-5 目的別歳出額の決定係数と構成比の関係



資料：市町村別決算状況調

この2つに続くのが2004年度における公債費の0.879である。この水準は5%以上の費目としては決定係数が低い方で条件3も満たしていないことを考えると、明確な国の関与を測る上でこの水準は1つの閾値となりうる可能性がある。これより高い決定係数では3つの条件をすべて満たしており、これらの費目では需要額の影響が明確に認められ、従ってその歳出が「地域政策」に従って支出されていたことを示唆している。「地域政策」の影響を判断するにあたってこの水準が有効であると考えられる理由は統計調査費からも得られる。統計調査費は、国勢調査が実施された2000年度は0.879に改善されている。2000年度は明らかに国勢調査に伴う国の事業の影響が存在するから、この水準が「地域政策」の影響を測る基準と捉えることができるだろう。

省庁別で見ると、こうした傾向はより顕著で、市部の歳出の8割を占める自治、厚生、文部、建設の4省では需要額の算定上の制約が顕著に抽出できるのに対し、他の労働、農林水産、通商産業、運輸の4省ではそれぞれの比率が5%に満たないこともあり、「地域政策」による影響は明確には抽出できない。特に通商産業省は需要額の算定で利用している測定単位が人口であるにも係らず、決定係数は0.7を超える程度でしかない。このことは、人口を測定単位とした場合であっても歳出額との回帰分析で必ずしも高い決定係数が得られるとは限らないことを示している。これより通商産業省の「地域政策」による市に対する影響が自治、厚生、文部、建設の4省と異なる可能性を示唆している。少なくとも、これらの4省が所管する歳出に対しては国勢調査を代行するより、強い規則性が存在する。但し、通商産業省以外の3省については測定単位が人口でないため、実際にはそれぞれの「地域政策」の影響を議論することはできず、影響が小さい可能性がある結論付けるべきだろう。

### 3.5 市町村における「地域政策」の執行状況

これまでの結果より市町村の歳出総額では需要額の影響が顕著に抽出でき、しかもこれは70年代から継続される長期的な構造であることを明らかにした。次に市部を対象に歳出の内訳についても同様の分析を行うと、歳出総額の5%を超える歳出費目では需要額の影響が強く把握できることも分かった。歳出総額でも、その内訳でも需要額の影響が顕著に把握できたことになる。市町村は政令指定都市を除くと、国に直接管理される対象ではなく、市部は町村と比べると相対的に財源があるから裁量も大きくなる。相対的に国の影響力が及びにくい市部においてもその歳出から需要額の影響が抽出された。しかも、歳出総額と需要額の相関が長期的に維持されていることから、歳出の内訳についても長期的に継続してきた可能性はあるだろう。最も影響が小さいはずの市部でもかなり強い影響が抽出されているから、町村部や都道府県など比較的国の影響が強い地方団体も含め、これは地方団体全体の傾向と見ることができるだろう。

需要額は「地域政策」の経費を算定対象としてきた。実際の歳出から需要額の影響が抽出できたことは、少なくとも需要額の想定に従って予算が編成され、実際にその予算が支出されていたことを示している。地方財政制度の基本法は地方団体に対して法律に従って「地域政策」の予算を確保し、支出することを義務付けてきたが、こうした法律の規定に従って少なくとも市部の地方団体は「地域政策」の執行を行ってきた可能性が高いことが明らかとなった。

個々の省庁について改めて確認していくと、建設省は自治省、厚生省、文部省と比べると、決定係数が低くなっている。しかし、この結果をもって建設省の所管事業で市町村の裁量が大きいと断定することはできない。まず、建設事業のうち、直轄事業負担金や補助事業の地方負担分は需要額の事業費補正など補正係数を通じて市町村に配分されていく。このため、事業が実施される市町村では補正係数が拡大して需要額が大きくなるから、測定単位の変動とは関係がない。仮に需要額の内訳が市町村別に把握できれば、これによって歳出内訳から高い決定係数が得られるかもしれない。しかし、ここでは人口データで判断しているから直轄事業や補助事業といったアドホックな事業の配分を捕捉できない。しかも、建設事業ではその額が大きいために全体の決定係数を引き下げるようになったものと考えられる。

もう1つの理由は標準事業費の配分と実施のタイムラグである。標準事業費は専ら地方単独事業に対応する。国の長期計画で位置付けられた地方単独事業は、ある程度実施時期がコントロールされるとしても、すべてが制約されるわけではない。あまり強い制約を受けることがない事業の場合、市町村が財源を積立て、一定の期間内に事業として実施すると、財源の配分と歳出にはタイムラグが生じる。この経費は標準財政規模に応じて市町村に配分されるから、測定単位である人口データの影響を受けても、事業の実施年度は個々の市町村が決定できる可能性がある。このとき、人口データと歳出内訳は連動しない。つまり、「地域政策」の実施という意味では個々の事業の根拠法の影響を受けても、財源の配分と実施年度にズレが存在するため、人口データによる回帰分析では決定係数が低下する

ことになる。このように多少決定係数が小さい場合であっても、所管省庁の制約が小さいとは言えない可能性が高い。

93年度から97年度を計画期間とする第11次道路整備5箇年計画では地方単独事業を25.2兆円見込んでいる。この実績額は、建設省道路局・都市局(1997)によれば24兆9,462億円で、達成率は99.9%である。本来地方が自主的に決定しているはずの地方単独事業でも国の長期計画の影響は著しい。しかも、社会資本整備の長期計画の達成率は道路整備5箇年計画に特殊な結果でないことを既に見てきた。地方単独事業に限っても国の計画が反映しており、決定係数が低い場合でもその影響力が小さいとは限らないことが分かる。

歳出総額でも、個別の歳出の内訳でも需要額の影響が顕著に抽出できた。このことは「地域政策」の経費算定が国と地方で共有され、利用されてきたことを示唆している。例えば、一般会計の生活保護費は過去3年間の受給者数の平均に基づいて予算額を決定している。地方団体が、自らの生活保護費を算出する際同様の方法で算出していれば、需要額が反映した予算は地方団体が意図的に需要額に合わせなくても編成できる。生活保護費は年度途中で受給者数が変動するから予算が決算を決定するとは限らない。このため、歳出で見ると、決定係数が低下するが、予算段階では他の歳出と同様に高い決定係数を示している可能性は高い。

これに対して、歳出における不確実性が小さい「地域政策」では予算額がそのまま支出される。この場合、国のマニュアルに従って予算が編成されていけば、そのまま歳出が決定されるため、需要額の算定結果を強く反映することになる。これは地方財政措置によって一般財源と特定財源が分割され、一般財源分を需要額が担う以上、当然の結果である。これが歳出から需要額の強い影響が抽出できる最も妥当な理由と考えられるが、このことは地方団体が「地域政策」に従って予算を編成し、これを運用してきたことを意味する。しかも、その歳出において「地域政策」の占める割合が大きくなければ、こうした傾向は抽出できない。市部の地方団体の歳出分析の結果は地方団体が「地域政策」の運用を忠実に実施し、しかも歳出に占める「地域政策」の割合がかなり大きいことを示している。その上で本節の結果から、この種の市町村が例外でなく、かなり広範に存在することが明らかになった。

本節は市町村の歳出を対象に「地域政策」の影響を検証してきた。ここでの結果は、少なくとも市の歳出の太宗を占める自治、文部、厚生、建設省の「地域政策」については各省の影響が顕著であるというものであった。すなわち、これらの「地域政策」については地方団体がこれらを予算化し、実際に歳出を行ってきたことになる。都道府県や町村は市に比べると、国の影響が顕著であるから、これらの地方団体ではさらにこうした性質は強く反映していると考えられる。地方制度の法体系では地方団体に対して「地域政策」の運用を義務付ける様々な規定を整備していたが、こうした規定が十分に実効性を担保していたと言えるだろう。少なくとも80年代に入ると、財源保障機能も充足していたから、地方制度の法体系は国に対しても、地方に対してもその役割を果たしていたと言えるだろう。このことは、国が制度化して、地方団体が運用する地域政策が、法律に従って運用されて

いたことを意味しており、「地域政策」の運用の2重構造が機能していたことを示している。これによって国の「地域政策」では地方団体がその運用を担っていても、十分に実効性を担保していたのである。本節の結果はこうした「地域政策」の実態を示している。

## 結論 地方制度を介した地域政策の運用の長期的概観

本研究は国が制度化し、地方公共団体（以下、地方団体という）が運用する地域政策（以下、「地域政策」と記す）を取り上げてきた。これに対する財源保障の運用に時代区分を施した上で、その特徴を抽出した。また、財源保障の一般会計に対する影響を分析し、財源保障が概ね充足している時期に限定して地方団体の歳出から需要額算定の影響を検証した。これらを踏まえ、本研究の結論として「地域政策」の運用の2重構造とその財源保障の変遷の2つについてまとめ、次に今後の課題を記していく。

### 第1節 地域政策の運用の2重構造とその特徴

「地域政策」には所管省庁が存在する。通常所管省庁が提供するサービスを決定し、執行する組織体制を整備し、補助金等の創設も所管省庁が担っている。補助金等が設定されると、大蔵省もこの運用に関与してくる。さらに地方団体が運用する場合、地方制度の下に置かれることから「地域政策」では自治省もその運用に参加することになる。地方制度の法体系は「地域政策」に関して法制化と財源保障を国に義務付けており、大蔵省や所管省庁がこうした運用を順守しているかを自治省がチェックする役割を担ってきた。自治省は法制化と財源保障の観点から「地域政策」を運用し、その実効性に関与してきた。本研究ではこれを地方制度を介した「地域政策」の運用と定義し、その変遷を検証した。長期的変遷については次節で扱うとして、ここでは地方制度を介した「地域政策」の運用とその特徴について考察する。

「地域政策」は必ず法律を根拠としており、一般にどちらかの委任事務である。委任事務のほとんどは「地域政策」であるが、委任事務には法制化と財源保障が地方制度の法体系の中で国に義務付けられてきた。このうち、「地域政策」の法制化は47年の地方自治法制定と同時に導入されたが、この時点では既存の「地域政策」には適用されていない。すべての「地域政策」に法制化が課されたのは52年の同法改正からである。

これに対して財源保障は段階的に導入されてきた。地方自治法制定時点で財源保障の対象となったのは機関委任事務であり、47年12月の改正によって団体委任事務を含む委任事務全体に拡張された。委任事務に対する財源保障を実現するため、50年度から地方財政平衡交付金制度が導入される。この制度はシャウプ勧告に基づいて整備された完全な財源保障制度であったが、すべての委任事務を網羅していた訳ではなかった。ところが、選挙事務や徴税事務など、委任事務に含まれない公共事務が財源保障の対象となっていた。財源保障の義務付けがある委任事務ですべての財源が保障されていないのに、法律上財源保障の対象となっていない徴税事務などは財源が保障されていたのである。52年の地方自治法と地方財政平衡交付金法の改正はこうした矛盾を解消することにあつた。地方自治法では既述したようにすべての委任事務が法制化され、地方財政平衡交付金法では、法律の義務付けがある公共事務を財源保障の対象に組み入れるように「合理的、且つ、妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合」とする条文の整備が行わ

れた。こうして法律を根拠とする事務に対する財源保障を行う体制が整うことになる。

さらに 54 年度から完全な財源保障制度から、長期的観点から財源保障を担う地方交付税制度に移行する。地方財政平衡交付金制度では地方団体の財源不足額は毎年度全額補填することが義務付けられていたが、地方交付税制度に移行したことで、財源不足額の 9 割を補填すれば財源保障機能を充足していると思われ、さらに数年であればこうした基準が充足していない場合でも許容されることになる。こうして本研究が主な検討対象とする地方制度が完成したのである。

「地域政策」に対する法制化と財源保障を導入したのは連合国最高司令官総司令部(以下、GHQ という)であった。戦前国が地方団体に対する委任事務を拡大することで地方団体を軍国主義体制に組み入れていったことに鑑み、委任事務を通じた地方団体の統制に歯止めを掛けることを目的とした。GHQ は憲法に地方自治の章を設け、その保護を国会と裁判所に委ねることにした。国が地方に事務を委任する場合、すべて法律を根拠としたのは、国会が地方自治の本旨に照らして委任事務を評価するためである。そして、運用上の問題があれば、裁判所がこれをチェックすることで、地方自治を保護する仕組みを作り上げている。委任事務に対する財源保障も同様の意図で導入された。国の委任事務に対する経費負担を地方団体に一方的に転嫁しないための措置である。

委任事務の法制化も財源保障も地方自治を保護するための手段であり、これらによって委任事務の拡大を阻止し、地方団体が中央集権体制に組み込まれないように配慮している。特に委任事務に対する財源保障を課すことで国の負担の範囲内に委任事務の規模を留め、無節操な拡大を抑制する意図があった。GHQ はこうした仕組みによって地方団体が中央集権的支配の中で軍国主義体制に動員されていくことを回避しようとしたのである。

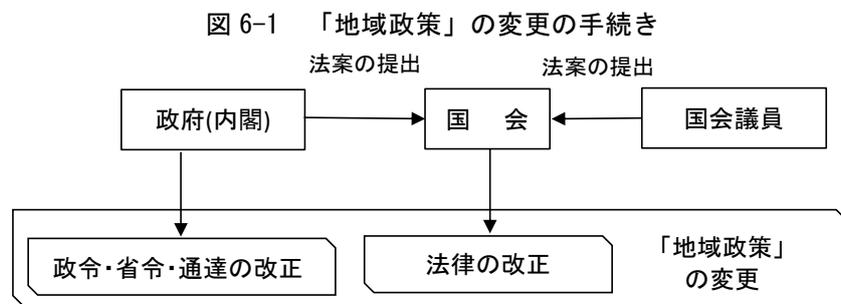
本研究では地方交付税制度で財源保障機能が充足した後の「地域政策」の執行状況について検証した。歳出内訳を自治省、厚生省、文部省、建設省に分割して、市部を対象に需要額の影響を検証した。これら 4 省に対応した 2004 年度の歳出は市全体の 92.4% を占め、農林水産省、通商産業省など、他省庁の割合は 7.6% に過ぎない。公債費を控除しても、これら 4 省の割合は 79.8% であり、市の歳出に対して支配的な割合となっている。

歳出に対する需要額の影響を省庁別で見ると、これら 4 省の歳出から抽出される修正済み決定係数(以下、決定係数という)は、ほとんどの場合その内訳から得られる決定係数より高い。しかも、個々の内訳も全般的に高い決定係数となっていた。省庁単位の決定係数が高くなることは省庁の影響が強いことを示しており、「地域政策」を通じた歳出管理が行われてきたことを示唆している。さらに歳出内訳でも決定係数が高いことから、市の個々の内訳も「地域政策」を中心に支出されてきたことを示唆している。地方独自の行政サービスが多くを占めれば、一般に決定係数は低下するはずである。ここでの結果から地方団体の歳出内訳が「地域政策」に依存してきたことが推察できる。つまり、計量分析の結果は地方団体の執行している事務の多くが「地域政策」であることを示している。

本来「地域政策」の法制化と財源保障は地方自治を保護するために導入されたが、地方の事務に占める「地域政策」の割合が高くなると、こうした仕組みはむしろ中央集権体制

を助長していく。そして、このことが国に対するさらなる依存度を高め、中央集権体制は確固とした仕組みで堅持される。地方制度を介した「地域政策」の運用の2重構造は、地方の事務で「地域政策」が支配的になると、中央集権的な特徴を明確に示すことになる。このことを次に考察していく。

「地域政策」には法制化が義務付けられているから、法律に従って提供されるサービスを変更するためには一般に図6-1で提示される手続きを取ることになる。「地域政策」は提供する目的やその内容、国と地方の役割等については法律で規定するか、内閣が政令で決定してきた。さらに具体的なサービスの提供になると、所管省庁が省令や通達で定めることになる。「地域政策」に対しては、財源保障が国に義務付けられているため、少なくとも標準的に提供される「地域政策」については積算ができるように詳細な条件が設定される。70年代後半に超過負担の解消が進む過程で保育所や警察施設、保健所などで標準設計が導入されたが、これはその一例である。標準設計では、施設面積の基準や、壁や床の仕上げ材など細かく設定されており、その拘束力は所管省庁の運用に依存するが、少なくとも統制を可能にするルールは整備されている。こうした「地域政策」のルール変更には国会の議決を経て法律を改正するか、政府による政令、省令、通達の改正が必要である。地方団体が対応できるのは、市町村であれば、所管省庁、自治省、大蔵省、国会議員などに直接陳情すること、都道府県を通じて所管省庁に要望を出すことぐらいである。「地域政策」のルールは詳細に整備され、その変更は極めて中央集権的な手続きとなっている。「地域政策」が国家的要請の下で整備され、それを地方団体が代行している以上、これは当然のことではあるが、少なくとも「地域政策」の変更には地方団体には権限はない。



注：現在通達は使用されておらず、通知である。

本稿では歳出を定量的に分析したが、地方団体の歳出が法律に基づく「地域政策」に依存していることを見てきた。地方団体の執行している事務の多くが「地域政策」になると、そのほとんどのルール変更に対して地方団体に権限はない。法律の条文では地方自治の本旨に従って立法化されたことを強調しても、「地域政策」には財源保障が義務付けられているから提供する行政サービスをある程度詳細に決定しなければならない。1つ1つの法律は中央集権的な性格を持っていくとも、これが束になると、中央集権的性格を帯びることになる。「地域政策」が多くを占めれば、提供している事務のほとんどで地方に変更する権限はなくなるからである。また、1章では地籍調査を例に機関委任事務と団体委任事務

を都道府県と市町村に適切に配分することで、「地域政策」のほとんどが団体委任事務であっても実質的にその機能を喪失させる可能性があることも指摘した。これらの手法を活用すれば、法律1つ1つが中央集権的な性格を持つ必要はない。GHQは「地域政策」が地方の事務を占有する事態を回避するため、国に対して「地域政策」の法制化と財源保障を義務付けた。ところが、「地域政策」が地方の事務を占有すると、この仕組みは政府のコントロールを細部にまで浸透させることに寄与している。戦後の中央集権体制の基本構造はこうした法律の束による支配であり、法律の束に基づく中央集権構造と呼ぶべきものとなっている。そして、この中で「地域政策」の法制化は中央集権的な手続きの構築を担い、財源保障は提供するサービス等の精緻化とこれに対する財源付与の役割を果たしてきた。財源保障が事務を細部まで規定し、財政コントロールの機能を担う一方で、法制化はこれらのルール変更に国の関与を前提とした。この意味で「地域政策」は戦後の中央集権体制の基本構造そのものと言ってもよいだろう。

「地域政策」に対する財源保障は75年度から改善が始まり、80年度にはほぼ充足することになる。「地域政策」に対する財源保障が充足すると、「地域政策」に必要な財源が付与されるため、「地域政策」の実効性は高まる。一方で地方団体は「地域政策」に対する財源の持ち出しが無くなるから、留保財源は地方独自の行政サービスに充てることができる。つまり、地方交付税の交付団体に限って見ると、留保財源の範囲内で地方自治を行使できるようになる。80年代に入り、地方の時代が到来するが、この背景には財源保障の充足によるこうした財源問題が貢献していた可能性がある。70年代には専ら超過負担に費消されていたこの種の財源が、80年代に入ると、一挙に地方独自のサービスに充当できるようになる。このことが80年代の地方の時代に寄与していたことは十分に考えられる。

財源保障が充足すると、地方自治に寄与する財源が確保できるから、一定の地方自治が担保される。だが、この種の財源を少額に限定しておくこと、地方団体は独自の財源で突発的な財政需要や新たな財政需要に対応できないため、最終的に国に情報が集約されていく仕組みができる。資金調達ができなければ、情報は要望として上位の団体へと集約されるからである。情報が国に集まる体制が整えば、国は新たな政策をある程度の確に提供できる。地方財政委員会の資料に見られた、国が政策の立案機関、地方が実施機関といった構造をこの仕組みは支えている。「地域政策」に対する財源保障は直接的な財政コントロールとして機能してきたと考えられるが、副次的には情報面から中央集権構造を支持する構造を形成していたと言えるだろう。

こうした「地域政策」に対する法制化と財源保障による中央集権体制は、しかし深刻な財政問題を引き起こしてきた。76年度以降を見ても、国債発行額は国税等と対策前の移転国債費で92.5%が説明できる。このことは「地域政策」に対する財源保障が国債発行に深く関与してきたことを意味する。膨大な国債発行残高の蓄積は「地域政策」に対する財源保障がかなりの程度充足していたことの証左である。しかし、既にその蓄積は膨大なものとなっており、「地域政策」に対する財源保障を継続することは困難になりつつある。本研究は主に2000年度までを対象としたが、99年度以降移転国債費割合は100%を超え、国

税等では移転国債費すら確保できない状況になっている。しかも、2003年度からは急速にこの割合が低下し、2008年度からは急増、その変動幅は40%に近づいていた。このような大幅な変動は「地域政策」の財源保障を基準に財源措置が実施されていないことを示唆しており、この仕組みは大きな岐路に立っていると言えるだろう。

## 第2節 「地域政策」の財源保障の変遷

地方制度を介した「地域政策」の運用は法制化と財源保障であるが、検討の中心は財源保障であった。「地域政策」に対する財源保障は法制度上担保されており、しかも終戦直後にさかのぼるほど歴史も古い。しかし、制度導入当初から「地域政策」に対する財源保障はほとんど機能せず、空文化していた。これが充足するには長い時間を要し、しかもこの運用は現在に至るまで様々な財政問題を引き起こしてきた。ここでは本稿で議論してきた「地域政策」の財源保障の変遷を示していくこととしたい。

「地域政策」の財源保障を制度として初めて導入したのが地方財政平衡交付金制度であり、1950年のことである。この制度は毎年度財源保障を実現する仕組みであった。しかし、「地域政策」の整理は行われず、財源保障の対象が毎年度拡大する中、その財源は均衡財政の下で一般会計が負担できる範囲に留まった。このため、その額をめぐり国会での論争は激しく、国と地方団体の対立は激化している。地方交付税制度は、こうした対立を回避するため、財源を国税の一定割合にすることで54年にスタートしている。この変更で大蔵省や地方団体の地方交付税制度に対する介入は大幅に低下したと考えられるが、これはすなわち地方交付税制度のコントロール権が自治庁に移行したことを意味する。

地方交付税制度は財源保障機能を維持したが、国税の一定割合を財源としたため、地方交付税法に6条の3第2項を置き、地方財政平衡交付金制度とは異なる財源保障機能の概念を導入した。すなわち、普通交付税の10%程度であれば、財源不足額を充足しなくても財源保障機能は成立していると思われ、2年程度であれば、10%を超える乖離があっても許容したのである。このように財源保障の条件は緩和されたが、それでも、拡大する「地域政策」と、地方財政平衡交付金制度と比べても低下した財源の下で、地方交付税制度が財源保障を実現することは容易ではなかった。しかも、56年には独立後の地方制度の構築に目途がつき、地方制度は構築から運用へと移行した。安定した運用が期待される中で、地方交付税制度でも国と地方の対立を深刻化させる運用は慎重に避けられる。同法6条の3第2項の適用はその典型であったから、これを避けるため自治省は需要額を交付税財源と基準財政収入額(以下、収入額という)に合わせて決定していくことになる。こうして収入額に連動した需要額算定の裁量的運用が定着する。

この時期の裁量的運用を可能にしたのは大蔵省が決定する予算単価が実勢価格より低く決定されていたことが考えられる。需要額はこの予算単価を使用していたから、予算単価が低くければ、これに基づいて算出される需要額は小さくなる。需要額が小さければ、収入額との差額である財源不足額も小さくなり、国税の一定割合で決定される普通交付税が大きくなる可能性が高くなる。需要額が低ければ、補正係数を裁量的に引き上げて交付

税財源と収入額に合わせて額が決定できる。これが需要額の裁量制を支えていた。

60年代に入り、高度経済成長が実現すると、都市部では公害問題や人口増加に伴う社会資本整備の遅れなどが深刻化していく。63年の統一地方選挙で大阪市や横浜市、北九州市などで革新自治体が誕生したが、その背景には深刻な都市問題があった。67年には東京都が革新自治体に移行し、政府の危機感は急速に高まる。政府は革新自治体に対抗して環境福祉政策を充実させる一方で、国庫支出金を中心に深刻化していた超過負担の是正に着手する。しかも、地方税では減税にも取り組んでいる。「地域政策」の充実は需要額を拡大させ、超過負担の是正は単位費用で使用する積算基礎を引き上げ、地方税減税は収入額を引き下げる。67年以降、採用されたこれらの手続きは地方交付税制度の不均衡を拡大したが、その一方で地方財政対策を通じて一般会計に資金の貸し付けも行っている。地方交付税制度の不均衡が急速に拡大する中、裁量的運用は継続した。超過負担が是正されると、単位費用の積算基礎は実勢価格に近づく。積算基礎はこの時期裁量的運用に使用できなくなり、新たにこれを担う経費が必要となる。地方財政計画に算入する職員数が需要額の抑制に寄与し始めたのは、まさに69年度からであった。地方財政計画に算入する職員の割合は結局74年度まで低下を続け、これが回復するのは需要額の算定が裁量からルールに移行する75年度、76年度であった。

裁量的運用が需要額の伸びを決定していた時期にあってもルールに基づく運用は併用されている。この時期は交付税率が段階的に引き上げられた時期であり、地方財政対策も実施されている。これらはルールに基づく運用であり、国の減税や制度改正によって地方財政計画の収支不均衡が拡大する場合にこれを緩和する役割を担っていた。裁量的運用はそれ自体財源保障を強化する機能はなかったから、ルールに基づく運用を併用することで国の都合による財源保障機能の低下に不完全ながらも歯止めを掛けていたのである。このことが、結果として地方財政計画における深刻な不均衡を緩和する役割を果たし、裁量に基づく運用を継続することに寄与していた。

高度経済成長の歪みから都市部で革新自治体が増加し、石油危機など経済環境の悪化も手伝って74年には参議院で伯仲国会が始まる。伯仲国会は80年まで継続したが、この時期政府は国債を大量に発行し、巨額の財政資金を地方に移転している。この財政移転が、革新自治体を排除することに寄与する一方、需要額算定のルール化を進展させている。

70年代後半の財源保障の充足は「地域政策」の件数と財政移転の関係からも明確である。環境福祉政策を中心に「地域政策」を充実させていた63年から74年まで、「地域政策」の件数は年平均15件以上増加していた。これに対して、74年から83年までは0.4件ずつ減少している。一方、64年度から74年度は、この間に増加した国税の55%を財政移転に充てていたが、74年度から79年度には136%に増加している。つまり、増加した国税等の1.4倍が財政移転の拡大に寄与していた。「地域政策」の件数がほとんど増えない中、巨額の財政移転を実施したため、法律等のルールに従って需要額を算定することを可能にしたのである。このため、「地域政策」の財源保障もこの時期に概ね充足されていく。

70年代後半の国債の膨張過程は、従来不況対策を中心に説明されてきた。この場合、不

況への対応でほとんどの説明が尽くされ、これは常に対処療法である。しかし、本研究では、場当たりに対処した結果、国債発行や地方財政対策が発生したのではなく、計画的に、従って意図的な財政運営の結果であることを示した。計画性の証明に使用したのは76年に国会に提出された地方財政収支試算と財政収支試算であり、これら2つの試算に従って70年代後半の当初予算における財政規模は決定されている。つまり、70年代後半の地方への財政移転はこれら2つの試算に織り込まれており、これに従って計画的に執行された結果であった。

この計画的な財政運営の背景には伯仲国会からの脱却という政治的な意図があったが、この中で革新自治体対策は重要な柱となっていた。70年の公害国会、73年の福祉元年を経て、政府は革新自治体に対抗した環境福祉政策の充実に取り組んでいる。だが、こうした政策を執行するのに十分な財源が地方団体に対して措置されず、むしろ「地域政策」の拡大から財政危機に陥ったため、政策の実効性を欠いていたのである。70年代後半に地方への大規模な財政移転が進んだのは、本来国の義務である財源保障を充足し、環境福祉政策の実効性を担保することにあつた。このため、これに合わせて財源保障を確保する様々な地方制度の見直しも行われた。自治省の機構改革、地方制度の法制改革、超過負担の解消に向けた運用の改定はこうした動きを代表するものであり、70年代後半に集中して実施されていたのである。機構改革としては自治省に調整室が設置され、法制改革では地方財政法に合わせて「地域政策」の根拠法が改正された。加えて、運用の見直しとして超過負担の是正、運用の精緻化などが実施されている。「地域政策」に対する財源保障が概ね実現するとともに、これを維持する体制が整っている。これによって終戦直後に導入された地方制度はほぼ完成の域に達することになる。

これは需要額の算定においても同様であり、80年度以降法律等に従って需要額は算定されていく。ここでは主に市町村を対象に需要額の拡大がルールに基づく運用によって実現していたことを明らかにした。市町村の場合、80年度に9.4兆円であった需要額は2000年度までに15.7兆円増加している。この増加額のうち、85%は給与費、給与費を除く厚生労働費、投資的経費、公債費が占めていた。公債費は、公害対策事業、過疎対策事業など国の制度に伴って実施された公共事業に対するもので、既にルール化された経費である。このため、これを除く3つを対象に需要額の拡大に寄与したルールに基づく運用を特定し、その規模を推計している。なお、これらの経費は需要額の増加額の75%を占めている。

給与費であれば、給与単価が国家公務員の給与と連動し、給与費を除く厚生労働費では国庫支出金の市町村負担分の伸びなどをルールとして特定している。これらは地方財政法等の5つの条文を根拠とした運用であり、これらが需要額全体の増加額の67%を占めていた。3つの経費は需要額の増加額の75%であるからその89%がこれらのルールに従って拡大してきたことになる。本章で特定したルールに限定しても需要額の増加額の9割程度を占めており、80年度以降、需要額の拡大はほぼルールに基づく運用によって拡大してきたと結論付けた。

ルール化が進展したことで需要額は国の財政状況に関係なく増加することになる。この

結果として 80 年代以降、頻繁に地方財政対策が実施されている。地方財政対策は 68 年度を契機に一般会計の負担軽減に寄与するようになる。このことは 75 年度以前の建設国債に対する計量分析で移転国債費差額が有意であったことから明らかである。しかし、ルールに基づく運用へと転換すると、地方財政対策の役割は特例国債を建設国債に振替える役割へと変化している。国債発行全体に対する影響力は国税等と対策前の移転国債費で 92.5% を占めており、この 2 つの変数への傾斜が顕著になる。これら 2 つの変数で国債発行額が説明できる状況で、巨額の国債残高の蓄積を見てきたことは移転国債費が膨張してきたことが原因である。このことは需要額が収支均衡と関係なく決定されてきたことを意味しており、これより「地域政策」に対する財源保障が 80 年度以降も継続していたと結論付けた。

「地域政策」に対する財源保障は 74 年度までの極めて不十分な時期を経て、75 年度から 80 年度にこれが大幅に改善され、その後概ね財源保障が充足する時期を迎えている。財源保障が充足している時期を対象に地方団体の歳出を検証すると、需要額の算定に合わせて歳出が決定されていることも分かった。特に歳出の内訳で見ても、需要額算定の影響が高い決定係数で抽出されたことは、当該歳出において「地域政策」の占める割合が高いことを示唆している。財源保障が充足する中で、「地域政策」に合わせて多くの歳出が行われていた事実は、「地域政策」の提供において運用の 2 重構造が極めて重要な役割を果たしてきたことを示している。戦後の「地域政策」が大きな成果をあげてきたとすれば、個々の制度の運用とともに地方制度を介した運用が存在してきた影響は小さくない。岡本(1995)が指摘しているように「地域政策」を提供するため、法令や制度を整備し、その執行を地方団体に義務付けても、財源がなければ、執行に結びつかないという指摘が事実であれば、80 年度に財源保障が充足されたことは、「地域政策」の執行を支えてきたことは明白である。本研究はこうした結果を導出できるものとなっている。

### 第 3 節 今後の課題

本研究は「地域政策」を対象に財源保障の変遷を検証してきた。財源保障の研究は十分な蓄積を見てこなかったこともあり、70 年代後半に財源保障が急速に充足していたことが分かった。これは計画的に実施されていたが、これによって国債は膨張し、とりわけ特例国債の大量発行が顕在化した。それ以前の大蔵省は国債を抑制するために地方への財政移転をコントロールしていたから大蔵省の予算編成に大きな変化が生じていたことになる。この変化を大蔵省が事前に受け入れたことで、計画的な予算の拡大が可能になったのである。大蔵省の変化の過程で政治の関与があり、自治省の影響力が拡大していたことも容易に察しがつく。しかも、80 年度以降も特例国債の発行は継続しているから大蔵省が 70 年代前半の予算編成に回帰した訳でもない。70 年代後半には革新自治体が衰退し、予算権限から捉えると、族議員の台頭も考慮する必要がある。猪口・岩井(1987)によると、族議員は 70 年代に台頭しているが、80 年代には予算編成に対してかなり積極的に関与している。また、本研究では 3 章で TOKYO 作戦について言及したが、本来強い財政力を持っていた

東京都と大阪府が急速に財政危機に向かっていったことと、「地域政策」で財源保障が充足していたことには矛盾がある。多くの資金が地方に投入されたのに、東京都や大阪府はその恩恵がなかったことになる。これらの事象は個々バラバラに説明されてきたが、「地域政策」の財源保障という仕組みの下でひとつのストーリーで説明できる可能性がある。従来バラバラに説明されてきたこうした事象を統合的に説明していくことは今後の課題である。だが、本研究は財源保障の変遷を概観しただけだから、70年代後半に限らず、財源保障の変遷に合わせて各時期を詳細に検証していくことはすべて今後の課題である。

本研究では2000年を前後して市の歳出を統計解析を利用して分析した。この結果、多くの歳出から需要額の影響が抽出され、中央集権的な傾向が見られた。1999年には地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律が成立し、中央集権的な機関委任事務が廃止された。しかし、こうした変化は歳出の分析からは抽出できず、中央集権的な傾向は継続している。「地域政策」の財源保障が充足するのは70年代後半であった。これ以前は十分な財源が付与されておらず、財政コントロールはあまり機能していなかった可能性がある。この場合、「地域政策」の実効性を担保するのは直接的な行政指導である。これを積極的に支持するのは機関委任事務であり、従って所管省庁は機関委任事務中心の「地域政策」を提供することになる。あるいは地籍調査でも見たように、機関委任事務と団体委任事務を都道府県と市町村にうまく配分することで、国の関与を可能にする仕組みを作ることになるだろう。しかし、財源保障が充足すると、「地域政策」と財源保障はセットになり、1章でも見てきた地方財政制度の基本法の諸規定が活用できるかもしれない。これを通じた財政コントロールが可能になれば、機関委任事務の存在も実質的に失われる。自治省は機関委任事務を批判してきたから、これを積極的に活用することはなかったとしても、省庁別歳出で決定係数が常に高い水準に保たれていた。これは機関委任事務を多用しなくても十分に影響力が行使できることを示している。筆者は地方団体の職員で自らの業務について機関委任事務と団体委任事務を識別して提供している人を知らない。業務に従事している人たちがこれを仕分けできないのであるから、機関委任事務が統制的な運用を支えてきた訳ではないことを示唆している。本研究は地方団体が執行している事務が法律を根拠にしていることに着目して、法律の束に基づく中央集権構造と呼んだ。そもそもGHQは戦前の中央集権構造が地方団体の事務が委任事務で占有される状態から生じていたことを問題視していたはずである<sup>12)</sup>。これを排除するため、委任事務の法制化と財源保障が導入されたから、法律の束に基づく中央集権構造が戦後の中央集権構造の特徴と言えるかもしれない。この場合、2000年を前後しても中央集権構造は継続しており、それ以前と全く同じ中央集権構造が支配していることになる。少なくとも法律の束による地方支配は戦後一貫してきたから、この観点から戦後の中央集権構造を見直していくことは意味があるかもしれない。こうした問題を検証していくことは今後の課題である。

本研究の5章で「地域政策」の財源保障と国債発行の関係を議論した。政府債務の蓄積

<sup>12)</sup> このことは長野(1995)でも指摘されている(同書44頁参照)。

は現在最も深刻な財政問題となっているが、これを「地域政策」に対する財源保障から論じている。本研究の検討期間は概ね 2000 年度であるが、その最終盤の 1999 年度に移転国債費割合は 118.8%に上昇した。これは地方財政対策を含む地方への財政移転と国債費を支払うと、国債を発行しなければ、これだけで赤字となる水準である。このことは「地域政策」の財源保障が既に持続可能でない仕組みになってきたことを示唆している。1 章では地方交付税研究で財源保障機能が十分に検証されてこなかったことを指摘し、このことから「地域政策」の財源保障も十分に明らかになっていないと説明した。地方交付税制度の財源保障機能が十分に検証されず、「地域政策」と財源保障の関係も不明であることから、国債発行と「地域政策」の財源保障との関係も多くは今後の課題である。「地域政策」の財源保障は国と地方の財政を結び付ける装置であり、70 年代後半についてはある程度こうした機能を解明した。しかし、一般会計における財政運営の実態は本研究では扱っておらず、70 年代後半以外の時期については 5 章の議論を超えて一般会計の検討は行っていない。政府債務の蓄積が深刻化する中、「地域政策」の財源保障の観点から一般会計の財政運営を検証することは今後の課題となっている。

## <参考文献>

- 赤井伸郎・山下耕治・佐藤主光(2003)『地方交付税の経済学—理論・実証に基づく改革』、有斐閣
- 秋田隆司(1994)「「自治省調整室」とは—各省庁への申し入れ(地方財政措置)を中心に」、『地方自治』562号、pp.26～50
- 東信男(2000)「国と地方の財政関係をめぐる課題」、『会計検査研究』第21号3月、pp.129～150
- 足立伸(2006)「地方交付税法の運用の実態について—地方交付税をめぐる誤解とその背景—」、PRI Discussion Paper Series No.06A-07、
- 天川晃(1974)「地方自治制度の改革」、東京大学社会科学研究所編『戦後改革』、東京大学出版会、
- 生安衛・鄭小平(1998)「市町村歳出構造と最適規模に関する研究」、『1998年度第33回日本都市計画学会学術研究論文集』、pp.13～18
- 石田博英(1963)「保守政党のビジョン」、『中央公論』78(1)、pp.88～97
- 石原信雄(1977)「地方交付税と投資的経費」、自治省編『自治論文集 地方自治30年記念』、ぎょうせい、pp.869～881
- 石原信雄(1996a)「地方税財政の系譜—地方税財政の基盤を築いた人々—Vol.7」、『地方財務』7月号、pp.157～164
- 石原信雄(1996b)「地方税財政の系譜—地方税財政の基盤を築いた人々—Vol.8」、『地方財務』8月号、pp.86～93
- 石原信雄(2000)『新地方財政調整制度論』、ぎょうせい
- 石原信雄・遠藤安彦(1986)『地方交付税法逐条解説』、ぎょうせい
- 石原信雄・二橋正弘(2000)『地方財政法逐条解説』、ぎょうせい
- 井上信也(1977)「摂津訴訟の背景と役割」、『ジュリスト』632、pp.32～35
- 猪口孝・岩井奉信(1987)『「族議員」の研究—自民党政権を牛耳る主役たち—』、日本経済新聞社
- 伊藤廉(1976)「地方財政法等の一部を改正する法律案」、『地方財政』15(5)、pp.28～32
- 井堀利宏・岩本康志・河西康之・土居丈朗・山本健介(2006)「基準財政需要の近年の動向等に関する実証分析」、Keio Economic Society Discussion Paper Series No.06-1、
- 遠藤晃(1974)「福祉財源の負担をめぐる争点—摂津市の超過負担訴訟を手がかりとして」、『ジュリスト』572、pp.44～50
- 大蔵省印刷局編『職員録 上巻』、大蔵省印刷局
- 大塚勲(2009)「一般財源としての基準財政需要額の批判的検討—省庁別特定財源としての基準財政需要額—」、『会計検査研究』第40号、pp.67～78
- 大塚勲(2009)「摂津訴訟の地方交付税制度への影響」、『計画行政』32(1)、pp.33～40
- 大塚勲(2010)「摂津訴訟の地方財政への波及メカニズム」、『計画行政』33(3)、pp.29～35

- 大塚勲(2010)「市町村における基準財政需要額の拡大要因分析」、『日本都市学会年報』  
Vol.43、pp.34～41
- 大塚勲(2014)『地方交付税制度の運用と展開』、九州大学出版会
- 大塚勲(2016)「1970年代後半における国債の膨張メカニズム—財政収支試算と地方財政収  
支試算を手掛かりとして—」、『熊本大学社会文化研究』14、pp.43～75
- 大塚勲(2017)「田中角栄の公債政策—田中内閣の10カ年計画の構想と1970年代後半の  
国債膨張—」、『熊本大学社会文化研究』15、pp.51～70
- 大森彌(1986)—財政収支試算と地方財政収支試算を手掛かりとして—、大森彌・佐藤誠三  
郎編『日本の地方政治』、東京大学出版会、pp.209～240
- 岡本全勝(1995)『地方交付税 仕組みと機能』、大蔵省印刷局
- 緒方勇一郎(1975)「超過負担の解消について」、『地方財政』14(2)、pp.43～56
- 緒方勇一郎(1976)「超過負担問題」、『地方財政』15(2)、pp.12～14
- 荻田保(1951)『地方財政制度』、学陽書房
- 荻田保(1954)「戦後における地方財政の推移」、自治庁記念論文編集部『地方自治論文集』、  
地方財務協会、
- 奥野誠亮(1988)「中央と地方を助言と協力で結ぶ財政制度—シャープ勧告具体化・1つの  
思い出—」、自治省編『自治論文集』、ぎょうせい、pp.777～784
- 貝塚啓明・本間正明・高林喜久生・長峯純一・福岡潔(1986)「地方交付税の機能とその評  
価 Part I」、『フィナンシャル・レビュー』第2号、pp.6～28
- 学陽書房編集部編『地方自治小六法』、学陽書房
- 加藤一明(1975)「機関委任事務と超過負担」、『都市問題研究』27(3)、pp.2～14
- 金井利之(1999)『財政調整の一般理論』、東京大学出版会
- 北村亘(2000)「財政危機の中の地方財政対策 1975-1984年」、水口憲人・北原鉄也・秋月  
謙吾編著『変化をどう説明するか：地方自治篇』、木鐸社、pp.19～39
- 木下和夫・中川順・渡部昇一他(1976)「座談会財政再建元年を考える—来年度の予算と税  
制—」、『ファイナンス』12(9)、pp.2～18
- 行政管理研究センター編(1980)『行政機構図 昭和55年版』、行政管理研究センター
- 国正武重(1996)「ダグラス・グラマン事件」、朝日新聞取材班『戦後50年メディアの検  
証』、三一書房、pp.177～185
- 建設省道路局(1988)『豊かさを支える道づくり 第10次道路整備五箇年計画のめざす道』、  
建設総合資料社
- 建設省道路局・都市局(1997)『新たな道路整備五箇年計画(案)～安全で活力に満ちた社会・  
経済・生活の実現～』、建設省
- 国土交通省総合政策局情報管理部建設調査統計課監修(2006)『建設統計要覧平成18年版』、  
建設物価調査会
- 小島政利(1969)「投資的経費算定の動態化について」、『地方財務』12月号、pp.84～95
- 後藤田正晴・御厨貴監修(2006)『情と理 上 カミソリ後藤田回顧録』、講談社

- 小林実(1973)「超過負担の解消について」、『地方財政』12(5)、pp.57～63
- 小林與三次(1951)「固有事務、委任事務、行政事務論から自治事務論へ」、『自治研究』27(9)、pp.3～21
- 斎田登編著(1999)『都市および地方計画』、山海堂
- 財政調査会編『国の予算』、同友書房
- 齋藤慎(1999)「行政規模と経済効率性—市町村合併はスケールメリットを生むか—」、『都市問題』90(3)、pp.27～37
- 坂田期雄(1978)『新時代の地方自治2 危機の自治体財政』、ぎょうせい
- 佐藤主光(2001)「ソフトな予算制約と税源委譲の経済効果」、『現代経済学の潮流 2001』、東洋経済新報社、
- 自治大学校編(1960)『戦後自治史第1巻 隣組及び町内会、部落会等の廃止』、自治大学校
- 自治大学校編(1961)『戦後自治史第2巻 昭和21年の地方制度改正』、自治大学校
- 自治大学校編(1963)『戦後自治史第5巻 地方自治法の制定』、自治大学校
- 自治大学校編(1978)『戦後自治史第14巻 地方税財政制度の改革(下巻の2)』、自治大学校
- 柴田護(1975)『自治の流れの中で 戦後地方税財政外史』、ぎょうせい
- 下河辺淳(1994)『戦後国土計画への証言』、日本経済評論社
- 首藤堯(1968)「第12次地方制度調査会の中問答申と昭和43年度の地方財源措置」、『地方財政』7(2)、pp.10～17
- 首藤堯(1969)「昭和44年度の国の予算と地方財政」、『地方財政』8(3)、pp.10～17
- 資料日本社会党50年刊行委員会編集(1995)『資料日本社会党50年』、日本社会党中央本部機関紙広報委員会
- 神一行(1986)『自治官僚』、講談社
- 神野直彦・池上岳彦編著(2003)『地方交付税何が問題か』、東洋経済新報社
- 鈴木俊一(1956)「昭和31年の地方自治を回顧する」、『地方自治』108号、pp.1～10
- 関根則之(1977)「昭和52年度の国の予算と地方財政対策」、『地方財政』16(2)、pp.16～31
- 関根則之(1978)「昭和53年度の国の予算と地方財政対策」、『地方財政』17(2)、pp.14～36
- 摂津市史編さん委員会(1977)「摂津訴訟」、摂津市史編さん委員会『摂津市史』、pp.1190～1211
- 全日本自治団体労働組合(1980)『摂津控訴審判決と関係資料』、全日本自治団体労働組合
- 高木健二(2001)『地方財政対策と地方交付税』、(財)地方自治総合研究所
- 高木健二(2008)『地域間格差と地方交付税』、公人社
- 高木鉦作(1974)「知事公選制と中央統制」、溪内謙他編『現代行政と官僚制 下』、東京大学出版会、pp.259～292
- 高木鉦作(1986)「戦後体制の形成 中央政府と地方政府」、大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政治』、東京大学出版会、pp.47～110
- 高柳賢三・田中英夫(1966)「ラウエル所蔵文書—日本国憲法の制定に関するマッカーサー

- の総司令部の側の記録―(連載第 15 回)、『ジュリスト』No.350、pp.127～131
- 高寄昇三(1981)『地方政治の保守と革新』、勁草書房
- 蓼沼朗寿(1882)『地域政策論』、学陽書房
- 田中角栄(1967)「自民党の反省」、『中央公論』82(7)、pp.284～293
- 田原総一郎(1980)「自民党政権 T.O.K.Y.O.作戦の尖兵 鈴木俊一東京都知事」、『中央公論』95(12)、pp.223～247
- 地方交付税制度研究会編『地方交付税制度解説(単位費用篇)』、地方財務協会
- 地方交付税制度研究会編『地方交付税制度解説(補正係数・基準財政収入額篇)』、地方財務協会
- 地方財政制度研究会編『地方財政要覧』、地方財務協会
- 地方財政調査研究会編『市町村別決算状況調』、地方財務協会
- 地方財政調査研究会編『地方財政統計年報』、地方財務協会
- 地方自治制度研究会編(1996)『地方分権推進ハンドブック』、ぎょうせい
- 地方自治百年史編集委員会編(1993a)『地方自治百年史第 2 巻』、地方財務協会
- 地方自治百年史編集委員会編(1993b)『地方自治百年史第 3 巻』、地方財務協会
- 調整室(1975)「昭和 51 年度の地方財政措置―各省庁への要請事項―」、『地方財政』14(8)、pp.13～128
- 土山希美枝(2007)『高度成長期「都市政策」の政治過程』、日本評論社
- 寺脇隆夫(1977)「保育行財政の実態と摂津訴訟」、『ジュリスト』632、pp.22～31
- 土居丈朗(2000)『地方財政の政治経済学』、東洋経済新報社
- 東京市政調査会編(2009)『地方自治史を掘る 当事者たちの証言』、東京市政調査会
- 都丸泰助(1982)『地方自治制度史論』、新日本出版社
- 内閣総理大臣官房編(1988)『国民生活に関する世論調査』、内閣総理大臣官房公報室
- 内閣調査室(1969)「大都市圏市民の政治意識」、『調査月報』14(4)、pp.30～47
- 内閣調査室(1972)「東京都民の投票行動―都知事選を中心に」、『調査月報』17(2)、pp.40～60
- 内閣調査室(1973a)「第 33 回衆議院議員総選挙結果の分析」、『調査月報』18(4)、pp.1～28
- 内閣調査室(1973b)「第 33 回総選挙の選挙区類型別分析」、『調査月報』18(11)、pp.64～75
- 内閣調査室(1974)「住民運動の現状をめぐって」、『調査月報』19(12)、pp.52～70
- 内閣府編(2006)『経済財政白書(平成 18 年度)』、国立印刷局
- 中井英雄(1988)『現代財政負担の数量分析』、有斐閣
- 中西啓之(1979)「日本の革新自治体」、島恭彦・池上惇・遠藤晃編『自治体問題講座第 1 巻 現代の地方自治』、自治体研究社、
- 中西啓之(1997)『日本の地方自治 理論・歴史・政策』、自治体研究社
- 長野士郎(1979)『逐条地方自治法 第 10 次改訂新版』、学陽書房
- 長野士郎(1995)『逐条地方自治法 第 12 次改訂新版』、学陽書房

- 長峯純一(2000)「地方交付税制度の算定構造・配分構造に関する分析」、『公共選択の研究』第 35 号、
- 鳴海正泰(1998)「戦後地方自治と革新自治体論—『資料・革新自治体(正編・続編)』の刊行にさいして—」、地方自治学会編『地方自治叢書第 11 号 戦後地方自治の歩みと課題』、敬文堂、
- 西尾勝(2001)『行政学 [新版]』、有斐閣
- 西川雅史(2002)「市町村合併の政策評価—最適都市規模・合併協議会の設置確率」、『日本経済研究』No.46、pp.61～79
- 日本地方自治学会編(1998)『戦後地方自治の歩みと課題』、敬文堂
- 納富一郎・中村良広・岩元和秋・古川卓万(1988)『戦後財政史』、税務経理協会
- 原田博夫・川崎一泰(2000)「地方自治体の歳出構造分析」、『日本経済政策学会年報』第 48 巻、pp.191～199
- 林正寿(1999)『地方財政論—理論・制度・実証』、ぎょうせい
- 林正義(2002)「地方自治体の最小効率規模—地方公共サービス供給における規模の経済と混雑効果—」、『フィナンシャル・レビュー』第 61 号、pp.59～89
- 板東慧・神谷守利・仁井栄良憲(1979)「革新大阪府政の批判的総括—第二期黒田府政の行財政分析—」、『労働調査時報』688 号、pp.24～37
- 日比野登(1987)『財政戦争の検証 美濃部都政崩壊期の研究』、第一書林
- 藤井貞夫(1956)「地方自治今後の問題点」、『地方自治』107 号、pp.1～9
- 藤井正・光多長温・小野達也・家中茂編著(2008)『地域政策入門 未来に向けた地域づくり』、ミネルヴァ書房
- 藤田武夫(1976)『現代日本地方財政史(上巻)』、日本評論社
- 藤田武夫(1978)『現代日本地方財政史(中巻)』、日本評論社
- 藤田武夫(1984)『現代日本地方財政史(下巻)』、日本評論社
- 古川卓萬(1981)「補助金の基本問題—負担金規定と超過負担を中心に」、『西南学院大学経済学論集』15(3)、pp.1～28
- 古川卓萬(1986)「国庫補助金の超過負担問題」、『都市問題』77(7)、pp.59～71
- 古川卓萬(1995)『地方交付税制度の研究』、敬文堂
- 古川卓萬(2002)『地方交付税制度の現状と改革の方向』、(財)地方自治総合研究所
- 古川卓萬(2005)『地方交付税制度の研究 2』、敬文堂
- 星野菜穂子(2013)『地方交付税制度の財源保障』、ミネルヴァ書房
- 本間正明編著(1994)『ゼミナール現代財政入門』、日本経済新聞社
- 松本英昭(2005)『逐条地方自治法 新版 第 3 次改訂版』、学陽書房
- 宮島洋(2001)「地方分権の検討」、『地方財政をめぐる諸問題』、金融調査研究会報告書(26)、pp.1-21、
- 持田信樹編(2006)『地方分権と財政調整制度』、東京大学出版会
- 森昌徳・遠藤亮一(1969)「昭和四十四年度地方財政計画」、『地方財務』4 月号、pp.34～65

- 矢野浩一郎(1969)「普通交付税の算定方法の改正について(上)」、『地方財政』8(5)、pp.51  
～57
- 矢野浩一郎(1979)「昭和54年度の国の予算と地方財政対策」、『地方財政』18(2)、pp.17～  
36
- 矢吹初・高橋朋一・吉岡祐次(2008)『地域間格差と地方交付税の歪み』、勁草書房
- 山内敏雄(1975)「機関委任事務と超過負担」、『都市問題』66(8)、pp.35～48
- 山下耕治・赤井伸郎・佐藤主光(2002)「地方交付税制度に潜むインセンティブ効果—フロン  
ティア費用関数によるソフトな予算制約問題の検証—」、『フィナンシャル・レビ  
ュー』第61号、pp.120～145
- 山下稔・山本成美・石原信雄他(1975)「新春座談会地方財政の回顧と展望」、『地方財政』  
14(1)、pp.10～68
- 横田光雄・斉藤恒孝・益本圭太郎編(2008)『地方財政小辞典』、ぎょうせい
- 横手正(1967)「地方交付税算定方法の問題点とその改善方向」、『自治研究』43(9)、pp.15～  
26
- 横手正(1969)「普通交付税の算定方法の改正について(二・完)」、『自治研究』45(10)、pp.33  
～52
- 横道清孝・沖野浩之(1996)「財政的効率性からみた市町村合併」、『自治研究』72(11)、pp.69  
～87
- 横道清孝・村上靖(1993)「市町村合併の実証分析(一)」、『自治研究』69(6)、pp.65～85
- 吉村弘(1999)『最適都市規模と市町村合併』、東洋経済新報社
- 若林仙二(1951)『地方自治法逐条解義』、芹田東光社

## あとがき

筆者が民間シンクタンクで国土計画や地域計画の業務を担当していた頃、一部の経済学者たちが土地利用計画を中心とした都市計画を批判していました。経済学に興味を抱いたのはこうした批判の科学的根拠を知りたかったからです。そして、社会人大学院で経済学を学び、2003年に修士論文を提出しました。論文は市町村の規模の経済性に関するものでしたが、指導教員からは非常に読みにくかったという感想を頂きました。また、この論文はすべての経済学者を敵に回しているとも言われました。また、別の審査員からはこの論文は経済学者が間違っている、間違っているといった姿勢で書かれているけど論文の書き方として如何なものかと評されました。この修士論文が本研究論文の出発点ですが、指導教員が指摘した2つの特徴はいずれも引き継がれています。

戦後の政府部門で財政が果たしてきた役割は極めて大きいものがあります。国の財政運営は財務省が、地方財政の運営は総務省が担ってきました。国の財政と地方の財政に関する説明責任も財務省や総務省にあります。しかしながら、こうした説明にはしばしば事実と異なる点がありました。これを明らかにしたことは本研究の1つの貢献であったと考えています。従来 of 国の見解が日本の財政学の説明と大きく乖離していないとすれば、科学としての財政学は重大な課題を抱えることになるかもしれません。本研究の結果はその可能性が極めて高いことを示しています。一方、戦後の国債の発行過程や、中央集権構造の変遷、政権与党と行政府との関係については改めて見直す必要があるがあると感じています。この意味で戦後の政府部門の研究はスタート地点に立ったばかりかもしれません。そうであるとするれば、本研究は経済学者が間違っているといった単なる批判的文書ではなく、今後の研究の方向性を示しているのではないかと思います。

政府の説明が事実と異なる場合、こうした問題はしばしば新たな資料の発見に基づいて明らかになります。本研究では1976年に国会に提出された財政収支試算と地方財政収支試算は従来の見解を大きく見直す効果がありました。また、1988年の『自治論文集』に収録された奥野誠亮衆議院議員の「中央と地方を助言と協力で結ぶ財政制度—シャープ勧告具体化・1つの思い出—」は地方交付税制度の財源保障機能と財政調整機能を理解する上で重要な論文でした。しかしながら、この種の新たな発見は論文全体の見直しを迫るものでした。これを整合的に論文に落とし込むことは、実はそれほど簡単な作業ではありませんでした。こうした重層的な見直しは、筆者の能力不足も手伝って論文を分かりにくいものとしています。さらに財源保障を実現している地方交付税制度の仕組みの難しさも論文の分かりにくさを助長しています。

執筆者としてはいろいろ改善点が残る論文ではありましたが、非常に読みにくい論文を審査された諸先生方には記して感謝の意を表します。特に論文の作成に際して渡部薫先生には多くのご支援、ご助言を頂きました。また、個人的には縁のない熊本大学で論文博士を授与して頂いたことは渡部先生からのご支援の賜物でありました。また、論文について上野眞也先生、大脇成昭先生、島村玲雄先生にはいろいろご助言を頂きました。特に九州

大学赴任前のお忙しい時期に時間を割いて頂いた大脇先生には心強いご支援を頂き、感謝する次第です。論文審査に関してご迷惑をお掛けした伊藤洋典先生、また熊本県立大学から審査に加わって頂いた小泉和重先生にも記して感謝の意を表します。

今回の論文は 2014 年に九州大学出版会から上梓いたしました拙著『地方交付税制度の運用と展開』を大幅に加筆し、修正を行ったものです。九州大学出版会には出版の際から大変お世話になりました。そして、また博士論文として公開するに当たり、ご協力を頂いたことは感謝に堪えません。

本研究は依然発展途上の論文ではありますが、さらに探求を進め、科学の発展に寄与すべく、努力して参りたいと考えております。