

地方財政制度研究における視座—制度形成期の歴史的文脈に照らして

地方行財政ビジョン研究会が発足したのは平成7年度であり、その準備会合は5年度から始まっている。それから数えると四半世紀が経過した。平成5年は、衆・参両院で「地方分権の推進に関する決議」（以下、分権推進の国会決議）が行われ、地方分権改革が本格的に開始される年である。省庁再編が行われた平成13年に発足した小泉純一郎政権では、地方財政制度もまた構造改革の対象となった。平成16年度地方財政ショック、三位一体改革と地方財政は大変革の時期を迎える。その後、リーマンショック、民主党政権への政権交代と続き、そのなかでも地方財政制度の改革は継続されてきた。近年になると消費税率の引き上げと社会保障改革が大きなテーマとなっている。

社会保障改革などの毎年度の制度改正の動きについては、過年度の調査研究会報告でも取り上げてきたので、本稿では、大きな流れに目を向けることとし、第1～3節で地方分権改革のあり方についてどのように考えるべきかについて、第4節で地方財政制度形成の歴史的経緯をどのように踏まえるべきか（それに対する誤解が近年、地方財政が構造改革の課題にあげられる理由の中心である）の、2つの問題について取り上げることにする。その2つは、いずれもシャウプ勧告を中心とする敗戦から昭和29年度の地方交付税制度発足までの10年間の動きを、どのように評価するかに直接関わるという点で共通している。

筆者の見るところ、制度形成時の歴史的文脈に対する認識については、研究者によって十分に深められているとはいえない。占領統治からその後の動きを、いわゆる逆コースとみなすことはあっても、それ以外の見方は十分ではない。それは、地方財政制度に関する研究者の理解度に関わる問題である。地方財政制度の誤解を解くには、制度形成期にそれを担ってきた者の立ち位置に自らを寄せて、そこからみえてくるものを疑似体験しなければならない。その多くはあるべき論というよりも技術論であり、したがって、主義主張を超えて否定できないものはずである。

ビジョン研の四半世紀によって、筆者は、地方財政制度研究の視座を見出す絶好の機会が提供された。本稿では、その一端を記すことで、地方財政制度研究のあり方について私見を示すこととしたい。

1. 地方分権推進委員会による地方分権改革とその後

ビジョン研は、地方分権推進の国会決議の年に発足したという意味で、近年の地方分権改革とともにあったといってよい。地方分権改革は、平成11年の地方分権一括法こそ確かな成果と評価されているが、その後の動きについては、評価が大きく分かれる。それはつまり、直近の地方分権改革一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）に基づく地方分権改革をどのようにみるかに大きく関わっている。

わが国は、敗戦後、地方分権国家としてスタートしたはずである。にもかかわらず、平成5年の国会決議の際には、社会主義国家に最も近いとまでいわれ、むしろ中央集権的な国家であるという認識がされるようになった。

わが国は、なぜ中央集権国家といわれてきたのか。いい換えれば、何をどこで間違ったのか。地方分権推進の国会決議には、「今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除し、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が等しくゆとりと豊かさを実感できる社会を実現していくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている」（引用文は参議院の決議より、衆議院もほぼ同文）と書かれ、そこでは、東京一極集中が進み、人口と産業の首都に集中している経済

的現象が問題視されている。そうした現象の原因は、国が権力を持ちすぎている結果であるとの認識が、前提となっている。

地方分権改革の経緯に関する回顧を行った座談会のなかで、松本英昭氏（元自治事務次官）は、後の地方分権推進委員会につながる地方分権の動きについて、昭和から平成の時期に、多極分散型国土形成と国会等の移転を進めるムードが形成され、それと地方分権の推進はセットになって進んできたことを強調している。一方、経済界においても、第2次臨時行政調査会が打ち出した行政改革路線に沿った地方分権論が浸透していた。その後、平成7年の国会決議に直前になると、経済界も行政改革だけではなく、行きすぎた中央依存型の社会経済構造の改革という意味での地方分権を志向するようになる。政党では、早くから日本社会党が与党に対抗するという軸から地方分権を主張してきた。平成7年の地方分権の国会決議が実現した背景には、そのような事情があったと説明している（「地方分権の20年を振り返って(1)」『地方行政』795号、2014年）。同座談会の中で、西尾勝氏（東京大学名誉教授）は、それらに加えて、平成元年のリクルート事件に端を発する政治改革運動の流れもまた、地方分権に結びついたと指摘している。

同座談会で取り上げられているように、地方分権の国会決議に対して、与党の国会議員がどこまで本気であったかは疑問だとしても、経済界やマスコミが展開する地方分権運動に対して、それを政治的アジェンダとして取り組むことが、バブル経済前後の時期において、各政党が国民の支持を集めるうえで必要と考える時代的背景があった。裏を返せば、そこでいう地方分権改革は、きわめて抽象的なものであって、国家の力を弱めるとか、官僚の力を弱める改革を断行することが、よい未来をもたらすという、いささか単純な発想にとどまり、地方自治なり地方財政なりの制度のどこが問題で、どこを変えるべきかという技術論を欠いた議論が展開されたといえる。

地方分権改革に火がついた時代は、日本人が自国の経済に自信を持っていたときであった。現在はむしろ逆に、デフレマインドが浸透し、過度に自信がない時代である。時代的背景が逆になれば、地方分権改革の推進力が衰えてきたとささやかれる現状にも首肯できる。

その後、平成7年には地方分権推進委員会が設けられ、11年に地方分権一括法を成立させている。その成果の中心は、機関委任事務の廃止に象徴されるように、国と地方は対等協力の関係であることを規定し、それが実質化するような諸改革を実施し、制度を整えたことである（典型は国の地方事務官の廃止、国地方係争処理委員会の設置など）。その結果、それまでは通達に一定の法的拘束力があったが、今日では法令に基づくルールだけが有効であり、法令の解释权を国が一方的に持つことはないことが運用として定着している。

地方分権推進委員会は、平成13年の解散時に最終報告を取りまとめ、そのなかで「未完の分権改革」として、残された課題を整理している。報告書の表現そのものではないが、その内容を短く表現すると、①税財源の改革（税源移譲）、②義務付け・枠付けの見直し（規律密度の緩和）、③行政体制整備（地方支分部局の見直し、道州制等）、④国から地方への権限移譲、⑤住民自治の充実、⑥憲法上の地方自治の充実、の6項目である。地方分権一括法の成果を、そこでは登山にたとえて地方分権改革のベースキャンプにするとされている。つまり、段階を踏んで6つの項目を解決することで高度を稼ぎ、ついには登頂を果たしてほしいというのである。

その後、地方分権改革の動きは複雑なものとなる。詳細な動きは、先の座談会等を参照いただくとし、ごくポイントだけを絞って紹介すると、続く地方分権推進改革会議は、後の義務付けの見直しにつながる改革の芽出しはしたものの、税財源の移譲についてはきわめて冷淡な報告書を取りまとめたことから、過半数にこそ達しなかったが、多くの委員がそれを不同意とする異例の事態となった。そこ

で、税財源の問題は、小泉内閣における経済財政諮問会議で取り扱われることになった。そこでは、税源移譲・国庫補助負担金の廃止縮減・地方交付税の改革からなる三位一体改革が実現したが、平成16年度地方財政ショックと呼ばれる地方財源の大幅削減が実施されたうえに、国庫補助負担金の見直しは補助率の引き下げが主たる内容であって、地方分権改革につながる廃止はごく一部にとどまった。その結果に地方関係者は大きく失望し、地方分権改革に対する期待は、その時点で急激に萎み、むしろ逆に警戒感すら持たれるようになった。

小泉政権の最後の基本方針である基本方針2006では、竹中平蔵総務大臣の私的諮問機関である地方分権改革21世紀ビジョン懇談会の報告書を受けて、その後の地方分権改革につながる方策が盛り込まれた。もっとも竹中流の市場主義的な改革ではあったが（その評価はここでは触れないが重要なポイントである）、それを受けて、安倍晋三内閣（第1次）では、地方分権改革推進委員会が設けられ、道州制の検討が進められた。また、地方公共団体財政健全化法の検討が進められ、法整備が行われた。地方分権改革推進委員会は、短時間で地方分権改革の課題を解決すると意気込み、義務付け・枠付けに関する膨大な作業を進めたものの、民主党政権への政権交代があったこともあって、ついに法改正を実現することなく解散した。第4次勧告では税財源に関わる改革を盛り込んだが、実質的な審議時間がなく取りまとめたものであって、形作りの印象を拭えない。道州制の検討も、民主党政権への移行で立ち消えになった。

民主党政権では、地域主権改革などといかにも肩に力が入った改革を進めようとしたが、政権基盤の弱体化とともに、改革の推進力は低下した。それでも、自公政権から引き継いだかたちの義務付け・枠付けの改革だけは実を結び、地方分権改革一括法の第1次と第2次は、民主党政権で成立している。民主党政権は、麻生内閣の平成21年度税制改正法附則第104条で芽出しをした。それが、消費税率の引き上げに伴う社会保障・税一体改革の始動に結びつき、自公政権がそれを引き取ったかたちになった。

地方分権改革一括法は自公政権に戻ってからも継続され、平成26年から地方分権改革に関する「提案募集方式」が導入され、地方の発意に根差した新たな取組を推進することとして、地方自治体への事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの見直し等を推進するかたちをとっている。近年では、地方からの提案に対して見直すことにした内容について、毎年度、地方分権改革一括法のかたちで法改正を継続する体制が整えられている。その限りでは、義務付け・枠付けと小規模な権限移譲、あるいは補助金制度の見直しなどは、かつての改革に比べると、規模こそいかにも小さいが、継続して進められるようになったことは特筆すべきである。しかし、いかにも地味であり、地方分権改革が継続中であるというアピール力はほとんどない。

そうした地味な改革では満足せず、道州制等の大ぶりの改革を実施しなければ、地方分権改革とはいえないという意見も一部で根強い。大阪府・市の間では、都構想の推進が未だに火種になっている。

かつて、地方自治法の起草に貢献したとされる鈴木俊一氏（事務次官、内閣官房副長官、東京都知事）は、わが国の地方分権のあり方について、次のような論考を残している。「シャープ勧告に端を発する行政事務の国、府県、市町村間の再配分ないし配分の見直しの問題は、今日に至るも、明確な結着がついていない。私は、率直に言って、わが国における公的行政の量的配分は、地方分権の主張は堅持するものの、それほど、中央に偏在し、地方に少いとは思わない。事実、中央と地方の公行政の事務量の配分の国際比較においても、決して、中央偏重とはなっていない。否、むしろ、『地方に委譲している公行政の量的割合は、世界の自治体の中で最も高い』という事実を承知しているからである。唯、問題は、独仏等ヨーロッパ大陸型の機関委任事務方式による事務配分方法を、戦前の自治制以来の惰性

として、今日に至るも、なお、引きつゞき採用しているところにある。これを、かりに、委任方式をとるにしても、団体委任方式に全面的に切り替えるべきである。そして、更に付言するならば、地方団体の組織の中であって、一般地方公務員と机を並べて仕事をしているにも拘らず、形式的に国政事務に従事するの故をもって、未だに地方事務官という国家公務員の身分を温存し、戦前の方式をそのまま踏襲存続させている弊風を速かに打破せよと言いたい」（鈴木俊一「自治制度百年の変遷とその評価」『地方自治法施行 40 周年・自治制公布百年自治論文集』昭和 62 年、762~63 頁）。

鈴木論考でいう権限移譲を最大限に進めたものが道州制だと解すると、道州制のような改革はわが国においては不要であって、機関委任事務を廃止して団体委任事務にすることや地方事務官制度の見直しを行うことが、地方分権の当面の解題としてふさわしいとなる。それは地方分権推進委員会が描いた絵柄であり、鈴木論考に照らせば、現在までの地方分権改革の進行については、基本的に妥当との評価になる。

西尾勝東京大学名誉教授は、2013 年 9 月 30 日の地方分権改革推進有識者会議（内閣府）において提出した資料「地方分権改革の総括と今後の展望」において、次のようにこれまでの地方分権改革を総括している（以下は、筆者による骨子）。

- ・地方分権推進委員会の勧告事項が住民自治の側面の拡充よりは団体自治の側面の拡充を図る事項に偏るとともに、所掌事務拡張路線に属する事項よりは自由度拡充路線に属する事項に偏る結果になった
- ・シャープ勧告・神戸勧告に始まる戦後の地方制度改革では、所掌事務拡張路線に属する改革が一貫して指向されてきたが、「第一次分権改革」は、自由度拡充路線に属する改革を基調としたものであった
- ・義務付け・枠付けの見直しに取り組む内閣府地方分権改革推進室の下での取り組みは、地方分権推進委員会の『最終報告』が提示したシナリオどおりに進んできているようにも見える
- ・道州制の検討等で、所掌事務拡張路線に属する改革へと舵を切り始めたことが、地方分権改革が混乱し始めた最大の原因である
- ・所掌事務拡張路線に属する改革は、国と自治体間の意見対立、都道府県と市区町村間の意見対立が先鋭化せざるを得ず、これを実現すれば、あらゆる懸案事項を一挙に解決できるといった万能薬のような制度改革構想など存在しない
- ・「残された課題」のうちの最優先課題は、依然として、地方税財源の充実確保である

以上のように、西尾氏は、地方分権改革は、自由度拡大路線にとどめるべきであり、所掌事務拡大路線に踏み込んでいくべきではないと主張している。そこでは、平成 5 年の地方分権の国会決議にみられる、いわば素朴な地方分権改革への希求に対して、制度論として受けたときに、あくまで自由度拡大路線にとどめることでよしとするとの判断を示している。地方分権改革の今後を考えるうえで、そこがまさに最大の論点である。

2. 中央集権を印象づけた地方財政制度にかかる出来事—摂津訴訟と東京都起債訴訟を中心に

地方財政制度は、昭和 29 年の地方交付税への改組によって、敗戦後 10 年を経て制度の安定期を迎える（昭和 30 年の地方財政再建促進特別措置法を含めてもよい）。財源の拡充という意味では昭和 41 年度の法定率の引き上げを待たなければならないが、制度形成としては最初の 10 年間の動きが中心である。一方、前節で述べたように、昭和の終わりから平成にかけて、地方分権改革の動きが加速する。最初の 10 年間については次節で述べることとし、本節では、昭和 40 年代から昭和の終わりまでの間

で、わが国が中央集権的であることを印象づけた出来事を点描する。

まずは、補助金のいわゆる超過負担問題の所在を、天下に知らしめた摂津訴訟である。事実関係は、大阪府摂津市が、大阪府知事の認可を受けて昭和 44 年から 46 年までに 4 か所の保育所を設置して 9,273 万円を支出したものの、本来、建設費の 2 分の 1 が国庫負担金として交付されるべきところ、国は 44 年と 45 年に 1 保育所ずつ合計 250 万円を負担するに止まった。それに対して、摂津市が、昭和 48 年 8 月に東京地裁に対して、国庫負担金の請求訴訟を起こした。摂津訴訟は、当時、大きな話題を呼んだ。その背景には、補助金のいわゆる超過負担問題が深刻であり、それを覆すべく一自治体が国を相手に闘いを挑んだという構図が、社会的に注目されたからである。地方分権改革以前の雰囲気、国を地方自治体が訴えることは異例中の異例であった。

東京地裁は、昭和 51 年 12 月に摂津市の訴訟を棄却した。その主たる理由として、判決要旨は「国が負担金を交付するに当っては、各市町村等によって設置される保育所が国庫負担の対象となるべきものであるか、また、この設置のため市町村等が実際に支弁したとする費用のうち国庫負担金算定の基礎となるべきものの範囲、その客観的に是認される金額等につき、これを具体的に確定する必要がある、このための手続が必要となる」ものの、本件の場合にはそれに基づく交付決定がされていないことから、「摂津市が本件において訴求している国庫負担金については交付申請がなく、したがって交付決定がなされていないことから、右負担金請求権ははまだ発生しておらず、右国庫負担金の支払を求める本件主位的請求は理由がない」というものである。もっとも、形式的には敗訴といえども、摂津市が 2 保育所について補助率の 2 分の 1 に満たない額であるにも拘らず交付申請を行っているのは、国庫負担金交付の対象となった保育所について起債許可が優先的に与えられる事情があったことや、多くの地方自治体が超過負担により財政負担が過重になっており、人口急増都市の摂津市では保育所整備を急がざるを得ない事情があり、そのことが司法当局に認識された意味は小さくはなかった。

摂津市は東京地裁への提訴に先立って、地方財政法第 20 条の 2 の規定に基づき、内閣および国会に対して意見書を提出したところ、昭和 48 年度には札幌市をはじめ 9 政令指定都市とその他 68 市町から同様の意見書が提出されている。摂津訴訟の社会的インパクトは大きく、「天下を震駭させた。…中略…その後の超過負担解消の動きに大きな影響を与えた」と石原信雄氏は述べている（『地方税財政の系譜』vol.4、『地方財務』1996 年 4 月号）。

国会でも超過負担問題は盛んに取り上げられ、政府はその是正を強く迫られるようになった。昭和 51 年の地方財政法の改正は、まさにその是正をめざして行われたものであった。その内容は、「一部の国庫負担の対象経費については、第十一条においてその経費の種目、算定基準及び負担割合が法律又は政令で定めるべきものとされているにもかかわらずその規定を全く欠くもの又は規定されていても規定の仕方が地方財政法の趣旨からみて不十分と考えられるものが少なくなかった。／このように国庫負担の対象経費の範囲が整理されていないこと及び法律相互間における規定の斉合性を欠くことが地方超過負担を生じさせる要因の一つであるとの強い指摘もあった。／そこで、既に補助実態がなくなっているものをはじめとして、「その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要」がなくなったと認められる事務に要する経費を国庫負担対象経費から削除する一方、関係法律及び政令において所要の規定の整備を行う必要があるものについて関係法律及び政令を一括とりまとめ改正し、国庫負担制度の明確化と安全性の確保が図られた」（石原信雄『地方財政法逐条解説』昭和 61 年、ぎょうせい）とされる。主な改正内容は、①地方財政法第 10 条に定める国の負担対象経費の整理、②地方財政法以外の法律における国庫負担に関する規定の整備等、③国の補助率の特例に関する規定の削除の 3 つである（『改正地方財政詳解』（昭和 51 年度）、第 7 章に詳しい）。

ついで、東京都起債訴訟である。こちらも大きな社会的インパクトを与えた。美濃部亮吉東京都知事は、昭和 52 年の憲法施行 30 周年記念講演会において、地方自治体の起債権を裁判で争うことを宣言した。当時は、地方債は許可制度の下にあり、そのことを不当と主張した。都議会は訴訟議案を 10 月の都議会本会議で否決したので、訴訟が実現することはなかったが、当時、地方債の発行のあり方に関して多くの論議を呼んだ。地方自治法は、当時、第 230 条で起債の自由を認めながら、第 250 条で「当分の間、政令に定めるところにより、自治大臣または都道府県知事の許可を受けなければならない」という規定があり、許可制度はそれを根拠にしたものであった。また、地方財政法は第 5 条で適債性の要件を定めており、その施行令で起債制限を行っていた。

それに対して、美濃部知事は、「当分の間」という文言で、30 年間も地方自治体の起債権を制約し続けることは、違憲・違法の疑いが濃いと主張した。記念講演会の挨拶で、美濃部知事は財政戦争という言葉を使って、国が地方自治体、なかんずく東京都の財政運営に関する自治権を侵害してきたことを強調している。その背景には美濃部知事がいわゆる革新系知事であって、国政では野党の政党の支持を得て誕生しており、それに対して与党の意を汲んだ自治省などの政府が、なにかにつけて東京都の行財政運営に邪魔をするといった認識があったとされる。規制制限の廃止をめざすことは、東京都の利益のみならず自治権の回復という大義名分に適うとの認識があった。

起債制限を違憲・違法とする当時の東京都の主張は、「起債訴訟について」（昭和 52 年 9 月）という冊子で、次のように展開されている。

○地方自治は憲法で定められた権利であり、革新自治体の活動は民主主義の活性化に貢献したが、中央政府の制御の下に地方政府が存在している。地方財政制度は政府権力の維持を前提とするものであり、自治体にとって矛盾に満ちているが、地方債の許可制度はそれを端的に象徴するものである。

○地方債の許可制度を設けたのは、資金の流通の統制が必要とされるなお暫くの間とされてきたが、それ自体が政府官僚の昔ながらの思い上りであり、めざましい経済成長を続けながらも、資金統制の必要性、弱小団体の庇護、自治体財政の健全性確保を理由として、許可制度を廃止せずに自治体に起債権を戻そうとしない。それらの 3 つの理由は根拠として弱く、特に自治体財政の健全性は、自治体への不信任と蔑視の表れであり、自治体は下請機関にすぎないという昔ながらの思想と感覚から出ている。

○国税と地方税の配分は国税に厚すぎ、地方交付税の法定率は引き上げられないが、地方債による財源補填が、地方税収入の不足や不安定を覆い隠し、地方債の許可制度の運用を通じて補助事業を単独事業よりも執行しやすくすることで補助金争奪戦を促している。政府は地方債の許可制度を通じて自治体の生殺与奪の権を握っている。

○国中心の地方財政制度の下で都財政は窮迫し、単独事業のウエイトは補助事業に対して低下するなど、地方自治の質を空洞化させている。

○公社債市場の整備による起債の自由化と市場原理に基づく起債銘柄の民主的な格付がなされれば、東京都は都民福祉に奉仕するとともに国民経済の安定化と金融市場の民主化に貢献することができる。

当時の東京都の財政状況は、第 1 次石油危機のあとの地方税収の急激な伸び悩みと、革新自治体に特徴的な社会保障給付の拡大が相まって、急激に悪化していた。表面化することはあまりなかったが、適債性のある事業にすべて起債を認めても、なお東京都の財政運営が容易でない状況にあった。そのことを美濃部都知事がどこまで認識していたのかは定かではない。単なる革新自治体いじめと理解していた節もある。そのなかで、美濃部知事が望む起債の自由化を実現してよいものかどうか。東京都議会での訴訟への反対多数の背景には、知事の支持・不支持にかかる会派の意見の相違だけでは説明で

きない部分があったといえる。

今日の視点で東京都起債訴訟をみたときに、地方債の発行規制の論理の正当性について次のようにいえる。本来、地方債の発行は、財政運営に関する自治権という観点からすれば自由であるべきである。その一方で、国の財政法が第4条で定める建設公債主義は、地方財政運営においても健全な財政運営を維持するうえで必要なレギュレーションである。昭和22年の地方自治法ではその観点がなく、23年の地方財政法では第5条でそのことが持ち込まれた。適債性の規定がある以上、それを確認する手続きが必要となる。政府資金を提供している限り、その確認は政府が行うこととなる。そのために、地方債の発行の完全自由化はできない。許可制度でなくてもよいが、適債性のない起債の発行をできなくする規制が必要となる。

次に、地方債の発行において重要となるのは資本市場の状態である。日本経済は昭和50年代後半までは、長く資金不足経済の状態が続いた。すなわち、民間部門の投資意欲が高く資金需要が大きいのに対して、個人貯蓄が追いつかずに資金供給が不足していた。その場合、地方自治体の資金調達において公募債等に一部でも頼れるのは少数の団体に限られ、適正金利で資金を調達するには、多くは政府資金の提供を受ける必要があった。その場合、資金の割当が原則となるので、許可というかたちでの割当は必要であった。したがって、許可制度の緩和は、資金不足が解消して日本経済が資金余剰に転じ、割当の必要がなくなるまで待たなければならなかった。資金余剰経済になれば、許可制度は、財政事情が特に悪化した団体への財政再建の働きかけの意味のみで必要となる。東京都起債訴訟は10年早すぎたのである。もっとも、東京都起債訴訟を受けて、起債許可の手続きの緩和が進められたという意味では、一部ではあるが、主張が取り入れられた部分もある。

実際に起債制限が緩和されて許可制度は財政状況が悪化した団体に限るとしたのは、平成11年の地方分権一括法における地方債の協議制の導入（施行は18年度、その後一段の緩和として協議不要制の導入、さらにその後に基準の緩和が実現）まで待たなければならなかった。それでも、地方財政法第5条の建設公債主義の規定は緩和されておらず、さらに地方財政法に基づく発行抑制や自治体財政健全化法に基づく起債の制限は、財政指標が悪化した団体のさらなる財政悪化を防ぐという観点で残されている。美濃部知事のいうような完全自由化は実現していない。それは実現すべきではないからである。

以上の2例は、地方の国に対する反乱であったが、それとは別に、国の財政当局との間で、国庫負担をめぐって中央集権的であることを印象づけたできごととして、高率補助金の補助率引き下げ問題がある。きっかけは、昭和59年7月に臨時行政改革推進審議会が、著しく高率の補助や人件費補助等の見直し方針を打ち出したことであり、昭和60年度の予算編成に端を発している。背景には、赤字国債発行からの脱却を急ぎたい国の財政当局の意向があった。昭和60年度予算編成時は、自民党の政務調査会長の裁定を経て、国庫支出金の補助率を下げることで国の財政負担の一部を地方に転嫁することを認めるものの、一部は地方交付税の特例加算で、また一部は地方債の増発でいったんはカバーし、後年度の元利償還金について交付税措置を行うとともに、元利償還金の2分の1相当額を交付税財源に追加するという一種の折半ルールを行うという暫定的な措置で凌いでいる。翌年度以降もその決着をめぐって厳しい折衝が続き、最終決着まで10年近くを要することとなった。

その際、自治省は、国庫支出金の圧縮は地方分権に適うというものの、国の関与を減らすことなく、国の負担だけを減らすことは、負担の転嫁であるとして強く反発した。地方の事務として同化・定着している事業に係る補助金の廃止を主張し、補助率の引き下げには特に強く反対した。それに対して、大蔵省は零細補助金の廃止そのものは否定しなかったが、その実現に各省の説得に多大な労力が要する

ことを想定して、けっして積極的ではなかった。それに対して、高率補助金の一律カットは、各省を説得できて国の財源確保にもっとも効果があるので、大蔵省としてはその方が望ましい。結果、地方分権とはほど遠い、安易ともいえる手段を、大蔵省が強行したこととなる。

そのような問題の構造を当時の論考は次のように解説する。「一つの見方は今回の臨調の大きな任務が増税なき財政再建を進めるため国の歳出の削減に重点を置いた改革案の作成であり、そのためには地方財政関係費の削減も例外ではないとの立場に立っている。この立場は、財源不足額の状況、公債依存度、公債残高、積立金の状況等からみて地方団体の財政事情は国の財政事情に比し相対的にゆとりがあるのではないかとみる。一部の地方団体の給与事情等がこの見方に拍車をかけた。そして、国の一般会計歳出削減のため地方財政関係費も取り上げるべきであるし、その方法として例えば交付税率の引き下げ、交付税特会の借入金利子の地方負担等も審議の対象とし、また国民健康保険療養給付金について一部地方負担の導入も検討の対象とすべきであるとなる。／これに対して地方団体の立場に立つ側は、これらの案は国・地方を通じた行政の責任領域の見直しに触れたものでもなく、制度そのものの見直しも行われない単なる国の財源不足の地方への転嫁であり、行政改革の名に偽しない“ツケ回し”にすぎないと見る。また、地方財政の現状は国と同様にきわめて厳しいものであり、しかも地方財政は国の財政とちがい三千数百の団体の財政からなるものであることへの理解を求める」（緒方勇一郎「第二臨調の答申について」『自治研究』第59巻第5号、昭和58年、71頁）。そこでは、国の財政再建の論理が前面に出てくるときには、地方分権の理念が踏みにじられることが示されており、これが今日まで続く基本構図であるといえる。

地方財政制度は、昭和41年度に地方交付税の法定率が32%に引き上げられたとき以降、安定期を迎えるが、それもお国庫支出金の超過負担問題は、地方の財政運営を脅かす大きな問題であった。昭和の終わりに勃発し、決着がつくのは平成に入ってからとなった高率補助金の補助率引き下げ問題も、地方分権の趣旨と無視した負担転嫁であった。この2つには、国の財政当局が、狭義でいうところの国の財政状況を重視し、地方の立場をないがしろにすることに根本があるという意味で共通した部分がある。その後の三位一体改革においても、税源移譲こそ実現したが、その反動で地方財政ショックを初めとする地方交付税の大幅縮減と地方財源の総額の実質的な圧縮を飲まされた。その意味で、地方分権の理念が国の財政再建の論理に押しつぶされた印象がある。わが国が中央集権国家と印象づけられるような出来事の影には、このように国の財政当局による財政再建の倫理が優先された結果である例が多いことには十分な注意を要する。すなわち、地方分権改革が不十分であったのではなく、国の財政再建が進んでいないことに根本的な理由がある。そのことを冷静に認識すべきである。

一方、東京都起債訴訟にみられる素朴ともいえる地方財政制度に対する反発は、地方財政制度が持つ統治の論理が十分に浸透しないという、どちらかといえば本質的な問題につながっている。それは、地方交付税のいわゆる事業費補正に対する批判にも通じる。投資的経費に対する財源保障のあり方はどうあるべきかという問題意識を正面から持てば、事業費補正を、手法として全否定する論理は成り立たない。しかしながら、そうしたまっとうな問題意識は往々にして共有されない。いいかえれば、わが国が中央集権国家といわれるのは、統治の論理をないがしろにしがちで、戦後の雰囲気悪弊が、財政制度への正当な評価に対する目を曇らせている基調を生んでいる結果であると思えてならない。革新自治体の首長が、起債訴訟の旗を振り、それを応援する学識者が多く集まったことは、まさにその象徴である。

3. 根本にあるシャウブ勧告への評価

これまでみてきたように、わが国における地方行政、地方財政制度のあり方にする意見の違いは、根源的に国と地方の関係のあり方に関する相違に帰するものと認識すべきである。その場合、対立軸ができた起点は、戦後改革におけるシャウプ勧告に関する評価に関わるといのが筆者の見方である。地方財政法は昭和 23 年に制定されている。シャウプ勧告はその翌年である。シャウプ勧告と地方財政法は、負担区分の考え方において根本的な相違点があるが、それは国と地方の事務配分のあり方に直接関係する部分である。占領統治が終わった昭和 27 年に、シャウプ勧告の影響を残しながらも、現在のかたちで改正され、基本的にそのままのかたちで現在に至っている。占領統治の時代に植えられた苗が抜き取られたことに対して逆コースと呼ぶことがあるが、まさに逆コースであったのか、無理な改革を修正したのかとみるかでは、評価は真逆になる。

敗戦後のわが国では、ポツダム宣言にある、日本の軍国主義への否定と戦争犯罪人への厳罰、言論、宗教、思想の自由および基本的人権の尊重、民主主義的風潮を復活・強化するという趣旨に基づいて占領統治が行われた（そのことは「降伏後ニ於ケル米国ノ初期ノ対日方針」にも現れている）。そこでは、国家権力を弱め、民主主義の下でこれを制御するかが基本的な考え方であり、その方策の 1 つとして、地方自治を強化して中央集権的な風潮を弱めることが柱とされた。そこで、GHQ は戦争遂行の責任の一端を担う者としての内務省の解体を断行している。地方自治法は憲法と同日施行であり、日本国憲法の理念を具体化する柱となる法律と位置づけられる。憲法施行前に、県を内務省の総合出先機関から公選制の知事を擁する地方自治体に変え、普通選挙が導入され、地方自治法を創設するところまで、GHQ は内務省の力を借りている。そして、それらが一段落し、憲法施行直前の統一地方選挙の 2 度目の投票日の当日に、GHQ のホイットニー民生局長が、内務省解体につながるメモランダムを示し、その年末には解体されることとなる。

わが国の地方自治は戦前にプロイセンなど大陸型をモデルに導入された一方で、連邦制であるアメリカには内務省にあたるものはなく、GHQ はその存在意義を認めなかった。日本国における国の統治力を弱めるために地方自治を強化することを既定方針としたことで、内政において強い力を持った内務省は不幸にも不要と判断された。内務省解体という屈辱的な結果は、敗戦国の理屈は、たとえ正しくても通じなかったことを意味する（加えて、GHQ 民生局の担当者に赤門嫌いがいたとも伝えられている）。

昭和 22 年末の内務省解体の直後、分裂した組織の 1 つである地方財政委員会は、昭和 23 年に地方財政法を制定する。そこでは、国と地方の負担区分の確立がめざされている。戦後すぐに、各省は出先機関を次々と設け、地方に直接働きかけるようになり、内務省健在時にはなかった国の地方に対する関与が強まる事態に至っていた。そこで、法令の世界で、国の地方への財政負担の無責任な転嫁に歯止めをかけることが地方財政法のねらいの 1 つである。小林與三次（自治省の初代事務次官、後の讀賣新聞社社長）は、「広汎な行政的、財政的支配から、地方自治を守るものは、内務省を以ては外にはない。内務省以外のすべての中央各省は、国会とともに、中央の支配の強化には関心と熱意を持つが、この排除や制限には徹底的に反対する。都道府県と市町村を、国会の立法のままに、各省の恣意のままに、さらすことは、極言すると、虎狼の群の中に、羊群を遺棄するようなものである。地方分権を強化し、地方自治を確立しようとして、逆に、中央集権を強化し、地方自治を弱体化する以外のなにものでもない」（「自治雑記(15)」『地方自治』、210 号、昭和 40 年 5 月、33～34 頁）と述べている。

地方財政法のねらいは、国と地方の利害の強さに応じて負担割合を定めるとい負担区分の原則によって財政面での国による地方の圧迫を避けようとしたが、それに一定の効果は認められる