

第3章 地方自治の財政的保障

現行憲法には、地方自治の財政的保障に関する明確な規定は置かれていない。地方自治体の課税権についても、憲法で認められているとはされているものの、それは憲法第92条の「地方自治の本旨」あるいは同第94条の「行政を執行する権能」という文言から解釈により抽出されているのである（注）。しかしながら、地方自治の保障といった場合に、その財政面の保障をどうするかは大きな問題であり、「三位一体の改革」など地方税財政制度の大きな見直しが進められようとしている現在、憲法レベルの地方自治の財政的保障のあり方についても突っ込んだ検討を試みる必要があるとなってきた。

そこで、本章では、そのための参考資料とするために、前回報告書でも取り上げたヨーロッパ地方自治憲章等や各国憲法の地方自治に関する規定のうち、特に財政的保障に係る部分を取り上げて検討を加えるとともに、戦後の我が国地方税財政の基本となったシャウプ勧告の考え方について、もう一度振り返ってみることにしたい。

（注）現行憲法と地方自治体の課税権の関係については、中里実「自治体の課税権—大牟田電気税訴訟」（ジュリスト憲法判例百選Ⅱ、2000年）参照。

第1節 ヨーロッパ地方自治憲章における保障規定

1 ヨーロッパ地方自治憲章第9条

1985年に採択されたヨーロッパ地方自治憲章は、地方自治体の財源に関し、第9条に次のような詳細な規定を置いている（注1）。

Article 9 Financial resources of local authorities

第9条（地方自治体の財源）

1. Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers.

①地方自治体は、国の経済政策の範囲内において、その権限の範囲内で自由に処分しうる十分な固有の財源に対する権利を有するものとする。

2. Local authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law.

②地方自治体の財源は、憲法及び法律によって定められた責任に比例するものとする。

3. Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate.

③地方自治体の財源の少なくとも一部は、地方自治体が法令の範囲内で率を決定する権限を有する地方税及び課徴金から得るものとする。

4. The financial systems on which resources available to local authorities are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.

④地方自治体が使用しうる財源の基礎となる財政制度は、その任務遂行に要する費用の現実の変動に実際にできる限り対応できるよう、十分に多様で弾力的であるものとする。

5. The protection of financially weaker local authorities calls for the institution of financial equalisation procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local authorities may exercise within their own sphere of responsibility.

⑤財政力の弱い地方自治体の保護は、潜在的財源及びこれら地方自治体に課せられた財政負担の不均等な配分の影響を是正するための、財政均等化の手続き又はそれと同等の措置の確立を必要とする。これらの手続き又は措置は、地方自治体はその固有の責任の範囲内で行使する自由な決定権を制約してはならない。

6. Local authorities shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them.

⑥地方自治体は、再配分される財源が当該地方自治体に割り当てられる方式について、適切な方法で意見を求められるものとする。

7. As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.

⑦地方自治体に対する補助金は、できる限り、その用途を特定の事業に限定してはならない。補助金の交付は、地方自治体はその固有の権限の範囲内で政策的裁量を行う基本的自由を侵してはならない。

8. For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national capital market within the limits of the law.

⑧資本的投資のための借入を目的として、地方自治体は法律の範囲内で国の資本市場に参入できるものとする。

2 上記第9条の解説

上記第9条についての解説は、次のとおりである（注2）。

憲章の第9条は、地方自治体の財源について規定する。同条は、法的な権限は、それを行うための財源が地方自治体に付与されていなければ無意味であるという認識の下に、地方自治体の財源について詳細に規定している。

まず、同条第1項は、地方自治体には、国の経済政策の範囲内で、その権限を行使するに当たり自由に用いることのできる、十分な固有財源が附与されていなければならないと規定している。これは、歳出の優先順位を決める自由を地方自治体に確保しようとしたものである。

同条第2項は、地方自治体の財源は、憲法及び法律によって定められた責務に見合ったものでなければならないと規定している。これは、地方自治体の財源とそれが処理する職務との間には、適正な関係がなければならないという原則を示したものである。また、この関係は、特定の職務を地方自治体に課す場合には、特に強いものとなるとしている。

同条第3項は、地方自治体の課税自主権について定めている。すなわち、地方自治体の財源のうち、少なくともその一部は、法律の範囲内で、地方自治体はその率を決定できる権限を持つ地方税及び料金から構成されていなければならないと規定している。提供されるサービスによる便益と納税者や利用者に負担させるコストの双方を秤にかけて政治的な選択を行うのは、地方議会の基本的な義務である。したがって、法律により、地方自治体の課税権に対する包括的な制限は設けることができるが、それは、地方自治体の説明責任のプロセスにおける効果的な機能を妨げるものであってはならないとされている。

同条第4項は、財政制度の弾力性についての規定である。地方自治体の財源の基礎となる財政制度は、その任務遂行のための費用の変化にできる限り対応できるものとするために、十分に多様で弾力性のあるものでなければならないと既定している。税やその他の財源の中には、その性質上あるいは実際上の理由によって、インフレーションやその他の経済要因の影響に比較的対応しにくいものがある。そのような税財源に過度に依存すること

は、一方で、行政サービスのコストが経済的変動の影響を直接受けるために、地方自治体を財政的困難に陥れてしまうことになる。このため、地方自治体の財源については、経済的変動に十分に対応できる多様性と弾力性が求められるとしているのである。ただし、比較的弾力性のある財源の場合であっても、それは、コストと財源の変動を自動的にリンクさせるものではないとしている。

同条第5項は、財政調整制度についての規定である。すなわち、財政力の弱い地方自治体を保護するために、潜在的財源と財政負担の不均衡な分布による影響を是正するための財政的均衡化の手段あるいはそれに相当する手段が必要とされると規定している。また、それらは、地方自治体はその権限の範囲内で行う自由な決定権を制約するものであってはならないとも規定している。

同条第6項は、上記財政調整制度に基づき再配分される財源の配分方法について、地方自治体は、適切な方法で意見を求められると規定している。これは、再配分の財源が、法律に規定された基準に従って配分されるような場合には、地方自治体は、その法律の準備の段階で意見を求められるということであるとされる。

同条第7項は、補助金に関する規定である。地方自治体に対する補助金は、できる限り、その用途を特定事業に限定されるべきではないと規定している。また、補助金の交付は、その権限の範囲内において地方自治体が行う政策決定の基本的自由を侵害してはならないとも規定している。地方自治体の活動の自由という観点からは、特定事業補助金よりも、包括補助金や特定部門補助金のほうが好ましい。すべての特定事業補助金（とりわけ、主要な投資関係の補助金）が一般的補助金に置き換えられると期待するのは非現実的であるが、そのような補助金への過度の依存は、歳出の優先順位に関する地方自治体の決定の自由を厳しく制限してしまうことになるとしている。そして、補助金の歳入に占める割合は、国によってかなりの違いがあるが、補助金がたいした割合を占めない国においては、高率補助金や特定事業補助金からより一般的な補助金への転換が適当であるとしている。また、後段の規定は、特定目的の補助金によって、権限の範囲内における地方自治体の決定の自由が削り取られないように設けられたものであるとされている。

最後の同条第8項は、起債について規定し、地方自治体は、投資資金を調達するために、法律の範囲内で、国内資本市場に参入することができるとしている。地方自治体にとって、投資のための借り入れができることは重要である。しかしながら、この起債については、各国の資本市場の構造に依存しており、その手続や条件は、法律によって定められることになるとしている。

3 上記第9条のまとめ

上記第9条が規定している事項を項目の形で整理してみると、次のとおりである。

- ①自由に使える自主財源（固有財源）の保障（第1項）
- ②権限（責務）と財源の一致（第2項）
- ③課税自主権（第3項）
- ④財源の多様性と弾力性（第4項）
- ⑤財政調整制度（第5項及び第6項）
- ⑥特定補助金の一般補助金化（第7項）
- ⑦起債発行権（第8項）

この規定の特色は、地方自治体には、その権限（責務）に対応した財源が付与されなければならないとした上で、地方自治体の自主財源や課税自主権を保障するとともに、財政力の弱い地方自治体を保護するために財政調整制度を求めていることであるが、これは「財政調整制度に補完された地方税独立主義」であるという指摘がなされている（注3）。

また、その財政調整制度について規定する第5項は、補助金の一般補助金化を求めた第7項とともに、国家の助けは必要であるが、それは地方自治体が自分自身の意思を実現することを可能にするために必要なのだという「補完性の原理」の第3番目の意義をよく表した規定として大きな意義を持つという指摘もなされている（注4）。

（注1）第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」（2004年2月）
資料編 p 4 - p 5 参照。

（注2）第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」（2004年2月）
p 11 - p 12 より。なお、この解説は、Council of Europe “European Charter of
Local Self- Government, Explanatory Report” に基づくものである。

（注3）持田信樹「地方分権と財源問題の展望」（ジュリスト No. 1090、1996年）
p 39 参照。

（注4）Council of Europe “Definition and limits of the principle of subsidiarity”
1994、p 15 参照。なお、「補完性の原理」についての第1番目の意義は「上位の政府は、下位の政府ではできない部分についてのみ介入することができる。」であり、第2番目の意義は「上位の政府は、下位の政府がその任務を達成するために介入する（助ける）義務がある。」である（同上 p 10 - p 11 及び p 14 参照）。

第2節 世界地方自治宣言等における保障規定

1 世界地方自治宣言

1985年及び1993年と2度にわたって国際自治体連合（International Union of Local Authorities: IULA）の世界大会で採択された世界地方自治宣言は、その第8条で地方自治体の財源について、次のように規定している（注1）。

Article 8: The resources of local authorities

第8条（地方自治体の財源）

1. Local authorities shall be entitled to adequate financial resources of their own, distinct from those of other levels of government and to dispose freely of such revenue within the framework of their powers.

① 地方自治体は、他のレベルの政府の財源とは区別された独自の十分な財源を有し、その権限の範囲内でその収入を自由に処分することができるものとする。

2. The allocation of resources to local authorities shall be in reasonable proportion to the tasks assumed by them, These resources shall be of a regular and recurring nature so as to permit uninterrupted public services and adequate financial planning. Any transfer of new responsibilities shall be accompanied by an allocation of the financial resources required for their fulfillment.

② 地方自治体への財源の割り当ては、当該地方自治体によって遂行される任務と合理的な比例関係にあるものとする。これらの財源は、継続的な公共サービス及び適切な財政計画を可能とするため、定期的かつ継続的性質のものでなければならない。新たな責任の移管は、その遂行に必要な財源の割り当てを伴うものとする。

3. A reasonable proportion of financial resources of local authorities shall derive from local taxes, fees and charges of which they shall have the power to determine the rate.

③ 地方自治体の財源のうち相応の部分は、地方自治体が自らその率を決定することができる地方税、手数料、課徴金から得るものとする。

4. Taxes which local authorities shall be entitled to levy, or of which they receive a guaranteed share, shall be of a sufficiently general, buoyant and flexible nature to enable them to keep pace with their responsibilities.

④ 地方自治体が徴収権を有する税、又は地方自治体にその一部が割り当てられることが保障されている税は、地方自治体はその責任に対応できるよう十分に包括的かつ弾力的で順応性がなければならない。

5. The autonomy of financially weaker local authorities requires a system of

financial equalization.

⑤ 財政力の弱い地方自治体の自律のためには、財政均等化の制度が必要である。

6. The right of local authorities to participate, in an appropriate manner, in framing the rules governing the general apportionment of redistributed resources shall be expressly recognized.

⑥ 地方自治体が再配分される財源の一般的な割り当てを定める規則の作成に適切な方法で参加する権利は、明示的に承認されるものとする。

7. The provision of block grants, which are not earmarked for the financing of specific projects or services, shall be promoted. The provision of grants shall not justify any undue intervention in the policies pursued by local authorities within their own jurisdiction.

⑦ 特定の事業又はサービスの資金に充てられるのではない包括補助金の交付は促進されるものとする。補助金の交付は、地方自治体はその固有の権限の範囲内で遂行する政策への不当な干渉を正当化することはできない。

2 世界地方自治憲章草案

2000年に作成された世界地方自治憲章草案（第二次草案）では、地方自治体の財源について、第9条で次のように規定している（注2）。

Article 9: Financial resources of local authorities

第9条（地方自治体の財源）

1. Local authorities shall have access to a broad variety of financial resources to carry out their tasks and responsibilities. They shall be entitled to adequate resources of their own or transferred to them, which they may use or dispose of within the framework of their powers.

① 地方自治体は、その事務及び責任を遂行するための多様な財源を保障されるものとする。地方自治体には、その権能の範囲内で自由に使用し又は処分することができる十分な固有財源又は移転財源を与えられる権利を有するものとする。

2. Local authorities' financial resources shall be commensurate with their tasks and responsibilities and ensure financial sustainability and self-reliance. Any transfer or delegation of tasks or responsibilities by the state shall be accompanied by corresponding and adequate financial resources.

② 地方自治体の財源は、その事務及び責任に比例し、財政の持続性と自立を保障するものとする。国による事務又は責任の移管又は移譲は、相応する十分な財源を伴うものとする。

3. A significant proportion of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes, fees and charges to cover the costs of services provided by them and of which they have the power to determine the rate, notwithstanding their framing (tax brackets) or coordination by legislation.

③ 地方自治体の財源のかなりの部分は、法律によりその枠組みの設定（税率階層）あるいは調整が行われたとしても、その提供するサービスの費用を賄うための、かつ、自らその率を決定する権限を有する地方税、使用料及び手数料から得るものとする。

4. Taxes which local authorities shall be entitled to levy, or of which they receive a guaranteed share, shall be proportional to their tasks and needs and of a sufficiently general, dynamic and flexible nature to enable them to keep pace with their responsibilities.

④ 地方自治体が徴収権を有する税、又は地方自治体にその一部が割り当てられることが保障されている税は、その事務と必要性に比例し、地方自治体がその責任に対応できるよう十分に包括的かつ動的で順応性がなければならない。

5. Financial sustainability, especially for weaker local authorities should be protected through a system of financial equalization, be it vertical (between state and local authorities) or horizontal (among local authorities) or both.

⑤ 財政の持続可能性は、特に財政力の弱い地方自治体のため、垂直的財政調整（国・地方自治体間）であれ、水平的財政調整（地方自治体間）であれ、またその両者であれ、財政調整の制度によって保護されなければならない。

6. Legislation shall guarantee the participation of local authorities in framing the rules governing the general apportionment of redistributed resources including both vertical and horizontal equalization.

⑥ 法律は、垂直的及び水平的調整を含む、再配分される財源の一般的割当てを管理する規則の制定に地方自治体が参加することを保障するものとする。

7. As far as possible, financial allocations to local authorities shall respect their priorities and shall not be earmarked for specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.

⑦ 地方自治体への財源配分は、できる限り、地方自治体の優先事項を尊重するものとし、特定の事業に用途を限定してはならない。補助金の交付は、地方自治体がその固有の権限の範囲内で政策的裁量を行使する基本的な自由を侵してはならない。

8. For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national and international capital markets.

⑧ 地方自治体は、資本投資のための借入れを目的として、国内及び国際的な資本市場に参入することができる。

3 ヨーロッパ地方自治憲章との比較

地方自治体の財源に関する世界地方自治宣言（以下、本節において「世界宣言」という。第8条）及び世界地方自治憲章草案（以下、本節において「世界草案」という。第9条）の規定を、ヨーロッパ地方自治憲章の規定（以下、本節において「地方憲章」という。第9条）と比較してみると、次のとおりである（注3）。

①自由に使える自主財源（固有財源）の保障

地方憲章第1項に対応する内容を、世界宣言・世界草案とも第1項で規定している。なお、地方憲章にはあった「国の経済政策の範囲内で」という限定が、世界宣言及び世界草案にはつけられていない。また、世界草案では「固有財源又は移転財源」という文言となっており、自由に使えるのであれば移転財源だけでもよいとも読めるが、課税自主権について規定した第3項と併せれば固有財源が保障されることになる。

②権限（責務）と財源の一致

地方憲章第2項に対応する内容を、世界宣言・世界草案とも第2項で規定している。なお、世界宣言及び世界草案では、新たな責任（事務）を移管（移譲）する場合は、それに必要な（相応する）財源の移転が伴わなければならないとしている。

③課税自主権

地方憲章第3項に対応する内容を、世界宣言・世界草案とも第3項で規定している。

いずれも地方税等の税率決定権を保障したものであるが、それによって賄われる部分について地方憲章では「少なくとも一部 (Part at least)」とされていたが、世界宣言では「相応の部分 (A reasonable proportion)」となり、世界草案では「かなりの部分 (A significant proportion)」となって、広めのニュアンスを持つ方向で変化してきている。

④財源の多様性と弾力性

地方憲章第4項に対応する内容を、世界宣言・世界草案とも第4項で規定している。ただし、地方憲章が「財政制度」の多様性・弾力性を求めているのに対して、世界宣言及び世界草案は、「税（地方税及び一部が地方自治体に割り当てられる税）」について、

その包括性、弾力性及び順応性を求めている。なお、世界草案は財源の多様性については第1項で言及している。

⑤財政調整制度

地方憲章第5項及び第6項に対応する内容を、世界宣言・世界草案とも第5項及び第6項で規定している。いずれも財政調整制度そのものに加えて、財政調整のルール作りにおける地方自治体の参加についても保障している。なお、地方憲章にはあった財政調整制度が地方自治体の「自由な決定権を制約してはならない」という文言は、世界宣言及び世界草案には見当たらない。

⑥特定補助金の一般補助金化

地方憲章第7項に対応する内容を、世界宣言・世界草案とも第7項で規定している。表現において異なる部分があるが、内容は基本的に同じである。

⑦起債発行権

地方憲章第8項に対応する内容を、世界草案は第8項で規定しているが、世界宣言には起債発行権についての規定はない。また、地方憲章では、国内の資本市場への参入だけであったが、世界草案では、それに加えて国際資本市場にも地方自治体の参入が認められるとしている。

以上見てきたように、地方自治体の財源に関する世界宣言及び世界草案の規定は、世界宣言が起債発行権について規定していないなど一部相違はあるものの、地方憲章の規定とほぼ同じことを規定していることが分かる。したがって、先に地方憲章について述べた「地方自治体には、その権限（責務）に対応した財源が付与されなければならないとした上で、地方自治体の自主財源や課税自主権を保障するとともに、財政力の弱い地方自治体を保護するために財政調整制度を求めている」という特色は、世界宣言及び世界草案の両者にも共通するものであるといえることができる。

(注1) 第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」(2004年2月)
資料編p11-p12参照。

(注2) 第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」(2004年2月)
資料編p16-p17参照。なお、一部日本語訳は修正している。

(注3) 第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」(2004年2月)
p17参照。

第3節 フランス憲法における保障規定

前回報告書は、諸外国で憲法により地方自治がどのように保障されているかについて調査している(注1)。そのうち、地方自治に関する規定を憲法に置いている国は10カ国であったが、その中で、地方財政について規定している国は7カ国と多く、その具体的内容

としては、課税権（7カ国）、財政調整（3カ国）、そして、その他の財政に関する事項（6カ国）であった（注2）。

その中で、地方財政について最も充実した規定を置いていると思われるのは、2003年に憲法改正を行い、新たに地方財政に関する規定を設けたフランスである。そこで、本節では、このフランス憲法における地方財政に関する規定について詳しく見てみることにしたい。

1 フランス憲法第72条の2

フランスは、2003年の憲法改正により、地方自治に関する規定を充実させたが、その一環として、新たに地方財政に関する規定として第72条の2を新設した。その内容は次のとおりである（注3）。

第72条の2

(Article 72-2)

①地方公共団体は法律の定める要件に従い自由に利用することができる財源を有する。

(Territorial units shall enjoy resources of which they may dispose freely on the conditions determined by statute.)

②地方公共団体はあらゆる性質の税収の全部または一部を徴収することができる。法律は地方公共団体に対し、その定める限度内で租税の基礎及び税率を定めることを許可することができる。

(They may receive all or part of the proceeds of taxes of all kinds. They may be authorised by statute to determine the basis of assessment and the rates, within the limits set by such statutes.)

③地方公共団体の税収及びその他の固有の収入は、公共団体の各類型において、その財源全体の決定的な比率を占める。この規則が実施される要件は組織法がこれを定める。

(The tax revenue and other own resources of territorial units shall, for each category of territorial unit, represent a decisive share of their resources. The conditions for the implementation of this rule shall be determined by institutional act.)

④国と地方公共団体との権限委譲はすべて、その権限の行使に割り当てられていた財源と等価の財源の付与を伴う。地方公共団体の支出の増加をもたらす権限の創設または拡大はすべて、法律の定める財源を伴う。

(Whenever powers are transferred between central government and the territorial units, resources equivalent to those which were devoted to the exercise of those powers shall be transferred also. Whenever the effect of powers newly created or extended is to increase the expenditure to be borne by territorial units, resources determined by statute shall be allocated.)

⑤法律は地方公共団体間の平等を促進するための調整策を定める。

(Equalisation mechanism to promote equality between territorial units shall be provided for by statute.)

2 上記第72条の2の解説

第72条の2は、地方自治体の財政自主権に関する規定である。

まず同条第1項は、財源の所有及びその自由な処分に関する規定であり、地方自治体は自由に利用できる財源を有するとされる。ただし、これは原則的な宣言規定であって、特に具体的な制度を念頭に置いたものではなく、その具体化は法律によって行われることになる(注4)。

同条第2項は、地方自治体の課税権に関する規定である。地方自治体に対して、あらゆる性質(種類)の税収から収入を得ることができるとするとともに、法律の定める限度内という制限はあるが、その租税の基礎(課税標準)と税率の決定権を認めている。その前段で「あらゆる性質の税収」と規定することにより、所得課税や消費課税のような伸張性のある税目を国から地方に移譲できる可能性が示されるとともに(注5)、後段においては、従来から認められていた「税率」決定権を憲法上明確にするとともに、それに加えて「租税の基礎(課税標準)」についても地方自治体の決定権を認めたことが新しい(注6)。

同条第3項は、地方自治体の財源については、地方自治体の類型(種類)ごとに、税収その他の固有財源が財源全体の「決定的部分」を占めるべきことを求めた規定である。これは、地方自治体の財政自主権の確保を狙いとした本条において最も中心的な規定であり、そのことは、この条項の適用に当たっては、本条の他の4項にみられる普通法(statute)ではなく、憲法を補完する重要な法律として慎重な制定手続きが求められる組織法(institutional act)により定めるとしていることから伺われる(注7)。

なお、「決定的(déterminante)」という表現については、国会において「主要な(prépondérante)」に改めるべきであるという修正案も出されたが採用されなかった。また、この「決定的部分」とは、憲法院の判例に言う「自由な行政運営を妨げない」限度と同義であるとか、「自由な行政運営」を可能にするという意味であるとされている(注8)。

本条項に基づく組織法は、2004年7月22日に成立し同月29日に公布されたが、当該組織法（「地方財政自治組織法」）によれば、本条項の具体的な適用は、次のようになる（注9）。

まず、地方自治体の「税収及びその他の固有の収入」とは、①法律にもとづき地方自治体が課税標準、税率あるいは料金を決定する税収、②法律が地方自治体ごとに、税率ないし課税標準の地方分を決定する税収、③使用料・手数料、④不動産収入、⑤開発負担金、⑥利子、⑦寄付とされた（同法第3条）。なお、①には市町村が広域行政組織に移譲している地方税も含まれる。

次に、地方自治体の「類型」については、「市町村」、「県」及び「州及びコルシカ地方自治体」の3つである（同法第2条）。

また、そのカテゴリーごとの「財源全体」とは、国からの交付金を含むあらゆる収入から、①借入金、②実験的試行あるいは委任事務にかかる権限に対応した財源、③同じカテゴリーの地方自治体間の財源移転分を差し引いたものとされた（同法第4条）。なお、「市町村」については、広域行政組織に移譲している地方税が含まれるとともに、市町村と広域行政組織間の財源移転分は差し引かれる。

そして、地方自治体の固有財源がその財源全体の「決定的な比率を占める」とは、固有財源の財源全体に占める比率（P値）が、類型ごとに2003年の実績値を下回ってはならないとされた（同法第4条）（注10）。

最後に、上記の担保措置として、政府は当該年のP値について、遅くとも翌々年の6月1日までに国会に報告し、もし、あるカテゴリーにP値が2003年の値を下回った場合には、それが確認された年の遅くとも翌々年までの予算法によって是正措置が取られるとしている（同法第5条）。

同条第4項は、国から地方自治体への権限移譲等に伴う財源保障に関する規定である。その内容は2つあり、まず前段において、国から地方自治体に対して権限移譲を行う場合には、それに対応する財源の移譲が伴うとし、また、後段においては、新たに地方自治体の支出を増やす権限の新設や拡大を行う場合にも、そのための財源が伴うとした。このうち、前者は、既に法律で規定されていたことを憲法上明確にしたものであり、一方、後者は、新たに今回の憲法改正により認められたものである（注11）。当初の政府案には後段の規定はなかったのであるが、国会における意見を踏まえた政府の修正案で、まず地方自治体の支出を増やす「権限の創設」の場合にも財源措置が必要であるとする規定が追加され、さらに国会において、地方自治体の支出を増やす「権限の拡大」の場合にも同様の財源措置が必要である旨の修正が行われたのである（注12）。

同条第5項は、地方自治体間の財政平衡化に関する規定である。制度としては、既に平衡化のための交付金制度等が存在していたが、それら平衡化のための措置をさらに拡大し、恒久化しようという主旨で設けられたものである（注13）。

3 ヨーロッパ地方自治憲章等との比較

このフランス憲法第72条の2の規定を先のヨーロッパ地方自治憲章等と比較してみると、次のとおりである。

①自由に使える自主財源（固有財源）の保障

フランス憲法第72条の2第1項は自由に使える財源を保障している、また、同条第3項において固有財源が地方自治体の財源の「決定的部分」を占めることを保障していることと併せると、これは、ヨーロッパ地方自治憲章第9条第1項の「自由に処分する十分な固有の財源に対する権利を有する」という規定と同様の保障がなされているとみることができよう。

②権限（責務）と財源の一致

フランス憲法第72条の2には、ヨーロッパ地方自治憲章第9条第2項のような地方自治体の責任と財源の比例原則に関する直接的な規定はない。しかしながら、世界地方自治宣言及び世界地方自治憲章草案において、その比例原則の後段に追加された「新たな事務（責任）の移管は財源を伴わなければならない」旨については、同条第4項で規定するとともに、それに加えて、新たな負担を伴う権限の創設・拡大の場合にも財源措置がなされることを求めている。

また、先に述べたように、同条第3項の「決定的部分」が「自由な行政運営」を可能にするという意味であるとすれば、地方自治体には、同項により「自由な行政運営」に必要な固有財源が確保された上で、同条第4項により国からの権限移譲や国による権限の創設・拡大に伴う財源措置が保障されているということになる。したがって、両者を併せれば、地方自治体の権限（責務）と財源の一致が図られているということができよう。

③課税自主権

課税自主権については、ヨーロッパ地方自治憲章第9条第3項が税率決定権のみを認めているのに対して、フランス憲法第72条の2第2項は、税率決定権に加えて課税標準についても地方自治体の決定権を認めている。

④財源の多様性と弾力性

ヨーロッパ地方自治憲章第9条第4項の財政制度の多様性や弾力性については、フランス憲法第72条の2には直接的な規定はない。しかしながら、この部分は、世界地方自治宣言や世界地方自治憲章草案では、先に述べたように「地方税及びその一部が地方自治体に割り当てられる税」について包括性、弾力性および順応性が求められており、ヨーロッパ地方自治憲章においても、その財政制度の中心は税制度であると思われる。そうすると、税について「地方自治体は、あらゆる性質の税収の全部または一部を徴収することができる」と規定するフランス憲法第72条の2第2項は、財源の多様性と弾

力性の要請にも応えることができる規定であるとみることができる。

⑤財政調整制度

ヨーロッパ地方自治憲章第9条第5項の財政調整制度については、フランス憲法第72条の2第5項が平衡化措置について規定している。なお、同憲章第6項の財政調整ルール作りへの地方自治体の参加は、憲法上は規定されていないが、地方財政委員会への地方代表の参加という形で行われている（注14）。

⑥特定補助金の一般補助金化

ヨーロッパ地方自治憲章第9条第7項の一般補助金化については、フランス憲法第72条の2には規定はない。ただし、フランスにおいては、1982年の地方分権改革以降、特定補助金から使途に定めのない交付金への改編が進み、最近では、特定補助金は国からの移転財源のわずか3%程度となっている（注15）。

⑦起債発行権

ヨーロッパ地方自治憲章第9条第8項の起債発行権についても、フランス憲法第72条の2は規定していない。しかしながら、現在では、フランスの地方自治体は国の許可を受けることなく起債を発行することができる（注16）。

以上見てみると、フランス憲法第72条の2というのは、ヨーロッパ地方自治憲章（第9条）に沿ったものであり、そのうち主要な部分について憲法上規定したものであるといえる（注17）。すなわち、①自由に使える自主財源（「固有財源」）の保障、②権限（責務）と財源の一致、③課税自主権及び④財政調整制度については、憲法レベルでの保障が必要なものと位置づけて第72条の2において規定したのである。

なお、この第72条の2の規定については、フランス独自の事情があったことも見逃すことはできない。それは、同条第3項及び第4項に係る部分である。

まず、同条第3項において、地方税を始めとする固有財源が地方自治体の財源全体の「決定的部分」を占めるという規定が設けられた背景には、また、それを「主要な」とすべきであるというような修正案も出された背景には、1990年代以降、従来の地方税が廃止若しくは軽減され、国からの交付金に切り替えられてきたという事情があったのである（注18）。したがって、同条第3項には、これ以上の地方税の廃止あるいは縮減を阻止し、地方自治体の財政自主権を確保していくという狙いが込められているのである。

次に、同条第4項において、国から地方自治体への権限移譲等には財源移譲を伴うべきことが規定された背景には、1980年代以降の地方分権改革より権限移譲等が行われてきたが、それに伴う財源移譲が十分ではなく地方自治体の負担が増大したという事情がある（注19）。そのため、権限移譲等に伴う財源措置をより確実なものとするために第4項のような規定が設けられたのである（注20）。

なお、この両者の規定により、国から地方自治体への権限移譲等を行う場合には、その財源措置は基本的に税源移譲により行われることになった（注21）。税以外による財源措置では、財源全体は増加するが固有財源は増加しないことになり、固有財源の財源全体に占め

る比率（P値）が2003年の実績値を下回ってしまう可能性があるからである（注22）。

（注1） 前回報告書が調査対象とした16カ国は、次のとおりである（第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」（2004年2月）p53参照）。

- ①南欧型 フランス、イタリア、ベルギー、スペイン、
- ②アングロ型 イギリス、ニュージーランド、アイルランド、
米国、カナダ、オーストラリア、
- ③中欧・北欧型 ドイツ、オーストリア、オランダ、
スウェーデン、デンマーク、ノルウェー

（注2） 地方自治に関する規定が憲法にある10カ国は、フランス、イタリア、ベルギー、スペイン、アイルランド、ドイツ、オーストリア、オランダ、スウェーデン及びデンマークである。また、そのうち地方財政に関する規定を置いている7カ国は、フランス、イタリア、スペイン、ドイツ、オーストリア、オランダ及びスウェーデンである。なお、課税権については先の7カ国、財政調整についてはフランス、イタリア及びスペインの3カ国、その他財政に関する事項についてはフランス、イタリア、スペイン、ドイツ、オーストリア及びオランダの6カ国が規定を置いている（第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」（2004年2月）資料編p95参照）。

（注3） 日本語訳は、阿部照哉・畑博行編「世界の憲法集（第3版）」（有信堂高文社、2005年）p399－p400より。また、英語版はフランス憲法院 HP (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/>) より。なお、2003年のフランス憲法改正とそれに伴う地方自治制度改革については、山崎榮一「フランスの憲法改正と地方分権」（日本評論社、2006年）p175－p264参照。

（注4） 青木宗明「フランスの憲法改正と分権改革法―「2003年地方分権改革」―」（「都市問題」第95巻第3号、2004年）p72参照。

（注5） 山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向（15）」（「地方自治」No. 691、2005年）p68－p69参照。

（注6） フランスでは、1980年1月10日法により、地方自治体に対して地方直接4税（住居税、職業税、既建築固定資産税及び未建築固定資産税）の税率決定権が与えられていた。前掲（注5）p70参照。

（注7） 前掲（注5）p69参照。組織法には、①国会に提案後15日を経過しないと審議に入れない、②可決するには絶対多数（総定数の過半数）が必要とされる、③公布前に憲法院による合憲性審査を経なければならないという条件が付されている。

（注8） 山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向（11）」（「地方自治」No. 677、2003年）p97－p98参照。

（注9） この組織法の正式な名称は、次のとおりである。

LOI organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l' article 72-2 de la Constitution relatif à l' autonomie financière des collectivités

territoriales

また、同法の解説は、前掲（注5）p 83以下に基づく。

- (注10) この値（暫定値）は、市町村56.0%、県57.4%、州36.1%となっている（前掲（注5）p 74参照）。
- (注11) 前掲（注5）p 69参照。
- (注12) 前掲（注5）p 91及びp 97参照。
- (注13) 前掲（注5）p 69参照。また、この規定を受けた平衡化の拡大措置については、山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向（14）」（「地方自治」No. 689、2005年）p 62－p 66参照。
- (注14) フランスの地方財政委員会については、山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向（14）」（「地方自治」No. 689、2005年）p 48－p 59参照。
- (注15) 青木宗明「国の政策に対する地方の参加と影響力ーフランスと日本の分権改革から何がみえたかー」（「地方財政」2005年6月号）p 7参照。
- (注16) 前掲（注5）p 70参照。
- (注17) 青木宗明氏は、「改憲で追加されたこの条項は、「欧州地方自治憲章」の精神に則っており、分権型社会における税財政の基本原則を謳っているのである。」と述べている（「憲法改正の効果ーフランスの地方税財政における改憲の効果ー」（「自治総研」2005年4月号）p 11－p 12参照）。
- (注18) 山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向（11）」（「地方自治」No. 677、2003年）p 90及び同「フランスにおける地方分権の動向（15）」（「地方自治」No. 691、2005年）p 72参照。その結果、1998年と2003年（暫定値）を比較してみると、固有財源の財源全体に占める割合は、市町村（含む広域行政組織）で61.5%から56.0%へ、県で67.2%から57.4%へ、州では59.9%から36.1%へといずれも低下している（同「フランスにおける地方分権の動向（15）」（「地方自治」No. 691、2005年）p 74参照）。
- (注19) 山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向（11）」（「地方自治」No. 677、2003年）p 91及び同「フランスにおける地方分権の動向（15）」（「地方自治」No. 691、2005年）p 71－p 72参照。
- (注20) 従来の権限移譲に伴う財源措置と、憲法改正後のその変化については、山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向（15）」（「地方自治」No. 691、2005年）p 90－p 95参照。
- (注21) 前掲（注20）p 94参照。
- (注22) 青木宗明「国の政策に対する地方の参加と影響力ーフランスと日本の分権改革から何がみえたかー」（「地方財政」2005年6月号）p 10参照。

第4節 シャウプ勧告の地方財政に対する考え方

1949年に出されたシャウプ勧告（注1）は、我が国の国・地方を通じる戦後税制に大きな影響を及ぼしたが、特に、地方にとっては、その影響は地方税制面だけに止まらず地方財政全体に及ぶものであった（注2）。そして、シャウプ勧告が示した地方財政に対する考え方は、戦後の我が国において地方財政を確立するための大きな理論的根拠を提供したものと高く評価されてきた（注3）。そこで、地方自治の財政的保障という観点から、改めて同勧告の内容が如何なるものであったかを振り返ってみることとしたい。

1 シャウプ勧告の内容

シャウプ勧告（正式には「シャウプ使節団日本税制報告書」:REPORT ON JAPANESE TAXATION BY THE SHOUP MISSION）は、14の章と4つの附録から成り、英文で6万語、日本文で16－17万字にもものぼるといわれる膨大なものであるが、このうち地方財政にとって総論的であり特に重要な部分は、その第2章（国家財政と地方財政との関係）（p14～22）と附録A（地方団体の財政）（p166～187）である（別添参考資料参照）。

以下、当該第2章及び附録Aに基づき、シャウプ勧告の内容について、主な項目ごとに整理しつつみていくこととする（なお、旧漢字は改めている）。

（1）地方自治の強化

まずシャウプ勧告は、次のような理由で地方自治を高く評価している。

「日本またはいかなる国でもその将来における進歩と福祉とは、他の如何なる要素にも劣らず、地方団体の有効な行政の量と質とにかかっているのである。」（付録A p166）

「地方団体は、民主的生活様式に潜在的な貢献をするものであるから、強化されねばならない。」（付録A p167）

「地方自治はまた、ある仕事は個々の地方の独特な必要と問題をよく知っている小さな単位によった方がより効果的に遂行できるというだけの理由で重要である。」（付録A p167）

次に、その地方自治に関する日本の現状と課題について、次のように述べる。

「われわれの改革案は2つの事実から出発している。第1は地方自治ということは、占領軍および日本政府の究極目的の1つとして宣言されている事実である。第2に、現在のところ、地方自治は極めて未熟な段階にあり、地方団体の財政力を強化し、これとともに、富裕地方と貧困地方間の財政力を更に均等化することなくしては、地方自治の完成を望むことは極めて困難であるという事実である。」（第2章 p14）

「日本における問題は、依然として、国の支配を減じ、地方団体の独立を増すことであ

る。次の段階は、明らかに、地方自治の形式に実質を加えるために、地方団体に適当な独立財源を与えることである。」(付録A p 167)

(2) 地方財政の諸問題

さらに地方財政の現状については、特に次のような5つの重大な問題があるとする。

- 「1 市町村、都道府県および中央政府間の事務の配分および責任の分担が不必要に複雑であり、また重複している。
- 2 如上3段階の統治機関の間における財源の配分が若干の点において不適當であり、また中央政府による地方財源の統制が過大である。
- 3 地方自治団体の財源は地方の緊要経費を賄うには不足である。
- 4 国庫補助金および交付金は独断的に決定されることが多い。それらは金額を予知することができず、各地方間における必要額の相異を適当に考慮することなくして定められ、時には地方が国庫支出額と同額を負担することが要求されて、地方財源に無理をしいることがある。総じて、それらを受ければ、中央政府が地方に対して細かい点において過度の統制を行使するようになるのである。
- 5 地方団体の起債権限はきわめて厳重に制限されている。」(付録A p 166)

(3) 事務再配分の勧告

シャープ勧告は、上記(2)の第1の問題点を受けて、3段階の統治機関(国、都道府県及び市町村)の間における事務の再配分を行うことを勧告するとともに、それを行う際によるべき一般的原則として、次の3つを示した。

- 「1 能う限り、または実行できる限り、3段階の行政機関の事務は明確に区別して、1段階の行政機関には1つの特定の事務が専ら割当てられるべきである。そうしたならば、その段階の行政機関は、その事務を遂行し、且つ、一般財源によってこれを賄うことについて全責任を負うことになるであろう。
- 2 それぞれの事務は、それを能率的に遂行するために、その規模、能力および財源によって準備の整っている何れかの段階の行政機関に割当てられるであろう。
- 3 地方自治のためにそれぞれの事務は適当な最低段階の行政機関に与えられるであろう。市町村の適当に遂行できる事務は都道府県または国に与えられないという意味で、市町村には第1の優先権が与えられるであろう。第2には都道府県に優先権が与えられ、中央政府は地方の指揮下では有効に処理できない事務だけを引受けることになるであろう。」(付録A p 169)

これらは、それぞれ、①行政責任明確化の原則、②能率の原則、③地方自治体優先及び市町村優先の原則と言われるようになった。

また、この事務再配分についてさらに研究し国に勧告するための委員会の設置も求めている（注4）。

（4）地方税制に関する勧告

まずシャープ勧告は、地方税制に関して、次のような4つの基本的原則を提示する。

- 「1 税制は簡単でなければならない。租税の数は最低に抑え、賦課する租税は納税者が容易に理解できるような種類のものでなければならない。
- 2 各地方税は有効な地方行政を可能ならしめるものでなければならない。課税標準は特定の地域に明白に帰しうるもので、高度の行政技術上の問題を包含してはならない。
- 3 税務行政の能率を甚しく低下することなく、また劣等な種類の租税を用いることなくして実施できる限り、国と都道府県と市町村の間には税源の分離があるべきである。かかる分離によって、国民は、自己に課された税額に対し、またそれらの租税の施行の仕方に対して政治的責任を定めることができるであろう。
- 4 地方行政単位は、地方選挙民の必要と要求に応じて税率を上下する権限を持たねばならない。」（付録A p 171）

その上で、以下に示す4つの重要な点についての改革を勧告している。

- 「1 地方税総額を1,500億円から1,900億円に増税すること。地方団体は自らの税収入を増加しなければ任意的寄付金に甚だしく依存するか、または中央政府に余りにも依存する結果となるであろう。特に、地方財政支出が4,250億円に増大した場合にはますますそうである。われわれは、この400億円の増税は専ら市町村税の増税であるべきことを勧告する。地方自治の発達上、強化を必要とするのは、都道府県よりもむしろ市町村であるからである。
- 2 都道府県税に対して市町村が附加税を設ける制度はこれを廃止すること。都道府県と市町村は、独立の税目をもつべきである。こうすれば住民はあらゆる税率を決定する責任者が都道府県か市町村かを知るようになる。また、われわれは、一般的にいつて、収入と徴税事務とが一の段階に集中されるならば、各税とも強力に執行されることになるであろうと思う。
- 3 現在の種々雑多な税目を廃止して、税の種類を少なくするとともに税率をある程度高くすること。
- 4 三大地方税、即ち、地租、家屋税（不動産および減価償却をなし得る資産に対する課税または簡単に「不動産税」と呼ばれるべきもの）、住民税および事業税を大幅に

修正すること。住民税収入は現在の2倍以上にすることおよび地租、家屋税収入は3倍以上にすること。」(付録A p 16)

なお、上記3の税の種類を減少させるべきという勧告は、当時法定独立税も多かったが、それに加えてさらに多くの法定外独立税が課されていたという事情があった。しかし、シャープ勧告は、地方自治体の法定外独立税については認めた上で、次のように述べている。

「地方当局が細かい法定外独立税を過度に、而して恐らくは不健全に使用する現在の傾向の下にある原因は、地方当局が甚しい歳入不足に陥っているということである。もし、地方当局が実質的で依存できる税源に接するならば、法定外独立税の問題は大いに減少し、異常の場合以外には地方の決定に安んじて委せておくことができるであろう。」

(付録A p 172)

(5) 補助金に関する勧告

補助金については、それを①全部補助金、②一部補助金及び③公共事業費補助金の3種類に分ち、それぞれについて検討を加えた上で勧告を行っている。

①全額補助金

全額補助金については、まず、その問題点を次のように指摘している。

「(1)国と地方の責任を混乱させる傾があり、(2)不必要にも地方当局を中央政府の細かい統制下におき、また(3)補助金額の決定に際して国の官吏と地方吏員との間につまらない摩擦を生ぜしめるが故に好ましくない。」(付録A p 176)

その上で、次のように勧告している。

「経費は全額政府負担であって、施策は地方団体によるところの、全額補助金はこれを廃止すべきである。このような場合は殆んどすべて、中央政府自身の官吏が自ら直接に施策を行うべきである。時としては、地方団体がなお継続して施策を行う場合もあるが、この場合には、経費の負担もすべきである。」(第2章 p 17)

ただし、明らかに必要性がある場合があることも認めており、その場合には「存置される全額補助金については、中央政府は、地方の直接費のみならず地方経常の正当な負担分をも償うに足るだけの支給をなさなければならない。」としている。(付録A p 177)

②一部補助金

一部補助金については、その総額を削減すべきとするが、さらにこれを(a)一部補助金(負担金)と(b)一部補助金(奨励金)の2つに分けて、それぞれについて検討した上で勧告を行っている。

(a)一部補助金(負担金)

まず一部補助金(負担金)については、その理論(根拠)とそれに対する反対理由を次のように述べている。

「一部補助金は2つの理論の下に発達した。第1は、地方団体の行うある種の行政は地方にも国家の利害にも関するものであり、国の利害の程度に応じて国庫が経費を分担するというのである。」(付録A p 177)

「国庫補助金を地方当局に分散させる根拠としては全額国庫補助が反対すべきものであるのと大体同じ理由で反対すべきである。この理論はまた他の理由からも反対すべきである。(1)財政力を異にする各地方の負担を平均化する方法がない。最富裕地方への補助金が最貧困地方への補助金と全然同一比率である。その結果、貧困地方は不当な重荷を負うことを要求せられるか、または補助金交付を受ける資格を得るために補助金のない活動を怠るようになるであろう。(2)与えられた活動の何%が国家の利害に関するもので、何%が地方に関するものであるかを決定する客観的方法がない。それ故に、補助金を交付する特定活動を選定することおよび国庫補助の割合を決定するのは独断的になり勝ちである。」(付録A p 177)

その上で、次のように勧告している。

「われわれは、二重責任説に基いた一部補助金はこれを大削減をして、これらの活動に対する全責任をそれらを遂行するに最も適した行政機関に割当てるように勧告する。その暁には財政調整は平衡交付金によってなされるであろう。」(付録A p 178)

(b)一部補助金(奨励金)

一方、もう1つの一部補助金(奨励金)については、その理論(根拠)とそれに対する肯定的な評価を、次のように述べている。

「第2の理論は、補助金はそれを与えなければ行われなような特定の事務を地方団体にやらせるようにするために与えるというのである。」(付録A p 177)

「一部補助金を裏付ける第2の理論はこれよりも価値がある。この理論は、地方団体が補助金の交付がなければ行わない特定の事務を行い、或いはある特定の点で地方行政の質を向上させるのを奨励するために一部補助金を与えるというのである。かかる補助金は「助成金」と呼んでよいであろう。相談と技術援助を与えると同時に助成金を与えることによって、中央政府は指導権を行使し、地方団体を改善して公共の福祉を増させるようにすることができる。そうするに際し、中央政府は必要な活動に全責任をとる必要がなく、また地方自治を不当に侵犯する要もない。補助金は指導の道具とみなし、支配の道具とはみなされないであろう。」(付録A p 178)

その上で、次のように勧告している。

「その他の一部補助金は奨励金の性質を帯びており、地方団体に新分野の施策を開拓させるか、または平常の活動を改善することを奨励しようとするものである。この種の一部補助金は存続させるべきである。」(第2章 p 18)

ただし、これには次のような留保と期待が付加されている。

「この機能を果たすための補助金としては、地方団体の固有のそして十分に同化された事務にはこれを与えてはならない。」(付録A p 178)

「政府は補助金を受ける活動が結局全国的に地方団体の固有の事務中に同化されることを期待するであろう。その時は、特定の補助金は停止され、財政は地方税と平衡交付金による通常の方法で計画されるであろう。そうすれば、新しく補助金を交付する対象物が採用せられるであろう。かくして、地方団体の質は絶えず向上し、日本国民の福祉は常に増加するであろう。」(付録A p 178)

③公共事業費補助金

公共事業費補助金については、次のように勧告している。

「災害復旧事業をすべて政府に移管するほかは現状を維持する方がよからう。」(第2章 p 18)

「災害復旧を依然として地方団体の所管とするなら、それは全額補助金によって賄われるべきである。」(第2章 p 18)

(6) 平衡交付金創設の勧告(注5)

まずシャープ勧告は、当時の財政調整制度であった「地方配付税」について、次のよう

に問題点を指摘する。

「地方配付税法は国税たる所得税と法人税からの歳入の一定部分を地方当局に配付することを規定している。・・・実際にはこの配付率は年々変化して予想できない。今日地方吏員は一般に、彼等が配付税の全額を受けられるものとして予算を組んだ後に配付税を半減する決定をみたことをにがにがしく思っている。彼等は配付税額が年々国家財政の逼迫状態と中央政府の命令によって定まると思っているから、配付税を信頼しない。しかし、配付率が毎年一定していても、受取額の変動は余りにも大きいであろう。何故ならば、所得税は経済状態の変動に極めて敏感であるからである。」(付録A p 180)

「配付額の半分は都道府県に、半分は市町村に行く。個々の地方当局間の資金の配付は地方の課税力と財政需要とに関する諸要素を含んだ方式によって決定される。・・・しかし、この方式には各地方の実際の財政力または財政需要を必ずしも反映しない独断的な面が若干ある。例えば、配付税の半分は都道府県に、他の半分は市町村に支給される。この特定配付法はただ便宜上のもので、これら2種の地方の相対的必要を研究した結果に基いたものではない。」(付録A p 180)

その上で、次のように「平衡交付金」の創設を勧告している。

「「配付税」は一層大局的、全般的目的をもって平衡交付金に改めるべきである。」(第2章 p 18)

「地方配付税は国庫の一般資金から支出する「平衡交付金」に改めるべきである。この交付金の総額は合理的標準の下に地方当局の能力と必要を研究して決定せねばならない。地方への分配は能力と必要の差を十分に認める方式によって行わねばならない。」(付録A p 181)

「各地方に交付される金額は、合理的だが最少限度の標準的行政を行うと仮定した場合の歳入の予想必要総額から利用し得る税の適当な標準税率による歳入額として表わされる予想財源を控除したものであろう。中央政府の配付する全額はそれぞれの地方当局に支払われる金額の合計であらう。」(付録A p 182)

また、このような「平衡交付金」が地方自治を害するという批判を予想して、次のように述べている。

「平衡制度は地方自治を害すると論ぜられることがある。もちろん、国庫が地方団体に金銭支給をすることは地方当局を非独立的にし、これを制限と統制下におくことになるのは事実である。しかし、平衡交付金は地方団体に対する国家の細々した統制を最少限度のものにするような交付金である。特に、平衡交付金は特定の目的をもった特定補助金よりも細々した統制を少くするものである。」(付録A p 183)

「交付金を受ける資格を得るために、地方当局は少なくとも標準必要額に相当する額（交付金を含めて）を適当な能率をもって費消し、最低限度の地方行政をしなければならない。また、少なくとも標準租税を標準税率で課税して得られるだけの歳入額をあげて、地方費用の公正な負担分を引受けなければならない。これら2つの制限以外には、地方当局はいかなる種類の地方行政作用をどれだけするか、どんな租税をどの程度課税するかを全く自由に決定できる。」（付録A p 183）

「われわれは、今日の日本においては、強力な独立地方団体を発達させることが重大問題の1つであるが故に、平衡交付金に関する国の統制を最低限度にするよう、強く勧告するものである。過度の制限の方でよりも過度の自由の方で誤る方がずっとましであろう。」

（付録A p 183）

「平衡交付金が地方自治を害する程度は、交付金の金額とそれによる地方の依存度によって異なるであろう。それ故に、交付金を均等化と一致する最低額に制限することが望ましいであろう。こうすれば、富裕地方の中には普通には交付金を受けないものもあろう。これは立ち返って地方当局が歳入力の強い地方独立税を与えられることを要求する。」（付録A p 184）

（7）地方債に関する勧告

地方債については、次のように勧告している。

「すべての地方債の制限方法は改められるべきである。最も適切な制限方法は、負債元本よりも負債利子に基準をとって制限することである。」（第2章 p 19）

「地方債は大蔵省預金部に対するよりも国民大衆に対して直接売り出すことに努めるべきである。」（第2章 p 19）

（8）地方財政委員会設置の勧告（注6）

シャープ勧告は、「地方財政委員会」の設置を、次のように勧告している。

「国、都道府県、市町村間の財政関係について絶えず発生する問題を処理するためには常設委員会もしくは何らかの機関が必要になる。」（第2章 p 19）

「この委員会は、地方団体の利益を十分に代表するように構成されなくてはならない。」（第2章 p 20）

「現在、国および地方間の財政関係を処理する機関は地方税審議会と地方自治庁の2つがある。何れも現在のところ地方財政委員会として活動するには全く不適當である。従って、これらの機関はこれを解散し、次の要領によって、地方財政委員会を構成すべきである。即ち、委員の員数5名とし、知事会会長、市長会会長、町村長会会長が各1名づ

つ任命し、他の2名は内閣総理大臣がこれを任命する。5人ともすべて、国会の承認を要するものとする。」(第2章 p 20)

2 シャウプ勧告の基本的考え方

以上見てきたように、シャウプ勧告は、地方自治の強化という観点から、地方税制に止まらず、国・都道府県・市町村間の事務再配分、補助金制度の見直し、平衡交付金制度の創設、地方債制度の見直し、そして地方財政委員会の設置と、地方自治を裏付ける地方財政全般にわたる諸問題について幅広く検討を行い勧告を行っているが、先に述べたように、「地方団体の財政力を強化し、これとともに、富裕地方と貧困地方間の財政力を更に均等化することなくしては、地方自治の完成を望むことはきわめて困難である」という基本認識を示していることからして、同勧告の中心にあるのは、①地方税の充実強化と②平衡交付金の創設であると考えられる。ここでは、その両者の背景にある基本的な考え方(思想)に言及するとともに、その両者の下において想定されていた地方自治(財政上の地方自治)の姿について触れてみることにしたい。

(1) 地方税の充実強化

まず、地方税の充実強化であるが、先に述べたように、シャウプ勧告は地方自治というものを高く評価していた。そして、日本における地方自治を強化するため、地方自治体の財政力を強化するために地方税の充実強化を求めたのである。しかしながら、さらにその基底には、「住民自治の重視」という考え方があったのではないかと思われる。

すなわち、まず、住民の立場からすれば、税負担との関連性を明確にするために、行政事務及びその責任は、国・都道府県・市町村間で明確に区分されるべきであり、その区分を行うに当たっては、税負担との関連性が最も見えやすい市町村にできるだけ事務を行わせるべきだという市町村優先の事務配分原則が出てくることになる。

次に、住民に対して各税に対する責任主体がどこにあるかを明確にするとともに、国からの影響を遮断するために、行政事務及びその責任に対応する形で、国税から都道府県税及び市町村税をそれぞれ分離・独立させるべきであるということになる(地方税独立税主義)。

そして、その上で、住民が、その必要と要求に応じて税収を調整することができるよう、地方自治体は税率決定権を持たなければならないとしているのである。

また、事務配分において市町村が最も優先される結果、地方税については市町村税が特に充実・強化されなければならないということになる。

なお、当時の日本側担当者は、この「住民」をすなわち「納税者」ととらえて、シャウプの思想はアメリカ流のタックス・ペイヤー(tax payer)の思想であると受け止めたようである。例えば、シャウプ勧告当時の地方自治庁財政部長であった荻田保氏は、次

のような感想を示されている。

「シャープは、取るほうのことじゃなくて、住民というか納税者というか、そちら側からみている。つまりシャープの思想は、税金はわかるように取らなければならん。そうして取った税金をはっきり行政にわかるようにつぎ込まなければならん。裏返すと、行政を行う以上は、収入は住民から取るのだ。そういうことを非常に強く、いわゆるアメリカ流にタックス・ペイヤーという思想を強調しておく。極めてオーソドックスな理論で、それで正しいと思います。

したがって間接税よりも直接税がいいという思想が強い。結局そういうことから、税金というのは、いちばん国民の身近な市町村において取るべきである、ということは、反面において、行政そのものをなるべく市町村にやらせる、市町村優先主義で行政事務の再配分を考えなければならん、そこを非常に強調しております。」(注7)

「シャープ勧告について、細かいことは別として、僕は非常に強調したいことは、「シャープ勧告の基本に、税を納めるということと行政をやるということ、行政をやる以上は税を取らなければいけないという基本理念がある」と僕は思うのです。余り人は言わないけれども、それが根本にある。だから、「タックス・ペイヤー」(tax payer)という考え方ね。これは日本語だって「納税者」というのがあるけれども、それと観念がアメリカ人は非常に違うらしいんだね。アメリカ人には、「税金を納めるから国民は行政に関与するのだ。行政に要求するためには税は出さなければいけない」という考えがあり、これは、日本にはないと思う。それを強調することは大事だ。

したがって、税体系としては、今まであった附加税をやめて、国税、府県税、市町村税の3つを別々にする。それぞれ独自で責任を持つということをはっきりとするということ。それと同時に、それがわかりやすく、つまり税負担と行政との関係を関連させる。また、負担感の明白な直接税を中心とする。さらにそのためにはなるべく国民の身近な行政主体に行政も租税もおろす。それで地方自治尊重という観念が出てきたのですね。」(注8)

(2) 平衡交付金の創設

しかしながら、平衡交付金の創設は、上記「住民自治の重視」の視点からは直ちに説明できるものではない。国に納めた税は本来国の事務に使われるべきものであり、それを何故地方自治体に配分してしまうのか、「住民自治の重視」ということからすると、もし必要な収入があれば住民が判断して地方自治体自らが地方税として集めるべきではないかということになるからである。

それにもかかわらず、シャープ勧告は、富裕地方と貧困地方間の財政力について、地方配付税よりも更に強力な均等化機能を持つ平衡交付金制度の創設を提案しているのであり、同勧告は、まず、それが必要となる背景について、次のように述べている。

「財源、行政の必要および特別の活動の費用が、地方によってひどく異なっているという理由から均等化の必要が起こってくる。例えば、日本においては、ある都道府県の1人当りの課税力は他の都道府県の3乃至4倍であり、最富裕市町村と最貧困市町村との間には10対1にも達する開きがある。不幸にも、最も多くの地方行政作用を必要とする地方、即ち、児童数が最も多く、疾病度が最も高く、犯罪率が最も大で且つ最も失業救済を必要とする地方が最も課税力のない地方のようである。その結果、貧困地方は潰滅的重税で最低水準の行政作用を維持しているが、富裕地方は遥かに軽い税で遥かに高い水準の地方行政を維持しているのである。」(付録A p 181)

また、同勧告は、次のように述べて、このような状態は不当であり、好ましくないとする。

「これらの差異は個人および国民の福祉に対する効果において不当なるのみならず、好ましくない。この不公平は人々が異った管轄下に居住しているということを除けば、あらゆる点において相似た人々に課された税の重荷が異っていることから起るのである。国民の福祉に対する影響は、貧困な地方が教育、保健行政、道路、厚生活動等を適当な水準で維持することができないから起るのである。」(付録A p 181)

そして、このような状態を解消するために、すなわち、上記の「異った管轄下に居住しているということを除けば、あらゆる点において相似た人々」に課される税の重荷が異なるという不公平をなくし、貧困な地方であっても教育、保健行政等を適当な水準で維持することができるようにするために、平衡交付金の創設を提案しているのである。

これは、標準税率による課税さえしていれば、富裕であろうが貧困であろうが、地方が標準的行政を行うために必要な財源は国が保障しようというものであり、財政調整に加えて財源保障という考え方が入っているのである。

これに関連して、荻田保氏は、次のように述べている。

「要するにその根本の考え方が違うのです。平衡交付金制度においては、地方行政そのものを保障する、あるいは財政を保障するというか、そういう思想が入っているのです。つまり、地方行政というものは昔の牧歌的な地方自治ではないので、得手勝手なことをやっているのではない。国家的なレベル、ナショナル・ミニマムというのかなにか、それをやらなければいけない。そうなってくるとそれに必要な経費というのはどの地方団体でも、その額が決まってくるのです。それに対して税金を取るといったところでそれだけ取れないところがあるのだから、その差額は全部国家でもって保障するのだという考えです。したがって、総額が頭から決まるというのではなくて、そういう方法で、全地方団体について計算した額を積上げ方式によって全部足したものを国の予算に計上しろという考え方で、だから、配付税のように、地方財政の凸凹を均衡化するという単なる調整制度だけで

はなくて、地方財源保障制度にするのです。地方行政に対する考え方というものも非常に変わったと思うのです。私はこれでいいと思います。昔のような勝手に、好きなだけ税金を出して、好きな行政をやっておればよいというような地方自治はいま頃はないのですから。もう変わってきている。それに対応できる制度に変えたのです。」(注9)

なお、この平衡交付金については、国会では、ニューヨーク州の教育平衡交付金制度がモデルであると述べられており(注10)、また、シャウプ自身の次のような発言もあることから、アメリカの州の教育平衡交付金がモデルであると思われるようになってきたようである。

「新藤(質問者である新藤宗幸氏—筆者注—)・・・この平衡交付金のモデルは何でしょうか。ワイマール共和国下のそれでしょうか・・・。

シャウプ　そういう考えも成り立つかもしれないが、そうではない。アイデア自体は古いものです。強いてモデルをいえば、州政府の教育交付金です。アメリカの州政府は、平衡交付金の考え方をベースにして、コミュニティーに教育交付金を出してきました。貧しいコミュニティーの市民も豊かなコミュニティーの市民も、すべての人々に同等の教育が保障されねばならないからです。

ですから、これは決して新しいアイデアではないし、まして日本にも配付税という同種類のものがあつたことから、分かると思います。」(注11)

しかしながら、この点については、最近、平衡交付金の源流は、アメリカ州政府の教育平衡交付金というよりも、アメリカでの1930年代から1940年代における財政調整に関する議論、とりわけ単一国家イギリスの補助金研究を行っていたボーエン氏(Howard R. Bowen)の財政調整論(彼がシャウプ勧告における平衡交付金の部分を担当していた)の影響を強く受けたものと考えらるべきであるという注目すべきかつ説得力のある指摘がなされている(注12)。

(3) シャウプ勧告の「財政上の地方自治」

上述した「住民自治の思想」と「財源保障の思想」の2つが重なるところでは、どのような地方自治(財政上の地方自治)が展開されることになるのであろうか。

この点について、シャウプ勧告は、まず、次のような勧告に対する批判を予想している。

「本章における勧告に基いても、独立の地方税から賄われる地方団体の支出の比重は、現行制度の下におけるものと大して異っていない。また、中央政府から補助金(平衡交付金を含む—筆者注—)によって補われている比重も甚だしく違っていない。従って、提案は、地方自治を殆んど強化しないように見えるかもしれない。」(第2章 p21)

その上で、「財政上の地方自治」に関する考え方について、次のように述べる。

「しかし、この結論は、財政上の地方自治についての誤った観念に基くものであろう。われわれは財政上の地方自治を次の如く考える。

(1) 地方住民が多く行政作用に対する真の要求を表わし、この行政作用に対して彼等が喜んで納税し、また、納税する能力がある場合において、この増加需要を賄うに潜在的に十分強い税を地方団体が持っていること。現行の独立の地方税制度は、このような需要が生じてもこれを賄うに足る程強固なものではない。更に、それは、中央政府の許可を必要とする余りにも多くの要件によって取り囲まれ過ぎている。

(2) 地方団体が、翌年必要とするところについて毎年中央政府の慈悲にすぎることがないという保証。現行制度においては、配付税から地方団体が受ける金額が事実まさしくこの方法によって定められている。その結果地方団体は、長期の計画または真に短期の計画であっても殆んどこれをたてることができない。われわれの勧告によると地方団体に対する中央政府の補助金については、毎年十分公平にその金額が定められる少くとも中央政府が守るべき一定の規則があるわけである。

(3) 各税の賦課および各施策の実施に関する責任の集中。この原則は、厳密には、適用することができない。ある程度の責任の分散はどうしても起る。しかし責任は、現在以上に集中されることができる。このことは地方自治を増進する。というのは地方政府が地方民のために何をなし、地方民は、地方政府のサービスに対して幾ら支払わねばならぬかについての地方民の自覚を増大するからである。このことは地方政府に対する良識ある関心を促進する上において重要な措置である。

(4) 例外的に貧困な地方は、事実上のみならず原則的にもその固有の税の税率を変更して、その住民に与えているサービスの量を変更する自由を有するよう、これらの貧困な地方に対しては、中央政府が特別の支持を与えること。地方政府の最低経費、いやそれにもおよばぬ額を支弁するために地方税において既に極限までいっている貧困な地方団体は、有効な地方自治を行うことはできない。施策についての自由がないのである。われわれの勧告する種類の平衡交付金の下においては、このような地方団体もある程度真に自由な施策ができるよう充分支持が与えられる。」(第2章 p 21)

そして、最後に結論的に、次のように述べている。

「従って、われわれがこの勧告に基いて地方自治強化の期待を置いているのは、まず、比率でなくて構造においてである。地方団体がその活動の云わば限界線において真に自由—活動の際明確に責任をもって前進しようが、また、後退しようが自由—であるならば地方自治は現実のものとなり得るのである。」(第2章 p 22)

すなわち、シャウプ勧告が想定していた地方自治（財政上の地方自治）というのは、「限界線において自由な地方自治」なのである。標準的行政については、標準税率による課税さえしておけば賄えるよう国が平衡交付金という形で財源保障する。その上に立って、新しい施策を行うか、そのための税負担を住民に求めるか否かについては、その可能性（潜在的財源）は与えておくが完全に各地方自治体の自由（住民自治）に任せる。大きくみれば、このような形で「住民自治の思想」と「財源保障の思想」とが統合されているのではないかと思われるのである。

（注1）シャウプ勧告は、第1次勧告（1949年9月15日）と第2次勧告（1950年9月21日）と2度にわたって出されているが、本稿で「シャウプ勧告」というのは、第1次勧告のほうである。

（注2）シャウプは、来日早々の1949年5月19日に調査目的について声明を出し、その中で以下に示すような5つの目標を掲げている（林健久「シャウプ勧告と税制改革」：東京大学社会科学研究所戦後改革研究会「戦後改革 7 経済改革」、東京大学出版会、1974年、p 223より）。これをみると、地方財政の強化は、当初からシャウプ使節団の大きな調査目的の1つであったことが分かる。

- ①経済9原則に明示された政策の線にそって経済安定の達成に資すること。
- ②こんご数年にわたって変更の必要のない安定した税制を確立すること、ただしこまかい点の修正は別である。
- ③現行税制に大きな不公平がある場合はこれを一掃すること。
- ④地方の自治と責任を強化する既定政策にたいし財政面から支援を与えること。
- ⑤現在行われている税務行政改善の諸努力を促進するとともに、諸税法の厳格な実施を励行させること。

（注3）例えば、次のような見方はその代表的なものであろう。

「この勧告は現行地方税法の礎を基くものであり、戦後の地方税財政制度に決定的な影響を及ぼしたといっても過言ではない。すなわち、地方自治の育成という観点から、その裏付けとなる地方財政の確立ということに着眼して、その理論的根拠を与えたものと評価されているからである。」（自治大学校「戦後自治史XⅢ（地方税財政制度の改革（下巻の1））」1975年）p 3参照。

（注4）これを受けて設置されたのが「地方行政調査委員会（通称：神戸委員会）」であり、同委員会議は、1950年12月22日に「行政事務再配分に関する勧告」（第1次勧告）を、そして1951年9月22日に「行政事務再配分に関する第2次勧告」（第2次勧告）を内閣及び国会に提出した。

（注5）この勧告に基づき、地方配付税制度が廃止されて、1950年からは地方財政平衡交付金制度が導入され、これが1954年には地方交付税制度に改められて現在に至っているのは周知のことである。

（注6）この勧告に基づき、1950年5月30日に地方財政委員会が設置された。しか

しながら、1952年8月1日の自治庁発足に伴い、地方自治庁及び全国選挙管理委員会とともに、これに統合された。

(注7) 座談会「シャウプ勧告のころの思い出」(「税」、1965年10月号) p 28 参照。

(注8) 座談会「シャウプ勧告50周年」(「地方税」、1999年9月号) p 43 - p 44 参照。なお、当時地方自治庁財政部財政課長であった奥野誠亮氏も、次のような感想を持たれている。

「シャウプ博士がきて非常に印象的なのは、われわれは従来租税制度を考える場合には、どちらかという徴税側の立場で考えるウエイトが高かった。それが逆に納税者側の立場で考えるウエイトがかなり強かった。そこはわれわれが考えなければならぬものの進め方、考え方だったような感じがしております。」(座談会「シャウプ勧告のころの思い出」(「税」、1965年10月号) p 27 参照。

また、この点に関しては、林健久氏も、次のように述べられている。

「シャウプが示した個別具体的な租税制度は、およそ私有財産制度・商品経済を前提とした社会にとっては、歴史貫通的な普遍的な租税哲学・租税思想の強固な岩盤に立脚して提言されていた。租税は何よりも納税者のものであり、かれらに自分の負担が明瞭に意識され、かれらの公平感が満たされ、かれらの意志によって支出されねばならない。間接税よりは直接税がその目的にふさわしい。国税と地方税についていえば、納税者により近い地方税が優れている。同じロジックで、地方税の中では州税や道府県税よりは市町村税が望ましい。税の使い道からいえば、行政はまず市町村が、ついで都道府県が、最後に残った事務事業を国が遂行するという補完性原理を統治の原理とするということになる。国家と個人と租税との関係を純粋にイデアル・タイプスとして構成すれば、そうなるであろうし、それを前提としてシャウプは勧告した。」(林健久「シャウプの遺したもの—勧告50周年によせて—」(「地方税」1999年9月号) p 30 参照)

(注9) 伊藤隆監修「現代史を語る①荻田保—内政史研究会談話速記録—」(現代資料出版、2000年) p 209 - p 210 参照。

(注10) 昭和27年の国会における義務教育費国庫負担法案の提案理由説明の中で、「そもそも平衡交付金制度と申しますのは、ニューヨーク州の教育平衡交付金制度の構想を、日本において地方行政全般に及ぼしたものでありまして・・・」と述べられている(昭和27年5月8日の衆議院文部委員会(説明者:竹尾委員)、同月15日の参議院文部委員会(説明者:若林衆議院議員)及び同月24日の衆議院文部・地方行政委員会連合審査(説明者:若林委員))。

(注11) 「シャウプ勧告はどう作られたか」(「エコノミスト」1984年6月5日号) p 52 参照。

(注12) 関口智「日本における財政調整制度の形成—アメリカ財政調整論の歴史的展開との関連から—」(神野直彦・池上岳彦編著「地方交付税 何が問題か」、東洋経済新報社、2003年) p 63 - p 65 及び p 84 - p 85 参照。同「シャウプ勧告にお

ける財政調整制度」(「地方財政」2005年4月号) p208-p209及びp214参照。なお、ボーエン氏の財政調整論については、Howard R. Bowen “ENGLISH Grant-IN-AID A Study in the Finance of Local Government” University of Iowa Studies in Social Science, Vol. XI No. 1, 1939 参照(特に、その第6章 Equalization in Theory の部分)。

第5節 地方自治の財政的保障のまとめ

これまで、地方自治の財政的保障に関わるものとして、ヨーロッパ地方自治憲章、世界地方自治宣言・世界地方自治憲章草案、フランス憲法及びシャウプ勧告についてみてきた。

ヨーロッパ地方自治憲章(第9条)は、地方自治の財政的保障として、①自由に使える自主財源(固有財源)の保障、②権限(責務)と財源の一致、③課税自主権、④財源の多様性と弾力性、⑤財政調整制度、⑥特定補助金の一般補助金化及び⑦起債発行権の7つの項目について規定していた。世界地方自治憲章草案(第9条)も、ヨーロッパ地方自治憲章と同じ項目について規定し、世界地方自治宣言(第8条)も、起債発行権を除いて同じ項目について規定していた。

したがって、これらの項目は(起債発行権も含め)、単にヨーロッパだけに止まらず、世界的にみても地方自治の財政的保障として重要なものとして位置づけるべきであると思われるが、それらは必ずしも憲法により保障されなければならないものではない(注)。

そこで、フランス憲法における財政に関する規定(第72条の2)をみてみると、上記のうち①自由に使える自主財源(固有財源)の保障、②権限(責務)と財源の一致、③課税自主権及び④財政調整制度の4項目について規定していることが分かった。

この規定は、ヨーロッパ地方自治憲章の精神を踏まえつつ2003年の憲法改正により追加されたものであるが、同憲章が規定する項目のうち主要なものについて憲法上規定したものであると思われる。すなわち、先にヨーロッパ地方自治憲章の特色として指摘するとともに、世界地方自治宣言や世界地方自治憲章草案にも共通するものであるとしたところの「その権限(責務)に対応した財源が付与されなければならないとした上で、地方自治体の自主財源や課税自主権を保障するとともに、財政力の弱い地方自治体を保護するために財政調整制度を求めていること」の部分、憲法レベルにおいて保障する必要があるとされたのである。

一方、シャウプ勧告では、その中心となるのは、地方税の充実強化と平衡交付金の創設であった。シャウプ勧告が想定していた地方自治は、先に述べたように「限界線において自由な地方自治」であり、それはアメリカ的な地方自治の姿とは大きく異なるのではないかと思われるが、この2つ(地方税の充実強化と平衡交付金の創設)は、ヨーロッパ地方自治憲章に照らしてみれば、前者は、①自由に使える自主財源(固有財源)の保障及び③課税自主権に対応し、後者は、②権限(責任)と財源の一致及び⑤財政調整制度に対応するものであるということができよう。ただし、シャウプ勧告のほうが、住民自治の視点から地

方税独立主義を強調しており課税自主権については徹底している。また、シャウプ勧告では、平衡交付金に財政調整機能のみならず財源保障機能についても持たせており、財政調整制度の中で権限（責任）と財源の一致も図られるという方法を採用している。

以上のことから、ヨーロッパ地方自治憲章とシャウプ勧告の両者において共通した「主要部分」であるところの、①自主財源（固有財源）の保障、②権限（責任）と財源の一致、③課税自主権、及び④財政調整制度という4項目は、地方自治の財政的保障として憲法レベルにおいて規定すべきものと考えられるのではないかと思われる。

（注）この点は、世界地方自治宣言が「地方自治の原則は憲法又は国の統治機構に関する基本法において承認されるものとする。」（第1条）として憲法レベルの規定を求めているものの、ヨーロッパ地方自治憲章は「地方自治の原則は国内法において、また実行可能であれば憲法において承認されるものとする。」（第2条）とし、また、世界地方自治憲章草案も「地方自治の原則は、国法、すなわち国及び州の法律において、また実行可能であれば憲法において承認されるものとする。」（第2条）としており、できれば憲法でという気持ちはあるが、必ず憲法で規定することを求めているわけではない（第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」（2004年2月）資料編p2、p10及びp14参照）。

（本章の参考文献）

- ・青木宗明「フランスの憲法改正と分権改革法」（『都市問題』第95巻第3号、2004年）
- ・同 「憲法改正の効果—フランスの地方税財政における改憲の効果—」（『自治総研』、2005年4月号）
- ・同 「国の政策に対する地方の参加と影響力—フランスと日本の分権改革から何がみえたか—」（『地方財政』、2005年6月号）
- ・伊藤隆監修「現代史を語る①荻田保一内政史研究会談話速記録—」（現代資料出版、2000年）
- ・関口智「日本における財政調整制度の形成—アメリカ財政調整論の歴史的展開との関連から—」（神野直彦・池上岳彦編著「地方交付税 何が問題か」所収、東洋経済新報社、2003年）
- ・同 「シャウプ勧告における財政調整制度」（『地方財政』、2005年4月号）
- ・中里実「自治体の課税権—大牟田電気税訴訟」（『ジュリスト憲法判例百選Ⅱ』、2000年）
- ・林健久「シャウプ勧告と税制改革」（東京大学社会科学研究所戦後改革研究会「戦後改革7経済改革」所収、東京大学出版会、1974年）
- ・同 「シャウプ勧告の遺したもの—勧告50周年によせて—」（『地方税』、1999年9月号）
- ・持田信樹「地方分権と財源問題の展望」（『ジュリスト』No. 1090、1996年）
- ・山崎榮一「フランスにおける地方分権の動向（11）、（14）、（15）」（『地方自治』No. 677、No. 689、No. 691、2003年—2005年）

- ・ 同 「フランスの憲法改正と地方分権」(日本評論社、2006年)
- ・ 「座談会：シャウプ勧告のころの思い出」(「税」、1965年10月号)
- ・ 「座談会：シャウプ勧告50周年」(「地方税」、1999年9月号)
- ・ 「シャウプ勧告はどう作られたか」(「エコノミスト」、1984年6月5日号)
- ・ 自治大学校「戦後自治史XIII(地方税財政制度の改革(下巻の1))」(1975年)
- ・ 全国知事会第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」(2004年2月)
- ・ 「地方自治百年史 第2巻」(地方財務協会、1993年)
- ・ 阿部照哉・畑博行編「世界の憲法集(第3版)」(有信堂、2005年)
- ・ Council of Europe “Definition and limits of the principle of subsidiarity”, 1994
- ・ Howard R. Bowen “ENGLISH Grant-IN-AID A Study in the Finance of Local Government”
University of Iowa Studies in Social Science, Vol. XI No. 1, 1939