

## 第2章

### 國家財政と地方財政との關係

國、都道府縣、市町村は、複雑な財政關係の網で結び合わされている。租税はこの網の、ほんの一部分に過ぎない。しかし、適切なる税制をこしらえるためには、本來ならば、まづ、この網全體を檢討して租税でない部分の改革案さえをもたてなければならない。

われわれの改革案は二つの事實から出發している。第一は、地方自治ということは、占領軍および日本政府の窮極目的の一つとして宣言されている事實である。第二に、現在のところ、地方自治は極めて未熟な段階にあり、地方團體の財政力を強化し、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實である。ここで「地方」とは都道府縣および市町村を指す。(市町村だけの場合は地方と云わないで、市町村という言葉を用いる。)

地方自治の進歩を望むならば、地方團體がこのため必要とする追加財源を算出なくては、勸告は有効なものだとはいえない。われわれの推算するところでは、地方團體が現在行つている諸施策に要する經費を一つも削減しないとし

て、1950年度の地方團體の豫算は本年度豫算よりも、約1,000億圓ばかり増大することになる。(註)ところが、現在地方團體が負擔している經費のあるものは、就中災害復舊費は全額政府負擔として、削減さるべきものである。この經費の削減が行われれば地方團體の所要追加財源は約800億圓に減少するのである。

しかし、この800億圓もその全額が追加支出となるわけではない。800億圓中のある額は單に豫算面に支出として新たに計上されてくるだけの話であつて、その支出は實際は現在行われているのであるが、ただ、豫算面に出ていないのである。というのは、この支出は、非公式に「自發的寄附金および分擔金」の類によつて賄われているからである。この寄附金は校舎の新築とか、その他種々の目的のためのものである。それは何れも地方團體が實施を欲する事項ではあるが、これがために増税をすることは不可能であるか、または氣が進まぬものである。實質的には税によく似たこれらの寄附金によつて支辨される支出の本年度の總額は、極めて不確實な推定ではあるが、凡そ400億圓程度に達するかも知れないし、またはそれより相當少いかも知れない。そこで、地方團體にもつと適切な正常財源が與えられるならば、この寄附金の役割は非常に減少するであろう。われわれの勸告に基く改革が實施されるなら、この豫算外支出の中約300億圓は地方豫算に計上されて、寄附金よりは妥當な正常の財源によつて賄われるようになると考えられる。

しかし、この800億圓全額が追加稅收入によつて賄われなければならないというのではない。1949年度の地方團體の起債額は純額180億圓にとどめられたが(起債總額230億圓から、負債償還用の50億圓を差引く。)、1950年度にはこれをかなり上廻る金額の起債が認められるだろうと考える。それは、恐らく純額350億圓位になるのではなかろうか。従つて、差引き170億圓だけ多く起債されるのであるが、これは地方團體の新規増加財源を600億圓程度に減少させることになる。

あらゆる財源を綜合し、且つ、寄附金によつて賄われる推定約400億圓を含んで、1949年度の地方財政支出は、3,760億圓であることが明らかである。上に述べた計畫を實施したとすると、1950年度地方財政支出の總額は4,250億圓となるであろう。(内100億圓、なお、寄附金によるものとする。)

地方團體は、現在の3,760億圓を種々の財源から調達している。われわれはこれを4,250億圓に増加させるために、各種財源についてその主要改革點を述

---

(註) この見込を示す資料は、本報告書附録にある。

べよう。

## A 地 方 税

この3,760億圓の中約1,500億圓は地方税によるものである。この内半分近く(710億圓)は都道府県税であり、残りの約半分(790億圓)は市町村税である。地方税の主なものは、都道府県と市町村間に正確に折半される。都道府県が一定率の税を課すと市町村はこれに100%の附加税を課すからである。(但し、住民税は、本年は正確に折半されてはいない。)

上の数字は今春可決された地方予算によるものであるが、これはその後税率が引上げられたのでゆとりがあるものである。

われわれは、地方税制を次の四つの重要な点について改革すべきことを勧告する。

1. 地方税総額を1,500億圓から1,900億圓に増税すること。地方団体は自らの税収入を増加しなければ任意的寄附金に甚だしく依存するか、または中央政府に餘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4,250億圓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400億圓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。地方自治の發達上、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. 都道府県税に對して市町村が附加税を設ける制度はこれを廢止すること。都道府県と市町村は、獨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廢止して、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(不動産および減價償却をなし得る資産に對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。これらの諸改革の結果、収入は次章の第2表の通りとなる。勧告に基く改革の詳細については、第11章乃至第13章參照。

約 250 億圓は賃貸料、手数料その他種々の財源から得られる。われわれは、この財源項目については研究しなかつたから、これについては勧告しない。

## B 補助金（特定の交付金）

日本には現在、政府から地方團體に對して多種類の補助金を交付するという複雑な制度がある。1949年度の總計は約 850 億圓に達する。（純額は800億圓であつて、50億圓は本年中に中央政府に返濟さるべきものである。）われわれは、補助金制度の構想自體は正しいものであり、この總額を若干増加すべきであると信ずるものであるが、現行制度は大幅に修正する必要がある。

第一に、經費は全額政府負擔であつて、施策は地方團體によるところの、全額補助金はこれを廢止すべきである。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、地方團體がなお繼續して施策を行う場合もあるが、この場合には、經費の負擔もすべきである。現行制度では、住民は、その施策の眞の責任者は一體政府なのか、地方團體なのか判らなくなつてしまう。これでは地方團體が政府からの不當な干渉を受けることになるし、また、補助金の使途の決定をめぐつて政府と地方團體間に紛争が起りやすくなる。本年度の全額補助金は約 100 億圓である。

第二に、一部補助金の總額はこれを削減さるべきである。政府の市町村に對する一部補助金は 210 種類ほどある。1949年度の總計は約 400 億圓を數える。これらの補助金額は、その目的のための地方團體支出の各 25% 乃至 80% を占める。例えば、政府は公立小學校教員の俸給の50%を支拂う財源を交付している。實際上補助金はたいてい半額補助、即ち、國、地方同額負擔になつてゐる。

補助金のうちのあるもの、政府負擔金と呼ばれるものは、ある種の施策は、一部は國家的利益をもち、一部は地方的利益をもつものであるという理由に基づくものである。即ち、教育、自治體警察、その他周知の統治作用に對する財政的援助に補助金が交付されるのである。われわれは、かかる行政活動に對する國家の援助は、後に述べる平衡交付金によつて與えられるべきものと信ずる。



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。一旦し、一般平衡交付金も一部分この目的に役立つものである。奨励補助金総額は150億圓前後とすることをわれわれは提案する。

第三に、本年度の地方公共事業補助金総額は350億圓になんなんとしているが、災害復舊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。こうすると地方財政支出は200乃至300億圓方減少するであろう。災害復舊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つて賄われるべきである。

第四に、「配付税」は一曾大局的、全般的目的をもつ平衡交付金に改めるべきである。配付税とは地方団体に個人所得税および法人税の一部を配布するものである。配付税は、各地方の必要と能力とをある程度考慮して各地方間に配付されるのであるが、その考慮は不十分である。配付額は所得税徴収額に對する比率によつて定められているが、それは主として中央が地方団体にとつて必要であると考えたところによつて、年々變更されてきた。1948年度は33%であり、1949年度は17%である。かかる變動は地方豫算の安定を損うこと甚だしいものがある。たとえその比率が一定したとしてもこの方法は必ずしもいいものではないであろう。というのは、もともと所得税徴収額は、經濟事情によつて極めて左右され易いものであるから、地方団体が受取る配付額はなお大幅な變動は免れないからである。

平衡交付金は各地方毎に別個に計算すべきものである。それは(a)當該地方における一定標準税率による地方税豫想収入額と(b)地方行政に必要な最低經費との差額を埋め合わせるべきものである。しかし、1950年度はもちろんその直後年次においても、この差額を完全に埋め合わせることはまだ殆んど不可能であろう。とはいえ、1950年度においても、この交付金は、地方財源総額が上述の4,250億圓に及ぶという保證ができる位の額であるべきである。とすれば、平衡交付金額は1950年度には1,200億圓程度でなければならぬであろう。

1949～50年度分の補給金等を1950～51年度のその計畫と對比してみると、地方財政に對する國家の補助金年額は1950年度において災害復舊に使用される約200億圓の外に220億圓(註)増加するであろう。

---

(註) 1949年度の數字を純計とし、1,380億圓だとすると270億圓となる。

補 助 金	豫 算 額	勸告案による額
	1949～50年度 億圓	1950～51年度 億圓
全 額 補 助 金	100	0
一 部 補 助 金	400	150
公 共 事 業 補 助 金	350	300
配 付 税	580	—
平 衡 交 付 金	—	1,200
計	1,430	1,650

## C 地 方 債

地方債の額および借入契約の条件は、所要の税の計畫額に直接影響を及ぼす。それ故、今ここで地方債について若干の考察を下すことが適當である。

インフレーション対策の一部として、1949年度の地方起債額には法律により230億圓の限度が定められた。内50億圓は償還のための起債であるから純起債額は180億圓である。1950年度の起債限度は、インフレーション対策の續く限り350億圓見當となる。これ以下だとすると、新たな改正地方税制には餘りに大きな無理が加えられることになるからである。

1951年度またはその後間もなく、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つて制限することである。そうすると地方團體は利子支拂年額（これに發行差額の年賦額を加える。）が過去3カ年の平均實行豫算の一定比率—恐らく10%乃至15%—を超えない限り起債を許されることとなる。

地方債は大藏省預金部に對するよりも國民大衆に對して直接賣り出すことに努めるべきである。そして現行利子よりも低利で起債できるようにすべきである。

## D 地方財政委員會

國、都道府縣、市町村間の財政關係について絶えず發生する問題を處理するためには常設委員會もしくは何らかの機關が必要になる。この種の問題に對し

ては前もつて法律で対策を講じておくことはできない。一般的な法律によつて地方團體に委せ切るのは危険であるが、時宜に適する税を課することについての地方團體の申請を審理するためにこの委員會は必要である。また、地方債の発行限度制が續いている限り、その限度内の許可起債總額を地方間に割當て、二府縣以上にわたつて營業を行う法人については事業税の課税対象たる益金を各縣に分配し、法律の定める地方税の最高税率を一時停止する権限をもたしめるべきである。この委員會は、改正後の地租および家屋税（不動産税）に基いて農地を評價する場合において第12章に勧告してある「調整」係数の決定の任務を持つべきである。この委員會はまた、一般平衡交付金を配付するについて必要となる地方團體の財政需要と財政力の標準を定めるに必要な研究を行うべきものである。また、この委員會は、地方財政に關する一連の資料を蒐集すべきである。なお、國と地方團體間の新しい關係の調整のためになお他の諸権限を必要とすることは疑いない。要するにこの新機關は、最も重要な行政機關の一つとなるであろう。この委員會は、地方團體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。この點は、これに似通つた現在の委員會においてはそうなつていないように見える。

現在、國および地方間の財政關係を處理する機關は地方税審議會と地方自治廳の二つがある。何れも現在のところ地方財政委員會として活動するには全く不適當である。従つて、これらの機關はこれを解散し、次の要領によつて、地方財政委員會を構成すべきである。即ち、委員の員數5名とし、知事會會長、市長會會長、町村長會會長が各1名づつ任命し、他の2名は内閣總理大臣がこれを任命する。5人ともすべて、國會の承認を要するものとする。

市町村、都道府縣、國にはそれぞれいかなる行政機能を行わせるのが最も適當であるか—また、その二つ、またはそれ以上を連合して行うべき機能は何であるか—ということを勧告させるためには、即時臨時「地方行政組織」調査委員會を組織するべきである。この委員會は、この研究の過程において、本報告書の勧告する全額補助金制度に關する改革の具體的事項を定めるべきである。

## E 財政計画と地方自治

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によつて補われている比重も甚だしく違っていない。(第3章第1表参照)従つて、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。しかし、この結論は、財政上の地方自治についての誤つた觀念に基くものである。われわれは財政上の地方自治を次の如く考える。

- 1 地方住民がより多くの行政作用に對する眞の要求を表わし、この行政作用に對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つていること。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餘りにも多くの要件によつて取り圍まれ過ぎている。
- 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がることがないという保證。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實まさしくこの方法によつて定められている。その結果地方団体は、長期の計畫または眞に短期の計畫であつ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對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實施に關する責任の集中。この原則は、嚴密には、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對して幾ら支拂わねばならぬかについての地方民の自覺を増大するからである。このことは地方政府に對する良識ある關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、事實上のみならず原則的にもその固有の税の税率を變更して、その住民に與えているサービスの量を變更する自由を有するよう、これらの貧困な地方に對しては、中央政府が特別の支持を與えること。



地方政府の最低経費、いやそれにもおよばぬ額を支辨するために地方税において既に極限までいつている貧困な地方團體は、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、このような地方團體もある程度眞に自由な施策ができるよう充分支持が與えられる。

従つて、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。地方團體がその活動の云わば限界線において眞に自由—活動の際明確に責任をもつて前進しようが、また、後退しようが自由—であるならば地方自治は現實のものとなり得るのである。

本章に述べられた各論點についての詳細は、本報告書附録参照。