

## 附 録 A

### 地方團體の財政

#### A 地方財政の諸問題

地方團體の財政の現状は、特に五つの重大な弱點或いは問題に悩まされている。

- 1 市町村、都道府縣および中央政府間の事務の配分および責任の分擔が不必要に複雑であり、また重複している。
- 2 如上3段階の統治機關の間における財源の配分が若干の點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 地方自治團體の財源は地方の緊要經費を賄うには不足である。
- 4 國庫補助金および交付金は獨斷的に決定されることが多い。それらは金額を豫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當に考慮することなくして定められ、時には地方が國庫支出額と同額を負擔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。總じて、それを受ければ、中央政府が地方に對して細い點において過度の統制を行使するようになるのである。
- 5 地方團體の起債權限は極めて嚴重に制限されている。

#### B 強力なる地方團體の必要

地方團體の事務は特に國民と密接なものがある。これらの行政事務のうちには、教育、病院、疾病の豫防、衛生施設、救濟、母子厚生、警察、消防、街路、リクリエーション、住宅および不具者の世話といったような重大な行政および施設が含まれている。それらは特に各個人のための機會とよりよき生活條件、より大なる安全保證および不幸の防止を與えようとするものである。日本またはいかなる國でもその將來における進歩と福祉とは、他の如何なる要素にも劣らず、地方團體の有効な行政の量と質とにかかっているのである。

しかのみならず、地方團體は、民主的生活様式に潜在的な貢献をするものであるから、強化されねばならない。強力な、獨立した、實力ある地方行政團體があれば、政治力は、遠隔の地にあり、且つ、個人とは無關係の中央政府に集中されるよりもむしろ分散され、國民の身邊におかれるのである。

地方團體は國民を教育し、民主主義の技術の指導者を養成するのに有効な手段を備えている。地方團體の運営方法は國民が容易に監視し、また、理解することができる。國民は彼が地方行政から受ける利益とそれに要する費用との間の關係を明確にはかり知ることができる。地方の段階において發達した習慣と態度とは、國の段階において政府の行動に影響を及ぼすに至ると期待してよからう。

地方自治はまた、ある仕事は個々の地方の獨特な必要と問題をよく知っている小さな單位によつ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。

もちろん、地方自治に對する反對論はある。時には獨立の地方團體が想像力に缺け、無能であり、或いは腐敗していることもある。時には誤謬を犯すこともある。地方によつては適切な地方行政を維持するにはあまりにも貧困であるか或いは立遅れていることもある。地方的に處理できる稅收には限りがあるので、實際多くの地方は完全に自給自足をするまでに立至ることができないのである。これらの理由の故に、地方自治の概念は極端にまでもつて行くべきものではない。

日本においては、地方自治の原則は最近までは實現し得るものとして廣く受け容れられるまでには到つてなかつた。それ故に、地方自治に關する現實的見解においては妥協が必要であることはこれを認めるとしても、日本における問題は、依然として、國の支配を減じ、地方團體の獨立を増すことである。次の段階は、明らかに、地方自治の形式に實質を加えるために、地方團體に適當な獨立財源を與えることである。

### C 日本はよりよき地方團體を出現せしめることができるか

日本は戰爭の結果非常に貧乏になつたので、強力にして進歩的な地方團體を維持しようとしてはならないとはしばしば論ぜられるところである。しかしながら、日本は地方機關を改善することができるという意見には強い立場を與えることができる。確かに、地方經費が増加すれば、それに應ずる稅收を國または地方團體のいずれかが徵收することが必要になるであろう。問題は、減稅し

て住民に對する地方團體のなすサービスを少なくするか、それとも増税してより多くのサービスをなすか、何れが望ましいかということである。減税をすれば、國民の購買力は増すであろうが、國民はその多くを消費を増すように使用するであろう。しかし、消費財は主として食料と原料の供給によつて限定せられるが故に、個人の消費が増せば價格を吊上げまたは不要の贅澤品に對する消費を増すことになるであろう。日本は、減税によつてその輸出市場向け生産力が増加しなければ、減税による實質的利益は受けないであろう。かかる輸出向け生産の増加は、減税が資本の蓄積を増加する程度または生産資源を輸出市場に轉換する程度まで起るにすぎないであろうが、かくの如く資本蓄積の行われる程度または資源が輸出市場へ轉換される程度は小さいと見積つても差支なかろう。これに反して、これと同額の金を地方團體に與えるならば、その結果は日本の最大の資源、即ち、國民に對する直接投資となり、その投資は改善された教育、よりよき健康、より大なる保證と安全および擴張された機會の形をとるであろう。

國民の生活水準を高めるのに二つの方法がある。一つは個人的消費物資の供給を増すことであり、他は集團的消費物資の供給を増すことである。日本國民の生活と安寧の水準を高めるのに最も有望な方法の一つは、その集團的消費を増加することである。この種の消費は、主として國産品によつて供給でき、海外からの輸入に依存するところが極めて少い。これに反して、個人的消費を増加しようとする企ては直ちに、海外市場という面倒な問題を引起すのである。かくして、純經濟的根據から、強大にして、發展する地方團體に有利な強い主張がなされ得るのである。

## D 職務の分掌

現在、三段階の統治機關に對する事務の配分は複雑で、且つ、次の數個の理由から地方自治および地方的責任にとつて有害である。

- 1 現在の配分は、特殊の行政作用に對する政治的責任を固定するというよりはむしろ分散させていて、特殊の行政に關する處理について、行政機關のどの單位に責任があるかを知ることが難しい。

- 2 現在の事務配分の複雑性は国民がその行政機関、特に、彼の支拂う税金が如何にして有益且つ貴重な行政の形をなして彼に歸つて來るかを理解することを不可能にしている。
- 3 中央政府が市町村の活動に餘りにも多く關與するので、地方自治が損われている。のみならず、市町村役場は、中央政府が適當な財政的準備もないのに一方的に課する厄介な新任務を持たされることが時々ある。中央政府の傳統的な行政事務が市町村に委讓される時には、その市町村の新任務は中央政府のためにする仕事とみなされる。かかる場合には補助金を交付し、國の統制を行使すべきであると考えられている。例えば、初等教育、警察、消防および選舉は地方團體の獨立の事務として委讓されたが、それにもかかわらずこれらは地方團體が代行する國の事務であるから、直接の補助金および國の統制が必要であるといった態度が廣く行われている。
- 4 ある場合には特定の事務がそれを有効且つ、能率的に遂行するには適しないような行政單位に割當てられることがある。

われわれは各種の段階の行政機関の間における事務の配分を詳細に研究して、事務の再配分を行うことを勧告する。この研究は、この目的のために特別に創設され、且つ、内閣に對して勧告する権限をもつ特別な國の委員會によつて行われねばならない。この委員會は、國政に對し専門的資格を持つと認められている五人の委員を以て構成すべきである。うち3人はそれぞれ知事會議議長、市長會會長および町村長會會長が任命し、2名は總理大臣が任命してよいであろう。この委員會には専門家および顧問を雇うための資金を與えねばならない。

この委員會の仕事は、次に述べる一般的原則の上に立つていなければならない。

- 1 能う限り、または實行できる限り、三段階の行政機関の事務は明確に區別して、一段階の行政機関には一つ特定の事務が専ら割當てらるべきである。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、一般財源によつ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つて準備の整つ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與えられるであろう。市町村の適当に遂行できる事務は都道府縣または國に與えられないという意味で、市町村には第一の優先権が與えられるであろう。第二には都道府縣に優先権が與えられ、中央政府は地方の指揮下では有効に處理できない事務だけを引受けることになるであろう。

われわれは、これらの原則を實際に適用するについては困難があることはこれを認める。多くの場合、事務を截然と區別することは賢明でもなく、また、不可能でもあろう。

われわれは廣汎な研究をすることはできなかつたけれども、若干の試案を示して可能な解決方法を説明してみよう。

1 6・3・3制全體に對する財政上および運營上の責任は、結局、一連の段階を経て市町村（およびそれらに附屬した教育委員會）が引受けることができるであろう。

2 警察に對する全責任は、國家地方警察に規定されたものを除きあらゆる程度の市町村に割當てることのできるであろう。市町村はその雇う警官の數を自由に決定でき、その數は獨斷的數字の割當てによるよりもむしろ、地方の情況および必要を充分考慮して決定せねばならない。

3 中央政府は災害復舊に對する財政上の全責任を引受けてよいであろう。しかし、地方で統制している施設に關係した實際の仕事は地方團體が行うことができよう。現在は、中央政府はこの負擔の一部を引受けているが、都道府縣および市町村もまた負擔を負っている。天災は豫知できず、緊急莫大の費用を必要とさせるものであるから、天災の勃發は罹災地方團體の財政を破綻させることになる。その結果、地方團體は、起債、非常豫備金の設定、高率課税および經常費の節減を餘儀なくされる。この問題は中央政府だけが満足に處理できるものである。

4 中央政府が、補助金を交付したり、しなかつたりして、地方當局にその仕事を與える傾向は減ぜられねばならない（地方財政法第10乃至第22條參照）。か

かる活動の多くは、全責任と共に地方団体に與えるか、または直接中央政府によつて一ある場合には出先機關によつて一執行するようにできるであろう。地方団体が中央政府の代行機關として働く活動範圍を狭めて、國と地方の事務を明確に分離することには大きな利益があるのであろう。例えば、主として中央政府が引受けるべき事務は統計作製の事務または農地調整であり、地方に全面的に委譲できる事務は選挙管理または地方的計畫立案である。

- 5 市町村が學校、警察、その他の活動を獨立して維持することが困難な場合には、比較的隣接地域と合併することを奨励すべきである。同様に、隣接府縣は特殊の行政、例えば、水害防止或いは大學教育の規模を擴大するために協力するように奨励すべきである。市町村または府縣の合併が行政の能率を増すために望ましい時にもまたこれを奨励すべきである。このようにすれば、小規模な行政による不利益を克服できるであろう。

同一境界内において道路、保健行政および高等學校のための都道府縣と大都市の活動の間の重複および競争をなくするために特別な努力が拂われねばならない。

これらの勧告は地方機關の再編成が有利になるであろう多くの場合のほんの一部にふれるにすぎない。それらは、廣範圍にわたる事務の競争、重複および非能率的配分の實例を示すものである。われわれがまず勧告することは、地方團體の完全な組織およびこれらの段階の行政機關相互間の事務の配分について、徹底的改革と合理化を目標として徹底的に研究されねばならないということである。

## E 地方税制度

地方自治機關のための税制を作るにあたり、若干の基本的原則を考慮しなければならぬ。

- 1 税制は簡単でなければならない。租税の數は最低に抑え、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歸しうるもので、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、國と都道府縣と市町村の間には税源の分離があるべきである。かかる分離によつて、國民は、自己に課された税額に對し、またそれらの租税の施行の仕方に對して政治的責任を定めることができるであろう。
- 4 地方行政單位は、地方選舉民の必要と要求に應じて税率を上下する権限をもたねばならない。

日本の現行地方税制度は、これらの原則に従つて改革しなければならない。

地方當局が賦課する租税の數は減少されねばならない。現在約30種の法定獨立税が賦課されており、加うるに、多くの地方は多數の法定外獨立税—普通些細なものだが—を課している(法定外獨立税とは、地方當局が利用できるものとして法律には特に規定していない租税と定義されている。)。例えば、北海道町村會の報告によれば、77種の法定外獨立税が北海道各地の市町村によつて課せられている。

地方自治のために、われわれは、地方行政單位がこれらの租税を、その賦課しようとするかも知れない他の法定外獨立税とともに、法定外獨立税として課することを許されるように勧告するものであるが、地方當局に對して法定外獨立税の數はこれを制限するように忠告したい。しかし、われわれは、各地方團體は一般にこのことを自ら自由に決定すべきものであると信ずる。本報告書において提案した新しい地方財政委員會は、地方團體が課する法定外獨立税について一般的監視をなすべきである。委員會は、現行の法定外獨立税を否認し、また、新たに法定外獨立税を起そうとする地方當局の申請を却下する権限を持たねばならない。かかる租税は、それらが國家の利益に反することが明らかである場合にのみ、例えば、それらが煩わしい内國「關稅」の効果をもつとき、或いは耐え難い差別待遇を課するとき、或いは國税の徵收を不當に妨害する時にのみ拒否されるであろう。委員會には國の利益が明らかに害される例外的な場合にのみ、地方當局の財政的獨立を制限することを許すべきである。

地方當局が細かい法定外獨立税を過度に、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、地方當局が甚しい歳入不足に陥つているということである。もし、地方當局が實質的で依存できる税源に接するならば、法定

外獨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。

特定の地方税の正確な税率は中央政府が決定すべきものではない。ここに勤告する計畫のもとにあつては、住民税の所得要素を除けば、地方税は國税から大體獨立しているから、地方當局が同一の課税標準のことで中央政府と争うことがなく、國の歳入を脅威することが少いであろう。各地方は、住民の加える壓力があるから、また、その地域内から企業と富とを追出したくないと思うが故に、他地方の租税とは並外れた租税を起すことを差控えるであろう。各地方は、國庫からの平衡交付金を受ける資格を持つために、その課税標準に関連して、合理的最低歳入額全部を徴收せねばならないとの要求があつて、財政上の責任を回避することができないであろう（後に論及するこの平衡交付金は現在の地方配付税にとつて代るであろう）。

地方税制度は収入の弾力性のある税をもつて構成さるべきであると論ぜられてきた。弾力性とは、インフレーションの下において歳入増加を産む税の能力を意味している。弾力性に對する廣い關心は日本がいま破壊的インフレーションを経験しており、特定の地方税は實際には物價の昂騰に則應しないことが判明したという事實に基くものである。提案した地方税の改正は地方税制度の弾力性を多少は増すであろうが、變動する價格と雇傭關係とに特に即應するものとはならないであろう。實際、弾力性はある點においては地方税には不利である。それは物價の下落と失業の時代には歳入の減少することを意味する。地方歳入を調節する主要素は、むしろ平衡交付金であるべきである。かくて、經濟事情の變化に對して調節する義務は、その事務を遂行するために十分に裝備せられた唯一の行政機關である中央政府に委ねらるべきものである。

## F 地方團體の財政的要求

一般に、地方團體の財政難は責任の増大と歳入の制限との結合した結果である。地方團體の責任は、戦災その他の地方行政に對する戦争關係の要求ならびに教育、警察および消防の地方當局への委讓のために増加している。歳入の制



限は、若干の租税（特に地租および家屋税）が物價と費用の上昇に比例した歳入を齎らさなかつたこと、地方に配付される國税たる所得税と法人税の配付率が突然半減されたこと、および地方の起債力が制限されたことに基くものである。

地方團體が財政上危機の状態にあることには多くの證據がある。地方吏員および消息通は殆んど異口同音に地方團體の現在の財政状態が不健全で、速急に改善の要があることを認めている。10%の多きに達する地方において、多くの市町村長が、財政難でその計畫を實行できないという理由で辭職している。多くの地方當局は、一般に不満があるにもかかわらず緊急手段として細かな法定外獨立税に頼っている。例えば、庭園税、ミシン税、扇風機税、製紙機税、タンク税、橋税、養蜂施設税、冷蔵庫税、筏税、炭焼窯税、麻雀牌税および材木積載機税の如きがこれである。若干の地方では來年度の租税について徴収した歳入で今年度の經費を賄っていると報告されている。都道府縣の多くは寶くじから歳入を得ようとし、また、歳入確保の目的でその他の賭博を合法化する権限を求めている。その他の地方では、經費支出の途がないので住民の自發的な勤勞奉仕によつて仕事をしてもらふことにしたと報告されている。名義上は資本的目的のためとなつてはいるが、多くの地方債が行政費の不足を補うために用いられている。

これにも増して重要な財政逼迫の徴候は、一般に名目だけの自發的寄附金や會費が地方團體の費用を支辨するために求められていることである。寄附金は多くの目的のために集められたが、最も多かつたのは學校、警察、消防および道路のためのものであつた。集つた寄附金の金額の見積高は人によつて異つてはいるが、地方團體の豫算面に現れた數字は全歳入の平均1%乃至2%にすぎない。しかし、寄附金の多くは正式の豫算には現われない。全體では全地方歳入の恐らく5%乃至10%に達するであろう。地方自治廳は總額を400億圓乃至500億圓と見積つている。

寄附金は徹底的に非難してはならない。適度に、また眞に自發的に集められるならば寄附金は、公共歳入、一特に教育、保健行政、厚生活動のための一に對する正當な補充財源である。しかし、今日の日本では寄附金はこれらの目的

以上に用いられており、募集の方法は悉く自發的なものとは限らず、地方の官民ともにこれは能う限り速かに取除くべきやむをえない悪であると思つている。それ故に、寄附金募集を多く行うことは地方當局の財政的弱點を強力に示すものと結論しなければならない。

現在の地方財政の逼迫はまた地方團體の現在の歳出を戦前の歳出と比較してみてもわかるのである。1933～34年度から1935～36年度間の地方團體の全歳出は平均24億圓であり、1936～37年度から1940～41年度間の歳出は平均27億圓であつた、今日の圓價格でいえば、正確な數字は特定の物價指數を用いることによつて定まるのであるが、これらの數字は4,000億圓と5,000億圓の間にあるであろう。1949～50年度の地方團體の實際歳出額は3,500億圓と見積られているが、これは調整した戦前の水準の最も控え目な見積よりも實數においてかなり低いものである。従つて、地方團體は戦前にもつていたよりもかなり低い實際購買力をもつているのである。一戦争關係の費用、教育、警察および消防の地方團體への委讓ならびに人口増加の結果、地方團體の責任が増大したにもかかわらず、かかる状態なのである。地方團體が相對的に不十分な資金をもつて運営できたのは、一部は官公吏の俸給が他の産業の賃金に比例して上らなかつたことに因つている。この差は無限に續けることはできない。それが存在している間はそれは地方團體の能率と質とに有害な影響を與えるであろう。

日本の現状において地方團體の歳入はどの程度増加すべきか。この質問に客觀的解答を與えることはできない。しかし、全體の大きさの暫定的見積は提出できるであろう。

第一に、全地方團體の現在の綜合豫算は戦前のそれに相當する豫算よりも12%から30%購買力が減少している。第二に、地方團體は新しい責任を負い、新規費用—特に教育、警察、消防、戦災復舊、および自治の増加に對する費用を負擔せねばならない。第三に、面倒をみてやるべき人口は1935年度よりも約19%増加し、しかも地方團體の一般施設は荒廢状態にある。地方歳出を戦前の水準に引上げ、加うるに費用および人口の増加の要素に對し控え目の割當てをするためには、少くとも1,000億圓の歳入増加を必要とするであろう。

この数字は、地方自治廳の研究した数字とほぼ一致するもので、これによれば、たとえ、現在程度の寄附金募集が續けられるとしても、現在地方團體は800億圓の歳入増加を必要としていることを示している。もし、これ以上の重い寄附金募集をやめるとすれば、少くとも更に200億圓の歳入が必要となり、全必要額は1,000億圓になる。

北海道市長會の研究によつても、また、約1,000億圓の数字が出ている。地方吏員との幾度かの討論および地方施設の視察によつて、地方團體と地方自治とを適當に安全な地位におくためには約1,000億圓の数字が必要であるとの見解を強くした。

もし、現在の地方起債の制限が多少緩められるとすれば、必要な1,000億圓のうち若干は、地方税を増加したり、國庫補助金を増加したりしないで得られるであろう。のみならず、國庫が上に勸告した如く、災害復舊に對する財政上の責任をとるとすれば、地方團體の必要は恐らく200億圓乃至300億圓を減ずるであろう。

## G 補 助 金

補助金は日本の地方財政の重要な要素である。1949～50會計年度においてそれは800億圓と見積られている。14省の管轄下において約350種の補助金が與えられている。補助金は、(1)全額補助、(2)一部補助、(3)公共事業費補助の3種に分れている。

全額補助は、地方當局が中央政府のためになしたと思われる行政の代償として支拂われる。現在約130種、100億圓に達するかかる補助金が出ている。最大の項目は終戦處理費、統計作業、農地調整および農地委員會關係の費用である。われわれは、提案されている地方行政組織委員會が現在全額補助金の出ている諸活動を再検討して、これらの活動中に中央政府に委讓し、或いは費用を地方團體に委讓してもよいものがないかどうかを決定するように勸告する。更にわれわれは、明らかに必要のある場合を除き、將來地方團體が中央政府のために働くことを要求するのをやめるように提案する。現在の習慣は、(1)國と地方の責任を混亂させる傾があり、(2)不必要にも地方當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國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。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經常の正當な負擔分をも償うに足るだけの支給をなさなければならない。

約 210 種で約 370 億圓に達する一部補助金が出ている。これらの補助金は特定の目的のための地方經費の 25% から 80% にわたっている。それらの大多数は支拂額が 50% で、これは地方團體が國庫補助額と同額を出さねばならないことを意味する。少數の補助金に對しては、支出の割合を計算する代りに全額が定められている。

一部補助金は二つの理論の下に發達した。第一は、地方團體の行うある種の行政は地方にも國家の利害にも關するものであり、國の利害の程度に應じて國庫が經費を分擔するというのである。従つて、これら補助金中には國庫「負擔」として言及されているものもある。左様な分類をされたものの中には教育、地方警察、鼠族昆蟲驅除および傳染病豫防のための補助金がある。第二の理論は、補助金はそれを與えなければ行われなような特定の事務を地方團體にやらせるようにするために與えるというのである。察するに「補助金」という語はこの種の支拂をさすために用いられるものである。

これら二つの理論のうち、第一のものは、國庫補助金を地方當局に分散させる根據としては全額國庫補助が反對すべきものであるのと大體同じ理由で反對すべきである。この理論はまた他の理由からも反對すべきである。(1)財政力を異にする各地方の負擔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、貧困地方は不當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)與えられた活動の何%が國家の利害に關するもので、何%が地方に關するものであるかを決定する客觀的方法がない。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國庫補助の割合を決定するのは獨斷的になり勝ちである。この獨斷性は現在の一部補助金の

大多数が経費の50%である事実によつて例證されている。更に「正確」な数字を決定する根拠がないから、50という数字はたまたま便利な概數として選ばれたのである。

これらの考察に鑑みて、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、これらの活動に對する全責任をそれらを遂行するに最も適した行政機關に割當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つてなされるであろう。

一部補助金を裏付ける第二の理論はこれよりも價值がある。この理論は、地方團體が補助金の交付がなければ行わない特定の事務を行い、或いはある特定の點で地方行政の質を向上させるのを奨勵するために一部補助金を與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。

相談と技術援助を與えると同時に助成金を與えることによつて、中央政府は指導權を行使し、地方團體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。この機能を果たすための補助金としては、地方團體の固有のそして十分に同化された事務にはこれを與えてはならない。例えば、それらの補助金は教員俸給の支拂、通常保健行政の運営または度量衡管理のために支出すべきではない。これらの事務の費用は平衡交付金によつて補われる地方税によつて賄われるべきである。助成金はむしろ地方當局が例えば、公營住宅、不具兒童の特別教育、結核撲滅の獨創的な計畫、天才兒童に對する高等學校獎學金等、新しいまたは進歩的な行政を展開する刺戟として用いられるべきである。かかる補助金を交付するにあたり、政府は補助金を受ける活動が結局全國的に地方團體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畫されるであろう。そうすれば、新しく補助金を交付する對象物が採用せられるであろう。かくして、地方團體の質は絶えず向上し、日本國民の福祉は常に増加するであろう。

完全な平衡制度が実施されるならば、示唆された種類の助成金は富裕地方のみならず貧困地方にも利用できるであろう。行政機関の経常経費を賄うための歳入は全国的に平均するであろう。そうすれば、各地方当局は補助を受ける活動の地方負担分を租税の増徴によつて賄うことができるであろうが、それは財政の全負担額に對し、補助金とほぼ同額を附加するものである。而して、全地方当局は補助金と、それに相當する地方税負担の増加を引受けるべきか否かを、ほぼ同一條件で決定する地位におかれるであろう。これに反し、現在の如く、補助金が豫め財源を均等化することなくして交付されるならば、その交付金は既に負担過重の貧困地方の負担を増加する傾向があるのである。

補助金を與えた結果、行政機関の経常的活動を犠牲にして、補助金交付を受けた方面の活動を奨励するようになることを回避するためには、提供する補助金の金額は地方が財政難を伴わずに地方負担分を果すことのできる程度に制限せねばならない。

第三種の補助金、即ち、公共事業費は、1949～50年度において約 330 億圓と見積られており、そのうち、185億圓が災害復舊費で、145億圓がその他の公共事業費である。

災害復舊補助費は現在では大きな災害に基く事業費の $\frac{2}{3}$ の割合で支給されている。この補助金を受ける資格のある事業は、主として、堤防、道路、港灣および灌漑施設等で、通常建造物補修費は含まない。われわれは災害補助費に關してはその金額を所要費用の金額に引上げ、あらゆる種類の復舊事業費を含むように勧告する。中央政府は、毎年最近 5 カ年間の災害費の平均見積額に相當する金額の豫算をたて、この基金を洪水、臺風、地震その他類似の災害に基く全公共費を支辨するのに利用すべきである。ある 1 年間にこの豫算の全額が費消せられなかつた時には、その年度末の残金は公債償却に用いられるであろう。この勧告は、もし實行されれば、災害に對する國家保證制度を設けることになる。この計畫の實際運営に際し「災害」の定義は自由であるが、罹災地域の豫算の僅かの部分（例えば、任意の 1 年度の 5 または 10%）しか占めないような輕微な被害を含めてはならない。

## II 平衡交付金

われわれは、地方当局の利用できる税収を大幅に増加し、補助金を減額し現在の地方歳出中の若干は國庫が支辨すべきことを勧告した。地方当局の必要とする歳入の差額は平衡交付金で補填すべきである。この交付金は課税力と必要とを異にする地方の税負擔と地方行政の質とをほぼ均等化するように分配せねばならない。

平衡交付金の構想は日本にとっては別に新しいものではない。地方配付税は均等化を計らんとするものである。地方配付税法は國稅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。1948年度の法律によれば、これら2種類の税収の33.14%が配付されることになつていたが、最近の國庫豫算削減の結果、この割合は半減された。1949～50年度の配付豫定額は570億圓である。

実際にはこの配付率は年々變化して豫想できない。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豫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つている。彼等は配付税額が年々國家財政の逼迫状態と中央政府の命令によつて定まると思つているから、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、受取額の變動は餘りにも大きいであろう。何故ならば、所得税は經濟状態の變動に極めて敏感であるからである。

配付額の半分は都道府縣に、半分は市町村に行く。個々の地方當局間の資金の配付は地方の課税力と財政需要とに關する諸要素を含んだ方式によつて決定される。この方式は貧困地方または必要の多い地方に多く、富裕地方または比較的急に必要としない地方に少く與えるようになつている。かくして、地方配付税のねらう効果は、貧富兩地方間の税負擔と行政の利用程度の不公平を減少することである。

しかし、この方式には各地方の實際の財政力または財政需要を必ずしも反映

しない獨斷的な面が若干ある。例えば、配付税の半分は都道府縣に、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、これら二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。多くの有能な観察者はこの分類では都道府縣の財政的地位は市町村のそれよりも相當に強くなつていと信じている。同様に、この方式には人口數を異にする都市のために若干の人爲的調整がなされている。

これらの反對を克服するために、地方配付税は國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。この交付金の總額は合理的標準の下に地方當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つて行わねばならない。

この交付金の配付方法は、現在、地方配付税の方式に用いられているものと原則的には類似している。しかし、今日はこの問題は中央政府の財政需要、財源および行政上の便宜による中央政府の立場から眺められている。われわれは、全配付額と配付方法とを地方團體の必要と財源とによりよく應じて決定するように勧告する。

財源、行政の必要および特別の活動の費用が、地方によつてひどく異つていくという理由から均等化の必要が起つてくる。例えば、日本においては、ある都道府縣の1人當りの課税力は他の都道府縣の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對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、兒童數が最も多く、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、富裕地方は遙かに軽い税で遙かに高い水準の地方行政を維持しているのである。これらの差異は個人および國民の福祉に対する効果において不當なるのみならず、好ましくない。この不公平は人々が異つた管轄下に居住しているということを除けば、あらゆる點において相似た人々に課された税の重荷が異つていることから起るのである。國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、厚生活動等を適當な水準で維持することができな



いから起るのである。

均等化が十分に行われれば、交付金は各地方当局の財源をその歳入に対する必要に結付けて決定されるであろう。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假定した場合の歳入の豫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豫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拂われる金額の合計であろう。

各地方への平衡交付金は一つの方式によつて計算されるであろう。この方式は二つの部分よりなり、第一は地方の行政に対する必要度の測定に関するもので、第二は地方の財政力に関するものである。現行配付税の場合における如く、必要度の測定は異つた等級の地方当局間においてその責任に應じて異り、また能力の測定は地方当局の自由になる財源の種類によつて異なるであろう。各級の都道府縣および市町村のために別々の計算を行う。

地方行政の各項目に対する財政需要は、與えらるべき行政の單位數に、妥當な、しかし、最低限度の量と質との行政を可能にする單位當り標準費用を乗じて算出されるであろう。全行政を綜合したその所要経費の合計が全財政需要になるだろう。この計算は、地方当局がその歳出を全必要額と決定した額に限定せねばならないという意味ではない。この額はただ平衡交付金を算出するのに使用するだけである。地方團體は自由にこの標準を越えてよく、また、中央政府の力により、また、助成金使用によりそうすることを奨励すべきである。しかし、地方当局は交付金を受ける資格を得るために、少くとも上の算定額だけは使用することを要求されるであろう。

各地方税の財政力は、標準の賦課および徴収により標準税率で課税した場合にその税があげる歳入額として計算されるであろう。全財政力は、標準税率で課税したと假定した場合の全租税の税收額合計となるのである。各々の場合の標準税率は適当な最低限度の税率であろう。標準税率は十分に低くしておいて、地方当局が最低水準よりも高くしたいと思う時にはその税率を超えることができるようにするであろう。地方当局が實際上各税を標準税率きつかりで課

税せねばならないという意味は含まれていない。それよりも低いかまたは高い税率を用いることは自由であろう。交付金を受ける資格を持つための唯一の要件は、地方当局を標準税率を用いてあげたであろうものと少なくとも同一の全歳入をあげるということであろう。

理想的には、必要額を計算するにあたっては、方式に地方団体の行政のあらゆる項目が含まれており、能力を計算するにあたっては歳入のあらゆる項目が含まれるであろう。しかし、実際には、必要額を測定するには地方行政の主要項目だけが別々に考えられ、他の小さな行政はすべて一まとめにして考えられるであろう。同様にして能力を測定するには主要歳入だけが別々に考慮され、他の小財源は一単位として考慮されるであろう。

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、國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國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つ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。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）を適当な能率をもつて費消し、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擔分を引受けなければならない。

これら二つの制限以外には、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。他方、もし、かかる自由が濫用されるようであれば、例えば、特定の程度の教育の要求のごとき種々の附帯条件を課すことができるであろう。中央政府が課する制限或いは要求の数は最低限度に減少され、または望ましい程度に用いられるので、平衡交付金は大きな弾力性を與えるであろう。われわれは、今日の日本においては、強力な獨立地方団体を發達させることが重大問題の一つであるが故に、平衡交付金に關する國の統制を最低限度にするように強く勸告するものである。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。

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つて異なるであろう。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。これは立ち返つて地方当局が歳入力の強い地方獨立税を與えられることを要求する。

## I 均等化の遂行

日本の地方團體は危期に面している。更に多くの金が急速に必要である。この緊急状態に鑑み、平衡交付金制度の全面的發展を持つことは實際的でない。それ故に、われわれは、均等化計畫を長期目標として採用するが、地方團體を健全な財政的地位におくために即刻措置をとるよう勧告する。これらの措置はここ2、3年間にわたる完全な均等化計畫の發展に貢獻するものでなければならぬ。

措置1 全配付額が國稅たる所得稅および法人稅收入と結付している地方配付稅は廢止すること。

措置2 本報告書の本文第2章において説明した如く、1950～51年度の平衡交付金として1,200億圓を割當てること。

措置3 地方配付稅方式の要素のあるものは含むが、眞の均等化方式に接近する第一歩となるように立案される新しい暫定的方式に基いて地方當局への平衡交付金を配付すること。

措置4 眞の均等化方式を組み立てる資料を發達させるために、各種の地方行政および歳入の研究を即刻開始すること。

措置5 後年完全な均等化を採用すること。

われわれは、現在の配付稅方式を續けて使用しないよう勧告する。新規計畫への移行は地方財政の全額が大幅に増加されつつある時にこれを行わねばならない。こういう時には多くの地方當局の歳入の絶對量は増加するであろうから、新計畫は好感をもつて迎えられるであろう。これに反し、移行が遅れるならば、資金の削減を受ける地方當局が改革に反對して、改革は政治的に困難になるであろう。

1950～51年度の新暫定方式は現存する資料が許す限り均等化の理想に近付かねばならない。地方配付税方式において現在用いられている地方行政単位の分類、即ち、大都會を有する府縣、その他の府縣、人口50萬以上の都會、その他の市、警察のある町村、無警察町村といった分類は（恐らく人口に基いて更に幾らか細分すれば）適當なものであろう。

各級の各地方當局のために、主要な利用できる税の収入見積を適當な標準税率で算出する。この額を些細な租税および他の歳入源を考慮するために標準比率によつて調整する。この計算の結果は、各地方の財政力を測定するであらう。

各級の地方當局のために、各主要地方行政事業の標準費用を見積る。例えば、ある級の地方當局の標準教育費はその級の地方の管轄下の各種學校の生徒1人當りの教職員その他の俸給、學用品、施設、維持費、新規建築等に要する金額に基くであらう。同様に、標準警察費は標準警察力を維持するに必要な人頭割の額であらう。標準道路費は市町村においては人頭割の費用に基礎をおくが、都道府縣においては一哩毎の費用に基くであらう。標準保健行政費は人口と地方における疾病の發生とに基礎をおく。標準厚生行政費は人口と失業者の量とに基く。明らかに、標準額の設定は各級の地方當局の現在の實際支出額によつて導かれるであらう。

各級の地方當局の各種行政に対する標準費用が定まつたならば、これらの標準費用を各特定地方に適用する。例えば、小都會における小學校の標準費用が生徒1人當りX圓と決定したならば、生徒2,000人を有するある市の必要額は2,000X圓であり、他の行政の場合も同様であらう。各種重要事業所要費を加算し、それらの計算に含まれなかつた小行政のための調整をすれば、その地方の全財政需要額が與えられるであらう。

全財政需要額から全財政力を差引けば、その差額がその地方に対する平衡交付金算出の基礎になるであらう。（零或いはマイナスの數字は單に補助無用を意味す

る。) 中央政府が配付する全額は、財政需要額と財政力との間の差額に比例して全地方当局間に配付されるであろう。

1950～51年度には財政力、特に財政需要の計算は不完全であろう。特別の事情に對應するために調整が必要であろう。従つて、全體の10%を特殊事情および緊急用として配付することを許す地方配付税の現在の規定は少くとも當分の間存續させてよいであろう。

一方、地方財政委員會は、標準地方費の權威ある尺度を發展させるために地方行政の繼續的研究を開始するであろう。この研究中には地方行政とこれを行うための費用の分析が含まれるであろう。これらの研究の結果として、地方の財政需要額を算出する基準が着實に改善され、交付金の計算がますます客觀的基礎の上におかれるであろう。これらの研究は、他の方面においてもまた重要である。それらは地方團體を改善する一助となるであろう。異つた地方当局の費用を比較して、浪費と非能率の源を探知できるであろう。地方民は地方團體のために費す金の代りに充分の價値を得ているか否かを決定することができるであろう。そして、地方政務に關する詳細な情報を得ることによつて、中央政府はその補助金をより有效な方面に向け、平衡交付金に向けるべき總額を決定する基礎を得るであろう。

地方当局が各種の租税から徴収する歳入を同様に研究することは地方の財政力を決定し、また非能率的な地方稅務行政の行われている場合を探知する一助となるであろう。

これらの研究が標準費用と標準歳入額とに關し、信賴できる材料を供給するに足るだけ進歩した時および中央政府の財政が、今日以上に確乎たる基礎をえた時には、平衡交付金として毎年支出する額は全地方当局の總標準必要額と總標準財政力間の相違に等しいであろう。

インフレーションまたはデフレーションの時には、交付金は、地方團體の財政問題に對應するために自動的に變動するであろう。變動する經濟與件に適應する重責は中央政府にかかるとであろう。何故ならば、容易に適應するだけの施設も力もない地方政府よりも、むしろ、中央政府にその重責が屬するからである。

各地方への平衡交付金の金額はそれを支拂う年度の初めに算出し、その年度中に四半期に分けて支拂うべきである。年度末には最後の支拂と関連して、實際の課税力と年度始めに見積つたそれとの間の相違を考慮するために調整がなされるであろう。