

國學院大學学術情報リポジトリ「K-RAIN」

査読審査通過論文

地方交付税の年度間財源調整措置の形成とルール化

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 国学院経済学会 公開日: 2023-02-06 キーワード: 作成者: 大坂, 健 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.57529/00000999

地方交付税の年度間財源調整措置の形成とルール化

■ 大 坂 健

▶ 要 約

地方交付税には、集権的地方行財政システムを維持するために毎年度各自治体に一般財源を保障しなければならない一方、国税の一定割合とされる交付総額と自治体の財源不足総額との「乖離」を解消できないという制度的な限界がある。この限界を財政効率の観点から克服する運用が年度間財源調整措置に他ならない。70年代半ば以降今日まで講じられている地方財源不足を借金で埋める方策は、この措置として行われている。本稿では、地方交付税成立以降90年代初頭までの年度間財源調整措置の形成過程と動向を3つの段階に分けて考察する。第1段階では、自治省の交付税率引き上げ要求に対抗するために、大蔵省から年度間財源調整構想が打ち出される。第2段階では、国債発行下において従来のように交付税率の引き上げで「乖離問題」に対処することができなくなり、年度間財源調整措置が徐々にとりいられる。第3段階では、低成長下において巨額の財源不足が発生し、年度間財源調整措置が地方交付税法で定められた制度改正として位置づけられ、ルール化されていく。

▶ キーワード

キーワード：貧富自治体間財源調整 年度間財源調整 地方財政計画 交付税特別会計

目次

はじめに

1. 年度間財源調整構想の起動

- (1) 地方財政計画の役割変化と貧富自治体間財源調整構想の挫折
- (2) 年度間財源調整構想の提起

2. 国債発行と年度間財源調整措置の形成

- (1) 財政硬直化キャンペーンと年度間財源調整をめぐる対立
- (2) 60年代半ば以降における年度間財源調整措置の特徴

3. 低経済成長下の財政悪化と年度間財源調整措置のルール化

- (1) 年度間財源調整措置と「折半ルール」の形成
- (2) 「新ルール」下の年度間財源調整措置とその帰結

おわりに

はじめに

地方交付税の運営は60年代半ば頃より大きく変化する。地方交付税の財源保障機能が、この時期を境に、従来のように交付税率の引き上げではなく、年度間で変動する交付総額を交付税特別会計を通じて増加減する、年度間財源調整措置によって維持されるようになったからである。とりわけ70年代半ば以降、巨額な地方財源不足を年度間財源調整措置として借金で補填したため地方債務が累積し、今日では、財源保障機能の持続可能性が問われる状況にある。

年度間財源調整措置は、地方交付税がもつ根本的問題、すなわち交付総額が国税の一定割合に制約されているために、交付総額で担保されるマクロの財源保障と、個々の自治体レベルにおけるミクロの財源保障との乖離が生じるという問題（以下「乖離問題」という）への一つの回答とあってよいだろう。地方交付税は、この「乖離問題」に中長期的に対応することを前提に組み立てられている。拙稿⁽¹⁾で示したように、地方交付税の成立過程において、自治庁側から交付総額と地方財源不足とが異なる場合に積立てる、あるいは借入するという年度間財源調整制度が提案されていたが、大蔵省の反対で法案から削除された経緯がある。最終的には、地方交付税では、毎年度の「乖離」については、特別交付税の加減や財政需要額の減額調整など交付総額の枠内で対応し、中長期的な「乖離」については、普通交付税の総額が地方財源不足と引き続き著しく異なる場合に地方行財政制度の改正または交付税率の変更を行うとされたのである（地方交付税法第6条の3第2項）。つまり、地方交付税は、毎年度の地方財源不足を自動的に補填する制度を内在化させていないのである。

このことは、国が法令で施策を定めて自治体にその実施を義務づける一方、そのための財源保障を通じて自治体を財政的にコントロールするという戦後の地方行財政制度の要請に、地方交付税が応えることができないことを意味する。この集権制においては、法令による施策の義務づけや政策誘導を実施しようとしても、そのための財源を自治体に保障しなければ自治体の同意と協力は得られず、施策の遂行は困難とならざるを得ない。したがって、国が義務的な施策などの財源を各自治体に毎年度補填する、地方交付税措置を柱とした地方財政対策が必要になる。だが、地方交付税は、「乖離問題」が発生するという制度的限界性があるために、この要請に十分応えることができない。そのため、地方交付税成立後、この限界性を突破する運用が必要になったのである。他方、国家財政は、経済成長にともなう税の自然増収の一部を毎年度減税財源に充てるとともに、増高する公共投資

などの財政需要に対応しなければならず、財政逼迫状況にあった。このような状況を背景として、大蔵省から地方交付税に対して交付総額の抑制という財政効率化の要請が強まる。この財政効率化の観点から地方交付税の限界を克服しようとする運用が年度間財源調整に他ならない。

地方交付税成立後の運営について検討する場合、この年度間財源調整措置の研究は欠くことができない。だが、これについての本格的な研究は少ないように思われる⁽²⁾。本研究では、地方交付税の制度的限界がどのように克服されてきたのか、そしてその過程において70年代後半から今日まで続く巨額な地方財源不足を借金で補填する方式の原型がいかん形成されてきたのかを探るとともに、その意味を検討する。

本稿では、年度間財源調整構想が提示されその方式が形成される、地方交付税成立後から90年代前半までの期間を取り扱う。この期間は3つに分けることができる。

第1期は、「乖離問題」が基本的に交付税率の引き上げによって解消された時期である。大蔵省から年度間財源調整構想が提示されるのはこの時期であった。また、地方交付税成立後は、地方財政計画が「乖離」の規模を計数的に明示する機構としての役割を担うようになるが、これをめぐる動向も検討する。

第2期は、国債が発行され、大蔵省から財政硬直化キャンペーンが展開されるなかで、交付税特別会計による借入などの年度間財源調整が毎年度の特例措置として実施される時期である。この時期には、景気変動に応じて年度間財源調整が行われるとともに、その方式が形成される。

第3期は、70年代半ば以降の経済成長の鈍化を背景に、巨額な地方財源不足が恒常的に発生し、地方交付税法第6条の3第2項に該当する事態に直面して、年度間財源調整措置の方式がルール化される時期である。その後、地方財源不足を補填するために累積した膨大な借金はバブル期に解消される。

ここでは、これらの時期区分に即して地方交付税の年度間財源調整措置を検討する。

1. 年度間財源調整構想の起動

(1) 地方財政計画の役割変化と貧富自治体間財源調整構想の挫折

①地方財政計画と地方財政対策

地方交付税成立当時の地方財政は、税源や地方交付税の過少配分によって、深刻な財政

逼迫状況にあった。その原因について、自治庁は、地方財政計画が「現実の地方財政運営の実態と甚だしく乖離し」⁽³⁾ているために、国の地方財政対策が不十分なものとなっていることにあるとみていた。地方制度調査会の答申（1955年11月）でも、「地方財政に今日のような窮乏を招いた原因は、地方行政制度及びその運営にあるが、現在の地方交付税の繰入率の算定の基礎となつた地方財政計画において財源所要額が過少に算定されていることが、有力な原因であることも、否定することができない」⁽⁴⁾と述べている。そのため、自治官僚は地方交付税成立後に、地方財政計画の「財政規模の適正化」⁽⁵⁾を通じて交付総額を増加させる枠組みを作りあげることには傾注するのである。

第1に、地方財政計画が地方財源不足額を明示する機構としての役割を担えるようにしたことである。

地方財政平衡交付金では、交付金の総額は法制度上各自治体の財源不足額を積み上げた額とされていたが、その算定は技術的に困難とされ、それに代わるものとして便宜的に地方財政計画の策定を通じて行われていた。地方交付税では、毎年度の交付総額は国税の一定割合とされたため、地方財政計画の役割が問われるようになった。自治官僚は、自ら主張した年度間財源調整制度が大蔵省の反対によって取り入れられなかったため、地方交付税法に地方財政計画策定の根拠となる条文を残置させ、地方財政計画の策定を通じて、地方交付税法第6条の3第2項に該当するかを検証するとともに、毎年度の地方財政対策の規模を示すことで交付総額を確保しようとした⁽⁶⁾。大蔵官僚は、このような自治庁の姿勢を批判し、毎年度の交付総額は地方財政計画にもとづく地方財源不足額の算定を通して決定されるものではなく、交付税率で定められた額であり、単年度の地方財政計画の収支が均衡していなくても中長期的に均衡すれば何ら問題はないと主張した⁽⁷⁾。

このような対立を背景として、55年度の予算編成後に「穴あき地方財政計画騒動」が起こる。自治庁は地方財政計画の策定を通じて141億円の地方財源不足額を算出し、交付税率の引上げなどの要望を行ったが、大蔵省はこれを拒否した。荻田保は、大蔵省が拒否した企図について次のように語っている。「交付税制度に変わったのであるから、〔略〕地方財政計画を作つて、地方の財源は保障する必要はない。規定の二二%を国庫予算に計上しさえするならば、それで万事解決だというような態度」⁽⁸⁾を大蔵省がとり、「地方財政計画との訣別」⁽⁹⁾を目論んだと。「平衡交付金ではなく、交付税なのだから、財政計画に穴があいてもかまわないと〔大蔵省が〕いうので」⁽¹⁰⁾、自治庁は歳入不足の地方財政計画をそのまま閣議に提出する。それは、国の予算を1兆円に押さえるという予算編成方針を盾にして、地方交付税増額要求を無視したことに対する自治庁の反撃といってよいだろう。その後、閣議において政府が作成する地方財政計画においてはじめから赤字では穏当でないということになり、収支均衡したものに作りかえられた。だが、自治庁はこの騒動によ

て大きな成果を得る。「地方財政の重要機能を国会に再認識せしめ」⁽¹¹⁾、これ以降、地方財政計画策定を通じて算出された地方財源不足額を基礎にして、交付総額を含む地方財政対策を検討する枠組みが維持できるようになったからである。

第2に、地方財政計画の策定方法を改正し、過少算定となっていた地方財源不足額を実態に即して算出できるようにしたことである。

地方交付税成立直後における地方財政計画の策定方法は、地方財政平衡交付金の積算とほぼ同じように行われていた。歳出総額は、既定財政規模と新規財政需要額と不交付団体における超過財源等の増減額に見合う経費増減額の合計額とされていた。このうち、既定財政規模は、50年度の自治体の決算額を基礎に各府県、市町村の重複額を差し引き、新規の財政需要額を加えるとともに不要となった支出を控除して確定された。次年度には、前年度の地方財政計画の歳出額を既定財政規模として取り扱って積算され、その際、「実績はある程度参酌はするけれども比較的客観的資料に基いて計算〔された〕」⁽¹²⁾。これに対応して、歳入は標準的規模において通常見込まれる額が見積もられた。だが、50年度の自治体の決算額を基礎とするこの算出方法では、インフレが進行していた当時においては、実際に必要とする地方財政計画の規模が算出されず、地方財政の赤字累積の原因となったのであった。

この既定財政規模プラス新規財政需要額という算定方式は、56年度に、前々年度決算や実態調査に基づき費目ごとに基礎から積み上げて積算する現行の積み上げ方式に改められる⁽¹³⁾。とりわけ当時最も大きな問題であったのは、「地方財政計画上の最大の癌」⁽¹⁴⁾といわれていた給与費の積算方法であった。というのは、51年10月に地方公務員の給与が高いという理由で給与単価が切り下げられ、これを基礎としてその後の給与費が低く抑えられ、地方財政計画の規模圧縮の大きな原因となっていたからである。地方公務員給与は、給与実態調査にもとづき、国家公務員なみの水準への単価引上げと職員数が改訂されることになった。また、国庫補助負担金をともなわない旅費、物件費、維持修繕費などの経費が54年度決算を基礎に算定された⁽¹⁵⁾。

地方交付税成立後における一連の交付税率の引き上げは、地方交付税法第6条3第2項の発動ではなく、毎年度実施された国の減税政策にともなう地方交付税及び地方税の減収の補填や、地方債対策、国庫補助の整理・代替措置、臨時措置の組み入れ、給与改訂などに対処するためにとられたものであったが、このような地方財政計画の策定方法の改正によってある程度実態に即した地方財源不足額を算出できるようになったからだともてよいだろう⁽¹⁶⁾。

地方財政計画は、地方交付税制度に内在化できなかったマクロの財源保障とミクロの財源保障との毎年度の「乖離」を埋めるための、計数的根拠を示すことができるように修正

され、地方交付税制度を補完する仕組みとなったのである。

②貧富自治体間財源調整構想の挫折

交付税率を引き上げることによって交付総額の増額を図ろうとする自治庁の戦略に対して、大蔵省は、財政的に富裕な自治体の財源を貧弱な自治体へ配分しようとする貧富自治体間財源調整構想を提示し、その実施を求めるようになる。同様の発想による財源調整措置は、すでに地方交付税創設時において、道府県税の入場税を国税へ移管して都道府県に人口数で按分して譲与する入場譲与税という形で実施されていた。

はじめて大蔵省が地方交付税において貧富自治体間財源調整構想を提案するようになるのは、56年度の予算編成の時であった。同省は、臨時税制調査会の答申に沿って、①入場譲与税を地方交付税財源に加える、②法人事業税の1/3を交付税財源に加える、③法人住民税法人税割の1/2を法人税に統合する、④法人住民税法人税割の減収分をたばこ消費税の税率引き上げで補填するなど提案した。しかし、東京都など不交付団体はこの案に反対し猛烈に自民党政策審議会に働きかけた結果、この貧富自治体間財源調整構想は実現されなかった⁽¹⁷⁾。

59年度予算編成時においても、自治庁が特別態容補正の補正率を圧縮する措置をとったために従来に比べて相対的に富裕自治体に厚く、貧弱自治体に薄く配分するという事態を招いたとして、大蔵省はその不手際を批判し、次のような財源調整措置をとるよう主張した。①基準税率の引き上げ（府県については80%から90%、市町村については70%から80%）、②特別態容補正の強化、補正・測定単位・単位費用の改訂などによる貧弱自治体への財源配分の充実、③法人事業税、法人住民税法人税割の税率の引き下げと、それによる減収額分の法人税への統合（地方法人課税の一部法人税化）、④予測可能で算定基礎の変動を極力排除した地方交付税の算定方法の改正、⑤入場譲与税の財源調整の強化、地方道路譲与税の配分における道路未改良度の重視、法人事業税の分割基準の合理化、たばこ消費税の譲与税化と人口割による配分などと。大蔵省は、貧弱自治体への地方交付税の傾斜配分や地方法人課税の一部法人税化など、これまでになく多様な貧富自治体間財源調整措置の提案を行ったのである⁽¹⁸⁾。地方法人課税の一部法人税化についていえば、「たとえば、法人事業税の税率を二%、法人税割の税率を三・五%引き下げ、これに対応して法人税率を二%引上げ、これによる地方団体の減収の総額に見合う額を交付税で補填する」⁽¹⁹⁾としていた。

大蔵省の提案は、地方法人課税の一部法人税化によって不交付団体の財源を交付総額に加えるとともに、基準税率の引き上げや補正、測定単位、単位費用の改訂などによって貧弱自治体により傾斜配分しようとするものに他ならない。このような財源調整論は、財政的に余裕があるとみなして不交付団体から貧弱自治体へ財源を移転する水平的財政調整で

あって、国の財源を節約しようとする財政効率化論といってよいだろう⁽²⁰⁾。

自治庁は、①基準税率の引き上げは単に交付団体間の財源のやりとりに過ぎず、何ら地方財源の充実に寄与しない、②特別態容補正は貧弱自治体に暫定的に投資的経費の充実を図ったもので、それが一般化すれば廃止されるべきものである、③地方交付税の算定方法に不合理な点があれば改善することに異論はなく、将来地方財源が著しく増加する場合には、優先的に貧弱自治体に振り向けることを考慮する、④地方法人課税の一部法人税化については、地方税収入の増強、地方歳入に占める税収の割合の引き上げという課題に逆行する措置であるなどと反論した。同庁は、基準税率の引き上げや地方法人課税の一部法人税化などの根幹的な財源調整措置の提案については頑強に抵抗する一方、他の要請には補正や測定単位、単位費用の改正で応えるという方向を打ち出す⁽²¹⁾。結局、59年度において、貧弱自治体に財源を傾斜配分するために、補正や測定単位の改正が行われることとなったが、地方法人課税の一部法人税化による交付総額の増額や基準税率などの財源調整措置については実現されなかった。とはいえ、この時、基準税率の引き上げやたばこ消費税の譲与税化（人口割）などを検討するという覚書が両省間で取り交わされている。

その後、基準税率の75%への引上げ（64年度）など農村地域へ地方交付税を傾斜配分する措置が60年代前半に継続的にとられたが、それは大蔵省の財政効率化の見地からだけでなく、地域間の個人住民税負担格差の解消、貧弱自治体における住民の税負担軽減という政策目的からも必要な措置とみなされたからであろう。シャープ地方税制改革後に、個人住民税所得割の課税については5つの課税方式を選択できるようになったこともあって、住民負担が重い課税方式を採用する農村地域の自治体と、税負担の軽い課税方式を選択する都市地域の自治体間において、住民負担の格差が問題となっていた⁽²²⁾。この問題に対応するために、61年度に課税方式を二つに整理し、65年度から課税方式を一本に統一して標準税率と制限税率を設けるという地方税法の改正が行われた。この画一的な個人住民税所得割の課税方式を支えるために、地方交付税の財政調整作用を強めるようにその配分を貧弱自治体に厚くすることが必要とされたのである⁽²³⁾。かくして、金沢史男が指摘したように、「収入面でのナショナル・ミニマム」⁽²⁴⁾というわが国の地方財政の特徴が生まれることになる。

この間、東京都などいわゆる不交付団体をはじめ、全国自治体連合組織（地方六団体）は、地方財政確立対策協議会を設置して、大蔵省の貧富自治体間財源調整構想に反対するとともに、交付税率の引き上げを求める運動を展開する。また、63年から展開される大都市による財源拡充運動も、「大都市富裕論」を払拭し貧富自治体間財源調整論を抑制する役割を担ったと思われる⁽²⁵⁾。自治庁は、全国自治体連合組織や自民党地方行財政部会と連携をとりつつ、大蔵省の財源調整論を退け交付税率の引き上げを実現させていくので

ある。

(2) 年度間財源調整構想の提起

①年度間財源調整構想をめぐる大蔵省と自治省との対立

大蔵省は、全国自治体連合組織の運動や自治庁の抵抗によって、地方法人課税の一部法人税化による大規模な貧富自治体間財源調整の実現が困難とみて、それと切り離れた形で地方交付税の基準税率の引き上げや貧弱自治体への傾斜配分などを求める一方、年度間財源調整の制度化を追求するようになる。それは、大蔵省が59年12月に発表した「昭和35年度地方財政の考え方」によく示されている。「4 地方団体間の財源配分の合理化を図るため、たばこ消費税の譲与税化、地方交付税及び地方譲与税の配分の調整合理化を講ずる必要がある。／5 地方財政の長期にわたる健全性を確保するため、年度間の財政調整措置を講ずる必要がある」⁽²⁶⁾と。

大蔵省が交付税特別会計レベルにおける年度間財源調整の制度化を正面にすえて主張するのは、61年度の予算編成時からである。同省は、「昭和36年度地方財政についての考え方」(61年1月)において、交付税特別会計において年度間財政調整措置を講ずる必要があると指摘した上で、「(a) 地方税と地方交付税とを含めた地方の一般財源が、歳出との関連において、毎年度、均衡のとれた伸びを示すような措置を講ずる。／(b) 上記の一般財源が通常の伸びを上回る場合には、その上回る部分を地方交付税の形で、交付税及び譲与税配付金特別会計において留保することとし、通常の伸びに達するまで、上記の特別会計を通じて財源を確保する」⁽²⁷⁾と主張した。

さらに、63年度の予算編成時には、大蔵省は、特別交付税の配分方法の変更によって地方交付税の繰越を制度化する、いわゆる「第二特交論」⁽²⁸⁾を自治省に提案している。「(a) 現行制度の特別交付税を2分し、交付税総額の6%のうち、4%分を第1特別交付税、2%分を第2特別交付税とする。／(b) 第1特別交付税は、普通交付税によつては技術的に捕そくしがたい特別の財政需要に対して、また、第2特別交付税は、災害その他普通交付税の算定後に生じた特別の財政需要等に対して配分する。／(c) 補正予算により増額した交付税のうち、特別交付税は、第2特別交付税に加算する。／(d) 第2特別交付税の使用残額は、翌年度に繰り越して使用する。／(e) 配分方法に再検討を加え、制度の趣旨に沿った客観的合理的な方式を確立する」⁽²⁹⁾と。

以上のような大蔵省の構想は、交付税特別会計の余剰財源の積立や繰越制度の確立であつて、借入などによって交付総額を増額させるものではなく、自然増収にともなう交付総

額の伸びを一定の基準で均一化して抑制しようとするものといっただろう。

他方、自治省は、地方行政水準が極めて低く基準財政需要額の大巾な増額が要請されている状況の下で、地方交付税の一定額をいつでも後年度に繰越しできる状態ではないこと、また財源の不足する場合の交付税特別会計の借入を制度化せず一方的に繰越のみを制度化するようなバランスを欠く提案であることなどを理由にあげ、大蔵省構想を拒否した⁽³⁰⁾。それは、この大蔵省構想が積立のみ行われ、交付税率の引き上げの足がかりを失うだけでなく、逆に引き下げの論拠を与えると評価したからであろう⁽³¹⁾。とはいえ、自治省は年度間財源調整措置そのものを拒否していたわけではない。それは、自治官僚・石原信雄が「地方財政が各年度間を通じて計画的に運営されゆくためには、地方交付税会計自体においても年度間の財源調整を行う必要がある」⁽³²⁾と述べ、借入の容認を求めていることからわかる⁽³³⁾。

②年度間財源調整に関連する制度整備

このように、自治省が大蔵省の年度間財源調整制度構想に反対していたとはいえ、この時期に繰越や積立金制度など年度間財源調整に関する制度が整備されていることに注意しておきたい。

第1に、交付税特別会計において繰越措置が特別立法で行われたことである。

56年度には、繰越措置が後述するように特別地方債償還費を地方交付税に算入するために実施されている。60、61年度の場合には、年度半ばを過ぎて増額された地方交付税を全額年度内に配分してしまうよりは、給与改定など当面必要とする額を超える額については次年度に繰り越して配分する方が計画的に使用でき合理的であるという考え方にもとづき、繰越措置が講じられた⁽³⁴⁾。しかし、60、61年度の場合には、大蔵省の年度間財源調整構想の提起を考慮すると、これに応える意味もあったのではないと思われる。理由はともあれ、交付税特別会計の繰越措置は年度間財源調整に他ならない。

第2に、本来一般財源で補填すべき財源を地方債で補填した場合に、その元利償還費を地方交付税に算入する制度が形成されたことである。

57年度予算編成時に、自治庁は、一般財源で補填すべき財源を地方債の発行で対応した過去の地方債の元利償還費を補給するために、その経費の地方交付税への算入を主張するが、これに大蔵省は反対し、元利補給金は実現しなかった。しかし、56年度補正予算で地方交付税が増額したため、両省はその一部を次年度に繰り越し、特別地方債償還費として基準財政需要額に算入することで合意する⁽³⁵⁾。この措置は、57年度の臨時的措置とされたが、58年度に、従来措置されていた公共災害復旧事業債や、特別交付税で考慮されていた単独災害復旧事業債と地盤沈下等対策事業債の元利償還金も新たに加えて、恒久化された。これについて、自治官僚は「公債費対策を地方交付税の配分を通じて行う方式

を確立した」⁽³⁶⁾と語っている。この制度は、①一般財源で補填すべき財源を代替して発行した地方債や、②過疎対策事業など国の特定の政策目的のために発行された地方債の元利償還金を後で地方交付税に算入する措置（以下、①を「一般財源代替方式」という）の嚆矢といってよいだろう。

その後、64年度に実施された個人住民税所得割の課税方式の統一にともなう減税を補填するために、64、65年度に市町村民税臨時減税補てん債が発行されたが、その元利償還金の2/3については国の元利補給金で、1/3については基準財政需要額への算入で対処することとされた。これも「一般財源代替方式」といいよい。年度間財源調整という点からは、この方式の制度化が注目される。

第3に、自治体レベルでの年度間財源調整が容易にできるように整備されたことである。

地方交付税成立時における地方財政法の改正で、同法第4条の3（地方公共団体における年度間の財源の調整）が設けられ、地方交付税額と基準財政収入額との合算額が基準財政需要額を著しく超えるときは、その一部を積み立て、地方債の償還財源に充てることとされていた。この改正は、地方交付税成立時に年度間財源調整制度の導入が大蔵省の反対で認められなかったために、年度間財源調整は自治体レベルで実施するという次のような地方交付税法の趣旨にそってなされたものであった。「法律は〔略〕地方財政の自主性を強化するという見地から、年度間の財政調整は国が地方団体に代わつて行う方式、即ち〔地方交付税構想を示した地方制度〕調査会〔答申〕の積立借入方式をとらず、地方団体自身において年度間の調整を行うものとし、別途地方財政法の一部に所用の改正を加えている」⁽³⁷⁾。しかし、實際上、この地方財政法の規定が機能する場合は、補正予算によって地方交付税が著しく増加した際に、基準財政需要額の再算定を行うことなく、増加した地方交付税額を特別交付税として配分したときに限られ、自治体レベルにおける年度間財源調整を実施する上で、この規定の実効性には問題があった。そこで、60年に、前年度に対する一般財源の増加額が義務的経費に係わる一般財源の増加額を著しく超える場合を追加して、同規定の実効性を担保する改正が行われたのである⁽³⁸⁾。これは、地方財政法で規定されていた積立金制度が事実上機能しなかったという問題への対応として改正されたとはいえ、58年度の予算編成時に大蔵省から提示された、「全国的に、余裕分は減債基金としてその一定割合を積立てさせるような」⁽³⁹⁾自治体に積立を一律に強いる構想への対応でもあるとみてよいだろう。

2, 国債発行と年度間財源調整措置の形成

(1) 財政硬直化キャンペーンと年度間財源調整をめぐる対立

①国債発行と財政硬直化キャンペーン

1965年不況の発生を契機に、65年度補正予算において特例公債が発行され、国家財政において国債不発行主義が放棄される。これ以降、国家財政の運営にフィスカル・ポリシーが組み込まれ、景気対策として減税や公共投資が推進されていく。66年度には国債依存度は14.9%に及び、その後大蔵省から地方交付税などが国の財政を硬直化させているというキャンペーンが展開された。それにともない、年度間財源調整をめぐる大蔵・自治両省の論争は再び激しく行われるようになるのである。

自治省は、国債発行下において、新たな財源配分関係の構築に向けて交付税率の引き上げなどを主張しはじめる。というのは、国債発行にともなって、それまでの国と地方との財政関係は大きく変化するようになるからである。国債不発行下における国・地方の財政関係は、経済成長を背景に、国の施策にともなう地方負担の財源が地方税収の増収と地方交付税の伸張によって調達でき、安定的であった。ところが、税の自然増収が見込めない状態の下で景気対策として国が減税と公共投資を進めると、国と地方との財政的連動性が崩れて国が企画し地方が実施するという集権制を支える財政運営が従来のように維持できない事態が想定されたからである。

自治省は、65年10月に発表した「国債の発行と地方財政」において、これまでは、国の公共事業費や社会保障費などが増加しても、経済成長にともなう自然増収（国税収入増額額の45%の地方税収増額と、20%の地方交付税の増収）で地方も対応できたが、国債財源をもって公共事業費などを増額し、あるいは減税する場合には、国と地方の財源上のバランスが崩れることになると指摘した上で、国が国債発行を行う場合には、「(1) 公債発行額の四五%相当額の地方税の増収を図ることを目途として、地方独立税の拡充強化を図り、／(2) 公債発行額の二〇%相当額の地方交付税の増額を図るよう地方交付税率の引上げを行なう必要がある」⁽⁴⁰⁾と主張した。同様の主張は地方制度調査会の答申（1966年12月）にもみられる。答申は、国債発行によって国と地方との財政関係に大きな変化が生じているので、従来の地方財政計画策定過程において地方財源不足を推計する方法だけでなく、交付総額の目途を設定しておくことが必要であると述べ、そして、その目途として、国税と国債収入の合算額の23%（過去10年間の国税収入に占める地方交付税・地

方譲与税の平均比率)程度の額とするのが適当であると結論づけたのである⁽⁴¹⁾。

自治省は、国債発行下において、新たな地方交付税のあり方を模索するとともに、国税の減税にともなう減収対策などとして、65年度と66年度に、交付税率の引き上げを実現させてきた。それは、「財政の歳入、歳出両面において極めて密接な関係にある国と地方との間に国債という断層」⁽⁴²⁾が生じたことによって、国が企画し地方が実施するという集権制が従来のように維持できなくなる事態を回避するために、自治官僚が新たな財政システムを構築しようとする動きとみてよいだろう⁽⁴³⁾。

このような自治省の動きに対抗するかのようになり、大蔵省は、67年秋頃から財政硬直化キャンペーンを展開しはじめ、国の財政硬直の要因として地方交付税の増加をあげる一方、地方財政状況の好転を理由に、交付税率の引き下げを示唆するようになる。「地方交付税を通ずる財源付与は景気変動の影響を大きく受けるので、地方に対する財源付与の調整は随時行なう必要があるのではないか」⁽⁴⁴⁾、「国と地方とがともに健全な財政運営をなすよう、地方交付税等の制度を再検討する必要があるのではないか」⁽⁴⁵⁾などと。68年度予算編成の際には、交付税率の引き下げに反対する自治省に対し、大蔵省は「実際に大蔵省として自治省にこの趣旨の提案〔交付税率の引き下げ〕を具体的に行なつた事実は全くなかつた」⁽⁴⁶⁾と往なし、「国税3税の32%を全く固定的不可変のものとして、最初から地方に帰属すべき税源ときめつける議論は全く誤りである」⁽⁴⁷⁾と応じた。マスコミ誌上においても、自治官僚と大蔵官僚との論争が行われるほど、両省は対立を強めた⁽⁴⁸⁾。

大蔵省が公式に交付税率の引き下げを主張するのは、69年度予算編成時においてである。同省は、「最近における国、地方の財政状況、フィスカル・ポリシーの必要性等を勘案し、交付税率の修正、年度間の財政調整等を含み〔む〕現行地方交付税制度について所要の措置を行うこと」⁽⁴⁹⁾という財政制度審議会の報告にもとづき、「交付税率1.5%の引下げまたはこれに見合う補助金等の整理合理化」⁽⁵⁰⁾を提案する。自治省は、①地方交付税は国税と地方税との税源配分を補完するものであって、その増収分を他の経費の増加と同一視して国の財政硬直化の一因とみるのは誤りである、②交付税率の変更は実質的には国と地方との税源配分を変更することを意味するのであるから、その自然増収が大きいからといって交付税率の引き下げを主張するのは筋が通らないと反論して、交付税率の引き下げに反対するとともに、国税三税の一定割合(交付税率分)を交付税特別会計に直接繰り入れるように主張した⁽⁵¹⁾。両省の折衝の末、交付税率は据え置かれることになったが、その際、「当分の間、相互に、地方交付税の率の変更を求めることはしない」⁽⁵²⁾という両省間の覚書が取り交わされ、交付税率は長期にわたって固定化されることになった。ここに、交付税率の修正問題は一応終結するのである⁽⁵³⁾。

②年度間財源調整構想をめぐる対立

以上のような両省の交付税率をめぐる論争の過程で、大蔵省から年度間財源調整構想が提案される。68年度予算編成過程では、国・地方のフィスカル・ポリシーの運営上、景気変動に対応して交付総額を弾力的に調整するために、「500億円を限度として調整わくを設け、〔略〕運用する。その精算は5年以内に行う」⁽⁵⁴⁾という提案がなされた。この提案は、自治省が反対したため実現することはなかった。69年度には、前述したように交付税率を修正しないという覚書が締結されたが、同時に、そこには「地方交付税の年度間調整の措置を検討する」⁽⁵⁵⁾という合意も盛り込まれた。

そして、大蔵省は、この覚書にもとづき、70年度に年度間財源調整の制度化を目指して次のような試案を提示した。年度間財源調整の指標については、客観的かつ合理的なあるべき行政水準の設定自体がきわめて困難な財政需要額ではなく、経済成長率や政府財貨サービス購入の伸び率、国の一般会計予算規模の伸び率、国税収入の伸び率、地方財政計画額の伸び率など、経済・財政指標の採用を検討すべきである。年度間財源調整を実施する段階については、自治体に交付総額をすべて交付し各自治体で一定額を留保させることは問題が多いとして、①一般会計から交付税特別会計へ繰り入れる段階で調整する、②交付税特別会計から各自治体に交付する段階で調整するという二つの方式を検討すべきであると⁽⁵⁶⁾。

大蔵省の提案をうけて、自治省は、年度間財源調整については、自治体が自主的に行うことが最も好ましい方法であるとしながらも、地方財政の計画的運営をはかる見地から「地方財政の自主性の確保、調整を行なう場合の基準等、その具体的な方法について」⁽⁵⁷⁾検討する姿勢を明らかにしている。その後、両省の検討会において、自治省は、①年度間財源調整の前提として、一般会計を通さずに国税三税の一定割合を交付税特別会計へ繰り入れること、②フィスカル・ポリシーなど国の立場からではなく、地方財政の自主的な立場において行われるべきこと、③調整のための基準として、国家財政の規模や経済成長率、地方財政計画の規模などではなく、自治体が必要とする財政需要の増加分が反映できる基準を主張した⁽⁵⁸⁾。結局、両省の交渉は不調に終わり、年度間財源調整は制度化されなかった⁽⁵⁹⁾。

(2) 60年代半ば以降における年度間財源調整措置の特徴

とはいえ、地方交付税の年度間財源調整は、60年代半ば頃から70年代前半に、毎年度の特例措置として行われるようになる。自治省が年度間財源調整の必要性を認めつつもそ

の制度化に消極的であったのは、大蔵省構想の目的が交付総額の抑制に置かれており、また、フィスカル・ポリシーの観点から地方交付税制度の運営に大蔵省が関与することへの懸念もあったからであろう。そのため、自治省は、「ケース・バイ・ケースで特別立法により処理する」⁽⁶⁰⁾のが好ましいと判断したように思われる。

かくして、不況期には交付総額を増額する一方、好況期には減額するという年度間財源調整措置がとられ、その方式が徐々に形成されていく。その特徴は次のように整理することができる。

第1に、年度間財源調整措置として交付総額の増額や減額の方式が形成されたことである。

交付総額の増額は、従来から行われてきた臨時地方特例交付などのほか、交付税特別会計の借入（利子は国庫負担）や補正予算における減額の取止めで行われた。

64年度補正予算において、借入がはじめて実施されたが、それは、交付税特別会計の借入をめぐる大蔵省と自治省との論争が決着したことを意味する。大蔵省の年度間財源調整構想において無視されてきた借入が実施されたからである。この措置について、「地方交付税交付金特別会計における積立借入方式が、特別立法による措置とはいえ、事実問題として解決したことに大きい意味があつた」⁽⁶¹⁾と、自治官僚が語っていることからわかる。その後、交付税特別会計の借入はたびたび実施されている（表1参照）。

また、国税三税の減収にともなって当初予算に計上した交付総額を減額しなければならなくなった場合に、減額を取止めにして当初予算額を確保する措置がとられた。この減額すべき交付総額を当初予算通りとする措置は、国の一般会計からの貸し付けを意味する。65年度補正における減額取止めの金額分については、「地方財政が著しく好転見込みがあると認められる場合においては、〔略〕国の一般会計に返済する」⁽⁶²⁾という、いわゆる「出世払い」の覚書が大蔵・自治両省間で結ばれた。

一方、好況期には、交付税特別会計の借入を67年度から順次償還（66、67年度補正予算では、繰り上げ償還）するとともに、交付総額を減額してその金額を次年度に繰越するという減額繰越措置や交付税特別会計の債務減額措置がたびたび実施されている。

68年度には、大蔵省が「出世払い」の「覚書」にもとづき返済を求めたのに対し、自治省はこれを拒否するという問題が起こる。結局、68年度に450億円を法定額から減額し、次年度から3カ年度にわたって毎年150億円加算するという減額繰越という方式によって国の一般会計に貸す措置がとられることになる。次年度にも同様の措置がとられた際に、「昭和43及び44年度においてとられた〔減額繰越の〕特例措置は今後も避けるようにする」⁽⁶³⁾という覚書が両省間でとりかわされたものの、70年度当初予算でも同様の減額措置が行われた。しかし、同年度補正予算において、交付総額の増額補正がなされ、当

初予算の減額措置を取止めにしている。

また、74年度の当初予算では、交付税特別会計の借入債務分を法定額の交付総額から減額（71、72年度の借入の未償還額に相当する1,680億円を減額）し、後でその借入債務の償還時に国が減額分を交付税特別会計へ順次繰り入れるという方式によって、国の一般会計に貸す措置もとられた。これは、減額分だけ交付税特別会計の借入債務を国が肩代わりする形で、交付税特別会計から国が借り入れる－それだけ国債発行を減額できる－ことを意味する。

ここでは、70年代半ば以降にとられる年度間財源調整方式のほとんどが、この時期にすでに出現していることに注目しておきたい。

第2に、自治体における積立金の運用を促進するための財源措置がとられたことである。

自治省（庁）は、50年代後半の頃より、積立による年度間財源調整は自治体レベルで自主的に行うべきであるとの主張を展開していたが、60年代末以降、そのための財政措置をとるようになる。69年度には、基金制度の活用を図り、公共施設の用地問題に対処するために、道府県、市町村分の基準財政需要額の算定にあたり「土地開発基金費」を設けた（市町村については、70、71、73、74年度にも算入措置を講じている）。また、74年度には、自治体が弾力的な財政運営が可能となるように、新たに「財政調整資金費」の基準財政需要額への算入措置が講じられた。これらの基金資金の基準財政需要額への算入措置は、自治体が基金運用に習熟するよう促して、自治体レベルでの年度間財源調整を推進する体制を構築しようとしたものとみてよいだろう。

第3に、交付総額を圧縮する方策として公共投資関連の基準財政需要額の一部を地方債に振り替え、その元利償還費を地方交付税に算入する方式が制度化されたことである。

66年度には、地方財政対策のために1,200億円の特別事業債が発行されたが、その元利償還費の負担が問題となった。67年度には、臨時的措置として臨時地方財政交付金が交付され、特別事業債の元利償還費が基準財政需要額に算入された。そして、68年度には、「特別事業債の元利補給（交付団体分）に関する制度を法制的に確立する」⁽⁶⁴⁾という両省の覚書にそって、特別事業債交付金の交付と特別事業債の元利償還費の基準財政需要額への算入が制度化されるのである。地方財政対策として、このような「一般財源代替方式」がとられるようになったことも、年度間財源調整措置の整備という点から注視しておかねばならないだろう。

表1 地方交付税総額の特例措置の推移

年度	予算	借入（△ 繰上償還）	特例加算 （△減額）	特例交付 金等	減額補正 の取止め	翌年度へ の繰越	地方債の活用 （△繰上償還）
55	当初 補正			○			
56	当初 補正					○	
57	当初 補正						
58	当初 補正						
59	当初 補正						
60	当初 補正			○		○	
61	当初 補正			○		○	△
62	当初 補正					○	
63	当初 補正					○	
64	当初 補正	○					○
65	当初 補正	○			○		○ ○
66	当初 補正	△		○ ○			○
67	当初 補正	△		○			
68	当初 補正	○	△	○		○	
69	当初 補正	○	△			○	
70	当初 補正	○	△				
71	当初 補正	○	○	○			○
72	当初 補正	○	○	○			○
73	当初 補正	○ △		○			
74	当初 補正		△	○			

（出典） 自治省『地方交付税制度沿革史』，同第2巻，同第3巻，『改正地方財政詳解』各年版より作成。

年度	予算	借入 (△ 繰上償還)	特例加算 (△減額)	特例交付 金等	減額補正 の取止め	翌年度へ の繰越	地方債の活用(△ 繰上償還・減額)
75	当初 補正	○		○ ○			○
76	当初 補正	○		○			○
77	当初 補正	○ ○		○	○		○
78	当初 補正	○ ○		○			○
79	当初 補正	○		○		○	○
80	当初 補正	○		○		○	○
81	当初 補正	○ ○		○			○
82	当初 補正	○ ○					
83	当初 補正	○	○ ○	○			○
84	当初 補正		○			○	○
85	当初 補正		○		○		○ ○
86	当初 補正	○	○				○
87	当初 補正	△	○				○ ○△
88	当初 補正	△	○			○	○
89	当初 補正	△ △					○△ △
90	当初 補正	△ △					○△
91	当初 補正	△	△				○△
92	当初 補正	○	△				○△ ○
93	当初 補正		△ ○				○ ○
94	当初 補正	○ ○	○ ○				○ ○

(注) 地方債の増発には、減税補てん債、財源対策債、臨時財政対策債などを含む。

3. 低経済成長下の財政悪化と年度間財源調整措置のルール化

(1) 年度間財源調整措置と「折半ルール」の形成

①地方財源不足と自治・大蔵両省の対応

1975年度以降、財政逼迫状況への対応として年度間財源調整措置のルール化がはかられ、年度間財源調整措置の役割は大きく変貌するようになる。

オイルショックを発端とする世界的な経済の低成長化を反映して、日本経済も以前のよ
うな成長を維持することが困難となり、75年度以降、税収の減退により国のみならず自
治体においても財政悪化が進行した。交付税率固定化以降74年度までの期間において地
方財源不足が最も大きかったのは72年度であったが、その額は1,600億円の借入（当初予
算）で対応できる程度に過ぎなかった。けれども、75年度の補正予算では、2兆1,831億
円の地方財源不足額が発生し、その後も、財源不足状態が恒常的に続き、ピークの79年
度には実に4兆1,000億円にも達したのである（表2参照）。

このような事態への両省の対応について特筆すべきことは、地方財政対策をめぐって以
前のような激しい対立がみられなくなったということである。それは、75年度補正予算
の編成時においてすでにみられる。75年10月に、両省は、「両大臣は、毎年度の国、地
方おのおのの財政状況を勘案しつつ、交付税特別会計の借入金の返還について、協議の上
必要があると認めるときは、その負担の緩和につき配慮を行う」⁽⁶⁵⁾という覚書を結んでい
る。これは、国も台所が苦しいのだから、交付税率の引き上げなど地方財政制度の改革問
題には当分触れないという休戦協定が結ばれたとあってよいだろう⁽⁶⁶⁾。自治省は、交付
税率の引き上げや地方行財政制度の改革を棚上げし、交付税特別会計の借入や地方債の増
発など年度間財源調整措置でとられてきた方式で対応することをはやばやと表明したの
である⁽⁶⁷⁾。事実、石原信雄〔自治省財政課長〕は、75年11月の段階において、交付税率
の大幅引上げなどによって地方財源を拡充すべきであるという意見に対して、「赤字国債
が発行されるような流動的な状況においては、地方財源の不足については、臨時交付金の
交付、交付税会計の借入れ又は地方税減収補てん債の発行、不急の事業の執行の繰延べ、
人件費をはじめとする経常的経費の圧縮によって当面对処することとし、地方交付税率の
変更その他恒久的な制度改正は、流動的な事態が安定した段階で検討すべきであろう」⁽⁶⁸⁾
と述べている。

このような自治省の主張は大蔵省と軌を一にするものであった。大蔵省は、76年度の

表2 財源不足額の状況と補てん措置の推移

(単位：億円)

年度	財源不足額	補てん措置			
		地方交付税の増額等 (特会借入金等による)	地方債の増発		
			財源対策債等	調整債	臨時財政特例債
75 (補正後)	21,831	11,200	10,632	—	—
76	26,200	13,700	12,500	—	—
77	20,700	10,350	10,350	—	—
78	30,500	17,000	13,500	—	—
79	41,000	24,600	16,400	—	—
80	20,550	10,250	10,300	—	—
81	10,300	3,400	6,900	—	—
82 (補正後)	27,119	15,433	11,686	—	—
83	29,900	16,654	13,246	—	—
84	15,100	3,049	12,051	—	—
85	5,800	1,000	—	2,800	2,000
86 (補正後)	21,973	6,902	5,571	5,200	4,300
87	23,758	5,028	6,456	6,174	6,100
88	17,259	3,245	—	6,614	7,400
89	7,600	—	—	—	7,600
90	7,600	—	—	—	7,600
91	6,300	—	—	—	6,300
92 (補正後)	22,882	15,682	—	—	7,200
93 (補正後)	34,272	16,675	16,097	—	1,500
94 (補正後)	74,421	40,808	33,613	—	—
95 (補正後)	79,008	48,912	30,096	—	—
96	86,278	49,553	36,725	—	—
97	58,544	26,644	31,900	—	—

(出典) 兵谷芳康ほか『地方交付税』(地方自治総合講座8)ぎょうせい, 1999年, 145頁より。

予算編成に向けて財政制度審議会に地方財政の歳入面でのあり方を検討する部会を設置し、次のような意見をとりまとめている。「国もきわめて厳しい財政事情にあり、多額の特例公債を発行することとしているなどを考慮すると、地方においても歳入の相当程度を借入財源に依存することはやむをえない。〔略〕51年度における国・地方の財政の困難な状況は、経済情勢の激変による異例異常の事態に起因しているところが大きいことにかんがみ、地方交付税率の変更等、地方財政に関する基本制度の改正は適当でない。これらは国・地方を通ずる行財政制度一般及びそれぞれの財政状況等を総合的にみて、長期的な視野から検討すべきである」⁽⁶⁹⁾と。

地方財源不足を当面借金で糊塗しようとする姿勢は、当時議論されていた一般消費税導入の際に地方行財政制度の改正や交付税率の変更などを検討するという前提にたつものだ

ったことにも注目しておきたい。一般消費税導入の動きは、税制調査会「今後の税制についての答申」（77年10月）の発表、一般消費税特別部会試案（78年9月）の提示、「一般消費税大綱」の発表（同年12月）、80年からの一般消費税実施の閣議決定（79年1月）というように、急速に進展していた。石原信雄は、当時を振り返って「一般消費税の導入ということを前提にして、国と地方の財政関係を根っこから見直して、そのときに交付税率の問題も議論しようじゃないかということで、〔昭和〕53年度はともかく借り入れのルール化をやったわけです」⁽⁷⁰⁾と回顧している。

とはいえ、自治省は、76年度のみならず77年度、78年度においても、従来のように交付税率を引上げるよう大蔵省に要望している。おそらく、それは全国自治体連合組織の要望を看過できず、建前としてそうせざるをえなかったからであろう。当時、全国知事会や市長会は、交付税率の引き上げとともに、「国債発行額の中の交付税相当額を地方交付税として交付する臨時の特別措置」⁽⁷¹⁾や「国税総額を〔地方交付税の財源の〕対象とするか、国税三税に赤字国債額を加算した額を対象とするなどの措置」⁽⁷²⁾を要望していたからである。

②「見直し規定」による「制度の改正」と「折半ルール」の形成

77年度において大きな問題として浮上したのは、地方交付税法第6条の3第2項の規定－「普通交付税の総額が引き続き第十条第二項本文の規定によつて算定した額の合算額〔地方財源不足額〕と著しく異なることとなつた場合においては、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第六条第一項に定める率〔交付税率〕の変更を行うものとする」（以下、「見直し規定」という）－による地方行財政制度の改正または交付税率の変更への対応を如何にすべきかということであった。この規定の「引き続き」とは、「二年度連続して普通交付税総額が不足し、三年度目以降も不足する場合を指す」⁽⁷³⁾とされ、また、「著しく」とは「財源不足額の合算額に財源補てんのために行われた交付税の起債振替等の特例措置を加えた額から、特例分を含まない普通交付税の総額（〔略〕）を控除した額（現実には、特例措置を講ずる前の地方財政計画上の一般財源不足額）がその特例分を含まない普通交付税の総額のおおむね一割程度以上になる場合を指す」⁽⁷⁴⁾と解釈されている。つまり、普通交付税の総額が各自治体の財源不足額の合算額より一割以上不足し、三年以上続くと見込まれる場合には、地方行財政制度の改正または交付税率の変更を行うというものである。77年度には、2兆円を超える財源不足が予測され、「見直し規定」にいう財源不足額が引き続き著しく異なる場合に該当するとされたのであった。

このような状況に対して、地方制度調査会は、「地方税財政制度のあり方についての起草委員会報告」（76年10月）において、特例的な措置をとることなく財政運営ができるよう地方交付税の総額を確保するよう求め、「見直し規定」にしたがって「現在のように

地方財源に恒久的な不足が見込まれる場合には、まず財源不足の解消を図るため所要の行財政制度の改正に着手すべきであり、さらに必要があれば、地方交付税率の変更を行うべきである⁽⁷⁵⁾と主張した。ここでは、交付税の引き上げよりも行財政制度の改正を優先させる表現となっていることに注目しておきたい。他方、財政制度審議会は、77年12月に次のような交付税率の引き上げに反対する建議を提出した。①財政難は国の方が深刻であり、交付税率を引き上げると国の財政危機が一層深刻になる、②経済の激変にともなう現在の異例異常の事態の下で、交付税率のような恒久的な制度変更は適当でない、③地方交付税制度の問題は、異常な状況から脱却して健全な財政の姿に復帰した時点において検討すべきである、と⁽⁷⁶⁾。

両省の予算編成をめぐる交渉において、自治省が交付税率の引き上げを断念し、「実質的に率の引上げに相当する措置が講じられればそれでもやむをえないとの考え」⁽⁷⁷⁾を示したことで、最終的に、両省は「見直し規定」の趣旨に配慮し、「なんらかの暫定的な措置による制度改正を行うことにより対処する」⁽⁷⁸⁾と合意する。そして、次のような措置が講じられた。①地方財源不足の見込額2兆700億円の1/2相当額1兆350億円については、臨時地方特例交付金として950億円を一般会計から交付税特別会計へ繰り入れ、②9,400億円を資金運用部資金から同特別会計で借り入れる、③資金運用部の借入の利子については一般会計の負担とし、また④1兆350億円の1/2相当額5,175億円から、臨時地方特例交付金として交付される950億円を控除した4,225億円については、80年度から87年度に臨時地方特例交付金として一般会計から交付税特別会計へ繰り入れ、その旨を法定すると。

ここで注目すべきことは、交付税特別会計の借入9,400億円のうち4,225億円について国の一般会計で負担する77年度限りの暫定措置を、「見直し規定」に基づく「地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正」（以下、「制度の改正」という）として地方交付税法付則で法定したことである。この暫定措置について、自治官僚は、「見直し規定」にもとづく「制度の改正」であるとしているが、その一方、「『制度の改正』は、それによって構造的に生じている地方財源の過不足を解消できる程のものでなければならぬというのが本来の趣旨と解する」⁽⁷⁹⁾とも解説している。この付則改正は、単年度限りのものであって、「本来の趣旨」の解釈からすれば法定したとしても「制度の改正」とはいえないように思われる。事実、研究者から「『制度』というのは数会計年度にわたって存続する新しい制度の確立を意味するものと解する方がより妥当であろう。〔略〕〔それは〕新しい制度の効果がその存続期間中同じく存続すべきことを同時に意味していなければならない。この観点からすれば今回の措置は制度の改正というのは不十分である。かくて3年間、2兆円をこえる財源不足が生じたにも拘わらず本格的な制度改正が行われなかったことになり、交

付税法違反ということになりはしないか」⁽⁸⁰⁾と批判されている。この法的脆弱性を補強するという課題は次年度に果たされるのである⁽⁸¹⁾。

78年度予算編成においては、地方財源不足額は3兆500億円に及び、前年度に引き続き「見直し規定」に該当するとされ、改めて同条の「制度の改正」または交付税率の引き上げの検討が必要な事態となった。

地方制度調査会は、77年12月の答申において、地方財源不足対策のための借金の償還財源について、そのルールの明確化を主張した。「交付税率の引き上げのみで地方財源の不足を解消できないときには、交付税特別会計における借入れにより、地方交付税の所要総額を確保することも暫定的にはやむを得ないが、この借入金及びその償還財源については、後年度の地方財政の運営に支障が生ずることのないようにするため、一定のルールを設定することとし、その旨法律に明記すべきである」⁽⁸²⁾と。これに対して、財政制度審議会は、同年12月の建議において、「現在のような異常な財政状況のなかで、財源配分についての恒久的な制度の改変を図ることは困難であり、当面は、国・地方を通ずる財政の異常な状況からできるだけ早期に脱却して健全な財政に復帰することを主眼とすべきであって、それまでの間は、〔昭和〕52年度にとった措置と同様、暫定措置によって対処することとせざるを得ない」⁽⁸³⁾と、前年度のように単年度の暫定措置にとどめておくべきであると述べた。

両省の交渉過程で、自治省は、当初、交付税率6.5%の引上げを要求したが、その後「前年度のような単年度限りの『制度改正』ではなく、なんらかの地方財政対策についてのルール化を講じられるならば、それもやむをえない」⁽⁸⁴⁾という態度をとるようになる。最終的に、両省は「単年度限りの『制度改正』から一歩進めて、なんらかの地方財政対策についてのルール化を講ずること」⁽⁸⁵⁾で合意し、以下のような覚書が取り交わされた。「昭和53年度以降、地方財政が好転し、あるいは地方税財政制度の基本的改正が行われるまでの間、各年度の地方財源の不足に対処するための交付税特別会計における借入金については、当該年度の借入金から前年度以前の借入金に係わる当該年度の償還額のうち地方の負担とされている額を控除した額の2分の1に相当する額を、臨時地方特例交付金として、当該年度の借入金の償還時に償還額に応じて、国の一般会計から同特別会計へ繰り入れるものとし、この旨を法律により定める」⁽⁸⁶⁾と。かくして、「やや長期的な借入れの継続という現実と見通しとに基づく対応策」⁽⁸⁷⁾、つまり、交付税特別会計の借入金の償還費（利子は全額国庫負担）の2分の1を国が負担する、いわゆる「折半ルール」が形成されるのである。

この合意に基づき、78年度の地方財政対策では、①地方財源不足額3兆500億円のうち1兆3,500億円は地方債の増発、残余の1兆7,000億円は臨時地方特例交付金（1,500

億円)と資金運用部資金からの交付税特別会計の借入(1兆5,500億円)で補填する,②資金運用部資金からの借入の償還額については,後年度にその1/2を一般会計で負担するという措置がとられた。

他方,地方債の充当率を引き上げて従来一般財源を充当していた部分を他の事業に振り向けるための財源対策債と,赤字地方債の財政対策債が76年度に発行されたが,翌年度に前者については元利償還費の100~80%を,後者については100%を基準財政需要額に算入する措置が講じられるようになった。これ以降,同様の措置がとられていく。このことは,68年度に制度化された特別事業債元利償還費の基準財政需要額への算入措置が財源不足対策として再設定されたことを意味する。

以上のように,巨額な地方財源不足が恒常的に発生する状況下において,60年代後半からとられてきた年度間財政調整措置は,地方財源不足額を補填するための借金の償還財源を国が負担するルールを組み込み,これを「見直し規定」に基づく「制度の改正」とみなして法的疑義を払拭し⁽⁸⁸⁾,抜本的な税財政制度の改革や交付税率の引き上げを回避するとともに,恒常的に借金で地方財源不足を補填するという役割を担えるように整備されたのである。

③「折半ルール」形成以降の年度間財源調整措置

「折半ルール」形成以降,それが廃止される84年度まで,このルールの下で地方財源不足の補填措置が行われることになる。

この間の年度間財源調整措置においてとくに注目されることは,第1に,臨時地方特例交付金についても,年度間財源調整措置がとられるようになったことである。従来一般会計から繰り入れられていた臨時地方特例交付金について,相当額を交付税特別会計において借り入れし,その償還額を償還時に国が負担する措置が81年度(1,130億円),82年度(2,098億円),83年度(2,084億円)にとられたことである。つまり,臨時地方特例交付金分について,国の負担が繰り延べられたことになる。これ以降,当該年度に国の一般会計で負担すべき金額を過年度に繰り延べることで財源調整を行う方式がしばしばとられるようになる。

第2に,83年度に,それまで講じられていた交付税特別会計の借入金利子の全額国庫負担が,元金償還の国・地方の負担割合に応じて原則1/2ずつそれぞれ負担するように変更されたことである。それは,「地方自身の借入金として地方が自己の責任において負担することが肝要である」⁽⁸⁹⁾という財政制度審議会の主張が貫かれたことを意味する。

以上のように,「折半ルール」以降,年度間財源調整措置は,若干の変更があったものの,78年度の「制度改正」の枠組みで行われたといっていよう。

(2) 「新ルール」下の年度間財源調整措置とその帰結

① 交付税特別会計の借入方式の廃止と「新ルール」

だが、この枠組みは、84年度に交付税特別会計の借入方式が廃止されるなど大幅に変更される。その背景として、交付税特別会計の借入が国・地方の財政圧迫要因になってきたことがあげられる。交付税特別会計の借入残高は75年度以降累増し、83年度末には11兆円を超え、利払いも8,000億円に達する程になった。また、郵便貯金や年金積立金の鈍化によって、資金運用部資金からの借入が難しくなったという事情もみられた⁽⁹⁰⁾。

大蔵省は、このような事態に対して、年度間財源調整措置をさらに財政効率的な制度へ変更しようと追求しはじめる。同省は、臨時行政調査会の最終答申（83年3月）に「地方交付税の年度間調整の一層の充実についての制度化を含めた検討等」⁽⁹¹⁾という提言を書き込むことに成功する。また、財政制度審議会は、84年1月に、交付税特別会計の借入廃止に代えて建設地方債の発行と年度間財源調整の制度化を求める提言を発表した⁽⁹²⁾。

このような答申・報告を踏まえて、大蔵省は、84年度の地方財政対策をめぐる交渉において、交付税特別会計の借金の累増や地方財政対策にともなう国の負担が限界に達していることに加えて、交付税特別会計の借金は個々の自治体にとって借金として認識されにくく、危機意識に基づく行財政改革への努力を削ぎやすいとして、次のような提案を行った⁽⁹³⁾。①交付税特別会計の借入による交付総額の増額措置の廃止とともに新たな年度間財源調整方式（国税三税の一定割合－例えば3％－の範囲内で増減しうる年度間財源調整制度の創設⁽⁹⁴⁾）を検討する、②地方自身の自己努力として地方債の可能な限りの増発（財源対策債の発行）で対処すべきである、③交付税特別会計の借入金利子についても全額地方で負担すべきである、と。この提案は、交付税特別会計の借入金で補填していた地方財源不足分を地方債に置き換え、毎年度の交渉事項である一般会計と交付税特別会計との年度間財源調整措置を制度化して、国の財政負担の軽減を図ろうとしたものとみてよいだろう。これに対して、自治省からは、交付税特別会計の借入の廃止については賛成したものの、年度間財源調整の制度化については地方交付税の地方固有財源としての安定性を害すおそれがあるとして拒否し、その代わりに新しい特例措置については①交付総額の安定的な確保に資するために講じる旨を法文上明らかにし、②毎年度の具体的内容は法律で定めるという提案が行われた⁽⁹⁵⁾。

両省間において大きな争点となったのは、交付税特別会計借入金の利子負担のあり方であった。この点については、折衝の最終段階において、臨時地方特例交付金によって国が負担すべきとされていた分（5兆8,278億円）を一般会計に振替整理するという提案が大

蔵省からなされたために、利子も元金分と同様に国・地方それぞれ負担することで決着する⁽⁹⁶⁾。最終的に、両省は、「見直し規定」にもとづく「制度の改正」として、次のような「新ルール」を定めることで合意するのである。

1) 交付税特別会計の借入廃止

原則として交付税特別会計における新たな借入は行わず、当分の間、地方交付税の特例措置を講じる。

2) 交付税特別会計の借入廃止にともなう措置

- a) 交付税特別会計の既定借入金の国負担額を一般会計の借入金に振替整理する。
- b) 交付税特別会計の既定借入金残高を財政再建がなされるまで（90年度）、償還を行わないこととする。

3) 地方交付税の特例措置

- a) 国税三税の32%では必要とされる交付総額に不足する場合には、必要額を加算し、他方、余裕が生ずると見込まれる場合には、減額する。この特例措置額については91年度以降に精算する。
- b) 臨時地方特例交付金を廃止する。ただし、93年度以前の地方財政対策における大蔵・自治両大臣の覚書にもとづく既往の臨時地方特例交付金は、特例措置の精算において、その相当額を除外する。
- c) 特例措置は、各年度の地方財政対策において決定し、法律で定める。
- d) 特例措置が行われる「当面の間」とは、国の財政再建の目標年度である90年度までを想定する。

以上のような「新ルール」の合意によって、84年度以降当分の間は、地方財政対策は地方債の増発と地方交付税の特例増額措置、すなわち「将来の交付税からの先借り制度」⁽⁹⁷⁾によって行われることとなったのである。

この「新ルール」について、両省は年度間財源調整制度ではないと強調している。大蔵官僚によれば、この制度は「結果として、地方交付税の年度間調整効果を有するが、『何らかの客観的基準に基づいて、各年度の交付税の総額を自動的に加減算できる制度』という意味での、いわゆる地方交付税の年度間調整制度ではない」⁽⁹⁸⁾としつつも、「加減算とも各年度の普通交付税総額の1割程度となろう」⁽⁹⁹⁾という。自治官僚も、「新制度は、交付税の年度間調整を制度化したり、交付税率に変動制を導入したりするものではないことはいうまでもなく、また、地方交付税制度の弾力的な運用を図ることを目的としたものではない」⁽¹⁰⁰⁾と説明している。とはいえ、このルールは、「今後必要に応じ交付税の総額について増額又は減額を行う旨を法律上宣言したものであって」⁽¹⁰¹⁾、両省の交渉の大枠を規定しているという意味では、地方交付税の年度間財源調整制度とみてよいだろう。

②「新ルール」の帰結

「新ルール」の合意以降、年度間財源調整という点から最も重要な出来事は、80年代後半に日本経済のバブル現象による好景気で巨額の自然増収が生まれたことであろう。大蔵省の推計によれば、86年度から92年度におけるバブルによる自然増収累計額は、実に53.6兆円にも達した⁽¹⁰²⁾。その結果、交付税特別会計に余剰が生まれ、70年代後半から累積してきた同会計の借入金の償還や財源対策債などの償還財源を自治体に交付する措置がとられるようになる。

交付税特別会計の借金返済は、87年度補正予算の時から開始される。財政好転時には累積した借金の返済を進めるという方針は、85年頃にはすでに自治省において持たれていた。「仮に近い将来において、地方交付税総額に余裕が生ずるようになれば、現在の交付税特別会計借入金の繰上げ償還をも検討〔する〕」⁽¹⁰³⁾と。91年度には、大蔵省の交付税総額の削減要請に対応した措置（86年度補正予算で緊急避難的に借り入れた4,502億円）分を残し、交付税特別会計の借入は事実上すべて返済が完了するのである。

財源不足対策として発行された財源対策債などの地方債の償還財源を自治体に交付する措置もとられた。財源対策債については、89年度の地方財政計画に「財源対策債償還基金」を設けて9,605億円を計上し、基準財政需要額に算入した。その後も、地方交付税への算入措置が91年度まで続けられ、累計3兆7,727億円の財源が手当てされている。国庫補助負担率の削減措置にともなって発行された地方債については、調整債分は91年度に1兆6,497億円が、臨時財政特例債分は92年度に1兆1,882億円が地方交付税で措置された。

償還財源の地方交付税算入措置は、86年度から91年度に、交付税特別会計の借金償還累計額5兆5,845億円、財源対策債等の償還財源措置累計額6兆6,106億円に達している⁽¹⁰⁴⁾。このように、バブル期に交付税特別会計の余剰財源によって、70年代後半以降に累積した借金の償還財源がほとんど手当されたのである。

加えて特筆すべきことは、「新ルール」にもとづく交付総額の減額措置が行われたことである。91年度には、89年度、90年度に引き続き多額の財源余剰（3兆6,902億円）の発生が見込まれ、「見直し規定」に該当する状況となった⁽¹⁰⁵⁾。これを踏まえて、大蔵省は、「新ルール」にもとづき交付総額の削減（当初7,500億円）と法定加算の繰延を提案する。自治省は、法定加算の繰延については容認したものの、交付総額の削減については「地方交付税の総額を国の財政の都合によって減額することはできない」⁽¹⁰⁶⁾という態度をとった。結局、この問題は、自治省から次のような「地方財政に実損をかけない形」⁽¹⁰⁷⁾での削減の提案に大蔵省が同意し、5,000億円の削減で決着することになった。すなわち、

①86年度補正予算で地方交付税の減収を補填するために緊急避難的に借り入れた交付税

特別会計の借入金 4,502 億円と同額を交付総額から削減し、この借入金の償還計画にしたがって償還額を一般会計から交付総額に加算する、②85 年度補正予算で国税三税の減収にともなって減額すべき交付税総額を減額しない措置に関連して、国に返済すべき残高 705 億円のうち 498 億円を返済する、というものである。その後、92 年度、93 年度にも、交付総額の減額措置が実施されている（92 年度 8,500 億円、93 年度 4,000 億円）。

以上のように、バブル経済の発生によって、70 年代半ば以降に累積した交付税特別会計の借金や、財源不足を補填するための地方債を償還するとともに、交付総額を削減するという年度間財源調整が可能となった。しかし、これは一時的なものにすぎなかった。92 年度、93 年度の補正予算では、国税の減額補正にともなう地方財源不足を交付税特別会計の借金で補填し、94 年度からは、当初予算において交付税特別会計の借金が再び恒常化するのである。

おわりに

以上のように、年度間財源調整措置は、3つの時期を経て形成され、地方財源不足を恒常的に借金で補填する仕組みとして機能する役割を担ったといっていよう。

第1の時期では、自治省（庁）の交付税率引き上げ要求に対抗するために、大蔵省から年度間財源調整構想が打ち出される。しかし、交付総額の拡大を企図する自治省はこれに同意せず、大蔵省構想は日の目を見ることはなかった。地方交付税の「乖離問題」は、高度経済成長にともなう自然増収と交付税率の引き上げによって解消されたのである。

第2の時期では、国債発行にともなう展開された「財政硬直化」キャンペーンの下で、交付税率の引き上げによって「乖離問題」に対処することができなくなり、年度間財源調整措置が徐々に取り入れられるとともに、その方式が整備されていく。この時期に「乖離問題」があまり顕在化しなかったのは、好況期に自然増収があり、景気変動に対応して年度間財源調整を行う余裕があったからであった。

第3の時期では、経済成長が鈍化して巨額の地方財源不足が発生し、統治の根幹をなす集権的地方行政制度の動揺を招く「乖離問題」が顕在化する状況が生じた。これを回避するためには、国と地方との行政事務と税源の再配分、地方財政調整制度の抜本的改革、あるいは増税や交付税率の引き上げという「量的改革」が必要であった。けれども、このような方法はとられず、地方財源不足を年度間財源調整措置で糊塗したのである。年度間財源調整措置は、「乖離問題」の顕在化を回避して地方財政制度の抜本的改革を先送りす

る役割を担うことになる。

年度間財源調整措置のルール化は、借金の累積にもなって二つの段階を経て形成される。最初の段階は、交付税特別会計における借入の償還費の二分の一を国が負担するというものであったが、次の段階では、交付税特別会計の借入が廃止され、一般会計と交付税特別会計との間における貸し借りできる年度間財源調整措置の枠組みが形成されたのである。

最終的に、70年代後半から80年代前半にかけて累積した債務は、バブル景気による税収増で解消に向かう。79年度にピークであった交付税特別会計の借金は84年度から減少しはじめ、地方財源不足状態も91年度には解消されたのであった。この局面だけをみると、年度間財源調整措置は有効であったとみなすことができるかも知れない。だが、その後、90年代半ばから再び「乖離問題」が発生し、同様の対応が行われ巨額な債務が今日積み上がっている。この点からすると、バブル期の「乖離問題」の解消は、バブル景気がそうであったように、一時的なものともみることができよう。

註

- (1) 拙稿「地方交付税の成立と改革論」『国学院経済学』第60巻第3・4合併号。
- (2) 小西砂千夫「地方財政制度の歴史的展開」（第7回～10回）『地方財務』第712-715号。高木健二『地域間格差と地方交付税』公人社、2008年、81-107頁。この他、自治官僚が執筆した年度間財源調整措置や経緯などについては、遠藤安彦『地方交付税』（ぎょうせい、1978年、59-69頁）、兵谷芳康ほか『地方交付税』（ぎょうせい、1999年、143-166頁）、岡本全勝『地方交付税 ▶ 仕組と機能』（大蔵省印刷局、1995年、78-88頁）等を参照。
- (3) 柴田護「昭和三十年度地方財政計画の概要」『自治時報』第8巻第7号、1頁。
- (4) 地方制度調査会「昭和三十年度地方財政に対する措置に関する答申」1955年11月1日、1頁。
- (5) 柴田護『自治の流れの中で』ぎょうせい、1975年、147頁。
- (6) 柴田護は、講演の中で、地方財政計画の意義について、交付総額を決定することではなく、「地方財政規模を推定し財源措置の適否を判定する資料として」、また、「地方交付税法の法文にきめられている率が正しいかどうかということの判定資料として」の役割にあると述べている（柴田護「地方財政計画の立て方」『第十三回全国都道府県議会職員研修会講義録』全国都道府県議会議長会事務局、1954年4月、68頁）。
- (7) 高橋定夫『地方財政計画』経済調査協会、1955年、159-160頁。
- (8) 萩田保「地方財政当面の諸問題（上）」『自治研究』第31巻第7号、5頁。
- (9) 同上、3-4頁。
- (10) 萩田保『地方財政とともに－五十年の回顧－』地方財務協会、1984年、282頁。
- (11) 柴田、前掲書、171頁。
- (12) 柴田、前掲「地方財政計画の立て方」、44頁。
- (13) 柴田護は、1954年の段階で、地方財政計画の役割の変化を指摘した上で算定方法の改正について、次のように述べている。「そこで現在の地方財政計画の立て方は若干変わりますが、どう変わるかと言うとやはり費目別の財政計画が要るんじゃないか。既定経費幾ら、プラス幾ら、マイナス幾らという恰好でなく、もう少し具体的に内容に入つた財政計画が要ると思う」（同上、68頁）と。

- (14) 萩田, 前掲「地方財政当面の諸問題(上)」, 11頁。
- (15) 当時の地方財政計画の算定方法については, 石原信雄『地方財政制度』(地方自治講座第8巻) 第一法規出版, 1967年に詳しい。
- (16) 山本晴男「地方交付税制度論」自治省編『地方自治法二十周年記念自治論文集』第一法規出版, 1968年, 816頁。
- (17) 『時事通信地方行政版』第3084号, 56年2月16日, 2頁。
- (18) 財政調査会編『国の予算昭和34年度』同友書房, 1959年, 218-221頁。
- (19) 大阪府会事務局『地方団体間の財源調整問題について—大蔵省および自治庁の主張を中心として—』(大阪府会資料第9巻第7号, 1959年3月) 6頁。
- (20) この時期の貧富自治体間財源調整については, 藤田武夫『日本の地方財政』(法律文化社, 1959年), 同「財源調整強化論の地位」『立教経済学研究』第13巻第4号を参照。
- (21) 大阪府会事務局, 前掲資料, 20頁。
- (22) 貧弱自治体が多く採用する第二課税方式但し書きは, 「おおむね第一課税方式による場合に比し, 1.2~2倍程度の負担の増加を来しているが, 特に扶養親族を有する場合において, 20万円程度の給与支払額又は総所得合〔金〕額とがある者の負担は3~6倍(市町村によつては7~9倍)に及んでいるものがある」(自治庁税務部『現行地方税の概観と主な問題点』1956年10月, 190頁)と, 指摘されている。
- (23) 全国市議会議長会事務局『課税方式の変更に関する調査』1959年10月, 38頁。
- (24) 金沢史男「日本型財政システムの形成と地方交付税改革論」『都市問題』第84巻第1号, 22頁。
- (25) 木村収「財源調整論と大都市税源拡充問題」『都市問題研究』第36巻第12号, 137-138頁。
- (26) 財政調査会編『国の予算昭和35年度』同友書房, 1960年, 154頁。58年度の予算編成時には, 神武景気にもなう自然増収の増加を背景に, 「地方交付税の一部を同特別会計に積立てておき将来, 地方財源に欠陥を生じたさい放出しようという」年度間財源調整制度が大蔵省において検討されていた。(『時事通信地方行政版』第3639号, 1957年12月16日, 3頁)。
- (27) 財政調査会編『国の予算昭和36年度』同友書房, 1961年, 214頁。
- (28) 山本悟「地方交付税制度の動向」『地方財務』第109号, 8頁。
- (29) 財政調査会編『国の予算昭和38年度』同友書房, 1963年, 200頁。
- (30) 地方財務協会編『昭和38年改正地方財政詳解』地方財務協会, 1963年, 281頁。
- (31)(32) 石原信雄「地方財政における年度間の財源調整」『自治研究』第38巻第9号, 77頁。
- (33) 自治庁では, 交付税特別会計の借入について1955年度の地方財政対策として検討していたようである。「目下調整の対象となっているのは, 交付税率の引上による措置, 特別債による措置の外に, 担当額を交付税及び譲与税特別会計において借入れ, 今〔後〕日その元利を一般会計から返済するという案の三つである」と(柴田護「地方制度調査会の答申と地方財政」『自治時報』第8巻第10号, 10-11頁)。
- (34) 石原, 前掲「地方財政における年度間の財源調整」, 74頁。
- (35) 『時事通信地方行政版』第3560号, 1957年9月12日, 2頁。
- (36) 柴田護「三三年度地方財政の問題点」『市政』第6巻第11号, 25頁。
- (37) 自治庁財政課長他『地方交付税法解説』地方財務協会, 1954年, 37頁。
- (38) 松島五郎『地方財政法逐条解説』帝国地方行政学会, 1967年, 31頁。
- (39) 『時事通信地方行政版』第3639号, 1958年12月16日, 3頁。
- (40) 自治省財政局「国債の発行と地方財政」(1965年10月29日)『金融財政事情』第765号, 所収, 37頁。
- (41) 地方制度調査会「地方税財政に関する当面の措置についての答申」1966年12月8日, 5頁。

- (42) 地方財務協会編『昭和41年改正地方財政詳解』地方財務協会, 1966年, 24頁。
- (43) これに関して, 自治官僚は次のように語っている。「国債発行がある程度長期的になる場合には, 今迄の均衡財政のもとにおいてあつたと同じような国と地方の財源の相関関係をつくるべきである」(同上, 26頁)と。柴田護も, 著書の中で同様の指摘をしている(柴田, 前掲書, 387頁)。
- (44) 「今後の財政問題検討の方向(メモ)」(昭和42年10月11日, 第1回研究懇談会提出)大蔵省財政史室編『昭和財政史-昭和27~48年度-第14巻資料(2)』東洋経済新報社1990年, 所収, 329頁。
- (45) 「検討項目(案)」(昭和42年12月1日, 財政制度審議会第3回総会提出)同上, 所収, 331頁。
- (46)(47) 財政調査会編『国の予算昭和43年度』同友書房, 1968年, 175頁。
- (48) 細郷道一(自治省財政局長)と相沢英之(大蔵省主計局次長)との論争。細郷道一「地方財政の実態と今後の課題-交付税率引下げ, 景気調整機能論を質す-」『金融財政事情』第19巻第48号, 相沢英之「国・地方の財源調整をめぐる考え方-自治省財政局長細郷論文に反論する-」『金融財政事情』第20巻第2号, 参照。
- (49) 財政調査会編『国の予算昭和44年度』同友書房, 1969年, 172頁。
- (50) 同上, 176頁。
- (51) 自治省財政局長他『昭和44年改正地方財政詳解』地方財務協会, 1969年, 7-8頁。
- (52) 同上, 10頁。
- (53) 両省の交渉過程において, 「地方交付税を引下げることは無理」としつつも, 景気抑制的的地方財政計画と余裕資金の繰り越しによる年度間財政調整を進めるという宮沢喜一経済企画庁長官による「宮沢構想」が提示された。また, 自民党行政部会は交付税率の引き下げに反対する態度を明らかにしている。(全国知事会「《経過と資料》『硬直化』と交付税の周辺」『都道府県展望』第112号, 参照)
- (54) 財政調査会編, 前掲『国の予算昭和43年度』, 178頁。
- (55) 自治省財政局長他, 前掲『昭和44年改正地方財政詳解』, 10頁。
- (56) 財政調査会編『国の予算昭和45年度』同友書房, 1970年, 182-184頁。
- (57) 自治省財政局長他, 前掲『昭和44年改正地方財政詳解』, 197頁。
- (58) 自治省財政局長他『昭和45年改正地方財政詳解』地方財務協会, 1970年, 7-8頁。
- (59) この頃, 地方交付税の交付総額のあり方や年度間財源調整について, フィスカル・ポリシーの観点からさまざまな提案が行われている。代表的なものをあげておこう。牛嶋正は, 「地方交付税の総額を地方の財政需要の伸びから考えて, 一定の割合で年々増加するように調整する方式」(増加率の決定が困難であれば, 国税収入の過去3カ年を含めて移動平均を算出する)を提案している(「地方財政とフィスカルポリシー」『都市問題研究』第21巻第9号, 67-68頁)。井手文雄は, 国のフィスカル・ポリシーに協力する方法として, 自治省の運営に委ねた景気調整資金特別会計を設けて, 好況時に地方交付税の保留分を積み立て, 不況期に支出するという年度間財源調整措置の提案を行っている(井手文雄「地方財政と地方交付税」『税務弘報』第17巻第4号, 9頁)。高橋誠は, 地方の同意を前提として運用される年度間財源調整のための基金を設けて, 地方交付税制度に景気調整機能を織り込むことを支持している(高橋誠「フィスカル・ポリシーと地方財政」『行政管理』第20巻第4号, 8頁)。藤田晴は, 経済安定政策の観点から地方交付税の増加率の短期的変動を調整する必要があるとして, ①交付税率をそのままにして, 特別の基金あるいは勘定を設ける, ②地方交付税の対象税目の変更(一般会計租税全体, あるいは法人税を除く一般会計租税全体)や, 過去一定期間における税収の移動平均法の採用を提案している(藤田晴『日本財政論』勁草書房, 1972年, 146頁)。
- (60) 山本悟「地方交付税制度の動向」『地方財務』第109号, 8-9頁。
- (61) 地方財務協会編『昭和40年改正地方財政詳解』地方財務協会, 1965年, 4頁。

- (62) 「昭和40年度分の地方交付税の特例措置法に伴う覚書」(1965年12月4日)自治省財政局『地方交付税制度沿革史』1966年3月, 所収, 129頁。
- (63) 「覚書」(1969年1月6日)自治省財政局長他, 前掲『昭和44年改正地方財政詳解』, 所収, 10頁。
- (64) 「昭和43年度の地方財政措置についての大蔵, 自治両大臣の覚書」(1968年1月18日)自治省財政局, 前掲『地方交付税制度沿革史』, 所収, 152頁。
- (65) 「覚書」(1975年10月3日)自治省編『地方交付税制度沿革史(第2巻)』地方財務協会, 1977年, 所収, 82頁。
- (66) 和田静夫「『特財法』をめぐる諸問題」『月刊自治研』第18巻1月号, 26頁。
- (67) 交付税特別会計の借金について, 財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史昭和49~63年度第1巻』(東洋経済新報社2001年, 86頁)では次のように評価している。「いわば財源不足を競い合っている形の国と地方とにとって時の氏神として, さもなければ生じたかもしれない両者〔大蔵省と自治省〕の摩擦を避け, 地方団体が陥ったかもしれない財政運営の破綻ないし混乱が, この貸し付けによって回避されたのであった」と。
- (68) 石原信雄「赤字国債の発行と地方財政」『地方財務』第258号, 5頁。
- (69) 財政調査会編『国の予算昭和51年度』同友書房, 1976年, 249頁。
- (70) 「〈座談会〉地方交付税30年の歩み」『地方財政』第23巻第12号, 97頁。同様の指摘は, 石原信雄「財源保障と地方自治」(『地方財政』第23巻第1号, 10-11頁)でもみられる。
- (71) 全国知事会臨時地方財政基本問題研究会『新しい時代に対応する地方行財政に関する今後の措置について報告』1976年7月2日, 11頁。
- (72) 全国市長会『低経済成長下における都市政策に関する提言』1976年6月28日, 37頁。
- (73) 石原信雄, 今井実『地方交付税法逐条解説』ぎょうせい, 1977年, 83頁。
- (74) 同上, 83-84頁。
- (75) 第16次地方制度調査会起草委員会「地方税財政制度のあり方についての起草委員会報告」(1976年10月22日)『自治研究』第52巻第12号, 所収, 150頁。
- (76) 財政調査会編『国の予算昭和52年度』同友書房, 1977年, 265頁。
- (77) 同上, 266頁。
- (78) 同上, 265頁。
- (79) 石原信雄・今井実, 前掲書, 84頁。
- (80) 井手文雄「地方財政対策のあり方」『地方財政』第16巻第6号, 5-6頁。
- (81) 石原信雄は, 77年2月の鼎談において, 77年度の「見直し規定」による「制度改正」に関連して, 「一応, 制度改正は行ったという形式的な要件は具備されたのではないかと述べながらも, 「五十三年度以降再び地方財政対策として, 何らかの恒久的な措置が講じられるべきであるという点は残っています」(石原信雄ほか「地方財政対策と今後の課題」『地方財務』第275号, 33頁)と語っている。
- (82) 地方制度調査会「地方行財政に関する当面の措置についての答申」1977年12月16日, 4-5頁。
- (83)(84)(85) 財政調査会編『国の予算昭和53年度』同友書房, 1978年, 248頁。
- (86) 「覚書」(1977年12月23日)関根則之「昭和53年度の国の予算と地方財政対策」『地方財政』第17巻第2号, 所収, 28頁。
- (87) 財務省財務総合政策研究所財政史室編, 前掲書, 86頁。
- (88) このルール化が「交付税法見直し規定」による制度改正なのかについて, 内閣法制局は, 「法律は広い選択を許している」ことを根拠に「地方行財政制度の改正に該当するものと解される」という見解を明らかにしている(自治省編『地方交付税制度沿革史(第2巻)』地方財務協会, 1989年, 12

- 頁)。
- (89) 財政制度審議会「昭和58年度予算編成に当たっての緊要の課題である歳出の節減合理化の方策」(1982年12月24日)財政調査会編『国の予算昭和58年度』はせ書房, 所収, 265頁。
- (90) 石原信雄「財源保障と地方自治」『地方財政』第23巻第1号, 11頁。
- (91) 臨時行政調査会『行政改革に関する第五次答申(最終答申)』1983年3月, 241頁。
- (92) 財政制度審議会「中期的財政運営に関する諸問題についての中間報告(抄)」財政調査会編『国の予算昭和59年度』はせ書房, 1984年, 所収, 310頁。
- (93) 同上, 267-271頁。
- (94)(95) 自治省財政局長他『昭和59年度改正地方財政詳解』地方財務協会, 1984年, 8頁。
- (96) 同上, 8-9頁。
- (97) 遠藤安彦「講演・激動の地方交付税:バブル期とその崩壊後の制度運営」『地方財政』第44巻第6号, 19頁。なお, 同氏は, 講演において, この新ルールの評価について次のように語っている。「[バブル期に]もし, 交付税特別会計で国の負担部分を残しておいたら, おそらくこのときに, 地方はよくなったが国の方はまだたりない, 国の不足部分を地方も負担しろということになったに違いありません。[略]特別会計には地方の分しか残っていない, ということで, 地方の財源をとられることは無かったわけで, そういう意味から言うと, この昭和59年度の制度変更は, 大変, 効果があった」(同上, 20頁)と。
- (98) 財政調査会編, 前掲『国の予算昭和59年度』, 269頁。
- (99) 同上, 268頁。
- (100) 小林実「昭和59年度の国の予算と地方財政対策」『地方財政』第23巻第2号, 39頁。
- (101) 石原信雄『新地方財政調整制度論』ぎょうせい, 2000年, 164頁。
- (102) 石弘光『現代税制改革史』東洋経済新報社, 2008年, 554頁の表15.5より。
- (103) 自治省財政局長他『昭和60年度改正地方財政詳解』地方財政協会, 1985年, 115頁。
- (104) 兵谷芳康ほか『地方交付税』ぎょうせい, 1999年, 142頁の表1-27より。
- (105) 財政調査会編『国の予算平成3年度』はせ書房, 1991年, 239頁。
- (106) 自治省財政局長他『平成3年度改正地方財政詳解』地方財政協会, 1991年, 12頁。
- (107) 同上, 13頁。