

2-23
4
63

地方自治と地方財政

吉岡健次著

京都大学

1944698

図書

新日本出版社

はしがき

一九六九（昭和四十四）年十一月、佐藤・ニクソン会談がおわり、日米共同声明が発表されたが、それは従来の日米安保条約を実質的にいっそう強化・改悪し、対米従属下の軍事力増強をはかることによって日本のアジアにおける日米軍事同盟体制への積極的参加をきめたものであった。また、佐藤内閣は、沖縄協定や、サンクレメンテ会談など一連の佐藤・ニクソンの合議に基づいて、沖縄県民や勤労大衆の平和と独立を願う切実な要求、「安保をなくし沖縄を無条件全面返還せよ」という要求を無視し、「本土の沖縄化」や第四次防衛力整備計画による自衛隊の飛躍的増強を企図していた。

このような軍事的、政治的諸情勢を背景として、佐藤内閣は、新経済社会発展計画や新全国総合開発計画を策定し、これを基礎として、大資本のいっそうの高度成長・高度蓄積を図り、同時に、道州制、広域市町村圏・市町村連合などを、こゝとして自治体を再編成し日本の民主主義と地方自治に大きな脅威をあたえようとしていた。一九七二（昭和四十七）年七月、佐藤内閣にとってかわった田中内閣は、佐藤内閣の基本政策をほとんどそのまま踏襲しつつ、しかもこれまでの規模をさらに大幅に上回った高度成長・高蓄積政策としての「日本列島改造論」を打出し、同時に、いよいよ第四次防衛力整備計画の実施にふみきった。

本論においては、このような日本の進路と民族の運命を決する重大な七〇年問題のなかで、とくに自治体行政問題を展望し、ここにメスをいれることを目的とする。自治体というところにはなすところだろうか。「自治体は、住民のため」揺りかごから墓場までの仕事を一切引きうけてやっている。国が軍事化や大資本擁護の仕事に専念しても、自治体はもっぱら住民福祉の仕事に奉仕している。地方財政が国家財政とちがうのもこの点にある」というような説はよく耳にするところである。だが他方では、これとは正反對に、自治体は国家権力に従属して住民収奪の役割にのみ終始しているという見解もないではない。これらの点を再検討し、正しい住民運動発展の基礎づけをおこなうため、自治体問題を広い視野から根本的に究明しようとした。

すなわち、六〇年代における資本の高蓄積政策・大衆収奪のしくみはどのようになっていたか、またそれはなぜ支障なく進行したのか、その秘密、からくりはどこにあったのかを明らかにすること。また、このような大衆収奪のしくみのなかで、自治体はどのような役割を果たしたのか。自治体は大衆収奪政策に完全に従属したのか、住民福祉に奉仕したのか。自治体の大衆収奪的役割は、全体の収奪のしくみのなかでどのような位置をしめるのかを明らかにすること。このような六〇年代の高蓄積・大衆収奪のしくみは、七〇年代にどのように継承されるのか、七〇年代にいかなる新しい特徴があらわれているのか。これらの点を究明することは、自治体問題を正しく解明し、正しい住民運動をすすめる上で重要である。

このような国家独占資本主義の収奪のしくみのなかで、戦後の民主的諸改革、地方制度の民主的改革が、国家独占資本主義の収奪政策によって形骸化されようとしながらも、この民主的諸制度が住民の民主的闘争発展の支えとしていかに大きな役割を果たしているかという点を明らかにし、民主的制度の評価を正しくすること。とりわけ、自治体が一方では、大衆収奪的役割をおしつけられつつも、住民の民主的闘争発展の支えとして生まれた革新自治体が大衆収奪を根底からゆるがせるためいかに大きな役割を果たしたか、この二つの側面の全収奪体系にしめる位置づけを明らかにすること。これらのことは、平和と民主主義を確立しようとする国民大衆の民主主義運動にしめる自治体闘争、地方自治をまもる闘争の意義、その位置づけを導きだすことにつながる問題である。そして、国家独占資本主義の収奪政策や自治体支配の政策が強まるのになんとして、民主的闘争、自治体闘争発展の客観的諸条件もいよいよ大きく成長しつつあることを明らかにすることも大切である。

このような構想の下に現代地方財政の本質を解明しようとした本書は、次のような構成からなっている。

序章は、戦後危機にあった日本資本主義がいかにして復興発展を遂げたのか、そのなかで地方行政がいかなる役割を果たしたかという点を地方自治二五年の歴史のなかに追求したものである。この章は、本論全体のいわば土台をなすものである。

本論は第一篇と第二篇とにわかれ、第一篇は「現代資本主義」の本質に根ざす、重要な国策の一つである地域開発・広域行政問題を、第二篇ではこれと地方財政との関係を見ることによって、現代地方財政の本質を究明しようとした。

第一篇第一章では、資本の高蓄積・大衆収奪のしくみがいかに巧妙なからくりによっておしすすめられたか。そのなかで、地域開発・国土計画がいかに大きな比重をしめたか、その本質、意義はなんであったかを明らかにしようとした。第二章では、六〇年代の地域開発・国土計画のなかで国がもつとも力点をおいた大都市地域と新産業都市の開発の実態を分析することによって、開発計画の政策目

標と実績の間にいかに大きくない違いと矛盾があらわれたかということを実証した。第三章では、七〇年代の高福祉・大衆取手政策とこれを支える地域開発・新国土計画が、いかに六〇年代の取手の規模を大幅に上回っておしすすめられようとしているか、そこからいかに大きな矛盾が生まれようとしているかを分析した。とくに、第四章で、広域行政問題をとりあげたのは、この問題が現代地域開発という内容（なにか）をいれるいわば容器（うつわ）であると同時に、日本資本主義の発展につきまとう権力集中体系の整備という重大問題でもあるからである。

現代地方財政の基本問題という第二篇では、まず第五章に、「現代における国家財政と地方財政」をもってきた。これは、現代地方財政を、現代における「国家権力と自治体の関係」という自治体問題の基本的視点からまずとりあげる必要があったからである。第六章においては、現代地方財政はいかなる特徴があらわれているか、現代地方財政の危機とはなにを意味するのか、またそれはなぜ生まれているのか、という点を追求した。第七章として、とくに地方交付税制度でありあげたのは、この制度が日本地方財政のいわば扇の要をなし、（広域行政が地方制度の扇の要であるのと対応して）この制度が諸外国に例をみないほど大規模であることは日本資本主義と地方財政の本質につながる問題である点を究明する必要があったからである。第八章では、資本制社会における基本問題である貧困化問題、とくに現代における新しい貧困といわれる問題をとりあげ、これと地方財政との関係を追求した。すなわち、地方財政は、財政の地域的階層的「均等化」によっていかに貧困問題、過密・過疎問題、公害問題等の解決に立上がつているかにみえ、また事実、民主主義制度によって支えられた住民運動の発展によって地方財政がそのような役割を果たしていることは事実だが、基本的に、まさにその反対に窮乏化をひどくしている側面に光をあてようとしたのである。

本書は、これまで各誌に発表した論文に筆をいれ、新たに書き下した論文を加え、一書にまとめたものである。ようやく作業を終えるにあたり、筆者としてはいささか感慨なきをえない。というのは、この書物は、筆者が地方財政の研究にたずさわってから二十七年の歳月を経過し、これまでのいわば一応の総まとめの意味をもった仕事にあたるからである。それにしても、その出来ばえはあまりにも不十分で、数多くの欠陥がみられるとおもう。これらの点については、読者の方々の仮借ない批判をまっとうして将来の充実を期したい。

本書が日の目を見ることができたのは、地方自治研究所の都丸泰助氏の格別のご尽力によるものである。執筆にあたっては、恩師、福井孝治先生をはじめ多くの先輩、知友の教示と激励によることろ大であった。とりわけ、鹿児島大学岩元和秋、岡山大学坂本忠次両教授からは、資料の提供その他についてひとかたならぬお世話になった。これらの方々には平素のご厚情にあわせ、ここに厚く御礼を申し述べたい。最後に、多くの貴重な助言をいただき、本書出版までこぎつけてくださった新日本出版社編集部の平山基生氏や同社の方々のなみなならぬご好意とご努力にたいし深甚の謝意を表する次第である。

一九七二年十二月

吉岡健次

本書の既発表部分を示すと次のとおりである。

(既発表部分)

第一篇

第一章 『現代日本の都市問題』 7 汐文社

第一章三 同 右

第四章一 『住民と自治』 第八六号 (昭和四十五年七月) 自治体問題研究所

第四章二 『月刊自治研』 一三三号 (昭和四十五年五月) 自治研事務局

第二篇

第五章二 『経済セミナー』 (昭和四十四年二月) 日本評論社

第五章三 同 右

第六章一 『現代日本の都市問題』 7 汐文社

第六章二 同 右

第七章 『経済評論』 (昭和四十四年三月) 日本評論社

第八章 『経済学雑誌』 第六四卷第四号 (昭和四十六年四月) 大阪市立大学

新たに書き下した部分は次のとおりである。

序章、第一篇第一章二、第二章、第三章、第二篇第五章一、第六章三

目次

はしがき

序章 戦後経済の発展と地方行政の展開……………13

——地方自治二五年の歩み——

一 地方自治とはなにか——地方自治の二つの側面……………13

二 戦後地方行政の展開……………25

1 経済復興期における地方行政——補給金、対日援助、資源開発、民主化、地方自治……………25

2 高度経済成長期における地方行政——構造政策、外資、財政投融资、社会資本、広域行政……………34

第一篇 地域開発と広域行政

第一章 六〇年代の地域開発・国土計画……………49

——所得倍增計画と全国総合開発計画——

一 「所得倍増」下の高蓄積・大衆収奪方式	49
1 独占資本の高度成長・高蓄積	49
2 高蓄積・大衆収奪	52
3 なぜ高蓄積・大衆収奪は可能となるのか	55
二 社会資本充実政策と過密・過疎の激化	64
1 社会資本充実政策	66
2 過密・過疎の激化	70
三 全国総合開発計画——拠点開発方式——	78
1 地域開発の本質	79
2 所得倍増計画における産業配置計画と全国総合開発計画	87
第二章 六〇年代の地域開発の実態	87
——拠点開発のもたらしたもの——	
一 地域格差は是正されたか	87
二 大都市地域の再開発の実態	93
三 新産業都市・岡山水島地区の開発の実態	113

第三章 七〇年代の地域開発・新国土計画

——新经济社会发展計画と新全国総合開発計画——

一 「新経済計画」下の高蓄積・大衆収奪方式	132
1 经济社会发展計画——所得倍増計画の再編強化——	134
2 新经济社会发展計画——一九六九年の日米共同声明に即応した計画——	139
二 新全国総合開発計画——拠点開発の拡大と大規模開発プロジェクト——	142
1 「新全総」の大綱	143
2 新全国総合開発計画と旧計画との相違	152
3 矛盾の激化	163
三 日本列島改造論と工業再配置促進法	166
1 日本列島改造論の内容	167
2 日本列島改造論の意味するもの	170
第四章 広域行政の虚像と実像	181
——町村合併、広域市町村圏・市町村連合——	
まえがき	181
一 戦後初期の町村合併	184

1	広域行政政策の推移	184
2	町村合併の政治、行政的意義	189
3	町村合併の経済的意義	194
二	広域市町村圏と市町村連合	199
1	広域行政の政治、行政的ならい	204
2	広域行政の経済的意義——高福祉・人民収奪の基礎づくり——	211
3	広域行政の勤労大衆への影響	216
4	新しい「狭域行政」のねらい	219
第二篇	地方財政の基本問題——現代地方財政論の視座——	217
第五章	現代における国家財政と地方財政	217
一	国家財政による地方財政支配の新しい特徴	217
二	国と地方との財源配分問題——大蔵・自治両省の争点——	234
1	財源配分をめぐる対立の経過	234
2	大蔵・自治両省の争点	240
三	財源配分のあるべき方向	245

第六章 現代地方財政の特徴と問題点

——地方自治・地方財政の危機の諸形態——

まえがき

一 六〇年代の地方財政の特徴——資本保護・合理化・収益事業化・赤字—— 259

1 地方財政の開発政策への従属——用地・用水・道路から住宅まで—— 259

2 地方行政の「合理化」 269

3 地方行政の収益事業化——受益者負担—— 270

4 地方財政の「赤字」の増大 273

二 七〇年代の地方財政の特徴——「新全経」の基礎づくり・合理化・「高福祉・高負担」—— 274

1 「新全経」に従属する地方財政——「住みよい生活の場づくり」の問題点—— 275

2 地方行政の「合理化」 280

3 「高福祉・高負担」論の批判——「受益者負担」の拡大、強化—— 282

三 地方財政の危機とその原因 289

1 財政危機とはなにか——構造的危機—— 289

2 地方財政の危機の要因 294

第七章 地方交付税制度の特徴と問題点

まえがき

一	日本の地方財政調整制度は大規模か——交付金の国際比較——	307
二	地方交付税は財政硬直化の原因か——交付税の根拠——	319
三	地方交付税の役割……	323
第八章	地方財政の均等化と地方経済の不均等 ——貧困や都市問題は解決されるか——	333

まえがき……

一	現代における窮乏化とその諸形態……	335
二	地方経済の地域的、階層的不均等——地方経済の実態——	342
1	人口、産業の大都市集中と新しいパターン……	342
2	格差縮小現象の原因——大都市のドーナツ化・貧困の集積、農村の都市化——	347
3	地方経済の階層的不均等——過密・過疎地域の貧困化——	352
三	地方経済の不均等と地方財政の均等化……	355
1	財政の不均等化と均等化……	356
2	地方財政の均等化とその役割……	359
3	地方財政の均等化方式の変化……	364
4	貧困の緩和を目指す地方財政の均等化……	366

序章 戦後経済の発展と地方行財政の展開

——地方自治二五年の歩み——

一 地方自治とはなにか

——地方自治の二つの側面——

現代における地方自治とはどういうことか。それは、地方住民が地方自治の主体となるということ、いいかえれば、地方行政が住民の意志によって動かされるということであろう。いわゆる「住民自治」とは、こういうことを指す。いま、この「住民自治」をもって地方自治の内容または真髄と考えるならば、この「住民自治」が実現されるためには、およそつぎのような形式ないし要件が備わってなければならないまい。地方自治についての民主的制度、国家権力との関係における地方自治体の自主性（いわゆる「団体自治」）、地方自治を確保しようとする住民運動の三つである。右の民主的・地方制度、団体自治、住民運動は相互に影響し合う関係にあるが、とくに、この住民運動は、民主的・地方制度と

団体自治を支えることによって、「住民自治」を可能ならしめる最大かつ基本的要件である。

ところで、地方自治の主体は住民だといったが、資本制社会におけるこの住民というものは階級的性格をもつ。それゆえ、この住民の意思によって動かされる地方自治もまた当然階級的性格をもたざるをえない。では、地方自治が階級的性格をもつとはどういうことか。また、現代において地方自治はいかなる意義をもっているのか。われわれは、まずこのような現代地方自治のいわば本質を明らかにするため、地方自治の系譜をかえりみることから始めたい。

もともと、地方自治とか、民主主義というものは、西欧資本主義国では、産業資本主義の発展を背景として、新興ブルジョアジー、市民階級が絶対主義王制にたいする数世紀にわたる闘争を通じて国家権力を市民階級の手に移す過程のなかから成立した。そして、それはブルジョア革命をへた後も、根強く残っていた封建的地主階級、商人階級、旧い官僚制などを一掃することによってブルジョア民主主義と産業資本の自由な発展をおしすすめる基礎としての機能を果たした。

しかし、独占資本主義の発展と独占資本の全国的支配にともない、ブルジョア民主主義や地方自治制度はさまざまの改悪を加えられるようになった。これにたいして、労働者階級を中心として、ブルジョア民主主義や地方自治制度をまもり、これを活用して自分たちの生活と権利をまもりとする要求と運動が激しくまきおこっている。

それでは、わが国の地方自治はどのような推移をたどり、どのような特徴をもっているのか。

明治憲法体制下の地方自治は、人民全体に与えられた地方自治ではなかった。一八八八（明治二十）年の市制、町村制は、市町村政治を中小地主を中心とする市町村有力者に委任する体制であったし、一八九〇（明治二十三）年の府県制・郡制も、府県や郡の政治をより大きな地主・寄生地主に委任

する体制を意味するもので、要するに、「地主の地方自治」であった。この地主の地方自治は、「丁壯ノ兵役ニ服スルト原則ヲ同フ」する「地方ノ人民ノ義務」とされ、「国家ノ基礎ヲ鞏固」にする目的で天皇制支配機構の土台に据えられたものであった（山県有朋「徴兵制度及自治制度確立の沿革」、『明治憲政経済論』四〇七ページ）。ここで天皇制支配の土台という意味は、この地主の地方自治が天皇制国家の中央集権の官僚行政の出生機関であったというだけのことの意味するものではない。もっと重要なことは、この地主の地方自治が、もり上がる自由民権闘争に対応して、形式的には地方自治をみとめながら、実質的には支配者と利害をとる大地主・有産者階級だけに自治をみとめることによって、かれらの地域支配を保障し、かれらを人民の側からきり離し、こうすることによって天皇制支配の足場を安定した状態に保つ巧妙なしくみになったということである。

しかし、この地主の地方自治もこのような側面だけでぬりつぶされたものではなかった。地主の地方自治の主要な側面は、たしかに既述のような意味をもっていた。しかし、制限されたものにせよ、この地主の地方自治が実現をみた背後には、地主を先頭とする人民の激しい自由民権闘争があり、天皇制政府はこれに対処して人民に一定の権利を与えざるをえなかったという人民の闘争の成果としての側面があるのである。そして、この運動は、資本主義の発展とともに、とくに第一次世界大戦後、労働者・小作人の地方自治への参加の要求を底流として、大正デモクラシーの運動にうつがれ、明治地方自治制は根底からゆさぶられるようになった。だが、敗戦（一九四五年）にいたるまで、ついにブルジョアの地方自治の実現はみることができなかった。

敗戦とともに事情は一変した。一九四五（昭和二十）年八月、ポツダム宣言受諾によって戦争は終結し、連合軍の手によって一連の「民主化」政策が実施された。占領軍は、陸海軍の解体とともに戦犯

容疑者の逮捕と軍国主義教員の追放を指令した。治安維持法、国防保安法、思想警察も廃止され、政治犯も釈放された。一方、軍閥・財閥の解体、労働組合の結成、農地改革の実施も指令された。そして、こういう基礎の上に、一九四六（昭和二十一年）年、将来の日本の進路を示す平和憲法が公布され、主権在民、基本的人権の尊重などが規定されるとともに、地方自治を保障する一章が設けられた。こうして、憲法に基づいて一九四七（昭和二十二年）年地方自治法が公布され、ここにはじめてブルジョア民主主義的地方自治制度の実現をみた。

（注）地方自治制度の基本原則を定めているものは地方自治法であるが、地方自治制度の法体系はこの地方自治法を中心に、地方財政法、地方税法、地方交付税法、地方公営企業法、地方公務員法、地方教育行政の組織および運営に関する法律、警察法、消防組織法など多くの法律政令によって形づくられている。

われわれは、戦後の地方自治制度の画期的意義をはっきりさせるため、戦前の府県、市町村がどのような状態におかれていたかを簡単にふりかえっておこう。戦前においては、府県知事は官選であった。市長は、市会が候補者を推せんし、その者を天皇の勅裁を経て内務大臣が選任した。内務大臣が指定する期日までに市会の推せんがないときには、内務大臣は勅裁をへて市長を選任することができた。町村長は、町村会で選挙し、知事の認可を必要とした。市町村長が不適格であると認める事由が生じたときは、市長については内務大臣、町村長については知事がこれを解職することができた。市町村長が執行すべき事件を執行しないときは、知事またはその委任をうけた官吏吏員がかわって執行できた（代理執行権）。市町村の三役にたいする懲戒権を知事がもち、その懲戒を理由として知事が官吏または臨時代理者をして三役の職務を管掌させることもできた（職務管掌）。府県、市町村において、その議決機関と理事機関との意見が衝突した場合に、理事機関が、時には監督官庁の指揮を請負い、

原案どおり執行できた（原案執行）。内務大臣は市町村会にたいして解散権をもっていた。要するに、戦前の府県は内務大臣の、市町村は府県知事および内務大臣の強力な監督下におかれていた。

戦後の地方自治法の制定によって、このような事情は一変した。

（一）まず、内務省が解体され、市町村の監督官庁であった府県が完全自治体となり、知事が市町村長とともに公選になった点である。この点は、「明治以来の伝統的地方制度の体系的変革」であり、「正に最大の名に値する政府構造の変革」（長浜政府『地方自治』二八ページ）として、新憲法のなかでも最も重要な意味をもつものの一つであった。いまや、府県は国の出先機関から市町村と同格の自治体となり、知事の地位も天皇のいわば代官から住民の代表にかわった。

（二）同時に、天皇の官吏、住民にたいする支配者として絶大な権力をふるった地方官吏も、たてまえは国家公務員と同じく住民に奉仕する公務員にかわった。その上、戦後の民主化は、中央、地方を通じて権力機構の内部にも労働組合を生みだすにいった。

（三）このように、新しい地方制度は、国と府県との間、府県と市町村との関係を対等の立場にきりかえ、かつ法令に違反しない範囲で、地方公共団体の条例制定権を認めた。

（四）次に、従来の公民制が廃止され、二〇歳以上のすべての男女に選挙権が、また二五歳以上のすべての男女に被選挙権が与えられた。ここで男女平等に選挙権が与えられた点は、敗戦の年の選挙法の改正に基づくものである。

（五）また、地方議会の権限の拡大と主権在民の原則を最大限にとり入れると同時に、住民自治の徹底をはかるため、直接請求制度を創設して、住民に条例の制定・改廃の請求権、議案解散請求権、

監査請求権、解職請求権などを認めて、直接に住民の意思を反映せよとした。

このほか、政治警察といわれた国家警察制度を改め、自治体警察がもうけられたこと、軍国主義を支えた教育制度を文部省から切りはなし、地方住民の直接選挙による教育委員会制度の下においたことなどいずれも画期的改革であった。このような地方制度の民主的改革は、その後も続いた。たとえば、一九四八年一月の地方自治法改正では、議会に予算の増額修正権を認める規定(第九七条)や、議会の調査権を強化するために、関係人の出頭、記録の提出、証言に関する罰則規定を整備する規定(第一〇〇条)などが新設された。

同じ四八年八月の地方自治法改正では、議会の権限を拡大するために、議会の議決すべき事項として次の諸項目をつけ加えた。①違法に賦課または徴収された地方税、使用料、手数料、分担金、加入金または夫役現品の払いもどしに關すること、②条例に定める重要な財産の取得または処分および營造物の設置または処分をすること、③条例で定める契約を結ぶこと、④地方公共団体がその当事者である斡旋、調停および仲裁に關すること、⑤法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること(第九六条一項)。

このような地方自治制度の民主的拡大は、一九四九年のシャウプ税制勧告の登場において頂点に達した。この年来日したシャウプ使節団は、市町村優先の原則、国庫補助金の整理と地方独立税の拡充、地方行政の最低水準を保障するための地方財政平衡交付金制度など抜本的改革を地方自治の拡充強化の立場から日本政府に勧告した。日本政府は、国庫補助金の整理を徹底せず、平衡交付金の総額は一方的に国が決め、さらに、税制改革の前提要件としてシャウプが重視した国と地方との行政事務の再配分については全くこれを無視するなど、民主的側面に關するかがりでの「勧告」の完全実施

はこれを怠った。とはいえ、戦後の地方税財政制度は、この「勧告」によって民主的方向に大きく前進した。

しかし、まさにこの同じ年に朝鮮戦争が勃発し、これを境として、アメリカの占領政策の上に大きな変化がおこった。一九五一(昭和二十六)年五月、いわゆる「リッジウェル声明」がだされ、これに基づいて、占領諸法令を再検討する「政令諮問委員会」が設けられた。こうして、一九五二年のサンフランシスコ体制の発足前後から、政府は、「占領政策の行き過ぎ是正」を正面からおしだし、「行政の民主化」にかわって、国、地方を通ずる行政機構の簡素化、「行政の能率化・合理化」を強力に打出した。国は、地方公共団体にたいし、法令のワタにしたがうべきことを強調する一方、監督的、統制的関与を次第に強めるようになった。

これは、直接的には、既述のごとく、アメリカ占領政策の変化によるものであるが、根本的には、戦後、再編成された国家独占資本主義の強化から要請される自治体支配の強化が、地方自治制度の民主的諸改革と大きく矛盾するようになったことを意味するものであろう。

もっとも、こういう民主的制度改革の動きは、この段階になって急にはじまったというわけではない。また、そもそも地方自治法そのもののなかにも、国の地方にたいする監督的、統制的関与の余地が制度的に一掃されていたというわけでもなかった。たとえば、地方自治法第一五〇条の規定で、地方公共団体の長が国の機関として国の指揮監督をうけるといふ機関委任事務の制度は、旧制度にひきつづいて残されている。これは、機関委任事務に關するかがり、戦前の内務大臣・府県知事・市町村長という縦の指揮監督の關係が、許されるという理由で残されたものである。この機関委任事務の管理執行については、地方議会はたんにその説明をもとめたり、意見を述べたりすることができただけ

であつて議決の権限をもたないといわれている。この制度は、その後ひきつづいて拡充強化された。すなわち、早くも、一九四八年一月の第一次地方自治法改正において、機関委任事務の執行を怠つた長にたいする職務執行命令の規定が新設された。また、五年の第四次改正のなかで、機関委任事務の範圍を法律で明示するという改正がおこなわれた。つまり、機関委任事務の網を大きく自治体にかぶせ、職務執行命令に関する規定によつて自治体行政をしりあけるしくみができ上がったわけである。現在、この機関委任事務は、行政事務最全体の七・八割におよぶといわれている。

終戦当初、地方制度の改革が全体として民主的方向を目指していたなかで、部分的にみられたこのような地方自治改悪の動きは、サンフランシスコ体制の発定とともに本格化するようになった。

まず、一九五二年の地方自治法「改正」(第四次改正)では、地方行政の簡素化・合理化とともに地方自治にたいする国の介入をねらつて次のような改革がおこなわれた。(一)地方議会の議員定数を条例で減少させることができることとする。(二)議会の定例会は従前毎年六回以上と定められていたのを毎年四回に減らすこと。(三)都道府県の局・部は、従前の必置部局および任意部局の制度を改めて、簡素化した標準部局を人口段階別に法定すること。(四)市町村の合併によるその規模の「適正化」をはかるため、都道府県知事に合併勧告の権限を与えること。(五)地方団体の組織および運営の「合理化」をはかるための助言勧告権を、内閣総理大臣および都道府県知事に与えること。(六)地方団体相互間の事務の共同処理方式として、従前からある地方団体の組合(一部事務組合など)よりもっと簡便に、合理的、能率的に共同処理ができる方法として、地方団体の協議会の設置、職員・委員等の共同設置ならびに事務委託の制度をつくること。(七)特別区の機能を制限し、同時に区長公選制をやめて区長は特別区の議会が都知事の同意を得て選任する方式に改めること。

とくに、このなかで、内閣総理大臣および都道府県知事にたいする助言勧告権の付与は、地方行政の「合理化」、行政サービスの切下げ、住民への負担軽減、公務員の賃上げ抑制等々の措置を地方自治体に実施させる強力なうしろ盾として威力を発揮することになった。

一九五六(昭和三十一年)年の地方自治法改正(第五次改正)は、戦後最大の規模に達した地方財政の赤字を処理するための地方財政再建促進特別措置法案とともに国会に提出された。この両法案は、赤字を国民の負担で解消するとともに、地方議会の活動を大幅に抑制して、自治体にたいする中央集権を強化しようとするものであった。この改正の内容は、ほぼ次のごとくであった。(1)議会の定例会の回数を年四回以内で条例で定めること。(2)議会の常任委員会の数を人口段階によつて制限すること。(3)議員の議案提出権に議員定数の八分の一以上の賛成を要するという要件をつけて制約すること。(4)議員・委員に対する報酬・手当および職員に対する手当の種類を法定し、法律にもとづかずにはいかなる名目の給与その他の給付も支給できないものとする。(5)内閣総理大臣に地方団体の行政運営にたいする是正勧告権を与えること。(6)政令指定都市制度の採用。

このほか、一九六一年の地方自治法改正(第八次改正)では、自治大臣および都道府県知事は広域総合計画策定の地方団体の協議会設置を勧告することができるものとした。また、六三年の地方自治法改正(第十次改正)では、地方開発事業団の創設がきめられた。

このような地方自治法「改正」に対応して、地方行政制度の上に、その他のさまざまな改悪がなされた。一九五三年の町村合併促進法の公布、一九五四年の警察法改正による国家地方警察と自治体警察との一元化、同年における平衡交付金の地方交付税への改組、一九五五年の地方財政再建促進特別措置法、一九五六年の新教育委員会法施行による教育委員の公選廃止などがこれである。その後、

対米従属下の軍国主義、帝国主義の復活はかられ、その土台としての経済の「高度成長」が推進されるなかで、自治体に対する権力的統制が強化され、地方自治制度の上にもさまざまな改悪がなされた。これにたいし、住民の側から、地方自治制度改悪反対、住民のための地方自治をまもる運動がもり上がり、革新自治体の発展をうながし、自治体が住民運動に支えられて自治体本来の使命を達成しようとするれば、国の権力的統制をもね返しうるものであることを証明する事例もあらわれるようになった。

たとえば、美濃郡都政のもとで、一九七〇年に施行された東京都公害防止条例では、国の決めた規制よりもきびしい規制をすることを国に認めさせた。これは、住民運動と革新自治体の成長が、前述の「地方自治体の事務処理や条例・規則の制定が法令に違反してはいけない」という規定を住民本位の解釈にかえさせたことを示すものである。また、職務執行命令訴訟として有名になった砂川米軍基地拡張をめぐる東京都知事（東郷太郎）と砂川町長（宮崎伝左衛門）とのあいだで争われた事件の場合もそうである。事のおこりは、基地拡張反対を主張する宮崎町長が、土地取用のための要件である町長公告を拒否したため、知事が町長にたいし職務執行命令をだしたことにじまった。この訴訟の結末はつかなかったが、この裁判の過程で最高裁が示した判断は、「いわゆる機関委任事務における国と地方公共団体との関係、および都道府県知事と市町村長との関係を上命下服の関係にあるとみなすことは、地方公共団体の長の本来の地位の自主独立性を害し、ひいては地方自治の本旨にもとる結果となるおそれがある」というものであった。

以上によって、戦後の地方自治法改正の流れを国と地方との関係においてみてきた。しかし、結論としていえることは、国の地方自治体にたいする中央集権強化にもかかわらず、住民運動と革新自治

体発展の力によって、地方自治制度としてのたてまへととしては、国は地方公共団体の運営にたいしてはその自治を尊重して権力的な監督をひかえるという基本はかえられていないということである。さて、以上の点から、戦後の地方自治には、概念的には、二つの路線がしかれているとみることで、できよう。

一つの路線は、勤労者を中心とする地方住民が自分たちの生活と権利をまもるための地方自治を確立しようとする現代地方自治の本来の路線である。この路線は、憲法の民主的条項を中心とする民主主義制度を守り、これを拡大すると同時に、ブルジョア民主主義制度の形式に内容を吹きこみ、真の民主主義に近づけようとする地方住民の目指す路線である。

もう一つの路線は、独占支配体制の安定装置としての地方自治を確立しようとする国家独占資本主義の目指す路線である。ここで、とくに支配体制の安定装置というのは、二つの内容をふくんでいる。一つは、このブルジョアの地方自治が、国家機構の末端組織として国策遂行の任にあたることをめられず、また、各省を頂点に縦につながって動く官僚機構は解体されていなかったのである。だが、「安定装置」という意味は、たんにそれだけのことを意味するのではない。もっと重要な点は、この地方自治が、住民の民主化闘争を体制内にある程度吸収することにによってその発展を弱め、支配体制を安定した状態に保つ巧妙なしくみとなっている点である。戦後のブルジョアの地方自治は、法律上、全住民に平等に地方自治の権限を与えているが、現実には、地域社会の住民は経済社会的に不平等であったから、住民が平等に地方自治の権限を行使することはむづかしいのである。この国家独占資本主義の目指す路線は、国家がその統治機構の一部として民主主義制度、地方自治制度をとり入

れざるをえないが、それが独占支配によって障害となるときは、これを実質的に形骸化し骨ぬきにしようとする路線である。

このように、戦後の地方自治には二つの路線があるといったが、それは、国家権力と国民大衆という収奪者と被収奪者の目指す目標の相違からくる地方自治の論理や性格の相違をいったままでのことである。したがって、現実の地方自治の動きは、この両者の対立・闘争のなかでその力関係に対応してきめられる一本の路線である。そして、このような地方自治の二つの論理に対応して、その中心となる府県や市町村も、当然、右の二つの論理、性格を一身にあわせもつ。つまり、一つの側面は、国家権力の末端組織としての地方公共団体（国のきめる公共事務を処理する団体）という基本的性格である。他の側面は、住民の生活と権利をまもるための地域住民の自治組織としての地方自治体という性格である。

では、現実の地方自治や府県、市町村の動きを規定する右の二つの論理、二つの側面の間の力関係は、戦後二五年にわたるわが国経済の発展との関連のなかでどのように変わっていったかを地方行政の上にあとづけてみよう。

（付記）本節については、横井順二「戦後地方自治制度の変遷過程」『議院と自治体』一九七〇年九月号および島巻彦・西川清治編『現代の地方自治』三一書房に負うところ大である。

二 戦後地方行政の展開

1 経済復興期における地方行政——補給金、対日援助、資源開発、民主化、地方自治——インフレ政策と民主化、地方自治

戦後、独占資本は、さまざまな方法で危機を脱した。たとえば、インフレ、補給金政策、農民収奪（重税と米の供出）、アメリカの対日「援助」、「民主化」政策、地方自治制度の利用などであった。

敗戦直後、破産に類していた独占資本に赤字公債と日銀借入れを財源とする放漫な軍需補償金が支出され、それが戦時中に蓄積されていたインフレ要因の爆発とからみ合って急激なインフレーションをひきおこした。ついで、一九四七（昭和二十二）年三月、片山内閣は、賃金・物価体系と補給金制度を基軸とする傾斜生産方式を採用し、インフレ・補給金政策を強化した。そのしくみはこうである。

まず、独占資本にとってその産業の基盤をなしている金属・機器部門の低落した価格を基準として、その原料である石炭の価格を低く定めた。そして、この低い石炭価格で炭鉱資本の利潤を保証しうるように、賃金ベースを低く定めた。石炭と鉄の価格が定まり、賃金ベースがきまれば、これに応じて他の一切の商品の価格がきまってくる。そして、この賃金ベースを基準として、米の低い供出価格が定められた。これがいわゆる公定価格体系であった。次に、政府は、基礎的な物資である鉄鋼、石炭、ソーダ、非鉄金属、肥料などの低い公定価格（消費者価格）と独占利潤を含む価格（供給者価格）との差額を補給金として生産者に与えた。これがいわゆる価格差補給金であり、その財源は税金であ

った。つまり、この価格差補給金というのは、独占資本の高い独占利潤を国民大衆の負担で保証しようとするものであった。この価格差補給金は、一九四七年から五〇年の四ヶ年間、巨大な額にのぼった。たとえば、一九四九年度の国の一般会計歳出予算総額は、七、四一〇億円であったが、重要物資にたいするこの価格差補給金は一、〇二三億円で、全体の約一四％にのぼった。後述の食糧補給金や輸入補給金などをふくめるとその額は二、二七億円で、全体の約三〇％に達した。

一方、独占資本の高い利潤を保証するためには、低米価・低賃金を維持する必要がある、そのため、一九四六（昭和二十一年）年から生産者米価と消費者米価との差額にたいして一般会計からの食糧管理特別会計への繰入れがおこなわれており、税金と公債を財源とする食糧補給金が支出されていた。また、低賃金の維持と安い原材料の確保を保障するため主要食糧と輸入原材料に輸入補給金が、さらに輸出産業保護のための輸出補給金が、単一為替レートの設定される前年の四八年度までは、「貿易資金特別会計」の内部で操作され、「見えざる補給金」として存在した。これらの補給金を負担したものは、ガリオア・エロアの援助物資の払下代金であった。一九四七年初頭から傾斜生産方式が採用され、その資金面の裏付けとして復興金融金庫による巨額の資金供給が独占資本にたいして集中的におこなわれた。この復興金融の資金源の大部分は、日銀引受の赤字公債の発行で賄われ、これは日銀券の増発となって、いわゆる「復興インフレーション」をもたらした。この復興金融は、貸付というかたちの補給金であり、典型的な信用補給金ということができる。補給金との関連におけるインフレーションは、主としてここから爆発的に進行したのであった。

ところで、このインフレ・補給金政策には、不可欠の要件があった。それは大衆収奪、なかんずく農民収奪（重税と米の供出）とアメリカのガリオア・エロアの形態による対日「援助」であった。農民

への重税は、前述の独占価格を保障する価格差補給金と、もう一つ、低賃金の維持と安い原材料の確保のための補給金などの財源であったし、米の供出割当は、食糧問題が日本資本主義の存否に直結していた当時としては、これまた必要不可欠の要件であった。そして、アメリカの食糧援助は右の二つの政策を横から支える役割をした。

だが、以上のような独占資本の危機を打開するための全政策体系を土台において支えるものが別に必要であった。その一つは、農地改革である。もう一つは地方自治制度の改革を利用することであった。この二つは、世界民主勢力の圧力と、国民大衆のなかにはうはいとしてまきおこった民主化の要求を背景として生みだされた戦後の「民主化」政策の一環であったことは前述のとおりである。それだけに、この改革は、すぐ後で述べるように、地域における民主化闘争を進展させ、支配体制を土台からゆり動かす要因となるものであった。しかし、他面、これらの改革は、敗戦直後においては独占資本の危機を回避し、独占支配体制を確立する上で独占資本と日本政府にとっても不可欠の条件であった。

まず、「民主化」政策としての農地改革はいかなる意味をもったか。地主制は、すでに戦前から独占資本の発展の上で大きな障害となっていたが、独占資本と地主制とのこのような矛盾は、戦後、独占資本が危機に直面してもっとも鋭くあらわれた。そして、農地改革は、一つには、はげしい農民収奪からおこる農民の抵抗を宥和させ、二つには、現物小作料の解消によって供出制度の体系を整えるするための農民収奪を可能ならしめる基礎条件をつくった。

では、新しい地方制度の下に再編成された自治体はどういう役割をしたか。それは、まず、重税と

米の供出という農民取奪の仕事を直接担当した。これは、一方では国の委任事務を処理する義務を負わされ、他方では住民の代表としての性格をもつ公選首長にしてはじめて可能となることであった。また、「民主化」政策によって自治体として面目を一新した府県、市町村の行政事務は、全体として、農民闘争をなだめ、国家独占の農民取奪を可能ならしめる条件をつくったということである。この自治体の再編成は、低賃金と激しいインフレーションの取奪によって尖鋭化している都市の勤労大衆の闘争を鎮めるのにも役立った。たとえば、一切の行政は住民の意思によって動かされる「たてまえ」となり、とくに「民主化」政策にともない六三制教育や警察は地方の事務とされ、生活保護費や保健衛生費、社会労働費などもふやされた。また、戦後の膨大な失業者群にたいし、また戦時中の国土の破壊によって頻発した災害にたいし、公共事業（とくに災害復旧事業）が失業救済の効能をかがげて登場し、その三分の二は農村に支出された。

つまり、農地改革や、地方制度の改革によって再編成された自治体は、経済的には、低米価・低賃金と独占価格を保障するインフレ・補給金政策・農民取奪政策（重視と米の供出）を直接、間接支えることによって、独占資本の取奪体系の基礎条件をととのえ、政治的には、支配体制の「安定装置」としての役割を果たすべく国家独占によって利用されたのである。

しかし、このような国家独占の取奪体系には重大な矛盾がおこった。ひとつは国家独占資本主義の危機をすくい、支配体制の安定装置となった戦後の「民主化」、農地改革や地方自治が、こんどは支配体制を足もとからゆり動かす要因に転化しはじめたということである。

まず、国家財政と地方財政の矛盾、地方財政の危機が生みだされた。国家予算の六〇％は終戦処理費と独占資本の救済のための価格差補給金にあてられ、「民主化」政策を中心とする内政は地方自治

体に委任された。とくに、地主制解体後、住民要求は自治体に集中し、支配体系における町村の比重はいちじるしく増大した。ところが、インフレーションと国税による大取奪は、ただでさえ少ない地方財源をいよいよ涸渇させ、地方財政は住民要求に応えどころか、「民主化」政策に基づく委任事務の遂行にも支障をきたした。そのため、農民闘争も高まりをみせはじめた。とくに、「二十二年から二十四年度にわたって税務署毎に努力目標を中央から示して」「まるで米の供出割当みたいな感じを世間に抱かせるようになった」おそるべき農民取奪は、税法をはなれて動くという法治国家にあるまじき状態を示した（元国税庁長官、平田敬一郎『税金の知識』六〇ページ）。そのため、税体系の秩序は乱れ、米の供出に加えての重視によって農民闘争は激化し、保守政権の基盤がゆれはじめた。インフレーションも放置できない危機問題となりはじめた。生産の増大はむづかしいし、大衆取奪が極限に達し、労働者階級の闘争も激化しはじめたからである。

かくて、激化した農民闘争とインフレーションの取奪にさらされた労働者との共闘も部分的にあらわれた。また、地方財政の危機には、自治体の当局者さえ反政府的に動きだした。要するに、こういう事態がこれ以上すまば農村さえも政治的地^{まち}に^{まち}りをおこしかねない状態であった。そして、国家独占の取奪政策は、住民の民主化闘争の発展をよびおこしたが、これを支えたものの一つこそ、戦後の民主的諸改革、とくに農地改革とその上に生みだされたブルジョア民主主義的地方自治制度の確立であった。

このような支配体制の矛盾にたいし、政府の財政政策上の当面の急務は、次のようなものであった。インフレーションの収束、混乱した税体系をたて直し、長期安定税制をつくることによって資本蓄積を図ること、反体制化した農民を農民減税によって反税闘争から切りはなし、支配体制の足もと

を固めること、地方独立税の拡充など地方財源の充実によって、地方財政の危機を救い、支配体制としての「地方自治」を強固にすることなどであった。そして、インフレーションの収束のために、ドッジの日本経済安定化計画（ドッジライン）が、また、ドッジラインに税制面から寄与するとともに、ドッジライン・シャープ税制勧告

一九四九（昭和二十四）年、ドッジの「日本経済安定化計画」（いわゆるドッジライン）が実施され、いわゆる超均衡予算がくまれた。この予算は、歳出に多額の国債償還費を計上し、教育や民生費、地方財政費などを削減する一方、勤労大衆に重税を課し、税収入の増大をはかるというやり方であった。地方で、国民から取りあげた税金は、国債をもつ銀行、とくに日本銀行のふところに吸いあげられることになり、結局、国民大衆の犠牲によってインフレーションがとめられた。この時期からわが国の独占資本の復興をおしすすめるため、次のような新しい手段が講ぜられた。

まず、シャープ税制がこれまでのインフレ政策にかわって税制面から資本蓄積をすすめることになった。とくに、シャープ税制のこの側面は、年とともに強化され、独占資本の減税のための租税特別措置も導入されるようになった。一方、価格差補給金にかわって財政投融资がふえはじめ、一九五三年ごろまで、電力、流通などの基礎産業部門に資金供給がおこなわれた。ドッジライン下の国家資金引きしめられたが、その代り、日銀のオーバードロイングという形で独占的大銀行と産業にたいし救済資金と「合理化」資金が提供された。これは、銀行と産業資本との直接的結合の強化によって、戦後の金融資本の再編成を促進することになった。

一九五二（昭和二十七年）年六月に打ち切られるまで二億ドルの巨額に達したといわれる対日援助物資の見返資金（対日援助物資の売却代金）は、一九五一（昭和二十六年）まではその多くが日銀手持の復金債・国債の償還にあてられ、日本経済のデフレ傾向はいっそう強められた。しかし、一九五〇（昭和二十五年）年以降、見返資金は、開発銀行（五一年設立）、輸出入銀行（五〇年設立）や国鉄、電電公社をはじめ電力、流通など独占資本につきこまれた。

一九五〇（昭和二十五年）年には、国土総合開発法が制定され、食糧増産・災害防除（治水）と電源（多目的ダム）および自然資源（石炭）の開発、つまり、いわゆる資源開発がすすめられ、独占資本の復活・強化の条件整備がおこなわれることになった。同じ五〇年に朝鮮戦争がおこり、これを契機とへて、「日米経済協力」体制に基づいておこなったいわゆる「特需」は、危機的様相にあった日本経済へのカンフル注射となり、独占資本の復興を急速に早める役割をした。

こうして、アメリカと日本政府の強力な保護政策に支えられて、独占資本の生産力は、一九五二（昭和二十七年）年ごろまでには一応戦前の水準にまで回復し、繁栄への道をふみだした。

では、自治体は国家独占によってどういう役割を命じられたか。

その第一の役割は、国家独占の諸政策への直接的協力という点である。その一は、新しくかわったアメリカの占領政策への従属である。この段階の自治体のたずさわった公共事業は、軍事的性格を強くもつようになった。というのは、とくに朝鮮戦争勃発以来、国内の軍事基地をむすび、占領軍の部隊、兵器・軍需品の輸送にたえようような幅員と舗装をもった道路の建設がすすめられるようになったからである。その二は、前述の食糧増産・災害防除（治水）と電源（多目的ダム）などの資源開発政策への従属である。このうち災害防除や食糧増産は、食糧不足に対応する政策であると同時に、

低賃金政策につながる問題であった。また、電源開発は、産業の重化学工業化のために必要になった電力需要の激増に対応するものであった。その三は、収支政策における自治体の比重が一段と高まったということである。シャウプ税制勧告による地方独立税、とくに市町村独立税の拡充がこれである。

もう一つの役割は、地方自治の再編強化という点である。すなわち、当初、政府は、シャウプ勧告をよりどころとして地方独立税の拡充と地方財政平衡交付金制度の創設によって地方自治のための地方財源の充実、地方財政危機の緩和を目指し、農民減税とあわせて、ゆり動いていた支配体制の土台を固めた。しかし、この民主主義制度は、シャウプ勧告を頂点として、その後の過程において、新しい情勢に対応して次第に後退し、自治体には、中央集権化と「合理化」が急速にすすめられるようになった。すなわち、一九五〇（昭和二十五）年六月、朝鮮戦争が勃発したが、その翌年には、自治体警察が廃止された。一九五二（昭和二十七）年、講和条約・日米安保条約が発効するとともに、地方自治法が「改正」された。これは、いわゆる「占領政策是正」の一環として、地方行政の簡素化・「合理化」を目指し、同時に地方自治にたいする国の介入を容易にすることをねらったものである。この年、自治庁が発足したが、これは保安庁の設置などとともに国の行政機構改革の一環としておこなわれた。一九五三（昭和二十八）年には、戦後の民主化、農地改革後の農民をつかむ結節点としての自治体の比重の増大に対応するものとして必要となった町村合併が開始されたし、翌一九五四年には、地方財政平衡交付金の地方交付税への改組がおこなわれ、また、国警一本化による中央集権的警察制度が復活された。

平衡交付金制度は、地方行政の最低水準を保障するため設けられたもので、この交付金総額は、自

治体制の算定した基準財政需要額にたいする不足額を国が尊重してきめるたてまになっていったが、政府は、これを守らず、一方的に頭から総額をきめて、これを地方に配分した。このように、政府は、形式的には税財政の民主的諸制度の拡大を容認しながらも、実際の運用の上で、これを骨ぬきにしていった。こんどは、地方交付税への改組など民主的諸制度の「たてまえ」も改悪することによって、支配体制にたいする有利に行財政制度を再編強化しようとしたのである。

では、なぜこのような「改革」がおこなわれたか。この理由は、民主主義制度・地方自治制度が、独占資本の高利潤確保の上で大きな障害となり、また、民主化闘争の支えとなって支配体制を足もとからくずす危険が生じたことにあることは前述したところである。とくに、シャウプ税制勧告の持つ近代の合理性、なかでも平衡交付金制度にみられる単位費用と測定単位の数値をかけ合わせて基準財政需要額を定める算定方式は、自治体、とくに町村行政の非近代的低水準を近代的高水準に引上げる役割をした。つまり、交付金制度は、住民要求を中央にふきあげやすいパイプとなった。こうして、「勧告」による地方独立税の拡充と最低水準行政を保障する平衡交付金制度のしくみは、住民のための地方自治の発展を財政的に裏づけるもので、民主化闘争を発展させる上で大きな役割を果たした。シャウプ税制勧告の実施された一九五〇（昭和二十五）年度より一九五四年度にかけ、地方歳出は急速にふえ、赤字が増大した根底には、一九五四年度の不況による影響は別として基本的には、このような事情が横たわっていたのである。

（注）

① 地方歳出の国庫歳出にたいする割合は、一九四六（昭和二十）年度二四・一％、一九四七年度四五・四％、一九四八年度五六・一％、一九四九年度五四・三％と低率であったが、「勧告」の実施された一九五〇（昭和二十五）年度より急速にふえ、一九五〇年度八〇・五％、一九五一年度八七・五％、一九五二

2 高度経済成長期における地方行政財政——構造政策、外資、財政投融资、社会資本、広域行政——

経済自立五ヵ年計画と地方行政財政——高度成長の準備段階——

一九五五（昭和三十）年に、経済自立五ヵ年計画（堀山内閣）がつくられた。これは、戦前水準の生産力を回復し、また従来のように特需に依存することができなくなったこの段階で、「特需」に依存しなくともやってゆける「自立経済」の達成を図ったものである。

では、具体的には、どういう新しい政策の展開がみられたか。
すでにみたように、ドッジライン以後、国家資金の効率的運用が不可避となり、独占援助方式としては高能率企業の選別と集中融資方式（一九五三年に財政投融资計画創設）が、また、国有企業の経営方式としては独立採算制の導入が次第に必要となりつつあった。

しかし、一九五五（昭和三十）年の「経済自立五ヵ年計画」を境として、従来の補助金中心の独占価格支持政策は、産業（工業・農業）の低生産部門の切捨て（合理化・近代化）によって、資本の集積・集中をすすめるいわゆる構造政策へはつきりと移行し、このような政策はさらに一九五七（昭和三十一年）の「新長期経済計画」（岸内閣）における産業構造政策としていっそう具体的姿をとってあらわれた。そして、この構造政策を効率的にすすめる上での最大の戦略的手段は社会資本充実政策であった。

かくて、この時期の地域開発計画は、従来の単純な資源開発とちがって、生産力基盤の造成に重点がおかれた。その一つは、後進地域の開発であった。すなわち、東北（一九五七〇昭和三十一年）、九州

（一九五九〇昭和三十三年）のほか、四国、中国、北陸の各々の開発促進法（一九六〇〇昭和三十三年）の制定にみられるような全国的な開発体制がとられたことである。これは、従来の電源開発・農業開発などのほかに、工業立地条件の整備を目標としたものであった。

もう一つは、先進地域の開発計画であった。首都圏整備法（一九五六〇昭和三十一年）の制定はその一つである。とくに、一九五六年以降の急速な鉱工業生産の増加にともなう、道路、港湾、工業用水などの公共施設の整備不足が経済発展の隘路となり、一九五七年以降、鉱工業地帯の整備計画がすすめられた。しかし、重化学工業の急速な膨張は、既存の工業地帯のほかに新しい工業地帯の造成を不可避なものとした。

こうして、鉄鋼・石油を中心とする設備能力の拡張あるいは工場建設が、各地に計画され誘致された。これに呼応して、全国的な交通体系の整備を目的として道路整備五ヵ年計画が登場した（一九五八―一九五九年）。

ところで、この時期の地方行政・財政には次のような大きな改革があった。

第一の改革は、地方行政の「合理化」と中央統制の強化という点である。

まず、地方財政再建促進特別措置法が、一九五五（昭和三十）年に成立した。これは、一九五五年に最高潮に達した赤字に対処し、行政「合理化」を促進するための法律であった。次に、一九五六年になって、次の二つの法律が制定された。一つは、地方自治法一部改正（第五次）で、これは、地方議会の活動を大幅に制限・抑制して中央集権を強め、自治体を大幅に中央政府の統制の下に置こうとするものであった。もう一つは、新教育委員会法の成立で、これは、教育委員会の公選制の廃止と権限縮小をねらったもので、警官隊護衛の下に強行成立した。この一九五六年という年は、一九五三年から

はじめられた町村合併が一応完了した年で、その年のうちに、町村合併促進法に代わって新市町村建設促進法が制定された。首屈調整備法が制定されたのも、この年であった。ついで、一九五七年には、地方制度調査会が「地方制」を答申した。

このような国の中央集権強化政策にたいし、保守・革新総ぐるみの反対運動が全国的にまきおこった。すなわち、一九五六年の地方自治法改正法案が提出された一九五五年には、全国の地方議員が反対に立上がり、その運動の高まりは一九五五年六月、東京で開かれた「地方自治擁護全国議員大会」で最高潮に達した。この大会は、都道府県議会、市議会、町村議会、市議会議長会、町村議会議長会の三者共催で、一二〇〇名の地方議員が集まり、政府にたいし地方自治擁護の一大示威をおこなったという空前の大会であった。その結果、一九五五年の国会では法律案が成立せず廃案となり、翌年の一九五六年にやっと成立したのであった。また、中央集権強化と地方財政危機とともに、自治体労働者を中心とするこの地方自治運動は、「自治体は住民の要求にどう応えているか」という基本テーマの下にはじまり、国家独占の地方自治体にたいする中央集権強化に対抗して年々大きく発展していった。

一九五八(昭和三十三年)に、地方自治法の一部改正がおこなわれ、市の人口基準五万以上を一九五八年九月三十日までは三万以上とするにされた。翌年の一九五九年には行政審議会が自治省の設置などを答申した。その年の三月、社会党・共産党・総評など安保改定阻止国民会議が結成され、安保闘争がはじまった。

第二の改革は、以上のような地方行政「合理化」と中央集権強化のなかで、自治体を国の地域開発

政策に従属させた点である。以下この点をみよう。

まず、一九五六(昭和三十一年)年の地方財政計画では、地方交付税交付団体に三四五億円の財源不足がみこまれた。そこで、国は財政再建債によって赤字を棚上げする一方、財源不足にたいし次の手を打った。①公務員の昇給延長などによる人件費の節減や教育委員会公選制廃止など機構簡素化により一〇五億円増。②公債費累増を防ぐための地方債削減によって七五億円減。③道府県分交付税の特別態容補正(未開発補正)分として、交付税一九四億円増。これは、一九五四年からはじまった道路整備五ヵ年計画の財源措置であった。④地方税の増税などによって一一億円増。

一九五七年には、道路費・橋梁費について投資的経費充実のため測定単位として「道路の延長」、「橋梁の延長」を設けた。一九五八年には、道路整備五ヵ年計画の財源を確保するため、この事業の国庫負担率を上げた。一九五九年には、その事業の国庫負担率を維持するとともに、地方負担の増加に対応して軽油引取税の税率を一キロリットル当り八、〇〇〇円から一万四〇〇〇円に上げた。また、あるべき投資的経費に要する需要額算定のため、道府県分、市町村分ともに「その他の諸費」に新たに「面積」を測定単位として加え、投資的経費の一部を包括的に算入するなどの措置をとった。

さらに、既述の地方開発の特別立法にともない未開発地方の国庫負担率が引上げられた。これが、後の「後進地域の開発に関する公共事業に係る負担割合の特例に関する法律」となって発展したのである。

六〇年代の地域開発政策と地方行政 新安保体制・倍增計画・全国総合開発計画

一九六〇(昭和三十三年)年に、国民大衆の激しい反対をおしきって、改定安保条約が成立し、これとともに、国民所得倍增計画がつくられた。つまり、それは、六〇年代の日米新安保体制(サンフランシッ

スコ体制」に即応した経済の長期計画であった。この「計画」の重点施策は、第一に社会資本の充実、第二に産業構造の高度化、第三に貿易と国際経済協力、第四に人的能力の向上と科学技術の振興、第五に「二重構造」の緩和と社会的安定の確保ということであった。つまり、生産過程（設備・労働力・原材料・エネルギー）とそれをとりまく諸条件（産業基盤の整備と中小企業・農業の「近代化」）を整え、高度成長の基礎をつくるということであった。

では、その高度成長政策をすすめるための財源はなにか。それは、安定的長期的外資導入、民間資金と日銀の信用膨張、税金と財政融資と公信用（国債）などであった。そして、この高蓄積政策のなかには、これを飛躍的にすすめる措置として、独占資本にたいする特別減免税措置とインフレーション政策がとり入れられていた。

この時期の地域開発政策は、全国総合開発計画（一九六二年）に基づいて展開された。この全国総合開発計画の体系のなかにふくまれるいろいろな開発立法が相ついで制定された。まず、一九六〇年に、自治省は地方基幹都市建設推進方針案をまとめ、翌一九六一年にこの構想を発表し、建設省も「広域都市」建設構想を発表した。これらの構想が、一九六二年の新産業都市建設促進法となつてあらわれた。この種の工業開発立法として、一九六四年に工業整備特別地域整備促進法が、また一九六一年に低開発地域工業開発促進法が制定された。また、一九六二年に、第八次地方制度調査会は、地方開発都市に関する答申を行なった。さらに、大都市再開発立法として、一九五六年の首都圏整備法のはかに、一九六三年に近畿圏整備法、一九六五年に中部圏開発整備法がそれぞれ制定された。

ところで、このような開発体系をもつ右の全国総合開発計画の最大のねらいは、第一に、もつとも力点をおいた点だが、工業開発拠点（新産都市一五、工業整備特別地区六）に、重化学工業を誘致して、

生産の大拠点をつくり、一方これを始動力として、この地区と依存関係の深い地域の発展を促進し、地域格差を是正しようというものであった。もう一つのねらいは、工業・教育・文化・地方行政・第三次産業など多面的都市機能をもった都市づくり（地方開発都市一六）をして、独占資本の生産・流通・消費の拠点と、全国を管理支配する「地方自治」の拠点づくりをする点にあった。もつとも、新産都市、工業整備特別地域、低開発地域については、前述のとおり、法律が制定され、また、「新産都市建設および工特地域整備のための国の財政上の特別措置に関する法律」（一九六五年）もつくられ、強い財源措置もなされたが、地方開発都市については、地域指定はなされたが、法律その他の制度的なものはないもなく、たんなる構想の域をでなかった。

さて、右に対応して、この時期の地方行政には、次のような「改革」がおこなわれた。

まず、地方行政の「合理化」・広域化、自治体にたいする中央集権化という点からはじめよう。一九六〇（昭和三十五）年に従来の自治庁にかわつて自治省が発足した。同年、行政審議会は、「行政運営の簡素化・効率化」を答申した。一九六一年には、前年度の税制調査会の答申をうけて、地方税法を「改正」し、市町村民税所得割の課税方式を、従来の五種を改め、「第二課税方式本文」および「但し書き方式」の二種に統一した。

（注）一九六一（昭和三十六）年度の市町村民税改悪で、所得税減税の影響遮断という名のもとに、従来の五種を改め、同時に、そのなかの所得税とリンクさせる第一課税方式をやめ、地方税法第三二三条の本文によつて課税標準を定めるいわゆる「本文方式」と同条のただし書きにしたがつてこれを定める「ただし書き方式」の二本建に統一された。その結果、従来、所得税が免税となつていた低所得者層も市町村民税の課税対象とされるようになった。

この年、行政事務の簡素化・「合理化」をはかるため、総理府に臨時行政調査会が設置された。

同様の傾向が生ずることを無視して財産の公共性を主張する

て、産業道路・
れるが、都市清
財政資金は削減

このような広行行政に関する立法は、その俟相つて打出される。すなわち、一九六三年には、政府は、新河川法案を国会に提出、翌一九六四年に公布施行した。これは、従来、都道府県知事がもつていた河川にたいする水利権と管理権を建設大臣が一手に掌握するもので、河川行政の広域化と権力集中化を意味するものであった。同様のことは、道路行政についてもおこなわれた。すなわち、同じ一九六四年に、道路法が改正され、一般国道と二級国道の区分が廃され、兩者を合わせて一般国道とされ、これらにたいする権限がすべて建設大臣の手に集中された。また、一九六三年には、地方自治法が改正され、地方開発事業団が創設され、開発事業の広域的処理がおこなわれることになった。この同じ年に、第九次地方制度調査会は、「行政事務再配分に関する答申」(第一次)をふたつ出した。これは、事務配分と地方公共団体の連合制度設置等を含む内容とするものであった。

一九六五年には、「市町村の合併の特例に関する法律」が成立し、二年間は人口四万人でも市に昇格できるという合併促進措置がとられた。また、この年、第四国会以来の懸案の地方行政連絡会議法が制定され、地方団体が国の出先機関と連絡協調を保ちつつ地方における広域行政を総合的に実施するため全国九ブロックに地方行政連絡会議を設けることになった。さらに、この年に、第十次地方制度調査会は、「府県合併に関する答申」と「行政事務再配分に関する第二次答申」をおこなった。

一九六八（昭和四十三）年には、都市計画法が制定され、大都市圏の開発が本格化することになった。この年の第十三次地方制度調査会の答申をうけて、一九六九年に、自治省は、「広域市町村圏整備措置要綱」をまとめ、翌年から広域市町村圏の全国指定にとりかかった。

以上のような地方行政の「合理化」・広域化・中央集権化のなかで、地方行財政が国の地域開発政策に従属せられ、そこから、次のような特徴点が生まれるようになった。

まず、地方財政が、全国総合開発計画に従属し、独占資本にたいする減免税措置をはじめ、
地、用水、道路から住宅にいたるまで、あらゆる側面から独占資本に奉仕する性格を強めるようになる。
た。地方行政が国の地域開発政策に従属することから、地方行政の「合理化」の名における人
件費、社会保障費、教育費、住宅費などの圧縮がおこなわれた。また、「合理化」の一環として、学
校給食、上下水道、清掃施設、病院などについて広域的経営・行政の重点化がすすめられるようにな
った。そして、このような地方行政の「合理化」の一環として、地方行政の収益事業化・公共性の
喪失がはじまった。この特徴は、地方行政の収益事業化に端を発し、財政投融資は、独占資本や
独立採算制の公社への低金利融資、資金の提供を本来は、財政投融資は、
資金や社会資本の不足が問題とされ、課せられるようになった。しかし、
通行料をとる道路、高家賃の住宅、高利貸のサービス、水道と、
はとくに民生行政に、民生行政の収益事業化がおこって、

財政投融资の対

る地方行財政

同様の傾向が生ずる。

産業道路・

一九六二年に、前述の「新産業都市建設促進法」による市町村の合併政策につき、北九州五市の合併を促進させるため「市の合併の特例に関する法律」が制定された。また、同年、自治省は、「道州制」に代えて「広域市」設定と「地方行政連絡会議」設置の具体化を指示した。

このような広域行政に関する立法は、その後も相ついで打出される。すなわち、一九六三年には、政府は、新河川法案を国会に提出、翌一九六四年に公布施行した。これは、従来、都道府県知事がもっていた河川にたいする水利権と管理権を建設大臣が一手に掌握するもので、河川行政の広域化と権力集中化を意味するものであった。同様のことは、道路法についてもおこされた。すなわち、同じ一九六四年に、道路法が改正され、一般国道と二級国道の区分が廃され、両者を合わせて一般国道とされ、これにたいする権限がすべて建設大臣の手に集中された。また、一九六三年には、地方自治法が改正され、地方開発事業団が創設され、開発事業の広域的処理がおこなわれることになった。この同じ年に、第九次地方制度調査会は、「行政事務再配分に関する答申」(第一次)をおこした。これは、事務配分と地方公共団体の連合制度設置等に関するものであった。

一九六五年には、市町村の合併の特例に関する法律が成立し、二年間は人口四万人でも市に昇格できるという合併促進措置がとられた。また、この年、第四国会以来の懸案の地方行政連絡会議法が制定され、地方団体が国の出先機関と連絡協同を保ちつつ地方における広域行政を総合的に実施するため全国九ブロックに地方行政連絡会議を設けることになった。さらに、この年に、第十次地方制度調査会は、「府県合併に関する答申」と「行政事務再配分に関する第二次答申」をおこした。

一九六八(昭和四十三)年には、都市計画法が制定され、大都市圏の開発が本格化することになっ

た。この年の第十三次地方制度調査会の答申をうけて、一九六九年に、自治省は、「広域市町村圏整備措置要綱」をまとめ、翌年から広域市町村圏の全国指定にとりかかった。

以上のような地方行政の「合理化」・広域化・中央集権化のなかで、地方行政が国の地域開発政策に従属させられ、そこから、次のような特徴点が生まれるようになった。

まず、地方行政が、全国総合開発計画に従属し、独占資本にたいする減免税措置をはじめ、用地、用水、道路から住宅にいたるまで、あらゆる側面から独占資本に奉仕する性格を強めるようになった。地方行政が国の地域開発政策に従属することから、地方行政の「合理化」の名における人件費、社会保障費、教育費、住宅費などの圧縮がおこなわれた。また、「合理化」の一環として、学校給食、上下水道、清掃施設、病院などについて広域的経営・行政の重点化がすすめられるようになった。そして、このような地方行政の「合理化」の一環として、地方行政の収益事業化・公共性の喪失がはじまった。この特徴は、国の行政の収益事業化に端を発する。財政投融資は、独占資本や独立採算制の公社への低金利融資、「合理化」資金の提供を本来の目的とした。しかし、この「合理化」資金や社会資本の不足が問題となるにつれ、財政投融資は国家財政の財源不足をカバーする役割を課せられるようになった。しかし、その比重はとくに民生行政において大である。ここから、高い通行料をとる道路、高家賃の住宅、高料金の医療サービス・水道といったぐあいに民生行政の収益事業化がおこってくる。

財政投融資の対象とされる地方行政においても同様の傾向が生まれてきた。かくて、産業道路・港・工業用水・用地造成などは公共性の名の下に採算を無視して財政資金が集中されるが、都市清掃・保育所・学校・上下水道・病院・交通機関など本来に公共性をもった行政は国の財政資金は削減

され、料金引上げや受益者負担の徴収という収益事業の運営がおこなわれた。

しかし、国家独占の地域開発政策と自治体支配の政策は重大な矛盾をひきおこしていた。

一九六〇年から七〇年の期間を予定してつくられた国民所得倍增計画は、年度途中の六五年に中期経済計画にひきつがれた。しかし、六〇年代後半になって、政府は、物価の上昇、財政危機、都市問題・公害の深刻化という重大な矛盾につき当たった。すなわち、一九六五（昭和四十）年には、これまでの高度成長政策の破綻があらわれ、日本経済は不況に襲われ、税の自然増収は激減した。しかし、政府は、巨額の地域開発・公共事業費や防衛費をすくもへらさず財政規模をむしろ拡大させたので、財政危機がひどくなり、一般会計においても公債発行政策を導入することにふみ切らざるをえなくなった。この公債発行政策は、経済がその後好況に向かってからも廃止されないで続けられた。このことは、この段階の財政危機が、政府の高度成長政策からおきていることを物語っている。

ところで、政府は、独占資本の高蓄積のために財政・金融を総動員し、そこから物価上昇がおこっていたのであるが、このような一般会計に公債発行政策を導入したことは、物価上昇にいつそう拍車を加えることになった。一方、経済の高度成長にともない、経済の地域的不均衡発展が促進され、そこから、過密・過疎、都市問題、公害問題が誘発されることになった。とりわけ公害問題は、国民の生活と生存をおびやかすと同時に、資本主義的経営自身の基礎をも揺りくずすほどに深刻化しはじめた。

このような自治体と勤労大衆にたいする収奪政策の強化にたいし、住民運動はどうなっていたか。一九六〇年代は、国の反動諸政策に反対する住民の闘争も激しくまきおこった。

まず、公害反対を中心とした地域開発反対運動が、三島・沼津（コンビナート反対闘争）をはじめ松

山（日本石油の大気汚染と汚水問題）・姫路（出光興産の石油基地反対闘争）・宮津（原子力発電所反対）・堺（大気汚染）・清水・富士（ヘドロ問題）など各地域でおこった。また、新潟（水俣病）・四日市（大気汚染）・熊本（水俣病）・富山（イタイイタイ病）でも公害の訴訟運動がおこった。これと併行して、広域行政に反対する運動が、北九州五市合併反対運動、岡山県南合併反対運動を口火として各地域におこった。区画整理事業の名において、実は住民の犠牲で独占のための都市再開発をはかる都市政策反対の運動もおこった。また、地方自治法に基づいて自治権をまもる運動がおこった。東京都の区長公選運動や汚職に関連したリコール運動などがこれである。さらに、米軍基地反対の運動で、とくに沖縄の基地反対・祖国復帰運動が大きく発展した。

一方、自治体労働組合を中心とする自治研活動もますます活発となった。一九五九年の第三回長野集会と六〇年の第四回新潟集会では、「職場自治研」の主体の確立の方向が打出され、かつ警職法反対闘争、安保反対闘争の高まりのなかで「たかろ自治研」の方向が指向された。そして、一九六一年の第五回静岡集会では、基本テーマが、従来の「自治体は住民の要求にどう応えているか」から「地方自治を住民の手に」と変えられ、運動は年とともに発展していった。

こうして、住民運動を背景として、民主勢力の統一と団結による地方自治擁護運動もはげしくもり上がり、首都をはじめ京都、大阪にも革新首長が誕生するという輝かしい成果をあげ、住民のための地方自治は大きく前進した。

七〇年代の地域開発政策と地方行政——日米共同声明、新経済計画、新全税、広域行政——

前述のこく、六〇年代の後半になって、政府は、物価の上昇、財政危機、都市問題・公害の深刻化という三つの矛盾につき当たった。このような三つの矛盾に対応して、一九六七年に経済社会発展

計画がつくられた。この計画には三つの重点施策があった。第一は、物価の安定、第二は、経済の効率化、第三は、社会開発である。政府のいう物価の安定は、米価・賃金をおさえ、中小企業・農業の「近代化」によって達せられる。経済の効率化とは、大型合併など産業再編成にあわせて、労働力・土地・中小企業・農業などを独占資本の国際競争力強化のため最大限に利用できるように手を加えることによって産業全体の生産効率の向上を図り、それを助長するように金融機構を整え、社会資本の効率的整備のために行財政制度の再編成をしようというものであった。また、社会開発は、都市問題の深刻化に対応し、これを資本の立場から処理しようとするものであった。

一九七〇年にはいって、さらに新经济社会発展計画がつくられた。なぜ、こういう計画がつくられたかといえば、第一に、資本の高蓄積が旧計画の目標を突破したこと。第二に、一九六九年十一月の日米共同声明による「安保体制」(サンフランシスコ体制)の再編強化に即応し、六兆円に近い巨額の第四次防衛力整備計画をみこんだ経済の長期計画をつくる必要があったからである。ところで、この新計画が、旧計画の基本的性格をそのまま踏襲していることはいうまでもない。しかし、この新経済計画には、従来になかった新しい特徴点がつけ加えられた。

まず、この計画には、独占資本の地域支配を国内から国外にまで拡大しようとするねらいがこめられていた。これは、行政区画をこえ、国境をこえ、あらゆる地域を投資戦略的地域、軍事的・戦略的地域として利用しようとする現代地域開発の本領がいよいよ発揮されはじめたことを意味する。また、資本の高蓄積のための社会資本の充実(産業基盤の整備)政策が飛躍的に強化された。さらに、「新経済計画」には、「高福祉・高負担」という、新しい巧妙な大衆収奪の方法がとりいれられた。

そして、この新経済計画に対応し、これを基礎づけるものとして打出されたものが、新全国総合開

発計画であった。この計画は、道州制・広域市町村圏・市町村連合案と一体をなした国土の再編成計画であり、そのねらいは、政治・行政・経済・軍事万般にわたる権力集中体系の確立の下に、国内・国外における商品販売市場・投資市場を拡大し、資本の高蓄積を実現しようとする点にある。

ところで、一九七〇(昭和四十五)年秋ごろから日本経済は不況に突入した。翌七一(昭和四十六)年八月、ニクソン大統領は新経済政策を発表、いわゆるドル危機の防衛非常措置をとった。このニクソン声明を契機に、日本経済は大きなショックをうけたが、十二月二十日の円切上げによって経済不況はさらに深刻化した。政府は、このような事態に対処し、一九七二年度予算において超大型予算を編成し、二兆円に近い大量の公債を発行し、従来にもまして防衛費の大幅増額と大企業のための公共投資を図った。いまや、新全国総合開発計画は、不況対策の意味をもこめて大々的に推進されようとしていた。

しかし、円切上げによって一段と深まった日本経済の危機的状況に加え、佐藤内閣の積年の悪政、対米従属のよでの日米軍事同盟の強化、軍国主義復活と高蓄積政策から、インフレーションは高進し、公害、生活環境悪化はひどくなった。住民の公害反対運動の激化は、新しい工業立地計画を困難ならしめ、独占資本の前途に重大な矛盾が立ちふさがった。かくて、山積する内外の重大課題を前にして、佐藤内閣は退陣を余儀なくされ、一九七二年七月七日、田中内閣が誕生した。田中内閣は、独占資本の要求に応え、「日本列島改造論」を打出したが、その本質は、「新全総」とすこしも相違するものではなく、むしろ「新全総」の発展を意味するものである。

七〇年代の地方財政は、経済不況のなかで新全総計画や日本列島改造論に従属を迫られることにより、次のような特徴を生みだそうとしている。すなわち、地方財政は、独占資本の開発資金と一体と

なり、そのもうけ口である開発事業の経営の安全性と高利潤を保障している。また、地方財政は、大量の公債発行を余儀なくされ「新全盛」の投資計画に従属せよようとしている。そこから、地方財政の窮乏の深まりと、「合理化」に名をかりたサービス行政の切捨て、自治体労働者の労働強化、人員整理などがおしつけられようとしている。広域行政とコンピュータの導入などはこれに拍車を加えることになる。その上、「高福祉・高負担」のキャッチフレーズによって、地方税の増徴、税外負担の拡大、各種公共料金的大幅上げなど大衆負担の増大も企図されつつある。

しかし、このような住民のための地方自治と地方財政の危機の深刻化は、住民運動の発展をよびおこし、国の権力的支配と高蓄積政策の強行を根底からゆるがせる要因となるであらう。すでに七一年十月、全国知事会など六団体による地方財政危機突破大会がひらかれ、十二月にはいつて、財政危機突破の意見書の採択がつづいた。さらに、一九七二年にはいつてからは、全国各地において、地方財政危機を住民の生活と権利をまもり地方自治を発展させる方向で打開しようとする自治体ぐるみ、地域ぐるみの運動も発展しつつある。このようななかで画期的事件は、一九七二年七月二十四日の四日市公害訴訟の判決で、原告の全面勝訴という輝かしい成果をおさめたことである。この公害のいわば原点である四日市の判決は、政府のこれまでの地域開発、高度経済成長政策とそれに従属していた自治体が裁判所によって裁かれたという重大な意味をもつものであり、住民運動の大きな成果を物語るものであった。

第一篇 地域開発と広域行政

第二章 六〇年代の地域開発・国土計画

——所得倍増計画と全国総合開発計画——

一 「所得倍増」下の高蓄積・大衆収奪方式

1 独占資本の高度成長・高蓄積

一九六〇年代という時代は、世界史の上で大きな転換のはじまった時期である。すなわち、ポンドの危機にはじまって、世界の基軸通貨であるドルにまで危機がおよび、国際通貨体制そのものがいまや崩壊過程をたどりはじめたのである。そのことは、まさにこの時期において、資本主義世界体制の危機がいちだんと激化しはじめたことを意味するものである。

ところで、六〇年代にはわが国経済にもかつてない大きな変化がおこった。それは、この時期において、独占資本の未曾有の飛躍的高蓄積がなしとげられたということである。いま、わが国の六〇年

第2表 国民総生産、法人利益の伸びと賃金の伸びの比較

	1960年	1969年	1960～69年倍率
国民総生産 名目	15兆4,992億円	59兆7,047億円	3.85
(実質)	19兆6,987	50兆6,100	(2.57)
民間設備投資 名目	3兆5,260	16兆0,660	4.56
個人消費支出 名目	8兆8,230	30兆5,875	3.47
(実質)	11兆7,426	25兆4,289	(2.17)
政府消費支出 名目	1兆3,820	4兆9,580	3.59
法人営業利益 名目	1兆4,020	6兆1,280	4.37
労働生産性指数	100	249.6	2.50
実質賃金指数	100	162.7	(1.63)
企業倒産件数	1,172	8,523	7.27
消費者物価指数	100	163.9	1.64

(注) 1 営業利益は、法人全産業の純利益である。実質賃金指数は、規模30人以上の全産業についてのものである。

2 本表は、日本銀行統計局「日本経済を中心とする国際比較統計」(1971年5月)、経済企画庁調査局「経済要覧」(1971年)および大蔵省「財政金融統計月報」1969, 11, 1971, 11による。

われわれは、このような経済の高度成長・資本の高蓄積がいかに国民大衆の犠牲においておこなわれたものであるかということ、第2表によって一瞥しておこう。すなわち、一九六〇年から一九九九年までの九年間に、国民総生産は三・八五倍、民間設備投資は四・五六倍、政府消費支出は三・五九倍というような高い伸び率のなかで、とくに法人営業利益は、六〇年の一兆四、〇〇〇億円(この額は政府消費支出よりも大きい)から六九年には六兆円を突破し、四・三七倍という高い倍率を示している。これにたいして、同期間における実質賃金の伸び率を実質国民総生産の伸びと比較すると、国民総生産は二・五七倍もふえたのに、賃金

九年には二六・九%で、他国をひきはなして資本主義諸国のなかでは最高となった。それだけに、個人消費支出の比率が一九六九年には五一・二%で最低であり、一人当たり国民所得もイタリアと同じくらいでこれも最低であることがわかっていく。

第1表 国民総生産、国民所得等の国際比較

国別	年次	国民総生産 (億ドル)	民間設備投資 内訳構成比 (%)	個人消費支出 内訳構成比 (%)	国民所得 (1人当たり ドル)	国民所得 順位	主要企業の利益 (1人当たり ドル)	主要企業の利益 順位	主要企業の利益 に対する税金 の割合(%)
日本	1959	359	6	19.2	59.7	318	3.5	10.2	39.6 ('60)
	1969	1,659	2	26.9	51.2	1,290	18		32.3
アメリカ	1959	4,837	1	14.6	64.3	2,249	2.1	2.0	44.7 ('60)
	1969	9,314	1	15.0	62.0	3,787	1		42.9
イギリス	1959	679	2	8.8	66.5	1,055	15	1.2 ('60)	45.2 ('60)
	1969	1,095	5	9.3	62.7	1,509		1.5 ('55~'67)	41.7 ('67)
西ドイツ	1959	602	3	19.9	58.3	883	6	1.4 ('60)	70.0 ('60)
	1969	1,634	3	20.4	55.3	2,042	6	1.4 ('55~'68)	62.4 ('68)
フランス	1959	556	4	18.1	62.4	914	—	—	—
	1969	1,306	4	22.1	60.4	1,963	10	—	—
イタリア	1959	324	7	17.8	64.6	507	—	—	—
	1969	823	6	18.3	63.4	1,253	20	—	—

(注) 1 本表右欄の主要企業とは、鉄鋼、自動車、造船、一般化学、合成繊維、電機、製鉄、光学における主要企業である。

2 本表は、日本銀行統計局「日本経済を中心とする国際比較統計」(1971年5月)による。

代における国民総生産、国民所得等を資本主義諸国のそれらとくらべると、第1表のとおりである。すなわち、わが国の国民総生産は、一九五九年には資本主義諸国のなかでは第六位であったが、一九六九年にはアメリカのついで第二位に上がった。生産力の伸び率がこれに比べ、まさに世界最高であった。主要企業にたいする税金は、一九六〇年、六九年ともに諸外国にくらべもつとも軽く、主要企業の営業利益は、六〇年から六九年にかけても、また五五年から六九年にかけても、どの時期をとっても諸外国にくらべ驚くべき伸び率を示している。このような国民総生産の飛躍的増大の主導力であったものは、むしろ民間設備投資であり、その国民総生産に占める比率は、一九五九年には一九・二%で、西独の一九・九%について大であったが、一九六

は六〇%ちょっとしかふえていない。この間、企業の倒産は七倍をこえる状態であった。

なぜ、こういうことが実現したのか、以下において考察しよう。

2 高蓄積・大衆収奪

六〇年代の日本の独占資本の高度成長・高蓄積は、日米安保体制（『サンフランシスコ体制』、その下の第二次、第三次防衛力整備五ヶ年計画）とむすびついた所得倍增計画（池田内閣、一九六〇～七〇年および中期経済計画、経済社会発展計画）によって達成された。この倍增計画は、六〇年代の安保体制（『サンフランシスコ体制』）下の軍国主義・帝国主義復活の土台となる経済の高度成長の構想をもちこんだものであった。この倍增計画の重点政策課題は、社会資本の充実、産業構造高度化への誘導、貿易と国際経済協力の促進、人的能力の向上と科学技術の振興、二重構造の緩和と社会的安定の確保ということであった。そして、このような課題にこたえらるとともに、独占資本の高度成長・高蓄積を確保するため、財政金融の適正な運営がなされたのである。いま、こういう課題によって遂行された倍增計画下の高蓄積について述べてみよう。

まず、工業のなかでも、とくに鉄鋼、石油精製、石油化学、自動車など重化学工業を中心として、生産過程をいかに「近代化」するかという問題である。いうまでもなく、生産過程は生産手段と労働力によって構成されている。この生産手段はさらに労働手段と労働対象よりなる。そこで、問題の一つは、労働手段たる生産設備の「近代化」、量産体制の確立、産業のコンビナート化などによる国際競争力の強化である。これは、「産業構造の高度化政策」によって誘導された。二つは、労働対象たる重要原材料やエネルギー源を海外からいかに「低廉な価格で安定的に」確保するかという問題であ

る。これは、「貿易と国際協力の推進」によって保障された。三つは、労働力をいかに活用するかという問題である。つまり、生産設備の近代化や科学技術の進歩に対応して、高度の技術と熟練をもつ労働力の確保が必要とされ、これは「人的能力の向上と科学技術の振興」によって解決された。しかも、ここでは、高度の技術と低賃金のくみ合わせが強く求められた。この低賃金は、労働時間の延長、労働強度の増大および賃金の切下げなどによっておこなわれたが、これは大工場の「合理化」、炭鉱「合理化」、農業人口の減少、中小企業の倒産、行政機関の「合理化」などによって低賃金労働力が恒常的に生みだされることによって可能とされた。

次に、生産をとりまく外的条件をいかに整備したかという問題である。その一つは、「社会資本の充実」であった。ここでは、とくに、道路・港湾・鉄道・空港の輸送施設、電信・電話等の通信施設、さらには工業用地・用水などの立地条件など産業基盤の強化に力が注がれた。マルクスは、これを「労働過程が行なわれるために総じて必要とされるすべての対象的条件」であり、「それらは直接には過程に入りこまないが、過程はそれらなしには全く行なわれえないか、または不完全にしか行なわれえない」といった。つまり、これは生産過程の近代化を一〇〇%効果あらしめるためには不可欠であり、いわば間接的生産手段としての意味をもつものであった。

その二は、「産業構造の高度化と二重構造の緩和」の名目で、中小企業や農林漁業の「近代化」（『零細企業の切捨て』）を図ることであった。すなわち、これらは、独占資本の商品販売市場の拡大、「消費水準の向上」によって、消費面から独占資本の高蓄積を支えるものであった。たとえば、離農・兼業の促進は、農民をすべて物を買わなければ生活できない賃労働者化するし、また、農家は人手不足で近代的農機具を買わなければならないようしむけたからである。また、つぶされる農業や中小企業

は、資本に安い労働力を、残される農業は、資本に安い農産物や工業原材料を提供するし、残される中小企業は「大企業との技術補完関係の強化」を通じて生産面から独占資本の高蓄積を支えるものであった。

それでは、こういう高蓄積政策を遂行するための財源はいかにして確保されたか。

アメリカの国家資本と民間資本は、財源の一部であった。前者は、終戦より一九五二（昭和二十七）年度ころまで、ガリオア・エロア等の形態でもたらされた約二五億ドルにおよぶアメリカの対日「援助」である。これは、当初贈与と信じられていたが、実は「債務」とされ血税から支払われた。これは、一九四九（昭和二十四）年度以降見返資金として積立てられ、この資金が巨大銀行、国鉄、電信電話や電力、鉄鋼、石炭という当時の重要産業につきこまれて、わが国の独占資本主義復興の、こととしての役割を果たした。後者については、外資導入が、一九五〇年度から一九六九年度までの間、一〇〇億八、〇〇〇万ドルに達し、また技術導入は同期間中に六、九九四件におよんでいる。「財政金融の適正な運営」でいうごとく、「安定的長期の外資導入は、成長促進にとって好ましいものであった」。

わが国の民間設備投資と国や自治体の公共投資の財源はどうか。前者は、民間資金と銀行や国からの借入金によって構成された。また、公共投資は、税金と郵便貯金による財政投融資と公債（公信用）によって構成された。これらも、「財政金融の適正な運営」によって保障された。

こうして、あらゆる財源を集中して六〇年代の独占資本の高度成長・高蓄積がおこなわれたが、ここで注目すべきことは、右の財源確保のなかで資本の高蓄積をさらに飛躍におしすすめる財政金融的措置がとられたということである。「租税制度の合理化」の一環として、「中央・地方を通ずる税制を今後の経済成長と構造化に即応できるように」「租税特別措置」をはじめとする独占資本にたいす

る巨額の減免税措置がとられたことはその一つである。また、国の高蓄積政策が、インフレーション政策とむすびついて急激にすすめられたということである。現代日本財政はきわめて巧妙なインフレ的メカニズムをもっている。その財政構造は、金融の一定の方向とむすびついて、それ自体がインフレ的性格を強くもち、公債発行がそのような財政の体質の上に打出されている。すなわち、国は独占資本にたいし独占価格の引上げを許し、国有企業や地方自治体の公営企業にたいし、独占資本に役立つ公共投資をさせ、その費用の調達を「独立採算制」による料金引上げに求めさせた。

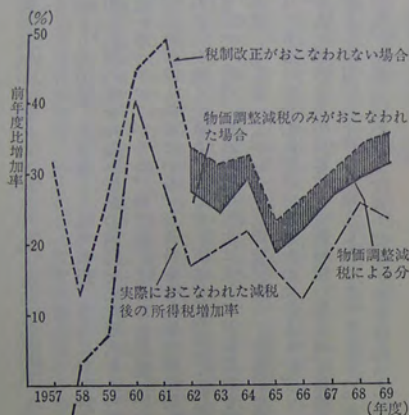
国は、財政金融政策によっても、インフレーションを促進させた。すなわち、独占資本の設備投資資金を調達するため、日本銀行券を過度に発行させ、信用膨張によるインフレをひきおこした。また、公共事業費などを賄うため、事実上の「赤字公債」を発行し、日銀の買オペレーションなどを通じて日本銀行券を増発させた。こうして、インフレーションが進行すれば、銀行や国家から借入れた資金の利子負担と借入金の返済額を実質上大きくへらすことになるし、実質賃金を切下げることにもなるので、資本蓄積が飛躍的にすすめられることになった。

以上のような高蓄積政策のメダルの裏側には、国民大衆の収奪による貧困化・窮乏化の進行という問題がある。そして、この収奪が、生産過程、流通過程、消費過程および国家権力による所得再分配過程を通じていかに強化されたかということは、第二篇第八章において述べるので、その章を参照されたい。

3 なぜ高蓄積・大衆収奪は可能となるのか

それでは、なぜこのような資本の高蓄積・大衆収奪が可能となったのか。その秘密はどこにあった

第1図 物価上昇と所得税



- (注) 1 大蔵省資料により内国調査課推計。
 2 前年度所得税決算額にたいする増加率をみたもの。
 3 「物価調整減税のみがおこなわれた場合」は、消費者物価の上昇に応じて課税最低限を見直していくという前提に立てて必要な物価調整減税額を算出し、税制改正がおこなわれない場合の所得税増加額から控除して算出した。
 4 1970「経済白書」による。

いかにして強化しようか。物価上昇によって実質所得を切下げることが一つである。もう一つは、物価上昇を利用して重税を課し、実質所得を切下げることである。物価上昇にともない所得が名目的に上昇すれば、自動的に累進税率の網の目にとらえられ増税になる。このばあい所得税負担の累増を緩和するためほとんど毎年「減税」がおこなわれた。そのかなりの部分は、「物価調整減税」に相当する分であった。こうして第1図のように、ほんとうの減税のようにみせかけ増税できた。インフレ

まず、インフレーションによる収奪のカラクリがある。前述のごとく、財政は一方ではインフレーション政策によって高蓄積をすすめた。しかし、それは、他方では、本格的悪性インフレへの爆発をチェックするためのいわば「反インフレ装置」を用意した。大衆の担税力(租税負担能力)に見合った高度累進課税ではなく、累進税率が中小所得層を中心に適用され、大衆の所得を強力に吸収して自然増収を累積的に生みだす総合累進所得税がその典型である。この「反インフレ装置」は、後の「経済社会発展計画」以降、「物価の安定」の名の下に、所得政策や中小企業・農業の「近代化」政策などにまで拡大され、インフレの作動する根元にふれないでインフレの進行にまかせ、しかも大衆負担によって悪性インフレへの転化を制御する役割を強化することになる。

ところで、このような悪性インフレへの転化を防ぎつつすすめられるインフレ政策は、大衆収奪を動かすためにする負担関係のごまかしはいろいろな形でおこなわれた。これは、一言でいって、名目所得を一応引上げて(それも労働力の価値以下のものだが)よるこはせ、それをあとで実質上骨ぬきにするという、つまり、中国の古典「列子」でいうあの有名な「朝三暮四」のやり方である。方法は単純だが、すこし手がこんでくると、カラクリがわかりにくくなってくる。

(注) 朝三暮四 春秋時代、宋の狙公が、飼ひ猿に朝三つ夕四つ樹の実(どんぐり)をやるといふと、猿が怒ったので、では朝四つ夕三つやろうと言ったら、猿が喜んだという故事。これは、為政者が人民をばかした政治をやったとえて、莊子および列子にある。宋ニ狙公ナル者アリ。……先ゾ朝四暮三ヲ曰ハカ「若ニ暮ヲフルニ、朝ニ三ニシテ暮ニ四ニセバ足ルカ」衆狙皆起テテ怒ル。〈列子・黃帝〉

で課税最低限が自動的にますます低くなる住民税は、生活保護適用すれすれの貧困者にも課せられた。

国税より地方税、地方税より税外負担、さらに公共料金や「受益者負担」という形で、つまり、国家権力の直接の手をはなれ住民の納得をえた形式をとって勤労大衆の負担を重くし、実質賃金を切下げるというカラクリがある。地方税、とくに住民税は「地方自治」とか「負担分任」という美名をかりて大衆重課を強めている。公共料金は「独立採算制」とか「受益者負担」という美名にかくれて大衆の負担を重くできる。この考え方は、「高福祉・高負担」の思想に発展することになるのである（第二篇第六章参照）。生活環境の悪化によって実質賃金を切下げるやり方もある。たとえば、住宅不足や高家賃、通勤難、公害など生活環境悪化は、生活費を高めるものであり、もし賃金が引上げられなければ、賃金は実質的に切下げられたのにひとしい。

しかし、勤労大衆の目には、生活環境の悪化は、自治体行政のサービス不足とうつつも、自分たちの賃金の実質的切下げの問題としてはうつりにくい。労働者が生産点での賃上げ闘争には目の色をかえても、生活点での環境改善の闘争、自治体闘争にはあまり熱意を示さなかった理由はここにある。

ところで、最近、わが国でも、GNP（国民総生産）がふえれば、それだけ国民の福祉も高まるといった考え方は検討を要するという反省が政府や財界にさえも現われてきたといわれる。一九七一年に日本で開催された国際公害シンポジウムでも、スウェーデンのダーメン教授が、この点をとりあげ、GNPがふえるに従って環境が悪化し、人間性が失われていく点を指摘し、自然環境の破壊を一種の減価償却と考え、これをGNP計算から差引くことを提案して注目を浴びたといわれる。これらの反

省は、従来の考え方からすれば一歩前進だとしても、生活環境悪化の問題を労働者の賃金の実質的切下げの問題、窮乏化の問題として把握するのではなく、生産にとまらぬ費用の問題として把握するところに、資本家の発想法の域を一步も出ず、しかもこういう発想法は、結局、環境破壊がやがては総生産の隘路となつてはね返ってくることを心配したことから発したもので、資本家の合理主義の徹底さ加減がうかがえる。

行政活動のからくり

勤労大衆にたいする国の行政活動の側面からも、いろいろなごまかしがおこなわれた点をみよう。財政支出は、いかにも勤労大衆の福祉向上に役立っているかのとき外観を呈している。とりわけ、地域開発費がそれであった。それは、資本の高蓄積の最大のものであり、重税、生活環境悪化、公害、物価上昇など勤労大衆の窮乏化をもたらす要因の一つであった。しかし、「GNP（国民総生産）がふえれば、それだけ国民の福祉も高まる。地域開発はそのための手段である」といった政府の考え方は、勤労大衆の気持ちにかなり滲透し容易に払拭しきれなかった。このような地域開発にたいする幻想を打ちくたつためには、大衆の要求に根ざした公害も収奪もない民主的地域開発政策をこれと対置させる必要がある。残念ながら、六〇年代においては、国の地域開発政策にたいする勤労大衆の批判力はきわめて弱かった。また、軍事費はひたかくしで少なくみせているが、防衛関係費だけではなく、海外援助費や科学技術振興費にもふくまれている。さらに、巨額の道路費も軍事的性格と無関係ではない。

国家機構全体が複雑、膨大化し、収奪体制全体のかからくりがわかりにくいとともに、国民大衆の抵抗力を分散弱体化させるのに役立っているという問題がある。行政機構は、国と各省出先機関と自治体

の三者だけではない。国には各種公団、公庫、事業団など外郭団体が無数にあるし、自治体でも各種公社、外郭団体が同様に多い。財政のしくみをみても、国は一般会計、特別会計、財政投融资などがあり、地方では普通会計、公営企業、準公営企業会計といったぐあいである。大衆が各省を頂点とする縦割行政機構の複雑さわる網の目にとらえられると、問題の責任の所在がわからなくなるし、大衆の結果も分断されてしまう。

国民大衆にたいする分裂政策がとられているという問題がある。いったい、少数支配者がなぜ国民大衆を支配しうるのかという、その秘密は基本的にはこの点にある。すなわち、支配者側は、政治的、行政的あるいは財政的あらゆる手段を用いて、農民と労働者の間、労働者と中小企業の間、各種労働組合の間、革新政党の間、労働組合の組合員の間、自治体労働者と一般労働者や地域住民との間、都市住民と農村住民との間というふうに、これらの間にくさびを打ちこみ、民主勢力、勤労大衆の力の結果をさまたげるのである。たとえば、サラリーマンや農民や中小企業の間には課税の差別を設けて、互いにけんかをさせる。住民と自治体労働者が反目するようにしくむ。自治体労働者の間にも、本庁と支所、正規職員と臨職などの間に差別を設けて、賃上げ闘争の団結をさまたげるといったぐあいである。

国と自治体との関係のからくり

このからくりは、からくりの全体系の中までもきわめて大きな比重を占めている。このからくりとは、一口にいって、国の収奪政策に自治体を従属させつつ、しかも自治体闘争のより上がりを防ぐ巧妙な詐術となっていることをいう。いま、このからくりのおもなものをあげると、次のごとくである。

まず、国の政策に自治体を巧みに従属させる方法について述べよう。一つは、自治体や住民の金料玉条である「地方自治」を楯にとる方法である。すなわち、高蓄積のための開発行政については国庫補助金をつけて自治体におしつけ、自治体が処理できないときは、地方自治の強化、自治能力の強化といった、行政区域の統合、町村合併を推進する。他方では、社会保障とか教育など住民生活に密着している行政は、自治体が自らの責任と負担においてこなうのが地方自治であって、それらの財源を中央に要求し、政府に頼ることは地方自治の墓穴を掘るものだ、というのである。

しかし、自治能力の強化とは、自治体が自主的に行政を運営する財力をもつことであって、それは結局、自主税源を拡充することではなければならない。地方税源を与えないで貧困団体にすえおき、この貧困団体を合併させることは地方税源の収奪・自治能力の弱化であって、自治能力の強化ではないはずである。これは、国策に基づく仕事を処理する能力を自治体と与え、自治体にたいする中央集権化をはかるのに「地方自治」をゆがめて利用しているにすぎない。また、自治体自らの責任と負担において福祉行政をおこなうのが地方自治だといっても、それができないしくみになっている。すなわち、自治体の行政のすみずみまで国のきびしい統制下にあり、地方税財源も中央によって収奪されているという行政のしくみをそのままにしておいて、こういう議論をすることは、「手足をしばって動け」というにひたしい。問題は、それが可能であるように、自治体にたいする中央集権と地方税財源の収奪を撤廃することが先決である。それをせずして、こういう議論をすることは、国が補助金を引きしめ、自治体に仕事をさせないで、その責任をまねがれる口実に地方自治の本旨をゆがめて利用していることにはかならない。こういう国の理屈は、理論としてはきわめて単純だが、これが案外とおりがいいので、国はいつもこの方法をつかっている。

国の政策に自治体を従属させるもう一つの方法は、地方議会や住民の目に自治体行政の全貌をとら

えにくくし、わからないうちに自治体を支配する方法である。六〇年代に急激にふえた公共・民間の混合方式・地方公社や一部事務組合その他の共同処理方式がこれである。

次に、国庫補助金を地方ボスの手にゆだね、地方ボスに地方政治や行政を牛耳らせ、支配体制の土台を安定させる方法がある。

一九五一〜二(昭和二十六・七)年ごろ石川県に「天狗橋事件」というのがおきた。県の技師と業者がぐるになって台風のさなかに橋を切つておとしたのである。目的は、台風による流失を口実に補助金を国からたくさん分捕るためであった。つい最近(一九七二年)も、和歌山県の南部町で大雨で増水している橋を地元の有力者がワイヤーロープ、つるはし、バールで壊し、増水による流失にみせかけた疑いで逮捕された事件がおきた。「災害がおきれば地方財政が助かる」ということは、昔から、自治体の常識になっていたが、そのことは今もかわらず、このことは、地方財政がいかに国に依存しなければやってゆけないしくみになっていたことを物語ると同時に、国から補助金をとってくる仕事は、いつでも地方有力者の腕に任ざれていたことを示すものである。保守党がなぜ大衆の票を多くかっさらってしまうのかということも、この辺からおのずとわかってくる。社会保障は革新政党だけの独占物ではないし、住民奉仕をしているのは革新政党ばかりだと考えたなら大間違いである。保守党やその基盤をなす地方の反動ボスでも、自己の政治的経済的地位確保のための日常活動に骨身をけずっているのである。だからこそ、ボスにもなれる。かくて、この地方ボスによって操作される「地方自治」は、勤労大衆の生活と権利を守ろうとする民主勢力の住民運動のより上がりやをふせぐのに少なからぬ「貢献」をしているのである。

最後に、自治体労働者に役人意識や善政主義の思想を植えつけ、住民の立場に立って正しく物事を

判断する力をうばうとともに、住民や民間労働組合などとの団結を邪魔している点にふれておこう。

一九五六(昭和三十一年)年、長野県で県職、県教組、県高教組主催の地方自治防衛県民大会が開かれた。これに出席した県民代表の一人である母親がこう発言した。「教員が首を切られることは教育の質の低下をまねき、子をもつ親としてだましているわけにはいかない。しかしお役人は多すぎるから首を切つてもよいのではないだろうか」と。「いまの自治体は住民の要求を実現する機関ではなく、住民の要求をそらしたり、住民と対立したりする機関となっている。そして「お役人」である自治体職員は、いわばその手先として住民をいじめているのではないかというのである」この発言は、良心的な自治体職員にとって大きなショックであった。かれらは、労働者意識にめざめ、自分たちの努力で自治体も住民のために大いに奉仕しているものと考え、また住民もそのように受取っているものと固く信じ疑ってみもしなかった。そこへこの発言だったから全く寝耳に水だった。一九五七(昭和三十三年)四月、「自治体は住民の要求にどう応えているか」という統一テーマで開催された第一回地方自治研究全国集会は、これを契機とする自治体労働者の深刻な自己反省から出発したものであった。じらい、自治体労働者は、自治研のなかで自分たちを労働者として鍛え直すことによって、「役人と労働者の二面性」を克服しようと努力し、しだいにその成果をあげている。しかし、まだ自治体労働者の間には、自治体は「善政」を施しているといった考え方を払拭しきれない人たちがかなり多い。

たとえば、三年前(一九六九年)非能率な「お役所仕事」の汚名を返上して住民要求にすぐこたえようという趣旨で、「すぐやる課」という奇妙な名前の課が千葉県松戸市に登場した。いらい、このアイディアが全国の市町村に波及して同じような課や係を新設する市町村が続出しているという。たとえば、「はい、ただいま係」、「やまびこ課」、「先にやる係」といった調子である。そして、日曜市役

所、移動市役所や証明書類の「出前サービス」など目先のかわった住民サービスのアイデア争いともいべき現象がおきているという。むろん、住民サービスにいろいろのアイデアを考えること自体は結構だが、いまの自治体行政は、こういう手軽な方法だけで住民要求に応えられるものではない。民生行政のほとんどが法律や財源でぎびしく規制されて、「すぐやれない」しくみになっている。いまの「すぐやる行政」運動がこういう行政のしくみを打破するに操作し、あたかも住民と自治体労働者は本来利害が相対立するもののように思わせ両者の反目をもくろむ。

しかし、民主勢力の側にも反省すべき点がかず多く残されていた。たとえば、一九五九（昭和三十

四）年、伊勢湾台風が名古屋地方を襲ったとき、そのあとしまつの仕事にたずさわった市の職員は、惨憺たる市街地に横たわる累々たる死体、肉親さえも逃げごしになるほど損傷をうけた死体を収容するのに夢中であつた。一方、大企業の労働組合員は、水びたしになった工場を守ることで忙しかつたといえ、地域の問題に無関心であつた。公害発生企業の労働組合の中には公害反対闘争にきわめて消極的な組合も多い。また、民間労働組合の中には、労働力の再生産の場である地域問題の重要性を軽視している組合も多く、住民の生活と環境をよくする運動は自治労に任せ、あまり積極的ではなかつた。一方、自治労は、自治研を自分たちの資金闘争に利用したり、地方自治をまもる闘争が県庁や市

役所をまもる闘争にズレたりする欠陥もないではなかつた。また、自治労は、民間労働組合や住民組織の数々の民主化闘争には積極的に参加しようとはしないこともあつた。これらは、労働組合が企業別に組織されているためにおこりがちの欠陥である。

およそ、以上のようなからくりのため、自治体は、支配体制のなかでなにをさせられているのか、また、それは、全体制のなかで一方では大衆収奪体制の一つのかなめとして収奪的役割をおしつけられながら、他面では、住民の民主化闘争発展の支えとしていかに大きな役割を果たしたか、この二つの側面の全収奪体系における位置づけについての理解や評価は大衆や一般労働者たちにわかりにくくさせられてしまつた。ここから自治体闘争の意義も明確にならなかつた。収奪体制には、強い部分と弱い部分とがある。支配者の一番力を注ぐところは、すなわち弱い部分の補強を意味する。ここを見破ることなくしては、革新陣営側のまを射た有効な政策は生まれてこない。戦後の自治体は、なるほど支配体系のかなめの一つの位置をしめているが、民主的改革、地方自治制度の出現によって、支配体制の土台としては不安定なものとなっている。つまり収奪体制の壁のなかでは弱い層となつており、ここにつるはしを打ちこむことはもっとも効果的闘争の一つなのであるが、この点での評価が十分でなくしくみになつていたのである。

かくて、以上のような収奪のからくりによって六〇年代の高蓄積は住民のしらすしらすのうちになしとげられた。しかし、一九五九年からはじまつた戦後最大の民主的・民族的闘争であつた安保闘争や、六〇年代の高蓄積の矛盾としての公害の深刻化にたいする住民闘争のなかで、以上述べたからくりも次第に明らかにされ、民主勢力内部の欠陥も克服されつつ、自治体闘争発展の方向に動きつつある。

第3表 公共投資の国際比較

国 別	公企業、政府投資			国民総生産に占める公企業、政府投資の割合(%)	
	1960年	1969年	60~69年 倍率	1960年	1969年
日本 (10億円)	1,156	4,949	4.3	7.5	8.3
アメリカ (億ドル)	146	273 ('68)	1.9	2.9	3.2
イギリス (100万ポンド)	1,648	3,688	2.2	6.4	8.1
西ドイツ (億マルク)	95	232	2.4	3.1	3.8
フランス (億フラン)	70	236	3.4	2.3	3.3
イタリア (10億リラ)	682	1,120	1.6	3.1	2.2

(注) 1 日本は経済企画庁調べ、イギリスは自国民所得統計、その他は国連 Year book of National Accounts Statistics および EEC National Accounts による。

2 本表は、日本銀行統計局『日本経済を中心とする国際比較統計』(1971年5月) 37ページによる。

このように地域社会の変動にたいして政府はどのように対処したか。この点をはっきりさせるためには、六〇年代における公共投資(行政投資)の動向をみなければならない。だが、そのまゝに、わが国の公共投資の規模は諸外国とくらべどのような位置をしめるものであるかをみておこう。第3表は、公企業、政府投資の国際比較を示したものである。この公企業、政府投資は、民間設備投資などとともに国内総資本形成を構成するもので、自治省の統計に用いられている行政投資のほか、国鉄、電信電話、電源開発などの公企業投資を加えた、いわゆる公共投資を示すものである。

(注) 大来佐武郎氏は、その著『所得倍増計画の解説』のなかで、「行政投資とは、新長期経済計画以来用いられている概念であるが、簡単にいえば、民間企業投資や政府投資のなかの企業的な投資以外の、いわば政府固有の役

五万人、六五年までの一〇年間に、すでに九三五万人という東京都の人口にも近いような大量の人口がふえたのである。そのため、六〇年ごろには大都市地域においては、道路、交通手段をはじめとする産業基盤の整備や上下水道、住宅など生活環境施設の整備が必要となっていた。

われわれは、これまで六〇年代の高蓄積・大衆収容のしくみの一端にふれた。このなかで、社会資本充実政策は、財政金融政策とともに高蓄積体系のなかで大きな比重を占めていた。以下において、社会資本充実政策が、倍増計画に基づいていかに展開されたかをみたい。

1 社会資本充実政策

二 社会資本充実政策と過密・過疎の激化

- (1) 経済企画庁総合計画局長大来佐武郎『所得倍増計画の解説』一七二ページ、日本経済新聞社。
- (2) マルタス『資本論』第一巻、一五三ページ、河出書房。
- (3) 経済企画庁調査局『経済要覧』(一九七一年、二二二ページ、河出書房)。
- (4) 前掲『所得倍増計画の解説』二四一ページ。
- (5) 加藤純夫『現代日本財政のインフレ的メカニズム』『経済評論』一九六五年十一月号。
- (6) 地方自治研究所『地方自治資料』No. 533、『時のカギ』昭和四十七年八月一日。
- (7) 『自治研の手引き』自治研事務局、昭和三十三年版、二〇三ページ。
- (8) 小沢辰男『自治体運動と自治研活動』島宮本編『日本の地方自治と地方財政』一五四ページ、有斐閣。
- (9) 地方自治研究所『地方自治資料』No. 535、昭和四十七年六月一日。

第5表 行政投資の推移

	1959年		1960年		1961年		1962年	
	金額(%)		金額(%)		金額(%)		金額(%)	
道路	163,954	(20.1)	197,603	(19.8)	311,757	(23.8)	420,578	(24.9)
港湾	22,357	(2.7)	28,845	(2.9)	36,600	(2.8)	46,877	(2.8)
空港	1,623	(0.2)	2,107	(0.2)	2,935	(0.2)	4,337	(0.3)
その他交通手段	17,479	(2.1)	20,539	(2.1)	14,405	(1.1)	16,882	(1.0)
電線	15,843	(1.9)	15,136	(1.5)	16,011	(1.2)	21,104	(1.2)
港湾整備 (埋立用地造成)	7,556	(0.9)	15,129	(1.5)	57,847	(4.4)	77,420	(4.6)
工業用水道	3,910	(0.5)	6,286	(0.6)	13,519	(1.0)	19,882	(1.2)
農林水産	86,344	(10.6)	105,847	(10.6)	106,020	(8.1)	133,019	(7.9)
小計	319,066	(39.1)	391,492	(39.3)	559,094	(42.7)	740,099	(43.8)
都市計画	13,628	(1.7)	16,620	(1.7)	26,940	(2.1)	31,847	(1.9)
住宅	54,458	(6.7)	56,387	(5.7)	69,851	(5.3)	94,833	(5.6)
地境造成	1,491	(0.2)	2,552	(0.3)	8,651	(0.7)	18,367	(1.1)
環境衛生	6,738	(0.8)	7,552	(0.8)	13,183	(1.0)	19,705	(1.2)
水道	42,453	(5.2)	51,316	(5.2)	61,914	(4.7)	76,158	(4.5)
下水道	8,615	(1.1)	13,802	(1.4)	29,174	(2.2)	35,757	(2.1)
上下水道	19,367	(2.4)	21,528	(2.2)	28,112	(2.1)	38,873	(2.3)
福祉施設	82,198	(10.1)	103,885	(10.4)	143,384	(10.9)	194,087	(11.5)
教育	1,039	(0.1)	816	(0.1)	1,872	(0.1)	3,215	(0.2)
その他	2,063	(0.3)	2,814	(0.3)	3,208	(0.2)	3,835	(0.2)
小計	232,050	(28.5)	277,272	(27.9)	386,289	(29.5)	516,677	(30.6)
治山治水	60,706	(7.4)	76,842	(7.7)	92,051	(7.0)	113,842	(6.7)
沿岸復旧	6,315	(0.8)	15,185	(1.5)	19,656	(1.5)	22,215	(1.3)
災害復旧	96,918	(11.9)	114,911	(11.5)	126,086	(9.6)	136,865	(8.1)
農業対策	664	(0.1)	777	(0.1)	559	(0.0)	771	(0.0)
失火対策	35,762	(4.4)	40,611	(4.1)	43,446	(3.3)	49,885	(3.0)
小計	200,365	(24.6)	248,326	(24.9)	281,798	(21.5)	323,578	(19.1)
官収営繕	19,171	(2.4)	22,970	(2.3)	28,039	(2.1)	39,636	(2.3)
官営事業	749	(0.1)	779	(0.1)	799	(0.1)	1,229	(0.1)
その他	44,234	(5.4)	54,680	(5.5)	53,913	(4.1)	68,955	(4.1)
小計	64,154	(7.9)	78,429	(7.9)	82,751	(6.3)	109,820	(6.5)
合計	815,635	(100.0)	995,519	(100.0)	1,309,932	(100.0)	1,690,174	(100.0)
備考	815,634		995,725		1,309,934		1,690,174	

- (注) 1 自治省『都道府県別行政投資実績』(1963, 1964, 1965の3年度)による。ただし、原表にまちがいがあるため、表中の合計と原資料の合計(備考)と一致しない。
- 2 I部門中、その他交通手段は軌道、自動車運送、地方鉄道、農林水産は農林水産、造林、II部門の土木道は土木道、簡易水道、厚生福祉は厚生福祉、病院、保険事業、その他は市場、と畜場、公益団体のそれぞれの合計である。
- 3 本表は、1960～1963年は宮本恵一『社会資本論』307ページ、1969年については、自治大臣官房企画室『都道府県別行政投資等実績調査報告』(1969年度)、1971年9月による。

(単位 100万円)

第4表 行政投資の推移

	1963年		1969年	
	金額(%)		金額(%)	
	488,014	(25.6)	1,254,098	(25.9)
	59,130	(3.1)	131,732	(2.7)
	6,391	(0.3)	12,123	(0.3)
	22,981	(1.2)	136,887	(2.8)
	21,626	(1.1)	11,046	(0.2)
	64,947	(3.4)	133,081	(2.7)
	35,050	(1.8)	32,441	(0.7)
	162,422	(8.5)	462,249	(9.5)
	860,561	(45.2)	2,173,657	(44.8)
	38,715	(2.0)	106,422	(2.2)
	103,244	(5.4)	466,210	(9.6)
	24,398	(1.3)	143,573	(3.0)
	24,805	(1.3)	68,193	(1.4)
	103,009	(5.4)	211,966	(4.4)
	43,381	(2.3)	165,773	(3.4)
	45,447	(2.4)	135,167	(2.8)
	201,665	(10.6)	474,313	(9.8)
	3,016	(0.2)	22,828	(0.5)
	5,059	(0.3)	12,888	(0.3)
	592,739	(31.1)	1,807,333	(37.3)
	140,034	(7.4)	335,538	(6.9)
	22,259	(1.2)	27,405	(0.6)
	123,591	(6.5)	152,632	(3.1)
	913	(0.0)	—	(—)
	54,370	(2.9)	93,690	(1.9)
	341,167	(17.9)	609,265	(12.6)
	38,301	(2.0)	78,006	(1.6)
	1,294	(0.1)	14,165	(0.3)
	70,898	(3.7)	164,621	(3.4)
	110,493	(5.8)	256,792	(5.3)
	1,904,960	(100.0)	4,847,048	(100.0)
	1,904,959			

- (注) 1 合計は特掲項目のみの計であるため行政投資の総額とは一致しない。
- 2 産業基盤と生活基盤の分類はたとえ道路は双方の性格を有しているなど必ずしも厳密でない。
- 3 本表は、経済企画庁『経済白書』1969年版、235ページによる。

割合を果したため社会資本投資で「ある」と説明している。

第3表のごとく、わが国の公共投資は、すでにみた民間設備投資とともに、六〇年代における伸び率をみても、国民総生産にしろる比率からみても最高であることがわかる。しかし、この公共投資の内容はどうなっているのか。第4表をみると、次のことがわかる。

すなわち、六〇年代を通じて、産業

第6表 主要国における人口の都市集中指標

(人口100万人以上の都市に住む人口の総人口に占める比率)(単位:%)

	都 市	都市圏
日 本	*19.6	**42.2
イギリス	8.9	40.2
アメリカ	2.0	28.8
ドイツ	8.8	—
フランス	5.2	*18.6
イタリア	*12.7	—
オランダ	0	16.7

- (注) 1 総理府統計局『昭和40年国勢調査』国連Demographic Yearbook 1968 により作成。
 2 都市とは行政区画、都市圏とは行政区画をこえて実質的にその都市の勢力圏と認められる地域である。ただし、日本の都市圏については『国勢調査』より推定した。
 3 *は1968年、**は1965年の数値。
 4 本表は、日本評論社『経済セナー』8『経済白書』特集号、1970/8。

経済白書によれば、「わが国国土の総面積は、三千万平方キロで、その一八％の利用可能地で経済活動がおこなわれている。その利用
 だが、こうして実現された経済の高度成長・高蓄積からなが
 ったか。もともと、公共投資は、経済の高度成長・高蓄積によ
 てひどくなった経済の地域的不均衡等発展に対応してその増大を必要
 とされた。しかし、この公共投資は、産業基盤優先主義により経済
 の高度成長・高蓄積を飛躍的にすすめる「てこ」となると同時に、
 経済の地域的不均衡等発展、人口と産業の大都市地域への集中をさら
 にひどくし、生活環境悪化を深刻化する役割を果たすことになっ
 た。以下、過密・過疎の実態を示しておく。

もない。

2 過密・過疎の激化

以上のような産業基盤整備を中心とする世界最大の比重をもった公共投資が、世界最大の民間設備投資とあいまって、世界最大のスピードで資本の高蓄積を実現させる起爆力となったことはいうまでもない。

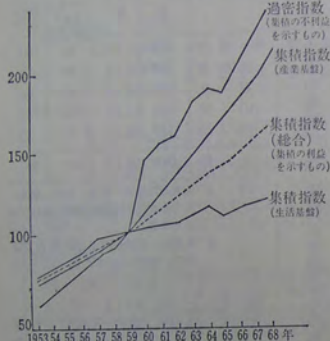
基盤の整備のための経費の構成比は七七・七八％で、生活基盤の整備のための経費二二・二二％とくらべ圧倒的に大である。とくに、道路の構成比は最大で、生活基盤全体の構成比よりも大である点が目立っている。しかし、このようななかにも、六〇年代後半には生活基盤関連投資の構成比がわずかではあるがふえしている。これは、五九年から六三年ごろまでの時期におこった爆発的都市化現象に対応する政府の徹底した産業基盤優先主義から生活環境が悪化・深刻化し世論の批判が大きくなったため、わずかの対応策がとられたことを示すものである。

もう一つ、自治省の統計によって行政投資の動向をみよう(第5表)。この分類の仕方は、宮本憲一氏が、第一部門は主として一般的労働手段、第二部門は主として共同消費手段、第三部門は維持修理あるいは補填投資、第四部門は行政設備その他というように区分したものである。この統計には、前表とちがって国鉄や電信電話など企業投資はふくまれていないが、区分の仕方としては、工業用水道や工業用地が産業基盤のなかにはいられなかったり、生活環境のなかに上水道がはいらなかったりする従来の区分にくらべはるかに厳密なものだともいう。この区分を基準に行政投資の推移をみてみると、前表とはほぼ同じ傾向がうかがえる。すなわち、第一部門の産業基盤関連投資は第二部門の生活基盤関連投資にくらべ大きな比重をもっているし、道路の構成比は一貫してふえつづけている。しかし、生活基盤関連投資の比重も一九六四年からややふえはじめた。

第7表 人口の都市集中はすすむ

	全 国		三大都市圏		都 市 部		都 部	
	人 口	1955年を基準とする増加人口	人 口	1955年を基準とする増加人口	人 口	1955年を基準とする増加人口	人 口	1955年を基準とする増加人口
1955(昭30)	万人 8,928	万人 0	万人 2,744	万人 0	万人 5,029	万人 0	万人 3,899	万人 0
1960(35)	9,342	414	3,149	405	5,933	904	3,409	△ 490
1965(40)	9,827	899	3,679	935	6,693	1,664	3,134	△ 765
1970(45)	10,372	1,444	4,179	1,435	7,485	2,456	2,887	△ 1,012

- (注) 1 三大都市圏とは、東京、大阪、神奈川、愛知、兵庫、埼玉、千葉の都府県を指す。
 2 本表は『経済企画庁『地域経済要覧』および『経済白書』1971、158ページによる。

第2図 東京都における過密の深刻化
(1959年=100)

- (注) 1 『東京都統計年鑑』により作成。
2 過密指数、集積指数は以下の指標の単純平均
① 過密指数—交通事故死者数、道路延長当り自動車数、少年犯罪率、乗車人員、家賃地代、火災損害額、ごみ処分量、ふん尿処理量、1人当り着工建築延面積、医療施設、入院外来患者数。
② 集積指数—電灯電力使用量、上水道配水量、ガス供給量、国鉄・私鉄乗車総人員数、電話機数、改良道路延長、事務所数、銀行店舗数、学校総数、都庁、公務員数。
③ 集積指数—新規求人数、商店総数、大学総数(含短大)、各種学校数、図書館数、乗車総人員数(各種学校数、図書館数、乗車総人員数(都営交通機関)、病院病床数、興行場数、環境衛生関係施設数。
集積指数(総合)は②と③の平均。
3 本図は、経済企画庁『1970年度経済白書』による。

は、一、四三、五万人ふえている。
右のような過密・過疎の進展をもう少しこまかくみてみよう。第8表のように、一九六〇年から九年にかけて、人口増加県総数は二三県でその増加人口の合計は約一、二〇七万人であったが、そのうちの九二六万人(約八四%)は七県、つまり、千葉、埼玉をふくむ三大都市圏に集中した。これにたいし、減少県総数は二三県で、その減少人口合計は約一六二万人であったが、もっとも多くへった七県の減少人口は約八二万人で全体の五〇%であった。つまり、人口減少県のほうは減少数がかなり広範囲にわたっている。

第8表 過密・過疎は拡大する

区 分	昭和35~44 増加人口(千人)	人口増加率 (%)、△印は減少
神奈川	1,784	51.8
埼玉	1,201	49.4
千葉	873	38.0
大阪	1,964	35.7
愛知	1,010	24.0
東京	1,771	18.3
兵庫	661	16.9
計	9,264	全増加県23県の 増加人口11,069 千人の84%
島根	△115	△13.0
鹿児島	△191	△9.7
佐賀	△91	△9.6
長崎	△158	△9.0
高知	△64	△7.5
熊本	△125	△6.7
宮崎	△74	△6.5
計	△818	全減少県22県の 減少人口1,622 千人の50%

- (注) 1 人口増加率は増加率の高い7県、減少率は減少率の大きい7県をえらんだ。
2 全国知事会「過疎対策調査報告」、『都道府県県報』1970.2.1; No. 137 による。

第9表 全市町村数の75%は人口減少

対 比	区 分	市町村数	構成比
1969 (昭44)	人口減少市町村数	2,460	74.4
減少率別	0.1~4.9%	368	11.1
内訳	5.0~7.4%	233	7.0
	7.5~9.9%	273	8.3
	10.0以上	1,586	48.0
1960 (昭35)	人口増加市町村数	847	25.6
人口		3,307	100.0

(1969.8.1) 全市町村数
(注) 前掲、全国知事会「過疎対策調査報告」による。

可能地のうちの八割をしめる農地を差引いた残りのわずかに一、四〇〇平方キロの土地を住宅と工場、道路などがわけあい、ひしめいている。しかも土地利用の偏りもあって各国との比較においても大都市集中が顕著にすすんでいる」と。いま、主要国における人口の都市集中の状況を見ると、わが国においてももっとも激しいことがわかる(第6表)。
また、一九五五年から七〇年にかけての人口の社会的動態をみると(第7表)、総数で一、四四四万人の人口増加のうち、人口の都市集中と行政区画の変化によって、都市人口が二、四五六万人もふえているのたいてして、郡部人口は一、〇一二万人の減少となっている。同じ期間に三大都市圏の人口

第11表 市町村計画に基づく計画目標水準

1974 (昭49) 年度末目標水準 (比率等)												全	備
施設等区分	ブ ロ ッ ク 区 分										全 国	考	
	全市 過疎 率	北海道	東北	関東	東海	北陸	近畿	中国	四国	九州			
市町村道													
改良率	(8.6) 17.5	(8.2) 18.9	(8.8) 17.3	(6.7) 12.4	(4.8) 10.7	(8.3) 21.4	(3.8) 11.4	(4.2) 14.5	(5.7) 13.5	(15.9) 25.2	(14.8)	44. 公	
舗装率	(2.0) 9.7	(0.7) 3.6	(1.0) 5.3	(1.6) 7.1	(1.5) 6.9	(3.0) 11.9	(1.9) 6.2	(2.0) 11.7	(2.6) 11.8	(3.6) 17.6	(7.5)	44. 公	
自動車交通不能 道率	(40.3) 36.1	(3.5) 3.1	(14.6) 37.9	(38.6) 33.7	(64.1) 61.7	(43.8) 40.2	(70.2) 62.4	(30.1) 45.6	(64.1) 54.1	(28.2) 24.4	(38.3)	44. 公	
農道・林道													
改良率	(36.2) 47.7	(24.9) 49.6	(15.6) 34.9	(39.6) 54.8	(47.4) 54.7	(20.1) 28.2	(31.5) 45.7	(38.6) 52.0	(18.1) 27.8	(33.6) 47.8			
小学校 複式校率	(35.1) 31.0	(32.3) 47.6	(35.1) 29.9	(23.5) 19.4	(45.1) 44.0	(35.5) 36.1	(41.4) 39.3	(35.8) 31.8	(32.3) 30.8	(20.5) 19.6	(20.5)	44年度 文部省	
小・中学校プール 設置率	(15.7) 41.7	(7.2) 24.3	(17.5) 49.1	(31.0) 54.5	(14.3) 54.3	(9.1) 43.8	(14.7) 43.8	(10.8) 40.0	(15.7) 38.6	(21.5) 48.4	(21.5)	44. 公	
幼稚園 園充足率 (公・私立を含む)	(32.1) 40.8	(17.3) 24.5	(20.1) 29.0	(25.6) 35.8	(10.4) 10.9	(23.8) 26.3	(30.9) 63.1	(49.7) 52.2	(34.5) 56.6	(33.0) 45.2			
保育所 充足率 (公・私立を含む)	(21.4) 32.4	(18.9) 23.9	(20.8) 26.2	(24.0) 28.8	(41.1) 46.8	(42.8) 52.8	(43.7) 52.7	(41.0) 45.8	(46.0) 52.3	(25.4) 29.6			
医師数 (1団体当り) (市町村立病院、診療所)	(0.44) 1.5	(2.1) 2.4	(1.2) 1.4	(0.9) 1.1	(1.3) 1.4	(1.6) 1.7	(1.3) 1.6	(1.0) 1.2	(1.4) 1.5	(2.1) 1.5	(2.1)	44. 公	
保健婦配置数 (1団体当り)	(0.24) 1.4	(1.6) 2.1	(1.9) 2.2	(1.1) 1.3	(0.6) 0.8	(0.9) 1.2	(0.6) 0.9	(1.2) 1.3	(1.3) 1.4	(0.8) 0.9			
無医地区数 (1団体当り)	(1.5) 2.3	(3.8) 3.6	(2.6) 2.4	(1.4) 1.2	(1.6) 1.5	(3.8) 3.0	(2.0) 1.9	(2.2) 2.0	(3.1) 2.9	(2.2) 2.0	(0.33)	41.4.1 厚生省	
消防施設数 (1団体当り)	(2.64) 3.7	(4.5) 5.6	(3.0) 3.9	(2.7) 3.4	(1.9) 2.6	(2.9) 5.4	(2.5) 3.2	(1.6) 2.3	(1.4) 2.3	(2.4) 3.5	(5.6)	45年消防 白書	
小型動力ポンプ	(15.9) 19.2	(6.2) 7.7	(22.7) 26.7	(14.1) 17.1	(19.3) 22.3	(10.8) 17.1	(16.6) 21.2	(17.3) 20.2	(13.4) 16.1	(17.3) 20.0	(19.2)	44. 公	

(注) 1 カッコ内数値は計画年度前の状況である。

44公：45年3月末現在公共施設状況調査(自治省)によるものである。

2 本表は、自治省調べである。

第10表 過疎地域指定の市町村数
(1971年5月現在)

	総 数	うち 山村	山村 以外
北海道	184 (17.5%)	75	109
北 海 道	138 (13.2)	88	50
東 北 道	120 (11.4)	89	31
山 陽 道	115 (11.0)	94	21
四 国 道	107 (10.2)	72	35
全 国	1,049 (100.0)	682	367

(注) 1 北九州は福岡、佐賀、長崎、熊本、大分の5県、山陽は岡山、広島、山口の3県。
2 本表は、経済企画庁『経済白書』1971、184ページによる。

また、増減状況を第9表により、市町村について示すと、一九六〇年から六十九年にわたる九年間に、人口増加市町村数は、全体の約二五%にすぎない。これにたいし、人口減少市町村数は、全体の約七五% (四分の三) の大きさを占め、さらに注目されるのは、その過半数の六四・五% (全市町村の四八%) の市町村が一〇・〇%以上の人口減少をきたしていること、また、これを減少率七・五%以上の市町村についてみると、一、八五九市町村と、全市町村の五六・三%にも及んでいるということ

こうして、大都市地域では、過密が深刻化し、過密問題が発生している。第2図は、いくつもの指標を合成することにより東京圏における過密と集積の状態をみたものであるが、これにより集積の利益よりも過密の弊害のほうが伸びが高いことがうかがわれる。

一方、都市における過密と併行して、農村においては、人口流出・過疎化がおこっている。自治省は、一九七〇年国勢調査人口の確立に伴って、全国で二七四の市町村を新たに過疎市町村に指定した。新たに過疎市町村になったのは、国勢調査による過去五年間の人口減少率が一〇%以上で、しかも過去三年間の財政力指数(当該年度の基準財政収入額を基準財政需要額で割ったもの)の平均が四〇%未満の市町村である。その前年五月に過疎市町村となった七七五市町村と合わせると、過疎市町村は第

10表のとおり、全国で一、〇四九となった。これは全市町村数(三、二六〇)の三二・二%、人口では八・五%、面積では全国土のじつに四一・五%に当たる。

このようにふえつつある過疎地域では、税収入はへり、公共施設の維持も困難で生活環境は悪化している。のみならず、ここでは地方経済それ自体が荒廃し、自治体としての存立も危うくなっている。交通の状況では、過疎地域の中には乗客の減少や自家用車の普及によって定期バス路線が廃止されたり、運行回数が削減され、通勤・通学等日常生活にとって大きな支障となっている。そのため、公共施設の整備状況をみよう。第11表は、過疎地域における公共施設の水準が、自治省の必要不可欠とする水準さえ大きく下回っていることを示している。これらの点について自治省の説明をきこう。

教育文化施設については、学校教育施設、社会教育施設とも整備水準が低い。小・中学校教育では児童・生徒数の減少や地理的条件によって小規模分校、冬期分校が設置されたり、学級編成でも複式、複々式学級が多くみられる。また、校舎の老朽化、プール、屋内体育館等の学校教育施設の整備が立遅れているため教育水準低下の防止のため早急な対策が必要であるという。

一方、生活環境施設についても、整備水準の立遅れがひどい。たとえば、一九六八年度末における住民基本台帳人口にたいする水道の給付施設による受給人口の比率では、全国市町村の平均七五・五%にたいし、過疎市町村平均は五一・六%で相当低い。ゴミ・し尿処理については、し尿は農地への還元は少なくなり、ゴミも年々排出量が増加し、不燃物・危険物が混り、その処理が困難となっている。児童福祉・母子保健については、各地とも人口減少と出生率の低下によって幼児数が少なくなっ

ている一方、主婦の労働者化に伴って留守家庭が増加し、保育所の設置が求められている。消防・救急・防災については、人口減少による高齢化、出稼ぎによる婦女子化により、消防・防災体制が弱体化するため、ポンプ自動車・動力ポンプ等消防機械および消防施設の拡充、道路網の整備を通じて他市町村との協力による広域的消防体制の確立などが必要となっているという。また、過疎地域では、無医地区が多いので、診療所・医師住宅など医療施設の設置や巡回診療などの対策が必要とされている。

最後に、農林水産業の状況を述べておこう。過疎地域は、従来、米作中心の農業、薪炭製造を中心とする林業、沿岸漁業を中心とする水産業等を主要な産業としたが、経済の高度成長によってその基盤が根底から崩壊され、さらに一九六九年に始まった米の生産調整、総合農政の展開によって事態はますます深刻化している。とくに過疎地域では、立地条件に恵まれていないため、農業の生産性が低く、したがって日雇・出稼ぎ等の農外収入に頼らざるをえず、農家戸数の減少とともに兼業化が進み、零細経営農家の中には離農、転職をする者が急速にふえている。また、林業については、従来、山林では零細農家が多く、木材の伐採、造林のほか、薪炭生産をおこなっていたが、これが不要になるとともに、植林労働力が減少したことによって林野は人工造林がすすまず荒廃の傾向があらわれている。

要するに、経済の高度成長にともなう、農村地域、とくに過疎地域の経済の荒廃と深刻な生活環境の悪化がおこっているのである。

(1) 大糸佐武郎『所得倍増計画の解説』一五八ページ、日本経済新聞社。
(2) 宮本憲一『社会資本論』三〇五―三〇九ページ、有斐閣。

- (3) 『経済セミナー』8、『経済白書』特集号、一九七〇年八月、一九七ページ、日本評論社。
 (4)(5)(6) 自治大臣官房企画課『地方公共団体の過疎地域対策の概要』七〇、七三、八三ページ。

三 全国総合開発計画

——拠点開発方式——

われわれは、これまで六〇年代における地域経済の急速な変化、不均等発展の激化をみてきた。これにたいし、政府はいかなる対策をたてたか。以下において、政府の地域開発政策の内容を検討したい。

1 地域開発の本質

地域開発とはなんであるか。それは国内の地域開発のみならず、後進国開発や先進国にたいする開発援助までをふくめた広い概念である。第二次世界大戦後、地域開発は世界の資本主義諸国の重要な国策の一つとなった。それは、戦後の帝国主義の植民地支配体制の崩壊や社会主義国の出現による資本主義市場圏の狭小化、ここからおこった帝国主義諸国における独占体の国際間ならびに国内における市場競争の激化に対応して打出されたものである。つまり、それは、資本主義の全般的危機に対応して、公権力が金融寡頭制の意志にしたがつて地域社会を管理し改造することによって内外市場の拡大を実現しようとする政策である。それゆえ、現代帝国主義体制下の地域開発の本質を一口でいえば、国の内外のあらゆる地域を商品販売市場、投資市場、原料供給地（とくに後進国や後進地について）、

さらに軍事的戦略的地域として利用できるように、これらの地域にたいして公共投資、民間投資をふくめ投資効率を実現しようとする投資戦略だといつてよいであろう。

ところで、わが国の地域開発は、終戦当初、「後進地域開発」として出発した。この後進地域開発計画とは、食糧増産、電源（多目的ダム）および自然資源（とくに石炭）の開発であり、これによって危機にあった独占資本の立直りが可能となり、一九五五（昭和三十）年以降の高度成長の土台がつくられた。そして、ここから、地域開発は大都市再開発や工業分散計画に重点が移るようになった。

だが、こういうわが国の地域開発は、わが国独占資本の投資戦略であると同時に、じつはアメリカの投資戦略の一環にくみいれられていた。終戦初期は、アメリカの国家資本（ガリオア・エロア）による重化学工業の高度成長がもたらされた。こうして、わが国はアメリカの商品販売市場、投資市場、軍事的戦略的基地となり、その産業配置も、太平洋ベルト地域集中にみられるように、アメリカなどからの海外原料の輸入に便利な港湾立地型にかたむいていく。では、六〇年代のわが国の地域開発計画はどのような経過をへてつくられることになったのか。

2 所得倍増計画における産業配置計画と全国総合開発計画

産業配置計画

周知のように、「倍増計画」における社会資本充実政策の新しい視点は、国民経済全体としてみた産業立地のあり方を考え、その方向にそって、その充実をはかるということであった。そして、この倍増計画における「産業配置計画」は太平洋岸ベルト地域重点主義であった。北海道、東北、真日本

は計画期間の後半期に重点をおいて工業化を促進することとし、まずベルト地域からはじめるといふ点において、ベルト地域優先主義でもあった。

では、この計画を立案した産業立地小委員会ではなぜこのような結論に達したのか。ここで、われわれはこの計画の背後にある思想を考えてみる必要がある。

倍增計画は産業配置計画をたててにわたって三つの柱をたてた。(1)企業における経済合理性の尊重、(2)所得格差、地域格差の是正、(3)過大都市発生の防止、がこれである。

ところで、ここで倍增計画が企業の経済合理性の尊重を柱においた理由はわかる。元来、企業は、市場条件、労働力条件、原料条件、輸送条件などを考慮してもっとも有利な地点に立地する。このような企業の経済合理性を尊重することは、資本の高蓄積をはかるためには明らかに不可欠の要件である。また過大都市発生の防止もわからぬことはない。過密化し立地条件の悪化した大都市では、資本の高蓄積を非効率にするからである。では、倍增計画が、所得格差、地域格差の是正を立地政策の柱の一つとしてとりあげたのはなぜか。

倍增計画では、わが国経済の構造的特質は、その二重構造にあるという。二重構造とは、資本主義的産業部門と非資本主義的な産業部門とが並存して国民経済をかたちづくり、その産業部門間の生産格差が高いことだという。たとえば、農林漁業部門の工業部門にたいする労働の比較生産性、中小企業の大企業にたいする生産性が低く、賃金ないし所得格差が生まれているのはここからきていると。倍增計画は、このような所得格差、地域格差が、経済成長に対応して人口の流動性を高め産業間の労働力移動を促進する上で重大な障害となっているし、たんに経済問題にとどまらず、国民に不満感を与え、社会的な緊張をますます要因にもなっているとする。それゆえ、日本経済が将来にわたって高い成

長を確保し、また産業構造の高度化によって国際競争力を強化するためには、地域格差やその基本的要件である経済の二重構造の解決、すなわち、中小企業・農業の「近代化」は絶対に必要であると考えたのである。

しかし、一方で、経済の高度成長達成のため企業の経済合理性に基づいて工業立地計画を立地条件のよいところにきめようとするれば、その地域は、先進地域でなければならず、これでは地域格差はひらくばかりだ。他方で、地域格差は正のためには、立地計画は立地条件のわるい後進地域に向けられなければならない。そうなれば、経済の高度成長は損われることになる。「経済の高度成長と経済の二重構造、地域格差の是正」、この関係は右のごとくまさに二律背反であった。

では、倍增計画は、当面するこの二律背反をどのようにきりぬけたか。この矛盾打開の方途として登場したものは、経済の高度成長をすべてに優先させ、「二重構造や地域格差は、高い成長の過程において段階的に解消させようという、いわば「段階的解消政策」であった。こうして、立地政策において、ベルト地域優先主義がとられ、計画期間の後半期には後進地域の開発に着手し、一〇年後には二重構造の「段階的解消政策」といって地域格差をもちめるといふのであった。

このような倍增計画の考え方が「経済合理性」を尊重するものとして財界から歓迎された反面、他方では、この立地構想は後進地域の問題や地域格差は正の問題を軽視し、いざさらにもベルト地域の整備を主張するものであるという批判が自民党内部からさえおきてきた。こうして、政府においても、国土開発の基本方針について方向づけをおこなう必要が生じ、いよいよ「国づくりの憲法」として、国土総合開発法（一九五〇年）の規定による「全国総合開発計画」がつくられることになった。そして、それは一九六二（昭和三十）年十月正式に閣議決定をみた。

なり、そのもうけ口である開発事業の経営の安全性と高利潤を保障している。また、地方財政は、大量の公債発行を余儀なくされ「新全総」の投資計画に従属されようとしている。そこから、地方財政の窮乏の深まりと、「合理化」に名をかりたサービス行政の切捨て、自治体労働者の労働強化、人員整理などがおしつけられようとしている。広域行政とコンビネーターの導入などはこれに拍車を加えることになる。その上、「高福祉・高負担」のキャッチフレーズによって、地方税の増徴、税外負担の拡大、各種公共料金的大幅上げなど大衆負担の増大も企図されつつある。

しかし、このような住民のための地方自治と地方財政の危機の深刻化は、住民運動の発展をよびおこし、国の権力的支配と高福祉政策の強行を根柢からゆるがせる要因となるであろう。すでに七一年十月、全国知事会など六団体による地方財政危機突破大会がひらかれ、十二月にはいつて、財政危機突破全国町村長会がひらかれた。また、多数の地方議会では、財政危機打開のための決議や政府にたいする意見書の採択がつづいた。さらに、一九七二年にはいつてからは、全国各地において、地方財政危機を住民の生活と権利をまもり地方自治を発展させる方向で打開しようとする自治体ぐるみ、地域ぐるみの運動も発展しつつある。このようななかで画期的事件は、一九七二年七月二十四日の四日市公害訴訟の判決で、原告の全面勝訴という輝かしい成果をおさめたことである。この公害のいわば原点である四日市の判決は、政府のこれまでの地域開発、高度経済成長政策とそれに従属していた自治体が裁判所によって裁かれたという重大な意味をもつものであり、住民運動の大きな成果を物語るものであった。

第一篇 地域開発と広域行政

- (1) 田中角栄『日本列島改造論』六三―六四ページ。
- (2) 『巨大企業が進めるメッポ列島買い占め』『週刊東洋経済』一九七二・三・二五。
- (3) (4) 環境庁『環境白書』昭和四七年版二五ページ。
- (5) 前掲『日本列島改造論』六六ページ。
- (6) 星野芳郎『日本列島改造論批判』『中央公論』一九七二・九、九〇ページ。
- (7) 前掲『日本列島改造論』六二ページ。
- (8) 右書、七二ページ。
- (9) 右書、七二ページ。
- (10) 『課税されても都市に残る』『朝日新聞』一九七二・一〇・一四。

第四章 広域行政の虚像と実像

―町村合併、広域市町村圏・市町村連合―

まえがき

広域行政とはどういうことだろうか。これは大きく分けると、二つになるとおもふ。その一つは、府県や市町村の合併のような行政区域の統合であり、もう一つは、行政機能の広域化をいう。このうち、後者、つまり、行政機能の広域化は、さらに二つに分けられるであろう。(1)一つは、一部事務組合、地方開発事業団、それから大きい範囲のものでは、地方行政連絡会議や、最近の広域市町村圏と市町村連合のように行政機構を設けて自治体行政の広域的処理をおこなうものである。(2)もう一つは、一九六四年の河川法や道路法の改正によって、河川や道路にたいする権限が、府県知事の手から建設大臣の手に集中されたように、自治体行政が国の広域行政の網の目のなかに強く組み入れられている場合である。この点に関する鳥教授の指摘は鋭い。

「国と地方の関係からみると、地方の事業はすでに国の広域的な地域開発事業のなかに織り込まれ、自主性を失っている。つまり、合併や連合によって広域行政がつくられる前に、自治体の行政機能がすでに『広域的』になっているのである。自治体の行政機能が広域的になっている」とは、地方団体がそれよりいっそう『広域的』である国に対して従属的になっているということであるから、『広域的』ということとは『中央集権的』⁽¹⁾といひ直してもよい。」

そして、以上の(1)行政区域の統合、(2)行政機構による広域処理方式、(3)国の広域行政への自治体行政の従属という三つの関係は、(3)から(2)へ、さらに(2)から(1)へという発展の道を進むのが、明治以来の実績であった。われわれは、このことのうちに、既に広域行政が中央集権との不可分の関係にあるということをは感じることができよう。

それはともかくとして、わが国の広域行政、とくに町村合併問題は、諸外国と全くちがった特徴をもっている。それは、広域行政がいつも、国の強力な政策によって、上から一方的におしすすめられるということである。このことのうちに、広域行政のうちに中央集権の姿をみることができるのであるが、その場合に必ずしもちだされ、宣伝される文句は、きまって、『時代の趨勢』であるとか、『住民福祉』、あるいは『地方自治の確立』ということである。

だが、一体、『時代の趨勢』とは何であろうか。日本資本主義は、その発生当初から、農民・国民大衆の極端な犠牲によって、大資本の高度成長・高度蓄積がはかられてきた。また、日清・日露の両戦争や太平洋戦争にみられたように、侵略戦争のための軍国主義の鼓吹がねに国策の中心に貫かれていた。そして、これらはいずれも『時代の趨勢』ということ片づけられてきたのである。

このように、『時代の趨勢』論がもちだされる場合は、それは、たいてい為政者の政策の方向を意

味する場合が多く、そしてとくに、それが、国の政策の本質をおおい隠すために利用されるということが多かった。

また、広域行政によって『地方自治の確立』や『住民福祉』が実現できるものであるならば、わが国のごとく、しばしば広域行政が実施されている国では、とうの昔に住民福祉や地方自治が確立されているはずである。ところが、現実はどうか。終戦前は、天皇制支配の下に国民の生活と権利は全く奪われていた。戦後も、こんにち、重税、高物価、行政水準の低下、住宅不足、都市問題、公害、中小企業・農業の破壊といったように国民生活は窮乏化に追いやられている。なによりも、生産力は世界第二位で、所得水準は一六位だなどというところに日本の資本主義経済の発展の本質が浮彫りにされているのではなからうか。

さらに、『地方自治』の確立という点についても、昔は、その言葉とは反対に強力な中央集権国家がつくられたし、こんにちも、戦後せっかくつくられた自治体にたいし、ふたたび中央集権が強化されつつあるではないか。

なによりも、ここで指摘しておきたいことは、『住民福祉や地方自治の強化のためには、広域行政が必要だ』という主張には、もつともきこえて、じつはそこに大きな論理の飛躍があるということである。その論理の飛躍とはこういうことだ。

第一に、この論理は、そもそも住民福祉がなぜもたらされないかというその根元(前述した)には全然手をつけないで、したがって、住民の福祉など守りえないしくみになっている自治体の性格もすこしもかえないで、ただ行政区画が狭いということだけに罪があるかのごとく、ここに責任を転嫁しているということだ。

第二に、経済圏の広域化とはどういうことかという内容の検討がなされず、住民生活の流動化、広域化の面だけをぬきだして示し、じつはその背後に資本の地域支配圏の拡大があるという点をかくしているということである。

第三に、「住民福祉のために広域行政が必要だ」という主張は、広域行政、広域市町村圏がなぜ必要とされているかという、真の目的をかくしているということである。

さて、本論における中心的課題は、むろん政府が強力に推進しようとしている道州制や広域市町村圏と市町村連合などの最近の広域行政問題の本質を明らかにする点にある。しかし、そのためには、現在の市町村をつくりあげた戦後の町村合併、もっと遡って明治期の大町村合併にまでメスをいれることによって、日本資本主義の発展につきまといっている広域行政問題の本質を究明する必要がある。

(一) 島恭彦『地方自治の危機と自治新運動』『地方自治資料』70、82、昭三九・六・一五。

一 戦後初期の町村合併

1 広域行政政策の推移

地主的な地方自治の危機と町村合併

わが国においては、広域行政の問題は、資本の要求と軍事的要求に基づいて、資本主義の発展につきまとい、階級対立の力関係の変化に対応してたえずみえかくれていた。すでに明治期において大規模な町村合併が実施され、その後もたえ間なく小規模な合併が続いていた。大正期にはいつて、大正デモクラシーの昂揚とともに、地主的な地方自治が危機におこまれ、これに対処して国や県はまたもや全国的規模の町村合併政策を実施しようとした。しかし、この場合の合併政策はほとんど成功しなかった。

その理由の第一は、むろん、この大正デモクラシー運動の力に基づくものであった。しかし、もう一つ見のがせないのは、町村合併が、ただでさえ揺らいできた寄生地主制の基礎をますますあやうくするという支配体制側の矛盾という点であった。そもそも、町村合併は、「隣保団結の旧慣」を破り、自治の基礎を掘りくずすものであり、明治期の大町村合併政策実施の場合も、この点が重大問題であった。しかし、このときは、「旧来の自然村を合併しつつ、しかも共同体的秩序を維持する」といういうのがこれであった。しかし、この「柳の下のだじょう」は二度と望めることはなかった。かく構のためにその体制的な清算という課題が固くタブーとして禁圧されつた敗戦の日を迎え、大町村合併政策は課題とはなりえても、二度と実現することはなかった。

府県合併推進の論理

一方、府県の区域をこえた道州制の必要性もかなり早くから主張されていた。地主制を維持し、農村を支配する機関としての郡制・都役所は、大正デモクラシーの大波におし流されてなくなり、その余波は、地租、営業税の両税委譲と知事公選の城壁にまでおしよせていた。しかし、政府は、これにたいし弱体の都役所にかえて広域行政機関としての府県を強化し、府県による町村の監督を強化し、

両院協議の要求をおさえて付加税体系と国庫補助金制度を確立し、また、知事公選の要求にたいしては、州庁設置法案までも準備したほどであった。⁽²⁾戦時体制にはいって、一九四〇（昭和十五年）年に地方連絡協議会、一九四三（昭和十八）年に地方行政協議会、一九四五年に地方総監府と発展し、府県の区域をこえた道州制がはじめて具体化された。かくて、独占資本の要求としての中央集権的財政制度を広域行政の論理が、大正デモクラシーの地方自治運動としての知事公選、独立税拡充の要求をおさえ、胎動しつつ敗戦を迎えたのである。

敗戦初期の政府の方針

では、戦後、どのような変化がおこったか。まず新憲法をはじめ、農地改革、財閥・軍閥解体、労働組合の助長、地方自治法など数々の民主化政策が打出された。大正デモクラシーの要求した地方独立税の拡充、知事公選も敗戦を迎えてはじめて実現をみた。だが、これは、主として占領軍の力によってのことであった。

ところで、広域行政は、戦後いち早く国会審議の議題にのぼっていた。まず、敗戦の年の十一月に、政府は地方総監府を廃止した。

ついで一九四六（昭和二十一年）九月、市制、町村制、府県制の一部改正がおこなわれ、地方自治法の骨格がつくられたが、その法案審議において、府県や市町村を通ずる広域行政問題について両院において執拗に政府の所信が質問された。

これにたいし、当時の大村内務大臣は「少なくとも今はその実施の時期ではない」という答弁に終始した。また、市町村の合併については「市町村の規模を適正ならしめることは自治活動の円満な発達を図る上に必要であるが、その故を以て合併を強行するようなことは敢て戒めたいと考えている」

というのであった。

以上のような考え方は、一九五〇（昭和二十五年）年ごろまでずっと貫かれたのである。では、政府は、この時期において、なぜこのような見解をもったのか。

第一の理由は、当時の占領軍の日本管理政策の重点が日本帝国国家機構を解体し「民主化」をすすめることにあったということである。だから「民意ニ反シマシテサイウナ無理ヲ致シマスコトハ結局ハ民主主義ノ精神ニモ反スルコトデアリマス」（大村内務大臣）ということになる。

第二の理由は、その当時の県や村の一番大きな仕事は、日本資本主義の存否に直結していた食糧不足に対処しての米の供出の仕事と、当時の社会不安にたいする治安維持の仕事で、合併などしようものなら、これらの重大な仕事に支障がおこるかもしれないということであった。

第三の理由は、当時の行政事務量は、まだ無理をして合併するほど増大していなかったということである。「日本の府県はアメリカの州と比べまして、実力は遙かに低いと同時にまた、町村というものが割に力が強いと申しまして、日本の国の市や町村というのは大体、似たところまで来ております。これはある程度のものを任せてもよいような状態に相成っておりますと思ひます。そう致しますと、つまり、敗戦初期には、占領軍も日本政府も、広域行政を実施する意図はなく、そのような条件も生まれていなかった。

シャッフル勸告を契機とする変化

しかし、このような政府の考え方は、シャッフル勸告を境として、急激に変化しはじめた。「勸告」は、市町村の統合を、そして、より基本的問題として、行政事務再配分の実施を勧奨していた。この

後の問題は、いわゆる「神戸勧告」(神戸正雄博士を中心とする地方行政調査委員会のおこった勧告)に引継がれたが、結局、その実施は擱上げされた。しかし「行政事務再配分が実施できなかった理由の一つとして地方団体の規模が不適正であることが指摘されるにおよび、町村規模の合理化、すなわち町村合併政策が強調されるようになった」。そして、町村合併の実施が、府県制度に大きな影響を及ぼすことになるという意味で府県の区域問題も課題となり、この問題は町村合併後ますます大きくなりあげられるようになった。

いま、一九五〇(昭和二十五)年五月四日「地方自治法の一部を改正する法律」に関する衆議院地方行政委員会における質疑応答の一部を掲げると、次のとおりである。

○川西委員「市町村の統合がシャープ勧告によって、大体勧奨されておるのでありますが、将来、この市町村の統合について何か中央において強制的措置をお考えであるのでしょうか」

○本多國務大臣「地方行政調査委員会議の決定を得た上で、政府としては勧奨の方法等も進めたいと思っております」「政府としてはたゞいま強制するなどという考えはないのであります」
このような考え方は、朝鮮戦争がはじまって以降、とくに一九五二、三(昭和二十七、八)年の緊縮財政のころから急速に変化していった。すなわち、一九五二年八月五日「地方自治法の一部を改正する法律」のなかに「町村合併に関する知事の勧告権」が設けられた点について、岡本委員より質問があった。これにたいし、鈴木政府委員から次のような答弁がなされた。

○鈴木政府委員「この点は、市町村の規模の合理化という問題でございますが、この点も過般、神戸委員会からの勧告があった点でございます、これをかような形で具体化したわけでござい
す」

それでは、この当時、政府は勧告だけしか考えていなかったかといえ、そうではなく「促進法」を計画していたことは、次の問答からもわかる。

○立花委員「政府は町村合併をして、大体町村数を半分くらいにしよう、あるいは三分の一くらいにしようという意見であるらしいのですが、どういう理由でどういう根拠でそういうことをなされるのですか」

○鈴木政府委員「やはり人口七、八千くらいのところがおおむね各種の仕事の分量の均衡がとれてくる。こういう考え方に立っておるわけでございます」

そして、いよいよ、最後に、町村合併促進法が審議されるようになって、政府は、これまでの民主的態度をガラリとかえ、戦時中さながらの権力的、高圧的態度で居直った。そのあまりのかわり方に驚くではないか。

○北山委員「なぜ一体町村がそういう小さい村であれば、住民がいかにそれを希望しようとも、やはり強制的にやらなければならないという理由がどこにあるか、これが合併の根本に流れる重大問題なんです」

○田中国務大臣「全体計画を実現するために、民議と違った結果であっても、これを実現する方が計画全体を実現するために利益がある、こういう行政上考えましたときに、内閣総理大臣の勧告ということとを不意ながらやる、やる以上は聴いてもらわなければならない」
以上でわかることは、政府は、シャープ勧告を契機として、合併を頭におきはじめ、神戸勧告によつてはつきりふみきりがついたということである。

戦後の町村合併は、一九五三（昭和二十八）年の町村合併促進法の制定、施行にともない、一九五三年より五六年にかけて大規模に実施された。この結果、一九五三年に、九八八あった市町村が、五六年には一挙に三、九七五に減少したのである（第一表）。

町村財政の危機が原動力

では、町村合併はなぜすすめられたのか。その原因はなにか。これを一口でいえば、国の政策に基づく行政事務が町村におしつけられ、これにたいし地方税源が国によって収奪されているという点にある。こうしておこる財政危機が、町村合併をすすめる直接的原動力となったということである。事実、戦後の地方財政の「赤字」が頂点に達したころに、町村合併が開始された。

では、なぜそういうことになったのか。その決定的要因は、戦後の民主化政策、とくに農地改革だといってよい。すなわち、第一の意味は、地主制の解体によって、町村合併の抑止要因がとり除かれたということである。この意味は既述したところである。

第二の意味は、地主制の解体によって、地域社会のあらゆる問題が町村に集中し、町村は地主制に

第1表 町村合併による減少状況

	市	町	村	計
1883(明16)	19	12,194	59,284	71,497
1889(明治22)	41	15,820		15,861
1908(明治41)	66	1,167	11,220	12,453
1922(大正11)	67	1,242	10,982	12,291
1933(昭和8)	286	1,966	7,616	9,868
1954(昭和29)	382	1,872	6,674	8,928
1955(昭和30)	488	1,833	2,885	5,206
1956(昭和31)	498	1,903	1,574	3,975
1968(昭和43)	564	2,737		3,301

(注) 自治省『地方財政概況』1961、『地方財政の状況』1969による。

かわって、これを処理しなければならない地位に立たされたということ、つまり、支配体制における町村の比重が増大したということである。だから、農地改革が完了した時点において、町村合併へのコース、その必然性はここに確定されたといつてよい。その上、民主化政策に基づく六三制教育、自道路、港の整備などの公共事業も急速にふえはじめた。

シャープ勧告の役割

一方、地方税源は、戦後ふやされたとはいえ、国の地方税源収奪は基本的に解消されはしなかった。というのは、国家財政は、軍事的支出（終戦処理費）と独占資本の救済費（價格差補給金、財政投融資など）に動員され、地方財政に税源をまわす余裕などなかったからである。なるほど、シャープ勧告は市町村の税収入を四〇〇億円もふやした。それによって、町村の財政危機は一時的には緩和された。しかし「勧告」は、全体としてみれば、じつは、町村財政の危機をひきおこしたからである。それは「勧告」の、とくに平衡交付金制度にみられる「近代的合理性」は、自治体、とくに農村の非近代的水準を近代的高水準に引きあげ、ここから町村財政の膨張をひきおこしたからである。つまり「勧告」の「近代的合理性」は、とくに町村に潜在していた矛盾、人民協議費などの税外理的算出基礎（基準財政需要額の算出方法）を明示することによって、財源要求の理論的根拠を教える結果となった。こうして、交付金制度は、地域住民の要求を中央へふきあげやすいパイプとして地方財源充実の機能を果たすべきものであった。自治体財政が一九五〇（昭和二十五年）以降、急速に膨張した理由は、一つはここにある。

第2表 1950年度以降の地方財政の膨張状況

	A) 国家財政 億円	B) 地方財政 億円	C) %
1945年	214	50	23.4
46	1,132	277	24.0
47	2,058	934	45.4
48	4,619	2,590	56.1
49	6,994	3,914	56.0
50	6,332	5,225	82.5
51	7,498	6,686	89.2
52	8,739	8,420	96.3
53	10,471	10,697	105.1
54	10,407	11,702	112.4
55	10,181	11,761	115.5

(注) 1945年の地方財政は予算。

ところが、政府は、一九四九年のドッジの「日本経済安定化計画」によって地方財源引き締め政策を強化し、交付金総額は「勸告」の趣旨である「下からの積上げ方式」ではなく、国の都合で総額を頭から削減しうる方式にかえられた。その結果「勸告」は、自治体の経費をふやす働きをしただけで、財政資金を反対に引きしめることによって、財政危機をひどくする結果となった。「赤字」が「勸告」後、かえってふえはじめたのは、一つにはこのためでも

要するに、一九五〇年度までの、民主化とインフレーションの時期には、民主化にともなう行政の本格的活動はまだ開始されておらず、行政事務と税源不足との矛盾はそれほど拡大していなかったが、一九五〇年度以降、この矛盾が拡大した。第2表はこれを示している。

行政的目的では、以上のことを、政府の行政目的としてとらえるならば、どういふことになるか。その基本は、財政資金の重点化によって従来の財政危機を回避すると同時に、国策に基づく行政事務を重点的、合理的に処理しうる能力をつくるという点である。とくに、この当時は、民主化政策に基づく学校その他の施設の設置が問題であった。いま、これらの事情を次の政府の説明のなかにすることができ

「我国の地方制度が終戦を機として大転換をいたしまして、憲法にいう地方自治の本旨に則り、地方分権主義に立つ新しい制度が確立いたしましたことにより、第一次地方自治体たる町村の地位と責任は昔日に比すべくもなき高度のものとなり、これに伴って町村に必要とされる行政力財政力も飛躍的に増大することとなりまして、愈々町村の規模の合理化、適正化の必要性も急激に加わり、この際何としても解決を要するべき緊急の問題となつて参つたものであります」

「昔のように市町村に対して要求するところの施設が少なかった時代はいいのでありますけれども、今日のごとく各種のいろいろな教育施設その他の施設を要求いたしますと、やはりそれがある程度の規模になりませんと、小学校一つつくるのにも合理的なものができないわけでありまして。こ

ういう意味から、やはり行政の要請からいたしまして、人口七、八千ないし一万というような標準的な条件を備えた地方の適当なる町村、こう考えるわけでありまして」

しかし、そのかわり、勤労大衆のこまごまとした諸要求は削減されてしまふ。なぜなら、これまで、一つ一つの旧町村につきあげてきた住民要求は、合併町村の窓口一本化へのせばまりと近代的官

僚の利害の代表者としては大義名分が立たず、発言力も弱くなり、合併町村一体化の上に立つて発言せざるをえないから、住民要求は自然としばらくしてしまふ。つまり、財政資金の総花支出の防止がねらいとされていたのである。

権力集中体系の基礎固め

われわれは、これまで、戦後の民主化、地主制の解体によって、町村が処理しなければならない行政事務が飛躍的にふえ、その上、シャッブ税制勧告が地方財源引きしめの役割をする一方、住民要求

を中央へふきあげやすいパイプとなって財政膨張をさらに促し、地方財政危機をひどくすることをみできた。そのことは、町村を国策に従属させることが困難となった一方、ひとたびは支配体制の安定制を足もとからゆり動かす要因に転化したことを意味する。いや、町村は、国家独占資本主義が住民をつかむ結節点という基本的側面をもちつつも、住民要求、住民運動の組織体という側面をも強く示はしめ、町村が住民要求をかなり取上げるようになった結果、国の財政計画の手腕はきかず、国策とめる役割を失っていた町村という防波堤が大きく崩れはじめたのである。

かくて、町村合併の政治的意義の第一は、既述の行政目的達成の基礎の上に、一つには、ゆれ動く支配体制の安定装置としての町村を再編成し、防波堤を大きくつくりかえることによって体制的危機を回避すること。二つには、国策を遂行しうるための権力集中体系の基礎固めをすることである。第^二は、町村合併が道州制を実施するための重要な布石の意味をもっていたということである。いま、町村合併促進法の趣旨説明をみると、「町村合併の画期的大事業を完遂することは、国政運営の基礎を固めるゆえであることを確認し」ており、「国政全般を通ずる行政の合理的運営を確保するために現下喫緊の要務である」という。われわれは、これによっても、町村合併が、自治体にたいする国の中央集権的支配の基礎づくりであることがわかる。

3 町村合併の経済的意義

最後に、町村合併はいかなる経済的意義をもったのか。この点を明らかにするため、まず、合併前

の町村の経済的意義を考えてみよう。すなわち、敗戦直後から合併のはじまる一九五三年ごろまでの独占資本の復興過程において、これを推進したものはなんであったか。そして、そのなかで町村はいかなる任務分担をしたかという点である。

復興過程における町村の役割

既述のごとく、戦後危機にあった独占資本は、アメリカと日本政府の強力な保護政策に支えられ、一九五二、三年ごろには一応戦前の水準まで回復し、繁栄への道をふみだした。

ところで、この独占資本の復興過程において、自治体、とくに町村はどういう役割を果たしたか。町村は、一方では、国家の農民にたいする直接取奪に直接協力し、他方では、拡充された独立税を摩擦なく徴収し、失業対策費、生活保護費、農村補助金などを支出することによって、農民の闘争をなだめ、激しい農村取奪を可能ならしめる条件をつくるという二重の役割を演じた。一九五〇年度以降は、シャウプ税制勧告を「よりどころ」に動揺した支配体制の安定装置を固めるため、とくに後段の方のいわば町村本来の仕事に重点がおかれた。つまり、民主化政策、農地改革や地方自治的改革を基礎として、飛躍的にふえはじめた行政事務や「資源開発」の仕事にもたずさわ、独占資本の復興をすすめるための基礎条件をととのえる役割を果たした。

しかし、既述のとおり、シャウプ勧告によって、地方財政の危機はかえってひどくなった。一方、独占資本の復興過程がすすむにつれて、大都市地域を中心として、道路、港湾など社会資本の不足が目立ちはじめ、この矛盾は次第に全国にひろがりはじめた。そのため、独占資本にたいする保護政策は、大きな変化を迫られた。つまり、資本蓄積が一応完了したのちは、従来のような直接的財政投融资はあまり必要ではなく、一帯独占資本の欲するものは、産業基盤の整備だということである。それ

第3表 投資的経費の増加状況

	都道府県			大都市			市			町 村		
	実	額	割合	実	額	割合	実	額	割合	実	額	割合
1956年	2,045	億円	27.5	226	億円	33.3	733	億円	30.7	626	億円	32.7
57	2,319		28.2	289		36.7	840		32.9	675		34.3
60	4,002		33.2	384		35.5	1,296		34.7	985		37.7
67	12,405		35.1	1,450		37.4	4,201		35.5	2,912		41.3

(注) 1 大都市は、大阪、名古屋、横浜、京都、神戸の五大市、ただし、1967年度は北九州市を加えた六大市である。

2 本表は、自治省『地方財政統計年報』による。

で、自治体も、この国の新しい政策に従属することを定められるようになった。いまや、教育や社会保障から公共事業にいたるまで、飛躍的に増大する行政事務を町村は引き上げる必要に迫られ、ここに矛盾はいよいよ拡大した。

こうして、独占資本の急速な発展に対応して、その基礎条件をととのえるという自治体に課せられた任務を完全果たすためには、町村合併によって財政力を強化するほか方法はないということになった。つまり、町村合併は、これまでの町村のように、たんに独占資本の政治的、経済的基礎条件をととのえるというだけではなく、とくに独占資本の高度成長・高度蓄積のための基礎条件をととのえるという新しい役割を課せられることになった。

高度蓄積の基礎条件の整備

この新しい役割は、二つにわけて考える必要がある。

第一は、町村合併が、産業基盤の整備を中心とする公共投資の合理的受入基盤をととのえたということである。

いま、町村合併が完了して一九五六（昭和三十）年以降の都道府県、五大市、市、町村の各団体の投資的経費が、絶対額、割合ともにいかにふえているかを示すと第3表のとおりである。

ここで、ちょっとことわっておくが、市の経費が町村の経費より

も大となっているが、これは、町村合併でへった町村の多くが市に編入されているためである。市町村の投資的経費がふえているのは、一つには、国や府県の公共事業の一部負担をすることによって、それら事業を支えているということ、もう一つは自ら事業実施をしているということである。これは、町村合併によって財政力を強化することによって、はじめて可能となったわけである。反面からいえば、もし、町村合併ができなければ、町村自体の補助事業の実施が困難であると同時に、国や府県の事業の補完もできず、公共事業全体に大きなひびがはいることになったであらう。

農民分解の促進

第二は、町村合併が、農民分解を促進したということである。つまり、町村合併は、独占資本にたいし農民から安い労働力や工業原材料を提供させ、反対に、農村に独占資本の高い商品を販売し、かくて、農村をして、生産と商品販売の両面から独占資本を支えさせたということである。この農民分解の促進は、主として次のような過程を通じておこなわれた。

すなわち、合併町村は、一つには、公共投資政策全体を支え、商品流通の促進を通じて資本の農村収奪強化の基礎をつくった。

また、国の農業政策に従属する町村合併は、従来と一変した国の農政をいっそう合理的に促進する機能を果たしたということである。それは、こういうことだ。敗戦初期の農政の根本は、戦時、戦後の不足した食糧をどんなに非効率な金の使い方をしても、とにかく増産をし、国民に安い価格で配給することによって安い労働力を確保する点にあり、一方、増産のためには生産者価格のある程度の維持も必要だとしていた。そのため、戦後当初は、生産者価格と消費者価格のギャップを財政補給金でうずめ、補給金のなくなったのちも、食糧会計の負担がおこなわれている。同時に、増産のための財

政支出や財政投融資が総花的におこなわれていた。
農政の全面的「合理化」

ところが、国際的食糧過剰とわが国農産物価格を下回る価格の低落は、政府にたいし、米の統制の意義を失わせてしまった。すなわち、「もはや、この米の統制は、この制度がなければ国民生活が安定しないというほどの意義はもたなくなつた。いまま、米はムリをして増産するよりも安い米を輸入した方がとくである。それにもかかわらず、一方で農産物価格支持のための財政負担を行ない、他方、増産のための財政支出や財政投融資を一律にまねんと行なうならば、著しく合理的な国家経費の配分を失ふことになる」と考へるようになったのである。「補助金整理要綱」が閣議で決定され、毎年補助金の整理が所行され、なかでも、農林補助金が一番整理の対象となつた。

こういう農政は、結局、実力があり生きうるものだけ助けていこうという政策で、農業問題をたんに資本の発展の問題として、その方向からのみ取扱うようになったという、まさに国家独占資本主義的農業政策の強化されたことを意味するものである。ところで、このような国の農政は、町村合併によつていさう合理的に促進されたことを意味するものである。というのは、財政資金の総花防止、重点化は、合併によつて必然的にもたらされるものだからである。とくに多くの合併は、都市との合併であるため、農村関係の経費は必然的に削減されることになったのである。

- (1) 栗原百寿『現代日本農業論』(上)五八ページ、青木書店。
- (2) 宮本憲一『大正デモクラシーと地方自治』、『住民と自治』、一九六六・九月号。
- (3)(4) 昭和二十二年十二月十二日「地方自治法の一部を改正する法律」、『政府答弁資料』、『地方制度資料』第五部。

(5) 昭和二十一年七月十七日および七月十四日、『衆議院治安及び地方制度委員会速記録』(『地方制度資料』)

第一部。

- (6) 地方制度調査会第一部会、郡幹事の発言(『地方制度資料』第三部)。
- (7) 高木延作「府県制度改革の動向と問題点」季刊『法律学』第二号、昭和三一・六。
- (8)(9)(10) 『地方制度資料』第六部、昭和四九・八・一二、三八九ページ。
- (11) 第二十六国会、衆議院地方行政委員会における政府答弁。
- (12) 第十三国会「町村合併促進法案仮想問答集」(自治府)。
- (13) 鈴木俊一政府委員、衆議院地方行政委員会「地方制度資料」第八部。
- (14) 衆議院地方行政委員会「町村合併促進に関する要望書」、昭和二八・一〇・一四、『地方制度資料』第一〇部、二六七ページ。
- (15) 『国の予算』、昭和三一年、四〇四ページ。

二 広域市町村圏と市町村連合

1 広域行政の政治、行政的ねらい 行政的ねらい——国の事務おしつけと税源収奪——

いったい、広域行政はなぜすすめられるのか。その原因は、すでに町村合併で述べたように国の事務の地方へのおしつけと地方税源の収奪という点にある。これを広域行政の目的としていいかえれば、地方税源を与えないで、国の事務の執行を地方に強要しようとする点にある。

一八七二(明治五)年、数々町村にまたがる大区、小区というものが設けられた。これは、人民掌握のための戸籍事務を取扱うものとして出発したが、やがて、本源的蓄積の「てこ」となった「地租改

正」の事業や、徴税事務、諸調査事務を処理することにかわった。そして、従来無視されていた町村も事実上、行政単位として利用されることになったが、町村は弱小であり、財源もきわめて限られたものであったために、いやでも合併せざるをえなかった。こうして、一八七三（明治六）年に七万八、二八〇の町村は一八七八（明治十一）年に七万一、四七八にへった。一八七八年以降、大区小区制は廃止され、町村合併は禁止されたが、一八八一（明治十四）年の松方幣制整理で国家財政の緊縮予算がくまれ、義務教育や土木などの負担が府県や町村にしわよせされ、ここに平均二カ町村に一戸長役場をおいて広域行政を実施した。

（注）松方幣制整理による緊急予算が府県、町村財政に与えた影響は左のとおりである。

一、一八八一（明治十四）年、国庫から下付されていた小学校補助金が廃止された。

二、一八八一（明治十四）年、府県土木費にたいする国庫下渡金が廃止され、土木費の一部が区町村負担にうつされ区町村土木費が膨張することになった。

三、一八八四（明治十七）年、地方税の支弁であった戸長職務取扱諸費が区町村費の支弁にうつされた。

その後、義務教育年限はふえ、国の委任事務もふえたので、とくに一八八四年には、戸長所轄区域を平均五カ町村にまで拡大した。これが一八八八（明治二十）年の大町村合併（二万五、八二〇に減半）の基礎をつくることになった。ここでは、資本主義を大急ぎでつくるいわゆる「本源的蓄積政策」のための仕事を町村におしつけ、町村を国の政策に従属させることが町村合併の目的であった。それでは、一八八八年の大町村合併の行政的目的はなんだったか。前述のとおり、それまでは戸長所轄区域の拡大によって、国の委任事務の遂行に町村は協力してきた。しかしながら、自由民権闘争で反抗する住民や自治体は国の命ずる仕事を必ずしも忠実に守ろうとはしなかった。そこで国は一八八八年の町村制の大改正において、形式的には人民に権利を与え、実質的には幾重にも義務を課する

ことによって、国の委任事務を円滑に自治体で実施できるようなくみを考えた。すなわち、その方法はこういうことであった。まず第一に、町村にたいして自治体としての法人格を認め、権限を与える一方では、「公共事業は官の監督を受けてみずからこれを処理するものとす」ということで徴税、徴兵、学校などの国政委任事務の遂行の義務を課した。次に地租納入額を資格要件として人民を一般の住民と公民（地主階級）に分け、「壮者は軍役に従事し、年長けたる者は自治の事務に従事する、いづれも同じ国家にたいする義務である」として、公民すなわち地主にたいして行政事務執行の義務を課した。そしてさらに第三番目に国政委任事務の遂行の完壁を期するために、人民全体にたいして兵役、納税、教育の三大義務を課し、つまり三重にしばった。

では、こんちの広域市町村圏の設定はなぜ必要となったのか。その論理はまあと同じで、その原因は、開発事業を中心とする地方行政事務がふえ、これにたいし地方税源が収奪され財政危機が生まれているその矛盾の打開策として打出されたという点にある。とくに、経済的地域的不均衡発展、過密・過疎にともなう税源の偏在化と行政のナシヨナルミニマムとの矛盾は右の矛盾を拡大するものであった。

ところで、この広域市町村圏というのは、自治省の構想で、その内容は「新全総」の広域生活圈とはほぼ同じとみてよい。ただ異なるところは、広域生活圈は経済圏をいうのにたいし、広域市町村圏は行政圏を意味する。もう一つのちがいは、広域生活圈は大都市地域をもふくめているのにたいし、広域市町村圏は大都市地域をのぞいている。この広域市町村圏というのは、人口一〇万人、広さ一、〇〇〇平方キロメートルを基準とし、就業、生産物資の調達、医療、教育など住民の日常生活上の要求をみたしている都市的地域を中心にそのまわりの農山漁村とで形成する。つまり、自動車の普及で

では、広域市町村圏の行政的目的はなにか。第一点は、府県と市町村の間に強力な官僚機構をつくり、地方行政を中央に直結させるということである。この点は、次のことから明らかとなる。

住民の日常生活にかかわるすべての仕事が「連合」にとりあげられて、市町村はほとんど有名無実な存在に化す危険がある。「法案」では、「連合」はあくまで一部事務組合の一種だという定め方になっている。しかし、広域市町村圏と「連合」との不可分、一体的関係からいってもそうはならない。日常的業務の大部分が事務局長に委任されることを「常例」とする以上、天下り人事による事務局長の専横が制度的に確立されることになる。

「連合」の議決機関である議会の議員は、連合の執行機関である管理者や理事を兼ねることができるとなっていることは、執行機関による仕事の運営を監視するものほだれもないことを意味する。

案」がこれである。つまり、「連合」という行政機構は、広域市町村圏とがっちり組合わされるもので、「連合」によってこそ、はじめて広域市町村圏は魂を入れられ、その機能を十分に發揮できるわけである。むしろ、この場合、東京、大阪、名古屋の三大都市地域においても、広域市町村圏に相当する広域行政圏が設定され、「連合」組織との一体化をはかることが考えられている。

(注) 地方公共団体の「連合」という考え方ははじめて出てきたのは、一九六三(昭和三十八)年十二月二十七日におこなわれた第九次地方制度調査会の答申においてであった。この答申では、「連合」は地方公共団体の処理すべき最も重要な事務のほとんどすべてをそのうちに吸い上げてしまうことになっていく。そのため、地方自治の侵害だという批判がおこり、この答申は、すぐにその目をみずくに終わった。つまり、第三次調査会が、「広域市町村圏および地方公共団体の連合に関する答申」(一九六九年十月十五日)をおこなった。今回の「地方自治法の一部改正案」は、この第一第三次調査会の答申を受けて出たものである。

第1図 広域ネットワーク・モデル



かなり広い地域でも中核都市の公共施設が利用できるようになったことに着目し、住民の一日生活圏(通勤や買物が一日のうちにできる広さ)を単位に道路、上下水道、教育、医療、し尿、ごみ処理施設などの重点的整備にとりくむという。

この広域市町村圏は、当初、全国に四〇〇、五〇〇設定する目標であった。その後、この計画目標は変えられ、全体として三三〇圏くらいに下げられた。そして、一九六九(昭和四十四)年度、五五〇、七〇年度、七三〇、七一年度、一一七〇、合わせて二四五〇圏がすでに指定され、あと八五〇圏くらいを残すばかりとなった。全国で三、二〇〇ある市町村の九割以上がこれでカバーされる予定である。この広域市町村圏の事業を円滑に推進する広域行政機構として、市町村連合を制度化することが考えられていた。一九七二年六月の国会で廃案になったが、ふたたび提出予定の「地方自治法の一部改正

「連合」の議決の議員および執行機関は、住民によって直接選挙されるものでもないことは、住民自治の精神に反するといわざるをえない。

第二点は、「新全総」による地域開発プロジェクト、すなわち、地域の特性を生かした産業開発プロジェクトや環境保全の開発事業を重点的、効率的にすすめると同時に、財政資金の節約によって財政危機を回避するということである。

国の説明によると、「こんなに農村の都市化にともない、住民の行政需要は強い。一方、過疎地域は人口や税収入はへり、公共施設の整備はむづかしい自治体としての存立すらあやうい状態である。この矛盾を打開するためには、モータリゼーションの発達を利用して中心の都市ないし中心地域に公共施設を重点的に整備し、それを圏域のすべての住民の共同利用に供しようとするれば、安上りでしかも効果的だ」というわけである。われわれは、ここへきてはじめて、国が地方道や市町村道の整備に力をいれている意味が明らかとなる。つまり、それは、新ネットワークの一環にくみいれられ、サブネットワークとして基本的には資本の農村収奪のパイプとしての産業基盤の整備の意味をもっている。しかし、同時にそれは、さまざまな公共施設の重点化、およびそれをふくめて一般行政、民生行政の重点化による財政資金の節約を可能ならしめる基礎条件としての意味をもつ。

目的の第三点は、明治の教訓に学び広域市町村圏と市町村連合をつくることによって、将来の町村合併の下地を整え、同時に、現在の府県制の存在意義を事実上骨ぬきすることにより、現行府県制の廃止と道州制制定の基礎をととのえるということである。かくて、道州制、広域市町村圏を通じ広域行政の目的は、地方行政を中央に直結させることによって、「新全総」に基礎をおく開発事業の効率的実施と、一般行政の重点化ということである。

(注)「こんどの改正案では、『連合』は市町村段階に限られることになっているが、第一次調査会の答申(一九七〇年十一月二十日)では、東京を中心とする一都三県と、大阪を中心とする一府二県にも『連合』をあてはめるべきだといっている。この構想が具体化されるならば、これこそ道州制への大きな布石となるであろう。」

政治的ねらい——国家権力の基礎を固める——

それでは、広域行政の政治的目的はなにか。それは、一口でいえば、国家権力の基礎固めという点にある。明治大町村合併政策は、たんに国の事務遂行の能力をもたせるといふだけのことでなく、町村の区域をこえてひろがっていた大地主・有産者階級に制度的に「自治」を許すことによって、これらの地域支配を保障し、これを人民から切りはなし、この地主的な地方自治制を天皇制支配の支柱とすることをねらいとした。

では、広域市町村圏(市町村連合)の政治的ねらいはなにか。経済の地域的不均等発展にともない過密・過疎が深刻化し、同時に、財政危機が深化し、行政のナショナル・ミニマムの維持も困難となっていることは前述したところである。そこから当然激しい住民運動がもたらされ、政府にとって重大な政治的危機が生みだされるにいたった。広域市町村圏は、既述のごとき行政目的達成の基礎の上に、一つには、この政治的危機問題を解消することを目的とし、二つには、国策を遂行しうするため広域市町村圏にコンピュータを導入し(いまの町村にはその力がない)、「憲法改正」下における政治・行政・軍事・経済の各側面からの権力集中体系、すなわち、中央、道州制、広域市町村圏(市町村連合)を通ずるオンラインによる全国広域ネットワークの組織体系をつくりあげ、「情報独占」による集権的行政システムの末端組織の確立を目的とする。

第4表 市区町村における電子計算組織の利用状況

導入団体			導入準備団体			委託団体		
市区	町村	組合	市区	町村	組合	市区	町村	組合
特別区4 110	40	11	特別区(2) 32	11	10	特別区4 377	574	1

(注) 1 特別区のカッコは内書である。
2 本表は、自治省調べによる。

2

広域行政の経済的意義——高蓄積・人民収奪の基礎づくり——

(注) コンピューターは、人口二〇万人以下の弱小町村では、これを使っても引き合わないで、全国的に利用するということがむづかしい。広域市町村圏設定の当初計画では、人口およそ一〇〇万人を基準とし、全国に四〇〇〇五〇〇の指定を目標としていた。この段階では、圏域にはまだコンピューターの末端機器の導入くらいしか考えていなかった。そして、この数は将来、しほ目標は三三〇〇〇くらいに上げられる予定であった。しかし、現在、すでに人口規模が大きく異なる傾向がある。すでに設定された圏域の人口は平均一六万人くらいだが、四十六年度に申請がでてくる圏域の場合、十八万五千人程度になっている。

いまや、圏域規模は、コンピューターの導入に十分なレベルまで高められたのである。

なお、最近、市区町村におけるコンピューターの利用状況を示すと、第4表のとおりである。すなわち、導入市町村は一六、県二〇を加えると、自治体全体で一八一団体、委託(利用町村の多くは委託である)をふくめ自治体全体の三分の一が使用している。

明治初期の大区小区や町村合併あるいは戸長所轄区域の拡大による広域行政は、地租改正事業、山林改組事業の実施、国家権力の物的基礎である地租の徴収、さらにこれと一体をなした地方税の徴収など、いわゆる本源的蓄積(農民から生産手段と生活資料をうばい、資本と賃労働との分離の上に資本

家的商品生産発展の礎石をきく)ので、ことなつた政策の実施を引きうけ、本源的蓄積政策強行の上で決定的役割を果たした。

また、一八八八(明治二十一年)の大町村合併政策は、地主の地方自治制の基礎をすえることによつて、寄生地主制の確立とこれを土台としての産業資本主義の確立に役立った。

それでは、広域市町村圏の経済的役割はなんであるか。広域市町村圏は、前述のとおり、「新全総」の広域生活圏と同様に、「新全総」に基づく地域開発のための基礎単位として、それぞれの地域の特性に基づいて自主的な地域開発計画を策定する。すなわち、それは、強大化する財政力で生活環境施設の重点的整備に合わせ、工業、農業、水産業、流通、観光等のうち地域の特性に合った産業開発をすすめる。とくに、広域市町村圏の中核となる地方都市(中核都市)と圏内各地域との交通体系を整備されるときに、圏内の中心としての中核都市の都市機能が強化される。すなわち、中核都市は、圏内における教育、保健医療、環境衛生、ショッピングなど広域共同利用施設を整備するとともに、鉄道ヤード、貨物駅、車庫、倉庫、卸売業施設、工場、墓地、住宅などの施設の再配置など大資本の都合に合わせた再開発事業をすすめる。

いったい、これはどういう経済的意味をもつか。つまり、このような都市開発の実施は、中核都市を、流通、消費、生産の拠点につくりあげること意味するものであり、それは、資本主義の農村浸透、いいかえれば、農民収奪の性格において明治の「地租改正」にも匹敵する「総合農政」による農業の解体政策とあいまって資本の農村収奪の強化を意味するものである。つまり、農村から安い労働力、安い農産物や工業原材料、土地、水などあらゆる資源を提供させ、反対に資本の高い商品(肥料、農機具、テレビ、電気洗濯機、冷蔵庫、自動車など耐久消費財)を販売する。そのことにより、農村を

して、生産と消費の両面から大資本を支えさせることである。そして、このような広城市町村圏の一つの役割が集まったとき、既述のような「新全経」の経済的役割が実現されることになるのだ。

3 広域行政の勤労大衆への影響

まず、明治の大町村合併は人民にどのような影響を与えたか。それは、結局、農村から安い米と安い労働力と「一銭五厘」の兵隊をしばらく装置としての地主の地方自治をつくりあげることにつながった。

では、広城市町村圏は、勤労大衆にどのような影響を与えるだろうか。

自治体労働者への影響

まず、国、道州制、広城市町村圏（市町村連合）を通ずるコンピュータの導入、オンラインによる広域ネットワークの組織化、全国支配体系の末端組織としての広城市町村圏が、自治体労働者にどのような影響を及ぼすか。ここでは、とくに大きな位置づけをもつコンピュータの与える影響をみよう。

第一に、事務労働の変化、一言でいえば、熟練労働のスクラップ化がすすめられるということである。コンピュータや末端機器の導入される自治体では、ペンとソロバンを主体とする事務労働はなような単純労働においやられる。

第二に、中間職制の大幅整理と中高年齢層の単純労働化が臨時雇化がおこなわれる。

第三に、単純労働に従事者と高技術労働者というふうに労働者の階層分化がすすめられる。

第四に、コンピュータや末端機器の投資効率を高めるため、夜間労働や深夜労働がふえる。労働者がコンピュータに追いつけられずヘトヘトになるということである。

第五に、市町村連合という強力な官僚機構の創設によって地方公務員の団結権・団体交渉権に制限を加えるとともに、コンピュータによる自治体労働者の管理が徹底してくる。すなわち、三〇〇万の公務員労働者に番号をつけ、昇給、昇格をはじめ各行政部門の定数管理を政府が一手に握り、徹底した管理ができることになる。そして、情報は一方的に中央に集められ、自治体には部分的な情報しかわからないというしくみになるのである。まことに、「情報化時代」とは、自治体や公務員労働者には「非情報化」を意味するものである。

勤労大衆への影響

次に、勤労大衆にたいしてはどのような影響が及ぼされるだろうか。

第一点は、市町村連合が、市町村の自治権、住民の自治権をふみにじる危険があるということである。すなわち、「連合」は、(1)住民の意思を反映しておこなうべき日常生活のすべての事務を「連合」に吸いあげてしまい、(2)審議機関と執行機関との間の兼任規定、(3)日常業務の事務局長への委任規定、(4)住民の直接選挙によらざる議員や執行機関など、非民主的中央集権的行政運営によって、住民のしらないうちに、行政が一方的にすすめられる危険がある。

第二点は、広城市町村圏に課せられるいろいろの開発プロジェクトがはたして勤労大衆の福祉に役立つかという問題である。

まず、産業開発プロジェクトは住民にどのような影響を与えるかという問題がある。既述のごとく、広城市町村圏は、従来の拠点開発が全国土に拡大されたものである。そうとすれば、たとえば重化学

工業の工業基地は従来の産業公害の拡大となってあらわれる危険がある。また、地方中核都市に共同利用の環境施設を整備することは、財政資金の節約に役立つにすぎないし、開発事業の負担が、「受益者負担」として地元住民に課せられることが予想される。

第三点は、広域行政による一般行政、民主行政の「合理化」、削減は、勤労大衆のための行政水準の低下となってあらわれることが予想されるということである。

第四点は、広域行政がすすめばすすむほど、大衆の日常生活の上では不便となるという点である。とくに、最近、モータリゼーションがすすむ、遠距離の住民も自動車を利用して公共施設を利用できると宣伝され、道路整備に力を注いでいるが、勤労大衆から公共施設をはなせば、結局、自動車をも

活から遠くへ引きはなされるかわりに、住民の所得が引上げられるというのであれば問題はないが、そういう措置がとれないかぎり、勤労大衆の負担は重くなることで、窮乏化の要因が一つふえることだ。結局、勤労大衆の不便はおかまいなしに、資本の地域支配圏に行政区域をあわせることが広域行政の本質であるが、そういうものに住民生活を無理にあわせられることは、日常生活上不便たるを労働大衆の生活の上で大問題となってしまうのである。

第五点は、コンピュータを住民基本台帳に利用すれば、国民総背番号制による住民管理が徹底し、個人のプライバシーの侵害がおこなわれる危険があるという点である。

第六点は、過密・過疎や自治体財政の窮乏化が解決されるかどうか、問題だということである。と

いうのは、こういう矛盾の根元は、資本の高蓄積政策や中小企業・農業の破壊政策、ここに基礎をおく。

第七点は、権力集中の徹底を目指す広域行政が、日米安保体制とむすびつき、このような支配体制が民主主義・地方自治の否定となって本格的に動きはじめるとき、国民生活に与える影響はまことに重大だということである。

さて、以上によって、こんにち国の手でおしすすめられている広域行政が、日米安保体制（サンフランシスコ体制）下における権力集中による全国支配と資本の高蓄積のためにいかに奉仕しているか、また、そのことにより、いかに勤労大衆の生活と権利を奪い、民主的自治を破壊しようとしているかということ明らかにしたつもりである。これにたいするわれわれの対策は、このような広域行政の本質を明確にし、地域の民主勢力を結束して、この広域行政に反対し、二つ以上の市町村に関係ある問題は、都府県が責任をもって総合的・広域的に処理し、二つ以上の都府県にかかわる問題で、住民の生活と住民の都市問題にかかわる問題は、関係する都府県が対等の立場で民主的・自主的な話し合い（いわゆる自治体協議会方式の適用）に基づいて解決するよう、「地方自治を住民の手に」とりかえず住民運動を展開する以外にはない。

（付記）第二期におけるコンピュータの問題については、『自治体資料』第二号、「コンピュータと自治体合理化問題」（昭和四十五年三月）を参考とした。

4 新しい「狭域行政」のねらい

なお、ここでつけ加えておく問題がある。それは、自治省が一九七二（昭和四十六）年度から重点施策の一つとしてコミュニティ（近隣社会）づくりをすすめるはじめたということである。このコミュニティというのは、小学校の通学区程度の広がりをもつ近隣社会地域（人口は都市地域では一万人、農村地域では五〇〇〇人程度）を対象として、地域的な連帯意識を育てる手がかりにしようというものである。自治省は、今後各県と協議しながら、一九七三（昭和四十八）年度までの三年間に全国で約一〇〇か所のモデル・コミュニティを設ける方針であるという。そして、この地区では、市町村が中心となつて計画をたて、従来、手が及んでいなかった住民の身近なコミュニティ施設、たとえば、コブール、図書館、児童館などの施設を整備し、これを足場に住民の対話、つきあいを広め、地域社会における共通の「心」を育てようという構想である。

従来、広域行政推進という観点だけから市町村の行政運営を指導してきた自治省が、なぜこれに逆行するようにみえるいわば「狭域行政」を打出すことになったのか。そこにはどういうねらいがあるのか。その目的はなにか。一口にいえば、近隣社会における「共同体的秩序」をつくりあげること、つまり広域市町村圏や市町村の足場を固め、国家独占の支配体制の安定装置としての地方自治を確固たるものたらしめようということである。つまり、この「狭域行政」は、目下すすめられている広域行政の目的を達成させるためにこそ必要となつたのだ。そのことは、従来の町内会、自治会など既成住民組織を市町村の下請機関としてより官製的に再編成する問題にもつながることである。

では、なぜそういう必要が生じたのか。

第一に、資本主義の発展にともなう生活圏の広域化と、これまでの政府の広域行政政策によって、住民統合のいわば「原点」である近隣地域社会が、住民の連帯意識の面で崩壊しはじめ、ここから支配体制の土台が不安定になってきたということである。

第二に、地域社会における公共施設水準の絶対的低さが、行政のあり方にたいする住民の不満を急速に高め、この状態を放置することは、この側面からも支配体制を足もとから崩壊させる危険が生じたということである。最近、公害、交通事故などをめぐり、住民運動が各地で火をふきはじめたのも、いままでの行政が身近な地域社会の整備をなおざりにしてきたことへの不満の爆発ともいえる。

だが、このコミュニティづくりはいかにしておこなわれるのか。その予算は、一九七一年度分をみると、三九地区分として、一〇億円の地方債をつけるほか、道府県、市町村がそれぞれ事業費をプラスする。なかには、コミュニティ・ボンド（施設整備債）を発行し、住民に買ってもらって資金を調達することを計画する市町村もある。このコミュニティ・ボンドについての自治省の趣旨説明をみると、次のこととなっている。

「コミュニティにおける生活環境の整備は、住民の積極的な参加のもとに進められることが望ましい。コミュニティ・ボンドは、市町村が行なうコミュニティ施設の整備事業に必要な資金を住民が自主的に提供するとともに、これを通じて、住民がコミュニティ施設にたいして愛着を持ち、コミュニティにおける住民の新しい連帯意識の育成に資することを目的とする」。

つまり、「連帯意識の育成」は、住民自らの負担でおこなえというわけである。こうして、生活環

境の整備は、住民が新しく負担を背負うという形において、しかも国家独占の支配体制の土台を確立するという立場からすすめられる。いっさい、これで住みよい地域社会がつけられるだろうか、たいへん疑問である。

(付記)

いはい、コミュニティの問題については、地方自治研究所『地方自治資料』No. 56、昭和四六・九・一、「新しい行政のねらい」——自治省コミュニティに関する対策要綱について——を参考とした。

(1) 吉岡健次「明治初期地方財政の史的素描」『経済学雑誌』第五五巻第二号、昭和四一・八・一三、一四一頁。

(2) 吉岡健次「明治地方自治制と町村合併」『経済学雑誌』第五六巻第六号、昭和四二・六・二一、二二二頁。

(3)(4)(5) 「市町村の『連合』はなにをねらっているか」『地方自治資料』No. 56、昭和四六・四・四。

(6) 「朝日新聞社説」『広域市町村圏づくりの今後の課題』、昭和四六・六・一五。

第二篇 地方財政の基本問題

——現代地方財政論の視座——

第五章 現代における国家財政と地方財政

一 国家財政による地方財政支配の新しい特徴

国家財政規模と地方財政規模

国と地方の財政規模を比較してみよう。地方財政規模（普通会計）は、明治、大正期をへて次第に国の財政規模（一般会計）にたいする割合を高め、昭和年代になって国の財政規模を上回るようになった。その後、戦中戦後を通じふたたび国の財政規模を下回るようになったが、戦後は経済復興段階を経て次第に戦前の状態を回復し、一九五三（昭和二十八）年を境としてふたたび地方財政規模は国の財政規模を上回るようになった（第1表）。

財政規模をみる場合、一般会計、普通会計のほかに、国では特別会計および政府関係機関、地方では公営企業会計の財政規模を看過できない。国の特別会計としては、一九七〇（昭和四十五）年度に四二会計ある。政府関係機関としては、一四機関（公社三、公庫九、銀行二）あり、出資金または運転資金

りあげると、前述のごとく、わが国の地方歳出は国の歳出を大きく上回っていた。このような相違の原因は、財政構造の相違をはじめいろいろ考えられるが、大きな要因の一つとして、アメリカとイギリスの場合、わが国とちがいが、軍事費が巨額で、それが国の財政規模を著しく大きくしている事情がある。

地方財政規模の大きさを国民所得に占める割合という点から比較すると、第5表のとおり、わが国の地方財政の比重がアメリカやイギリスのそれを上回っている。もっとも、六九年になると、日本の一六・九にたいしアメリカが一七・一となり、やや日本の水準を追いこしている。しかし、第一篇第

(注) 1 国の財政のうち重税徴収の計数は、1934～36年度は一般会計中の他会計繰入金予算額、1936年度以後は補正年度予算額、1936年度以後は当分の予算額である。
2 地方の財政のうち重税徴収の計数は、普通会計より公営企業会計への繰出金の額である。
3 本表は、自治省「地方財政のしくみとその運営の実態」1970.10、32ページによる。

区 分	国の財政				地方の財政			
	一般会計及政府 関係機関	特別会計 関係機関	重税徴収	純計(A)	普通会計 公営企業 会計等	計	重税徴収	純計(B)
1934～36(昭9～11)平均	2,217 百万円	2,417 百万円	87,238 百万円	7,839 百万円	2,532 百万円	2,532 百万円	0 百万円	2,532 百万円
1936～38(昭31～33)平均	11,961 百万円	6,409 百万円	44,812 百万円	15,294 百万円	13,917 百万円	17,002 百万円	1,331 百万円	16,671 百万円
1939～41(昭34～36)平均	17,672 百万円	50,239 百万円	67,971 百万円	29,766 百万円	38,205 百万円	6,250 百万円	26,050 百万円	307 百万円
1942～44(昭37～39)平均	23,706 百万円	73,231 百万円	102,937 百万円	52,451 百万円	50,486 百万円	33,394 百万円	11,877 百万円	45,271 百万円
1945～47(昭40～42)平均	43,078 百万円	115,949 百万円	159,026 百万円	57,427 百万円	101,599 百万円	50,389 百万円	20,967 百万円	71,357 百万円
1948(昭43)	58,180 百万円	163,838 百万円	222,024 百万円	86,180 百万円	135,845 百万円	67,256 百万円	29,783 百万円	97,078 百万円
							1,662 百万円	95,417 百万円
								70.2 %

第2表 国と地方の財政統計規模の比較

日本における国家財政と地方財政の関係をアメリカおよびイギリスの場合と比較してみよう。両国の国の歳出と地方の歳出とをそれぞれ比較すると、第3表および第4表のとおり、イギリスでは地方財政規模は国のその三・四割、アメリカの場合は六・七割を占めている。これをわが国の場合と比較しようとしても、比較の基準がやや相違するので、あまり厳密な結論は期待できない。しかし、比較的基準が同一に近いものとして、わが国について国の一般会計に占める地方の普通会計の割合をと

地方財政規模の国際比較

年 度	一般会計国の歳出 (A)		普通会計地方の歳出 (B)		(B) (A) %	
	金額	指数	金額	指数		
1891(明治24)	84 百万円		44 百万円		52.4	
1901(明治34)	267		149		55.8	
1911(明治44)	585		397		67.9	
1921(大正10)	1,490		999		67.0	
1931(昭和6)	1,477		1,594		108.0	
1941(昭和16)	8,134 百万円		3,089 百万円		38.0	
1950(昭和25)	6,333	100	5,098 百万円		80.5	
1953(昭和28)	10,172	161	10,493	100	103.2	
1955(昭和30)	10,182	161	11,369	223	111.7	
1960(昭和35)	17,431	275	19,249	378	110.4	
1965(昭和40)	37,230	588	43,651	856	117.0	
1970(昭和45)	81,877	1,293	98,149	1,925	119.9	

(注) 本表は、自治省「地方財政のしくみとその運営の実態」29ページおよび「地方財政統計年報」1972.3、38ページによる。

について財政投融資計画の中に組みこまれている。地方の公営企業としては、水道、工業用水道、軌道、自動車運送、電気、ガス、病院などの地方公営企業法適用の公営企業、交通、簡易水道、港湾整備、市場、宅地造成、公共下水道などの法適用外の公営企業、その他競輪、競馬など収益事業がある。これら特別会計や公営企業関係を含めて、国と地方の財政規模を比較すると、第2表のとおり、国の財政規模が地方財政の規模を大幅に上回っているが、そういうなかでも、戦後、地方財政の規模が急速に増大していることがわかる。

第5表 国民所得に占める地方財政の割合の国際比較

	1960年			1965年			1968年		
	国民所得	地方財政	割合%	国民所得	地方財政	割合%	国民所得	地方財政	割合%
日本 (億円)	128,170	19,249	15.0	254,500	43,651	17.2	411,120	67,296	16.4
イギリス (百万ポンド)	20,913	2,315	11.1	28,729	3,761	13.1	33,450	4,931	14.7
アメリカ (億ドル)	4,145	610	14.7	5,643	866	15.3	7,127	1,162	16.3

(注) イギリスは Annual Abstract of Statistics, アメリカは Statistical Abstract of the U. S. より、国民所得は、日本銀行統計局『国際比較統計』による。

第6表 地方財政と国庫財政との関係

区分	国庫一般会計 歳入総額(A)	国庫支出金、 地方譲与税及 地方交付税 (B)	(B) (A)	地方団体 歳入総額(C)	(B) (C)
1921(大10)	1,490	85	5.7	1,355	6.3
30(昭5)	1,558	193	12.4	2,019	9.6
40(昭15)	5,860	808	13.8	3,801	21.3
47(昭22)	2,058	518	25.2	1,000	51.8
50(昭25)	6,332	2,223	35.1	5,449	40.8
55(昭30)	10,181	4,554	44.7	11,631	41.1
56(昭31)	10,692	4,838	45.2	12,510	38.7
57(昭32)	11,877	5,534	46.6	14,071	39.3
58(昭33)	13,315	6,057	45.5	15,043	40.3
59(昭34)	14,950	7,044	47.1	16,894	41.7
60(昭35)	17,431	8,242	47.3	20,258	40.7
61(昭36)	20,635	10,279	49.8	25,116	40.9
62(昭37)	25,566	12,263	48.0	29,829	41.1
63(昭38)	30,443	14,321	47.0	33,977	42.1
64(昭39)	33,110	16,363	49.4	39,109	41.8
65(昭40)	37,230	18,831	50.6	44,780	42.1
66(昭41)	44,592	20,993	47.1	51,777	40.5
67(昭42)	51,130	24,347	47.6	59,263	41.1
68(昭43)	59,371	28,228	47.5	69,589	40.6
69(昭44)	69,178	33,647	48.6	83,052	40.5
70(昭45)	81,877	39,877	48.7	101,040	39.5

(注) 本表は、自治省『地方財政のしくみとその運営の実態』および『地方財政統計年報』1970. による。

第3表 イギリスの国の歳出と地方の歳出の比較
(単位 百万ポンド)

年度	国の歳出 (A)	地方歳出 (B)	(B) (A)
1900	181.9	98.9	54.4%
1920	1,274.8	317.3	24.9
1938	1,055.8	531.2	50.3
1950	3,479.0	1,060.0	30.5
1955	4,553.5	1,534.8	33.7
1960	6,053.1	2,315.3	38.2
1965	8,455.7	3,761.4	44.5
1967	11,525.1	4,544.7	39.4
1968	11,615.0	4,931.1	42.5

(注) 1 資本支出はふくまない。

2 本表は、Annual Abstract of Statistics および昭和
和秋『現代地方財政論』より。

第4表 アメリカの国の歳出と地方の歳出
(単位 億ドル)

	連邦政府 歳出(A)	州及び地方 政府歳出(B)	(B) (A)	州 (C)	(C) (A)	地方政府 (D)	(D) (A)
1942	347	109	31.4%	36	10.4	73%	21.0%
1950	424	279	65.8	109	25.7	170	40.1
1955	703	404	57.5	144	20.5	260	37.0
1960	903	610	67.6	222	24.6	388	43.0
1965	1,172	866	73.9	315	26.9	551	47.0
1968	1,728	1,162	67.2	443	25.6	719	41.6
1969	1,767	1,316	74.5	494	28.0	822	46.5

(注) 本表は、Statistical Abstract of the U. S. および昭和和秋『現代地方財政論』より。

第7表 戦前の地方経費の目的別構成との比較

区 分	1934~1936 年度平均		1968年度	
	金 額	構成比	金 額	構成比
総務費	138	6	6,658	10
警察費	105	4	3,780	6
消防費	469	16	15,646	23
土木費	472	20	16,806	25
衛生費	47	2	6,260	9
教育費	65	3	3,777	6
保健費	188	8	8,671	13
農林水産費	156	6	2,522	4
商工費	1,540	65	64,119	95
その他	839	35	3,007	5
小計	0	0	169	0
公債費	0	0	0	0
前年度繰上充用金	0	0	0	0
合計	2,479	100	67,296	100

(注) 本表は、前掲『地方財政のしくみとその運営の実態』による。

りには動けなかった。とはいえ、民主的的地方自治制度は、戦前の天皇制国家の下での自治体とくらべれば、はるかに勤労大衆の要求をとりあげるのに役立つようになったのである。われわれは、戦後におけるこの民主的改革的意義を高く評価する必要がある。さきの国からの支出金の割合がふえている原因のなかには、戦後の民主化のもたらしたこの側面があることを見落とすべきではない。いま、これらの点を歳入、歳出の二つの構造のなかでうかがうことにする。まず、歳出構造をみよう。

いま、第7表によって、戦前（一九三四～三六年の平均）と戦後（一九六八年）の府県歳出の構成比をくらべてみよう。この表で、まず目立つことは、公債費の占める割合が戦前において圧倒的に高かったことである。これは、主として、戦前においては臨時事業費の財源が全額地方債の発行によっていたことによる。だが、もう一つの原因は、戦前の公債費には、公営企業にたいするものや借換債による旧債償還費がふくまれていたことにある。また、土木費の増大は、高度成長政策に基づく最近の新しい特徴点である。

教育、民生関係費の増大

戦後、総務費の割合がふえている。この原因は、一つには、戦前において教育、警察、消防職員以外の給与費が各費目に分類して計上されていたのに、戦後はほとんど総務費に統合され

一章でみたように、国民所得水準（一人当たり国民所得）が米国の世界第一位にたいし第一位というはるかに下位にあるのが国において、国民所得に占める地方財政の割合がイギリスを上回り、アメリカとはほぼ同じ水準にあるなどということは、国民負担という点からみれば、地方財政の実質規模は他国にくらべてきわめて大きいことを意味するものといえてよいであらう。

国家財政と地方財政との結びつき

戦後、国家財政と地方財政の結びつきは、著しく密接なものとなった。第6表でみるように、戦前（たとえば昭和五年）における国庫一般会計歳入総額中に占める国からの支出金の割合は、一二・四％であったが、戦後一九五六年以降は、四五％から五〇％くらいに高まっている。また、これに対応して、国からの支出金の地方歳入総額に占める割合も、たとえば昭和五年の九・六％から四〇％前後に増加している。われわれは、ここに、地方自治体の政府への財政的依存関係の強化、政府の地方自治体への財政的支配強化の姿をよみとることができる。

戦後民主化の評価

だが、このような意味をもった国家財政と地方財政との結びつきには、もう一つの側面がある。それは、戦後の平和憲法を基軸とする広範な民主的諸改革、なかんずく地方自治制度の改革を背景として、勤労大衆の要求が自治体に集中し、こうして増大する地方財政にたいし国家が財源措置をせざるをえなくなったという側面である。すなわち、新憲法、地方自治法、地方財政法をはじめとする法律や制度によって広範にとり入れられた地方自治制度は、立派に勤労大衆の要求をとりあげうるのに役立った。もとより、国家財政と地方財政との結びつき強化の主要な側面は、国家独占資本主義の地方財政支配の強化という点にあり、民主的諸制度も国家権力によってとかくゆがめられ、たてまえどお

第8表 戦前の地方歳入構成との比較

	1940(昭15)決算		1958(昭33)決算	
	実数	割合	実数	割合
地方税	783	30	26,597	38
地方交付金	332	9	11,167	16
国庫支出金	456	12	16,265	24
地方債	409	11	3,691	5
その他の収入	774	20	9,744	14
前年度繰越金	675	18	2,125	3
計	3,801	100	69,589	100

(注) 本表は、前掲『地方財政のしくみとその運営の実態』による。

は、児童、老人、身体障害者などのための福祉施設や生活保護、児童福祉に関する事務を扱う福祉事務所が設けられている。さらに、都道府県と二九の指定市には保健所も設置されている。戦後の社会保障費は、戦前にくらべはるかにふえているのである。

ナショナル・ミニマムの維持

それでは、このような歳入構造の変化に対応して、歳入構造はどのように変わったのか(第8表参照)。ここでは、戦前とちがって、まず、地方自治行政を支えるための地方独立税主義がとられている。しかる後、いかなる貧弱団体といえども、国民的必要最小限度の水準の行政(いわゆるナショナル・ミニマム)だけは実施できるよう国が保障するたてまえになっている。すなわち、国庫補助金は、

自治体のすべてが、特定行政について必要な水準を維持できるよう、また地方財政調整交付金(現在は地方交付税)は、全行政について必要な水準・必要な総ワケを維持できるよう操作されるたてまえになっている。

また、戦前は、地方歳入にしめる地方債の割合は大であったが、戦後はこの割合ははるかにへっている。この点は、財源の調達を借金政策にもとめることが少なくなったという点においては、まえよりも望ましい状態だといえてよい。

要するに、歳出、歳入構造のなかには、戦後の民主化、地方自治の改革から生まれた民主的側面があり、この側面が、国家財政と地方財政の結びつきを強める一つの要因となっている点を評価すべきである。

住民支配の結節点としての自治体

しかし、戦後における国家財政と地方財政との結びつきの主要な側面は、実は以上の点にあるのではない。それは、まさに反対に国の地方財政支配の強化という点にあるのだ。たとえば、生活保護行政が戦後あらわれたという点をみよう。それは、前述のとおり、戦後の民主化の賜であらう。しかし、住民要求がそれだけ多くとりあげられるようになった結果だとはいえない側面がある。その理由はこうだ。

いったい、地主制が存在していた昔は、小作人が生活に困れば、搾取の元締である地主がその面倒をみたし、都市労働者が不況で解雇されると農村へ帰って地主制のなかでなんとか生活できた。しかし、農地改革後はそういうことがでなくなかった。農村に生活困窮者がいれば、町村がその処理に当たらねばならない。地主制の存在しない農村は、都市の失業者を吸収しうる余裕を失ったので、都市

たという点にある。だが、それよりも大きな原因は、行政機構の拡大にもなる給与費の増大という点にある。ここで注目すべき相違点は、戦前の府県職員は、天皇の官吏として住民の支配者であったが、戦後は住民に奉仕する公僕にかわったということである。つまり、大多數の職員は官僚意識を払拭しようとしている自治体労働者になっているのだ。教育費の割合の増大は、戦後の六三制教育による義務教育年限の延長によるものである。

以上のような戦前、戦後におけるさまざまな相違点のなかでも、顕著な相違点は、戦後、社会福祉にたいする施策が拡大し、民生・労働費や衛生費がふえたという点である。戦後

の貧困者や失業者の発生については、都市自体が解決に当たらざるをえなくなった。

また、戦前、河川災害がおこれば、地主の命令で農民が労力を無償で提供し、自治体財政の外で災害復旧事業がおこなわれた。それが戦後は、災害復旧費として公財政の上に計上され公の仕事として処理されることになった。戦前は、入会、水利、耕地整理など農民の私益に関することから、学校、道路、産業などの国政委任事務にいたるまで、すべて行政村だけで処理されたのではなく、公の場ではないところで地主の采配で間から闇のうちに農民負担に処理されたものが少なくなかった。つまり、地主制が行政村の補完機能を果たしていたわけである。それゆえ、自治体行政は安上りですんだ。それが、農地改革後、一変した。自治体は、じぶんのところに集中してくる地域社会のあらゆる問題の解決に当たるよう迫られることになったのである。

また、清掃施設の問題を考えてみよう。昔は、糞尿は肥料として農村に還元できたから、別に終末処理施設の建設は必要ではなかった。しかし、戦後は、農村で使われる肥料は、人糞から独占資本の生産する化学肥料に変わってしまった。だから、都市も農村も、ひとしく糞尿処理施設の建設を回避のものとした。つまり、地方財政の膨張は、この側面からも、より大なる利潤を獲得しようとする資本の利潤原理からもたらされたものであって、自治体が住民要求に十分こたえるようになったということからくるものではない。現在でも、住民要求とくらべると、自治体はきわめてわずかの仕事しかとりあげてはいないのだ。

国の自治体支配の強化

さて、以上の諸点を考えるなら、国家財政と地方財政との結びつきが強まったことの原因としては、自治体が住民福祉に寄与する機能を高めたという側面よりは、国家独占資本主義が、地主制を排し、直接農民を把握する必要性に迫られ、このような地主制に代わる農村支配の結節点としての自治体の機能を著しく高めることになったという国の自治体支配の側面のほうが大きいのである。

そして、このような戦後の地方行政の変化に対応して、国庫補助金は、地方自治行政を援助する側面よりは、国の特定政策のみを一方的に自治体におしつける側面が大である。たとえば、開発行政については、手厚い補助がなされ、教育や生活環境の整備や社会保障についてはあまり補助がなされず、巨額の「超過負担」を生みだしている。また、地方交付税は、全行政にわたり、国民的必要最低水準の行政ではなく、国が一方的にきめるいわゆる国家的必要最低水準の行政を保障しているにすぎない。さらに、地方債収入がへっている理由は、自治体の借金政策をひかえたということよりも、地方債の発行予定総額と個々の自治体への配分について国が厳重に規制をし、自治体の自由な借金すら許さなくなったという点にある。

だが、このような国家財政と地方財政との結びつきの主要な側面としての、国の地方財政支配は、たんに国からの支出金という財政的側面にとどまらない。地方行政事務の七七八割は、昔ながらに機関委任事務や団体委任事務として自治体におしつけられ、その上、法律、政令、その他の徹底した通達行政によって自治体行政はこまかく統制されているのである。

さて、戦後、国家財政と地方財政との結びつきが密接となったことの内容には、以上のように、民主的側面と国の地方財政支配という二つの側面があり、終始、後者の側面の方が強かった。しかし、この二つの側面の構成内容は、戦後の民主的諸改革がなしとげられた当時とその後との間には大きな変化がある。すなわち、敗戦当初の時期には、住民のための自治組織としての自治体が、国家権力によってねじまげられ、国の下部機構の方向へ利用されたといえ、住民のための自治体という

たてまえはちゃんと確立されていたし、民主的機能も十分果たしていた。ところが、この民主的の地方自治制度も、朝鮮戦争を境として、既述のとおり、そのなかに次第に改悪されていった。こうして、地方自治体の民主的の側面がうすめられ、国家権力の下部機構としての側面が強められようとした。しかし、これにたいし、住民の側のはげしい反対闘争がまきおこった。このような民主的の制度をめぐる攻防戦は、経済の高度成長期にはいつて、自治体再編成の動きのなかでいっそう激しく展開されようとしている。

地方財政支配の新しい特徴

経済の高度成長期を境とし、とくに一九六〇年代にはいつてから、国の地方財政支配の上に、新しい特徴がつけ加わるようになった。

それは、国の地域開発・広域行政政策を中心とする自治体支配の政策にともなう、地方行政の「合理化」、収益事業化、国の景気政策への従属化、中央官僚の天下り人事などの特徴があらわれるようになったということである。

これらの点は、次章でくわしく述べるところであるが、ここでは、地方行政の全貌が地方議会や住民の目にはつきりとあらえることがむづかしく、しかも国家権力と独占資本の自治体支配が強まっているという、地方自治の危機の新しい形態という側面から問題を三點とあけておきたい。

第一点は、最近第三セクターなどと呼ばれている公共・民間混合の開発方式Ⅱ地方公社激増の問題である。次章で述べるように、六〇年代になって、地方行政がその本来の公共性を失われ、もっぱら収支の均衡化をはかるという、いわば企業化傾向をみせてきた。この企業化傾向の徹底したものは、地方行政の民間の収益事業への移管ということであろう。ここにいう公共・民間混合の開発方式は、

まさにこの地方行政の収益事業化の極致といつてよいであろう。その例として、たとえば、自治体と大資本とが共同出資で都市開発公社を設け、都市開発や住宅用地の大規模開発などをおこなっている。たとえば、株式会社大阪市開発公社は、大阪市と大手の銀行や関西電力との共同出資からなるもので、土地の先行取得や高速道路の下にある船場センタービルの経営、駐車場の経営などの仕事をしている。また、大阪府や府下のほとんどの都市が、土地の先行取得、宅地造成、住宅建設などの名目で、開発公社、開発協会有限は住宅協会などを設けている。これらも自治体行政のワケをはなれ、多額の銀行融資をうけ、収益事業の運営の下に開発行政をすすめている。こういう公共・民間混合方式の一つは、地方団体が全額ないし一部出資した民間法人で、普通「開発公社」と呼ばれ、民法第三四条の規定に根拠をおく公益法人（財団法人ないし社団法人）である。地方団体は、この開発公社には直接経営に参加せず、理事、職員は派遣をおこなっている。もう一つは、株式会社ないし有限会社など会社形態をとるもので、地方団体は民間資本と共同出資をしている場合である。これら地方公社の主要業務は、(1)工業用地、公共用地、観光用地の取得造成、(2)住宅建設、宅地造成、(3)運輸事業、倉庫業、埠頭業、(4)造林業、(5)電子計算業務の受託、(6)土地区画整理事業、(7)社会福祉施設の経営など多面にわたり、要するに、従来、自治体が扱っていた業務ばかりである。

自治省のいう「地方公社等」というのは、右のような法人のうち、役員・職員の二分の一以上、出資金の四分の一以上を地方公共団体が占めるものだけを調査対象にしている。一九六八（昭和四十三）年七月一日現在の自治省の調査によれば、この地方公社の数は、府県三五・一、市三七・一、町村一八八、合計九一〇社に達していた。そして、この総数のうち、七八二社（全体の八六％）は、一九六二（昭和三十）年以降の設立、四一四社（全体の四五％）は、一九六五（昭和四十）年以降の設立によるもの

第9表 地方公社の種類

(1971.5)

区 分	都道府県 市	政令指定 市	市町村	計
数	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)
1 開 発 関 係	404 (100%)	60 (20.0)	841 (83.2)	1,305 (100%)
2 住 宅 関 係	48 (11.9)	6 (10.0)	34 (4.0)	88 (6.7)
3 農林水産業関係	96 (23.7)	3 (5.0)	15 (1.8)	114 (8.7)
4 観 光 関 係	21 (5.2)	5 (8.3)	30 (3.6)	56 (4.3)
5 道 路 関 係	8 (2.0)	—	3 (0.4)	11 (0.9)
6 商 工 関 係	44 (10.9)	5 (8.3)	9 (1.1)	58 (4.4)
7 社 会 福 祉 関 係	31 (7.7)	6 (10.0)	24 (2.8)	61 (4.7)
8 運 輸 関 係	13 (3.2)	8 (13.4)	10 (1.2)	31 (2.4)
9 教育文化関係	38 (9.4)	8 (13.4)	10 (1.2)	56 (4.3)
10 会館・ビル関係	12 (3.0)	5 (8.3)	2 (0.2)	19 (1.4)
11 そ の 他	33 (8.1)	2 (3.3)	4 (0.5)	39 (3.0)

(注) 1 「その他」とは、鉱工業等生産用の機械器具および施設の貸与譲渡、鉱さい搬送施設等の管理運営、職業あっせん、職業機械等の業務をおこなう地方公社である。
2 本表は自治省調べ。

れず銀行からの融資をうけられるし、一部の債務負担行為が議決や事後報告をのぞいては、地方議会の承認をうける必要もない。しかし、この公共・民間混合方式は、地方議会や住民のコントロールの全くおよばないところで、大資本のための開発行政をおこない、しかも事業の失敗のときは、自治体と結局は住民負担に帰せられてしまう。つまり、この開発方式は、自治体が地方議会や住民の監視の目をくぐり、民間デベロッパーという名の大資本のために土地収用権を発動したり、資金を提供したりして、その事業の安全と民間資本の高利潤を保障する巧妙なしくみとなっている。

第二点は、地方行政が公財政のワック内運営されているが、一般行政事務としてではなく、特別地方公共団体あるいは協議会などのごとく、通常の地方議会の審議の外で運営されている事務の共同処理方式に広域行政方式の激増の問題である。このなかでも、最も大きな比重を占めているのは、第10表のように、一部事務組合の役割である。そして、この一部事務組合は、広域市町村圏の行政機構としていっそうふやすように行政指導がおこなわれているのである。

第三点は、中央官僚の地方自治体への天下り人事がふえ、制度の改悪と相まって、地方財政運営上における側面からも中央統制が一段と徹底するようになったことである。

いったい、戦後の民主化政策に基づく諸改革のなかで、占領軍が最も手をぬいたところは、官僚機構であった。これは、あの当時の動乱期においても、占領政策をどこおこなう実施するためには、占領軍としてやむをえないという事情に基づくものであった。この官僚機構のトップに位置するいわゆるエリート官僚、なかんずく内務官僚は、戦後の内務省解体後においても、府県の要所、要所を固めるように配置され、自治体を国策の忠実な遵奉者として中央に直結させる役割を果たしてきた。このような傾向はますます強くなっている。いまや、中央官僚の天下りは、たんにエリート官僚のみではなく、職階制の段階に応じてふえ、対象先の範囲は都市にまでおよぶようになった。

(注) 一九七一年(昭和四十六)年三月の自治労本部の調査では、内務特種官僚の登録人員は三、一三四人、そのうち戦後派が一、七四六人と戦前派をこえ、毎年増加している。このうち自治体に派遣された特種官僚は六三八人である。都道府県での主要ポスト占有状況は、副知事二二人、総務部長二九人、その他の部長六人、財政課長二五人、地方課長一七人、警察本部長三九人である。なお、自治省の天下りは、自治体のみではなく、各種公団、公社、公庫をはじめ、本部共済組合、公務員災害補償基金、地方自治情報センター、全国地方六団体事務局にまでおよんでいる。

となっていた。この公社の数は、第9表のとおり、一九七一年(昭和四十)年五月現在には一、三〇五社とさらに大幅にふえている。このような地方公社激増の理由を自治体の側からみると、自治体のおこなう開発事業が中央官庁の決める起債の枠でしばられて十分おこなえないし、債務負担行為で実施するにも中央官庁の承認がなかなかとれないという、主として財源難という点にある。公社方式をとれば、起債のワックにしば

第10表 事務の共

年 度	公の施設の 区域外設置 (1)		協 議 会 (2)		機関の共同 設置 (3)		吏員等の共 同設置 (4)		事務の委託 (5)	
	1967	70	67	70	67	70	67	70	67	70
①地域開発計画			15	73	1	2				
②総合開発事業				1						
③第一次産業振興		4	8	3					8	5
④第二次産業振興		2							1	3
⑤第三次産業振興	3	3	2	1					7	1
⑥輸 送 施 設	12	14	4	4					27	32
⑦国 土 保 全			4	3					2	2
⑧厚生福祉	8	17	5	6					50	63
⑨環 境 衛 生	55	107	6	3					29	78
⑩教 育	4	13	60	93	7	18	14	15	156	163
⑪住 宅									1	
⑫都 市 計 画	1	4	1						8	9
⑬防 災			1	2		1			5	32
⑭そ の 他	2	2	41	54	77	88	1	2	41	371
計	85	166	147	243	85	109	15	17	335	759

(注) 1 事務の種類分類

- ① 第1次産業 (農業用地, 農業用水, 農産物流通施設等)
- ② 第2次産業 (工業用地, 工業用水等)
- ③ 第3次産業 (観光等)
- ④ 輸送施設 (道路, 港湾, 自動車運送等)
- ⑤ 国土保全 (河川, 砂防, 海岸等)
- ⑥ 厚生福祉 (病院, 診療所, 生活保護, 母子福祉, 児童福祉, 老人福祉等)

2 本表は、自治省『地方公共団体間の事務の共同処理の状況』(1970.10.1現在調べ)による。

同 処 理 の 状 況

一部事務組 合 (6)	地方開発事 業団 (7)		事実上の協 議会 (8)		地方公社の 共同設置 (9)		行政協定 (10)		計 (2-10)	
	67	70	67	70	67	70	67	70	67	70
	23				231	304			1	1
1	3		2	7	21	31	5	4		
287	271				78	150	2	11	2	5
18	17	1	4	17	16	2	1		3	42
10	20			46	50	7	8	1		73
42	43		1	15	27	2	7	24	15	114
28	26			4	26					38
625	658			6	26			38	10	724
633	797			25	24		1	34	64	727
228	233			10	21		1	1	30	476
		2	3	2	5	4	5			9
2				9	32	2	2	1		23
47	149			8	15			17	42	78
282	364			214	156	2	15	2	41	660
2,203	2,604	5	15	686	883	26	55	121	211	3,631

- ⑨ 環境衛生 (上下水道, ゴミ, し尿処理等)
- ⑩ 教 育 (小, 中, 高校, 社会教育等)
- ⑪ 住 宅 (宅地造成, 住宅等)
- ⑫ 都市計画 (街路, 公園等)
- ⑬ 防 災 (消防, 救急等)
- ⑭ そ の 他 (建設機械, 計算事務, 税の滞納処分等)

二 国と地方との財源配分問題

大蔵・自治両省の争点

国家財政と地方財政との関係において、国は地方財政の民主的運営を援助するのか、それとも支配するのかわかることは、国と地方との間における行政事務とこれに対応する財源の配分が、誰の手によってどうなるのかということできまってくる。ここでは、以上にみたような国の地方財政支配関係を、とくに国と地方の財源配分が政府内部においてどのように問題となり、どう操作されたかという側面からとらえ直してみたい。

1 財源配分をめぐる対立の経過

好況期の冷戦

一九五五～一九六五年の経済の高度成長期において、大蔵省の財政制度審議会は、これといつてなすべき仕事もなく、ほとんど閉店休業の状態であった。これは、この時期がいわゆる神武景気（一九五五～五七年）と岩戸景気（一九六〇～六二年）を中にはさんで税の自然増収は多く、大蔵省は当時の国家財政のうちにそれほど危機問題を意識することもなかったからである。ただ、この時期の地方財政は、相変わらず国家財政のしわよせをうけていたので、自治省の意をうけた地方制度調査会が、「国は地方団体に負担のしわよせをすべきでない」といった趣旨の答申をだしていたくらいで、国と地方との間の財源配分問題についてそれほど深刻な対立はなかったのである。

(注) 一九六〇（昭和三十五）年十月十八日の地方制度調査会「地方税財政に関する当面の措置についての答申」の要旨は、(1)国税減税の影響を地方財政に及ぼさぬこと、(2)国の公共投資政策は地方財政に圧迫を及ぼさぬこと、という点にあった。また、一九六二（昭和三十七）年十月一日の同調査会「地方財政に関する当面の措置についての答申」の要旨は、(1)国の機関の設置にあたっては、その所要経費の一部を地方団体に負担せしめないこと、(2)公共投資の建設にかかる国庫負担金の算定基礎を改善し、地方団体に「超過負担」をしないこと、という点にあった。

経済不況とフィスカルポリシーの導入

ところが、その後の経済不況にともなう税の自然増収がへり、一九六五（昭和四十）年にはいっていよいよ赤字公債発行にふみきつてから、にわかに財政制度審議会が舞台の脚光をあびて登場してきた。この審議会は、一九六六年度の本格的公債発行政策の採用にあたって、財政運営の基本方向を一九六五年十一月一日の「中間報告」にまとめあげた。その内容は、次のようであった。

(一) 本格的自由化にともなう、景気変動が大きくなる。その振幅をできるだけ小さくするため、地方財政もふくめ国全体の財政規模の適正化をはかる。つまり、フィスカルポリシーを採用し、そのテコとして公債政策を導入する。

(二) 公債発行をはじめと、高度成長期のように自然増収の範囲内という歳出増加の圧力の歯止めがなくなり、歳出の膨張によって財政危機に立たされるので、歳出の徹底的抑圧と合理化をはかる。

(三) 歳出の合理化の中心は、人件費の削減や一般行政、とくに自治体の合理化であって、国と地方の行政機構の統廃合、増税、受益者負担の増大（健康保険や失業保険打切りなど）を徹底する。こうして、大蔵省は、フィスカルポリシーを政策の基本に導入し、これをテコとして地方財政の圧

縮を考へるようになった。その結果、一九六六年度の地方財源措置として、(1)地方交付税率の引上げ(二九・五%より三三%)、(2)臨時地方特別交付金の交付、(3)特別事業債の発行(一、二〇〇億円)、(4)固定資産税の増徴(一九億円と歳出の節約一五〇億円が実施された)。

これにたいし、一九六六(昭和四十一年)三月八日、地方制度調査会は、「地方税財政に関する当面の措置についての答申」をだし、大蔵省側に対抗した。その内容は、次のとおりであった。(1)国債発行下の財源配分は、特別事業債によらず、一般財源をもつて措置すること、(2)国税と国債の合算額の二三%程度を国から地方に配分すること、(3)地方税源の充実のため、所得税から住民税へ税源を移譲し、また道路目的財源を地方へ移譲すること、(4)超過負担を解消すること、(5)地方経費の効率化をはかること。

この段階では、国は公共投資の財源を従来の自然増収に代わって公債発行にもとめているのにたいし、地方側は、増大する補助事業にたいし、地方税の自然増収はへるし、国税の減収にともなつて地方交付税もへるのに、この穴埋めの財源措置が十分なされていないという点に問題があった。つまり、このころは、まだ、財政規模の圧縮というなかでの国と地方との対立ではなかつたのである。だが、やがてすぐ、そういう時期がやってきた。

国際収支の危機と財政硬直化

一九六七(昭和四十二年)年には、景気回復とともに、こんどは、国際収支の危機が深刻となり、財政規模の抑制にせまられ、ここから大蔵省は、九月二十八日「財政硬直化についてのメモ」を発表し、ここに、これまでのフィスカルポリシーの導入にあわせて、はじめて「財政硬直化問題」を「たたかい」の際の錦の御旗としてふりかざすようになった。そして、これを境として、従来の地方

交付税に関する論議の方向がまるで変わってきた。つまり、従来、大蔵省は、地方交付税率をいくら引上げるかを問題にしつづけていたのに、いまや、地方交付税を財政硬直化の原因と考え、交付税率をいくら引下げるかを問題とするように変わってきたのである。

これにたいし、自治省は、一九六七年十月五日、「最近の地方財政の状況について」を発表して大蔵省に対抗した。その要旨は、次のとおりであった。(1)大蔵省のいう地方財政の好転説は正しくない。(2)財政硬直化は、国だけの問題でなく、地方財政はまえからそうであった。(3)地方交付税は、財政硬直化の原因でなく、それは地方固有の財源であるからその交付税率をかえるべきでない。

このような両者の論争をうけて、財政制度審議会と地方制度調査会の間にも激しい論争が展開されるようになった。すなわち、地方制度調査会は、一九六七年十二月七日、「地方税財政に関する当面の措置について」において、自治省側の前述の主張を支持し、他方、財政制度審議会も、一九六七年十二月二十五日、「昭和四十三年度予算編成について」の報告において、大蔵省の主張を強力にバックアップした。その内容は、次のとおりであった。

- (一)所得政策の導入(給与、米価、社会保険の抑制)、といわゆる「総合予算主義」の採用。
- (二)フィスカルポリシーの徹底のため、公債発行を六、〇〇〇億円にへらし、歳出を抑制する。
- (三)歳出抑制の中心は、給与費、食糧特別会計への繰入れのほか地方財政にもとめること。
- (四)その他、公共投資の抑制と人員、補助金の大幅整理を行なうこと。

財政硬直化の政治、経済的背景

だが、なぜ財政硬直化が問題となるようになったのか。われわれは、この背後に、一九六七(昭和四十二年)年度という年が国際的に重要な段階にはいつている点を考慮する必要がある。

すなわち、国際的には、世界資本主義体制の危機、国際通貨体制の動揺の問題がある。政治的には、一九七〇年の日米安保体制の継続化の問題があり、経済的には、国際的産業再編成と資本の自由化のなかで国際市場のいっそうの苛烈化が予想される。一方、国内的には、物価の上昇、都市問題と過密、過疎の深刻化、財政危機・財政硬直化などの経済の危機が、右の国際的条件のなかでいっそう深刻化する傾向にある。なぜならば、日米安保体制の継続により、自まへの軍事費の増大、ドル防衛への協力費、海外援助費はふえ、また、国際市場のきびしさのなかで、わが国の「産業高度化」政策や、高蓄積政策・地域開発公共投資もふえ、財政は膨張し、危機は拡大せざるをえないからである。じつは、前述の危機も、これまでのこういう政策の推進のなかから生じていたのだ。この危機をさけるためには、財政規模を縮減するほかない。それにもかかわらず、危機の要因はふえるのだ。この矛盾はどうするのか。それは、結局、財政規模の圧縮と同時に、一般行政費、民生費、地方財政費の削減以外にない。この一九六七年度という年は、既述のとおり、「経済社会発展計画」が登場した年であった。

一九六八（昭和四十三）年にはいって、大蔵省主計局は、「地方財政の現状と問題点」（昭和四三・五・一七）を、また、自治省は、「地方財政の実態」（昭和四三・六・一四）をそれぞれ発表した。また、財政制度審議会は、「昭和四四年度における地方財政対策についての報告」（昭和四三・一・二一）を、また、地方制度調査会は、「昭和四四年度地方税財政対策についての答申」（昭和四三・一二・一八）をそれぞれ発表し、従来の論点を整理し、陣容をたて直して論争を展開した。そして、この論争は、その後毎年つけられたのである。

大蔵省側の見解は、「財政硬直化」の原因は、食管会計、国鉄、社会保障、地方財政の赤字にある

とし、その抜本的対策は次の点にあるとした。すなわち、食管制度については、米の管理を間接統制に移して自由販売にすることとし、生産者米価を大幅に引下げること。国鉄については、基本運賃の値上げ、赤字路線の廃止をおこなうこと。社会保障については、医療保険制度の赤字を解消するため、保険料率の引上げと給付範囲をしぼることにより「合理化」すること。そして、地方財政については、地方交付税交付金の交付率を引下げること、とした。

この大蔵省や財政審の見解をつらぬく基本的考え方は、財政硬直化の根元たる三次防（五・年間で二兆三、〇〇〇億円）、海外援助費（経済協力）五・年間計をふくみ五・年間で一兆八、〇〇〇億円）、第五次道路整備五・年計画（五・年間で二兆六、〇〇〇億円）など軍事費や資本の高蓄積・地域開発費などに目をふさぎ、むしろこれらの増額を保障するため、「受益者負担」という名目で国民大衆にしわよせし、国民大衆の負担増によつて財政収支の均衡をはかるという点にある。

財政審のこの考え方は、一九六九（昭和四十四）年度予算の上にそのまま具体化したわけではない。国鉄をのぞき公共料金はおさえられ、食管制度の改革にも手がつけられなかった。予算編成の最大の焦点たる地方財政も、大蔵・自治両省の争いのすえ大きな変化はみられなかった。こうして、国の財政規模は予想外のび、むしろ景気刺激色が強い。だが、一方では、公共事業の増大や物価上昇や地方交付税の借上げのなかで総合予算主義が堅持されたことは、地方財政に少なからぬ影響を与えた。以下において、大蔵・自治両省の間で激しく争われた主要な問題点を紹介し、それらがいかなる意味をもつのか、われわれはこれをいかに把握すべきかを検討するなかで、地方財政危機の現状とその動向を考察したい。

2 大蔵・自治両省の争点

地方財政は好転したか

大蔵省は、実質剰余金(黒積金)、公債依存度、義務的経費の割合などについて国と地方の財政をくらべ、最近の地方財政の健全化が著しく進み、地方財政はむしろ国の財政よりも余裕をもつようになつてきたとみてゐる。

一方、自治省や地方制度調査会は、このような地方財政の好転説にたいし、つぎのように反論している。すなわち、「地方財政全体で若干黒字が出たからといっても、それは仕事を手控えたからであつて財政が好転したからではない。地方団体はやるべき仕事もやれない現状にあり、このような行政水準のおくれをとりもどし、深刻化している過密・過疎などの問題に対処するため、『地域づくり』や『街づくり』を実施しなければならぬ重要な時期に直面している。収支の状況だけから地方財政にゆとりができたとみるのは誤りだ」と。

地方財政と景気調整機能

大蔵省は、財政硬直化打開と同時に、国と地方を一体とした財政の景気調整機能を強化する必要があると考えている。というのは、地方交付税は国税三税(所得税・法人税・酒税)を基礎としているため、景気が上昇すると税収がふえて地方財政がふくれあがり、逆に不況になると地方財政も縮小し景気の変動を激化させている。こんにちでは、地方財政規模は国の財政に匹敵する規模になっており、このままでは国の財政による景気調整はしり抜けになってしまう、と大蔵省は判断しているからである。

これにたいし、自治省や地方制度調査会側は、つぎのごとく反論している。すなわち、「地方財政は景気調整に無関係であつていいということではなく、これまでにおいても、とくに国庫補助事業(事業総量の七割)などを通して景気調整に協力してきた。しかし、地方財政は景気のかんにかかわらず実施しなければならない事務が多く、地域産業、中小企業対策などの面からみても、地方財政に調整機能を持ちこむことのできる範囲はおのづからせまくなるをえない。したがって、地方団体が景気調整に協力するに際しては、地域の実情に応じた自主的に行なうべきで、国の立場から一律、支配的に強制すべきでない」と。

地方交付税についての議論

大蔵省は、地方交付税を国の財政硬直化の主要な原因の一つと考え、それについてつぎのような改革の構想をもち、これを財政制度審議会に提示し、検討をもとめた。

(1)現在、「国税三税(所得税、法人税、酒税)の三三〇」となっている地方交付税の総額を「国税全体の一定割合」とする。

(2)単純に、地方交付税率を現行の三三〇から四十年当分の二九・五〇程度まで引下げる。

(3)国の景気調整機能を効果的にするため、年度間調整勘定を設けて、交付税の額を増減する制度を設ける。つまり、四十三年度予算編成のとき地方が国にたいし四五〇億円を貸しつけたように、国、地方の財政事情に応じたがいに融通し合うことを制度として確立しようということである。

大蔵省の右の案にたいし、財政審は前述のとおり、交付税率の引下げを答申した。大蔵省は、その後、交付税率を削減することを要求した。大蔵省側の右の構想にたいする自治省地方制度調査会の反論は、つぎのとおりである。

(1) 地方交付税率の引下げ論

一、地方交付税は、国と地方との税源の配分が国に片寄っているところから、地方税源を補充するための地方の固有財源である。これを引下げるなら、税源の再配分を行なうべきである。

二、それゆえ、地方交付税が国の財政硬直化の一因というのは誤りであるが、こういう錯覚をまねくのは交付税が形式上一般会計歳出予算に計上されているからであって、交付税は特別会計に直接繰入れすればよい。

三、地方交付税率を変更するには、国、地方を通ずる事務配分や財政上の大幅な変動があるなど税源配分を変更するに足る重大な理由があるときに限るべきだ。

四、最近の地方交付税率の引上げは、国税減税による地方交付税の減税の一部をはね返したもので上げすぎではない。

(2) 地方交付税の年間調整論

地方財政の景気調整に名をかりて地方財政の年度間調整を交付税制度を通じて実行することは適当でない。

(3) 地方交付税の国税総額へのリンク論

地方交付税が、国税三税の一定割合とされているのは、①これら三税が伸張性と安定性をもつこと、②これら三税は国税の大宗をなし、地方の自主財源とするにふさわしい点に着目した結果である。

国庫補助金に関する議論

大蔵省は、国庫補助金制度の改革としてつぎのごとく考えた。

(1) 補助率の限度を二分の一とし、公共事業関係などで補助率が二分の一をこえるものは限度まで引下げる。

(2) 地方団体の財政力に応じて補助率に差をつける。

(3) 保健所、農業改良普及事業などの人件費にたいする補助を廃止する。

(4) 各種地域開発立法に基づく補助率カサ上げなど特別措置は廃止の方向で整理する。

(5) 零細補助金の整理統合をはかる。

右にたいし、自治省および地方制度調査会側においては、行政改革の一環として、補助金の整理統合は推進すべきだが、その合理化に際しては、それぞれの補助金の意義と性格を十分考慮しておこなうべきだとしている。

地方税源の配分に関する議論

大蔵省は、「税の形式的配分比を地方に高めても、地方団体からの逆交付税制度を併用しない限り、地域間の財政力格差を増大するのみに終わる。検討さるべきことは、むしろ実質的配分とその配分方法の問題だ」とする。だが、「地方税について、地方税負担の現状、地方の行政需要の動向および地方財政の状況の推移等を勘案しつつ、税制調査会の長期税制の答申の趣旨にそって検討を加える」という。

これにたいし、自治省側は、「地方自治の立場からは、その自主性を高めるために自主財源の配分、すなわち、地方税という形式でなされることが望ましい。しかし、行政事務が全国を通じて画一定型化してゆく傾向がある一方、地域相互間において経済力の格差がみられる現状においては、税源の配分のみによらずすべての地方団体にたいし所要の財源を配分することは困難である」という。この点に

関するかぎりは大蔵省側との間に大きな違いはない。次に、「地方道とくに市町村道の整備の緊急性にかんがみ、地方道路財源の充実をはかり、また、大都市および周辺市町村の財政需要がいちじるしく増大しているため、都市財源の充実をはかる必要があり、地方道路譲与税の配分基準の合理化等、道路目的財源の充実を考へるべきだ」という。

地方債に関する議論

大蔵省側は、「地方債については、景気調整的財政運営の立場から充当率を重視して強力的に操作する」という。また、「地方債については、投資財源としての性格を考慮し、大都市およびその周辺地域等投資需要の増嵩している地方公共団体にたいし、重点的配慮を加える等その効率の活用をはかる」という。

これにたいし、自治省側は、「地方債については、国の公債のように景気調整対策と異なり、各地方団体における一般財源の絶対的不足を補充してきたもので、国債と地方債を比較すること自体誤りだ」という。また、「大都市およびその周辺地域等における投資的需要の増嵩にたいしては、土地の取得を含め、地方債の重点的な活用その他の財政措置の強化をはかるべきだ」という。この点については、大蔵省側の主張と全く同じである。

- (1) 大蔵省主計局「地方財政の現状と問題点」(昭和四三・五・一七)。
- (2) 財政制度審議会「昭和四四年度における地方財政対策についての報告」(昭和四三・一一・二二)。
- (3) 自治省「地方財政の実態」(昭和四三・六・一四)。
- (4) 地方制度調査会「昭和四四年度の地方税財政対策についての答申」(昭和四三・一二・一八)。
- (5) 大蔵省主計局「地方財政の現状と問題点」(昭和四三・五・一七)。
- (6) 財政制度審議会「昭和四四年度における地方財政対策についての報告」(昭和四三・一一・二二)。

- (7) 自治省「地方財政の実態」(昭和四三・六・一四)。
- (8) 地方制度調査会「昭和四四年度の地方税財政対策についての答申」(昭和四三・一二・一八)。

三 財源配分のあるべき方向

大蔵省側が、地方財政が好転し、国の財政よりゆとりができたことには、一面の理がある。地方財政は好況によって好転したことは事実なのだ。現に、自治省財政局長は、大蔵省との財源争いに終止符をうった後では、「長い貧乏ぐらしの地方財政にやや曙光がみえてきた」(『地方財務』四十四年四月号)といっている。また、当時の柴田護事務次官も、「地方財政がよくなってきたことを否定する卑屈さはもはや必要がない」といっている(『都道府県展望』四十四年四月号、一六ページ)。じつは、自治省も、大蔵省とたんに財源争いをしただけのこと、問題の把握に基本的相違があったわけではなかったのだ。

しかし、財政にゆとりがあるかないか、財政が危機かどうかの問題は、財政危機を住民の立場に立ってどうみるかという点によってきまってくるべきものである。つまり、次章でふれるように、たんに収支の均衡状態だけではなく、税負担や行政水準などの内容が住民にとってどうかという点からみるべきである。こういう点からみれば、地方財政にはゆとりがあるどころか、住民にとってはまさに財政危機の状態である。

とくに、問題は、危機が、赤字よりも黒字のかたちにおいて深刻化している点にある。つまり、行政の「合理化」によって、重税や住民負担がふえ、一方、住民のための行政が圧縮されているのだ。

そして、大蔵省は、この収支尻の好転の一面はじつは右の財政危機の深化を意味する点をまったく無視し、たんに好況による好転の側面だけをとりあげ、これを理由に、地方財政を引きしめ、財政危機をひどくしようとしているのだ。だから、危機問題を住民の立場からすこしもみていない。

自治省側が、大蔵省にたいする反論として、「住民生活に密着した道路、下水道、し尿処理施設などいちじるしい立遅れを示している。過密・過疎対策、公害、交通安全対策などの行政需要も増大している」点をあげ、財政は収支尻だけで好転したと考えるのは誤りだといっているのは正しい。しかし、自治省側にも重大な理論的欠陥がある。自治省がもし、右の議論をほんとうにすすめるつもりなら、さらにすすんで、国の軍事的支出や資本の高蓄積のための支出という住民には不要な経費が膨大な額になっていること、また租税特別措置による大資本を中心とする減免税額（一九六六年度六、一九七億円）も大であることをあげ、国の財政にこそ大きなゆとりがあること、そして、こういう問題が地方財政のゆとりをなくする原因となっていることを指摘すべきである。

ところが、自治省はそうはいわない。それはそうだ。地方財政自体の方にも、国の政策に従属し、大資本中心の減免税措置（一九六五年度二、七〇〇億円）や地域開発公共投資が巨額に達しており、自治省自身がこれを肯定し、行政の「合理化」によって一般行政、民生行政を圧縮しているのだ。これでは、自治省自身の言い分も首尾一貫しない。

要するに、住民の立場からみれば、地方財政の現状は、少なくとも住民にとってはすこしも好転せず、財政にゆとりもない。そして、大蔵省側の政策が、この財政危機をひどくするものである以上、これに賛成できない。しかし、自治省側といえども、地方財政自体のなかに、住民生活の福祉向上のために回してしかるべき金額が国策に従属するなかでふえつつあり、そういう意味で財政のゆとり

も少なからずある点を反省すべきであろう。

地方財政の景気調整機能

大蔵省が、財政面から景気政策を実施するうえで、国と地方が歩調をそろえるしくみになっていない点を改善するため、国から地方へ回す資金量を検討すべしという議論自体はいちおうもつともである。自治省側も大蔵省のこの見解に基本的に反対しているわけではない。

この両者の考え方に基本的相違はない。しかし、住民の立場からみると、ここには重大な問題がかくされている。つまり、どういう景気政策を導入しようとしているのかということである。

わが国では、財政は景気変動の調整ではなく、反対にこれを強化させる働きをしてきた。最近、ようやくやうやく財政による景気政策に着目するようになったといわれる。だがどういうやり方をとってきたか。

景気調整の手段は、生活環境施設の整備や社会保障の充実によるのではなく、道路をはじめとする産業基盤の整備を中心とする公共投資であった。産業基盤関連投資は、不況対策として効果的でも、拡大再生産を刺激し、より大なる不況を準備するが、生活基盤関連投資は不況対策として効果的ではなく、資本の拡大再生産を刺激することはない。つまり、景気政策は、住民生活を中心とするものではなく、資本の高蓄積を中心とするものであった。しかも、この産業基盤関連投資は、不況にたいし機能を発揮するばかりでなく、好況に際してもそれほど手控えられない。つまり、好、不況にかかわらず支出され、そして、地方財政もこういう景気政策に従属してきた。

では、こんどはどういう景気政策をやるうとしたのか。一九六九年度も、国は地方交付税額から六九〇億円（一九六八年度は四五〇億円）借上げることによって年度間調整を強行した。ここには、二つ

の重要な意味がある。

一つは、国は、景気政策に藉口して、地方財政資金を引きしめたということである。もし、これを景気政策とよぶなら、まことに身勝手な景気政策といわざるをえない。なぜなら、経済の過熱をさけるため、地方交付税六九〇億円を留保し、次の不況に備えるというのであれば、たしかに一つの見識である。ところが、この六九〇億円は国が使つてしまふ。ここには、地方財政が財政支出をすれば景気刺激になるが、国家財政が使うぶんにはいっこうさしつかえないという考え方が前提にある。地方財政は国家財政よりも住民生活に密着した仕事が多いのだから、実際は逆なのだ。

もう一つは、いままで、好況の際には、産業基盤の整備を若干手控えるだけであつたが、こんどは、それだけでなく、社会保障の削減、公務員労働者の給与の削減、重税、公共料金の引上げ、受益者負担など、住民負担をふやすことによって景気を調整しようとしていることである。これは、住民生活に密着している仕事まで、国の景気政策に都合のよいように従属させることであり、住民の犠牲において、大資本中心の景気政策を強化することである。

景気政策というものは、あくまで勤労大衆の生活をまもるという立場からなされるべきものであつて、こういう景気政策に地方財政が協力するということならば、むしろ望ましいことである。

財政硬直化の原因と地方固有の財源

前述のとおり、大蔵省は、地方交付税を国の財政硬直化の原因とみ、現在の交付税率三・二%を一六五年当時の二九・五%程度まで引下げを主張した。これにたいし、自治省側は、地方交付税は地方固有財源であるとして、財政硬直化とは無関係であると反論した。なるほど、もし地方税のよるな地方固有財源が、その税収がふえるからといって、それが国の財政硬直化の原因だとされるな

ら、それはまことに奇妙な議論であらう。

だが、いったい地方交付税は地方の固有財源なのか。そのことは、結局は、地方交付税が、国と地方との税源配分の見地から設けられたとき、制度上いかにきめられたかということによつてきまることだ。しかし、それが地方固有財源かどうかという点と、交付税率がいくらかということとは一応別問題だ。そうでないと、いまは好況でふえる交付税額を削減するため、交付税率変更(引下げ)を大蔵省が主張することを固有財源侵害で反対できても、いつか不況になつて交付税額がへったとき、大蔵省にたいし、これまでやってきたように、交付税率変更(引上げ)を主張できなくなるであらう。それゆえ、自治省も、そうはいっていない。

してみれば、地方交付税がたとえ地方固有財源であるということが認められたとしても、その交付税率が力関係によつて変えられるものなら、地方税源の十分な補充がおこなわれるとはかきらない。固有財源かそうでないかということとは全くナンセンスである。

また、地方交付税が地方の固有財源かどうかということは、それが財政硬直化の原因かどうかという点とも別問題だ。それが、地方の固有財源でなかったとしても、それが国の財政硬直化の原因でないことを他の論拠から反証しうる。反面、それが地方の固有財源であつたとしても、だからといって、国の財政硬直化と全く無関係とはいえない場合があるのだ。つまり、地方交付税が地方固有財源かどうか、国の財政硬直化の原因かどうかを決定するキメ手となるものではすこしもない。

それでは、地方交付税は、財政硬直化の原因だろうか。この問題は、地方交付税によつて国と地方との財源配分の公平化をはかるうとする場合、当然解決しておかなければならぬ問題である。この点の詳細は第七章に譲ることとし、ここでは、次の点だけの指摘にとめておきたい。

現在の地方交付税制度には、二つの側面がある。一つは、資本の立場に立ったもので、国がきめる一定水準の税負担と画一行政のワタのなかにすべての自治体行政を過不足のないようにはめこむべく、国と地方ならびに地方相互間の財政調整をしている。つまり、これは中央集権行政と大衆課税の税体系を支えることによって自治体にたいする中央集権と地方財政支配の役割をしているという側面である。

もう一つの側面は、住民のための税負担と財政支出の地域的、階層的不均等を是正し、住民のための減税と最低水準行政を保障することによって、地方自治の強化とそのための財政自主化を促進するという側面である。そして、現実の地方交付税は、この二つの側面をあわせもっている。

したがって、地方交付税は多ければよいというものではなく、地方財政支配の機能と結びつく場合には、地方交付税の増額はまさに地方自治を圧殺するものである。しかし、戦後のこの制度は、シャープ勧告に基づき、後段の民主的側面をになって、平衡交付金制度として打出されたものである。一九五三（昭和二十八）年に地方交付税へ改組され、取巻の側面が強まったが、民主化闘争によって、この民主的側面がけつて失われているわけではない。

われわれは、地方交付税における取巻の現状を排除し、民主的側面を拡大するという方向において地方交付税制度の改善と増額をはかることを望みたい。

国庫補助金のあり方

大蔵省案は、補助金整理によって七〇〇億円の削減を計画し、この地方財源引きしめによって民生行政の削減ないし住民負担の増大をねらったものである以上、われわれはこれに賛成できない。しかし、現在の国庫補助金のあり方自体にも根本的疑問をもつ。現在の国庫補助金には、さまざまな重大な欠陥があるからである。国庫補助金は、国策を一方的に遂行する道具であり、地方自治権をそこなっている。また、地方財政の援助ではなく、反対に財政圧迫の要因となっている。たとえば、地域開発事業、とくに産業基盤の整備の公共事業に重点をおき、補助率をよくして自治体をこれに隷属させている。一方で、住民生活に必要な保育所、公営住宅、文教施設、下水道終末処理施設、学校給食施設、消防施設、国民健康保険関係の事務などについては、補助率価や補助基準を不適正に算定して、自治体にいわれる「超過負担」をおしつけたり、^(注) こういう自治体本来の仕事を下請民営に追いやり料金をもって住民負担を重くしたりしている。さらに、国庫補助金は政治と結びついて、浪費の源となっている。

あるべき方向としては、自主財源としての地方独立税の拡充を前提として、国庫補助金の比重はできるだけ小さいことが望ましい。しかし、国庫補助金は、さきに指摘したような欠陥、とくに国策遂行の道具としての性格をとり除き、地方財政が、国民的必要最低水準の行政を維持しうるためには、なくてはならない財源であるから、そのような方向に改めらるべきである。そして、補助金の適正支出により「超過負担」の生ずるがごときことは絶対廃止すべきである。

(注) 全国知事会は、一九七一年（昭和四十六）年十一月三十日、一九七〇年度の実態調査に基づく地方超過負担の額が約二、〇〇〇億円（都道府県分六三三億円、市町村分一、四三四億円）にのぼることを明らかにし、一九七二年度予算編成において国がその解消のための措置を講ずるよう、政府に申し入れた。超過負担の総額がいくらあるかは、自治省が一九六五年度について一、二九億円で発表して以来、明らかにされていなかったが、こんどの知事会の調査結果は各方面から注目されているといわれる（地方自治研究 研究所『地方自治資料』No. 66、昭和四六・一一・一五）。

地方税のあり方

最近発表された税制調査会の「長期税制のあり方についての報告」(留四六・六・二二)によると、国税の付加価値税導入問題と並行的に、地方税としての付加価値税の採用を検討すべきとして次のようにいっている。

「事業税のあり方を考える場合にまず問題になるのは、赤字企業はどのような大きな企業活動を行なっても課税されないという点であり、これは事業活動に対する課税であることからいって正さるべきであろう。……すなわち、事業税の課税標準として所得金額のほかに入金額、資本金額、付加価値等事業の規模をあらわす外形標準を用いることが事業税の性格にかんがみより適切であると思われる。」

これにたいし、自治省側においても、(1)地方税に応益的根拠、応益原則を導入することは望ましいこと、(2)税源が地域的に偏在しないこと、(3)景気変動の影響をうけることが少なく、収入の安定性を保てることなどを根拠として、地方財源の拡充強化を考慮しはじめている。

しかし、この「応益的根拠」、「応益原則」とはそもそも何を意味するかという点が問題であり、この点についての詳述は、第六章に譲るが、企業が受益者として課税されても、それが転嫁される場合、応益的根拠の説明の基礎は崩れてしまう。これは、結局、「応益的根拠」の美名にかくれた中小零細企業にたいする収奪を意味する。

地方独立税の強化は、地方自治を促進するという意味で、原則的には望ましいことである。しかし、独立税がふえさえすれば、それは地方自治になうというものではない。地方税が一方的に国によってつくられ、それが逆進的性格をもつものであるならば、そのような独立税の拡充こそは地方自

治とは全く無縁のもののどこか、むしろ地方税制にたいする中央集権を意味するものである。地方税の拡充は、根本的には、地方自治体と住民の意向によって民主的にきめらるべきものである。さし当たつての緊急措置として、たとえば、大都市や市町村の財源充実のため、現在の揮発油税の地方道路税への配分率を高めるとか、たばこの専売納付金を削減して市町村のたばこ消費税への配分をふやすことなどによって地方税源をふやすことは必要なことであろう。しかし、それ以上に必要なことは、大企業にたいする特権的減免税措置の廃止、住民税の均等割の廃止、免税点の引上げ、低所得者にたいする税率引下げ、個人事業税の減税や勤労者、農民にたいする固定資産税の引下げや電気ガス税の廃止などである。

地方債のあり方

いま、地方債計画の対象区分の推移を示すと、第11表のとおり、一般会計の比重がへり、公営企業関係の比重がふえている。これは、工業開発の進展や都市への人口集中にもなる生活環境の整備にともなうものである。もともと、一九七一年度分について、一般会計の比重がふえているのは、一般財源によるべきものを振替えたためである。一方、地方債の資金区分の推移を示すと、第12表のとおり、金利の安い政府資金から金利の高い民間資金への依存を高めている。このうち、とくに注目すべき点は、繰越債が急激にふえつつある点である。この繰越債の借入先は、主として、自治体の指定金融機関である銀行、信用金庫や自治体のおこなう公共事業の請負団体やその事業による受益会社などである。これは、自治体が、金融資本や独占資本への従属をますます深めることを意味する。このような傾向は、根本的には、国の地方債抑制政策に原因がある。

地方債については、戦後は戦前にくらべ、(1)国の統制が強く国の認める地方債のワケも少ないし、

第一に、地方債は、地方税や地方交付税という一般財源の充実を前提としたうえで、そのワタをふやすべきである。とくに大都市などについては、国の許可制など廃止し、政府資金の裏づけによる長期低利融資とすべきである。地方債の配分については、「一般財源か地方債か」という二者択一は全く誤っている。もし、一般財源が十分認められていなければ、地方債のワタをいくらふやしてもそれは地方財政を圧迫するばかりで財源充実にはならない。戦前の地方財政をみると、地方債の比重が著しく大であった。しかし、一般財源が十分与えられていなかったから、財政窮乏はひどかった。戦後、地方債の配分にたいする規制が強く、ワタも縮小したが、これは一般財源が十分与えられ借金が必要がないからかといえそうではない。戦前と条件こそ違え、一般財源の絶対的不足を補っている点では戦前とかわらない。のみならず、規制はずつと強くなった。こんどは、不況を契機に一般財源の絶

(2) 地方債にたいする規制をテコとして地方財政を国の政策に一方的に従属させていることが問題である。たとえば、道路や港など産業基盤の整備は地方税や地方交付税という一般財源で手厚く財源保障し、上下水道や住宅など生活環境施設の整備などについては、国はこういう財源措置をしないで、自治体の負担増と借金に依存せざるをえないようにしむけた。それでは、国はその借金の面倒をみるのかといえ、そうではなく、産業基盤の整備や工業用水には地方債を優先的に認め、生活道路や水道、病院、交通などについては、地方負担や住民の受益者負担や料金の引上げとひきかえに起債を認めるという方針をとった。つまり、産業基盤の整備は、一般財源も地方債も優先的に配分されるのに、生活環境施設の整備についてはすべて後まわしで、もし住民が環境整備を欲するならば、借金をしたその上に、別によけない負担を覚悟しなければならぬというわけである。したがって、これらの点を是正するため必要なのは左の二点である。

第11表 地方債計画の対象区分の推移

(単位: 億円)

	1958年度		1963		1966		1971	
	計画額	%	計画額	%	計画額	%	計画額	%
一般会計債	460	46.0	1,028	31.7	1,596	23.3	6,446	42.4
準公営企業債	60	6.0	759	23.4	1,034	15.1	3,196	21.0
公営企業債	480	48.0	1,261	38.8	2,202	32.1	4,297	28.2
公営企業地方債	—	—	200	6.1	626	9.1	1,204	7.9
特別事業債	—	—	—	—	1,200	17.5	—	—
公営企業再建債	—	—	—	—	200	2.9	72	0.5
合計	1,000	100.0	2,248	100.0	6,858	100.0	15,215	100.0

(注) 1 1971年度の公営企業再建債の額は、借換債30億円、特別転貸債42億円の合計である。

2 本表は、自治省調べによる。

第12表 地方債計画の資金区分の推移

(単位: 億円)

	1958年度		1963		1966		1971	
	計画額	%	計画額	%	計画額	%	計画額	%
政府資金	850	85.0	2,131	65.6	4,012	58.5	9,186	60.4
資金運用部	450	45.0	1,406	43.3	3,332	48.6	7,466	49.1
簡保資金	400	40.0	725	22.3	680	9.9	1,720	11.3
公募資金	150	15.0	1,117	34.4	2,846	41.5	6,029	39.6
市場公募債	—	—	260	8.0	560	8.2	720	4.7
公営企業金融公庫	—	—	330	10.2	625	9.1	1,441	9.5
外貨債	—	—	162	5.0	—	—	—	—
外債	—	—	365	11.2	1,661	24.2	3,868	25.4
合計	1,000	100.0	2,248	100.0	6,858	100.0	15,215	100.0

(注) 本表は、自治省調べによる。

対的不足はいよいよひどくなった。一九七二年度の地方債計画のごとく、「国が公債発行によって財源難を切り抜けようとしているのだから、地方も借金でやればよい」とばかり、不足財源の大部分を借金で埋めさせようとしているのがこれである。たとえば、一般公共事業債は、一九七一年度当初計画では五〇七億円であったものが、一九七二年度計画では四、一〇億円と八倍以上に伸びているが、これは三、五〇〇億円の一般財源対策分を全部ここに計上したのである。

第二に、重要なことは、地方債の使途の点である。よく耳にするのは、公債は投資的経費の財源としてもっとも適当であるという議論である。これは、投資的事業によって受ける恩恵は将来にまで及ぶもので、その負担を現在の納税者のみに課することは不合理だからだというのである。一応はもつともにきこえる。しかし、この理論は、現実には、国民の負担力をこえた高蓄積・公共投資政策やこの政策への従属化における自治体の債務奴隷化を合理化するのに役立っている。いったい、公債財源は、他の税財源などと一緒に国庫の同じプールにおさめられ、どの財源がどの経費に使用されるというしくみにはなっていない。だから、公共投資の財源として公債を発行したといっても、それは軍事公債ともいえるし、また、国費総額にたいし財源が不足することになるのだから赤字公債だともいえる。したがって、公共投資のために公債を発行したといっても、全くナンセンスである。問題は、地方経費全体をどれだけにおさえるべきか、そのなかで、公共投資とその他の経費との配分、さらに、公共投資のなかで産業基盤整備と生活環境施設の整備との配分をいかに適正にきめるかという点にある。そして、地方債は、この経費にたいし、前述のごとく、地方税や地方交付税その他の財源を充実させるということを前提にした上で、これら財源措置の一環としてとりあげらるべきである。

さて、国と地方との財源配分のあるべき方向は、およそ以上のごとくであって、根本的には、まず

国と地方との行政事務の民主的根本的再配分を、そしてこれに対応する税財源の配分をおこなうべきで、そういう基礎の上に、民主的な地方行政事務と地方税財源の拡充が必要だということである。

第六章 現代地方財政の特徴と問題点

— 地方自治・地方財政の危機の諸形態 —

まえがき

戦後の地方財政は、戦前の地方財政にみられなかったいろいろの特徴をもっている。そのおもな点をあげると、地方財政規模の膨張、「赤字」の顕在化、地方独立税主義の採用、国家財政と地方財政との一体化の四点であろう。これらの特徴点はなぜ生まれたか。その原因については、二つの側面が考えられる。一つの側面は、民主的側面である。もう一つの側面は、収奪的側面であり、これがその主要な側面であることはこれまでもふれたところである。

このような戦後における地方財政の特徴点は、こんにちの地方財政にもむろん貫かれている。しかし、高度経済成長下の地方財政には、新しい特徴点がつけ加わるようになった。すなわち、地方財政が国の開発政策に従属するなかで、地方自治・地方財政の危機をあらわす諸形態が大きく浮かびあが

ってきたのである。以下、第一節で一九六〇年代、第二節で一九七〇年代とわけて、これら特徴点・財政危機の諸形態を、(1)開発政策への従属、(2)行財政の「合理化」、(3)収益事業化、受益者負担、(4)「赤字」の四点にしばって述べ、第三節で地方財政危機の本質、原因、打開の方向について述べることにしたい。

一 六〇年代の地方財政の特徴

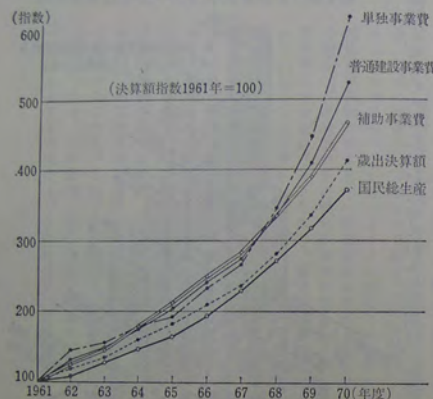
— 資本保護・合理化・収益事業化・赤字 —

既述のごとく、六〇年代の地域開発は、全国総合開発計画の線にそって動いた。そして、地方財政はこの全国総合開発計画に基礎をおいた地域開発政策に従属することになった。こうして、地域開発下の地方財政には次のような特徴点が生まれた。

1 地方財政の開発政策への従属 — 用地・用水・道路から住宅まで —

地方財政が独占資本に奉仕する仕方に二つある。一つは、自治体が、地域における個々の独占体と結びつき、独占資本の高蓄積に直接奉仕するという新しい特徴があらわれたということである。たとえば、自治体が工場誘致をし、減免税措置をしたり、独占資本のための工場用地や住宅用地を斡旋したりした。また、自治体の外郭団体である地方開発公社をつかって工場用地や宅地の造成、取得をはかったりした。もう一つは、自治体が道路や橋など産業基盤の整備によって資本主義の高度成長の条件整備をするという国家独占資本主義によって課せられた一般的機能である。この二つの機能は、地方

第1図 普通建設事業費の推移



(注) 本表は、自治省『地方財政の状況』1972年3月、70ページによる。

第1表 普通建設事業費の内訳

	1961(昭36)		1969(昭44)	
	実額	割合	実額	割合
土	3,538	54.4	14,657	55.1
木	1,311	20.1	5,802	21.8
道	637	9.8	2,128	8.0
河	805	12.4	3,672	13.8
川	442	6.8	2,070	7.8
海	343	5.3	985	3.7
計	924	14.2	4,341	16.3
農	1,235	19.0	4,131	15.5
林	236	3.6	1,286	4.8
漁	578	8.9	2,209	8.3
民				
生				
其				
他				
計	6,513	100.0	26,625	100.0

(注) 本表は、自治省『地方財政のしくみとその運営の実態』1970年10月および『地方財政の状況』1971年3月による。

点だけを示しておこう。

まず、財政運営上の操作がある。いうまでもなく、地方団体に支出される公共事業費補助金や起債の総ワツは、国の予算が国会で議決されたときに決まる。産業基盤関連の国庫補助金と生活基盤関連の国庫補助金の割合もこのときに同時に決まってしまう。しかし、補助事業をどこに指定するか、また国庫補助金や地方債をどこに重点的に配分するかという財政資金の地域配分は、中央官庁の行政運営上の操作によって決められる。

次に、特別立法による操作がある。たとえば、「後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担

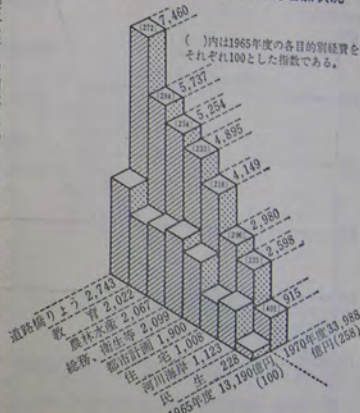
財政が国の開発政策に従属し、公共投資中心に操作されるようになってから強化された。開発地域に工場が集中すれば、道路や工業用水をはじめとする産業基盤関連投資や住宅、上下水道、学校など生活基盤関連投資の必要もますますふえてくるからである。いま、六〇年代において、普通建設事業費、とくに道路橋りょう費がいかにかふえたかを示すと、第1表および第1図、第2図のとおりである。

ところで、国が地方財政を公共投資中心に操作するやり方は、きわめて綿密なものであった。これにはいろいろの方法があるが、次の三

割合の特例に関する法律」(一九六一年)により財政力の乏しい都道府県について国庫負担金又は補助金の率の引上げ制度が適用された。また、「新産業都市建設および工業整備特別地域整備のための国の財政上の特別措置に関する法律」(一九六五年)や「首都圏、近畿圏および中部圏の近郊整備地帯等の整備のための国の財政上の特別措置に関する法律」(一九六六年)などにより都道府県については地方債の充当率の引上げとその利子補給が、また、市町村については国庫負担率の引上げが行なわれた。都道府県については国庫補助率の引上げが行なわれなかったのは、前述の「後進地域開発国庫負担特例法」によってこれをカバーできるからである。さらに、関係府県、市町村について、地方税の減免に伴う地方交付税による減収補填の措置もとられた。いま、開発促進事業に関する財政上の特別措置を示すと、第2表のとおりである。

さらに、地方交付税を通ずる操作もある。ここでの操作の特徴を一口でい

第2図 普通建設事業費の目的別増加状況



(注) 本表は、自治省「地方財政の状況」1972年3月、71ページ。

市町村補正などの内容についてのくわしい説明は、次章にゆずりたい。

(注) 地方交付税の普通交付税交付金は、地方団体について基準財政需要額が基準財政収入額を上回る団体、つまり財源不足となる団体にたいして交付される。その算定方法を算式で示すと次のとおりである。

基準財政需要額 - 基準財政収入額 = 基準財政赤字額

この基準財政需要額は、各地方団体が合理的かつ妥当な水準において行政をおこない、また標準的な

施設を維持するために必要な財政需要額であり、各行政項目ごとに経常経費、投資的経費に区分して次の算式によって算定した額の合算額である。

基準財政需要額 = 行政項目別基準財政需要額 × 地方団体の数

行政項目は、道府県では、「警察費」、「土木費」、「教育費」、「厚生労働費」、「産業経済費」などに区分され、さらに、たとえば「土木費」については、「道路橋梁費」、「河川費」、「港湾費」などに細分される。ここで「測定単位の数値」というのは、たとえば警察費では、警察職員数、道路橋梁費では、道路の延長、道路の面積といったものである。「単位費用」とは、警察職員なら一人当たり経費、道路なら一平方メートル当たり、ないし一メートル当たりの費用などである。このように、財政需要額は、測定単位の数値に単位費用を乗すれば一応算定されるが、それだけでは十分ではない。というのは、以下のような種々の理由で、単位当たりの費用が割高になったり、その逆に割安になったりするからである。この点を財政需要額に十分反映させるために、測定単位の数値に一定の係数を乗じてこれを補正するという方法がとられている。この係数を「補正係数」といい、適用されている補正には、たとえば、種別補正、段階補正、密度補正、態様補正、寒冷補正、人口急増(数値急減)補正などがある。種別補正というのは、たとえば、高等学校費の一部は生徒数によって算定されるが、生徒一人当たりの経費は全日制課程か定時制課程か、また、普通課程か工業課程かによって違いがあるので、これを補正するものである。段階補正というのは、地方団体に規模の大小があるが、その規模の大小にかかわらず一定の組織や一定水準の行政を保つ必要がある中で、人口が少ないほど割高につくので、この点を補正しようとする。密度補正は、人口が同じでも面積が広くなれば、行政費が割高になるし、自動車の交通量が多ければ道路の維持修繕費も増加するので、人口密度や自動車一台当たりの道路の延長などの増減に應ずる行政経費の増減を反映させるため補正である。人口急増(数値急減)補正は、人口が急激に増加したり減少したりする地方団体にたいして適用されるものである。これらはすべて地方交付税法において定められている。

[illegible]

5 4 3 2 1

○は一定の方法により補助率を引上げるもの。
△は補助率の引上げではなく、特別の措置によるもの。
△は補助率の引上げではなく、特別の措置によるもの。
中堅国は、都市計法の区域のうち政令で定める区域は対象から除かれる。以下、この取扱いに従って同じ。
本表は、前記省、地方財政のしくみとこの運営の実態（一九七〇年一〇月、四五〇ページ）による。

第2表 財政上の特別措置に関する制度

[illegible]

第3表 開発事業の事業別国庫負担引上額の推移

		(単位 百万円)					
		1963	1964	1965	1966	1967	1968
建設省	河川改修	1,632	2,013	2,639	3,252	3,932	4,457
	河川等災害関連	180	188	271	352	306	587
	河川総合開発	190	245	425	400	455	364
	特定多目的ダム	968	1,009	899	1,018	1,032	970
	水資源開発交付金	—	—	—	23	289	458
	海岸防砂	174	157	266	336	393	392
	道路	1,139	1,431	1,731	2,036	2,430	2,517
		10,111	12,756	14,403	14,943	15,646	15,826
農林省	土地改良	1,462	1,795	2,651	3,278	4,209	5,508
	海岸防砂	76	161	113	136	210	212
	農業施設災害関連	8	13	4	8	102	2
林野庁	農用地開発	—	3	4	131	199	79
	治木水道	793	1,030	1,331	1,434	1,749	1,795
水産庁	漁港	179	270	335	462	543	558
	漁港	194	252	332	547	640	716
運輸省	海岸防砂	83	111	184	109	122	138
	港湾施設災害関連	1,063	1,297	1,666	1,892	2,209	2,519
	海岸防砂	31	23	116	45	4	—
	空港	131	226	215	272	235	326
計		—	—	28	191	116	103
計		18,404	22,980	27,613	30,865	34,821	37,527

(注) 1 水資源開発公団交付金にかかる引上額のうち、1965年度以前の分は、特定多目的ダムにふくまれる。

2 本表は、自治省『地方財政のしくみとその運営の実態』(1970年10月)、458ページによる。

まず、府県分地方交付税が、府県分国庫補助金と一体となって後進地域の公共事業の実施を可能ならしめるように操作された。地方交付税の特別應容補正(いわゆる未開発補正)が、一九五六(昭和三十)年度から設けられ、後進地域に傾斜配分されるようになったのがこれである。その発端はこうである。一九五四(昭和二十九)年度から道路整備五カ年計画が実施されていたが、貧弱団体は、この補助事業の完遂に困難をきたし、起債の累積によって財政危機に陥っていた。地方交付税の特別應容補正は、この事態に対処し、地方債の発行を抑制するとともに、投資的経費の充実にあてため、「投資的経費に係る行政水準の標準化」の名において、道路事業の完遂のため設けられ、年々強化された。しかし、一九六七年度から、この「特別應容補正」は、自動車交通量、混雑度に関する密度補正と整理統合されて、新たに、「投資補正」というものが設けられた。

地方交付税の傾斜配分の強化は、また、「後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律」による補助率[※]高上げ措置と一体となって後進地域の開発事業に集中した。この適用団体は、地方交付税法第一四条の規定による基準財政収入額を同法第一一条の規定による基準財政需要額で除して得た数値の当該年度前三年度の平均値(財政力指数)という[※]が〇・四六に満たない都道府県である。現実には、東京、神奈川、千葉、埼玉、静岡、愛知、京都、大阪、兵庫、広島、山口、福岡などを除いた県、つまり、大都市地域と若干の県を除いた地域はほとんど後進地域に該当するわけである。いま、この国の負担割合の引上額の推移を示すと、第3表のとおりである。ここで注目すべきは、道路費の引上額が圧倒的に多いということである。

しかし、以上のような操作だけでは、国の開発政策に対応する財源措置は困難となった。というのは、地方交付税は、当該団体において、国の政策により公共事業費がどれだけふえ、したがって地方

第4表 人件費、義務的経費の割合はへる (決算額構成比)

	人件費	義務的経費	投資的経費
1959(昭34)	37.0%	47.2%	32.0%
60(昭35)	36.6	45.7	33.3
61(昭36)	34.8	44.1	34.9
62(昭37)	34.5	42.8	37.0
63(昭38)	36.2	45.2	35.0
64(昭39)	36.5	45.3	35.2
65(昭40)	36.7	45.8	35.1
66(昭41)	35.6	44.9	35.9
67(昭42)	35.5	45.0	35.4
68(昭43)	34.3	44.2	36.2
69(昭44)	33.4	42.5	36.2
70(昭45)	32.7	41.7	37.2

(注) 1 義務的経費は、人件費、扶助費、公債費の合計、投資的経費は、普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策事業費の合計である。
 2 本表は、自前年『地方財政のしくみとその運営の実態』275ページおよび『地方財政の状況』424ページによる。

簡素化などによる「事務改善」、窓口一本化、管理部門と専門部門との分離、支所、出張所の統廃合など機構改革、人件費の削減による労働強化などがこれである。また、国によって、一般補助金が整理されるため、保育所、学校給食、上下水道、し尿処理、ごみ処理などの部門にいわゆる「超過負担」がふえられている。

地方財政の独占資本への奉仕は、地方行政の「合理化」を必然的にひきおこした。すなわち、既述のような地域開発のための投資的経費（とくに産業基盤）の増大は、必然的に投資的経費のなかの教育費や住宅費、消費的経費のなかの人件費や社会保障費の圧縮をもたらした。第4表は、一九六〇年代の趨勢として、投資的経費の構成化が増大しているのに反し、人件費の構成比や生活保護費、児童福祉費、老人福祉費、結核対策費など扶助費をふくむ義務的経費の構成比がへっていることを示している。

この行政の「合理化」は、およそ次のような方法でおこなわれた。すなわち、機械の導入、帳簿の

2 地方行政の「合理化」

税を通ずる操作等の方法を通じて、国の開発政策への従属を強化されたのである。

負担がどれほどふえているかという実績とは全く無関係に、現有公共施設を前提としてどれだけ経費がかかるはずであるかという「あるべき行政水準」（基準財政需要額）を保障するにすぎないからである。たとえば、国の開発政策によつて道路が一本新設されるとしよ。この場合、従来の地方交付税は、既存の道路について、どれだけ経費がかかるはずであるかという「あるべき行政水準」（基準財政需要額）を算定するだけであつて、新設の道路建設費などを基準財政需要額のうち計算することとはなかったのである。これでは、地方団体が開発事業を実施する場合財源難に陥つてしまうことになる。こうして、地方交付税のなかに「事業費補正」が大幅にとり入れられ、地方交付税が国庫補助金などと一緒に一体となって地域開発政策への従属を強化することになった。いま、「事業費補正」拡充の経過をたどると、一九六二年に港湾費、漁港費、市町村分、海岸保全施設費（道府県分、一九六五年に道路費、河川費（道府県分、一九六七年に公共下水道費（市町村分、一九六八年に小・中学校費のうち学級数を測定単位とするもの（市町村分、一九六九年に都市計画費、清掃費（市町村分、農業行政費、林野行政費（道府県分）に順次適用された。「事業費補正」というのは、公共事業（国の直轄事業と補助事業）の地方分担金の実績を基準財政需要額に算入する制度である。このことは、地方交付税が公共事業の実施のあとを追いかけて流れることを意味する。

一九六八（昭和四十三）年度から、新しく「都市圏補正」とよばれるものが地方交付税のなかにとり入れられた。これは、基準財政需要額のうちとくに都市部で増大する経費についての補正であり、一九六八年度では、とくに大都市（指定都市）とその周辺市町村について適用されることになった。これら補正による増加需要額などについては、次章にゆずりたい。

要するに、六〇年代の地方財政は、中央官庁の行政運営上の操作、特別立法による操作、地方交付

また、「超過負担」がへった場合も、それは、補助金が十分支出されたからではなくて、補助対象からはずされてしまったり、あるいは、下請民営化による住民負担増によって肩がわりされた結果という場合が多い。さらに、学校給食、上下水道、清掃施設、病院などについての、経費の効率化は、広域的経営をおこなうよう国庫補助金の優先配分等の財源措置によって推進されている。

3 地方行政の収益事業化——受益者負担——

「行財政の合理化」のメダルの裏側の問題は、「地方行政の収益事業化」の問題である。普通会計の収益事業化の問題を三つの側面からみよう。

まず、「地方財政は国家財政に依存せず、自まえ主義を原則とすべきだ」「地方経費の受益者は地域住民だから、住民が負担すべきだ」という考え方の下に国の財政資金がひきしめられ、地方税や税外負担などによる地方財政の自まえ主義が強められた点である。一九六八（昭和四十三）年三月、大蔵省が「国の財政硬直化」を宣伝したとき、とくに強く主張された理論がこれである。

この理論の誤りは、①地方財政には、この理論のなり立つような税源配分がおこなわれていないこと。②三次防や道路などの受益者負担は問題とされないのに、住民生活と関係深い地方財政だけが問題とされていること。③地方財政についても、真の受益者は実は大資本であるのに、受益者負担は大資本に適用されず（まさに反対に租税特別措置をはじめとする減免税）、利益をうけることの少ない住民に多く適用されていることにある。

「大都市は農村よりも住民生活に便宜にできているから、都市施設への投資の負担を市民が多くうけるのは当然だ」という考え方もあらわれるようになった。ここから固定資産税や都市計画税などの

増徴が主張される。この考え方は、七〇年代になって本格的に実現をみることになる。

この理論の誤りは、①都市は市民生活に便宜にできてなどない。市民にとっては税負担のみ重く、都市問題が深刻化し生活環境が悪いこと。②道路、都市計画をはじめ、生活環境の整備は、基本的には、資本の高蓄積実現の視点からとりあげられ、大都市が便利にできているのは大資本にたいしてだけであることにある。

特定の受益者にたいするサービスの赤字は、税金だけで負担するのは不合理であり、し尿処理、ごみ処理、保育所、学校、下水道等の建設費や行政事務費は料金や受益者負担金を徴収すべきであるという考え方もあらわれた。

この理論の誤りは、①産業道路や港等、資本の高蓄積に寄与するものはナショナル・ミニマムを大きく見積って地方税と地方交付税という一般財源で国家的に手厚く財源保障し、大資本にたいし受益者負担が問題にされないこと。②しかるに、前述の市民生活に不可欠の事業についてはナショナル・ミニマムを小さく見積り、市民にたいしてのみ受益者負担が適用されるという片手落ちの負担関係にある。

なるほど、道路に関する目的税として自動車取得税があり、これが都道府県および市町村道の整備にあてられている。また地方の道路目的財源として、地方道路譲与税（揮発油税収入の三分の一）や石油ガス譲与税（石油ガス税収入割の二分の一）がある。だが、これらの負担関係は比例税的であって、道路によって最大の利益をうけている大資本にたいする受益者負担とはいえない。

この種の地方行政の収益事業化の徹底したものが、自治体の事務や事業の下請民営移管である。たとえば、公立病院の給食、学校給食、し尿の収集・運搬等の民営委託などがこれである。そのこと

は、本来自治体が実施すべき住民のための公共事務が自治体の手をなれ、純然たる収益事業として運営されることであり、そこから住民負担の増大が不可避となる。なお、地方行政の収益事業化の極致として、公共・民間混合の開発方式が激増していることは既述したところである。

次に、公営企業会計の収益事業化の徹底をみよう。すなわち、都市交通や水道や病院などに、特定の受益者にたいするサービスの赤字は税金だけで負担するのは不合理だという思想が貫かれ、これら事業は、「財政再建」の適用をうけないかぎり、国の補助はつけられず、起債は独立採算制の堅持、料金引上げのデコに利用されている。

この理論の誤りは、同じ公営企業でも工業用水などは、国の補助金や起債は優先的に認められるし、普通会計からの繰入れもあり、独立採算制は堅持されず、料金も安いという、ここでも企業と住民とは、片手落ちの負担関係にある。

そもそも、下水道や都市清掃（し尿処理、ごみ処理）の施設建設費や行政事務費などは、市民生活に不可欠のもので、これらこそ国家的に必要最低水準の行政として、本来すでに支払っている税金で賄うのがあたりまえである。また、上水道や都市交通や病院など公営企業も市民に受益の選択の余地が若干残されているなどの点で若干のちがいがいこそあれ、基本的には同じである。もし、これら当然、広く市民全体に及ぼさるべきサービス行政が、「特定の受益者にたいするサービス」に限定されていたならば、そのこと自体に、根本的誤りがあるのだ。これは、行政当局の負うべき責任を市民に転嫁することにほかならない。

要するに、独占資本のもうけ仕事になりうる行政は民間の収益事業に移管され、独占資本の利益になるが採算のとれない行政は、公共性の名の下にソロバンをはなれて実施される。一方、住民のため

の行政は、住民負担で収益的に運営され、もしソロバンに合わなければ自治体行政から切りすてられる。こういう逆立ちした関係が、「独占には公共性、住民には収益性」という住民の怨嘆（うらな）の声を生みだしている。

4 地方財政の「赤字」の増大

地方財政の「赤字」や借金、とくに公営企業会計において増大している点をみよう。ここでとくにことわっておくが、普通会計における「赤字」とは、狭い意味では、「翌年度財源繰上げ充当」をいう。これは、当年度において財源不足が生じたとき、翌年度にはいつてくる税収入をあてこんで、一時、短期融資をうけるものをいい、これを形式的赤字という。しかし、広い意味では、このほかに「支払繰延」、「事業繰越」までをふくめ、これを実質的赤字という。ここで「赤字」といっているのは、この実質的赤字のことである。

まず、普通会計をみると、一九六八（昭和四十三）年度都道府県決算によると黒字団体は四五、黒字額は四四四億円となっていたにたいし、赤字団体は東京都一団体だけで、「赤字額（黒字）は二五億円にすぎない。また、同年度の市町村決算では、黒字団体三、〇九四（黒字額八五九億円となっていて、赤字団体は市町村二七、一部事務組合九四、合わせて三一、一、赤字額（黒字）一八九億円となっていて、普通会計に関するかぎり、赤字団体、赤字額ともに減少している。しかし、その反面、起債現在高（借金）は、二兆一、八七三億円という巨額である。さらに、地方債現在高とともに将来にわたる財政負担となる債務負担行為の額は、六、八四二億円もあり、とくに土地、建物の購入にかかるものや公共用地の先行取得にかかるものが大幅な増加を示している。

一方、公営企業会計（法適用分）においては、累積欠損金一、六一五億円で、前年より一七四億円増である。このうち、交通事業が一、二二億円で全体の八割を占め、病院事業は一五三億円、水道事業は一三九億円となっている。事業主体別には、七大都市が全体の七五%に当る一、二二一億円、とくに交通事業が一、〇三二億円を有し、大都市交通事業の経営が苦しいことを示している。このような企業経営悪化のなかで、不良債務額は、一五五億円で、前年より一八八億円増加している。これを事業別にみると、水道事業が二二一億円、交通事業が六一三億円、病院事業が一四〇億円で、この三事業で八五%を占めている。なお、地方公営企業は、起債現在高は二兆四、八八四億円という普通会計分をはるかに上回る巨額である。これは、公営企業が毎年膨大な建設改良をおこなうため、その財源をこのように企業債に求めているため、企業債元利償還金が年々増加の一途をたどり企業経営をますます苦しいものとしている。これらの点については、後述するところである。

二 七〇年代の地方財政の特徴

——「新全総」の基礎づくり・合理化・高福祉・高負担——

前述のごとく、七〇年代の地域開発は、新全国総合開発計画の線にそって動きは始めている。その具体的行政はほぼ次の三つによってすすめられている。

- (1) 都市再開発法
- (2) 都市計画法
- (3) 広域市町村圏（広域生活圏）

(1)は、大都市の中心街を再開発して、政府財界の中核管理装置を構築すること。(2)は、大都市圏（市街地）の農地を計画的につぶしての計画的ベッドタウンづくりである。(3)は、大都市への人口流出を合理化しようとするものである。つまり、「新全総」が提起している広域行政機構（道州制）が、地域の再編成を通じてすすめられるわけだが、その「地域の再編成」の土台づくりが、「都市計画法」と「広域市町村圏」によって展開されているものとみてよいであろう。そして、地方自治体もこの「新全総」に基礎をおく地域開発政策に従属しつつある。こうして、国土開発下の自治体には一九六〇年代の特徴の上にさらに次のような新しい特徴点がつけ加わっている。

1 「新全総」に従属する地方財政——「住みよい生活の場づくり」の問題点——

六〇年代にみられた独占資本に奉仕する自治体の性格のなかに、次のような新しい特徴が生まれている。

まず、民間資本による公共事業の促進という六〇年代の新しい傾向がいよいよ激しくなり、民間デベロッパー（大資本）と地方自治体との新しい関係が生まれているということである。この点についてはすでに前章で述べたので、省略する。

次に、地方財政が産業基盤整備のための公共投資中心に操作されるという従来の特徴のなかに、さらに新しい特徴がつけ加わったということである。すなわち、政府は、一九六九（昭和四十四）年度地方財政計画を境として、「街づくり」「地域づくり」「地城づくり」（一九六九年度）または「住みよい生活の場づくり」（一九七〇年度）の仕事を開始した。そのため、次のような二つの方法をとった。

第一の方法は、生活環境施設の整備に関する公共事業についての財源保障を確実にしたことであ

第5表 地方単独事業費は1969年度から急増する

(単位 億円)

年 度	投資的経費 総額 (A)	うち地方単 独事業費 (B)	増加額	増加率	歳出全体に 占める割合 (%)	(B) (A)
1965(昭40)	12,963	4,802	601	14.3	13.3	37.0
66(41)	15,454	5,476	674	14.1	13.2	35.4
67(42)	17,900	6,399	923	16.9	13.4	35.7
68(43)	20,006	7,391	992	15.5	13.2	36.9
69(44)	24,530	10,212	2,821	38.2	15.4	41.6
70(45)	30,403	13,354	3,142	30.8	16.4	43.9
71(46)	36,613	16,334	2,980	22.3	16.8	44.6
72(47)	46,021	20,027	3,693	22.6	17.0	43.5

(注) 1 1970年度の「歳出全体に占める割合」の() 書は、1971年度の規模は正に伴い歳出合計の数値を正した後の割合である。

2 本表は、大蔵省「国の予算」(1971年度)、202ページによる。

第6表 単独事業費、特別事業費の伸びが大きい

(単位 億円)

	1969 (昭44)	割合 %	1970 (昭45)	割合 %	増加 指数	1971 (昭46)	割合 %	増加 指数	1972 (昭47)	割合 %	増加 指数
A直轄事業負担金	863	1.3	1,136	1.4	1,411	1.5	1,788	1.5			
B公共事業費	12,766	19.2	15,228	19.3	1,191	18,192	18.7	1,432	521	20.0	1.84
C失業対策費	689	1.0	685	0.9	676	0.7	685	0.6			
D地方単独事業費	10,212	15.4	13,354	16.9	1,311	16,334	16.8	1,602	0,027	17.0	1.96
a一般事業費	4,863	7.3	5,965	7.5	1,233	7,272	7.5	1,508	8,742	7.4	1.80
b特別事業費	5,349	8.1	7,389	9.4	1,388	9,062	9.3	1,691	11,285	9.6	2.11
長期事業費	3,979	6.0	5,350	6.8	1,344	5,940	6.1	1,496	6,933	5.9	1.74
過密過疎対策費	1,370	2.1	1,831	2.3	1,344	2,506	2.6	1,833	3,173	2.7	2.32
広域市町村圏	—	—	208	0.3	—	616	0.6	—	1,179	1.0	—
投資的経費 (A+B+C+D)	24,530	36.9	30,403	38.5	1,243	36,613	37.7	1,494	46,021	39.2	1.88

(注) 本表は、自治省「地方財政の状況」1971年3月および1972年3月による。

る。そのため、(一)公共、単独をふくめ地方道、とくに市町村道、下水道、清掃施設など生活環境施設の整備のための単位費用が引上げられ、また、公共用地取得のため、所要財源の一部を基幹財政需要額に算定することとし、「土地開発基金費」が設けられた。(二)従来は、いわゆる「事業費補正」の適用が、主として道路、港湾など産業基盤設備の公共事業費だけに限定されていたが、こんどはそれだけではなく、公共下水道費、学校費、都市計画費、清掃費など生活環境施設の整備費にまで拡充されるようになった。

第二の方法は、「生活の場づくり」は、とくに市町村の単独事業費に重点がおかれ、地方交付税と地方債が重点配分されるのであるが、その場合、道路費、下水道費、清掃費の単位費用の引上げと同時に、「事業費補正」が、下水道費や清掃費についての単独事業費にも拡充して適用されるようになったということである。

いま、地方単独事業費が一九六九年度を境としていかにふえているかを示すと、第5表のとおりである。

第6表をみても、地方単独事業費の割合はきわめて高く、しかもその増加率は公共事業費の増加率を上回る。とくに、特別事業費の伸びが大きい。このなかで一般事業費は、教育(小、中、高等学校や社会教育施設)、産業経済(土地改良事業など)、住宅、厚生(保育所、保健所など社会福祉施設)などの関係施設の整備をはかる普通建設事業費と災害復旧事業費よりなる。特別事業費というのは、道路、治山、治水、港湾、清掃などの長期計画事業費、人口急増対策、過疎対策および交通安全対策など過密、過疎対策事業費および広域市町村圏振興整備事業費の三つよりなる。

このなかで最もふやされたのは、「住みよい生活の場づくり」のための地方道(市町村道をふくめ)、

下水道、清掃施設の整備、過密・過疎対策の推進などである。たとえば、地方道は、一九六九年度、三、四四五億円、一九七〇年度、四、三四五億円、下水道（公共事業をもふくむ）は、一九六九年度、一、七六九億円、一九七〇年度、二、〇〇〇億円、清掃施設は、一九六九年度、一七〇億円、一九七〇年度、二〇四億円となっている。

以上のような、国による公共投資中心の地方財政の操作が、地方単独事業をふくめた生活環境整備にも拡大されるといふことには、どういふ問題がふくまれているのか、また、それはどういふ意味をもつかという点を明らかにしておく。

第一点は、「事業費補正」が、従来のいわば例外的措置から原則にかわった点であって、これは地方交付税の理念の上に大きな変化がおこったことを意味する。「事業費補正」というのは、既述のとおり、公共事業の地方分担金の実績を基準財政需要額に算入する制度である。このことは、地方交付税が公共事業（直轄事業と補助事業）の実施のあとを追いかけて流れることを意味する。従来、地方交付税は、当該団体に流れる公共事業資金の多少と関係なく、いわば「あるべき姿」を保障するものであった。それが、いまや、国策によって金額がいかようにもかえられるようになってきている。このことは、地方交付税が、その本来の趣旨に反して地方自治を促進する機能ではなく、従来以上に国の補助金と一体となつて、中央集権支配の手段となつていふことを意味する。

第二点は、「事業費補正」が市町村の単独事業費にも拡大適用されることになった点である。これは地方交付税が地方自治を保障することを意味するのだから。そうではない。というのは、わが国の単独事業というのは、その多くは、国の施策とときはなして考えることのできないのが現状である。清掃事業も下水道事業の単独もすべて国の長期計画の一環であり、補助、単独と種類はわかれて

も、実際の事業は一体的なもので、結局、補助金をけずりたいため、補助対象からはずし単独にまわしたにすぎない場合がかなりある。つまり、この場合、形式的には単独でも、実質は補助事業なのだ。それゆえ、形式的な「地方単独事業費」までも地方交付税による国の支配下におさめたという中央集権支配の徹底を意味するものである。

なお、地方単独事業をふやしたことは、国の補助金をへらし、地方の負担をふやすことを意味する。これは、後述の「受益者負担」の拡大となつてしわよせされる。

第三点は、「地域づくり」「街づくり」とか、「住みよい生活の場づくり」の仕事とはなにを意味するかということである。つまり、これは、「新金総」の「地方都市、農山漁村の環境保全」、「魅力ある広域生活圏の形成」という地域開発プロジェクトの仕事だということである。それゆえ、この仕事は、自治省の広域市町村圏の設定と一体的なものであり、広域市町村圏の意義とときはなしては考えられない問題である。

なお、地方財政計画では、以上のようにいかにも住民のための生活環境施設の整備に力をいれているようにみせかけているが、「住みよい生活の場づくり」の中心は、実は地方道、市町村道であることは前掲の数字でも明白である。これは、「新金総」という国土開発の新骨格としての「新ネットワーク」につながるサブネットワークの形成を意味する。

また、前述の公共用地先行取得の資金にあてるための土地開発基金がふやされたが、この公共用地とは、道路、都市計画（学校用地、宅地などを指す。この土地開発基金は、一九六五（昭和四十）年度計画では六〇〇億円（府県分二五〇億円、市町村分三五〇億円）が計上されたが、年度末において追加措置として三四五億円（交付団体分二二二億円）を府県分の基準財政需要額に算入することとした。一

このような背景のもとに、現時点において、これまでになかった地方行政の「合理化」の新しい特徴が生みだされている。すなわち、(一)の広域市町村圏における広域行政体制の整備と関連する「合

(二)の大都市圏域の行政体制の改革の問題は、大都市圏域における市町村や府県の合併問題を検討し、さらに、ここを基軸として将来、道州制を布く準備をすすめていこうということである。そして、このような広域行政体制と一体のものとして、(三)の国と地方との行政事務と財源の再配分の実現に努めようというのである。

(一)の大都市圏域の行政体制の改革の問題は、大都市圏域における市町村や府県の合併問題を検討し、さらに、ここを基軸として将来、道州制を布く準備をすすめていこうということである。そして、このような広域行政体制と一体のものとして、(二)の国と地方との行政事務と財源の再配分の実現に努めようというのである。

(二)の大都市圏域の行政体制の改革の問題は、大都市圏域における市町村や府県の合併問題を検討し、さらに、ここを基軸として将来、道州制を布く準備をすすめていこうということである。そして、このような広域行政体制と一体のものとして、(三)の国と地方との行政事務と財源の再配分の実現に努めようというのである。

2 地方行政の「合理化」

一九七〇年代における地方行政の「合理化」に次のような特徴があらわれようとしている。すなわち、(一)の広域市町村圏における広域行政体制の整備を促進するとともに、その総合振興施策の実施に必要な行政上の措置を講ずる。

第7表 1970年度事業実施計画(55箇分)

入	出	歳入		歳出	
		内訳	金額	内訳	金額
国庫支出金	71億円	道	334億円	道路整備施設	5
県支地方交付金	224	消防救急施設	9	教育文化施設	39
市町村一般財源	32	体育施設	20	福祉施設	13
その他	12	環境衛生施設	63	保健施設	35
		公園施設	6	文化施設	25
		観光施設	9	その他	10
計	569億円	計	569億円		

(注) 1971年度 757億1,800万円(予定)

一九七〇年度においては、六〇〇億円を市町村分の土地開発基金として計上することとした。このほか、公共用地先行取得費を二五〇億円(前年度二〇〇億円)に増額したのである。いま、「住みよい生活の場づくり」の中心が道路だといふことは、広域市町村圏五五箇分の事業実施計画を示す第7表をみて明らかで、事業費の六〇％は道路整備になっている。

それでは、なぜこのように道路に重点がおかれるのか。それは、「住みよい生活の場づくり」といながら、実は、基本的には、「新全総」

「理化」はその一つである。これまでに述べてきたように（第一編第四章および本章二）、設定されつつある広域市町村圏の内部において、教育、医療、し尿、ごみ処理施設などさまざまな公共施設や民生行政の重点化・財政資金の節約がおこなわれつつある。これらの点が自治体労働者や住民生活に重大な影響を与えつつあることもすでに述べたところである。また、機械の導入やコンピュータ網の形成（政策③に示されている）や病院、上下水道など行政の広域的処理（政策④）も進行している。「合理化」の別の形としては、たとえば、県庁や市役所の庁舎のなかだけでも、庁舎の清掃・管理、電話交換、エレベーター操作、タイピストなどが民間会社に委託されるようになった。また、既述のとおり、公立病院の給食、洗濯、ごみ・し尿処理などの現業から公共用地の取得や都市開発・公共事業の実施まで民間資本の手でおこなわれるようになった。

さらに、従来のような一つの行政部門のなかの現業的な部分を民営に移すという部分的なものから、一つの行政部門をそっくり移すという大規模なものに発展するようになった。その典型的な例は、社会福祉事業の民営化、「社会福祉事業団」の急増である。つまり、自治体が責任をたなければならない中心的仕事の一つである社会福祉事業までも採算の観点から民営に移されるようになってるのである。

3 「高福祉・高負担」論の批判——「受益者負担」の拡大、強化——

地方財政が、新経済社会発展計画や「新全総」でとりあげられた「高福祉・高負担」の地方版として、「受益者負担」の考え方を拡大し、これを徹底する方向にある点をみよう。

まず、地方税は、典型的には住民税にみられるごとく「負担分任」を名とする「受益者負担」の強化によって、全体として大衆負担強化の方向にある。ついで、市民に便益を与える都市施設への投資は、市民が負担すべきだとして、都市の税負担などが重くされる傾向にある。さらに、特定受益者にたいするサービスは、受益者が負担すべきだとして、し尿処理、ごみ処理、道路、下水道、保育所、学校など住民生活に密着した事業に「受益者負担」が強化される傾向にある。そして、右の理論は、都市交通、水道、病院などの公営企業にも適用され、独立採算制の強化によって料金引上げが実施される傾向にある。

われわれは、このような「受益者負担」強化の基礎にある「高福祉・高負担」がどのような理論を背景にもち、どういう負担関係を生みだそうとしているかという点をここで掘下げて検討しておく。

「高福祉・高負担」論の批判

周知のとおり、租税の根拠に関する理論には、応能説と応益説の二つがある。応能説は租税義務説ともよばれ、租税は国家の普通の利益のための義務または犠牲と考える。租税がこういう一方的義務であるとするならば、租税の負担も国家が個人に与える利益を基準としてではなく、個人の負担能力を基準として支払われるべきだとする「応能原則」がそこから導きだされる。この立場からは当然、累進税率を主張するのが普通である。応益説は、独占資本主義段階における主としてドイツ官僚主義財政学者ワグナーなどの思想を代表的なものとする。この段階では、国家財政の飛躍的膨張に應ずる税収入の確保という財政的理由と、もう一つは社会的な貧富の格差に対応する社会政策的配慮の二つが当然資本の論理としても必要とされるようになったのである。

これにたいし、応益説は、租税利益説ともよばれ、租税は国家が納税者に与える利益の対価として支払われるべきもので、その負担関係も個人の能力を基準としてではなく、国家が個人に与える利益

を基準とすべきだとする「応益原則」をとる。かくて、この時代のブルジョア社会に最も適した公正な租税は、いわゆる「比例税」であった。応益説は、もともと十七、八世紀のブルジョア理論で、ホッブス、ロック、モンテスキュー、アダム・スミスなどの思想が代表的なものであった。そして、この租税理論とその負担関係は、ブルジョア革命を経過しても、まだ資本主義が確立されていない重商主義段階における新興ブルジョアジーの利益を擁護するのに適し、同時に、ブルジョア革命を経過した後もおいざんとして封建的性格を根強く残していた特権的地主階級や商人階級の免税特権を許さないというきわめて進歩的な内容と結びついたものだった。現代ブルジョア租税理論として支配的なものは、むしろこのうちの応能説であり、応益説は、地方税、目的税、受益者負担金（後述のごとく、道路、下水道など公共事業でその受益者から徴収される特別課税）などの根拠としてある程度あてはまるとされている。

「高福祉・高負担」論の本質

ところで、既述のごとく、政府は新経済社会発展計画や「新全総」において、「高福祉・高負担」の方針を強く打出した。

この方針は、前述の応益説の導入を意味することはいうまでもない。だが、それは従来の応能説を根本的にすて去るのではない。すなわち、それはスミスの古典的応益説を現代に適用しようというような単純な、時代錯誤の理論ではない。この思想は、福祉国家論を奉ずる近代経済学者の租税理論に基礎をおくもので、租税の根拠ないし存在原理としては応益説（租税利益説）の立場をとりつつも、租税の負担配分の原理としては、基本的には応能原則の立場を貫き、かつこれを補完するものとして、応益原則の導入を拡大しようとする考え方に立っている。

いったい、租税の根拠を国家からうける利益におきながら、租税の負担配分の基準は利益ではなく能力におくということとは、純理論としては一応は矛盾である。だが、この理論は、この点について次のような説明を準備している。すなわち、国家経費には、たとえば、国防、司法、一般行政など「不可分の便益」が多く、これらが国民階層にどのように配分されているかを直接計量しえないとすれば、能力を基準とすることによって、間接的に公共給付による便益を推量するほかないであらうと。なるほど、こういう理論の筋道自体は必ずしも間違いではなからう。また、資本制社会においては、能力のあるものこそ、最も多く国家から便益をうけているものである以上、もし応能原則、応益原則の二つをその本来の趣旨どおり実現しようものとするれば、負担の公平をはかるという点で両者にくいちがいはないはずである。しかし、問題は、この福祉国家論では、能力、便益のいずれを基準にしているか、負担の公平を実現することは不可能だということである。なぜだろうか。それは、この福祉国家論のよって立つ前提に問題があるからである。すなわち、福祉国家論は、国民所得の配分について、資本家と労働者の間に不公平は存在しないと考える。資本家も労働者もそれぞれ生産にたいする寄与に応じて所得の分配がこなされているとみるのである。そして、賃金は、本来、労働力の価格であり、労働力が生みだし資本家の手中にはいる剰余価値の一部だけが本来の税源たるべきであるということなどは認めようとはしない。

さらに、国家の与える恩恵の配分についても資本家と労働者の間に不公平は存在しないとみる。国家の与える便益の配分については、所得基準、人頭割基準、税負担基準が考えられているが、いずれも不公平な配分だとは考えないのである。

このように、所得の配分や公共給付の配分について、階級的不公平の事実を認めず、万人にたいするこれらの配分は公平であるという前提に立つかぎり、公共給付の配分について応能原則が採用されても、真に能力にみあった負担関係は望むべくもないことは当然である。つまり能力なきものが能力ありとして課税され、能力あるものが能力なきものとして課税をうけることになるからである。

かくて、応能原則に基礎をおく現行所得税は累進税率であっても著しく逆進的たらしざるをえない。また、かりに応益原則が、応能原則に代って全面的に適用されたととしても、国家の与える便益が不公平である現実を公平なりとみる以上、便益をうけることの大なるものが、便益を小さいものとみなされ負担をのがれる一方、便益をうけることの小さなものが便益を大なるものとみなされて重い負担を課せられることに傾斜することも自明である。

では、「高福祉・高負担」の思想は、なにを基準にして応能原則と応益原則とをつかいわけようとするのか。その負担配分の原理はこうだ。国民のすべてに公平な便益を与える行政は国民的必要最低水準を維持する一般行政(ナショナル・ミニマム)で、これには国民全体に課せられる応能原則を適用する。これにたいし、国民の一部にのみ特別の便益を与える行政はナショナル・ミニマムをこえる特別の行政で、この負担は、この特別の行政によって特別の便益をうける人に応益原則にのっとって特別の負担を追加せしめるべきだというのである。一応はもつとまだ。だが、一般行政と特別行政というように行政に差別をつけることはどういう意味をもつか。いいかえれば、なにを基準にしてこのような区別がつけられるのか、また、この区別をつけるのは誰かということが問題である。

では、その基準はなにか。結論を先にいえば、それは国家独占資本主義の国策によって自由にきめられるということである。たとえば、軍事費や権力機構費や大資本の高蓄積に寄与する産業道路ある

いは港湾整備に要する経費は、特定者に便益を与える特別行政費であっても、万人に等しい便益を与える一般行政費とみなされ、それらの行政は万人に課せられる応能原則による税金によって大々的に推進される。これに反し、地方行政、とくに社会保障、教育、生活環境などの行政は、広く国民大衆に普及すべき一般行政たるべきであるのに、勤労階級の一部にのみ便益が与えられる特別行政にすえおかれている。また、すでに一般行政となっているものでも故意に特別行政扱いをして、応益原則による特別の負担がつけ加えられようとしている。たとえば、地方行政をみよう。そこでは、課税主体と住民のうける便益との間に特別の結びつきがあるとされ、個々の自治体行政は、当該団体の住民にのみ便益を与える特別行政的性格があるとみなされるのである。だが現代における地方行政は、当該団体にのみ与えられる特別行政ではなくなっている。国の行政と区別して、地方行政にのみこのような関係をもとめることは筋がとおらない。それにもかかわらず、普通税のなかにおける応益原則のごとき一般行政も特別行政とみなされ、普通税とは別に目的税が設けられている。さらに、下水道や道路のような一般行政たるべきものも一部の住民にのみ与えられる特別行政にすえおかれ、税金以外に受益者負担金が徴収されている。高等学校や大学教育、水道、病院、都市交通なども、こんにちでは、一般行政的性格がさいだいに強くなりつつあるにもかかわらず、これらは特別行政にすえおかれ、料金引上げが強行されようとしている。

およそ、以上のことは、能力も、国家からうける便益もともに小である勤労階級が、一方では、能力を無視した「応能原則」課税を適用されると同時に、別に「応益原則」に基づく負担がこの階級にのみ追加的に適用されることを意味する。こうして、いつわりの「応能原則」と勤労大衆にのみ追加

的に適用されるいわゆる「応益原則」との併用を目指すこの「高福祉・高負担」の思想、このいわゆる利益説の負担関係は、能力を無視した負担関係を拡大することにより、真の意味での応能原則負担との間に著しいギャップをもたらすことになる。

だが、A・スミスの租税利益説はそうではなかった。彼は、特権的地主階級や商人階級と、市民階級との間の政治的、経済的不公平や、国家の与える恩恵の公平ならざる現実を正しく把握し、その前提の上に応益原則を適用しようとした。すなわち、スミスは、①近代財政学者のごとく、応能原則負担のほかに、応益原則による追加的負担の適用を市民階級だけに局限しようとしたのではなく、租税の負担配分の原理は応益原則一本にしぼり、この負担配分の原理を、特権階級をもふくめたすべての人々に適用することによって、階級間の不公平を是正しようとした。②スミスの応益原則負担は、応能原則負担とすることも矛盾しなかった。つまり、応益原則負担は、能力を無視する負担ではなかったということである。そのことは、①から当然結果することであるが、またスミスのいう国家からうける恩恵とは、「収入」であったということからもいえることである。

ここに、スミスと近代経済学者との間に決定的相違があった。こういう相違は、結局、スミスが、次代を背負う任務をもちながら重い負担にあえていたブルジョアジー、市民階級を擁護しようとする公正かつ進歩的立場に立っていたのに対し、近代経済学者たちが、資本制社会における特権者である独占資本の利益のみをまもうとする不正かつ保守的立場に立つことからくるものである。

さて、こういうことが明確になると、「高福祉・高負担」の論理とその意味もはつきりしてくるであろう。すなわち、それは、第一に、応能原則を基本とし、負担の公平をはかる形式をとることによって大衆収奪性をおおいにくくしている。第二に、この「応能原則」だけでは税収確保に限界があるの

で、「受益者負担」の名にかくれ、福祉行政については勤労階級に特別の負担をつけ加える必要が生じた。第三に、最も基本的な点であるが、租税の根拠として、義務説にかえて利益説を採用しているのは、権力的形式によらず、民主的形式によって、国家独占資本主義下の全経費の財源として応能原則、応益原則の全体を通ずる大衆収奪を容易ならしめるためである。

かくて、応益説に理論的基礎をおく「高福祉・高負担」の思想は、負担の公平という点で勤労大衆にきわめて民主的かつ説得的な装いをこらしてはいるが、その実は、その本来の精神や内容とは正反對に、軍事費や高蓄積をはじめとする一切の国費にたいし、勤労大衆に負担の義務感を植えつける巧妙な詐術の道具となっているのである。

(1) 『地方行政財政週報』No. 379、昭四四・八・二七、地方財務協会。

(2) 前掲『地方自治資料』No. 66、昭四七・四・一。

(3) 鳥恭彦『財政学概論』『経済学全書』参照、三笠書房。

(4) A・スミス『国富論』四、大内兵衛訳、二七六ページ、岩波文庫。

三 地方財政の危機とその原因

1 財政危機とはなにか——構造的危機——

これまで、地方財政の危機がどういう形であらわれているかをみてきた。ここでは、あらためて、地方財政の危機とはなにかという点を考えてみよう。われわれが現代における財政危機問題を考える

場合、それをたんなる財政窮乏といったような単純な内容としてとらえてはならない。

周知のように、第一次世界大戦後、資本主義は全般的危機にはいった。この段階では、資本主義の基本的矛盾、すなわち、「生産の社会的性格と取得の私的資本主義的形態との矛盾」がひどくなるだけではなく、さらに新しい矛盾が加わった。その矛盾とは、第一に、「資本主義体制とやらんで社会主義体制が併存するようになったこと」、第二に、「植民地従属国における帝国主義の土台がゆらいできたこと」、第三に、「資本主義諸国では、遊施設備や大量の失業者が恒常化し、国民大衆の窮乏化がひどくなったことなど、資本主義世界体制の構造的変化と危機が生みだされたことである。この段階では、資本主義経済の自律的、自動的調節機能は無力化し、ここに、「資本主義の巨大な力と国家の巨大な力とを単一の機構に統合」した国家独占資本主義体制が形成されることになった。こうして、国家独占資本主義は、財政を通じて国民大衆を取巻することによって資本主義を維持するしくみとなった。第二次世界大戦を契機とする社会主義体制の拡大は、この全般的危機をいちだんと深め、いわゆる第二段階におしすすめた。これにともなう国家独占資本主義の強化は、財政を通ずる国民大衆取巻の度合いをますます強め、そこから後述のような財政の構造的変化とこれに基礎をおいた構造的危機を強めるようになった。現段階における財政危機問題は、このような資本主義の全般的危機の深化に根ざした財政の構造的危機問題にはかならない。

では、財政危機はわが国ではどのようにあらわれているのか。エ・ブレーゲリは、「帝国主義と資本主義の全般的危機の時代には国債のほとんど恒常的な増大は、国家予算の赤字のほとんど慢性的な性格と密接にむすびついている」といった。このような事情は、わが国の国家財政や地方財政にもあてはまっている。

わが国の地方財政の危機は、前述のように、公債・借入金や債務負担行為の増大、収支の不均衡、いわゆる「赤字」の増大となつてあらわれていた。しかし、これだけが財政危機のすべてではない。住民の最低生活にいくむような重税と高い公共料金、その反面、住民生活に不可欠の水準を下回るような低い行政水準が存在していることも財政危機のあらわれである。むしろ、住民の窮乏が直接すむのは、ここからであり、公債・借入金や「赤字」が財政危機とされるのは、これらが将来、住民負担となつてはね返ってくるからである。

地方自治の危機の財政的表現

財政危機をどう把握するかということは、後の危機打開の方策につながる重要問題であるので、この点をもう少し明確にしておく必要がある。注意を要することは、財政危機問題をとかく収支の不均衡、「赤字」問題だけに局限する傾向があるが、それは間違いだといふことである。では、危機問題の本質からそれてしまおう。「赤字」は財政危機の一形態であり、多くの場合、行政水準の低下や重税や借入金などに加わつてあらわれ、危機の深化を意味することが多いが、「赤字」だけが危機だと考えていると、たとえば、第8表のように、「赤字団体」は一九五五（昭和三十）年度を境としてへよりその内容にある。つまり、財政危機は、政府の政策によつて黒字にさせられる場合にむしろ深化する場合があることを考えておく必要がある。このことは、戦時中の地方財政のことを考えると一番はつきりする。そのころの地方財政には「赤字」などはなかった。むしろ、「赤字」などむしろもないほど国の強力な統制によつてしばしば戦争に協力させられていたから、住民のための行政水準は極端に低下していた。第9表をみよう。終戦前の地方財政は、国の強い統制によつてひどく圧縮さ

第9表 戦前の地方財政の規模は小さい

		(A) 国家財政一般 会計歳出 決算	(B) 地方財政普通 会計歳出 決算	(B) (A)
		百万円	百万円	%
戦前	1937 (昭12)	2,709	2,050	75.7
	38 (13)	3,288	2,130	64.8
	39 (14)	4,494	2,363	52.7
	40 (15)	5,860	2,786	47.6
	41 (16)	8,134	3,089	38.0
	42 (17)	8,276	3,426	41.4
戦後	43 (18)	12,552	4,318	34.4
	44 (19)	19,872	3,802	19.2
		億円	億円	%
戦後	1950 (昭25)	6,333	5,098	80.5
	51 (30)	10,182	11,369	111.7
	60 (35)	17,431	19,249	110.4
	65 (40)	37,230	43,561	117.0
	70 (45)	81,877	98,149	119.9

(注) 本表は、前掲『地方財政のしくみとその運営の実態』1970. 10. 29ページによる。

第10表 地方経費のうち戦争関係費がふえる

		(A) 地方財政普通 会計歳出 決算	(B) 戦争関係費	(B) (A)
		百万円	百万円	%
1937 (昭12)		2,333	50	2.1
	40 (15)	3,123	344	11.0
	42 (17)	3,799	776	20.4
	43 (18)	4,741	1,221	25.8
	44 (19)	4,232	1,864	44.0

(注) 1 地方財政決算額が前表の金額と相違するのは、前表が純計額であるのに対し、本表は単純合計額であるためである。
2 本表は、大蔵省昭和財政史編纂室『昭和財政史』—地方財政編—第Ⅱ巻、209、284ページによる。

行政の向上、行政水準の引上げなども財政危機打開と矛盾する、少なくとも別の問題だと考え、住民の要求にこたえる運動は財政危機打開の方策のなかからぬけてしまうことになる。このような誤りをおかすのは、結局、地方財政の危機とは、住民生活の危機、地方自治の危機の財政的表現であるということを理解しないことからおこる。地方財政危機打開の闘争は、住民生活をまもる闘争、地方自治をまもる闘争を財政的側面から支える闘争であって、両者は矛盾するどころか一体のものであるという理解をすることが大切である。

第8表 地方財政の実質収支の推移

		(単位 億円)					
		全 団 体		黒 字 団 体		赤 字 団 体	
		団体数	収 支	団体数	黒字額	団体数	赤字額
1954 (昭29)		5,927	△ 583	3,646	66	2,281	△ 649
55 (30)		4,791	△ 549	3,233	93	1,558	△ 642
56 (31)		3,955	157	3,090	299	855	△ 142
57 (32)		3,789	397	3,215	490	574	△ 93
58 (33)		3,678	240	3,062	367	616	△ 127
59 (34)		3,601	370	3,046	497	555	△ 127
60 (35)		3,565	648	3,179	747	386	△ 98
61 (36)		3,535	664	3,183	752	352	△ 88
62 (37)		3,506	536	3,100	695	406	△ 159
63 (38)		3,468	386	3,067	659	401	△ 273
64 (39)		3,464	302	3,088	675	376	△ 372
65 (40)		3,441	478	3,100	820	341	△ 342
66 (41)		3,395	757	3,083	1,063	362	△ 305
67 (42)		3,370	881	3,091	1,148	279	△ 267
68 (43)		3,357	1,098	3,139	1,303	218	△ 204
69 (44)		3,353	1,335	3,202	1,498	151	△ 163

(注) 1 この実質収支は、財政再建債を考慮していない。もし、これを計算に入れると、黒字が若干減り、赤字が若干ふえる。
2 1969年度の都道府県の赤字団体は、東京都(赤字額17億円)、大都市の赤字団体は、大阪市(赤字額47億円)、神戸市(3億円)である。
3 自治省『地方財政の状況』(1966, 57, 58, 60)および『地方財政統計年報』(1963, 1968)による。

さて、財政危機問題を、帳尻だけでみるのではなく、以上のよう内容において把握しないと、危機打開の方策が住民負担による財源確保の方策にすぎたり、「合理化」の名の下におこなわれる福祉行政の削減を受入れたることになりかねない。また、自治体労働者の賃上げ闘争と財政危機打開とが矛盾すると考えたり、住民のためのサービス

第12表 軍事費の財源は主として公債・借入金である

	一般会計歳入		臨時軍事費特別会計歳入	
	金額	%	金額	%
普通財源(租税等)	60,299,664	64.0	19,661,495	11.3
公債および借入金	22,969,550	24.4	149,788,868	86.4
雑収	5,313,713	5.6	3,855,791	2.2
前年度剰余金	5,672,283	6.0	—	0
計	94,255,209	100.0	173,306,154	100.0

(注) 1 一般会計歳入は1937年～45年度の合計。

2 本表は、前掲『昭和財政史』I総説、307ページによる。

すなわち、戦後の民主化という新しい条件下では、住民支配のための国、地方を通ずる官僚機構の

は、こういう国民大衆の立場に立ったものではなく、「一時的に必要最低水準の行政」という意味である。ところが、政府は、こういう言葉を使用しながら、実

低水準の行政、つまり、「国家的必要最低水準の行政」という内容をもたせている場合が多い。ここで、

官僚行政のナショナル・ミニマムといっているのは、むしろこの意味である。

わかれる。軍事的支出は、一九七一年(昭和四十六)年度予算では六、七〇九億円となっていたが、軍事費は今後飛躍的にふえる方向にある。すなわち、第一次防衛力整備計画(一九五八年から六一年までの四カ年)では、四、六二一億円、第二次防衛(一九六二年から六六年までの五カ年)では、一兆三、二〇〇億円、第三次防衛(一九六七年から七一年までの五カ年)では、二兆三、四〇〇億円であったが、第四次防衛(一九七二年から七六年までの五カ年)では、五兆八、〇〇〇億円と見積られ、三次防衛を二・五倍もはね上っている。

官僚機構とナショナル・ミニマム

財政危機の原因の第二に、住民支配のための官僚機構の膨大化と官僚行政のナショナル・ミニマムの増大という問題がある。この点は戦後になってとくに財政危機の大きな要因となった。

(付記) ナショナル・ミニムというものは、本来、国民大衆のための必要最低水準の行政、つまり、「国民的必要最低水準の行政」という意味である。ところが、政府は、こういう言葉を使用しながら、実

第11表 軍事費の影響

	一般会計歳出決算		臨時軍事費特別会計歳入		一般会計・臨時軍事費特別会計のうち軍事費の割合	
	金額	%	金額	%	金額	%
1936 (昭11)	2,282	47.2	1,078	47.2	1,078	46.8
37 (12)	2,709	1,237	45.7	2,034	3,271	69.0
38 (13)	3,288	1,167	35.5	4,795	5,962	76.8
39 (14)	4,493	1,629	36.2	4,844	6,473	73.5
40 (15)	5,860	2,226	38.0	5,723	7,949	72.4
41 (16)	8,133	3,013	37.0	9,487	12,500	75.6

(注) 本表は、大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』I総説、189ページによる。

2 地方財政の危機の要因

地方財政の危機はなぜおきているのか。その原因はなにか。われわれは、まず財政危機の原因はなにかを国家財政について考え、ついで、地方財政の危機の原因を明らかにしたい。まず、国家財政危機の主要な原因を五点左右あげておこう。

軍事的支出の増大

まず、第一に軍事的支出の増大という点である。いま、軍事的支出が、いかに国家財政の危機を促進するものであるかということをも、「日華事変」から太平洋戦争までの財政についてみよ。第11表のように、一般会計のなかには軍事費が三五・四七%も占めている。これ以外に、一般会計総額を上回った巨額の臨時軍事費があり、これをふくめた軍事費合計は、総支出の七五%を突破するような状態である。その財源構成をみると(第12表)、公債・借入金、一般会計歳入の二四・四%、臨時軍事費特別会計歳入の八六・四%を占めるといった借金財政であった。

こんなにちでは、むしろこのような極端な形ではないが、日米安保体制(サンフランシスコ体制)下の軍事的支出の増大が国家財政を圧迫していることにはかわりはない。これは防衛関係と米軍基地関係に

第15表 貧富府県における経済力と地方財政 (単位 千円)

府県別	(イ) 課税所得額	(ロ) 歳出額	(ハ) 租税収入	(イ)にたいする(ロ)の割合(%)	(イ)にたいする(ハ)の割合(%)
A 東京	857,927	255,869	54,209	29.8	6.3
大阪	442,562	341,632	37,553	77.2	8.5
B 愛知	121,509	72,935	23,527	60.0	19.4
兵庫	210,224	84,556	30,822	40.2	14.7
福岡	98,863	51,426	21,353	52.0	21.6
C 岩手	11,589	14,430	6,299	124.5	54.4
青森	11,624	15,407	6,664	132.5	57.3
鳥取	9,976	12,612	4,460	126.4	44.7

(注) 1 計数は主税局『第五十九回統計年報』、1933(昭和八)年度『地方財政概算』から抽出、算出したもの、所得額は1932(昭和七)年、歳出額と租税収入とは1933年度予算。

2 本表は、大蔵省昭和財政史編集『昭和財政史』第14巻——地方財政——、152ページによる。

戦後は、経済復興期における巨額の価格差補給金や財政投融資、租税特別措置をはじめとする大資本にたいする減免税措置、経済の高度成長期における地域開発事業、さらには国境をこえての地域開発ともいへば海外援助費の飛躍的増加などがある。いま、海外援助費は、経済協力五ヶ年計画をふくみ五ヶ年間で一兆八、〇〇〇億円に達する。また、第五次道路整備五ヶ年計画では六兆六、〇〇〇億円の支出が予定されている。後者は、これら開発事業の推進にともなう建設公債の発行で、これによって促進される物価上昇は、既定経費の自動的増加をひきおこす原因となった。つまり、物価上昇によって促進された財政膨張こそ、一九六五(昭和四十)年度以降政府がしきりに宣伝した国の「財政硬直化」の主要原因であったのである。

経済的地域的不均等発展

第四の原因は、資本主義的地域的不均等発展という点である。資本主義の発展は、大都市地域の「繁栄」と農村の疲弊をもたらす。そこからくる経済的地域的不均等発展は、わが国でも戦前から深刻な問題となっていた。第

資本保護・地域開発政策

国家財政危機の第三の原因は、強力な資本保護政策がとられるという問題である。わが国の大資本保護政策は明治以来の伝統であり、「日華事変」から太平洋戦争にいたる時期においても、政府は、財閥を中心とする軍事産業、鉄鋼、石炭、軽金属、亜鉛、ソーダ、硫酸、バルブ、船舶などの軍事工業にたいして巨額の財政援助をおこなった。

この財政援助は、歳出面では産業補助金・会社補給金・出資金・租税の減免等としてあらわれた。このなかで、軍需企業への財政支出や食糧増産をはじめとする産業補助金は、一九三七年の一億一、六〇〇万円(一般会計歳出約二七億)から一九四一年の七億四、九〇〇万円(一般会計歳出約八一億)の巨額にふえた。しかし、このほか、軍需生産面での政府事業の拡大が必要となった。「日華事変」以後、国家資金をバックにした軍需関係の企業が種々の形態をとって発達した。すなわち、北支那開発、中支那振興、帝國燃料興業、日本石炭、帝國石油、日本製鉄、大日本航空などの国策会社をはじめ、住宅営団、農地開発営団、商工組合中央金庫、産業組合中央金庫などが新設された。これらにたいする政府出資は、一九三七年の二、五七〇万円から毎年、急増して一九四〇年の九、二一〇万円に達した。そして、一九三九年度末には、一般会計所属の出資法人数は一八を数え、政府の出資引受額は、合わせて一〇億七、九〇〇余万円、払込済額は八億三、五〇〇余万円に上った。このほか特別会計所属のものが多数に上り、これをふくむと、一九三九年末の政府出資法人数は三二、出資引受額は一億三、四〇〇〇万円に達した。一般会計歳出は、一九三七年に約二七億円、一九三九年に約四五億円であるから、これとくらべその金額の大きいことがわかる。そして、法人の資本金総額にたいする政府出資の平均割合は、五一%という大きな割合を占めた。

15表は、一九三二、三三（昭和七、八）年について、経済力と地方財政との不均衡状態をみたものである。東京府では所得額にたいする租税額の割合がわずか六・三%であるのに対し、青森県では五七・三%という驚くべき高率で、両者の間に一〇倍近い開きがあった。このような地域経済の格差の拡大は、地方財政を圧迫し、その後、国が地方財政調整交付金を設けなければならないようになった主要な原因となった。

戦後においては、この地域経済の不均衡発展は、資本の高蓄積政策や、軍事的（基地の大都市集中、経済の対米従属（巨額の外資や技術の導入など）にともなう、一段と激化し、人口、産業の著しい大都市集中、過密・過疎がひきおこされた。国は、地方交付税や国庫補助金を支出して、一方では過密対策のための公共投資を、他方では荒廃する農村にたいする対策費をふやさなければならず、経済の地域的不均衡発展は、国家財政を増大させる大きな要因となっている。

恐慌・不況

財政危機の原因として第五に恐慌の問題がある。ブレーゲリは、全般的危機の段階では、「まずまず頻繁になり尖鋭化している経済恐慌は長期的性格をもつようになり、国家財政に大きく影響し、平和的な環境においてさえも予算に多くの赤字を出させている」といった。たしかに、恐慌のときには、租税収入は急激にへり、これに反し、国家支出のこれに適應した縮減はむづかしいのみならず、破産にひんした資本主義企業や失業者にたいする救済のための財政支出はふえるからである。

しかし、現代の第二次世界大戦後の資本主義国には深刻な恐慌はみられず、比較的高度成長の時期が続いた。われわれは、その原因の一つとして、少なくとも国家独占資本主義の強力な景気維持政策の効果を見逃することはできないであろう。だが、恐慌回避に果たした国家独占資本主義の

この役割こそ、一般的危機にある資本主義の根底に恐慌が横たわっていることを示すものであり、恐慌は爆発したときはむろんのことだが、顕在化しない時期においても景気政策の実施をとおして間接的に財政危機の原因となつていともいうべきであろう。

戦後の資本主義国では、激烈な恐慌とはいえないが、戦後六回にわたる恐慌現象がおこったといわれる。わが国においても、とくに一九五四（昭和二十九）年、一九六五～六六年、さらに一九七〇年以降、恐慌現象ないし経済不況がおこったが、これらの時期にはとくに財政危機は深刻化し、「赤字」が増大した。

国家の地方財政支配

以上の五点は、国家財政の危機の主要な原因であった。では、地方財政の危機の原因はなにか。それは、さきにもてきた国家財政の危機の主要な原因そのものである。しかし、地方財政の危機には、もう一つ、より直接的原因がある。それは、すでに第五章でみてきた国の地方財政支配関係である。これら六つの原因は、国家独占資本主義下の財政に必然的にあらわれる構造的要因であり、そこから結果する地方財政の危機はいうまでもなく構造的危機である。

では、なぜ国家財政の危機の原因が、同時に、地方財政危機の原因となるのか。それは、国家財政の危機の原因が、国の地方財政支配関係を通じて間接的に地方財政危機の原因となつていてと同時に、それがまた「支配関係」を通さず直接的にも地方財政の危機を促進しているからである。

われわれは、まず、地方財政危機の根元が、国の地方財政支配関係を通して、いかに地方財政危機の原因となつているかという点から考えてみよう。たとえば、軍事的支出の増大は、教育や民生行政など地方の一般行政費にたいする国庫補助金や地方交付税を削減し、その負担を地方財政にしわよせ

する。一方、自衛隊員の募集事務などは地方自治体におしつける。国は地域開発事業をふやし、それを自治体におしつける一方、一般行政、民生行政にたいする国の支出金をひきしめる。地方行政機構の拡大やナショナル・ミニマムの増大、過密・過疎対策については十分の財源措置をしない。経済不況は、所得税、法人税、酒税の減収をもたらし、ここから自動的に地方交付税交付金額を減額してしまふ。一方では、地方の生活保護費や失業対策事業費などの増大を不可避とする。

しかし、さきの国家財政の危機の五つの原因は、さらに地方財政に直接影響を及ぼすことによつて、地方財政の危機をいっそう深刻化する。たとえば、軍事基地や飛行場の拡張は、固定資産税などの減収となる一方、防音装置その他の施設を必要とするのでそれだけ地方財政を圧迫する。不況は、地方税の減収に直接ひびき、国の支配関係を通さなくとも地方財政を圧迫する。その他の原因についても同様にいうる。

戦後地方財政危機の特徴——「赤字」

さて、以上のごとく、主として六つの要因が地方財政危機の原因となっている点は、戦前、戦後を通じて基本的に同じである。しかし、地方財政危機の原因については、戦前と戦後の間には一つの重要な相違点がある。むかしなかった「赤字」が戦後あらわれたという既述の戦前と戦後との財政危機のあらわれ方の相違こそ、実はこの財政危機の原因の相違からきているのである。したがって戦前と戦後との地方財政危機の原因の相違を追求することは、戦後「赤字」がなぜあらわれたかという「赤字」原因を追求することと同じことである。

およそ、「赤字」がでる以上、行政事務にたいする財政資金の不足という関係が存することはいうまでもない。この収支不均衡の関係が生まれた原因はなにだろうか。

まず、われわれは、戦後における「赤字」の推移について、それぞれの時期の「赤字」原因の相違をみておこう。たとえば、一九五〇（昭和二十五年）年度以降「赤字」が顕在化した最大の要因は、戦後の民主化政策にともなう行政事務の増大という点であった。また、一九五四、五五（昭和二十九、三十）年度の「赤字」、一九六五、六六年度の「赤字」、さらに一九七〇年度以降の「赤字」の増大の最大の要因は、前述のごとく経済不況という点であった。さらに、一九六〇（昭和三十三年）年度以降の経済の高度成長期において、「赤字」はとくに大都市地域に多くあらわれはじめたが、その最大の要因は、地域開発事業の推進とこれにともなう経済の地域的不均等発展、過密化の進行という点にあった。

このように、戦後のそれぞれの時期には、「赤字」の原因に多少の相違がみられる。しかし、戦前にみられなかった「赤字」がなぜ戦後あらわれるようになったかという戦後を通ずる「赤字」の原因は、別にある。それは、戦後の民主化と国家独占資本主義の強化という二つの条件の間の矛盾の拡大を背景として生まれている。いま、この「赤字」の原因を二つの側面からとらえると次のとおりである。

一つの側面は、戦後の民主化を背景として住民要求が増大し、地方財政の膨張が不可避となったというものである。

しかし、ここで念のためことわっておきたい。それは、民主化や地方自治が「赤字」の基本的原因だなどといっているのではないことである。なるほど、民主化政策に基づき、また戦前みられなかった住民要求の増大で地方行政事務がふえ、地方財政の膨張がおこったのだから、民主化や地方自治が「赤字」の原因だという側面もないではない。しかし、そういういとすれば、それは、国が

むかしのように住民要求をおさえつけて、住民のための行政を圧縮することによって黒字にしてしまふというようなことが、戦後の民主化のなかではむづかしくなったという意味においてである。だから、民主化が「赤字」の原因というのは、あくまでも副次的側面においてのことにはすぎない。もし、本当に民主化や地方自治が徹底していたならば、官僚機構の膨大化ということも、また住民の意向を無視した経費の増大などもありえないから「赤字」など生じるはずはない。「赤字」のおこるのは、政府が民主化や地方自治をゆがめ、自治体支配を強化しているところにこそ直接的な原因があるのである。

それゆえ、「赤字」の原因の基本的側面は、戦後の民主化という新しい条件のなかで支配体系に占める自治体の比重が大となったのに前述の財政危機の諸要因が拡大し、国の地方行政にたいする支配関係も従来みられなかったくらい強まったという戦後国家独占資本主義の強化からくる矛盾という点である。戦後の「赤字」は、一つの側面では、戦後の民主化、地方自治をあらわしたものである。それゆえ、戦後の「赤字」は、一つの側面では、戦後の民主化、地方自治をあらわしたものである。その成果を反映する側面をもつ。しかし、主要な側面では、民主化、地方自治の危機、その民主化闘争たる地方財政の危機の一形態というだけではなく、地方財政危機の深化を意味する。一九七一年（昭和四十六）年度以降の「赤字」の増大は、このような戦後の財政危機の基礎の上におこった経済不況によるいっそうの地方財政危機の深化といえよう。

政府の「赤字」対策

このような意味をもつ地方財政の「赤字」にたいし、国はいつも、地方財政再建促進特別措置法を「デコ」として、地方行政の「合理化」の名において、人員削減、労働強化、サービス行政の切りす

て、重税、借金政策の採用など自治体労働者と住民の犠牲において、「赤字」を解消することををはかるのである。つまり、国の立場からの「赤字」対策は、たんなる財政再建の問題ではなく、「行財政の適正化」の問題だといえるのである。だが、そうなれば、「赤字」はなくなっても、財政危機はもっと深刻化することになることは既述したところである。のみならず、国は、財政危機の根元を解消するどころかもっと拡大している以上、財政危機は深化し、「赤字」もさらに新しく生みだされてくるであろう。それゆえ、住民の立場からの「赤字」対策は、たんなる財政再建のたかいかいではなく、住民のための行財政の確立、住民自治を發展させるたかいかいの一環でなくてはならない。

(1) 「戦争と革命」『レーニン全集』第二巻四二八ページ。

(2) エ・ブレーグ、山田茂勝訳『租税・公債・インフレーション』上巻八九ページ、大月書店。

(3) 大蔵省昭和財政史編集室『昭和財政史』I巻、総説、一八〇、一八四ページ。同書III巻、歳計、三三五～三四四ページ。同書IV巻、大蔵省預金部、政府出資、六四七ページ。

(4) エ・ブレーグ、山田茂勝訳『租税・公債・インフレーション』上巻一八六ページ。

(5) 林直道『国際通貨危機と世界恐慌』一四六～一五七ページ、大月書店。第二次大戦後、資本主義に恐慌が欠如し、比較的「高成長」の時期が訪れた理由についても詳細に述べられている。

(6) 右書、一四三ページ。

第七章 地方交付税制度の特徴と問題点

まえがき

すでに第五章でふれたように、一九六七（昭和四十二）年秋ごろから、大蔵省はしきりにいわゆる「財政硬直化」による財政危機をいいたてはじめた。そして、一九六八年度にはいって、「財政硬直化」の原因は、食糧会計、国鉄、社会保障、地方財政の赤字にあるとして、その抜本的対策を財政制度審議会に諮問し、期待どおりの答申をえた。この答申に基づいて、大蔵省は、一九六九年度予算編成において、昨年度に引続く財政硬直化の打開を目指す総合予算主義の基本方針の下に、地方交付税（以下たんに交付税という）の交付税率引下げなどを要求した。これにたいし、自治省や地方制度調査会側は、交付税は地方固有財源であるから「財政硬直化」とは無関係であるとして強く反論した。

こうして、地方交付税を中心とする両省間の激しい論争は毎年続けられた。しかし、結局、大蔵省や財政審の考え方は予算の上にそのまま具体化されず、国鉄をのぞき公共料金はおさえられ、食糧制

度の改革にも手がつけられなかった。予算編成の最大の焦点の一つであった地方財政についても、大きな改革はみられずただ、大蔵省の「交付税の借り上げ」措置によって毎年実質上の減額がおこなわれた。この減額は、一九六八（昭和四十三）年度四五〇億円、六九年度六九〇億円（ただし、年度途中補正され最終的には三一〇億円）、七〇年度三〇〇億円であった。交付税率の引下げが実現しなかったのは、地方団体を代弁する自治省の強い反対や、次の選挙を控えた地方を重視しなければならぬ自民党の政治的配慮から大蔵省原案を強行できなかったためである。

本論においては、地域住民の立場からこれらの問題をいかに考えるべきか、交付税ははたして「財政硬直化」の原因なのか、もしそうでなければ、交付税は多く獲得すれば問題のかたづくのか、いったい、日本の地方財政調整交付金はなぜこんなに巨額なのか、それはなにに使われ、どういう役割を果たしているのか、そして、結局、交付税制度のあり方をふくめ地方税財源はいかにあるべきかなどの諸点につき考察をすすめたい。

一 日本の地方財政調整制度は大規模か

—— 交付金の国際比較 ——

まず、日本の地方財政調整制度は、国際的にみて、どのような位置づけをもつものかという点を追求することからはじめよう。この点を確かめるため、わが国の制度を、とくに最近になってこの制度が急速に発達したといわれているイギリスの制度などくらべてみよう。

交付金制度の変遷

はじめに、わが国のこの制度の変遷についてその概略を述べると、次のとおりである。一九四〇

第1表 地方財政調整交付金の地方歳入総額に占める割合

	地方歳入総額 (A)	国庫支出金、地方歳入税および地方交付税 (B)	地方譲与税および地方交付税 (C)	(B) (A)	(C) (A)
1921年 (大10)	1,855百万円	85百万円	—百万円	6.3%	—%
30 (昭5)	2,019	193	—	9.6	—
40 (15)	3,801	808	352	21.3	9.3
47 (22)	1,000億円	518億円	194億円	51.8	19.4
50 (25)	5,449	2,223	1,085	40.8	19.9
55 (30)	11,631	4,554	1,821	41.1	15.7
60 (35)	20,258	8,242	3,472	40.7	17.2
61 (36)	25,116	10,279	4,472	40.9	17.8
62 (37)	29,829	12,263	5,183	41.1	17.4
63 (38)	33,977	14,321	6,163	42.1	18.1
64 (39)	39,109	16,363	7,096	41.8	18.1
65 (40)	44,780	18,831	7,932	42.1	17.7
66 (41)	51,777	20,993	8,365	40.5	16.1
67 (42)	59,263	24,347	10,162	41.1	17.2
68 (43)	69,589	28,228	12,051	40.6	17.3
69 (44)	83,052	33,647	15,539	40.5	18.7
70 (45)	101,040	39,877	19,069	39.5	18.9

- (注) 1 地方歳入総額は1955年度までは単純合算額であり、1956年度以降は純計額である。
 2 1940年、47年は地方分与税、1950年は平衡交付金、1955年以降は地方交付税および譲与税である。
 3 本表は、自治省「地方財政のしくみとその運営の実態」1970年10月および自治省「地方財政統計年報」(1970年度)による。

と相まって、つねに財政需要に即応した財源が確保されることになり、完全な地方財源保障制度に発展したといわれた。一九五四(昭和二十九)年度になって、この平衡交付金制度は、地方交付税制度に改組された。この地方交付税制度は、交付税総額は、国税三税、すなわち、所得税、法人税、酒税の一定割合とされ、制度創設時には、一〇〇分の二〇とされていたが、その後、地方団体の財政需要の増加にともなう財源措置の結果、いくたびか改訂され、一九六六(昭和四十一年)年度以降現在にいたるまで一〇〇分の三二と改められている。

(昭和十五)年の地方分与税制度は、一定の税を国が国税として徴収し、これを地方団体に交付するもので、還付税と配付税とからなっていた。還付税は、地方税に移譲された地租、家屋税、営業税の三税の一部を国税として徴収し、これを全額その徴収地である道府県にそのまま還付するもので、いわゆる財政調整制度ではない。配付税は、所得税、法人税、入場税および遊興飲食税の一定割合を徴収し、配付税の配分基準は、総額を道府県と市町村とに分ち、それぞれの二つの一を課税力と逆比例し、他の二つの一を財政需要に正比例して交付し、その課税力としては前々年度の地租、家屋税、営業税の三税を用い、財政需要を測定するものとしては、割増人口を用いた。

この配付税は、一九四七(昭和二十二年)、地租、家屋税、営業税が完全な地方独立税とされて還付税制度が廃止されたことにともない、その名称を地方分与税と改めた。しかし、四八年地方配付税と改称され、戦後急激に進展した地方行政の拡大、高度化などによる地方財政需要の急激な増加にともなって地方財源保障の要請が高まり、その算定方法には幾多の技術的な改正がおこなわれ、しだいに複雑精細なものとなった。

一九四九(昭和二十四)年、シャウプ税制勧告によって、地方配付税制度が廃止され、新たに地方財政平衡交付金制度が設けられた。この制度の特色は、配分方法において、地方配付税が各地方団体の財政力を並列的に勘案して比例按分方式におこなわれていたのになら、基準地方財政収入額が基準財政需要額に不足する額を補填する方法をとったこと、その総額の決定において、配付税が国税収入にリンクしていたのになら、各地方団体の財源不足額の積上げ方式によって決定されたことの二点である。その結果、地方財政全体としても、個々の地方団体についても、地方団体が自ら調達する財源

第2表 イギリス地方財政歳入構成 (イングランドおよびウェールズ)
(単位 百万ポンド)

	1938~39		1958~59		1965~66		1968~69	
	収入額	構成比 %	収入額	構成比 %	収入額	構成比 %	収入額	構成比 %
地方税	191	27.6 (34.8)	579	25.1 (27.4)	1,132	24.1 (25.7)	1,398	23.2 (24.6)
政府補助金	146	21.1 (26.6)	675	29.2 (32.0)	1,294	27.6 (29.4)	1,799	29.8 (31.6)
特定補助金	97	14.0 (17.7)	580	25.1 (27.5)	375	8.0 (8.5)	393	6.5 (6.9)
非特定補助金	49	7.1 (8.9)	95	4.1 (4.5)	919	19.6 (20.9)	1,406	23.3 (24.7)
借入金	130	18.8 (23.7)	464	20.1 (22.0)	1,152	24.6 (26.2)	1,342	22.3 (23.6)
住宅収入 (賃貸料等)	25	3.6 (4.6)	183	7.9 (8.7)	370	7.9 (8.4)	526	8.7 (9.2)
公営企業収入	144	20.8	202	8.7	292	6.2	338	5.6
その他	56	8.1 (10.2)	208	9.0 (9.9)	450	9.6 (10.2)	627	10.4 (11.0)
合計	692	100.0	2,311	100.0	4,690	100.0	6,029	100.0

(注) 1 資本認定収入と普通収入の合計である。
2 ()内は公営企業収入を除いた収入額にたいする構成比である。
3 本表は、Central Statistical Office, Annual abstract of Statistics, 1966, 68, 71より作成。岩元和秋「現代地方財政論」66ページ参照。

五八年には、国庫平衡交付金に代って地方税増補交付金(Rate Deficient Grants)が設けられ、非特定補助金の割合が急にふえた。さらに、一九六四年になって、国庫補助金制度が大幅に改革され、地方税増補交付金のほか、一般補助金など多くの補助金がすべて廃止され、新たに設けたレート援助交付金(Rate Support Grants)に吸収されることになり、六七年より実施された。この改革によって、特定補助金の割合はへり、非特定補助金の割合が一段とふえた。第2表にみるように六八年度の非特定補助金の歳入総額に占める割合は、二・三・三

およそ、以上のような制度の変遷に対応して、地方財政調整交付金額もしだいに増大した。すなわち、第1表のとおり、地方分与税制度が創設された一九四〇(昭和十五)年度には、地方分与税の地方歳入総額に占める割合はわずか九・三%にすぎなかったが、戦後になってその割合が飛躍的に増大した。一九五五年度以降、地方財政の実質規模が急激に増大したが、地方交付税の歳入総額に占める割合は、一七・八%台という大きな比重を保ちつづけている。

地方交付金の国際比較

イギリスでも、資本主義の発展にともなう農工間の格差の拡大、農民の租税負担の重課、税負担の地域的不均等にたいし、負担の軽減と不均等の是正を目的として、一九二九年に一般国庫交付金(General Exchequer Contribution)制度が設けられた。この制度は、使途の特定された補助金ではなく、包括的補助金として交付したもので、貧富団体間の財政調整機能を取り入れたものであった。しかし、この一般国庫交付金の国庫補助金総額に占める割合は、一九三〇年三四%、三一年三五%、三二年三七%、三三年三七%といった状態であった。第2表では、三八年には非特定補助金の補助金総額に占める割合は、三四%くらいのもので、それほど大規模のものではなかった。しかし、三九年度以降、この割合は急激に下りはじめた。この年から戦争に突入り、非常時行政のための特定補助金が増大したからである。

第二次世界大戦後、一九四八年の地方自治法によって一般国庫交付金に代って国庫平衡交付金(Chequer Equalization Grant)が設けられ、貧困団体により多くの援助が与えられた。しかし、非特定補助金の割合はかえって減少し、第2表のように、国庫補助金総額六七・五〇〇万ポンドにたいし、非特定補助金は九・五〇〇万ポンドで、政府補助金全体に占める割合はわずか一四%となった。一九

第3表 アメリカの州および地方政府歳入構成

	1941~42		1949~50		1959~60		1969~70	
	収入額	構成比 %	収入額	構成比 %	収入額	構成比 %	収入額	構成比 %
一般歳入	104	79.4 (100.0)	209	81.6 (100.0)	505	83.7 (100.0)	1,146	85.7 (100.0)
税 収 入	85	64.9 (81.7)	159	62.0 (76.0)	361	59.8 (71.5)	767	58.0 (66.9)
連邦政府補助金	9	6.9 (8.7)	25	9.8 (12.0)	70	11.6 (13.9)	192	14.5 (16.8)
特定補助金	7	5.3 (6.7)	21	8.2 (10.0)	63	10.4 (12.5)	161	12.2 (14.0)
非特定補助金	2	1.5 (1.9)	4	1.6 (1.9)	7	1.2 (1.4)	31	2.3 (2.7)
手数料その他	10	7.6 (9.6)	25	9.8 (12.0)	74	12.3 (14.6)	187	14.1 (16.3)
事業収入	28	21.4	47	18.4	98	16.3	176	13.3
公営事業収入	9	6.9	18	7.0	36	6.0	59	4.5
酒類販売収入	4	3.1	9	3.5	13	2.2	19	1.4
保険収入	15	11.5	20	7.9	49	8.1	98	7.4
歳入総額	131	100.0	256	100.0	603	100.0	1,322	100.0

(注) 1 ()内は一般歳入にたいする構成比である。

2 本表は、Statistical Abstract of the U. S. より作成、岩元和秋『現代地方財政論』67ページ参照。

る割合は、イギリスのそれをはるかに上回っている。わが国では、「国庫支出金は、国がその政策を推進するために地方団体をして一定の行政を行なわしめ、かつ必要な水準を保持せしめるための確実な財政的措置である⁽³⁾。しかし、この国庫補助金だけでは目的は達成されない。ここに地方財政調整制度が必要となる。地方交付税は、国庫補助金によって垂直的に財源補填がなされ、いわばタテから推進される行政の画一化、地域的均等化を、貧富団体間の水平的財政調整によって、いわばヨコからこれを支え、目的を完遂せしめる役割をしている。しかも、この地方交付税自体の比重

％、公営企業収入を除いた歳入総額に占める割合は二四・七％で、この割合は、わが国の地方交付税などの歳入総額に占める割合一七・三％(六八年度)よりもはるかに大となっている。

しかし、このことをもって、イギリスの地方財政調整制度はわが国の制度よりも大規模であり、財政調整機能もわが国のそれよりも強化されていると断ずるのはいささか早計であるとおもう。たしかに、イギリスのこの制度が独占段階の矛盾を反映し、飛躍的に発展し、その財政調整機能も強化されていることは疑いなくある。しかし、イギリスにおいて非特定補助金がふえたのは、表でもみえるように比較的最近のことであり、まだ必ずしも定着していない。のみならず、岩元和秋教授も指摘しているように、「最近では不動産課税であるレイトの住民負担緩和と急増する財政需要との調整のため国庫交付金の増額が必要となり、これを主にこのレイト援助交付金によって行なうとしているのであるが、イギリスでは長く住宅、道路、警察などの行政に対する特定補助金が中央集権化過程を推進してきただけに、この非特定補助金が増大しても、その財政調整制度としての役割よりも財源補填の性格が濃いものに見受けられる」。いいかえると、従来使途を制限されていた特定補助金が、たんに使途の制限をはずされ比例補助のままで非特定補助金に移しかえられたにすぎない側面がみられるのである。

もう一つ考慮すべきことは、調整の対象たる地方財政規模や国庫補助金全体との関連において地方財政調整機能を見る必要があるということである。イギリスのレイト援助交付金は、第2表のとおり、一九六八年には国庫補助金の大部分を占めている。調整の対象たる地方財政全体の規模もわが国とくらべむしろ小さい。しかし、わが国の地方財政調整交付金は、それをはるかに上回る国庫補助金と一体となって、膨大な財政の調整をはかっている。これら全体の国の支出金の地方歳入総額に占め

も大きい。

アメリカにおいては、早くから、州より地方団体にたいする地方分与税(Shared Taxe)制度が設けられていたが、「この地方分与税の配分方法も均衡化という望ましい目標への第一歩であるが、地方団体の財政力の相違を考慮することがないからほんの第一歩にすぎない」状態であった。また、連邦政府の段階では、統一的な財政調整制度はなく、特定補助金について州の財政力の差にしたがって補助率に差などを設ける方式をとっているにすぎない。しかし、これは一般財源の不均衡を包括的に調整するものではないから、地方財政調整制度とはいえないであらう。第3表のようにな、連邦政府補助金が増大するなかで、非特定補助金も同様の傾向にあるが、いまだその比重はきわめて小である。西ドイツにおいては、所得税、法人税を州が賦課徴収し、その一定割合を連邦政府に納付するいわゆる逆調整制度が採用されている。ここでは、州相互間に財源の不均衡を調整するため、連邦政府は富裕団体である州から徴収した財源を財源の不足する州に与えることにしている。市町村間の財源調整も、この州間の財源調整と同様の方法をとることにしている。しかし、現在の逆調整制度の下では財源配分の不均衡がひどくなっている。

以上のように、諸外国においても、地方財政調整制度はしだいに発達しており、ことにイギリスにおいてその発達は急速であるが、シャウプ勧告に基づくわが国の制度は、これら諸国の制度とくらべ、少なくともこれまでにおいては国際的にみても大規模であり、かつ、はるかに包括的で精緻な調整方式であると考えられる。

(1) 岩元和秋『現代地方財政論』一三四ページ、時潮社。

(2) 自治省『地方財政のしくみとその運営の実態』昭和四五・一〇、三九五ページ。

(3) W. J. Shultz & C. L. Harriss, *American Public Finance*, p. 720-723.

二 地方交付税は財政硬直化の原因か

— 交付税の根拠 —

ここで、交付税がはたして財政硬直化の原因かどうかという点を検討するまえに、ぜひ解決しておかなければならない問題がある。それは、そもそも交付税はなぜ必要となっているのか。また、わが国のこの制度は、諸外国の地方財政調整制度とくらべてなぜとくに大きな比重を占めていたのかというこれらの根拠を明確にするということである。

交付税の根拠

地方財政調整制度らしきものがあらわれるのは、資本主義の独占段階である。わが国では、国家独占資本主義への移行期にはいったとたん、一九三二(昭和七)年、「地方財政調整交付金制度要綱案」が内務省から発表された。もっとも、これは陽の目をみなかった。しかし、わが国経済が準戦時統制経済への編成がえを開始し、国家独占資本主義体制強化の起点となった一九三六(昭和十一)年に、臨時町村財政補助金が設けられ、わが国最初の地方財政調整制度が誕生した。さらに、この臨時町村財政補助金は、いよいよ戦時国家独占資本主義体制への移行起点となった一九三七(昭和十二)年になって、地方分与税制度が創設され、ここにわが国の財政調整制度が確立されたのである。ところで、このような地方財政調整制度があらわれる根拠はなにかといえば、A・H・ハンセンも

指摘しているように、一つは、資本主義の地域的不均衡発展の激化にともなう税源の地域的偏在化である。もう一つは、地方行政がナショナルな性格を強くもつようになり、ナショナル・ミニマム(国)的の必要最小限度の水準の行政)の維持を要求されるようになったことである。そうなればどういふことになるか。富裕団体は行政のナショナル・ミニマムをこえる水準を保ちえても、貧弱団体は最低水準を維持するために極端に重い大衆課税にたよるか、それとも行政執行をあきらめるかの二つに一つである。つまり、地方財政調整制度は、貧弱団体も重税をさけ、しかもナショナル・ミニマムを維持できるよう、貧富団体間の税負担と行政水準双方の地域的階層的均等化をはかるため必要とされたのである。かくて、この制度の本来の役割は、国家独占資本主義下の構造的矛盾の緩和ないし調整という点にある。

地方財政調整制度の根拠として、このような二つの要因が存在することはわが国においても例外ではない。わが国では、明治以来、国家の強力な政策によって、農村経済の犠牲の上に資本主義の急速な発展がおしすすめられた。こうして、生まれたものは、経済の地域的不均衡性の激化であり、そこからまた、都市と農村、大都市府県と農村との間の財政力の著しい格差が生じた。一方、天皇制を頂点とする中央集権国家として出発したわが国では国の画一的、委任事務の地方団体へのおしつけもまた大であった。とくに、この委任事務は、第一次世界大戦を終え、独占資本主義段階にはいってからいよいよ増大した。だが、いよいよ地方財政調整制度の必要性が痛感されるようになったのは、一九三〇(昭和五)年以後の深刻な農村恐慌が始まってからである。すなわち、財源不足になやむ農村部の地方団体は、その財源不足を増税によって補おうとし、戸数割をはじめ地方税の負担は過重となり、このため、農村部の住民は、きわめて低い水準の行政施設に甘んじながら過重な税負担になやむ

有様であった。^(注)

(注) 貧富団体間の税負担の不均衡の状況について、藤田武夫教授は次のごとく述べておられる。

「最富富裕府県では、地方税額は直接国税とは同額またはそれ以下であるのに、貧窮府県では四倍か五倍近くにまであがつている。また、富裕府県の市部と貧窮府県の郡部についてみると、東京府市部では地方税は国税の半額であるのに、岩手県、青森県郡部では五倍以上に達する。(一九三六年度)

地方税負担の不均衡を地方税賦課率の上でみると、地租付加税本税一円につき東京府では五六銭であるのに、鳥取県では一円五二銭、岩手県一円四九銭という高率である。(一九三五年度)

町村地租付加税の全国平均税率は、本税一円につき八二銭七厘であるが、最低、最高の間には二八銭と二円六四銭の差がある。(一九三二年度)

また、戸数割負担については、全国戸数割一戸平均一三五〇銭六厘にたいし、最低五七五厘より九〇円まで一五〇倍以上という驚くべき差があつた。」

わが国の制度が大きい理由

では、わが国の地方財政調整制度が、諸外国の制度とくらべ少なくともこれまで大規模であった理由はなにか。これを一口でいえば、明治以来のわが国の特徴である地方行政にたいする国の中央集権が戦時国家独占資本主義にはいつてからいよいよ徹底しはじめたという点である。つまり、国の地方税源の収奪や、地方にたいする委任事務のおしつけが諸外国とはくらべものにならないくらい大となったということである。

この点を藤田教授は、次のごとく的確に指摘しておられる。

「日本では、貧富団体間の財政力の不均衡、地方行政のナショナルな性格の増大等の一般的なもので、国家財政の肥大性にもとづく地方税源の一般的欠乏と、行政制度の画一性や義務的な委任事務の優位に表現された中央集権の行政機構とが、調整交付金の創設を促す有力な条件になつて

いたことを見逃してはならない。」

わが国の地方財政調整制度が、地方分与税当時から、「たんに地方相互間の調整だけでなく、国と地方との調整をしている」とか、「それが調整機能だけでなく、財源付与機能をもっている」といわれるのは、このような事情に基づく。つまり、日本の地方財政調整制度は、たんに貧弱団体のみではなく、ほとんどすべての団体を財源交付の対象としているのである。

だが、問題は、わが国のこの制度をとくに大ならしめた戦時国家独占資本主義下の中央集権（地方税源収奪と同一行政）とはどういう内容のものであったのかという点である。いいかえれば、この制度の本来の役割たる「国家独占資本主義下の構造的矛盾の調整ないし緩和」という内容のなかに、どのような日本の特徴がつけ加わっていたのかということである。この点、一九三六（昭和十一）年の臨時補給金は、翌三七年には一億円、三八年に一億三、〇〇〇万円、当初二、〇〇〇万円が交付された。このし、その主目的は、農村の税負担の軽減にあったとはいえず、そのほか、戦時財政の進展にともなう国税増徴による地方税収入の減収補填や戦争関係費の財源に直接充当しうる途が開かれた。つまり、その役割は急激に変わりはじめた。しかし、この制度が、「戦費調達のための所得課税の中央独占による地方の減収に対する穴埋めと、地方配付税の交付による戦争関係の委任事務の遂行」の役割を本格的に果たすようになったのは、一九四〇（昭和十五）年の地方分与税制度の確立をみてからである。

（注）

「国会における児玉内相の『最近地方の情勢をみますと、国の委任事務の増加が著しいものがあり、……是等のことを考えまして、今回分与税中の配付税を設けましたのも、幾分その意味を含んでいる』という答弁や一九三七（昭和十二）年度に四、九八〇万円を計上した地方団体の戦争関係経費すなわち防空費、

経済警察費、軍事関係道路港湾費、軍事援護並びに戦後施設費、重要物資及主要食糧増産費、物資及物価調整費並びに防衛保安費等の国政委任事務費が、急激に増大して、一九四〇年度には三億四、四二〇万円となり、七倍近くの躍進増進を示し、平常的な行政費が圧縮されている実情からみて、新設の地方配付税が、地方の戦争関係事務の遂行に大いに役立つことは、明らかである。」

戦後とくに大きい理由

ところで、戦後のこの制度は、シャウプの平衡交付金制度への改組によって「財源付与機能」からさらに「財源保障機能」に高められ、いっそう大規模となった。その理由には、二つの側面がある。第一の側面は、戦後の民主化、地方自治のよりあがりにもなっており、地域住民の声が地方行政の上と反映されるようになり、地方財政調整制度も、地方財政の自主化・独立税主義や地方自治を促進すると同時に、どんな貧乏団体にも住民のための最小限度の行政水準を保障するようになったという民主的側面である。

第二の側面は、自治体にたいする中央集権強化と地方財政支配という収奪的側面である。この側面は、次の二つの事柄によって構成されている。一つは、戦後の農地改革により、地主制なきあと、地域のあらゆる問題が自治体に集中し、ここに、自治体は、国の住民支配体制のなかに占める自らの地位を著しく高めることになったという、昔にみられなかった戦後の基本的特徴点である。もう一つは、高度経済成長段階の新しくつけ加わった特徴点で、自治体が、高蓄積政策としての地域開発政策に従属せられ、そのための事業が著しくふえたということである。

かくて、地方財政調整制度は、第二の側面に基づいた、それぞれの団体のナショナル・ミニマムの行政のワタのなかにそれぞれの団体の行政を過不足なくおしこめるように、「国と地方ならびに地方

相互間の財政調整」をしている。いいかえれば、この制度は、国のきめた一定水準の行政だけは財源保障し、この水準をこえようとする自治行政にたいしては財源引締め機能をしているのだ。これが、「財源保障機能に高められた」ということの主要な側面なのである。

戦後の地方財政調整制度には、右の二つの側面がふくまれている。しかし、全過程を通じ、主要な側面は、第二の収奪の側面であった。もっとも、この二つの側面の構成関係にはかなり大きな変化がみられた。すなわち、終戦直後からシャープ勧告の実施後数年くらいまでは、第一の側面、すなわち、地方自治の強化と地方財政の自主化を促進しつつ、住民のための行政を保障するという民主的側面がかなり大きな地位を占めていた。しかし、それも、その後年とともにその地位を低下し、とくに一九五四年の地方交付税への改組とともに、しだいに第二の収奪の側面が支配的となったのである。わが国の交付税額が巨額であるのは、結局、内容はどうであれ、多くの行政事務をおしつけられ、一方、少ない税源しか与えられていないという、わが国自治体の特殊な根拠に基づくものであった。それゆえ、この特殊な根拠自体を批判することをせずして、たんに形式的に、交付税額が多いからといって、そのことと「財政硬直化」問題と結びつけることは妥当でないということさえわかってもらえば、ここのわたくしの任務はおわる。

財政硬直化の原因

それでは、地方交付税は、はたして「財政硬直化」の原因だろうか。これにたいする正しい解答は結局、財政硬直化問題それ自体を住民の立場からどのように把握するかということ、もう一つは、すぐ前でみてきたような、交付税の充当される対象がどういう性格と意味をもつ仕事かということとを住民の立場から検討することから導きだされる。

まず、われわれは、政府のいう「財政硬直化」とはなにをいうのかを明らかにしてみよう。大蔵省の説明では、それは、「制度やしきみをかえない限りどうしても支出しなければならぬ既定経費のいわゆる当然増の経費が年々自動的にふえ、これをまかなう財源、税の自然増収が追いつかず、新しい政策をおこなう余裕などない状態を指す」という。なるほど、こういう問題の把握では、財政硬直化の原因は、大蔵省のいうとおりになるのも無理はない。だが、国民大衆の立場に立つてこの問題をは、なにも近頃始まったことではない。一方、資本の利益に奉仕する財政機能は、硬直化どころか、自由自在に動いていた。ところが、一九六二（昭和三十）年の経済不況以来、資本に奉仕する財政機能もとく硬直化しはじめ、そのたびに、それが国民大衆にしわ寄せされ、資本は事なきを得た。しかし、その後の事態は、資本も硬直化を簡単にのがれえなくなった。結局、いまの「財政硬直化」とは、財政危機が国民大衆だけでなく、資本にも及んできたこと、そのことは、それだけ国民大衆にしわ寄せがひどくなり、国民大衆にとっての財政危機が深刻化したことを意味する。

ここで、国民大衆の立場からみた財政硬直化・財政危機とはなにをいうかをはっきりさせておこう。それは、政府がいうような、財政窮乏というたんに収支のつじつまだけのことをいうのではない。そんなところに問題の本質があるのではない。財政危機とは、すでに第六章で指摘したように、国民大衆にたいする重税、公共料金、受益者負担など国民負担の重課、国民のための行政水準の低下、社会保障費や生活環境整備費などの削減、公債、借入金、赤字などの総体をいう。そして、右のような財政硬直化・財政危機の原因が、軍事化政策、官僚機構費や地域開発費の増大、資本主義の地域的不均衡の激化、経済不況などにあることも指摘しておいた。

ところで、大蔵省や財政審では、このような財政硬直化・財政危機の根元を目をふさぎ、むしろこの根元をふやす政策を打出し、こうして生ずる財政硬直化・財政危機の打開を、「受益者負担」というもっともらしい名目で、国民大衆にいわせし、その犠牲によって財政収支の均衡をはかろうとしている。交付金の削減は、かかる政策の一つである。

交付税率引下げの意味

この交付税率引下げのねらいと意味はこうだ。まず、国は、地方財政にたいし地域開発政策への従属を強めておき、他方、地方交付税率を引下げる。その結果どうなるか。それは、交付税を充当するも一つの対象たる住民のための一般行政、民生費や公務員労働者の給与費などを削減するというのだ。つまり、大蔵省は、表面では、交付税を槍玉にあげているが、その真のねらいは、住民のため

だが、それでは、交付税は、国の財政硬直化の原因として削減することにある。交付税は、国の財政硬直化の原因どころか、まさにその反対に、地方財政の硬直化の原因になってしまっているではないか。事実、現在の地方財政の硬直化・財政危機こそは、前述の国家財政硬直化の根元として指摘した点と、すでに述べたような交付税をいわば扇のかなめとする地方財政支配関係のなから生まれているのだ。

もし、交付税を国の財政硬直化の原因だというとなれば、それは大蔵省の考えている意味とは逆の意味で、すなわち、交付税が大資本のための地域開発事業など財政危機の根元となるものの財源に充当されているという意味においてである。だが、現在の地方交付税には、すぐ後でふれるように、住民のための地方自治を促進し、住民の生活と権利をまもるという、まさに財政危機の原因どころか反対にこれを解消しようとする側面があり、この側面が住民運動の進展とともに大きくなるように

しているのだ。

(1) A. H. Hansen & Perloff, *State and Local Finance in the National Economy*, 1949, p. 99, p. 121-122, p. 141.

吉岡健次『現代日本地方財政論』九一ページ、東洋経済新報社。

(2) 藤田武夫『日本地方財政発展史』五五〇～五五二ページ、河出書房。

(3) 藤田武夫『日本の地方財政』五九ページ、法律文化社。

(4) (5) 柏村信雄・今枝信雄・西村勝『地方財政税制講義』四八、四九、五三ページ、東光出版社。

(6) 前掲、藤田『日本の地方財政』六七、六九ページ。

(7) 自治省『地方財政のしくみとその運営の実態』昭和四五・一〇、三三四ページ。

三 地方交付税の役割

それでは、交付税は、大蔵省のいうごとくこれを国の財政硬直化の原因ときめつけることは誤りだとすれば、交付税率引下げを拒否し、むしろ多くを獲得しさえすれば、それで問題はいかたぐいということだろうか。この点は、いままでの説明のなから一応の解答がだされているが、交付税の役割、本質をもう少し究明することによってはっきりさせよう。

交付税の基本的役割

いうまでもなく、地方財政調整制度の本来の任務は、「財政調整」という点にある。しかし、わが国のこの制度のもつ「財政調整」は、国と地方ならびに地方相互間の調整という点に特徴があることは前述したところであった。

ところで、この「財政調整」には前述のように、二つの側面があった。一つの側面は、住民のための地方自治とその他の財政自主化を促進することであった。ここでは、この制度は、地方財政における「税負担と財政支出の地域的、階層的不均等」の是正を、住民の立場からおこなうことによって、貧富団体を問わず、全自治体を通じ、住民のための減税と最低水準行政を保障しようとする側面をもっているということである。したがって、たとえば、財政支出面では、とくに、教育、社会保障、生活環境の整備など住民生活の保障に重点がおかれることはいうまでもない。

だが、もう一つの側面は、(これが主要な側面となっているのだが)自治体にたいする中央集権強化と地方財政支配の道具となっているという側面であった。ここでは、この制度は、地方財政における「税負担と財政支出の地域的、階層的不均等」の是正を、大資本の立場からおこなおうとする。すなわち、資本の高蓄積のための「大資本減税や産業基盤整備重点主義の財政支出の保障」に力点がおかれる。では、前述の住民のための税負担や財政支出の「均等化」はどのように扱われるかといえば、たんに資本の高蓄積の障害とならない程度に「調整」されるだけのことである。だから、住民にとっては、税負担の地域的不均等や大衆課税の税負担も、また財政支出面の地域的、階層的不均等も、すこしも解決されない。いな、住民にとっては、この制度は、資本の高蓄積の障害とならない限度のことであるが、むしろ住民のための「税負担と財政支出の地域的、階層的不均等」を支え、全自治体にたいする中央集権的行政と大衆課税の税体系を支える役割をしているというのが、主要な側面であった。

(注) わが国の地方財政調整制度は、地方相互間の財政調整だけではなく、国と地方との間の調整ということに特徴があった。したがって、この制度は、地方財政における「税負担と財政支出の地域的、階層的不均等」の是正を直接目標にしているとはいえず、その実際の役割はもっと広範である。すなわち、もし、この制度がなければ、地方税体系だけでは、国と地方との税源配分、つまり、租税体系全体をすっかり変えざるをえないだろう。つまり、いまの全租税体系はこの地方財政調整制度を前提として成り立っている。そういう意味で、この制度は、現在の全租税体系を直接、間接支えているのである。また、この制度のもつ基準財政需要額の算定には、たとえば、建設事業費をとっても、国の補助事業、単独事業のほか国の直轄事業の地方負担分までふくまれている。つまり、この制度は、地方費(主として国の委任事務費)のみでなく、国費の一部をも直接支えている。それゆえ、もし、この制度に改変を加えれば、地方費のみならず、国費全体まで大きな影響をうける。そういう意味で、この制度は、たんに地方費だけではなく国費をふくめた全経費を直接、間接支えているのである。

それゆえ、このようにいうこともできる。すなわち、この制度の主要な側面は、大資本の要求にそって国が定める「一定水準の税負担と画一行政(ナショナル・ミニマム)」というワクのなかに自治体行政を過不足のないようにはめこみ、このワクだけを財源保障し、このワクをこえる自治行政については、財源をひきしめるべく、国と地方および地方相互間の財政調整をしている。つまり、それは、国の地方財政支配関係のまさに扇のなかめの役割をしているのだ。

では、交付税は、本来の任務であるこのような「財政調整」を通じ、結局、どういう政治的、経済的役割を果たしているのだろうか。

第一の側面は、交付税が、その「調整機能」を通じて、住民のための地方自治を促進し、住民の生活と権利を守るという地方財政の基本任務を全うさせることであった。

第二の側面は、政治的には独占支配体制の安定装置をつくり、経済的には資本の高蓄積の基礎条件を整えるという地方財政の基本任務を全うさせることであった。このことは、独占資本の農村支配関係、収奪関係を有効に持続させる条件整備を地方財政に全うさせるということでもあった。過剰生産

恐慌の表面化した一九六二（昭和三十）年以降、政府は、地方財政を景気政策に従属させるため、地方交付税をその手段に使うことを考えるようになった。これも、資本の高蓄積の政治的、経済的基礎条件をととのえる役割を地方財政に背負わせていることのあらわれの一つといつてよいであろう。そして、交付税の主要な基本任務が後者におかれたことはいうまでもない。

交付税の新しい役割

ところで、地方交付税が地域開発政策に従属されるとき、新しい役割がつけ加わることによって、第一の側面が影をひそめ、第二の基本的側面がいつそう拡大することになる。その新しい役割とは次のとおりである。

第一の役割は、交付税が、後述のような「調整機能」を導入することによって、国の地域開発政策に従属し、資本の高蓄積をはかっているということである。地方交付税は道路や港について単位費用を大幅に引上げ、また後述のようなさまざまな補正をおこなうことによって産業基盤を充実させている。さらに、新産業都市、工業整備特別地域、産炭地域および首都圏、近畿圏、中部圏の都市開発区域などにたいしては、地方交付税によって、地方税（事業税、不動産取得税、固定資産税）の減免にとり減収分を補填している。

第二の役割は、交付税が、前述の地域開発費や農業「近代化」施策に基づく経費に充当されることによって、農民分解促進機能をつつそう拡大しているということである。もともと、資本の高蓄積、資本の農村支配の基礎条件をととのえる地方財政は本来、農民分解促進の機能をもっている。これは、逆進的税体系と財政支出の両面の機能を通じておこなわれる。ことに、資本の高蓄積、農業「近代化」を強力にすすめる地域開発政策に地方交付税が従属されとなれば、なおさらのことである。

経済的地域的、階層的不均等促進の機能

第三の役割は、交付税が、その調整機能を通じて、地域経済にたいする地域的、階層的不均等を促進し、ここから過密・過疎をいつそう深刻化する機能をしているということである。地方財政にたいする交付税の地域的、階層的均等化機能というものは、経済的地域的、階層的不均等の激化からこゝろ要求されているのに、交付税の財政にたいする「均等化」機能が経済的地域的、階層的不均等をかえって拡大するというのは、まことに皮肉というほかない。

だが、そもそも、地方交付税は、前述のとおり、資本の高蓄積、農村支配関係をすすめる基礎条件をととのえるという地方財政の基本任務を全うさせることであった。それゆえ、それは本来的に経済的地域的、階層的不均等を促進する機能をもっている。このことは、地方交付税が地域開発政策に従属するとなれば、さらに激化する。たとえば、道路整備のための地域的均等化は、経済の高度成長をもたらし、経済的地域的格差を拡大するのである。

ところで、周知のように、地方財政は、産業開発に重点をおいた公共投資中心に操作され、交付税も、国庫補助金など一体となって開発事業に奉仕するようになっている。ここに、交付税には、従来とちがった二つの重要な質的变化がみられる。その一つは、交付税制度が、従来の一般財源としての性格から開発事業という特定財源としての性格に実質上移りつつあるということ。もう一つは、前述したように交付税が、地方行政の「あるべき姿」ではなく、開発事業の実績、つまり「現実の姿」に基づいて配分されるようになっていくということである。さて、交付税がこうして開発政策に従属するようになるか。

われわれは、以下において、交付税の財政調整機能の強化がいかにおこなわれ、いかに経済の

地域的、階層的不均等を促進しているかをみよう。

(1) まず、交付税の地方財政にたいする地域的均等化機能が、地域経済にたいする地域的不均等を促進する側面をみよう。

第一に、交付税が、国庫補助金と一体となって、産業基盤整備、たとえば道路整備のため後進地域へ傾斜配分されても、それは後進地域の経済水準ではなく、反対に先進地域の経済水準の引上げに役立つ。一九六六年までの特別態容補正、いわゆる未開発補正や、一九六七年になって、この特別態容補正と自動車交通費、混雑度に関する密度補正とを整理統合して設けられた交付税の投資補正などの機能がこれである。

(注) 一、特別態容補正とは、行政水準の標準化のために投資的経費の割増をおこなうための補正である。その算出方法は、当該団体の総合的未開発度を表わす総合指標と道路、橋などの未改良度を表わす個別指標とを組合わせ、開発度の低い地方団体ほど、道路、橋、河川、農業および林業にかかる単位費用を割増しようとするものである。この補正は、一九六七年に投資態容補正に整理統合された。

二、態容補正というものは、市町村の態容に応じて、すなわち、都市的形態か、農山村の形態かによって、経費が割高または割安になる点を考慮するための補正である。態容補正には、普通態容補正と投資態容補正の二種類がある。

三、普通態容補正には、行政の質および量の差の補正と行政機能の差の補正とがある。前者に属するのは、たとえば、市町村の都市的形態の程度に應ずる行政の質および量の差の補正がある。後者については、たとえば、衛生費を例にとると、保健所設置市と設置していない市町村とは行政対象当りの単価に差があるので、その差にかかる態容補正をする。

四、投資態容補正とは、地方団体ごとの行政施設の整備状況その他の態容に基づいて、投資的経費の必要度を、一定の指標を用いて測定する補正である。この補正には、指標の種類によって、投資補正と事業

費補正とがある。

五、投資補正とは、投資的経費の種類に対応してその必要度を最もよく反映する客観的統計数値を指標として用いるものをいう。たとえば、「道路橋梁費」については、道路の未改良率、未舗装率、交通量、混雑度、交通事故件数などを指標としてえらんでい。

六、事業費補正は、地方団体の公共事業費の地方負担額を指標として用いるものをいう。港湾建設に要する経費のように通常の算定方法では把握しにくい多額の財政需要を算入するためのものである。

第二に、交付税が、「後進地域」の開発事業のために流されれば、その地域の経済水準の引上げに役立つ。たとえば、「後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律」による補助率のカサ上げと一体となって動く交付税の傾斜配分措置がこれである。ただし、ここで、「後進地域」というのは、ほぼ四大工業地域をのぞいた地域であることに注目すべきである。

(2) 次に、交付税の財政調整機能のなかに導入された地域的不均等化機能が、地域経済にたいする地域的不均等を促進する側面をみよう。

第一に、交付税が、国庫補助金と一体となって、むしろ先進地域に集中する方式がみられる。港湾、海岸、河川、道路などの公共事業実施の実績に交付税の配分を即応させる、いわゆる事業費補正がこれである。

第二に、人口の都市集中にともない大都市地域の財政需要の増大が著しいため、一九六八(昭和四十三)年度から大都市周辺の人口急増市町村にたいし、「都市圏補正」を設けることになった。そして、六八年度はとりあえず指定都市を対象とした。これは、態容補正の一種として、「消防費」、「都市計画費」、「清掃費」および「その他の諸費」について、割増補正をおこなうものである。

一九六九(昭和四十四)年度からは、投資的経費分は投資態容補正に、その他消費的経費分は普通態

第4表 投資的経費中心の特別な補正による増加需要額

	特別態容補正 (府 県)	投資補正 (府 県)	事 業 費 補 正 (単位 百万円)		都市圏補正 (市町村)
			(府 県)	(市町村)	
1960 (昭35)	3,117				
61 (36)	3,133				
62 (37)	3,170				
63 (38)	3,094				
64 (39)	3,152				
65 (40)	3,087				
66 (41)	(停止)		23,788 (全額地方債振替)		
67 (42)		264,946	31,857	15,403	
68 (43)		294,898	48,011	24,764	7,057
69 (44)			71,999	63,556	(免状の解消)
70 (45)		(不明)	109,312	121,249	

(注) 本表は、自治省調べによる。

容補正の強化にくみ入れることにして、「都市圏補正」の名はなくなつて発展的解消をとげた。そして、その対象も指定都市の範囲から、県庁所在地ならびに周辺都市に拡大された。いま、投資的経費中心の特別な補正によつて、基準財政需要額がどれくらい増加したかを年度別に示すと、第4表のとおりである。

(3) 最後に、交付税の地方財政にたいする階層的均等化機能や新しい不均等化機能が、地域経済にたいする階層的不均等を促進する側面をみよう。

まさに指摘したように、交付税の地方財政にたいする「均等化」機能の主要な側面は、住民の立場からではなく、資本制社会の安定維持という資本主義的「合理性」の観点から実施されたにすぎなかった。いいかえれば、交付税は、住民の立場からみれば、むしろ、逆進的重税体系や圧縮された教育費や民生費などを支えているにすぎなかった。

こういう現実に加えて、交付税が開発政策に從属するとき、租税負担と行政水準の両面における階層

的不均等はいっそうひどくなる。たとえば、大資本にたいする特別減免税措置はふえ、逆進税制も強化される。また、交付税の単位費用は、道路や港などについてのみ大幅に引上げられ、教育施設や生活環境施設の整備についてはすえおかれる。こうして、住民の階層的不均等はいっそう促進される。かくして、最近の地域開発下の交付税の新しい財政調整機能の動きは、住民のための行政水準の維持や重税緩和の意味をいよいよ薄め、ここから、住民の生活と権利を守るといふあるべき交付税の本来的機能はもとより、後述のように、資本制社会の安定維持という地方財政に課せられた基本任務の遂行すら危うくさせはじめた。

地域づくり、街づくりの機能

第四の役割として、ここに注意を喚起したいことは、自治省が、「国が地方交付税財源をうばえば、地域づくり、街づくりの事業がおこなえなくなる」と大蔵省に反論している点である。この点は、大蔵省側にたいし、たしかに効果的な反撃である。しかし、まさにこの点こそ、大蔵・自治両省が基本的に同じ立場に立っていることを示すもので、住民にとって最も問題の存するところなのだ。というのは、実は、この地域づくり、街づくりこそ、現在、国が力をいれている新全国総合開発計画(新しい国づくり)の基礎づくりを意味するものだからである。

では、この新しい「国づくり」とはなにか。これらの点については、すでに述べたところである。もとより、この地域づくり、街づくりも、住民運動の発展のなかで、住民福祉に役立つ方向にその性格をかえることはできるであろう。そういう経費に交付税が充当されることはむしろ望ましいことであり、少しも異論をさしはさむものではない。しかし、交付税が、もし、「新全総」のねらう「国づくり」の基礎としての地域づくり、街づくりに動員されるということがはつきりするなら、「社会経

済の全国化、集中化の傾向の強い現段階においては、独占資本が企業活動をつづけ、巨大な利潤を獲得するためには貧しい地方団体もこれを援助しなければならぬ。そして、その援助手段として補助金や交付金が大きな役割を演ずる」ということになってしまふであらう。してみれば、交付税を多く獲得し、これを住民福祉のためにつかねるということ、つまり、交付税の使途の吟味ということとは、交付税の増額問題と一体のものとして大切な点だということである。そのことは、戦争関係の委任事務遂行にあつた戦前の地方配付税の役割を思い出すときいふそうはつきりするであらう。

- (1) 自治省『地域開発関係財政制度総覧』一〇ページ、第一法規出版株式会社。
- (2) 自治省『地方財政のしくみとその運営の実態』、昭和三七・六、三六六ページ。
- (3) 自治省『地方財政のしくみとその運営の実態』、昭和四五・一〇、三四五―三四六ページ。
- (4) 自治省『地方交付税制度沿革史』、一五五―一五六ページ、地方財務協会。
- (5) 藤田武夫『現代地方財政の理論』二六九ページ、広文社。

第八章 地方財政の均等化と地方経済の不均等

——貧困や都市問題は解決されるか——

まえがき

現代財政は、地方経済の地域的不均等や階層的不均等を緩和しているのか、それとも激化させているのか。いったい、独占段階の財政は、階級対立の外にあって、この対立からおこる諸矛盾を緩和するという、いわば中立的役割を演じているとみてよいのであらうか。

ところで、ここで、地方経済の地域的不均等というのは、人口、工業生産、農業生産などの生産諸力や資本の地域的不均等や資金、所得の地域的不均等を指している。しかし、ここでは、とくにこのような地方経済の地域的不均等から生まれる都市問題（過密）、農山漁村問題（過疎）、公害問題などに焦点をあてている。

また、地方経済の階層的不均等とは、それぞれの地域における大企業と中小・零細企業、大農業と

中小・零細農業と間の生産や所得の不均等、なかなか独占の大企業と勤労大衆との間の経済的不均等、つまり、資本の高蓄積と勤労大衆の窮乏化の問題に焦点をあてている。

それゆえ、冒頭の問題提起は、「現代財政は、都市問題（過密）、農山漁村問題（過疎）、公害問題、貧困の問題などを解決しようとしているのか、それとも問題を深刻化しているのか」という問題に置きかえてもよい。

かかる疑問は、とくに社会保障や教育や生活環境など国民生活に密着した行政を多く受持ち、かつ財政の地域的均等化を強めているといわれる現代地方財政にたいして、しばしば投げかけられているところである。以下において、このような疑問にこたえるため、財政と地方経済の地域的、階層的の均等とがどのように関連しあうのか、とくに地方財政の「均等化」と地方経済の「不均等化」とはどのような関係にあつていくのか、という点を追求しようと思う。ここで、はっきりとことわっておきうことは全く別のことであるということである。たとえば、経済の地域的不均等というものは、人口、産業の大都市集中によって経済の地域格差が拡大することである。財政の地域的不均等というのは、財政資金、たとえば公共投資の地域的集中がひどくなることである。また、経済の地域的均等化というのは、経済の地域格差が是正されることであり、財政の地域的均等化というのは、財政資金の地域配分、たとえば地方交付税の配分によって財政の地域的均等化がはかられることである。

しかし、こういう地方財政の役割を究明するためには、そのまえに、いったい、貧困とか、過密・過疎、都市問題とか公害とはなにか、それらが、重税や物価上昇などとともに、現代における窮乏化問題だといわれるのはなぜか、といった、窮乏化とはどういうことであろうか、こういう点を明らかに

にしておく必要がある。以下において、まず、窮乏化問題について、その本質、意義を一瞥し、その諸形態を示すことから始めよう。

一 現代における窮乏化とその諸形態

資本蓄積の一般法則とは

周知のように、マルクスは、『資本論』第一部第七篇第二三章において、資本制の蓄積の絶対的、一般的な法則を発見し、それを基礎づけた。すなわち、彼は、資本の蓄積過程において、『資本主義制度の内部では、労働者の社会的生産力を高めるすべての方法は個々の労働者を犠牲として行なわれる』こと。「資本が蓄積されるにつれて、労働者の状態は、彼の給与がどうであろうと、——高からうと低からうと——悪化せざるをえない」こと。「一方の極での富の蓄積は、その対極では、その富を資本として生産する労働者階級の貧困の蓄積である」ことを明らかにした。この理論は、『資本主義が発展すれば、労働者階級の貧困も解消される』というような考え方は正反対のものであることをはっきり示している。だが、貧困とは一体どういうことだろうか。

レーニンは、労働者階級の「貧困の蓄積」を、「肉体的な意味ではなく、社会的な意味で、すなわち、ブルジョアジーの需要や全社会の需要の高まりゆく水準と、勤労大衆の生活水準とが照応しないという意味で」正しくとらえた。

この「貧困の蓄積」の問題を、もう少し経済学的に説明しようとするならば、どうしても「労働力の価値と価格との関係」に即してとらえる必要がある。かくて、私はレーニンのいわば「社会的貧

「困」は、次の二つの内容をふくんでいるものと考える。

第一に、賃金が労働力の価値どおりに支払われても、労働者階級の生活水準は社会全体の需要の高

まりに追いつけず、ここに、まず基本的に労働者階級の貧困化・窮乏化が生ずるということである。これは、労働者階級が新しく生産した価値（国民所得）のうち、労働者の受けとる価値（賃金）が相対的に減少するという、いわゆる相対的窮乏化の問題である。

第二に、アルズマニヤなどのいうように、賃金が労働力の価値以下におし下げられ、労働者階級の窮乏化が一段とひどくなる場合である。いわゆる絶対的窮乏化とは、かかる場合を指すべきものと考ええる。

この絶対的窮乏化は、たとえば、「労働日の長さ、労働の強度、労働災害、実質賃金の水準、失業と半失業の規模などという労働者階級の労働状態と生活状態の総体を具体的に表わす主要な諸要素のいくつかが悪化する」というかたちで現われる³。もし、生産過程や生活環境における労働条件が悪化した場合、労働力の再生産に必要な生活資料がよい必要とされ、そこから労働力の価値の上昇がひきおこされる。この場合、もし実質賃金がこれにともなうて引上げられなければ、賃金は労働力の価値を下回ることになり、労働条件の悪化は、自動的に実質賃金の切下げにひたし、ことになる。ただし、ここで注意すべきは、この「絶対的窮乏化」とは、労働者が前よりもっと貧乏になり、衣食住の内容がもっと悪化する状態だけをいうのではない。むしろ、それは、恐慌や戦争の時期の労働者の生活内容のうちに集中的にあらわれることは事実だが、そういう場合に限らず、生活様式が近代化し、したがって生活内容もより文明化されている場合でもありうるということである。それどころか、現

代における窮乏化は、さきの労働条件の悪化の要因のほかに、この生活様式の近代化・生活内容の文明化から労働者が現代社会での平均的な社会人として生活するのに必要な生活資料の価値、すなわち労働力の価値は高められているのに、実質賃金の上昇がこれにともなわないということからきている。もともと、労働力の価値と価格（賃金）との乖離は、階級闘争の力関係によって拡大したり縮小したりする。たとえば、労働運動によって賃上げが達成されれば、労働力の価値と価格の乖離はちぢまるし、反対に労働者階級の力が弱まり賃上げが成功しなければ、この乖離はひどくなる。

それでは、このような労働者階級の貧困化・窮乏化はなぜおきるか。それは、国家独占資本主義のは収奪体系のなかから生まれるのか。また、都市問題、過密・過疎、公害など生活環境の悪化を大きく分けると二つある。一つは、経済的収奪、もう一つは国家権力による直接の収奪である。まず、経済的収奪体系を、資本の再生産過程においてとらえると、次の三つの過程が考えられる。生産過程での搾取

第一は、生産過程における搾取である。ここでは、独占資本は、その搾取率を最大限にする方法として、設備の近代化、新技術の導入などによって資本の有機構成を高め、雇用労働者数をへらし、これを産業予備軍として生産過程の外にはじき出す。次に、残った労働者にたいし、前述のごとく、労働強化、労働時間の延長、労働災害など生産過程における労働条件の悪化によって、賃金が労働力の価値以下に切下げられる。

（注）一 職場内の労働条件について、マルクスは次のように述べている。

「労働者は、生活の最大部分を生産過程ですこすのであるから、生産過程の条件の大部分は彼の活動的

生活過程の条件であり、彼の生活条件であつて、この生活条件における節約が利潤率を高める方法なのであるが、……この節約の及ぶところは、——資本家によつて建物の節約と呼ばれる狭い非衛生的な場所（労働者をつめこむこと、同じ場所に危険な機械をよせ集めて危険にたいする保護手段をおろそかにすること、その本性からみて非衛生的であるか鉱山でのように危険をとまらぬような生産過程で予防策を講じないこと、などである。……こうした設備（労働者にとつて生産過程を人道的なものとする）をするには、資本家の立場からすれば全く無目的で無意味な浪費である。資本制の生産は、総じて、あらゆる客（客）にもかかわらず、人間材料については全く浪費的である」。

二 労働者の調査によると、六〇年代の労働災害はひどく、死傷者数（休業八日以上）は、一九六一年に四十八万人をこえるというすさまじい有様で、これをビクトリにその後少し減少し、一九七〇年には三六万四〇〇〇人までおちた。しかし、死亡者数は六〇年以降はとんと六〇〇〇〇〇人台を続け、とくに一時に多数の労働者の死傷を出す重大災害（交通事故・爆発事故）はかえつて増加している。

流通過程での収奪
第二は、流通過程における収奪である。この過程における収奪は、独占価格とインフレーションを通じておこなわれる。

ところで、一九六〇年代の高蓄積政策によつて急上昇した生産力に対応して、生活様式や消費構造が変革され、社会全体の需要が高まった。一方、それよりもはるかに低い水準ではあるが、労働者階級の需要の高まりも不可避となった。資本主義が発達し、電気洗濯機、テレビ、電気冷蔵庫といったさまざまな新製品が売られだされると、労働者の物質的および文化的欲望の範囲も大きくなり、労働力の価値も増大する。とくに、労働運動が高まり、労働者階級の社会的地位が高まれば、労働力の価値もさらに高くなるが、賃金の上昇もこれにともなつて実現されるから、相対的窮乏化はさけられぬとしても、ある程度、労働者階級の生活の改善は達せられるであらう。こういう場合は、賃金の上

昇がともなわぬからといって、それがただちに絶対的窮乏化につながるといふものではない。労働力の価値の増大の内容には、そういうプラスの側面はむしろある。現代の労働者の生活状態について、面だけではなく、労働者階級の絶対的窮乏化の要因となっている側面もふくんでいる。たとえば、過疎地域で国鉄やバスの赤字路線が廃止されつづけるため、住民にとって自家用車は生活必需品として、ただで生活できない兼業農家にとつても不可欠の生活必需品となっている。テレビは、出稼ぎ農家にとっては、留守家族の慰安のための不可欠のものである。

こうして、生活様式や消費構造の変革によつてもたらされた生活資料が、ひとたび贅沢品ではなく生活必需品化してしまえば、労働者階級の日常生活がもしこの水準に達しないと、労働力の順調な再生産に支障をきたし、生活破壊が進行することになる。つまり、表面的には、生活内容は豊かにみえ、生活水準は前よりあがったようにみえても、生活内容は前より絶対的に悪化する。

では、そのような内容をもちつづける労働力の価値の増大にたいし、賃金の上昇が実現されているかといえ、名目的には、ある程度そうだが、賃金の上昇は、独占価格や物価上昇によつて実質的に弱められてしまい、必要不可欠のものとして増大しつづける労働者階級の需要は満たされない。つまり、ここでも賃金は労働力の価値以下に切下げられてしまふ。

消費過程での収奪

第三は、消費過程における収奪である。マルクスは、資本制蓄積の法則を明らかにするために、たんに生産過程における労働者にたいする搾取だけではなく、作業場外での労働者の栄養状態や住宅

事情を考慮にいれなければならないことを指摘していた。この過程は、地域における土地、住宅、水、大気などにかこまれたいよゆる生活空間ないし生活環境における勤労大衆の衣・食・住全体にわたる消費の場であると同時に、それは生産過程の外において労働条件が決定される場でもある。

(注) マルクスは、労働者の個人的消費について次のように述べている。

「労働者の個人的消費は、その行なわれるところが、作業場・工場などの内部であるか外部であるか、労働過程の内部であるか外部であるかを問わず、資本の生産および再生産の一契機であって、それはあたかも、機械の掃除が、労働過程でなされるかその一定の休止中になされるかを問わず、そうした一契機であるのと全く同じである。労働者はその個人的消費を自分じしんのために行なうのであって、資本家のために行なうのではないということは、事実になんの係わりもない。たとえば、牛馬が喰うものは彼らじしんが享楽するのだとはいえず、彼らの消費が生産過程に必要な一契機であることに変わりはない。労働者階級のために維持および再生産は、資本の再生産のための恒常的条件である」。

「社会的立場からみれば、労働者階級は、直接的な労働過程の外部でも、死んだ労働用具と同じように資本の付属物である。彼らの個人的消費でさえも、特定の限界内では、資本の再生産過程の一契機たるにすぎない」。

ところで、この消費過程において、一体なにがおこっているか。都市においては土地のはげしい値上り、住宅不足、水不足、下水道・清掃施設の未完備、交通地獄・交通災害、土地・水・大気の汚染など都市問題や公害問題が深刻化している。また、農村地域においても、人口が減少し、公共施設の整備が不可能となり、とくに公害問題（産業公害・薬品公害・食品公害）は都市だけではなく全国土にひろがり、国土全体として生活環境は悪化しているのである。そして、このような生活環境の悪化は、労働条件の悪化を意味し、そのことは労働力の再生産費を多くすることから当然労働力の価値を高め

ることになり、労働力の価格（賃金）が固定されているかぎり、労働力の価値と価格との格差をひろげ、ここからも窮乏化を促進する大きな要因となっている。

このような労働条件の悪化というものは、まへの生産力の上昇にともなう労働者階級の消費欲望の増大における場合よりも、消費者の選択を許さない、もっとドラスティックで、もっと直接的な窮乏化の要因となっている。

マルクスは、「飢餓や疾病は窮乏の極点である」と⁽⁹⁾ いているが、それは、いのち（生存や生命）がくらし（生活）の極点の問題だからである。いまや、全国土に蔓延しつつある産業公害・食品公害・薬品公害も、まさに窮乏化の極点に属する問題といわなければならないまい。

次に、経済的収奪に対応して、国家権力による収奪がある。この過程は、国および自治体による国民所得再分配機能による収奪である。収入面においては、収税率と公共料金の引上げがある。前者は、租税特別措置をはじめとする資本保護と大衆収奪の税体系のもとにおこなわれている。後者については、国鉄・電信・電話・郵便などの料金、米価・地下鉄・電車・バスの料金、学校の授業料などがこれに該当する。租税は国家権力に基づいて一方的に徴収されるし、公共料金もその利用や負担とともに国民の選択に任せられるものではない。なかでも、高い教育費の負担は、勤労大衆に重い負担となっている。いまでは、高校・大学への進学は、現代社会での平均的社会人として生活するのに必要なものとなっており、労働力の価値のうちの「育成費部分」にふくまれるべきものとなっている。他面において、支出面では、税金は勤労大衆のための教育、社会保障、生活環境よりも軍備や資本

(一) マルクス『資本論』第一巻、五〇九ページ、河出書房版。

第1表 地方経済の地域的不均等の状況

	面積	(単位: %)									
		人 口		工業出荷額		個人所得		工業設備投資		公共投資	
		1959	1970	1959	1968	1959	1968	1959	1968	1959	1969
I 北海道・東北	42.7	18.1	16.0	7.5	6.9	15.4	12.9	8.2	7.3	18.8	19.1
北海道	21.2	5.4	5.0	2.7	2.4	5.3	5.0	3.9	2.2	7.2	7.2
東北	21.5	12.7	11.0	4.8	4.5	10.1	7.9	4.3	5.1	11.6	11.9
II 大都市圏	28.8	52.9	59.2	74.0	75.7	60.1	64.8	66.8	70.4	56.7	57.2
関東	13.6	27.4	31.0	32.5	36.1	31.8	34.3	30.8	33.7	26.5	28.7
(内 陸)	11.1	11.1	7.8	6.7	6.1	9.2	5.3	5.6	5.2	9.2	6.9
(臨 海)	2.5	16.3	23.2	25.8	30.0	22.6	29.0	25.2	28.5	17.3	21.8
東海	7.9	10.7	11.4	15.9	16.4	10.5	11.2	14.3	16.9	14.3	10.2
近畿	7.3	14.8	16.8	25.6	23.2	17.8	19.3	21.7	19.8	15.9	18.3
(内 陸)	3.3	3.8	3.9	3.2	3.5	4.1	4.0	2.7	3.3	5.1	3.3
(臨 海)	4.0	11.0	12.9	22.4	19.7	13.7	15.3	19.0	16.5	10.8	15.0
III 地方	28.5	29.0	24.8	18.5	17.4	24.5	22.3	25.0	22.3	24.5	23.7
北 陸	3.4	3.0	2.8	2.4	2.3	2.8	2.5	2.4	2.1	3.3	3.2
中 国	8.6	7.5	6.7	6.6	7.4	6.4	6.3	7.4	12.6	6.6	6.1
四 国	5.1	4.5	3.8	2.5	2.4	3.8	3.5	3.2	2.8	3.5	3.8
九 州	11.4	14.0	11.6	7.0	5.3	11.5	10.0	12.0	4.8	11.1	10.6

(注) 1 関東内陸は、茨城、栃木、群馬、山梨、長野、岐阜、富山、石川、福井、山梨、東京、神奈川、近畿内陸は滋賀、京都、奈良、和歌山、大阪、兵庫、奈良、和歌山である。
2 本表は、経済企画庁『地域経済要覧』1971および自治省『都道府県別行政投資等実績調査報告』1970.5による。

第2表 会社組織の7大都市集中状況

	A 全 国	B 7大都市	B/A (%)
会社数	582,094	230,969	39.7
事業所数	788,488	344,697	43.7
従業員数	19,287,131	10,012,453	51.9

(注) 本表は経済企画庁『地域経済要覧』1970、323ページによる。

%, 公共投資の五七%が集中している。これらの集中率は、一九五九(昭和三十四)年度から六九年度にかけて増大し、その他の地域では減少している。大都市圏のうちでも、とくに関東臨海部と近畿臨海部の集中度が高い。

1 人口、産業の大都市集中

まず、地方経済の地域的不均等発展がいかに激しくなっているかということを示しておこ

う。
第1表のように、国土全体の二八・八%の面積をもつ大都市圏(関東、東海、近畿)に、一九七〇(昭和四十五)年度には、人口の五九%、工業出荷額の七六%、個人所得の六五%、設備投資の七〇

二 地方経済の地域的、階層的不均等

— 地方経済の実態 —

- (2) レーニン『カウツキー』『ベルンシュタインと社会民主党の綱領』の書評、『レーニン全集』第四巻、一八二ページ。
- (3) フ・アルズマニヤン『窮乏化理論と実質賃金の問題』、豊田四郎編『現代資本主義と窮乏化問題』、大月書店。
- (4) 横山正彦『経済学概論』、一五四ページ。
- (5) マルクス『資本論』第3巻、八八ページ、河出書房版。
- (6) 労働省編『昭和四十六年労働白書』二六ページ。
- (7) マルクス『資本論』第1巻、四五二ページ、河出書房版。
- (8) 同書、四五三ページ。
- (9) 同書、五〇八ページ。

第3表 グループ別県民所得の増加指数の推移

グループ	都道府県	人口増減 (△) 率 (1960~69)	分配所得		個人所得		生産所得	
			(1954 ~59)	(1959 ~68)	(1955 ~60)	(1960 ~68)	(1954 ~60)	(1960 ~68)
A	東 京	18.3%	2.09	4.14	2.02	3.64	—	3.64
	神 奈 川	51.8	1.85	5.64	1.90	4.90	2.54	4.15
	大 阪	35.7	2.00	5.06	1.87	4.32	2.59	4.03
	愛 知	24.0	1.81	4.49	1.96	3.62	2.26	3.65
	(平 均)	28.6	1.99	4.60	1.96	3.96	2.47	3.81
B	静 岡	10.2	1.78	4.20	1.66	3.69	—	3.43
	兵 庫	16.9	1.69	4.06	1.57	3.53	1.49	3.75
	京 都	11.9	1.71	4.17	1.53	3.49	—	3.73
	埼 玉	49.4	—	7.06	1.72	5.80	—	5.41
	千 葉	38.0	1.68	5.82	1.68	4.91	1.89	5.05
	群 馬	4.2	—	4.65	1.50	—	—	3.98
	三 重	4.4	1.49	4.50	1.50	3.72	1.84	3.11
	岐 阜	7.0	1.61	4.48	1.79	3.92	2.18	3.31
	和 歌 山	3.6	1.40	4.10	1.38	3.72	1.56	3.74
	栃 木	2.9	—	4.22	1.52	3.43	—	3.45
	滋 賀	3.2	1.65	3.89	1.49	3.52	1.73	3.43
	茨 城	3.0	—	4.03	—	3.54	1.74	3.57
	奈 良	15.4	1.63	4.03	1.64	3.62	1.73	3.43
	(平 均)	15.6	1.66	4.59	1.59	3.94	1.70	3.84
C	山 梨	△ 2.1	1.61	3.60	1.75	2.95	1.90	2.88
	山 形	△ 6.1	1.55	3.60	1.55	3.14	1.75	3.17
	青 森	△ 0.3	1.67	3.48	1.59	3.46	1.86	3.25
	高 知	△ 7.5	1.46	3.78	1.51	3.41	1.63	3.21
	佐 賀	△ 9.6	1.40	3.42	1.47	3.16	1.64	3.00
	岩 手	△ 5.4	1.58	3.63	1.53	3.59	1.92	2.92
	島 根	△ 13.0	1.45	3.11	1.44	2.93	—	2.64
	鳥 取	△ 5.0	1.27	3.49	1.30	3.19	1.46	3.06
	徳 島	△ 6.5	1.42	4.11	1.40	3.91	1.68	3.35
	見 島	△ 9.7	1.57	3.40	1.64	3.27	1.79	2.90
	鹿 嶋	△ 5.2	1.57	3.97	1.62	3.50	1.79	3.32
	徳 島	△ 9.4	1.51	3.60	1.53	3.34	1.75	3.07
	(平 均)							

(注) 本表は、経済企画庁『国民所得推計資料』(1950~57)、『国民所得白書』(1961)、『地域経済要覧』(1971) および『国民生活白書』(1970) による。

地方経済の地域的不均等発展の姿を、都市への経済集中率でみれば、第2表のとおり、東京都、部、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸、北九州の七大都市に、全国の会社数の四〇%、全国の事業所の数の四四%、全国の従業者数の五二%が集中しているのである。

だが、このような地方経済の地域的不均等発展も、その内容を仔細に検討するならば、従来とは違った新しい動きを示しているのである。

大都市集中の新しいパターン

いま、この点を所得の地域配分の動きによりうかがうと、第3表のとおりである。本表は、一九六六(昭和四十一年度)から一九六八年度にいたる三ヶ年平均の財政力指数によって、その大きき順に自自治省が設定したABCDEの五つのグループを三つのグループにし、とくにえらびだした団体を割って算出した数値である。Aは、財政力指数が二以上の団体で、基準財政収入額を基準財政需要額一以上の三団体に東京都を加えたものである。Bは、財政力指数が一以上の団体で、これは自自治省の設定したAグループの三団体の設定したB、C、Dの三グループのうち、大都市周辺で、とくに太平洋ベルト地域に属する団体のみを抽出した。Cは、財政力指数〇・三未満で、自自治省の設定したEグループの団体をそのままもちいた。

第3表によって次のことがわかる。

第一に、一九五四年ないし五五年から五九年ないし六〇年にかけての分配所得、個人所得、生産所得の増加指数は、A、B、Cと財政力指数の上位団体の順であった。ただし、生産所得については、B平均よりC平均のほうが大となっている。しかし、これはBグループに埼玉と静岡など成長地域

第4表 グループ別一人当たり県民所得の増加
指数の推移

グループ	都道府県	分配所得		個人所得	
		(1954 ～59)	(1959 ～68)	(1955 ～60)	(1960 ～68)
A	東神大愛(平均)	1.73	3.38	1.66	3.05
	京奈阪知	1.57	3.81	2.73	3.36
	大阪	1.70	3.73	1.56	3.33
	大愛	1.67	3.52	1.74	2.89
	(平均)	1.67	3.59	1.90	3.15
B	静兵京埼千群三岐和	1.72	3.82	1.59	3.42
	同庫都玉	1.58	3.48	1.45	3.29
	馬重山	1.55	3.98	1.48	3.35
	木賀城良	—	4.27	1.58	3.72
	三岐和	1.60	4.43	1.59	3.78
	岐阜	—	4.55	1.52	—
	山木賀城良	1.47	4.41	1.48	3.66
	和歌山	1.74	3.80	1.72	3.32
	滋賀	1.40	3.97	1.59	3.61
	奈(平均)	—	4.10	1.53	3.39
C	山梨	1.67	3.82	1.51	3.49
	山梨	—	4.20	—	3.62
	青森	1.32	4.43	1.61	3.12
	高松	1.56	4.06	1.55	3.47
	佐賀	1.63	3.72	1.81	3.02
	岩手	1.48	3.89	1.60	3.47
	岩手	1.59	3.50	1.54	3.47
	鳥取	1.46	3.10	1.56	3.66
	秋田	1.42	3.83	1.51	3.29
	徳島	1.55	3.79	1.50	3.60
C	山梨	1.54	3.41	1.51	3.23
	鳥取	1.29	3.66	1.34	3.36
	秋田	1.41	4.45	1.40	4.06
	徳島	1.50	3.59	1.53	3.42
	(平均)	1.66	4.13	1.69	3.59
		1.50	3.83	1.54	3.46

(注) 本表は、前表の資料による。

が除かれているためである。資料が完全にそろえることはならないはずである。Aグループは各団
体およびその平均値ともに最上位を占めた。

第二に、ところが、一九五九(昭和三十三年)ないし六〇年から六八年にかけての増加指数は、分配
所得、個人所得ではAグループ平均が依然第一位を占めているが、Bグループ平均との差はごくせば
まり、とくに生産所得ではBグループ平均がAグループ平均を追いぬいている。Bグループのなかで
は、とくに埼玉、千葉など東京周辺の地域の伸びがすべての所得にわたってとびぬけて大きくなっ
た。ただし、Cグループ平均は従前どおり最下位である。

しかし、分配所得、個人所得について、人口一人当りの伸びを各グループごとに比較すると、第4
表のとおり、新たな変化がみられる。

第一に、一九五四(昭和二十九年)ないし五五年から五九年ないし六〇年にかけての一人当たり分配所
得や個人所得の伸びは、第3表の場合と同様に、A、B、Cの順であった。ところが、後期では、分
配所得、個人所得の伸びについては、第3表の場合とちがって、Bグループ平均がAグループ平均を
こえるようになった。

第二に、しかし、後期、すなわち、一九五九年ないし六〇年から六七年にかけての時期には、財政
力指数の最下位のCグループ平均の伸びもAグループ平均の伸びを上回っているのである。

要するに、前期においては、県民所得の伸びおよびその一人当りの伸びともにA、B、Cの順であ
ったが、後期になると、分配、個人の所得の伸びではA、B、Cの順でも、生産所得の伸びではBが
Aを上回り、一人当りの伸びではB、C、Aの順となっている。つまり、後期になって、大都市地域
と低開発地域との格差が一見あたかも縮小したかのとき外観を呈しているのである。

2 格差縮小現象の原因 — 大都市のドーナツ化・貧困の集積、農村の都市化 —

では、なぜ前期と後期との間にこのような相違が生じたのか。この問題は二つにわかれる。まず、
第一に、前期において県民所得の伸び、その一人当りの伸び、ともにAグループが最大、Cグループ
が最小であったのに、後期にはBグループが伸びはじめ、とくに生産所得ではBグループが最大、C
グループが最小というふうなBグループだけが飛躍的に伸びたのはなぜかという点である。第二に、
後期において、一人当りの伸びにかぎって、Cグループの伸びがAグループの伸びを上回り、AとC

第5表 農業地域における第二次、第三次産業の伸び

	1955~65 (昭30~40)			1960~68 (昭35~43)		
	第1次産業 就業増加指数	第2次産業 就業増加指数	第3次産業 就業増加指数	第1次産業 就業増加指数	第2次産業 就業増加指数	第3次産業 就業増加指数
全 国	0.73	1.67	1.47	0.75	1.32	1.30
Aグループ	0.70	1.91	1.64	0.68	1.27	1.34
Bグループ	0.73	1.75	1.49	0.78	1.38	1.36
Cグループ	0.73	1.40	1.30	0.77	1.24	1.20

(注) 1 A, B, Cの区分は、第4表の場合と同じである。

2 本表は、前掲、経済企画庁『地域経済要覧』1970、1971年による。

との格差がちぎったのはなぜかということである。

前段の問題（Bグループが伸びた問題）については、人口、産業の大都市集中が後期になって限度にきて、大都市の周辺地域にひろがるようになったということである。つまり、大都市、とくに東京を中心とするドーナツ化現象がおこっているということである。

後段の問題（一人当たり所得においてCが伸びてAとの格差が縮小した問題）については、およそ次のことが考えられる。

農業の生産性と工業分散

第一の原因は、農業の労働生産性が高まったということである。なぜ、そういうことになったのかといえば、農家用機械の普及が非常な勢いですすんでいるからである。たとえば、動力耕うん機は一九六〇（昭和三十）年の五万台から七〇年の三三万五千台へ、動力防除機は六〇年の三〇万台から七〇年の二二万台へ、動力脱穀機は六〇年の二六万台から六七年の三三万五千台へ、オート三輪トラクタは六〇年の一〇万台から六〇年の九八万台へといったさまじい普及状況である。そして、このような農業機械化のスピードはむしろ後進地域ほど早いというのが最近の実情である。

ところで、この農業機械化は、農村の労働力不足を打開する手段である。同時に、それはさらに過剰労働力を生み出す一方、農業経済を破壊し、労働力を流出させる原動力となっている。農家は機械で、あまった労働力は出稼ぎにゆき流出することになるから、かきむ一方の機械代金の返済に追われるばかり「資本による農村への機械の独占的売込みによって、農家に過剰労働力が発生し、農業経済の破壊がおこり、その結果として農村労働力が流出しているのである」。

第二の原因は、工場の地方進出や第二次産業の増大がおこっているということ、つまり農村地域にも都市化が進行しているということである。

いま、農業地域において、農業人口が減少しているのに対し、第二次産業（建設業や製造業）や第三次産業（卸・小売・金融・保険・不動産・運輸・通信・サービス業等）がいかにふえているかを示すと、第5表のとおりである。本表は、一九五五（昭和三十）年から六五年にかけ、また六〇年から六八年にかけての就業者数の伸びを地域別にくらべたものである。六〇年から六八年にかけてBグループの伸びがAグループの伸びを上回ったことが目立つ。むしろ、農業地域Cにおける第二次、第三次産業の伸びは、大都市やその周辺地域の伸びよりは少ないが、それでもかなり著しい伸びを示している。第三の原因は、右にともなう、兼業農家がふえ、農外所得がふえているということである。

農林省の調査によれば、農家総数は、一九六〇年の六〇六万戸から七〇年の五三四万戸に大幅にへった。その内訳は、専業農家は、六〇年の二〇八万戸から七〇年の八三万戸に大幅に減少、しかし、兼業農家は、六〇年の三九八万戸から七〇年の四五一万戸にふえたのである。そして、農家経済調査報告によれば、一九六〇年には、

第6表 大都市における第三次産業の増大

	1955~60(昭30~35)		1960~68(昭35~43)	
	第2次産業就業者増加指数	第3次産業就業者増加指数	第2次産業就業者増加指数	第3次産業就業者増加指数
東京	1.56	1.27	1.10	1.23
神奈川	1.77	1.21	1.71	1.61
大阪	1.52	1.28	1.31	1.34
愛知	1.44	1.25	1.28	1.44
山形	1.17	1.16	1.23	1.26
青森	1.23	1.21	1.53	1.24
秋田	1.32	1.16	1.40	1.20
鳥取	1.22	1.16	1.18	1.21
鹿児島	1.37	1.09	1.28	1.18

(注) 本表は、前掲『地域経済要覧』1971による。

ては、第三次産業の伸びが第二次産業の伸びを上回りはじめた。しかも、その伸びは、鳥取や鹿児島など農業地域の伸びよりずっと大である。このうち、とくに東京都をぬきだして、その産業の大部分別事業所数、従業者数および中小企業の割合をみると、第7表のとおりである。

第7表 都内の産業別事業所数、従業者数および中小企業の割合

産業分類	総数				中小企業				中小企業の割合			
	事業所数		従業者数		事業所数		従業者数		事業所数		従業者数	
	構成比%	千人	構成比%	千人	構成比%	千人	構成比%	千人	構成比%	千人	構成比%	千人
全産業(除農林水産業)	510,872	100.0	5,139	100.0	505,852	3,841	99.0	74.7				
鉱業	171	0.0	10	0.2	164	6	95.9	58.9				
建設業	26,202	5.1	365	7.1	26,128	315	99.7	86.2				
製造業	102,962	20.1	1,844	35.9	102,408	1,386	99.5	75.2				
卸・小売業	237,182	46.4	1,578	30.7	234,555	1,190	98.9	75.4				
金融・保険業	6,488	1.3	258	5.0	6,379	170	98.3	66.0				
不動産業	32,201	6.3	81	1.6	32,192	77	100.0	94.7				
運輸通信業	9,567	1.9	299	5.8	9,464	239	98.9	79.8				
電気・ガス・水道業	281	0.1	21	0.4	253	6	90.0	29.8				
サービス業	95,818	18.8	683	13.3	94,309	452	98.4	66.2				

(注) 1 中小企業は常勤従業者数299人以下のもの、ただし卸・小売業およびサービス業は49人以下のものである。

2 本表は、東京都『都政白書』'69, 146ページによる。

農家労働時間三、九七一時間、農業固定資本額三二万七、〇〇〇円、農業所得二二万五、〇〇〇円、農業固定資本額は一〇六万三、〇〇〇円と大幅にふえたが、農業所得は五二万九、〇〇〇円とそれほど増加ではないのに、農外所得は七二万円と大幅なふえ方である。つまり、六〇年ごろは農業所得は農外所得よりも大であったのに、六三年ごろからこの関係が逆転し、年とともに農外所得のふえ方が大きくなっている。

貧困の集積地・大都市

第四の原因は、大都市に中小・零細工場が、とくに第二次よりも第三次産業部門の就業者の増加率が大となり、これら都市・零細企業が相対的過剰人口のプールとなりはじめたということである。そして、これら部門の労働者、とくにホワイ・カラー労働者がふえ、その所得水準の低下しつつある相対的過剰人口、貧困の集積地となりつつあるのだ。これらの点については、後に再度言及する。

(注) 拙著『地域開発と地方財政』において指摘したように、G・コロコはその著『アメリカにおける富と権力』において、次のように述べている。

「事務労働者や販売労働者の経済的地位の低下は、第二次大戦いらい貧困の程度を増大させる主要な要因となっている。この不振は、主として、卸売業や小売業の労働者の実質所得がたおれていくことや、事務労働者と販売労働者が団体交渉によってインフレーションについてゆくことができなかったことによる」。

いま、大都市の産業構造の変化をみると、第6表のように、東京、大阪、愛知ともに、一九五五年から六〇年にかけて、第三次産業よりも第二次産業の伸びが大であったが、六〇年から六八年にかけ

第8表 都民の所得階層別構成比 (区部)

	人 員	人 員 構成比
30万円未満	500,460人	20.5%
30—60万円未満	964,301	39.5
60—80万円未満	366,190	15.0
80—100万円未満	212,390	8.7
100—150万円未満	234,362	9.6
150—250万円未満	114,740	4.7
250万円以上	48,825	2.0
計	2,441,268	100.0

(注) 本表は、東京都『都政白書』'69、325ページによる。

次に、われわれは、地方経済の地域的不均等発展の内容である階層的不均等の激化を少し考察しておく必要がある。そのまゝに、まず国民経済全体の階層的不均等をみよう。国民所得の伸び率は、一九六六(昭和四十一年)年度一六・七%、六七年度一七・九%、六八年度一八%であったが、このうち、法人所得は、六六年度三四・%、六七年度三一・九%、六八年度三三・二%と、国民所得の増加率を大幅に上回った。これにたいし、賃金・俸給の増加率は、六六年度一五・二%、六七年度一六%、六八年度一六・四%と国民所得の増加率を大幅に下回っている。

では、このような経済全体の階層的不均等は、過密地域ではどのようにあらわれているか。国民所得が最大である東京都の所得階層別構成比をみると、第8表のとおり、三〇〇万円未満層が三九・五%で最大の比重を占め、これに次ぐのは三〇万円未満の二〇・五%である。つまり、六〇万円未満層は都民全体の六〇%、一〇〇万円未満層は全体の八四%を占めている。これらのことは、貧富の格差がいかにげしく、低所得階層がいかに多いかを物語るものであらう。

ところで、最近、島教授は、「労働力創出要因としての高蓄積」という論文を発表された。島教授は、このなかで、高蓄積が労働力不足をひきおこす原因であると同時に、他方では、産業「合理化」、中小所有者の階層分解促進を通じて、いわゆる「相対的過剰人口」を創出する要因となり、新たな高蓄積の基盤をつくり出すという点を指摘しておられる。技術革新を背景としてすすめられる「合理化」、大企業による若年労働力の独

第7表から次のことがわかる。

第一に、製造業は、事業所数では全事業の二〇・一%、従業者数では全体の三六%を占めているが、この事業所の九九・五%は二九五人以下の中小企業で、その九〇%は二九人以下の零細企業である。つまり、全製造業の八九%は零細企業ということである。

第二に、卸・小売業は、事業所数では全事業の四六・四%、従業者数では全体の三二%で、この事業所の九五%、従業者数では全体の五七%と、断然第一位の地位を占めている。

これを要するに、大都市、とくにその周辺地域をふくめた大都市圏とその他の地域との経済的格差は拡大しているが、そのなかに、従来とちがった地域的不均等発展のパターンがみえはじめた。つまり、人口一人当りで見ると、大都市と農村地域との所得格差は縮小し、あたかも両地域における経済的格差が縮小しているかのごとくみえたのである。

しかし、人口一人当りの所得格差が縮小した原因は、(1)人口、産業の大都市集中力がはげしいあまり、その勢いはついに周辺地域にひろがりだしたこと、(2)資本の農村収奪がすすみ、人口の大都市集中と農村地域自体の都市化が促進されていること、(3)大都市が相対的過剰人口・貧困の一大集積地となつてきているということの結果である。つまり、絶対額での大都市と農村地域との経済的格差はちぢまるところか、ますます拡大しているのだ。

3 地方経済の階層的不均等——過密・過疎地域の貧困化——

過密地域の貧困

それでは、地方財政はこのような地方経済の地域的、階層的不均等にたいしてどのような役割をす
るのか。それは、過密・過疎や窮乏化を緩和するののか、それとも激化するののか。この点を明確にする
ために、財政のもつ所得再分配機能に立入らなければならない。ここでは、とくに地方財政の役割に
焦点をしほりたい。

三 地方経済の不均等と地方財政の均等化

がふえ、中小・零細工場、とくに第三次産業がいかにふえているかについてふれておいた。第9表の
とおり、農村では、農業所得だけで家計費を維持できるのは、二・〇ha以上の農家に限られ、それ以
下に頼らなければならない階層がしだいに上昇しており、農家経済の破壊、農民分解、労働力の流出が
進行している。そして、農民分解によって生みだされる過剰労働力は、地元の建設や第三次産業、その他零細企業に
力として、「中高年層を中心とする過剰労働力は、地元の建設や第三次産業、その他零細企業に
雇用され、残りは、失業と生活保護に転落してゆく」のである。

- (1) 経済企画庁調査局『経済要覧』一九七二、二二二ページ。
- (2) 鳥恭彦『労働力創出要因としての高蓄積』『経済論叢』第一〇五巻、第四・五・六合併号、三ページ。
- (3) 吉岡健次『地域開発と地方財政』二二二ページ、東洋経済新報社。
- (4) 前掲、鳥論文、一七二ページ。
- (5) 右書、一六六ページ。
- (6) 右書、二一六ページ。

第9表 耕地規模別農家経済

	0.1~ 0.3ha 千円	0.3~ 0.5ha 千円	0.5~ 1.0ha 千円	1.0~ 1.5ha 千円	1.5~ 2.0ha 千円	2.0ha以上 千円
農 業 所 得	89.2	182.9	406.1	702.8	947.4	1,310.8
農 業 外 所 得	926.5	853.4	648.2	439.4	328.5	248.0
農 家 計 費	1,015.7	1,036.3	1,054.3	1,142.2	1,275.9	1,558.8
農家経済余剰	186.8	931.2	918.9	955.8	1,034.5	1,178.7
農家経済余剰	178.6	135.4	151.7	192.8	236.0	344.7

(注) 本表は、農林省『農家経済調査報告』1968年度、33ページによる。

占的吸引と中高年労働力の吐出しは、大企業の雇用の伸びを低下させ
る。そのことは、農業部門などから排出される過剰労働力をも加えて、
労働力は相対的に過剰化する。そして、最近の傾向として、ふえつつあ
る中小・零細企業とくに第三次産業は、これら相対的過剰労働力の巨大
なプールであり、この劣悪な労働雇用条件をもつ膨大な中小・零細企業
群が高蓄積を与えているというのである。

このような傾向は、むしろ大都市において最も顕著にあらわれている
はずである。この点、鳥教授は次のごとく述べている。

「大都市に集中する零細工場は、そこに集積した膨大な労働力を、
直接雇用の形態で利用するだけではなしに、臨時工、パート・タイマ
ー、内職などの形態で残りなく搾取する」。また、「不動産売買人、保
険外交人、料理人、パーテナー、技術者、運輸・通信従事者、芸
術・芸能家、管理的職業、事務従事者、販売員、理容師、美容師など
……の中には、女子のパート・タイマーをもふくみうるものが多
く、これらの職種が、『潜在的失業人口』の性格を全く克服したもの
であるなどとは考えられないのである」と。

過疎地域の貧困

他方、過疎地域における階層的不均等はどのようにあらわれている
か。われわれは、農村地域において、いかに農家数が減少し、農外所得

1 財政の不均等化と均等化

財政の不均等化とは

独占資本主義下の財政は、地域的、階層的にきわめて不均等化されている。ここで、財政の地域的不均等というものは、租税負担や租税収入の地域的不均等、諸経費や財政資金配分上の地域的不均等を指す。また、財政の階層的不均等というものは、それぞれの地域における租税負担や財政支出における階層的不均等、なかんずく、独占の大企業と中小・零細企業や労働大衆との間の不均等を指している。

ところで、現代財政は、基本的には、地域的、階層的不均等化の性格（以下に「不均等化」という）をもつと同時に、地域的、階層的均等化の性格（以下に「均等化」という）をも大きくとりいれている。これは、階級対立激化のなかで高蓄積をすすめるに必要ならぬ資本の論理からくる当然の結果である。

われわれは、まず、財政の「不均等化」という基本的側面をみよう。階層的不均等の例としては、租税負担では租税特別措置をはじめとする独占の大企業に

第10表 平均税負担率の不均等

	1960 (昭35)	1965 (昭40)	1968 (昭43)
全	21.1%	20.0%	18.3%
北	19.2	18.6	16.3
海	16.1	15.1	14.7
道	22.9	20.9	19.6
北	16.6	16.1	15.3
東	24.4	22.0	20.5
内	21.6	20.8	19.5
陸	18.1	17.4	17.2
海	23.7	22.9	19.2
陸	18.9	20.6	17.6
内	25.0	23.4	19.5
海	19.9	19.8	18.1
国	15.5	14.7	14.3
国	18.2	16.5	15.8
州			

(注) 1 平均税負担率 = (国税負担額 + 地方税負担額) ÷ 県民分配所得
2 本表は、前掲『地域経済要覧』1971, 271ページによる。

たいたる減免税措置や逆進的税体系が存在する。財政支出面では、たとえば、道路でも、生活道路よりは、産業道路に、また勤労大衆のための教育、社会保障、生活環境よりも、道路や港など産業基盤の整備に重点がおかれている。また、地域的不均等の側面をみれば、租税収入や租税負担は地域的に不均等である。第10表は、租税負担の地域的不均等というより、租税収入の地域的不均等を示すものである。租税収入は県民所得の集中以上に大都市地域に集中し、税負担は農村地域ほど重い。一方、財政支出の地域配分もきわめて不均等である。公共投資（国、地方あわせ）の地域配分が、県民所得の地域的不均等そのままでの不均等であることは、すでに第1表で示したとおりである。

このような財政の地域的、階層的不均等が、経済の地域的、階層的不均等を促進するものであることはいうまでもない。

財政の均等化

しかし、前述のとおり、全体としてこのような財政の「不均等」のなかで、とくに地方財政を中心として、「均等化」の側面をもとり入れている。ここに、財政が、とくに地方財政を通じて、いわゆる「中立的」役割を果たし、あたかも経済の「不均等」を緩和することくみえるゆえんがある。それから、そういう側面が全くないというわけではない。いな、民主主義運動の力によって、この側面はかなりの大きくなっている。しかし、この財政の「均等化」は、基本的には、勤労大衆の要求をとり入れたものとしてあらわれているのではない。

「均等化」はいかにとり入れられているのか。まず、租税負担はどうか。ここでは、所得税をはじめとして、所得にたいする課税最低限の引上げや諸控除や累進課税制度の導入によって、税負担の階層的均等化がはかられている。また、国税はもとより、地方税においても、その負担関係は地方税法

第11表 財源還流率の状況

	1960 (昭35)	1965 (昭40)	1968 (昭43)
全国	45.7%	57.3%	52.2%
北海道	77.7	110.7	113.2
東北	108.7	151.8	140.7
関東	23.8	27.6	25.2
中部	95.3	99.1	85.7
近畿	12.7	16.5	15.4
中国	41.6	35.8	32.1
四国	86.7	111.8	89.0
九州	26.3	32.2	30.9
	67.6	60.2	51.6
	18.2	26.2	26.2
	71.3	91.4	72.3
	110.1	147.8	121.0
	81.1	127.8	128.0

(注) 1 財源還流率 = (地方交付税 + 地方譲与税 + 国庫支出金) ÷ 国税合計額
2 本表は、前掲『地域経済要覧』1971, 271ページによる。

第12表 地方財政の地域差と「均等化」の状況

グループ	1967 (昭42) 1人当り所得 税額	1968 (昭43) 1人当り所得 税額	1968 (昭43) 1人当り所得 税額	1968 (昭43) 1人当り所得 税額
A	121.9	167.2	83.7	—
B	97.5	104.8	83.8	56.4
C	93.3	84.5	109.2	134.1
D	85.7	64.5	120.6	173.8
E	83.9	53.8	126.3	217.6
全国	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 1 グループの区分は、自治省が財政力指数の上位階級に設定した5つのグループによるものである。ただし、東京都は除く。
2 本表は、自治省『都道府県財政財政要覧』1969, 1および『経済企画庁『地域経済要覧』70による。

の全国画一的適用によって地域の均等化がはかられている。このような地域的、階層的均等化は、経費面にもみられる。とくに地方財政においては、農業や中小企業の振興から社会保障や生活環境の整備について、地域的、階層的均等化がはかられている。

第11表をみよう。成長地域である関東、近畿の臨海部では、国税負担額にたいし、国庫支出金や地方交付税による財源還流率は少なく、低開発地域はその財源還流率は高い。

こんどは、地方財政の「均等化」の状況を第12表でみよう。この表でわかるように、一人当り府県収入の地域格差は、一人当り県民所得の地域格差を上回っている。これは、法人税の地域的集中と累進税率の採用からみたらされたものである。

ところで、これにたいし、地方歳出額がきわめて均等的であるのが対照的である。こういうことが

可能となったのは、地方交付税の均等化機能の役割があったからである。もし、地方交付税のこの機能がなかったならば、貧弱団体では重い地方税負担が低い地方行政水準しか維持できぬことになり、地方財政の地域的、階層的不均等はさけられぬところであろう。つまり、地方財政は、国家財政の一環として、基本的には、財政の不均等を強めつつも、他方では、地方交付税によって、税負担と行政水準の「均等化」をはかっているのである。

それでは、地方財政の「均等化」とはどのような内容、意味をもっているのか。また、それは、経済の「不均等」とどのように関連しているのだろうか。次節において述べることにしたい。

2 地方財政の均等化とその役割

われわれは、すでに、本章第一節で、独占段階における高蓄積・大衆の貧困化は、生産過程、流通過程、消費過程という再生産過程における経済的収奪と国家権力（自治体をふくめ）による所得再分配によってもたらされるものであることをみてきた。ここでの問題は、国家権力による財政的収奪、なにかんずく、「高蓄積・大衆収奪」体系の基礎条件をつくると考えられる地方財政が、再生産過程におけるそれぞれの経済的収奪とどのように関係するのか。いいかえれば、地方財政の基本的「不均等化」のなかでの「均等化」というものが、それぞれの経済的収奪過程において、経済的地域的、階層的不均等をいかに促進しているかという点の解明にある。以下、この点にすすもう。

生産過程での搾取

第一点は、地方財政の「均等化」が、生産過程の搾取体系の基礎条件をつくるという点である。こ

第13表 公共投資の地域差と「均等化」の状況

グループ	普通建設事業費	産業基盤整備費	道路	生活関連施設事業	住宅
A	88.4	70.2	70.6	163.4	280.4
B	78.4	77.6	90.8	82.7	66.2
C	111.4	121.7	112.0	82.6	66.2
D	122.3	126.9	119.1	85.0	43.2
E	127.2	133.9	126.4	94.6	35.8
全国	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 1 グループの区分は、自治省の設定した5グループによる。
2 本表は、自治省『都道府県財政指数表』1969, 11による。

まず、道路など産業基盤整備を中心とする公共投資がいかに大となっているかは、第一篇第一章でみたとおりである。

そして、右の財源として、国庫補助金、地方債、地方交付税が優先的にここに集中された。地方交付税は、単位費用の引上げのほか、投資補正（交通量にかかる密度補正と特別悪容補正の整理統合による）と事業費補正など投資悪容補正によって財政調整が強化された。いま、産業基盤整備費、道路費の地域配分を生活基盤整備費、住宅費の地域配分とくらべると、第13表のとおりである。道路費も絶対額ではむしろ都市集約的であるが、人口一人当りで見ると、生活環境整備費や住宅費が、とくに大都市に集中しているのに対し、道路費ははるかに地方分散的である。この道路や港の整備についての地域的均等化は、高蓄積の戦略的手段として、地方経済の地域的不均等を促進するものであることはいままでない。

それでは、教育費の地域的均等化はどうか。それは、独占的大企業の要求する人材開発、安い労働力養成のための差別・選別の教育と軍国主義教育をほどくすためのものである。商工費は、中小企業の「近代化」政策によって、一方では大企業の下請企業を育成し、他方では中小・零細企業を過剰労働力のプールとして低賃金労働力の基礎をつくるものであった。農業費も、その「近代化」政策によって農民分解をすすめる、低賃金労働力の基礎をつくり大企業の生産過程の抑

場であるというのは、労働者が労働力の価値とおりの賃金を支払われたとしても、労働力の生みだす剰余価値は資本家によって搾取されるからである。

ところで、この高蓄積・搾取の前提条件は、生産手段と労働力であり、生産手段はさらに労働対象方財政の「均等化」は、これら生産過程とどのように関係するのか。結論を先にいえば、地方財政のり、労働条件に関するものについては、労働力の再生産に役立つかぎりにおいてとりあげられ、かつ、そのかぎりでの「均等化」がはかれるにすぎないということである。つまり、地方財政の「均等化」とは、勤労大衆にとっては、地域的にも階層的にも不均等を意味するのである。以下、この点を述べてよう。

まず、警察費や役所費や議会費の地域的均等化は、支配体系を固めることによって、再生産過程全体の安定的維持をはかっている。土木費の地域的均等化はどういう意味をもつか。自治体は国の工業に便利な太平洋沿岸の港湾立地型に傾いている。自治体は、一方では、工場誘致のため、機械、建物、土地など労働手段にたいする減免税措置をとり、他方では、大資本に用地、用水を斡旋したり、公営企業会計、準公営企業会計あるいは外郭団体である開発公社をつかって工業用地や宅地の造成・取得をはかっている。さらに、普通会計や準公営企業会計において、広い意味での労働手段である道路や港の整備をおこなっている。ここで、地方財政が道路や港の整備にいかにか動員され、その地域的均等化に力を注いでいるかをみておこう。

取体系を支える意味をもっている。民生費のうちの生活保護費でさえ、「低水準の保護基準は、一方ではすべての労働力のあるものを被保護世帯から脱出させ、これを稼働労働力に転換する役割を果たしているが、他方でたえず不安定な職業の間を流動してまわるような低賃金労働市場を固定し再生産する役割をも果たしている」。

それでは、国家独占資本主義の立場からの地方財政の階層的均等化はどのようにおこなわれ、生産過程の搾取体系とどのように関係しているのか。たとえば、土木費では生活道路や住宅、教育費では施設の整備や教育内容の充実、商工費や農業費では中小・零細企業や農業の保護、民生費では貧困者労働者の立場からの地域的、階層的均等化の方向に直結する問題であるが、資本の立場からは、労働過程の外における労働条件の問題である。

マルクスは、『資本論』第七篇、第二章「単純再生産」のなかで次のように述べた。

「あらゆる社会的生産過程は、その恒常的関連とその更新のたえざる流れにおいて考察するならば、同時に再生産過程である。生産の条件は、同時に再生産の条件である。」

ゆえ、われわれは、この生産過程の外における労働条件の問題を、以下の経済過程における条件の分析にゆずりたい。

生活環境の悪化—消費過程での収奪

第二点は、地方財政の「均等化」が、いかにして消費過程の収奪体系の基礎条件をつくることにならるかという点である。この過程における収奪者は独占的大企業であり、被収奪者は、労働者、サラリ

ーマン、中小商工業者、農民である。この消費過程の収奪が、とくに生活環境の悪化という点にあったことは既述したところである。

ところで、地方交付税を中心とする地方財政の「均等化」は、とくに産業基盤の整備を中心としておこなわれる。工場敷地、工業用水、港湾埠頭、道路など地域開発・産業基盤の整備は、資本の高蓄積をあり、農業破壊を促進することによって、経済の地域的不均等をはげしくし、都市問題や公害、過密・過疎を深刻化する。他方では、地方財政は、生活環境の整備、過密・過疎対策など、弥縫策を講ずるという二重の役割を通じ、消費過程の収奪の基礎条件をつくっているのである。

第三点は、地方財政の「均等化」がいかにして流通過程の収奪体系の基礎条件をつくっているかという点である。この過程における収奪者は、独占的大企業であり、被収奪者は、労働者、サラリーマン、中小商工業者、農民である。そして、この過程の収奪が独占価格とインフレーションであることはすでに述べた。

それでは、インフレーションはなぜおこるのか。それは、根本的には、国の財政金融政策に原因がある。だが、地方財政もその一環としての役割をになっている。すなわち、公共料金の引上げや公債発行がこれである。

では、なぜこういう必要が生じたかといえは、地方交付税の「均等化」機能によってあらゆる地域の地方財政が高蓄積のための地域開発の仕事に動員されているからである。むしろ、ここでも、国や地方は物価安定の仕事を全く放置しているわけではない。もし、そうしなければ、労働条件は極端に悪化し、再生産過程が崩れることになるからである。そのかぎりでは、物価対策は講ぜられている。

しかし、その方法も、賃金、米価の抑制など所得政策や、中小企業・農業の「近代化」や重税など国民大衆の負担においてである。しかし、物価上昇は、高蓄積政策から生まれた矛盾であるから、いかにこの矛盾の打開策を考えても、高蓄積を促進する政策からは物価安定を望めない。つまり、地方財政は、一方では、公共料金の上げや公債発行を通じてインフレ政策に協力し、他方では、インフレ・インフレーションの爆発的進行による再生産過程の崩壊を防ぐため、物価対策を講ずるといふ二重の役割を要するに、地方財政の「均等化」は、勤労大衆の立場からのものではなく、それは貧困や都市問題を解決するものでもなかった。いな、それは、独占的大企業者の立場からの「均等化」であり、再生産過程のそれぞれにおいて、高蓄積・貧困化や都市問題、つまり、経済的地域的、階層的不均等を促進するものであった。

ところで、最近、GNP第一主義の地域開発政策に地方財政が従属するなかで、従来の「均等化」方式にさらに新しい変化が生じてきた。³⁾この点は、既述したところであるので、結論だけをまとめておこう。

3 地方財政の均等化方式の変化

「地域づくり街づくり」の意味

第一点は、地方財政が、「住みよい生活の場づくり」の名の下に、「新全国総合開発計画」の一環たる「街づくり」「地域づくり」、とくに市町村の単独事業による生活環境施設の整備に力を注ぐようになったということである。この「新全総」というのは、既述のごとく、七〇年代の日米安保体制に即

応してつくられた経済の長期計画で、生産設備、土地、水、労働力、中小企業、農業など一切を、資本の高蓄積のため最大限に利用できるよう国土の抜本的再編成をはかったものである。すなわち、全国土に交通・通信・情報の新ネットワークを張りめぐらし、超大型工業基地をはじめとするあらゆる政を実施しようとするものである。

住民負担の増大

第二点は、「高福祉・高負担」の名の下に、地方税をはじめとする住民負担が重くなりはじめたということである。

つまり、地方財政は、一見、地方自治を尊重し、勤労大衆の立場からの財政的地域的、階層的均等化をはかっているかのような外観を呈しているのである。

だが、第一点については、第一篇第四章において、「住みよい生活の場づくり」の名の下に、広域市町村圏のなかでいかに巧みに「新全総」の地域開発計画の基礎条件をとのえたかというカラクリを述べておいたから、ここでは省略する。

では、第二点の「高福祉・高負担」はどういう形であらわれていたか。第一の方法は、地方税負担の「軽減合理化」の名の下に、いわゆる「物価調整減税」をしながら、その実は、実質上の税負担を重くしていること。第二の方法は、水道、交通、病院など地方公営企業の独立採算制を強化すること。第三の方法は、学校、保育所、道路、下水道、都市清掃施設など住民生活に密着した行政事務や施設について、「受益者負担」の名目で、大衆負担を強化していることである。

以上の点から、最近の地方財政の「均等化」方式における新しい変化は、結局、勤労大衆の立場か

らの財政の地域的、階層的不均等をいよいよ拡大し、それを通じて経済の地域的、階層的不均等を拡大しているのしか考えられない。

4 貧困の緩和を目指す地方財政の均等化

これまで考察してきたことは次のとおりである。

- (一) 地方財政は、現代財政の性格の一環として、租税負担や財政支出における地域的、階層的不均等の性格をもち、それを通じて経済の地域的、階層的不均等をひどくし、過密・過疎、都市問題、公害や貧困化を促進しているということ。
- (二) 地方財政は、現代財政の性格の一環として、地域的、階層的均等化の性格をとり、側面から右の矛盾を拡大しているということ。つまり、ここでは、地方財政の「均等化」とは、資本の高蓄積をすすめるという視点からのもので、住民にとっては地域的にも階層的にも不均等な性格を意味していた。

以上は、いわば資本の論理であり、これにたいし、われわれは、ここで同時に見落としてならないことは、右の地方財政の「均等化」が、主要な側面ではないにせよ、資本の高蓄積の立場からではない、住民の立場からの側面をもち、それを通じて経済の地域的、階層的不均等を緩和しようとする側面をもっているということである。つまり、地方財政は、自治体全体にわたり、教育、社会保障の充実や生活環境の整備をおこない、過密・過疎、公害、都市問題にたいする対策をすすめることににより住民の窮乏化・貧困化を緩和しようとする側面をもっているのである。地方財政がこのような側面をもっているのは、憲法に規定された地方自治の本旨とひとえに住民の民主化闘争によるものである。

る。以下において、われわれは、この側面を、再生産過程における収奪との関連において考察しよう。

まず第一に、地方財政の「均等化」が、生産過程における搾取強化を緩和しようとする側面をもっていることである。すでに第一篇第一章で述べたように、生産過程においては、労働条件の悪化などにより賃金は実質上切下げられ、労働者の窮乏化がすすめられていた。しかし他面では、このような労働条件の悪化は、労働運動の発展によって改善され、労働者階級の社会的地位の向上とあいまって、賃金の引上げが実現され、労働者階級の窮乏化が緩和される側面もあった。そして、このような労働運動の高まりに対応して、地方財政も国家活動の一環として、生産過程の搾取強化を緩和させる準監督署を通じてこれを取締らなければならないたてまえになっているし、自治体も、国との連絡の下に、零細工場における労働条件の悪化を是正しなければならない。自治体も、国との連絡の第二に、地方財政の「均等化」が流通過程における収奪強化を緩和しようとする側面をもっていることである。すなわち、地方財政が、資本の高蓄積政策の推進をチェックし、住民福祉の向上に力をかけようとする側面もある。

第三に、地方財政の「均等化」が、消費過程における収奪強化を緩和しようとする側面をもっていることである。

地方財政が中央集権の行政でなく、民主的、自治行政を発展させるための条件をととのえる側面をもっている。たとえば、役所費は、住民に奉仕する自治体機構や自治体公務員に要する経費である

し、議会費は、住民の意思を反映するための自治行政を実現するため不可欠の経費である。

道路、橋梁など産業基盤の整備の地域的均等化は、地域的につり合いのとれた経済発展をもたらすための基礎条件をとのえる側面をもつ。

都市計画、住宅、上下水道、清掃施設など生活環境の整備に関する公共投資などの生活環境の整備費は、本来、住民生活に役立つ経費である。しかし、それらは、産業基盤の整備費にくらべはるかに少なく、資本の高蓄積をすすめる立場ないし労働力の再生産を可能ならしめる限りにおいて地域的、階層的均等化がはかられているにすぎなかった。しかし、それらは同時に、住民の立場からの地域的、階層的均等化の側面をももち、過密・過疎、公害、都市問題などの矛盾を緩和しようとする側面をもっているのである。この側面は、既述のごとく、「住みよい生活の場づくり」の名の下に「新全国総合開発計画」の基礎づくりとしてすすめられている生活環境施設の整備費のうちにも、一つの側面として認めることができる。

教育費や社会保障費などの経費も、右の場合と同様に本来、住民生活に役立つ経費である。しかし、これらの経費も少なく、資本の高蓄積をすすめる立場からの地域的、階層的均等化がおこなわれているにすぎなかった。しかし、それらの経費も、住民の立場からの地域的、階層的均等化の側面をもっている。すなわち、教育費は、平和的、民主教育をほどこすため、商工費や農林水産業費は、窮乏化しつつある中小企業や農林漁業を救済するため、また、民生費や衛生費は、生活保護、社会福祉、児童福祉や清掃、公衆衛生など住民のいのちとくらしをまもるためとする側面をもっている。地方税負担の地域的、階層的均等化は、住民の窮乏化を軽減しようとする側面をもっている。

以上のごとく、地方財政は、その主要な側面としては、その地域的、階層的不均等化および均等化

という両面の性格を通じて、地方経済の地域的、階層的不均等を促進している。しかし同時に、もう一つの側面としては、地方財政の「均等化」は、右の役割とはまさに反対に、住民のための民生行政や、過密・過疎、公害、都市問題等にあたいる対策をすすめることにより、住民の窮乏化・貧困化を緩和しようとする側面をもっているのである。そして、この側面が拡大されるかどうかは、ひとえに自治体労働者と住民との団結による民主化闘争の発展いかんにかかっている。

(1) 前掲、島「労働力創出要因としての高蓄費」、『経済学論叢』第一〇五巻第四・五・六合併号、昭四五・九、二六ページ。

(2) マルクス『資本論』1、四四七ページ、河出書房版。

(3) 吉岡健次「七〇年代の自治体問題」、吉岡健次編『都市問題と自治体行政』・『現代日本の都市問題』第七巻および拙稿「現代財政政策の特徴と問題点」、『経済学雑誌』第六二巻、第六号を参照されたい。

よし おか けん じ
吉 岡 健 次

1918年 大阪に生まれる

1941年 大阪商科大学卒業

現在 大阪市立大学教授 (財政学・地方財政論専攻)
経済学博士 (東北大学)

著書 『現代日本地方財政論』 (東洋経済新報社)
『地域開発と地方財政』 (〃)

編著 講座『現代日本の都市問題』 (汐文社)
第7巻『都市問題と自治体行財政』

地方自治と地方財政

1973年3月20日 初 版

1973年6月10日 第3刷

著 者 吉 岡 健 次
発 行 者 松 宮 龍 起

郵便番号102 東京都千代田区富士見2の13の14

発行者 株式会社 新日本出版社

電話 東京 (265) 7006 (営業)
(265) 2075 (編集)

振替番号 東京 13681

印刷 株式会社享有堂印刷所 製本 古賀製本

落丁・乱丁本はお取り替えいたします