



# 地方自治と地方財政

吉岡健次著

新日本出版社

よし つか 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

発行所 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 株式会社亨有堂印刷所 製本 古賀製本

---

落丁・乱丁本はお取り替えいたします

## 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つ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、沖繩協定や、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、沖繩県民や勤労大衆の平和と独立を願う切実な要求、「安保をなくし沖繩を無条件全面返還せよ」という要求を無視し、「本土の沖繩化」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、こと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、佐藤内閣にとつ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つた高度成長・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つた。

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はなにをするところだろうか。「自治体は、住民のため、揺りかごとから墓場まで」の仕事は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、これとは正反対に、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な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たいして、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説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みることによって、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、七〇年代の高蓄積・大衆収奪政策とこれを支える地域開発・新国土計画が、いかに六〇年代の収奪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（なかみ）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をとりあげている第二篇では、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、現代地方財政に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をとりあげたのは、この制度が日本地方財政のいわば扇の要（かた）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るからである。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」によっていかにも貧困問題、過密・過疎問題、公害問題等の解決に立上がっているかにみえ、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、基本的には、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ぴら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学、知友の教示と激励によるところ大であった。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方々の平山基生氏や同社の方々のなみなみ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

第一章一 『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財政の展開……………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 戦後地方行財政の展開……………25

1 経済復興期における地方行財政——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財政——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	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	66
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	78
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	79
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……………132

——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 经济社会发展発展計画——所得倍增計画の再編強化——……………134

2 新经济社会发展発展計画——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……………190

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、行政的ねらい……………199

2 広域行政の経済的意義——高蓄積・人民収奪の基礎づくり——……………206

3 広域行政の勤労大衆への影響……………208

4 新しい「狭域行政」のねらい……………211

## 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……………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……………258

——地方自治・地方財政の危機の諸形態——

まえがき……………258

一 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——「新全総」の基礎づくり・合理化・「高福祉・高負担」……………274

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……………275

2 地方行財政の「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……………306

まえがき……………306

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——	315
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		
	ま え が き	333
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、およそそつぎのような形式ないし要件が備わっていないなければならない。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<sup>地方</sup>制度、<sup>団体</sup>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<sup>地方</sup>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はじめたい。

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奪取する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な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ろう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（明治二十一年）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）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