

現代財政学体系

編集代表

林 栄 夫・柴 田 徳 衛
高 橋 誠・宮 本 憲 一

現代地方財政と地方自治

3



有 斐 閣

島 恭彦先生還曆記念

現代財政学体系

3 現代地方財政と地方自治

<編集代表>

林	栄	夫
柴	田	徳
高	橋	誠
宮	本	憲 一

有 斐 閣



編集代表紹介

林 柴 夫 東京都立大学教授 高 橋 誠 法政大学教授
柴 田 徳 前東京都立大学教授 宮 本 憲 一 大阪市立大学教授

執筆者紹介 (執筆順)

西 川 清 治 大阪市立大学名誉教授 土 肥 秀 一 熊本商科大学教授
柴 田 徳 衛 前東京都立大学教授 門 間 董 吉 創価大学教授
深 井 純 一 立命館大学助教授 渡 辺 敬 司 大阪経済大学教授
内 藤 正 中 島根大学教授 佐 藤 哲 郎 東京都立商科短期大学助教授
吉 岡 健 次 大阪市立大学教授 坂 本 忠 次 岡山大学助教授
磯 我 壮 一 大阪市立大学教授

現代財政学体系 3

現代地方財政と地方自治

昭和48年9月5日 初版第1刷発行
昭和51年7月30日 初版第3刷発行

¥1,500.



編集代表

林 柴 夫
柴 田 徳 衛
高 橋 誠 一
宮 本 憲 一

発行者 江 草 忠 允

東京都千代田区神田神保町2〜17

発 行 所 株式会社 有 斐 閣

電 話 東 京 (264) 1311 (大代表)
郵便番号 [101] 振替口座東京 0-370 番
本郷支店 [113] 文京区東京大学正門前
京都支店 [606] 左京区田中門前町44

印刷・中村印刷株式会社 製本・高橋製本所
© 1973, 林 柴 夫・柴田徳衛・高橋 誠・宮本憲一。
Printed in Japan

落丁・乱丁本はお取替えいたします。

3333-052831-8611

は じ め に

——島 恭彦教授の還暦を祝して——

▶ 講座出版の背景

1970年代にはいって、世界の資本主義はあきらかに転換点に立った。ベトナム敗戦、国際通貨体制の危機、公害・都市問題の爆発などに象徴されるアメリカ資本主義の危機は、パックス・アメリカナという戦後体制の終末をつけるものである。この戦後体制の崩壊は高度成長を続けてきた日本資本主義の体制の危機でもある。アメリカ経済の不均等発展と国際収支の恒常的赤字化にもとづき、ドルの対外価値は下落しつづけながらも、これに対応して日本の対米貿易は恒常的黑字となり、不況下にもドル外貨が累増しつづけた。このため、日米資本主義の対立をはじめ、わが国の国際的孤立化がすすみつつある。事態はあたかも、1930年代の金解禁の時期のごとき様相を呈しつつある。通貨危機が財政危機をひきおこすという連環はわが国では、1960年代中葉にみられたが以後の輸出中心の経済成長で解消するかにみえた。しかし、1971年の円切り上げとともに、財政危機は深刻化した。他方、わが国の資本主義にとって民間主導型から財政主導型の経済へ移行することはさけがたい情勢となった。戦後財政の構造的危機のすすむ中で、財政主導型経済へすすむためには、財政改革が必要となる。

財政改革問題は資本主義の内的要求としてでてきただけではない。国民の間から別な視角で財政を考え、その改革を求めるうごきがつよまっている。それは戦後資本主義の高度成長の下で深刻な社会問題が次々と顕在化し重大化してきたからである。資本の高度蓄積にともなう消費の相対的切り下げ、農村部の相対的過剰人口の発生、社会保障のおくれなどの根源的貧困問題に加えて、新しい貧困といわれるような消費者物価の上昇、環境

は じ め に

破壊、過密・過疎問題などがそれである。とりわけ、公害のような環境破壊や都市問題は、これまでの福祉国家の財政政策の射程をこえる問題のために深刻な様相を呈している。

環境破壊や都市問題は各国の資本主義に共通して、最大の社会問題となっているが、わが国の場合、とくにはなはだしい。これはわが国の企業が集積利益を最大限に享受しようとして、大都市へ集中集積し、集積の不利益としての社会的損失を住民に転嫁してきたからである。わが国の戦後財政は民間資本の高度蓄積をすすめたが、このような社会的損失を防止しなかった。世界最高の公共投資をおこなったが、それは産業基盤偏重であり住民の生活基盤整備の公共投資をおこたった。こうして世界の資本主義国でも例のないような公害や都市問題が爆発しているのである。

1960年代後半、住民はこれらの社会問題の解決をもとめて、住民運動をおこし、高度成長政策をやめさせ、軍国主義化をストップさせ、自治体改革をもとめはじめた。この住民運動の中で、住民は生活困難の解決と民主主義の発展のために、財政分析と財政改革の必要を認識するようになった。

私たちが『財政学講座』（全4巻、有斐閣、1964～65年）出版以後、数年の中にこの新しい講座を考えるにいたったのは、このような戦後体制の終末といえるような政治経済情勢の変化に応え、戦後財政を総括し、今後の1970年代以降の財政の展望を明らかにしたかったためである。

▶ 財政学と公共経済学

消費者物価上昇にみられるインフレ、公害・都市問題などの現象は従来の近代経済学の限界を明らかにした。資本主義の市場原理にしたがえば、これらの社会問題はいよいよひどくなる。国家の介入と非市場的な原理による経済政策が重視されざるをえなくなった。このようなことから、近代経済学者の間で公共経済学の提唱がおこなわれるようになった。この流行の公共経済学のはんいはひろいが、大部分の論者は体制間の相違を無視して公共部門の経済の一般理

論をつくろうとするものであり、また階級論や権力論をぬぎにして、国家論を再構成しようというものである。公共経済論者の中には、財政学無用論をとなえ、これに激しい非難をくわえるものもある。

公共経済学は新しいよそおいをしているようにみえるが、従来の財政学の公共経済研究の域を出ているとは思えない。とくに現代の論者は政治を一般民主主義に一元化し、財政現象を市場現象に擬制化して理解しようとするかぎり、ザックス、ヴィクセル、リンダールなどの経済学の現代版にすぎないのでないだろうか。公共部門の独自性の主張は、表現はちがうが、ワグナーなどのドイツ財政学との共通性をみるように思う。また危機感にみちあふれたラディカル・エコノミストの提案も、シビルミニマム論など個別的には参考に値いし、マルクス経済学者と同じ政策主張もみられるが、体系的な思想がみられるわけではない。

この講座に結集したものは、原則としてマルクス主義経済学の立場に立ち、現代の財政現象を分析した。マルクス主義財政学者は財政学の完全な独自性を否定し、それを政治経済学の一部であると考えている。したがって、公共部門の経済は資本主義の経済法則に規定されると考えている。公共部門に固有のなんらか独自の経済法則があるとは考えていない。また財政は政治の物質的基礎である。したがって財政政策は諸階級の政治的対立の表現でもある。公共経済学の唱えるように財政は公共の立場で経済的諸矛盾を調和させるものではない。むしろ、政治あるいは行政と経済の対立や矛盾を反映するものである。

この講座はこのような立場で財政現象をみているのであり、公共経済学の財政学無用論にたいし、財政学の伝統を正しく継承し、政治経済学の一部としての財政学を主張するものであり、財政学にたいする公共経済学の非難にたいする批判的解答でもある。

は じ め に

▶ 島 恭彦教授の還暦を記念する

本講座をはじめの現実的な契機となっ

たのは、京都大学島 恭彦教授の還暦

にあたり、その学恩を直接・間接にうけたものが記念の仕事をしたいと考えたためであった。島教授の御希望もあってたんなる記念論文集でなく現代の財政学の成果を結集できるようなものになればよいということで企画され、幸いに教授の処女作以来の親交の厚い有斐閣が出版をひきうけて下さることになった。

島 恭彦教授は大内兵衛元東大教授の『財政学大綱』によってひらかれたマルクス主義経済学の財政論を体系化し、わが国に定着させる上で画期的な功績をのこされた。島 恭彦教授の処女作『近世租税思想史』（有斐閣、1938年）は現代の財政思想を確立する基盤を提供し、学派をこえて大きな影響を与え、今日もなお香気をはなっている。

これ以後、教授の活動は日本財政論から国家独占資本主義論まで多方面にわたった。とくに社会に大きな影響をあたえたのは『現代地方財政論』（有斐閣、1951年）などの地方財政の研究であろう。教授は地方財政の政治経済学を明示し、従来官庁の学であった地方財政論を科学として学界の中に定着させた。それだけでなく、民主的地方自治の提唱によって、広はんにひろがる住民運動とそれにもとづく民主的自治体確立の基礎理論を提供した。

教授がつねに新しい分野をきりひらかれる努力は『日本資本主義と国有鉄道』（日本評論社、1949年）にみられる。現代のような過渡期において、国有化や経済計画の研究は、未来への足がかりとなる重要な課題である。教授の著書の主題は歴史的な研究だが、あきらかに現代の課題へとつながっている。このような国家資本の考察は財政投融资という国家資本の金融活動の研究や公共投資の研究にまでおよび、学界の先端を走ったといっていよい。

個々の研究分野については第4巻の業績目録にみられるように厩大であり、いずれもがその時々学界の主導的役割をはたされている。個々の分

は じ め に

野はもとよりであるが、島 恭彦教授の財政学に対する最大の業績は、マルクス主義経済学にもとづく財政学批判の体系化にあるだろう。戦後いち早く、『財政学概論』（三笠書房、1948年）を出版されたのはじまり、『財政学原理』（日本評論社、1954年）をへて『財政学概論』（岩波書店、1963年）という到達点をしめされた。これらは教科書という形式をとっているが、マルクス主義経済学にもとづく財政学の体系をしめしたものである。このさいごの著書では、財政学は政治と経済の矛盾をあつかうものであるとされ、ブルジョア経済学の調和論批判で全編をつらぬかれている。マルクスの「経済学批判体系」における国家の項の具体化と財政学の古典的体系の批判的継承とがくわだてられ、その上に新しい財政現象が分析された労作である。

本講座は島 恭彦教授の学恩に感謝し、教授の著作とくに『財政学概論』に学び、それを発展させる企図をもって編集されたものである。この講座出版のために、次のメンバーが編集委員会を構成し企画の討議をくりかえした。林 栄夫、柴田徳衛、高橋 誠、広田司朗、渡辺敬司、斎藤 博、宮本憲一、池上 惇。したがって、ここに編者代表として名をつらねた4名は編集委員会の代表にすぎない。

さいごに、島 恭彦教授がいつまでも御壮健で、原則的立場に立ちながら、水々しい柔軟な感覚で、こんごとも立派な業績をつみかさねられ、後進を啓発していただくことをねがい献辞にかえる。

1972年5月1日

編集委員会代表	林	栄	夫
	柴	田	徳 衛
	高	橋	誠
	宮	本	憲 一

目 次

第 1 章 戦後地方財政の展開	1
第 1 節 原点としての戦後復興期	2
1 戦 後 復 興 期	2
2 戦後冷戦体制と日本	6
3 シャウブ税制勧告	9
第 2 節 逆コースの進展と独占の復位	12
1 安保条約と独占資本の復活	12
2 地方行政制度の改悪と地方財政の危機	13
3 自治研活動の展開	17
第 3 節 高度成長と諸矛盾の展開	20
1 高度成長と諸矛盾の展開	20
2 所得倍增計画より新全総へ	23
〔参 考 文 献〕	25
 第 2 章 地 域 経 済	27
第 1 節 問題提起にかえて	28
第 2 節 原型・基軸としての『現代地方財政論』	31
1 「地域経済の不均等発展」の法則と政策	31
a 独占段階における激化要因—財政・金融機構	31
b 後進地域の発展可能性と公共事業	32
2 中央集権をめぐる官僚主義と民主主義	36
a 官僚主義的中央集権と古典的地方自治	36
b 「民主的中央集権」と「民主的地方自治」	37

第3節 「地域」概念の転換	39
1 民主的中央集権論の「撤回」	39
a 島恭彦氏の自己批判	39
b 新たな問題視角	41
2 「地域」概念の転換	42
a 新たな「現代的地方自治」概念の提起	42
b 「地域」の主体的地位	43
3 全国レベルの行政課題—〈民主的中央集権〉論の残された論拠	45
補注 宮本憲一氏による学史説整理について	46
第4節 地域共闘・自治体闘争と国民経済・国政	49
1 島恭彦氏の分析視点と方法	49
a 調査活動の教訓	49
b 地方自治の定義とその基本矛盾	51
c 地域共闘・自治体闘争の位置づけとその「質的发展」	53
2 国民経済・国政のあり方をめぐる地域共闘・自治体闘争	56
a 戦後の生産管理・産業復興をめぐる地域共闘	56
b 産業合理化をめぐる労働者運動と地域・自治体闘争	57
c 地域資源の復旧および民主的・平和的利用をめぐる農漁民の闘争	60
d 国民諸要求の結节点としての自治体	62
3 地域社会・自治体の民主化と労働者・住民の統制能力の形成	64
a 町村合併をめぐる島氏の問題視角の発展	64
b 地域社会のたちおくれと、地方政治・行政の非近代性	66
c 自治体労働者の意識と力量の発展	68
第5節 おわりに —61年以降の島氏の地域経済論の展開を めぐって—	71
[参考文献]	75

第1節 現代資本主義と都市問題 ——現代都市問題とはなにか——…78

1 都市問題の本質	78
2 70年代の都市政策・国土計画の動向	84
第2節 都市経済と都市財政 ——都市問題は緩和されるか——	89
1 都市経済の実態	89
2 都市財政の役割	95
第3節 都市財政と市民生活 ——市民生活は守られているか——	101
1 都市財政の構造	101
a 中央依存的財政構造	101
b 少ない税源配分	103
c 抑制される都市財源	105
d 財政窮乏—赤字と借金	106
2 市民生活の実態	108
a 税負担の重課	108
b 爆発する都市問題	109
〔参 考 文 献〕	113
第4章 農 村 財 政	115
第1節 現代資本主義と農村問題	115
1 独占資本と農村市場	116
2 農山村の過疎化	119
第2節 農村行財政の実態	124
1 過疎地域における行財政	124
2 行財政の「合理化」	130
第3節 農村行財政への対策と問題点	137
1 過疎法による行財政援助	137
2 広域市町村圏をめぐる問題点	139

目 次

〔参 考 文 献〕	142
第 5 章 地方公営企業の財政	145
第 1 節 地方財政の動向と地方公営企業財政の動向	146
第 2 節 地方公営企業の種類とその諸形態	149
1 歴 史 的 概 観	149
2 地域経済の不均衡発展と地方公営企業	154
第 3 節 地方公営企業の独立採算制と「赤字」問題の本質	158
1 独立採算制と利用者負担・受益者負担	158
2 いわゆる「赤字」増大の問題点	161
3 料金問題と資本主義的合理化の諸問題	163
4 地方公営企業会計の特徴	166
〔参 考 文 献〕	168
第 6 章 地 域 開 発	171
第 1 節 戦後日本の地域開発の意義と役割	172
1 地域開発の本質	172
2 戦後日本の地域開発の史的展開	175
第 2 節 日本経済の発展と地域開発方式	184
1 地域開発方式の転換	184
2 新全総計画の概要と問題点	186
3 日本列島改造論批判	193
4 地域開発と地方自治体—まとめ	197
〔参 考 文 献〕	199
補 論 革新自治体と地域開発	201
1 は じ め に	201
2 吉村社会党市長について	202

3	帯広市の地域開発計画策定手続きにみられる特徴	203
4	帯広市の地域開発計画の特徴	205
5	お わ り に	210
第 7 章	国と地方の財政関係	211
第 1 節	租税国家の変容	212
1	国家資金の量質的膨脹	213
2	現代の財政資金	217
第 2 節	国 税 と 地 方 税	219
1	租税の現代的意義	219
2	租税の徴収と支出の形態	220
3	租税徴収の地域的不均等	222
4	地域的不均等の要約	226
5	租税の再配分の外観	226
第 3 節	国庫補助金の動向と役割	228
1	その一般的機能	228
2	経費の負担区分	229
3	国庫補助金の動向	231
4	地方自治との関連	234
第 4 節	地方財政調整制度	237
1	問 題 の 所 在	237
2	狭義の財政調整制度	239
3	地方財政調整制度の沿革	240
a	地方財政調整制度要綱案	240
b	その現実的な発端	241
c	地方分与税制度	242
4	シャープ勧告	243

目 次	
a	その思想 243
b	平衡交付金制度 244
c	積み上げ方式の矛盾 246
5	地方交付税 247
a	国税リンク方式の意味 247
b	一般財源論 248
6	地域格差と財政調整機能 252
	〔参考文献〕 253
第8章	広域行政と地方自治 255
第1節	現代資本主義と「広域行政」 256
1	「広域行政」とはなにか 256
2	「広域行政」政策とその背景 259
3	戦後地方自治制と「広域行政」論の展開過程 262
a	戦前期の「広域行政」問題 262
b	戦後の地方制度改革と「広域行政」論 264
第2節	70年代と道州制論 268
1	戦後の道州制論の展開過程 268
2	70年代と道州制 271
3	道州制案をめぐる諸論争 276
第3節	「広域行政」の論理と住民運動 282
1	「広域行政」の経済論 282
2	「広域行政」の行財政論 284
3	「広域行政」の政治と住民運動 288
	〔参考文献〕 294
索引	 297

第1章 戦後地方財政の展開



この章は、いわば第3巻の序章にあたるわけで、戦後日本の地方自治と地方財政の史的展開過程を概観し、その基本的動因を明らかにしつつ当面の課題と諸分野の関連に論及しようとするものです。

即ち、第一節では、敗戦後における地方行政の制度と法規の民主化にもかかわらず、次第に反動化していった根源と過程を明らかにします。

第二節では、その後における独占の復位と逆コースの進展過程をかえりみ、同時にそれがもたらす諸矛盾に対決する国民の運動の諸形態とその理論的武装の積極面と消極面に検討を加えておきます。

第三節では、昭和三〇年代のいわゆる高度成長およびその矛盾の展開過程を概観し、当面の重要課題を摘出しつつ、以下の諸章で詳論される諸問題の関連にも論及しています。

第 1 節 原点としての戦後復興期

1 戦 後 復 興 期

▶ 敗戦と虚脱状態

日満協力とか東亜共栄などの美名のもとに、敢行された日本の侵略戦争は、ついに太平洋にまで、いたずらに戦線は拡大されていったが、しかし中国の対日長期抗戦戦略と反ファシズム国際勢力の反攻におされて、やがて戦局の帰趨はもはや明らかとなっていたといえよう。もっとも、一度は国を焦土と化してもなどと豪語されたが、連合軍の反攻の体制が整うにつれて、わが国の海空の敗戦は相つぎ、またドイツとイタリーもついに枢軸より脱落して孤立化し、しかも国土に対する空襲は日ましにはげしさを加え、軍需生産も国民生活もまったく行きづまり、国民の間では厭戦気分がみなぎり、日本の降伏は時間の問題であった。ポツダム宣言に呼応して見舞われた再度の原爆とソ連軍の対日作戦行動とによって、ついにおそまきながら日本の支配層も無条件降伏を受諾することとなり、連合国軍の名において米軍の日本占領がはじまった。

敗戦直後の国内は、なるほど国民には一応は軍閥支配と戦時統制からの解放感をもたらしたはしたが、なお当分は政治的にも経済的にも再建の方途さえ明らかでなく、そのころ俗に虚脱状態などとよばれるありさまであった。しかしこの一見虚脱・渾沌の只中で、戦後過程の原点が形成されたのである。もちろんそれは直接には当時の諸階級の対抗関係によって規定されるが、しかしノアの洪水以前ともみえる戦前、戦時のそれとも無関係ではない。

なるほど当時は、支配階級は動揺し、権力機構は威信を失って各所で無警察状態におちいり、軍需資本は存立の目標を失い、かろうじて敗戦のドサクサまぎれに、軍需補償の獲得、軍官有物資の払いさげと隠退蔵に狂奔して、経済上の打撃の挽回と地位の温存をはかるに過ぎない状態であった。

このように敗戦によって支配と収奪の基礎を見うしない、動揺をつづける

支配階級に対して、あらためて国民から追いうちをかけ、かろうじて温存されていた支配の座から完全に彼らを引きずりおろすことが必要であったし、また可能でもあった。まさに戦争を内乱に転化する路線の好個の場合であった。だがこの点で問題であったのは、むしろかような状況に対する国民大衆の当時の動向であった。もちろん、敗戦がもたらした平和と自由に対する喜びと欲求はいわば本能的にもりあがったが、ただちに国民的規模で戦争責任の追求、戦時利得の没収、国民経済の民主的再建を日程にのぼせるだけの主体的条件に欠け、もっぱら、闇物資と食糧の獲得に追われる有様であったともいえる。かようなわけで、徒らに国民総懺悔とか、或いは依然として一部では天皇親護持がとなえられ、また政治経済の諸分野でも旧支配層の地位の温存と失地回復の動きを見のがし、あるいは暗黙にゆるすことに寛大でもあった。

これが敗戦直後の日本の現実であるが、まさにこの時期に、軍需資本・戦犯・保守勢力に対する日本国民による追撃の好機を逸したといわざるをえない。だがそれは、これを可能ならしめるような戦前・戦時からうけついだ主体的条件に恵まれなかったからでもある。即ちわが国では、ヨーロッパの諸国のように、人民戦線やナチス占領下の抵抗の組織などの遺産がなかったからであるが、さらに遡れば戦前からの草の根「保守主義」とも無関係ではなく、ひいては後に戦後改革の日本的定着の仕方、逆コースと独占の復活の仕方にも関連してくるわけである。

▶ 日本政府の無為無策と
占領軍による改革指令

戦後歴代の日本政府の無為無策は、動揺しつつも残存する旧支配勢力に対する国民の寛大さ、ないし組織された闘争の弱さの反映でもあった。まず敗戦後の8月17日に成立した東久邇内閣は、降伏後も軍の内部にのこる好戦反動の強硬論をば、懐柔しつつおさえることが、自からの唯一の使命であるかのように、何らの積極的施策にも手をつけないまま、やがて10月9日幣原内閣に席をゆずった。その間、9月2日にはミズリー艦上で降伏の調印が行なわれ、その後直ちに米軍の占領がはじまり、総司令部から日本政府に矢つぎばやに戦後改革のための諸指令がだされた。

連合軍総司令部マック・アーサー元帥は、まず9月10日には、非武装化と