

現代地方財政論

山口卓志著

晃洋書房

〈著者紹介〉

山 口 卓 志 (やまぐち たくし)

1940年 9 月 広島県福山市に生まれる
1965年 3 月 松山商科大学商経学部卒業
1968年 4 月 松山商科大学助手
1970年 3 月 神戸大学大学院経済学研究科博士課程修了
1970年 4 月 松山商科大学講師
1972年 4 月 松山商科大学助教授
1979年 4 月 松山商科大学教授
1987年11月 逝去

業績 共著、『財政学概論』有斐閣, 1978年 9 月, 他。

現代地方財政論

1988年10月10日 初版第1刷発行

*定価はケースに
表示してあります

著者の了
解により
検印省略

著 者 山 口 卓 志
発行者 上 田 芳 樹
印刷者 関 啓 三

発行所 株式会社 晃 洋 書 房

〒615 京都市右京区西院北矢掛町7番地
電 話 075 (312) 0788番(代)
振替口座/京 都 4-32280 番

© Takushi Yamaguchi, 1988 印刷・製本 セキ株式会社

ISBN4-7710-0416-1

編集にあたって

1987年11月7日、山口卓志先生は47歳というあまりにも短い人生を閉じられた。先生は1968年に母校松山商科大学に着任して以来、後輩の指導、ケインズ主義財政政策論や地域・自治体問題の研究、住民運動の民主的発展に全精力を傾けられる一方、大学行政にも携わってこられた。ちょうど先生の身体が病魔に冒されていることがわかった時、先生は教学担当理事として、また法学部設立準備委員長として、連日多忙な日々を送られていた。生前、先生は理事職が終わればこれまでの研究をまとめたいと同僚・友人や夫人に語っておられた。しかし、運命の女神は無慈悲にもついに研究成果をご自身の手でまとめあげる猶予を先生に与えなかった。

没後、同僚・友人の間から遺稿集を刊行しようという声が期せずしてあがり、「山口卓志先生遺稿集刊行委員会」（代表、入江奨松山商科大学教授）が結成された。そして、先生と同じ財政学を専門とする小淵と鈴木が編集を担当することになった。

松山商科大学経済経営研究所所長及び評議員・理事等の激務を遂行しながらまとめられた先生の研究業績は、多岐にわたる。先生の研究分野を大きく分けると、第1は、ケインズ主義財政政策論の批判的検討である。これは先生が学部時代、入江教授（経済学説史）の指導を受けたことから理論領域に関心が強く、神戸大学大学院でも林治一教授（経済理論）の指導を受けたことと大いに関係がある。第2は、高度成長期の地域開発政策の帰結と自治体財政に対するインパクトに関する研究である。本学において財政学・地方財政論を担当されたこと、実践的関心が強かったこと及び愛媛県自治体問題研究所の創立（1972年）が大きな契機になったものと推測される。同研究所発行の『愛媛の自治』には創刊号からはほぼ毎号先生の論文が掲載されている。第3は、地方財政史に関する研究であり、明治期の愛媛県における地方行財政制度の改革問題の研究である。これらの他に、公害論・租税論等に関わる研究にも着手されていた。先生の略歴及び研究業績については、『松山商大論集（故山口卓志先生追悼号）』

第 39 卷第 2 号（1988 年 6 月），を参照されたい。

本書では、最も研究業績が多く、地域経済の総合的再生や自治体行財政の民主的・効率的運営の実現に努力している読者にも関心が強いと思われる、地域・自治体問題に関する論文を選び、3 部構成として収録した。同時に、先生がもともと強い関心を持たれていたケインズ主義財政政策論の批判や、国家独占資本主義における国家の経済過程への介入の必然性とその財政的特徴を解明しようとした論文を補論として収録した。第 1 部は、地方財政危機をめぐる理論問題であり、自治体の地方財政危機論を批判的に分析した第 1 章、公務員の賃金が高いことに地方財政危機の原因をもとめようとする所説に対して、ラスバイレス指数の非科学性を詳細に分析した第 2 章、80 年代以降の臨調行革・地方行革の理論的ベースとなっている公共経済学を批判的に検討した第 3 章からなる。第 2 部は地域開発政策と地方財政に関する研究であり、高度成長期の四国・愛媛県における公共投資の構造と特徴を実証的に分析した第 4 章、基礎素材型産業に特化した新居浜市と地場産業が集積した今治市との地域経済及び財政構造を比較研究した第 5 章、東予新産業都市建設の受け皿として町村合併によって誕生した東予市の開発政策と市財政を分析した第 6 章からなる。第 3 部は地方自治論をめぐる研究であり、「地域主義論」を地方自治論の視角から批判的に分析した第 7 章、臨調答申が地方自治を否定するものであることを分析した第 8 章からなる。補論はケインズ・ハンセンの財政政策論を批判的に分析した論文、独占資本主義段階における「国家経費膨張の法則」と「転位効果」に関する財政理論の検討を通じて国家の経済過程への介入を必然性を解明しようとした論文、の 2 編を収めている。

本書に収録した論文の初出誌は以下の通りである。なお、全体の統一のために表題や形式に一部手を加えていることを申し添えておきたい。

第 1 章 「地方財政危機をめぐる若干の理論問題」『松山商大論集』第 29 巻第 4 号，1978 年 10 月。

第 2 章 「公務労働者の賃金をめぐる諸問題」『愛媛の自治』（愛媛県自治体問題研究所）第 39 号，1982 年 5 月。

第3章 「現代財政危機『克服』政策と公共経済学」『人間と社会の諸問題』
（松山商科大学新制30周年記念論文集）1979年12月。

第4章 「愛媛の財政—公共投資政策の構造と特徴—」『愛媛の経済と社会』
（松山商科大学経済経営研究所）1985年4月。

第5章 「愛媛の地域開発と『構造不況』」『地域づくり論の新展開』自治体研
究社，1983年11月。

第6章 「地域開発と地方行財政—東予市を中心として—」『愛媛の自治』第
23号，1977年8月。

第7章 「『地域主義』論と地方自治」『経済経営研究所所報』（松山商科大学
経済経営研究所）No.7，1982年3月。

第8章 「『答申』と地方自治」『愛媛の自治』第48号，1984年8月。

補論1 「景気循環と財政政策」『松山商大論集』第20巻第4号，1969年10
月。

補論2 「経費膨張の『法則』と転位効果」『松山商大論集』第22巻第1号，
1971年4月。

最後に、本書の刊行に際して晃洋書房池永學氏、セキ株式会社尾首充俊氏に
大変お世話になった。また、本学の河野良太・二神孝一両氏には校正の労をとっ
ていただいた。記して心から感謝の意を表したい。

1988年8月

小 淵 港
鈴 木 茂

目 次

編集にあたって

第1部 地方財政危機論

第1章 地方財政危機をめぐる理論問題	3
は じ め に	3
第1節 地方財政危機把握の方法	4
第2節 国・自治体間の「財政戦争」	6
1 人件費説	7
2 「先取り」福祉行政	11
3 公共料金の「不適正」	15
第3節 地方財政危機と中央集権的行財政制度	17
む す び	21
第2章 公務労働者の賃金をめぐる諸問題	24
は じ め に	24
第1節 定数管理と地方自治への介入	25
第2節 ラスパイレス指数の「信頼性」	27
第3節 賃金の「官民格差」の内実	39
む す び	43

第3章 現代地方財政危機「克服」政策と公共経済学 ……45

は じ め に ……	45
第1節 国の財政危機「克服」政策 ……	45
1 「日本型福祉社会」……	46
2 「行政守備範囲論」と「受益者負担論」……	49
3 行財政の「簡素・効率化」……	49
第2節 公共経済学の財政危機「克服」政策 ……	51
1 「市場の失敗」と公共経済学の登場 ……	51
2 公共財と「フリーライダー」……	53
3 「フリーライダー」排除と「受益者負担」……	55
4 公共経済学の政治的役割 ……	57
第3節 公共経済学の財政「再建」政策の問題 ……	59
む す び ……	61

第2部 地域開発政策と地方財政

第4章 公共投資政策の構造と特徴—愛媛県の場合— ……67

は じ め に ……	67
第1節 公共投資の概念と経済計画における「社会資本充実政策」……	67
1 公共投資の概念と統計的处理 ……	67
2 経済計画における公共投資 ……	69
第2節 公共投資の構造的特徴と役割 ……	70
1 公共投資の規模と構造 ……	70
2 公共投資の経費負担構造 ……	74
3 地方財政における「投資的経費」……	80

4 公共投資の役割	83
第3節 四国・愛媛の「長期計画」と公共投資政策	86
1 四国地域の「長期計画」と公共投資政策	86
2 愛媛県の長期計画と公共投資政策	90
第4節 四国と愛媛における公共投資の構造的特徴	95
1 四国の公共投資の規模と構造	95
2 愛媛の公共投資の構造と特徴	97
a 公共投資の目的別構成	100
b 投資主体別・資金負担別構造	104
3 愛媛県財政の構造と公共投資	106
4 愛媛県経済と公共投資	111
第5節 社会資本充実政策と今後の課題	114
1 転換を余儀なくされる公共投資政策	114
2 公共投資をめぐる今後の課題	115

第5章 愛媛の地域開発と「構造不況」

一好対照の今治と新居浜一	120
--------------------	-----

はじめに	120
第1節 愛媛県経済の諸特徴	121
1 高い重化学工業比率	121
2 目立つ瀬戸内海の埋め立て	123
第2節 今治・新居浜の概観	123
第3節 東予新産業都市のねらいと財政負担	126
第4節 今治と新居浜の比較	128
1 好対照をなす今治・新居浜の経済	128
2 両市の財政動向	132
第5節 地方自治体の構想と政策課題	134
1 愛媛県の対応と「資本の論理」	135

2 両市の構想と特徴	137
む す び	138

第6章 地域開発と地方行財政—東予市を中心として—142

は じ め に	142
第1節 新産業都市指定と町村合併	143
第2節 新産業都市建設と産業基盤整備	144
第3節 新産業都市建設計画の破綻	145
第4節 新産業都市建設と財政赤字	148
む す び	157

第3部 地方自治論

第7章 「地域主義」論と地方自治163

は じ め に	163
第1節 「地域主義」論の諸潮流	164
1 「地域主義」論者の地方自治観	164
2 政府の「地方分権」論	167
3 近代経済学と地方自治	168
第2節 「地域主義」論の限界と問題	169
第3節 「地域主義」論の役割	172
1 中央集権擁護論とその欠陥	173
2 国家権力と地方自治	174
3 「地域主義」論の役割	175
第4節 「地域主義」克服への課題	175
む す び	177

第8章 臨調行革と地方自治	181
第1節 行政の優先順位	181
第2節 地方自治をどうみるか	182
第3節 現代地方行政に関する認識	183
第4節 臨調行革の行財政学	184
1 選択と負担のシステム	185
2 地方財源の「均てん化」	186
む す び	187

補 論

補論1 景気循環と財政政策	
ーケインズ・ハンセン理論批判ー	191
は じ め に.....	191
第1節 古典派とケインズ.....	192
第2節 ハンセン「長期停滞論」批判.....	194
第3節 上向過程から下向過程への必然性.....	197
第4節 ハンセンの財政理論とその意義.....	200
第5節 景気循環と補整的財政政策.....	204
む す び.....	205
補論2 経費膨張の「法則」と転位効果	
ー国家介入の1側面についてー	211
は じ め に.....	211
第1節 ワグナーの「国家経費膨張の法則」	212
第2節 ピーコックの「転位効果」	216

第 1 部

地方財政危機論

第1章 地方財政危機をめぐる理論問題

はじめに

今日の日本資本主義の構造的危機の一表現としての国家財政および地方財政の危機は、スタグフレーションの長期化とともに、その深刻さを増している。高度経済成長を支えた国家独占資本主義機構は、さまざまな分野で政策上の諸矛盾を生みだし、金融・財政制度をはじめとする諸制度の改革が不可欠であるという理論の正当性を証明するのに十分な現実的根拠を提供しつつある。

本章の課題は、現代の地方財政危機にいかに対応するかが、今後の地方財政、地方自治の方向性をも規定すること、地方財政危機の原因をめぐる論争の真の意図を明らかにすること、さらに現行の行財政制度および運用を前提とする主張と地方自治とが対立するその核心部分を明らかにすること、この三点にある。換言すれば、諸制度の全面的な改革による地方自治強化か、国の地方自治体への支配をさらに強化し、地方自治のいっそうの形骸化を促進させるのか、¹⁾この2つの方向性に関する若干の理論的問題を検討することにある。とくに、これらをめぐる論争が、不況克服というきわめて現実的な状況の下で展開されているだけに、この視点は重要だと思われる。

今日までの地方財政危機をめぐる論議のなかには、部分的にせよ次の二点が強調されるきらいがあったのではないだろうか。第1は、地方財政危機を、スタグフレーション—租税収入の減少・財政需要の増大—財政危機、ときわめて単線的に把握する論議である。形式的には誤りではないだろうが、この論理の弱点は、行財政制度やその運営に関わる諸問題を捨象してしまうことにある。そのため景気回復待望論に帰結し、その場合には結果として、地方自治の破壊

を促進する論理と結合することになるだろう。地方財政危機が深刻化するなかで、地方債を増大させ投資的経費に最重点をおく今日の多くの自治体の財政運営の基礎には、この論理があるのではないだろうか。第2は、きわめて実務的に財政収支を合わせるために、新たな財源を求めたり、人件費その他の諸経費を節減することにより、地方財政危機の原因を究明せず、ただ「対処」にのみ努力するものである。新たな財源調達は、「税負担の公平」を目指すかぎり正当であろうが、財政収支のみが前提となるならば、それも歪んだものになる可能性があるだろう。

この両者に共通していることは、その主観的意図は別にしても、地方財政危機を自治体の財政状況にのみ限定して理解し、国の全政策体系破綻の一環として把握しない点にある。今日の地方財政危機をめぐる論理、将来の財政改革の構想は、国家独占資本主義機構の全面的な改革の一部として位置づけることが必要であり、そうしなければ真の意味での地方自治の擁護・強化は困難ではないだろうか。本章の基本的な分析視角はこの点にある。

第1節 地方財政危機把握の方法

本論を展開する前段として、まず地方財政危機とはなにかを明らかにしておかねばならない。というのは、地方財政危機に関する把握が異なるならば、「解決」の方法もおのずから異なるからである。

地方財政危機の把握の方法について、これまでの諸潮流を大まかに類型化すれば、次の3つになるだろう。この類型化は、論者の相対的重点のおき方を基準にしたものであることは論ずるまでもない。

第1は、地方自治体の財政収支の動向を基準とするものである。「実質収支では、全体として前年（1974年一筆者）度に比べ、黒字額が大幅に減少したばかりでなく、都道府県及び大都市においては、全体として大幅な赤字に転じた。また実質収支の赤字団体数をみると、都道府県においては全体の半数を超えており、また市町村においても、大都市、都市等を中心に赤字団体が相当増加する等、1975年度における財政事情の厳しさが如実に反映されている」²⁾ このよ

うに、財政危機が財政赤字額、赤字団体数の動向を唯一の指標として捉えられ、それらの増減によって、地方財政危機の深刻化や克服とするのである。

だが、財政赤字額や赤字団体数の動向だけから、地方財政の状況が正確に表現できるだろうか。否である。たとえば、「地方財政再建促進特別措置法」の準用団体のように、住民負担を強め、行政水準の引き下げを実現すれば、さしあたり赤字額、赤字団体数は減少するだろう。したがって、財政危機が克服されるということになる。まして財政収支が黒字の自治体では、財政危機問題は存在しないということになってしまう。しかも、この場合の財政赤字そのものも、厳密な表現とはいいいがたい。つまり、「地方財政では地方債あるいは借入金をふくめた収入と支出との差をもって赤字としている」から、この点を考慮すれば、財政収支に限定しても「地方財政は、つねに慢性的赤字にあるということができる」。³⁾ このように、財政赤字のみを指標とすることは、きわめて一面的な地方財政危機の把握であり、同時に、そこには地方自治、地域住民の生活の反映はまったくないといってよい。だからこそ、この指標による地方財政危機の把握が、国による自治体の統制・管理の武器となりうるわけである。この立場にたてば、現行の地方行財政制度やその運用をめぐる諸問題が、まったく捨棄されてしまうことも自明である。

第2は、地方財政危機をたんなる財政収支の問題として把握せず、地方自治や民主主義の内実にまで立ち入って把握すべきだという主張である。「財政危機とは、国民生活の危機のあらわれであり、それが民主主義の危機のなかから生まれる点で、民主主義の危機の財政的表現でもある。また、地方財政の危機とは、住民生活の危機のあらわれであり、それが国の自治体と住民の支配のなかから生まれる点で、地方自治の危機の財政的表現でもある」。⁴⁾

この論理は、第1の指標と比べると、地方財政危機の内実を指摘している点において決定的に異なる。すなわち、財政収支を「改善」するための住民負担の増、行政水準の引き下げは、地方自治の後退として新たな問題を提起することになり、財政危機の基本問題は少しも解決されないことになる。したがって、第1の指標とは基本的に対立する論理である。

第3は、国による地方自治体の統治構造の再生産が困難になったという把握

である⁵⁾。すなわち、国家独占資本主義の下での構造的矛盾の一表現として、地方財政危機を捉えるものである。たとえば、高度成長期における地域開発政策をはじめとする社会資本の形成は、自治体に高率の財政負担を強制したが、地方財政危機の下ではそのような形態での支配が困難となり、国家の諸政策の地域での実現条件が悪化したことにみられる。

この把握方法は、第2の方法が主として地方自治の立場から問題提起が行われているのに比して、国家独占資本主義の下での国家の諸政策をめぐる自治体との矛盾を新しい問題として提起しているものと解することができる。この場合、自治体の財源不足がたとえ「解消」されたとしても、地方財政危機の克服にはならないことには留意すべきであろう。

したがって、以上の三つの把握方法では、第1と、第2、第3の方法とが決定的に対立することになるのである。第1の方法の問題点はすでに述べたので、われわれの地方財政危機の把握について明らかにしておこう。地方財政危機とは、現行の地方行財政制度を基礎とする財政運営が、民主主義や地方自治のいっそうの破壊なしには困難である構造的な性格をもった、したがって、現行制度と其の下での国の諸政策の展開が、地方自治の擁護強化と基本的に対立する状況を指す。それゆえに、行財政制度をはじめとする諸制度の抜本的改革が、問題克服のための最重要な課題となる。にもかかわらず、諸制度の改革をすべて捨象し、地方財政危機の原因を現象的に認識した論理が、国によって組み立てられ、それを基礎とした財政運営を自治体に迫っているのが現状である。次節では、この主張の骨子と問題点をやや詳細に指摘しておこう。

第2節 国・自治体間の「財政戦争」

高度経済成長期における地方自治体の固有の行政水準の引き上げ、その全国的な波及、自治体の財政需要の膨張は、高度経済成長の終焉とともに、国と自治体との間に「財政戦争」を惹起した。その論争の中心には、今日の地方財政危機の原因をめぐる問題があった。この点の科学的な検討は、現行の地方行財政制度のみならず、国の今日までの経済政策そのものの限界、さらにはその改