

現代都市政策叢書

財政改革

宮本憲一著



岩波書店

現代都市政策叢書

財 政 改 革

——生活権と自治権の財政学——

宮 本 憲 一 著

岩 波 書 店

財政改革

〔現代都市政策叢書〕

一九七七年四月一日 第一刷発行 ©
一九八〇年三月一〇日 第四刷発行

定価一六〇〇円

著者 宮本 憲一 みやもと けんいち

発行者 緑川 亨 りくがわ じょう

発行所 〒101 東京都千代田区一ツ橋二丁目五番 岩波書店 いわなみ

電話 三三六二四二一
振替東京六二六四〇

印刷・理想社 製本・田中製本

落丁本・乱丁本はお取替いたします

目次

I	都市化・都市問題と財政	一
1	都市化と都市問題	四
A	現代資本主義と都市化	四
B	都市問題と現代的貧困	四
2	都市財政の矛盾	元
A	都市財政の膨脹	元
B	都市自治体財源の貧困	四
II	戦後日本財政の危機	三
1	戦後日本の国家財政	六
A	財政構造の日本の特徴	六
B	戦後財政の構造的矛盾の展開	六

2	戦後地方財政	104
A	地方財政の構造	104
B	高度成長と地方財政危機	115
III	都市財政改革の史的教訓	117
1	アメリカ大都市財政危機とその改革	117
A	財政危機の背景	117
B	都市財政をめぐる諸研究と改革案	118
2	日本の都市財政改革をめぐる史的教訓	119
A	大正デモクラシーと両税委議問題	121
B	現代地方財政制度の成立	127
IV	財政改革への展望	135
1	財政改革をめぐる二つの道	136
A	政府与党の改革方向	136
B	自治体の財政改革案	137
2	都市政策のための財政改革	138

目 次

A	長期的改革構想	二六六
B	財政改革運動のすすめ	三二〇
	あとがき	三三九

I 都市化・都市問題と財政

都市問題は現代社会の命運を問う社会問題である。都市化された国土においては、国民は都市と農村を問わず、共通して、自然破壊や生活環境の悪化という都市問題の波にまきこまれている。この都市問題の解決のための都市政策、ひいては国土政策が成功するかどうかの鍵は、その物質的手段としての財政の制度と政策にかかっている。

世界最高の富の集積地であり、深刻な都市問題に直面しているニューヨークの財政危機は、世界の人々をして都市財政に目を向かわせることとなった。世界恐慌は、ウォール街ではなく、シティホールからはじまるのではないかとさえいわれた。ニューヨークだけではない。世界の都市は事態の深刻さやあらわれ方はちがえ、共通して都市化・都市問題に直面し、財政危機にまわれている。そして、この財政危機を解決するには、たんに当該市町村の財政改革にとどまらず、国家財政ひいては国民経済全体の改革の必要を明らかにしつつある。都市財政問題がこのような大きな政治問題となるのは、都市問題が現代的貧困問題として、現代社会の基本的な矛盾のひとつとなったためであろう。

ここでは、都市財政問題を明らかにするために、これまでの財政学の手法にとらわれず、都市問題という現代的貧困を解決するにはなにをなすべきかを考える。都市化・都市問題の本質からはじめて、それとのかかわりあいでも国と地方全体の財政構造を明らかにして、財政改革の展望をひらいてみよう。

現代的危機の局面——なぜ大都市が……——

日本において、地方行財政問題といえば、それは主として農村行財政問題であつた。

資本主義の発展は都市化工業化を基底にしているので、農村の経済は都市の経済にくらべて、つねにおくれをとる。この地域経済の不均衡発展の過程で、全国的に同一の水準の地方行政がおこなわれる場合には、農村部の地方財政は相対的に困窮におちいり、その地方の住民の財政負担は重くならざるをえなかつた。この農村財政をどのように救済し、ナショナル・ミニマム(国家の必要とする行政水準)を維持するか、これが従来の地方財政問題であつた。大正時代、Ⅲでのべるような都市財政改革問題がおこってくるけれども、しかし、内務行政の主流はあくまで、農村行財政の安定にあつたといつてよい。戦後の地方政策や地方行財政制度もこのような農村中心の思想でつくられているといつてよい。

戦後地方財政史上、第一回の財政危機は一九五三—五五年、朝鮮休戦にともなう景気後退とともに

におとずれた。ほとんどの府県が財政赤字を出し、社会保障や公共事業をふくむ公共サービスはストップし、職員の給与も遅配となるなど、空前の危機が進行した。これは、不況を直接の理由としているが、義務教育年限の延長、社会福祉の前進など、ナショナル・ミニマムを引上げるという戦後改革にたいして、財政制度が対応できなかったことのあらわれであった。この時の財政危機も、主としてナショナル・ミニマムに適應できない農村部の自治体を中心に発生していた。

だが、現代の地方財政問題は、農村部の慢性的な財政貧困にくわえて、都市財政とくに大都市圏財政が危機に落ちているところに特徴がある。大都市圏こそは一国の富が集中し文化の精華を示す地域であり、財産や所得の水準は相対的に高く全国最高の経済力をもつ地域である。大都市圏の自治体は一人当りの税收や財政に占める自己財源の大きさでは、全国の最高位を占める。このような大都市圏の自治体が、いま最も深刻な財政危機に落ちているのである。ここに現代の特徴がある。

なぜか。この理由はなによりもまず、現代日本の都市化・都市問題にもとめられるといつてよい。

1 都市化と都市問題

A 現代資本主義と都市化

大都市化

現代は大都市化の時代である。中でも、第二次大戦後のわが国の大都市化は史上まれにみる急激なものであった。一九二〇年、全国人口に占める都市人口の割合は一八％であったが、戦後の農地改革と工業化の過程で第1表のように都市化のテンポを早め、七五年には七六％に達した。とりわけ、東京、大阪、名古屋の三大都市圏⁽¹⁾への人口集中は異常な状況を呈した。すなわち、一九六〇年から七五年の間にこの三大都市圏の人口は、三七三万人から五三三万人へと一五八五万人もふえている。これはチェコスロバキヤの人口を上回るものである。六〇年代の人口増大は主として農村地方からの若年労働力の流入であり、日本の大都市圏はかつての産業革命期のイギリス工業都市あるいは西部開拓時代のアメリカの都市のように若者の街となった。七〇年代にはいって社会増は減退したが、自然増による人口増がつづいている。六〇年代後半以降の特徴は、県庁所在地を中心に地方中心都市の大都市化現象がすすみはじめたことであろう。交通の発達と農村の生活様式の都

第1表 都市人口の増大 (単位:万人)

年次	全国人口 A	都市数	都市人口 B	$\frac{B}{A} \times 100$
1940	7,254	125	2,749	37.9
1950	8,320	248	3,120	37.5
1960	9,342	555	5,933	63.5
1970	10,372	579	7,485	72.2
1975	11,193	650	8,496	75.9

[資料] 国勢調査より。

市化を加味して考えるならば日本全土が都市化の波に洗われているといつてよいであろう。

現代大都市の特徴は規模が大きく、広域化していることであろう。人口学者デービスは人口一〇万人以上を大都市とよび、そのような大都市が全国に占める割合が大きくなれば大都市化とよんでいるが、わが国の場合は、人口一〇〇万人に達せねば大都市とよべないであろう。この大都市がす

でに九都市(東京都を除く)に及ぼうとしている。大都市の経済の支配する領域は行政区域をはるかにこえて広域化している。この広域化の特徴は、都心の大都市は人口が減少し周辺衛星都市の人口がふえるというドーナツ型現象を呈していることであろう。アメリカでは、ロサンゼルスとヒューストンを除く、全大都市が都心部の人口減少をみている。わが国でも、東京都の中心区と大阪市は共通して人口減少をみている。その他の大都市でも、自然増はつづいているが社会減がはじまっている。しかし、これは大都市の経済の衰退をあらわすのではない。都心部への事業所の集積はつづいており、労働力人口の居住地が周辺部に移動しているのである。すなわち、都心に近接する一〇キロ圏内をとると、一九七〇年から七五年にかけて、東京・大阪とも三〇万人ずつ人口

減少をみているのにたいし、遠隔地の人口が急増し三〇—四〇キロ圏をとると、それぞれ、東京一〇万人と大阪三〇万人の人口増となっている。

この「民族大移動」にも比すべき大都市圏への人口移動の主たる理由は企業が集中集積し、雇用機会や所得向上の場がここにあったからである。都市の特徴の第一は「集積」であるが、第2表のように大都市圏には政治・経済・文化の諸機能が集中している。経済機能の集中度の序列は、管理中枢機能、資本所有と操作、商業、製造業、所得、人口の順である。これは現代大都市の機能の特徴をあらわしている。すなわち、産業の集積でみると製造業の出荷額の約六三%が三大都市圏（三大都市府県では第2表のように三〇%）に集まっているが、商業の集積度はさらにすすんでいる。現代の大都市は金融寡頭制の司令部のような性格をもっている。国際国内的に生みだされる社会的余剰は大都市に集められ、金融市場で管理され投資されている。全国の預金が集められて、主として大都市で再投資されているので、東京・大阪のみが預金よりも貸出しが上回っている。大都市は情報管理の場であり、それによる産業管理の場でもある。国際経済の首都とでもいうべきニューヨークはアメリカの大企業五〇〇社のうち一五六社の本社が集中し、それ以外の地に本社をもつものでも、財務部門のほとんどはニューヨークにあるといわれている。わが国の場合には、もともと中央集権国家であり、近年とくに産官協同の経済体制をしいているので、本社をはじめ管理中枢機能の大部分は東京を中心に集まっている。新聞・テレビ・出版の機能の九〇%は東京にあり、中央政府

第2表 三大都府県への集積度(対全国比)

	東京	愛知	大阪	備 考
人 口	10.5	5.3	7.4	1974 年人口 1 億 1004 万人
大企業本社	55.1	5.0	16.9	1970 年、資本金 10 億円 以上 1355 社
株式所有	45.4	5.7	18.8	1971 年 3 月末現在 1279 億 1700 万株
銀行預金残高	33.8	5.4	14.1	1974 年 81 兆 1002 億円
銀行貸出残高	42.8	5.3	16.2	1974 年 79 兆 6127 億円
卸売業年販売高	33.8	9.3	20.9	1974 年 173 兆 6720 億円
工業製品出荷高	10.0	9.5	10.7	1973 年 103 兆 6653 億円
県民分配所得	16.5	5.9	9.6	1972 年度 74 兆 2104 億円
道府県税収入	19.2	6.9	10.6	1973 年度 3 兆 8013 億円
行政投資	9.9	4.8	7.1	1972 年度 9 兆 3208 億円
管理的職業人口	19.4	5.6	2.5	1970 年国調、205 万人
大 学 生	42.6	6.1	10.1	1974 年度 4 年制大学 166 万人

(注) 経済企画庁「地域経済要覧」および東京都「集積の利益と不利益」より作成。

の機能はいうまでもなく東京に一点集中している。おおまかにいえば中枢管理機能は東京をひとし
て、大阪はその四分の一、名古屋が大阪の二分の一、その他札幌、仙台、横浜、京都、神戸、広島、
福岡などが名古屋の二分の一といわれる。⁽³⁾

近代都市の特徴は工場の集積であり、現代都市の特徴は管理機能（とくに行政、文化、金融、卸売
など）の集中にあるといわれる。この傾向はわが国でも明確にあらわれている。しかも、わが国の
大都市圏は、産業革命期の近代都市のように、戦後の六〇年代にその内部に巨大な重化学工業のコ
ンビナートを立地させたところに著しい特徴がある。東京圏では、都内にすでに適地がなかったた
め、隣接する千葉県や神奈川県に鉄鋼・石油のコンビナートが建設され、さらに首都圏内に鹿島コ
ンビナートを造成中である。名古屋圏では四日市、名古屋南部に二つの巨大コンビナートが立地し
た。東洋のマンチェスターといわれ、戦前から公害のちまたと化し、工場過集積の状況にあった大
阪圏ですら、六〇年代に、堺・泉北と播磨に二つの巨大臨海工業地帯をつくり、さらに隣接して水
島、周南（山口県）、大分、東予（愛媛県東部）などの瀬戸内工業地帯をつくりあげた。これらのコン
ビナートは、いずれも一〇〇〇—四〇〇〇ヘクタールの狭い土地に、一大国の生産能力をもつよう
な資源多消費型の重化学工業の工場群を集積させている。⁽⁴⁾

この結果、日本の大都市圏は世界の最先端をゆくようなコンビュタリゼーションによる管理中枢
機能をもつ都心部と世界最高の生産現場をもつ隣接臨海部とが共存することとなった。マンフォー

ドが名著『都市の文化』の中で産業革命期のイギリス工場都市をファクトリー・スラムと名付けたが、わが国大都市圏は広域的にはまさにファクトリー・スラムのごとき状況である。

集積利益

ではなぜ、大都市に資本が集中集積するのか。

それは企業にとって大都市に立地すれば、農村に立地するよりも利益が大きいからである。経済学では、これを集積利益とよんでいる。集積利益という概念はもともと、工場立地論から生まれてきたものだが、ここでは、少し広くとって全産業について考えたい。都市に資本が集積して得られる利益には内部経済と外部経済との双方が考えられる。

内部経済による集積利益とは、規模の利益といわれるように、資本を分散せずに集中して投資をすることによって利潤量をふやすことである。有機的構成の高い重化学工業資本や固定設備の大きい百貨店などの大商業資本・交通資本などでは、規模の利益がある。また、各種の産業を組合わせて、コンビナートやコングロマリットのように地域的あるいは資本的に連合すれば、複合の利益をあげうる。これらを内部経済の集積利益にいれることができる。

これにたいして、外部経済による集積利益というのは次のようなものがあげられよう。

(1) 都市に集積している社会資本（とくに交通・通信・研究施設）や公共サービスを、利用あるい

は独占することによって得られる利益。

(四) 都市内社会的分業に依拠して、迂回生産や専門化による生産性向上をはかるなど分業による利益。

(ハ) 都市内の優秀で豊富な労働力のプールによって、産業拡張や構造転換に必要な労働力を確保することによる利益。

(ニ) 都市という巨大市場を利用して、実験的な新業種を開拓できる可能性の利益。

経済企画庁がおこなった企業アンケートによって東京区部に管理部門をおく立地要因として、主なものは次の点となっている。⁽⁶⁾

(1) 業界や需要者の情報収集に便利であること(全回答の七八・二%)。

(2) 東京の需要が大量であること(五五・一%)。

(3) 官庁からの許認可事務情報収集に便利であること(五四・七%)。

(4) 資金調達面で利便性が高いこと(三二・八%)。

かつて、バーノンがニューヨークの産業の立地理由について調査し、それが外部経済志向型であり、かつ全国市場支配型になっていると説明しているが(後掲第44表)、わが国の場合も、大都市圏の企業の性格は外部経済志向型であり、全国から集まる社会的余剰、労働力、情報を管理し、全国の事業所と市場を支配する傾向をもつものが主役となっているといえよう。

とりわけ、現代経済は、企業と政府・自治体の癒着を特徴としている。企業は外部経済の中では、とくに交通、通信、教育研究機関、上下水道などの生活環境、整備された事業用地などの社会資本の集積の利用をもとめ、情報提供などの公共サービスに依存しており、さらに直接には国や地方の財政を市場とし、日銀や開銀などの政府金融に依存しつつ経済をおこなっている。いまや政府と自治体の財政金融やサービスなくしては、企業は一日たりとも営業できない。現代における集積利益とは、まさに、このような都市とくに大都市圏に集積された行政財産と行政活動への依存によってもたらされるといってよいであろう。

先のアンケートでも、このことは明らかであるが、とくに資本金一〇〇億円以上の大企業の八割以上が、情報の収集と官公庁との結合の重要性を立地理由としていることは注目してよい。

先述のように、戦後の高度成長の旗手となった臨海コンビナートの大部分が大都市圏とその隣接部に立地した理由は、三大港湾や瀬戸内という恵まれた自然条件に加え、大都市圏に蓄積した既存の社会資本を独占的に利用できること、また労働力や市場の有利さによっている。つまり外部経済の集積利益をもとめたのである。この絶好の立地条件をもつ工場用地が、三・三平方メートル当たり千葉県で平均一万円、大阪府で五〇〇〇円―二万円で売却されたのであるから、日本の重化学工業が高度成長したのは当然といえよう。

集積利益は、内部経済のように利潤として捕捉しうるものもあるが、無料で利用できる自然資源、