

現代日本財政の一局面

——地方財政を中心に——

遠藤三郎

目次

まえがき

第一章 地方自治と地方財政の独立

近代的地方自治の本質

最近におけるイギリス地方行政の動向

第二章 民主日本の地方行政の展開

戦前の資本主義の展開と地方行政

戦後の民主的議会政治の財政民主主義の崩壊

第三章 地方財政計画

第四章 地方債と中央統制

地方債原則の破壊

地方債許可制度の実態

地方債を通ずる財源調整

むすびにかえて

まえがき

中央集権の国家の財政はその経済的力能をますます強め公共投資、公企業経営とその対象領域を拡大し、公共経済 (Public Economy) あるいは国家独占資本主義といわれる特質を担うようになった。

このような国家の経済的力能の強化と機能領域との拡大は、議会を通ずる国民の監視抑制機能を形骸化し、官僚と巨大資本家団体との癒着による財政運用をもたらし、国土の総合的開発資本支配 (新全国総合開発計画) のため

の諸政策を国民の高負担（附加価値税の導入）のもとに実施しようとしている。

このような国家財政の方向は、しかし、決して、無風状態での一方的権力の強化ではなく、資本の共同的外部生産条件（労働力、外部不経済を含む）を国民の負担によって確保することなしには、もはや存立出来ないという「弱さ」との表裏の関係にあり、都市問題、公害等、資本制生産の病弊が、単なる局所疾患でなくなった、というような資本本制社会の危機的状況のなかでおこっているのであり、国家財政は、当然のことではあるが、「地方財政」の相対的「独立」性に対して、激しいアレルギーを示し、その体制化を強力に押し進めざるをえない。国家行政機構のなかに、全国200余の革新首長、共産党首長を生み出すという事態が、単なる住民の「赤鳥帽子」でなくなったことに対応するものである。

近代資本主義国家における、地方自治したがって、その財政の自治的運営は、近代民主主義の不可欠の要素であった（レーニン）、そして、この民主主義が「反動」に転化する現代において、これは権力の側からでなく、住民運動のテコとして理論化されてきた（島グループ）⁽¹⁾、そして最近、日本社会党は「人間復権のための都市改革」(案)（江田論文）によって、「現代資本主義に挑戦する」ための論理として、変革の主体とを直接等置して、市民による、「参加」の論理をもって、「組合」の右傾化を正当化しているかにみえる。⁽²⁾

以下に展開する諸問題は、直接上のような重大な諸問題に対応するのではないが、地方財政をこのような現代国家財政の主要な一局面として検討しようとするものである。

注 (1) 島恭彦編『地方財政の理論』この簡単な検討は拙稿「経済成長と地域開発投資」（『戦後地方財政の展開』収録）ページ183～184を参照されたい。

(2) 雑誌『自治研』第137号収録。なお、社会党以外の政党の地方行政財政についての基本的考え方については、雑誌『自治研』第131号に一括収録されている。

第一章 地方自治と地方財政の独立

第一節 ——イギリスにおける近代的な地方自治の本質——

地方自治の一典型としての英国の都市自治は、都市自治法(Municipal Corporation Act) (1835) イングランド 英国によって確定されたと云われ、また政治的「反動の時代」に対する市民の参政权獲得運動の「勝利」(1832年選挙法改正) イングランド にもとづく民主政=中央集権国家の成立に対応するものであったと言われる。

ここでは、自治体 (Corporation) は旧体制内における特権の階級による自治団体の閉鎖的 (Closed) 性格を打破⁽²⁾し、絶えず農村から流入する市民の Corporation という特徴があって、一定の歴史的制約はあるが「市民による、市民へ開かれた」都市団体として発展しつつある都市問題に対処するという団体自治と住民自治との結合が見られた。なお、適格な表現をとれば「直接的民主主義」が「団体の独立」を制約し、今日にいたるまで、Grass Root の民主主義といわれる実態を形成したといえよう。

しかし、この市民運動には、今日日本における市民運動とは著しくその性格を異にする、労働者の全国的騒ぎを含む反資本運動であり、その後のイギリス近代社会の発展は激しい反資本運動と市民 (労働者) の生活防衛運動とによって、議会制民主主義に制約を加え、これがまた近代国家の中央集権の体制に再編されてゆく過程となった。

すなわち、1833年の工場法の制定により、一般教育が自治体によって実施され、1870年義務教育として画一的な国家行政に再編され、34年救民法改正により、Poor-rate による救貧行政を中央政府 (Central Board of Poor-rate Commission) の指導、監督下に移し、40年のオリエンタル・ペストによる労働力

の「減耗」は、1848年公衆衛生法、1851年労働者階級住宅法として、それぞれ行政の質の向上に貢献するのであるが、1884年、Local Government Actにより、County=Municipal→Town という中央政府二階層の地方公共団体との関係が、整備され、それだけ基礎的自治体の Grass-Root な、したがって行政に直接住民がコミットする形式が上から制約されることになり、1894年の Local Government Act により、先に個々の法律によって規定された行政は、国の画一的地方行政として、そのほぼ現代の形式に整備され、位置づけられる。

- ① 警察は County および Municipal
- ② 公衆衛生、住宅および都市計画 (1909, County)
- ③ 道路維持管理および道路の規制
- ④ 初等教育と中等教育制度——County (1902)

の4つの行政がその主要なものである。

以上のように、権限の整備は次第にその中央への、上級への吸収となり、近代的=資本制的権力とその官僚機構を確立してきた。⁽⁴⁾

この傾向は、1940年代において、さらに一段とすすみ、1944年の町村合併によって地方行政行政責任広域化 (County Council) へと「集権化」が促進された。

第2節 最近の動向

また、1957～1962年および1966～1969の二つの Loyal Commission⁽⁵⁾ は、現行、45 (county) 79 (Municipal) 227 (City) 859 (Town) を 8州—62行政区=4 Metropolitan プラス58 Unitary Authorities に統合することとした。

このイギリスにおける州、大都市制度への広域的再編成は、「科学上の発見と工業の発展は、イギリス国民の生活と仕事の態様を過去の如何なる歴史的時期におけるよりも、さらに急速に、根底から更新している。地方自治が

関与しなければならない事項、それに直面する諸関係、町や村における居住地区の形態を変え、新しい地方自治の規模が緊急に要請されている」と言われ、最近におけるわが国をも含め、フランス、北欧等の諸国における広域行政の「必要性」と共通の根拠があげられている。しかし、他方では、わが国における場合とは著しく異なり、「重大な変動の時代、代議制の性格を持たない巨大な機構が、個人生活を支配し、個人の自由を制限しているように見える時代には、この非人間的な圧力を抑制しなければならない。これを許容すれば、それによる損失は償うことができないであろう。

このような場合に、地方行政は決定的な影響力をもつべきである。地方行政は市民を代表すべきであり、市民がかかる公的問題に対して、みずからの見解を述べることのできる手段になるべきである⁽¹⁾」という観点から、

- (1) 異なった地域にすむ市民の物心両面の安全、健康、福祉に関する広範で非常に重要な任務を能率的に遂行すること。
- (2) 市民の関心を引つけ、失わせないこと。
- (3) 適切な協力を保ちながら、中央政府に対処しうるだけの固有の力を伸長させること。
- (4) 住民生活、仕事、行動、買物、娯楽について、進行しつつある未曾有

の変化に自
体を絶えず適
応させること。

という課題を挙げ
ている点は重要で
ある。

このような改革
によって、地方財
政は、独立税源の
創設レート (Rate)

第1-1表 地方財政改革案による試算

	現 行 (百万ポンド)	%	改 革 案 金 額 (百万ポンド)	%
固 定 資 産 税	1,407	43	1,407	43
雑 収 入	320	10	320	10
自 動 車 燃 料 税	0	—	830	26
自 動 車 税 (非 営 業)	0	—	230	7
運 転 免 許 手 数 料	0	—	5	—
国 庫 補 助 金	1,536	47	471	14
計	3,263	100	3,263	100

① 地方才入1954~55, 1966~67平均

② 出所 Royal Institute for Local Administration Loyal Commission (1966~1969) Final Report P. 534 より。

の負担格差是正、国庫補助金の削減によって、第1—1表のように、著しくその国庫依存性を改善できると予想されている。

すなわち、現行の地方才入の47%を国庫補助金（国民健康行政等）に依存し、厳しい地方債の統制のうえに激しい財政の不均等という体質を、新しい生産的、伸張的、かつ弾力的地方税（新しい税はすべて中央政府が専有してきた）を賦与レートの課税標準の改正によって、第一に合理的範囲の財政的独立性、第2多様性、第3地方団体の責任を強化することが出来るとする。

以上に加え、現在国の年間資本支出のおよそ4分の1を占める地方団体の投資について現行の事業別（各省別）年度別の厳しい統制を「第1は投資総額であり、第2は、主要な事業の個々に投資される額であり、そして第3は、そうした事業が全国的な基準に合致しているかどうか」についての国の関与に緩和することとなる。

以上概視した点国における広域行政は、長年にわたる労働階級の革命的運動と戦後の労働党政権とによって、この程度の「広域行政」化にとどまった。という意味は、住宅問題一つをとり上げて、それが「適切な住宅の供給は衛生と福祉にとって基礎的なことであり、また、それ故に政治の関心も住宅に集中している」また、「地方団体は、現在、建設されている住宅の約半分を供給している。……20年にわたる集中的努力にもかかわらず、多くの都市において、住宅は量質ともに未だ不十分である。……地方行政が直面している1つの主要な課題は、これを簡単に云えば、人々が住まなければならない場所に如何にして十分な住宅を建設するかということである」という視点は、いまだに住宅は、個人的便益としか把握されない今日の日本とは異なり、対人行政——生活に密接する Grass-root な民主主義的要請であり、行政の効率化をねらった、行政的組織の改革も——従来の住民→カウンシル→各行政委員会→地方吏員→住民を総務委員会（カウンシル）——総括——管理組織の確立（地方吏員）——としながら、「直接民主主義的」上述の要素はコミュニティに残そうという改革とともに、民主主義の伝統といわなければならない。

とはいえ、基本的には、その外形の類似のみでなく、その本質においても大都市地域への産業・人口＝資本の集中こそ、この広域州制をもたらした現代資本主義の共通要因であった。

- 注 (1) 1820年代のイギリスは Max Beer によれば、組織的な反資本主義的運動が、最初に全国的騒擾としておこなわれた時期であり、1832年選挙法は、その結果であると同時に、新しい運動の原因ともなった。1838年 „The Peoples Charter” は普通選挙、平等な選挙区資格制限の撤廃、無記名投票を要求していた。邦訳『イギリス社会主義思想史』参照。
- (2) Municipal Corporation は「自治市に議員選挙権を与え、旧来の派閥制度を絶滅しようとした」(Max Beer) ことによって新しい民主的自治の意味を確保した。鳥教授は「中央政府における代議制に対応して都市でも議員や役職の公選制と議会政治とが發展する。これが古典的地方自治に対する、近代的また現代的地方自治の姿がある」(『財政学概論』ページ 265) と指摘している。
- (3) 藤田武夫著『日本地方財政論』第一章参照。なお、1832年選挙法は1830年トリー党 (Tory) による改正阻止運動が一度は成功し、1832年に議会を通ったものであるが、その内容においては、都市住民であっても、女子および一定期間に満いものは除外され、rate-payer のみに参政権が与えられていたにすぎないという制約がある。
- (4) 鳥恭彦著『財政学概論』ページ 27～33。「……中央集権化の動向はすでにこのような状態の下で進んでいた。それをおすすめたものは当時の産業革命であった。……」「この時期に創設された新しい地方行政は、中央政府がしたいにこれをコントロールし、これを吸収しつつ、第一次大戦以後は反対に中央政府の方が地方政府よりも一そう速やかに拡大していく基盤になった」。なお、地方財政については「上部構造または行政組織の問題がここでは重大なウエイトをもつ」(同上、ページ 261) という指摘は十分に考慮されなければならない。このような行政的変化に対応する地方財政改革は、1840年 Rate の課税対象を不動産に確定し、教育、道路、警察補助金による中央の統制を確立し、今日の地方財政の骨格を形成した。西ヨーロッパにおける、ブルジョアジーの「反動化」は、1848年6月のプロレタリアートの敗北をさかいに「かの独特の病氣、痴呆性議会」(マルクス) によって開始され、官僚の執行権を助長することになり、20世紀初頭の独占により、後述するような軍産複合体の支配を許すこととなる。
- なお、1888年の G. J. ゴッセン (Goschen) 蔵相による改革は、補助金の整理合理化と指定収入制度 (assigned revenue system) を創設しようとするもので

あった。

その後1929年、農地に対するレートの全廃、鉱工業用財産金のレート引下げ(14)等により、レートは主として個人用住宅と店舗に課せられることによったほか、教育、警察、住宅および道路の一部をのぞくすべての補助金の廃止に係る財源補てん、上述のレート軽減による減収補てんのため、中央政府予算に資金をプールし、これを一般国庫交付金(General Exchequer Grant)として1948年の国庫平衡交付金(Exchequer Equalizat Grant)の基礎となった。

- (5) Loyal Commission on Greater London Government, (Sir Edwin Savory Herbert) (1957~62) Loyal Commission on Local Government, (Redcliffe-Maud), (1966~1969)。
- (6) Loyal Commission, 1966~1969. Final Report.
- (7) Loyal Commission, 1966~1969 Final Report.

第二章 わが国「民主的」地方行財政の展開

かつて、筆者は「日本農業は資本制経済ではない。それは国民のもっとも自然な食糧の生産であり、自然国土に制約され分布する農村社会である」との認識から、現代国家の農政の性格を考察したことがある⁽¹⁾。

このような基本的観点に変更はないが、以下若干の補足を加えながら、日本の地方行財政の問題を考えてみたい。

資本の原始的蓄積は、国家権力を動員し、小規模労働手段をもち、土地を占有する農民からこれを奪い、労働者=非所有者、所有者(資本家)=非労働者という、資本および資本-労働関係を生みだした。これによってはじめて小営業、資本制手工業(マニユファクチュア)工場制機械工業へと発展したことを考えるまでもなく、近代国家の主要な使命の一つは、農村社会を資本の体制に再編することにあった。

このことは、資本の共同所有の体制である株式会社制度、独占資本の間接的な共同所有の体制である国有産業が主要な産業的位置を占めるにいたった今日においても基本的に同様である。

イギリスは19世紀の世界の工場としての位置を通じて、国内の農業問題を解決した唯一の国とされているが、資本の本性にとって国境は重要な意味をもちえず、農業は植民地経営を通じてイギリス資本主義に再編されたにすぎない。今日の世界企業の支配する状況の下でも本質的に同様である。

農業は、これら資本制生産に従事する労働者の食糧および労働力の供給およびこれら資本の生産物の販売市場ならびに経営対象として、本来的資本たる機械制工場工業資本へ従属させられる。

旧体制に対する同盟軍として労働は、このようにしてはじめて、都市社会の市民（住民）としての公的地位を、但し従属的地位を承認されるにすぎない。したがって未分化農業社会を強力的に再編成する「後発資本主義国」における地方行財政は、当初から統治のための行財政という近代国家の性格をむきだしにする。

資本が国家の積極的、直接的経済活動を要請する独占資本主義では、「民主政」は形骸化し、地方自治は、都市問題として国民的生存必要行政を執行する機関としてのみ容認され、住民の「抵抗権」として住民自治との対立が顕在化することになる。

第一節 戦前の資本主義の展開と地方行財政

19世紀末、資本制国家の古典的發展に約100年おくれて出発したわが国資本制生産は、当初からすでに予定調和的資本の自由競争を止揚した西欧資本のアジア植民地化という外圧のなかで確立する。

ここでは、資本は形式的にも反旧体制、民主主義的リーダーとしての役割を担うことが出来なかった。官・軍・産の一体的全体主義的結合が国民・民族の存亡に直結されたかたちで政治・社会の運動を支配してゆく。以降100年余にわたる資本の發展は、その確立期1880～1890（明治20年を中心とする）、成熟期1904～1930（～大正末）、ウルトラ反動期1930～1945（～昭和16～20年）お

よび、その再編期1947～1950（昭和22～25年）最終末期1960（昭和36～）に大別出来るが、その節々で、大規模な広域行政化（近代国家権力の強化）を推進し、その度に、農村社会が対応されてきた。今日の大都市問題は、かかる国家の農村社会対策の不可避の結果であり、農村社会問題の裏面にすぎない。

明治藩閥政府は、1873（明治6）年の地租改正により、上述のような資本制生産のための財源を獲得するとともに、小作関係と高率小作料の法定により農村を再編成した。

当時の諸資本は、銀行資本、貸付資本など、いわゆる政商資本をのぞけば豪農、地主などの酒・味噌醸造、製糸、絹織、紡績、肥料などの業種の零細経営であったため、自立して拡大再生産する力は存在しなかった。

したがって、中央政府は、みずから官営工場の経営をおこなうとともに、政商資本の育成に努め、富農を地方民令、府県令等地方支配の主要な政治勢力として利用し、地租割、戸数割、賦役を徴収して主要な国家的行政すなわち、教育、衛生、戸籍——労働力、兵力の涵養——、勸業——寄生地主制の温存——および戸長役場の経営に当らせた。

1987（明治20年）、一戸平均八反九畝という零細農業経営は、官営工場の払下げによる地方工業の発展により、兼業、副業、賃仕事に依存することにより辛じて存立することが出来た状態にもかかわらず、法定地方税外の負担を地方民会経費として、その実質的支配者たる富農の「見立」による戸数割その他として徴収された。

1988（明治21）年の市・町村制の確立は、政府の法律顧問モッセ案を土台として、いちおうの地方自治制度の確立をみると云えるのであるが、そのためには、なによりも自由民権運動の弾圧、区町村会の権限制限、経費の用途指定により、国政委任事務の遂行機関としての地位を定め、これを実施する保証として、1887（明治20）年末に7万5,300余を数えた町村をいっきょに1万5,800余に合併統合し、⁽¹⁾「等級選挙」制度によって担保した。

1890（明治23）年の府県制は中央政府官吏としての知事に加え、議会を府

県会と参事会に分割して、市町府自治の官僚統制を確立した。

日清、日露戦争を通じて急速に発展した日本資本主義は、このようにして農業の直接支配者を政治的経済的安全弁として、都市における労働者、農村における小作人の激発する争議を緩和する役割りを担わせた。

このため、「大正デモクラシー」の風潮とともに、地方自治を獲得する先駆的思潮も、1921（大正10）年の郡制廃止、等級選挙の廃止、戸数割の制限にとどまり、自主財源（両税）の移譲は実現しなかった。

その結果、1925年の治安維持法と裏腹の関係で普通選挙法が公布され、1927年には金融恐慌、慢性的農業恐慌となり、農村の負債総額は約45億円～60億円⁽³⁾と推定され、失業対策（都市の被解雇者の4分の3は帰農し潜在的失業者となった）、公共事業（農山漁村経済更生計画、時局匡救事業）など地方行財政需要の増大をもたらし、戸数割その他地方税の増徴にもかかわらず、「義務教育の円滑な運営にもこと欠く」事態となり、1926（大正15）年義務教育費国庫負担金の増額、地方財政調整交付金制度要綱案1932年の系譜で、1940（昭和15）年、地方分与税（還付税と分与税）が敷かれ、国税附加税（物税）と分与税が地方税の中心となった。これは、戦争経費の累増と地方における国政事務の増大に対処して、源泉徴収方法による所得税を国税の中心に配置し、「収入の弾力性」と国政画一行政の保障のための財源保障をねらいとするものであった。

すなわち、今日の道州制と匹敵する「地方連絡合議」を全国9ブロックに設置し、1943（同18）年には、「自治否認の制度である⁽⁴⁾」といわれる、市町村長の選任に「勅裁」、知事の認可を、また監督官庁の市町村長解職権を認めた上で、「地方行政協議会」と改称し、中央政府の「地方総監府」によって統制し、監戦的中央集権的、非民主的国家体制を確立するものであった。

第二節 戦後民主的_{地方}財政民主主義の崩壊

戦後わが国、地方公共団体は、1947年地方自治法の制定を中心に、首長公選、地方議会の権限強化（予算修正権）、自治体警察の創設のような各種行政委員会の設置、中央政府の自治体監督権の制限、市町村優先主義の確立など民主的行政組織の改革がおこなわれたが地方財政は、上述の1940年の体制は1960年シャープ税制による地方独立税の創設、地方財政平衡交付金による不足財源の補てん、国庫補助金の原則的廃止によって形式的には一応その財政的裏づけがなされることとなっていた。

しかし、このシャープ勧告にもとづいて、新しい地方財政原則にそってなされるべき国と地方との行政の再配分を定める「地方行政調査委員会議」は1960・61年の再度の勧告において「機関委任事務が相当の量を占めているので、これを整理し、できるだけ国体委任に改めて、地方の自主性を伸長せしめること」およびこれにともなう財源措置を要望した。

しかるに、この時期はすでに、占領下における民主的諸施策の反動的再編の時期となっており、1951年5月「リッジウェー声明」を受けた「政令諮問委員会」は占領制度の再検討という名で各種の改悪を実施したのである。就中地方行政財政については民主的行政事務の切捨、機関委任事務の強化、地方議員の縮少を図った。

もとより、このような反動的動向について反対がなかったわけではなく、地方自治を形骸化するこの機関委任事務について、1963年地方制度研究会は「現時往々にして行政能率の名のもとに、かつてのごとき中央集権への逆転傾向がみられる」という基本的認識のもとに、「中央集権にともなう欠陥を除去し、民主的な集権の実を期すべき」として、「地方制度改革は、あくまで日本国憲法第92条の規定する『地方自治の本旨』に基づくものでなくてはならない。そのためには、自治事務の拡充をはかり、かつ、それに必要な財

政措置を講じもって地方公共団体の自主性を確立すべきである」という基本方針のもとに、「府県は、市町村に対する広域および補完の自治体としてのみ、その自治的存在を認められるのであるから、将来においては、府県の地方自治体たる性格を純化する方向をとり、府県の機関に対する国政事務の委任は極力これを制限すべきである」として⁽⁶⁾いた。

にもかかわらず、首相の諮問機関である地方制度調査会は、地方行政制度の改革に関する事項の答申において

(一) 「4府県の性格に鑑み、事務の配分及び出先機関の統合等を促進するため、機関委任事務及び団体委任の制度並びに地方事務官等の制度を活用するものとする事」

(二) 地方公共団体の規模の合理化に関する事項

「3府県の規模の合理化については、その実態を即応し、道州制等の問題と併せて考慮するものとする事」

という勧告をおこなっているのである。

戦前から改正されずに効力を持ちつづける諸法律は、このような情勢のなかで、旧内務大蔵官僚制度と同じ中央集権的許認可権を把握し、肥大していった。

とくに、60年以降の資本の強蓄積期においては、官僚制は「一般的・後見的監督権」を事実上復活させ、「監時行政調査会（佐藤喜一郎）は、このような実態を追認し「地方公共団体は、それぞれ忠実に法律の趣旨を守り、中央省庁の指揮に従うべきである⁽⁷⁾」とした。

そこで、今日では「地方公共団体の処理する事務のうち50%以上が国の機関委任事務であって、自主的に処理しうる固有事務はこれまた貧困をきわめていた⁽⁸⁾」ということになっているのである。

この点について、後に触れる地方議会の予算審議との関連で具体例を示しておこう。

人口、59,124人、一般会計決算規模才入合計（44年度決算）1,856,176千円

(市税757百万円) という比較的小規模の都市自治体についてみると、機関委任事務は次のようになっている。

- 1 指定統計調査に関する事務
- 2 自衛官募集
- 3 危険物製造、貯蔵等の提出処理
- 4 住民登録
- 5 犯歴事務
- 6 犯罪者被保護者からの費用徴収
- 7 外国人登録
- 8 死産の届出処理
- 9 精神障害者の保護
- 10 伝染病対策
- 11 結核予防
- 12 予防接種
- 13 検疫の届出
- 14 母子健康手帳の交付
- 15 季節的清掃の指定
- 16 火葬の許可
- 17 狂犬病対策
- 18 生活保護事務
- 19 民生委員
- 20 老人福祉事務
- 21 母子福祉事務
- 22 行路病、死人事務
- 23 身体障害者事務
- 24 精薄者事務
- 25 保育所に係る事務

- 26 助産施設，母子寮に係る事務
- 27 児童扶養手当に係る事務
- 28 国民年金に関する事務
- 29 戦傷病者年金事務
- 30 農業委員会に関する事務
- 31 国有農地の管理に係る事務
- 32 引揚者特別交付金に関する事務
- 33 旧軍人恩給及び公務扶助に係る事務
- 34 家畜伝染病対策事務
- 35 主要食糧事務
- 36 計量器に係る事務
- 37 地代家賃に関する事務

なお、このような多数の機関委任事務のなかで財政的負担の大きいものは生活保護、保育所国民健康保険であるが、その実情は第2—1表のとおりと

表2—1 機関委任事務と財政負担 (単位千円)

支 出		収 入	
(1) 生活保護			
事務費	5,139	県	費 68
扶助費	32,353	{ 国	費 25,005
		県	費 1,080
計	37,492	市	費 11,338
(2) 国民健康保険			
事務費	9,898	県	費 69,753
給付費	117,699	税	47,150
施設費	3,028	県	費 340
公債	30	市	費 5,279
その他	61		
	収 入		
(3) 保育所			
保護者負担	5,963		
国庫補助	5,605		
県費補助	653		
市費	7,465		

なっている⁽⁹⁾。

これがいわゆる国庫負担金にともなう地方超過負担といわれるものであって、その全国推計額は2,000億円にも達するといわれている。

このような、財源の中央統制による地方財政の窮乏化は逆に「自治確立のために行政の科学的能率的運用が必要だ⁽¹⁰⁾」ということになり、後述するように地方財政運営の中央集権的指導、統制が強化されるのである。

このような状況のなかでは地方財政の自治的性格 (Autonomy) は、戦後の民主化政策によって議会に与えられた予算審議殊に、予算修正権の形骸化を通じて一層侵犯され、いわゆる「地方自主財源の中央統制」が進展するのである。

さきにも指摘したように、わが国の戦後の地方自治制度は、首長の直接住民選挙にもとづくいわゆる Presidential System を採用しており、このため議会に予算修正権、住民に直接請求権を留保しているものと解することができる。

すなわち、地方自治法第96条①の「二予算を定めること。三決算を認定すること。四 地方税の賦課徴収又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料の徴集に関すること。」および第97条②「議会は予算について、増額してこれを議決することを妨げない」と規定している。このことは、地方自治体が住民あるいは市民にとって解放されているための要件としては極めて重要である(間接的ではあるが、中央政府の議会におけるとはことなる)。

そこで、この議会の予算修正について、都道府県実態をみよう。

1963年(昭和38年)以降5カ年について予算の修正は僅に6件、うち増額2件(2県)、減額4件(4県)が可決されたにすぎない。総提案件数にしても60件にすぎないのである。法第180条は議会の権限に属するもののうち「輕易」なものについては「長の専断処分」に委ねることができると定めているが、46都道府県中、実に22府県が「予算補正」を知事の専断処分に委ねてい⁽¹¹⁾る。

首長への議会権限の委譲は、それ自体としては、市民の代表から市民の代表への権限の委譲であって、形式的な議会審議を消去するという意味では行政および財政の効率化と云えなくもない。

しかし、先に機関委任事務についてみたように、自治体の長は、住民の代表という機能と中央政府の地方総合行政機関という両機能を合せもち、実態としては、中央の機関の機能を強めているといわなければならない。

このような事実を考慮すれば、先の「代表から代表へ」の権限委譲は、形式であって、実質は、市民の権限の中央政権への吸収ということになる。

このような、住民＝市民の代表の権限の放棄は、議会の権限の形骸化の帰結である。後述するように、中央政府は、地方の独立財源（地方交付税、地方税等）、地方独立税源について、その用途を統制しているのであるが、これに加えて、中央政府の地方機関としての自治体の首長が、地方独立税財源について「専決」するというのが最近の実態における傾向なのである。

すなわち、本来地方公共団体の市民監視のなかでの不可欠の行政であった種々の地方行政が次第に地方税以外の財源によって実施されるようになり、これが特別会計化、独立採算の原則の導入により、（準）公営企業、というように、次第に収益事業（会計化）し、それだけ議会を通ずる市民の間接的統制を離脱する度合が増大してくるのである。⁽¹⁴⁾

このことは、1965年現在、地域開発を中心に299社（都市府県関係57、市町村242）を数える地方公共団体の間接的経営といわれる地方公社形態およびこれを基礎とした地方行政分野への民間資本の進出（都市清掃事業の下請資本および都市計画事業へのディベロッパーの進出）においてその極に達する。

「アメリカからスイスにいたり、フランスからイギリス、ノルウェーその他にいたるどの議会主義国でもよいから一瞥してみたまえ。真の「国家」活動は舞台裏で行われ、各省や官房や参謀本部が遂行している。議会では「庶民」を欺こうとしていう特別の目的でおしゃべりをしているにすぎない」⁽¹⁵⁾。議会は真に行政の財務を監視・統制しようとするれば、それは、これら私的企

業の「営業の自由」を侵すことなくしては不可能となっているのである。

地方議会は、この事情を反映して、予算審議については36府県が常任委員会に附託し、決算については殆んど全部が特別委員会に附託している。これらの委員会は2県を除き議員数の $\frac{1}{6}$ ～ $\frac{1}{4}$ の少数で構成され企業会計、特別会計についてはさらに少数代表で構成されている。要するに、市民の間接的予算決算(財政)統制は実質において放棄させられているのである。⁽⁴⁾

したがって、このような地方議会は、住民の代表たる役割を放棄せざるをえず、したがって、「議事録」すら住民に公開されず、閲覧の申し出さえ拒否されているという事態⁽⁵⁾が生ずるのである。

このようにして、戦後の地方自治財政のうち、議会を通ずる住民のコントロールの途は閉ざされた。そこでもう一つのルートである首長を通ずるコントロールについて検討されなければならない。

注 (1) 拙稿「地方財政の動きと広域行政」(雑誌『農業協同組合』1970, 3月号掲載)参照。なお、この観点のもとより、農業(日本)が全体として資本制的生産に組み込まれ、資本の運動法則に支配されていることを否定するものでないこと云うまでもない。

(2) 内藤正中論文「明治・大正・昭和の広域行政」雑誌『住民と自治』1970, 6. 収録参照。

(3) 藤田武夫篇『昭和財政史』XIV ページ 132。

(4) 同上 ページ 118～128参照。

1923年ドイツ Finanzausgleich, 1929年イギリス General Exchequer Contribution がわが国に紹介され、当局がこれにならって地方財政調整交付金制度要綱案が作成されたとされている。

(5) 藤田武夫著 上掲 ページ 257参照。

(6) 拙稿「機関委任事務と地方財政」雑誌『都市問題』第60巻第4号参照。

(7) 1964年9月 臨時行政調査会最終答申。

(8) 星野光男編『全国知事会10年史』ページ 38参照。

(9) 『与野市総合振興計画調査報告書』ページ 38～40参照。「超過負担」については革新市長会議が行行政訟を検討中と伝えられている。

(10) 黒沼稔論文「地方自治近代化の展開」雑誌『都市問題研究』第15巻第1号 ペ

ージ54～57 参照。

- (11) 全国都道府県議長会事務局編『都道府県議会提要』（44年3月）ページ 7参照。
- (12) 黒沼稔前掲論文 ページ 62参照。なお、予算の審議は法によらない議員協議会等で実質決定され、本会議は形式という例がめずらしくない。『よみがえれ地方自治』第三部自治体議会の腐敗参照。
- (13) レーニン著『国家と革命』（邦訳大月書店全第2巻 ページ 395）参照。
 このような「政治的反動」に対して、イギリスの地方自治が、一定の「直接民主主義」的要素を担っていたことは既述したが、わが国においても、最近、この点がようやく衆議され、革新首長会議は「革新都市づくり綱領」で「シビル・ミニマム」の策定について「主体的住民自治の原則」を第一とし、「直接民主主義の具体化して行なわれなければならない」としていることは高く評価されるべきであろう。
- (14) 全国議長事務局編前掲『提要』ページ 7。

帝国主義は政治的反動と民主主義運動の高揚（レーニン）によって特徴づけられる。

これまでみてきた地方公共団体における議会の予算審議権の形骸化は、中央における国（民議）会においても同様であり、国会の形骸化による執行権力の独走官僚制との癒着が国家予算の編成を通じて相対的に官僚の権力を強め、官僚天下り政治家、実業家を簇生させ、官僚支配を保障する国庫補助金を通じて、地方支配を完成する。すなわち「官僚制はブルジョアジーの階級支配を準備する手段」であり、「自立権力たろうと努力したにしても支配階級の道具」（マルクス）であって、単産複合体（Military Industrial Complex）の赤裸々な支配を示すものである。

- (15) 1969年11月17日福島地裁判決は住民のこの権利を拒否する地方公共団体を合法とし、富士市議会は、住民の集団傍聴を排除するため警察力に守られて深夜抜き打ち開会された（福島達夫「静岡県富士市の公害斗争」（『自治研』1969年12月号、第128号収録）。このような住民に対する議会の閉鎖的方向は、1969年11月25日朝日新聞によれば、「過激派による議事妨害や暴力行為」という名目で住民の「傍聴」制限を制度化する意向と伝えている。

第三章 地方財政計画

首長による地方財政運営について検討する場合、まず、はじめに地方財政全般を「拘束」している中央政府による地方財政計画を取り上げなければな

らない。

地方財政計画は、昭和25年のシャープ勧告にもとづく地方財政平衡交付金（以下平衡交付金と略す）の総額の決定にとって最も重要な役割を果たすものとなって以来今日まで、その特徴を三つの時期に分けて考えることができる。

第一期は、行政の民主化政策にもとづく「地方財政委員会」の策定した平衡交付金時代である。そして、この時期は、民主化政策の財政需要増大により、「地方財政の赤字」問題の出現によって、「不足財源の補てん」が打切られることによって終る。

第二期は、わが国の資本が、戦前水準をあらゆる意味で回復、凌駕することによって、旧内務省の復活、自治庁（省）が、法改正された地方交付税交付金（以下地方交付税と略す）の総額、したがって交付税率の引上げの「基礎」としてこれを策定した時期に始まる。この時期は、確かに、年々交付税率が増大することによって「総額」が増大したという特徴もあるが、何よりも、その質が後追いの公共投資（補助金）の「補助囊」化したというところにある。

第三期は、交付税の年度間調整の問題がやかましくなった昭和30年代の末期より始まる。

地方交付税の税率が、国の赤字国債発行などで国税3税の32%という大台にのせ、総額で2兆円（S-46年）という巨額に達し、地方財政は、もはや、自治省ごときに任せられない、大蔵省みずからが統制（コントロール）する必要性が増大し、実質的に、大蔵省が、財政計画を策定する（自治省に押しつける）という時期である。

ところで、現在の地方財政計画は、当局により次のような意義をもつものとされている。すなわち、「地方財政全般について、包括的に地方財源保障の役割を果たしているのが地方財政計画である」「地方財政計画が、単なる地方財政収支の予測ではなく、さらに進んでこのような役割（地方財源保障の役割）を果たすことにその策定の第一の眼目が存するものであればこれ、その作成を内閣の義務として、これを国会に提出するとともに一般に公表して、地方財

源保障についての政府の責務遂行の批判資料とされるゆえんである⁽²⁾。

このような当局の解釈は、地方交付税法第7条を根拠としているものであるが、第7条は、「内閣は、毎年度左に掲げる事項を記載した翌年度の地方団体の才入才出総額の見込額に関する書類を作成し、これを国会に提出するとともに、一般に公表しなければならない。

一、地方団体の才入総額の見込額及び左の各号に掲げるその内訳

イ、各税目ごとの課税標準額、税率、調定見込額及び徴収見込額　ロ、使用料及び手数料、ハ、起債額　ニ、国庫支出金ホ、雑収入

二、地方団体の才出総額の種類ごとの総額の見込額及び左の各号に掲げるその内訳

イ、才出の種類ごとの総額及び前年度に対する増減額、ロ、国庫支出金に基づく経費の総額　ハ、地方債の利子及び元金償還金

となっている。

これによって明らかなように、現行地方財政計画はもちろんのこと、周知のように、これまで一度も、この条文の要件を完備した財政計画は作られたことがないのであって、当局の解釈およびそれにもとづく計画は極めて問題があるといわなければならない。

これまでの地方財政計画における法に言う「地方団体の才入総額の見込額」「才出の見込額」の見積りは「才入、才出から意識的に一部を除いた標準規模」の見積りであって、平衡交付金の総額決定のための「見込額」とは異なる。

したがって、これについては「このような財政計画方式による財政収支の見通しが、法律に規定する才入才出の総額の見込みと異なるものであることは明らかである。それにもかかわらず財政計画方式をもって法律上の提出義務に代替されているのは、旧平衡交付金時代の惰性であるように思われる。…地方交付税制度の下ではこのような関連性は全く存在しない。地方財政計画をもって、法律上の提出義務に代え得る根拠はどこにもない」という批判

がなされており、かつは正当性をもつのである。

また、上の批判とは見地を異にし、交付税制度のもとでも、平衡交付金時代と同様に、政府（中央政府）は地方公共団体の財源保障責任をもたなければならないことを前掲条文は示すものであるという認識からも、政府は合理的科学的に標準経費を見積るべきだとする批判があるのである。

いずれにせよ、地方財政計画は、その詳密な政治的算術とともにわが国地方財政調整制度の特徴を示すものであって、地方財政調整制度の歴史的变化との関連においてその本質を究明されなければならない。

地方財政平衡交付金法第3条は、財政需要が財政収入額をこえる地方団体の当該超過額を「補てんするために必要かつ十分な額を……国の予算に計上しなければならない」と規定し、国庫補助金の原則的廃止、地方独立税源による経費の充足を原則とし、経過的かつ補足的な意味において「不足財源」の補てんとその責任を明示していた。

このことは、従来の地方配付税が中央政府の一方面的な事情により、その総額が激変し、その他地方税が国税の附加税として極めて乏しいため、地方財政が常に激変にさらされていたという事情の反省の上に立って、これを是正しようという点で大きな意味をもつものであった。

この平衡交付金における中央政府の補てんすべき総額の決定の方式が、いうまでもなくこの標準的経費と標準的収入との差であったのであるが。この標準、の決定方式こそ、次に述べるような計画策定主体の性格によって大きく保障されていたのである。

すなわち、先にも指摘したごとく、中央省庁によって作成されるのではなく、地方公共団体の推せんする委員3名とその他2名計5名によって構成する「地方財政委員会」によって地方財政収支の見積りを策定させ、国庫当局にその補てん責任をとらせるという財源補償の制度的裏づけを与えていたことが重要である。

したがって、ここでの「標準」は、ことにその経費の面では、新しい地方

自治法等によって規定されたいわゆる「ナショナル・ミニマム」の行政水準であり、これを保障するための「財政調整」であった。

この関連を示す典型的な事例を1951年（昭和26年）度の地方財政計画の策定にうかがい知ることができよう。

上記地方財政委員会は、地方側委員の辞職を懸けて「見積り原案」を固執し、結局、地方財政委員会原案とこれを基礎とする地方財政委員会改革要綱および政府見積り案を「地方財政委員会案との比較」の三資料、すなわち、地方財政委員会と政府（国庫）との二つの地方財政見直しおよび対策、いわゆる「二重予算」⁽⁵⁾が国会に提出されたのである。

地方財政委員会による地方財政計画は、その中心をなす地方財政見積りについて、既定経費プラス新規経費という方式にもとづいており、しかも、経費は性質別分類に拠っているため行政項目別に法律その他によって一応ナショナル・ミニマムが規定されている行政の標準経費の積上げとの対応関係が意識的に不明確にされている等の問題を含むものであるが、しかし、政府および国庫当局（官僚）との対立を予算編成過程に埋没させることなく政府の地方財源補てん責任を明確にし、国民の間接的な審議の前に「資料」として提出されることによって平衡交付金の機能を十全に遂行させたとはいえないにしても、政府の「補てん責任」を追求するテコとして作用したことは明らかである。

ところが、1952（昭和27）年7月、いわゆる政府の政策の逆コース、「独立」の方向にそって、各種の行政委員会の改組とともに地方財政委員会が解散されたことによって、自治庁が管掌する地方財政計画の「標準才出入」をめぐる対立は中央省庁間の財源争奪関係——奪取財源の権力的配分（自治省—地方公共団体間）となる。

1955（昭和30）年度の地方財政計画をこの一典型とみることが出来よう。

自治省（庁）の策定する「地方財政見直し」は、「一夜にして変更」することが通則となる程に政治的な「算術」となった。大蔵・自治両省間で公共事

業補助金、地方債、交付税の予算政治折衝が終了すると、これに合せて、「地方財政見直し」が変更され地方税収の見積り、地方債計画、交付税法改正とともに収支相対対応する地方財政計画が策定され、この計画にそって交付税の単位費用、補正等、財政調整の運用方針が決定される。

したがって、地方財政計画の一般財源ベースと本来一致する必然性のない交付税の行政項目別経費の総額プラス税収とが無理に合致させさせられるような事態が生ずる。

このようにして、交付税の基準財政需要額、単位費は文字通り、中央省庁の恣意的配分基準となって総額のもつ意味は、かえって補てん責任を全すかの装を示すものとなる。

このように基準財政需要額が客観的実態から遊離し、国の財政事情を反映するものとなると、財源補てんを通ずる財政調整(いわば垂直的財政調整)は、財源調整(比較的富裕な団体から貧弱な団体へ財源を移し替える)を通じて、国は財源を補てんすることなしに、特定の行政の財源を調整することが不可避的となる。

高度経済成長という国の政策に対応し、投資的、都市的需要を過大、過少に見積り、あるいは補正の改廃を通じて標準的⁽⁸⁾地方経費を加減し、後述するように地方債、補助金と一体となって地方財政計画は地方財政全般についての運営の指針となるのである。

上のような結論は、当局自ら次のように、大胆に表明している。

「国の予算内容と緊密な関係にある地方財政計画もまた経済計画の基本方針に沿ってたてられるべきもの……地方団体が独自の立場で行う一般行政や単独建設事業費についても国の施策の趣旨を指針として樹立されるべきものである」と⁽⁹⁾。

このような自治省による地方財政計画の改変はさらに、核安保、インフレ公害という政治経済体質の展開とともに国の景気調整政策への地方財政の従属⁽¹⁰⁾、交付税の削減を合理化するものとなり、生活環境投資を中心とする道州

制実施の具体的プランに転化しつつあると考えなければならぬであろう。

1970年代は核安保——日米協同（佐藤—ニクソン第一次～第二次）声明体制⁽¹⁰⁾ 1964～65年の不況は、65年中央政府の戦後初めての赤字国債の発行となり、この際、地方交付税で482億円、地方債385億円が増額され、66年度の「建設国債」の発行の時には、地方交付税率が2.5%（586億円）引上げられ、交付税の減収にともなう投資的事業財源の不足については特別事業債1200億円が措置された。

また、67年度は臨時地方財政交付金120億円により公共事業の実施促進を図っている。

このような景気の動向とは逆に、景気が上向いて来た68年以降～70年については中央政府は、本来、フィシカル・ポリシーからすれば国債の不発行還償をその政策とすべきと考えられるのであるが、依然として多額の公債（建設国債をはじめ、多種の政府保証債、地方債等）を発行し続けながら、68年度は逆に中央政府が地方交付税から450億円、69年度は690億円、70年度は300億円の借り上げ、法人税率の戻し（65年の不況期に2%引上げを今回1.5%戻した）にともなう地方税収増について、「公共用地開発基金」とするということに、地方交付税（交付金）ばかりでなく、地方税（特に法人事業税、法人住民税）の増収についても使途を政府の責任で指定したのである。

この段階では、ただ大蔵当局が、中央地方全体を通ずる財政資金の効率化という観点から地方財政に関与するにとどまらず、官僚機構は予算編成を通じて、上述したかつての民主的（間接民主的）要求が国会で審議されるというような形式までも破棄し、大蔵・自治省の協議による「計画」によって、将来の地方財源にまで統制を加えるところまで来ているのである。

自治省は1970年代の地方財政の投資、地方行政水準などを試算し、のぞましい投資のパターンなど地方財政運営のあり方を導きだした「地方財政運営の長期ビジョン」を予算編成に当って発表した⁽¹¹⁾。

この概要は、70～80年に地方単独事業で30兆円の公共投資を地方財政を通

じて実施し、このためほぼ66,000億円の財源が不足するであろうというものであり、当面の予算獲得と地方財政運営のための路線について国の承認自治省の権威化を求めるといふ二つのねらいをもっている。

このような方向は、ますます強化され、71年度国の予算の編成に当たっても「地方財政長期ビジョン」(昭和45~55年度)(1970,10,25)として発表された⁽¹³⁾。

第3-1表第3-2表にみられるように、その総投資額は111兆1,000億円とされているのであるが、この前提には、(1)45~55年の11年間の平均経済成

第3-1表 部門別建設事業費累積投資予定額(単位名目価格 千億円)

事業項目	投資金額 昭和45~ 55年度	年平均 増加率 (%)	55年度目標	備考
(1) 生活関連	463	—		
上下水道	139	16.7		
(下水道)	(84)	(20.0)	普及率55%	S-60 100%
住宅	62	16.2	150万戸 36.4ha	
教育	98	14.4		
福祉・衛生	48	18.5		
(清掃)	(7)	—	衛生処理率100%	
消防・警察	14	15.3		S-60 人口/6m ² 22
公園・リクリエーション	15	21.3		
国地造成	32	19.1	15万戸 36.000ha	
都市交通, 市場	55	16.0		
(2) 道路	235	15.2		
(県道)	(60)			S-60 100% 舗装+2兆円
(市町村道)	(43)		24%	S-55 33%+5兆円
(3) 産業関連	235	—		
農村漁業	101	15.2		
港湾・漁港・空港	37	15.6		
工業用地	82	19.6		
工業用水, 電気	15	15.7		
(4) 国土保全	80	15.5		
(5) その他	101	12.3		
合計	1,111	14.7		

¹³必要な国民生活の水準を維持するための地方財政の目標、(自治省45年10月)より作成。

第3-2表 会計別投資推計(単位 億円名目)

	実 数			累 計		伸び率 %	
	(43)	50	55	45~50	45~55	50/45	5/45
建設投資額(A+B)	29,000	98,000	171,000	414,000	1,111,000	17.8	14.7
普通建設事業(A)	22,000	70,000	120,000	299,000	792,000	17.2	14.2
公営企業建設投(B) (下水道を含む)	7,000	28,000	51,000	115,000	319,000	19.6	16.2

必要な県民生活水準を維持するための地方財政の目標、自治省45年10月、ページ4。

長率年平均各目12.3%，実質9.2%という高資本蓄積および租税負担率を2%引上げるといふ高負担政策がある。

(2) 地方財政(計画)規模平均13.4%で拡大し34兆600億円となり、その増加の50%が投資に振向けられるという前提が仕込まれている。

このような「地方財政(計画)長期計画」化については、すでに70年10月23日大蔵省は「財政制度審議会」に提出した「当面の地方財政に関する問題点⁽⁴⁾のなかで、「客観的かつ合理的なあるべき行政水準の設定自体がきわめて困難である」と指摘し、根本的に承認出来ないことを明示している。

この長期計画が、中央政府内の財源分捕り計画あるかぎり、表面的に中央から地方への財源の不足補てんという要求があるにしても、これまでの地方財政計画およびその策定の経過における予算編成に明らかなように、「あるべき行政水準とそれに要する標準的経量の見積り」は極めて政治的なものとならざるをえない。

したがって、60年代に自治省によって実施された地方財政運営の方向——類似団体別財政指数表、段階別都市標準予等編成と運営およびその長期モデル「10万都市のモデル」⁽⁵⁾等が、国——県——市(都市、広域市町村)——コミュニティを通じて財政資金の効率化を保障することが明らかであるかぎりに於て、すなわち新しい列島開発の方向でたとえば最近における地方単独事業の中央指導による長期計画化——下水道をとってみると、総事業費の3分の1を受益者負担とすることができ、この場合について中央は補助金を支出して

全体の事業を統制する仕組となっているように、本来の行政は放棄され、地方団体の財源でもない、まして中央の財源ではさらさない住民の別途負担についてさえ、中央が統制する——地方行政が実行されるのである。

病院、下水道、地下鉄等については公営企業により30兆円の投資について公共的必要剰余理論に組み込まれているのである。

- 注 (1) 高橋清論文「公共投資と地方財政」『戦後地方財政の展開』（日評）収録「高度成長下の公共投資が民間資本にたいする「社会資本追いかかけ型」という趨勢によって特徴つけられる」（ページ 164）。
- (2) 『地方財政のしくみとその運営の実態』（自治省）ページ 56参照。
- (3) 高橋定夫著『地方財政計画』ページ 13参照。
- (4) たとえば、和田静夫論文「地方交付税制度史論」雑誌『自治研』第129巻第130号収録）は、平衡交付金も地方交付税も地方財政計画を通じて過少に財源保障されている実態から、「財政保障を通ずる財源調整」として同質である（前掲(1)）、したがって地方財政調整制度の転換は交付税における単位費用、および補正を通じて生ずる（同2）という見解である。
- (5) 法貴三郎著『憲法的構成と政治過程』ページ 767参照。
- (6) 当局は、現行方式の積極的意義を「地方財政の構造を明らかにしたり、国の財政との結びつきや、国民経済計画との関連等を考慮する場合、種々の便宜な点がある」（前掲『地方財政のしくみとその運営の実態』ページ 63）と述べている。しかし、これは、中央政府の立場からの「便宜」であって、住民はもとより、地方団体にとっても誠に不便なものであり、国の立場からの経費の恣意的増減が容易であるなど不当なものである。
- (7) 交付税における「調整率」は、本来平衡交付金とは異なり、交付税交付金総額が基準財政需要額とは無関係であることより、基準財政収入額との差（交付必要額）と交付金額とを調整するためのものであるが実際には、平衡交付金における誤差調整と全く同じ意味を担わされている。
- (8) 同前『地方財政のしくみと運営の実態』ページ 68参照。
- (9) 国の景気政策への地方財政の従属については既に吉岡健次氏の指摘するところである（「国土開発下の地方財政」『経済学雑誌』第61巻第4号）が、さらに氏は、財政調整とは、このような意味における国策への調整という意味を本来的なもののみなしている。しかし、拙稿「地方財政の動きと広域行政」で指摘した交付税の調整的削除も本来的調整とするものではないであろう。

- (11) 鎌倉孝夫著『日本帝国主義の現段階』ページ144～, 247～, 278～参照。拙稿「地方財政計画批判」雑誌『自治研』第132号 ページ 34～35参照。
- (12) 日本経済新聞 1970年1月14日。
- (13) 日本経済新聞 1970年10月25日。
- 自治省『必要な国民生活水準を維持するための「地方財政の目標」前記の国の立場からの地方財政の「便宜」は、この「ビジョン」に明確にあらわれている。すなわち、この場合の地方財政は、国の『社会経済発展計画』そのものであり、地方財政の相対的独自性は、全然含まれていないのである。あえて、相対的独自性を求めると、国の投資計画に入らないものを、^①「企業会計」で独自の住民負担の上で国の施策の方向で実施しようとするものである。
- (14) この資料で大蔵省は交付税の一般会計での年度間調整と補助負担金の削減の方向を明示している。
- (15) 自治省によって1970年に作成される「10万都市モデル」は従来手がけてきた単年度予算とその運営の長期化であり、その目標は、市街地道路舗装率および上下水道数率の100%化、小学校12.3校等とされている。

第四章 地方債と中央統制

第一節 地方債原則の破壊

すでに明らかにされたように、1965年以降の好況の持続による地方財政規模の拡大により、懸案の中央政府・地方公共団体間の行政事務の再配分とそれにもとづく財源の地方移譲はおろか、それとはおよそ反対の地方財源の削減が、「年度間財源調整」の名ですでに実施されている。

そのうえ、本来、地方公共団体の自主税源である——ただその前借り——であるはずの地方債についてさえ、「政府資金」を原資とする普通会計債は政府関係機関の資金需要に食われて圧縮され、遂には「政府資金」と関係のない一般公募地方債にまで、(地方)財政の「富裕」なるが故に削減されつつある。

地方財政は、その「窮乏化」の故に、住民生活に直結した行政——ナショ

ナル・ミニマムを放置せざるをえずますます広がる国税所得税との課税最低限にみられるような零細所得のかきあつめ、および受益者負担等の税以外の収入によりまかなわれるなど、この結果として辛じて「財政赤字」を回避しているにもかかわらず、この結果が他面では、「地方財政は好転した」とされ、その財源の奪取が「公認」されるのである。

確かに、地方財政における借金である地方債は、いろいろの条件からして今日削減されていると一概に断定することは出来ない。

ここでは、戦前における地方団体との性質の相異を無視して、1934～35年をみた、地方才入におけるウェイト（約30%）や、地方税収入（手数料を除く）を上回って、地方才入の重要な財源となっていたというような単純な比較から云っているのではない。地方財政法が、「第5条地方公共団体の支出は、地方債以外の才入をもって、その財源としなければならない」と明確に地方財政の健全財政主義原則を規定していることをふまえて、なお、上述したような行政事務の再配分の実態、財源配分の実態においては、地方債も一つの財源として「自主的に」運用されなければならないということである。

前掲第5条は、但し書を附し、「但し、左に掲げる場合においては地方債をもってその財源とすることができる」として制限的に5項目を列挙している。

その内容は、(1)交通事業、ガス、水道事業等（準）公営企業等の収益事業に要する経費およびこれに対する一般会計の出資・貸付金 (2)借換に要する経費 (3)災害復旧等緊急かつ一時的に巨費を要する経費 (4)地方公共団体が自主財源たる税収入を積極的に確保していることを前提として、「公共施設又は公用施設の建設事業量の財源」と明示している。

財政法は、国の巨大な公信用刀および、戦前におけるような日銀引受による公債発行の累積を警戒して、「第5条、すべて公債の発行については、日本銀行にこれを引受けさせ、又、借入については、日本銀行からこれを借入れてはならない」としているにもかかわらず、戦後の復金債（開銀債）等政府

保証債、産投国債の発行あるいは短期証券の場合、あるいはまた「昭和40年度における財政処理の特別措置に関する法律」による赤字国債(2,590億円)、1966年以降における財政法第4条但し書「但し、公共事業費、出資金及び貸付金の範囲内で公債を発行し又は借入れ金をなすことができる」にもとづく「建設国債」⁽²⁾の発行は、市中銀行等を経て、日銀へ還流し、これが通貨増発となって市中銀行貸出増となり前掲第5条を骨抜にしている。

そして、このような公信用を通ずる物価騰貴が、1960年代の民間設備投資追随型の財政を一つの転換に至らしめていることは既に多く指摘されているところである⁽³⁾。

ここで、特に、地方債との関連で特記されなければならないことは、2,590億円の才入欠かんの地方独立税源の減収補てんとして400億円、国税の減収にともなう7,300億円の建設国債発行による地方交付税収減に対応して、地方交付税の「基準財政需要額」を削除し、1,200億円の「特別事業債」を許

第4—1表 地方債の現債高(単位 億円)

	普通会計債 A	企業債 B	一般財源 C	A/C	Bの伸び	Aの伸び
55	4,833	1,348	5,180	93.3	100.0	100
56	5,757	1,665	5,527	104.2	123.5	119.1
57	6,041	2,138	6,856	88.1	158.6	125.0
58	6,228	2,682	7,667	81.2	199.0	128.9
59	6,625	3,138	8,229	80.5	232.8	137.1
60	6,953	4,020	9,413	73.9	298.2	143.9
61	7,377	5,580	11,917	62.4	413.9	152.6
62	8,275	7,538	14,202	58.3	559.2	171.2
63	9,192	9,563	16,443	55.9	709.4	190.2
64	10,684	12,170	19,706	54.2	902.8	221.2
65	13,485	14,844	22,608	59.6	1,101.2	279.0
66	16,911	17,942	26,516	64.8	1,331.0	348.9
67	19,500	21,115	31,178	62.5	1,567.1	405.5
68	21,873	25,608	35,167	60.4	1,862.7	452.7

一般財源は地方税、地方交付税、地方譲与税の合計。資料は、自治省地方債課調。

第4—2表 国債累年現債高(億円)

	長期国債 (A)	借入金 (B)	小計 (C)	短期証券	政府債 (D)	(C)+(D)	(A)/GNP	(E)/GNP
1935	98	2	100	—	—	100	68.0	69.4
49	3,914	885	4,799	1,190	—	4,799	14.3	19.6
50	3,414	870	4,284	1,181	—	4,284	10.1	12.6
51	3,629	872	4,501	1,941	—	4,501	8.2	10.1
52	4,375	1,090	5,465	2,791	—	5,465	8.4	10.4
53	5,436	665	6,101	2,401	149	6,250	9.1	10.4
54	5,355	587	5,942	3,341	282	6,224	8.1	9.4
55	5,147	865	6,012	4,551	474	6,486	7.1	8.8
56	4,938	958	5,896	4,099	876	6,772	6.0	8.2
57	4,865	1,197	6,062	3,631	1,264	7,326	5.0	7.8
58	4,870	1,202	6,072	4,673	1,488	7,560	5.1	7.8
59	4,415	1,327	6,742	5,783	2,005	8,747	4.9	7.9
60	5,209	1,393	6,602	6,796	2,552	9,154	3.9	6.8
61	4,927	1,490	6,417	5,812	3,434	9,851	3.1	6.2
62	4,618	1,515	6,133	6,672	4,437	10,570	2.6	5.9
63	4,709	1,621	6,330	5,516	5,711	12,041	2.3	5.8
64	4,940	1,994	6,934	6,555	7,247	14,181	2.1	6.0
65	7,457	3,023	10,480	7,186	10,045	20,525	2.9	7.8
66	14,761	3,628	18,389	8,234	13,625	32,014	4.9	10.5
67	22,135	3,993	26,128	12,056	16,749	42,877	6.2	11.9
68	27,228	4,685	32,013	15,846	18,930	50,943	6.6	12.2

大蔵省「国債統計年報」

可し、財源調整を加えて配分している事実についてである。これらの事実は、地方債をめぐる、中央政府(大蔵・自治両省)の干渉を典型的に示すものであって、戦後の6・3制実施などの民主化地方行財政の編成、府県を中心とする公共投資—地域開発財政と今日まで一貫して地方財源不足を補てんする緒つき財源として地方債を許可して来たという地方債の基本的性格である。

地方債は、第4—1表第4—2表にみられるように、56年の対一般財源現債高比、104.2%を最高に、少くとも普通会計債については漸減傾向にある

が、これと対照的に企業債の激増がある。この事実の背後には既に指摘したような地方自治行政のナショナルミニマムからの追放、——独自の別途負担的財源——（準）企業会計による実施がある。

中央・地方の税源配分がほぼ7対3という前提で、地方財政が後追的に公共投資への傾斜を強制される時、地方債は一般財準としての投資的経費（原則として償却方式）の補完（あるべき将来需要を含む先行投資）あるいは、補助裏としての受益者負担金の補完としてのみ「許可」される方式により、地方財政の「独立」といった原則のみでなく、地方財政法の上述の「健全財政原則」すら完全に崩壊されるのである。

第二節 地方債許可制度の実態

戦後地方財政の民主化に貢献したシャープ勧告は、「すべての地方債の制限方法は改められるべきである。最も適切な制限方法は、負債利子に基準をとって制限することである。そうすると地方公共団体は支払利子年額が過去3カ年の平均実行予算の一定比率——恐らく10～15%——を超えない限り起債を許可されることとなろう。

地方債は大蔵省預金部に対するよりも、一般公募に努めるべきである。そして、現行利子よりも低利に起債出来るようにすべきである」と、明確に戦前の内務・大蔵統制を排除している点で意味をもつものと考えられている。

この勧告においては、地方財政の民主主義保障として、地方独立税源——府県に付加価値税、市町村に住民税・固定資産税——を配分し、国庫補助金を原則的に廃止するということが前提となっていた。

ところが、周知のように、付加価値税は実施されることなく廃止され、事務再配分は実施されず、中央政府の許認可権は留保されたまま、地方財政は新しい行政事務に係る給与費、失業対策事業費など、地方公共団体の関与しえない経費の増大によって危機に頻し、中央政府は、これに国庫補助金と地

方債の配分をもって対庶したのであった。

この間の事情について、首相の諮問機関である第4次地方制度調査会は次のように指摘している。

「そもそも、公債が今日のように累増し、地方財政に対して重圧となるに至ったのは、過去において地方団体に対し必要な財源措置をなすに当り、一般財源を与えることなく、これに代えて地方債のわくを拡大して、一時を糊塗してきたことに起因する。

その結果、地方債の配分は、本来の趣旨をはなれ、償還能力をかえりみることなく、いわば、財源配分的に貧弱団体に厚く行われざるを得ないこととなり、これが累積して最近にみられる公債費の累増をもたらし、地方財政窮乏の一因となったのである」と認めている。

52年以降の地方財政の赤字は朝鮮休戦ショックなどによる景気後退と地方財政需要の増嵩に起因するのであるが、多くの地方公共団体を「赤字再建団体」として、いわば禁治産者として、人員整理による行政の節約と増税の方向で厳しく統制することになるのであるが、これをテコに、更に、地方債の許可制度を通じての地方財政の統制を長期化することになる。

地方自治法第250条に、「普通地方公共団体は、地方債を起し、並びに起債の方法、利率及び償還の方法を変更しようとするときは、当分の間、政命の定めるところにより、自治大臣又は、都道府県知事の許可を受けなければならない」と国の権限を定めている。また、政令は、これを根拠に、都道府県または指定都市では自治大臣、その他の市町村では都道府県知事の許可を要とするものとされている。

このような規定が地方自治法、政令に存続していることについては、戦後の旧内務省解体において官僚はその実勢力を温存させたのであるが、河川法都市計画法等にみられるように、旧内務省の諸権限を保護する諸法則が全面改正されることなく、地方自治法が施行された事情によるところが大きい。

地方債の許可制度についても、「地方自治法施行令にもとづく昭和22年内

務・大蔵省令第5号」において、「両省大臣の協議」事項として地方債の許可制度が存続されたのである。

このような、地方自治の原則に反する「許可」制度が「当分の間」として四半世紀にもわたって維持されている理由として、自治省はおよそ次のような合理化をおこなっている。

- (1) 現行の地方財政制度のもとでは、地方債は、地方交付税、地方税などの主要な一般財源の補助的財源としての性格を脱しきれない。
- (2) 国および民間の資金需要との調整を図る必要がある。
- (3) 許可制度を通じて、有力団体への資金の偏重を防止し、貧弱団体には長期低利の政府資金を配分する等資金配分の公平をはかることができる。
- (4) 特に、税財政制度はまだ終局的に安定していない状態にあり、地方公共団体の財源調整は、地方交付税によるほか、地方債によらざるをえない⁽⁶⁾。

上の解釈は自治省が、地方公共団体を権力的に指導監督する中央政府の一部局であるという立場を卒直に表明している。

地方公共団体としては、中央地方の財源配分など現行の地方財政制度に欠かんがあるならばこれを是正することが緊急の要件である。それにもかかわらず、この欠かんを少くとも当面存続させておいて、この欠かんを弥縫する用途に地方債を運用しようとするのはまさに本来の顛倒であろう。

窮乏団体の公共施設(地財法、第5条)の財源としての長期低利資金については、自治省の許可は二重に作用する。すでに、大蔵省財務部(局)が、その地域的事情をも考慮して統一的に配分することになっているからである。「富裕団体」への資金偏重、民間資金と公的資金の需要調整については、主として、市場公募による(実質は金庫銀行引受けと大差ないが)旧指定都市債であるが、これについては別途金融市場の諸規制が存在しているのである。

さきに指摘したように、この局面においてはシャープ勧告においては、債

還能力による起債が原則であり、地財法第5条に明示されているように、その使途の方が問題である。

いいかえれば、政府資金による貧困団体への重点配分も、財投資金の独立採算的運用にもとづくコスト上昇によって必ずしも低利ではないのであって後述するように、政府資金もより有利な運用を求めて移動する必然をもっている。

また「富裕団体」の市場公募は、償還能力の点では、制限する必要はなく過少となっているとも考えられるが、その使途についてはすでに、例えば車は道路を作れば作る程過密渋滞するの例のように、収益事業、公共施設でも借金をしてまで整備することがますますその整備の必要性を生みだしている場合があるという点を検討すべきである。

具体的な事実としても、すでに、地方財政赤字の問題が顕現しつつあった53年において、第1次地方制度調査会は「財政力に乏しい地方公共団体の借り入を容易ならしめるため」政府資金によらないで地方公共団体中央金庫を提案——これは56年以降次に述べるような地方債の許可方針の変更もあって地方公営企業金融公庫として発足したのであるが——し、「公共事業が地方財政の負担能力を超えて増大したためである」と認めながら他方では、これを糊塗するため、国の直轄事業（公共事業）の地方負担金についてさえ、交付公債制度を新設し、地方債の財源補てん的作用を追求するという矛盾を示している。

そして、これは交付公債の地方債としての性格から当然のことではあるが「交付公債の元利支払金が累積し、特に一部貧弱団体に集中する結果となった」ことを58年地方制度調査会は認めざるをえなくなり、直轄事業のような国の投資的事業の地方負担経費の一部を交付税交付金の基準財政需要に算入することによって交付公債制度を廃止した。

しかし、これは許可制度の問題ではない。ともあれ、このような解釈にもとづき、具体的には1953年度より策定される財政投融资資金計画によって、政

府資金のみでなく一般公募資金についても枠をしばり、これと並行して、地方債計画が閣議決定される。この地方債計画においては、上述したような観点から、地方財政計画の才入不足の財源として、税、国庫補助金、地方交付税を補完するものとしての役割を与えられるのであるが、その際、公共事業に係る補助負担金や交付税の投資的経費の需要額を「実額」との差を補てんするものとして事業別、会計別に許可枠が決定され、その上で、一般単独事業については各団体ごとに一件審査により、普通会計債は都道府県、指定都市分については枠配分により、地方債の配分許可が与えられるという三重・四重の統制が加えられる仕組みとなっている。

独立税源が不十分である、公共事業が増大する、だから地方債（赤字公債）で補てんする、したがって、赤字公債の多い貧弱団体は、公債の元利償還で行きづまるという論理で強行された、許可制度をテコとする地方債による財源調整は、しかしながら、上述のように明らかな限界が存するのであって1956年以降、「国に較べ小範囲の地域を対象とする地方財政においては、この臨時的な投資的経費を常に經常才入でまかなうことは本来無理であり、公債によって、その財政負担を長期に分割することは必要であり、また合理的でもある」⁽⁷⁾を受け、「国民負担の現状にかんがみ、新たに一般的増税を行うことは、国民感情に背馳し、住民の理解と納得を求めることが困難である。これら住民の福祉と一般増税の回避という相反する要請を満足させるためには、特定の事業の施行に要する財政需要に対しては、その事業の施行により利益を受ける分野に見合う程度以内において負担を求める制度を採用すべきである。」「……このような見地から、独立の目的税として都市計画税および軽油引取税の創設」ほか、「地方財政の再建等のための公共事業に係る国庫負担等の臨時特例に関する法律」において税以外の受益者負担金制度の整備拡充を行うこととしたのであり、地方債の許可を「団体の償還能力と事業の償却性に基いて行うよう改め」⁽⁸⁾、貧困団体については、公平委員会の廃止、教育委員会の財政権の首長部局への吸収など「効率化」節約を前提として公

共事業の補助金、交付税、比較的富裕団体および収益事業について地方債という方向を打だしたのである。

第4—3表、第4—4表にみられるように単独事業を含む企業債の拡大は、政府資金——したがって比較的低利の資金の構成比を低下させ、それだけ高い資金コストをカバーする事業収入——受益者負担を増加することになったのである。

第4—3表 事業別会計別地方債現債高 (金額単位 億円)

		'65年度末		'68年度末	
		金額	構成比	金額	構成比
総	額	28,329	200.0	46,759	200.0
普通会計債	普通建設事業債	10,573	78.0	14,145	64.6
	災害復讐債	2,177	16.1	2,236	10.2
	その他	735	5.9	5,492	25.2
	小計	13,485	100.0	21,873	100.0
公営企業会計債	水道事業債	4,920	33.1	8,816	35.8
	工業用水道債	1,153	7.8	1,651	6.6
	交通事業債	1,641	11.1	3,791	15.2
	電気事業債	1,622	10.9	1,718	6.8
	ガス事業債	74	0.5	95	0.3
	病院事業債	609	4.1	962	3.7
	下水道事業債	1,540	10.4	3,162	12.7
	その他	3,288	22.1	4,691	18.8
小計	14,844	100.0	24,886	100.0	

資料 自治省地方債課調

第4—4表 会計別、資金別地方債現債高 (金額単位: 億円)

	1955年度末			'60年度末			'68年度末		
	総額	うち政府資金 金額	%	総額	うち政府資金 金額	%	総額	うち政府資金 金額	%
普通会計債	4,833	3,864	80.0	13,485	9,547	70.8	21,873	13,604	62.2
企業会計債	1,348	997	74.0	4,020	2,462	61.2	24,885	11,494	46.2

資料 自治省地方債課調

第三節 地方債を通ずる財源調整

以上概観したように、地方債の許可を通じて、国は現在の地方財政についてのみでなく、将来の財源をも拘束して、単独事業等国の公共投資の補完をおこなわせてきた。そして、この点については地方債の地方公共団体による自由な発行ということが、必ずしも民主主義の絶対の条件というわけではない。

すでに筆者は、アメリカにおける都市債について、それが連邦政府の課税を免れ優利な事業を経営するため公営的形式による地方債(収益事業債)が乱発され、これについて州あるいは連邦からの規制が強化されつつある事情について指摘したことがある。⁽⁶⁾ また、イギリスにおいても、公営企業については、45年以降の産業国有化政策の一貫として、地域的な投資と全国的な計画との調整のための諸制度が存在するのみならず、行政のため財源としても、教育科学省、運輸省および住宅地方行政省はいずれも5カ年の「ローリング」方式の計画により、また保健省は10カ年の計画にもとづき、起債事業の種類等につき、地方団体の大小を問わず適用される起債許可制度を採用している。しかし、わが国では第4—5表に明らかなように、比較的に税収入の多い地方公共団体に対し

第4—5表 住民一人当り地方税、地方債(単位:円)

	地方税	国庫支出金	地方債
全国平均	21,443	14,014	3,517
Aグループ平均	32,752	9,047	3,159
B	20,196	12,391	3,398
C	16,956	14,968	3,557
D	13,587	18,714	3,791
E	11,703	20,594	3,751

て、財源の削減を実施してきた。財源調整として、税の配分に傾斜をつけたり、超過課税を制限したりすることと、すでに賦与されている税源の通常の用途について統制を加え、これを削去するということとは性格が異なる。

殊に、東京都におけるように、政府資金によらない一般公募の地方債について「財源調整」を正当化する理由はほとんど考えられない。

それにもかかわらず、第

第4—5表 才入才出構成比

4—6表にみられるように地方債の許可が低く抑えられており、その結果、公共投資および公債費が低い水準にとどまっている。

これが文字通り、社会資本の立遅れの問題として大

		35	40	42	44
東京都	{地方債	64	60	64	66
	{地方債	1	8	4	7
地方財政計画	{地方税	37	35	36	42
	{地方債	5	7	6	4
東京都	{投資的経費	32.5	32.5	29.3	29.8
	{公債費	1.7	0.5	3.0	4.0
地方財政計画	{投資的経費	33.3	35.1	35.4	36.9
	{公債費	5.2	3.5	3.9	3.9

都市対策の制約となっていることは重大である。

東京都に対する起債の制限は、このような一般論では律しきれない事情がある。すなわち、自治省による強権調査（昭和38年11月）にも、「都と国及び特別区以外の他の地方公共団体との人事交流は、ほとんど行なわれていない実情にある……幹部職員についても、過去1年間の状況は、国から転入した職員が6名で、これは技術職員であり」、このことが、実は、中央省庁の天下りポストを排除しているとして、事実この強権調査後自治省は、財政局に幹部職員を派遣したのであるが、東京都が、他の「富裕団体」より特に差別的に中央省庁から対遇されてきた少なからざる理由の一つである。

地方債の許可制度を通ずる財源調整とは、実は、このような権力的官僚制度の予算を通ずる再生産の機構である。ことに、自治省にとっては、他の中央省庁と異なり、国庫補助金による支配は極めて限られ、戦前とは異なって国の地方行政機関として都道府県知事の人事権をもたず、勢い副知事以下の幹部職員の獲得と地方債の許可および、地方財政の運営上の行政に介入に集中せざるをえない。

したがって、知事（首長）が政府与党と異なる場合においては、ことに、この「権限」は地方公共団体を、中央政府の「地方総合的行政機関」として

確保しておくために必要となる。

1969年度地方債の配分において、自治省は一度は許可内示を与えたものについて、年度末の最終許可額において60億円削除したことは周知の事実であるが、このことは、地方債を通ずる上述の「財源調整」の実態を明らかにする上で重要な資料を提供していると考えられる。

東京都が自治省から調整削減を受けた事業は、首都高速道路公団出資金15億円、帝都高速道路公団出資金5億円、京浜外貨埠頭公団出資金1.7億円、工場等跡地買収費12億円、清掃工場建設費など大阪府・市等類似団体には殆んど満額許可されている「適債事業」であり、かつ比較的財政富裕団体にも許可されているものである。

したがって、「財政事情等を考慮」して配分削除をおこなったとされるからには特別な「富裕」の事情が示されなければならない。先にも指摘したように、都は膨大な投資的需要が存在し、貧弱な独立税源に対してもなお地方債の配分、累積は過少であることは否めない事実である。

しかし、削減に当り自治省は、第1に、都は国に先がけて公務員給与の引上げ勧告を完全実施（実は野党により議会の修正を受けた）する程富裕である。⁽⁶⁴⁾第2に、100億円に達する公営ギャンブル収入を廃止しようとする程富裕である。第3に、個人事業税に特別減免条例を設けるほど富裕であると指摘したといわれる。⁽⁶⁵⁾

ここに中央政府によって指摘されている諸事実は、一部住民の俗うけをねらったものであり、いづれも言うまでもなく地方公共団体の富裕度とは無関係の、民主主義行政のスズの問題である。当局は意図的にこのスズを回避し住民の焦点をずらすためのキャンペーンをおこなったと言わざるをえない。

第4の公務員給与の員題については、従来から「国の基準を上回ると」当局が考慮した場合には、その報復措置として、特別交付税の減額を実施しており、不交付団体である都に対しては、一般財源の「補完」としての地方債しか国にとって代替手段がないのである。

第3の個人事業税の減免については、地方財政法第72条62項にもとづくものであって、現在10府県以上がこれにもとづいて条例を作成し、減免を実施している。

したがって、事京都についてのみ「特別」の報復措置がとられるという理由は、京都とともに、都が「事業所得90万円未満」を条件に大都市零細所得者の救済という姿勢を示しているからである。

周知のように、90万円未満の所得は、国の所得税においては標準世帯の最税最低限度以下であるが、地方税にあっては「負担分任」なる原則によって広く大衆課税される。したがって東京、京都の措置は、この負担分任原則への挑戦とすれば、中央政府にとっては誠に由々しく、忍び難いと感ぜざるをえない。

ところで、個人事業税の都収入は1968年で僅かに71億円、減免額はさらにそのうち5,600万円、(松下幸之助一人の所得税の数分の1)にすぎない。これによって貧富が問題とならないことは自明である。

最後にギャンブル収入の廃止による100億の都収入の放棄の問題が、果して都財政好転なるが故であろうが、知事の度々の表明にあるように、収入は必要がないのではなく、いわば、公営ギャンブル収入が大きければ大きいだけ、貧困層からの「税金」という逆進的収入が増大するのであり、公平が失われるのである。

自治省は、昨春の第63国会において、70年から向う10カ年間、約1,000億円の公営ギャンブル収入を資本金47億のうち政府出資28億円の公営企業金融公庫に納付させることにした。これによって、公庫の政府資金の過少からくる公募資金の資金コスト高騰を薄め、逆進的ギャンブル収入を全国的規模のものとして永久化することにしてきた矢先であった。

以上に明らかなごとく、財源調整は、正当な事由によるものではなく、政府の姿勢についての批判に対する「報復措置」である。

国の財政が、保守永久政権によって、国会という間接市民統制の領域外で

官僚との癒着として編成されるとき、その運用は、文字通り官僚の恣意となる、地方債の許可制度就中地方債を通ずる財源調整は、この制度的保障以外の何ものでもない。

地方債は第4—7表のように、近年政府資金の枠を次第にせばめ、その分だけ、政府機関を通じて民間に低利安定資金を供給することとなり、その分だけ、地方債は、民間（地方銀行）の高利資金に依存を強め、その分だけ収益化を促進させざるをえなかった。

ことに1956年以降、「資本支出に要した費用は料金算定の基礎に用いることによって回収が可能であり、且つ料金がその都度収入される地方債の償還という面からは必要に応じて拡大してしかるべき」として、地方公共団体の収入の逆進性を助長してきた。

500兆円に達する長期公共投資路線（「新全総」）—55兆円（「新経済社会発展計画」）は、111兆円の地方公共団体の投資にはね返り、補助金等によって国の企画化された事業の効率的実施のためには、ますます、制裁による強制が必要となる。

第4—7表 財政投融資資金計画および政府資金に占める地方債（単位：億円）

	財投合計 (A)	うち地方公 共団体分 (B)	(B)/(A) %	政 府 資 金		
				全 体 (C)	うち地方債 (D)	(D)/(C) %
1960	5,941	1,515	25.5	4,826	1,160	24.0
61	7,292	1,920	26.3	6,055	1,550	25.6
62	9,052	2,079	23.0	7,114	1,779	25.0
63	11,097	2,455	22.1	8,647	2,033	23.5
64	13,402	3,043	22.7	10,366	2,521	24.3
65	16,206	3,635	22.4	12,296	3,075	25.6
66	20,273	4,421	21.8	14,541	3,861	26.6
67	23,884	7,912	30.6	16,806	3,869	23.0
68	26,990	8,810	32.6	21,267	3,997	14.0
69	30,770	7,444	20.9	25,024	3,980	15.9
70	35,799	9,082	25.3	30,405	5,386	11.1

各年度当初計画より作成。

注 (1) 升味準之輔は「戦後の民主化は、戦前の中央集権的統制から地方を自立させる「地方分権」の意図をもったことは周知であるが、にもかかわらず、中央・地方の制度的切断が、かえって中央・地方の実質上の一元化を促進するというはなはだ逆説的な効果を生じた」(『現代日本の政治体制』ページ 4)として、地方財政就中国庫補助金を論拠に、予算を通ずる中央政府の「権限」の強化を説明しているが、地方債こそ、この観点から最も効率的な権限と考えなければならない。

1960年代の地方債は、明らかに国の財源賦与に代わるものであったため、国の責任において元利補給すべきものとされたのであるが、後述するように、「国の財政の硬直化——地方財政の好転論」によって1968~70年の三年間実質棚上げされている。政府は一銭も支出することなく、地方財政の責任で借金をさせ、地方を一元的に統制だけ実施しているからである。

戦後地方債の累積が問題となった1952~1955年の地方債の地方一般財源に占める割合は8~10%にすぎない。戦前の地方制度は、官治的の地方行政といわれ、行政的・財政的に自治の要素は極端に制限され、中央政府の公債——日銀引受けによる戦争財政の尻ぬぐいとしての位置が基本的であり、地方債もこの観点から見なければならない。

- (2) 「建設国債」は、1965年度の「赤字国債」に次いで、1966年7,300億円、'67年8,500億円を頂点として次第に発行額を減じ、1970年4,300億円となっている。
- (3) 鎌倉孝夫著『日本帝国主義の現段階』ページ 118参照。
- (4) この地方債(特別事業債)は、明らかに国の財源賦与に代わるものであったため、国の責任において元利補給すべきものとされたのであるが、国の財政の「硬直化」——「地方財政の好転」論によって、1968~69, 70の3カ年間実質棚上げにされている。1970年度予算編成時には、69年度予算補正により処理されたが、70年度予算においては一部地方交付税の借り上げ、一部地方税収増により計580億円の地方財源が削除され、計算上は、「国の措置づみ」であるが実質は、削減である。
- (5) 地方財政の赤字は地方債の累積という実質赤字を除き、50年の51億円から54年の651億円(道府県の264億円70%、市の282億円70%、町村の10億円40%)に達し、51年赤字補填債80億円、52年給付財源50億円、55年400億円の赤字再建債、道路財源17億円の才入補てん債を発行して埋合せている。

このような赤字の財源的要因からばかりではないが、54年には警察法の改正によって市町村の自治体警察を廃止し、教育、人事、公安、農業等各種行政委員会の改組という「合理化」を強いられた。1955年の決算で、地方公共団体の経費をみると、都道府県、義務教育費33.5%、土木費14.7、産業経済費13.1、各%、

市町村義務教育費19.5、庁費19.3、社会労働13.9各%、となっており、教育民生関係のいわば義務的経費および農業漁業費で余地はない。大蔵当局は、この地方財政赤字について「地方行財政制度の根本にわたる問題、地方財政運営の不手際等いろいろの問題があげられているが、その有力な一因として公共事業費の増加に対して地方団体が安易な起債財源に依存したことによる公債費の急増、投資的経費の地方負担に対する地方交付税制度の適応性の欠如、災害復旧事業における施越工事の増加等公共事業に関する問題が大きく取り上げられたのである」（宮崎仁『公共事業と財政』上、ページ 245）と指摘しているのは興味がある。

- (6) 自治省財政部篇『新訂地方債』ページ 16参照。
- (7) 昭和30年臨時税制調査会答申参照。
- (8) 大蔵省編『国の予算』昭和31年度版 ページ 187参照。
- (9) 上掲書 ページ 194参照。
- (10) 昭和40年度地方制度調査会の答申は、「地方債は、公共事業の地方負担額の財源に充てることはできるだけ避け、地域の特性に応じて地方団体が自ら選択する都市過密対策事業、公共用地先行取得事業、辺地対策等の単独事業や公営企業に重点を置いて大巾に増額されるべきである」と述べている。
- (11) 拙稿「先進諸国における地域開発事業」雑誌『昭和同人』。
- (12) 東京都債における政府資金の割合は昭和36年の40%から昭和42年の29%へと相当の低下傾向を示し、自治省の基準にもとづく発行余力は1969年度では現債高の約4倍弱8,200億円と推計されている。東京問題専門委員会（主査都留重人）は「起債配分はかなりしづく許可額は起債余力をかなり下回っているのみならず、消化のための良質資金の手当について国は必ずしも十分な配慮をしているとは考えられない」（第4次助言 ページ 9）と、この間の事情を指摘している。
- (13) 自治省『東京都行財政調査報告書』（S-38, 11）ページ 126参照。
- (14) 「東京都のみが、給与改定を5月から実施する場合は、現在申請されている東京都に係る地方債については、他の地方公共団体の緊急な財政需要に充当するため必要な措置をとる」（『口上書』）。
- (15) 都知事の庁内放送。

むすびにかえて

以上、現代日本の国家財政の重要な局面に位置する「地方財政」の基本的性格を多面的に考察してきた。

国債の発行、高負担税制、公共投資、は云うまでもなく、総合農政、軍事財政等についても、以上のような、中央・地方を通ずる国家の総過程の解明なくしては有効な理論とはなりえない。

このことは、また、国家財政は、その経費においては殆んどすべての主要な経費が、このような地方公共団体を通じて支出されるのであり、その現実的意義は、この地方行財政の基本的性格に端的に具現されているからでもある。

なお、紙巾の関係から割愛せざるをえなかった問題として、地方財政を通ずる公共事業実施の問題および、これを実施するための行政機構改革の問題——道州制の問題がある。これらについては、それぞれ独立の論文として「公共事業実施における国・地方自治の問題」(『都市問題』1971年4月号収録)および「大都市対策としての広域行政批判」(『月刊自治研』1971年2月収録)として発表した。

1970年代は内政問題の時代と云われるが、資本の支配は、ただ企業内における労働者の無権利状態をもたらすだけでなく、日常生活の物理的侵害を通じて多層の市民を圧迫し、市民の非組織的反資本運動(コミュニティ運動)を激発させている。

資本の支配は、これを体制化することによってはじめて、大規模な工業基地再発(海外投資を含む)を中心とする列島開発を効率的に実施しうるのであり、この体制化は、地方財政の計画化、財政および行政改革の二本の方向を中心として具体化されつつある現状である。

このような資本の間接的支配すなわち国家権力を媒介とする国内外の支配体制の確立は、第4次防に示される迎撃的自主防衛(領空領海外での防衛)という財政・経済の軍事化とともに、「現代福祉国家」の本質であり、自治体警察の廃止に端を発する治安強力装置の肥大、民主主義の破壊というかたちで、地方財政とも重大な関わりをもっている。地方財政を中心とする以上の考察と国家財政の重要局面と把握する根拠はここにある。