

書評

藤田武夫著

『現代日本地方財政史（下巻）』

（日本評論社、一九八四年六月刊）

和田 八 東

一

本書は、藤田武夫教授（立教大学名誉教授、大阪学院大学教授）の大作、『現代日本地方財政史』全三巻の最終巻である。本書そのものが七六〇ページをこえているが、三巻を通ずると、上巻三九〇ページ、中巻五三〇ページ、と合計して一六八〇ページ（いずれも本文ページのみ、概数）に及ぶものである。また、上巻の上梓は一九七六年四月、中巻一九七八年一〇月であり、完結に八年間を経過している。執筆開始は一九七一年であったというから、一三年かかっただけの完成である。一九〇五年生まれの教授の精力的な研究には、敬服するばかりである。

教授の地方財政研究に果たした役割は大きく、著書、論文も

書評・現代日本地方財政史（下巻）

膨大になるが、そのなかでも中心になっているのが地方財政史の研究である。名実共に、教授の研究の出発点となったのは、名著『日本地方財政制度の成立』（昭和一六年、岩波書店）であり、それに続いて『日本地方財政発展史』（昭和二四年、河出書房）が出版されている。前者は幕末維新期の地方行政の変貌を扱い、後者は、そのこの明治三一年から昭和一五年までの変遷過程を対象としていた。『現代日本地方財政史（上巻）』は、最初に戦前期の概要をふり返り、それに続いて戦後昭和二五年度までを取り扱い、同じく中巻では昭和四〇年代前半期までの時代をまとめている。そして、この下巻において、昭和五〇年代前半期までの、現在なお進行中の問題をとり上げて説明することによって、教授の明治から今日までの地方財政史研究が完結さ

れたわけである。なお、教授は、大蔵省『昭和財政史』における地方財政の担当執筆者であり、ここで大正期から終戦時までの地方財政史をとりまとめており、右の三著と併せてみることが出来る。いずれにせよ、個人による一〇〇年をこえる時代の地方財政史研究は、内外を通じてはじめてのことであり、偉業というほかに言葉もないほどのものである。

ところで本書（下巻）は、これまでの上巻及び中巻とはやや異なっており、「歴史的記述だけでなく、現在の「転換期」の地方財政について問題提起を試みた」（序の一部より）とのべられているように、編年体の叙述を一変させて、現時点での問題点のいくつかをとり上げて、それをさまざまな角度から検討するという形になっている。それは、地方財政史というよりも、現代地方財政論というべき内容であり、同時に、これからの地方財政に対する、教授の問題提起ともいえるものである。ここに、最後の巻にかけた、教授の並々ならぬ意欲を感じざるをえない。

歴史研究とは、過去を認識することによって、現在を知り、未来を変える指針であるといえるが、教授の研究姿勢はつねにこうしたものであり、あるべき地方財政への限りなき追求であった。教授の半世紀に及ぶ地方財政研究の原点が、この巻においては爆発的にあらわれた感がある。あるいは、現時点における地方財政への危機感が、たんなる編年体の叙述で処理できないほど、教授のなかで荒々しく出て来たともいえるのである。地方財政の叙述としては、上・中巻と平仄を合わせる形で、客

観的な編年体をとってもらいたかったと思う読者もあろうが、そして教授も恐らくそのような構成を当初は考えていたのであろうが、そうした形式におさまりに切れなかったところに、地方財政研究への教授の姿勢を知ることが出来るのである。

こうした意味でも、本書は、教授の全研究のなかでの代表作であり、官制財政史はもちろん、他に追隨を許さない藤田財政史の完成としてみる事が出来るのである。また、本書でとり上げている問題のいくつかが、狭い意味での地方財政に止まらず、広く地域・社会問題に及んでいるのも、教授の地方財政をみる視野の所在を示す意味をもっているといえよう。この点では、教授の財政史の仕上げというより、地方財政研究の総仕上げというべき形となっている。

二

本書の扱っている時期は、一九七〇年代、すなわち昭和四〇年代後半から五〇年代前半にかけての時期である。この時期は、日本の政治・経済において、きわめて大きな変動のあった期間であるが、地方財政においても例外ではなかった。

まず、一九七〇年代の前半期では、高度経済成長政策の積極化の下で、「日本列島改造」がいわれ、財政支出も大型化していったが、石油ショックによって一挙にゆきづまり、インフレと税収不足のための財政危機が急速に進行することになる。

また、前半の時期には、各地に革新自治体が出現し、地方財

政改革への運動が活発化し、「地方の時代」の幕開けの相を呈した。しかし、後半になると、むしろ自治体側の放漫な財政運営が指摘され、内部合理化が求められるなど、舞台が一転して厳しいものになっていくのであった。

したがって、この一九七〇年代をみると、前半と後半とは、全く異なる二つの局面からなり立っており、それは、前半の拡大と高揚、後半の緊縮と後退といった明暗の二つをもつことになる。これを一括して、一つの時代として分析・検討することは、非常に難しいことではあるが、また、きわめて興味をそえられる課題でもある。この問題を、教授がどのように扱い、どのような見解を示したかということに、我々は関心をそえられるのである。

ここで、本書の章別編成を紹介しておく、次のようになっている。

第一章 国土計画、経済社会計画、広域市町村圏と自治体計画（第一節 国土計画、経済社会計画および広域市町村圏、第二節 シビル・ミニマム論と自治体計画）

第二章 新しい地方問題と地方行政の変化（第一節 大都市問題の激化と対策、第二節 「過疎化」の進行と過疎対策、第三節 人口急増市町村の実態と対策、第四節 公害、環境行政の展開、第五節 第三セクターと行政事務の民間委託）

第三章 地方財政の変貌と地方税財政制度の変遷（第一節 地方財政の変貌、第二節 地方税制の変遷と地方税負担、第三節 国庫

補助負担金制度の展開と構造の変化、第四節 地方交付税制度の変遷と変質、第五節 地方債政策の変遷と地方債資金、第六節 地方税財政制度の変遷と矛盾）

第四章 転換期の地方財政問題と制度改革（第一節 大都市（圏）の財政問題、第二節 地方税源強化問題と税制改革、第三節 「受益者負担」論の台頭、第四節 「都市経営論」の展開と「行政改革」、第五節 地方財政自主権の確立と制度改革）

以上のように、第一章では、地方財政をとりまく一般的条件をのべ、第二章では具体的な諸問題、第三章で地方財政の動向、第四章で問題点と今後の課題とを取り扱う構成をとっている。第三章の部分が、財政史としての叙述部分であり、第四章で教授の提言が行われるという形になっている。いずれにしても、一九七〇年代の地方財政に対する教授の見方・とらえ方が、この編別構成となっているといえよう。

一九七〇年代の地域、地方財政問題として、重要なものをとり上げるとすれば、恐らくこのような問題点につきるであろう。問題のとり上げ方としては十分なものであり、それを詳細に検討していることはいうまでもない。しかし、それを、どのように組み合わせ、展開していくかについては、著者も悩んだのではなからうか。本書の編成で、十分に満足しているようには思えない感じがあり、なお不満を残しながら、このような形になったのではないかと推察するのである。

それはとくに、第一章と第二章との関係についてみられよ

う。第一章は、地方行財政にとつての、国家的枠組みを提示する性格の部分である。国土計画や経済計画はそうした枠組みである。しかし、第二節におかれたシビル・ミニマム論は、そうした国家的枠組みのなかに位置づける地域計画としての性格をもちつつも、むしろ、そのような枠組みへのアンチ・テーゼとしての意味をもっていたといえよう。したがって、この二つの流れは相互に対立しながら、ともに、より大きな客観条件に流されていったわけであり、その客観条件が第二章でとり上げられている。恐らく、こうした法制的枠組みと社会的動向の問題を、どのようにダイナミズムとして叙述し、展開するかについて、著者は思い悩んだにちがいない。その結果としての、本書の構成は、納得できるものではあるが、歴史のダイナミズムを画くには、いささか不満を残しつつ、問題の整理というところに重点をおくことにしたのであろう。

三

第一章でとり上げられているシビル・ミニマム論は、戦後の地方行財政史において、最も特筆されるべきものであり、地方自治への考え方、行政と住民の関係、財政運営のあり方などについて、画期的な視点を提出した。そして、その生成と退潮とは、地方革新における栄光と悲慘でもあった。この二重性を知ることは、戦後地方自治の何たるかを認識し、かつ今後の地方行財政を展望するうえで、最も重要な課題であらうと思われる。

るが、残念ながら、いまだにほとんど説明されてはいない。

教授は、シビル・ミニマムの将来を見通す形で、「反官僚的分権的な立場にたつ自治体首長あるいは住民代表がその主体とならなければならない」（五九ページ）とのべているが、この点は、地方行財政をみる場合の、教授の基本的立場でもある。教授の地方財政研究において、一貫してその価値基準となっていたのは、「地方分権」であり、「住民自治」であったと理解している。シビル・ミニマム論は、この立場の徹底であったが、客観的な諸条件と内部的な脆弱性のため坐折していくのであるが、その困難さを痛感したことによるためか、シビル・ミニマムの条件として、「民主主義的中央集権への改革」（五九ページ）を、さきの「地方分権」よりも優先させる叙述をとっている。つまり、地方自治を制約するものとしての「国家独占資本主義的な経済制度」（五五ページ）を大きな要因とみる形になっている。このような視点は、これまでの教授の考え方にも存在していたところであるが、本書では、「地方分権」の立場よりも上位におかれているというのは、時代への認識が、ある程度変化したためであらうか。

では、この時期における地方財政を、教授はどのようなものとしてみているのかを知るものとして、次の一文を利用しておこう。

「昭和四〇年代後半から五〇年代前半にかけて、従来と相違した変遷をたどり、ある程度の方角転換を示しはじめた日本の

地方税財政制度も、税制、国庫補助金、地方交付税および地方債の各側面にわたり、いろいろの深刻な矛盾を包蔵してきた。

しかも、五〇年代に入って国・地方の財政危機に直面して、これらの矛盾が激化するとともに、中央政府の統制がいちだんと強化されてきた。今日、四〇年代半ばからようやく芽ばえた地方自治体の地域住民の福祉のための自主的な計画や活動も抑制される危険にさらされつつある。」(五五七ページ)

ここではまず、前半期においては、戦後地方財政の方向からすると「ある程度の方向転換」があったとみる。これは、「高度成長至上主義からある程度転換」(五五六ページ)ともいわれる。つまり、地方分権化の進展、地方財政の好転、福祉政策の拡大などである。しかし、この時期については、あまり高く評価はしないで、むしろ「深刻な矛盾」がそこにあって、この「矛盾」が五〇年代になってから「激化」する、という脈絡になっている。この「矛盾」とは、具体的に何なのかは、本書を通じて必ずしも明らかではないが、高度成長からインフレをへて低成長へ、という経済過程、革新自治体の高揚と衰退のプロセス、地方財政の膨張から抑制への動きの、それぞれの交錯と相互作用を通じて形成されたものとみられよう。したがって、矛盾の激化する面と緩和する面、矛盾のあらわれ方の諸様相のちがいが、この時期には織りなしており、それだけに問題は複雑であったといえる。また、政府の統制も、五〇年代に入って強められたが、それは以前と異なった側面も有しており、その

下で、地方行財政に合理的な改善が行われたり、住民からの問題提起がcausing高まるという局面もある。こうした複雑かつダイナミックなとらえ方によって、たとえば「都市経営論」の位置づけも可能となり、「矛盾」への具体的なアプローチが可能となるわけであるが、こうした激しい動きのなかで、本書の地方財政分析がなされているのを我々は知りえよう。

こうした、地方財政における「矛盾」を、最も具体的にあらわしているのが、最近における地方交付税の問題であろう。教授も、第三章において、地方交付税の動向と問題点に多くの紙数を費やし、その将来に重大な関心を示している。そのことは、次の文に明確にあらわされているであろう。

「現在、地方交付税は、中央政府からの強い要請と地方自治体、住民からの要求に狭撃されながら、多くの難問題を抱えて崩壊の危機にさらされ、重大な岐路にたっているのである。地方交付税が、否められた道を歩みつづけることなく、財政調整制度を通じて、地方自治体にたいし地域住民のための行政水準の向上や施設整備の一般財源を提供するという本来の性格、機能に復帰することは、容易でないであろう。そのためには現行の交付税の構造と問題点を正確に認識し、これに抜本的な改革をくわえらるとともに、交付税の機能を規制し歪めている日本の歴史的な中央集権的行財政機構にメスを入れ、これを地方分権化しなければならぬ。」(四九六ページ)

現在、地方交付税制度をどうするかは、国と地方の財政関係

の焦点である。昭和五〇年代において、国の財政危機と地方の大幅財源不足という事態の下で、交付税制度は、明らかに大きくゆらぎ、変質してきた。その間の事情は本書で明らかにされている通りであるが、本書によっても、いま一つ疑問の残る点は、この攻防のなかで、大蔵省、自治省、地方自治団体が、どのような意図と方策をもって、毎年の決定に当たってきたかということであろう。本書では、「中央政府」という表現になっているが、この問題においては、同じく「中央政府」にあって、大蔵省と自治省とは、かなり異なる立場に立ってはげしい攻防をくり返してきたとみることができるといえる。その結果、交付税制度の改正を拒否する大蔵省の立場は変わらなかったが、自治省の要求する交付税総額の確保は概ね行われたという形で推移したといえよう。自治省の地方自治体への統制強化には、このような背景があり、その二重性格を認めざるをえない。また、この間の地方自治体は、補助金依存体質と不効率な財政運営からの脱却をせまられながら、必ずしも十分な積極性をもたないままに、国の財政危機のシワ寄せと自治省の指導強化によって財政合理化を行わざるをえないという不本意な形をとることにあった。同時に、こうした自治体の体質に対しては、住民サイドからの不満が生じ、とくに公務員給与水準への批判が出されたことは改めていうまでもない。

このようにして、国、地方自治体、住民とが、それぞれ複雑な動きと関係をもちながら、はげしい変化をみせていったのが

一九七〇年代であり、地方交付税制度をめぐる問題にもこれがみられたのであるが、その他の地方財政の問題についても、同様の視点をもつことが必要であろう。

本書の第三章においては、こうした地方財政の変貌が具体的な事実の推移としてとらえられており、読者に対してさまざまな疑問や問題意識を呼び起こしてくれるのである。今後、地方財政の研究を志す人々は、本書のなかに、多くの新しいテーマと課題を見出すとともに、地方財政研究はいかなる姿勢と方法とをもつべきかという点についても、貴重な教示を得るにちがいない。

四

最近の新しい地方財政問題のうち、教授が強い関心を示しているのは、自治体の活動領域の拡大に伴う、住民負担と財政運営の変化である。具体的には、「都市経営論」であり、「受益者負担論」であり、「第三セクター論」である。こうした、新しい動向と、そこから出てくる問題は、従来の地方財政研究の範囲をこえたものであり、新しい範疇の導入を必要とする。こうした分野についても、教授は思い切ってふみ込んで、一定の見解を提示してくれている。

第四章における「受益者負担論」や「都市経営論」、それに第二章での「第三セクター論」などは、こうした新しい分野での各種の見解や問題の所在を整理してあり、それぞれ、独立し

た研究論文としての体裁をももっているといえる。これらを検討するにあたって、教授は必ずしも否定的な立場ではなく、その方向を受け入れつつも、目的や方法について注文をつけるという姿勢をとっている。たとえば、「都市経営」については、次のようにいう。

「都市経営や行改革の目標が、たんなる財源のやりくりや財政収支の改善にあるのではなく、地方自治の成熟と住民福祉の向上にあることを再確認し、そのための政策を遂行していかねければならない。そして行政需要の選択、計画の編成・実施の過程への住民と自治体労働者の参画を実現して、民主化の徹底をはかるとともに、予算編成、行政運営、財務会計制度などについて近代的科学的な手法を開発し、行政の供給体制の最適化を求めて、「経営」の効率化近代化を進めなければならない。」

(六八四ページ)

このように、従来の地方行財政の枠組みにおいては、「行政の供給体制の最適化」が行いえないことを、教授はここで承認することによって、新しい「経営」の方向をとるべきであるとする一方で、それが「民主化の徹底」に裏づけられるべきことを主張している。ただ、この場合、住民参加による「民主化の徹底」がいかんして可能か、またそれが、必ずしも「効率化近代化」と整合しえない問題をもっている点をどう考えるか、などの具体的な内容については、今後に残された課題として、一つの問題提起を行っているのである。

ただ、第三セクターを論じたところでは、「各種の行政や事業の性格に応じて、第三セクターや民間領域を限定するとともに、行政・施設の公共性を確保するために、その営利活動に適切な規制をくわえ、これに対する地方議会や住民の民主的コントロールを確立する必要がある。」(二六一ページ)とのべているし、「受益者負担」についても、「現代財政の財政原則の崩壊」(六五六ページ)につながりかねない点を指摘しているなど、慎重な考え方もみられる。

しかし、こうした新しい分野に関して、一方的に批判的・否定的な結論を出すことなく、メリットとデメリットの双方から検討を行って、積極面を評価するとともに、その積極面を生かす条件を示すという形で議論が進められていることは、とくに本書において特徴ともいえるところであり、我々にとって学ぶべきところが多いといっよかろう。

現代の財政において、その効率性を高め、民主的な選択を可能にするためには、地方財政の分野を拡大して、分権的な財政の方をとることが必要である。戦後の地方財政は、恐らくこうした基本的な考え方の下で、その枠組みが作られてきたのであろうが、なお不十分なところが多いし、これに逆行する動きも少なくなかった。

最近の地方財政をめぐる動向は、さきにものべたように、きわめて複雑であり、流動的である。国の財政危機への対応として、中央集権化への流れもたしかに強くなっているが、同時

に、地方分権への動きも大きくなってきている。これは、いわゆる「中央政府」のなかにも二つの異なる方向として出ていり、地方自治体の側でも、大きな選択課題として直面するようになっていっている。

このようにみるならば、従来の地方財政をめぐる枠組みは、大きな変化をみせようとしており、それに関係する様々な主体——中央政府、地方自治体、住民、等々——も、これまでの価値判断にとらわれることのない、新しい判断を必要としているように思われる。いずれにせよ、このように、不確実性の大きい時期において、我々は、そこでの事象に改めて評価を下し、将来への判断を示す必要性にせまられているのである。

本書は、こうした再検討の必要性を訴える意味をもっており、そのための事実と問題の意味とを、全面的に示すものである。また本書は、その前の上巻・中巻とセットをなすものとして、戦後地方財政史及び地方財政研究の「見直し」をも提起しているといつてよからう。

五

冒頭で紹介したように、本書は七六〇ページをこえる大冊であり、上・中巻と合わせて精読することは容易ではない。ここでは、とりあえず、下巻のみを対象にしたが、その内容を詳細に紹介・批判するものとはなりえなかった。その内容のうち、主な論点を、筆者なりにとり上げて紹介にかえることに止めざ

るをえなかった。時間的制限があったとはいえ、不十分な書評に終ったことは残念であり、また藤田教授にも申し訳ないことであった。いずれ機会をみて、別の角度から批評をしたい気持ちをもちたい。

最後に、八十歳近くになられた藤田教授が、今後ますます御健康で研究生活を続けて、さらに地方財政史研究に新しいページをつけ加えるよう、期待と希望を申し上げたい。そしてまた、本書が、今後の研究者に活用されることを通じて、その評価がますます高まっていくことも期待しておきたい。

（一九八四年七月三日）