

■ 書 評

重森暁著『現代地方自治の財政理論』

(有斐閣 1988年)

山田 浩貴

I

現代、先進諸国の地方行財政は、国・地方を通じた厳しい財政制約下にあるにもかかわらず、国際化・情報化・高齢化といわれるような激しい経済・社会構造の変化への対応を迫られており、各国それぞれに、厳しい状況の中で制度改革の流れにもさらされて、新しい模索の道を歩みつつあるとあってよいだろう。わが国の地方自治制度も、明治市町村制の発足以来今年で数えて100年、戦後地方自治法制定以来昨年度で40年、その節目の年を、他国と同様に、厳しい環境の中でむかえている。

重森暁著『現代地方自治の財政理論』も、このような状況を踏まえ、あらためて現代における地方自治とは何かを、財政理論の見地から問い直そうとする書である。著者の眼は、「わが国の地方自治の否定的な側面をめぐりだすというよりも、その積極面を評価し、それをさらに発展させるにはどうすればよいか」ということの検討に力点を置いた(本書「あとがき」という言葉どおり、現代的地方自治の根拠・現状・発展の展望を、一貫して見据えようとしている。したがって、本書を貫く理論的な課題は、「臨調型『地方行革』の基底をなす経済主義的な地方財政理論」を批判し、「地域における諸個人の生存と発達の保障を基本原理とする現代的地方自治の意義」を明らかにすることに設定されている。

ここでいう「経済主義的な地方財政理論」のわが国における先駆は、著者によれば、『地方自治の財政理論』(木下和夫編・大阪大学財政研究会、1966年)である。著者の立場は、この研究書を、わが国において公共経済学の成果を地方自治の財政理論の分野にとり入れた最初の「集団労作」として評価しつつも、「地方自治

を公共サービスの受益と貨幣的負担の直結という卑俗な経済原理に還元する発想」(4ページ)をわが国に導入する結果をもたらしたとして、その発想に連なる財政理論を、一つの大きな、批判的検討の対象に据えている。

したがって、本書は、今日わが国でも一つの潮流を形成すると思われる、公共経済学の成果に立つ地方財政理論という、著者の理論とは鋭い対照をなす主張にも、内在的に立ち入って検討が加えられた上で自らの論が展開されており、この点とも関わって、理論上の積極的提起を含む書となっている。また、自治体労働者や住民運動家たちとの交流や調査を踏まえ、それが理論に積極的に反映されるという、かねてよりの著者の一貫した研究姿勢が、本書においても随所に生かされており、この点においても、本書は、類書に見られない特徴を持っているといえるだろう。

以下では、本書の構成と評者の興味にしたがいつつ、その論点のいくつかについて、簡単に紹介をしておこう。

II

現代的地方自治の、政治経済学的根拠とは何か? 本書は、その検討から始められている。

第1章「現代地方財政論の視角」では、地方自治の本旨や根拠に関する先学の業績が検討されているが、特に中村良広氏の業績、すなわち、地方自治体の存立根拠としての狭域的な生活権=労働力の再生産圏の形成に関する展開を評価しつつも、その決定的な弱点として、労働力そのものと労働力の担い手としての人格との区別が明確にされていない点を指摘して、著者の現代的地方自治に関する根拠づけが、おこなわれている。

「現代的自治の根拠となる一定の生活圏としての地域社会は、単なる労働力再生産の場ではなく、交通手段と生活時間の限界によって、規定された住民の生存権および発達権の保障の場」として位置づけられ、「現代的自治は、何よりも労働権（就業権）と統治権（自治権）によって支えられねばならない」（12ページ）と。また、このような現代的自治の物質的基盤としての財政自主権、とりわけ、課税自主権の重要性について、論証されている。

このような問題の設定をうけて、以下各章が展開されるが、第2章「地域的不均等と内発的発展論」においては、従来の不均等発展論の意義を、「都市と農村の対立」あるいは地域間の支配・従属関係の重層的展開を明らかにする概念であることを論証した上で、内発的発展論を、宮本憲一氏の特徴づけをうけて、自治・自立・共同・人間発達の原則にもとづく地域づくりの構想として位置づけ、地域的不均等をもたらす地域問題の解決に重要な手がかりを与えるものであると、論じている。さらに、この章では、内発的発展論において検討されるべき点として、成瀬龍夫氏の指摘をうけつつ、①地域内循環と地域間分業の調整問題、②地域経済視点と国民経済視点の統一・大資本に対する民主的規制の問題、③内発的発展の主体の問題についても、その各々について、著者の見解が示されており、産業行政の中軸を担う府県の役割や、地域関係労働者の指導性に関する主張等、今後内発的発展論をより深める上で、積極的な論点が提示されている。

続く第3章では、地方経費論が展開されているが、章題「地方経費と社会的効率」からもうかがわれるように、自治体財政の歳出の制度や実態、その問題点を指摘するとどまるような、ややもすると従来の書が陥りがちな経費論とは異なって、「地方公共財」論を批判的に検討した上で、本書における最も積極的な論点の一つである、「社会的効率性」の概念の提起がおこなわれている。

紙幅の制約上、その内容を詳しく紹介することはできないが、著者は、宮本憲一氏の提起や、

K.W.Kapp や F.Turvey の主張にも触れつつ、「……社会的効率概念において最も重要かつ困難な問題は、いわゆる『社会的価値』を、誰が、いかなる基準で、どのように測定するかということである」という問題を提起し、「それは、単に社会的費用の発生を防止するという消極的立場から定義されるのではなく、社会を構成する諸個人の潜在能力の全面発達をいかに保障するのかという積極的立場からも位置づけられなければならない」（87～88ページ）とし、そのためには、一握りの官僚や投機的利得者による判断にかわる、「社会的価値」の認識に関する科学的な手法を身につけていく発達する諸個人の民主主義的参加制度が不可欠であることが、より具体的に展開されている。また、そのためには、著者のかねてからの主張である、公務労働者と地域住民の共同と連帯が必要であること、その実際と可能性について、6つの型に整理し、示されている。

第4章「現代地方税制改革の課題」では、地方所得税制の発展の根拠と展望が真正面より論じられ、地方税課税原則に関して、従来の応益原則加味説から応能原則を中心に据えるべきである、という転換の根拠を論証している点で、著者の主張が、明瞭に打ち出されている。いま、地方税制改革の基本方向に関する主な結論だけを紹介しておけば、地方歳入は公共サービスに対する「受益者負担」ではなく原則として地方税に求められるべきこと、地方所得課税における応能原則の徹底と、法人課税の外形課税化による企業収益活動に対する応益原則が適応されるべきこと、国庫補助金の大部分を地方税と交付税にふりかえり地方歳入の少なくとも70%を地方税で賄うこと、大都市財政の確立は住民の源泉地主義によるのではなく大企業課税の適正化でおこなわれるべきこと、等である。また、このような地方税制改革の原則に関する著者の視角から、シャープ勧告における地方付加価値税についても、その現代的意義が再検討されている。

続く第5章「地方財政調整制度の諸問題」では、4章の地方税制改革論とも関わって、現行

の地方財政調整制度の制度上の弱点を、主として、大都市圏の衛星都市の分析をとおして明かにし、人口移動後追い型から、人口定住促進型の交付税制度への転換が必要とされると、論じられている。そして、現代的な地方自治を進展させる主体形成の問題を論じた最終章である、第6章「地方財政民主主義と主体形成」においては、著者自らその論争に貢献してきた公務労働論の成果と展望を踏まえて、自治体労働者の役割と、地方財政民主主義と住民参加における、情報公開の問題や予算編成過程・総合計画策定への住民参加制度について、具体的な自治体や住民運動の事例を紹介し、現代的な地方自治の主体形成の問題が論じられている。運動の実践例を踏まえ、理論的展望を語るという点で、終章は、とりわけ著者の現代的な地方自治への展望が、熱く語られている章であり、本書を貫く著者の理論展開を理解する上で、読者にその見通しを強く与えてくれる章となっている。

III

以上、簡単な内容の紹介からもうかがわれるように、本書の特徴は、以下の点にあると見てよいであろう。

第1に、現代地方自治をめぐる理論的対抗点を明瞭にし、例えば、「発達する諸個人の参加による社会的効率の測定＝達成」というような、地方財政理論における新しい問題領域が、提起されていることである。

たまたま本書とほぼ同時期に、牛嶋正氏が『現代の地方自治』を上梓された。牛嶋氏は、『地方自治の財政理論』の執筆者の一人であるが、牛嶋氏はこの書で、『地方自治の財政理論』が十分に取り扱い得なかった問題として、地方公共団体の「行政能力」に焦点を合わせて論じるとされている。その中心的な眼目の一つが、個々の地方団体の行政能力を、何らかの指標によって数値化・測定し、各団体間の比較と自助努力を促進することにおかれている。行政活動を数値化して示そうとすることは、その意義と限度が吟味された上でおこなわれるならば、必要でもあり極めて重要な作業といわねばならな

いが、その指標化が、企業の経営能力を示す収益率や利潤率と同種の意義を持つものと前提されている点で、重森氏がいう「経済主義的な地方財政理論」を代表する現代の議論の一つの典型例であろう。

本書において提起されている「社会的効率性」の概念が、このような議論に対する鋭い批判となっていることは明かであるが、この概念が提起された意義は、単なる批判をこえて、新しい問題提起を含んでいるだろう。本書の著者が「社会的効率性」という概念を提起した意図は、著者のいう現代的な地方自治の発展こそが、長期的・総合的視野からみた効率性を達成するものであることを積極的に論証しようとしたものであり、地域における民主主義の発展と住民の生存・発達保障との相互関係を明示する概念として提起されていることに、その意義があると思われる。その意味で、今後も大いに検討されるべき、重要な概念であろう。

第2に、本書は、地方所得税の導入・発展を軸とした税制改革による財政自主権の確立によって、現代的な地方自治の物質的基盤が形成されることを、その根拠論から主体形成の問題にまで及んで、首尾一貫して論証しようとしている点である。このような主張は、単に、地方税制の改革論にとどまらず、地方自治の視角から、国税体系の改革論を含む国地方を通じた行財政改革論を展望するという課題を、提起することにつながるであろう。

第3に、繰り返し指摘したが、例えば終章で、住民参加の先駆的な実践が紹介されているように、著者の理論展開のうちには、自治体の現場や地域において現代地方自治を守り発展させようとしている労働者や住民の運動・姿が、絶えず思いえがかれており、そのことは、本書のような財政理論の書においても、主体形成論を科学的にしかも他の論点とも整合的に論じようとする、巾の広い論理展開と構成を、可能ならしめている。

本書では、地方債・地方公営企業・固定資産税や土地税制等について、触れられていないことあるいは詳論されなかったことが、「あとが

き」で断われているが、それ以外の点で、本書と関わって、評者が今後深めるべきと感じた点を指摘して、その責を終えたい。

まず、「社会的効率性」の提起に関わる問題である。著者は、直接的には、地方自治体の経費支出の効率をはかる基準の問題として提起されているが、さらに踏み込んで、予算論の視角から見た場合、この問題は、どのような課題を提起するのであろうか。行政における科学的な手法の導入と民主主義的な住民の参加が、「社会的価値」の認識過程において不可欠であるという著者の指摘は極めて重要な論点を提供しており、第6章で展開された情報公開や住民参加論と密接な関わりを持っていると思われる。そのようなシステムの発展をどのように展望するかについては、従来の予算過程論の評価とも関わって、より踏み込んだ検討が、必要となろう。

次に、著者も指摘されているように、現代経

済の地域的不均等は、情報化・国際化といわれるような経済・社会構造の変化に対応して、わが国では、一点集中型不均等発展として、事態が進行している。このような事態の分析にとっては、現代のインフラストラクチャーの再編成の問題が、その中心的課題として据えられねばならない。著者が、『地域と労働の経済理論』（1981年）で展開されていた、社会資本の再編成過程における、その所有と管理のあり方を分析することで、地域の支配構造と対抗関係を明らかにするという視角が、社会資本の主要な素材の形態の変化の問題等とも関わって、現代的な状況の分析を踏まえつつ、より発展させられねばならない。このような点は、地方財政・地方自治論に関心を持つものにとって、まさに共通の課題とされるべきであろう。

（やまだ ひろき 京都大学大学院）

■ 書 評

鶴田廣巳，藤岡純一編 『税制改革への視点—租税民主主義の発展にむけて—』

中央経済社，1988年

武 田 公 子

本書の視点

本書は「日本財政研究会」の共同研究の成果であり、次のような基本視点から書かれている。第1に、租税民主主義の発展という見地から税制改革を構想すること、第2に、租税改革を国民経済・国民生活との相互作用、矛盾の中で捉えること、第3に、地方自治・住民自治の発展の視点を貫くこと、（はしがき）である。かかる視点から、全体として1986年10月の答申以降、一連の政府税調による改革案（いわゆる「抜本的税制改革」）を批判しており、さらにオールタナティブな税制を構想する上で、直接税・所

得税中心主義、法人税の独立課税主義、間接税の整理・合理化、地方自治の原則、租税民主主義の発展、といった税制改革の原則を挙げている（序章）。第2章以下ではこれらの原則にはば対応して各々の税種、分野に関する検討を行っているが、それに先立ち第1章では、カナダのカーター報告・1984年アメリカ財務省報告における包括的所得税、ブループリント・ミード報告などにおける支出税、といった世界的諸潮流を紹介した上で、日本における包括的所得税論の典型としてシャウプ勧告を評価し、1987年度税制改革案における所得税の比例税率化、間接税強化の問題性を指摘している。そして民主主義租税論の考え方として、垂直的公平性、大法