

經濟論叢

第146卷 第2号

自己資本比率規制の經濟分析 (1).....	池 尾 和 人	1
F A S B 概念フレームワークの意義に 関する考察.....	藤 井 秀 樹	21
継続的取引関係と複社発注.....	湯 本 祐 司	31
地方財政危機の原因としての 地域不均等發展 (1).....	李 昌 均	48
1980年代日本におけるアパレル産業の マーケティング (1).....	木 下 明 浩	67
ケンブリッジ・サーカス再考.....	吉 田 雅 明	86

平成2年8月

京 都 大 學 經 濟 學 會

地方財政危機の原因としての 地域不均等発展（1）

李 昌 均

I はじめに

日本における地方財政の危機の本質をより正確に理解するためには、まずその危機の原因をより明確に把握しなければならない。一般に、今日の地方財政の危機が国の地方に対する財政の統制にあるとされている。それでは、地方財政の統制や危機の背景にある根本的な原因はどこにあるのか、を問わねばなるまい。それは、いうまでもなく地域不均等発展を基礎としている。

こうした観点からいえば、地域不均等発展をただ地域間の経済力の格差だけの問題としてとらえてはならない。なぜならこの地域不均等発展の問題のもっとも重要な側面は、国家に経済的介入の根拠や手段を提供し、それによって中央集権の強化や地方財政統制の強化とを結びつくところにあるからである。

言い替えば、地域不均等が拡大されるにつれて税源の地域的不均等による地域間財政力の格差も拡大され、これは国家による財政調整（経済的介入）の根拠を一層拡大させると同時に、その過程の中で地方財政を統制しながら官僚的中央集権を一層強化することができるという側面に問題の焦点がある。だからこそ地域不均等発展論を地方財政危機との関連の中で把握する意義は極めて大きいと思う。それは地方財政危機の本質をより明確に把握した上で、その危機に対する適切な解決策を講ずるためには非常に重要であるからである。

したがって、本稿はこの点に焦点をあわせて、第一に、地域不均等発展の原因を、従来の視角とは別の視角から考察する。つまり、地域不均等発展というのは、官僚的中央集権の強化のために国家によって誘導されたという、その助

長性にも一つの原因があるということを明らかにしたいと思う。

第二は、地域不均等発展による国家の経済的介入の形態は様々であるが、本稿ではその手段の一つである地方財政調整制度の成立と再編過程、つまり地方財政調整制度を通じる財政的介入の強化と地方財政統制の強化との関係を明らかにしたい。そして、それに加えて従来の地方財政調整制度の意義に対して、地域不均等発展を緩和すると同時に地方財政危機を解決するための解決策の一つとして本来あるべき国家の義務としての地方財政調整制度の概念を初めて規定して置きたいと思う。

第三に、上の分析を基礎にして、国の地方に対する財政の統制が自治体にどんな相関関係を持っているのか、その地方財政危機の本質を総合的に把握してみたいと思う。つまり、従来の見解は地方財政危機を国家の地方財政に対する統制が強すぎるということにとどまっているが、しかし本稿では地方財政危機の本質は国の地方に対する財政の統制それ自体にあるのではなく、その財政の統制によって結局は自治体の政治・経済・文化・教育など地域社会全般が国家によって統制・支配されると同時に、さらに地域住民の諸機能の発達における貧困をもたらしているというのが地方財政危機の本質のもっとも重要な側面であるということを究明するところに本稿の意義がある。

II 地域不均等発展の要因と中央集権化過程

地域不均等発展の原因については、いろいろの方面から説明されているが、大部分が資本主義自体に内在する地域不均衡の原因の解明¹⁾である。しかし、

1) たとえば、ミュルダールは資本主義下の地域不均等発展の原因を市場メカニズムの自由な作用から求めている。つまり、彼は「市場諸力の作用は通常地域間の不平等を減少させるよりむしろ増大させる」と論じた。そうなる理由は、経済成長が明らかに、地理的空間の全地域ではなく、ある地域においてのみ開始されるからである。経済成長につれて、交易だけでなく労働と資本もはじめは成長が始まった地域に誘引されるだろう。これは累積的に進行される。これが彼の累積的不均衡理論である。そして、ペルーによると、経済活動の空間的配分は、他の地域を犠牲にして、いくつかの地域への成長の集積を促進する傾向にあると強調した。つまり、彼は「成長があらゆる地域で同時にひきおこされないということは当然のことである。それはある点または成長の極において異なる強さで現れる。」彼はこのような特定地域への生産要素と交易の誘引を表

一般的には地域不均等発展が国家の権力行政や国家財政によっても拡大されることはよく言われていてもこの方面からの説明はほとんどおこなわれていない。だから、ここでは地域不均等発展論を従来とは別に地方財政危機との関連の中で、その原因としての地域不均等発展について検討したいと思う。それにしたがって地域不均等発展の原因を二つの要因、つまり資本主義の経済法則による要因と官僚的中央集権法則による要因とを区別して分析する。もちろん、この両者を確実に区別するのは難しいけれども、しかし、この両者はその性質を異にしているのである。

なぜならば、資本主義の経済法則による地域不均等発展は、程度の差はあるけれども必ず発生するのである。一方、官僚的中央集権による地域不均等発展は必ずしも発生するのではなく、むしろ地域不均等を解消すべきの国家の活動によって発生してくるのである。要するに、国家が官僚的中央集権の強化のために地域不均等発展を誘導したという、その助長性に地域不均等発展のもう一つの原因があるということを強調したいと思う。ここに重要な問題の焦点があるし、この両者を分けて分析する意味があると思うのである。

1. 資本主義経済法則による地域不均等発展の必然性

資本主義の利潤最大化の経済法則の下では、地域不均等発展は必然的²⁾に生

\、現するために、礎極への誘引という概念から類推して、分極化という概念を使用している。これが彼の空間的分極化の理論である。

Stuarat Holland, 「Capital versus the Regions」1976, 仁進孝昭・佐々木雅幸他訳「現代資本主義と地域」法律文化社, 1982年, 37-51ページ参照。

2) 資本主義体制は、次のような固有の不均等発展過程によって特徴づけられる。第1に、生産手段の所有と管理を集中する少数者(資本)と、生産手段から切り離され管理される多数者(労働)との間の不均等, 第2に、資本主義的商品生産の無政府性と自由競争にともなう資本蓄積過程の不均等, 具体的には個々の企業間の成長の不均等(成長する企業と衰退する企業, 生産と資本の蓄積・集中を基礎とする独占資本と中小零細企業との間の不均等), 各種産業部門間の成長の不均等(農業と工業との間の不均等発展, 生産財生産部門と消費財生産部門の間の不均等発展, 成長産業部門と衰退化・停滞部門の並存と交替, 恐慌・不況・活況・繁栄の4局面からなる景気循環), 各国間の成長の不均等(国ごとの発展の不均等, 帝國主義国と植民地, 先發帝國主義国と後發帝國主義国間の発展の不均等)。第3に、公私兩部門間の発展の不均等。つまり、市場の失敗により、社会的使用価値と関わる公共部門が民間資本をひきつける私的部門に対し立ち

じ、さらに、このような資本主義の経済法則による地域不均等発展は人間によって根本的には完全解消が不可能である。したがって、制度的に、どれくらい不均等を緩和することができるかどうかということが問題となる。

とにかく、資本主義の経済法則による地域不均等発展に対する説明を挙げると、まずレーニンによれば、「個々の企業、個々の産業部門、個々の国の発展における不均等と飛躍性とは資本主義の下では不可避である。」³⁾と述べている。これは、一国内の個々の地域の発展においてもこの法則は当てはめられると思う。なぜならば、利潤最大化をその基本法則とする資本主義の発展は、集積の利益を求めて必ず地域的に諸力を集中させるから、一国内における各地域は不均等に発展されるのは当然のことであろう。

そして、次に日本における地域的不均等論を本格的に取り上げられた島教授によれば、地域不均等発展の問題をただ財政のみ問題としてとらえてはならない。それは独占資本主義下の経済の不均等発展の地域的あらわれであって、地方財政相互関係を規定しているものである。それと同時にまた地方財政相互の関係、それと国家財政との関係は、この不均等をいよいよ激化しているのである。それは独占資本主義の経済の問題であると同時に国家財政と地方財政とに支えられた政治の問題でもある⁴⁾と指摘している。これは地域不均等発展を資本主義体制の必然的産物としてとらえると同時に、ひいてはこの地域不均等発展は国家財政によって一層激化されるという現代社会の地域不均等発展の実体を明確に分析したものと注目される。

すなわち、資本主義経済体制の属性によって、資本主義の発展そのものは地域経済の不均等発展を必然化させるということは確かである。これをもっと明

遅れる。公共部門内においても資本の利害と関わって発展の不均等が生じる、他方で公共部門のありかたが企業間・産業部門間・国家間の不均等発展、総じて、第1と第2の不均等過程全体に作用する。このいわゆる不均等発展の、現代における空間的あるいは地域的なあらわれをとらえようとするのが、地域不均等論である。宮本憲一、横田茂、中村剛次郎編「地域経済学」1990年、有斐閣、151-152ページ。

3) レーニン「資本主義の最高の段階としての帝国主義」宇高基輔訳、岩波文庫、102ページ。

4) 島恭彦「地域論」島恭彦著作集四巻、有斐閣、1983年、9ページ参照。

隙に、地域が不均等にして行く過程について二つに分けて分析してみると、まず、

第一に、資本主義の下では、第一次的に農村から都市への資本や労働力の集中・集積が誘導されて、まず都市と農村との間に不均等が進む。要するに、資本主義の下では、もともと農業の発展や生産性と工業の発展や生産性との格差が生じて、一国内において局部的に都市と農村との間に経済力や財政力の不均等発展が進むのである。

このように、資本主義下では農業の発展は工業の発展からますます立ち後れ、したがって地域的には、まず都市と農村、工業県と農村県との間に経済力の格差が生まれ、この格差はますますひどくなる。さらに、資本主義が発展するにつれて、同じ工業地域相互間や農村地域相互間においても経済発展は不均等になるのである⁵⁾。

この地域の経済発展の格差は、資源、労働力の調達、原料などの地域立地条件によっても拡大される。さらに同一産業部門内部でも、独占企業と中小企業との格差が拡大され、生産の集積・集中、資本と労働力が集積の利益を求めて大都市を中心に偏在が進められ、企業の本社や大銀行、証券会社などの金融機関が大都市に集中される上、人口、行政、教育、情報機能をも中央集中傾向が著しくなるのである。

つまり、資本主義経済の発展そのものが地域不均等発展を必然化させ、農村から都市への集中現象による都市と農村の財政力の格差を生み出し、まず農村地域から財政危機が発生してくるのである。

第二に、このようにして、諸力の集積された都市による農村への浸透と支配の関係は、二次的に一国内の地域は全国的に不均等を一層拡大させるのである。

これについての注目すべき見解は、島教授によれば、地域間不均等論の意義のもっとも重要な側面は国民経済内部における地域間の支配と従属の関係を明らかにすることにあるということである。これは、独占資本の支配を基礎とす

5) 吉岡健次「新版地方財政のはなし」新日本新書、1989年、105-109ページ参照。

る地域的支配と従属関係である⁶⁾と指摘した。このように地域間不均等論の意義が独占資本の支配を基礎とする都市と農村の対立、都市による農村の支配関係にあるというならば、これをうらかえせば、一国内における地域の不均等発展は独占資本の支配による農村と都市の対立の過程の中で拡大されるといえるだろう。

そして、この独占資本による地域的支配と従属関係の現象について、池上教授の説明をかりると、例えば、集積された大資本（特に金融資本）は、全国の各地域に工場や事業所を建設し、支店網を構築しながら各地域からいっそう資本力を集中させ、さらに技術、生産、流通、雇用、情報力をも集中させる。資本主義のこの地域独占によって、地域の中小零細業者や農漁民は金融資本と対等に競争が不可能であるため、大資本に支配される。結局、地域経済は金融資本集団の地域活動によって資本主義の下では基本的に決定される⁷⁾。

こうした大資本の支配による地域不均等と地域的支配の関係は結局、地域社会の変化の主体が、地域自体にあるのではなく、大資本によって変化が強制されるという側面が重要な問題になるのである。またこの関係は国家の地域支配という関係まで結び付いていく。たとえば、坂本教授も地域不均等発展を資本主義経済の必然性としてとらえながら、さらに国家の経済管理行政の強化が地域不均等発展を一層拡大したということを次のように述べている。地域経済の不均等発展は、資本主義経済の発展法則に依拠する。資本主義経済は、商品経済の都市から農村経済への浸透と市場圏の拡大を通じて、都市と農村地域間の分業を促進しつつ発展するが、そのことは、また一方で都市・農村間の経済力の格差と対立を促進させる要因ともなる。独占的企業が利潤最大化を追求して、国家機関、銀行その他、金融機関などをフルに利用し、また国家の大都市中心の設備投資の拡大によって、大都市と地方との格差が一層拡大する。さらに行政権力による財政・金融手段を用いての经济管理行政が、このような不均

6) 島 恭彦, 同上, 18-21, 235ページ。

7) 池上 惇 「地方財政論」同文館, 1982年, 27-29ページ参照。

等発展を一層促進させることに注意しておかねばならない⁸⁾。つまり、資本主義の発展をともなう地域的支配と従属の関係は地域不均等を拡大させ、さらに国家の権力政策によって地域不均等発展は一層拡大される。これは言い替えば、国家の地方に対する経済・行政管理の強化過程からあらわれるものであって、都市による農村の支配の関係は現代の国家独占資本主義段階においては結局、国家による地域支配にほかならないと思う。

だから、ここで問題の焦点は、地域経済の不均等発展の問題は、ただその経済力の格差の問題にとどまらず、きわめて重要な側面は、この地域不均等発展が進むと、それによって官僚的中央集権が強化されるということに注目したいと思う。なぜならば、これが、後述の現代地方財政危機のもっとも重要な側面であるからである。

とにかく、資本主義の利潤最大化の経済法則下では、まず諸力が農村から都市へ集中され、さらに諸力の集中された都市から農村への支配の過程を通じて、過疎・過密の拡大による地域間財政力の格差は国家の介入を引き起こして、地方財政危機の根源となるわけである。

結局、資本主義の利潤最大化の経済法則は、地域不均等発展の第一の要因であると同時に必然的でもある。さらに、それは、地域間財政力格差を生み出し、地方財政危機の一つの局面でもあると言えるだろう。

2. 官僚的中央集権による地域不均等発展の助長性

地域不均等発展の原因を、資本主義の経済法則と官僚的中央集権による助長性とを区別して分析することが曖昧かも知れない。なぜならば、この両者が結びついて地域不均等が発展してきたからである。ところが、確かに、官僚的中央集権下の財政政策や地域政策などによって地域不均等発展が一層拡大・促進されたということは否定できない事実である。

つまり、池上教授が指摘したように、地域の不均等発展はたんに地域間の産

8) 坂本忠次「現代地方自治財政論」青木書店、1988年、58-59ページ参照。

業構造に起因する農工間格差ではなく、少数の金融集団の経済力の増大と官僚的中央集権の発展に伴って、都市（都市内部）と農村（農村内部）の発展の不均等である⁹⁾と述べながら、さらに、管財癒着の構造は官僚的中央集権を生みだし、地域経済相互間の格差を拡大し、地方財政力の格差を拡大しながら進行、これは地方財政危機の一局面である。その根拠は、多くの地域開発政策が管財癒着の構造のもとで、地方に進出した資本に利潤を保障する形で財政資金を配分したからである¹⁰⁾と述べている。これは、官僚的中央集権の発展がやはり地域不均等発展の拡大の重要な原因となったということと、またその官僚的中央集権化が地方財政危機の重要な側面であるということを確認に表現していると思う。

だから、ここで分析したいのは、地域不均等発展の第2要因は、官僚的中央集権の強化のために地域不均等発展が誘導されたという、その助長性にあるということである。

では、地域不均等を解消すべき国家が、むしろ、なぜ地域不均等を助長したのか、その理由を問わねばなるまい。それはいうまでもなく、官僚的中央集権の強化と地域支配を容易にするためにほかならない。そして、その助長の手段は国家による地域開発政策であるといえる。

この分析のための注目すべき文献は、島教授のものである。「経済力の地域的集中をもっとも有利に利用できるのは中央政府であり、地域的集中＝地域的不均等の不利な影響を受けるのは地方自治団体である。……そういう意味で地域的不均等化の影響は、各級の行政体に対して様々であるが、一般的にいえば地域的不均等化が進むほど中央政府の財政力の優越性が絶対的なものになり、地方財政はこれに比して弱化するといえる。」¹¹⁾

この文献のもっとも重要な意味は、地域不均等が進むと、国家権力が強化されるのに対して、地方自治体はますます弱化する結果となって、行政や財政上

9) 池上 惇, 同上, 35-36ページ参照。

10) 同 上。

11) 島 恭彦「現代の国家と財政の理論」三一書房, 1960年, 187ページ。

の権力をもつ国家の介入や支配を地方自治体がやむを得ず受け入れなければならないということにあると思う。

そして、この国家介入の形態が地域開発政策であるということに対して宮本教授は、「地域開発は国家の経済過程への政策的介入の重要な柱だったわけであり、現代資本主義の高度産業国家においては、地域開発が政策体系にとって不可欠になっている。」¹²⁾と述べている。

つまり、地域不均等発展によって国家財政の地方財政に対する優位性が強化され、弱体化された地方財政に地域開発という名目で介入し、その結果として、地域不均等発展は一層拡大され、これは、さらに、官僚的中央集権を一層強化させ、地方財政、地方自治体をもっと強力に統制・支配することができるということである。

ここで官僚的中央集権による地域不均等発展は、資本主義経済法則による地域不均等発展とは違って、避けられない必然性ではなく、官僚機構の地域支配のための助長性にもう一つの原因があるということを見いだすことができると思うのである。これは地域不均等が拡大するにつれて財政力の格差を発生させ、自治体が国家からの資金の再配分（地方財政調整制度など）を受けなければならないという状況によって国家の地方に対する権力が浸透する。従って、国家は地域が不均等になればなるほど国家権力の浸透が容易になるわけである。つまり、地域不均等発展というのは、国家に地方に対する経済的介入の手段を提供してくれると同時に、これにしたがって中央集権化が強化されてゆくということに問題の焦点があるのである。

では、日本の地域開発政策がどういうふうに地域経済に介入して、また地域的不均等を拡大したのかについて検討したいと思う。ここでは日本の地域開発政策のくわしい開発内容を説明するわけではなく、地域開発についての研究者の評価を中心にしながら、簡単なその実態をみよう。

12) 大内力「現代資本主義と財政・金融2」(地方財政) 東京大学出版会, 1976年, 「日本の地域開発政策」(宮本憲一) 258ページ。

中村剛次郎教授が、「地域経済の不均等発展の理論を地域開発論との関連の中で展開されなければならない。」¹³⁾と指摘しているように、確かに、地域不均等発展の問題を取り上げる際に、地域開発問題を抜きにしてはならない。なぜならば、この地域開発に対する評価について研究者達の見解がほぼ一致しているからである。

まず池上教授の見解に注目する必要があると思う。現代社会の地域開発政策は財界の営利活動が地域へ拡大されてくる際に、それを官側が支持し、促進し、合法化する過程なので、大企業の営業の自由をみとめるという大原則の上になりたった政策である。したがって、官僚機構が実行する各種の「政策や計画」は、たとえ、計画という名がついていても、本来的に「企業に利潤を保障する」ことを前提とした調整の政策である¹⁴⁾と述べながら、さらに中央政府の地域開発の特徴は、国土と人口のもつ潜在的生産能力を金融資本の営利活動や官僚機構の地域支配というかぎられた目的に必要なかぎりで開発し、顕在化させるという性質をもつ¹⁵⁾と述べている。このように日本の地域開発政策は地域不均等発展を誘導する政策であり、またその目的は、官僚機構の地域支配にあるということに注目しなければならない。

また、宮本教授も同様に、「現代資本主義の地域開発は資本主義の全般的危機に対応して、公権力が金融寡頭制の意志にしたがって地域社会を管理し改造しようとする政策である。」¹⁶⁾と述べている。

このように、日本の地域開発政策は、官僚機構が地域支配を強化するために、行・財政的権限を利用して、大企業や金融集団に特別の便宜を提供することによって利益を独占させ、そして、その大企業や金融集団は、官僚機構の権力維持の基盤となっている形の地域開発政策であって、これは地域不均等発展の是

13) 中村剛次郎「地域経済の不均等発展と地域問題、地域開発 (1)」大阪市立大学経営研究、第136号、1975年、88ページ。

14) 池上 惇、同上、31ページ。

15) 同 上、146ページ。

16) 大内 力、同上、「日本の地域開発政策」(宮本憲一) 244ページ。

正ではなく、むしろ地域不均等を助長する形態の地域開発政策であったといえるだろう。つまり、地域住民のニーズや創意に基づいた開発ではなかった。

ところで、実際に日本の地域開発の運用実態について簡単に説明しよう。まず、地域開発の財政運用の実態についてみれば、国の決めた全国総合開発計画にしたがう地域に対しては、中央政府の様々の財政・金融・国税上の優遇措置¹⁷⁾を講じるのに反して、開発計画外の地方自治体は中央政府からの資金を獲得しなければ財政赤字が拡大するので結局、企業誘致競争や国庫補助金、地方債獲得競争にはしらせるという地方財政運営上の諸原則に著しく反する財政運用を呼びおこしたのである。特に用途を指定してはならない交付税制度までも開発資金の利子を補填するシステムとして運用するなど、国の地域開発政策を効果的に実施するために利用したということである。

次は、地域経済の格差の拡大の例は、例えば、水島コンビナートの場合を見ると、岡山県「水島あゆみ」(1972年)の統計によれば、開発にともなう税収

表1 本社機能等による所得移転 (単位: 10億円)

	1975年	1977年	1979年	1981年	1983年
北海道	-13	-1	42	14	-7
東北	0	-39	-98	-146	-137
関東	1,317	1,776	2,539	2,914	3,419
北陸	-122	-167	-280	-295	-255
東海	-453	-675	-681	-937	-1,422
近畿	-365	-388	-798	-812	-680
中国	-283	-292	-491	-387	-603
四国	-63	-44	-53	-56	-74
九州	-17	-171	-181	-295	-240
東京	2,098	2,795	3,802	4,617	5,242
愛知	17	-28	96	62	-105
大阪	11	-15	-217	-171	-141

(資料) 経済企画庁調査局編、『円高を乗り越えた新たな発展をめざす地域経済——昭和62年地域経済レポート』1987年。

17) 地域開発に対する財政上の優遇措置は、「現代資本主義と地方財政」自治体問題講座3, 自治体研究社, 1978年, 115ページをみよう。

の90%は国税、4%は県税、市税として6%しか分配されなかった。つまり、中央集権的財政構造下では地域開発によって工場を地域に分散しても、生産所得のうち地元へ分配されるのは、当該工場の従業員の所得のみである。このように地域開発に対する税・財政構造が中央集権的に行われたのである。この傾向は最近には表1のように、工場で生産される付加価値の東京一極集中の形であらわれている。1983年の場合、全般的に流出しているのに反して、東京や関東地方だけに全国から流入している。これは中央集中の傾向がもっと激しくなった結果を示している。こうした結果、地域間格差の状況は表2に示されているように人口では、全国の一割が東京都に集中し、大阪府、愛知県を入れると22%に達し、分配所得では上記三者で29%にも達している。これに対し、鳥取、青森、鹿児島県の三県を合計しても、人口で3%余、所得で2%余を占めるに過ぎない。一人当たり分配所得では、東京は鹿児島県のほぼ2倍、貸出残高では、東京は鳥取の293倍にも達していることがわかる。

表2 経済力指標の地域格差

	人 口 昭和63年 3 月 末	県民分配所得 昭和60年度	1人当たり県 民分配所得		全国銀行貸付残高	
			昭和60年度	水 準 値	昭和63年 3 月 末	構 成 比
東 京	千人 11,680 (9.58)	億円 380,189 (14.44)	千円 3,214	147.77	億円 1,520,046	% 49.44
大 阪	8,559 (7.02)	217,490 (8.26)	2,509	115.36	406,091	13.21
愛 知	6,500 (5.33)	155,923 (5.92)	2,415	111.03	121,093	3.94
鳥 取	620 (0.51)	10,594 (0.40)	1,720	79.08	5,180	0.17
青 森	1,536 (1.26)	24,024 (0.91)	1,576	72.46	12,963	0.42
鹿 児 島	1,817 (1.49)	29,125 (1.11)	1,601	73.61	11,782	0.38
全 国	121,874 (100.00)	2,633,129 (100.00)	2,175	100.00	3,074,814	100.00

(資料) 東洋経済「'89地域経済統覧」(昭和63年度版)

要するに、日本の国による地域開発政策は、地域不均等発展をいっそう促進させ、また国は、その中央集権的財政構造を維持・強化しつづけているのである。結局、この問題は、地域不均等発展それ自体に問題があるより、最も重要な側面は、その結果として、中央政府への権限の集中、地方自治体は財政力が弱く、しかもそれを理由にして、国の地方への財政的介入の増大（地方財政調整制度の再編成）をひきおこし、結局は官僚的中央集権が強化するという側面に注意を払わなければならない点を強調したいと思うのである。

一方、この地域開発の中で行政の広域化も共に進められてきたことも注目する必要があると思う。この行政の広域化の目的や結果に対しても研究者達の意見がほぼ一致している。その中で吉岡教授は次のように述べている。「一つは、行政的には、経済的地域的不均等発展から飛躍的にふえた行政のナショナルミニマムの重点化、合理化をはかりつつ、新全総（三全総、四全総）の開発プロジェクトを効果的にすすめることである。二つは、政治的には、地域社会の矛盾からくる政治的危機を緩和するとともに、コンピュータなどを導入して、中央から末端町村までの全国広域ネットワークを組織化し、権力集中体系を確立するためである。三つは、経済的には、新全総の基礎単位としての広域市町村圏を整備することによって生産・流通・消費の拠点をつくり、高度成長の基礎条件を整えるためである。」¹⁸⁾

つまり、これは市町村合併など広域行政を進め、都市計画のなかで実質上の権力を地方の手から集権的行政機構の手に奪ってきたということにその狙いがあったのである。結局、地域開発政策の中での行政の広域化も実は権力集中体系の基礎を高める役割をしたという点に問題があるといえる。

以上の分析を総合してみると、官僚的中央集権の強化と地域支配の強化のために、国家が地域開発を通じて地域経済の不均等発展を助長し、それを利用したということに地域不均等発展の第2要因があると同時に、その結果として、地域間財政力の格差の拡大と国家への諸権限の集中の一現象である中央集権的

18) 吉岡健次「新版地方財政のはなし」新日本新書、1989年、40ページ。

財政構造の強化による地方財政の統制の関係は、地方財政危機のもう一つの局面でもあるといえる。

III 地域不均等発展の拡大による地方財政統制の強化

— 国家の地方財政への介入の強化現象 —

1. 地方財政調整制度の再編成と地方財政統制の強化

以上で地域不均等発展の拡大は結局、国家の経済的介入の強化をひきおこして、中央集権の強化となったことを明らかにした。つまり島教授が「地方財政論における中央集権化の問題は、それをうらかえせば、地域不均等発展の問題となる」¹⁹⁾と指摘したように、またこれを逆にいえば、地域不均等発展の問題は、それをうらがえせば、地方財政論における中央集権化の問題となる、といえるだろう。ところで、地方財政調整制度が第二次大戦後の日本において確立されたのは1950年のシャープ税制改革においてであった。当時、シャープはこの制度をナショナル・ミニマムをすべての地域の住民に保障するために、中央政府と地方団体が財源を総合的に調整して配分する制度として位置づけている。しかし、1950年代における地方財政委員会の廃止や自治庁の新設などによって、国と地方は対等に協議する関係から、国の決めた行財政の基準に地方がしたがう関係が作りだされた。そこで中央政府の経済的介入の強化の財政的形態としての地方財政調整制度の再編成が開始された。シャープの平衡交付金では地方財政の統制が十分ではなかったため、交付金制度と補助金制度をつくりかえ、強力な中央集権的財政構造をつくりだしながら地方財政を統制してきたのである。要するに、地方財政調整制度の再編成は国家の財政的介入の強化による地方財政統制の現象であったのである。

この地方財政調整制度の再編成に関して、注目すべき見解は次のようである。まず、岩元教授は、「地域経済力の不均等発展とナショナル・ミニマム実現の維持の必要との矛盾が中央集権と地方自治体との行財政との関係に新たな局面

19) 島 恭彦、「財政学概論」岩波書店、1963年。

をもたらすのである。これが具体的にはまず国庫支出金、つづいて地方財政調整交付金を交付するという地方財政調整制度の発展をもたらしていく。」²⁰⁾と述べている。これは、地方財政調整制度が発展する原因をもともと都市と農村との地域不均等発展から求めることを主張する見解である。

これに対し、池上教授の見解は、「租税の中央集権化と経費の地方分散化の矛盾」²¹⁾の中から地方財政調整制度を求めていることが一番注目される。これは、今日大都市さえ赤字財政におちいっているという状況まで理解するならば、岩元教授が述べたようなただ都市と農村の不均等の問題だけでは説明は不充分となる。従って財政の中央集権化の過程の中で、国家財政と地方財政との関係を全面に取り出して地方財政調整制度の成立の根拠として把握すべきであるということがもっとも正確性をもつ。もちろんこの見解の基礎には地域不均等発展の問題をも含んでいる。なぜなら、池上教授はまた次のように、「小数の企業集団の経済力の増大、官僚的中央集権の発展と並行してすすむと、都市地域と農村地域の発展の不均等を反映した歳入の中央集権化と地方財政力の格差の拡大こそ地方財政の今日の特徴である」²²⁾と述べているからである。

また重森教授は、池上教授の見解を踏まえながら次のように述べている。財政における中央集権化の問題と地域経済の不均等の問題とはまさに表裏の関係²³⁾にある。なぜならば、歳入の集権化と歳出の分散化の過程は、同時に地域的不均等と都市・農村の対立が進行する過程にほかならないからである。つまり、地域不均等発展に伴う税収の中央集権化とは反対に、歳出においては地方の分散化が生じる。だから現行の地方財政調整制度が何よりも財政の中央集権化とそのもとでの歳出の地方分散化を背景にしているからにほかならない²⁴⁾。

20) 岩元和秋「現代地方財政論」時潮社、1971年、7ページ。

21) 池上 惲、同上、81ページ。

22) 同 上、37ページ。

23) これは島教授が述べた「地方財政論における中央集権化の問題は、それをうらがえせば、地域的不均等発展の問題となる」島恭彦、「財政学概論」岩波書店、1963年、これに着目して重森教授は表裏関係であると表現している。

24) 佐藤進「財政学入門」同文館、1907年、251-252ページ参照。

そして佐藤教授によれば、地方財政調整制度の成立根拠をこの制度の発生史的沿革から求めている。産業の都市集中、都市農村間財政力格差の増大という状況を背景に、また戦争や経済不況にともなう社会的混乱を背景に、地方財政の一定のレベルを維持する試みとしてこれが登場していることがわかる。国と地方の財政力の差の発展も大きな要因となっており、有力な税収が中央政府に占有される結果、地方財源がますます涸渇し、中央政府からの援助を仰がねばならぬようになる。財政力格差の原因は何かを見ると、その基礎には資本主義経済の地域的不均等発展があり、これが国家体制のあり方と結びついて国・地方および地方団体相互間の財政関係の調整の特定の方式を生み出すこととなる。この財政調整制度は、中央集権国家においてより容易に達成されるが、分権国家の場合もこれが不必要というわけにはいかない²⁹⁾。

ここで諸見解の一致点は、地方財政調整制度の再編成の問題を把握するためには地域不均等の問題を抜きにしてはならないということである。でも問題はここにとどまらず、池上教授が指摘したように、地域不均等発展が進行するにつれて官僚的中央集権の強化による歳入の中央集権化と、またその過程での歳出の地方分散化を通ずる地域支配という関係まで取り入れなければならないという点をもっとも重要性をもつ。

つまり、地方財政調整制度の成立の背景は、資本主義の利潤最大化の経済法則による地域経済の不均等発展と官僚的中央集権による地域不均等発展の拡大を基礎にして、中央に集中した諸権限の一つである歳入の中央集権と、一方では、ナショナル・ミニマムの発展やその他による地方経費の膨張との矛盾の発生の中で、国が歳出を地方に分散するに当たって、地方財政を統制・管理するための手段として地方財政調整制度を再編成した、というところにその特徴があるといえる。だからこの制度は、言い替えれば、地域不均等発展を基礎にして、地方財政への介入の強化の過程の中で地方財政を統制するための手段として再編成されたといえるだろう。

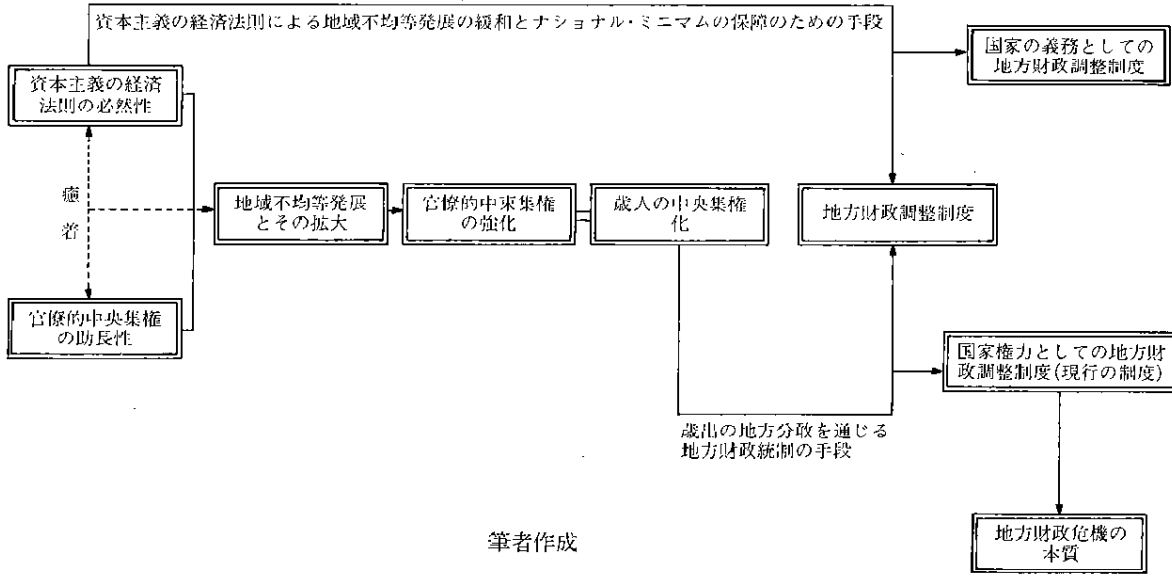
2. あるべき国家の義務としての地方財政調整制度

ところで、今までの分析は現在の地方財政調整制度が再編成された背景と従来の地方財政調整制度の概念について検討してみたが、では、これに反して、本来のあるべき姿の地方財政調整制度とは何か、なぜ必要なのか、ということを考えなければならない。なぜならば、地方財政危機の本質（後述）が地域不均等発展による中央集権的財政構造のもとでの地方財政の統制をその基礎にしているから、まず地域不均等発展の緩和と中央集権的財政構造の打破のための方法としてこの国家の義務としての地方財政調整制度の開発は当然必要である。つまり、地域不均等発展が資本主義下では必然的であるため、これは地方自治体自体は自らでは完全に解決する能力がないので、だから自治体の連合体と中央政府の協議による地方財政調整などを通じての全国的次元での調整が本質的な解決方法であるからである。

言い替えば、資本主義経済法則の必然性による地域不均等と地域間財政力の格差は地方自治体自らは解決するのがほぼ不可能であるため、これに限っては財政調整は当然必要であり、また国民が人間らしい生活を営むためのナショナル・ミニマムを維持するためにもこの制度は当然必要である。この場合でも、その財政調整権は自治体連合などの主導下に中央政府が参加する形態が望ましい。これを従来の国家権力としての地方財政調整制度に反して、この概念下の地方財政調整制度を国家の義務としての地方財政調整制度と呼びたいと思う（今までの分析を総合してみれば、図1のようである）。

とにかく、この国家の義務としての地方財政調整制度の下では、地域不均等発展の問題や地方財政危機の問題はある程度解決することができると思う。なぜならば、地域不均等発展の要因の中で、資本主義経済法則の必然性によるものは国家の義務としての地方財政調整制度下ではある程度解消できるし、さらに何より重要なのはこの制度下では、中央集権的財政構造が打破され、官僚的中央集権による地域不均等はほとんど解決ができるし、ひいては、国による地方財政の統制の関係を本質とする現在の地方財政危機までも解決することがで

図1 従来の地方財政調整制度の成立過程に対するあるべき国家の義務としての地方財政調整制度の成立の意義



きと思うからである。

すでにみたように、第二次大戦後の日本においてはシャープ税制使節団の報告がおこなわれ、日本の各地域の住民について最低限度に必要な行政水準の確保のために国と地方が対等な立場で協議し、財源を配分するために地方財政委員会を創設した。これが廃止され、財政調整は一方的に国家がにぎっているのである。もし、国家の義務としての地方財政調整のあり方を構想するならば、これをどのようにして再生させるかが重要な課題となるであろう。

本稿の以上の分析をつぎの3点にまとめることができる。第1は、地域不均等発展というのは、官僚的中央集権の強化のために国家によって誘導されたという、その助長性にも一つの原因があるということと、そしてその助長の政策的手段である国による地域開発政策はこの結果をもたらしてきたということを明らかにした。このことは、一国における地域間が不均等であればあるほど国家に財政的介入の根拠を提供・拡大し、それによって中央集権を一層強化してきたということである。第2は、この国の地方財政に対する財政的介入の強化と地方財政統制の強化の形態が、地方財政調整制度の再編過程であらわれているということも明らかにした。第3は、このような現行の地方財政調整制度は「国家権力としての地方財政調整制度」にはかならない。これに対して、「国家の義務としての地方財政調整制度」をこれからあるべき地方財政調整制度として提示した。この制度下では、次号に検討する地方財政危機を緩和させる重要な鍵になるのである。さて、こうした地域不均等発展を基礎とする中央集権や地方財政統制の強化の現象が、地方財政や地域社会あるいは人間発達にどんな影響を及ぼしているのか、つまり地方財政危機の本質に対しては次号に検討する。