

經濟論叢

第146卷 第3・4号

19世紀末ドイツ電機工業における 労働能率増進策 (1).....	今久保 幸 生	1
自己資本比率規制の経済分析 (2).....	池 尾 和 人	20
韓国の経済構造と従属理論.....	韓 福 相	40
インドネシアの自動車国産化政策と 日本自動車資本.....	井 上 博	61
1970年代イギリスにおける金融再編と銀行.....	磯 谷 玲	85
地方財政危機の原因としての 地域不均等発展 (2).....	李 昌 均	102

平成2年9・10月

京 都 大 学 経 済 学 会

地方財政危機の原因としての 地域不均等発展（2）

李 昌 均

IV 地方財政危機の本質

地方財政の危機の本質の把握が違ふとその解決方法も違ふわけになるから、その危機の正確な把握がまず重要である。では、地方財政の危機の本質をどこから取り出すべきであろうかといえ、それは前稿で明らかにした、地域不均等発展を基礎とした地域間財政力の格差によって発生するだけでなく、それに伴う中央集権の強化と国家の経済的介入の拡大によって、地方に対する国の統制や支配の関係から取り出すことができると思う。したがって、本稿はこうした地域不均等発展を基礎とする国による地方財政統制の強化が、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、その地方財政危機の本質について検討する。

さて、現代の地方財政危機の本質は、資本主義経済法則による地域不均等発展の必然性とそれに加えて、官僚的中央集権の強化のために助長された地域不均等発展の拡大から生じる地域間財政力格差の拡大によって、地方財政に対する国家の介入過程のあらわれにあると規定して置きたい。この地方財政危機の本質、つまり、国家権力の浸透による国家財政と地方財政との相関関係、そのあらわれの形態を次のように四つに分けて分析してみたいと思う。

1. 地域間財政力の格差と財源の絶対的不足

地域不均等発展が進めば進むほど、税源が地域的に偏在して、各地方自治体は財政力の格差が拡大する一方、さらに、資本主義の発展とともに地方経費自

表3 地方歳出額と国税徴収額の地域格差 (昭和61年度)

	地方財政普通会計歳出		同1人当たり額		国税徴収額		同1人当たり額	
	決算額	対全国比	決算額	水準値	決定済額	対全国比	決定済額	水準値
東京	億円 41,724	% 13.13	千円 357	136.31	億円 146,084	% 34.34	千円 1,249	356.49
大阪	15,851	4.99	186	70.93	45,374	10.67	532	151.67
愛知	13,411	4.22	208	79.37	29,882	7.02	463	137.11
鳥取	2,575	0.81	415	158.64	873	0.21	141	40.18
青森	5,272	1.66	342	130.50	1,840	0.43	119	34.02
鹿児島	6,138	1.93	338	128.95	2,001	0.47	110	31.40

資料) 東洋経済『地域経済総覧』(昭和63年度)

体が膨張することによって各自自治体は財政の窮乏が発生するのである。これを二つに分けて分析してみれば、まず第一に、税源の地域的偏在現象であるが、これは、地域不均等発展による過疎・過密が進行すればするほど課税対象が地域的に偏在し、その結果として各自自治体は財政力が不均等になって貧乏団体が発生・拡大するということである。

表3をもって、国税徴収額と地方財政歳出額について富裕県と農村県を比べてみよう。まず、国税徴収額は、東京都だけで全体の34%、大阪、愛知両県を含めると、52%近くの大きな割合を占めている。これに対し、取鳥、青森、鹿児島三県を合わせた国税徴収額はわずか1%余に過ぎない。また、一人当り額で、富裕県と農村県とを比べてみても、全国を100とする水準値はたとえば、東京356.49にたいし、鹿児島は31.40とその格差は大きく開いている。次に、地方財政歳出額について、富裕県と農村県を比べると、富裕県合計の対全国比22%にたいし農村県合計の対全国比は4%余で、その格差は大きい。国税徴収額の格差よりは小さい。とくに、人口一人当りで比べると農村県の方が富裕県を上回っている。貧富団体間の地方歳出の格差が国税徴収額の格差ほど大きくなく、むしろ画一的であるのは、日本の地方財政調整制度の機能の大きさを示すものであるが、しかし、この事実は地域経済力の不均等の縮小へとつながるものではなく、国家の地方への財政的介入の拡大に他ならない。とくに、農村

県への財政的介入や統制の拡大を意味しているのである。

第2に、地方経費自体の膨張に伴う財源の絶対的不足と地方財政の窮乏の現象である。

地方経費の膨張する原因を、藤田教授は次のように、「一つは、地域社会の行政需要の増大、多様化にともなう地方自治体の行政領域の拡大、二つは、核家族化による地域住民の社会消費、社会保障への要請の増大、三つは、集権的行政機構を通ずる国の計画、施策の地方への浸透、四つは、公共投資の増大、五つは、大都市対策、過密・過疎対策の実施」²⁶⁾などをあげている。

この中で重要なを見ると、社会福祉に対する施策の増大による地方経費の膨張は、これは戦後の地方財政の民主的改革と民主主義・地方自治運動の成果を反映した民主的側面である。つまり、民主主義と地方自治の発展による社会福祉への要請と住民ニーズの多様化にともなう地方自治体の行政領域の拡大によって地域経費は膨張したということである。

しかし、地方経費の膨張による地方財政の窮乏の現象は、この民主的側面より他の側面に問題がある。加藤教授もつぎのように、「地域不均等は正（過疎・過密）への対応は、地方財政に多くの支出を強制する。」²⁷⁾と述べている。つまりその対応策は、地域不均等を是正するどころかその経費だけが地方に強制されることによって結局、地方財政の窮乏をもたらす結果となったのである。

また、地方経費の膨張の原因として、注目しなければならない側面は、国の施策の地方への浸透、つまり、機関委任事務と補助事業による超過負担²⁸⁾が地

26) 藤田武夫「現代日本地方財政史」(下巻)、日本評論社、1985年、266ページ。「日本地方財政の歴史と課題」同文館、1987年、73-173ページ。

27) 加藤目夫、池上惇編「財政学概論」有斐閣、1983年、5章「国と地方との財政関係論」(加藤目夫)

28) この超過負担の事例に関しては、坂本忠次「現代地方自治財政論」青木書店、1988年、160-161ページをみよう。そして機関委任事務と補助事務による超過負担の算出は、次のように、超過負担=実支出額(決算額)-補助基本額=半価差+数量差+対象差という算定方式に基礎する。半価差は、実際経費よりも低く補助単価が定められるところから発生、数量差は、補助対象の数量を低く見積るところから発生する。例えば職員数、建物の面積。そして、対象差としては、当然補助対象となるべき経費が対象からはずれていることから起こる。つまり補助対象を狭く限定するところから生まれる。例えば、職員設置費の各種手当など。

方経費の膨張をもっと促進させ、地方財政を一層窮迫にしてきたということが重要な問題点である。

特に、機関委任事務は地方自治体の首長や行政委員会など執行部において拒否できない事務であることはもちろん、自治体の議会にも審議権がなく、地方自治体の行財政自主権の侵害をもたらす事務である。この機関委任事務の数が表4でみるように戦後非常に増加していることがわかる。これは国の自治体に対する介入や統制の幅が大きくなったということを示しているのである。

表4 機関委任 事務件数の増加状況

機関委任事務	1952年	1986年
知事への委任事務	126	316
府県の委員会への委任事務	29	38
市町村長への委任事務	66	136
市町村の委員会への委任事務	15	18

資料) 鳴海正泰「地方自治体入門」日本経済新聞社、1987年。

2. 中央集権的財政構造と財源の自主使用権の喪失

中央集権的財政構造の下では、課税自主権が抑圧され、地方自治体は国家からの使途の制限された統制の資金を受けなければならないのである。それで、各地方自治体は地域の特性を活かした独自のな仕事や財源使用の裁量権の確保ができず、国の政策に支配されるという問題が発生する。

これについて、池上教授は、「地方交付税、国庫支出金、地方債は地方財政の活動であるが、地域の経済産業人口に依存せず全国的な中央政府の租税徴収、予算編成、経済政策、金融活動に依存している。」²⁹⁾と述べ、さらに、国家の地方財政における中央統制の関係を次のように、「まず、歳入面では、交付税、国庫支出金、地方債の依存財源が大きな比率をしめ、その算定や交付を通じて中央政府の様々な統制をうける。そして、歳出面では、国の機関委任事務や補助事業が圧倒的多く、自治体の自由な裁量で決定される経費は全体の中でわず

29) 池上博「地方財政論」同文館、1982年、25ページ。

かである。」³⁰⁾と述べている。言い替えば、歳入が交付税や補助金などに依存しているから歳出（自治体の事業）も補助事業などの国家事業が多いのは当然のことであろう。つまり、歳入の統制（依存財源の大きさ）がそのまま歳出の統制となっているのである。だからこそ、まず歳入の統制から脱皮しなければならないのである。そうするためには、いうまでもなく課税自主権の確保が急先務であろう。表5でみるように、国家財政のうち地方へ流れる財政資金の割合は、1935年には、国庫歳出総額の14%、地方歳入総額の12%に過ぎなかったが、それが1980年には、国庫歳出の44%、地方歳入総額の41%にもなっている。このように戦後、地方財源の国への依存率は飛躍的に高まっている。

表5 国から地方へ流れる財政資金の割合（億円%）

	(A)国庫一般 会計歳出総額	(B)国庫支出金, 地方譲与税, 地 方交付税	(B) (A)	(C)地方普通 会計歳入総額	(B) (C)
1935 (昭和10)	22	3	14	26	12
1960 (" 35)	17,430	8,240	47	20,260	41
1980 (" 55)	434,050	191,322	44	468,031	41
1986 (" 61)	536,404	206,779	39	600,748	34

資料) 自治省『地方財政白書』（昭和37, 57, 63年度版）

この国の地方財政に対する統制、そして課税自主権の問題を、中西教授は次のように、「地方自治体の財政自主権の問題は、たんに租税の量的な比率のみ
の問題ではない。もちろん量的な比率も重要な要素の一つであるが、同時に、
地方交付税や補助金の交付あるいは起債の許可などを通じて、国が強力な自治
体への中央統制を行っているところに問題がある。」³¹⁾と指摘している。

このように確かに、現在の日本の地方財政においてのもっとも重要な中央統
制の問題が、補助金や起債の問題、特に交付税の場合は、その金額の大きさの
問題だけでなく、その金額を交付あるいは使用するにあたって国の統制が強力
であるということにあるのである。

30) 同上

31) 中西啓之「地方財政入門」現代の地方危機の構造、大月書店、1987年、14ページ。

以上で依存財源に対する国家統制の問題点に関して見たが、また、これに関連して自主財源である地方税そのものにおいても問題点を指摘しなければならないと思う。加藤教授によれば、現行の地方税体系は、「たとえば課税客体という地方税に特有な多様な非課税規定から始まって、課税標準では多分に国の政策を盛り込んだ国税基準にほとんどそのままの強制させ、税率適用上の地方団体による裁量の幅が狭さなどはその例である。問題はそれが、もっぱら中央の政策を税法というワク組みを使って地方団体を統制し、自治に介入するものとなっており、その結果住民の意志を反映した税制民主化の途が不当に抑圧されねじまげられることとなっているということである。」³²⁾

このように、現在の中央集権的財政構造の下では、地方歳入の中で、国家からの依存財源の比重が多すぎると同時に、機関委任事務と補助事業が圧倒的に多く、さらに、地方税も国税基準に強制し、その結果、地方自治体は独自の仕事や経費支出ができないというところに大きな問題があるといえる。

3. 地方自治体の国家への依存意識の惰性化

この問題は、地方自治体自体も、中央集権的な財政構造の根本的解決のための努力よりも、依存財源の獲得のための他自治体との競争に巻き込まれて、中央政府への依存意識が惰性化、慢性化されているという側面である。

この問題について、池上教授は次のように述べている。「地方自治体は、財源を補助金、起債、特別交付税などに依存しようとして、中央政府から人材を受け入れてきたという面（いわゆる「天下り」の問題）に注目せざるをえません。この結果、日本の地方自治体の管理職員は、その中心を中央政府からの供給に仰ぐこととなり、しかも、彼らは、たえず人事移動によって中央官庁へ回帰してゆきますので、大多数の地方公務員は中央政府の決めた「マニュアル」にしたがって業務をせざるを得ず、そのような業務であるからこそ、機械化、

32) 加藤目夫、池上惇編「財政学概論」有斐閣、1983年、5章、1「国と地方の財政関係論」（加藤目夫）106ページ。

下請化、外部委託などが可能となり、ついには地方自治体業務においてもっとも固有なものと思われる地域計画さえも、独自のできない³³⁾

つまり、財政権を国家が握っているため、人材や地域計画までも「かね」のために、やむを得ず、中央政府に依存しなければならなくなるという側面と、またその依存意識が根深く惰性化されているという問題である。例えば、たいてい自治体の首長の能力が、依存財源、特に補助金の獲得能力によって評価される傾向があって、地域の仕事より中央政府との関係をもっと重視する風潮がその一例である。表6によれば、「国庫補助金を獲得することに熱心でしょうか」という質問に対して、市長・助役は、明確に肯定の方向で回答している。さらに他の役職者に、あなたのところの市長・助役は、補助金の獲得に熱心かと、市長・助役の行動に対する評価をたずねたところ、ほぼ同様の回答が出されている³⁴⁾ ことがわかる。

表6 補助金の獲得に熱心か

役職	全くその通りである	大体において そうであっても 良いだろう	必ずしも そうでは ない	そんな ことは ない	無答	計 (%)	N
市長・助役	68	25	4	0	2	100	99
財政課長	73	19	5	1	1	100	99
民生課長	68	20	3	0	8	100	99
農林課長	63	21	3	0	12	100	99
土木課長	86	12	0	0	1	100	99

* 本質問に関しては、「市長・助役」に対しては、自分自身の行為をたずね、4課長に対しては「市長の行動」について熱心な補助金の獲得活動かどうかを評価してもらっている。

市長・助役に対する質問文：あなたは、国庫補助金を獲得することに熱心でしょうか。

4課長に対する質問文：あなたの市では、国庫補助金を獲得することに市長や助役は熱心でしょうか。

資料) 村松岐夫「地方自治」東京大学出版会、1989年。

結局、官僚的中央集権の長期化によって、各自治体の地域特性を生かした地域計画や人材育成など内発的発展のための努力が抑圧されるという面に注意し、

33) 宮本憲一編「地方財政の国際比較」勁草書房、1986年、調報告4「地方所得税の拡充と地方行政における専門性の発展」(池上博)53ページ。

34) 村松岐夫「地方自治」東京大学出版会、1989年、146ページ。

各自治体は中央依存の惰性をすてなければならないのである。

4. 地方財政の統制による地方自治の統制と人間発達における住民の貧困化
以上の三つの危機の総合的結果として、もう一つの地方財政危機の本質のもっとも重要な側面は、国が地方自治体に対して財政を統制することによって、結局は地方自治全般を統制することができるということと、さらに、それだけでなく、その結果としての地域住民の貧困化の現象である。つまり、地方財政危機はただ表面上の財政の悪化や単なる財政面での統制ばかりでなく、その財政の統制をテコにする裏面上の統制、いわば地方自治権の統制や地域住民の貧困化の現象をぬきにしてはその本質の把握は充分ではないと思う。むしろ、この問題が地方財政危機の本質の把握において看過してはならない極めて重要な側面であると強調したいと思う。

日本の地方自治体は一方では、国家権力の下部機構という性格を持ち、他方では住民の生活と権利を守るための住民の自治組織という性格をあわせて持っているが、しかし、強力な中央集権的財政構造のもとでの歳入の中央集権化が進行するにつれて、地方自治体は国からの財源の再分配（様々の制約のある統制の金額）をうけなければならない。その過程で地方自治体は国家権力の下部機構としての性格はますます強くなるのに反して、住民の生活と権利を守る地方自治体としての性格はますますうしなわれてゆくのである。要するに、今日の日本の中央集権的財政構造の下では、大部分の地方自治体は財政危機に直面しているため、国家からの強制された事務しかできないから、地域の政治、社会、文化などは国の地方に対する財政手段、いわば中央政府の地方政府への「かねの使い方」によって、絶対的に従属され、憲法に保障された地方自治体は国家権力の下部機関になってしまったのである。

したがって、島教授が「独占段階の政治は盲目的な経済法則に従属する」³⁵⁾と指摘したように、地方自治体においては、まさに中央集権的財政構造下の地

35) 島恭彦, 「地域論」(島恭彦著作集第4巻), 有斐閣, 1983年, 34ページ。

域社会（政治）は国家の専横的な財政手段（経済）に絶対的に従属されるといえるだろう。つまり、国家の地方自治体への統治は国家権力の統治それ自体ではなく、統治の経済的側面にあるのである。だからこそ、財政の自治がなければ、まさに地方自治はありえないといえる。

ところで、これと関連して、中央集権的財政構造の下での国家の地方財政への経済的介入の強化が地域住民の貧困化をどのように促進しているのかを分析してみよう。もちろん貧困化の問題は一般的には所得水準の低下、失業率の上昇などの問題として取り扱われているのが普通である。しかし、本稿では地方財政の悪化（危機）というものを基礎にして、人間発達の場としての地域とその主体である住民にとって、住民のいのちとくらしの質を高めるための各地域住民の創意力と潜在能力の発揮といった人間能力の開発の機会が国の政策や財政システムによって妨げられるという意味での貧困を取り扱う。つまり、人間諸機能の発達における地域住民の貧困である。

吉岡教授の地方財政の危機を住民の貧困化と関連して、次のように述べていることが注目される。「地方財政危機がたんなる財政収支の不均衡、赤字といった表面上の帳じりだけでみるのではなく、住民生活の危機・貧困問題という帳じりの奥にある財政の内容でとらえる必要があるということです。……つまり地方財政の危機は住民生活の危機、貧困、住民の貧困と貧困化政策に自治体を従属させようとする大資本奉仕の政府の強力な政策から生まれたものである同時に、それ自体が住民生活を危機に陥れ貧困を促進する内容をもっています。この意味で地方財政の危機は住民生活の危機・貧困の財政的表現であると同時に、地方自治の危機の財政的あらわれでもあるわけです。」³⁶⁾

この表現からいえば、大資本奉仕の国の強力な政策から地方財政危機が生じ、その財政危機の奥にある内容が住民生活の貧困であると指摘している。このように、地方財政危機を住民の貧困化と関連して把握したことは注目すべきであるが、ここでの住民の貧困は、地方財政危機の現象として、その地域の主体で

36) 吉岡健次「新版地方財政のはなし」新日本新書、1989年、80ページ。

ある地域住民においてのいわば住民の経済的貧困であろう。しかし本稿で強調したいのは、地方財政危機をこの住民の経済的貧困と見るのではなく、中央集権的財政構造下での地方財政の窮乏がもたらす住民の発達における貧困の問題である。

さて、前述したように、国家と大企業の癒着による大資本奉仕の高度経済成長政策は、一部の地域に諸力が偏在され、大部分の地域に財政窮乏を引き起こした。また、その過程での環境破壊や公害発生などの社会的損失の増大に伴う負担の地方自治体への転化と、さらに国家事務の押し付けに伴う経費負担の強制などは地方財政の悪化を促進してきたのである。

この地方財政の窮乏の現象の上に、さらに中央集権的財政構造、特に法的には使途を指定してはならない地方交付税まで補助金化³⁷⁾された現実においては、地方自治体の仕事はますます国家の決めた仕事しかできなくなって、各地方自治体は全国的に画一化されるにつれて、その地域社会の主体である地域住民の暮らしにも個性がなくなる結果となっている。つまり、国家の決めた枠の内での住民生活の保護であり、その範囲内での住民の創意力を要求したのである。したがって、地方自治体が各地域の特性を活かす仕事や地域住民の諸機能の発達のための独自の環境づくりをしようとしても、また、各住民が自分の地域を自分の手で創意力を発揮しながら個性や活力のある地域を作ろうとしても、結局財政の窮乏、財源使用の裁量権の喪失、そして、住民自らの創意による地域計画に対しての財源保障は期待できない財政システムとなっている。だから、住民の暮らしの質や住民の創意力と潜在能力の開発の機会が政府の財政的手段によって前もって抹殺あるいは制限されているのである。このような状況では人間諸機能は発達できないであろう。人間諸機能の発達を保障するためには、まず人間発達の場合としての地域の環境造成とその造成のための住民の創意力と潜在能力が絶えず発揮できる機会を保障する地域開発とそのもとの財政システ

37) この交付税の補助金化傾向によって地方財政がもっと統制されている現象と、さらに地方交付税が現実的に財源の保障に意味があるのではなく、地方財政統制を最大化するということにもっと意味があるということはこの論文にひきつづき書きたいと思う。

ムでなければならない。

ところが、今までの国の地域に対する政策やその財政的手段は一貫して住民の創意力や潜在能力の開発というものどころか、むしろ前述したように地域不均等発展の拡大と地方財政の悪化、環境問題という諸問題を引き起こしてきたのである。その際、国家政策に対しては様々の特惠措置や財源保障が与えられたのである。だから、財政危機に直面している地方自治体にとっては財政危機の打開策の一環として国からの財政的保障を受けようと思って、地域の特性や住民発達の側面は考える余裕がなく、争って国の政策にしたがってきたのである。これは、地域住民の意志や創意力とは関係ないところに地域計画が決められており、まさに国家への従属である。しかも、国家財政の危機においては、合理化のもとでの福祉行政削減策に陥ったり、あるいは地域の自律性を高めるという立派な名のもとでの財源の保障を減らして、住民負担による地域開発の実施を誘導したのである。これは地方財政に新たな負担を強制する結果となっている。この例として挙げられる代表的ケースが次のテクノポリス政策³⁸⁾である。

先端産業を中核とするこのテクノポリス構想は、産業、学術部門を先導しつつ地域振興を図り、同時に新しい地域文化を創造しようとするものとし、地域の主体性・自主性を強調しながら国の助成措置を少なくした。にもかかわらず、84年14地区の開発計画が承認されてから88年現在全都道府県の半分以上の25地区が承認され競争している。この現象は先にも述べたように、甚だしい財政窮乏に直面していた地方自治体とその克服策をテクノポリスにもとめようとしたからである。これは今までの地域開発と同じように、国家が一つの政策を実施すれば各地方自治体は争ってその政策にしたがっているという一つの例である。なぜならば、国の決めたマニュアルに従わなければ各種の財源補助から除外されるからである。

38) このテクノポリス開発政策については、井上吉男、伊東維年編著「先端産業と地域経済」ミネルヴァ書房、1989年、第2章と第10章を参照。

しかし、このテクノポリス開発計画は、財政危機下の開発計画の特徴をよく示しているのであって、地方自治体に対しては、様々の財政的優遇措置が多かった従来の開発計画に比べて二重の財政負担となっている。なぜならば、テクノポリスは地域の自主性・自律性を尊重することを強調しているが、地域の自主性を保障する財政力の強化が図られなかったことである。むしろ地域の自主性の保障という名のもとで、従来にみられた財政的特恵措置もほとんどないのである。つまり、これは財政的危機が進行し、従来のように国家の財政投資が潤沢にできないという条件下で、自治体間の競争を組織して自治体に財政負担を転化し、重点的に公共投資を行おうとするものに他ならないのである。

だから、テクノポリス開発政策は関係市町村に対して新たな財政負担をもたらしている。その一つは、テクノポリス開発機構の設立のための財政負担である。その典型は熊本の場合、その圏域内の市町村は8億2000万円、全体の約2割を負担することとされた。二つは、テクノポリス関連事業の実施に伴う負担である。これは、従来の地域開発においてもみられたものであるが、工業用地の造成に伴って、地元市町村はその関連施設の整備を要求されている。例えば、熊本テクノポリス・センターが建設された益城町は、テクノ・リサーチ・パークの建設に伴う取り付け道路(3000万円)や水道施設(9900万円)の整備を迫られた。三つは、地方自治体において、限定された財源を住民の生活の質の向上のために使ってもまだ充分ではないのに、テクノポリス地域指定を獲得しようとしてテクノポリス関連事業や先端産業の誘致のために優先的に財源を配分している。しかし、大企業の誘致に成功しても税収は確かに増大するが、現行の地方財政調整制度の下では、それがただちに自治体財政を豊かにするものではない。すなわち、税収の増大は地方交付税の減額をもたらし、歳入全体はそれほど増大しないのである。四つは、先端産業で使われている有毒化学物質による労働災害や環境汚染の可能性によって、その対策に伴う財政負担の増大と住民生活環境の悪化の可能性も極めて大きいのである。

このように、テクノポリス開発政策は、一方で国の政策を地方自治体に競争

させることによって、地方自治体がその政策に従属されているという面では従来の地得開発と同じであるが、他方で自治体の自主性を重視するという名のもとで財源保障をへらし、いっそう地方財政の窮乏をもたらしていることが異なる面である。

ここで問題の焦点は、地方自治体の財政力の強化なしには、自主的に地域計画を立案し、執行することができないということにあるのである。それで国家の地域開発政策にやむをえず従わなければならない悪循環が続けられてきて、その過程の中で地方財政はいっそう窮乏させられ、地域の個性や地域住民の潜在能力の発揮の機会やその発達のための財源の余裕は全くなくなってしまったのである。だから、今後の地域計画は、従来の上から下への一方的に指示するシステムは中止すべきである。自治体の財政力の強化の下で、各地方自治体が自らの創意と工夫によってその地域の特性を活かし、ニーズにもっとも適した計画を立案するという下からの住民による地域開発のシステムが必要である。その中で、地域住民の発達というものが、自分の地域は自分の手で、人間発達現場としての地域環境（地域の政治、教育、文化の全般）を作るため、各分野での地域住民の活発な創意力の発揮と潜在能力の開発を行うことでなされるのであって、この結果、絶えず人間諸機能は発達するのである。だから今後の国の政策やその財政的支出は、このような人間発達が保障できるシステムでなければならないと思う。

V む す び に

前稿と本稿の総合的結論は次のように要約できる。地方財政危機は地域不均等発展という問題から生じるものであるから、地方財政危機の本質をより明確に把握するためには、地域不均等発展の問題の中から求めるべきである。さらに、この地域不均等発展の原因に関しても、従来のように資本主義の属性だけの問題として把握するならば地方財政危機の問題までは十分に説明できなくなるから、地方財政危機との関連の中で地域不均等発展の問題を把握するときに

はその地域不均等発展の原因も二つに分けて分析するのが妥当である。

つまり、その一つは、資本主義経済法則による地域不均等発展の必然性である。これは利潤最大化をその基本法則とする資本主義の発展は、集積の利益を求めるために必ず地域的に諸力を集中させるということである。それで地域的に財政力の格差によって地方財政危機が発生するわけである。そして、もう一つの重要なのは、官僚的中央集権による地域不均等発展の助長性である。これは地域が不均等になればなるほど国家の地方財政への介入の根拠を拡大させ、その過程で国家権力の浸透は容易になって、中央集権を強化することができるということである。だから中央集権の強化のために地域不均等の拡大は国家によって誘導されたといえるだろう。そして、その手段は地域開発政策であったことを明らかにした。なぜならば、日本の地域開発政策はその開発案をみても地域を不均等に発展させる政策であることがわかり、そして、その計画どおり地域不均等を拡大してきたのである。それは官僚的中央集権の強化による地方財政の統制のためにほかならないのである。

ところで、地域不均等発展を実現させ、中央集権の強化による国家政策の地方への円滑に実施するための財政的介入の手段の強化の形態が地方財政調整制度の再編成である。つまり財源の保障を中心とした平衡交付金制度や地方財政委員会制度下では地方財政統制に限界がある。地方財政調整制度の再編成と地方財政統制の結果、地方自治体は財源の使用の裁量権がますます小さくなって地域特性を活かしうる行政ができず、全国的に画一化された行政の中に編入されて地方財政危機が促進された。

この点からいえば、地方財政危機の本質は結局、地域不均等発展を基礎にする財政力の格差を背景に、国家の財政的介入の強化過程の中で、財政の統制を強め、さらにその財政の統制を根本にして地域社会の政治・文化・教育・環境など地域社会全般やその主体である地域住民の諸機能の発達が国家によって統制されるという現実にあるといえる。

このような現在の地方財政の危機に対する解決方法の一つとして提示したの

が国家の義務としての地方財政調整制度の開発である。つまりこの制度下には、まず資本主義の経済法則による地域不均等発展はある程度緩和できるし、さらに国家の地方財政に対する財政的介入の根拠が少なくなって官僚的中央集権による地域不均等発展の拡大は制御することができる。さらに、何より重要なのは中央集権的財政構造の打破によって、財政統制を基礎にする地域社会の国家への従属や人間発達における地域住民の貧困から自由になり、まさに各自治体は人間発達場としてその機能を発揮するだろう。

(1990年5月脱稿)