

藤田武夫著『現代日本地方財政史（上巻）・（中巻）』 （日本評論社、1976 年、1978 年）を読んで

田 中 重 博

I はじめに

藤田教授の近著『現代日本地方財政史』は既刊の名著『日本地方財政制度の成立』（昭和 16 年）および『日本地方財政発展史』（昭和 24 年）につづくものであり、教授の永年の日本地方財政史研究の集大成ともいえる労作である。それはなお今後の続刊を予定されており、完結したものとはいえないが、上梓された上巻および中巻はそれぞれ独立した著作ともみなしうものである。あえて現時点で本誌編集部からの書評の依頼をおひきうけた次第である。

さて、昭和 50 年前後から顕在化した戦後最大の地方財政危機は、いまだ根本的な解決をみない現状にある。この危機の根因は、地方財政の構造にあることが指摘されているが、現行の地方税財政制度は、昭和 24—25 年のシャープ勧告とそれにもとづく税財政制度によってその土台を据えられ、その後、20 年代後半における諸改革と 30 年代から 40 年代初期にかけての高度経済成長のための制度の再編成によって修正され構築されたものである。したがって、現在の財政危機の構造的な原因の究明は、これらの税財政制度の形成と再編成の過程に遡り、その特徴と矛盾を認識することによって達成されうるし、そのことを通じて現在の危機を根本的に打開する方途をみいだしうるのである。（上巻および中巻の序）以上が本書を貫く教授の現実の問題意識である。そこには、『日本地方財政制度の成立』以来の教授の諸著作に一貫して流れている「歴史的構造的な方法」ともいべき研究方法

がうかがわれよう。

II 戦前・戦後の地方財政と戦後改革

上巻では、まず「戦前の地方財政変遷と構造」が集約的に叙述されたあと、昭和 20 年の終戦から 24 年のシャープ勧告および 25 年のシャープ地方税財政制度までの時期があつかわれている。

第 1 章「戦前の地方財政の変遷と構造」は戦後改革の意義を理解するための前提であり、戦後地方財政史研究への橋渡しでもある。ここでは、戦前日本の地方自治および地方財政制度が、「近代的市民的自治の成熟」を基盤に成立したものでなく、むしろ、中央政府の必要によって「人工早産による虚弱な畸型児」（5—6 頁）として誕生し、強大な官治性の中央集権性、国政委任事務の優位と強制、独立財源の枯渇などの構造的な特質をそなえており、それらは制度の変遷によるいくたの修正を経ながらもその基本的な日本の特徴は終戦まで維持されたことが叙述されている。この部分は、教授の前掲の戦前日本地方財政史研究の要約であるが、旧著の見解からやや変化・発展させられている個所もある。

この部分に関連する重要な理論問題に、戦前・戦後の地方財政の断絶性と連続性をどう統一的に把握するかという問題がある。このような見地から私は次の諸点に注目したい。

第一に、「日本地方財政制度の分水嶺にたつ大標識」といわれる「地租営業収益税委譲問題」の項で、教授が、大正デモクラシー期における小ブルジョア・ラジカリズムや無産階級の陣営の地方税制改革案に言及され、積極的に評価さ

れている点である。これは、島恭彦教授や宮本憲一教授らによる大正デモクラシー期の地方自治運動に関する研究成果（島恭彦「大正期における地方自治変貌の一視点」京都大学経済学会『経済論叢』第110巻第3・4号、宮本憲一「明治大正期の町村合併政策」島恭彦編『町村合併と農村の変貌』有斐閣、1958年、同「現代税制形成過程の研究」『金沢大学法文学部論集』（法経編）第8巻、1961年、同「大正末期の地方自治思想」藤田武夫教授還暦記念論集『戦後地方財政の展開』日本評論社、1968年など）を取り入れられたものであろう。戦後改革による民主的地方自治の諸課題（独立税委譲、知事公選、20才以上の男女への選挙権の拡大、地方議会の権限拡充、直接民主主義の拡充等）が占領軍によって「上から」「外から」達成されたとはいえ、それらの課題（＝要求）が、被支配者たる人民自身によって、戦前段階においてどのように思想化され、運動化され、また戦後段階に継承されていったのか（戦時国独資とファシズムによって一時水面化に抑えこまれながらも）という視点からの研究を深めることが、戦前・戦後の断絶と連続の問題や戦後改革（＝民主主義）の意義を考えるうえで重要だと思われるのである。（なお、坂本忠次教授は、「日本資本主義と地方財政改革」『地域と自治体』10自治体問題研究所、のなかで、わが国戦前、戦後の地方自治・財政制度をみる視角について示唆に富む報告をされている。）

第二に、現代（戦後国家独占資本主義）の地方税財政の原型を形造ったといわれる昭和15年の地方税財政制度の改革についての評価である。教授は、戦時下の昭和15年の改革によって、明治以来の日本の中央集権的な地方財政構造がいちだんと集権性を強め（つまり、絶対主義的な官治性および中央集権性に戦時国独資的な官治性および中央集権性が増重されたと把握されている）たとされつつも、「このような中央集権的な地方財政構造は、日本の場合、戦時下に形成

されたものとして特殊なものをふくんでいるとしても、国家独占資本主義段階においては一般的にみられる」（38頁）として「特殊、と一般、を統一した国独資視点を強調される。さらにつづけて、教授は、「この集権的な財政構造は、逆に、地方住民の民主的意識の昂揚と運動とによって、国家権力さらに独占資本にたいする抵抗、闘争への有力な媒介物となる。なおこの集権的な地方財政構造のうちにも、たとえば、新設の地方配付税による地方財政調整交付金制度の確立のように、その社会的政治的役割が変わることによって、民主的体制下の新しい時代の地方財政運営に役立ちうる組織がしだいに成熟してきたことをみおとしてはならない」（38頁）と述べられているのは注目される。国家独占資本主義における「管制高地」をめぐる論争や日本資本主義の戦前・戦後の構造変化をめぐる論争との関わりにおいて、地方財政の戦前・戦時・戦後の発展過程を、日本国独資の発展、組織＝制度、権力との対抗関係における主体の成熟の三つの要素を基軸にしてさらに研究を深めていくうえで、上記の指摘は重要な示唆を与えていると思われる。なお、「抵抗、闘争への有力な媒介物」という視点は、後述のシャウプ勧告の「地立税プラス財政調整制度」の構想の評価視点へもつらなるものであろう。

つぎに、第2章「終戦からシャウプ勧告まで」の部分は、教授もいわれるように、現代日本の地方財政の出発点として最も重要な時期でありながら、文献資料も乏しく、今日まではほぼ未開拓の分野を取り扱ったものであるが、丹念な資料収集と緻密な分析によって、この期の全貌がかなり克明に解明されている。

この期の最も重要な理論問題は、戦前・戦後の地方財政研究の視角と関わって、戦後改革における地方自治・財政をどう評価するかという問題であろう。

戦後地方自治・財政制度が、占領軍によって「上から」また「外から」与えられたものであ

るにせよ、戦前の「官治的」性格と相違する民主的側面を積極的に評価し、住民自治の前進のために活用することを重視されるのが教授の基本的立場である。本章では、この立場からさらにつっこんだ追究が行われている。

まず第一に、戦前の制度の中央集権的な「官治性」が戦後どう変わり、また変わらなかったのかという点。これについては、第1次地方制度改革（昭21・9）新憲法、地方自治法の施行（昭22・5）によって制度は抜本的に民主化されたものの、他方、「中央官庁の強力な地方支配機構が温存」（55頁）され、「官僚的拘束がさまざまな面で残存」（65頁）したことが強調されている。さらに、終戦後、社会福祉、保健衛生、戦災復興、教育、警察などの行政拡大のもとで地方経費は膨脹するが、新憲法、地方自治法の実施、警察・教育行政の分権化および民主化、内務省の解体などによって地方自治体の自治権が画期的に強化されたにもかかわらず、戦後においてもなお「中央規制の強い国政事務が圧倒的な割合を占めた」（104頁）ことが明らかにされ、その原因として、戦前の中央集権的機構の温存、住民の地方自治推進のエネルギー不足を指摘されながらも、その根因を、「国家独占資本主義段階における社会経済機構の全国化集中化と階級対立の激化にともなう国家権力の拡大強化ならびに地方行政のナショナルな性格と中央の施策の優位による中央統制の強化」（104頁）にもとめられている。つまり、危機に直面した日本資本主義の国独資の強化による（制度の分権化民主化に補完された）中央集権的「官治性」への変質が強調されているといえよう。他方、戦後の地方収入において、国庫補助金や地方配付税によって国庫依存財源の比重が6割にものぼるという「反自治的現象」についても同様の視角からとらえられている。（170頁）そうはいっても、教授は、戦後段階においてはじめて国独資的な中央集権性の出現をみいだしておられるのではなく、さきにすこしふれ

たが、地域経済の不均等激化と戦時体制の進展を背景に、戦前の両税委譲の挫折→中央集権的財政調整金の交付→昭和15年の改革の時期にかけて、絶対主義的「官治的」中央集権に戦時国独資の論理による「官治的」中央集権が加わり、ともに強化されたと把握されているようである。

（なお、地方財政の「中央集権化」の戦中と戦後の相違について、大石嘉一郎教授は次のように把握される。即ち、恐慌の深化と戦時体制への移行に伴い地方財政問題が深刻化する中で、はじめて本格的な財政調整制度が導入され、地方税制の「近代化」が行なわれるが、それは、戦時国家独占資本主義体制に対応した軍事的・強力的な「中央集権化」であり、地方自治を文字どおり圧殺する方向をもったものであった。戦後の「中央集権化」は、地方財政を軍事優先の国家財政への従属のもとで圧縮された形態から解き放ち、同時に、戦前の「官治的自治」に変わる「民主的自治」のもとでの「中央志向型」ボス支配に依拠して、資本蓄積と民生安定のためのナショナル・ミニマムの行政水準を確保するものであった、と。したがって、地方財政の近代化と独占段階のナショナルミニマム確保のための財政調整制度の確立という2つの課題が戦中に芽ばえつつも、軍事優先体制のもとで抑圧されてしまった、その束縛を解き放ち、2つの課題を達成した点に戦後地方財政改革の意義をもとめておられる。大石嘉一郎「戦後地方財政改革の意義」林健久、貝塚啓明編『日本の財政』1973年、また同「昭和恐慌と地方財政」東大社会科学研究所『昭和恐慌』1978年も参照）

第二に、「財政上、とくに税制上の地方自治」の評価について。周知のように、佐藤進教授は、戦前の地方自治、地方財政は官治的で中央集権的であり、戦後のそれは民主的であるとする見方に疑問を表明され、戦前には税財政において地方自治が素朴な形で生きており、戦後はこの自主性が奪われた、と主張された。（佐藤進「戦前の地方財政と戦後の地方財政」藤田武夫還暦

記念論集『戦後地方財政の展開』1968年9月)これに対し、藤田教授は、昭和21-24年の地方税制の改革について分析され、それが「資産課税のいちじるしい低落と消費課税の激増」によって「有産者負担の軽減と勤労大衆の負担の増大」を伴うものであったとはいえ、「還付税の廃止、国税の地方委譲、地方独立税の拡充による税体系上の地方税の自主性の強化、地方自治体の自主課税権の拡大」をもたらし、「戦後においてすくなくとも税制のうえでは、地方自治体の自主性が強化され前進したことは間違いない」(130-131頁)と明言され、佐藤教授の見解に反論されている個所は説得的である。

第三に、財政調整制度(地方配付税)について、藤田教授は次のように評価される。「…戦時中、地域住民の不満を抑えながら、戦争関係行政の遂行と中央の税源拡大に役立ってきた地方配付税は、終戦後の政治・社会情勢の大転換によって、貧富団体の財政調整をはかりながら、地方自治体の強化、民生行政の拡充にたいして、ある程度財源を保障する役割を演じた」(152-153頁)と。しかしこの場合も、中央集権的行政機構の温存と行政事務の再配分の不履行のもとで、「民生行政の拡充に役立つ地方配付税も、国政委任事務にたいする財源保証という形態で、その機能を果し」また、「補助金的性格を強め、財源保障機能を広めた」(153頁)という実態に注目され、この財源保障機能への傾斜は、インフレの昂進、国政委任事務の増大による財政需要の激増に地方税が対応しえなかったからであるとされ、この財政需要(したがってまた国政委任事務)の内容が、前述のように戦前、戦中の場合と大きく相違していることに注意を喚起されている。これは、戦中・戦後の国独資の発展・成熟・形態の相違に伴う財政調整制度や国政委任事務の機能および内容の変化を指摘されたものとして注目される。なお、この期の「配付税の補助金化」は高度成長期の「交付税の補助金化」現象へもつらなるものとして位置

づけることもできよう。(もっとも両者の性格はかなり異なるが)

第四に、本章で扱われているのは終戦から24年までのいわゆる「民主化の時期」である。藤田教授は、この短いながら起伏にとんだ複雑な時期のひだに照明をあてられ、次のように分析される。すなわち、地方自治制度の面では、昭和21年の改革と22年の新憲法、地方自治法実施の時期が地方自治強化のピークにあり、地方財政制度の面では、一年余遅れて23年7月の地方税制の改革、地方配付税法の公布および地方財政法の時期がピークであった、と。(189頁)その際、とくに23年の地方財政法を、地方自治体の自主財政権の確立のうえで画期的内容をもつもので、この時期の「地方財政史上の金字塔」として高く評価されているのは注目される。本法によって、国と地方との財政関係を規律する基本原則がうちたてられ、国費・地方費の負担区分が示され、さらに、各地方自治体の財政運営の健全性を確保する方途が示されたことは周知のところであるが、藤田教授も指摘されるように、その後の財政の実際においては、地方財政法の諸規定が遵守されず、その多くが死文化・形骸化され、地方自治体は多額の国政委任事務や超過負担や国からの財政自主権の侵害などに悩まされてきた。だが、本法は地方自治体の財政自主権確立のうえで重要な法的根拠を提供するものであるがゆえに、これを「現在再評価するとともに、同法の諸規定を今後の地方自治体の財政自主権確立のために十分活用する必要がある」(164頁)というのが、教授の主張の主旨である。この点については、宮本憲一教授が指摘されるように、その後の機関委任事務、補助金、起債などの地方財政運営上の諸問題の発生との関わりでの検討がなお残されている。(座談会「財政危機の現段階とその歴史把握」(小沢辰男、坂本忠次、池上惇、島恭彦、藤田武夫、宮本憲一)『地域と自治体』第10集・自治体問題研究所、における宮本教授の指摘)

最後に、地方自治の担い手（＝主体）の問題。制度上に実現された地方自治および財政制度の前進面も、地方の実態において空文化し形骸化したものが多いが、それは、改革が「外から」および「上から」遂行され、戦前からの中央集権的官僚機構を温存したままであったことにもよるが、「より基底的な要因」は、「当時の政治社会情勢、地方の支配機構、地域住民および地方自治体が、いまだ新制度の前進面を、地方の現実の上に十分活かしようの態勢をもたず、そのエネルギーを欠いていたことにある」（190頁）と藤田教授は把握されている。その根拠として、当時の都市と農村の支配機構、政党や労働運動、農民運動、地方自治体側の動向が分析されている。（70－83頁）これは、「視点を地方財政という狭い領域に限定せず、地方財政現象を、戦後の日本資本主義の発展のうちにおき、総司令部や日本政府の政策、政治情勢、地方の支配機構および地方自治体の動きなどとの関連において捉え、また国家財政や行政の動向とともに考察し、記述した」（序）という教授の研究視角の具体化の一環でもある。農村では、農地改革後、町村の行政機関や農協と結びついた特権的農村ボスが、「国独資のエージェント」として、地主の力を介せずに、直接に農村を把握する支配機構が成立し、都市では地元商工業者を中心とする旧中間層のボス層が町内会、隣組、商工組合、消防団、防犯協会、納税組合などの住民組織を市町村の下部機構として機能させ、住民の要求を請負って中央志向型の行政を貫徹させたこと、地域住民の一部は自覚を高め自治政刷新団体や生活擁護同盟に加入するなどの事例もみられたが、市民の大多数の政治意識は低かったこと、また、戦後、社会党や共産党など革新勢力の躍進がみられ、労働組合や農民組合は激増を示し、労働運動で地域住民をふくめた「地域ぐるみ闘争」が提起されたり、農民運動では小作料の減免から農業会や村役場の民主化に向かうような事例も一部にはみられたものの、

権力の弾圧と農地改革の進行のなかで、旧い官僚的支配機構の温存を打破するまでに至らなかったこと、総じていえば、敗戦後、反官僚、民主的自治の風潮が一部に存在したものの、全体としては民主的自治制度を担う組織とエネルギーを欠き、中央集権の行政の温存を容易にゆるした、とされている。全体的な論旨については私も同感であるが、いますこし、住民自治の発展への萌芽ないし展望という角度からの検討がなお課題となりはしないかと思われた。

Ⅲ シャウプ勧告をめぐる

さて、地方自治制度については総司令部の主導によって大幅な民主化措置がとられたものの、地方税財政制度については、地方税法や地方財政法などの個々の制度の改革に局限され、税財政制度全体の改革は、シャウプ勧告に期待された。「勧告」がこの課題をどう解決しようとしたか、それが第3章「シャウプ勧告における地方財政」で検討されている。

ところで、シャウプ勧告が発表された直後は、「第2次大戦後の資本主義の全般的危機の第2段階のもとで、しかもアメリカ帝国主義の全一的支配下で、古典的地方自治の確立を説くことは、自己矛盾であると同時に欺瞞である」（『日本資本主義講座』第5巻、324頁）という評価や、「勧告」の唱える「古典的」地方自治は独占段階の日本で、これをうけいれる基盤はなく、またそれを体現した独立税構想と地方財政調整構想との間の論理的矛盾をつく見解が支配的であった。ところが、31年頃から「シャウプ勧告の再評価」の動きがはじまる。島恭彦教授は、古い見解を自己批判し、「独立税プラス地方財政調整制度」という地方財政改革の構想を反独占的民主主義的に利用しうる可能性を示唆された。（島恭彦「地方自治擁護の論理」『経済論叢』78の3）また、吉岡健次教授は、「勧告」が、支配体制の安全装置としての地方自治を強める側面と弱める側面をもつことを明らかにし

たうで、「勧告」にもりこまれた民主主義制度が、国民大衆の要求を中央・地方行政の上にもりあげ、反独占闘争の足場となりうる側面をもつとされた。以上のような「勧告」をめぐる議論を総括して、藤田教授は、「…『勧告』の独立税プラス地方財政調整制度という地方財政制度の構想は、資本優先、反民主主義の多くの要素を包蔵しながらも、国民大衆の要求を中央、地方の行財政の上にもりあげ、反独占闘争の足場となりうる要素をふくんでおり、これを発展させることによって、真に民主的な『地方自治』を強化し、政治全体を民主化しうる可能性をもっていることを十分認識する必要がある」(201頁)と述べられ、このような見地に立って、これまでの膨大な研究成果や議論の総括と克明な分析をつうじて、「勧告」の歴史的意義と限界を究明されている。

まず、「勧告」の政治的経済的背景として、「勧告」が「アメリカ占領軍の『民主化』政策の最後の段階の産物である」(193頁)こと、シャープ使節団が「ドッジの経済安定計画に沿って、日本の独占資本の自立と資本蓄積を促進するとともに、地方自治の保持強化に役立つように、税財政制度を改革する」(197頁)という2つの任務をもっていたことが指摘されている。ついで、シャープ勧告が、政治的また民主主義的見地から、さらに行政的、経済的立場から地方自治を高く評価し、「日本における問題は、依然として国の支配を減じ地方団体の独立を増すこと」であり、「地方自治の形式に実質を加えるために地方団体に適当な独立財源をあたえること」を主張し、このような日本における財政上の地方自治を実現するための基本方針として、(1)地方税源の拡充強化、(2)国庫からの交付金の一方的独断決定の排除、(3)国・都道府県・市町村間の徴税と行政責任の集中化、(4)平衡交付金の設置の4つをあげていたことが述べられている。

つぎに、「勧告」の地方財政構想が具体的に

検討されている。まず第一に、地方税制改革案について。「勧告」が、地方税源の拡大（とくに市町村優先）、独立税主義、地方自治体の自主課税権の強化に努めたことは、地方自治の前進のために高く評価される民主的側面であるが、他方では、ドッジ・ラインのもとで、資本蓄積の促進と税収の増大が構想の中心をなしており、「企業や住民の負担の変動、とくに、住民の負担の変化にはほとんど考慮がはらわれていず」(253頁)、住民重課・大衆課税化をまねていたこと、三大地方税（住民税、固定資産税、附加価値税）が地域的な財政アンバランスをより激化させる傾向があったことなどの反民主的側面を有したこと（そして、それはドッジ・ラインの制約のもとで「宿命的」なものであったこと）が明確にされている。「勧告」の主張する「応益原則」や「法人擬制説」が後者の反民主的側面の弁護論に役立ったことはいうまでもない。

第二に、一般平衡交付金について。まず、藤田教授が、「勧告」は「自給自足を建前とする第19世紀初期の旧い地方自治観念を批判」し、「現代の地方自治のあり方を前提として（一般平衡交付金が）提唱されている」(255頁)と明確に述べておられるのは注意される。（その根拠として、教授は勧告の「地方によっては適切な地方行政を維持するには、あまりにも貧困であるか、あるいは立遅れていることもある。地方的に処理できる税収には限りがあるので、実際多くの地方は、完全に自給自足をするまでに立ちいたることができないのである。これらの理由の故に、地方自治の概念は極端にまでもっていくべきものではない」Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission, Vol. Ⅲ, Appendix, p. A 3, という個所を引用されている。）かって吉田震太郎教授は、シャープ勧告の再評価の動きにふれられ、「勧告」にしばしば顔を出すところの古典的民主主義、古典的地方自治・古典的な応益原則などの「古い」思想をそれだけ切り離して公式的に「イデオロギー

批判」することを反省し、イデオロギーをその「働く場所」において、「その実際の機能において」評価すべきことを指摘され、「勸告」の「古い」イデオロギーが他の「新しい」イデオロギーとどのような関連にたち、またその関連のもとで考察したときこれが機能の面でもはたして古いかどうかを検証することが必要であると主張された。（吉田震太郎「シャープ勸告の再評価について」『経済成長と財政金融』昭和37年10月）藤田教授が指摘されるように、「勸告」が「旧い地方自治観念を批判」して「現代の地方自治のあり方を前提とする「新しい」思想（平衡交付金制度に体现される新しい中央集権を伴う地方自治）を含んでいることは間違いないところであろうが、他方で「勸告」は「旧い地方自治観念」のヴェールをかぶっていることも否定されえないのではないかとすれば、「勸告」では「古典的」地方自治観と現代的地方自治観が雑居していたのか、あるいは統一されていたのか、後者とすればどのようにして統一されていたのか等をそのイデオロギーの実際の機能との関連で究明することがさらに必要になってくるように思われた。ともあれ、「勸告」の地方自治観を一義的全面的に「古典的、と論断することが無理なことは確かである。

藤田教授は、さらに、一般平衡交付金案の評価として、(1) 財政自治の保証と地方自治発達の基本条件と位置づけその大幅な増額を提唱、(2) 下からの積上方式、(3) 地方配付税と異なり直接その自治体の収入不足額を基準に行う、(4) 財政需要と財政収入の詳しい算出方法の呈示と財政自治を拘束しない配慮、(5) 景気変動による地方歳入調節機能、(6) 運営主体としての地方財政委員会の設置の6点を「進歩的な優れた構想」（266頁）とたかく評価されるとともに、(1) 総額が実際に毎年確保されるかどうか、(2) 平衡交付金が地方自治の強化拡充に役立つためには、行政事務の再配分とひもつき行政事務の整理が

前提にならなければならない、の2つの重要な問題点を残していたと指摘されている。そして、現実の進行は、中央集権的官僚機構の温存と事務配分のネグレクトによって、「地方自治の強化に役立つべき平衡交付金が、その目的を達せず、主として国の施策の遂行に役立つことになり、地方配付税同様、国政委任事務にたいする財源保障的な機能が強くはたらくことになった」（268頁）と評されているのは適確な指摘といえよう。

第三に、国庫補助金と地方債の改革について。「勸告」の国庫補助金の大幅な削減とその一部の平衡交付金への組み替えが、地方行財政に対する中央統制を回避し、また、地方債に対する細かい統制をとりのぞき、その増発をみとめることは、地方自治体の活動の拡大に貢献する（周知のように「勸告」は「個人的消費」にくらべ「集团的消費」を高く評価した）として、教授は「勸告」の改革を評価されている。

最後に、「勸告」の歴史的意義について。

教授は、「勸告」は、「たんなる当面の緊急対策ではなく、地方自治強化のために、財源の拡大強化と税財政制度の合理化について長期的なカルテを作成し……旧来の日本の伝統に捉われず、新しい発想と詳細な構想にもとづいて、いろいろ優れた進歩的な諸改革案を提示」（279頁）したゆえに、「画期的な意義」をもつものとしてたかく評価される。しかし同時に、「勸告」は、「独占資本復興のためのドッジ政策のもとで、安定装置として地方自治体の維持をはからなければならなかった」（280頁）ために、いくたの「反民主的色彩」をおびていた、とされる。さらに、「勸告」の地方自治強化の構想は失敗に終るが、その理由として、行政事務の再配分についてその一般原則（行政責任明確化、能率、地方公共団体および市町村優先の3原則）を示すだけで具体的な措置をいっさい地方行政組織調査委員会に委ねたこと、「国の財政政策の転換や温存された旧い行政機構の改革に手を

ふれることなく、地方財政の面だけで独走しようとした」ことの2点をあげられ、さらに根底的には、「勸告」が「民主化と反民主化、地方自治と中央集権の相克の時期、しかも政治路線の重心が後者に傾きつつあった時期」に位置し、総司令部および日本政府が「勸告」を実施する熱意を欠いていたことを指摘されている。以上の評価はきわめて適確であるように思う。なお、「勸告」が「地方財政の面だけで独走」したのは、「勸告」が「明治いらいの日本の地方自治と地方財政の特質を十分認識せず、また終戦後の諸改革の前進面と停滞面を正確に捉ええなかったことに起因」（280頁）するとされているのは興味ぶかい。すなわち、「勸告」の「旧来の日本の伝統に捉われず、新しい発想」を盛りこんだいわばメリットの側面の裏側に、日本の牢固とした官僚的体質に対する認識の甘さというデメリットがひそんでいたことを指摘されているのであろう。もっとも、日本への滞在期間がわずか数ヶ月しかなかったシャープ使節団にこの点を批難することは酷にすぎるまでであろうが。（なお、島恭彦教授は、平衡交付金構想自体の中に批判すべき点があるとして、「一口に云えば、日本の官僚機構の実態を無視して、あまりにも科学主義的である」前掲、島恭彦「地方自治擁護の論理」と鋭く指摘されているが、これはある程度には「勸告」全体にもあてはまるのではなかろうか。）

第4章では、「シャープ地方税財政制度の成立」が扱われ、この制度が「勸告」をどの程度実現し、また、「勸告」から遊離し崩壊に導いたか、が検討されている。

まず、昭和25年5月に創設された地方財政平衡交付金は、前述のような優れた構想をふくむ制度であったが、ドッジの緊縮政策のもとで総額を確保できなかったばかりか、「実態においては、各自治体の実際の財政需要と財政収入を正確に捉えて、十分な財政調整や財源保障を行うまでにいたっていない」（318頁）と結論さ

れる。その際、教授は、『地方財政平衡交付金の実態と問題』（昭27・10）をはじめ過去の豊富な実態調査にもとづいてきわめて説得的な論証を展開させている。（その実態分析のなかで、村の部落協議費や水利組合費が基準財政需要額に盛込まれず、平衡交付金の配分上、都市にくらべ農村が不利な立場におかれている問題など、それ自体としても興味深い論点が含まれているがここでは省略）つぎに、25年7月成立の新地方税制は、地方税源の拡充と税制の近代化を促進したが、他方では、附加価値税の延期と事業税の継続、償却資産を含む固定資産税の税率16%への引下げ、電気ガス税の非課税範囲の拡大等大企業優遇と資本蓄積促進へ著しく傾斜し、また、新市町村民税は、個人・法人間の著しい不均衡と勤労大衆の負担加重をひきおこしたことが論証されている。さらに、「勸告」が強調した国庫補助金の大幅な整理は骨抜きにされ、地方債に対しても自由起債と背馳する方向での中央統制がくわえられることとなった事情が明らかにされている。

かくして、25年シャープ地方税財政制度は、朝鮮戦争勃発のもとでのレッド・パージの開始、警察予備隊の設置など国内政策の逆コースへの転換と大資本の復興のなかで、独占資本の蓄積と国の支配体制への脅威となる側面を骨抜きにし、大資本擁護と支配の安定装置の側面をいっそう拡大して成立し、その意味で「シャープ地方税財政制度は、すでに成立時にシャープ勸告から背離し、その崩壊への第一歩を踏みだしていた」（380頁）と結論されている。

IV 高度成長と地方財政の再編成

中巻は、上巻につづく昭和25年から昭和43年までの時期をあつかっている。その章別編成は次の通りである。第1章講和・安保条約と地方行財政の転換、第2章地方財政の危機と再建、第3章高度成長策と地方行政の変質、第4章地方財政の変貌と地方税財政制度の再編成。本巻

には、「高度成長と地方財政の再編成」というサブタイトルが付けられており、第4章に最も力が注がれている。

まず、第1章「講和・安保体制と地方行財政の転換」では、地方行政調査委員会議の勧告と政令諮問委員会の答申、自治庁の発足と地方自治法の改正（昭和27・31年）、警察および教育の自治権剥奪、町村合併、地方財政平衡交付金の変質と地方交付税の成立、シャープ地方税制の解体（昭和26-31年の税制改正、改革）等が検討されている。そして、これらの分析を通じて、教授は、講和・安保両条約発効後の昭和27年から31年までは、戦後改革された地方自治および税財政制度が「急速に中央集権化と反民主化の方向に転換」した時期であり、「この時期に構築された反自治的反民主的な行財政制度は、32年以後の高度成長のための地方行財政政策展開の土台となった」（97頁）と評価されている。

ここで注目したいのは、昭和20年代末期、とくに29年の税制改革についての評価である。藤田教授は、昭和29年の税制改革を、シャープ税制の解体と「高度成長型」税制への発足という二重の意味（両者は表裏の関係）で把握されている。前者のシャープ税制の解体の内実として、(1)市町村民税の一部の道府県税委譲や道府県民税・不動産取得税などの新設にみられるところの市町村優先主義の大幅な修正、(2)国・地方間あるいは府県・市町村間における課税標準の共通利用、賦課徴収の委託、地方譲与税の創設などによる独立税主義の弱化と中央集権化、(3)消費税、流通税の増加による直接税中心主義の崩壊の3点が指摘される。さらに後者の「高度成長型」資本蓄積中心の地方税制の出発点の内容として、(1)住民税、事業税の課税標準への国の所得税・法人税の課税標準の採用による租税特別措置その他の国の租税政策の容易な地方税への滲透、(2)固定資産税、電気ガス税における手厚い大資本優遇、(3)地方譲与税など税制の中央集権化、(4)道府県税源の拡充による道府県中心

の公共投資、地域開発政策への布石の4点がある（74-75頁）ともあれ、要するに、29年の税制改革は、道府県民税の創設、付加価値税の最終的な廃止、そして税制ではないが平衡交付金の地方交付税への改組など「勧告」の地方自治強化の民主的側面を大幅に切り崩して、支配と資本蓄積のための「安定装置」の側面をより拡充強化して、日本的土壌により定着させる試みではなかったろうか。したがって、シャープ税制の「解体」と「高度成長型」税制の発足（「解体」という表現は、高度成長期以降の地方税制は、シャープ税制が影も形もなくなったところにできあがった、という印象を与えかねない）というより、日本の「高度成長型」国独資にとってより適合的な地方税制への改変・再編過程（つまり25年シャープ税制を改鑄して日本的「高度成長型」国独資へおし込み根づかせてゆく過程）の画期として把握できないだろうか。

第2章「地方財政の危機と再建」では、昭和20年代末期の地方財政危機が、戦後国家独占資本主義下の地方財政のもとでの行政領域の拡大、財源の国家集中、貧富団体の財政力のアンバランスの激化などの基本的原因とともに、国家財政から地方財政へのしわ寄せを伴う種々の構造的要因によってひきおこされたものであることが明らかにされている。そして30年からの財政再建策が、「構造的危機の解決にふれることなく」、「地方行財政の合理化・圧縮」をはかり、「住民不在の財政再建」をすすめるものであり、「復活から成長さらに高度成長へと発達してきた独占資本の合理化政策に地方自治体を従属」（126頁）させ、国の「中央統制を強化」するものであり、「その後の高度成長期における資本の強蓄積のための財政政策を容易に地方に浸透させうる財政構造を構築する役割をも演じ」（150頁）るものであったことが論証されている。なお、当時の再建政策にたいする抵抗運動は、「主として自治労や府県・市町村の職員組合の

運動によって行われ、地域住民の組織的な運動はほとんどみられなかった」(149頁)といわれ、それは、「当時の地方自治発達の段階を示すもの」とされているのは注目される。もっとも、自治体労働運動は財政赤字問題を契機に自治研運動を32年(第1回自治研全国集会)から開始し、住民との提携の方向を模索しはじめたのは周知のところであり、このような自治体労働運動の新たな質的發展の芽ばえと、民間労働者をふくむ住民共闘の見地からの積極面と消極面をより深く掘りさげてゆく作業は、今後の課題となろう。

第3章「高度成長策と地方行政の変質」では、高度成長期における公共投資拡充の構造が分析され、それが産業基盤に偏重し、地域的格差の激化をもたらしたこと、また、地域開発政策がその実態において、地域格差の是正を達成することなく、逆に、地元産業へ深刻な打撃を与え、地方財政の危機を招き、公害の続発と住民運動の激発をもたらすなど、「地域独占」と地域収奪を通じて独占資本の強蓄積を実現するものであったことが実証的に解明されている。さらにまた、上記の過程で、行政「合理化」、行政の収益事業化企業化、地方自治の空洞化、「広域行政」等の地方行政の変質が進行したことが詳しく分析されている。本章のテーマは、戦後かなりの研究蓄積がみられるところであるが、教授は、それらを摂取しつつ、独自に系統的に論述されている。次の第4章とともに本章では、多くの統計数字が加工して駆使されており、論証に厚みを加えている。

第4章「地方財政の変貌と地方税財政制度の再編成」は、中巻の中心部分である。教授はまず、公共投資、地域開発の展開が、地方財政に重圧をかけ、窮乏化をもたらし、民生関係経費を圧迫した実態をいろいろな角度から実証されている。つぎに、30年代から40年代初期にかけて、地方税制が、個人所得関係税や地方消費税の増徴による大衆課税を中心に税収増をはかる

一方、租税特別措置や地方税の非課税や地域開発関係の地方税特別措置による大企業への減免をはかることによって、「高度成長政策の財政的裏付け」として、また「直接に資本蓄積を推進するものとして大きな役割を演」じ、同時に地方税への中央統制が強化されたことが詳密に論証されている。つぎに、この期の国庫補助金の展開について、それが高度成長のための公共投資拡充のために、「政策貫徹の合理的手法」として、また、「地方支配の『安上り』の手段」として機能し、これによって地方自治体はいよいよ「国の下請機関化」し、重い裏負担と巨額の超過負担を背負って財政窮乏に追いこまれた(422-423頁)実状が分析されている。また、地方交付税については、「地方自治体の投資的経費とくに産業基盤投資への傾斜」をすすめて、「一般財源から国の計画・施策のための財源を保障する特定財源への変質」(471頁)をすすめたことが明らかにされている。さらに、この期の公営企業債をふくむ地方債の累増が、地方行政の企業化と自治体の民間金融機関への従属をもたらしたことが詳しく分析されている。

こうして、「高度成長型」に再編成された地方財政制度は、40年代初期においていろいろの深刻な矛盾を露呈し、「地方自治体は、これらの矛盾と中央集権的な幾重もの厚い壁にかこまれて身動きならず、とうてい地域住民の福祉のために自主的な活動を展開することができない状態におかれた」(520頁)と結ばれている。

V むすびにかえて

最後に、上巻、中巻全体にわたる本書の特徴を述べておきたい。

まず第一に、戦後日本の資本主義や国家独占資本主義の発展のうえに地方財政を位置づけ、国家や政治情勢や行政や地方自治の動向との関わりにおいて地方財政の発展と構造変化を把握されようとしていること。第二に、狭い意味の制度論だけでなく、実態分析と統一して追究さ

れていること。以上の2点は明瞭であり、成功しているように思われた。さらに、本書の見落せない特徴は、分析と論証がばう大な資料・統計の解析に支えられて、きわめて精密かつ周到にすすめられているということであろう。

理論内容面についていえば、個々の論点はすでにふれたのでくり返さないが、全体として、戦後日本国家独占資本主義の発展段階（敗戦から25年までの復興期→逆コースの時期→高度成長期）に応じた、地方財政の「中央集権化」の発展の諸相が具体的に浮彫にされているように思われた。なお、住民自治に関わる視角からの検討においてなお残された課題もあるように感じられた。それは、第一に、国独資の発展に伴う地域社会での住民生活の変貌（社会化と貧困化）と地方財政の役割という角度からの分析であり、第二に、住民の民主主義運動の諸相とその発展（たとえ、それがただちに制度の改革につながらなくとも）の分析である。もっとも、後者については各所で一定の分析が行われてはいるが、なお残された部分があるように思われ

た。（例えば、シャープ税制前後の農民、中小企業団体による税金をめぐる闘争、講和・安保条約→高度成長期にかけて発展した労働者、農民、および住民諸階層の合理化反対闘争、基地反対闘争、平和運動、教育や社会保障をめぐる闘争、居住地の民主化運動、警職法、安保とつづく地域共闘と統一行動、また自治体労働運動等々の住民の多様な要求にもとづく民主主義運動）

それはともかく、本書は、戦後日本財政を、戦後改革→シャープ勧告→25年税財政制度の成立→講和・安保条約下の転換→地方財政の危機と再編→「高度成長型」再編にいたる変遷過程において、きわめて豊かな内容と規定をもって跡づけた画期的な大著といえよう。

財政改革論議の盛んな昨今、戦後日本財政の「原点、たるシャープ勧告にたちかえることの重要性を本書を読んで痛感したことを最後に記しておきたい。

1980年2月6日 脱稿

（たなか しげひろ 茨城大学）