

《書 評》

坂本忠次『現代地方自治財政論』青木書店

和 田 八 束

(立教大学教授)

(1)

今回の坂本教授の著書は、前著の『国家と地方自治の行財政論』(1980年青木書店)で示された方法論に立脚して、地方財政の現状分析を行うという、意欲的なものである。地方財政論の書物も、数多く出されているが、本書は、教授の問題意識と特色ある考え方とが鮮明に出ており、仲々興味深いものがある。

まず、題名に特色があらわれているといえよう。題名の意味するところは、『地方自治論と地方財政論』であるのか、それとも、「地方自治の財政論」なのか。「自治」というところに、特別な意味がもたらせられているようにみえる。

では、地方財政とは「自治の財政」であると考えているのか、というと必ずしもそうではない。「近代国家の地方財政は、中央財政(国家財政)とともに、国民国家の政府財政の一環をなす」(4ページ)といい、さらに「地方財政論展開への基礎的視角を従来の中央集権対地方分権(地方自治)といった伝統的視角からのみにとどまらず、国家論をもとに」(54ページ)とらえるべきであるとし、「国と地方の財政の交錯関係」(32ページ)を分析視点にすえている。

従来から、地方財政の独自性に立って、「自治」を地方財政の原理と考える立場がある(藤田武夫教授ら)一方で、「政府の財政」としての一体性に立った考え方も示されていた(武田隆夫教授ら)。坂本教授は、地方財政が「国家の財政」に包摂されたものという方法的立場に立っており、いわゆる「自治の財政」とは異なる考えとみられるのである。

もっとも、「自治」の側面を全く否定しているわけではないが、それは国家との「交錯」として作用するのであるが、このように「自治」を位置づけながら、本書の題名としては「自治財政」をかかげたのは、いかなる理由があるのであろうか。

本書のいま一つの特色は、章の構成で、「歳入論」よりも「経費論」を先行させているところである。財政学では、歳入（とくに租税）の調達の基本とされてきたため、ほとんどの場合、歳入論がまず展開されるのであり、とくに、地方財政では、国との間での歳入配分がきわめて重要な内容をしめるため、歳入論に大部分の紙幅を費すことすらある。

坂本教授の場合には、「国と地方の交錯関係」において、歳入面よりも支出面を重視し、「国と地方の事務配分」においてそれをみていこうとするかのようである。

事務配分問題は、今日の「地方行政改革」でも焦点にされているところであり、地方財政がどれだけ「国家意思」に組み込まれているかが明らかになるところであろう。したがって、本書の現実的問題意識のあらわれとみることができ、同時に、教授の「財政」についての基本的な考え方を反映しているようにもみえる。それは、「現代国家の果たすべき社会的共同業務」（73ページ）が前提にあり、それに関わる「国・地方の経費のあり方」（73ページ）がまず決定されるべきとする立場である。この必要を満たすのが歳入であるから、歳入は経費の「従属変数」となる。ここまでいうと、あるいはいい過ぎとなるのかも知れないが、やはりここに、本書の大きな特色があるといわざるをえない。

また、次の歳入論（第3章）では、地方交付税、地方譲与税、国庫支出金、地方税という順に並んでいるが、これも通常のテキストとはやや異なるものである。著者の配列は、「国と地方の交錯関係」を重視したものであり、「自治財政」としての地方税を後に置くという形となっている。ここにも、著者の意欲と特色が示されているが、そうすると、やはり本書の題名が気がかりになるのである。

なお、「地方財政の企業化と広域行政」（第4章）もきわめて今日的問題として本書の特色をなしており、次の「地方財政の意思決定構造」（第5章）にも著者の独自の見解が展開されているが、紙幅の関係もあり、紹介に止めざるをえない。

(2)

ところで、著者のいう「国と地方の財政の交錯関係」というとらえ方には、評者も賛成である。このようなとらえ方をすることによってのみ、わが国の地方財政の特性が明らかになると思われる。著者も、日本の地方財政を欧米各国との比較で明らかにしようとしているが、それら、いずれのタイプとも異なる特色をわが国は示している。

それは、「中央集権」とも「地方分権」とも、いずれの区分にも属さず、また、国と地方との分担関係や相互関係もきわめて不分明であり、まさに、両者が「国家の財政」として一体化して、統一的な機能を果たしているのである。このような、あいまいな形は批判の対象ともなってきたが、財政機能としてみるならば、きわめて弾力的な作用をもっていたことも否定できない。

わが国の地方財政は、ある面からみるならば、「中央集権」的であるが、別の面からとらえると「地方分権」的である。きわめて「官治的」であるともいえるが、「地方自治」も強力である。こうした形は、戦後においてのみならず、戦前においてもいえる。したがって、戦前・戦後の地方財政について、二つの面からの評価が行われうるのであり、事実二つの見方が出されてきた。

この二つの面を対立的にとらえるではなく、「国家論の見地」から「交錯関係」としてとらえたのは、坂本教授の積極的業績というべきであろう。評者もこの見方には同調したいのである。

しかし、そうであるならば、わが国の地方財政の歴史を、「官治性」の面からとらえ、戦後においても一時期の例外（「シャープ勧告」）を除くと、再び「反動化」によって「官治性」と「中央集権」が強められたとする見解（55ページ）に対して、自説を鮮明に提示してもよかったのではないか。むしろ、そうではなく、「1960年代以降の地方財政は、明治期の『官治性』＝官僚制的中央集権（旧中央集権）を残存させた二重の中央集権化がみられる時期」（36ページ）といわれると、著者の積極的な方法論的立場と特色ある現状分析とがどうなるのか、いささか面喰わざるをえないのである。ここでは、たんなる「官治性」＝「中央集権」の規定を脱して、「交錯関係」を大きく出していてもいいのではないかという感じがしたのである。

ところで、坂本教授の研究の特色は、歴史的方法論にあるといえよう。岡山地方の地域史や、地方財政史研究では勝れた業績を発表されている。本書も、多くの部分において、教授の歴史的研究方法がとられている。そのような教授に対して“歴史”をいうのはおこがましいこととは思いますが、それだからなおさら、本書を読みつつ“歴史”の意味を考えざるをえなかった。

未来を予想することは難しいが、学問は現在の事象から未来を想定することをさけるわけにはいかない。しかし、その想定が果たして妥当であったかどうかは、一定の時間的経

過によって明らかになり、学問はまた、その結果に謙虚でなければならない。

たとえば、戦後地方財政史上、最も重要な位置づけを与えられている「シャウプ勧告」にしても、その当時の評価、その後の再評価の経過をみると、多くの反省を研究者にせまるものがあろう。

「シャウプ勧告」は、当時のわが国の地方自治からいって、容易に理解されえなかったところがあり、むしろ、今日になって理解されるところが多くなっているようにも思える。それは、この間に、わが国の地方自治が進歩してきたことが大きな理由であろう。しかし、「シャウプ勧告」後35年の間をふり返ると、その変化過程での“修正”や“変化”について、「反動化」、「集権化」などのネガティブな評価がなされ、地方財政は「ますます困難化」し、住民は「さらに抑圧」されるという“予想”が下されていた。

あるいは逆に、本書でもとり上げている「革新自治体」の高揚期には、その流れがさらに拡大していくものと考え、のちにあらわれる政策的つまづきを予想するものは少なかった。

しかし、現時点からすれば、戦後地方財政におけるさまざまな問題は、その帰結が明らかとなり、新たな評価を下しうるところに来ている。本書では、必ずしもこうした歴史的問題をとり上げることが目的ではないが、そうした歴史的観点に立って、一つの転換点を示唆していることは間違いない。それは、近代経済学派の地方財政理論を正面からとり上げて「理論の有効性を競う」(67ページ)姿勢を示したり、地方財政の企業化を批判しつつもその持つ意味を慎重にうけとめるなど、そこには、著者の歴史的研究を経た“体験”が生きているように思えるのである。

(3)

坂本教授は、現代日本の地方財政論の課題として、さきに紹介した「国家論の視角」を提示する他、「地域経済の不均等発展」との関係をあげている(54ページ)。

「地域経済の不均等発展」ということは、戦後の地方財政研究では、きわめて重要な“法則”としてとらえられ、地方財政の基底的原理といったものと考えられてきた。著者もこの立場を踏襲し、資本主義の発展法則→地域経済の不均等拡大→均等化作用としての地方財政、といったシエーマを設定している。

しかしながら、「地域経済の不均等発展」とはいったい何であろうか。そしてまた、これをいうことが地方財政問題を解明するのに有効なのであるか。評者はこの点に疑念をいだかざるをえない。

「不均等発展」論が、いつ、誰によっていわれるようになったかは、ここでは問題にできないが、こうした発想の根拠に「経済学としての財政学」という立場があったといえよう。そこで、地方財政に関しても「資本主義経済の発展法則」(58ページ)から説明するものとし、たまたまマルクス経済理論における「部門間不均等発展」、あるいは資本主義発展における農業と工業の“不均等性”などからのアナロジーとして導入されたものであろう。

ここでまず「地域経済」とは何であろうか。その「地域」とは府県なのか市町村なのか、それともさらに広い地域なのか、狭い地域なのか。その範囲によってかなり問題は異なってくる。また、「地域」がそれぞれ「不均等」であることは常識的に理解しようとしても、何をもって「不均等」をあらわすかは容易ではない。人口、所得、ストック、あるいはそれらの増加率等々。問題は農業と工業という「二部門」に止まらず、農業生産も「不均等」であるし、第3次産業の持つ役割も軽視できない。人口が減少することによって「一人当たり所得」の上昇が生ずることにともなれば、人口増加によって都市化が進むことにもなる。鉱工業における盛衰もいちじるしく、人口の流動も決して固定的なものではない。たしかに、そこには不均等も生ずるが、同時に均等化への作用がづねに働いている。

また、「不均等発展」という場合の「発展」とは何であろうか。「資本主義の発展」というのと同様な“歴史的概念”であるのか、それともたんなる時系列的な量的変化の表現なのか。「不均等発展」の“理論”はいわゆる「地域格差」などとは異なる原理的概念とされてはきたが、はたしてそのように原理的な内容たりうるものなのかどうか、疑問はつきない。

また、この「不均等発展」によって生ずる地方財政の「不均等」とは、相互にいかなる関係をもつのであろうか。地方財政の「不均等」は、さしあたり税收の「不均等」であるが、それは税源の不均等と同時に税制のあり方、国との税源配分のタイプ等々によっても決定される。「地域経済の不均等」→税源の格差→税收の不均等、というシエーマは必ずしも成立しえない。

さらに、税收が不均等であっても、財政需要もまた不均等であるから、結果としての財政バランスにおいて、工業地域＝富裕、農業地域＝貧困とはならない。

坂本教授は、「独占的企業」が「大都市を中心に設備投資の集中的な拡大を図ることによって、大都市と地方との格差がいつそう拡大する」(59ページ)とし、「行政権力による財政・金融手段を用いての経済管理行政が、このような不均等発展をいつそう促進させる」(59ページ)という。しかし、わが国の財政なり公共投資支出が都市よりも農村に重点をおいてきたことはしばしば指摘されており、「地域格差解消」が進められてきたことも否定できない。

このような問題をどう考えたらよいか、「地域経済の不均等発展」の理論が有効性をもつものかどうか、坂本教授にはなおこうした点について研究を進めて御教示いただきたいところである。

(4)

本書が、とくに特色としているのが、経費論の重視であることはすでにのべたところである。そのなかでも、注目しうところは、国と地方の事務配分についての「原則」を提示している個所である。坂本教授は、事務配分の原則として「神戸勧告」を基本的に支持しつつ、独自の見解として、いくつかの原則をのべている。

これらの「原則」については、いずれも説得的なものとして、今後の行政改革にも資せられるべきであるが、ここでは、若干の疑問点をのべて教示をえたい。

教授は、第4の原則として「行財政自律性の原則」(99ページ)をいい、つづいて、第5原則に「国・地方の行政給付における平等性の原則」(同)をあげている。この両者はそれぞれ理解できるにしても、はたして両立しうるのかどうか、という点である。

戦後の地方財政の動向をみると、上記2つの原則のうちでは、「平等性」が一貫して追求されてきたように思える。それは、中央政府によって強く志向され、税制、交付税制度、補助金支出、地方債等あらゆる手段を通じて「平等化」と「均等化」がはかられてきたといえるであろう。この志向があまりにも強いために、国から地方への管理、統制が強力となり、財政的コントロールが精緻をきわめるようになってきたのである。

“シビル・ミニмум”の要求は、こうした中央統制による「平等化」に対するものとして出てきたのであり、地域の特性と地方自治体の主体的判断を重視するものである。つまり「自律性」の主張である。この「自律性」を進めるならば、地方税における自主源税権

の強化や、交付税・補助金による統制の撤廃などが求められよう。

地方自治体の側においては、「平等化」と「自律性」との間で、その選択がゆれ動いているというのが現状であろう。著者は、「平等化」の内容として「ナショナル・ミニマムをベースとして、その上に各地方自治体が独自性・個性のある行政を実現してゆくこと」(99～100ページ)とのべているが、これは「自律性」を意味しており、各自治体の行財政の「不平等」を結果することになる。かなりの「不平等」を認めても「自律性」を重視するか、それとも国の統制下での「平等性」を求めるか、この点は難しい選択といわざるをえない。

いま一つ、著者は第6原則として「民主的効率性の原則」(100ページ)をあげている。この場合の「民主的効率性」というのは、あまりよく分らない表現といわざるをえない。本書では「今日地方行政の事務遂行は、地方自治の諸原則を踏まえつつも、やはり効率的・能率的におこなわれねばならない」(100ページ)とのべられている。「効率的・能率的」な必要性は評者も同感であるが、それは「地方自治の原則」と矛盾するかのような表現には、いささか疑問をもたざるをえない。むしろ、「地方自治の原則」に立つならば、納税者たる住民の期待にこたえて、「効率的・能率的」な行財政運営を行うべきではなかろうか。

また続いて、「地方自治体の事務には現場性を帯びた事務も多く、その行政の質や公共性の中身を十分検討したうえでの効率性——民主的効率性——」(100ページ)として、「現場性」や「中身の検討」が「民主的効率性」を決定するかのような表現になっている。「民主的」とは多数の意志によって決定されることをさすものであり、地方自治体の場合には、住民＝納税者の意志決定であろう。したがって、「民主的効率性」をいうのであれば、それは「現場性」ということではなくて、いかにして多数者の意志が反映しうるかのシステムが必要であろう。この点をどう考えればよいのか、著者の意見をさらに確認したいところである。

以上、いささか細部をあげつらうようなことになったが、評者も日頃考えていながら、よく分らない事柄であるので、あえて著者の教示を求めた次第である。

いずれにしても、著者の思い切った問題提起と、綿密な論理構成は、現代地方財政のあべき方向をわれわれに示すものとなっている。

(5)

地方財政に関する書物は、決して少なくはないが、その多くは制度論中心であったり、制度史的なものであって、財政学の立場からの知的刺激に乏しいものである。本書は、歴史と現状をふまえながら、地方財政とは何かを読者に問いかけており、大いに刺激を与えてくれる。その刺激のままに、いささか私見を開陳する結果となり、書評としてはやや片寄ったものとなり、著者にも失礼のところがあったかも知れない。読者と著者との諒を乞わねばならない。

最後ではあるが、地方財政の現状と将来に関心をもつ人々が、本書によって「自らの問題意識」をもつべく、「問題提起」の書として読まれることを期待し、また、著者の学問的関心がますます多方面に発展して学界で活躍されることを希望して、書評のしめくくりとしたい。