

地方財政改革「運動」の変化とその背景

坂野光俊

はじめに

本稿の課題は、地方自治体行財政の在り方を巡る住民団体・関連団体（や企業家団体・財界団体）の改革要求運動の特徴を明らかにする一環として、第1に、70年代前半（住民の地域民主主義諸運動の高揚期）と対比して、80年代半の今日の特徴を明らかにし、この15年ほどの期間の地方財政改革「運動」の変化の特徴を明確にする。第2に、その様な変化・転換の背景・原因の主要なものと考えられる要因の幾つかについて覚書的にまとめること、以上の2点である。これらのテーマに入るに先立って、第1節で地方財政改革運動の意義について述べ、第2節で地方財政改革の前提であり帰結でもある現実の地方財政の動向の特徴をとらえる。そのあと第3節で地方財政改革「運動」の変遷を明らかにし、第4節でその背景・原因について論ずる。

なお、第1節において述べているように、地方財政改革運動は、元来、勤労住民（労働者・給与生活者だけでなく、自己の勤労が生活の基礎となっている商工業者・自営業者も含む）の生活・権利運動を表しているが、ここで地方財政改革「運動」と、運動に括弧を付けて表現しているのは、通常運動として意識されない経済団体の提言類（生活・権利運動とは見られない、総社会的コスト削減運動・合理化戦略の地方財政版と規定し得るもの）も併せて論じているからである。

一 地方財政改革運動の意義

1. 私達が地方財政改革問題を取上げるのは、地方行財政が国民生活にとっ

て不可欠の関わりを持っているという一般的・基本的な事実だけでなく、今日、地方行財政制度が大きく再編され、その帰趨の如何が、今後の国民・住民生活のあり方、更には、国の進路をも大きく左右することになるであろうからであるが、地方行財政問題が国民・住民生活にとって不可分の関わりを持っている、ということの意義を述べておかなければならない。

国民経済・国民生活は地域的限定のもとで、即ち、地域経済・住民生活として現実には存在している。わが国経済が資本主義経済として市場機構・価格メカニズムを基礎的枠組みとして活動していることは改めて言うまでもない。市場システム・市場的調整制度は市場参加者の生存条件確保の個人的・集团的競争（＝万人の万人に対する闘争）の調整機構（＝優勝劣敗を必然化する機構）であると言えるが、この調整機構は必然的に、一方で、個別の私的経済主体間の分散的意思決定とそれら経済主体間の競争・闘争によってすべてを処理しようとするその基本性質にも拘らず（否、むしろそれ故にこそ）、社会全体の経済活動をそれ自身だけで処理することは出来ず、不可避免的に社会総体としての調整機構を必要としている。他方で、各経済主体の個々バラバラの個別的競争・闘争とならんで、同一条件におかれたものの連帯した共同闘争を發展させる。それは、市場・民間レベルでの共同の「競争・闘争相手」に対して、及び公的過程への参加過程における政治的・権力的闘争として展開される¹⁾。

2. 以上のことから、必然的に、社会の代表者としての公共団体の行政への潜在的需要が発生し、それは、単に、国家・中央政府に対してだけでなく、その地域における公的代表＝地方自治体に対して向けられる。この点に、地方公共団体の不可避性・不可欠性がある。国民生活・国民経済、住民生活・地域経済から発生する地方公共団体へのこうした潜在的行政需要には次のようなものがある。

- ① 共同の・公的資源の管理、防災（治山・治水）
 - ② 社会的諸関係・秩序の維持・管理
 - ③ 民間経済主体の経済活動条件の保障、民間経済主体への補助・助成
- イ. 社会的間接的共通資本の建設・維持・管理

ロ. 企業・家計の経営上・生計上の補助・助成

- ④ 文化的・イデオロギー的欲求の集团的・共同的充足（イデオロギー的住民管理・自己管理）

3. これ等のような種々の性格の潜在的行政需要は、一定の・独特の過程を経て行政課題となり、現実の行政として執行されるのであるが、その場合、地方自治体の行政活動の経済的裏付けとして自治体財政活動があることは言うまでもない。財政活動については次のことが念頭におかれるべきであろう。

- ① 財政支出活動は前記のような性格の潜在的行政需要を特定の形態・規模において充足する。
- ② 財源調達活動は企業・家計の財産・所得として民間経済主体に形成されている潜在的財源負担力を特定の形態・規模において捕捉する。
- ③ 潜在的行政需要・潜在的財源負担力を顕在化させて、現実の財政支出・財政収入にする過程には政治的・行政的過程（制度・組織の設定と運用、政治的・行政的な参加とそれによる利害調整）が介在する。

イ. この過程において個人・集団（階級・階層）間の競争・利害対立・力関係が作用する。

ロ. 議会における立法過程、官僚機構による執行過程が独自の役割を持ち、政治家・官僚に対する社会的諸集団の影響力（経済力・投票力）が作用する。

ハ. この過程において個人・集団間の競争・利害対立関係が調整され、体制への統合（同時に、体制への反発・対立を内包しつつ）がなされる。

- ④ 財政支出・財源調達のこの過程を通して社会的諸資源の諸部門間・地域間の再配分が、また受益・負担関係の再配分が個人・社会集団間において進行する。

4. 更に、地方自治体の行財政活動は、その団体の孤立した単独の活動ではあり得ず、中央政府の行財政活動との関連の下でのみ行なわれうるのであるから、上記の財政一般の共通点に加えて、次のような特質を持つ。

- ① 行政事務＝経費及び財源＝税源の中央・地方間における配分、その際に

における中央官庁・官僚の規制・統制，さらに権限・人事上での統制が地方自治体の行財政運営を制約している。

- ② これらの規制・統制を通じて政府は，各自治体に競争と対立を強制して，政策目的の実現に利用しうる。
- ③ その過程で財政的受益・負担関係の再分配が地域間において生ずる。
- ④ しかし，政府が全面的に・思い通りに自治体を統制・支配し得る訳ではない。むしろ，地方行政財政への関与・統制を通じて中央政府自身が，地方自治体の意思・要求を通じて示めされる地域の経済・生活実態からの制約をうける側面がある。

5. 従って，地方行財政運営の改革は，当該自治体の自主権に基づいて行財政運営を生活・福祉型へ転換することのみならず，自治権・生活権を制約する権限・財源・人事権面での国の統制からの自立・自治を求め，国・地方間行財政関係を自治型・住民参加型・福祉型へ転換することを求める。

同時に，行財政活動が政策当局と国民（地域）経済・生活との相互作用であることから，必然的に，行財政手段による経済活動・生活態様の福祉型（生活権保障型）への再編をも意味する。

そして，所有権・財産権が基本的人権と直接的に一致をしていた近代資本主義の生成期と異なって，現代では，生存権が財産権との一定の矛盾を孕むものとなっている故に，私的動機からの財産権の運用から生じ得る社会的不合理を除去するという「公共の福祉」の観点から，財産権，特に人権とは直接的には一致しない独占の大規模所有権の運用に一定の規制・制約を設けることが必要となっているが，地方行財政改革運動はこの様な意味での現代的民主主義の不可欠の一環として位置付けられる。

6. 地方公共団体は，住民が単に公的給付・サービスの対象者・受益者であるだけではなく，住民が主権者・統治の主体者として，身近な日常生活・権利の諸問題の処理に直接参加し，自己訓練・陶冶をする組織・システムである。その意味で地方自治体は，住民が自分自身を統治することを学ぶ最も身近な場であり，「地方自治は民主主義の学校である」ということが，地方財政改革問

題を捉らえる基礎的な視角として見落とし得ない。地方歳出・歳入の把握・分析において、住民の意思・要求(中央政府や産業界の意思・要求のみならず)の反映という側面をも見落としはならず、行財政改革に関しても、現実の地方行財政運営に反映されている住民の行財政運営力量=政策立案・遂行能力とのかかわりではじめて現実的な論議が可能となる。

以上要するに、地方自治体はその給付する事務・事業・サービスによって、現代の地域住民の圧倒的大部分を占める勤労者の生存・生活にとって必要不可欠の社会的諸条件の基本部分を提供し、その意味で地方行政・施策は、地域勤労住民の生存権・基本的人権の保障の制度・システム(同時に「非保障」・「節約」の制度・システム)であり、従って、地方行財政制度改革運動は地域的共同生活条件の確保・改善を目指す勤労住民の現代民主主義的社会運動である。

- 1) 70年代の市場経済における要求競合の実態を世界経済規模で論じたものに、OECDのいわゆるマクラッケン・レポート(原題:“Towards Full Employment and Price Stability”, 1977. 邦訳「世界インフレと失業の克服」, 日本経済新聞社, 1978)がある。

二 地方財政の「現状」とその変遷

1. 地方財政状態の変遷

(1) 実質収支(形式収支から明許繰越等のために翌年度に繰り越すべき財源を控除した収支)の赤字団体数で見ると、地方自治体全体の財政状態は改善されてきているように見える。しかし、実質収支が赤字でないことは必ずしも財政状態が健全・良好であることを意味しない。単年度収支(当年度の実質収支から前年度の実質収支を差引いた収支)の収支尻額の変化を1972・73年度と1982・83年度とについて見てみるとほとんど変わらないが、この間に財政支出規模が3.0～3.5倍に増加していることを考えると、財政運営は困難化しているといえる。また、赤字団体数とその全体に占める比率で見ても増加しており、財政状態が

徐々に悪化していることがはっきりしている。実質単年度収支(単年度収支に財政調整資金への積立金及び地方債の繰上げ償還額を加え、基金取崩額を差し引いた収支)の黒字額は絶対額では増加しているが、歳出規模との比率で見ると黒字比率は低下していて、財政状態の困難化が明らかである(第1表参照)。

(2) このことは、財政状態を表わすその他の諸指標によっても明らかである。財政構造の弾力性を判断する一つの指標として用いられる経常収支比率(経常一般財源に対する経常経費充当一般財源の割合)は、73年度と対比して、84年度に約10%ポイント上昇した。この上昇は人件費・扶助費・公債費という経常経費のうち人件費充当部分の低下を相殺して余りある公債費充当部分の大幅増加(扶助費充当部分の小幅増加)によって生じており、財政硬直化が借金財政化によりもたらされたものであることを示している。また、公債費負担比率(一般財源に対する公債費充当一般財源の比率)も75年度以降一貫して上昇し、財政構造の政策的選択余地の減退を示している。更に、将来にわたる財政負担(地方債現在高及び債務負担行為額と積立金現在高との差額)も急増して、74~84年の10年間に3.75倍となり、歳入総額の2.34倍、一般財源総額の2.41倍を遙かに上回って、財政運営の困難化を現している。

なお、この債務残高に交付税特別会計借入金のうちの地方自治体負担部分を加えると、実質的な債務残高は84年度で5兆6,941億円増加し、この間の実質的債務残高の増加テンポはより急速なものであったことになる。

(3) 歳出構造の変化の特徴(第2表参照)は、大きく言って次の5点である。即ち、イ. 公債費比率の上昇(特に75年度以降急テンポの増加)。ロ. 70年代前半期における福祉・教育関係費の比率上昇、70年代後半期でのそれらの比率の漸減、80年代央における明確な減少傾向。ハ. 人件費比率の60年代後半の低下、70年代前半の増大、70年代後半の低下、80年代前半の横這い。ニ. 扶助費割合の70年代前半での急増、83年度からの急減。ホ. 普通建設事業費割合の71年度までの増加、その後若干の上下を伴いながらの(特に77・78年度の上昇は注目される)漸減傾向。

(4) 歳入構造では、イ. 一般財源の割合は60年代末・70年代始めから漸減し

第1表 財政

	実質収支赤字団体			単年度収支赤字団体数		実質単年度収支赤字団体数	
	合計	都道府県	市町村	道府県	市町村	道府県	市町村
1970	232	1	231				
1971	215	2	213				
1972	172	2	170	4	1,740	4	1,662
1973	172	2	170	16	2,250	12	1,992
1974	212	6	206	28	2,303	25	2,026
1975	269	27	242	47	2,276	46	1,804
1976	140	9	131	4	1,821	2	1,466
1977	105	2	103	13	2,601	6	2,069
1978	76	2	74	9	2,109	2	1,694
1979	58	2	56	9	2,339	1	1,891
1980	70	2	68	26	2,733	14	2,272
1981	70	1	69	30	2,502	29	2,120
1982	64	0	64	16	2,117	18	1,794
1983	55	0	55	25	2,349	21	1,855
1984	62	0	62	31	3,241	22	2,699

注. 1. 将来に渡る負担のA=(地方債残高+債務負担行為-積立金現在高), 将来に渡る負担のB=(A-交付税特
2. 「地方財政白書」各年度版による

第2表 歳出構成比の変化及び

	歳出目的別構成比								
	議会費 総務費	民生費	衛生費	労働費	農林 水産費	商工費	土木費	消防費	警察費
1965	11.4	7.1	5.9	2.1	8.5	3.8	21.4	1.5	4.2
1970	10.2	7.7	5.9	1.7	8.6	4.2	25.2	1.5	4.1
1971	9.9	7.8	6.0	1.6	8.9	4.1	25.6	1.5	3.9
1972	9.7	8.7	6.2	1.2	9.0	3.9	25.2	1.6	3.8
1973	10.0	9.9	6.5	1.2	8.4	4.0	23.4	1.7	4.0
1974	10.0	10.4	6.8	1.2	7.7	4.0	21.6	1.7	4.0
1975	9.9	11.1	6.8	1.1	7.7	3.9	19.9	1.8	4.1
1976	10.3	11.3	6.7	1.1	7.5	3.8	19.1	1.7	4.0
1977	9.6	11.2	6.4	1.0	8.1	3.7	20.4	1.7	3.9
1978	9.6	11.1	6.3	1.0	8.5	3.6	21.1	1.7	3.7
1979	10.1	11.1	6.1	1.0	8.6	3.6	20.8	1.7	3.7
1980	9.7	11.0	6.2	0.9	8.5	3.7	20.7	1.7	3.7
1981	9.6	11.1	6.1	0.9	8.2	3.8	20.2	1.7	3.7
1982	9.6	11.2	6.1	0.9	7.7	4.0	20.1	1.7	3.6
1983	9.7	10.9	6.1	0.8	7.5	4.0	20.1	1.7	3.6
1984	9.8	11.0	6.1	0.8	7.4	4.0	20.1	1.7	3.6

注. 「地方財政白書」各年度版による

収 支 状 況

基準財政需要・収入額増加率			経常収支比率	将来に渡る負担	
基準財政需要額増加率	基準財政収入額増加率	基財需額 基財収額		A	B
21.4	20.3	64.0			
17.8	17.9	64.0			
14.2	9.7	61.5			
24.8	26.7	62.4	71.4		
34.5	31.8	61.2	75.9	118,615	
11.7	16.2	63.6	86.6	151,600	140,078
7.6	1.3	59.9	83.7	181,470	182,733
13.6	16.8	61.6	83.3	220,099	230,978
14.8	8.5	58.2	80.7	259,137	285,886
10.9	11.9	58.7	78.2	293,767	343,699
11.3	16.5	61.4	78.4	325,968	390,831
10.1	12.6	62.8	78.9	360,667	429,168
7.9	9.9	64.0	78.4	392,438	472,189
-0.5	0.9	64.9	80.0	421,626	518,920
2.0	6.4	67.7	81.2	444,486	550,188

別会計借入残高地方負担分+公営企業債残高普通会計負担分)

地方税等の対前年度増減率

		歳出主要性質別構成比				対前年度増減率			
教育費	その他	人件費	扶助費	普建費	公債費	地方税	住民税 所得割	固 定 資産税	使用料 手数料
26.3	7.8	36.7	5.6	30.2	3.5				
24.9	6.0	32.7	5.2	34.6	3.8	21.4	24.8	17.2	10.5
24.6	6.1	31.9	5.0	36.4	3.6	12.9	32.4	20.5	10.9
23.6	7.1	31.1	5.8	36.3	3.9	18.1	28.4	19.1	18.3
24.6	6.3	32.5	6.3	34.1	3.7	29.7	20.4	27.7	16.0
26.4	6.2	35.0	6.5	32.2	3.6	26.9	41.8	20.2	14.4
27.0	6.7	36.9	7.1	29.7	4.3	-1.0	7.4	21.9	17.9
26.4	8.1	36.2	7.5	28.2	5.0	17.3	17.0	16.0	29.4
25.8	8.2	34.4	7.4	30.6	5.5	15.1	14.1	14.4	21.3
25.7	7.7	32.4	7.4	32.7	5.9	11.2	18.3	9.9	17.3
25.4	7.9	31.8	7.4	32.2	6.4	14.7	13.8	11.8	14.1
25.3	8.6	31.6	7.3	31.7	7.1	13.3	17.4	10.4	13.1
25.0	9.7	31.6	7.3	30.5	7.8	9.0	14.9	7.1	10.3
24.4	10.7	31.1	7.5	29.1	8.5	7.5	10.8	11.3	7.7
24.2	11.4	31.5	6.6	28.0	9.2	6.5	9.8	10.5	5.2
24.0	11.5	31.9	6.7	27.3	9.8	8.3	2.1	7.5	7.9

て、75年度には急低下し、その後漸増し、84年度には60年代末・70年代始めの水準にまで戻った。この変化の中心は地方税の割り合いの変化であるのは当然であるが、それは、75年度を底に80年代に急テンポで回復し、84年度には70年度をも上回るまでになった。ロ．特定財源の中心である国庫支出金の比率は72・77・78年度のような国の公共事業拡大政策が展開された年度に比重を高めながら、変動してきたが、総じて言えば、80年代に入ってから補助金削減政策の下で漸減傾向を示している。ハ．地域住民・企業の直接負担する地方税と使用料・手数料の合計の割合が75年度をボトムに漸増し、特に80年度以降は急ピッチで上昇している。ニ．それに対し、交付税と国庫支出金という依存財源の2大項目の合計の割合は、70年代前半は安定しており、70年代後半及び82年度までは漸増傾向であったが、83年度から急減した。これには、前述の補助金整理政策とともに交付税額圧縮政策がかかわっていることが考えられる。即ち、基準財政需要額と基準財政収入額との算定のあり方をそれぞれの対前年度伸び率で対比すると、79年度以降6カ年にわたって、基準財政収入額の対前年度伸び率が基準財政需要額の対前年度伸び率を上回っており、それまでと比較して不自然であり、83年度以降その傾向が顕著である。ここに80年代の国・地方の行財政関係の特徴の一端が示されている。

2. 行政水準と住民負担水準

(1) 行政水準について詳しく論じる余裕はない。次の2点の確認に止どめる。
イ．社会資本を構成する諸施設については徐々に条件の整備・改善が進んできているが、80年代になって、そのテンポは鈍化している。ロ．金銭的給付・人的サービス給付の水準は停滞または実質低下を示している。

(2) 住民負担水準は全体として増大傾向を示している。イ．税負担全体としての歳入構成比の上昇は前述の通りであるが、対前年度増加率はマイナス1.0%であった75年度を除いて1965～80年度は2桁成長であり、81～84年度も名目GNP成長率を絶えず上回った。ロ．税目別の状況を住民税について見てみると、道府県分と市町村分ともに若干の例外年度はあるものの65年度以降、基本的に地方税全体よりも増加率が高い状態が持続している。特に70年代末から80

年代にかけては名目G N P成長率を絶えず上回った。一年間を通じて勤務している給与所得者の給与総額をその人数で割った一人平均の給与額の増加率と住民税所得割（市町村分）の一人平均額の増加率とを比較しても、後者の方が高い伸びを示しており、この間に住民税負担が強まったことを明瞭に示している（70～75年116.0%対160.3%，75～80年45.2%対79.0%，80～84年15.4%対33.2%）。

ハ．固定資産税も、頻繁かつ急テンポの評価替えによって、高い増加率を示している。ニ．使用料・手数料は、80年代に入って、歳入構成比を著しく上昇させたが、これは歳入全体の対前年度増加率を上回る高水準で住民の税外負担が増加したことを意味する。76～81年度の2桁の増加率は、この間に受益者負担主義が強められたことの表われである。

3. 国の地方財政対策の特徴

国の地方財政対策の特徴を、ここでは、予算編成方針及び地方財政計画策定方針（その前文）に示されている当該年度の政府方針によって捉らえよう（第3表参照）。

(1) 1970年代前半（1971～73年度）の国の地方財政対策の特徴は、毎年度繰返されているものを除くと、イ．住民負担の軽減を図る、ロ．地方財源対策にとくに配慮する、ハ．地方行政水準の向上に（長期的・計画的に）努める、という3点である。総じて、文言上でも比較的簡単で各年度の表現上の差異も少ない。例えば、1973年度の地方財政計画策定方針の前文の文言は次のごとくであった。「現下の社会経済情勢の推移及び地方財政の現状にかんがみ、国と同一基調により、財源の重点的配分と経費支出の効率化に徹し、適切な行財政運営を行うことを基本とし、地方財源の確保に配慮を加えつつ、長期的視野の下に、積極的に住民福祉の充実向上をはかることを目途として策定された。」

(2) 1980年代半（1983～86年度）の国の地方財政対策の特徴は、70年代前半とは極めて対照的である。イ．経費支出の抑制が極めて厳しく貫かれている。ロ．但し、86年度については80～82年度に続いて景気対策上の観点から地方単独事業の確保に配慮がなされている（70年代なら当然国庫支出金の増額がなされたであろうが）。ハ．財源対策として81年度まで増額されてきた地方債許可額が一転抑

第3表 「予算編成方針」における「地方財政対策」及び

	財源難予想	財源対策	歳出抑制	機構・定員・給与	一般行政経費	公共投資	住民負担 地方税負担
1970							軽減合理化
1971		財源対策					〃
1972							〃
1973							
1974			極力抑制			極力抑制	
1975				定員給与の適切な管理		〃	
1976	財源難予想				抑制		
1977	〃	〃			〃		軽減要請に答えつつ
1978	〃	〃			節減合理化	社会資本整備	適正化
1979	〃	〃			〃	〃	合理化に配慮
1980	〃	〃	〃	〃	〃	極力抑制	〃
1981	〃	〃	〃	〃	〃		適正化に配慮
1982			〃	〃	〃		負担適正化
1983			〃	〃	〃		負担公平化
1984			〃	〃	〃		適正化
1985			〃	〃	〃		税制改正
1986			〃	〃	〃		負担公平化 適正化 〃

注. 1. 毎年度同一文言（「国と同一の基調の下で」、ほぼ同一文言（「健全な・適切な・節度ある財政運営」、1968-
2. 「国の予算」「地方財政白書」各年度版による

制される方針（特に、84、85年度）が出されている。ニ. 78年度から明確に方針化された地方税負担の「公平化」「適正化」の名による負担強化政策が、82年度以降一層強化されている。同じことは受益者負担の「適正化」についてもみられる。

また、1982年度以降86年度までの予算編成方針での対策が全く同一の文言であることは、基調において同じ政策方針が貫かれていることを示している。

4. 地方財政変化のまとめ

(1) 財政収支状態及び運営状況の特徴として次の3点が指摘し得る。即ち、
イ. 地方財政収支尻の悪化。ロ. 地方行政による住民生活条件保障機能の向上

「地方財政計画策定方針」における基本方針

地方財源確保 財政健全性	受益者 負担	地方交付税	地方債	地方行政水準	
				住民生活・福祉	景気対策
配慮しつつ				一層の向上	
〃				長期的計画的に向上	
特段の配慮				計画的に一層向上	
配慮				長期的視野の下に住民生活の充実向上	
〃				生活の安定と福祉の充実を図るための政策	
〃				社会的不公正の是正、福祉向上	
特段の配慮				生活の安定と福祉の充実	景気の復回
確保を図る				公共事業推進と社会福祉施策の充実	景気の着実な回復に資するため
増収措置	適正化			投資的経費の充実	景気の着実な回復
税源充実強化				生活関連社会資本整備	
税源充実	〃	増額	増発	投資的経費の充実	←景気の着実な回復
非課税措置整理	〃	〃	〃	↑社会資本整備（住民生活向上地域振興基盤）	
〃	〃	〃	〃	住民生活に直結した社会資本整備	
〃	〃	所要額確保	〃	→地方単独事業の規模の確保	
〃	〃	〃	〃	〃	〃
〃	〃	〃	〃	〃	地域経済の安定的発展
〃	〃	〃	依存度引下	〃	経費全般の徹底した節減合理化、抑制的基調
〃	〃	〃	抑制	〃	経常経費・投資的経費を通じて抑制を徹底
〃	〃	〃	〃	〃	経費全般の徹底した節減合理化
〃	〃	〃	〃	〃	生活関連施設整備←地方単独事業費確保に配慮
〃	〃	〃	〃	〃	地域経済の安定的発展

71「重点主義に徹し、1972以降「財源の重点的・効率的配分）」については省略した。

テンポの鈍化傾向。ハ、住民負担（税・受益者負担）の増大傾向。

(2) こうした事態は、経済危機の強まりの中で、国と地方を通じる財政危機の進展によると同時に、国家財政中心の財政再建路線が地方財政への負担転嫁（地方に対する国の財源保障責任の放棄）によって進められていることに起因している側面が極めて強い。それは、この間に、地方交付税率の実質削減政策、地方債統制と起債許可方針の激変（拡大から抑制への）、補助金（国庫支出金）整理政策と国庫補助負担率削減政策のような形で、国と地方の行財政関係の劇的変化が進行したことによく現れている。

(3) それは、単に、地方行財政の犠牲による国家財政の立直し路線であると

いうに止どまらず、それを通じての、生活諸条件保障業務の「節約」、それら事務・事業の有償化、つまり、市場ベースによる個別的対価を伴なう需給関係の形成・増大であり、個別的対価の支払困難層の生活諸条件保障受益からの「辞退」・「選別」、それら業務分野への民間経済主体の参入＝民間「活力」の増大である。

しかも、この「選別」が、支払能力に応じた各人の自発的「選択」に基づく（市場関係・価格メカニズムを通じる自動調整による）自然発生的・市場的、従って、非行政的過程として進行する。このことによる行政事務・事業の軽減効果は極めて大きいことが予期されている。すなわち、生活諸条件保障業務の供給責任を解除されることによる業務負担の軽減のみならず、生活諸条件保障業務の供給水準引き下げに伴なう対住民調整事務からの「解放」は、自治体業務の軽減に大いに貢献する。これは地方公務員の絶対数の減少が80年代半に可能となった背景の一つでもある。

以上、明らかにしてきたような変化を生ぜしめた主要な要因の一つとして地方財政改革「運動」の変化・転換がある。前述のように、地方財政改革運動は日常生活の諸条件・諸権利に関する民主主義的社会運動であるならば、このことはわが国社会運動の全体状況の変化・転換でもあるが、それとの関連も意識しつつ、次節でこの点を取上げよう。

三 地方財政改革「運動」状況の変化

I 70年代前半における地方財政改革運動の特徴

1. 運動の背景としての高度成長期の地方行財政運営の特徴等

(1) 第一節で述べたように、地方財政改革運動は本来的には地方税財政（地域住民の共同的生活諸条件の経済的裏付け及びそのための共同的負担）の運用を地域の自主性の強化と生活条件の改善・向上に向けて改革することであり、従って、

地域共同生活条件の改善を目指す民主主義的社会運動である。

しかし、地方財政運営が単に、狭義の生活条件のみならず、（それを通じて、またそれとは独立に）企業・産業の経営条件を左右し、そのあり方が資本蓄積条件の一環をなすところから、その運営のあり方を巡って、単に生活主体としての住民間のみならず、個人・家計と企業・営業主体との間に、またそれらの内部で相互間に、夫々が置かれた経済的地位・条件の違いに基づく異なった対自治体要求が競合する。それ故、不可避免的に地方財政改革運動における競争・競合・対立が発生する。

(2) 60年代の高度成長期の地方行財政運営の特徴は、当時よく「中央直結」という表現が自治体の政治姿勢を現すのに用いられたことが示すように、基本的には、中央省庁の政策運営に追随し、他の団体と競争しつつ、他団体より出来るだけ有利な条件を獲得すること、具体的には、中央の重点施策の対象地域に指定されること、国からより多くの「依存財源」を引き出すこと、それにより出来るだけ多くの、他団体より多くの公共施設整備・社会資本整備をすすめることに重点がおかれたことは周知のところである。しかも、中央省庁の政策の中心は産業構造の高度化・重化学工業化を狙った高成長政策＝企業資本の高テンポの蓄積・拡大に主眼がおかれ、すべての政策手段をそれに動員しており、対地域経済政策・地域振興政策・地方税財源対策もその一環に位置付けられていたので、公共施設の整備は「産業基盤」主導型であり、「生活基盤」には手がまわらない状態であった。

(3) こうした政策運営を実行することと住民生活条件の整備との関連は、産業活動の条件の整備→企業・産業活動の活発化→企業所得の増加、雇用の増大、個人所得の上昇（個人的生活条件の改善）→地域の経済活動の全般的上昇、地域経済力の増大→潜在的財源負担力の増大、税収増加による財政力の強化→生活基盤の整備、地域的共同的生活施設・給付条件の改善（社会的生活条件改善）という「因果関係」サイクルが考えられていた。しかし、このような「所得倍増計画」型の政策運営は、最後の帰結である生活諸条件の改善に辿り着くまでに自然的・社会的環境の破壊・激変による公害問題の劇発、在来型産業の衰退によ

るそれら産業従事者の生計困難化による社会問題の増大をもたらし、それらへの財政的対応に追われてしまう結果となったのが一般的状況であった。

(4) こうして、60年代末から70年代前半にかけて、わが国史上かつてない対自治体諸要求運動が噴出したが、それは当時の地方財政運営の実態が、「中央直結」型かつ重化学工業の生産・企業本位であった故に、必然的に自治権の確立を求め、団体自治・住民自治の両面において生活本位を主張するものとならざるをえなかった。

(5) 同時に、60年代末から70年代初めにかけて、わが国重化学工業部門の巨大企業の国際競争力の急上昇・経常収支黒字基調の定着と黒字水準の増加、貿易・対外経済摩擦の顕在化から円切上げ問題が日程に上り、外需依存型成長構造の転換の必要性が国民的課題となり、経済団体・政策当局も公共投資の拡大・調整インフレ政策と合わせて、「福祉元年」(1973年)を宣言する必要に迫られた。

2. 全体的特徴

この時期の全般的な特徴として次の点を指摘できる。イ. 自治体関係者の対政府要求運動とならんで、組織された労働者を中心とした、勤労住民の運動組織が形成され、改革要求や改革政策をつくる運動を始めたこと、ロ. 特に、当時一般的であった無所属保守の「中央直結」の政治姿勢の転換を求めて、首長選挙での革新統一候補の選挙母体の形成とその統一政策づくりが盛んであった。ハ. 従って、革新政党レベルでの政策統一が追及され、それが比較的順調に進行し、中道政党もこれに協力的であったケースも少なくなかった。ニ. 企業家・経営者団体が、又は、小商工業者が夫々の業界の個別的要求を予算要求として呈示し、関係議員を通じて予算に反映さす動きは当然存在していたが、地方行財政改革要求を独自に展開することは殆どなかった。従って、革新首長選出母体の選挙政策・公約や革新首長下での対政府要求が現実の政府の地方財政対策にも相当大きな影響を与えていた。

3. 次に、それらの特徴を簡単に箇条書きにしておこう。

(1) 運動団体の諸要求の性格は、一般的に次の諸点にまとめられる。

- ① 潜在的行政需要の歳出化の過程において、勤労住民側の「需要」を優先的に反映するようにさせる。
 - ② 住民負担の増大に反対し、その軽減を求めるとともに、原因者負担・受益者負担を企業に求める。
 - ③ 予算の編成・執行の過程を住民に近付き易い、開かれたものとする。
- (2) 革新首長の選挙政策の特徴を大阪府知事選挙における「革新大阪府政をつくる会」の選挙協定²⁾ [1971. 3. 6] を例にとりて見てみると。
- ① 「中心スローガン」は「大資本中心、中央直結の自民党政治を止めさせ、憲法を暮らしに生かし、府民の命と暮らしを守る清潔で民主的な革新府政を実現しよう」であった。
 - ② 財政政策については14項目の「政策大綱」の幾つかの項目に含まれているが、その主なものは、
 - イ. 国の不当な財源調整や超過負担を止めさせ、府民のための自主財源を確保する。また大企業に対する税財政上の優遇措置を止める。府下市町村に対して、府民生活改善のための必要な行財政上の援助と協力を積極的に行うと同時に、特に人口急増地区の市町村に対する府の援助を強め、国に対して特別の助成措置を要求する。(第13項目)
 - ロ. 「……工業用水道料金の適正な引上げ……」, 「高物価, 重税と貧困から府民のくらしをまもり, 知事権限に属する公共料金の値上げを抑制し, 勤労者, 小規模事業者の府民税の軽減をはかる……」, 「……めぐまれない人たちの生活保障と福祉向上につとめる。保育所, 幼稚園, 遊び場, 老人施設などの増設, 児童手当の拡充と老人医療の無料化, 心身障害者(児)対策等総合的な施策を推進する」。
- (3) 革新首長自治体において幾つかの地方財政改革提言が出された。それらは基本的にはほぼ共通した特徴を持っているが、ここでは、東京都と大阪府の研究会的場合を取上げれば充分であろう。
- ① 東京都「大都市財源構想」研究会の第一次報告³⁾ (1973年1月)の基本方針の特徴は次の4点であった。

- イ. 税財政を行政担当者の立場から見るのではなく、自治の担い手である都民の立場から、税財政を含めた経済という広い視野に立ってみる。
- ロ. 税法など国が作った税財政制度の枠組みの中で、市民的法解釈その他の方法により、東京都の財政の自主自律性の拡充を追及する。
- ハ. 税源・税制を単に量的な資金の確保のために考えるだけでなく、課税を通じて産業活動などの規制・誘導を図り、直接に市民の生活と生活環境を守るという考えを導入する。
- ニ. 市場経済のメカニズム、企業の論理の限界を踏まえ、福祉財政体系を確立するための積極的公的介入によって、市民の生活権を確保する。

そして、現代巨大都市の病根として、「集積の利益と集積の不利益の同時進行」、「外部不経済にもとづく社会的アンバランス」、「いわゆる混雑税現象の発生」、「長期費用通増下の公共サービス問題」を指摘し、次の5点の提案をした。法人2税（法人住民税及び法人事業税）の引上げ、固定資産税の適正化と公正化、法定外普通税としての高速道路適正利用税・公害防止税、都市開発協力金（開発利益の還元として）。

その後、第7次報告まで提案されたが、第6次報告までの特徴を第7次報告の文言によって語らせよう。「われわれの6次にわたる報告の一貫した課題は、……第1次報告……の副題に示した通り、東京の自治と都民の生活権を確保することであった。そのため、新財源を開発して東京都の財源難を克服するとともに、都民の税負担のあり方を正し、その不公平を是正することも同時に追及してきた。……更に、第2次報告以後は、都独自で行う自主課税の問題だけでなく、国がつくった税制にも目を向け、市民の立場に立つ税制改革について提言した。それには固定資産税制の改革、自動車関連税制の改革などがあるが、第5次報告……で明確に表現したように、特に大企業や大資産家を優遇する不公平税制の改革に最重点を置いた。それは実証的な調査分析によって税負担の不公平の実態を明らかにした上で、改革を国に迫ったものである」。

- ② 大阪府税財政制度研究会「大都市圏域における税源⁴⁾拡充構想」(1974年2月)の理念・基本原則は次の3点であった。

- イ. 国と地方との間の行政事務の再配分，法人課税を始めとする国税の一部の地方移譲，国庫支出金・地方交付税・地方債制度の改善など，財政の中央集権制を廃止し，住民福祉と地方自治を確立する。以上を基本理念とし，その実現への途を切り拓く当面可能なプランを提起する。
- ロ. 地方公共団体の本来の使命は，都市問題や公害など今日の経済成長から起こる社会的諸矛盾を除去し，住民の命と暮らしを守ることにあるとし，この立場から財源の使途を明確にする。
- ハ. 税源の対象は，財政的な負担の公平のみならず，今日における社会的公平を達成するため，法人課税の強化による。即ち，公共サービスの主要な受益者であると同時に最大の負担能力者である大企業の，軽い税負担を是正する。

当面の措置として，イ. 法人2税（法人住民税と法人事業税）の超過課税と不均一課税，ロ. 法定外普通税としての公害防止税（産業公害の発生原因者から汚染者負担原則により），ハ. その他の法定外普通税（集積不利益の緩和，開発利益の社会還元，交通機関等の公害等負の外部効果の原因者負担）を要求した。

根本的改革としては，イ. 大都市圏特有の税制（法人課税について農村地帯より高率の標準税率の設置，所得税の地方税移譲），ロ. 法人府民税の均等割の引上げ，ハ. 事業税の合理化（外形標準課税の併用），ニ. 事務所・事業所税等の新設，ホ. 燃料消費税，自動車税の強化など道路財源の拡充，ヘ. 非課税・軽減措置の整理，の諸点が必要であると主張した。

Ⅱ 80年代における経済団体の地方財政改革要求の特徴

80年代における地方財税改革「運動」の背景としての社会経済情勢・地方税財政運営状況については，第2節で簡単に触れられ，また第4節でも別の視覚から問題となるので，ここでは触れない。

1. 全体的特徴

(1) 地方財政改革・地方行財政全般に対する経団連を始めとする各種経済団体の改革提言が多数登場したこと，しかも，その内容は70年代前半に特徴的で

あった住民の生活権擁護という発想ではなく民間活力＝企業活力の増進という基本姿勢が貫かれていること。

(2) 東京都、大阪府、京都府等、70年代の改革運動の拠点的な役割を果たした革新首長が退場したこと、それら自治体側の調査・研究機関の改革提言が70年代に果たしたような役割が見られなくなったこと。

(3) 労働団体、住民運動団体、それらと協力的な研究団体が改革提言活動を停止したわけではないが、それらは住民世論の多数派を形成し得ず、現実の地方財政対策・運営を動かすという点では、70年代とは様変りの状態となっている。

運動団体、革新団体や革新首長自治体の改革要求の内容は基本的には変わっていないので、ここでは紙数の関係上、経済団体の改革提言として経済団体連合会（以下、経団連と略称）のものだけを取上げる。

2. 経団連の要求

(1) 1970年以降、経団連が地方を含む行財政問題に取り組み出したのは75年のことである。⁵⁾即ち、高度成長が過去のものとなったことが明らかになった時点で、ただちに低成長時代に相応して行財政・制度運営を再編することが経済団体全体の中期的政策課題の一つになった。

70年代後半の財界の行財政再編政策・戦略は、次のような特徴・性格を持っていたと言える。

- ① 財政再建は重要課題であるが、性急に健全化を進めるのではなく、慎重に中期的に取り組む。
- ② 財政支出、特に投資的経費を動員した十分な景気対策を機動的に実施する。
- ③ 他方で、経常支出を中心とした歳出抑制、機構・定員の整理合理化、給与の適正化等を推進する。
- ④ エネルギー対策をはじめとした経済構造再編対策を重点政策課題として進める。
- ⑤ 財源拡充策として国・地方で実行されている法人企業課税の強化には

反対する。

(2) このような二正面（財政再建と財政動員〔構造政策と景気対策〕、投資的経費拡大と経常経費の抑制）作戦的な政策方針は、しかし、79年半ばまでであった。79年度当初予算に至る数年間の構造再編・景気対策政策の一定の奏功と79年10月の総選挙での政府与党の敗北（特に一般消費税導入企図の挫折）を契機⁶⁾にして、80年代型というべき政策体系・要求戦略への「転換」が生じ、1979年11月の経団連の対政府要求「行財政改革の断行を望む」⁷⁾に明言された。それは次のような内容からなっていた。

基本的立場は「……わが国は未解決の構造問題を数多く抱えている。とりわけ、もっとも重要な問題の一つは、行財政の改革を前提とする財政再建である。われわれは、新内閣がさしあたり以下の点を最重要課題として取り上げ、不転の決意をもってその実現を図ることを強く希望する……」というもので、基本方針は2点にまとめられていた。

- ① 長期的な行財政改革の目標と、それを実現するための具体的な実行計画を織り込んだ「行財政構造改善計画」を作成し、これを着実に実行する。さしあたり1980年度は経常経費を一律削減する等、積極姿勢を示すべきである。
- ② 政府の行政介入や規制措置が、民間活動を制約し、或いは民間に無用の負担を課し、企業活力を妨げている事例が多く見受けられる。政府と民間、国と地方の役割分担を明確にし、行政介入をできるかぎり排除するとともに国と地方の行政の重複を回避し、また、政府事業の一部について、民間への移譲、民間人の活用による効率化を思い切って実現すべきである。

この「基本方針」の下に5項目の具体的方針を呈示した。

- ① イ. 国と地方の行政機構、出先機関、公社公団の統廃合（一部民営移管も含む）、ロ. 国・地方における定年制と総定員制の適切な実施、人員配置の適正化、ハ. 補助金、特に行政補助金の徹底的な削減、ニ. 総合交通体系の確立、医療費の冗費節減、農政の抜本的見直しによる3K赤字

解消のための対策。

- ② 当然増経費についても可能なかぎり削減を図る。イ．地方交付税交付金の削減の検討，ロ．社会保障費についても総花的制度を全面的に見直す。
- ③ 公共投資の節減と重点配分，財政投融资計画の適正化（関係機関の統廃合とあいまって）。
- ④ 民間においても安易な政府依存の姿勢を慎むこと，自主的対応策が従来にまして必要になったことが強く認識されなければならない。
- ⑤ 「財政の建て直しが緊急課題であるとはいえ，来年度における新税の創設と増税は，前提となる行財政の改革等の基本的条件が未整備であり，かつまた諸般の経済情勢から見ても，適切ではない。」

(3) この様な一般的行財政改革方針の中で地方税財政に関しては，具体的には次の諸項目が求められた。

地方財政運営関係要求としては，イ．国と地方の役割分担の明確化と業務分野の調整，ロ．行政機構の簡素合理化，ハ．国と地方の財源調整制度の根本的見直し，ニ．人件費負担の軽減を，また，

地方税関係要求としては，イ．事業所税の増徴に反対，ロ．事業税の外形課税に反対（i. 赤字企業にも高負担になる，ii. 同一課税対象への重複課税になる），ハ．土地に係る固定資産税評価額の見直し，ニ．地方税の申告，納付の簡素・合理化を主張した。⁸⁾

(4) ここに明示され，その後しばしば繰り返されて，政府の臨時行政調査会の答申へと基本的に継承・拡充されていく80年代型行財政改革・財政再建の方針の特徴は

- ① 財政再建と政府・自治体の公的規制の削減・見直しとの2本立戦略をとる。
- ② 財政再建は歳出の抑制，歳出構造の見直しを先行させ，それが完了するまでは財源強化策は考えない。
- ③ 歳出の抑制は人件費，経常経費のみならず投資的経費についても行

う。しかし、歳出構造の見直しによって重点政策課題を実現するため見直し・削減される分野として、特に生活関連経費・公共交通関係費・農業関係費があげられる。

- ④ 人件費や生活関連行政経費・生活権保障的諸規制の見直し・緩和は、個別企業・産業レベルで進行した人件費・給与費・間接労務費等の抑制の実施・「完成」を踏まえて、マクロ的次元における「国民生活コスト」の抑制の必要性から主張されている。この脈絡の中で行財政改革の2本柱（歳出削減・歳出構造の見直しと公的規制の見直し・縮小）を捉らえると、それが「国民生活コスト引下げ」を含めて三位一体的構造を持った中期的構造政策として、80年代資本蓄積戦略の根幹をなしていると言える。⁹⁾
- ⑤ 行財政改革の実際上のすすめ方に関しての特徴は、規律の乱れや本来的なムダ、官僚主義的非効率を除去することと社会の代表者・公共機関としての責任の遂行とを区別し、効率よく公的責任を果たすことが本来の行財政改革であり、かつ最も難しい課題であるが、このことが不問にされ、公共機関の業務＝非能率的、民間企業業務＝能率的という認識を前提にして、'公共機関の業務（その大部分を担当する地方自治体業務）の縮小を目指して、あらゆる措置が動員されるべきだとしている。
- ⑥ 民間委託、民間移管は、中心的措置とされるが、民間企業が行う場合の収益・利潤の負担の問題や公的業務が私的団体により実施されることに伴う公共性確保の問題は問わぬとしても、民間化による効率性の上昇＝コスト低下が、基本的には民間の労働条件と公共団体のそれとの差異に基づくものであることのマクロ経済的重要性は無視されて、専ら、一経営体としての効率性＝低コスト経営が追及される。
- ⑦ しかも、特徴的なことは、国地方の事務配分・税財源配分の現行制度の再検討の上に、新しい制度をつくるという手続きを踏むのではなく、現在国が管理している地方固有の財源の配分・交付の仕方を、一方的に地方に不利に改変するという乱暴な、自治を踏みじるような仕方を採ることを提唱する。この様な国地方間の行財政制度運用ルールを無視し

たやり方を正当化する理由として、国家財政の非常事態的な危機と地方自治体の財政状態の相対的な「良好さ」、及び財政運営の「乱脈さ」（人件費の多さ等）と地方自治体・地域住民の統治能力への不信があげられる。次項に見るごとくである。

(5) 臨調答申が出始めた1982年4月の「国・地方を通ずる行財政改革の徹底を望む」においては、「国・地方の関係と行財政改革」として、基本的に臨調答申と同じ内容の次の4項目の提言をした。

- ① 国と地方の役割分担の明確化。「国と同様、地方も厳しい減量努力に取り組む必要があり、給与、組織、特殊法人等に思い切ったメスを入れなければならない。地方自治の名の下に、徒に補助金の一般財源化や自主財源の確保を主張することは論外である。……今こそ既得権益擁護に終止符を打ち、基本的には権限と責任を住民に最も近い地方自治体に移管し、国の役割はナショナルミニマムの実現、国家的重要施策の範囲内に限定する方向でコンセンサスを求め、実行に移すべきである。……」として、具体的には、許認可の整理廃止、機関委任事務の整理縮小、地方事務官の廃止、国の地方出先機関の廃止・縮小について早急に結論を出すことを求めている。
- ② 地方財政の健全化と地方交付税のあり方。「……地方財政需要を厳しく見直し、一般会計のみならず財政投資からの資金の繰り入れを抑制すべきである。地方交付税制度については、……給与水準が著しく高いなど財政節度に欠ける地方に対しては、交付税の減額措置を講ずるとともに、収益事業や法人を狙い打ちにした超過課税等の独自財源を豊富に持つ自治体に対する交付税配分も再検討すべきである。……」
- ③ 補助金行政の見直し。「……地方に定着した事務に対する国の介入は最小限に止どめることとし、特に、……職員設置費補助金を原則として廃止すべきである。また、補助金の廃止にあたっては、国・地方の財政状況をも考慮すれば一般財源化の措置を採る必要性は薄い。」
- ④ 民間委託の推進。「清掃・給食業務、公共施設管理等民間の手に委ね

ることによって効率化できる事業については、民間委託を積極的に推進すべきである。」

Ⅲ 70年代前半から80年代半にかけての地方財政改革「運動」の変化・転換の特徴は、一口に言って、「住民団体・革新自治体要求の部分的実現から経済団体・経団連要求の基本的実現へ」と表現することができる。具体的には、それは次の側面を含んでいる。

- ① 生活本位・生活福祉の充実を中心におく方針から、「企業社会の危機においては、生活福祉のためにも、まず企業の社会的責任を果たせるようにする」という発想に転換する。しかも、企業の社会的責任の内容が、70年代はじめには「社会的に妥当な・合理的な規制・規範の枠内で利潤の追及をする」ことであったのが、「今日の日本は雇用も生活も企業によって支えられており、その意味で企業社会であり、従って、社会も企業の本分＝利潤追及を阻害するようなことをしてはならない。企業の活力を阻害しないことが、国民生活の安定・向上につながる。企業の社会的責任とは利潤の獲得・維持・拡大である」というものに変容した。
- ② 住民を生存・生活の主体者として捉らえる発想から行政サービスの単なる受益者として見る見方へと転換した。従って、税・料金等の住民負担についての考え方も一般的負担主義、行政事務・経費の原因者負担原則、「真の受益者」負担原則を重視するものから直接的・個別的受益者負担主義への傾斜を強めた。
- ③ 行財政の公共性・民主制の重視から行政事務能率の重視へ、公共行財政の管理者から地域社会・経済の経営者へ変化した。企業経営的手法（事務遂行・職員管理等を含む全般において）を導入して、地域団体・地域経済社会の経営・管理を行うという発想を中心にする。また、事務能率、効率の上昇、コスト削減の視点から政治参加、統治の主体形成の視点（狭域行政、狭域自治体の容認）より広域行政・自治体合併・議員削減が重視される方向が強まる。
- ④ 地方自治の強化という点では、住民自治の側面を重視するものから団

体自治中心の発想へと重点を移し、地域的独自性の重視へと矮小化する傾向が強まった。

- ⑤ 地方行財政の営利性・私的利害への従属からの独立、公共性・中立性の重視から「民間活力」「官民共同」へ、政策立案・意思決定段階における住民・職員参加重視から企業参加・経営者参加重視へと変化・転換した。

2) 大阪自治体問題研究所・府政研究会編「革新大阪府政」（自治体研究社，1974），263—265頁。

3) 山本正雄編「東京都新財源構想研究会報告集，都市財政改革の構想」（新地書房，1979年12月）。

この「構想」が70年代の地方税財政改革に与えた影響は極めて大きかったが、その詳しい検討はここでは割愛する。研究会委員は、木村祺八郎、山本正雄、向坂正男、伊東光晴、岡茂男、高橋誠の諸氏。また、研究会が意見聴取した専門研究者は、宇沢弘文、宮本憲一、谷山治雄、北野弘久、高橋正雄、大内力、林栄夫、高木鉦作の諸氏等であった。なお、7次にわたる報告の概要は以下の通り。

第1次報告（1973年1月）「大都市財源の構想」：本文参照。

第2次報告（1973年12月）「新しい個人住民税」：「拡大する所得分配の不公平」（勤労所得と資産所得の格差，個人所得と法人所得の格差，不公正のインフレによる促進）を踏まえて、「個人住民税の問題点」を3点に纏めて指摘した。即ち，①大衆課税に傾斜している（所得税にくらべて大衆課税の性格が強い，応能負担の原理があてはめられていない，課税最低限にシビル・ミニマムがない，前年所得課税方式である），②資産所得者を優遇している（利子所得課税の欠落，配当所得課税の欠落，土地の譲渡所得課税が逆進的），③独立性が弱い（所得税源の配分が少ない，税政自治権の空文化）。その上で夫々に対応した改革提言を次のごとく示した。応能負担の明確化（課税最低限の引上げ，均等割の廃止，前年所得課税主義の廃止＝当年所得課税，税率構造の改定，税政自治権の拡充），資産所得者優遇措置の廃止（利子・配当所得のうち住民税非課税部分につき国は税收の一部を地方へ交付すること，利子・配当所得課税の総合化，土地の分離譲渡所得の総合化），所得税源の国地方間の再分配による新しい個人住民税の創設。

第3次報告（1974年12月）「大都市緊急財源構想」：都財政の危機を背景にその克服を目指して，現代都市における憲法の実現，地方自治体の課税自主権の行使，社会的公平の確立，都税財政への市民参加を標榜して現行税財政の根本的改革を要求しつつも，当面の措置として，事務所・事業所税の創設，法人住民税の引上げ，自動車関連税制の改革と課徴金の創設，特別公募債の発行を提言した。

第4次報告（1975年1月）「大都市税制の不公平是正」：大都市税制の不平等税制の現実として、大企業の税負担と資産所得者の税負担の実態を、企業財務諸表、税務統計等から分析し、税負担水準が一般企業・個人所得者より非常に低く、所得規模により逆進的であることを明らかにし、このような実態が、国の租税政策によって地方にも強制され、自治体の課税自主権が極めて制限された状態となっているところから、地方税にまで及んでいることを明らかにし、法人税制と資産所得税制の改革、課税自主権の復権と拡充、税務情報と企業経理の公開を提言した。

第5次報告（1976年8月）「不公平税制と財政構造の改革」：第4次報告に引続いて、現行税制自体の不平等是正が緊急課題であるとの立場から、企業優遇税制を中心に、その実態を新たな調査データに基づいて明らかにし、軽減税額を試算して、大蔵省の毎年発表する減収試算額が不正確で部分的であることを示して、次のような改正案を具体的に提示した。即ち、法人事業税の外形課税化と税負担の不平等是正、事業用資産課税の改革（固定資産税の公平化と適正化、事業所税拡充）、個人所得課税の改革（高額所得層にますますかたよる利子・配当所得への住民税課税の徹底、不勞所得優遇税制の改革の即時実施、勤勞住民減税）。その上で、国の「中期財政展望」では国民・住民の税負担が激増するとして批判し、地方自治体の財政構造改革試案として、不公平税制の改革を中心とした改革を実施し、所得税源を地方移譲して個人住民税との比率を5対5とし、地方交付税を増やし、国庫支出金を削減するとの考えを表明した。

第6次報告（1978年1月）「東京都財政の緊急課題」：円高不況の進む中で新たな苦況に立たされた都財政を背景に、次の3点を解明・主張した。①国の大都市政策の誤りが一因となって、東京の財政基盤が低下しており、特に②当面の対策ばかりでなく、長期不況下においても税財政制度改革を迫る必要があるとの立場から、大都市財政の現実を明らかにし、その改革を提案した〔個人住民税については利子・配当課税の分離課税廃止・完全総合課税化、高額所得に対する個人区市町村民税の税率引上げ、個人道府県民税の税率改正。企業課税については、特別措置整理の一層の徹底、金融保険業の貸倒引当金の繰入限度率の引下げ、退職給与引当金繰入率の引き下げ。自動車関連諸税の地方自治体への移譲分の引上と一般財源化。税源再配分。自主課税権の行使〕。③都区財政制度の改革。

第7次報告（1979年1月）「財政改革と大都市経営」：新財源構想研究会の歩みを振り返りつつ自らの基本的立場、その正当性を述べ、提言の幾つかは既に世論を動かして実現されていることを明らかにし、にも拘らずなお多くの課題が残されたままであり、基本的解決には国の地方税財政政策・制度への「財政戦争」が不可避であることを表明し、あわせて都政改革と東京都としての行財政改革努力の実態と今後の基本方向を示した。

- 4) 大阪府税財政制度研究会「大都市圏域における税源拡充構想」(1974年2月)。研究会委員は、豊崎稔、橋本徹、舟場正富、宮本憲一、他の諸氏。研究会はその後、「事務所事業所税創設についての提案」(1974年11月)、「大都市圏域における市町村税源の拡充について」(1975年12月)を発表し、現実の地方税制・税源配分に一定の影響を与えた。
- 5) 1970年以後の経済団体連合会機関誌「経団連月報」は、1975年になって初めて、(地方を含む)行財政改革問題を取上げている。即ち、1975年2月号「座談会、改革を迫られる地方行財政」、1975年6月号。青木均一「今後における行政改革の課題と方針(提言)について」。1976年以降は、毎年、行財政改革関連の方針を、単独もしくは当面の政策方針の一環として、出している。
- 6) 1979年末が、経済団体の経済政策論理の形成において、局面転換の意味を持つものとして注目される背景には、本文に述べたように、一方で第一次石油危機に対応した減量経営・合理化と産業構造転換、雇用調整が一応の見通しを持つことができ、企業経営者としての自信回復への展望がひらけた(これには1978年度財政運営に典型的にみられるように「臨時・異例の」特別対策を集中させた産業助成的財政金融政策が大きく与かっていた)という、基幹産業・戦略産業の巨大企業が財政にそれまで程に依存せずに行っている可能性が出てきたこと、他方で財政再建の切り札としての一般消費税導入企図が挫折したということのほか、第二次石油危機の発生によるもう一段の成長率の下方転位の可能性の増大、国際的に国民経済的効率化政策による国際競争力強化の方針を採る国が出てきて(1979年サミット合意声明参照)わが国の有利な条件が失われるおそれが強まったこと、主要な革新知事の消滅で地方政治の「保守化・右旋回」が進んでいるのみでなく、国政レベルでも中道野党の与党寄りが進んで来て政治的・社会的不安定性の増大をそれ程恐れる必要がなくなったこと等の諸要因が考慮されるべきであろう。
- 7) 「経団連月報」1979年12月号、2—3頁。
- 8) 地方財政運営関係要求は「財政再建と今後の財政運営に関する意見」(1980年10月、「経団連月報」1980年12月号、2—5頁)、地方税関係要求は「企業活力の発揮と今後の税制のあり方に関する見解」(1980年10月、「経団連月報」1980年12月号、5—7頁)及び「行財政改革と今後の税制のあり方に関する意見」(1981年11月、「経団連月報」1981年12月号、60—65頁)による。
- 9) 1980年12月の「今後の経済展望と課題」(「経団連月報」1981年2月号、48—58頁)の3「中期的にみた各種制約要因と対応」は7項目からなり、その(3)は「高い生活コスト」が上げられている。なお、7項目の他の6項目は、「世界経済の動向と対外収支」「エネルギー問題」「財政赤字」「企業体質と設備投資」「技術開発」「政府の介入、規制等」である。また、1983年2月の「1980年代を通ずる日

本経済の課題……安定経済と企業活力の発揮をもとめて……」（『経団連月報』1983年4月号、48—56頁）は、そのⅢ「中期的課題とそれへの対応」で5項目掲げているが、その5番目は「物価安定と国民生活コスト引下げ」となっている。なお、他の4項目は「対外関係の円滑化と国際経済社会への貢献」「行財政改革の推進」「産業部門の活性化」「雇用問題・高齢化社会への対応」である。国民生活コスト引下げ論の脈絡は次の通り。「食費を始め、土地、住宅費などが高く、生活コストは先進諸国の中で最上位にある。……しかも、成長率低下に伴う所得の伸びの鈍化によって、これらのコストは、個人さらには企業にとって、きずきず大きな負担となっている。従って、物価対策としては、個別商品、サービスの価格を云々するよりも、農業政策、土地政策さらには流通機構にメスを入れることこそ、基本である。」（1980. 12）。「企業が合理化によるコスト低減に努めるのは当然であるが、政策当局においても為替の安定化、コスト増嵩を招いている諸規制の緩和など環境整備に勤めるべきである。特に、国民生活コスト引下げの観点から農産物と地価の安定が重要である。」（1983. 2）

四 地方財政改革「運動」変化の背景

この点に関しては、地域的・国内的な純経済レベルの問題から運動組織間・政党間・政党内派閥間・政府諸機関内の駆引、更には国際政治・経済レベルの問題まで種々多様な要因が重層的に関係しており、それらを体系的に論ずることは本稿の任務を越える。ここでは勤労住民の地方行財政改革運動の停滞をもたらした諸要因に重点を置いて、若干の個々の要因を箇条書きする。

I 勤労住民の地方行財政改革運動の停滞をもたらした諸要因

1. 革新首長自治体の行財政運営の特徴・その限界が指摘される。60年代末から70年代（前半）にかけての地方政治「革新」の特徴は、主として都市型・都市勤労者生活改善型であり、過疎問題の解決をも含んだ全地方団体型とは言えず、また、地域の産業構造の改革と国との関係の自治型、生活・福祉型への転換は十分に達成されなかったという意味で、全面的・中長期的・安定的な発展展望を持ち得なかった。従って、次のような限界を持っていた。

① 生活・福祉型政策は、給付・サービス型行政では一定の成果をあげた

- が、産業・地域経済政策まで及ばなかった(そのためにはより多くの時間的余裕が必要だった)。
- ② その限りでは、保守首長自治体でも、それらの政策に同調することは可能な面があり、また、それらの政策に影響されて国レベルの政策水準が向上することによって、「中央直結」型政策をとる団体との差が余り目立たなくなった(福祉・生活本位型政策が部分的に定着し始めた)。
- ③ 高度成長期に産業基盤整備に重点を置いた行財政運営システムが国・地方を通じて定着していたが、生活権保障型への転換のためには、それらのあり方の見直し、行政の真の合理化(生活権保障事務・事業が民主的に・能率的に、全分野のバランスをとって体系的にかつ長期安定的に実行できるようにすること)が、財源制度・政策の見直しと並んで、同時に実施されることが不可欠であった。財源制度・政策の改革が先行し、しかも、革新首長の支持母体間の利害対立も絡んで、行政施策の体系的優先順位の確定とそれに基づく、行政の民主的効率化・総合化・体系化が充分進行せず、生活権保障行財政とは、恰も、「新規財源の獲得」と「福祉給付水準の個別的引上げ」だけであるかのような印象を生み出した。
- ④ 勤労住民負担の軽減(強化の停止)、福祉・生活本位型施策に伴なう歳出増加のための財源を主として法人企業負担に求めるという政策は、法人所得の伸びによって制約された。また、それが全国的政策(国家政策・全地方団体の政策)になっていない故に、「企業逃避」の可能性からの制約があった。
- ⑤ 「革新的」政策を実施し得るか否かが、国のコントロール外の「自由な」財源をどれだけ確保し得るかという形になった。しかし、成長率低下による自主財源の増加率の鈍化と中央官庁による各種の新規事業の強制や「締め付け」・財源剥奪の中で、一般的に自治体当局の裁量の範囲で行い得る行政的・財政的・税政的「余地」が狭まり、保守・革新の行財政運営上の差が出にくい条件が強まった。地方政治における保守・革新の違いが、住民の生活実感としては不鮮明となり、「地方政治には保

守も革新もない」という社会意識も醸成され、大企業法人への不均一超過課税の実施や自治体職員の労働条件・人件費に対する対応だけが違いであるかのような状況が生み出された。こうした一般的状況の中で、革新自治体の財政余力の喪失は、独自施策の実施を困難化するとともに、財政支出力量の制約を強め、革新首長支持母体層の間での利害衝突その調整困難を惹き起こした。

- ⑥ 生活本位・自治型行財政の貫徹のためには、現行制度の下での自主財源の枠を越えて、地域経済を含む経済構造の転換と国・地方の行財政関係を含む全体としての行財政制度・政策運営の福祉型への転換が不可避であったが、そのためには自治体当局とそれを支える住民団体組織の政策力量・判断力の飛躍的上昇が必要であった。住民の判断力と自己統治・組織化の能力のより高い段階への上昇が求められた。

2. 経済・社会情勢の複雑化・重層化、諸問題の広域化・高度化によって生活諸条件の長期的・安定的な向上のための政策策定が極めて難しくなった。

(1) わが国経済・産業構造の歪み（一部の先端・戦略産業の巨大企業の世界的な高水準の競争力とその他産業特に日常生活必需品部門に関わる産業・経営のそれら産業との不釣り合いの状態）が、70年代後半以降著しくなり、外生的需要（海外需要と財政需要）・補助助成措置依存型の発展構造が一層強化され、福祉型と整合的な産業構造への転換に伴う「苦痛」・「犠牲」は一層大きく、転換のために要する期間も長くなることが予想される。地域的レベルの運動団体の問題発見・問題解決能力の限界を越える可能性が生じている。

(2) 経済・社会的活動の国際化の進展は地域経済の国際的関連を強め、外国政府の政策やそれとわが国政策との調整問題が地域の中心的企業の営業条件・地域経済状況を激変させ、住民の生活条件を一変させる状態が頻繁に生じている。

- ① わが国経済・企業・生活の国際化は、単に、経済活動規模の拡大に連れて原料資源・エネルギーと販売市場での海外依存の絶対水準が増大したというのみではなく、食糧・エネルギーの自給率の低下と戦略産業製

品の外需依存率の上昇という構造変化・海外依存度の上昇が短期間に急速に進展することを伴う経済規模の拡大であった。従って、海外経済条件・外国政府の経済政策・為替水準など国内企業・勤労者・地域住民の努力では直接左右し得ない諸要因によって、企業経営・住民生活の条件・方向が大きく左右される度合いが強まった。地域的努力の効果の低下である。

- ② 更に、この国際化は投機性の増大を伴う形で進行した。実物生産・流通関係企業の実物活動に関する経営努力を「無効」にしたり、その効果・効率を低下させる要因の増大である。市場価格機能の主要役割として重視される情報・シグナル機能が「麻痺」する傾向が強まり、経営計画を立てづらくし、為替・国際商品市場での「先物」ヘッジの活用を強いられるのみならず、それによる財務テクノロジーへの多大の労力投入によってもなお安全性・展望の確実性が得られない「不確実性の時代」に入り、「合理的期待・予測」の形成を強いられるにも拘らず、「予測・期待」の不確実性が高まらざるを得なくなる。Industry (産業・勤勉) の意義の低下と Speculation (投機・思索) の意義の上昇が生ずる。地域における共同的社会資本・公共施設の整備は依然として重要であるが、生活・福祉条件における個別企業・経営・就業条件の不安定性・「危機」とそれへの対応によって人々の関心の大半が奪われ、そうしたことが自治体行財政を左右し、規定する。

(3) 経済困難・財政危機の状態が相当長期間持続し、「危機」の深刻化が進み、それへの個別企業・家計レベルでのバラバラの個別分散的対応が一定期間継続していること自体が、均衡的・安定的経済発展への転換とその持続を困難にしている。特に、財政については、この様なマイナスの遺産が問題解決を困難にし、運動団体が自己の「犠牲」なしに展望ある政策を策定することを難しくし、そのことが一層政策策定への動機を削ぐ作用をする。

3. 問題が深刻化しており、状況が危機的であればあるほど、問題の部分的解決では収まらず、抜本的・体系的・根底的な解決が必要となるが、そのこと

がまた、改革運動に一定の・かなり重大な困難を引き起こす。経済・社会的な「危機」が深まると、現行の秩序・システムを前提にした政策選択の余地はそれだけ一層制限され、極めて狭い選択幅しか残されないことになる。そうした条件下で、勤労住民の生活要求を実現する制度・政策を現実化することは、相対的に安定していた時期においては可能であった、現行秩序・システムの下での部分的改良・改革としては困難になり、直ちに秩序・システムのカベに突当る。

そのため、かつては、秩序・システムに対する判断・見方は異なっている、当面の日常生活要求で統一し得た住民要求が、秩序・システムに対する判断・見方の違いによって分裂する可能性が増大する。それだけ、要求の統一が難しくなり、要求主体の判断力が、高度化することが必要となる。即ち、日常生活要求と基本的秩序・システムの改革問題との関連、後者についての見方の差異と前者についての統一との運動組織論的關係等に就いての正確な判断が求められる。

一方で、より高度な判断力が求められるゆえに、要求作り・政策づくりの段階において「諦め」「無力感」が支配して、運動の沈滞化が生じる。同時に、他方で、それを前進的に克服して首尾一貫した体系的な政策作りに取り掛かる際には、より徹底した、ラディカルな現状批判と改革のプランが必要となり、それによって既得権を侵害される住民層の反発を引起こす可能性が強まる。幅の広い統一要求づくりの困難化が発生する。

更にその上、前記のような国際化（多国籍企業中心の国際化・金融的投機の横行・過剰貨幣資本の跳梁）とそれを前提し、促進するための国内経済構造の再編成の進行は、以上の2面的作用を一層強める。

4. 運動団体・個人間に分裂・分断化をもたらすその他の条件も強まったと言わねばならない。

(1) 経済成長のスピードの鈍化、パイの増加ストップ、特に公的サービスの伸びの停止は、パイの奪い合いという状況を「自動的に」発生させる。経済成長＝経済活動規模の拡大は、経済構造の漸進的な変化（＝成長産業・戦略産業の

比重の増大、衰退産業の比重の低下）をとめないながらの経済的フロー・ストック（所得・財産）の拡大であり、その過程を通じて、経済活動過程参加者の私的（個別的・集团的）利害の対立が「調整」され、「優勝劣敗」が進行する。従って、成長速度の高いことは、私的利害の対立の「調整」＝「優勝劣敗」過程の進行がよりスムーズに進行し、分配をめぐる対立は相対的に調和し易くなる。その逆に、成長率の低下はそれ自体によって相互の利害対立の調整をより困難なものとし、より敵対的な関係を経済過程参加者の間に創り出し、社会的諸関係の不安定化要因となる可能性が増大する。このことは単に、経済的地位の異なる階級・階層間のみ進行するのではなく、同一階級・階層の内部においても進行する。

(2) 成長率鈍化の過程は経済主体間での激しい負担転嫁闘争の進行過程であり、企業・資本の生き残りを賭けたヒト（モノ・カネ）減らし合理化・減量経営戦略の展開過程であった。

このことは2面的作用を及ぼした。一方では、地域住民・勤労者から地域的生活条件改善闘争の余裕を奪い、生存の基礎としての就業のためには企業活動に制約を加えることを躊躇させた。地域の共同生活条件の改善どころか、雇用・就業の保障が奪われ、失業の危険に晒されるという恐怖と賃金・収入の低下・伸びの鈍化が迫ってくる。これは個々の一人一人の勤労者・住民レベルにおいても、住民団体・労働組合レベルにおいても進行した。賃金・生活条件改善よりも雇用の安定というスローガンが力を得た。

他方では、対自治体要求闘争の面での変化が生じた。元来、労働者が生活条件の改善要求を突きつける対象は、個別的生活条件を規定する賃金収入の支払い者＝雇用主たる企業経営者とその団体、もう一方では、共同的生活条件を設定し、従って、税・税外負担の徴収主体である公共団体とであるが、雇用主に対する要求内容の「躊躇」は公共団体に対する要求の際にも現れる。共同生活条件を整備・改善する上で必要な企業活動の規制やその税負担強化等を要求することは「遠慮」されるようになる。即ち、そうした「規制」「税・税外負担」を企業に求めることは、企業活動の沈滞をもたらし、ひいては雇用・賃金の増

加を困難にするという、雇用・賃金と共同生活条件との「矛盾・対立」の「構図」が形成された。

その上、公共団体の行財政運営に対する要求は、単に、「遠慮・躊躇」されたのみではなかった。他面では、財産権＝生存権という構造を持つ企業経営者・小商工業者の団体から極めて激しい歳出、特に人件費抑制・削減の要求となって突きつけられた。それは、税負担の軽減→行政守備範囲の縮小・ムダな行政事務の削除→公務員数の削減、給与水準の引き下げ、という脈絡で主張された。

更に、民間労働組合、特に大企業労組の場合にみられた傾向として、賃金引上げ困難による収入の伸びの鈍化・実質低下の状況を減税によって少しでも緩和しようとの動きが、経営者団体も巻き込んで、一種のアベック闘争として展開された。

こうして、政府・自治体の財政力量・規制権限の解体・解除は、企業・家計の経営防衛・生活防衛の（また拡大・発展チャンスの獲得）のテコとして意識され追及された。集団的にも個別的にも「節税」によって税金を払わない、払った税金を取り戻す、規制を緩和して収益機会を拡げる、公有財産を安価に払い下げさせる、政府保有株式を放出させる等々のことが経済活性化・民間活力向上・市場機能の強化として流行のスローガンとなり、民間団体のみならず、臨調答申を通じて政府方針へと「昇格」された。

しかし、歳出削減は、軍事費・公共投資等の企業（特に官公需依存度の高い軍需産業部門・土木建築産業部門の大規模企業）の売上げに関わる分野については、企業販売額の低下、雇用減少を恐れて削減・抑制が要求されず、そうしたおそれの直接発生しないと考えられる人件費（公務員数・給与水準・退職金・年金・共済給付水準・昇給期間等）の抑制・削減に集中した。企業経営における減量合理化による「体質・競争力強化」が、「総社会的コスト」としての行財政部門にも適用され、政府部門の減量化が求められた。

こうして、勤労者（自己の労働により生計を維持するもの）相互間で利害対立・要求分裂が強まる条件ができる。即ち、小営業者と労働者の間、組織された労

働者と組織されない労働者の間、民間組織労働者と公務員（教員を含む）組織労働者の間で。

(3) それを意欲的に拡大する政策が強化された。戦後わが国の社会運動の中で労働運動の果たした役割は極めて大きいものであったが、高度成長期以降のわが国労働運動は大雑把にいて、官公労働者の大部分をその一中心部隊・構成部分とする総評が労使対決路線をとり、民間大企業労働者中心の同盟が労使協調路線をとってきた。この対立の中で、労使対決路線（総評＝官公労働者中心）をよわめて、労使協調路線（同盟＝民間大企業中心）を強化することは、永年にわたって、日経連・生産性本部を中心に財界団体が追及し、労働省を中心に政府機関が支援・援助してきたことは周知のところである。前述の状況はこの様な労働運動対策・労働戦線再編成戦略にとって、千載一遇のチャンスとして活用された。

5. 前述のような特徴を持った経済の国際化・自由化の伸展は、国際的な経済的結び付きを強化し、個々の地域生活条件にとっての世界的諸条件の重要性を強める。そのことは、特定の地域問題が全国的な・国際的な拡がりの中で解決されなければならないことを意味し、それだけ多くの人々の意思統一・利害調整を必要とすることになり、従って、その解決により多くの時間と相互譲歩・苦痛を伴わざるを得ない。このことは、改革要求をする団体・組織にとって、自己の「狭い」地域的要求の実現にさえ、極めて広い世界的視野を必要とし、直接的な日常の生活要求の実現にさえ、それを保障するには極めて高度な知識・判断力を要することになる。国際的な情報収集、経験交流、共同の政策づくりの必要性が高まっているにも拘らず、この点での生活・福祉型、自治型の経済活動を求める人々の意思の統一は、極めて不十分である。人類史の発展段階としては、地球的規模での視野と地球の存続を展望する長期のペースペクティブを持った、生活主体者の連合した統一的意思形成が必要となっているにも拘らず、投機家の、短期的・ミクロ的には「市場的合理性」に極めて忠実な、私的営利追及の意思・欲望が、金融商品の24時間取引体制の下で、地球的規模で、わがもの顔に跳梁・跋扈している。

Ⅱ 不安定・不均衡要因の累積と生活・福祉型、自治型への転換の必要性

前述のような政策・方針の展開・現実化は、しかし、中長期的・マクロ的・全社会的には不安定・不均衡要因の累積とならざるを得ず、その一定期間の進展は経済発展構造と国地方の行財政制度・運営との生活・福祉型、自治型への転換の必要性を強めざるを得ない。

1. 80年代の政策体系は、前述のように、経済団体の要求の圧倒的優位の下で推進された。生活者・生存主体・生活権者としての直接的・地域的ニーズからなっている住民運動団体の要求とは異なって、経済団体の要求は、当然のこととして、全国的視野(国際関係も包括して)からではあるが、一国の企業経営・産業活動の観点からすべてを捉らえている。即ち、労働者を、イ. 労働能力・技術開発力の担い手、ロ. 賃金の取得者=コスト、ハ.(総需要不足を介して)賃金収入の支払い者=購買力として捉らえ、地域住民の生活条件を、国民生活費用要因・社会的コストとしてか、収益機会を構成するニーズ・総需要GNEの一部として捉らえる。公的行政を、イ. 企業・資本活動の規制者(時により障害物、既得権保護者、助成・促進者)、ロ. 発注者・給付者、ハ. 徴税主体、ニ. その他個別的経済活動主体(民間企業活動との競合者)として捉らえ、公的財政支出を、イ. 社会的コスト・「空費」、過剰給付か、ロ. 総需要の一構成部分として捉らえ、現代の生活に不可欠の共同的条件を保障する活動=現代の基本的人権・民主主義保障活動としては見なすことはできない。即ち、すべてはコストと収益との関係で捉らえられ、生活者としての要件は、それが社会的安定の喪失等の形で社会的強制として企業経営的視点に押し付けられるときに、始めて視野に入ってくるに過ぎない。しかし、この様な事態は、個別企業・業界の代表者の連合体としての経済団体にとっては極めて「合理的」で、当然のことであり、それだけに極めて強固な立場である。しかし、それ故に、一国の経済社会の運営政策体系としては、まして国際社会の一員としてのそれとしては、根本的な限界を免れない。ある意味では、¹⁰⁾ 不可避的なこの限界・制約(これはまた資本の長期的・マクロ的利害にとってもそうである)を打破し、補完するのは、生活者・生存主体としての勤労者の要求とその実現である。

要するに、経済団体の要求においては、個別企業・産業レベルでの「合理性」の貫徹＝合理化方針が、恰もミクロの合理性はそのままだけに、当然にマクロの合理性でもあるかのごとく、社会全体に関わる問題に適用された。行財政部門は、その意味では、社会的部門というよりは一つの経営機関としてミクロ的存在としてのみ取扱われ、その合理化がぬ貫かれた。¹¹⁾

時あたかも、経済思想的にも、それまで支配的潮流であったケインジアン¹²⁾の発想の凋落、「新しい古典派」的市場メカニズム¹³⁾「万能」論の復活、「福祉国家から福祉社会へ」との政策スローガン¹⁴⁾の登場、保守主義の国際的台頭と軌を一にする形で、ミクロ的合理性のマクロ的適用という発想が「錦の御旗」として「強力に」推進されている。¹⁵⁾

2. 前述のように、75年から二正面作戦の一つの柱として始まった経済団体の行財政改革路線が臨調路線として80年代型の体系へと確定する直接の出発点は1979年末に与えられたが、それは次のような特徴を持っていた。イ. 産業発展と生活向上の関係についての発想は、「所得倍増」時代のそれと同じであり、まず産業・企業の成長・発展を優先し、その波及効果として生活改善を考えるというものである。ロ. しかし、その効果が波及していくという保障はない。「倍増計画」の「失敗」の教訓化はされていない。しかも、重化学工業中心の実物生産の拡大による所得フロー・財産ストックの高成長が基軸であった「倍増計画」時代とは異なって、国際化、資本過剰化（カネあまり化）の中で金融的収益が資本蓄積の2本柱の一つとしてビルト・インされ、70年代末から80年代にかけて、財テク化・投機化は一層進行しており、波及効果の「洩れ」の危険は増大している。ハ. 更に、高度成長期や70年代後半の実物生産の拡大・再編政策では、波及過程に公共団体財政支出を期待していたが、今日では大きく異なっている。前述のように、三位一体の政策体系で推進されつつある。規制緩和を経済活動機会＝収益機会の増大として利用し得ない個人・企業にとっては官公需の縮小でしかないが、逆にそれを利用できる企業・企業集団にとっては、財政危機の下で大きな伸びを期待できない（否むしろ減少させねばならない）官公需に依存するよりは、遙かに大きな蓄積条件の保障になる。ニ. こうした社会

経済戦略体系が政策論理として成立し得るためには、わが国企業と家計の経済力の水準の実態を、行財政への依存を要しない「自立的」営業・生活が可能であるものとして楽観的に捉え、家計の所得水準は十分上昇し、平準化も進み、社会保障や生活基盤等の共同的生活条件保障制度も、地方行政水準も基礎的レベルを達成して、ヨーロッパ並みであり、今後は「自力」で「選択」と「負担」で行えるし、行わなければならない、ということが前提されねばならなかった。ホ. 巨額の輸出超過の大半を稼ぎ出す極少数の世界的にトップ・レベルの競争力を持つ巨大企業の減量化・合理化・情報化が、それらの関連産業・下請け企業に及ぼされるのみならず、この企業経営的な減量化・合理化方式が、行財政制度・運営にまで適用され、自治体行財政、地域社会の管理運営にまで徹底することが要求される。

3. この政策論理の欠陥は、レーガノミックス流の景気回復策・「双子の赤字」の拡大再生産により促進された対米輸出の急増で覆い隠された。レーガノミックスの破産を現すドル価値の急落によって臨調流の「ミクロ的合理性のマクロ的増幅・拡大再生産政策」は、内需の貧弱さ（国内における巨額のISインバランス）と経常収支黒字の巨大さとの、質の貧弱な・水準の低い生活と巨大な生産・供給能力とのコントラストにより、その破綻を国内的・国際的規模で顕在化した。

現行政策体系による経済戦略の行きづまりが、産業界・政策当局に意識されるようになった1985年から86年にかけて発表された、いわゆる前川レポート¹⁶⁾、¹⁷⁾四全総、¹⁸⁾税制改革、¹⁹⁾地方行革大綱実施による臨調型行政改革の完成等は、経済構造・国土構造・租税構造・行政構造の調整として、この課題に取り組もうとしている。しかし、そこで展開された、「外圧」としてのドル安・円高方向への為替相場調整を最重要手段・装置とした構造調整の方向は、前記のようなミクロ的経営主体の連合体としての国際的対応でしかない。しかも、世界的供給過剰、過剰貨幣資本の高水準を基底に進行する金融自由化を不動の国際的枠組みとして、ドルの威信の低下、累積債務問題の激化による国際通貨危機の潜在的深刻化の中で、「世界一の債権大国」の国際的責務を果たそうとする対応で

ある。そうであるとすれば、国内的・国際的に調和のとれた均衡的・安定的経済運営への接近が実現され得る保障はなく、構造調整による一つの構造問題(経常収支の巨額の黒字)の解消がより大きな・深刻な構造問題の激化を結果するおそれは極めて高い。例えば、生産・供給能力の部門間・企業間不均衡拡大を含む高水準と生活水準・質の低さ；実物的資本蓄積の停滞と金融的蓄積の隆盛；海外生産・海外投資の促進，市場開放による輸入拡大・産業空洞化の進展と倒産・失業の高水準化；大量の海外投資・証券投資〔値上り益を期待した不動産の購入も〕の累積と投資収益送金額の増大・貿易外収支黒字化による経常収支黒字縮小速度の鈍化；金融資産比率の増大と金利の低水準化，インフレリスク増大；ポートフォリオにおける外貨建て金融資産への依存度の増大と為替リスク・インフレリスクの上昇；国際金融・情報活動拠点としての世界都市東京への情報管理機能・資本・人口の一点集中化の急進とその他地域の国際化・情報化の相対的後退と東京圏への従属の深化；都心の地価の大幅上昇と地方地価の安定・下落；食料自給率の低下とエネルギー海外依存度の上昇；所得分配の格差・不平等の拡大等々である。

更に、民間部門と公共部門とのバランスにおける、民間部門の中での企業と家計とのバランスにおける不均衡²⁰⁾の拡大がマクロ次元で明らかになり、市場的不均衡のみならず、社会的²¹⁾不均衡が激化する。

従って、ミクロの合理性の徹底的な追及のための「甘えを捨て、痛みを我慢し、より一層頑張る」という路線は、その果実を生活水準・質の向上としてもたらす仕組みが保障されていないことにより、不均衡・摩擦と「我慢と頑張り」との悪循環となり、それは政策決定過程において、そうした長期的・マクロ的・全社会的合理性を保障する生活視点からの要求・政策が反映される仕組みを欠いているからであり、自治のシステムの強化によってその仕組みが強められねばならないということが、誰の眼にも明らかとならざるを得ない。

- 10) 限界という意味では、単に生活者要求による補完が不可欠であるという点だけでなく、ミクロ的企業経営視点の一国次元の統合的要求体系は、競争激化の中では生活者要求・要求団体を押し潰さざるをえないということも付加される必要がある。

- 11) 中央政府についても地方自治体についても、一つの行政事務事業の執行組織体として、ミクロの論理が妥当する側面があるのは当然であるが、もう一方で、全社会的な制度・政策を管理・運営し、ミクロの経済主体の活動・競争の枠組みを設定しているというマクロの側面がある。行財政部門へのミクロ的合理化・効率化の論理の適用・強制というとき前者のみならず（民間組織体に及ぼす影響が大きいという点で民間企業のミクロ的性格と同列ではないことは見落とせない）、後者にもそれが及んだことを注目しておかねばならない。
- 12) ミクロの合理性がマクロの不合理を生み出すことについてのケインズ自身の説明については、J. M. ケインズ「雇用、利子及び貨幣の一般理論」第7, 12, 19章参照（邦訳ケインズ全集第7巻, 85～86, 153～159, 268頁）。
- 13) 「市場万能主義」的路線の問題点の一つは、市場メカニズムの自由な調整機能の役割は、マクロ的にも、ミクロ的にも制約されており、政策・制度によって、補完されねばならず、現に補完されていること、市場の実態・市場参加者の市場支配力の実態の変化、生産技術や生産・消費の高度化・社会化の程度によって、市場・価格メカニズムと制度的・政策的枠組みとの相互補完関係が、歴史的・社会的に変化し、調和的・効率的であったり、対立的・不効率的であったりするということが十分捉えられていないことである。現在、特定の領域・分野について、市場主義的路線の適用が問題解決の自明の前提であるかの如く扱われているのは、市場と制度・政策との関係とその様に再編することが有効であるとの判断によるものであり、この判断自体が、利害対立の中で「制限された」狭い利害・関心から出されており、長期的・全社会的・マクロ的合理性を欠いている。そのことが根本問題である。尤も、「新しい古典派」（新マネタリズム、供給サイド経済学SSE、合理的期待形成学派、公共選択・ヴァージニア学派）のような市場機能に信を置く理論的立場の復活をベトナム戦争以後のアメリカ経済学界における理論的「頹廃」として捉らえる立場（例えば宇沢弘文「近代経済学の転換」）は、そのような事態の背後に客観的に進行している経済活動実態の変化があることを充分把握していないという点で、一面的であるといわねばならない。実物的蓄積と並ぶ金融的蓄積の意義の増大、否むしろ金融資産・不動産・国際商品のストック・マーケットにおけるキャピタル・ゲインの獲得が実物的蓄積よりも重要性を増したのみならず、先物取引・オプション取引の盛行により現実的蓄積を規定する傾向がますます強まっている。この広義のマナー・マーケットにおける市場の合理性、価格調整機能の有効性が見直されてきたことが現実的基礎としてあることが見落とされてはならない。
- 14) 戦後の現代福祉国家路線の失敗・破綻という評価が70年代後半に定着し、「福祉国家から福祉社会へ」が政策スローガンとして流行るようになったが、このような評価をもたらした背景として次の諸要因が考慮される。①フィスカル・ポリシ

- 一の恒常的動員も一因となった財政赤字の慢性的増大，企業・資本の税負担増大の恐れ，②民主主義（勤労者大衆の政治・行政参加）の行過ぎの恐れ，伝統的価値の崩壊の恐れ，③対外競争力の低下（労働市場の弾力性の喪失による市場の調整機構の作用・機能の麻痺，及び国民生活コスト・国民経済的コストの上昇），④「自然失業率」・構造的失業率の漸増。
- 15) 「季刊現代経済」（編集：現代経済研究会，発行：日本経済新聞社）が「特別シンポジウム：憂うべき日本社会の右旋回」という特集をくみ，小宮隆太郎氏が「憂うべき右旋回—現代日本の政治経済的状况」という報告をしたのは，1979年春期号においてであった。
- 16) 前川レポート（首相の私的諮問機関「国際協調のための経済構造調整研究会」最終報告〔1986年4月2日付，日本経済新聞夕刊〕は，基本認識，提言，むすびという構成であり，提言は「内需拡大」，「国際的に調和のとれた産業構造への転換」，「市場アクセスの一層の改善と製品輸入の促進等」，「国際通貨価値の安定化と金融の自由化・国際化」，「国際強力の推進と国際的地位にふさわしい世界経済への貢献」，「財政・金融政策の進め方」，「フォロー・アップ」の7項目からなっている。内需拡大は，①住宅対策及び市街地再開発事業の推進，②消費生活の充実，③地方における社会資本整備の推進という3項目を示している。このレポートの政策論理の全体系を論ずる場ではないが，その基本的限界は，構造調整の緊急かつ最重要のポイントが指摘され，政策化されることになっていない点にある。即ち，「消費生活の充実」の項で「成長成果を賃金にも適切に配分する……，所得減税により可処分所得の増加をはかることが個人消費の増加に有効」，「労働時間短縮による自由時間の増加を図るとともに有給休暇の集中的活用を促進する」と述べているが，それが現実に進んでいない原因の解明と実効ある手立ては何等触れられていない。外国からの「働き過ぎ，余暇生活の貧困」という批判に答えなければということで，一応述べておいたという程度の扱いでしかない。わが国経済の国際的優位性の根幹として評価されることの多い，労働市場の弾力性・すぐれた適応性自体が特殊な構造を持っており，それが実は経済活動の成果を生活向上に結び付け難くし，内需の長期的・安定的な拡大を不可能にしており，国際的摩擦の根源であり，わが国経済の基本的弱点であるという視点は完全に欠落している。これは，また，臨調の行財政改革方針の基底にある認識（家計の所得水準が上昇し，行政水準も基礎的レベルを達成したという）が極めて表面的であり，時代錯誤的であったことと関連していよう。
- 17) 1986年12月に出された第四次全国総合開発計画（四全総）策定の中間報告は，80年代に入って急速に進展している東京への一点集中化を追認する内容になっており，地域住民，地方自治体当局，地方財界からの反発を受け，国土庁はその文言修正に大童の状態となっている。70年代後半から現在までの事業の推移を「地

方の時代」から「地方試練の時代」を経て「地方反乱の時代」へと進んでいるとの表現が新聞社説（1987年1月20日付の日本経済新聞）に登場している。

- 18) 一般売上税導入、個人・法人所得税率軽減、小額貯蓄優遇制度廃止と利子課税の一律20%分離課税化等を主要内容とする税制改革が解決策になるか否かという点について詳細に論ずる紙数は与えられていないが、これによって財政再建のための有力な手段が増税可能性として、しかも大形間接税として財政当局に与えられることは確かであろう。しかも、一般売上税の一部を売上譲与税の形で地方団体に配分して地方自主財源の拡充、地方財政の安定化を図り、地域住民の「選択と負担」で基礎的水準を超える、地域独自の特色ある个性的行政を実施する基礎が作られるというのが改革の意図であろう。しかし、この税制改革がその意図通りの効果をあげる可能性は大きいとは言えないであろう。当面の内需拡大にとって売上税導入前の駆け込み消費や住宅建設の効果を大きく期待することは、現行物品税廃止による価格低下期待が働く商品についての買控えの発生によって相殺されたり、建築資材の値上がりによる実質支出の目減り効果もあるため無理であるし、設備投資関連資材にかかる税の一括即時控除による優遇も一定の投資促進効果はあるだろうが、相対的なものであろう。中長期的・構造的な作用としては、法人所得及び高額所得者の税負担の軽減と低所得層の負担増大によって、内需の長期・安定的拡大を阻害する役割を果たすであろう。更に、公的保障水準の引き下げ・自助努力依存度の上昇という政策の強行の中で、高齢化の進行を背景にして、小額貯蓄優遇措置の廃止、利子所得への一律20%分離課税の導入による高額利子所得者の著しい優遇、キャピタル・ゲイン原則非課税制度の継続等は、消費の促進とはならず、貯蓄努力＝消費節約を国民に強いざるを得ず、カネ余り・債権大國化の急進展の基礎の上での金利低下の趨勢の中で、これら貯蓄の集中する金融諸機関は、機関投資家として内外証券・不動産投資を拡大し、インフレ・為替リスクの増大におのきつつキャピタル・ゲインの追及とキャピタル・ロス回避のためのヘッジ活動とを強制され、国際金融・商品・不動産市場における大鬼・小鬼へと変身する。国民の老後生活の経済的支えの相当部分が、ディーラー達のポートフォリオ運用等の手腕にかかることになる。この税制が中長期の均衡的成長を安定的に保障する方向への構造転換に貢献する可能性は大きくないであろう。

- 19) 1985年1月22日付けの自治省事務次官通達「地方公共団体における行政改革推進の方針（地方行革大綱）の策定について」は、「地方行革の推進体制の整備」「地方行革の重点事項」「地方行革の計画的推進」について、「〇〇市行政改革大綱(案)」をしめし、議会答弁用の想定問答まで付けて、詳細に規定したもので、今日、全政策体系の中で占める地方行革の重要な位置を示すとともに、中央官庁が地方公共団体を「自治体」と見ているのか否かを疑わせるに足るものとなって

いる。「地方行革の重点事項」は次の7項目からなっている。①事務事業の見直し、②組織・機構の簡素合理化、③給与の適正化、④定員管理の適正化、⑤民間委託化、OA等事務改革の推進、⑥会館等公共施設の設置及び管理運営の合理化、⑦地方議会の合理化。その内容はミクロの効率主義・コスト主義の徹底である。（地方自治研究所「地方自治資料」No. 813）

- 20) 国際化の進展は、また、公共部門と民間部門との関係において、受益と負担の差額（プラスの）を中長期的に最大にするように経済活動の再編を行う個別企業・家計（極限られた）の運用戦略にとって一国内でのチャンスのみでない広く門戸を開くことを意味する。支社・工場のみならず、本社の設置場所を国際的に公的給付・サービスからの受益が最大で税・料金等の負担が最少の場所に移動させる「自由」が増加し、各国間でのそれら制度・政策の差異が競争条件上重要となり、「市場機構の調整作用」が大いに発揮される。こうして、それらを活用する民間の「創意・工夫」・民間活力の強まり、それによる「豊かさ」の増大は、しかし、国・自治体等の公共団体の「豊かさ」には結実しない。政府・公共団体の「空洞化」が生ずる。民間企業の豊かさと公的団体の貧しさ、この格差・不均衡が拡大する。しかし、そのことの一定期間の進展は、民間の豊かさの基礎条件の動揺・侵害をもたらす形の反作用を引起さざるを得ない。
- 21) 市場的不均衡と社会的な不均衡については、宇沢弘文「近代経済学の転換」（岩波書店、1986）参照。