

# 地方財政の危機と過密・過疎（序）

柿 本 国 弘

## I 地方財政危機論の一視点

1970年代に入って、またとくに73年のオイル・ショックを契機にして大規模に顕在化した地方財政の危機（赤字）は、その後の国政、地方政治（とくに太平洋ベルト地帯）の全般的保守（中道も含めて）回帰の中で解消に向いつつあるかに見え、事実国家財政の危機の大きさにくらべて、地方財政のそれはずっと小さい、という論調も少なくない。たしかに歳入に占める公債の割合で見て、1982年度の国家財政の公債依存度は30.2%であるのに対し、地方財政のそれは8.6%ていどであるから、数字の上からの危機の程度は地方財政のほうがずっと小さい、ということは言いうることかもしれない。あるいは早い話、財政赤字を小さくするには必要歳出を大幅に削減することによっても不可能ではない。しかし地方財政が地域住民の生活環境の保全を実現することを任務としているかぎり、それまでの、あるいはそのために必要とされる経費を削減して赤字幅を減少させたとしても、それが本当の意味で地方財政危機の解消を意味するものでないことは言うまでもない。

いずれにせよ、外見の赤字額の減少にもかかわらず、今日においても地方財政は、国家財政と同じく構造的な赤字状況にみまわれているのである。ところで、この赤字要因が直接的には経費の硬直化と歳入不足にあることは当然として、その背景あるいは基底に、地域的要因としての大都市化（過密化）と過疎化、という事実が横たわっていることを見落とすわけにはいかな

い。財政赤字の構造的要因ということをおげるとすれば、少なくとも日本において、構造的要因の一つに過密・過疎化による地方財政の危機があることは否定できない事実である。経済・財政の地域的不均衡発展としての過密・過疎化現象こそ自治体の自主財源の少なさ（行財政の中央集権性の強さ）とともに地方財政危機の構造的要因の主な柱であるだろう。なぜなら、大都市化（過密化）はそれまでまったく存在しなかった環境対策費や生活関連施設費などを途方もない規模で増大させるし、過疎化にいたっては財政の危機どころか、町村自治体そのものを崩壊させるからである。今日の地方財政をめぐる焦点が、臨調行革路線にもとづく地方行財政の「合理化」（人員や給与の抑制）や「選択と負担」制の導入（民生費の削減や受益者負担の拡大）、あるいは「民間活力の活用」（公共性の削除＝競争原理の導入）などによる、とどのつまりは国の負担分の削減と住民負担の増大、ということにあることは確かだとしても、そのことは、地方財政の困難を基底において左右しているのが、依然として過密・過疎である、ということの意義を否定するものではない。

ところで政府が地域・国土開発政策として過密・過疎の解消をかけたのは、なにも今にはじまったことではないが、これを前面におし出したのは、「定住圏構想」を強調した三全総（昭和52年12月策定）であった。その直接の動機が、新全総（二全総）や『日本列島改造論』の大規模開発方式の破綻による新たな地域戦略としての資本の地方拡散（「地方の時代」）戦略であったとしても、過密・過疎の解消が前面におし出されたこと自体は、遅きに失したとはいえ重要な意義をもつものであった。もちろん過密・過疎の解決は、国土と資源の適正配分の見地、あるいは地方自治の精神に立脚して実現されるものでなければならない。狭小な国土資源の制約というわが国の宿命からすれば、地域経済・財政の均衡的発展こそ地域・国土開発政策の最終目標のはずであり、特殊に重要な国政課題とされるべきものである。そうであればこそ歴代政府は、施策上低開発地域の開発を言明しないことは一度もなかつ

たのである。しかしそれが、「市場機構」の前に無力をさらして太平洋ベルト地帯の過密化をおしすすめてきた、というのが真相であった。「市場機構の威力」によるにせよ、施策の効果によるにせよ、過密・過疎化の減少が地方財政の危機解消にとっても大局的に見て役立つことを考えれば、低成長下でようやく三大都市圏への流入（人口の社会増）が減少に向ったことは歓迎されるべきことであつたらう。しかしここ2、3年来、過密・過疎化は高度成長期とはやや異なった方向で、すなわち東京圏への流入というかたちで激しくなりつつある。「高度情報産業社会」の新たな現象であろう。本稿では、以上に述べた地方財政の危機をその構造的要因としての過密・過疎問題と関連させることによって、大略的にたどってみたい。あくまで序論的なものであり、細部にわたる点、また前述の地方行財政の「合理化」や住民負担増の動向についても稿を別にして触れることにしたい。

## II 地方財政危機の実態

まず地方財政の危機の実態を、(1)赤字団体数と赤字額、(2)地方債、(3)地方公営企業、の三つを統計的にたどることによって素描しておこう。

### (1) 赤字団体数と赤字額の推移

次の第1表は戦後の昭和25年から最近に至るまでの数値を示したものである。

同表からうかがえるように、1973年のオイル・ショックを契機にした今回の地方財政の危機は、1954（昭和29）年前後のそれ以来の、いわば戦後2度目の本格的な危機であり（敗戦直後は除く。また戦後はじめて赤字国債が発行された64—65年不況の時も地方財政危機は小さくはなかったが、この時は経済回復が早く、短期で切りぬけたので除く。なおこの時は、臨時地方特例交付金の交付や地方債、それに地方交付税の率を昭和41年に32%へ上げる

第1表 戦後における赤字団体数と赤字額

	赤字団体数 (都道府県)	収支額	赤字団体数 (市町村)	収支額
1950 (昭和 25) 年	4	△6億円	—	—
51 ( 26)	15	△26	746	△76億円
52 ( 27)	36	△138	2,596	△163
53 ( 28)	39	△225	1,685	△237
54 ( 29)	34	△264	2,247	△385
55 ( 30)	36	△256	1,522	△386
56 ( 31)	13	△33	852	△110
57 ( 32)	5	△15	569	△78
58 ( 33)	8	△16	608	△111
59 ( 34)	4	△11	551	△116
60 ( 35)	2	△2	384	△96
61 ( 36)	1	△1	419	△87
62 ( 37)	2	△9	481	△150
63 ( 38)	4	△51	488	△222
64 ( 39)	5	△125	471	△247
65 ( 40)	3	△115	445	△227
66 ( 41)	3	△85	309	△220
67 ( 42)	2	△38	277	△229
68 ( 43)	1	△15	217	△189
69 ( 44)	1	△17	150	△146
70 ( 45)	1	△22	231	△164
71 ( 46)	2	△420	213	△192
72 ( 47)	2	△242	170	△177
73 ( 48)	2	△761	170	△241
74 ( 49)	6	△274	206	△417
75 ( 50)	27	△1,171	242	△862
76 ( 51)	9	△1,070	131	△592
77 ( 52)	2	△1,159	103	△533
78 ( 53)	2	△1,185	74	△387
79 ( 54)	2	△708	56	△289
80 ( 55)	2	△281	68	△228
81 ( 56)	1	△20	69	△246
82 ( 57)	0	0	64	△227

(出所) 『地方財政白書』各年版より。

などの打開策がとられた), 「高度成長」の終焉によって画されたことを考えれば, 最大の財政困難というべき状態である。この数表から今回の地方財

政の赤字（危機）を見るにさいして、次の3点を指摘しておく必要がある。

第一は、77（昭和52）年ごろから赤字公共団体が急速に減り（都道府県では東京都と大阪府のみ）、81年には唯一つの赤字府県であった大阪府も黒字団体に転化して、市町村のそれとも合わせ、一見して「健全財政」に好転しているかに見えることである。いわゆる保守回復、あるいは保守・中道主導の自治体政策の成果であるように見えるが、じつは地方債と、借入金が着実に増えているがそれが数表に出ない仕組みになっている、ということである。いずれにせよ、ここ数年来赤字団体、赤字額は外見的には消失し、たとえば昭和57年度の全地方公共団体の普通会計の純計決算額は、歳入52兆1677億円（前年度50兆1033億円）、歳出51兆1333億円（前年度49兆1653億円）で歳入歳出差引額（形式収支）で1兆344億円の黒字、翌年繰越し分3002億円を引いたいわゆる実質収支は7343億円の黒字余剰が生じることになっている（昭和59年度『地方財政白書』より）。上述の借入金とは、「地方交付税については、国税三税の減収に伴う地方交付税の減額1兆6957億円のうち、給与改善費等について財政需要の減少が見込まれる額1524億円を除いた所要額1兆5433億円を交付税特別会計において資金運用部からの借入れにより補てんすることとされた」（同『白書』、10-11ページ）ものである（ただし、「この借入金の償還に要する経費については、元金の二分の一の額を国が負担することにされ」（同上）ている）。なお一言補足しておく、本年（昭和59年）1月、田川自治大臣、竹下大蔵大臣が「59年度地方財政対策」についての合意として、これまでおこなってきた地方交付税の不足額を大蔵省資金運用部資金から借り入れるとする交付税特別会計の方式を廃止することが定められ、それに代わって、交付税を予算のうで特別に増資する「特別措置」を設けることになっている。昭和50年以降、毎年1-2兆円にも達する資金運用部からの借入れが廃止されれば、それに代わるほどの予算が計上されることは、現在の国家財政の実状から到底ありえないであろう。

したがって交付税額そのものの大幅削減が生ずるおそれがある。現に昭和59年度の地方交付税は前年度比マイナス3.9%（3458億円）と2年続きの減額となっており、また実質交付税率は59年度は、はじめて32%を切り、31%台（31.1%）に低下したとされている。

以上から最近数年来の地方財政赤字の外見的な解消にもかかわらず、実際は借入金が増大していること、例えば昭和57年度では、地方債4兆9189億円プラス先ほどの資金運用部借入金1兆5433億円＝6兆4622億円もの借入れによっているのである。すぐあとで見ると、増大する地方債を考えれば、外見上の赤字解消と裏腹に、国家財政と同じく大変な財政難である、ということである。第二に、今回のこの財政危機が、第1表からもうかがえるように、市町村よりも都道府県において、より明確に生じていることの意味を考えなければならないということである。その意味は、同表の1968（昭和43）年の赤字団体が東京都であり、1972（昭和47）年にはこれに大阪府という、いずれも最も富裕な団体が赤字に落ち込んでいたことに象徴的に示されていた。要するに、高度成長のもとで外見的には好調を持続した地方財政が、大都市部を中心に潜在的に財政危機要因を次第に拡大させていたという事実である。すなわち大都市部では、財政危機はオイル・ショックで顕在化したのではなく、すでに高度成長の過程の中で顕在化していた、ということである。この第二点が本稿のテーマである。

第三に、前節でも一言したように、財政赤字は必要経費の削減や住民の負担増によっても実現しうるものであり、事実、この現象がここ数年来目立つようになった、ということである。地方交付税は前述のように59年度分は前年比でマイナス3.9%（道府県分3.3%，市町村分4.7%のマイナス，なお都道府県の不交付団体は東京都と愛知県の二つ（『日本経済新聞』1984年8月28日より），国庫支出金は対前年比0.8%マイナス，地方譲与税も同じく4.8%マイナスとなっており，その減少分は，公共料金（保育料，高校授業料など）値上げ，地方単独事業費の削減，公務員の給与と定員の削減などとなっ

て現われていることである。当面の地方財政の危機問題では、「行革」路線に沿ったこの点がむしろ焦眉の問題と言えようが、これは独自の問題なので別の機会に述べることにしたい。

## (2) 地方債の推移

昭和50年代の地方債の現在高の推移は第2表のとおりである。同表で見ると、50年から54年にかけて地方債の発行高が対前年比20—30%の大きな伸び具合であり、地方財政が慢性的な赤字状態に悩んでいることがわかる。ところで地方債は、原則としてなんらかの資産を形成する事業の経費に充当する場合にのみ自治省によって発行を許可されることになっており（この点では原則的に建設国債のみの発行がみとめられている国と同じ、ただし国のばあいは、周知のように特例国債の形をとれば、たんに歳入欠陥の補てんのためだけでも発行がみとめられている）、収入の一部として扱われ、見かけ上は財政赤字の要因と見なされない。この点が国債と異なっており（この次第については、岩元和秋『全訂現代地方財政論』時潮社、昭和58年、205—207ページ、463ページ参照）、地方財政の困難が国家財政のそれにくらべて、大し

第2表 地方債現在高推移

(単位：百万円、%)

	現在高	指数	対前年度 増減率
昭和36年度	738,668	100	5.9
50	11,363,105	1,538	33.1
51	14,525,995	1,967	27.8
52	18,113,329	2,452	24.7
53	22,163,388	3,000	22.4
54	26,140,354	3,539	17.9
55	29,515,707	3,996	12.9
56	32,720,986	4,430	10.9
57	35,653,586	4,827	9.0

(注) 昭和36年度の数値には、沖縄県分は含まれていない。

(出所) 『昭和59年度地方財政白書』314ページより。

たことはない、とされる一因にもなっているのである。しかしきびしい発行制約のもとにおかれている自治体と、独自に発行権をもっている国の財政力

第3表 自治省の地方債削減案

(単位：億円，%)

区 分		昭和58年度	昭和59年度	昭和60年度	昭和61年度	昭和62年度
歳 出	公 債 費	(11.6) 47,574	(8.5) 51,634	(9.6) 56,600	(2.7) 58,100	(3.3) 60,000
	一 般 歳 出	(△0.1) 427,286	(0.9) 431,258	(5.2) 453,700	(3.9) 471,400	(3.1) 486,000
	計 A	(0.9) 474,860	(1.7) 482,892	(5.7) 510,300	(3.8) 529,500	(3.1) 546,000
歳 入	一 般 財 源	(△1.6) 284,255	(3.2) 293,469	(5.8) 310,400	(6.9) 331,900	(6.9) 354,800
	地 方 税	(△0.1) 190,689	(6.8) 203,594	(6.0) 215,900	(6.5) 230,000	(6.5) 244,900
	地方譲与税	(2.3) 4,881	(△4.8) 4,648	(3.3) 4,800	(2.1) 4,900	(2.0) 5,000
	地方交付税	(△4.9) 88,685	(△3.9) 85,227	(5.2) 89,700	(8.1) 97,000	(8.1) 104,900
	地 方 債	(31.3) 50,011	(△4.8) 47,602	(△25.2) 35,600	(0.0) 35,600	(0.0) 35,600
	そ の 他	(△2.0) 140,594	(0.9) 141,821	(5.2) 149,200	(3.9) 155,000	(3.1) 159,800
	計 B	(0.9) 474,860	(1.7) 482,892	(2.5) 495,200	(5.5) 522,500	(5.3) 550,200
要調整額 A-B		—	—	15,100	7,000	—

(注) ( )内は、対前年度伸率を示す。

[地方財政参考試算の算出要領]

1 歳 出

(1) 公債費

決算統計による57年度末現在高をベースに、地方債発行額を58年度及び59年度は地方財政計画計上額、60年度以降は59年度における建設地方債の増発分(1兆2051億円)を除いた額と同額として60年度から62年度までの償還額を推計した。

(2) 一般歳出(地方財政計画ベース。公債費を除く。)

① A試算の場合：国の財政の中期展望における予備枠を除外した一般歳出の伸率と合わせて算出した。

② B試算の場合：国の中期展望の予備枠を考慮した場合の伸率と合わせて算出した。

(注) 予備枠……新規施策等に充てるため、60年度から62年度の一般歳出の規模に対し、それぞれ60年度1.5%、61年度3.0%、62年度4.5%に相当する額を加算するものとしている。

(出所) 財政政策研究会編『これからの財政と国債発行』大蔵省財務協会、昭和59年、136ページより。

とを同じと見なすことができないことは言うまでもないし、地方債の増加を赤字の増加として扱わず収入（黒字）の増加として扱うこと自体が問題なのである。なお自治省が地方債を大幅に縮小するための試算が本年4月に国会に提出されているので、それを掲げておいたのが第3表である。同表によると地方財政歳出額における公債費の割合は、昭和58年度で11.6%であったものが62年度には3.3%にまで低下することになっている。交付税・国庫支出金の圧縮が大きくなっている今の時点で、これだけ縮小するとすれば、文字通り大ナタをふるうような住民サービスの削減か住民負担の増大が避けられない、ということになる。

なお、大蔵省東海財務局調べによると、名古屋国税局管内（愛知、静岡、三重、岐阜の4県）の地方債許可状況は、第4表のようである。許可実績は、一般会計債（一般公共事業ほか）、準公営企業債（港湾整備事業ほか）、公営企業債（電気事業債ほか）、特別地方債（住宅事業ほか）、公営企業借換債、特別転貸債、の合計である。

第4表 東海4県地方債許可状況

（単位：百万円）

	許 可 実 績	うち、運用部資金
昭和52年度	603,822	184,458
53	665,396	215,837
54	650,204	216,007
55	600,401	223,777
56	643,684	241,091

（出所）大蔵省東海財務局『経済統計年報』昭和58年6月、130ページより。

### （3）地方公営企業への繰出し

これについて昭和56年度の場合で見ると、「昭和56年度決算における法適用企業の経常収益は4兆6582億円、経常費用は4兆6299億円で、経常収支は3年ぶりに黒字になったものの赤字を生じた事業数の割合は34.9%に

のぼっている。経常損失を生じた企業を事業別にみると、病院事業では387事業（当該事業数の53.8%）で損失額は628億円、交通事業では34事業（40.5%）で396億円、水道事業では550事業（29.5%）で386億円、工業用水道事業では23事業（26.1%）で23億円となっており、この4事業で法適用企業全体の経常損失の90.5%を占めている」と指摘されている（長岡実監修『改訂58年新財政読本』日本法制学会，昭和59年，272—274ページ）。

地方公営企業は昭和27年の地方公営企業法制定以来，周知のようにそれまでの特別会計方式でなく独立採算制としており，効率性（利用者負担）原理に立脚して経営しているが，地方公共団体の本来的な業務として必要なものは，公共性の見地から，不採算事業に対しては例外的に地方団体の一般会計が負担することになっている。公共の消防，へき地の病院事業のほか，災害復旧や特別の政策目的の実現等のための補助，企業の経営基盤を強化するための出資，企業の性質上当然必要とされる建設改良資金等に対する長期貸付など任意のものを含め，「56年度決算では，総額で1兆6136億円に達している」（同上，278ページ）。こうした一般会計からの繰出金が，大都市部や農村部で財政を圧迫する要因として作用することは言うまでもない。

以上昭和50年来の今回の地方財政の危機について，その経過，要因について一見してきたが，そのさい注目したいのは，前述のように，不況（オイル・ショック）という循環的な要因の背後に，高度成長がもたらした経済・社会的な構造要因，すなわち大都市化，農村の過疎化という地域的要因が基底で作用していた，という事実である。この地方財政危機の構造的要因としての地域問題は，低成長と臨調的行革の今日の時代では一見したところ後退したかに見える。しかしこのいわゆる過密・過疎問題を解決することなしに，真の意味での地方財政の危機の克服はありえないのである。

以下この面から地方財政の危機（構造的危機）を検討することにしよう。

### III 地方財政危機の構造的要因 としての過密・過疎

#### (1) 過密化とその対策費の増大

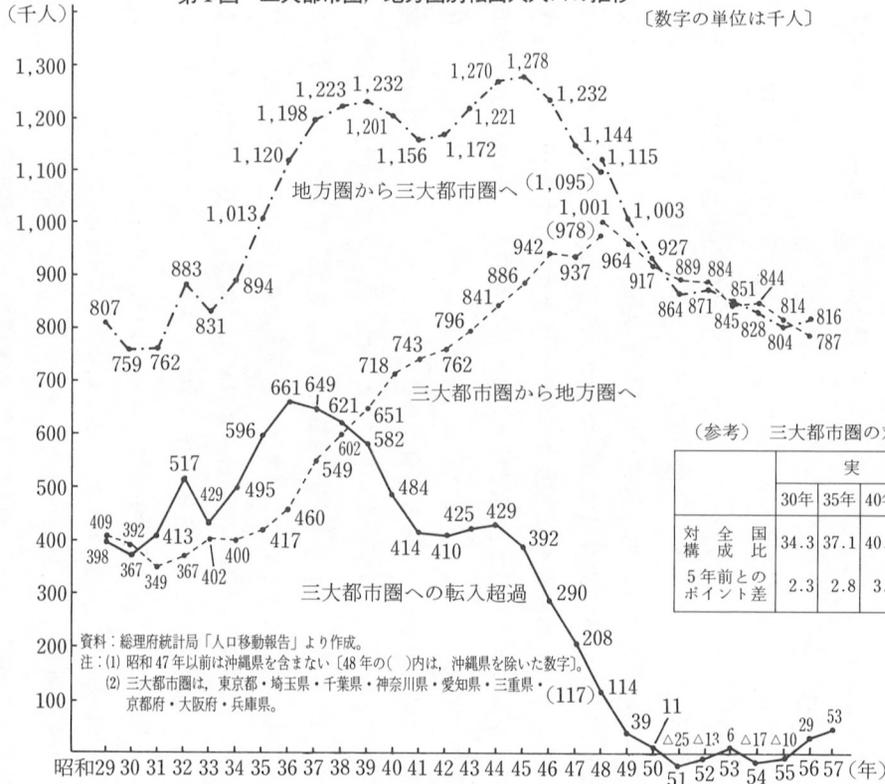
前節で触れたように、高度成長期には形式的な収支面では財政赤字はすっかり姿を消しているように見えるが、実はこの時期こそ財政の構造的な危機要因が形成されていたのである。それは、具体的には大都市部の過密化と農村部での過疎化によるものであった。

まず三大都市圏への人口の流出入を見てみよう。第1図は高度成長の開始時期から今日までの人口動態を示すものであるが、昭和50年に至るまで一貫して三大都市圏への転入超過が生じていることがわかる。もっとも昭和36年ごろに転入超過の絶対数はピークで、以後絶対数そのものは低下しているが、これが昭和50年まで続いたわけである。また図からわかるように、地方圏から三大都市圏への流出は、多少の浮き沈みはあるが45年まで絶対数でも上昇傾向であった。同図だけではわからないが、三大都市圏で集中度の高かったのは、埼玉、千葉、東京、神奈川、愛知、大阪、兵庫、奈良などの各都府県であった。このうち東京都はとくに大きかった。その反面、高度成長期をとおして人口減少率が目立ったのは、岩手、秋田、山形、福島、新潟、福井、山梨、長野、鳥取、島根、徳島、愛媛、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島など東北から九州に至るまでの多くの県であった。ただし昭和45—50年には人口減少県は5県（秋田、山形、島根、佐賀、鹿児島）へとその前期（昭和40—45年）の20県にくらべると大きく減少していること、いわゆる地方定住化が生じていることがわかる（以上、統計指標研究会著『統計日本経済分析 上』新日本出版社、1977年、340ページ参照）。

以上高度成長期は、地域的に見れば文字通り三大都市圏への人口と産業の過度集中が生じ、「国土面積の10%にすぎない三大都市圏に人口の45%

第1図 三大都市圏，地方圏別転入転出人口の推移

[数字の単位は千人]



資料：総理府統計局「人口移動報告」より作成。

注：(1) 昭和47年以前は沖縄県を含まない〔48年の( )内は、沖縄県を除いた数字〕。

(2) 三大都市圏は、東京都・埼玉県・千葉県・神奈川県・愛知県・三重県・京都府・大阪府・兵庫県。

(参考) 三大都市圏の対全国構成比

(単位：%)

	実績					三全総想定			
	30年	35年	40年	45年	50年	55年	60年	65年	75年
対全国構成比	34.3	37.1	40.7	43.5	44.9	45.1	45.4	45.3	44.4
5年前とのポイント差	2.3	2.8	3.6	2.8	1.4	0.2	0.5	△0.1	△0.6

資料：「国勢調査」

(出所) 国土庁『三全総フォローアップ作業』24ページより。

（昭和55年），GNPの52%（同）が集中している」（国土庁『三全総フォローアップ作業，定住構想と地域の自立的発展』昭和58年6月，25ページ）状態の原型が形成されたのであった。その反面の現象は，上述各県に代表される全国的な過疎化現象であった。民族大移動現象などと呼ばれた過密・過疎現象こそ高度成長が地域問題としてもたらした最大の問題点であった。

ところで以上の大都市部，三大都市圏への産業と人口の過大集積こそが，いわゆる都市問題（過密問題）をひき起こした原動力であったことは言うまでもない。宮本憲一氏は，都市問題を，一つに公害，災害，水や資源の浪費などいわゆる「外部不経済」＝「集積の不利益」が巨大に生じることと，いま一つに都市的生活様式の破綻，の二面からとらえ，これを「現代的貧困」の概念でまとめられている。

「無計画の資本の集積がつづけば，資源は浪費され，それにともなう土地や水などの資源価格は上昇し，混雑現象がつづき環境は破壊される。さらにそれを防止するための対策費は上昇する。これらを集積の不利益とよんでおこう。……その典型例が公害や都市災害であろう。……（企業や高層ビルの所有者などは）通勤輸送費，上下水道費，ごみ処理費などの集積不利益が生じて，それを自らは負担せず，市民や自治体に転嫁させる経済的仕組みが働いている」（『都市経済論』筑摩書房，1980年，48—49ページ）。

「しかし，もっと一般的で日常的な都市的生活様式の破綻は社会的共同消費の量的，質的不足によるものである。住宅難，交通難，水不足，清掃まひ，生活環境，衛生の悪化，あるいは学校，保育所，福祉施設，図書館などの施設の不足，福祉行政などの公共サービスの不足と質的低下などの都市問題は，社会的共同消費の質的，量的不足と一括して定義できるであろう」（同上，49ページ）。

宮本氏の言われる「集積不利益」と「都市的生活様式の破綻」は，換言すれば，第一に，過密化が自然環境を破壊し（大気汚染，交通災害など）あるいは住民の生活条件を整備しえないこと（住宅，学校，下水道などの共同生

活条件の不足)、第二に、それまでの農村共同体的な家族形態が崩壊して(この面については向井・池上・成瀬編『現代福祉経済論』青木書店、1977年、第6章も参照)、都市部を中心に巨大な数の核家族が集積することから生ずる生存形態そのものの変化あるいは破壊が生ずること、それを地方自治体ができるだけ防がざるをえなくなることから、そのための新たな費用が大規模に必要とされる、ということでもあろう。要するに都市住民の生活の場を基準にして都市的生活環境の条件を整えねばならないことと、都市での生存そのものの条件を整備しなければならなくなるということである。資本、人口の過大集積(過密)がもたらす経費は、具体的には、(1)環境破壊(とくに公害、都市災害)、(2)市民生活施設、公共事業の不足(学校、住宅、下水道など)、(3)家族形態の変化、崩壊による生存費の欠如(福祉サービス)の3要因によって必然化される、というようにまとめるのが適切であろう。(1)には宮本氏がつとに強調される「絶対的損失」、すなわちいかなる金銭でも代替しえない生命そのものの損害(公害、災害死)が含まれねばならないことを忘れるわけにはいかない。また保育所や医療機関の建設費、維持費などは、(2)(3)の両方にかかると言えよう。(2)(3)は全体として、今日の自治体行政の基幹をなすいわゆる「給付行政」の内容を構成するものであり(その意義や範囲については、例えば原田尚彦『地方自治』学陽書房、昭和58年、第4章参照)、都市的生活様式の拡大につれて、いよいよ重要性を増すと予想されるものである。

(1)(2)は概して60年代から、(3)は70年代に入って増大せざるをえないものであった。したがってこれこそが、高度成長期において、そして今日でも都市財政を大きく圧迫した要因であった。いずれも都市住民の生活条件と生存そのものの維持にとって、一日もゆるがせにできない費用だったからである。

次に上の経費の大きさと変化のありさまを、若干の事例で確かめてみよう。第2図は、三大都市圏の主な性質別歳出構造を時期的に見たものである。これによると昭和35年当時20%余を占めていた国土開発(公共事業)

第2図 三大都市圏の歳出構造



（出所）国土庁『三全総フォローアップ作業』118ページより。

は40年ごろをピークに上昇し、高度成長終りの48年ごろまで25%以上のかかなり高い割合を保っていたこと（同時期に地方圏のそれは20—24%でほとんど変化はなかった）、社会保障費が昭和35年に11%だったものが、40年ごろから大きく伸び、以後2倍に近い20%余を占めるに至っていることがわかる。上述(2)(3)の経費の大きさを実証していると言える。

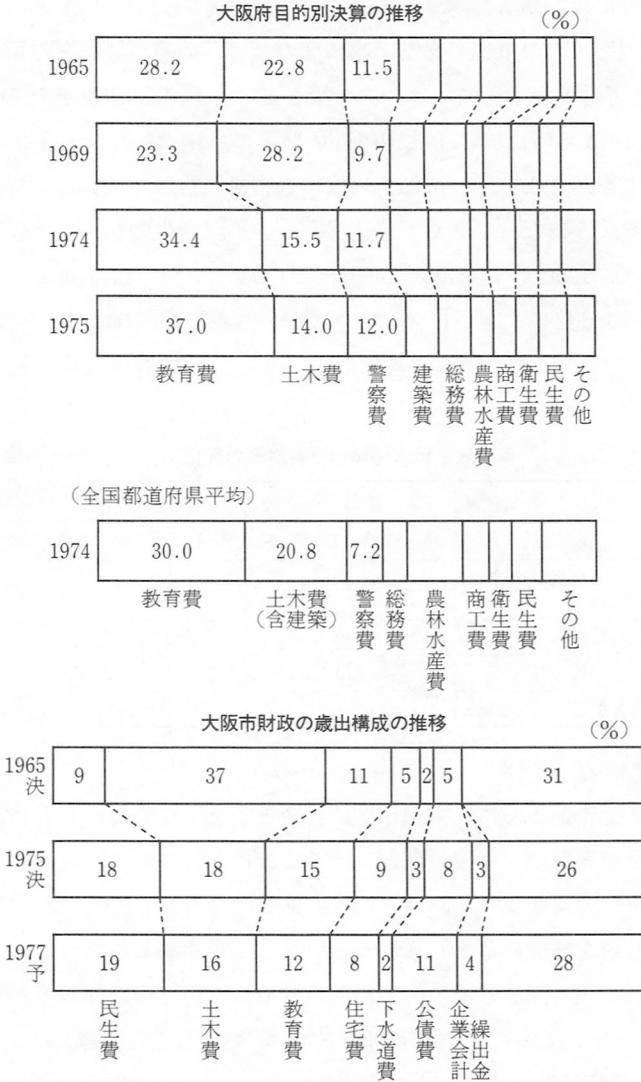
次に、このことを大阪府・市の場合によって確かめてみよう。大阪府の人口は、1975年で827.9万人で、これは1955年の1.79倍、1965年の1.24倍であり、高度成長期に大きな増加傾向であったことがわかるが、1973（昭和48）年から社会動態がマイナスに転じた。他方、母都市である大阪市の人口はすでに1963年から社会減に入り、1965年の315.6万人をピークに絶対数の減少過程に入っている。人口増大期の大阪府下への他県からの転入は、したがって大阪市ではなく高槻、枚方、守口、寝屋川などの衛星都市に集中し、こうしていわゆるドーナツ化現象が生じた。その結果について、舟場正富氏は次のように指摘されている。

「人口急増第一次圏においては、1960年代前半に転入した単身者世帯向きの住宅（木造賃貸アパート）や都市計画の不在（駅の近くに無計画に密集する）があり、これらの転入者が結婚して子供が生まれる時点で、いっせいに住宅問題、環境問題が突出してきたのである。木賃アパートが文化住宅や狭小過密住宅群に変わり、今日の第一次衛星都市圏の中心地区が形成される。これらの地区では、空地は少なく、公共施設も用地難や財政難で建設し難い。しかもその需要はどの地域よりも高い。とりわけ幼児の安全な保育のための施設や小学校・幼稚園の建設、ドブと化している農業用水路や側溝のない私道などに排水路や都市計画道路を整備する問題などが緊急の課題となった。これらの都市の生活環境の整備は、今日の大都市圏財政の緊急課題の一つである。

こうした大都市圏の無秩序な拡大と内部構成の混乱の進行に対して、都市政策と名のつくものはほとんど機能しなかった」（自治体問題研究所編〈自治体問題講座〉第3巻『現代資本主義と地方財政』自治体研究社、1978年、第5章、156ページ）。

では大阪府ではどんな経費が目立って増大したか。大都市圏でもかならずしも同様だとは限らない。舟場氏は、次の第3図から、民生費は小さく、余り増大していないこと、「1960年代には、土木建築費が30%をこえて教育費を圧倒していたのに対し、70年代からは教育費の比重が急上昇していった点」が目立つという。すなわち大阪府下への急速な人口増は教育経費を大きく増大させたのである。他方大阪市では、同じく第3図から、「土木費がこの10年間に半分以下に減少したこと、民生費と住宅費が増大したこと、公債費も年を追って増大してきていること、さらに公営企業への繰出金が新規登場して増大の兆しにあることなどの特徴がある。土木費の減少は、高潮対策の一巡や都心道路網が完成したことなどで、現在は港湾や都市再開発などに重点が移っているためである。また下水道費の比率が低いのも、市域が狭く、下水道普及率が73.5%（74年時点）と高いためである。……今後

第3図 大阪府・市財政の歳出構造



(出所) 自治体問題研究所編『現代資本主義と地方財政』160, 162 ページより。

の財政運営において、大きな問題になると予想されるのは、公債費と公営企業会計への繰出金である」(同上、163ページ)と指摘されている。

以上が大阪府・市の事例である。次に念のため、前述の「過密対策費」のうち(1)の公害対策費(全国)は、次の第5表のとおり、1961年の140億円にくらべて1974年時点では1兆円に近いほどの急増大(ただし下水道予算も含む)ぶりを示している。また清掃費は過密対策費の一項目として大きな比重を占めるようになってきたが、清掃費を含めた衛生費を先の大阪府を例にして見ると、1960年で18億6700万円だったものが、1974年には384億9300万円と20.6倍の大きさに増大している(宮本憲一『財政改革』岩波書店、1977年、38-39ページ)。これらは過密化に伴う社会的浪費(外部不経済)の大きさを示す一例である。

第5表 地方団体の公害対策の変化

	1961年		1974年	
	都道府県	市町村	都道府県	市町村
公害担当組織のある団体数	14	16	47	765
担当職員数(人)	300		5,852	6,465
予 算(億円)	140		3,501	6,036
除下水道予算(億円)	2		3,838	

(注) ただし1974年度の予算は1973年度決算。

(出所) 宮本憲一『財政改革』37ページより。

これらの大都市部とくに三大都市圏に独特と言える経費の詳しい検討は、独自の大きな課題なので今後の課題にすることにして、ここでは人口と資本の三大都市圏への過度集中が、独自の社会的貧困を形成し、それへの対応経費が大都市財政を危機に落とし入れるということを指摘しておけば十分である。なおまた危機要因としての大都市財政は他にもいくつかの角度から検討されねばならない。例えば小宮昌平・吉田秀夫編『東京問題』(大月書店、1979年)で東京都区部と他市との一人当り経費の比較の指摘が「すこし数字は古いが、1973年度決算でみると、一人当たりの清掃費は、札幌、川崎、

福岡の5300—6600円にたいして東京都区部は9800円、一人当たり公共下水・都市下水路費繰出金は札幌2400円、川崎3800円、福岡4900円にたいし、東京都区部5800円となっている。一人当たり消防費は、札幌、川崎、福岡で2600—3000円にたいし、東京都区部4800円となっている」（26ページ）となされている。このように土地問題とからんで経費増の圧力も所によって同じでない（とくに東京都）が、こうした点もここではとどめておきたい。

## （2） 税収構造の問題点

では以上のような激増する歳出構造に対し、歳入構造はどのように対応しているか、あるいはそこでの問題点は何であったか、これについて批判的見地からの見方（代表的なものとして、前掲宮本憲一『財政改革』、山本正雄編『都市財政を考える』昭和50年、毎日新聞社、があげられよう。以下おもに両著を参照）をべつしておくことにしよう。紙数の都合もあるので、公営企業、地方債については前節の指摘ですませることにし、残る（イ）自主財源そのもの、（ロ）地方交付税制、（ハ）国庫支出金、の三つの問題点について触れておくことにとどめたい。

### （イ） 自主財源そのもの問題点

#### ——法人課税、事業税、資産課税について

法人課税で批判されるのは、その不公平性ということである。まず法人（所得）税——府県法人税割、事業税、市町村法人割——で問題とされるのは、道府県民税の均等割（資本金50億円を超える法人は年額30万円を最高に5段階に区分）と法人税割（国税の法人税額を対象とし標準税率5.0%、制限税率6.0%）および市町村民税の均等割（資本金50億円以上の法人で年額120万円を最高に6段階に区分）と法人税割（同じく国税の法人税額を対象に標準税率12.3%、制限税率14.7%）のうち法人税割のほうである（数値は石原信雄ほか編『改訂地方財政小辞典』ぎょうせい、昭和58年、による）。全体としてこれが低かった、あるいは低いこと、

したがって地方税分も低くなる、ということである。すなわち 1957 年当時の実効税率は 51.25% であったのに、以後低下し、1970 年以降 45% 程度で欧米より数パーセント低かったということである。74 年以後は再び増大傾向にあり 75 年時点で 49.47%、84 年時点で 52.92%（大蔵省計算）となっており、これが現在高いか低いかをめぐって財界と大蔵省のあいだでも論争的となっている。高くない、とするのは、表面的な税率よりもむしろ各種特別措置（84 年時点で 75 項目とされる）を考慮しなければならないからである。

ついで法人課税の配分が、国の取り分が大きく、地方の取り分が少ない（国が 67.5%、府県分が 24.2%、市町村分が 8.3% と受益は地方で得ながら、配分が国へかたよっている）というものである（数値は石原ほか編、同上、514 ページ）。さらに所得計算で欠損が生ずる法人が納入しなくてもすむこと、これが昭和 57 年度において全法人の 53% も占め、ごくわずかの均等割しか納付していない、という事実もある（地方財務協会『改正地方税制詳解（昭和 59 年）』213 ページ）。時期はやや古いだが、宮本氏の紹介によれば、1972 年度の大阪府で資本金 10 億円以上の大法人 1132 社中 271 社（24%）が欠損法人であり（その中には、関西石油、ゼネラル石油、三井東圧化学、三井泉北石油、チッ素などの公害企業も含まれている）、各社とも地方税は道府県民税 1000 円、市町村民税 400 円、計 5000 円（76 年改正で 3 万円）しか納めなかった（前掲『財政改革』155 ページ）という。

次に事業税では、法人税、所得税との二重課税制が問題となることを別にしても、電気・ガス供給業、生命保険（収入金額の 1.5%）以外の事業の場合、経費をさし引いた額の 6—12% のゆるい三段階累進制が、大企業には有利だが、中小企業には大きな負担になる、ということである。

さらに資産課税（標準税率 1.4%、制限税率 2.1%）では、償却資産の評価の過少性を見直し、特別償却に対する免税の見直しのほか、最近ではコンピュータ企業や捕捉のむつかしいソフト産業分野への捕捉の見直しの必要

性などが問題になっている。

その他自主財源の面では、高額所得者が郊外へ脱出するため、母市の施設だけは利用しながら所得税をそこへ支払わないこと、土地税制では、個人の生活用資産と企業の営業用資産が同一課税標準と税率で捕捉されることから生ずる負担の不公平性（個人所有地は価格を時価に近づけて課税するのに、大企業の営業資産は時価で評価されない）、の問題などが指摘されている。

#### （ロ） 地方交付税制の問題点

同制度は、① 全自治体間の財源調整、② 財源保障、を目的としており、①は効果が大きかったにせよ②の面で問題がある、とする。シャープ税制では、税制が整うと財源不足をうめ合わせる額に交付金の全体が一致していく、という想定があったが、それは疑問である、すなわち交付税計算が、各自治体の財源不足額そのものを把握する方式でなかった、ということである。各種の補正係数（種別、段階、密度、態容、寒冷、数値急増など）を考えたが、かなりの恣意性を免れない。なぜなら交付税計算は、どうしても標準的団体に近いもの（府県は人口170万人、市は人口10万人）を想定しており、大きな社会・経済変動による財政需要の増大を十分に見込みえない、例えば公営住宅建設費、交通など公営企業に対する補助算定がなされないからであり、ひいては、基準財政需要に、ある年は道路を、ある年は清掃を入れたり入れなかったりして、自治体の自主制を侵害するからである。このように自治体の真の財政需要を動的に十分把握しえるものではなかった。このほか税率（昭和41年以来32%）を高める要求が自治体側に一貫して存在する、などの諸点である。

#### （ハ） 国庫支出金（補助金）の問題点

これには、① 義務教育、生活保護、児童保護、保健所費、国民健康保険など法令にもとづく機関委任事務、② 国の施設計画にしたがって実施される土木その他の建設事業に要する経費への国の負担金で普通建設事業費、失業対策事業費など、③ 災害費負担、がある。

高度成長期以来、①②が多く増え、超過負担も多くなって1960年前後から地方財政を圧迫する要因として作用した。このうち産業基盤に関わる事業費については補助率が高い（3分の2）ので超過負担は余り生じないが、1970年前後からの民生、衛生、教育などいわゆる福祉行政に対しては補助率が低く、しかも国が一方的に決めた標準費に対して補助金が下されるので、単位、数量、対象上の差が生まれ多大な超過負担が生じることになる。例えば1974年に地方6団体が45項目の補助事業費を調査したところ、全事業費の37%に当る6360億円が超過負担になっていることが明らかになった（この数値は、岩元和秋、前掲書、167ページ参照）。

以上の概括は、地方自治体の歳入構造が、自主財源においても国からの援助、調整制度においても増大する三大都市圏の「過密対策費」に対応しえるものではなかったこと、こうして大都市財政の危機がさけられなかったということを結論する。

### (3) 過疎化と経費の社会的損失

過疎化の動向では、昭和45年ごろからこの傾向に歯止めがかかったとはいえ、農村部を中心にこの傾向がなくなっているわけではないこと、最近は三大都市圏と地方中核都市への集中が生じている、ということがまず注目されよう。過疎化が地方財政の危機どころか生活共同体そのものの根本的な破壊をもたらすことは言うまでもない。大都市問題が生活環境の悪化の問題であるのに対し、過疎化は生産基盤そのものの崩壊であるという点で、問題はよりいっそう根底的である。ここでは過疎化が、過密以上に財政、したがってまた資源を浪費させる、ということを描きつけておけば足りる。第6表は、全国の平均的地位にある岐阜県と大都市圏の東京都、大阪府、それに人口の一番少ない鳥取県（1982年で61万人）をとり、一人当たり生活基盤投資額、厚生福祉関係投資額、文教施設投資額をくらべたものである。過疎県の代表の一つと見られる鳥取県は、岐阜県とくらべていずれの分野でも多くの投資

第6表 一人当たり経費の県別比較

## 一人当たり生活基盤投資額

(単位：円)

	昭和40年	45	46	47	48	49	50
岐阜県	5,819	16,680	23,531	30,500	36,784	46,960	52,527
東京都	20,634	40,416	48,759	54,240	64,646	82,507	82,596
大阪府	18,407	34,722	51,830	55,370	62,028	81,545	82,727
鳥取県	8,869	20,369	29,879	36,656	45,594	56,256	49,174

## 一人当たり厚生福祉関係投資額

	昭和40年	45	46	47	48	49	50
岐阜県	222	1,313	1,384	1,373	2,584	3,181	2,786
東京都	636	1,833	2,580	2,201	2,934	4,918	4,319
大阪府	480	1,603	1,714	2,682	3,798	5,731	6,077
鳥取県	1,076	1,988	2,771	4,093	3,462	5,892	5,253

## 一人当たり文教施設投資額

	昭和40年	45	46	47	48	49	50
岐阜県	2,118	5,674	7,209	9,198	11,896	13,568	13,519
東京都	2,939	6,460	8,210	9,459	11,228	18,021	15,170
大阪府	1,860	7,850	11,305	11,607	14,244	22,904	21,901
鳥取県	4,522	6,584	9,035	9,241	12,587	13,316	9,663

(出所) 経済企画庁『地域経済要覧 1979』より。

を要していると言ってまちがいはないし、厚生福祉関係でも施設費の高くつく東京都にくらべても毎年にあつて多額を要することがわかる。文教施設ではだいにバランスがとれているが、それ以前では開きが小さくなかった。こうした検討はもっと詳しくおこなうことが必要であるが、要するに、それでなくとも人口の割にこれほど平野部が狭いわが国において、著しい過疎化がどれほど国土資源や財政の浪費をもたらすか、ということである。

新過疎法にもとづく過疎地域振興事業費も国・地方負担分を合わせると小さなものではない。第7表は、昭和46年度と55年度のそれを比較したもののだが、1872億円から9553億円と伸びは大きい。またその内訳では、「昭和55年度から58年度までの4カ年間の全体事業費について、……交通通信体系の整備が1557億円で全体の30.4%と最も多く、次いで産業の振興1222

第7表 過疎対策市町村事業の財源内訳

区 分	事業費計	財 源 内 訳					
		国 庫 支出金	都道府県 支出金	地方債	うち 過疎債	その他 特定財源	一般財源
	%	%	%	%	%	%	%
C 昭和46年度	100.0 (1872億円)	22.4	8.4	37.1	15.1	5.6	26.5
D 昭和55年度	100.0 (9553億円)	32.7	8.8	39.7	13.7	4.8	14.0
D-C	(7681億円)	10.3	0.4	2.6	△1.4	△0.8	△12.5

資料：国土庁「過疎対策の現況」（昭和48年度，57年度）。

注：一般財源とは地方税，地方交付税の合計である。

（参考）過疎地域の振興に関する主な財政措置

- ① 地方交付税の基準財政需要額算定の際の特別補正：数値急減補正，僻地補正，財政力補正，遠隔地補正，過疎補正など
- ② 特別地方債の優先的配分：過疎債，辺地債の発行及び過疎債元利償還金の70%，辺地債元利償還金の80%を翌年度の交付税の基準財政需要額に算入
- ③ 国庫補助金の嵩上げ：小中学校の統合に伴う校舎等の新増築の補助率を $\frac{2}{3}$ （通常 $\frac{1}{2}$ ）にするなど
- ④ 税制優遇措置：産業誘致を容易にするために，地方税の課税免除，不均一課税（事業税，不動産取得税，固定資産税）及びその減収分を交付税の基準財政収入額から控除

（出所）国土庁『三全総フォローアップ作業』123ページより。

億円（23.9%），生活環境等厚生施設の整備1218億円（23.8%），教育文化施設の整備987億円（19.3%），医療の確保56億円（1.1%）等となっている」（国土庁『昭和56年版 過疎対策の現況』100-101ページ）と産業振興が高い割合を占め，年々これが増大しているのは過疎防止の目的からして当然であろう。国，地方自治体の過疎対策について，また住民一人一人の意識に関して，ここでは次の二つの意見を紹介しておきたい。一つは，「住民サイドの過疎対策を——見直しせまられる道路・建物偏重」と題する新潟県松之山町役場農水係長の中島良一氏の新聞投書である。長くなるが全文紹介しておきたい。

「過疎地はいま，重大な岐路に立たされていると思う。それは単に，人口減少が依然として続いているからだけではない。耕地の荒廃，農業後継者

不足、若者の結婚難、挙家離村などに象徴されるように、農山村社会の維持が困難を極めつつあるからである。過疎地は生き残れるのか、不安を募らせざるを得ない。今年にあたかも、過疎地域振興特別措置法が制定されて5年目。同法に基づく市町村過疎地域振興計画は、前期（5カ年）のしめくくりの年であると同時に、後期（同）計画策定の年に当たっている。この時こそ、政府も国会も、過疎市町村もこぞって『過疎対策のあり方』について、真剣に問い直し、発想の転換を図るべきだ、と典型的な過疎の町の職員の一人として、あえて主張したい。

そこで望みたいことの第一は、〈道路・建物造り〉一辺倒を軌道修正せよ、ということである。45年の旧過疎法以降、巨額にのぼる投資によって過疎地域の道路は生まれ変わった。豪雪地における道路の無雪化も進んだ。しかし、それとは裏腹に、加速する過疎化に悩む町や村は少なくない。私の住む町に見る限り、道路整備の進む集落ほど挙家離村に拍車がかかる、といった皮肉な現象を否定できないからだ。『いま集落に向かって道が切られている。しかし役に立たないだろう。なぜなら大人たちは夜になると、引っ越しの話ばかりだ』——ある過疎の村の小学児童の作文が、痛く胸をさす。

全国の小中学校の約85%がコンクリートで固められた校舎だという。これは、経済効率主義に根ざす、学校の統廃合政策と無縁ではあるまい。小中学校の統廃合校舎建設費の三分の二を国が補助することによって、市町村財政は潤ったかも知れぬ。しかし半面、学校を奪われた地域では、遠距離通学費や冬期間の寮費など、父母負担の増大に泣かされた。学校統廃合が、地域の過疎の誘因となった側面を直視すべきだと思う。第二に、過疎市町村は〈自立への道〉を築くために立ち上がれ、ということである。新旧過疎法の下で、あまりにも国の財政面での優遇措置依存の体質を強めすぎはしなかったか。その依存体質の象徴的な例として、私は過疎債充当事業の選択に当たっての、市町村長の姿勢の甘さを指摘したい。好条件によ

る支えを背景に、厳しい事業の選択がなおざりにされている現実を、目の当たりにするからだ。特に住民の所得源の創造に意欲が見えぬ。

いま、過疎地域住民の胸中には『三大不安』ともいうべき切実な願いが募っている。① 就業の場がない ② 農業後継者や若者の配偶者がいない ③ 病院・診療所が遠い——がそれだ。こうした『三大不安』の解消に、行政は積極的に手を施して来たであろうか。否と言わざるを得ない。足元の凝視から練り上げる政策に、表面の華やかさを追う政策を優先させる行政の姿勢は、観光開発に名を借りた安易なスキー場建設や、不要不急の林道造りで明白であろう。真に住民側に立つ事業の厳選こそ、〈自立〉への道だと言いたい。

役場と農協と郵便局などに限られた『働き場所』しか持たぬ町に、Uターンは見られなくなった。40歳を過ぎても結婚の相手がいない農家子弟が少なくない。旧態依然とした医療過疎の現実——憲法の存在が遠いものにすら思われて来る。現行過疎法は十年の期限の半ばにさしかかった。政府も過疎市町村も住民も、連帯して数少ない有益な議員立法たる過疎法の精神を生かし、過疎地の再建に立ち上がる時だ、と考える」(『朝日新聞』1984年8月23日)。

いま一つの例として、過疎村である岐阜県宮川村を現地調査された本学の浅井幸男・小倉正紀氏の次のような調査結論である。

「しかし本調査でわれわれの関心を引いたのは、ここ10年ばかりの間に宮川村はあらゆる面で著しい変貌をとげ、『従来の生活パターンの維持が困難』になりつつある地域になったにもかかわらず、村民(とくに高齢者の)の村への愛着心や帰属意識、また村民の共同体的結合意識(『むら意識』)が意外に強く、容易に解体しないものであることを知ったことである。その要因について考えられることは、住民の急激な減少(とくに若年層の流出)や産業構造(同時に就業構造)の変化にもかかわらず、村全体の生活水準は比較的安定(村民の中流意識)していることと、住民は村政

に対して過疎解消のための施策を要望はしているが、『過疎』そのものに対しては『やむを得ない』現象であるという意識が強く働いており、それに加えて、自分達の子供や孫には、かつての山国の辛苦は味あわせたくないが、残った老人は村を最後まで守ってゆこうという強い意識が働いていることである。むろんこの『むら意識』は大切で必要ではあるが、問題がないわけではない。村をとりまく諸条件の中で、それが守りうるかどうかである。今後は宮川村の立地条件を認識した上で、具体的な『村づくり』を全村民一体のもとで行わなくてはならない。

過疎対策事業は、いま質的転換の時期に来ている。どの町村の対策事業も、現状に追いつかず未だ試行錯誤の段階であるといえよう。今後は村（町）政と村（町）民とのコミュニケーションをより密にして、村や町の課題の解決に向う必要がある」（浅井・小倉「過疎・豪雪地域の実態」岐阜経済大学地域経済研究会『地域経済』第4集，1984年，29ページ）。

#### IV 過密・過疎「打開策」と最近の動向

地方財政危機の構造的解決の少なくとも一つの決め手が、過密・過疎の解決にあるとすれば、戦後の地域開発政策が、この解決のためにどのような姿勢、具体策をかかげて展開されてきたかが問われなければならない。これ自体また大きな独自の問題なので、ごく簡単な素描にとどめざるをえないが、少なくとも表面的には、政府の姿勢、方針はこの「解消」を一貫してかかげてきた、ということである。すでに国民所得倍増計画（昭和35年11月）でも、「産業の適正配置の推進」の個所で「ベルト地域のうち、四大工業地帯の密集部への新たな工業集中は原則として禁止又は制限する」と「過大都市発生の防止」をうたっていたし（神戸都市問題研究所『戦後地方行政資料』第2巻，1984年，196ページ）、旧全総（全国総合開発計画，昭和37年10月）でも、冒頭で、開発の主旨が過密・過疎の解消にあることが強くうたわれている。

いわゆる拠点開発方式（新産都市建設）も表向きの主旨としては地方の開発、つまり過疎の解消であった。二全総（新全総、昭和44年5月）では、たしかに表現としては、過密・過疎の同時解決はほとんど姿を消しているが（同計画、第1部第1節、前掲資料、280ページに一見される程度）、その理由については、「しかしながら、新全総ができた昭和44年は、旧全総ができた昭和37年に比べて経済社会情勢が相当変わっておりました。40年代に入りまして過密過疎問題は一段と深刻化し、大都市における外部不経済と申しますか、過度集中の不利益と申しますか、そういったものが次第に強く出てまいっております。また、労働力の大都市への流入も、そろそろ限界があるんじゃないかという感じが出てまいっております、地方分散がかなり進みそうな見通しであった。この結果新全総が生まれます過程では、旧全総のときほど地方分散の必要性は強調されないで、むしろ地方分散が経済合理性に合っているんだ、効率的なんだという考え方が非常に強く出ていたように思うのでございます」という通産官僚の説明もある（地域科学研究会編『三全総と地域政策』ぎょうせい、昭和53年、142-143ページ）。

要するに「同時解決」は自明のことであった、ということである。そして三全総（昭和52年11月）は、周知のように、（地方への）定住性が強調されるとともに、全体が過密・過疎の解消の主張に貫ぬかれていると言ってよいほどである。「従来は、どちらかという、過密防止という必要性から、工業を積極的に大都市から追い出して、地方へ分散させるという考え方が強かったと言えるんですが、それが今度の三全総では、基本的にはむしろ地方に人口を定住させるという目的のために、雇用の場、生活の場としての産業なり、あるいは都市なりをつくる。このために工業が引っ張られていくというような、追い出しではなく、企業が人口定住のために引っ張られていくという考えが強く出ているのではないかと思います」（前掲『三全総と地域政策』145ページ）という説明からもうかがえるように、（地方定住性を強調している点で）従来の解消策とは、トーン（基調）がちがってきている、と言えよう。

以上が政府の公式的な言明と姿勢であった。その言やよし。こうした政府の方針に有効に対応するためにも、本稿で繰り返してきたように、過密・過疎問題の解決が、国土資源の特殊性（国土の狭さ＝平野部の少なさ、資源の少なさ）からして、外国とは大きく異なったわが国の独自の重要課題だということが確認されるのである。ちなみに「地方財政論」もこの見地から体系化されることがぜひ必要であろう（変革論の見地から、この点をふまえて体系化している代表的な著作は、前出の岩元和秋『現代地方財政論』であろう）。

ところで、このような政府の方針を見て言えることは、それほどの姿勢、期待がありながら、なぜこれほどまでの三大都市圏への過度集中や全国的な過疎化を防ぎえなかったか、ということである。まことに政府の言明とは裏腹に、戦後の日本資本主義において、この過密・過疎ほど「行政の無力」をさらした例は珍しいであろう。1972（昭和47）年の工業再配置促進法や77（昭和52）年の工業再配置計画（通産省発表）の影響もあって、高度成長期に、地方での工場立地がある程度見られたにせよ、そのことから、政府の「アメとムチによる政策的誘導の効果をあげないわけにはいかない」、「首都圏、近畿圏における工場等制限法や、公害規制等のムチが工業の地方分散に少なからず貢献していた」（前出『三全総と地域政策』128-129ページ）と評価するのはやや甘くはなかろうか。政府のかけ声にもかかわらず、太平洋ベルト地域へ企業、人口のすさまじい過度集中が生じたのも、またそうした「集積利益」を享受しえなくなって地方分散をはかったのも、基本は「市場機構の威力」であったであろう。昭和50年ごろから、三大都市圏への集中性が弱まったのも低成長という「市場機構の威力」と言えよう。もちろんブレーキ自体は望ましいことにちがいない。しかしこの論法でゆけば、第1図で見られるような、この2、3年の再度の三大都市圏への集中性も阻止しえないことになり、都市財政、農村財政は新たな困難をかかえざるをえなくなるであろう。

再度の大都市圏集中は、言うまでもなく日本経済の急速な変化、すなわち「情報化、ソフト化」にもとづくものである。この産業構造の変化や行財政改革（民間活力の強化）などは、せっかく生じつつあった過密・過疎の解消傾向を再び逆転させる要素として作用しかねないのである。それは具体的に以下のような要因、現象に見られるのではないか、ということである。

(1) 東京都の特殊的・圧倒的な中枢機能の強さ、ということである。『エコノミスト』（84年10月1日臨時増刊号）によれば、東京都には、資本金10億円以上の普通法人数の53.7%（昭和57年）、外国法人数の82.5%（54年）、大学数の22.4%（57年）、管理的職業従事者数の14.5%（55年）、情報サービス従業者数の52.3%（56年）、専門情報機関数の32.4%（57年）といった具合に経済面でも情報力の半分を占めていると言っているほどである。ある論者によれば、「日本の場合には、産業社会を脱するものではなく、産業化がなお深く進行する過程に情報化が浸透してきたのである。つまり、日本の情報化の特色はハードと不可分に結びついているところにある」（今井賢一「情報・ネットワーク社会日本の可能性」『中央公論』84年2月号、47ページ）という。既存のハードに新たなソフトが結びつくということは、既存の中枢機能に新たなそれが結合するということであり、つまり東京都は今後いよいよ中枢機能を強めるということである。三大都市圏の中でも東京都への人口集中は大阪圏、名古屋圏を離しつつあり、今後この傾向はさらに大きくなるかもしれない。

(2) テクノポリスによる地域での雇用効果の面での問題点。昭和51年から57年までの7年間における先端技術型産業の総立地件数は998件で、このうち東北地方が308件で30.9%を占めるなど、東北、関東に7割近くが立地され、これが地域振興のカギを握る（以上、『日経』1984年10月3日）とされる。しかし他方、仮にテクノポリスが全国で10地区建設されたとしても、その雇用効果は20万7000人程度という推計もあり（同上、1983年12月19日）、大きな雇用効果を期待するのはむつかしい。いまをときめきつつある

先端技術型産業が低開発地域へ浸透することはおよそ困難なことであり、したがって基本的には、自前の地道な産業開発を模索する以外に地域の振興はないのである。農村部の過疎化の阻止は並大抵のことではない。

(3) 地方中核都市の新たな過密化のおそれ。「地方中核都市，地方中核都市等での増加率は相対的に高く，また郡部の中でもこれらの都市の周辺町村では高い伸びを示している。その結果，札幌，仙台等の都市圏として広げてみると，かなり高い増加率となっている」と『三全総フォローアップ作業』が指摘している（29ページ）ように，三大都市圏以外のこれらの都市で新たな過密化が生じ，したがって農村部の過疎化はいぜんとして進行することも予測される。三全総で述べられていたような，各県平均して4-6区ぐらいに区分された定住区が，それぞれの中心市を核にして産業，人口の面で安定化，固定化していくことが望ましいであろう。その確かな予測は，しかしいまのところつきがたい状況にある。

(4) 行革的な民間活力応用論の時代逆行性。臨調行革の理念は，戦後民主主義がきずいた公共性や計画性を経済非効率の名のもとに縮小あるいは撤廃し，それに代わって民間の競争原理を貫徹させることによって，効率性（採算制，利潤第一主義）を拡大させようとするところにある。なるほどそうすることによって国全体の生産性，効率性は高まるかもしれないが，真の地域間のバランスや地域社会の安定は望みがたくなるのではなかろうか。地方公務員を削減し，福祉行政を後退させ，国鉄ローカル線を廃止する等々のことが，地域の人々の真の連帯や生活安定を増大させる道だとは考えにくいであろう。真の意味での公共性，計画性の欠如こそ，これまでの日本経済に最も欠けていたものであり，このことこそが過密・過疎問題を激化させてきたゆえんであることを銘記すべきであろう。

（1984年10月上旬記）