

《書 評》

坂 本 忠 次 著

『国家と地方自治の行財政論』

京都大学教授 池 上 惇

I 財政学における国家と地方自治

日本の諸大学における地方財政研究は、財政学総論に対する財政学各論のうちの一つという位置づけを、多くの場合にあたえられてきた。「総論」というニュアンスは、しばしば一般理論、あるいは、国家と財政に関する原理論をとりあつかうものとみなされ、各論は、一般論の応用、あるいは、一般理論の枠では割り切ることのできない類型をとりあつかうものとみなされる。だが、戦後日本の地方財政研究は、総論と各論というこの形式的区分に満足することができずに、国家財政論を地方財政論との有機的な連関性のただなかにおき両分野の交流と相互の統一を実現して地方財政論に体系性と理論性をあたえようとする多くの試みを生みだしてきた。坂本忠次教授の近著、『国家と地方自治の行財政論』もまた、その表題そのものから察せられるように、国家、地方自治、行政と財政という地方財政にかかわる複数の領域を総合しうる方法を見出し、かかる方法によって、地方財政論を理論的、体系的に展開しようとする意欲を示している。本書の構成をみると第一篇 国家と地方自治の行政論の方法と課題、において、第一章 国家と地方自治体への視角と財政学の方法、を配し、第二篇 地方財政における集権と自治の諸形態と段階性、において、第二章 地方財政における集権と自治の諸形態と段階性、第三章 マルクス主義の古典におけ

る民主的<sup>4</sup>地方自治論の展開，第四章 日本資本主義と地方財政，という三つの章を配している。

この編成は、あきらかに、著者が、従来の財政学における国家の理論を地方自治の理論によって補強し、財政学における国家論の内実をより普遍的なものとして把握しようと試みたこと、地方財政論をかか<sup>5</sup>る方法の応用の場として、従来の地方財政論のフレームワークを越えた形で体系的に論述しようと企てたことを明瞭に示している。では、その内容は何か？

## II 財政民主主義と財務行政

著者は、「まえがき」でいう。「第一篇で……マルクスのプランや『資本論』叙述をあらためて検討してゆくなかで、そこから“資本一般”の叙述に必要なかぎりでの国家の一般的規定と個々の国民国家における国家の具体的な叙述となる特殊規定とを明確化してゆく課題を提起した。」(IXページ)「第二篇では……これを国家と財政の特殊理論の局面としての国家と地方自治の形態性と資本蓄積の諸段階にともなうその変化の構造においてみてゆく視角を検討した。……」(同上)と。従来の財政学方法論研究史において、国家の問題は、しばしば、マルクスの経済学批判体系のプランをめぐる論争とのかかわりにおいて展開されてきた。ある人々は、経済学における国家を経済学の原理における範疇の一つとして展開しうるものとみなし、また、他の人々は、国家は、経済学の原理論においてとりあつかいうるものでなく、「段階論」の問題として、典型的な国家の類型構成(例えば、イギリス型とドイツ型)を媒介としてのみ理解しうる、との見解を示した。さらに、前者の立場にたつ人々は、二つの見解に分裂しており、一つの立場は、経済学原理における国家を資本の再生産を円滑化し、個別資本によっては達成できないような生産基盤の整備や労働力の再生産をになうものとして理論化しようとする。これに反対する人々は、経済学における国家を土台と上部構造の相互作用のなかで把握し、政治と経済の境界領域を経済学の範疇の一つとして定式化しよう主張する。著者は、この三つの立場の長所を総合化し、短所を批判するという困難な課題に挑戦するために、地方制度の発展の一般性と、国家類型の検出を試み、国家論を地方制度研究の媒介によって豊富化しようとする。坂本教授は、ブルジョア国家が、市民社会の上にとつ社会の上部構造であり、しかも、租税を徴収し、公債を発行し、不生産的階級を雇用するという形において、資本の蓄積を促進する経済的

力を有するとともに、一定の地域規定をともなった総括としてあらわれることを示唆し、この地域規定を手がかりとして新しい論点の開示を試みる。著者によれば、「④資本制社会は、世界市場における一定の地域区画（国境）において区分され、土地所有（自然的資源所有や占有、空間・海域領有を含む）ならびに労働力商品の国民的規定をうけた国民国家として歴史的にあらわれることである。また、対内的には、⑤各国民国家の資本蓄積の程度、国内における分業と交換の地域的発達——工業と農業の対立を含む——のあり方に規定された都市発達、したがって都市と農村の分離・対立のあり方、⑥民族的・自然的・地域的特質などに規定されつつ内的編成を見る国家としてあらわれる。」(33ページ) かかる地域研究の視角をK. マルクスが都市と農村の対立の問題として「ドイツ・イデオロギー」執筆の段階からいちやく概括していることに対して、著者は鋭いまなざしをむけてゆく。かかる視野におさめられた国家は、単なる階級支配の道具としてのそれではなく、「階級支配のシステム」を本質とし、本質を具体化、実体化している国家諸機関の総体によって媒介され、共和制と君主制、単一国家と連邦国家、などの諸類型をもち（統治、政治、財政にわたる形態規定性を含む）、支配抑圧機能と「共同事務」機能、対内的機能と対外的機能、経済政策的機能と資本蓄積機能、集権と分権の機能など、相互に矛盾しあう機能の統一体として規定される。このような形での国家把握は、いうまでもなく、西欧マルクス主義の最近のルネッサンスにおける構造理論の諸特徴を反映したものであり、国家と市民社会の二重性をふまえ、階級の本質をかかる二重性によって媒介させ、機構、形態、機能の相互関係を構造として把握しようとする野心的な試みであろう。

従来の日本の財政学方法論において、林栄夫教授は、L. v. シュタインの二分法にならって、立憲的財政と財務行政の統一としての財政という視角を示され、島恭彦教授は、財政を政治と経済の矛盾、とりわけ、議会制民主主義の形をとった財政民主主義と、官僚的に編成された財務行政との矛盾として把握する視角を示されてきた。坂本教授は、さきの市民社会と国家の二重性を基礎に、国家の形態でのブルジョア社会の総括の実体を一方における政治過程としての財政における意志決定と、地方における財務行政の経済的定在（経費、租税、料金等々の）の統一物とする。この点は、合衆国の財政学者、J. オコナーの国家把握、すなわち、政治的支配の正統化と資本蓄積という二つの機能をにうものとしての国家という視角とも、一脈、相通ずるものを感じさせるが、いずれにせよ、政治過程を媒介とした予算上の意志決定と、財務行政を通じての資本蓄積の促進という二つ

の過程を統一するものとして国家範疇が位置づけられていることは確実であろう。この場合、立憲的財政、あるいは、財政民主主義を単なる「正統化」の一契機とみるのか、実体をともなう国家機構の民主化過程において把握するかは議論のわかれるところであるが、坂本教授は、財政民主主義を「規範」あるいは「政策」とみることによって、一応の解決をあたえている。

### Ⅲ 比較地方財政論の基準

以上、述べてきたような国家論、財政学の方法にもとづいて、現実の地方財政を分析すれば、いかなる成果を期待しうるのであろうか？　いうまでもなく、著者によれば、地方自治、地方財政の形態と内容は、国家の「特殊理論」の領域を形成するものであり、一方における財政民主主義をめぐる諸階級間のヘゲモニー確立過程、他方における資本蓄積段階の差異こそが、国家の地域性をにう地方財政の特徴を形成しうることとなる。かかる特殊性の地域における類型化の基準となるべきものは、第一に、団体自治、第二に、住民自治、第三に、基本的人権保障、地方自治発達思想の存在形態である。日本の地方財政を例にとるならば、日本資本主義の再生産構造と国家形態は、資本主義の発展段階と地方自治をにう階級、階層の運動によって制約されつつ、戦前の絶対主義天皇制下における「官治的」自治から、戦後の象徴天皇制、議会制民主主義下の「住民自治」の発展という段階的区別をもちながら、中央集権的資本蓄積促進型の行財政構造、地方歳入の制約的構造、国家独占資本主義的な中央からの資金統制と地方支配、行政区域の統合化、広域化の伝統的体質などによって、戦後国独資的な政策体系の下で、戦前型地方行財政形態の残存という重層的形態をとることとなる。ここから、憲法、地方自治法、地方財政法をめぐる財政民主主義＝規範の実現と、官僚的中央集権の強化にいたる資本蓄積促進との対抗関係が、行財政改革をめぐる諸階級、諸階層の対抗として表面化せざるをえなくなる。かかる意味において、日本の地方財政は、後進性と現代性が結合された特殊な型を示し、明治地方自治制に示されるプロシヤ型の国家機構と、戦後改革におけるアメリカ型の税制・地方制度の導入という二つの焦点をめぐる重層的な運動をくり返し、住民自治の形骸化と官治主義的な資本蓄積促進の方向と、新憲法下における住民自治確立への根づよい志向というきびしい対抗関係になうこととなる。現代の公務労働における二面的性格——一方における官治的で、資本蓄積をにう側面と、地方における住民自治をにう側面——とは、か

かる関連のなかにおいて、はじめて統一的に把握せられると著者は主張している。

日本地方財政の特殊な型を解明するにあたって、著者が、国家の一般理論と日本地方財政分析を媒介するものとして展開しているのは、国家と地方行財政におけるイギリス型とドイツ型の対抗関係であり、前者を先進国型、後者を後進国型として位置づけ、それぞれについて、地方自治制度と官僚機構形成過程の特徴を検出しようと試みている。この過程で著者がもっとも努力しているのは、土地制度の諸特徴と都市自治の発展をふまえて、資本蓄積の発展の段階を規定しようとする点である。いうまでもなく、都市と農村の対立は、土地所有制度と、工業化のテンポによって規定されるところが大きく、それ故に、国家の地域性の研究は、これらの諸要因を抜きにして語ることはできない。集権と分権の相互関係の理解もまた、然りであろう。坂本教授は、国家の構造理論を指針として、従来の地方財政論に欠けていた国際比較の基準を多面的で、かつ、複合的な形で導入することに成功された。この結論は、それ自体としてみれば、従来の日本における地方財政研究の延長線上にあるが、その意味づけは、現代国家論の多くの成果をとり入れることによって、一段と深められたというのであろう。

#### IV 財政学における共同体と国家

さて、著者は、この労作によって、財政学方法論における二分法を発展させ、国家、地方自治の相互関係のなかで、地域性をふまえた財政学方法論を展開してみせた。このことは、本書の第一の貢献である。第二に、国家の一般理論と特殊理論の区別の上にとあって、地方財政の類型構成を試み、権力、土地所有、資本蓄積の相互の関係を定式化し、国際比較の基準に新しい視野をひらこうと試みた。この点は、まだ、研究途上ではあるが、著者の問題提起は今後の地方財政研究に大きな刺激をあたえることであろう。本書の構成にあたって若干の問題点をあげるとすれば、方法論の展開とその地方財政論への適用のそれぞれについて、より純化された叙述方法を採用した方が、説得力を増すのではないかと考えられる点である。それは、「マルクス主義の古典における民主的自治論の展開」というきわめて理論的な項目が、第二篇、第三章の位置におかれているため、国家論のレベルにおける地方自治論の展開という方法論の検討において、民主的自治論の位置づけがかならずしも明確ではないこと、及び、これと関連して、第二篇においては、イギリス型、ドイツ型それぞれについて、民主的自治の展開をどのように位置づけるのか、が、必

ずしも明確ではないことである。これらの問題点をさらに究明するについては、従来の研究史における古典的地方自治と現代的地方自治の相互関係、あるいは、共同体民主主義と議会制民主主義の相互関係などを問うてゆく必要があるものと考えられる。しかし、これらの問題点は、財政学研究者の共同の課題というにふさわしいものであって、坂本教授が、ヨーロッパにおける国家論の展開とその日本への影響を考慮しつつ財政学方法論の新しい局面を拓きひらかれたという功績を何ら否定するものではありえない。

最後に、本著作の直接の課題ではないが、西欧マルクス主義の国家論のもつ長所と弱点について付言するならば、その長所は、従来の単純な「国家道具説」を克服するために、国家機構論を重視し、政治的意志決定の過程と資本蓄積の関係を説明しようと試みたことにあるものと思われる。しかし、その反面、資本蓄積の諸法則を政治的意志決定の過程と関連づける際に、共同体の共同業務がいかなる変成をとげ、また、資本蓄積過程で危機にたつ中産階層が、官僚機構の形成といかにかかわるのか、階級的対抗や国家機構を問題とする際かかる諸要因をどのように位置づけるのか、などの諸点は、今後の研究課題として残されている。財政学方法論がさらに発展するためには、これらの諸課題が深められる必要があり、財政学研究者の共通の問題として今後の展開がまたれるのである。

(1980. 3. 12)

(青木書店、1979年12月刊、252+Ⅸページ)