慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	戦後地方財政改革と貧弱団体
Sub Title	The influence of local government finance reform in post-war Japan on poor area
Author	中山, 精一
Publisher	慶應義塾経済学会
Publication year	1974
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.67, No.6 (1974. 6) ,p.551(205)- 564(218)
JaLC DOI	10.14991/001.19740601-0205
Abstract	
Notes	小池基之教授退任記念特集号 論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19740601-0205

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

日本農業の小農的構造を強力的に破壊した。しかし，小農的構造を破壊することを通して日本農業の生産力段階をば，ヨリ高次の農業構造を構築しうる諸要因を準備しつつ一段と高い水準におし上げたのであり，これは，到達した1つの社会的生産力の段階である。この「段階」が今や前提なのである。

機械化に反対し，あるいは小農的構造に適合的な機械の小型化に執着する現段階のある種の思潮は反動的であり，また，したがって反農民的でもあるのであって，一連の「機械体系」を駆使しつつ，全農民の経営と生活とが守られる方向への運動と組織化が指向されねばならない。京都の場合に明らかなように，「生産部面での共同化・集団化」という形態は，変革への道程が，一挙に社会化を実現しようとする直線的なものでなく，地域ごとの民主的行政形態の達成とそのもとでの経済的改革を段階的に積み上げていくという反独占体制路線を進む以上，農業経営の発展のために必然である。ここに，農業者（直接的生産者）の下からの組織化の必然が見透される。そして農業機械化は，現在までに到達し実現されたその機能と成果のすべてをもって，その組織化の筋骨的基軸としての役割を果していくことになるのであり，ここに，農業機械化の現段階的性格が見出されるのである。

（東京農工大学農学部教授）

戦後地方財政改革と貧弱団体

中山　精一

まえがき

昭和21年から23年にかけての地方税法および地方分与税法の改正，23年の地方財政法，シャウプ勧告にもとづく25年の新地方税法および地方財政平衡交付金法の制定等の一連の戦後地方税財政制度の改革は，民主化政策の一環としての新憲法，新地方自治体制の確立にとって不可欠のものであった。この改革が地方財政にいかなる影響をおよぼし，いかなる役割をはたし，いかなる帰結をもたらしたか，つまりその歴史的意義は何であったかについては，すでに多々論じられているところである。(1) しかしながら，地方財政と一口にいっても，そこには歴史的社会経済的構造のさまざまに異なる各地方団体の財政があり，それらを一律に論断するには多くの問題がある。例えば，都道府県のレベルで考えてみると，東京都，大阪府，神奈川県といった所謂富裕団体と，鹿児島県，青森県，鳥取県といった所謂貧弱団体とでは，おのずと問題のありかたにちがいがあるといえよう。従って，われわれは，戦後の地方税財政改革が，各地方団体ごとに具体的にどのような影響を与え，どのような役割をはたし，どのような帰結をもたらしたかを実態に即して解明してみなければならない。

戦前の日本の地方財政は，その出発点より一貫して，「強大な官治性と中央集権性，国政委任事務費の優位性並びに独立財源の涸渇」(2) という特徴をもっていたとされている。このような特徴をもつ戦前の地方財政の構造が，戦後の地方税財政改革によって変化をしたのかどうなのか，変化をしたとしたならば，この改革がそれに対してもった意義は何であったのかが，問題とされねばならない。この小論においては，上のような問題意識から，貧弱団体の一典型例として鳥取県の場合をとりあげ，改革の影響，役割，帰結を，具体的実証的に明らかにして，その意義を考えてみんとするものである。

注（1）　代表的なものとして，藤田武夫「終戦直後の地方自治と地方財政(一)(二)」（『都市問題』，昭47. 11, 12）。同「シャウプ地方税制の成立(一)(二)」（『都市問題』昭49. 3, 4）。大石嘉一郎「戦後地方財政改革の意義」（林・貝塚編『日本の財政』東京大学出版会，1973年8月）。

（2）　藤田武夫『日本地方財政発展史』（河出書房，昭24. 12）p. 677.　これに対する異論として，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. 9）。

（一）

鳥取県は，従来日本一の貧乏県借金県という定評を得てきた。そうであるならばなぜ貧乏であったのか。そこでまず貧困の原因について県当局自身の説明するところをきいてみると，次のごとく三つの原因があげられている。[(3)] 第一に県の区域が狭小であり，人口も少ないこと。第二に産業が振わないこと。第三に災害が多いこと。ちなみに鳥取県の面積，人口を調べてみると，昭和20年において，面積は3,489平方キロで全国の1000分の9.5を占めるにすぎない。人口については，昭和20年に56万2,714人で，全国総人口の1000分の7.8にしかあたらず，全都道府県中，常に最下位である。次に県当局が第二の原因にあげている産業の不振について少しく検討してみると，県当局がいう不振のよってきたるところは，地理的，地勢的条件であるが，自然的条件の占める重要さを認めた上で，われわれはそれの社会経済的な理由をたずねてみる必要がある。そこで鳥取県の産業構造はどうなっているのか。産業別就業人口の構成比をとってみると，昭和22年において，第一次産業に従事する人口は全就業人口中の66.9%を占め，第二次，三次産業のそれは，12.1%，20.7%である。この年の全国都道府県の平均は，それぞれ53.4%，22.3%，23.0%となっており，明らかに鳥取県における第一次産業への傾斜を示している。結局，県当局のいうところの産業不振の意味するところは，第二，三次産業の不振，ということにつきるといってよい。第三の災害の頻発と財政の窮迫との関係についてであるが，県当局の説明によると，地理的，気象的条件によって災害が多く，それが財政の窮迫をまねくということであるが，確かにそのことは否定しがたいのであるが，財政の貧困が災害を発生せしめ，また災害が財政の貧困を生むという悪循環の関係に構造的に組みこまれている側面のあることを見逃すわけにはいかない。すなわち財政がきゅうくつがゆえに，頻発する災害に対し充分な財政投資を行ない，根本的対策を構じることができず，その場かぎりの弥縫的な方策できりぬけざるをえないため，更なる災害をまねくという財政の貧困と災害の悪循環である。

地方財政の貧困は，それを各団体間の格差としてもとりあげることができる。そしてこの地方財政の不均等発展は，地域経済力の不均等発展，格差によるものといえる。地域経済力をいかなるものとしてとらえるか，その指標を何にとるかは一致した見解はないといってよいが，総人口，産業別就業人口，府県次元での格差を問題とするならば，県民分配及び生産所得，一人当県民分配所得，製造品出荷額，預金残高等が主な指標にあげられている。特にこの中で一人当県民分配所得は，財政力を端的に示す担税力の指標として重要視されているのである。そこで鳥取県の場合についてはこの点はどうかみてみる。戦後の地方税財政改革以前の時点，具体的には昭和20，21年をとってみ

注（3） 鳥取県財政事情説明書，昭和23年5月31日。

たいのだが，遺憾ながらこの時期について鳥取県には県民所得の統計がないので，ここでは便宜上，25年度の数字によると，一人当県民分配所得は2万5,970円であり，これは全国平均の66.9%になる。一方国税，県税，市町村税を合わせた県民の一人当税負担額は，1,992円で，全国平均の6,853円のわずか29%にしか達しない。このうち県税のみをとってみると，482円で全国平均687円の70%にあたる。一人当県民分配所得であれ，一人当税負担額であれ，これらの数字の語るところは，鳥取県はまさに貧弱団体と呼ばれるにあたる態様を示している。

戦後の地方税財政改革が鳥取県財政の構造に与えた影響を解明するには，その前提となっている戦前の構造が知られねばならない。この小論では，この課題については本格的に真正面から取り組む準備がないが，改革後の財政構造を検討するのに必要最低限のものをとりあげておきたい。まず歳入面の趨勢，特徴について，第1表によれば明らかなごとく，県の自主財源の主体をなす県税収入は，明治年間から大正5年までは歳入額の過半を占めている。その後大正の後半から昭和初期にかけて，歳入額に対する割合は少しずつではあるが増大しており，昭和8年までは歳入中の4分の1以上をまかなっており，以降その比率は順次減少の一途をたどっている。昭和15年の税改正によって県税収入は激減しているが，これは地方分与税の創設に対応していることが一目瞭然である。この年以降県税の減収入のみならず，自主財源が歳入中の過半を割っていて，20%前後を低迷している。一方，日本一の借金県たるゆえんを示す重要な指標である県債はどうなっているか。県債の総額と，それが歳入中に占める比率ともに著増している年，例えば昭和9年，14年は，県債の借入額目的別にみた場合，災害土木費の項目が必ず激増しており，県債は災害土木費の変動によって左右されていることがわかる。なお昭和16年以降は，県債額が県税収入額をしのいでいるのである。次に歳出面についてであるが，歳出中常に大きな割合を占めているのは土木費であり，しかもその変動が激しいのは災害土木復旧費の多少によっている。県債償還額が，県税収入額に対する比率は，昭和14年までは約50%であったのが，15年以降は100%を越えている。つまり15年以降になると，県民の負担する税では借金払いができなかったということになる。

（二）

昭和21年9月，第一次地方制度改革に伴い，地方税法および地方分与税法の改正が行なわれた。[(4)] 地方税法の改正中，府県に関連した重要な点とおもわれるのは，(1)地租，家屋税および営業税の三収益税の附加税標準率の引き上げ，(2)道府県民税の新設，(3)道府県の法定外独立税設定権賦与である。新設の道府県民税は，納税者一人当りの平均賦課制限額を60円として，これに制限外課税を認めた。これらの改正によって，地方税収入は大幅に増大したが，地方収入中に占める割合は，前

注（4） 地方税制度資料第三巻，pp. 209～236.

第1表　鳥取県歳入決算額（単位 円）

年度	国庫依存財源			県固有財源					歳入計
	国庫支出金	%	地方財政平衡交付金（地方配付税・分与税）	%	その他	%	県債	%	
明治 23	104,752			(30.4)	23,900	(6.9)			345,067
33	16,363			(3.6)	105,300	(22.9)			459,121
43	36,715			(5.0)	109,630	(14.9)			735,368
大正 5	44,133			(3.0)	519,432	(35.8)			1,452,472
10	1,938,743			(31.4)	2,498,541	(40.6)	162,300	(11.2)	6,180,705
元	1,159,372			(16.0)	2,957,650	(40.8)	72,500	(1.0)	7,252,850
昭和 2	963,810			(15.7)	2,501,325	(40.8)	1,005,300	(13.8)	6,132,986
3	1,197,946			(21.7)	1,803,784	(32.7)	607,600	(9.9)	5,522,932
4	1,203,868			(23.5)	1,601,667	(31.3)	448,000	(8.1)	5,114,322
5	1,639,625			(25.2)	1,834,256	(28.2)	300,000	(5.9)	6,512,715
6	1,080,827			(18.0)	2,600,347	(43.2)	1,057,200	(16.2)	6,012,854
7	2,438,679			(33.8)	2,304,332	(31.6)	530,000	(8.8)	7,290,856
8	2,872,969			(38.8)	2,231,363	(30.1)	729,300	(9.7)	7,402,539
9	3,859,953			(36.3)	2,102,567	(19.8)	411,600	(5.6)	10,620,813
10	4,803,967			(37.1)	4,395,399	(33.9)	2,839,300	(26.8)	12,949,922
11	5,799,930			(40.9)	5,086,850	(35.8)	1,917,000	(14.8)	14,195,336
12	5,336,224			(42.4)	4,810,993	(38.2)	1,395,700	(9.8)	12,576,757
13	4,585,979			(39.0)	4,445,827	(37.8)	851,100	(6.8)	11,766,641
14	4,850,974			(36.2)	5,168,271	(38.6)	1,052,300	(8.9)	13,394,981
15	4,960,539	(37.7)	2,511,497	(19.1)	4,524,208	(34.4)	1,731,500	(12.9)	13,165,778
16	6,502,799	(41.2)	2,806,027	(17.8)	2,557,405	(16.2)	255,700	(1.9)	15,777,070
17	6,796,263	(37.5)	3,678,768	(20.4)	3,622,441	(20.1)	2,804,700	(17.8)	17,997,280
18	13,898,304	(46.3)	4,018,136	(13.4)	5,398,388	(18.0)	2,783,700	(15.5)	30,015,444
19	17,649,613	(46.3)	5,528,817	(14.8)	9,358,193	(24.7)	5,585,300	(18.6)	37,946,710
20	38,916,146	(59.0)	7,182,287	(10.9)	13,557,356	(20.6)	4,001,300	(10.5)	65,921,611
21	117,365,177	(62.7)	16,594,083	(8.9)	21,442,642	(11.4)	4,924,000	(7.5)	187,194,998
22	242,671,678	(40.2)	140,783,901	(23.3)	32,508,167	(5.4)	18,560,000	(9.9)	603,800,101
23	673,631,316	(42.7)	307,013,000	(19.4)	158,469,884	(10.1)	132,622,000	(22.0)	1,578,967,641
24	799,689,233	(36.9)	415,143,000	(19.1)	331,974,823	(15.3)	210,669,000	(13.3)	2,169,656,892
25	831,125,359	(32.4)	925,419,000	(36.0)	355,695,542	(13.8)	233,000,000	(10.7)	2,567,605,921
26	969,584,184	(29.8)	1,183,429,000	(36.3)	329,664,888	(10.4)	166,000,000	(6.5)	3,251,659,288

1）鳥取県統計書，昭和22年～30年。
2）鳥取県財政事情説明書，昭和23年5月31日。
3）県政の資料，昭和31年版（鳥取県企画室）。
4）鳥取県決算書，昭和20年度，昭和22年度～26年度。

年の17%から12%にむしろ低下している。そして依然として国税附加税が，税収入額の40%近くを占めている。地方分与税については，三収益税の増率によって，各道府県への還付税額が増加し，配付税の繰入率および分与率を引き上げて，戦災による地方税の減収が補塡された。これによって配付税額は著増しているが，地方歳入中に占める割合は，国庫補助金の激増によって，16%から8%へとかえって半減しているのである。以上のような地方税法及び地方分与税法の改正に応じて鳥取県の場合，県民税の創設と法定外独立税として，新たに電気税，木材伐採税を設けた。この年の県の財政状況の推移をたどってみると，まず歳出額は前年の5,516万余円から1億8,381万余円に増大しており，3.3倍の伸びである。しかしこれは物価上昇率4.6倍という数字に比すれば，むしろ消極的な姿勢を示しているといえよう。この歳出面の膨脹に応じて県民の税負担も増大し，約10倍となっている。また県税の中心が前年県税中の80%を占めた国税附加税から，この年県税中の65%を占めることになった県民税に移行したのは顕著な特質といえる。こうして独立税は増加したのであるけれども，依然として国庫依存財源の比重は変化がないばかりか，県の自主財源の割合はむしろ低下している。

22年地方自治法の公布に伴い，地方財源の強化のため，3月地方税法および地方分与税法の改正がなされた。[(5)] その主な点は，(1)地租，家屋税，営業税の三税は，従来国が国税として一旦徴収し，これを還付税として徴収地方団体に還付して，各地方団体はこれに附加税を課してきていた。これを道府県の独立税とした。また同時に鉱区税および遊興飲食税を他方へ移譲，(2)道府県の独立税として，電話加入権税，軌道税，入場税，自動車税または船舶税を新設，(3)道府県民税一人当りの平均賦課額を120円にまで引き上げ，(4)都市計画税その他の目的税を整備した。この改正によって，道府県の独立税は拡充されたのだが，移譲された地租，家屋税の課税標準となる土地家屋の賃貸価格は，従来通り国で査定し，税率も一定の枠にはめられたので，道府県の自主性が拡大されたとはいえなかった。地方税収入額は，この改正で5倍余になったが，これは当時の非常なインフレの高進によるところもあり，また地方収入中の比重は20%であり，自主財源の大幅な増大とはいいがたい。一方，地方分与税の改正によって，地租，家屋税，営業税および遊興飲食税を地方に移譲し，還付税を廃止，配付税を地方分与税と呼びあらためた。そして地方分与税への国税繰入率を，所得税，法人税の23.86%へ引き上げ，入場税の31.38%として，地方財源を強化して，地方収入中の比率も前年の7%から19%に上昇している。同年12月，2回にわたって道府県民税が増税され，[(6)] 納税者一人当りの平均賦課税は240円となった。鳥取県においては，この改正に応じて，新たに法定外独立税として木材取引税とラジオ税を設けている。以上のような税改正を反映した22年度の鳥取県財政の状況はどうであったか。歳入面についてみれば，当初予算1億1,450万円が最終予算では8

注(5)　地方税制度資料第三巻，pp. 249～285.
(6)　地方税制度資料第三巻，pp. 315～320.

億3,894万余円となり，7.3倍となる。このうち県税額についてみると，当初予算で1,216万余円から最終予算5,546万余円と4.7倍となっており，最終予算中当初予算に計上されていなかった国税から移譲された地租，家屋税，営業税，鉱区税，遊興税の比重は38.3％となっている。また地方分与税は当初予算で還付税が150万余円が最終予算で87万余円となっており，一方，配付税は当初予算，300万円が最終予算で1億4,007万余円となっていて，改正による変化が明瞭に読みとれる。これを決算段階においてとらえてみると，予算に対し2億3,519万余円の減であり，そのうち主なものは，国庫支出金の1億6,970万余円，寄附金の322万円であった。国庫支出金の減は，県の事情によったものでなく，国の財政事情や国の施策の変化にともなう各種事業の停止や繰延によったものであり，寄附金の減も国庫補助金による事業の停止や繰延にともなうものであった。

歳出面についてみるに，当初予算は，中央政府の指示もあって，所謂義務的経費を中心とした骨格予算となっていて，その内訳は，教育費が39.5％，勧業費が26.6％，開拓費が9.3％，警察費が5.4％，土木費が5.3％，厚生費が5％等が主なものである。教育費，警察費の大部分は人件費であり，厚生費はほとんど生活保護費であって，これは前年公布された生活保護法によるものと考えられ，勧業費，開拓費は農業県であるところから，そのほとんどは農林業関係の基盤整備や振興，発展のための費目となっている。これを最終予算についてみると，土木費が37.5％を占め首位となっていて，次が諸費の29％となっている。つまり追加予算中の主なものは，土木費のなかの災害土木復旧費であり，諸費のなかの職員待遇改善費となっており，その他生活保護費増も含めて物価騰貴にともなう経費が目立っている。

以上歳入歳出を決算段階において検討してみると，歳入決算額は最終予算の68.3％となっていて，不用額中の首位は土木費の2億830万余円であるが，このうち1億6,236万余円は翌年度繰越しとなっているものである。また諸費の不用額も1億739万余円と多額であるが，これは職員の給与水準改訂による差額の支払いであり，年度内に支払いできなかったための翌年度繰越し金である。その他の不用額いずれをとっても，大部分は国庫補助金の減収が理由となっている。つまり不用額の生じた理由としては，県の見積り違いやその他県の財政事情によったものではほとんどなく，国の財政事情の都合によったものであるといえる。

昭和23年7月，前年の12月の警察法の制定によって発足した自治体警察その他の地方財政需要の増大に応じて，地方財源の拡充のため，地方税法の改正と地方分与税法にかわって地方配付税法の制定が行なわれた。[7] 地方税法の主要改正点は，(1)入場税と狩猟免許税を国税から道府県へ移譲，(2)道府県の法定税目として，事業税，特別所得税，酒消費税，電気ガス税，鉱産税および木材取引税を新設，課税率は従来通り全国一律とした。(3)地租，家屋税，住民税および不動産取得税を増税，住民税の一人当りの平均賦課額の制限を廃止，標準賦課額制を設け，これを450円とした。(4)三収

注(7)　地方税制度資料第四巻，pp. 3～146.

益税の標準率超過課税，法定外独立税の新設等の決定については，新設の地方審議会に委任，主務大臣の許可制を廃止した。これらの改正によって，地方税収入は約4倍増し，地方税収入中の比重も30％弱となった。この反面，住民税の大幅増徴等は大衆負担の増大を意味している。一方，地方分与税法にかわって地方配付税が設定されたことで，入場税が国から地方へ移譲された関係上，国税の所得税法人税からの配付税への繰入率を引き上げた。ただし地方配付税の地方収入に占める比重は前年の19％から18％になっており，その位置はあまり変化していない。

地方税法改正と同時に，地方財政の憲法ともいうべき地方財政法が制定された。[8] これがもった財政立法史上の意義については，充分に評価されねばならないが，それにもかかわらず，「国と地方団体との財政関係について，国の一方的意思によって地方財政の負担が増加するというわが国地方財政の最大の伝統的欠陥を是正して自治体財政の強化に数歩の前進を示した地方財政法も実際的には空文化し，地方財政は依然として国家財政の都合によって支配され，地方団体は中央政府の実質的下請機関たることから解放されていない」[9] のである。

この年度の県予算の編成にあたっては，税財政の改正が予定されていたので，国の施策と関連するものは追加予算にまわすことにして当初予算が組まれた。当初予算での歳入額は7億609万余円であり，前年度の6.1倍となっている。各款の比率は，県税独立税10.6％，配付税19.3％，国庫支出金が44.8％，県債11.7％となっている。その後，税制改正に応じ県においても県税賦課徴収条例の改正と新設税に関する条例設定を行ない，新たに法定外独立税として，庭園税とミシン税を設けた。また警察制度の改正により，国家警察関係は国庫支出金で，自治体警察は市町村の負担となったため，県の負担がそれだけ減った。そして配付税も増加している。これらの改正によって歳入予算に追加更生が行なわれた結果，最終予算においては，23億4,985万余円となり，当初予算に比して2.3倍となった。このうち県税独立税は1億2,535万余円の増大で2.6倍，配付税は1億7,052万余円の増で2.6倍，国庫支出金は8億5,712万余円の増で3.7倍となっている。国庫支出金の増額幅が大きいのは，国家予算が6月まで暫定予算であったため，その見込みをしていないためである。これを決算段階でみてみると，総額は15億7,896万余円で予算に対し7億7,093万余円の減収となって，予算額に対し67％になる。ただ全体としては減額となっているにもかかわらず，県税独立税は増収になっていて国庫支出金，県債が大幅に減収となっていることと対比して注目されねばならない。

歳出面についてみると，当初予算では，教育費が25.1％，産業経済費20.4％，農地費13.9％，土木費11.3％等となっている。教育費の内訳は，人件費がそのほとんどを占めている。産業経済費

注(8)　地方財政制度資料第三巻，pp. 149～157.

(9)　鈴木武雄『現代日本財政史第一巻』（東京大学出版会，4版，1970.10）p. 194.　なお昭和24年度の鳥取県の歳出予算を地方財政法に基づく区分に従い，県固有事務，共通事務，国の委任事務に大別して分類すると，その割合は，29.6％，66.1％，4.3％となる（鳥取県財政事情説明書，昭和25年5月31日）。

が大きくなったのは，県の方針として食糧増産，農村工業振興，緑化対策費を重点施策として打ち出したためと考えられる。農地費の中心は，農地制度改革費となっている。最終予算によってみれば，追加更生額の一番大きいものは土木費であり，以下諸支出金，公債費，県職員費，教育費があげられる。土木費は，災害土木復旧費の追加更生であり，諸支出金，県職員費，教育費の追加増は，給与ベースの改訂と物価騰貴による経費増ということである。歳出額を決算段階において検討してみると，予算額に対し62％にしかなっていない。不用額の最大を占めるのは土木費であるが，これは国が経済安定9原則の実施によって，各種の事業に対し補助の打ち切り，減額，起債を認めなかったために，翌年度に事業繰越しとなったものである。諸支出金の不用額は，給与改善費において欠員の不補充と，国庫補助金の減額，経費の節約によったものである。その他不用額の多くは国庫補助金の減額によって事業の打ち切り，縮小等によったもの，または起債が認められなかったためのものである。

昭和23年12月に経済安定9原則が発表され，中央地方を通して総合予算の均衡ということになり，その影響は23年度末にすでに発生していたのであるが，24年度予算を編成するにあたって，鳥取県のごとき国庫依存度の高いところでは，中央の方針が確定しないと先の見通しが立てられないということで，義務的経費その他最低限必要な経費のみを盛った暫定的な骨格予算が組まれた。

この暫定予算の歳入額は4億6,037万余円であり，6月に成立した当初予算では，24億3,096万円となり，5.3倍となっている。これを最終予算額においてみると，28億1,620万余円となり，当初予算に対して1.1倍にしかなっておらず，前年度において当初予算と最終予算の比率が3.3倍であったことからすれば，明らかにドッヂ・ラインのひきしめ効果がみられる。なお，この年は地方税制については暫定的な手直ししか行なわれていず，この影響はさしたるものではない。歳入決算額は21億6,965万余円であり，予算額に対し77％となっていて，予算額と比べて減少の顕著なものは，国庫支出金の3億8,944万余円と県債の2億2,136万余円であるが，これは国の財政事情によって補助金が減額されたためと，起債の不承認のためによっている。一方，県税独立税はわずかではあるが増加しており，歳入中の比率も前年より増大しているが，これは国庫支出金と配付税が減少していることに対応しており，つまるところ県民の税負担が増大したことを意味しているにすぎない。

歳出面で目立った特徴は，前年に比して諸支出金が激減していることであり，職員給与改善費と物価騰貴対処費がなくなったことによるのであり，ここにもドッヂ・ラインの強行によるインフレ終熄の影響が見受けられる。不用額6億9,966万円中5億7,919万円は土木費が占めているが，その最大の理由は，災害土木費は各年災害とも災害発生年度に総事業費を予算計上し，毎年度事業繰越しをして事業を施行していたのが，この年度より予算繰越しとして計上しないことになったためである。

(三)

昭和24年9月に発表されたシャープ勧告と，それに基づいて翌年行なわれた地方税財政制度の改革は，戦後日本の地方財政にとって画期的意義をもったことは今更喋喋する要はない。ここではシャープ勧告や，その地方税財政改革案について真正面からとりあげ，評価または再評価[(10)]することは置いて，それの鳥取県財政との関連に限って実態を追求してみたい。

勧告の発表後，鳥取県当局の反応はどうであったか。県財政事情説明書[(11)]は「本県の様に財政の自主性に乏しく国庫補助金，配付税等，国庫に対する依存性の極度に強い県といたしましては，県財政に多大な影響を持つのであります，殊に平衡交付金制度の創設と災害復旧費の全額国庫補助制度の設定などは本県財政の運営に重要なる関係を持って居りますので，此の問題の推移については，私共といたしましても県民各位とともに，重大なる関心を持たなければならないのでありまして」と述べ，勧告による地方税財政改革について多大の期待をよせ，特に平衡交付金制を重要なポイントとみなしていることがうかがわれる。

25年度の当初予算は，シャープ勧告による根本的な税財政改革を見込んで，国庫に依存する度合の強い鳥取県の場合，年間予算を立てることができないので，暫定的に現行制度に則って，前年度程度のものを原則として，主として義務的経費に限った所謂骨格予算の編成になっている。従って，当然何らかの県独自の積極的な施策を盛りこんだものは，税財政改革を待ってということになった。この予算の歳入額は21億1,300万余円で，前年の当初予算の89％になっている。歳出額については，土木費が前年比4億7,575万余円減額しているが，これは既述したように，土木費中の災害復旧費は初年度において総復旧事業費を一括計上し，後年度に事業繰越ししていたものが，25年度内実行予定額のみを計上したためである。

さてそこでシャープ勧告の基本原則を尊重して日本政府が立てた地方税制の改正案[(12)]によると，鳥取県の場合はどうなるのであったろうか。県税については，21種の税目から，附加価値税，入場税，遊興飲食税中心の7種の税目になる。従来通りの税制では税収入額は3億6,853万余円に対し，改正案による見込額は1億7,667万余円と差引1億9,186万円の減収となる。減収となる主たる要因としては，事業税にかわって新設される附加価値税にあり，鳥取のごとき農業県ではその収入が半

注(10) 代表的なものとして，大内力「シャウプ勧告と地方財政」(東京大学経済学会『経済学論集』19巻6・7号，1950年6月)，遠藤湘吉「シャウプ勧告における理想と現実」(前掲)，吉田震太郎「シャウプ地方税制の成立」(東北大学経済学部研究年報『経済学』22巻2号，1960年10月)，藤田武夫「シャウプ勧告の再評価」(『立教経済学研究』17巻2号，1963年7月)，同「シャウプ地方税制改革案の再評価(I)(II)(III)」(『都市問題』昭和48年5月，6月，7月)，吉岡健次『現代日本地方財政論』(東洋経済新報社，昭和38年6月)；鈴木武雄『現代日本財政史第4巻』(東京大学出版会，2版，1970.10)。

(11) 鳥取県財政事情説明書，昭和24年11月30日。

(12) 地方税制度資料第五巻，pp.510～795.

減するためである。一方，入場税と遊興飲食税は，従来市町村が附加した分も県税として徴収するため，かえって収入増となるのであった。もともとシャープ勧告は，地方自治の基礎団体として市町村を重視していることから，市町村税は拡充されることになるが，県税は明らかに減収となるのであり，ことに鳥取県のような農業県にとって，入場税，遊興飲食税，附加価値税のような都市的な性格の強いものが県税の中心となった場合，税収入の減少は当然予想されたのである。県税収入の減に加えて，前年の実績で4億余円あった配付税が廃止され，地方財政平衡交付金に代るためと，また前年約3億円あった義務教育費への国庫補助金が，これも地方財政平衡交付金に組み入れられるためとで，合計額にして約9億円の減収が予測されたのである。従って，前年度なみの歳入額を維持するには，地方財政平衡交付金が約9億円確保されねばならないという計算であった。もしこの9億円が交付されたとしたならば，前年度の歳入決算額が21億7,000万円程度であることからして，歳入の約4割がこの平衡交付金に依存することになり，これは県財政にとって非常に大きな意味をもった制度となることがうかがわれる。

この地方税改正法は第7国会では不成立に終り，難産の結果7月の第8国会で若干の修正をほどこされて成立したのであった。新税制[13]による県税は，21種の税目から事業税，入場税，遊興飲食税を根幹とする8税目となり，きわめて簡素な体系となった。これによる税収入見込額は，旧法による税収入を含めて2億1,624万余円となり，前年度に比し1億7,360万余円の減となる。この額は最初の政府改正案によるものと1,800万余円の差があることになる。この新税制と前年度の税収入額とを見較べて，旧法による税収入分は別として，減収の顕著なのは，事業税の2,270万余円であって，これは事業税の課税対象から農林水産業をはずしたため，鳥取のごとき農業県は必然的に減収となったことによる。

次に，県当局が税財政改革のなかで特別に期待を寄せた地方財政平衡交付金制度[14]が，鳥取県財政にもたらすであろう影響についての計算であるが，その見込額は平衡交付金の規則によると，基準財政需要額9億7,775万余円，基準財政収入額2億1,624万余円で，差引交付基準額は，7億6,150万余円となるはずであった。これを，すでにはじきだした前年度と同じ程度の財政を維持するのに必要な額であった約9億円と比較すれば，約1億5,000万円の不足ということになるのであった。なぜこの不足額が生じるかについては，第一に基準財政需要額の算定の仕方にあるといってよい。つまり前年度の財政需要額の実績からすれば，約2億円の減となっているからである。基準財政需要額の算定については種々論議のあるところであるが，県当局の指摘するところ[15]は，測定単位のとり方と測定単位の数値の補正方法についてである。すなわち，補正係数を求める際に立脚しているのが24年度の実績であり，これは各団体の過去の不均衡な財政力を，そのままとることになる点が

注(13)　地方税制度資料第五巻，pp. 40～414.
(14)　前掲，pp. 28～40.
(15)　鳥取県財政事情説明書，昭和25年11月30日。

問題であり，測定単位に人口を広範囲に採用しているが，人口の少ない団体といえども，一定水準の標準行政費が必要であり，人口の少ない団体には行政費を割高にしなければならないということである。多大な期待を寄せた新税財政制度も，以上のような次第で，結局県財政を好転させる見込みがなかったのである。そこで25年度の鳥取県財政の実際の推移をたどってみると，次のようであった。税財政改革をはさんだ当初予算と最終予算のなかでもっとも変動の著しかったのは，地方財政平衡交付金の6億380万余円増で，当初予算での比率が16%であったものが，35.4%にまで上った。県税については，旧法による税収減が1億5,538万余円で，結局，県税全体で9,930万余円の減収となり，当初予算で34.3%占めていたのが10.9%にまでおちた。国庫支出金も同様に4,092万円の減で，41.7%から31.6%におちることとなった。最後に，この予算額と決算額とを比較してみれば，歳入については予算額に対し決算額8,749万円が減収となっており，そのうち地方財政平衡交付金は1,548万余円，国庫支出金780万余円となっている。歳出については，不用額が1億6,192万余円でており，このうち主なものは，土木費の4,617万余円と教育費の3,551万余円であり，土木費については事業の繰延，縮小，年度途中での事業費の減額，起債が認められなかったためであり，教育費については，職員給与ベース改訂にともなう費用の過大見積りと欠員不補充によるものである。

(四)

三次にわたる地方税法，地方分与税法の改正と，地方財政法の制定，シャープ勧告による新地方税法の成立によって，鳥取県財政の構造はどのように変化したのであろうか。まず収入の構造について，第1表によれば，確かに三次にわたる地方税法の改正によって県税独立税は拡充されたが，自主財源が歳入中に占める比率は必ずしも高まってはいない。また，シャープ地方税制によって県税独立税，自主財源全体ともにかえって歳入中に占める比率は下がっている。それに対応して平衡交付金の割合が飛躍的に高まっている。国税附加税が廃止されて，県税独立税が増大したことは，地方自治の上から評価できるとしても，反面，それは県民の負担が増大したことを意味するのであって，鳥取県の如き担税力の弱い貧弱県にあってはことさらである。第2表によれば，シャープ勧告を境にして，県税の中心がそれまでは県民税であったのが，事業税，入場税，遊興飲食税へと移っているが，すでに明らかにしたごとく，これらの税は都市的性格色彩の濃いもので，農業県である鳥取県にとっては多くの税収は見込めなかった。なお県債が依然として高率を占め，県税収入額に匹敵していることは（第1表），税収入の不足を県債によって補充しなければならない事情を示している。

経費の構造はどうか。第3表によると，21年から3年にかけては諸費が大きな部分を占めている

第2表　鳥取県県税内訳（単位 円）

年度	国税附加税				独立税（普通税）													
	地租附加税	家屋税附加税	営業税附加税	鉱区税附加税	県民税	段別税	船舶税	自動車税	電柱税	不動産取得税	漁業権税	狩猟税	芸妓税	地租	家屋税	営業税	鉱区税	立木伐採税
昭和20	344,972 (25.7)	190,721 (14.2)	524,231 (39.1)	3,904 (0.3)		3,445 (0.3)	198 (0.0)	9,129 (0.7)	64,752 (4.8)	159,648 (11.9)	71,397 (5.3)	5,970 (0.4)	8,206 (0.6)					
21	900,556 (6.8)	601,195 (4.5)	1,812,261 (13.7)	8,872 (0.1)	8,578,976 (64.7)	8,823 (0.1)	2,167 (0.0)	83,850 (0.6)	180,512 (1.4)	388,939 (2.9)	5,222 (0.0)	43,170 (0.3)	5,418 (0.0)					8,957 (0.1)
22					25,676,855 (46.5)		41,541 (0.1)	858,024 (1.6)	443,286 (0.8)	2,539,272 (4.6)	18,612 (0.0)	245,380 (0.4)		3,587,116 (6.5)	1,654,280 (3.0)	13,659,447 (24.7)	107,013 (0.2)	
23					75,118,636 (32.8)		170,708 (0.1)	6,825,056 (3.0)	1,362,157 (0.6)	9,550,502 (4.2)	50,127 (0.0)	1,456,916 (0.6)		14,471,264 (6.3)	12,446,803 (5.4)		282,738 (0.1)	
24					91,719,150 (23.5)		165,373 (0.0)	8,156,670 (2.1)	1,368,139 (0.4)	27,973,735 (7.2)	57,805 (0.0)	1,731,800 (0.4)		28,809,826 (7.4)	19,905,013 (5.1)		436,173 (0.1)	
25								7,814,098 (2.7)			37,497 (0.0)	2,865,598 (1.0)					941,005 (0.3)	
26								8,154,957 (2.1)			31,436 (0.0)	3,563,395 (0.9)					1,005,992 (0.3)	

年度	電話加入権税	遊興税	入湯税	電気・ガス税	鉱産税	木材引取税	事業税	特別所得税	入場税	酒消費税	遊興飲食税	軌道税	ミシン税	庭園税	目的税 都市計画税	旧法による税	計
昭和20															25,928 (1.9)		1,341,822 (100.0)
21	211,500 (1.6)			240,973 (1.8)											181,699 (1.4)		13,263,096 (100.0)
22	935,641 (1.7)	1,423,038 (2.6)	83,210 (0.2)	1,687,650 (3.1)		1,980,734 (3.6)									262,847 (0.5)		55,214,355 (100.0)
23	3,717,732 (1.6)		483,571 (0.2)	6,846,278 (3.0)	94,941 (0.0)	7,142,740 (3.1)	58,633,035 (25.6)	1,292,304 (0.6)	15,393,540 (6.7)	4,643,013 (2.0)	5,909,421 (2.6)	12,400 (0.0)			1,231,621 (0.5)		229,184,438 (100.0)
24	3,677,649 (0.9)		650,714 (0.2)	12,434,564 (3.2)	188,705 (0.0)	8,278,390 (2.1)	115,309,175 (29.6)	3,877,312 (1.0)	26,122,311 (6.7)	11,843,490 (3.0)	19,154,226 (4.9)	37,200 (0.0)	1,407,532 (0.6)	616,605 (0.3)	2,448,796 (0.6)		389,849,835 (100.0)
25							143,815,286 (49.7)	8,442,487 (2.9)	52,379,387 (18.1)		41,416,533 (14.3)	62,235 (0.0)	1,529,529 (0.4)	603,982 (0.2)	447,695 (0.2)	31,047,357 (10.7)	289,206,943 (100.0)
26							249,689,689 (63.4)	10,015,944 (2.5)	50,907,021 (12.9)		67,160,440 (17.1)					3,311,342 (0.8)	393,840,215 (100.0)

1）鳥取県決算書，昭和20年度，昭和22年度～26年度。
2）鳥取県統計書，昭和22年～30年。

第3表　鳥取県歳出決算額（単位 円）

年度	神社費	会議費又は議会費	県職員費又は県庁費	警察費	警察消防費	土木費	教育費	衛生費	保健衛生費	厚生費	社会及び労働施設費	勧業費
昭和20	15,776 (0.0)	56,184 (0.1)	2,375,504 (4.3)	2,262,794 (4.1)		7,007,462 (12.7)	11,309,761 (20.6)	128,393 (0.2)		241,017 (0.4)		16,507,331 (29.9)
21		193,427 (0.2)	2,848,349 (1.5)	7,090,525 (3.9)		33,380,220 (18.2)	17,237,266 (9.4)	1,361,152 (0.7)		23,164,614 (12.6)		35,286,945 (19.2)
22		3,063,895 (0.5)	5,200,654 (0.9)	12,090,488 (2.1)		106,248,635 (18.5)	56,854,684 (9.9)	3,533,555 (0.6)		43,651,525 (7.6)		95,376,431 (16.6)
23		9,662,912 (0.7)	30,530,486 (2.1)	35,242,457 (2.4)		304,930,445 (20.9)	231,744,240 (15.8)		35,805,853 (2.4)		71,966,447 (4.9)	
24		20,467,757 (1.0)	228,566,408 (10.8)		5,235,539 (0.2)	448,035,400 (21.2)	621,130,018 (29.4)		34,706,204 (1.6)		91,943,087 (4.3)	
25		19,885,715 (0.8)	276,372,699 (11.1)		5,091,836 (0.2)	621,965,510 (24.9)	721,981,290 (29.0)		64,924,003 (2.6)		146,422,398 (5.9)	
26		27,221,613 (0.9)	264,101,218 (8.3)		4,984,316 (0.2)	762,770,438 (24.0)	968,311,826 (30.4)		94,799,485 (3.0)		187,823,282 (5.9)	

年度	農地費	産業経済費	地方振興費	都市計画事業費	選挙費	財産費	統計調査費	県債又は公債費	諸費	諸支出費	開拓費	戦時特別費	歳出計
昭和20			35,921 (0.1)	17,018 (0.0)	96,133 (0.2)			2,074,382 (3.8)	12,489,942 (22.6)		292,976 (0.5)	314,490 (0.6)	55,160,687 (100.0)
21			320,517 (0.2)	20,511 (0.0)	386,584 (0.2)			2,517,221 (1.4)	50,531,788 (27.5)		10,205,610 (5.6)		183,817,124 (100.0)
22			350,084 (0.1)	430,890 (0.1)	1,239,833 (0.2)			11,493,605 (2.0)	224,384,005 (39.2)		11,067,107 (1.9)		572,964,591 (100.0)
23	161,316,723 (11.0)	191,727,247 (13.1)						63,557,142 (4.3)	325,808,562 (22.3)				1,462,292,519 (100.0)
24		435,391,562 (20.6)			4,450,481 (0.2)	4,292,559 (0.2)	18,885,266 (0.9)	91,784,903 (4.3)		110,537,386 (5.2)			2,115,426,576 (100.0)
25		504,693,532 (20.2)			18,079,786 (0.7)	4,167,388 (0.2)	8,403,796 (0.3)	42,884,078 (1.7)		58,298,442 (2.3)			2,493,170,472 (100.0)
26		706,544,385 (22.2)			11,247,698 (0.4)	3,752,682 (0.1)	9,025,028 (0.3)	53,406,856 (1.7)		88,643,396 (2.8)			3,182,632,226 (100.0)

1）鳥取県決算書，昭和20年度，昭和22年度～26年度。
2）鳥取県統計書，昭和22年～30年。

が，この内訳はすでに明らかであるが，職員給与改善費，物価騰貴対処費である。24年になると，教育費，土木費，産業経済費，社会労働費，（県債），保健衛生費の順となっているが（第3表），この構成は，その後も今日まで受けつがれている構成であって，この時点ですでに戦後の鳥取県の経費構造が形成されていることがうかがわれる。各款のなかで中心となる項目は，教育費については職員給と諸手当，土木費については災害土木復旧費，産業経済費については農林水産業費と農地改革費，社会労働費については生活保護費，社会福祉費，児童福祉費，職業安定費，保健衛生費については保健所費，結核予防費等となっている。ここには戦後改革における教育制度改革，農地改革，労働改革の反映がうかがわれるとともに，国政委任事務または国，県共通事務に属するものがいかに多いかが明らかである。

国家独占資本主義下，「中央集権化」傾向が貫徹するなかで，とにかく制度上法文上地方自治が与えられたがために，貧弱団体といえども全国的統一的規格＝ナショナル・ミニマムの行政水準を追求せざるをえなくなり，それが財政上の負担を重くすることになった。こうしてもともと自主財源の乏しかった貧弱団体は，ますます国庫への依存を強めざるをえないことになった。鳥取県の場合は国政委任事務や共通事務をまかなうのに汲々としていて，何ら県独自の積極的な施策，特に生産効果のあがる事業を展開することができなかった。非生産的経費の多いことは，富裕団体との間に投資誘因の差を生み，それがひいては生産力＝地域経済力の格差の拡大をもたらしたといえよう。

このようにして戦後地方税財政改革は，少なくとも法文上・制度上では多くの点で地方自治を生かしうる項目を持ちながらも，貧弱団体にとっては実質的にはますます中央に依存せざるをえない方向を与えた。もっとも地方の側もそれを受け入れる中央志向の保守的な支配構造が温存されていたことも指摘されねばならない[16]。鳥取県という貧弱団体を通して戦後地方税財政改革をみると，それは決して「貧弱」を解決することなく終ったのである。

（鳥取大学教養部助教授）

注(16)　例えば，貧弱な鳥取県財政の財源不足をどうするかについて，「なんとかして中央政府に泣きつき，或いは喚い下り，そしてこの地方分与税を相当に貰って来るとか，或いは各種の国の助成金をとって来ないとならぬ」と西尾知事は答えている（鳥取県会議事速記録，昭和22年6月3日）。

アジアにおける食糧危機の構造

——新植民地主義との関連のもとに——

中　村　　卓

FAOが1971年8月に公刊した「1970～80年の農産物需給展望」（"Agricultural Commodities Projections, 1970～1980"）において楽観的な分析を行なっている。大凡つぎのように述べている。結局，全穀類の需給バランスは，全世界では1970年の生産10億8000万トン・消費10億8970万トン（繰越在庫を含む）・輸出766万トンから1980年には生産14億2740万トン・消費13億6570万トン・輸出余力6170万トンであろう，と予測している。輸出余力をもつ主な国は現在と同じ北アメリカ，オーストラリア，ラテン・アメリカであり，アジアは日本を除くと360万トン，日本の2300万トンの不足を入れると2660万トンの不足になろう。食糧不足国のインド，パキスタンも余剰国に転じ，タイは440万トンの余剰をもち，中国は500万トン余の不足をもつであろう。アジア諸国の不足は主に小麦か雑穀であり，米穀は殆んどの国が輸出余力をもつであろう。

インド，パキスタン（特に東パキスタン），セイロンを含む南アジア平均1人当り穀類消費量は1970年の145.3キログラムが1975年には約149キログラム前後になる。1人当り1日分の栄養水準は同年度につきそれぞれ2194カロリー（蛋白質53.2グラム）・2264～2287カロリー（蛋白質56グラム）であろう。小麦・雑穀の生産および消費の大部分は欧米先進国によって占められ，先進国では小麦は従来どおり需要に合わせて生産を調整していくであろうが，低開発国では広く普及してきた高収量品種や農業技術改善で，1970年代の生産は小麦が年率4.2%，雑穀が2.9%といずれも人口増加を上回る増産となるであろう。小麦の需給バランスは1970年の800万トンの不足から1980年の1800万トンの輸出余剰となる。雑穀は1970年の370万トンの不足から1980年には4110万トンの膨大な輸出余剰となる。こうしたアジアにおける穀類の生産拡大は「緑の革命」に基づく高収量品種の導入によるものである，として全般的にはアジアにおける食糧危機の問題は姿を消してしまっている。

1960年代の前半期から後半期にかけて危機を経験したアジアの食糧需給は，1966年以降急速に普及しはじめた高収量品種によって未来が明るくなった[1]といわれているが，このグリーン・リボリューションが単なる高収量品種の導入のみに止まらず，それに伴うより多くの農業投入とその他の農業諸条件を必要とする（例えば肥料の増投・農薬・灌漑施設等）という理由で，ナショナル・エコノミーの立場からみてもアジアの後れた社会的経済的構造のもとで果たして何処迄生産増強・1人当り消費の拡大が可能であるか疑問となる。そればかりでなく，また植民地時代の帝国主義国との支配従属的諸関係が戦後の独立をかち得た後も形を変えて存続し，すでにマルクスによっても規定された19世紀におけるイギリスと後進国の間の関係が歴史的段階を異にして甚だしく歪められ，戦後のこれらアジア低開発諸国の国家資本主義の性格に複雑な様相を与えていることも明らかである。してみればFAO

注(1)　長谷山崇彦「アジア農業の新展開」p. 7.