

書評

『近代日本地方財政史研究』（金澤史男著 日本経済評論社）

天羽正継

本書は、2009年6月16日に急逝した著者の遺稿集である。著者は、1980年代初頭より日本の地方財政を中心的なテーマとして研究を続け、数多くの論文を発表してきた。本書はそのうち、著者が日本の地方財政の歴史について著した研究論文を収録したものである。なお、本書とほぼ同時に、同じく日本の地方財政史についての論文を収録した『自治と分権の歴史的文脈』（青木書店）、日本の福祉国家と地方財政・政府間財政関係の現状についての論文を収録した『福祉国家と政府間関係』（日本経済評論社）の2冊が刊行されている。

本書に収録されている研究論文は全部で8本であり、そのうち5本が1980年代に書かれたものである。いわば、著者の研究の初期における作品群である。「編者あとがき」で述べられているように、それまでの地方財政研究が法律・制度の解説や理念的な主張に偏ったものが多かったのに対して、著者は、資本主義の世界史的な発展のあり方と、その中に置かれた日本資本主義の特殊な位置、そしてその特殊な位置にある日本資本主義の明治以来の発達の際段階を確定し、それが日本の地方財政をどのように規定したのかという問題を立て、これを解明してきた。

こうした研究史上の特色とともに、著者の論文を際立たせているのが、綿密な資料分析に基づく実証水準の高さである。著者は大学院生時代から故大石嘉一郎氏の下で資本主義発達史の研究をおこない、その後も経済史・歴史学関係の学会で多くの研究者と交流してきた。そこで得た歴史学の方法を、著者は財政学の研究に導入したのである。本書に収録された論文の執筆当時は、マイクロフィルムもコピーもなく、著

者は夏休みを利用して国立公文書館に通い、審議会の議事録をひたすら鉛筆でノートに写すという作業に没頭していたという。本書の随所に、そうした資料との格闘の跡が見出されると言うてよい。

それではまず、以下において、各章の内容を紹介してゆくこととしたい。

第1章「両税委譲論展開過程の研究—1920年代における経済政策の特質」では、臨時財政経済調査会を通じて国政レベルに登場した地租・営業税の地方委譲論、すなわち両税委譲論が、政友会の地租委譲論、田中義一政友会内閣の両税委譲論と展開しながら、最終的に挫折してゆく過程を跡づけている。財政史を中心とする従来の研究では、両税委譲論の立脚点を「古典的地方自治論」と捉え、1920年代に顕在化していた財政力格差ゆえにそれは実現せず、むしろ財政力格差は正機能を制度的に具備した義務教育費国庫負担論を主張する民政党の路線が貫徹したのであり、その意味で両税委譲論の挫折は、中央集権的地方税制度への「一大転換期」（藤田武夫）をなすものであったことが強調されていた。

これに対して著者は、義務教育費国庫負担論の真の狙いは、両税委譲による国庫財源の減少を数分の一に止めようとする点にあり、緊縮政策（および非募債主義）にこそ適切な政策手段であったと主張する。すなわち、両税委譲論に対する義務教育費国庫負担論は、実はダミーの性格の強い、いわば副次的な対抗政策だったのであり、著者は、両税委譲論は義務教育費国庫負担論との対抗からではなく、むしろ、金解禁を目指す緊縮政策の制約を受けて挫折していったと結論づけるのである。

第2章「田中義一政友会内閣期における『地方分権論』の歴史的 성격」では、田中内閣期前後の「地方分権論」を採り上げ、その主要な提唱者であった政友会・内務官僚の議論や政策構想、さらには同内閣による政策的帰結を分析することによって、それらの歴史的な性格を明らかにしている。第1章で論じられたように、従来政友会の「地方分権論」は、「古典的的地方自治」の要求と規定される傾向が強かった。しかし著者は、田中内閣期の「地方分権論」が「中央集権」的政策と対立しているという構図自体が、実は自明のことではないと述べる。それを明確に示すのが、同内閣の「地方分権論」における「経済的的地方分権＝資金・経済主体の地方分散」論と「自治の経済化＝地方団体の経済介入」論である。

前者の議論は、農村部に傾斜した政策金融・補助金供給という点で、後者の議論は、地方団体を事業主体とする時局匡救土木事業の実施という点で、それぞれ1930年代の高橋財政へと連なる一原型をなすものであった。そして著者は、田中内閣期の「地方分権論」は、独占段階への移行過程にあり、さらに国家独占資本主義への本格的移行の画期に到達しようとしていた1920年代後半の日本資本主義の特徴的な構造を、正しく反映した歴史的な性格を持っていたと結論づけるのである。

第3章「預金部地方資金と地方財政—1920～30年代における国と地方の財政金融関係」では、大蔵省預金部資金のうち、運用目的別分類でいう「地方資金」について、地方財政との関連に焦点を当てて、体系的な政策として本格化する1920～30年代の歴史的展開を跡づけている。その際、〈公共団体—公共団体外〉の供給ルート別分類と〈都市的資金—農村的資金〉の性質別分類をおこない、さらに、地方財政と民間資金との関係を視野に入れ、預金部資金との補完・競合の関連を明らかにするために、民間資金を含めた地方債市場の構造を分析するとともに、地方資金展開の条件としてとりわけ原資面に着目し、郵便貯金増大の歴史具体的な態様を考察している。

以上の分析の結果、著者は国家独占資本主義移行期における預金部地方資金の政策効果として、次の3点を不可欠の構成要素として析出している。第1に、地方団体を通じた高利債借換資金などが、1920年代前半に特徴的な形で形成されていた地方債起債市場の解体と相俟って、低金利化と金利平準化を推し進めたことである。高橋財政期における国債を中軸とする低金利化政策は、こうした前提の上に立って初めて、地方債市場を包括する形で有効に作用しえたのである。第2に、不況・失業対策を通じた労賃保証・完全雇用効果である。浜口内閣は、有効需要管理に連なる「事業調節」を単なる構想ないし部分的実施に留めず、社会政策審議会の答申に基づいて本格的に実行した。その際、都市—農村を流動する低所得者層に対処すべく、都市と農村で同時に失業救済事業を遂行するという政策構図が初めて実現したのであり、こうした政策パターンは高橋財政前期に継続され、本格的に展開されたのである。第3に、経済的メリットを媒介とする組織化（＝「計画化」）効果である。これは、産業組合など各種組合への資金供給を通じるラインと、地方団体を事業主体とするラインの二系列で展開され、これによって、国家独占資本主義的政策課題に末端機構を動員し、国民統合を図ってゆく組織化が進展することとなったのである。

以上を踏まえて著者は、さらに次の2点を論点として指摘している。第1点は、国家独占資本主義的政策体系移行期における浜口内閣期の独自の意義である。同内閣のデフレ政策は単なる古典的金本位制への復帰を目指したのではなく、新たな国家介入の契機をもたらした。その中で「事業調節」が本格的に始動し、「財政の二重化」が進展するのであるが、そうした観点からすれば、浜口内閣期は、国家独占資本主義移行期における独自の過渡期として存在したと位置づけることができるのである。第2点は、高橋財政期の地方財政規模が前後の時期に比して高水準だったことであり、地方財政・地方資金の急激な圧縮が図られる準戦時期・戦時期とは明らかに区別すべき資金循環構造が当該

期には形成されていたのである。

第4章「戦間期における簡保資金の地方財政融資」では、前章で分析した預金部地方資金とともに戦後の財政投融资制度の原型をなした簡易保険資金を採り上げ、戦間期における地方財政との関係に焦点を当てて分析をおこなっている。その結果、当該期の簡保資金運用によって、地方財政は最も重要な融資対象であったことを明らかにしている。特に〈大都市—農村〉という軸から見ると、大都市に傾斜した融資構造をなしていた。また、地方財政サイドから見ても、1920年代中葉以降、とりわけ1930年代には、簡保資金は不可欠の構成要素となっていたのである。

第5章「日本補助金論序説—戦間期の構造と推計」では、戦後に極めて大規模におこなわれる中央・地方政府間の財源再配分の原型的構造が、戦間期においておよそどのようなものであったのかについて俯瞰図を示すとともに、補助金に関する統計的検証をおこなっている。その結果、1920年代に形成された補助金の大都市集中型の構成は、1930年代前半の高橋財政期に大都市圏外重視の配分構成へとドラスティックに再編されたことを明らかにしており、著者はこうした再編を、現代的財政構造の直接の起点をなすものであったとしている。また、地方団体は国からの相当規模の財源再配分によって、警察、徴税、初等教育を担う行政末端機構としての機能を果たしうるという構造を、戦間期の早い時期に既に具備するに至っており、さらに、第一次産業関連の産業補助金の経由機関および受け皿としての重要性も増しつあつたことを明らかにしている。

第6章「預金部地方資金形態における対植民地金融の展開—1920～30年代の朝鮮を中心に」では、第3章で分析した預金部地方資金が、本国だけでなく対植民地金融としても独自の役割を果たしていたことに着目し、1920年代から1940年代初頭における朝鮮向け資金の動向を検討することによって、そこに反映された戦間期日本の経済政策の特徴の一端を明らかにしようとしている。具体的には、1930年前後にお

ける預金部地方資金を通じた植民地支配政策の再編のあり方について、「産米増殖計画」資金の受け皿となる水利組合および米穀価格維持政策に関する第1の再編ライン、当該期に新たに登場するところの地方団体を直接の受け皿とする第2の再編ラインという、二層の政策再編過程を検討しつつ明らかにしてゆく。

その結果、著者は次の結論を導き出している。政策再編の第1のラインでは、食料増産政策の一環に位置づけられることによって開始された産米増殖資金が、「過剰還元」構造の起点となる。それは当初から内地農業利益との対立を内包し、昭和恐慌の勃発による対立の激化は「産米増殖計画」の縮小、中止へと帰結してゆくのだが、「更新計画」に内在する無理と米価低落による水利組合財政の困難は植民地統治上の観点からも放置しえず、むしろ産米増殖資金を上回る規模で預金部資金の供給が維持されてゆくのである。また、第2のラインでは、窮民救済土木事業が、社会資本整備の要請と窮民救済の緊要性という総督府側の「内圧」の下で、本国における失業対策事業の効果を挙げる政策と位置づけられて実現した。「内鮮一体」の推進によって朝鮮から本土への渡航者が急増し、1920年代後半からの不況過程の下で失業問題を深刻化させることとなったが、その緩和策として植民地での大規模な土木事業が位置づけられたのである。

こうした2つの政策ラインによって朝鮮への「過剰還元」が継続されるのであるが、植民地統治上の困難と本国・植民地間の対立を緩和するために預金部地方資金を対外的にも大規模に動員しようとする政策構図は、井上財政期に典型的に現れた。著者によれば、これは単なる偶然ではない。すなわち、金解禁を至上命題としつつ、本国では本格的なデフレ政策を継続し、しかも世界恐慌に遭遇するという条件の下で上記の課題に対処するために、国内公債市場に影響の軽微な預金部資金が最大限活用されたのである。

第7章「現代政策金融成立期の地方債累積と再編」では、戦前期の大都市財政問題研究の先

駆的な役割を果たした岩波一寛氏の2つの論稿を踏まえて、「都市型」の「財政的貧困」を規定する要因の1つとなる財政需要の性格の再検討、累積する地方債の内容の主として団体別、会計別の観点からの再吟味、および「財政矛盾」の帰結の把握といった諸点について明らかにしようとしている。

その結果、著者は以下の諸点を指摘している。第1に、国家的な財政支援の欠如や自主財源の脆弱性という財政制度上の条件の下で、大都市財政は独立採算制を危うくするような「過剰投資」を強制されており、それが財政ストレスとなって大都市公営企業債の累積をもたらした。第2に、六大都市の地方債累積を普通会計と公営企業会計に分けて比較検討した結果、公営企業外債の圧迫が比較的少ない京都・神戸型、公営企業外債の圧迫に普通会計債の増加が並行して進む大阪・名古屋型、公営企業外債の圧迫に加えて関東大震災での著しい負荷がかかる東京・横浜型に分類することが可能である。第3に、1920年代半ばから30年代にかけて、六大都市すべてで程度の差はあれ、普通会計債の累積が新たな「焦点」となっていたが、これは、第1次世界大戦後に大都市の生活基盤、産業基盤、社会政策的施設のあらゆる側面にわたって財政需要が噴出したことを示している。第4に、1920年代には財閥系銀行の遊資ないし系列銀行をパイプとする地方銀行の遊資が大都市に集中し、地方的金融市場が十分に発達をみない資金偏在状況と、預金部資金の供給が限定されている条件の下で、大都市以外の地方団体が公営企業や社会資本の整備を企図し、その資金需要を満たそうとすれば高利債に依存せざるをえなかった。第5に、こうした地方債引受構造は金融恐慌を契機として再編され、預金部地方資金による高利債借換政策が展開されることとなるが、安定的な資金供給のためのシステムは当該期には十分に整備されないまま戦時体制に突入していった。

第8章「日本地方財政史研究の到達点と課題」では、著者の問題意識と実際の研究経過を軸として、構造分析の一環としての日本地方財

政史研究の到達点と課題の確認をおこなっている。その際、財政学の分野ではあまり触れられることのない、経済史、政治史、地域社会史などの他分野との本格的な学際研究の意義を伝えることも試みている。その結果、戦後の地方財政史研究が、中央レベルの制度史から都市財政の問題へと分析領域を広げてきたこと、主として農村を対象とする分野で構造分析の一環としての地方行財政史研究が進展してきたこと、都市を対象とする分野においても、都市類型論を媒介とし、構造分析の一環としての都市行財政史研究が開拓されつつあることを明らかにしている。また、類型化され動態化された構造分析の一環としての地方行財政史研究と、中央レベルでの政策形成過程の研究とを新たな実証水準において接続させ、両者の相互関係を明らかにすることを、今後の地方財政史研究における課題の柱の1つとして指摘している。

以上が各章のおおまかな内容である。次に、評者が本書を読んで気になった以下の3点について述べることで、評者としての責を果たすこととしたい。

第1に、著者は第1章で、両税委譲論が金解禁政策によって挫折を余儀なくされたことについて、「両税委譲は、大局的にみれば財政的規模も実はそう大きなものではなく、効果も限定されていたであろうが、そうしたものですら、農村部における弱い環への社会政策は第二義的な位置に置かれていたのであって、1920年代には、金融資本の利害がよりストレートに経済政策を規定していたとみることができる」(63頁)と述べている。評者が問題としたいのは、ここでの「金融資本」という用語である。いわゆる宇野段階論において、金融資本を支配的資本とする帝国主義段階は1870年代から第1次世界大戦までとされる。もし著者が、理論的な立場を宇野理論に置いていたとするならば、その立場と、第1次世界大戦後である1920年代において「金融資本の利害がよりストレートに経済政策を規定していた」ということとの間に、果たして整合性はあるのであろうか。

第2に、同じく第1章で著者は、両税委譲論

が挫折してゆくこととなった契機の1つとして、1928年2月におこなわれた第16回総選挙を挙げている。そこで政友会は、地租委譲を看板政策とし、徹底した弾圧・選挙干渉・金権を動員したにもかかわらず、安定多数を確保することができなかった(57頁)。この選挙は、1925年に普通選挙法が成立してから初めての総選挙であった。また、著者が明らかにしているように、当時いわゆる大正デモクラシーの状況下において、農村諸団体による租税負担軽減運動がおこなわれ、これを受けて政友会は1923年に地租委譲案を採用するに至る(41頁)。このように、下からの社会的政策的要求が存在し、その実現可能性を保証する制度が存在していたにもかかわらず、減税政策を掲げる政友会はなぜ選挙において敗れることとなったのか。著者が述べているように、地租委譲の補填財源として想定された財産税に対する財界・農業者の反発があったとしても(58頁)、それだけでこの敗北を説明することは説得的ではないし、「金融資本の利害がストレートに経済政策を規定した」ということで片付けてしまうわけにもゆかないだろう。この点については、政治史の側からのより詳細な分析が必要である。

第3に、著者は第3章および第7章で、1920～30年代の地方債市場の分析をおこなっているが、そこで、国債と地方債の平均発行利率格差が拡大しているという1920年代前半の特徴について、「さしあたり、民間資金を吸収することによってもたらされ、資金偏在を背景とした地方的金融市場の高金利水準を反映したものと見通すのが普通であろう」(193-194頁)と述べている。すなわち、町村は、限定された地域で営業する地方零細銀行や高利貸的個人(業者)から借入金の形で融通を受けるのが一般的であった。また、大都市以外の地方団体が公営企業の事業を開始したり、規模の比較的大きい社会資本を造成しようとするれば、ビル・ブローカー的な銀行を通じて起債せざるを得なかったが、こうした銀行の引受による地方債は、コールレートの押し上げに規定されて高利率であっ

た(201頁)。著者はこうした要因から、国債と地方債の利率格差が生じたとしているのである。

しかし、上記のような資金偏在状況が地方債の高利率の一要因であったことは確かだとしても、果たしてそれだけであろうか。例えば、内務官僚の武島一義は1927年の論文で、資本市場における地方団体の信用力が低下しつつあることを問題としている。すなわち、地方債の高利率をもたらしたもう1つの要因として、こうした資本市場における地方債の信用力低下を考えることはできないであろうか。また、武島は主として、地方債一般と国債との関係における信用力格差を問題としているのであるが、都市部と農村部というように、地方団体間においても信用力格差が存在していた可能性が考えられる。すなわち、町村や大都市以外の地方債の高利率の別の要因を、これらの団体の信用力の低さに求めることはできないだろうか。

なお、表3-27、3-30、7-9、7-11には町村債が存在しないが、これは、著者が資料として用いている野村証券『公社債年鑑』に掲載されている地方債が、今日で言うところの「証券形態」のものに限られているためと考えられる(この後の時期になると、同資料に町村債が登場する)。したがって、いわゆる「証書形態」の地方債を含めた全地方債の引受構造の分析をおこなうためには、別途資料を用いる必要があることを最後に指摘しておく。

以上、評者が本書を読んで気になった点をいくつか指摘させて頂いた。しかし、著者が既に鬼籍に入られた以上、これらの問いに対する回答は永遠に得られない。この問いは、著者と同じく日本の財政史を研究テーマとする評者自身に向けられたものとして、今後の研究において答えを見出してゆくこととしたい。

参考文献

武島一義(1927)「自治体の信用低下と募債方法の改善」『自治研究』第3巻第6号、良書普及会、77-82頁。