

## 高橋財政下の地方財政改革構想

山 田 浩 貴

### はじめに

昭和恐慌で幕を開け、1940年の国・地方を通じる行財政改革にいたる30年代は、わが国の地方財政史にとっても、大恐慌下における行財政機構の構造的転換の時期として、一大画期をなす時期である。とりわけ、高橋是清が蔵相として活躍をする30年代前半を中心とした、いわゆる高橋財政期は、財政金融政策において井上準之助が主導した緊縮政策から高橋の膨張政策へと、著しく対照を成す転換をとげただけでなく、戦時行財政機構の確立に道を開いた時期でもあり、現代地方行財政の性格評価とも関わって、研究史上多くの論争点を提供し続けてきた<sup>1)</sup>。本稿であつかおうとする、戦前期地方財政改革構想の検討においても、高橋財政期が格好の素材を提供してくれることは、その例外ではない<sup>2)</sup>。

周知のように、高橋財政下の地方財政改革論は、地方財政調整制度の導入をめぐる論争であり、戦前期日本帝国主義の政策体系の一環を担う制度改革として、そのゆくえが諸階層の利害対立を孕んだ鋭い政治的論争として、展開され

1) 地方財政に関するこの期の主要な論点は、さしあたり、坂本忠次、大正・昭和初期地方財政史研究の課題(II)、「岡山大学経済学会雑誌」16(2)、1984、168-173ページ、参照。

2) 30年代の改革構想を検討するさい、それに先行する両税委譲問題との関連を問うことで興味ある論点が提供されると思われるが、本稿では紙数の制約上、その点に触れることはできなかった。ただ、「この政党(政友会一引用者)のいわゆる『地方分権』は、『産業政策』と『対外強硬外交』という主張に照応するもの」(島恭彦「現代地方財政論」1951、213ページ)という評価は、「地方分権的両税委譲論→中央集権的調整交付金案」という表面上の転換の背後に潜む一貫した政策的意図をいちはやく示唆している点であることのみ、指摘しておく。なお、両税委譲問題に関する研究史の整理は、さしあたり、池上岳彦、両税委譲問題の意義をめぐって、「経済学(東北大学)」47(4)、1986.1、参照。

た。したがって、この期の改革構想を検討する意義は、1940年の地方分与税制度の成立に結実する制度変更の背景を明らかにするというにとどまらない。

すなわち、以下で検討するように、わが国の財政調整制度形成史において大きな役割をはたした内務官僚群を一つの軸として、改革構想をめぐる官僚間の対立とその調整過程に分析の焦点を置くならば、その分析は、わが国の財政調整制度の成立が担った政策的機能を明らかにする上で、独自の意義を持つといわねばならないであろう<sup>3)</sup>。なぜなら、調整制度をめぐる種々の階層や階級の経済的な利害の対立は、政府部内の利害「対立」に反映をされ、その「対立」は当時にあってはとりわけ官僚層の政策的意図や利害「調整」に媒介されて、同制度に結実されていったとみなされるからである。また、このような分析は、財政調整制度成立の根拠を独占段階の地域経済の不均等発展とただちに結びつけて説く見解や<sup>4)</sup>、同制度が担う第一義的機能を農村の中産階級減税による農村安定化として理解する視角とは<sup>5)</sup>、異なる評価基準を提示する可能性に道を開くことを、予め示唆しておかねばならない。

以下では、分析の時期を1932—34年に、分析の対象を改革案の持つ性格に限定するが、分析の手順として、まず時局匡救事業下の地方財政の変容を高橋蔵相の「地方団体」観と関わらせて特徴づけ、それとの対比において、改革構想を先唱しその原型を与えた内務省案の性格を分析する。そのことによって、

3) この期の地方財政調整制度案の推移を紹介し検討したものとして、佐藤和義、高橋財政下の地方財政調整制度成立過程、「長野経済論集」17, 1978.3, 同、臨時地方財政補給金の意義、「研究年報（法政大学短期学部）」17, 1983, があるが、官僚層分析の持つ独自の意義については触れられていない。

4) 藤田武夫氏（『昭和財政史』XIV, 1954）に代表される見解であるが、そのシェーマ化された理解（不均等発展→財政力格差の拡大→財政調整）に陥るならば、調整制度の果たした機能を評価する上で、有効な理論となり得ないであろう。この点、同様に不均等発展論をその基礎におきつつも、「最初貧しい地方団体殊に農村の財政窮乏を救済する手段として現れ、終にファシズムの手に握られてゆく過程」（『現代地方財政論』1951, 172ページ）を強調する鳥恭彦氏の見解とは、重要な理論上の相違があることを、指摘しておかなければならない。

5) 代表的なものとして、吉岡健次、馬場税制改革案と地方財政調整交付金、『日本地方財政史』1981所収。吉岡氏の分析の難点は、20年代以降の過程を「農村の中産階級の減税→地主制の維持・補強（農村安定化）」というシェーマで一貫して分析されている点にあり、「中産階級の減税」あるいは、財政調整制度の持つ「所得再分配機能」の評価の点で、弱点を持つことになる。

1940年の分与税成立にいたる経過と、その基本傾向を理解する上での重要な視角も与えられることになるであろう。

## I 高橋蔵相の「自力更正」論と時局匡救政策下の地方財政

高橋是清の「地方」あるいは「地方団体」観というものを、いま要約して示せば、彼の「自力更正」という言葉に集約して示されているとあって、差し支えない。1916年、高橋自身が農村振興に関して述べた一文によって、その要点を明らかにしておこう<sup>6)</sup>。

彼によれば、「農村振興の要旨とする処は」教育制度の改革・拡充と、金融機関の完備である。教育制度の改革はともかくとして、金融機関の完備について彼の述べるところは、救農土木事業方式の原型を示している点で興味深い。要するに金融機関を整備して、「農村を相当に区画して各個の団体を作らしめ」「家計の不足を補填するの目的」ではなく、「何年後かには元利を償還し得る……耕地整理、開墾植林、牧畜、肥料購入等苟くも生産的事業に投資」させようというのである。そしてこのような地方振興をはかるため、努力を惜しまず尽くすのが「自治体の指導者」の役割であり、「今日の中央集権の制を改めて、更に地方長官の権限を拡大するの必要」があるとしている。

それ自体とり出せば極めて素朴な高橋の「地方振興」・「地方団体」観であるが、このような思想が昭和恐慌下の経済政策に持ち込まれた時、高橋の主観とは離れて、その政策が地方財政に及ぼす影響は、いかなるものであったのか<sup>7)</sup>。その実態を立ち入って分析することは本稿の課題でないが、高橋の「自力更正」論の持つ意義を地方財政との関わりで明らかにする上で必要な限りにおいて、いま、時局匡救政策の性格と地方財政の構造変化との関連について、最小限度は触れておかねばならない。

6) 以下、高橋是清「経済論」1936、312-319ページ、より引用。

7) 高橋財政期の地方財政については、多くの分析がなされているが、その基本構造を明らかにした初期の労作として、坂本忠次、高橋財政期における地方財政問題、「法政大学短期大学部商経論集」5、1966。

第一に、地方財政の立場から時局匡救政策を見れば、救済無策の政策であったといわざるを得ないであろう。

時局匡救政策は、当初より三年の期限を切った「不況打開」を第一義とする政策であって、義務教育費に対する臨時国庫補助<sup>8)</sup>を除いて、恐慌下で窮迫の度を増す地方財政の状況を直接に緩和しようとする施策を持ち合わせてはいなかった。恐慌対策としての不況打開策を第一の課題とすること自体、当時の状況からすれば当然のことだったが、すでに構造的な矛盾を累積させていた地方財政の立場からみれば、さしあたり、景気回復（そのカンフル剤としての救農土木事業）による地方住民の所得の回復・上昇、それによる地方収入の回復を期待する外、救済される途はないであろう。いいかえれば、時局救済政策は、町村財政救済要求を重要な背景として浮上してきた政策にもかかわらず、その視点をほとんど持たない不況打開策であったといえる。

この点に、高橋の「自力更正」論の当時の地方財政に与える、消極的意義を読み取ることができる。井上蔵相の緊縮政策を内部より崩壊させた要因の一つが、時の農村財政の窮乏であったにもかかわらず<sup>9)</sup>、高橋蔵相の恐慌打開策が直接的な農村財政救済策を欠いていたのは、その点だけを取り出せば皮肉なことである。

しかし、高橋は、時局匡救政策実施に当たって、むしろ地方財政を積極的に活用した。地方財政の立場からみた時局匡救政策は、「救済無策」であったが、時局匡救政策からみた地方財政には、新たな役割が準備されていたのである。それが指摘すべき第二の点であり、その性格は、当時のいわゆる「高率補助」方式と預金部資金による地方債の引受のうちに、集約的に示されているといつてよい。

総額16億円といわれた時局匡救予算額中、低利融資資金約8億円を除いた事業費のうち、3億円にのぼる巨額の負担が3年間の間に地方財政の肩のしか

8) 第63議会における齊藤首相の施政方針演説および高橋蔵相の追加予算説明において、地方財政の窮迫緩和策について触れているのは、この点だけである。

9) 宮本憲一、昭和恐慌と財政政策、「講座・日本資本主義発達史論」Ⅲ、1968、175ページ。

表1 救農土木事業費の内訳——1932年度分 (単位: 千円, %)

	農村土木事業費 (内務省)	農業土木事業費 (農林省)
国直轄事業	4,573 ( 9.4)	4,678 ( 12.5)
府県への補助	9,685 ( 19.9)	} 32,804 ( 87.5)
町村への補助	34,500 ( 70.7)	
計	48,758 (100.0)	37,482 (100.0)

注) 農村土木事業は、大蔵省主税局「昭和7—9年度予算提要」による。農業土木事業は、「労働年鑑」(昭和8年)による。

出所) 藤田武夫「日本資本主義と財政」下、実業之日本社、1949、204-205ページより作成

かることになる。

また、事業費中その大半を占めるものが内務省および農林省の所管であり、その中心事業はそれぞれ農村振興土木事業費と農業土木事業費である。この兩事業は国の直轄事業として行なわれたものもあるが、多くは府県・町村を事業主体として実施された。したがって、「国庫負担分」の大半が、府県・町村への助成金である。ちなみに1932年度分についてその内訳を示せば表1のようになる。

さらに、時局巨救政策の支柱である兩事業を、当時困窮を極めた地方団体に、とりわけその「窮迫ノ軽重」に応じて施行させようというのであるから、いきおい「高率補助」方式をとることにならざるを得ない(町村では3/4の補助)。いいかえれば、時局巨救事業によって拡大されることになった補助金政策とは、地方財政にとって高率の補助がなされたのではなく、中央政府からみて「高率」の補助を行なうことによって、事業実施の責任を地方団体に押し付けたといつてよい<sup>10)</sup>。しかも先に指摘した3億円にのぼる地方負担とともに押し付けるこ

10) 「是ハ三分ノ二、殊二分ノ一トカ云フコトニナレバ、モウ私ノホウジャ借リテモ仕事ハ出来マセスカラ、割当ナドハ後免ヲ蒙リタイ、仕事ヲシロト仰シャツテ下サルナト云フ声ノホウガ高イ……特ニ大蔵省ヘ頼ンデ四分ノ三ニシテ貰ッタヤウナ訳デアリマス。」(1932.8、22回預金部資金運用委員会での潮内務次官の発言)に、この点が象徴されている。吉田震太郎、高橋財政下の地方財政、「日本近代化の研究」下、1972、430-431、参照。また、補助金の拡大による負担増大の構造については、大内力「日本農業の財政学」、1950、371ページ、で明快に指摘されている。

表2 救農土木事業の1932年度事業計画とその負担区分 (単位: 千円)

	事業費総額	国庫補助金	預金部資金	地元負担額
農村土木事業資金	74,734	48,735	25,999	(25,999) <sup>a)</sup>
農業土木事業資金	54,695	29,409	15,353	9,933 <sup>b)</sup>

注) 「第42回預金部資金運用委員会議事録」による。

a) この部分は全額預金部資金部資金でまかなう。

b) 純然たる自力負担である。

出所) 大蔵省昭和財政史編集室編「昭和財政史」Ⅺ, 286ページ。

とになったのである。

それではこの地方負担はどのように処理されたのか。高橋蔵相は言う。

「政府ハ預金部資金ノ性質ニ鑑ミ、成ルベク之ヲ地方ニ還元スル方針ヲ採  
ッテ来マシタガ、現下ノ情勢ニ鑑ミ、時局匡救諸対策ニ対シ、出来得ル限り  
多額ノ資金ヲ供給スルコトノ必要ヲ認メ、農村振興及農業土木事業資金」を  
融通し、地方債を預金部資金で賄うこととしたい<sup>11)</sup>。加えて、3年間に限っ  
ては、その利子補給も行なうことにしたのである。

表2をみてみよう。これは事業計画であって実績においてどうであったかは  
検討を要するが、逆に政府の考え方を明快に示している。すなわち、窮迫状況  
にある地方財政の構造には手を触れず、時局匡救政策の支柱である「公共事業  
の徹底的実施」を行なうために、多額の補助金と預金部資金の地方還元方式に  
よって、地方団体を国家資金散布のパイプに使おうとしたのである。ここに時  
局匡救政策からみた地方団体の位置づけが、したがってまた、高橋の「自力更  
正」論の地方財政に持つ積極的意義が、鮮明に浮かび上がってくる。

以上の点を念頭におけば、その帰結を知ることは、もはや容易なことである。  
この期の地方財政は時局匡救事業の受け皿とされることによって、地方財政赤  
字の拡大という従来の体質を維持しつつ<sup>12)</sup>、地方団体負担の拡大と地方債を媒

11) 「第63回帝国議会衆議院議事速記録」第3号。

12) 1920年度歳入に占める地方債割合は10.7%、27年には25.1%。同年には、大蔵省預金部の「地方還元方式」が発足する。32年度、ついに税収と地方債収入の地位が逆転し、32年以降、6大都市以外の市町村についても直接貸付の措置がとられるようになっていた。

介とした預金部資金への依存の拡大という、新しい問題を抱え込んだといえる<sup>13)</sup>。その実質的内容を一言で表わせば、補助金政策の導入による地方財政への負担の押し付けと「債務累積の構造化」の強化である。指標を挙げて確認する煩を避けて、本節を、時局匡救政策実施後の高橋自身の言葉で締めくくろう<sup>14)</sup>。

「私はよく国を大木にたとへるが、この大木を育てるものは根です。この根を養うものは即ち市町村です。ところが、現状では大木を養うべき町村は自分の務めを忘れ果て、たゞ大木に寄りすがっているのではないか。だから国家の財政は危機に陥ってくるのです。」「地方でも、共存共栄で青年男女が真面目に働いている組織のたっているところがよいのです。同じ風水害に遭った地方でも、村がしっかりしていれば、決して疲弊しないのです。」高橋の見方を逆転して「根」から「大木」をながめれば、国家財政の「都合」の押し付け＝「自力更正」の図式が見えてくる。

「時局匡救の金ですら地方に依っては金を使へと言ったから抛なく仕事をするという地方がずいぶん有る。」「一体予算と言ふと能く世の中で謂う所の予算分捕の弊害は今日も矢張り除かれておらぬ。だから削減されたと言って地方辺りから此頃運動員がどん／＼出て来るが、出て来る運動員には一々聞いてみたって何も分からない。……県議会議長に会って聞いて見ると一つも要領を得ない。」

これは高橋蔵相「お得意」の批評、即ち、地方財政の「紊乱」説であり、地方団体の財政能力の後進性を強調する立場の表明であった。

「農村の負担軽減が盛んに叫ばれている。之は一応、尤なことであるべくその負担を軽うすることに努めねばならぬが、しかしその負担を過重ならしめて居るのは、国税に非ずして地方税である。……その負担は町村自ら町村会議員が、自分達の出すべき税を決めて置いて、そうして重くて困る／＼と

13) 預金部資金と地方財政の関係については、金沢史男、預金部資金と地方財政(一)、(二)、「社会科学研究」37(3)、1985.10、37(6)、1986.3、に詳しい紹介がみられる。

14) 以下の引用は、高橋是清遺著「随想録」、1936、384、387、434、337-436、440ページ。

言うのが一体分からぬ可哀想だ、気の毒だ。……負担が重くて困る——と言うことを言うが、負担の大部分は、町村自ら使って居る金である。」

当時の農村は、「窮乏の農村」であった。地方政府に於ける非能率や多くの利権に地方資金が消費されたことは事実であろうが、国家的事業の「つけ」をまわしたために窮乏が進むという事実を不問に付した素朴な「応益原則」論がここにみられる。そして、高橋の言葉は、時局匡救事業が、地方民の負担軽減という意図もなく、もちろん結果もなかったということを明確に認めている点で、本節を締めくくるにふさわしい言葉である。

それでは、当時の地方財政救済要求は、誰の手によって、どのような手段で実現されようとしていたのか。それが次節の課題となる。

## II 地方税負担軽減運動と内務官僚の地方税制改革構想

調整交付金制度導入をいち早く主張したのは、内務省地方局の官僚たちである。「昭和財政史」によれば、1932年8月に発表された、内務省の「地方財政調整交付金案要綱案」が、「日本における具体的な地方財政調整案の先駆をなすものであり、その後現われた諸種の調整案も、これを修正補足したものが多い」<sup>15)</sup>、と評価されている。

「昭和財政史」の指摘は、「内務省案」を日本における財政調整制度の具体案の「先駆」として評価する点で誤りはないが、その性格を明らかにする上で、以下のような事実によって、補足されておかねばならないであろう。すなわち、内務省案は、単に雑誌誌上において公表されただけでなく、すでに同年7月14日の閣議において具体案の決定をみ、第63議会に上提すべく、同年度分交付金額2850万円（通年度の半額）を時局匡救予算に加える交渉が、内務・大蔵両省の間でもたれていたのである<sup>16)</sup>。このような事態は、何を意味するものだろうか。

15) 藤田、前掲書、554ページ。

16) 日本農業研究会編「日本農業年報」第一輯、1932、412ページ。



すでに63議會（時局巨救議會，1932.8-9）に先行する第62議會（救農議會，1932.6）は、血盟団事件、5・15事件によって、農村の惨状が、一挙に社会の注視を浴びるという状況の下で開会されており、この議會にむけて、全国の様々な農村団体や、町村長会が、救農政策あるいは町村財政の救済を求める一大請願運動を展開していた<sup>17)</sup>。この様な事態のうちに、63議會に提出される追加予算をめぐる大蔵・内務官僚の対立の背景をみておかねばならない。

いま、62議會に対し激しい陳情・請願運動を繰り広げた農村各団体の要求内容を知るために、道府県農会長協議会の救農決議についてみておこう。同決議は、一. 農家負債整理、二. 農産物価格の引上、三. 農家負担の軽減の3項目よりなる<sup>18)</sup>。第一項目は他団体も共通して要求していた内容であり、モラトリアム要求が当時の運動の主流をなしていた。しかしここでは、全国町村長会との連携、またより重要な点は、政友・民政両党の第62議會提出のための決議案との相違という点で<sup>19)</sup>、第三項目に掲げられた農家負担の軽減要求に注目しておかなければならない。「農家負担の荷重なることは議論の余地なきを以て緊急非常の手段を講じ速に之が軽減を断行すること」。

この要求は、62議會で政友会が提出し可決された農村救済決議のうちに取り上げられることはなかった。むしろ議会で可決された救農決議の特徴は、「公共事業の徹底的実施」にあるといてよい。Iにおいて時局巨救事業の地方財政に及ぼした影響を、救農土木事業の実施との関係で集約的に特徴づけたのも、それが農村団体の要求と対比をなしていたからである。

公共事業の実施がいかなる階層の利害を反映したものかについては本稿の課題を越えるが<sup>20)</sup>、巨額の国家資金がそれに導入されたことを念頭におけば、時

17) 同上書、54-64、ページ。

18) 1932年6月7-9日開催の道府県農会長会議で決議。帝国農会史編纂会「帝国農会史稿」資料編、1972、1077-1079ページ。

19) 政・民両党の決議案の内容は、時局巨救政策の主要政策の中に実現をした。第62議會に提出された各種決議案については、宮本前掲論文、194-197ページに紹介がある。

20) 「救農土木事業をとおしての農村スペンディングは……資本の市場拡大、あるいは資本の農村進出のための基礎整備の役割を果たしたといえよう」という指摘は、その資本蓄積にもつ意義

の大蔵官僚の意図のうちにそれが反映されていたことは間違いない。それに比して、内務官僚にとって無視できなかったのは、農家負担軽減要求である。

明治地方自治制創設以来、内務官僚による地方自治の官僚的統制は、地主の農村支配を基盤としておこなわれてきた。しかし、農村経済の資本による抱括が徐々に進行するにつれて、「地主的地方自治」に基盤をおく官僚統制が国家の法的規制によって補強をされねばならない事態がすでに生じていた<sup>21)</sup>。それに激しい農村恐慌が追い打ちをかけ（地方税における滞納状況、大地主の都市への逃避がそれを示す一つの指標となる）、社会的危機を醸成する段階に至っては、当時の内務官僚が農村財政の危機に対応を迫られるのは必至である。

以上の事態を念頭におき、世上に公表された「要綱案」をながめれば、そこに含まれた内務官僚の政策的意図も明かとなる。すなわち、それは単に地方財政力格差の拡大の一般的是正を企図したもの、あるいは、農村窮乏による農村財政の窮乏への一般的対応策であるとのみ理解することはできない。むしろ、内務官僚による官僚統制の維持・補強策としての性格を色濃く持ったものとして理解しておかねばならないであろう。その意味で「要綱案」は、内務官僚の「農村救済」であり、いわば内務省が企図する時局匡救政策の重要な一環として組み込まれるべきはずのものであった。

いま、内務省の調整交付金案が、農村団体の負担軽減要求への内務官僚による対応策であり、官僚統制の維持・補強という、その応急策としても政策的意図について強調をしたが、他方、危機への対応を契機として税制改革をも企図する恒久策としての側面で、同案はどのような性格を持っていたのか、その論理に立ち入ってみておかねばならない。紙巾の制約上、案そのものの内容を紹介する煩を避け、当時内務省事務官として、三好重夫等とともに論陣を張っていた、永安百治の説に耳を傾けてみよう<sup>22)</sup>。

を強調した点で、本稿の論旨とも関わって、重要である。岡田知弘、救農土木事業の生成と展開、「財政学研究」6、1982.5、64ページ。

21) この点、織本侃の主張を評価しつつ独占資本主義のための「官知」の意義を指摘した、島恭彦、大正期における地方自治変貌の一視点、「京都大学経済論叢」110 (3・4)、参照。

「経済界の不況に伴い、地方財政も亦一般に困窮に陥ったことは当然のことであるが、その困窮の程度は、公共団体に依り著しく異なり、大都市又は之を包括する府県に於ては、経済界の不況の裡に在っても住民の負担はさほど重くはないが、之に反し所謂農漁山村、又は此等の多数を包括する府県に於ける住民の負担は極めて重く、就中、此等町村の戸数割に至っては、甚だしく過重である。これは現代の自由放任主義を基調とする経済が都市と農村とを跛行的に発展せしめ、都市は富の集中により益々繁栄に赴くに反し、農村は愈々窮乏の道程を辿りつつ在るにも拘らず、地方制度が之に対応せず、依然として都市と農村とを画一的に取り扱へるがためである。」

まず注目すべきは「都市と農村の跛行的発展」論によって、都市財政の抱える問題をあらかじめ視野の外におき、「負担の公平」の視点だけから農村財政の窮乏を問題にしようとしていることである。都市においても構造的矛盾を抱えた当時の地方財政の立場からみれば<sup>22)</sup>、論理の巧妙なすりかえがある。次に、彼の言う地方制度の「画一制」の弊とは具体的に何を意味していたのか。

「今日の如く、公共団体の財力が著しく懸絶し、自治行政費の額亦多額となっても猶ほ画一的に所用経費の全部を負担せしめることは全く実情に即せざる制度である。」加えて、「自治行政費」の増大は、年々増加する委任事務によって引き起こされたものであり、委任事務費を画一的に公共団体に負担させた結果、貧弱団体にあつては「負担過重に陥り、此の上固有事務には手が出せず、結局委任事務のみを処理しつつある状況」が生じている。

この指摘だけ取り出せば、もはや実情にそぐわなくなった「負担分任」論に修正を迫るを得た議論であるが、注目すべきは、その修正の仕方に、地方自治の視点からみれば、第二の論理のすり替えが潜んでいることであろう。

「委任事務は勿論、固有事務といえども本来は国家事務であつて、これを地

22) 以下の引用は、永安百治、地方財政交付金制度、三好重夫「地方財政改革論」、1933、195-206ページより。

23) 大都市富裕論の批判については、岩波一寛、昭和恐慌下の地方債の累積と財政矛盾、「中央大学経済研究所年報」4、1973、参照。

方自治に委す所以のものは事務の処理を地方に適切ならしめんがために外ならない」。したがって、「事務を処理するに必要な費用を負担する能力の乏しい公共団体に対しては、国家が相当の助成を為すことは決して自治の精神に反するものではなく」むしろ「其の属する団体が貧弱なるがために、国民の他のものと同様な聖代の恩恵に浴することを得ないという甚だ不公平なこと」を是正するものであると。

この主張は一方において、委任事務の増加による固有事務へのしわ寄せの弊を指摘する。そして、他方において、固有事務を「国家事務」として委任事務と同等視する。この論法は、まさに後見的地方自治の精神を具体化したものといえるとともに、後見者と地方団体との相互関係が、ここでは交付金制度の発展をもたらすものとして、期待されている。加えて、交付金の使途目的がさしあたり地方税軽減に限定されていたこと、行政内容の画一性にはいっさい手を触れようとされていないことをみれば、極めて中央集権的な内容を持つものであるといわざるを得ない。

他方、内務省案は、「負担の公平」という近代的租税原則を掲げていたこと、制度としても、恒久的財源の準備をしていた点ともあわせて、地方制度の改革案としての積極的側面を持ち合わせていたことは、いうまでもない。

もとより、地方財政調整制度一般が、地方自治に反する中央集権的なものと考えるのは誤りである。制度それ自体は地方財政の発展を支える側面を持っており、内務省案にもその性格を見いだすことは可能である。もしその使途目的が拡大されて、地方自治の物質的基盤としての地方団体の財政力を強化するよう作用するなら、それは自治に反しないどころか自治を促進することになったかもしれない。

しかし調整制度の持つこの側面は、内務省案にあっては、予めその発展の芽すら摘み取られていたといつてよい。さきに指摘した、農村危機への対応にあたって動揺する官僚統制の中央集権の再編強化という政策目的は、その内容にも貫かれている。その論拠に認められる「負担の公平」論<sup>24)</sup>の持つ意義について

て、節をあらためて検討しよう。

### III 国民負担均衡運動と地方財政調整制度論

先に述べたように、62議会に対して各種の農村団体、全国町村長会が負担軽減の請願運動を展開したにもかかわらず、63議会ではそれらの要求は未解決のまま取り上げられなかった。さらに、膨張しつつある軍事費と巨額の公債費発行、時局匡救事業の実施による地方経費の膨張と地方債の累積という、63議会以降の状況は、もはやたやすく負担軽減の要求が取り上げられないことを誰の眼にも明かとしていた。ここにいたって、農村救済要求の一つとしての負担軽減運動は、負担均衡運動へとその旗印を転換させることとなった<sup>25)</sup>。

1932年10月28-31日に開催された帝国農会第24回総会で議決された「農家ノ過重負担軽減ニ関スル建議」<sup>26)</sup>のうち「町村財政ニ対スル国庫交付金制度ヲ確立スルコト」の一項が含まれていたが、次年度総会（第25回総会）においては、もはやその建議名も「負担均衡ニ関スル建議」<sup>27)</sup>に変わっている。特に、第64議会（1932.12-1933.3）以降、系統農会の負担均衡運動が激しく展開された。この運動に、全国町村長会が連携をする。1933年7月16日開催された道府県町村長会において「公課負担不均衡ノ是正ソノ他ニ関スル件」を決議し、「国民ノ公課負担ヲ是正スルタメ、地方財政調整交付金制度ヲ設定シ且適切ニ税制ヲ改正スルコト」を要求した<sup>28)</sup>。

以上の状況を、内務省案の論理が持つ性格と照らし合わせれば、内務省案の

24) 田中重博氏によれば、この問題は内務省案の「ブルジョア合理主義」として位置づけられている。田中重博、地方自治理論史、「現代の地方自治」自治体問題講座1, 1979, 89ページ。戦前期の日本においても、国家による地方統制手段の発展のうちに、「ブルジョア合理主義」の論理を媒介としそれを含んでいたことは、戦時国家独占資本主義的地方行政の性格を評価する上で、重要な論点を成すと思われる。

25) この点例えば、帝国農会、国民負担の均衡を主張す、「帝国農会報」23-7, 1937.7, 参照。また、国民負担均衡運動の経過については、前掲「日本農業年報」第四輯, 84-111ページ。

26) 前掲「帝国農会史稿」, 893ページ。

27) 同上書, 900ページ。

28) 前掲「日本農業年報」第四輯, 106ページ。

持つ「負担の公平」論の側面が農村団体の負担軽減運動の転換（一般的な軽減要求→均衡要求）を媒介にして、農村窮乏打開の要求を、調整交付金制度実現の要求に吸い上げる機能を果たしたといつてよい。しかも、農村団体の負担均衡要求は、対外膨張政策のための軍事費の拡大という「国家財政の都合」に譲歩した要求であったことに注意しておかなければならない。負担の公平という論理を持つ内務省案が、農村団体の負担軽減要求から、都市と農村の負担均衡要求への転化を促進したことは、自明であろう。その客観的に果たした機能は、もはや明かであったといわねばならない。

かくして、一定の世論として形成されつつあった調整交付金制度の要求を眼前にして、63議会においては負担軽減要求には応えようとしなかった政・民両党も、調整交付金制度の実現を主張するようになる。第65議会（1933.12-34.3）において、政友会・民政党・国民同盟は、各々に調整制度に関する法案を提出した。三党派の案はいずれも論拠・内容において内務省案と大差はない<sup>29)</sup>。したがって65議会での論戦についてはみるべきものが少ないが、論戦の過程で、政党案にも反映をしていた内務省案の持つ「負担公平」論の限界を示している点で、両税委護問題と交付金の関係について述べた政友会の以下の答弁に、注意を向けておこう。

両税委護は「地方財政強化ノ目的カラスレバ、……一応今日ニオイテモ猶相当考エル価値ノアル問題ダ」が、交付金の「根本ノ狙イ所ハソコノ所ニアルノデハナイ」。「地方負担ノ不均衡ヲ是正スルコトガ根本ノ狙イ所」であり、地租改正後の状況では「地租ノ委護ハカエツテ反対ノ結果ヲキタス」<sup>30)</sup>。

この政友会の両税委護案撤回の弁明は、自ら両税委護論の限界を認めた点で注目に値するというよりも、むしろ調整交付金の狙いが、地方自治の物質的基

29) 国民同盟提出の農村負担均衡法案が、帝国農会の要求を直接反映し、1億5千万円の交付金を主張し、その財源についても、政・民両党とは若干ニュアンスを異にしていたが、各党の議会での論拠を裏づけたのは、帝国農会調査「農業者ト営業者ノ租税公課負担比較調査」1933、農林省調査「農村及都市ノ負担ノ概要」であった。

30) 衆議院委員会における政友会助川啓四郎の答弁。「第65回帝國議會衆議院議事録」農村救済負担均衡法案外一件委員会、第二回、12-13ページ。

盤としての地方財政の強化に直接つながらないことを強調する結果に陥っている点で、注目に値する。中央による地方の官僚的統制の維持・補強という真の狙いを粉飾するために使われた「負担の公平」論は、もはやこの段階に至っては、地方自治とは明確に決別をした性質のものであったことが、はしなくも露呈されたといつてよい。

第65議会において、3党の妥協によってまとめられた「地方財政補正交付金法案」は衆議院を通過したが、結局貴族院で審議未了となる。結果的には、大蔵省の「根本ノ精神ニハ賛成デアルガ財政關係上直チニ実行デキルカドウカハ明言デキナイ」<sup>31)</sup> という反対論に阻止されることになった。内務官僚の構想に比して、高橋蔵相の主導した時局匡救政策を国家財政の立場から担う大蔵官僚の反対論は、第67議会(1934.12-35.3)の審議過程においても再現されて各党提案の法案実現阻止の論拠とされた<sup>32)</sup>。

最後に、内務省案の持つ基本性格とその線上にある議会提出法案の性格、すなわち「自治の物質的基盤としての一般財源」(いいかえれば自治の担い手であるべき住民の生活維持を目的とした負担軽減を行なうための財源)を補強するという視点を持たなかったことをきわだたせるために、大正デモクラシー期に活躍をした「無産政党」の改革スローガンと織本侃の論評を紹介して、本節を締めくくろう<sup>33)</sup>。

社会大衆党は、1935年府県会議員選挙の3大政策を掲げた。

一 財産税を創設して十億円の社会的交付金制を確立せよ。

31) 農村救済負担均衡法案外二件第一読会の統、委員会委員長報告、「第65回帝國議會衆議院議事速記録」第24号。なお委員会第三回において、内務・大蔵の両政府委員の見解の相違が明確にされている。

32) しかし、一方で、高橋蔵相・岡田首相らは、「内閣審議会で検討する」旨を繰り返すなど、一定の調整の必要性とその見通しがあることを表明していた点で、第65議会は異なっている。また、この年度は時局匡救事業の終了年度に当たっていたこともあって、町村財政の一層の窮乏化に対する批判、すなわち高橋蔵相批判が一挙に噴出し、各党が相争って交付金導入の火急性を主張した。第65議会の論戦に比して、交付金導入の一般論は後景に退き、応急策としての側面のみが強調された感がある。

33) 織本侃、地方財政改善と其の前提、「都市問題」21(2)、1935.8.によった。

二 地方大衆の負担徹底的軽減の為に地方独立税の廃止。

三 経済行政民主化の為に府県経済会議の新設。

この政策を評して、織本は言う。

「社大党のこの主張に於ては、計数に就いて杜撰過ぎるものを感じるであろう……。がともあれ、地方団体の所謂委任事務費を全部国家支出に仰ぐとする点に、地方税取一割云々の財政調整交付金に見られぬ大胆な主張がある」。

当然ながら、織本は各党提出の交付金案については反対である。

「交付金が地方財政の起死回生の良薬であることは、俄かに断定し得ない。既に、窮乏化の町村に於て、有産者負担は軽課され、勤労者負担税は重課される傾向にあるのを見た。また、町村合併、都市合併は議員の費用弁償額を増大せしめた経験を持ってゐる。現在の政治的勢力が地方自治機関を占めてゐるとき、果して、能く交付金の慈雨が、勤労者層にまで浸透し得るであろうか？」

したがって織本は、「無産政党」の主張の眼目は、「府県経済会議の新設を提唱し」、「勤労者の行政機関への強烈な参加を要求」することにあると主張する。地方自治を基準に地方財政改革を説く主張が生きながらえていたこと自体注目に値する。しかし、「第二種所得税、資本利子税、相続税の増徴に因る五千万円程度の交付金に、知名の既成政治家が国家の一大事を叫ぶ」状況下では、このような主張は、交付金をめぐる利害調整の場に取り上げられる余地はもはやなかったであろう。

以上みてきたように、わが国の30年代前半における地方財政調整制度の構想は、当時の都市と農村の対立や農村窮乏問題を背景にして、時局匡救事業を国家財政の立場から主として担った大蔵官僚と、調整交付金制度を主として担った内務官僚の対立・調整をめぐって準備された。すなわち、大蔵官僚は地方団体への負担の押し付けと預金部資金の動員による官僚統制の強化を推進し、他



方内務官僚は都市と農村の負担の公平論を軸とした農村危機への対処によって、地方財政調整制度を構想してきた。

従来、このような過程が示す意義を理解する上で、財政調整制度成立の根拠を独占段階の地域経済の不均等発展とただちに結びつけて説く見解や、同制度が担う第一義的機能を農村の中産階級減税による農村安定化として理解する視角が中心的な関心をよんできた。しかし、高橋蔵相の自力更正論やそれを国家財政の立場から担う大蔵官僚と、それに対抗して財政調整制度の導入によって地方財政改革を構想した内務官僚群および内務省の案にもとづく改革案との論争の経過を検討すれば、地方財政調整にあたって、高橋蔵相の自力更正論や織本らが評価した府県経済組織創設の主張のうちに、地方自治の経済的基礎を問う議論が登場していたことを見いだすことができるのである。

これらの視角は、立場は極端に異なるとはいえ、いずれも、地方財政調整制度が、地方自治あるいは地方団体の自律的活動の強化およびその財政的基盤の強化を促すものであるのかどうかを考慮すべきことを、示唆している。いうまでもなく、ここでいう地方自治とは、単に制度上の問題ではなく、調整制度の導入によって、税の負担関係がどのように変化し、また、産業や農業の振興策が実施され、所得や納税額に変化を生じ、さらに地方においていかなる業務が遂行され、それが自治の担い手である地方住民にどのような影響を及ぼすのかを問題にせざるを得ず、自治の経済的・財政的基礎をその内容に含んだ問題である。したがって、このような視角から日本における地方財政調整制度の成立過程を振り返ってみることは、以下のような課題の重要性を改めて強調することになるであろう。

すなわち、本稿の対象とする時期に即していえば、時局匡救政策が地域経済に及ぼした影響によってどのような階層間あるいは階級間の対立を引き起したのか。また、それと関わって、対立を調整するために導入された調整制度が、いかなる階層の利害を担って登場したのか、それはさきに述べた意味で地方自治の経済的・財政的基礎を強化したのかどうか、などを明らかにしなければな

らない。それをもって、地方財政調整制度形成史分析の理論的枠組みも、より確かなものとなるであろう。

## 展 望

本稿を終えるにあたり、時局匡救政策以降の財政調整論の展開と、その過程における基本傾向を展望しておこう。

第67議会終了後、地方財政調整問題は内閣審議会の手に委ねられた<sup>84)</sup>。1935年10月、同審議会は、「地方財政改善ニ関スル内閣審議会中間報告」を提出する。これを受けて岡田内閣は、臨時財政補給制度を立案し、2千万円の予算を議会に提出したが、衆議院の解散によって実現をみず、2・26事件によって岡田内閣自体が崩壊をする。

代わって登場した広田内閣は臨時町村財政補給金の財源として2千万円の追加予算を第69議会(1936.5)に提出をし、協賛を得た。69議会において馬場蔵相は、次議会に国・地方を通ずる税制改革案を提出することを約し、1936年9月に閣議決定をされた「税制改革の要領」「税制改革案要綱」を内務省とともに発表する。ここに総額2億8千万円の調整交付金案が示されたのである。このような過程のうちに、交付金案はどのような発展をみるであろうか。

内閣審議会「中間報告」は、「中央地方ヲ通ズル税制ノ根本的改正ヲ断行スルヲ最モ急務スベキヲ以テ、向後一兩年内ニコレヲ実施スルヲ切要ナリト認メザルヲ得ズ」<sup>85)</sup>、と諮問に答えたにも関わらず、その「附録一、窮乏地方団体に対する国庫の臨時財政援助試案要綱」をうけて1936年度追加予算によって実現をした、総額2千万円の臨時町村財政補給金は、内務省案の持っていた応急策としての側面が、実現したものであったにすぎない<sup>86)</sup>。これに対し、内務省案の他の一側面である制度それ自体が持つ根本的税制改正につながる側面は、馬場税制改革案のうちに、ようやく体現された。しかし、恒久的制度としての

84) 内閣審議会の概要については、さしあたり、内閣審議会管制要義、内閣審議会総会議事録、石川準吉「総合国策と教育改革」、1962、所収、参照。

改革案の発展は、内務省案とその線上に構想された各政党の案を越えて、新たな性格規定を付与されて、40年の税制改正に至るのである。

そのような状況を生み出すことになる一つの重要な要因が、時局匡救政策下においては調整され得なかった政府部内の「対立」を、財界・軍部・研究者たちと連携をとりつつ最終的に軍部に従属する形で「調整」をし<sup>37)</sup>、綜合国策として具体化していった、革新官僚と呼ばれた一群の官僚層の抬頭と、その結集の機関である内閣調査局<sup>38)</sup>の設置のうちに見いだされるのである。馬場改革案は、馬場鑓一自らその設置に尽力をした調査局の官僚たちによって、主税局との連携の下に、構想されたのであった<sup>39)</sup>。

さらに、内閣調査局は、当時参謀本部作戦課長であった石原莞爾の私的機関として発足をした「日滿財政経済研究会」との間に、有形無形のつながりを強めていたのである<sup>40)</sup>。「税制改革の要領」が発表される9月22日に先立つ8月17日、「日滿経済研究会」において「昭和12年度以降五年間帝国歳入歳出計画・付緊急実施国策大綱」が作成されており、その中ですでに「地方財政調整交付金制度ヲ恒久化ス」<sup>41)</sup>という一項が含まれていた。後に重要産業五ヶ年計画から生産力拡充計画として具体化をみる石原構想の基案となった計画のうちに、恒久的制度としての調整交付金制度が取り入れられていたのである。その案自体は、未だ確定されたとはいいがたい内容であるが、これまでの交付金案に明

35) 内閣調査局「地方財政改善ニ関スル内閣審議会中間報告」1936.3, VIIIページ。

36) その応急的な性格についての指摘は、藤田、前掲書、178ページ。加えて、第63議会で決定された市町村立尋常小学校費臨時補助法による補助金が、35年度において9百万円に減額され、36年度には打ち切られていることを考え合わせれば、もはやその「負担の軽減」が意味する内容も明かであろう。

37) 安藤良雄、日本戦時経済と“官僚”、高橋幸八郎他編「市民社会の経済構造」1972、46ページ。

38) 調査局の概要およびその性格については、さしあたり、伊藤隆、「拳国一致」内閣期の政界再編問題、同(二)、「社会科学研究」24(1)、1972、25(4)、1974、参照。

39) 馬場税制改革案と調査局との密接な関係については、御厨貴、国策統合機関設置問題の史的展開、近代日本史研究「昭和期の軍部」1979、130-131参照。また、馬場税制改革案の性格を、戦時生産力拡充政策との関連で評価したものとした、神野直彦、馬場税制改革案の形成過程、「ジュリスト」692、1979.6、参照。

40) 御厨、同、129ページ。

41) 日本近代史研究会「日滿財政経済研究会資料」第一巻、1970、70ページ。

確には主張されることのなかった<sup>42)</sup>、戦時生産力拡充政策の一環を成す制度としての基本性格が規定されている。

すなわち、「都市農村ノ負担調整」も、総力戦遂行のため要請される「生産力ノ増大ヲ阻害セサルコトヲ最重要視」<sup>43)</sup>する立場で「調整」されようとしていた。ここにわが国の地方財政調整制度が恒久的な制度案として具体化されるにあたって、内務省案以来の性格規定の線上に、新たな基本的性格規定が与えられていくことを見通すことができるのである。

高橋蔵相の自力更正論や国家財政の立場を体現する大蔵官僚と、内務官僚が構想した調整交付金案との対立のうちに、いま視野を広げて位置づけるなら、昭和恐慌を克服し急速に重化学工業化を遂げようとする、当時のわが国の都市と農村が孕む対立の様相が現われていたといつてよいであろう。しかし、台頭しつつあった革新官僚によって担われた利害の「調整」とは、時々の政治状況に応じて変転をする、金融資本グループや一群の軍部官僚たちの錯綜する利害を調整し得たとしても、高橋財政下にあつて拡大をされ、したがってまた財政調整制度導入の背景を成す条件を成熟させた地域経済の変貌や、当時の都市と農村の対立を、地方財政を通じて民力を培養する方向で調整することなどはや不可能であつたことは、本稿の分析より明かといわねばならない。

地方財政調整制度の発展が、地方自治の強化や地方政府の自律的な活動を強化するという論理を含むためには、戦後改革とシャープ税制改革を待たねばならなかつたのである。

(1987. 8)

42) しかし、すでに1934年度予算をめぐる、「内政会議」の場で、革新官僚から初めて閣僚に登用され「官僚群にあつては光明の女神であつた」と評されていた後藤農相が、重要農村対策10項目中、農村負担軽減の項で、調整交付金の予算化を主張していた。高橋蔵相がこれに首肯しなかつたのはいうまでもないが、荒木陸相は、国防上の立場より農村更正の急務を力説し、後藤案を支持していた。前掲、「日本農業年報」第四輯、112-114ページ。

43) 同、23ページ。