

# 經濟論叢

第十八卷 第四號

---

神戸正雄博士  
八十歳祝賀  
記念論文集

---

昭和三十二年十月

京都大學經濟學會

## 民主化政策と地方行政調査委員会議の意義

——戦後民主化段階における神戸博士の業績を思う——

一、は し が き

島 恭 彦

神戸博士の數多くの學問的勞作は、時代の税制財政改革に対してもつ距離はそれぞれ違うけれども、大ていその中に実践的な志向を含んでいる。もとより戦前の日本の政治は博士の理論をそのままの形で実現するようなものはなかつたが、戦後の民主化政策は、博士を學問の世界から政治の世界へ迎えるような環境をつくり出した。戦後京都市長から地方行政調査委員會議々長へと進まれた博士のコースは、民主主義——地方自治の実現のための活動として一貫していたと思われるが、博士を迎える場所としては調査立案及び勧告の機關の性格をもつ地方行政調査委員會議（以下神戸委員會と略）の方が一そうふさわしかったに相違ない。私は以下神戸委員會の勧告を中心に博士の業績を偲びたい。ただしここで、ことわっておかねばならぬことは、神戸委員會の勧告は中央と地方との間の行政事務の再配分を主眼とするものであるが、私はまづ事務再配分の財政的側面に関する勧告の意義を中心に考察する。次に勧告は國、都道府県、市町村等の立場からさまざまに評価されるであろうが、私は勧告自身が最も重きをおい

た市町村段階、特に戦後の民主化で大きな意義をなわされた農村を含む市町村段階から主としてこの勧告の意味を考えた。このように私の論点を限定したのは、私が神戸委員会の勧告の意義を全体として評価する意図も力もなかったことを、あらかじめ明確にしておきたかったからである。

註、神戸委員会とはどんな仕事をしたところかを一般の読者に明かにするために、「地方行政調査委員会議設置法」(昭二四、

一一、二四法律第二八一号)の条文を引用しておこう。

第三条 会議は、地方自治を充実強化して国政の民主化を推進するため、地方自治を基礎とする市町村、都道府県及び国相

五間の事務の配分の調整等に関する計画につき調査立案し、その結果を内閣及び内閣を經由して国会に勧告する。

2 前項の計画は、左に掲げる事項に関するものとする。

一 市町村、都道府県及び国相互間の事務の配分の調整

二 地方公共団体の機関に委任して行う事務の調整。

三 前二号に掲げる調整に照応する国庫補助金等に関する制度の改正。

四 前三号に掲げるものを除く外、市町村、都道府県及び国相互間の事務の配分の調整に伴い必要な事項」

2 の四の中には、補助金制度以外の財政制度の改革、町村合併等を含んでいる。

## 二、民主化と官僚制との相剋の時期

神戸委員会が活動しはじめた時期は、戦後日本の歴史が一つの大きな転期にきた時であった。すでに神戸委員会「行政事務再配分に関する第一次勧告」を行った二五年二月二二日と、第二次勧告を行った二六年九月二二日との間に大きな事件がおこった。それは二六年秋のサンフランシスコ講和会議と日米行政協定の調印を前にし、また国内的には憲法記念日を前にして、二六年五月一日占領制度の再検討(ポツダム政令の再検討)を政府に許可する

リッジウェイ声明が出たことである。吉田政府は五月六日政令諮問委員会を設置し、追放解除、独禁法、労働法及び行政機構の改正等を取上げた。云わば日本の独占資本はこの時期から公然と「自律化」の傾向をあらわしはじめたのである。こういう事件によってその活動を分断された神戸委員会ははじめから大きな困難にぶつかったのである。けれどもここではまづ神戸委員会成立の意義をみるために、この時期以前の考察からはじめたい。

敗戦からここにふれた二五、六年までの時期を私達は一応「民主化と国家独占あるいは官僚制との相剋の時期」と呼んでおこう。戦後の民主化政策はGHQの二一スト中止命令（二二、一、三一）やロイヤル米陸軍長官反共声明（二三、一、六）また特に地方自治体関係でいえば福井市公安条令（二三、七、七）などを転期として後退したといわれている。しかしこのような米国の対日政策の變化から直に民主化政策の前進や後退を割出すのはあまりに単純すぎるであらう。占領軍の内部の諸派の対立もあるであらう。また一連の民主化政策によって保障された国民の民主主義運動の發展がある限り、それがまた民主化政策の支えとなつて、占領政策が一挙に反動化するなどということはありえないであらう。二一スト中止命令以後も、地方自治法の公布、内務省の解体が行われている。そしてこの地方自治法もその後数次の改正をへたが、リッジウェイ声明以後の改革までは全体として民主化を進める方向に動いており、目立つた反動化のあととみられない。公安条令以後も地方財政法や教育委員会法の公布が行われ、国家財源を地方に移譲することもしばしば行われている。なるほどこれ以後にドッジ・ラインによる地方財政のひきしめや、官公庁のレッド・パージや地方公務員法の公布が行われたが、なおこの間を縫つてシャープ改革や神戸委員会設置がみられるのである。私はやはり神戸委員会の背後に国の内外における民主化への力をみたいのである。しかし私達はこの民主化の時期が同時にまた日本独占資本の危機の深化の時期であり、独占体制の再建のために

一方でインフレーション政策が行われ、他方で戦時中の中央集権的官僚機構（戦時国家独占資本主義の機構）が民主化によって、いくたの麥容を加えられながらなお最大限に利用されていたこと、従つて民主化政策の成果が往々にしてゆがめられ、いわば官制的な民主化が行われたことに注意しておかねばならない。

戦時の中央集権的官僚機構とは何か。それはとくに財政的な側面からみれば、昭和一五年の中央地方を通ずる財政改革によって実現されたようなものである。その特徴を特に市町村の側からみて要約すれば次のようである。(1) 地方の行財政を劃一化し、その不均等をならすための地方財政調整制度（配付税）の強化、(2) 市町村の国県税附加税制度の強化、(3) 義務教育教員の俸給費負担を市町村より道府県に移し、これに対する国庫の半額補助、(4) 戸数割の廃止と最高賦課額を法定した市町村民税の導入。一言にしていえば地方財政、特に市町村の行財政及び税源に対する国家統制の強化であるが、(3)及び(4)にはそれ以外に市町村住民、特に農民の伝統的な負担を軽減したという側面がみられることに注意しなければならない。云うまでもなく義務教育費も戸数割も明治以来農村及び農民の重圧となつてきたものであった。しかしこういう伝統的な農村負担の軽減は、いまや新たな国家収奪、特に国税の直接的収奪が農村に導入される前提であつた。このような改革の二側面は、この財政改革と前後して行われた農政の戦時的改革についてもみられる。昭和一四年には總動員法に基く小作料統制令が出た。昭和一五年には米の配給統制が開始され、昭和一六年には農地等管理令、農地価格統制令、農業生産統制令が公布される。つまり農業の生産流通過程の重要な部分が国家の手に掌握され、それに必要を限りにおいて地主对小作の生産關係も修正されて行く。これらの財政、農政の戦時的改革の影響を要約すれば一方で戸数割、義務教育費、小作料等の古い農村、農民負担は廃止されるか、またはその上昇に制限が加えられ、他方でこれに代つて新しい国家の収奪が国税と米の供出とい

う形で農村に加わってきたことになる。

戦後国と市町村との間の行財政及び農政の關係は、民主化政策によって大きな変化を与えられ乍ら、なお兩者の間の中央集権的官僚制は変化せず一そう強化された側面もあった。まづ變化した側面について。戦後市町村、特に農村に与えられたものは農地改革と民主的自治である。農地改革は云うまでもなく、さきにも述べた昭和一五年前後の農政の戦時的編成替——それは地主のインシヤティブを最後まで保障した——と異なり、地主の農村における政治的、経済的地位を根本的に変革した。そのことによって次にのべる地方自治の改革に真に民主的な内容を吹きこむのである。地方自治の改革の財政的な側面をみれば、昭和一五年改革の附加税制が徐々に後退し、国から入場税、遊飲税等が地方の独立税源として与えられていったことである。配付税の制度はいよいよ強化されていったが、これを戦時的中央集権制の強化とのみ判断するのは一面的である。なぜならば他方で市町村長の公選、議会の強化、住民の直接的政治参加等が制度的に保障されるようになった段階では、国から地方に多くの財政資金がきているという事実の中には、むしろ「地方自治」を国が財政的に保障するという側面が認められるからである。特に日本の農村については多かれ少かれ、国からの財政的保障なくして、地方自治は考えられない。これを戦前（昭和一五年以前）の農村財政をとって比較してみれば明かである。そのころの農村財政に対する国家の保障といえれば義務教育国庫負担金が殆んど唯一のものであり、他に有力な独立財源はなく、農村はますます重課せられる国政事務を法定限度をこえた戸数制でもって賄っている現状であった。戦後は国政事務——それは民主化政策と関連をもつものが多い——は配付税や補助金によって賄われるという原則（地方財政法—昭和二三年）がたてられ、事実の上でも戦前のようなひどい状態はなくなった。独占段階の「地方自治」を「地方の独立税でもって地方の固有事務を

賄う」という公式に限定することはあやまりであり、「地方自治」とはまづ地方政治の民主化であり、地方財政を国の財源で賄うか、地方財源で賄うかは次の問題である。

註 同様のことは小学校教育についても云はれる。小学校教育に関する教員俸給費が市町村からとりあげられた事実を、昭和五年の段階について云えば教育の国家統制である。戦後地方政治及び教育一般の民主化が行われ、教育委員会法が成立してからは、この財政措置は義務教育費を国家が保障するという新たな意味がつけ加はり、むしろ教育の民主化にもつらなる措置と云えるのである。

次に変化しない側面、戦時中の官僚制、国家独占資本主義のむしろ強化された側面についてのべよう。第一に独占資本主義の復興のためには、チープ・レーバーの確保が、従つて低米価の確保が必要である。米の供出にはいよいよ拍車がかけられた。第二に独占資本主義の復興のためには、財政機構をもつて農村から資金を吸いあげ、大企業の新築につきこむことが必要である。国税の直接的な農村収奪はいよいよ激しさを加えた。その最高潮の時期、昭和二年には農村の支払う直接税総額の中国税の負担はおよそ八〇%をこえ、村税の負担はわずか九%にすぎなかった。財政資金のみではなく、民間資金も農村の金融機関を通じて吸いあげられ、大銀行、大企業へと集中された。従つて地方債の嚴重な国家統制は依然として存続した。

供出、国税、資金の面から新に加つた農村収奪は、すでにのべた民主的な地方自治の保障を財政面からきりくびして行くに充分であった。地方財政の窮乏は深まった。与えられた独立税は名目化し、地方財政は国家財政にすがらざるを得なかった。この点からみるとさきにのべた国家による「地方自治の保障」の役割をもつはずの一連の財政措置は、地方財政を従属させ操縦する道具となつていた。たとえば中央官庁の自由裁量によつて地方への資金配付を変化させる配付税の制度は、国家官僚の意思の下に地方団体を統轄し、中央集権制を強化する手段となつた。

昭和一五年以後農村に対しては主に供出補助金の形をとつていた国庫補助金は、戦後これに農地委員会の補助金を加えたが、これは配付税以上に中央集権化と官僚制を強化する作用となつた。いな民主化政策そのものが地方財政を窮乏化させ（例、六三制検査の新築）、従つて官僚制を強化するという奇妙な結果を生みだした。また昭和二二年GHQの指令により、部落及び部落財産は解体させられたが、農村の財政難により、部落は依然として存続し、村税以上に部落費や寄付金が増大したところもあつた。

供出や国税の収奪に対して農民の闘争は激化した。そしてこの段階のインフレーションの収奪にさらされていた労働者との共闘の形も部分的にあらわれた。いな地方の経済や財政に対する財政金融的な収奪、ことにドッジ・ラインによる財政金融ひきしめのはげしさには、地方団体の当局者さえも反政府的に動き出す傾向をしめした。昭和二四年の第二回衆議院総選挙では民自党が過半数を制したが、共産党が三五名を獲得した。この事態が進めば、農村さえも政治的地すべりをおこしかねまじき状態であつた。

この事態からすると、國家独占的な収奪を緩和することは当面の急務であつた。しかしこれには二つの方向があつた。第一は戦後民主化の政策をなお前進させるといふ目標で収奪を緩和して行く方向と、第二は独占資本の「自主性」を高めるといふ目標で収奪を緩和する方向とであつた。そして日本の政治はこれ以後独占資本の「自律化」の道を行んだのである。

註 ここで「民主化」と独占資本の「自律化」との二つの方向をわけたけれども、むしろ事態の経過を正しく表現すればこうである。國民大衆の民主主義運動は占領下の「民主化」政策のワタをのりこえて進んだ。従つてそれは自ら民族独立の方向をもとつていた。他方日本の独占資本は朝鮮戦争のオコボレでその実力を蓄えたけれども、アメリカ独占資本との矛盾を深めた。そこで独占資本はさきの國民大衆の民族独立運動をフミ台にして「自律化」の方向へと進んだのである。この方向は

勿論「民主化」政策から国民が獲得した民主主義の成果を一つ一つ奪って行くことであつた。

### 三、神戸委員会の勧告とその後

神戸委員会の勧告そのものの検討に入るまえに、この段階の政治が右にのべた二つの方向を含んでいたということを確認することと、神戸委員会の母体になつたシャウプ改革をこの政治の方向に照らして位置づけてみることに必要である。国家統制を緩和し、産業や地方団体に対する補助金、投融资をひきしめようとしたドッジ・ラインは明らかに独占資本の「自主性」を高める方向をしめし、その上に日米の新たな経済関係をうちたてようとしたものであつた。日本の独占資本も朝鮮事変による好況から講和会議へとうかういう方向に進んだ。シャウプ改革の構想はこれに比較するとはるかに矛盾をはらんだものであつた。それはいわば資本の「自律化」の方向と民主化の方向とを二つ含んでいるともいえるのである。シャウプ勧告の国税改革の面、例えば所得税、法人税の軽減、資産再評価の面は明らかに資本の「自主性」を回復し、資本の蓄積を促進する方向を持ち、ドッジ・ラインにつながらるものをもっているが、地方財政改革の面では戦後の民主化<sup>11</sup>地方自治を一そう前進させようという意図をもっている。しかし考えてみれば、このシャウプの地方財政改革、たとえば独立税や平衡交付金制度や補助金制度の改革も、中央と地方との間の行政事務の再配分がなければその趣旨通り動き出さない性質のものであつた。名は「行政事務の再配分」であるが、実は中央と地方とを結ぶ官僚機構の改革であつた。この困難な「行政事務の再配分」を神戸委員会の勧告にまかせて、シャウプの地方財政改革のみが独走しはじめたのである。そういう意味で「一切の重要な勧告事項および細かい勧告事項の多くは、相互に関連をもっている。もし重要な勧告事項の一部が排除されるとすれば、他の

部分は、その結果価値を減じ、場合によっては有害なものとならう。」(シャウプ使節団日本税制報告書、序文) というシャウプの言葉は、シャウプ地方財政改革そのものにもあてはまるのである。いかえれば、本来「行政事務の再配分」がなければ、シャウプの地方財政改革は完全に実現できないものなのであるが、神戸委員会はその最も困難な仕事(行政事務の再配分—官僚機構の民主化)を最も困難な時期に引受けたのであった。しかしシャウプ勧告が、資本の自律化の方向と民主化の方向の二つを含み、その限りで矛盾をはらんでいるのに対し、民主化—地方自治の課題だけを引受けた神戸委員会の方論理的な一貫性をもち、ある意味では民主化時代の思想のモデルを提供しているように思えるのである。

註 以下神戸委員会の勧告の検討については、昭和二十七年三月「地方行政調査委員会議資料」を利用した。

神戸委員会の勧告は、シャウプ勧告の中に含まれていた行政事務再配分の原則をうけつぎそれを整理し具体化することからはじまる。第一に行政責任明確化の原則、第二に能率の原則、第三に地方公共団体、特に市町村優先の原則といわれるものがこれであった。行政責任明確化の原則とは、国、都道府県、市町村の三段階の行政機関にそれぞれ特定の行政事務を割当て、責任の所在を明確にして、その責任を遂行するに足る財源を与えるべきであるという原則である。能率の原則とは、それぞれの行政事務は、規模、行財政能力からみて、最もそれを能率的に遂行し得るような機関に割当らるべきであるということである。この原則からみれば、各段階の行政事務を画一的に規定することは避けるべきで、例えば行財政力のない町村であれば、町村の事務であっても府県がその事務を代行する位の融通性を認めるべきであるということにならう。地方公共団体、特に市町村優先の原則とは、最も住民に身近な最低段階の行政機関に可能な限り行政事務を移譲するということであって、市町村第一、府県第二、そして国

は最後に地方の指揮下では有効に処理できない事務だけを引受けるようになる。この原則から必然的に出てくることは市町村の行財政力を高め、規模を合理化するための町村合併である。第一次勧告にはすでに「行政事務再配分の実施上の問題」として、おおむね人口七、八千程度を標準として、強力な市町村をつくるための町村合併案がふくまれていた。町村合併は以上のような三原則の関連において実施されてはじめて「地方自治の強化」とい得るのであって、三原則から離れ、民主化と対立する政治コースの上に実現された現在の町村合併は神戸委員会の勧告しているものとは別個の物であると云えよう。

さて以上の三原則を検討しただけでも、それがいかに国と都道府県と市町村とを縦に結ぶ官僚機構の現状と対立するものであるかが明かであろう。勧告はこの三段階の行政機関の関係をどう考えているのであろうか。勧告は云う。近代的な経済機構の発達しているところでは国と地方公共団体とは複雑な網の目に結ばれていて、いかなる行政事務をとってみても国家的な影響をもち、国民的関心の対象にならない事務はないといってよい。しかしそのこととはこれらの行政事務を、国民が容易に監視し、理解し得る方法で、国民の身近に、つまり最低段階の行政機関の責任におろして行くことをさまたげる理由にはならない。ところが従来の中央官庁は、国家的影響があるという理由だけで、直にこれを国の事務とし、しかもその事務の一部を地方公共団体に委任し、その処理を義務づけるとともに国は指揮監督権を行使するという方法をとった。つまりこれまで三段階の機関が行政事務を行う方法、その範囲はすべて、国の決定すること、国は法令と補助金とで各公共団体にこの事務の実施を義務づけていた。このような方法では三段階の行政機関の何れに責任があるかが不明確となり、国民の払った国税、地方税がどの段階の、どんな行政の形で国民に帰ってくるかの理解を不可能にしているのである。これに対して勧告では、三原則に従っ

て責任の明確化されたそれぞれの行政事務を通じて、国と地方公共団体とが機能を分ちつつ共同するという考え方が貫かれている。もつとも地方公共団体に配分された事務も国家的、国民的性質をもつものが多いのであるから、国はこの事務に著しい不均等のないように調整し、勧告援助することが必要である。またこれを義務づける場合でも法律をもつてその範囲を明確にしなければならない。地方公共団体が与えられた事務の処理を怠る場合でも、その住民あるいは一般の世論がこれを批判し、是正することをまつべきであつて、国の権力的な関与や監督は原則として廃止すべきである。

以上のような行政事務再配分の諸原則から、これを裏付けるべき財政改革の方向は自ら出てくるのである。第一に独立税主義である。三段階の機関に行政事務が截然と割当てられるのであるから、それぞれの地方公共団体（特に市町村）が事務を賄える程度の強力な独立税をもつべきである。事務再配分の結果、国と府県の財政規模はかなり縮小するから、これに応じて財源は市町村に移譲されることになる。第二に勧告は考えていた。第二に平衡交付金である。勧告は地方財政の自主性を尊重しつつ財政調整を行うという平衡交付金本来の機能を貫徹させるために、いわゆる地方公共団体の基準財政需要の範囲を、すでにのべたように法律でもつて実施を義務づけた行政事務に限るものとして、それが地方の基準財政収入額を超過する部分を平衡交付金でうめるという考え方を明確にした。第三に国庫補助金は地方財政の支配統制の手段となり、国と地方公共団体との行政責任を財政の面から混乱させるといふ理由で、出来るだけ整理し、一般財源にふりかえることを主張した。第四に地方債は最高発行限度を法定するが、その範囲では現行の統制を廃止し、原則として地方公共団体の自由にまかせ、かつ資金源を運用部資金にのみ限定せず、公募の道を開くこと、財政力の弱い団体の借入を容易にするために地方債を引受ける金庫の制度を設けるこ

とを勧告した。この最後の点については、二六年以降民主化と対立する政治コースの下で地方財政をいためつけたあげくのはてに、最近「公営企業金融公庫」なるものが生れたが、この勧告における金庫の制度と全く異なるものであることを一言しておこう。

以上の第一次勧告では、行政事務の再配分とそれに伴う町村合併と地方財政改革との構想は論理的な一体性をしめしている。どの部分を抜き出してもそれは勧告の一体性を破壊する。その限りでは現実の官僚性に対して向けられた徹底せる改革案であった。しかも勧告を一貫しているものは地方自治と民主主義への限りない信頼であった。その限りでは地方自治と民主主義に不信の念をあらわしはじめた政治の動向からみれば、多分に理想主義的な性格をもつものであった。

第二次勧告はこれと多少性格を異にする。すでにのべたように、第一次勧告と第二次勧告の間には、民主化政策の転期を画するリッジウェイ声明があつた。神戸委員会は、行政事務再配分の勧告が政府にうけ入れられたならば、それに適合するように、すでに実施に移されているシャープ地方財政改革の結果を再修正しようと考えていたらしい。しかし現実の動向はこれとは違つていた。第一次勧告は真面目にうけ入れられなかつた。しかもシャープ地方財政改革は独走していた。そしてリッジウェイ声明によつて勢いづけられた保守勢力や官僚制はシャープ財政改革をも——それが神戸委員会と同じく地方自治の立場から出発していたにも拘らず——中央集権的にゆがめようとしていた。第二次勧告が、シャープ改革の原則を擁護しながら、誤つた制度の運用を批判したのはこのためであつたと思われる。

シャープ改革の中でも集中的な被害をうけたのは、最も斬新な地方自治の思想と構造とをもつていた平衡交付金

制度であつた。しかもシャープ自身の構想にも抜穴があつて欠陥は一そう大きくなつた。平衡交付金制度は周知のようによつての地方公共団体について、その基準財政需要額と基準財政収入額とを計算し、前者が後者に超過する額を「下からの積上げ方式」によつて算出し、その総額を国家財政が確保するという仕組みになっている。ところが、勧告も指摘するように、基準財政需要額の計算が教育、土木、産業経済、警察消防等地方行政の全分野にわたつて行われるため、「下からの積上げ方式」は中央行政の全分野と正面衝突におちいる、またあらゆる地方公共団体のあらゆる要求が平衡交付金の中へ持込まれ、平衡交付金が地方財政の中で不当に大きな役割を負わされる、しかも基準財政需要の測定単位（単位費用）が合理性を欠いているので、所要経費の適不適があいまいになり、これが単位費用を圧縮する際の言ひのがれとなる、従つて交付金の額が当事者のすべてを十分納得させえず、中央と地方の間に争いがくりかえされ、ひいては恣意の介入、陳情の激化を呼ぶというおよそシャープの期待と正反對の結果が生れてゐた。中央は平衡交付金の積上げ方式が地方財政の膨脹を生む根本原因だとして、中央の裁量の大きく入る配付税制への復帰を主張した。かつて平衡交付金の構想に随喜の涙をこぼした町村長達は今では所要額の確保されぬ平衡交付金に不満をもち、かえつて中央の負担が義務づけられている補助金の方を歓迎した。平衡交付金に多く依存しなければならぬ府県当局も、この「科学的な」制度に信用をおかず、陳情に、従つて保守勢力とのつながりに信頼をおいた。ここで平衡交付金の運用を契機として府県や市町村の間の統一的な歩調が乱れ、地方公共団体が全体として民主化と逆の政治コースにひきずりこまれて行くのである。第二次勧告は平衡交付金の精神を擁護し、その制度的欠陥の是正に大きな力を注いだ。その結論を要約すれば、すでに第一次勧告にも述べられていたように、基準財政需要の範囲は、地方公共団体が法律でもつて義務づけられた行政事務に限られねばならぬというこ

とであつた。しかし義務的経費とそれをカバーする平衡交付金の範囲が明確になるためにも、やはり三段階の行政機関の間で行政事務の再配分とそれに見合う独立財源の再配分とが行われなければならぬ。

註 第二次勅告の主張する平衡交付金制度の改革、その他の地方財政改革の構想を検討することはそれ自体として興味があるが、紙数の關係上省略せざるを得ない。

二六年のリッジウェイ声明に基く政令諮問委員会の答申以来、地方自治法の改正は中央地方の行政機構の能率化、合理化、人員整理、中央集権化の方向をとつた。独占資本の「自律化」の政治コースが急速に展開しはじめた。そのコースにそつて国家独占資本主義の収奪の緩和、国税の軽減・供出の緩和が行われた。収奪の緩和に一息つき、また農地改革の成果を吸収した農村へは二六年以降特殊地域補助立法による補助金行政（二六年の積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法をはじめとする）がくりひろげられ、自由党（第三次吉田内閣）は農村を自己の政治的地盤にとり入れて、安定政権となつた。勿論零細な特殊地域補助金を中心とするこの補助金行政は中央地方の行政整理の方向と矛盾した。補助金行政に対する批判は大きくなつた。しかし補助金に対する「人民の声」よりも、大蔵省、行政管理局、資本家団体によつてつくり出された声の方が大きくなつた。そこから当然地方財政再建整備のコースが動きはじめた。しかしそれは地方財政の浪費を責め、地方財政を圧縮するコースであり、要するに「地方自治」と民主主義への不信に基く政策であつた。二八年から町村合併政策が大規模に展開されたが、これも神戸委員会の勧告から抜け出してきて、むしろ反対物に転化した政策であつて、町村を中央集権化の方向へひきづり、町村にのみ責任を転嫁する政策の環となつたのである。この事実が当局者といへども認めざるを得なかつた。「行政整理が、種々な障害によつて、殆ど見るべきものがないのに拘らず、町村合併のみは既に大きな効果を挙げていることは、浪

費の元兇は地方団体だといわんばかりに責められている地方関係者として、大いに誇ってよいことであろう。」(森田保、地方財政からみた町村合併、自治研究、第三二卷、第一号)しかしこれはむしろ町村合併政策は「地方自治強化策」よりも行政整理への傾斜をもつ政策であること、「浪費の元兇」は地方団体以外にいまなお安泰であることを証明する言葉であろう。

#### 四、むすび、民主主義と社会学者の役割

戦後の民主化政策は、いくたの曲折をへながら、昭和二六年前後をもつて大きく方向転換してしまつた。しかし国民の民主主義運動はその時以来制度的な保障を一つ一つ奪われて、大きな困難にぶつかつてゐるけれども、決して後退してゐるわけではなく、むしろ民主化政策のワクをのりこえて前進してゐる面も考えられないではない。こういう民主主義の立場から、地方自治と民主主義に対して深い信頼をおいていた神戸委員会の勧告をふりかえつてみることは決して無意義ではないと思う。

民主化政策の時代に、学問の世界から政治の世界へ迎へられたのは神戸博士だけではない。他の多くの社会科学者が、あるいは国会の専門委員会へ、あるいは戦後に新につくられた中央地方の行政委員会へ、あるいは政党的顧問や「学者グループ」という形で政治の世界へ呼びだされた。いな民主化政策を進めたアメリカ占領軍も、その初期には「学者グループ」を含んでいたし、神戸委員会を成立させたシャープ博士も財政学者であつた。この時期には日本の民主化は社会科学者の国際的な共同の事業として進められていたのである。しかし私達は同時に次のことを考える必要がある。すなわちこの時期には日本国民が、たとえ初めは占領軍の庇護の下であるにせよ、歴史上は

じめてといつてよいほどの旧制度に対する徹底した批判と実際の考慮と妥協しない科学的な思考を開始しはじめたこと、學問思想の自由の感覺と民主主義的な行動と倫理の一貫性を身につけはじめたといふことである。こういう環境の中で日本の社会科学者もはじめて戦前戦時の圧迫から解放され、自由な思考と徹底した制度改革論を打出すことが出来た。いまこの時期の改革論の一つのモデルとしての神戸委員会の勧告などを、理想主義的とか空想的とか批評することは出来よう。しかし罪は勧告や社会科学者の思想にあるよりも、むしろ勧告を真面目にとりあげようとしなかつたその段階の政治の動きにある。

その時期以後日本の民主化政策の推進力であつたはずのアメリカの一社会科学者からさえも、日本の地方行政の改革はアメリカ的民主主義の飾付を日本に与えなすぎないとか、日本の地方制度の改革をやつたアメリカ人は素人にすぎなかつたとかいふ殆どまじめに受けとれない批評があつた。(ジョージ・A・ワープ、わがかたち似たるもの、都市問題、第四卷、第八号) また日本の社会科学者の考え方も「地方自治」をめぐる分裂した。しかし民主化と反對の政治コースの下では、およそ真の意味の地方財政の再建とか、改革とかいふことは不可能であることを誰しも認めなければならぬ。ことに日本の地方行政のごとき、中央地方を通ずる民主的な改革がなければ、真の再建はおぼつかないであろう。その意味で国と都道府県と市町村とを貫く徹底した民主的な改革を考え抜いた神戸委員会の勧告は、現在でも私達のよりどころになるものとして高く評価されねばならない。

後記 この稿を終えた時あたかも社会党の「地方自治政策案」が公にされた。私はその全文を検討したわけではないが、その抄録(地方自治資料No.153)を通じてみると、第四章「社会党政権と地方自治」に見られる考えなどは神戸委員会の勧告の思想と酷似している。社会党としては岸内閣の地方制度改革、特に府県制度改革に對抗する意味もあつたのであろうが、ともかく革新政変として初めてまともな地方自治体政策が神戸委員会の構想を、意識的にか、無意識的にかとり入れたといふことに私は興味をもっているのである。