

高橋財政下における地方財政の再編成 (2)

藤 田 安 一

3 滋賀県における財政構造の再編成と、その特徴について

(1) 国政委任事務費の増大と地方財政の官僚主義的中央集権化

時局匡救事業を展開基盤とする国家の財政金融政策が、滋賀県において、いかにして中央集権的官僚主義的財政構造をつくり、戦時下の地方分与税制度成立の基盤を準備したのであろうか。

この課題に答えるためには、まず国政委任事務費の増大から考察をはじめなければならない。なぜなら、昭和恐慌以後の地方財政の窮乏を招いた直接の原因が、時局匡救事業など農村救済事業の実施にともなう国政委任事務費の増大にあったからである。すなわち、国庫財源に比較し、独自財源の極めて貧弱な地方団体に地方税制構造の抜本的な改革がなされないまま²⁷⁾、上から国政委任事務の増大をとまなう救農政策がとられた。このために、地方団体は不況による税収の低下と国政委任事務費の増加とのはさみうちに会い、地方財政の窮乏に一層拍車をかけることになった。

国政委任事務費、すなわち特別の法令によって地方に委任される事務のため

27) 日本資本主義が独占段階に入ってから昭和恐慌までの間、1920(大正9)年と1926(大正15)年に税制改革が行なわれている。しかし、1920年の税制改革は総合所得税への移行をめざしながら、同時に資本蓄積をすすめようとしたために中途半端な改革に終わったばかりか、酒税の大増税によって大衆負担が増え、「負担の公平」は実現しなかった。

また、1926年の税制改革も従来税源を基礎にして、これに修正を加えた程度であったため、藤田武夫氏によって、つぎのように評価されている。

「それが元々新税源の賦与等による抜本的改造ではなく、従来地方税源の上に弥縫的な整理に終ったために、税源の涸渇、附加税中心、府県偏重等わが国地方税制の持つ本来的特徴は、これによって何等根本的に改められることなく、そのまま新税制の特徴として継承されたのである。従って、地方団体は、その後の経費の膨脹に従い、間もなく再び税源の欠乏と負担の不均衡に悩まされざるを得なかった。」(『日本地方財政発展史』河出書房、1949年、280ページ)

第8表 地方経費に対する国政委任事務費

(単位: 1,000円)

	道府県の国政委任事務費	市町村の国政委任事務費
神 社 費	240	—
教 育 費	116,963	309,750
土 木 費	96,911	78,984
衛 生 費	17,540	26,720
社 会 事 業 費	7,319	9,043
警 察 費	85,116	10,155
職 員 費	15,051	44,079
選 挙 費	441	—
諸 達 及 掲 示 諸 費	86	—
都 市 計 画 費	14,082	48,879
庁 舎 費	1,433	—
勸 業 費	85,758	19,821
計	440,940	547,431
経費総額に対する比	73.8%	42.1%

(注) 1. 上記調査において一部は1930. 32. 33年度分を含む。

2. 内務省『地方財政改善に関する内閣審議会中間報告』p. 70-71。

の経費が、昭和恐慌期にはどの程度にのぼっていたかについて、かつて内務省が調査を行なったことがある。その結果が第8表である。表によると、地方経費のなかで国政委任事務費の占める割合は、道府県でなんと73.8%、市町村では42.1%という高い率になっている。

滋賀県の場合も、1939(昭和14)年に京都大学農学部の手で、「農家経済及農村に於ける租税公課諸負担に関する研究」が発表され、町村の委任事務費と固有事務費の割合について、詳細な調査が行なわれたことがある。調査結果を第9表に示そう。

この表から、およそ三つのことが判明する。

第一に、調査年度全般に渡って、村歳出のうち国政委任事務費が固有事務費を圧倒し、常に優位に立っている。第二に、歳出全体における委任事務費と固有事務費との比率をみると、年々委任事務費がコンスタントに増大しているの

第9表 馬淵、西桜谷、桜川の三村における国政委任事務費と固有事務費

		1913	1916	1919	1922	1925	1928	1931	1934		
		(大2)年	(大5)年	(大8)年	(大11)年	(大14)年	(昭3)年	(昭6)年	(昭9)年		
馬淵村	実額	委任事務費	3,711.34	10,135.40	8,274.59	17,306.80	18,080.63	—	50,101.73	—	
		固有事務費	4,593.02	2,881.68	800.91	2,507.90	2,104.94	—	1,808.34	—	
		中間事務費	1,677.13	1,891.54	3,807.52	1,749.95	3,081.14	—	749.55	—	
	割合	委任事務費	37.8%	67.9%	64.2%	80.2%	77.7%	—	95.1%	—	
		固有事務費	46.0	19.5	6.2	11.6	9.0	—	3.4	—	
		中間事務費	16.2	12.6	29.6	8.2	13.3	—	1.5	—	
	西桜谷村	実額	委任事務費	3,134.42	4,029.39	9,323.66	14,065.37	13,237.80	16,834.99	13,966.73	14,477.23
			固有事務費	1,487.77	1,029.70	2,282.41	3,750.76	1,406.88	1,243.10	949.96	1,316.93
			中間事務費	847.26	1,232.93	3,124.95	2,463.16	2,933.10	3,618.11	4,368.18	334.60
割合		委任事務費	57.3%	64.7%	63.2%	69.3%	75.3%	77.6%	72.4%	91.3%	
		固有事務費	27.2	16.0	15.5	18.4	8.0	5.7	4.9	6.8	
		中間事務費	15.5	19.3	21.3	12.3	16.7	16.7	22.7	1.9	
桜川村		実額	委任事務費	5,538.15	11,989.95	12,265.21	23,880.83	21,674.26	29,726.29	25,637.58	26,136.25
			固有事務費	3,014.62	1,545.56	3,053.80	2,745.69	7,748.61	4,455.79	2,143.73	3,026.27
			中間事務費	1,973.13	2,544.07	10,421.12	2,351.89	3,562.44	6,938.82	13,026.32	8,019.48
	割合	委任事務費	52.6%	74.5%	47.6%	82.4%	65.7%	72.2%	62.8%	70.2%	
		固有事務費	28.6	9.6	11.8	9.4	23.4	10.8	5.3	8.2	
		中間事務費	18.8	15.9	40.6	8.2	10.9	17.0	31.9	21.6	

(注) 京都帝国大学農学部農林経済研究室編『農家経済及農村に於ける租税公課諸負担に関する研究』1939年3月, p. 35-36 より作成。

に反して、固有事務費の比率はますます減少し、両者の開きは大きくなるばかりである。第三に、概して、昭和恐慌以降に国政委任事務費が増大し、固有事務費との差をいよいよ大きくしている。

このため、「国の仕事で町村は貧乏する」と題する記事が、1932（昭和7）年10月5日、県下彦根町長の談話として新聞²⁸⁾に載ったことがある。「地方町村は無数の国の仕事を引受け、その都度、多少づつ経費を負担している現状にかんがみ」て、町長はつぎのように語った。

「これは地方町村窮乏の折柄、重大な問題だ。現に町村は国の仕事の六割位をやっており、国勢調査、演習各種の調査報告などが行はれる度に、町村が負担しているので、代償として政府から相当の交付金をもらいたい。」

国政委任事務費は国庫もまたその負担の一半を荷うとはいえ、地方団体の独立財源を吸収し、地方財政窮乏化の大きな原因となることは、上記町長の談話が示すとうりである。そのため、委任事務費の負担は地方財政を圧迫し、経費の固定化を促して弾力的な財政運営を不可能にしたのである。

(2) 補助金増大の原因とわが国の特徴

国家が地方自治体に国政事務を委任する場合、一定額の補助金あるいは交付金が、国から地方に与えられるのが普通である。資本主義の発達とともに、地方団体の財源に占めるこの補助金の比重は、次第に高まる傾向にあった。

補助金が増大していく原因を、大内力氏はつぎの三点に要約している²⁹⁾。

第一に、資本主義の発達とともに、人口と富がますます都市に集中するため、都市と農村との間で経済力の不均等が一層大きくなる。これが財政負担の地域的不均衡を激化させる。

第二に、資本主義の発達にともなう内在的矛盾が、深刻な恐慌となって爆発する。しかし、独占資本主義段階では、資本がこの恐慌から独力で立ち直る力

28) 『大阪朝日新聞』滋賀版、1939年10月5日。

29) 大内力『日本農業の財政学』（東京大学出版会、1950年）114～115ページ参照。

を失ってしまうために、国家による恐慌対策が要求される。

第三に、資本主義の矛盾は同時に、失業や貧困などの社会問題を放置しえないほどに深刻化する。そのために、国家が社会政策をとらざるをえなくなる。

特に、日本の地方団体のように、自治制成立当初から「国政委任事務の優位性と独立財源の涸渇が、その顕著な特徴」³⁰⁾をもつ場合には、歴史的に国庫補助金の比重は高かった。それでも、補助金の割合は「明治24、26、29年の3年度をのぞくと、第1次大戦までは、ほぼ全歳入の5%前後であった。第1次大戦後農村対策として勸業費を中心に増大しているが、それも大部分は臨時的なものであった。」³¹⁾

しかし、昭和恐慌下、高橋財政によってはじめられた時局匡救事業は、国庫補助金を著しく増大させ、全面的に展開する契機を与えた。その結果、時局匡救事業がはじまった1932年を画期にして、はっきりと補助金総額の段階的差異を確認できる。第10表をみられたい。これは、昭和初期の補助金の推移をみたものである。1930年と32年とを比較すると、金額にして1億9300万円から3億3800万円へと約2倍近くに増大しており、地方歳入に占める割合も、9.6%から15.9%へと飛躍的に高まっているのがわかる。

第10表 戦前補助金の推移

(単位：100万円)

	地方歳入 (A)	国庫補助金 及び交付金 (B)	都道府県補 助補給及び 交付金 (C)	$\frac{B}{A}$	$\frac{C}{A}$
1926 (大15) 年	1,941		188		9.7%
1930 (昭5) 年	2,019		193		9.6
1932 (昭7) 年	2,123		338		15.9
1935 (昭10) 年	2,749	255	47	9.3	1.7
1937 (昭12) 年	2,782	277	40	10.0	1.4
1939 (昭14) 年	3,320	494	66	14.9	2.0

(注) 大蔵省・日銀『昭和23年度財政経済統計年報』より作成。

30) 藤田武夫『日本地方財政発展史』河出書房、1949年、675ページ。

31) 島恭彦、宮本憲一編『日本の地方自治と地方財政』有斐閣、1967年、66ページ。

(3) 時局匡救事業の財源調達方式と国庫補助金および地方債

では、なぜ補助金が時局匡救事業を契機にして、このように急増したのであるろうか。それには二つの理由が考えられる。

第一に、時局匡救事業が先に述べた補助金増大の三つの原因を、全て含んでいたことである。というのは、時局匡救事業は直接的には恐慌対策として実施された。しかし同時に、第1次大戦以降のわが国において、顕著になった都市と農村との不均等発展の激化のなかで、これまで国家によって実施されてきた失業救済事業、および都市問題対策事業などの社会政策的要素を継承して取り組まれたからである。日本資本主義の発展のなかで、恐慌対策としての時局匡救事業ほど大規模な財政支出をつうじて行なわれた事業は、現在に至るまで、歴史にその例を見いだすことは出来ない。

時局匡救事業を契機にして補助金が急増した第二の理由は、この事業の財源調達方式にある。

すなわち、高橋蔵相は金輸出再禁止後の管理通貨制度と低金利政策のもとで、時局匡救事業の財源として、まず全額、赤字国債の発行によって調達した国庫補助金を支出し、つぎに、地方団体の自己負担となり不足する財源は、大蔵省預金部による大規模な地方債の引き受けにより調達したのである。そのため、救農土木事業に関する起債は向こう三年間、政府の許可を必要としないこととされた。

「土木事業に対する国庫の補助は、事業主体と事業の種類によって異なるが、大体工事費の三分の一乃至四分之三の補助が与えられた。……預金部資金の融通については、道府県及び六大都市にあっては地方債証券の引受、六大都市以外の市町村では貸付、水利組合では日本勧業銀行或は農工銀行を経由する貸付の形式による。」³²⁾

昭和恐慌対策と時局匡救事業の展開ともなう、こうした国家の財政金融政策は、地方財源に占める国庫補助金と地方債の急増を招き、地方財政構造を大

32) 藤田武夫『日本地方財政発展史』河出書房、1949年、525～526ページ。

きく変えることになる。特に、この時期から国家は、農村救済のための広域行政機関として府県を重視し、そこに膨大な補助金を流しこんだ。そのために、この過程は国家の府県に対する支配を強めただけでなく、地方経費の膨張と地方債の累積を招き、地方財政の窮乏にいつそう拍車をかけずにはおかなかったのである。

以下、滋賀の県財政を素材にして、この事情を分析しよう。その際、まず第一に、時局匡救事業費によって膨張した県財政の外形的特徴を考察する。つぎに、県財政構造に立ち入って補助金と地方債の併行的増加の法則を検出する。そして最後に、この法則が県財政の官僚主義的中央集権化を促進させていく過程を分析したい。

(4) 滋賀県における時局匡救前夜の財政構造の特徴

はじめに、時局匡救事業が展開されるまでの滋賀県財政構造の特徴を、簡単に概括しておこう。

第11表および第12表は、大正末期から昭和初期にかけての県歳出入構造を示したものである。まず歳出構造は第11表から、つぎの三点の特徴をもっていることがわかる。

第一に、国政委任事務費としての性格をもつ教育費および土木費等が、全期間を通じて圧倒的比重を占めており、経費構造を固定化している。なかでも、土木費の比重が大きいのは、これは、大正初期より滋賀県に党勢を誇った政友会の積極政策の反映である。第二に、それに反して、衛生費や社会事業費など、福祉や民生関係に向けられる経費は極めて低い。第三に、県債費が1927年以降32年まで、非常にわずかであったこと。以上である。

つぎに、第12表から同時期の歳入構造の特徴をみると、第一に、1926（大正15）年の税制改革のために、農業県である滋賀県にとって地租附加税の減少がひびき、県税収入を低下させている³³⁾。しかし、この期に全国道府県平均の税

33) 1926（大正15）年の税制改正は、(1)所得税改正（第三種所得税の免税点を800円から1200円へ、

第11表 昭和初期の県歳出構造 (単位: 1,000円) ()内は%

	1925 (大14)年	1927 (昭2)年	1929 (昭4)年	1931 (昭6)年	1932 (昭7)年	1933 (昭8)年	1934 (昭9)年	1935 (昭10)年	1936 (昭11)年
総務費	586 (11.4)	561 (11.5)	932 (17.9)	985 (17.6)	1,012 (14.0)	1,126 (12.4)	1,142 (15.1)	1,145 (15.2)	1,143 (10.1)
警察費	574 (11.2)	669 (13.7)	706 (13.6)	675 (12.1)	653 (8.4)	761 (8.4)	838 (11.1)	750 (9.9)	792 (7.0)
教育費	1,344 (26.1)	1,191 (24.4)	1,405 (27.0)	1,210 (21.6)	991 (13.7)	1,013 (11.1)	1,019 (13.5)	984 (13.1)	1,048 (9.2)
土木費	1,348 (26.2)	894 (18.3)	1,222 (23.5)	1,694 (30.2)	1,932 (26.7)	1,622 (17.8)	1,557 (20.6)	1,754 (23.3)	2,305 (20.3)
衛生費	39 (0.8)	47 (1.0)	48 (0.9)	50 (0.9)	840 (11.6)	1,017 (11.2)	1,212 (16.0)	1,075 (14.3)	1,118 (9.8)
勸業費	453 (8.8)	807 (16.5)	620 (11.9)	717 (12.8)	54 (0.7)	95 (1.0)	78 (1.0)	121 (1.6)	114 (1.0)
社会事業費	27 (0.5)	32 (0.7)	49 (0.9)	39 (0.7)	36 (0.5)	67 (0.7)	67 (0.8)	61 (0.8)	71 (0.6)
時局匡救関係費	—	—	—	—	1,312 (18.2)	1,843 (20.2)	883 (11.7)	141 (1.9)	228 (2.0)
災害復旧関係費	—	—	—	—	—	—	141 (1.9)	711 (9.4)	1,251 (11.0)
県債費	372 (7.2)	41 (0.8)	37 (0.7)	53 (0.9)	72 (1.0)	1,376 (15.1)	361 (4.8)	419 (5.6)	2,921 (25.7)
その他	400 (7.8)	640 (13.1)	176 (3.4)	178 (3.2)	326 (4.5)	187 (2.1)	266 (3.5)	378 (5.0)	360 (3.2)
合計	5,143 (100.0)	4,882 (100.0)	5,195 (100.0)	5,601 (100.0)	7,228 (100.0)	9,107 (100.0)	7,558 (100.0)	7,539 (100.0)	11,351 (100.0)

(注) 滋賀県編『滋賀県史・昭和編』第二巻, 1974年, p. 291, p. 308 より作成。

第12表 昭和初期の県歳入構造

(単位: 1,000円) ()内は%

	1925 (大14)年	1927 (昭2)年	1929 (昭4)年	1931 (昭6)年	1932 (昭7)年	1933 (昭8)年	1934 (昭9)年	1935 (昭10)年	1936 (昭11)年
県 税	4,002 (70.1)	3,460 (66.9)	3,693 (60.8)	3,272 (51.5)	3,071 (35.6)	3,226 (32.0)	3,475 (34.0)	3,646 (33.0)	3,458 (25.1)
財 産 収 入	13 (0.2)	24 (0.5)	24 (0.4)	24 (0.4)	24 (0.3)	22 (0.2)	21 (0.2)	20 (0.2)	22 (0.2)
使用料・手数料	—	324 (6.3)	346 (5.7)	481 (7.6)	518 (6.0)	543 (5.4)	544 (5.3)	555 (5.0)	611 (4.4)
寄 附 金	100 (1.8)	231 (4.5)	230 (3.8)	295 (4.6)	361 (4.2)	496 (4.9)	344 (3.4)	539 (4.9)	377 (2.7)
国庫補助金・交 付金	380 (6.7)	437 (8.5)	509 (8.4)	467 (7.3)	1,593 (12.5)	1,952 (19.4)	1,582 (15.5)	1,085 (9.8)	1,205 (8.7)
県 債	—	—	—	448 (7.0)	1,746 (20.3)	1,782 (17.7)	2,344 (23.0)	1,482 (13.4)	3,776 (27.4)
繰 越 金	721 (12.6)	430 (8.3)	759 (12.5)	1,090 (17.2)	754 (8.7)	1,389 (13.8)	970 (9.5)	2,654 (24.1)	3,493 (25.3)
そ の 他	490 (8.6)	261 (5.1)	513 (8.4)	278 (4.4)	551 (6.4)	667 (6.6)	932 (9.1)	1,051 (9.5)	860 (6.2)
合 計	5,706 (100.0)	5,167 (100.0)	6,074 (100.0)	6,355 (100.0)	8,618 (100.0)	10,077 (100.0)	10,212 (100.0)	11,032 (100.0)	13,802 (100.0)

(注) 滋賀県編『滋賀県史・昭和編』第二巻, 1974年, p. 296, p. 308 より作成。

収が43.9% (1930年)であったことを考えると、滋賀県の税収50~60%は高い比重を占めていたといえる。

第二に、税外収入のうち補助金ならびに交付金の割合は、後にみるように1932年以降に比べると極めて低い。

第三に、県債が1923 (大正12) 年から1929 (昭和4) 年まで一度も発行されていないため、起債による収入は全くない。先にみた県歳出のうち県債費が1927年以降32年まで、ごくわずかであった理由がこれである。

以上の特徴をもっていた滋賀県の財政構造は、時局匡救事業の実施にともなうて、以下にみるように、まさに様相を一変することになる。

(5) 滋賀県における国庫補助金の展開と財政構造の変化

1932年9月19日に開催された臨時滋賀県会は、時局匡救予算を計上し、総額165万9794円にのぼる時局匡救事業費を可決した。そのため、1932年度における滋賀県の財政規模は、500万円台はおろか600万円を優に超え、一躍700万円台に膨張した。この結果、県予算は1931年までは500万円台を上下していたが、32年には700万、そして33年には900万円台へと急膨張した。

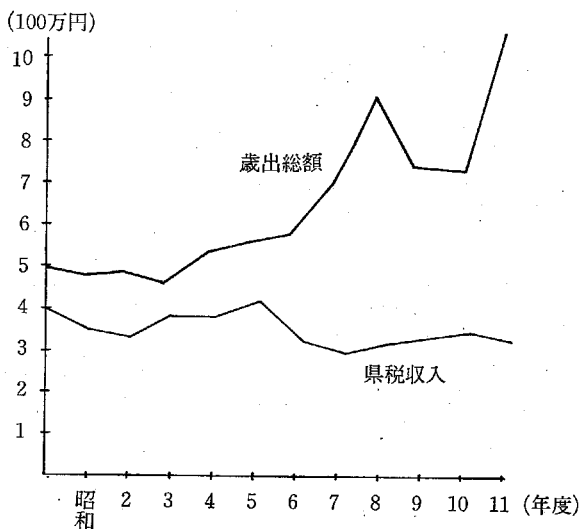
もっとも、1934 (昭和9) 年は時局匡救事業費の削減によって、一時的に予算規模は縮小したとはいえ、32年度以前の水準に復帰することは遙かにおよばず、1936年から再び急増していった。このため、第3図にみるように、歳出と税収入との顕著な開きは一目瞭然である。時局匡救事業の影響をうけて、1932年および33年は県財政史上、大きな転換点となったのである。

つぎに、この変化の内容を財政構造に立ち入って分析しよう。

まず前掲第11表にもどり、その後の歳出構造を追ってみる。すると、表から明らかなように、1932年以降の経費膨張は時局匡救事業費と県債費を二大要因

に引き上げ)、(2)地租改正 (自作農免税点200円の新設)、(3)間接税の一部廃止 (織物消費税など)、(4)地方税改正 (府県税戸数割の市町村委譲、府県営業税と雑種税の整理)、(5)地租、営業税の課税標準の近代化 (賃貸価格および営業収益に改める)、(6)酒税、タバコ税の増税、(7)資本利子税、清涼飲料税、等を含んでいた。このうち、(2)の地租改正が地租附加税を減少させ、滋賀県の税収入低下の原因になった。

第3図 昭和初期の財政規模



(出所) 滋賀県編『滋賀県史・昭和編』第二巻, 1947年, p. 307.

としていることがわかる。時局匡救事業費は1933年には経費総額の20%を占め、土木費をぬいて第一位になった。時局匡救事業はそのうち若干の事業が継承されたものの、基本的には1934年度で打ち切られる。しかし、この支出減をびったりとカバーするかのようになり、34年度以降、災害復旧関係費が増大していった。量的な意味だけでそう言うのではない。質的にも、時局匡救事業費の財源調達ならびに融通方式は、災害関係資金のなかに受け継がれていくのである。(この点は、後に「時局匡救事業方式の災害関係資金への継承」の項で述べる。)

では、この膨張した経費は、どのような予算編成によって調達されたのだろうか。前掲第12表から、1932年以降の県歳入構造の特徴をひきだすことによって、その解答を見つけ出そう。

特徴の第一は、県税収入にほとんど伸びがなく、相対的に歳入全体に対する比重を低下させている。これは主として、恐慌による県民の担税力低下と1931

(昭和6)年の税制改正³⁴⁾による。第二に、それとは対照的に、国庫補助金・交付金と県債の増加は1932年を起点として、その伸び率のすさまじさに驚く。いずれも、31年度に比べて32年度の金額は3倍を優に超えている。

以上の考察から、県債が大きく削減される1941(昭和16)年まで、「補助金と県債の併行的増加法則」を検出することができる。

その結果は、税外収入の急増となって現われた。第13表は1925(大正14)年から1937(昭和12)年にかけての滋賀県歳入の推移をみたものであるが、税外収入は1925年当時には、税収入のわずか三分の一以下であった。しかし、その後増大して、33年には税外収入が税収入を追い越し、以降両者の差は開くばかりである。これは、時局匡救事業による国庫補助金の交付と、大蔵省預金部による地方債引き受けが大きな原因となっていることは言うまでもない。

こうして、時局匡救事業は国庫補助金の急増と地方債累積の契機をなした。時局匡救事業は補助金の量的増大をもたらしただけではない。補助金は従来、

第13表 滋賀県歳入累年表

(単位: 1,000円)

	税 収 入			税外収入	合 計	税収入と 税外収入 との割合
	国税附加税	独 立 税	小 計			
1925(大14)年	1,511	1,626	3,137	918	4,055	67 : 33
1927(昭2)年	1,640	1,714	3,354	1,753	5,107	66 : 34
1929(昭4)年	1,847	1,867	3,714	1,565	5,279	70 : 30
1931(昭6)年	1,603	1,763	3,366	2,650	6,016	56 : 44
1932(昭7)年	1,409	1,648	3,057	2,564	5,621	54 : 46
1933(昭8)年	1,363	1,694	3,057	3,220	6,277	49 : 51
1934(昭9)年	1,502	1,715	3,217	3,253	6,470	50 : 50
1935(昭10)年	1,637	1,721	3,358	3,586	6,944	48 : 52
1937(昭12)年	1,782	1,692	3,474	5,013	8,487	41 : 59

(注) 1. 1925年度から1937年度までの各内務省地方局『地方財政概要』より作成。

2. 1,000円以下は四捨五入によったため原資料の数字と一致しないことがある。

34) 1931年の税制改正は、同年の国税の改正に伴ういわば受動的な改正であり、国税改正に伴う附加税の減収を防ぐとともに、農民および営業者の負担の軽減という国税改正の趣旨を、地方税にも具体化しようとしたものであった。

義務教育費国庫負担金制度³⁵⁾にみられたように、教育費が中心であった。しかし、時局匡救事業を契機にして、公共事業や農業関係事業なども補助金の対象となり、次第にその範囲は、地方行政の全領域に及んでいったのである。

元来、自主財源の乏しい地方団体にとって補助金は、時局匡救事業にかかわってますます増大する国政委任事務を遂行するための重要な財源であった。しかし国庫補助金は、地方団体にとって財政調整に使えない特定補助金である。そのために、時局匡救事業を契機とする補助金行政の全面展開は、国家による中央統制を強め、地方財政の官僚主義的中央集権化を強化する有力な手段となったのである。

(6) 滋賀県における地方債の発行とその特徴

つぎに、地方債に目を転じてみよう。滋賀県では、1923 (大正12) 年から1929 (昭和4) 年まで全く発行されなかった県債が、昭和恐慌の勃発とともに発行され、1932年以降には全歳入の20%前後を占めるまでになる。県財政の赤字構造は、これによって一挙に顕在化した。

戦前の地方債は、道府県債、市債、郡債、町村債、組合債等からなるが、滋賀県におけるこれら地方債の発行は、1896 (明治29) 年から既に始まっている。しかし、県債については1919 (大正8) 年に至るまで起債されず、この時期までは、もっぱら市債、町村債、組合債の発行によるものであった。県債がはじめて発行されたのは1919年、堀田義次郎知事の手によった。これは、前年に成立した原敬政友会内閣の積極政策の展開が県に影響したものである。しかし、県債は1923年から再び発行されなくなり、1929年まで県債の不発行が続くのである。

まず、滋賀県における1920 (大正9) 年から1939 (昭和14) 年に至るほぼ20年間の地方債種類別発行残高の推移を、第14表によってみておこう。

35) 義務教育費国庫負担金制度は、1918 (大正7) 年の義務教育国庫負担法の制定によって発足したものであり、義務教育への補助金であるとともに、窮乏市町村にたいする財政補助金的意味をもっていた。この義務教育費国庫負担金はその後増大され、中央集権的地方財政調整制度に発展していく。

第14表 地方債種類別発行残高の推移 (単位: 1,000円)

	県 債	市 債	町 村 債	水利組合債	総 額
1920(大9)年	66	67	323	27	484
1921(大10)年	95	63	653	50	863
1922(大11)年	251	163	840	39	1,295
1923(大12)年	1,482	156	811	37	2,487
1924(大13)年	1,112	153	1,007	35	2,308
1925(大14)年	261	145	1,271	32	1,710
1926(昭1)年	232	137	1,458	50	1,879
1927(昭2)年	203	130	1,998	46	2,377
1928(昭3)年	174	1,033	2,172	36	3,416
1929(昭4)年	563	1,024	2,380	32	4,000
1930(昭5)年	1,544	1,145	2,503	27	5,220
1931(昭6)年	1,220	1,120	2,919	22	5,280
1932(昭7)年	2,950	1,350	3,782	17	8,102
1933(昭8)年	3,751	1,495	4,300	19	9,566
1934(昭9)年	3,945	1,994	1,913	13	7,867
1935(昭10)年	5,182	2,071	2,184	7	9,446
1936(昭11)年	6,577	2,771	2,239	8	11,596
1937(昭12)年	8,640	3,102	2,421	31	14,196
1938(昭13)年	10,586	3,146	5,870	29	19,632
1939(昭14)年	13,715	3,078	6,454	30	23,278

(注) 1. 1920年から1939年までの各滋賀県編『滋賀県統計全書』より作成。

2. 1,000円以下は切り捨てたので、県債、市債、町村債、水利組合債の合計が総額と一致しないことがある。

町村債が、ほぼ一定の割合で増大しつづけてきたのと対照的に、県債および市債は、大正末から昭和のはじめにかけて減少し、1928年から30年を契機にして増大していくという動きを示している。大正末から昭和にかけて県債と市債が減少した原因は、「加藤高明内閣の大正14年度予算における行政および財政整理の方針が、滋賀県において末松偕一郎知事により忠実に受け取られ、同知事のもとで徹底した緊縮予算が組まれたこと、および大正15年1月以降の若槻憲政会内閣の緊縮政策が、同様に県財政に影響した結果と考えられる。」³⁶⁾

36) 伝田功「地方債制度の展開と預金部資金」『滋賀大学経済学部附属史料館研究紀要』第8号、1975年、48ページ。

他方、これ以降の県債および市債の増加は、金融恐慌および昭和恐慌対策であったことは言うまでもない。特に、県債の急増が昭和恐慌を画期としていることは、第14表からみて明らかである。では、昭和恐慌を契機とする起債のこのような変化は、国家のいかなる財政金融政策によるものであったのか。滋賀県での財政金融政策の展開に焦点を合わせ、以下分析する。

(7) 滋賀県における地方債の発行と大蔵省預金部資金

はじめに、第15表によって滋賀県債の発行状況をみておこう。この表から一目で気づくことは、県債がさまざまな機関によって引き受けられているとはいえ、なかでも大蔵省預金部の存在が大きいことである。

地方債引き受けにみられるように、大蔵省預金部資金の地方還元が行なわれだしたのは、決して新しいことではない。1906（明治39）年に東北三県の凶作対策として預金部が勸業債券を引き受け、この時125万円を融資したのが始まりである。それ以降、金融恐慌がおこる1927（昭和2）年まで、預金部が地方団体に融資する場合には一切、勸業銀行、農工銀行、北海道拓殖銀行の三銀行のみを經由機関としてきた。しかし、金融恐慌対策の一環として、1927年に道府県六大都市については經由機関をおかず、直接その地方債を引き受け、さらに昭和恐慌期の1932（昭和7）年には、市町村へも經由機関を経ず直接貸付を開始したのである。

滋賀県大津の税務署に、「預金部大阪支所大津出張所」という長ったらしい看板がかけられたのは、ちょうどこのような時期、1933年1月25日のことであった。当時、大蔵省預金部は、その支部を各地方に置いていた。支部の所在地は東京、大阪、札幌、仙台、名古屋、広島、熊本であって、税務監督局と位置および管轄区域を同じくしていたのだから、税務署内に預金部の出張所が設けられたとしても、決して不思議なことではない。

ともあれ、預金部大阪支所大津出張所の設置を報じた新聞³⁷⁾は、その意義と

37) 『大阪朝日新聞』滋賀版、1932年1月26日。

第15表 滋賀県債発行経過

(単位: 1,000円)

起債目的	発行年	起債額	引受機関		昭4	200	"
社会事業貸付資金	大9	69	大蔵省預金部	"	5	200	"
"	"10	35	"	"	6	290	"
"	"11	90	"	"	7	390	"
"	"12	90	"	"	8	430	"
"	"13	60	"	"	8	180	"
"	昭2	50	"	"	9	400	"
"	"2	45	"	"	10	390	"
"	"3	60	"	"	11	390	"
"	"4	80	"	"	12	390	"
"	"6	30	"	失業救済農山漁村臨時対策事業資金	6	841	大蔵省預金部
"	"7	25	"	" 元利支払	8	23	"
"	"7	57	"	農村振興土木事業費	7	232	"
"	"8	6	"	"	9	400	"
"	"9	2	"	"	10	260	"
"	"12	64	"	農業土木事業費	7	15	"
県有財産財入費	大11	290	県特別会計	都市失業応急事業費	7	21	"
旱害地復旧事業貸付資金	"13	353	大蔵省預金部	農業水利改良事業費	9	21	"
"	"14	164	"	"	10	52	"
自作農創設維持貸付資金	"12	180	簡易保険局	"	11	13	"
"	"14	40	"	"	11	40	滋賀銀行
"	昭2	100	"	"	12	15	大蔵省預金部
"	"3	150	"	"	12	38	"
"	"3	50	"	道路改良費	7	248	"

"	昭7	200	県特会計
"	7	422	日本生命
"	8	117	大蔵省預金部
"	8	103	"
"	8	605	日本生命
"	9	76	大蔵省預金部
"	9	79	"
"	9	690	安田信託
"	10	258	大蔵省預金部
"	10	980	日本生命
"	11	285	大蔵省預金部
"	11	863	滋賀銀行
"	11	254	住友銀行
"	11	450	"
"	11	687	滋賀銀行
"	11	973	住友銀行
"	12	240	"
災害復旧土木事業費	8	50	大蔵省預金部
"	8	179	日本生命
"	10	61	大蔵省預金部
"	11	131	住友銀行
"	12	178	大蔵省預金部
"	12	404	"
"	12	86	滋賀銀行
災害応急土木事業費	10	43	"
農村応急土木事業費	11	86	"

河川改修費	昭11	17	大蔵省預金部
"	11	37	滋賀銀行
"	12	12	大蔵省預金部
"	12	29	滋賀銀行
県立学校改築事業費	11	35	大蔵省預金部
"	11	105	滋賀銀行
"	12	55	大蔵省預金部
"	12	145	滋賀銀行
遊覧施設経営資金	8	300	大蔵省預金部

(出所) 伝田功「地方債制度の展開の預金部資金—滋賀県財政史の一側面」『滋賀大学経済学部附属史料館研究紀要』第8号, 1975年, p. 53-54.

目的を次のように述べている。

「従来、預金部資金は各種銀行を通じて、県債として市町村や同組合、公共団体に融通していたが、昨今は資金地方還元という名目で融通高が殖え、しかも各機関を通じて融通していたのでは各機関が利ざやをとり、手数も面倒なので、安い利子と簡易に融通するというため税務署を出張所として、市町村と同組合の分だけは直接融通の道をひらくことにしたのだ。」

こうして、1925（大正14）年の預金部改革以降、大蔵省預金部は資金の地方還元につとめた結果、預金部資金のうち地方資金の占める割合は、第16表にみるように徐々に高まっていった。

第16表 預金部資金目的別運用状況

（%）

運用目的	年度末	1925 (大14)年	1927 (昭2)年	1929 (昭4)年	1931 (昭6)年	1933 (昭8)年	1935 (昭10)年
国債証券		17.93	21.73	27.79	29.80	39.60	41.09
一般会計・特別会計貸付金		12.27	11.51	13.07	13.91	2.62	2.04
地方資金		31.06	32.14	36.73	40.21	45.22	44.71
特殊銀行会社等事業貸付金		—	—	—	1.01	1.68	1.36
特別貸付金		19.74	12.97	9.96	6.67	5.69	4.91
外国国債証券		0.65	0.50	0.40	0.32	0.28	0.47
在外資金		11.54	4.74	4.81	4.00	0.17	0.00
現金（当座預金）		4.56	14.77	5.38	2.96	3.63	4.64
その他		2.25	1.64	1.86	1.12	1.11	0.78
計		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

（注）大蔵省『大蔵省預金部統計書』より作成。

預金部資金の地方還元を背景として、本格的に農村救済のための事業推進を目的に、地方債の発行が滋賀県で行なわれるようになったのは、1930（昭和5）年からである。恐慌期を通じて供給された主要な資金である農村漁村失業救済資金、農村振興土木事業資金、農業土木事業資金等は、いずれも預金部特別地方資金による県債引き受けの形で融資された。

昭和恐慌期における、こうした大蔵省預金部資金の地方還元を規定した要因

は、つぎのような国家の財政金融政策であった。

金解禁の挫折によって、もはやこれまでの緊縮財政を継続できないとみた井上準之助蔵相は、昭和恐慌対策として総額2億5千万円にのぼる財政投融资を預金部資金を動員して行なった。井上の後をうけて大蔵大臣に就任した高橋是清も、財政投融资資金を預金部に求めた。しかし、高橋の場合には井上とは比較にならないぐらい大規模なものであり、時局匡救事業費総額16億のうち半分にあたる8億が預金部資金融資で占めることになっていた。それだけではない。融資形態も異っていたのである。

すなわち、高橋蔵相は時局匡救事業の財源として、まず国庫補助金を支出し、それでも不足し地方団体の自己負担となる資金は、大規模な預金部資金の地方債引き受けにより調達する。しかも、その借入金の利子についても、国庫において補給することとした。以上が、補助金をともなわず、ただ金融的にのみ対処しようとした井上前蔵相との大きな違いである。

地方債の性格は、この時を転換点にして大きく変化した。地方債が従来のように単なる歳入の穴埋めではなく、景気浮揚策の一環に組み込まれていったのである。さらにまた、高橋財政にみる補助金と地方債とのこのような組み合わせが成立するのも、この時がはじめてのことである。かつてのように、財政収支を均衡させるのではなく、財政を国民経済のバランスング・ファクターとして使っていく現代財政政策が、日本において意識的に実施されていくのは、この時期に始まったと言ってよいであろう。

さて、滋賀県では上記の方式にもとづき、市町村の時局匡救事業促進のため、農村振興貸付資金として1932年に16万9500円の起債を行ない、全額、預金部資金によって引き受けられた。以降、1932年から35年まで総額95万8500円が、県債の預金部引き受けで行なわれている。

以上のことを可能にした基盤こそが、高橋財政によってとられた管理通貨制度と低金利政策であった。なぜなら第一に、時局匡救事業費の国庫負担分は、すべて赤字国債の発行によって調達された。管理通貨制度なしでは、これは不

可能なことである。第二に、起債を容易にし、かつ政府の利子補給の負担を軽くするためには、預金部による低利の資金融資が前提とされ、低金利政策はこの目的のためにも必要な措置であった³⁸⁾。

こうして、地方財政構造における「補助金と地方債の併行的増加法則」を規定する財政金融政策が整えられたのである。

(8) 時局匡救事業方式の災害関係資金への継承

時局匡救事業は3年目の1934(昭和9)年度をもって打ち切られる。しかし、その後、この事業で定着した財源調達方式ならびに地方団体への資金融資方式は、災害関係資金に継承されていく。

第17表は、預金部資金による災害関係資金融通の推移をみたものである。災害復旧資金は昭和前期にひきつづいて、1932年、33年、36年に融通されている。しかし、1934年および35年度は災害復旧資金ではなく、各年度別災害関係資金が融通された。ところが、この災害関係資金のなかに時局匡救事業資金と同じ性格をもったものが含まれていた事実が、1934年の第53回預金部資金運用委員会で明らかにされている。この事情を、大蔵省編『昭和財政史』第12巻『大蔵省預金部・政府出資』は、つぎのように述べた。

「この年度(昭和9)から時局匡救関係資金が減額され、10年度以降姿を消したのであるが、その代わりにこの災害関係資金のなかに、時局匡救事業資金と類似の資金が含まれているのである。」³⁹⁾ その類似の資金とは第一に、時局匡救事業と同性格のものとして、農村その他応急土木事業資金、耕地応急資金、林道開設資金。第二に、一部時局匡救的なものとして、荒唐林地復旧資金、船溜船場設備資金、共同作業場等設備資金を挙げている。

しかし、これらの資金の性格が時局匡救事業のそれと同じであるだけではない。資金の地方への融通形式もまた同様であった。すなわち、災害関係資金の

38) この点を述べたものとして、大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』第12巻『大蔵省預金部・政府出資』(東洋経済新報社、1962年)221~223ページ参照。

39) 同上、319ページ。

第17表 預金部資金による災害関係資金の融通

(単位: 1,000円)

	1932(昭7)年		1933(昭8)年		1934(昭9)年		1935(昭10)年		1936(昭11)年	
	予定額	実質額	予定額	実質額	予定額	実質額	予定額	実質額	予定額	実質額
災害復旧資金	8,000	6,669	6,000	5,698	—	—	—	—	16,500	12,225
旱害救済資金	—	—	4,085	2,502	—	—	—	—	—	—
北海道及青森県水害並凶作関係資金	6,000	5,383	—	—	—	—	—	—	—	—
奥丹後地方震災復旧関係資金	—	—	—	—	—	—	9,962	9,862	—	—
三陸地方震災復旧資金	—	—	8,715	6,609	—	—	—	—	—	—
災害関係資金(9年度)	—	—	—	—	96,400	73,832	59,200	50,292	18,000	16,519
災害関係資金(10年度)	—	—	—	—	—	—	46,000	37,684	22,000	20,581
函館市防火地区内建築資金	—	—	—	—	—	—	600	252	—	—
計	14,000	12,052	18,800	14,809	96,400	73,832	115,762	98,090	56,500	49,325

(出所) 大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』第12巻『大蔵省預金部・政府出資』1962年, p. 316-317.

第18表 県救済事業費内訳

	事 業 費 (1934年度)				
	国庫補助	県 費	低利資金	そ の 他	計
土 木 関 係	114,225円	350円	43,000円	39,725円	197,300円
耕 地 関 係	68,030	—	42,000	27,132	241,532
森 林 関 係	10,944	498	—	9,479	20,921
経 済 振 興 関 係	19,606	—	—	—	19,606
水 産 商 工 関 係	23,238	—	—	96,902	120,140
蚕 糸 関 係	33,665	—	—	—	33,665
農 務 関 係	710	—	—	—	710
計	270,418	848	85,000	173,238	529,504
	事 業 費 (1935年度)				
	国庫補助	県 費	低利資金	そ の 他	計
風水害復旧費	62,297円	—	38,000円	25,627円	125,924円
(耕地復旧費)	(1,330)	—	(1,600)	(1,060)	(3,990)
(公共施設復旧)	(60,967)	—	(36,400)	(24,567)	(121,934)
風水害応急施設費	10,065	—	6,000	4,065	20,130
計	72,362	—	44,000	29,692	146,054

(注) 滋賀県学務部編『昭和甲戌風害誌』1935年, p. 210-212 より作成。

財源の中心は、国庫補助金と起債に求められ、しかも、起債は大蔵省預金部による県債ならびに市町村債の引き受けの形をとった。

財源調達とその融通形態の時局巨救事業方式が、災害関係資金に継承されている事実を滋賀県についてみたのが、第18表である。表は滋賀県編『昭和甲戌風害誌』(1935年3月31日)から、1934年と35年度の災害復旧事業予算の内訳を示したものである。みるように、国庫補助金と地方債を中心とする低利資金が、34年には事業資金の67%、35年には80%を占め、圧倒的部分をなしている。

この頃は、東北地方で冷害による大凶作に見舞われ、西日本では異常な早魃となったが、さらに追いつちをかけるように史上最大といわれた室戸台風が襲うなど、災害が多発した時期である。滋賀県でも、1934年から県歳出項目に災

害復旧関係費が設けられ、年々急増していったことは、すでに第11表の昭和初期における県歳出構造でみたとうりである。しかも、それに当てられる予算が、いかに多額であったかは、1936年の災害復旧関係費 125万1000円が同表にある1934年度時局匡救事業費の 131万2000円に、ほぼ匹敵する金額であることでもわかる。

こうして、1934年度をもって時局匡救事業は打ち切られたとはいえ、時局匡救事業方式は戦時統制下に至るまでの間、災害関係資金に継承されていくのである。

(9) 日本における全般的な地方財政調整制度の成立と、その特徴について

その後に行った日中戦争の勃発は、戦時統制を強化し資金の軍事費への集中を必要としたため、1937（昭和12）年11月、内務省地方局は各府県に対し、地方債抑制に関する指示を伝達した。以降、地方債の発行は「時局＝緊急アルモノ」を除き極度に抑制された。このことが地方団体の事業を著しく制約したばかりでなく、いよいよ増大する戦時関係の国政委任事務が、地方財政をいっそう窮乏化させることになった。

戦時下に入ってから国庫補助金の増大は、このような事態を背景に進行した。滋賀県の場合でみてみよう。第19表は、滋賀県における戦時期の国庫補助金の推移をみたものであるが、補助金額が文字どおり急増していく姿がそこにある。起債の抑制と戦時関係の委任事務の増大が、こうした補助金の増加を招いた最大の原因であった。

言うまでもなく、国庫補助金は国家から用途を限定された、いわゆる特定補助金である。したがって、地方団体がこれを自由に使用することはできず、財政調整に用いることは許されない。そればかりか、国庫補助金は必ず地方団体に超過負担を負わせ、地方財政の窮乏を促進させる。そこに高橋財政による都市中心の軍需景気が加わると、都市と農村との経済力の不均等発展がますます激化する。個別的で特定の目的をもつ補助金政策の限界を超えて、より全般的

第19表 戦時期県国庫補助金の推移 (単位: 1,000円)

	1937(昭12)年		1939(昭14)年		1941(昭16)年		1943(昭18)年	
	費目数	金額	費目数	金額	費目数	金額	費目数	金額
教育費	5	41	9	114	15	210	30	815
社会教育費	2	52	8	52	10	95	—	—
勸業費	73	364	87	847	108	2,191	88	5,294
農業水利改良費	1	65	1	80	1	252	1	267
土木費	4	163	3	273	3	297	5	348
災害復旧費	2	310	4	953	4	1,129	3	664
災害対策事業費	3	155	—	—	—	—	—	—
衛生費	2	30	2	24	2	40	5	272
社会事業費	9	61	15	490	19	423	18	412
防空費	1	7	1	2	1	6	1	7
統制費	3	12	2	14	3	17	3	17
史跡名勝天然記念物保存費	1	0	1	1	1	—	4	—
職員費	—	—	—	—	—	—	1	—
地方統制指導費	—	—	—	—	—	—	2	—
計	106	1,259	133	2,850	167	4,660	161	8,215

(出所) 滋賀県編『滋賀県史・昭和編』第二巻, 1974年, p. 331.

な地方財政調整制度が必要とされていった理由が, ここにある。

財政調整の必要性が本格的に唱えられだしたのは, 昭和恐慌という試練の後であった。内務省の「地方財政調整交付金制度要綱案」が1932年に出て以来, 34年には政友会の提案による「臨時地方財政補給金法案」が, さらに, 「地方財政調整法案」が民政党提案で相ついで発表された。この段階の地方財政調整制度は, 内務省案のように補給金が明確に地方税負担の軽減にあてられることが確約されており, 広範な世論を反映していた側面をもっていた。しかし, この案は衆議院を通過したが, 大蔵省は財源難を理由に反対し, 貴族院において審議未了のまま廃案に追い込まれ, ついに成立することはなかったのである⁴⁰⁾。

40) 1932年の内務省の手による「地方財政交付金制度要綱案」は, 住民負担の均衡と軽減を図ることを目的に, 交付金の総額は, 「毎年度変動ヲ免レザルモ, 初年度に於ケル総額ハ約五千五百ア

再び、4年後の1936(昭和11)年に財政調整制度が取り上げられたのは、つぎのような情勢のもとにおいてであった。

2・26事件を契機に総辞職した岡田内閣に代って、1936年2月、広田弘毅内閣が誕生した。組閣劇にかかわって軍部とりわけ陸軍は、「時幣の根本的刷新」を要求するとともに、「国防の充実」を第一義的課題とするよう新内閣に露骨な圧力をかけてきた。広田内閣は同年3月、政綱を発表するが、その声明の内容は庶民一新、国体明徴の徹底、国防充実など7大国策を柱とする明確な軍部との妥協の産物であった。まさに、これは「軍事的反動的侵略主義の表明」⁴¹⁾であると言えた。

この基本方向に、広田内閣の蔵相であった馬場鑌一が忠実に従ったことは言うまでもない。大規模な地方財政調整制度案が再び作成されたのは、こうした情勢のなか、「ファシズム財政の原型」⁴²⁾＝馬場財政の手による1936年9月のことである。日中戦争の勃発にともなって、日本が戦時体制へ突入したのは、わずかにこの10カ月後の出来事であった。

その後、財政調整制度は同年10月に臨時町村財政補給金制度、さらに翌年7月には臨時地方財政補給金制度の成立を見、ついに1940(昭和15)年3月、米内光政内閣において地方分与税という形で、全般的な地方財政調整制度が成立した。

かくて財政調整制度は、地域経済の不均等発展によって引き起された税負担の不均衡を是正しようとする当初の主観的意図とは別に、客観的には、戦時下の国家行政を地方団体に転稼し、「軍事的官僚主義的中央集権化」⁴³⁾を完成させる地方支配の機構として成立したのである。

▽万円程度ニシテ、地方税総額ノ約一割ニ相当」するものであった。この要綱案は、日本地方財政史上、最初の地方財政調整制度として多くの支持を得、衆議院を通過したが、大蔵省は財政難を理由に反対し、貴族院において審議未了のまま廃棄に追い込まれた。

41) 藤田武夫『日本資本主義と財政』下巻、実業之日本社、1949年、247ページ。

42) 林健久氏は「ファシズム財政の原型—馬場鑌一蔵相論」(東京大学社会科学研究所編『戦時日本経済』東京大学出版会、1981年)において、馬場財政をファシズム財政の原型と規定している。

43) 島恭彦『現代地方財政論』有斐閣、1951年、183ページ。

V 結論と展望

昭和恐慌に直面して、国家は地方団体への介入を一層強化することによって、深刻な政治経済的危機をのりきろうとした。そのためのテコとして、(1)行政——国政委任事務の増加、(2)財政——国庫補助金の展開、(3)金融——大蔵省預金部資金による融資＝起債、この三位一体的政策をつうじて、地方財政の再編成がはかられた。時局匡救事業が、この地方財政政策の展開基盤となった。

上記三者の関連は、つぎのとうり明瞭である。すなわち、昭和恐慌の農村対策として打ち出された時局匡救事業は、国政委任事務の増加を招き、この事務を遂行するための委任事務費が飛躍的に増大する。国家はこの増大した委任事務費の一部を、国庫補助金として地方に与え、それでも地方が国政委任事務を遂行するのに不足する財源は、大規模な預金部資金の地方への融資＝起債により調達するという関係にあった。

このうち、国政委任事務は国家から法令によって委任される事務であり、地方団体が国政事務を自由に選択する余地はなく、事務内容のいかんにかかわらず、その実施が義務づけられる。そのため、重い国政委任事務費の負担によって地方財政が圧迫され、地方にとって弾力的な財政運営が不可能になるが、他方で、国家にとっては国政事務の地方団体へのおしつけをテコとして、地方行政の統制および中央集権化を飛躍的に強めることを可能にする。

また、国庫補助金は地方団体にとって、時局匡救事業によりますます増大する国政委任事務を遂行するための重要な財源となった。そのため、補助金の量的増大をもたらしただけではない。従来、国庫補助金は義務教育費国庫負担金制度にみられるように、教育費が中心であったが、時局匡救事業を契機にして、公共事業や農業関係事業なども補助金の対象となり、次第に、地方行政の全領域に及んでいった。国庫補助金は地方団体にとって財政調整につかえない特定補助金であり、時局匡救事業を契機とするこうした補助金行政の全面展開は、国家による中央統制を強め、地方財政の中央集権的官僚統制を強化する有力な

手段となったのである。

さらに、時局匡救事業費の地方負担分を起債によって調達するという方式のもとに、低金利政策を基礎として、大蔵省預金部資金による地方債の引き受けが広範に実施された。その結果は、大規模な地方債の累積による地方財政危機の激化を招くと同時に、預金部の低利資金を統制し、これを政策手段にする中央政府の監督下に地方財政が、より一層組み込まれることを意味する。

以上、時局匡救事業を展開基盤として、行政—国政委任事務の増加、財政—国庫補助金の展開、金融—大蔵省預金部資金の地方への融資=起債、この三者が一体となった政策により、かかる中央集権的官僚主義的地方財政の再編成過程が進行した。

「国政委任事務の優位性と独立財源の涸渇が、その顕著な特徴」⁴⁴⁾をなす従来の日本地方財政構造の上に、時局匡救事業によって増加する国政委任事務を遂行するため、地方は国庫補助金および起債に全面的に依存し、これがますます地方財政への国家の介入と中央集権化を深化させる、という関係が形成されたのである。ここに、高橋財政下における地方財政再編成の論理構造と、その特徴をみることができる。

このように本稿は、時局匡救事業が地方財政に与えた影響の大きさに注目して、時局匡救事業を展開基盤とする行政—財政—金融の三位一体的政策にもとづく、地方財政構造の決定的ともいえる変化を分析した。

おわりにあたって、時局匡救事業を担った新官僚あるいは革新官僚と呼ばれる層と、農村の担い手がどのような関係を形成し、戦時統制下の地方行政財政構造をつくりだすに至るのかを検討することによって、地方分与税制度が成立する背景を考察しておきたい。

時局匡救事業の二本柱の一つである農村経済更生運動は、つぎのような経緯を経て発足した。1932年8月の第63臨時議会において、二大要綱として救農土木事業とともに、農山漁村経済更生計画が決定されたのを皮切りに、同年9月

44) 藤田武夫『日本地方財政発展史』河出書房、1949年、675ページ。

には農林省に経済更生部が設置。さらに10月、農山漁村経済更生に関する農林省訓令が府県あてに発せられ、同省令農山漁村経済更生計画助成規則が公布された後、12月には、「農山漁村経済更生計画樹立方針」が打ち出され、つぎつぎと政府の手によって、経済更生運動の具体化がはかられていった。

初代の経済更生部長には、小平権一が任命され、農林大臣に後藤文夫、農林次官石黒忠篤という、いわゆる新官僚が農政の指導部を占めた。さらに、同年11月に発足した農林大臣の諮問機関である農林経済更生委員会には、有馬頼寧、石黒忠篤、小平権一、松村謙三、井野碩哉ら新官僚や彼らに同調する政界人が委員に起用される。こうして、農林大臣—農村経済更生中央委員会—経済更生部という、中央レベルの機構を新官僚が掌握する体制ができあがった。また、帝国農会や産業組合中央会、全国養蚕組合など、すべての農業中央連合体と中央教化団体連盟以下の教化団体が、外部の協賛機関として動員されたのである。

他方、滋賀県の経済更生運動は、国の方針に従い1932年11月17日の県告示をもって、経済更生委員会規程を公布し、ついで、(1)県庁関係職員、(2)農会農業組合、その他産業団体の関係者、(3)農山漁村の実情に精通する者によって、滋賀県経済更生委員会が組織された。委員会は県内務部長三樹樹三が会長となり、永井浩地方事務官他19名が委員を構成した。幹事としては、地方事務官上原豊吉他17名が任命され、結局、委員会はこの合計39名で組織されて⁴⁵⁾、経済更生運動がすすめられて行くことになった。

まず、伊藤武彦県知事は翌年2月28日、「非常時に際し県民の覚悟を促す」という声明書を発表し、巨救事業は予定どおり進行して農村も幾分うるおったが、町村は百年の大計をたて、大局を認識して自奮してほしい、と訴えた。そして、「力いっぱいこぞって働け」のポスター300枚、リーフレット15万枚が県下に配付され⁴⁶⁾、さらに、疲弊の甚しい農村に強力な指導を加えるため、特

45) 滋賀県経済更生委員会関係者の名簿については、滋賀県編『昭和7年度選定・農山漁村経済更生計画書(全)』を参照。

46) 滋賀県編『滋賀県史・昭和編』第二巻、1974年、119～120ページ。

別指導村10カ村が選定されたのち、いよいよ3月1日を期して、県民更生運動を開始したのである。

以前にかかげた第1図が示しているように、県経済更生運動は県下にある各種の行政機構や農会、産業組合など各産業団体、学校、青年団などの教化団体、および有力機関や有力者のすべてを包摂していた。同時に、経済更生運動を担う有力者とともに、彼ら新官僚の手足となり、この運動を推進していく中核部分としての農村中堅人物の養成がはかられた。行政区の政治的単位をこえて、新官僚は直接、これら末端の小商品生産を基礎とした農民の共同体を掌握していったのである。

経済更生運動が本格化するのは、時局匡救事業が打ち切られた1935年以降、特に日中戦争の勃発ときびすを接しながら、38年には農村経済更生中央委員会が農林計画委員会へ改組され発展していく。その後、更生運動は戦時経済統制＝総動員体制の一環に位置づけられ、太平洋戦争の開始とともに、人口と食糧確保を旨とする皇国農村建設運動に受け継がれる。こうして、昭和恐慌の農村救済事業として出発した経済更生運動は、ファシズム体制へ農村を統合する組織として、農村の軍事的支配機能を果していったのである。

1940年の地方分与税制度成立のためには、かかる新官僚と各種運動団体の社会的統合を背景に、強力な行財政機構の構築を推進していく必要があったのである。本稿において、分与税制度成立の前史に焦点を合わせ、高橋財政下の時局匡救事業における地方行財政機構の画期的な再編成に注目した根拠は、ここにあると言わなければならない。

(完)