

◆ 書 評 ◆

「金澤史男遺稿3部作」によせて

重 森 暁 (大阪経済大学)

金澤史男氏の業績

金澤史男氏は、2009年6月16日、急逝した。研究者として円熟期をむかえ、さらなる活躍が期待されていた55歳の若さであった。残された膨大な論稿のうち主要なものを整理して編まれたのが、次の3冊である(第1巻、第2巻という呼称は評者が便宜上つけたもの)。この決して容易でない編集作業にあたられた方々の労を多とするものである。

- 第1巻 『近代日本地方財政史研究』2010年6月刊・日本経済評論社  
編集責任者：持田信樹  
編集委員：持田信樹・今井勝人・大門正克・門野圭司・沼尻晃伸・柳沢 遊
- 第2巻 『福祉国家と政府間関係』2010年6月刊・日本経済評論社  
編集責任者：今井勝人  
編集委員：第1巻に同じ。
- 第3巻 『自治と分権の歴史的文脈』2010年7月刊・青木書店  
編集委員：沼尻晃伸・大門正克・柳沢 遊

この3部作に納められたかぎりの金澤氏の業績は、主として次の二つに分けられる。第一は、近代日本の地方自治・地方財政に関する歴史研究であり、第二は、現代日本の福祉国家財政の変容・再編と地方分権改革に関する現状分析的研究である。

第一の歴史研究はさらに次のように分類できる。

- ① 1920年代から30年代にかけての両税委

譲問題や預金部地方資金等に関する実証的研究(主として1980年代に書かれた作品。第1巻に収録)

② 明治地方制度成立から第一次世界大戦前後期にかけての静岡県・静岡市・長野県五加村などについての都市史・農村史の実証研究(1990～2000年代。第3巻第2部に収録)

③ 地方自治と政府間関係の現代化と、日本のシステムの歴史的形成過程に関する総括的解明(1990～2000年代。第3巻第1部。)

また、第二の現状分析的研究は次の二つの分野に分けられる。

④ 日本における福祉国家型財政の変容と再編にかんする国際比較をふまえた現状分析的研究(2000年代。第2巻第1部)

⑤ 現代日本における政府間関係と分権改革をめぐる動向についての批判的検討(1990～2000年代。第2巻第2部)

方法上の特徴

これらの歴史研究・現状分析をとおして貫かれている、金澤地方財政論の方法上の特徴は次の諸点にある。

第一に、綿密・周到で巧みな史料解析による歴史研究と現状分析との見事な結合である。徹底した史料分析の見事さは、第1巻の冒頭をかざる両税委譲問題や大蔵省預金部地方資金の実証的分析において、とくに際立っている。しかも、そうした史料分析は単なる実証に終わることなく、現代日本が直面している政策課題への問題意識と深く結びついており、また、そのような実証分析が現代的課題を解明する上での重要な視点を与えることになっている。

第二に、金澤氏の主要な関心は、日本にお

ける地方自治と地方財政、国と地方の財政関係に向けられているが、その研究においては、たんなる法や制度の変遷、収入と支出の分析にとどまることなく、また、「中央集権」対「地方分権」という単純な対立構図の中でとらえるのではなく、日本資本主義のそれぞれの発展段階における経済政策の総体の中に位置づけて研究するという方法がとられていることである。そうした方法上の視点は、初期の両税委譲問題の歴史的研究から、現代の福祉国家財政の再編や地方分権をめぐる動向の分析に至るまで、基本的に貫かれている。また、そのような方法に立ったがゆえに、両税委譲問題の研究に典型的に示されるように、通説とは異なる独自の評価を導き出すことに成功したといえる。

第三に、地方自治・地方財政をめぐる諸問題を、都市対農村、あるいはまた、都市と農村の支配層・中間層・貧困層等、さまざまな階級・階層の対抗関係の中でとらえようとしていることである。政党や官僚層の動向をふくむ多様な経済主体・政策主体の動向を分析することをとおして地方自治・地方財政をめぐる変容の意味を探ろうとするこのような方法も、歴史分析から現状分析まで金澤地方財政論の方法上の基本的特質となっている。

第四に、歴史研究においても現状分析においても、金澤氏の研究はたえず先進主要国との国際比較をみすえた上で、日本の福祉国家財政や地方分権をめぐる動向を分析し、「日本的システム」の特質を解明することに向けられている。

## 各巻の概要

各巻の構成と主要論文の内容は以下の通りである。

### 第1巻『近代日本地方財政史研究』

第1章は「両税委譲論展開過程の研究」（初出1984年）である。この論文は、1920年代に展開された地租・営業税の両税委譲論を、当時の日本資本主義が直面した経済政策の総体のなかに位置づけて克明に分析・検討した

力作であり、金澤地方財政論の「原点」ともいべき代表作である。ここで金澤氏は、政友会の両税委譲論（古典的地方自治論）と民政党の義務教育国庫負担論との対抗関係を強調する「通説」を批判し、両税委譲の挫折を中央集権的地方財政制度への直接の画期とする見解を退ける。そして、両税委譲論は、義務教育国庫負担論との対抗からではなく、金解禁をめざした緊縮財政政策の制約をうけて挫折したのだとする。両税委譲論の挫折は、「古典的地方自治の終焉」ではなく、地方税源の強化と農村負担軽減という内容をもった、地方財政を通じた「社会政策的税制整理」が実現せず遷延されたことを意味するとした。

第2章「田中義一政友会内閣における『地方分権論』の歴史的 성격」（初出1985年）は、第1章の両税委譲論と対をなす作品である。田中政友会内閣の両税委譲論の根拠とされた「地方分権論」の歴史的な性格を、大正デモクラシー期の重層的な地方自治要求の中に位置づけ、主として政党や官僚の論調を跡づけることによって明らかにしようとした。田中内閣の「地方分権論」は、中央集権に対抗する古典的地方自治の主張ではなく、「経済的地方分権＝資金・経済主体の地方分散論」、「自治の経済化＝地方団体の経済介入論」へと意味転化したものにすぎず、1930年代の高橋財政期の経済政策へと発展していく原型的要素を有していたとする。

この二つの論文が金澤地方財政論の出発点をなすとともに、国・地方の財政関係や地方分権について考察する場合の金澤氏の基本的視点となっている。

第3章は「預金部地方資金と地方財政」（初出1985-86年）。この作品も、先の2論文と並んで金澤氏の地方財政研究の水準の高さを示す初期の大作である。1920年代から30年代にかけて形成される「日銀＝普銀を中核とする重層的金融構造」において、それが必然的に伴う脆弱部分に対して大蔵省預金部「地方資金」が果たした政治的・経済的補完作用という視点から、詳細かつ包括的に分析している。時系列データが整備されていない

状況の下で資金の流れを分析するにあたって、都市的資金と農村的資金、公共団体資金と公共団体外資金に大分類するために行われている統計資料の解析は、詳細をきわめ、圧巻というほかない。

この3つの章の後に、これを補完する章として、第4章「戦間期における簡保資金の地方財政融資」(初出1987年)、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」(1992年)が続く。さらに、日本における国・地方間の大規模な財源再配分システムの原型的構造が形成された過程を鳥瞰した第5章「日本補助金論序説—戦間期の構造と推計」(1987年)、そして、1920年代から30年代にかけての地方債累積と公営企業問題を分析し、日本の政策金融システムの確立過程を解明した第7章「現代政策金融成立期の地方債累積と再編」(1995年)が配されている。最後に地方財政史の研究史を総括した第8章「日本地方財政史研究の到達点と課題」(2004年)が置かれている。

以上のように、第1巻『近代日本地方財政史研究』は、金澤氏の初期の作品を中心に、充実した歴史研究の成果がもりこまれており、まとまりがよく、遺稿三部作のなかでもとりわけ光彩を放っている。

## 第2巻『福祉国家と政府間関係』

この巻は、第1部「日本の福祉国家財政」と第2部「地方分権改革の歴史的意義」の2部に分かれている。

第1部は、2000年代に書かれた現状分析的論文5編で構成され、国際比較をふまえた日本の福祉国家財政の特質とその変容・再編が論じられている。執筆年代順に配列したためか、第1章「福祉国家財政と現金給付・現物給付」(初出2000年)、第2章「税財政システムからみた少子化対策」(2002年)、第3章「財政危機下における公共投資偏重型財政システム」(2002年)までの各論的論文が先行し、第4章「日本における福祉国家財政の再編」(2004年)と第5章「現代財政と公私負担の再編」(2008年)の総論的論文2編が後ろにおかれるという構成になっている。そ

の第5章の最後に、金澤氏は「公共性再生の展望」についてふれ、公私分担関係再編のあり方を探る上で、重要なのは効率性の視点からの「福祉ミックス論」ではなく、公私関係の総体の中でいかに公共性を再生させるかにあるとしている。また、そうした「公」の再生は中央集権的な20世紀型福祉国家の再建ではありえず、新しい公共性再生の最前線は地方自治体・地域のレベルにあり、膨大な中間領域をはじめとる公と私の交錯する領域においていかに公共空間を構築していくかが問われていると述べている。われわれも共有できる視点である。

第2部は、地方分権改革をめぐる主要論点について金澤氏の見解が鮮明に示されている6編の論文と1つの「付論」から構成されている。

第1章「地方分権の日本的文脈」(初出1997年)は、総論的内容となっており、地方分権推進委員会の「中間報告」(1996年)などの動きをふまえ、①日本における地方分権論の時代的背景(国際的・日本の条件)②地方分権推進をめぐる多様な経済主体の動向、③財政危機の様相と国・地方財政関係の変化といった問題について分析している。その上で、国・地方財政関係の日本のシステムの評価にかかわる3つの論点を提示していた。

1つは日本の集権・融合型システムの評価であり、金澤氏はここで、「融合型システムを完全に払拭することが合理的かどうか検討を要する」としていた。

2つはナショナル・ミニマムをめぐる問題であり、「ナショナル・ミニマムは概ね達成された」とする「中間報告」を歴史的に見て画期的としつつ、批判的に検討している。

3つは地方税率の均一性をめぐる問題であり、地方税率決定権よりも税率の地域間平等化を志向してきた日本のシステムを変更すべきかが問われているとした。

この3つの論点は、金澤氏の地方分権論の基調をなしており、その後の諸論文においてもくりかえし現れてくる。

第7章には「日本における政府間事務配分

の動向」(1992年)、第8章には「市町村合併促進と住民サービスの在り方」(1999年)が置かれ、続いて第9章には「日本型財政システムの形成と地方交付税改革論」(2003年)が収録されている。この第9章とその「付論」=「『自主財源主義』の問題点と地方交付税制度」(2004年)とは、地方分権論、国・地方の財政関係論をめぐる金澤氏の主張が最も鮮明に示されたものとなっている。

第9章において、金澤氏は、当時の地方交付税排撃論に反論し、地方交付税制度成立に至る歴史過程をふりかえった上で、その背景にある日本のシステムの特質として、次の3点をあげている。

- ①日本の地勢的な特質による片方向性の地域間格差の存在。
- ②融合型といわれる国と地方の事務配分の特質。
- ③財政システムの公平性の一環として、地方税負担の均一性が歴史的に形成されてきたこと。

そこで、金澤氏は、補助金にせよ地方交付税にせよ国から交付される財源を基本的に排除しようとする極端な「自主財源主義」=「歳入の自治論」は、このような日本の財政システムが国民のナショナル・ミニマムを保障してきた積極面を破壊していく危険があると指摘している。さらに「付論」においては、両税委譲論から地方分与税制度をへて、シャープ勧告による地方財政平衡交付金に至る歴史的経緯をふりかえり、「以上の歴史的経緯が示すところは、日本の地方財政、地方自治の発展過程は、地方税源の充実が図られつつ、そこで生じる財政力格差を調整する機能が整備される歴史だった」と総括している。「歴史の教訓は二者択一ではない」、日本の諸条件に即して地方自治を発展させるには、原理的な「歳入の自治」ないし「自主財源主義」ではなく、地方税を柱としながら地方交付税等によって補完される「一般財源主義」の立場に立つことが求められるとしている。ここに、分厚い歴史研究をふまえた金澤氏の独自の立場が端的に示されている。

第2巻の第10章は「地方債許可制度の展

開と協議制の転換」(2006年)、終章は「三位一体改革から分権改革のサード・ステージへ」(2006年)である。終章において金澤氏は、地方財政改革の次の段階は、小泉三位一体改革のセカンド・ステージとしてではなく、地方分権改革のサード・ステージとして位置づけられるべきであり、「分権改革をもう一段進めようとするならば、ナショナル・ミニマムの事務事業をどのレベルの政府が権限、財政の両面で責任を持つか、財政力格差を縮小させる方向での税源移譲をどう具体化するか、最終的に残る財政力格差に対してどの水準で財源保障するかに関する基本的合意が必要となる」としている。ただし、それは、なお問題提起にとどまり、より本格的な検討は後に残されている感は否めない。

### 第3巻『自治と分権の歴史的文脈』

第3巻も2部構成で、第1部は「地方自治・分権史の課題と方法」、第2部は「地方自治・分権の歴史的展開」となっている。

第1部は、第1章「日本の地方自治における『近代地方自治制』から『現代地方自治制』への転換」(2009年)と、第2章「『平等志向型』国家の租税構造」(初出1993年)の2論文で構成されている。

第1章において金澤氏は、明治地方自治制度の成立から第1次世界大戦以前までの日本の地方自治制度を、国からの財源付与のほとんどない「遮断型」地方自治であったとする。その「遮断型」地方自治は、第一次大戦前後の国家統治の危機を媒介に、義務教育国庫負担金制度をはじめとする国庫補助負担金を通じて、国・地方財政関係が緊密化するとともに、国・地方の財政関係において地方独自の意思が重要な決定要素の一つとなる段階に移行することになった。この変容こそ、日本における近代的地方自治から現代的地方自治への転換を示しているとしている。

第2章では、日本のシステム論という視点から「公的部門の領域における顕著な特色」について、その歴史的な形成・確立・発展過程が分析されている。その顕著な特色とは、地方交付税や補助金制度などの財政移転によ

る地域間再配分の機構が形成されてきたことにある。金澤氏は、その要点を①行政サービスの地域間の均一化、②地方税負担の地域間均衡化、③地方財政調整制度の三点にまとめている。そして、このような日本のシステムが形成された画期は、通説のごとく高橋財政期ではなく、第一次世界大戦前後期に求めるべきであり、そこから第二次世界大戦後の高度成長期に至る歴史的過程を通して継続的に進展していったとしている。

第2部「地方自治・分権の歴史的展開」の第3章から第6章までは、県史・市史・村史などにかかわって金澤氏が分担執筆したものの再録となっている。いずれも金澤氏の歴史研究の力量の高さを示す作品である。

### 検討されるべき課題

最後に、以上の3部作において金澤氏が一貫して強調してきたいくつかの論点のうち、われわれがさらに検討し、深めなければならないと思う二つの論点について触れておきたい。すなわち、一つは、近代的地方自治から現代的地方自治への転換の内容と時期にかんする問題、二つは、いわゆる日本のシステムの評価と改革課題にかんする問題である。

第一の近代的地方自治の現代的地方自治への転換について、金澤氏は、ドイツやイギリスにおいても、第一次世界大戦を契機として中央集権化が非連続的に進展し、そのなかで地方財政調整制度をふくむ福祉国家が形成され、この過程で近代的地方自治から現代的地方自治への転換が進行したとする。そして、日本における変容も、このような主要国の動きに共通する同時代的変容の一環をなすと指摘している。そのかぎりでは同意できる見解である。

私も、現代地方自治を理解するためには、古典的地方自治・近代的地方自治との対比において現代的地方自治の特色を把握する必要があると主張してきた。その場合の現代的地方自治の特色としては、①主として財産権に基礎を置く近代的地方自治にとどまらず、全ての国民の生存権・発達権を地域において相

互に保障するという性格をおびること、②公選による首長や議員にくわえて、国民の生存権・発達権を保障するための公務労働によって担われること、③都市と農村の関係を調整し、計画的な地域再編を進めようとする事、④地方税収入だけでなく全国的な財政調整制度によって財源保障と格差調整が図られ、ナショナル・ミニマムが保障されることなどが挙げられるとしてきた。そして、「このような現代的地方自治の特徴は、第一次世界大戦後に始まり、第二次世界大戦後に本格化する福祉国家政策の展開とともに先進各国で現れ始める」(拙著『入門・現代地方自治と地方財政』自治体研究社・2003年など)とした。ほとんど金澤氏の意見と重なっている。

ただし、金澤氏の場合は、現代的地方自治への変容の指標が「遮断型」から「緊密型」への国・地方の財政関係にしばられているようにも見受けられる。近代的地方自治から現代的地方自治への転換については、より包括的な視点からの検討が求められるところである。そのような包括的視点にたつならば、現代的地方自治への転換の端緒が第一次世界大戦前後にあるにしても、日本における本格的な形成は第二次大戦後の日本国憲法の制定、地方自治法の制定、シャウブ勧告を待たなければならなかったというべきではないだろうか。なお、詳細な検討が必要である。

第2の国・地方の財政関係における日本のシステムの評価も、第1の現代的地方自治の問題と深く関わっている。金澤氏は、さまざまところで政府間関係の日本のシステムについて言及しているが、第3巻第2章では、それを①行政サービスの均一化、②地方税負担の均衡化、③地方財政調整制度の形成の3点に集約している。そのかぎりでは、同意できるところである。

ただし、金澤氏は、このような日本のシステムは世界史的にいえば福祉国家型財政の一つのバリエーションとしているが、それがどのようなバリエーションなのかについてはかならずしも詳細な分析はなされていない。

また、このような日本のシステム形成の画期について、第一次世界大戦前後期にもとめ

つつ、戦後の高度成長期まで継続的に進展したとして、日本的システムの連続性が強調されている。もっとも金澤氏も、「権力的性格の強い戦前制度と、より柔構造の戦後制度の違い」についても言及している。日本的システムの連続性と不連続性、歴史的な変容過程についてはさらに詳細な検討が必要となるであろう。

金澤氏は、この日本的システムについてはどちらかといえば肯定的に評価しており、現代日本社会における「生活の基盤と高度の安定」をもたらしたとしている。ただし、他方で、「地方税負担の均衡化は、税負担の水準の自己決定権の喪失過程」でもあったとして、自己決定権なき「平等志向型」統治構造が、将来にわたって価値規範でありつづけるのだろうかと問いかけている。一方では税負担の平等化への志向、他方では自主課税権の拡充への期待、この二つの「価値規範」をどう折り合いをつけて実現していくのか、残された課題である。

金澤氏は、地方税改革の課題をめぐって、「歴史の教訓は二者択一ではない」として、極端な「自主財源主義」を批判し、自主財源の拡充と全国的財政調整制度とを両立させた「一般財源主義」の立場を強調してきた。1990年代から2000年代にかけての地方分権改革や三位一体改革後の現実をふまえて、そのような「一般財源主義」をどう実現していくのか、「日本的システム」の継承と改革をどう進めるのか、金澤氏は歴史研究をふまえた貴重な問題提起をしながら、しかし、それらの課題に応えるための本格的な検討を完成させる前に、逝ってしまった。まことに残念というほかない。

(付記 この書評の執筆にあたり、2011年秋、大阪自治体問題研究所の「大阪行財政研究会」において、三度にわたる書評検討会が行われた。この書評にはそこでの議論の成果がもりこまれている。ただし、文責はすべて評者＝重森にある。)