

《書 評》

坂本忠次著『日本における地方行財政の展開
——大正デモクラシー期地方財政史
の研究——』
御茶の水書房（1989.2.28）

岩 波 一 寛
（中央大学教授）

1 大正デモクラシー期日本行財政史研究の課題

最近さまざまな学問領域の日本の歴史研究において、大正期から昭和初期にかけて、あるいは両大戦間期に強い関心が寄せられている。社会科学分野の歴史研究にとってこの時期は、日本資本主義の独占資本主義段階ないし国家独占資本主義段階への移行期であり、また明治期と昭和期をつなぐ時期でもあり、さらに、近代以降の重要な画期をなす“戦後改革”前後の環をなす時期であって、多面的な研究課題を内蔵する時代だからである。

日本の地方行財政研究においても同様である。日本の「近代的地方自治」は、1890年～1900年にかけて、社会構成体の特質を反映するような形で成立し確立された。それは、日本資本主義の資本の本源的蓄積期から産業資本確立期までの時期であった。ここで確立をみた「近代的地方自治」は、藤田武夫教授の先駆的な業績によって、官治的＝地方名望家的・地主的なものと規定された。そしてその性格付けが、戦前の日本の地方行財政の特質に関する支配的な見解となってきた。

戦後改革による地方行財政制度は、基本的には戦前の官治的制度とは異質なものとされ、その限り、日本の地方行財政制度の基本的な性格は、戦前と

戦後で断絶し、両者はいわば不連続なものとされたのである。

もとより、この有力な規定に対してさまざまな視点から多くの批判が行われてきたことも事実である。とりわけ、明治期に確立された戦前の地方行財政制度が、戦後に民主的な改革をとげる中間期の展開を、むしろ官治的性格を強化するものだとした藤田説に対して批判が集中した。

両大戦間期は、内外の経済・政治・社会情勢が激動を続け、日本資本主義はもとより地方行財政も大きな変貌をとげた。その第1の局面は次のようなものである。この期の日本資本主義は、いちじるしい地域経済の不均等発展をひきおこしつつ独占資本主義化をすすめた。そこでは、第1次都市化が進行するのと裏腹に農村の疲弊が強まり、都市と農村の対立、矛盾が深まった。そしてその過程で、明治以降日本資本主義の基底をなすとともに、地方行財政制度を支えてきた地主制が凋落期を迎えることになったことである。

第2は、いわば国際的契機からの影響である。1920年代は、アメリカ資本主義を軸に動くようになった世界資本主義体制が「相対的」安定期を迎え、国際連盟、ワシントン会議、パリ条約、ロンドン会議などがもたれた。しかし、資本主義の不均等発展が進むにつれて国際的緊張が強まり、やがてブロック経済化からファシズムの抬頭など第2次世界大戦への道を歩むことになった。日本資本主義は、第1次大戦の特需による好景気も束の間で、反動恐慌以降は恐慌から恐慌へと揺れ動いた。その間、金解禁を先送りしながらの景気対策や帝国主義軍事力強化のために、国家財政は膨張し、その重圧が地方財政に加えられたのである。

第3は、第1次・第2次護憲運動や普選運動などによる「民主的改革」が地方行財政に与えた影響側面である。この期の政党政治は、藩閥政府や天皇帝制国家官僚によって統制が強化されながらも、他面では「民主的」な運動も進むという曲折した過程をたどった。そのなかで、地方行財政においては、公共投資や産業振興そして税負担問題などで中産階級の運動がすすみ、府県、郡、市町村議会で成果をあげ、一定の注目すべき改革がなされているの

である。

第4は、「下から」の地方行財政民主化闘争が進展した側面である。米騒動を契機にして労働者、小作農民、被差別部落民などの無産者が、都市においても農村においても地方自治要求や反税ないし税制改革運動の取組みが活発となった。その結果、従来の地主的な地方利益誘導の地方行財政は、軌道修正されることになったのである。

以上のような、この期の国際的・国内的諸情勢の変化のなかで、政党や人民諸階級はさまざまな形で民主化運動にとり組み、地方自治・地方財政をめぐる諸改革が行われた。それによって、明治絶対主義的天皇制国家のもとで、官治的の地方行財政をそれなりに変革し前進させえたのである。したがって、日本の戦前の地方行財政の性格規定や、戦後改革を経て、さらには高度成長期において変容した戦後地方行財政の性格規定や両者の関連づけなどを明らかにするためには、両大戦間期における、とりわけその時期の国家統制の強化と住民運動による変革の両側面からの地方行財政の展開を科学的に究明しなければならぬのである。本著は、著者がこの課題を一貫して追求してきた貴重な成果である。

2 日本の地方行財政研究における本著の意義

少し視点をかえて、両大戦間期ないし大正・昭和初期の日本の地方行財政の歴史研究の意義と課題を、地方行財政研究の実績をふり返りながら明らかにし、それとの関連で本著書の意義を検討してみたい。

わが国の地方財政史研究の草分けともいべき藤田武夫教授は、「日本地方財政制度の成立」(1931)から「日本地方財政発展史」(1949)、そしてライフワークとなった「現代日本地方財政史全3巻」(1976～1987年)に至る膨大な研究において、戦前の日本地方行財政の基本的性格を「官治的」と規定され、この説を堅持された。

両大戦間期の日本の地方行財政の展開については、「経済発達の早激性に

基づく国内諸政策の躁急性と、自治団体の未熟性によるものであるが、地方行財政における中央集権性と官治性は、これによって抜き難いものとなって行った」とされている。国内行政充実のために多数の特別法令や国庫補助法令が公布され、これらの施行によって地方団体の行政領域が急激に拡張し、地方財政が国家財政以上のテンポで膨張した。しかも、こうした国内の諸行政の拡大が、地方団体の自治的な活動によるのではなく、地方団体または地方団体の機関に対する国からの直接の委任という形をとって行われたことなどに注目し、綿密な分析によってえられた結論であった。

この戦前の日本地方行財政の性格の基本的な規定、あるいは两大戦間期の変容の規定は、後述するように多くの批判的研究を産むことにはなったが、にもかかわらず、日本地方行財政史研究の一つの大きな底流をなす見解として、学会において影響を持ち続けてきた。批判説にも配慮し、それを摂取しながら豊かな内容の研究を大成された吉岡健次教授の「日本地方財政史」（1981年）「戦後日本地方財政史」（1987年）なども、基本的には藤田説を継承発展させたものとみることができよう。

こうした日本地方行財政史研究の動向に対して佐藤進教授は、大正末期から昭和にかけて、基礎的な地方自治体である市町村財政の総歳出規模、総税収入規模の総政府部門財政に占める比重が増大している事実注目しつつ、批判を提示された。この期の「中央集権化」は未熟であって、「素朴な意味で」の地方自治がかなり残っていたと見るべきではないか、地方行財政が「官治的」であり、かつその強化の過程としてしまうにはなお検討の余地があるというものであった。

島恭彦教授は、かつて大正期の地方自治の変貌をみる場合の視点として、独占強化、寄生地主制の危機と「自治」の担い手の動揺、そして地方自治および地方財政をめぐる階級対抗の尖鋭化、労働者・小作人の立場に立つ「民主的自治」の芽ばえをみてゆく必要があることを提起された。

その後、この分析視角からの研究が、宮本憲一教授をはじめとする多くの

研究者によってすすめられ、佐藤教授の問題提起もそれらの研究によって事実上内実化されてきている。

大正期から昭和初期にかけての地方自治，地方財政の研究としては，日本資本主義の独占段階における農村問題，農村財政の危機としてとらえる業績が大石嘉一郎教授らによって進められてきた。またその視点から，都市問題，都市財政の危機とのかかわりで柴田徳衛教授らが検討してきている。そしていずれも秀れた業績として蓄積されている。

比較的最近の研究動向としては，国際比較をふまえて日本の地方行財政の独自性に迫るものが注目されている。両大戦間期の地方行財政史研究においても，政府間関係を国際比較や国際的契機をふまえて再検討する試みもなされている。とりわけ，日本資本主義の地域的な不均等発展や，日本帝国主義の侵略と従属の2面性などの独自性をふまえた，国と地方の政府間関係や地方債外債問題などの研究が業績として現れている。

本書の研究は，こうして多面的に深められ発展してきたわが国の地方行財政史の分析成果を広く渉猟し，積極的に摂取し総合しながら，その上で独自の領域を開拓されたものということができよう。藤田，吉岡説を肯定しながらも，その官治的地方行財政が，とりわけ両大戦時に，日本資本主義の独占化と農村における寄生地主制支配の動揺のなかで，階級的矛盾の激化や住民運動によって変貌する過程が，民主的地方自治への動態として直視されている。しかもそれが，緻密な事例分析と周到な総合化によって体系的に構築されているのである。

本書は，サブタイトルを「大正デモクラシー期地方財政史の研究」とされている。両大戦間でも大正・昭和初期でも，1920・30年代でもなく，大正デモクラシー期とされたところに，著者のこの意図が端的に表明されているように思われるのである。

3 本著の編別構成とその内容

ここで、450頁を超える大著の編別構成と各章の内容の概略を示しておきたい。序章の課題と方法、そして終章の結びと展望のいわば総括的部分と、補論を含めた各章の各論的叙述に、著者の周到に用意された研究構成と、研究のねらいがうかがえると思われるからである。

序章 課題と方法

第1章 第1次大戦前後の日本資本主義と地方行財政の変貌

第1節 第1次大戦前後の国際環境と国内地域経済の変貌

第2節 両大戦間期の政府間関係

第2章 大都市財政の変貌と危機

第1節 大都市財政の変貌と特質

第2節 両大戦間期大都市の都市計画財源

第3節 1920年代地方債問題の量と質

第4節 1920年代の大都市外債問題

第3章 地方都市財政の変貌と市政改革運動

第1節 軍事工廠都市財政と国庫助成金の成立

第2節 岡山市の財政と市税問題

第3節 地方都市の財政改革運動

第4章 地主制危機下の農村財政の変貌

第1節 明治末・大正初期町村財政における戸数割課税の展開

第2節 地主制後退期の牛窓町における戸数割課税をめぐる相剋

第3節 大正末・昭和初期の農民運動・無産運動と租税改革闘争

第4節 市町村義務教育費における国庫負担金の成立と展開

補論 1920年代両税委譲論の歴史的位

終章 結びと展望

著書の問題意識を実証しようとする研究は、いうまでもなく4つの章に盛り込まれている。第1章は、第1次大戦後の地方行財政変化の特徴を整理している。大戦を契機として日本資本主義は急速に工業化を進めたが、地域経済としてみると、一方では大都市・地方都市地域の商工業発展、人口の集中を進展させながら、他方では日本海沿岸、中国山陰、四国地方などの農村地帯を対極にして経済停滞を深めた。このいちじるしい地域経済の不均等発展は、それぞれの地域で、その経済状況を反映した地方行財政問題をひきおこした。この変化を、国と地方の政府間関係でみると、ピーコック・ワイズマンのいう「集権化過程」とは逆行する様相を呈している。そうした地方行財政の注目すべき変貌が総体的に整理され浮彫りにされている。

第2章は、第1次都市化にともなう大都市行財政の構造変化が、主として6大都市の歳入、歳出、税収入構造の面から検討されている。都市化にともなう財政需要の激増が、教育、土木、都市計画、衛生などの諸経費を中心として歳出規模を膨張させた。にもかかわらず、自主性がないうえに制約された税源のために収入が乏しく、かつ非弾力的な付加税中心の市税制度は、到底歳出増に対応できなかった。使用料、手数料、そして地方債の増徴増発で財源不足が補填された。しかし、とりわけ地方債増発には地方財政の矛盾が集中的に現れた。そのうえ地方外債には、第2次外資導入の事情もからんで矛盾は一段と鋭く現れた。こうした大都市の財政分析が詳細に述べられている。

と同時に、小営業者、雑業層などの都市中間層、都市借家人・間借人をはじめ無産的市民層の反税運動の高まりに目をむけるとともに、大都市自治担当の中の特異市政要求運動など複雑な形をとって進展した地方行財政変革の運動側面を描き出している。

第3章は、この期の地方都市の典型として軍都呉市と繊維産業都市岡山市について財政分析を行っている。前章で触れたように、第1次都市化は、大都市への資本と人口の集中を促進したが、同時に特定の地方の軽工業の発達

も促し地方都市化をも進めた。また日本資本主義の軍事化と関連して、官営工業や軍事工廠の拡充とかかわる都市化もうみだした。海軍工廠都市として呉市が、繊維産業地方都市として岡山市が検討の対象とされている。

呉市については、軍工廠都市の財政構造の特徴と財政危機が、大正デモクラシー運動と相俟って国庫補助金を成立させる過程が追求されている。岡山市については、主として都市計画財源としての家屋税・雑種税重課の問題が現れる財政分析と、教育費国庫負担金増額運動、営業税反対運動、市政刷新運動が、小営業者、同業者組合など中小ブルジョアジー、無産者の団体を中心として拓がった側面とが解明されている。

第4章では、この期の日本資本主義の都市の発展と裏腹の関係で進んだ農村における地主制危機の深化が、国家権力による帝国主義的国民統合と地方自治の再編をもたらし、これが農村財政を窮乏化させた実態が分析されている。とりわけ、財政矛盾が集中的に現れた戸数割付加税問題を中心に検討されているが、対象町村は、戦前の農村行財政構造を規定した地主制の類型に着目しながら、その近畿型に属する岡山県下と山口県下の町村となっている。

大著の3分の1を超えるスペースを割いている第4章は、第3章とともに著書の検討課題を論証するための重要な研究をなしているように思われる。

4 日本地方行財政史研究への貢献

日本の地方行財政史研究に対する本著の学問的寄与という意味でも、多くの点を挙げることができよう。ここでは、さしあたり次の2点を指摘することにした。

1つは、日本地方行財政史研究の方法論として新しい手法による研究が試みられたことである。著者によれば、従来の地方行財政史研究は、いわば日本資本主義論的分析ともいべきマクロ分析と、個別地方自治体の行財政分

析を積み重ねるマイクロ分析のいずれかであった。著者は、その両分析方法を折衷し総合した第3の手法によっている。

それは「日本資本主義の特定の時期ないし特定地域の個々の地方財政の事例分析をふまえて、府県財政、郡財政、都市財政、農村財政などにおいて一定の類型化をはかり、その類型化を通じて日本資本主義の地方財政の全体像を構築してゆく方法である」と説明されている。

この説明からも分かるように、分析の対象とされる地方自治体の類型化、総合的体系的分析での位置づけが重要な意味をもつ。著者は地方自治体の類型化にあたって、まず資本主義の発展にともなう都市と農村の分化を基本的な視点にすえる。そして、都市については都市化の指摘ともいべき人口増加率、産業別とりわけ工業化の傾向に着目し、これを大都市、中小都市に区分し、さらに政治行政機能、軍機関・官営工業都市などのサブ的区分を行っている。

農村については、農業生産力、地主制形成にかかわる東北、近畿、養蚕に区分し、さらに都市近郊型、在村工業型、純農村、山村などのサブ的区分を行っている。

この分析手法は、個別自治体の行財政の事例分析を行うことが、同時に日本資本主義の地方行財政の全体像を構築することになってゆくというものである。著者も述べているように、これは難しい方法である。しかし、各論部分で数多くの地方自治体の詳細な行財政分析を行ないながら、それが総括的部分での大正デモクラシー期の日本の行財政の全体像の裏付けになっているのは、熟考されたこの分析方法を貫くべく努力された賜とみるべきであろう。

2つ目の研究の貢献は、日本の戦前地方行財政の基本性格を「官治的」とし、両大戦間期の変貌を「官治性」の強化された過程として把えてよいかどうかという古くして新しい争点の解明を前進させたことであろう。

いうまでもなくこの争点は、戦後改革を画期とする戦前・戦後の日本の地

方行財政を連続的にみるか断絶として把えるかという意味をももっている。著者は、大正・昭和初期の地方行財政の変貌が、基本的には「大衆民主主義化」とされる「下から」の財政民主化運動と、「上から」の各種の制度改革の交錯するプロセスとして把えるべきことを一貫して述べている。注目すべきことは、「官治的」とされる官の側にも、両税委議運動における大都市の革新官僚などの現代的都市経営的思想の抬頭、あるいはまた、農村の要求に応えた1936年以降の一般財源による地方財政調整制度の実現のような、「現代的な自治」の萌芽をも重視されていることである。

そして、大正デモクラシー下で展開されたこうした地方行財政の現代的な萌芽や端緒形態が、その後戦時下の1940年改革を経て「戦後改革」に結実してゆくことになるかとされている。

用意周到な著者は、これだけの緻密な分析を行いながら、随所に未検討課題ないし今後の検討課題を指摘している。私は、そのほかに、例えば地方自治体の類型化においては留意されている府県の行財政分析が採りあげられていないことが気になっている。「下から」の地方自治・地方財政改革の運動とのかかわりでの変革を重視されていることを考えれば理解できるとしても、「官治性」の変革過程をみるうえでは欠くことの出来ない検討対象のように思われるからである。また、農村の類型化における3つのタイプの地主制の視点が、地方行財政分析においてどのような意味をもつのかも必ずしも明らかでないようにも思われる。

こうした点は別として、著者が長年にわたり心血を注いで書きあげたこの研究成果は、間違いなく日本における地方行財政史研究の現在での到達点を示すものであり、同時にこれからの研究が、必ず出発点として摂取せねばならぬ研究業績であることは間違いのないであろう。