

財政史からみた地方自治——イギリスと日本——

山形大学木村武司

はじめに断わっておくが、「農村自治」と「地方自治」とは、直接に同一視できない別個の問題である。前者は、地域社会の住民の生産・生活の共同組織にかかわることであり、後者は、近代国家の一分枝の問題だからである。

本日の課題は、この地方自治を、その物的基礎たる財政の歴史の面から、とくに地方自治の母國とされるイギリスのそれと、官製的、官治的で自治制が形成してきた日本のそれを比較しつつ、論ずることにある。

〔一〕これに先立つて、地方自治の財政についていくつかの問題を提起しておきたい。

第一に、近代の地方自治は、過去の歴史社会にあった地域住民の閉鎖的な共同、自治組織とは別な物であり、近代國家の権力機構の一分枝である。ただ一國民國家が具体的には多かれ少なかれ相対的に独立した地域社会から構成されているから、この分枝にも、程度の差はある、「自治」が与えられるのである。この場合、地方自治の問題を民主主義一般の問題ととり違えてはならない。

第二に、この地方自治は、このもつとも完成された形態では、次のような財政的自治をもつ。すなわち、各々の地域社会を基礎に、

この社会から独立した主体・地方自治体は、この社会に固有の共同事務を処理し、その費用を固有の財源、つまりこの社会が生み出す富に依存する地方税によりまかなう。ただし、これはあくまでもブルジョア的地方自治のひとつの理念なのであって、歴史的には一定の条件のもとでのみ実現するにすぎない。

第三に、他方で、第一の規定からして、地方自治の財政はもうひとつ側面をも含むことになる。つまり、地方自治体の行政は、一方ではその地域社会に固有のもの（イギリス的には local and beneficial、日本的には固有事務）であるが、他方では全国的普遍的なもの（同じく、National and onerous、国政事務）でありうる。ただし、この別は、一般的抽象的にではなく、歴史的具体的に考察されねばならない。

第四に、これを具体化する契機をなすのが、次のと、つまり、この地方自治が依つて立つ地域社会自体、資本主義の歴史的発展とともに、あるいは解体しあるいは拡大して、変容してゆくということである。これに応じて地方自治の創度も財政も変容してゆくことになる。とくに基軸をなすのが「都市と農村の対立」である。これは多面的な内容を含むが、ここでひとつの問題は、近代國家や地方自治とは、本来的に都市・工業・資本とともに成立するのであって、農村（都市を胎内から生み出した）にとっては疎々しい存在物だということである。もうひとつは、地域経済の不均等発展とくに都市と農村の間のその問題である。これが前者とからみ合って、資本主義に特有の農村財政問題を生み出すことになる。が、これも

歴史的具体的に考察されねばならない。

〔口〕 通常、イギリスの地方自治は一八三五年の都市团体法などにより確立したとされるが、近代的な地方自治と財政は、すでに先立つて自生的に形成されてきた。つまり十七・八世紀をとおして、特定の地域で特定のあれこれの行政を、地方税（とくに不動産への）をもって処理する、納税者が選出する代議制の自治体（納税者＝ブルジョアの自治）が形成されてきており、同法の意味は、中央政府がこれを改めて法制化し全国に普遍化したことにある、といつてよい。

しかし、この古典的な近代的自治の確立は、同時に中央政府との新しい関係の成立でもあった。つまり、すでにこの段階ですら、いくつかの地方政府はむしろ全国的に普遍的に維持さるべきものとして中央政府の統制を受け、かつその費用の小さいながら一部を国庫補助に依存するようになつたのである。

とくに、これは農村の問題であった。農村は、都市団体法からとり残され近代的自治の確立しないままさまざまな地方政府の遂行を委ねられたが、農村、とくに都市の発展からますますとり残される農村にとっては、これらはつねに外的な負担にとどまつたのであって、十九世紀をおいて、この負担軽減＝国庫補助の増大を農村は要求し続けたのであった。

ところで、これらの自治と財政の姿は、十九世紀末頃からイギリス資本主義が独占化を遂げてゆくに応じて、大幅に修正された。基本的に形成されたが故に無秩序であつたこれまでの自治制度は、独

占資本の全国霸権を機とする地域社会の広域化・中央集中化とともに、その性格と化し、再編成されることになった。この時初めて農村にも近代的自治が確立するが、これは普選に伴なう大衆の地方自治への参加と軌を一にしていた。しかしこの自治の前進は、同時に古典的自治財政の変質の過程でもあった。つまり右の地域社会の変容とともに、ますます多くの地方政府が全国的普遍的な性質をもつに到り、他方で地方財政はますます多くの国庫補助に依存するようになつたのである。そしてこれはとくに農村に著しかつた。

この傾向は、第一次大戦以後の、国家独占資本主義と呼ばれる時代にいっそう徹底して貫徹することになる。第一には、この時代に、あるいは中央政府が新しい活動分野を広げ、あるいは地方が営んでいた行政が中央政府に移管されることで、地方財政支出と較べての中央財政支出の比重が大幅に増大する、いわゆる「集中過程」が進んでいる。第二に、こうして相互的に縮少した地方財政自体がさらに、ますます多くの国庫補助に依存するようになってきている。とくに三〇年代大不況の際には農村において地方税大減税（農業用不動産免稅）が行なわれ、この減収分の補填のために新しい型の、一般補助金、が登場した。つまり、特定の行政の財源の一部を補填するのではなく、地方財源一般を補填し、かつ財政力の地域的格差を是正することを目的とした、地方財政調整制度というすぐれて現代的なメカニズムの登場である。かくしていわば、地方政府全般が全國的普遍的たるべきものとされるに到つたのである。

今日のイギリス地方財政は、中央財政の三分の一程度の規模でも

つばら教育と住宅に集中し、しかもその財源の過半は国庫補助とくに一般補助金に支えられている。かつてあつた古典的なブルジョア的自治財政は、すっかり変貌してしまった。

〔三〕これに対し、日本の地方自治制度は、明治前半期の天皇制国家建設の一環として、当初から全国一律にかつ官製的に形成され、しかもさまざまに制限された官治的色彩の濃いものであった。が、ともかくもこうして特殊日本的ではあれ近代的自治が発足したのである。

この地方自治はしたがって最初から中央国家の国内行政の担い手として位置づけられたのであって、地方歳出の七割を国政事務費が占める（最大のものは教育費）という異様な姿が、戦前期の日本の地方財政の一貫した特徴であった。（じつはこの点は戦後も同じなのである）。他方でしかめぼしい税源は中央国家の手に集中され、地方自治体には固有の財源はまともには与えられなかつた。そこで國税への附加税や國稅がとり残した零細な税源への課税という手段で糊口をしのいだのである。（したがつて補助金が初めから大きな意義をもつた）。他方でこの地方自治と財政は地域住民にとっては初めから外的負担にすぎず、彼らは彼ら自身に固有の共同事務を、これとは別個の、私的な共同財政（部落協議費）でもつて処理せざるをえなかつたのである。

このような自治と財政の姿は、大正期には、日本資本主義の飛躍的發展とその独占資本主義への転化およびそれを背景とする日本社会のブルジョア化（大正デモクラシー）とともに、ある程度の修正

をこうむつた。一方では、普選の実現などにより地方自治はある程度の前進をみたが、他方では、都市の発展——都市財政の急膨張を背景に、財源難に苦しむ都市の側から、独立した地方財源の確保の要求が、すなわち財政的自治の要求が初めて提起されることになつたのである。地租・官業税両國稅の地方への移譲、いわゆる「兩稅移譲」運動である。しかしこの運動が結局挫折したことは、日本にようやく登場したブルジョア的財政自治の要求がすでに時期を逸するものであったことを物語る。この頃までに都市と農村の不均等発展が、したがつて両者の財政力の格差が著しく激化しており、右の理念に実現の余地はないほどになつていただからである。そして以後で中央集権的に解決されてゆくことになる。

まず、昭和恐慌はとくに農村恐慌であつたが、この克服のために行なわれた各種の農村土木事業は大半が地方自治体の手により遂行され、これに對して大量の国庫補助と低利資金が与えられた。かくして地方財政は一般に決定的に国庫資金に依存するようになり、さらに大正期に始まつた補助金による農村行政がここに確立して戦後にまで続くことになる。

さらに、日中戦争の過程で日本にも新しい型の国庫補助が成立した。すでに大正七年以降、義務教育国庫負担金が地方団体に交付されてきており、これは教育費への国庫補助をとおして農村財政を救済し農村の税負担を軽減する役割を次第にもたされるようになつたが、これとは別に、昭和十二年（臨時町村財政補給金）から昭和十

五年（地方分与税制度）に到る過程で、地方財政の新たな中央集権化が完成した。つまり、中央国家が税収入の基幹的部を自らに集中し、この一定割合を地方団体に、しかもそれぞれの財政力に応じて一般財源として再分配する、という地方財政調整制度の登場である。これをもって日本の農村財政問題は一応の解決をみたことになる。

恐慌と戦争の過程で成立した中央と地方の財政的癒着、地方財政の中央集権化——このすぐれた国家独占資本主義的メカニズム——は、戦後の国家機構の民主化——地方自治の前進にもかかわらず、生き残り、むしろ拡大強化されて、戦後日本の国家権力機構の一大物的基礎を形成しているのである。

四 かくして、かつて古典的な財政的自治が一応実現したイギリスにおいても、ついにそれが根付くことのなかった日本においても、今日では地方財政は決定的に中央集権化されてしまっている。ただし、イギリスでは、地方自治体は特定の少數の行政に集中し、かつての財源の過半を国庫補助とくに一般補助金に依存している、というタイプのものであるのに對し、日本の場合には「集中過程」がみられず、地方自治体が国家活動の大半を担当している。このような地方財政を、一方では地方財政調整制度がその財政力格差を是正しつつ、他方では、国家権力を分有するタテ割行政機構が、補助金と地方債を財政的テコとして、全国的諸施策の遂行に動員しているのである。（皮肉だが、ここでは地方自治は、補助金の獲得として現象する。）

中央集権化のタイプのこのよう相違をもたらしたものについてはいろいろ議論の余地はあるが、しかし、現代にあるべき自治について語る場合、かつてあった古典的な財政的自治を基準としてすることはもはやできないことは確かである。