

持田 信樹

『都市財政の研究』

東京大学出版会 1993. 9 viii+324 ページ

本書は前人未踏ともいうべき、日本の都市財政の研究に果敢に挑んだ著者の血と汗の結晶である。恐らく著者は血の滲むような苦闘の過去を振り返りながら、深い感慨を込めて『都市財政の研究』という標題を本書に与えたに違いない。

しかし、この標題に誘われ、本書を手にした読者は、見開きを開くと、戸惑いを覚えるかもしれない。それは本書が、「本書の目的は、現代財政の基軸をなす財政調整制度の意義を、その負担者である都市の側から照射しようというところにある」という一文から始まるからである。みられるように本書の目的は、「現代財政の基軸をなす財政調整制度」の分析に焦点を当てることになることとされ、都市財政はそれを分析するための脇役の地位に貶められている。

しかし、本書を読み進めば、本書の研究史上の偉大な貢献は、都市財政そのものの内的構造に鋭いメスを入れた都市財政の見事な史的分析にあることが誰の目にも明らかになるであろう。著者自身が的確に指摘しているように、「従来の日本の地方財政研究を顧みると」、「農村型の財政を念頭に置いた研究が支配的で、「都市化とその財政問題」は等閑にされていた。著者はこのように手付かずとなっていた「都市化とその財政問題」に分析の光を当てながら、日本の地方財政史を再構成しようと意図していく。その成果は、本書の3章「近代的都市財政の成立」と、4章「都市化の時代」に結実している。

著者は日本の近代都市財政の内的構造を解き明かすキー・コンセプトとして、3章「公共的事業団体」という衝撃的な概念を提示している。つまり、著者は「日本の近代都市の性格」を、「明治維新の衝撃で都市が衰退するなかで」生じた「大都市間競争」によって、「公共団体というよりも、むしろ公共事業団体ともいうべき性格を帯びることになった」という点に求めている。

この「公共的事業団体」という概念を3章の「むすび」で、著者は懇切丁寧に説明している。著者によれば、これまで近代的都市財政の成立について市

場経済原理で営まれる私経済と、租税という強制原理で営まれる公経済との分離が、メルクマールとされてきた。ところが、著者はこのように私経済と公経済が分離するだけでなく、分離した公経済が、私経済の原理である市場経済原理に再び包摂されるところに、近代的都市財政の成立を求めなければならないと唱えている。

つまり、著者によれば近代的都市財政の特質は、純粋な公共財ではなく、「価格形成可能な準公共財を提供する」という点にある。より端的に言えば、「電気・水道・ガス等の公益事業を私営化にして都市財政に一体化する」ところにある。近代的都市財政とは「私営事業にいだかれた近代的都市財政」であり、「事業団体=『経済』と統治組織=『公共団体』との異質な原理を内包した存在なのである」というのが、著者の主張となっている。

この主張は、「古典的地方自治」を分析基準とした戦前日本の地方財政に対する通説的理解に、真正面から対峙している。これまでの通説的理解では、固有事務、独立税主義、名誉職主義の三つを要件とする「古典的地方自治」を近代的地方財政の引証基準とし、それを充足しない戦前日本の地方財政は、官治的だという評価が下されてきた。これに対して著者は、名誉職ではなく有給専務職により、独立税ではなく公営事業収入で運営される都市財政をもって、近代的都市財政の成立だと認定しているからである。

こうして著者は、日本の地方財政が官治的で異質だという通説的理解を一変させてしまう。「大都市間競争」によって、有給専務職による「公共的事業団体」が成立するという著者の発想は、有能な専門職に都市財政を委ね、都市間競争を展開するという「都市経営」と類似している。しかし、「都市経営」論でも公共財のサービスの供給を重視するものの、必ずしもそれが公共事業によって供給されることを想定していない。ところが、「公共的事業団体」という概念では、都市財政が純粋公共財を供給する統治組織と、準公共財を供給する公営事業組織とのダイコトミーとして捉えられている。

こうした都市経営論との相違は、4章「都市化の時代」で繰り広げられる1920年代の都市財政の分析に決定的な影響を与える。1920年代は都市化の進展した時代であり、日本においても「都市経営」論が登場してくる時代だと理解されている。この「都市経営」論の担い手は、東京市長後藤新平のブレインとして知られる岡実代表される。岡実は日本

における都市経営の財源問題の核心として、地租と営業税の両税を国税から地方税に委譲する両税委譲の必要性を強調している。

これに対して著者は「公共的事業団体」として「近代化を達成した都市」は、1920年代に「都市計画事業を展開する過程で財政難に見舞われ」るけれども、「市営事業の収益主義的経営をつよめ、近代都市としての活動充実させていく」と捉える。「こうして実力をつけた都市とくに6大都市は、窮乏化する農村財政が地租・営業税の地方委譲に活路を求めようとした」のとは対照的に、「大都市を行財政の面で府県から分離し」、「従来国の機関である府県知事に属した権限を公吏である市長に委譲する『特別市制』を要求し」ていくのだと、著者は結論づけている。

このように著者は、本書のクライマックス(伊東弘文教授)の中心をなす3章、4章において、都市財政の内的構造の核心に迫る「公共的事業団体」というキー・コンセプトを駆使し、戦前の都市財政あるいは地方財政の通説的理解に激しい攻撃をかけていく。しかし、本書の提起している論点は、こうした都市財政の内的構造にかかわる論点にとどまらない。というよりも、本書は都市財政の内的構造の史的分析を中身に、その外皮を都市財政の外的関連にかかわる分析で包み込むように構成されている。この書評は3章、4章という本書の中身から紹介を始めたことになる。

既に述べたように本書のメインテーマは、著者によって農村財政と都市財政の財政調整制度の分析であると設定されている。このモチーフを著者は、本書の序章「都市財政論の可能性」で詳細に説明している。この序章で著者は、これまでの都市財政を「古典的自治論」、「不均等発展」論、「財政連邦主義」、「福祉国家財政」論の四つに整理した上で、中央財政と地方財政との重なり合い、つまり重疊化を歴史的傾向として把握する「福祉国家財政」論こそ、都市財政の分析に採用すべき視角であると主張する。

この「福祉国家財政」論の立場からすれば、都市財政論の課題は、垂直的財政関係では重疊化を、水平的財政関係では都市財政が負担者となり、農村財政が受益者となる財政調整を、それぞれ歴史的必然として把握することにあると、著者は理解する。そこで著者は、本書でこうした歴史的傾向を実証しようとする。序章に続く1章「地方財政の長期趨勢」では、国際的視野から政府間財政関係の重疊化が、

「福祉国家の成熟」とともに定着していることが検証されている。

1章の国際的視野からの検証に続き、2章「都市財政の成長」では日本でも重疊化と、都市財政を負担者とする政府間財政関係が検証できることが、歴史的パースペクティブとして提示されている。このように1章と2章で地理的かつ空間的に都市財政を、政府間財政関係つまり外的関連から検証してきた著者は、既に紹介したように3章と4章で「公共的事業団体」というキー・コンセプトによって、近代的都市財政の内的構造を解明している。この「公共的事業団体」としての都市財政が、歴史的必然性として負担者の地位に陥る過程の分析が、5章「特別市制運動の挫折——地方財政調整度の成立——」の課題となる。

通説的理解では地方自治を求める両税委譲運動が、都市財政と農村財政の財政力格差が拡大することによって、恐慌過程で挫折し、財政調整制度の成立に帰結していくと説かれている。これに対して著者は4章の結論を踏まえ、大都市における特別市制運動の挫折の上に、大都市を主要負担者とする財政調整制度が成立すると主張する。この大都市を主要負担者とする1940年の改革こそ、「日本における政府間財政関係の重疊化の起点」であると著者は結論づけている。

この結論は、財政調整制度が定着していく過程を分析した6章「負担者としての都市」でも、都市財政の現状と将来を展望した終章「地方交付税と大都市財政」の分析によっても補強されていく。つまり、1940年に形成されたシステムの手のひらから抜け出しえない現状の確認が、本書の結論となっている。それは都市財政を負担者とする政府間財政関係の重疊化を、歴史的必然と想定することから導き出される当然の帰結といえるかも知れない。

本書の意欲的な試みは、都市財政を即自的に、かつ対自的に分析しようとした点にあると思われる。つまり、本書は都市財政の内的構造を「公共的事業団体」として即自的に把握するだけでなく、農村財政という明確に対立する財政との関係で対自的にも把握しようと試みている。即自的に都市財政を「公共的事業団体」と把握することは、対自的に農村財政を「公共的事業団体」ではないと想定したことになる。つまり、地域共同体に抱かれた農村財政は統治組織としての側面のみを持つ。ところが、この農村財政から析出してくる近代都市財政は、地域共同

体が弛緩しているため、農村財政とは相違して地域共同体が供給していた準公共財を事業団体によって供給せざるをえない。これが都市財政を統治組織と事業団体という両面を備えていると把握する「公共的事業団体」の概念規定のメッセージだと思われる。

しかし、本書ではこの「公共的事業団体」という都市財政の即自的把握と、「福祉国家」における負担者という都市財政の対自的把握との関連は、必ずしも明確ではない。そのため「第二次大戦後の分析になると、公共的事業団体というせっかくの大都市の性格づけが十分に生かされていない」(今井勝人教授)という印象も生じかねない。だが、「公共的事業団体」という都市財政の即自的把握を豊かに発展させ、対自的把握との関連を明らかにすることは、大いなる遺産を若き世代に残した本書の、若き世代に送るメッセージと考えるべきであろう。

[神野直彦]